

דוח ביקורת

הקמת מחלקה מינהל, פיתוח כלכלי, תכנון ומידע

1. כללי

במסגרת ביקורת שערכנו בנושא הכנת שכר העלנו ממצאים בנושא מחלקת מינהל פיתוח כלכלי תכנון ומידע, שלאור היקפם הם הופרדו והם מוצגים בדוח נפרד. ביקורת זו נערכה במהלך החודשים יוני-ספטמבר 2016.

בעשורים האחרונים יותר ויותר רשויות מקומיות נוטלות "אחריות ופעילות יזומה בתחומים שהיו בעבר נחלתו הבלעדית של השלטון המרכזי (קליטת עלייה, שיכון, תעסוקה, תשתית כלכלית). זאת, מעבר למתן 'שירותים מוניציפאליים' מסורתיים. ואכן הקמה של תאגידים עירוניים העוסקים בפיתוח שירותים מוניציפאליים (עירוניים וכפריים), אחזקה ופיתוח של נכסי הרשות, פיתוח אורבני, והקמה של פונקציות ברשויות ל"יזום תעשייה, יזום תיירות, יזום עסקים, יזום חקלאי, יזום מגורים, מפעלי חינוך, תרבות וחברה ועוד".

ואכן רשויות לא מעטות הצליחו "לבסס על פעילות של איתור, 'אריזה' ושיווק של הזדמנויות כלכליות; השבחת נכסים ציבוריים שונים כתשתית ליזמים פרטיים; קשירת עסקאות קומבינציה עם יזמים ומשקיעים; טיפוח, סיוע וליווי מתמיד של יזמים ומשקיעים".

לצורך עבודתה שוחחה הביקורת עם ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, מנהלת מחלקה מינהל, פיתוח כלכלי, תכנון ומידע, קיבלה הסברים מגזבר המועצה וכן עיינה במסמכים.

2. הרקע להחלטה על הקמת מחלקה

עד ל 2011 עבדה בגזברות מזכירה, שנתנה לגזבר המועצה וליתר עובדי האגף שירותים ובהם צילום מסמכים, טלפונים, קביעת פגישות, גריסה וכו'. עם פרשייתה הוצע התפקיד למזכירת אגף הרווחה, כאשר בוצעו בו שינויים.

מהסברים שיקבלנו עולה כי עם כניסתה לתפקיד נערך בגזברות ארגון מחדש של שיטת העבודה. תפקיד מזכירת אגף, מי שנתנה שירותי פקידות לעובדי האגף (כגון טלפונים, גריסה, הדפסות וכו') בוטל, ותחת זאת עובדי האגף מבצעים שירותים אלה בעצמם (באמצעות מחשב וכו'), ואילו תפקיד המזכירה שונה ועובה על-ידי מתן אחריות לניהול התחומים עליהם מופקדת היום מנהלת מחלקה מינהל, פיתוח כלכלי, תכנון ומידע (להלן – "המנהלת").

שנתיים לאחר מכן נקבע למשרה תקן והתפקיד אויש על-ידי המנהלת לאחר שזו זכתה במכרז פנימי, אליו רק היא נגשה.

להלן הערות הביקורת:

1. הביקורת רואה בחיוב את העובדה שאגף כספים בחן את שיטת דרכי עבודתו. ללא ספק המיכון שנמצא במשרדי המועצה מאפשר לעובדים לבצע מטלות שבעבר בוצעו על-ידי מזכירה (לדוגמה כיום רוב התקשרות מתבצעת במיילים, דבר המייתר את הצורך בשליחת מכתבים).

2. המשמעות של הצעד שנוקט הוא יצירת תפקיד חדש, כאשר התיקון נערך בפועל שנתיים לאחר מכן. ונציין כי ע"פ סעיף 9 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים),

תשכ"ב-1962 " תקן טעון אישור ראש מינהל השירות". בפועל המנהלת "ישבה" במשך שנתיים על תקן (מזכירת האגף) שבוטל דה פקטו.

3. היבט נוסף של דברים אלה הוא שחוזרי משרד הפנים קובעים מגבלות בהעסקת עובדים ללא תקן או כממלא מקום (חוזר 1/2011), ומכיוון שכך המצב בו עובד מועסק בפועל שנתיים בתקן שלא נתן לו פורמלי אינו תקין.

4. ואכן מדברי מנהלת המחלקה עולה כי השינוי בתפקיד בפועל ממזכירה לתפקידים המבוצעים במחלקת פיתוח כלכלי נעשה עם כניסתה לעבודה באגף כספים, כאשר רק בדיעבד התקן אושר במשרד הפנים. גם גזבר המועצה מסר לביקורת דברים דומים לפיהם "הגדרת התפקיד נבנתה כחלק מתהליך שהחל להתבצע כבר לפני מספר שנים. בין השאר הכוונה הייתה לנצל את יכולותיה הגבוהות והמיוחדות של סטי לרכז ולנהל את הטיפול במגוון נושאים באופן שיאפשר קידום יעיל ומועיל בהם, גם בתוך האגף וגם אל מול רשימה ארוכה של גורמי חוץ."

יש להבטיח כי שניים ארגונים ואינש תקנים יאושרו בהתאם להוראות הדין החל, ולאחר שהוא נדון ואושר בפורומים המתאימים.

3. ההחלטה על הקמת המחלקה

3.1. הנורמה

ההחלטה על הקמת מחלקה או פונקציה חדשה, ככל שינוי ארגוני אחר, מחייבת בבחינה מקיפה הכוללת גם את ההשפעה של השינוי על הפונקציות/יחידות הנוגעות. ואם לא די בכך אזי כיוון ששינויים כרוכים על-פי רוב בהוצאה כספית, הדבר מחייב בתהליך קבלת החלטות מוסדר.

3.2. אופן קבלת ההחלטה

ב 19.11.2013 עם תחילת הקדנציה, הגישה המועצה בקשה לנחיצות משרה עליה חתומים ראש המועצה וגזבר המועצה. מתשובה לשאלת הביקורת מסר ראש המועצה כי הגזבר פנה אליו בנושא והוא חתם על הבקשה שהוא מסר לו, וכי לא התקיים דיון מסודר בנושא.

להלן הערות הביקורת:

1. לדעת הביקורת נדרש היה, לאור הטעמים הנזכרים בסעיף 3.1 לעיל לקיים בנושא דיון.

2. אחד מהדברים שעלו בבדיקה הוא שקימת אי בהירות באשר להיקף התפקיד לבין המנוי (ראה בהמשך). לדעתנו באם היו מתקיימים דיונים כנדרש אי הבהירות הייתה מתפוגגת.

4. הגדרת התפקיד

4.1. אופן הצגת התפקיד בבקשה לנחיצות משרה

בבקשה לנחיצות משרה נקבע:

3. "המועצה תכננה זה מכבר את הקמתה של מחלקה שתעסוק בנייהול ומימוש ההכנסות מקרנות/הקצבות/קולות קוראים/ שותפויות עם המגזר הפרטי וכו', כמו גם בקידום פרויקטים מניבים, ביצירת מקורות הכנסה נוספים ובהגדלת היקף ושיעור ההכנסות העצמיות ממיסים ושאינן ממיסים. בשנת 2011 קיבלה המועצה את אישורו של ישראל שפיצר לנחיצות משרה, אך בחרה לדחות את איוש התפקיד ולהמשיך בהכנת התשתית הארגונית והמקצועית להקמת המחלקה.
4. כיום לאור האתגרים הכלכליים הצפויים בעתיד, ולאור תנופת הפיתוח המתוכננת במועצה, והצורך הגובר והולך בנייהול וקידום פרויקטים מניבים למועצה הוחלט במועצה לצאת למכרו (פנימי ואם לא אז חיצוני) על מנת לאייש משרה זו.

להלן הערות הביקורת:

- א. כפי שהעלנו, הדרישה להוצאת נחיצות משרה ל"תפקיד החדש" נועדה להסדיר את המצב הקיים. דהיינו, בפועל המנהלת מילאה תפקיד זה למן כניסתה לעבודה באגף הכספים, שנתיים לפני המכרז.
- ב. ואכן, כפי שעולה מנוסח הבקשה לנחיצות משרה, לפיה אישור לתפקיד ניתן עוד ב 2011 עת עברה המנהלת לעבוד באגף כספים, התכנון היה מדראשית, כך נראה, להסדיר פורמאלית את התקן.
- ג. הבקשה מתייחסת לדברים אלה באופן כללי, כדלקמן: "עד היום קודמו פרויקטים אלו באמצעות כוח אדם הקיים במועצה. יחד עם זאת לאור ריבוי המשימות הקיים והצורך לתור ולאתר ולבחור פרויקטים נוספים, נדרשת משרה ייעודית באגף הכספים לביצוען".

לדעתנו נדרש היה לציין כי התקן נדרש כדי להסדיר את המצב הקיים, ובכך לתת מצב שלם.

4.2. הגדרת התפקיד

להלן נימוקי הבקשה לנחיצות משרה למנהל מחלקת למינהל, פיתוח כלכלי, תכנון ומידע שצורפו לבקשת המועצה לקבלת אישור נחיצות משרה, שמהווים את הרציונל לצורך במשרה:

5. "במהלך מחצית העשור האחרונה, שיפרה המועצה המקומית קדימה-צורך את מצבה הפיננסי באופן דרמטי, וזאת תוך הרחבת היקף ושיפור באיכות השירות לתושב. יחד עם זאת, המועצה מתמודדת עם צמצומים וקיצוץ מתמשך בהקצבות המדינה (מכלל משרדי הממשלה). ועם הולה נוספת של משימות ועלויות מעבר לנוהג בשנים קודמות. בנוסף, במסגרת תכונות הבינוי הקורמות עור וגידים בתחומי המועצה, גדלה אוכלוסיית באלפי תושבים חדשים שאף להם יש צורך להעניק שירותים איכותיים.
6. אשר על כן, חובה על המועצה להמשיך ולייעל את תפקודה, ולהגדיל את מקורות ההכנסה העצמיים שבידה על מנת ולענות לצרכים מצד תושבים לרמת השירות לתושב.
7. לאור תמונות מצב זו החלה המועצה, באמצעות כח האדם הקיים ליזום ולקדם פרויקטים מניבים, לייעל את עבודות המועצה, לטייב את בסיסי הנתונים שבידה, כל זאת על מנת שתוכל לעמוד באתר המתמשש.
8. בין הפרויקטים אלו ניתן למנות כלהלן:
- א. ייזום הובלה וביצוע של תכנית אסטרטגית כלכלית בסיוע חברת סיטילינג לבחינת הזדמנויות, האיומים, החוזרות והחולשות של הרשות, ולזיהוי והחלטה על תחומי פיתוח עסקיים אותם ניתן לקדם. התוכנית הוכנה תוך בחינת ההשפעה הכלכלית של התהליכים האמורים על המועצה ועם סיום הכנת התכנית, על המועצה להתחיל ביישומה.

- b. הערכות להקמת וועדה מקומית לתכנון ולבניה בהתאם להחלטות מינהל התכנון במשרד הפנים, הפרדות מהוועדה המרחבית שרונים וקבלת עצמאות התכנונית למועצה, ובעיקר טיפול בכל ההיבטים הכספיים של הוועדה המקומית.
- c. הכנת תכנונית לפינוי מבנים ושטחים, ולריכוז משרדי המועצה בבניין מועצה אחד תוך שילוב אלמנטים מסחריים מניבים לצדו.
- d. קידום תכנונית לבניית קאנטרי קלאב שייבנה ויתופעל ע"י גורם מסחרי פרטי, ככל הנראה בשיטת BOT.
- e. קידום תכנונית לחיסכון והתייעלות בצריכת החשמל בתחומי המועצה.
- f. קידום תכנונית לחיסכון והתייעלות בצריכת מים.
- g. ניהול נכסי המועצה והשבחתם.
- h. טיפול ומעקב אחר התחייבויות הכספיות ממשרדי הממשלה וגורמים ממנים אחרים ומימושן.
- i. עבודה סיסטמית ומקצועית בהגשת בקשות לגורמי מימון פרטיים חיצוניים – קרנות ותאגידים למימון פרויקטים.
- j. שיפור וטיוב השותפות ומנגנון חלוקת הכנסות בין המועצה המקומית קדימה-צורן לבין המועצה האזורית לב השרון בניהול ופיתוח אזור התעשייה המשותף.

מנוסח נימוקי הבקשה עולה כי באופיו התפקיד הוא כלכלי שנועד "ליזום ולקדם פרויקטים מניבים, ליעל את עבודות המועצה, לטייב את בסיסי הנתונים שבידה" כדי להוציא אל הפועל תכנונית כלכליות (הקמת ועדה מקומית לתו"ב, ניהול נכסי המועצה, BOT, התייעלות וחיסכון בצריכת משאבים וכו'). ברם, בצד דברים אלה נקבע בבקשה כי "בבסיסה של משרה זו עומדות דרישות ניהוליות ומנהליות ולא דווקא כלכליות דרישות כלכליות". ואכן בפועל, כפי שלמדנו מהסברים שקיבלנו הן מהמנהלת והן מהגזבר, התפקיד של המנהלת הנו אדמיניסטרטיבי ולא כלכלי, כדלקמן:

- "תחום האחריות העיקרי של סטי הוא זה שמוזכר ראשון = מינהל.
- **3 התחומים הנוספים הוגדרו בצורה כזו במטרה לרכז את הניהול והמעקב אחרי הביצוע של פרויקטים שונים ע"י גורם אחד באגף הכספים, שיש לו את היכולות להניע ולקדם פרויקטים, יחד עם ההיכרות וההבנה בתחומים הכלכליים והאירגוניים במועצה.**"

מכאן שלאור תיאור התפקיד, כפי שהמנהלת והגזבר העלו בפני הביקורת, תפקיד זה תואם למטלות שהמנהלת ביצעה למן כניסתה לאגף הכספים ב 2011, דהיינו טיפול בקולות קוראים ובבקשות לקבלת תקציבים ממשרדי הממשלה וכו'. ואכן נוסח דרישות התפקיד במכרז הפנימי שפורסם תואם לדברים אלה, כאשר דרישות התפקיד הוגדרו בו, כדלקמן:

- דרישות מקצועיות – (1) תואר אקדמי; (2) ניסיון מקצועי של 3 שנים בתפקיד מינהל אדמיניסטרטיבי; (3) הכרות מעמיקה עם תהליכי העבודה במועצה.
- כישורים אישיים – (4) תכונות אופי מתאים וניסיון בניהול, (5) חשיבה אסטרטגית, (6) עבודת צוות, (7) מוכנות לעבודה מאומצת (8) וניידות.

להלן הערות הביקורת:

4.2.1 הבסיס להגדרת התפקיד

כפי שניתן לראות, הגדרת התפקיד נעשתה על רקע השינוי בשיטת העבודה שנערך עם פרישתה של מזכירת הגזברות וקליטת המנהלת. לדעת הביקורת הגדרת תפקיד חדש, שלא היה קיים בעבר, מחייב בבדיקה של גורם מקצועי וזאת בעיקר כיוון שהדבר

מחייב להבנתנו בבחינה, בין היתר, של שיטת העבודה. כך לדוגמא יתכן ושינוי בצורה העבודה וכיוצ'ב ייתן מענה מספק.

4.2.2. הצורך בתקן

כאמור את התפקיד קיימה המנהלת למן 2011, ואף צוין בבקשה שאגף כספים קיבל לצורך כך אישור נחיצות משרה בעבר, ולא נעשה בכך שימוש. אם כן מדוע נדרש התקן? ע"פ לשון הבקשה (לנחיצות משרה) הדבר נדרש "על רקע הגידול בהיקף הפרויקטים שהעלה באגף הכספים צורך בקיומה של פונקציה פנימית שתפקידה הוא מנהל" (תאום, מעקב וכו'). להלן הערות הביקורת:

א. אחד הנושאים שעולים בבחינת פרופיל התפקיד הוא העדר האיזון בין מהות התפקיד כמפורט בסעיף 4.1 לעיל ובין דרישות התפקיד כמפורט בנוסח המכרז. בעוד שבבקשה לנחיצות משרה הושם דגש על הצורך בתפקיד כדי לקדם פיתוח ויזמות כלכליות (ראה סעיף 5 בהמשך), ולכן גם נקבע כי העובדת הנה בדרגה מנהל מחלקה בשכר בכירים, דרישות התפקיד נוסחו באופן כללי (ראה סעיף 5 בהמשך).

ב. אחת מהנפקויות של העדר אפיון מקצועי לתפקיד, הוא שהתפקיד החדש מהווה בבחינת שמירת המצב הקיים, ולא היווה שעת כושר לבחון את דרכי העבודה.

ג. הרושם העולה הוא שהקו המנחה בניסוח התפקיד היה הרצון לשמור על הקיים מבחינת מהות התפקיד, תוך שיפור התנאים.

טוב היה לדעתנו אם אפיון התפקיד היה נקבע או לפחות נבחן ע"י גורם מקצועי רלוונטי. כך יתכן שדרישות המקצועיות תפקיד לו אחריות ביזום פרויקטים ובחינה ראשונית שלהם, הצבעה על כשלים/סיכונים בפרויקטים, יכולת לקיים חשיבה אסטרטגית, כושר ניהול מו"מ, כושר ניהול עובדים והנעתם וכו' היו מנוסחות אחרת.

5. בחינת התפקיד

משיחות שקיימנו עם ראש המועצה, החתום על הבקשה לנחיצות המשרה, ומנכ"ל המועצה עולה כי בפועל המנהלת שאמורה לעסוק בעיקר בפיתוח כלכלי, משמשת בפועל כמזכירת הגזבר בשכר בכירים.

5.1. היקף האחריות

מהמידע שקיבלנו מהגזבר ומהמנהלת עולה כי תפקידה של המנהלת הנו מנהלי שהיקף האחריות שלו מצומצם. על מנת לבחון דברים אלה בחנו את הבקשה לנחיצות משרה ואת נוסח המכרז. מניתוח סעיפי "תיאור התפקיד" שבמכרז בחתך פונקציונלי עולה כי תחומי אחריות של המנהלת הנם, כדלקמן:

<u>עיסוק בפיתוח/ייזום כלכלי</u>	<u>תאום</u>	<u>פקידותי</u>
אחראי באופן שוטף על קידום מעקב, פיקוח ובקרה על פרויקטים ברחבי המועצה.	אחריות על תאום גורמי הביצוע אל מול המחלקות	הטיפול ריכוז בקולות קוראים ומעקב אחר מימוש הרשאות תקציביות ביחד עם גורמים בגזברות מול גורמי

הביצוע השונים
במועצה

אחריות אדמיניסטרטיבית אחראי על תיאום בין גורמי ריכוז דיווחים על
וביצועית על קידום ביצוע שונים במסגרת התקדמות הביצוע
פרויקטים בתחומי פיתוח פרויקט אחד במיזמים השונים
כלכלי...

ביצוע בחינה ראשונית של
רעיונות למיזמים והכנסתם
לקראת הצגה והחלטת
הנהלת המועצה
זיהוי ואיתור חסמים וכשלים
במימוש פרויקטים ותאם
הגרומים השונים לפתרונם.
הקמת והפעלת מרכז מידע
וסיוע לעסקים קטנים,
בשת"פ עם בעלי התפקידים
הרלוונטיים במועצה

כפי שניתן לראות, למנהלת המחלקה אחריות לביצוע פעולות שהנם מעבר לפונקציות
מנהליות כך שבצד פעולות "תאום, ריכוז, מעקב וניהול מידע", יש לה גם אחריות על
"קידום פרויקטים", "בחינה ראשונית של [כדאיות] מיזמים", "זיהוי ואיתור חסמים
בפרויקטים".

5.2. היקף עבודת המנהלת

לאור דברים אלה בקשנו ללמוד על העבודה שהמנהלת מבצעת בפועל. להלן הממצאים
שהעלנו:

5.2.1 מסמכים

על מנת ללמוד על עבודת המנהלת בקשנו לקבל את כל התיקים שמקיימת עובדת זו.
בתגובה נמסרו לביקורת 3 תיקים:

(א) תיק סיטרוס (חניה באזה"ע המערבי) - בתיק יש עדכון בנושא חניה מ 4/2015
התכתבויות (איימיל), נוסח ההודעה שפורסמה בעיתון, הצעה של א.ר.ט אחזקות
בנדלן בע"מ, הסכם עם הזוכה, העתק ערבות בנקאית ושיקים

(ב) תיק קאנטרי קלאב (בצורן) - בתיק יש תכנית עסקית מ 1/2012 וטיוטת בדיקת
כדאיות מ 8.12.2013 וכן פרוטוקול סיכון מפגש מתעניינים מ 12.11.2013
שנרשם ע"י המנהלת. בנוסף באתר האינטרנט של המועצה ישנה פניה לקבלת
מידע RFI מאוקטובר 2013. המלצנו כבר בעבר כי יש להסיר מהאתר פרסומים
ישנם ולא רלוונטיים, ואנו חוזרים על המלצה זו גם בעניין זה.

(ג) תיק פרויקטים שוטף ובשלושה חוצצים, כדלקמן:

a. תחנות דלק זעירות - בתיק אין התכתבויות או פרוטוקולים אלא חומר
עיוני על תחנות זעירות עפ"י תמ"א 18/4 כגון המדריך ליזם שהוציא
משרד הפנים וכן חומר על הליך אישור סטטוטורי של תחנות תדלוק
מאת מנהל התכנון.

b. חניה - בתיק יש הסכם תכנון כללי, הצעה לתכנון חניה של חברת
אופק הנדסה תנועה והצעה של משכ"ל (י.סולומון).

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

c. גגות סולאריים – רשימת מבנים להתקנת גגות (7), בל"ה להוצאת היתר פוטו וולטאי, העתקי חשבונות חשמל, הצעת מחיר (סולפוינט), מסמכי מכרז של מועצת קרני שומרון,

(ד) כמו כן עיינו במסמך "עיקר תחומי האחריות בפיתוח הכלכלי, התיכנון והמידע" שבתיק האישי של המנהלת, לפיו אלו הנושאים שבתחום האחריות של מחלקתה:

1. ריכוז הטיפול בכל הקשור בקולות קוראים
2. פיתוח הקשרים והרחבת מעגל הגופים שממולם תפעל המועצה לגיוס כספים
3. קידום יוזמות כלכליות שניתן לממש בטווח הקצר והבינוני כדוגמת השבחת ושיווק מתחם שבבעלות המועצה באזה"ת המערבי.
4. מיפוי נכסי המועצה והכנת תכנית להשבחתם
5. השתתפות במנהלות אזה"ת המשותף על לב השרון
6. מבנה מועצה חדש כמנוע צמיחה
7. היערכות להקמת וועדה לתכנון ובניה
8. תכנית אסטרטגיה לפיתוח כלכלי אורבני
9. קידום ופיתוח אזורי תעשייה והשתלבותם של עסקים קטנים בשטח הישוב
10. פרויקט הקמת קאנטרי קלאב לישוב המיוחד
11. הכנת תכנית רב שנתית לישוב המאוחד

(ה) כמו כן עיינו בדיווח שהגיש גזבר המועצה למליאת המועצה ב 2016 בנושא "הישגים כלכליים – אגף כספים" המסכם את הפעולות שביצע האגף בתחום הפיתוח הכלכלי. מעיון במסמך עולה כי האגף ביצע את הפעולות הבאות:

<u>פירוט הפעולות שבוצעו</u>	<u>הפעולות שבוצעו</u>	<u>התחום</u>
1. עריכת סקר נכסים בשנים 2010-2014 שהביא לתוספת חיוב של 3.5 מיליון ₪	1. מדידת נכסים ושינוי סיווגים	ארנונה
2. קבלת אישורים חריגים להטלת ארנונה		
3. פעולות בשנת 2016 להגדלת הכנסות ממסים (מדידות, הגברת אכיפה, סקר נכסים, תיקון צו הארנונה למגורים לשנת 2017).		
4. פעולות להגדלת הכנסות (גבית אגרת שילוט, גבית דמי שימוש במגרש מועצה לחניה עבור גן האירועים סיטרס) ופעולות לעידוד עסקים (יצירה של סיווג לעסקים קטנים בצו הארנונה, יצירת סיווג חדש לקאנטרי, יצירת סיווגים חדשים לתעשיית עתירת ידע).		
5. הקמת קרן למימון פנסיה תקציבית של עובדים מתחום המים (M 2.5 ₪) וקרן למימון פירעון מלוות לביוב (M 4.4 ₪).	5. קרנות	מימון למימון
6. הקמת קרן למימון חט"ב (M 3 ₪)		
7. עריכת מכרז גביה ב 2012	7. עריכת מכרז	ניהולי

בפועל המועצה ביצעה יוזמה כלכלית אחת - גבית דמי חניה מסיטרס.

5.2.2. קולות קוראים

מהסברים שקיבלנו עולה כי המנהלת מנהלת רשימות אקסל ובהם פירוט של הבקשות שהגישה המועצה למשרדי הממשלה ולמפעל הפיס. הביקורת בקשה לקבל את הקבצים, אך תחת זאת קבלנו פלטים. מעיון בטבלאות הללו עולים הבאים:

א. בשנת 2016 (נכון ל 8.2.2015) הוגשו 13 וב-2015 הוגשו 27 בקשות למשרדי ממשלה.

ב. הוגשו למן 2011 ועד ל 2016 (נכון ל 8.2.2016) 26 בקשות לקרנות של מפעל הפיס.

ג. כל הבקשות הם מגופים ממשלתיים וממפעל הפיס ולא "גורמי מימון פרטיים" חיצוניים – קרנות ותאגידים למימון פרויקטים.

המנהלת לא עורכת דוחות שנתיים בה מידע על ההישגים בתחום זה. גם הדיווחים שהועברו לביקורת אינם כוללניים. כך שאין בטחון שהמועצה ממקסמת את יכולתה לגייס כספים בדרך זו מחד, ולהשכיל להפיק לקחים להבא מאידך. כך לדוגמא נמסר לביקורת כי כל הקולות קוראים שהוגשו השנה בגין ביה"ס התיכון נדחו. לדעת הביקורת ראוי שייצא אחת לתקופה, שלא תפחת משנה, דוח המציג את מס' הקולות קוראים הרלוונטיים שפורסמו, מס' הבקשות שהוגשו בפועל, ומס' הבקשות שהתקבלו. על בסיס דוח זה תוכל המועצה לבחון את דרכיה ולהבטיח כי נעשים מאמצים כדי למקסם את התקציבים הקיימים.

5.3. אופי התפקיד

כפי שראינו בסעיף 5.1 למנהלת המחלקה אחריות לקידום פרויקטים וייזום פעילות כלכלית, ולכן ניתן גם להבין מדוע מדראשית הוגדר מעמדה כ"מנהלת מחלקה" ואף ניתן לה שכר בכירים. אשר על כן להבנתנו לא ניתן לקבל כי תפקידה של מנהלת זו הוא מינהלי בלבד, אלא עסקינות בתפקיד בר סמכויות ביצוע, וכי אחרת סביר להניח שלו זו בלבד שמשד הפנים לא היה מאשר את נחיצות המשרה לדרגת מנהלת מחלקה (ונזכיר שתפקיד זה מולא שנתיים לפני כן ע"י אותו עובדת בדרוג דרגה), אלא שלא היה ניתן לעובדת זו שכר בכירים.

חיזוק לדברים אלה אנו למדים מנוסח רצינון הבקשה לקבלת אישור נחיצות משרה שפורט בבקשה לפיו משרה זו נדרשת, על רקע כך ש"המועצה תכננה זה מכבר את הקמתה של מחלקה שתעסוק בניהול ומימוש הכנסות מקרנות/הקצבות/קולות קוראים/שותפויות עם המגזר הפרטי וכו', כמו גם קידום פרויקטים מניבים, ביצירת מקורות הכנסה נוספים ובהגדלת היקף ושיעור ההכנסות העצמיות ממסים ושיאין ממסים"

דהיינו, מהבקשה לנחיצות משרה לא ניתן להבנתנו להבין כי משרד הפנים אישר למועצה לגייס פקיד בגזברות העוסק בסיוע ותאום וכיוצ"ב, אלא במנהל שיזום ומקדם פרויקטים מניבים, כפי הובא בדוגמאות שפורטו בבקשה, כדלקמן: "בין פרויקטים אלו ניתן למנות כלהלן:

א. ייזום הובלה וביצוע של תכנית אסטרטגיה כלכלית בסיוע חברת סיטילינג לבחינת ההזדמנויות, האיומים, החוזקות והחולשות של הרשות, ולזיהוי והחלטה על תחומי פיתוח עסקיים אותם ניתן לקדם. התכנית הוכנה תוך בחינת ההשפעה הכלכלית של התהליכים האמורים כל המועצה, ועם סיום הכנת התכנית, על המועצה להתחיל ביישומה.

ב. הערכות להקמת וועדה מקומית לתכנון ולבניה בהתאם להחלטות מינהל התכנון במשרד הפנים, הפרדות מהוועדה המרחבית "שרונים" וקבלת העצמאות התכנונית למועצה, ובעיקר, טיפול בכל ההיבטים של ההוועדה המקומית.

ג. הכנת תכניות לפינוי מבנים ושטחים ולריכוז משרדי המועצה בבניין המועצה אחד תוך שילוב אלמנטים מסחריים מניבים לצדו.

ד. קידום תכניות לבניית קאנטרי קלאב שביבנה ויתופעל ע"י גורם מסחרי פרטי, ככל הנראה בשיטת BOT.

ה. קידום תכניות לחיסכון ולהתייעלות בצריכת החשמל בתחומי המועצה.

ו. קידום תכניות לחיסכון והתייעלות בצריכת המים.

ז. ניהול נכסי המועצה והשבחתם.

ח. טיפול ומעקב אחר התחייבויות הכספיות ממשרדי הממשלה וגורמים מממנים אחרים ומימושן.

- ט. עבודה סיסטמטית ומקצועית בהגשת בקשות לגורמי מימון פרטיים חיצוניים – קרנות ותאגידים למימון פרויקטים.
- י. שיפור וטיוב השותפות ומנגנון חלוקת הכנסות בין המועצה המקומית קדימה-צורן לבין המועצה האזורית לב-השרון ופיתוח אזור התעשייה המשותף."

תיאור התפקיד בבקשה לנחיצות משרה נראה כמקיף יותר מהתפקיד אותו ממלאת בפועל המנהלת. גם אופי התפקיד שונה בחלקו ממה שניתן להבין מהבקשה לנחיצות משרה. בצד דברים אלה יש לציין כי בבקשה נקבע כי "בבסיסה של משרה זו עומדות דרישות ניהוליות ומנהליות ולא דווקא כלכליות".

5.4. סיכום

היקף האתגרים הצורך של המועצה בייזום ועידוד מיזמים כלכליים הנו רב, בייחוד לאור העובדה שהיקף הכנסות המועצה מארנונה לעסקים אינו גבוה ביחס לארנונה למגורים. מצב זה מחייב את המועצה בנקיטה בצעדים כדי שיבטיחו את עצמאותה הכלכלי, אתגר זה בולט עוד יותר השנה בה המועצה מתקשה לאשר תקציב, ומכילה קיצוצים שפוגעים במתן שירותים לתושב.

בפועל כאמור המנהלת מכהנת למעלה משנתיים בתפקידה בשעה שהמועצה, למעט במקרה אחד, לא הוציאה אל הפועל פרויקט/יוזמה כלכלית. כמו כן המועצה לא קידמה פרויקטים/תכניות כפי שפורט בבקשה לנחיצות משרה (הקמת ועדה מקומית לתכנון ובניה, הקמת קאנטרי קלאב, הקמת בנין מועצה וכו'). אשר על כן עבודתה של המנהלת בעיקר הוא טיפול בקולות קוראים ותפקיד מנהלי, כפי שמעיד הגזבר, מה שמעלה את השאלה האם מטלות אלה שבוצעו בעבר ע"י עובדת בדרוג דרגה, צריכות להתבצע ע"י מנהלת בשכר בכירים ונדרש היה להקים לתחום זה מחלקה. בתגובה לביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי התוכניות בתחום זה לא התממשו עקב סדרי עדיפויות ואי קידום התוכניות למרות פעולותיה.

6. המכרז

6.1. סוג המכרז

צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב-1962 קובע, כי דרך המלך לקבלה למועצה היא באמצעות מכרז פומבי. יחד עם זאת בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 נקבע כי ככול שלא נבחר כשיר למשרה במכרז הפנימי או שהוא לא העלה מועמדים, ניתן לפרסם מכרז פומבי.

למרות שמדובר בתפקיד חדש, פרסמה המועצה מכרז פנימי, אליה נגשה רק המנהלת. יצוין כי בבקשה לנחיצות משרה צוין כי בכוונת המועצה לקיים בתחילה מכרז פנימי, ואם לא יהיה מועמד אזי חיצוני. לאור ממצאים אלה, ומכיוון שמדובר בתפקיד חדש, המצופה ממנו להוסיף ערך בחשיבה אסטרטגית ובייזום, היה מקום לדעתנו לפרסם תחת האמור מכרז פומבי.

6.2. עמידה במכרז

כאמור למכרז הפנימי נגשה עובדת אחת – מזכירת אגף רווחה, שזכתה בתפקיד, על בסיס התואר האקדמי וניסיונה ב"ריכוז וניהול פרויקטים" באגף רווחה ובגזברות. מעיון במסמכי המכרז עולים הבאים:

עמידה בתנאי	נוסח המכרז	דרישה מקצועית
תואר בוגר במדעי החברה ורוח (אוני' הפתוחה).	תואר אקדמאי במינהל ציבורי/ מנהל עסקים/ כלכלה/ לוגיסטיקה/ משפטים	דרישה מקצועית

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

תעודה ממכללת בית ברל על עמידה בהצלחה בלימודי מנהל ומדיניות ציבורית 11/2005-8/2011 – מזכירת אגף רווחה מ 9/2011 – מזכירת אגף כספים 1987-2005- תפקידי מזכירה וניהול משרד בחברות	ניסיון מקצועי של 3 שנים לפחות בתפקידי מינהל אדמיניסטרטיבי בארגונים גדולים. רצוי ניסיון בניהול ומעקב אחר פרויקטים	
(א) לא רלוונטי כיוון שהמכרז הוא פנימי	(א) הכרות עם תהליכי העבודה במועצה	כישורים
(ב) התפקידים שמילאה לא נוגעים בכך	(ב) סמכותי ובעל כושר ניהול עובדים	אישיים
(ג) התפקידים שמילאה לא נוגעים בכך	(ג) בעל ראייה מערכתית והבנת הארגון	(ספציפיים)
(ד) התפקידים שמילאה לא נוגעים בכך	(ד) יכולת לחשיבה אסטרטגית/קבה"ח	

מן האמור עולים הבאים:

- 1) למנהלת תואר אקדמי (בוגר) במדעי החברה ותעודה על לימודים במנהל ציבורי.
- 2) למנהלת ניסיון פקידותי/אדמיניסטרטיבי של 9 שנים (יותר מהמינימום הנדרש במכרז), אך ניסיון זה הוא לא "בארגונים גדולים" כנדרש במכרז.
- 3) הכישורים האישיים הספציפיים של המנהלת לא נוגעים באופן מובהק בתפקידים שזו מילאה בפועל ערב המכרז.

מן האמור עולה כי כישורי העובד והשכלתו עונים באופן מסוים על דרישות המכרז אך הם אינם עולים על הרף המצופה מאדם שאמון על קידום יוזמות כלכליות והשגת משאבים נוספים וקידום חשיבה אסטרטגית. לדעת הביקורת ללא ספק אדם עם השכלה בתחום הכלכלה ורקע וניסיון בתחומים המפורטים בבקשה לנחיצות משרה יכל היה, גם לטפל בקולות קוראים וגם לתרום לפיתוח הכלכלי. לדברים אלה משנה תוקף בעתות אלה בהן המועצה משוועת למקורות כספיים.

6.3. המכרז ביחס לערכים שבבסיס דיני המכרזים

מהפסיקה ובספרות עולה כי ישנם 3 אינטרסים העומדים בבסיס דיני המכרז, כדלקמן:

- (א) האינטרס הציבורי - היינו הבטחת ממשל תקין על-ידי ניהול ענייניה של הרשות בדרך שיש בה משום מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור. קרי, להבטיח שוויון והעדר משוא-פנים וליצור אמון בשיקוליהם והוראותיהם של המופקדים על המינהל הציבורי (בג"צ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש).
- (ב) האינטרס העסקי – קרי, השגת השירותים או אספקה בעל האיות והמחיר הטובים ביותר האפשריים, דבר המבטא, בין היתר, שימוש מושכל בכספי הציבור כדי שתצמח לציבור מירב התועלת תמורת מחיר זול ככל האפשר.
- (ג) הבטחת טוהר מידות - בספרות המשפטית מציעים להעמיד גם מטרה שלישית בקיומו של מכרז, שעניינה שמירה על טוהר המידות.

הממצאים שהעלתה הביקורת ביחס לאמור מעלים את התמונה הבאה:

- 1) כאמור למרות שמדובר בתקן חדש המחייב בידע וניסיון בתחום כלכלי שלא קיים במועצה, נערך מכרז פנימי.

- 2) **המועצה קיבלה אישור נחיצות משרה לתפקיד זה ב 2011, עת עברה המנהלת מאגף הרווחה לאגף הכספים, אך אגף הכספים נמנע מלאישר את התקן דה פקטו. עיין במסמכים שהגישה למכרז המנהלת (שנערך שנתיים לאחר מכן) מגלה לדעתנו למה: בשנת 2011 לא עמדה המנהלת בדרישות הסף של המכרז כי היא נעדרה**

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

תואר אקדמאי (ונזכיר כי מדובר במשרת ניהול). רק ב 29.10.2012 קיבלה העובדת תואר אקדמאי, ואז, מספר חודשים לאחר מכן נערך המכרז.

(3) הגדרת תפקיד נעשתה לאור הקיף התפקיד שביצעה בפועל המנהלת מזה שנתיים, שהייתה מיועדת מלכתחילה לתפקיד. הראיה שהוגשה לתפקיד זה ב 2011 בקשה לנחיצות משרה.

(4) לאור האמור לעיל הוגדר התפקיד (א) יותר מנהלי מניהולי; (ב) טיפול בקולות קוראים ופחות קידום כלכלי; (ג) יתרון "הכרות עם עבודת המועצה" ולא ידע וניסיון בקידום מיזמים כלכליים.

(5) התפקיד הוגדר ע"י אגף הכספים עם מעברה של המנהלת מאגף הרווחה לאגף הכספים, ואף התקבל לכך בזמנו אישור נחיצות משרה. לדבריה המנהלת, המעבר לאגף הכספים נעשה לאור השינוי האמור.

(6) למכרז ניגשה רק המנהלת, וסביר להניח שלא בכדי והרי מדובר בתפקיד שביצעה אותה בפועל המנהלת במשך תקופה.

מצאים אלה מצביעים לדעתנו על כי המכרז נדחה בשנתיים כדי לאפשר למנהלת לעמוד בתנאי הסף של השכלה אקדמאית, וכי המכרז הותאם למידותיה ותכלית המכרז בפועל הנה להכשיר תקן ולשפר את תנאיה.

6.4. שכר

ע"פ נוסח המכרז השכר הוא "מתח דרגות 38-40 בדירוג המח"ר או לחילופין העסקה בחוזה אישי". לא מצאנו מדוע הוחלט כי עובדת זו, שעבדה עד כה במועצה בדירוג דרגה ומילאה כמזכירת האגף חלק מהמטלות שהיא מבצעת כיום, שעיקר תפקידה, כפי שמעיד גזבר המועצה הוא מינהל (" תחום האחריות העיקרי של סטי הוא זה שמוזכר ראשון = מינהל") תקבל שכר בכירים. בהעדר תיעוד להחלטה לא ניתן לבחון את סבירותה, רק נציין כי **החלטה זו להעניק לעובדת שכר בכירים אינה מובנת, ומעלה תהיות האם זו עולה בקנה אחד עם אינטרס המועצה.**

7. ביצוע התקשרות אסורה

בהתאם למידע שקיבלנו ומבדיקה שערכנו נמצא כי המועצה התקשרה במספר פעמיים עם בעלה של המנהלת. להלן פירוט הממצאים:

7.1. ממצא א' - התקשרות אסורה

7.1.1. הנורמה

סעיף 142 לצו המועצות המקומיות אוסר על התקשרות עם בן זוג של עובד מועצה, כדלקמן: "לא יהיה לעובד מועצה. לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על ידי בן זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירותים מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים ופרט לענין שיש לעובד בהסכם עבודה שלו או בהסכם הכללי של עובדי המועצה. אין לראות עובד כאילו יש לו חלק או טובת הנאה כאמור, אם זיקתו לעסקי המועצה היא בתנאים המפורטים בסעיף 103(ב) לגבי חבר המועצה."

7.1.2. התקשרות פסולה

בדצמבר 2012 ערכה המועצה הליך הצעות מחיר ל"הקמת שערים חשמליים". המועצה קיבלה 2 הצעות שנדונו בוועדת רכש, כאשר ההצעה של **ארצי אורי טכנודור**

בסך 57,330 ₪ הוכרזה כזוכה. המועצה שילמה בשנים 2013-14 לקבלן את הסכומים הבאים:

שם	שנה	תאריך ארוע	חובה	זכות	יתרה	פרטים
ארצי אורי - טכנודור	2013	13-Feb-13	0.00 ₪	57,330.00 ₪	57,330.00 ₪	1/13 טכנודור שערים חדשים מחסום קדימה וצוקן
ארצי אורי - טכנודור	2013	15-Feb-13	57,330.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 15/02/13
ארצי אורי - טכנודור	2013	20-Jun-13	28,910.00 ₪	0.00 ₪	28,910.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 20/06/13
ארצי אורי - טכנודור	2013	30-Jun-13	0.00 ₪	28,910.00 ₪	28,910.00 ₪	6/13 טכנודור זוג שערים ברמת אמיר
ארצי אורי - טכנודור	2013	30-Nov-13	0.00 ₪	531.00 ₪	531.00 ₪	11/13 טכנודור
ארצי אורי - טכנודור	2013	30-Dec-13	531.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 30/12/13
ארצי אורי - טכנודור	2013	31-Dec-13	0.00 ₪	1,770.00 ₪	1,770.00 ₪	12/13 טכנודור תיקון שערים
ארצי אורי - טכנודור	2014	01-Jan-14	0.00 ₪	1,770.00 ₪	1,770.00 ₪	יתרת פתיחה
ארצי אורי - טכנודור	2014	28-Feb-14	1,770.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 28/02/14
ארצי אורי - טכנודור	2014	05-Aug-14	0.00 ₪	1,500.00 ₪	1,500.00 ₪	8/14 טכנודור תיקוני שערים מחסום
ארצי אורי - טכנודור	2014	31-Aug-14	1,500.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 31/08/14
			90,041.00 ₪	91,811.00 ₪		

לאור האיסור שבחוק, התקשרות זו הנה פסולה, ודינה בטלות. לא ניתן שלא להתעלם מהעבודה שהתקשרות זו היא עם קרוב של מנהל מחלקה באגף הכספים. מעבר לכך, הסכום המצטבר ששולם עולה על הסכום המחייב במכרז (ב 2014 הסכום עמד על 70,400 ₪ כאשר ההתקשרות הסתכמה ב 78,470 ₪ ללא מע"מ). הביקורת רואה ממצאים אלה בחומרה ומעבירה את הממצאים הללו לבחינת היועמ"ש למועצה.

7.2. ממצא ב' - התקשרות ללא הליך הצעת מחיר

7.2.1. הנורמה

נוהל הרכש של המועצה קובע כי כל התקשרות שערכה עולה על 10,000 ₪ אולם אינו עולה על 58,000 ₪ נדרשות 3 הצעות (סעיף 4.1 בנוהל).

7.2.2. התקשרות נוספת

המועצה התקשרה ב 2015 עם הקבלן, שהתאגד תחת השם טי.די. שערים חשמליים בע"מ. המועצה רכשה מהקבלן, ללא הליך הצעת מחיר, עבודות בהיקף של 15,583 ₪, כדלקמן:

שם	שנה	תאריך ארוע	חובה	זכות	יתרה	פרטים
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2014	30-Aug-14	0.00 ₪	3,316.00 ₪	3,316.00 ₪	8/14 טי.די
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2014	30-Sep-14	3,316.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 30/09/14
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2014	31-Dec-14	0.00 ₪	986.00 ₪	986.00 ₪	3/15 טי.די שערים תיקון ואחזקת שערים חשמליים
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2015	01-Jan-15	0.00 ₪	986.00 ₪	986.00 ₪	יתרת פתיחה
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2015	31-Mar-15	986.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 31/03/15
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2015	20-Apr-15	0.00 ₪	295.00 ₪	295.00 ₪	4/15 טי.די תיקון מחסום ר.אמיר
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2015	15-Jun-15	295.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 15/06/15
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2015	20-Oct-15	0.00 ₪	1,977.00 ₪	1,977.00 ₪	10.15 טי.די.שערים
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2015	20-Oct-15	0.00 ₪	10,986.00 ₪	9,009.00 ₪	10.15 טי.די.שערים התקנת מחסום חדש עקב תאונה
טי.די. שערים חשמליים בע"מ	2015	31-Oct-15	10,986.00 ₪	0.00 ₪	0.00 ₪	תשלום בזיכוי מס'ב 31/10/15
			15,583.00 ₪	16,569.00 ₪		

מהסברים שקיבלנו מקב"ט המועצה עולה כי העבודה בוצעה בדחיפות "כיוון שהיה צורך בטיפול מידי במחסום שנשבר".

הביקורת מעירה כי התקשרות עם קרוב בניגוד לחוק הנה פסולה, אך שזו נעשית ללא הליך הצעת מחיר הנה חמורה עוד יותר. עצם העובדה שהמועצה התקשרה עם הקבלן פעמיים, כאשר בפעם השנייה ללא הליך הצעת מחיר. גם ממצא זה עובר ליועמ"ש המועצה.

8. סיכום ומסקנות

לאור ממצאים שעלו במסגרת ביקורת שערכנו בתחום השכר החלטנו, לאור היקף הממצאים להוציא את הממצאים הללו ולהציגם בדוח נפרד. **ממצאי הדוח מעלים כי אגף הכספים יצר מחלקה חדשה ובתזמון מתאים למנהלת ערך מכרז לאיוש התפקיד, ולאחר מכן פעל שזו תקבל שכר בכירים, כל אלה מטעמים שקשה לנו לראותם כעולים עם אינטרס הציבור. מסקנות הביקורת היא שכל ההליך הוטה כלפי האינטרס האישי, והדבר בולט, בין היתר, לאור ההיקף הנמוך של הפיתוח הכללי. יש לשאול האם היה מקום לכל זה, קרי ליצור מחלקה באגף הכספים ולתת לעובד שכר בכירים, כל זה כאשר בפועל אותו עובד מבצע את העבודה הזו (טיפול בקולות קוראים וכו') שנתיים לפני כן במעמד של "מזכירה" ובשכר דרוג דרגה. להלן פירוט המסקנות שהעלתה הביקורת:**

(1) המועצה ערכה מכרז לתפקיד חדש, שאליו נבחרה מי שהייתה עד כה מזכירת האגף. המכרז נערך כשנתיים לאחר שאותה עובדת רכשה, כאשר המועצה משתתפת במימון הלימודים תואר במדעי החברה (ע"י הכרה בלימודים כיום עבודה) המהווה תנאי סף במכרז.

(2) אגף הכספים השהה, למרות שקיבל אישור נחיצות משרה ב 2011, את המכרז בשנתיים וזאת על פניו כדי לאפשר למנהלת לעמוד בדרישת הסף (בעת קבלת אישור נחיצות המשרה לראשונה היא לא הייתה בעלת תואר אקדמאי, רק שנה לאחר מכן היא קיבלת את התואר, וחודשים לאחר מכן פורסם בנושא מכרז).

(3) לא ברור כיצד עורכת המועצה מכרז פנימי לתפקיד שע"פ דרישות המכרז אין כמעט עובד, שאינו בכיר, שעונה על דרישותיו. וכן לא ברור איזה יתרון יכול לקום למועצה ממינוי עובד החף מהשכלה בתחום כלכלה לתפקיד שעיקר מהותו הוא בפיתוח כללי.

(4) עוד לא ברור, גם אם יטען כי התפקיד הנו בעיקרו אדמיניסטרטיבי (בבחינת איתור מידע ועריכת תכתובת וכיוצ'ב), מדוע שונה בסיס השכר, וזאת כאשר במכרז פורסם תחילה נקבע כי השכר יהיה ע"פ דרוג מנהלי. ונזכיר כי השינוי היחיד שכשירותו של העובד למן קבלתו הוא רכישה, תוך הכרה ביום הלימודים כיום עבודה, של תואר ראשון במדעי החברה והרוח.

(5) בפועל למרות שהמחלקה הוקמה וגויס עובד כמנהלו, כאשר, כפי שניתן ללמוד מדיווח של גזבר המועצה, לא בוצע פיתוח כלכלי גרידא למעט פרויקט אחד.

(6) נראה כי השינוי המהותי היחיד שהיה למן 2013 הוא שעבודת המנהלת מוסדר בתקן והיא מקבלת שכר בכירים, והרי גם לפני המינוי היא ביצעה (למן 2011 כמזכירה בדרוג דרגה) מטלות אלה מה גם שממילא, כפי שזו הסבירה לביקורת, המועצה לא מקדמת יוזמות שלה בתחום.

לאור ממצאים והמסקנות דלעיל ממליצה הביקורת להעביר את הנושא לבדיקת היועמ"ש למועצה, החשב המלווה ומשרד הפנים, על מנת להבטיח את אינטרס הציבור (שאכן השכר משולם בגובה ובגין תפקיד נדרש וחיוני).

מתן זכויות לשימוש בנכס עירוני למועצה הדתית

דוח ביקורת

מתן זכויות לשימוש בנכס עירוני למועצה הדתית

1. כללי

במהלך החודשים מרס – יולי 2016 ערך מבקר המועצה ביקורת על מתן הזכויות לשימוש בנכס עירוני למועצ"ד.

בישיבה של הועדה לענייני ביקורת מיום 22.3.2016 מסר יו"ר הועדה כי נתנו לתנועת ש"ס מחסנים במחסני המועצה. יצוין כי במסגרת הליך איסוף המידע פנינו ליו"ר המועצ"ד לקבלת חומר ונעינו.

קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. הרשויות המקומיות קיבלו בעלות על מקרקעין כנאמנות הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולחלקם בזהירות, בשוויוניות ותוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים, גם אם רק לזמן מוגבל, היא הליך בעל משמעויות ניכרות ולעתים יש בה משום קביעת עובדות לדורות.

קרקע היא משאב מוגבל שאינו מתחדש ואילו צרכי הציבור גדלים עם הזמן, ולכן ראוי לשמור על עתודות קרקע לצרכים עכשוויים ועתידיים ולשאוף לשימוש מיטבי בקרקעות לתועלת הציבור. לשם כך על העירייה לדאוג לניהול תקין של המקרקעין שברשותה, על ידי רישום הנכסים בספריה, תכנון השימוש בנכסים באופן שישרת את טובת הציבור וביצוע מעקב, פיקוח ובקרה על השימוש בהם.

הדרך בה המועצה יכולה להסדיר מתן זכויות בנכסיה שלא בתמורה או בתמורה סמלית הוא באמצעות "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (חוזר 5/2001). נוהל זה מאפשר לרשויות מקומיות להעניק זכויות בנכסים לגופים הפועלים בתחומה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב, כדי לסייע לפעולותיה לטובת הציבור.

לצורך עבודה קיימה הביקורת שיחות עם ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, יו"ר המועצ"ד, שלחנו שאלון ליו"ר הועדה לענייני ביקורת (שלא נענה), ערכנו ב 29.3.2016 סיור במקום בנוכחות מנהל אגף תפעול וכן עיינו במסמכים.

2. הנורמה

את פעולות הרשות המקומית לניהול המקרקעין מסדירים מספר דינים, ובהם צו המועצות המקומיות שקובע:

190א (ב) מועצה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א).

מעבר לכך ישנם את הנחיות משרד הפנים, רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה אך ורק על פי החלטת מועצת הרשות, שהתקבלה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. הפעולות האלה כוללות, בין השאר, מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, הקצאתם ללא תמורה או השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים. בעניין זה ציין בית המשפט העליון: "הדרישות הפורמאליות שבחוק אינן חסרות משמעות, שהרי

מטרתן ליצור מערכת בקרה, אשר תוודא, כי הגוף הציבורי המתקשר בעסקה נהג בזהירות הראויה, בחן את העסקה כראוי... הביקורת חשובה היא להגנת האינטרס של הציבור, לבל יפגע ולמען ייעשה כל דבר בדרך הנאותה, בהגינות וביושר ציבורי¹.

על פי התוספת הרביעית לצו המועצות, עירייה רשאית להקצות קרקע או מבנה למוסד ציבורי, בפטור ממכרז, למטרות האלה: חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט (3.0(2)(ד)).

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 פורסמה הנחיה בדבר אישור השר או הממונה מטעמו לעסקאות מקרקעין, ועל פיה "כל הסכם הטעון אישור אשר לא אושר על ידי השר או הממונה, יראוהו כהסכם אשר סירב השר לאשרו". נוהל ההקצאות קובע כי לא תוקצה קרקע לשימוש שאינו עולה בקנה אחד עם ייעודה לפי התכנית המפורטת החלה על השטח. נמצאו מקרי-שבה- אישרה העירייה הקצאת קרקע לעמותות, א על פי שהבקשה לא תאמה את ייעוד הקרקע לפי התכנית המפורטת, או שתנאי השטח לא התאימו לשימוש שלשמו התבקשה ההקצאה.

3. מתן זכות שימוש בנכס

למן 2009 מעניקה המועצה, למועצה הדתית קדימה-צורן, זכות לשימוש במבנה שבמתחם מחסני המועצה, הסמוכים לביה"ס יגאל אלון. הביקורת בדקה את דרך מתן זכות השימוש, היקפה וחוקיותה. להלן הממצאים:

3.1 הענקת זכויות בנכס

להלן האופן שבו הוסדר העברת הזכויות בנכס (מחסן) למועצה הדתית:



1. ב 2009 העניקה המועצה למועצ"ד זכות שימוש בנכס, כפי שניתן ללמוד מאישור שניפק ב 5.11.2009 ראש המועצה, ליו"ר המועצ"ד קדימה ובו נקבע כי "מחסן הגמ"ח ליד מחסן המועצה – ניתן לרווחה ולמועצה הדתית לאחסון מצרכים וציוד לעזרה לקהילה". החזקה נתנה למועצ"ד, הואיל והיא בעלת המצרכים. חלקה של הרווחה היה במתן שמות של תושבים הנזקקים לגמ"ח.

2. החזקה במחסן קיבלה ב 4.10.2010 משנה תוקף עם הודעת ראש המועצה ליו"ר המועצ"ד: "בהתאם לסיכום שלנו אתכם לשימוש במחסן כגמ"ח, הריני להודיעכם כי עליכם לשאת בהוצאות החשמל בהתאם לשעון המשנה המותקן במקום".

¹ ע"א 65/85 עיריית נתניה נ' נצ"ב נתניה בע"מ, פ"ד מ(3) 29.



3. ב 4.12.2015 אישר בכתב ראש המועצה ליו"ר המועצ"ד להמשיך ולהחזיק בנכס – "בהמשך למכתבו של ראש המועצה לשעבר מהתאריך 5.11.2009, בנושא היתר שימוש במבנה מחסן המועצה לצרכי אחסנת ציוד גמ"ח וציוד המועצה הדתית לעזרה לקהילה, הריני לאשר את המשך השימוש במבנה, לפעילויות המאורגנות ומפוקחות על-ידי המועצה הדתית בלבד. המועצה הדתית תישא בהוצאות עלויות חשמל ומים של כל המתחם."

3.2. שינוי ייעוד

כאמור ראשי הרשויות, בעבר ובהווה הקנו למועצ"ד זכות לשימוש במחסן לצורך "לצרכי אחסנת ציוד גמ"ח וציוד המועצה הדתית לעזרה לקהילה. בפועל המועצ"ד משתמשת בנכס גם לצורך הפעלת מועדון נוער. דהיינו השימוש במבנה נעשה בניגוד לתנאי השימוש בנכס.

3.3. שתוף פעולה עם מחלקת הרווחה

בעבר היה בין המועצ"ד למחלקת הרווחה שת"פ שבא לידי ביטוי בכך שהמחלקה בשנים 2009-2010, העבירה למועצ"ד שמות נזקקים לצורך חלוקת קמחא דפסחא לנזקקים. המחלקה לא הייתה מעורבת בחלוקה עצמה. עם הזמן התרחב מפעל חלוקת המזון ולא הוגבל ל"קמחא דפסחא" והקשר עם מחלקת הרווחה נותק. למן 2011 הפעילויות המתנהלות במחסן נעשות ללא קשר למחלקת הרווחה.

3.4. הארכת זכות השימוש בנכס

כאמור ב 2009 הוענקו למועצ"ד זכות לשימוש במחסן המועצה לצורך "אחסון מצריכים וציוד לעזרה לקהילה". בעקבות מתן הזכויות לשימוש כאמור, ניתן למועצ"ד מפתח למקום ואף גורם במועצה לא עושה, זולת בשיתופם, שימוש במקום (דהיינו המועצ"ד היא המחזיקה במבנה).

בשנת 2010 נקבע כי כיוון שהמועצ"ד מחזיקה במבנה היא תישא "בהוצאות החשמל בהתאם לשעון מישנה המותקן במקום".

לא מצאנו כי מתן זכות זו לשימוש בקרקע נדונה ו/או אושרה במליאת המועצה ואף לא נכרת בין הצדדים הסכם המסדיר את השימוש בנכס ואת מעמדה של המועצ"ד בו.

כתוצאה מכך יצא כי המועצ"ד מחזיקה בנכס של המועצה 7 שנים, כל זאת ללא אישור מליאה ו/או אישור שר הפנים ואף ללא חוזה.

בשנת 2015 האריך ראש המועצה המכהן את האישור שהוציא קודמו ועד לימים אלה מחזיקה המועצ"ד בנכס. לדעתנו היה על המועצה להסדיר את מתן הזכויות בקרקע (ראה סעיף 6 בהמשך).

3.5. הגדלה של הנכס

לאחרונה סגרה המועצ"ד את הדופן של האנגר והגישה למשרד לענייני דתות בקשה לקבלת תקציב לשיפוץ יסודי של המקום. לאור התניה של המשרד לענייני דתות פנתה המועצ"ד ובקשה שהמועצה תאשר כי מתן הזכויות במחסן תהא לפחות לתקופה של 5 שנים (תנאי לקבלת התקציב).

4. השימוש במבנה

תנאים הפיזיים במוסדות החינוך מקרינים על התנהגות התלמידים והסגל, ויוצרים סביבה חינוכית נאותה. משרד החינוך צבר ניסיון במהלך השנים וקבע בנהליו תנאים הכרחיים לשימוש אותם תנאים היוצרים סביבה ראויה והולמת חינוך. המשרד מאמין כי תנאים אלו יאפשרו אקלים חינוכי של כבוד למקום, שמירה עליו ואף יצירת תחושת אמון אצל עובדי ההוראה באשר לביטחונם ולשלומם של התלמידים (חוזר מנכ"ל תשע"ג/6(א), כ"א בשבט התשע"ג, 01 בפברואר 2013).

4.1. אופן השימוש בנכס

- מהסברים שקיבלנו עולה כי המועצ"ד עושה שימוש במבנה, כדלקמן:
- **שימוש לצרכי המועצ"ד** – אחסנה של ציוד של המועצ"ד, חומרי ניקוי, ארכיון המועצ"ד, אוהלי אבלים.
 - **שימוש לצרכים קהילתיים** – קמחא דפסחא, חלוקת סלי מזון יבש, פעילות תורנית, הרצאות, פעילות קהילתית לציבור הדתי.
 - **מועדון נוער** – במקום פועל מועדון ובו משחקים לילדים ולנוער החרדי.

4.2. סכנות בשימוש במבנה

מועדון נוער מהווה למעשה מוסד חינוכי, וככזה צריכים לחול עליו, בדומה לתנועות נוער, הוראות הבטיחות של משרד החינוך. כמו כן נדרש כי המבנה יבדק על-ידי יועץ בטיחות.

4.2.1. מיקום המוסד

הוראות חוזר מנכ"ל קובעים כי מוסד חינוכי "יוקם הרחק ככל האפשר מאזורי תעשייה ומלאכה, ממקורות רעש, צחנה, זיהום אוויר, אבק וגזים, ממפעלים וממחסנים שיש בהם סיכונים פוטנציאליים, ממתקני ביוב, מאגני חמצון, ממקווי מים ומכל מקום אחר שיש בו מפגע בטיחות או גהות."

עוד נקבע כי מוסד החינוך יהיה "מרוחק 80 מ' לפחות ממקום שמצויים בו חומרים מסוכנים (נפיצים, מתלקחים, רעילים או רדיואקטיביים) ואשר שטחו עולה על 50 מ"ר, וכן מחלל בעל מטען אש העולה על 5 טונות דלק או גז ומתחנת דלק מכל סוג שהוא. כאשר מדובר בתחנת דלק, יימדד המרחק מהמשאבה הקרובה ביותר לפינת מבנה המוסד הקרובה אליה (ראו תמ"א 18)."

בפועל המועדון ממוקם במתחם מחסני המועצה, כאשר הרחבה משמשת שטח תפעול לעובדי המועצה. כך נמצא בחצר כלים וכן מתקן סולר. הביקורת מעירה כי מעבר לאמור קיימת באופן טבעי סכנה בכך שבמתחם מחסני המועצה, ומיכל הסולר הנמצא בחצר מדגיש זאת, נעשים פעילויות לבני נוער וילדים.

4.2.2. בדיקה בטיחות

מבנים בהם מקיימת פעילות חינוכית חייבים להיבחן ע"י יועצים בטיחות ויועצי אש, בייחוד כאשר מדובר במבנים ישנים וכאלה שהם מוסבים. בפועל למרות האמור לעיל ולמרות שעסקינן במבנה מוסב בו מתקיימות פעילות לבני נוער, המבנה לא נבדק וכי אין לו אישורי בטיחות ואף לא אישור כיבוי אש.

5. מתן זכות שימוש לצד ג'

מתן זכות שימוש בנכס עירוני אסור שיהיה כרוך במתן זכות של העברת זכויות בנכס לצד ג'. אשר על כן נדרש במקרים של מתן רשות, בין היתר, הוא לעגן את תנאי ההתקשרות בחוזה בכתב.

מבירור שערכנו עולה כי למן 2013 מעניקה המועצ"ד לעמותת בית יוסף – קדימה² (להלן – "עמותה") זכות לשימוש במחסן.

מהסברים שקיבלנו עולה כי במקום מפעילה העמותה מספר פעמים בשבוע פעילות לילדים ונוער.

כיוון שכאמור מתן הזכויות לא הוסדר כנדרש בחוזה, ממילא לא הוענקו למועצ"ד זכות להעביר בנכס הנזכר זכויות כלשהן לגורם אחר.

כידוע, בדומה לרשויות מקומיות, נוהל התמיכות חל גם על המועצות הדתיות. מהממצאים דלעיל עולה כי המועצ"ד תומכת (תמיכה עקיפה) בעמותה ע"י מתן לזכויות שימוש בנכס עירוני (השימוש + עלות הפעלה – חשמל וכו'), אך היא עושה זאת שלא ע"פ נוהל התמיכות.

כזכור ע"פ נוסח האישור על כי נתנו זכויות נקבע כי "המקום ניתן לאחסון מצרכים וציוד לעזרה בקהילה". בתשובה לשאלת הביקורת מסר יו"ר המועצ"ד כי המחסן ניתן ל"עזרה לקהילה", וכי הפעילות הקהילתית במקום ידועה והיא נעשית עוד מהקדנציה הקודמת והכל לטובת הקהילה, כאשר המועצ"ד לא נושאת בהוצאות עקב כך (למעט חשמל).

לדעת הביקורת מתן הזכויות בנכס על-ידי המועצ"ד נעשה ללא סמכות ובניגוד לכללי מנהל תקין והוראות נוהל תמיכות.

6. חוקיות מתן הזכות בנכס והשימוש בו - מסקנה

מכל הממצאים דלעיל עולה התמונה הבאה:

6.1. האם המועצה רשאית להעביר זכות בנכסיה למועצ"ד?

המועצה רשאית להעביר זכויות בנכס, כפי שנקבע בסעיף 190א(ב) לצו, כדלקמן: "מועצה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)".

6.2. האם הכללים הקבועים בחוק למתן הזכות התקיימו?

לצורך אישור השימוש בנכס נדרש היה לקבל אישור מליאת המועצה, דבר שלא נעשה. עוד נדרש היה לעגן את ההרשאה בחוזה בכתב, המאושר ע"י היועמ"ש, דבר שלא נעשה. אשר על כן נפלו בהליך פגמים מהותיים שמשליכים על חוקיותו.

6.3. תקינות שינוי הייעוד

כאמור המועצ"ד קיבלה את המחסן לטובת "אחסנת ציוד גמ"ח וציוד המועצה הדתית לעזרה לקהילה". דהיינו לצורך אחסנת מזון וציוד (כגון סכות הספדים) לטובת הקהילה, אך בפועל השימוש נעשה גם לצורך הפעלת מועדון נוער. להלן הערות הביקורת:

² . עמותה זו פועלת למען "גמילות חסדים. קיום שיעורי תורה. פעילות תורנית. אחזקת מקווה. ארגון סמינרים. ניהול בית הכנסת", והיא מצוידת באישור ניהול תקין. כתובת העמותה הנה ברנר 12, עופר גואטה קדימה, 60920. לדברי יו"ר המועצ"ד הוא אינו חבר בעמותה (בעניין זה ראו את הערות מבקר המועצה בדוחות משנת 2011 ומשנת 2013).

1. המועצ"ד הנה תאגיד המוסמך "לטפל בסיפוק שירותי דת" ולשם זה רשאית היא להתקשר בחוזים, להחזיק רכוש בדרך שכירות או חכירה ולרכוש מיטלטלין, הכל בהתאם לסעיפי תקציבה המאושר" (סעיף 7(א) לחוק שירותי הדת היהודים).

2. המטרה המקורית של המועצ"ד, חלוקת קמחא דפסחא עולה בקנה אחד עם סמכותה. ברם, לדעתנו אין למועצ"ד סמכות להפעלת תנועת נוער.

3. שינוי הייעוד לא הוסדר מול המועצה. דהיינו בעוד שהמועצ"ד קיבלה את הנכס לצורך הפעלת מחסן, היא מפעילה בו מועדון ללא אישור המועצה.

6.4. תקינות העברת זכויות

כאמור במחסן פועלת עמותה המפעילה במקום מועדון ילידם ונוער. העברת הזכויות לעמותה נעשו ללא סמכות, בניגוד לדין החל המחייב, בין היתר, במקרים כגון דא במכרז, וללא קבלת אישור מהמועצה.

6.5. תקינות הפעלת מועדון נוער

מעבר לסוגיית אי חוקיות החזקה בנכס, ואי חוקיות העברת הזכויות לעמותה, המחזיק מפעיל באתר עבודה מועדון נוער, כל זאת בניגוד לכללי הבטיחות תוך סיכון השהים בו. הביקורת רואה נושא זה בחומרה ומתריעה כי הפעלת מועדון נוער בתנאים הללו אסורה ומסוכנת, וחושפת הן את הילדים והן את המועצה (כבעלת הנכס), בין היתר, לסיכונים משפטיים. יש לנקוט לאלתר צעדים כדי לצמצם סיכונים אלה.

7. סיכום והמלצות

ב 2009 העניקה המועצה למועצה הדתית זכויות לשימוש חדרים במבנה מחסני המועצה, וזאת לצורך חלוקת קמחא דפסחא ומזון לנזקקים. ואכן בשנה הראשונה עבדה המועצ"ד בשיתוף פעולה עם מחלקת הרווחה במועצה שהעבירה למועצ"ד שמות של נזקקים, וזו חילקה להם מנות מזון. זמן לא רב לאחר מכן תם שיתוף הפעולה עם מחלקת הרווחה, ולמרות זאת, ולמרות שמתן ההקצאה ע"פ כתב ההרשאה ניתן "לרווחה ולמועצה הדתית".

בפועל המועצה הדתית המשיכה להחזיק בנכס ואף הגדילה את השטח ע"י תפיסת חדרים נוספים במתקן. עם הזמן החלה המועצ"ד באמצעות עמותה להפעיל במקום מועדון נוער. למרות זאת המשיכה המועצה, גם בקדנציה הזו, לאפשר למועצ"ד להחזיק בנכס.

להלן הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

- א. **המועצה הקנתה למועצ"ד זכויות בנכס שלא ע"פ הדרך הקבועה בנוהל הקצאות קרקע.**
- ב. **המועצ"ד עושה שימוש בנכס למטרות שאינם מנויים בכתב ההרשאה.**
- ג. **ההקצאה נעשתה ל"מחלקת רווחה ולמועצ"ד" אומנם בפועל, להוציא את שנת השימוש בראשונה, המועצ"ד פועלת בנכס שלא עם מחלקת הרווחה.**
- ד. **המועצ"ד העבירה ללא אישור ו/או סמכות זכויות בנכס לעמותה המפעילה במועצה מועדון נוער.**
- ה. **בנכס מפעילה כאמור העמותה מועדון נוער, זאת בניגוד להוראות הבטיחות. הביקורת מתריעה כי הפעלת מועדון נוער בשטח תפעולי של המועצה הכולל מתקן סולר חושף את הילדים לסיכון – אסור לדעתנו להפעיל במקום מועדון נוער.**

1. למרות האמור בסעיף ו' לעיל לא נערכו בנכס בדיקות בטיחות ואין לעמותה אישור בטיחות מתאימים למועדוני נוער. הביקורת חוזרת והתריעה כי מצב זה חושף את הילדים לסיכון נדיקי ואת העמותה, המועצ"ד והמועצה לסיכונים משפטיים.

להלן המלצות:

- 7.1. יש להעביר את נושא העברת זכויות הקרקע לבחינה משפטית של היועמ"ש למועצה.
- 7.2. יש להפסיק את השימוש בנכס על-ידי העמותה.
- 7.3. יש להפסיק את השימוש בנכס כמועדון נוער.

מתן תרומות למועצה

דוח ביקורת

מתן תרומות למועצה

1. כללי

במהלך החודשים ינואר – מאי 2016 ערך מבקר המועצה ביקורת על מתן תרומות למועצה. ביקורת זו לאור בקשת הוועדה לענייני ביקורת.

כגופי ציבור הפועלים אך ורק למען הציבור יוצא שאנשים/גופים מבקשים לתרום לגופי ציבור ובהם רשויות מקומיות. בעבר יצאה טיוטת חוות דעת מטעם משרד המשפטים האוסרת לקבל תרומות, אך טיוטה זו נגנזה. לאור פוטנציאל ניגוד העניינים נדרשות רשויות להסדיר תחום זה, ואכן יותר ויותר רשויות מקומיות קבעו נוהל תרומות, המבטיח כי ההליך יתבצע באופן שקוף ותקין.

במהלך הדיונים על הדין וחשבון המיוחד 1-2015 בוועדה לענייני ביקורת העלו חברי הוועדה מקרים בהם קיבלה המועצה תרומה שלא כדין, ואף אחד הדיונים הופסק עקב מידע שהתקבל בוועדה (תרומה לגן ה PSC). לאור זאת כשבאנו לערוך את הביקורת פנינו לחברי הוועדה אך לא נענינו.

הביקורת קיימה לצורך עבודתה שיחות עם ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, מהנדס המועצה, מנהל אגף תפעול והתורם, כמו כן ערכנו סיור בישוב עם מהנדס המועצה וכן עיינו במסמכים.

2. אסדרה

ב 2012, בעקבות פרשת הולילנד פרסם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה טיוטת חו"ד המכתיבה מגבלות חדשות בנוגע לקבלה של תרומות וסיוע מגופים עסקיים³, לפיה:

"כל תרומה שתתקבל ברשות מקומית תיבחן על ידי ועדת תרומות בעירייה, וכי כל תורם פוטנציאלי יאלץ למלא שאלון שאותו יבחן היועץ המשפטי ברשות המקומית, על מנת לפסול חשש לפגיעה בטוהר המידות. עם זאת, תרומות הקטנות מ-5,000 שקלים לא יהיו מחויבות בהליך. הדבר נוגע לכל גוף הקשור בחוזה עם הרשות המקומית, או אחת משלוחותיה, או הגיש הצעה למכרז של הרשות, ואף גופים המנהל משא ומתן או הליך משפטי כלשהו עם הרשות. כמו כן קובע הנוהל כי לא תתקבל תרומה מאדם שהגיש לרשות בקשה, אלא רק כעבור 18 חודשים ממועד קבלת החלטה בעניינו"⁴.

הנחיה זו שעוררה ביקורת ציבורית רבה הוקפאה.

כאמור, כפי שהיועמ"ש הבהיר, המצב החוקי אינו אוסר על רשות מקומית לקבל תרומות, ברם נדרש, כדי להבטיח כי תרומות ניתנות תוך שמירה על כללי מנהל תקין, כי הרשות תסדיר את הנושא בנוהל.

³ <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/328/666.html>.

⁴ <http://www.zavit3.co.il/article.asp?id=17809>.

על רקע הדיונים בדין וחשבון המיוחד 1-2015 והתלונות שהתקבלו במועצה על הקמת סוכה וכו' פעלה המועצה לאשר נוהל תרומות. הביקורת, שנמסר לה טיוטת הנוהל, העבירה את הערותיה.

נוהל זה אושר ב 8.3.2016 במליאת המועצה, מן שכל האירועים הנזכרים בדוח זה הנם מטבע הדברים עובר למועד אישור הנוהל.

ב 19.5.2016 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 4/2016 נוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על-ידי רשויות מקומיות.

עם האישור האמור והוצאת הנוהל על-ידי משרד הפנים ברי כי רשויות מקומיות יכולות לקבל תרומות, רק עליהן לעשות זאת באופן המבטיח, בין היתר, שקיפות.

3. סוכה

3.1. הקמת הסוכה



במהלך חג סוכות (10/2015) הוצבה, לצורך חגיגת בית השואבה, סוכה גדולה בפארק בשכונת רמת אמיר. מהסברים שקיבלנו עולה כי הסוכה הותרמה על-ידי התושב לצורך האירועים הללו במהלך החג. הסוכה, כך נמסר, הוקמה ע"י מסגר מנתניה שת"ר את העבודה והחומר.

התושב הנזכר הנו עובד בתפקיד בכיר באחד מחברות התשתית הגדולות במדינה ומכהן כיו"ר ועדת שמות (להלן – "התושב"), הפועל בהתנדבות לגייס תרומות למטרות ציבור.

3.2. סיכון בטיחותי

כיוון שהסוכה, שמידותיה גדולות (18 מ' x 6 מ'), עשויה מקורות ברזל היא מהווה מטבע הדברים סכנה בטיחותית. הואיל וכך ובהתאם לדרישות מהנדס המועצה נבדקה הסוכה על-ידי יועץ בטיחות ששלח התושב. מהנדס המועצה קיבל עותק מאישור המהנדס והראה אותו למבקר המועצה אך לא שמר עותק. להלן הערות הביקורת:

א. ככלל הצבת סוכה אינה מחייבת בהיתר בניה, אך הצבת סוכה במשך חודשים מחייבת לדעתנו בהוצאת היתר בניה, בייחוד שמדובר בשטח ציבורי.

ב. הוצאת אישור של יועץ בטיחות הנה מעשה מחויב וראוי, אך הותרת הסוכה, שהנה מבנה פריק, מחייב להבנתנו בבדיקות שוטפות ולא בדיקה חד פעמית.

ג. הצבת סוכה חייבה בעיגונה באמצעות כבלים, שחלקם חוברו לסלעים בפארק. מיתרים אלה מהווים מטבע הדבר מכשול, המחייב בסימון, דבר שלא נעשה.

ד. נדרש היה לשמור עותק מהאישור במשרדי ההנדסה.

3.3. הותרת הסוכה לאחר החג בפארק

כאמור הסוכה הוצבה לצורך אירועי שמחת בית השואבה, אולם בפועל היא נותרה במקום.

מתשובה לשאלת הביקורת מסר התורם כי בסוף החג פנה מהנדס המועצה לתושב ובקש ממנו להשאיר את הסוכה והוא לדבריו התרצה. עוד נמסר כי נערכו בסוכה, לאחר החג, פעילויות שונות לטובת התושבים.

ב 1.12.2015 התקבלה אצל נציב תלונות הציבור במועצה תלונה לפיה "ילדים מטפסים ונתלים על מבנה הסוכה... הדבר יכול לגרום לאסון היות ומבנה הסוכה רעוע, אינו יכול לשאת מספר רב של ילדים, וקיים חשש אמתי כי הוא יקרוס. בנוסף קיימים מספר חוטי מתכת היוצאים מן הבנה וכמעט שאינם נראים לעין, וכבר הגיעו לאוזננו תלונות מתושבים שמעדו כתוצאה מהיתקלות באחד החוטים".

ללא ברור לביקורת כיצד הותרת הסוכה עולה בקנה אחד עם אינטרס הציבור, ומעבר לכך החלטה זו (של הותרת הסוכה) הייתה חייבת להיעשות בהליך קבלת החלטות מוסדר, הלוקח בחשבון את דרישות החוק והחובה לבדוק את הסוכה מבחינה בטיחותית מעת לעת. נראה כי המחשבה על ניצול שעת כושר לקבלת הסוכה גבר על הצורך כאמור בקבלת החלטה מוסדרת. בעקבות פנית הנת"צ פורקה הסוכה.

3.4. תרומת הסוכה למועצה

כחודשיים לאחר שמהנדס המועצה בקש מהתורם את הסוכה כתרומה וזה נעתר, פנה מנכ"ל המועצה במייל לתורם ובקש את הסכמתו לאמור, וזה אישר הדבר במייל חוזר. דהיינו בראשית 12/2015 נתרמה הסוכה פורמלית למועצה.

3.5. פירוק הסוכה

בפני הביקורת נטען כי פירוק הסוכה השית על המועצה עלויות, מה שהיה צריך להיות ע"י התורם. מבדיקה שערכנו נמצא כי התורם, לאחר שהתבקש לתרום את הסוכה ע"י המנכ"ל פעל, בתאום עם המועצה ובאמצעות המסגר שהרכיב את הסוכה, לפרק את הסוכה ולהרכיב אותה מחדש בחצר המתנ"ס. דהיינו המועצה לא נשאה בעלות הפירוק, השינוע והרכבה מחדש של הסוכה. משמע גם פעולות אלה היוו חלק מהתרומה.

3.6. הערות הביקורת

מן הנסיבות כנ"ל עולה כי התרומה הקיפה את הבאים: (א) עריכת אירועי שמחת בית השואבה בפארק; (ב) הצבת סוכה בנכס עירוני; (ג) מתן הסוכה בתרומה למועצה. להלן התייחסות הביקורת:

3.6.1. ביצוע אירוע בנכס עירוני

אין זה מעשה חריג לראות תושבים/אזרחים עורכים אירוע (כמו מסיבות יום הולדת) בגנים ציבוריים. ברם, עריכת אירוע בו נוכח מספר רב של אנשים, כל שכן אירוע בו מוצבים בגן מתקנים, מחייב באסדרה.

מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה לא קבעה כללים לשימוש בגני ציבור למטרות פרטיות/קבוצתיות. הביקורת ממליצה כי המועצה תקבע כללים והגבלות המסדרים את אופן השימוש בגני ציבור. עוד ממליצה הביקורת, לאור המשמעויות הבטיחותיות, לשלול באופן גורף הנחת מתקנים בגני הציבור.

3.6.2. הצבת סוכה בנכס עירוני

הצבת מבנה במשך זמן רב בנכס עירוני, מהווה דה-פקטו תפיסה המחייבת לדעת הביקורת בהסדרה, והרי נוהל הקצאות קרקע כולל גם כללים המתייחסים להקצאת קרקע לתקופה של "שנה או פחות". ואכן כאמור הסוכה הייתה במקום חודשיים (ואולי יותר).

בעוד שנוהל הקצאות מתייחס לתפיסה של הקרקע לתקופה מסוימת, כאן "התפיסה" הינה לצורך האירוע נערך בערב, אך בפועל הסוכה הוצבה בפארק במשך חודשיים (ואולי אף יותר).

מעבר לכך הצבת סוכה מחייבת, בין היתר, באישור בטיחות כדי להבטיח שאינו מסוכן לציבור. מתשובה לשאלת הביקורת מסר מהנדס המועצה כי לדרישתו הסוכה נבדקה ע"י יועץ בטיחות וניתן אישור. אין במועצה עותק מהאישור האמור.

להלן הערות הביקורת:

א. לא ברור לביקורת כיצד מוצב מבנה בגן ציבורי, שבוע אחר שבוע מבלי שהמועצה נדרשת לכך.

ב. הצבת מבנה, התופס חלק מהשטח הציבורי, עלולה לפגוע באינטרס הציבור, מה גם שהדבר יכול לסכן את הציבור, בייחוד כיוון שמדובר במבנה פריק המחובר כנ"ל במקום באמצעות מיתרי מתכת.

ג. העובדה שהמבנה נבדק ואושר ע"י יועץ בטיחות, אין בו כדי להצדיק או להתיר הצבתו בשטח עירוני, בטח ובטח בפארק ציבורי שמבליים בו ילדים ובני נוער.

ד. המועצה חייבת לפעול כאשר תושבים/אזרחים מציבים/מקימים בשטחי ציבור מבנים.

ה. לדעתנו המועצה צריכה לאסור הקמת מבנים, כל שכן להתנות הקמה של מבנים בהוצאת היתרים/אישורים לפי כל דין לרבות אישור מיועץ בטיחות.

ו. במידה והוקם מחובר, על המועצה לפעול לאכוף את הנושא החוק/כללים (אם נקבע שאסור - אזי להורות על פירוק המבנה, ואם נקבע אחרת - להוציא את כל האישורים/היתרים הנדרשים).

3.6.3. תרומת הסוכה

כאמור נמסר לביקורת כי התרומה נעשתה כדי "להיפטר" מהסוכה, כיוון שפינוייה כרוך בהוצאת סכום כסף לא מבוטל. בפועל הסוכה פורקה ע"י התושב, כך שהדבר לא הסב למועצה עלויות.

באשר לעצם הדבר, לא הייתה מניעה, גם לא לפני הנוהל הנוכחי, לקבל את התרומה, רק הדבר היה צריך להיעשות בצורה מסודרת ולנהוג בשקיפות. מעבר לכך ההחלטה להתרים את הסוכה עלתה לאור התלונה ופניות הנת"צ בעניין, ולא ברור אם יש למועצה צורך בקונסטרוקציה הזו. עד כה לא נעשה שימוש בסוכה. ראוי היה לבחון תחילה האם יש למועצה צורך במבנה הנזכר.

4. מנורה בכיכר רוטשילד

נושא נוסף שעלה בפני ביקורת הוא התרומה של מנורה שהוצבה בכיכר ברחוב רוטשילד בישוב. מבדיקה שערכנו ומפניה לחבר המועצה, שכיהן בזמנו כראש רשות, עלו הבאים:

א. בשלהי הקדנציה הקודמת פנה ראש המועצה לתושב ובקש שיתרום למועצה מנורה שתוצב בכיכר בצומת הרחובות רוטשילד – בן צבי.

ב. בעקבות כן פנה במחצית 2013 התושב לחברת פ.ל.ה הנדסת תאורה בע"מ שהסכימו לתרום ממנורה בגודל של 1.5 x 1.5 מ' המוארת עם נורות. מבדיקה שערכנו עולה כי חברה זו ביצעה ב 2010 עבודה עבור המועצה (התקנת תרנים בכניסה ליישוב).



ג. המנורה הוצבה בסוף 2013, כך שלא נערך טקס חנוכה למנורה. הביקורת לא מצאה כי הנושא האמור נדון בפורום כלשהו במועצה.

ד. בתשובה לשאלת הביקורת אישר חבר המועצה הנזכר את קבלת התרומה, כדלקמן:

From: יצחק גולברי [mailto:golbary1951@gmail.com]
Sent: Tuesday, June 14, 2016 2:59 PM
To: קוחלני <alon_k@kadima-zoran.muni.il>
Subject: Re: ביקורת בנושא תרומות – מנורה

מר קוחלני היקר שלום רב .
ממנהגך אתה נדרש לבדוק נושא מסויים אך אתה מחפש נושא אחר .
אני בכלל מציע שתבדוק מה נעשה במועצה בחמישים שנים האחרונות .
נתבקשת לבדוק את תרומת השצפים ובמקום זאת אתה שוב מחפש אותי .
לעצם פנייתך אשיב כך כזכור לך בכל נושא ושאלה פניתי אליך להתייעצות וגם כזכור לי בנושא זה .
נושא המנורה הובא לפניך בשיחה בינינו וגם עלותה של כ 5000 ₪ בערך והתרומה הייתה של מר חלק .
לסיום אני מציע שתתעסק במה שאתה נדרש לו ושוב לא תפנה בבכיינות שרודפים אותך . מעניין מי הרודף ומי הנרדף ?

בברכה יצחק גולברי

להלן התייחסות הביקורת:

4.1. תרומה בתקופת בחירות

ע"פ מידע שנמסר התרומה התבקשה ונתנה במהלך שנת בחירות האחרונה לרשויות המקומיות. לא מצאנו כי התקבלה בגין זאת חוות דעת יועמ"ש למועצה, או שהדבר הובא ברבים ו/או נדון במליאת המועצה. יש לציין כי בעת הדברים לא היה למועצה נהל מתאים, ואף משרד הפנים לא פרסם בנושא נהל. למרות האמור לאור העובדה שהדבר נעשה בשנת בחירות ראוי היה להימנע מכך, מה גם שלא מדובר בעניין קיומי/בטיחותי וכיצוב שחייב את הדבר. יחד עם זאת, ובאם יטען הדבר היה הכרח, אזי נדרש היה לדעתנו לבחון הדבר ע"י היועמ"ש למועצה (חו"ד בכתב) ובכל מקרה לתת בנושא גילוי נאות (שקיפות היא מעיקרי נהל התרומות).

4.2. תרומה מקבלן

גיוס תרומות מקבלנים הנו בעייתי ורגיש. וזאת הסיבה שנוהל התמיכות קובע בנושא זה הגבלות, כדלקמן: "6. לא תאושר קבלת תרומה במקרים הבאים: (ו) התורם עוסק בבניה או בייזום פרויקטים של בניה, ובשנתיים שקדמו למתן התרומה עסק בנושא בהיקפים כספיים משמעותיים בתחומי הרשות המקומית ובכלל זאת פעל, במסגרת פרויקטים אלה, לצורך הגשה או קידום של הליך לפי חוק התכנון והבניה."

מבדיקה שערכנו עולה כי התרומה נתנה ע"י חברת פ.ל.ה הנדסת תאורה בע"מ, באמצעות התושב. חברה זו התקינה ב 2010 עבור המועצה את התרנים בכניסה המערבית ליישוב. לאור האמור לא הייתה מההיבט הזה בעיתיות להתרים את הקבלן. יצוין כי תרומה זו הורמה בתיווך התושב, שעשה זאת ללא תמורה.

5. עמודי תאורה בביה"ס בצורן

מתנ"ס קדימה-צורן עורך חוגים בתחום הספורט, ובניהם חוג כדורגל. לצורך קיום החוג בצורן (בקדימה יש את מגרש המיניפיץ) הוקם בחצר ביה"ס לב-רן מגרש כדורגל. הואיל והחוגים מתקיימים בשעות אחה"צ/ערב היה צורך בהתקנת עמודי תאורה.

מכיוון שכך נדרש המתנ"ס לערוך סקר מחירים לרכישת עמודי תאורה. בתשובה לשאלת הביקורת מסר מנהל המתנ"ס, כדלקמן:



"לאחר התקנת מגרש הקט רגל בבית ספר לב-רן עלה צורך בהתקנת תאורה במקום. במסגרת הבדיקות שעשיתי על מנת לקדם הנושא, בקשתי ממר אבי חלק הצעת מחיר לביצוע העבודה. אבי חלק נתן הצעתו וזו מעולם לא אושרה על ידי. סמוך לאחר מכן, ביקש ממני אבי חלק להכניס טרקטור למתחם בית הספר ולצקת יסודות בטענה כי יש לו טרקטור בצורן, הבהרתי לא כי איני מאשר את הצעתו ובטח שאיני מוסמך לאשר עבודות במתחם בית הספר. להפתעתי, בוצעו העבודות ולדברי מר חלק בתאום עם מחלקת ההנדסה במועצה. מעולם לא בקשתי ולא קבלתי תרומה כזו. יתרה מכך, כשהחלו העבודות במקום עדכנתי גם את סגן ראש המועצה וגם את ראש המועצה כי אינני קשור בשום צורה לעבודות ו/או לאישורן."

משיחה שקיימנו עם התושב עלו הבאים:

ב 2014 פנה אלי עמית, מדריך ספורט במתנ"ס קדימה-צורן, ואמר שהמתנ"ס רוצה לקנות עמוד תאורה למגרש המשחק בביה"ס לב-רן. אמרת לו שכך לא עובדים וצריך תחילה לערוך תכנית תאורה. הצעתי לאור המצוקה התקציבית שלהם שאני אערוך להם תכנית שכזו בהתנדבות, ושעל בסיסה יערכו מכרז.

התוכנית שהערכתי כללה הצבה של 4 עמודי תאורה. המתנ"ס אמר שאין לו תקציב לכך (יש להם רק 10,000 ש"ח ואומדן התוכנית היה גבוה מכך משמעותית). לאור מצוקתם גייסתי תורם, קבלן

שעובד עם אלקו, ואנחנו ביצענו את העבודה כשהקבלן שילם לאלקו על כך, וזאת ללא חיוב המתנ"ס/מועצה בגין זאת.

בתקופת ביצוע העבודה חברת אלקו לא ביצעה עבודות עבור המועצה, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין (כקבלן משנה), והעבודות שבצענו בקבלנו משנה ברמת אמיר בוצעה שנים לפני כן.

מכל האמור לעיל עולה כי העבודות והחומר (4 עמודי תאורה במגרש כדורגל בביה"ס לב רן) שבוצעו ע"י חברת "אלקו התקנה ושירותים" (להלן – "החברה"), נתרמו ע"י קבלן שהחברה מבצעת עבורו עבודות (כקבלן משנה). להלן הערות הביקורת:

5.1. התרומה

ככלל, כפי שכבר ציינו, אין פסול שהמועצה תקבל תרומות, כל עוד שהדבר נעשה בצורה מוסדרת.

5.1.1. הסדרה

בפועל תרומה זו, כיתר התרומות שהנסקרות בדוח זה, נעשתה ללא הסדרה, כאשר רק ב 2016 נקבע בנושא נוהל.

5.1.2. תרומה מקבלן

תרומות מקבלנים המבצעים עבודות עבור המועצה הנו מצב העלול ליצור קשיים, וביטוי לכך ניתן למצוא נוהל תרומות של משרד הפנים, לפיו רשות מקומית לא תקבל תרומה מתאגיד הקשור עמה בחוזה, כדלקמן:

6. הגבלות על קבלת תרומה

לא תאושר קבלת תרומה במקרים הבאים:

(א) התורם קשור בחוזה עם הרשות המקומית, עם תאגיד הנשלט על-ידיה או עם הוועדה המקומית, למעט חוזה לקבלת שירות מהשירותים אשר רשות מקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה מספקים לתושביה. למען הסר ספק, החוזה המסדיר את מתן התרומה לרשות המקומית, לא ייחשב כ"חוזה" לעניין סעיף זה.

יצוין כי להוראה זו יש חריג לפיו "ההגבלות הקבועות בסעיף 6 לא יחולו בתרומה אשר ערכה הכלכלי גבוה במידה ניכרת מן התועלת העשויה לצמוח לתורם ממגעיו עם הרשות המקומית".

כאמור העבודות בוצעו ע"י החברה, שבעת ההיא הייתה קבלן משנה, לקבלן שביצע עבודות עבור המועצה ברמת אמיר. דהיינו החברה המבצעת קיבלה תמורה בגין העבודות מקבלן אחר, שלא ביצע באותה עת, כך נמסר, עבודות עבור המועצה. הביקורת, לאור האמור לא יכלה להקיף בבדיקה את החברות הללו, ולכן אין ברשותנו תמונה מלאה. יחד עם זאת נציין כי הנושא מקים על פניו בעיתיות הממחישים את הצורך בשקיפות בקבלת תרומות. ואכן כך יצא שאין אזכור לחברה שתרמה בפועל (לא קבלן המשנה שהקים את העמודים וקיבל גמול) את התרומה. ונזכיר כי מדובר בעבודות בהיקף של עשרות אלפי ₪.

5.1.3. בחינת קיומה של תלות

הווי ידוע כי מתקנים/מכשירים כרוכים בתחזוקה ולעיתים קבלת מתקן בחינם, מחייב את המקבל בהוצאות תחזוקה מהתורם. כאמור החברה נתנה למועצה את העמודים כתרומה, אך יתכן ומעשה זה יחייב בתחזוקה ושירות שלה. בפועל, מהסברים שקיבלנו עולה כי מדובר בעמודי חשמל, כאשר אין למועצה מחויבות כלשהי לרכוש מהחברה שירותי תחזוקה/חלפים (כגון מנרות). אין לביקורת יכולת לבדוק דברים אלה, אבל ככל

שאכן התרומה לא כרוכה במחויבות כלשהי לרכש ציוד/שירותים מהחברה, אזי אין מההיבט הזה בעיתיות.

5.2. פיקוח

מעבר לשאלת עצם ההקמה, עבודות של הקמת מחוברים בשטח עירוני מחייבת בפיקוח המועצה. כיוון שהעבודה בוצעה כאמור כתרומה, אין במועצה אסמכתאות בנושא. הביקורת מעירה כי גם במקרים כגון דא, המועצה חייבת להבטיח כי העבודות מבוצעים תחת פיקוח, וכי יש בידי המועצה אסמכתאות לכך.

5.3. אחריות

כיוון שמדובר בהתקנת מחוברים נדרשת אחריות על טיב העבודות. במקרה דנן כיוון שמדובר בהתקנת עמודי חשמל גבוהים בשטח ביה"ס נדרשים גם אישורי בטיחות. לאור העובדה שהעבודות בוצעו כתרומה, אין בידי המועצה אישורי בטיחות ולא ידוע האם העמודים הללו נבדקו ע"י יועץ בטיחות. הביקורת מעירה כי המועצה חייבת, כבעלת הנכס ובייחוד שמדובר בבי"ס, להבטיח כי העמודים הללו נבדקו ע"י יועץ בטיחות, וכי יש בידי המועצה עותק מהאישורים הללו. לדעת הביקורת העדרה של אסדרה הביא למצב האמור. תרומה מוסדרת צריכה הייתה להבטיח כי כל האישורים התקבלו.

6. שצ"פ רוטשילד

בדין וחשבון המיוחד 2015-1 ערכנו ביקורת בנושא עבודות הקמת השצ"פים ברחוב רוטשילד. בתגובה לאמור תקפה הועדה לענייני ביקורת את מבקר המועצה וטענה כי היה עליו לרשום בדוח כי העבודות בוצעו בתרומה. לאחר דברים אלה דיווח יו"ר הועדה דיווח לוועדה כי הוא קיים בנושא שיחה עם מהנדס המועצה שמסר לו כי הקבלן בא אליו עם חשבונות כדי להסדיר את התשלום, כדלקמן:

יצחק: ביררתי עם גזבר המועצה האם יש אצלו חשבונות? התשובה הייתה שלילית, ביררתי עם מהנדס המועצה ואמר לי שהקבלן בא ורצה לשבת על חשבונות המהנדס אמר לו אין הזמנות ואין חשבונות אז אין כסף.

דברים דומים, שלפיהם העבודות לא נעשו בתרומה, אמר מהנדס המועצה לוועדה. ברם, דברים הפוכים לכך העלה ראש המועצה בישיבת הועדה לענייני ביקורת ובפני מבקר המועצה, שציין בפניו כי מידע זה נמסר לו ממהנדס המועצה.

לאור דברים אלה, עם תחילת הביקורת, פנה מבקר המועצה לחברי הועדה ובקש שיעבירו לו מידע על מקרים בהם התקבלו תרומות, פניות שלא נענו. הביקורת פנתה בנושא גם לגזבר המועצה שציין כי אין ברשותו מידע בנושא.

6.1. תרומה או חוב?

משיחות שקיימנו עם מהנדס המועצה עלה כי הקבלן פנה אליו ובקש לשבת על החשבון, אך המהנדס סרב לכך בטענה כי הקבלן ביצע את העבודה ללא הזמנה. לדברי המהנדס הוא הודיע לקבלן עוד בעת שזה החל בביצוע העבודות שהוא לא יקבל כסף, כי העבודות בוצעו ללא הזמנה חתומה.

מצב זה מקים חוסר בהירות, האם מדובר בחוב של הקבלן למועצה שהלה ויתר עליו? או שמא מדובר בתרומה? ואם מדובר בחוב שהקבלן "ויתר עליו כעת" האם המועצה חסינה מפני תביעה בעתיד (עד לסוף תקופת ההתיישנות – 7 שנים).

לדעת הביקורת קשה במקרה זה לקבל את דברי מהנדס המועצה. קשה להאמין שקבלן המבצע עבודות בכ 200,000 ₪ (הערכה שנמסרה לביקורת ע"י מהנדס המועצה) יוותר על כסף, גם אם העבודות בוצעו ללא הזמנה חתומה, והרי עומדת לזכותו במקרה זה עילת השבה גם מכוח עשיית עושר ולא במשפט. הביקורת ממליצה להסדיר נושא זה בליווי היועמ"ש למועצה.

להלן הערות הביקורת:

- 1) לא הצלחנו להבין כיצד הקבלן התחיל בביצוע עבודה, כאשר מהנדס המועצה הודיע לו במהלך העבודה כי הוא לא יקבל על העבודה כסף, כיוון שהוא כאמור מבצע ללא הזמנה.
- 2) לדעתנו המועצה לא יכולה לטמון ראשה בחול, לבקש מחד מהקבלן לבצע עבודות ומצד שני להתנער מכך בטענה טכנית.
- 3) מעבר לכך כיוון שמדובר בעבודה שבוצעה על-ידי קבלן המבצע עבור המועצה עבודות נוספות, עולה באופן טבעי הסיכון שהתמורה בגין עבודה זו תעשה ע"ח ה"תרומה" מעבודות אחרות שאותו קבלן מבצע בישוב.
- 4) מעבר לכך הביקורת חוזרת ומציינת כי התקשרות זו הנו בעייתית בכל ההיבטים. מדובר בעבודות, שבוצעו ע"י קבלן המבצע למועצה עבודות פיתוח, בניגוד לכללים, ללא הזמנה, ללא מסגרת תקציבית ספציפית, ומבלי שהתקבלה בנושא החלטה הפורמלית. יש להעביר ממצאים אלה לבדיקה של היועמ"ש למועצה.

6.2. קבלת תרומה מקבלן

כאמור מדובר בקבלן שמבצע עבודות עבור המועצה בפרויקטים שונים. מצב שכזה יוצר מטבע הדברים תלות. ביטוי לכך ניתן למצוא בנוהל תרומות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016, לפיו רשות מקומית לא תקבל תרומה מתאגיד הקשור עמה בחוזה, כדלקמן:

6. הגבלות על קבלת תרומה
לא תאושר קבלת תרומה במקרים הבאים:
(א) התורם קשור בחוזה עם הרשות המקומית, עם תאגיד הנשלט על-ידיה או עם הוועדה המקומית, למעט חוזה לקבלת שירותי מחשירותים אשר רשות מקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה מספקים לתושביה. למען הסר ספק, החוזה המסדיר את מתן התרומה לרשות המקומית, לא ייחשב כ"חוזה" לעניין סעיף זה.

ע"פ סעיף 7 לנוהל ההגבלות הקבועות בסעיף 6 לעיל לא יחולו במקרים הבאים:

- (1) תרומה המיועדת לרווחתם של תושבי הרשות המקומית, כגון מצרכי מזון, חבילות שי לחג וכיוצא באלה, אשר הרשות מארגנת את העברתם לתושבי הרשות הנזקקים לכך, ובלבד ששווי התרומה אינו עולה על 222,52 ₪ בשנת תקציב אחת
- (2) תרומה שערכה הכלכלי גבוה במידה ניכרת מן התועלת העשויה לצמוח לתורם ממגעיו עם הרשות המקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה או הוועדה המקומית, כאמור בסעיפים 6(א)-(ו).

יצוין כי נוהל זה נכנס לתוקף רק ב 8/2016 דהיינו לאחר האירועים הללו, יחד עם זאת המצב בו קבלן המבצע עבור המועצה עבודות שממומנות ע"י גורם שלישי שהוא התרים, בעייתי ומעלה שאלות האם פעולות אלה הוצגו בגופים האלה באופן נאות.

7. גן PDD

בישיבת הועדה לענייני ביקורת מיום 23.11.2015 התקבלה שיחת טלפון מחבר הועדה עו"ד חגי בן שושן, שמסר כי התקבלה תרומה. לאור חומרת הדברים הפסיק יו"ר הועדה לענייני ביקורת את הדיון, כדלקמן:

"יצחק – בעקבות מידע שהגיע תו"כ [תוך כדי] הדיון מחבר המועצה חגי בן שושן לפיו נעשו עוד עבודות בתרומה בגן ה PDD בחט"צ בלב רן, כנראה ע"י אותו קבלן, נדלקו נורות אדומות"

בעקבות דברים אלה פנה מבקר המועצה לאגף חינוך, שביצע בדיקה בשני גני ה PDD הקיימים בתחום המוניציפלי של המועצה. במייל מיום 19.4.2016 השיבה מנהלת אגף חינוך "לא ידוע לנו על עבודות שבוצעו כתרומה בגנים התקשורתיים".

בעקבות זאת פנה בנושא מבקר המועצה לחברי הועדה לענייני ביקורת אך פנייתנו זו ופניה חוזרת מה 3.5.2016 לא זכתה למענה וכך מבקר המועצה לא קיבל פרטים ו/או מידע על התרומות שהתקבלו לכאורה.

לאור האמור נראה כי אין בסיס למידע שהועבר לוועדה לענייני ביקורת ובגינו נתבקש מבקר המועצה לבחון את הדברים.

8. סיכום והמלצות

במהלך דיוני הועדה לענייני ביקורת על הדין וחשבון המיוחד 1-2015 עלה נושא התרומות. הועדה בקשה מהמבקר לבחון את הטענות לתרומה בשצ"פ רוטשילד. בדיונים עלו מקרים נוספים של תרומות ובהם עמודי תאורה בלב-רן, שיפוץ גן PDD, מנורה בכיכר רוטשילד. בנוסף קיבל הנת"צ תלונה על הקמת סוכה ברמת אמיר. כל התרומות התקבלו לפני שהמועצה אישרה נוהל תמיכות, ואכן הביקורת המרכזית של הועדה הייתה שהמועצה קיבלה את התרומות בניגוד לחוק. מבדיקה שערכנו עלו הבאים:

א. לא הייתה מניעה חוקית לקבל את הסוכה כתרומה את נדרש היה כי לעשות זאת בצורה מוסדרת ושקופה. המועצה קיבלה את הסוכה, שנועדה לאירועי החג, כניצול שעת כושר, ולא ברור אם יש בכך צורך.

ב. **המנורה** התקבלה ללא הסדרה וללא מתן שקיפות כתרומה בקדנציה הקודמת ע"י חברה שביצעה שלוש שנים לפני כן עבודה עבור המועצה, ובתיווך התושב וזאת בתקופת הבחירות. לאור העובדה שהתרומה הועלתה בתקופת הבחירות בעייתית לדעתנו ולכן נדרש היה להעביר נושא זה לבדיקת היועמ"ש, דבר שלא נעשה.

ג. הואיל והקמת **עמודי תאורה** בביה"ס לב-רן נתנו על-ידי קבלן שאינו קשור עם המועצה, כך נמסר, ואילו העבודה בוצעה ע"י קבלן משנה (תמורת תשלום ישירות מהתורם) היא עדין בעייתית. נדרש היה לבחון הדבר עם היועמ"ש בטרם קבלת אישור קבלת התרומה. כמו כן נדרש היה להסדיר את הדבר ולתת לך שקיפות.

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

ד. **שצ"פ רוטשילד** העבודות בוצעו אך המועצה לא חויבה. נסיבות המקרה לא מעלות תמונה חד משמעית, דהיינו האם הקבלן תרם את הכסף או שהוא ידרוש את הכספים, כפי שהוא עשה כן בעבר. באם מדובר בתרומה אזי הדבר בעייתי כיוון שנוהל התמיכות אוסר על קבלת תרומה מקבלן המבצע עבור המועצה עבודות. מאידך מצב זה מאפשר לקבלן לאור כל תקופה התיישנות (7 שנים) לתבוע את המועצה, מה שמקים סיכון משפטי. מעבר לכל אלו עבודות אלו בוצעו מבלי שהדבר נדון פורמלי, מבלי שנקבע מקור תקציבי ייעודי ומבלי שהוצאה הזמנה. שוב, באם זו תרומה אזי אין באלה צורך, אלא רק לאשר את התרומה, מצד שני כיוון שאין אסמכתא המעידה על כי מדובר בתרומה, סוגיות אלה עומדות בעינם. בין אם כך ובין אם אחרת, התנהלות המועצה בעניין זה אינה תקינה מחד וחמורה הן לאור המשמעויות המשפטיות לך והן לאור הסיכונים שהיא חושפת את המועצה מאידך.

ה. לא מצאנו כי התקבלה תרומה **בגן ה P.S.S.**

להלן ההמלצות:

8.1. יש לבחון האם יש צורך בסוכה, המאוחסנת במתנ"ס, וככל שיש צורך, כל עוד שהיא מורכבת (במצבה הנוכחי) נדרש לדעתנו לבדוק את הקונסטרוקציה על-ידי יועץ בטיחות. כמו כן ממליצה הביקורת לקבוע איסורים/כללים להצבת מתקנים ועריכת אירועים בגנים.

8.2. על היועמ"ש למועצה לבחון את תקינות קבלת המנורה כתרומה בתקופת בחירות ואת קבלת עמודי התאורה כאשר קבלן משנה מבצע את העבודות.

8.3. יש להסדיר החשד לתרומה בשצ"פ רוטשילד זה בלוי היועמ"ש למועצה. לדעתנו אל לה למועצה לטמון ראשה בחול, כי הגם שמדובר בתרומה הדבר נדרש בהסדרה חוקית מחד ובעיגון ההסכמות מול הקבלן מאידך. במידה ומדובר בהוצאה, אזי יש לבדוק את

הבקורות על הליך הכנת שכר לתשלום