



מבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור

דין וחשבון שנתי 8

2019

דוח זה מותר
לפרסום
לאחר המועד שנקבע
להגשתו לעירייה



עיריית כפר יונה

מבקרת העירייה
ונציבת תלונות הציבור

**דין וחשבון שנתי 8
2019**

ניסן, תש"פ
מרץ 2020

י"ב-אדר-תש"פ

לכבוד גב' שושי
כחלון כידור

ג.נ.,

הנדון: דין וחשבון שנתי של מבקרת המועצה ונציבת תלונות הציבור לשנת 2109

הנני מתכבדת, כמבוקש מכוח הוראת סעיף 170ג (א) לפקודת העיריות להגיש לך בזאת את דוח מבקרת העירייה וכן את דוח נציבת תלונות הציבור לשנת 2019.

תכלית הביקורת הוא להעמיד בפני מקבלי ההחלטות בעירייה משוב על הנעשה בארגון ועל מידת חשיפת העירייה לסיכונים. הביקורת פועלת אם כן להוסיף ערך לעירייה ולתרום להנהלה על-ידי הפניית זרקור לנושאים הטעונים התייחסות.

בדוח זה נכללים שישה דוחות ביקורת ובהם דוח העוסק בהעברת אחריות על תשתיות עירוניות לאחר הקמתן, דוח על הועדה לתכנון ובניה המעלה בין היתר כשלים בפיקוח על בניה, דוח על החברה הכלכלית המתמקד בניהול הכספי וכ"א. דוח העוסק בבחירת בספקים ונותני שירותים שלא באמצעות מכרז, דוח הסוקר את בטיחות מתקני הספורט וכן דוח על המועצה הדתית.

כמו כן דוח זה כולל גם את הדוח של נציב תלונות הציבור, זאת בהתאם לסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח 2008. דוח זה מעלה כי בשנת 2019 הוגשו 82

תלונות, כאשר 42 מהם מוצדקות. **ברצוני להדגיש את הצורך**, שעולה ממצאי דוחות הביקורת בשנים

האחרונות וכך גם בשנה זו, צורך בחיזוק מערך הבקרה ובעיצוב והטמעה של בקורות בתהליכי העבודה העירוניים ובין היתר אלו הקשורים בהפרדת תפקידים, נושא המחייב מודעות וטיפול של ההנהלה הבכירה.

דוח הביקורת מועבר לוועדה לענייני ביקורת תפקיד הוועדה לדון בדוח ובהערות ראש העירייה עליו, במועדים שנקבעו בחוק ורשאית היא לזמן לדיוניה נושאי משרה בעירייה או גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח. בסיום דיוני הוועדה מוגשים סיכומיה והצעותיה למועצה, המקיימת דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר.

יודגש, כי חלק גדול מהמבוקרים החלו בביצוע הפעולות לתיקון הליקויים ופעלו ליישום ההמלצות, תוך כדי ביצוע עבודת הביקורת.

הח"מ מודה למנכ"ל העירייה, לגזברית העירייה, ליועמ"ש, למהנדס העירייה, למנכ"ל החברה הכלכלית, למנהל המחלקה לשירותים עירוניים, למנהלת אגף החינוך, לקב"ט העירייה וליתר הגורמים אליהם פנתה הביקורת, על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב בברכה,

אורית בז'רנו-שפירא
מבקרת העירייה
ונציבת תלונות הציבור

העתקים: יו"ר וחברי וועדת ביקורת.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(י) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

מבקרת העירייה

דו"ח מבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור שנת 2019

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקרת העירייה, פרסומם, מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת אישור מטעם מבקרת העירייה, אסור לפי סעיף 170ג (ו) לפקודת העיריות והמפרסם דיינו מאסר שנה לפי סעיף 334א לפקודת העיריות.

ניסן, תש"פ
מרץ 2020

עיריית כפר יונה

דוח מבקרת העירייה ודוח ממונה על תלונות הציבור - שנת 2019

תוכן העניינים

6-19	1 מבוא כללי
20-30	2 העברת אחריות על תשתיות במוסדות חינוך
31-71	3 חברה כלכלית כפר יונה - ניהול חשבונות בנק, ניהול עובדים ויישום המלצות שעלו בדוחות ביקורת.
72-119	4 ניהול תקינה ופיקוח בוועדה לתכנון ובניה
120-150	5 בטיחות מתקני ספורט
151-171	6 בחירה והתקשרויות עם ספקים שלא באמצעות מכרז.
172-209	7 מועצה דתית וסוגיות נוספות.
210-213	8 הממונה על תלונות הציבור - מבוא
214-221	9 דוח ממונה על תלונות הציבור - 2019

מבוא כללי



מבוא כללי

1. תפקידו של מבקר העירייה

הקפדה על תפקוד נאות של עובדי הציבור, בכל ארגון המספק שירותים לציבור, היא מסימני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל ניקיון כפיים, חייבים להיעשות באופן קבוע וללא לזלזול.

כדי לעזור לעירייה ולהנהלתה לוודא שפעולות העירייה נעשות כדבעי, מתמנה מבקר פנימי לעירייה.

עיריית כפר יונה מינתה מבקר כמתחייב בחוק על מנת שיבדוק אם פעולות העירייה נעשות כדין ותוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

בשנת 1971 - תשל"א - קיבלה הכנסת חוק פקודת העיריות, בו נקבעה חובה למנות מבקר בערים שמספר תושביהן מעל 30,000. בשנת 1990 נקבעה בפקודת העיריות, כי החובה למנות מבקר עירייה חלה על כל העיריות. בשנת 1997 הרחיב שר הפנים, בתקנות, את חובת מינוי מבקר פנימי גם למועצות המקומיות.

בשנת 2007 התקבל תיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47) שביטל חלקית את סעיף 145 לצו המועצות המקומיות והחיל הוראות מפקודת העיריות על מבקרים פנימיים במועצות מקומיות, ולראשונה גם על מועצות אזוריות.

תפקידו של מבקר העירייה, סמכויותיו ודרכי עבודתו, נקבעו בפקודת העיריות. עיקרי החוק והסברים מובאים בהמשך. עיקרן של הוראות נועדו להקנות למבקר העירייה מעמד עצמאי, ע"מ להבטיח ביקורת יעילה, אפקטיבית בלתי תלויה.

2. פרסום ממצאים

סעיף 170ג) (לפקודת העיריות קובע:

"לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334 לפקודת העיריות קובע:

"המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג) (או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו — מאסר שנה"

א

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג) (א) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

רק ממצאי ביקורת שעברו בדיקה ממצה, תוך הצגתם בפני האנשים הנוגעים לנושא וקבלת התייחסותם - ורק לאחר שממצאים אלו נבחנו ביסודיות על רקע מערכת שלמה של נתונים - ורק לאחר שנוספו הסברים והערות הביקורת, ראוי לדוח

הביקורת שיפורסם. כל פרסום אחר עלול לכלול עובדות לא מדויקות או חלקיות, ועקב כך עלול להיגרם עוול לעובדי העירייה או אנשים הקשורים עמה בקשרי עבודה.

3. מועד קיום הביקורת

אחת השאלות המרכזיות בהן מתחבטת הביקורת היא השאלה בדבר מועד עריכת הבדיקות.



על מנת לעשות את הביקורת יעילה ומועילה, מאמינה מבקרת העירייה, כי על הביקורת לקרב את בדיקותיה למועד העשייה, ככל האפשר, וברוח זו פועלת הביקורת.

ישנם מצבים בהם בודקת הביקורת פעולה מתמשכת. במקרים כאלה, אם מתגלים לביקורת פגמים בביצוע הפעולה, היא מתריעה על הפגמים במועד סמוך לגילויים למבוקרים ולנוגעים בדבר ע"מ לתקנם ואינה ממתינה עד לסיום תהליך הבדיקה כולו.

4. תוכניות עבודה

4.1 כללי

אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדיוקנות את היקף העבודה, פעמים, במהלך ביקורת בנושא מסוים מתברר, כי יש להמשיך ולהעמיק כדי להגיע לשורש הפגם ולגלות אותו במלוא היקפו, על מנת להשיב על השאלות הבאות:

א. מהו הסיכון שבליקוי ומהו היקפו, על כל שלוחותיו ושורשיו ?

ב. מהי הסיבה שגרמה להיווצרות הפגם, ומי נושא באחריות לכך ?

ג. האם יש בעירייה פונקציות דומות או זהות, בהן עלול להימצא הליקוי שנתגלה ?

ד. מהן האפשרויות של העירייה לתבוע ולקבל פיצוי על הנזקים שנגרמו לה כתוצאה מפגיעה בזכויותיה ?

4.2 הוראות החוק

פקודת העיריות קובעת, כי מבקר העירייה :

יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת

1	על פי שיקול דעתו של המבקר
2	על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

עוד נקבע כי :

המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו. הביקורת תענה, בהתאם למשאבים העומדים לרשותה, לכל דרישה של ראש העירייה לבדוק כל עניין, וכן עד 2 דרישות של ועדת הביקורת וכך ננהג בכל פנייה של מליאת העירייה, של חברה ושל מזכיר וגזבר העירייה.

4.3 סקר סיכונים

כדי להבטיח שתוכנית העבודה השנתית תכסה את כל הפעולות/נושאים המהותיים, נדרש מבקר העירייה לערוך סקר סיכונים. סקר סיכונים הנו שם כולל לבדיקות שיטתיות שתכליתן לחשוף ולהעריך את יעילות מערך הבקורת בארגון. תהליכים בעלי חשיבות מטריאלית מחד ומערך בקורת לא אפקטיבי מאידך יצביעו על רמת סיכון גבוה. מבקר העירייה, בהתחשב במשאבים העומדים לרשותו יפעל לערוך ביקורת, ככל שניתן, ע"פ תוצאות סקר הסיכונים.



המבקרים הפנימיים חייבים, מכוח התקנים המקצועיים, לבנות את תוכנית עבודתם בהתאם לממצאי סקר סיכונים. יצוין, כי במאי 2004 פרסם משרד הפנים חוזר, זאת בעקבות ממצאים שהעלה בנושא מבקר המדינה בשנת 2002, ובו הוא קובע כי מבקרים פנימיים נדרשים לערוך סקר סיכונים.

5. משאבי הביקורת

להלן חלקו היחסי של תקציב מבקרת העירייה בתקציב העירייה לשנת 2019:

התקציב השנתי			
של מבקר העירייה		של העירייה	
באחוזים מתקציב העירייה	בש"ח	(רגיל)	
0.3%	406,300 ₪	138,049,300 ₪	2018

מבקרת העירייה החלה לכהן בתפקידה זה בספטמבר 2012.

6. לסיכום

מבקרת העירייה מודה לכל מי שסייע לה בעבודתה ומבקשת לציין את שיתוף הפעולה שזכתה לו מצד מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, מהנדס העירייה, מנהל הפיקוח, יועמ"ש בעירייה, מנהל מחלקת שירותים עירוניים, מנהלת מחלקת כוח אדם, אגף החינוך, החברה הכלכלית, מחלקת הביטחון ולכל יתר מנהלי המחלקות.

עיקרי הוראות החוק על-פיהם פועל מבקר העירייה

1. מינוי מבקר העירייה

סעיף 167 (ב) לפקודת העיריות מחייב מינוי מבקר העירייה:

(א) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה מבקר במשרה מלאה.."

2. תפקידי המבקר

סעיף 170א בפקודת העיריות, מגדיר תפקידי המבקר כדלקמן:

(א) ואלה תפקידי המבקר:

4	3	2	1
לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת	לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון	לבדוק את פעולות עובדי העיריה	לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, ביד, המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון

ה

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

3. גופים מבוקרים

סעיף 170 ב מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במימון הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

עפ"י הוראה זו, גוף מוגדר כ"גוף עירוני מבוקר" אם מתקיים בו לפחות אחד מ- 2 תנאים:

- 1) העירייה משתתפת בתקציבו בהיקף המהווה עשירית או יותר מתקציבו השנתי.
- 2) העירייה משתתפת במימון הנהלתו.

4. תוכניות עבודה

סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן:

יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

1	על פי שיקול דעתו של המבקר
2	על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדקו.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

5. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר העירייה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בשלושה מישורים :

א. קביעת דרכי עבודה

סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

ב. הכנת התקציב והתקן

בסעיף 170 ה' לפקודת העיריות נקבע:

א) מבקר העיריה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.

הוראות אלו שונות מההוראות החלות על שאר יחידות העירייה.

ג. מינוי עובדי לשכת מבקר העירייה וכפיפותם

בסעיף 170 ה-1ז לפקודת העיריות נקבע:

ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העיריה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167ג(1) עד 4).

ה2) על אף הוראות סעיף קטן 1ה), רשאי ראש העיריה, בהסכמת מבקר העיריה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167ג(4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

ו) עובדי לשכת מבקר העיריה דינם כשאר עובדי העיריה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העיריה בלבד.

ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העיריה, שלא בהסכמתו של מבקר העיריה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).

6. הסמכויות לביצוע התפקיד

א. בסעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

א) ראש העירייה וסגניו, חברי העירייה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

הוראה זו מחייבת את כל עובדי העירייה ואת כל עובדי הגופים המבוקרים להמציא למבקר העירייה את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

ב. סעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

ההוראה קובעת חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

מילות המפתח הן: "החובה להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" והן המילים "לצורך ביצוע

תפקידו" כלומר, נוכחותו של המבקר היא לצורך ביצוע תפקידו.

n

פעמים קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר העירייה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הוועדה תיעשה כהלכה ולסייע להתנהלותה של הוועדה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו. אך לא כך הדבר.

מטרת נוכחותו של מבקר העירייה, או נציגו, בישיבות העירייה או ועדה מוועדותיה היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאוד מכלל פעולות אלו, כלומר- קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים- מתבצע בישיבת מועצת העירייה, בהנהלתה ובוועדות. מבקר העירייה משתתף בישיבות אלו כדי להיות מעודכן ולעמוד מקרוב על פעולת העירייה.

7. מינוי ועדה לענייני הביקורת

סעיף 149 ג' לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העיריה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

ג1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה 2, מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשיוך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

122 א תפקידי ועדת הביקורת

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת :

1. לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על העירייה

2. לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה

3. לדון בכל דו"ח אחר על העירייה שהוגש לפי כל דין

4. לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת

(ב) ועדת הביקורת תגיש לעירייה את סיכומיה והצעותיה.

לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תוכניות העבודה, למעט הסמכות להמליץ על נושא לביקורת (כאמור בסעיף 4 לעיל).

8. שמירה על סודיות

א. חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על ממצאי הביקורת.

בעניין זה חלים על המבקר וחבר עובדיו כללים, חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים-ונפרט:

1. בסעיף 170ב לפקודת העיריות: (ג) לגבי מידע החסוי על- פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

2 סעיף 170ג) (לפקודת העיריות קובע): (א) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על עובדי הביקורת. וכן אוסרים הם על כל אדם פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק.

ב. לענין שמירת הסודיות: יש להבחין היטב בין פרסום לציבור, שלגביו ישנן הוראות ברורות בחוק כיצד לנהוג, לבין העברה מן המבקר לאנשים בתוך העירייה לרבות חברי העירייה, שהעובדות נתבררו לביקורת הן רלוונטיות לעבודתם.

אחת הדרכים היותר מועילות לעבודת הביקורת, בתפקידה כמי שמסייעת לעירייה לפעול כדין תוך שמירת טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון, היא להעביר לידיעת כל הנוגעים בדבר, את מלוא ממצאי הביקורת כדי שיהוו בסיס להתייחסות ולתיקון הליקויים.

מדיניות הביקורת היא, אפוא, להעביר לעובדי העירייה - וכן לחברי העירייה, בנושאים בהם הם ממלאים פונקציה אדמיניסטרטיבית עפ"י דין- את המידע שהוברר לביקורת והוא רלוונטי לעבודתם. העובדים וחברי העירייה מחויבים בשמירת סודיות הממצאים.

ג. כללים מקצועיים של עבודת הביקורת קובעים, כי כל מידע שעלה במהלך הבדיקה, יש לברר ולאמתו תחילה אך ורק עם עובדי הגוף המבוקר הנוגעים בדבר ולא עם אף אחד אחר, על מנת שאלו יוכלו להתייחס אל הממצאים, להצביע על טעות בהם או להסבירם.

כל זאת על מנת להבטיח שלא תיגרם, חלילה, תקלה במהלך הביקורת ועובדה מוטעית או בלתי מדויקת תפורסם ואפילו לא כטיוטא.

9. דיווח

סעיף 170ג לפקודת העיריות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:

א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח- 1958 [נוסח משולב].

ב) (בנוסף לאמור בסעיף קטן א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה

לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי העירייה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי

(ה) 1) תוך חודשים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים העירייה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי העירייה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי העירייה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר הדוח לכל חברי העירייה והעירייה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.



העיקרון הנמצא בבסיסו הוא **עקרון הפומביות** כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדו"ח לידיעת הציבור ע"י הנחתו על שולחן מועצת העירייה והדיון הפומבי בו. וזו גם אחת מבעיות יסוד המובנות (אינהרנטיות) בעבודת הביקורת הפנימית בעירייה, איתן צריך להתמודד מבקר העירייה המבקש לשמור על יעילותה של הביקורת ויחד עם זה גם על אמינותו.

עקרון נוסף המבטיח את פומביות הציבור נקבע בתיקון 47 לפיו המבקר חייב להעביר את הדוח למליאת העירייה כאשר ראש העיריה או ועדת הביקורת לא סיימו לדון בדוח במסגרת הזמן שנקבעה [5 חודשים במצטבר]. דהיינו פומביות הדוח, אינה תלויה עוד בגורם כל שהוא.

10. פיטורין

בסעיף 171 לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות נקבע כדלקמן:

1) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובד שלה, אלא באישור העירייה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי העירייה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

2) לא תתקבל בעירייה החלטה לפיטוריו של מבקר העיריה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני העירייה את דברם בעניין הפיטורים.

בתיקון משנת 1990 לחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958) נ"מ) בסעיף 45 א2) נקבע:

2) "תלונה של עובד, שהוא מבקר פנימי בגוף כאמור בסעיף 36) 1) או 2), על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי- תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 ג עד 45 ה."

משמעות ההוראה היא שלמבקר המדינה ישנה סמכות לבחון החלטה על פיטורין של מבקר העירייה, אם תתקבל החלטה כזאת, והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות הסמכות לצוות על ביטול הפיטורים) סעיף 45ג).

העברת אחריות על תשתיות במוסדות חינוך



דוח ביקורת העברת אחריות על תשתיות במוס"ח

1. כללי

בהתאם לתוכנית העבודה ערכה מבקרת העירייה במהלך החודשים **ספטמבר – נובמבר 2019** ביקורת על העברת האחריות על תשתיות במוס"ח.

כעיר בתהליכי פיתוח אורבני מואץ מקימה העירייה מוס"ח ובהם גני ילדים ובתי ספר, בהיקף כספי רב. פרויקטים אלה מוקמים על-ידי קבלנים באמצעות אגף הנדסה בעירייה או החכ"ל. לאחר תקופה הבדק האחריות עוברת לאגף חינוך, האחראי על ביצוע תחזוקה שוטפת של המבנים.

בשנת 2018 נפתחו 4 גני ילדים ובשנת 2019 נפתחו 6 גנים חדשים. סה"כ בכפר יונה 54 גני ילדים, מתוכם 3 גני חב"ד באחריות העירייה ועוד 3 גנים של פני מאיר (מוכר שאינו

רשמי, גן שלא מתוחזק על ידי העירייה אך קיימים שיתופי פעולה פדגוגיים).

לצורך עבודה קיימה הביקורת שיחות עם מהנדס העירייה, מהנדסת תשתיות, מנהל אגף חינוך, ממונה בטיחות במוס"ח, ערכה סיור במוס"ח וכן עיינה במסמכים.

2. רקע

העירייה במסגרת סמכויותיה מכוח פקודת העיריות ומעצם היותה קבלן משנה של משרד

החינוך, מקימה ובונה ברחבי העיר מבני חינוך. למרות שעיקר התקציב להקמת מבני חינוך מקורו במשרד החינוך, הקמת המבנים הללו מקימים כלפי העירייה חובה, כבעלת הנכסים, לתחזק אותם ולשמור אותם במצב תקין.

בכל הקשור בהקמה ותחזוקה של תשתיות עירוניות, חלוקת האחריות בעניין זה בעירייה, הנו כדלקמן:

אגף הנדסה אמון על תכנון וביצוע של עבודות פיתוח והקמה של מבני ציבור ומוס"ח. אגף זה אחראי על תכנון העבודות והפיקוח ההנדסי על ביצוען.

ב. אגף שפ"ע אמון על תחזוקה של תשתיות הציבוריות ומבני ציבור כפי שניתן לראות האחריות על תשתית/מבנה, לאחר הקמתם, עוברת מאגף הנדסה לאגף שפ"ע, כאשר התחזוקה השוטפת נעשית על-ידי אבות הבית במוס"ח.

אך מהי הנקודה המעבר? מתי האחריות עוברת מאגף הנדסה לאגף חינוך? והאם מעבר זה "חלק" ומתרחש בצורה המבטיחה את אינטרס העירייה? כדי לבחון סוגיות אלה נדרש תחילה ללמוד על המסגרת החוזית שבה פועלת המועצה מול הקבלנים המבצעים בפועל את עבודות התשתית/מבנים.

• **ערבות ביצוע** – ערבות לטיב העבודה או לביצוע תיקונים על-ידי קבלן בנייה או ספק. כתב ערבות זה נלקח מקבלן/ספק המבצע עבור המועצה את עבודות הקמת התשתיות/מבנים והוא נועד להבטיח מתן פיצוי למועצה שעה שהקבלן לא עומד בהתחייבויותיו.

• **ערבות בדק** – לאחר שהתשתית/מבנה הוקם משיבה העירייה לקבלן את הערבות הביצוע ומקבלת תחת זאת ערבות בדק. ערבות זו נועדה כדי להבטיח שהקבלן יעמוד בהתחייבויותיו מכוח החוק/חוזה ויתקן את הליקויים, ככל שיהיו. לאחר שתקופת ערבות הבדק מסתיימת, עורך אגף הנדסה סיור עם הקבלן, וככל שאין "רג'קטים", מקבל הלה תעודות סיום וכתב הערבות מושב.

3. נוהל

ניתן לצפות לאור היקף הבניה הרב, כי העירייה תפעל להסדיר תהליכים אלה של הטיפול בליקויים במהלך שנת בדק, והמעבר בין אגף הנדסה ליחידות הביצוע. מבדיקה שערכה הביקורת ולמרות האמור עולים הבאים:

- א. העירייה לא קבעה נהלים כלשהם בתחום לרבות נוהל מסירה של מתקן החדש.
- ב. למעשה אגף החינוך לא יודע על העברת מתקן חדש, אלא אם הוא מוזמן למסירה.
- ג. במהלך שנת הבדק אין שום נוהל לפיו נכנסים למבנה ובודקים אותו, כך גם לא לפני סיום שנת הבדק.
- ד. העירייה גם לא ערכה ולא המציאה רשימת תיוג (צ'אק ליסט) לפיה יש לבדוק מבנה חדש ו/או לשחרר את הערבות.

קיומם של נהלי עבודה הנם עדות לסדרי מנהל תקינים מחד, וסדרי בקרה יעילים מאידך. תחום העברת האחריות בין אגף הנדסה ליחידות הביצוע ונוהל התנהלות בשנת בדק, חיוני לא רק כדי להבטיח, כי העירייה משיאה את עלויות תיקון הליקויים על הקבלן, אלא גם כדי להבטיח סדרי אחריות וחלוקת תפקידים נאותה בין יחידות העירייה השונות. הביקורת לא מבינה כיצד תחום זה מנוהל ללא נהלי עבודה. יש לפעול לאלתר להסדיר תחום זה באמצעות, בין היתר, נהלי עבודה, טפסי דיווח ורשימות תיוג.

4. אי שילוב אגף חינוך בתכנון

אמנם בניית מוס"ח נעשית בהתאם לקביעות אגף הבינוי במשרד החינוך, אבל הדעת נותנת והגיון מחייב שגם אגף החינוך יהיה מעורב בדבר. מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

א. אומנם הבניה נעשית בהתאם לפרוגרמה של משרד החינוך, אך גישת החינוך (דמוקרטי וכו') (והעדפות פדגוגיות) כגון הקמה של מתחמי לימוד פתוחים (מביאות לכך שלאגף החינוך יש וצריכה להיות השפעה משלב התכנון).



ב. בפועל נמצא כי עד לאחרונה, אגף החינוך רק העלאה את הצורך בפתיחה של מוס"ח, ולא היווה פונקציה המשתתפת בקבלת החלטות לגבי תכנון הקמת גנים.

ג. ליתרונות לשילוב אגף חינוך בשלבי התכנון הראשונים סיבות רבות, כפי שניתן ללמוד מהדוגמא הבאה:

- בהקמת גני ילדים בשכונת שרונה בעיר. העירייה הקימה במקום קומפלקס של 6 גני ילדים. מדובר ב 200 ילדים ב 6 גני ילדים. ב 2 קומות. אף אחד לא נתן את הדעת לכך שמדובר בכמות ענקית של גנים, שטחים ציבורים משותפים (מסדרון, מדרגות, מעלית, רחבות היקפיות. שטחים משותפים של כל הגנים).
- פעמים רבות, יש מתקנים וציוד שעומד בתקן על הנייר, אך בפועל כשמגיעים לגני הילדים, רואים שהוא לא יכול להיות במקום כפי שנרשם על גבי הנייר. כך לדוגמא גן ילדים הרמוניה: גן ילדים שתואם לגיל 3 עם אסלות גדולות. גנים: ידידות וחוסן – התקנת חלונות שעומדים בתקן אך לא בטיחותיים לתלמידים.

מהסברים שקיבלנו עולה, כי לאחרונה, אגף הנדסה החל לערב את אגף החינוך בתכנון והקמה של מוס"ח. הסיבה לכך היא שבאגף ההנדסה הוקמה מחלקה למבני ציבור ולצורך כך גויס עובד. הביקורת רואה בחיוב את השינוי בגישה ומציינת כי לאור ההיתרונות הגלומים בכך, יש להסדיר בנוהל את שיתוף אגף החינוך בתכנון מראשיתו.

5. העברת האחריות על מבני מוס"ח

5.1. תיעוד סיור בתום תקופת הבדק

כשנפתחים גני ילדים, מנהל מחלקת מבני ציבור, שולח זימון למנהלת אגף ולמנהלת חינוך יסודי ומזמין אותם להגיע ולעשות סיור לפני מסירה. מנהלת אגף חינוך מגיעה עם הממונה על הבטיחות במוסדות החינוך. מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

- א. הליך העברת האחריות אינו מתועד (אין טופס טיולים או משהו דומה).
- ב. כל הליך מתנהל בע"פ בלי תיעוד כלשהו.
- ג. לאגף החינוך אין ידע ומומחיות בתחום כדי לבחון את איכות הבניה, כך שהעברת האחריות הנה על נייר ולא נעשית כפי שנדרש לאחר בדיקות מקיפות.

לדעת הביקורת הליך העברת האחריות חייב בתייעוד, שיהווה גם בקרה על ההליך. כמו כן יש לתת את הדעת לעובדה שאין לאגף חינוך ידע ומומחיות כדי לבחון את איכות הבניה (ראה סעיף 5.2 בהמשך).

5.2. נקודת העברת האחריות

מהסברים שקיבלנו עולה כי נקודת המעבר בין אגף הנדסה לאגף חינוך היא בסוף תקופת הבדק. דהיינו אגף החינוך שנושא באחריות לתחזוקת התשתיות הללו נכנס

לתמונה רק בסוף ההליך. הואיל וכך מתרחשים הבאים:

- אגף החינוך אומנם עורך סיור עם אגף הנדסה כדי לקבל את התשתיות/מבנים אך הואיל והוא לא מעורב בהליך הבניה אין לו יכולת ובפועל הוא מקבל את התשתיות מבלי לקבל תמונה מלאה.
- נפקות נוספת לכך שאגף החינוך אינו שותף להליך התכנון והקמה, ולכן האגף אינו יודע כיצד להיערך ולתקצב את תחזוקת התשתיות/מבנים שמקבל.
- הואיל ואגף החינוך לא נחשף לחוזי ההתקשרות עם הקבלנים הקמת מבנים/תשתיות ולכן הוא אינו יודע, בין היתר, מהי תקופת האחריות (תקופת האחריות בחלק מהעבודות ארוכה יותר מתקופת הבדק) מה שעלול לגרום לכך, ולו תיאורטית, שהמועצה תבצע תיקונים שעה שהדבר צריך להתבצע ע"י קבלן.

5.3. בקרה

כאמור אחת הסיבות לכך שעבודות בתקופת הבדק מבוצעות על חשבון העירייה, היא העובדה שהנכסים בתקופת הבדק עוברים לאחריות אגף חינוך, שעה שהקשר עם הקבלן ושחרור ערבות הבדק נעשית על-ידי אגף הנדסה. למרות האמור לעיל ולמרות ההשלכות לכך, לא נקבעו בעירייה אמצעים כדי להעמיד בידי אגף החינוך ומנהלי מוס"ח מידע באשר לאורך תקופת הבדק, החובה לקיים בדיקה מקיפה בסוף תקופת הבדק, עובדה שפניות לתיקון ליקויים צריכות להיות מופנות לאגף הנדסה ולא לאגף תפעול. המשמעות לאמור הוא שאין למעשה בקרה בתחום זה, ולא ניתן ליתן הבטחה (assurance) על כי העירייה פועלת כך שכל הליקויים בתקופת הבדק מתוקנים על חשבון הקבלן. לאור האמור ממליצה הביקורת להטיל בנוהל אחריות על אגף הנדסה לפעול, כדלקמן:

א. על אגף הנדסה ליצור טופס ייעודי המודיע על תקופת ערבות הבדק, שבו האחריות על הקבלן לתקן ליקויים והמשמעות לכך.

ב. באחריות מנהל מחלקת מבני ציבור להעביר את הטופס האמור למנהל מוס"ח, אגף החינוך ולמוקד העירוני.

ג. בנוסף לאמור על אגף הנדסה לערוך תרשים "גאנט" המתאר את תקופת האחריות של הקבלן. תרשים זה יהיה במוקד העירוני, באגף החינוך ובמוסדות החינוך הרלוונטיים.

ד. כמו כן יש לקבוע טופס טיולים לשחרור ערבות בדק עליה יחתום גם מנהל המוס"ח הרלוונטי ומנהל אגף חינוך.

ה. לקבוע כנוהל שמוקד העירוני ידווח על תלונות הנוגעות לליקויים במוס"ח שבאחריות הקבלן ידווח לאגף הנדסה, מחלקת מבני ציבור, ולא לאגף תפעול.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

5.4. מערכת היחסים מול החכ"ל

חלק מהמבנים נבנים על ידי החכ"ל וחלקם על ידי מחלקת ההנדסה.
גם במקרה שהחכ"ל בונה את המבנים מסירת האחריות לאגף ההנדסה ולבסוף לאגף החינוך נעשית **בצורה לא מסודרת**. נמצא כי מספר הפניות לתיקון **הליקויים גדולה** במוסדות החינוך וגם במקרים בהם חכ"ל הוא זה שהקים את המבנים, גם אז התחזקה נדרשת לכך על חשבון העירייה, ולא החכ"ל באמצעות הקבלן.

6. השתת עלויות על העירייה בשנת בדק

6.1. טיפול בליקויים במהלך שנת הבדק

כאמור במהלך שנת בדק אמור הקבלן שבנה את המבנה לתקן על חשבונו את כל התקלות והליקויים המתגלים במבנה. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי בפועל למרות האמור בפועל התקלות/פגמים/ליקויים במבנה מטופלים ע"י עובדי/קבלני תחזוקה של העירייה, כך שבפועל אין הבדל בין גן באחריות לגן שאינו באחריות, כדלקמן:

- א. הגננות ו/או הצוות הטיפולי מעביר למוקד העירוני תלונות על ליקויים במבנה.
- ב. מנהל האחזקה - מטפל בבעיות השוטפות, מבלי שניתן הדעת לכך

שמדובר בתקלות שייתכן שהם באחריות.

ג. ליקויים גדולים מטופלים דרך מנהל האחזקה על-ידי קבלני תחזוקה של העירייה.

לאור האמור יוצא, כי העירייה **נושאת בעלויות שלא היו אמורות להשתלם מקופתה**. הביקורת מדגישה כי גם תקלות שמחלקת תחזוקה של העירייה מתקנת, הנם פעולות המשתת על העירייה עלויות.

6.2. אי הקדמת תיקונים כדי להכלילם בשנת הבדק

כאמור, כיוון שתקלות/פגמים במהלך שנת הבדק צריכים להיות מטופלים על חשבון הקבלן, העירייה חייבת להקדים טיפול בתקלות, על מנת להבטיח שתיקונם לא יהיה על חשבון הקופה הציבורית. מבדיקה שערכנו עולה, כי במהלך שנת הבדק, כיוון שאגף החינוך אינו מעורב בהליך יוצא, כי העירייה לא מקדימה ופונה לקבלן במקרים של תקלות. להלן מספר דוגמאות בהם העירייה לא הקדימה לפנות לקבלן בשנת בדק, כך שהעירייה ולא הקבלן נשאו לבסוף בעלויות התיקון:

- א. **גני שיר וסול** בשכונת יפה נוף. **2 בעיות קיצוניות שלא טופלו** במהלך שנת הבדק והיום הם באחריות העירייה : נושא האזעקה, נושא רטיבות שיוצר בעיות חשמל.
- ב. **גן קשת** ברחוב נעמי שמר יפה נוף – נזילה דרך הקיר, לא הצליחו לאתר את הבעיה. תקופת אחריות קבלן עברה.
- ג. היו מצבים בהם המפקח טען שהביאו ציוד לגן **שבפועל לא מצאו אותו**, כמו לדוגמה : בגני ענבל, הרמוניה, 2 גני חב"ד ברחוב הירקון, נטען על ידי המפקח כי כיסויים לארגזי החול הושארו בחצרות הגנים, אך בפועל הכיסויים לא נמצאו והעירייה הייתה צריכה לרכוש כיסויים חדשים.

ד. בשיפוצי קיץ הוחלפו מטבחים לדוגמא: גן בר, גולני, חצב, ברוש. בכל הגנים קיימת **בעיה של ריח תחב** חזק מאוד מתוך הארונות. מדובר במטבחים חדשים שאף אחד לא לוקח עליהם אחריות, על אף תלונות חוזרות ונשנות מצד אגף החינוך. אין מי שעוקב אחרי שיפוצי הקיץ ומלווה את העבודות.

ה. **גן יקינטון**, נעשו עבודות בתקרה אשר יצרו מצב של אקו (הגנת מדברת ויש הד בגן) למרות פניות חוזרות ונשנות מצד אגף החינוך, אף גורם **לא לקח אחריות**.

ו. **גן כלנית** ברחוב יקינטון, קיימת בעיה של דלתות השירותים. הדלתות לא נסגרות בצורה תקינה. אחרי מספר תלונות, הגיע הקבלן שטען, כי הדבר כבר לא נמצא באחריות שלו.

ז. **גן דולב** – מספר פיצוצים בצינור החצר. עד שהגיעו למצב בו פנו לקבלן, כבר לא הייתה אחריות. החצר של הגן היתה מושבתת למעלה מחודש ימים.

ח. **ביה"ס שרונה** אירעו תקלות חוזרות, שבמקום לחייב את הקבלן להחליף את המזגן, נתנו פתרונות לא מספקים. כך יצא שבתום תקופת האחריות (בסוף השנה) העירייה ממנת מקופתה את עלויות התיקון, דבר שאינו סביר.

7. ההשלכות של אי שילוב הביטחון בהליך התכנון

על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ישנם נושאים הקשורים לבטיחות, שרק לאחר שהללו התקבלו ניתן לתת אישור למוסד החינוך להיפתח. מבדיקה שערכנו עולים הבאים:

7.1. שיתוף הביטחון בשלב התכנון

בדומה לאגף החינוך, ההנדסה צריכה לשלב גם את הביטחון למן שלב התכנון. בפועל דבר זה **לא נעשה**, אולם לאחרונה בעקבות הביקורת החל האגף לערב את אגף הביטחון בתכנון ובקבלה של המבנים החדשים. ראו בהמשך בפרק זה התייחסות ודוגמאות לנפקות של אי עירוב הביטחון בהליכי התכנון. יש לעגן את שת"פ הזה בנוהל.

7.2. מערכת אזעקה

הממונה על הבטיחות **לא מעורב** בשלב בתכנון, בשילוב של מערכות מתח נמוך

(אזעקה, כיבוי אש), שמתקנים במוסדות החינוך. בהעדר תשומת לב לצרכי הבטיחות נמצא כי התכנון אינו תמיד מתחשב בצרכים אלה. להלן דוגמאות:

א. בגן שיר הותקנה מערכת אזעקה אחת שלמעשה משרתת את שני הגנים על אותו הקו.

ב. ישנם מקרים באשכולות גנים, כמו בגן שיר, אם משהוא לוחץ על לחצן המצוקה לא יודעים מאיזה גן האזעקה.

ג. עוד נמצא כי מערכת האזעקה הותקנה בתוך ארון החשמל, דבר שאינו בטוחותי,

ונמסר כי הוא אסור על פי חוק. המערכת הייתה צריכה להיות בארון התקשורת.

לאור הליקויים הבטיחותיים הללו תיקנה בסוף העירייה את הליקויים הללו מקופתה.

7.3. גלאי עשן

מוס"ח חייבים בהתקנת מערכת גילוי עשן, שעליהם בתפעול המבנה אחראי הבטחון. מבדיקה נמצא כי למרות האמור לעיל הבטחון לא מעורב בבחירה באשר לסוג הגלאים המותקנים. לאור האמור יוצא כי העירייה נאלצת לממן מקופתה החלפה של הגלאים, הוצאה שניתן היה ככל הנראה לחסוך אם הבטחון היה מעורב בהליך התכנון. להלן מספר דוגמאות הממחישות את האמור:

א. גנים חדשים גני חב"ד החדשים (מיכל, גד) הותקנה מערכת שהעירייה לא יודעת להשתמש בה.

ב. בבית ספר עתיד, לא נעשתה חשיבה מראש ולא תכנון. הותקנו גלאים פגי תוקף.

ג. הקבלן התקין במוס"ח גלאי עשן שתוקפן מוגבל ל 3 שנים. לאור האמור נאלצה העירייה להחליף על חשבונה את הגלאים.

כאמור עד לאחרונה אגף החינוך לא נהג לשתף את אגף חינוך וקב"ט העירייה, אך בעקבות הביקורת כיום, כך נמסר, ההנדסה ומשתפת בנושא זה פעולה עוד בשלב התכנון, את הביטחון בנושאים אלה.



8. סיכום והמלצות

העירייה משקיעה כספים רבים בהקמת מוסדות חינוך. במציאות זו העירייה חייבת להבטיח כי המבנים והתשתיות המועברים אליה בגמר הבניה, ולאחר מכן בגמר תקופת הבדק, כאשר הם תקינים. אשר על כן העירייה חייבת להקים מערך בקרה יעיל, בייחוד כיוון שהאגף האחראי על ההקמה (אגף הנדסה) אינו זה שאמון על התחזוקה (אגף שפ"ע). **הממצא**

העיקרי שהעלתה הביקורת כי הבקרה על המעבר האחריות מהנדסה לשפ"ע/חינוך אינו אפקטיבי, וכך יוצא שהעירייה מממנת תיקונים שאמורים להיות מתוקנים ע"ח הקבלן. להלן עיקר הממצאים:

א. למרות חשיבותו, תחום זה של העברת האחריות בין אגף הנדסה לשפ"ע על

מבנים חדשים לא הוסדרו בנוהל. כך לא נקבע נוהל מסירה של מתקן החדש (סעיף 3 לעיל).

ב. למרות היתרונות בכך אגף החינוך לא מעורב בהליכי תכנון, כבר היו מקרים, כמו לדוגמא בגן ילדים הרמוניה, שנבנו בו אסלות גדולות של מתאימים לילדים

(סעיף 4 לעיל).

ד. הליך העברת האחריות אינו מתועד בין אגף הנדסה ואגף חינוך/שפ"ע לא מתועד (אין טופס טיולים או משהו דומה) (סעיף 5.1 לעיל).

ה. למרות האחריות שיש לנו בנושא, אין באגף החינוך גורם מקצועי בתחום הבינוי (סעיף 5.2 לעיל).

ו. בהעדר ידע אגף חינוך מקבל אחריות לתשתיות/מבנים אגף החינוך הוא אינו

שותף להליך התכנון והקמה, ולכן הוא אינו יודע כיצד להיערך ולתקצב את תחזוקת התשתיות/מבנים שהוא מקבל (סעיף 5.3 לעיל).

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריית נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

ז. ישנם מקרים בהם למרות שמבנים באחריות הקבלן, העירייה מממנת את עלות התיקונים שלהם בשנת בדק (סעיף 6.1 לעיל).

ח. למרות היתרונות הגלומים בכך, העירייה לא מקדמת טיפול בתיקונים בשנת

בדק, כך יוצא שהעירייה נאלצת לממן ליקויים שהיו יכולים להיות מתוקנים על

חשבון הקבלן (סעיף 6.2 לעיל).

ט. מלבד החינוך, גם הביטחון לא מעורב בהליכי תכנון, דבר שעלול להיות לו

השלכות כספיות. כך ארע שהותקן בגן שיר הציוד הלא נכון (סעיף 7 לעיל).

להלן ההמלצות

8.1. יש לפעול להסדיר את דרכי הפיקוח על קבלנים בשנת בדק באמצעות נהלי עבודה, טפסי דיווח ורשימות תיג (סעיף 3 לעיל).

8.2. יש להסדיר בנוהל את שילוב אגף החינוך בהקמת מבני מוס"ח מראשיתו מנוהל עבודה בכתב (סעיף 4 לעיל).

8.3. יש להסדיר את דרך העברת האחריות לאגף החינוך/שפ"ע מאגף ההנדסה, בסיום שנת הבדק, בנוהל בכתב (סעיף 5 לעיל).

8.4. יש להבטיח את מעורבותו של הביטחון בהליך התכנון (סעיף 7 לעיל).

נספחים

תגובת אגף החינוך

אני מברכת על ביצוע דוח זה.

אגף החינוך פועל, עובד ומצפה לשיתוף פעולה עם האגפים השונים בעירייה. להבנתנו, נכון יהיה לשתף את אגף החינוך בתהליך התכנון, הביצוע והעברת האחריות של מוסדות החינוך מאגף ההנדסה לאגף השפ"ע, וזאת כדי שנוכל להעיר הארותינו/ הערותינו. אנו מצפים כי הארות/ הערות אבות הבית הניתנות בתהליך יילקחו בחשבון ונקבל מענה לסוגיות שהועלו.

מומלץ כי בתהליך העברת מוסד חינוכי מאגף ההנדסה לאגף השפ"ע, יקבל אגף החינוך מידע מפורט של ספקים/ נותני שירות שהמוסד החינוכי צריך להיות בקשר, כגון: מזגנים.

כמו כן, נכון יהיה לאגף החינוך אם תהיה באגף דמות המתמחה בתחום זה כדי שתוכל להציג נאמנה את צרכי ובקשות האגף.

תגובת מנכ"ל העירייה

- הדוח מציף פער משמעותי בהגדרת "תפיסת הלקוח" היינו הנהנה הסופי מהמוצר המתוכנן והנבנה היא מערכת החינוך.
- אם כלל יסוד זה יאומץ אזי כל שלבי הפרויקט יתקיימו בשותפות ובליזוי צמוד של הלקוח.
- כך גם ישמרו עקרונות פדגוגים חיוניים לשגרת למידה בפרויקטים הנבנים.
- כמו כן אין כיום נוהל מוסדר לקבלת מבנה מהגורם המבצע. פער זה בלט לנגד עיני עם כניסתי לתפקיד ובימים אלה מהנדס העירייה עובד על נוהל מתאים בנושא, שתכליתו להגדיר כיצד עובר פרויקט לעירייה על כלל המערכות לתחזוקה, תשתיות, טיב ואיכות הפרויקט, אחריות על מתקנים וכו'.
- עקרון "הלקוח" יכתיב גם את מועד ההכרזה על גמר הפרויקט וזאת על מנת למנוע מצבים מביכים של העברת הפרויקט לעירייה והחזרת הערבויות למבצעים ומייד לאחר מכן "גילוי הפתעות" כגון ליקויי בניה או ביצוע שלא בהתאם למפרטים וצורך.

**החברה הכלכלית כפר יונה-
ניהול חשבונות בנק, ניהול
עובדים ויישום המלצות שעלו
בדוחות ביקורת**



דוח ביקורת

החברה הכלכלית "כפר-יונה"

ניהול חשבונות בנק, ניהול עובדים ויישום המלצות שעלו בדוחות ביקורת

1. כללי

- החברה הכלכלית "כפר – יונה" (להלן: "החברה") הינה תאגיד עירוני אשר הוקם על מנת לקדם את המטרות הבאות בהתבסס על תקנון ההתאגדות של החברה ממרץ 2012:
- לפתח את התעשייה המלאכה המסחר והמגורים בתחום של עיריית כפר-יונה.
 - ליזום, לפתח, לבנות, לתכנן ולנהל נכסים עירוניים ופרויקטים לרווחת תושבי העיר לרבות פרויקטים בתחום התיירות, נופש, בנייה, בידור, אומנות, ספורט, חינוך, תרבות ורווחה.
 - לפתח מקורות תעסוקה לתושבי העיר.
 - לבצע פעולות שמירה ואבטחה וביטחון בתחום העיר.

בשנים האחרונות חלה תנופת בניה ביישוב כך שהיקף הפעילות הכספית גדל בהתאמה ונפתחו חשבונות בנק נוספים במטרה לשמש לפעילות כל אחד מהפרויקטים. הטבלה שלהלן מציגה את נתוני הכנסות והוצאות של החברה כפי שמפורט בדוח הכספי שלה לשנים 2017 ו-2018:

מס"ד	הנושא	סכום באלפי ₪ 2017	סכום באלפי ₪ 2018	הערות
1	הכנסות מפרויקטים	16,318	40,149	הפרויקטים המרכזיים בשנת 2018: מקב"ת ינוב, בי"ס יסודי שרונה, אולם ספורט שרונה ויפה נוף – מתחם יצחקי.
2	הכנסות שירותים	690	396	שירותים שונים מעיריית כפר יונה
3	הכנסות מדמי שכירות	764	811	מבנה משרדים, גני שוהם, גן ירקון, חשמל סלולריים ומשרדי מכירות קבלנים.
4	סה"כ הכנסות	17,772	41,536	
5	הוצאות פרויקטים	14,960	39,079	
6	הוצאות למתן שירותים	660	373	
7	הוצאות דמי שכירות	425	427	
8	סה"כ הוצאות	16,045	39,879	
9	סה"כ רווח גולמי	1,727	1,477	
10	הוצאות הנהלה וכלליות	933	1,053	
11	הוצאות מימון נטו	47	22	
12	הוצאות אחרות נטו	390	180	
13	רווח לפני מיסים	357	222	

מקור ההכנסה העיקרי הוא מהיטלים. בנוסף, לחברה הכנסות מפרויקטים שמזמינה העירייה ומשכרויות.

לנוכח הרחבת הפעילות ומספר חשבונות הבנק, נדרשת החברה לקיים בקרה קפדנית על ניהול חשבונות הבנק ולשים דגש על שמירת המזומנים בכל חשבון בעבור הפרויקט לו הוא מיועד ולנהלם על פי תזרים של מקורות ושימושים במטרה שלא להיכנס ליתרות חובה, בעיקר לנוכח העובדה שהפרויקטים ממומנים מתקציב ידוע ומאושר.

החברה מעסיקה חמישה עובדים בשכר – מנכ"ל, מזכירה, מהנדס, מנהל מערכות מידע ואב בית. למרות שמדובר במספר מצומצם של עובדים, על החברה להקפיד על כך שתהליכי ניהול כוח אדם יהיו תקינים ועל פי חוק. יצוין כי נושאי ניהול נוכחות, חופשה ומחלה והכנת שכר מנוהלים על ידי אגף משאבי אנוש בעירייה.

ב-20.2.2019 הפיצה מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות ממשרד הפנים דוח בדיקה שבוצעה מטעמה בתאגיד. דוח זה התייחס לנושאים הבאים: יחסי גומלין בין החברה לרשות המקומית, פעילות הדירקטוריון, ביקורת פנים, מבנה ארגוני מאושר, מינוי מנכ"ל בתאגיד ותנאי ההעסקה.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבדוק את הנושאים הבאים:

- א. נאותות ניהול חשבונות הבנק
- ב. נאותות ניהול כוח אדם ושמירה על זכויות העובדים
- ג. מיפוי הממצאים וההמלצות מדוח "משרד הפנים" וקבלת התייחסויות ראשוניות לדוח.

מוזכר כי בדוח הביקורת בחברה הכלכלית משנת 2018 מבקרת העירייה התייחסה לנושא העסקת כוח אדם בעבור העירייה, לכן נושא זה לא נכלל בבדיקה הנוכחית. להלן ציטוט מהדוח הקודם: "נמצא כי החברה הכלכלית מעסיקה אב בית בשכר שאין לו קשר כלשהו לחברה הכלכלית. בנוסף, נמצא כי החברה הכלכלית מעסיקה מנהל מערכות מידע שעיקר עבודתו בעירייה ולא בחברה".

היקף הביקורת

חשבונות בנק - סקירת פעילות בחשבונות הבנק לשנים
2018 – 2019.



ניהול עובדים - בחינת נתונים נכון לשנת 2019
והטיפול בקליטת עובדים וסיום יחסי עובד-מעביד בין
השנים 2016 – 2019.



מיפוי ממצאים והמלצות "דוח ביקורת משרד הפנים" -
מיפוי כלל הממצאים והמלצות מהדוח ורישום סטטוס כפי
שדווח על ידי החברה, נכון לסוף שנת 2019.



הביקורת נערכה במהלך החודשים ספטמבר - דצמבר 2019.

בדוח הסופי שולבה התייחסותיהם של המנכ"ל, מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה והיועצת המשפטית של החברה.

מתודולוגיה – שיטת הביקורת

חשבונות בנק - בחינה וניתוח של קבצי "אקסל" הכוללים את כלל התנועות בדפי הבנק של החשבונות המתנהלים בבנקים השונים, קיום ראיונות עם מנהלת הכספים, סקירת מסמכים רלוונטיים כגון תקנון החברה, מכתבים למס"ב, אישורי יתרות.

ניהול כוח אדם - סקירת הסכמי העסקה של עובדי החברה, בדיקת מדגם תלושי השכר, בדיקת דוחות הפקדות כספים לקופות הפנסיה, קיום ראיון עם חשבת השכר בעירייה **הגב' לינוי כהן**, בדיקת נתוני חופשות ומחלה, בדיקת תהליך העסקת עובדים וסיום יחסי עובד-מעביד.

מעקב יישום המלצות - ריכוז ממצאים והמלצות על גבי טבלה (ראו פרק 4) קיום פגישה עם המנכ"ל ומנהלת הכספים על מנת לקבל התייחסותם.

סקירת מסמכים רלוונטיים – דוח הביקורת, דוח הכספי לשנת 2018

2. ניהול חשבונות הבנק של החברה

כללי

החברה מנהלת פרויקטים בתחום התשתיות בעיר וכנון לשנת 2019 נפתחו בחברה

ומנוהלים 6 חשבונות בנק, כאשר לכל פרויקט מרכזי נדרש לנהל חשבון בנק נפרד.

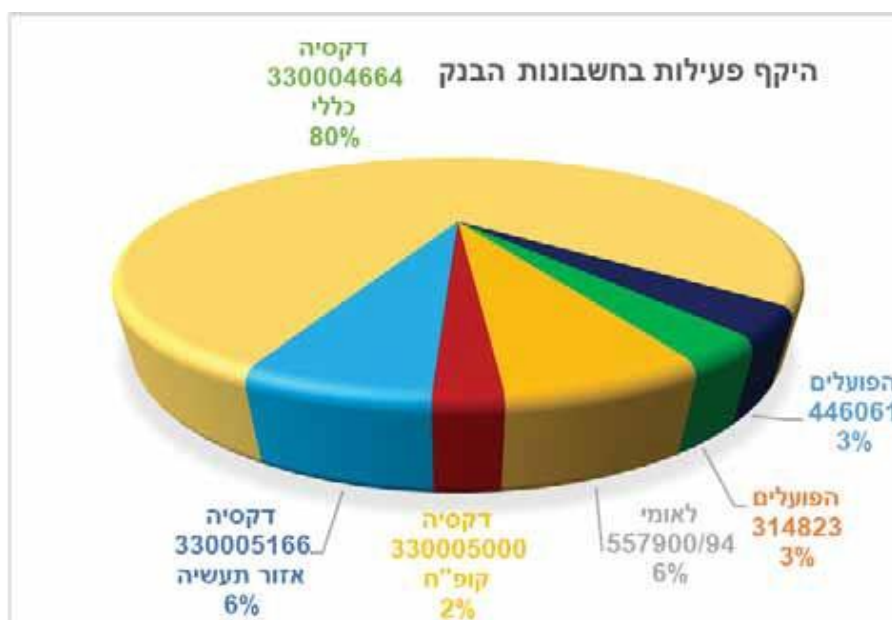
הפעילות בכל חשבון בנק מאופיינת בהיקפים של מספר מיליוני שקלים בשנה. חשבונות הבנק כפי שדיווחה החברה לביקורת מפורטים להלן:

מס"ד	שם הבנק	מס' חשבון	סניף	משמש לפרויקט	יתרה ספטי 2019 ש"ח
1	בנק פועלים		167 נתניה עסקים	ח-ן מרכזי של הפעילות השוטפת של החברה.	59,977.21
2	בנק פועלים		167 סניף נתניה עסקים	פרויקט הצ 215+149 – פועלים משני.	-73.00
3	בנק לאומי	*	סניף 648 אלוני השרון	שכונת יפה נוף	1,153,172.38
4	בנק דקסיה	*	סניף 001 הארבעה, ת"א	שכונה שרונה	
5	בנק דקסיה	*	סניף 001 הארבעה, ת"א	קופח יקינטון – דקסיה 1	-4,255,348
6	בנק דקסיה	*	סניף 001 הארבעה, ת"א	איזור התעשייה - דקסיה 2	887,284

כמו כן, סקרה הביקורת את הפעילות בחשבונות הבנק השונים, תוך התמקדות בפעילות בצד החובה, במטרה לאפיין את היקפן הכספי, את התנועות בכל חשבון וכמות הפעולות כפי המפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	שם הבנק	מס' חשבון	סך התנועות בחובה ש"ח	תקופה נבדקת
1	בנק פועלים	1	7,582,860	7/19-9/19
2	בנק פועלים	3	6,345,549	10/18-9/19
3	בנק לאומי	לאומי	13,814,341	9/18-9/19
4	בנק דקסיה	דקסיה כללי	175,758,395	9/18-9/19
5	בנק דקסיה	דקסיה קופ"ח	4,563,309	9/18-9/19
6	בנק דקסיה	דקסיה אזור תעשייה	12,866,229	9/18-9/19

התרשים שלהלן מציג את פילוח סך היקף התנועות בחשבונות הבנק השונים:



2.1 זכויות חתימה

מורשי החתימה בחברה הם אלה המאשרים ביצוע עסקאות, התחייבויות כספיות כגון אישור תשלומים ומגוון פעולות המחייבות את החברה מבחינה כספית. בחברה מונו כמורשי חתימה - יו"ר הדירקטוריון¹, מנכ"ל החברה, וגזברית העירייה.

הביקורת בחנה את מסמכי זכויות החתימה בהתאם להחלטת הדירקטוריון ואת המסמכים המפרטים את מורשי החתימה כפי שנמצאים בבנקים ובמס"ב. להלן הממצאים:



א. בחברה לא נמצא פרוטוקול דירקטוריון המאשר את מורשי החתימה באופן שמי. לביקורת הועבר פרוטוקול המאשר את תקנון התאגדות החברה בו מצוינים מורשי החתימה לפי תפקידם כדלקמן:
תקנון ההתאגדות קובע בסעיף 54 – "מורשי החתימה בחברה יהיו ראש

המועצה המקומית, גזבר המועצה המקומית ומנכ"ל החברה. חתימות שניים מהם ביחד תחייב את החברה לכל דבר ועניין."
הליך זה נמצא חסר שכן ידוע שגורמים הממלאים תפקידים מתחלפים מידי תקופה וזהותם כמורשי חתימה משתנה.

תגובת היועצת המשפטית

כפי שציינת, תקנון ההתאגדות קובע כי מורשי החתימה הינם מי שהם בעלי התפקידים בחברה ולא לפי זהות פרסונלית.
לכנגד הוצא על ידינו ביום 13/12/18 (לפני שנבחרו חברי הדירקטוריון) אישור זכויות חתימה, התואם כמובן את התקנון- מצ"ב.
ממילא החלטת דירקטוריון אינה יכולה לשנות הוראת תקנון, ולכן מדובר, לכל היותר, בעניין טכני בלבד, ולמען הסדר הטוב ניתן להביאה לישיבת הדירקטוריון הקרובה.

ב. מבדיקת מסמך זכויות החתימה שהועבר לביקורת על ידי החברה והופק על ידי היועץ המשפטי של החברה, עו"ד שגית אביבי - גליקסמן ממשרד עו"ד גיא

ימון עולה כי המסמך תואם את זכויות החתימה שבתקנון החברה – אין

הערות.

ג. מבדיקת מסמכי מורשי החתימה שהתקבלו מהבנקים, נמצא כי הם תואמים למסמך מורשי חתימה שהוכן על ידי היועץ המשפטי של החברה - אין הערות.

ד. על פי אישור כתוב ממס"ב הנושא את התאריך 12.1.2020 עולה כי מורשי החתימה של החברה כפי שמופיעים במס"ב הם מנכ"ל החברה **בנסעי ד** והגזברית

¹ כיו"ר הדירקטוריון משמשת ראש העיר.

ענבל היימן דרור בלבד. יו"ר הדירקטוריון אינה מופיעה כמורשת חתימה במס"ב, זאת בניגוד למצוין בזכויות החתימה של החברה. קיימת חשיבות יתרה להתאמת זכויות החתימה גם מבחינה פרוצדורלית וגם בשל העובדה שסכומים מהותיים מצופה שיאושרו לתשלום במס"ב על ידי יו"ר הדירקטוריון.

תגובת המנכ"ל

מורשה החתימה במס"ב הם בגין הפעילות הטכנית של העברת הכספים, זכויות החתימה

הביקורת מעירה כי אישור תשלום במס"ב אינו טכני אלא מהותי. כפי שצוין לעיל, תקנון החברה קובע מיהם מורשי החתימה ולכן נדרש להיצמד אליהם. כמו כן, בד"כ מקובל כי זכויות החתימה שאושרו בדירקטוריון חברה יהיו זהות ואחידות בכל המקומות בהן מבוצעות פעולות כספיות ו/או נוצרות התחייבויות של החברה.

2.2 נהלי עבודה

ניהול חשבונות הבנק מחייב שיטת עבודה והנחיות לפיהן יש לפעול כך שבצוע פעולות בחשבונות יעשה על פי נוהל קבוע לפי מהות הפעולות ותקיים בקרה קפדנית טרם ביצוען.

בחברה לא נמצא נוהל עבודה המגדיר את אופן ניהול חשבונות הבנק, הבקרה הנדרשת והתייחסות להשקעה של יתרות מזומנים פנויות.

נוהל כמוגדר לעיל אמור לכלול בין היתר את הנושאים הבאים:

1. תהליך פתיחת חשבון בנק, המסמכים הנדרשים לכך והבקרה לוודא פתיחה תקינה של החשבון ובכלל זה בדיקת זהות מורשי החתימה הקיימים, מסגרת האשראי שנקבעה, בדיקת כלל מסמכי הבנק ותיוקם וכיוצב'.
2. הבקרה המבוצעת למניעת העברות בין חשבונות הבנק.
3. ווידא קיומן של אסמכתאות לכל פעולה המבוצעת בחשבון ואינה מס"ב, כמו למשל פעולות בפיקדונות, העברות בנקאיות וכ"ד.
4. תדירות קליטת דפי בנק למערכת ועריכת התאמת בנק.

יצוין כי בחברה קיימים נהלים שקשורים לפעילות כספית, אך **בנהלים אלה אין התייחסות לנושא ניהול חשבונות הבנק ויתרות בחשבון**. להלן הנהלים הקיימים: פתיחה וניהול ספקים, נוהל אישור חשבוניות, אישור וביצוע תשלומים לספקים. נהלים אלה נכתבו בעקבות ביקורת קודמת של מבקרת העירייה.

2.3 הפקת נתונים אודות תנועות בחשבונות בנק

ככלל מקובל לעשות שימוש באופציה הקיימת באתרי הבנקים לצורך ייצוא דפי בנק לפורמט של "אקסל" לצרכי ביצוע ניתוחים, בירורים ואיתור חריגים. החברה קולטת את דפי הבנק בממשק ישירות מאתר הבנק למערכת הנהח"ש של החברה לצרכי התאמות בנקים ורישום במערכת.

במהלך הביקורת התגלה קושי להפיק את דפי חשבונות הבנק מהאתר של בנק "דקסיה". לכן, החברה העבירה לביקורת דפי בנק סרוקים/ניירת. בשלב מאוחר של הביקורת העביר הבנק קבצי "אקסל" בגין חלק מהחשבונות, ללא ציון מספר חשבון ולאילו פעילות הוא משויך. חוסר היכולת להפיק באופן עצמאי דפי בנק בפורמט "אקסל" ממערכות הבנק, כשקיים זיהוי של החשבון, מקשה על קיומה של בקרה יעילה וביצוע ניתוחים ובירורים.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי בסמוך לסיום הביקורת נמצאה על ידי החברה דרך להפקת דפי הבנק ב"אקסל".

2.4 סקירת פעולות בחשבונות הבנק

כאמור, נכון לשנת 2019 החברה מנהלת 5 חשבונות בנק (מתוך 6 המיועדים, כל אחד ואחד מהם, למימון פרויקט/ים ספציפיים ומוגדרים וחשבון נוסף כללי בבנק "דקסיה" לפעילות השוטפת. מאחר ומדובר בכספים "צבועים" שרובם מיועדים לתשלומים לקבלנים, נותני שירותים וספקים אחרים הקשורים לפרויקט ספציפי זה או אחר, יש להקפיד על ניהול פעולות בחשבונות הבנק היעודיים כך שלא יתאפשר ביצוע תשלומים ללא שקיים מקור כספי לכיסוי התשלום, אם בהעברה כספית מגורמי המימון ואם באמצעות כיסוי מפיקדון נזיל. בנוסף נדרשת הקפדה על כך שלא יבוצעו העברות בין חשבונות הבנק ו/או ישולמו תשלומים מחשבון בנק אחד עבור פרויקט שאינו קשור אליו.

לאור האמור, כל התנועות הכספיות לגורמים מחוץ לחברה אמורות להיות בגין תשלומים מזהים לפרויקט, והתנועות הכספיות לחשבון, אמורות להיות כתוצאה מהעברות מגורמים מממנים ו/או שחרור פיקדונות.

תגובת החברה

העברות בין החשבונות מבוצעות כשיש תשלומים בשיקים עבור דקסיה, יש – בסעיף הני"ל שיקים רק של פועלים. שמקבלים כספים מגורמי מימון חיצוניים שמעבירים כספים לח"ן

טבלה שלהלן מציגה את מספר התנועות פר חשבון בנק לתקופה נתונה:



מס"ד	שם הבנק	מס' חשבון	מספר תנועות בחשבון לתקופה	מספר תנועות בחשבון לחודש	תקופה נבדקת
1	בנק פועלים	הפועלים	150	50	7/19-9/19
2	בנק פועלים	הפועלים	65	5	10/18-9/19
3	בנק לאומי	לאומי	62	5	9/18-9/19
4	בנק דקסיה	דקסיה כללי	331	30	9/18-9/19
5	בנק דקסיה	דקסיה קופ"ח	52	4	9/18-9/19
6	בנק דקסיה	דקסיה אזור תעשייה	80	6	9/18-9/19

הביקורת סקרה וניתחה את התנועות בכלל חשבונות הבנק של החברה לשנים 2018 ו-2019. להלן הממצאים:

2.4.1 חשבונות בנק ב"מינוס" -

ככלל, חשבונות הבנק של החברה אמורים להיות בכל עת ביתרת זכות או לכל היותר ביתרת אפס ולא ביתרת חובה, שכן תשלומי החברה אמורים להיות מבוצעים רק לאחר קבלת המימון מהגוף המממן או על בסיס שחרור פיקדונות לזמן קצר. ניהול קפדני של יתרות המזומנים הפנויות אמור למנוע מצב של כניסת החשבון ל"מינוס", על ידי שחרור כספים מפיקדונות בעיתוי נכון.

הביקורת בדקה את היתרות בחשבונות הבנק לאיתור תאריכים בהם היו החשבונות ביתרת חובה לאורך זמן. **בתקופה הנבדקת נמצאו חלק מחשבונות הבנק ביתרת חובה** במועדים שונים, זאת למשך יום עסקים טרם

שחרור כספי פיקדון בסמוך לפני ביצוע התשלום שגרם לחשבון להיכנס ל"מינוס".

תגובת החברה

כעיקרון לחברה הכלכלית אין אישור להיות במינוס בשום חשבון בנק.

להלן מספר דוגמאות:

א. בחשבון הבנק שמספרו 330005000 בבנק דקסיה סניף 001, נכון לתאריך 26.9.2019 הייתה יתרת חובה משמעותית בסך 4,255,348- ש"ח, זאת בנוסף למקרים נוספים לאורך התקופה הנבדקת בהם החשבון נמצא ביתרת חובה משמעותית. הטבלה שלהלן מציגה מקרים נוספים בהם החשבון היה בגירעון:

מס"ד	מספר תנועה	אסמכתא	תאריך רישום	תאריך ערך	יתרה מעודכנת
1	031943426	0014218	17/09/2018	17/09/2018	-1,208,660.12
2	031978562	0014218	02/10/2018	02/10/2018	-1,164,568.33
3	032096395	0014217	04/10/2018	04/10/2018	-1,164,847.09
4	032381883	0014217	04/12/2018	04/12/2018	-1,228,495.68
5	032775623	0014637	10/02/2019	10/02/2019	-3,064,954.02
6	032816239	0014668	21/02/2019	21/02/2019	-3,027,501.58
7	033115093	0014637	10/04/2019	10/04/2019	-2,135,597.74
8	033151968	0014668	22/04/2019	22/04/2019	-639,162.75
9	033238626	0014637	10/05/2019	10/05/2019	-444,163.48
10	033586487	0014637	10/07/2019	10/07/2019	-1,644,436.52
11	033626029	0014668	23/07/2019	23/07/2019	-3,209,360.11
12	033636383	0014844	26/07/2019	26/07/2019	-1,637,905.28
13	033723055	0015155	08/08/2019	08/08/2019	-1,171,950.72
14	033727654	0014637	12/08/2019	12/08/2019	-4,178,445.23
15	033727660	0014811	12/08/2019	12/08/2019	-1,684,600.25
16	033768011	0014844	26/08/2019	26/08/2019	-776,715.26
17	033863504	0014637	12/09/2019	12/09/2019	-2,573,522.83

י - 648-557900/94

חשבון לאומי:		648-557900/94			
תאריך	תאריך ערך	תיאור	אסמכתא	חובה	יתרה בש"ח
08/08/2019	08/08/2019	פקדון*	18009	4,000,000.00	-2,799,581.44

ג. חשבון 330004664 בבנק דקסיה

תנועות כלכלית יונה מ 01/09/2018 - 29/09/2019 קב"ח 051					
מספר תנועה	אסמכתא	תאריך רישום	תאריך ערך	סוג תנועה	יתרה מעודכנת
031943426	0014218	17/09/2018	17/09/2018	הפקדת פז"ק	-1,208,660.12
031978562	0014218	02/10/2018	02/10/2018	הפקדת פז"ק	-1,164,568.33
032096395	0014217	04/10/2018	04/10/2018	הפקדת פז"ק	-1,164,847.09
032381883	0014217	04/12/2018	04/12/2018	הפקדת פז"ק	-1,228,495.68
032775623	0014637	10/02/2019	10/02/2019	הפקדת פז"ק	-3,064,954.02

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

תנועות כלכלית יונה מ 01/09/2018 - 29/09/2019 קב"ח 051					
מספר תנועה	אסמכתא	תאריך רישום	תאריך ערך	סוג תנועה	יתרה מעודכנת
032816239	0014668	21/02/2019	21/02/2019	הפקדת פז"ק	-3,027,501.58
033115093	0014637	10/04/2019	10/04/2019	הפקדת פז"ק	-2,135,597.74
033586487	0014637	10/07/2019	10/07/2019	הפקדת פז"ק	-1,644,436.52
033626029	0014668	23/07/2019	23/07/2019	הפקדת פז"ק	-3,209,360.11
033636383	0014844	26/07/2019	26/07/2019	הפקדת פז"ק	-1,637,905.28
033723055	0015155	08/08/2019	08/08/2019	הפקדת פז"ק	-1,171,950.72
033727654	0014637	12/08/2019	12/08/2019	הפקדת פז"ק	-4,178,445.23
033727660	0014811	12/08/2019	12/08/2019	הפקדת פז"ק	-1,684,600.25
033863504	0014637	12/09/2019	12/09/2019	הפקדת פז"ק	-2,573,522.83

תגובת החברה

בחשבון הבנק שמספרו 330005000 בבנק דקסיה סניף 001 זה חשבון של הקמת קופת חולים במימון הלוואה מבנק דקסיה. הלוואה מחולקת לשניים (זמ"ק וזמ"א), ההלוואה תיכנס לתוקף בתום הבנייה עד 2/2020. ההלוואה לזמ"ק ניתנה בדרך של מסגרת אשראי עד 6 מיליון ולכן החשבון נמצא כל הזמן במינוס. לגבי יתר החשבונות כספי העו"ש כעיקרון נמצאים בפקמ"ים/ פזק"ים שנפרעים באופן אוטומטי במועד התשלומים. בדרך זו החברה מנצלת את הריבית במקסימום האפשרי.

ההסבר מקובל על הביקורת – לא נמצאו חריגים.

2.4.2 ביצוע פעולות בין חשבונות הבנק של החברה

הביקורת בחנה תנועות בין חשבונות בנק של החברה. בתקופה הנבדקת היו תנועות בין חשבונות הבנק מהסיבות הבאות:

א. התחשבות בגין פיצול מע"מ שמשולם קודם מחשבון בנה"פ כללי עבור החזר. במקרה זה מדובר בהחזר מהתפלגות מע"מ. יש פעולות שבגין מבצעים תנועות כספיות בין חשבונות הבנק שלדעת הביקורת צריך למצוא דרך למנוע זאת ו/או לתעד זאת בנייר עבודה שיצורף לתיק התאמות הבנק או לאסמכתא לפעולה בתיק הבנקים. (מדובר בפעולה טכנית - נושא זה לא נבדק ע"י הביקורת.)

ב. תשלומי היטלים/זיכויים מבוצעים לחברה כנגד חשבוניות שמפיקה החברה כמו למשל במקרים של פיצוי על נזקים שבוצעו על ידי קבלנים או תשלום היטלים ואגרות, נבדק מדגם של מקרים, לא נמצאו חריגים. להלן דוגמאות לזיכויים שבוצעו בחשבונות הבנק:

מס"ד	בנק	זהות הגורם המשלם	סכום ₪	מהות התשלום
1	דקסיה	תמיר שקד	39,655	אגרות והיטלים
2	דקסיה	אולניק	20,882	תשלום נזק כנגד חשבונית של החב'
3	בנה"פ	אורמש אנרגיה בע"מ	110,500	אגרות והיטלים
4	בנה"פ	אורמש אנרגיה	325,000	אגרות והיטלים

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

מס"ד	בנק	זהות הגורם המשלם	סכום ₪	מהות התשלום
		בע"מ		
5	לאומי	פרויקט יצחק	22,727	תשלום נזק כנגד חשבונית של החב'
6	לאומי	בריגה (קבלן)	200,000	אגרות והיטלים
7	לאומי	בריגה (קבלן)	46,800	שכ"ד משרדי מכירה ושטחים לוגיסטיים

ג. בבדיקת פעולות ב"זכות" בחשבונות הבנק של החברה, נמצאו מקרים בהם בוצע תשלום בעבור פרויקט שאמור להיות קשור לבנק מסוים מבנק אחר.

1) נמצאו מקרים בהם העירייה העבירה כספים לחשבון הבנק הלא נכון וכתוצאה מכך נדרש להעביר כספים בין חשבונות הבנק.
2) מקרים בהם בוצעו תשלומים מחשבון בנק מסוים עד שחשבון הבנק הייעודי נפתח.

להלן דוגמאות:

- נמצאו מקרים בהם בוצע תשלום בעבור פרויקט שאמור להיות קשור לבנק "דקסיה" מחשבון המתנהל בבנה"פ ומיועד לפעילות בפרויקט אחר.
- במקרים אחרים העבירה העירייה סכומים המיועדים לבנק דקסיה לחשבון בבנה"פ.

אירועים אלה חייבו ביצוע פעולות בין חשבונות הבנק של החברה, **דבר שיש להימנע ממנו לנוכח העובדה שכל חשבון בנק משמש לפרויקט ספציפי**. יתרה מזו, יש למנוע מצב בו מטעמי נוחות/אילוצים מבצעים תשלומים מחשבון בנק אחד עבור פרויקט אחר הממומן מכספי חשבון בנק אחר, גם אם הכספים יועברו בטווח הקצר מחשבון הבנק האחר.

הטבלה שלהלן מציגה מקרים בהם בוצעו פעולות בין החשבונות הבנק:

מס"ד	שם הבנק	מס' חשבון	אסמכתא	פרטים	סכום בזכות שהועבר ₪	פרטי הממצא
1	דקסיה		857373	החברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה	4,894,503	הסכום הועבר מחשבון בנק הפועלים לחשבון בבנק דקסיה עקב תקבול מהעירייה בעבור פרויקט ינוב שעבר לבנה"פ במקום לדקסיה.
2	דקסיה		9807022	מינוב לכלכלית יונה	8,403,271	הסכום הועבר מחשבון בנק הפועלים לחשבון בבנק דקסיה עקב

מס"ד	שם הבנק	מס' חשבון	אסמכתא	פרטים	סכום בזכות שהועבר ש	פרטי הממצא
						תקבול מהעירייה בעבור פרויקט ינוב שעבר לבנה"פ במקום לדקסיה.
3	דקסיה		869999	החברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה	164,411	התחשבות בגין פיצול מע"מ שמשולם קודם מחשבון בנה"פ כללי עבור החזר. במקרה זה מדובר בהחזר מהתפלגות מע"מ
4	דקסיה		880004	החברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה	1,284,873	מקור הזיכוי מחשבון בנה"פ כללי. לדברי החברה הייתה תקופה שבוצעו תשלומים בעבור פרויקט אזור התעשייה עד שלכאורה נפתח חשבון ייעודי בבנק דקסיה ביוני 2018. לכן העירייה ביצעה העברות לבנה"פ במקום לבנק דקסיה.

תגובת החברה

יש מעקב צמוד של כל תשלום ותקבול בבנק הייעודי שלו לפי כל פרויקט.

2.4.3 פעולות בנק בשם "ERROR" -

מקובל לקיים בירור בגין פעולות המופיעות בדפי הבנק בכותרת חריגה בשדה "סוג תנועה".

נמצאו בתנועות בחשבון בבנק דקסיה המוגדרות כ"ERROR"; פעולות אלה בוצעו ברובן בסכומים זהים ולא נמצאו פעולות תיקון באותם סכומים בהמשך התנועה רצף הפעולות. מבירור שנערך לפי מספרי אסמכתאות עולה כי מדובר בתשלומים קבועים ל"שלמה תחבורה" בגין רכב בליסינג. עם זאת, סוג מצביע על ליקוי ולא היה ידוע לחברה מה משמעותו.

בטבלה שלהלן מספר דוגמאות לסוגי תנועה מסוג "ERROR":

מספר עסקה	מספר תנועה	אסמכתא	תאריך רישום	תאריך ערך	סוג תנועה	חובה	יתרת פתיחה
009585521	031922919	000318287	09/09/2018	09/09/2018	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,627.20	
009646856	032118915	000321136	09/10/2018	09/10/2018	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,627.20	
009696721	032257185	000323998	09/11/2018	09/11/2018	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,627.20	
009746590	032401749	000326890	09/12/2018	09/12/2018	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,627.20	
009820414	032637789	000329892	09/01/2019	09/01/2019	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,627.20	
009868307	032776836	000332924	10/02/2019	10/02/2019	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,627.20	
009912146	032907543	000335790	10/03/2019	10/03/2019	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,627.20	
009976550	033116332	000338893	10/04/2019	10/04/2019	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,569.00	
010019880	033239564	000341729	10/05/2019	10/05/2019	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	3,569.00	
010064819	033368880	000344664	10/06/2019	10/06/2019	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	2,000.00	
010064820	033368882	000344665	10/06/2019	10/06/2019	!!!!!!! ERROR !!!!!!!	1,903.50	

2.4.4 ניהול יעיל של פעולות בחשבון

ניהול יעיל של חשבון בנק מתחשב גם באופי הפעולות המבוצעות ותדירותן מהיבט של יעילות וחסכון בחיוב העמלות בגין פעולות שונות. לנוכח אופי החשבונות המנוהלים ספציפית בגין כל פרויקט, מצופה למצוא פעולות של ביצוע הפקדות ושחרור כספי פיקדונות בהיקפים סבירים וזאת בעיקר לפני ביצוע תשלומים לגורמים חיצוניים כאשר נוצר הצורך במזומנים פנויים.

בחשבון המנוהל בבנק דקסיה המוגדר בשם "תנועות כלכלית יונה מ 1.9.2018 – 29.9.2019 קב"ח 051" בוצעו במהלך השנתיים 235 פעולות של הפקדה/שחרור/שבירה של פיקדונות/פז"ק, חלק מהפעולות בוצעו באותו יום - שחרור כסף והפקדה חזרה או להיפך. ביצוע פעולות בהיקף מעין זה מגדיל את היקף העמלות ומצביע על ניהול לא מתוכנן לכאורה של תזרים המזומנים המיועדים.

קיומן של מספר רב של פעולות כפי שמתואר לעיל מקשה על ביצועה של בקרה יעילה ועלול להסוות פעולות חריגות בחשבון הבנק.

תגובת החברה

במסגרת האפשרות בבנק להפקדה אוטומטית ושחרור אוטומטי של יתרות עו"ש בפק"מ, הרי המנגנון הקיים צורך ניצול מקסימאלי של ריבית הזכות.

התייחסות הביקורת

הפקדות ושחרור הכספים מבוצעים אוטומטית, אולי מתוך ראייה של תזרים מזומנים הפיקדונות אמורים להשתחרר רק בסמוך ולפני ביצוע תשלום שידוע מראש. כך שאם מדובר בפרק זמן ארוך מביצוע ההפקדה ועד הצורך לשחרר את הכסף לביצוע תשלום ככל שפרק הזמן עולה כך גם הריבית שנצברת.

הטבלה שלהלן מציגה דוגמאות לתנועות מרובות בחשבונות בנק:

תנועות כלכלית יונה מ 01/09/2018 - 29/09/2019 קב"ח 051						
מספר תנועה	אסמכתא	תאריך רישום	תאריך ערך	סוג תנועה	זכות	יתרת פתיחה
031907456	0014217	04/09/2018	04/09/2018	הפקדת פז"ק		2,500,000.00
031907458	0014218	04/09/2018	04/09/2018	הפקדת פז"ק		2,500,000.00
031922262	0013211	09/09/2018	09/09/2018	פרעון פז"ק-קרן	2,506,359.17	
031922264	0013211	09/09/2018	09/09/2018	פרעון פז"ק-ריבית	175.79	
031922319	0014231	09/09/2018	09/09/2018	הפקדת פז"ק		2,506,534.96
031931740	000813738	13/09/2018	13/09/2018	זיכוי מבנק	46,553.74	
031931742	000813739	13/09/2018	13/09/2018	זיכוי מבנק	46,553.74	
031931744	000813740	13/09/2018	13/09/2018	זיכוי מבנק	46,553.74	
031931746	000813741	13/09/2018	13/09/2018	זיכוי מבנק	46,553.74	
031943426	0014218	17/09/2018	17/09/2018	הפקדת פז"ק		2,500,035.62
031943429	0014218	17/09/2018	17/09/2018	משיכת פז"ק-קרן	2,500,000.00	
031943431	0014218	17/09/2018	17/09/2018	משיכת פז"ק-ריבית	35.62	
031943815	000814833	17/09/2018	17/09/2018	זיכוי מבנק	44,132.89	
031956092	0013964	25/09/2018	25/09/2018	פרעון פז"ק-קרן	3,513,850.42	
031956094	0013964	25/09/2018	25/09/2018	פרעון פז"ק-ריבית	1,948.50	
031956111	0014218	25/09/2018	25/09/2018	הפקדת פז"ק		2,500,057.54
031956114	0014218	25/09/2018	25/09/2018	משיכת פז"ק-קרן	2,500,035.62	
031956116	0014218	25/09/2018	25/09/2018	משיכת פז"ק-ריבית	21.92	
031956139	0014272	25/09/2018	25/09/2018	הפקדת פז"ק		3,515,798.92
031959010	0014182	26/09/2018	26/09/2018	הפקדת פז"ק		26,084.61
031959013	0014182	26/09/2018	26/09/2018	משיכת פז"ק-קרן	26,082.84	
031959015	0014182	26/09/2018	26/09/2018	משיכת פז"ק-ריבית	1.77	
031978562	0014218	02/10/2018	02/10/2018	הפקדת פז"ק		2,500,076.72
031978565	0014218	02/10/2018	02/10/2018	משיכת פז"ק-קרן	2,500,057.54	
031978567	0014218	02/10/2018	02/10/2018	משיכת פז"ק-ריבית	19.18	
032096395	0014217	04/10/2018	04/10/2018	הפקדת פז"ק		2,500,205.48
032096398	0014217	04/10/2018	04/10/2018	משיכת פז"ק-קרן	2,500,000.00	

תגובת החברה

ההעברות מחשבון לחשבון מבוצעות באופן מלא ולא באמצעות קיזוזים בנטו וזאת כדי להגביר את הבקרה. על כל פעולה שמבוצעת "תנועות הפיקדונות" הם לפי המסמכים והתנועות בחשבון.

2.5 ביצוע הפקדות בחשבונות הבנק - יתרות השקעות/פיקדונות/תוכניות חסכון

כאמור, כל אחד מחשבונות הבנק של החברה מיועד בעבור מימון פרויקט/ים ספציפיים כך שכל חשבון "צבוע" בעבור פרויקט מסוים, מלבד חשבון בנק כללי בבנק הפועלים. כמקובל בניהול חשבונות בנק מיועדים, קיימות תקופות קצרות ו/או ממושכות בהן ישנן יתרות מזומנים פנויות אותן אמורה החברה להפקיד בפיקדונות לזמן קצר כך שתהיה זמינות תזרימית. במקרים בהם סכומי הכסף הפנויים מקורם בהיטלים שנועדו לפיתוח מצופה כי סכומים אלה יופקדו באפיקים לטווח בינוני/ארוך עד למועד בו ידרשו לממן את הפיתוח.

במקרה ומחליטה החברה להשקיע את יתרות המזומנים הפנויות באפיקים אחרים, פחות נזילים, אמורה להתקבל על כך החלטה על ידי וועדת השקעות/מורשי החתימה/הדירקטוריון בחברה על פי מדיניות ההשקעות שאושרה מראש.

הטבלה שלהלן מציגה ריכוז היתרות בגין "השקעות" החברה נכון לתאריך 30.9.2019 מתוך אישורי היתרות מהבנק:

מס"ד	בנק ומס' חשבון	יתרות לספטמבר 2019			
		פיקדונות ₪	תוכניות חסכון ₪	שם ני"ע ₪	השקעות אחרות ₪
1	לאומי	4,001,045	1,504,685		--
2	בנה"פ	1,867,603	--	מגדל כספי פריים	515,641
3	בנה"פ	1,370,041			
4	דקסיה	1,900,397			
5	דקסיה	9,623,734			
	סה"כ	18,762,820	1,504,685	515,641	20,783,146

התרשים שלהלן מציג התפלגות ריכוז היתרות בגין "השקעות" החברה נכון לתאריך 30/9/2019 מתוך אישורי היתרות מהבנק:



נמצא כי למרות שהחברה משקיעה את כספיה בפיקדונות לטווחים שונים/ני"ע/ תכניות חיסכון **לא פועלת בה וועדת השקעות או כל מסגרת אחרת מטעם הדיקטוריון לאישור מדיניות ההשקעות.**

וועדת ההשקעות אחראית על קביעת מדיניות השקעות הכספים וקבלת דיווחים על ביצוע ותשואות. **בהיעדר קיומה של וועדת השקעות פעילה נדרשות שתי חתימות על בקשה לביצוע הפקדת מזומן בתוכנית חסכון שכן לא מדובר בהפקדה שוטפת בפיקדון ז"ק שדינו כדין מזומן נזיל.** בחברה לא נמצא מסמך ייעודי על נייר של החברה חתום על ידי שני מורשי חתימה המתעד את ההחלטה וההוראה.

במהלך הביקורת נמצאה בקשה של החברה להצטרפות לתוכנית חסכון בבנה"פ (מסמך של הבנק), סניף 600 מרכז שירות חולון שנפתחה בתאריך 18.11.19, על סך 1,100,100 ₪ לתקופה עד 18.11.20. **מצב בו קיימים כספים בתוכניות חסכון והם מיועדים לתשלום שוטף/תקופתי לקבלנים עלול לגרום למצב של מחסור במזומנים עקב חוסר היכולת לשחרר כספים מתוכנית חסכון שלא באבני הדרך בהם ניתן לשחרר את הכספים.**

תגובת החברה

ההשקעות של החברה הן פונקציה של תוכנית העבודה העתידית, לא ניתן להשקיע כספים לתקופות ארוכות כאשר ידוע שבטווח הקצר/בינוני הכסף הזה צריך לממן פרויקטים הנדסיים. לפיכך, קיימת סיטואציה לדוגמה שבשנת 2019 בחן הראשי של דקסיה הייתה קיימת יתרת זכות גבוה מאוד אשר לא הושקעה לטווח ארוך מכיוון שהיה ברור שהכסף מיועד לתשלום לספקים במהלך 2019.
קיימים 2 פיקדונות מיועדים לטווח ארוך:

1. הון עצמי של החברה המופקד בבנק לאומי ע"ס ₪ מיליון 1.5.
2. התחייבות לביצוע עבודות בפרויקט ב.מ. 300 - ע"ס של כ 1.1 מיליון ₪.

2.6 התאמות בנקים

הליך ביצוע התאמות בנקים הינו אחד מכלי הבקרה המחויבים במטרה לוודא כי כל פעולה שבוצעה בחשבון הבנק וקיבלה ביטוי בדפי החשבון, קיבלה ביטוי תואם במערכת הנהלת החשבונות של החברה ולהיפך.

התאמות הבנקים מבוצעות על ידי מנהלת הכספים בחברה לכל חשבונות הבנק בשלושת הבנקים – דקסיה, הפועלים ולאומי. בכל יום היא קולטת את דפי הבנק למערכת הנהלת החשבונות ומבצעת התאמה כך שההתאמה מבוצעת באופן שוטף.

ככלל, מקובל שתתקיים הפרדת תפקידים בין הגורם המבצע רישומים בהנהח"ש לבין הגורם המבצע התאמות בנקים. בהמשך לביקורות קודמות שבוצעו בחברה סוכם שמאחר שהיקף כוח האדם מצומצם, לא ניתן לבצע הפרדת תפקידים בעת רישום במערכות המידע, תבוצע בקרה מפצה על ידי רואה חשבון חיצוני.

סכומים פתוחים בהתאמה מאופיינים בדר"כ ככאלה בגין פעולות הממתינות לאישור. במסגרת סקירה/ביקורת הנהח"ש, מבצע משרד רואי החשבון החיצוני **זיצר** בקרה תקופתית בנושא התאמות הבנקים. המסמכים הקשורים להתאמות הבנק מתויקים בתיק ייעודי.

א. נוהל עבודה – כאמור, לא נמצא נוהל עבודה כתוב בנושא תהליך ביצוע

התאמות הבנק, התדירות והתיעוד הנדרש.

ב. חתימה על דפי בנק - מנהלת הכספים של החברה היא הגורם המבצע את התאמות הבנקים בחברה, הביקורת בחנה מדגם של דפי בנק ופלטים של התאמות בנק מתוך ה"חשבשבת"², במטרה לבדוק האם קיימים סימנים לביצוע בקרה כמו חתימת הגורם המבצע. **על דפי חשבון הבנק שמתויקים בחברה לא נמצאה אינדיקציה שהם אכן בוקרו - הם אינם נושאים חתימה של הגורם המבצע.**

ג. התאמות פתוחות - הביקורת בדקה האם במקרים של התאמה פתוחה קיים הסבר לסכומים הפתוחים. נמצא כי ישנה התייחסות ורישום לסיבה בגינה הסכומים לא הותאמו. **אין הערות.**

² תכנת הנהלת החשבונות של החברה.

ד. בקרה מפצה על התאמות הבנקים –

כאמור, הגורם המבצע את התאמות הבנק הינו אותו גורם המבצע את הרישומים בהנהח"ש, ולכאורה לא מתקיימת הפרדת תפקידים בתהליך בין הגורם המבצע רישומי הנח"ש לבין הגורם המבצע התאמות בנקים – לכן סוכם על הבקרה המפצה. כפי שצוין, משרד רואי החשבון החיצוני **זיצר** מבצע בקרה בתקופות חתך על

קיומה של התאמת בנקים כבקרה מפצה, **בחברה לא נמצא תיעוד לבקרה**

המפצה של חברת רואי החשבון החיצוני על התאמות הבנקים ולכן **שהיא בוצע באופן תקין.**

תגובת המנכ"ל

מתבצע בשוטף הדפסת "דפים ריקים" לאחר ביצוע התאמה. כמו כן ביקשנו מסי פעמים מרואי חשבון זיצר דוג' ניירות עבודה בנושא הנ"ל.

הביקורת מעירה כי על החברה לפעול מול משרד רואי החשבון החיצוני כדי לקבל את ניירות העבודה.

3. ניהול כח אדם

החברה מאופיינת בהיקף כח אדם "רזה", הכולל 5 עובדים, לרבות מנכ"ל החברה, כאשר שניים מהעובדים (אחראי מחשוב ואב בית) נותנים שירותים לעירייה ולא לחברה. הטבלה שלהלן מפרטת את העובדים שמועסקים על ידי החברה:

מס"ד	שם עובד	תפקיד	הערה
1	סער בנימין	מנכ"ל החברה	
2	רוזמן גריגור	מהנדס החברה	
3	גבריאל מאיר	מזכירת החברה	94% משרה
4	כץ אריה	אחראי מחשוב	נותן שירותים לעירייה
5	אביסידון אברהם	אחזקה - אב בית	נותן שירותים לעירייה

החברה מחויבת להעסיק את עובדיה על בסיס הסכמי עבודה פורמאליים חתומים ולאחר קבלת אישור העסקה ממשרד הפנים בחלק מהתפקידים. על ההסכם לאגד בתוכו את תנאי ההעסקה שסוכם עם העובד ובכלל זה היקף משרה ושכר, זאת בנוסף לתנאים אחרים המחויבים על פי חוק.

בנוסף, מחויבת החברה בביצוע הפקדות לפנסיה וקיום כלל הוראות החוק בקשר לניהול כוח אדם, במיוחד לנוכח חוקי האכיפה בעניין זכויות עובדים.

החלטות בנושאי ניהול כוח אדם כמו העלאות שכר, קליטת עובדים וכ"ד מתקבלות בוועדת כוח אדם של החברה המונה שלושה חברי דירקטוריון בשנת 2019 – **הגב' אדנה קלמנוביץ** יו"ר הוועדה והחברים ה"ה **דני לוין ואיציק דוב** הועדה התכנסה פעמיים בשנת 2019.

ניהול כוח האדם של החברה מתחלק בין החברה לבין מחלקת משאבי אנוש בעירייה:

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

ב. בעירייה מבוצעות פעולות כמו ניהול מעקב נוכחות (לרבות ימי חופשה ומחלה), הכנת שכר וחישוב הפרשות לקופות הפנסיה.	א. החברה מנהלת את הנושאים הפרטניים לעובדים כמו העלאות שכר, גיוס וקליטה ו/או סיום יחסי עובד מעביד, טיפול בחוזים. כל אלה מתבצעים בשיתוף וועדת כוח אדם ובנוסף רישום פקודות השכר, תשלומים למוסדות ולקופות.
--	--

הביקורת בדקה את תהליכי גיוס עובדים וקליטתם, ניהול כוח אדם, מעקב נוכחות, והיעדרות, עמידה בשכר מינימום, דמי הבראה, דמי נסיעה, שעות נוספות, הפרשות לפנסיה וקרן השתלמות וסיום יחסי עובד- מעביד.

3.1 נהלי עבודה בתחום כוח אדם

למרות מספרם הנמוך יחסית של עובדים המועסקים על ידי החברה, קיימת חשיבות לקיומם של נוהל/נהלי עבודה בתחום, במיוחד מאחר וישנם מספר גורמים מעורבים – העירייה, הנהלת החברה וועדת כוח אדם.

כאמור, חלק מהניהול השוטף של מבוצע על ידי מחלקת משאבי אנוש בעירייה

בחברה לא קיים נוהל בנושא כוח אדם המגדיר את תהליכי העבודה הנדרשים סיום בביצוע החברה והממשק והבקרה עם ניהול כוח האדם המבוצע בעירייה מעובדי ופעילות וועדת כוח האדם, ואשר כולל תהליכי גיוס כוח אדם, נוכחות, יחסי עובד מעביד וכד'. יצוין כי עקב חוסר הבהירות בקרב חלק החברה הכלכלית בנוגע לחלוקת העבודה בין הגופים בנושא כוח אדם, הביקורת נשלחה ע"י מנהלת הכספים לבדוק את תיקי העובדים בעירייה, למרות שמי שאחראי לנהל את התיקים זה המנכ"ל.



תגובת המנכ"ל

החברה פועלת ע"פ חוקי מדינת ישראל וקריטריונים של משרד הפנים, אין צורך בנוהל.

הביקורת מעירה כי חוקי מדינת ישראל אינם מתווים את תהליכי העבודה הנאותים והמקובלים בכל הקשור בניהול כוח אדם בתוך הארגון וכמו כן אינם מגדירים את הבקורות הנדרשות בקיום בתהליכים אלה, על כן החוקים אינם תחליף לקיומו של נוהל חברה בנושא.

3.2 גיוס עובדים וקליטתם

תהליכי גיוס כוח אדם וקליטת עובדים בחברה הינם תהליכים מובנים ומוגדרים הנדרשים להתבצע בכפוף להליך שוויוני ויעיל לאיתור וגיוס העובד/ת המתאים ביותר למשרה ועל בסיס נוהל ייעודי לנושא. במהלך שנת 2019.

במהלך השנים האחרונות גויסו שני עובדים – בשנת 2019 גויס עובד אחד, מהנדס החברה ובשנת 2017 גויסה מזכירה לחברה. הביקורת בחנה את תהליך קליטת העובדים.

3.2.1

גיוס מהנדס לחברה

א. אישור משרד הפנים - תהליך גיוס מהנדס בחברה מחייב אישור מקדמי של משרד הפנים לגבי התקן ותיאור המשרה. הביקורת בדקה האם התהליך מגובה במסמכים ובאישורים הנדרשים.

החברה הגישה למשרד הפנים בקשה לגיוס מהנדס חברה. משרד הפנים אישר את המשרה ובהמשך אישר גם את חוזה ההעסקה של העובד. אין הערות

ב. תהליך בחירת המהנדס - במהלך שנת 2019 נקלט כאמור מהנדס

החברה בתהליך שכלל ראיונות עם 20 מועמדים, מתוכם הגיעו לשלבים האחרונים 3 מועמדים.

ג. מועמדים הנמצאים מתאימים מובאת מועמדותם בפני וועדת כוח אדם לדיון ואישור. מועמדותו של מהנדס החברה, שנתקבל במהלך שנת 2019, הובאה לדיון ואישור וועדת כוח אדם. אין הערות.

3.2.2 גיוס מנהלת לשכת מנכ"ל

א. גיוסה של העובדת לתפקידה הנוכחי נערך על פי מכרז שפורסם אליו נגשה בהיותה מזכירה בחברה. העובדת התקבלה וחתמה על הארכת חוזה לפי השינויים המוסכמים. אין הערות.
ב. לאיוש ואישור הקבלה לעבודה בתפקיד האמור לא נדרש אישור משרד הפנים.

3.3 הסכמי עבודה

הביקורת בדקה האם בחברה קיימים הסכמי עבודה חתומים בתוקף לכלל העובדים המועסקים על ידה.

נמצא כי בחברה קיימים הסכמים חתומים של 4 מתוך 5 עובדים בלבד; בחברה לא נמצא הסכם של אב הבית.

במהלך הביקורת נמצא כי חוזה העסקתה של מנהלת הלשכה (**מאיה גבריאלי**) נחתם על ידי מנכ"ל החברה בלבד **ללא חתימת מורשה** חתימה נוסף כמקובל בהסכמים האחרים עם עובדי החברה. יצוין כי ביתר 3 ההסכמים שנמצאו בחברה נמצאו שתי חתימות של מורשי חתימה.

עם סיום הביקורת הועבר חוזה העסקה חתום על ידי מורשה חתימה נוסף.



3.4 ניהול כ"א וזכויות עובדים

ניהול כוח האדם בחברה מבוצע באופן חלקי על ידי מחלקת משאבי האנוש בחברה ובכלל זה ניהול מעקב הנוכחות, ניהול ימי חופשה ומחלה, הכנת השכר וניהול תיקי העובדים המנוהלים במחשב כמסמכים סרוקים. עיקר תפקידה של החברה בניהול כוח האדם הוא בתחומים כמו העלאות שכר, קליטת עובדים חדשים וטיפול בסיום יחסי עובד מעביד, תהליכים בהם מעורבת וועדת כוח אדם בחברה.

א. בחברה לא נמצא מסמך המגדיר את חלוקת התפקידים והממשק בין החברה לעירייה בנושא ניהול כוח אדם ובכלל זה הבקורות הנדרשות בביצוע מכל גורם.

הביקורת מעירה כי חוסר הבהירות בנושא בא לידי ביטוי במהלך הביקורת, כאשר הביקורת נשלחה לבקש נתונים מהעירייה שאמורים להימצא בחברה.

ב. קליטתם וקביעת שכרם ו/או העלאה בשכר העובדים נדרשת באישורה של וועדת כוח אדם כפי שעולה מהפרוטוקולים של הוועדה שדנה ואישרה נושאים

אלה. לפי פרוטוקולים שנתקבלו מהחברה עולה כי וועדת כוח אדם התכנסה במהלך שנת 2019 לשתי ישיבות בהן נכחו חברי הוועדה מלבד; **מר איציק דוב** שנעדר משתייהן. נכון לתקופת הביקורת מונה הוועדה את החברים - **אדוה קלמנוביץ**.

איציק דוב, ששי מגידו יצוין כי הוועדה התכנסה בקוורום הנדרש כדי לקבל החלטות.

ג. בוועדות האמורות עלו לדיון נושאי כוח אדם כמו אישור גיוסו של מהנדס החברה והעלאת שכרה של מנהלת הלשכה **מאיה גבריאלי**. נמצא כי התקיים דיון בנושאים אלה והתקבלה החלטה פורמלית בנושא, ישיבות הוועדות מתועדות בפרוטוקולים. **אין הערות.**

ד. בחברה לא נמצא מסמך המגדיר את סמכויות וועדת כוח אדם, הנושאים שבאחריותה ונוהל עבודת הוועדה ובכלל זה תכיפות הישיבות שלה והצורך בנוכחות מלאה של חברה, אם כך הוחלט.

תגובת החברה

מכיוון שמס' העובדים מצומצם ביותר הועדה מתכנסת רק כשיש הליכים של פיטורים או קליטת עובדים.

ה. במסגרת הסכם העבודה מוגדרים התנאים הסוציאליים והפרשות לקרן השתלמות להם זכאים העובדים. החברה מפרישה לחברות לניהול קופות פנסיה וקרנות השתלמות. הביקורת בדקה על פי דוחות הפקדה לקופות האם התשלומים לחברות ניהול קופות פנסיה וקרנות השתלמות מבוצעים באופן סדיר. **מבדיקת הפקדות לקופות העובדים, לא נמצאו חריגים. מנהלת הכספים אישרה כי לא קיימים חובות לקופות יתרת החו"ז בהנהח"ש מאופסת.**

סקרנו את חישובי ההפרשות הסוציאליות בתלושים ובדוח התשלומים, ובהתאמה לסיכום בהסכם העבודה. בוצעה בדיקה של שיעור ההפרשה מתוך שכר הבסיס.

אצל מהנדס החברה, **אין הערות**
אצל מנהלת הלשכה, **אין הערות**
אצל מנכ"ל החברה, **אין הערות**

3.5 נוכחות עובדים

עובדי החברה מדווחים נוכחות באמצעות שיעור נוכחות של מ"מ, מערכת באמצעותה מופקים תלושי השכר.

3.5.1 דיווחי נוכחות

הביקורת סקרה את דוחות הנוכחות של העובדים לפי מדגם תלושי שכר שנתבקשו מהחברה. נמצא כי כלל העובדים מדווחים נוכחות באופן רציף, כולל מנכ"ל החברה, ומופקים בגינם דוחות נוכחות על פי הצורך; נבדקו דוחות נוכחות לחודשים מרץ, יולי ונובמבר 2019 כולל דוחות הכוללים תיקונים ידניים; נמצא כי הם חתומים לאישור על ידי מנכ"ל החברה – **אין הערות.**

3.5.2 ימי חופשה ומחלה

על פי הסכמי ההעסקה מספר ימי החופשה השנתיים להם זכאים העובדים מסתכמים ב 22 ימים. מדברי חשבת השכר עולה כי עד 55 ימי חופשה אפשר לצבור בשנה ולגבי ניצול אין הגבלה בהתאם (כל עוד לעובד זכאות לימי חופשה).

ניצול ימי חופשה ומחלה מנוהלים באופן שוטף, בתקופה הנבדקת שנת 2019 דווחו ימי חופשה ומחלה כמפורט להלן:

מס"ד	שם העובד	התפקיד	ימי מחלה	ימי חופשה	ימי הצהרה
1	בני סער	מנכ"ל	5	26	1
2	נץ אריה	אחראי מערכות מידע	6	49	
3	גרנור רחמן	מהנדס	1	7	
4	אריסידיו אברהם	אב בית	-	21	
5	מאיה גבריאלי	מנהלת לשכה	-	23	2

למרות שבמספר מקרים נוצלו ימי חופשה מעבר למכסה השנתית, נמצא כי העובדים לא חרגו מזכאות ימי החופשה הצבורה שעמד לזכותם. **אין הערות.**

הביקורת בדקה קיומן של בקשות לחופשה והצגת תעודות מחלה של העובדים שנעדרו. נמצא כי במקרה של בקשה לחופשה נעשה שימוש בטופס פורמאלי לבקשה לחופשה, ומוצגות תעודות מחלה במקרים של מחלה. **לא נמצאו חריגים.**

3.6 נאותות תלושי השכר

הביקורת בחנה את נאותות תלושי השכר לכלל העובדים לפי מדגם חודשים כלהלן: 2-3-5-6-8-9/2019. נבדק האם תנאי העסקה זהים לאלה בחוזה, האם מתקיים מעקב ודיווח ימי חופשה ומחלה והאם מדווחות הפרשות הסוציאליות כפי שנקבע בהסכם.

3.6.1 נמצא כי תלושי השכר מפורטים וברורים. **לא נמצאו חריגים.**

- תנאי ההעסקה של העובדים מצוינים בתלושי השכר כפי שנקבע בהסכם ההעסקה.
- מנוהל בעבור כל עובד דיווח צבירה/גריעה של ימי חופשה ומחלה.
- מצוינים עבורם קופות הפנסיה/קרנות השתלמות בהם מופקדים סכומי הפרשות.
- מצוין שכר הבסיס לפיו מבוצע החישוב.

3.6.2 תשלום שכר יסוד

הביקורת בדקה את תלושי השכר של מנכ"ל החברה, המהנדס ומזכירת המנכ"ל. השכר היסודי הינו על פי הסכמי השכר, בחודשים בהם השכר עלה על הנקוב בהסכם מדובר בהעלאת שכר מאושרת על ידי וועדת כ"א. כמו כן השכר הנמוך בין עובדי החברה עולה על שכר המינימום, **לא נמצאו חריגים.**

3.6.3 דמי הבראה

דמי הבראה משולמים לעובד על פי הזכאות לימי הבראה על פי הותק של העובד כפול תעריף ליום הבראה. לצורך בדיקת החישוב הביקורת השתמשה בנתונים הרלוונטיים לעובדי המגזר הציבורי.

הבראה 2019	סכום ששולם בפועל	מס' ימים	תעריף ממוצע (מחושב)	ותק בשנים לפי שניתנו על פי חוק	תעריף לפי מגזר ציבורי על פי חוק	תשלום מחושב למשרה מלאה	חלקיות משרה	תשלום מחושב לפי חלקיות משרה (*)
גבריאלי מאיה	דמי הבראה	9	406.1	4-10	432	3,888	94%	3,654.7
כץ אריה	דמי הבראה	10	386.7	11-15	432	4,320	89.58%	3,869.8
סען כרימ	דמי הבראה	12	432.0	20-14	432	5,184	100%	5,184

נמצא כי חישוב דמי הבראה בוצע באופן תקין. כפי שהוסבר לביקורת הותק אשר היא בסיס למספר ימים מבוסס על ימי עבודה קודמים שדווחו על ידי העובדים בלבד.

3.6.4

נסיעות בהתאם להסכמי העסקה של העובדים (למעט המנכ"ל שמוצמד לו רכב חברה), הם זכאים תשלומי נסיעות (כדי להגיע לעבודה וחזרה). בנוסף, למהנדס ולאב הבית משולמים אחזקת רכב – עד 833 ק"מ על פי דיווח (כאשר תשלום בגין נסיעות מעל

500 ק"מ לחודש מחיי גם פירוט נסיעות).

שם עובד	שם רכב	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
גבריאלי מאיה	נסיעות - 155	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149
כץ אריה	נסיעות - 155	894	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149
אביסידון אברהם	נסיעות - 155	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149
רוזמן גריגורי	נסיעות - 155	0	0	0	0	0	0	423	423	423	423	423	423

הביקורת בדקה את תעריפי דמי הנסיעה:

- נמצא כי התעריף של העובדים שמתגוררים באזור השרון - מקבלים החזר נסיעות על פי 149 ש"ח - אין הערות.
- המהנדס אשר גר באור עקיבה מקבל על פי 423 ש"ח לחודש – אין הערות.

3.6.5 תשלום שעות נוספות

הביקורת סקרה את תלושי השכר ודוחות תשלומי השכר, נמצא כי תשלום עבור שעות נוספות מבוצע בכל חודש בו בוצעו שעות נוספות בפועל על פי דיווחי הנוכחות. **לא נמצאו חריגים.**

3.7 ניהול תיקי עובדים

תיקי העובדים מנוהלים אצל מנכ"ל החברה כמעסיק ובמחלקת משאבי האנוש של העירייה לצורך ניהול השכר ונוכחות. התיקים המנוהלים בעירייה הינם תיקים ממוחשבים ללא תיקים פיזיים, לפיכך כל מסמך הקשור לעובד נסרק למחשב לתיקה ספציפית של העובד. אצל מנכ"ל החברה מנוהל קלסר בו מתויקים המסמכים לפי עובד.

הביקורת בדקה את התיקים שמנוהלים בעירייה והתרשמה כי הנושא מנוהל בצורה מסודרת תוך הקפדה על קיום כל המסמכים הרלוונטיים בתיקה הממוחשבת של העובד. אין הערות.

3.8 סיום יחסי עובד-מעביד

עקב רגישות הנושא ודרישות החוק, סיום יחסי עובד-מעביד חייב להיות מתועד – במידה שעובד בוחר לעזוב – נדרש לתעד את מכתב ההתפטרות שלו. במידה שעובד מפוטר נדרש לקיים תהליך הודעה ושימוע מתועדים. לפי פסיקת בתי הדין לעבודה, לא ניתן לפטר אדם ולפגוע בזכותו להמשיך בעבודתו בטרם שניתנה לו הזדמנות נאותה, הוגנת וסבירה להשמיע את טענותיו כנגד הכוונה לפטר.

כדי ששימוע יהיה הוגן ועל פי דין, צריכות להתקיים כל הדרישות הבאות³:

- יש לתת לעובד הודעה בכתב – על המעסיק לתת לעובד זימון בכתב זמן סביר לפני הליך השימוע, ולאפשר לעובד פרק זמן סביר להתכונן להליך השימוע.
- זמן סביר לפני השימוע על המעסיק לתת לעובד את הנימוקים המלאים לבחינת האפשרות להפסקת העסקתו, ועליו לאפשר לעובד לעיין במידע ובמסמכים שהמעסיק מסתמך עליהם. אין די בטענות כלליות בדבר הפרות משמעת שביצע העובד, ויש להצביע על אירועים מסוימים ועל המועדים בהם אירעו, כדי שהעובד יוכל להתייחס.
- על המעסיק לשמוע את טעונו העובד ולשקול אותם בנפש חפצה ובלב פתוח- במהלך השימוע המעסיק נדרש לתת לעובד הזדמנות הוגנת להשמיע את טענותיו ועליו לשמוע את טענות העובד בפתיחות ולשקול אותם ברצינות. על המעסיק אסור להגיע לשימוע עם החלטה ברורה וידועה מראש בדבר פיטורי העובד, ועליו לבחון את טענות העובד בלב פתוח ולקחת אותם בחשבון, טרם החלטתו. מינוי מחליף לעובד טרם השימוע או הודעת פיטורים תוך כדי השימוע או זמן קצר מאוד לאחר השימוע, עלולים להצביע על כך שהמעסיק לא שקל בפתיחות את טענות העובד ולא בדק אותן.
- המעסיק נדרש לתעד את שיחת השימוע באמצעות פרוטוקול ולכלול בפרוטוקול את התייחסות העובד לטענות המעסיק. לאחר שהעובד עיין בפרוטוקול ואישר את

³ מקור המידע: כל זכות.

https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A2_%D7%9C%D7%A4%D7%A0%D7%99_%D7%A4%D7%99%D7%98%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D

- נכונותו, על המעסיק להחתים את העובד על הפרוטוקול בציון התאריך בו התקיים השימוע, ולמסור עותק ממנו לעובד.
5. לעובד יש זכות להיות מיוצג על ידי עורך דין בשימוע.
6. אם יש במקום עבודה ועד עובדים, נציג הוועד רשאי להשתתף בשימוע, אם העובד מעוניין בכך.

המקרה האחרון בו עובד עזב את החברה היה בשנת 2016 – מזכירת החברה

ומנהלת החשבונות - **רבה"ב נעמה**. לעובדת נערך שימוע בתאריך 23.5.2016 בו הועלו כנגדה טענות בגין הוחלט לזמנה לשימוע טרם פיטורין.

יצוין כי העובדת תבעה את החברה הכלכלית בבית דין לעבודה. בית הדין לעבודה קבע כי השימוע נעשה כדין. (ראו פס"ד מה 28.8.2019). בנוגע לשימוע, בית הדין קבעה: "16. לתובעת נערך שימוע כדין והוצא פרוטוקול כדין" ו-19. "נוכח כל האמור לעיל, מסקנתנו היא כי לתובעת נערך שימוע כדין והיא נשמעה. סיום העבודה נעשה בסיכום בין הצדדים".

- הביקורת בחנה את פרוטוקול השימוע ומעירה כי למרות שבית המשפט קבעה שהשימוע נערך כדין, רצוי לשפר מספר דברים בתהליך אשר עשויים למנוע תהליך משפטי בעתיד. להלן הערות הביקורת:**
- א. בפרוטוקול מפורטות טענות המנכ"ל וטענות העובדת.
- ב. פרוטוקול השימוע אינו חתום על ידי המנכ"ל – רצוי שפרוטוקול שימוע יהיה חתום על ידי עורך השימוע.
- ג. פרוטוקול השימוע אינו חתום על ידי העובדת כהוכחה לכך שהיא ראתה את כלל הטענות ולכך שקיבלה העתק מהפרוטוקול רצוי להחתים את העובדת על פרוטוקול השימוע.
- ד. השימוע בוצע על ידי מנכ"ל החברה לבד ללא נוכחות נוספת של גורם ממחלקת משאבי אנוש של העירייה המעורבת באופן שוטף בניהול כח האדם בחברה.
- ה. לביקורת לא נמסר העתק מהודעה בכתב שנמסר לעובד טרם עריכת השימוע.

4. תמונת מצב ממצאים והמלצות דוח "משרד הפנים"

ב- 20.2.2019 מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות ממשרד הפנים הפיצה דוח בדיקה שבוצעה מטעמה בתאגיד. דוח זה התייחס לנושאים הבאים: יחסי גומלין בין החברה לרשות המקומית, פעילות הדירקטוריון, ביקורת פנים, מבנה ארגוני מאושר, מינוי מנכ"ל

הביקורת ריכזה את עיקרי הממצאים וההמלצות בטבלה וקיבלה את התייחסות מנכ"ל החברה ומנהלת הכספים במסגרת פגישה שהתקיימה בנושא. הטבלה שבעמודים הבאים מרכזת את הממצאים, ההמלצות והתייחסות החברה.

יצוין כי רוב הממצאים וההמלצות קשורים לדירקטוריון ולכן מחייבים דיון בדירקטוריון (מומלץ שהדיון בדירקטוריון יתבצע לאחר דיון בוועדת הביקורת).

הממצאים וההמלצות מחולקים ל- 3 פרקים עיקריים:

א. הדוחות הכספיים של החברה

1) בפרק זה היו 8 המלצות – מהם יושמו 7 כבר בדוח הכספי של שנת 2018. אי יישום המלצה אחת היא בעקבות אי הסכמה של רואה החשבון החיצוני מסיבות מקצועיות.

2) בנוסף להמלצות הועלה ממצא בנוגע לאי אישור דוחות הכספיים במועד – ליקוי זה קיים גם בנוגע לדוח הכספי של שנת 2018.

ב. הסכמים עם הרשות המקומית

נמצאו ליקויים בהסכמים בין החברה הכלכלית לבין העירייה - העדר הסכמים חתומים כנדרש. לדברי החברה – תוקן החל מהסכמים שנערכו בשנת 2018.

ג. פעילות הדירקטוריון

במסגרת הביקורת ישנן הערות בנוגע לתפקוד הדירקטוריון – אי התאמות בהרכב הדירקטוריון, אי התכנסות בתדירות הנדרשת, ליקויים ברישום וניהול פרוטוקולים משיבות דירקטוריון.

ד. ביקורת פנים

1) אי מינוי מבקר פנים בשנים 2015 – 2017 – יצוין כי החברה מעסיקה שירותי

ביקורת פנים במיקור חוץ, תחת הנחייה מקצועית של מבקרת העירייה.

2) ליקויים בהרכב וועדת הביקורת.

3) אי דיון של הדירקטוריון בדוחות ביקורת של מבקרת העירייה.

מס"ד	מיקום בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות החברה לדוח	הערות
1. הדוחות הכספיים של החברה					
1	1.1	לא נערך דוח על השינויים בהון העצמי כנדרש מחוזר מנכ"ל 5/2014.	מומלץ לכלול בדוחות הכספיים דוח על שינויים בהון העצמי כנדרש מחוזר מנכ"ל 5/2014.	בוצע. נכלל בדוח הכספי לשנת 2018	מופיע לאחר דוח רווח והפסד.
2	1.1	לא נכלל בביאור 1 (כללי) מידע על מועד אישור שר הפנים את הקמת החברה וכן מידע על מועד השינוי האחרון בתקנון החברה ושיעור ההחזקה בחברה של העירייה ושל ראש העיר כנדרש בחוזר מנכ"ל 5/2014.	מומלץ לכלול בביאור 1 לדוחות הכספיים מידע בדבר מועד אישור שר הפנים את הקמת החברה וכן מידע על מועד השינוי האחרון בתקנון החברה ושיעור ההחזקה בחברה של העירייה ושל ראש העיר כנדרש בחוזר מנכ"ל 5/2014.	בוצע. נכלל בדוח הכספי לשנת 2018.	החברה קיבלה אישור להקמתה ממשד הפנים ביום 13.8.1191. מועד תיקון התקנון האחרון של החברה בוצע ביום 11.3.2011.
3	1.1	לא ניתן ביאור בגין התחייבויות החברה בשל סיום יחסי עובד-מעביד כנדרש מחוזר מנכ"ל 5/201.	מומלץ לכלול במסגרת הביאורים לדוחות הכספיים ביאור בגין התחייבויות החברה בשל סיום יחסי עובד-מעביד (כנדרש מחוזר מנכ"ל 5/2014) ואופן הסדרת התחייבויות אלו, לרבות ההסדר האמור לעיני סעיף 14, שהינו מידע חשוב ונדרש לקורא הדוחות הכספיים.	בוצע. נכלל בדוח הכספי לשנת 2018 (ביאור 2 ח)	"עובדי החברה חתומים על סעיף 14, לפיכך החברה מפרישה לפיצויים בשל יחסי עובד-מעביד לקופות אישיות על שם העובדים באופן שוטף."
4	1.1	בביעור על שעבודים וערבויות לא ניתן מידע על ערבות שנתנה העירייה לבנק לטובת החברה הכלכלית.	מומלץ לכלול במסגרת הביאור על שעבודים וערבויות את המידע על ערבות שנתנה העירייה לבנק לטובת החברה.	בוצע. נכלל בדוח הכספי לשנת 2018 – ביאור 21	ביאור 21 - "שעבודים".
5	1.1	בביאור על התקשרויות מהותיות לא ניתן מידע על הסכמים של החברה עם העירייה לרבות הסכם	מומלץ לכלול במסגרת הביאור על התקשרויות מהותיות, מידע על ההסכמים שבין החברה לעירייה.	בוצע. נכלל בדוח הכספי לשנת 2018 – ביאור 20	ביאור 20 – "הסכמים מהותיים".

אזהרה בדבר איסור פרסום: במקרה העירייה נקבע בסעיף 170(א) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלה המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממנו ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור המועצה, להגיד פרטים לאמור".

מס"ד	מיקם בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות החברה לדוח	הערות
		המסגרת שבמסגרתו מבוצעות מרבית פעילות החברה כזרועה הארוכה של העירייה			
6	1.1	בביאור על הון לא ניתן מידע על שיעור ההחזקה בחברה ע"י החרשות המקומית מחד וע"י ראש הרשות מאידך	מומלץ לכלול מידע על שיעור ההחזקה בחברה ע"י העירייה וע"י ראש העיר בביאור על הון מניות	בוצע נכלל בדוח הכספי לשנת 2018 במסגרת ביאור 1	בעל המניות העיקרית בחברה הינה עיריית כפר יונה .
7	1.1	בביאור על עסקאות יתרות עם צדדים קשורים לא ניתן מידע על היתרות עם עיריית כפר יונה ועל היקפי הפעילות בין החברה (ומהותן לבין העירייה לרבות נתוני השוואה	מומלץ לכלול בביאור על עסקאות ויתרות עם צדדים קשורים מידע על היתרות עם העירייה ועל היקפי הפעילות בין החברה (ומהותן לבין העירייה לרבות נתוני השוואה	בוצע נכלל בדוח הכספי לשנת 2018 ביאור 17	"עסקאות ויתרות עם עיריית כפר יונה". –
8	1.1	החברה כללה במסגרת הרכוש הקבוע לפחות גן ילדים השייך לעיריית כפר יונה ולא לחברה לגבי הכללתו של הגן השני שנכלל אף הוא ברכוש הקבוע לא ניתן מידע האם העברתו מהעירייה לחברה אושרה ע"י השר ומשרד הפנים כמתחייב מהוראות סעיף 188 לפקודת העיריות ובהתאם לנוהל חוזר מנכ"ל 6/2002 "העברת מקרקעין לתאגיד עירוני ועסקאות במקרקעין של התאגיד".	מומלץ לכלול בדוחות הכספיים את עלות הקמתם של גני הילדים כאמור כהוצאות מראש מהוונות (שהפחתתן במקביל להחזר לתשלומי העירייה לחברה כאמור), ולא הצגתו כרכוש הקבוע של החברה.	לא בוצע רואה החשבון של החברה אינו מסכים ליישם את ההמלצה	על פי רואה החשבון של החברה אופן ההצגה המומלצת על ידי הביקורת אינה נכונה

אזהרה בדבר איסור פרסום: במקרה העדרות נקבע בסעיף 170(א) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למעצדה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

מס"ד	מיקם בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות החברה לדוח	הערות
9	1.5	הדוחות הכספיים לשנים 2016 ו-2017 הוכנו ונחתמו באיחור – לאחר התאריך 30 אפריל של השנה העוקבת לתקופת הדוח וזאת בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל 5/2014 .	(אין המלצה)	גם בשנת 2018 הדוחות לא הוגשו עד ה 30.4.2019	מאחר שלוקח זמן לקבל את כלל הנתונים קיים קושי רב להגיש את הדוחות עד ה 30.4.2019
2. עם הרשות המקומית					
10	2.2	החוזים מטעם החברה נחתמו רק ע"י בעל זכות חתימה אחת בניגוד לזכויות החתימה בחברה המחייבים חתימת שניים מתוך שלושה בעלי זכויות יתירה מכך הדבר נוגד את תקנון החברה (סעיף 54 לתקנון החברה המעודכן מתאריך 11.3.2012). משמעות הליקוי הינה כי החוזים אינם מחייבים את החברה ונוגעים בשל כך בחוסר סמכות.	מומלץ להסדיר פעילות משותפת בין החברה לרשות המקומית באופן ראוי ותקף מבחינה משפטית ופורמלית	מבוצע החל משנת 2018 מקפידים על חתימה על החוזים על ידי שני מורשי חתימה	
11	2.2	החברה לא המציאה לרואה החשבון הבודק פוליסת ביטוח או מסמכים אחרים המעידים על קיומו של ביטוח נאות ומספיק. (במסגרת הסכמים עם העירייה).	(אין המלצה)	מעטה נקפיד על קיום פוליסות ביטוח בתוקף	
12	2.2	החברה הציגה בדוחותיה הכספיים את עלויות הקמת הגנים בניכוי פחת שנצבר כרכוש הקבוע שלה	מומלץ כאמור לכלול בדוחות הכספיים את עלות הקמתם של גני הילדים כאמור כהוצאה מראש מהוונת (שהפחתתן	לא בוצע רואה החשבון של החברה אינו מסכים ליישם את ההמלצה	על פי רואה החשבון של החברה אופן ההצגה המומלצת על ידי הביקורת אינה נכונה

אזהרה בדבר איסור פרסום: במקורות העירייה נקבע בסעיף 170(ג) (לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלק המועד שנקבע להגשתו למעשה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור").

מס"ד	מיקם בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות החברה לדוח	הערות
		רואה החשבון הבודק סבור כי הצגה זו הינה מטעה שכן אין לחברה זכויות קנייניות במבנים אלו לא ניתן מידע על קיום אישור שר ומשרד הפנים להעברת זכויות העירייה במקרקעין ההלו לתאגיד העירוני כמתחייב מהוראות סעיף 188 לפקודת העיריות ומחוזר מנכ"ל 2/2002	במקביל להחזר לתשלומי העירייה לחברה כאמור ולא הצגתו כרכוש הקבוע של החברה. (המלצה חוזרת)		
13	2.2	החברה למתנ"סים שחתמה על הסכם משולש זה יצאה מההסכם עוד בתחילתו עפ"י הסברי מנכ"ל החברה הושכר מבנה בהמשך לגן אחר תמורת דמי שכירות לעניין הכללתו של גן זה במסגרת הרכוש הקבוע של החברה...			
14	2.2	עד סוף שנת 2017 לא החלה החברה בביצועו של פרוייקט לפי חוזה עם העירייה להקמת קופת חולים שנחתם עוד בשנת 2014 שיהיו כה רב בביצוע הפרוייקט שאמור היה להסתיים עוד קודם לתחילת בנייתו בפועל (בסוף שנת 2017 אינו תקין ומשקף תכנון והתנהלות לקויה	(אין המלצה)		
15	2.2	היקף העבודות המתבצעות	מומלץ להסדיר פעילות משותפת בין		

אזהרה בדבר איסור פרסום: במקרה העירייה נקבע בסעיף 170(א) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע שנקבע להגשתו למחשפה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להחזיר פרטים כאמור".



מס"ד	מיקם בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות החברה לדוח	הערות
		באמצעות הסכם מסגרת זה הינו נרחב ביותר לאור העובדה שהסכם זה אינו מחייב כאמור את החברה בהתאם לזכויות ראוי להסדיר פעילות משותפת זו שבין החברה לרשות המקומית באופן ראוי יותר מבחינה משפטית ופורמלית.	החברה לרשות המקומית באופן ראוי ותקף מבחינה משפטית ופורמלית		
3. הדירקטוריון					
16	3.2	פירוט חברי הדירקטוריון כפי שמופיע ברשם החברות בשנת 2017 אינו תואם הן את מספרם (11 חברי דירקטוריון בלבד במקום 13 והן את זהותם) חברי הדירקטוריון שאינם מופיעים כאמור ברישומי רשם החברות בשנת 2017 הינם ה"ה אבר אלון (שמונה ב- 9.6.17 ובמקומו מופיעה חברת דירקטוריון אחרת וכן גלית אולמן ואדוה קלמנוביץ שמונו כדירקטורים בשנת 2018	(אין המלצה	מאחר שמדווחים לרשם החברות פעם יתכן שיהיו אי התאמות במהלך השנה	
17	3.5	הרכב הדירקטוריון עד לחודש יוני 2018 לא תאם את החלוקה המתחייבת (שליש חברי מועצת העיר שליש עובדים העיקרייה ושליש נציגי ציבור), קל וחומר לפי	מומלץ להקפיד שבכל נקודת זמן תישמר בהרכב הדירקטוריון החלוקה המחוייבת של שליש לכל קבוצה כאמור	באחריות הדירקטוריון	נדרשת התייחסות הדירקטוריון

אזהרה בדבר איסור פרסום: במקרה העדרות נקבע בסעיף 170(א) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למעצמה, ולא יפרסם ממצא ביקורת מבעד העירייה, ואולם מבעד העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להחזיר פרטים כאמור".



מס"ד	מיקם בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות החברה לדוח	הערות
		המידע המעודכן כאמור ברשם החברות בשנת 2017 אשר כולל רק 2 נציבי ציבור (ולא 4).			
18	סעיף 3.6.1	דירקטוריון החברה לא התכנס בתדירות מספקת בשנים 2017-2018 .		באחריות הדירקטוריון	נדרשת התייחסות הדירקטוריון
19	סעיף 3.6.2	נמצאו ליקויים ברישום וניהול הפרוטוקולים משיבות הדירקטוריון. (נוכחות בשיבות הדירקטוריון).		נקפיד על רישום וניהול פרוטוקולים בהתאם לביקורת	
5 ביקורת פנים					
20	5.1.1	החברה לא מינתה מבקר פנים בשנים שנסקרו (2015-2017), בניגוד לתקנון החברה ולעקרונות ממשל תאגידי נאות מאידך.		ביקורת הפנים נעשית בכל שנה על ידי מבקרים פנימיים חיצוניים בליווי מבקרת העירייה שגם לוקחת חלק בשיבות וועדות הביקורת של החברה הכלכלית	התקנון אינו מחייב מינוי מבקר אלא מחייב העסקת מבקר פנים – דבר שמתבצע בפועל
21	5.1.2	קיימים ליקויים בהרכב ועדת הביקורת תדירות התכנסותה, ותפקודה בתקופה שנסקרה ,		באחריות הדירקטוריון	נדרשת התייחסות הדירקטוריון
22	5.2 ו- 5.3	דוחות הביקורת שנערכו בענייני החברה הכלכלית ע"י מבקרת העירייה (בחלק מהשנים בלבד),		באחריות הדירקטוריון	במילים אחרות – ההערה היא שהדירקטוריון של החברה הכלכלית לא דנה בדוחות הביקורת שנערכו

אזהרה בדבר איסור פרסום: במקרה העירייה נקבע בסעיף 170(א) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלק המועד שנקבע להגשתו למעצת, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להחזיר פרטים כאמור".



מס"ד	מיקם בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות החברה לדוח	הערות
		לא עמדו בדרישה מצטברת לקיומו של דיון בהם ופרסום מסקנותיהם והמלצותיהם ברבים הן בוועדת הביקורת מחד והן בדירקטוריון מאידך .			ע"י מבקרת העירייה

אזהרה בדבר איסור פרסום: במקורות העירייה נקבע בסעיף 170ג(י) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלק המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

5. סיכום

הביקורת מצאה כי קיים צורך לחזק את תהליכי הבקרה שקשורים לניהול חשבונות בנק של החברה וניהול כוח אדם בחברה. בנוסף, נמצא כי החברה טרם ישמה את כלל ההמלצות שעלו בדוח הביקורת מטעם משרד הפנים.

להלן פירוט הממצאים העיקריים:

ניהול חשבונות הבנק של החברה

א. בחברה לא נמצא פרוטוקול דירקטוריון המאשר את מורשי החתימה באופן שמי. לביקורת הועבר פרוטוקול המאשר את תקנון התאגדות החברה בו מצוינים מורשי החתימה לפי תפקידם. הליך זה נמצא חסר שכן ידוע שגורמים הממלאים תפקידים מתחלפים מידי תקופה וזהותם כמורשי חתימה משתנה. (2.1 א')

ב. יו"ר הדירקטוריון אינה מופיעה כמורשת חתימה במס"ב, זאת בניגוד למצוין בזכויות החתימה של החברה. (2.1 ד')

ג. בחברה לא נמצא נוהל עבודה המגדיר את אופן ניהול חשבונות הבנק, הבקרה הנדרשת והתייחסות להשקעה של יתרות מזומנים פנויות. (2.2)

ד. נמצאו מקרים בהם העירייה העבירה כספים לחשבון הבנק הלא נכון וכתוצאה מכך נדרש להעביר כספים בין חשבונות הבנק של החברה ומקרים בהם בוצעו תשלומים מחשבון בנק מסוים עד שחשבון הבנק הייעודי נפתח. (2.4.2)

ה. נמצאו בתנועות בחשבון בבנק דקסיה המוגדרות כ"ERROR"; פעולות אלה בוצעו ברובן בסכומים זהים ולא נמצאו פעולות תיקון באותו סכום בהמשך רצף הפעולות. מבירור שנערך לפי מספרי אסמכתאות עולה כי מדובר בתשלומים קבועים לספק מסוים בגין רכב ליסינג. עם זאת, סוג התנועה מצביע על ליקוי ולא היה ידוע לחברה מה משמעותו. (2.4.3)

ו. בחשבון המנוהל בבנק דקסיה המוגדר בשם "תנועות כלכלית יונה מ 1.9.2018 - 29.9.2019 קב"ח 051" בוצעו במהלך השנתיים 235 פעולות של הפקדה/שחרור/

שבירה של פיקדונות/פז"ק, חלק מהפעולות בוצעו באותו יום - שחרור כסף והפקדה חזרה או להיפך. ביצוע פעולות בהיקף מעין זה מגדיל את היקף העמלות ומצביע על ניהול לא מתוכנן לכאורה של תזרים המזומנים המיועדים. קיומן של מספר רב של פעולות כפי שמתואר לעיל מקשה על ביצועה של בקרה יעילה ועלול להסוות פעולות חריגות בחשבון הבנק. (2.4.4).

ז. למרות שהחברה משקיעה את כספיה בפקדונות לטווחים שונים/ני"ע/תכניות חיסכון לא פועלת בה וועדת השקעות או כל מסגרת אחרת מטעם הדירקטוריון לאישור מדיניות ההשקעות. (2.5)

ח. מצב בו קיימים כספים בתוכניות חסכון והם מיועדים לתשלום שוטף/תקופתי לקבלנים עלול לגרום למצב של מחסור במזומנים עקב חוסר היכולת לשחרר כספים מתוכנית חסכון שלא באבני הדרך בהם ניתן לשחרר את הכספים. (2.5)

ט. על דפי חשבון הבנק שמתוירים בחברה לא נמצאה אינדיקציה שהם אכן בוקרו - הם אינם נושאים חתימה של הגורם המבצע. (2.6 ב')

י. בחברה לא נמצא תיעוד לבקרה המפצה של משרד רואי החשבון החיצוני על התאמות הבנקים ולכך שהיא בוצע באופן תקין. (2.6 ד')

ניהול חשבוניות הבנק של החברה

יא. בחברה לא קיים נוהל בנושא כוח אדם המגדיר את תהליכי העבודה הנדרשים בביצוע החברה והממשק והבקרה עם ניהול כוח האדם המבוצע בעירייה ופעילות וועדת כוח האדם ואשר כולל תהליכי גיוס כוח אדם, נוכחות, סיום יחסי עובד מעביד וכד'. (3.1)

יב. נמצא כי בחברה קיימים הסכמים חתומים של 4 מתוך 5 עובדים בלבד; בחברה לא נמצא הסכם של אב הבית. (3.3)

יג. חוזה העסקתה של מנהלת הלשכה נחתם על ידי מנכ"ל החברה בלבד ללא חתימת מורשה חתימה נוסף כמקובל בהסכמים האחרים עם עובדי החברה. יצוין כי ביתר 3 ההסכמים שנמצאו בחברה נמצאו שתי חתימות של מורשי חתימה. (החתימה החסרה הושלמה במהלך הביקורת.) (3.3)

יד. בחברה לא נמצא מסמך המגדיר את חלוקת התפקידים והממשק בין החברה לעירייה בנושא ניהול כוח אדם ובכלל זה הבקורות הנדרשות בביצוע מכל גורם. (3.4 א')

טו. בחברה לא נמצא מסמך המגדיר את סמכויות וועדת כוח אדם, הנושאים שבאחריותה ונוהל עבודת הוועדה ובכלל זה תכיפות הישיבות שלה והצורך בנוכחות מלאה של חבריה, אם כך הוחלט. (3.4 ד')

טז. למרות שבית המשפט קבע שהשימוע של מנהלת הלשכה שפותרה נערך כדיון, רצוי לשפר מספר דברים בתהליך אשר עשויים למנוע תהליך משפטי בעתיד. להלן הערות הביקורת: פרוטוקול השימוע אינו חתום על ידי המנכ"ל; פרוטוקול השימוע אינו חתום על ידי העובדת כהנחה לכך שהיא ראתה את כלל הטענות ולכך שקיבלה העתק מהפרוטוקול; השימוע בוצע על ידי מנכ"ל החברה לבד ללא נוכחות נוספת של גורם ממחלקת משאבי אנוש של העירייה המעורבת באופן שוטף בניהול כח האדם בחברה; לביקורת לא נמסר העתק מהודעה בכתב שנמסר לעובד טרם ערכת השימוע. (3.6)

ביקורת מטעם משרד הפנים - (ראו פירוט בטבלה שבפרק 4 שבדוח)

יז. הדוחות הכספיים של החברה - בנושא זה היו 8 המלצות - מהם יושמו 7 כבר בדוח הכספי של שנת 2018. אי יישום המלצה אחת היא בעקבות אי הסכמה של רואה החשבון החיצוני מסיבות מקצועיות; בנוסף להמלצות הועלה ממצא בנוגע לאי אישור דוחות הכספיים במועד - ליקוי זה קיים גם בנוגע לדוח הכספי של שנת 2018.

הסכמים עם הרשות המקומית - נמצאו ליקויים בהסכמים בין החברה הכלכלית לבין

העירייה - העדר הסכמים חתומים כנדרש. לדברי החברה – תוקן החל מהסכמים

שנערכו בשנת 2018.

ח. פעילות הדירקטוריון – במסגרת הביקורת ישנן הערות בנוגע לתפקוד הדירקטוריון – אי התאמות בהרכב הדירקטוריון, אי התכנסות בתדירות הנדרשת, ליקויים ברישום וניהול פרוטוקולים משיבות דירקטוריון.

ט. ביקורת פנים - אי מינוי מבקר פנים בשנים 2015 – 2017 - יצוין כי החברה

מעסיקה בכל שנה, שירותי ביקורת פנים במיקור חוץ, תחת הנחייה מקצועית של מבקרת העירייה; ליקויים בהרכב וועדת הביקורת; אי דיון של הדירקטוריון בדוחות ביקורת של מבקרת העירייה.

להלן ההמלצות:

בנושא ניהול חשבונות הבנק של החברה

5.1. לדון בזכויות החתימה בדירקטוריון ולאשר בפרוטוקול את זכויות החתימה הן בהיבט תפקיד המורשה לחתום והן מבחינה שמית.

5.2. לוודא התאמת זהות מורשי החתימה במס"ב לתקנון ולפרוטוקול זכויות החתימה.

5.3. להגדיר נוהל כתוב בנושא אופן ניהול חשבונות הבנק הכולל תהליכים ובקורות.

5.4. לתאם מראש מול העירייה לאיזה חשבון בנק להעביר כספים בעבור פרויקטים ספציפיים כדי להימנע מטעויות וצורך בביצוע העברות בין חשבונות.

5.5. כחלק מרוטינת הבקרה הנדרשת להתבצע באופן שוטף בכל הקשור לחשבונות הבנק, יש לבחון פעולות חריגות לכאורה, הן מבחינה כספית והן מבחינת מהותית, ולברר את הסיבה לכך (כמו למשל פעולה המוגדרת כ"ERROR").

5.6. לנהל את תנועת יתרות המזומנים בבנק באופן יעיל במטרה לצמצם היקפי פעולות ועלויות בגין עמלות.

5.7. לפעול למינויה של וועדת השקעות מקרב דירקטוריון החברה במטרה להגדיר מדיניות השקעות ולבצע בקרה תקופתית בנושא.

5.8. לקבוע ולאשר מסמך מדיניות השקעות בגין יתרות מזומנים פנויות, אשר יגדיר מהם האפיקים בהם מותר להפקיד יתרות אלה ומי הגורמים הנדרשים באישור פעולה מעין זו.

5.9. הגורם המבצע את התאמת הבנק יחתום על המסמכים/פליטים המתויקים בתיק התאמות הבנק. לצרכי זיהוי ואינדיקציה לכך שבוצעה בקרה.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

5.10. יש לתעד בתיק "התאמות הבנקים" את הבקרה התקופתית המפצה המבוצעת על ידי משרד רואי החשבון החיצוני על התאמות הבנק שבוצעו על ידי מנהלת הכספים.

בנושא ניהול כוח אדם

5.11. לגבש נוהל עבודה בנושא כוח אדם אשר מפרט את כלל תהליכי ניהול כוח אדם בחברה כולל וועדת כוח אדם ובעירייה.

5.12. להקפיד שבחברה יהיו הסכמי עבודה בתוקף עם כלל עובדיה.

5.13. להקפיד שכלל הסכמי העבודה יהיו חתומים על ידי שני מורשי חתימה של החברה.

5.14. להגדיר את התהליכים והבקורות בתחום ניהול כוח אדם וזכויות עובדים ואת חלוקת התפקידים בין העירייה לבין החברה ולבין וועדת כוח אדם בנושא (ניתן לעשות את זה במסגרת הנוהל שהוצע).

5.15. להכין מסמך המגדיר את סמכויות וועדת כוח האדם (אפשר במסגרת הנוהל שהוצע).

5.16. בעת עריכת שימוע לעובד, כדי להקטין את הסיכוי לתביעות משפטיות, רצוי לבצע את הפעולות הבאות: עורך השימוע יוציא מראש הודעה לעובד טרם השימוע, יחתום על פרוטוקול השימוע ויחתים את העובד על הפרוטוקול; כמו כן, רצוי לזמן לשימוע נציג משאבי אנוש רלוונטי.

ביקורת מטעם משרד הפנים

5.17. לפעול להשלמת יישום ההמלצות שעלו בדוח הביקורת מטעם משרד הפנים.

ניהול תקינה ופיקוח בועדה לתכנון ובניה



דוח ביקורת

ניהול, תקינה ופיקוח בועדה לתכנון ובניה

1. כללי

בהתאם לתוכנית העבודה, ערכה במהלך החודשים יוני – נובמבר 2019 מבקרת העירייה ביקורת על מספר היבטים בועדה לתכנון ובניה, ובהם ניהול הועדה, התקינה והפיקוח.

בחודש מרץ 2018 הוקמה לראשונה בכפר יונה, וועדה לתכנון ובניה, ועד לאותו מועד שירותים נתנו על-ידי הוועדה המרחבית לתכנון ובניה 'שונים'. לאור החשיבות בהקמת הוועדה וניהולה על ידי העירייה, נמצא לנכון לקיים ביקורת אשר תבחן את הניהול, תקינה ופיקוח.

אחד הכלים בהם יכולה הרשות לפעול, כדי לפתח העיר מבחינה אורבנית וכלכלית, הוא על-ידי הגדלת מרחב התכנון וזכויות הבניה במרחב שברשותה, זאת כיוון שהפיתוח והתכנון

מביאים גם לשיפור באיכות החיים בתחום הרשות.

במסגרת סמכותה, רשאית העירייה גם לקבוע מדיניות תכנונית שלתפיסתה היא המדיניות הנכונה והמתאימה ביותר לאופי הישוב ולצרכיו. לצורך כך, הרשות צריכה, באמצעות הועדה, לבצע בדיקות מתאימות, כמו הכנת פרוגרמה, ולעגן את מדיניותה התכנונית בתוכניות בנות תוקף חוקי על פי הוראות כל דין. כמו כן מוסמכת העירייה לפקח על הבניה בעיר ולהבטיח בכך את אכיפה החוק מחד, ושמירה על צביון בניה אחיד בעיר מאידך.

הביקורת קיימה לצורך עבודה שיחות עם מהנדס העיר, מנהלת הועדה, יועמ"ש לעירייה, יועמ"ש הועדה, תובעת הועדה, מזכירת הועדה, מפקח בניה רישוי, מפקחת אכיפה, בודקת תוכניות, בודקת היתרים, מידענית, מנכ"ל חכ"ל, עיינה במסמכים ובנתונים שנשלפו ממערכת המידע הממוחשבת וסיירה במשרדי הועדה.

2. רקע

ועדה לתכנון מקומי מהי?

מנהל התכנון בישראל קובעת את שימושי הקרקע ברחבי המדינה. במסגרת זו נדרשת הועדה להכריע בסוגיות תכנוניות עקרוניות (כגון הקמת יישובים או הרחבתם, הקמת תשתיות, קביעת תחומי הפיתוח של הרשויות המקומיות, שמירה על שטחים פתוחים וכדו'), כמו גם בסוגיות תכנוניות נקודתיות. עיסוק זה של המערכת כרוך בהכרעות מורכבות בין צרכים ושיקולים מתחרים ומגוונים של בעלי עניין שונים, הן ציבוריים והן פרטיים. להחלטות מערכת התכנון יש השפעה לדורות על חיי התושבים בתחומים נרחבים ובהם: תעסוקה, איכות סביבה, תחבורה, בריאות ועוד.

הוועדה המקומית היא הרובד המקומי של מערכת התכנון. הרובד המקומי אחראי על יישום מדיניות התכנון ברמה המקומית - מתן היתרי בניה לאזרחים - אכיפת חוקי התכנון והבניה במרחב המקומי. הוועדה המקומית מוסמכת ליזום, לקדם, להפקיד ולאשר תכניות

שבסמכותה; לערוך ולהמליץ לוועדה המחוזית להפקיד תכנית בסמכות ועדה מחוזית; לאשר היתרי-בניה;); לאשר תשריטי איחוד וחלוקה של קרקע; לדון ולהכריע בתביעות פיצויים עבור נזק שגרמה תכנית בתחום אחריותה (וכן לשלם; לשום (להוציא שומות), להטיל ולגבות

היטלי השבחה; לגבות אגרות בניה; לאכוף את החוק בתחומה; למסור מידע תכנוני לפונים ועוד. היקף האחריות המוטל על חברי הוועדה המקומית רחב ומורכב. להחלטות הוועדה יכולות להיות השפעות משמעותיות על פיתוח הכלכלי של העיר, על שביעות רצון התושבים המתגוררים בה, איכות פריסת השירותים שהרשות מספקת לתושבים, היחס בין השטחים הפתוחים לבנויים, היחס בין השטחים הציבוריים לשטחים הסחירים ועוד. כיום, כאשר הצפיפות במדינת ישראל הולכת ועולה, הצרכים הולכים וגדלים, והאחריות הכבדה על קביעת אופן השימוש בקרקע מחייבת את חברי הוועדה במשנה זהירות ושיקול דעת בעת קבלת החלטות תכנוניות וביצוען.

הבסיס לפעילותם של מוסדות התכנון וביניהם הוועדה המקומית, הוא חוק התכנון והבניה (התשכ"ה)-1965 להלן "החוק", על תיקוניו ותקנותיו.

רקע על פעילות הוועדה לתכנון כפר יונה

כפר יונה, שמונה כיום כ- 23,000 תושבים, נמצאת בהליך פיתוח מואץ של התפתחות אורבנית והיא עתידה עד סוף 2021 להקיף 30,000 תושבים.

עיקר הפיתוח נעשה עם הקמתן של שתי שכונות מגורים חדשות:

- שכונת שרונה, תכנית הצ/2-135, בהיקף של 2,066 יח"ד (תוספת של כ- 7,200 תושבים)
- שכונת יפה נוף תכנית הצ/2-410, בהיקף של 1,246 יח"ד (תוספת של כ- 4,200 תושבים)

בנוסף, נמצאת כפר יונה בשלבי הקמה של אזור התעשייה הראשון ביישוב המונה כ- 140,000 מ"ר זכויות בנייה, הוועדה המקומית החדשה אישרה תוכניות בינוי מפורטת לכלל אזור התעשייה, אישרה היתרי בניה להקמת תשתיות ומטפלת בהיתרי הבניה הראשונים למבני תעשייה.

כמו כן מקדמת הוועדה המקומית תכנית מתאר כוללנית ליישוב, עפ"י תכנית זו, עתידה כפר יונה לרבע את גודלה לכדי כ-87,000 תושבים. מרבית התוספת כבר הוגשה לוועדה במסגרת תוכניות בניין עיר ונמצאות בהליכי תכנון מתקדמים: כפר יונה מערב – 7,000 יח"ד, מתחם קרני-2,500 יח"ד, משרד השיכון – שתי תכניות בהיקף של 2,500 יח"ד.

3. מוסדות הועדה

בכפר יונה פועלת וועדה מקומית שתחום מרחב התכנון שלה כולל את תחום המוניציפלי של עיריית כפר יונה. חברים בה חברי מועצת הרשות המקומית. על ועדה מקומית זו חלה חובה להקים ועדת משנה לתכנון ולבניה, לה מוקנות כל הסמכויות של הוועדה המקומית. בוועדת המשנה חברים ראש הרשות המקומית או סגן ראש רשות שהמליאה מינתה וכן שישה עד עשרה חברי מועצה בהתאם למספר חברי המועצה (סעיף 18)ה(לחוק).

3.1. הרכב

הרכב הועדה לתכנון ובניה ע"פ סעיף 18 לחוק כולל חברי וועדה, נציגים של משרדים, ובעלי דעה מיעצת, כדלקמן:



הועדה הקימה כנדרש בחוק שתי ועדות, ועדת רישוי וועדת משנה. מליאת הועדה מתכנסת על פי רוב פעם בחודשיים. ואילו הועדות מתכנסות אחת לכמה שבועות: ועדת המשנה וועדת הרישוי מתכנסות ע"פ רוב אחת לחודש. מהסברים שקיבלנו עולה כי בכוננת הועדה לכונן ועדה לשימור אתרים.

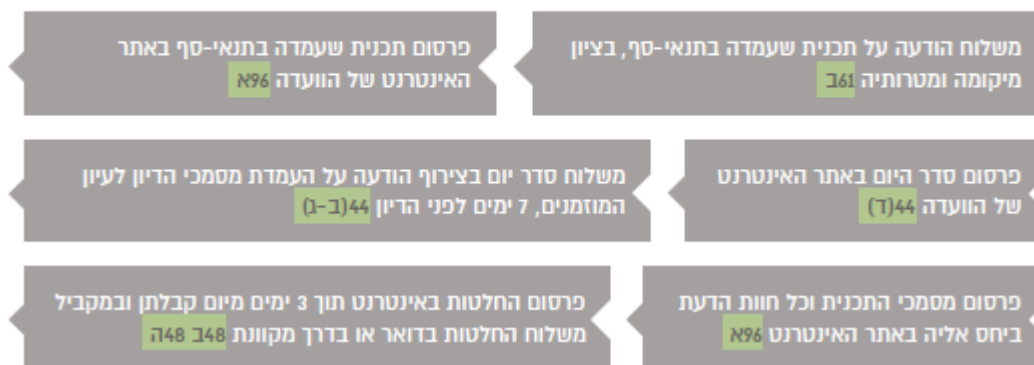
3.2. מזכיר הועדה

מזכיר הועדה הנו תפקיד סטוטורי, שע"פ סעיף 20 ג) לחוק התכנון והבניה מוטל

על מהנדס הועדה המקומית, כאשר "הוועדה המקומית רשאית למנות מזכיר לוועדה והוא יהיה עובד הרשות המקומית". תפקיד זה אמון על ניהול האדמיניסטרציה של הועדה, לרבות הוצאת זימונים, ניהול פרוטוקולים ופרסומם, כדלקמן:

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

פעולות מזכיר הוועדה המקומית



מעיון בפרוטוקולי הועדה ומהסברים שקיבלנו עולה כי, למרות שהיא לא הוסמכה לכך, הטילה מנהלת הועדה על מזכירה בוועדה לכהן בנוסף כמזכיר הועדה. יצוין כי בעבר הועסקה בוועדה מזכיר ועדה (לינוי קור-אלפסי) וככזו מהנדס הועדה האציל לו סמכויות. ברם, עם פרישתה של לינוי פורסם דווקא מכרז למזכירה, במקום מזכיר ועדה. מעיון בפרוטוקולים נמצא כי אכן המזכירה (פית גרופ) מופיעה בתואר 'מזכיר הועדה' ואף חתומה על פרוטוקולי המליאה במקום שמזכיר ועדה חותם, להלן דוגמא:

פרוטוקול החלטות ישיבת מליאת הועדה
ישיבה מספר: 20190002 ביום שני תאריך 08/04/19 ג' ניסן, תשע"ט

מהנדס העיר והועדה המקומית	סגל:
מנהלת אגף התכנון והועדה המקומית	שלום רוזנברג
יועמ"ש לעירייה ולועדה המקומית	סמדר אהרון נוהם
יועמ"ש הוועדה	עו"ד שלומית גבע
מזכירת הוועדה	עו"ד עופר שפיר
יועמ"ש הוועדה	יפית גרופ
	עו"ד יניר גור

מברור שערכנו עולה, כי מהנדס הועדה לא האציל מסמכותו. יש לציין כי יועמ"ש העירייה התריעה כי הצבת המזכירה בתפקיד מזכיר הועדה אינו תקין. לאור האמור אין אלה לתהות על מציאות זו שהביאה לגיוס עובד לתפקיד שאינו עולה בקנה עולה בקנה אחד עם האמור בחוק ועם התקן שנקבע לוועדה, כדלקמן:

- תקן כ"א המאושר לוועדה כולל כאמור משרת מזכיר ועדה ולא מזכירה.
- האצלת סמכות – ע"פ הדין "צריכה להיות מפורשת. כלומר, האוצל צריך לומר לנאצל במפורש, רצוי בכתב, כי הוא מקנה לו את הסמכות" (זמיר, 2010, עמ' 833).
- בפועל כאמור לא התקבלה כל החלטה פורמלית, כל שכן בכתב, על-ידי המהנדס הועדה להאציל סמכויות מזכיר הועדה, כך שכן הודיע המהנדס על כך למליאת הועדה.
- גם אם יטען כי מדובר בסיוע, אזי נבהיר כי ע"פ הדין "יש להבטיח כי ההסתייעות באחר לא תהיה כה מקיפה ועמוקה, עד כי הלכה למעשה היא תהיה שקולה כנגד האצלת הסמכות" (זמיר, שם).

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

אשר על כן מינוי המזכירה לתפקיד (מזכיר)ת) הועדה' נעשה שלא בהתאם לתקן ולא בהתאם לחוק, דבר שבאופן טבעי פוגם בכשירות ההליכים. הביקורת מעירה כי מינוי בעלי תפקיד בועדה בכלל, ובתפקידים סטוטוריים בפרט צריכים להיעשות בהתאמה לחוק ולתקן, וכי היה על **מנהלת הועדה להימנע מלגרום למזכירה למלא תפקיד לא לה**.

3.3. פרוטוקולים

סעיף 48(ב) לחוק התכנון והבניה קובע כי בכל ישיבה (מליאה + ועדה) תתעד הועדה את ישיבותיה בפרוטוקול, כדלקמן:

"(ב) ה' פרוטוקול ישקף נאמנה את פרטי הדיון ויצוינו בו, בין השאר –

- 1) מועד הישיבה ומקום קיומה;
- 2) סדר היום ושינויים שנערכו בו;
- 3) שמות חברי מוסד התכנון הנוכחים בישיבה ותפקידיהם, ובוועדה מקומית – גם שמות הנציגים בעלי הדעה המיעצת, בציון אלה שנכחו בפתיחת הישיבה, וכן שמות החברים והנציגים כאמור שנעדרו מהישיבה ותפקידיהם;
- 4) קיומו של מניין חוקי לפי סעיף 42;
- 5) שמות מוזמנים שאינם חברי מוסד התכנון ואינם הנציגים בעלי הדעה המיעצת שנכחו בישיבה ותפקידיהם;
- 6) מהלך הדיון, לרבות עמדות הנציגים בעלי הדעה המיעצת בוועדה מקומית, הפסקות בהקלטת הישיבה לצורך התייעצות והטעמים להפסקות;
- 7) החלטות שקיבל מוסד התכנון בישיבה ותוצאות הצבעות שהתקיימו, וכן פירוט המשתתפים בכל הצבעה, ואם דרשו זאת לפחות שליש מחברי מוסד התכנון – אופן הצבעתו של כל אחד ממשתתפי ההצבעה;
- 8) הודעות שחובה למסרן למוסד התכנון לפי חוק זה."

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא כי הועדה מפרסמת פרוטוקול החלטות ולא פרוטוקול ישיבה, כך שהתיעוד אינו כולל את מהלך הדיון, להלן מספר דוגמאות:

מועד הדיון והגוף	הליקוי	תיעוד
28.5.2018 מליאת הועדה	1. אין רישום של מהלך הדיון; 2. אין רישום של תוצאות ההצבעה (פה אחד?)	<u>נשאים כלליים:</u> 1. אישור פרוטוקול מליאה מספר 20180001 מיום 21/02/18. <u>החלטות:</u> לאשר הפרוטוקול. 2. אישור מדיניות הועדה כפי שאושרה בוועדת משנה מספר 20180002 – מצורף. <u>החלטות:</u> לשוב ולדון במליאת הועדה הקרובה שתתקיים ביום 04/06/18. 3. הצגת חלופות תכנון לתכנית התחדשות עירונית – מנחם בגין. <u>החלטות:</u> בחירה בחלופה המציגה בשני בניינים בני 20 קומות בבנייה לעיר ושאר הבניינים בני 9 קומות. בנוסף, שורך התכנית יביא לעיון אפשרויות נוספות לתכנון. 4. הצגת תכנית המתאר – ירד מסדר היום לאור אי בחירות בהחלטת הועדה המחוזית.
20.6.2019 ועדת משנה (דיון ב: הצ/מק-2/1/281)	1. אין רישום של מהלך הדיון; 2. אין רישום נוכחים (יש	<u>החלטות:</u> הוועדה מחליטה להפקיד את התכנית בכפוף לתיקונים הבאים: 1. הגשת נספח בינוי מתוקן כולל פתרון חניית וחיבורים לתשתיות כמפורט בגיליון הדרישות. 2. מילוי כל הערות הבדיקה וגיליון הדרישות. <u>החלטות:</u> התקבלה פה אחד ע"י כל חברי הוועדה הנוכחים

	רק רישום של בעלי עניין)	
25.9.2019	1. אין רישום של מהלך הדיון; 2. אין רישום של תוצאות ההצבעה	ועדת רישוי (דיון בבקשה 20190156)
ה ח ל ט ו ת: הוועדה מחליטה לאשר את הבקשה בכפוף להלן: 1. היתר בנייה יינתן רק לאחר מילוי כל התנאים הבאים: א. קבלת אישור/פטור פיקוד העורף. ב. הגשת דו"ח או הצהרת עורך הבקשה לפי תקנה 47 (2). ג. עמידת הבקשה בהוראות תכנ הבנייה. ד. תשלום כל התשלומים כאמור בסעיף 145 (ד) לחוק.		

כפי שניתן לראות, אין הקפדה על רישום פרוטוקולים בהתאם לנדרש בחוק. יתכן והדבר נעשה כיוון שהוועדה מקליטה את הדיונים וכן היא אינה מקפידה על תיעוד "מהלך הדיון, לרבות עמדות הנציגים בעלי הדעה המייעצת בוועדה מקומית, הפסקות בהקלטת הישיבה לצורך התייעצות והטעמים להפסקות" בפרוטוקולים. על הוועדה לנהל פרוטוקולים כנדרש בחוק.

3.4. הקלטת דיונים

סעיף 48 לחוק קובע כי דיוני המליאה וועדותיה יוקלטו ויתועדו בפרוטוקול, כדלקמן:

א) "בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם ויוקלט פרוטוקול, ואולם חובת הקלטה לא תחול על ישיבות של רשות רישוי;
ב) (ה) 1) פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון שאושר יהיה פתוח לעיון הציבור והקלטת ישיבה תהיה פתוחה לציבור לצורך האזנה; עיון והאזנה כאמור יהיו בלא תשלום.
2) פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון יפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון או באתר האינטרנט של רשות מקומית שתחומה הוא במרחב התכנון של מוסד התכנון; לא היה למוסד תכנון או לרשות מקומית כאמור אתר אינטרנט, יפורסם הפרוטוקול באתר האינטרנט של מינהל התכנון.

כאמור החוק מחייב פרסום באתר האינטרנט של הוועדה מידע הכולל מסמכי תכנית,

סדרי יום, החלטות, פרוטוקולים, חוות דעת שהוגשו לתוכנית, בסמוך למועד קבלתם. עוד נקבע כי דיוני הוועדה יוקלטו ויתמוללו. מהסברים שקיבלנו עולה כי דיוני המליאה

מוקלטים ומתמללים, כאשר קבצי האודיו של מהלך הישיבה נשמרים במחשבי הוועדה.

3.5. שמיעת הקלטות ע"י הציבור

כאמור החוק קובע כי "פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון שאושר יהיה פתוח לעיון הציבור והקלטת ישיבה תהיה פתוחה לציבור לצורך האזנה; עיון והאזנה כאמור יהיו בלא תשלום" (סעיף 48ב) לחוק). בתשובה לשאלת הביקורת האם ישנם פניות מהציבור לעיון בתמלולים או להאזין להקלטות? ואם כן האם הבקשות נענו, נמסר כי "לא היו פניות כאלו". לדעת הביקורת מוטב כי הוועדה תקבע נוהל לנושא זה של העמדת מידע לציבור, הכולל גם התייחסות לאופן שמיעת הקלטות.

4. חברי ועדה לתכנון ובניה

4.1. הנורמה

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(1) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

סעיף 44 ד לחוק התכנון והבניה מטיל על הרשות חובה לבדוק האם חברי הועדה אינם מצויים בניגוד עניינים. החוק גם קובע פרוצדורה לבדיקה ודיווח על ניגוד עניינים, כדלקמן:

(א) (בסעיף זה – "חבר מוסד תכנון מקומי" – כהגדרתו בסעיף 44ב;
"היועץ המשפטי" – היועץ המשפטי של הוועדה המקומית;
"המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים" – מידע בדבר עיסוקיו, תפקידיו וענייניו האישיים של מי שעומד להתחיל לכהן או מכהן כחבר מוסד תכנון מקומי, שלו או של קרובו, העלולים לגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.
(ב) מי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי ימסור ליועץ המשפטי את המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, לפני תחילת כהונתו.
(ג) חבר מוסד תכנון מקומי ידווח ליועץ המשפטי על כל שינוי שחל במידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, שמסר לפי הוראות סעיף קטן (ב), מידע כשנודע לו על השינוי כאמור.
(ד) בתוך 21 ימים ממועד קבלת המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, יקבע היועץ המשפטי אם מתקיים ניגוד עניינים במי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי או כחבר מוסד תכנון מקומי, לפי העניין; היועץ המשפטי ימסור את חוות דעתו בלא דיחוי למי שחוות הדעת ניתנה לגביו וכן ליושב ראש מוסד התכנון הנוגע בדבר.

4.2. בדיקת קיומו של ניגוד עניינים

כאמור ע"פ החוק נדרשים חברי הועדה, עם כהונתם, למסור ליועמ"ש העירייה "את

המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, לפני תחילת כהונתו". עוד נדרשים חברי המליאה לדווח ליועמ"ש "על כל שינוי שחל במידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים". מבדיקה שערכנו עלו הבאים:

א. בסמוך לתחילת הקדנציה, ב 4.12.2018 הודיעה יועמ"ש העירייה לחברי המליאה כי עליהם להגיש דיווח לצורך בדיקת קיומו של ניגוד עניינים.

ב. בפועל מתוך 13 חברי מועצה, 10 הגישו הודעות על ניגוד עניינים.

ג. חברי המועצה שלא הגישו הם אלה שהתחילו את כהונתם במהלך הקדנציה. נכון למועד הביקורת 11/2019, כך נמסר, שניים מתוך הללו הגישו הודעות על ניגוד עניינים. כך שמספר חברי הועדה שאינם הגישו הודעות עומד (נכון למועד הביקורת) על אחד.

הביקורת רואה בחיוב את פועלה של היועמ"ש כדי להשיג את ההצהרות על ניגוד עניינים של אותם חברי מליאה, ומציינת כי לדעתה, לאור העובדה שחלפו חודשים רבים מאז שהדרישה הוצאה, ומכיוון שהצהרה האמורה לא הוגשה, בייחוד לאור נוסח החוק הקובע כי ההצהרות של חבר מועצה יוגשו "לפני תחילת כהונתו" (מי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי ימסור ליועץ המשפטי את המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, לפני תחילת כהונתו) על יועמ"ש העירייה, לדעת הביקורת, להוציא, מכוח סמכותה הקבועה בסעיף 44ד) (לחוק התכנון והבניה, לאותו חבר ועדה, הודעה על כי הוא אינו יכול לכהן כחבר ועדה כל עוד הוא לא מילא את החובה האמורה. הביקורת רואה טעם לפגם בכך שחברי ועדה כיהנו, ונכון למועד הביקורת חבר אחד ממשיך לכהן, מבלי שהוגשה הצהרה המאפשרת לבחון את הכשירות לכך בהתאם לכללי ניגוד עניינים.

4.3. קביעת מגבלות ע"י יועמ"ש

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

החוק קובע בסעיף 44ד)ו(כי יועמ"ש העירייה יקבע מגבלות על חבר ועדה הנוגע בניגוד עניינים, ואף, באם מצא לנכון, יפסול אותו מלכהן בוועדה, כדלקמן:

(ה) 1) קבע היועץ המשפטי כי מתקיים באדם ניגוד עניינים תדיר, לא יחל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי או יחדל מכהונתו, לפי העניין;

ו) קבע היועץ המשפטי כי מי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי או חבר מוסד תכנון מקומי, עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים שאינו ניגוד עניינים תדיר, יקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים שלפיו יפעל אותו אדם, או יורה על עריכת שינויים בהסדר למניעת ניגוד עניינים שנקבע בעבר; הודיע מי שנקבע לגביו הסדר למניעת ניגוד עניינים על הסכמתו להסדר, רשאי הוא להתחיל לכהן כחבר מוסד התכנון, ואם הוא מכהן כחבר מוסד התכנון – ימשיך בכהונתו, והכול בכפוף לתחולת ההסדר; לא הודיע אותו אדם על הסכמתו להסדר – לא יתחיל לכהן, ואם הוא מכהן – יחדל מכהונתו.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי, בדיקה שערכה יועמ"ש העירייה, העלתה כי לא נמצאה עילה לקבוע הגבלות על חברי המליאה.

4.4 פרסום המגבלות

החוק קובע בסעיף 44ד)ז(בחוק, כדלקמן: "המגבלות שהוטלו על חבר מוסד תכנון מקומי לפי הסדר למניעת ניגוד עניינים, אם הוטלו, וכל שינוי בהן, יועמדו לעיון הציבור בדרך שקבע שר האוצר, ובלבד שלא יועמדו לעיון הציבור פרטים שאין למסרם לפי חוק חופש המידע".

בפועל עד כה לא פרסם השר תקנות בנושא. הביקורת ממליצה לבחון פרסום הודעה המביאה מידע זה (כשירות נבחנה ולא הוטלו הגבלות) (לציבור) (הוטלו/לא הוטלו מגבלות).

5. ניהול הועדה

הועדה לתכנון ובניה הנה יחידה, הפועלת במסגרת העירייה ובראשה עומד מהנדס העיר, המספקת ליזמים, בעלי נכסים ותושבים/אזרחים קשת גדולה של שירותים, שלצורך כך היא מפעילה קשת רחבה של סמכויות מנהליות ואמצעים. הפעלה אכן של מערך מורכב שכזה, מחייבת בניהול שיטתי ומסודר של תהליכי עבודה. הביקורת נחשפה לקשים ובעיות שעלו במסגרת עבודת הועדה. לאור האמור העמיקה הביקורת את הבדיקה בתחום זה, להלן הממצאים:

5.1 תכנית עבודה

על מנת להבטיח כי הועדה עומדת ביעדים וכי המשאבים הולמים מחד, ומנוצלים כנדרש מאידך, ביקשה הביקורת לעיין בתוכנית העבודה של הועדה. בתשובה נמסר לביקורת טופס דיווח ביצוע "תכנית פעולה פרטנית - כפר יונה מהשנים 2017-18" שבעיקרו כולל מטלות הכרוכות בהקמת ועדה לתכנון ובניה. הביקורת מציינת כי הועדה הייתה צריכה לקבוע תכנית עבודה הכוללת מדדי ביצוע, וזאת גם כבסיס לתקציב, שתהווה גם כלי לשליטה ובקרה.

5.2 עיגון תהליכי העבודה בנוהל

הועדה שהנה אורגן ברשות, נדרשת לקיים קשרי גומלין עם יחידות העירייה (כגון, הנדסה, יועמ"ש, חכ"ל). על הנהלת הועדה לקבוע תהליכי עבודה ולעגן אותם בנוהל

עבודה. לביקורת נמסר, כראיה לקיומם של נהלי עבודה, עשרה 10() קבצים. מעיון בהם עולים הבאים:

- א. 3 קבצים הנם של התכתבות בדואל וקובץ אחד מצגת פאוור פוינט מה 15.1.2018 בנושא הקמת הועדה המקומית כפר יונה.
 - ב. קובץ הכולל תרשים זרימה לאישור תוכנית לפי תיקון 101, שהנו תיאור גנרי, שאינו מתייחס ספציפית לועדה ולעובדיה.
 - ג. קובץ הכולל 'נוהל מנחה להגשת תוכניות בינוי ופיתוח בקנ"מ 1:250 ומטה'. הנוהל אינו מיועד לעובדי הועדה אלא הוא כולל מידע ליזמים המבקשים להגיש תוכניות לבינוי.
 - ד. קובץ ובו תרשים זרימה לתיעוד אירועים במערכת קומפלוט.
 - ה. קובץ ובו מצגת של חברת קומפלוט הכוללת תמונות מסך בהליך 'פתיחת בקשה למידע'.
 - ו. קובץ ובו מצגת של חברת קומפלוט הכוללת תמונות מסך בהליך 'פתיחת ישיבה ושיבוץ בקשה'.
 - ז. קובץ ובו נהל תיעוד ישיבות ועדה מה 30.10.2017 של מנהל התכנון.
 - ח. קובץ ובו חוברת הקמת הועדה המקומית בו 8 נהלים, כדלקמן:
 - a. נהל אבטחת מידע – שאינו רלוונטי לועדה (עוסק במנמ"ר העירייה) ואינו מאזכר את הועדה.
 - b. נהל גיבוי והתאוששות העוסק בתהליכי פעילות הגיבויים בשרתי העירייה ואינו נוגע בועדה.
 - c. נהל דיוני הועדה לתכנון ובניה.
 - d. נהל לניהול היטל השבחה וגבייתם – הנהל סוקר באופן כללי את השלבים, ואינו מגדיר באופן ספציפי את חלוקת התפקידים והאחריות (לדוגמה – "הועדה תערוך רישום מעקב ובקרה" – מי יערוך? איך?).
 - e. נהל הגשת בקשת מידע להיתר – הסבר למבקשים (אזרחים) ולא נהל עבודה. f.
 - נהל הגשת בקשה להיתר רישוי – הסבר למבקשים (אזרחים) ולא נהל עבודה.
 - g. נהל הגשת תב"ע במערכת מבא"ת – הסבר למבקשים (אזרחים) ולא נהל עבודה.
 - h. נהל מימוש מדיניות אכיפה – עיקר המסמך הוא פירוט מדיניות האכיפה ולא נהל עבודה.
- מן האמור עולה כי אין די במה שנעשה וכי אין למעשה בועדה קובץ נהלי עבודה מקיף. הביקורת ממליצה כי הועדה תכין קובץ נהלים מקיף ומשלים שיסדיר את כל תחומי עבודת הועדה.

5.3 מקצועיות וניהול ידע

בעקבות הרפורמה שנערכה בשנים האחרונות בחוק התכנון והבניה, נדרשת הועדה לעמוד בסרגל זמנים קשיח. אין דרך אחרת להבטיח כי הועדה תעמוד ביעדים זולת באם

היא תנוהל ע"פ נוהלי עבודה מוסדרים. הבטחת יכולתה של הועדה לעמוד ביעדים תלוי באסדרת תהליכי עבודה. מהסברים שקיבלנו עולים הבאים:

א. על מנת להיערך כראוי החלה העירייה להעסיק מנהלת לועדה חודשים לפני תחילת הפעלת הועדה, כך שעם תחילת פעילות הועדה היא תתנהל בצורה נאותה ע"פ נהלים שזו קבעה.

ב. אין ברשות הועדה קובץ נהלים מקיף ומוסדר, כך שהועדה נשענת בעיקר על נהלים שפרסם מנהל התכנון (משרד הפנים מנהל התכנון יושב במשרד האוצר).

ג. לאור מצב זה ערכה ראש העיר ב 18.12.2019 ישיבה בנוכחות היועצים

המשפטים ומנהלת הועדה, ונקבעו הכללים המסדירים את אופן ההיערכות לישיבות מכינה, וגם פרוצדורה זו אינה תמיד מיושמת כנדרש, כדלקמן:

מס'	הנוהל	ממצא
1	ישיבות הוועדה ימשיכו להתקיים בימי שני למן 17:30.	אין הקפדה על כינוס הישיבה במועד שנקבע, דבר היוצר תקלות ומקשה על הגעת נציגים שבאים מחוץ לעירייה כמו נציגי ועדה מחוזית.
2	מכינה מקצועית - יועץ הוועדה המקומית + הצוות המקצועי תתקיים 14 יום לפני הישיבה.	אין הקפדה על כינוס המכינה במועד שנקבע.
3	מכינת יו"ר הוועדה - יו"ר הוועדה + היועץ המשפטי לוועדה + הצוות המקצועי תתקיים 10 לפני הוועדה.	אין הקפדה על כינוס מכינת יו"ר במועד.
5	סדרי היום והפרוטוקולים של דיוני הוועדה יפורסמו באתר הוועדה המקומית.	ראה סעיף 3.3 לעיל.
5	פרוטוקול ההחלטות יופץ לחברי הוועדה תוך 5 ימים, ופרוטוקול הדיון ישלח להערות חברי הוועדה תוך 10 ימים.	אין הקפדה על עמידה בל"ז.

ד. העבודה שלא בהתאם להסדרים הללו יצר, בין היתר, מצבים בהם תיעדוף הנושאים לא שיקף את סדר הטיפול בתיקים או ששיבות בוטלו (לדוגמא כאשר לא הזמינו מתנגדים).

ה. באשר לוועדת המשנה, נקבע ב 2019 סיכום, כך נמסר, לפיו הועדה תפיץ סיכום של הישיבה אצל ראש העיר עם לו"ז לביצוע. בפועל, אין הקפדה על נוהל זה, כך יוצא בפועל כי הישיבה עם היו"ר נערכת בהתראה קצרה של 7 ימים מראש, פרק זמן

המקשה על הצוות המקצועי לתקן את הזימון ולהוציאו בצורה מסודרת.

הועדה מקיימת דיונים ומקדמת החלטות בנושאים השונים. יחד עם זאת ממצאים אלה ממחישים את הצורך בהסדרת עבודת הועדה וכן בעיגון בתהליכים אלה בקרות שיבטיחו עמידה ביעדים

5.4. ניהול ידע

זיכרון הארגוני הנו תנאי להצלחת כל ארגון, על אחת כמה וכמה ארגון המנהל ידע. הועדה לתכנון ובניה צריכה להבטיח, למען הצלחת תפקודה, כי בידיה ידע, הן לגבי הגושים השונים והיסטוריה שלהן, והן לגבי הנורמות המשפטיות שלאורן היא צריכה לפעול. לכן נדרשת הועדה לעבוד בהתאם לנהלי עבודה מוסדרים. שוו בנפשכם כמה זמן יכול להיחסך באם ידע על נורמה משפטית לדוגמא הייתה מופצת לכל העובדים הרלוונטיים, והיו נמנעים מצבים, שבהם שוב ושוב פונים עובדים שונים ליועמ"ש עם בקשות דומות. אין תימה כי ביחידה שיש בה, עם כמה עובדים, מערכת יחסים קונפליקטואלית, ניהול הידע, דבר המחייב באינטראקציות שוטפות בין העובדים, לא יהיה מיטבי. מראיונות שקיימה הביקורת עם עובדי הועדה עולה תמונה המצביעה על כי ניהול הידע אינו יעיל ואינו תומך במידה הנדרשת על מנת להבטיח כי תהליכי העבודה נעשים בצורה אופטימלית. כך :

- אין בוועדה קובץ נוהלי עבודה מקיף המסדירים העברת מידע בין האורגנים השונים;
- לא כל העובדים חולקים מידע עם עמיתיהם, כך לדוגמא ישנן פניות חוזרות לקבלת יעוץ משפטי, וכן מצבים בהם מפקחי הועדה אינם חולקים מידע;
- בהעדר מנהל פיקוח על הבניה האחריות על תחום זה הוטלה על מנהל הועדה, זאת למרות שאין לה הסמכה לעסוק בתחום ושילוב התפקידים הזה מקים ניגוד עניינים. זאת, בד בבד עם מערכת יחסים עכורה ביניהן והקמת הגבלה על המפקחת על הבניה לפנות ישירות לתובעת העירונית, פגע משמעותית בעבודת האכיפה. לדעת הביקורת יש לפעול בהתאם להנחיות משרד הפנים ולהכפיף את הפיקוח למהנדס העיר.

דוגמא בולטת לאמור מצאנו בכך שעובדים שונים של הועדה, פונים כל אחד בנפרד באותו תיק, ליועמ"ש של הועדה, בבקשה לקבל הסברים, ואף מבקשים ממנו בקשות סותרות.

על הועדה להיות מודעת לחשיבות ניהול הידע ולפעול לשינוי בצורת התנהלות שתבטיח כי הועדה פועלת האורח אופטימלי תוך ניצול מירבי של הידע הנצבר תוך חסכון במשאבים.

5.5 פיקוח ובקרה על עובדי הועדה מנהלת הועדה, המשמשת כמעין מנהלת כללית של הועדה, נדרשת ע"פ חוזר מנכ"ל משרד הפנים (קובץ עיסוקים), לנהל את "תהליכי העבודה של הועדה", וכן לקיים "פיקוח ובקרה על ביצועי העובדים הועדה", לרבות:

א. "וידוא ביצוע המטלות על פי לוחות הזמנים שנקבעו בחוקים ובתקנות;
ב. מעקב אחר יישום אחר החלטות שהועדה קיבלה; ג. בקרת תשומות ותפוקות העובדים ביחידת ההנדסה המקומית, ודיווח למהנדס הועדה, יושב הראש שלה ולמינהל התכנון ככל שיידרש".

אמצעי פיקוח שאמורה המנהלת להפעיל צריכים להיות מתקדמים ולהשתלב עם שיטות עבודה התורמות לפרודוקטיביות, מבלי לפגוע במוטיבציה של העובדים ולהביא לחוסר יעילות. משיחות שערכה הביקורת וממצאים שהעלנו מתרשמת הביקורת כי הועדה לא

השכילה ליצור סביבת עבודה חיובית וכן לעגן נהלי עבודה וסדרי עבודה מבטיחים יעילות מחד, ולקיים בקרה אפקטיבית על תהליכי העבודה מאידך, כדלקמן:

א. **בהעדר תיעוד** המצביע על כי הועדה מקיימת באופן שוטף ישיבות צוות, פנתה הביקורת למנהלת הועדה, שאמרה שישבות כאלה מתקיימות והראיה היחידה המצביעה על כך היא צילום של תמונת מסך מיומן מהתאריכים 14-18 באפריל

2019 בה צוין כי ביום רביעי היה "שולחן עגול - רישוי עם מאיה ויונית", וביום חמישי "שולחן עגול - מסמך מדיניות עם שחר, מאיה רעות".

ב. **לא מצאנו** כי נקבע תדירות קבועה (פעם בשבוע/חודש וכו') לישיבות צוות.

ג. **לא מצאנו** כי בעקבות החלטות נרשמים לאחר הישיבות, לכל עובד, רשימת יעדים לביצוע עם לוח מוגדר לביצוע. כן מנהלת הועדה מטילה על עובדי הועדה מטלות. בתגובה מסרה מנהלת הועדה כדוגמא מייל שהיא שלחה לבודקת תוכניות בנושא שיבוץ תוכניות בסדר יום הועדה.

ד. לרשות הועדה יש מערכת מידע ממוחשית לניהול ועדה שנעשה בה שימוש, אך **לא נעשה** מעבר לכך שימוש בכלים ניהוליים – כגון: תרשים גאנט, תכנית פעולה,

רשימת תיוג (צ'אק ליסט), ניהול חריגים.

מנהלת הועדה פועלת להוציא אל הפועל את משימות הועדה ונוקטת לאור זה בצעדים שונים כנזכר לעיל. יחד עם זאת, על מנת להבטיח את טיוב תהליכי קבלת החלטות בוועדה, ממליצה הביקורת להסדיר את העבודה השוטפת של הועדה באמצעות נהלי עבודה ייעודיים המתייחסים גם לשיטת ניהול הצוותים המקצועיים בוועדה. כמו כן ממליצה הביקורת על הסדרת ישיבות צוות ותיעוד הדיונים וכן בקביעת דרך הטלת מטלות על עובדי הועדה תוך אימוץ שיטות ניהול מקובלות.

5.6. ניגוד עניינים – עובדי העירייה

ועדה לתכנון ובניה הנה אחד הנדבכים בעבודת העירייה שהפוטנציאל לניגוד עניינים הטמון בהן הוא המשמעותי ביותר. לכן על העירייה לנקוט בצעדים על מנת לצמצם בפועל את הסיכונים האינהרנטיים הכרוכים בכך. באפריל 2011 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל הוראות לבדיקה ומניעה של ניגוד עניינים לעובד הרשות (להלן – הנוהל). הנוהל חל על עובדים סטטוטוריים ובהם מהנדס העירייה, וכן על עובדים בכירים (במשרה מאלה - באחת משלוש הדרגות הגבוהות ביותר, ובמשרה חלקית – באחת מחמש הדרגות הגבוהות ביותר).

מעבר לכך נקבע כי הנוהל יחול על גם על עובדים נוספים אשר נוכח מהותו של התפקיד, טיבו והיקף אחריות והסמכויות הנלוות לכך, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח, כפי שיקבע האחראי והיועמ"ש לעירייה.

5.6.1. עובדים בכירים בועדה

בתשובה לשאלת הביקורת עולה כי מהנדס העירייה ומנהלת הועדה, שהנוהל חל עליהם, מילאו שאלון לניגוד עניינים.

5.6.2. עובדי הועדה

לאור היות הועדה גוף בעל סמכויות רבות בתחום התכנון, נדרש לדעתנו, למרות שהחובה היא רק לגבי עובדים המפעילים ישירות סמכויות, להטיח את חובת מילוי שאלון על כל עובדי הועדה. רוב עובדי הועדה אלו מילאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים. מומלץ לבחון החלה של הוראה זו כאמור על כולם.

5.6.3. עובדים בחלקיות משרה

היקף ניגוד העניינים גדל מטבע הדברים כאשר במדובר בעובדים בחלקיות משרה, והדבר נכון במיוחד כאשר מדובר בעובדים, כעובדי הועדה, מקצועיים. ואכן הנוהל מחמיר יותר עם עובדים אלה וקובע כי כל עובד שמתח דרגתו נמצא ב 5 הדרגות הגבוהות חייב להגיש שאלון לאיתור ניגוד עניינים. מבדיקה שערכנו עולה כי בפועל לא הגישו עובדים אלה שאלון לניגוד עניינים. הביקורת בדעה כי גם עובדים בחלקיות משרה, כגון המפקח על הרישוי העובד בחצי משרה, צריכים להגיש שאלון לאיתור ניגוד עניינים, תהא דרגתו אשר תהא.

6. פיקוח ובקרה על יועצים

הועדה קשורה עם מספר רב של יועצים. לאור אופי עבודת הועדה ופוטנציאל ניגוד עניינים, ולאור הוראות משרד הפנים המחייבות, בין היתר, בעריכת שאלון לאיתור ניגוד עניינים ליועצים. אם כן, חוזי ההתקשרות עם היועצים הללו צריכים לכלול הוראות הימנעות והטלת חובה על דיווח על ניגוד עניינים, שמירת סודיות וביטוח. הביקורת סקרה את חוזי ההתקשרות הללו, להלן הממצאים:

6.1. חוזים עם היועצים

הועדה לתכנון ובניה נעזרת לצורך עבודתה בשורה ארוכה של יועצים, ובהם: מתכננים, מהנדסים, יועצי תנועה שמאים ועוד. הביקורת בקשה לעיין בחוזי ההתקשרות עם היועצים, ובתגובה נמסרו לה 13 חוזים, זאת בעוד כאשר הועדה התקשרה עם 21 יועצים. כך לא נמצאו חוזים בהתקשרויות הבאות:

I. נורית ג'רבי, טיגרמן, עלאם, עומר סרחאן, אבישי זיו, שהנם שמאים מכריעים שממנה ועדת הערר המחוזית להיטלי השבחה. בתגובה מסרה מנהלת הועדה יועצים אלה "אינם יועצים של הועדה והתשלום עבור השומה המכרעת משולם ע"י העורר וע"י הוועדה המקומית בחלקים שווים".

II. דן וינטראוב שהנו מתכנן תב"ע שמונה ע"י שרונים. בתגובה מסרה מנהלת הועדה כי היועץ "אינו חלק מיועצי הוועדה, מתכנן תב"ע שמונה טרם הקמת הוועדה ושכרו משולם מתקציב תכנון באגף ההנדסה".

III. אילת אפלוב, איריס בן יוסף שהנן יועצות רישוי שנתנו שרות בהקמה הועדה. בתגובה מסרה מנהלת הועדה: ההתקשרות עם "איילת בוצעה ע"י הזמנת עבודה לצורך ניסיון שלא צלח, ואיריס קיים הסכם כולל הנספחים. היועמ"ש לעירייה עברה ואישרה את כל החוזים ונספחי ניגוד העניינים של כל היועצים".

הביקורת מבקשת לציין ולהעיר, כדלקמן:

A. ראשית לאור היקף האחריות מחד, ופוטנציאל ניגוד העניינים מאידך נדרש ואף מחויב, לדעת הביקורת, לעגן את תנאי ההתקשרות עם היועץ בחוזה בכתב.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

בדרך זו גם יובטח כי היועץ ימלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים, וכי עינה של יועמ"ש העירייה תבחן גם היא את ההתקשרות. לאור האמור ממליצה הביקורת, לקבוע בנוהל, כי לא תתקשר העירייה עם יועץ (מתכנן/שמאי/אדריכל וכיוצ'ב) ללא חוזה בכתב.

ב. אשר על כן גם כאשר ההתקשרות מבוצעת בדרך של הזמנה, כפי שארע עם איילת אפלבם, אזי יש להחתים את היועץ על חוזה מתאים שאישר יועמ"ש העירייה.

ג. באשר ליועצים שעברו לוועדה מ'שרונים', אזי היה גם עם אלה לכרות הסכם עם העירייה ולמלא כנדרש שאלון לאיתור ניגוד עניינים

6.2. שאלון לאיתור ניגוד עניינים

כל יועץ חייב למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים. מבדיקה שערכנו עולה כי בכל החוזים עם הקבלנים יש הוראות על ניגוד עניינים, וכי היועצים מילאו שאלון איתור ניגוד עניינים. מעיון בשאלונים עולים הבאים:

6.2.1. אישור יועמ"ש

שאלונים לאיתור ניגוד עניינים צריכים להיבחן על-ידי יועמ"ש העירייה. נמצא כי כל החוזים שנכרתו נבחנו וניתן אישור יועמ"ש. אין לביקורת הערות.

6.2.2. אי בחינת צורך לעריכת הסדר לניגוד עניינים

כאמור יועץ מדווח על קרבה או על קשר לגוף שיכול לגעת בעירייה, נדרש לבחון את היקף ניגוד העניינים, ובמידת הצורך, לקבוע הסדר ניגוד עניינים או לחילופין לפסול את ההתקשרות. נמצא מקרה בו יש ליועץ לוועדה קרבת משפחה לעובד גזברות בעירייה, וכי יועץ זה ממלא בנוסף תפקיד בוועדה לתכנון ובניה של רשות הגובלת עם כפר יונה (איריס בן יוסף). מבדיקה נמצא כי התקשרות זו אושרה לאור הנסיבות על-ידי היועמ"ש לעירייה וזאת לתקופה של 6 חודשים בלבד. אין לביקורת הערות.

6.3. רשימת לקוחות

כאמור היועצים נדרשים להצהיר, בין היתר, על הגופים להם הם מספקים שירותים.

מבדיקה מדגמית שערכנו נמצא מקרה בו שמאי, המספק לוועדה שירותים, שההצהרה שהוא הגיש, לא כללה פירוט של לקוחותיו כנדרש, כדלקמן:

4/14/2017
שם לקוחות: (ח) - 3/14

כך יצא שבעוד שהיועץ דיווח כי הוא עצמאי, בתחום בו הוא מספק שירותים לוועדה, הוא לא נדרש להמציא רשימת לקוחות. היה לדעתנו, לאור העובדה שהוא פועל באזור כפר יונה, לדרוש ממנו להמציא רשימת לקוחות. ללא גילוי כנ"ל לא ניתן לברר לעומק האם היועץ שרוי במצב של ניגוד עניינים.

6.4. מילוי שאלון

בחלק מהשאלונים שסקרנו נמצא כי למרות דרישת הגילוי נמנע היועץ מלמלא את הפרטים, כך שבעניין זה לא נתנה הצהרה, והעירייה אינה יודעת מהו פוטנציאל החשיפה לסיכונים בתחום זה (ראו דוגמא בהמשך). הביקורת מציינת כי גם אם היועץ

סובר כי המידע לא רלוונטי, יש לדרוש ממנו ליתן גילוי נאות מלא, כך שהשאלון יציג מצג שלם.

שאלון איתור ניגוד עניינים של שבח דנה

17. תפקידים עבריים			
הנהג	התפקיד	תאריכי טיול התפקיד	האם התפקיד נמשך עד היום?

18. תפקידים עבריים או נוכחים הנוגעים למאגיס			
האם התפקיד נמשך עד היום?	האם התפקיד נמשך עד היום?	האם התפקיד נמשך עד היום?	האם התפקיד נמשך עד היום?

שאלון איתור ניגוד עניינים של בן יוסף איריס

24. מידע שירות חיים ועיסוקים	
האם התפקיד נמשך עד היום?	האם התפקיד נמשך עד היום?

25. מידע שירות חיים ועיסוקים	
האם התפקיד נמשך עד היום?	האם התפקיד נמשך עד היום?

ממצאים דומים העלנו בשאלונים לניגוד עניינים של פנקס אלדד ומיכאל דנקין מיאר (לא מולאו סעיפים 17, 18 ו-20, וכן של שבח דנה) לא מולאו סעיפים 17 ו-18).

6.5. קורות חיים של היועץ

שאלון לאיתור ניגוד עניינים מחייב את היועצים לצרף קורות חיים, הנפרד לשאלון, וזאת כדי להבטיח שהצהרת היועץ הנה מקיפה ושלמה, כדלקמן:

24. מידע שירות חיים ועיסוקים
האם התפקיד נמשך עד היום?
האם התפקיד נמשך עד היום?

מעיון בחוזים עם יועצי הועדה לתכנון ובניה מצאנו שאלונים רבים שלא צורפו להם קורות חיים. הביקורת מעירה כי אין לקבל שאלון לאיתור ניגוד עניינים זולת אם כל הפרטים מולאו ושצורפו קורות חיים כנדרש.

6.6. ביטוח

כאמור בחוזה ההתקשרות (עם יועצי הועדה) ישנם מספר סעיפים המחייבים את היועץ ברכישת פוליסת אחריות מקצועית, צד ג' וחבות מעבידים. מעיון בחוזי ההתקשרות הללו עולים הבאים:

א. כל היועצים של הועדה הגישו נספח ביטוח החתום ע"י המבטח.

ב. בנספח הביטוח קיימת הוראה המחייבת את היועצים/מתכננים/מהנדסים/שמאים לקבוע בפוליסות הביטוח השונות (צד ג', חובות מעבידים ואחריות מקצועית) הוראת (מוטב) הקובעת כי העירייה הנה מבוטחת).

ג. שינוי תנאי ההצהרה – מעיון בנספחי הביטוח עולה כי המבטחים שינו את נוסח ההצהרת גובה הכיסוי, להלן מספר דוגמאות:

א. היועץ מיכאל דינקין הפחית את גובה האחריות ב 20% מ M2, שם, ל- M1.6 שם):

א. גבול אחריות מינימלי 2,000,000 ₪ למקרה ותקופה.

4,600,000 ₪

ד. היועץ יהב רשף שינה את גובה האחריות מ 2 מיליון ₪ ל 400,000 ₪, כדלקמן:

גבול אחריות מינימלי יהיה 2,000,000 ₪ למקרה ותקופה.

ה. היועצת דורית גולן-פורת קיצרה את משך תקופת הגילוי בחצי והגבילה את גובה ההוצאות המשפטיות, כדלקמן:

1.4 הפוליסה כוללת "תקופת גילוי" של 6 חודשים.

1.5 הפוליסה מכסה הוצאות הגנה משפטיות בחליכים פליליים. - צד ג' 400,000 ₪. אגן 800,000 ₪ אגן תקופת גילוי

יועצי הועדה חושפים באופן טבעי את העירייה לסיכונים משפטיים. אשר על כן לא ניתן שלא לחייב את היועצים ברכישת פוליסת ביטוח, המבטיח כיסוי הולם לרמת הסיכונים. לאור האמור בחנה הביקורת את החוזים והצהרות שהגישו היועצים. ממצאים אלה מעלים כי העירייה לא מחייבת את היועצים בהוספת שמה של הרשות כמבוטחת, וכי במקרה אחד נמצא שינוי בגובה השיפוי. לדעת הביקורת יש להקפיד על בדיקת ניסוח הצהרות מבטח, ולשקול לחייב את היועצים לצרף את העירייה כמוטב.

הביקורת חוזרת ומציינת כי גם יועצי 'שרונים' שנתנו שירותים לעירייה היו צריכים להסדיר את התקשרותם עם העירייה בדרך של כריתת חוזה ובדיקת ניגוד עניינים.

7. דיוני הועדה

7.1. אסמכתא כבסיס לקבלת החלטות

אחד מהתפקידים המרכזיים של עובדי הועדה הוא להעביר לועדה ולועדה המשנה את מלוא הפרטים, הנתונים והמסמכים הנדרשים לצורך קיום דיון וקבלת החלטות. המצב בו מתקבלות החלטות מבלי שנמצא בפני חברי הועדה תמונה מלאה ומהימנה, עלולה

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

להכשיל את הועדה ולהביא לקבלת החלטות בניגוד לחוק. מבדיקה שערכנו עולה כי היו מקרים בהם התקבל **מידע לא שלם** ואף מטעה. דוגמא לכך הגם 4 דוחות פיקוח שגויים שהכין פקח רישוי (כחול) בסוף 2018, בהם נקבע כי המגרש ריק, בעוד שבפועל הבעלים החל בבניה (עקב כך נערך לעובד שימוע). דוגמא אחרונה לכך הייתה בדיון של ועדת המשנה שהתקיימה ב 17.11.2019 בה המידע שהוצג בשלוש בקשות שנדונו היה חלקי. בפרוטוקול נאמר כי "יש לתקן את הבקשות ולהציג בפני חברי ועדת המשנה תמונה מלאה של העובדות על מנת שיוכלו לקבל החלטה מושכלת". **מנהלת הועדה חייבת להקים מערך בקרה שיבטיח כי החומר המוגש לוועדה שלם מקיף ומציג תמונה מלאה.**

7.2. ניהול פעילות הוועדה המקומית וועדות המשנה

על מנת להבטיח כי ניהול הועדה נעשה בהתאם לדרישות החוק והתקנות, נדרשת הועדה באמצעות מנהלת הועדה והמזכיר, להכין חומרי רקע לכינוסי הוועדות, לרבות

זימון חברי הוועדה ומוזמנים אחרים, הכנת סדרי היום והפצתם. על אלה לוודא כי ישיבות הוועדה מתנהלות בצורה נוחה ויעילה, לרבות וידוא כי נרשם פרוטוקול והדיון מוקלט, ההחלטות מתועדות, ומתקיימים תנאים נאותים לניהול הישיבות. כמו כן נדרש לוודא כי דיוני הועדה מסתיימים כנדרש, הפרוטוקולים נחתמים ונשמרים, וקיים תיעוד מלא של הישיבה. **כבר ציינו כי ישנם כשלים בהיערכות לישיבות הועדה, דבר שהביא לקביעת נוהל לישיבה מכינה שבו נבחן מבעוד מועד החומר המוגש לישיבה, וכי על אף הנוהל האמור עדין נפלו פגמים שהביאו אף לביטול ישיבות (כיוון שהן לא הוכנו כנדרש - כגון אי הזמנת מתנגדים).**

7.3. ניגוד עניינים של חבר ועדה בישיבה

הוראות סעיף 47 לחוק התכנון והבניה קובעת בעניין ניגוד עניינים אישי של חבר ועדה לתכנון, כדלקמן:

(א) חבר במוסד תכנון שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או על ידי קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בכל ענין העומד לדיון במוסד או בוועדה מועדותיו –

1) יודיע על כך ליושב ראש בכתב או בעל פה מיד לאחר שנודע לו כי הענין האמור עומד לדיון; נמסרה ההודעה בעל-פה, תירשם בפרוטוקול הישיבה הקרובה של המוסד או הועדה;

2) לא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הועדה באותו ענין ולא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר אליו.

(ב) עובד במוסד תכנון, נציג בעל דעה מייעצת, ממלא תפקיד, או יועץ למוסד תכנון שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו, שותפו או קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בענין העומד לטיפול או לדיון במוסד או בוועדה מועדותיו, יודיע על כך בכתב ליושב ראש מוסד התכנון הנוגע בדבר, מיד לאחר שנודע לו כי הענין האמור הובא לטיפול או לדיון באותו מוסד או בוועדה מועדותיו, ולא יטפל באותו ענין ולא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הועדה הדנים בו.

(ג) העובר על הוראות סעיף זה, דינו – מאסר שנה אחת; הוראה זו אינה גורעת מאחריותו הפלילית או האזרחית של אדם על פי כל דין אחר.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת התכנון והבניה וועדת המשנה שלה עולה כי רישום יציאת חבר מליאה/ועדה השרוי בניגוד עניינים נעשה לאחר שהתקבלה ההחלטה, כדלקמן:

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(1) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

א. בישיבת ועדת המשנה מיום 14.1.2019 בדיון על תוכנית מפורטת 0600395-428)

הודיע חבר הוועדה איציק בר און שהוא בניגוד עניינים "משום שהתוכנית קשורה לחברת החשמל", כאשר "ההחלטה התקבלה ע"י כל חברי הוועדה שנכחו בישיבה למעט איציק בר און". דהיינו, חבר הוועדה לא יצא על-פי הרישום מאולם הישיבות. מצב זה ארע גם בדיון על תכנית מפורטת: 0600395-42 בדיון של ועדת המשנה מיום 14.1.2019.

הביקורת מעירה כי היקף איסור ניגוד העניינים אוסר על נוכחות בישיבה, לא רק הימנעות מהצבעה.

ב. בדיון של ועדת המשנה בתאריך 14.1.2019 (בקשה מס' 20180302) צוין בפרוטוקול

"חבר הוועדה צבי ימין יוצא מהדיון עקב ניגוד עניינים". לאחר שהתקבלה ההחלטה (החלטה אושרה) נכתב בפרוטוקול "חבר הוועדה צבי ימין חוזר לאולם הדיונים".

ג. מקרים דומים נוספים נמצאו במהלך הביקורת (דוגמא בדיון בבקשה: 20173482 באותה ישיבה יצא ברק אשרם).

הביקורת מציינת כי מצב של ניגוד עניינים מחייב את הצד הנוגע לצאת מהדיון (לא ניתן להישאר באולם הישיבות), וכי על פרוטוקול הישיבה לשקף זאת. כמו כן טוב הייתה נהגת הוועדה, לדעת הביקורת, אילו היא הייתה מקפידה לציין בפרוטוקול שבסעיף ס"ק ב' לעיל את הסיבה ליציאה מהדיון, דבר שהיה מחזק את בקרה.

8. אישור תוכניות בניה

תיקון 101 לחוק התכנון והבניה שנכנס לתוקף במחצית 2015 הגדיל את סמכויות הוועדה המקומית לתכנון ובניה וצמצם את תלותה בועדה המחוזית, נועד להביא לחיזוק השלטון המקומי והגדלת האחריות והמחויבות של נבחרי הציבור בתחום התכנון והבניה. התיקון שכאמור בא ליעל את עבודת הוועדה קובע מסגרת זמן מיירבית לאישור תוכניות, כדלקמן:

- הזמן המירבי לאישור תוכנית מצומצמת שהוגשה הוא 8 חודשים;
- הזמן המירבי לאישור תכנית מיום שהוגשה הוא 12 חודשים;
- במידה והוועדה לא עמדה בלוחות הזמנים רשאי מגיש התוכנית לדרוש העברת התוכנית לוועדת משנה מיוחדת של הוועדה המחוזית שתמשיך את הטיפול בה.

מניתוח הנתונים שנשלפו נמצאו תיקים שהטיפול בהם התחיל ב'שרונים' ושהטיפול בהם עדין לא הסתיים, כדלקמן:

מספר תב"ע	סוג תב"ע	תיאור התב"ע	תאריך הגש	שם מבקש	אירוע נוכחי	ימים לסיים של	ימים לסיים טיפול בתב"
400/1-2/בניה	בניי	ביטוי להצ/1-2/400 - מגרש 501 חלקה חדשה 191 -תיק בנין 1-2-7011	11/03/2012	מועצה מקומית	ס.62א) - בדיקה תכנונית מוקדמת	-2640	-2143
235/1-2/הצ/מק	תכנית מפורטת	חלוקת מגרש ותוספת יח"ד	27/03/2012	כץ רחל	גזית תכנית מתאר/מפורטת	-2624	-2127
240/1-2/הצ/מק	תכנית מפורטת	הגדלת מס' יח"ד - נחמה שרון (מס' מבא"ת 457-0139790)	05/06/2013	שרון נחמה	גזית תכנית מתאר/מפורטת	-2189	-1692
246/1-2/הצ/מק	תכנית מפורטת	חילופי שטחי ציבור - (מס' מבא"ת 0199141)	07/05/2014	מועצה מקומית כפר יונה	גזית תכנית מתאר/מפורטת	-1853	-1323
457-0159343	תכנית מפורטת	הגדלת צפיפות מגורים, אבן יהודה, גוש 8019 חלקה 3 (הצ/מק/1-1/495א)	12/03/2015	שפונדר מסחר בע"מ	ס.85א)ב)1 - החלטת ועדה מקומית על הפקדת תכנית עם שינויים	-1483	-999
457-0319244	תכנית מפורטת	הצ/מק/2-2/263 - הגדלת מספר יח"ד בחלקה 188 בכפר יונה	22/06/2015	אמנון חג'ג'	גזית תכנית מתאר/מפורטת	-1381	-890
457-0304949	תכנית מתאר מקומית	8125-137 כפר יונה מגרש הנדל שחר ושרון תוספת יח' חלקה 268 מגרש 267 מקב"ת	07/09/2015	שחר הנדל	ס.85א)ב)1 - החלטת ועדה מקומית על הפקדת תכנית עם שינויים	-1304	-816
457-0324079	תכנית מפורטת	נוב, משפ' שפירא, הצ/מק/2-2/266	13/10/2015	יואש שפירא	ס.85א)ב)1 - החלטת ועדה מקומית על הפקדת תכנית עם שינויים	-1268	-788
457-0127266	תכנית מפורטת	הצ/מק/2-2/228 - הגדרת מגרש לביכ"נ שכונת ברח אלפסי בכפר יונה	10/11/2015	מועצה מקומית כפר יונה	ס.109 - הודעת שר הפנים על הצורך באישור את התכנית	-1180	-760
457-0359455	תכנית מפורטת	הצ/מק/2-2/269 - ניד זכויות ביעוד למבני ציבור בכפר יונה	20/01/2016	מועצה מקומית כפר יונה	גזית תכנית מתאר/מפורטת	-1169	-694
457-0157602	תכנית מפורטת	כפר יונה מגרשי מגורים בין הרחובות אח"א לית והנריקס	06/04/2016	שרונים	גזית תכנית מתאר/מפורטת	-1153	-589
457-0441568	תכנית מפורטת	הצ/מק/2-2/274 - הגדלת מספר יחידות דיור ברובח אגוז	27/11/2016	אריה הרשקוביץ	ס.89 - פרסום הודעה על הפקדת תכנית בילקוט פרסומים	-797	-372
457-0337949	תכנית מתאר מקומית	מרכז מסחרי כפר יונה, הרוני הצ/מק/2-1/278	15/02/2017	אילן יצחקי	גזית תכנית מתאר/מפורטת	-777	-273
457-0487272	תכנית מתאר מקומית	הגדלת מספר יח"ד במגרש ורדי' כפר יונה (הצ/מק/2-1/277)	06/03/2017	אביים ורדי	ס.85א)ב)1 - החלטת ועדה מקומית על הפקדת תכנית עם שינויים	-758	-243
457-0418319	תכנית מפורטת	אלי הרוני מרכז מסחרי - כפר יונה -גוש 8124 חלקה 208 -הצ/מק/2-2/273	23/05/2017	אליהו הרוני	ס.85א)ב)1 - החלטת ועדה מקומית על הפקדת תכנית עם שינויים	-680	-174

בתגובה לביקורת נמסר כי חלק ניכר מתיקים אלה, שאומנם לא סומן כטופל, נגנז, כפי ניתן לראות בעמודה "אירוע נוכחי". הביקורת מציינת כי הועדה חייבת להקפיד על סימון סטאטוס הטיפול בתיקים וכן לפעול לסיים את הטיפול בתיקים אלה, ולהבטיח כי כל התיקים שבתחום סמכותה מטופלים במסגרת זמן סבירה.

9. תקינה

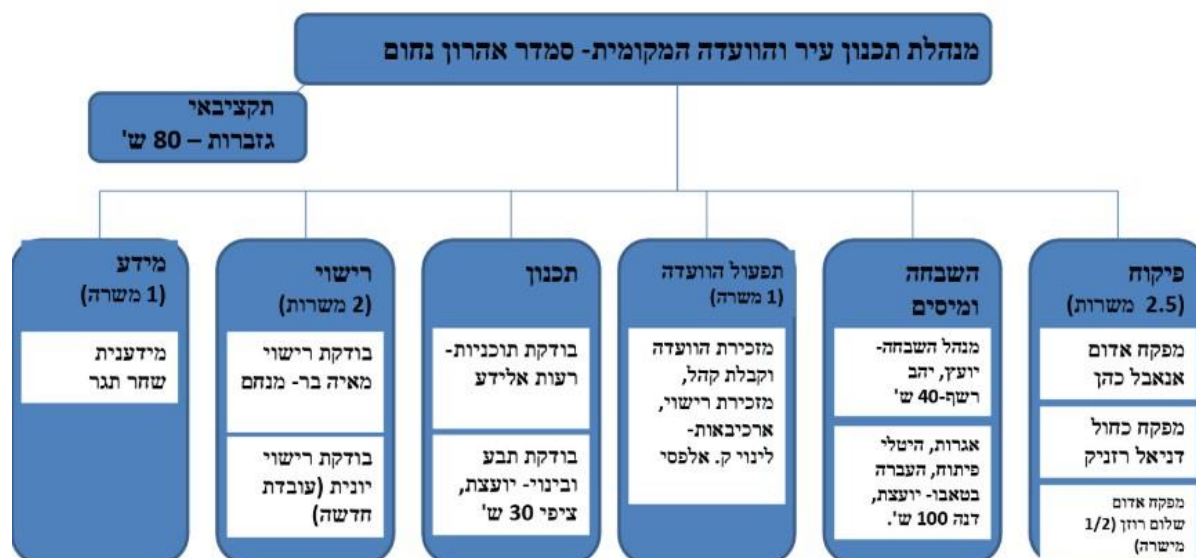
תקן כוח אדם של הועדה נקבע ע"י מנהל התכנון. עם הקמת הועדה נקבע לועדה תקן כוח אדם ע"י חברת 'אמן', ששירותיה נשכרו על-ידי משרד הפנים כדי ללוות את הקמת הועדה. להלן התקן המאושר ע"פ פועלת הועדה:

מקור מימון התקן	מקורות	התפקיד	
כפר יונה	מנהל התכנון	משרות במבנה מוצע	
		1	יו"ר הוועדה
1		1	מהנדס
1		1	אדריכל / מנהל תכנון / סגן מהנדס
			מנהל הוועדה המקומית
1		1	מוכירת מחלקת הנדסה
1		1	בודק תוכניות, תצ"רים ותשריטי חלוקה (7)
1		1	בודק היתרים, רישוי
1		1	מידען - מידע תכנוני
			מנהל מח' פיקוח (מפקח בכיר)
1	1.5	2.5	מפקח תכנון ובניה
	1	1	ארכיב וקבלת קהל

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

4	5.5	9.5	סה"כ היקפי משרות
---	-----	-----	------------------

בנוסף על התקנים האמורים, עבודה ניכרת של הועדה מבוצעת על-ידי עובדי עירייה (כגון יועמ"ש וגזבר) וכן יועצים חיצוניים, להלן הנתונים מוצגים בתרשים של עץ ארגוני:



יועצים

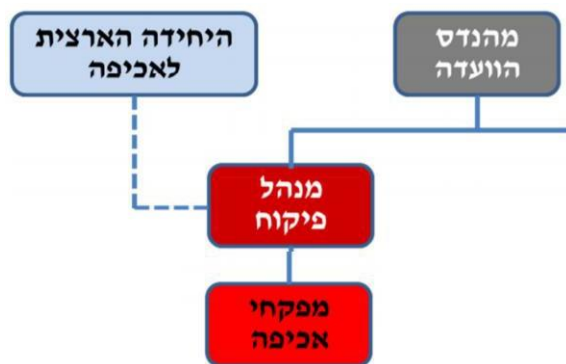
יועץ תנועה חיצוני- 40 ש'	יועץ ניקוז חיצוני- 30 ש'	יועץ פיתוח נופי חיצוני- 30 ש'	מורד חיצוני- 10 ש'	שמאים חיצוני	יועץ משפטי חיצוני
-----------------------------	-----------------------------	----------------------------------	-----------------------	-----------------	----------------------

מהסברים שקיבלה הביקורת היקף כ"א העובד בוועדה **הנו נופל מהנדרש**. כך הועדה מתנהלת ללא מזכירת ועדה, מזכירת רישוי, מזכירת פיקוח, מנהלת פיקוח וארכיבאי. לביקורת אין אמצעים לבחון האם התקן אכן עונה על הנדרש, או שניתן באמצעות התקינה הקיימת לעמוד בצורה אפקטיבית ביעדים. יחד עם האמור המצב דלעיל ממחיש את הצורך בניהול מיטבי של משאבי הועדה.

10. פיקוח על עבירות בנייה

חוק התכנון והבניה קובע כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או תכנית, עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש. החוק מקנה לוועדה כלים מנהליים ופליליים, לאכיפת דיני התכנון והבניה, ובהם: צווי הפסקת עבודה מנהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווי הריסה מנהליים, צווי הריסה על פי החלטות של בית משפט וקנסות (פרק י' בחוק). על מנת לאכוף הוראות אלו על העירייה להקים בוועדה המקומית מערך פיקוח ואכיפה הכולל מפקחים שהסמך שר האוצר. כמו כן על העירייה להעסיק תובע שהוסמך כנציג היועץ המשפטי לממשלה.

10.1. הפיקוח אכיפה על הבניה (אדום)



ע"פ חוזר 'יחידת הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובניה' המבנה הארגוני של פיקוח על הבניה חובק מנהל ומפקחים (ראה תרשים).

העירייה לא מינתה מנהל פיקוח, אלא תחת זאת העבירה את האחריות על הפקחים למנהלת הועדה.

העירייה מעסיקה מפקחת על הבניה (אדום) אחת, וזאת בנוסף למשרה וחצי של פיקוח "כחול". להלן הערות הביקורת:

א. מבנה הארגוני של הועדה אינו כולל תקן של מנהל פיקוח.

ב. מנהל פיקוח ע"פ הנחיות משרד הפנים (קובץ ניתוח עיסוקים) חייב להיות בעל הסמכה מתאימה על מנת להפעיל "סמכויות אכיפה", הסמכה שאינה מצויה בידי מנהלת הועדה.

ג. הפיקוח על הבניה צריך להיות ע"פ הנחיות משרד הפנים כפוף למהנדס העיר.

ד. הפיקוח כפוף למהנדס ולא למנהלת לאור ניגוד עניינים המבני הטמון בין תפקיד הפיקוח ליתר תפקידי הועדה.

ה. למרות האמור לעיל, כך נמסר, הוטלה על מנהלת הועדה האחריות על הפקחים (רישוי + האכיפה על הבניה), כאשר קיים ניגוד עניינים גם בין הפיקוח על הבניה והפיקוח על הרישוי (ראה סעיף 11.2 בהמשך).

אומנם, המבנה הארגוני תואם לזה שנקבע ע"י מנהל התכנון, וכי העירייה החליטה ויצר להוסיף תקן של מנהל מחלקת רישוי ופיקוח, אך מתן האחריות על הפיקוח למנהלת הועדה אינו תקין לדעת הביקורת ואכן מצב זה הקים בפועל ניגודי עניינים מחד, מערכת יחסים עכורה ובעייתית (דיספונקציונלית) בין המנהלת למפקחת מאידך.

10.2. אי הפרדת תפקידים

חוזר 'יחידת הפיקוח על הבניה בוועדות המקומיות לתכנון ובניה בנושא מבנה הארגוני של פיקוח על הבניה כולל מנהל ומפקחים (25.8.2019) קובע, כדלקמן: "הפרדת

מקצועית – המפקחים שעוסקים באכיפה לא יעסקו ברישוי או בפעילויות אחרות שאינן קשורות לאכיפת דיני התכנון והבניה". בתשובה לשאלת הביקורת מסרה המפקחת כי מוטלים עליה מעת לעת תפקידים שאינם פיקוח.

10.3. סקר עבירות בניה

סעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבניה קובע כי ועדה מקומית ורשות מקומית מוסמכת

לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בניה ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים.

254טז. (א) ועדה מקומית ורשות מקומית המוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בנייה בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), (התשע"ז-2017, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים; סקר ועדכון סקר שנערכו כאמור יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.
(ב) סקר עבירות בנייה ייערך לפי הוראות שיפרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה באתר האינטרנט של היחידה ויכלול, בין השאר, ריכוז של העבירות המשמעותיות, בתחומי התכנון והבנייה, כפי שהוגדרו באותן הוראות, שבוצעו בתחום כאמור בסעיף קטן (א).

הוראות מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה (נוהל 2.1) קובעות כי הועדה צריכה לערוך סקר כדי שיהיה בידה ריכוז של העבירות במרחב התכנון, לאפיין, לשקף ולספק נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות באשר לנקיטת הליכי אכיפה. **בפועל הסקר לא בוצע. משמעות הדבר הוא כי אין לוועדה נתונים מקיפים ושלמים על היקף עבירות הבניה שבכפר יונה.**

10.4. תכנית עבודה (של הפיקוח)

נהלי העבודה של ועדה לתכנון ובניה וסדרי מנהל תקינים מחייבים בעריכת תכנית עבודה לפיקוח על הבניה. תכנית זו צריכה להקיף את כל המטלות ותחומי האחריות בראי המשאבים. יצוין כי ישנם כלים ייעודיים שערך מנהל התכנון (טפסים) המקלים על קביעת תכנית עבודה. בתשובה לשאלת הביקורת מסרה המפקחת כי לא נקבעה לפיקוח תכנית עבודה, אך ישנו מודל לתכנית עבודה לפיו 50% מהמשאבים הם על פיקוח יזום. מנהלת הועדה מאידך, ציינה כי קיימת תכנית עבודה שבועית קבועה לפיקוח המותאמת למדיניות האכיפה, והמציאה לביקורת את המסמך הבא:

תוכנית עבודה שבועית לאכיפה									
מספר	שעות	תוכנית	משימות	תוכנית	משימות	תוכנית	משימות	תוכנית	משימות
א	08:00-12:00	משרדי	מכתבי ויסון אלפסי	שולחן בטיחות	לחצור ויסונים לסיוור בטיחות עם ויסקור	3. יעד	מניות מוכר	רחוב האלון להוציא צווי בטיחות ביטוי (ויסקור ויסור) בביטוי ביום ראשון	מ
א	12:00-16:00	משרדי	מכתבי ויסון אלפסי	שולחן	לברוק את כל המטריים הניגודיים	5. סדיש	מניות מוכר	לחצור את הרשימה	ה

דיל קאר 1. דיל קאר 2. מוטו דיל 3. חשמלי שוין 4. סטול ומקדולס 5. סדיש 6. ריקס 7. תיקה 90 8. ליה אינס 9. סטוראל קאר 10. סאני ע"ד 11. ליה אופניים 12. עקל עקל 13. דורון עקל 14. צילום שניים 15. אהרון דבי 16. שילוס לאורך הכביש	לברוק מול אלדד מה נעשה לברוק מול תוכנית התארגנות, להעזר בדגה מול ספספים של אישור תחילת עבודות לברוק מול ציון תמם לתקון הגדר להעזר בדגה להוציא דיונים לתקנות לכלול להוציא צווי בטיחות, לאחר מכן ביום ראשון/ שלישי ויקטור ילך בבוקר לביטוי להגיש את הבקשות יש להוציא מל"רים להסברה במגע לסיר ב 16.09 בואוסף יש לארגן את כנס הקבלים במתנס. 1. לקבוע תאריך 2. לקבל אישור לניידת ההדרכה 3. לנסח מל"ר 4. לשלוח מל"ר לכל האתרים 1. לשבת עם סמדר 2. פגישה עם המחלקה המשפטית ואלי לעשות דוח ולדבר עם הבעלים של החנות סמדר צריכה לאשר ולהעביר להחמינה	דיל קאר 1. דיל קאר 2. מוטו דיל 3. חשמלי שוין 4. סטול ומקדולס 5. סדיש 6. ריקס 7. תיקה 90 8. ליה אינס 9. סטוראל קאר 10. סאני ע"ד 11. ליה אופניים 12. עקל עקל 13. דורון עקל 14. צילום שניים 15. אהרון דבי 16. שילוס לאורך הכביש
---	---	---

להלן הערות הביקורת:

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(1) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

א. הטענות של המפקחת, לפיה היא אינה מודעת לקיומה של תוכנית עבודה, מעלה באופן טבעי שאלות בדבר אפקטיביות תכנון המטלות. ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי נדרש היה לקבוע לפיקוח על הבניה מנהל בייחוד כאשר הפקחית הנה עובדת חדשה, שהוסכמה רק לאחרונה, וכי הטלת האחריות על מנהלת הועדה לא זו בלבד, לאור קשת תפקידה, שאינו יכול להיות אפקטיבי, אלא הוא מקים כאמור ניגוד עניינים. לדעתנו טענה העירייה שהטילה את האחריות על מנהלת הועדה, וכי הפיקוח אמור להיות היה כפוף למהנדס הועדה.

ב. תכנית עבודה ככלי ניהולי להערכה ובקרה ביצוע בקרה והערכות מצב בהתבסס על השוואת תכנון מול ביצוע וזיהוי הזדמנויות ופערים. משרד הפנים פרסם ב 2016 מודל תכנית עבודה אפקטיבית לרשויות מקומית הכוללת את הבאים:



- a. תכנית העבודה צריכה לכלול פרמטרים כמותיים לצורך מדידת התוצאות. קרי התוכנית צריכה לכלול פרמטרים המאפשרים בחינת התפוקות שהתוכנית מבקשת לקדם.
- b. תכנית עבודה צריכה להיות מבוססת על משאבים ריאליים (תקציב).

בפועל, כפי שניתן לראות ה"תכנית" אינה כוללת מדדי ביצוע, ואינה כוללת לוחות זמנים ברורים (לביצוע) לדוגמא, התוכנית כוללת שמות של בעלי עסקים בכביש 57 להם יש להכין דוחות פיקוח, מבלי לציין סדרי קדימויות או מסגרת זמן לביצוע). בתגובה מסרה מנהלת הועדה כי הנושאים מופעים ברשימה המשקפת את סדר העדיפויות. הביקורת, בהעדר סימון מפורש מתקשה לקבל הסבר זה.

ג. "תכנית העבודה" אינה שלמה, כך לדוגמא ע"פ התוכנית ביום א' בשעות הבוקר נקבע שהמפקחת תהיה במשרד, מבלי לציין מה עליה לעשות, או ביום ה', ע"פ "התכנית" עליה לטפל בפניות מוקד כאשר בפירוט המשימות נקבע "יש להמשיך את הרשימה".

ד. התכנית כוללת רכיבים שאינם בהכרח יכולים להצביע על תכנון אופטימלי של משאבים. כך לדוגמא יום חמישי מוקדש לטיפול בפניות מוקד, כך שרק שלושה ימים מתוך חמישה מוקדשים לעבודת שטח.

ממצאים אלה מעידים כי "תכנית העבודה" הנה רשימת מטלות לביצוע, שאינם עונים על הגדרה תוכנית עבודה, כל שכן לא מהווים "תכנית עבודה אפקטיבית". אין תימה כי בהעדר נתוני יסוד, כגון ל"ז לביצוע וממדי ביצוע, המפקחת, לא זו בלבד שהשיבה שהיא פועלת ללא תכנית, אלא ש"תכנית" זו אינה מיושמת. לאור האמור יש לדעת הביקורת לקבוע לפיקוח תכנית עבודה מבוססת מדדי ביצוע.

10.5. ערוצי מידע

הפיקוח, על מנת שהחוק י"אכף בצורה אופטימלית, צריך להפעיל את כל האמצעים האפשריים, כדי להשיג מידע על הפרות חוק התכנון והבניה. מניתוח הנתונים עולה כי הפיקוח עושה שימוש

מס' תלונות	חלק יחסי	המקור
9	8.0%	תלונה
10	8.9%	תובעת
1	0.9%	יזום
2	0.0%	טופס 4

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

0.9%	1	צו שיפוטי
31.3%	35	מוקד 106)
4.5%	5	רישוי עסקים
6.3%	7	מנהלת הועדה
16.1%	18	טאבו
1.8%	2	קב"ט
0.9%	1	היתרים
1.8%	2	אינטרנט
2.7%	3	קבלת קהל
0.9%	1	חכ"ל
0.9%	1	הבעלים
12.5%	14	1084

בקשת רחבה של מקורות מידע
(ראה טבלה).

באשר לאמור מסרה המפקחת כי
לאור הנחיות שהיא קיבלה, היא
חדלה לעשות שימוש במרשתת
לצורך איתור מפרי חוק. לדעת
הביקורת על הפיקוח לעשות שימוש
בכל אמצעים העומדים
לרשותה (ראה סעיף 11.3.2
בהמשך).

10.6. פניות מהיחידה הארצית

אחד ממקורות המידע הוא פניות מיחידת הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה. ככלל, יחידה זו מעבירה לוועדות המקומיות מידע על הפרות חוק בשטחים חקלאים. מבדיקה נמצא כי נכון למועד הביקורת יחידה זו העבירה לעירייה 14 דוחות המצביעים על חשדות להפרת חוקי הבניה, כדלקמן:

מס' פניה	התלונה	סטאטוס
41222 ו- 43575	עבודות עפר- פינוי, מילוי ומיון אדמה בשטחים (פתוחים) ליד סד"ש)	הפקחת חדלה עקב פניות שלא נענו לטפל בתלונה, ובסופו של דבר העבודה הופסקה לאחר זמן מה
50114 ו- 48607	מתבצעות עבודות חפירה המשנות את תוואי הקרקע ליד רוטשטיין	לא טופל – מהסברים שקבלנו עולה כי פנייה של המפקחת בעניין לא נענתה
47613 ו- 46335	סככה לאריזה ללא היתר בשדה תותים	טופל
46333	חניית בית העלמין	לא טופל - מהסברים שקבלנו עולה כי פנייה של המפקחת בעניין לא נענה
43572 ו- 44922	מבנה המשמש כמוסך וככל הנראה כחדר אירוח- העבירות החדשות- סלילת דרך והצבת מכולה	מטופל
44928	שטח שב"צ- נסללה חניה ציבורית	העבודה בוצעה ע"י הרשות
43574	ערמות פסולת בניין	טופל
28559 ו- 29488	ניקוי שטח מפסולת	טופל
39605	ניקיון מפסולת בניין	טופל

להלן התייחסות הביקורת:

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

א. ממצאים אלה ממחישים את הבעייתיות הטמונה בצורת ניהול הפיקוח על הבניה

a. מצד אחד מפקחת חדשה שעדיין לא רכשה את כל הידע הנדרש וזקוקה להנחיה, הפועלת ללא מנהל פיקוח.

b. מצד שני האחראית על הפיקוח (מנהלת הועדה) חסרת הסמכה .

c. כל זאת כאשר נמנע מהמפקחת קשר ישיר לתובעת והיא מקיימת מערכת יחסים בעייתית עם המנהלת הועדה.

ב. ואכן המצב בו, המפקחת זונחת את הטיפול בפניות לאור אי קבלת מענה, מעיד יותר על קיומן של בעיות בדרך ניהול הפיקוח.

ג. מעבר לכך, נורמות אלו אינן יכולות לתמוך בהליכי עבודה ראויים. עדות נוספת לכך אנו מוצאים בהנחיה שקיבלה המפקחת ממהנדס הועדה לפיה אין ליתן קדימות לפניות מהיחידה הארצית. הביקורת מציינת כי קדימות צריכה להיקבע, לא לפי זהות הגורם הפונה, אלא בהתאם לחומרת הדברים.

ד. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שהמפקחת חודלת מלטפל במקרים של הפרות חוק רק כיוון שהיא לא זוכה לשיתוף פעולה. על המפקחת, ללא קשר למידת שיתוף הפעולה, לערוך דוח פיקוח ולהגישו. במצבים בהם אין לה מידע שלם, אזי עליה לציין באופן ברור את הסתייגויותיה.

הביקורת חוזרת ומציינת כי סדרי העבודה והאקלים הארגוני תקינים מחייבים בסביבת עבודה תומכת. הפיקוח, כל שכן במענה לפניות של היחידה הארצית, חייב להיות אפקטיבי, והתקשרות עם גורמים עמם המפקחת עובדת בועדה ועם החכ"ל צריכים

להיות אופטימיים. כמו כן על המפקחת לפעול ולא לזנוח טיפול בהפרות חוק, גם כאשר היא לא זוכה לשת"פ.

10.7. פיקוח יזום

הוועדה המקומית צריכה להפעיל פיקוח על ידי הפקחים במרחב התכנון המקומי

בכלל ובאתרי הבניה בפרט, לשם גילוי עבודה בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם המנוגד להוראות החוק, התקנות והתקנים, ולבדוק אם הבניה והשימושים שניתנו להם היתרים מבוצעים על פי תנאי ההיתר (להלן - פיקוח יזום). בפועל המפקחת ממעטת לבצע פעולות פיקוח יזום, הנשען על בדיקות שיטתיות ועקביות כדי להבטיח כי עבירות בניה מאתורות על אתר. עובדה זו משליכה גם על היקף ההרתעה של הועדה. יש לקבוע תכנית עבודה ולעגן בה את הפיקוח היזום.

10.8. הגדרת יעדי אכיפה

הועדה צריכה, על בסיס מסד הנתונים ובהתאם למדיניות אכיפה, להכין תכנית עבודה

שתתורגם ליעדים אופרטיביים הכוללים מדדים כמותיים ומדדים להשגתם, המוצאים מן הכוח אל לביצוע

הפועל את סדרי עדיפויות, בצד האילוצים הקיימים (משאבים, לוחות זמנים וכו'). הכוונה היא ליעדים אופרטיביים הכוללים מדדים לביצוע, כגון: יעד: "בלימת הבניה הבלתי

החדשים";
פתיחה של כ-X תיקים מנהלים וכ-Y תיקים שיפוטיים".
בנית
המבנים

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריית נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

מבדיקה שערכנו עולה כי הועדה קבעה מדיניות אכיפה אך **לא הציבה**, לא במסגרת תכנית עבודה ולא במסגרת אחרת, יעדים כמותיים לפיקוח על הבניה. דהיינו הנורמות הקיימות לא מציבות לפיקוח יעדים לטיפול, כגון: מבנים חקלאיים במושבים שעושים בהם שימושים שלא להם נועדו, פלישות והשגות גבול באזורים מוגדרים, התמקדות בשכונות שבהקמה וכיוצ'ב.

על הועדה להתמיד בהכנת תכנית עבודה מסודרת הכוללת יעדים, מדדים ומשימות, לפיקוח על הבניה, על פי אמות מידה ברורות וסדרי עדיפויות שיאפשרו מדידה והערכה של ביצוע תכנית העבודה. אשר על כן מומלץ כי הועדה, תגדיר יעדי אכיפה ומדיניות

חקירה, תביעה וענישה, וכן לפקח על יישומם. יובהר כי מדיניות הפיקוח שקבעה הועדה הינה נורמה המגדירה את יעדי האכיפה.

10.9. קנסות מנהלים

הסמכות להטיל קנסות מנהליים על עבירות תכנון ובניה נתונה ככלל למפקח מיוחד

ולעובד של וועדה מקומית עצמאית העומד בראש היחידה העוסקת בפיקוח על הבניה. סמכות זו מאפשרת להגביר את האכיפה על-ידי הטלת קנס מנהלי במקום הגשת כתב אישום, בכל עבירת עבודה אסורה, שימוש אסור והפרת צו העומדים בתנאים שנקבעו בחוק, בתקנות, ובמדיניות האכיפה של הוועדה המקומית. לאור מעמדה (ועדה בהקמה) **הועדה אינה מוסמכת להטיל קנסות.**

10.10. קיום מבצעי אכיפה

מבצעי אכיפה מותנים באישור פרקליטות המדינה, כאשר קבלת אישור שכזה מותנה בפרסום מדיניות אכיפה ובעריכת סקר עבירות בניה. הוועדה קבעה כאמור מדיניות אכיפה, אך עדין לא נערך סקר עבירות בניה.

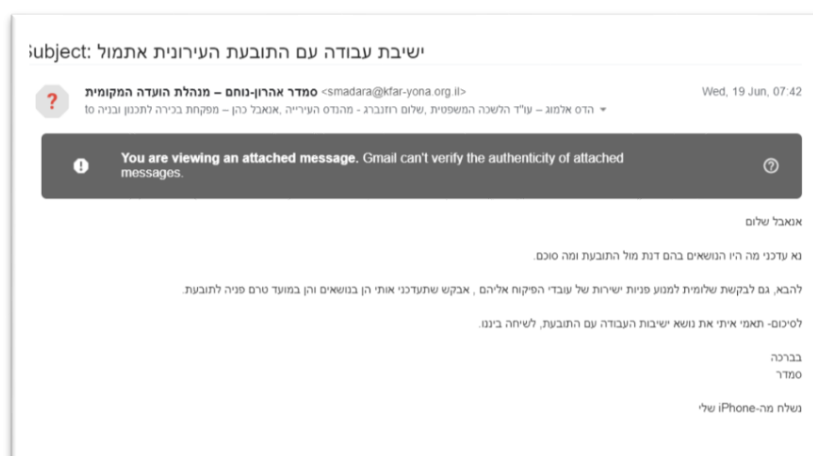
10.11. קשר עם התובעת

תכלית הפיקוח הוא להכין את חומר הראיות לצורך נקיטה בצעדים מנהלים ומשפטיים, כדלקמן:

פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות:	
2. חקירת עבירות תכנון ובניה, עד גיבושו הסופי של תיק החקירה.	
א.	איתור וחקירה של עבירות בניה, כגון בניה ללא היתר, בניה שלא על פי ההיתר או שימוש במקרקעין או במבנים שאינם תואמים להיתר.
ב.	איסוף ראיות כדין ובכלל זה: חקירת חשודים ועדים, לצורך העברתן לגורמים המוסמכים לשקול נקיטת הליכי אכיפה.
ג.	ביצוע השלמות חקירה בהתאם לצורך ועל-פי הנחיות התובע.
ד.	הכנה וריכוז של החומר הדרוש לשם נקיטת הליכים מינהליים (כגון: צו הפסקת עבודה מינהלי, צו הפסקת עבודה מינהלי, צו הריסה מינהלי) לפי חוק התכנון והבניה, במסגרת המועדים הקצובים בחוק.
ה.	הכנת תיק חקירה לצורך העברתו לתובע.
ו.	[הכנה והגשת חוות דעת מקצועית והצגתן בישיבות וועדות שונות, הקשורות לתחומי אחריותו, ובהתאם להנחיות הממונה.
ז.	העברת תיקי הפיקוח אל התביעה מייד בסיום חקירתם. ³
ח.	מתן עדות בבית המשפט, בנושאים הקשורים לתחומי אחריותו.
ט.	ביצוע סיורים חוזרים בשטח לפני דיונים בבית המשפט, הנוגעים לעבירות בניה.
י.	הכנה והשתתפות במבצעי אכיפה להריסת מבנים בלתי חוקיים, על-פי צווי בית משפט או צווים מינהליים, לרבות ביצוע תיאומים עם גורמים פנים וחוץ רלוונטיים (כגון: האגף/מחלקת ביטחון, לשכת היועץ המשפטי, משטרת ישראל, יחידת הפיקוח המחוזית, חברת חשמל וכיוצא"ב). המפקח אחראי למתן פתרונות לבעיות המתעוררות בשטח בזמן המבצע, בהתאם להנחיות הממונה.
יא.	קבלת תלונות והודעות על עבירות בניה.

כפי שניתן לראות, חלק מהותי מעבודתו של המפקח נוגע בתובע העירוני, כך שלמעשה מדובר בשתי פונקציות המקיימות ביניהן יחסי גומלין, וכי הצלחת האכיפה בתחום התכנון והבניה תלוי גם בשיתוף הפעולה ביניהן.

בפועל נמצא כי מנהלת הועדה מגבילה את האפשרות של הפקחית להיפגש עם התובעת, כדלקמן:



אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

א. ברגיל, המפקחת על הבניה אמורה להיות כפופה למנהל מחלקת פיקוח, שאמור להנחות אותה מבחינה מקצועית, להסדיר את עבודתה (קביעת תכנית עבודה) ולפקח על הביצוע.

ב. ברם, במציאות שנוצרה, בה הפקחית הוכפפה למנהלת הועדה ולא למהנדס הועדה, נוצר מצב לפיו הטיפול בפיקוח נתקל בקשיים שהביא למערכת יחסים עכורה בין המנהלת למפקחת, שהחמירה לאור העובדה שהמנהלת מנעה מהמפקחת לפנות לתובעת.

ג. המצב האמור, שהביא בראשונה ליצירת עומס ועיוות שהתובעת בהעדר גורם מקצועיים נאלצת לפנות לתובעת, שאינה מנהלת מקצועית של המפקחת, הביא להחמרת הדברים. כך המפקחת הפסיקה לטפל בנושאים שמנהלת הועדה התערבה בו. דהיינו מערכת היחסים הקונפליקטואלית בין השניים, והעובדה שהמפקחת למעשה פעלה ללא גורם מקצועי מנחה, יצר מציאות בו הפיקוח אינו מתפקד באופן ראוי.

ד. דהיינו, העירייה, שבניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים (קובץ ניתוח עיסוקים) הקובע כי הכפיפות של הפיקוח תהא למהנדס העיר, גרמה לכך שהפקחית נאלצה לפעול מול אחראי שאינו מוסמך לעסוק בפיקוח על הבניה.

הביקורת מעירה כי אם העירייה הייתה נוהגת כנדרש ומכפיפה את המפקחת למהנדס, או לכל הפחות ממנה כאחראי גורם שאינו שרוי בניגוד עניינים מבני, אזי מצב זה, שעל הרקע שלו התפטרה המפקחת, לא היה מתרחש.

10.12. הכנת דוחות

בעקבות הפיקוח היזום מכינים המפקחים דוחות ובהם פירוט של תוצאות בדיקתם, לרבות תיאור של הבנייה הלא-חוקית (להלן - דוח פיקוח). כמו כן על הוועדה המקומית לוודא כי יוגש לה כל תיעוד אשר על פי הקבוע בחוק או בתקנות יש להגישו לוועדה בשלבי הבנייה השונים או בגמר הבנייה. עליה לבדוק את התיעוד האמור כדי שתוכל לגלות ליקויים המצריכים את התערבותה, למשל בנייה בסטייה מהיתר שנתן. פיקוח יעיל מאפשר לוועדה המקומית לאתר הכנות לביצוע עבירות בנייה, ואם הוחל כבר בבנייה או בשימוש שלא כחוק - לגלותם בשלביהם המוקדמים ולנקוט צעדים מנהליים ומשפטיים להפסקתם בעודם באיבם ולהעמדת מפרי החוק לדין. מבדיקה מדגמית שערכנו עולה כי המפקחת עורכת דוחות.

10.13. הגשת צווים וכתבי אישום

אכיפת חוק התכנון והבניה הינה חלק בלתי נפרד מתפקידיה של הוועדה המקומית. לרשות הועדה עומדים כלי אכיפה מנהליים ומשפטיים. הועדה חייבת לעשות שימוש אופטימלי בכלים אלה כדי להבטיח את שמירת החוק ולקיים הרתעה. ממידע שנמסר לביקורת עולה כי למן הקמת הועדה ועד למועד הביקורת 10/2019 (הוגשו 8 צווים מנהלים) (רובם הפסקת עבודה) ו 2 כתבי אישום בלבד, הן להערכת התובעת והיועמ"ש והן להערכת הביקורת **מדובר בהיקף נמוך**, הן ביחס לגדול הישוב ולהיקף הבניה בעיר, והן ביחס למספר התיקים הקיימים במערכת, דבר המעיד על רמת האפקטיביות הנמוכה של הפיקוח על הבניה.



10.14. הימנעות מהוצאת צווי הריסה

אחד הכלים האפקטיביים ביותר למלחמה במפרי חוק הוא הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 238א לחוק התכנון והבניה). ע"פ סעיף זה, מוסמך יו"ר ועדת התכנון והבניה לתת מתן מענה מידי ויעיל כנגד בניה בלתי חוקית, ולשמור בכך גם על שלום הציבור. כלי מנהלי זה, נועד לסלק על-אתר בנייה בלתי חוקית, בעודה בחיתוליה, כדי למנוע קביעת עובדות מוגמרות בשטח. לשון אחר, זהו האמצעי החשוב והאפקטיבי ביותר

שהוקנה לוועדה לתכנון לצורך אכיפה יעילה של החוק במקרים של הפרות חוקי התכנון והבניה, וכן מיגור עבירות הבניה באיבן (רע"פ מלכאל נ' מדינת ישראל). מהביקורת עולה כי הועדה המקומית לתכנון ובניה נמנעת מלהוציא צווי הריסה, למרות שכאמור מדובר בכלי אכיפה יעיל, וזאת כיוון שהעירייה לא התקשרה עם קבלן הריסות. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה ותוהה כיצד נושא זה, שאינו כבד משקל, נגרר חודשים רבים, למרות ההשלכה שיש לכך על אפקטיביות האכיפה.

10.15. מסקנה

הממצאים שהעלתה הביקורת מעידים על כי מערך הפיקוח פועל בצורה לא אופטימלית. כך הוא מתנהל ללא תוכנית עבודה סדורה לפיקוח, מבלי שנקבעה מדיניות ברורה, העירייה נמנעת בהעדר חוזה עם קבלן, להוציא צווי הריסה דברים אלה משפיעים על אפקטיביות הפיקוח, כדלקמן:

- א. לא מוצאים צווי הריסה כי העירייה לא התקשרה עם קבלן הריסות.
- ב. גם פסקי דין – אם הנאשם לא הורס אזי העירייה צריכה להרוס, ובהעדר קבלן הדבר לא נעשה, אלא באם ננקטים בהליכי ביזיון משפט המאריכים באופן יחסי את משך הטיפול בתיק.
- ג. לא נקבעה מדיניות בנושא הוצאת צווי הריסה.
- ד. בהעדר יכולת להוציא צו הריסה, הועדה לא פועלת לאכוף את צווי הפסקת עבודה (כי אם הוא לא נאכף אז מוצאים צו הריסה).
- ה. היקף שימש באמצעי אכיפה מנהלים (צווים) ומשפטיים (כתבי אישום) נמוכה.
- ו. הועדה קבעה מדיניות אכיפה, שהוצגה ב 24.12.2019 במליאה אך עיקריה לא פורסמו ברבים.
- ז. מערך גילוי עבירות הבניה אינו אופטימלי, כך לדוגמא המפקחת על הבניה חדלה מלהשתמש ברשת האינטרנט כדי לאתר עבירות בניה (ראה סעיף 11.3.2 בהמשך).



10.6 פניות מהציבור

"הליכים מנהליים בכלל, וצו הריסה מנהלי בפרט, מחייבים את רשויות האכיפה לפעול לאיתור העבירה עוד בשלבי התהוותה. האכיפה בשלב המנהלי מחייבת יוזמה של הרשויות לאיתור העבירות תוך נקיטה בגישה של אכיפה יזומה, והיערכות למתן תגובה מהירה לכל איתור של בניה בהתהוות. על הרשות האוכפת להקצות משאבים לאיתור ולמימוש סמכויותיה המנהליות, ועליה לקיים מערכת אכיפה עצמאית ונטולת פניות המוכוונות להשגת התוצאה של אכיפה אפקטיבית, מהירה ומידתית (הנחיה מנהלית 3.3 של היחידה הארצית לאכיפת דיני בתכנון). לאור האמור בחנה הביקורת את המיידעים על חשדות לעבירות בניה המגיעים מהציבור, להלן הנתונים:

<u>1-7/2019</u>		<u>5-12/2018</u>		
138		112		פניות שהתקבלו
53		55		פניות שטופלו
38%		49%		אחוז הפניות שטופלו

<u>1-7/2019</u>		<u>5-12/2018</u>		<u>תוצאות טיפול</u>
<u>מסר</u>	<u>הפניות</u>	<u>מסר</u>	<u>הפניות</u>	
1%	2	6%	7	תיקים שטופלו בהפניה מהתובעת
				עבירות בניה שטופלו בהפסקת שימוש
2%	3	11%	6	עצמית
2%	3	8%	9	צווים מנהליים שהופקו ונמסרו

הנתונים שבטבלה שלעיל גם הם מצביעים על כי היקף הטיפול בפניות אינו גבוה, וכי ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת שהפיקוח על עבירות הבניה אינו אפקטיבי, קרי אין בכוחו להביא לצמצום הפרות החוק באופן דרסטי.

10.16. מידע

מעיון באתר האינטרנט של הועדה עולה כי למרות שיש באתר לשונית קישור (ראה תמונה בהמשך) **בפועל אין באתר כל מידע בעניין.**



יש לפרסם מידע על הפיקוח לרבות פרסום הנהלים והמדיניות לפיהם הפיקוח עובד.

תגובת מנהלת הועדה

הוחלפה העובדת שהייתה אחראית על שדרוג האתר והעלאת חומרים הועלו טפסים ונהלי פיקוח ללשונית טפסים ונהלים. המדיניות תועלה ללשונית פיקוח.

11. השלכות להכפפת הפיקוח למנהלת הועדה - דוגמאות

11.1. הנורמה

סעיף 257 לחוק התכנון והבניה קובע את גדרי הסמכות של מפקח בועדה באופן רחב מעניק לו שקול דעת - "מי שהורשה לכך על-ידי הועדה המקומית ... רשאי להיכנס בכל עת סבירה לכל מקרקעין ולסקור, למדוד ולבדוק אותם ולעשות בהם כל פעולה הדרושה לביצוע חוק זה והתקנות לפיו, ובין השאר לצורך עריכתה וביצועה של תכנית".

11.2. השלכות של אי הטלת אחריות על גורם שאינו מוסמך

א. מחלקת הפיקוח על הבניה צריכה לפעול לאתר ולטפל במקרים של עבירות על חוק התכנון והבניה ותקנותיו, הנחיות היועמ"ש לממשלה ומדיניות העירייה.

ב. מחלקה זו כוללת רק מפקחים, הואיל ובמבנה הארגוני אינו כולל, כמקובל, משרת מנהל מחלקה.

ג. בקובץ ניתוח עיסוקים (חוזר מנכ"ל משרד הפנים) נקבע כי הפיקוח יוכפף למהנדס העיר, בפועל מעין בהגדרת תפקיד של 'מנהל ועדה' עולה כי, בכל הקשור למחלקת פיקוח, אחריותו וסמכותו כוללת, בין היתר, "פיקוח ובקרה על ביצועי העובדים" ואין לו אחריות ו/או סמכות כלשהי באשר לפיקוח. יתרה מזאת כאמור, הוראות משרד הפנים קובעות ולא בכדי כי הכפיפות של הפיקוח על הבניה תהא למהנדס העיר, ולא למנהלת הועדה.

ד. יתרה מזאת, הביקורת מצינת כי המצב בו מנהל הועדה, משמש בפועל כמנהל מחלקת פיקוח, עלול על פניו להקים ניגוד עניינים. והרי למנהל הועדה יש אחריות על ניהול פעילות הועדה לרבות בהקשר לרישוי על הבניה, כאשר הפיקוח מהווה את הזרוע הנגדית לכך (נקיטת צעדים כנגד מפרי חוק).

ה. מעבר לכך, אם לא די בעובדה שמנהלת הועדה שרויה בניגוד עניינים בין תפקידה כמנהלת הועדה ובין תפקידה כאחראית על המפקחים, אזי המצב בו המנהלת אחראית גם על הפיקוח על הרישוי, יוצר ניגוד עניינים כפול (הפונקציות פיקוח על הרישוי ופיקוח על הבניה מנוגדות, והכפפתן לאותו גורם מטבע הדברים יוצר ניגוד עניינים).

בפועל, בהעדר סמכות מחד, ופעולה תוך ניגוד עניינים מבני מאידך, הטלת האחריות על הפיקוח של מנהלת הועדה **יוצר דה פקטו בעיות באכיפת החוק**. בדרך זו (ראו גם דוגמאות בהמשך) אין הבטחה (assurance) כי החלטות מנהל הועדה אכן עולות בקנה אחד עם הבטחת אינטרס הציבור. לדעתנו החלטה להטיל את האחריות על המפקחים למנהלת הועדה שגויה.

11.3. התערבות בעבודת הפיקוח

כפי שניתן לראות סעיף 257 לחוק מתיר למפקח בניה שהוסמך כחוק להיכנס לכל

מקרקעין וזאת במטרה לבדוק האם מבוצעת בו עבירה על חוק התכנון והבניה או לצורך כל פעולה אחרת הנדרשת מכוח החוק התכנון והבניה. מן האמור עולה כי למפקח שקול דעת נרחב בביצוע עבודתו. ברם, מערכת יחסי עבודה דיספונקציונלית בין מנהלת



הועדה ומפקחת הביאו לכך שהאחרונה התערבה בעבודת המפקחת והביאה במספר



מקרים שיפורטו להלן, להשעיית הליכי הפיקוח כנגד מפרי חוק, כדלקמן:

11.3.1. מתחם חנוכה

בביקורת שערכה הפקחית ב 5.3.2019 בנס בגוש 8150 חלקה 63) להלן –

מתחם חנוכה (נמצא כי הבעלים) (חנוכה ראובן) הקים בנס בניגוד לתב"ע ירקניה, כל זאת ללא הוצאת היתר כנדרש בחוק.

ב 12.3.2019 קיימה הפקחית התייעצות עם התובעת העירונית, ובעקבות האמור הכינה הפקחית צו הפסקת שימוש. בפועל למרות האמור, העסק ממשיך לפעול והצו לא נחתם. תחת הודיעה לה מנהלת הועדה כי "הם נמצאים בהליך הסדרה ברישוי", וב- 19.3.2019 הודיעה לה מנהלת הועדה "מתחם חנוכה - להמשך מעקב. נמצאים בהליך הסדרה ברישוי" (הגישו בקשה למידע("), וב 26.3.2019 הודיעה מנהלת

הועדה למפקחת "צפויה ישיבה עם הבעלים להסדרת חריגות הבניה" .. "תמשיכי לעקוב אחר הלוח"ז", כדלקמן:

בפועל למרות האמור לעיל **הנכס ממשיך לפעול ללא היתר**, כאשר המפקחת לא קיבלה הוראות להמשיך עם האכיפה. הואיל ומסמכים נלקחו מתיק זה על-ידי המשטרה, כך נמסר, מסתפקת הביקורת בלציין עובדות אלה.

11.3.2. שימוש במידע מרשת חברתית

עו"ד אייל בוסקילה (להלן – התושב), המופיע כמיצג מעת לעת בוועדה, השכיר מרתף שבביתו למגורים כיחידה נפרדת. המפקחת מצאה ב 6/2019 מידע זה

בפייסבוק. בעקבות זאת פנתה אליו על מנת לאמת את הפרטים, ואכן הנתונים אומתו. למרות האמור, לאור הוראה החדילה של מנהלת הועדה הפסיקה המפקחת לעשות שימוש ברשתות החברתיות כמקור מידע על הפרות חוקי הבניה וכן השעתה את הליכים כנגד התושב.

12. סיכום והמלצות

במהלך המחצית השנייה של 2019 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על מספר היבטים

בעבודת הועדה לתכנון ובניה: כידוע, ב 2018 הוקמה בעירייה ועדה מקומית לתכנון ובניה שקיבלה מידי 'שרונים' את האחריות לאכיפת חוק התכנון והבניה בתחום המוניציפלי של העיר כפר יונה (ראה סעיף 2 לעיל). הקמת ועדה הנה פרויקט מורכב, שהצלחתו מחייבת בניהול מערך מורכב של עובדים ויועצים.

הממצא המרכזי הוא כי הועדה מתנהלת באורח המונע ממנה לפעול בצורה אופטימלית, האישום שהביטוי הבולט ביותר לכך הוא בתחום הפיקוח על הבניה. כך לדוגמא בהעדר דבר שפוגע התקשרות עם קבלן, לא ניתן להרוס מבנים לא חוקיים, היקף הצווים וכתבי שמוגש נמוך והאחריות על המפקחת הוטלה על מנהלת הועדה באפקטיביות עבודתה.

להלן עיקר הממצאים:

א. הועדה איישה את משרת מזכיר הועדה במזכירה, כאשר עובדת זו פעלה כמזכיר ללא הסמכה כנדרש בחוק 3.2) לעיל).

ב. הועדה אינה מקפידה על רישום פרוטוקולים כנדרש בחוק (ראה סעיף 3.3 לעיל).

ג. רק 10 מתוך 13 חברי מועצה הגישו הודעת על ניגוד עניינים כנדרש בחוק. במהלך הביקורת הגישו עוד 2 חברי מליאה הודעות על ניגוד עניינים (ראה סעיף 4.2 לעיל).

ד. הועדה לא ערכה קובץ נהלי עבודה מקיפים - לביקורת הוצגו מספר מסמכים כנהלי עבודה, אולם בחינתם העלתה כי הללו אינם מהווים קובץ נהלי עבודה שלם (ראה סעיף 5.2 לעיל).

ה. הועדה לא מפעילה אמצעים מספקים כדי לטייב את ניהול הידע והפיקוח על עובדי הועדה (ראה סעיפים 5.4 ו- 5.5. לעיל).

- ו. חלק מהיועצים שנתנו שירותים גם לוועדה לתכנון, ובהם יועצים שעבדו עבור 'שרונים', לא חתמו על חוזה מול העירייה ולא מילאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים (ראה סעיף 6.1 לעיל).
- ז. מקרב יועצי הועדה שמילאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים נמצאו 2 מקרים בהם לא כל הפרטים מולאו (ראה סעיף 6.5 לעיל).
- ח. נמצאו מקרים בהם יועצים של הועדה שינו את היקף הכיסוי הביטוחי (ראה סעיף 6.6 לעיל).
- ט. נמצאו מקרים בהם התקיימו דיונים על בסיס נתוני יסוד שגויים שהכינה מפקחת הועדה (סעיף 7.1 לעיל).
- י. נמצאו מקרים בהם רישום יציאת חבר מועצה השרוי בניגוד עניינים נעשה לאחר קבלת החלטה (ראה סעיף 7.3 לעיל).
- יא. בועדה ישנם תיקי בניה, שהחלו עוד בתקופת 'שרונים' שלא מסומנים שהטיפול בהם הסתיים למרות שהם נגנזו, כאשר בחלקם הטיפול לא הסתיים בפועל (ראה סעיף 8 לעיל).
- יב. בניגוד להוראות משרד הפנים, בפועל, ומבלי שהדבר נעשה פורמלית, המפקחת הוכפפה למנהלת הועדה ולא למהנדס כנדרש (ראה סעיפים 10.11 ו- 11.2 לעיל).
- יג. הועדה לא ערכה, למרות היתרונות שיש בדבר והעובדה שנתונים אלה אמורים להוות בסיס לתכנית העבודה של הפיקוח, סקר עבירות בניה (ראה סעיף 10.3 לעיל).
- יד. תכנית העבודה שהוצגה ככזו של הפיקוח, אינה כוללת את מלוא הנתונים הנדרשים ואינה מוכרת למפקחת (ראה סעיף 10.4 לעיל).
- טו. המפקחת חדלה לעשות שימוש במרשתת כדי לאתר מידע על עבירות בניה (ראה סעיף 10.5 לעיל).
- טז. ככלל הפיקוח על הבניה אינו יזום ומתנהל מבלי שהוגדרו לו יעדי אכיפה כמותיים (ראה סעיפים 10.7 ו- 10.8 לעיל).
- יז. הועדה לאור מעמדה כוועדה בהקמה לא מוסמכת לתת קנסות מנהליים (ראה סעיף 10.9 לעיל).
- יח. הועדה לא ערכה, למרות היתרונות שבדבר, מבצעי אכיפה (ראה סעיף 10.10 לעיל).
- יט. האחראיות על המפקחת על הבניה הוטלה על מנהלת הועדה, זאת למרות שהדבר מנוגד להוראות משרד הפנים ומקים ניגוד עניינים (ראה סעיף 10.11 לעיל).
- כ. העירייה קבעה מדיניות אכיפה, אך לא פרסמה אותה ברבים (סעיף 10.3 לעיל).

כא. היקף הצווים המנהלים וכתבי האישום שהוגש הנו קטן מאוד, דבר המעיד גם הוא כי רמת האפקטיביות של אכיפת החוק אינה גבוהה (ראה סעיף 10.14 לעיל).

כב. העירייה לא התקשרה עם קבלן הריסות, ולכן הועדה לא יכולה לאכוף צווי הריסה, ולאור זאת נמנעת הועדה מלהוציא צווי הריסה, דבר המצביע אף הוא על רמת האפקטיביות הנמוכה של האכיפה על הבניה (ראה סעיף 10.16 לעיל).

כג. היקף הפניות מהציבור שטופל על-ידי הועדה בשבעת החודשים הראשונים של 2019 הנו נמוך 38% (,) דבר המצביע גם הוא על אפקטיביות לא גבוהה בפיקוח (ראה סעיף 10.17 לעיל).

כד. לועדה יש אתר אינטרנט אך חסר בו מידע על הפיקוח ועל נהלי העבודה והמדיניות הנוגעים לציבור (ראה סעיף 10.18 לעיל).

כה. מנהלת הועדה מתערבת בעבודת הפיקוח, דבר הפוגע באכיפה (ראה סעיף 11 לעיל).

להלן ההמלצות:

- 12.1. יש למנות מזכיר לוועדה ולהאציל לו סמכויות (ראה סעיף 3.2 לעיל).
- 12.2. יש לערוך פרוטוקולים למליאה ולוועדותיה כנדרש בחוק (ראה סעיף 3.3 לעיל).
- 12.3. יש לקבוע נוהל על הדרכים בהם ניתן להאזין להקלטות דיוני המליאה ולפרסמו (ראה סעיף 3.5 לעיל).
- 12.4. יש למנוע מחברי מליאה שלא הגישו הצהרה בדבר ניגוד עניינים מלכהן במליאת הוועדה (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- 12.5. יש לשקול פרסום מגבלות שהוטלו על חברי מליאה (ראה סעיף 4.4 לעיל).
- 12.6. יש לקבוע תוכנית עבודה מבוססת מדדי ביצוע ומקושרת לתקציב ועדה (ראה סעיף 5.1 לעיל).
- 12.7. יש לקבוע קובץ נהלי עבודה ייעודי לוועדה (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- 12.8. יש לתת את הדעת על ניהול ידע בוועדה ולאפשר חלוקת מידע (sharing) על מנת להבטיח את יעילות עבודת הוועדה (ראה סעיפים 5.3 ו- 5.4 לעיל).
- 12.9. יש לעגן כלי ניהול (כגון ישיבות צוות, שימוש בתרשימי גאנט וכו') כדי להבטיח את יעילות ניהול הוועדה (ראה סעיף 5.5 לעיל).
- 12.10. יש לחייב את כל עובדי הוועדה במילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים (ראה סעיף 5.6 לעיל).
- 12.11. יש להבטיח שכל היועצים של הוועדה יחתמו עם העירייה על החוזה וימלאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים (ראה סעיפים 6.1 ו- 6.2 לעיל).
- 12.12. יש להקפיד שהיועצים ימלאו את כל הפרטים בשאלון לאיתור ניגוד עניינים וכן יצרפו קורות חיים (ראה סעיפים 6.3, 6.4 ו- 6.5 לעיל).
- 12.13. יש להבטיח כי שמה של העירייה נוסף כמוטב בפוליסות ביטוח של היועצים הקבועים של הוועדה (ראה סעיף 6.6 לעיל).
- 12.14. יש להבטיח כי החומר לדיונים מחולק במועד וכי כל המוזמנים מקבלים זימון. הוועדה חייבת להפעיל בקרה בנושא זה (ראה סעיפים 7.1 ו- 7.2 לעיל).
- 12.15. יש להבטיח כי כל חבר ועדה/מליאה שמצוי בניגוד עניינים ייתן גילוי נאות לפרוטוקול ויצא לפני שהדיון יתחיל וישוב רק לאחר שהתקבלה החלטה, והדבר יתועד בפרוטוקול (ראה סעיף 7.3 לעיל).
- 12.16. על הוועדה לסמן תכנית שהטיפול הסתיים בהם בהתאם וכן לפעול לקידום הטיפול בתוכניות הפתוחות עוד מימי שרונים (ראה סעיף 8 לעיל).

- 12.17. יש להכפיף את המפקחת למהנדס העירייה (ראה סעיף 10.1 לעיל)
- 12.18. יש לבחון עריכת סקר עבירות בניה בהקדם (ראה סעיף 10.3 לעיל).
- 12.19. יש לקבוע תוכנית עבודה שלמה ומקיפה למפקחת על הבניה (ראה סעיף 10.4 לעיל).
- 12.20. יש להבטיח כי המפקח יכול לעשות שימוש בכל כלי ו/או ערוץ מידע (ראה סעיף 10.5 לעיל).
- 12.21. יש להגדיר למפקח על הבניה יעדי אכיפה כמותיים (ראה סעיף 10.8 לעיל).
- 12.22. יש להסיר כל מגבלה על המפקחת, כל עוד אין מנהל פיקוח, מלפנות לתובעת לקבל מידע/הסדר (ראה סעיף 10.11 לעיל).
- 12.23. יש לבחון פרסום מדיניות האכיפה (ראה סעיף 10.16 לעיל).
- 12.24. יש להבטיח טיפול בפניות הציבור (ראה סעיף 10.17 לעיל).
- 12.25. יש להימנע מלהגביל את חופש הפעולה ושקול הדעת של המפקח על הבניה ולהבטיח כי עובדת זו אינה כפופה למנהלת הועדה (ראה סעיף 11 לעיל).

נספחים

תגובת מנהלת הועדה (ללא הנספחים)

3.2 מזכיר ועדה

הוועדה הוקמה כך שהמבנה הארגוני שלה כולל מזכירת וועדה המרכזת את כל נושאי תפעול הוועדה. המבנה הארגוני הוקם סביב עובדה זו. יצוין עוד כי לא קיים שום גורם אחר בוועדה שניתן להטיל עליו מטלה זו. מנהלת הוועדה שאחראית על כלל מחלקות הוועדה וביצעה גם את החלק המהותי של תפקיד מזכירת הוועדה, מנהלת הוועדה לא יכולה הייתה לבצע גם את הפעולות הטכניות הנלוות לתפקיד זה- לראייה כיום פוצל תפקיד מנהלת הוועדה ל-3 משרות מלאות: מנהל פיקוח, מנהלת ועדה, מנהל תכנון.

המצב היה נמנע לו היו מקשיבים לפניית היועמ"ש ולפנייתי בעניין הימנעות משינוי הגדרת תפקיד מזכירת הוועדה.

שנוצרה הלקונה והועדה הייתה צריכה להתנהל בשגרה, אכן פנינו לסיוע של המזכירה החדשה, אך עיקר המאמץ המקצועי היה של מנהלת הועדה – ולכן לא ניתן לומר כי הפעלנו אותה מחוץ לחוק משום שביקשנו סיוע "עמוק" ולכן לא מעדנו ויצרנו "האצלת סמכות" כפי שעולה מדברי המבקר.

3.5 שמיעת הקלטות ע"י הציבור

תגובת מנהלת הועדה: הוועדה פועלת על פי כל הסעיפים בחוק לעריכת פרוטוקול. כל הסעיפים אשר תוארו מעלה – מתקיימים כולל כתיבת מהלכי דיון. כפי שאף נוכח המבקר בבדיקתו וכתב בסעיף שלהלן 5.4 ב' תיעוד ופרסום) מודגש צהוב) ככל שתפקיד מזכירת הוועדה בתכולת העבודה המקורית – העבודה נעשתה על הצד הטוב ביותר. כפי שתואר בסעיף הקודם, עם צמצום תכולת העבודה של המזכירה – בניגוד לעמדת מנהלת הועדה – נוצרו חסרים חלקיים בעיקר בתת סעיף 6 לסעיף 48 ד' (ב..).

5.1 תכנית עבודה

אכן הקמת הועדה לוותה בתכנית עבודה שבוצעה, וכי מן הראוי שתקבע תכנית עבודה שתהיה כחלק ממערך תכניות עובדה כללית של כלל אגפי העירייה.

5.2 עיגון תהליכי עבודה בנוהל

קיימים נהלי עבודה לכל אחד מתחומי פעילות של הוועדה. נהלים אלה נמסרו לכל עובד בוועדה מיום קליטתו. הנהלים עוסקים בכל תחומי הפעילות: נוהל נהלי וועדה, נוהל היטלי השבחה, נהלי רישוי בניה, נוהל הגשת תכניות ונוהל פיקוח על הבניה וכן הוכנה אמנת

שירות כל המסמכים הנ"ל הוצגו בפני הוועדה. אציין כי נהלי העבודה הוטמעו במערכת ניהול הוועדה הממוחשבת. בנוסף הוקמו נהלי עבודה בממשק עם גורמי העירייה השונים בעמל רב וביזמת הוועדה. הממשקים שייצרנו מול – אגף הגבייה, הח"ל, אגף שפ"ע גורמי ההנדסה.

5.3 מקצועיות וידע

אבקש לציין כי נוהל זה היה קיים גם קודם ונתכתב על ידי מנהלת הועדה, בישיבה זו דיוקן המועדים. לעניין ההערות 1-3 בטבלה אציין כי במרבית המקרים עמדנו בנוהל למעט מקרים של אילוצי יומן: דיונים בימ"ש של היועצים המשפטיים, חופשות ונסיעות לחו"ל. לעניין 4-5 לטבלה אציין כי במרבית המקרים עמדנו במועדי ההפצה.

הוועדה פועלת בתוך מערכת רישוי זמין, וסדר הטיפול בבקשות שבמערכת נקבע עפ"י מועד קליטתן כך שהבקשות מחויבות להיות מטופלות עפ"י סדר זה – FIFO. ידוע כי טבען של וועדות והדינמיות ועדכוני מידע או עובדות חדשות וסיבות נוספות כגון בקשות של מגישי התכנית למשך או להורידה מסדר היום מביאים לעיתים לביטול ישיבות ודחיית נושאי הדיון שבהן למועד אחר. הדבר קורה גם בוועדות מחוזיות. וכן אציין כי בוטלו עד כה 2 ישיבות מתוך 58 ישיבות וועדה שקיומו מראשית פעילות הועדה..

5.4 ניהול ידע

לוועדה יש נהלי עבודה שנכתבו עם הקמתה הוצגו ונמסרו לעובדי הוועדה עם קליטתם ובנוסף הוטמעו נהלי עבודה גם במערכת הממוחשבת לניהול וועדה המסדירים העברת מידע ומייצרים את תהליך הטיפול בין בעלי התפקידים בוועדה ובין אגפי העירייה השונים.

כל העובדים חולקים מידע עם עמיתיהם ברצון רב תוך שהעובדים המנוסים חונכים ומדריכים את עמיתיהם הצעירים בתחום: המידע והרישוי מלווים ומנחים בקריאת היתרים את פיקוח הרישוי ואת פיקוח האכיפה, הרישוי חונך ומלווה את מזכירת הוועדה ומנהלת הוועדה כמתכננת ערים הכשירה ולוותה את בודקת התוכניות. שת"פ ועבודת צוות הם אחד הנושאים המרכזיים שהנחלתי לעובדים למעט שתי עובדות כפי שיפורט בהמשך שאכן לא נרתמו לאווירת עבודה זו – מפנה לסיכומי שיחות עובד איתן בהן הדגשתי בפניהן נושא זה.

הקביעה אינה נכונה – ההנחיה הגיעה מהתובעת העירונית שהסבירה את הקושי בעבודה עם המפקחת שפונה אליה באופן לא ממוקד ומביאה לפתחה גם נושאים לא תכנוניים אותם היא אמורה ללבן מול מנהלת הוועדה. וכן הדבר משקף את העמדה העקרונית של היועצת המשפטית העירונית כפי שנמסרה לנו במייל מה 21.12.2017.

מבדיקה עם היועמ"ש הובהר כי היה מקרה אחד כזה – האם מקרה אחד הוא בבחינת נושא לציון בדוח ביקורת? וועדה היא גוף דינמי עתיר סוגיות וחוקים וכמובן שעדיף פניות כפולות מאשר העדר פנייה.

הוועדה פועלת באורח אופטימלי והיא וועדה מתקדמת באופן פעילותה מול מערכת רישוי זמין וכן בעלת כוח אדם מקצועי שמוכן והונחה לחלוק את הידע המקצועי. מצוקת הוועדה היחידה נובעת ממחסור בכוח אדם בעיקר בתחום תפעול הוועדה: חסר ארכיבאי, חסרות מזכירות רישוי ופיקוח וכן חסרים עובדים בתחום הרישוי (לשם השוואה, עיריית רעננה מטפלת היום באותו מס' בקשות להיתר במערכת ולרשותה 5 בודקות רישוי בעוד שאצלנו מועסקות שתי בודקות רישוי).
6.3 רשימת לקוחות

"שאלון ניגוד העניינים שלו כמו גם של כל שאר היועצים נבדק ונחתם ע"י היועצת המשפטית".

דורית אינה יועצת של הוועדה היא נשכרה ע"י אגף ההנדסה להכין תב"ע עוד טרם הקמת הוועדה".

6.6 ביטוח

הדבר נעשה בתאום עם יועץ הביטוח לעירייה למיטב זכרוני.

7.1 אסמכתא כבסיס לקבלת החלטות

"טעויות אלה עלו בראשית פעילות הוועדה בשטח שכונה חדשה באזורים שאינם בנויים עדיין, והמפקח התקשה להתמצא בשטח הנושא נבחן לעומק כולל שיחות בירור למפקח גם במעמד מנכ"ל והתראות. הנחינו את המפקח להתמצאות בשטח ושימוש בכלים מדויקים להתמצאות, הטעויות נלמדו ולא חזרו על עצמן".

7.2 ניהול פעילות הוועדה המקומית וועדות משנה

אזכיר בהקשר זה כי ישיבות הוועדה הם עניין דינמי נושאים מובאים למכינות על מנת להחליט אם יישארו על סדר היום. ישיבות בכל הוועדות מתבטלות לעיתים, ואם מתוך כ-60 ישיבות וועדה שהתקיימו מהקמת הוועדה ועד היום בוטלו שתיים. זה מידתי ולא מעיד על "כשל"

בנוסף התרעתי לא אחת על מחסור בכוח אדם ובפרט בזרוע של תפעול הוועדה – הנהלת העיר הקודמת תגברה אותנו בארכיבאי, מזכירת פיקוח ומזכירת רישוי דרך חברת כוח

אדם. סיוע זה בוטל ונמסר לנו להמתין לסיום דוח הביקורת שיברר את נושא המחסור בכוח אדם.

כיום מזכירת וועדה אחת משמת כ- ארכיבאית (חצי משרה), קבלת קהל (4 ימים בשבוע), מזכירת רישוי, מזכירת ועדה (בנושאים הטכניים), מזכירת פיקוח וכן מתאמת ישיבות הזמנת ציוד מרכזת חשבונות יועצים ועוד עניינים לוגיסטיים, וכן נדרש להקצות עובד שימונה כמזכיר וועדה וזה יהיה עיקר תפקידו ע"מ למנוע הישנות מקרים אלה.

8. אישור תכנית בניה

הוועדה המקומית קיבלה מהוועדה המרחבית כמות גדולה מאוד של תכניות בניין עיר פתוחות שהטיפול בהן לא הסתיים וכחלק ממהלך ההקמה דייקנו רשימה זו והסרנו ממנה תכניות שאינן רלוונטיות- עיון מעמיק ברשימה יראה כי בעמודת אירוע נוכחי נגנזו ונסגרו תכניות רבות – ויש להשמיטן מהרשימה שהובאה. הבודקת הונחתה והוקצתה לכך עזרה של יועצת חיצונית להכין רשימת תכניות ולקבוע את סדר הבאת התוכניות לדיון ובהתאם להגדיל את כמות התוכניות לשיבוץ לדיון על מנת לקדם תכניות או לסגור בהחלטת ועדה. עבודת בודקת התוכניות נדרשת לעמידה בזמנים וקידום תכניות עפ"י החוק כמו כן הוקצה לבודקת התוכניות עזרה ותמיכה של יועצת חיצונית יומיים בשבוע בנוסף לתמיכה שלי כמתכנתת

וכן עם פתיחת הוועדה הוקצו לה פגישות שוטפות עם רפרנטית האחראית ממנהל התכנון. כמנהלת ועדה נתתי לבודקת את כל הכילים והתמיכה לקידום התוכניות ועמידה בזמנים ואף דרבנתי אותה לזרז את קצב קידום והבאת התוכניות לדיון.

9. תקינה

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

אתגר גדול לנהל כך וועדה ולראיה שתי מזכירות ועדה לא עמדו בעומס ובחרו לסיים את תפקידן. (לינוי ופית). פניות שלי ושל מהנדס העיר לתוספת תקנים בעיקר בתחום תפעול הוועדה ויצירת רובד ניהול ביניים לפיקוח ולרישוי שקיבלו ביטוי בבקשת התקציב ובמילים לא התקבלו ולפיקח ממשיכה הוועדה להתנהל. פתרונות שנמצאו ע"י מנהלת הוועדה:

- פנייה למינהל התכנון להקצות צוער לתכנון כוועדה חדשה – יוזמה זו שנענתה זיכתה את כל הוועדות החדשות בצוער לתכנון.
- קבלת אישור להעסקת שתי בנות שירות על מנת לתגבר את ענף תפעול הוועדה.
- קיבלנו שעות יעוץ של יועץ ארגוני ממינהל התכנון – היועץ למד את הנתונים והכין הצעתו למבנה ארגוני עבודתו הוצגה למהנדס העיר, וכן הוצגה על ידי להנהלת העיר שטענו כי אינה רצינית.

10.2 אי הפרדת תפקידים

המפקחת בתחום האכיפה אינה עוסקת בשום פעולה אחרת מלבד אכיפה- גם אם הייתה בקשה חד פעמית לסיוע היא לא נענתה לה. גם בתקופת ראשית עבודתה בעת ששהתה בקורס וטרם הוסמכה כמפקחת (3-9/2018) בשיא הלחץ של הקמת הוועדה סרבה לסייע באופן בוטה. אולם מתקיים באופן תדיר סיוע הפוך בין מפקחי הרישוי לאכיפה למרות העומס הרב שמוטל עליהם.

10.3 סקר עבירות בניה

הסקר לא בוצע מטעמי תקציב, התחלנו לפנות לקבלת הצעות מחיר לביצוע הסקר לשנת התקציב 2020.

10.4 תכנית עבודה של הפיקוח

"לצער – חלוקת עבודה זו לא קוימה ע"י המפקחת למרות תזכורות שלי אליה פניות בע"פ ושיבות עבודה".

רשימת העסקים המצוינת ע"ג תכנית העבודה מסודרת עפ"י סדר קדימויות ועפ"י מתחמים/ נושאים לטיפול – לשם דוגמא עסקים בסדר קדימות 6 מרוכזים באותו מתחם ומסומנים 6א-א.

יום א' יועד לעבודה משרדית לתפוקות משלושת ימי הסיורים בשטח – הדבר נקבע בישיבת העבודה עם המפקחת לאור לוחות הזמנים שהגדירה להכנת החלק המשרדי בהכנת הדוחות. יום ה' המוקדש לפניות מוקד- המתווספות כל הזמן – ההערה נכתבה כדי

שמפקחת האכיפה תוסיף בהתאם לפניות החדשות שמתקבלות. בישיבת עבודה נפרדת עברנו על מלאי פניות המוקד שלא טופלו והכנו נוסחי תשובות וכן המפקחת התבקשה למיין את הפניות בהתאם למדיניות האכיפה ולטפל בהן בהתאם לכך.

תכנית עבודה זו היא התכנית האופטימלית בהינתן זה שקיים מפקח אכיפה אחד. היא משקפת את מדיניות האכיפה ואת לו"ז להכנת הדוחות בעבודה משרדית.

בטרם נערך סקר חריגות בניה ולאור חוסר תפקוד מפקחת האכיפה והעדר שיתוף פעולה לא הגענו לייצר מדדי ביצוע- לאור כך פניתי במייל המוזכר לקבלת סיוע בטיפול בעובדת ממשאבי אנוש ומנכ"ל העירייה

10.5 ערוצי מידע

אבקש לדייק – יוזמת השימוש במגוון מקורות מידע כולל שימוש במרשתת- מבורכת.

המפקחת לא קיבלה הנחיה להפסיק שימוש במרשתת. המפקחת החלה לעשות שימוש במרשתת לאיתור פיצולי יח"ד באופן לא חוקי והשכרתן. המפקחת החלה על דעת עצמה להתקשר לתושבים באופן מתלהם ולהתעמת איתם בעניין חריגות אלה, כל זאת **בטרם** בדקה את המידע ביחס להיתר הבניה ולפני שהגיעה עם המידע ועדכנה את מנהלת הוועדה ומהנדס העיר על מנת להחליט כיצד לטפל בנושא. נושא פיצול הדירות הוא עבירת פיקוח רחבת היקף בכל חלקי העיר- אחד מעקרונות הפיקוח המרכזיים הוא אכיפה שוויונית, לא ניתן להתחיל לאכוף בחלק מן המקומות בעיר ובאחרים לא. וכן מקרה זה הוא לדעתי דוגמא קלאסית לביצוע מבצעי אכיפה כפי שאישרה לנו הפרקליטות לבצע ולפעולה זו יש להיערך ולקבל את אישור הפרקליטות. בנוסף הסוגייה הובאה בפני יו"ר הוועדה המקומית. לאור כל זאת, אין זה בסמכותה של המפקחת להתחיל טיפול על דעת עצמה.

10.6 פניות מהיחידה הארצית

באשר לפניות 41222 ו- 43575 - עבודות אלה נעשו ע"י העירייה לאור צו פינוי פסולת

שניתן ע"י המשרד להגנת הסביבה – נערכה ישיבה וסיור בשטח עם כל גורמי העירייה בהשתתפות ראש העיר כולל נציגי המשרד להגנת הסביבה והיחידה הארצית לאכיפה. הוצג גם אישור עבודות עפר שניתן ע"י ההנדסה בעירייה. בנוסף נערכו התייעצויות משפטיות בין היועמ"ש לעירייה לבין יועמ"ש היחידה הארצית לעניין נחיצות ההיתר

באשר לפניה 48607 - ככל הנראה מדובר בעבודות של נתיבי ישראל לביצוע עוקף כביש 57 מצפון למתחם רוטשטיין. העבודות בהיתר ע"י הוועדה הארצית לתשתיות ות"ל.

באשר לפניה 46333 - מבירור עם מהנדס העיר טען בפני המפקחת ונציג הפיקוח הארצי כי העבודות לא טעונות היתר ועבודות הפיתוח תואמו עם העירייה. מצופה היה לתאם ישיבת עבודה מסודרת עם הממונים עליה.

המפקחת זוכה לשיתוף פעולה מלא מכל הגורמים בוועדה ובעצם מקבלת את תמונת המצב התכנונית דרכם: בודקות רישוי, מידענית, בודקת תב"ע ועל אף ההכשרה שניתנה לה על ידי הן ביציאה לקורס מפקחי אכיפה ארוך ומקיף והן בעניין קריאת היתרים, תכניות ומפות מדידה ע"י צוות הוועדה כולל מודד הוועדה - מפעילה את כל בעלי התפקידים בוועדה באופן אובססיבי וללא דיחוי. וכפי שכבר אמרתי המפקחת אחראית רבות לפגיעה באקלים הארגוני: חוסר הבנה של המבנה ההיררכי, דרמות וצעקות חסרות פרופורציה התעמרות בחבר מפקח לעבודה ועוד. כיום עובדת המפקחת ישירות תחת מהנדס העיר וכעת גם הנהלת העיר מודעת למחדלי התפקוד של המפקחת שעולים גם מהשטח. נבחר לאחרונה במכרז מנהל פיקוח מנוסה יחל את עבודתו בתחילת מרץ – ואנו מצפים לשיפור בתמונת מצב נושא האכיפה בוועדה. אציין כי עם כל שאר העובדים בפיקוח יש תקשורת עניינית מקצועית והנושאים מקודמים ומטופלים והציבור מקבל שירות.

הדבר קשור לבעיית התפקוד של המפקחת. הליכי העבודה ראויים המפקחת יוצרת לחץ מיותר ופונה בתוקפנות כדי לקבל מידע במקום להתמקד בבדיקת הטענות באופן מקצועי: לפתוח תכניות, היתרים ולהבין מה מותר לא הייתה הנחיה כזו מצד המהנדס שלא לתת קדימות לפניות היחידה הארצית.

10.7 פיקוח יזום

אציין כי תמונת מצב הפיקוח טרם הקמת הוועדה הייתה קשה - בתי מגורים צמודי קרקע

בנויים ללא היתר בניה בשכונה החדשה (שרונה) או מאוכלסים ללא טופס 4 בניה לא חוקית שאינה מטופלת לאורך כביש 57. הוועדה עם הקמת 3/2018 למרות שלא היה לוועדה

מפקח אכיפה מוסמך עדיין, החלה בהליך הרתעה בהכנת דוחות פיקוח למבנים אלה, סירוב לדון ולאשר היתרים שיש בהם חריגות בניה כשהמבוקש הוא הכשרת בניה קיימת, המבקשים סורבו בדיון ונאלצו להגיש בקשות חדשות להיתר בניה בהם צוין במהות הבקשה כי המבוקש הכשרת בניה קיימת וכן נדרשו להציג את כל האישורים ההנדסיים לבטיחות הבניה שהוקמה. בנוסף זימנו את המתכננים והמהנדסים שהכינו את הבקשות להיתר לשיחות ברור לעניין שיתוף הפעולה שלהם ולווי בניה לא חוקית. על אף שחוונו אלימות מילולית ופיזית בקבלות קהל, לא הרפינו, ובסיוע יחידת הביטחון העירונית והגשת תלונות במשטרה – פסקה הבנייה הבלתי חוקית בשכונה החדשה. כל הפעולות הללו יצרו הרתעה משמעותית ובשילוב עם מחיר התארכות משך זמן הטיפול בבקשות להיתר הביא לירידה משמעותית עד להעלמות כמעט כליל.

10.8 הגדרת יעדי אכיפה

בשל היותנו וועדה חדשה הלומדת עדיין את תמונת מצב החריגות בשטח, ובשל כך שטרם נערך סקר עבירות בניה וגם בשל המבנה הארגוני הקיים ללא דרגות ניהול ביניים לא ניתן היה לייצר יעדים מספריים בכל הקטגוריות הוצבו קטגוריות מספריות למפקחת בנושא אי קיום צווים שיפוטיים. המפקחת לא עמדה בהם.

אחזור ואדגיש כי במסגרת תכנית העבודה נקבעו יעדי אכיפה המושתתים הן על תמונת המצב התכנונית ויעדי הפיתוח העירוניים החשובים כגון: הקמת אזור התעשייה הנמצא בשלבי עבודות פיתוח ומהווה מנוף כלכלי והוא בחינת הצלה לכלכלת העיר וכן הקמת המרכז המסחרי עירוני על ציר כביש 57.

במסגרת תכנית העבודה הוצבו יעדים וסדרי עדיפויות ברורים.

10.10 קיום מבצעי אכיפה

מדיניות האכיפה הוצגה במליאת הוועדה בתאריך 24.12.19 בתחילת 2020 צפוי להתחיל סקר עבירות הבניה. הסקר אכן נדרש עפ"י חוק, אולם הנחיית הפרקליטות שאישרה לעירייה לצאת למבצעי אכיפה לא התנתה זאת בביצוע הסקר. יציאה למבצע אכיפה נקודתי טעון אישור הפרקליטות בצרף מדיניות אכיפה ותכנית עבודה חודשית ושנתית.

10.11 קשר עם התובעת

ראשית, אציין כי הבקשה שלא לקיים קשר ישיר עם המחלקה המשפטית ועם התובעת בפרט מקורה במחלקה המשפטית. התובעת דרשה שהמפקחת תגיע אליה לאחר תאום עם המנהלת המקצועית כוון שלא אחת עלו שאלות רבות וכן שאלות תכנוניות מקצועיות לא

ברורות ונדרשה עבודת תאום והבנת התשתית התכנונית בטרם עוברים לסוגיות המשפטיות.

שנית, בכל יחידות הפיקוח בוועדות לא מתנהלת תקשורת ישירה אלא באמצעות מנהל הפיקוח או מנהל היחידה.

גם נוהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון: הנחיות לצו הריסה מינהלי מחייב בסעיף 7.1,7.2: "המפקח יעביר את המזכר למנהל לבדיקת ההליך וגיבוש ההמלצה לנותן הצו..." הנוהל הוא שהמפקח מכין את הטפסים ואוסף את המידע מתיקי הוועדה מכין המלצה ואז זה נבדק ע"י המנהל לראות שתשתית המידע נכונה והניתוח התכנוני נכון ואז מחליטים לפנות הלאה.

כלל זה חשוב שישמר ובפרט כאשר מדובר במפקח צעיר שנושא קריאת תוכניות והיתרים חדש עבורו. אזכיר כי מפקחת האכיפה הגיע ללא ידע בקריאת היתרי בניה חישובי שטחים וקריאת תוכניות בניין עיר- זו מומחיות שלוקח זמן ללמוד אותה ואת המושגים שבסיסה.

המייל אינו חוסם את המפקחת מלפנות לתובעת אלא מחייב אותה בתאום איתי בטרם פנייה- מייל זה נכתב בתאום עם התובעת העירונית. מהמיילים גם ברור שדרישה זו באה גם מהמחלקה המשפטית.

ההנחיה מעוגנת בהנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון ויש בו הגיון מקצועי רב בפרט שמדובר בעובד שעדיין אינו מנוסה בקריאת והבנת תכניות והיתרים והנהל רואה תמיד תמונה רחבה יותר ומצוי בפניו ידע רלוונטי וידע מקצועי רב.

10.15 הימנעות מהוצאת צווי הריסה

עוגן בתקציב נושא קבלן הריסות ניתנה הנחייה למפקחת לצאת בפניות להצעות מחיר – הנושא לא קודם למרות תזכורות רבות כמו עוד נושאים רבים אחרים. לא בכדי פניתי במייל המוזכר להנהלת העיר לטיפול בתפקוד במייל שהוזכר ע"י המבקר מעלה.

11.2 שקול דעת בהעדר ממונה מקצועי ישיר

זו ההנחיה שניתנה לי לנהל מקצועית ותפקודית את כלל זרועות הוועדה – ולא נקבע במבנה הארגוני דרג ניהול ביניים. מסכימה עם כך שהמשימה כמעט בלתי אפשרית ואילצה אותי להשקיע מאמץ עילאי על חשבון חיי האישיים הן בהקמת ארגון מאפס והן בניהול כל המחלקות. משום כך פנינו אין ספור פעמים מהנדס העיר ואנוכי לבקש מנהל רישוי ופיקוח.

אעדכן כי כיום תפקידי מתפצל לשלושה תפקידים במשרה מלאה: מנהל תכנון, מנהל ועדה ומנהל פיקוח.

אין שום ניגוד עניינים בין הדברים. זרוע הרישוי שבאמצעותה ניתן להכשיר חריגות בנייה שניתנות להסדרה מבחינה תכנונית בנוסף להליך המשפטי ואם לא ניתן להסדיר תכנונית ישנו מסלול של ביצוע פסק דין והריסת הבניה החורגת.

11.3.2 שימוש במידע במרשתת החברתית

חוזרת על שאמרתי בנושא שימוש במגוון אמצעי אכיפה בנ"ל:

אבקש לדייק – יוזמת השימוש במגוון מקורות מידע כולל שימוש במרשתת- מבורכת.

המפקחת לא קיבלה הנחיה להפסיק שימוש במרשתת.

המפקחת החלה לעשות שימוש במרשתת לאיתור פיצולי יח"ד באופן לא חוקי והשכרתן. המפקחת החלה על דעת עצמה להתקשר לתושבים באופן מתלהם ולהתעמת איתם בעניין חריגות אלה, כל זאת בטרם הגיעה עם המידע ועדכנה את מנהלת הוועדה ומהנדס העיר על מנת להחליט כיצד לטפל בנושא.

נושא פיצול הדירות הוא עבירת פיקוח רחבת היקף בכל חלקי העיר- אחד מעקרונות הפיקוח המרכזיים הוא אכיפה שוויונית, לא ניתן להתחיל לאכוף בחלק מן המקומות בעיר ובאחרים לא. וכן מקרה זה הוא לדעתי דוגמה קלאסית לביצוע מבצעי אכיפה כפי שאישרה לנו הפרקליטות לבצע ולפעולה זו יש להיערך ולקבל את אישור הפרקליטות. בנוסף הסוגייה הובאה בפני יו"ר הוועדה המקומית.

סיכום

1. הדוח עוסק בוועדה שאך זה הוקמה והיא פועלת ומתפקדת טוב מאוד: מייצרת תוצרי תכנון ברמה איכותית, היתרים, תכניות בניין עיר תעודות גמר מוקפדות, מח' השבחה מקצועית ומייצרת הכנסות יפות לרשות המקומית. בשנת 2018 החל מחודש מרץ מועד הקמתה ייצרה הוועדה 11,500,000 ש. הוועדה ייצרה נהלים רבים: טרם הקמתה, וממועד הקמתה דייקה ויצרה נהלים נוספים לכל תחום מקצועי בוועדה ולממשק הוועדה השוטפת עם אגפי העירייה הרלוונטיים: גביה חכ"ל, שפ"ע, פיקוח עירוני, גזברות הנדסה – תשתיות ומבני ציבור. וכן אושרו מסמכי מדיניות מקצועית: נוהל הקלות, הנחיות מרחביות ומדיניות אכיפה. הוועדה הוקמה לתוך מערכות מחשוב עפ"י הרפורמה בחוק התכנון והבניה ומשתמשת שימוש מיטבי במערכות רישוי זמין ומערכת ניהול וועדה וכל התהליכים נעשים ללא נייר כמעט. כל הממשקים עם אגפי העירייה ויועצי הוועדה מתבצעים בתוך מערכות המחשוב. הוועדה תבצע התאמות ותמשיך ותשפר ותעדכן את נהליה בשנות פעילותה הראשונות מטבע הדברים.

אציין כפי שכתבתי במהלך הדוח כי לו תוגברו בכח אדם בדרג ניהול הביניים כפי שקורה היום כשתפקיד מנהלת הוועדה מחולק לשלוש משרות ניהול (מלאות) מנהל פיקוח מנהלת וועדה ומנהל תכנון (ולו תוגבר תפעול הוועדה בארכיבאי ומזכירות היו תפוקות הוועדה ותפקודה טובים ומניבים הרבה יותר.

זה אירוע נדיר, מכון ומאתגר והוא צלח ומן הראוי היה להציג את התמונה המלאה ולשקף גם את ההצלחה של ההקמה – זה אינו מובן מאליה. איכויות ההקמה הגבוהות יובנו במיוחד ע"י בעלי מקצוע בתחום.

2. **איסוף המידע** - הדוח היה חסר בעובדות רבות ובמידע אודות הקמת הוועדה נהליה ושיטות ניהול – המידע לא נאסף מעמדת הניהול והצריך אותי להשקיע זמן ומשאבים לאיתור מסמכים ואסמכתאות לצורך השלמת המידע ומענה לאירועים שתיאורם לא תאם את הנעשה בפועל. אינטנסיביות התפקיד שלי לא אפשרה לי לכתוב את הערותי לדוח במשרד במסגרת שעות העבודה, כך מצאתי את עצמי עושה זאת על חשבון הזמן האישי משפחתי שלי, שבתות וערבים.

3. מהדו"ח נפקדת סמכות ואחריות מהנדס העיר שהוא האוטוריטה הסטטוטורית המוגדרת בחוק. וגם בפועל הוא היה שותף מלא ומנהל העל שהנחה כוון וקיבל החלטות לאור מידע שאני ועובדי הוועדה הנחנו בפניו. גם מעין בהגדרת התפקיד שלי אני בכפיפות למהנדס העיר. הוא הגורם שחתם על כל התוצרים וייצג את הוועדה בפני מנהלת העיר, הוא הגורם היחיד שהשתתף בישיבות הצוות הבכיר מטעם אגף ההנדסה שהוועדה פועלת בתוכו.. עבדנו יחד בהערכה כבוד הדדי בעבודת צוות ובשיתוף פעולה מלא ובהנחיתו של מהנדס העיר.

4. תחושתו היא כי הדוח משמיע את קולן של שתי עובדות אשר ייצרו התעמרות במקום העבודה לא רק בי אלא גם בעובדים אחרים בוועדה כפי שהצגתי בפני המבקר. בכל שנתי הרבות במגזר הציבורי לא נתקלתי בהתנהגויות חריגות כאלה. לשתייהן בעיית מרות שפוגעת בסדר הארגוני ובעבודה והתנהגותן אינה מאוזנת בעליל. שיתפתי את הגורמים בהנהלת העיר ובמשאבי אנוש בבעיה זו כוון שגם אני וגם מהנדס העיר היוצא לא יכולנו להמשיך את הטיפול בענייני המשמעת כרגיל עד שלא יתבררו טענותיהן שהעלו במסגרת פנייתן למבקרת העירייה שנאמר לנו שטענותיהם יתבררו במסגרת הדוח.

שתי בנות אלה הן חלק מצוות וועדה גדול המונה 9 עובדים ועוד 10 יועצים שקולם לא נשמע בדוח – שתיים מהן שסיימו את עבודתן לאחרונה בחרו להעלות את חוותיהם בעבודה בוועדה וחוויתם משיטת הניהול המכבדת משתפת ואיכותית שהנהגתי. בזכות השיתוף והרתמות של העובדים שהיו שותפים מלאים בהקמה הצלחנו להקים גוף מורכב רב תחומים, חוקים ונהלים בהצלחה רבה.

אני ממליצה להמשיך לטפל בהתנהלותן של שתי שפוגעת באקלים הארגוני בעבודת הצוות באיכות העבודה ובתפוקה במיוחד בתפקידים של שתייהן. לראיה ההנהלה מתחילה להבין את חוסר התפקוד של המפקחת האכיפה והיא נמצאת בימים אלה בבירור תפקודה.

נספח לסיכום תגובת מנהלת הוועדה

- אירועהקמת הוועדה – הוועדה אך זה הוקמה 3/18)** ובמועד תחילת הביקורת דו"ח (6/19) הייתה הוועדה בת שנה ורבע בלבד. המבקר פונה מיד לאחר דברי הרקע לתיאור מוסדות הוועדה ובכך הוא מדגל על מרכז העשייה – הקמת הוועדה. מנהלת הוועדה מבקשת להכניס לדוח חלקים אלה כדלקמן:
1. את אירוע ההקמה השיקו והובילו מנכ"ל העירייה היוצא (מר דני לוין) ומהנדס העיר היוצא (אינג' שלום רוזנברג). התהליך לווה מטעם מנהל התכנון ע"י חברת אמ"ן. ביחד הם קבעו גאנט הכולל נושאי היערכות, מועדים ולוחות זמנים לביצוע כלל התהליך.
 2. לאור לוחות הזמנים שנקבעו מראש, גויסתי לנהל את התכנון ואת הוועדה המקומית לאור קשת רחבה של תפקידים ניהוליים אשר מילאתי בעבר אשר כללו ניהול צוות עובדים (עד 40 עובדים): ניהול הוועדה המרחבית שרונים וניהול וועדה מקומית נתב"ג וניהול התכנון הבינוי והאסטרטגיה התכנונית בראש העין. כמו כן במשך שנים שימשתי כחברה בוועדות ערר מחוזית (אליה מוגשים עררים על החלטות הוועדות המקומיות). את כל תפקידי אלה מילאתי בהצלחה רבה. בנספח א' ניתן למצוא מכתבי המלצה מכל אחד מגופים אלה.
 3. לענייני של דוח זה, חשוב להדגיש כי תפקידי הוגדר כ"מנהלת תכנון עיר ומנהלת הוועדה המקומית". בתפקיד זה אוחדו שני תפקידים שהוגדרו ע"י מנהל התכנון: ניהול התכנון וניהול הוועדה (מצ"ב התקינה הראשונה לאורה גויסו העובדים והוקמה הוועדה) התפקיד שהוגדר לי כלל ניהול של כלל פעילות הוועדה ומחלקותיה: הרישוי והמידע, פיקוח התכנון, ההשבחה ומזכירות הוועדה. ליבת התפקיד – ניהול והובלה של תחומים מורכבים אלה.
 4. משנבחרתי לתפקיד, ולבקשת העירייה נרתמתי טרם סיום עבודתי הקודמת (ובהסכמת עיריית ראש העין) (ובחודשים אוקטובר עד דצמבר 2017, התחלתי את המשימה במקביל לעבודה בעיריית ראש העין וזאת על מנת לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו ע"י צוות ההקמה המוזכר מעלה. עשיתי זאת תוך הקרבה אישית ומשאבים רבים אשר השקעתי בתיפקוד מקסימלי בשתי המשרות, זאת כאשר טובת תהליך ההקמה לנגד עיני.
 5. תהליך הקמת הוועדה לווה ע"י רפרנטיות של חברת אמ"ן אשר ליוותה את התהליך באופן צמוד. כמו כן נערכו שני ביקורים של כלל נציגי חברת אמ"ן המלווים את התהליך. כולל מבחני כשירות, כל ההחלטות לגבי הקמת הוועדה נעשו תוך דיון ואישור ע"י מהנדס העירייה ומנכ"ל העירייה.
 6. הפעולות הראשונות להקמת הוועדה היו הכנה לקראת מבחן כשירות אשר נערך ע"י חברת אמ"ן:
- א. הקמת מערכת ממוחשבת ניהול וועדה** - כהערכות למבחן זה היה עלינו לצאת למרכז לחברה אשר תקים את המערכת הממוחשבת לניהול הוועדה אשר כללה בחירת יועץ לכתיבת המכרז, כתיבת המכרז בעבודה משותפת עם היועץ, מענה לשאלות הבהרה, קיום המכרז ובחירת החברה לניהול המערכת הממוחשבת של הוועדה, עריכת פיילוט לבדיקת תקינות תהליך שאיבת הנתונים בין הוועדות, עוד בטרם ניתן צוו ההקמה. כמו כן יצאנו ולמדנו מניסיונם של וועדות שונות ואת התובנות יישמנו בתהליך. רכיב מרכזי נוסף הוא הקמת מערכת מיפוי כלל עירונית – GIS.
- נספח ב' – מצ"ב תוצאות מבחן הכשירות לנושא המחשוב

ב. **יצירת מבנה ארגוני** – בהתאם לתקינה המינימאלית אשר הוגדרה ע"י מנהל תכנון, בניית מבנה ארגוני זאת לאחר שחקרתי את השלד של מבנה ארגוני של הוועדה אשר הוגדר ע"י מנהל תכנון, טיבתי אותו והתאמתי אותו לצרכים הספציפיים של הוועדה המקומית כפר יונה ולתקינה תוך שנעשה שימוש בשילוב בין עובדים קבועים ובין יועצי וועדה כפי שמנחה גם מינהל התכנון. להלן המבנה הארגוני שיצרתי.

ג. **בחירת צוות עובדי הוועדה** – בתפיסת עולמי כמנהלת האמנותי ואני עדיין מאמינה כי המשאב האנושי הוא הגורם המרכזי בהצלחת עבודת הוועדה לכן הקדשתי תשומת לב רבה לסוגיה זו. מנת מרגע שגובש המבנה הארגוני נערכנו לקליטתם של עובדי הוועדה לאור התקינה. על בסיס מכרזים גנריים אשר יוצרו ע"י משרד הפנים, פרסמנו מכרזים לקשת התפקידים. על להבטיח הגעה של כוח אדם איכותי יישמתי חיפוש פעיל בתוך מערכת התכנון וכן פניתי על סמך המלצות לאנשים שונים שהם בעלי ההון האנושי הנדרש.

כנהוג ברשויות מקומיות בהליך המכרזי משתתפים גורמים רבים. בהקשרים אלה נכחו מנכ"ל העירייה, מהנדס העירייה, מנהלת משאבי אנוש – אשר כולם יחד איתי לקחו חלק בבחירת עובדי הוועדה. להלן תקינה ואיוש התהליך:

ד. **תשתית מיחשוב** – לצורך זה קיימנו את הפעולות הבאות: התאמת תשתית המחשוב העירונית לצרכי הוועדה (נדרשו הקמת שרתים חדשים שיתמכו בכמות הנתונים הרבה שתייצר הוועדה), אפיון המערכות והציוד הנדרש והתאמתו לצרכים שהוגדרו על ידי מערכת רישוי זמין שהוקמה ע"י הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. ה.

הקמת משרדי הוועדה – תכנון מחדש של קומה שהוקצתה לצרכי הוועדה תוך התאמתה לצרכי התפקוד והממשק בין ענפי הוועדה השונים. שמת דגש על יצירת סביבת עבודה מיטבית לעובדי הוועדה ויצירת חלל המשמש לקבלת ההחלטות תוך כיבוד מסרים של שירותיות לציבור הרחב. למשל, הצבנו מסך בחלל ההמתנה בו שידרנו מסרים ותכנים הקשורים בעירוניות ותהליכי תכנון. כמו כן ייסדנו מערכת של זימון תורים (אשר פעלה באופן חלקי בשל שינוי החברה אשר סיפקה שירותים לעירייה). ו.

תקציב – נקבע תקציב לניהול הוועדה ע"י גזבר העירייה. תקציב זה ליווה את שנת הפעילות הראשונה של הוועדה.

ז. **כתיבת הנהלים** – הקמת הוועדה כללה כתיבת נהלי עבודה לכל אחד מתחומי הפעילות של הוועדה: ניהול ישיבות הוועדה, הרישוי, תכנון, פיקוח והשבחה וכן נכתב אמנת שירות. מסמכים אלה אושרו במסגרת הוועדה הראשונה ובמסגרת מבחן הכשירות.

מז"בנספח ג'- הנהלים שנכתבו במסגרת ההקמה (ראה עמוד 12 בנספח המצורף)
ח. **הצטיידות** – נרכשו מיכשור ואביזרים (אמצעי מדידה, טאבלטים וכו') לפיקוח כולל רכבים. נרכש ציוד של שכפול והעתקה הן לעובדים והן לציבור הרחב.

ב14 בנובמבר 2017 נערך מבחן הכשירות – והוא עבר בהצלחה תוך מחמאות מקשת של גורמים אשר היו שותפים לתהליך.

עדויות לתגובות החיוביות שתהליך ההקמה של הוועדה זכה לה:

לאחר בחירת הכשירות מינתה העירייה את חברי המועצה לוועדת המשנה וכן נערכו הדרכות והכשרות לחברים על הנושאים התכנוניים אשר יובאו בפניהם: רישוי, תכנון, סדרי דין ועוד.

הכרזה על הקמת הוועדה ניתנה ב14 לפברואר 2018 ע"י שר האוצר לאחר המלצתם של מינהל תכנון אשר סמך את ידו על התהליך.

עשייה זו – אשר נרתמו אליה כוחות מקצועיים רבים אשר הקדישו את מיטב ידיעותיהם, ניסיונם ואת היצירתיות שלהם – נעדרת כליל מדו"ח המבקר ובכך הוא משמיט עשייה חלוצית ומכוננת של הקמת וועדה מאפס שאך זה ארעה.

בטיחות מתקני ספורט



דוח ביקורת

בטיחות מתקני ספורט

1. כללי

בהתאם לתוכנית הביקורת של מבקרת העירייה, נערכה בדיקה בנושא תחזוקה ובטיחות מתקני ספורט. סוגיה זו עלתה במספר דוחות ביקורת בשנים הקודמות ולשולחנה של המבקרת, כממונה על תלונות הציבור, התקבלו מספר פניות בנדון.

2. מטרות הביקור

הביקורת נערכה במטרה לבחון את תהליכי העבודה ותהליכי התחזוקה והבקרה על תקינות מתקני ספורט, לרבות:

א. קביעת גורמים אחראים לתחום

ב. ממשקי העבודה בין משתמשים השונים במתקנים

ג. ביצוע בדיקות תקופתיות

ד. עמידה בדרישות רגולציה (של משרד החינוך)

ה. בחינת עמידה בתקציב

3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה בחודשים **אוגוסט- נובמבר 2019** ובמהלכה נערכו סיורים, שיחות ופגישות עבודה עם:

- קב"ט העירייה וקב"ט מוסדות חינוך;
- מנהל מתנ"ס (הקודם) ועובדים רלוונטיים במתנ"ס העירוני;
- מנהלת אגף חינוך ומנכ"ל העירייה.

סיוטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים תגובתם מצורפת בגוף הדוח.

הביקורת מברכת על שיתוף הפעולה המלא לו זכתה במהלך עבודתה.

מבוא

מתקני הספורט העירוניים ניבנו בתוך השטח המוניציפאלי העירוני ותוך שימוש בתקציב העירוני לפיכך קיימת לעירייה אחריות לשמור על תקינות המתקנים, ועל בטיחות המשתמשים. חלק מהמתקנים משמשים בפועל את תלמידי בתי הספר וחלקם, פתוחים, המשמשים את כלל תושבי העיר. **הביקורת התייחסה בדוח זה לכל מתקני הספורט הפזורים ברחבי** מיפוי של מתקני הספורט מפורט בסעיף 1.2 לדוח.

1.1 מסגרת חוקית והוראות רגולציה

מבקר המדינה

בשנת **2014**, ערך מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא **"מתקני ספורט ציבוריים ברשויות המקומיות"** (להלן – **"דוח מבקר המדינה"**) במסגרת דוח זה הוסברה האחריות הכוללת של הרשויות המקומיות להקמה, תחזוקה ולבטיחות של מתקני הספורט שבתחום הרשות המקומית.

תקן בטיחות מתקני ספורט

בשנת **2005** פרסם מכון התקנים הישראלי תקן 5515 בשם **"ציוד ספורט: דרישות בטיחות ושיטות בדיקה כלליות"** העוסק בין השאר בדרישות התחזוקה והבטיחות של מתקני ספורט. תקן זה איננו רשמי (לא הוכרז כרשמי על ידי שר הכלכלה) ולפיכך לכאורה העירייה איננה מחייבת לפעול על פיו. יחד עם זאת, משרד החינוך אימץ את תקן 5515 **והורה לבתי הספר לפעול על פיו**.

משרד הפנים – חוזרי מנכ"ל

מסקירה שערכה הביקורת של חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ב שנים 2009 עד 2019, לא נמצא התייחסות לסוגיית מתקני ספורט.

משרד החינוך משרד החינוך קבע הנחיות ברורות לאופן הקמת מתקני ספורט בבתי הספר וכללים ברורים לעריכת מבדקים תקופתיים (בד"כ אחת לשנה) בכל מתקני הספורט המשמשים את מוסדות החינוך. בנוסף, קיימת דרישה למינוי "קב"ט מוסדות חינוך" בכל עירייה שתפקידו לוודא

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".



תקינות (באופן עצמאי או באמצעות יועצים חיצוניים - "עורך מבדקי בטיחות") של מתקני הספורט המשמשים את בתי הספר. כמו כן, ראוי לציין כי משרד החינוך הכיר בתקן ישראלי 5515, שנכתב על ידי מכון התקנים הישראלי, אשר מנחה את עורכי המבדקים לפעול בהתאם להנחיות תקן זה (כיום פועלי בשוק בודקים מוסמכים בעלי הכשרה מתאימה).

התייחסות קב"ט העירייה מיום 8.12.2019:

מי שקבע את ההנחיות הנו מכון התקנים ע"פ מכון התקנים- תקן 5551 ולא משרד החינוך. משרד החינוך מחייב את הבדיקה בתוך מוסדות החינוך אחת לשנה (לא אלו הסמוכים ו/או הצמודים). משרד החינוך מתייחס לבדיקות הבטיחות בתוך מוסד חינוכי ולא למתקנים חיצוניים לו. כך שסעיף זה איננו חונה לפתחו של קב"ט מוס"ח. יתר על כן לקב"ט המוס"ח אין הכשרה מתאימה לכך והנ"ל אמור לחנות באגף הנדסה או אצל בעל תפקיד ייעודי לכך (מנהל מחלקת ספורט).

1.2 מיפוי מתקני ספורט

ברחבי העיר פזורים כ- 18 מתקני ספורט לרווחת התושבים הנמצאים בבעלות העירייה. חלק מהמתקנים הינם מתקנים "פתוחים" המשמשים את כלל ציבור התושבים כדוגמת:

מתקנים ספורט "פתוחים"		כתובת
1	מגרש הטניס	מנחם בגין 20
2	מגרש מתקני כושר מול ב"ס נפלאות	
3	סקייט פארק	
4	מגרש ספורט (בין פני מאיר לבר אילן)	

וחלק מהמתקנים נמצאים **בתוך** בתי הספר או בצמוד למבני בתי הספר ומשמשים בפועל את תלמידי בתי הספר, כדוגמא:

מתקני ספורט המשמשים את בתי הספר		כתובת
1	היכל הספורט (איש שלום)	נחל פולג
2	מגרש הכדורגל וקטרגל (איש שלום)	הגליל
3	אולם ספורט - ביה"ס עמל	גיבורי ישראל
4	מגרש כדורגל-ביה"ס עמל	גיבורי ישראל
5	מגרש כדורגל עתיד - ביה"ס בר אילן	רחוב הדרים
6	מגרש כדורגל-ביה"ס יפה נוף	יפה נוף

המשך -	
7	מגרש ספורט - ביה"ס הדר
8	מגרש ספורט - ביה"ס רימון
9	מגרש ספורט - ביה"ס פני מאיר
10	מגרש ספורט - אלונים
12	אולם כדורסל - שרונה
13	מגרש ספורט - שרונה
14	מגרש מקורה משולב - בית ספר
15	מגרש ישן - בית ספר עתיד

1.3 תקציב

בספרי הנהלת החשבונות, הוקם כרטיס ייעודי שמספרו 1829000811 בשם "אחזקת אולם ספורט". בכרטיס זה נרשמים כל ההוצאות בגין אחזקה וטיפול של מתקני הספורט.

במהלך חודשים ינואר – יולי 2019 סכום ההוצאה המצטבר הינו **193,776 ₪**.
סך התקציב השנתי לאחזקה וטיפול במתקני הספורט מסתכם לכ- **420,000 ₪**.

1.4 הגדרות

- "קב"ט מוסדות חינוך"¹ – בעל תפקיד ברשות המקומית בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, ובהתאם להגדרת תפקידים במשרד הפנים במוסדות חינוך.
- "נוהל בטיחות"² – נוהל של משרד החינוך בשם "הבטחת שלום תלמידים ובטיחותם בשיעורי החינוך הגופני במערכת החינוך" מתאריך 6.5.2019 (להלן – "נוהל בטיחות").
- תקן 5515 של מכון התקנים הישראלי – תקן 5515 בשם "ציוד ספורט: דרישות בטיחות ושיטות בדיקה כלליות" העוסק בין השאר בדרישות התחזוקה והבטיחות של מתקני ספורט.

2. שימוש "מעורב" במתקני ספורט השייכים לבתי הספר

אולמות ומגרשי הספורט שנמצאים בתוך בתי הספר **מיועדים בראש ובראשונה לטובת מוסדות החינוך**. מתקני הספורט הללו נדרשים לעמוד בדרישות הבטיחות והרגולציה של משרד החינוך, לרבות עמידה בתקן ישראלי 5515 בשם "ציוד ספורט: דרישות בטיחות ושיטות בדיקה כלליות".

מתקני הספורט הללו נדרשים להיות מפוקחים על ידי קב"ט מוסדות חינוך ובהתאם לכללי הבטיחות שקבע משרד החינוך.

1 נוהלי בטחון בבית ספר – 5.3-35

2 הוראת קבע 0213 של משרד החינוך

בפועל, המתנ"ס העירוני מבצע שימוש קבוע במתקני בית הספר (פרוט של פעילויות המתנ"ס במתקני בתי הספר הובאה בהרחבה בסעיף מס' 12). יש לציין שבפועל אין לקב"ט מוסדות חינוך מפתחות של כל מתקני הספורט.

הביקורת נמצא כי קיימים מצבים בהם פעילותו של המתנ"ס במתקני הספורט של בתי הספר, פוגמת בבטיחות המתקנים ומונעת את היכולת לעמוד בדרישות משרד החינוך.

לדוגמא:

- על פי הנחיות משרד החינוך³ "שערי הכדורגל וכדוריד ומתקני סל יהיו מעוגנים בקרקע. על הרשות המקומית לבדוק ולוודא שהשערים והמתקנים קבועים בקרקע ותקינים". בפועל השערים בחלק מהמגרשים אינם מקובעים, בניגוד להנחיות, על מנת לשרת את צרכי המתנ"ס בשערים ניידים.
- על פי הנחיות משרד החינוך⁴ "אין להעמיד בכניסה לאולם ספורט מתקנים או חפצים אחרים...אין לרכז באולם ספורט, ולו גם באופן זמני, מכשירים וציוד שאינם משמשים את החינוך הגופני". בפועל, באולם הספורט שבבית הספר בר אילן מונח ציוד רב (מזרונים, שולחן פינג פונג, ארונות וכו') בניגוד להוראות הבטיחות ותוך סיכון בריאותם של התלמידים. לדברי קב"ט מוסדות החינוך, מדובר בציוד של המתנ"ס.
- בבית ספר עמל, בצמוד לאולם הספורט (ובתוך שטח בית הספר) הוקם משרד המשמש את המתנ"ס. למשרד זה מגיעים בשעות הבוקר אנשים שאינם מצוות המורים, מסגל בית הספר או תלמידים. כניסה של אנשים זרים, לתחום בית ספר ללא בדיקה ביטחונית הינה בניגוד להנחיות משרד החינוך.
- באולם בית ספר עמל יש ציוד בתוך האולם – מזרנים, מתקני התעמלות אומנותית וכו'.
- בהיכל הספורט בבית הספר איש שלום, מתקיים בכל יום ראשון בין השעות 8.00-10.00 בבוקר חוג אירובי למבוגרים. גם במקרה זה מדובר על כניסה של אנשים זרים לתחום בית הספר, בזמן הלימודים, ללא אישור וללא בדיקה ובניגוד להנחיות של משרד החינוך.

³ נוהל "הבטחת שלום תלמידים ובטיחותם בשיעורי חינוך גופני" סעיף 6.8
⁴ נוהל "הבטחת שלום תלמידים ובטיחותם בשיעורי חינוך גופני" סעיף 7.1, 7.2

התייחסות קב"ט העירייה

נדרש להוסיף כי גם במהלך שעות הלימודים מקיים המתנ"ס פעילויות במתקני הספורט שבמוסדות החינוך ללא תאום ו/או אישור קב"ט מוסדות חינוך.

3. מינוי קצין ביטחון ובטיחות מוסדות החינוך

על הרשות מוטלת האחריות למנות גורם מקצועי לתפקיד קב"ט מוסדות חינוך. מדובר בתפקיד חובה הממומן בחלקו על ידי משרד החינוך ואשר אחראי על תחום הביטחון והבטיחות של מוסדות החינוך בשגרה ובחירום.

בהנחיות משרד הפנים נקבע⁵: שתפקידו "שמירה על המוכנות הביטחונית ועל הבטיחות במצבי שגרה וחירום של מוסדות החינוך. קיום סדרי ביטחון במוסדות חינוך, היערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי בטיחות באותם מוסדות". לרבות: "ניהול וביצוע הכשרות והשתלמויות לבעלי תפקידים בתחום הביטחון- הבטיחות וההערכות לחירום" ו- **#למודא הוצאת אישורי בטיחות** למוסדות החינוך עד לאמצע אוגוסט מידי שנה".

בהנחיות משרד החינוך⁶ נקבע: "קב"ט מוסדות חינוך אחראי לקיום סדרי הביטחון במוסדות חינוך ולהיערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הבטיחות באותם מוסדות" וכן "אחראי לקיום ולתרגול של נוהלי הביטחון והבטיחות במוסדות החינוך...בהתאם לחוזרי מנכ"ל...".

בבדיקת הביקורת נמצא שעיריית כפר יונה מינתה עובד מקצועי לשמש "קב"ט מוסדות חינוך" כנדרש- **תקין**.

יחד עם זאת, ראוי להדגיש ש"קב"ט במוסדות חינוך" **לא הוגדר** בפועל כגורם האחראי על **כל** מתקני ומגרשי הספורט בעיר. לכאורה אין לו אחריות על מתקנים הפתוחים (שאינם בתחום בית הספר) ואין לו סמכות על שימוש במתקנים לאחר שעות בית הספר ו/או בזמן פעילות המתנ"ס.

5 סעיף תקציבי 1.621200.110

6 נוהל ביטחון 5.3-35

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

בתאריך **06/01/2019**, התקיימה ישיבה עם קב"ט העירייה וקב"ט מוסדות חינוך, שבא הוסבר שהקב"ט, מבצע במסגרת תפקידו בדיקת תקינות של המתקנים אחת לשנה, בהתאם לדרישות משרד החינוך. הוא איננו מטפל / אחראי על תקינות ובטיחות המתקנים הפתוחים (שאינם בתוך בתי הספר) והוא איננו אחראי על איתור תקלות ו/או טיפול במפגעים שהתגלו במהלך השנה.

מומלץ לקבוע גורם אחראי בתוך העירייה שידאג לתקינות ובטיחות כל מתקני הספורט בכל שעות היממה תוך הקצאת של המשאבים הדרושים לשם כך וקביעת תקציב ייעודי.

התייחסות קב"ט מוסדות חינוך

לדברי קב"ט מוסדות חינוך, עד לפני מספר שנים היה אחראי מטעם המתנ"ס על נושא בטיחות מתקני הספורט. מאחר והנושא לא נעשה בצורה מקצועית, התחום הועבר באופן זמני לקב"ט מוסדות חינוך. מאז לא הוסדר על ידי העירייה ולא הוחזר למתנ"ס באופן פורמאלי. נראה שמגרשים / אולמות ציבוריים שלא במוסדות חינוך לא זוכים לבדיקה שגרתית להסרת מפגעי בטיחות. כמו כן לדעתו בעל התפקיד שיקבע אמור להיות אחראי על תיקון ואחזקה שוטפת בכל ההיבטים ולא רק מתקני הספורט לדוגמת תיקוני חשמל ותיקונים כללים אחרים.

התייחסות קב"ט העירייה

לקב"ט מוסדות חינוך אכן אין אחריות על המגרשים ומתקני הספורט הפתוחים ברחבי העיר. נשאלת השאלה מי אחראי בשוטף על ניהול הבטיחות והטיפול בליקויים העולים מעת לעת. כולל פיקוח ומועדי הבדיקות התקופתיות.

4. ריבוי גורמים העוסקים בתחזוקה

כפי שהוסבר בהרחבה בסעיף מס' 3, עיריית כפר יונה מינתה קב"ט מוסדות חינוך כנדרש בהוראות משרד החינוך, בנוסף:

- העירייה מעסיקה, בכל אחד מבתי הספר "אב בית" האחראי על התחזוקה השוטפת של בית הספר.
- המתנ"ס מעסיק עוד 5 אבות בית (במשרות חלקיות) בתוך בתי הספר לצורכי הפעלת החוגים.

לכאורה מדובר בצוות גדול של עובדים מיומנים, המסוגלים לתת מענה מקצועי וטיפול בבעיות תחזוקה שוטפת, בפועל אף אחד מהעובדים הנ"ל איננו כפוף מבחינה מקצועית לקב"ט מוסדות החינוך וחלקם אף מועסקים על ידי המתנ"ס ולא על ידי העירייה.



בסעיף מס' 5 (ובנספח ב') מפורטים עשרות מפגעי בטיחות שכולם כתוצאה מתחזוקה לקויה וטיפול לקוי במתקנים, במבנים ו/או בתשתיות המעידים שעל אף כח האדם הגדול שנכח יום יום במתקני הספורט, בפועל רמת התחזוקה ורמת הבטיחות ירודה.

התייחסות קב"ט מוסדות חינוך
לא הוגדר לאבות הבית לדווח על מפגעי בטיחות באופן שגרתי ושוטף.

5. תחזוקת מתקני ספורט

תחזוקה נכונה של מתקנים מונעת מפגעי בטיחות. לשם כך נדרשת פעילות סדורה, שיטתית, המבוססת על תוכנית עבודה שנתית ותוך קביעת גורמים אחראים לביצוע וגורם אחראי לבקרה ותיעוד.

למתקני הספורט שחיקה גבוהה הנובעת בין השאר ממפגעי מזג האוויר (חום, קור, רטיבות), עמידה בעומס גדול של משתמשים, הפעלה או הרכבה לא נכונה, תכנון ובינוי לא נאות, השחתה מכוונת, בלאי והתיישנות. כל הגורמים הללו (ביחד ולחוד) מהווים סיבות להיווצרות מפגעים בטיחותיים במתקני הספורט ומחייבים תחזוקה שוטפת ונכונה.

בחודש נובמבר 2019, שגר קב"ט מוס"ח את שרותיה של חברת יעוץ חיצונית אשר ערכה ביקורת ב- 12 מתקני ספורט ואולמות בבתי הספר.

בבדיקה נתגלו עשרות רבות של מפגעי בטיחות, חלקם ברמת חומרה גבוהה.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

להלן חלק מליקויי הבטיחות שנתגלו בביקורת החיצונית:

א. **במגרש הספורט (הישן)** בבית הספר עתיד נתגלה ש: לוח חשמל שבור ופתוח,

עמדת כיבוי אש לא שמישה, גדר היקפית קרועה.

ב. **באולם הספורט "איש שלום"** נתגלה ש: כבלי חשמל חשופים בתחומי הפרקט, העדר כבל סייפטי להגנה על הרמקולים.

ג. **באולם הספורט של בית הספר עמל** נתגלה ש: צינור כבל מתח נמוך שאינו מעוגן, מפסקי חשמל שאינם מחוזקים, כבל ההגנה של הסל מנותק.

ד. **במגרש ספורט "אלונים"** נתגלה ש: עמדת כיבוי האש אינה שמישה.

ה. **במגרש המשולב באיש שלום** נתגלה ש: הסלים אינם תקינים, ונאסר השימוש בהם עד להחלפתם עקב "חלודה בברגי טבעות".

פירוט הליקויים המלאים שנמצאו מצורפים בנספח ב'

לאור ממצאי דוחות הבדיקה נמצא שאף אחד ממתקני הספורט לא עומד בדרישות הבטיחות של משרד החינוך ולאף אחד מהמתקנים לא ניתן להפיק היום אישור בטיחות בתוקף כנדרש בהוראות משרד החינוך. מדובר במפגעים בטיחותיים בעלי סכנה ממשית המצריכה לדעת היועצים החיצוניים סגירה והפסקת שימוש עד לתיקון.

מומלץ לתקן באופן מיידי את כל המפגעים למניעת היפגעות ילדים.

6. תוכנית עבודה שנתית

בדוח מבקר המדינה נכתב:

"הרשויות המקומיות אחראיות לתחזוקתם ולבדיקתם של מתקני הספורט הציבוריים שבתחומי שיפוטן, כדי להבטיח את שלום הציבור. לפיכך עליהן לטפל באופן שוטף במתקנים ולתקן ליקויים שהתגלו בהם, באמצעות תכנית סדורה הכוללת ביצוע בדיקות בטיחות תקופתיות ובדיקות תחזוקה שוטפות, על פי אמות המידה שנקבעו."

לדעת הביקורת, הקפדה על עמידה בתוכנית עבודה שנתית הינה חיונית על מנת לייצר וודאות מינימאלית לשמירה על תקינות מתקני הספורט ולשמירה על בטיחות המשתמשים.



תוכנית העבודה צריכה לכלול בין השאר :

- ביצוע בדיקות תקופתיות בהתאם לדרישות משרד החינוך;
- ביצוע בדיקות יצרן בהתאם להוראות השימוש של כל מתקן;
- ביצוע בחינה חזותית בתדירות של אחת לחודש לפחות בכל מתקן;
- תיעוד של התקלות, המפגעים ואירועים חריגים שהתרחשו;
- תיקון ליקויים תוך פרק זמן סביר ממועד איתור המפגע;
- מניעת גישה לציבור למתקנים שאינם בטוחים לשימוש;
- ביצוע תחזוקה שוטפת ותחזוקה מונעת בהתאם לסוגים השונים של המתקנים;

בבדיקת הביקורת נמצא שאין בעירייה תוכנית עבודה (פורמאלית וכתובה) לשמירת תקינות מתקני ספורט.

חשוב לציין שכל עוד התחום מנוהל בין מספר גורמים: מתנ"ס, בתי הספר, קב"ט מוסדות חינוך ושפ"ע נוצר קושי ממשי לגבש תוכנית עבודה אחודה לכלל הגורמים.

7. נוהל בטיחות מתקני ספורט

לאור מורכבות הנושא והחשיבות לשמירה על שלומם ובטיחותם של המשתמשים בתקני הספורט, שחלק גדול מהם הינם ילדים, נדרש לדעת הביקורת לקבוע נוהל עבודה "בטיחות מתקני ספורט בעירייה".
במסגרת נוהל זה יש להגדיר:

1	להגדיר את הגורם המתכלל האחראי על בטיחות מתקני ספורט בעירייה.
2	לקבוע את תהליך ההבטחה של המתקנים החדשים והציוד הנלווה יותקנו לאחר אישור קב"ט מוסדות חינוך ובידיעותו.
3	לקבוע נוהל דיווח על מפגעים.
4	לקבוע נוהל "סגירת שימוש" של מתקנים מסוכנים.
5	לקבוע מועדי דיווח ואישור של תוכנית עבודה שנתיית.

בבדיקת הביקורת נמצא שאין בעירייה נוהל כתוב המסדיר את הטיפול בבטיחות מתקני הספורט.

8. קיום מאגר נתונים למתקני ספורט

בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "מתקני ספורט ציבוריים" במסגרת

דוח זה קבע:

"החובה של הרשויות המקומיות לשמור על שלום הציבור ועקרונות החיסכון והיעילות מחייבים אותן לדעת על כל מתקני הספורט המצויים בתחומי שיפוטן ועל אפשרויות השימוש בהם/ קיומו של מאגר נתונים כאמור יסייע לרשויות בעניינים אלה, וכמו כן יסייע להן לנהל את מתקני הספורט ולפקח עליהם. על מאגר הנתונים לכלול בין היתר את שם המתקן וסוגו, את מקומו המדויק, את שנת הקמתו, פרטים בדבר מידת נגישותו לנכים ופרטים בדבר המתקן ובדבר האחראי לתחזוקה. כמו כן על מאגר כזה לכלול נתונים בנוגע לבדיקות השוטפות שבוצעו במתקן- בנוגע לליקויים שהתגלו בו ובנוגע לפעולות שנעשו לתיקונם - כל זאת כדי שתתקבל תמונה מהימנה בדבר רמת הבטיחות של המתקן ומידת התאמתו לציבור המשתמשים".

בבדיקת הביקורת נמצא שאין כיום בעירייה "מאגר נתונים" הכולל מידע מלא על כל אחד ממתקני הספורט ואין גורם האחראי על ניהול מאגר כאמור.

9. בדיקה שנתית תקופתית במתקני ספורט בבתי הספר

בהתאם לנוהל בטיחות⁷ "האחריות לתקינות של מתקני הספורט...האולמות והמגרשים מוטלת על הרשות המקומית או על הבעלות על המוסד ועליה לדאוג שהם יעמדו בדרישות מכון התקנים הישראלי ובהוראות כל דין".

כמו כן נקבע כי⁸ "פעם בשנה יבדקו מתקני הספורט והמשחק במוסד החינוך על ידי הרשות המקומית / הבעלות על המוסד".

בנוסף נקבע⁹ "לקראת פתיחת שנת הלימודים יבדקו כלל המתקנים על ידי הרשות המקומית / הבעלות".

לביקורת לא הועברו כל האישורים הנדרשים על מנת לוודא את עמידת המתקנים בדרישות הבטיחות הנדרשות.

מצ"ב בנספח ד' פרוט של האישורים הדרושים למתקנים השונים.

התייחסות קב"ט מוסדות חינוך מיום 28.11.2019:

⁷ סעיף מס' 2.1 לנוהל

⁸ סעיף 2.2 לנוהל

⁹ סעיף 6.3 לנוהל

מגרשי הספורט: נערכו מבדקי מעבדה מוסמכת למתקני הספורט במגרשים - תוקף האישורים עד 27 דצמבר 2019

- מגרש משולב עתיד.
- מגרש מקורה עתיד.
- מגרש כדורגל עירוני + קט רגל צמוד.
- מגרש משולב איש שלום.
- מגרש משולב רימון.
- מגרש משולב הדר.
- מגרש משולב עמל.
- מגרש משולב אלונים.
- מגרש משולב בר אילן/ פני מאיר.
- מגרש טניס.
- מגרש מתקני כושר בי"ס נפלאות – תוקף האישור עד 19/10/2020
- מגרש שרונה - תוקף אישור מהנדס הרשות עד 23 אוקטובר 2020
- מגרש "דרך" – טרם נפתח

***לאחר ביצוע התיקונים במגרשים - ליקויי מעבדה מוסמכת ודוחות בטיחות ע"י אגף השפ"ע – יינתן אישור מתכלל ע"י יועץ הבטיחות לאתרים הללו.**

אולמות ספורט: אישורי מעבדה מוסמכת תוקף האישורים עד 30 מאי 2020

- אולם איש שלום . (+ וילון חלוקה)
- אולם בר אילן .
- אולם עמל .
- אולם שרונה – . תוקף האישור פג תוקף / בוצעו מבדקים מעבדה + יועץ בטיחות – ממתינים לתיקון הליקויים .

הביקורת מברכת על ביצוע מבדקי בטיחות אחת לשנה.



יחד עם זאת, יש להדגיש שתי סוגיות:

1) **מבדקי הבטיחות למתקנים המשמשים את בתי הספר צריכים להיערך לפני תחילת כל שנת לימודים, כנדרש בהוראות משרד החינוך (סעיף 6.3 לנוהל בטיחות) שכן לא ניתן להכניס ילדים למוסדות חינוך ולהסתמך על בדיקה שנערכה לפני תשעה חודשים.** במועד תחילת השנה יש לוודא שכל סביבת הלמידה, לרבות מתקני הספורט עומדים בדרישות הבטיחות.

2) **בעקבות הערות הביקורת, ערך קב"ט מוסדות חינוך בדיקת תקינות בכל מתקני הספורט בחודש נובמבר 2019 (חודש לפני המועד הנדרש). בבדיקות אלו נמצאו**

עשרות ליקויי בטיחות, חלקם מהותיים, ובחלקם נדרש לסגור את המתקן לשימוש עד לתיקון הליקוי. המשמעות – אין להסתפק בדרישת המינימום לביצוע מבדקי בטיחות אחת לשנה אלא יש לקבוע מנגנון שוטף, קבוע, סדור שבמסגרתו מוודאים לאורך כל השנה שמתקני הספורט בטיחותיים למשתמשים.

10. נגישות מתקני ספורט

- סעיף 19(א) בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מגדיר נגישות כ- "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתוכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".
- עוד נקבע ש"אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי".
- מקום ציבורי הוגדר, בין היתר, כ"מקום לספורט ומשחקים".

לפיכך, בהתאם להוראות חוק שיוון זכויות לאנשים עם מוגבלות, **נדרשת העירייה להנגיש את כל מתקני הספורט לרווחתם ושימושם של אנשים עם מוגבלות, תושבי העיר.** ראוי להדגיש שבהתאם לדוח מבקר המדינה "מאגר הנתונים של מתקני הספורט"¹⁰ אמור להכיל בין השאר מידע אודות רמת ההנגשה של כל מתקן לאנשים בעלי מוגבלות.



10 ראה הרחבה סעיף 6.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד הבדיקה:

- שני מתקני הספורט בשרונה הינם מתקנים חדשים ולפיכך מונגשים.
- היכל הספורט באיש שלום נמצא בעבודות להנגשה.
- שאר המתקנים טרם הונגשו

11. בתי ספר יסודיים בניהול עצמי

כל בתי הספר היסודיים בכפר יונה פועלים במסגרת מודל "הניהול העצמי" בשיתוף עם משרד החינוך. בהתאם למדיניות הניהול העצמי¹¹, למסמך ההבנות¹² ולחוזר מנכ"ל משרד החינוך¹³, בית הספר/הרשות המקומית רשאים להשכיר את מבני ומתקני בית הספר לשימוש בזמנים שאינם שעות פעילות בית הספר, לצורך קיום פעילויות תרבות, חברה וספורט. חל איסור לקיים בבית הספר פעילות פוליטית או אירועים משפחתיים.

ובפועל בבדיקת הביקורת נמצא כי מתקני הספורט (אולמות ספורט ומגרשים פתוחים) ממומש הממוקמים בתוך בתי הספר היסודיים אינם מושכרים בשעות שלאחר הלימודים, אחר על אף היכולת לייצר מקורות הכנסה נוספים לבתי הספר פוטנציאל זה אינו בפועל, ובניגוד למודל "הניהול העצמי", מופעלים על ידי המתנ"ס בשעות הצהריים.

12. הענקת זכות שימוש במתקני העירייה למרכז הקהילתי

המרכז הקהילתי בכפר יונה, מהווה יישות משפטית נפרדת (חברה בבעלות הסוכנות היהודית) הפועלת שנים רבות בעיר ומשמשת כזרוע קהילתית, תרבותית חשובה של העירייה.

משיחה שקיימה הביקורת עם היועצת המשפטית של העירייה הוסבר שקיימות שתי חלופות על מנת לאפשר למתנ"ס להשתמש בנכסים של העירייה.

- **חלופה אחת** – הענקת זכות שימוש במתקני העירייה באמצעות נוהל תמיכות בתמורה כספית מלאה או סמלית.
- **חלופה שנייה** – באמצעות הסכם חוזי בהליך התקשרות של פי החוק יכול להתנהל גם בפטור ממכרז עקב היותה של החברה "חברה סוכנותית".

¹¹ פרק 'מודל התקצוב ("סל תלמיד") והמודל התפעולי, סעיף ב(ד)

¹² סעיף 10(א-10)ג)

¹³ מב/7 – ו' באדר התשמ"ב (1 במארס) 1982 פרק 231 "פתיחת בתי הספר לפעולות בשעות אחה"צ והערב", סעיפים ב'-ג', ה' ו'.

בבדיקת הביקורת נמצא, שבמהלך השנים האחרונות, סוגיית ההתקשרות החוזית בין העירייה לבין המתנ"ס נדונה פעמים רבות. מפגשים רבים התקיימו, טיטות הועברו בין הצדדים אולם **עד למועד הביקורת טרם נחתם חוזה התקשרות כנדרש.**

בפועל, המתנ"ס בכפר יונה מבצע שימוש יום יומי במתקני הספורט השייכים לעירייה זאת במסגרת הפעלת החוגים בשעות הבוקר, הצהריים והערב. השימוש במתקנים מתבצע ללא הסכם וללא התייחסות פורמאלית להיבטים הכספיים, התפעוליים, התחזוקתיים והבטיחותיים. אם חלילה יתרחש אירוע בטיחותי בשעות פעילות המתנ"ס האחריות תתגלגל הן על הגורם המפעיל (מתנ"ס) והן על בעלי הנכס (עירייה).



להלן דוגמאות לשימוש המתנ"ס במתקני העירייה:

1) שימוש באולם ספורט בי"ס בר אילן	לצורך הפעלות : - חוגי התעמלות קרקע - חוגי טניס שולחן
2) שימוש באולם ספורט בי"ס איש שלום	לצורך הפעלות : - חוגי אירובי Totoal workout - חוגי פלדנקריז - חוגי כדורסל (13 קבוצות)
3) שימוש באולם ספורט בי"ס עמל	לצורך הפעלות : - חוגי כדורשת - חוגי טקוונדו - חוגי אגרוף תאילנדי
4) שימוש בכיתות לימוד בבי"ס יפה נוף	לצורך הפעלות : - חוגי זומבה לנשים - חוגי זומבה לילדים - חוגי טקוונדו - חוגי קפוארה - חוגי קרטה - חוגי ג'ודו
5) אולם ספורט שרונה	לצורך הפעלות : - חוגי Out door - חוגי התעמלות אתגרית לילדים - חוגי ג'ודו
6) מגרש כדורגל	לצורך הפעלת חוגי כדורגל

13. מניעה מהתושבים להשתמש במתקנים ציבוריים

בחודש ספטמבר 2019 התקבלו פניות רבות של תושבים למוקד העירוני ולממונה על תלונות הציבור בדבר מניעת כניסה של ילדים ל "סקייטפארק" בשעות שבהם מתנהל חוג המופעל על-ידי המתנ"ס. בפועל, הציב המתנ"ס שלטים האוסרים על כניסה לפארק הציבורי וכן ביקש להציב סייר ביטחון למניעת כניסה כאמור.

בחוות הדעת של היועצת המשפטית, נאמר :

- הסקייטפארק הוא נכס עירוני וככזה הוא אמור להיות פתוח לציבור.
- ככל שהעירייה פרסמה מכרז לעריכת חוגים במקום – הרי שביכולתה לעשות זאת.
- מהבחינה המשפטית, מקום שבו פורסם מכרז כדין ויש התקשרות כדין – יש סמכות לעירייה להגביל את השעות שבהם נכס עירוני פתוח לכלל הציבור תוך שמירת המהות הציבורית של הנכס (כך גם ביתר המתקנים – מגרשי הטניס, מגרשי הכדורגל וכיו"ב). יש בסמכות העירייה לקבוע נהלים ושעות פעילות של נכס ציבורי, לרבות איסור על כניסת ציבור בשעות מוגדרות. מומלץ כמובן לעשות הסדרה כזו בצורה של יידוע הציבור וקביעת שילוט מתאים במקום.

בהתערבות ראש העיר, נפתח הפארק לציבור והובהר למתנ"ס שאין בסמכותו לסגור / למנוע מתושבים להיכנס / להשתמש במתקני העירייה הציבוריים.

לדעת הביקורת, יש להסדיר גם סוגיה זו בהסכם ההתקשרות במפורט בהרחבה בסעיף מ' 12.



ריכוז ממצאים וההמלצות

בטיחות לפני הכול – במיוחד כשמדובר בבטיחות של ילדים ובמיוחד כשמדובר

בבטיחות במוסדות חינוך.

לרשות המקומית תפקידים ומשימות רבות, ובכללם שמירה על ביטחונם ובטיחותם של

התושבים המבקשים להשתמש במתקני הספורט הפזורים ברחבי העיר.

בבדיקת הביקורת נמצאו מספר ליקויים מערכתיים בכל הקשור לטיפול במפגעים

בטיחותיים במתקני הספורט:

1) העדר גורם מוסכם האחראי על בטיחות המתקנים

בבדיקת הביקורת נמצא שהטיפול במפגעים "נופל" בין הכיסאות ואין אף גורם שהוסמך / הוגדר / מוסכם שיהיה אחראי על תחזוקה ושמירה של תקינות המתקנים לאורך כל השנה. בפועל, קב"ט מוסדות החינוך מבצע בדיקות שגרתיות אחת לשנה, רק במתקנים השייכים למוסדות החינוך, אך איננו מבצע בקרה ופיקוח במהלך השנה.

מנהלת תחום הספורט (המועסקת באמצעות המתנ"ס) משתמשת במתקנים אך לא הוגדרה / הוסמכה לטפל במפגעים.

מנהלת אגף חינוך ומנהלי בתי הספר משתמשים במתקנים אך לא הוגדרו / הוכשרו / הוסמכו לאתר ולטפל במפגעים.

מומלץ לקבוע גורם אחראי בתוך העירייה שידאג לתקינות ובטיחות כל מתקני הספורט בכל שעות היממה תוך הקצאת המשאבים הדרושים לשם כך וקביעת תקציב ייעודי.

ראה הרחבה בסעיפים מס' 3-4.

2) קיומם של עשרות מפגעי בטיחות

בעקבות דוח הביקורת הזמין במהלך חודש נובמבר 2019 קב"ט מוסדות חינוך חברה חיצונית לביצוע בדיקות תקינות במתקני הספורט.

דוחות הבדיקה מעלים מצב שבו אף אחד ממתקני הספורט לא עומד בדרישות הבטיחות של משרד החינוך ולאף אחד מהמתקנים לא ניתן להפיק היום אישור בטיחות. בחלק מהמקרים, מדובר במפגעים בטיחותיים בעלי סכנה ממשית המצריכה, לדעת היועצים החיצוניים, סגירה והפסקת שימוש עד לתיקון.

מומלץ לתקן באופן מיידי את כל המפגעים למניעת היפגעות ילדים.

ראה הרחבה בסעיף מס' 5 ונספח ב'.

3) העדר תוכנית עבודה שנתית

בבדיקת הביקורת נמצא שאין בעירייה תוכנית עבודה (פורמאלית וכתובה) לשמירת תקינות מתקני ספורט. חשוב לציין שכל עוד התחום מנוהל בין מספר גורמים: מתנ"ס, בתי הספר, קב"ט מוסדות חינוך ושפ"ע נוצר קושי ממשי לגבש תוכנית עבודה אחודה לכלל הגורמים.
ראה הרחבה בסעיף מס' 6.

4) העדר נוהל בטיחות מתקני ספורט

בבדיקת הביקורת נמצא שאין בעירייה נוהל כתוב המסדיר את הטיפול בבטיחות מתקני הספורט.
מומלץ להגדיר נוהל המגדיר בין היתר את הגורם האחראי ותהליך הדיווח על מפגעים.
ראה הרחבה בסעיף מס' 7.

5) העדר קיום מאגר נתונים למתקני הספורט

בבדיקת הביקורת נמצא שאין כיום בעירייה "מאגר נתונים" הכולל מידע מלא על כל אחד ממתקני הספורט ואין גורם האחראי על ניהול מאגר כאמור.
ראה הרחבה בסעיף מס' 8.

6) העדר נגישות למתקני הספורט

בהתאם להוראות החוק מתקני הספורט העיר צריכים להיות נגישים.
בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד הבדיקה:

- שני מתקני הספורט בשרונה הינם מתקנים חדשים ולפיכך מוגשים.
- היכל הספורט באיש שלום נמצא בעבודות להנגשה.
- שאר המתקנים טרם הוגשו.

ראה הרחבה בסעיף מס' 10.

7) יישום חלקי של מודל ניהול עצמי

בבדיקת הביקורת נמצא כי מתקני הספורט (אולמות ספורט ומגרשים פתוחים) הממוקמים בתוך בתי הספר היסודיים אינם מושכרים בשעות שלאחר הלימודים, ובפועל על אף היכולת לייצר מקורות הכנסה נוספים לבתי הספר **פוטנציאל זה אינו ממומש בפועל בניגוד למודל "הניהול העצמי"**. ראה הרחבה בסעיף מס' 11.

8) העדר הענקת זכות שימוש במתקני העירייה למרכז הקהילתי (המתנ"ס)

המתנ"ס בכפר יונה מבצע שימוש יום יומי במתקני הספורט השייכים לעירייה זאת במסגרת הפעלת החוגים בשעות הבוקר, הצהריים והערב.

בבדיקת הביקורת נמצא, שבמהלך השנים האחרונות, סוגיית ההתקשרות החוזית בין העירייה לבין המתנ"ס נדונה פעמים רבות. מפגשים רבים התקיימו, טיוטות הועברו בין הצדדים אולם עד למועד הביקורת טרם נחתם חוזה התקשרות כנדרש.

המשמעות - השימוש במתקנים מתבצע ללא הסכם וללא התייחסות פורמאלית

להיבטים הכספיים, התפעוליים, התחזוקתיים והבטיחותיים. אם חלילה יתרחש אירוע בטיחותי בשעות פעילות המתנ"ס האחריות תתגלגל הן על הגורם המפעיל (מתנ"ס) והן על בעלי הנכס (עירייה).

ראה הרחבה בסעיף מס' 12.

9) מניעה מתושבים להשתמש במתקנים ציבוריים

במהלך תקופת הביקורת התקבלו תלונות תושבים על כך שהמתנ"ס מונע כניסה של תושבים למתחם ה"סקייטפארק" בזמנים שבהם מתנהל בו חוג של המתנ"ס.

בהתערבות ראש העיר, נפתח הפארק לציבור והובהר למתנ"ס שאין בסמכותו לסגור / למנוע מתושבים להיכנס / להשתמש במתקני העירייה הציבוריים.

לדעת הביקורת, יש להסדיר גם סוגיה זו בהסכם ההתקשרות של העירייה עם המתנ"ס.

ראה הרחבה בסעיף מס' 13.

התייחסות מנהלת אגף חינוך מיום 12.12.2019

אגף החינוך רואה חשיבות רבה ביצירת רצף פדגוגי (גן – תיכון) ורצף יומי (חינוך פורמלי – חינוך בלתי פורמלי) לתלמידי העיר. על מנת לאפשר זאת, יש ליצור מארג אחיד יישובי של שיתופי פעולה בין המתנ"ס לאגף החינוך. בהתאם לזאת, יש לקבוע כי בשעות הבוקר תינתן עדיפות לפעילות תלמידים במתקני הספורט, ורק במידה ואפשר ובתיאום מלא עם מנהלי מוסדות החינוך (כולל הוצאת פרוטוקול ישיבה מסודר) תתאפשר פעילות של המתנ"ס. פעילות של המתנ"ס בשעות הבוקר חייבת להיות כפופה להוראות חוזר מנכ"ל בנושא ביטחון.

התייחסות קב"ט העירייה מיום 8.12.2019

ראשית אנו מברכים על ביצוע הביקורת לה חייכנו זמן רב היות והנושא פרוץ ואיננו מטופל לטעמנו כנדרש. השאלה המהותית הנשאלת היא של מי האחריות והסמכות לניהול תקין וכולל של מתקני הספורט בעירייה, האם מי שמנהל אותם ומחזיק במפתחות ולו יש את תקני אבות הבית ומנהל מח' ספורט או למשתמשי הקצה בחלק מהמתקנים הסמוכים לבי"ס? מבדיקה פרטנית ניתן לראות כי רוב המתקנים אינם בתוך מוסדות החינוך ואינם מהווים חלק מבי"ס אלא נמצאים בסמוך ו/או בצמידות ובי"ס משתמש בהם בתיאום עם המתנ"ס. בכדי לדייק את ממצאי הביקורת, אחריותו של קב"ט מוס"ח הנה לוודא כי התלמידים אינם משתמשים במתקני ספורט שלא ע"פ חוזרי מנכ"ל ומכאן נובעת מעורבותו בוודוא כי המתקנים בהם הם משתמשים תקינים וזאת ע"י פעולות מול המתנ"ס והעירייה. לדעתנו היות וכל המתקנים מנוהלים ובשימוש כלשהו ע"י המתנ"ס שאצלו יש גם לפחות מנהל מח' ספורט 1 (אם לא 2) ובנוסף 4-5 אבות בית למתקנים הי שעליהם לנהל את תחום הבטיחות כמו גם ניהול השימוש במתקנים.

התייחסות קב"ט העירייה מיום 26.12.2019

בתאריך 26.12.2019 העביר קב"ט העירייה התייחסות נוספת ובה רשם "מצ"ב חלקית של נושאים לטיפול במסגרת אולמות ומגרשים לאור המבדקים האחרונים שהיו לפני שנה"ל הנוכחית (טרם הושלם תיקון כלל הנ"ל), מצ"ב בנספח ג' – טבלת פרוט הליקויים.

ביקורת בטיחות מתקני ספורט:

תגובת מנכ"ל העירייה

ביקורת בטיחות מתקני ספורט:

- ראשית אציין כי נעשתה עבודה מעמיקה ומסודרת לבדיקת עולם תוכן מורכב זה, עימו מתמודדות כלל הרשויות.
- דוח זה מצביע בעיקר על חוסר תאום וסנכרון בין כלל הגורמים העירוניים והחיצוניים לעירייה ובסופו של דבר על גורם אחד אחראי.
- הח"ם החל בלימוד הנושא והסדרת נוהל אחיד שיקבע את את הגורם האחראי על הנושא וכן שותפים מקצועיים לאחריות זו.
- לטובת הסדרת הנוהל יעשה שימוש בדו"ח זה ובמצאיו.

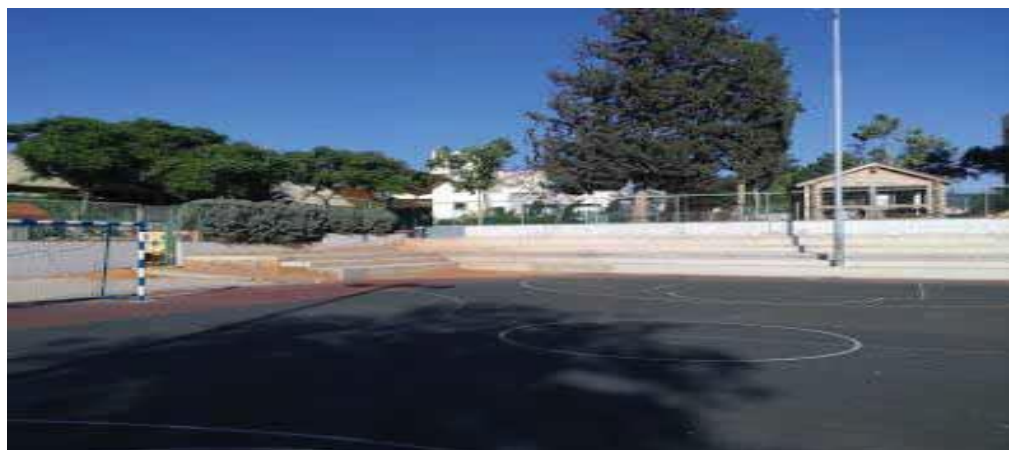
נספחים

נספח א) – מתקני הספורט

היכל הספורט *איש שלום)



מגרש כדורגל - ביה"ס עמל





אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

נספח ב) – פירוט הליקויים מתוך מבדקי הבטיחות

שם	סוג המתקן	תאריך הבדיקה	ליקויים שנמצאו
1	איש שלום	01/11/2019	לקטום קצוות חדים בגדר רשת מעקה במפריד בין היציע לפרקט לחדש התקנת חומר סופג חבטה בתקרה נמוכה בכניסה לאולם. להוציא את כול הציוד המאוחסן בנישה מתחת ליציע לכסות כבלים חשופים בתחומי הפרקט לסגור קצה תושבת כסא בתחומי הפרקט לפלס סף בולט בכניסה לאולם סטודיו לפנות מכונה ומייבש כביסה מתחום הלובי להשמיש את שלטי היציאה באולם לאטום קצה מאחז יד לפנות את הספסל הממקום הפרוזדור לסגור מעבר של יותר מ-10 ס"מ ביציע במלתחות האולם מבוצעות עבודות שיפוץ לחדש התקנת מגיני דלקות - אצבעוני והתקן לתפיסה ונגד טריקה להתקין כבל סייפטי להגנה על הרמקולים
2	בי"ס עמל	01/11/2019	לבצע חיזוק למשקוף דלת הכניסה מצד מזרח (קיימים סדקים מסביב למשקוף) לחזק צירי דלת כניסה מזרחית לאולם (צירים יצאו מהמקום) לבטל סף בולט בדלת כניסה מזרחית לחזק את המפסקים בסמוך לדלת הכניסה המזרחית להשמיש את שלטי היציאה באולם לתקן מנעול בהלה בדלת יציאה צפונית מהאולם לטפל ברום מדרגה ראשונה (מדרגות יציאה) לתקן ידית כניסה/יציאה לאולם מצד צפון לקבל אישור קונסטרוקטור למנועי המזגנים התלויים אולם ולכל שאר הציוד התלוי להתקין חומר ספוג חבטה מסביב למתקן מטף תלוי במגרש לסגור קצה מעקה ביציע הדרומי לאטום פתחים מסביב למדרגות פח ביציע הדרומי לצבוע את אף המדרגה ביציע הדרומי לעגן צינור כבל מתח נמול על קיר מזרחי להסיר שטיח קרוע ביציע דרומי לסגור קמה מאחז יד במדרגות הירידה לחדרי הלבשה כבל הגנה על הסל נותק ממקומו
3	אלונים	06/11/2019	לכסות את הברגים בעמודי התאורה בחומר הגנה ספוגי להשמיש את עמדת כיבוי האש במגרש לקטום קצוות חדים בגדר רשת מעקה ובשער הכניסה לבצע ניקיון בתחומי המגרש לכסות בחומר ספוג חבטה את תחתית עמוד הסל
4	איש שלום	01/11/2019	לקטום קצוות חדים בגדר רשת היקפית להמציא אישור קונסטרוקטור לגג ולציוד התלוי על הגג

שם	סוג המתקן	תאריך הבדיקה	ליקויים שנמצאו
			לתקן קולר מים שבור בתחום המגרש
			לבצע ניקיון במשטח המשחק
			לבצע גיזום בכל שטח המגרש
5	רש ספורט פתוח	01/11/2019	לקטום קצוות חדים בגדר רשת היקפית
			להמציא אישור קונסטרוקטור לגג ולציוד התלוי על הגג
			לתקן קולר מים שבור בתחום המגרש
			לבצע ניקיון במשטח המשחק
			לבצע גיזום בכל שטח המגרש
6	מגרש טניס	06/11/2019	לטפל בסדקים שנוצרו בקורת בטון המחזיקה את הגדר ההיקפית
			לחזק צירים בשער הכניסה הראשית
			לודה בעמודי התאורה בתוך המגרש ולהמציא אישור קונסטרוקטור ליציבות העמודים והפנסים התלויים
			לתקן מדרגות שבורות ביצע
			לפלס מדרגה ראשונה בולטת
			לפלס סף בולט בין היציא למדרגה
			גובה מאחז היד לא עומד בדרישות התקנות
			לכסות את עמודי התאורה בתוך המגרש בחומר סופג חבטה
			לכסות בספוג את הבליטות בצידי המגרש (רשת)
			לסגור פתחים בקצות המעקות
			מדרגות בעליה ביצע אינם עומדים בדרישות התקנות
			לסגור את קצה מאחז היד ביצע החיצוני
			לתקן גדר היקפית קרועה
7	מגרש כדורגל	06/11/2019	לבצע ניקיון ביצע
			לקטום קצוות חדים בגדר רשת היקפית
			לחזק גדר רשת היקפית שאינה יציבה
			גובה מאחז היד לא עומד בדרישות התקנות (בין 90 ס"מ ל-1.05 מ')
			לחזק את גוף שלט היציאה השבור ביציאה המערבית מהמגרש
			מיקום מאחז הידע ביצע בולט למעבר
			לקטום מיתרים בקורה עליונה ביציאה
			להסיר גדר קרועה שאינה יציבה מעל מתחם חדרי הלבשה בחזעת הצפון מזרחית
			להסיר כבל חשמל חשוף העובר בגדר חזית מזרחית
			מנעול בהלה בדלת יציאה מזרחית אינו תקין
			לתקן אבן משתלבת ששקעה במעבר מחדרי הלבשה לכר הדשא
			לקטום קצוות חדים בגדר רשת מסביב למגרש
			כיסוי ארון פח ממוקם בתחומי המגרש בחומר סופג חבטה
8	בי"ס חדר	01/11/2019	לבצע ניקיון במגרש (מפסולת ומחול)
			להמציא אישור קונסטרוקטור לגג ולפנסים התלויים
			לקטום קצוות חדים בגדר רשת מסביב למגרש
9	בי"ס רימון	01/11/2019	לחדש כיסוי ארון פח הממוקם בתחומי המגרש
			לבצע ניקיון במגרש (מפסולת ומחול)
			להמציא אישור קונסטרוקטור לגג ולפנסים התלויים
			לאטון מאחז יד ביציאה מזרחית

שם	סוג המתקן	תאריך הבדיקה	ליקויים שנמצאו
			לפלס ע"י בטון את מעבר היציאה המזרחית
10	רש ספורט פתוח	01/11/2019	לקטום קצוות חדים בגדר רשת מסביב למגרש
			לחזק אריחים שנפלו ביציע המגרש
			לבצע ניקיון במגרש (מפסולת ומחול)
			לטפל בסדקים שנוצרו בקורה תחתונה ביציע
			לתקן אבן משתלבת שנפלה ביציע מזרחי
			לפלס ע"י את המגרש
			לפלס אבן משתלבת ששקעה במגרש
			לכסות עמודי תאורה בחומר סופג חבטה
11	מגרש פתוח	06/11/2019	לכסות את החלק התחתון של עמודי הסלים בחומר סופג חבטה
			לנקות את מתחום המגרש
			להמציא אישור קונסטרוקטור לגג ולציד התלוי על הגג
			לכסות ארון ועמוד תאורה בחומר סופג חבטה
			לפלס מכסה בולט בתוך המגרש
12	גרש פתוח ישן	06/11/2019	לכסות לוח חשמל בחומר סופג
			לחתוך מייתדים בולטים בקירות
			לתקן גדר היקפית קרועה
			לדאוג לסגירה של לוח חשמל - לוח שבור ופתוח
			לבצע ניקיון בתוך המגרש
			לכסות בחומר ספוג חבטה את תחתית עמוד הסל
			לכסות בחומר ספוג חבטה את תחתית עמוד התאורה
			לכסות בחומר ספוג חבטה עמוד תאורה במגרש
			להשמיש את עמדת כיבוי אש
			לחדש גומיות בסלים

נספח ג) – פרוט ליקויים כפי שדווחו על ידי קב"ט העיר

דוח ליקויי בטיחות -מגרשים ואולמות דצמבר 2019									
מיקום	סוג מתקן	תקלה	מזבחן התקלה	פתרון	אחריות ביצוע	סטטוס ביצוע		לא בוצע	בוצע
						בוצע	לא בוצע		
עתידי	משולב חדש	רשתות לשערי קט רגל	שמר	רשת קט רגל	מתנס				
עתידי	משולב חדש	עמודי תאורה ללא מגן	אסף	מגן חבטה לעמוד(היקף גדול)	אחזקה				
עתידי	משולב חדש	עמודי סל ללא מגן	אסף	מגן חבטה לסל	אחזקה				
עתידי	משולב חדש	משטח מגרש מלוכלך	אסף	ניקוי המשטח מצואת יונים	אחזקה				
עתידי	משולב חדש	גג המגרש	אסף	אישור קונסטרוקטור לגג	שגיאה הנדסה				
עתידי	משולב חדש	ארון פח במגרש ללא מגן	אסף	מגן חבטה על הארון פח	אחזקה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	מכסה לעמוד כדורעף לא מפולס	אסף	תיקון /ביטון המכסה	אחזקה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	ארון חשמל ללא מגן	אסף	מגן חבטה ללוח החשמל	אחזקה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	קוצי ברזל בחוזה הקפית	אסף	חיתוך הקוצים	אחזקה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	גדר הקפית קרועה	אסף	תיקון/החלפת הגדר	אחזקה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	לוח חשמל פרוץ	אסף	תיקון ונעילת ארון	אחזקה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	משטח המגרש מלוכלך	אסף	יקיון המגרש מפסולת וחול	תברואה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	עמוד תאורה ללא מגן	אסף	מגן חבטה למוד תאורה	אחזקה				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	עמדת כיבוי אש לא תקינה	אסף	השמשת עמדת כבוי אש בהתאם לנדרש	בטחון				
עתידי(דן)	משולב ישן(דן)	ריפוד לסל	אסף	ריפוד פינות לסל	אחזקה				
גבעת אלונים	משולב	רשת לסל	שמר	רשת לסל	מתנס				
גבעת אלונים	משולב	רשת לשער	שמר	רשת לשער	מתנס				
גבעת אלונים	משולב	סימון שער קטרגל	שמר	צביעת שער כל 20 סמ	אחזקה				
גבעת אלונים	משולב	עמודי תאורה ברגים	אסף	כיסוי הברגים בספוג	אחזקה				
גבעת אלונים	משולב	עמדת כיבוי אש לא תקינה	אסף	השמשת העמדה לתקינות	בטחון				
גבעת אלונים	משולב	שער כניסה וגדר הקפית-קצוות חדים	אסף	חיתוך קצוות חדים	אחזקה				
גבעת אלונים	משולב	משטח המגרש מלוכלך	אסף	ניקיון המגרש מלכלוך וחול	תברואה				
גבעת אלונים	משולב	עמוד סל חלק תחתון	אסף	מגן חבטה לחלק התחתון של העמוד	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	התפסות אצבעות בוי עמוד הרשת	שמר	יצירת איטום למניעת הלכדות אצבעות	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	סדקים בחומת בטון הקפית	אסף	מילוי סדקים בבטון /יציקה	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	ציר בשער כניסה סדוק	אסף	ריתוך/החלפת ציר	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	חלודה בעמוד תאורה	אסף	צביעת עמודים כולל טיפול בחלודה	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	חלודה בעמוד תאורה	אסף	אישור קונסטרוקטור לעמודי תאורה	שגיאה הנדסה				
מגרש טניס	טניס שדה	מדרגות שבורות ביציע	אסף	תיקון/ביטון המדרגה	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	פילוס מדרגה בכניסה חיצונית למגרש	אסף	תיקון מדרגה/משתלבות	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	מאחז יד במדרגות לא תיקני	אסף	ביצוע חדש של מאחז יד לתקן	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	וויס ותופסנים בולטים בעמודי רשת	אסף	כיסוי הוויס והתופסנים בספוג	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	עמודי תאורה לא מוגנים	אסף	בולם חבטה מסביב לעמוד	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	פתחים בפרופיל עמוד של גדר רשת נמוכה	אסף	פקקים לכיסוי	אחזקה				
מגרש טניס	טניס שדה	מדרגות לא תיקניות ביציע	אסף	יצירת מדרגות תיקניות	אחזקה-בעייתי				

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

דוח ליקויי בטיחות -מגרשים ואולמות דצמבר 2019

מיקום	סוג מתקן	תקלה	מאבחן התקלה	פתרון	אחריות ביצוע	סטטוס ביצוע	לא בוצע
איש שלום	משולב	חלודה בברגי טבעת סל	שמר	החלפת ברגים חדשים	אחזקה	בוצע	
איש שלום	משולב	קצוות חדים ברשת הקפית	אסף	חיתוך קצוות חדים	אחזקה	בוצע	
איש שלום	משולב	גג המגרש	אסף	המצאת אישור קונסטרוקטור	שגיאה הנדסה	בוצע	
איש שלום	משולב	קולר מים שבור	אסף	תיקון או החלפה לחוש	אחזקה	בוצע	
איש שלום	משולב	משטח מלוכלך	אסף	ניקיון צואת יונים	תברואה	בוצע	
איש שלום	משולב	שיחים בולטים	אסף	גזום שיחים חודרים למגרש	גיזון	בוצע	
איש שלום	אולם	מעקה יציע קצוות חדים	אסף	חיתוך קצוות חדים	אחזקה	בוצע	
איש שלום	אולם	פינות חדות במשטח היציע	אסף	מגן חבטה לפינות	אחזקה	בוצע	
איש שלום	אולם	נישה מתחת ליציע עם ציודים	אסף	פינוי הציודים מהנישה	מתנס	בוצע	
איש שלום	אולם	כבלים חשופים בתחומי הפרקט	אסף	כיסוי הכבלים	חשמל	בוצע	
איש שלום	אולם	חורים בחוטבת כסא במשטח הפרקט	אסף	פקקים ללפרופיל הברזל	אחזקה	בוצע	
איש שלום	אולם	סף בולט בכניסה לחדר סטודיו	אסף	תיקון הסף לגובה מתאים	אחזקה	בוצע	
איש שלום	אולם	מכונה ומייבש כביסה בלובי כניסה	אסף	פינוי המכונה והמייבש מאזור הלובי	מתנס	בוצע	
איש שלום	אולם	שלט יציאה מואר לא דלוק	אסף	חישמול /החלפת השלט	חשמל	בוצע	
איש שלום	אולם	מאחז יד בכניסה פתוח	אסף	פקק למאחז	אחזקה	בוצע	
איש שלום	אולם	ספסל בפרוזדור	אסף	פינוי הספסל מהפרוזדור	מתנס	בוצע	
איש שלום	אולם	גדר הקצה היציע לא תיקנית	אסף	סגירת פתח בין הגדר למשטח בטון פחות מ10 מ"מ	אחזקה	בוצע	
איש שלום	אולם	מבוצע שיפוץ במלתחות	אסף	יפוי יפוי יפוי	מתנס/עירייה	בוצע	
איש שלום	אולם	התקני בטיחות בדלתות	אסף	אצבעוני לדלת	מתנס	בוצע	
איש שלום	אולם	רמקולים תלויים	אסף	התקנת כבל סייפטי	מתנס	בוצע	
עמל	משולב	רשת לסל	שמר	רשת לסל	מתנס	בוצע	
עמל	משולב	חלודה בברגי טבעת לסל	שמר	החלפת ברגים חדשים	מתנס	בוצע	
עמל	משולב	רשת לשער קטרל	שמר	רשת לקט רגל	מתנס	בוצע	
עמל	משולב	סימון שער קטרל	שמר	צביעת שער כל 20 מ"מ	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	כניסה לאולם מהים טיח התקלקל במשקוף	אסף	תיקון טיח וצבע	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	ציר דלת מהכניסה מהים	אסף	חיזוק החלפת ציר פלדלת	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	כניסה מהים סף בולט	אסף	תיקון משטח וביטון	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	מפסק בטחון סמוך לדלת כניסה מהים	אסף	חיזוק /החלפה של המפסק	חשמל/בטחון	בוצע	
עמל	אולם	שלטי יציאה מואר לא פועל	אסף	תיקון/החלפה/חשמול של השלטים ביציאות	חשמל/בטחון	בוצע	
עמל	אולם	דלת כפולה צפונית לא תקינה	אסף	תיקון מנגנון בהלה	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	משטח מדרגה יציאה צפונית לא תקין	אסף	ביטון או הגבהת משטח לתקן	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	ידית דלת צפונית שבורה	אסף	תיקון ידית/החלפה בחדשה	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	מזגנים-יחידות פנימיות	אסף	אישור קונסטרוקטור	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	מתקן מטף ללא הגנה	אסף	מגן חבטה על המתקן	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	מעקה טריבונה ללא הגנה	אסף	פקק לחור בפרופיל של המעקה	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	מדרגות פח גבוהות ממשטח הבטון	אסף	איטום החריץ בין המדרגה לבטון	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	מדרגה תחתונה ביציע ללא סימון	אסף	סימון /צביעת המדרגה	מתנס	בוצע	
עמל	אולם	כבל חשמל לא מקובע	אסף	קביעת הכבל והמגן לקיר	חשמל	בוצע	
עמל	אולם	שטיח קרוע ביציע	אסף	הסרת החלק הקרוע של השטיח	מתנס	בוצע	
עמל	אולם	מאחז יד ללא הגנה	אסף	פקק למאחז היד	אחזקה	בוצע	
עמל	אולם	כבל ניתק מלוח הסל	אסף	החזרת כבל עיגון לסל	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	ריפוד לסל	שמר	ריפודים לפינות סל	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	רשתות לקטרל	שמר	רשת לקט רגל	מתנס	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	גדר תקפית קצוות חדים	אסף	חיתוך קצוות חדים	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	אריחים שבורים בצוקות ביציע	אסף	תיקון/ביטון האריחים	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	משטח מנגנון מלוכלך	אסף	ניקוי המשטח מפסולת וחול	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	חומת בטון הקפית סדוקה	אסף	תיקון סדקים	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	שקיעה במשטח ביציע	אסף	תיקון משתלבות	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	שקיעה במשטח המגרש סמוך למשתלבות	אסף	יציקת בטון	אחזקה	בוצע	
פי מאיר-בר אילן	משולב	שקיעה בשביל במגרש	אסף	תיקון משתלבות	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	שער כדורגל-סימון יצרן	שמר	שילוט מתאים-לפני השימוש... (על פי הרשום בדוח	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	שער כדורגל-הבלים לתפיסת הרשת	שמר	הגבהת קשירת הרשת לגדר	מתנס	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	מאחז יד פתוח בקצה	אסף	פקק לפתח	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	גדר בשער מגרש אימונים	אסף	החלפת גדר בשערים	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	לילמך ביציע	אסף	ניקיון הביציע	תברואה/מתנס	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	גדר הקפית-קצוות חדים	אסף	חיתוך הקצוות	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	מאחז יד בטרביבונה נמוך	אסף	הגבהת המאחז יד לתקן	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	גוף תאורה יציאה נפל	אסף	קביעת הגוף תאורה	חשמל	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	מאחז יד בטרביבונה אינו במקומו	אסף	התקנה מחדש של מאחז יד תקני	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	קוצי מתכת בולטים בטרביבונה עליונה	אסף	חיתוך הקוצים	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	גר קרועה בקיר חיצוני חדר הלבשה	אסף	הסרת הגדר הקרועה	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	כבל חשמל חשוף בגדר הקפית	אסף	הסרת הכבל או קופסת ביקורת	חשמל	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	מדרכה שקועה יציאה מחדר הלבשה	אסף	תיקון משתלבות	אחזקה	בוצע	
מגרש כדורגל	אצטדיון	שער חרום לא תקין	אסף	התקנת מנגנון בהלה	אחזקה	בוצע	
בוס הדר	משולב	רשת לסל	שמר	רשת לסל	מתנס	בוצע	
בוס הדר	משולב	ריפוד לסל	שמר	ריפודים לפינות סלים	אחזקה	בוצע	
בוס הדר	משולב	ריפוד לעמוד סל	שמר	בולט חבטה לעמוד סל	אחזקה	בוצע	
בוס הדר	משולב	רשת לקטרל	שמר	רשת לקטרל	מתנס	בוצע	
בוס הדר	משולב	סימון שער	שמר	צביעת שער כל 20 מ"מ	אחזקה	בוצע	
בוס הדר	משולב	גדר הקפית-קצוות חדים	אסף	חיתוך קצוות חדים	אחזקה	בוצע	
בוס הדר	משולב	ארון חשמל ללא הגנה	אסף	מגן חבטה על הארון חשמל	אחזקה	בוצע	
בוס הדר	משולב	משטח המגרש מלוכלך	אסף	ניקיון המגרש מפסולת וחול	תברואה	בוצע	
בוס הדר	משולב	גג המגרש	אסף	אישור קונסטרוקטור	שגיאה הנדסה	בוצע	
בוס רימון	משולב	חלודה בברגי טבעת סל	שמר	החלפת ברגים חדשים	אחזקה	בוצע	
בוס רימון	משולב	קצוות חדים בגדר הקפית	אסף	חיתוך קצוות חדים	אחזקה	בוצע	
בוס רימון	משולב	ארון פח ללא מגן	אסף	מגן חבטה על הארון	אחזקה	בוצע	
בוס רימון	משולב	משטח המגרש מלוכלך	אסף	ניקיון המשטח מפסולת וחול	תברואה	בוצע	
בוס רימון	משולב	גג המגרש	אסף	אישור קונסטרוקטור לגג	שגיאה הנדסה	בוצע	
בוס רימון	משולב	מאחז יד יציאה המדרחית ללא מגן	אסף	פקקים למאחז היד	אחזקה	בוצע	
בוס רימון	משולב	מעבר שער יציאה מדרחית שקוע	אסף	פילוס ביטון המעבר	אחזקה	בוצע	
שרונה	אולם	חזית כניסה לאולם ברזל בולט	אסף	חיתוך ברזל בולט	אחזקה	בוצע	
שרונה	אולם	ארונות /לוקרים לא מעוגנים	אסף	עיוגון לקיר	מתנס	בוצע	
שרונה	אולם	בית אחיזה באולם לא יציב	אסף	חיזוק ועיוגון לקיר	אחזקה	בוצע	
שרונה	אולם	מעבר שורה ראשונה ביציע לא תקין	אסף	יש צורך 403 מ"מ סל 30	אחזקה	בוצע	
שרונה	אולם	סף בולט יציאה מהאולם	אסף	תיקון משתלבות לגובה מתאים	אחזקה	בוצע	
שרונה	אולם	מדפים לא מעוגנים באולם	אסף	עיוגון וקביעת לקיר	מתנס	בוצע	
שרונה	אולם	מחזיר שמן בדלת לא מחובר	אסף	חיבור בחזרה של המחזיר שמן	מתנס	בוצע	
שרונה	אולם	מעקה אחיזה במדרה נפל	אסף	התקנה מחדש של המאחז	מתנס	בוצע	

אזהרה בדבר אישור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(1) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

נספח ד) - פירוט האישורים הדרושים

להלן טבלה המפרטת את מתקני הספורט השייכים לבתי הספר ואת האישורים הבטיחותיים הנדרשים :

[illegible]

בחירה והתקשרויות עם ספקים שלא באמצעות מכרז



דוח ביקורת הבחירה והתקשרויות עם ספקים

1. כללי

בהתאם לתוכנית העבודה ערכה במהלך החודשים יוני – ספטמבר 2019, מבקרת העירייה ביקורת על הליך הבחירה והתקשרות עם ספקים.

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפסיקה נקבע, כי על חלוקת משאבי הרשות להיעשות בהליך מוסדר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים. המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשות שמטרתם לשמור על מנהל תקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

רשויות מקומיות נוהגות לרכוש טובין ולהזמין שירותים במסגרת פעילותן השוטפת. הליכים אלה, ע"פ בית המשפט העליון צריכים "להיעשות בהליך מסודר ושקוף, כדי למנוע... הקצאה לא שוויונית של משאבי העיריה" (ע"מ 6145/12). ואכן הסדרים שנקבעו בחוק לחלוקת משאבים על ידי הרשויות המקומיות, נועדו לשמור על עקרונות מנהל תקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

תחום הרכש מטופל בעירייה על-ידי הקניין. בעבר משרת הקניין פוצלה, כך שבנוסף הוא כיהן גם כמחסנאי. ברם, לאור דוח ביקורת שהעלה בעבר כי קיום שני התפקידים הללו על-ידי אותו עובד מעלה בעיות של ניגוד עניינים, התפקיד פוצל. הקניין המכהן כיום בתפקיד מונה ב 2008, לאחר שהתפקידים הללו כאמור פוצלו.

במהלך הביקורת החלו גזברית העירייה וסגנה, שהחלו בכהונתם בשנה האחרונה, לערוך שינויים במערך הרכש, שבא לידי ביטוי בעריכת נוהל רכש חדש, ועריכת השתלמויות לעובדים כדי להטמיע את הנוהל. אשר על כן רוב הערות שבדוח זה

הביקורת קיימה לצורך עבודתה שיחה עם קניין העירייה, סגן גזבר, תקציבאית, מנהלת חשבונות, ניתחה נתונים ממערכת הרכש הממוחשבת וכן עיינה במסמכים.

2. הנורמה

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי."

סעיף 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בפטור מחובת מכרז כאשר סכום ההתקשרות אינו עולה על 141,100 ש"ח. סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז

זוטא) כאשר סכום ההתקשרות הוא 141,100-689,000 ש"ח. עוד נקבע בתקנות המספר המזערי של ספקים שהעירייה מחויבת לפנות אליהם בהתאם לעלות ההתקשרות.

מכרז זוטא נועד להקנות לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית; שלא כמכרז פומבי, אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של מכרז זוטא, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש ולהזמין להתמודד במכרז. פרט לכך, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן – התקנות), נקבעו דרכי רכישת הטובין, רישומם, ניהולם ואופן החזקתם. בית המשפט העליון קבע שתכליתן של תקנות הרכש היא "פיקוח על הנושא הרגיש של רכש עירוני, נוכח ריבוי הפריטים, והחשש לאובדנם בשל אי סדרים ובשל שליחת יד בהם".

תקנות המכרזים **אינן קובעות כללים** לביצוע רכש בסכומים שאינם מחייבים מכרז. במדריך למנהל הרכש נקבע כי מאחר שרכש בהליך הפטור מחובת מכרז הוא פעילות מרכזית שמבצעות רשויות מקומיות, עליהן לקבוע בעצמן תהליכי עבודה תקינים, במסגרת נוהליהן הפנימיים, כלומר גם בסכומים שאינם חייבים במכרז.

3. נוהל רכש

ב 2015 קבעה העירייה נוהל טיפול בהזמנות רכש, שנועד "למסד ולהסדיר את אופן הטיפול בהזמנת רכש, החל משלב יזום דרישה ועד למועד ההתקשרות עם הספק לביצוע ההזמנה". נמסר כי הקניין פועל בהתאם לנוהל זה.

3.1. הרכש ועדת רכש ע"פ הנוהל

ע"פ הנוהל ועדת רכש הנה ועדה שחברים בה "גזבר, מזכיר, מנהל רכש ותקציבית, המוסמכת גם לדון ולאשר רכישות בסכום של למעלה מ 1000 ₪. בפועל הגדרת גובה הרכישות עליהן מופקדת ועדת רכש אינו כולל רף עליון, מכאן נדמה כי גם רכישות בסכום המחייב מכרז נתונות לסמכותה של ועדת רכש, ולא כך היא ע"פ החוק. יצוין כי בנוהל רכש החדש שנכנס לתוקף במהלך 10/2019 נקבע כי רכש מעל סכום של

142,000 ₪ + מע"מ, חייב במכרז פומבי (ראה גם סעיף 3.4 בהמשך).

3.2. סכומי ההצעות

הרף הקובע לעניין מספר הצעות צריך באופן טבעי להיות הדרגתי. מעיון בנוהל הרכש עולים הבאים:

- הצעות בסכום עד 3,000 ₪ מחייבות 2-3 הצעות **ומעבר לכך נדרשות 4**

הצעות (סעיף 4.6 לנוהל),

- הצעות שסכומן מעל 3000 ₪ - 4 הצעות.

כפי שניתן לראות. מצב זה שבו כל הצעה שבתחום סמכות ועדת רכש מעל 3000 ₪ ועד 126,999 ₪ יש את אותו מספר הצעות. כפי שניתן להבין מצב זה על פניו אינו סביר.

לאחר מועד הביקורת החילה, ב 10/2019 גזברית העירייה נוהל רכש חדש, שלפיו

הצעות בסך 5,000 ₪ ועד 50,000 ₪ - תעשה פנייה ל-3 ספקים ודרישה בסכום

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

שמעל 50,000 ₪ ועד 140,000 ₪ (לא כולל מע"מ) – תעשה פנייה ל-4 ספקים. מן

האמור עולה כי העירייה תיקנה את הליקויים. הביקורת רואה בחיוב את תיקון נוהל הרכש וקביעת רף להצעות העולה הקנה אחד עם סדרי בקרה תקינים.

3.3. התייחסות לחוק/נוהל

נוהל הרכש לא מאזכר/מתייחס להוראות החוק ולא לנהלי משרד הפנים המחייבים רשות מקומית בניהול מאגר ספקים. הרכש לא מתייחס כלל למאגר הספקים של העירייה. מן הראוי להבטיח כי נוהל הרכש עולה בקנה אחד עם הוראות הדין החל.

3.4. עדכון הנוהל

במהלך הביקורת נמסר כי העירייה החלה במהלך 10/2019 להחיל נוהל רכש חדש. הביקורת העבירה ב 14.7.2019 לסגן גזבר העירייה התייחסות מפורטת לטיטוט נוהל הרכש שכללה את **ההמלצות** הבאות:

- א. לקבוע בנוהל קישור לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998,
- ב. לקבוע בנוהל הוראה לפיה בטרם החלטה על הרכש תיבחן נחיצות הרכש ע"י מנהל הרכש (כגון איגום משאבים/מחסנים).
- ג. באשר לקביעה כי הפניה לספקים תעשה "במידת האפשר, ע"פ סבב מחזורי, תוך התחשבות בזמינות ובאופן המעניק את מירב היתרונות לעירייה". מומלץ לקבוע כי הבחירה בספקים תהיה על בסיס שוויוני ולא מחזורי.
- ד. יש לקבוע מפורשות על מי מוטלת האחריות לתיעוד מסמכי המקור על מנת להבטיח בקרה.

אימוץ המלצות יבטיח לדעת הביקורת כי כלי העבודה הזה יהיה מקושר לתקנות ויכלול הוראות שיבטיחו בקרה ועבודה בהתאם לתקנות.



4. ועדת רכש

4.1. רקע

ועדת רכש ובלאי היא הגורם המקצועי ברשויות המקומיות האחראי לפיקוח ולשליטה על הרכוש הציבורי, וכן לשמירת עקרונות היעילות והחיסכון. זו ועדת חובה, המוקמת מכוח התקנות. המופקדת על פעילויות הרכש של הרשות ועל רישומו, מדווחת על רישום אי התאמות בין המלאי במחסנים ובין הרישומים בספרים ומחליטה על-דרכי עדכון הרישומים וכן מחליטה על ייעודם של טובין בלתי ראויים לשימוש ואינם ניתנים למכירה (בלאי).

4.2. הרכב

ע"פ הדין והוראות משרד הפנים, הרכב ועדת רכש הנו מקצועי והוא לא יכלול נבחר ציבור. לאור הדרישה להרכב מקצועי והצורך במתן ביטוי להיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעילותה, **מומלץ** ליתן בהרכב הוועדה ייצוג לגזבר העירייה וליועץ המשפטי

לעירייה. ועדת הרכש בעירייה מונה את מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה וקניין העיריה. הרכב תואם להוראות החוק. אין לביקורת הערות.

4.3 החלטות

בפרוטוקולים לא קיים אזכור כלשהו להחלטות שקיבלה הועדה אלא שאין בו אזכור של ההצעות שהוגשו אלא רק הפרטים של ההצעה הזוהי. לאור האמור לא יכלה הביקורת לבחון את נאותות ההחלטות של הועדה. הביקורת מעירה כי סדרי מנהל תקין **מחייבים בתייעוד מלא של החלטות** (ראה גם סעיף 4.4 בהמשך).



בתגובה להערת הביקורת נמסר "ההערה נכונה. החל מחודש אוגוסט 2019 הועדה מוציאה פרוטוקול הכולל את ההחלטות, כולל טבלת השוואה ואזכור ההצעות שהוגשו. הפרוטוקול אינו פלט מהמערכת אלא פרוטוקול מובנה המפרט את מהלך הישיבה וההחלטות שהתקבלו".

4.4. פרוטוקולים

כאמור ועדת רכש הנה אורגן של העירייה הפועל מכוח סמכויות הקבועות בתקנות. אורגן זה, בדומה לשאר ועדות המליאה, צריכה לתעד את החלטותיה, זאת בין היתר מכוח נוהל הרכש, כדלקמן:

"4.9 בסיום הועדה, ירשם פרוטוקול הכולל את כל הדרישות שהובאו בפני הועדה.
4.9.1 באם לא אושרה דרישה, יש לציין את סיבת הדחייה."

מעיון במסמכים עולה כי למעשה ועדת הרכש **אינה עורכת פרוטוקולים** אלא תחת זאת היא מסתפקת בחתימה על פלט "דרישות לוועדת קניות" המופק ממערכת הרכש הממוחשבת. מעיון ב 15 מסמכי דרישה לוועדת קניות (פרוטוקולים) עולים הבאים:

- א. 10 פרוטוקולים נושאים רק חתימה של חברי הועדה
- ב. 2 פרוטוקולים כלל לא חתומים
- ג. ב 3 הפרוטוקולים שבהם יש כיתוב, אזי הוא מתייחס לקיומו של תקציב וכיצ'ב ולא תיעוד של בחינת ההצעות שהתקבלו.

הביקורת מעירה כי ועדת רכש צריכה לנהל פרוטוקולים שישקפו את מהלך הדיון ואת ההחלטות שהתקבלו. ככלל על הפרוטוקול לתעד את החלטות שהתקבלו לרבות אלה ביחס לזהות המציעים הזוכים בהליך.

בתגובה נמסר "ההערה נכונה. החל מחודש אוגוסט 2019 הועדה מוציאה פרוטוקול הכולל את ההחלטות, כולל טבלת השוואה ואזכור ההצעות שהוגשו. הפרוטוקול אינו פלט מהמערכת אלא פרוטוקול מובנה המפרט את מהלך הישיבה וההחלטות שהתקבלו".

4.5. בלאי

ועדת רכש אמורה ע"פ תקנה 35 לתקנות 35. לאשר "גרעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת".

מעיון בפרוטוקולי ועדת רכש ב 3 השנים האחרונות עולה כי הועדה **לא דנה בנושא**

גרעת בלאי. מהסברים שקיבלנו מקניין העירייה עולה כי היו מקרים בהם ביצעה

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

העירייה, באמצעות המחסנאי, "גריסה של ציוד בלאי" על בסיס רשימות מסודרת של

הציוד להשמדה שזה הכין, אך היא לא עשתה זאת בהתאם לפרוצדורה הקבועה בתקנות. יצוין כי ממצא זה העובר על-ידי מבקרת העירייה עם גילוייו בכתב למנכ"ל ולגזברית העירייה. על העירייה להבטיח כי הבלאי נגרע בהתאם לתקנות. בתגובה נמסר "הערה מקובלת. נושא של גריעת בלאי יובא לאישור של ועדת רכש".

5. קניין העירייה

5.1. הנורמה

העירייה חייבת לאור תקנה 5 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח-1998 (להלן – התקנות) למנות מנהל רכש ואספקה. מנהל הרכש אחראי, בין היתר, על ניהול הרכש בעירייה לרבות רכישת טובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם וקביעת רמת המלאי, תוך תיאום בין הצרכים לבין התקציב, ושמירה על האינטרס הציבורי וטוהר המידות. מנהל הרכש אחראי אם כן על : (א) ניהול מלאי ומצאי, (ב) ביצוע רכש ואספקה ו(ג) טיפול בחוזים עם ספקים. בשנת 2012 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל (3/2012), ובו הגדרות של בעלי תפקידים שונים ברשויות המקומיות. בין השאר צוין בחוזר כי מנהל יחידת הרכש והאספקה אחראי לניהול הרכש ברשות המקומית, תוך תיאום בין צרכי הרשות לבין תקציבה.

5.2. אי מינוי תפקיד חובה

כאמור תקנה 5 לתקנות קובעת כי מנהל רכש הנו מינוי חובה ("מועצת העירייה תמנה מנהל רכש ואספקה"). בפועל כאמור העירייה **מינתה קניין, ולא מנהל רכש, מינוי שלא בוצע במליאת המועצה.**

5.3. מינוי

העירייה מינתה ב 2008 עובד ב 50% לתפקיד קניין, הכפוף לגזבר העירייה. לאחר מכן ועד שנת 2017 עבד הקניין ב 70% משרה, ולאחר מכן במשרה מלאה. מעיון במסמכים עולה כי העובד התקבל במכרז בהתאם לחוק ובאישור משרד הפנים.

5.4. הגדרת התפקיד

כאמור העירייה מינתה עובד לתפקיד קניין, ולא לתפקיד מנהל רכש. אשר על כן הגדרת התפקיד של עובד זה לא כללה את התפקידים הכלולים בתקנות ובהגדרת התפקיד של מנהל רכש, ובהם הכנת תחזית צריכה תקופתית, לא מבוצעים.

הביקורת לא רואה כיצד אינטרס הציבור יוצא נשכר מכך שעובד זה לא הוגדר כמנהל רכש (בעניין זה ראה גם סעיף 10 לדעת הביקורת יש מקום, ככל שיש רצון לקיים פונקציה זו, למנות מנהל רכש במליאה, ולהבטיח שהוא מקיים את כל התפקידים המוטלים על מנהל רכש הן מכוח התקנות והן מכוח הנחיות משרד הפנים.



6. ספר ספקים

6.1. הנורמה

בתקנות המכרזים נקבע כי ועדת המכרזים של העירייה תנהל רשימת ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרזי זוטא, ותקבע את אמות המידה לפנייה אליהם (להלן - ספר ספקים). עוד נקבע בתקנות המכרזים כי רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור, כי כל ספק או קבלן יהיה רשאי לבקש לצרפו לרשימה, וכי ועדת המכרזים תדון בבקשתו.

6.2. ספר ספקים

כאמור ע"פ התקנות המכרזים נדרשת העירייה לערוך ספר ספקים. בשנת 2012

פרסמה העירייה קול קורא לספר ספקים (ראה סעיף 6.4 בהמשך). את הספר מנהל קניין העירייה. מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

- א. קניין העירייה עדכן במהלך השנים את ספר הספקים, זאת מבלי לפרסם על כך הודעה בעיתון כנדרש בתקנות המכרזים ומבלי שועדת מכרזים דנה ואישרה זאת.
- ב. אין גורם שבחן את העדכונים הללו לספר הספקים, ולמעשה הספקים הוכנסו ללא בקרה.
- ג. מן האמור עולה כי למעשה למן 2012 אין לעירייה ספר הספקים המנוהל בהתאם לתקנות. הואיל וכך, קרי כיוון שהספר לא נערך ע"פ התקנות הוא משולל נפקות משפטית. ואכן נמסר לביקורת כי היועמ"ש לעירייה הורתה לאור האמור שאין לערוך מכרזי זוטא. דהיינו התכלית שנועדה מלכתחילה ע"פ התקנות לאמצעי זה לא יכולה, לאור האמור, להתממש.

בתגובה לביקורת נמסר כי "נקבע דיון עם היועצת המשפטית, הגזברית והקניין על מנת לבחון את הסדרת הנושא בהתאם לתקנות ובאחריות איזה בעל תפקיד בעירייה".

6.3. תכולת המאגר

כאמור קניין העירייה מנהל את ספר הספקים (להלן - 'מאגר'). הביקורת בקשה ממנו לקבל את ספר הספקים, וקיבלה קובץ אקסאל, הכולל מידע על 869 רשומות (ספקים), בחתך הבא:

מס' ספק	שם ספק	מס.עוסק	טלפון	קידומת
563	מראה	15574783	8652168	09 -
591	ניצן אגודה לקידום ילדים לקווי למידה והסתגלות	580072338	8615599	09 -
783	תות בננה	309320745	5855288	050 -

להלן הערות הביקורת:

- א. כפי שניתן לראות, קובץ הספקים כולל רק נתוני יסוד הכוללים: שם, מס' טל' מס' עוסק ומס' ספק בלבד.

- ב. אין במאגר נתונים המצביעים על מועד כניסת הספק למאגר או כמה שנים הספק נמצא במאגר ואף לא מי הכניס את הרשומה לספר, ומי בדק שאכן הנתונים מאומתים (בקרה).
- ג. אין במאגר נתונים על תחומי התמחות הספקים. בהעדר טיפולוגיה (מיפוי/סיווג), קשה, ולאור מספר הספקים הרב למעשה בלתי אפשרי לעשות שימוש עם הספר לצורך עריכת הליכי הצעות מחיר. וכי בהעדר קביעת סיווג של הספקים (כגון: ספקי חומרה, ספקי טונרים, ספקי ציוד משרדי וכו') לא ניתן אף לאחזר את הנתונים ביעילות (הרי שם הספק לא בהכרח מעיד על תחומי עיסוקו).
- ד. לאור האמור בס"ק ג לעיל לא ניתן לדעת כמה ספקים יש בספר בכל סיווג אפשרי.
- ה. אין במאגר נתונים על טיב/מוניטין הספקים או על דירוגם.

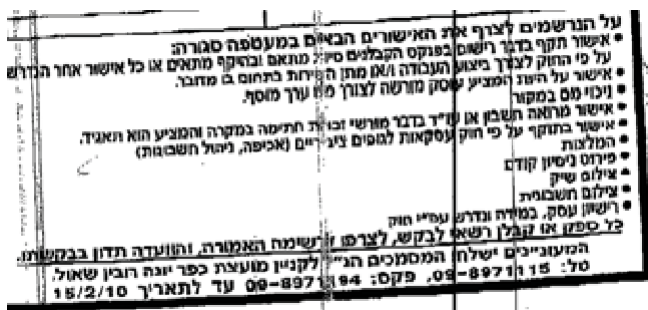
ספר ספקים הנו כלי עבודה, וככזה הוא צריך לכלול את כל המידע הנדרש כדי להבטיח שימוש בו בצורה יעילה. הביקורת **ממליצה** לקבוע ספקים בפורמט הכולל את כל המידע הנדרש כדי לאפשר אחזור יעיל של הנתונים.

6.4. פרסום קול קורא

לביקורת נמסר כי העירייה מפרסמת בעיתון יומי אחת לשנתיים קול קורא המציע לספקים להירשם בספר הספקים של העירייה. מבדיקה שערכה הביקורת עלו הבאים:

א. בפועל נמצא רק פרסום את מ 2012.

ב. מעיון בנוסח הפרסום בעיתון עולה כי העירייה דורשת מהמעוניינים את המסמכים הבאים:



- אישור מס: אישור עוסק מורשה, ניכוי מס במקור, אישור מורשי חתימה, אישור עוסק מורשה לצורך מע"מ.
- נתונים אישיים: המלצות, פירוט ניסיון קודם, רישיון עסק
- פרטי בנק: צילום חשבונית וצילום שיק.

בפרסום קול קורא **מחייב** בהגדרות אחדות, על מנת שהמידע הנאסף יהיה אחיד, דבר אפשרי עריכת סקר מחירים. כמו כן נדרש לשמור עותק מנוסח פרסום הזמנה להציעה הצעות. יצוין כי העירייה הטמיעה נוהל רכש חדש הקובע כי יערך סקר מחירים, מבלי לנהל ספר ספקים. לדעת הביקורת, לאור היתרונות, יש לשקול עריכת סקר ספקים.

6.5. פרסום באינטרנט

תקנה 8(ב) לתקנות העירייה מכרזים קובעת כי ספר הספקים "יהיה פתוח לציבור".

מבדיקה נמצא כי העירייה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את ספרי היועצים **אך לא את ספר הספקים**. יש לפרסם, לאחר הקמתו מחדש ע"פ החוק, את ספק הספקים באתר האינטרנט של העירייה.

7. הבחירה במצעים

להלן האופן שבו בוחרת העירייה במצעים בהליכי הצעות מחיר:



להלן הערות הביקורת:

א. קניין העירייה מנהל את כל התהליך כאשר הבקרה היחידה הקיימת היא זו התקציבית. דהיינו באופן בו העירייה מנהלת את הליכי הצעות מחיר **אין הבטחה** (assurance) **כיליכים אלה נעשים בצורה תקינה המבטיחה את אינטרס העירייה.**

ב. רק כדי להמחיש את האמור נציין כי בדרכ בה פועלת העירייה **אין כל הבטחה**

(assurance) **כי אכן העירייה מתקשרת עם מציע שהצעתו הזולה ביותר ושהנו יכול לספק את הסחורה בכמות ובאיכות הנדרשת. בתגובה נמסר כי "בועדת רכש אכן מתבצעות בדיקות של כשרות הספקים".**

ג. בצורת התנהלות האמורה עולה כי **אין הבטחה כי ועדת רכש מהווה פונקציה ברת משקל, וכי היא אכן מקבלת החלטות הלוקחות בחשבון את איכות הספק וכיוצא ב** (ראה סעיף 12 בהמשך). בתגובה לביקורת נמסר כי "בועדת רכש נבדקות ההצעות המובאות בכל דרישה. נשאלות שאלות בנושא ואף מוזמן מנהל המחלקה הרלוונטית המוציא את הדרישה, כך שהועדה לא מהווה חותמת גומי בלבד. מה גם שדרישות רבות לא מאושרות וחוזרות לקניין/מחלקה לבדיקה נוספת". הביקורת מציגת כי בהעדר תיעוד שלם, לא ניתן ליתן הבטחה (assurance) כי אכן הליכי בחירת ספק

נעשים כנדרש.

ד. אשר על כן וכיוון שהבחירה בפועל נעשית ע"י אדם אחד, **ללא פיקוח/בקרה**, העירייה חשופה לסיכונים תפעולים וסיכוני רגולציה.

בתגובה לביקורת נמסר כי אכן עד לכניסת גזברית העירייה הנוכחית, ועדת רכש לא נהגה לבצע בדיקות כנ"ל, אלא היא, כפי שהביקורת מציינת, ביצעה בקרה תקציבית. החל מ-8/2019 גזברית העירייה הנכנסת קבעה הסדרים חדשים לפיהם ועדת רכש דנה בהצעות מחיר המתקבלות, ומקבלת החלטה על המציע הזוכה. עוד נמסר כי לאור אמור הוחלט על החלת נוהל רכש חדש, שבא להסדיר את הליך ולחזק את מעמדה ותפקידה של ועדת רכש. הביקורת רואה בחיוב את פועלה של גזברית העירייה שהביא לתיקון הליקויים.

8. רכש טובין בהליך של קבלת הצעות מחיר מספקים

8.1. קניות שוטפות

8.1.1. הנורמה

קניות שוטפות אלו קניות בסכום הנמוך מהסכום המזערי שנקבע בתקנות המכרזים (בכל סוג רשות - בהתאם לגובה הסכום המזערי שנקבע לה) המאפשר פטור ממכרז זוטא. הוועדה רשאית לאשר למנהל את הקניות הללו, ללא אישור פרטני מוקדם מאת הוועדה. המנהל יערוך את הקניות על סמך הצעות מחיר ולוח השוואה של ספקי הטובין. הוא ירשום את פרטי הקניות הללו בצורה מרוכזת כך שניתן יהיה להגישה בכל עת לוועדת הקניות על פי דרישתה. אם המנהל לא קיבל מראש אישור לקניות השוטפות בדרך זאת, על הוועדה לאשר לו כל קניה בנפרד.

8.1.2. הממצא

מבדיקה שערכה הביקורת ומתשובות לשאלות הביקורת עולה כי בפועל **העירייה לא פועלת ע"פ התקנה הנזכרת**. קרי, למרות היתרונות שבדבר, העירייה כל פעם עורכת הליך של הצעות מחיר ולא עורכת הסכמי מסגרת עם ספקים שמהם רוכשת העירייה תדיר טובין. בתגובה לביקורת נמסר "ההערה מקובלת. העירייה נערכת לפרסום מכרז מסגרת בנושאים: מוצרי מכולת, ציוד משרדי."

8.2. קניות דחופות

8.2.1. הנורמה

קניות דחופות המנהל רשאי להחליט שקנייה מסוימת היא הכרחית ודחופה ולערוך אותה ללא אישור מוקדם של הוועדה, ובלבד שסכום הקנייה לא יעלה (בכל רשות - בהתאם לגובה הסכום המזערי שנקבע לה) על הסכום המזערי הפטור ממכרז זוטא. עליו לדווח על רכישה זו לוועדה בישיבתה הקרובה ולנמק את דחיפותה.

8.2.2. הממצא

מבדיקת שערכה הביקורת ומתשובות לשאלות הביקורת עולה כי בפועל העירייה לא **פועלת ע"פ התקנה הנזכרת**, מה גם שאין בנוהל הרכש הוראות בדבר קניה דחופה. הביקורת מציינת כי באם העירייה תפעל בהתאם לתקנות היא תוכל גם לפעול ע"פ נוהל קניות דחופות כנ"ל.

8.3. הצעות מחיר מספקים

הליך רכש תחרותי, שוויוני והוגן מתבסס על השוואה אובייקטיבית בין הצעות מחיר שהתקבלו מהספקים שהשתתפו בהליך. בסעיף 9(ג) לתקנות הרכש נקבע כי "מנהל

רכש ואספקה ירכוש טובין... על סמך הצעות מחיר שהגישו ספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה". קרי,

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

לפני ההתקשרות יתקיים הליך מנהלי סדור שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה

התקשרות, על פי אמות מידה אחידות. על פי עקרונות השוויון, היעילות והמנהל התקין, כדי שהצעות מחיר יהיו ברות השוואה, נדרש כי הבקשות לקבלתן יישלחו לכל הספקים האפשריים באותו מועד, וכי ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר. כמו כן, על הרשות המקומית לוודא שהרכישה תיעשה בסמוך למועד קבלת ההצעות. על מנת לבחון את עמידת העירייה בהוראות אלה בקשה הביקורת לקבל את מסמכי ההצעות שהוגשו בהליכי הצעות מחיר. להלן הממצאים:

א. ההצעות המתקבלות מהמציעים מגיעות לקניין העירייה.

ב. אין גורם בעירייה, מלבד הקניין, הבוחן את ההצעות שהתקבלו, או מוודא כי טבלת הנתונים שעורך הקניין ושעל בסיסם נקבע המציע הזוכה אכן נאותה.

את ממצאי הביקורת מעלים כי אופן שבו מנהלת העירייה את ההצעות המציעים בהליכי הצעות מחיר אינה יכולה להבטיח את נאותות ההליך. המצב בו אדם אחד המבצע ההליך, ללא בקרה וללא תיעוד מהווה פגם חמור מאוד בסדרי מנהל תקין וביכולת העירייה להבטיח כי תחום זה מנוהל כראוי. בתגובה נמסר "לאחר עבודת הקניין, החומרים מגיעים לוועדת רכש לבחינה ואישור".

בתגובה לביקורת נמסר כי לאחרונה, בסמוך לכניסתה לתפקיד, הורתה גזברית העירייה על עריכת פרוטוקולים בפורמט הנדרש. לביקורת, לאחר סיומה, הועברו דוגמאות לפרוטוקולים חדשים ונמצא כי אכן כל הליקויים תוקנו. הביקורת רואה בחיוב את השינוי שהחילה גזברית העירייה.

8.4 טפסי הזמנה

בתקנות הרכש נקבע כי רכישות יבוצעו בטופס הזמנה שייחתם בידי מנהל רכש ואספקה וגזבר העירייה. טופס ההזמנה יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים עליהם, לרבות הכמות, מחיר ליחידה, תנאי התשלום, תנאי המשלוח, אופן האריזה, מועדי האספקה ותקופת האחריות. מבדיקה שערכה הביקורת עלו הבאים:

א. נמצאו טפסי הזמנות רכש שהעירייה לא ציינה בהם תיאור מלא של פריטי הטובין שהוזמנו והחסירה פרטים נוספים הנדרשים בתקנות הרכש, כגון מספר היחידות שנרכשו מכל פריט ומחיר ליחידה.

ב. כמו כן לא נמצא בהזמנות הרכש שנסקרו כי צוינה תקופת האחריות של הציוד שנרכש.

יש להקפיד על תיאור מלא ומפורט של טופסי ההזמנות לרכש, שאינו כולל תיאור מלא וברור של פריטי הטובין הנרכשים כדי להבטיח שמורשי החתימה יוכלו לבצע בקרה

נאותה על הליך הרכש לפני החתימה על טופס ההזמנה.

9. מע' רכש ממוחשבת

העירייה עושה שימוש במערכת רכש ממוחשבת של חברת מטרופולינט, המחברת למערכת הניהול הכספי של העירייה. מערכת זו מאפשרת ביצוע כל הפעולות הכרוכות בהזמנה והוצאת חשבוניות. מבדיקה שערכנו, בנוכחות סגן גזבר העירייה, עלו הבאים:

9.1. אישור גזבר של הדרישה

9.1.1. הנורמה

תקנות העיריות (חתימה על מסמכים מסויימים), תש"ך-1959 קובעים כי ניתן

להאציל סמכויות חתימה על הזמנות, כדלקמן:

1. המסמכים המפורטים להלן הם תעודות טעונות חתימות כאמור בסעיף 1)95 לפקודה:
(1) תעודה שיש בה הוראה להנהלת חשבוניות לחייב את תקציב העיריה ולזכות צד שלישי;

2. תחומי הסכום של התחייבות כספית שלגביה רשאי גזבר להסמיך עובד עיריה כאמור בסעיף 203(ב) לפקודה, הם כלהלן:
(1) עד 93,900 שקלים חדשים – לגבי עיריה שבה לא יותר מ-50,000 תושבים;

9.1.2. הממצא

מעיון מדגמי שערכנו נמצאו מקרים בהם חתימת הגזבר נחתמה ע"י עובדת קבלן בגזברות ואף ע"י קניין העירייה. להלן דוגמאות:

מס' הזמנה: 4000		מס' הזמנה: 4125	
מכילת בנין עירייה		מערכות השקיה	
שם משתמש	תאריך	שם משתמש	תאריך
אגשיות	26.02.2019 10:20:00	אגשיות	06.03.2019 09:09:16
פלורנס	10.01.2019 09:09:41	אגשיות	06.03.2019 09:07:57
אישור גזבר		אישור גזבר	
נפתחה	02.01.2019 12:23:48	נפתחה	06.03.2019 09:07:12
		אישור גזבר	03.02.2019 07:26:53
		אישור גזבר	31.01.2019 15:53:07
		נפתחה	31.01.2019 15:53:00

מהסברים שקיבלנו עולה כי גזבר העירייה הסמיך, שתי עובדות (פלורס ואגשיות) לאשר הזמנות עד לסכום של מכרז זוטא. הסמכה זו לא נעשתה בכתב. להלן הערות הביקורת:

א. לדעתנו הסמכה **מחייבת** בהחלטה בכתב, שעותק ממנה צריך להישמר בתיק

אישי, אם זה עובד עירייה או בתיק התקשרות אם זה קבלן.

ב. התקנות קובעות כי הגזבר רשאי להסמיך "עובד עירייה". במקרה דנן גזבר העירייה הסמיך עובדות קבלן. נדרש היה לדעתנו לאשר זאת, לבחון את הנושא המשפטי.

9.3. הרשאות גישה

הרשאות הגישה במערכת הרכש הממוחשב חייבת להלום את סמכויות הפונקציות השונות ולהוות בקרה יעילה על הפעולות בתחום זה. לאור הממצאים שהעלנו בפרק זה, ולמרות שהדבר חורג ממסגרת ביקורת זו בחנה הביקורת את הרשאות הגישה של העובדים הנוגעים במערך ההזמנות. להלן הממצאים:

א. נמצא כי למרות ניגוד העניינים האינהרנטי בין תפקיד קניין העירייה לבקר התקציבי, יש לקניין גם הרשאות לאשר בקרה תקציבית, כדלקמן:

מנהל רכש	שאול	רובין	דרישה	אישור ועדה	טיפול ועדת רכש
מנהל רכש	שאול	רובין	דרישה	בקרה תקציבית	הועבר להצעת מחיר
מנהל רכש	שאול	רובין	דרישה	פלורנס	אישור מנהל מחלקה
מנהל רכש	שאול	רובין	דרישה	העבר לטיפול	בקרה תקציבית
מנהל רכש	שאול	רובין	דרישה	ביטול בקשה	הועבר להצעת מחיר
מנהל רכש	שאול	רובין	חוזים	חזרה - אישור יחיד	נפתח
מנהל רכש	שאול	רובין	חוזים	ברית מחול 4	אושר
מנהל רכש	שאול	רובין	חוזים	ברית מחול 5	ביצוע חלקי
מנהל רכש	שאול	רובין	שינויים תקציביים	אישור שינוי תקציבי	מתוכנן

ב. נמצא כי למרות שתחילת החודש (7/2019) נטלו מאושרית ופלורנס סמכויות אישור הזמנות, בפועל הרשאות במערכת הרכש הממוחשב נותרו בעיניהם. הביקורת מעירה כי שינוי סמכויות כנ"ל מחייב בתחילה בשינוי הרשאות הגישה במערכת הרכש הממוחשבת.

הביקורת ממליצה כי סגן גזבר העירייה, האמון על הרכש בגזברות, יבחן את הרשאות הגישה ויבטיח כי אלו תואמות לסדרי הבקרה ולהוראות הדין והנוהל חלים.

בתגובה נמסר "ההרשאות נבחנו ושוננו בהתאם לנוהל רכש החדש."

10. תכנון רכש

10.1. איתור צרכים

כאמור מנהל הרכש צריך לפעול לאתר צרכים בנושא רכש, לרכז את הבקשות של הרשות המקומית ושל מוסדות החינוך בתחום הרכש. בפועל נמצא כי הרכש איננו פונקציה אקטיבית, היוזמת מהליכים בתחום תכנון הרכש, אלא היא פאסיבית הנכנסת לתמונה רק כאשר יחידות הביצוע מעלות דרישות.

10.2. תכנית צריכה תקופתית

בתקנות הרכש נקבע כי בכל רבעון יכין מנהל הרכש תחזית ותכנית צריכה, בשיתוף עם מנהלי היחידות בעירייה ועם מנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר. זאת בהתאם לצרכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה לאותה שנה ולתזרים המזומנים שלה. ועדת רכש ובאלי הוסמכה לקבוע אילו פריטים יכללו בתכנון הצריכה התקופתית.

יתרה מזו, תכנון צריכה מראש בנושא הרכש מקנה לרשויות המקומיות שלושה יתרונות בולטים: (א) היערכות מוקדמת מקצרת את ההמתנה לקבלת הפריט הנרכש ביחידה המזמינה; (ב) בהיעדר תכנון מראש נאלצת העירייה לפעול על פי צריכה השוטפים.

במצב כזה לעתים אין לה שהות לנהל משא ומתן כספי עם ספקים; (ג) היערכות מוקדמת מאפשרת לנצל את יתרון הגודל - רכישת כמויות גדולות מאפשרת להוזיל את הטובין הנרכש ולהגביר את היעילות הכלכלית.

הביקורת העלתה כי העירייה לא הכינה תכנית צריכה תקופתית כנדרש בתקנות הרכש. בפועל בוצעו רכישותיה על פי צרכים שוטפים שהעלו יחידות העירייה השונות מפעם לפעם, בכפוף לתקציב הרכש השנתי שאושר לכל יחידה.

10.3. מדיניות רכש

ועדת רכש, שהיקף סמכותה חלה גם על רכישות מתקציב הפיתוח או מהקצבות ממשלתיות, נדרשת לקבוע את מדיניות הרכש של העירייה (העדפת תוצרת מקומית, תוצרת הארץ וכדומה). מדיניות זו יכולה להיות כללית, מסויגת, או ספציפית. בפועל, למרות היתרונות הטמונים בכך, העירייה לא קבעה מדיניות רכש.

10.4. קביעת מדיניות מלאי

מנהל הרכש, ע"פ הגדרת העיסוק (משרד הפנים) אמון על "קביעת מדיניות המלאי ברשות" בשותפות על ההנהלה. למעשה מנהל הרכש הנו הקטליזטור בעיצובה של מדיניות זו והפונקציה המקצועית המסייעת להנהלת העירייה בתחום זה. בפועל העירייה לא קבעה מדיניות מלאי, ואינה פועלת לקדם מדיניות שכזו ואף לא סדרי ניהול ו/או בקרה כדי להבטיח חסכון.

10.5. הקשר עם מחסן העירייה.

מנהל הרכש, ע"פ הגדרת העיסוק (משרד הפנים) אמון על "ניהול הרכש ברשות המקומית (לרבות רכישת טובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם וקביעת רמת המלאי), תוך תיאום בין הצרכים לבין התקציב, ושמירה על האינטרס הציבורי וטוהר המידות". מנהל הרכש גם אחראי על "ניהול מצאי (אינוונטר) ברשות המקומית".

מהסברים שקיבלנו עולה כי קניין העירייה מקיים קשר עם המחסנאי.

10.6. מסקנות

העירייה, כצרכן גדול של טובין, נדרשת ע"פ התקנות למנות מנהל רכש כדי להבטיח:

- א. שצרכי העירייה מתוכננים ומתקצבים כראוי;
- ב. שרכישות נעשות בהתאם לחוק;
- ג. שהעירייה משלמת מחיר שוק על טובין ושהוא באיכות הנדרשת;
- ד. שהרכש נעשה מתוך איגום משאבים וחסכון.

בפועל, העלתה הביקורת כי העירייה לא מקיימת את הפונקציות של מנהל הרכש, כדלקמן:

- א. לא נערך, על אף שהדבר נדרש בתקנות, תכנון צריכה תקופתית; לא
 - ב. נערכת בחינה של צרכי הרכש בראיה כלל ארגונית, כדי להביא לתכנון אופטימלי של הרכש; למעשה הרכש אינו מנוהל, אלא רק נערכים
 - ג. הליכי הצעות מחיר לפי ספר
- ספקים שלא נערך בהתאם לתקנות, וללא פיקוח ובקרה מספקים.

על העירייה לפעול בהתאם לתקנות ולהבטיח ניצול וחסכון אופטימליים בהליכי רכש.

11. מכרזי זוטא

מכרז זוטא נועד להקנות לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית; שלא כמכרז פומבי, אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של מכרז זוטא, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש ולהזמיןם להתמודד במכרז. פרט לכך, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי, כדלקמן:

- סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי".

- סעיף 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בפטור מחובת מכרז כאשר סכום ההתקשרות אינו עולה על 141,100 ש"ח. סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) כאשר סכום ההתקשרות הוא 689,000-

141,100 ש"ח עוד נקבע בתקנות המספר המזערי של ספקים שהעירייה מחויבת לפנות אליהם בהתאם לעלות ההתקשרות/

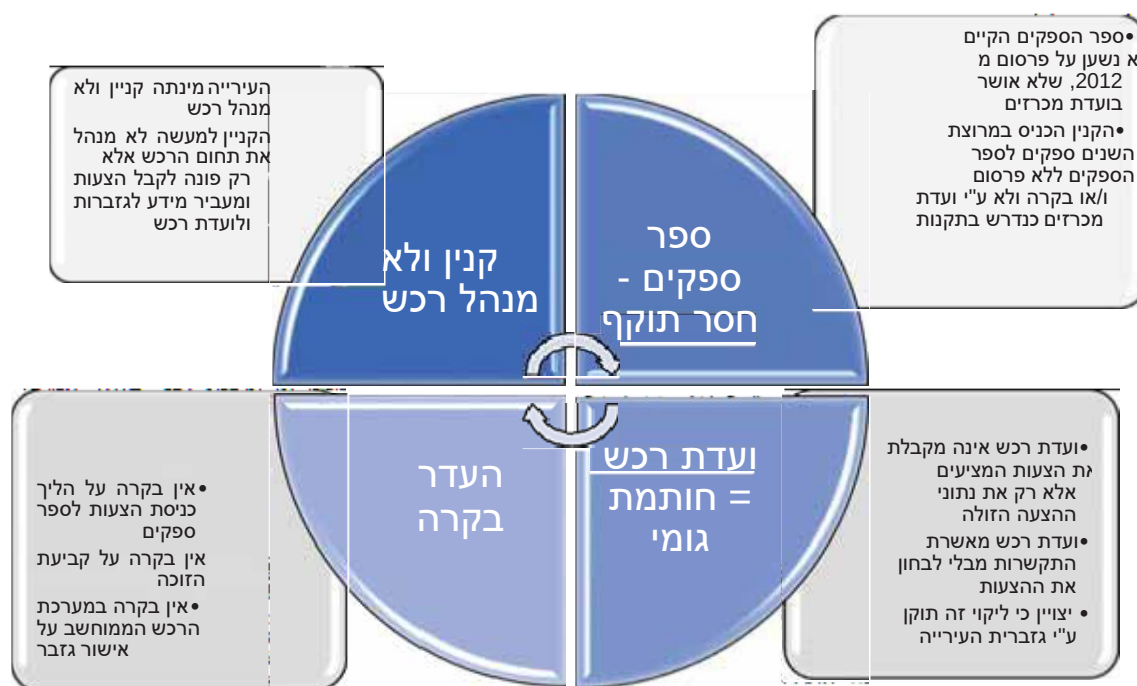
בג"ץ קבע כי "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון

והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות ורכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא כל שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם הוא גדול ורוב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו" (בג"צ 101/74). נוסף על כך, דיני המכרזים אמורים לקדם את מימושו של עקרון השוויון ולעודד מתן הזדמנות שווה לכל אדם החפץ להגיש את מועמדותו. מהבחינה הכלכלית, הם מבטאים את השאיפה להשתמש בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני, וכן באופן שיקנה את מרב היתרונות למפרסם המכרז. בפסיקה נקבע מעמד בכורה לעקרון התחרות בתנאים של שוויון, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה" (ע"מ 6203/11). עוד קבע בית המשפט העליון כי "... פטור מחובת מכרז... אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור אותו היא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידה היא מחלקת" (עמ"מ 9960/03).

בפועל, למרות שהדבר בסמכות של העיריה למרות היתרונות הטמונים בהליך העירייה, לאור הנחיה של היועמ"ש, נמנעת מלערוך מכרזי זוטא. הנחיה זו באה כיוון שהעירייה לא מנהלת ספר ספקים כנדרש בחוק.

12. מסקנות

ממצאי הביקורת מעלים תמונה מטרידה לפיה בעוד שהעירייה מקצה משאבים לכך, בפועל תחום הרכש מנוהל בצורה, שלא זו בלבד עונה כל דרישות החוק, אלא שיש בהם על פניו משום הקצאת משאבי ציבור בצורה חסרת הצדקה.



מסקנת הביקורת הנה כי העירייה מעסיקה עובד במשרה מלאה שבפועל, כיוון שהוא הוגדר כקניין ולא מנהל רכש, המטלות הקשורות בתפקיד זה מכוח התקנות לא מבוצעות. ונזכיר כי העירייה חייבת במינוי מנהל רכש. לאור האמור, לא זו בלבד שהעירייה לא מקיימת את הנדרש בתקנות אלא בפועל היקף ניהול הרכש שהיא מבצעת נופל מהנדרש, ואין בכוחו להבטיח כי תחום זה מנוהל כראוי, דבר שהיה יכול לחסוך בכספי ציבור וליעל את המערכת. כך יוצא במקום זה היא מעסיקה עובד, שבפועל מבצע עבודה פקידותית של שליחת הצעות והעברתם לוועדת רכש במקום לנהל את הרכש.

לדעתנו, לאור האמור **קשה לראות הצדקה בהעסקת עובד בעלות שנתית של 139,804 ₪** (כולל 23,047 ₪ בשנה עבור רכב וביטוחים) עבור שליחת הצעות (לרוב במיילים) וריכוז

ההצעות שמתקבלות בטבלה והזנתם במערכת הרכש הממוחשב. כיצד ניתן להצדיק אם כן הוצאת הכספים זו על חשבון משלם המיסים כאשר אותו עובד לא :

1. מנהל בפועל את תחום הרכש;
2. עורך תחזיות ותוכניות צריכה;
3. מסייע בגיבוש מדיניות רכש;
4. פועל ליעל ולהביא לחסכון בתחום הרכש;
5. מוודא כי תחום הרכש מנוהל ע"פ חוק;
6. דואג שספר הספקים עונה על הנדרש בחוק והיקפו אופטימלי.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

ממצאים אלה מעידים על כי במשך זמן רב **תחום הרכש בעירייה מתנהל ולא מנוהל**. העירייה שמקצה משאבים לא מבטלים, בראש ובראשונה בהעסקת עובד לצורך כך, נמנעת למעשה מכל היתרונות הטמונים בכך. כך שלמעשה, לא זו בלבד שהוצאה הכספית אינה ברת הצדקה, אלא שהעירייה מפספסת הזדמנות לחסוך בכספי ציבור ולצמצם את הסיכונים. על העירייה לבחון את אופן ניהול מערך הרכש, ולבצע את השינויים הנדרשים. הביקורת בדעה כי אין הצדקה בהוצאת כספי ציבור בהעסקת עובד לצורך פניה לספקים והזמנת הנתונים בלבד. על העירייה לנהל את הרכש בהתאם לתקנות.

13. סיכום ומסקנות

מבקרת העירייה ערכה במהלך החודשים יוני-ספטמבר 2019 ביקורת על מערך הרכש בעירייה. הביקורת הקיפה את מערך רכש הטובין בעירייה וכן דרכי קיום הוראות התקנות בנושא רכש וגרעית בלאי.

שאינו הממצא העיקרי שהעלתה הביקורת הוא כי למרות שהעירייה מקצה משאבים לא כי אכן מבטלים ובראשם העסקת קניין במשרה מלאה, בפועל תחום הרכש לא זו בלבד מנוהל בהקפדה על הוראות התקנות, אלא שדרך הניהול אין בה כדי להבטיח העירייה חוסכת משאבים בתחום זה.

בצד דברים אלה יש לציין שבסוף הביקורת נמסר כי גזברית העירייה, שהחלה השנה את עבודתה, ביצעה שינויים מהותיים באופן ניהול הרכש ובהם קביעת נוהל רכש חדש, הכשרת עובדים בנוהל, ושינוי דרך עבודת ועדת רכש ותיקוד החלטותיה. להלן עיקר הממצאים:



- רף להצעות בנוהל הרכש אינו עולה בקנה אחד עם סדרי בקרה ונעדר קישור לתקנות. בתגובה נמסר כי העירייה עומלת בימים אלה על הטמעת נוהל רכש חדש (ראה סעיף 3 לעיל).
- תיעוד דיוני ועדת רכש חלקי ואינו מאפשר להתחקות אחר ההחלטות שהתקבלו והמניעים לכך, דבר הפוגע קשות בבקרה – הליקוי תוקן (ראה סעיפים 4.3 ו- 4.4 לעיל).
- העירייה גורעת בלאי שלא ע"פ התקנות (ראה סעיף 4.5 לעיל).
- העירייה לא מינתה, למרות שהדבר נדרש בתקנות, מנהל רכש (ראה סעיף 5.2 – ו 5.3 לעיל).
- הגדרת התפקיד של קניין העירייה אינה עולה בקנה אחד עם התפקידים הנדרשים ממנהל רכש ע"פ התקנות (ראה סעיף 5.4 לעיל).
- ספר הספקים הוקם ב 2012, ומאז הוא עודכן שלא בהתאם לתקנות המכרזים כך שהוא חסר תוקף משפטי (ראה סעיף 6.2 לעיל).

- הפרטים ששומרת העירייה בספרי הספקים אינם מאפשרים שימוש יעיל בספר, וקיים ספק אם ניתן להשתמש בו באופן המבטיח כי החלטות העירייה בנושא עולות בקנה אחד עם ערך השוויון (ראה סעיף 6.3 לעיל).
- העירייה לא קבעה תבחינים לצורך הבטחה כי החלטה על הכנסת ספק למאגר תהא תקינה (ראה סעיף 6.5 לעיל).
- העירייה לא מפרסמת כנדרש באתר האינטרנט את ספר הספקים (ראה סעיף 6.7 לעיל).
- המידע המוצג בוועדה מעלה חשש כי החלטה על בחירה במציע נערכת אך ורק על בסיס המידע המועד שמוציג קניין העירייה. קרי הבקרה בהליך בחירת מציעים אינה שלמה (ראה סעיפים 7 ו-8 לעיל).
- נמצא כי הבקרה על מתן הרשאות גישה במערכת הרכש הממוחשבת אינה יעילה, וכי עובדים שאין להם סמכות נהנים בפועל מהיכולת לבצע במערכת הממוחשבת פעולות (ראה סעיף 9 לעיל).
- ניתן לבצע במערכת רכש בחריגה מתקציב (ראה סעיף 9.2 לעיל).
- העירייה, למרות שהדבר נדרש בין היתר בתקנות, לא עורכת תכנית צריכה תקופתית ולא קבעה מדיניות בתחום הרכש והמלאי (ראה סעיף 10 לעיל).
- בהעדר ספר ספקים תקין, העירייה נמנעת מעריכת מכרזי זוטא (ראה סעיף 11 לעיל).
- לא ברור מה היתרון לרשות בהעסקת קניין ולא מנהל רכש כנדרש בתקנות. לדעת הביקורת יש לבחון מינוי הקניין למנהל רכש ולהבטיח, לאחר מינויו במועצת העירייה, כי הלה עושה את הדרוש בתקנות (ראה סעיף 12 לעיל).

להלן ההמלצות

- 13.1. יש להבטיח שבידי העירייה נוהל רכש ההולם את הוראות החוק ומשרד הפנים (ראה סעיף 3 לעיל).
- 13.2. יש להבטיח כי החלטות ועדת רכש מתועדות כנדרש – נמסר כי הליקוי תוקן (ראה סעיף 4.4 לעיל).
- 13.3. יש לגרוע בלאי אך ורק בהתאם לתקנות ובאישור ועדת רכש (ראה סעיף 4.5 לעיל).
- 13.4. על העירייה למנות מנהל רכש כנדרש בתקנות, ולבחון את הצורך בהמשך העסקת עובד במשרה מלאה לצורך שליחת בקשות להצעת מחיר (ראה סעיפים 5 ו 12 לעיל).
- 13.5. יש לבטל את ספר הספקים הקיים, ותחת זאת לשקול לפרסם קול קורא חדש ולערך ספר ספקים בהתאם להוראות הדין החל (ראה סעיף 6 לעיל).
- 13.6. יש להבטיח כי הפרטים על הספקים בספר מלאים ומאפשרים, בין היתר, אחזור מידע יעיל לרבות בחתך של סוג שירות (ראה סעיף 6.3 לעיל).
- 13.7. יש לתעד ולשמור את פרסומי הקולות קוראים, כשם ששומרים הודעות על מכרזים (ראה סעיף 6.4 לעיל).
- 13.8. יש לקבוע תבחנים ולאורם להחליט על כניסת ספק לספק (ראה סעיף 6.5 לעיל).
- 13.9. יש לפרסם באתר האינטרנט של העירייה את ספק הספקים (ראה סעיף 6.7 לעיל).
- 13.10. יש להבטיח כי כל התיעוד, לרבות טפסים, הכרוך בהחלטה שלועדת הרכש יהיה שלם ומתועד (ראה סעיף 8 לעיל).
- 13.11. יש להתאים את הרשאות גישה במערכת הרכש הממוחשבת לצרכי העירייה תוך הבטחה שקיימת בנושא בקרה (ראה סעיף 9 לעיל).
- 13.12. יש להבטיח כי העירייה לא מבצעת רכש בחריגה מתקציב (ראה סעיף 9.2 לעיל).
- 13.13. יש לקיים תכנון רכש כנדרש בתקנות וכן מומלץ לקבוע מדיניות בנושא רכש ומלאי (ראה סעיף 10 לעיל).

נספחים

From: שאול רובין - קניין

Sent: Sunday, October 27, 2019 8:00 AM

To: ענבל דרור היימן - גזברית

Subject: תגובה לדוח ביקורת

שלום רב

להלן תגובתי בתמצית לדו"ח הביקורת שהוצג לי ובו עיקרי תפיסתי המקצועית לנושא הרכש, תפיסה אותה קבלתי והונחיתי לבצע על ידי הגורמים המוסמכים שבעיריית כפר יונה.

בשנת 2008 התקבלתי לעבודה בחצי משרה כקניין בעיריית כפר יונה ולאחר כשנתיים נוספות הוגדלה המשרה ל-80 אחוז בהבטחה שתושלם למשרה מלאה במועד מאוחר יותר.

מגמת עיבויין של התפקיד נמשכה כשבשנת 2011 יצאתי בעידוד ובמימון העירייה (אז מועצה מקומית) לקורס "ניהול רכש" במכללת רופין אותו סיימתי בהצלחה כשבשלב זה הוגדר תפקידי כמנהל הרכש ברשות, מה שנרשם ותועד בתלושי השכר שלי עד לתקופה האחרונה שבה שונה ללא ידיעתי אופי הגדרת תפקידי והוחזר להיות קניין.

מיד עם תחילת עבודתי הונחיתי גם ובעיקר על ידי גזבר העירייה הקודם לפקוח עין נוספת על תהליך הרכש כולו ולהוות סנן המאמת את צרכי המחלקות המדויקים, מה שמופיע באופן מפורש בנהלי הרשות הכתובים משנת 2015 סעיף 4.5.1. "בדיקת קיומו של צורך אמיתי בדרישה"

דבר שחסך בפועל סכומי כסף גדולים ביותר לעירייה בגלל זיהוי של דרישות רבות שלא היו נחוצות בחלקן וזאת למרות אישורם של מנהלי המחלקות/אגפים בעירייה.

ככלל, עבודתי בנושא הרכש התבססה כאמור על הנחיות בכתב ובעל פה של גזבר העירייה הקודם ונגזרו מהן, מה שהוקפד על ידי תמיד.

בניגוד למצוין בסעיף 7 כדוגמא, בהחלט נערכת על ידי מעת לעת ועם קבלת דרישות רכש כאלה ואחרות "בדיקת נצילות" במחסן ופעמים לא מעטות מוחזרת דרישה למחלקה עם הערה "נא לפנות ולקבל מהמחסן" וישנן דוגמאות נוספות.

נקודה מרכזית הנוגעת ל"תכנית צריכה תקופתית" אותה מציין המבקר ככזו שאינה מתקיימת היא נכונה בעיקרון ואולם אדגיש שמעולם לא הונחיתי, לא הוסמכתי ואף לא תודרכתי לכך, שלא לדבר על כלים שניתנו לי בנושא מה שגרם לכך שמן הסתם מעולם לא

הוצגה תכנית שכזו.

עלי לציין כי לאחרונה בהנחיית גזברית העירייה הוכנסו נהלים חדשים אותם כמובן אני מקבל ומטמיע בהתאם מה שמצמצם ומקטין נקודות ביקורת לא מעטות המופיעות בדוח.

ככלל, במידה ואקבל הנחיות מפורטות הדרכה והטמעה מסודרת נוספת לניהול מערך הרכש על כל המשתמע מכך בתוספת הניסיון שנצבר מול גורמי אספקה השונים, אני בטוח שנפיק את המיטב ולהביא לכך שדוח הביקורת הבא יהיה שונה לחלוטין מזה הנוכחי.

בברכה

רובין שאול

המועצה הדתית וסוגיות נוספות



דוח ביקורת

בנושא

מועצה דתית וסוגיות נוספות

פרק א' - מבוא

א. כללי

המועצה הדתית בכפר יונה אחראית מתוקף חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971, התקנות הנובעות ממנו וחוזרי המנכ"ל השונים, לספק לתושבי העיר שירותי דת לרבות רישום נישואין, טיפול בחלקות קבר וקבורה, כשרות, תחזוקה וטיפול במקוואות, טיפול בעירובין וכדומה. המועצה הדתית הנה תאגיד המחויב לעבוד בהתאם לחוק, לפסיקה, ולחוזרי מנכ"ל שנקבעו על-ידי המשרד לשירותי דת ולהוראות הלכתיות של הרבנות הראשית לישראל.

העירייה, בנוסף לתקציבים שהיא מעבירה למועצ"ד מכוח חוק שירותי הדת היהודיים היא גם מקיימת פעילויות שונות לטובת הציבור בתחום הדת, ובהם תרבות תורנית והקצאת קרקע לבתי כנסת.

ב. מטרות הביקורת

לבחון את תהליכי העבודה העיקריים במועצה הדתית ובהקשר לאמור לעירייה, לרבות:

ניהול תהליכי רכש והתקשרויות; ניהול השירות; הפעלה ופיתוח בית עלמין; פעילות המקוואות; ניהול ותפעול מערך כשרויות וכו'	התנהלות ישיבות המועצה; הכנה וסיום תוכניות עבודה שנתיות; ניהול ובקרה תקציבית
---	--

יובהר בזאת, כי דוח זה אינו נוגע בכל תהליכי העבודה הנוגעים במועצה הדתית ולא בכל התחומים בהם פועלת העירייה בתחום הדת.

ג. מתודולוגיה

הביקורת נערכה בחודשים יוני - נובמבר 2019 ובמהלכה:



נדגיש, חלקים מסוימים בדוח הביקורת עוסקים בתהליכי העבודה ובנושאים הקשורים לשירותי דת הנוגעים או ניתנים על-ידי העירייה.

1. בתאריך 24.11.2019 הועברה טיוטת דוח הביקורת לממונה על המועצה לצורך קבלת התייחסותו.
2. בתאריך 19.12.2019 התקבלה התייחסות הממונה. תגובתו המלאה צורפה במלואה (נספח ה) וכן הוטמעה בגוף הדוח בסעיפים הרלוונטיים ובמידת הצורך.
3. בתאריך 12.1.2020 נשלחה טיוטת דוח הביקורת להתייחסות הגורמים הרלוונטיים העירייה, תגובתם מצורפת בגוף הדוח
4. בתאריך 2.2.2020 נשלחה טיוטת דוח הביקורת פעם נוספת למועצה הדתית, גם התייחסות זו צורפה בגוף הדוח.

הביקורת מברכת על שיתוף הפעולה המלא לו זכתה במהלך עבודתה.

נית של כפר יונה שילב בדיקה של תהליכי העבודה העיקריים במועצה ובכך בחן תחומים בנושאי דת המבוצעים על-ידי ו/או באחריות העירייה
כמו כן הדוח כלל בחינה ומעקב של תיקון ליקויים שנמצאו בדוח מבקרת העירייה על המועצה דתית משנת 2016, בסוגיה זו **ראוי לציין כי חלק גדול מהליקויים שהתגלו בעבר תוקנו במלואם**, פירוט בהרחבה בגוף הדוח בפרקים הרלוונטיים.

להלן עיקרי הממצאים העיקריים שפורטו בהרחבה בדוח הביקורת:

1. **מועצה ממונה** - המועצה הדתית פועלת למן 2010 כמועצה ממונה. יש לציין כי עקב המציאות הפוליטית והעובדה שממשלת ישראל הינה "ממשלת מעבר" לא ניתן למנות מועצה נבחרת. המועצ"ד מסרה לביקורת כי המשרד לשירות דת הודיע כי לאחר הקמת ממשלה יערכו בכפר יונה, כבחלק ניכר מהמועצות הדתיות במדינה, בחירות בהם תבחר מועצה נבחרת. (ראה הרחבה סעיף 2)
2. **ישיבות מועצה** - בבדיקת הביקורת נמצא שבשנים 2017 ו-2018 התכנסה המועצה בתדירות הנדרשת והופקו פרוטוקולים כנדרש. יחד עם זאת **לא** התקיימו בשנים האלו דיונים בנושא תקציב פעילות המועצה לרבות אישור תקציב שנתי, מעקב תקציב מול ביצוע וכדומה. **מומלץ לחדד את נוהל העבודה של המועצה ולקבוע דיוני חובה בנושאי תקציב ובקרה תקציבית**. (ראה הרחבה סעיף 3).
3. **תכנית עבודה שנתית** - בבדיקת הביקורת נמצא שבשנים 2018 ו-2019 לא ערכה המועצה הדתית תוכנית עבודה שנתית (מקושרת תקציב). בהעדר תוכנית ביקורת אין בטוחה (assurance) כי אכן תשומות המועצ"ד מוצאות בהתאם ליעדים מוגדרים ולמשימות הנשענות על תכנון וכי מתקיים יישום ומעקב אחר הביצוע. בשנת 2020 לאור הביקורת ערכה המועצ"ד תוכנית עבודה שנתית כנדרש. (ראה הרחבה סעיף 4).
4. **השירות לתושבים** – המועצ"ד הקימה אתר האינטרנט אך לא כל המידע אודות פעילות המועצ"ד הועלה לאתר. כך אין באתר, מידע על מכרזים, פרוטוקולים, דרכי יצירת קשר, טפסים, פניות ציבור, נהלים והנחיות מקצועיות, סכומי אגרה וכו'. כמו כן המועצ"ד לא קבעה אמנת שירות. יצוין כי אין למועצ"ד חובה לעשות כן, אך לאור יתרונותיה הדבר מומלץ. כמו כן **מומלץ לעדכן את כל הדרוש באתר האינטרנט ולהנגיש לאוכלוסייה מידע על מגוון השירותים ודרכי העבודה עם בעלי התפקידים השונים במועצה**. (ראה הרחבה סעיף 7).

5. **מערך כשרות** – מערך הכשרות מבוסס על פעילות של משגיחי הכשרות אשר נדרשים לבצע ביקורים קבועים ושוטפים בבתי העסק המפוקחים. בפועל בבדיקת הביקורת נמצא כי תיעוד על הפיקוח על מערך הכשרות אינו שלם. סוגיה זו עלתה גם בדוח הביקורת של המשרד לשירותי דת משנת 2018 מבדיקה עולה כי רק בעקבות הביקורת כעת, החל המפקח על הכשרות, מ 9/2019 לערוך דוחות כנדרש. **מומלץ להסדיר מחדש את תהליכי העבודה במערך הכשרות, בהתאם לחוק ול"נוהל הפעלת מערך הכשרות המועצות הדתיות" שפרסם משרד לשירותי דת.** (ראה הרחבה סעיף 8).

6. **מקוואות טהרה וגברים** – ברחבי העיר ישנם שני מקוואות, אחד טהרה ברחוב אחי אילת, והשני גברים ברחוב הרצל. במהלך הביקורת התקבל רישיון עסק למקווה טהרה, אולם עדין מקווה הגברים אינו מונגש, לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים ואין לו רישיון עסק, לאור דברים אלה שהעלתה הביקורת מקווה הגברים, כך נמסר, נסגר. הביקורת העירה כי **אסור למועצ"ד להפעיל מקווה ללא כל האישורים הנדרשים** (הרחבה סעיף 9).

7. **תפעול בית עלמין** – המועצ"ד ביצעה עבודות בבית העלמין. עקב משקעים רבים הקרקע שקעה והוצפו חלקות הקבר החדשות שנבנו בבית העלמין. לדברי מהנדס העירייה, על מנת לתקן את הדרוש הוכנה תכנית שהועברה ליו"ר המועצה הדתית בחודש נובמבר 2019, שקבעה הקמת גדר בנויה ובורות חילחול הן בתוך תחום בית העלמין ומחוץ לשטח בית העלמין. (ראה הרחבה סעיף 10).

8. **הקצאת מקלט ציבורי לציבור מתפללים** - העירייה הקצתה לפני כשלושה עשורים מקלט ציבורי לקבוצת תושבים לצורך הפעלת בית כנסת. הקצאה זו בוצעה ללא הסדרה כנדרש. בפועל רק ב 2007, לאחר שהעירייה סגרה את המקלט, נחתם חוזה ברשות ל 12 חודשים, כאשר על החוזה חתם אהרון חגג (המכהן כממונה על המועצ"ד). מאז ועד היום הנכס ממשיך לשמש כבית כנסת זאת ללא חוזה תקף עם העירייה. **יש לפעול לאתר להסדיר את החזקה בנכס בהתאם לנוהל הקצאות קרקע** (ראה הרחבה סעיף 12).

9. **הקמת מבנה ללא היתר בניה** – נמצא כי הוקם בשטח המקלט הציבורי המשמש כבית כנסת ברחוב הרצל מבנה ללא היתר. **בגין עבודות אלו הוצא צו הפסקת עבודות ודרישה להחזרת המצב לקדמותו.** יש לפעול לאלתר נגד הפרת החוק (ראה סעיף 14).



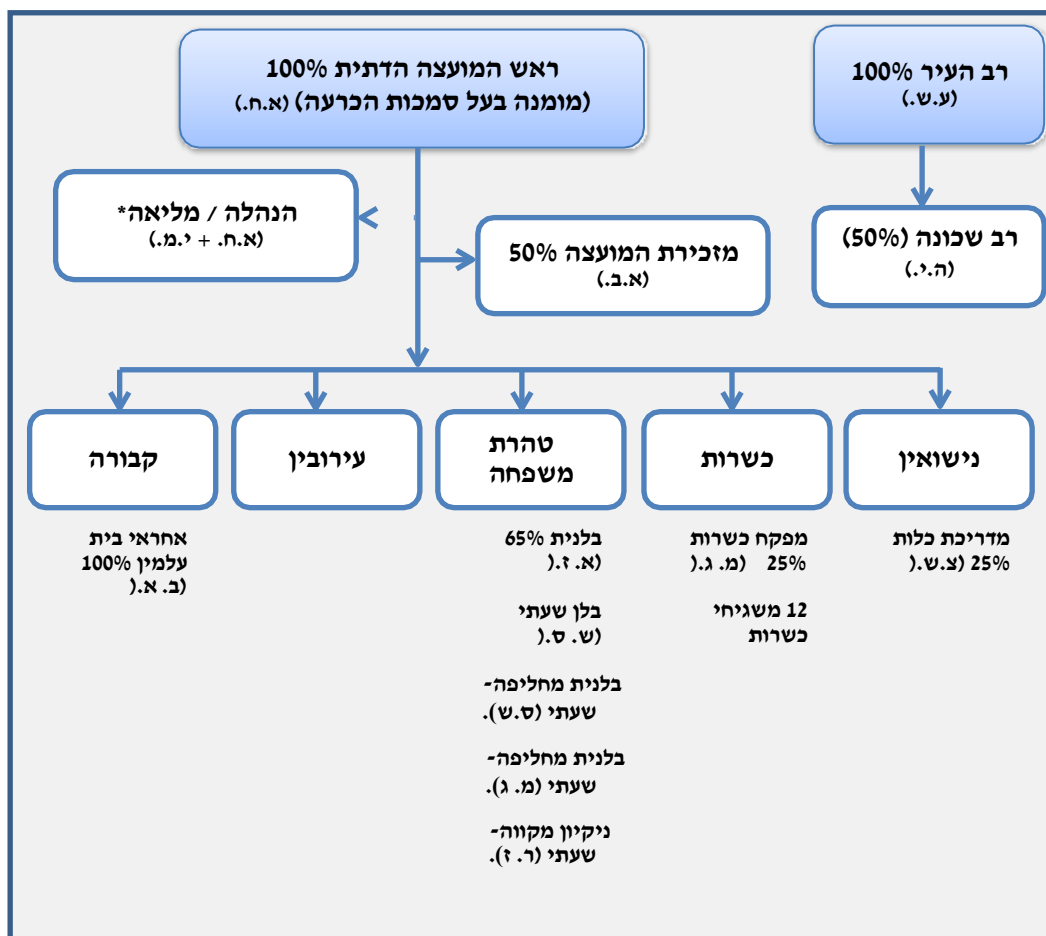
פרק ג' – פירוט הממצאים

משאבי אנוש

1.1 מבנה ארגוני

במועצה הדתית כפר יונה מועסקים 12 עובדים בתפקידים השונים.

להלן המבנה הארגוני של המועצה הדתית¹ כפי שהועבר לביקורת :



*היות והמועצה הדתית הינה מועצה ממונה, הנהלה/מליאה מורכבים משני החברים הממונים.

* לצורך שמירה על פרטיות, הוסתר (הושחר) מידע אישי מנתוני הטבלה.

1.2 חתימה על הצהרות אמונים של חברי המועצה הדתית בהתאם לחוק² חבר מועצה נדרש לחתום על

הצהרת אמונים, כדלהלן: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כחבר המועצה הדתית לפי חוק זה, ולקיים את החלטות המועצה הדתית". יצוין כי בביקורת שערכנו בעבר נמצא כי על אף החובה האמור אין במשרדי המועצה תיעוד לכך שחברי המועצה הצהירו אמונים כנדרש.

מבדיקה חוזרת שערכה הביקורת נמצא כי שני חברי המועצה (אהרון חג'ג' ויעקב מאיוסט - הממונים) חתמו על הצהרת אמונים כנדרש בחוק – **תקין**.

1.3 העסקת קרובי משפחה

בחוזר מנכ"ל מחודש פברואר 1/2013 נקבעו "סייגים להעסקת עובד מטעמי קרבה משפחתית":

- "לא יועסק אדם במועצה הדתית אם הינו קרוב משפחה של רב העיר, ראש המועצה, חברי המועצה, הממונים על המועצה, מזכיר המועצה, מורשי החתימה במועצה, האחראי על משאבי אנוש במועצה ונציג ועד העובדים".
- לא יועסק אדם במועצה הדתית באותה יחידה בה מועסק קרוב משפחתו". "לא יועסק אדם במועצה הדתית, במשרה אשר תקנה לו **יחסי כפיפות** או קשרי עבודה (מנהליים ו/או הלכתיים) על קרוב המשפחה שלו".
- "לא יועסק אדם במועצה דתית אם קרוב משפחתו הינו הגורם הממונה עלי (מנהלית ו/או הלכתית)".
- "במקרה של קליטת והעסקת עובד שהינו קרוב משפחה אשר לא סותרת את סעיפים הנ"ל **תדווח המועצה הדתית לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד על בחירת העובד וכן תפרט מהי קרבתו המשפחתית, סמוך לאחר בחירתו לתפקיד**".

בבדיקה נמצא שבמועצה הדתית לא מועסקים קרובי משפחה למעט אשתו של רב העיר המועסקת כמדריכת כלות עוד משנת 1976, טרם כניסתו לתוקף של חוזר מנכ"ל משרד הדתות (ינואר 2013) – **תקין**.

מועצה ממונה

ע"פ חוק שירותי הדת שר לענייני דת רשאי לכוון בצו מועצה דתית נבחרת, כאשר העירייה, המשרד והרב ממנים כל אחד מטעמו נציגים למועצה זו. מקום שהדבר אינו אפשרי ו/או מסתייע מקים השר מועצה דתית ממונה. בכפר יונה פועלת למן 2010 מועצה דתית ממונה, וזאת לאור, כך נמסר, מחלוקות שהיו בזמנו באשר להרכב המועצה"ד.

² חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א, 1971, סעיף 6(ג)

מהסברים שקיבלנו מהמועצ"ד עולה כי המשרד לשירותי דת הודיע כי לאחר הרכב ממשלה נבחרת יפרסם המשרד צווים לעריכת בחירות במועצות הממונות. הביקורת מציינת כי כאשר יפרסם כאמור שר הדתות צו יהיה עליה אז לעמוד על זכות למנות נציגים מטעמה למועצה הדתית.

2.1 חשיבות הרכב מועצה דתית

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, נדרש לתת ייצוג של מגוון גורמים בהרכב המועצה הדתית:

(1) ייצוג לגופים ועדות

בהתאם לחוק³, נדרשות הרשויות לתת את הייצוג המתאים לגופים ולעדות המעוניינים בקיום של שירותי הדת במקום.

(2) ייצוג נשים

בהתאם להנחיות⁴ נדרש לתת ייצוג לתת נשים במועצה הדתית, כך שהייצוג המינימאלי נקבע כדלהלן:

מספר חברי המועצה	מספר נשים מינימאלי
5	1
7	2
9	3
11	3

(3) ייצוג לזרמים שאינם אורתודוקסים

בהתאם להנחיות⁵ אין לפסול מועמדים שאינם משתייכים לזרם אורתודוקסי, אלא אם כן המועמד הינו "אנטי דתי", מאחר וגם זרמים אלה נזקקים לשירותי הדת.

(4) ייצוג לאופוזיציה

בהתאם להנחיות⁶, במידה וקיימת אופוזיציה נדרש לתת לה את הייצוג היחסי לו היא זכאית.

ישיבות המועצה הדתית

בהתאם לתקנות⁷ מליאת המועצה הדתית נדרשת להתכנס אחת חודש (מלבד בחודשים ניסן ותשרי של כל שנה), כאשר הרכב חוקי של ישיבות המועצה יהיה רוב חברי המועצה הכולל את יושב הראש. בכל ישיבת מועצה יירשם פרוטוקול אשר יכלול לפחות את: שמות חברי המועצה הנוכחים בישיבה, סדר היום, שמות המתדיינים, ההצעות שהועלו, תוצאות ההצבעות שבוצעו והחלטות שהתקבלו. ראש המועצה נדרש לאשר בחתימתו כל אחד ואחד מהפרוטוקולים ולהעביר העתק ממנו לשאר חברי המועצה, בתוך שבועיים מיום כינוס הישיבה. הביקורת סקרה את כלל הפרוטוקולים לשנים 2017 ו-2018.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

בבדיקת הביקורת נמצא :

- 1) **קיום ישיבות מועצה** - בבדיקת הביקורת נמצא שבשנים 2017 ו-2018 התכנסה המועצה בתדירות הנדרשת והופקו פרוטוקולים כנדרש – **תקין**.
- 2) **העדר דיון בתקציב** – בבדיקת הביקורת נמצא שבמהלך השנים 2017 ו-2018 **לא התקיים דיון בנושא תקציב** פעילות המועצה לרבות אישור תקציב שנתי, מעקב תקציב מול ביצוע וכדומה. (ראה הרחבה בסעיף 6 לדוח).
3) **העדר דיון בדוחות ביקורת פנימיים** – בבדיקת הביקורת נמצא שבמהלך השנים 2017 ו-2018 נמצאו פרוטוקולים – **תקין**.
- 4) **העדר דיון בדוח ביקורת עומק של המשרד לשירותי דת** – בתאריך 30.1.2018 שלח המשרד לשירותי דת דוח ביקורת עומק שנערך ע"י ר"ח חיצוני - נמצא פרוטוקול – **תקין**.

התייחסות הממונה מתאריך 19.12.2019

2) - "הדיונים שהתקיימו בפורום, שכלל גם את הדרג המקצועי (מנהל חשבונות) ושבסופו התקציב נחתם, **לא תועדו**. להבא תקפיד המועצה"ד לתעד גם דיונים אלה

תוכנית עבודה שנתית

תוכנית עבודה שנתית הנה מסמך מפורט המגדיר הן במונחי משאבים (תקציב) והן במונחי זמן (לוח זמנים) את הפעילות שעל כל מחלקות המועצה לבצע על מנת לעמוד ביעדים והמטרות שהוגדרו לאותה השנה. בניית תוכנית העבודה הינה תהליך חוצה ארגון שנדרש לבצע אחת לשנה, ברבעון האחרון ולקראת השנה החדשה.
בחדש נובמבר 2012 פרסם המשרד לשירותי דת ביחד עם "מפעם ירושלים" חוברת בשם:

"עקרונות ניהול מועצה דתית"⁸, בהתאם לחוברת זו תוכנית העבודה השנתית צריכה לכלול 5 שלבים:

- שלב 1 – לימוד המצב הקיים
- שלב 2 – קביעת מטרות
- שלב 3 – קביעת יעדים
- שלב 4 – קביעת משימות לביצוע
- שלב 5 – מעקב יישום ובקרה

בבדיקת הביקורת נמצא שבשנים 2018 ו-2019 לא ערכה המועצה הדתית תוכנית עבודה שנתית (מקושרת תקציב), כאשר בעקבות הביקורת קבעה המועצה"ד תוכנית שכזו לשנת 2020, הכוללת הגדרת מטרות ויעדים. **הביקורת רואה בחיוב את תיקון הליקוי** ומציינת כי על המועצה"ד להקפיד לקבוע כל שנה תוכנית עבודה כנדרש.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

5. ניתוח נתונים כספיים

5.1 ניתוח סעיפי הכנסות והוצאות

הביקורת ערכה ניתוח של סעיפי הכנסות והוצאות של המועצה הדתית כפי שבאו לידי ביטוי בדוחות הכספיים השנים האחרונות, כדלהלן:

שנת 2018*		שנת 2017		שנת 2016		
ב-ש	ב-%	ב-ש	ב-%	ב-ש	ב-%	
						הכנסות
36.66%	1,208,465	45.27%	1,227,028	39.14%	1,187,670	סה"כ הכנסות ממשרד לשירותי דת
21.26%	700,642	23.87%	647,101	21.08%	639,515	סה"כ הכנסות מהרשות המקומית
16.52%	544,423	21.77%	589,997	28.98%	879,319	סה"כ הכנסות מפעילות
25.39%	836,895	9.09%	246,405	10.80%	327,554	שחרור מהגבלה - פיתוח בית עלמין
0.17%	5,712		-		-	וענקים
100.00%	3,296,137	100.00%	2,710,531	100.00%	3,034,058	סה"כ הכנסות השנה
						הוצאות פעילות:
0.18%	6,002					סה"כ הוצאות מיוחסות לרבנות
4.50%	148,262	3.15%	85,322	2.75%	83,331	סה"כ הוצאות מיוחסות לטהרה ומקוואות
2.46%	81,238	1.88%	50,906	1.24%	37,605	סה"כ הוצאות מיוחסות לאחזקת עירובין
3.60%	118,714	4.40%	119,263	6.22%	188,785	סה"כ הוצאות מיוחסות לבית עלמין וקבורה
0.41%	13,517	0.71%	19,151	0.49%	14,984	סה"כ הוצאות מיוחסות לתרבות תורנית
3.01%	99,334	3.53%	95,796	2.63%	79,900	סה"כ הוצאות מיוחסות להווי דת ואירועים
25.39%	836,895	9.09%	246,405	10.80%	327,554	סה"כ הוצאות מיוחסות לפיתוח בית עלמין
60.14%	1,982,431	67.50%	1,829,548	60.13%	1,824,519	סה"כ הוצאות מנהלה, מימון ואחרות
99.70%	3,286,393	90.26%	2,446,391	84.27%	2,556,678	סה"כ הוצאות פעילות השנה
0.30%	9,744	9.74%	264,140	15.73%	477,380	עודף השנה
התאם לטיטוט דוח כפי שהועברה על-ידי הרו"ח בתאריך 03/11/2019						

מניתוח נתוני הטבלה נמצא שהניהול הכספי של המועצה הדתית במתבצע באופן נאות, ללא חריגות כספיות ותוך שמירה על איזון כספי - תקין.

5.2 ניתוח סעיפי התחייבויות כספיות

הביקורת ביקשה לבחון את היקף ההתחייבויות של המועצה הדתית לגורמים השונים (ספקים, עובדים, רשויות וכו') ואת יכולת הפירעון של התחייבויות אלו.

5.2.1 להלן פירוט ההתחייבויות כפי שפורטו בדוחות הכספיים:

התחייבויות המועצה - על פי דוח על המצב הכספי (נכסים והתחייבויות)	שנת 2018*	שנת 2017	שנת 2016	הפניה לדוחות הכספיים
עובדים עבור שכר	98,882	89,126	82,815	(באור 8)
מוסדות עבור שכר	69,741	65,841	48,718	(באור 9)
ספקים ונותני שירות	29,961	30,133	52,039	(באור 10)
זכאים ויתרות זכות	15,000	15,000	11,700	(באור 11)
הכנסות נדחות בגין מענקים	110,932	-	-	(באור 12)
סה"כ התחייבויות שוטפות	324,516	200,100	195,272	
תחייבויות בשל סיום יחסי עובד-מעביד	52,619	45,354	132,574	באור 13 בשנת 2018 ו-12 בשנים (קדומות)
סה"כ התחייבויות לזמן ארוך	52,619	45,354	132,574	
סה"כ התחייבויות לשנה	377,135	245,454	327,846	

5.2.2 התחייבויות נוספות הכלולות בביאורים לדוחות הכספיים:

במהלך שנת 2016 קיבל משרד לשירותי דת החלטה לבצע שינוי בדוחות הכספיים שנכנסו לתוקף כבר בדוחות של שנת 2015 (בכל המועצות הדתיות בארץ), במטרה לפרט ולהציג לראשונה את הרכב חובות המועצה בגין ההפרשות הפנסיוניות לעובדים בפנסיה תקציבית. כמו כן בשנים 2016-2018 חלו שינויים באופן הצגת הנתונים והגילוי הנדרש בדוחות הכספיים.

להלן פירוט ההתחייבויות שנוספו לדוחות הכספיים של המועצה כתוצאה משינוי מדיניות חשבונאית.

התחייבויות המועצה - תוספת המפורטת בביאורים לדוח הכספי	שנת 2018*	שנת 2017	שנת 2016	הפניה לדוחות הכספיים
תחייבות נוספת בגין ימי חופשה	174,426	205,772	213,494	באור 8 (ב) בשנת 2018 ובאור 12 (ב) בשנים קודמות
תחייבות נוספת בגין ימי מחלה (20% זמן קצר)	128,445			(באור 8ב)
תחייבות לפניסה תקציבית בגין עובדים פעילים - פנסיה תקציבית	7,137,335	11,484,639	11,861,564	בשנת 2017 לא בוצע פיצול בין עובדים פעילים לבין גמלאים
תחייבות לפניסה תקציבית בגין עובדים פעילים - הפרשה לפדיון ימי מחלה 80%	460,928	508,804	476,694	בשנת 2017 סווג באופן שונה
תחייבות לפניסה תקציבית בגין עובדים פעילים - מענק שנים עודפות	421,490			
תחייבות לפניסה תקציבית בגין גמלאים	4,243,427			
התחייבות לפניסה צוברת - פיצויי פיטורין	53,638			
התחייבות לפניסה צוברת - הפרשה פדיון ימי מחלה 80%	52,853			
סה"כ התחייבויות נוספות	12,672,542	12,199,215	12,551,752	

שינוי מדיניות של משרד הדתות, והצגת ההתחייבויות הנוספות לעובדים משמעותה תוספת של התחייבות בגובה של כ- 12.5 מיליון ₪.

יש לציין, למועצה הדתית אין מקורות כספיים המאפשרים יכולת עמידה בהתחייבות זו. יצוין כי מצב זה גרעון אקטוארי שכיח בגופים ציבוריים.



תגובת המועצ"ד

המועצ"ד, בדומה לעירייה כפר יונה, נושאת על גבה את התחייבויות בגין פנסיה תקציבית. מדובר בהתחייבויות שנקבעו על-ידי המדינה, כאשר למועצ"ד כפר יונה אין כל מעורבות בדבר. יצוין כי המשרד לשירותי דת, שהשית על המועצ"ד כפר יונה חבויות אלה, ומי שמאשר למועצ"ד כפר יונה את התקציב, יישא בעלויות האקטואריות הללו, זאת בדומה ליתר הגופים הציבוריים במדינה.

5.3 ניתוח הוצאות שכר

הביקורת בחנה את הרכב ההוצאות בגין שכר עובדים וגמלאים כפי שדווחו במערכות המידע של המשרד לשירותי דת במועד הזמנת נתוני התקציב השנתי, כדלהלן:

ביצוע 2016	ביצוע 2017	ביצוע 2018	פער בין 2016 ל 2018	הפער ב %
555,140	567,039	629,640	74,500	13%
59,346	63,333	65,745	6,399	11%
192,027	252,746	297,960	105,933	55%
0	0	31,850	31,850	
115,715	116,190	102,290	-13,425	-12%
181,137	194,045	143,645	-37,492	-21%
28,346	29,517	30,288	1,942	7%
88,683	97,006	99,242	10,559	12%
0	0	0	0	
2,954	1,216	5,175	2,221	75%
413,972	413,284	419,393	5,421	1%
1,637,320	1,734,376	1,825,228	187,908	11%
שכר רב העיר				
שכר רבני שכונות				
שכר יושב ראש				
שכר מחלקת נישואין				
שכר מחלקת קבורה				
שכר מחלקת מקוואות				
שכר מחלקת כשרות				
שכר מינהל				
שכר משרתים בקודש				
שכר אחר				
פנסיה				
סה"כ				

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, עלות השכר הכוללת במועצה הדתית עלתה בשנים 2016-2018 ב 11% (עליה של 187,908). יש גידול בהוצאות אלה נובע, בין היתר, עקב גידול חריג של 55% בשכר הי"ר, הנובע מהעלאת היקף משרתו של הממונה מ 70% ל 100% משרה בשנת 2018, וזאת בהתאם לאישור המשרד לשירותי דת. גורם נוסף לגידול האמור בשכר הוא החלטת הממשלה לתקן שכר הממונים, שחלקה יושם.

יצוין כי משרד לשירותי דת הגדיל ב-2019 את תקציב כ"א בנושא מינה במועצ"ד כפר יונה פקידה נוספת (60,000) – בפועל המועצ"ד איישה תקן זה רק ב 2020, לאחר שמקורות המימון לכך הוסדרו.

6. תקציב

6.1 סעיפי תקציב

תקציב המועצה הדתית מורכב מ-4 מקורות עיקריים:



החוק קובע⁹ כי שיעור ההשתתפות של העירייה בתקציב המועצה הוא כ-35% מכלל הוצאות הפעילות, כאשר יתרת ה-65% מההוצאות ישולמו על-ידי המשרד לשירותי דת. כמו כן, מידי שנה מאשר השר¹⁰ את סכומי התקציב שיועבר לכל אחת מהמועצות הדתיות ברחבי הארץ, לרבות סכומי התקציב של המועצה הדתית בכפר יונה.

להלן ריכוז סכומי התקציב כפי שפורסמו ברשומות עבור המועצה הדתית בכפר יונה:

D=A+B	C=B/D	B	A	תאריך הפרסום	מספר ילקוט	שנה
סה"כ השתתפות בתקציב המועצה הדתית	אחוז השתתפות של העירייה בתקציב	סכום השתתפות הרשות המקומית	סכום השתתפות הממשלה			
1,827,185	35.00%	639,515	1,187,670	03/05/2016	7257	2016
1,848,860	35.00%	647,101	1,201,759	01/06/2017	7515	2017
1,909,107	36.70%	700,642	1,208,465	26/07/2018	7892	2018

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

6.2 השתתפות העירייה בתקציב המועצה הדתית

בבדיקת הביקורת נמצא שהעירייה העבירה במהלך השנים 2016 – 2018 את סכומי התקציב שנדרשו בהתאם להנחיות משרד לשירותי דת – **תקין**.

להלן פירוט הכספים שתוקצבו לטובת המועצה הדתית בשנים 2016 – 2018 ופרוט הכספים ששולמו בפועל:

2018		2017		2016		
700,700.00		646,207.00		665,616.00		תקציב שנתי שנקבע בעירייה
למטובת ניקיון	שולם ע"ח התקציב	למטובת ניקיון	שולם ע"ח התקציב	למטובת ניקיון	שולם ע"ח התקציב	ומים ששולמו לאורך השנה
720.00	50,000.00	223.30	50,000.00	212.60	-	ינואר
362.41	50,000.00	223.30	50,000.00	212.60	50,000.00	פברואר
362.41	50,000.00	223.31	50,000.00	212.60	50,000.00	מרץ
369.14	50,000.00	223.31	50,000.00	212.58	50,000.00	אפריל
369.14	50,000.00	223.32	50,000.00	212.58	50,000.00	מאי
369.15	50,000.00	223.32	50,000.00	212.58	50,000.00	יוני
369.14	80,000.00	223.32	80,000.00	218.64	50,000.00	יולי
369.10	80,000.00	223.32	80,000.00	218.64	50,000.00	אוגוסט
369.10	80,000.00	223.32	80,000.00	218.64	-	ספטמבר
369.14	58,000.00	223.32	80,000.00	218.64	100,000.00	אוקטובר
369.14	56,000.00	223.32	50,000.00	218.64	50,000.00	נובמבר
369.14	61,000.00	234.83	60,000.00	218.64	50,000.00	דצמבר
4,767.01	715,000.00	2,691.29	730,000.00	2,587.38	550,000.00	סה"כ שולם למועצה הדתית
719,767.01		732,691.29		552,587.38		
19,067.01		86,484.29		-113,028.62		יתרת חוב / זכות

6.3 עריכת תקציב פעילות לשנת 2018

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, נדרשת המועצה הדתית לדווח את תקציב המועצה באמצעות "שירות הטפסים הלאומי" (GOV(Forms) ישירות למשרד לשירותי דת. התקציב המדווח כולל את כל מרכיבי ההכנסות וכל מרכיבי ההוצאות, לרבות פירוט הוצאות שכר והוצאות בגין פעילות.

בבדיקת הביקורת נמצא שהמועצה דיווחה את תקציב 2018 במערכת הממוחשבת כנדרש – **תקין**.

להלן פירוט תקציב הפעילות לשנת 2018 כפי שהועבר למשרד לשירותי דת:

תקציב 2018			תקציב 2018		
ב-ש	ב-%		ב-ש	ב-%	
הוצאות			הכנסות		
הוצאות שכר			הכנסות עצמיות		
24.80%	620,950	שכר רבני העיר	2.40%	60,000	ישיאין
2.66%	66,589	שכר רבני שכונות	15.57%	390,000	קבורה (לא כולל קרן פיתוח)
11.71%	293,245	שכר יושב ראש	3.59%	90,000	מקוואות
0.00%	0	שכר מחלקת נישואין	0.00%	0	שחיטה
4.10%	102,782	שכר מחלקת קבורה	1.20%	30,000	כשרות
7.58%	189,774	שכר מחלקת מקוואות	1.00%	25,000	עצמאיות אחרות
1.22%	30,518	שכר מחלקת כשרות	0.00%	0	הכנסות משרתים בקודש
4.25%	106,405	שכר מינהל			הכנסות מוסדיות
0.00%	0	שכר משרתים בקודש	48.26%	1,208,465	המשרד לשירותי דת
0.00%	0	שכר אחר	27.98%	700,642	הרשות המקומית
16.63%	416,365	פנסיה	0.00%	0	הכנסות ח"פ ובגין שנים קודמות
הוצאות לפעולות			100.00%	2,504,107	סה"כ הכנסות השנה
0.00%	0	ישיאין			
5.99%	150,000	קבורה (ללא הוצאות פיתוח)			
4.19%	104,979	מקוואות			
2.40%	60,000	עירובין			
3.00%	75,000	תרבות תורנית			
0.00%	0	כשרות			
7.39%	185,000	מינהל			
3.79%	95,000	פעולות אחרות			
0.30%	7,500	הוצאות מימון			
100.00%	2,504,107	סה"כ הוצאות השנה			

6.4 דיווח תקציב במערכות ממוחשבות בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים, תשל"א-1971¹¹ על המועצה הדתית להעביר למשרד לשירותי דת את הצעת התקציב **תוך 30 יום מיום פרסום שיעורי ההשתתפות של הממשלה והרשות המקומית** בתקציב המועצה.

בתאריך 26/07/2018 פורסמו ברשומות סכומי ההשתתפות של הממשלה ושל הרשויות המקומיות דהיינו תקציב לשנת 2018 היה צריך להיות מדווח עד לתאריך 26/08/2018.

בבדיקת הביקורת נמצא **שתקציב שנת 2018 דווח למשרד לשירותי דת באיחור של כחודשיים**, בניגוד להוראות החוק.

- בתאריך 31/10/2018 נחתם על-ידי רואה החשבון של המועצה הדתית, דודו עמירה.
- בתאריך 01/11/2018 נחתם על-ידי הממונה בעל סמכות ההכרעה, אהרון חג'ל.
- בתאריך 11/11/2018 נחתם על-ידי הממונה הנוסף, יעקב מאיוסט.

תגובת המועצה"ד

כפי שניתן לראות בנתונים, העיכוב נובע כתוצאה בעבודתו של רואה החשבון מטעם משרד לשירותי דת. עם קבלת הנתונים מהר"ח, פעלה המועצה"ד לאשר את הנתונים ולהעבירם למשרד לשירותי דת. מועצה"ד תמשיך לפעול בצורה יעילה על מנת להעביר את הדיווחים למשרד לשירותי דת במועד.

6.5 אישור תקציב הפעילות בישיבות המועצה

בהתאם לתקנות¹² הצעת התקציב השנתית צריכה להיות מאושרת בישיבת המועצה, כאשר אישור התקציב יבוא לידי ביטוי בפרוטוקול ישיבה זו.

מעיון בפרוטוקולי ישיבות המועצה הדתית לשנים 2017 ו-2018 **לא נמצא תיעוד** לכך שהתקציב נדון ואושר.

אזהרה בדבר אישור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

6.6 הסכמת ראש העיר לתקציב המועצה הדתית

כיוון ש 40% מתקציב המועצה מקורו בתקציב העירייה, נקבעה בחוק בפרוצדורה לפיה העירייה יכולה להשיג על התקציב שנקבע. ע"פ החוק, המשרד לשירותי דת קובע את מסגרת התקציב, כאשר ע"פ סעיף 11(ב) לחוק רשאי ראש העיר להעביר לשר את התנגדותו. מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה הדתית לא העבירה את תקציבה לעירייה ולא התקיים דיו בנושא ולאור זאת מסגרת התקציב הנה כפי שקבע כאמור המשרד לשירותי דת.

6.7 עדכון/שינויים בתקציב ללא היתר בהתאם לחוק¹³ המועצה רשאית להוציא הוצאות רק בהתאם לתקציב שאושר. כלומר במידת הצורך על ראש המועצה להגיש בקשה מנומקת לאגף בכיר לתכנון ותקצוב במשרד לשירותי דת לשינוי סעיף תקציבי ו/או ביצוע העברות תקציביות. המועצה לא רשאית להוציא תקציב, זולת בדרך האמורה (סעיף 10 לחוק).

הביקורת ערכה השוואה בין תקציב 2018 לבין הביצוע בפועל¹⁴, בבדיקה זו נמצאו סעיפים רבים שחלו בהם שינויים מהותיים בין התכנון לבין הביצוע.
כמו כן לא נמצא תיעוד לבקשות לביצוע עדכונים תקציביים ממשרד לשירותי דת בגין סעיפים אלו.

להלן פרוט נתוני תקציב המועצה הדתית כפי שדווחו בתאריך 11.11.2018 (סימוכין 50336 למשרד לשירותי דת וכן נתוני ביצוע התקציב שנת 2018 כפי שדווחו בתאריך 4.8.2019 (סימוכין 51455 למשרד לשירותי דת:

הכנסות	תקציב 2018	ביצוע 2018	הפרש ב- ש"ח
הכנסות עצמיות			
נישואין	60,000	50,022	-9,978
קבורה (לא כולל קרן פיתוח)	390,000	349,775	-40,225
מקוואות	90,000	95,864	5,864
שחיטה	0	0	0
כשרות	30,000	53,909	23,909
עצמאיות אחרות	25,000	33,332	8,332
הכנסות מוסדיות			
הכנסות משרתים בקודש	0	0	0
המשרד לשירותי דת	1,208,465	1,208,465	0
הרשות המקומית	700,642	700,642	0
סה"כ הכנסות השנה	2,504,107	2,492,009	-12,098
הוצאות			
הוצאות שכר			
שכר רבני העיר	620,950	629,640	8,690
שכר רבני שכונות	66,589	65,745	-844
שכר יושב ראש	293,245	297,960	4,715
שכר מחלקת נישואין	0	31,850	31,850
שכר מחלקת קבורה	102,782	102,290	-492
שכר מחלקת מקוואות	189,774	143,645	-46,129
שכר מחלקת כשרות	30,518	30,288	-230
שכר מינהל	106,405	99,242	-7,163
שכר משרתים בקודש	0	0	0
שכר אחר	0	5,175	5,175
פנסיה	416,365	419,393	3,028
הוצאות לפעולות			
נישואין	0	6,002	6,002
קבורה (ללא הוצאות פיתוח)	150,000	102,669	-47,331
מקוואות	104,979	148,261	43,282
עירובין	60,000	81,237	21,237
תרבות תורנית	75,000	111,474	36,474
כשרות	0	0	0
מינהל	185,000	119,884	-65,116
פעולות אחרות	95,000	2,025	-92,975
הוצאות מימון	7,500	2,230	-5,270
סה"כ הוצאות השנה	2,504,107	2,399,010	-105,097
עודף השנה	0	92,999	92,999

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

ראוי להדגיש, ישנם סעיפים בהם היקף **החריגה הינו מהותי**, לדוגמא:

- **שכר מחלקת נישואין** – סעיף זה לא תוקצב, בפועל, הוצאו 31,850 ₪.
- **פעילות תרבות תורנית** – במסגרת התקציב תוקצבה הפעילות בסכום של 75 אלף, ₪ בפועל הוצא סכום של 111,474 ₪ - מדובר על חריגה בסך 36,474 ₪ המהווים 48.63%
- **פעילות מקוואות** - במסגרת התקציב תוקצבה הפעילות בסכום של 104,979 ₪, בפועל הוצא סכום של 148,261 ₪ - מדובר על חריגה בסך 43,282 ₪ המהווים 41.23%
- **שכר מחלקת מקוואות** - במסגרת התקציב תוקצב השכר בסכום של 189,774 ₪, בפועל הוצא סכום של 143,645 ₪ - מדובר על ייעול בסך 46 אלף ₪ המהווים 24.31%
- **פעולות אחרות** - במסגרת התקציב תוקצבה הפעילות בסכום של 95 אלף, ₪ בפועל הוצא סכום של 2,230 ₪ - מדובר על ייעול בסך כ-93 אלף ₪ המהווים 97.87%

תגובת המועצ"ד

- שכר מחלקת נישואין – תקציב מדריכת כלות **עבר** בהתאם לשינוי במדיניות החשבונאית (דברים שנקבעים על-ידי הרו"ח ללא תלות או קשר למועצ"ד) **מסעיף מחלקת נישואין לסעיף מקוואות**.
- תרבות תורנית – בסעיף זה **הועמס בטעות ע"י מנהלת החשבונות** הוצאות של רכישת ציוד ניקיון למקוואות. יש לציין כי העמסה הינה כוללת מערכת הגברה לבית העלמין, שילוט, גניזה, פרסום וחומרי ניקוי למקוואות כמו כן בקשה של המשרד השתתפות באירועי העדה האתיופית בסך של 15000 ₪.
- פעילות מקוואות – בסעיף זה נכללה רכישה והתקנת משאבת חום ע"פ דרישת המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות – אשר קיבלנו תמיכה עבור הוצאה זו, כמו כן, מצב המקווה הינו ישן וישנן **הוצאות בלתי צפויות** (אי אפשר להשבית מקווה – הלכתית).
- שכר מחלקת מקוואות – כלל גם את שכר מדריכת כלות והסתיים אכן בעודף, לכן שוב, **הוצאה זו לא תוקצבה בנפרד** (בסעיף שכר מחלקת נישואין). כפי שניתן לראות בצרוף שכר מדריכת כלות, סעיף שכר מחלקת מקוואות הסתיים בעודף.
- פעולות נוספות – מסגרת רזרבה – נועד לכסות תנועות בלתי צפויות."

6.8 ישיבות מועצה לבחינת עמידה בתקציב מול ביצוע

באופן טבעי, במהלך שנת הפעילות, יתכנו שינויים בתוכניות העבודה אשר ישפיעו באופן ישיר על התקציב ו/או הביצוע התקציבי.

חלק מהשינויים הינם כתוצאה מהוספת תוכניות עבודה חדשות וחלק מהשינויים הינם כתוצאה מהתרחשויות אירועים חריגים, חיצוניים, בלתי מתוכננים.

לפיכך, **קיימת חשיבות רבה** לביצוע אחת לרבעון בדיקה ומעקב אודות "תקציב מול ביצוע".



בבדיקת הביקורת נמצא שבמהלך השנים 2017 ו-2018 לא עלתה על סדר היום של המועצה דיון בנושא תקציב הפעילות, לרבות דיווח תקציב מול ביצוע. כמו כן נמצא כי לא נערכו דוחות ניהוליים תקציב מול ביצוע.

ראוי לציין ש"באוגדן עקרונות ניהול המועצה הדתית" שפירסם משרד הדתות בשיתוף עם מפעם (סעיף 1.4) נקבע: "כל חודש על ראש המועצה לדרוש מהנהלת החשבונות להציג לו את הביצוע לפי סעיפי התקציב נכון לאותו החודש (תקציב מול ביצוע)".

בבדיקת הביקורת ומשיחות שקיימה עם מזכירת המועצה הדתית ועם הנהלת החשבונות (החיצונית) הוסבר שאין כיום נוהג להעביר מאזני בוחן ו/או דוחות תקציב מול ביצוע ו/או דוחות ממערכת הנה"ח לידי המועצה הדתית. בפועל, במהלך השנה הנהלת החשבונות איננה מזינה את הממונה ו/או מי מטעמו בנתונים כספיים /תקציבים – בניגוד להנחיות.

לדעת הביקורת, קבלת דוחות / מאזנים / תקציב מול ביצוע בתדירות חודשית / רבעונית עשויה לסייע להנהלת המועצה לנהל באופן מיטבי את הפעילות השוטפת.

תגובת המועצה הדתית

"המועצ"ד מקיימת דיונים על התקציב. דיונים אלה נעשים בהשתתפות רוי"ח של המועצ"ד. אנו נדאג לתעד את הדיונים האלה בפרוטוקול מעתה ואילך."

7. ניהול השירות

המועצה הדתית נדרשת לספק שירותי דת זמינים, נגישים ואיכותיים לציבור התושבים של כפר יונה.

7.1 אמנת השירות

אמנת השירות היא כתב התחייבות ותיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו. אמנת השירות מגדירה, בין היתר, את תכולת השירות המוסכמת, התנאים המוגדרים לאספקת השירות, סדרי העדיפויות, ותחומי האחריות שבהם מתחייבת המועצה לעמוד.

במסגרת שיתוף פעולה בין המשרד לשירותי דת ו"מפעם ירושלים" נוסחה אמנת שירות לכלל המועצות הדתיות, הכוללת התחייבויות ספציפיות לכל אחד מהנושאים שעליהם אחראית המועצה הדתית וכן התחייבות כללית של העובדים, הכוללת (בין היתר):

לפעול בהתאם לכללי ההלכה היהודית והוראות הרבנות הראשית	לספק שירות מקצועי ואיכותי במכלול שירותי הדת הניתנים במסגרת תחומי האחריות של המועצה הדתית בבחינת "דרך ארץ קדמה לתורה"
לספק שירות מקצועי ואיכותי במכלול שירותי הדת הניתנים במסגרת תחומי האחריות של המועצה הדתית בבחינת "דרך ארץ קדמה לתורה"	לתת שירות אמין, יעיל, אדיב ושוויוני לכלל האוכלוסייה
לפעול על פי כללי מנהל תקין ומתוך תחושת שליחות	לספק שירותי דת מקצועיים, זמינים ויעילים, לפי הסטנדרטים והזמנים המוגדרים בחוק ועל ידי המשרד לשירותי דת
לפעול ביעילות וביצירתיות לשיפור השירות תוך התייחסות מיוחדת לפניות הציבור	לפעול למען הרחבת מגוון השירותים כמענה למגוון צרכי האוכלוסייה

המועצ"ד לא קבעה אמנת שירות. אומנם אין למועצ"ד חובה לקבוע אמנת שירות, ומדובר בהמלצה בלבד, אך לאור היתרונות הטמונים בכך על המועצ"ד **מומלץ** לדעת הביקורת לבחון אימוץ של נורמה זו.

7.2 אתר האינטרנט

בעידן הנוכחי, היכולת לספק שירות איכותי לתושבים באמצעות אתר אינטרנט הינה בסיסית.

רשות מנהלית נדרשת להנגיש מידע לציבור באמצעות האינטרנט. ואכן חוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת¹⁵ קובע כי על מועצות הדתיות להקים אתר אינטרנט, זאת לא יאוחר מספטמבר 2018.

אתר האינטרנט יכול בין השאר, להציג מידע בנושאים:

1. שעות פתיחה של משרדי המועצה הדתית
2. דרכי יצירת קשר (טלפון, דוא"ל וכו') עם המועצ"ד
3. טפסים יעודים לשירותים שמספקת המועצ"ד (ככל שרלוונטי)
4. הצגת נהלי המועצה, חוקים ותקנות רלוונטיות לציבור
5. סכומי אגרות ואפשרויות תשלום
6. אמנת שירות (ככל שהמועצ"ד אישרה מסמך שכזה)

המועצ"ד מפעילה אתר אינטרנט לשרות מעין באתר עולה כי יש בו מידע חיוני על שירותי הדת. **יחד עם זאת ישנם דפים ריקים ללא תוכן**, כגון "אודות המועצה הדתית", "אנשי קשר", "טהרת המשפחה" שהמידע בהם עדין לא הוזן. הביקורת רואה בחיוב את קביעת אתר האינטרנט ופרסום בו מידע חיוני לציבור, וממליצה להשלים את הנגשת המידע לציבור. גם מידע כללי אודות המועצ"ד **חיוני שיונגש**, ומן הראוי שהדבר יעשה בהקדם. **העדר מידע באתר האינטרנט פוגם באופן מהותי ברמת השרות שניתן לתושבים.**

התייחסות המועצ"ד לסעיף 7.2

אתר האינטרנט של המועצ"ד משמש רק להצגת מידע ולא ניתנים באמצעותו שירותים כלשהם לציבור (להבדיל לדוגמא מהעירייה, שניתן באמצעות האתר העיוני להגיש בקשות להיתר בניה, לשלם חובות לעירייה וכו'). לכן לא ברורה הקביעה לפיה העדר מידע פוגע באופן מהותי ברשת השרותים, וכי כיצד שירותי קבורה, מקוואות, כשרות וכו' הניתנים במתקני המועצ"ד, יכולים להיפגע? יחד עם זאת אנו בהחלט מכירים בחשיבות הנגשת מידע ונפעל לעדכן את האתר.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

7.3 חופש המידע והגברת השקיפות

חוק חופש המידע נחקק בשנת 1998 במטרה לעגן את הזכות שיש לאזרחים בקבלת מידע מהרשויות הציבוריות, בשנת 2000 הוחל חוק חופש המידע גם על המועצות הדתיות.

חופש המידע מהווה ערך עליון עבור הציבור מאחר והוא מאפשר לכלל הציבור לפנות למועצה הדתית בבקשה לקבלת מידע מסוים. פניות הציבור הן נכס ארגוני אשר בעזרתן ניתן ללמוד על הקולות בשטח ועל תפקודה של המועצה הדתית בעיני לקוחותיה.

לאור חשיבות הנושא ותחולת החוק, הפיק המשרד לשירותי דת הנחיות בנוגע לכלל המידע שעל המועצה הדתית לפרסם משגרת חופש המידע והגברת השקיפות, כדלהלן:

1. פרסום נתוני הבקשות לחופש מידע – אחת לרבעון ידווח באתר המועצה הדתית את נתוני המידע שהועבר בבקשות חופש המידע.
2. פרסום תקציב המועצה הדתית – יש לפרסם את תקציב המועצה הדתית בהתאם לפורמט
3. שאושר ע"י המשרד לשירותי דת, אחת לשנה, 30 יום מיום אישור התקציב.
4. פרסום התקשרויות ומכרזי רכש – יש לפרסם אחת לרבעון דוח התקשרויות, מכרזים פומביים, התקשרויות בפטור ממכרז ודוח התקשרויות מצטברות עם ספקים.
5. פרסום רשימת הגופים מקבלי תמיכה – אחת לשנה נדרש לפרסם באתר המועצה הדתית את רשימת כל הגופים אשר מקבלים תמיכה מהמועצה לרבות סכום התמיכה.
6. פרסום פרוטוקולים של ישיבות המועצה – יש לפרסם את פרוטוקולים המועצה הדתית באופן שוטף, תוך 7 ימים ממועד אישור הפרוטוקול. פרסום תוכניות העבודה – אחת לשנה נדרש

בבדיקת הביקורת נמצא, כי המידע אותו נדרשת המועצה הדתית איננו מפורסם ואיננו נגיש לציבור.

7.4 ממונה על חופש המידע והגברת השקיפות

בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל נדרש ראש המועצה למנות עובד שיהיה אחראי לנושא חופש המידע והגברת השקיפות, עובד זה יהיה אחראי כי כלל המידע שנדרש לפרסם מפורסם בזמן, וכן יהיה אחראי לפניות הציבור בנוגע לחוק חופש המידע.

בבדיקת הביקורת נמצא **שלא** התמנה באופן פורמאלי עובד המועצה לשמש אחראי כממונה על חופש המידע. בעקבות הביקורת, המועצ"ד מינתה באופן פורמלי ובכתב עובדת המועצה לשמש אחראי על חופש המידע. **אין לביקורת הערות.**

8. מערך הכשרות

8.1 סוגי תעודות כשרות

אחד מתפקידי המועצה הדתית הינו לספק שירותי כשרות לעסקי המזון המבקשים לקבל תעודת כשרות. (רגילה או מהדרין). נמצא כי המועצה"ד מנפקת את שתי התעודות הללו, בהתאם לנדרש.

אופי תעודת ההכשר	סוגי הכשרות הניתנים	אגרת הנפקת תעודת הכשר שנתית
תעודת הכשר "רגילה"	בשר חלב פרווה שילוב בניהם	אגרת תעודת ההכשר תלויה בסוג העסק וגודלו ולא באופי תעודת ההכשר.
תעודת הכשר "מהדרין"	בשר חלב פרווה שילוב בניהם	פירוט תעריף אגרת הכשרות מצורף בנספח ג' לדוח

8.2 פרוט עסקים בעלי תעודות כשרות

ברחבי העיר ישנם 28 בעלי עסקים אשר קיבלו תעודת כשרות, להלן הנתונים: להלן נתוני מערכת "שירת הים" לתקופת הביקורת לרבות פרוט שם המשגיח כשרות הרלוונטי:

מספר העסק	שם העסק	סוג העסק	סוג הכשרות	תת כשרות	שם המשגיח
1	29	מ"י סנדביץ	בתי אוכל	רגיל	חלבי, בשרי, פרווה
2	2	אלדר בכפר	מפעלים למזון ולמשקאות - מאפיה	מהדרין	חלבי, פרווה
3	28	ארוחת בוקר דוט קום	בתי אוכל - מזון מהיר	מהדרין	חלבי, פרווה
4	16	בית האופים	מפעלים למזון ולמשקאות - מאפיה	מהדרין	חלבי, פרווה
5	25	גוד ד"י	בתי אוכל - מזון	רגיל	חלבי, בשרי
6	22	גו'סי פירות קפואים	בתי אוכל - פירות וירקות	מהדרין	פרווה
7	15	דודא לפיצה	בתי אוכל - פיצה	מהדרין	חלבי
8	10	החיות של דודו	בתי אוכל - מזון	סגור	
9	33	המבורגר - שושן סלהוב	בתי אוכל - מזון מהיר	מהדרין	בשרי
10	13	העוגות של לילך	בתי אוכל - קונדיטוריה	רגיל	פרווה
11	20	הקצביה	חנויות מזון - איטליז	רגיל	בשרי
12	5	ימור זיסמן עוגות לאירועים מיוחדים	מפעלים למזון - קונדיטוריה	רגיל	פרווה
13	6	יפז אירועים ובלונים	בתי אוכל - מזון מהיר	מהדרין	בשרי
14	26	מגה קמעונאות בע"מ חפציבה	מרכולים	רגיל	חלבי, בשרי, פרווה
15	24	מגה קמעונאות בע"מ קניון הכפר	מרכולים	רגיל	חלבי, בשרי, פרווה
16	8	מקיאטו	בתי אוכל - מזון	רגיל	חלבי
17	9	מרכז יום לקשיש	בתי אוכל	רגיל	חלבי, בשרי, פרווה
18	4	סברס קייטרינג ישראלי (פלוריס)	מפעלים למזון ולמשקאות - קייטרינג	רגיל	בשרי, פרווה
19	3	סנטיאגו	בתי אוכל - מסעדה	רגיל	בשרי
20	17	עובדיה דה ליאון	בתי אוכל - מאפיה	מהדרין	חלבי, פרווה
21	27	עוגה ארט	מפעלים למזון ולמשקאות - קונדיטוריה	מהדרין	פרווה
22	12	פיצה בריבוע	בתי אוכל	מהדרין	חלבי, פרווה
23	34	פיצה גאיה	בתי אוכל - פיצה	רגיל	חלבי
24	32	פיצה לוטי	בתי אוכל - פיצה	מהדרין	חלבי
25	19	פיצה פצץ	בתי אוכל	מהדרין	חלבי
26	1	פיצה פרפטו	בתי אוכל - פיצה	מהדרין	חלבי
27	14	קיוסק 21	בתי אוכל	רגיל	בשרי, פרווה
28	11	קייטרינג גורמה	מפעלים למזון ולמשקאות - קייטרינג	מהדרין	בשרי, פרווה
29	23	שושן סלהוב	מפעלים למזון ולמשקאות - קייטרינג	מהדרין	בשרי, פרווה

8.3 הפקת תעודת כשרות

כל בעל עסק המבקש לקבל תעודת כשרות מגיש בקשה בכתב על גבי טופס ייעודי. רב העיר מעביר בהתאם לכך מסמך הנחיות בכתב לגבי התנאים הנדרשים לקבלת התעודה, אשר נחתם על ידי בעל העסק. לאחר תשלום האגרה, מופקת תעודת כשרות וממונה משגיח אשר אחראי לבצע ביקורים בבית העסק ולבחון עמידה בתנאי הכשרות שקבע הרב.

8.4 בקרה ופיקוח – עמידה בדרישות כשרות

במסגרת נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות נקבעו מספר מנגנונים של פיקוח ובקרה בתחום הכשרות:

א. משגיחי כשרות – משגיחי הכשרות נדרשים להגיע לבתי העסק הנתונים להשגחה, בהתאם למדיניות שנקבעה, ולהגיש אחת לחודש למפקח הכשרות או למנהל מחלקת כשרות דוח על מצב הכשרות בעסק. בדוח זה מציין המשגיח האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק או לא.

ב. מפקח הכשרות – מפקח הכשרות נדרש לפקח על עבודת משגיחי הכשרות מטעם המועצה הדתית. המשגיח נדרש להעביר לצורך ביצוע עבודתו את המסמכים הבאים: תוכנית עבודה חודשית לאישור מנהל מחלקת כשרות. דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח - דיווח זה יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל (אם קיימים).

בבדיקת הביקורת נמצא :

8.4.1 העדר דיווחים של משגיחי כשרות

בעיר פועלים 12 משגיחי כשרות, כאשר הללו אינם מועסקים על-ידי המועצ"ד. בבדיקת עבודת משגיחי הכשרות ב-2018 עולה כי אין במועצ"ד דוחות של עובדים אלה על מצב הכשרות בעסק שעליו הוא מופקד. הביקורת מעירה כי על משגיחי הכשרות, בין אם הם מועסקים ע"י המועצ"ד ובין אם לאו, כיוון שתעודת הכשרות מנופקת על-ידי המועצ"ד, להגיש באופן שוטף, בכל חודש וחודש, דוחות על עמידת בעל עסק בדיני הכשרות. על המועצ"ד לשמור תיעוד של דוחות אלה בתיק ייעודי.

8.4.2 תיעוד חלקי לעבודת מפקח כשרות

במועצה הדתית מונה עובד לשמש כמפקח כשרות שעיקר תפקידו לפקח על עבודת המשגיחים (אף על פי שאינם עובדי המועצה) ולקבל מהם דוחות בקרה על "מצב הכשרות בעסק". יצוין כי בביקורת שערך המשרד לשירותי דת (מחודש ינואר 2018) על פעילות המועצה הדתית בנושא כשרויות נקבע ש"לא נמצאו דוחות ליקויים", שנערכו על ידי משגיחי הכשרות וכן לא נמצא שהוראות הדיווח למפקח כשרות בוצעו בפועל.

בבדיקה שערכה הביקורת **לא נמצאו ראיות המעידות** כי המפקח אכן בוחן כנדרש ובאופן מלא ומקיף את איכות עבודתם של המשגיחים במידה ומבצעים בכלל את עבודתם. לאור הערות הביקורת נמסר כי החל מ 9/2019 עורך המפקח על הכשרות דוחות פיקוח כנדרש. יש להתמיד בכך, וכן יש לתעד דוחות אלה בתיק ייעודי במועצ"ד.

8.5 מערך המקוואות (טהרת המשפחה)

המועצה הדתית אחראית לתחזוקה ותפעול של המקוואות הקיימות ברחבי העיר ולהעסקת בלניות לשרות הקהילה.
ברחבי העיר קיימים 2 מקוואות :

- האחד – ברחוב אחי אילת (מקווה גברים)
- השני – ברחוב יחזקאל (מקווה נשים)

8.5.1 רישיון עסק

בהתאם לצו רישוי העסקים (1995) ובהתאם לתקנות¹⁶, מקוואות חייבים ברישוי עסק, לרבות עמידה בתנאי תברואה נאותים. יצוין כי המשרד לשירותי דת פרסם בנושא זה חוזר ריענון בנוגע לחובה להוצאת רישיון עסק למקוואות. מבדיקה שערכה הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. מקווה הנשים (שברחוב יחזקאל) פועל, נכון פברואר 2020, עם רישיון עסק.
- ב. לא הוצא למקווה הגברים (ברחוב אחי אילת) רישיון עסק. בתגובה לביקורת נמסר כי המעצ"ד תחדול מלהפעיל את המקווה.

הביקורת רואה בחומרה רבה את הפעלת המקווה במשך חודשים רבים ללא רישיון עסק תקף, וכי על מחלקת רישוי עסקים בעירייה היה לפעול בעניין.

יש לציין, כי קיימת התייחסות לחשיבותו של רישיון העסק במקוואות באתר משרד הבריאות בו הוא **מדגיש** כי מקווה ללא רישיון עסק איננה נמצאת תחת פיקוחו ועל כן לא ניתן לדעת האם התנאים התברואתיים והאחרים המתקיימים בה תקינים.

יובהר כי בהעדר רישיון עסק, גם המועצה הדתית וגם העירייה חשופים לסיכונים משפטיים.

8.5.2 נגישות

בהתאם לתקנות נדרשת המועצה הדתית לבצע התאמת נגישות לשירות כך שאדם עם מוגבלות יוכל לקבל שירות בעצמאות, בבטיחות ובאופן שיוויוני תוך שמירה על כבודו, פרטיותו של האדם.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

בבדיקת הביקורת נמצא כי רק ב 2020 הונגש מקווה הנשים, ואילו עד כה מקווה הגברים לא הונגש, בעקבות זאת נמסר כאמור פעילותו תופסק.

למרות העלויות הגבוהות, היה על המועצ"ד לפעול להנגיש מתקנים אלה שהנם נכסים עירוניים, או לחילופין לא לאפשר הפעלתם מבלי שהללו עומדים בהוראות החוק.

9. תפעול ותחזוקת בית העלמין

9.1 כללי

המועצה הדתית אחראית הן לתשתית בתי העלמין, לרבות, רמת הניקיון, מקומות הצללה, דרכי גישה ושילוט, והסדרת תיחום וגידור בית העלמין, והן להיבטים המנהליים הקשורים בסידור קבורת הנפטר, לרבות קביעת מועד ההלוויה, הקצאת חלקת קבר, טיפול בגופת הנפטר ועריכת טקס הלוויה.

בדוח הביקורת משנת 2015 נרשם כי העיר נמצאת בקצב גידול מהיר של אוכלוסייה אשר יצריך התאמה של עתודות קרקע לצורך קבורה והומלץ להתחיל בהכנסת תוכנית להרחבת בית העלמין.

להלן פירוט היקפי הקברים כפי שהיו בשנת 2015 בהשוואה לפירוט היקף הקברים, כפי שעולים מתוך מערכת "כרמל" המשמשת לניהול הקברים בבית העלמין כיום:

סוג הקבר	כמות קברים בשנת 2015	כמות קברים נכון להיום (מועד סיום הביקורת 10/2019)
קברים הנמצאים בשימוש	1,819	2,075
קברים שנרכשו והינם שמורים	298	420
קברים פנויים לקבורה	722	461
קברים "אחרים" ובתהליכי פיתוח	154	143
סה"כ קברים	3,043	3,099

הביקורת מבקשת לציין כי קיימת תוכנית בניין עיר (תב"ע) המסדירה בניה ופיתוח של כ-300 קברים נוספים.

9.2 קרן פיתוח בית העלמין

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת¹⁷ כל הכספים המתקבלים ממכירת חלקות קבר, מהמשרד לשירותי דת או מהרשות המקומית לצרכי פיתוח בית העלמין יופקדו לחשבון בנק נפרד אשר ישמש רק לפיתוח בית העלמין.

הערות הביקורת:

(1) קיום חשבון בנק נפרד – בבדיקת הביקורת נמצא כי המועצה פתחה חשבון בנק נפרד לטובת כספי

פיתוח בית העלמין, חשבון מס' 276101 בבנק הפועלים – תקין.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

(2) שימוש בכספים המיועדים לפיתוח בית עלמין – בבדיקת הביקורת נמצא שיתרת קרן פיתוח בית עלמין ליום 31.12.2018 מסתכמת בכ- 256 אלף ₪. בחשבון הבנק של הקרן קיימת יתרה של כ- 63 אלף ₪ ושאר הכסף נמצא המחאות לקבל ובהקצבות ומענקים שטרם התקבלו (ליום 31.12.2018) – תקין.

9.3 תחזוקה ועבודות פיתוח בבית העלמין

במהלך עבודת הביקורת **התקבלו תלונות רבות** על כך שבחורף שעבר הוצף שטח בית העלמין באופן קשה כך שלא ניתן היה להגיע לחלקות קבר מפאת סחף של בוץ והעדר ניקוז של מי גשמים.

בין המועצה הדתית לבין מהנדס העירייה (הקודם) נערכו התייעצויות מתוך מטרה לבחון הקמה של גדר היקפית לשטח החדש של בית העלמין והטיה של מי הגשמים.

בפועל, עד למועד סיום עבודת הביקורת (אוקטובר 2019) ועל אף שעברה שנה שלמה, טרם הוסדרה גדר ההיקפית, וטרם טופלה בעיית הניקוז.

המשמעות – בחורף הקרוב שטח התחתון (החדש) של בית העלמין צפוי להישטף במי גשמים ולמנוע מתושבי העיר גישה לחלק משמעותי מהקברים.

בתאריך 29.10.2019, קיימה הביקורת פגישת עבודה עם מהנדס העירייה (נכנס לתפקידו לפני מספר חודשים) בפגישה זה הוסבר :

- שטח בית העלמין שהוצף הינו השטח התחתון אשר נבנה בשנים האחרונות.
- התברר כי הליך הפיתוח של חלק זה **בבית העלמין בוצע באופן שגוי ושלא בהתאם לתוכניות פיתוח שהוכנו בעבר על ידי העירייה**, ובאופן שגרם למשטח מישורי ללא שיפועים שיובילו את המים מהקברים, ולכן בפועל נוצר אזור שקוע האוגר את המים, מעבר לכך כל הסחף מהפרדסים המקיפים את בית העלמין התנקז לשטח הנמוך שנוצר בעקבות לביצוע שלא על פי תכנית.
- ככלל, נדרש היה לבצע הגבהה בשטח בית העלמין החדש על מנת למנוע הצפה של אזור זה. אך דבר זה אינו אפשר היום כיוון שהקבים קיימים והכנות לקברים יצוקים בכל השטח המדובר.
- על מנת לתקן את הדרוש הוכנה תכנית ע"י מהנדס העיר שהועברה ליו"ר המועצה הדתית בחודש נובמבר 2019, שקבעה הקמת גדר בנויה ובורות חילחול הן בתוך תחום בית העלמין ומחוץ לשטח בית העלמין.
- מדובר בעבודות בהיקף כספי של עשרות אלפי ₪ (טרם התקבל אומדן סופי).

בהתאם לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת בעל הרישיון למתן שירותי קבורה אחראי להפעיל ולתחזק את בית העלמין. חוזר מנכ"ל זה מפרט את הנחיות ביחס לתכנון, הקמה, תפעול ותחזוקת בתי העלמין. בהתאם לסעיף 9.12 בחוזר מנכ"ל "בית העלמין יגודר בגדר שגובהה לא יפחת מ-2 מטר. הגדר תהיה גדר קשיחה בנויה ולחליפין, גדר רשת מרותכת עמידה."



המועצה הדתית ביצעה עבודות פיתוח בבית העלמין, בהתאם לתוכנית מאושרת על-ידי אדריכל מטעמה. ברם אופן ביצוע עבודות אלה **לא מנעו את נזקי ההצפה**. לדעת הביקורת על המועצ"ד בבואה לבצע עבודות מסוג זה, גם אם אין מותנות בהיתר בניה, לעשות זאת תוך שיתוף פעולה ופיקוח של אגף הנדסה בעירייה. בכך ניתן יהיה להבטיח, כי להבדיל מהעירייה אין במועצ"ד עובדים בעלי השכלה הנדסית, שהתכנון והעבודות נעשות בצורה שאינה חושפת את המקום לסיכונים.

10. תהליכי רכש והתקשרויות

בשנת 2018 פרסם המשרד לשירותי דת חוזר מנכ"ל המסדיר את כל נושא הזמנת רכש ושירותים במועצות הדתיות.

להלן תהליך הרכש שנדרש לבצע לאור היקף ההתקשרות בהתאם לנוהל שפורסם¹⁸:

היקף ההתקשרות	תהליך הרכש הנדרש
עד לסכום של 3,000 ₪	פניה לספק אחד, ניתן בע"פ הספק יעביר הצעת מחיר בכתב.
מסכום של 3,001 ₪ ועד 10,000 ₪	פניה ל-2 ספקים בכתב ע"ג "מכתב פניה לקבלת הצעת מחיר" ¹⁹
מסכום של 10,001 ₪ ועד 50,000 ₪	פניה ל-3 ספקים בכתב ע"ג "מכתב פניה לקבלת הצעת מחיר"
מעל לסכום של 50,000 ₪	ביצוע מכרז פומבי בהתאם לחוק חובת מכרזים

ראוי להדגיש כי בהתאם לחוק חובת המכרזים ובהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת אין לפצל התקשרות שעולה על 50,000 ₪ למספר התקשרויות בסכומים נמוכים בכדי להימנע מעריכת מכרז.

10.1 ג.ר. רוויה יזמות וביצוע בע"מ – פיתוח בית עלמין

במהלך שנת 2018 שולם לספק סכום של כ-874 אלף ₪ עבור עבודות שביצע במסגרת שיקום ופיתוח בית העלמין בכפר יונה.

בבדיקת הביקורת נמצא שבחודש יולי 2017 פרסמה המועצה הדתית מכרז לביצוע עבודות שיקום ופיתוח בבית העלמין, אומדן הפרויקט היה 2,816,482.50 ₪ (כולל מע"מ)

למכרז זה ניגשו 2 מציעים:

1. ס.נ. חטיב הנדסה אזרחית בע"מ – הצעה בגובה של 1,947,055 ₪
2. ג.ר. רוויה יזמות וביצוע בע"מ – הצעה בגובה של 2,115,243 ₪

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

מניתוח המסמכים שהתקבלו נמצא :

(1) וועדת רכש התכנסה בתאריך 10/07/2017, הספק שנבחר לבצע את העבודה הינו **גור רחיה**.
(2) הצעתו של הספק שנבחר לביצוע העבודה היתה **גבוהה** בכ- 168 אלף ₪ מההצעה המתחרה.
(3) הצעתו של הספק השני נפסלה בהתאם ליעוץ משפטי שקיבלה המועצ"ד היות והמחיר היה נמוך מאומדן המקדמי שנקבע. בפרוטוקול הישיבה נרשם: "סכום ההצעה הכולל נמוך מקריטריון הצעה מינימאלית המצוין לעיל. ההצעה נמוכה ב- 30.8% מהאומדן". (חריגה של כ-5% מתחת לאומדן המינימום).

תגובת המועצה הדתית

"המועצ"ד עורכת הליכי מכרז והצעות מחיר בלווי של יועמ"ש של המועצ"ד, עו"ד חגי כהן. בנושא הנזכר בדוח המועצ"ד פסלה את ההצעה הזולה ביותר, זאת לאור חו"ד היועמ"ש שקבעה: הנחה של 30% מתחת לאומדן מהווה הצעה הפסדית, זאת בהתאם להלכה לפי – "בנוגע לאומדן, תכליתו לשמש "כאמת מידה לוודא שהמחירים המוצעים הוגנים וסבירים" תקנה 11 לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח-1987 מחייבת העירייה להכין אומדן ולהפקידו בתיבת המכרזים, כפי שנעשה בעניינו. בעת בחינת ההצעות, על הוועדה לבחון שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים – "בהתחשב באומדן". בהלכה נפסק כי "מחיר נמוך ובלתי סביר יכול לשמש אינדיקציה לחוסר רצינות של המציע ושל הצעתו."

המועצ"ד פעלה כנדרש בנושא זה, כאשר הביאה זאת לבחינת היועמ"ש. אין לביקורת הערות.

10.2 דרך חיים – הובלת נפטרים

במהלך שנת 2018 שולם לספק סכום של כ-81 אלף ₪ עבור הובלה וטיפול בנפטרים וקבורתם בבית העלמין.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בחודש יוני 2017 פרסמה המועצה הדתית מכרז להובלה וטיפול בקבורת נפטרים, למכרז זה הוגשו 2 הצעות מחיר:

1. מועצה דתית אזורית – עמק חפר
2. קבלן בשם "דרך חיים"

בפרוטוקול הוועדה, מתאריך 15/06/2017 הוחלט שלבחור את הספק בשם "דרך חיים" א הקבלן הזוכה – **תקין**.

א.ד. חשמל אחזקות – טיפול במערכת חימום המים

במהלך שנת 2018 שולם לספק סכום של כ-60 אלף ₪ עבור טיפול במערכת חימום מים במקווה יחזקאל.

בבדיקת הביקורת נמצא שבחודש יולי 2018 נערך תהליך של השוואת מחיר בין 3 הצעות מחיר:

1. **בן נעים אלברט** – הצעה בגובה של 52,416 ₪
2. **נוף** – הצעה בגובה של 50,661 ₪
3. **א.ד. חשמל אחזקות** – הצעה בגובה של 47,970 ₪

בפרוטוקול הועדה, מתאריך 23/07/2018, נבחרה ההצעה הזולה ביותר השייכת לא.ד. חשמל אחזקות **תקין**.

חלפון שמעון – עבודות בבית העלמין

במהלך שנת 2018 שולם לספק סכום של כ-59 אלף ₪ עבור ביצוע עבודות שונות בבית העלמין.

בבדיקת הביקורת נמצא שבחודש אפריל 2016 נערכה השוואת מחיר במסגרתה התקבלו 3 הצעות מחיר, אשר מתייחסות לעלות של יום עבודה או עבודה מסוימת:

1. **חלפון שמעון**
2. **אלירן (א.צ.) בע"מ**
3. **צבי כהן אקולוגיה בע"מ**

בפרוטוקול הועדה, מתאריך 05/04/2016, נבחרה ההצעה הזולה ביותר השייכת ל**חלפון שמעון** – **תקין**.

הביקורת מסבה את תשומת הלב כי הדיון האחרון שנעשה בתחום הוא משנת 2016 והוא לא הוגבל בזמן, כאשר היקף הסכומים אשר שולמו לספק בשנת 2018 הינו בהיקף המחייב פרסום מכרז.



חיים מכלוף – איטום גג

במהלך שנת 2018 שולם לספק סכום של כ-8,517 ₪ עבור איטום גג המועצה הדתית.

בבדיקת הביקורת נמצא שבחודש ינואר 2018 נערכה השוואת מחיר במסגרתה התקבלו 4 הצעות מחיר:

1. א. בכר – הצעה בגובה של 105 ₪ למטר
2. חיים מכלוף – הצעה בגובה של 65 ₪ למטר
3. י. ורם חג'ג' – הצעה בגובה של 85 ₪ למטר
4. זוהר מוצרפ – הצעה בגובה של 100 ₪ למטר

בפרוטוקול הועדה, מתאריך 21/01/2018, נבחרה ההצעה הזולה ביותר השייכת ל**חיים מכלוף** – **תקין**.

שימוש במקלט ציבורי למטרת הפעלת בית כנסת

לפני שנים רבות הקצתה העירייה זכות שימוש במקלט ציבורי מס' 12, הממוקם ברחוב הרצל בצמידות למועצה הדתית, לציבור מתפללים לא מאוגד לצורך הקמת בית כנסת (ראו תמונה). העירייה רשאית להקצות זכויות שימוש בנכסיה בהתאם לנוהל הקצאות קרקע, והכל ובלבד שהקצאה נעשית לגוף מאוגד ע"פ אמות מידה שוויוניות.



אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העירייה נקבע בסעיף 170ג(1) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

מבדיקה שערכה הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. העירייה הקצתה לפני כ 30 שנה נכס עירוני. **לא** מצאנו כי הקצאה זו, שנעשה לפני שנוהל הקצאות נכס לתוקף (2001), **נעשתה בצורה מוסדרת.**
- ב. הקצאה זו נעשתה **לציבור שאינו מאוגד** (עמותה). הביקורת מציינת כי לאור המסגרת הנורמטיבית החלה, לא ניתן להקצות נכס עירוני לציבור לא מאוגד.
- ג. ע"פ תצהירים שנערכו בתקופה האחרונה, מאומתים על-ידי עו"ד שנמסרו לביקורת עולה כי ציבור מתפללים זה מונהג ע"י הרב ציון ומר נטיב לוסיאן.
- ד. ב 18.7.2007 חתם מר אהרון חגג על הסכם עם העירייה לשימוש במקלט האמור למשך 12 חודשים (עד ל 17.2.2008). יצוין כי לטענת מר חגג, המכהן כממונה על המועצ"ד, **הוא חתם על המסמך כאדם פרטי**, וכי פעולה זו אינה נוגעת במועצ"ד. ע"פ תצהירים שנמסרו לביקורת, מר חגג לא נשא בעבר ואינו נושא בתפקיד כלשהו בבית כנסת זה כיום. לדבריו הוא עשה כן לבקשתו של רב ציון, וזאת לאחר שקב"ט העירייה החליף מנעול למקלט. הוא נגש לקב"ט וזה התנה את קבלת המפתח החדש בחתימה על הסכם.
- ה. ב 16.6.2009, שנה לאחר שתם תוקף החוזה עם מר חגג, הוכן חוזה נוסף לשנה. פרטי של חוזה זה לא מולאו אך שמו של מר חגג נרשם בו, כפי שנרשם בחוזה הראשון. לטענת אהרון חג'ג' החוזה נחתם בחתימה שאינה זהה לחתימתו ראו בהמשך). **יצוין כי חוזה זה אינו חתום על-ידי העירייה**. יצוין כי לאור האמור הוגשה למשטרת ישראל על ידי אהרון חג'ג' תלונה בגין זיוף מסמך בגוף ציבורי.



מועצה מקומית כפר-יונה **Municipal Council of Kfar-Yona**

הסכם שנערך ונחתם
ביום _____

בין
מועצה מקומית כפר יונה

לשכת ראש המועצה
טל': 09-8871113
פקס: 09-8871114

מנכ"ל ראש המועצה
טל': 09-8871118
פקס: 09-8871117

מזכיר
טל': 09-8871119
פקס: 09-8871120

נוכר
טל': 09-8871122
פקס: 09-8871123

מחנכת
טל': 09-8871125
פקס: 09-8871126

מבקר
טל': 09-8871128

להלן: המועצה

לבין

להלן: "צד ב"

חל' הרקן
054-4477177

וצד ב' פנה וביקש לקבל חיתוך שימוש במקלט חציבורי השייך למועצה
והנמצא ברח' תג' מס' 14 כפר יונה (להלן: "המקלט")
וזאת לצרכי:

חזאיל

כפר-יונה

להלן החתימות על החוזה

חוזה מה 16.9.2009

על החתום

צד ב'

חוזה מה 18.7.2020

צד ב'

1. למן 16.6.2010, המועד שבו נחתם החוזה השני ועד להיום, לא החתימה העירייה נציג מטעם בית הכנסת, כך שציבור מתפללים זה ממשיך להחזיק בנכס עירוני **ללא חוזה** תקף ומבלי שהקצאה זו נדונה ו/או אושרה במליאת המועצה כנדרש בחוק.

להלן הערות הביקורת:

א. למרות שמר אהרון חגג, לטענתו, אינו נושא בתפקיד כלשהו בציבור המתפללים הוא חתם ב-2007 על חוזה היתר שימוש במקלט, דבר שיצר בלבול בדבר זהות הגורם שלו אחריות להחזקת הנכס.

ב. העירייה למן 9/2010 מאפשרת לציבור מתפללים להחזיק בנכס עירוני מבלי שהדבר הוסדר.

ג. **הביקורת לא מצאה הסבר מניח את הדעת** לכך שפרטיו של החוזה השני מ-2009 אינם מלאים, לדברי אהרון חגג' החתימה המתנוססת על גבי ההסכם איננה שלו ועל כך הוגשה על יד תלונה למשטרת ישראל על זיוף. יודגש כי מבקרת העירייה ערכה ב-2018 ביקורת בנושא ניהול נכסי העירייה שהעלתה ליקויים בתחום זה.

ד. הקצאה זו נעשתה בניגוד לנוהל הקצאות קרקע, מבלי שעסקה זו אושרה במליאת המועצה כנדרש בחוק, ומבלי שנחתם כאמור חוזה.

יש לפעול לאתר להסדיר את החזקה בנכס בהתאם לדין החל.

בניית מבנה ארעי, ללא היתר בניה, בצמוד למקלט ציבורי מס' 12

במהלך הביקורת, ובהמשך לסעיף 12 (שימוש במקלט ציבורי) ערכה הביקורת בדיקה של אישור לביצוע תוספת בניה בצמוד ובכניסה למקלט מס' 12.

במסגרת הבדיקה, נמצא שלפני שנים בוצעו 2 עבודות **בניה ללא היתר:**

האחת – יציקת רצפת בטון בגודל של כ-12 מ"ר בפתח ובכניסה למקלט ציבורי מס' 12.

השני – בניה של מבנה ארעי (בניה קלה) על רצפת הבטון ובצמוד למקלט הציבורי.





בניית מבנה בלתי חוקי, ללא היתר בנייה, הנה חמורה, והיא ללא ספק קמה במקום שבו העירייה כושלת בניהול החזקה בנכס. העובדה שנכס זה מוחזק כעשור בידי ציבור שאינו מאוגד, ללא חוזה ו/או אסדרה כלשהי יוצר ללא ספק את הקרקע לכשלים אלה. מעבר לכך יצוין כי ע"פ נוהל הקצאות, ביצוע עבירת בניה הנה עילה להפסקת ההקצאה. על העירייה לפעול לאלתר כנגד חריגת הבניה.

ביצוע עבודות בשטח ציבורי ללא היתר

בנוסף לשימוש במקלט ציבורי שלא בהתאם לנהלי העירייה (כפי שפורט בהרחבה בסעיף 12 ובנוסף לביצוע בניה בלתי חוקית בצמוד לכניסה למקלט הציבורי (כפי שפורט בהרחבה בסעיף 13), **בוצעו עבודות ללא היתר** שבסמוך למקלט מס' 12, כדלקמן:

נמצא שבסוף שנת 2018 בוצעו עבודות בניה בלתי חוקיות, בחלקו האחורי של המקלט הציבורי, באופן שחייב את העירייה לנקוט באמצעי אכיפה שונים על-ידי מהנדס העיר ומפקחת של ועדת תכנון ובניה.



מבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. בתאריך 17/10/2018 הוצא דוח פיקוח מטעם המפקחת לתכנון ובניה של הוועדה המקומית בכפר יונה.

ב. בתאריך 16/12/2018 הוצא, צו מנהלי להפסקת עבודות הבניה.

■ צו הפסקה המנהלית הוצא ע"ש אהרון חגג הממונה בעל סמכות ההכרעה במועצה הדתית, מי שחתם כאמור ב 2007 על הסכם בר רשות.

אזהרה בדבר איסור פרסום: בפקודת העיריות נקבע בסעיף 170ג(ו) לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

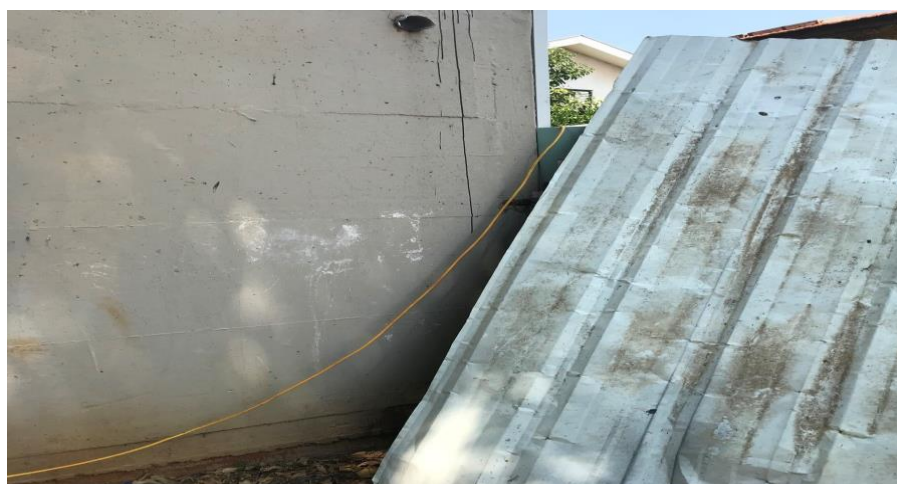
הביקורת חוזרת ומציינת כי מבנה שהוא ללא היתר חושף את העירייה לסיכונים משפטים, על אחת כמה וכמה שהדבר נעשה בנכס עירוני ובמתקן הפתוח לציבור

מפגע בטיחותי

בחודש מרץ 2019 בוצעה כאמור הריסה עצמית של חלק מהמבנה הבלתי חוקי הצמוד למקלט מס' 12 (ראה הרחבה בסעיף 14).

במסגרת עבודת הביקורת נערך סיור בשטח, במטרה לבחון האם צו ההריסה בוצע כנדרש והאם לא בוצעה בניה בלתי חוקית נוספת לאחר ביצוע ההריסה.

חלילה, לגרום לאובדן חיים. מדובר בכבל חשמל, היוצא מתוך המבנה, זרוק על הקרקע וחשוף למגע של עוברים ושבים. **היות ומדובר על מפגע בטיחותי יש לפעול באופן מידי על מנת לסלק את המפגע לאלתר.**



לכבוד

הגב' אורית בז'רנו שפירא, עו"ד

מבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור

עיריית כפר יונה

ג.נ.,

הנדון: דוח מבקרת העירייה על המועצה הדתית כפר יונה

המועצ"ד והעומדים בראשה מכירים בערך הביקורת ובחשיבותו למנהל התקין. זאת הסיבה, בין היתר, שמונה למועצ"ד מבקר פנים. כמו כן אנו פועלים עם יעוץ משפטי שוטף המלווה את עבודת המועצה הדתית בייחוד בהליכי מכרזים, כפי שניתן ללמוד מדוח זה.

התניחות המועצ"ד לדוח הביקורת מוגש גם באופן פרטני, ואנו מבקשים כי אלו ישובצו בהתאמה כמקובל בתוך הדוח.

המועצ"ד תדון בדוח הביקורת ותפיק את המסקנות ותתקן את הטעון תיקון. אנו מודים לכבוד

מבקרת העירייה על עבודתה ונמשיך להתמיד להשתפר ולייעל את עבודת המועצה הדתית.

בכבוד רב,

אהרון חגג ממונה

על המועצ"ד

נציב תלונות הציבור

מבוא



מבוא כללי - תלונות הציבור

1. רקע

מבקרת העירייה, למן כניסתה לתפקיד ב **1.9.2012**, מכהנת גם נציבת תלונות הציבור. וזאת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008. חוק זה מחייב רשויות מקומיות במינוי נציב תלונות הציבור, וכן מסדיר את עיקרי עבודתו.

2. הגדרות

נילון –

עובד או גוף נשוא התלונה

חוק –

חוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008

גוף עירוני מבוקר - המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם.

3. מי רשאי להגיש תלונה ועל מה ניתן להגיש תלונה

א. כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

4. על מה אפשר להגיש תלונה

ב. תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:

המעשה פוגע במישרין במתלון עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלון קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;

המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזק או יתרה או אי-צדק בולט.

5. דרך הגשת תלונה

תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.

6. מתי אי אפשר להגיש תלונות

א. לא יהיה בירור בתלונות אלה:



ב. לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:

1. תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;
2. תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

7. דרכי בירור התלונה

- א. הוגשה תלונה שלפי החוק אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויציין את הנימוקים לכך.
- ב. הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- ג. הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד – גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.
- ד. הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- ה. לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –

1. לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;
2. לדרוש מכל עובד של גוף עירוני מבוקר להתייבב לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים.

ו. אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסיונות.

ז. הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.

ח. בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

8. עצמאות הממונה במילוי תפקידו

במילוי תפקידיו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.

9. חובת סודיות

הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק זה או תפקידו כמבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידיו כמבקר.

דוח נציבת תלונות הציבור



דוח נציבת תלונות הציבור לשנת 2019

1. כללי

ב- 1.4.08 התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), (התשס"ח-2008) (להלן – "החוק") (המחייב רשויות המקומיות במינוי נציב תלונות ציבור) (אומבודסמן). החוק קובע, כי מליאת המועצה תמנה את המבקר הפנימי כנציב תלונות הציבור אולם היא רשאית, במקרים במיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכול ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כנציב על תלונות הציבור.

החוק מסדיר גם את דרכי העבודה של הנ"צ, כדלקמן:

"במילוי תפקידו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד" (סעיף 3 לחוק).

הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ-1 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון

באשר לדרך הגשת התלונה קובע החוק, כדלקמן:

ה"תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצויינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין ומסייע לברור יעיל של התלונה" (סעיף 6 לחוק).

כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית (סעיף 15 לחוק קובע).

ב- 1.9.2012 החלה מבקרת העירייה את עבודתה הכוללת גם את תפקיד נציבת תלונות הציבור.

בהתאם להוראות סעיף זה מגישה נציבת תלונות הציבור את הדוח לשנת 2019.

2. דרך קבלת התלונות

במשרדי נציבת תלונות הציבור מתקבלות תלונות מהציבור באמצעים שונים וביניהם:

דואר אלקטרוני, פקס, דואר, מסירה ידנית ובמקרים חריגים בהם המתלונן אינו מסוגל להגיש תלונה

באמצעי אחר, אזי גובה הנציבה תלונה בע"פ תלונות נרשמות על-ידי הנציבה והנחתמת לאחר הקראתה בפניו על-ידי המתלונן.

2. מס' תלונות שהוגשו

במהלך השנה מתקבלות אצל נציבת תלונות הציבור פניות רבות, אשר חלקן הלא מבוטל לא מהווה תלונה כמשמעותו בחוק.

נציבת תלונות הציבור נדרשת לברר תלונות המוגשות על-ידי הציבור על התנהלות הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א)ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

ברם, לא כל פניה היא תלונה המחייבת בבירור של נציבת תלונות הציבור. כך לדוגמה במהלך השנה מתקבלות במשרדי נציבת תלונות הציבור פניות רבות, שהן בבחינת פניה ראשונה לקבלת טיפול (כגון – אי פינוי אשפה). במקרים כאלה מעבירה הנציבה את הפניה למוקד העירוני וליחידה הרלוונטית. מקרים נוספים הם פניות בנושאים הנדונים בפני התובעת (כגון בקשות לביטול קנסות) או נושאים מסויימים בנושא ארנונה (כגון דברים הנמצאים בתחום אחריות ועדת ערר). סעיף 7 לחוק קובע רשימה של תלונות שאין לבררן.

תלונות שאין לבררן

7. (א) לא יהיה בירור בתלונות אלה:

- 1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- 2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;
- 3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית; תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו
- 4) כעובד, ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין;
- 5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- 6) לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת

המצדיקה את בירורן:

- 1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)1) דן בהם;
- 2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.
- 3) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה

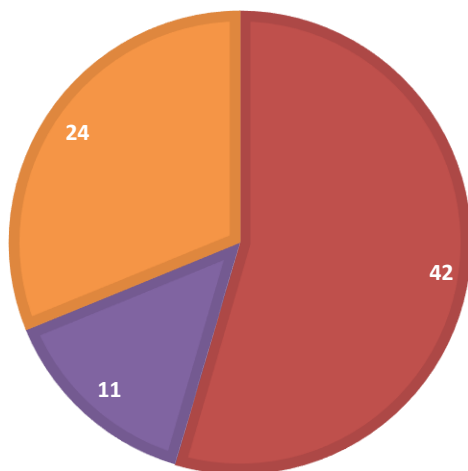
על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויציין את הנימוקים לכך.

מעבר לכך, ישנן נושאים שהבירור בהם מופסק עוד בשלבי הבירור משום שהעניין בא על תיקונו.

**במהלך שנת 2019,
מחודש מרץ 2019 ועד
חודש פברואר 2020,
הוגשו 82 תלונות
כדלקמן:**

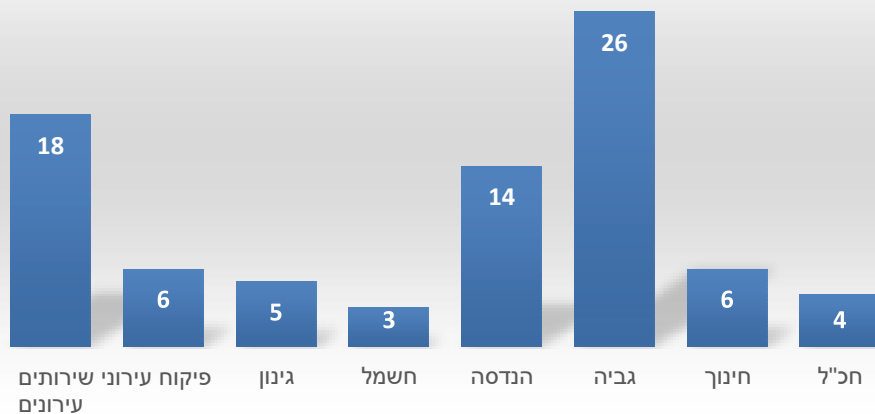
- 42 מהתלונות נמצאו מוצדקות.
- 24 מהתלונות נמצאו שאינן מוצדקות.
- 11 מהתלונות נמצאו מוצדקות באופן חלקי.

תלונות לא מוצדקות תלונות מוצדקות חלקית תלונות מוצדקות



התפלגות התלונות על פי מחלקות

התפלגות תלונות לפי מחלקות



ככלל, ישנה קורלציה (מתאם) בין פרסום האפשרות להתלונן לבין כמות התלונות המוגשות. חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, קובע דרכי פרסום, כלהלן:

"הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה –

1. במודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
2. באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
3. בהודעות תשלום ארנונה לחייבים;
4. בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית."

העירייה פרסמה את דרכי הגישה באתר האינטרנט, וכן מינואר 2019 גם בהודעות חיוב השנתית על ארנונה.

27.11.19	מועד הגשת התלונה לנת"צ
דרך מבקר המדינה	דרך מסירת התלונה

דו"ח על תוצאות בירור תלונה:

תלונה של א.כ מיום 27.11.2019

1. כללי

ביום 27.11.2019 שלח מבקר המדינה, בכובעו כנציב תלונות הציבור, תלונה של האדון א.כ. בעניין אי פינוי אשפה. מבקר המדינה עשה כן מכוח חוק מבקר המדינה המסמך אותו להפנות למבקר פנים ברשויות המקומיות תלונות שהם קיבלו ולדרוש מהם לבררם.

2. התלונה

המתלון הלין על **מטרדי תברואה** ברחוב הרב קוק 37 בכפר יונה ובהם השלכת פסולת שלא ביום האיסוף גם במקומות החסומים חניה וכן על חסימת חניות פרטיות עקב רכבים שחונים באופן בלתי חוקי.

3. הממצא

3.1. הפעולות שביצע הנת"צ

לצורך בירור התלונה ערך הנת"צ את הפעולות הבאות: שיחות עם המתלון כדי לקבל תמונה מלאה על תלונתו, מנהל אגף תפעול, מנהל המוקד העירוני, מנהל פיקוח עירוני, ערכתי סיור במקום, סקרתי דוחות GPS של משאית גזם וכן דוחות פיקוח.

3.2. ממצאי הבירור

מבירור שערכה נציבת תלונות הציבור עולו הממצאים הבאים:

- א. העירייה מנקה פעם בשבוע את כל רחובות בישוב, הן ע"י מכונת טיאוט כבישים והן ע"י משאית פינוי גזם.
- ב. הניקיון מתבצע באמצעות קבלן, כאשר יש מנהל עבודה שמקיים פיקוח על עבודת המשאית.
- ג. הקבלן מפעיל במשאית מכשיר GPS שמאפשר פיקוח על כלי הרכב הנ"ל. ע"פ ניתוח של דוחות מהחודשים נובמבר ודצמבר 2019 עולה כי רחוב קוק מנוקה באופן תדיר כנ"ל, ללא יוצא דופן.
- ד. מעבר לכך אגף שפ"ע מטפל באופן פרטני בקריאות המופנות למוקד עירוני.
- ה. ואכן בבדיקות שערכנו עולה כי המקום נראה נקי, להלן תמונות שצולמו היום. גם בסיוורים שנערכו במקום על ידי מנהל המוקד ומנהל מחלקת שפ"ע עוד ב 7 לנובמבר 2019 העלו שהמקום נקי.



- ו. אם כן אין הבעיה נמצאת בעבודת אגף שפ"ע, ולכן יש לבחון את הפיקוח. יתכן ובהעדר פיקוח נוצרים המטרדים האמורים. אשר על כן בחנו את הפיקוח העירוני.
- ז. מבירור שערכנו עולה, כי אכן בתקופת התלונה הפיקוח העירוני היה בשלבי הקמה בתצורתו המשולבת עם השיטור העירוני (אימון הקמה נערך רק באוקטובר 2019).
- ח. מעיון בנתונים עולה כי למן כניסתם לפעילות, קרי מה 1.11.2029 ועד ל 31.1.2020 היקף הפיקוח עולה בהתמדה (ראו נספחים), כדלקמן:

ברחוב הרב קוק סהכ בישוב		
1104	20	דוחות חניה
470	2	פיקוח עירוני
	2	התראות

4. מסקנה והתכנסות

הממצאים שהעלנו מעלים את התמונה הבאה:

א. האמור בתלונה נגרם **עקב פיקוח חלקי**, דבר שנוצר כתוצאה מהקמת הפיקוח העירוני במתכונת הכוללת (פקחים מסייעים) עם השיטור העירוני.

ב. למן מועד התלונה, המקום, כפי שעולה מכל הסיורים שערכנו במקום ומדברים שאמר המתלונן בשיחת טלפון שקיימה עמו נציבת תלונות הציבור, **נראה נקי ומסודר**.

לאור דברים אלה, אנו מוצאים את התלונה כמוצדקת בחלקה, כאשר מצב הדברים תוקן, כאשר הסיבה לאמור בתלונה נבעה כתוצאה ממאמצי התארגנות של הקמת הפיקוח העירוני. תימוכין לאמור העלנו בסיורים שבוצעו במקום וכן משיחה שקיימנו כאמור עם המתלונן בו הוא העיד על שיפור במצב. אשר על כן לא ניתן ליתן סעד כי כאמור טופל. יחד עם האמור לעיל הציעה נציבת התלונות לציבור למתלונן כי יפנה אליה ישירות היה והדבר ישנה.



דיווח על פעולות אלה ועל החלטת נציבת תלונות הציבור דווחו ב 5.2.2020 למבקר המדינה.