

**מועצה מקומית קדימה-צורן Local Council of Kadima-Zoran**

רח' הרצל 1 קדימה-צורן \* טל': 09-8902992 פקס: 09-8902917 \* alon\_k@kadima-zoran.muni.il



**מבקר המועצה ונציב תלונות הציבור**

**מבקר המועצה**

**ד"ן וחשבון שנתי 13  
2016**

(לא כולל הערות ראש המועצה)

חשון תשע"ז  
נובמבר 2016



## **מבקר המועצה ונציב תלונות הציבור**

23 נובמבר, 2016  
כ"ב חשוון תשע"ז  
סימוכין: קצ – 756

### **מבקר המועצה**

לכבוד  
מר שביט מס  
ראש המועצה

א.נ.,

### **הנדון: דוחות מבקר המועצה ונציב תלונות הציבור 2016**

הנני מתכבד בזאת להגיש לאדוני, מכוח חוק, 2 דוחות שנתיים: דוח מבקר המועצה ודוח נציב תלונות הציבור לשנת 2016.

דוח זה הנו האחרון שאני מגיש, לאחר שהודעתי ב 9/2016 על הפסקת עבודתי במועצה. אשר על כן הדוח מקיף מספר קטן יותר של דוחות ביקורת ביחס לעבר. סיבה נוספת לאמור היא מסכת הלחצים, שהנה בבחינת סדין אדום, שהופעלה על מבקר המועצה על-ידי כמה מחברי הועדה לענייני ביקורת, שהביאה לכך שמבקר המועצה נאלץ להגיש בעניין תלונה למבקר המדינה (ראה דוח ביקורת על התנהלות ועדה לענייני ביקורת). קשיים נוספים עלו מצדו של גזבר המועצה שהפעיל על מבקר המועצה לחץ שלא יגיש דוחות ביקורת הנוגעים בו.

כאמור מסמך זה כולל גם את דוח הנת"צ. השנה הוגשו 21 תלונות ש 5 מהן נמצא מוצדק.

אני רואה לעצמי חובה נעימה לציין את שיתוף הפעולה לו זכיתי ממך אדוני, ממנכ"ל המועצה ומעובדים נוספים אליהם פנתה הביקורת.

בכבוד רב,

**מבקר המועצה  
ונציב תלונות הציבור**

העתקים: יו"ר וחברי ו.ביקורת

מועצה מקומית קדימה-צורן  
מבקר המועצה דוח שנתי 13 - 2016  
(לא כולל הערות ראש המועצה)

## תוכן העניינים

א.י	מבוא כללי	א.י
18-33	<a href="#">הפיקוח על עבודות תשתית של תאגידים חיצוניים</a>	.1
34-64	<a href="#">החלטה על הקמת המחלקה למינהל, פיתוח כלכלי, תכנון ומידע</a>	.2
65-73	<a href="#">מתן זכויות לשימוש בנכס עירוני למועצה הדתית</a>	.3
74-91	<a href="#">מתן תרומות למועצה</a>	.4
92-118	<a href="#">הבקרות על הליך הכנת השכר ותשלום</a>	.5
119-141	<a href="#">רכש והתקשרות</a>	.6
142-174	<a href="#">התנהלות הועדה לענייני ביקורת</a>	.7
	<a href="#">דוח נציב תלונות הציבור</a>	.8
176-179	מבוא	8.1
180-182	דוח נת"צ	8.2

## מבקר המועצה

# דין וחשבון שנתי 13 - שנת 2016

(לא כולל הערות ראש המועצה)

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה, פרסומם, מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת אישור מטעם מבקר המועצה, אסור לפי סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות והמפרסם דינו מאסר שנה לפי סעיף 334 א לפקודת העיריות, החלים על מועצות מקומיות מכוח הוראת סעיף 13 ה לפקודת המועצה.

חשוון, תשע"ז  
נובמבר 2016

# מבוא כללי

# מבוא כללי

## 1. תפקידו של מבקר המועצה

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 ליאות.

כדי לעזור למועצה ולהנהלתה לוודא שפעולות המועצה נעשות כדבעי, מתמנה מבקר מועצה.

מועצת קדימה-צורן מינתה מבקר כמתחייב בחוק על מנת שיבדוק אם פעולות המועצה נעשות כדין ותוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והאינטגריטיון.

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

## 2. פרסום

סעיף 13(ה) לפקודת המועצות (סעיף 170ג(ו)) קובע:

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

סעיף 13(ה) לפקודת המועצות (סעיף 334א) קובע:

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

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 מועצה או אנשים הקשורים עמה בקשרי עבודה.

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

### 3. מועד קיום הביקורת

אחת השאלות המרכזיות בהן מתחבטת הביקורת היא השאלה בדבר מועד עריכת הבדיקות. על מנת לעשות את הביקורת יעילה ומועילה, מאמין מבקר המועצה 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 ע"מ לתקנם ואינה ממתינה עד לסיום תהליך הבדיקה כולו. כך פעלה הביקורת גם השנה במספר נושאים.

### 4. תכנית עבודה

#### 4.1 כללי

אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדיוקנות את היקף העבודה, לאור האפשרות שבמהלך ביקורת בנושא מסוים יתברר כי יש להמשיך ולהעמיק כדי להגיע לשורש הפגם ולגלות אותו במלוא היקפו, במגמה להשיב על השאלות הבאות:

- (א) מהו הסיכון שבליקוי ומהו היקפו, על כל שלוחותיו ושורשיו.
- (ב) מה הסיבה שגרמה להיווצרות הפגם, ומי נושא באחריות לכך.
- (ג) האם יש במועצה פונקציות דומות או זהות, בהן עלול להימצא הליקוי שנתגלה.
- (ד) מהן האפשרויות של המועצה לתבוע ולקבל פיצוי על הנזקים שנגרמו לה כתוצאה מפגיעה בזכויותיה.

#### 4.2 הוראות החוק

פקודת המועצות המקומיות קובעות כי מבקר המועצה

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 לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

עוד נקבע כי

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

### 4.3 סקר סיכונים

כדי להבטיח שתוכנית העבודה השנתית תכסה את כל הפעולות/נושאים המהותיים, עורך מבקר המועצה סקר סיכונים.

סקר סיכונים הנו שם כולל לבדיקות שיטתיות שתכליתן לחשוף ולהעריך את יעילות מערך הבקורות בארגון. תהליכים בעלי חשיבות מטריאלית מחד ומערך בקורות לא אפקטיבי מאידך יצביעו על רמת סיכון גבוה. מבקר המועצה, בהתחשב במשאבים העומדים לרשותו יפעל לערוך ביקורת, ככל שניתן, ע"פ תוצאות סקר הסיכונים.

המבקרים הפנימיים חייבים, מכוח התקנים המקצועיים, לבנות את תכנית 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.

הביקורת ערכה ב 2014, באמצעות יועץ חיצוני שנבחר בהליך הצעת מחיר בועדת הרכש של המועצה, סקר סיכונים כולל במועצה.

### 5. משאבי הביקורת

להלן חלקו היחסי של תקציב מבקר המועצה בתקציב המועצה:

התקציב השנתי			
של מבקר המועצה		של המועצה	
באחוזים מתקציב המועצה	בש"ח	(רגיל)	
במועד חתימת הדוח לא היה למועצה תקציב מאושר			2016
0.27%	275,000	100,239,000	2015
0.32%	290,000	93,700,000	2014
0.32%	286,000	88,203,000	2013
0.34%	282,000	82,329,000	2012

מבקר המועצה המכהן בנוסף כנציב תלונות הציבור, העובד בחלקיות משרה, פועל לבד.

### 6. קשיים

מבקר המועצה נחשף להתנכלויות מצד כמה מחברי הועדה לענייני ביקורת, שבעקבותיהם נאלץ מבקר המועצה להגיש תלונה נגדם למבקר המדינה (ראה דוח על התנהלות ביקורת). כמו כן נחשף מבקר המועצה ללחצים מצדו של גזבר המועצה, כדי שלא יגיש דוחות ביקורת פן יבלע לו. כך יצא, בין היתר, שגזבר המועצה דרש, בשיחות עם המבקר על דוחות הביקורת, לקבל התכתבויות שלו עם גורמים שונים ובהם מבקר המדינה (הדבר דווח).

### 7. לסיכום

מבקר המועצה מודה לכל מי שסייעו לו בעבודתו ומבקש לציין את שיתוף הפעולה שזכתה לו מצד מנכ"ל המועצה ומרוב מנהלי האגפים והמחלקות.



## **עיקרי הוראות החוק על-פיהם פועל מבקר המועצה**

### **1. מינוי מבקר המועצה**

סעיף 145 לצו המועצות המקומיות מחייב מינוי מבקר המועצה:

(א) המועצה, בהחלטת ברוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה.."

(ג) "היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה..."

### **2. תפקידי המבקר**

סעיף 170 א בפקודת העיריות שהוחל לפקודת המועצות, מגדיר תפקידי המבקר כדלקמן:

(א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה- 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

### **3. גופים מבוקרים**

סעיף 170 ב מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

(ב) הבקורת 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 במינוי הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

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

(1) המועצה משתתפת בתקציבו בהיקף המהווה עשירית או יותר מתקציבו השנתי.

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

(2) המועצה משתתפת במינוי הנהלתו.

#### 4. תכנית עבודה

סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות מתייחס לקביעת תכנית העבודה של המבקר כדלקמן:

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 לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

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

#### 5. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר המועצה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בפקודת המועצות המקומיות בשלושה מישורים-

##### א. קביעת דרכי עבודה

סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות קובע כדלקמן:

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

##### ב. הכנת התקציב והתקן

בסעיף 170 ה' לפקודת העיריות שהוחלו בפקודת המועצות נקבע:

ה) מבקר העיריה יכין ויגיש לראש העיריה 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 המועצה.

##### ג. מינוי עובדי לשכת מבקר המועצה וכפופותם

בסעיף 170 ה-1 לפקודת העיריות שהוחלו בפקודת המועצות נקבע:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו - מאסר שנה.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העיריה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג)(1) עד (4).  
(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העיריה, בהסכמת מבקר העיריה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167(ג)(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).

העולה מקובץ הוראות אלו הוא:

קביעת דרכי העבודה היא בסמכותו הבלעדית של מבקר המועצה. קביעת תכנית העבודה תיעשה עפ"י שיקול דעת המבקר, לראש המועצה ישנה הסמכות לדרוש מן המבקר לבקר עניין פלוני, ולועדת הביקורת ישנה הסמכות לקבוע 2 נושאים.

## 6. הסמכויות לביצוע התפקיד

א. בסעיף 170ב לפקודת העיריות שהוחלה על פקודת המועצות נקבע כדלקמן:

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

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

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

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

ב. סעיף 170ב לפקודת העיריות שהוחלה על פקודת המועצות נקבע כדלקמן:

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

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

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

מילות המפתח להבנה הם "החובה להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" והן המילים "לצורך ביצוע תפקידו" כלומר, נוכחותו של המבקר היא לצורך ביצוע תפקידו (ולא לצורך ביצוע תפקיד הועדה שבישיבתה הוא נוכח).

לביקורת התברר כי קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר המועצה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הועדה תיעשה כהלכה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו.

אין לך טעות גדולה מזו.

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

## 7. מינוי ועדה לענייני הביקורת

סעיף 149ג לפקודת העיריות (חל מכוח סעיף 13ב לפקודת המועצות) קובע כדלקמן:

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציגי תלונות הציבור על הביקורת בעיריה, 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; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

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

(ג) (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בועדת 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 בועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בועדת 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.

לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תכניות העבודה, למעט הסמכות לקבוע למבקר 2 נושאי ביקורת (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:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.

1. בסעיף 170ב לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות:

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

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

2. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות קובע:

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, 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 בחרות בחוק כיצד לנהוג, לבין העברת מן המבקר לאנשים בתוך המועצה לרבות חברי המועצה, שהעובדות שהתבררו לביקורת הן רלוונטיות לעבודתם.

מניסיון שלמדנו בעניין זה עולה כי אחת הדרכים היותר מועילות לעבודת הביקורת, תפקידה כמי שמסייע למועצה 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 המועצה - וכן לחברי המועצה, בנושאים בהם הם ממלאים פונקציה אדמיניסטרטיבית עפ"י דין- את המידע שהוברר לביקורת והוא רלוונטי לעבודתם. העובדים וחברי המועצה מחויבים בשמירת סודיות הממצאים.

ג. כללים מקצועיים של עבודת הביקורת קובעים כי כל מידע שעלה במהלך הבדיקה, יש לבררו 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 אפילו כטיוטה.

## 9. דיווח

סעיף 170ג לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו - מאסר שנה.**

א) המבקר יגיש לראש העיריה 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 לעניני 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 העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

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

ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים 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 למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה; בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

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

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

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

עקרון נוסף המבטיח את פומביות הדוח נקבע בתיקון 47 לפיו המבקר חייב להעביר את הדוח למליאת המועצה כאשר ראש המועצה 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 הקבע כדלקמן:

(2) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העיריה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

בתיקון משנת 1990 לחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958 (נ"מ) בסעיף 45א (2) 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 המועצה, אם תתקבל החלטה כזאת, והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות הסמכות לצוות על ביטול הפיטורים (סעיף 45ג).



# **הפיקוח על עבודות תשתית של תאגידים חיצוניים**

## זוח ביקורת

# הפיקוח על עבודות תשתית של תאגידים

## חיצונים

### 1. כללי

לאור ממצאים שהעלנו בעבר שעלו, בין היתר, בתלונה של הגב' יערי מרחוב האתרוג, ערך מבקר המועצה במהלך החודשים ינואר-מרץ 2016 ביקורת על הפיקוח על עבודות תשתית של תאגידים חיצונים.

חברות חיצוניות מבצעות בתחום השיפוט של קדימה-צורן עבודות להנחת קווי תשתית וכן עבודות לשדרוג/תיקון וחיבור בתים בודדים לתשתיות קיימות. לצורך כך פותחים התאגידים הללו בין היתר, תשתיות קיימות ובהם כבישים ומדרכות. אשר על כן המועצה צריכה לקיים פיקוח על התאגידים הללו, כדי להבטיח שאין פגיעה בתשתיות העירוניות, כי אם לא כך אזי המועצה היא זו שתצטרך לתקן את התשתיות מקופתה.

הביקורת ערכה לצורך עבודתה שיחות עם מהנדס המועצה, עוזר מהנדס המועצה, פקידת אגף הנדסה, מנהל אגף תפעול, ערכה סיור בישוב וכן עיינה במסמכים.

### 2. תיאור המצב

בתחום המועצה, כביתר המדינה, פועלים תאגידים שונים כדי לספק לאזרחים שירותים חיוניים ובהם חשמל, מים, ותקשורת (טלפוניה, אינטרנט וטלוויזיה). גופים אלה הפועלים מכוח חוקים שונים, מנחים/מציבים בתחום השיפוט של המועצה קווי תשתית.

גופים אלה כוללים את: חברת חשמל, חברת בזק, תאגיד המים והביוב מעיינות השרון, אגודת המים, חברת הכבלים הוט (להלן – "תאגידים חיצוניים").

גופים אלה מבצעים עבודות של הנחת קווי תשתית חדשים, וכן עבודות של תיקון תקלות בתשתיות קיימות. עבודות כאלה מחייבות ע"פ רוב בפתחת תשתיות עירוניות (כגון פתיחת כביש).

עבודות אלה מבוצעים בפועל על-ידי קבלנים של התאגידים הללו, כאשר בחלק מן המקרים לא נדרשת פניה למועצה (במקרים של עבודות דחק ו/או שיפוץ ו/או חיבור נכס בודד).

עבודות אלה מטבע הדברים עלולות לפגוע בתשתיות ואף לגרום למועצה לשאת בנטל תיקון/ניקוי והבטחת איכות החיים של התושבים.

המועצה כבעלת המקרקעין, גם לפי החוקים המסמכים את התאגידים החיצונים, יכולה וצריכה להתנות את ביצוע העבודות כך שתתקיים בנושא אסדרה. לצורך כך אף נקבע בעבר נוהל וכן טופס טיולים. ברם המצב בפועל, הן עקב כך שבחלק מהעבודות לא נדרשת אישור של המועצה ומאידך שתחום השיפוט של המועצה נרחב, שהפיקוח בנושא זה אינו אפקטיבי.

### 3. סמכויות התאגידיים החיצוניים

על מנת להבין את משמעות הממצאים שבדוח זה או מבאות בתחילה הוראות החוק המקנות לתאגידיים החיצוניים סמכויות לבצע עבודות במקרקעין ציבורי.

#### 3.1. חברת חשמל

לחברת חשמל יש סמכות, מכוח סעיף 46 לחוק משק החשמל, תשנ"ו-1996, להיכנס למקרקעין ציבוריים לבצע עבודות שונות, כדלקמן:

(א) לצורך מילוי תנאי רשיונו, רשאי בעל רשיון, אם קיבל לכך את הסכמת בעל המקרקעין, להיכנס למקרקעין, בין מקרקעין ציבוריים ובין מקרקעין פרטיים ולבצע בהם פעולות אלה:

- (1) לערוך מדידות ובדיקות כנדרש;
- (2) להקים ולהעביר רשתות חשמל במקרקעין ולהקים בהם עמודים;
- (3) להתקין, לבנות או להציב מיתקן חשמל במקרקעין;
- (4) לחפור, להסיר אבן, אדמה ועץ ולבצע פעולות נילוות אחרות הדרושות להפעלת הסמכויות האמורות בפסקאות (2) ו-(3);
- (5) להסיר או לגזום, מסביב לכל מיתקן חשמל או רשת חשמל קיימים או מתוכננים, כל צמח המפריע לבנייתו, לקיומו או לפעילותו התקינה של מיתקן חשמל או של רשת חשמל;
- (6) לבצע בדיקה, תיקון, או הסרה של מיתקן חשמל הנמצא במקרקעין וכן לבצע בו שינוי שאין בו משום פגיעה בהיקף השימוש באותם מקרקעין;
- (7) לחפור תעלות, מנהרות ומעברים על-קרקעיים ותת-קרקעיים;
- (8) להניח כבלים ולהעביר צינורות במקרקעין;
- (9) (א) לפתוח ולהכשיר כל דרך לשם ביצוע עבודות חשמל במקרקעין ובלבד שמיד עם השלמת העבודה יחזיר את הדרך למצב הקודם;  
(ב) בפסקה זו, "דרך" – לרבות מסילה, כביש, רחוב, סמטה, כיכר, מעבר, גשר או מקום פתוח שיש לציבור זכות מעבר בהם;
- (10) להסיר כל מיתקן המפריע שלא כדין לפעילות תקינה של בעל הרשיון למילוי תנאי הרשיון ולהסיר כל מכשול המפריע לפעילות כאמור;
- (11) להתקין ולבנות תאים, שוחות, תחנות השנאה, ארגזי חלוקה, הסתעפות, חיבורים וכל מיתקן חשמלי נוסף או אחר שיידרש לשם הקמת הרשת, תפעולה, שיפורה, הרחבתה ותיקונה;
- (12) בכפוף לאמור בכל דין, להקים רשתות תקשורת במקרקעין;
- (13) לעבור ברכב במקרקעין, הנמצאים בסמוך למקום שבו נדרש לבצע פעולות המפורטות בפסקאות (1) עד (12).

#### 3.2. בזק וחברות תקשורת

סעיף 18 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982 מעניק לחברות תקשורת ובראשן בזק סמכות לבצע עבודות במקרקעין ציבורי, כדלקמן:

(א) בעל רישיון שהוענק לו סמכויות על פי סעיף 4(ו) (להלן בפרק זה - בעל רישיון) לענין קרקע ציבורית, וכל אדם שהוא הרשה לכך, רשאי, לצורך הנחת רשת, בדיקתה, אחזקתה, תיקונה, שינויה והחלפתה, ולצורך מתן שירותי בזק, להיכנס לקרקע ציבורית ולבצע בה את העבודות המפורטות להלן, ובלבד שלהנחת הרשת ניתן אישור כאמור בסעיף 21א:

- (1) לערוך מדידות ובדיקות הדרושות לתכנון הרשת וכן להתקינה, לבנותה ולקיימה;
  - (2) לחפור, להסיר אבן, אדמה ועץ, ולבצע פעולות נלוות אחרות הדרושות להפעלת הסמכויות כאמור ברישה לסעיף זה;
  - (3) להסיר או לגזום, מסביב לכל מיתקן בזק קיים או מתוכנן, כל צמח המפריע לבנייתו, לקיומו או לפעולתו התקינה של המיתקן;
  - (4) לבצע בדיקה, תיקון או הסרה של מיתקן בזק הנמצא במקרקעין, וכן לבצע בו שינוי שאין בו משום פגיעה בהיקף השימוש באותם מקרקעין;
  - (5) לפתוח כל דרך לשם ביצוע עבודות המנויות בסעיף זה, ובלבד שמיד עם השלמת העבודה יחזיר בעל הרישיון את הדרך למצבה הקודם.
- (ב) לענין ביצוע עבודות כאמור בסעיף קטן (א) הדרושות לקיום, לבדיקה, לאחזקה ולתיקון של רשת, יראו רשת שהונחה כדין לפני תחילת תיקון 25, כרשת שניתן לגביה אישור כאמור בסעיף 21א.
- (ג) כניסה לפי סעיף זה למיתקן ביטחוני כהגדרתו בסעיף 159 לחוק התכנון והבניה, טעונה אישור מראש של הגוף המוסמך לכך על פי דין לגבי אותו מיתקן.

### **3.3. תאגיד המים**

סעיף 42 לחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 קובע:

(א) החברה וכל אדם שהיא הרשתה, רשאים, לצורך ביצוע תפקידי החברה, להיכנס למקרקעין, בין מקרקעין ציבוריים ובין מקרקעין פרטיים, ולבצע בהם פעולות אלה:

- (1) לערוך מדידות ובדיקות כנדרש;
- (2) להתקין, לבנות או להציב מיתקנים של מערכות מים וביוב המיועדים לתת שירותי מים או ביוב לאותם מקרקעין;
- (3) לפי כללים שקבעה מועצת הרשות, ובאין כללים כאמור, באישור הממונה – להתקין, לבנות או להציב מיתקנים של מערכות מים וביוב המיועדים לתת שירותי מים או ביוב למקרקעין אחרים;
- (4) לחפור, להסיר אבן, אדמה ועץ, ולבצע פעולות נלוות אחרות הדרושות להפעלת הסמכויות האמורות בפסקאות (2) ו-(3);
- (5) להסיר או לגזום, מסביב לכל מיתקן קיים או מתוכנן של מערכת מים או ביוב, כל צמח המפריע לבנייתו, לקיומו או לפעולתו התקינה של המיתקן;
- (6) לבצע בדיקה, תיקון או הסרה של מיתקן של מערכת מים או ביוב הנמצא בהם, וכן לבצע בו שינוי שאין בו משום פגיעה בהיקף השימוש באותם מקרקעין;
- (7) לחפור תעלות, מנהרות ומעברים על-קרקעיים ותת-קרקעיים;

- (8) להעביר צינורות במקרקעין;
- (9) להסיר כל מיתקן המפריע שלא כדין לפעולה התקינה של מערכות המים והביוב ולהסיר כל מכשול המפריע לפעולה כאמור;
- (10) לפתוח כל דרך לשם ביצוע עבודות המנויות בסעיף זה, ובלבד שמיד עם השלמת העבודה תחזיר החברה את הדרך, ככל האפשר, למצבה הקודם; בפסקה זו, "דרך" – לרבות מסילה, כביש, רחוב, סמטה, כיכר, מעבר, גשר או מקום פתוח שיש לציבור זכות מעבר בהם;
- (11) לעבור ברכב במקרקעין הנמצאים סמוך למקום שבו נדרש לבצע פעולה כמפורט בפסקאות (1) עד (10).

#### **4. חובת יידוע המועצה ומתן אישור**

כבעלת המקרקעין בה מבוצעות עבודות הנחת קווי תשתית, התאגידים המבצעים עבודות תשתית כנ"ל נדרשים להודיע על כל מבעוד מועד וכן לקבל את הסכמתה (ראה לדוגמה סעיף 46(א) לחוק החשמל).

##### **4.1. הקמת תשתיות חדשה**

הקמת תשתיות מחייבת ע"פ רוב בהוצאת היתר בניה. אשר על כן, התאגיד החיצוני נדרש תחילה, לצורך ביצוע העבודות חדשות, להגיש למועצה את התוכניות לאישור (כבעלת הקרקע). ללא אישור זה הועדה לתכנון ובניה לא תדון בבקשה. יתרה מזאת, כפי שראינו, ע"פ הוראות החוק שמכוחן התאגידים החיצונים פועלים, נדרשת אישורה של המועצה.

##### **4.2. תיקון תשתיות**

כאמור התאגידים החיצונים מבצעים עבודות של תיקון תשתית קיימת, עבודה שאינה מחייבת בהגשת תכניות ובקשות להיתר בניה.

##### **4.2.1 פניה למועצה**

בעבודות שאינן מחייבות בהוצאת היתרים (כגון תיקון/שיקום או חיבור נכס מכוח תכנית קיימת) התאגידים לא מחויבים לפנות למועצה, והרי זו כבר חתמה בעבר על התוכניות, שמכוחם הוקמו התשתיות הללו (שבהם נעשית העבודה), זאת למעט מקרים בהם נדרש התאגיד לאישור משטרה (ראה סעיף 5 בהמשך).

##### **4.2.2 אישור העבודות**

כיוון שכאמור התאגיד החיצוני לא נדרש, בסוג זה של עבודות, להגיש בקשות להיתרים, אין לתאגידים חובה לפנות תחילה למועצה (שוב, למעט מקרים בהם נדרש אישור משטרה). מצב זה פוגע ביכולת להבטיח כי אין פגיעה בתשתיות עירוניות.

#### **5. אישור משטרה**

עבודות המחייבות חפירה באופן המחייב בהסטת התנועה, מחייבים באישור משטרה. תאגיד המבקש לבצע עבודות כנ"ל, חייב להגיש את הבקשה למועצה (המשטרה לא מקבלת פניה ישירה של תאגיד חיצוני, אלא הבקשה חייבת להיות מוגשת באמצעות המועצה). לכאורה מצב זה יכול להוות שעת כושר עבור המועצה, כדי להבטיח שהעבודות יתבצעו מבלי לפגוע בתשתיות המועצה, אך בפועל זה לא נעשה. מהסברים שקיבלנו עולה כי תפקידה של המועצה, הוא להעביר את הבקשה למשטרה.

לדעת הביקורת על המועצה לבחון ניצול שעת כושר זה ולהתנות, בכפוף לאישור יועמ"ש, את אישור המועצה בהתחייבות לבצע את גמר העבודות לשביעות רצון המועצה. כמו כן יש לבחון, במידה ולא ניתן להגיע להסכמה עם התאגיד לגבי הצורך באישור המועצה את חשבונות הקבלן, במתן בטחונות. ויובהר, כי האישור למשטרה ניתן בתחילת העבודות, ויש צורך בהבטחת אינטרס הציבור בגמר ביצוע העבודות.

## 6. הליך אישור ביצוע עבודות

כעקרון ישנם שני מצבים בהם מתבקשת המועצה לאשר בקשות של תאגידי חיצונים, הראשון הקמת תשתית חדשה ברחובות סלולים המחייב בהוצאת תכניות מאושרות (והיתרים), ומצב שני בו מבוצע חיבור נכס בודד לתשתית קיימת.

ביצוע חפירה לצורך הנחת תשתית מחייב בהוצאת היתר מהמשטרה ומהחברות בזק, חשמל, הוט וכו'.

### 6.1. תיאור כללי של ההליך

להלן תיאור כללי של ההליך:



### 6.2. להלן תיאור מפורט של ההליך

← תאגידי מגישים תכנית עקרונית לאישור – מהנדס המועצה מאשר את התכנית העקרונית.

← לאחר מכן הקבלנים מגישים תכנית לביצוע, כדלקמן:

– חברת חשמל מגישה למועצה שני תכניות: תכנית לאישור ואחריה תכנית לביצוע, שתי התוכניות מוגשות למהנדס המועצה לאישור.

– יתר התאגידי מגישים למועצה רק תכנית לאישור (ללא תכנית לביצוע) בקשה לביצוע עבודה בצרוף עותק מהתכנית שאושרה כאמור ע"י המהנדס המועצה.

← מהנדס המועצה בודק את התוכנית ולאחר מכן חותם על טופס "אישור עבודה לקבלנים" (אישור ראשוני לצורך תאום בלבד).

← לאחר מכן הטופס והתכנית עוברים למנהל אגף תפעול, תאגיד המים, אגודת המים, חשמלאי המועצה, מנהל מחלקת פיקוח (רוני חכימי).

← לאחר מכן הטופס מוחזר למהנדס המועצה שמאשר אותו בשנית (אישור "למתן תוקף").

← הקבלן לא נדרש והוא אינו חותם במעמד קבלת האישור על כתב התחייבות.

### התוכנית מאושרת לביצוע ע"י

← קבלן של התאגיד החיצוני שצריך אישור משטרה פונה בבקשה להנדסה

← עוזר מהנדס המועצה לוקח את הבקשה ומעבירה למשטרה ולאחר אישורה מעביר את האישור לקבלן.

← הקבלן מתחיל בביצוע העבודות

← הקבלן מגיש למועצה, לאחר סיום העבודות, בקשה לאישור גמר עבודה. לבקשה זו ממולא טופס טיולים שנשלח לכל האינסטנציות שאישורן את ביצוע העבודה, ובסופן חותם עליו המהנדס והוא מוגש לקבלן.

- לגבי חברת חשמל יש הסדר נפרד לפיו המועצה חותמת על טופס בקשה של חברת חשמל. מי שחותם בפועל הוא רק חשמלאי המועצה ולא מהנדס המועצה, ו/או הגורמים השונים שאישורן את העבודות.

- לגבי יתר התאגידים לא ממולא טופס גמר ביצוע.

### תמה האחריות של

### 6.3. תהליך האישורים המועצה יצרה מערכת של 3 אישורים.



בפועל לא נעשה שימוש בטפסים הנזכרים (ראה סעיפים 8 ו- 11 בהמשך).

## 7. הגשת בקשות לאישור התכנון

כאמור השלב הראשון בהליך הוא הגשת התכנית לביצוע עבודות הנחת תשתית למהנדס המועצה. להלן הממצאים:

### 7.1. עבודות של בזק וחברת חשמל

על כל עבודת תשתית מגישות תחילה חברות בזק וחברת חשמל למהנדס המועצה תכניות לאישור עקרוני (ת"א – תכנית לאישור). בקשות אלה נבחנות ע"י הנדסה והן מאושרות במידה ואין בעיה עם החיבור לתשתית העירונית. אישור זה לא מהווה היתר לביצוע העבודות מצדה של המועצה. לאחר מכן מגישות החברות האלה תכנית לביצוע (ת"ב) בקשה לקבלת היתר עבודה

### 7.2. התניית האישור

כאמור שלב אישור התוכנית הוא שעת כושר של המועצה אל מול התאגיד/הקבלן בה היא יכול עקרונית להתנות את אישורה. בפועל כאמור ההנדסה מאשרת את התוכנית מבלי לקבוע התניות באשר לאופן ביצוע העבודות.

## 8. אישור הבקשות

### 8.1. ניסיון אסדרה

בשנת 2013 נעשה ניסיון להסדיר את הפיקוח/מעקב אחר עבודות שמצבעים התאגידים העירוניים. לצורך כך נקבע טופס "עבודה לקבלנים", שהנו "טופס טיולים". לפי הטופס מהנדס המועצה נדרש לאשר את הבקשה פעמיים, כאשר לאחר הפעם הראשונה הבקשה מועברת לגורמים שונים באגף תפעול ובתאגיד/אגודת המים.

#### 8.1.1. משמעות האישור

בפועל, למרות שהאורגנים השונים חותמים בטופס "אישור עבודות קבלנים", אין לכך משמעות כלשהי, אלא הדבר נעשה כדי להביא את הדברים לידיעת הגורמים השונים. לדעת הביקורת יש לבחון את הצורך בפרוצדורה הזו, ואולי לצורך שיקולי ייעול, די אם ההנדסה תעביר במזכר/דואל הודעה לגורמים השונים על אישור ביצוע העבודות בצרוף התוכנית.



### **8.1.2. אישור תכניות**

אישור התוכנית ע"י מהנדס המועצה, כולל בדיקה של שילוב העבודות בתשתיות העירוניות. ברם האישור הזה לא מתייחס לאופן בו מבוצעות העבודות, ואין כל תניה בנושא.

### **8.1.3. נפקות האישור**

אישור המועצה ע"ג התוכנית משמעה הוא לא רק הסכמה עם הקמה של קווי תשתית בתחום המועצה, אלא גם הסכמה על ביצוע העבודות. מכיוון שכך נדרשת המועצה להתייחס גם להיבטים הללו, כדי להבטיח פגיעה מינימלית בתשתיות מחד ואסדרת שיקום התשתיות, ככל שיש צורך, מאידך.

## **8.2. בטוחות ואמצעים להבטחת אינטרס המועצה**

כאמור ע"פ החוק ביצוע עבודות תשתית מחייב באישור המועצה. לא מצאנו כי המועצה דורשת כתנאי לאישור בטוחה או התחייבות חוזית כלשהי של התאגיד החיצוני או של הקבלן הפועל מטעמו. מהסברים שקיבלו עולה כי רשות מקומית שכנה מחייבת את הקבלנים הפועלים מטעם התאגידים החיצונים לחתום עמה, כתנאי למתן האישור, על כתב התחייבות.

הביקורת מעירה כי על המועצה לפעול למצוא דרכים משפטיות לחייב את התאגידים החיצונים או מי מטעמם המבצעים בתחום השיפוט עבודות הפוגעות בתשתיות.

## **9. דיווחי הקבלן**

### **9.1. דיווח על התחלת ביצוע עבודות**

כיוון שלמועצה שטח שיפוט גדול יחסית ואילו היקף הפיקוח העירוני אינו אופטימלי נדרש, כדי להבטיח פיקוח כלשהו, שהקבלנים הפועלים מטעם התאגידים החיצונים ידווחו למועצה על תחילת עבודה. בפועל המועצה לא נדרשת וממילא לא מוטלת על הקבלנים החובה לדווח למועצה על תחילת עבודה.

הביקורת ממליצה להחיל במסגרת האסדרה החוזית שבין המועצה לתאגידים החיצונים, חובת דיווח שכזו וזאת למן העלייה של הקבלן עם המכונות ציוד ועובדים על הקרקע.

### **9.2. דיווח על פגיעה בתשתית עירונית**

כיום לא מוטלת על קבלנים לדווח למועצה על פגיעה בתשתיות עירוניות. הביקורת ממליצה לעגן חובה זו, בהסכם כנ"ל.

### **9.3. דיווח על גמר עבודה**

ראה סעיף 10 בהמשך.

## **10. פיקוח על הקבלן**

### **10.1. תיעוד התחלה וסיום עבודות**

על מנת להבטיח כי תשתיות המועצה לא נפגעות, עקב עבודתם של הקבלנים הפועלים כאמור עבור התאגידים החיצונים בתחום שיפוט המועצה, נדרש לתעד את הכניסה והיציאה של הקבלנים מהשטח. כך המועצה נדרשת, לפני שהקבלן מתחיל בעבודות, לצלם, רצוי בנוכחותו, את השטח, וכן בסיום העבודות. תיעוד זה יכול לסייע למועצה לבוא חשבון עם קבלנים שפגעו בתשתיות עירוניות (ראה גם סעיף 11 בהמשך).

### **10.2. פיקוח בעת ביצוע העבודות**

כיוון שהקבלנים מבצעים בתחום שיפוטה עבודה של הנחת קווי תשתית (ביוב/מים/חשמל/תקשורת), למרות שהיא אינה נוטלת חלק כלשהו בפרויקט, לרבות לא פיקוח עליון, נדרשת לדעתנו המועצה לקיים בנושא פיקוח כללי מטעמה. הסיבה המרכזית לכך היא כי כיוון שכאמור מדובר בעבודות תת קרקעיות, כך שלא ניתן, ללא פיקוח, לדעת האם הקבלנים הניחו לדוגמא מצעים בהיקף ובתקן הנדרש. נמסר לביקורת כי עבודות שביצע תאגיד המים אשתקד בסמוך לבניין המועצה (חיבור קו מים לבניין החדש שהוקם מול המועצה) נעשה שלא ע"פ התקן. ברם, רק כאשר הקרקע במקום (מגרש חניה) שקעה, גילתה זאת המועצה ודרשה מהתאגיד לתקן הדבר (מה שהצריך פתיחת הכביש בשנית).

לדעת הביקורת על המועצה לקבוע הסדרים כדי לקיים פיקוח, ולו מינימלי כדי להבטיח מניעת נזקים לתשתיות, שיכולות להתגלות עם הזמן, ולהשית עקב כך על קופת המועצה הוצאות, שניתן להימנע מהן.

### **10.3. ביצוע עבודות – המקרה של רח' סופיה וסרמן**

ב 17.11.2015 הגישה הגב' דליה יערי תלונה לפיה תאגיד המים ביצע עבודות תשתית ברחוב סופיה וסרמן, וקבלן שביצע את העבודות (סקורה) השליך במקום פסולת. כיוון שהתלונה לא טופלה זימן ב 22.12.2015 מבקר המועצה את נציג מעיינות השרון והקבלן שביצע במקום את העבודות. כיוון שהללו העלו טענות כי במקום עבד קבלן של אגודת המים, זומן גם נציג האגודה למקום, וכן עוזר מהנדס המועצה ומנהל אגף תפעול עם המתלוננת. הבדיקה שהעלתה את הממצאים הבאים:

1. הן תאגיד המים והן אגודת המים ביצעו עבודות, כל זאת ללא ידיעה קודמת ו/או פיקוח של המועצה.
2. המצב בו לא בוצע פיקוח/מעקב שם בפועל את המועצה במצב בעייתי, כיוון שנמצא שהצדדים חלוקים בניהם לגבי זהות הגורם המזהם, ומכאן על האחריות לתיקון המצב.
3. כתוצאה מכך ערמות הפסולת נמצאו במקום חודשים רבים, ועד לתקופת הביקורת, כשנה לאחר יצירת המפגע, הם לא פונו.

ממצא זה ממחיש את הבעייתיות הקיימת בפיקוח ואסדרה של עבודות קבלנים מטעם תאגידי חיצונים, דבר הפוגע בתושבים, שם את המועצה במצב בו היא אינה יכולה להפעיל סנקציות, והיא אף נאלצת לממן על חשבונות את עלות התיקון.

### **11. מתן אישור "גמר עבודות"**

הדיווח המהותי ביותר הוא גמר ביצוע עבודה. זהו המועד שבו הקבלן מסיר אחריות, ולכן המועצה חייבת לוודא כי המקום הושב במצב תקין. דהיינו שהמצב הושב על כנו (לדוג' הכביש שנפתח נסגר בחזרה) ושאינן פגיעה בתשתיות ושעודפי החפירה והפסולת פונו.

### 11.1. הגורם המאשר

א. כאמור המועצה ניסחה טופס ייעודי "לישור גמר עבודה לקבלנים".

ב. מדובר בטופס טיולים הדומה לטופס "לישור עבודה לקבלנים"

ג. ע"פ הטופס נדרשים לאשר את הבקשה לגמר עבודה גורמים שונים ובהם מהנדס המועצה, מנהל אגף תפעול, מעינות השרון, אגודת המים, חשמלאי המועצה ומנהל מחלקת פיקוח, כאשר אישור סופי ניתן ע"י מהנדס המועצה.

**המועצה המקומית קדימה צורן**  
אישור גמר עבודה לקבלנים

שם החברה המבקשת: \_\_\_\_\_ שם מפקח מטעם חברה: \_\_\_\_\_  
טלפון חברה: \_\_\_\_\_ טלפון מפקח: \_\_\_\_\_

שם הקבלן המבצע: \_\_\_\_\_ כתובת: \_\_\_\_\_  
מס' ת"ז/ח.פ.: \_\_\_\_\_ מס' טלפון: \_\_\_\_\_  
שם יצג הקבלן: \_\_\_\_\_ טלפון: \_\_\_\_\_  
פקס: \_\_\_\_\_ מייל: \_\_\_\_\_ @

מקום העבודה: \_\_\_\_\_  
מחוז העבודה: \_\_\_\_\_

שם ניצג ומפקד מהנדס המועצה חנו טייטלבוים - אישור ואישור לצורך תיאום בלבד מנהל אגף תפעול יעקב כהן	אישור ותמימה	האריך	הערות	טלפון
09-8902931				
09-8902955 054-8081849 0509029623				
052-4653111				
054-8081724				
09-8902922 054-8081755				

בפועל, מבדיקה שערכנו עולה כי ישנו גורם אחד בלבד אליו מוגשות הבקשות לאישור גמר עבודה, והוא מאשר. גורם זה הנו חשמלאי המועצה. מהסברים שקיבלנו עולה כי כיוון שבעבר מנהל מחלקת תשתיות, שהיה גם חשמלאי המועצה, נתן אישורים אלה, המטלה הועברה לחשמלאי המועצה. להלן הערות הביקורת:

1. לדעתנו אין יתרון בכך שמטלה זו מבוצעת דווקא ע"י חשמלאי המועצה, כאשר הבדיקה שצריכה להיעשות היא הנדסית של אי פגיעה בתשתיות הפיזיות של המועצה.

2. למרות האמור בפועל לא נעשה שימוש בטופס.

ממצאים אלה מצביעים על הצורך בקיומה של מחלקת תשתיות במועצה (ראה סעיף 11.4 בהמשך).

### 11.2. היקף הבדיקה

מהסברים שקיבלנו מחשמלאי המועצה עולה כי הבדיקה שהוא עורך ובגינה או חותם לקבלנים על גמר עבודה, הנה כדלקמן:

- בדיקה ויזואלית בשטח שאינה כוללת בדיקות כלשהן מעבר לכך (כגון שיפועים).
- הבדיקה נעשית רק לקבלנים המגשים למועצה בקשה לגמר בניה.
- הבדיקה נעשית שלא בנוכחות הקבלן
- הבדיקה נעשית ימים ואף שבועות לאחר גמר העבודה

לדעתנו הבדיקות, היקפן והתנהלותם לא יכולות בהכרח להבטיח כי הליך האישור גמר עבודות מבטיח את אינטרס המועצה, כדלקמן:

#### 11.2.1. התאמת הגורם המאשר

כאמור מי שמצביע את הבדיקות הוא חשמלאי המועצה, כאשר הוא לא מעורב בביצוע העבודות. כמו כן אין לו מומחיות בתחום עבודות הנ"ל.

#### 11.2.2. סוג הבדיקה

לבדיקות הגמר ישנה חשיבות יתרה כיוון שכאמור המועצה לא מפקח על עבודות הקבלנים. למרות האמור לעיל הבדיקה שמתבצעת הנה בדיקה ויזואלית.

### 11.2.3. מועד

כיוון שגורם המאשר (החשמלאי) אינו חלק מהעבודות הקבלנים, הוא נכנס לתמונה רק כאשר הקבלן מעביר לו את הבקשה לאשר לו העבודות הסתיימו, וזאת לא בהכרח במועד סיום העבודות בפועל. החשמלאי מבצע את הבדיקה בזמן שמתאפשר לו לאחר מכן, כך יוצא שהבדיקה מתבצעת זמן לא מבוטל לאחר גמר העבודות. מצב זה פוגע באופן טבעי ביכולת האכיפה של המועצה. לדעת הביקורת הבדיקה צ"ל שכל שניתן סמוך לסיום העבודות.

### 11.2.4. נוכחות

את הבדיקה מבצע כאמור החשמלאי לבדו. טוב לדעת הביקורת באילו הבדיקה תעשה בשטח עם הקבלן.

### 11.2.5. תיעוד ובקרה

נמצא כי החשמלאי לא עורך תיעוד לבדיקה שלו, וכי אין גורם כלשהו הבודקת את החלטתו לתת אישור לקבלן. דהיינו אין בקרה או פיקוח על עבודתו.

## 11.3. אישור התאגידים

### 11.3.1. תאגיד המים ואגודת המים

בניגוד ליתר התאגידים, תאגיד המים והביוב 'מעיינות השרון' וקדימה אגודת שיתופית להפסקת מים אינם פונים למועצה לקבל אישור על גמר עבודה.

### 11.3.2. חברת חשמל/בזק/הוט

מהסברים שקיבלנו עולה כי הקבלנים של התאגידים הללו מגישים לחשמלאי המועצה בקשה לגמר עבודה, ע"ג טופס שלהם (ראה דוגמא מטופס שהגיש קבלן של חברת חשמל).

מספר הזמנה	כתובת	תאריך	אישור	הערות
45358953	השק	16.2.2016		

בפועל נמצא כי לא בגין כל פרויקט/עבודה של התאגידים הללו מוגש אישור גמר עבודות. כך מבדיקה שנערכה עבורנו אצל בקבלן "סילס הנדסה ופרויקטים" נמצא כי הוא לא הגיש בעבודות שביצע לאחרונה עבור חברת בזק בקשה "לאישור גמר עבודה", כי חברת בזק לא דרשה ממנו את הטופס הזה. לדעת הביקורת על המועצה להסדיר את הליך האישורים ולחייב את הקבלנים/תאגידים להגיש לה בקשות לאישור גמר עבודה.

## 12. תיעוד

על מנת להבטיח כי תהליך מתן אישורים לתאגידים חימונים לבצע עבודות בתחום השיפוט של המועצה מחד, וכדי להבטיח כי מתקיימת בנושא בקרה מאידך, נדרש בין היתר לקיים בנושא תיעוד.

### 12.1. תיעוד אישור תכניות

מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.

- א. התיעוד הקיים נמצא במחלקת הנדסה.
- ב. מבדיקה שקיימנו נמצא רק תיק אחד "היתרי עבודת תשתיות" 2014.
- ג. בתיק האמור ישנם העתקים של 3 היתרים לביצוע עבודות תשתית בלבד, כדלקמן:

מס'	תאריך	התאגיד	הקבלן	המסמך
1	16 May 2015	מעייית השרון	סקורה	היתר
2	07 July 2014	בזק		מפה
3	26 June 2014	חברת חשמל	ע.ג. הר עפר בעמ	היתר
4	08 July 2014		סקורה	היתר
5		סלקום	סלמאן והבה ובניו	אישור גמר עבודה
6	2011	הוט	ש.א.א. תקשורת בע"מ	אישור עבודה לקבלנים

לדעת הביקורת על מחלקת הנדסה לקיים בנושא תיעוד.

### 12.2. תיעוד מתן אישור גמר עבודות

כאמור את האישור נותן חשמלאי המועצה. הביקורת מצאה כי אין תיעוד מסודר של האישורים. כמו כן אין תיעוד של פרוטוקול בדיקה, שעורך החשמלאי. בהעדר תיעוד לא ניתן להבטיח כי ההליך מתנהל כראוי. היבט נוסף של העדר תיעוד הוא חוסר בקרה בהליך. דהיינו במצב הקיים הסיכון שקבלן יסיים עבודה ויותר אחריו נזקים לתשתית העירונית גובהה.

### 13. מסקנות והמלצות

הממצאים שהעלתה הביקורת מצביעים על כי הליך הבקרה על עבודות שמבצעים תאגידים חיצוניים אינה יעילה, כדלקמן:

- א. שלב אישור התוכנית לא מנוצל לצורך קביעת התניות שיבטחו כי העבודות לא יפגעו בתשתיות עירוניות.
- ב. ישנן עבודות רבות (כמו חיבור נכס בודד לתשתית מים) שכלל לא מוגשת למועצה בקשה מראש. דהיינו קבלני התאגידים מבצעים עבודות בישוב מבלי לפנות תחילה למועצה לקבלת אישור.
- ג. המועצה לא נוטלת מהקבלני התאגידים החיצוניים בטוחות כדי להבטיח אי פגיעה בתשתיות עירוניות.
- ד. המועצה גם לא פועלת בשלב קבלת אישור משטרה כדי להבטיח אי פגיעה בתשתיות עירוניות.
- ה. רק חלק מהעבודות המבוצעות בתחום השיפוט של המועצה מוגש בגין בקשה לאישור גמר, מה שמצביע על כי הפיקוח בנושא אינו אפקטיבי.
- ו. המועצה לא מקיימת פיקוח במהלך העבודות של הקבלנים, כך שניתן רק בדיעבד לראות שהעבודות בוצעו כראוי (וידוע על מקרה בו לאחר העבודה שקע המדרכה, ואז המועצה פנתה לקבלן, לאחר שהיא אישרה לו בעבר גמר עבודה, לבוא לתקן).

- ז. בניגוד לנוהל, אישור גמר עבודה לא נבדק ולא מאושר על-ידי הגורמים השונים ובהם אגף הנדסה, אלא את האישור בותן חשמלאי המועצה. דהיינו אין בקרה על אישור גמר עבודות לקבלנים.
- ח. אישורי גמר ניתנים פרק זמן לא מבוטל לאחר סיום העבודה בפועל, ומבלי שהקבלן בנוכח בשטח.
- ט. אין תיעוד לתוצאות הבדיקה של החשמלאי.
- י. אין יחידה ארגונית במועצה המטפלת/אחראית על כל תחום עבודות תשתית של קבלני תאגידיים חיצוניים.

להלן ההמלצות:

- 13.1. יש להסדיר את הליך אישור עבודות של התאגידיים בתחום השיפוט של המועצה.
- 13.2. יש להגיע עם התאגידיים להסדר, בדומה לזה הקיים עם חברת חשמל, לפיו לא ישולם לקבלנים כספים מבלי שהמועצה אישרה תחילה אותם.
- 13.3. להשית על הקבלנים של התאגידיים חובה לדווח למועצה על פגיעה בתשתיות.
- 13.4. יש חובה ליטול ערבויות מכל הקבלנים המבצעים עבודות תשתית בישוב עבור המועצה.
- 13.5. הבדיקות על עבודות הקבלנים צריכות להיות סמוכות לסוף העבודה
- 13.6. יש לתעד את המסמכים הכרוכים בעבודות התשתית שמבצעים התאגידיים בישוב.

**החלטה על הקמת המחלקה  
למינהל, פיתוח כלכלי, תכנון  
ומידע**