

ז' שבט/תשע"ט
13 ינואר, 2019
54763/ס

פרוטוקול ישיבת מועצה מיוחדת שלא מן המניין מספר 2/19 מיום 7.1.2019

נוכחים: עו"ד ליאת שוחט, אלירן אליה, הבטמו אייאיו, זיאנה כהן, יוסף סויד, יחיאל מושייב, ימית קרקוקלי, ליאת מועלם, עוזי אהרון, עופר בוזי, שלמה זלמן סויונוב.

חסרים: אברהם בורוכוב, דוד חיון, ציון גולה, ניסים ארביב.

מוזמנים: עופר תודר – מנכ"ל העירייה, עו"ד שלומית שפינדל – יועצת משפטית, רו"ח גיל גבריאלי – גזבר העירייה, רמי בן סעדון – מבקר העירייה, ליאת בן אבו – מהנדסת העיר, אורן קורנפלד – דובר העירייה, גלעד אורן – מנכ"ל מינהלת הסכסס גג, יואל לוי – יועץ לראש העיר, מלכה מיכאלי – מרכזת ישיבות מועצה.

על סדר היום:

דוח מבקר העירייה מס' 12 לשנת 2017. (הדוח נשלח לחברי המועצה ביום 12.12.18 במייל).

הישיבה נפתחה בשעה 18:23

ראש העירייה:

הדוח נשלח אליכם ב-12.12.18.

רמי בן סעדון:

תודה וערב טוב.

דין וחשבון מבקר העירייה לשנת 2017 הוגש לראש העירייה במועדו. העתקו של הדוח, בצירוף הערות ראש העירייה הומצא לכל חברי המועצה בתאריך 18 ליוני 2018.

כיוון שחלק נכבד מחברי מועצת העירייה הנוכחית, חדשים הם, בתאריך 10.12.2018 הופץ הדו"ח כקובץ דיגיטלי לכל חברי המועצה.

הדוח מקיף את ממצאי הביקורת בנושאים אשר בוקרו בשנה שלגביה מוגש הדוח.

א. ביקור סדיר וקידום נוער.

ב. שיפוץ אצטדיון הכדורגל העירוני.

ג. נושאים ממוקדים בתחום כוח-אדם.

ד. היטלי השבחה- ביקורת מעקב תיקון ליקויים לדוח מבקר העירייה.

ביקור סדיר וקידום נוער

נשירה של בני נוער ממערכת הלימודים הפורמליים היא תופעה מוכרת בארץ ובעולם, והיא נחשבת אחד הגורמים המזינים ומשמרים פערים חברתיים. הנשירה היא תופעה מורכבת, המושפעת מגורמים הקשורים בתלמיד, במשפחתו, בסביבתו החברתית הקרובה והרחוקה ובבית-הספר שבו הוא לומד.

מטרת הביקורת

כפי שהוגדרה מצוינת בדוח.

הביקורת העלתה ממצאים אשר הצביעו על ליקויים בניהול, בטיפול בבקרה והפיקוח בתחום ואשר נדרש לתקנם, ועיקרם:

שיעור הנשירה באור יהודה

לקראת הביקורת ובמהלכה התבקשו נתוני הנשירה באור יהודה בשלוש שנים האחרונות קרי תשע"ד-תשע"ו (2014-2016).

- הביקורת העלתה פערים בנתוני הנשירה כפי שהועברו אליה מאת מנהלת מחלקת החינוך ומנהלת יחידת הקבס"ים. ראו טבלה מס' 3 בעמ' 14 לדוח ולאחריה טבלה מס 4 שהועברה **שוב** והציגה נתונים שונים לחלוטין.

לדעת הביקורת השוני בנתונים מעיד על חוסר שליטה בנתונים או לחילופין, אף גרוע מכך, ניסיון להציג נתונים באור שונה. הממצאים מדברים בעד עצמם.

הביקורת מבקשת להפנות תשומת הלב לתגובה של מנהלת תחום התביעה העירונית, ממנה עולה כי קיים פער מהותי באשר לדיווחים שהועברו לתביעה בדבר היעדרות ונשירת תלמידים ממוסדות החינוך בגיל לימוד חובה – עבירה פלילית- לעומת הנתונים העולים ממצאי הביקורת.

ממצא זה הוא מהותי ביותר.

- **מינוי מנהל/ת ליחידה לביקור סדיר**

הביקורת העלתה כי מאז פרשה מנהלת היחידה דאז בחודש ינואר 2014 ועד ליום מינוי של המנהלת הנוכחית בתאריך 1.9.2016, בכל השנים המבוקרות, קרי 2014-2016 כולל, פעלה היחידה לביקור סדיר ללא מנהל/ת. בכל התקופה האמורה הוכפפו הקב"סיות בפועל למנהלת מחלקת החינוך בעירייה. עוד נמצא וכעולה מתכתובת ומפניות אשר נשלחו לעירייה ולמחלקת החינוך מאת המפקחת על הביקור הסדיר

במשרד החינוך, כי העדר מינוי ליחידת הביקור הסדיר מונע העברת רשימות תלמידים לאיתור.

בפנייה מחודש פברואר 2016 כתב משרד החינוך כי "ללא מרכז יחידה אין באפשרותכם לקבל את רשימת התלמידים לאיתור, אי לכך לא מתבצע איתור כראוי באור יהודה". [ההדגשה במקור]. אני רק מזכיר, כי אחד התפקידים המרכזיים של קב"ס זה איתור תלמידים בסיכון לפני או במהלך נשירה.

- מעיון בדוח עולה כי מבין סך התלמידים המטופלים ביחידת הקב"ס במועד הביקורת, 104 תלמידי בתי-ספר יסודיים, המהווים 3.4% מסך תלמידי היסודי הלומדים בעיר, 26 תלמידי חטיבת הביניים, המהווים 2.9% מהחטיבה, 63 תלמידי התיכונים, המהווים כ- 6% מסך תלמידי התיכונים בעיר.
- הביקורת העלתה כי ביחידת הקב"ס לא קיימות רשימות חייבי רישום אשר הועברו אליה כמתחייב הן מחוזרי מנכ"ל משרד החינוך והן כמתחייב מנוהלי העירייה.
- הביקורת ביקשה כי יוצגו בפנייה רשימות התלמידים לאיתור "חסר סטטוס לימודי" כפי שנית קבלו ממשרד החינוך ואופן הטיפול. לביקורת לא הוצגו רשימות אלו ולא נמצא תיעוד לאופן הטיפול.

עופר בוזי יצא מהישיבה

- עוד עולה כי בנוהל נקבע שמדי רבעון תועבר למנהלת האגף רשימה עדכנית של התלמידים הבלתי רשומים. נמצא כי נוהל זה לא מיושם הלכה למעשה.
- יומני נוכחות- הביקורת העלתה כי הקב"סים בעירייה לא בדקו את היומנים - ידניים או ממוחשבים - ולא עשו שימוש בכלי חיוני זה כדי לאתר תלמידים שנשרו.
- הביקורת העלתה כי הקב"סים לא נוהגים לבצע סיורי שטח במטרה לאתר תלמידים משוטטים כמתחייב מחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- פיקוח ובקרה- הביקורת העלתה פערים בתחום הפיקוח והבקרה של מנהלת מחלקת החינוך אחר עבודתן של הקבסיו"ת בשנים 2014-2015-2016 עד למינויה של ניצה למנהלת היחידה ב-1.9.2016.

תכניות טיפוליות

הביקורת העלתה כי מגוון התוכניות הטיפוליות אשר הופעלו בשנים המבוקרות באור יהודה היו מצומצמות ביחס למגוון שפיתח משרד החינוך וכללו תוכנית מני"ע ותוכנית חדר מל"א.

בתשובתה לביקורת מסרה מנהלת מחלקת החינוך כי כיוון שהקב"סיות לא יזמו הפעלת תוכניות טיפוליות (מעבר למוזכר- מני"ע/חדר מל"א) לא מצאה לנכון לתקצב תוכניות טיפוליות נוספות.

הקב"סיות מסרו לביקורת בתשובתן כי כיוון שלא היו מודעות למגוון התוכניות הטיפוליות אשר מתקצב משרד החינוך, לא פנו ולא יזמו בקשה לתקצובן.

אבטחת מידע וחסינות נתונים

- חוק הגנת הפרטיות מפרט החובה לשמירת מידע חסוי והמכיל פרטים אישיים וחסויים על אדם, לרבות תלמידים המטופלים על-ידי גורמי העירייה השונים. הביקורת העלתה כי פרוטוקולים המכילים מידע חסוי ולרבות מידע אישי של תלמידים ומשפחותיהם, לרבות מידע הנדרש לחסיון כעולה מלשון חוק הגנת הפרטיות נמצא חשוף ברשת המחשוב העירונית לגישה לעובדי עירייה שאינם מורשי גישה למידע זה וכן לעובדי מיקור חוץ שאף הם אינם מורשי גישה למידע חסוי זה. הפרוטוקולים כללו מידע לאורך שנים רבות החל משנת 2009 ועד לשנת 2017, מועד הביקורת הנוכחית, ובכלל זה החלטות טיפוליות ועוד.

מעקב ודיווח

- חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי על כל טיפול בתלמיד- יירשם מזכר בציון התאריך שיישמר בתיק מעקב אישי. בתום כל חודש יערוך הקב"ס דיווח חודשי על תלמידים שבטיפולו ויעביר דיווח לממונה על הביקור הסדיר בלשכת המחוז ולממונה הארצי על הביקור הסדיר. הביקורת ביקשה שיוצגו לה כלל הדיווחים בחתך כל קב"ס בשנים המבוקרות. בקשת הביקורת לא נענתה. הקב"סיות מסרו לביקורת כי הן לא נוהגות בהתאם ללשון חוזר המנכ"ל ולא מעבירות דיווח חודשי.

שלמה זלמן סיונוב:

האם חובתן של הקב"סיות לתת מענה גם לילדים שנטשו את המערכות בישיבות מחוץ לעיר?

רמי בן סעדון:

בכל מוסד עם סמל חינוך יש שיבוץ קב"ס שאמור לפקח ולהיות שם וכמובן אחריות של ההורים, של מנהל בית הספר, יועצת.

חובת הקב"סים לטפל גם בתלמידי חוץ. הם אמורים לקבל רשימות ממשד החינוך ולטפל בהם בדיוק כמו תלמידים בתוך העיר.

שלמה זלמן סוינוב:

האם זה נבדק?

רמי בן סעדון:

כן, יש לכך התייחסות בדוח וזה נקרא "תלמידי חוץ".

היחידה לקידום נוער

על-פי נהלי משרד החינוך נדרשות היחידות לקידום נוער לדווח מדי חודש באופן ממוחשב את מצבת הלומדים בתוכנית היל"ה ואת מצב הנוכחות שלהם בפועל. נמצא כי מתוך 22 תלמידים הכלולים ב"דוח השכלה" נכון ליום 21.6.2015 (שנה"ל תשע"ה) נוכחים 18 תלמידים. מתוך 37 תלמידים הכלולים ב"דוח השכלה" נכון ליום 3.7.2016 (שנה"ל תשע"ו) נוכחים 17 תלמידים. עוד העלתה הביקורת פערים בין מספר התלמידים המדווחים לביקורת כלומדים בתוכנית היל"ה בשנת הלימודים תשע"ה על-ידי מחלקת החינוך וכן מספר התלמידים המדווחים כלומדים בתוכנית על-ידי משרד החינוך כפי שפורטו ב"התמונה החינוכית" לשנת תשע"ה, לבין הפירוט המוזכר(ראה טבלה מס' 5).

איתור

- הביקורת העלתה כי ביחידה לא קיים קובץ מידע ממוחשב או ידני של אוכלוסיית הנוער ברשות אותו ניתן להצליב במטרה לשמש את עובדי קידום נוער בפעולות האיתור כעולה מהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך. הביקורת העלתה כי ביחידה לקידום נוער לא מבוצעות פעולות איתור נערים בסיכון באמצעות סיורי שטח במוקדי הבילוי וההסתובבות של נוער.

הפניות

הביקורת העלתה פערים במספר ההפניות כפי שדווחו לביקורת מאת הקב"סים למספר התלמידים הרשומים ביחידה לקידום נוער כמופנים על ידי הקב"סים. הביקורת העלתה שלא נקבעה בעירייה הגדרה כתובה וברורה באשר לחלוקת תחומי האחריות בין הגורמים השונים המטפלים בנוער בסיכון ונוער מנותק, נערות בסיכון וכן חסרים נהלים בנוגע לצרכי שיתוף פעולה והעברת מידע ביניהם לגבי הנערים והנערות המטופלים על ידם.

יחיאל מושייב:

האם לאור דוח הביקורת, שנשמעים כאן דברים חמורים, לא מטפלים בהן?

ראש העירייה:

ברגע שמונתה מנהלת לקב"סיות וקיבלו לידיהן את הדוח, כולל מנהלת מחלקת החינוך החדשה, שהדוח לא מדבר על התקופה שהיא הייתה בה, הן פועלות כדי לתקן את הליקויים שהוצגו בדוח והאחריות של מנהלת מחלקת החינוך, שדברים יתבצעו על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך ועל פי הנהלים והחוק, עלו בכמה וכמה פגישות. הנהלת העיר מחויבת לבדוק ולתקן את הליקויים שעלו בדוח.

יחיאל מושייב:

אוקי, לא הייתה מנהלת, אבל הן ידעו את העבודה.

ראש העירייה:

יש דברים שהן לא היו מודעות שזה חלק מהתפקיד והאחריות שלהן. ברגע שהוצג להם הדוח וברגע שיש מנהלת שפועלת מול המפקחת במשרד החינוך, הדברים שולבו בעבודתן השוטפת.

שלמה זלמן סיונוב:

התוכנית היל"ה נותנת מענה בכל ימות השבוע?

רמי בן סעדון:

כן.

עוזי אהרון:

במסגרת הביקורת, הקב"ס אחראי על בדיקה של שימוש סמים במסגרות החינוך?

רמי בן סעדון:

אני לא מכיר דבר כזה.

עוזי אהרון:

מי אחראי לבדוק אם יש איזשהו מידע לגבי שימוש בסמים בבתי הספר ותנועות הנוער?

ראש העירייה:

משטרת ישראל.

הנושא הבא אשר נסקר ונבחן השנה ע"י הביקורת בעבודת העירייה הינו :

שיפוץ אצטדיון הכדורגל העירוני.

מטרת הביקורת

לבחון את תהליך הביצוע והניהול של פרויקט שיפוץ אצטדיון הכדורגל העירוני, בהיבטים של הערכות, התקשרויות, ניהול כספי, עמידה באמות מידה חוקיות עפ"י תקנות המכרזים, רמת הפיקוח השליטה והבקרה, עמידה בהוראות החוק והנוהל המחייבים.

דבר הביקורת

הביקורת מבקשת לציין כי במהלכה ניכר חוסר שיתוף פעולה מצד חלק מגורמי העירייה המבוקרים, הדבר בה לידי ביטוי בכך שבמהלך הביקורת התיימרה היועמ"ש לעירייה להתערב בתהליך עבודת הביקורת, ביצעה פעולות שעיכבו את התקדמותה, ביצעה פעולות של ניתוק גישת מבקר העירייה ממאגר מידע עירוני, **בעיצומה של הביקורת** ובניגוד לקבוע בפקודת העיריות.

עוד מבקשת הביקורת להעיר לאור תגובת מנכ"ל העירייה, היועמ"ש וגזבר העירייה לפיהם "יש לשמור את דוח הביקורת כחסוי ולא לפרסמו ברבים על מנת שלא לחשוף את העירייה לתביעות" לשון ההתייחסות המדוברת, במדויק הרי שאין לקבל בקשה זו מפאת חובתו של גוף שלטוני לפרסם בציבור ממצאי ביקורת כתנאי הכרחי לאמון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו. אני מוצא כי לבקשה זו אין מקום ומן הראוי שכלל לא הייתה נטענת. אפנה לתגובת הביקורת התומכת עמדתה זו בפסיקות בג"צ. ראה עמוד 127 לדוח הביקורת.

עלות כספית של הפרויקט ותקציב הפרויקט

בישיבת מועצה בה אושר תקציב העירייה לשנת 2016, לרבות אישור רשימת התבר"ים כולל עבודת החלפת משטח דשא במגרש הכדורגל. תב"ר בסכום של 2.5 מיליון ₪ אשר התקבל כמענק ממפעל הפיס לצורך שיפוץ המגרש.

מסקירת הביקורת עולה כי, בתכנית בניין עיר מ.א.א 205 בתוקף מ-12.8.2004, מיקום המגרש כפי שממוקם כיום הינו בשטח המיועד לפי הגדרות התב"ע לשטחי תעסוקה מעורבת ושפ"פ (שטח פרטי פתוח). בתב"ע יועד שטח לספורט באזור שונה. מעיון במסמכים עולה כי, הנהלת העירייה הבכירה דאז ידעה על כוונה בעתיד הנראה לעין להעתיק את מיקום המגרש ממיקומו הנוכחי. כמו כן, ההנהלה הנוכחית של העירייה הייתה מודעת לכך שבהתאם לתב"ע המאושרת, המגרש ממוקם בשטח המיועד לתעסוקה, אך למרות זאת התקבלה החלטה להיכנס להשקעה של מיליוני שקלים במתחם. סך תקציב שיפוץ מגרש הכדורגל מתחילת הפרויקט החל בהיקף של 2.5 מלש"ח ועד סופו עמד על מעל 5.3 מלש"ח.

זכות קניין במקרקעין

בשנת 2004, עת ניתן תוקף לתב"ע מאא/205 שונה יעוד הקרקע עליה ממוקם אצטדיון הכדורגל לשטח המיועד לפי הגדרות התב"ע לשטחי תעסוקה מעורבת ושפ"פ (שטח פרטי פתוח).

ביחס למקרקעין אלו החזיקה העירייה בשנת 1984 בהסכם הרשאה זמני ממנהל מקרקעי ישראל לתקופה של שלוש שנים אשר הסתיימה ביום 9.6.1987. הבעלות במקרקעין אלו נכון למועד סיום ההרשאה מאת מנהל מקרקעי ישראל עברו לבעלות רשות הפיתוח וביחס לחלקות 76-78 קיימת הערה על הפקעה לפי סעיפים 5 ו-7 לטובת עיריית אור יהודה ביעוד דרך.

מסקירת הביקורת וממצאיה עולה, כי בחודש אוקטובר 2015 כתב מנהל מח' הנכסים ליועצת המשפטית לעירייה כי אין כיום בידי העירייה כל מסמך קנייני רלוונטי ביחס למגרש הכדורגל העירוני וכי לעיריית אור יהודה אין זכות קניין במקרקעין, למעט ביחס לחלקות 76-78 שם קיימת הערה על הפקעה לפי סעיפים 5 ו-7 ביעוד דרך.

עוד עולה מהאמור כי למרות העובדה שהבעלות על המקרקעין היא של רשות הפיתוח ואין בנמצא, הן במחלקת נכסי העירייה והן אצל היועמ"ש לעירייה, הרשאה או הסכמה בכתב מאת בעל המקרקעין, עסקה המחלקה המשפטית בכל

הכנת ההסכמים, המכרזים והתנהלות גורמי העירייה או מי מטעמה בעבודות שיפוץ אצטדיון הכדורגל, לרבות עבודות חפירה והנחת מבנים יבילים חדשים ללא היתרי בניה כחוק וללא הסכמה בכתב ומראש של בעל המקרקעין.

התקשרויות עם ספקי השירותים

מפקח

בחודש נובמבר 2015 הועבר מכתב לראש העיר ממנכ"ל עיריית אור יהודה לשעבר, בנוגע להצעה להסכם יעוץ וניהול 6 פרויקטים הכוללים בין היתר את שיפוץ מגרש הכדורגל.

מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי נקבע שלהסכם יצורפו אבני דרך שייבחנו מידי פעם.

בקשת הביקורת לקבלת אבני הדרך אשר נקבעו בפרוטוקול הישיבה אשר נדרשו כמצורפים להסכם לרבות תוצאות בחינתם, לא נענתה.

מתכנן

בחודש פברואר 2016 מנהל הפרויקטים החיצוני, מר אזאצ'י, העביר למחלקת תשתיות 2 הצעות מחיר של מתכננים בעלי ניסיון בהקמת מגרשים.

המתכנן הנבחר ע"י העירייה הינו מחברת ש.ר בנימינה השקעות בע"מ, שהינו בעל ההצעה הנמוכה.

מסקירת הביקורת עולה כי, לא קיים הסכם התקשרות מול המתכנן שנבחר הכולל התייחסות בין היתר לאחריותו, תפקידיו ואופן עבודתו.

הביקורת העלתה כי בחודש מרץ 2017 כחלק מהחלפת היועצים בפרויקט, הוחלף המתכנן ונחתם הסכם מול חברת ג.ד. ארד מהנדסים בע"מ לצורך תכנון ופיקוח אחר הפרויקט.

קבלן מבצע

הליך הבחירה

בהתאם לתקנה 17 בתקנות חובת המכרזים, מכרז מסגרת הינו מכרז פומבי שבו נבחר יותר מספק אחד אשר על פי תנאי המכרז ייחתמו בעקבותיו הסכמי מסגרת עם כל ספק מכרז מסגרת, כך שבעת תחילת פרויקט חדש לא תהיה חובה לקיים מכרז פומבי אלא לקיים הליך הצעות של קבלני המסגרת שנבחרו.

בוועדת מכרזים מחודש פברואר 2016 נקבע כי הקבלן רחמני הוכרז כזוכה במכרז מסגרת 5/2015 לביצוע עבודות פיתוח תשתיות, גינון והקמת שטחים ציבוריים וכן

אישרו את המציע יורי אל בע"מ כזוכה נוסף במידה וישווה את הצעתו (ברכיב הגינון) להצעתו של רחמני.

מעיון בתגובת חברת יורי-אל לעירייה עולה כי החברה בחרה שלא להעלות את אחוז ההנחה ולהשוות אותה להצעתו של רחמני ובשל כך נפסלה. כמו כן, צוין כי אחוז ההנחה המבוקש על ידי העירייה הינו בגדר הצעה הפסדית וכי הנחה כזו אינה סבירה.

בשנים 2010 ו-2014 נערכה ביקורת באמצעות רו"ח מטעם משרד הפנים אשר דנה בין היתר בביצוע מכרז מסגרת בו קיים זוכה בודד. הסוגיות שעלו מבדיקה זו הן:
1.1. מכרז מסגרת 03/2009 "בניה פיתוח שיפוצים ותחזוקה במוסדות חינוך וציבור" בו זכה קבלן אחד. העירייה הגיבה לטענות באמצעות היועצת המשפטית במכתב בו ענתה לגבי הסוגיה הנידונה:

- קיום מכרז מסגרת בו משתתף ספק אחד- העירייה הייתה מעוניינת לבחור יותר מקבלן אחד במסגרת מכרז המסגרת אולם מכרזים רבים לא העלו יותר מקבלן אחד מתאים העונה על תנאי המכרז.

- הצורך בביצוע מכרז מסגרת- "הגם שתקנה 17 ו (ג) לתקנות חובת המכרזים, אינה חלה על העירייה באופן ישיר, הרי שבהיעדר הוראת חוק ספציפית החלה על העירייה בהקשר זה מכוח תקנות המכרזים, ניתן לבצע אנלוגיה מתקנה זו ולפעול להתקשרות במכרז מסגרת לתקופה של 5 שנים, כפי שנעשה במקרה דנא".

לדעת הביקורת, לא ניתן לבצע אנלוגיה רק לתת סעיף ספציפי בתוך תקנה 17 ויש לבצע אנלוגיה לכל הסעיף המלא הכולל התייחסות לכך שמכרז מסגרת הינו מכרז בו נבחר יותר מספק אחד.

1.2. תגובת העירייה במכתב נוסף מהיועצת המשפטית משנת 2015. נאמר: "העירייה עובדת על מכרזי מסגרת חדשים הן ביחס ל"בניה שיפוצים ותחזוקה במוסדות חינוך וציבור" והן ביחס ל"עבודות פיתוח ואחזקת שטחי גינון, עבודות פיתוח תשתיות והקמת שטחים ציבוריים בתחום העיר אור יהודה", ואלה צפויים לצאת בשבועות הקרובים. יצוין, כי במכרזים אלה

הוכנס מנגנון הקובע בחירת יותר מזוכה אחד וכן מגבלת סכום להיקף התקשרות, הכל כפי שנתבקשה העירייה על ידי הביקורת".

ימית קרקוקלי יצאה מהשיבה.

מכרז המסגרת 5/2015 נידון בוועדת המכרזים בה הוחלט על התקשרות עם קבלן אחד להסכם המסגרת כאשר המציע השני יכנס למכרז המסגרת רק באם ישווה את הצעתו להצעה הזוכה.

לדעת הביקורת, בהליך זה העירייה מאמצת את הוראות תקנה 17 לתקנות חובת מכרזים, ביצוע מכרז מסגרת, אך אינה מקיימת סעיף זה כהלכתו, קרי מכרז המסגרת שביצעה כולל זכיה של ספק אחד בלבד. כתוצאה מכך, לא קיים הליך תחרותי בין מספר ספקים בהתקשרויות בהיקפים העולים על כ- 140,000 ₪, והעבודות בהיקפים אלו מועברות באופן אוטומטי לספק מכרז המסגרת.

בניגוד לתשובת היועצת המשפטית נראה כי לא יושמה להלכה התייחסותה לנושא ביצוע מכרז מסגרת לאורך השנים. לרבות לאחר תגובתה לדו"ח רואה חשבון מטעם משרד הפנים¹ כי במכרזי מסגרת הבאים יוכנס מנגנון אשר קובע בחירת יותר מזוכה אחד ומגבלת סכום להיקף ההתקשרות.

זאת ועוד, אף אם לשיטתה של היועמ"ש לעירייה, הוכנס מנגנון אשר קובע הליך לבחירת יותר מקבלן זוכה אחד, והתוצאה כפי שעולה מפרוטוקול וסיום הליכי מכרז המסגרת 5/2015 בו נותר קבלן זוכה אחד, הרי שהמנגנון שנקבע לא הביא את התוצאה הנדרשת, קרי, יותר מספק אחד, וההליך כשל.

הביקורת העלתה כי בסעיף 31.1 בהסכם מסגרת נקבע כי הקבלן אינו רשאי להתקשר עם קבלני משנה לביצוע התחייבויותיו לפי ההסכם אלא רק לאחר קבלת אישור מראש ובכתב של מנהל מטעם העירייה לפני העסקת קבלן המשנה. נמצא כי הקבלן רחמני התקשר עם קבלן משנה "קובי רוזמריין" לביצוע התקנת הדשא, לא הוצג לביקורת תיעוד לאישור גורם מטעם העירייה להתקשרות עם קבלן משנה.

אישורי רשויות ורישוי עסק

חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים שהוצאו מכוחו מסדירים את הליך הרישוי, נועדו להבטיח בין היתר איכות נאותה של הסביבה, מניעת סכנות לשלום הציבור.

¹ ביקורת רואה חשבון בעיריית אור יהודה לשנת 2014, משרד הפנים, אב 11754-2015 מיום 27.7.15

צו רישוי עסקים² קובע כי אחת ממטרות החוק היא הבטחת קיומם של הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה. הפעלת מגרש ללא רישיון מהווה הפרה של החוק ומסכנת את הציבור.

הביקורת קיבלה תיעוד לרישיון ניהול עסק בתוקף עד לתאריך 31.12.2016 להפעלת מגרש ספורט.

גיל גבריאל יצא מהשיבה.

בשנת 2016 כחלק מהצורך בהארכת תוקף רישיון עסק למגרש, נשלחה בקשה לחידוש הרישיון למשטרת ישראל ע"י מחלקת הרישוי, אך טרם התקבל אישור מאחר והמגרש נמצא בשיפוץ.

הביקורת העלתה כי נכון למועד הביקורת, קיים רישיון עסק זמני **בתוקף עד לתאריך 28.2.2018**. הביקורת העלתה כי רישיון העסק נחתם בתאריך 28.11.2017 ע"י ראש העירייה.

ימית קרקוקלי חזרה לשיבה, ליאת בן אבו יצאה מהשיבה

בדיון בוועדה לענייני ביקורת עדכנה מנהלת מחלקת רישוי עסקים כי רישיון העסק של האצטדיון הוארך **עד ליום 31.8.18**. דהיינו מיום זה הרישיון אינו בתוקף. בחוק הוגדר ראש הרשות, או מי שהוא הסמיכו לכך, כרשות הרישוי המקומית. בחודש דצמבר 2015 האצילה ראש העירייה מסמכויותיה לחבר המועצה מר יוסף סבח, החלטה שאושרה בישיבת מועצת העירייה, לפעול בתחום רישוי עסקים והסמיכה אותו לשמש ממונה רישוי עסקים ברשות המקומית.

בהתייחסותה לביקורת מסרה ראש העירייה, כי חתמה על רישיון העסק הזמני לאחר שהוצגו לה אישורי הגורמים המאשרים, לרבות: משטרת ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה והתייחסות הוועדה המקומית.

בנוגע לחתימתה על רישיון העסק הזמני, ציינה ראש העירייה, כי נמסר לה שמר סבח יוסף, הממונה על רישוי עסקים, יצא באותו היום לכנס, למשך 3 ימים, והואיל והנושא היה דחוף להגשה להתאחדות לכדורגל, נדרשה חתימתה, וכך פעלה.

גיל גבריאל, ליאת בן אבו ועופר בוזי חזרו לשיבה.

תגובת הביקורת

² צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ג-2013.

הביקורת מעירה כי משהואצלה סמכות ראש העירייה ובאישור מועצת העירייה לנושא תפקיד, חובה להקפיד כי הסמכות תהיה נתונה בידיו של מי שהואצלה לו הסמכות בלבד.

ראש העירייה:

אני שואלת את היועצת המשפטית, אם האצלתי סמכות ואני רוצה להשתמש בה, אני מחויבת למי שהאצלתי לו?

עו"ד שלומית שפינדל – יועמ"ש:

התשובה היא לא, הסמכות היא של ראש העיר והיא יכולה לקחת את הסמכות ממני שהאצילה לו ולהשתמש בסמכות בעצמה.

רמי בן סעדון:

באיזה הליך היא לוקחת את הסמכות?

ראש העירייה:

אם הסגנים לא נמצאים, אני לא יכולה לחתום במקומם?

רמי בן סעדון:

אם האצלת סמכות את לא יכולה לקחת אותה.

ראש העירייה:

אם מישהו שהאצלתי לו סמכות נסע לחו"ל לחודש, אני צריכה להמתין שהוא ישוב מחו"ל?

רמי בן סעדון:

אני אעביר לך את הפסיקה בעניין.

עו"ד שפינדל:

הסמכות היא של ראש העירייה, היא האצילה אותה ואם הנאצל לא נמצא ולא יכול להשתמש בסמכות שנאצלה לו, ראש העירייה יכולה להשתמש בסמכות שבמקור היא שלה.

היתר בניה לעבודה בשטח

חוק התכנון והבניה מסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון עד לרמה המקומית, הועדות השונות, תכניות המתאר, סדרי הרישוי, שימוש חורג, פיקוח אכיפה ועונשין ועוד.

החוק קובע כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש.
סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, מסדיר את העבודות הטעונות היתר מרשות הרישוי המקומית.
בתב"ע מ.א.א 205 מיקום המגרש כפי שממוקם כיום הינו בשטח שמיועד לפי הגדרות התב"ע לשטחי תעסוקה מעורבת ושטח פרטי פתוח.

לדעת הביקורת, לא ניתן להנפיק היתר מכל סוג שהוא בגין עבודה/בניה למגרש שאינו נמצא כלל באזור המצוין עפ"י תב"ע בתוקף לרבות תוכנית מפורטת.
סעיף 261 (ד) מפרט את העבודות הפטורות מהיתר. עמידה בהתניה לפי סעיף 261 (ד)(2) לחוק התכנון והבניה הינה אחת מ-4 ההתניות אותן נדרש לקיים דורש הפטור מההיתר, כמפורט:

"הן נעשות בהתאם לאחת מאלה: תכנית מפורטת מאושרת, תכנית מתאר מקומית מאושרת הכוללת הוראות של תכנית מפורטת.
ניתן להסיק כי מאחר והמגרש אינו מופיע במיקומו בתכנית המתאר שבתוקף-מ.א.א 205, לא ניתן להחיל את הוראות סעיף 261(ד) לשם קבלת פטור מהיתר, מאחר שלא מתקיימות הוראות סעיף קטן (2).
בהתייחסותה לביקורת מסרה מנהלת מחלקת רישוי ובניה כי לא הוגשה בקשה להיתר לביצוע עבודות בשטח המגרש.

היתר בנייה להצבת מבנים יבילים

העירייה התקשרה באמצעות מכרז לאספקה והתקנה של מבנים יבילים באצטדיון הכדורגל באור יהודה עם חברה לאספקת 3 מבנים בגודל 54 מ"ר כל – אחד ומבנה אחד בגודל 31.5 מ"ר.

בהמשך לשאלת הביקורת למנהלת מחלקת רישוי באגף ההנדסה: האם בהמלצתך על האפשרות לפעול על דרך תקנות הפטור הוצבה בפניך תשתית עובדתית כל שהיא עליה נשענת, לרבות בקשה להיתר?

נענתה הביקורת כי: "ביום 20/7/17 נשאלתי ע"י המחלקה המשפטית, עו"ד נטע שוורצמן, " אודה על בדיקת אפשרות הצבת המבנים ומה נדרש מבחינת היתרי הבניה וכיוצ"ב.", ועניתי כאמור.

מעבר לאמור, לא הונחה בפני בקשה להיתר, והתשתית העובדתית שעליה נשענתי, הינה המייל מיום 20/7/17 מעו"ד נטע שוורצמן.
בנוסף לשאלה האם פורט בפנייך יעוד המבנים היבילים לפני ולאחר מתן המלצתך? הביקורת נענתה כי: "הוסבר לי, טלפונית, שמדובר במבנים למלתחות..."
הביקורת העלתה כי העירייה הציבה מבנים יבילים בשטח כולל של 193.5 מ"ר ללא היתרי בניה.
הביקורת העלתה כי בניגוד למתחייב בחוק, לא הוגשה בקשה כלל לוועדה המקומית לתכנון ובנייה לקבלת היתר בניה בנושא המבנים היבילים.

אישורי חפירה בהתאם להסכם

הביקורת העלתה כי הקבלן החל בעבודות החפירה בשטח טרם קבלת כלל אישורים הרלוונטיים לרבות אישור מרשות העתיקות. רשות העתיקות עצרה את הפרויקט והחלו עיכובים רבים בעקבות כך.

חריגות מנורמות התנהלות

מסקירת הביקורת עולה כי במהלך הפרויקט עלו תלונות רבות בנוגע להתנהלות הקבלן הן מצד העירייה והן מצד יועצים חיצוניים לגבי תוצאות עבודתו ואופן ביצוע העבודות, לרבות אי נוכחות של עובדים בשטח, אי עמידה בזמנים, היעדר נוכחות של מנהל עבודה בשטח, אי העברת לוח זמנים וחריגה מהתכנית שנקבעה.

קיום לוח זמנים:

נמצא כי הספק לא העביר לוחות זמנים טרם ביצוע העבודה לאישור כמתחייב מהסכם ההתקשרות.

הביקורת העלתה כי העובדה שהקבלן לא העביר גאנט המגדיר לוח זמנים אף בדיון שנערך בתאריך 28.11.16 בראשות ראש- העירייה ובהשתתפות גורמי עירייה והמפקח החיצוני.

חוסר רציפות בעבודה והיעדר מנהל עבודה בשטח:

עבודת הקבלן לא התבצעה באופן רציף ומתמשך, לעיתים לא התקיימה פעילות כלל בשטח המגרש ולעיתים לא היה מנהל עבודה בשטח.

אי תאימות למפרט ולתכנון:

נמצא כי הקבלן ביצע את העבודה שלא בהתאם למפרט ולתכנון שנחתם בהסכם.

התנהלות חריגה של הקבלן בפרויקטים נוספים
לדברי מנהל מחלקת תשתיות וביצוע, חלו בעיות עם הקבלן בפרויקטים נוספים שביצע בעיריית אור יהודה.

אפשרות סיום התקשרות מול הקבלן סעדים משפטיים

התנהלותו של הקבלן שלא על פי הסכם המסגרת שנחתם מולו ב- 22.2.2016 אפשרה לעירייה לסיים את ההתקשרות עם הקבלן ללא מחויבות לתשלום מלוא שכר הטרחה ו/או פיצוי וכל זאת בהתאם לסעיפי הסכם המסגרת כפי שנחתם מול הקבלן.

מסקירת הביקורת עולה כי ניתן היה לסיים את ההתקשרות מול הקבלן כבר בחודש ספטמבר 2016, ללא תשלום בגין השלמת חוזה ו/או קנסות, בגין הפרות של סעיפים בהסכם שנחתם מולו.

התקשרות מחודשת מול הקבלן רחמני

מסקירת הביקורת עולה כי משיקולים מקצועיים שנלקחו בזמן אמת הנהלת העירייה בחרה שלא לבצע תיקון בעלות מוערכת בכ-100,000 עד-200,000 ₪ על מנת לחזור למתווה הפרויקט המקורי, אלא לבצע תכנון השונה הכולל תוספות עבודה שלא נכללו בתכנון המקורי.

הסכם נוסף מול הקבלן

הנספח השני להסכם המסגרת של הקבלן נחתם בתאריך 27.4.2017. בהתאם לנספח 2 להסכם, התמורה תהיה בהתאם לכתב הכמויות שנחתם בנספח 2 בתוספת שארית הסכום שטרם שולם לפי נספח 1

סה"כ יתרה לתשלום צפוי לקבלן: **כ-2.4 מליון ₪.**

בעקבות עיכובים בלוח הזמנים שנקבע בנספח 2 להסכם מסגרת, התקיימה פגישה בחודש אוגוסט 2017 אשר בה נקבע לוח זמנים מעודכן לסיום הפרויקט עד תאריך 11.9.2017 שאושר ע"י הקבלן.

נציין כי הקבלן לא עמד ביעדי הזמן כפי שמופיעים בלוח הזמנים המעודכן.

חישוב העלות הכספית בגין הפרת סעיפים בהסכם

הערכת הביקורת לפיצוי שניתן לדרוש מהקבלן בגין הפרות מצדו מפורטת בטבלה בעמוד 126 לדוח. להערכת הביקורת ניתן לדרוש מהקבלן כ-700,000 ₪ רק מהפרות ההסכם, מבלי להציג נזק.

לציין, להערכת הביקורת יש להוסיף עוד כ- 150,000-160,000 ₪ הוצאות שנגרמו לעירייה עקב העובדה שהפרויקט חרג מלוחות הזמנים שתוארו ובהתנהלות כלל הגורמים המעורבים בפרויקט.

יחיאל מושייב:

האם זה נעשה?

רמי בן סעדון:

אני לא יודע, תשאל את מי שיושב פה.

יחיאל מושייב:

האם העירייה מימשה את ה-700,000 ₪ מהקבלן בגין העיכובים?

עוזי אהרון:

מדובר באחד מדוחות הביקורת החמורים ביותר שנערכו כאן בעירייה לאורך כל השנים. אסור למערכת לעבור לסדר היום נוכח הממצאים החמורים, כאשר בעלי תפקיד שאמורים לשמש כשומרי הסף, הפכו להיות מוחקים על הסף מחדלים כאלה ואחרים. רק מפאת כבי' האנשים, אני לא רוצה לפרט יתר על המידה, אולם כאשר רגולטורים בעירייה פונים למבקר העירייה ומבקשים להסתיר את הדוח מהציבור בניגוד לחוק, הדבר אומר דרשני. צריך לערוך בירור יסודי מה הסתתר מאחורי הניסיון לכפות על המחדלים, מי עומד מאחורי מזימה זו. ובהזדמנות זו אני רוצה לשבח את מבקר העירייה, כאשר ללא מורה וללא משוא פנים אמר את דבריו, ערך ביקורת יסודית, בהירה, ברורה, ביקורת קונסטרוקטיבית, צריך להרים את הכפפה ולעשות בדק בית על מנת למנוע הישנות מקרים בעתיד.

ראש העירייה:

כראש עיר יש לי אחריות ציבורית בראש ובראשונה כלפי תושבי העיר. הצורך במגרש כדורגל ראוי, במתקן מוביל, עלה בכל מקום שבו נפגשנו עם אנשי הספורט והכדורגל בפרט בעיר וביתר שאת בתוכנית האב לספורט שהוכנה על ידי אנשי מקצוע במימון משרד התרבות והספורט.

גם היום אחרי הדוח שהוצג, אני יותר מגאה על התוצר הסופי שמעניק לכ-500 ילדי העיר ועשרות בוגרים שמשחקים מדי יום במגרש הכדורגל והשדרוג מדבר בעד עצמו.

אין ספק שרצינו שהפרויקט יסתיים מוקדם יותר וזול יותר. וגם כשהבאתי את ההגדלה של התקציב למועצת העיר ודנו בסוגיה של ההגדלה, אמרתי שהמטרה הראשונית היא לסיים את השדרוג ולאחר מכן הנושא יבדק לעומק על ידי גורמים מקצועיים חיצוניים. כל החלטה שהתקבלה במסגרת הפרויקט מגובה בייעוץ משפטי ומקצועי ולא נעשה דבר, לא במחשכים ולא במסתרים ולאף אחד אין מה להסתיר. הבקשה היחידה הייתה כדי למנוע נזק מול הקבלן במקרה שתוגש תביעה נגדנו על הפסקת עבודה. כל נושא הזכויות בקרקע, גם אם הן לא כתובות, אין ספק שיש לעירייה זכות במקרקעין, מדובר במגרש כדורגל שקיים מעל 50 שנה בעיר ובכל הישיבות שלי עם מנהל מקרקעי ישראל דובר על פיצוי לעירייה במקרה של פינוי.

כולם פה יודעים שהאזור שבו ממוקם אצטדיון הכדורגל מ.א.א. 205, קשור לפינויים של בעלי זכויות ופולשים רבים והאפשרות לשווק את המקום כפי שהתב"ע קיימת למסחר ותעסוקה יכולה להימשך עוד עשרות שנים.

לכן, ההחלטה לאשר את שדרוג המגרש, להגדיל תכולת הפרויקט גם ליציעים, גם לתאורה וגם למבנים יבילים, נעשה מתוך ידיעה שהמקום ישמש את תושבי העיר אור יהודה בשנים הקרובות ולא יפונה עד אשר יוקם מגרש כדורגל חדש, ראוי, גדול יותר, דבר שאני פועלת בשבילו במקביל בשלוש השנים האחרונות.

ההתייחסות לביקורת, ככל שהיא עניינית, תעשה על ידי כל הגורמים המקצועיים בעירייה. ביקורת בונה היא חלק מהמערכת העירונית ללמידה ותיקון הליקויים, אך כשזו באה לשמש כלי לניגוח פוליטי, ההתייחסות תהיה בהתאם.

עו"ד שלומית שפינדל – יועמ"ש:

לפי חוק הרשויות המקומיות ייעוץ משפטי ולפי פסיקת בתי המשפט, הסמכות למתן חוות דעת משפטית שתחייב את העירייה היא בידי היועמ"ש לעירייה בלבד. המבקר לקח לעצמו סמכות שאינה נתונה לו, לתת חוות דעת משפטיות ואני אציין שני נושאים: האחד, לעניין הגדרת זכויות העירייה במקרקעי האצטדיון. חוות הדעת המשפטית של המבקר, שאומרת שלעירייה אין זכויות במקרקעין, היא אמירה שגויה ומסוכנת ואסור היה לה להיאמר מאחר ויש הבדל עצום בין אמירה של "אין כיום בידי העירייה מסמך קנייני", לבין הטענה של הביקורת שאומרת "אין זכויות קניין במקרקעין". המבקר קעין

הם מקרקעי מדינת ישראל, מקרקעי רשות מקרקעי ישראל וזכויות במקרקעין הן לא תמיד מכוח הסכם כתוב בלבד, אלא הן נלמדות גם מהתנהגות הצדדים. המקרקעין נמצאים בידי העירייה עשרות שנים בידיעת הבעלים, שמעולם לא פנו לפנות את המקרקעין ובוודאי לא הגישו תביעת פינוי ובמקרה הזה זו נקראת הסכמה מכללא והסכמה כזו מאפשרת לעירייה להחזיק במקרקעין ולשפץ אותו. לעומת מצב אחר של מכר, עסקה במקרקעין, שאת זה לא ניתן לעשות ואת זה העירייה כמובן לא עשתה. העניין השני הוא ההחלה של תקנות המכרזים הכלליות על תקנות העיריות מכרזים. הניתוח המשפטי של המבקר שגוי ביסודו מאחר שכשיש לקונה בתקנות העיריות מכרזים, אנו יכולים להיעזר ולהשתמש בתקנות המכרזים הכלליות, אבל בהתאם לפסיקה, לא מחילים את כלל התקנות הכלליות על תקנות העיריות מכרזים אלא רק בנקודה בה יש לקונה.

התקנה קובעת באופן שאינו משתמע לשני פנים, שועדת המכרזים אינה מחויבת לדבוק בהליך תחרותי כלשהו המופיע בתקנות ככתבו וכלשונו, אלא היא רשאית לשלב בין דרכי המכרז השונות או לאמץ סוג של הליך תחרותי באופן חלקי, הכל בהתאם לצרכיה ולצרכי המכרז הספציפי.

את התגובה שלנו נתנו בצורה מפורטת מנומקת ורחבה מספר פעמים ולמרות זאת, בכל מה שהקריא המבקר, לא נשמעה העמדה של היועצת המשפטית לעירייה או של המחלקה המשפטית.

ז'אנה כהן, הבטמו אייאיו ויוסי סוויד יצאו מהשיבה.

לגבי הערת המבקר שהיועמ"ש התערבה בהליך או הפריעה לתהליך, אני רוצה לציין שעל פי חוות דעת של משרד הפנים שניתנה בעקבות פניה של המבקר, אין חובה עלי לאפשר חיבור תמידי למאגרי המידע המשפטיים וקשה לי להאמין שהביקורת התבססה רק על מה שנמצא אצלי במאגר המשפטי.

מאחר והתגובות שלי לא הובאו, אני הודעתי למבקר בישיבת הוועדה לענייני ביקורת, שאם התגובות שלי והניתוח המשפטי שנתתי לא יוכנסו במלואם לתוך דוח הביקורת, אני מתכוונת מעתה ואילך לא לתת יותר תגובות לדוחות ביקורת, שגזלו זמן רב מאוד מהמחלקה המשפטית על חשבון דברים אחרים שיכולנו לטפל באותה עת וכך אני מתכוונת לנהוג.

עופר תודר – מנכ"ל העירייה:

לשאלת יחיאל, מונה מהנדס לבחינת הנושאים וטענת הביקורת בדבר האפשרות לחייב את הקבלן בסך של 700,000 ₪ על בסיס תחשיב המבוסס על מספר ימי הפיגור בפרויקט, המהנדס קיבל חומרים, עדיין לא יצא דוח סופי.

יחיאל מושייב:

האם שולם לקבלן כל הכסף של הפרויקט?

רו"ח גיל גבריאל – גזבר העירייה:

לא כל הכסף שולם, חלק אנחנו מחזיקים אצלנו, סדר גודל של כ-300,000 ₪. הנזק הוא לא 700,000, זהו נזק רעיוני, תחשיב מאוד פשטני. האינדיקציות שלנו מהתחשיב שעשה המהנדס שמינינו, אמנם לא יצא דוח סופי, אבל זה יהיה בסביבות 200,000-250,000 ₪.

הבטמו אייאו חזר לשיבה.

רמי בן סעדון:

בעניין זכות קניין במקרקעין, הביקורת מבקשת להפנות לתגובתה של היועצת המשפטית בעמוד 83 לדוח.

לעניין הסוגיה השניה, בה לטענת היועמ"ש המבקר התייחס לסוגיית המכרזים, הביקורת מפנה לסעיף הדין בהתקשרות עם ספקים ונותני שירותים ובעיקר למכתבה של היועמ"ש של העירייה כתשובה למשרד המפנים, בו התחייבה כי המנגנון שהוכנס למכרזי המסגרת הבאים יביא ליותר מזוכה אחד, כשל.

ז'אנה כהן ויוסי סויד חזרו לשיבה.

גלעד אורן וליאת בן אבו עזבו את הישיבה.

ולנקודה השלישית, גישה למאגרי מידע – פקודת העיריות סעיף 170 ב' ב' לפקודת העיריות קובע, כי למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנית עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של משרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר. הביקורת בנושא אצטדיון הכדורגל נמשכה עד למרץ 2018. היועמ"ש של העירייה ניתקה את הגישה של מבקר העירייה מנושא של מאגרי המידע בינואר 2018.

הנושא הבא אשר נסקר ונבחן השנה ע"י הביקורת בעבודת העירייה הינו

ביקורת ממוקדת בתחום כח - אדם .

דו"ח הביקורת עוסק בנושאים ממוקדים בתחום כח אדם ומכרזי כ"א.

א. מתן אישור לעבודה מהבית

ב. גיוס וקליטת מפקח על הבניה

הנושא הראשון :

מתן אישור לעבודה מהבית

ממצאים

בתאריך 18/9/2016 נשלח מכתב מאת עו"ד עוזי אהרון, סגן ומ"מ ראש העיר בדבר השלמת שעות עבודה מהבית.

במכתב טוען כנגד מכתבו של מר בנצי אזאצ'י מנכ"ל העירייה לשעבר, מיום 31.7.2016 המופנה אל מנכ"ל העירייה בדבר אישור עבור עו"ד במח' המשפטית.

במכתבו מציין מר אזאצ'י הוא מאשר כי בעבר ניתן על ידו אישור, לפיו אישר ל[עו"ד] ש. לבצע עבודה מהבית, באופן שאינו עולה על מכסת השעות הנוספות הקבועות בחוזה העסקה.

עוד כתב, כי בהמלצת היועצת המשפטית של העירייה, ומתוך היגיון מקצועי שיבטיח עמידה טובה ביעדים המצופים מעו"ד ש.פ ובהתאם להגדרת תפקידה – עבודה הדורשת ריכוז ושקט, שאינו מתאפשר במהלך יום העבודה הרגיל במחלקה. עוד ציין כי בהמשך אף נרכש עבורה מחשב נייד בעל חיבור למשרד לצורך ייעול עבודתה.

בהתייחס לאמור, כתב עו"ד אהרון, כי צר לו לקבוע כי ישנו ספק גדול באמינות מכתבו של מר אזאצ'י. המכתב אינו משקף את האמת וככל נראה נכתב לבקשתה של עו"ד שפינדל, היועמ"ש [לעירייה], כדי לחפות לכאורה על מחדל חמור, של אישור תשלומי שכר עבודה שנעשתה מהבית בניגוד לנהלים.

במטרה להתחקות אחר קיומו של אישור כתוב אשר לגביו נטען על ידי המנכ"ל לשעבר, ביקשה הביקורת כי יוצגו בפניה העתקיו.

הביקורת פנתה למנהלת לשכת מנכ"ל העירייה הנוכחית אשר כהנה גם בתקופת מנכ"ל העירייה לשעבר מר אזאצ'י .

הביקורת פנתה למנהלת מחלקת משאבי אנוש על מנת שזו תאתר את העתקו של המכתב בתיקה האישי של העובדת או האם נתקבל במחלקת משאבי אנוש.

הביקורת פנתה אל העובדת, עו"ד ש.פ. כי זו תעביר לעיון הביקורת את העתקו של האישור הנטען כי קיים.

בהתייחסותה לביקורת מסרה העובדת, כי אין ברשותה העתק מהמכתב מאת מנכ"ל העירייה דאז.

הביקורת פנתה אל היועמ"ש לעירייה, עו"ד שלומית שפינדל, מנהלת המחלקה המשפטית וכממונה ישירה על העובדת כי זו תעביר לעיון הביקורת את העתקו של האישור הנטען.

בהתייחסותה לביקורת מסרה עו"ד שפינדל כי אין ברשותה עותק מהאישור בכתב אשר נמסר לטענתה, ע"י מנכ"ל העירייה לשעבר, מר אזאצ'י. להתייחסותה לביקורת צרפה היועמ"ש קובץ אודיו- הקלטת שיחה ביו העובדת לבין מנהלת מח' משאבי אנוש בעניין האישור. הרחבה בדוח הביקורת.

ממצאי הביקורת לא העלו כי בנמצא אישור כתוב אשר נטען כי ניתן על-ידי מנכ"ל העירייה לשעבר וממילא לא נמצא תיעוד כי אישור זה ככל שהיה, נעלם מתיקה האישי של העובדת המצוי במחלקת משאבי אנוש ככל שאי פעם תויק שם.

מעיון בדיווחי הנוכחות אשר הוגשו על- ידי העובדת, עו"ד ש.פ., הביקורת העלתה כי עבודתה של העו"ד, עליה הצהירה כהשלמת שעות עבודה מהבית, נעשו במשך מספר שנים, קרי בשנים 2015 ו-2016

זאת עוד הביקורת העלתה כי כבר בדצמבר 2014 דיווחה העובדת על שעות עבודה מהבית.

הסמכות למתן אישור להשלמת שעות עבודה מהבית :

לשאלת הביקורת אשר הופנתה אל עו"ד שפינדל, האם ניתנה על-ידה כיועמ"ש חוות-דעת בעניין, השיבה כי במקרה של עו"ד ש.פ., היא הגורם האחראי המאשר את ביצוע העבודה, באישור מקדים של מנכ"ל העירייה דאז, וכן של מחלקת כח אדם האחראית

על קליטת דיווחי שעות העבודה ואישורן לתשלום. לא ניתנה על ידה חו"ד משפטית, כי לטענתה אין כל צורך בכך.

במטרה לבחון האם קיים נוהל או ניתן לאשר לעובד העירייה (בתפקיד דומה לעו"ד במחלקה משפטית המטפל בתחומים דומים) באופן תקין וחוקי לבצע השלמת שעות עבודה מהבית, פנתה הביקורת למשרד האוצר – אגף השכר והסכמי עבודה, אכיפה בשאילתה.

בהתייחסותו לביקורת השיב מר מ.י ממשרד האוצר, כי בהתאם לנהלים, תקנות, חוזרים וכללים החלים על השלטון המקומי, קרי עובדי עירייה, לא ניתן לאשר זאת ולעירייה, לרבות מנכ"ל העירייה, אין סמכות לאשר זאת.

הביקורת מעירה כי לפי חוקת העבודה, תקנות, חוזרים וכללים החלים על השלטון המקומי, לא ניתן לאשר לעובד העירייה להשלים שעות עבודה מהבית (פרט לכווננות), לרבות למנכ"ל העירייה אין סמכות לאשר זאת. **ומכאן, כל אישור אשר ניתן, אם ניתן הינו בניגוד להוראות והנהלים החלים על העובדים בשלטון המקומי.**

פיקוח ובקרה

הביקורת העלתה כי במהלך החודשים בשנת 2015, בהם דיווחה העובדת על שעות עבודה מהבית על גבי דוחות הנוכחות מצוינות השעות בהן דיווחה על העבודה מהבית.

לא נמצא כי ניתן דיווח על מהות העבודה, באילו תיקים/תחומים עסקה בשעות הללו. מצוין באופן כללי תחום השעות בלבד, ללא פירוט.

הביקורת מבקשת לציין כי מתוך תגובתה ומסמכים אשר הועברו אליה על ידי היועמ"ש לעירייה העלתה הביקורת את הממצאים הבאים:

(1) נמצא כי כבר החל מחודש יוני 2014, לפחות, דיווחה העובדת על ביצוע השלמת שעות עבודה מהבית.

(2) נמצא כי בחודש יוני 2014 העובדת, עוה"ד ש.פ, דיווחה על ביצוע 10 שעות עבודה מהבית **בימי שבת** שעליהם קיבלה תמורה לשעות נוספות לפי תעריף של 175% ששולמו לשכרה.

בקשת הביקורת מהיועמ"ש לעירייה שתעביר לעיונה אישור בכתב שניתן לעוה"ד מראש לעבודה **ביום שבת**, ככל שאישור כזה ניתן, לא נענתה.

בתגובתה לביקורת ענתה היועמ"ש לעירייה :
"התשובות בנושא הביקורת ניתנו על ידי בפירוט רב בתגובתי מיום 17 בינואר 2018,
לרבות כל הצרופות לתגובה. אני בטוחה כי אם תעיין היטב בחומרים שהומצאו לך
תמצא את התשובות לכל השאלות. אין לי מה להוסיף מעבר לכך בנושא ביקורת זו".
בתאריך 8.2.2018 נערכה פגישה בהשתתפות סגן לממונה על השכר- חקירות משרד
האוצר והיועמ"ש לעירייה ובמשרדה.

יחיאל מושייב יצא מהשיבה.

רו"ח מ.י ממשרד האוצר עדכן את הביקורת על תוכנה של הפגישה לרבות הבהרתו
ליועמ"ש העירייה, כי על פי ההוראות והנוהל הקיים, אין לאשר עבודה מהבית
לעובדי העירייה.

עוזי אהרון:

הדברים מדברים בעד עצמם, אבל החשיפה של מבקר העירייה כי נעשו גם עבודות
בשבת, זה בבחינת להוסיף חטא על פשע, יש חוק שעות עבודה ומנוחה, לא יעלה על
הדעת שללא קשר להיתר, שעובד יעבוד בשבת ואני מבקש שהמערכת תיתן הנחיות
ברורות כדי להימנע מהישנות המקרים בעתיד.

אלירן אליה יצא מהשיבה.

רמי בן סעדון:

נושא ב' - גיוס וקליטת מפקח על הבניה

ממצאים

בחודש יולי 2014 פרסמה העירייה מכרז כ"א פומבי למשרת מפקח/ת בניה.
הביקורת העלתה כי נמצא פער מהותי בין הגדרות הרגולטור, משרד הפנים אשר
הגדיר את תנאי הסף לבין תוכן הגדרת התפקיד ודרישות הסף כפי שפרסמה העירייה
במכרז 17/2014.
הביקורת העלתה כי בתיקו האישי של העובד לא נמצאו העתקים מאושרים או
מאומתים של תעודות המעידות על השכלתו כפי שהצהיר ופרט בטופס קורות החיים
לרבות: לימודי הנדסאות וכן טכנאי מחשבים.

יחיאל מושייב חזר לשיבה

דוח ביקורת זה מצביע על כך שהעירייה קלטה עובד, מפקח בנייה בתפקיד החובק בחובו סמכויות ניכרות, אשר אינו בעל ההשכלה הנדרשת, בהליך מכרז בו נפל פגם בכך שניתנה בו אפשרות לניסיון בתחום פיקוח על הבנייה חלף השכלה, שהיא אפשרות שלא קיימת בתנאי הסף לתפקיד כפי שנקבע על ידי משרד הפנים. הביקורת מעירה כי על מחלקת משאבי אנוש להקפיד על האמור בחוזר שקבע משרד הפנים כי תנאי הסף למכרזים, כפי שהם מפורטים בקובץ העיסוקים המעודכן, הם תנאים מחייבים.

הביקורת מעירה כי בהתנהלותו של מהנדס העירייה דאז עולה חשש להתאמת תנאי מכרז למועמד מסוים, מוכר לו מהכרות מוקדמת, שאינו עונה לתנאי הסף הנדרשים שנקבעו על ידי משרד הפנים. התנהלותו זו העלולה לעלות כדי פגיעה בטוהר המידות אף חשף את מהנדס העירייה לסיכון כספי ותדמיתי.

אלירן אליה חזר לשיבה

שלמה זלמן סיונוב:

בקשר לעובדת שעבדה בשבת, האם יש עובדים או מנקים שעובדים באצטדיון הכדורגל בשבת, האם הם יהודים או גויים והאם יש היתר לעבודה שם?

ראש העירייה:

אין ניקיון בשבת באצטדיון כדורגל. המשחקים ביום שישי, הם מספיקים לנקות את היציעים לפני כניסת השבת ולאחר מכן מנקים ביום ראשון.

רמי בן סעדון:

הנושא הבא אשר עסקה בו הביקורת בשנת הדוח הינו **ביקורת מעקב לתיקון ליקויים מביקורת מבקר העירייה "היטלי השבחה"**.

בחודשים ינואר עד יוני 2015 בדק משרד מבקר העירייה את נושא תהליך חיוב בהיטל השבחה על ידי הוועדה לתכנון ובניה ובעירייה.

בהתאם לתוכנית ביקורת מבקר העירייה לשנת 2017, בוצעה ביקורת מעקב בנושא.

הביקורת נערכה במהלך חודש **נובמבר 2017**.

מטרת הביקורת

לבצע מעקב אחר תיקון הליקויים כפי שפורטו בדו"ח מבקר העירייה.

הביקורת העלתה כי חלקם של הליקויים תוקן, חלקם תוקן חלקי וחלקם לא תוקן.

הממצאים מפורטים בהרחבה בדוח הביקורת (עמ' 237).

לסיום :

המבקר מודה מקרב לב על הסיוע ושיתוף הפעולה להם זוכה הביקורת מהנהלת העירייה, מהעומדת בראשה ועובדיה הרואים בביקורת כלי ניהולי מקצועי לשיפור הארגון. בעניין הטיפול בדוח המבקר, הרי שהדוח עובר לטיפול צוות תיקון הליקויים בראשות מנכ"ל העירייה כמתחייב בפקודת העיריות.

תודה רבה.

ראש העירייה:

תודה רבה למבקר העירייה. כפי שכתבתי בתגובתי לדוח, אני מנחה את צוות תיקון ליקויים לפעול ליישום ההמלצות להמשך עבודה תקינה של העירייה, אך יש לציין, כי לא המתנו עד הדיון בדוח הנ"ל וכבר בעת שעלו הממצאים במהלך עבודת המבקר, טופלו חלק מהנושאים שהוצגו היום בישיבה.

הישיבה ננעלה בשעה 19:46

**ליאת שוחט, עו"ד
ראש העירייה**

**מלכה מיכאלי
מרכזת ישיבות מועצה**