



עיריית אור יהודה

מבקר העירייה

**דו"ח מבקר העירייה**

**מס' 5**

**לשנת 2010**

ב אדר א' תשע"א  
6 פברואר 2011

משרד מבקר העירייה

ב אדר א' תשע"א  
6 פברואר 2011  
סימוננו: ביקורת 316

לכבוד,  
מר דוד יוסף- ראש העירייה

נכבדי!

הנדון: דו"ח מבקר העירייה מס' 5 לשנת 2010

1. הרני מתכבד להגיש אליך את דין וחשבון מבקר העירייה מס' 5 לשנת 2010. הדו"ח מוגש על פי הוראות סעיף 170 ג (א) לפקודת העיריות.
2. הדו"ח מקיף את ממצאי הביקורת אשר בוצעה במהלך השנה שלגביה מוגש הדו"ח, לאחר קבלת הערות ותגובת המבוקרים, באשר הייתה, ובעלי התפקידים מולם נערכה הביקורת.
3. אני מקווה כי תמצא בדו"ח הביקורת כלי עזר מועיל לשיפור ניהול פעולות העירייה בנושאים אשר בוקרו ופורטו בדו"ח.
4. תשומת הלב מופנת לאופן הטיפול הנדרש בדו"ח הביקורת כמפורט בסעיף 170 ג (ג)-(ו) לפקודת העיריות.
5. המבקר מודה מקרב לב על הסיוע ושיתוף הפעולה להם זוכה הביקורת, להנהלת העירייה ולעובדים הרואים בביקורת כלי ניהולי מקצועי.

בכבוד רב,

רמי בן סעדון  
מבקר העירייה

העתקים:

- מר שאול סאלם, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת.
- מר בנצי אזצ'י, מנכ"ל העירייה.
- הגב' מזל זרחיה, גזברית העירייה.
- עו"ד שלומית שפינדל, היועמ"ש לעירייה.
- הגב' ננה חן, חברת הוועדה לענייני ביקורת.
- מר טל אשכנזי, חבר הוועדה לענייני ביקורת.

## תוכן העניינים

**תוכן העניינים**

מס' הנושא	שם הנושא	עמ'
1	גן ילדים יביל דו-כיתתי ברח' צפריר מס' 66	4
2	חשש לניסיון הוצאה בלתי חוקית של כספי העירייה	45
3	ניהול המצאי (אינוונטר)	54
4	ניהול נכסי העירייה- ביקורת מעקב	69
5	הבסיס החוק לעבודת הביקורת	99



מבקר העירייה

ביקורת

**גן ילדים יביל דו כתתי ברח'**

**צפריר מס' 66**

דו"ח מס' 1/2010

**תוכן העניינים**

<b>עמוד</b>	<b>הנושא</b>
6	פרק א- מבוא
7	פרק ב- עובדות
10	פרק ג- ממצאים
37	פרק ד- המלצות
39	נספחים : נספח א'- מסמכים ישימים
42	נספח ב'- התייחסות יועמ"ש חיצוני לעירייה

## **פרק א- מבוא**

החוק קובע, כי בין סמכויות של עירייה לבנות ולקיים בנייני ציבור<sup>1</sup>. בהתאם לתוכנית ביקורת מבקר העירייה לשנת 2010, בוצעה ביקורת בנושא בנייתו של מבנה ציבור – גן ילדים.

הביקורת נערכה כביקורת כוללת ומקיפה בנושא הקמתו והפעלתו של מבנה גן ילדים יביל דו כתתי.

הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2009 - יוני 2010.

### **מטרת ביקורת**

לבחון את תהליך בנייתו, אכלוסו והפעלתו של מבנה גן הילדים.

### **מתודולוגית הביקורת**

במהלך הביקורת נפגש המבקר עם מנכ"ל העירייה מנהלי המחלקות, הגזברות, מ"מ מנכ"ל העירייה, אישי ציבור, יועצים חיצוניים ספקים וקבלנים רלוונטיים. הביקורת שוחחה עם בעלי תפקיד במשרד החינוך.

הביקורת ביצעה סיורי שטח ותיעוד, סקרה תיקים ומסמכים ובכלל זה פרוטוקולים של ועדות העירייה.

כן נתקיימה שיחה פתיחת ביקורת בראשות מנכ"ל העירייה ובהשתתפות מנהלים להם רלוונטיות לנושא המבוקר.

### **סימנים מוסכמים**

> < מסמן סימוכין, פרוט ראה מסמכים ישימים כמפורט בנספחים.

<sup>1</sup> סעיף 249 (1) בנינים ועבודות, פקודת העיריות (נוסח חדש), תשכ"ד 1975

## פרק ב- עובדות

**חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965** הוא חוק המסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל מהרמה הארצית עד לרמה המקומית, את ועדת ה ערר, תוכניות המתאר (ארצית, מחוזית, מקומית), שימור אתרים, סלילת דרכים, סידורים לנגישות לנכים, סדרי הרישוי ועוד. מכוח החוק<sup>2</sup> מותקנות תקנות התכנון והבניה ע"י שר הפנים. התקנות משלימות את החוק והן נועדו לפרט את תהליך הרישוי למבנה חדש, את הפיקוח על בנייתו ואת אישורי האכלוס הנדרשים.

בפרק ה' – רישוי, סעיף 145- עבודות טעונות היתר בניה נקבע, כי לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:

✓ ס"ק (2) הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה.

✓ ס"ק (3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטוענים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תוכנית

בסעיף 157 א' לחוק התכנון והבניה ותקנותיו<sup>3</sup>, נקבע כי לא יספקו חברת החשמל, ספק המים ולא יתקין המנהל טלפון בבנין חדש אלא לאחר שהמבקש המציא להם אישור מאת הרשות המאשרת. אישור להספקת חשמל, מים או חיבור טלפון לבנין יהיה לפי טופס 4 בתוספת (תקנה 5).

על מנת לקבל אישור מאת הוועדה המקומית לפי טופס 4, נדרש היזם להציג תנאים לקבלת הטופס, וביניהם הצהרות ודיווחים ע"י אחראי לביקורת הבקשה, אחראי לביצוע שלד הבנין, קבלן רשום, מפת מדידה מצבית, בדיקות מעבדת בטונים מאושרת, אינסטלציה, אישור כיבוי אש, אישור פיקוד העורף (הג"א) לתקינות ממ"ד, איכו"ס, ואישור פינוי פסולת בנין.

**בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) תש"ל-1970**, סעיף 21 א' (תנאים לקבלת תעודת גמר) נקבע, כי לפי בקשת בעל ההיתר יוציא לו המהנדס תעודה המעידה כי כל הבניה בוצעה בהתאם להיתר ותנאיו (להלן- תעודת גמר) {טופס 4 תקנה 21 (ג)}.

<sup>2</sup> חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965

<sup>3</sup> תקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל/מים/טלפון) התשמ"א 1981.



בתקנה 21 (ד) נקבע, כי אם לדעת המהנדס נעשתה והושלמה העבודה בהתאם להיתר וקוימו הוראות תקנות אלה ייתן לבעל ההיתר תעודת גמר חתומה בידו וערוכה לפי טופס 5 שבתוספת הראשונה.

בתקנה 21 (ב2) נקבע, כי לא קיבל בעל ההיתר תעודת גמר במועדים הקבועים בתקנת משנה (ב) יראוהו כמי שביצע עבודה בסטייה מהיתר כמשמעו בסעיף 204 (א) לחוק. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 הידוע בציבור כחוק חינוך חובה, קובע שלמדינה יש חובה לספק לכל ילד בישראל חינוך, וכי חינוך חובה חיינם יוחל על כל הילדים במדינת ישראל בגיל 3-18.

בשנת 1984 תוקן החוק ונקבע בו שחינוך החינם יחל מגיל שלוש. אולם יישומו של התיקון מעולם לא יצא אל הפועל, הוא נדחה שנה אחר שנה מסיבות תקציביות. בשנת 1999 הוכנס תיקון נוסף, לפיו תיושם הרחבת תחולת החוק באופן הדרגתי על פני תקופה של עשר שנים.

חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 דן בהגדרות הפיקוח, בחובת הרישוי ובהליך בקשה לרשיון לפתיחתו ולקיומו של בית ספר.

בחוק<sup>4</sup> נקבע, כי לא יפתח אדם בית ספר ולא יקיימו אלא אם יש בידו רשיון לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו.

בחוק מוגדר- "בית ספר"- לרבות גן ילדים וכל מוסד חינוכי אחר.

בתקנה 5. (א) לחוק נקבע, כי המנהל הכללי יעביר העתקים של הבקשה ושל מצורפותיה לחוות דעתן של רשות החינוך המקומית, כמשמעותה בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, ושל הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שבתחומן נמצא בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>5</sup> דן בתיקון לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר תנאיו ואגרות) בדבר בטיחות אש בבניינים. מטרת התיקון היא הסדרת הוראות אחידות וברורות בתחום בטיחות האש בבניינים. תחילתן של התקנות 180 ימים מיום פרסומן<sup>6</sup>.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך<sup>7</sup> מרכז את ההוראות וההנחיות המחייבות המתייחסות לתכנון, לארגון ולניהול של הבטיחות בגן הילדים במערכת החינוך.

<sup>4</sup> חוק פיקוח על בית ספר, תשכ"ט-1969, נבו הוצאה לאור- בע"מ nevo.co.il המאגר המשפטי הישראלי.

<sup>5</sup> חוזר המנכ"ל הכללי מיוחד 8/2008 תקנות בטיחות אש בבניינים, 9 בנובמבר 2008.

<sup>6</sup> תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) (תיקון מס' 3), התשס"ח-2008, קובץ התקנות 6713, כ"ב באלול התשס"ח, 22.9.2008.

<sup>7</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך- 5.1-45 הבטחת הבטיחות בגן הילדים 1.1.2008.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>8</sup> על תיקוניו (חוזר 6/2002, 7/2004, 7/2005, 4/2007) דן בנוהל הקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן - "נוהל הקצאת קרקעות"). הנוהל מסדיר הקצאה של קרקע או מבנה, בפטור ממכרז, ללא תמורה או בתמורה סמלית, לתאגיד הפועל ללא מטרת רווח. הנוהל קובע הליך המאפשר שוויוניות, חסכון, יעילות ושקיפות בהקצאת קרקע, תוך שמירה על עקרונות של מינהל תקין.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>9</sup> דן במינוי עוזר לראש הרשות המקומית. בחוזר נקבע, כי מינוי עוזר או מנהל לשכת ראש רשות כמשרת אמון ייעשה בהתאם לאמור בסעיף 2(ב)(3) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) תש"מ-1979. העוזר או מנהל הלשכה יועסקו בחוזה מיוחד שיאושר ע"י משרד הפנים. עוד קובע החוזר, כי אין להעסיק עוזר או יועץ לראש הרשות בחשבונית, אלא בחוזה כנ"ל בלבד.

#### הגדרות

יביל- [מן א. יבל] הניתן להובלה, שאפשר להובילו ממקום למקום<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> חוזר מנכ"ל 5/2001 נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית. ספטמבר 2001.

<sup>9</sup> חוזר מנכ"ל 4/2009, מינוי עוזר לראש הרשות המקומית 15.3.2009.

<sup>10</sup> מלון אבן שושן, הוצאת עם עובד בע"מ, 2006.

## פרק ג - ממצאים

1. במסגרת מיזם (פרויקט) לבנייה והקמה של גן ילדים ברח' צפרייר מס' 66, על קרקע עירונית, פנתה העירייה בחודש מרס 2009 וקיבלה הצעת מחיר מחב' בר-סת בע"מ. הצעת המחיר שנתקבלה הייתה בעבור תכנון הגשה לגן ילד ים מתועש, כולל מדידת השטח, הצבת הכיתות עבור גן ילדים לפי מפרט, הגשת תוכניות לאישור הגורמים השונים, סימון והעמדת המבנים, כולל פיקוח על ביצוע העבודה <1>. סך הצעת המחיר שנתקבלה עמדה על כ- 19,288 ₪ כולל מע"מ. ההצעה נתקבלה במח' תשתיות וביצוע ונחתמה בידי מנהל המחלקה בתאריך 5.4.09 אשר המליץ לאשרה.
2. נמצא, כי לאחר ניהול משא ומתן באמצעות יועץ ראש העירייה מר א.ד., חב' בר-סת בע"מ שינתה את הצעתה והגישה הצעה מתוקנת אשר עמדה על סך של כ- 12,358 ₪ כולל מע"מ. ההצעה נתקבלה במח' תשתיות וביצוע ונחתמה בידי מנהל המחלקה בתאריך 3.5.09 אשר המליץ לאשרה <2>.
- בתאריך 5.5.09 נתקבלה הזמנת עבודה (מס' 42350) חתומה ומאושרת ע"י מורשה חתימה של העירייה, לשם ביצוע העבודה ע"י בר-סת בע"מ.
3. הביקורת העלתה, כי פרט להזמנת העבודה האמורה לא נחתם הסכם התקשרות כנדרש בין העירייה לבין חב' בר-סת בע"מ במטרה להסדיר את מהות העבודה שהוזמנה, תכליתה והיקפה, טיבה, לוחות זמנים, אופן ביצוע התשלומים וכד'.
4. הביקורת בחנה את תהליך קביעת המדיניות ואופן קבלת ההחלטה לקביעת אופי הבנייה, קרי, הבחירה בין הקמת המבנה כבנייה קונבנציונלית לבין בנייה מתועשת הביקורת העלתה, כי להחלטה לא קדם דיון או עבודת מטה אשר במסגרתם נבחנה ההחלטה. הביקורת בקשה כי יוצגו בפניה מסמכים וסיכומי דיון בעניין. בקשה זו לא נענתה. הגורמים עמם נפגשה הביקורת: מ"מ מנכ"ל העירייה, מנכ"ל העירייה, מהנדסת העיר, גזברית העירייה, מנהל מח' תשתיות וביצוע, מסרו כי לא השתתפו בדיונים אשר עסקו בהחלטה, דעתם לא נתבקשה והם לא נדרשו להציג את חו"ד המקצועית בנושא.

הביקורת העלתה, כי הדרישה לבניית גן ילדים מתועש הופיעה כסעיף באישור תקציב הפיתוח של העירייה לשנת 2009, אשר הובא לאישור מועצת העירייה במסגרת תהליך אישור התקציב השנתי.

בתשובתו השיב יועץ ראש העירייה לשאלת הביקורת, כי אף הוא לא השתתף בדיונים או בישיבות הנהלת העירייה בהם נקבעה המדיניות לעניין אופי הבניה להקמתו של מבנה ציבור זה (גן ילדים).

### תקציב

5. תקצוב המיזם החל עם אישורו במסגרת תקציב הפיתוח לשנת 2009, עם אישורו כאמור במועצת העירייה בתאריך 29.1.2009 (תוכנית פיתוח לשנת 2009 - תקציב בלתי רגיל, להלן-תב"ר).

6. במסגרת התקציב תוכנן ביצוע המיזם כמפורט <3>:

א. גן ילדים נוח רבין מתועש – סעיף 44- סה"כ מקורות מימון 600 אלש"ח.

ב. ממ"ד בגן ילדים נוח רבין - סעיף 9- סה"כ מקורות מימון 200 אלש"ח.

7. הביקורת העלתה, כי לשם ביצוע המיזם נפתחו שני תבר"ים כמפורט:

מס' התב"ר	שם התב"ר	תקציב מאושר	מקורות התב"ר	תאריך פתיחת התב"ר	תאריך אישור ע"י הממונה במשרד הפנים
1162	גן ילדים נוח רבין מתועש	500,000 ₪	הכנסות מקרנות הרשות	9/7/09	15/7/09
1163	ממ"ד בגן ילדים נוח רבין	150,000 ₪	הכנסות מקרנות הרשות	9/7/09	15/7/09
סה"כ		650,000 ₪			

## 8. העמסת עלויות

1.8 הביקורת העלתה, כי לשם ביצוע המיזם הוצאו הזמנות עבודה והתחייבויות

כספיות כמפורט:

## 1.1.8 תב"ר מס' 1163 –

מס' הזמנה	תאריך	על-סך	ספק	עבור/תאור העבודה
44278	2/8/09	₪ 128,150	מפרס בע"מ	ממ"ד גנ"י (מרחב מוגן מוסדי)
44304	5/5/10	₪ 22,650	מפרס בע"מ	תוספת להזמנה 44278 להקמת ממ"ד בגנ"י
סה"כ		₪ 150,800		

## 2.1.8 תב"ר 1162 –

מס' הזמנה	תאריך	על-סך	ספק	עבור
44279	17/8/09	₪ 160,371	פלטס אחזקות בע"מ	תשתיות לפיתוח גנ"י נוה רבין
43238	17/8/09	₪ 331,000	פלטס אחזקות בע"מ	בנית גן ילדים בנוה רבין
סה"כ		₪ 491,371		

2.8 נמצא, כי למימוש המיזם קיימות עלויות נוספות אשר לא הועמסו על התבריי"ם הנ"ל (1162 ו- 1163), ואשר חויבו בגינן סעיפי תקציב נוספים, ובחלק טרם חויב סעיף תקציבי:

מס' הזמנה	מס' ספק	על-סך	תאור העבודה/השירות	חיוב סעיף תקציבי
.1	בר-סת בע"מ 42350	12,359 ₪	מדידת גנ"י	מהנדס-עבודות קבלניות 1731000750
.2	אבי צייזל-יועץ חיצוני	2,900 ₪ לא כולל מע"מ	עלות הכנה וטיפול באישור הגשה לאישור כיבוי-אש	טרם חויב
.3	אבי צייזל-יועץ חיצוני	2,300 ₪ לא כולל מע"מ	עלות הכנה ואישור משרד הבריאות	טרם חויב
.4	בר-סת בע"מ 42344	1,963 ₪	ביצוע מדידה והכנת מפה טופוגרפית במגרש ציבורי גוש 7408 מגרש 35-גנ"י	מהנדס-עבודות קבלניות 1731000750
5.	פלטם אחזקות בע"מ 43282	11,441 ₪	אספקה והתקנה חגורת בטון + אבן שפה, חול לגן ילדים	שיפוץ מוסדות חינוך 2112202750
6.	ד.נ. כל-גדר בע"מ 43227	55,474 ₪	גדרות לגנים	שיפוץ מוסדות חינוך 2112202750

7.	43283	ד.נ. כל- גדר בע"מ	2,027 ₪	תוספת גדר	שיפוץ מוסדות חינוך 2112202750
8.	43228	פטוריז בע"מ	16,636 ₪	אספקה והתקנה 2 סככות צל	שיפוץ מוסדות חינוך 2112202750
9.	43233	עידן אל- גני בע"מ	5,709 ₪	ארגזי חול לגנים	שיפוץ מוסדות חינוך 2112202750
10.	43266	עידן אל- גני בע"מ	31,455 ₪	אספקה והתקנה 2 מתקני משחקים לגני- ילדים	שיפוץ מוסדות חינוך 2112202750
11.	43272	אלקטרה מוצרי צריכה	6,267 ₪	אספקה והתקנה מזגן	שיפוץ מוסדות חינוך 2112202750

1.9 הביקורת העלתה, כי בעבור ביצוע מדידה והכנת מפה טופוגרפית בוצע כפל תשלום, בעבור שירות אחד. להלן פירוט:

א. הזמנה 42344 ע"ס 1,963.50 ₪, כולל מע"מ.

ב. הזמנה 42350 בעבור סעיף: " עבור מדידת המגרש וכל הפרטים אשר בתחומו סה"כ: 1700 ₪ " לא כולל מע"מ, כפי בפורטו בהצעת המחיר אשר הוגשה ע"י בר-סת בע"מ מיום 3.5.09. סך 1,963.50 ₪ כולל 263.50 ₪ מע"מ.

### **התייחסות מנהל מח' תשתיות וביצוע**

אין מקום לטענה של כפל תשלום בגין מדידה והכנת מפה טופוגרפית, מאחר וחשבון עם בר- סת בע"מ במסגרת הזמנה 42350 טרם סגור וקיימת יתרה כספית.

בחשבון הסופי תיערך בדיקה מעמיקה ובמידה ויתברר שחלק מהעבודות מהזמנות 42344 ו- 42350 הינו כפול, תופחת עלותו היחסי מיתרה כספית הנ"ל.

### **תגובת הביקורת**

הביקורת מציינת כי הערתה במקומה ונועדה להאיר ולהעיר הממצא וכי קיים חשש שיבוצע כפל תשלום, כפי שלשירות אחד יצאו שתי הזמנות עבודה שאף פורטו בהתייחסותו של מנהל מח' תשתיות וביצוע.

### **התייחסות סמנכ"ל תחזוקת מוסדות חינוך**

נדרשתי ע"י מנכ"ל העירייה יובל אמיר ולאחר מכן ע"י מנכ"ל העירייה בנצי אזאצ'י לבצע את כל העבודות הנ"ל כולל תקציבים.

### **התייחסות גזברית העירייה**

סעיף 8.2- בסעיפי התקציב הרגיל יש תוספת עבודות שנעשו לפי דרישת המחלקות ע"פ סעיפי התקציב המתאימים.

סעיף 8.3- ההרשאות 42344, 42350 ע"ש בר סת חתומות ע"י מנהל מח' תשתיות וביצוע הוגשו בהפרש של חודשים 11.3.09 - 3.5.09.

בתאריך 2.8.2009 הוגשה הרשאה בסך 128,150 ₪ בגין ביצוע מבנה מוגן ע"י חברת מפרם.

בתאריך 5.5.10 הוגשה הגדלה נוספת להרשאה וזאת בגין דרישת חב' מפרם לביצוע העבודה הנ"ל. הגדלת ההרשאה מאושרת ע"י מנכ"ל העירייה.



## רישוי הבניה

9. חוק התכנון והבניה, מסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל מהרמה הארצית עד לרמה המקומית. התקנות המתוקנות מכוחו משלימות את החוק והן נועדו לפרט את תהליך הרישוי למבנה חדש, את הפיקוח על בנייתו ואת אישורי האכלוס הנדרשים.

01. בפרק ה' בחוק- רישוי, עבודות טעונות היתר בניה נקבע, כי לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר: הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולל או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה. כל עבודה אחרת בקרקע וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תוכנית

11. הביקורת העלתה, כי בהתאם להצעת המחיר ובהתאם להזמנת העבודה, חב' בר-סת בע"מ הכינה והגישה לוועדה המקומית ותכנון והבניה עבור העירייה, בקשה להיתר בנית המבנה היביל והטיפול ברישוי הבניה.

21. נמצא, כי הבקשה (מס' 20090052) נדונה בוועדת רשות הרישוי המקומית בישיבתה מיום 6.8.2009.

החלטת הוועדה: לאשר את המבוקש, לרבות הוצאת היתר חלקי לביסוס, בתנאי מילוי הדרישות כפי שפורטו ע"י הוועדה. כמו כן צינה הוועדה ע"ג גיליון הדרישות, כי הודעה זו אינה מהווה היתר בניה, והמתחיל לבנות ללא היתר- ייתבע לדין.

31. בתגובה לפניית הביקורת ולדרישת המבקר כי יוצגו בפניו האישורים וההיתרים <5,4>, השיבה מהנדסת העירייה בתשובתה מיום 16.11.2009, כי מבדיקת הנושא מול מחלקת הרישוי נמצא כי עד כה לא הושלמו התנאים להיתר ולא ניתן היה ליתן היתר למבנה <6>.

41. הביקורת העלתה, כי בתאריך 17.8.09 המציאה הוועדה המקומית לתכנון ובניה טופס 2 (תקנה 3) לתקנות התכנון והבניה<sup>11</sup>, בו ניתן אישור לחברת חשמל ולספק המים לביצוע עבודת חשמל והספקתו לצורך ביצוע עבודות מקרקעין באתר הבניה. טופס 2 הינו טופס שבאמצעותו ניתן האישור להספקת חשמל זמני לצורך עבודות באתר בניה <7>.

<sup>11</sup> תקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון) תשמ"א-1970.

51. נמצא, כי בתאריך 31.8.09 נשלח מכתב מאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה אל חברת החשמל לישראל בו מתבקשת חברת חשמל לחבר את גני ילדים לחשמל לתקופה של 90 יום <8>.
61. הביקורת העלתה, כי בתאריך 3.8.09 ניתן צו התחלת עבודה לביצוע בניית גן ילדים ע"י מנהל מח' תשתיות וביצוע לחב' פלטם אחזקות בע"מ <9>.
- נמצא, כי צו התחלת העבודה ניתן בטרם נתקבל היתר בניה מאת הרשות המוסמכת ובניגוד לחוק התכנון והבניה.
71. נמצא, כי בהתאם לצו התחלת העבודה שניתן כאמור, יום התחלת עבודה נקבע ליום 3.8.09 וסיום העבודה 25.8.09.
- נקבע, כי המפקח על הביצוע באתר – בר-סת בע"מ.
81. הביקורת העלתה, כי צו התחלת העבודה שניתן לקבלן ע"י מנהל מח' תשתיות וביצוע, לביצוע עבודות הבניה באתר ע"י הקבלן, וביצוע העבודות באתר, בוצעו בניגוד לחוק התכנון והבניה.
91. תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר תנאים ואגרות) (תיקון מס' 3) מסדירות הוראות אחידות וברורות בתחום בטיחות האש בבניינים.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2008 מפרט דברי הסבר לתיקון לתקנות הנ"ל בעניין בטיחות האש בבניינים וההתאמה הנדרשת במרכיבי הבניין השונים לצורכי בטיחות אש.
- תקן ישראלי 931 מפרט עמידות באש של אלמנט בניין לפי תקן (ת"י) זה<sup>12</sup>.
- הביקורת העלתה, כי בתאריך 26.11.09 נשלח מכתב מאת יועץ העירייה א.צ.- משרד הנדסי קיבוץ אייל אל חב' פלטם אחזקות בע"מ כי האישור שנמסר על ידם בדבר עמידות המבנה היביל (גן ילדים- נוה רבין) הינו לפי ת"י 755 ת"י 921. נדרש עמידה בתקן 931.
- במכתב צוינה דרישה לטיפול דחוף.
02. הביקורת העלתה, כי בתיק הבניין במחלקת רישוי הבניה נמצא מסמך מאת מכון התקנים (תעודת בדיקה מס' 8511209553) בדבר בדיקת תגמרי בניין וציפויים במבנה יביל המיועד לחדרי לימוד של המזמין אמרי דור חב' לבניין בע"מ מתאימים לדרישות תקן 921 חלק 4.
12. נמצא, כי שירותי כבאות אגוד ערים אזור בני ברק חתמו על תוכניות ההגשה לבקשת היתר בניה בתאריך 26.11.09 בכפוף לחו"ד ותוכנית בטיחות.

<sup>12</sup> ת"י 931 חלק 1.01- חלק זה של iso 834 מפרט שיטת בדיקה לקביעת עמידות האש של אלמנט מבנה שונים, כראש הם נחשפים לתנאי אש תקינים. נתוני הבדיקה המח' קבלנים כך יאפשרו מיון על פי משך זמן שבו האלמנטים הנבדקים בתנאים אלה עומדים בקרטיונים מוגדרים. אתר מכון התקנים הישראלי באינטרנט w.w.w.sil.org.i.l

22. נמצא, כי בתאריך 24.1.2010 נשלח מכתב מאת מחלקת רישוי בניה אל חב' בר- סת בע"מ בו מצוין כי למרות ב קשות רבות ונשנות לא הגיע נציג החברה לחתום על גבי התוכניות להיתר ועקב עובדה זו הוצאת ההיתר מתעכבת.
32. הביקורת העלתה, כי נכון לתאריך 11.2.10 לא נחתם היתר הבניה בידי יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה ומהנדסת הוועדה.
42. בתקנות התכנון והבניה נקבע, כי לא יספקו חברת החש מל, ספק המים לא יתקין המנהל טלפון בבנין חדש, אלא לאחר שהמבקש המציא להם אישור מאת הרשות המאשרת (טופס 4). כן נקבעו תנאים לקבלת תעודת גמר. נקבע, כי לפי בקשת בעל ההיתר יוציא לו המהנדס תעודת המעידה כי כל הבניה בוצעה בהתאם להיתר ותנאיו (להלן- תעודת גמר) (טופס 5 שבתוספת הראשונה).
52. הביקורת העלתה, כי גני הילדים אוכלסו והופעלו בתאריך 1.9.09 בלא שנתמלאו התנאים הנדרשים בתקנות התכנון והבניה, מבלי שנתקבל היתר בניה וממילא ללא טופס 4 וללא טופס גמר (טופס 5).
62. הביקורת מצאה, כי לפי חשבונות חיוב חברת החשמל לישראל את העירייה בגין צריכת החשמל בגני הילדים, חיבור החשמל באתר הינו: גודל חיבור 3X25 אמפר, חיבור קבוע, ולא חיבור חשמל זמני כפי שנדרש מטופס 2 אשר הונפק על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה.
72. בהתייחסות נציג חב' חשמל לישראל לפניית הביקורת נמסר, כי בתאריך 1.9.09 ניתנה אספקת חשמל ל- 90 יום לגני ילדים ברח' צפריר 66 אור יהודה ע"פ בקשת העירייה.
- הביקורת מציינת כי תשובתה זו של חב' חשמל לישראל אינה עולה בקנה אחד עם המצוין על ידה בחשבונות החשמל אשר הינה מחייבת את העירייה בגין צריכת החשמל בנכסים.



**הפעלת גן ילדים רח' צפיר מס' 66 . התמונה צולמה בתאריך 10.2.10.**

#### **התייחסות מנהל מח' תשתיות וביצוע**

צו התחלת עבודה הינו אקט פורמלי, אשר מסמן הוצאת הקבלן לביצוע, לאחר חתימת ההסכם ו/או פקודת העבודה. במקרה של פרויקט בניית גן ילדים בנווה רבין תב"ר 1162, הוא יצאה כתחליף לפקודת עבודה, עקב מיעוט הזמן ועבודה סביב השעון, על מנת לעמוד בלוח הזמנים הצפוי.

#### **תגובת הביקורת**

צו התחלת עבודה יינתן רק כאשר קוימו כל הוראות הדין. הצו הוא האישור החוקי שניתן בתום תהליך בקשת היתר הבניה.

במקרה דנן, כפי שציינה הביקורת, חורג מהוראות הדין בהיותו צו התחלת עבודה שניתן בטרם הומצא היתר בניה כחוק, וככזה הוא מפר את החוק.

#### **התייחסות מהנדסת העירייה**

קראתי את הדו"ח בעיון. הדו"ח מקיף ונראה כי הוא מכיל את המידע בנושא. אין לי מה להוסיף מעבר לאמור בדו"ח.

## התקשרות עם ספקים

82. לשם מימוש מיזם בנייתו והקמתו של מבנה גני- הילדים, התקשרה העירייה עם מספר ספקים ונותני שירותים, כמפורט:

- לתכנון, מדידה, הגשת תוכניות לרישוי והיתרי בניה התקשרה העירייה עם חב' בר- סת בע"מ. להתחייבותה הכספית הוציא העירייה הזמנת עבודה מס' 42350 (פירוט ראה סעיף 8.2 שלהלן).
- לעבודות הבניה והקמתו של גן הילדים התקשרה העירייה עם חב' פלטים אחזקות בע"מ.

92. הביקורת העלתה, כי לא נחתם הסכם התקשרות כנדרש בין העירייה לבין חב' בר- סת בע"מ.

03. הביקורת ביקשה לבדוק האם לתכנון ופיקוח המיזם הוכן תרשים (לוח) גאנט<sup>13</sup>, אם במח' תשתיות וביצוע בעירייה, או כדרישה שיוכן ע"י החברה המתכננת, בר- סת בע"מ. נמצא, כי למיזם לא הוכן תרשים גאנט.

13. נמצא, כי במכתב שנשלח מאת מנהל מח' תשתיות וביצוע אל יועץ ראש העירייה <1>, הומלץ לבצע את הפרויקט באמצעות ובמסגרת מכרז "3/2009 בנייה, פיתוח ותחזוקת מבנה ציבור וחינוך".

במכרז 3/2009 האמור זכתה חברת פלטים אחזקות בע"מ. למכתבו של מנהל מח' תשתיות וביצוע צורפה חו"ד יועץ משפטי חיצוני לעירייה, עו"ד ה.ק. אשר חווה- דעתו כי מדובר בעבודות לבניית גן ילדים, ואין שום מניעה לבצע את העבודות באמצעות פלטים, עפ"י מכרז המסגרת בו זכו, לביצוע עבודות תחזוקה בנייה ושיפוץ של מבני ציבור וחינוך.

23. הביקורת העלתה, כי לשם התקשרותה של העירייה, לכאורה עם חברת פלטים אחזקות בע"מ, נחתם מסמך "תוספת להסכם בנייה" בין עיריית אור יהודה לבין פלטים אחזקות בע"מ.

במסמך מצוין כי הצדדים חתמו על הסכם לביצוע עבודות בניה של גן ילדים הנמצא ברח' צפירי באור יהודה. כן מצוין כי הצדדים מסכימים כי הסכום המלא שישולם לקבלן הינו 331,000 ₪ כולל מע"מ.

33. בפקודת העיריות<sup>14</sup> נקבע, כי חוזה, כתב התחייבות, שיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה לא יחייבוה אלא אם חתמו עליה בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר.

<sup>13</sup> תרשים גאנט הוא תרשים המשמש לתיאור פעילויות עם הקשרים ביניהן תוך ציון הזמן של כל פעילות ופעילות תרשים פותח ע"י הנרי גאנט, פותח סופית ע"י w.clark בשנת 1942. לאחר היווצרו הפך התרשים לתקן בניהול פרויקטים. אתר האנציקלופדיה ויקיפדיה באינטרנט [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).

נמצא, כי המסמך נושא את חתימת ידם של נציג הק בלן ומצד העירייה חתמו יועץ ראש העירייה ומנהל מח' תשתיות וביצוע. הביקורת העלתה, כי המסמך אינו חתום בידי מורשי חתימה מטעם העירייה וללא הטבעת חותמת העירייה כנדרש.

43. הביקורת הפנתה אל היועץ המשפטי החיצוני של העירייה, עו"ד ה.ק. מכתב ובו מספר שאלות ובקשה הבהרות בא שר לביצוע הקמתו של המיזם ע "י חב' פלטים אחזקות בע"מ, כמוזכר בסעיף 28 לעיל <12> :

א. האם ניתן היה לתת לחברת פלטים, במסגרת זכייתה במכרז 3/2009, בנייתו והקמתו של מבנה חדש (גן ילדים דו כתתי) בהיקפים המחייבים מכרז, ושלא בתוך חצרותיהם של מוסדות החינוך או מוסדות הציבור הקיימים.

ב. שאלה נוספת הדרושה התייחסות הינה קביעת גבול ההגדלה האפשרית אשר במסגרתה נמסרה העבודה לקבלן האמור.

53. הביקורת מציינת, כי למרות תזכורות הן בכתב והן בע"פ ולמרות מסמכים שהועברו אליו לבקשתו, לא נענתה פניית הביקורת ולא נתקבלה התייחסותו של היועץ המשפטי החיצוני. ההתייחסות נתקבלה רק לאחר הפצת טיוטת דו"ח הביקורת. לאור החשיבות שרואה הביקורת בהתייחסות זו, היא הובאה בשלמותה וצורפה כנספח לדו"ח (ראה נספח ב').

63. הביקורת העלתה, כי הן חב' בר-סת בע"מ והן חב' פלטים אחזקות בע"מ, הופנו לשם המשך הטיפול בתחומם, בהתאם לנדרש מהם מעצם התקשרותם ותפקידם בהקמתו של המיזם, תכנון, פיקוח, הגשת תוכניות, בנייה והקמה, בהתאמה, אל חברת אמרי דור חברה לבניין בע"מ, יצרנית קרוואנים ומבנים יבילים (חברה מספר 513062430).

73. נמצא, כי חברת פלטים אחזקות בע"מ אשר בנתה את גן הילדים רכשה את המבנה היביל שיועד עבור גן הילדים מאת חברת אמרי דור חברה לבניין בע"מ.

83. מועצת העירייה, בישיבתה מיום 29.1.09 אישרה הסכם ייעוץ לראש העירייה בין העירייה לבין חברת א.מ.ד.ש החזקות בע"מ.

93. נמצא, כי בהמשך להחלטת מועצת העירייה כאמור, נחתם הסכם בין העירייה לבין א.מ.ד.ש החזקות בע"מ. סוכם כי הייעוץ יינתן על ידי מר א.ד. . נמצא, כי מר א.ד. הינו הבעלים של חב' א.מ.ד.ש החזקות בע"מ. בסעיף 6 להסכם נכתב: ידוע לצד ב' כי בתפקידו גם יסייע לעירייה בהפעלת סמכויותיה עפ"י דין, ולפיכך חלה עליו החובה לפעול במסגרת השירות ביושר,

אמינות ובנאמנות, ואסור לו להיקלע למצב של ניגוד אינטרסים, בין בפועל ובין בפוטנציה.

04. הביקורת העלתה, כי חברת אמרי דור חברה לבניין בע"מ, הינה חברה בבעלות של בן משפחה (בנו), של יועץ ראש העירייה מר א. ד., אשר הפנה את הקבלנים שהעסיקה העירייה בהקמתו של המיזם אל החברה, יצרנית המבנים היבילים.

14. ניגוד עניינים אישי מוגדר כאמור<sup>15</sup>, אדם מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים אישי כאשר הוא עוסק, במסגרת מילוי תפקידו, בנושא שיש לו (או לאדם קרוב אליו) עניין בו, והוא יכול לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לו במסגרת התפקיד להעדיף את ענייניו האישיים או ענייניהם האישיים של אנשים אחרים על פני מילוי תפקידו כהלכה. חשוב לציין, כי גם אם פעל אותו אדם באופן המקצועי והאובייקטיבי ביותר, עדיין לא יהיה מנוס מלקבוע כי פעל תוך חשש לניגוד עניינים, רק משום שהיתה לו האפשרות לעשות שימוש לרעה בתפקידו על מנת לקדם את ענייניו האישיים.

24. הביקורת סבורה, כי בפועל זה של יועץ ראש העירייה מר א. ד. קיים ניגוד עניינים בפועל.

בהימצאותו של יועץ ראש העירייה בניגוד העניינים האמור, סבורה הביקורת כי הפר את ההסכם עימו חתמה העירייה והיועץ הפר את הסעיף עליו התחייב כי לא יימצא במצב של ניגוד אינטרסים, בין בפועל ובין בפוטנציה (סעיף 6, 6.1-6.2).

34. בידי הביקורת חשש כי, קיים, לכאורה מקרה נוסף בה נמצא יועץ ראש העירייה במצב של ניגוד עניינים, אם בפועל ואם בפוטנציה וזאת כאשר חברת אומרי דור חברה לבניין בע"מ הגישה הצעתה להשתתף במכרז אשר פרסמה העירייה לתכנון ואספקת מבנה יביל ל-2 כיתות גן (מכרז 8/2008).

הביקורת העלתה, כי עפ"י הפרוטוקול, לוועדת המכרזים אשר דנה בתוצאות המכרז לא נמסר, ולו רק לשם הגילוי הנאות כי החברה המתמודדת, חב' אומרי דור חברה לבניין בע"מ, הינה חברה בבעלות של בנו של יועץ ראש העירייה מר א. ד., הגם שבעת הנדונה, מאי-יוני 2008, שימש כיועץ ראש העירייה בהתנדבות, כהגדרתו.

44. נמצא, כי במכתב שנשלח לעירייה מאת לשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים אשר עסק בהתקשרות העירייה עם חברת א. מ. ד. ש החזקות בע"מ נכתב: יצוין, כי העובדה, כי החברה או מי מטעמה סיפקה שנה קודם להסכם שירותי יעוץ שוטף לראש העירייה בהתנדבות, מחזקת את שיוכו של גורם זה, למצער, לגדר משרות אמון <13>.

<sup>15</sup> מתוך: ניגוד עניינים- עקרונות כלליים, עמ' 11-1. אתר משרד המשפטים באינטרנט w.w.justice.gov.il

54. הביקורת העלתה, כי חב' פלטס אחזקות בע"מ רכשה מאת חב' אומרי דור חברה לבניין בע"מ, ספקית המבנה היביל הדו-כיתתי, כיתת גן אחת בלבד עבור המיזם. העלות של רכישת המבנה החד כיתתי עמדה על כ- 210,000 ₪. לשאלת הביקורת נתקבלה התייחסותה של חב' פלטס, כי לעניין המבנה גופא, עיריית אור יהודה התקשרה עימה לרכישתו של מבנה חד כיתתי. לעניין יתר העבודות, ההתקשרות בעבור תשתיות הבניה, הביסוס, הפיתוח הינה בעבור מבנה גן ילדים דו-כיתתי.

64. מנהל מח' תשתיות וביצוע מסר לביקורת כי למרות שהמדובר במיזם להקמת מבנה גן ילדים דו-כיתתי, העירייה בניהולו התקשרה עם הספקים והקבלנים וביניהם חב' פלטס אחזקות בע"מ, להקמת גן ילדים חד כיתתי, וככל הידוע לו אינו יודע מי הזמין ועבור מי נבנתה הכיתה המשלימה למבנה הדו כיתתי.

74. תשובתו זו של מנהל מח' תשתיות וביצוע לשאלות הביקורת אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת ובעיקר עם הממצאים הבאים:

א. הערכת עלות אשר ביצע והגיש למ"מ מנכ"ל העירייה הינה עבור גן ילדים דו כיתתי בכניסה לשכ' נווה-רבין.

ב. הזמין ואישר תכנון ופיקוח על בנית גן ילדים 2 כיתות מחב' בר סת בע"מ, ובכלל זה ובהתאם לכך הוגשו תוכניות ההגשה לוועדה המקומית לתכנון ובניה לשם קבלת היתר הבניה בעבור מבנה חד קומתי ל-2 כיתות גן.

ג. הזמין ואישר מחב' פלטס אחזקות בע"מ בניית כיתת גן וביצוע ביסוס לשתי כיתות גן.

ד. הזמין ואישר מחב' פלטס אחזקות בע"מ ביצוע עבודות פיתוח ותשתית בהתאם לכתב כמויות לשני גני ילדים בכניסה לנווה רבין.

84. הביקורת חזרה ופנתה אל מנהל מח' תשתיות וביצוע כי ייתן התייחסותו והסברו לאמור. למרות פניות ותזכורות מספר, לא השיב מנהל מח' תשתיות וביצוע לפניות הביקורת.

94. יועץ ראש העירייה, מר א.ד. טען בפני הביקורת, כי מבנה כיתת הגן המשלים, נרכש ע"י עמותת חב' ד ונמסר כתרומה לעירייה. הביקורת פנתה וביקשה כי יועץ ראש העירייה יציג מסמכים ואסמכתאות, אשר לדבריו מאוששים טענתו זו. למרות מספר תזכורות בע"פ אל יועץ ראש העירייה, דרישת הביקורת לא נענתה ולא הוצגו המסמכים.



05. הביקורת פנתה לבעלי תפקיד נוספים בעירייה לברור האם נתקבלה תרומת המבנה מעמותת חב"ד. בעלי התפקיד מסרו לביקורת כי אין ברשותם מסמכים או אסמכתאות המעידים על קיומה של תרומה זו.
15. הביקורת העלתה, כי בתאריך 18.8.09 נשלח מכתב <10> מאת מנהל מח' תשתיות וביצוע בעירייה אל חב' בר-סת בע"מ, בו מודיע מנהל המחלקה לחברה, כי בהמשך להתראות אין ספור שנמסרו, בקשר עם העיכובים הרבים שיש בביצוע העבודות תוך הפרה חמורה של ההתחייבויות, לא נותר לעירייה אלא להודיע על סילוקה של חב' בר-סת בע"מ מהמשך ביצוע העבודות והעברת הביצוע לגוף אחר על חשבונה של בר-סת בע"מ.
25. נמצא, כי בעקבות מכתבו של מנהל מח' תשתיות וביצוע, נשלח בתאריך 20.8.09 מכתב <11> תגובה מאת חב' בר-סת בע"מ. במכתב טוענת החברה כי אין כל התראה בע"פ ולא היה עיכוב בעבודה. החברה ממשיכה וטוענת כי ההפך, החברה רק נותנת שירות ולא מקבלת תמורה וכל עיכוב נובע מצד העירייה.
35. נמצא, כי בתאריך 23.8.09 שלח מנהל מח' תשתיות וביצוע מכתב תגובה <12> אל חב' בר-סת בע"מ בו הוא מתייחס למכתבם מיום ה- 20.8.09 ומציין כי הוא איננו רואה עניין בדבריו וכי יפעל בהתאם למכתב סילוק מתאריך 18.8.09.
45. הביקורת העלתה, כי בניגוד להחלטותיו של מנהל מח' תשתיות וביצוע להפסקת העסקתה של חב' בר-סת בע"מ בתהליך הקמת המיזם וכפי שבאו לידי ביטוי בתכתובת האמורה, חב' בר-סת הוחזרה לעסוק במיזם.
55. הביקורת ביקשה כי יוצגו בפניה המסמכים, השיקולים והנסיבות שבגינם הוחזר הקבלן לביצוע העבודה.
- בתשובתו לשאלת הביקורת השיב מנהל מח' תשתיות וביצוע, כי הקבלן בר-סת בע"מ הוחזר לביצוע העבודות, עקב חוסר תקציב מלהזמין עבודות מקבלנים אחרים.
- לתשובתו צרף הצעות מחיר שהוגשו לו ע"י קבלנים אליהם פנה.
- הביקורת העלתה כי המסמכים אשר צרף מנהל מח' תשתיות וביצוע בתגובתו לביקורת דנו במיזם גן ילדים ברחוב ניצן 91 ולא במיזם נשוא הביקורת, קרי, בניית גן ילדים ברח' צפריר 66.
- לפניות ותזכורות שהפנתה הביקורת אל מנהל מח' תשתיות וביצוע כי יוצגו בפניה

המסמכים המתאימים והדנים בבניית גן הילדים נשוא הביקורת, השיב מנהל מח' תשתיות וביצוע, כי:

- א. המסמכים שהוגשו בתאריך 24.1.10, הם המסמכים הרלוונטיים.
- ב. בבדיקה מעמיקה של מסמכים אלה, התברר גם לו, שנפלה טעות בכתובת כתובת הפרויקט.
- ג. אי לכך, עלי להצהיר, שהמסמכים שהוצגו בפניך, הינם מסמכים רלוונטיים לפרויקט ציבורי בניית גן ילדים 2 כיתות בכניסה לשכונת נווה רבין ברחוב צפריר 66 בלבד.

**הביקורת מבקשת לציין, כי בעקבות המכתבים שנשלחו מאת חב' בר סת בע"מ אשר צוינו לעיל, ובעקבות עדויות וממצאים נוספים אשר הגיעו לידי הביקורת, נפתחה ביקורת נוספת ע"י מבקר העירייה. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח ביקורת מיוחד (דו"ח ביניים מס' 1/2010 א').**

#### **התייחסות מנהל מח' תשתיות וביצוע**

בהתייחסותו לממצאי הביקורת השיב:

סעיף 32 ו-33 לשם התקשרות של העירייה עם חברת פלט "ים אחזקות בע"מ, נחתם עימם חוזה מסגרת 3/2009.

עבודות במיזם הנ"ל לרבות בניית גן ילדים וביצוע פיתוח תשתיות הוזמנו במסגרת חוזה קבלני 3/2009.

בניית גן ילדים- יצאה הרשאה תקציבית על סך 353,843 ₪ כולל מע"מ בתאריך 3.8.09. צו התחלת עבודה מתאריך 3.8.09.

אך ורק לאחר חתימת התחייבות כספית בין העירייה לבין הקבלן ניהלנו מולו מו"מ, על מנת לקבל הנחה נוספת, עקב חוסר תקציב, בתמורה להסכם פאושלי. נושא תואם מול הילל קרונפלד, עו"ד וקבלן הסכים להנחה נוספת.

רק בהמשך לכך, הנפיקה העירייה התחייבות כספית חדשה, הזמנה מס' 43238 מתאריך 17.08.09, על סך 331,000 ₪ כולל מע"מ.

#### **התייחסות היועצת המשפטית של העירייה**

קראנו את דוח הביקורת בנושא שבנדון, ואין לנו מה להוסיף מעבר למה שנאמר תגובה לדו"ח הביניים, מיום 10 במאי 2010.

## הקמת מרחב מוגן מוסדי

65. חוזר מנכל משרד החינוך, קובע כי לכל כיתת גן ייבנה מרחב מוגן (להלן-ממ"מ) בגודל של 12 מ"ר.
75. לשם הקמת הממ"מ, פנה מנהל מח' תשתיות וביצוע לשלוש חברות לקבלת הצעות מחיר לאספקת ו/או בנית ממ"מ שישמש כמרחב מוגן ל-2 כיתות גני ילדים.
85. נתקבלו שלוש הצעות מחיר בהתאם למפרט הטכני וכמפורט:
- א. א.ג. 4 אנווסטמנת בע"מ- ע"ס 119,000 ₪ לא כולל מע"מ.
- ב. אגמנס- ע"ס 117,000 ₪ לא כולל מע"מ.
- ג. מפרם בע"מ- ע"ס 110,000 ₪ לא כולל מע"מ.
95. לאחר השוואת הצעות המחיר שנתקבלו, נבחרה הצעתה של חב' מפרם בע"מ אשר נמצאה כהצעה הזולה מבין ההצעות שנתקבלו.
- ההצעה שנתקבלה הינה עב"ס מחיר הממ"מ בשער המפעל. ההצעה נתנה על בסיס שרטוט שהוגש ע"י הרשות, אישורי פיקוד העורף יחולו על המזמין. המחיר אינו כולל הובלה והצבה, ואינו כולל ביסוס.
- ההצעה נחתמה בתאריך 3.8.09 ע"י מנהל מח' תשתיות וביצוע שאישרה. הזמנת עבודה ממוחשבת נתקבלה בתאריך 2.8.09 (תב"ר 1163 הזמנה מס' 44278) ע"ס 128,150 ₪ כולל מע"מ, עבור חב' מפרם בע"מ.
06. נמצא, כי בתאריך 5.8.09 נשלח מכתב מאת מנהל מח' תשתיות וביצוע אל חב' מפרם בע"מ בו ניתן להם אישור לעלות לשטח ולהתחיל את ביצוע המקלט בתאריך 9.8.09.
16. הביקורת העלתה, כי במועד זה טרם נתקבל אישור פיקוד העורף (להלן-פקע"ר), לתוכניות הממ"מ.
- אישור פיקוד העורף ע"ג תוכניות ההגשה נתקבל בחתימה בתאריך 22.12.09.
26. הביקורת העלתה, כי לא נחתם הסכם התקשרות כנדרש בן העירייה לבין חב' מפרם בע"מ במטרה להסדיר את מהות העבודה שהוזמנה, טיבה, לוחות זמנים אופן ביצוע התשלומים וכד'.
36. נמצא, כי בתאריך 9.8.09 נשלח מכתב מאת מנהל מח' תשתיות וביצוע אל חב' מפרם בע"מ בו שינוי וביטול ההנחיה מיום 5.8.09. במכתב בקשה לבצע את הקמת הממ"מ במפעל ולהביאו לשטח המיועד. מועד התחלת עבודה הינו 9.8.09.
46. הביקורת העלתה, כי בעקבות השינוי בהנחיות, נשלח בתאריך 24.8.09 מכתב <14> מאת חב' מפרם בע"מ אל מנהל מח' תשתיות וביצוע ובו נכתב:

- הנני לעלות על הכתב את הבעיה שנוצרה ועליה קיבלת דיווח . כל זאת לאחר שהתקבלה על ידכם בקשה בתאריך 5.8.09 לבניית הממ"ד בש טח באזור מתחם "נווה רבין" באור יהודה, הנחייה שהתבטלה על ידכם בתאריך 9.8.09. בהמשך המכתב נכתב: בתאריך 14.8.09 פנינו אליכם במספר נתונים שהועברו אלינו על ידכם דרך חברת בר- סת בע"מ "המתכנן" שלא עולים בקנה אחד עם תקנות פקע"ר, לכך שמידות הממ"ד יהיו לפי הצעת מחיר שהיגשנו לכם ושאושרה על ידכם וכן נשלחה הזמנה מס' 44278 לביצוע "ממ"ד לכיתות גנ"י בנווה רבין". בתאריך 18.8.09 סוכם ונשלח לנו על ידך בפקס הזמנה להמשך ביצוע "מרחב מוגן עורפי", הקמת הממ"ד המשיכה בתהליך הבניה.
- נמצא, כי לאור השינויים נתבקש לאשר למפרם שינוי מהותי בבניית ממ"מ במידות שונות מההזמנה המקורית. כמו"כ צוין, כי ישנה תוספת עלות של 13,000 ₪ לא כולל מע"מ. כן צוין שעלות בניית הממ"ד אשר ביצעו מתבטלת אשר נמצא בתהליך מתקדם של בנייתו הינה: 10,000 ₪ לא כולל מע"מ.
56. במכתב נוסף שנשלח מאת חב' מפרם בע"מ אל מנהל מח' תשתיות וביצוע נכתב: לאור העובדה שיהיה קושי רב בהנפת והצבת מבנה מוגן שלם מעל המבנה הקיים, ועל מנת שנוכל לסיים העבודה, החברה מציעה, כי חברת מפרם תתחיל עבודות הבניה מחדש בשטח עצמו.
- לאור העבודה שאין ביכולתנו להשתמש בבסיס שהוכן במפעל ולאור השינויים שחלו משלב אישור ההצעה המקורית ועד היום תשלם עיריית אור יהודה לחברת מפרם סך של 140,000 ₪ לא כולל מע"מ.
66. הביקורת העלתה, כי בתאריך 9.3.10 נשלח מכתב נוסף <16> מאת חב' מפרם בע"מ אל מנהל מח' תשתיות וביצוע כהמשכו של מכתבם אשר הוזכר לעיל, ובו מצין הכותב, נציג החברה, מספר עובדות:
1. היקף החוזה והוראת העבודה 110,000 ₪ לא כולל מע"מ.
  2. אישור בגין הגדלת עובי קירות המבנה מתאריך 1/10/2009 - 10,500 ₪ כולל מע"מ.
  3. הגדלת עובי החלונות עפ"י דרישת בר-סת – 5,000 ₪ לא כולל מע"מ.
  4. הגדלת מבואה- עפ"י תוכנית שנמסרה במהלך פגישה מיום 31/12/2009 - טרם תוקצב.
  5. הוצאות מפרם עד כה כ- 51,000 ₪.
- כמו"כ נכתב: כמחווה של רצון טוב ומתוך מטרה לסיים הפרוייקט בלו"ז קצר, אנו מוכנים לבצע את הפרוייקט עבור 135,000 ₪.

76. נמצא, כי השינויים שחלו בהחלטות ובהנחיות כפי שבוצעו ע"י מח" תשתיות וביצוע גרמו לתוספת של כ- 30,000 ₪ בעלות הפרויקט אשר טרם הסתיים.

86. הביקורת מציינת, כי גני הילדים אוכלסו בתאריך 1.9.09 למרות שלא הוקם בעבורם ממ"מ.

כן מציינת הביקורת, כי באתר הבניה לא נבנה עד כה מרחב מוגן מוסדי, וזאת למרות שחלפו למעלה מ-7 חודשים מאז אוכלסו גני הילדים.

#### **התייחסות מנהל מח' תשתיות וביצוע**

מחלקת תשתיות וביצוע בניהולי לא יזמה ולא הזמינה שינויים במרחב המוגן, אלא דרשה ביצוע בכפוף לתקנים ישראלים ופיקוד העורף. מחלקת תשתיות וביצוע לא גרמה לתוספת של כ-30,000 ₪ בעלות הפרויקט.

#### **תגובת הביקורת**

הביקורת מציינת בממצאיה, כי אישור פיקוד העורף ע"ג תוכניות ההגשה נתקבל בחתימה בתאריך 22.12.09. קרי, למעלה מארבעה חודשים לאחר ההזמנה. לעניין התוספת בעלויות הפרויקט- נמצא, כי בתאריך 5.5.10 הוגשה לגזברות העירייה ע"י מנהל מח' תשתיות וביצוע דרישה להרשאה ע"ס 22,650 ₪ כולל מע"מ, בעבור תוספת להזמנה מספר 44278 לטובת הקמת ממ"ד בגני"י ברחוב צפריר 66 (הרשאה מס' 44304). ההרשאה אושרה ע"י מנכ"ל העירייה, ואושרה ע"י גזברות העירייה בתאריך 9.5.10.

## רישוי מוסד חינוך וסמל גן תאור כללי של תהליך הרישוי

96. על פי החוק, רשאי להגיש בקשה לקבלת רישיון למוסד חינוך, כל אדם או תאגיד, העומד בדרישות החוקים, התקנות וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך ומשרד הפנים, הנוגעים לעניין הגשת בקשות לרישוי.

07. חוק הפיקוח על בתי הספר מטיל חובת רישוי על מוסד חינוך שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבן ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי, למעט:

א. בית ספר לבגירים שאינו מקנה לתלמידיו חינוך יסודי, חינוך על-יסודי או חינוך על-תיכוני ואשר אינו מתיימר להכשיר את תלמידיו לקראת בחינות ממשלתיות או לקראת השכלה המוכרת על ידי משרד ממשלתי או לפי כל דין.

ב. מוסד להשכ לה גבוהה שהוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח - 1958, ועל מוסד הטעון היתר לפי סעיף 21א לאותו חוק.

ג. בית ספר שעובדי החינוך שבו הינם עובדי המדינה.

ד. ישיבה וכן סמינר להכשרת כוהני דת ששר הדתות אישר אותם לעניין חוק זה; הוראות חוק זה לא יחולו לגבי לימודי הקודש בישיבה תיכונית הנוספים על תכנית הלימודים הרגילה ולגבי מספר שעות הלימוד המוקדשות ללימודים אלה.

ה. בית ספר ששר החינוך והתרבות פטרו בצו כללי או מיוחד מתחולת הוראות חוק זה, כולן או מקצתן.

משרד החינוך מעניק רישוי למוסדות החינוך הבאים:

א. גני ילדים טרום חובה וחובה.

ב. בתי ספר יסודיים בהם כיתות א' – ו' ו/או כיתות א'-ח'.

ג. בתי ספר על-יסודיים בהם כיתות ז' – יב' (שאושרו כבתי ספר שש שנתיים על ידי הוועדה העליונה לביצוע הרפורמה).

ד. בתי ספר על-יסודיים בהם כיתות י'-יב'.

ה. בתי ספר על-יסודיים בהם כיתות ט'-יב'.

ו. בתי ספר על יסודיים אקסטרניים בהם כיתות יא'-יב'.

ז. בתי ספר על-תיכוניים לכיתות יג'-יד'.

ח. בתי ספר לחינוך מבוגרים.

ט. גני ילדים ובתי ספר של החינוך המיוחד.

בקשות לרשיון יש להגיש, בין היתר, בנסיבות הבאות:

- א. לפני פתיחת מוסד חדש.
- ב. בשל העברת בעלות.
- ג. בשל מעבר למבנה פיזי שונה מזה שעבורו הוצא רשיון.
- ד. לשם חידוש תוקפו של רשיון קיים.

17. הגשת הבקשה לרישוי ולחידוש רישוי, תעשה על גבי הטפסים המיועדים לכך ואשר פורסמו ע"י משרד החינוך.

27. הביקורת העלתה, כי בתאריך 13.8.09 הוגשה בקשה מאת אגף החינוך בעירייה אל משרד החינוך מחוז ת"א, בקשה לפתיחת גן ילדים בחינוך רשמי לשנה"ל תש"ע. שם הגן - "צבר" ברחוב צפריר מס' 66 בשכונת נוה רבין.

בסעיף 2 לטופס הבקשה נכתב כי בתאריך 12.8.09 נעשתה פניה למהנדס הרשות לבצע בדיקות בטיחות (מר א.א. סמנכ"ל תשתיות). כמו"כ מוצהר כי מגיש הבקשה מתחייב להמציא את האישור למשרד החינוך, עם סיום כל הליך אישור הבטיחות. "לא תשובץ גננת ללא קבלת אישור הבטיחות".

37. נמצא, כי בתאריך 1.9.09 נתקבל אישור בקשה לפתיחת גן ילדים רשמי חדש לשנה"ל תש"ע מאת משרד החינוך מחוז ת"א וניתן לגן הילדים סמל מוסד חינוך (356915). על גבי האישור צוין כי על העירייה אגף החינוך להמשיך את הטיפול בתהליך ולקבל את האישורים הנדרשים אישור פדגוגי ואישור בטיחות ולסיימו לפני פתיחת שנת הלימודים.

47. הביקורת העלתה, כי בתאריך 1.9.09 שובצה לגן הילדים גננת מטעם משרד החינוך, שובצה סייעת גננת על ידי אגף החינוך בעירייה, הגן הופעל וכל זאת מבלי שנתקבל אישור הבטיחות כנדרש. יתרה מכך מבלי שניתן היתר בניה, טופס אכלוס ועמידה בהגדרות חוק התכנון והבניה.

57. הביקורת ביקשה, כי יוצגו בפניה אישור רשיון להפעלת גן ילדים השני ואישורי הבטיחות (הכיתה המשלימה ל דו- כתתי). בקשת הביקורת לא נענתה ע"י הגורמים האחראים להפעלת הגן (עמותת חב"ד).

מנהלת אגף החינוך בעירייה מסרה לביקורת כיוון שהגן מופעל ע"י עמותת חב"ד במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי, הם אינם תחת פיקוח אגף החינוך של העירייה.

67. חוזר מנכ"ל משרד החינוך<sup>16</sup> מרכז ומפרט את ההוראות וההנחי וות המחייבות המתייחסות לתכנון, ארגון ולניהול של הבטיחות בגן הילדים במערכת החינוך. החוזר מפרט את בעלי התפקיד האחראים על יישום הוראות החוזר.

77. בחוזר נקבע, כי הרשות המקומית או הבעלות אחראית לתקינות המבנים, המתקנים והחצרות הכלולים בשטח הגן ובדרכי הגישה אליו. היא תפעיל את השירותים השונים כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות. הרשות המקומית או הבעלות אחראית לפתיחת שנת הלימודים החדשה ללא תקלות ומפגעי בטיחות עקב בנ"יה, שיפוצים ותיקונים בכיתות ובחצרות של גני הילדים.

בסעיף 4.3 לחוזר נקבע, כי אישור בטיחות לכל גן ילדים יועבר מדי שנה עד 15 בחודש אוגוסט שלפני תחילת שנת הלימודים לידי הממונה על הבטיחות במחוז. הביקורת העלתה, כי העירייה לא העבירה למשרד החינוך אישור בטיחות בטרם פתיחת גן הילדים.

87. בסעיף 4.7 לחוזר נקבע, כי תהליך בניה של גן חדש: תהליך הבנייה שהוא באחריות הרשות יבוקר מבחינת הבטיחות על ידי מנהל בטיחות מוסדות חינוך ויאושר על ידי מהנדס מטעם הרשות המקומית בכל שלבי הבניה: החל מן התכנון, דרך הבניה ועד למסירת המבנה כמוסד חינוך. המהנדס יאשר בכתב כי המבנה עומד בדרישות חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 ותקנותיו ובדרישות ההוראות של חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא של בטיחות מוסדות חינוך. הביקורת העלתה כאמור, כי מבנה גני הילדים נבנה מבלי שניתן היתר בניה כנדרש בחוק.

97. בסעיף 4.8 לחוזר נקבע, כי אישור מהנדס הרשות ודיווח למחוז בטופס "אישור אכלוס של גן חדש": עם תום הבניה ולפני פתיחתו של גן ילדים חדש או פתיחת תוספת בניה במוסד קיים, לא יאוכלס המבנה ללא אישור מהנדס הרשות/הבעלות. הדיווח של הרשות אודות תקינותו הבטיחותית של המוסד החדש יועבר למחוז בטופס המאשר הנחיות אלו. הביקורת העלתה, כי מבנה גני הילדים אוכלס והגן נפתח מבלי שהוגש טופס "אישור איכלוס של גן חדש" כמתחייב בחוזר המנכ"ל והמעיד כי המבנה החדש הוקם בהתאם לדרישות הבטיחות.

<sup>16</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך 5.1-45 הבטחת הבטיחות בגן ילדים, 1.1.2008



08. במכתב ששלחה מנהלת מח' גני ילדים אל מנהלת אגף החינוך בעירייה, צינה, כי בטופס אישור משרד החינוך מה- 1.9.09 אושר סמל הגן. על כן עלינו להמשיך בתהליך ולקבל אישור בטיחות למבנה <17>.
- מנהלת המחלקה מפרטת, כי פנתה למר א.א. אחראי על תחזוקה מוסדות חינוך ונאמר לה שבכל הנושאים הקשורים למבני ציבור חדשים כגון גני ובתי"ס אין הוא אחראי.
- בסיום המכתב מבקשת מנהלת המדור לקבל הנחיות בכתב כיצד לפעול ולקדם את הנושא במהירות האפשרי.
- במכתב נוסף אשר שלחה מנהלת המחלקה ואשר הופנה אל מנהל מח' תשתיות וביצוע צינה, כי בטופס אישור משרד החינוך מה- 1.9.09 אושר סמל גן למבנים החדשים בנוה רבין ברח' צפרייר 66.
- על- כן עלינו להמשיך ולקבל אישור בטיחות למבנה <19>.
18. בחוזר מנכ"ל נקבע, כי לכל כיתת גן ייבנה מרחב מוגן בגודל של 12 מ"ר. מתן אישור להפעלת גן- גם גן מוכר שאינו רשמי-מותנה בהימצאותו של מקלט/מרחב מוגן בגן.
- בכל גן חדש שייבנה תותקן מערכת סינון מרכזית בתוך המבנה המוגן.
- הביקורת העלתה, כי גני הילדים הדו- כתתי הופעלו, מבלי שהוקם עבורם מרחב מוגן כנדרש. הרחבה בנושא בני יתו של המרחב המוגן המוסדי (להלן-ממ"מ) ראה בפרק הדן בנושא.
28. לאחר אכלוס והפעלת גני הילדים, נשלח בתאריך 8.9.09 מכתב מאת הורי ילדים הלומדים בגן, הנושא את הכותרת: "ליקויי בטיחות בגן "צבר"-נוה רבין- אור יהודה", אשר מצביע על ליקויי בטיחות, לכאורה, הקיימים במבנה הגן ובחצרו.
- במכתב מפרטים ההורים שורת ליקויים העלולים לפגוע בביטחונם של הילדים כטענתם, ובהמשכו נכתב: "תמהני מי אישר את פתיחת הגן במצבו הבטיחותי הנוכחי?"
38. נמצא, כי בתאריך 15.10.09 נשלח מכתב מאת אגף החינוך בעירייה, אל משרד החינוך, מחוז ת"א שכותרתו: "סגירת גן "צבר" העברת הילדים למבנה גן "תומר". במכתב מפורט, כי גן "צבר" בשכונת נוה רבין רח' צפרייר 66 סמל מוסד 356915 נפתח ב-1.9.09. לצורך התאמת המבנה והחצר לגיל הילדים, התבצעה סגירה של הגן והעברת הילדים למבנה גן "תומר" ברח' סביון. מבקשים לאשר פתיחת גן חדש במבנה גן "תומר" בשם גן "צבר".

48. הביקורת העלתה, כי לשם ביצוע המעבר לגן במבנה המיועד, גן "תומר" ברח' סביון, כפי שנתבקש ע"י אגף החינוך של העירייה, נדרשה השקעה נוספת של משאבים ותקציבים.

#### **התייחסות מנהלת מח' גני ילדים**

אישור פדגוגי ניתן ע"י מפקחת משרד החינוך בעת החתימה על הבקשה לפתיחת הגן. בעקבות שיבוץ גנת ע"י משרד החינוך שובצה סייעת לגנת. הגן הופעל ע"י כל הגורמים המוסמכים בעירייה.

#### **התייחסות סמנכ"ל תחזוקת מוסדות חינוך**

כל העבודות שבוצעו על ידי הם לפי תקן חוזר מנכ"ל משרד החינוך כוללים אישורים ע"י מכון התקנים למתקני חצר וארגז חול.

הנוהל במבנה חדש הוא שאני אמור לקבל את המבנה כאשר כל האישורים מצורפים ע"י מהנדס הרשות וממונה הבטיחות מר גינדי סרניצקי בעת קבלת המבנה.

## הפעלת גני הילדים

58. בהתאם לחוק חינוך חובה ולקראת שנת הלימודים תש"ע קוימו בעירייה מספר ישיבות הערכות.
- מנהלת אגף החינוך בעירייה מסרה לביקורת, כי במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2008 נאספו הנתונים מרשם האוכלוסין במשרד הפנים לגבי גילאי הילדים וכן נעשתה פניה לגורמי העירייה הרלוונטים לשם קבלת צפי לאכלוס הבניינים החדשים שנבנו בשכונת נווה רבין.
68. מנהלת מדור גני ילדים באגף החינוך בעירייה מסרה לביקורת, כי בהתאם לחוברת רישום גני ילדים ולהנחיות הניתנות ע"י משרד החינוך אשר מופצות באמצעות החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי, במהלך החודשים מאי-יוני 2009 שובצו בפועל הילדים, בגלאים 3-4 לגן "צבר".
78. מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת, כי המפקחת על החינוך הממלכתי דתי של משרד החינוך במחוז ת"א פנתה וביקשה לפתוח גן ילדים ממלכתי דתי בו תכני הלימוד יהיו ב"מסורת" חב"ד וברוח תנועת חב"ד.
88. הביקורת העלתה, כי במסמך אשר נשלח ע"י מנהלת אגף החינוך למ"מ מנכ"ל העירייה המליצה המנהלת, על שיבוץ תלמידים בגן ממ"ד חב"ד בנווה רבין בתקווה שבנייתו תושלם, וכי לגן זה רשומים 20 ילדים באמצעות הרב ה. <18>.
98. מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת, שבתחילה הוצגו לה ע"י עמותת חב"ד נתונים לפיהם רשומים כ-90 ילדים אשר נדרש עבורם פתרון למבנה חינוך. במהלך חודש אוגוסט 2009 הסתבר, כי מספר הילדים בפועל אינו מספיק לשם פתיחת גן ולכן לא נפתח עבורם גן זה.
09. הביקורת העלתה, כי בפועל נמסר מבנה הגן לעמותת חב"ד והופעל כגן ילדים ע"י העמותה כגן פרטי ולא כמוסד חינוך ממלכתי דתי ובפיקוח אגף החינוך של העירייה.
19. בעקבות פסיקת בג"ץ, קבע משרד הפנים נוהל שמטרתו להסדיר את נושא הקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב.
- הנוהל קובע הנחיות שונות לרשות המקומית על מנת לשמור על שקיפות ההקצאה, על עקרון השוויון ועל מנת להבטיח יעילות וחסיכון ושמירה על נכסי הציבור. קיום

נוהל זה אינו פוטר מחובת אישור על פי כל דין, בין השאר קבלת האישורים כגון אישור שר הפנים לפי סעיף 188 לפקודת העיריות. הנוהל נקבע לראשונה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, על תיקונו.

29. הביקורת העלתה, כי מסירת מבנה גן הילדים לעמותת חב"ד נעשתה בניגוד לנוהל הקצאת מבנים וקרקעות אשר פורטו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, מבלי שהקצאה נדונה בוועדת ההקצאות, מבלי שהקצאה אושרה במועצת העירייה ומבלי שבוצעו ההליכים המתחייבים בנוהל.

39. חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>17</sup> נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשות מקומית למוסדות ציבור שונים הפועלים, ככלל, בתחומה המוניציפלי של הרשות בנושא חינוך, תרבות, דת מדע, אומנות, רווחה, בריאות ספורט וזאת כאשר הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית, בהתאם לדיני השלטון המקומי.

הנוהל מכוון לקדם בתחום התמיכות, מנהל תקין, שוויון, שקיפות, חסכון, יעילות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות.

הנוהל מגדיר "תמיכה עקיפה" - לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף, מתן ערבות, מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות, השתתפות בעלויות דיור, פרסומים בתקשורת במימון הרשות, הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין. רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין.

49. הביקורת מצאה, כי את חשבונות החשמל בגין צריכת החשמל בגן הילדים העירייה משלמת בהוראת קבע מקופת העירייה, וזאת למרות שגן הילדים מופעל ע"י עמותת חב"ד שהינה עמותה פרטית.

הביקורת סבורה, כי בפועל זה של העירייה יש כדי ביצוע תמיכה עקיפה בעמותה פרטית ושלא בהתאם לנוהל תמיכות במוסדות ציבור כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

### **התייחסות גזברית העירייה**

סעיף 94- התקבלה דרישה מאת מחלקת גני הילדים לחיבור חשמל של גמי הביבילים.

### **התייחסות מנהלת אגף החינוך**

קיבלתי את דו"ח הביקורת קראתי אותו בעיון. אין לי הערות.

<sup>17</sup> חוזר מנכ"ל 4/2006: חוזר מנכ"ל מיוחד לנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות, 23.8.2006.

---

---

**התייחסות מנהל אגף שפ"ע ותחזוקה (מ"מ מנכ"ל העירייה)**

קראתי בעיון את הדו"ח, הדו"ח משקף ולפיכך אין לי מה להוסיף על האמור.

**התייחסות מנכ"ל העירייה**

מעיון בדו"ח טיוטא גן ילדים יביל דו כיתתי ברח' צפריר 66, אבקש לעדכן כי אין לי הערות לדו"ח.

## פרק ד- המלצות

59. לגבש מדיניות לעניין צביון הבנייה הציבורית, בין בניה שגרתית (קונבנציונאלית) לבין מתועשת, בעיקר לגבי שכונות חדשות של העיר. תהליך פיתוח התשתית ייגזר ממדיניות זו.
69. לקבוע מסגרת הסכמים עם ספקים ונותני שירותים עמם מתקשרת העירייה להקמת מיזמים. ההסכם יכלול הסדרה של מהות ההתקשרות, תכליתה והיקפה, טיבה, לוחות זמנים, אופן התשלומים וכד'. ההסכם יאושר ע"י המחלקה המשפטית ויחתם לאחר שהועמד התקציב המתאים.
79. לוודא כי לכל מיזם יחתם הסכם התקשרות עם הספקים /קבלנים/נותני השירותים, כמתחייב.
89. לגבש נוהל העסקת יועצים חיצוניים. בנוהל יכללו דרכים /כלי פיקוח ובקרה אחר מטלות הייעוץ, טיבן, היקפן וקביעת מגבלות באשר לאיסור יצירת התחייבות כלפי ספקים/קבלנים ע"י היועצים החיצוניים.
99. הביקורת חוזרת וממליצה, כפי שהמליצה בביקורות קודמות שלא לאפשר אכלוס אתרי בניה שלא קבלו היתר בניה, אישור אכלוס ולנקוט באמצעים כלפי מפירי החוק.
001. להסדיר לאלתר את השלמתן של כל הדרישות בתנאי היתר הבניה והקבועים בתקנות התכנון וה בניה בכל מבני הציבור אשר אוכלסו בטרם הושלמו התנאים והדרישות.
101. לוודא כי לכל בנייני הציבור של העירייה ניתן טופס 4 והאכלוס בוצע בהתאם לחוק.
201. יש להשלים לאלתר את התנאים הנדרשים להשלמת רישוי הבניה, אישור הבטיחות לשני גני הילדים שהוקמו במסגרת מיזם זה, ולרבות בנייתו של מרחב מוגן מוסדי (ממ"מ).
301. יש לוודא כי לא יונפק צו התחלת עבודה בטרם קוימו כל הוראות הדין.
401. יש לוודא העמסת עלויות הקמת המיזם על סעיפי התקציב הרלוונטיים ע"מ שישקפו נאמנה את סך עלות הקמת המיזם.
501. יש להסדיר את אופי השימוש של תנועת חב"ד בנכס העירוני (גן הילדים) בכפוף להוראות כל דין, אם באמצעות חוזה שכירות, דמי שימוש, נוהל הקצאות, או לחילופין לפעול לפנויים מהנכס העירוני.

601. יש לתבוע החזר תשלום הוצאות בגין צריכת החשמל מעמותת חב"ד לכל התקופה בה שהו בנכס העירוני.
701. לוודא כי לא יבוצע כפל תשלום לחב' בר-סת בע"מ בעבור אותו השירות, קרי, מדידה והכנת מפה טופוגרפית ( הרשאות מס' 42344 ו-42350 ).
801. לבחון ולפעול משפטית מול חברת א. אחזקות בע"מ בטענה של הפרה, לכאורה של סעיף 6 להסכם אשר נחתם עמם מיום 3.2.2009.
901. יש לקבוע נוהל בטיחות במבני חינוך ושיכלול בין היתר כללים , לתכנון פיקוח וקבלת מבני חינוך.
011. יש לקבוע שיטות ברורות ואחראים לבדיקה הנדסית וכספית באגף ההנדסה של חשבונות חלקיים וסופיים, לצורך מניעת תשלומי יתר. שיטות אלה צריכות לכלול גם את אופן התייעוד המלא של המדידות בשטח, חישובי כמויות וחישובי המחירים החריגים.
- בדומה לכל מסמך רשמי אחר, המשמש כבסיס לתשלום כספים, גם מסמכים אלה צריכים להישמר ולהתאם לסטנדרטים מקובלים.
111. יש לקבוע דרכים לבדיקה ואת השלבים , בהם נדרשת מעורבותו/ה האישית של מהנדס/ת העירייה, כמתחייב מפקודת העיריות ובתוקף סמכותו/ה ואחריותו/ה הכוללת.
211. יש לקבוע כי לכל מיזם, בעיקר מיזם לפיתוח תשתיות, יוכן לוח גאנט אשר יכלול את אבני הדרך, סדר הפעולות המרכיבות את המיזם, הספקת משאבים והצגת לוחות זמנים. לוח הגאנט ישמש כלי לפיקוח ובקרה בניהול המיזם.
311. יש לוודא כי לא יימסר נכס עירוני לשימוש של עמותה פרטית או גורם פרטי כלשהו, לשם הפעלת מוסד חינוכי בנכס, בטרם הוצג לעירייה אישור הימצאותו של רישיון הפעלה בהתאם לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט 1969.
411. יש לקבוע נוהל הגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך.
511. יש לקבוע נוהל מוכנות לאכלוס של מבנה מוסד חינוכי חדש.
611. יש לוודא כי לכל מוסד חינוכי ימצא אישור בטיחות כנדרש בטרם פתיחת שנת הלימודים.

## נספח א' - מסמכים ישימים

מסד'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
.1	תוכנית הגשה לגן ילדים- הצעת מחיר	בר- סת בע"מ		20.03.09
.2	הרשאה עבור תכנון גן ילדים	בר- סת בע"מ		03.05.09
.3	תברים לשנת 2009	תקציב העירייה לשנת 2009- תוכנית פיתוח		15.01.09
.4	גן ילדים 2 כיתות ברח' צפרייר 66 (בכניסה לשכונת נווה רבין)	מבקר העירייה	ביקורת 232	27.10.09
.5	גן ילדים 2 כיתות ברח' צפרייר- תזכורת	מבקר העירייה	ביקורת 234	16.11.09
.6	גן ילדים 2 כיתות ברח' צפרייר 66	מהנדסת העירייה		16.11.09
.7	טופס 2 (תקנה 3) אישור לצורך עבודה לפי תקנות החינוך והבניה	הוועדה המקומית לתכנון ובניה אור יהודה- אזור	מספר תעודה: 543	17.08.09
.8	אספקת חשמל למבנה גני ילדים ברח' צפרייר 66 אור יהודה	הוועדה המקומית לתכנון ובניה אור יהודה- אזור		31.08.09



03.08.09		עיריית אור יהודה- מנהל מח' תשתיות וביצוע	צו התחלת עבודה לביצוע עב' בפרוייקט- בניית גן ילדים בנווה רבין , תב"ר 1162	.9
18.8.09		מנהל מח' תשתיות וביצוע	סילוק מהמשך ביצוע עבודות הזמנת 42350 תכנון ופיקוח על בניית גן ילדים 2 כיתות בכניסה לשכונת נווה רבין אור יהודה	.10
20.8.09		חב' בר- סת בע"מ	מכתבכם מיום 18/8/09	.11
23.8.09		מנהל מח' תשתיות וביצוע	הזמנת עבודה מס' 42350	.12
3.11.09	מש. 2009- 9839	משרד הפנים- לשכת היועץ המשפטי	התקשרות עיריית אור יהודה עם חברת א.מ.ד.ש החזקות בע"מ	.13
24.8.09	0908126	חב' מפרם בע"מ	ממ"ד עורפי 24 מ"ר- נווה רבין	.14
8.2.2010	1002058	חב' מפרם בע"מ	מבנה מוגן- נווה רבין המשך עבודה	.15
9.3.2010	1003061	חב' מפרם בע"מ	מבנה מוגן- נווה רבין המשך עבודה	.16
2.9.2010		מנהלת מח' גני ילדים	גו ילדים "צבר" בנווה רבין סמל מוסד 356915	.17

27.4.09		מנהלת אגף החינוך	מבנה לגני ילדים בשכונת "נווה רבין"	.18
6.9.09		מנהלת מח' גני ילדים	מבנים חדשים בשכונת נווה רבין	.19

## נספח ב- התייחסות יועמ"ש חיצוני לעירייה

קרונפלד הלל עו"ד ונוטריון  
הלחמי יוסף עו"ד  
קרונפלד עדי, עו"ד

תאריך: 16-יוני-10  
מספרנו: DOC. 39530

לכבוד  
רמי בן סעדון  
מבקר העירייה  
אור יהודה

א.ג.,

### הנדון: בניית גן ילדים דו כתתי ברח' צפריר באור יהודה

בהתאם לדו"ח ממצאי הביקורת שהועבר אלי הנני להתייחס כדלקמן לשאלה אם ניתן היה לבצע את הפרויקט שבנדון במסגרת מכרז 3/2009.

1. מכרז 3/2009 - מתייחס במפורש לעבודות בניה של מוסדות צי בור חדשים, ולא רק לשיפוץ ואחזקה של מוסדות קיימים.
2. ניתן ללמוד על כך מסעיפי המכרז הבאים:

#### סעיף 2.1 להוראות למשתתפים במכרז

"והקבלן מתחייב ומקבל על עצמו לבצע את כל עבודות הבניה ו/או השיפוץ/".

#### סעיף 4.1 להוראות הנ"ל

"עבודות בנייה לרבות, קלונסאות ו/או ביסוס אחר, בניה קונבנציונלית ו/או טרומית, כולל מערכות, עבודות גמר למיניהן."

#### סעיף 31.2 להוראות הנ"ל

" לגבי אחזקה יזומה ובניה חדשה ועבודות פיתוח, יוגש החשבון מדי ראשון לכל חודש, בגין העבודות שבוצעו בחודש הקודם. החשבון יוגש בצורה ממוחשבת.

#### סעיף 31.5 להוראות הנ"ל:

"לחשבון סופי של עבודות יוזמות ו/או בניה חדשה יצורפו, בנוסף למסמכים הנ"ל, גם טופס מסירה סופית חתום ע"י המפקח ונציג העירייה וכן כל תעודות האחריות לגבי המוצרים שסיפק הקבלן."

עולה מכל הנ"ל שמפרסם המכרז התכנון לכך שניתן יהיה במסגרת המכרז לבצע גם עבודות של בנייה חדשה.

3. בהקשר לכך יצוין כי מכרז זה שמפורסם בשנת 2007, הינו בעיקרו תעתיק של מכרז הקודם בתחום עבודות אלה, שפורסם בשנת 2001. אחד השינויים שנעשו במפורש היה הוספת האופציה של ביצוע עבודות **בנייה חדשה** (שלא הופיעה במפורש בנוסח המכרז של שנת 2001), **כלומר הכוונה של מפרסם המכרז הייתה במפורש לתקן את המכרז** על מנת שלא יהיו אי הבנות שניתן במסגרתו לבצע עבודות של בנייה חדשה.

4. מעבר לכך, אם נבדוק את כתב הכמויות שהיה כלול במכרז ניוכח כי נכללו בו סעיפים רבים שאין אפשרות לעשות בהם כל שימוש, אלא במקרה של בניה חדשה כמפורט להלן:

1.4 סעיף 1.2.060- חפירה ליסודות בודדים- ברור שמדובר על חפירה לקליטת יסודות למבנה חדש.

2.4 פקד 02.1- יסודות למבנה

בפרק זה נכללו בין השאר:

02.1.80- יציקת יסודות בודדים בטון.

02.1.090- כלונסאות בטון לעומק 6 מ' בקוטר 30 ס"מ.

02.1.100- כנ"ל אך בקוטר 40 ס"מ ועומק 8 מ'.

02.1.110- כנ"ל אך בקוטר 50 ס"מ בעומק 10 מ'.

02.1.120- כנ"ל אך בקוטר 60 ס"מ בעומק 12 מ'.

02.1.130- כנ"ל אך בקוטר 70 ס"מ בעומק 14 מ'.

וכו' וכו'- עו"ד ועוד קטרים של כלונסאות עד סעיף 02.1.150- כנ"ל בקוטר 100 ס"מ ובעומק עד 20 מ'.

מלבד דוגמאות הנ"ל יש עוד סעיפים רבים נוספים בכתב הכמויות, שאינם דרושים אלא כשמדובר בבניה חדשה.

5. לאור כל האמור לעיל, אין ספק שניתן לבצע במסגרת המכרז גם עבודות של בנייה של מבנים חדשים.

6. אשר להיקף הבנייה החדשה המותר במסגרת המכרז אינו מגביל אומנם את ההיקף הכספי של עבודות בנייה חדשה שניתן לבצע באמצעותו, אך יחד עם זאת אין ספק שמגבלה כזו קיימת, ולא ניתן לבצע במסגרת המכרז פרויקטים חדשים בהיקפים גדולים ובלתי סבירים למכרז.

7. לא ניתן להגדיר מראש גבולות תחומים מפורטים מראש של המגבלות הקיימות לעניין זה, והכל תלוי ב נסיבות כל מקרה לגופו, כאשר הבדיקה שצריכה להתבצע לגבי פרויקט כלשהו היא אם לפי הכוונה המשתמעת של מפרסם המכרז, ניתן לבצע את הפרויקט במסגרתו.

8. אם נלך לפי האמור לעיל ונבחן את הפרויקט הנדון- בניית גן ילדים דו כיתתי , נגיע למסקנה שאין ספק שביצוע עבודות בנייה חדשה ב היקף עלות של כ- 350,000 ₪ אפשרית במסגרת המכרז.
9. בעניין זה מפורטים להלן שני סעיפים במכרז התומכים בפרשנות זו-
- 1.9 סעיף 25 למכרז בו העירייה התחייבה שהיקף העבודות לא יפחת מ- 700,000 ₪ לשנה.
- 2.9 סעיף 7.2.5 למכרז מדבר על כך שבעבודות בהיקף של יותר מ- 100,000 ₪ באתר אחד, ייתן הקבלן הנחה מוגדלת.
- שני הסעיפים הללו מראים שבעת הכנת המכרז נלקחה בחשבון האפשרות לבצע במסגרתו עבודות בניה חדשה , גם בסדר גודל של 350,000 ואף יותר מזה, וביצוע עבודות בהיקף כזה אינו זר למכרז , וכל משתתף סביר במכרז היה יכול להבין שעבודות בהיקף כזה אפשריות במסגרת המכרז.
10. מכל האמור לעיל עולה שניתן היה לבצע במסגרת המכרז את בניית גני הילדים, ואין בכך כל ליקוי.

בכבוד רב,

הלל קרונפלד, עו"ד



עיריית אור יהודה

מבקר העירייה

ביקורת

**חשש לניסיון הוצאה  
בלתי חוקית של כספי  
העירייה**

דוח מס' 1/2010/א'

**תוכן העניינים**

<b>עמוד</b>	<b>נושא</b>
47	פרק א- מבוא
48	פרק ב- ממצאי ביניים
52	פרק ג- המלצות ביניים
53	נספח א- מסמכים ישימים

## **פרק א- מבוא**

### **כללי**

במסגרת תוכנית עבודת הביקורת לשנת 2010 מבוצעת ביקורת שנושאה "גן ילדים יביל דו כתתי ברח' צפריר מס' 66. הביקורת בעיצומה ונמשכת.

במהלך הביקורת הנ"ל הועלו ממצאים אשר לדעת הביקורת מחייבים הוצאת דו"ח ביניים, והמצביעים על חשש, לכאורה, לניסיון להוצאה בלתי חוקית של כספי העירייה. לעניין זה הוצאה בלתי חוקית של כספי העירייה- הוצאה שאין לה אישור תקציבי, היא לא אושרה ע"י הגורם המוסמך להתחייבות כספית בגינה ושאינה למטרות העירייה, אלא למטרת גורם פרטי.

דוח זה יעסוק בממצאים שהעלתה הביקורת בניסיון להוצאה בלתי חוקית של כספי העירייה. דוח מפורט בנושא בנייתו והקמתו של גן הילדים, הוגש בנפרד.

### **מתודולוגית הביקורת**

במהלך עבודתו, נפגש המבקר עם מנכ"ל העירייה, היועמ"ש לעירייה, ספקים וגורמים להם רלוונטיות לנושא.

כמו כן סקרה הביקורת מסמכים ופרוטוקולים שונים.

### **סימנים מוסכמים**

<> סימן זה מציין סימוכין. רשימה מפורטת ראה בעמוד מסמכים ישימים בנספחים.



## פרק ב- ממצאי ביניים

1. במסגרת מיזם לבנייה והקמה של גן ילדים יביל דו כתתי ברח ' צפרייר מס' 66, פנתה העירייה בחודש מרס 2009 וקבלה הצעת מחיר מחברת בר-סת בע"מ. הצעת המחיר שנתקבלה הייתה בעבור תכנון הגשה לגן ילדים כולל מדידת השטח, הצבת הכיתות עבור גן ילדים לפי מפרט , הגשת תוכניות לאישור הגורמים השונים, סימון והעמדת המבנים, כולל פיקוח על ביצוע העבודה <1>. סך הצעת המחיר שנתקבלה עמדה על כ- 19,288 ₪ כולל מע"מ. ההצעה נתקבלה במח' תשתיות וביצוע ונחתמה בידי מנהל המחלקה מר ג.ס. בתאריך 5.4.09 אשר המליץ לאשרה.
2. נמצא, כי לאחר ניהול משא- ומתן באמצעות יועץ ראש העירייה מר א.ד, חב' בר-סת בע"מ שינתה את הצעתה ונתקבלה הצעתם המתוקנת אשר עמדה על סך של כ- 12,358 ₪ כולל מע"מ. ההצעה נתקבלה במח' תשתיות וביצוע ונחתמה בידי מר ג.ס. בתאריך 3.5.09 אשר המליץ לאשרה <2>.
- בתאריך 5.5.09 נתקבלה הזמנת עבודה (מס' 42350) חתומה ומאושרת ע"י מורשה חתימה של העירייה, לשם ביצוע העבודה ע"י בר-סת בע"מ.
3. הביקורת העלתה , כי פרט להזמנת העבודה האמורה , לא נחתם הסכם התקשרות כנדרש בין העירייה לבין חב' בר-סת בע"מ במטרה להסדיר את מהות העבודה שהוזמנה , תכליתה והיקפה , לוחות זמנים , אופן ביצוע התשלומים וכד'.
4. נמצא, כי בתאריך 29.7.09 הגישה חב' בר-סת בע"מ תוכניות הגשה להוצאת היתר בנייה מאת הוועדה המקומית אור יהודה- אזור. הוועדה התנתה את מתן היתר הבנייה בהשלמת תנאים אשר לא מולאו במעמד הגשת הבקשה להיתר ע"י החברה.
5. הביקורת העלתה , כי בתאריך 18.8.09 נשלח מכתב <3> מאת מנהל מח' תשתיות וביצוע מר ג.ס. בעירייה אל חב' בר-סת בע"מ, בו מודיע מר ג.ס. כי בהמשך להתראות אין ספור שנמסרו , בקשר עם העיכובים הרבים שיש בביצוע העבודות תוך הפרה חמורה של ההתחייבויות, לא נותר לעירייה אלא להודיע על

סילוקה של חב' בר-סת בע"מ מהמשך ביצוע העבודות והעברת הביצוע לגוף אחר על חשבונה של בר-סת בע"מ.

6. נמצא, כי בעקבות מכתבו של מנהל מח' תשתיות וביצוע, נשלח בתאריך 20.8.09 מכתב <4> תגובה מאת חב' בר-סת בע"מ. במכתב טוענת החברה כי אין כל התראה בע"פ ולא היה עיכוב בעבודה. החברה ממשיכה וטוענת כי ההפך, החברה רק נותנת שירות ולא מקבלת תמורה וכל עיכוב נובע מצד העירייה.

7. הביקורת העלתה, כי בהמשך המכתב <4> נכתב עוד:

ובתוך כך ברצוני להעלות מספר שאלות. שאם תבחר לא לענות ו/או לא תרצה לענות. מבקר המדינה יענה כיצד אתה כמנהל מח' תשתיות בעיריית אור יהודה. נותן לגורם חיצוני האזרח א. להזמין מיועצים של העירייה תכנון וביצוע ע"י קבלן של העירייה של חניון בעבור משרדים ותחנת דלק פרטיים. בדיעבד הסתבר גם שאין אישורים מתאימים לביצוע בחלקה זו עבודות.

יתרה מכך מזמין העבודה משלם חלק מהעבודה ואת היתרה הוא מפנה לתשלום בעירייה. כאשר הוא מפנה למר א. ד. המשנה לראש העיר. על מנת שיקדם הוצאת הרשאות לתשלום אך למעשה לא מתקבלת אף הרשאה. מעניין לדעת האם ראש העיר מודע לכל השיטה הזו?

"יש הרבה מאד להוסיף בנושא זה ואחרים. אך בשלב זה אני ממליץ לך למשוך ולבטל את מכתבך ולהשקיע את זמנך היקר בלדאוג לתשלום שלי בעבור עבודות שביצעתי."

8. נמצא, כי בתאריך 23.8.09 שלח מנהל מח' תשתיות וביצוע מר ג.ס. מכתב תגובה <5> אל חב' בר-סת בע"מ בו הוא מתייחס למכתבם מיום ה- 20.8.09 ומציין כי הוא איננו רואה עניין בדבריו וכי יפעל בהתאם למכתב סילוק מתאריך 18.8.09.

9. הביקורת העלתה כי בתאריך 21.9.09 נשלח מכתב נוסף מאת חב' בר-סת בע"מ <6> אל עיריית אור יהודה, אל מנכ"ל העירייה בו נתנו הסברים לדרישת תשלום עבור עבודות תכנון ומדידות שבוצעו לטענתה, עבור עיריית אור יהודה.

01. נמצא, כי בסעיף 3 במכתב <6>, חוזרת חב' בר-סת בע"מ על טענתה:
- עניין נוסף, חניה ברח' המלכים מול תחנת הדלק ומוסך \_\_, נתבקשנו למדוד שטח של כ- 3500 מ"ר לתכנן חניה ולפקח על ביצועה. את הזמנת העבודה עשה מר \_\_. מבעלי תחנת הדלק בידיעתו של מר א.ד. שאף דאג להרשאה שהוצאה .., אבל רק עבור המדידה בלבד ותמורתה שולמה.
- כל יתר העבודה תכנון וסימון לקבלן המבצע ופיקוח לא הוכנה הרשאה ולמרות שמר ד. חזר ואמר שהוא ידאג לכך אפילו בנוכחות הגב' ל. מזכירתו של מאיר, עד היום טרם הוכנה הרשאה על סך 10,000 ₪ לא כולל מע"מ.
11. הביקורת העלתה, כי בתאריך 28.10.09 נשלח תזכיר מאת מר א.ד. יועץ ראש העיר, תזכיר שלאחר מכן הוחלף בתזכיר אשר נושא את תוארו ושמו של היועץ, אל מנכ"ל העירייה, מר ב.א. בו הוא מבקש לאשר למר בר סת בע"מ סך 10,000 ₪ עבור מדידה <7>.
21. בתאריך 1.11.09 שלח מנכ"ל העירייה, מר ב.א. מכתב <8> אל מר א.ד. יועץ ראש העיר בו הוא דורש התייחסות והסבר לדרישת בר סת לתשלום בעבור הזמנת עבודה אשר הוזמנה ע"י מר א.ד. וכן התייחסות לתזכירו של מר ד. מיום 28.10.09.
- מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי לא נתקבל ההסבר הנדרש לדרישת התשלום.
31. נמצא, כי בתאריך 7.12.09 שלח מר דניאל אורן, החשב המלווה לעירייה תזכיר אל מנכ"ל העירייה בעניין חן בר סת ובו הוא מציין שאין לבצע ואין לאשר הוצאה ללא הזמנה כדין ממוחשבת ועם יתרה תקציבית <9>.
41. בתאריך 10.1.10 העביר מנכ"ל העירייה לעיונה של היועמ"ש לעירייה את דרישותיו של יעקב בר סת.
51. הביקורת העלתה, כי בתאריך 20.1.10 נתקיימה פגישה בין מנכ"ל העירייה לבין חב' בר-סת בע"מ. בפגישה סוכמו דברים בעניין טענות החברה לתשלום עבור שירותים שונים כפי שפורטו במכתבה מיום ה- 21.9.09 <6>.
61. בסעיף 3 לסיכום האמור, נכתב כי החברה חוזרת בה מתביעתה כלפי העירייה כפי שפירטה בסעיף 3 למכתבה <6>, או כל גורם אחר לעניין תשלום על פי סעיף זה שכן לא נעשתה הזמנת עבודה על ידי נציג העירייה ולא הוצאה הרשאה מאושרת על ידי הגזברות <10>.

71. סיכום הדברים האמורים וסיכום תשלומים אחרים שכן סוכמו , אושר בחתימתו של מר ורד יעקב בשם חברת בר-סת בע"מ.

### **התייחסות מנהל מח' תשתיות וביצוע**

הדברים בסעיף 7 הינם ציטוט חלקי ממכתבו של בר סת בע"מ מתאריך 20.8.09. בנוסף לכך, בכל הנוגע לתחום טיפולי ואחריותי, דו"ח הביקורת הינו משקף את המציאות.

### **תגובת הביקורת**

הביקורת מפרטת את ממצאיה ואין באמור ציטוט . הביקורת מפנה את הקורא לשאר סעיפי הדו"ח ובכללם סעיפים 6,7.

### **התייחסות מנכ"ל העירייה**

מעיון בדו"ח הביניים, ברצוני להדגיש שבבירור שנעשה עם מר יעקב בר סת ומהנדסת העיר, האמור בסעיף 10 אינו מדוייק. לטענת מהנדסת העיר, בפגישת הבירור שנערכה עימה, הובהר כי ההזמנה שהוצאה על-ידה היתה בקשת מדידה לשטח חקלאי לאור הפקעה שנעשתה, ללא קשר לביצוע החנייה העולה מדו"ח הביקורת. מלבד זאת, אין לי מה להוסיף או להעיר.

### **התייחסות היועמ"ש לעירייה**

ההתקשרות עם חברת בר סת פטורה מחובת מכרז על פי תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח – 1987 הן בשל סכום ההתקשרות והן בשל אופייה המקצועי של העבודה. על פי נוהל ההתקשרות של העירייה , שהיה תקף באותו המועד , לא היה אף צורך בקבלת הצעות מחיר נוספת.

בכל התקשרות, ראוי לעגן את ההסכמות בין הצדדים , בהסכם מסודר המגדיר את תחום חובותיו ואחריותו של כל אחד מהצדדים להסכם . אני מעריכה כי הרבה מהטענות ההדדיות של כל אחד מהצדדים כלפי רעהו היה מוצא פתרון , לו היה הסכם חתום בין הצדדים.

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] והתנהלות העירייה, גזבר חותם על התחייבות כספית רק אם הועמד לצורך כך תקציב מתאים בתקציב העירייה . משום כך, הסיכום שהושג עם החברה, לאור כל הטענות שהועלו על ידה, כלל רק תשלום בעבור עבודות שהוזמנו ותוקצבו על ידי העירייה כדין והחברה הסירה את שאר טענותי ה בדבר תשלומים אחרים , שלא הוזמנו בהתאם לנהוג בעירייה .

**פרק ג- המלצות ביניים**

81. לבצע בדיקה האם הוגשו ע"י יועץ ראש העירייה מר א. ד. דרישות כלשהן, נוספות ולבחון את מהותם ועמידתם בנוהלי העירייה ובהוראות כל דין.
91. לידע את כל מנהלי המחלקות, כי העירייה סיימה את התקשרותה עם מר א. ד. וכי הנ"ל אינו משמש כיועץ ראש העירייה.
02. לגבש נוהל העסקת יועצים חיצוניים. בנוהל יכללו דרכים וכלי פיקוח ובקרה אחר מטלות הייעוץ, טיבן, היקפן, וקביעת מגבלות האוסרות יצירת התחייבות כלפי ספקים/ קבלנים ע"י היועצים החיצוניים.

## נספח א- מסמכים ישימים

מס'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1	תכנון הגשה לגן ילדים	חב' בר-סת בע"מ		20.3.09
2	הרשאה עבור תכנון גן ילדים	חב' בר-סת בע"מ		3.5.09
3	סילוק מהמשך ביצוע עבודות הזמנה 42350 תכנון ופיקוח על בניית גן ילדים 2 כיתות שכונת נווה רבין אור יהודה	מנהל מח' תשתיות וביצוע		18.8.09
4	מכתבכם מיום 18/8/09 - תגובת חב' בר סת	חב' בר סת בע"מ		20.8.09
5	הזמנת עבודה מס' 42350	מנהל מח' תשתיות וביצוע		23.8.09
6	תשלום עבור עבודות תכנון ומדידות	חב' בר סת בע"מ		21.9.09
7	חניה בכביש המלכים	יועץ ראש העיר		28.10.09
8	תשלום עבור תכנון ומדידות	מנכ"ל העירייה		1.11.09
9	חן בר סת	החשב המלווה לעיריית אור יהודה		7.12.09
10	תשלום עבור שירותים שונים - מכתבך מיום 21 בספטמבר 2009	מנכ"ל העירייה		26.1.10



מבקר העירייה

ביקורת

# ניהול המצאי (אינוונטר)

דוח מס' 2/2010

**תוכן העניינים**

<b>עמוד</b>	<b>הנושא</b>
56	פרק א- מבוא
57	פרק ב- עובדות
58	פרק ג- ממצאים
67	פרק ד - המלצות
68	נספחים – נספח א' - מסמכים ישימים



## **פרק א- מבוא**

### **כללי**

בהתאם לתקנות העיריות, יש לנהל רישום מסודר של המצאי בכל רשות ורשות. מצאי (אינוונטר) כולל למעשה כל פריט הנמצא בשימוש ושאינו מתכלה עקב השימוש השוטף.

חשיבות המצאי היא בהיותו אמצעי פונקציונלי לתפקוד שוטף של העירייה ולביצוע משימותיה. ברשות המקומית הוא נרכש מכספי ציבור, וניהולו נמדד ומבוקר במונחים כמותיים ואיכותיים גם יחד.

ארגון וניהול רשימותיו זהים לניהול פיננסי בנקאי: הוצאות, הכנסות, מאזנים, יתרות, חוסר, עודף, דוחות וסכומים כמותיים וכספים למיניהם.

לפי סעיף 170 א לפקודת העיריות על מבקר העירייה לבדוק, אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר מידות ועקרונות היעילות והחסכון.

הביקורת נערכה במהלך החודשים יולי-ספטמבר 2010.

### **מטרת הביקורת**

הביקורת נועדה לבחון את ניהול ורישום מצאי (אינוונטר) העירייה.

### **מתודולוגיית הביקורת**

במהלך עבודתו נפגש המבקר עם מנהלי המחלקות, המדורים ועובדי העירייה. כן נתקיימו שיחות לפתיחת הביקורת עם מנכ"ל העירייה וכן עם בעלי תפקיד להם רלוונטיות לנושא הביקורת.

בוצעו סיורי שטח, בדיקת מחסן ואתרי העירייה בהם קיים מצאי.

### **סימנים מוסכמים**

<> מסמן סימוכין, פירוט ראה בנספחים, נספח מסמכים ישימים.

## פרק ב- עובדות

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, קובעות, כי עירייה תסדיר את רכישותיה, תנהל את מחסניה ואת הטובין שלה בהתאם לתקנות אלה.

בתקנה 3 נקבע, כי עירייה תנהל פנקס באחד מן האמצעים המפורטים:

- (1) מערכת עיבוד נתונים אוטומטית מרכזית לניהול טובין שעליה יורה המנהל.
- (2) מערכת עיבוד נתונים אוטומטית נפרדת בלבד שהתקיימו התנאים שפורטו בסעיפי משנה (א)-(ד).

בתקנה 4 נקבע איסור מחיקה. כל הרישומים בטפסים המשמשים להסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין לפי תקנות אלה ייעשו ללא מחיקות. תיקון רישום יעשה בדרך של כתיבת הנתון החדש בשורה חדשה בציון שם מבצע התיקון, תאריך ביצועו והשורה שאותה מתקנים.

פרק ד' בתקנות<sup>1</sup> מסדיר את ניהול ואחזקת המחסנים, רישום ושמירת הטובין במחסן. פרק ה' בתקנות מסדיר את רישום וניהול מצאי (אינוונטר) העירייה, השאלת פרטי מצאי, ספירתו, דיווח על נזקים ותהליך גריעת פריט.

### הגדרות

- ✓ הקטלוג האחיד- הגדרה אחידה לזיהוי טובין של העירייה שפרסם המנהל הכללי של משרד הפנים.
- ✓ יחידה- יחידת רישום עצמאית, כגון: אגף, מחלקה, מוסד או כל מיתקן אחר של עירייה המחזיק במצאי, שרשם המצאי קבעו כיחידה.
- ✓ מצאי- טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן היחידה.
- ✓ טובין- מיטלטלין שבבעלות העירייה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רשיון לרבות כאלו שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה.
- ✓ רשם מצאי- עובד העירייה שמונה לנהל רישום מצאי של טובין בעירייה.
- ✓ מחסן- מקום ריכוז, רישום, אחסון וניפוק מלאי של העירייה.
- ✓ מלאי- טובין המצויים במחסן של העירייה.
- ✓ פנקס- רשימה בספר המלאי והמצאי של עירייה ערוכה לפי מספרים קטלוגיים.

<sup>1</sup> תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, קת" תששנ"ח, 1153, פורסמו ביום 20.8.98

## פרק ג- ממצאים

1. תקנות העיריות קובעות, כי רישום המצאי יעשה ע"י עובד העירייה אשר מונה לנהל רישום מצאי של טובין בעירייה על יחידותיה בפנקס הטובין.  
הביקורת העלתה, כי העירייה לא מינתה עובד מעובדיה באופן רשמי להיות "רשם מצאי".
2. נמצא, כי היחידות/ מחלקות העירייה אינן מנהלות רישום מצאי באופן סדיר ושוטף. בעירייה אין רישום מרוכז של המצאי. כן העלתה הביקורת, כי בעירייה אין פנקס טובין ערוך עפ"י מספרים קטלוגיים.
3. בתקנות העיריות נקבע, כי העירייה תנהל פנקס באחד האמצעים המפורטים:  
מערכת עיבוד נתונים אוטומטית מרכזית לניהול טובין. משמע: מערכת ממוחשבת לניהול כל התהליך.  
בתקנה 3 נקבעו אף המפרטים (הספציפיקציות) למערכת הממוחשבת האמורה, ובכלל זה: כי על המערכת לאפשר תאימות לנתוני הנהלת החשבונות, יכולת העברת נתונים באמצעים ממוכנים למערכת עיבוד נתונים מרכזית, מתן אפשרות לקיים בדיקה פנימית (מעקב אחר הנתונים) ובקרת נתונים.  
נמצא, כי בעירייה לא מותקנת מערכת ממוחשבת לניהול ורישום הטובין, לרבות מערכת ממוחשבת העונה להגדרות עליהן עמד המחוקק והגדירן בתקנות
4. תקנה 30 קובעת, כי המצאי יסומן בסמל העירייה, בסימון שכלל האפשר אינו ניתן למחיקה.  
נמצא, כי בעירייה אין תהליך אשר במסגרתו מסומן המצאי כנדרש ובאופן שוטף.  
הביקורת ראתה כי רק על חלק מהמצאי נוהגים להדביק מדבקת סימון הנושאת את סמל העירייה, בעיקר ריהוט משרדי ישן. כמו כן נמצא כי הסימון נעשה באמצעות מדבקה הניתנת להסרה.  
המצאי אשר נרכש בתקופה האחרונה אינו מסומן כלל, ואין גורם או בעל תפקיד בעירייה אשר מונה לטפל בנושא.
5. תקנה 31 קובעת, כי השאלת פרטי מצאי או העברתם לעובדי העירייה לצורך ביצוע תפקידיהם או מיחידת רישום אחת ליחידת רישום אחרת יתועזו בידי

רשם המצאי בטופס המיועד לכך ויפרטו בו מספרו הקטלוגי של הפריט, תיאורו, כמותו, תנאי השאלתו ומועד החזרתו.

בעירייה אין רישום השאלת מצאי , אם בהשאלה זמנית או באם המדובר בהשאלה קבועה.

6. נמצא, כי עובדי העירייה מקבלים לידיהם מצאי (החל מכלי רכב ועד כלי עבודה) לביצוע תפקידיהם, ללא תיעוד וללא רישום המתעד את דבר השאלת הציוד.

הביקורת העלתה , כי מאחר ובעירייה אין רשם מצאי ואין תהליך מוסדר לרישום המצאי, לא מתבצע מעקב אחר מיקומו ותנועתו של המצאי.

נמצא, כי במהלך שנת 2007 נשלחו ע"י מנהל מח' נכסים למחלקות העירייה דוגמאות של טפסים להשאלת מצאי.

7. עפ"י תקנות העיריות , תקנה 33 נקבע, כי אחת לשנה , במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת מצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך בהתאם לתקנות 26 (א) ו- (ג), 27 ו- 28 בשינויים המחויבים, וממצאיה יועברו לרשם המצאי.

נמצא, כי בעירייה בוצעה ספירת מצאי בשנת 2005. מאז חודש אפריל 2005 ועד מועד הביקורת הנוכחית לא בוצעו ספירות מצאי בעירייה , בניגוד למתחייב בחוק.

8. הביקורת העלתה, כי בחודש ספטמבר 2002 התקשרה עיריית אור יהודה עם חברת א.מ.ן- ארגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ.

1.8 בהתאם להסכם , נושא ההתקשרויות : לבצע הכנת נוהל י אינוונטר , להקים מערך מצאי/אינוונטר, לבצע ספירה, סימון וקליטת הנתונים ע"ג מדיה מגנטית של כל מערך האינוונטר ברשות ולעדכן באופן שוטף את עדכוני הנתונים הנדרשים לצורך תחזוקה שותפת של מערך המצאי (אינוונטר).

2.8 סוכם, כי ביצוע העבודה יעשה עפ"י לוח זמנים ותוכנית שהו כנה ע"י העירייה. התוכנית צורפה כנספח להסכם . כמו כן סוכם , כי העבודה תעשה בשיתוף ובהנחיית צוות מלווה שיקבע ע"י העירייה ללוות את הקמת המערכת.

העירייה התחייבה למנות אחד מחברי הצוות לבצע הנחיה ופיקוח ישיר על ביצוע ההסכם ע"י החברה. נמצא, כי מנהל מח' הנכסים נקבע כמקשר בין העירייה לבין החברה.

- 3.8 בהסכם ההתקשרות נקבע, כי ביצוע הקמת מערך האינטרנט תבצע ע"י החברה בשלבים אשר פורטו כאמור בנספח שצורף כנספח א' להסכם, ותסתיים תוך כ- 4 חודשים ממועד החתימה על ההסכם <3>.
- הובהר, כי שלב זה פירושו הפעלת הנתונים ברשות ע"י עובדי החברה לאחר הדרכת עובדיה וקבלת טבלאות והדוחות מהחברה.
- 4.8 תקופת ההסכם הינה לשנה אחת, והוא יתחדש מעצמו אלא אם כן תודיע הרשות 45 יום לפני תום השנה על אי חידושו.
9. נמצא, כי במכתב שנשלח בתאריך 19/1/2003 מאת עוזר מנכ"ל העירייה אל חברת א.מ.ן בע"מ מצוין שספירת האינטרנט באתרי העירייה ע"י החברה החלה בחודש ינואר 2003 ואי-לכך תחילת תוקף ההסכם שנחתם בין העירייה לבין החברה מיום 29.9.02, יהיה מחודש ינואר 2003 <1>.
01. נמצא, כי הוכנה תוכנית עבודה לסקר מצאי, כולל לוחות זמנים לספירת מצאי, מופו יחידות ואתרי העירייה ובכללם: מוסדות החינוך, מועדוניות, אגפי ומשרדי העירייה, והותקנה תוכנה למערכת לוגיסטית ע"י החברה לאוטומציה.
- כן נקבע, כי בהתאם לנוהל עבודה בן חב' א.מ.ן בע"מ לבין העירייה, נציג החברה אמור היה לעדכן את האינטרנט באופן שוטף לרבות רישום ציוד חדש, בהתבסס על העתקי תעודות משלוח או חשב וניות אותן היה אמור לבקש או לקבל מתקציבאיות האגפים חינוך/רווחה/גזברות ומהנהלת החשבונות <2>.
11. הביקורת העלתה, כי מאז פעילות חברת א.מ.ן בע"מ בוצעה ספירת מצאי אחת, בשנת 2005. נמצא, כי מאז ספירת מצאי זו ועד למועד הביקורת הנוכחית לא בוצעה ספירת מצאי בעירייה, בניגוד למתחייב בתקנות.
21. הביקורת העלתה, כי מאז חודש מאי 2005 לא בוצע רישום שוטף של המצאי בעירייה <2>.
31. חברת א.מ.ן בע"מ הפסיקה את פעילותה בעירייה בחודש דצמבר שנת 2005.
41. בתקנה 34 נקבע, כי מנהלי היחידות ידווחו לרשם הטובין על נזקים שנגרמו למצאי לפי סדרי דיווח שעליהם הורה רשם המצאי. נמצא, כי בעירייה אין תהליך מוסדר אשר במסגרתו מועבר דיווח בגין מצאי ניזוק והגורם לנזק.

51. בתקנה 35 נקבע, כי גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי. ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח.

נמצא, כי במהלך חודש נובמבר 2003 נזרק ציוד ממוסד חינוכי ללא אישור מתאים.

הציוד שנזק כלל: 50 מחשבים, 47 מסמכים, 7 מקלדות ו- 8 מדפסות. כן נזרקו 15 כסאות ו- 4 שולחנות.

במכתב שנשלח מאת עוזר מנכ"ל העירייה אל מנהלת אגף החינוך צוינה חומרת הפעולה מאחר ופעולה זו נעשתה בניגוד לתקנות העיריות ולנוהל שהופץ ב- 15/9/03, אשר בו צוין במפורש כי "חל איסור מוחלט להשמיד או לזרוק ציוד לא שמיש ללא אישור ועדת פסילה ואישור מנכ"ל העירייה בכתב".

עוד ציין, כי בעקבות זריקת הציוד נוצרו חוסרים במלאי העירייה מאחר וציוד זה עדין רשום במערכת האיננוטר.

1.51 בתחילת חודש ספטמבר 2010 דוח על פריצה לגן ילדים ("שיבולים") וגנבת מחשב ואביזרי מחשב מתוך הגן.

הביקורת העלתה, כי הדיווח בגין הגניבה כלל דיווח לאגף בטחון וחירום של העירייה, דיווח למנהל האגף והגשת תלונה במשטרת ישראל. לא בוצע דיווח פנים ארגוני בהליך של דיווח פיקוח ובקרה אחר אובדן מצאי, לא דווח למנהל רכש ולוגיסטיקה, לאחראית על ביטוח העירייה, או למנהל מח' נכסים.

2.51 לדברי אחראית על הביטוחים בעירייה, התכולה בעירייה לא מבוטחת נגד גניבות וזאת בהיבט הכלכלי, עקב תשלומי עלות ביטוח, פרמיה, גבוהה ובקורות מקרה של הגשת תביעת פיצוי מצד העירייה, מתקבל החזר נמוך מאוד מחברת הביטוח.

#### **התייחסות מנהלת אגף החינוך**

בתשובתה לביקורת השיבה מנהלת האגף, כי ההערה מתייחסת לשנת 2003 וכי בעת ההיא לא שימשה בתפקיד מנהלת האגף.

הביקורת מעירה, כי במכתב עוזר המנכ"ל מצוין, כי בשיחה טלפונית עם הגב' ת. ח. [מנהלת האגף כיום], התקבל הסבר כי המדובר בדגמים ישנים - מחשב 486,

וכי היא אישרה את זריקתם. הגב' ת. ח. ממוענת על המכתב כסגנית מנהלת אגף החינוך.

בתגובתה לביקורת מסרה, כי בהיותה סגנית מנהלת האגף כל בתי הספר קיבלו מכתבים בהם ההוראות כיצד לגרוע ציוד ישן מביה"ס.

ביה"ס הגיש בקשה למר י. ג. לאחר שטכנאי מחשבים בדק את החומרה ונתן אישור על טופס הגריעה על היותם מיושנים ולא שמישים. ללא אישור זה נאסר על בתי הספר לגרוע ציוד. בנוסף, יש בדיקת מלאי המחשבים בשני מועדים בשנה ע"י טכנאי המחשבים של העירייה בתחילת שנת הלימודים ובסופה.

61. עם סיום שנת הלימודים תש"ע וסגירת ביה"ס "אורנים", הוטלה על סמנכ"ל תחזוקת מוסדות חינוך לטפל בפינוי המצאי מבית הספר. מנהל מח' הנכסים מסר לביקורת, כי למנהלת ביה"ס ניתן העתק מדוח מצאי (אינוונטר) תקף לשנת 2005. מהנתונים כפי שנמסרו לביקורת, הרישום לעניין הפיקוח והבקרה אחר המצאי הנמצא כיום ברשות ביה"ס בוצע עפ"י דוח חיובים (אינוונטר) אשר הופק נכון לשנת 2005, מועד הספירה האחרונה שבוצעה בעירייה. נמצא, כי הרישום והדיווח לוקה בחסר באשר לעובדה כי אינו משקף נאמנה את התנועות אשר חלו בחלוף השנים מאז ספירת המצאי בשנת 2005 ועד שנת 2010, הן בהיבט של מצאי אשר נגרע והן בהיבט של מצאי חדש אשר היתוסף ליחידה האמורה.

כמו כן נמצא, כי עד למועד הביקורת לא הועבר דיווח באשר להעברה וניוד מצאי מביה"ס "אורנים" ליחידות או מוסדות חינוך אחרים של העירייה.

#### **התייחסות מנהלת אגף החינוך**

בסיום שנת הלימודים תש"ע נסגר בי"ס אורנים. הועברה רשימת אינוונטר מ-2005 שנלקחה ממחלקת הנכסים למנהלת ביה"ס. בהוראת אב הבית ביצע רישום ידני של ציוד קיים.

ריכוז פעולת פינוי ביה"ס נעשה ע"י מחלקת התחזוקה.

במסגרת פינוי ביה"ס לצורך השיפוץ ע"י הזכ"ן "בית אקשטיין" חלק מהציוד פוזר במסגרות חינוכיות, גני ילדים ובתי ספר. רשימות הציוד שפוזר מצויות בידי מחלקת התחזוקה.

מנהלת ביה"ס העבירה לידי במהלך ספטמבר ציוד השייך לביה"ס, הציוד אופסן בכספת העירייה. ישנה רשימה של ציוד המצוי בכספת.

## הערת הביקורת

הביקורת חוזרת ומציינת את הליקוי עליו הצביעה בעניין העובדה שהרישום והדיווח אינו משקף נאמנה את התנועות שחלו במצאי מאז הספירה בשנת 2005 ועד שנת 2010, מועד סגירת ביה"ס. כמו"כ מציינת הביקורת, כי לא הוצגה לה התייחסות לאופן הטיפול בתוצאות הספירה (עודף/ חוסר במצאי) ואיזון רישום האיננוטר כנדרש.

71. בעקבות תוכנית הבראה ודרישה לצעדי התייעלות מצד העירייה, נקבעה מדיניות כי מחסן העירייה אשר פעל באגף שפ"ע ותחזוקה ייסגר, לא יועסק עובד מחסנאי, לא ירכשו טובין כמלאי. אלטרנטיבה למחסן נקבע, כי לצורך עבודות תחזוקה ירכשו טובין בסמוך למועד צריכתם.

הביקורת העלתה, כי בהעדר מחסן ובתפעול של רכישת טובין בסמוך למועד צריכתם, נוצרים עודפי חומרים/פריטים לאחר גמר ביצוע משימה מסוימת. ללא מחסן מסודר אין מקום בו ניתן לאחסן את החומרים /פריטים הנ"ל ובהעדר יכולת פיקוח ובקרה קיים חשש של אובדן/גניבה/נזק.

81. נמצא, כי למרות קביעת המדיניות של ביטול המחסן, במבנה מאוחסנים טובין ופרטי ציוד למיניהם כגון: חלפים לפנסי רחוב, תרניי דגלים, אביזרי מים, מזגנים, פחי אשפה מתכתיים ועוד. פריטים אלו אינם מקוטלגים ואין ביצוע ניהול רישום לגביהם.

91. מחסן ציוד מל"ח ופס"ח ממוקם במבנה השוכן באגף שפ"ע ותחזוקה. המחסן מכיל ציוד לשימוש העירייה והאוכלוסייה בשעת חירום, כאשר יש צורך בפינוי אוכלוסיה ממקום מגוריה ומציאת מקלט באחד ממרכזי הפינוי הקרוב למגוריה, או בעת צורך לקלוט אוכלוסיה מרשות אחרת. האוכלוסייה המפונה אמורה לקבל ממרכז הפינוי את הציוד הנחוץ ל- 24 שעות והכולל: מיטות, שמיכות, מזרנים, מכלי מים וכד'. כן מאוחסנים במחסן פריטי ציוד המשמשים את עובדי העירייה לחילוץ ופינוי אוכלוסיה עד להגעת כוחות ייעודיים מפיקוד העורף או כוחות הצלה אחרים.

02. המחסן מנוהל ע"י מנהל מחלקת ביטחון וחי רום של העירייה. המחסן הועבר לאחריותו בסוף שנת 2008.

הביקורת העלתה, כי העברת המחסן לאחריותו נעשתה ללא ביצוע ספירת מלאי ומבלי שנעשו ההשוואות הנדרשות בין המלאי הקיים בפועל לבין המלאי המחויב להימצא במחסן.



12. בתקנה 13 נקבע, כי טובין המאוחסנים במחסן יירשמו בידי מנהל המחסן כמלאי.

בתקנה 21 נקבע, כי מנהל המחסן ינהל רישום פנימי של פריטי הטובין, הרישום יעודכן באופן שוטף לפי תעודות הכניסה, תעודות הניפוק ותעודות ההחזר.

נמצא, כי הרישום המנוהל הינו רישום חלקי בלבד. עיקר הרישום מתייחס למלאי של פריטים כגון: שמיכות, מזרונים, משאבות מים, גנרטורים, מיכלי מים וכו'. לעומת פריטים אחרים כגון: מיכלי גז, פנסי יד, מטפי כיבוי אש, צנרת מים לחירום, מגפי גומי ועוד שלגביהם אין מנהלים רישום וניהול המלאי.

22. בתקנה 26 נקבע, כי אחת לשנה, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי בכל מחסני העירייה.

בתקנות 27 ו-28 נקבע, כי תוצאות הספירה יירשמו, יושוו ליתרות הרשומות בפנקס הטובין, פערים והסבר לגבי היווצרותם ידווחו בכתב לוועדת רכש ובלאי אשר תחליט באילו פעולות לנקוט להתאמת תוצאות הספירה לרשום בפנקס ולעדכנו בהתאם להחלטה.

הביקורת העלתה, כי במחסן לא מבוצעת ספירת מלאי שנתית, לא מבוצעת השוואה בין תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין, אין דיווח בכתב לוועדת רכש ובלאי, וממילא לא מבוצע עדכון הרשומות כנדרש וכמתחייב בתקנות.

32. הביקורת התרשמה מההשקעה שבוצעה בארגון המחסן בניהולו של מנהל מחסן ביטחון וחירום מאז קבלת האחרי ות בשנת 2008. אם זאת נמצא, כי חלק לא מבוטל מהמלאי המאוחסן במחסן מונח במעורם על הרצפה עדיין ללא מיון, ללא רישום, ללא תו זיהוי, ללא טיפול מונע, דבר שבהכרח עלול להביא לבלאי ונזק מצטבר לציוד הנ"ל.

42. בתקנה 22 (ה) נקבע, כי מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם המרכז את הטיפול ול בנושא הביטוח בעירייה, יוודא שקיים כיסוי ביטוחי מתאים לאובדן, לגניבה ולנזק אחר למלאי ולמצאי במסגרת הביטוח של העירייה זולת אם החליטה מועצת העירייה שלא לבטח טובין אלה.

בחודש יולי 2007 התקשרה העירייה עם חברת איילון חברה לביטוח באמצעות מוניציפלית 2000 סוכנות לביטוח בע"מ לעריכת ביטוחי העירייה- מכרז 8/2007. נמצא, כי ההחלטה שלא לבצע כיסוי ביטוחי למלאי ולמצאי כנגד אובדן או גניבה

במסגרת מכרז ההתקשרות, לא הובא להחלטת מועצת העירייה כמתחייב בתקנות.

#### **התייחסות גזברות העירייה**

ההחלטה שלא לבצע ביטוחי מלאי התבצעה בהמשך להם לצת יועץ ביטוח עקב השתתפות עצמית גבוהה שנדרשנו לשלם ובלאו הכי במרבית המקרים הנזק היה נמוך מהשתתפות העצמית. הפריצות היו בגני ילדים ובי"ס בהם ערך הציוד שנגנב בדרך כלל היה נמוך מגובה ההשתתפות העצמית. כמו כן, זה גרם לייקור הפוליסה באופן משמעותי שעלה על מחירי הנזקים המצטברים.

לאור הערת הביקורת כי על פי תקנות העיריות תקנה 22 (ה') יש להגיש לאישור המועצה החלטה מסוג זה, אזי הוגש לאישור מועצה ואושר ביום ה-4.10.10.

52. הביקורת בחנה האם קיימים נהלי עבודה בנושא ניהול המצאי, ניהול וביצוע ספירות מצאי, ספירת מלאי במחסן. נמצא, כי בעירייה לא נקבעו נהלים המסדירים את כלל התחום העוסק בארגון ניהול, רישום וספירת המצאי והמלאי בעירייה.

#### **התייחסות גזברית העירייה**

אכן קיים צורך לניהול מלאי ואינווונטר. בהצעת התקציב לשנת 2011 בכוונתי להציג את הצורך ולדרוש תקצוב פעולה הכרחית זו.

#### **התייחסות מנהל מחלקת הנכסים**

הריני לאשר כי מרגע שהעירייה ביטלה את החוזה עם חברת אמ"ן, הוקפא למעשה כל פרויקט מיחשוב האינווונטר ומאחר שלא הביאו חברה אחרת במקומה, ההתנהלות נעשית מאז באופן ידני ובלתי יעיל לחלוטין.

בזמנו נתבקשתי לשמש איש קשר לתיאום הנושא בין חברת אמ"ן לבין מחלקות העירייה בכל מה שקשור להודעות על שינוי במצב האינווונטר, הודעות על רכש ציוד שיש למחשב ולקטלג ובקשות לפסילת ציוד עקב בלאי.

מיום שהוחלט להפסיק את ההתקשרות עם חברת אמ"ן, לא עסקתי יותר בנושא זה משנת 2006.

**התייחסות מנהל אגף שפ"ע ותחזוקה**

קראתי את טיוטת הדו"ח. הממצאים נכונים ואכן יש צורך דחוף בשיפור המצב.

**התייחסות היועמ"ש לעירייה**

קראנו בעיון את דו"ח הביקורת שבנדון.

על העירייה לפעול בהתאם להוראות החוק והתקנות הרלוונטים לנושא הביקורת, כפי שפורטו ע"י המבקר בדו"ח.

**פרק ד- המלצות**

62. הקמה ותפעול מערך מצאי (אינוונטר) בעירייה.
72. התקנת מערכת ממוחשבת בעלת המפרטים המוגדרים בתקנות , לניהול ורישום המצאי.
82. מינוי עובד העירייה להיות רשם המצאי של העירייה.
92. ביצוע ספירות מצאי ומלאי בעיתים הנדרשים בתקנות , וטיפול בתוצאותיה של הספירה.
03. ביצוע ספירות מלאי במחסן החירום (מל"ח פס"ח), בעיתים הנדרשים בתקנות. ביצוע הפעולות הנדרשות מתוצאות הספירה.
13. הקמת מערך נהלים לניהול המצאי והמלאי , ובכללם נהלים לתהליך ביצוע הספירה, הרישום, ההשאלה, הפסילה, האובד והגריעה של המצאי.
23. הסדרת המצאי במחסן אגף שפ"ע ותחזוקה אשר נסגר בהתאם למדיניות שקבע הנהלת העירייה , מיפוי, ארגון ופינוי מצאי פסול /לא שמיש . כמו כן מומלץ להסדיר את נושא המצאי והחומרים אשר נותרים לאחר ביצוע עבודות

## נספח א' - מסמכים ישימים

מס'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1	הקמת ותפעול מערך אינוונטר בעיריית אור יהודה	עוזר מנכ"ל העירייה	סימוכין: ל/י/כללי	19.1.2003
2	עדכון שוטף של רישום המצאי	מנהל נכסי העירייה		17.1.2006
3	הסכם למתן שירותים	עיריית אור יהודה - חב' אמן-ארגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ		29.9.2002



מבקר העירייה

ביקורת

**ניהול נכסי העירייה -**

**ביקורת מעקב**

דו"ח מס' 3/2010

**תוכן העניינים**

עמוד	הנושא
71	פרק א- מבוא
72	פרק ב- עובדות
74	פרק ג- ממצאים
97	נספחים : נספח א'- מסמכים ישימים

## ניהול נכסי העירייה - דו"ח ביקורת מעקב

### פרק א- מבוא

#### כללי

בתחום שטחה של העיר מצויים נכסי מקרקעין ומבנים שלעירייה יש זכויות בהם, לרבות קרקעות, מבנים ציבוריים, בתי-ספר, גני ילדים, מקלטים, מגרשי חניה, גנים ציבוריים, דרכים ועוד. על העירייה להבטיח את זכויותיה בנכסים אלה כמפורט בחוק ובתקנות.

סעיף 187 לפקודת העיריות קובע, כי כל מקרקעין שהם קנינה של עירייה יירשמו בספרי האחווה על שם העירייה.

בחודשים ספטמבר 2007- ינואר 2008 בדק מבקר העירייה את מערך הבקרה והפיקוח אחר ניהול נכסי העירייה ותהליך הקצאתם. דוח הביקורת הוגש באפריל 2008.

ביקורת המעקב נערכה במהלך החודשים אוקטובר-דצמבר 2010.

#### מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבחון את תיקון הליקויים במערך הבקרה והפיקוח אחר ניהול נכסי העירייה ותהליך הקצאתם.

#### מתודולוגית הביקורת

במהלך עבודתו, נפגש המבקר עם מנהלי המחלקות, המדורים ועובדי העירייה. הביקורת עיינה במסמכים ובפרוטוקולים של ישיבות ועדת הקצאות ומועצת העירייה כמו- כן בוצעו סיורי שטח ובדיקת נכסים.

#### סימנים מוסכמים

<> מסמן סימוכין, פירוט ראה בנספחים, נספח מסמכים ישימים.



**פרק ב- עובדות****כללי**

1. ניהול נכסי העירייה, חובותיה ותפקיד עובדה של העירייה בתחום זה מפורטים בפקודת העיריות, בתקנות הרשויות המקומיות ובחוזרי מנכ"ל היוצאים מטעם משרד הפנים.  
סעיף 187 לפקודת העיריות קובע, כי כל מקרקעין שהם קנינה של עירייה יירשמו בספרי האחוזה על שם העירייה.
2. סעיף 188 (א) לפקודת העיריות קובע, כי עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.
3. סעיף 188 ב' לפקודת העיריות קובע, כי עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכיר ות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כמפורט בסעיף 188 (א).
4. סעיף 197 לפקודת העיריות קובע, כי לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי.
5. לפי סעיף 2 בתקנות<sup>18</sup> הרשויות המקומיות ניהול פנקסי זכויות במקרקעין: כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין (להלן - פנקס המקרקעין של הרשות המקומית). פנקס המקרקעין של הרשות המקומית יהיה מורכב משני חלקים: כרטיסי נכסי דלא-ניידי וספר נכסי דלא-ניידי.  
סעיף 5 לתקנות קובע, כי רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה.
6. הרישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית ייעשה על-ידי רשם הנכסים או עובד אחר של הרשות המקומית שהורשה על ידו באישור המועצה. רשם הנכסים ידאג לשמירת פנקס המקרקעין של הרשות המקומית.
7. בבג"צ בעניין בלומנטל<sup>19</sup> (3638/99) נקבע, כי במקרה של הקצאת קרקע של העירייה אל גוף פרטי, מחוייבת העירייה בהליכים הבאים:

<sup>18</sup> תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967.

<sup>19</sup> בג"צ בלומנטל ואח' נגד עיריית רחובות, 3639/99, פורסם באתר "נבו", תש"ס/ תשס"א 2000, עמ' 231-229.

כל החלטה מנהלית, חייבת להתבסס על תשתית עובדתית בדוקה.

הקצאת משאבי ציבור לצורכי ציבור, נועדה לקדם פעילות לטובת הציבור ועל הרשות לבדוק את צורכי הציבור בטרם מוקצים על ידה משאבים לגופים אלה או אחרים כך בדרך כלל, וכך- מקל וחומר- לעניין הקצאת קרקע לצורכי ציבור על ידי העירייה, לגוף פרטי: ללא מכרז וללא תמורה. פרסום ושימוע- נדבך ראשון בהליך הקצאה תקין, הוא פרסום. חובתה של העירייה היא לפרסם את כוונתה להקצות קרקע לגוף מסוים ולפרסם את הקרטיונים להחלטתה. כאשר ההקצאה משליכה על תושבי השכונה, יש לאפשר להם להשמיע את דברם לאחר הפרסום.

היוועצות- אמצעי נוסף ליצירת תשתית מוצקה לקראת קבלת החלטה מנהלית ראויה ולמניעת שיקולים זרים ופוליטיים, היא היוועצות במקרים המתאימים, בגורמים מקצועיים.

8. החובה לפעול עפ"י הנוהל או במקרים שהוא אינו חל עפ"י ההליך שנקבע בבג"צ בלומנטל, נגזר מן ההליך המנהלי אליו כפופה ומחויבת הרשות המקומית עמד על כך בית המשפט העליון בבג"צ בלומנטל:

החלטותיה של המועצה לעניין הקצאת קרקע, הן החלטות מנהליות והליך קבלתן כפוף לכללי הנוהל התקין. גם בהיעדר הוראה בדין ובנוהל בדבר מדיניות הראוי וההליך התקין בו יש לנקוט לצורך הקצאת קרקעות, עדיין כפופה הרשות המקומית לכללי המנהל התקין.

9. בעקבות פסקת בג"צ בעניין, קבע משרד הפנים נוהל<sup>20</sup> שמטרתו להסדיר את נושא הקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב.

01. הנוהל קובע הנחיות שונות לרשות המקומית על מנת לשמור על שקיפות ההקצאה, על עקרון השוויון ועל מנת להבטיח יעילות וחסכון ושמירה על נכסי הציבור. קיום נוהל זה אינו פוטר מחובת אישור על פי כל דין, בן השאר קבלת האישורים כגון אישור שר הפנים לפי סעיף 188 לפקודת העיריות. הנוהל נקבע לראשונה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, תוקן בחוזר מנכ"ל 6/2002, 7/2004, 7/2005, 7/2007.

<sup>20</sup>נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, ספטמבר 2001.

## פרק ג- ממצאי ביקורת המעקב

11. סעיף 187 לפקודת העיריות קובע, כי: כל מקרקעין שהם קנינה של העירייה יירשמו בספרי האחוזה על שם העירייה.

תחומי אחריותה העיקריים של מחלקת נכסים הנם רישום נכסי העירייה, הניהול והטיפול בהם וכן ניהול מאגר המידע על נכסים אלה. בנוסף מטפל מנהל המחלקה בריכוז ובהחלטות השונות של ועדת הקצאות קרקע ומבנים ללא תמורה, ועדת תנועה ואינוונטר.

הרישום בפנקס המקרקעין חייב להיעשות באמצעות הודעות המפרטות מידע בעניין הזכויות בנכס, השינויים שנערכים בו ופעילות הרישום לגביו בלשכת רשום המקרקעין (טאבו).

21. בתקנות הרשויות המקומיות נקבע כי, כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין. פנקס המקרקעין של הרשות יהיה מורכב משני חלקים: כרטיס נכסי דלא-ניידי והחלק השני, ספר נכסי הדלא-ניידי. בתוספת הראשונה לתקנות מפורטים הטפסים המרכיבים את שני חלקי הפנקס ומפורטים את הנתונים הנדרשים לשם ניהול המידע של נכסי הרשות המקומית.

31. בבדיקת נושא רישום זכויות במקרקעין עפ"י התקנות, העלתה הביקורת, כי במחלקת הנכסים לא קיים ספר נכסי דלא ניידי וברוב המקרים לא נמצא גיליון נכס כנדרש.

**סטטוס:**

**לא תוקן.**

41. עם זאת נמצא, כי מתנהל מאגר ממוחשב, גיליונות עבודה (קבצי EXCEL) מקיף לגבי נכסי העירייה.

51. בתקנות הרשויות המקומיות<sup>21</sup> נקבע, כי על מועצת הרשות המקומית להסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית, לפי התקנות הנ"ל.

נמצא, כי מנהל מחלקת הנכסים משמש בפועל כרשם הנכסים ומבלי שהוסמך ע"י מועצת העירייה לתפקיד רשם הנכסים כנדרש בתקנות.

**סטטוס:**

**תוקן.**

<sup>21</sup> תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967, סעיף 4.

מועצת העירייה, בישיבתה מיום 29.11.2009 אישרה את מינויו של מר יוסי גנון למנהל הנכסים של העירייה. ביום ה-7 בספטמבר 2010 פורסם כתב המינוי.

#### **ממצאי פיקוח ובקרה:**

61. פיקוח על השימוש במקרקעין, סקר הנכסים והתאמת הנתונים לשיטת הדיווח המומלצת על-ידי ועדת ברנע<sup>22</sup>:

א. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים על העירייה יה לקיים פיקוח על מילוי התנאים להקצאת הקרקע ועל השימוש בה. בין השאר יכלול הפיקוח ביקור בקרקע לפחות אחת לשנה. דוח הביקור ייערך על גבי טופס שייקבע לעניין זה. לא נמצא, כי בכל המקרקעין של העירייה מקוימים כללים אלה.

#### **סטטוס:**

#### **תוקן חלקית.**

בהתייחסותו לביקורת ציין מנהל הנכסים, כי בחודש מאי 2009 תוגברה המחלקה בעובד בהיקף משרה חלקי. במסגרת כך בוצעו סיורים וביקורים בנכסי העירייה.

ב. המאגר הממוחשב ותכנת הנכסים [גיליונות העבודה] נחשבים מאז הסקר כספר הנכסים של העירייה. כמוסבר לעיל, אין ברישומים אלה נתוני ערכו של כל נכס, היקף ביטוחו וכו', לצורך השיווק, בוררות, גישור, התדיינות, רכישה/חכירה/שכירה נדרשת הערכת שווי.

ג. משרד הפנים מנחה<sup>23</sup> לעבור לדיווח על-פי כללי ועדת ברנע, לאופן ניהול מערך הנכסים ולהערכת ערכם יש חלק נכבד בכך.

#### **סטטוס:**

#### **לא תוקן.**

71. ברובם של הנכסים לא נמצא בספר הנכסים ערך עד כני של כל נכס, או ערך מקורי/היסטורי.

הביקורת לא קיבלה הערכה כללית עדכנית או תקופתית לערכם של כל נכסי העירייה ואף לא למקרקעין בנפרד ולמובנים שביניהם.

81. בתנאים הנוכחים נראה, כי נתוני המערך הממוחשב אינם עונים על מלוא הנדרש לדיווח בשיטה המומלצת על-ידי ועדת ברנע.

#### **סטטוס:**

#### **לא תוקן**

<sup>22</sup>ועדת ברנע: ועדה ציבורית שמונתה ב 1.7.97 לבחינת כללי הדיווח הכספי לרשויות המקומיות.  
<sup>23</sup>חוזר מנכ"ל 1/05 מתאריך 31.1.05.

91. גיליון הנכס במאגר הממוחשב אמור להכיל את המידע והפרמטרים כמפורט והנדרשים עפ"י התקנות. נמצא חוסר התאמות להכללת המידע, למשל: סוג הבנייה לא קיים, יעוד הנכס- לא קיים, שינוי ביעוד הנכס- לא קיים, השטח לבנייה- לא קיים, אחוז בנייה, אחוז מותר- לא קיים.

**סטטוס:**

**לא תוקן.**

02. כן העלתה הביקורת, כי לא מצוינים פרמטרים נוספים המחויבים עפ"י פרק ד' של התקנות להיכלל בספר הנכסים: מועד תחילת הזכות בנכס, הבעל הרשום בספר האחוז, תאריך הרישום בספר האחוז (טאבו).

חלקם של הנתונים החסרים, עלול, לדעת הביקורת, לגרום לפגיעה ביכו לת לנתח אפשרויות להשבחת נכסי העירייה, לאי ניצול מיטבי ובכשלים בפיקוח והבקרה בניהולם.

**סטטוס:**

**לא תוקן**

12. הביקורת מצאה, בבדיקה מדגמית חוסר התאמות ברישום מספר נכסי העירייה. כך למשל בעניין רישום מבנה ציבור- ברחוב תפארת ישראל 17. הביקורת מצאה, כי ברישומי מח' הנכסים רשום מבנה קיים גן ילדים. בסיוור שטח נמצא, כי קיים מגרש ריק ופנוי ממבנים (הרחבה ראה בהמשך).

כן מצאה הביקורת שבנכס ציבורי ברחוב עזרא הסופר מס' 2 עפ"י הרישום במחלקת הנכסים, המקום הינו בשימוש עמותת "מכתב מאליהו" והמבנה משמש כבית-ספר לכיתות א- ב של העמותה. בסיוור הביקורת בנכס נמצא, כי בנכס "הוחלפו ידיים" והנכס משמש כגן ילדים ומוחזק ע"י עמותת רשת "יפה-נוף".

**סטטוס:**

מנהל הנכסים מסר לביקורת, כי לא עודכן בשלבי קבלת ההחלטות בעירייה על הריסת מבנה הגן ובבדיקה שערך בשטח מצא כי המגרש ריק ופנוי.

לעניין הנכס ברחוב עזרא הסופר מס' 2 מסר, כי לא עודכן בשלבי קבלת ההחלטה בעירייה בעניין העברת המבנה מעמותה לעמותה ולפיכך אין באפשרותו לסייע בהסבר לגבי אופן מסירת המבנה בעבר. כן ציין כי אין ברשותו שום מסמך המעיד על התקשרות חוזית בין העירייה לבין עמותת מכתב מאליהו שמשתמשת במבנה.

22. הביקורת לא מצאה קיומו של הסכם התקשרות עם הגופים שהוזכרו לעיל באשר להסדר בינם לבין העירייה בעניין ההקצאה ושימוש בנכס הציבורי.

**סטטוס:****לא תוקן****ועדת הקצאות**

32. בחוזר מנכ"ל 5/2001 נקבע, כי בקשות להקצאת קרקע מאת רשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת באותה רשות, להלן- ועדת הקצא ות. את הוועדה תמנה מועצת העירייה.

בחוזר מנכ"ל פורסם תיקון שמטרתו לשנות את הרכב ועדת ההקצאות ונקבע כי הוועדה תמנה: מנכ"ל הרשות או נציגו שהינו עובד הרשות, גזבר הרשות או נציגו שהינו עובד הרשות, מהנדס הרשות, היועמ"ש לעירייה או נציגו שהינו עובד המחלקה המשפטית של הרשות וברשות שאין בה יועמ"ש פנימי- היועמ"ש החיצוני של הרשות ומנהל מח' הנכסים ברשות.

42. כל ישיבה של ועדת הקצאות חייבת בהשתתפות היועץ המשפטי של העירייה או נציגו. השתתפותו הינה תנאי לקיומה. כן נקבע בנוהל, כי חוות דעתו של היועץ המשפטי בנוגע לעניין משפטי, תחייב את ועדת ההקצאות.

52. להלן יובאו העקרונות העיקרים של נוהל ההקצאה:

- הקצאת קרקע- הקצאה של מקרקעין או של מבנה בפטור ממכרז, ללא תמורה או בתמורה סמלית, מאת רשות מקומית לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושא חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא באלה, כדי לסייע להם בפעילותם למען הציבור. הנוהל חל גם על הקצאה לזמן קצר שאינה דורשת את אישור שר הפנים והיא אינה פוטרת מהצורך בקבלת אישור השר מקום שאינו כזה בנדרש.
- פרוגרמה- על כל רשות מקומית לקבוע תכנית שתקבע ייעודים לשימושים בקרקעות שבתחומה וניתן להקצות רק קרקעות שכלולת בתוכנית הנ"ל.
- ועדת הקצאות- על הוועדה לדון בבקשות להקצאות לפי ההליך המפורט בנוהל ועפ"י תבחינים.
- בקשה להקצאה- הנוהל קובע את הפרטים שצריך להכין ל טופס בקשה להקצאות ואת המסמכים שיש לצרף לבקשה.
- הליך ההקצאה- הנוהל קובע שהליך ההקצאה יכול שיהיה בשל בקשה או ביוזמת הרשות המקומית. נקבעה חובת פרסום דבר האפשרות להקצאת

קרקע עם פרטי הקרקע והשימושים האפשריים וכן דבר הבקשה להקצאה אם ישנה, אפשרות לציבור לפנות ולבקש את הקצאת הקרקע תוך 60 יום, סינון הבקשות ע"י ועדת ההקצאות ופרסום להתנגדויות, דיון בהתנגדויות והכנת רשימה מומלצת ומנומקת של הבקשות לפי סדר עדיפויות, הבאה לאישור המועצה. מסירת הודעה באשר להחלטת מועצת הרשות תוך 30 יום.

- הסכם התקשרות- הנוהל מפרט את אשר על ההסכם להכיל בתוכו.
  - פיקוח- על הרשות לפקח על קיומם של תנאי ההקצאה. על הפיקוח לכלול לפחות ביקור אחד במקרקעין במהלך שנה ודיווח על טופס מתאים.
  - ספר ההקצאות- על הרשות לנהל ספר בו תירשמה כל ההקצאות שבתחומה. ספר זה צריך להיות בפני ועדת ההקצאות בעת דיוניה והוא פתוח לעיון הציבור.
  - נוהל מקוצר- חוזר מנכ"ל 6/2002 הוסיף לנוהל המקורי את סעיף 7 המגדיר נוהל חילופי מקוצר להקצאה לתקופה של עד שנה (כולל).
  - הגדלת שטח ההקצאה המקורית- במקרה שהגוף שקיבל את ההקצאה מבקש להרחיב את פעילותו, יש ביכולתו לבקש להגדיל את השטח שהוקצה לו ובתנאים הנקובים בנוהל שפורטו בחוזר 6/2002.
62. ועדת הקצאות בהרכבה כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל 7/2004, כוננה בחודש מאי 2005. הוועדה התכנסה לישיבתה הראשונה בתאריך 8.6.2005.
72. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2002 קובע, כי ועדת ההקצאות, לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים ברשות, תגבש הצעת תבחינים להקצאת קרקעות בתחום הרשות המקומית. על מועצת הרשות לאשר את התבחינים.
- נמצא, כי מועצת העירייה בישיבתה מיום 16.7.2006 אשרה תבחינים להקצאת קרקע ציבורית.
- ועדת הקצאות מיום 9.10.07:
82. הביקורת נכחה, במעמד משקיף, בישיבת ועדת הקצאות אשר התקיימה בתאריך 9.10.07 <12>.
- נמצא, כי הרכב הוועדה תאם את הנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2004.

בפני הוועדה לא הונח ספר ההקצאות שריש ומיו עודכנו עד 30 יום לפני מועד הדיון כנדרש בחוזר מנכ"ל 5/2001.

בפני הוועדה הונחו שתי בקשות:

- א. עמותת "תומכי תמימים" להקצאת שטח להקמת בית הכנסת בנוה רבין.
  - ב. עמותת "תומכי תמימים" להקצאת 2 דונם להקמת ישיבה קטנה בנוה רבין.
- בסיכום הישיבה לנושא א' נקבע כי: בפני הוועדה לא הוגשה בקשה להקצאת קרקע עפ"י נוהל הקצאת קרקעות.

הוועדה מחליטה שלא להקצות בשלב זה קרקע לבניית בית הכנסת בנוה רבין. בסיכום הישיבה לנושא ב' נקבע ע"י הוועדה כי: לאור חוות דעתה המקצועית של מהנדסת העיר לפיה אין עתודות קרקע למטרה המבוקשת, מחליטה הוועדה לדחות את הבקשה להקצאת הקרקע.

כן עולה משיבת הוועדה ומדברי מהנדסת העירייה כי נדרש לעדכן את הפרוגרמה להקצאת שטח לבניית בית כנסת בשכונת נוה רבין.

**סטטוס:**

**לא תוקן**

#### **רישום הקצאות הקרקע בספר ההקצאות:**

92. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים על העירייה לקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה (להלן - ספר ההקצאות). בין היתר יכלול הרישום פירוט מתי הוחלט על הקצאת הקרקע, אם הוגשה בקשה להארכת הזמן לפיתוח הקרקע ואם נתקבלה החלטה בהקשר לכך. בספר ההקצאות, ירוכז מידע גם על הקצאות קרקע שאושרו טרם פרסום נוהל זה. ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור. בעת הביקורת לא היה קיים ספר הקצאות פתוח לעיון הציבור. לא נמצא רישום לגבי הקצאות שאושרו ע"י ועדת ההקצאות במתכונתה הנוכחית וכן לגבי הקצאות שאושרו בטרם נכנס לתוקפו הנוהל בחוזר מנכ"ל 5/2001.

**סטטוס:**

**לא תוקן**

בהתייחסותו לביקורת מסר מנהל מח' הנכסים, כי למיטב ידיעתו עד שנת 2006, מועד הקמת ועדת הקצאות, ועדת התמיכות העירונית הייתה הסמכות הבלעדית אשר הייתה רשאית לתת אישורי שימוש במבנה הרשות לעמותות עצמאיות ולגורמים חיצוניים.



בהיעדר נוהל הקצאות, גם לא היה ספר הקצאות מסודר ולפיכך היה צורך להגדיר מחדש את מעמד ם של כל העמותות העצמאיות שהחזיקו בנכסים העירוניים מקדמא דנא.

ועדת התמיכות נוהלה אז ע"י ראש העיר, מנכ"ל העירייה והגזברית, החלטותיה התקבלו במסגרת ישיבות מועצת העיר, וללא אישור ועדת תמיכות דאז לא היה שום תוקף חוקי לאף הקצאת מבנה עירוני לגופים חיצוניים. מאחר ולא הייתי מכותב ברשימת התפוצה של ועדת התמיכות, לא קיבלתי מעולם את החלטותיה ולפיכך נוצר קושי רב לאתר בדיעבד אסמכתאות בגין אחזקת הנכסים העירוניים ע"י גורמים חיצוניים.

#### **הערות הביקורת**

נוהל הקצאות פורסם בחוזר מנכ"ל 5/2001 בחודש ספטמבר 2001. הנוהל מכיל בתוכו כבר אז את החובה, כי בפני ועדת ההקצאות יהיה מונח ספר ההקצאות שרישומיו עודכנו עד 30 ימים לפני מועד הדיון. החלת הנוהל החל מ-1.10.01. הביקורת מעירה, כי ועדת הקצאות בהרכב המתחייב בחוזר מנכ"ל 7/2004 כוננה ע"י מועצת העירייה ב-8.6.2005.

### 03. הביקורת בחנה מדגמית מספר נכסים, ולהלן הפירוט:

#### א. גוש 7216 חלקה 80 - רח' כצלסון 17:

לעירייה מעמד בקרקע מכח חוזה חכירה מול מנהל מקרקעי ישראל (להלן-ממ"י).

המבנה הינו מבנה ציבור, גן ילדים.

בפגישה שנערכה עם נציגי עמותת חינוך ישראל (להלן- ח"י) וגורמי העירייה, סוכמו הנקודות להסדר זמני בן העירייה ועמותת ח"י <1>.

הסכם עם עמותת ח"י בדבר הפעלת גן ילדים הובא לאישור מועצת העירייה בתאריך 22.7.03. מועצת העירייה דחתה את ההסכם.

נמצא, כי אישור חוזה עם עמותת ח"י להפעלת גן ילדים בשכונת ההסתדרות הובא לדיון חוזר בישיבת מועצת העירייה בתאריך 24.8.03. במסגרת הישיבה צוטט ראש העירייה בפרוטוקול: "למען הגילוי הנאות, כי נתתי את המפתחות של הגן לעמותה זו בטרם הדבר אושר בעירייה".

נמצא, כי מועצת העירייה דחתה שוב את הצעה זו לאשר ההסכם עם עמותת ח"י.

מאגף החינוך נמסר לביקורת כי בשנת הלימודים תשס"ד, 1.9.2003 ועד 31.8.2004 הופעל גן הילדים ע"י עמותת ח"י במסגרת רשת גני הילדים העירונית.

במסמך שנשלח מטעם גזברית העירייה <4> אל מנכ"ל העמותה, שכותרתו "התחשבות כספית- עבור גן ישראלי באור יהודה", פורט ההסכם בין הרשות לבין העמותה בעניין ההסדרים הכספיים.

כן צוין במכתב, כי העירייה נושאת בעלויות כגון הוצאות טלפון, חשמל מים

והתחייבות שיפוץ הגן מתקציב רש"ת.

נמצא, כי בתאריך 25.8.04 נחתם חוזה בין העירייה לבין עמותת חינוך ישראלי בו העירייה מעניקה לעמותה רשות להשתמש בנכס הידוע כחלק מחלקה 80 בגוש 7216. תקופת ההרשאה מיום 1/9/04 ועד 31/8/05.

בפרוטוקול ישיבת ועדת הקצאות מיום 27.8.07 מצוטט מנכ"ל העירייה ומציין בשנית את דברי ראש העירייה מישיבת המועצה מתאריך 24.8.03.

כן מציין המנכ"ל כי מועצת העיר לא אישרה את מסירת המבנה אולם המבנה בכל זאת נמסר ועובד עד היום <3>.

בפסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים ב' שבתו כבית משפט לעניינים מנהלים<sup>24</sup>, קבע בית המשפט בצורה נחרצת, כי כל הקצאה, תהיה אשר תהיה, לרבות רשות שימוש בבניין קיים, מחייבת שההקצאה תעשה עפ"י נוהל הקצאות.

### סטטוס:

בתאריך 14.12.09 דנה ועדת ההקצאות בבקשת עמותת "חינוך ישראלי" לאישור המשך שימוש במבנה למטרת הפ' עלת גן הילדים. הוועדה החליטה, כי מאחר שההליך [של "רה- אורגניזציה שיש לבצע בכל נכסי העירייה שלא הוקצו על פי הנוהל לפני מועד כניסתו לתוקף (2001), יש לכלול גם נכס זה ..."] ארוך ומורכב, ומאחר ושנת הלימודים כבר החלה והעירייה אינה רוצה לפגוע בילדים, הרי שהוועדה מציעה פתרון ביניים באופן שהעירייה תתקשר עם העמותה בהסכם למתן זכות שימוש בתמורה סמלית (על פי שומה בשווי קרקע למבנה ציבור) לתקופה של שנתיים עם אופציה של העירייה להאריך את ההסכם לשנה נוספת. כן הוחלט, כי במקביל יש להודיע לעמותה, כי בכוונת העירייה לפעול בעתיד על פי נוהל הקצאות והם יוכלו להגיש בקשה מתאימה, כמו כל מוסד חינוכי אחר.

נמצא, כי החלטת הוועדה הועברה לידיעת העמותה אשר ביקשה לעדכנה כאשר יוכן ההסכם ע"מ להגיע ולחתום על ההסכם. לפניית הביקורת לשם בחינת סטטוס החתימה על ההסכם, השיבה היועמ"ש לעירייה, כי ככל הידועה עמותה לא הסכימה לחתום על ההסכם בנוסח שהוצע על ידי העירייה מאחר, ולדבריהם, לא היה בידם כסף לתשלום דמי השימוש. כן נמסר, כי העמותה עזבה את המקום ואינה מקיימת עוד את הגן בשנת לימודים זו. מנהל מח' הנכסים מסר לביקורת, כי בברור שערך עם מנהלת גני ילדים, הגב' נ.נ, עולה כי אכן העמותה עזבה את מבנה גן הילדים בסוף שנת הלימודים הקודמת, ביולי 2010.

<sup>24</sup> ע"מ (י-ם) 1060/04 ברקת ואח' נ' ראש עיריית י-ם מיום 21.12.04 (כב' ס. הנשיא השופט דוד חשין), פורסם באתר "נבו".

**ב. גוש 7215 חלקה 32 - מוניות ה' :**

לעיריית אור יהודה מעמד בקרקע מכח חוזה חכירה מול ממ"י כבר רשות בלבד על-מנת שיקום עליו בריכת שחיה <2>.

בתאריך 1.2.1997 נחתם הסכם בין עיריית אור יהודה לבין מוניות ה'. בהסכם נתנה העירייה רשות לבעלי תחנת המוניות להציב במקום (גוש 7215 חלקה 10) מבנה ולהשתמש בו לתקופה של 4 שנים, החל מיום חתימת ההסכם ועד ליום 31.1.2002. התחנה התחייבה לשלם לעירייה סך של \$100 לחודש, תשלום גלובלי עבור צריכת חשמל, וכן לשאת בכל הוצאות החזקת המבנה ושימוש בו, לרבות מסי ארנונה.

מועצת העירייה בישיבתה מיום 14.4.2002 אשרה הסכם שימוש של תחנת מוניות בשטח בכפוף לכך שההסכם יסתיים בתאריך 31.12.2002.

ב-2 יולי 2007 הופנה מזכר <5> מאת מתאם פעולות מנהל ולוגיסטיקה בעירייה ליועמ"ש לעירייה. במזכר נדרשה חוו"ד היועמ"ש לעירייה לבקשתו של החשב המלווה לעירייה לגבי מכלול ההתקשרות הקיימת וכן לגבי התקשרות מחודשת לרבות תשלומי דמי שימוש/שכירות, ארנונה, חשמל, מים וכו'.

בהתייחסות למזכר, נשלח מסמך מאת היועמ"ש לעירייה ובו פרט כי בבחינת המסמכים שהועברו אליו עו לה כי אין מניעה להפסיק את ההתקשרות עם מוניות היכל ולצאת למכרז שכן תקופת ההרשאה חלפה. כן צויין כי אין מניעה לפעול לגביית החוב שהצטבר עד היום <6>.

במסמך מאת החשב המלווה <7> פורט סיכום עקרוני שנערך בינו לבין נציג התחנה. הסיכום דן בעניין חובות תחנת המוניות וכן בהזמנת והתקנת מונה חשמל ומונה מים בנכס. כן סוכם כי התחנה תשלם דמי שכירות עפ"י הערכת שמאי של העירייה החל מחודש אוגוסט 2007.

בסיכום המסמך פנה החשב המלווה וביקש שמנכ"ל העירייה ינחה את גורמי העירייה לעריכת הסכם ולכלול בו האמור.

הביקורת מצאה, כי בתאריך 16 לאוגוסט 2007 נשלח דוא"ל מאת היועמ"ש לעירייה אל החשב המלווה ובו פירט כי הסיכום מיום 13.8.07 לוקה בהעדר בחינת ההיבט החוקי של עצם הקמת תחנת מוניות במקום ובכלל זה ההיבט של דיני המכרזים (השכרת נכס ללא מכרז), היתר בניה, רשיון עסק.

במסמך נוסף שנשלח מאת היועמ"ש לעירייה צוין כי במצב דברים זה שבו ציין כי ההרשאה של תחנת מוניות היכל הסתיימה וכי ניתן לצאת למכרז, המשך הפעלת

התחנה ללא מכרז תוך עקיפת דיני המכרזים אשר לא זו בלבד שאינה מתיישבת עם החוק אלא עלולה לגרום לאובדן רווחים לעירייה.

בהתייחסותו לביקורת ציין החשב המלווה כי עם היכנסו לתפקיד החשב המלווה לעיריית אור יהודה מצא כי לתחנת המוניות חוב כספי כלפי עירייה. מטרת ההסדר הינה להסדיר ולטפל בחוב הקיים.

**סטטוס:**

**לא תוקן.**

בהתייחסותו לביקורת, השיב מנהל מח' הנכסים, כי לא שותף ולא עודכן בשום שלב של תהליך קבלת ההחלטה ע"י הנהלת העירייה בגין הקצאת מבנה למוניות היכל.

**ג. גוש 7212 חלקה 75- הקצאת מגרש ציבורי לעמותת "יגדיל תורה" :**

לעירייה מעמד בקרקע מכח הסכם חכירה עם ממ"י משנת 1996.

מועצת העירייה בישיבה מיום 21.6.2006 אשרה את הקצאת הנכס לבית כנסת קיים המאוגד כעמותת "יגדיל תורה".

ועדת ההקצאות בעירייה, בשיבתה מס' 3 מיום 15.8.2006, החליטה לאשר את הקצאת החלקה לעמותה.

מועצת העירייה בשיבתה מיום 19.10.2006 אשרה בשנית את הקצאת הנכס לעמותה.

לפרוטוקול הישיבה צורפה חוו"ד של היועמ"ש החיצוני לעירייה, עו"ד ה.ק. בה המליץ לאשר את בקשת העמותה.

בתאריך 3.8.2007 בוצע פרסום בעיתונות בדבר הודעה לציבור בעניין הקצאת קרקע לבית כנסת ברחוב הרצל באור יהודה, גוש 7212 חלקה 75.

נמצא, כי בחודש נובמבר 2007 נשלח מסמך מאת מנהל מח' הנכסים בעירייה אל משרד הפנים - מחוז ת"א <8> בו ציין את דבר פרסום ההקצאה וכי לא נתקבלו הצעות להקצאת הקרקע שבנדון.

במסמך מבקש מנהל מח' הנכסים את אישור ההקצאה ע"י משרד הפנים וזאת לאחר שיושמו כל הוראות נוהל ההקצאות.

**סטטוס:**

**לא תוקן**

לביקורת לא הוצג אישור ההקצאה ע"י משרד הפנים.

בהתייחסותו לביקורת השיב מנהל מח' הנכסים, כי הליך ההקצאה מתעכב מאחר ועמותת יגדיל תורה טרם המציאה מסמכים שנדרשו ע"י משרד הפנים.

**ד. עמותת "לשובע" - מועדונית במבנה ברח' עולי מהגרדום:**

אישור הסכם עם העמותה אושר בישיבת מועצת העירייה ביום 22.07.2003. הסכם בין העירייה לבין עמותת "לשובע" נחתם בתאריך 28.08.2003. הוסכם בין הצדדים כי מעמדה של העמותה במבנה תהייה של בר רשות ללא תמורה. עפ"י ההסכם שנחתם, תקופת הרשות תחל ביום 1.7.03 ותסתיים ביום 30.06.07. בסעיף 5 להסכם נקבע, כי בתום תקופת הרשות הראשונה, תוארך תקופת ההרשאה לתקופות חוזרות ונשנות של שנה אחת כל תקופה, וזאת כל עוד איש מהצדדים לא הודיע לצד השני על החלטתו להביא לסיום ההרשאה, ו/או אי חידושה. כן נקבע, כי העירייה תישא בתשלומי הארנונה, החשמל והמים שיהיו לעמותה בין הפעלת בית הנוער וכן תממן העירייה את שכרו של מדריך אחד שיועסק ע"י העמותה בבית הנוער.

בתאריך 18.07.07 נתבקש מבקר העירייה, ע"י מ"מ ראש העירייה לבחון את תקינות ההליך של הסכם התקשרות העירייה עם עמותת "לשובע" <9>. בתשובה לפניית המבקר, נתקבלה התייחסותו של היועמ"ש החיצוני לעירייה, עו"ד ה.ק. <10>.

בהתייחסותו ציין עו"ד ה.ק. כי ההתקשרות פטורה ממכרז, הקצאת המבנה לעמותה אינה מחייבת נקיטה בהליכים עפ"י חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין הקצאת המקרקעין.

בחוו"ד נוספת אשר התייחס בה עו"ד ה.ק. <18> צוין, כי אם בודקים את ההתקשרויות עם עמותת קדימה ועם עמותת יוניסטרים עולה, כי שתיהן מתחייבות לספק לעירייה (או למתנ"ס) שירותים ברורים של הפעלת בתי נוער. במקרים הנ"ל, צוין, אין מקום ואין צורך בהפעלת נוהל תמיכות, ולא מדובר בהקצאת קרקע ללא תמורה, שיש להפעיל לגביה את נוהל ההקצאות.

הביקורת ראתה כי בתאריך 19.9.07 נשלח מסמך מאת היועמ"ש לעירייה אל היועץ המשפטי למשרד הפנים ובו מופנים תכתובות בעניין התקשרויות עם העמותה בקשר להעברת מבנים.

**סטטוס:**

מנהל מח' הנכסים מסר לביקורת בהתייחסותו, כי בתאריך 21.3.2010 הוגשה בקשת הקצאה מטעם עמותת "לשובע" ובתאריך 5.8.2010 פרסמה העירייה בעיתונות את דבר ההקצאה.

נמצא, כי בישיבת ועדת הקצאות מיום 18.7.2010 נדונה בקשת העמותה להקצאת מבנים למועדוניות "קדימה" במבנה ברח' עולי הגרדום וברח' כמוס עגיב 9, הוועדה עודכנה, כי בבית המשפט לעניינים מנהליים ממשיך להתקיים הליך משפטי בין העירייה לבין עמותת "לשובע" בנושא שיתוף וההתקשרות בגין שני המבנים. הביקורת העלתה, כי בעקבות הקצאת המבנה ברח' עולה הגרדום לעמותת "טופז" לשם הפעלת ביה"ס מסכים, העתיקה העירייה את פעילות המועדונית אשר פעלה במבנה ברח' עולי הגרדום לתוך מבנה במתחם ביה"ס "הדרים".

נמצא, כי בישיבת ועדת הקצאות מיום 1.12.2010 נדון ביטול החלטת ועדת ההקצאות מיום 18.7.2010 להקצאת הנכסים למועדוניות "קדימה" המופעלות ע"י עמותת "לשובע". לדברי היועמ"ש לעירייה, העירייה החליטה לפעול בהתאם לחוות- הדעת של משרד הפנים ובכוונת העירייה לצאת בפרסום מכרז פומבי להפעלת המועדוניות.

**ה. עמותת "לשובע" - מועדונית קדימה במבנה ביה"ס רוגוזין ברח' כמוס עגיב:**  
הביקורת ראתה מכתב מאת עו"ד גלעד חריש יו"ר עמותת "לשובע" מיום 10.5.04 באשר להסכמות לכאורה, שהישגו בין העירייה לבין עמותת "לשובע" בדבר בית הנוער קדימה במתחם רוגוזין והנושא לכאורה גם את חתימתו של ראש העירייה דאז.

במכתב נרשם כי המבנה יועמד לרשות העמותה במעמד בר- רשות ללא כל תשלום. בנוסף יועמד לרשות העמותה מגרש ספורט הנמצא מדרום מבנה. בסעיף 6 למסמך נרשם כי העירייה תשיב לעמותת "לשובע" את חלקה בהוצאות השיפוץ, וזאת עפ"י חשבוניות שיוגשו. במסמך נכתב, כי תוקף ההסכם ל- 10 שנים מיום חתימתו.

הביקורת לא ראתה החלטת מועצת העירייה באשר להסכם זה. לביקורת לא הו מצאה חו"ד מאת היועמ"ש לעירייה שנערכה בטרם בוצעה ההתקשרות שפורטה הסכם זה ולתהליך הפעלת מועדונית קדימה במתחם ביה"ס רוגוזין.

בהתייחסותה לביקורת השיבה גזברית העירייה כי לא הוצגה בפניה העובדה שבמתחם רוגוזין הופעל בית נוער ע"י עמותת "לשובע".



נמצא, כי מועצת העיר ייה בשיבתה מיום 11.10.2004, אישרה תב"ר שיפוץ מועדונית קדימה במתחם בי"ס רוגוזין בסך 500 אלש"ח. מקורות המימון: 300 אלש"ח עמותת "לשובע", 200 אלש"ח העירייה. התב"ר אושר ע"י משרד הפנים בתאריך 26.1.2005.

#### **תגובת גזברית העירייה:**

"בשנים 2002-2004 הרשות הייתה בתכנית הבראה ונסגרו 3 מועדוניות יום, אותן נאלצנו לסגור כדי לקצץ בהוצאות הרשות.

התקבלה החלטה ע"י הרשות להפעיל מועדונית יום בשיתוף עם עמותת לשובע, במבנה ברחוב עולי הגרדום.

החווה אושר במועצה נחתם עפ"י חו"ד של עו"ד קרונפלד שהעניין תקין וניתן להתקשר.

בשנת 2005 אישרה מועצת העיר תקציב לשני מדריכים לקדימה לאור זאת, הוגשו חשבונות על שתי מדריכות החל מחודש 1/05."

#### **סטטוס:**

ראה סטטוס הפעלת מועדונית "קדימה" ע"י עמותת "לשובע" במבנה ברח' עולה הגרדום.

**ו. מבנה ציבור-גן ילדים ברח' תפארת ישראל מס' 17 :**

ברישובי העירייה מצוין כי בנכס ברח' תפארת ישראל מס' 17 קיים גן ילדים. בסיוור של הביקורת במהלך ביקורת קודמת (הוצאות אנרגיה 2/2006) נמצא, כי המגרש ריק ופנוי ממבנים.

בפרוטוקול ועדת הקצאות מיום 6/11/2006 אשר דנה בבקשה להקצות את הנכס לבניית בית-כנסת צויין ע"י מנכ"ל העירייה כי במקום קיים גן ילדים אשר מיועד להריסה. הביקורת בקשה לבחון את תהליך קביעת המדיניות ומערכת השיקולים אשר הביאו לכך שהמבנה ייועד להריסה.

לשאלות הביקורת נתנה התייחסותו של מנכ"ל העירייה כי לא נקבעה מדיניות שהביאה להחלטה להריסת הגן, הגם שהיה מבנה ישן ובעל גג עשוי אסבסט. כן ציין המנכ"ל כי הבחין בעובדה שהמבנה נהרס ע"י גורם כלשהו, אלמוני, וזאת בעת שערך סיוור בשטח במסגרת בניית בית כנסת בסמוך לנכס.

הביקורת רואה בחומרה תופעה זו של הריסת נכס של העירייה אשר לכאורה לא ידוע לגורמי העירייה. לדעת הביקורת המצב משקף לכאורה חוסר שליטה ובקרה הדוקים הנדרשים לשם שמירת רכושה של העירייה מנזקים.

**סטטוס:**

בהתייחסותו לביקורת השיב מנהל מח' הנכסים, כי לא עודכן ולא שותף בשלבי קבלת ההחלטה בעירייה על הריסת מבנה הגן. כן ציין כי בבדיקה שערך בשטח מצא כי המגרש ריק ופנוי.

13. הביקורת ראתה תכתובת עם משרד הפנים מחוז ת"א באשר לנושאים אשר טרם הסתיימו הטיפול בהם:

א. התקשרות בין עיריית אור יהודה לסוכנות היהודית ויונייטד ישראל בדבר הקמת מעון יום בגוש 6503 מגרש 37:

במכתב מטעם הממונה על מחוז ת"א במשרד הפנים מיום 28.2.2005 <13> המופנה אל מנכ"ל עיריית אור יהודה פורטו מספר ליקויים אשר נתגלו במסמכים שהועברו ע"י העירייה אל המחוז: טופס היועמ"ש אינו מושלם, חסרה חו"ד משפטית, חסרים סעיפים המתייחסים לאיסור על פעילות פוליטית מפלגתית וכו'. בחודש יוני 2006 <14> נשלחה תזכורת מטעם הנהלת המחוז כי טרם נענו למכתבם, ולפיכך מודיעים כי במידה ולא יענו תוך 30 יום לא ימשיכו

לטפל בהסכם האמור. הביקורת לא ראתה כי נשלחה התייחסות העירייה אל משרד הפנים מחוז ת"א.

### סטטוס:

### לא תוקן

בתגובתו לביקורת השיב מנהל מח' הנכסים:

1. בבדיקה שערכתי בתיק הנכס הנ"ל לא נמצאו מסמכי הבקשה למשרד הפנים בגין אישור הסכם כזה או אחר בין העירייה לסוכנות היהודית בעניין הקמת מעון יום בונה רבין.
  2. מאחר שבנושא טופל ישירות בין מנכ"ל העירייה דאז, מר י.א. לבין משרד הפנים, ובהיעדר מסמכים מהתקופה הנ"ל, אין לי אפשרות להתייחס לתכתובת שלא טופלה על ידי.
  3. בעקבות פרצלציה שנערכה למתחם נוה רבין, השתנו נתוני המקרקעין שבנדון וכיום מופיעים כחלקה סופית 61 בגוש חדש 7408.
  4. יצוין כי בתאריך 13.8.2003 נתקבל ע"י אינג' ג.ס. אישור למסירת מבנה המעון ולכן לא ברור מדוע הוגשה הבקשה בשנת 2005, כשהמבנה כבר היה בנוי למעשה על החלקה הנ"ל.
- הביקורת העבירה לעיונו ולהתייחסותו של מנהל מח' הנכסים מסמכים רלוונטיים לבקשה ובכללם: חוזה חכירה בין עיריית אור יהודה לבין מנהל מקרקעי ישראל וכן המכתב שנשלח לעירייה מאת מנהל מחוז ת"א במשרד הפנים <13>.
- בעקבות פניית הביקורת, פנה מנהל מח' הנכסים אל משרד הפנים הממונה על המחוז, בבקשה לשחזר את מסמכי הבקשה המקורים שהופנו אליהם במהלך השנים 2004-2005 בגין ההתקשרות בין העירייה לבין הסוכנות היהודית ויוניטד ישראל.

ב. גוש 7216 חלקה 89- חוזה עם חברת העובדים השיתופית הכללית בארץ ישראל בע"מ:

מועצת העירייה בישיבתה מיום 22.7.2002 אשרה את החכרת המקרקעין של בית ההסתדרות לחברת העובדים <15>. הסכם חכירה בין העירייה לבין חברת העובדים השיתופית הכללית בארץ ישראל בע"מ נחתם בתאריך 27.6.2002 <16>.

בחודש מרס 2003 נשלח מכתב מאת מנהל מח' הנכסים של העירייה אל משרד הפנים מחוז ת"א בבקשה לאשר את הסכם החכירה.

נמצא, כי במכתב שנשלח ממשרד הפנים - לשכת היועץ המשפטי <17> ואשר הופנה אל היועם "ש לעירייה עו"ד ה.ק. נכתב, מאחר ומדובר במקרקעי העירייה, כתוצאה מהפקעה, חובה על העירייה לפעול בהתאם לנוהל אישור חוזים, החל על כל הרשויות המקומיות. כן נכתב כי מאחר והעברת המקרקעין לרשות העירייה הית ה בדרך של הפקעה לצורכי ציבור, מטרת החכירה היא בהכרח מטרה ציבורית ודין חברת העובדים החוכרת כדין "מוסד ציבורי" לכן יחולו הוראות הנוהל הנ"ל.

23. לציין, הנושאים שפורטו להלן הועלו ע"י נציגת ממשרד הפנים מחוז ת"א, הגב' ר.ק. בעת ביקור הממונה על המחוז והשתתפותה בישיבת מועצת העירייה מיום 1.1.2008.

**הסכמי רשות לשימוש בנכסי העירייה :**

33. קיימים בעירייה מספר סוגי רשות : רשות שימוש כללית , לתנועות נוער למתנ"ס ולעמותות.

הביקורת העבירה לגזברות העירייה רשימת נכסים מבוניים ובקשה לקבל התייחסות לעריכת הסכם שימוש מול הגופים השונים <11> .

נמצא, כי נכסים מובנים נמסרו ללא הסכם / חוזה תקף לעמותת , מקוואות טהרה למועצה הדתית , גני ילדים למתנ"ס, מבנה כמועדון קשישים ("צוותא"), מועדון בית"ר.

ברישומי מחלקת הנכסים, תחת הכותרת התפלגות השימוש במבני גני ילדים, רשום הנתון כמפורט <19> :

זרם חינוכי	חינוך ישראלי	עמותת שערי- ציון	אגודת ישראל	רשת אור- אבנר	רשת יפה- נוף	הסתדרות העובדים (נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה)
כיתות גן בשימוש	1	6	12	3	4	6

43. למעט ההסכם כפי שצוין בסעיף הדן בעניין גן ילדים - חינוך ישראלי, לא הומצא לביקורת הסכמי שימוש בין העירייה לבין הגופים א שר מפורטים בנתוני מחלקת הנכסים באשר לשימוש בנכסי העירייה.

53. יש להעיר כי בביקורת רו"ח מטעם משרד הפנים בעיריית אור יהודה לשנת 2006 צוין כי העירייה נתנה זכויות שימוש במקרקעין ללא תמורה שלא בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית הכלול בחוזר מנ כ"ל משרד הפנים. הביקורת ציינה כי הליקוי לא תוקן.

כן העיר המבקר מטעם משרד הפנים שבחלק מהמקרקעין המושכרים לא נמצא הסכמי שכירות או הסכמי שימוש במקרקעין. הביקורת ציינה כי הליקוי לא תוקן.

**סטטוס:**

**לא תוקן**

נמצא, כי בישיבת מועצת העירייה בחודש אוקטובר 2009 נדון נושא שימוש בנכסי העירייה, גביית דמי שכירות וארנונה בגין שימוש בנכסים. בישיבתה האמורה, החליטה מועצת העירייה, כי העניין מועבר לטיפול המנכ"ל, הגזברית והיועמ"ש, שיחליטו מה לעשות וסיכומם יובא לאישור המועצה. בתשובתו לפניית הביקורת השיב מנכ"ל העירייה, כי בשנה החו לפת לא נעשה דבר לטיפול בנושא.

נמצא, כי בביקורת רו"ח מטעם משרד הפנים בעירייה לשנת 2009 צוין כי העירייה נתנה זכויות שימוש במקרקעין ללא תמורה שלא בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית הכלול בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. הביקורת ציינה כי הליקוי לא תוקן.

כן העיר המבקר מטעם משרד הפנים שבחלק מהמקרקעין המושכרים לא נמצאו הסכמי שכירות או הסכמי שימוש במקרקעין. הביקורת ציינה כי הליקוי לא תוקן <20>.

בעקבות פניית הביקורת, במסגרת ביקורת המעקב, נערכה בתאריך 30.11.2010 פגישה בראשותו של המנכ"ל ובהשתתפות גזבר ית העירייה, עו"ד נטע שורצמן מהמח' המשפטית, מנהל מח' הנכסים ומבקר העירייה. בפגישה נדון נושא שימוש בנכסי העירייה, גביית דמי שכירות וארנונה, והוצגה הסוגיה. מנהל מח' הנכסים הציג רשימה של כ-69 מגרשים ומבנים עירוניים בשימוש עמותות וגופים עצמאיים. בסיומה של הפגישה קבע המנכ"ל מספר מטלות לקידום הנושא.

## התייחסויות משלימה של המבוקרים

### מנהל מח' הנכסים:

בהתייחסותו לביקורת מסר מנהל מח' הנכסים, כי בימים אלו הינו עומד להשלים את הכנתו של ספר נכסי דלא- ניידי בהתאם לדוגמא בספר דיני העיריות [בפקודת העיריות]. כן הוכנו גיליונות נכס לכל החלקות הציבוריות בתחום הרשות המקומית.

בשלב ראשון ערכתי סקר נכסים מקיף ונמצא כי באור יהודה נרשמו 27 גושים אשר בתחומן 582 חלקות ציבוריות שמתוכן נרשמו 435 חלקות על שם עירית אור יהודה וכעת נותר להשלים את רישומן של עוד 147 חלקות ציבוריות ע"ש הרשות המקומית.

כמו כן ציין ופרט מנהל הנכסים כי במסגרת פרויקט רישום החלקות הציבוריות מתוכננות פעולות מקצועיות בעתיד.

לעניין נכסי העירייה שנמסרו שלא בהתאם לנוהל הקצאות ובלא חתימת הסכם שימוש השיב לביקורת:

- (א) במהלך שנת 2006 הוקמה כאמור ועדת ההקצאות במתכונת הנוכחית, כמתחייב בנוהל הקצאות של משרד הפנים, בהרכב של 5 עובדים בכירים: יו"ר - מנכ"ל עירייה, מזכיר – מנהל הנכסים, גזברית, יועץ משפטי ומהנדסת העיר. מועצת העיר קבעה תבחינים להקצאות (מצ"ב התבחינים) ומאז מתקיימות ישיבות מסודרות של ועדת הקצאות בראשות מנכ"ל העירייה.
- התבחינים שנקבעו היו צריכים להיות כפופים להכנת פרוגרמה ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה, תכנית שהייתה אמורה לכלול כל החלקות הציבוריות בתחומי העיר, כאשר על בסיסה בלבד ניתן היה להגדיר את הצרכים הציבוריים בעיר כתנאי להקצאת קרקע ו/או מבנים לטובת עמותות עצמאיות למטרת הקמת מוסדות חינוך, תרבות ובתי כנסת.
- (ב) בשלב הראשון ערכתי במשך שנה שלמה סקר נכסים מקיף בכל תחומי הרשות המקומית ובמהלך זה גם זוהו כל מחזיקי המבנים העירוניים, על פי השתייכותם לזרמים חינוכיים ותנועות פוליטיות עצמאיות.
- יצוין כי לרובם ככולם של הגופים החיצוניים לא היו שום הסכמים עם הרשות המקומית ועל מנת לעגן את אחיזתם בנכסי העירייה היה צורך לקיים דיון דחוף להגדרת מעמדם וחתימת הסכמי שימוש כמתחייב בנוהל הקצאות.
- בעקבות פניית משרד מבקר המדינה בנושא הקצאות עבר, פנה בזמנו יובל אמיר מנכ"ל העירייה דאז, לוועדת ההקצאות בבקשה לנסות ולמצוא נוסחת פתרון משפטי להקצאות עבר אשר במהלכן נמסרו מבני ציבור לשימוש עמותות כאלה ואחרות ללא נוהל הקצאות מסודר.
- (ג) בתאריך 27.8.07 נדונה לראשונה בישיבת ועדת הקצאות סוגיית הקצאות עבר בגין התקופה שקדמה לקביעת נוהל ההקצאות, קרי: הקצאות שנעשו ללא נוהל מסודר משנות ה-80 עד שנת 2006.

נבחנו מספר סוגים מאפיינים של הקצאות מבנים שנמסרו לשימושן של עמותות, עפ"י הדוגמאות הבאות:

(1) עמותת "לשובע" – מועדונית קדימה במבנה ברחוב עולי הגרדום  
הסכמים שנחתמו ואושרו במועצת העיר, כאשר העמותה השקיעה כספים בשיפוץ המבנה ואילו העירייה העבירה את חלקה עפ"י הסכם.

במקרים מן הסוג הזה ציין מנכ"ל העירייה כי קיימת חוות דעת משפטית של עו"ד הילל קרונפלד לפיה הסכם מסוג זה אינו מהווה הקצאה ולכן אינו מחייב ועדת הקצאות.

(2) עמותת "לשובע" – מועדונית "קדימה" בבית ספר רוגוזין ברח' כמוס עגיב  
מדובר בהסכמים שנחתמו ע"י העמותות וראש העירייה, ובמסגרת ההסכמים הועברו כספים מהעירייה לעמותות..

(3) עמותת "חינוך ישראלי" – גן ישראלי ברחוב כצלסון  
מדובר בסוג של מקרים בהם ראש העיר ביקש מהמועצה לאשר את מסירת המבנה לעמותות ות חינוך ו בישיבה מודיע כי מפתחות המבנה נמסרו עוד קודם לישיבה לשימוש העמותה.  
במקרה מן הסוג הנ"ל, מועצת העיר לא אישרה את מסירת המבנה אולם המבנה בכל זאת נמסר ועובד עד היום.

(4) גני ילדים לעמותות ושטחים ציבוריים לקרוואנים  
בהתאם להודעת המנכ"ל ולמיטב ידיעתי מקרים כאלה לא נדונו במועצת העיר. המבנים נמסרו לעמותות ע"י גורם שאינו ידוע לי, ומוחזקים ע"י העמותות כאשר הקרוואנים שהוקמו על שטחים ציבוריים עומדים על כנם עד היום.

בעקבות הצגת 4 המקרים המאפיינים, ולאור העובדה שוועדת ההקצאות בהרכבה הנוכחי קיימת מתאריך 2.5.2005, ואילו מסירת המבנים במתכונת המוצגת לעיל במאפייניה השונים, בוצעה עוד קודם לכן, נדרשה הוועדה להחליט מה לעשות בסיטואציה הקיימת וכיצד צריך להתייחס להקצאות העבר.

הוועדה ביקשה מהיועץ המשפטי להכין חוות דעת משפטית שעל בסיסה ניתן יהיה לגבש הנחיות ונהלים מתאימים לגבי אופן הטיפול בהקצאות עבר, עפ"י הדוגמאות שהובאו בכל אחד מהמקרים המאופיינים כפי שהוצגו ע"י המנכ"ל. היועץ המשפטי דאז, עו"ד נסים יצחק הודיע כי אינו יכול לגבש עמדה משפטית בנושא כל כך מורכב וסבוך אשר מחייב בדיקה של כל מקרה ומקרה באופן פרטני, וכרוך בקבלת תיעוד ומסמכים לצורך גיבוש מסקנה סופית.



היועץ המשפטי ביקש אז להעביר אליו את כל המסמכים והתיעוד הנמצאים אצל המנכ"ל, הגזברית וכל גורם אחר, וככל שיוגש החומר במלואו, כן תינתן עמדתו המשפטית בעניין זה.

למיטב ידיעתי, נכון להיום טרם הוכנה חוות הדעת המשפטית שנדרשה לעיל וגם לא הוכנה פרוגראמה ע"י הועדה המקומית לתכנון ובניה.

לסיכום, אף הקצאה שהוגשה מאז לוועדת ההקצאות לא הגיעה לסיומה המלא בהתאם לנוהל ההקצאות, הן מהסיבה שעדיין לא הוגדרו במלואם הפתרונות לארבעת המצבים המאפיינים שפורטו לעיל, וממילא גם טרם הוכנה פרוגראמה תכנונית שעל בסיסה בלבד ניתן לקבוע ה אם חיוני לאשר הקצאה לגוף זה או אחר.

## נספח א- מסמכים ישימים

מס'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1	גן ישראלי באור יהודה- שכונת ההסתדרות רחוב כצנלסון	עיריית אור יהודה- עמותת ח"י		
2	חוזה חכירה גוש 7215 חלקה 32	מנהל מקרקעי ישראל		6/8/1981
3	פרוטוקול ישיבת ועדת הקצאות מס' 11	ועדת הקצאות		27/8/2007
4	התחשבנות כספית- עבור גן ישראלי באור יהודה	גזברית העירייה		2/3/2004
5	חוב תחנת מוניות היכל הסכם 1.2.1997	מתאם פעולות מנהל ולוגיסטיקה		2/7/2007
6	מזכר- מוניות היכל	יועמ"ש לעירייה		5/7/2007
7	תחנת מוניות היכל	החשב ה מלווה לעירייה		13/8/2007
8	גוש 7212 חלקה 75- הקצאת מגרש לעמותת "יגדיל תורה"	מנהל מח הנכסים		15/11/2007
9	בקשה לבחינה הסכם עמותת "לשובע"	מ"מ ראש העירייה		18/7/2007
10	ההתקשרות עם עמותת "לשובע"	עו"ד ה.ק.	212/101/21996	15/10/07
11	ביקורת נכסים חוזים והסכמים	מבקר העירייה	ד"ואל	24/10/2007
12	פרוטוקול ישיבת ועדת הקצאות מס' 12	מנהל נכסים		9/10/2007
13	הסכם התקשרות בין עיריית אור יהודה לבין הסוכנות היהודית ויונייטד ישראל	משרד הפנים מחוז ת"א	62/3/34/10	28/2/2005
14	בקשה לאשור הסכם בין עיריית אור יהודה הסוכנות היהודית ויונייטד ישראל	משרד הפנים מחוז ת"א	תש 641-2006	12/6/2006
15	פרוטוקול ישיבת מועצה מס' 86	לשכת ראש העירייה		23/7/2002

27/6/2002		עיריית אור יהודה חברת העובדים השיתופית הכללית בארץ ישראל בע"מ	7216 הסכם חכירה גוש חלקה 89	16
31.3.2003	מש. 2018 -2003	משרד הפנים- לשכת היומ"ש	חלקה 89 בגוש 7216- חוזה עם חברת העובדים השיתופית הכללית	17
21.11.2007	212/101/22490	יועמ"ש חיצוני לעירייה	התקשרות בהסכם לביצוע מיזמים משותפים עם עמותת להפעלת בתי הנוער	18
ינואר 2007		מח' הנכסים	סקר מבני גני ילדים באור יהודה- 2007	19
6/10/2010		משרד הפנים	ביקורת רו"ח מטעם משרד הפנים	20



מבקר העירייה

# הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

## להלן הוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) בנושא הביקורת בעירייה

### פרק תשיעי: עובדי העירייה

סימן א' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשס"ו)

#### מינוי מבקר העירייה

167(ב) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.  
(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר העירייה אלא אם כן תקיימו בו כל אלה :

- (1) הוא יחיד.
- (2) הוא תושב ישראל.
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון.
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
- (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר העירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה העירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.

(2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה המועצה שאליה שהיה מועמד.

(ד) על אף הוראות בסעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמל א בו מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

#### 167א. מועצה שלא מינתה מבקר

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחר הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

### 170א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
  - (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
  - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות חסכון.
  - (4) לבקר את הנ הלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינורי הנהלתם.  
למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), 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 העירייה לבקר עניין פלוני.
  - (3) על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

### 170ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף, עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך

שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

- (ב) למבקר העירייה או לעובד שהוא הסמיק לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

#### 170.ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח. בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת. אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

- (ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.
- (2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה 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 העירייה.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

#### 170ה. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל-פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג)(1) עד (4).
- (ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, 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, התשנ"ב 1992.
- (ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כאשר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.
- (ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171(1).
- (ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" – עובד המבצע פעולת ביקורת.



**פרק שמיני: ועדות המועצה****149 ג. ועדה לענייני ביקורת (תיקון תשס"ב)**

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה 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 הסייעתי של המועצה. ראש העירייה, וסגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני הביקורת.

**170 גא. צוות לתיקון ליקויים**

- (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראות סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה - חוק מבקר המדינה).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצות יו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
- (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.