עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

דוח שנתי לשנת 2021

ניסן ה'תשפ"א

מרץ 2022

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה . בהתאם לסעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות לא יפרסם אדם דו"ח או חלק ממנו או תוכנו , לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצת העירייה , ולא יפרסם אדם ממצא בקורת של מבקר העירייה ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה. בהתאם לסעיף 334 א' לפקודת העיריות המפרסם דו"ח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור דינו – שנה מאסר .

תוכן עניינים

נושא	עמוד
תוכן עניינים	3
מכתב מבקר העירייה לראש העירייה	4
תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה	5
מבוא	6
הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה	9
דוח ביקורת בנושא: מכרזים פומביים	17
דוח ביקורת בנושא: הקצאת נכסים	53
דוח ביקורת בנושא: היטל השבחה	103
דוח ביקורת בנושא: קבסים	152
דוח ביקורת בנושא: מבנים מסוכנים	189
דוח ביקורת בנושא: מיצוי הכנסות מתברים	228
נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה	247
התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה	255

עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

שדרות ביאליק 41 , רמת השרון 47206 , טלפון/פקס 7602153 – 03

Nisim_by@ramat-hasharon.muni.il

תאריך : 30/3/2022

כ״ז אדר ב׳ ה׳תשפ״ב

לכבוד

מר אבירם גרובר

ראש עיריית

רמת השרון

<u>הנדון : הגשת דוח ביקורת שנתי לשנת 2021</u>

- סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע : המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת .

לאור זאת הנני מתכבד להגיש לך דוח ביקורת השנתי לשנת 2021

- סעיף 170(ג)ג לפקודת העיריות קובע : **תוך שלושה חדשים 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.**
- סעיף 170(ג)ו לפקודת העיריות קובע : לא יפרסם אדם דו״ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

בברכה

נסים בן יקר

מבקר העירייה

העתק : יו״ר וועדת ביקורת

<u>תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה</u>

סעיף 170ג לפקודת העיריות קובע את תהליך הטיפול בדוח השנתי של מבקר העירייה , בהתאם לפקודה יש לטפל בדוח המבקר על פי השלבים הבאים :

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

ב. הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה

ג. במידה ולא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה .

ד. תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור

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

ו. חל איסור לפרסם את דו"ח המבקר או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה

מבוא

מבוא

ביקורת מבקר העירייה מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות, הפקודה הינה הבסיס החוקי לפעילותו סמכותו ותפקידו של המבקר .
חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית גבוהה ומכרעת . היקף ואופי התפקידים והפעילויות המוטלים על העירייה, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות בפני תושביו.
לביקורת מבקר העירייה חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של העירייה, להבטיח שהיא פועלות על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של העירייה.
מבקר העירייה מכין תכנית עבודה שנתית , וקובע את נושאי הביקורת ואת היקפה, בהתאם לתפקידיו המנויים בסעיף 170א(א) לפקודה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה משרד הפנים את מבקרי הרשויות המקומיות "לערוך תכנית עבודה רב שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית". תכנית העבודה של המבקר צריכה להיות מיטבית ויעילה. לפיכך, על מבקר העירייה , בבואו לערוך תכנית שנתית ורב-שנתית, לכלול את מגוון הנושאים שהרשות עוסקת בהם, לקבוע סדרי עדיפויות לנושאי הביקורת ולהתמקד בנושאים, שבהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים גבוהה ומחייבת היערכות הולמת.
דוח ביקורת לשנת 2021 מקיף את נושאי הביקורת שבוקרו בין התאריכים 1/1/2021 ועד לתאריך ה - 31/12/2021 והגיעו לכלל השלמה .
נושאי הביקורת הכלולים בדוח :

א. דוח ביקורת בנושא מכרזים פומביים
ב. דוח ביקורת בנושא הקצאת נכסים
ג. דוח ביקורת בנושא : היטלי השבחה
ד. דוח ביקורת בנושא : קבסים
ה. דוח ביקורת בנושא : מבנים מסוכנים
ו. דוח ביקורת בנושא : מיצוי הכנסות מתברים
ז. דוח ביקורת בנושא : נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו.

שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, חיוניים על מנת לאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות העירייה .

בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמידע ולזימון לישיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה.

על העירייה להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר העירייה, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי מידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים, ולזימונו לישיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית. על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועד הקבוע בפקודה. על העירייה למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בפקודת העיריות, שידון גם הוא בדוחות המבקר ויעקוב אחר תיקון הליקויים, כנדרש.

הבסיס החוקי
לעבודת מבקר
העירייה

<u>הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה</u>

<u>וועדה לענייני ביקורת</u>

149ג.(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעיריה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

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

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

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;

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

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לעניני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בועדת ההנהלה;

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

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

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

<u>מינוי מבקר</u>

167(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו 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, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;

(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ״ב-1992.

<u>מועצה שלא מינתה מבקר</u>

167א. (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 אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעיריה ולקבוע את שכרו.

<u>תפקידי המבקר</u>

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר:

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

(2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;

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

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

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

(ג) בכפוף לאמור בסעיף 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 העיריה לבקר ענין פלוני;

(3) על פי דרישת הועדה לעניני 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 העיריה יכין ויגיש לראש העיריה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה; היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

<u>המצאת מסמכים ומסירת מידע</u>

170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

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

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

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

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

<u>דוח המבקר</u>

170ג.(א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

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

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

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

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

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

1 היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

<u>חומר שאינו ראיה</u>

170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

<u>צוות לתיקון ליקויים</u>

170ג1א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת 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 העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1)

או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני 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.

<u>פיטורי עובדים בכירים</u>

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

דוח ביקורת בנושא
מכרזים פומביים

דוח ביקורת בנושא מכרזים פומביים - רמת השרון

רקע כללי

סעיף 2 (א) לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב 1992 מסדיר את חובת הגופים הממשלתיים והציבוריים לבצע מכרז פומבי המאפשר לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו, בכלל העסקאות המבוצעות.

סעיף 197 בפקודת העיריות [נוסח חדש] מסדיר את חובת העירייה לערוך מכרז פומבי עבור כל התקשרות להזמנת טובין, ביצוע עבודה וכו'.

תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987 מסדירות את המקרים בהם העירייה תהיה פטורה מקיום מכרז פומבי.

בהתאם לתקנות, העירייה נדרשת לבצע תהליכי מכרזים, בין היתר, בהתאם להיקף הכספי של הרכש המבוצע, כלהלן:

סכום ההתקשרות	סעיף בתקנות המכרזים	תהליך המכרז הנדרש
פטור ממכרז לחוזה	תקנה 3 (3)	142,300 ש״ח
מכרז זוטא	תקנה 8 (א)	מעל 142,300 ₪ ועד ל- 695,300 ש״ח
מכרז זוטא הכולל לפחות 4 ספקים	תקנה 8 (ד) (1)	מעל 142,300 ₪ ועד ל- 347,700 ₪
מכרז זוטא הכולל לפחות 6 ספקים	תקנה 8 (ד) (2)	מעל 347,700 ₪ ועד ל- 695,300 ₪

המכרזים הפומביים בעירייה מנוהלים על ידי ועדת המכרזים באמצעות מזכירת ועדת המכרזים.

המכרזים נערכים על ידי יחידות העירייה השונות, בסיוע יועצים משפטיים ויועצי מכרז חיצוניים, בהתאם לצורך ולמורכבות של כל מכרז.

<u>נתונים כספיים</u>

בין השנים 2015-2021, העירייה פרסמה 145 מכרזים פומביים. להלן מספר המכרזים הפומביים שפורסמו על ידי העירייה בכל שנה:

שנה	מספר המכרזים הפומביים שפורסמו
2015	**11**
2016	**25**
2017	**31**
2018	**25**
2019	**19**
2020	**19**
2021 (עד לחודש יוני)	**15**
סה"כ	**145**

<u>הליך הביקורת</u>

במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מזכירת ועדת המכרזים ועובדים נוספים רלוונטיים, ככל שנדרשו.

כמו כן בדקנו את:

דוח פירוט המכרזים הפומביים אשר בוצעו על ידי העירייה בכל שנה.

מסמכי מכרזים פומביים.

מסמכי ההצעות של הספקים הזוכים במכרז.

חוזי התקשרות שנחתמו בין העירייה לספקים הזוכים במכרזים.

ערבויות ספקים.

אישורי קיום ביטוחים.

פרוטוקולים של ועדת המכרזים לרבות:

דיון בבקשות להארכת תקופת המכרזים.

פרוטוקולים לפתיחת מעטפות.

פרוטוקולים של שימועים שנערכו לספקים.

פרוטוקולים של בחירת הזוכים.

פרוטוקולים של דיונים נוספים כללים בנושא המכרז, ככל שהתקיימו.

מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות, דיווחים וריושומים שנערכו ועוד.

מטרות הביקורת

מטרות הביקורת הינן כלהלן:

לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק, נהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין בנושא ביצוע מכרזים פומביים.

לבחון את נאותות תהליך היערכות העירייה לביצוע מכרזים פומביים במועד הנדרש.

לבחון את נאותות ביצוע תהליכי המכרז הפומבי.

לבחון את נאותות ממשקי העבודה הקיימים בין אגפי העירייה השונים בתהליך ביצוע המכרזים הפומביים.

לאתר ליקויים ופרצות בתהליכי העבודה והבקרות בנושא ניהול המכרזים בעירייה על מנת למנוע את התממשותם.

במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 2 מכרזים פומביים בתחום הבינוי והתשתיות (מכרז 507/18 להוספת נתיב בצומת העבודה ראשונים והמלאכה, ועבודות פיתוח ומכרז 501/18 לעבודות בינוי בקריית יערים).

בנוסף נבדקה היערכות העירייה לביצוע מכרז פומבי בנושא המחשוב לאחר סיום המכרז הישן שמספרו 327/12.

בכל מכרז כאמור נבדקו מסמכי המכרז לרבות מועדי היערכות העירייה להתחלת העבודות במועד.

רקע משפטי

הרקע המשפטי לנושא מכרזים פומביים הינו, כלהלן:

פקודת העיריות.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

חוק חובת מכרזים (תיקון מספר 14), התשס"ב-2002.

תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987.

חוזרי מנכ"ל והנחיות משרד הפנים.

נהלים פנימיים של העירייה.

חוקים ותקנות נוספים, ככל שרלוונטיים.

<u>עיקרי הממצאים</u>

<u>ניהול המכרזים הפומביים - כללי</u>

מזכירת ועדת המכרזים בעירייה אחראית על ריכוז וניהול המכרזים הפומביים הנערכים על ידי יחידות העירייה השונות.

בניגוד למקובל ברשויות מקומיות אחרות, המכרזים הפומביים אינם מנוהלים על ידי מחלקת מכרזים והתקשרויות.

בהיעדר מחלקה האמונה על נושא המכרזים כאמור, הגורם המתכלל את נושא המכרזים הפומביים בעירייה לרבות ניהול המכרזים, מעורבות מקצועית בקביעת המכרזים, מעקב אחר לוחות הזמנים לביצוע המכרזים, צבירת הידע הארגוני ותיעודו ועוד הוא מזכירת וועדת המכרזים, המבצעת בפועל תפקיד של מנהלת מחלקה.

יחידות העירייה השונות, בסיוע המחלקה המשפטית ויועצי מכרז חיצוניים, במידת הצורך, אחראיות על קביעת מסמכי המכרז לרבות תנאי המכרז ודרישותיו.

בביקורת עלה, כי לא הוגדרו כל תחומי האחריות של הגורמים המעורבים בתהליך ביצוע המכרזים הפומביים לרבות תחומי האחריות של מנהלי האגפים ומזכירת ועדת המכרזים.

<u>התייחסות מזכירת וועדת המכרזים:</u>

"בשל העדר סמכויות ומעמד של מנהלת מחלקה למזכירת וועדת המכרזים, אין במספר מקרים הענות של מנהלי האגפים/מחלקות לפניותי, דבר הגורם לתקלות".

כך כדוגמא, בשל היעדר הגדרת תחומי האחריות כאמור לא הוגדר במשך זמן רב הגורם האחראי על התחלת ההיערכות לביצוע המכרזים, מעקב אחר עמידה בלוחות הזמנים וסיום ביצוע המכרזים במועד.

בהתאם להנחיות שנכתבו במיילים, לרוב, מנהלי האגפים נקבעו כאחראיים על נושא ההיערכות וסיום המכרזים במועד, אך לעיתים האחריות כאמור הוטלה גם על מזכירת ועדת המכרזים

<u>התייחסות מזכירת וועדת המכרזים:</u>

"הגם שאין זה מתפקידי, קל וחומר כאשר מעמדיה הוא של מזכירה בלבד. אין חלוקת אחריות ברורה בנושא הזה".

<u>ועדת המכרזים</u>

סעיף 148 (א) לפקודת העיריות מחייב את העירייה להקים ולהפעיל ועדת מכרזים. בהתאם לאמור, ועדת המכרזים הינה ועדה סטטוטורית אשר הקמתה מחויבת בפקודת העיריות.

סעיף 148 (א) לפקודת העיריות מגדיר את סמכות ותחומי אחריות ועדת המכרזים, כלהלן:

"לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו"

ביום 7.4.2019 אושרו במועצה 7 חברי מועצה כחברים בוועדת המכרזים אשר יפעלו יחד עם צוות מקצועי הכולל את מנכ"ל, גזבר ויועמ"ש - תקין.

ועדת המכרזים מתכנסת מעת לעת, כמעט מידי שבוע, בהתאם לצורך, ודנה במכרזים הפומביים הנערכים בעירייה לרבות מתן המלצות לראש העיר לגבי הספקים הזוכים.

במהלך שנת 2020 התקיימו 19 דיונים בועדת המכרזים (ממוצע של 1.5 דיונים בחודש).

מבדיקת נוכחות חברי ועדת המכרזים ב- 19 הדיונים שהתקיימו בשנת 2020 (ראה פירוט הממצאים בטבלה המצורפת בנספח א' לדוח) עולה, כלהלן:

- **בוועדה ישנם 3 חברים אשר נוכחים כמעט בכל דיוני הוועדה (ד.ו, ר.ב, י.ק).**
- **2 חברי ועדה נכחו בפחות ממחצית מהדיונים שהתקיימו בשנת 2020 (ב.א, מ.ד).**
- **חברת ועדה אחת (ע.ד) לא נכחה ברובם של הדיונים וחברותה בוועדת המכרזים הופסקה ביום 8.12.2020.**

חבר ועדה אחד (ש.ג) לא נכח באף אחד מדיוני הוועדה שהתקיימו בשנת 2020 אך למרות האמור ממשיך לכהן כחבר וועדה. יצוין, כי חבר

הוועדה (ש.ג) הינו חבר אופוזיציה אשר נוכחותו בישיבות הכרחית. לחבר הוועדה האמור אף לא מונה ממלא מקום.

<u>התייחסות מזכירת וועדת המכרזים:</u>

"במספר החודשים האחרונים ישנו חבר אופוזיציה חדש: י.ג שמחליף את קודמו ש.ג וזאת לאחר שחברי האופוזיציה עצמם התעקשו על החלפת נציג מטעמם אשר כן יכול להגיע לישיבות ועדת מכרזים".

<u>נהלי עבודה</u>

במהלך שנת עבודה ממוצעת נצברים בכל אחת מיחידות העירייה אלפי שעות עבודה המייצגות ניסיון רב הנצבר מהצלחות וכישלונות ארגוניים רבים מהם נגזרים ומשתנים מעת לעת תהליכי העבודה.

תיעוד הניסיון שנצבר בארגון בנהלי עבודה מאפשר יצירת מאגר ידע וזיכרון ארגוני שיכול לעמוד לרשות העירייה ועובדיה לצורך שיפור מתמיד של תהליכי העבודה והבקרות הקיימות.

נהלי עבודה כתובים מאפשרים, בין היתר:

סדר וארגון - הגדרת תחומי האחריות של כל אחד מעובדי הארגון תוך שיפור תהליכי העבודה המבוצעים בארגון באמצעות ניתוח ובחינה כוללת של כל התהליכים והבקרות שנקבעו.

בחינה ובקרת תהליכי העבודה - מניעת שגיאות וטעויות בעבודה השוטפת תוך חיזוק והתאמה, מעת לעת, של מנגנוני הבקרה הפנימיים הקיימים.

ייעול ושיפור תהליכי העבודה - שיפור תהליכי העבודה הקיימים בעת עדכון הנהלים ביחס לתהליכים הקודמים שנקבעו, תוך ניצול ניסיון העבר שתועד.

שימור הידע הארגוני - שמירה על הזיכרון הארגוני הקיים לרבות בעת החלפת בעלי תפקידים שונים בארגון.

הטמעת עקרונות ניהוליים ומדידתם - הגדרת "חזון המנהל" בנהלי העבודה תוך קביעת יעדי הצלחה ומדדי הצלחה לבחינת העמידה בהם.

ביום 2.7.2017, פרסמה מזכירת ועדת המכרזים (לאחר בחינה ואישור של המחלקה המשפטית) הנחיות כלליות המסדירות את תהליך עריכת המכרזים הפומביים בעירייה.

הנחיות העבודה אינן מסדירות את כלל תהליכי העבודה בנושא המכרזים, אינן מגדירות את לוחות הזמנים בתהליך ביצוע המכרז ואינן מגדירות את הכללים לעריכת מסמכי המכרז (אופן קביעת ערבויות, תנאי סף וכו').

בנוסף, הנחיות העבודה כאמור לא אושרו בפרוטוקול ועדת המכרזים ואינן מהוות נוהל עבודה מחייב.

בשל האמור, טרם נקבעו נהלי עבודה שלמים ומחייבים בנושא ביצוע המכרזים הפומביים בעירייה.

<u>מערכת מידע ממוחשבת</u>

ניהול המכרזים הפומביים יכול להיעשות באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול מכרזים ורכש.

המערכת הממוחשבת מאפשרת לעירייה, בין היתר:

מעקב ובקרה אחר מועדי סיום החוזים עם ספקי המכרזים לצורך היערכות להארכת ההסכמים או לחלופין לביצוע מכרז פומבי חדש.

מעקב ובקרה אחר מועדי סיום ערבויות הספקים לצורך חידושם במועד.

ניהול סטאטוס תהליך הכנת המכרז הפומבי לרבות קבלת התראות לחריגות מלוחות הזמנים שנקבעו בנהלי העירייה.

מתן אישורים ממוחשבים למסמכי המכרז לרבות למסמכים הנלווים.

מכירה ממוחשבת של מסמכי המכרז לרבות תיעוד ממוחשב של פרטי הרוכשים ומועדי הרכישה.

תיעוד ממוחשב של כל מסמכי המכרזים לרבות הצעות המשתתפים לצורך שמירת הזיכרון הארגוני.

גיבוי נאות של כל מסמכי המכרזים בענן.

ניתוח נתונים רוחביים לגבי כלל מכרזי העירייה לצורך גיבוש תחכימים ומסקנות ושיפור המכרזים הבאים (כגון ניתוח מספר המשתתפים בכל מכרז לאורך שנים ואיתור מגמות גידול או קיטון של מספר המשתתפים במכרזים).

ניהול המכרזים הפומביים של העירייה נעשה על ידי מזכירת וועדת המכרזים באמצעות קבצי אקסל במחשב, ללא מערכת ממוחשבת.

בהיעדר מערכת ממוחשבת לניהול המכרזים הפומביים, נפגעת יעילות התהליך ויכולת העירייה לקיים מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים במגוון רחב של תחומים המפורטים בהמשך הדוח (כגון חידוש המכרז במועד, מעקב אחר סטאטוס המכרז, תיעוד וגיבוי המסמכים ועוד).

<u>קיום מכרזים פומביים</u>

ככלל, העירייה מחויבת לבצע מכרז פומבי עבור כל התקשרות לרכישת טובין או שירות.

תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 מסדירות את המקרים בהם העירייה תהיה פטורה מחובת קיום מכרז פומבי.

תקנה 2 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, קובעת כי התקשרויות עם ספקים/קבלנים עד לסכום של כ-141,000 ₪, פטורה ממכרז.

בהתאם לתקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 מדי שנה, הסכום העדכני לפטור מחובת מכרז יתעדכן בהתאם למדד המחירים לצרכן.

יצוין, כי בית המשפט העליון הדגיש בפסיקה (כגון בבג"ץ 2765/09 אריאל הנדסת חשמל רמזורים נ' עיריית חיפה ועוד) כי תקנות הפטור ממכרז הן החריג, ויש לפרשן בצמצום והתקשרות בדרך של מכרז פומבי עדיפה על דרך אחרת.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא המכרזים, הדגיש המשרד את חשיבות העדפת המכרז הפומבי, כלהלן:

> "עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים מחייבים קיום של הליך מינהלי סדור, זאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי ציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית".

מנהל הרכש של העירייה אחראי על ביצוע תהליכי התקשרות בפטור ממכרז לרבות מעקב וייזום של ביצוע של מכרזים פומביים בעירייה, במקרה של התקשרויות המחויבות במכרז.

מפגישה שנערכה עם מנהל הרכש בעירייה אשר נכנס לתפקידו לפני כשנה בלבד, עלה כי בעירייה עדיין לא קיים תהליך ממוסד (מעוגן בנהלים) הכולל הפקת דוח בקרה לאיתור התקשרויות בעלי מאפיינים זהים בהיקף כספי הדורש ביצוע מכרז זוטא/פומבי.

מנהל הרכש מסר לביקורת כי לאחר כניסתו לתפקיד החל באיתור של נושאי רכש שונים אשר בוצעו בעבר בתהליכי הצעות מחיר אך נדרשים לביצוע מכרז זוטא/פומבי.

יצוין, כי מנהל הרכש החל בטיפול בנושא וקידום ביצוע מכרזים פומביים בנושאי הרכש שאיתר, אך הטיפול בנושא טרם הסתיים, טרם נערך מיפוי מלא באמצעות דוח ממוחשב וטרם הוכנה תכנית עבודה רב שנתית לטיפול בכל הנושאים הדורשים מכרז פומבי.

הביקורת ביקשה לקבל דוח המפרט את כלל נושאי הרכש אשר מבוצעים בתהליך הצעות מחיר אך ההיקף הכספי שלהם דורש קיום מכרז זוטא/פומבי לרבות סטאטוס התהליך המכרזי. מכיוון שדוח כאמור לא הופק בעבר והפקתו הינה מורכבת, עד למועד סיום הביקורת, טרם התקבל דוח כאמור.

היערכות לביצוע מכרז פומבי

כללי

יחידות העירייה השונות אחראיות על הפעלת הקבלנים וביצוע הרכש וחידוש ההתקשרויות, בעת סיום החוזים.

יודגש, כי ביצוע רכש מספקים, ללא מכרז בתוקף, אינו עולה בקנה אחד עם חובת המכרזים החלה על העירייה וכללי המינהל התקין.

בשל האמור, היחידות נדרשות להתחיל בהיערכות לביצוע מכרז, בפרק זמן מספק טרם סיום החוזה עם הספק.

בהיעדר מערכת מחשוב לניהול המכרזים הפומביים, לא קיימת בקרה ממוחשבת המספקת למנהלת מחלקת הרכש וליחידות העירוניות הרלוונטיות התרעה זמן מספק טרם סיום התקשרות חוזית ו/או סיום מכרז פומבי.

יצוין, כי בשל היעדר מערכת ממוחשבת, מזכירת וועדת המכרזים מבצעת מעקב ידני ומתזכרת את הגורמים הרלוונטיים באמצעות התראות חוזרות ונשנות הן טלפוניות והן בדוא"ל.

התחלת עריכת המכרזים

תהליך ביצוע מכרז פומבי דורש זמן מגורמי המקצוע לרבות משאבים ארגוניים רבים.

בשל המטלות הרבות בהן עובדי העירייה עוסקים ביום יום, ולצורך סיום תהליך המכרז הפומבי במועד הנדרש, האגפים נדרשים להיערך להכנת מסמכי המכרז זמן רב טרם סיום ההתקשרות הקיימת.

הנחיות העירייה בנושא המכרזים משנת 2017 אינן מסדירות את פרק הזמן מראש בו אגפי העירייה נדרשים להתחיל בהיערכות להכנת המכרזים הפומביים, לרבות הפעולות הראשוניות שיש לבצע (כגון דיון ב"שולחן עגול" לקביעת עקרונות המכרז שיבוצע וחלוקת משימות ולוחות זמנים לגורמי המקצוע הרלוונטיים).

בהיעדר הנחיה מחייבת כאמור, במקרים רבים, יחידות העירייה אינן מתחילות בהיערכות מוקדמת מראש לביצוע המכרזים הפומביים, חרף התראות שהם מקבלים ממזכירת וועדת המכרזים.

בהתאם לפרוטוקול ועדת המכרזים מספר 5 מיום 4.3.2019, עוד משנת 2017, מנכ"לית העירייה דאז, התריעה בפני מנהלי המחלקות בעירייה לגבי היעדר היערכות נאותה לביצוע מכרזים פומביים במועד וצורך מתמשך בהארכת התקשרויות קיימות, מעבר לנקבע במכרז, כלהלן:

"דוברת: המנכ"לית הוציאה מכתב למנהלי המחלקות שעליהם לצאת בזמן למכרזים ולהפסיק את נוהג בקשות הארכה.

מנכ"לית: לפני שנה וחצי יצאנו בנוהל מסודר בו הבהרנו שזו אחריות מנהלי המחלקות לצאת למכרזים בזמן, כלומר 6 חודשים מראש ואם הם נתקלים בבעיה, אני לרשותם. לכן תמוה בעיני שיש עיכובים. כל מנהל מחלקה אחראי על המכרזים ששייכים אליו".

בביקורת נמצא, כי למרות ההנחיות שנקבעו וההתראות של מנכ"לית העירייה עוד משנת 2017, בשל היעדר גורם מתכלל המנהל מעקב, בקרה ופיקוח על מנהלי המחלקות, עדיין ישנם מקרים רבים של היעדר היערכות מוקדמת מראש לביצוע מכרז פומבי חדש וכפועל יוצא מכך, הארכות של התקשרויות עם ספקים, מעבר לתקופות המכרז.

בהתאם להודעה שנשלחה במייל על ידי מנכ"ל העירייה ביום 3.11.2020, התריע המנכ"ל כי בשנה האחרונה, במספר מקרים פג תוקפו של מכרז, מבלי שהסתיים תהליך ביצוע המכרז החדש ובחירת הזוכה.

מקרים כאמור נוצרים בשל היעדר היערכות נאותה מראש לחידוש מכרז על ידי אגפי העירייה.

ביום 5.11.2020, מנכ"ל העירייה שלח הודעה למנהלי האגפים בעירייה לגבי רשימת המכרזים אשר מסתיימים במהלך השנה הקרובה ונדרשים לחידוש.

בהתאם להודעה, האגפים נדרשו להתחיל בהיערכות לביצוע מכרז, 6 חודשים לפני תום תקופת ההתקשרות ולסיים את עריכת המכרז לצורך פרסומו הפומבי, כ- 3 חודשים לפני מועד סיום ההתקשרות.

במדגם הביקורת נמצא כי עריכת המכרזים (ממועד הגשת טיוטת מכרז ראשונית ועד למועד סיום המכרז וחתימת החוזה) נמשכת בין 6 חודשים ועד לשנה. פרק זמן כאמור עלול אף להתארך במקרים בהם יתקיים תהליך משפטי אשר יעכב את החלטת ועדת המכרזים.

בשל האמור, אגפי העירייה נדרשים להתחיל ולהיערך לביצוע המכרזים בפרק זמן ארוך יותר מזה שנקבע בהנחיות (חצי שנה בלבד).

כך כדוגמא, במכרז שנערך בנושא המחשוב בעקבות סיום המכרז הקודם משנת 2012 נמצא כי ועדת המכרזים אישרה מתן אורכות רבות למכרז הן בשל היעדר היערכות נאותה במועד והן בשל בעיות שעלו במכרז לרבות חשד לניגוד עניינים, כלהלן:

בעקבות מכרז להפעלת מערכות המחשוב העירוניות (מכרז מספר 327/12) נחתם חוזה אשר היה בתוקף מיום 1.1.2013 ועד ליום 1.1.2020 (7 שנים).

במועד שאינו ידוע, יחידת המחשוב החלה בעריכת מסמכי המכרז ומאחר שלא החלה להיערך בזמן, פנתה לוועדת המכרזים ביום 26.11.2019, בבקשה להארכת ההתקשרות לתקופה של חצי שנה נוספת עד ליום 1.7.2020 (להלן: **הארכה הראשונה**).

מאחר שגם עד למועד זה לא פורסם המכרז, ביום 3.3.2020, התקבלה הארכה שנוספת למכרז עד ליום 31.12.2020 (להלן: **הארכה השנייה**).

לאחר דיונים בוועדת המכרזים בהם עלה חשד לניגוד עניינים בין יועץ המכרז למשתתף במכרז, ביום 12.1.2021, ועדת המכרזים החליטה על ביטול המכרז (מכרז 528/19).

בעקבות ביטול המכרז ניתנה הארכה נוספת להתקשרות עם הספק הקיים עד ליום 30.6.2021 (להלן: **הארכה השלישית**).

הארכה השלישית למכרז אושרה רק ביום 12.1.2021, כשבועיים לאחר תום מועד אישור הארכה הקודמת למכרז.

מכיוון שיחידת המחשוב לא הספיקה לסיים את המכרז בתקופה שנקבעה (חצי שנה), ביום 22.6.2021, ועדת המכרזים אישרה הארכה נוספת עד ליום 30.7.2021 (להלן: **הארכה הרביעית**).

נכון למועד הביקורת (13.7.2021), טרם התקבלה ההחלטה על הזוכה במכרז. יצוין, כי בהתאם למכרזים הקודמים שנבדקו, כיוון שגם לאחר אישור הזוכה, תהליך חתימת החוזים נמשך מספר חודשים, תידרש הארכה נוספת למכרז (להלן: **הארכה החמישית**).

סך הארכות שאושרו במכרז הינן לתקופה של יותר משנה וחצי (מיום 1.1.2020 ועד לאמצע שנת 2021) בעוד שהיקף ההתקשרות לשנה מוערך בכ- 1.2 מלש"ח (סך התשלומים שנעשו במכרז עבור תקופות הארכה שמעבר למכרז הקודם הינם כ- 3 מלש"ח).

הארכות החוזים כאמור, אינם עולים בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ועלולים לגרום הן לפגיעה בקופה הציבורית והן לפגיעה בעבודה השוטפת והתקינה של העירייה ויכולתה לספק שירותים טובים יותר לציבור, בהתאם לתנאי המכרז החדש והמשופר.

<u>הארכת מכרזים פומביים</u>

במקרים בהם אגפי העירייה לא הספיקו להיערך מראש לביצוע מכרז חדש, ונדרשים להמשך ההתקשרות הקיימת והרכש מהספק הקיים (לאחר סיום תקופת המכרז) האגפים נדרשים לפנות לוועדת המכרזים ולקבל את אישורה להארכת תקופת המכרז הפומבי הקיים.

יודגש, כי הארכת הסכם ההתקשרות תלויה בנכונות הספק הקיים בהמשך אספקת השירותים, בתנאי המכרז הקיימים.

בהיעדר הסכמת הספק כאמור, אין באפשרות העירייה להמשיך ולקבל שירותים באמצעות הליך מכרזי כדין (לעיתים, שירותים חיוניים ביותר כגון פינוי אשפה וכו').

במדגם הביקורת נמצא, כי בשל היעדר היערכות בפרק זמן מספק מראש, לעיתים, אגפי העירייה אינם מסיימים את תהליך המכרז טרם סיום תקופת ההתקשרות הקיימת ובשל כך מוגשות לוועדת המכרזים בקשות להארכת ההתקשרויות הקיימות.

בין השנים 2020-2021, ועדת המכרזים אישרה הארכה של 8 מכרזים פומביים בהם לא הסתיים תהליך המכרז במועד הנדרש (ראה פירוט המכרזים בנספח ב' לדוח הביקורת).

מסמכי המכרז

כללי

סעיף 148 (א) לפקודת העיריות מסדיר את סמכות ואחריות ועדת המכרזים לבחינת הצעות המשתתפים ומתן המלצה לראש העיר לגבי הזוכה במכרז, כלהלן:

"המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו".

סעיף 9 להנחיות העירייה בנושא המכרזים קובע, כי ישיבת ועדת המכרזים ובחירת הספק הזוכה תיעשה לאחר קבלת המלצת הגורמים המקצועיים לגבי הספק הזוכה, בכתב.

תנאי הסף

בכל מכרז פומבי נקבעות דרישות (להלן: "**תנאי הסף**") אשר רק הצעות של ספקים העומדים בכל הדרישות יחד, יבחנו בתהליך המכרזי.

בהתאם למתודולוגיות המקובלות לקביעת תנאי הסף במכרזים הפומביים, מצד אחד, על תנאי הסף לכלול דרישות מתאימות המבטיחות לחברה את יכולת המשתתף לבצע את העבודות הנדרשות ובאיכות הראויה.

מהצד השני, על תנאי הסף להיות כאלו אשר יאפשרו השתתפות מציעים רבים, ככל הניתן.

קביעת תנאי הסף נמוכים מדי עלולה לחשוף את החברה לאי קבלת העבודה הנדרשת לה וקביעת תנאי סף גבוהים עלולה למנוע השתתפות במכרז ובכך לייקר את עלויות העירייה.

תנאי הסף נדרשים להיקבע בהתבסס על ההיקף הכספי של החוזה הנדרש במכרז העירייה, הדרישות המקצועיות הנדרשות לביצוע העבודות עבור העירייה ועוד.

דרישות סף גבוהות או נמוכות משמעותית מהנדרש לעירייה במכרז עלולים להעיד על חוסר סבירות תנאי הסף.

העירייה לא קבעה מדיניות בכתב המסדירה את הכללים לקביעת תנאי הסף במכרזים העירוניים.

בהתאם להנחיות המכרזים של העירייה משנת 2017, גורמי המקצוע באגפי העירייה השונים, לעיתים בסיוע יועץ חיצוני, נדרשים לקבוע את דרישות המכרזים לרבות תנאי הסף, כלהלן:

"חומר מקצועי במכרז (מפרט טכני): מנהל מחלקה או מי מטעמו דואג להכנת החומר המקצועי/מפרט טכני למכרז (לפעמים בעזרת יועץ חיצוני) וכשהחומר מוכן מעביר זאת + טופס מס' 2 המלא והחתום ללימור. (כדי שתפתח תיק מכרז ותעבירו לבדיקת ואישור המחלקה המשפטית לפרסום בעיתונות)".

תנאי הסף אשר נקבעו במכרזי העירייה שנדגמו בביקורת כוללים דרישה כללית לבחינת ניסיון המציע, כלהלן:

"יש לצרף להצעה את האישורים הבאים המהווים תנאי מקדמי לדיון בהצעה ובלעדיהם תיפסל ההצעה על הסף:

אישורים או המלצות לגבי עברו וניסיונו של המציע בביצוע עבודות דומות לעבודה נשוא מכרז זה...".

דרישת הסף כאמור אינה מגדירה את ההיקף הכספי של העבודות אשר המציע נדרש להציג לצורך הוכחת יכולתו לביצוע עבודות המכרז.

כמו כן, הדרישה אינה מגדירה את השנים בהם המציע נדרש להציג ניסיון רלוונטי, על מנת להבטיח כי המציע אכן פועל בפרויקטים דומים גם בשנים האחרונות הסמוכות למועד ביצוע המכרז.

בנוסף, גורמי המקצוע והיועץ החיצוני נדרשים לבחון את עמידת המשתתפים במכרז בדרישות הסף, כלהלן:

"בדיקת מעטפות המכרז שהוגשו: עם סיום ישיבת פתיחה לימור מיינת את החומר שהוגש במעטפות, ממלאה טופס קיום/אי קיום מסמכים במעטפות המכרז שהוגשו, ומעבירה את המעטפות שהוגשו לבדיקת הגורמים הרלוונטיים בעירייה ומחוצה לה (בדיקת הצעות, בדיקת ערבויות וכו'). עותק אחד מכל הצעה שהוגשה לתיבת המכרזים לימור משאירה במחלקת מכרזים".

בביקורת לא נמצאו מקרים בהם ספקים נפסלו בשל היעדר הצגת ניסיון מתאים.

יתרה מכך, גם במקרים בהם הספק המשתתף במכרז לא הציג ניסיון קודם, ועדת המכרזים מאפשרת הוספת מידע ומסמכים לגבי ניסיון המציע ולא פוסלת את ההצעות על הסף, כמחויב.

<u>התייחסות מזכירת וועדת המכרזים:</u>

"האמור נעשה על פי הנחיית היועץ המשפטי".

בבדיקה המדגמית של הביקורת נמצא, כי ועדת המכרזים לא פסלה על הסף ואף לא פנתה לספק אשר השתתף וזכה במכרז מספר 507/18 בבקשה לקבלת הבהרות, למרות שהציג ניסיון בפרויקט דומה אחד בלבד ולא במספר פרויקטים, כפי שנדרש במכרז.

יתרה מכך, בהתאם למסמכים שצורפו להצעה, עבודות הפרויקט שהוצג לא הסתיימו במועד המכרז ובשל כך לא היה ניתן להתחשב בניסיון זה.

מהאמור עולה חשש, כי לא נעשית בחינה נאותה של ניסיון הספקים המשתתפים במכרזי העירייה. בהיעדר בחינה נאותה של דרישות סף-איכות, נפגע ההליך המכרזי וספקים בעלי ניסיון רב ועבודות באיכות גבוהה, לא ישתתפו במכרזים.

דרישות הסף במכרזי העירייה נדרשים להתעדכן מדי מכרז, בהתאם לגידול בהיקף הפעילות ובהיקף הכספי של השירות הנדרש לעירייה במכרז ורצון העירייה לשפר את שירותיה לתושבים.

היעדר שינוי ושיפור תנאי הסף עלול להעיד על שימור המצב הקיים, ללא תהליך נאות של תחכימים ומסקנות המעידים על למידה ושיפור רמת השירות לתושבים.

בשל היעדר קביעת תנאי סף הכוללים פירוט של ההיקף הכספי והשנים הרלוונטיות, לא נעשית התאמה של דרישות הסף בכל מכרז עירוני.

<u>השתתפות במכרזים העירוניים</u>

מזכירת ועדת המכרזים מנהלת קובץ המפרט את פרטי כל המכרזים הפומביים לרבות מידע כללי לגבי כל מכרז.

ניהול המידע לגבי המכרזים הפומביים אינו כולל פירוט של מספר המשתתפים בסיור הקבלנים (ככל שבוצע), מספר הספקים אשר רכשו את מסמכי המכרז ומספר הספקים אשר הגישו הצעות במכרז בפועל.

בהיעדר ניהול ממוחשב של מידע זה, לא ניתן לבחון את רמת ההשתתפות במכרזים העירוניים לרבות קיומה של מגמת גידול או קיטון בהשתתפות.

בנוסף, העירייה אינה יכולה לאתר באופן רוחבי, מכרזים אשר השתתפו בהם ספקים רבים אך התקבלו בהם הצעות מועטות.

בהיעדר יכולת בחינה רוחבית כאמור, העירייה אינה מקיימת תהליך של תחכימים ומסקנות לבחינת הסיבות לצמצום ההשתתפות במכרזיה וקביעת הפעולות שבאפשרות העירייה לבצע לצורך הגברת התחרות והשתתפות הספקים במכרזים העירוניים.

בהתאם לנמסר לביקורת, בשנים האחרונות קיימת מגמה כללית של קיטון במספר המשתתפים במכרזים הפומביים של העירייה.

ב- 2 המכרזים שנבדקו בביקורת נמצא, כי למרות שבסיורי הקבלנים משתתפים ספקים רבים (בין 7-8 ספקים בכל סיור), בפועל הוגשו במכרזים 2 הצעות בלבד.

המספר המועט של ההצעות שהתקבלו במכרזים, מעיד על השתתפות נמוכה במכרזים העירוניים והצורך בביצוע פעולות להגברת התחרות.

בנוסף, במכרזים שנדגמו, עולה מהכתוב בפרוטוקולים של ועדת המכרזים כי הועדה סבורה שבאפשרות העירייה להגביר את התחרות במכרזים העירוניים ולקבל הצעות רבות יותר במכרזים.

<u>ערבויות המכרז</u>

סעיף 10 (א) (8) וסעיף 13(א) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987 מסדירים את סמכות העירייה לדרוש ערבויות מכרז, כלהלן:

"ראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך ימציא לכל אדם המבקש להשתתף במכרז פומבי... את מסמכי המכרז המפורטים להלן:

(8) נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות.

המעוניין להשתתף במכרז יגיש לעירייה את מסמכי המכרז כמפורט בתקנה 10(א), וכן כל מסמך שידרוש ראש העיריה".

ערבות המכרז נועדה להבטיח את עמידת הספקים בהצעה אשר הוגשה לעירייה.

בחלק מהמכרזים, העירייה דורשת בהוראות המכרז שבעת חתימת החוזה עם הקבלן הזוכה תוגש לעירייה "ערבות ביצוע".

ערבות הביצוע נועדה להבטיח לעירייה את עמידת הזוכה במכרז בדרישות המכרז, במחירים והתנאים שסוכמו, לאורך כל תקופת ההתקשרות בחוזה.

ככלל, קביעת ערבות (מכרז או ביצוע) בשיעור נמוך מדי עלולה לפגוע בהרתעה הקיימת לעירייה כנגד הספקים במקרה של אי ביצוע העבודות הנדרשות ואף לחשוף את העירייה להיעדר פיצוי כספי מספק במקרה של הפרת התנאים.

מנגד, קביעת ערבות בשיעור גבוה מדי עלולה למנוע השתתפות של ספקים במכרזים, בשל היעדר יכולת או כדאיות כלכלית בהעמדת הערבות הנדרשת.

בעירייה לא קיים נוהל המסדיר את סכומי הערבויות שיקבעו במכרזים הפומביים לרבות סכום הערבות שיידרש, ביחס להיקף ההתקשרות בחוזה.

כמו כן, לא נקבע הגורם המוסמך לאשר חריגה במקרה בו נדרשת ערבות בשיעור גבוה או נמוך מהנקבע בנוהל.

הוראות התכ"ם מסדירות את סכומי הערבויות הנדרשים להתקבל במכרזים המבוצעים על ידי משרדי ממשלה (הוראה 7.5.1.1 מהדורה 06). בהתאם להוראות, ערבות המכרז צריכה להיות בשיעור של 2.5% מהאומדן הכולל של עלות המכרז וערבות הביצוע צריכה להיות בשיעור של עד ל- 5% מאומדן.

יצוין, כי הוראות התכ"ם מאפשרות חריגה משיעורי הערבויות האמורות, באישור מראש של ועדת המכרזים ותוך רישום נימוק לחריגה.

ביום 13.9.2018, נקבעה עמדת המרכז לשלטון מקומי בנושא קביעת ערבויות המכרז וערבויות הביצוע לפיה גם על הרשויות המקומיות לדרוש במכרזיהן ערבות מכרז בשיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות וערבות ביצוע בשיעור שבין 5%-10 מהיקף ההתקשרות (מלבד במקרים חריגים בהם יתועד בכתב נימוק המצדיק שיעור ערבות ביצוע החורג מכלל זה).

ב- 2 המכרזים שנדגמו נמצא כי גם לערבות המכרז וגם לערבות הביצוע נקבעים שיעורי ערבויות זהים.

עוד נמצא, כי בכל מכרז שיעורי הערבויות נקבעו באחוז משתנה ביחס לעלות הפרויקט ובאופן שאינו אחיד (7.5% ו- 11%).

בהיעדר הסדרת כללים בנושא ערבויות המכרזים ובהיעדר קביעת הערבויות בהתאם להנחיות מרכז השלטון המקומי, הערבויות במכרזי העירייה נקבעים באופן שרירותי אשר פוגע בהשתתפות הקבלנים במכרזים.

<u>ניגוד עניינים</u>

יועצים המועסקים על ידי העירייה מספקים שירותים בתחומים שונים ומגוונים ועלולים לעיתים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין השירות הניתן לחברה לתחום עיסוק אחר.

נספח א' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011 כולל שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בפעילות עובד ציבור ו/או בפעילות יועצים.

השאלון דורש מהיועץ, בין היתר, לספק מידע בדבר קשרי משפחה, תחומי עיסוק דומים, נכסים בבעלותו ותחומים נוספים אשר עלולים להעמיד את היועץ במצב של ניגוד עניינים.

בהתאם לסעיף 8.3 לנוהל משרד הפנים, על היועצים למלא את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, לפני חתימת ההסכם עם החברה, כדלהלן:

"המציעים יידרשו להתחייב בכתב, כי ימציאו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית כל מידע הדרוש לו על מנת לבחון האם קיים חשש לניגוד עניינים וכי אם ייבחרו, יעמדו בתנאים הקבועים בחוזר מנכ"ל 2/2011".

סעיף 9.2 לנוהל משרד הפנים קובע, כי היועמ"ש יהיה אחראי על בדיקת הטפסים ויוודא כי לא קיים ניגוד עניינים, כדלהלן:

"לפני חתימת החוזה, יידרש היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011".

כיוון שגם לאחר התחלת מתן שירותי הייעוץ, מצבו של היועץ יכול להשתנות כך שיווצר מצב של ניגוד עניינים בעבודתו, נקבע בסעיף 9.1 לנוהל משרד הפנים, כי בנוסף לשאלון איתור ניגוד העניינים, כל יועץ יחתום בכתב על התחייבות לפיה לא יפעל בניגוד עניינים במהלך מתן שירותי הייעוץ, כדלהלן:

"על מי שהרשות המקומית מתקשרת עמו לביצוע עבודה מקצועית להתחייב, כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא יפעל מתוך ניגוד עניינים ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר, היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין עיסוקיו האחרים".

היועצים המשתתפים במכרזי העירייה נדרשים לחתום על מסמכי היעדר ניגוד עניינים - תקין.

אומדן המכרז

כללי

סעיף 11 (א) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987 מחייב את העירייה לקבוע אומדן בכל מכרז פומבי, כלהלן:

"לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב ראש הועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע".

בהתאם להנחיות המכרזים שנקבעו על ידי העירייה בשנת 2017, מנהלי המחלקות האחראיות על המכרז אחראיים על הכנת והגשת אומדן המכרז.

אומדן המכרז נבדק ומאושר על ידי גזבר העירייה, כלהלן:

"הכנת אומדן - על מנהל המחלקה לגשת לגזבר העירייה לשם הכנת ומילוי נייר האומדן והחתמתו ע"י הגזבר ולהחזירו בהקדם במעטפה סגורה ללימור לתיבת המכרזים".

אומדן המכרז מהווה הערכה של העירייה בדבר התמורה אשר עליה לשלם או לקבל במכרז עבור העבודות ו/או הטובין ו/או השירותים הנדרשים.

האומדן מהווה כלי בידי ועדת המכרזים, לבחינת סבירות ההצעות אשר התקבלו במכרז.

בכל המכרזים שנדגמו בביקורת הוגש אומדן מכרז כמחויב - תקין.

<u>בחינת סבירות הצעות הספקים</u>

סטייה ניכרת מהאומדן שנקבע, עלולה להעיד על קבלת הצעה גירעונית אשר המציע לא יוכל לעמוד בה או לחלופין, לא יספק לעירייה את מלוא הדרישות שנקבעו במכרז.

סטייה ניכרת מהאומדן עלולה להעיד גם על חוסר בהירות מסמכי ודרישות המכרז אשר מנעו מהמשתתפים להגיש את ההצעות המיטביות במכרז או לחלופין על כוונת הספק לנצל ליקויים בניסוח המכרז, כך שימנע מעמידה בו.

בשל האמור, במקרים של סטייה ניכרת מהאומדן, ועדת המכרזים נדרשת לבצע בירור של ההפרש בין הצעה במכרז לבין האומדן (עריכת שימוע וקבלת הסברים מהמציע).

בעירייה לא קיים נוהל המגדיר את אופן קביעת המקרים בהם הצעת הספק תוגדר בסטייה ניכרת מהאומדן (כגון הצעה נמוכה ביותר מ- 25% מהאומדן) לרבות הפעולות שיבוצעו במקרים כאמור.

בהיעדר הגדרה כאמור, לעיתים ועדת המכרזים מזמנת ספקים אשר הגישו הצעות נמוכות לשימוע ולעיתים לא, זאת ללא קריטריונים אחידים ושוויוניים.

עם זאת, יצוין, כי ועדת המכרזים בוחנת את סבירות הצעות המחיר ועורכת שימועים רבים לספקים המשתתפים במכרזי העירייה, בהתאם לשיקול דעתה.

בפסק דין של ביהמ"ש לעניינים מינהליים מיום 18.3.2020 (עת"מ 63710-01-20 סנדרוביץ נ' עיריית הרצליה ואח') קבע ביהמ"ש כי במקרים של קבלת הצעות אשר סטו באופן ניכר מהאומדן, אין להסתפק בעריכת שימוע וקבלת הסברים בעל פה בלבד ויש לבחון את ההצעה באמצעות גורם מקצועי, כלהלן:

"סטייה כה ניכרת מהאומדן שהציבה העירייה בעצמה, במסגרת תנאי המכרז, מחייבת את העירייה לבחון את ההצעה באופן יסודי, על בסיס תחשיב מפורט שיוצג על ידי המציע, ואף יבחן על ידי איש מקצוע ולא היה מקום להסתפק בתשאול פרונטלי של נציגי המציע כפי שנעשה בישיבת הוועדה".

במכרז אחד (501/18) נמצא, כי הצעות הקבלנים שהוגשו במכרז היו יקרות מהאומדן שנקבע ואף בפער כספי גדול בין ההצעות (אומדן בסך כ-2.7 מלש"ח והצעות בסכומים של 2.8 מלש"ח ו- 3.7 מלש"ח).

במכרז זה עלו לוועדת המכרזים חשדות לגבי התנהלות שאינה נאותה והוועדה זימנה את יועץ המכרז לשימוע.

בשימוע התגלה כי יועץ המכרז ניהל קשר ישיר עם הספקים אשר השתתפו במכרז ואף העביר להם את מסמכי המכרז עוד בטרם רכשו את המסמכים, בניגוד להנחיות וללא אישור ועדת המכרזים.

עוד עלה, כי יועץ המכרז קבע בתנאי הסף של המכרז דרישה לסיווג קבלני גבוה מהנדרש. במכרז נקבע סיווג קבלני ג-2 בעוד שלצורך ביצוע עבודות המכרז היה ניתן להסתפק בסיווג קבלני ג-1 ובכך לאפשר השתתפות של קבלנים נוספים.

יצוין, כי למרות הקשר הישיר בין היועץ לספקים, המכרז לא נפסל ולא הופעלו סנקציות כנגד היועץ.

קשר ישיר בין יועצי המכרז למתמודדים במכרז אינו עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ויוצר פתח לעבירות על טוהר המידות.

<u>ביצוע המכרזים</u>

<u>פרסום המכרזים</u>

סעיף 9 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987 מסדיר את חובת העירייה לבצע פרסום פומבי של כל מכרז, כלהלן:

"רצתה עירייה להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, ראש העיריה הודעה על כך".

התקנות קובעות, כי כל פרסום פומבי יכלול לפחות את המידע שלהלן:

תיאור נושא החוזה המוצע.

המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז.

המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז.

בהתאם לסעיף 5 להנחיות העירייה משנת 2017 בנושא המכרזים, נוסח הפרסומים מאושר על ידי המחלקה המשפטית.

נוסח המכרזים של העירייה כולל את המידע המחויב בתקנות - תקין.

סעיף 5 להנחיות העירייה בנושא המכרזים קובע כי הפרסום בפועל הינו באחריות מזכירת ועדת המכרזים.

התקנות קובעות כי כל פרסום יעשה לפחות ב- 2 עיתונים יומיים, כלהלן:

"הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית".

הביקורת מצאה תיעוד לפרסומים שבוצעו בכל אחד מהמכרזים שנדגמו בביקורת - תקין.

מעבר לאמור, על מנת להגביר את השקיפות ולאפשר לספקים רבים יותר להיחשף לקיומו של המכרז ולבחון את יכולתם להתמודד במכרז, באפשרות העירייה לבצע פרסום של המכרז ומסמכיו גם באתר האינטרנט העירוני.

עד לשנת 2021, הפרסום באתר העירוני לא כלל צירוף של מסמכי המכרז לרבות תנאי הסף, אומדן המכרז ודרישות המכרז.

בהיעדר פרסום המידע כאמור באופן ממוחשב, הספקים נדרשים להגיע למשרדי העירייה ולרכוש את מסמכי המכרז.

בהיעדר פרסום מסמכי המכרז באופן ממוחשב, לא מתאפשר לספקים לבחון מראש את יכולתם לעמוד בדרישות הסף ולבחון מראש את הכדאיות הכלכלית בהשתתפות במכרז.

<u>התייחסות מזכירת וועדת המכרזים:</u>

"נושא זה לא טופל למרות פניות שלי בכתב לגורמים המחליטים".

אי פרסום מסמכי המכרז באתר העירוני מצמצמת את מספר הספקים הפוטנציאלים אשר יבחנו את מכרזי העירייה וישתתפו בהם. יודגש, כי הגדלת מספר המשתתפים במכרזים העירוניים תגביר את התחרות ותעודד מתן הצעות טובות יותר לעירייה.

<u>מכירת מסמכי המכרז</u>

סעיף 10 (ב) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987 קובע כי העירייה תדרוש תשלום כספית עבור הזכות להשתתפות במכרזים הפומביים, כלהלן:

"המצאת מסמכי מכרז פומבי תהא תמורת תשלום כפי שקבעה העיריה דרך כלל, לסוג של מכרזים או למכרז פלוני".

התשלום עבור המכרז מהווה דמי רצינות של הספקים המשתתפים בו. התשלום מאפשר לעירייה לממן חלק מעלויות עריכת המכרז ומגדיל את הסבירות לקבלת הצעות ראויות ותחרותיות.

עם זאת, מכירת מסמכי המכרז בסכום גבוה מדי, עלולה למנוע השתתפות של ספקים במכרז.

בעירייה לא קיים מסמך מדיניות כתוב או נוהל המסדירים את אופן קביעת מחירי מסמכי המכרזים.

עם זאת, במכרזים שנדגמו בביקורת נמצא כי מחירי המכרזים הינם סבירים ביחס למקובל ואף נמוכים - תקין.

מכירת מסמכי המכרז נעשית על ידי מזכירת ועדת המכרזים באופן פרונטאלי.

העירייה אינה מאפשרת רכישה ותשלום עבור מסמכי המכרז באופן ממוחשב.

בהיעדר אפשרות ממוחשבת לרכישת המסמכים, הספקים נדרשים להגיע באופן פיזי למשרדי העירייה. התנהלות כאמור פוגעת בשירות הניתן על ידי העירייה ועלולה למנוע מספקים רבים יותר להשתתף במכרזים.

סעיף 10 (ה) לתקנות המכרזים מחייב את העירייה לתעד את פרטי הספקים אשר רכשו את מסמכי המכרז ו/או השתתפו בסיור הקבלנים, באמצעות החתמתם בכתב, כלהלן:

"להחתים כל אדם שעיין במסמכי המכרז, שקיבל מסמכי מכרז או שביקר בנכס יאשר זאת בכתב".

מזכירת ועדת המכרזים מפיקה קבלה ידנית עבור כל ספק אשר שילם ורכש את מסמכי המכרז. הקבלות כוללות את פרטי המשלמים.

בניגוד לנקבע בתקנות המכרזים, מכירת ומסירת מסמכי המכרזים לספקים אשר רכשו את המכרז נעשית ללא החתמת הספקים על מסמך בכתב הכולל אישור של פרטי רוכש המסמך ופרטי הספק.

<u>התייחסות מזכירת וועדת המכרזים:</u>

"מזכירת וועדת מכרזים מוציאה קבלה עם כל הפרטים של רוכש המכרז, עליו חותמת מחלקת הגביה בעת תשלום נציג החברה על רכישת המכרז.

הרוכש חוזר למזכירת הוועדה והיא נותנת לו עותק אחד מהקבלה החתומה + מעטפה עם חומר המכרז שרכש ומשאירה עותק אחד מהקבלה לתיק המכרז".

<u>חתימת חוזה ההתקשרות</u>

סעיף 10 להנחיות העירייה בנושא המכרזים משנת 2017 קובע כי לאחר ההחלטה לגבי הספק הזוכה, הגורם האחראי על המכרז (מנהל המחלקה הרלוונטי) יעביר את ההצעה הזוכה למזכירת ועדת המכרזים.

בהתאם לסעיף 11 להנחיות, מזכירת ועדת המכרזים מרכזת את חומרי המכרז לרבות הצעת הספק הזוכה ומעבירה את המסמכים ליועמ"ש לצורך החתמת החוזה והפצתו.

בהתאם לחוזה הסטנדרטי אשר נחתם בין העירייה לזוכים במכרזים, הזוכים מתחייבים לחתום על ההסכם עם העירייה תוך עד ל- 7 ימים ממועד הזכייה.

החתימה על החוזה נעשית לאחר קבלת אישור קיום ביטוחים מתאים ומסמכים נלווים נוספים הנדרשים לצורך ביצוע ההתקשרות.

בביקורת נמצא, כי חתימת החוזים לרבות בדיקת המסמכים הנלווים נמשכת זמן רב (כ- 3 חודשים). מהאמור עולה, כי דרישת העירייה על החתמת החוזים תוך 7 ימים, אינה סבירה.

בהיעדר לוחות זמנים סבירים ואי עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו, תהליך ההתקשרות החוזית נמשך זמן רב ומעכב את יכולת העירייה להתחיל ולפעול בהתאם למכרז החדש.

בסיום המכרז, היועמ"ש של העירייה במכרז, מפיץ את מסמכי המכרז החתומים לספק הזוכה, למחלקה העירונית הרלוונטית ועוד.

בביקורת נמצא, כי הפצת מסמכי המכרז למנהלי המחלקות נעשית בחומר ידני, ללא קובץ ממוחשב המאפשר למנהלי המחלקות לתעד את מסמכי המכרז.

היעדר חוזה בקובץ ממוחשב המאפשר איתור קל של סעיפי מכרז רלוונטיים, מקשה על יכולת הניהול של מנהלי המחלקות ובחינת עמידת הספקים בדרישות המכרז לרבות בתנאי המפרט הטכני.

נספח א' - בחינת נוכחות חברי ועדת המכרזים בדיונים שנערכו בשנת 2020:

פרטי החבר	תפקיד	מספר הדיונים בהם היה נוכח	נוכחות בדיונים באחוזים
ד.ו	יו"ר	17 מתוך 19	90%
ר.ב	מ"מ יו"ר	18 מתוך 19	95%
ב.א	חברת ועדה	9 מתוך 19	47%
י.ק	חבר ועדה	18 מתוך 19	95%
מ.ד	חבר ועדה	8 מתוך 19	42%
ש.ג	חבר ועדה	0 מתוך 19	0%
ענבל דדון (סיימה את תפקידה ב-8.12.20)	חברת ועדה	3 מתוך 16	19%
צחי שריב (התחיל ב-8.12.20)	חבר ועדה	2 מתוך 3	66%

נספח ב' - הארכות של מכרזים שאושרו בועדת המכרזים בשנת 2020:

תאריך הדיון	מספר מכרז	נושא המכרז
3.11.20	464/17	עבודות איטום גגות במבני עירייה
27/10/20	377/14	מ.ג.ע.ר בע"מ שירותי אכיפת ארנונה - הארכה עד 15/3/20
27/10/20	426/15	פרנקל את קורן שרותי אכיפת חנייה
30/6/20	426/15	שירותי אכיפת חניה פרנקל את קורן
30/6/20	377/14	מ.ג.ע.ר בע"מ שירותי אכיפת ארנונה - עד לתאריך 16.10.20
3/3/20	327/12	אספקה, התאמה, תפעול ותחזוקת מערכות ליבה מונציפליות עבור עיריית רמה"ש (ארכה נוספת)
28/1/20	529/19	ניקוז ותיעול רח' ביאליק
28/1/20	426/15	שירותים משפטיים לגביית קנסות עירוניים

<u>התייחסות מזכירת וועדת המכרזים:</u>

"בעניין שרותי משרד מ.ג.ע.ר וגם פרנקל את קורן יש לקחת בחשבון שהיו מספר הארכות עקב הנחיות מיוחדות של בג'צ".

דוח ביקורת בנושא
הקצאות נכסים

דוח ביקורת בנושא הקצאות נכסים - רמת השרון

רקע כללי

המקרקעין העירוני הינו המשאב הציבורי בעל הערך הכלכלי הרב ביותר שבידי העירייה ומוחזק על ידי העירייה כנאמן של הציבור.

משאב זה נמצא לעתים במחסור ובשל כך על העירייה להשתמש בו בכובד ראש, תוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך.

בעיריית רמת השרון קיימים כ- 358 נכסים מבונים המתפרשים על כ-5,000 דונם מקרקעין עירוני, ב בשטח שיפוט של 16,500 דונם.

פקודת העיריות מסדירה את סמכות העירייה להותיר שימוש במקרקעין או במבנה הקיים על המקרקעין העירוני, ללא תמורה או בתמורה סמלית וללא מכרז (להלן: "**הקצאת מקרקעין ללא תמורה**").

סעיף 188 לפקודת העיריות מסדיר את סמכות העירייה להשכרת מקרקעין ציבורי, כלהלן:

> "עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.
>
> עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים... טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)".

הקצאת המקרקעין ללא תמורה חייבת להיעשות לטובת הציבור תוך שמירה על השוויון ועל כללי מינהל תקין.

רשויות מקומיות רבות משכירות מקרקעין לרבות הנכסים הנמצאים במקרקעין (המבנים) לעמותות פרטיות על מנת לאפשר להן לבצע פעילויות לטובת הציבור בתחומים המותרים בחוק.

ההקצאה ללא תמורה כאמור, נעשית למוסדות ציבוריים הפועלים ברחבי העיר ללא מטרות רווח ומספקים לתושבי העיר שירותים כגון בתחום החינוך, התרבות, המדע, הדת, הצדקה, הסעד, הבריאות והספורט.

נוהל משרד הפנים בנושא הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן: "**נוהל ההקצאות**") משנת 2001 לרבות עדכונים שהתווספו לנוהל בין השנים 2002-2007, מסדירים את הכללים לפיהם הרשות נדרשת לפעול בהליך הקצאת נכסים עירוניים.

הנוהל נועד להבטיח שמירה על עקרונות המינהל התקין, השוויון, חסכון, יעילות ושקיפות ולמנוע מקרים של פגיעה בטוהר המידות בעת חלוקת הזכויות לשימוש בנכסים הציבוריים, ללא תמורה.

הנוהל חל על הקצאות של נכסים שנעשו לאחר שנת 2001 אך עם זאת, בהתאם לנוהל, הקצאות של נכסים שנעשו לפני שנת 2001 מחויבות גם הן בהוראות הכלליות ואמות המידה שנקבעו על ידי בג"צ (פסק דין בלומנטל) לרבות:

פרסום לציבור.

מתן אפשרות להתנגדויות.

מתן אפשרות לבקשת שימוש במקרקעין לצורך ציבורי אחר.

קיום דיון מקיף במועצה לגבי הקצאת הנכס תוך בחינת השימוש הציבורי היעיל והנחוץ ביותר, בין היתר, בהתחשב באוכלוסייה הסמוכה ואוכלוסיית הרשות כולה.

קבלת אישור המועצה ומשרד הפנים להקצאת הנכס לתקופה העולה על 5 שנים, כמחויב בפקודת העיריות ועוד.

אגף הנכסים וה- GIS בעירייה (להלן: "**אגף הנכסים**") מרכז את המידע לגבי כל נכסי העירייה לרבות מבנים ושטחי ציבור הפזורים בעיר ומהווה מקור מידע לניהול וקבלת החלטות בניהול ושימוש בנכסים.

מטרתו העיקרית של אגף הנכסים בכל הקשור לניהול הנכסים העירוניים היא להבטיח את זכויות העירייה בנכסיה, השבחתם, הפעלתם והסדרת רישום הקרקעות תכנונית וקניינית.

האגף כולל את מנהל אגף הנכסים ו- 3 עובדים נוספים כולל מזכירה העוסקים הן בניהול נכסי העירייה והן בטיפול ב-GIS העירוני.

יש לציין שבמעמד הביקורת נראה שהאגף נמצא במחסור כוח אדם עם עומס רב מצטבר, מנהל האגף עדכן שבימים אלו העירייה פרסמה מכרזי כוח אדם לאיתור עובדים מיומנים,

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מנהל האגף מבקש לציין את הקושי באיתור עובד מיומן ומקצועי בתחום לאור רמות השכר הנמוכים שמוצעים ברשות המקומית".

נכון ליום 25.4.2021, בספר ההקצאות של העירייה רשומים 24 נכסים אשר העירייה התחילה בתהליך למסירתם לעמותות בהקצאה, ללא קבלת תמורה, יתרת המחזיקים בנכסים נמצאים במסלול של השכרת הנכס בדמי שכירות ראויים שאינו חלק מביקורת זו.

עפ"י שיחות עם מנהל האגף והמסמכים שהוצגו בפניי הביקורת, בשנים האחרונות, עם כניסת מנהל האגף לתפקידו, בוצעה עבודה רבה באגף לצורך הסדרה תחילה של השימוש שעושות העמותות בנכסי העירייה במשך עשרות שנים ללא הסדר חוקי.

הפעולות שבוצעו הינן הכרחיות במסגרת נוהל הקצאות וכללו בין היתר:

ביצוע סקר שדה לאיתור ורישום כל העמותות המחזיקות בנכסים ללא הסדר חוקי עם העירייה,

העברת כל מוני החשמל והמים ע"ש העמותות המחזיקות בנכסים,

הפרדת רישומי ארנונה משכ"ד והעברת הנתונים למח' גזברות,

גיבוש טפסי בקשה להקצאת קרקע באתר העירייה,

פיתוח והקמת דף ייעודי לפרסומי הקצאות בדף הבית שבאתר האינטרנט של העירייה,

קליטת עובדת עירייה ייעודית לטיפול בכל נושא הקצאות הקרקע בתפקיד רכזת הקצאות קרקע ורישום,

התקשרות עם יועצים לרבות רו"ח וכלכלן חיצוני, חב' איתור מחזיקים ומשלוח הודעות,

הסדרת חוזה בפורמט אחיד להקצאת קרקע עד 5 שנים ומעל 5 שנים לכלל העמותות

בימים אלו אף פורסם מכרז כוח אדם לרכז/ת תחום הקצאת קרקע ורישום מקרקעין באגף הנכסים.

יצוין, כי מנהל אגף הנכסים החל לטפל גם בחלק מהליקויים המפורטים בגוף הדוח, עוד במהלך עבודת הביקורת.

הביקורת רואה לנכון לציין לחיוב את הטיפול המהיר של מנהל האגף בליקויים שנמצאו ואת שיתוף הפעולה הפורה שהתקבל במהלך עבודת הביקורת.

<u>הליך הביקורת</u>

במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מנהל אגף נכסים ו- GIS ועובדים נוספים רלוונטיים, ככל שנדרשו.

כמו כן בדקנו את:

טבלת המעקב והתיעוד של כל הנכסים שנמסרו על ידי העירייה ונדרשים להקצאה.

מסמכי בקשות שהוגשו על ידי עמותות בתהליכי הקצאה.

אישורי ניהול תקין, דוחות כספיים ומסמכים נוספים אשר צורפו על ידי העמותות לבקשת ההקצאה.

פרסומים פומביים אשר נערכו על ידי העירייה עבור כל נכס בהליך הקצאה (פרסום ראשון ושני).

חוזי התקשרות בין העמותות לעירייה.

אישורי ביטוח של העמותות.

פרוטוקולים של ועדת ההקצאות.

פרוטוקולים של החלטות מועצת העיר.

אישורי משרד הפנים להקצות נכסים.

דוחות פיקוח ובקרה המעידים על מעקב ובקרה שוטפים אחר נכסי העירייה שניתנו בהקצאה.

מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כמותיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות, דיווחים וריושומים שנערכו ועוד.

מטרות הביקורת

מטרות הביקורת הינן כלהלן:

לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק, נהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין בנושא הקצאות הנכסים.

לוודא את קיומם של תהליכי הקצאה כדין עבור כל נכס בו נעשה שימוש על ידי גורם פרטי ללא תשלום תמורה או בתשלום תמורה סמלית לעירייה.

לבחון את מצב התחזוקה והטיפול בנכסים העירוניים שניתנו בהקצאה.

לבחון את נאותות ממשקי העבודה הקיימים בין אגפי העירייה השונים בעת הטיפול בנכסים העירוניים.

לאתר ליקויים ופרצות בתהליכי העבודה והבקרות בנושא הקצאות הנכסים בעירייה על מנת למנוע את התממשותם.

במסגרת הביקורת נערך סיור במדגם של 3 נכסים אשר נמצאים בשימוש גורמים חיצוניים ללא תשלום תמורה כספית לעירייה (מבנה עמותת אנוש, מבנה אקי"ם, בית כנסת תפארת ציון).

יצוין, כי כל המבנים בהם נערך סיור נמצאו במצב תחזוקתי מצוין ונראה כי הושקעו בהם עלויות כספיות רבות לעבודות שיפוץ ושדרוג.

רקע משפטי

הרקע המשפטי לנושא פרסום חוצות הינו, כלהלן:

פקודת העיריות.

חוק התכנון והבנייה תשכ"ה 1965.

התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (תשכ"ה - 1965).

נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית של משרד הפנים.

חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

<u>עיקרי הממצאים</u>

<u>ניהול ההקצאות</u>

<u>ועדת הקצאות</u>

אגף הנכסים אחראי על הסדרת השימוש בנכסים העירוניים, בין היתר, במקרים של מתן זכות שימוש לגופים חיצוניים לרבות בתהליך הקצאת נכסים ללא תמורה.

סעיף 3 לנוהל הקצאות הנכסים של משרד הפנים מחייב את העירייה להפעיל ועדת הקצאות. על הוועדה להיות אובייקטיבית ומקצועית ולהבטיח שתהליך ההקצאה יהיה שקוף ועניניי.

ועדת ההקצאות אחראית על קיום דיונים לבחינת בקשות לשימוש בנכסי העירייה בהקצאה ובחירה בעמותות אשר יקבלו לשימושם את המקרקעין והנכסים העירונים.

ועדת ההקצאות של העירייה מונתה על ידי מועצת העיר בפרוטוקול מספר 7 מיום 2.6.2019 וכוללת 5 חברים, כלהלן:

מנכ"ל.
גזבר.
יועמ"ש.
מהנדס העיר.
מנהל אגף הנכסים.

בביקורת נמצא, כי במקרים רבים חברי ועדת ההקצאות שמונו אינם נוכחים בפועל בדיונים אלא נציגים מטעמם (כגון סמנכ"ל תפעול אשר מחליף את המנכ"ל, מנהלת ההכנסות אשר מחליפה את הגזבר ועוד).

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

" אנו מקפידים מראש לזמן אך ורק את חברי הוועדה כאשר השתתפות היועמ"ש עצמו תמיד היווה הכרח לקיום הועדה.

בנוגע להחלפת היו"ר, מדובר במקרים בודדים בהם סמנכ"ל תפעול החליף את מנכ"לית העירייה בתקופה שבה נעדרה לאור חופשת מחלה ארוכה שבסופה סיימה את עבודתה בעירייה וע"מ לא לעכב את קידום הנושאים שעומדים על הפרק ביחס".

החלפות כאמור נעשו מבלי שהגורמים המחליפים מונו כממלאי מקום חברי הוועדה בכתבי מינוי כדין.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"ההחלפות תמיד בוצעו עפ'י בדיקה מקדמית טרם תחילת קיום הועדה למול היועמ"ש והועדה פעלה עפ'י הנחייתו".

סעיף 3 לנוהל ההקצאות של משרד הפנים קובע כי בכל דיון בוועדת ההקצאות יהיה נוכח יועמ"ש אשר חוות דעתו תחייב את הועדה, כלהלן:

"כל ישיבה של ועדת ההקצאות חייבת בהשתפות היועץ המשפטי של הרשות או נציגו. השתתפותו בישיבה של היועץ המשפטי תהווה תנאי לקיומה. כמו כן, חוות דעתו של היועץ המשפטי בנוגע לעניין משפטי, תחייב את ועדת ההקצאות"

בהתאם לפרוטוקולים, בכל הדיונים אשר התקיימו בוועדת ההקצאות נכח יועמ"ש מטעם העירייה כדין - תקין.

כמו כן, על הועדה לנהל פרוטוקולים המפרטים את המשתתפים בכל ישיבה, הנושאים שנדנו בכל ישיבה, החלטות הועדה ועוד.

בביקורת נמצא, כי ועדת ההקצאות מנהלת פרוטוקולים תקינים הכוללים פירוט של הנוכחים, מועד הדיון, פירוט הנושאים שנדונו ופירוט ההחלטות שהתקבלו. כל הפרוטוקולים נחתמים על ידי חברי הוועדה - תקין.

ועדת משנה להקצאות

בהתאם לפרוטוקול מספר 5 של מועצת העיר, ביום 7.4.2019, המועצה מינתה ועדת משנה לתמיכות והקצאות.

יועמ"ש העירייה העלה במכתב מיום 19.1.2021, כי ראוי שהמועצה תגדיר את סמכויות ועדת המשנה להקצאות.

נכון למועד הביקורת, טרם אושרו במועצה סדרי העבודה של ועדת המשנה להקצאות.

בביקורת שנערכה בשנת 2017 על ידי מבקר המדינה במדגם של רשויות מקומיות בארץ בנושא הקצאות מקרקעין, ציין מבקר המדינה בחומרה רבה מקרים של התערבויות זרות בתהליכי ההקצאות של נכסים לעמותות, בין היתר משיקולים פוליטיים, כלהלן:

"התערבות בתהליך ההקצאה - מלבד ההקצאה לעמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" נמצא שהיו בעיריית ירושלים כמה ניסיונות נוספים להקצאה של נכסי הציבור שלא על פי עקרונות מינהל תקין: ראש העירייה, מר אורי לופוליאנסקי, התערב בהליך פרסום בנוגע להקצאה לעמותות "וזאת הברכה" ו"זיכרון צבי"; התערבותו זו הייתה בניגוד לנוהל ההקצאות ובניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה. כמו כן נעשה בעירייה ניסיון לייעד קרקע לעמותת (תלמוד תורה) "אחיעזר עושה חיל" לפני שקוים תהליך ההקצאה שנקבע בנוהל.

בהליך ההקצאה של קרקע לעמותת "איילת השחר" על ידי עיריית ירושלים בוצעו פעולות חריגות וחמורות של המינהל לחינוך חרדי בעיריית ירושלים (להלן - מנח"ח) - בניגוד לחוק, לחוות דעת משפטיות ולהלכה הפסוקה. כמו כן נעשה שימוש בקרקע בניגוד למגבלות תמ"א 18; ונמצא כי תהליך קבלת החלטות של ועדת ההקצאות וועדת המשנה היה לקוי.

ראש עיריית בית שמש, מר דניאל וקנין, היה מעורב במידה בלתי ראויה בשלב הבחינה המקצועית בתהליך ההקצאה, הקודם להמלצה למועצת העירייה. מעורבות זו אינה מתיישבת עם מגמת הנוהל, שמטרתו, בין היתר להבטיח כי ועדת ההקצאות, כגורם המקצועי,

תטפל בפניות ובבקשות באופן בלעדי, עצמאי ונטול השפעות עד להבאתן לפני הדרג הנבחר".

גם יועמ"ש העירייה העלה במכתב מיום 19.1.2021, כי בהתאם לנוהל ההקצאות של משרד הפנים ובהתאם לדוח מבקר המדינה בנושא "הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם", על הדרג הפוליטי לרבות ועדת המשנה של המועצה להימנע ממעורבות בהחלטות ועדת ההקצאות המקצועית.

בביקורת עלה, כי ועדת המשנה להקצאות מסירה מסדר היום את הדיונים בחלק מהחלטות ועדת ההקצאות של העירייה ובשל כך אינה מעבירה את המלצות ועדת ההקצאות לדיון במועצת העיר

יצוין, כי לביקורת הוצגו מספר פניות של מנכ"ל העירייה בכובעו כיו"ר הועדה המקצועית להקצאה קרקע ליו"ר ועדת המשנה להקצאות בבקשה לדון בהחלטות הועדה המקצועית. למרות הפניות כאמור, לא התקיימו דיונים בוועדת המשנה להקצאות.

באופן האמור, ועדת המשנה להקצאות מונעת את הדיון של הדרג הפוליטי בהחלטות ועדת ההקצאות ופוגעת בפעילות הועדה (ראה דוגמאות למקרים כאמור בהמשך הדוח).

מהאמור עולה, כי אף על פי שבסמכותה של מועצת העיר למנות ועדות משנה בתחומים שונים לרבות בנושא ההקצאות, מינוי ועדת משנה להקצאות גורם בפועל למעורבות פסולה של הדרג הפוליטי בפעילות והחלטות ועדת ההקצאות המקצועית בעירייה.

התנהלות כאמור אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות נוהל ההקצאות של משרד הפנים הקובע כי ועדת ההקצאות תפעל כגורם המקצועי ותטפל בפניות ובבקשות באופן בלעדי, עצמאי ונטול השפעות עד להבאתן לפני הדרג הנבחר (מועצת העיר).

רישום נכסי העירייה

ספר נכסים

סעיף 187 לפקודת העיריות מחייב את העירייה לנהל ספר נכסים, עירוני הכולל מידע לגבי כלל נכסי העירייה, כלהלן:

"כל מקרקעין שהם קנינה של עירייה יירשמו בספרי האחוזה על שם העיריה".

סעיף 2 וסעיפים 4-5 לתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז 1967, מחייבים את העירייה לעדכן את רישומי זכויות המקרקעין של העירייה מעת לעת.

מיפוי כלל נכסי העירייה לצורך רישומם בספר הנכסים העירוני וביצוע מעקב ובקרה אחר השימוש הנעשה בהם (לרבות נכסים שניתנו בהקצאה ללא תמורה), דורש מהעירייה לבצע סקר נכסים.

הסקר נועד לאתר את כל הנכסים שבבעלות העירייה ולמפות את השימוש הנעשה בכל נכס, לרבות במקרים של הקצאות הנכסים.

סקר כאמור מאפשר, בין היתר, איתור של נכסים עירוניים שאינם ידועים לעירייה, הסדרת זכויות העירייה באותם הנכסים וכפועל יוצא מכך, הגדלת נכסי העירייה והכנסותיה מהמקרקעין שבבעלותה.

בשנת 2013, אגף הנכסים ערך סקר נכסים עירוני באמצעות חב' חיצונית אשר כלל מיפוי של נכסי העירייה. אגף הנכסים עוקב ומעדכן את פרטי השימושים הנעשים בכל אחד מנכסי העירייה, לרבות שימושים הנעשים בנכסים על ידי גורמים פרטיים ונדרשים לתהליך הסדרה (השכרה בתמורה כספית או הקצאה).

תוצאות הסקר עודכנו במערכת הממוחשבת (קומפלוט) ומעודכנים כיום מעת לעת ישירות על ידי עובדי האגף, בהתאם לשינויים בבעלויות ובשימושים הנעשים באישור אגף הנכסים.

<u>ספר ההקצאות</u>

סעיף 10 לחוזר המנכ"ל מחייב את העירייה לנהל רישום נפרד של כל הנכסים שניתנו על ידי העירייה בהקצאה, ללא תמורה (להלן: "**ספר הקצאות**")

בהתאם לחוזר המנכ"ל, ספר ההקצאות יכלול, בין היתר, מידע לגבי מועד ההחלטה על הקצאת הנכס, בקשות שהתקבלו, החלטות ועוד.

בספר ההקצאות נדרש לכלול מידע גם לגבי נכסים אשר ניתנו בהקצאה לפני מועד הנוהל (לפני שנת 2001)

בביקורת שנערכה בשנת 2017 על ידי מבקר המדינה במדגם של רשויות מקומיות בארץ בנושא הקצאות מקרקעין, ציין מבקר המדינה את חשיבות ניהול ספר ההקצאות והעיר כי ברשויות שנבדקו על ידו לא נוהל ספר הקצאות נאות, כלהלן:

"בלא מעט מהרשויות המקומיות ספר ההקצאות אינו מספק את המידע הדרוש על פי הנוהל לשמירה על השקיפות בתהליך ההקצאה.

בספר חסר מידע חשוב נוסף כמו <u>מספר העמותה</u> לפי רישומי רשם העמותות, <u>המועד שבו החליטו</u> ועדות ההקצאות והמועצה על ההקצאה <u>ומועד הביקור האחרון</u> של מפקחי העירייה בנכס.

היעדר ספר הקצאות מלא ומעודכן מקשה על הפיקוח על מוטבי ההקצאה ועל קבלתה של החלטה מושכלת על פי הנוהל בידי ועדת ההקצאות ובידי מועצת הרשות המקומית".

העירייה מנהלת ספר הקצאות אשר כולל מידע רב לגבי הנכסים בהקצאה לרבות כתובת הנכס, מספר גוש וחלקה, שם העמותה הפעילה בנכס, סוג הפעילות המבוצע בנכס, תקופת ההקצאה, סטאטוס ההקצאה ושדה להערות כלליות (כגון מועדי החלטות, דיונים שהתקיימו לטיפול בהקצאה ועוד).

ספר ההקצאות מנוהל במערכת הקומפלוט ובמקביל בקובץ אקסל הכולל מידע מתומצת.

ספר ההקצאות של העירייה בקובץ האקסל אשר מפורסם לציבור, אינו כולל מידע חיוני נוסף, כפי שהעלה מבקר המדינה בביקורת שערך.

יצוין כי המידע כאמור אומנם מנוהל בפירוט במערכת הקומפלוט אך בשל ליקויים במערכת לא התאפשרה הפקת הדוחות המפורטים.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"ספר ההקצאות המלא מנוהל במערכת לניהול נכסים הממוחשבת של חב' קומפלוט וכן יש בו מידע מלא.

הדוח שהוצג לביקורת הינו דוח מתומצת מתוך מודול הקצאת קרקע במערכת לניהול נכסים המהווה חלק בלתי נפרד מהמערכות הממוחשבות ההנדסיות שמותקנת במנהל הנדסה לאחר שקומפלוט זכו במכרז שיצא ע"י מנהל הנדסה.

לדאבוני, בעניין נושא הפקת הדוחות שהיה חלק מדרישות המכרז לא יושם במלואו ע"י חב' קומפלוט- יש קושי להפיק פיזית את כלל השדות שמולאו, עד רגע זה קומפלוט עדיין לא נתנו פתרון טכני להפקת דוחות מלאים (מצרף לתגובה זו העתק מהתכתבות ודרישה שלי מול חב' קומפלוט).

כל המידע הרלוונטי כפי שנדרש בנוהל הקצאות לרבות מס' עמותה אישור יועצים קישור לגרמושקה , קליטת החוזים וכיוצב מוזן למערכת הממוחשבת ואין כל בעיה כאמור להציגו. קומפלוט התחייבו לתת מענה ע"י ביצוע פיתוחים בגרסאות הבאות שיועברו לרשות".

<u>פרוגרמת הקצאות</u>

פרוגרמה הינו מסמך מדיניות אשר במסגרתו נקבעו יעודים לשימוש בקרקעות המצויים בתחום הרשות המקומית. כתנאי להקצאת קרקעות הינו כי הבקשה תואמת את הפרוגרמה העירונית.

סעיף 2 לנוהל ההקצאות של משרד הפנים מחייב את העירייה לקבוע פרוגרמה המסדירה את היעודים לשימוש בכל אחת מהקרקעות המצויות בעיר.

סעיף 5 לנוהל ההקצאות קובע כי הקצאות המקרקעין יבוצעו אך ורק בהתאם לשימושים שנקבעו בתב"ע ובפרוגרמה העירונית, כלהלן:

"לא תוקצה קרקע לשימוש שאינו נקבע בתב"ע בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה 1965.

לא תאושר בקשה שאינה עולה בקנה אחד עם הפרוגרמה. אולם רשאית ועדת ההקצאות להמליץ, מנימוקים שיפורטו על ידה, על שינוי הפרוגרמה...".

בחודש ינואר 2015 בדיון ישיבת המועצה התקבלה ארכה להכנת הפרוגרמה העירונית עד לחודש דצמבר 2015. ביום 8.5.2016 אושרה פרוגרמה סופית ומלאה לצרכי ציבור.

תהליכי הקצאות הנכסים בעירייה מקודמים בהתאם לשימושים שנקבעו בפרוגרמה העירונית. במדגם הביקורת לא נמצא נכס בו קודם תהליך הקצאה אשר אינו תואם לפרוגרמה - תקין.

סעיף 2 לנוהל ההקצאות של משרד הפנים קובע כי על העירייה לעדכן את הפרוגרמה "אחת לתקופה".

עדכון הפרוגרמה צריך להיעשות על ידי גורמי המקצוע בעירייה (ועדת ההקצאות) בהתאם לצרכים העירוניים המשתנים (כגון בתחום החינוך, הרווחה וכו').

למרות הצרכים המשתנים בעיר מדי שנה, הפרוגרמה העירונית שאושרה בשנת 2016 לא עודכנה על ידי גורמי המקצוע במשך 5 השנים שחלפו ממועד קביעתה.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מנהל הנדסה באמצעות מחלקת תכנון עיר מקדמים בימים אלו עדכון לפרוגרמה העירונית המלאה לאור גידול ושינוי בצרכי העיר טיוטת הפרוגרמה הוצגה לפני מס' חודשים להנהלת העירייה ומח' תכנון עיר נדרשו להשלמות נוספות".

<u>תבחינים וקריטריונים להקצאת נכסים</u>

נוהל ההקצאות של משרד הפנים נועד, בין היתר, להבטיח שמירה על שוויון הזדמנויות בין הגופים השונים המבקשים להשתמש במקרקעין, שקיפות ושמירה על כללי המינהל התקין וטוהר המידות.

סעיף 4 לנוהל ההקצאות קובע כי ועדת ההקצאות תגבש תבחינים שוויוניים ועניינים להקצאת המקרקעין על ידי העירייה, בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה שבתחום העיר.

התבחינים צריכים לכלול הוראות לגבי סוגי השימושים להם תוקצה הקרקע, הוראות בדבר היחס שבין הקרקע לצרכי התושבים (לרבות התושבים הנמצאים בסמוך לקרקע), הוראות לשמירה על צרכי הרשות, הבטחת נגישות הקרקע לכלל התושבים, ועוד.

מועצת העיר נדרשת לאשר את התבחינים שנקבעו על ידי ועדת ההקצאות ולפרסם את התבחינים לציבור.

הקריטריונים מהווים בסיס לעבודת ועדת הקצאות בעת בחינת הבקשות המתקבלות להקצאת נכסים.

בישיבת מועצת העיר מספר 46 מיום 6.1.2013, אושרו קריטריונים ותבחינים להקצאת קרקעות ומבנים בעיר. ביום 2.8.2020 אושרו במועצה קריטריונים להקצאת בתי כנסת.

הקריטריונים פורסמו לציבור כנדרש ואף מפורסמים באופן שוטף באתר האינטרנט העירוני - תקין.

נכון למועד הביקורת, טרם אושרו קריטריונים פרטניים להקצאת מבני חינוך, תרבות וספורט ועוד.

סעיף 5 לנוהל הקצאות המקרקעין קובע כי התבחינים יכללו עקרונות לשמירה על הצרכים העירוניים.

בהתאם לסעיפים 5 א'-ב' לנוהל ההקצאות התבחינים יכללו, בין היתר, הוראות לבחירת השימוש שיעשה במקרקעין והגוף אשר יקבל את ההקצאה, כלהלן:

"הקצאת הנכסים בהתאם לסדרי עדיפויות שיקבעו על ידי מועצת העיר לרבות באמצעות קביעת תנאי סף מינימאליים ופרמטרים להבטחת ניצול מיטבי של הקרקע (כגון קביעת מספר מינימאלי של משתמשים בקרקע לצורך הקצאת הנכס).

כאשר מוגשות בקשות מקבילות לקבלת זכות השימוש בקרקע למטרה דומה ההקצאה תיעשה לגוף אשר ינצל את הקרקע בצורה הטובה ביותר עבור הציבור (כגון: לגוף פעיל יותר, לזמן ארוך יותר, למספר משתתפים גדול יותר)...".

הקריטריונים שאושרו על ידי מועצת העיר כוללים עקרונות מנחים כללים, אך אינם כוללים פרמטרים והנחיות סף אשר יבטיחו ניצול מיטבי של השימוש בנכסים העירוניים (כגון מספר המשתתפים המינימאלי הנדרש בכל פעילות בנכס עירוני, בין היתר, ביחס לשטח הנכס ועוד).

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"אני מקבל את המלצת הביקורת לדוגמה- קבלת החלטה על הקצאה מעורבת לנכס, אך כאמור החלטה על שינוי הקריטריונים התקפים הינם החלטת מדיניות שבסמכות מועצת העיר אשר עליה להניח יסודות לעקרונות מנחים שיהוו בסיס לעבודת ועדת ההקצאות המקצועית כפי שכתב היועמ"ש בחוות דעתו למנכ"ל העירייה מיום 19.1.2021".

הקצאת בתי כנסת

קריטריונים להפעלת בית כנסת

ביום 2.8.2020 אושרו במועצה קריטריונים להפעלת בתי הכנסת אשר ניתנו בתהליך הקצאה לעמותות פרטיות.

בביקורת עלה, כי הקריטריונים שעיקרם גובשו ע"י ועדת המשנה להקצאות, הובאו באופן ישיר לאישור מועצת העיר ללא עדכון ומעורבות של הועדה המקצועית.

רק לאחר שהחלטת המועצה נדחתה לאור חוות הדעת היועמ"ש לעניין העדר סמכות ועדת המשנה, הנושא הועבר לדיון בוועדת הקצאות בלו"ז קצובים שנקבעו בדיון מועצת העיר.

קביעת לוחות זמנים קצובים להחלטת וועדת ההקצאות עלולה להוות מעורבות פסולה בעבודת הועדה.

לאחר הדיון בוועדת ההקצאות, הקריטריונים הובאו בשנית לאישור מועצת העיר ואושרו ללא התייעצות עם המועצה הדתית אשר אחראית על הסדרת נושא הדת בעיר וללא קבלת סיוע מהמועצה הדתית בתהליך ההסדרה והאכיפה של השימוש בבתי הכנסת.

הקריטריונים קובעים, בין היתר, כי לצורך הקצאת נכס יש להגיש מסמך בקשה חתום על ידי מינימום נציגות של 50 בתי אב תושבי האזור, מתגוררים בסמוך לבית הכנסת.

הקריטריונים שנקבעו כאמור, אינם כוללים דרישה למספר מינימאלי של מתפללים אלא למספר בתי אב באזור.

דרישה כאמור עלולה למנוע הפעלת בתי כנסת באזורים בהם קיים ביקוש של ציבור דתי רב אשר אינו נפרס על פני בתי אב רבים.

<u>הסדרת תהליך ההקצאה של בתי הכנסת</u>

בתי כנסת רבים החלו את פעילותם בעיר על קרקעות עירוניות לפני שנים רבות, טרם קביעת נוהל ההקצאות על ידי משרד הפנים ולרוב ללא ניהול על ידי עמותה רשומה כדין אשר אחראית על הנעשה.

בהתאם לספר ההקצאות העירוני, מתוך 24 ההקצאות הנמצאות בתהליך הקצאה, ישנם רק 4 בתי כנסת בתהליך הקצאה.

בביקורת נמצא, כי בהתאם לספר הנכסים העירוני, נכון לחודש יולי 2021, ברחבי העיר ישנם בפועל 32 בתי כנסת הפועלים בקרקע בבעלות העירייה.

מהאמור עולה, כי מתוך 32 בתי הכנסת כאמור, רק 4 בתי כנסת החלו בתהליך הקצאה כדין.

מתוך 4 בתי הכנסת אשר החלו בתהליך ההקצאה, רק ב- 2 מקרים הסתיים התהליך והתקבל אישור המועצה ומשרד הפנים להקצאת הקרקע עבור בית הכנסת.

28 בתי הכנסת טרם החלו בתהליך להסדרת ההקצאה בשל היעדר קיומה של עמותה עימה ניתן לקיים דיאלוג לצורך הסדרת תהליך הקצאה כדין.

בביקורת עלה כי המועצה הדתית אינה מעורבת בתהליכי ההקצאה של בתי הכנסת ואינה מסייעת לאגף הנכסים בהסדרת תהליך הקצאה כדין של בתי הכנסת.

בהיעדר מעורבות וסיוע של המועצה הדתית, קיים קושי רב להסדרת תהליכי ההקצאה כדין של בתי הכנסת מול הגורמים המשתמשים בו.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"נושא הסדרת השימוש בבתי הכנסת מורכב ורגיש מאד, מאחר ובתי הכנסת אינם מנוהלים ע"י עמותות רשומות ומסודרות עם עו"ד וכיוצב, אלה ע"י גורמים פרטיים, ומכאן שנדרש מאמץ יום יומי בפניות למתפללי בתי הכנסת ולעיתים רבות ללא הועיל.

לכן בשלב הראשון כדי לנסות ולקדם הליך הסדרתי ועיקבי בוצע בשלב הראשון סקר שדה, אותרו ונרשמו כל בתי הכנסת הבנויים ע"ג קרקע

ציבורית ומיד הועברו כל רישום מוני המים והחשמל ע"ש המחזיקים בפועל, נושא שייצר כשלעצמו תרעומת וכעסים מצד המתפללים.

כמו כן פניתי מס' רב של פעמים באופן ישיר הן למועצה הדתית באמצעות המזכיר מר גמליאל שנמסר על ידו שנושא ניהול וטיפול בבית הכנסת אשר היה בטיפולם במשך עשרות שנים אינו בטיפולם עוד ועבר תחת אחריות מנהלית של מחזיק תיק הדת בעירייה.

עליי לציין שמרגע שמועצת העיר אישרה קריטריונים להקצאת בתי כנסת בוצעו ע"י אגף הנכסים עשרות פניות לגבאים של בתי הכנסת שהתחמקו בטענות שונות וכן בטענות אוביקטיביות שהועלו על ידם בכך שרובם אנשים עובדים וחלקם מבוגרים שלא מאוגדים תחת עמותה רשומה (כתנאי לפתיחת הליך הקצאה) ולרוב אינם מסוגלים מפאת גילם לקדם הליך של הקמת עמותה מול רשם העמותות עם כל הפרוצדורה הנדרשת מכך.

לכן ביצעתי פניות רבות למחזיק תיק הדת בבקשה לסייע בנושא והקצאת גורם ייעודי לטיפול בנושא

אני ממליץ שהנהלת העירייה תקצה משאבים ייעודיים (עו"ד ורו"ח) לצורך ליווי וטיפול בהסדרת השימוש בבתי הכנסת או לחלופין למנות את המועצה הדתית לרכז את הנושא.

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>

הביקורת מקבלת את המלצת המנהל לפיה יש לקבוע יועצים חיצוניים אשר יעסקו בליווי וטיפול בנושא הסדרת השימוש בבתי הכנסת.

<u>הסדרת עבירות בניה בבתי כנסת</u>

בתי כנסת רבים החלו את פעילותם בעיר והוקמו לפני עשרות שנים ע"י גורמים פרטיים תוך שימוש בכספי תרומות ובהתאם להיתרי בניה. במספר מקרים, היתרי הבניה הופקו לאותם גורמים פרטיים אשר מחזיקים בנכסים עד היום.

עם זאת, לאורך השנים, לא נערך פיקוח אפקטיבי אחר בתי הכנסת אשר פעלו בקרקעות הציבוריות בנושא עבירות וחריגות בניה.

מעיון בתצלומי אוויר אשר תועדו במערכת ה- GIS העירונית עולה, כי בחלק מבתי הכנסת נעשו עבודות בניה נוספות להרחבת והגדלת שטח בתי הכנסת, מעבר למותר בהיתרי הבניה.

כך כדוגמא, נעשתה הרחבה משמעותית של שטח בית כנסת "חיי עולם" הפועל על קרקע עירונית בשצ"פ

העירייה טרם החלה בביצוע פעולות להסדרת עבירות הבניה בהיתר בניה כחוק או הריסה של עבירות בניה אשר נעשו בבתי הכנסת.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"נושא אכיפת תכנון ובניה נמצא באחריות מנהל הנדסה".

במקרים רבים, בתי כנסת הוקמו על קרקעות עירוניות אשר אינן בייעוד מתאים (כגון קרקעות בייעוד שטח ציבורי פתוח - שצ"פ) וללא היתרי בניה כדין.

במקרים כאמור, לצורך הסדרת תהליכי ההקצאה, העירייה נדרשת לבצע עדכוני תב"ע לשינוי ייעוד השימוש בקרקעות.

בהתאם לנמסר לביקורת, הסדרת תהליך ההקצאה של חלק מבית הכנסת "חיי עולם" דורשת שינוי תב"ע שהינו תהליך יקר וארוך או הריסת המבנה או לחלופין הרחבת הפרוגרמה הקיימת כך שתכלול גם את השצפ"ים, במקרים בהם ישנם יתרת זכויות במגרש שטרם נוצלו ויאפשרו הסדרת הרישוי.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"נושא הכללת השצ"פים לפרוגרמה לצורכי ציבור הובאו על ידי לידיעת מהנדסת העיר וממח תכנון ונמסר שאכן יוספו.

לעניין הסדרת היתרי הבניה ככל וניתן, דורש הצבת מנהל פרויקט ייעודי לנושא שיכלול סקר מיצוי זכויות פר מגרש ע"י במנהל הנדסה שעפ"י הנמסר לי ע"י מהנדסת העיר נמצא כרגע תחת עומס רב".

נכון למועד הביקורת, העירייה טרם החלה בתהליך לעדכון שינויי הייעוד בתב"ע לקרקעות בהן נעשתה הקמת מבנים כאמור, ללא היתרים.

כך כדוגמא, בית כנסת תפארת ציון ובית כנסת נצח ישראל בנויים על קרקע עירונית אשר חלקה בייעוד שצ"פ.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"הנושא מצוי בתחום אחריות של מנהל הנדסה".

תקופת ההקצאה

כללי

סעיף 5 ה' לנוהל ההקצאות של משרד פנים מסדיר את תקופת הקצאת הנכסים על ידי העירייה במקרים בהם הנכס נמסר ללא תמורה, כלהלן:

"תקופת ההקצאה לא תעלה על 25 שנה עם אפשרות הארכה בשתי תקופות נוספות שלא יעלו על 10 שנים כל אחת".

סעיף 5 ה' לנוהל ההקצאות של משרד הפנים קובע כי הארכת תקופת ההקצאה תיעשה רק לאחר קבלת חוות דעת מקצועית לגבי נחיצות הארכת תקופת ההקצאה, כלהלן:

"אולם בטרם יוחלט על הארכת תקופת ההקצאה כאמור, תתקבל חוות דעת מאת היחידה המקצועית המתאימה ברשות המקומית המאשרת כי נערכה בדיקה והקרקע עדיין משמשת את אותו גוף לאותו שימוש לה הוקצתה וכי עדיין קיימת נחיצות לאותו שימוש ציבורי בקרקע".

הסעיף קובע, כי הקצאת הנכסים יכולה להיעשות לכל פרק זמן אך לא יותר מל- 25 שנים (לא כולל הארכות).

סעיף ו' (1) לקריטריונים שאושרו במועצת העיר קובע כי תקופת ההקצאה תהיה עד ל- 25 שנים. סעיף ו' (1) לקריטריונים מאפשר לקבוע אופציית הארכה לשתי תקופות נוספות של 10 שנים, כל אחת.

הקריטריונים קובעים כי הארכת ההקצאות תיעשה בכפוף לבדיקה ואישור המשך ההקצאה על ידי המחלקה המקצועית הרלוונטית בעירייה.

תקופת ההקצאה שנקבעה בקריטריונים העירוניים תואמת להוראות נוהל ההקצאות של משרד הפנים - תקין.

עם זאת, הקריטריונים חוזרים על כללי משרד הפנים, מבלי להסדיר את המדיניות העירונית לקביעת תקופת הקצאת הנכסים בעירייה בכל סוג של שימוש (כגון: הקצאת מבני חינוך לתקופה של 10 שנים, הקצאת בתי כנסת לתקופה של 5 שנים וכו').

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"עקרון המנחה את עבודת ועדת הקצאות הינה להקצאה עד 5 שנים בלבד למעט בתי כנסת קיימים בהם ההקצאה הינה ל25 שנה.

ביחס למבני חינוך ועדת ההקצאות בוחנת את הבקשות להקצאה למול צרכי אגף החינוך ביחס לשנים הבאות -גידול דמוגרפי/שינוי רישום וכיוצב, ופועלים עפ"י המלצתם ביחס לכלל העמותות".

קביעת המדיניות העירונית כאמור, הינה חשובה ליצירת בהירות, אחידות ושוויוניות בתהליכי הקצאות הנכסים בעירייה.

בשל היעדר קריטריונים כאמור, נקבעות תקופות ההקצאה שונות עבור נכסים המשמשים לייעוד דומה.

להלן פירוט תקופות ההקצאה שנקבעו לנכסי העירייה, בהתאם לספר ההקצאות ובחלוקה לסוגי השימושים:

סוג השירות	לא נדונה תקופת ההקצאה	שנה	3 שנים	5 שנים	10 שנים	בין 25- 20 שנים
שירותי חינוך	2	1	1	6	-	1
שירותי רווחה וצדקה	2	-	-	1	1	1
שירותי תרבות וקהילה	1	-	-	1	2	-
שירותי דת	1	-	-	-	-	3
סה"כ מספר הנכסים	6	1	1	8	3	4

יצוין, כי ב- 17 מתוך 24 הנכסים העירוניים טרם הסתיים תהליך הקצאה כדין ובשל האמור, בין היתר, לא נחתם חוזה המסדיר את תקופת ההקצאה, גם אם נקבעה באופן רעיוני.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"אני מפנה לדוח הביקורת פרק 1.2 לעיל -בהעדר דיון בוועדת המשנה לגבי החלטות הועדה המקצועית שהסתיימו, הנושאים כאמור לא נדונו במליאת המועצה וכפועל יוצא מכך לא אושרו חתימה על חוזי הקצאה".

<u>פיתוח ושדרוג הנכסים</u>

כיוון שהקצאות המקרקעין נעשות לעיתים לתקופות זמן ארוכות ומבלי שהעירייה מקבלת מהעמותות תמורה כספית, סעיף 5 ו' לנוהל ההקצאות קובע, כי העירייה תדרוש מהעמותות לבצע פיתוח של המקרקעין, כלהלן:

"הגוף המקבל את הקרקע יחויב בפיתוחה בהתאם לתנאי ההקצאה וכפוף לכל דין - תוך 3 שנים. אם בתום 3 שנים טרם הושלם פיתוח הקרקע כאמור, תחזור הקרקע לידי הרשות המקומית.

במקרים חריגים, בהם יוכח על ידי הגוף כי עשה מצדו את המירב לפתח את הקרקע אך טרם השלים את פיתוחה כאמור מטעמים מיוחדים שירשמו, רשאית הרשות, לבקשת הגוף, לאפשר המשך השימוש בקרקע לתקופה מוגבלת של עד שנתיים נוספות. על הגוף המשתמש להתחייב להשלים את הפיתוח עד תום התקופה כאמור".

ככל שהעירייה מחליטה על הקצאת המקרקעין לתקופה קצרה יותר, יש באפשרותה לבחון מחדש את השימושים הנדרשים בקרקעות, עמידת העמותות בתנאי ההקצאות וחיזוק ההרתעה הקיימת כלפי המשתמשים במקרקעין.

באמצעות שמירה על תקופות קצרות של הקצאה, העירייה מחזקת את שליטתה והשפעתה על נכסיה.

מנגד, הקצאת קרקע לתקופה ארוכה מאפשרת לעירייה לדרוש מהעמותות לבצע השקעות כספיות גדולות יותר במקרקעין. השקעות כאמור נדרשות לעיתים לצורך חידוש הנכסים ושיפור השירות הניתן לציבור בנכסים.

בעירייה טרם נקבעו כללים המסדירים את עבודות הפיתוח אשר ידרשו על ידי העירייה בעת הקצאת נכסים, ביחס לתקופת ההקצאה.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מדיניות ועדת הקצאות הינה שבהקצאות שתקופת הזמן עולה על 10 שנים, על הגוף המבקש לבצע את ההקמה ואת הפיתוח על חשבון העמותה וכך בוצע עד היום, ואילו בהקצאות מתחת ל-10 שנים העמותה מחויבת להחזיק את המבנה והשטח שהוקצה ע"י העירייה ככל ונדרשת עבודת פיתוח העירייה איננה מתערבת זאת בהתאם לסעיפי התחייבות המהווים חלק מהסכם ההקצאה הסטנדרטי".

במקרים בהם ישנם מבנים קיימים הנמצאים בשימוש העמותות, בעת הסדרת תהליכי ההקצאה העירייה דורשת ביצוע של עבודות נוספות לפיתוח או שיפוץ המבנה הקיים - תקין.

<u>סוגי השימושים בנכסי העירייה</u>

סעיף א' לקריטריונים קבוע כי הקצאות הנכסים יעשו למטרות שלהלן:

שירותי חינוך - כגון מעונות, מוסדות חינוך קדם יסודי, יסודי או על יסודי, חינוך מיוחד, חינוך אקדמאי, הכשרה מקצועית וכו'.

שירותי רווחה וצדקה - כגון מעונות יום, מרכז הכשרה מקצועית לאוכלוסיות ייחודיות, מרכז שיקום, מועדון קשישים, מועדון נוער בסיכון, הוסטלים ועוד.

שירותי דת - כגון מקוואות, בתי כנסת וכו'.

שירותי תרבות וקהילה - מרכזים קהילתיים, אולם מופעים, מרכז תרבות, מוזיאון וכו'.

שירותי ספורט.

שירותי בריאות.

שירותי מדע.

שירותים נוספים אחרים לרווחת כלל או חלק מהאוכלוסייה.

להלן פירוט התחומים שעבורם נעשו הקצאות:

סוג השירות	מספר הנכסים שניתנו על ידי העירייה בהקצאה

סוג השירות	מספר הנכסים שניתנו על ידי העירייה בהקצאה
שירותי חינוך	11
שירותי רווחה וצדקה	5
שירותי תרבות וקהילה	4
שירותי דת	4

מניתוח הנכסים הנמצאים בהקצאה עולה כי העירייה לא ביצעה הקצאות של נכסים למטרות ספורט, בריאות, מדע או שירותים אחרים לרווחת התושבים, כפי שנקבע בקריטריונים שבאפשרותה לעשות.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"עבודת ועדת הקצאות מתחלקת לשני תחומי פעילות: הראשונה ועם כניסתי לתפקיד הסדרת השימוש הקיים של עמותות שעשו שנים שימוש בנכסים ללא הסדר חוקי ומכאן שמיד שנפתחו הליכי הקצאה וכמעט בכל הנכסים הושלמו הליכי הקצאה.

הפעילות השנייה- הינה לגבי בקשות שמוגשות לעירייה ובהן אין לעירייה כל מעורבות. ככל והיו מתקבלות פניות בנושא ספורט/מדע/בריאות וכיוצב אלו היו מובאים כמובן לדיון בוועדה".

<u>תהליך ההקצאה</u>

<u>עמידה בתנאי סף</u>

סעיף 6 לנוהל ההקצאות קובע כי הקצאת מקרקעין לעמותה תיעשה תוך קבלת בקשות מכל עמותה לקבלת המקרקעין לשימושה. סעיף 6 לנוהל מפרט את אופן הגשת הבקשות, כלהלן:

"גוף המבקש כי תוקצה לו קרקע יגיש לרשות בקשה בכתב על גבי טופס שיקבע לעניין זה. טופס הבקשה יכלול את הפרטים הבאים:

א. שם הגוף.

ב. צורת ההתאגדות.

ג. כתובת המשרד הראשי של הגוף והמקומות בהם הוא מקיים את פעולותיו בתחום הרשות.

ד. שמות וכתובות חברי ההנהלה של הגוף, של הגזבר, של רו"ח...

ה. פירוט פעילות הגוף ככלל, ופירוט הפעילות והשימוש המתוכננים בקרקע המבוקשת.

ו. תכניות לפיתוח הקרקע.

ז. פירוט מקורות כספיים מוכחים (להנחת דעת הרשות) לפיתוח הקרקע.

ח. פירוט הסיוע הציבורי (למשל: ממשלה, רשויות מקומיות, מפעל הפיס, קרן העיזבונות, הסוכנות היהודית) שהוענק לגוף בשנה הקודמת (תמיכה כספית, כוח אדם, הנחות ממסים, סיוע שווה כסף וכו')".

במדגם הביקורת נמצא כי העמותות מגישות מסמכי בקשה בפורמט אחיד הכולל את מלוא המידע הנדרש, בהתאם לנוהל משרד הפנים - תקין.

בנוסף, הנוהל קובע כי לכל בקשה יצורפו המסמכים שלהלן:

"א. תעודה על רישום הגוף או אישור מאת עורך הדין של הגוף על המעמד המשפטי של הגוף (אם אין תעודה רשמית)

ב. מסמכי היסוד המעודכנים של הגוף.

ג. אישור על ניהול תקין שיומצא ע"י הרשם המתאים הצריך לעניין.

ד. ... הדו"ח הכספי המבוקר של הגוף ... ומאזן בוחן ....

בכל מקרה, יכלול הדו"ח הכספי פרטים על נכסי הגוף כולל השקעות, פיקדונות, חשבונות בבנקים ויתרותיהם...

ה. תקציב מאושר או הצעת תקציב של הגוף לשנת הכספים בה מוגשת הבקשה...

ו. אישור מעמד הגוף במשרדי מס ערך מוסף.

ז. אישור שנתי מרשויות מס הכנסה.

ח. הוכחת הצורך בהקצאת הקרקע...

במדגם הביקורת נמצא כי העמותות מגישות את מלוא המסמכים הנדרשים בנוהל משרד הפנים - תקין.

<u>פרסום הליך ההקצאה</u>

סעיף 7 ב' לנוהל ההקצאות מחייב את העירייה לבצע פרסום ראשוני הכולל מתן אפשרות לכל העמותות להגיש בקשה להקצאת המקרקעין לשימושן או להתנגד להקצאת המקרקעין לייעוד שנקבע על ידי העירייה, כלהלן:

"הרשות המקומית תפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע. אם הוגשה פניה בעניין - תצוין עובדה זו בהודעה".

הפרסום הראשוני של ההקצאה כולל מידע, בין היתר, לגבי מיקום המקרקעין, השימוש המתוכנן להיעשות בו (בהתאם לפרוגרמה) ועוד. העמותות יכולות להגיש בקשות להקצאת הקרקע לשימושן תוך 90 ימים ממועד הפרסום.

לאחר שהתקבלו בקשות מעמותות להקצאת הקרקע, העירייה נדרשת לבצע פרסום נוסף של הליך ההקצאה (פרסום שני), בו מפורטת רשימת הבקשות שהתקבלו לקבלת הקרקע, כלהלן:

"רשימת הבקשות כאמור בסעיף קטן (ג), תפורסם בעיתונות כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות תוך 90 ימים מיום פרסום ההודעה כאמור. בהודעה המתפרסמת יפורט מיקומה המדויק של הקרקע, שמות הגופים הכלולים ברשימת הבקשות, ומטרת השימוש בקרקע של כל אחד מהגופים".

במדגם הביקורת נמצא תיעוד מלא לפרסומים של ההקצאות בעיתונות ארצית, כמחויב בנוהל משרד הפנים ואף באתר באינטרנט העירוני - תקין.

בהתאם לנוהל ההקצאות, העירייה מחויבת לבצע את הפרסומים (הפרסום הראשון והשני) ונדרשת להטיל את עלות הפרסום השני על העמותות אשר הגישו בקשות להקצאת הקרקע, בחלקים שווים.

במדגם הביקורת נמצא, כי העירייה מטילה את עלויות הפרסום על העמותות, כמחויב בנוהל משרד הפנים - תקין.

בהתאם לסעיף 7 לנוהל ההקצאות, ועדת ההקצאות אחראית לוודא כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע, זאת על מנת לאפשר להם להתנגד להליך ההקצאה.

על מנת להגביר את מודעות השכנים לתהליך ההקצאה, באפשרות העירייה לפעול לביצוע פרסום ממוקד כגון חלוקת פלאיירים לתושבי הסביבה.

בביקורת נמצא, כי העירייה מבצעת פרסום לציבור בסביבת בתי המגורים באמצעות הדבקת מודעות לצורך יידוע התושבים לגבי ההקצאה המתוכננת. בנוסף, נעשה פרסום של ההקצאה באתר האינטרנט העירוני, בעיתון ארצי נפוץ ובעיתון מקומי.

הביקורת ממליצה כי בנוסף לפרסומים כאמור, על מנת להגביר עוד יותר את מודעות התושבים, תבוצע גם חלוקת פלאיירים לבתי האב שבשכונה.

<u>התייעצות עם גורמי המקצוע</u>

סעיף 7 ד' לנוהל ההקצאות של משרד הפנים קובע כי ועדת ההקצאות תתייעץ עם מהנדס העיר וגורמים מקצועיים נוספים באשר לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע לצורך המבוקש.

הועדה נדרשת להעביר למהנדס ולגורמים המקצועיים את הבקשות וההתנגדויות שהוגשו לבקשות, ככל שישנן. הנוהל קובע כי הגורמים המקצועיים נדרשים להגיש את עמדתם לוועדת ההקצאות (בכתב).

במדגם הביקורת נמצא, כי ועדת ההקצאות דנה בבקשות העמותות לאחר קבלת התייחסות בכתב מהיחידות המקצועיות, כמחויב בנוהל משרד הפנים - תקין.

במקרה בו התקבלה חוות דעת מקצועית שלילית לעניין פניה להקצאת הקרקע, יובא העניין להכרעת ועדת ההקצאות.

ועדת ההקצאות מחויבת לדחות את הבקשה להקצאה, אלא אם כן מצאה לנכון מנימוקים מיוחדים (שיכתבו בפרוטוקול) להמליץ אחרת למועצת העיר.

בביקורת לא נמצא מקרה בו ועדת ההקצאות המליצה על קבלת או דחיית בקשה להקצאה בניגוד לעמדת הגורמים המקצועיים - תקין.

עם זאת, נמצא כי ב- 2 מקרים, מועצת העיר לא קיבלה את המלצות הגורמים המקצועיים להקצאת הנכסים, למרות שהחלטות הועדה התקבלו על ידי הדרג המקצועי ובהתאם לכללים הקבועים בחוק.

להלן פירוט המקרים בהם תהליך ההקצאה לא הוסדר בשל היעדר אישור המועצה:

מטרת ההקצאה	פרטי המשתמש בנכס	מועד סיום הטיפול בבקשת ההקצאה	סטאטוס ההקצאה
הפעלת בית כנסת, מקווה ומשרדי עמותת בית חב״ד	עמותת בית חב״ד רמת השרון- הסדרת שימוש קיים	4.8.2019	**הבקשה נדחתה במועצת העיר פרוטוקול מס׳9**
פעילות מתנדבים לרווחת החיילים בעיר	עמותת האגודה למען החייל - קרן לב״י- בקשה חדשה	1.12.2019	**הבקשה נדחתה במועצת העיר פרוטוקול מס׳ 13**

במקרים כאמור, בשל היעדר אישור ההקצאה, העירייה נדרשת לבצע פעולות אכיפה (לרבות פעולות משפטיות) לפינוי הנכסים הנמצאים בשימוש העמותות.

למרות האמור, העירייה טרם החלה בפעולות אכיפה משפטיות לפינוי הנכס המשמש את עמותת בית חב"ד אשר הקצאתו לא אושרה על ידי המועצה.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"ביחס לעמותת ליב"י העמותה לא מחזיקה בנכס מדובר בבקשה חדשה ומרגע שמועצת העיר לא אישרה את ההקצאה, הודעתי על כך לעמותה והנושא ירד מהפרק ולכן אין צורך בהליך משפטי.

לגבי עמותת בית חב"ד המחזיקה בנכס, ראש העירייה ביקש להקפיא את הליך הפינוי זאת לאור רצונו להעביר את הפעילות והחזקה בנכס לידי המועצה הדתית בהסכמה כפי שאף ציין בפרוטוקול מליאת המועצה מיום 4.8.19 זאת לאור כך שעמותת חבד היא בעלת המבנה קיים קושי רב.

עליי לציין שממועד החלטת מועצת העיר קודמו מס' רב של פגישות בלשכת ראש העיר יחד עם היועמ"ש, מחזיק תיק הדת, ויו"ר העמותה, וגובשה טיוטת הסכם, קיימת כרגע מחלוקת לגבי סעיפים מסוימים, הנושא בטיפול ובתקווה להביא לסיום המחלוקת".

<u>בחירת העמותה הזוכה</u>

סעיף 7 ד' לנוהל ההקצאות של משרד הפנים מסדיר את סמכות ועדת ההקצאות לבחון ולדון בבקשות שהוגשו ובהתנגדויות להקצאת המקרקעין.

ועדת ההקצאות נדרשת להמליץ למועצת העיר על העמותה אשר תקבל את הקרקע בהקצאה. בהתאם לסעיף 7 ו', <u>כל ההמלצות של ועדת ההקצאות נדרשות לעלות לבחינה ואישור מועצת העיר</u>.

סעיף 7 ו' לנוהל ההקצאות קובע כי, מועצת העיר, לאחר שקיבלה לעיונה את מכלול החומר שהונח בפני ועדת הקצאות, תדון בהמלצת ועדת ההקצאות.

החלטת המועצה נשלחת לעמותה הזוכה (תוך הבהרה כי ההחלטה אינה סופית וכפופה להתנגדויות). בנוסף, החלטת המועצה מועברת גם לעמותות אשר לא נבחרו כזוכות בהקצאה.

העמותות אשר השתתפו בתהליך ההקצאה רשאיות לעיין בהחלטה הסופית ובנימוקיה ולהגיש התנגדות להחלטת המועצה, תוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה.

מתוך 24 הנכסים הנמצאים בתהליך הקצאה, ב- 5 מקרים עלה כי למרות סיום תהליך הפרסום, קבלת ההצעות והמלצת ועדת ההקצאות על הקצאת הנכסים לעמותות, ההמלצות טרם עלו לבחינה ואישור מועצת העיר, כמחויב.

יצוין, כי נכון למועד הביקורת (נובמבר 2021) העיכוב בדיון מועצת העיר בהמלצות ועדת ההקצאות נמשך בין חצי שנה לשנה.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"ראה התייחסותי פרק 1.2 בדבר כינוס ועדת משנה להקצאת קרקע להעדר דיון בבקשות של עמותות שלגביהם התקבלה החלטה בוועדת הקצאות המקצועית, בהעדר כינוס של ועדת המשנה להקצאות, הנושאים טרם הועברו לדיון במועצת העיר".

להלן פירוט המקרים שנמצא בביקורת:

מטרת ההקצאה	פרטי מקבל ההקצאה בהתאם להמלצת ועדת ההקצאות	מועד סיום הטיפול בבקשת ההקצאה	סטאטוס ההקצאה
הפעלת בית כנסת	בית כנסת עונג שבת	**4.4.21**	**ממתין לדיון בועדת משנה לתמיכות והקצאות**
הפעלת בית ספר רמב"ם (בי"ס בנות)	המרכז לחינוך עצמאי בית ספר רמב"ם בנות	**20.4.21**	**ממתין לדיון בועדת משנה לתמיכות והקצאות**
מרכז פעילויות של שבט הצופים	אגודת ההסתדרות הצופים העבריים	**29.12.20**	**ממתין לדיון בועדת משנה לתמיכות והקצאות**
הפעלת מעונות ילדים	ויצו הסתדרות עולמית לנשים	**13.8.20**	**ממתין לדיון בועדת משנה לתמיכות והקצאות**
הפעלת גן ילדים גילאי 3-5	עמותת טל ישראל בשרון	**1.3.21**	**ממתין לדיון בועדת משנה לתמיכות והקצאות**

מהאמור עולה כי ועדת המשנה להקצאות מעכבת את תהליכי הקצאת הנכסים, חוסמת את ממשקי העבודה התקינים של ועדת ההקצאות מול מועצת העיר, ובכך גם נמנע מאגף הנכסים להסדיר את החוזים מול העמותות העושות בפועל שימוש של עשרות שנים במבנים העירוניים , ללא קיום תהליך הקצאה כדין.

בהתאם למסמכים והתכתבויות שהועברו לביקורת גם. מנהל אגף הנכסים העלה מספר פעמים כי מכיוון שוועדת המשנה להקצאות שמונתה על ידי מועצת העיר, אינה דנה בהמלצות ועדת ההקצאות (הועדה המקצועית), המלצות ועדת ההקצאות אינן מועברות לדיון במועצת העיר כמחויב ובכך נפגעת פעילות הועדה.

בחינת החלטות ועדת ההקצאות על ידי ועדת המשנה להקצאות של מועצת העיר וסינון העברת הבקשות לדיון במועצת העיר עלולים להוות התערבות פסולה בהחלטות המקצועיות המתקבלות בוועדה.

<u>הסדרת תהליך ההקצאה</u>

<u>חתימת חוזה התקשרות</u>

סעיף 8 לנוהל ההקצאות מחייב את העירייה לחתום עם העמותות על חוזים המסדירים, בין היתר, את כל הזכויות של העמותות וההתחייבויות שלהן כלפי העירייה בחוזה, כלהלן:

"לאחר שנבחר הגוף לו תוקצה הקרקע, ולאחר שהודעה על כך הועברה לו ופורסמה על כך הודעה לציבור כאמור לעיל, יגובש חוזה בין הגוף לבין הרשות המקומית. החוזה יכלול גם את ההתחייבויות שלהלן אשר יהוו תנאים יסודיים להסכם".

סעיף 188 לפקודת העיריות קובע כי חוזה להקצאת מקרקעין יעברו לאישור נוסף של משרד הפנים, כלהלן:

"(א') עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.

(ב') עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים... טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)...".

בהתאם לסעיף 8 יא' לנוהל ההקצאות, על העירייה לקבל את אישור משרד הפנים לחוזה ההקצאה הנחתם בין העירייה לעמותות, כלהלן:

"חוזה זה טעון אישור הרשות המקומית לפי סעיף 188 לפקודת העיריות ..., אישור שר הפנים, הכול בכפוף להוראות הדין... לאחר אישור מועצת הרשות, יועבר ההסכם לאישור שר הפנים כאמור לעיל".

יודגש, כי חוזה הקצאה אשר לא קיבל את אישור משרד הפנים אינו תקף והעירייה אינה רשאית לאפשר לעמותה את המשך השימוש במקרקעין.

מתוך 24 המקרים הנמצאים בתהליך ההקצאה, ב- 17 מקרים, טרם הסתיים תהליך ההקצאה וטרם נחתם חוזה המסדיר את שימוש העמותות בנכסים, כאמור בהעדר דיון בוועדת המשנה.

יצוין, כי גם ב- 28 בתי הכנסת אשר טרם החלו בתהליך הקצאה- לא נחתמו הסכמים המסדירים את השימוש בנכסי העירייה.

בהיעדר חוזים חתומים כאמור, לא הוסדרו בין העירייה לעמותות כללי השימוש בנכסי העירייה, לרבות סמכויות הפיקוח והסנקציות שינקטו על ידי העירייה במקרים של הפרות.

<u>עריכת ביטוחים</u>

המקרקעין העירונים נמצאים ומתוחזקים על ידי העמותות אשר מבצעות במקרקעין פעילויות שונות ומגוונות.

במהלך השימוש בנכסים העירוניים ובמהלך ביצוע הפעילויות עלול להיגרם נזק למשתמשים במבנה העירוני. כיוון שהעירייה הינה הבעלים של המבנה, העירייה עלולה להיות חשופה לתביעות כספיות.

סעיף 8 ז' לנוהל ההקצאות מחייב את העמותות לרכוש עבור העירייה ביטוח, כלהלן:

"הגוף יבטח את הקרקע בביטוח חבויות, כאשר הרשות המקומית מהווה מבוטח משותף וקיים סעיף של אחריות צולבת".

ביטוח החבויות הוא ביטוח שמעביר את האחריות לתשלום החבות הכספית בגין נזק הנגרם לצד שלישי לחברת הביטוח.

פוליסה כזו מגינה על העירייה במקרה בו העמותה לא תוכל לעמוד בתשלום הפיצויים במקרה של תביעה מצד משתמש בנכס.

בכל 17 המקרים בהם טרם הוסדר תהליך הקצאת המקרקעין, לא התקבל אישור המעיד על קיום ביטוח חבות מהמשתמשים בנכסים.

יצוין, כי גם עבור 28 בתי הכנסת אשר טרם החלו בתהליך הקצאה, לא התקבל אישור לקיום ביטוח חבות.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מאחר והמדובר במבנים הבנויים בקרקעות עירוניות מחלקת הביטוחים של העירייה כללה במסגרת סקר מבנים לביטוח הרוחבי גם את מבנים אלו".

בהיעדר ביטוחים כאמור, במקרה של פגיעה באדם במבנה אשר נעשה בו שימוש על ידי עמותה, העירייה חשופה לתביעות משפטיות אשר אינה צד להם אלה רק מכוח בעלותה בקרקע.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מכאן שהתקבלה החלטה ע"י גזבר העירייה לכלול גם את מבנים אלו במסגרת הפוליסה העירונית".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>

האחריות לקיום כיסוי ביטוחי למבנים ולשימוש הנעשה בהם הינו באחריות העמותות המשתמשות במבנים ללא תמורה.

<u>שמירה על נכסים שניתנו בהקצאה</u>

<u>הסדרת סמכויות הפיקוח</u>

סעיף 5 לנוהל ההקצאות קובע כי על העירייה לקבוע בהסכמים הנחתמים עם העמותות מגבלות לשימוש הנעשה במקרקעין, כלהלן:

"ז. לא תיעשה בקרקע פעילות שונה מהפעילות עבורה הוקצתה לגוף. כמו כן, לא תעשה בקרקע פעילות עסקית ומסחרית למטרות רווח.

ח. לגוף המקבל לא תהיה סמכות להעביר הקרקע או לשעבדה לאחר.

ט. לא יעשה שימוש בקרקע לפעילות פוליטית או מפלגתית.

יא. כפוף לכל דין, עם ביטול ההסכם בין הרשות לגוף המקבל, כמפורט להלן, תחזור הקרקע- כולל החזקה עליה - מידית, אל הרשות המקומית".

כיוון שהעירייה טרם חתמה על חוזים עם מס' עמותות אשר עושות שימוש בנכסיה, המשתמשים במבנים לא התחייבו בכתב לעמוד במגבלות שנקבעו בנוהל משרד הפנים.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"אכן קיימת בעיה בנושא. ולכן עמדתי היתה מיום כניסתי לתפקיד שיש להסדיר תחילה באופן חוקי את מעמד העמותות העושות שימוש בנכסיה עשרות שנים ללא חוזה, בהליך הקצאה גם עם לתקופה קצרה.

לדוגמה: המלצה של הועדה המקצועית למועצת העיר בבקשה של עמותת חבד להקצאת המקווה שפעל עשרות שנים בנכס עם הסכמות והיתרים שונים שהעמותה קיבלה מגורמים שונים בעירייה.

הליך הסדרה שנדון בוועדת הקצאות מס' שנים, ומועצת העיר דחתה את המלצת הועדה משיקולים שונים. אדגיש שוועדת הקצאות המליצה לקבל את בקשת העמותה להקצאה שכן החלטה זו היתה מייצרת הסכם המחייב את העמותה לפעול בהתאם לכללים שיקבעו ומכניס את

העמותה למסגרת נורמטיבית תחת הגבלות שניתן היה לאכוף אותם, גם במקרה של הליך משפטי לרבות תביעת פינוי שמניסיוני נמשך שנים רבות ועולות בו טענות שונות שיכלו להתייתר עת חתימה על חוזה הקצאה.

בנוסף וביחס לבקשות הקצאה אחרות שנדונו ואושרו בוועדת הקצאות המקצועית, בהעדר דיון בוועדת משנה להקצאות, הנושאים אינם נדונים במועצת העיר מה שאכן מונע החלטה סופית בעניינם".

יודגש, כי החתמת המשתמשים במקרקעין העירוני על התחייבות העמותה להחזרת המקרקעין לעירייה מאפשרת לעירייה לקצוב את תקופת השימוש בנכס ומחזקת את אחיזתה ושליטתה בו.

סעיף 8 לנוהל ההקצאות קובע כי העירייה תסדיר בחוזה גם את סמכותה לבצע ביקורים ופיקוח במקרקעין ובמבנה, כלהלן:

"ו. הגוף יאפשר למבקרים ולמפקחים מטעם הרשות המקומית לבקר בקרקע ובבנוי עליה, במשרדיו ומתקניו ולעיין בספרי החשבונות שלו".

כיוון שהעירייה טרם חתמה על חוזים עם מס' עמותות אשר עושות שימוש בנכסיה, לא הוסדרו מנגנוני הפיקוח לרבות סמכויות העירייה לבקר ולבדוק את נכסיה.

הסדרת סמכויות הפיקוח לעירייה בחוזי התקשרות עם העמותות הינה חשובה ביותר לקיום מנגנוני פיקוח ואכיפה אפקטיביים אחר השימוש הנעשה בנכסי העירייה.

<u>פיקוח יזום</u>

המקרקעין אשר נמסרים לשימוש העמותות כוללים מבנים בהם מבוצעות פעילויות העמותות. הפעילויות נעשות בשטח העיר בסביבות אזורי מגורים.

בביקורת נמצא, כי מבני העירייה אשר נמסרו בהקצאה אינם מסומנים בשלטי עירייה המעידים כי מדובר במבנה עירוני.

סימון המבנים בשלטים כאמור, יכול לחזק את אחיזת העירייה בבעלותה באותם המבנים, לסייע בזיהוי של פעילויות אסורות הנעשות במבנים באמצעות תלונות תושבים ואף לשפר את מעמד העירייה בעיני הציבור תוך הגברת מודעות התושבים למעורבות העירייה בפעילויות הציבוריות הנעשות בעיר.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מקבל המלצה זו מיד פעלתי ליישומה, הוזמנו שלטים והותקנו בנכסים בסיוע מחלקת חוצות".

סעיף 9 לנוהל ההקצאות מסדיר את אחריות העירייה לבצע פיקוח שוטף אחר השימוש הנעשה במקרקעין, כלהלן:

"הרשות המקומית תקיים פיקוח על מילוי התנאים להקצאת הקרקע ועל השימוש בה. בין השאר, יכלול הפיקוח ביקור בקרקע לפחות אחת לשנה. על הביקור ייערך דו"ח על טופס שייקבע לעניין זה".

אגף הנכסים אחראי על קיום מנגנוני הפיקוח והבקרה אחר השימושים הנעשים במקרקעין שבבעלות העירייה בהתאם להוראות החוק והחוזים שנחתמו עם הגופים להם הוקצו הנכסים העירוניים.

הפיקוח צריך לכלול, בין היתר, בחינה של היעדר עבירות בניה, שימוש במקרקעין בהתאם ליעוד שנקבע בתב"ע, תחזוקה ושמירה על המבנים הקיימים ועוד.

עובד אגף הנכסים אינו בעל השכלה הנדסית ואינו מוכשר בתחום עבירות הבניה. בשל האמור, יחידת הפיקוח על הבניה בעירייה אחראית על בדיקת היעדר עבירות בניה בנכסים.

הביקורת ביקשה ממנהל אגף הנכסים לקבל דוחות המעידים על בדיקת היעדר עבירות בניה במבנים העירוניים על ידי מחלקת הפיקוח על הבניה ככל שהובאו לידיעתו, אך עד למועד סיום הביקורת לא התקבלו דוחות כאמור.

בהיעדר ביקורים תקופתיים של מחלקת פיקוח על הבניה אשר נמסרו בהקצאה עלולים להתבצע ואף מתבצעים בפועל עבירות בניה במבנים העירוניים.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מחלקת הפיקוח על הבניה היא זו המבצעת דוחות פיקוח במקרים בהם מדווח על פלישות או בניה טרייה ללא אישור העיריה, בנוסף מתבצעות בשוטף פניות יזומות שלי למנהל הפיקוח על הבניה והן למהנדסת העיר בנושא. אגף הנכסים אינו אחראי למדיניות האכיפה של מנהל הנדסה לביצוע ביקורות ו/או טיפול בבניה ללא היתר.

אם זאת, אגף הנכסים למרות המחסור בכוח אדם והעומס הרב, מבצע ביקורות יזומות שוטפות ע"י עובד האגף וצורפו מס' דוגמאות לדוחות פיקוח בנכסים עירוניים.

מתוך מטרה להתייעל ובהעדר כוח אדם, פורסם לאחרונה מכרז כוח אדם לאיוש תפקיד "מנהל מחלקת בקרה ופיקוח על נכסים עירוניים באגף הנכסים" ע"מ לצמצם תלות במחלקות אחרות בעירייה ובתקווה שעד השלמת דוח ביקורת זה ייקלט עובד/ת והתקן יאויש".

במקרים בהם השימוש בנכס הוסדר בהליך הקצאה כדין, עובד אגף הנכסים מבצע ביקור תקופתי בכל אחד מנכסי העירייה אשר נמצאים בהקצאה.

הביקור של עובד אגף הנכסים כולל בחינה של מצב התחזוקה לרבות כתיבת דוח פיקוח מסודר המתאר את מצב הנכס ותמונות המבססות את עבודת הפיקוח שנעשתה (כגון בית כנסת "עונג שבת") - תקין.

להלן פירוט הליקויים שנמצאו במדגם של 3 מבנים אשר השימוש בהם לא הוסדר בהליך הקצאה כדין, בין היתר, בשל הקמת המבנים ללא היתר כדין ועוד:

<u>בית כנסת תפארת ציון</u>

מבנה בית הכנסת הוקם שלא כדין מעל מקלט ציבורי על קרקע שבבעלות העירייה ולמבנה נוספו גם תוספות בניה ללא היתר: תוספת מבנה למבנה של בית הכנסת המשמש כ"אולם שמחות", מבנה שירותים, מרפסת כניסה מקורה בנוי מקירות בלוקים וגג רעפים.

בהתאם לסיכום שנקבע בין העירייה למפעילי בית הכנסת משנת 1996, נציגי בית הכנסת נדרשו להסדיר את הרישוי לאולם האירועים שנבנה ולהגיש בקשה להיתר בנייה של בהכ"ס ואולם האירועים על מנת להכשיר את המבנים שנבנו לא כדין, זאת בכפוף לקבלת היתר בנייה כדין ולחתימה על הסכם פיתוח.

למרות הסיכום בין העירייה למפעילי בית הכנסת דאז, עבירות הבניה לא הוסדרו בהיתרים כפי שסוכם ולא נחתם הסכם עם מפעילי בית הכנסת.

ביום 19.7.2018, עובד אגף הנכסים בחן את השימוש הנעשה במבנה בית הכנסת.

ביום 14.2.2018, אגף הנכסים פנה לרשות התאגידים על מנת לאגד את מפעילי בית הכנסת באגודה כחוק ולהסדיר את פעילות בית הכנסת.

נכון למועד הביקורת (אוגוסט 2021), טרם הוסדרו עבירות הבניה בבית הכנסת.

<u>בית כנסת חיי עולם</u>

מבנה בית הכנסת הוקם ללא היתר כדין בשנות ה- 60, על קרקע בבעלות העירייה.

ביום 19.7.2018, עובד אגף הנכסים בחן את השימוש הנעשה במבנה בית הכנסת.

לא נמצאו מסמכים המעידים על ניסיונות שנעשו לאורך השנים להסדרת פעילות בית הכנסת.

במכתב מיום 11.07.89 ראש המועצה דאז ביקש ממנכ"ל משרד הדתות לתקצב שיפוץ של מבנה בית הכנסת בטענה כי מצבו של המבנה בעת כתיבת המכתב היה מוזנח ואינו ראוי למלא את ייעודו.

<u>בקרה כספית</u>

העמותות המבצעות פעילויות בנכסי העירייה שקיבלו ללא תמורה נדרשות לממן את הפעילות המבוצעת, ללא מטרת רווח, ולאורך שנים רבות.

סעיף 8 לנוהל ההקצאות קובע כי העירייה תקבל דיווחים כספיים מהעמותות מדי שנה לגבי השימוש הנעשה בקרקע (פירוטי הכנסות והוצאות של הפעילות), כלהלן:

"ה. הגוף ימציא לרשות המקומית מדי שנת כספים דיווחים כספיים ואחרים בקשר לשימוש בקרקע במועדים ובמתכונת שתקבע הרשות המקומית.

ו. הגוף יאפשר למבקרים ולמפקחים מטעם הרשות המקומית לבקר בקרקע ובבנוי עליה, במשרדיו ומתקניו ולעיין בספרי החשבונות שלו.

ח. הגוף יתחייב כי כל פעילות שתתקיים על הקרקע המוקצית תהיה רק בהתאם לחוקים, לתקנות, להוראות ולדין המסדירים אותה.

י. אי עמידה בתנאים ובהתחייבויות לעיל תביא לביטול ההסכם והשבת הקרקע מידית לחזקת הרשות המקומית".

קבלת הדיווחים הכספיים חשובה לעירייה לצורך בחינת יכולת העמותות להמשיך בקיום הפעילות העתידית ולזהות מראש מקרים של פעילות הפסדית אשר העמותה עלולה לסיים, ללא תיאום מראש עם העירייה.

כמו כן, הדיווחים הכספיים יכולים לסייע לעירייה לזהות פעילות רווחית בה העירייה יכולה לדרוש מהעמותות מטלות נוספות עבור תושביה.

אגף הנכסים בוחן את המצב הכספי של העמותות בעת הסדרת תהליך ההקצאה ומקבל דוחות כספיים ותקציבים כנדרש -תקין.

עם זאת, אגף הנכסים אינו מקבל דיווחים כספיים מהעמותות מדי שנה ואינו בוחן מעת לעת את המצב הכספי של העמותות, כפי שמחויב בנוהל ההקצאות.

בהיעדר בדיקה כאמור, במקרה בו עמותה תהיה במצב כספי קשה, בהיעדר איתור האמור במועד, הפעילות הציבורית הנעשית בנכס עלולה להיפסק מבלי שיהיה לעירייה זמן מספק להיערך לכך.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"אני מקבל את ההמלצה, עם זאת כחלק מבדיקות מקדמיות לבקשה להקצאת קרקע רו"ח מטעם העירייה המבצע בדיקה כלכלית בוחן את מצב הכספי של העמותה ביחס לבקשה לכל תקופת ההקצאה ומוודא שאכן העמותה תוכל להחזיק את המבנה לשנים בהם תאושר הקצאה".

בנכסים אשר נמצאים בתהליך הקצאה ישנן פעילויות אשר כוללות גבייה בסכומים גבוהים ואף עלולות להניב לעמותות רווחים כספיים גבוהים (כגון במעונות יום).

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"אין מעון יום שבהליך הקצאת קרקע מול העירייה למעט ויצו שעפ"י מידע כספי מדווח שהתקבל הן מהעמותה והן ממשרד הרווחה בעת הבקשה להקצאה, סכום שכ"ל שגובה העמותה לילד אחיד ונקבע ע"י משרד הרווחה ומשרד התמ"ת".

בפעילויות כאמור, באפשרות העירייה להשכיר את הנכסים בתמורה לקבלת דמי שכירות גבוהים או לחלופין לדרוש מהעמותות השקעות נוספות בנכסים, הוזלת מחירים, שיפור השירות הניתן לתינוקות ועוד.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"המדובר ב-3 נכסים בסמ' ויצו וברח' מורדכי המנוהלים עי עמותת ויצו שלגביהם ועדת הקצאות המקצועית המליצה על הקצאה שכאמור טרם נדונה במועצת העיר, אך אלו מתוחזקים ומנוהלים עי העמותה בלבד ראה סעיף 13 א להסכמי ההקצאה ללא התערבות של העירייה.

לגבי מחירים ראה התייחסות לסעיף לעיל. בנוסף אציין שעמותת ויצו הגישה מסמכים בעת בקשה על ההקצאה למעונות והוכיחו רישום ילדים כמעט מלא לכל מעון מה שמראה על צורך ציבורי להמשך הפעלת המעון עי העמותה, אציין שבמקרה אחר בו העירייה פעלה להחזרת הנכס שפעל עי עמותת ויצו – _גני אלכסנדרוני הפעלת המעון הועברה לאחריות אגף

החינוך באמצעות סגן מנהלת האגף ציין לא פעם על העדר רווחיות בהפעלת המעון".

כאמור, לא מתקבלים דיווחים תקופתיים מהעמותות לגבי התוצאות הכספיות של הפעילות המבוצעת במבנה העירוני. בהיעדר בדיקה כאמור, אין בידי העירייה מידע לגבי רווח או הפסד הפעילויות המבוצעות בנכסיה.

<u>התייחסות מנהל האגף:</u>

"מקבל את ההמלצה".

מידע כאמור יכול לשמש את העירייה בתהליך קבלת ההחלטות לגבי המשך הקצאת אותם הנכסים לרבות השכרת הנכסים בתמורה כספית, דרישה מהעמותות לבצע השקעות כספיות בנכסים, הוזלת מחירים, שיפור השירות הניתן לתושבי העיר ועוד.

דוח ביקורת בנושא
היטלי השבחה

דוח ביקורת בנושא היטלי השבחה - רמת השרון

רקע כללי

היטל הוא מס מוניציפלי, המהווה תשלום חובה שנדרש מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות, על ידי רשות מקומית או תאגיד מים וביוב.

חבות בהיטל השבחה נוצרת עקב עליית שווים של מקרקעין בעקבות קבלת תוקף של תכנית בניין עיר (תב"ע), מתן הקלה מהוראות התב"ע או התרת "שימוש חורג" מהשימושים המותרים הקבועים בתב"ע.

סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות מסדירים את סמכות העירייה להתקין חוקי עזר ולקבוע בהם תשלומי היטלים, כלהלן:

"מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה.

בחוקי עזר רשאית המועצה לקבוע הוראות בדבר:

(1) תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם...".

סעיף 196 לחוק התכנון והבנייה (תשכ"ה - 1965) מסדיר את המסגרת החוקית לחיוב וגביית היטלי השבחה, כלהלן:

"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

הוועדה לתכנון ובנייה אחראית על אישור תכניות בנייה ואישור הקלות ושימושים חורגים בנכסים בעיר, מכוחם נקבעים היטלי ההשבחה, בהתאם להוראות החוק.

סעיף 3 לתוספת לחוק התכנון והבנייה קובע כי סכום היטל ההשבחה יהיה כמחצית (50%) מהשווי של השבחת המקרקעין.

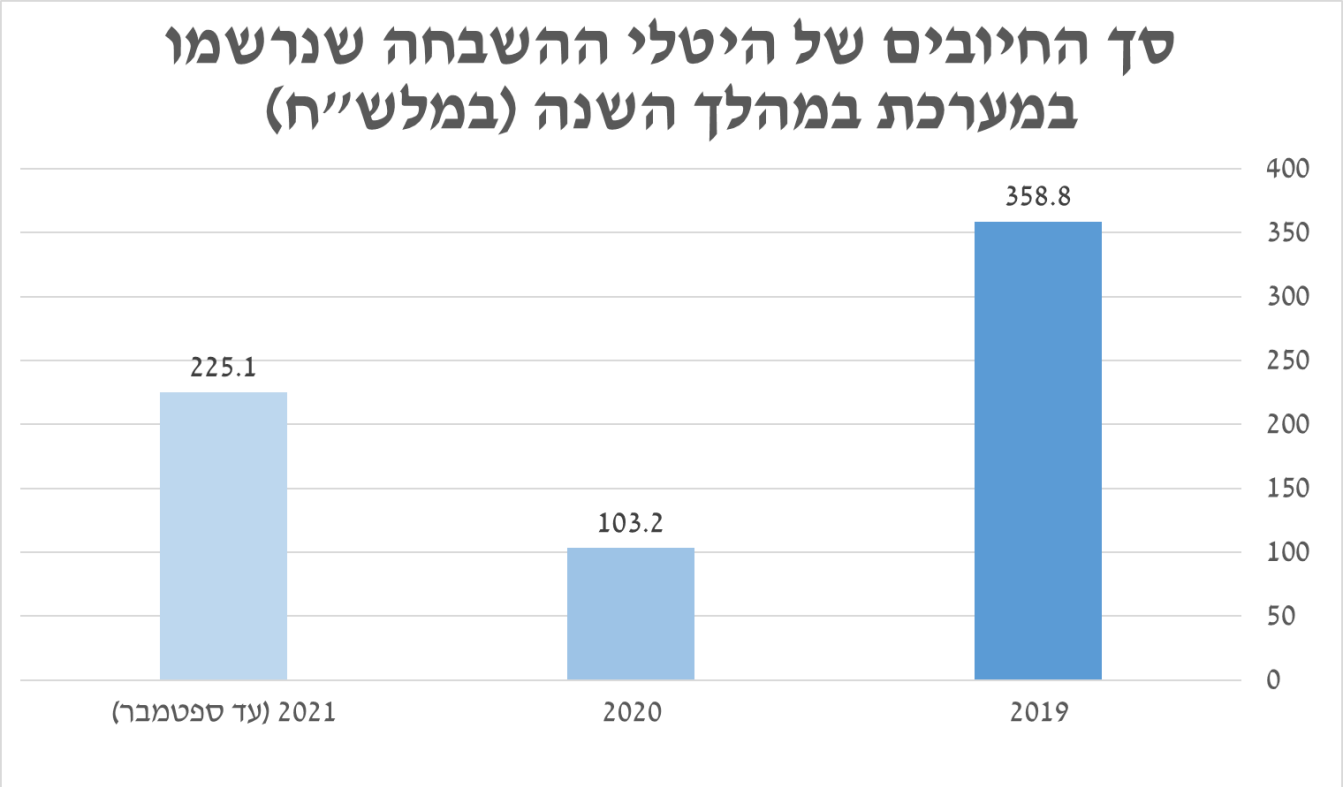
סכום ההשבחה של המקרקעין נקבע על ידי שמאי חיצוני של העירייה אשר מחשב את הגידול בשווי המקרקעין בעקבות אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה. השמאי קובע גם את מועד ההשבחה ממנו מחושבת הצמדה למדד.

תשלום היטל ההשבחה נעשה בעת מימוש הזכויות במקרקעין, הן בשל קבלת היתר בנייה והן בשל העברת הזכויות במקרקעין (מכירת המקרקעין).

<u>נתונים כספיים</u>

בהתאם לדוח המפרט את סכומי היטלי ההשבחה אשר חויבו על ידי מחלקת ההשבחה, החל משנת 2019 ועד לחודש ספטמבר 2021, העירייה הפיקה ממערכת הקומפלוט 707 חיובי השבחה בסכום כולל של כ- 687.1 מלש"ח, כלהלן:

שנה	מספר היטלי ההשבחה שנרשמו במערכת במהלך השנה	סך החיובים של היטלי ההשבחה שנרשמו במערכת במהלך השנה (במלש"ח)
2019	292	358.8
2020	138	103.2
2021 (עד ספטמבר)	277	225.1
סה"כ	**707 היטלי השבחה**	**687.1 מלש"ח**

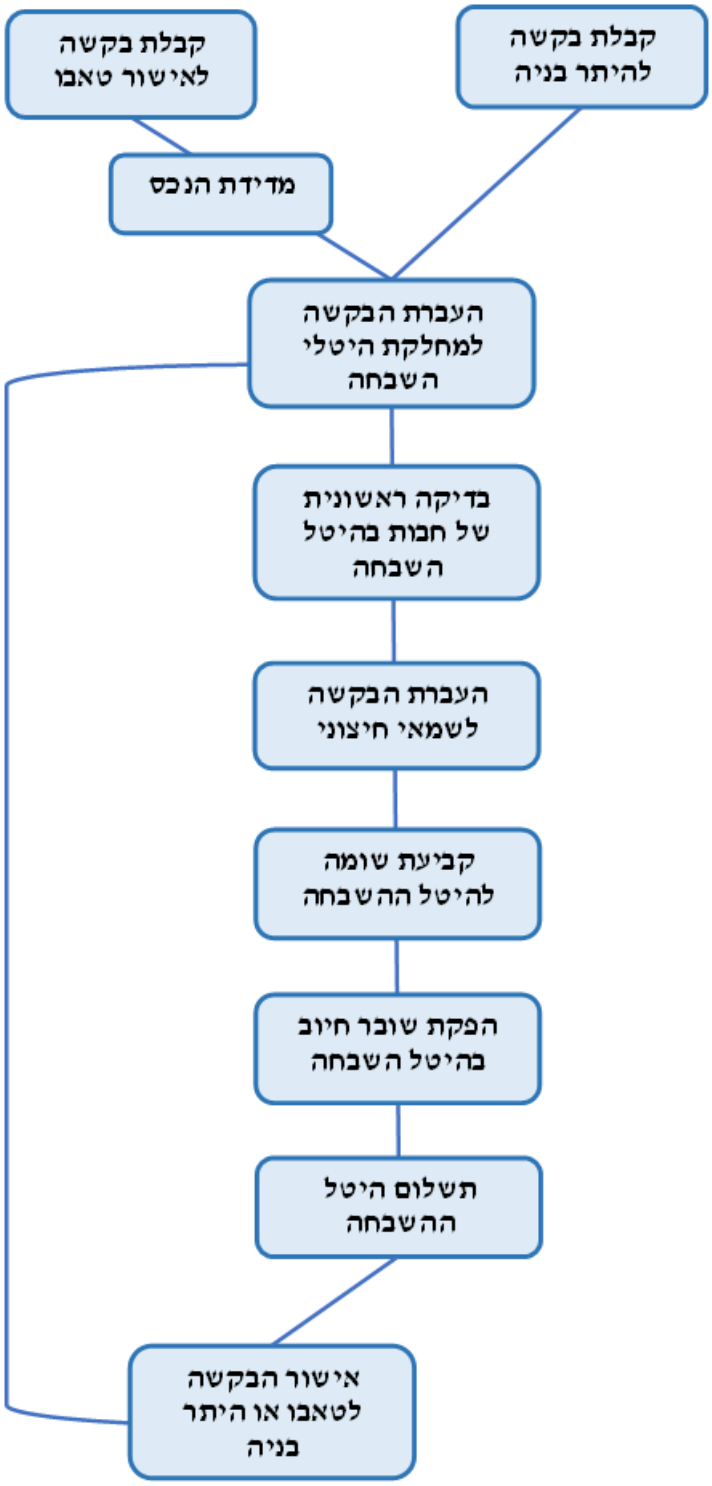


מבדיקת נתוני הדוח הממוחשב שהועבר לביקורת ומפרט את חיובי ההיטלים עולה כי הדוח כולל חיובים כפולים רבים.

מבדיקת הכפילויות נמצא, כי במקרים בהם העירייה הפיקה חיוב היטל השבחה בסכום שגוי, מופק היטל השבחה חדש מבלי שנעשה שינוי של סטאטוס ההיטל השגוי ל"לא פעיל".

בשל אי סימון ההיטלים השגויים כ"לא פעילים", לא ניתן לקבל מידע מהימן לגבי מספר וסכום היטלי ההשבחה שחויבו בכל שנה.

להלן תיאור עיקרי השלבים של תהליך החיוב והפקת היטלי השבחה בעירייה:



<u>הליך הביקורת</u>

במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם גזבר העירייה, שמאית העירייה ועובדים נוספים רלוונטיים, ככל שנדרשו.

כמו כן בדקנו את:

נאותות תהליך בדיקת החבות בהיטלי השבחה בעת מתן אישורים לטאבו ומתן היתרי בנייה מול תכניות הבנייה המשביחות.

נאותות תהליך החיוב של היטלי ההשבחה לרבות תהליך קביעת סכום היטלי ההשבחה על ידי שמאי העירייה.

נאותות תהליך הגבייה של היטלי ההשבחה.

נאותות מנגנוני הפיקוח והבקרה אחר תהליך חיובי וגביית ההיטלים ורישומם במערכות המידע.

בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות, דיווחים ורישומים שנערכו ועוד.

מטרות הביקורת

מטרות הביקורת הינן כלהלן:

לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק, נהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין בנושא חיוב וגביית היטלי ההשבחה.

לבחון את נאותות תהליך בדיקת החבות של התושבים בהיטלי השבחה.

לבחון את נאותות תהליך קביעת סכום היטלי ההשבחה.

לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה אחר תהליך חיובי ההיטלים הנרשמים במערכות המידע השונות.

לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה אחר תהליך גביית התשלומים עבור היטלי ההשבחה.

לבחון את נאותות ממשקי העבודה הקיימים בין אגפי העירייה השונים בתהליך חיוב וגביית ההיטלים.

לאתר ליקויים ופרצות בתהליכי העבודה והבקרות בנושא היטלי ההשבחה בעירייה על מנת למנוע את התממשותם.

במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 5 היטלי השבחה בהם נבדקו מסמכי החיוב והגבייה של ההיטל.

רקע משפטי

הרקע המשפטי לנושא פרסום חוצות הינו, כלהלן:

פקודת העיריות.

חוק התכנון והבנייה תשכ"ה 1965.

התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (תשכ"ה - 1965).

חוק העונשין התשל"ז 1977.

חוזרי מנכ"ל והנחיות משרד הפנים.

חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

<u>חומר שהתקבל</u>

להלן עיקרי המסמכים שהתקבלו ונבדקו בביקורת:

דוחות ממערכת הקומפלוט המפרטים את כל היטלי ההשבחה אשר חויבו על ידי העירייה בשנים 2019-2021.

בקשות לקבלת אישורי טאבו.

חוזי מכירה של מקרקעין שעבורם הוגשו הבקשות.

חוות דעת של שמאיי העירייה החיצוניים.

כרטסות הנהלת חשבונות של שמאיי העירייה החיצוניים.

חשבונות אשר הוגשו על ידי השמאים החיצוניים לתשלום.

פרוטוקולים של ועדת היועצים לקביעת מאגר השמאים.

חיובי היטלים אשר הופקו מהמערכת הממוחשבת.

קבלות המעידות על תשלום היטלי ההשבחה.

מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

עיקרי הממצאים

היטלי השבחה - כללי

היטל השבחה הוא תשלום חובה הנדרש על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מבעל מקרקעין שלגביו הוועדה המקומית אישרה תכנית שהגדילה את זכויות הבנייה ושווי המקרקעין, כלהלן:

אישור תכנית בניין עיר.

אישור הקלה.

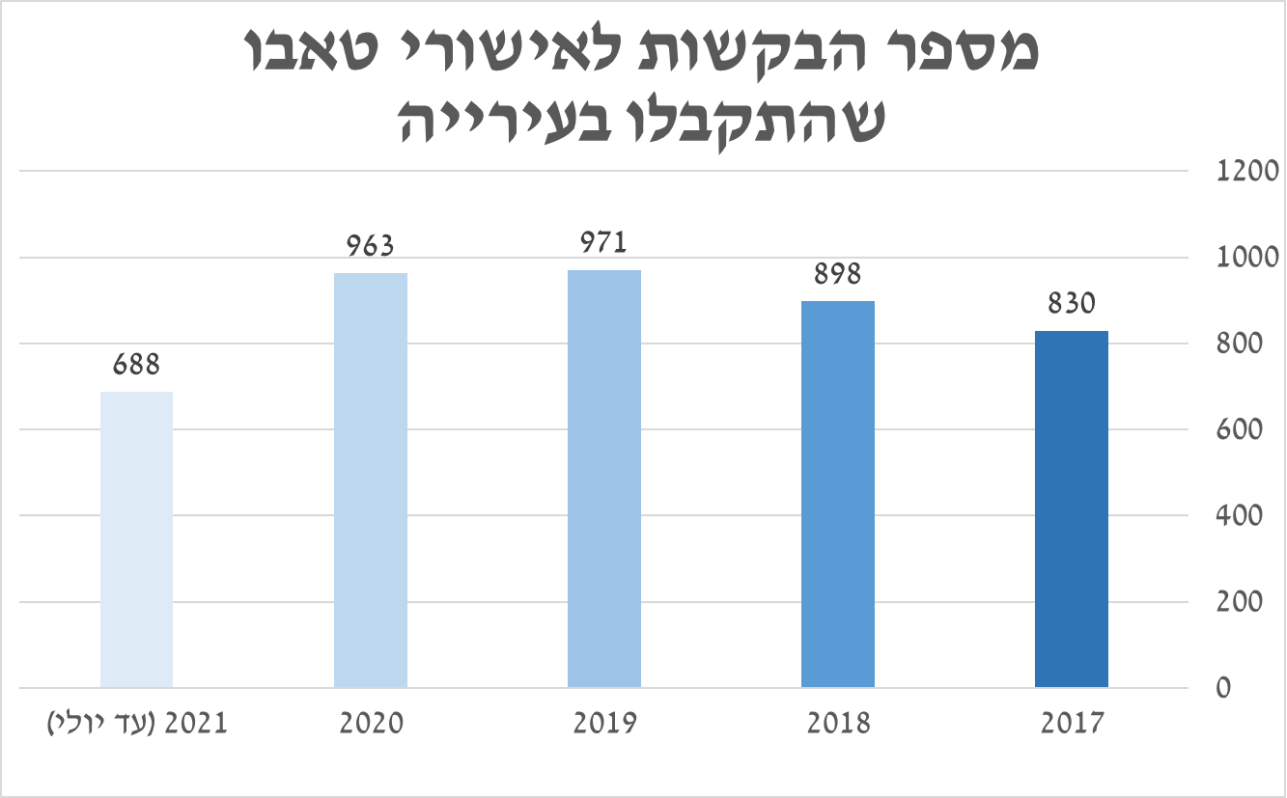
אישור שימוש חורג.

היטלי ההשבחה נדרשים לתשלום במועד בו נעשה "מימוש הזכויות" במקרקעין (מכירה או השבחה של הנכס באמצעות היתר בניה).

בעל נכס המעוניין לממש את הזכות בנכס נדרש להגיש בקשה לבדיקת החבות בתשלום היטל השבחה לנכס.

להלן פירוט מספר הבקשות לקבלת אישורים לטאבו שהוגשו לעירייה החל משנת 2017 ועד לחודש יולי 2021:

שנה	מספר הבקשות לאישורי טאבו שהתקבלו בעירייה	בקשות לאישורי טאבו - הארכות תוקף בלבד	סה"כ
2017	830	865	1,695
2018	898	1,070	1,968
2019	971	619	1,590
2020	963	563	1,526
2021 (עד ליום 28/11/2021)	1,262	396	1,658
סה"כ	**4,924 בקשות לאישורי טאבו**	**3,513**	**8,437**



הבקשות מוגשות למחלקת הגבייה ומועברות לטיפול האישורים לטאבו. המחלקה מקבלת קהל בימים א', ג', ד' בשעות 8:30-12:30 ונותנת מענה טלפוני לתושבים בימים א', ג', ד' בשעות 13:30-15:00.

הביקורת ביצעה 5 שיחות טלפוניות למחלקת האישורים לטאבו במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2021, בימים ושעות המענה הטלפוני, כפי שפורסמו באתר האינטרנט העירוני.

בכל השיחות שבוצעו, לא התקבל מענה טלפוני והשיחה הועברה למרכזיה ונותקה לאחר מספר דקות, אף ללא אפשרות להותרת הודעה קולית.

באופן האמור, לא ניתן שירות נאות לתושבים אשר מעוניינים לקבל שירות טלפוני ואין באפשרותם או ברצונם להגיע לעירייה (כגון בשל הקורונה).

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

"המענה הטלפוני ניתן בשעות שנקבעו ומצוינות בדו"ח. החל מחודש אוקטובר 2021 נוסף תקן חדש של מזכירת מח' אישורים לטאבו, אשר במסגרת תפקידה, עונה אף היא לפניות טלפוניות.

שני מספרי הטלפון של מח' אישורים לטאבו מפורסמים באתר העירייה. כמו כן, לרבות האפשרות לפנות במייל מפורסם אף הוא באתר העירייה. בנוסף, בוצע שינוי בניהול השלוחה, כך שכאשר הקו תפוס יש אינדיקציה של שיחה ממתינה, ואחרי X צלצולים, השיחה עוברת לשלוחה שניה".

שמאית העירייה מקבלת קהל בימי ראשון ורביעי בין השעות 11:00-9:00 ונותנת מענה טלפוני בימים שני ורביעי בשעות 15:30-14:00.

<u>תגובת שמאית העירייה:</u>

"פרטי ההתקשרות של אגף השמאות מופיעים מזה מספר שנים לפחות. בוצע עדכון לעניין שעות מענה טלפוני, קבלת קהל וכתובת מייל בעת כניסתי לתפקיד".

טיפול בבקשות לאישורים לטאבו

קבלת בקשות לאישורי טאבו

תושב המעוניין למכור נכס מקרקעין שבבעלותו נדרש לפנות למחלקת האישורים לטאבו בעירייה ולקבל אישור המעיד על היעדר חובות לנכס לרבות היעדר חוב בשל היטל השבחה (להלן: "**אישור לטאבו**").

כמו כן, תושב המעוניין לקבל היתר בנייה מהעירייה נדרש, כחלק מתהליך הפקת ההיתרים בעירייה, לקבל ולהציג אישור משמאית העירייה המעיד על היעדר חוב בהיטל השבחה לנכס.

התושב נדרש למסור למחלקת הגבייה בקשה הכוללת את פרטיו ולצרף לבקשה המוגשת על ידו מסמכים שונים, כגון: חוזה מכירה, נסח טאבו המעיד על מועד רכישת הנכס ועוד.

העירייה מאפשרת לתושבים להגיש את הבקשות באופן ידני במחלקת האישורים לטאבו ואף באופן ממוחשב באתר האינטרנט העירוני - תקין.

העברת הבקשות לבדיקת היטלים

הבקשות מתקבלות מהתושבים במחלקת הגבייה מועברות לצורך ביצוע מדידה של הנכס ובחינת היעדר עבירות בניה.

לאחר סיום מדידת הנכס ובדיקת עבירות הבניה, הבקשה מועברת למחלקת האישורים לטאבו.

אחראית האישורים לטאבו בוחנת את שלמות מסמכי הבקשה ומעבירה את הבקשה בצירוף המסמכים הנלווים לאחראית חיוב היטלי הפיתוח לצורך חיוב ההיטלים ולשמאית העירייה לצורך בחינת קיומה של חבות בהיטלי השבחה.

בביקורת עלה, כי בשל תהליך המדידה ובדיקת היעדר עבירות הבניה אשר מצריך תיאום עם המבקש וביקור בשטח, תהליך הקבלה והטיפול בבקשות עד להעברתם לשמאית העירייה נמשך זמן רב ולעיתים אף מספר שבועות.

יצוין, כי בשל המגבלה בחוק הקובעת כי הטיפול בבקשות לא יימשך יותר מ- 90 ימים ומכיוון שברצון העירייה לטפל בבקשות בזמן הקצר ביותר, העיכוב בהעברת הבקשות למחלקת האישורים לטאבו, גורם לעיכוב בהפקת האישורים לטאבו ואף יוצר לחץ רב לביצוע הבדיקות במהירות.

התנהלות כאמור עלולה לגרום לפגיעה בתהליכי העבודה הנדרשים ואף לטיפול לקוי בבקשות.

בביקורת נמצא, כי בשל העיכוב הרב בהעברת הבקשות למחלקת היטלי ההשבחה, במקרים רבים הטיפול בבקשות נמשך זמן רב (יותר מ- 90 ימים) תוך חריגה מהוראות החוק.

כך כדוגמאות:

<u>רחוב הברושים 6</u> - הבקשה הוגשה ביום 9.12.2020 בעוד שהשמאות הוגשה לעירייה ביום 30.3.2021 (כ- 4 חודשים לאחר קבלת הבקשה) ודרישת התשלום הופקה מהמערכת עבור התושב רק ביום 25.4.2021 (כ- 5 חודשים לאחר מועד הבקשה).

<u>רחוב הנשר 1</u> - הבקשה הוגשה ביום 22.12.2020 בעוד שהשמאות הוגשה לעירייה בחודש פברואר 2021 (כ- 3 חודשים לאחר קבלת הבקשה) ודרישת התשלום הופקה מהמערכת עבור התושב רק ביום 27.5.2021 (כ- 6 חודשים לאחר מועד הבקשה)..

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"דרישת התשלום הראשונה הופקה בתאריך 09/03/2021 ונמסרה לתושב הודעה באותו היום. לאחר אישור קבלת שומה חתום מהתושב דרישת התשלום והשומה הועברו לתושב באמצעות המייל בתאריך 10/03/2021.

בתאריך 27/05/2021 בוצע עדכון לדרישת התשלום לצורך התשלום ע"י התושב. כך שבפועל מדובר במשך טיפול תקין בטווח ה – 90 ימים הקבועים בחוק.

לצורך המחשת התמונה, המקרה המוצדק (הברושים 6) מונה כ-200 מקרים בהם ישנם עיכובים לעומת 1,000 שאין עיכובים.

שמאית העירייה מקבלת את הבקשות לצורך בחינת היעדר חוב בתשלום היטלי השבחה.

מנהלת מחלקת האישורים לטאבו מקלידה בדוח מעקב ידני את כל פרטי הבקשות שקיבלה לרבות סטאטוס הטיפול בבקשה. כל בקשה לאישור טאבו מקבלת מספר סידורי רציף בקובץ האקסל.

מניתוח הנתונים לשנים 2017-2021 נמצאו מקרים רבים בהם לא תועדו נתונים למספרי בקשות לאישורי הטאבו (כגון לבקשות מספר 12651, 13386, 13654, 15467, 15473, 15484 ועוד).

מהאמור עולה, לא קיימת רציפות במספרי הבקשות לאישורי הטאבו, כפי שתועדו בקובץ האקסל.

בהיעדר מידע לגבי מספרי הבקשות לטאבו כאמור עולה חשש כי ניהול המידע בקובץ האקסל הידני הינו חלקי.

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

לא תועדו נתונים למספרי בקשות אילו מכיוון שלא קיימות בקשות למספרים הנ"ל. מדובר בבקשות שבוטלו מסיבות שונות (לדוגמא: בקשה שנפתחה פעמיים ובוטלה הכפילות). קיימת רציפות במספרי הבקשות והמידע הקיים מלא.

<u>התייחסות הביקורת</u>

המספור שניתן לבקשות נועד לאפשר נתיב ביקורת ובקרה אחר שלמות התיעוד הקיים והטיפול בכל הבקשות שהתקבלו בעירייה. יודגש, כי גם במקרים בהם התקבלה בקשה אשר בוטלה, יש לשמור תיעוד לבקשה.

מסמכי הבקשה לרבות המסמכים הנלווים (חוזי מכר, נסחי טאבו וכ'), השומות שבוצעו, שוברי החיוב והתשלום, נסרקים לקבצים ממוחשבים ונשמרים בשרת העירוני.

נכון למועד הביקורת העברת הבקשות לשמאית העירייה נעשית באופן ידני ללא סריקה ושיוך המסמכים במערכת הקומפלוט.

באופן זה, השיוך של המסמכים לנכסים הינו ידני ובכך עלול להיגרם מצב של אובדן או אי מציאת חומרים המשויכים לנכס (כגון בעת התחלפות עובד או פגיעה בשרת העירוני אשר אינו מוגן באותם

האמצעים הקיימים למערכת הקומפלוט ואף הינו חשוף יותר לחדירות ביחס למערכת קומפלוט.

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

"הבקשות המועברות לשמאית העירייה סרוקות לתיקיות ממוחשבות ולאחרונה החל השימוש במערכת הקומפלוט. בכך נתאפשר כעת להתגבר על הנתק שהיה בהעברת המידע במערכת בין מח' אישורים לטאבו לבין שמאית העירייה וחשבת ההיטלים".

<u>זמן הטיפול בבקשות</u>

<u>כללי</u>

סעיף 4 לחוק התכנון והבניה קובע, כי שומות היטלי ההשבחה יקבעו על ידי העירייה בסמוך למועד אישור תכניות הבנייה או בעת מימוש הזכויות בנכס.

בהתאם לחוק התכנון והבניה, במקרה בו היטל השבחה נקבע לאחר בקשת בעל הנכס לממש את זכויותיו, על העירייה לקבוע את היטלי ההשבחה עד ל- 90 ימים ממועד הבקשה, כלהלן:

"ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה.

החליטה הועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהועדה המקומית בכל עת, לערוך את שומת ההשבחה בעבור אותם מקרקעין; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה".

לא קיימת בקרה ממוחשבת המתריעה על משך הזמן שחלף ממועד קבלת הבקשה לבדיקת החבות בהיטל על מנת לוודא כי בדיקת החבות בהיטלים נעשתה ללא חריגה מהמועדים הקבועים בחוק.

לוחות זמנים כאמור (90 ימים) מהווים את פרק הזמן המקסימאלי המותר לעירייה בטיפול בבקשות. לצורך שיפור השירות לתושבים, על העירייה לשאוף לקיצור לוחות הזמנים לטיפול בבקשות.

נכון למועד הביקורת לא נקבעו לוחות הזמנים לטיפול בבקשות של התושבים לקבלת אישורי טאבו (SLA) לכלל הגורמים המעורבים בתהליך.

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

"לאור הערת הביקורת העירייה תפעל לגיבוש SLA כאמור".

<u>זמן עריכת השומות</u>

במקרים בהם קיימת סבירות לחבות בהיטל השבחה, שמאית העירייה מעבירה את השומות לשמאי חיצוני אשר עורך את השומה לתושב וקובע את סכום היטל ההשבחה לתשלום.

סעיף 35 לחוזה ההתקשרות האחיד שנחתם בין העירייה לשמאים החיצוניים קובע כי השמאים יבצעו את השומות בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בפקודת העבודה המופקת להם עבור כל שומה, כלהלן:

"השמאי מתחייב לסיים את העבודות בהתאם ללוחות הזמנים כמפורט בפקודת העבודה".

בהתאם לסעיף 9 בנספח ג' של חוזה ההתקשרות האחיד שנחתם בין העירייה לשמאים החיצוניים, בגין חוות דעת להיתר בניה, שימוש חורג או הקלות, השמאים נדרשים לערוך את השומה תוך עד ל- 14 ימים.

בגין כל חוות דעת אחרת, יש לבצע שומה תוך עד ל- 30 ימים קלנדרים ממועד קבלת פקודת העבודה.

בהתאם לנמסר לביקורת משמאית העירייה, ברובם של המקרים השמאויות יכולות להתבצע תוך כחודש ממועד העברת העבודה לשמאי.

על מנת לבחון את משך הזמן הממוצע לטיפול בבקשות ולאתר מקרים חריגים בהם הטיפול בבקשה נמשך זמן רב, הביקורת ביקשה לקבל דוחות ממוחשבים הכוללים מידע לגבי מועד קבלת הבקשה לבדיקת היטל ההשבחה ומועד חיוב היטל ההשבחה בפועל.

בביקורת נמצא כי ניהול המידע אשר נעשה במחלקת האישורים לטאבו בקבצי האקסל אינו מאפשר ניתוח ממוחשב ובקרה אחר משך זמן הטיפול בבקשות.

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

"כאמור בתגובת העירייה לסעיף 38+39 השימוש המערכת הקומפלוט יאפשר ניתוח ממוחשב ובקרה על התהליך".

במדגם הביקורת עלה, כי עבודת השמאים נעשית בלוחות זמנים סבירים ואינה הגורם המרכזי היוצר עיכוב בתהליכי העבודה - תקין.

<u>שמאים חיצוניים</u>

<u>בחירת השמאים</u>

בהתאם לתקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח 1987, חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה, פטור ממכרז.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 מיום 22.11.2016 מהווה נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, בפטור ממכרז.

בחוזר מנכ"ל 5/2017, מיום 25.6.2017 בנושא "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז - תיקון", נקבעו תיקונים לנוהל ההתקשרויות בפטור ממכרז.

בהתאם לחוזר מנכ"ל 8/2016 לרבות התיקונים שנקבעו בחוזר מנכ"ל 5/2017, התקשרות עם יועצים בפטור ממכרז, תיעשה במסגרת ניהול מאגר יועצים, פנייה לקבלת הצעות, השוואת הצעות וקבלת אישור ועדת התקשרויות בעירייה.

נוהל משרד הפנים מפרט כי בהתאם לפסיקת ביה"מ העליון, גם בעת ביצוע התקשרות בפטור ממכרז, יש להעדיף ביצוע מכרז פומבי, ככל הניתן.

ההתקשרות עם השמאים החיצוניים נעשית על ידי העירייה באמצעות מאגר יועצים, מבלי שנערך מכרז פומבי. יצוין, כי סך החשבונות שהוגשו ואושרו לתשלום לשמאים החיצוניים החל משנת 2019 ועד לחודש ספטמבר 2021 הינו כ- 3.745 מלש"ח (ממוצע של כ- 1.4 מלש"ח בשנה).

יצוין, כי ברשויות מקומיות אחרות נערך מכרז פומבי לבחירת שמאיים חיצוניים ולא נעשית עוד התקשרות עם שמאים באמצעות מאגר יועצים, כפי שהיה מקובל בעבר (טרם פסיקת ביה"מ העליון בנושא).

בהתאם לסעיף 6.3 לנוהל משרד הפנים, החלטת הוועדה לביצוע התקשרויות בפטור צריכה להתבצע בהתאם לחוות דעת משפטית המאשרת כי ניתן לפטור ממכרז את סוג ההתקשרות המבוקש, כדלהלן:

"היועץ המשפטי של הרשות המקומית יבחן ויחווה דעה, קודם לדיון או בפתח דיון הוועדה, האם תקנה 3 (8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט בעניין זה, ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית".

לאחר שניתנה חוות דעת של היועץ המשפטית כאמור, ועדת ההתקשרויות נדרשה לבחון האם למרות שתקנה 3 (8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, אין להעדיף ביצוע של ההתקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז.

בהתאם לתקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים) על ועדת ההתקשרויות לנמק את החלטתה.

הביקורת לא מצאה חוות דעת משפטית מנומקת המצדיקה את המשך ההתקשרות של העירייה עם השמאים החיצוניים מבלי שנערך מכרז פומבי בנושא.

יודגש, כי ממילא, רשויות מקומיות רבות בארץ, לאחר קבלת חוות דעת משפטית, העדיפו לבצע את ההתקשרות עם השמאים החיצוניים באמצעות מכרזים פומביים.

ביום 12.2.2018, העירייה קבעה מאגר יועצים איתם ניתן לבצע התקשרות בפטור ממכרז. בהתאם לפרוטוקול ועדת היועצים מיום 19.4.2021, הועדה אישרה את ההתקשרות עם 9 משרדי שמאיים אשר יספקו את השירותים לעירייה.

ההתקשרות עם השמאים החיצוניים נעשה החל מחודש אפריל 2021, לתקופה של 3 שנים עם אופציה להארכת החוזים ב- 2 תקופות נוספות של שנה (סה"כ עד ל- 5 שנים).

למרות האפשרות לקיים מכרז פומבי לביצוע התקשרות עם שמאיים, בפרוטוקול ועדת היועצים לא תועדו נימוקים המצדיקים את היעדר

ביצוע המכרז, כפי שמחויב בתקנות העיריות מכרזים ובנוהל משרד הפנים.

<u>התייחסות היועמ"ש:</u>

"נושא השמאות נכלל במסגרת סעיף הפטור נשוא חוזר המנכל. נוכחותי כחלק מועדת היועצים הינה המקום להביע עמדתי במידה וישנה התנגדות למתן הפטור במסגרת נוהל יועצים והועדה. הסיבה לנוכחותי היא הסעיף ועמדתי שמובעת בוועדה באופן שוטף.

אין צורך במתן חו"ד פרטנית בכל התקשרות – הדבר יביא לעצירת פעילות הועדה ואינו ישים. אציין כי מבקר העירייה גם נוכח בוועדה".

<u>התייחסות הביקורת</u>

כפי שציינה הביקורת, פסקי הדין והוראות החוק קובעים כי על העירייה להעדיף ביצוע מכרז פומבי על פני תהליכי התקשרות ללא מכרז. כמו כן, רשויות מקומיות רבות מבצעות מכרזים פומביים לצורך העסקת שמאיים חיצוניים.

הביקורת סבורה כי גם על העירייה חלה החובה והאחריות לבצע מכרז פומבי.

<u>התקשרות חוזית עם השמאים</u>

<u>חתימת הסכמים</u>

בהתאם להחלטת ועדת היועצים של העירייה, עם כל שמאי יחתם הסכם התקשרות.

במאגר היועצים של העירייה השתתפו 9 שמאים חיצוניים מתוכם 6 שמאים בלבד חתמו על חוזה עם העירייה.

יודגש, כי במקרים בהם שמאיים לא חתמו על החוזים בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי העירייה, העירייה נדרשת להוצאתם ממאגר היועצים העירוני, דבר אשר טרם נעשה.

<u>הסכמי ניגוד עניינים</u>

בהתאם לסעיף 8.3 לנוהל משרד הפנים, על היועצים של העירייה למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, לפני חתימת הסכם עם העירייה, כדלהלן:

"המציעים יידרשו להתחייב בכתב, כי ימציאו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית כל מידע הדרוש לו על מנת לבחון האם קיים חשש לניגוד עניינים וכי אם ייבחרו, יעמדו בתנאים הקבועים בחוזר מנכ"ל 2/2011".

סעיף 9.2 לנוהל משרד הפנים קובע, כי היועמ"ש יהיה אחראי על בדיקת הטפסים ויוודא כי לא קיים ניגוד עניינים, כדלהלן:

"לפני חתימת החוזה, יידרש היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011".

בפרוטוקול ועדת היועצים מיום 19.4.2021 נקבע, כי כל שמאי יחתום לעירייה על הסכם ניגוד עניינים.

סעיף 14 לחוזה האחיד שנחתם בין העירייה לשמאים החיצוניים מסדיר את אחריותם להימנעות מניגוד עניינים, כלהלן:

"14.1 השמאי מתחייב כי במהלך עבודתו ובעת מתן שירותיו עפ"י הסכם זה, לא יבצע שום שומת מקרקעין לכל גורם שהוא, זולת לעירייה, וזאת במרחב התכנון של העיר רמת השרון; וכן ימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו על פי הסכם זה לבין יתר עיסוקיו..."

14.3 אין באמור בסעיף זה בכדי לגרוע מכל הוראה בדבר איסור ניגוד עניינים, לרבות הוראות בדין, ההלכה הפסוקה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אלא להוסיף עליהן...".

כל משרדי השמאים אשר מופעלים על ידי העירייה חתמו על הסכם ניגוד עניינים בהתאם לדרישה שנקבעה על ידי ועדת היועצים - תקין.

כיוון שגם לאחר התחלת מתן שירותי הייעוץ, מצבו של היועץ יכול להשתנות כך שיווצר מצב של ניגוד עניינים בעבודתו, נקבע בסעיף 9.1 לנוהל משרד הפנים, כי בנוסף לשאלון איתור ניגוד העניינים, כל יועץ יחתום בכתב על התחייבות לפיה לא יפעל בניגוד עניינים במהלך מתן שירותי הייעוץ, כדלהלן:

"על מי שהרשות המקומית מתקשרת עמו לביצוע עבודה מקצועית להתחייב, כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא יפעל מתוך ניגוד עניינים ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר, היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין עיסוקיו האחרים".

משרדי השמאים חתמו על התחייבות להימנעות מניגוד עניינים לרבות התחייבות לדיווח על כל מקרה של שינוי במצבם ממנו עולה חשש לקיומו של ניגוד עניינים (סעיף 11 לנוסח ההתחייבות להימנעות מניגוד עניינים) - תקין.

נספח א' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011 כולל שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בפעילות עובד ציבור ו/או בפעילות יועצים.

השאלון דורש מהיועץ, בין היתר, לספק מידע בדבר קשרי משפחה, תחומי עיסוק דומים, נכסים בבעלותו ותחומים נוספים אשר עלולים להעמיד את היועץ במצב של ניגוד עניינים.

כל משרדי השמאים אשר מופעלים על ידי העירייה חתמו על הצהרת ניגוד עניינים בהתאם לטופס אשר נקבע על ידי משרד הפנים - תקין.

<u>שמירת סודיות</u>

היועצים המועסקים על ידי העירייה נחשפים לעיתים למסמכים ולמידע פנימי של העירייה במסגרת מילוי תפקידם.

בשל האמור, העירייה נדרשת להחתים את היועצים ועובדיהם על טפסי התחייבות לשמירת סודיות.

סעיף 13 לחוזה ההתקשרות האחיד שנחתם בין העירייה לשמאים החיצוניים מסדיר את אחריותם לשמור על סודיות, כלהלן:

"13.2 השמאי מתחייב לנהוג בסודיות הראויה בחומר אשר יגיע לידו בעקבות ובמהלך ביצוע הסכם זה...

13.3 השמאי מתחייב להחתים את שותפיו והעובדים המועסקים על ידו, אם יש כאלה, על הצהרת סודיות לפיה יתחייבו לא להעביר, לא להודיע, לא למסור ולא להביא לידיעת כל אדם כל ידיעה שתגיע אליהם בקשר עם ביצוע הסכם זה...

13.4 השמאי מתחייב כי כל המסמכים שיימסרו ע"י העירייה ישמרו על ידו ולא יועברו לאחר אלא באישורה של העירייה".

בביקורת נמצא, כי כל השמאים אשר חתמו על חוזים ועובדים עם העירייה התחייבו על שמירת סודיות כנדרש - תקין.

<u>חלוקת העבודות בין השמאים</u>

בהתאם לפרוטוקול ועדת היועצים מיום 19.4.2021, חלוקת העבודות בין השמאים תתבצע בהתאם לשיקול דעתה של שמאית העירייה ובהתאם לדרישות המקצועיות.

נכון למועד הביקורת (אוגוסט 2021), חלוקת העבודות בין 6 משרדי השמאים אשר חתמו על חוזים עם העירייה נעשית, כלהלן:

שני משרדי שמאים מופעלים על ידי מחלקת הנכסים כגון לביצוע שמאות בתהליכי הפקעת נכסים וכו'.

ארבעה משרדי שמאות מבצעים שומאות של היטלי השבחה בהתאם לחלוקה גאוגרפית לאזורים שונים בעיר (כל משרד שמאות קיבל גושים וחלקות בהם יקבל את כל עבודות השמאות.

ועדת היועצים לא קבעה ולא אישרה את מנגנון חלוקת העבודות בין השמאים החיצוניים אשר יופעלו על ידי העירייה לצורך קביעת היטלי ההשבחה, כפי שפורט כאמור.

חלוקת העבודות לשמאים החיצוניים יכולה להתבצע בהתאם לקריטריונים לחלוקת עבודות אשר יקבעו מראש כגון בהתאם לאיכות העבודה (היעדר ערעורים, דחיית ערעורים שהתקבלו בעת שמאי מכריע, קביעת שומות בסכומים גבוהים, מהירות הטיפול בשומות ועוד).

בהיעדר קריטריונים כאמור, על מנת לשמור על עקרון השוויוניות בין השמאים המופעלים על ידי העירייה, חלוקת העבודות לשמאים צריכה להיעשות באופן שווה (מספר שווה של עבודות ואותו היקף כספי).

<u>תגובת שמאית העירייה:</u>

"חלוקת העבודה בין השמאים מתבצעת בעיקר בהתאם לחלוקה אזורית של העיר, רמת מקצועיות, הכרת תכניות ופסיקות באזור – ראה התייחסות מלאה בסוף הפרק".

חלוקת העבודות בפועל נעשית בהתאם לחלוקה גאוגרפית של האזורים בעיר (כל שמאי מטפל באזור גאוגרפי אחר בעיר).

להלן פירוט הסכומים ששולמו למשרדי השמאות אשר פעלו בעירייה בשנים 2019-2021:

פרטי השמאי	תקופת עבודת השמאי	הסכום ששולם לשמאי בתקופה	אחוז התמורה שקיבל השמאי ביחס לסך התשלומים
ד.נ	ינואר 2019 עד ספטמבר 2021	2,115,475	**56.5%**
א.ס	אוקטובר 2019 עד ספטמבר 2021	608,739	**16.2%**
צ.א	ינואר 2019 עד ספטמבר 2021	560,286	**15%**
ע.ס	ינואר 2019 עד ספטמבר 2021	461,059	**12.3%**
סה"כ תשלומים לשמאים בשנים 2021-2019	-	**3,745,559**	**100%**



מהאמור עולה, כי חלוקת העבודות בין משרדי השמאות בהתאם לחלוקה הגאוגרפית שנעשתה, לא כוללת היקף כספי זהה ולא מאפשרת חלוקה שוויונית של העבודות בין משרדי השמאות.

כך נמצא, כי שמאי אחד קיבל יותר ממחצית מההיקף הכספי של התשלומים שבוצעו על ידי העירייה עבור שמאויות בשנים 2021-2019.

בהתאם לנמסר לביקורת משמאית העירייה, חלוקת העבודות בין משרדי השמאות לאזורים גאוגרפים מאפשרת התמקצעות של השמאים באזורים שבתחום אחריותם ומשפרת את איכות עבודת השמאות המתקבלת.

הביקורת מציינת, כי ככל שחלוקת העבודות אינה שוויונית, יש לבצע אותה בהתאם לקריטריונים מקצועיים ותוך קבלת אישור מועדת ההתקשרויות למנגנון חלוקת העבודות שנקבע.

<u>התייחסות:</u>

"מדובר באנשי מקצוע בעלי מומחיות בתחום השיפוט והייחודיות של רמת השרון, הכרת התכניות והשלכותיהן.

בקיאות זו הינה בעלת משמעות רבה המשפיעה על איכות המוצרים (שומות) המבוצעות על ידם ובפרט כשהעבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שיגרתית.

חלוקת העבודה בין השמאים מתבצעת בעיקר בהתאם לחלוקה אזורית של העיר, רמת מקצועיות, הכרת תכניות ופסיקות באזור

יצוין כי קיימות עבודות מיוחדות שאינן חלק מהעבודה השוטפת כמו למשל טיפול בתביעות לפי סעיף 197 לחוק התו"ב אשר הטיפול בהן לשמאים השונים שלא על פי אזורי החלוקה אלא על פי פרמטרים אחרים של מומחיותם.

בפועל, חלוקת העבודה המשקפת עבודה ממוצעת של כ –5 שומות לחודש לכל שמאי שנבחר".

<u>התייחסות הביקורת</u>

נתוני הטבלה לפיהם משרד שמאים אחד מקבל יותר מחצי מההיקף הכספי של העבודות, מעלים ללא ספק כי חלוקת העבודות בין השמאים החיצוניים אינה שוויונית.

<u>תשלום שכר טרחה לשמאים</u>

ועדת היועצים אישרה את ההתקשרות עם השמאים לתקופה של 3 שנים עם אופציה לעוד 2 תקופות של שנה (סה"כ עד ל- 5 שנים).

שכר הטרחה שאושר לשמאים הינו 300 ₪ לשעה או בהתאם למחירון שצורף לחוזה שעיקרו, כלהלן:

נושא	סכום ללא מע"מ	הערות
שומת השבחה בגין עסקת מכר, שומה מקדמית שלא קשורה במימוש, ושומת השבחה בגין היתר בנייה.	4,000 ₪	עד 3 תוכיות משביחות ו/או הקלות במצב החדש. תוספת של 700 ₪ לכל תכנית משביחה ו/או הקלה נוספת. מקסימום לשומה סך 6,000 ₪ +מע"מ.
שומת שבחה בגין הקלה בקווי בניה לבריכת שחיה.	1,000 ₪	
שומת השבחה בגין מכר של דירת מגורים בבניין משותף, שהגג בבעלות משותפת של כל דיירי הבניין.	3,000 ₪	
תוספת בגין ליווי שמאי והשתתפות בישיבות במסגרת הליכי שומה מכרעת לפי תיקון 84 לחוק.	1,800 ₪	כולל הכנת תגובה, ייצוג מקצועי וקיום ישיבות מול שמאי מכריע / ועדת ערר.
שומת השבחה בגין היתר לשימוש חורג.	4,000 ₪	
חוות דעת של מומחה לביהמ"ש ו/או לבוררויות.	-	בהתאם לנסיבות המקרה ובאישור מיוחד של שמאי העירייה. אולם לא יותר מ-15,000 ₪ בתוספת מע"מ.

נושא	סכום ללא מע"מ	הערות
תשלום שכ"ט על בסיס שעות עבודה.	300 ₪ / לשעה	
שומת פיצויים לפי סעיף 197.	-	בהתאם לנסיבות המקרה ובאישור מיוחד של המנהל ו/או לפי שעות עבודה מאושרות ע"פ אישור המנהל

***בהתאם לנסיפח לתעריפים: "5. שכר הטרחה ע"פ התעריף שאושר לא יעלה על גובה של 15% מגובה היטל השבחה שנקבע בשומה, אך לא יפחת מ-2,000 ₪ + מע"מ (למעט שומות השבחה בגין הקלה בקווי בנין לבריכות)".

מנהלת מחלקת היטלי ההשבחה אחראית על בדיקת החשבונות המוגשים על ידי השמאים לתשלום ואישורם בחתימתה.

הביקורת בחנה מדגם של 2 חשבונות ששולמו לשמאים החיצוניים. במדגם נמצא, כי התשלומים לשמאים נעשית בהתאם לתעריפים אשר נקבעו בהסכמי ההתקשרות - תקין.

<u>בדיקת חבות בהשבחה</u>

<u>העברת בקשות לטאבו לבדיקה</u>

כל הבקשות לאישור טאבו שהתקבלו במחלקת האישורים לטאבו (מלבד בקשות לאישור טאבו לצורך קבלת משכנתא), נדרשים לעבור לבדיקת שמאית העירייה לצורך בחינת קיומה של חבות בתשלום היטל השבחה.

בשל העברת הבקשות באופן ידני בלבד, לא קיימת בקרה המוודאת כי כל הבקשות אכן הועברו ממחלקת האישורים לטאבו לבדיקת שמאית העירייה.

בהיעדר בקרה ממוחשבת כאמור, במקרה בו בבקשה לאישור לטאבו לא תועבר לבדיקת שמאית העירייה, הדבר לא יעלה בבקרות הקיימות.

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

"השימוש במערכת הקומפלוט יאפשר בקרה המוודאת כי כל הבקשות לאישורי טאבו (למעט משכנתא) יועברו לשמאית העירייה".

<u>איתור תכניות משביחות</u>

על מנת שהעירייה תוכל לוודא כי הטילה חיובי היטלי השבחה עבור כל התכניות המשביחות שאושרו בוועדה לתכנון ובנייה עבור כל נכס רלוונטי, העירייה מנהלת מאגר מידע אינטרנטי אשר מפרט את כל התכניות שאושרו באזורים השונים של העיר ואשר ביצעו שינויים והגדלות של זכויות בנייה או שימוש במקרקעין (G.I.S).

יצוין, בהתאם לחוק התכנון והבנייה, היטל השבחה שנוצר בעקבות אישור תכנית בניין עיר יכול לחול גם על מקרקעין שנמצאים בתחום התוכנית וגם על מקרקעין שגובלים בתחום התוכנית. היטל ההשבחה לא יחול על תכניות שאושרו לפני 1.7.1975.

העירייה מנהלת מערכת ממוחשבת הכוללת מידע לגבי כל התכניות המשביחות שאושרו לרבות ייחוס התכניות למקרקעין הרלוונטי בעיר. המערכת מאפשרת איתור קל ויעיל של תכניות משביחות לכל נכס - תקין.

שמאית העירייה בוחנת את קיומן של תכניות משביחות לנכס ובמקרה בו, לדעתה, קיימת סבירות לקיומה של חבות בהיטל השבחה, השמאית מעבירה את הבקשה לבדיקת שמאי חיצוני הקובע את סכום ההיטל לחיוב.

במקרה בו שמאית העירייה סבורה כי לא קיימת חבות בתשלום היטל השבחה, או לאחר שההיטל שולם, שמאית העירייה חותמת על אישור להיעדר חיוב בהיטל השבחה.

האישורים מועברים למנהלת מחלקת האישורים לטאבו אשר מפיקה וחותמת על האישור לטאבו.

בביקורת נמצא, כי האישורים של שמאית העירייה ניתנים באמצעות חתימה ידנית, ללא מערכת ממוחשבת המאפשרת אישור ממוחשב.

ניהול תהליך העבודה לרבות מתן האישורים במערכת מידע ממוחשבת יחזק את הבקרות הקיימות ויאפשר קיצור של זמן הטיפול בתהליך הפקת האישורים לטאבו.

<u>הערות שמאית העירייה:</u>

"כל בקשה לאישור עירייה נבדקת ועוברת בחינת חבות בהיטל השבחה.

במסמך מפורט המצב המשפטי, הקנייני והתכנוני של הנכס ופירוט המסקנה (קיימת/לא קיימת חבות בהיטל השבחה) בהתאם למועד הרכישה ומועד המימוש בנכס בגין התכניות החלות עליו.

ככל וקיימת חבות בהיטל השבחה הבקשה מועברת להכנת שומת מקרקעין להיטל השבחה – לאחר תשלום שומת ההשבחה ע"י הנישום מועבר מכתב חתום בצירוף דרישת תשלום וקבלה בגין תלום היטל ההשבחה בגין אותו מימוש.

ככל ולא קיימת חבות בהיטל השבחה מועבר מסמך חתום בחתימה דיגיטלית באמצעות המייל למח' אישורים לטאבו.

לצורך ביצוע בקרה איכותית וטובה יותר ובכדי למנוע הפקת אישורים אוטומטיים שמאית העירייה מבצעת בדיקה לכל בקשה באופן פרטני המסביר את מסקנתה.

על כן, החתימה הידנית היא החתימה המועדפת והחתימה הממוחשבת (אלקטרונית) אין בה בכדי לקצר את תהליך הפקת האישורים".

<u>התייחסות הביקורת</u>

העברת הנתונים ורישום האישורים באופן ממוחשב במערכת המידע חוסך זמן רב בתהליך הטיפול בבקשות ואף מונע טעויות כגון אובדן מסמכים, אי העברתם במועד ועוד.

<u>חיוב עבירות בניה</u>

ככלל, היטל השבחה לא נגבה בגין פעולה לא חוקית של בעל הזכויות בקרקע כגון בנייה ללא היתר, שימוש חורג בנכס שלא אושר וכו'.

סעיף 218 לחוק התכנון והבניה מסדיר את סמכות ביהמ"ש לחייב את מבצע העבירה בתשלום היטלי השבחה עבור עבירות בניה שביצע במסגרת ההליך המשפטי המנוהל כנגד מבצע העבירה, כלהלן:

"בית המשפט יצווה על הנשפט, בנוסף לכל עונש שיטיל על עבירה לפי פרק זה ולחיוב בהוצאות משפט, לשלם את האגרה או את תשלום החובה האחר הקשורים בעבירה ושהנשפט חייב בתשלומם אותה שעה מכוח חוק זה וטרם שילם אותם, ואם הייתה העבירה בקשר לעבודה או לשימוש הטעונים היתר לפי חוק זה - אותן אגרות או תשלומי חובה אחרים שהיו מגיעים ממנו מכוח חוק זה אותה שעה אילו ניתן ההיתר בית המשפט רשאי לחייב את הנשפט בתשלום נוסף, שלא יעלה על סכום האגרה או תשלום החובה הקשורים בעבירה".

יצוין, כי גם סעיף 63 ד' לחוק העונשין מקנה לבית המשפט סמכות להטיל על אדם הנאשם בעבירת בנייה, קנס בסכום כפול פי 4 מסכום היטל ההשבחה שנקבע בחוק.

בביקורת נמצא, כי במקרים בהם נעשה טיפול משפטי לצורך הסדרת עבירות הבניה, נעשה חיוב של עבירת הבניה בהיטל השבחה והתובע העירוני פועל לגביית החיוב בהליך המשפטי - תקין.

סעיף 219 לחוק התכנון והבניה מסדיר את סמכות ביהמ"ש להחמיר בענישה כלפי מבצעי עבירות הבניה באמצעות הטלת קנסות או לחלופין מאפשר לעירייה לבצע הליך אזרחי כנגד מבצע עבירות הבניה, כדלהלן:

"(א) הורשע אדם בעבירה לפי פרק זה, רשאי בית המשפט אם נתבקש לעשות כן להטיל עליו, בנוסף לקנס הקבוע בסעיף 204 או במקומו, קנסות כדלקמן:

(1) בעבירה בקשר לבניה הטעונה היתר לפי חוק זה - כפל שוויו של המבנה או של התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר;

(2) בעבירה בקשר לבניה בסטיה מהיתר או מתכנית או בניגוד להוראה אחרת מכוח חוק זה - כפל הפרש בין שווי המבנה או התוספת למבנה כפי שהוקמו לבין שווים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר, לתכנית או להוראה האחרת.

(ב) לא הטיל בית המשפט קנס כאמור בסעיף קטן (א), רשאית הועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגיהם לתבוע מהנשפט בדרך של תובענה אזרחית סכומים בשיעורים האמורים בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף קטן (א)".

למרות שבמועד קבלת בקשות לאישורים לטאבו נעשית בדיקה לבחינת היעדר עבירות בניה בנכס, כל עוד לא נעשה טיפול משפטי בעבירת הבניה (עבירת הבניה התיישנה), הבדיקה משמשת בפועל להטלת היטלי פיתוח בלבד, מבלי שמבצעי עבירות הבניה נדרשים לשלם לעירייה היטלי השבחה או לחלופין, כפל קנס, כפי שנקבע בחוק העזר.

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"למען הדיוק מבצעי עבירות הבניה נדרשים לשלם לעירייה היטלי השבחה בגין זכויות הבניה שניתן להכשירן בעת המכר.

אך לא בגין בניה בלתי חוקית שלא ניתן להכשירן עפ"י תב"ע מאושרת – ראה הליך עמ"נ 37942-03-152 הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושים נ' רות נקר ואח' ".

<u>התייחסות הביקורת</u>

חיוב עבירות הבניה שניתן להכשירן בתשלומי היטלים רק במועד עסקת המכר מטיבה עם מבצעי עבירות הבניה ודוחה להם את מועד תשלום המיסים שלא כדין.

הביקורת סבורה כי מצב בו עבירת בניה מתיישנת מבלי שמשולמים על ידה לכל הפחות תשלומי המיסים החלים על אדם המבצע בניה כחוק, אינה שוויונית ואינה הוגנת.

בנוסף, ברחבי העיר ישנם שלטי פרסום חוצות אשר הוצבו בשטחים פרטיים. הצבת שלטים כאמור מהווה השבחה של הנכס אשר נדרשת בחיוב ותשלום היטל השבחה, כחוק.

בביקורת לא נמצאו שומות של היטלי השבחה אשר הופקו לגורמים אשר הציבו שלטי פרסום חוצות ברחבי העיר בשטחים פרטיים.

בהיעדר חיוב בהיטלים של עבירות בניה ושלטי פרסום חוצות כאמור, העירייה מאפשרת השבחה של נכסים פרטיים, ללא תשלום היטלי השבחה.

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"במהלך השנים האחרונות ביצעה העירייה אכיפה משמעותית לצורך הסרת שלטי פרסום חוצות בלתי חוקיים באופן שביום 31/12/2019 הוסרו 52 בילבורדים (עמודי שילוט של 12 מ"ר).

לאור הערת הביקורת החלה העירייה באיסוף הנתונים בגין עבירות בניה של שלטי חוצות שפועל יוצא מהן התביעות יופקו חיובי היטלי השבחה".

<u>קביעת סכום ההשבחה</u>

משרד השמאות החיצוני עורך עבור העירייה שומה הקובעת את פרטי התכניות המשביחות, סכום ההשבחה לנכס בכל תכנית ומועד ההשבחה, ממנו מחושבת הצמדה למדד לסכום ההשבחה.

המועד לצורך חישוב שווי ההשבחה, הוא היום שבו אושרה התוכנית המשביחה, ההקלה או השימוש החורג, כפי שנקבע על ידי משרד השמאות החיצוני בדוח השמאות.

סכום ההיטל הוא מחצית מעליית השווי של המקרקעין, עקב האישור שניתן לנכס והשביח את השווי הכלכלי שלו.

בע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס נ. הוועדה המקומית, פ"ד נ"ב (5) 715, הוסבר העיקרון לפיו הרשויות המקומיות זכאיות לקבלת היטלי השבחה, כלהלן:

"...ביסוד היטל ההשבחה מונח רעיון של צדק חברתי. הרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח. כתוצאה מכך עלה ערכם של המקרקעין. בעל המקרקעין מתעשר מכך. מן הראוי שבעל המקרקעין ישא בהוצאות התכנון והפיתוח..."

יצוין, כי ישנם מקרים בהם אושרו תכניות לשינוי זכויות הבנייה בנכסים אשר לא הגדילו את הזכויות בנכס או לחלופין, הקטינו את הזכויות בנכס ומזכות את בעל הנכס בפיצוי כספי מהעירייה.

סכומי ההשבחה ומועדי ההשבחה נקבעים על ידי משרדי השמאות החיצוניים אשר מתמחים בנושא ההשבחה, בהתאם נתונים והמידע שהוצג להם.

שמאית העירייה אחראית על הקלדת סכומי ההשבחות ומועדי ההשבחות במערכת הקומפלוט, כפי שנקבעו על ידי השמאים החיצוניים. לאחר רישום הנתונים, שמאית העירייה מפיקה לתושבים שובר לתשלום.

הביקורת ביצעה התאמה בין הסכומים והמועדים שנקבעו בשומות לבין הסכומים והמועדים אשר נרשמו במערכת הממוחשבת לצורך הפקת היטלי ההשבחה. במדגם לא נמצאו אי התאמות בין הנתונים - תקין.

בעל נכס אשר סבור כי סכום היטל ההשבחה שנקבע על ידי משרד השמאות של העירייה הינו גבוה מהנדרש, רשאי להגיש שומה נגדית ו/או לפנות למועצת שמאי המקרקעין בישראל בבקשה לתיקון השומה שנקבעה על ידי העירייה.

בהתאם לתיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, במקרים של בקשה לתיקון שומה ימונה שמאי מכריע אשר יערוך שומה נוספת (שומה מכריעה). השומה המכריעה קובעת את הסכום הסופי של ההשבחה.

לפי הנוהג שהיה מקובל לפני תיקון 84 לחוק התכנון והבניה לא ניתן היה לערער על שומת שמאי מכריע אלא רק בשאלות משפטיות. לאחר תיקון 84 בית המשפט קבע כי ניתן לערער על שומת שמאי מכריע גם בנושאים שמאיים, במקרים חריגים, כפי שפורטו על ידי בית המשפט, כלהלן:

> "ההנחה העומדת בבסיס מינויו של שמאי מכריע היא כי הלה ניחן בכישורים מקצועיים מובהקים יותר לחוות דעת בשאלות שמאיות שהונחו לפתחו ביחס לוועדת הערר. מנגד יש לזכור כי ועדת הערר היא טריבונל מינהלי שחברי נהנים ממומחיות בתחום דיוניו ועל כן הם כשירים לבקר את חוות דעתו של שמאי מכריע במסגרת ערר.
>
> כפועל יוצא מכך, ועדת הערר תיטה לאמץ את חוות דעתו של השמאי וככלל התערבותה תוגבל למקרים שבהם נפלה בה טעות מהותית או דופי חמור".

בשל היעדר ניהול סטאטוסים במערכת הממוחשבת, הביקורת לא הצליחה למצוא מידע לגבי מספר תהליכי הערעור שנוהלו בעבר לרבות תוצאות סיום תהליך הערעור.

הביקורת קיבלה דוח מעקב באקסל ידני המפרט את תהליכי הערעור שנוהלו מול העירייה החל משנת 2020 ועד למועד הביקורת (ספטמבר 2021) לרבות סטאטוס הטיפול בכל ערעור.

לביקורת נמסר ממנהלת מחלקת ההשבחה, כי עד לשנת 2021, במשך שנים רבות, לא נעשה עדכון של המחיר למטר שנקבע על ידי שמאיי העירייה החיצוניים ולפיו נקבע שווי הנכס לצורך ההשבחה, והשומות התבססו על מחירים ישנים שנקבעו בעבר.

יודגש, כי מכיוון שמחירי הנדל"ן עולים מדי שנה, עדכון המחיר למטר היה יכול להגדיל את סכומי השומות ואת הכנסות העירייה.

<u>תגובת שמאית העירייה:</u>

"נכון לציין כי המחירים למ"ר נקבעו ע"י השמאים המכריעים, ועל פי הכרעות אלה פועלים השמאים החיצוניים".

הביקורת רואה לנכון לציין לחיוב, כי בשנים 2020-2021, לאחר כניסת שמאית העירייה לתפקידה, הוגדלו המחירים למטר בשומות העירייה, דבר אשר צפוי להגדיל את ההכנסות מהיטלי השבחה.

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"מדובר בשומות להקלות בלבד".

מניתוח נתוני הקובץ עולה, כי בין השנים 2020-2021 נוהלו 96 תהליכי ערעור על שומות העירייה (שמאי מכריע או פניה לוועדת ערר), כלהלן:

סטאטוס הטיפול בערעור	מספר הערעורים בסטאטוס
בתהליך	54
הבקשה בוטלה על ידי התושב	6
הסתיים	26
הסתיים אך העירייה מערערת על ההחלטה	10
סה"כ תהליכי ערעור	**96**

מניתוח תוצאות תהליכי הערעור אשר הסתיימו (36 מקרים) עולה כי ב- 30 מקרים שמאות העירייה הופחתה בשיעור של בין 8% ל- 85% וב- 6 מקרים נוספים לא תועדה ההחלטה שהתקבלה וייתכן כי גם במקרים אלו נעשתה הפחתה של שמאות העירייה.

מבדיקה מדגמית של מקרה בו שומת העירייה הופחתה באופן משמעותי (חרושת 14 - הפחתה של 85% מהיטל ההשבחה שנקבע) עולה כי באותה השומה, העירייה ביקשה לחייב את מוכר הנכס בתשלום עבור שימוש חורג (היטל השבחה בסך כ- 16.6 מלש"ח), במקום לטפל בשימוש החורג ולגבות את ההיטל בתהליך אכיפה משפטי.

במקרה זה, השמאי המכריע קבע כי סכום השומה יופחת לכ- 2.5 מלש"ח בלבד, ללא חיוב השבחה עבור השימוש החורג בנכס (הפחתה של כ- 14 מלש"ח בהיטל שנקבע).

מקרה זה מעיד על הצורך בחיוב עבירות הבניה בהיטלי השבחה וטיפול משפטי נאות אשר יאפשר את גביית אותם ההיטלים (או לחלופין, הטלת כפל קנס).

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"מקרה ההפחתה של 85% הינו חריג. ישנם מקרים בהם לא קיימת הפחתה כלל. במקרה בו ניתנה הפחתה של 85% הינו מקרה נקודתי ונדיר.

הבסיס לחישוב בוצע ע"פ פרשנות וחוו"ד משפטית שניתנה לחייב לפי שווי מ"ר בנוי ולא לפי שווי מ"ר קרקע.

השמאית המכריעה דחתה את הפרשנות הזו וסוגייה זו הגיעה לדיון בביה"ש בה ניתנה הכרעה ולא קיבלו את עמדת הוועדה אך קיבלו את עמדת השמאית המכריעה לפיה לקחו בחשבון היטל השבחה לפי שווי מ"ר מבונה ולא מ"ר בנוי בהתעלם מחוו"ד המשפטית שניתנה ע"י הוועדה".

<u>פטור מתשלום היטלים</u>

סעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (תיקון מספר 18), התשמ"א 1981, מסדיר את המקרים בהם לא יגבו דמי השבחה, כלהלן:

(ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

(1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים ביישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף.

(2) השבחה במקרקעין למגורים המצויים ביישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה.

(3) השבחה במקרקעין למגורים הנכללים באזור שיקום כמשמעותו בחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.

(4) השבחה במקרקעין של מוסד לחינוך, לתרבות, למדע, לדת, לצדקה, לסעד, לבריאות או לספורט או במקרקעין של הקדש ציבורי, כמשמעותו בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים, אם אותם מקרקעין או התמורה בעדם, משמשים או מיועדים לשמש למטרות האמורות.

(5) השבחה במקרקעין המשמשים לבעליהם לבנייה של דירת מגורים או להרחבתה והוא זכאי לסיוע באחת מתוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, ובלבד שהסיוע מיועד לבנייה של אותה דירת מגורים, או להרחבתה, והשטח הכולל של אותה דירה תואם את הוראות תוכנית הסיוע לה הוא זכאי...

(6) השבחה במקרקעין שבעליהם החזיקו בהם ערב ההשבחה עשר שנים לפחות, והם משמשים לבנייה או להרחבה של דירת מגורים עבור בעליהם או קרובו וההשבחה נובעת מתוכנית שאושרה, והתוכנית שקדמה לה קיבלה תוקף לפני י"ב בטבת התש"י (1 בינואר 1950)...

(7) השבחה במקרקעין בשל תוספת שטחי שירות, הנדרשים לצורך ביצוע התאמות נגישות, לרבות בניית מעלית, שבנייתה אינה נדרשת לפי חוק זה או לפי כל דין לרבות תוספת שטחי שירות של עד 5% משטח המגרש.

(8) השבחה במקרקעין המשמשים או המיועדים לשמש לדרך ציבורית...

(11) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר...".

בנוסף, הסעיף מסדיר את סמכות הועדה לתת פטור מתשלום היטלים, כלהלן:

"(א) חל היטל על בעל מקרקעין עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג, רשאית הוועדה המקומית לפטור את בעל המקרקעין מחובת תשלום ההיטל, כולו או חלקו, בגלל מצבו החמרי".

הפטור מתשלום היטל ההשבחה בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, נועד, בין היתר, לאפשר לוועדה לתכנון ובנייה לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית במקומות בהם לא קיימת כדאיות כלכלית ליזמים בהתחשב בזכויות הבנייה הנוספות שניתן לאשר לפרויקט.

בדוח ביקורת שנערך על ידי מבקר העירייה בשנת 2018 בנושא "מתחם אילת" העירה הביקורת כלהלן:

"בפרויקט מתחם אילת, ועדת התכנון והבניה של העירייה אישרה ליזמים פטור מלא מתשלום היטל ההשבחה, ללא חוות דעת שהוכנה מראש על ידי השמאי העירוני לצורך בחינת נחיצות הפטור.

כמו כן, הפטור אושר על ידי ועדת התכנון והבניה, מבלי שנעשתה הערכה של השווי הכספי של הפטור ומבלי שהוכנה תכנית אשר תוודא כי ביכולת העירייה להעמיד את מקורות המימון הנדרשים להקמת מבני הציבור בשכונה.

להערכת הביקורת, בשל יחידות הדיור הרבות בפרויקט, שווי הפטור הינו יותר מ- 50 מלש"ח.

בהתאם לנמסר לביקורת, בשל מתן הפטור המלא מתשלום היטל ההשבחה, כיום, לא קיימים בידי העירייה מקורות מימון מספקים להקמת מבני הציבור הנדרשים לתושבי השכונה".

לאחר מתן הפטור, העירייה פנתה לשמאי אשר העביר לה חוות דעת ולפיה במקרה של פטור מהיטל השבחה שיעור הרווחיות בפרויקט הינו גבוה וגם ללא המתן הפטור, שיעור הרווחיות בפרויקט הינו מספק (רווחיות של כ- 20%).

בעקבות חוות הדעת, העירייה ביקשה לבטל את מתן הפטור שסכומו הוערך על ידי העירייה בכ- 60 מלש"ח.

לאחר תהליכים משפטיים, נקבע בבית המשפט המחוזי כי אין באפשרות העירייה לבטל את הפטור וכי "יש לכבד הבטחות שלטוניות וכי הדיון שקיימה מועצת העיריה לא היה מקצועי וניתן כלאחר יד".

<u>תגובת העירייה:</u>

"תשומת ליבך – ביהמ"ש החזיר את הנושא לשולחן המועצה. סעיף 31 בעמ' 14 וסעיף 33 בעמ' 17 מפס"ד שניתן ביום 27/07/2020 (עת"מ 64512-07-19):"

3. קריאה חוזרת ומעמיקה של פרוטוקול ישיבת מועצת העיריה, מלמדת כי בפועל לא התקיים דיון מעמיק ויסודי המתייחס לכלל הנסיבות העובדתיות והמשפטיות העומדות בלב הדיון בשאלת הפטור, והרלבנטיות ואף מהותיות לצורך קבלת החלטה המבססת קביעה בדבר שינוי נסיבות מהותי אשר יצדיק חזרה מהבטחה שלטונית שניתנה.
הדיון התקיים מבלי שהותווה תרשים זרימה המציג העובדות והשאלות שיש ליתן להן מענה כחלק ממתווה הנדרש לשם קבלת החלטה עניינית ולא חפוזה ובלתי מנומקת כפי שנעשה. מה גם שבסבירות גבוהה ניתן להסיק מן הפרוטוקול, כי ההצבעה נעשתה על בסיס הבנה, ולו של חלק מן המשתתפים, כי גם אם יוחלט על אי מתן פטור יעבור הדיון בבקשת הפטור לרשות להתחדשות עירונית אשר תידרש לכך, בבחינה שלא נחסמה דרכה של העותרת אל הרשות.
אלא, וכפי שהוסבר לעיל, לא כך הדבר וכעולה מן הפרוטוקול, בתום ההצבעה ולאחר שהתקבלה ההחלטה שלא להמליץ על מתן פטור לעותרת, חזרה והסבירה יועמ"ש המועצה, כי בכך נסתם הגולל עבור העותרת וכי עניינה לא יועבר לדיון בפני הרשות להתחדשות עירונית.

<u>סוף דבר</u>

33. לאור כל האמור לעיל, הגעתי לכלל מסקנה כי נפל פגם מהותי בתהליך קבלת ההחלטה של מועצת העיריה אשר לא נדרשה לשאלות מהותיות המהוות אבני דרך בתהליך קבלת ההחלטה בנסיבות מורכבות אלו. קבלת החלטה כה מהותית, אשר ביטלה התחייבות שלטונית כלאחר יד מבלי שנדרשה לקשיים שבדרך וללא כל הנמקה מלמדת על חוסר סבירותה.
משכך, אין מנוס כי אם להורות על ביטול החלטת מועצת העיריה מיום 7.4.19.
הדיון יוחזר למועצת העיריה – אשר תידרש לבחון כל השאלות העומדות לדיון וליתן להם הדעת בטרם תקבל החלטה בנדון.

למרות התהליך הלקוי בו התקבלה ההחלטה למתן הפטור מהיטל ההשבחה והנזק הכספי שנגרם לעירייה, טרם נקבעו כללים ונהלים המסדירים את תהליך הדיון והבחינה של בקשות לפטור מתשלום היטלי השבחה בפרויקטים להתחדשות עירונית.

כללים כאמור נדרשים לכלול, בין היתר, בדיקה שמאית לכדאיות הכלכלית בפרויקט, ללא מתן הפטור, חובת בחינת השווי הכספי של הפטור הניתן ובדיקת קיומם של מקורות כספיים אלטרנטיביים להקמת מבני ציבור.

יודגש, כי בהתאם לנמסר לביקורת מגזבר העירייה, לאחר המקרה האמור, העירייה לא אישרה ואין בכוונתה לאשר פטורים נוספים מתשלום היטלי השבחה.

עם זאת, הביקורת רואה חשיבות בהסדרת כללים בנושא זה, במקרה בו יוחלט בעתיד על דיון נוסף בבקשת פטור מתשלום היטל השבחה בפרויקט.

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"במסגרת תיקוני חקיקה שנערכו בתחום ההתחדשות העירונית, כחלק מחוק ההסדרים שאושר ופורסם ביום 18/11/2021 נקבע הסדר חדש באשר להיטל השבחה במתחמי פינוי בינוי ולהלן עיקריו:

החל מיום 1/5/2022 שיעור היטל ההשבחה בשל אישור תכנית פינוי בינוי יעמוד על 25% במקום 50%.

על אף האמור, מועצת הרשות המקומית לקבוע בתחומה אזורים, ולקבוע לגבי כל אחד מהם היטל השבחה בשיעור של 25% או 50% או פטור עד ליום 1/5/2022.

שיעורי ההיטל שנקבעו לאזורים השונים יחולו ביחס לכל תכנית שתיקלט במהלך החמש שנים החל מיום 1/5/2022 ועד ליום 30/04/2027 זאת, גם אם התכנית תמומש לאחר תקופה זו.

בהיעדר החלטה, שיעור היטל ההשבחה יעמוד על 25% בתחום הרשות המקומית כולה.

בחלוף כל חמש שנים, רשאית המועצת המקומית לקבל החלטה הקובעת אזורים שונים או שיעורי היטל שונים ביחס להחלטה מחמש השנים הקודמות. לא קיבלה הרשות החלטה – שיעור ההיטל יעמוד על 25%.

ההסדר יחול גם על תכנית שאושרה לפני 1/5/2022 או הוגשה לפני יום קביעת האזורים ע"י הרשות המקומית.

- לאור האמור לעיל, בימים אלו אגף היטל השבחה מגבש מסמך התייחסות שמאי כלכלי בכל הנוגע לחלוקת העיר למתחמים ולגובה שיעור היטל ההשבחה במתחמי פינוי בינוי לאישור מועצת העיר".

<u>גביית היטלי ההשבחה</u>

<u>גביית התשלומים</u>

שמאית העירייה מפיקה ושולחת לתושבים שוברי חיוב ידניים באמצעות המייל.

בשל היעדר קישור ממוחשב בין מערכת הגבייה לקומפלוט, לא קיים רישום של החוב במערכת הגבייה.

בשל היעדר חיוב להיטל ההשבחה במערכת הגבייה, התושבים נדרשים להגיע באופן פיזי עם שוברי התשלום למחלקת הגבייה ואינם יכולים להסדיר את התשלום מרחוק (כגון באופן טלפוני או באופן ישיר באתר האינטרנט העירוני).

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"ניתנת האפשרות לשלם באמצעות העברה בנקאית לחשבון פיתוח המיועד להכנסות מהיטלי השבחה ומבוצעת בו בקרה באופן שוטף ויומיומי".

בהתאם לנוסח המייל, בעל הנכס נדרש לשלם את שובר החיוב במחלקת הגבייה של העירייה באמצעות העברה בנקאית או שיק בנקאי, בלבד.

מהנוסח שנשלח לתושבים עולה, כי העירייה אינה מאפשרת תשלום של שוברי חיוב היטלי ההשבחה באמצעות כרטיסי אשראי, שיקים רגילים או מזומן, גם לא כאשר ההיטל שנקבע אינו בסכום גבוה.

אי מתן אפשרות לתשלום באמצעים כאמור, פוגע בשירות הניתן לתושבים ומעקב את תהליך התשלום ומתן האישורים לטאבו.

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"התושב יכול לשלם את היטל ההשבחה בכל אמצעי תשלום שירצה באופן הבא:

עליו לגשת למח' הגבייה עם דרישת התשלום לצורך הפקת שובר מסלקה ובכך לבצע תשלום במזומן או בשיק בנקאי בכל סכום או בכרטיס אשראי עד לסכום של 10,000 ₪. בנוסף, ניתן לשלם מרחוק את היטל ההשבחה באמצעות העברה בנקאית".

מחלקת הגבייה מבצעת רישום של התשלום במערכת הגבייה ומפיקה לבעל הנכס קבלה ידנית המעידה על תשלום ההיטל. בעל הנכס מעביר את שובר

התשלום לשמאית העירייה אשר מקלידה את פרטי התשלום במערכת הקומפלוט.

מכיוון שמערכת הגבייה אינה מחוברת בממשק ממוחשב למערכת הקומפלוט, שמאית העירייה נדרשת לבצע רישום חוזר וכפול של סכומי ההיטלים ששולמו.

הרישום הידני כאמור עלול לגרום לבזבוז זמן העובדים ומשאבי העירייה.

הרישום הכול כאמור, אף עלול לגרום לאי התאמות בין רישומי החיובים והתשלומים במערכות הממוחשבות (הגבייה והקומפלוט).

בביקורת נמצא, כי בפועל לא נעשה רישום במערכת הקומפלוט של הסכומים שנגבו.

בשל האמור, נוצר מצב בו חיובי ההיטלים רשומים במערכת הקומפלוט בעוד שרישומי הגבייה מנוהלים במערכת הגבייה שהינה מערכת נפרדת.

ניהול הנתונים באופן האמור אינו מאפשר קבלת מידע לגבי סטאטוס הגבייה עבור כל חיוב היטל שהופק לרבות איתור ממוחשב של היטלים שטרם שולמו.

<u>מועד תשלום ההיטלים</u>

שוברי החיוב של היטלי ההשבחה נדרשים לתשלום תוך עד לחודש ממועד הפקת מימוש הנכס (מועד המכירה) או מועד הפקת שובר החיוב (המאוחר מבניהם), ללא תשלום ריבית.

במקרים בהם שוברי התשלום אינם משולמים במועד הנדרש, התושב נדרש לשלם לעירייה תוספת של ריבית עבור הפיגור בתשלום.

בביקורת נמצא, כי המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת חישוב וחיוב אוטומטי של סכומי הריבית. בשל היעדר תמיכה מחשובית, כל חיובי הריבית נעשית באופן ידני.

חישוב ידני של סכומי הריבית עלול לגרום לטעויות בחישובים ולחיוב ביתר או בחסר של תושבים.

<u>התייחסות שמאית העירייה:</u>

"בעת הזנת מועד מימוש במערכת הקומפלוט המערכת מחשבת ריבית באופן אוטומטי מיום המימוש ועד לביצוע התשלום בפועל.

יודגש כי חישוב הריבית נעשה לפי תקופות באופן הבא:

מיום המימוש ועד למועד הדיווח – באם חלפו 30 ימים מיום המימוש ועד לדיווח מחושבת ריבית מהיום הראשון.

באם דיווח במועד (עד 30 ימים ממועד המימוש) לא תחול ריבית על החיוב.

בתקופה השניה מיום הדיווח ועד למועד שליחת השומה לא תוצמד ריבית אלא רק הצמדה למדד לפי החוק.

בתקופה מיום קבלת השומה לידי הנישום ועד לתשלום בפועל – באם חלפו 30 ימים מיום קבלת השומה לידי הנישום ועד לתשלום בפועל תחול ריבית על תקופה זו.

לאור האמור לעיל, מערכת הקומפלוט אינה יודעת לבצע את ההפרדה בין המועדים ולכן חישוב הריבית נעשה באופן ידי".

במקרה בו שובר לא שולם בתקופה שנקבעה, בעל הנכס נדרש לפנות למנהלת מחלקת ההשבחה לצורך הפקת שובר חדש הכולל הצמדה של החיוב למדד ותוספת תשלום ריבית, החל ממועד מימוש הנכס (מתחילת התקופה).

בביקורת נמצא, כי מערכת הגביה אינה מחוברת באופן ממוחשב למערכת הקומפלוט ואינה מאפשרת עדכון אוטומטי של סכומי השוברים עם הצמדה וריבית, במקרה של תשלום השובר באיחור.

בנוסף נמצא, כי בשל היעדר ממשק ממוחשב להעברת נתונים בין מערכת הגבייה לקומפלוט, המערכת אינה מאפשרת חסימה ממוחשבת של תשלום שוברים אשר מועד התשלום שלהם חלף.

בהיעדר חסימה ממוחשבת כאמור, עלולים להיגרם מקרים בהם שוברים ישולמו לאחר שחלף המועד האחרון לתשלומם, מבלי שפקידי הגבייה הבינו בכך.

<u>הערת שמאית העירייה:</u>

"לאחר תשלום היטל ההשבחה על פי הדרישה נעשית בדיקה ע"י אגף השבחה בין דרישת התשלום שהופקה, מועד לתשלום ותאריך לתשלום ומתבצעת הצלבה בין הנתונים.

ככל והתושב איחר בתשלום נשלחת לידי התושב דרישה מעודכנת בהתאם להשתנות המדד תוך קיזוז התשלום שבוצע ומועבר לידיעתו כי עליו לשלם את ההפרש.

יודגש כי לא מועבר אישור למח' אישורים לטאבו או למח' הרישוי על השלמת תשלום היטל השבחה ללא בדיקה מדוקדקת על התשלום מאגף השבחה ואישור שמאית העירייה בכתב".

<u>הפקת אישורים לטאבו</u>

אישורים לטאבו מופקים על ידי מנהלת מחלקת האישורים לטאבו, לאחר ששמאית העירייה וגורמים נוספים בעירייה ווידאו כי לא קיים חוב לנכס או לחלופין, כי החוב הקיים שולם.

בביקורת נמצא, כי האישורים לטאבו מופקים במסמכי וורד ידניים מבלי שניתן לבצע בקרה אפקטיבית אחר המסמכים שהופקו וניתנו לתושבים.

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

"האישורים מופקים באמצעות תוכנת וורד אך נסרקים כקובץ PDF ומתויקים בתיקיות ממוחשבות בצירוף כל המסמכים הרלוונטיים לבקשה שבגינה הופקו (נסחי טאבו, הסכמים, קבלות, חוו"ד שמאית וחשבת ההיטלים ועוד).

ניתן לאתר כל בקשה עפ"י שם הקובץ הכולל מספר סידורי, שם המעביר והמקבל וכן גוש וחלקה ולבצע בקרה על כל בקשה בנפרד והאישור שהופק בגינה. כמו כן קיים קובץ אקסל בו מצוין תוקף האישור".

<u>התייחסות הביקורת:</u>

הקת אישורי הטאבו במסמכים ידניים כאמור אינם מאפשרים בקרה נאותה אשר תמנע מצב של הפקת אישור טאבו לתושב מבלי לתעד את האישור שניתן ברישומי העירייה (בקבצי האקסל).

אישורי הטאבו נחתמים על ידי מנהלת מחלקת האישורים לטאבו ונמסרים על ידה לבעלי הנכסים אשר הגישו את הבקשה.

בביקורת עלה, כי לא קיימת הפרדת תפקידים נאותה בתהליך הפקת האישורים לטאבו.

מנהלת מחלקת האישורים לטאבו אשר אחראית על הטיפול בבקשות, אחראית בנוסף על הפקת וחתימת האישורים לטאבו.

באופן זה, במקרה בו מנהלת המחלקה תקבל בקשה אשר תיחתם על ידה, ללא ביצוע הבדיקות וללא קבלת האישורים הנדרשים בעירייה, הדבר לא יעלה בבקרות הקיימות.

יודגש, כי הביקורת אינה מטילה דופי בפעילות מנהלת המחלקה, אלא מעלה סיכון תהליכי, תיאורטי בלבד אשר נובע מליקוי בבקרות הקיימות.

<u>תגובת מח' אישורים לטאבו:</u>

"לאור הערת הביקורת עודכן נוהל לפיו מזכירת המחלקה קולטת את הבקשות והמסמכים הנלווים, מדפיסה את האישורים למנהלת המחלקה לבקרה וחתימה ובכך מתקיים עיקרון ההפרדה".

<u>טיפל בחובות</u>

חובת תשלום היטל ההשבחה נוצרת כאשר נעשה "מימוש הזכויות" במקרקעין שהינו המועד המוקדם מבין המועדים שלהלן:

מועד מכירת הזכויות במקרקעין - למעט העברה מכח דין או העברה ללא תמורה בין אדם לקרובו.

מועד קבלת היתר בנייה - היתר שלא ניתן היה לאשר אותו אם לא הייתה מאושרת התכנית המאפשרת את קבלת ההיתר.

יום תחילת השימוש בפועל - כפי שהותר לראשונה על ידי התוכנית המשביחה.

במקרים בהם נקבע חיוב בהיטל השבחה אך בעל הנכס בחר שלא לממש את המקרקעין (לא לבצע את עסקת המכירה או לא לקבל היתר בניה) בעל הנכס לא משלם את היטל ההשבחה ולא מקבל את האישור לטאבו או את היתר הבניה שביקש.

יצוין, כי במקרים בהם בעל הנכס לא שילם את ההיטל אך ביצע עסקה במקרקעין (כגון בעת קיומו של הסכם מכר חתום, העברת הזכויות בפועל בנכס ללא העברת הרישום בנכס בטאבו כאשר לא קיים רישום טאבו מסודר וכו'), חלה על בעל הנכס חובה לתשלום ההיטל.

בשל האמור, העירייה נדרשת לבצע בדיקה ומעקב אחר המקרים בהם נקבע היטל השבחה שלא שולם ולבחון את הסיבות לאי תשלום החובות.

יודגש, כי עבור קביעת היטלי השבחה אלו, נערכו שומות על ידי שמאים חיצוניים ואף נעשה תשלום לשמאים.

מנהלת מחלקת ההשבחה אשר החלה בתפקידה בשנת 2020, אחראית על המעקב והבקרה אחר חיוב וגביית היטלי ההשבחה.

בביקורת נמצא, כי המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת ניהול סטאטוסים עבור היטלי ההשבחה שנרשמו במערכת (כגון: היטל שגוי, מבוטל, פעיל, בהליך גביה ועוד).

בהיעדר יכולת ממוחשבת לניהול הסטאטוסים כאמור, רישומי ההיטלים והמעקב והבקרה אחריהם נעשים בקבצי אקסל ידניים אשר אינם מאפשרים שמירה נאותה של נתוני העבר.

הביקורת ביקשה לקבל את דוחות המעקב הידניים אשר נוהלו עד לחודש אוקטובר 2020.

מכיוון שלא קיים ניהול ממוחשב למידע במערכת הקומפלוט ומכיוון שהנושא נוהל באופן ידני על ידי המנהל הקודם אשר עזב את תפקידו, לא נמצא תיעוד לקבצים כאמור.

לא נמצא תיעוד למסמכים המעידים על בקרה ומעקב אחר היטלי ההשבחה אשר חויבו עד לשנת 2020 אך טרם שולמו לעירייה.

בהיעדר בקרות ממוחשבות כאמור, לא התאפשר לביקורת לאתר מדגם של היטלים שהופקו בעבר אך טרם שולמו ולבחן את הסיבות לכך.

ניהול ידני כאמור עלול לגרום לאובדן הכנסות לעירייה מהיטלי השבחה אשר ייתכן כי היה ניתן לגבות אותם.

דוח ביקורת בנושא

קבסים

מבוא

רקע

2. ברשויות המקומיות מוקם אגף חינוך המופקד על ענייני החינוך ברשות , חלק מתחומי האחריות והעשייה של האגף לחינוך מעוגנים בתקנות החינוך 1993, וחלק התפתחו והתרחבו לתחומי עשייה ואחריות חדשים למשל, האחריות לדאוג לביקור הסדיר של התלמידים בבתי הספר .

3. במסגרת תחומי האחריות של האגף לחינוך ברשויות המקומיות אמון האגף על יישומו של חוק חינוך חובה.

4. חוק לימוד חובה תש"ט 1949 (**להלן: "חוק לימוד חובה"**) , מגדיר "חינוך חובה" כדלקמן :

> "חינוך חובה פירושו -לימוד המיועד לילדים ולנערים והניתן בחמש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל, ושתים עשרה שנות לימוד, בכיתות א' עד י"ב, לילדים ולנערים".

5. עוד מוסיף חוק לימוד חובה ומגדיר כי על הורי הילד או הנער לרשום את הילד במוסד חינוך חובה, ולדאוג לכך שהילד או הנער ילמדו במוסד באופן סדיר, במידה וההורים לא נוקטים בפעולות אלו עשויים להיות מואשמים בעבירה פלילית ולעמוד לדין.

6. ביקור סדיר מוגדר בחוק לימוד חובה כהיעדרות של התלמיד מהלימודים לעיתים כה תכופות, עד שלדעת מנהל מוסד החינוך יש בכך משום הפרעה רצינית ללימודיו, או היעדרות מהלימודים במשך שבעה ימי לימוד רצופים.

7. כלומר, חוק לימוד חובה קובע כי כל תלמיד מגיל הגן ועד כיתה י"ב צריך להיות רשום במסגרת חינוך חובה, ועל הוריו חלה החובה לדאוג כי התלמיד יבקר במוסד החינוך באופן סדיר/ביקור סדיר.

8. על אכיפת חוק חינוך חובה ובפרט הביקור הסדיר ממונים עובדים באגף החינוך, הנקראים "קציני ביקור סדיר", (להלן : **"הקב"סים"**), תפקידם של הקב"סים נגזר ממדיניות משרד החינוך בהתאם למדיניות המפורסמת בחוזר מנכ"ל תשע"ז 2007, הוראת קבע 0013 "מביקור סדיר למניעת נשירה", (להלן : **"חוזר המנכ"ל"**) .

9. הקב"סים הם הגורם המקצועי אשר פועל ברשות המקומית כדי להבטיח ביקור סדיר של תלמידים בבתי הספר על פי חוק לימוד חובה, חוזר המנכ"ל מגדיר את תחומי אחריותו של הקב"ס לצורך הבטחת הביקור הסדיר של תלמידים בבתי הספר, תחומי אחריות אלו נחלקים למספר פעולות עיקריות : איתור- תלמידים בעלי בעיות ביקור סדיר, טיפול- באותם תלמידים באמצעים שונים כגון : ניהול תיק מעקב לכל תלמיד בטיפול, השתתפות בישיבות צוות בין מקצועיות וועדות לשם תיאום הטיפול בו, ודיווח-דיווח חודשי למשרד החינוך באשר לתלמידים המטופלים והפעולות שבוצעו בגינם.

10. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה , נכון לשנת 2018 מתגוררים ברמת השרון כ-47 אלף תושבים מתוכם כ-30% מתחת לגיל 18.

11. באגף החינוך בעיריית רמת השרון, מועסקים 2 קב"סים בכפיפות לראש אגף החינוך וכמחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה, כאשר אחד מהקב"סים משמש כמנהל יחידת הקב"סים.

12. מטרת המחלקה לביקור סדיר היא לפעול ליישום חוק לימוד חובה, למנוע נשירה מבית הספר, ולשלב מחדש תלמידים שנשרו ממערכת החינוך.

13. הביקורת החלה בשנת 2019 ונערכה בשני שלבים השלב הראשון התנהל עד לעזיבת הקב"סית שהועסקה ביחידה בחודש אוגוסט 2019. בחודשים ספטמבר- נובמבר 2019 לא היה קב"ס בעירייה . בחודש דצמבר 2019 החל קב"ס חדש את עבודתו בעירייה.

14. הביקורת ביקשה לאפשר לקב"ס החדש זמן להתאקלם והייתה צפויה להתחדש בסוף המחצית הראשונה של 2020 אולם עקב משבר הקורונה, השלב השני של הביקורת החל רק בשלהי 2020.

מערכות מידע

15. השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם.

16. כפי שנמסר לביקורת ע"י מנהל מחלקת הקב"סים המערכת המשמשת את הקב"סים היא מערכת קב"ס-נט של משרד החינוך (להלן: "**מערכת הקב"סנט**").

17. מערכת הקב"סנט הינה מערכת ממחושבת המשמשת לתיעוד ומעקב אחר ילדים ובני נוער המטופלים ע"י הקב"סים הפועלים ברשויות החינוך המקומיות, מערכת זו מסונכרנת עם מאגרי מידע רלוונטיים במשרד החינוך כגון נתוני מרשם האוכלוסין ונתוני שיבוץ בבתי ספר .

18. כל שלבי הטיפול של עבודת הקב"ס אמורים להיות מפורטים ומתועדים במערכת זאת והיא משמשת למעקב ובקרה של משרד החינוך על עבודת הקב"ס.

מטרת הביקורת

19. בחינת נאותות תהליכי העבודה של הקב"סים במחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה בעיריית רמת השרון.

מתודולוגיה

20. הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- שלומית שפיגלבלט- מנהלת אגף החינוך;
- אורי ארבל- מנהל אגף החינוך לשעבר.
- ירון דסטה- מנהל מחלקת ביקור סדיר;
- נועם נכטיילר– קב"ס;
- אורטל שוקרון- מנהלת מחלקת ביקור סדיר לשעבר;

בנוסף נסמכה הביקורת על מסמכים שונים רלוונטיים לנושא הביקורת שהועברו לעיונה.

הבסיס הנורמטיבי

- חוק לימוד חובה, תש"ט-1949;
- חוזר מנכ"ל תשעז/7(א).
- הוראות חוזר מנכל תשס/6 (א) 1-1.9 – הקצאת תקנים לקציני ביקור סדיר.

עיקרי המלצות הביקורת

מבנה ארגוני ותקינה

1. מומלץ כי בעת איוש משרות אשר קיימתן עבורן הגדרת תפקיד של משרד הפנים ונקבעו תנאי סף מחייבים, תהיה הקפדה על עמידה בהוראות אלו.
2. מומלץ כי העירייה תפעל לבחינת היקף התקינה המאושרת ולאיוש מלא של התקנים המאושרים למחלקה לביקור סדיר.

תקציב

3. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את נאותות תקצוב רכיבי ההכנסות וההוצאות בנוגע לשכר הקב״סים.
4. הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על דיווח שלם מלא ותקין של מספר הקב״סים המועסקים על ידה בפועל מידי חודש, היקף משרתם, והוותק שלהם לצורכי קבלת ההשתתפות המלאה בשכרם ממשרד החינוך.

נהלים

5. מומלץ כי המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה תערוך נהלי עבודה פנימיים שיסדירו את כל התהליכים הפנימיים במחלקה ואת תחומי אחריותם של הקב״סים, ובכלל זאת:
   - פירוט תפקידיהם של הקב"סים והאופן בו מבוצעים.
   - מתכונת חלוקת העבודה בין הקב"סים במחלקה.
   - הממשקים ושיתוף הפעולה של המחלקה עם המחלקות השונות בעירייה.
   - התנהלות הקב"סים מול הנהלות מוסדות החינוך בעיר.
   - אופן רישום ותיעוד המעקב והבקרה אחר עבודת הקב"סים וכדומה.

תוכנית עבודה

6. הביקורת ממליצה כי יחידת הקב״סים תערוך מידי שנה תוכנית עבודה אשר כוללת קביעת יעדי היחידה, פירוט משימותיה ומטרותיה השוטפות ומדדים אשר יאפשרו בחינת שיפור והתייעלות בתהליכי העבודה והשגת היעדים.

איתור תלמידים

7. הביקורת ממליצה כי ככל ומועברת רשימת תלמידים על ידי אגף החינוך בעירייה לאיתור על ידי הקב״ס בשל אי רישומם למוסדות החינוך בעיר, ייפתח על ידי הקב״ס תיק לתלמיד במערכת קב״סנט ויבוצע תיעוד של איתורו כפי שמבוצע בנוגע לרשימות שמועברות על ידי משרד החינוך באמצעות המערכת.

8. מומלץ כי יחידת הקב״סים בעיריית רמת השרון, תפעל בכל הנוגע לתלמידים בסכנת נשירה אל מול מנהלי מוסדות החינוך בהתאם לקבוע בחוזר המנכ״ל.

9. מומלץ כי הקב״סים יקפידו על תיעוד מלא של הפעולות המבוצעות בהתאם להוראות חוזר המנכ״ל במערכת הקב״סנט כנדרש.

10. הביקורת ממליצה כי העירייה תאפשר גישה ישירה להפקת דוחות ממערכת מנב״ס ליחידת הקב״סים.

11. עוד מומלץ כי כחלק מתוכנית העבודה השנתית של הקב״סים ייכלל איתור שוטף של תלמידים המועדים לנשירה על בסיס נתוני דוחות המשמעת ממערכת המנב״ס.

12. מומלץ כי הקב״סים ברמת השרון ייזמו סיורים עצמאים לאיתור תלמידים משוטטים באופן שוטף ובתדירות גבוהה יותר, וזאת על מנת לאתר את התלמידים אשר נמצאים בסכנת נשירה וטרם זוהו ככאלה על ידי מוסדות החינוך.

13. עוד מומלץ כי כחלק מתוכנית העבודה השנתית של הקב״סים ייכלל איתור יזום באופן שוטף של תלמידים משוטטים.

טיפול

14. מומלץ לקבוע לפרויקטים יעדים אופרטיביים הניתנים למדידה. כך למשל, התוכנית ״מפתחות״ מיועדת להעצמה, פיתוח וטיפול איכותיות וכישורים, אך היא לא מפרטת את הדרך לבדוק האם הושגו מטרות התוכנית, למשל באמצעות בחינת מספר התלמידים שהתמידו בהגעה לכל מפגשי התוכנית.

15. מומלץ כי התוכנית תגדיר את הדרכים להשגת היעדים, ותבדוק בפרקי זמן נתונים לפי אורך המפגשים , את מדדי הצלחת התוכנית והשגת מטרותיה.

16. עוד מומלץ כי יוגדרו פרמטרים וקריטריונים ברורים להכללת תלמידים לכל תוכנית.

17. הביקורת סבורה כי יש לפרסם נוהל אשר יגדיר אילו תלמידים זכאים להיכנס לכל תוכנית, ועד מתי ניתן להגיש בקשה להיכנס לתוכנית. כמו כן, סבורה הביקורת כי במידה ומספר התלמידים שימצאו זכאים לתוכנית יהיה רב יותר מאשר מוצע בתוכנת, הרי שההחלטה בדבר התלמידים שיכנסו לתוכניות צריכה להתקבל ע״י התערבות של אנשי מקצוע נוספים.

18. הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך מחדש את חלוקת הטיפול בתיקי התלמידים עבורם נקבע מעקב אינטנסיבי, וזאת על מנת לייצר חלוקת עומסים נאותה יותר.

19. הביקורת ממליצה כי הקב״סים יערכו בדיקה מול מוסדות החינוך בנוגע לכל התלמידים אשר לא בוצעה התערבות כלשהי עבורם ממועד כניסת הקב״סים לתפקיד. ראוי כי בעת חילופי קב״סים תבוצע העברה של התפקיד והטיפול בתלמידים באופן מקיף שיכלול פירוט לגבי כל התלמידים המטופלים וההתערבויות השונות.

20. עוד מומלץ כי הקב״סים יבצעו מעקב ובקרה נאותים אחר כל התלמידים שבטיפולים ויעדכנו במערכת הקב״סנט כל התערבות שבוצעה, תוך הקפדה על התערבויות תכופות בכל הנוגע לתלמידים במעקב אינטנסיבי.

ממצאי הביקורת

1. מבנה ארגוני ותקינה

2. כללי

21. אגף החינוך בעיריית רמת השרון אמון ואחראי על כל מערכת החינוך הפורמלית בעיר ממעונות הילדים ועד כיתה י"ב במסגרת תחומי אחריות האגף, אמון האגף גם על המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה בתחומי רמת השרון. תחת ראש אגף החינוך ובכפיפות לו מכהנים שני קב"סים, כאשר אחד מהם מכהן גם כמנהל היחידה.

22. הביקורת תציין כי בחודשים ספטמבר- נובמבר 2019 לא הועסק קב"ס על ידי העירייה והטיפול בתיקי הביקור הסדיר לא הועבר לטיפולו של אף גורם באגף החינוך עד לאיוש תפקיד הקב"ס בחודש דצמבר 2019 .

23. הביקורת תציין כי לא סביר שרשות מקומית תפסיק לתת שירותים כה מהותיים רק בשל עזיבת עובד ולתקופה כה ממושכת. יתרה מזאת, התקופה המדוברת, תקופת ראשית שנת הלימודים, הינה קריטית לעבודת הקב"ס.

3. עמידה בתנאי סף

24. הוראת הקבע תשס/6(א) של משרד החינוך שכותרתה "הקצאת תקנים לקציני ביקור סדיר" (להלן: "**חוזר תקנים**"), מסדירה את הקצאת התקנים לקב"סים בעיריות השונות בכפוף לעמידת הקב"ס בתנאי הסף המוגדרים בחוזר.

25. להלן בדיקת הביקורת את עמידתם של הקב"סים המועסקים בעירייה בתנאי הסף:

הכשרה נדרשת	מנהל היחידה	הקב"ס הנוסף
בעלי תעודת הוראה	✓	✓
בעלי הכשרה אקדמית רלוונטית, לפחות ב"א	✓	✓
בעלי 3 שנות ניסיון בעבודה חינוכית	✓	✓

26. מבדיקת הביקורת עולה כי הקב"סים בעיריית רמת השרון עומדים בדרישות תנאי הסף.

27. על פי אוגדן תיאורי התפקידים של משרד הפנים , להלן תחומי האחריות של מנהל יחידת הקב"סים:

- ניהול אדמיניסטרטיבי של הקב"סים ברשות המקומית.
- ייעוץ, ליווי וחניכה של הפעילות החינוכית- טיפולית של הקב"סים.

- הבטחת החלת חוק חינוך חובה והתמדת התלמידים במוסדות החינוך במשך 15 שנות לימוד חובה.

28. ההשכלה הדרושה עבור מנהל יחידת הקב"סים בהתאם לתיאור התפקיד הינה תואר אקדמי ממוסד מוכר, וכן נדרש ניסיון מקצועי קודם כקב"ס של 3 שנים.

29. מבדיקת הביקורת עולה כי מנהל יחידת הקב"סים אמנם בעל ניסיון רלוונטי ועונה על דרישות תיאור התפקיד באוגדן, אולם לא היה לו ניסיון כקב"ס טרם מינויו כמנהל היחידה.

30. מומלץ כי בעת איוש משרות אשר קיימתן עבורן הגדרת תפקיד של משרד הפנים ונקבעו תנאי סף מחייבים, תהיה הקפדה על עמידה בהוראות אלו.

4. איוש תקנים

31. כאמור בחוזר תקנים , מצוין כי משרד החינוך מקצה תקנים להעסקת קב"סים ברשויות החינוך בכפוף לדרישות ההשכלה והניסיון.

32. כפי שנמסר לביקורת בתאריך 25.10.2018 על ידי מנהלת ענף ביקור סדיר ומניעת נשירה לשעבר במשרד החינוך :



מאת: עינת גרואני <anatgr@education.gov.il>
נשלח: יום חמישי 25 אוקטובר 2018 10:43
אל: 'revital@ydagan.com'
נושא: ביקורת בנושא ביקור סדיר
קבצים מצורפים: יום חמישי 25 אוקטובר 2018 (2).pdf

רויטל שלום

להלן תשובתנו למכתב ששלחת הרצ"ב.

ראשית – מנהל המחלקה לביקור סדיר נכון להיום הוא: מר רפאל בטיט.

שנית – מספר קציני הביקור הסדיר שעיריית רמת השרון זכאית הוא: 2.14 משרות בפועל יש לרשות משרה אחת.

עינת גרואני
מנהלת ענף (ביקור סדיר ומניעת נשירה)
המינהל הפדגוגי - אגף א' (חינוך ילדים ונוער בסיכון)
משרד החינוך
02-5603781 |
anatgr@education.gov.il

33. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל היחידה, נכון למועד הביקורת מועסקים בה שני קב"סים בהיקף משרה של 1.75, כאשר הקב"ס השני החל את עבודתו רק בחודש יולי 2020 .

34. כלומר, העירייה לא איישה באופן מלא את התקינה המאושרת לה על ידי משרד החינוך. יצוין כי התקינה האמורה רלוונטית לסוף שנת 2018 והתבססה על מספר תלמידים מוכרים לצורך טיפול קב"ס שעמד על כ-222 תלמידים .

35. נכון למועד הביקורת, אפריל 2021, מנהל היחידה מטפל בכ- 166 תלמידים, והקב"ס הנוסף בכ- 112 תלמידים. כלומר, בסך הכל מטופלים כיום כ-278 תלמידים.

36. כלומר, יתכן והתקינה כיום אף גבוהה יותר וניתן היה לאייש לפחות בחלקיות משרה קב״ס נוסף.

37. עוד יוער כי על פי הנמסר לביקורת הן על ידי מנהלת היחידה הקודמת והן על ידי מנהל היחידה הנוכחי, קב״ס אחד אמור לטפל בכ- 100 תלמידים בלבד. יצוין כי לא היה ניתן למצוא תקן רישמי כזה.

38. מומלץ כי העירייה תפעל לבחינת היקף התקינה המאושרת ולאיוש מלא של התקנים המאושרים למחלקה לביקור סדיר.

5. תקציב

6. כללי

39. להלן טבלה המפרטת באש״ח את תקציבי העירייה בנוגע לקב״סים וביצועם לשנים 2018-2020 :

	מס׳ סעיף	נושא	2018		2019		2020	
			תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
הוצאות	817700110	שכר קב״ס	182	164	191	183	312	191
הכנסות	1317700920	משרד החינוך	131	113	236	95	236	165
אחוז מימון שכר קב״סים			28%	31%	-24%	48%	24%	14%

40. כפי שעולה מנתוני תקציב העירייה, ניתן לראות כי אין הלימה בין התכנון התקציבי לבין הביצוע בפועל, לא בהיבט ההוצאות ולא בהיבט ההכנסות.

41. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את נאותות תקצוב רכיבי ההכנסות וההוצאות בנוגע לשכר הקב״סים.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב״סים:</u>

הפער הן בהכנסה והן בהוצאה נובע מאי הצלחת הגיוס לתקן הקב״ס הנוסף.

7. התחשבנות עם משרד החינוך

42. משרד החינוך מאשר וממן תקני קב"סים בשיעור השתתפות של 75% מעלות משרת הקב"ס.

43. מידי שנה מפרסם משרד החינוך חוברת המרכזת את הקריטריונים להשתתפות משרד החינוך בנושאים שונים בתקציב הרשויות המקומיות, (להלן: "**חוברת ההשתתפות**").

44. במסגרת פרסום זה מפרט המשרד את עלויות השכר השנתיות המשולמות לקב"סים במשרה מלאה בדרגות שונות וכן את סכום ההחזרים המועברים על ידי משרד החינוך.

45. להלן טבלת השתתפות משרד החינוך בשכר הקבס"ים, כפי שפורסמה בשנת 2019:

דרגת הקב"ס	משרה מלאה ניהולית (₪)	השתתפות למשרה 75% (₪)
ב.א. 5	9,775	7,331
ב.א. 8	10,484	7,863
ב.א. 15	11,436	8,577

46. כאמור, בטבלאות העלויות החודשיות נקבע שכר הקב"סים במדרגות מהדרג הנמוך לגבוה ב.א.5+ ב.א.8+ ב.א.15, לפי מספר שנות הוותק.

47. משרד החינוך מפרסם במערכת מקוונת (להלן: "**מערכת מיתר**") מידע בדבר התשלומים לרשויות.

48. להלן טבלה המפרטת את תשלומי משרד החינוך עבור קב"סים לעיריית רמת השרון, (להלן: "**טבלת התשלומים**") מחודש ספטמבר 2019 ועד לחודש דצמבר 2020:

תיאור נושא משרה	חודש תחולה	מס' יחידות (תקן)	עלות (₪)	סכום מחושב (₪)
קב"ס ב.א. 5	09/2019	0.00	10,423	0.00
קב"ס ב.א. 5	10/2019	0.00	10,423	0.00
קב"ס ב.א. 15	11/2019	1.50	12,084	13,595
קב"ס ב.א. 15	12/2019	1.50	12,084	13,595
קב"ס ב.א. 15	01/2020	1.50	12,078	13,587
קב"ס ב.א. 8	02/2020	1.00	11,126	8,344
קב"ס ב.א. 8	03/2020	1.00	11,126	8,344
קב"ס ב.א. 8	04/2020	1.00	11,315	8,486

קב״ס ב.א. 8	05/2020	1.00	11,315	8,486
קב״ס ב.א. 8	06/2020	1.00	16,621	12,466
קב״ס ב.א. 8	07/2020	1.50	14,034	15,788
קב״ס ב.א. 8	08/2020	1.50	11,315	12,729
קב״ס ב.א. 5	09/2020	1.50	10,663	11,996
קב״ס ב.א. 5	10/2020	1.50	10,663	11,996
קב״ס ב.א. 8	11/2020	1.50	11,372	12,794
קב״ס ב.א. 8	12/2020	1.50	11,372	12,794

49. העירייה העסיקה לאורך התקופה שבין יולי לדצמבר 2020, שני קב״סים בהיקף משרה של 1.75, אולם, בפועל קיבלה החזר רק עבור 1.50 תקנים.

50. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי העירייה מקבלת תשלום לפי תיאור נושא משרה אשר השתנה מספר פעמים לאורך התקופה, באופן שאינו ניתן להסבר.

51. מנתוני הטבלה עולה כי אף במקרים אשר בהם משולם על פי תיאור נושא משרה זהה, העירייה קיבלה החזר שונה. למשל, בחודשים יולי-אוגוסט 2020 קיבלה העירייה החזרים בעבור 1.5 תקנים לפי תיאור נושא משרה ב.א.8 כאשר ביולי שולם לפי תעריף של 14,034 ₪, ואילו באוגוסט שולם לפי תעריף של 11,325 ₪.

52. הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על דיווח שלם מלא ותקין של מספר הקב״סים המועסקים על ידה בפועל מידי חודש, היקף משרתם, והוותק שלהם לצורכי קבלת ההשתתפות המלאה בשכרם ממשרד החינוך.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

הדיווח למשרד החינוך נעשה אחת לשנה באופן רטרואקטיבי. לאחר קבלת התקציב ממשרד החינוך, נעשות השלמות הכנסות וקיזוזים בהתאם לצורך.

8. נהלים

53. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

54. נוהל כולל בדרך מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

55. כפי שנמסר לביקורת, למחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה אין נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה בין הגורמים השונים המעורבים בעבודת הקב״סים.

56. מומלץ כי המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה תערוך נהלי עבודה פנימיים שיסדירו את כל התהליכים הפנימיים במחלקה ואת תחומי אחריותם של הקב״סים, ובכלל זאת:

- פירוט תפקידיהם של הקב״סים והאופן בו מבוצעים.
- מתכונת חלוקת העבודה בין הקב״סים במחלקה.
- הממשקים ושיתוף הפעולה של המחלקה עם המחלקות השונות בעירייה.
- התנהלות הקב״סים מול הנהלות מוסדות החינוך בעיר.
- אופן רישום ותיעוד המעקב והבקרה אחר עבודת הקב״סים וכדומה.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

<u>פירוט חלוקת עבודה:</u>

- ירון- רכז המחלקה ואחראי: על-יסודי, ופטור מחוק חינוך חובה, וקדם יסודי.
- נועם- אחראי על: יסודי, חינוך מיוחד, תלמידי חוץ ותלמידים הממ"ד.

<u>אופן העבודה:</u>

1. פגישות שוטפות עם מנהלות, יועצות ורכזי השכבה לאורך כל השנה .
2. קבלת מקרים דחופים בנוסף לפגישות השוטפות, על תלמידים הנמצאים בטיפול המחלקה.
3. פגישות שוטפות עם מנהלות הקדם יסודי, יסודי, העל יסודי והחינוך המיוחד.
4. ועדות תכנון טיפול ברווחה.
5. השתתפות בוועדות היוועצות והתמדה עירונית.
6. פגישות שוטפות עם מחלקת קידום נוער, מנהל פרויקט הילה, ועו"סים מהרווחה.
7. איתור יזום של תלמידים.
8. השתתפות בוועדות בית ספריות בנוגע לתלמידים בנשירה סמויה.
9. איסוף מידע מגורמים שונים (הורים, שכנים, מוקד 105 ועוד).
10. ממשקי עבודה רווחה, שפ"ח, בתיה"ס פרטים אקסטרניים, פנימיות, קידום נוער ותכנית היל"ה.

<u>שלבי העבודה:</u>

1. עדכון טלפוני מהגורמים המקצועיים ובקשת טופס דיווח נוכחות חתום על ידי מנהל המוסד (הכולל תמונת מצב של התלמיד מהמנב"ס, פעולות שנעשו על ידי בית הספר ודוח ביקור בית).
2. הנחייה לצוות לעדכן את ההורים כי מחלקת הביקור הסדיר נכנסת לתמונה.
3. שיחה ופגישה עם ההורים.

4. החזרת התלמיד לבית הספר באמצעות בניית תוכנית אישית לתלמיד בשיתוף ואישור מנהל המוסד.
5. ביקור בית.
6. הפנייה לקידום נוער במקרה הצורך או לגורם רלוונטי אחר בתיאום עם ההורים.
7. מעקב שוטף אודות נוכחות ותפקוד התלמיד.
8. ליווי לבית ספר אחר במקרה הצורך או הפנייה לפרויקט הילה.

כל פעולה בתהליך מלווה בדיווח ביומן האישי של הקב"ס, אשר מוזן בנוסף ישירות למערכת הקב"סנט.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

אין בתגובה כדי לשנות את ממצאי הביקורת והמלצותיה. ראוי כי חלוקת העבודה, אופן העבודה ושלבי העבודה יוסדרו בנהלים כתובים שיאושרו על ידי הגורמים העירוניים האמונים על כך.

9. תוכנית עבודה

57. תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

58. על פי "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית- קווים מנחים לרשויות מקומיות" שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 2016 (להלן: "**מודל תוכנית עבודה**"), תוכנית עבודה אפקטיבית הינה כלי לניהול אשר מאפשר יישום החזון של הרשות באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון על בסיס מטרות ויעדים משותפים.

59. מודל תוכנית עבודה קובע שלושה תהליכים הכרחיים בבניית תוכנית עבודה אפקטיבית:

- <u>תכנון מקדים</u>- חזון המבטא את הערכים והשאיפות של הרשות המקומית, הערכת המצב הקיים וזיהוי פערים, יעדים אגפיים המשקפים כיווני פעולה רצויים למימוש החזון;
- <u>כתיבת תוכניות</u>- משימות הנגזרות ממטרות ויעדי הרשות ומדדים היוצרים בסיס להערכת והסקת מסקנות לצורך ביצוע שינויים והתאמות;
- <u>מדידה ובקרה</u>- איסוף נתונים שיטתי ומתוכנן, ביצוע מדידה ובקרה הינם קריטיים ויש לבצע אותם לאורך כל התהליך החל משלב התכנון ועד לשלב הסקת המסקנות במשך השנה ובסיומה.

60. לבקשת הביקורת לקבל תוכנית עבודה שנתית של יחידה הקב"סים, הועברה אליה תוכנית המפרטת פרויקטים ייעודיים למניעת נשירה המופעלים על ידי הקב"ס. אולם, אין תוכנית

עבודה המפרטת כנדרש בהתאם למודל תוכנית עבודה של משרד הפנים את יעדי היחידה הכלליים, משימותיה ומטרותיה השוטפות ומדדים לבחינת יישומם.

61. הביקורת ממליצה כי יחידת הקב״סים תערוך מידי שנה תוכנית עבודה אשר כוללת קביעת יעדי היחידה, פירוט משימותיה ומטרותיה השוטפות ומדדים אשר יאפשרו בחינת שיפור והתייעלות בתהליכי העבודה והשגת היעדים.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

הקב"ס הציג בפני הביקורת את תוכנית העבודה מקושרת תקציב. תוכנית העבודה הינה תואמת את הגדרות משרד החינוך ויעדי הפיקוח, בנושא זה תוכנית העבודה של משרד הפנים אינה רלוונטית עקב היותו של הקב"ס שלוח של משרד החינוך במסגרת החוק.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

מודל תוכנית עבודה שפורסם על ידי משרד הפנים מגדיר את האופן בו יש לערוך תוכניות עבודה עבור היחידות השונות ברשויות המקומיות. כפיפותה של יחידת הקב"סים למשרד החינוך אינה רלוונטית בכל הנוגע לאופן בו יש לבנות תוכנית עבודה שתכלול יעדים ומטרות ישימים הניתנים למדידה לצורך בחינת שיפור והתייעלות בתהליכי העבודה הפנימיים של היחידה.

10. איתור תלמידים

11. <u>כללי</u>

62. במסגרת תפקידו של הקב״ס, נדרש הקב״ס לבצע איתור תלמידים בשני מישורים, כדלקמן:



63. <u>תלמידים לא רשומים</u>- תלמידים שאינם מופיעים כרשומים למוסד חינוכי כלשהו ברשימות משרד החינוך ואגף החינוך בעירייה.

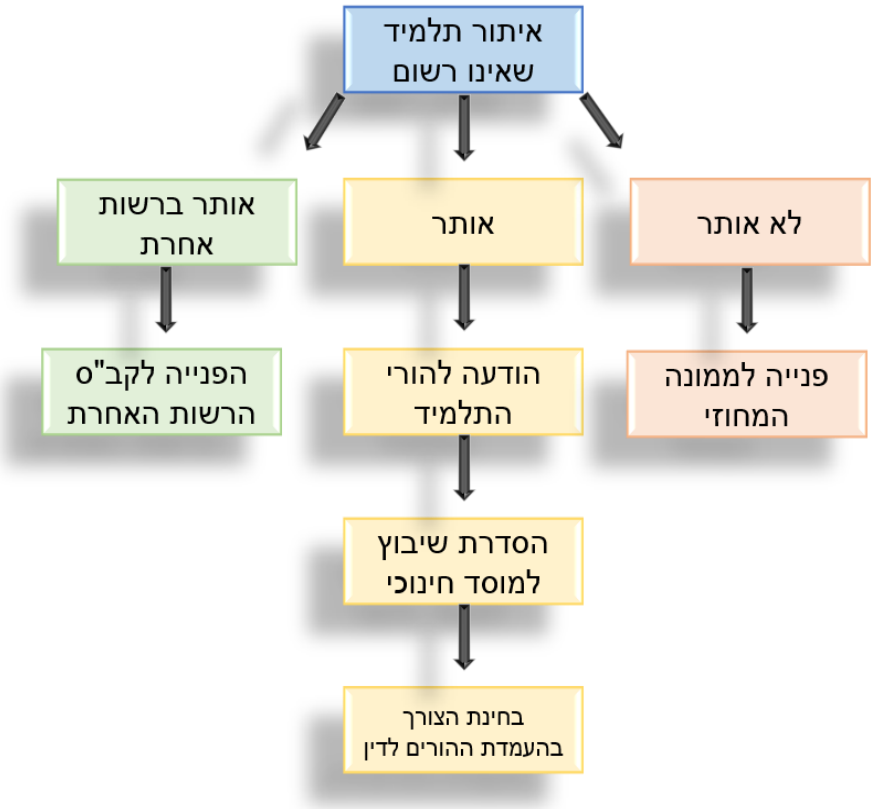
64. <u>תלמידים בסכנת נשירה</u>- תלמידים אשר רשומים למוסד חינוכי, אך אינם מגיעים באופן סדיר ללימודים.

12. <u>לא רשומים</u>

13. **כללי**

65. ניתן לסווג את התלמידים חייבי הרישום אשר הקב"ס פועל על מנת לאתר אותם בהתאם לרשימות תלמידים לאיתור שקיבל מגורמים שונים ל-3 סיווגים: תלמידים שלא אותרו, תלמידים שאותרו ברשות ותלמידים שאותרו ברשות אחרת.

66. להלן תרשים המתאר את סיווגי התלמידים הללו ודרכי הטיפול שעל הקב"ס לבצע בכל אחד מהם:



14. **קבלת רשימות לאיתור**

67. סעיף 5.3.4 (א) לחוזר המנכ"ל מגדיר כי הקב"ס יאתר תלמידים שאינם רשומים במוסד חינוך, וידאג לשיבוצם במוסד חינוך באמצעות מחלקת החינוך.

68. כלומר, הקב"ס נדרש לאתר תלמידים שאינם רשומים במוסד חינוכי כלשהו.

69. לצורך איתור התלמידים שאינם רשומים במוסד חינוך כלשהו מקבל הקב"ס רשימות תלמידים משני גורמים שונים (להלן: "**הגורמים הפונים**"):

- משרד החינוך- רשימות תלמידים שלא רשומים פעמיים בשנה, מוזנות למערכת קב"סנט.
- אגף החינוך בעירייה- בתחילת השנה, מועברות ידנית על ידי אחראית הרישום באגף החינוך.

70. בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל לאחר קבלת רשימות התלמידים שלא רשומים למוסדות החינוך, (להלן: "**חייבי הרישום**") מהגורמים הפונים, הקב"ס יפעל לרישום חייבי הלימוד במוסדות הלימוד, ויוודא את רציפות ביקוריהם הסדירים במוסד החינוך.

71. איתור התלמידים בהתאם לרשימות המועברות על ידי אגף החינוך בעירייה אינו מתועד במערכת הקב״סנט או במערכת אחרת כלשהי.

72. הביקורת ממליצה כי ככל ומועברת רשימת תלמידים על ידי אגף החינוך בעירייה לאיתור על ידי הקב״ס בשל אי רישומם למוסדות החינוך בעיר, ייפתח על ידי הקב״ס תיק לתלמיד במערכת קב״סנט ויבוצע תיעוד של איתורו כפי שמבוצע בנוגע לרשימות שמועברות על ידי משרד החינוך באמצעות המערכת.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

כל נער או נערה אשר בא לידיעת הקב"ס, נפתח עבורו תיק בקב"סנט. כאשר מדובר בתלמיד שאינו רשום, נפתח עבורו תיק בקב"סנט ומוגדר כאינטנסיבי, עד למציאת פתרון הולם עבור התלמידים. לאחר מכן במשך 3 חודשים נערך מעקב צמוד ושוטף על מנת לוודא התאקלמות התלמיד במסגרת החדשה, והתמדה בה.

15. לא אותר

73. סעיף 5.3.4 (ד) לחוזר המנכ״ל קובע כי ״אם תלמיד אינו מבקר במוסד חינוך והוא לא אותר על ידי קצין הביקור הסדיר ברשות החינוך המקומית, ינסה קצין הביקור הסדיר לאתרו ברשות מקומית אחרת. אם הוא לא אותר ברשות חינוך מקומית אחרת, או שחסרים נתונים מספיקים במערכת מצבת התלמידים יפנה קצין הביקור הסדיר לממונה המחוזי על הביקור הסדיר לצורך קבלת הנחיות״.

74. כלומר, במידה והקב״ס אינו מצליח לאתר תלמיד ברשות המקומית עליה הוא אמון, ולא ברשות מקומית אחרת, עליו לדווח לממונה המחוזי לצורך קבלת הנחיות.

75. מפגישה עם מנהל יחידת הקב״סים בעיריית רמת השרון, נמסר לביקורת כי הדיווח על תלמיד שלא אותר נעשה באמצעות עדכון מערכת הקב״סנט, ושליחת הודעת דואר אלטרוני למפקחת המחוזית מטעם משרד החינוך (הממונה המחוזית).

76. לאחר העדכון במערכת קב״סנט בדבר אי יכולת לאתר את התלמיד, המערכת גורעת את התלמיד מרשימת התלמידים שבטיפולו של הקב״ס ומעבירה אותו לטיפול הממונה המחוזי.

16. אותר ברשות

77. סעיף 5.3.4 (ו) לחוזר המנכ״ל קובע כי ״אם הקב״ס איתר תלמיד שאינו רשום במוסד חינוך מוכר בהתאם לחוק לימוד חובה, ולאחר שנשלחה הודעה להורים כאמור בתקנה 24 לתקנות הרישום או בתקנה 5(ב) לתקנות הרישום הנוסף, ישקול הקב״ס מתן המלצה להעמדה לדין של ההורים על אי ביצוע הרישום.״

78. תקנה 24 לתקנות הרישום קובעת כי:

ח. ״לא נרשם תלמיד בהתאם להוראות תקנות אלה, הרי בין שהובא אדם לדין על כך ובין שלא הובא, תשלח רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה גר התלמיד הודעה

בכתב אל הוריו שבה הם נדרשים לרשום את התלמיד תוך שבעה ימים מיום מסירת ההודעה.

ט. לא מילאו הורים אחרי האמור בהודעה לפי תקנת משנה (א), או שאין הורים לאותו תלמיד, תקבע רשות החינוך המקומית את גן הילדים או בית הספר הקרוב ביותר למקום מגוריו של התלמיד שבו ילמד. בא הסדר אחר לחינוכו הכללי של התלמיד, יישלח התלמיד לגן ילדים או לבית ספר אחר הקרוב למקום מגוריו לפי ההסדר.

י. רשות החינוך המקומית תשלח להורי התלמיד הודעה בכתב בדבר חובת לימודו הסדיר בגן הילדים או בבית הספר שנקבע לפי תקנת משנה (ב)".

79. כלומר, במידה והקב"ס הצליח לאתר את התלמיד ומצא כי הוא מתגורר ברשות המקומית, עליו לשלוח הודעה בכתב להורי התלמיד לפיה הם נדרשים לרשום את התלמיד למוסד חינוכי תוך 7 ימים מיום קבלת ההודעה, וכי במידה ולא יעשו כן, תקבע הרשות המקומית את המוסד החינוכי אליו יירשם התלמיד.

80. בהתאם לסטטוס התגובה מההורים ישקול הקב"ס המלצה ליועץ המשפטי של הרשות בדבר העמדת ההורים לדין.

81. על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל היחידה, לא היו מקרים מאז דצמבר 2019 שבהם לא הוסדר הרישום ונדרשה העמדה לדין. בדרך כלל, מסתבר שהתלמידים רשומים למוסד פרטי או שההורים החליטו על חינוך ביתי ואז הקב"ס מסייע להשגת האישורים הרלוונטיים.

17. אותר ברשות אחרת

82. סעיף 5.3.4 (ג) לחוזר המנכ"ל קובע כי "אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שעבר להתגורר ברשות מקומית אחרת, הוא ידווח על כך למנהל מחלקת החינוך, וכן לקצין הביקור הסדיר ולמנהל מחלקת החינוך שבתחומה עבר התלמיד להתגורר."

83. כלומר, במידה ותלמיד אינו מתגורר יותר בתחומי הרשות, נדרש הקב"ס להעביר דיווחים על כך לקב"ס המקביל ברשות המקומית אליה עבר התלמיד.

84. לביקורת נמסר באמצעות מנהל יחידת הקב"סים כי במידה והקב"ס מצא ילד ברשות אחרת הוא מעדכן במערכת הקב"סנט שהילד אותר ברשות אחרת והתיק נסגר אצלו. משמעות הפעולה היא בעצם דיווח למשרד החינוך גריעת התלמיד במערכת הקב"סנט מרשימת התלמידים שבטיפולו והעברה של הטיפול בתלמיד לקב"ס של הרשות בה אותר.

18. בסכנת נשירה

19. כללי

85. נשירת תלמידים ממוסדות החינוך הינה תופעה המושפעת מגורמים שונים הקשורים בתלמיד, במשפחתו, בסביבתו החברתית ובמוסד החינוך בו לומד. בדרך כלל, הנשירה נעשית בהדרגה, כאשר ישנו קושי במדידתה וזיהויה בשלבים מוקדמים.

86. ניתן להבחין בין שני סוגים של נשירה:

- נשירה סמויה- נוכחות פסיבית של התלמיד בלימודים, כאשר אינו משתתף בתהליך עצמו.
- נשירה גלויה- היעדרות של התלמיד ממוסד הלימודים שעלולה להתפתח לעזיבתו.

87. ביקור לא סדיר הינו נוכחות בלתי קבועה של התלמיד במוסד החינוך אשר כוללת היעדרויות ואיחורים רבים שאינם מוצדקים.

88. הקב"ס יכול לאתר תלמידים בסכנת נשירה באמצעות קבלת דיווחים ממוסדות חינוך או באמצעות איתור עצמאי.

20. **דיווח מוסד חינוכי**

89. מוסדות החינוך אמורים להעביר דיווח לקצין הביקור הסדיר במידה ותלמיד מאחר או מחסיר לימודים בהיקף המעיד כי קיים סיכון לנשירת התלמיד.

90. חוזר המנכ"ל קובע בסעיף 5.3.4 (ז)-(י) את שלבי הטיפול בדיווח של מוסד חינוכי על תלמיד שאינו מבקר בו באופן סדיר:

ז. "אם הובא לידיעת קצין הביקור הסדיר כי תלמיד אינו מבקר באופן סדיר במוסד החינוך שהוא שובץ בו, יפנה קצין הביקור הסדיר למנהל מוסד החינוך לצורך בירור וקבלת נתונים נדרשים להמשך הטיפול בעניין. במסגרת פנייה זו יוודא קצין הביקור הסדיר שהמוסד החינוכי פועל בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל, לרבות הודעה בכתב, בדואר רשום, להורי התלמיד בדבר אי הביקור הסדיר של ילדם.

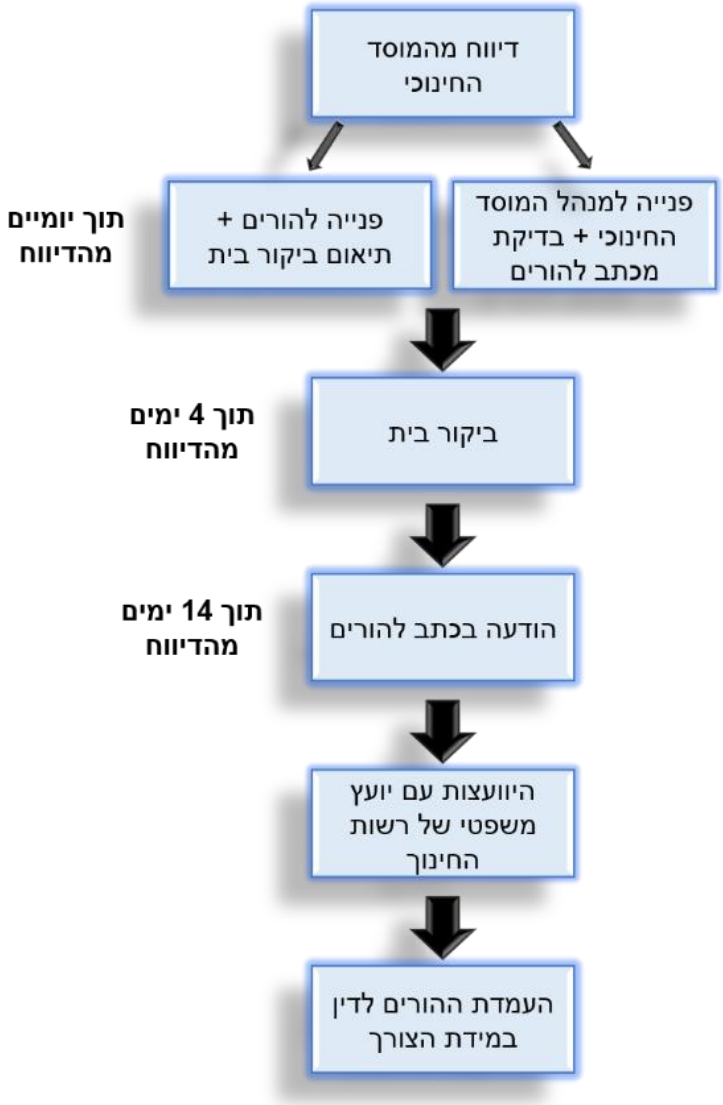
ח. בד בבד עם פניית הקב"ס למנהל מוסד החינוך, עליו לפנות להורי התלמיד בתוך 2 ימי עבודה מהמועד שבו נודע לו על החשד להפרת חוק חינוך חובה לצורך בירור העניין.

ט. במסגרת בירור העניין עם ההורים יתאם קצין הביקור מועד לביקור בית ביקור הבית יבוצע בתוך 4 ימי עבודה מהמועד שבו נודע לקצין הביקור הסדיר על הפרת חוק לימוד חובה.

י. קצין הביקור יודיע בכתב להורים בתוך 14 ימים מהמועד בו נודע לו על ההפרה של חובת הלימוד של התלמיד במוסד החינוך שהוא רשום בו."

91. כלומר, אם קצין הביקור הסדיר קיבל דיווח כי תלמיד לא מבקר ביקור סדיר במוסד החינוך עליו לפנות למנהל המוסד לצורך בירור העניין ולבדוק כי נשלח מכתב בדואר רשום להורים של התלמיד כי ילדם לא מבקר בצורה סדירה במוסד החינוך, ולפנות להורי התלמיד בתוך יומיים לבירור העניין ולתיאום מועד לביקור תוך 4 ימים.

92. להלן תרשים המתאר את שלבי הטיפול בדיווח של מוסד חינוכי על תלמיד שאינו מבקר בו באופן סדיר בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל:



93. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל יחידת הקב"סים , מוסד החינוך מעדכן את הקב"סים באופן שוטף על תלמידים בעלי בעיות ביקור סדיר באמצעות טופס של אגף החינוך בו מוסד החינוך מפרט את היעדרויותיו של התלמיד.

94. הקב"סים מוזמנים אחת לחודש לפגישה עם יועצת מוסד החינוך בו לומד התלמיד עליו דווח. בפגישה זו היועצת מעדכנת את הקב"ס בסטטוס התלמיד, כאשר במידה והתלמיד חזר למוטב, הקב"ס סוגר את תיק הטיפול במערכת הקב"סנט.

95. מכל האמור לעיל עולה כי בניגוד להוראות חוזר המנכ"ל, הממשק שמנהל הקב"ס מול מוסד החינוך הוא עם יועצת בית הספר, ולא עם מנהל מוסד החינוך.

96. אין תיעוד במערכת הקב"סנט בדבר הבירורים הראשוניים הנעשים על ידי הקב"סים בכל הנוגע לשליחת המכתב להורים על ידי המוסד החינוכי והפנייה להורים לתיאום ביקור בית.

97. מומלץ כי יחידת הקב"סים בעיריית רמת השרון, תפעל בכל הנוגע לתלמידים בסכנת נשירה אל מול מנהלי מוסדות החינוך בהתאם לקבוע בחוזר המנכ"ל.

98. מומלץ כי הקב"סים יקפידו על תיעוד מלא של הפעולות המבוצעות בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל במערכת הקב"סנט כנדרש.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

לסעיף 77- פעולות הקב"ס בכל הנוגע לתלמידים בסכנת נשירה נעשות אל מול מנהלי בתיה"ס והצוות החינוכי הטיפולי על פי חוזר מנכ"ל. לא ברורה הערת הביקורת – כלל פעולות הקב"ס נעשות אך ורק על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך.

לסעיף 78- מחלקת הביקור הסדיר עושה את מירב המאמצים לתעד באופן מלא, פעולות שנעשו בעבר תוקנו. מנהל היחידה מאז מינוי ביצע שינוי באופי התיעוד וחידד את נהלי התיעוד ע"פ חוזר מנכ"ל.

21. **איתור עצמאי**

22. <u>כללי</u>

99. על פי חוזר המנכ"ל, על הקב"סים לבצע פעולות לאיתור באופן עצמאי של תלמידים שאינם מבקרים באופן סדיר במוסד חינוך ושלא דווחו על ידי המוסד החינוכי.

100. ישנן שתי פעולות לאיתור עצמאי המתבצע על ידי הקב"סים: איתור תלמידים שלא דווחו באמצעות בירור עם מוסדות החינוך ובדיקה של דוחות נוכחות התלמידים, וכן, איתור תלמידים משוטטים בשעות הלימודים.

23. <u>איתור תלמידים שלא דווחו</u>

101. כאמור, נשירת תלמידים ממוסדות החינוך הינה תופעה המושפעת מגורמים שונים הקשורים בתלמיד, במשפחתו, בסביבתו החברתית ובמוסד החינוך בו לומד. בדרך כלל, הנשירה נעשית בהדרגה, כאשר ישנו קושי במדידתה וזיהויה בשלבים מוקדמים.

102. חוק חינוך חובה מגדיר כי ביקור לא סדיר הוא נוכחות בלתי קבועה של התלמיד במוסד החינוך אשר כולל היעדרויות ואיחורים רבים שאינם מוצדקים.

103. לפי חוזר המנכ"ל, על מנהלי מוסדות החינוך לדאוג כי יומני הכיתות ינוהלו ע"י המורים באופן שוטף ביומן דיגיטלי או יומן פיזי, היומנים מאפשרים תיעוד ומעקב אחר נוכחות התלמידים.

104. סעיף 5.4.1 לחוזר המנכ"ל קובע כי "אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שאינו מבקר במוסד חינוך ולא נתקבל על כך דיווח של מנהל המוסד כנדרש לפי ההוראות בחוזר זה, יבצע קצין הביקור הסדיר את הפעולות הבאות, בד בבד עם הפעולות שעליו לנקוט לצורך אכיפת החוק:

א. קצין הביקור הסדיר יערוך בירור עם מנהל המוסד החינוכי וידווח לממונה המחוזי ולמפקח הכולל על מוסד החינוך כי לא ניתן דיווח בהתאם להוראה זו.

ב. קצין הביקור הסדיר יבצע בדיקה של נוכחות התלמידים במוסד החינוך וכן יבדוק אם נוכחות התלמידים מדווחת ביומן הדיגיטלי או הידני. על קצין הביקור הסדיר לתעד את תוצאות הבדיקה ולדווח עליהן לממונה המחוזי ולמפקח הכולל.

ג. אם נמצא שהתלמיד נעדר ממוסד החינוך תקופה ממושכת, או שמוסד החינוך אינו משתף פעולה עם בדיקת קצין הביקור הסדיר, יודיע על כך קצין הביקור הסדיר לממונה המחוזי ולמפקח הכולל של המוסד החינוכי, והמפקח הכולל יודיע למנהל המחוז ולאגף אמח"י על דבר ההיעדרות."

105. כלומר, מוטלת על הקב"סים חובה לעקוב אחר נתוני נוכחות התלמידים, לתעד את תוצאות הבדיקות שעורכים ולדווח עליהן לממונה המחוזי ולמפקח של המוסד החינוכי.

106. מוסדות חינוך, מנהלים רישום נוכחות של כל התלמידים ומזינים את הנתונים אל מערכת מנב"סנט, (להלן: "**מערכת המנבסנ"ט**"), מערכת זו היא כלי ניהולי המאפשרת בין היתר דיווח ומעקב שוטף ומסכם אחר נוכחות והתנהגות התלמידים .

107. מאחר ומערכת המנב"סנט הינה כלי ניהולי המאפשר דיווח ומעקב שוטף אחר נוכחות התלמידים ניתן להפיק ממנה דו"חות שונים הנוגעים לתלמידים, בין היתר ניתן להפיק "דוח נתוני תלמידים לפי כמות נתוני משמעת" (להלן: **"דוח משמעת"**). באמצעות דוח זה ניתן לבחון בעיות ביקור סדיר של תלמידים לאורך תקופת זמן ולאתר תלמידים העשויים לנשור.

108. הדוח מכיל את הנתונים הבאים: שם בית הספר, שם הכיתה, תקופת בדיקת הנוכחות, מספר תעודת זהות, שם תלמיד, ורישום נוכחות המחולק למספר אופציות: איחור מוצדק, איחור לא מוצדק, חיסור מוצדק, חיסור לא מוצדק וסיכום הנתונים.

109. לקב"סים בעיריית רמת השרון אין גישה למערכת המנב"ס ולפיכך הם תלויים בפגישות עם יועצות בתי הספר על מנת לאתר תלמידים בסכנת נשירה שלא דווחו. כלומר, הקב"סים ברמת השרון אינם מיישמים הוראות פרק זה של חוזר המנכ"ל.

110. יצוין כי ללא שנעשית פנייה של המוסד החינוכי לקב"ס, אין לו דרך לאתר תלמיד בסכנת נשירה בשל איחורים או היעדרויות מרובים וקיים חשש כי הדיווח לקב"ס יתבצע רק בשלב מאוחר לאחר הדרדרות המצב.

111. הביקורת ממליצה כי העירייה תאפשר גישה ישירה להפקת דוחות ממערכת מנב"ס ליחידת הקב"סים.

112. עוד מומלץ כי כחלק מתוכנית העבודה השנתית של הקב"סים ייכלל איתור שוטף של תלמידים המועדים לנשירה על בסיס נתוני דוחות המשמעת ממערכת המנב"ס.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

לסעיף 91- טענה זו הינה רלוונטית, כיון שמערכת המנב"ס הינה מערכת פנימית בית ספרית ואין לקב"ס גישה ישירה למערכת זו מטעמי צנעת הפרט. יחד עם זאת, בנספח 5, שהינו טופס הפניה למחלקת ביקור הסדיר. בחובת היועצת ומנהלת בית הספר למסור תיעוד של כל התהליך שנעשה אל מול התלמיד. וזאת מתוך מיפוי מהמנב"ס.

לסעיף 92- במסגרת סיור שבוצע על ידי מינהל חברה ונוער לאחר הביקורת הוחלט על ידי הרשות על הקמת יחידה קידום נוער באגף החינוך אשר תסייע בעבודתו של הקב"ס ובעצם תבצע איתור סכנת נשירה מוקדמת על בסיס התנהגותי בתוך בתי הספר.

24. <u>איתור משוטטים</u>

113. סעיף 5.3.4(ה) לחוזר המנכ"ל קובע חובת הקב"ס לצאת ולסייר בסביבת בתי הספר ובמקומות המיועדים לשוטטות, כאשר המטרה היא לסייע באיתור נושרים פוטנציאלים עוד טרם נשירתם הסופית מביה"ס: "קצין הביקור הסדיר יערוך סיורים, לפי הצורך, במוקדים שהתלמידים עשויים להימצא בהם במהלך שעות הלימודים, לצורך איתורם ולהמשך הטיפול בהם."

114. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל יחידת הקב"סים, לצורך איתור תלמידים משוטטים בעיריית רמת השרון נסמכים הקב"סים על הדיווחים ממחלקת קידום נוער באגף החינוך אשר מעדכנים אותם על תלמידים משוטטים.

115. מן האמור לעיל עולה, כי הקב"סים אינם עורכים סיורים יזומים לאיתור תלמידים משוטטים אם הם לא מקבלים דווח מטעם קידום נוער.

116. מומלץ כי הקב"סים ברמת השרון ייזמו סיורים עצמאים לאיתור תלמידים משוטטים באופן שוטף ובתדירות גבוהה יותר, וזאת על מנת לאתר את התלמידים אשר נמצאים בסכנת נשירה וטרם זוהו ככאלה על ידי מוסדות החינוך.

117. עוד מומלץ כי כחלק מתוכנית העבודה השנתית של הקב"סים ייכלל איתור יזום באופן שוטף של תלמידים משוטטים.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

לסעיף 96- בשנת הקורונה איתור יזום לא היה רלוונטי כיוון שהלמידה הייתה מרחוק, והשתנתה כל העת. וכן היו סגרים שבהם לא הייתה שוטטות ברחוב. כמו כן אנו עצמנו היינו בבידוד/ חולים ולכן עבודת האיתור הייתה פחות רלוונטית. כיום אנו מבצעים איתור יזום של התלמידים, ונקבעו תאריכים שבהם אנו מסתובבים באזורי התעשייה, הפארקים ומקומות עבודה נוספים שבהם ניתן למצוא נערים הנמצאים בסכנת נשירה.

25. טיפול בתלמידים

26. <u>כללי</u>

118. הטיפול בתלמידים על ידי הקב"סים נעשה באמצעות שורת דרכי טיפול הכוללת שיחות עם תלמידים נושרים או תלמידים שעתידים לנשור, שיחות עם צוות מוסדות החינוך, ביקורי בית, השתתפות בישיבות צוות בין מקצועי, מעקב אחר טיפול הגורמים המקצועיים, איתור מסגרת ההולמת את צרכי התלמיד והעברתו אליה, העמדה לדין של ההורים במידת הצורך, הפעלת תוכניות שיקומיות ומניעתיות ועוד.

119. ניתן לסווג את הטיפול בתלמידים באמצעות יחידת הקב"סים לשתי דרכי פעולה עיקריות עריכת טיפול שוטף וביצוע פרויקטים שונים, כאשר שניהם נערכים בשילוב ההורים ומוסדות החינוך.

27. טיפול שוטף

120. הטיפול השוטף כולל 4 דרכי התערבות עיקריות:

- תוכנית התערבות קב"ס – סל שירותים שנקבעים על ידי הקב"ס או הסדרה מול מוסד החינוך של התלמיד בדבר תוכנית ההתערבות.
- מעקב קב"ס ללא תוכנית – מתקיים כאשר חל משבר נקודתי בחיי התלמיד אשר משפיע על הגעתו למוסד החינוכי (כגון מחלה וגירושין), אולם אין צורך בתוכנית התערבות, רק מעקב של הקב"ס שהתלמיד חוזר לשגרה.
- סיוע בהכוון – סיוע להורים ותלמידים בבחירת מוסד חינוכי מתאים ואשר יאפשר לתלמיד להתמיד במסגרת.
- מעקב אחר תוכניות התערבות חיצוניות – בחלק מהמקרים התלמידים משויכים לתוכניות בפיקוח של היחידה לקידום נוער, של המוסד החינוכי עצמו או במסגרות מסייעות כאלה ואחרות ונדרש רק מעקב של הקב"ס אחר התמדת התלמיד בתוכנית.

121. להלן טבלה המפרטת את מספר התיקים שבטיפול כל קב"ס, על פי מסגרת הטיפול:

מס"ד	מסגרת הטיפול	מס' תיקים בטיפול הקב"ס מנהל היחידה	מס' תיקים בטיפול הקב"ס הנוסף
1	תוכנית התערבות קב"ס	49	27
2	מעקב קב"ס ללא תוכנית	33	33
3	סיוע בהכוון	33	9
4	מעקב אחר תוכניות התערבות חיצוניות	47	43
5	תיקים בהם לא צוינה מסגרת הטיפול	4	0
סה"כ		**166**	**112**

28. תוכניות התערבות קב"ס

122. במסגרת הטיפול השוטף של הקב"סים, מופעלות תוכניות התערבות למניעת נשירת תלמידים ולהחזרת תלמידים נושרים למערכת חינוך. התלמידים מאותרים על ידי הקב"סים

ומלווים על ידם. במסגרת התוכניות ננקטים מאמצים להגדלת ההצלחה הלימודית של התלמידים, בהתייחסות לצורכיהם הפיזיים, הרגשיים והחברתיים.

123. בהתאם להוראות חוק חינוך חובה ועל מנת לאפשר לקצין הביקור הסדיר למלא את תפקידו כמתחייב בחוק, בכל רשות מקומית הוקמו וועדות התמדה המהוות את המערך המנטר, העוקב והמסייע להחלת חוק לימוד חובה.

124. וועדות ההתמדה מהוות גם את הסמכות המקצועית למציאת פתרונות הולמים לתלמידים נושרים ולתלמידים בסכנת נשירה בהתאם לחוק לימוד חובה ובהתאם לעקרונות האגף בכל הנוגע לשמירה על הרצף, על ההמשכיות ועל ההתמדה בלימודים. המטרה היא למנוע נשירה, לעודד השכלה, למצוא פתרונות הולמים לכל תלמיד ולשילובם מחדש במוסד החינוך או להעברתם למוסד חינוך אחר, על פי נהלי המשרד.

125. וועדות ההתמדה פועלות בשיתוף ובתיאום עם הקב"סים בכל מוסד חינוך למניעה ראשונית של נשירה לסוגיה, לאיתור תלמידים בסכנת נשירה ומציאת פתרון הולם לכל תלמיד על פי הסיבות לאי התמדתו בלימודים במסגרת מוסד החינוך.

126. בכל מקרה בו יש צורך לערב גורמים נוספים, מופנה התלמיד לוועדות התמדה מחוזיות. לוועדות אלו ישנה סמכות לקבוע השמה של תלמיד במוסד חינוך אחר מזה שבו הוא לומד, ואף להעניק פטור מלימודים.

127. קצין הביקור הסדיר משתתף בוועדות ההתמדה של הרשות לצורך קיום מעקב על התלמידים ומתן חוות דעת מקצועית בעניינם.

128. ועדת ההתמדה ברמת השרון כוללת את נציגי אגף החינוך, צוות בית הספר בו לומד התלמיד, נציגי השירות הפסיכולוגי החינוכי והקב"ס.

129. על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל יחידת הקב"סים, אין מועדים קבועים מראש לכינוסן של ועדות ההתמדה, אולם הועדות מתקיימות באופן שוטף בכל עת שנדרש. בדרך כלל הועדות דנות בשלב הראשון באישור התוכנית, ובשלב השני לאחר מספר חודשים, לוודא שהתוכנית יושמה בהצלחה.

29. פרויקטים

130. הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "תכנית עבודה לשנה"ל תשפ"א- רמת השרון רשות מרחבי צמיחה" (להלן: "**תוכנית פרויקטים**").

131. תוכנית הפרויקטים מפרטת תוכניות ויוזמות לשנה"ל תשפ"א ותיאוריהן, מרחב צמיחה (אישי וקבוצתי), אוכלוסיית היעד, משאבים, מדדי הצלחה והערות.

132. להלן פירוט תוכנית הפרויקטים:

שם התוכנית	תיאור התוכנית	אוכלוסיית היעד	מס' תלמידים משתתפים	עלויות ב-₪ כולל מע"מ
מפתחות	העצמה פיתוח	כיתה ט.	30	21,000

	וטיפות איכויות וכישורים	סדרה של 12 מפגשים		
ארגז כלים אימון אישי	סיוע פרטני נרחב	כיתת המא"ה י"א.	3	9,000
חינוך פיננסי	חינוך פיננסי	• כיתות מא"ה בתיכון אלון ורוטברג. • תלמידים במסגרת תכנית "הילה".		4,500
סה"כ				**34,500**

133. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל יחידת הקב"סים, יחידת הקב"סים מקבלת תקציב לעריכת פרויקטים משני גורמים: משרד החינוך והעירייה.

134. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, הפרויקטים אינם כוללים יעדים אופרטיביים הניתנים למדידה לצורך מדידת הצלחתם.

135. בנוסף, מספר המשתתפים בפרויקטים מוגבל באופן כזה שרק 3 תלמידים יוכלו להשתתף בתוכנית של "ארגז כלים ואימון אישי", המספקת סיוע ואימון אישי לתלמידים וזאת כאשר מספר התלמידים המטופלים על ידי היחידה עומד על כ-278, נכון לחודש מאי 2021.

136. נוסף על כך, כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל יחידת הקב"סים, עקב הגבלת מספר המשתתפים בפרויקטים, בחירת התלמידים לפרויקטים השונים נעשית על פי סוג הטיפול שנקבע להם, כך שתלמידים שהוגדר עבורם טיפול אינטנסיבי יהיו אלו שלרוב ייבחרו לפרויקטים.

137. מהאמור לעיל עולה כי התוכנית לא כוללת פרמטרים לתיעדוף תלמידים מסוימים על פני תלמידים אחרים, כמו כן אין פירוט בדבר הגורם האמון על בחירת התלמידים לתוכניות.

138. מומלץ לקבוע לפרויקטים יעדים אופרטיביים הניתנים למדידה. כך למשל, התוכנית "מפתחות" מיועדת להעצמה, פיתוח וטיפול איכותיות וכישורים, אך היא לא מפרטת את הדרך לבדוק האם הושגו מטרות התוכנית, למשל באמצעות בחינת מספר התלמידים שהתמידו בהגעה לכל מפגשי התוכנית.

139. מומלץ כי התוכנית תגדיר את הדרכים להשגת היעדים, ותבדוק בפרקי זמן נתונים לפי אורך המפגשים , את מדדי הצלחת התוכנית והשגת מטרותיה.

140. עוד מומלץ כי יוגדרו פרמטרים וקריטריונים ברורים להכללת תלמידים לכל תוכנית.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב"סים:</u>

תכנית מפתחות הינה תוכנית המאפשרת לילדים להכיר טוב יותר את עצמם, להבין טוב יותר את התנהגותם, לשלוט טוב יותר בתגובותיהם ולפתח הערכה עצמית ויחסים חברתיים טובים יותר. כל זאת נעשה תוך דגש על אבחנה וחיזוק מתמיד של התנהגות חיובית ומבוקרת, חיזוק הדימוי העצמי, הבהרת ערכים אישיים, הבעת רגשות ועידוד סבלנות, אמפתיה, תקשורת יעילה ומסייעת, חשיבה חיובית, חמלה, עזרה הדדית ויצירת אקלים קבוצתי חיובי המאפשר מרחב למידה והתפתחות מיטיב ומכיל עבור המשתתפים. כלי המדידה הינו התמדה של התלמידים אשר נמצאים בנשירה סמויה וגלויה ובירור הצורך אמיתי למתן מענה הולם לצוות החינוכי ולתלמיד.

לסעיף 118- בתכנית מפתחות הוגדרו יעדים אופרטיביים בנושא מניעת נשירה. יעד השתתפות התלמיד הינו היעד הקריטי מכיוון שאין מטרתה של מניעת הנשירה לקבוע ציונים או הישגים, אלא בעצם השתתפותו של התלמיד במערכת החינוך וזאת בכדי למנוע ממנו הגעה למצבי סיכון עצמי סביבתי וכו'.

לסעיף 119- לאורך שנת הפעילות התקיימו תהלכי ניטור ובקרה הכוללת שיחות עם הילד והצוות החינוכי. תהליכים אלו כללו הגעה לכל המפגשים, לקיחת חלק פעיל בפעילות צמצום בעיית הביקור הסדיר של התלמידים וכן דיווח של הצוות החינוכי על כל שינוי החל אצל התלמיד.

לסעיף 120- לתכנית מפתחות קיימים פרמטרים וקריטריונים ברורים לשיבוץ ילדים לתכנית זו. התלמידים שנבחרו להשתתף בתכנית היו עם בעיית נשירה סמויה ובעיית ביקור סדיר.

30. <u>תיעוד הטיפול במערכת הקב"סנט</u>

141. סעיף 5.4.7 לחוזר המנכ"ל קובע כי "לצורך ביצוע הפעולות האמורות לעיל ינהל קצין הביקור הסדיר תיק לכל תלמיד שבטיפולו במערכת המידע הממוחשבת של משרד החינוך, ויכלול בו תיעוד של הליכי הטיפול ושל ההמלצות/ ההחלטות בעניינו של התלמיד."

142. בנוסף, סעיף 5.4.8 לחוזר המנכ"ל קובע כי "קצין הביקור הסדיר יתעד את עבודתו לגבי כלל התלמידים המצויים בטיפולו באופן שוטף. בסיומו של כל חודש יעביר קצין הביקור הסדיר דיווח על תכניות העבודה ועל אופן הטיפול בתלמידים לממונה המחוזי על הביקור הסדיר. הדוח יועבר לממונה המחוזי עד לא יאוחר מהיום החמישי בכל חודש. הממונה המחוזי יעביר את הדוחות לממונה הארצי על הביקור הסדיר."

143. כלומר, הקב"ס נדרש לעדכן את סטטוס הטיפול בתלמידים במערכת הקב"סנט. על כל תלמיד שנמצא בטיפולו, נדרש הקב"ס לעדכן, לבצע מעקב בצורה שוטפת אחר התקדמות הטיפול בתלמיד.

144. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל יחידת הקב"סים, המעקב אחרי התלמידים מוגדר בשני אופנים במערכת הקב"סנט:

- <u>מעקב</u>- התערבות אחת לשישה חודשים.

- <u>מעקב אינטנסיבי</u>- ניתן לתלמידים עם בעיות מורכבות, הכולל התערבות אחת לשבועיים, ולעיתים בהתערבות של גורמים נוספים.

145. הביקורת קיבלה לידיה את רשימות תיקי התלמידים המטופלים , כפי שמעודכנים במערכת הקב"סנט (להלן: "**רשימות התלמידים**"). רשימות התלמידים כוללות עבור כל תלמיד פירוט בדבר: מין, תאריך לידה, גיל, קב"ס פעיל, תאריך איתור, מצב שיבוץ, מוסד אחרון, כיתה, טיפול אינטנסיבי (כן/ לא), מסגרת טיפול, מצב תלמיד ותאריך טיפול אחרון.

146. להלן טבלה המפרטת את מספר התיקים הפתוחים ומספר התיקים הסגורים, נכון לחודש מאי 2021, בחלוקה לשני הקב"סים, לפי רשימת התלמידים:

קב"ס	מס' תיקים סגורים	מס' תיקים פעילים	מס' תיקים במעקב אינטנסיבי מתוך הפעילים
קב"ס מנהל היחידה	108	166	25
קב"ס נוסף	41	112	5
סה"כ	**149**	**278**	**30**

147. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, חלוקת הטיפול בתלמידים עבורם נקבע מעקב אינטנסיבי אינה הולמת את מספר ההתערבויות הנדרשות מהקב"סים בתיקים אלו, זאת מאחר והקב"ס מנהל היחידה מטפל ב-25 תיקים מסוג זה, ואילו הקב"ס הנוסף מטפל ב-5 בלבד.

148. יצוין כי עבור מרבית התלמידים הללו, מועד הטיפול האחרון שהוזן למערכת הקב"סנט היה לפני שנת 2020. להלן טבלה המפרטת את חלוקת התיקים הללו לפי השנה בה תועד הטיפול האחרון בתיק:

תאריך ההתערבות האחרון בתיק	מס' תיקים של הקב"ס מנהל היחידה	מס' תיקים של הקב"ס הנוסף	סה"כ
2016	1	0	1
2017	5	0	5
2018	17	10	27
2019	21	24	45
סה"כ	**44**	**34**	**78**

149. המשמעות העולה מהנתונים המפורטים בטבלה לעיל הינה כי מתוך 278 תיקים פעילים, ב-78 תיקי תלמידים לא בוצע שום טיפול, לא על ידי מנהל היחידה ולא על ידי הקב"ס הנוסף והם אף אינם מכירים את המקרה או את התלמיד.

150. הביקורת תוסיף כי ישנם 4 תלמידים שתיקיהם בטיפול מנהל היחידה, אשר הטיפול בהם מוגדר כטיפול אינטנסיבי הדורש התערבות כאחת לשבועיים, אולם ההתערבות האחרונה שעודכנה בתיק שלהם הייתה בשנת 2019, כלומר מעל לשנה. להלן טבלה המציגה את פרטי ארבעת תלמידים אלו, כפי שמופיע ברשימות התלמידים:

מין	גיל	תאריך איתור	מוסד אחרון	כיתה	מסגרת טיפול	תאריך טיפול אחרון
נקבה	16.4	19/07/2018	540807 אנקורי	יא'	תוכנית התערבות קב"ס	17/02/2019
נקבה	15.6	11/07/2019	541045 מקיף ע"ש יגאל אלון	י'	פרויקט מנ"ע	11/07/2019
נקבה	15.8	11/07/2019	541045 מקיף ע"ש יגאל אלון	י'	פרויקט מנ"ע	30/07/2019
זכר	17.9	28/10/2018	541045 מקיף ע"ש יגאל אלון	יב'	תוכנית התערבות קב"ס	16/07/2019

151. יצוין כי בנוסף לתיקים שלא בוצע בהם שום טיפול עד שנת 2020, ישנם נכון לחודש אפריל 2021, מועד הביקורת, 42 תיקים בטיפולו של מנהל היחידה ו-24 תיקים בטיפולו של הקב"ס הנוסף שלא הייתה בהם התערבות בשנת 2021.

סוג המעקב	מנהל היחידה	הקב"ס הנוסף
מעקב רגיל	39	24
מעקב אינטנסיבי	3	0
סה"כ	**42**	**24**

152. מבדיקת הביקורת את רשימות התלמידים עולה כי ישנם 22 תיקי תלמידים במערכת הקב"סנט, הן פעילים והן סגורים, אשר לא הוזנו בהם נתונים בדבר מסגרת הטיפול, מצב התלמיד ותאריך הטיפול האחרון בתיק.

153. הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך מחדש את חלוקת הטיפול בתיקי התלמידים עבורם נקבע מעקב אינטנסיבי, וזאת על מנת לייצר חלוקת עומסים נאותה יותר.

154. הביקורת ממליצה כי הקב"סים יערכו בדיקה מול מוסדות החינוך בנוגע לכל התלמידים אשר לא בוצעה התערבות כלשהי עבורם ממועד כניסת הקב"סים לתפקיד. ראוי כי בעת

חילופי קב״סים תבוצע העברה של התפקיד והטיפול בתלמידים באופן מקיף שיכלול פירוט לגבי כל התלמידים המטופלים וההתערבויות השונות.

155. עוד מומלץ כי הקב״סים יבצעו מעקב ובקרה נאותים אחר כל התלמידים שבטיפולים ויעדכנו במערכת הקב״סנט כל התערבות שבוצעה, תוך הקפדה על התערבויות תכופות בכל הנוגע לתלמידים במעקב אינטנסיבי.

<u>תגובת מנהל יחידת הקב״סים:</u>

לסעיף 134- בנוגע לתיקים הפתוחים שנשארו על ידי קב״סיות העבר, נעשה ניסיון מאומץ מאד על מנת לסגור ולעדכן את כל התיקים משנים עברו. לאחר בדיקה יסודית חלק גדול מהתיקים הפתוחים נסגרו ובחלקן הקטן של התיקים אנו ממשיכים לבצע פעולות על מנת לסייע לתלמידים .התיקים בהם אנו עוסקים אלו תיקים בהם אנו מעורבים בצורה כזו או אחרת.

כל האמור בפרק 6.3 טופל ועודכן, ולדוגמא כיום אין מקרים שלא עודכנו מעבר לשנת 2020.

לגבי חלוקת העומס, חלוקה זו מתבצעת בין הקב״סים באופן שוטף ועל פי צרכי המחלקה וכפי שנרשם מעלה בנוגע לתחומי הטיפול. ואחת לחודשיים נערכת פגישה ובה נעשית חשיבה מחודשת בנוגע לחלוקה זו.

לסעיף 135- חשוב לציין כי הקב״ס הנוסף הינו פחות משנה בתפקיד, וכאשר הוא נכנס לעבודה, רכז המחלקה טיפל לבדו במעל 350 תיקים פתוחים ללא קשר לעבודתו השוטפת והאינטנסיבית בתקופת הקורונה. לא נערכה חפיפה בין הקב״סים שעזבו את התפקיד לבין רכז המחלקה. ועל כן כיום המחלקה נמצאת במצב מאוזן ונערכו פעולות אינטנסיביות על מנת להגיע לאיזון זה.

סגירת תיקי התלמידים דרשו עבודה מאומצת וקשה, אשר דרשה פעולות יזומות רבות וזאת בנוסף לאתגרים השוטפים, במיוחד בשנת קורונה זו. כמו כן שינוי הנהלים לפיו אי כניסה ללמידה מרחוק נחשב על פי משרד החינוך כאי הגעה לבית הספר, הביא לעומס רב ולעבודה במציאות שאיננה שגרתית כלל וכלל.

לסעיף 136- במערכת הקב״סנט נעשית בקרה באופן שוטף, תוך רישום פעולות ההתערבות שנעשו אל מול התלמידים, אשר הוגדרו בטיפול אינטנסיבי המצריך מעקב שוטף ומעורבות של גורמים נוספים, כמו רווחה שפ״ח או גורמי טיפול חיצוניים.

דוח ביקורת בנושא

מבנים מסוכנים

מבוא

רקע

156. על פי דיני התכנון והבנייה ועל פי דיני הרשויות המקומיות, גופי השלטון המקומי הינם בעלי הסמכות והאחריות לפעול להבטחת יציבותם ובטיחותם של מבנים הנמצאים בתחום שיפוטם. חובותיה וסמכויותיה של העירייה מוגדרות בפקודת העיריות.

157. פקודת העיריות וחוקי עזר שהותקנו מכוחם, קובעים כי לרשויות המקומיות יש סמכויות וחובות בנוגע למבנים שבתחומיהן, זאת בין היתר לצורך שמירה על בריאות הציבור וביטחונו ועל חזות פני העיר. בין היתר בסמכות הרשויות להרוס מבנים המסוכנים לסביבתם.

158. סעיף 249 לפקודת העיריות קובע את חובת הרשות העירונית בנושא מבנים מסוכנים:

"סמכויותיה של העירייה הן:....(13) לצוות כי יהרסו בניינים, המעכבים או מפריעים אוורור, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים".

159. לצורך אכיפת סמכויותיה של העירייה, נחקק חוק עזר לרמת השרון (הריסת מבנים מסוכנים), התשע"ח- 2017[i] (להלן: "**חוק העזר**"), המסדיר את הטיפול והאחריות בנושא מבנים מסוכנים בתחומי העיר. סוגיית המבנים המסוכנים הינה רחבה וכוללת היבטים הנדסיים, נורמטיביים, פיקוחיים, משפטיים ועוד.

160. המבנים הלא יציבים/בטוחים (להלן: "**מבנים מסוכנים**") מתחלקים לשלוש רמות בהתאם לרמת המסוכנות שלהם:



161. בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה[ii] לשנת 2018 שטחה המוניציפלי של רמת השרון משתרע על פני 16.64 קמ"ר ומספר התושבים החיים בה הינו כ- 46.7 אלף.

162. בעיריית רמת השרון אמונה על הטיפול בתחום המבנים המסוכנים מנהלת מחלקת פרויקטים ומבנים מסוכנים, אשר כפופה לאגף תשתיות במינהל הנדסה.

163. במהלך 3.5 השנים האחרונות, מאז כניסתה של אחראית מבנים מסוכנים לתפקיד, יוני 2018 עד דצמבר 2021, טופלו על ידה 105 מבנים מסוכנים[iii].

מטרת הביקורת

164. בחינת נאותות פעולות העירייה, על אגפיה ומחלקותיה הרלוונטיים, בהליך הטיפול והמעקב בנושא מבנים מסוכנים.

165. יצוין כי הביקורת לא בדקה את הטיפול המשפטי, אלא את הטיפול במינהל ההנדסה.

מתודולוגיה

166. הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- עירית טלמור- מהנדסת העיר;
- אילנה אשל- מנהלת מחלקת פרויקטים ומבנים מסוכנים;
- ליליה מאלישב- מנהלת אגף תשתיות ותנועה.

בנוסף נסמכה הביקורת על מסמכים שונים רלוונטיים לנושא הביקורת שהועברו לעיונה.

הבסיס הנורמטיבי

- פקודת העיריות [נוסח חדש];
- חוק עזר לרמת השרון (הריסת מבנים מסוכנים), התשע"ח- 2017;
- חוזר מנכ"ל מיוחד 3/2012 הגדרות תפקידים בשלטון המקומי;
- חוזר מנכ"ל 5/2007 טיפול במבנים בשיטת הפל-קל;

עיקרי המלצות הביקורת

מבנה ארגוני ותקינה

167. הביקורת ממליצה כי יוסדרו ממשקי עבודה ומנגנוני עדכון שוטפים כך שמחלקת הפיקוח על הבנייה תהיה מעורבת בטיפול העירוני במבנים המסוכנים, באופן שיאפשר העברת מידע בין כל הגורמים הרלוונטיים במינהל ההנדסה במחלקות השונות, וזאת על מנת לייעל את תהליכי העבודה ולאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר הטיפול במבנים המסוכנים בעיר.

168. הביקורת ממליצה לבחון את מתכונת משרתה של אחראית המבנים המסוכנים באופן שישקף את היקפי העבודה ויבטיח את זמינותה המלאה לטיפול בתחום המבנים המסוכנים.

תקציב

169. הביקורת ממליצה כי כל ההוצאות העירייה לטובת הפיקוח אחר מבנים מסוכנים ובכללן ההוצאות בגין קבלת חוות דעת הנדסיות יירשמו תחת כרטיס ההוצאות הייעודי באופן שיאפשר לשקף באופן מלא את ההוצאות העירוניות בתחום.

170. עוד מומלץ כי ככל והעירייה מעמידה לטובת הטיפול בתחום המבנים המסוכנים תקציב ייעודי, ייקבעו מראש השימושים לטובתם הועמד התקציב.

נהלים

171. הביקורת ממליצה כי העירייה תעגן את תהליכי העבודה הפנימיים של העובדים העוסקים בתחום המבנים המסוכנים וממשקי העבודה שלהם מול גורמים אחרים בעירייה ומחוצה לה באמצעות נהלי עבודה מסודרים וכתובים. כך למשל יש לקבוע נהלים בנוגע לתהליכים הבאים:

- <u>אחריות</u> - חלוקת האחריות בין כל העוסקים בתחום המבנים המסוכנים ובכלל זאת מחלקת הפיקוח על הבנייה, אחראית מבנים מסוכנים, אגף הנדסה על מחלקותיו השונות, גזברות העירייה והתובעת העירונית.

- <u>זמני טיפול</u> - לעגן בנוהל את זמני התקן הנדרשים לטיפול כל גורם בנושא המבנים המסוכנים בהתאם לסיווג רמת הסיכון. ובכלל זאת האפשרות למתן ארכה לבעלי נכסים להשלמת השיפוץ/תיקון הדרוש או לחילופין השלב בו נדרש ביצוע התיקון על ידי העירייה.

- <u>תיעוד</u> - נוהל המסדיר את תהליכי תיעוד הפניות בנוגע למבנים מסוכנים והטיפול בהן, הן בתיקי הבניין במערכת הקומפלוט והן בתיקי המבנה המסוכן המנוהלים על ידי אחראית המבנים המסוכנים.

172. עוד מומלץ כי העירייה תפעל לעגן בנוהל הנחיות המחייבות את גורמי האכיפה העירוניים להתריע על מבנה החשוד כמבנה מסוכן.

חוק העזר

173. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את נאותות סיווגי רמות הסיכון הקבועים במסגרת חוק העזר העירוני, תוך בחינת הסיווגים הקבועים בחוקי עזר מקבילים של רשויות אחרות, וזאת על מנת שניתן יהיה להגדיר את רמת הסיכון הנובעת מכל מבנה באופן מדויק יותר, ובהתאם לכך את אופן הטיפול בו וטווחי הזמן שניתן להקציב לכך.

ניהול תיקי מבנים מסוכנים

174. הביקורת ממליצה כי תחום המבנים המסוכנים ינוהל באמצעות מערכת הקומפלוט, בדומה לתחומי ההנדסה השונים, וזאת על מנת שהמידע אודות המבנים המסוכנים יהיה גלוי בפני כל הגורמים העירוניים הרלוונטיים בתחום ההנדסה, התכנון והבנייה.

175. עוד מומלץ כי לכל הפחות, כל המסמכים המתועדים בתיקים הפיזיים של המבנים המסוכנים ייסרקו למחשב ויישמרו בתיקיות משנה ייעודיות בחלוקה למבנים, על פי המספר הסידורי שנקבע להם בטבלת המעקב.

תהליך הטיפול במבנים מסוכנים

איתור

176. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל לקידום עריכת סקר מבנים, וזאת על מנת למפות את כלל המבנים הקיימים בעיר ולאתר את המבנים המסוכנים הדורשים טיפול.

177. הביקורת ממליצה כי אחת לפרק זמן שייקבע (כל חודש, כל רבעון) תיערך בדיקה של אחראית המבנים המסוכנים בדבר הטיפול בפניות המוקד שבאחריותה, ובכלל זאת תיעוד כל פנייה בטבלת המעקב ובדיקה בשטח של הליקוי המדובר.

178. עוד מומלץ כי דוח המפרט את כל המבנים המסוכנים שהטיפול בהסרת הליקוי בהם טרם הושלם (סיווג אדום בטבלת המעקב) יועבר מדי חודש/ רבעון למהנדסת העיר לצורך קיום מעקב ובקרה שוטפים.

בדיקת מהנדס בשטח וסיווג המבנה

179. הביקורת ממליצה כי אחראית מבנים מסוכנים תערוך מסמכי חוות דעת הנדסיות לאחר ביקוריה בשטח במבנים הנחשדים כמבנים מסוכנים. ראוי כי חוות דעת אלו יכללו את כל הנתונים הנדרשים מחוות דעת הנדסית, לרבות תמונות של הליקויים, אשר כל אלה יצורפו למכתב הדרישה לביצוע עבודות הנשלח לבעלי הנכס.

180. עוד מומלץ כי אחראית המבנים המסוכנים תערוך דרישה מסודרת לביצוע העבודות לכל אחד מהתיקים, גם כאשר מדובר בנכס עירוני ראוי כי ייצא מכתב דרישה אשר יבטיח טיפול של הגורמים העירוניים במסגרת לוחות הזמנים.

181. מומלץ כי יוגדרו לוחות זמנים ברורים המסדירים את פרק הזמן במהלכו חייבת אחראית המבנים המסוכנים לערוך סיור לבחינת נכס הנחשד כמבנה מסוכן, ולהוציא דרישה לתיקון הליקויים.

182. הביקורת ממליצה כי במסגרת בדיקת מבנים הנחשדים למבנים מסוכנים בשטח, יסווגו המבנים על פי הגדרות חוק העזר ויטופלו בהתאם לכך. ראוי כי סיווג זה יצוין הן בחוות דעת שתיערך על ידי אחראית מבנים מסוכנים אשר בודקת את המבנה בשטח, והן בטבלת המעקב המשמשת את המעקב והבקרה אחר התקדמות הטיפול בתיקים אלו.

183. עוד מומלץ כי ייקבעו קריטריונים ברורים המגדירים את לוחות הזמנים הנדרשים לביצוע תיקון בהתאם לסיווג המבנה ורמת מסוכנותו.

טיפול

184. מומלץ כי תהיה הקפדה על עריכת בדיקה שטח על ידי אחראית המבנים המסוכנים בסמוך ככל הניתן למועד קבלת התלונה.

185. עוד מומלץ כי תהיה הקפדה כי חברת השליחויות תבצע מסירה של ההודעות לכל בעלי הנכס, תוך פרק זמן קצר מוגדר מראש, על מנת למנוע מצבים בהם פרק הזמן המשמש לשליחת ההודעות עולה על הזמן הסביר לפי שיקול דעתה של אחראית המבנים המסוכנים לתיקון הליקויים.

186. הביקורת ממליצה כי אחראית מבנים מסוכנים תערוך מסמכי חוות דעת הנדסיות במסגרת הביקור הראשוני במבנים הנחשדים כמבנים מסוכנים, וזאת על מנת למנוע הוצאות כספיות נוספות עבור העירייה.

187. מומלץ כי תיערך בחינה בדבר שיוך התשלום למהנדסים החיצוניים בגין עבודתם עבור מחלקת מבנים מסוכנים לסעיף התקציבי הרלוונטי.

188. עוד מומלץ כי ככל ואחראית מבנים מסוכנים נעזרת במהנדסים חיצוניים לעריכת חוות דעת הנדסיות, ראוי כי העלויות בגין שירותים אלו יושתו על בעלי הנכסים, בהתאם לקבוע בחוק העזר העירוני.

189. הביקורת ממליצה כי אחראית המבנים המסוכנים תקפיד על טיפול שוטף בתיקי המבנים המסוכנים, כולל הוצאה של התראות לפני נקיטת הליכים משפטיים מיד עם חלוף המועד לביצוע תיקון הליקויים כפי שנקבע על ידה במכתב הדרישה.

190. יוער כי הקפדה כאמור נדרשת במיוחד כאשר הסכנה מוגדרת על ידה כמיידית, או לחילופין חושפת אוכלוסיות נרחבות או בסיכון כגון גני ילדים.

191. הביקורת ממליצה כי אחראית המבנים המסוכנים תקפיד על העברה מסודרת של תיקים לטיפול משפטי מהרגע בו חלף המועד הקבוע במסגרת ההתראה לפני נקיטת ההליכים המשפטיים, במידה ולא דווח לה על תיקון הליקוי.

192. הביקורת ממליצה כי נוסח מכתב הדרישה הראשוני יהיה אחיד ויכלול באופן קבוע את הדרישה לקבלת חוות דעת הנדסית המאשרת את תיקון הליקוי ובטיחות המבנה המסוכן.

193. עוד מומלץ כי יובהר במסגרת הדרישה כי בלא שתתקבל חוות דעת של מהנדס, תמשיך הרשות לפעול כנגד בעלי הנכס כאילו לא תוקן הליקוי.

מקרים לדוגמא

האורן 3

194. הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על עמידה בלוחות הזמנים תוך ביצוע מעקב ובקרה אחר המועדים המוקצבים לבעלי הנכסים לתיקון הליקויים שהתגלו בנכסיהם.

195. ראוי כי פערי הזמנים בין מכתב הדרישה, מכתב ההתראה לפני נקיטת ההליכים המשפטיים והתכתבויות נוספות שנערכות עם בעלי הנכסים ו/או באי כוחם יהיו מיידיים, בשל החשיבות הרבה של הטיפול במבנה מסוכן.

גשר הטניס מעל כביש 5

196. הביקורת ממליצה כי גם כאשר הטיפול הוא מול חברות פרטיות או ממשלתיות, יתנהל הטיפול באותה מתכונת הכוללת דרישה לביצוע העבודות ולקבלת חוות דעת הנדסית המאשרת את ביצוע תיקון הליקויים.

197. עוד מומלץ כי תוצא דרישה רשמית לחברת נתיבי ישראל לקבלת חוות דעת הנדסית המאשרת את ביצוע תיקון הליקויים בגשר.

ז'בוטינסקי 56

198. הביקורת תציין כי בהינתן שמדובר בנכס עירוני המאכלס משרדי ועובדי עירייה, ראוי כי העירייה תפעל באופן מיידי להבטחת בטיחות המבנה ועובדיה כפי שהיא מצפה שיעשו בעלי נכסים פרטיים המקבלים מהעירייה דרישה לביצוע עבודות לתיקון ליקויים במבנים מסוכנים.

טיפול במבני פל קל

199. הביקורת ממליצה כי מהנדסת העיר תערוך מעקב ובקרה אחר הטיפול העירוני במבני הפל קל באופן בו ייקבעו לוחות זמנים סבירים בין הפניות לבעלי הנכס, מכתבי ההתראה לפני נקיטת הליכים משפטיים והעברה לטיפול משפטי. ראוי כי במקרים בהם מוקצבים 30 ימים לבעלי הנכס להגשת חוות דעת מהנדס, לאחר חלוף 30 ימי אלו, העירייה תפעל באופן מיידי.

ממצאי הביקורת

31. מבנה ארגוני

32. גורמים עירוניים

200. מבנה ארגוני הוא שם כולל למערך מורכב ומוגדר היטב של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה הארגוני משמש בסיס להגדרת אופי הפריסה של הפעילות הארגונית למחלקות, לתפקידים ולתחומי סמכויות והוא מנתב ותוחם באופן רשמי ומחייב את התנועה של אנשים וחומרים בארגון. מבנים ארגוניים נועדו לתת מענה לשיקולי יעילות ותכליתיות בארגון.

201. בעירייה מעורבים בטיפול בתחום המבנים המסוכנים שורת גורמים:



- מוקד עירוני- אמון על קבלת פניות מהציבור והעברתן לטיפול על ידי הגורמים הרלוונטיים. בתחום המבנים המסוכנים נדרש המוקד להעביר את הפניות למינהל ההנדסה.
- המחלקה המשפטית- אמונה על ניהול ההליך המשפטי בטיפול במבנים מסוכנים והגשת כתבי אישום. הלשכה המשפטית מקבלת את תיק החקירה מאחראית המבנים המסוכנים כאשר עבודות הטיפול במבנה המסוכן אינן מבוצעות ודרישות העבודה וההתראות לתיקון הנכס אינן נענות על ידי בעלי הנכס. כתב האישום מוגש על ידי המחלקה המשפטית כנגד כל בעלי הנכס.
- מינהל ההנדסה- במסגרת מינהל ההנדסה, תחת אגף תשתיות, מנהלת מחלקת פרויקטים ומבנים מסוכנים היא הגורם המתכלל והמבצע את הטיפול במבנים מסוכנים, לרבות בדיקה וסיווג רמת המסוכנות של המבנה, מתן/ קבלת חוות דעת והמלצה על הטיפול במבנה ומעקב אחרי הביצוע עד להסרת המפגע.

202. מבדיקת הביקורת עולה כי מחלקת פיקוח על הבנייה, אשר אמונה על אכיפת הוראות חוקי התכנון והבנייה ואשר ברוב הרשויות המקומיות, מחלקת המבנים המסוכנים היא חלק ממנה, אינה חלק מתהליך הטיפול במבנים מסוכנים בעירייה. בפועל אין העברת מידע בין המחלקות השונות, כך שיתכן שמבנה שבטיפול ומעקב של מחלקת הפיקוח על הבנייה הינו מבנה מסוכן המטופל גם על ידי אחראית מבנים מסוכנים ללא ידיעת כל הגורמים.

203. הביקורת ממליצה כי יוסדרו ממשקי עבודה ומנגנוני עדכון שוטפים כך שמחלקת הפיקוח על הבנייה תהיה מעורבת בטיפול העירוני במבנים המסוכנים, באופן שיאפשר העברת מידע בין כל הגורמים הרלוונטיים במינהל ההנדסה במחלקות השונות, וזאת על מנת לייעל את תהליכי העבודה ולאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר הטיפול במבנים המסוכנים בעיר.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

אין זה מתפקידה ותחולת עבודתה המוגדר בחוק של מח' האכיפה של הוועדה המקומית לטפל במבנים מסוכנים, שכן הסמכתם נובעת מחוק תכנון ובניה ולא מחוק עזר עירוני, כך כאן וגם ברשויות אחרות. יחד עם זה, כל הפעילות של מח' מבנים מסוכנים מנוהלת ומתועדת במערכת ניהול הוועדה (קומפלוט), והליך זה אף מטויב לאחרונה, באופן שמאפשר לכל גורם פנים ארגוני מורשה (במינהל הנדסה) לצפות במידע.

33. <u>מנהל יחידת מבנים מסוכנים</u>

204. הגורם האמון במינהל ההנדסה על הטיפול במבנים המסוכנים הוא כאמור, מחלקת מבנים מסוכנים, הכוללת את מנהלת המחלקה בלבד (להלן: "**אחראית מבנים מסוכנים**").

הגדרת תפקיד "מנהל יחידת מבנים מסוכנים"[iv] שפרסם משרד הפנים בספטמבר 2020, קובעת כי תפקידו: "אחראי על שמירה ואכיפת חוק התכנון והבנייה ברשות המקומית באמצעות פיקוח על הבניה ברשות המקומית ע"פ תכניות, היתרי בניה והוראות החוק וניהול הטיפול במבנים מסוכנים ומבנים לשימור במרחב הרשות."

205. מבדיקת הביקורת עולה כי הטיפול במבנים המסוכנים כולל טיפול בכ-30 תיקים בשנה, בממוצע 2.5 תיקים בחודש וברובם הטיפול אינו מורכב ומסתיים באופן מידי או לחילופין לאחר טיפול מסוים אמור לעבור לטיפולה של התובעת העירונית.

206. יצוין כי בנוסף לטיפולה במבנים המסוכנים, מטפלת אחראית המבנים המסוכנים ב-2 עד 3 פרוייקטים הנדסיים עירוניים בשנה.

207. עם זאת, יצוין כי הטיפול במבנים מסוכנים דורש זמינות מלאה ולפיכך ראוי כי אחראית המבנים המסוכנים תהיה זכאית לתשלום בגין שעות כוננות ו/או קריאות פתע.

208. הביקורת ממליצה לבחון את מתכונת משרתה של אחראית המבנים המסוכנים באופן שישקף את היקפי העבודה ויבטיח את זמינותה המלאה לטיפול בתחום המבנים המסוכנים.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

מתוכנת ההעסקה של מנהלת המחלקה מחייב אותה לזמינות מלאה. יחד עם זאת, בשעות חריגות המוקד והביטחון העירוני זמינים ונענים לארועי חרום באופן מיידי.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת תעיר כי ראוי אם כן שהעובדה כי מנהלת המחלקה מחויבת בהתאם למתכונת העסקתה בזמינות מלאה תובהר גם למנהלת המחלקה אשר כפי שעולה מתגובתה המובאת להלן, אינה מודעת לכך.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

יש תיקים מורכבים שאינם מסתיימים באופן מידי –במיוחד שמדובר בטיפול בבניינים משותפים בהם התהליך ארוך עד שמגיע לשלב הסיום. ובמיוחד שמדובר במבנה כמו ברח' האורן 3 שנמצא בשלב תמ"א 38.

פרויקטים נוספים במסגרת טיפולי: גשרי הולכי רגל ברח' הגפן, מגדל מים בנוה גן, שצ"פ 301, שביל אופניים ברח' החרושת, סקר ובדיקות למבני חינוך לעמידות במצב רעידת אדמה.

מבחינת זמינות בתפקיד ואפשרותי- אני זמינה רק בשעות העבודה כפי שסוכם בהסכם. ללא שעות כוננות/ואו קריאות פתע.

34. תקציב

209. תחום המבנים המסוכנים בעיריית רמת השרון מתוקצב תחת מינהל הנדסה.

210. להלן פירוט סעיף ההוצאות בגין מבנים מסוכנים מתקציב העירייה לשנים 2019-2021 בש"ח[v]:

סעיף תקציבי	תיאור	2019		2020		2021	
		תקציב	ביצוע[vi]	תקציב	ביצוע[vii]	תקציב[viii]	ביצוע
1733300780	פיקוח על בניינים מסוכנים	150,000	0	50,000	5,563	250,000	9,114

211. הביקורת תציין כי לא ברור מדוע מתוקצב הפיקוח על מבנים מסוכנים בסכומים כה גבוהים של עשרות ומאות אלפי ש"ח אף שבפועל הניצול מסתכם באלפים בודדים בלבד מידי שנה.

212. יצוין כי ההוצאות המתועדות תחת סעיף זה נוגעות רובן ככולן להפקת נסחי טאבו לאיתור בעלי הנכסים ולשליחת הודעות באמצעות חברה חיצונית.

213. עוד יצוין כי התקשרויות העירייה עם מהנדסים חיצוניים לקבלת חוות דעת בדבר מבנים הנחשדים כמסוכנים בהיקפים של עשרות אלפי ₪ בשנה אינן נרשמות תחת כרטיס הוצאות זה הייעודי לתחום הפיקוח על מבנים מסוכנים.

214. הביקורת ממליצה כי כל ההוצאות העירייה לטובת הפיקוח אחר מבנים מסוכנים ובכללן ההוצאות בגין קבלת חוות דעת הנדסיות יירשמו תחת כרטיס ההוצאות הייעודי באופן שיאפשר לשקף באופן מלא את ההוצאות העירוניות בתחום.

215. עוד מומלץ כי ככל והעירייה מעמידה לטובת הטיפול בתחום המבנים המסוכנים תקציב ייעודי, ייקבעו מראש השימושים לטובתם הועמד התקציב.

תגובת מהנדסת העיר:

ההערה מקובלת והועברה לחשב הנדסה. יהיה צורך להסדיר הזמנות ו/או מכרזי מסגרת ייעודים נפרדים למהנדסים המלווים את המחלקה. כך גם למודדים, פרסומים, א קבלנים שיופרדו מהמכרז הכולל לצורך הייעודי של המחלקה.

35. נהלים

216. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

217. נוהל כולל בדרך מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

218. מבדיקת הביקורת עולה כי הטיפול במבנים מסוכנים בעירייה מתנהל ללא נהלים פנימיים כתובים, המסדירים את תהליכי העבודה הנוגעים לטיפול בהם, לרבות האיתור והטיפול במבנים מסוכנים, הממשק בין המחלקות העוסקות בטיפול במבנים המסוכנים ולוחות הזמנים לטיפול בהם.

219. נמצא כי אין הנחיות המחייבות את המחלקה לפיקוח על הבנייה לדווח לאחראית מבנים מסוכנים על סכנות שאותרו במהלך עבודות או להיפך.

220. הביקורת ממליצה כי העירייה תעגן את תהליכי העבודה הפנימיים של העובדים העוסקים בתחום המבנים המסוכנים וממשקי העבודה שלהם מול גורמים אחרים בעירייה ומחוצה לה באמצעות נהלי עבודה מסודרים וכתובים. כך למשל יש לקבוע נהלים בנוגע לתהליכים הבאים:

- <u>אחריות</u> - חלוקת האחריות בין כל העוסקים בתחום המבנים המסוכנים ובכלל זאת מחלקת הפיקוח על הבנייה, אחראית מבנים מסוכנים, אגף הנדסה על מחלקותיו השונות, גזברות העירייה והתובעת העירונית.

- <u>זמני טיפול</u> - לעגן בנוהל את זמני התקן הנדרשים לטיפול כל גורם בנושא המבנים המסוכנים בהתאם לסיווג רמת הסיכון. ובכלל זאת האפשרות למתן ארכה לבעלי נכסים להשלמת השיפוץ/תיקון הדרוש או לחילופין השלב בו נדרש ביצוע התיקון על ידי העירייה.
- <u>תיעוד</u> - נוהל המסדיר את תהליכי תיעוד הפניות בנוגע למבנים מסוכנים והטיפול בהן, הן בתיקי הבניין במערכת הקומפלוט והן בתיקי המבנה המסוכן המנוהלים על ידי אחראית המבנים המסוכנים.

221. עוד מומלץ כי העירייה תפעל לעגן בנוהל הנחיות המחייבות את גורמי האכיפה העירוניים להתריע על מבנה החשוד כמבנה מסוכן.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

מינהל הנדסה ומחלקת מבנים מסוכנים תשלים גיבוש הנהלים שלא היו קיימים בעבר, טרם הקמת המחלקה (לפני 2018 לא היה בעירייה אף גורם ייעודי אחראי לנושא), וקיימים באופן חלקי עכשיו.

36. חוק העזר

222. רשויות מקומיות נוהגות להסדיר מגוון תחומים באמצעות חקיקת חוקי עזר עירוניים.

223. חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית לקבוע את המדיניות בנושאים השונים במטרה לאפשר ביטוי להחלטות המקומיות במגוון רחב של נושאים.

224. חוקי עזר הינם אמצעי עיקרי העומד לרשות הרשויות המקומיות להסדרת חובות וזכויות בתחומיהן ומהווים חקיקת משנה של החקיקה הראשית הכוללת את חוקי הכנסת ובכללן פקודות הרשויות המקומיות לסוגיהן.

225. בכל הנוגע לתחום המבנים המסוכנים, ישנה חשיבות בחקיקת חוק עזר עירוני אשר יסדיר את טיפול העירייה בתחום על מנת למנוע מצבים המסכנים את תושביה.

226. חוק עזר לרמת השרון (הריסת מבנים מסוכנים), התשע"ח-2017 (להלן: "**חוק העזר**")[ix] מסדיר את הטיפול והאחריות בנושא מבנים מסוכנים בתחומי העיר.

227. מבדיקת הביקורת עולה כי חוק העזר קובע שתי רמות סיכון לסיווג מבני העיר בלבד: "עלול לסכן" ו-"סכנה מיידית", כאשר רמת הביניים של "סכנה ממשית" המוגדרת בחוקי עזר מקבילים של רשויות אחרות <u>אינה</u> קיימת במסגרתו:



228. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את נאותות סיווגי רמות הסיכון הקבועים במסגרת חוק העזר העירוני, תוך בחינת הסיווגים הקבועים בחוקי עזר מקבילים של רשויות אחרות, וזאת על מנת שניתן יהיה להגדיר את רמת הסיכון הנובעת מכל מבנה באופן מדויק יותר, ובהתאם לכך את אופן הטיפול בו וטווחי הזמן שניתן להקציב לכך.

37. ניהול תיקי מבנים מסוכנים

229. השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת ניהול של תיקים מרובים מסמכים, תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם.

230. לצורך פעילותה השוטפת בתחום ההנדסה, העירייה משתמשת במערכות ממוחשבות. המערכת המרכזית בה משתמשת העירייה היא מערכת הקומפלוט. מערכת זו היא ייחודית לעבודה עם תיקי בניין והיא משמשת את מינהל ההנדסה בניהול תהליכי עבודה בוועדה המקומית לתכנון ובנייה, החל משלב תכנון המקרקעין והגדרת ייעודו וכלה בביצוע פרויקטים לבנייה ופיקוח על עמידתם בתקנים (להלן: "**קומפלוט**").

231. מערכת הקומפלוט מאפשרת הזנת הנתונים אודות תיקי המבנים המסוכנים וניהולם, כאשר במקביל לתיקים הפיזיים, כלל המסמכים נסרקים ונשמרים בקומפלוט.

232. המידע הנמצא בתיק בניין אמור להכיל את כל החומר המצוי בידי העירייה בנוגע למבנה ומצבו ככל וידוע לה. לפיכך, כל פנייה למוקד או כל דיווח ממקור כלשהו אמורים להיות מתועדים ולכן יש לפתוח אירוע בגינם במערכת.

233. אזרח הניגש לתיק הבניין בארכיב הרשות המקומית, מצפה כי יימצא שם מלוא התיעוד הרלבנטי למצב הנכס, ככל שמדובר בעניינים המטופלים ומפוקחים על ידי מחלקה ממחלקות הרשות. כך, ככל שהנכס הוכרז על ידי הרשות המקומית כמבנה מסוכן, ככל שהוצא כנגדו על ידי העירייה צו הריסה, דו"ח בגין חריגת בניה, צו הפסקת עבודה או כל הוראה מנהלית אחרת – יש לצפות שיימצא לכך תיעוד.

234. ביחס לאי שמירת תיעוד בנוגע למבנה מסוכן, פסק בית המשפט בשנת 2016 במסגרת פס"ד 13-09-13791 עינת כהן זרגרי נגד צביה ניסן ואחרים. כי רשות מקומית תפצה רוכש של דירה שהייתה במבנה מסוכן. זאת, מאחר שבתיקי הרישוי והפיקוח של מבנה זה בעירייה, וכן בדוח המידע התכנוני למבנה, לא נרשם כי הוא מבנה מסוכן. כתוצאה מכך, רכש האזרח נכס בבניין נשוא פסק הדין מבלי שידע כי הוא מסוכן, והפסיד חלק מעלות הרכישה. עוד קביעה שהועלתה במסגרת פסק הדין הייתה כי לא ייתכן שהטיפול במבנים מסוכנים יהיה מנותק מהפיקוח על הבנייה.

235. אחראית מבנים מסוכנים מנהלת את תיקי המבנים המסוכנים באמצעות טבלת אקסל ייעודית המרכזת את כל המסמכים. הביקורת קיבלה לידיה טבלת אקסל שכותרתה "טבלת מעקב מבנים מסוכנים" (להלן: "**טבלת מעקב**")[x] אשר מפרטת את התיקים שבטיפול אחראית מבנים מסוכנים, וכוללת את הנתונים הבאים: מס' סידורי, תאריך הפניה מהתושב, מס' פניה, תוכן הפניה, כתובת, מהות הפניה, תאריך ביקורת בשטח, הטיפול על ידי הגורם בעירייה, קובץ המסמך, פרק זמן לטיפול על ידי בעל הנכס מקבל המכתב, הגורם שמטפל בשליחת הודעות, תאריך מסירת הודעה אחרונה לבעל הנכס, תאריך לסיום טיפול (תיקון ליקויים, חוו"ד לפי לו"ז במכתב) על ידי הבעלים, סטאטוס שליחת הודעה שנייה, קובץ המסמך, קובץ חוו"ד מהנדס חיצוני וכדומה.

236. תיקי המבנים המסוכנים המפורטים בטבלת המעקב שקיבלה הביקורת המעודכנת ליום 24.11.2021, מסומנים ב-3 צבעים המסמנים את הסטטוס שלהם: אדום- טרם טופל, צהוב- תוקן הליקוי אך טרם התקבל אישור מהנדס לכך, ירוק- הטיפול הסתיים. להלן טבלה המציגה את חלוקת התיקים המפורטים בטבלת המעקב[xi]:

סטטוס	2018	2019	2020	2021	סה"כ
טרם טופל	1	2	6	15	**24**
תוקן הליקוי, ממתין לחוו"ד מהנדס	4	8	8	13	**33**
טיפול הסתיים	15	13	14	6	**48**
סה"כ	**20**	**23**	**28**	**34**	**105**

237. מבדיקת הביקורת עולה כי אחראית מבנים מסוכנים אינה עושה שימוש במערכת הקומפלוט כלל. המשמעות העולה מכך היא שאין עדכון סטטוס מבנה מסוכן במערכת הקומפלוט, כלומר, נעשות פעולות ומתקיימים תהליכי טיפול במבנים מסוכנים ללא ידיעה של אף גורם עירוני כי מדובר במבנה מסוכן, לרבות מינהל הנדסה, מחלקת הפיקוח על הבנייה ואישורים לטאבו.

238. בנוסף לטבלת המעקב, אחראית מבנים מסוכנים מנהלת את תיקי המבנים המסוכנים בקלסרים ייעודיים, בהם מתויקים מסמכי התיקים על פי המספר הסידורי שבטבלת המעקב. במקביל לכך, חלק מהמסמכים של תיקי המבנים המסוכנים שמורים בתיקייה אחת ייעודית במחשב, ללא חלוקה לתיקיות משנה על פי כתובות המבנים או מספרם הסידורי שניתן להם בטבלת המעקב. יצוין כי תיעוד המסמכים באופן זה אינו מאפשר ביצוע מעקב ובקרה נאותים אחר הטיפול במבנים המסוכנים בהתאם ללוחות זמנים כלשהם, בייחוד כאשר לא נעשה שימוש במערכת ממוחשבת כגון הקומפלוט.

239. מבדיקת הביקורת את המסמכים בתיקים הפיזיים אל מול המסמכים שתועדו במחשב, נמצא כי אין אחידות בין המסמכים המתועדים ואף קיים שוני בתאריכי המסמכים. כך למשל, במכתב הדרישה לביצוע עבודות במבנה ברח' בית הלל 3- בתיק הפיזי מצוין על גבי המסמך התאריך 13.9.2018, ואילו במסמך שתועד במחשב מצוין התאריך 3.9.2018 (ראה **נספח א'- השוואה בין מסמכים**).

240. הביקורת ממליצה כי תחום המבנים המסוכנים ינוהל באמצעות מערכת הקומפלוט, בדומה לתחומי ההנדסה השונים, וזאת על מנת שהמידע אודות המבנים המסוכנים יהיה גלוי בפני כל הגורמים העירוניים הרלוונטיים בתחום ההנדסה, התכנון והבנייה.

241. עוד מומלץ כי לכל הפחות, כל המסמכים המתועדים בתיקים הפיזיים של המבנים המסוכנים ייסרקו למחשב ויישמרו בתיקיות משנה ייעודיות בחלוקה למבנים, על פי המספר הסידורי שנקבע להם בטבלת המעקב.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

כל המסמכים סרוקים וייקלטו במערכת קומפלוט. (הליך שכבר החל כאמור לעיל).

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת תציין לחיוב את העובדה כי בעקבות הערות הביקורת החלו במינהל ההנדסה בסריקת המסמכים ועדכון מערכת הקומפלוט אף בטרם קבלת דוח הביקורת.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

קיר מסוכן ברח' בית הלל 3 מתאריך 03.09.18 –מקרה של קיר ששוקם ע"י בעלי הנכס ולתאריך 13.09.18 שנרשם בכתב יד ע"י חב' השליחות אין שום חשיבות .

38. מדגם הביקורת

242. הביקורת בחרה לבדוק באופן מלא את כל הנתונים ואת מהלך הטיפול בנוגע ל-6 אירועי מבנים מסוכנים אשר הועברו לטיפול המחלקה המשפטית והשתמשה בנתונים המתייחסים אליהם לאורך כל הבדיקות המפורטות במסגרת הפרקים הבאים.

243. להלן רשימת המבנים המסוכנים שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת:

מס'	כתובת המבנה	תאריך פתיחת התיק	מהות הליקוי
1	סמדר 10	19.02.2019	קיר בטון תומך הנוטה בזווית ליפול לכיוון הסמטה
2	האורן 3	29.05.2019	בניין משותף שנמצאו בו סדקים בעמודים וניתוק צנרת ביוב.
3	בית הלל 3	08.08.2018	קיר נוטה בזווית, בעל סדקים ובטון שבור בחלקו.
4	סמטת למרחב 26, 6	05.05.2021	קיר בטון שמעליו נבנה קיר בלוקים נוסף הנוטה בזווית לכיוון מגרש.
5	גשר הטניס מעל כביש 5	16.01.2020	גשר השייך לנתיבי ישראל שהורגשו בו רעידות.
6	ז'בוטינסקי 56	21.07.2021	מבנה מחלקת גנים ונוף המשמש למשרדים ללא היתר, רעוע, רמת תחזוקה ירודה המהווה סכנה לבריאות העובדים.

39. תהליך הטיפול במבנים מסוכנים

40. כללי

244. חוק העזר מסדיר את תהליך הטיפול העירוני במבנים מסוכנים. תהליך העבודה כפי שמוגדר בחוק העזר כולל את הפעולות הבאות:



245. להלן תרשים המציג את תהליך הטיפול במבנים מסוכנים, כפי שנמסר לביקורת על ידי אחראית מבנים מסוכנים בעיריית רמת השרון[xii]:



41. איתור

42. כללי

246. חשיבות איתור מבנים מסוכנים ברחבי העיר הינה בשל הסכנה הטמונה במבנים אלה הן למחזיקים בו והן לציבור. איתור מבנה מסוכנים יכול שיהיה בשלוש דרכים:

- בדיקה יזומה (סקר מבנים) - בדיקה יזומה של העירייה באמצעות עריכת סקר לאיתור מבנים מסוכנים;
- פניית מוקד - פנייה המתקבלת במוקד העירייה מן הציבור;
- פניית גורמי חירום - פנייה של גורמי חירום: כיבוי והצלה; משטרה; פיקוד העורף וכדומה.

43. בדיקה יזומה (סקר מבנים)

247. בדוח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות, "טיפול העיריות במבנים מסוכנים", שנת 2006 צוין כי "איתור שיטתי של מבנים מסוכנים הוא מושכל ראשון במסגרת האמצעים למניעת סכנת נפשות ונזקים הצפויים מהתמוטטות בבניינים או חלק מהם. יצוין כי בית המשפט העליון כבר עמד בפסק הדין ע"א עיריית חדרה נגד זוהר (ע"א 80/862) על הצורך בקביעת סדרי עדיפויות לאיתור המבנים ולטיפול בסיכונים שבהם ובקביעת מדיניות של בקרה דיווח ופעילות בשטח".

248. באופן כללי ניתן לחלק בישראל מבנים מסוכנים לשתי קטגוריות:

- בניין ישן - בניינים ישנים שהתיישנו והפכו במרוצת השנים למבנים מסוכנים. לקבוצה זו משתייכים בניינים שגילם הוא כמה עשרות שנים ולעתים אפילו יותר. אלה מסוג הבניינים העיקריים שיש לשפץ אותם על מנת לטפל בהם ולהסיר את הסכנה.
- בנייה לקויה - מבנים שלא נבנו כהלכה, אפילו בשנים האחרונות, ולכן נוצרו נזקים שיכולם לסכן את דיירי הבניין או הציבור, כגון נפילות מרפסות, טיח, אריחים וכדומה.

249. סקר מבנים מסוכנים אמור לספק לעירייה מיפוי של כלל המבנים הקיימים בעיר לפי רמות סיכון שלהם. איתור מבנים מסוכנים יכול להיות על פי גיל המבנה, ליקויי הבנייה בו, הזנחה או טיפול לא נכון, רטיבות ובעיות אטימה וכדומה.

250. כפי שנמסר לביקורת על ידי מהנדסת העיר[xiii], העירייה לא ערכה בשנים האחרונות סקר למיפוי המבנים המסוכנים בעיר.

251. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל לקידום עריכת סקר מבנים, וזאת על מנת למפות את כלל המבנים הקיימים בעיר ולאתר את המבנים המסוכנים הדורשים טיפול.

תגובת מהנדסת העיר:

במסגרת סקר לתמ"א 38 סומנו כל המבנים בעיר שנבנו לפני תקן 413 ונדרשים לחיזוק. הסקר לא כולל מבנים שנבנו מאוחר יותר, ולצורך זה יש להגיש לתקציב 2022 בקשה לסקר מבנים משלים כמבוקש.

44. פניות מוקד

252. מוקד עירוני הינו גוף המקבל ומעביר לטיפול, שאלות ופניות שקשורות לעירייה מגורמים שונים. המוקד מהווה מעגל שירות ראשוני קבוע וזמין לתושבים הפונים לעירייה ומשמש כצינור מידע מרכזי בעבור כל המחלקות העירוניות. הוא מהווה צומת מידע מרכזי הן בעבור העירייה והן בעבור תושבים.

253. תלונות בנוגע למבנים מסוכנים מתקבלות במוקד העירוני. התלונות המתקבלות נרשמות על ידי נציגי המוקד במועד קבלתן במערכת הממוחשבת. ומועברות לאחראית מבנים מסוכנים לצורך בירור התלונה וטיפול בה.

254. הביקורת קיבלה קובץ[xiv] המפרט את כל פניות המוקד שהתקבלו בין התאריכים 1.1.2019- 5.10.2021 בתחום מבנים מסוכנים (להלן: "**קובץ פניות מוקד**").

- בקובץ פניות מוקד מתועדות 70 פניות, עבורן מפורטים הפרטים הבאים:

- מספר הפנייה;
- פרטי הפונה;
- תאריך ושעת פתיחה;
- צפי לביצוע;
- כתובת;
- תאור;
- סטטוס;
- מחלקה מטפלת;
- טיפול.

255. להלן פילוח של פניות המוקד בנושא מבנים מסוכנים על פי שנים:

שנה	מספר הפניות
2019	15
2020	23
2021 (עד 5 לאוקטובר)	32
סה"כ	**70**

256. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי מספר הפניות בתחום המבנים המסוכנים במגמת עלייה משנת 2019 ועד למועד הביקורת, אוקטובר 2021.

257. כל פנייה המגיעה למוקד מתועדת על ידי המוקדן. בנוסף, מתועדים שלבי הטיפול בפנייה ובהתאם לכך מתעדכן גם סטטוס הפנייה במערכת. הבחירה בסטטוס הפנייה נעשית על ידי המוקדן מתוך רשימה סגורה של סטטוסים.

258. להלן פירוט הסטטוסים של הפניות בקובץ פניות המוקד[xv] עבור השנים 2019-2021:

סטטוס פניה	2019	2020	2021 (עד 5.10)	סה"כ
הטיפול בפנייה אורך זמן ארוך	3	0	1	4
הועבר לגוף מטפל אחר	3	6	7	16
הפניה טופלה	6	7	2	15
בעיה פרטית	2	3	0	5
פנייה כפולה	1	0	1	2
הוחזרה תשובה לפונה		3	2	5
לא נמצאה הבעיה במקום		4	3	7
בטיפול המחלקה		0	15	15
פנייה חדשה		0	1	1
סה"כ	**15**	**23**	**32**	**70**

259. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי מתוך 15 הפניות שהתקבלו במוקד העירוני בנוגע למבנים מסוכנים בשנת 2019, ישנן 3 פניות (20%) בסטטוס "הטיפול בפנייה אורך זמן ארוך" המעיד על כך שהטיפול בהן טרם הסתיים.

260. עוד עולה כי מתוך 32 הפניות שהתקבלו בשנת 2021, נכון ליום 17.10.2021, טרם טופלו 15 פניות (47%) הנמצאות בסטטוס "בטיפול המחלקה".

261. הביקורת בדקה מדגם של 3 פניות מקובץ פניות המוקד, לבדיקת נאותות הטיפול על ידי אחראית מבנים מסוכנים על פי טבלת המעקב. להלן תוצאות הבדיקה:

- **<u>ביאליק 7:</u>**
  - פנייה שמספרה 2019021905 נפתחה ביום 17.2.2019, לפיה נופלים אריחים לשביל מעבר של הולכי רגל. הפניה הועברה לטיפול אחראית מבנים מסוכנים, אולם מבדיקת הביקורת עולה כי אינה קיימת בטבלת המעקב המנוהלת על ידה.

- פנייה נוספת שמספרה 2019080393 באותו עניין התקבלה ביום 4.8.2019 מאותו פונה, נפתחה בטבלת המעקב של אחראית מבנים מסוכנים, נמצאת בסטטוס צהוב, כלומר, הליקוי תוקן אולם טרם התקבלה חוות דעת מהנדס המעידה על כך. יצוין כי אין כל תיעוד בעמודות הסטטוס בטבלת המעקב המעידות על ביצוע התיקון, מועדו או מועד סיור אחראית מבנים מסוכנים לבדיקת התיקון.

- **<u>גשר דב הוז 14:</u>**

- פנייה שמספרה 2019023235 נפתחה ביום 28.2.2019, לפיה הגשר הינו מעץ ומלא במים וקיימת סכנה כי הגשר יתמוטט. הפניה הועברה לטיפול אחראית מבנים מסוכנים, אולם מבדיקת הביקורת עולה כי אינה קיימת בטבלת המעקב המנוהלת על ידה.

- במסגרת התיעוד הקיים בקובץ פניות המוקד בדבר הטיפול בפנייה מצוין כי ב-17.3.2019 התקבלה תשובתה של אחראית מבנים מסוכנים לפיה הגשר מסוכן ומומלץ לפרקו ולבנות במקומו גשר מבטון וכי נערכו כתבי כמויות לביצוע העבודות.

- יצויין כי פנייה אחרת שמספרה 2018121269 מיום 11.12.2018 קיימת בטבלת המעקב בכתובת מאחורי החלוץ 22-20 ומטופלת על ידי אחראית המבנים המסוכנים ועל פי האמור בה נחסם המעבר על הגשר ויצא היתר לבניית גשר חלופי.

- **<u>לבונה 23:</u>**

- פנייה שמספרה 2020010177 נפתחה ביום 2.1.2020, לפיה ישנו קיר נטוי העומד ליפול. הפניה הועברה לטיפול אחראית מבנים מסוכנים, אולם מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת בטבלת המעקב פנייה נוספת באותו עניין מיום 16.8.2018 המנוהלת על ידה (כאמור, קובץ פניות המוקד כולל פניות משנת 2019 ואילך בלבד).

- להלן לוחות הזמנים והטיפול בפנייה כפי שמתועדים במסגרת טבלת המעקב של אחראית מבנים מסוכנים:

מס' סדורי	תאריך הפניה מהתושב	מס' פניה	מהות הפנ	תאריך ביקורת בשט	הטיפול ע"י הגורם בעירייה	פרק זמן לטיפול ע"י בעל הנכס מקבלת המכתב	הגורם שמטפל בשליחת הודעות	תאריך מסירת הודעה אחרונה לבעל הנכס	תאריך לסיום טיפול (תיקון ליקויים,חוו"ד לפי ל"ר במכתב) ע"י הבעלים	שליחת הודעה שניה	קובץ חוו"ד מהנדס חיצו	פרק זמן לטיפול ע"י בעל הנכס מקבלת המכתב	תאריך מסירת הודעה אחרונה לבעל הנכס	תאריך לסיום טיפול (תיקון ליקויים,חוו"ד לפי ל"ר במכתב) ע"י הבעלים	סטאטוס
	16.08.18	מכרה נמל מס'לע-2020-01-0177	גדר מסוכנת צמודה למדרכה	28.08.18	מכתב מ-28.08.18	14 יום לשקם את הנזק	רותי שלחה	27.09.18	21.10.18						
5	02.01.20	2020-01-0177	גדר מסוכנת	05.01.20 ,28.08.18	מכתב מ-06.01.20 28.08.18	30 ימים	טלנכסים	18.02.2020	18.03.2020	נשלחה הודעה 2 מ-06.01.2020 ואזהרה התרעה אחרונה בפניה נקסות הלקים משמעיים מ-15.03.2020	אילנהלבנון W ה.23.חוו' גיל .pdf רחובות	30 יום	03.05.2020	10.06.2020	נשמל חו"ב מאשר מהנדס

- כלומר הטיפול בפנייה הראשונה מאוגוסט 2018 כלל שליחת דרישה לביצוע עבודות אולם לא התבצע מעקב כי תוקן הליקוי. רק לאחר קבלת הפנייה החוזרת כשנה וחצי לאחר מכן בינואר 2020 הושלם הטיפול ותוקן הליקוי כשנתיים לאחר התלונה הראשונית.

262. כפי שעולה מבדיקת הביקורת, ישנן פניות המתקבלות מוקד העירוני אשר הטיפול בהן נמשך לזמן רב (חודשים ולעיתים אף שנים), עד לקבלת פנייה נוספת בנוגע לאותו מבנה מסוכן.

263. עוד עולה מבדיקת הביקורת כי חלק מפניות המוקד כלל לא נפתחו בטבלת המעקב המנוהלת על ידי אחראית המבנים המסוכנים.

264. הביקורת ממליצה כי אחת לפרק זמן שייקבע (כל חודש, כל רבעון) תיערך בדיקה של אחראית המבנים המסוכנים בדבר הטיפול בפניות המוקד שבאחריותה, ובכלל זאת תיעוד כל פנייה בטבלת המעקב ובדיקה בשטח של הליקוי המדובר.

265. עוד מומלץ כי דוח המפרט את כל המבנים המסוכנים שהטיפול בהסרת הליקוי בהם טרם הושלם (סיווג אדום בטבלת המעקב) יועבר מדי חודש/ רבעון למהנדסת העיר לצורך קיום מעקב ובקרה שוטפים.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

הגם שפעולות אלו נעשות בשוטף, מקובל שיצא דוח פניות פורמלי אחת לחודש.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

<u>לסעיף 61-</u>

פניה 2019-05-1073 גן ילדים ברח' המלאכה 16 –הפניה טופלה ע"י בעלי הנכס

פניה 2019-02-3235 רח' דב הוז –מדובר בגשר עץ רעוע ברח' החלוץ –הטיפול בטווח המיידי הגשר נסגר למעבר, לטווח הארוך-זה חלק בפרויקט שצ"פ 301 שיבוצע ע"י העיריה –בתהליך לפני מכרז לבצוע.

פניה 2019-02-1905 אריח שהתנתק במעבר ציבורי ברח' ביאליק 7-9 –טופל ע"י קבלן העיריה.

<u>לסעיף 64-</u>

לבונה 23- דוגמא לקיר שטופל ע"י בעל הנכס לרבות אישור מהנדס. הטיפול נמשך בגלל שהמתגורר במבנה הוא אדם מבוגר שהיה תלוי בבן- שלו שיגיע לארץ כדי לטפל בקיר.

45. <u>בדיקת מהנדס בשטח וסיווג המבנה</u>

46. חוות דעת מהנדס

266. סעיף 2 לחוק העזר העירוני קובע כי:

א) "בעל בניין יחזיק את הבניין במצב המבטיח את שלום המחזיקים, את שלום הציבור ואת ביטחון הנכסים הסמוכים לבניין.

ב) היה לבעל בניין יסוד סביר להניח כי הבניין עלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים לו, יודיע על כך מיד למהנדס ויבקש את בדיקת הבניין.

ג) המהנדס יערוך מזמן לזמן, בין ביוזמתו ובין לבקשת בעל בניין, בדיקה של בניין העלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים לבניין.

ד) היה צורך, לפי חוות דעתו של המהנדס, לערוך בדיקה נוספת בידי גורם חוץ, תיערך הבדיקה על חשבונו של בעל הבניין ותוצאותיה יימסרו לעירייה בתוך המועד שיקבע המהנדס."

267. בדיקת הבניין החשוד כמסוכן ראוי כי תעשה באופן מתועד, כולל תיעוד מועד הביקור, תמונות ודיווח כתוב. ועליה לכלול, כמקובל, לכל הפחות את המידע הבא:

- הסמכה – סעיף חוק העזר המסמיך את העירייה לדרוש את התיקון/שיפוץ במבנה המסוכן;
- פרטי הנכס - כתובת המבנה המסוכן וכן גוש וחלקה; מס' תיק בניין.
- תאריך - תאריך עריכת הבדיקה במבנה המסוכן;
- פירוט ממצאי הבדיקה – הממצאים/ליקויים שנמצאו במבנה המסוכן;
- פירוט של הדרישות – דרישות לביצוע על ידי הבעלים לביצוע במבנה המסוכן;
- זמן – פרק הזמן שניתן לבעלי הנכס לתיקון/ שיפוץ המבנה המסוכן על מנת להסיר את הסכנה;
- אישור – עם סיום התיקון/ שיפוץ הגשת אישור מטעם מהנדס רישוי על הסרת הסכנה במבנה המסוכן;
- גורם בודק – שמו של הגורם שביצע את הבדיקה במבנה המסוכן והוא בעל סמכות לתת את חוות הדעת וכן מספר הרישיון שלו.

268. חוות הדעת ההנדסית אמורה לשמש את העירייה לצורך פנייה לבעלי הנכס בדרישה לתיקון הליקויים המפורטים בה, או לביצוע מידי של התיקונים בעצמה.

269. כפי שנמסר לביקורת על ידי אחראית מבנים מסוכנים[xvi], הבדיקה הראשונית של הנכסים הנחשדים למבנים מסוכנים נעשית בפועל על ידה, כאשר מיד לאחר הבדיקה בשטח היא מעבירה לבעלי הנכס מכתב דרישה לתיקון הליקויים שאותרו. חוות הדעת של אחראית מבנים מסוכנים משולבת במכתב הדרישה באופן תמציתי המציג את הליקויים שנצפו.

270. הביקורת תעיר כי מאחר ואחראית מבנים מסוכנים אינה עורכת מסמך חוות דעת הכולל את כל הליקויים שנצפו ושנדרש לתקנם באופן מלא ומקיף הכולל תמונות ופירוט רחב בדבר ממצאי הבדיקה, בפועל העירייה נושאת בעלויות כספיות נוספות בכך שנעזרת בשירותי מהנדסים חיצוניים בשלב מאוחר יותר לעריכת חוות דעת מקצועיות.

271. הביקורת ביקשה לבדוק האם חוות הדעת הראשוניות המשולבות במכתבי הדרישה שנערכו על ידי אחראית מבנים מסוכנים בתיקים שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת, כוללות את כל הנתונים והפרטים הנדרשים מחוות דעת הנדסית. להלן טבלה המציגה את בדיקת הביקורת:

מס'	כתובת המבנה	הסמכת החוק	פרטי הנכס	תאריך הבדיקה	ממצאי הבדיקה	פירוט הדרישות	זמן לתיקון	דרישה להוכחת אישור התיקון	מס' רישיון הבודק
1	סמדר 10	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
2	האורן 3	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
3	בית הלל 3	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	×
4	סמטת למרחב 26, 6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×

272. מבדיקת הביקורת עולה כי ב-2 מתיקי המדגם לא נערך מכתב דרישה לביצוע עבודות על ידי אחראית מבנים מסוכנים (תיקים 5 ו-6 במדגם בכתובות ז'בוטינסקי 56 וגשר הטניס).

273. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי אחראית מבנים מסוכנים אינה כוללת את מספר רישיון המהנדס שלה בחתימתה על גבי מכתבי הדרישה.

274. בנוסף, עולה כי הדרישה לקבלת הוכחה לאישור ביצוע התיקון באמצעות חוות דעת הנדסית מטעם בעלי הנכס אינה נכללת בכל מכתבי הדרישה באופן אוטומטי, ולפיכך יתכן כי בשל כך חלק מהתיקים טרם נסגרו למרות שהליקויים תוקנו בשל העובדה כי לא נדרש להעביר חוות דעת מהנדס במסגרת מכתב הדרישה.

275. הביקורת ממליצה כי אחראית מבנים מסוכנים תערוך מסמכי חוות דעת הנדסיות לאחר ביקוריה בשטח במבנים הנחשדים כמבנים מסוכנים. ראוי כי חוות דעת אלו יכללו את כל הנתונים הנדרשים מחוות דעת הנדסית, לרבות תמונות של הליקויים, אשר כל אלה יצורפו למכתב הדרישה לביצוע עבודות הנשלח לבעלי הנכס.

276. עוד מומלץ כי אחראית המבנים המסוכנים תערוך דרישה מסודרת לביצוע העבודות לכל אחד מהתיקים, גם כאשר מדובר בנכס עירוני ראוי כי ייצא מכתב דרישה אשר יבטיח טיפול של הגורמים העירוניים במסגרת לוחות הזמנים.

277. מומלץ כי יוגדרו לוחות זמנים ברורים המסדירים את פרק הזמן במהלכו חייבת אחראית המבנים המסוכנים לערוך סיור לבחינת נכס הנחשד כמבנה מסוכן, ולהוציא דרישה לתיקון הליקויים.

<u>תגובת מהנדסת העיר לסעיפים 78-77:</u>

לכל פנייה מצורף דוח ותמונות. לתגובה צורפו 11 דוגמאות.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת תציין כי כאמור נבדק מדגם אקראי של 6 תיקי מבנים מסוכנים וממצאי הביקורת מתייחסים אליהם. בהחלט ייתכן כי בדיקה של כל התיקים הייתה מעלה כי אכן ישנם 10 תיקים בהם צורפו תמונות, יתכן כמובן גם כי יהיו 10 תיקים נוספים בהם לא צורפו תמונות.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

<u>לסעיף 74-</u> ז'בוטינסקי 56- לא יצאה דרישה כי מדובר במבנה של מח' גנים ונוף בבעלות העירייה-הועברה חו"ד של מהנדס חיצוני למנכ"ל העיריה –לאשורו והחלטתו להמשך הטיפול. לרבות מבחינת אשור תקציבי.

גשר הטניס- מדובר במבנה ששייך מבחינת תחזוקה לנתיבי ישראל –הדרישה וההתנהלות מולם הועברה דרך המוקד של נת"י –לפי הנוהל שלהם. היה שיתוף פעולה והם תקנו את הגשר כולל דוח מהנדס בדבר הבדיקה ואשור לתיקון הליקויים שבדו"ח.

בהתאם להמלצת הביקורת נעשתה פנייה נוספת לנתיבי ישראל לקבלת אישור מהנדס לביצוע התיקונים.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

לסעיף 77- מכתבי דרישה לבצוע עבודות שנשלחים לבעלי הנכס כוללים את החומר המקצועי של חו"ד: מפורטים הליקויים ,הסכנה מהמצב, פרק זמן לבצוע התיקון, מצורפות תמונות והמכתב חתום ע"י אחראית מבנים מסוכנים. כפי שמצוין בסעיף 3 (ב): דרישה לביצוע עבודות- להודעה לפי סעיף קטן (א) יצורף העתק מחוות הדעת של המהנדס או תמצית של חוות הדעת האמורה ,ויצוין בה כי אין לבצע עבודות הטעונות היתר בנייה, טרם קבלת היתר בנייה כדין.

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת תציין כי בדיוק כפי שאמור בסעיף 3(ב) המצוטט לעיל, לדרישה לביצוע עבודות יש לצרף או העתק או תמצית מחוות דעת מהנדס. כלומר, חוות דעת כזו אמורה להיות ערוכה כמסמך נפרד רשמי וחתום.

תגובת אחראית מבנים מסוכנים:

לסעיף 78 –כאשר מדובר בנכס עירוני יוצאת חו"ד מהנדס ומופנה לגורם שצריך לטפל בליקויים או לגורם שצריך לאשר את הבצוע מבחינה תקציבית .

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת ממליצה כי ייקבעו נהלי עבודה פנימיים המסדירים את אופן הטיפול ולוחות הזמנים במבנים מסוכנים שבבעלות ובאחריות העירייה.

תגובת אחראית מבנים מסוכנים:

לסעיף 79 - במכתבי דרישה מוגדר פרק זמן של תיקון הליקויים.

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת התייחסה ללוחות הזמנים החלים על אחראית המבנים המסוכנים ולא על לוחות הזמנים המוקצים לבעלי הנכס לתיקון הליקויים.

47. **סיווג המבנה**

278. על פי חוק העזר ניתן לסווג מבנים מסוכנים על פי רמת המסוכנות שלהם. מסיווג זה נגזר הטיפול במבנה ורמת הדחיפות בו. להלן תרשים המציג את שני הסיווגים על פי חוק העזר:



279. כמובן שקיים סיווג נוסף אפשרי – אין מסוכנות כלל. הגורם אשר אמור בהתאם לחוק העזר לקבוע את סיווג רמת המסוכנות של המבנה הוא מהנדס העיר או מי מטעמו. מסיווג המבנה נגזר אופן הטיפול המוכתב בחוק העזר.

280. בניגוד להוראות חוק העזר, אחראית המבנים המסוכנים והמהנדסים שנשלחים מטעמה לערוך חוות דעת מקצועיות, אינם מסווגים את המבנים בהתאם לסטטוסים הקבועים בחוק העזר העירוני.

281. כפי שנמסר לביקורת על ידי אחראית מבנים מסוכנים, סיווג הנכסים בהתאם לחומרת הסכנה שלהם נעשה באמצעות קביעת זמן הטיפול בליקויים שנקבע עבור בעלי הנכס במכתב הדרישה.

282. הביקורת בדקה את מספר הימים שהקצתה אחראית מבנים מסוכנים לטיפול בכל אחד מהמבנים המסוכנים שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת ואשר הוצא להם מכתב דרישה. להלן תוצאות הבדיקה:

מס'	כתובת המבנה	מהות הליקוי	מס' ימים לתיקון הליקויים
1	סמדר 10	קיר בטון תומך הנוטה בזווית ליפול לכיוון הסמטה.	30
2	האורן 3	בניין משותף שנמצאו בו סדקים בעמודים וניתוק צנרת ביוב.	60
3	בית הלל 3	קיר נוטה בזווית, בעל סדקים ובטון שבור בחלקו.	14
4	סמטת למרחב 26, 6	קיר בטון שמעליו נבנה קיר בלוקים נוסף הנוטה בזווית לכיוון מגרש.	60

283. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי אין עקביות במספר הימים לתיקון הליקויים שניתן על ידי אחראית מבנים מסוכנים בהתאם למידת הסיכון. יצוין כי בהעדר חוות דעת מפורטות של אחראית מבנים מסוכנים מהבדיקה הראשונית שעורכת בשטח, לא ניתן לדעת האם מספר הימים שנקבע לטיפול בליקויים תואם את חומרת המצב או שנקבע באופן שרירותי.

284. אין קריטריונים המגדירים מהו מספר הימים אותו אמורה אחראית מבנים מסוכנים להקצות לתיקון כל ליקוי ובשל העובדה שלא מתבצע סיווג לרמות סיכון, ניתן לראות למשל בטבלה לעיל כי, לכאורה, אף שמדובר ב-3 מקרים של קירות מטים לנפול, בכל אחד מהם נקבע לוח זמנים שונה לטיפול (14, 30 ו-60 יום).

285. הביקורת ממליצה כי במסגרת בדיקת מבנים הנחשדים למבנים מסוכנים בשטח, יסווגו המבנים על פי הגדרות חוק העזר ויטופלו בהתאם לכך. ראוי כי סיווג זה יצוין הן בחוות דעת שתיערך על ידי אחראית מבנים מסוכנים אשר בודקת את המבנה בשטח, והן בטבלת המעקב המשמשת את המעקב והבקרה אחר התקדמות הטיפול בתיקים אלו.

286. עוד מומלץ כי ייקבעו קריטריונים ברורים המגדירים את לוחות הזמנים הנדרשים לביצוע תיקון בהתאם לסיווג המבנה ורמת מסוכנותו.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

<u>לסעיף 85</u>– כמות הימים לתיקון הליקויים מחושבת לפי מידת הסיכון והערכה של משך זמן העבודה.

<u>לסעיף 86</u> - הקירות לא זהים באורכם, חלקם גובלים במדרכה ,חלקם מפרידים בין 2 שכנים –כל מקרה לגופו .

<u>לסעיף 87</u> - במכתבי דרישה מוגדר פרק זמן של תיקון הליקויים.

<u>לסעיף 88</u> –לוח זמנים שנרשם במכתב נקבע לפי מידת המסוכנות והיקף העבודה.

48. <u>טיפול</u>

49. כללי

287. על פי חוק העזר העירוני, הטיפול במבנה המסוכן נגזר מסיווגו של הנכס בהתאם לחוות דעת המהנדס לאחר הבדיקה בשטח:



50. דרישה לביצוע עבודות

51. <u>כללי</u>

לאחר בדיקת אחראית מבנים מסוכנים בשטח בה נקבע כי מבנה החשוד כמבנה מסוכן הינו מבנה העלול לסכן את הציבור, נשלח מכתב לבעלי הנכס הדורש מהם לבצע עבודות לחיזוק, תיקון, שינוי, שיפוץ וכו' על מנת לתקן את הליקויים שנמצאו בו.

במסגרת מכתב הדרישה, נדרשים בעלי הנכס לתקן את הליקויים תוך מספר הימים הנקוב בו ולאחר מכן להמציא חוות דעת של מהנדס מעם לפיה הליקויים תוקנו.

לאחר חלוף מספר הימים לתיקון הליקויים שנקבע במכתב הדרישה, במקרה בו בעלי הנכס לא נענו למכתב הדרישה תוך פרק הזמן שנקבע בו, פונה אחראית מבנים מסוכנים למהנדס חיצוני להכנת חוות דעת הנדסית.

עם קבלת חוות הדעת ההנדסית, נשלחת לבעלי הנכס התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, בצירוף חוות הדעת ההנדסית, כאשר במכתב ההתראה גם כן, נקבע פרק הזמן הקצוב לביצוע התיקונים הדרושים.

במידה וגם מכתב ההתראה לא נענה, הטיפול מועבר למחלקה המשפטית.

להלן תרשים המתאר את התהליך:



52. <u>מכתב דרישה לביצוע עבודות</u>

288. על פי הדין והפסיקה הענפה שקיימת בנושא מבנים מסוכנים, עריכת בדיקה הינה באחריות בעל המבנה והוא זה שחייב להחזיק את המבנה במצב המבטיח את שלום המחזיקים, את שלום הציבור ואת בטחון הנכסים הסמוכים למבנה.

289. סעיף 3(א) לחוק העזר העירוני[xvii] קובע כי "סבר ראש העירייה, על פי חוות דעת של המהנדס, כי בניין עלול לסכן את המחזיקים בו, את הציבור או את הנכסים הסמוכים לו, רשאי הוא לדרוש, בהודעה בכתב, מבעל הבניין לבצע את העבודות...".

290. במקרים בהם נקבע כי נכס עלול לסכן את המחזיקים בו או את הציבור, נדרש בעל הנכס לבצע את עבודות התיקון. בעלי הנכס יבצעו את התיקון בנכס על מנת להסיר את הסכנה הקיימת לביטחונם או לביטחון הציבור במסגרת הזמן שנקבע בהודעה. לאחר ביצוע התיקון נדרשים בעלי הנכס להעביר אישור מהנדס לעיונה של אחראית מבנים מסוכנים והיא תוודא כי התיקון בוצע ושהסכנה חלפה.

291. דרישות התיקון מנוסחות לכדי הודעת דרישה, הנשלחת אל הבעלים הרשום של נכס, לרוב לפי נסח הטאבו. בדרישה מפורטות העבודות שיש לבצע, וכן נקוב בה פרק הזמן בו יש למלאה.

292. איתור בעלי הזכויות בנכס, מסירת מכתב הדרישה והדבקת מודעות על גבי הנכס עצמו, מבוצעים על ידי חברה חיצונית המאפשרת תיעוד מסודר של כל הפעולות שבוצעו מול בעלי הנכס, לרבות תיעוד מועדי המסירה.

293. על פי כרטסת הנהלת חשבונות של מחלקת מבנים מסוכנים, בשנת 2021 שילמה העירייה לחברת השליחויות החיצונית 9,114 ₪ עבור שליחויות אלו.

294. הביקורת בדקה בתיקי המדגם האם נשלחה הודעה לבעלי הנכס. להלן פירוט תאריכי ההודעות שנשלחו לבעלי הנכסים שנמצאו כמבנים מסוכנים:

מס'	כתובת	תאריך תלונה	תאריך הודעה לבעלי הנכס המצוין על מכתב הדרישה	מס' ימים שהוקצבו במסגרת מכתב הדרישה לתיקון הליקויים
1	סמדר 10	19.02.2019	19.2.2019	30
2	האורן 3	29.05.2019	16.6.2019	60
3	בית הלל 3	08.08.2018	3.9.2018	14
4	סמטת למרחב 26, 6	05.05.2021	24.5.2021	60

295. יצוין כי בתיק מס' 2 בכתובת האורן 3, מופיע כי המסירה האחרונה שבוצעה על ידי חברת השליחויות התבצעה בפועל רק ביום 11.10.2019, כ-4 חודשים לאחר תאריך ההודעה לבעלי הנכס המצוין על גבי הודעת הדרישה. כלומר, פרק זמן הארוך מהזמן אשר הקציבה אחראית המבנים המסוכנים לתיקון הליקוי.

296. בתיק מס' 3 בכתובת בית הלל 3, הקציבה אחראית המבנים המסוכנים 14 יום בלבד לתיקון הליקוי, דבר המעיד כי מדובר בליקוי חמור הדורש תיקון מיידי. עם זאת, פרק הזמן שחלף מקבלת התלונה ועד הוצאת מכתב הדרישה, ביום שבו נערכה הבדיקה בשטח על ידי אחראית מבנים מסוכנים, עמד על כחודש ימים.

297. מומלץ כי תהיה הקפדה על עריכת בדיקה שטח על ידי אחראית המבנים המסוכנים בסמוך ככל הניתן למועד קבלת התלונה.

298. עוד מומלץ כי תהיה הקפדה כי חברת השליחויות תבצע מסירה של ההודעות לכל בעלי הנכס, תוך פרק זמן קצר מוגדר מראש, על מנת למנוע מצבים בהם פרק הזמן המשמש לשליחת ההודעות עולה על הזמן הסביר לפי שיקול דעתה של אחראית המבנים המסוכנים לתיקון הליקויים.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

<u>לסעיף 99-</u> סעיף דרישה לביצוע עבודות- יובהר נושא המועד הקובע בנוהל ואל מול היועמ"ש. אכן, לא יתכן שנהיה תלויים במועד בו בחר בעלים בנכס (שאינו מתגורר בהכרח במקום) למשוך את ההודעה מהדואר.

<u>לסעיף 100</u>- חברת הפרסום תולה את השלט בשטח, שולחת בדואר רשום לכל המחזיקים והבעלים. אין מנוס מלשלוח הודעות על פי חוק לבעלי העניין. במקרי חירום קיצוניים

שהזמן בהם דוחק- עומדת לרשותנו האפשרות לפינוי המבנה יחד ודרך הוראת כיבוי אש ופיקוד העורף.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

<u>לסעיף 99</u>- קיימת הקפדה לעריכת בדיקה בסמוך ככל הניתן למועד קבלת הפניה.

<u>לסעיף 100</u> – החברה ששולחת את ההודעות יודעת שמדובר במבנים מסוכנים והטיפול דחוף. ההודעות נמסרות לכל בעלי הבניין (בעלי הנכס והמחזיקים כולל בעלי הערת אזהרה בנסח טאבו). לעיתים יש מצבים שלא מבוצעת פרצלציה ואז זה יותר בעיתי.

משך הזמן שנמדד מתאריך מסירת הודעה אחרונה לזכאי. העיכוב נגרם גם כי אנשים לא אוספים את הדואר ואז מחכים למעקב משלוחים עד לשלב הושארה הודעה 2 לנמען –וזה מעכב במיוחד שמדובר בכמות גדולה כמו בטיפול בבניין משותף.

53. <u>חוות דעת מהנדס חיצוני</u>

299. כפי שנמסר לביקורת על ידי אחראית מבנים מסוכנים, במקרים בהם בעלי הנכס אינם נענים למכתב הדרישה לביצוע עבודות, היא פונה למהנדס חיצוני לעריכת מסמך חוות דעת מקיף.

300. ישנם 3 מהנדסים חיצוניים עימם התקשרה העירייה לצורך מתן חוות דעת הנדסיות:

- רוזנבאום שלם בע"מ;
- נוימרק אמנון;
- גבריאל טרכטנברג מהנדסים בע"מ.

301. הביקורת קיבלה 3 הזמנות עבודה של שלושת המהנדסים המצוינים לעיל מחודש אפריל 2021[xviii], בסך 20,000 ₪ כל אחת. בהזמנות עבודה אלו מצוין הפירוט הבא: "קונסטרוקציה- מתן שירותי ייעוץ קונסטרוקציה לעבודות "קטנות" הנדרשות מעת לעת. מתן השירותים יתבצע ע"פ מספר שעות עבודה אשר יוגדרו מראש לפני תחילת מתן השירותים. עבודות היועץ כולל אישור החשבונות יתבצע אך ורק מול הגורם המקצועי אשר הזמין את מתן השירותים."

302. הזמנות העבודה של המהנדסים החיצוניים אינן מציינות את התקופה בה יינתנו שירותי היעוץ, וכן אינן מפרטות את מספר שעות העבודה המקסימאלי הכלול בתשלום.

303. מבדיקת הביקורת את הזמנות העבודה של המהנדסים החיצוניים עולה כי שכרם שולם מסעיף תקציבי שאינו קשור למבנים המסוכנים כלל- סעיף תקציבי מס' 2007032750 שכותרתו "שיפוץ מוסדות חינוך 2017".

304. עוד עולה מבדיקת הביקורת כי בניגוד לסעיף 2(ד) לחוק העזר העירוני הקובע כי "היה צורך, לפי חוות דעתו של המהנדס, לערוך בדיקה נוספת בידי גורם חוץ, תיערך הבדיקה על חשבונו של בעל הבניין...", במקרים בהם משתמשת אחראית בנים מסוכנים במהנדסים חיצוניים לעריכת חוות דעת, היא אינה משיתה את התשלום על בעלי הנכסים, אלא על העירייה.

305. הביקורת ממליצה כי אחראית מבנים מסוכנים תערוך מסמכי חוות דעת הנדסיות במסגרת הביקור הראשוני במבנים הנחשדים כמבנים מסוכנים, וזאת על מנת למנוע הוצאות כספיות נוספות עבור העירייה.

306. מומלץ כי תיערך בחינה בדבר שיוך התשלום למהנדסים החיצוניים בגין עבודתם עבור מחלקת מבנים מסוכנים לסעיף התקציבי הרלוונטי.

307. עוד מומלץ כי ככל ואחראית מבנים מסוכנים נעזרת במהנדסים חיצוניים לעריכת חוות דעת הנדסיות, ראוי כי העלויות בגין שירותים אלו יושתו על בעלי הנכסים, בהתאם לקבוע בחוק העזר העירוני.

<u>תגובת מהנדסת העיר לסעיף :</u>

הנושא ייבחן מול יועמ"ש וגזבר.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

<u>לסעיף 107</u> - הביקורת הראשונית בשעות העבודה נעשית ע"י אחראית מבנים מסוכנים. במידה ונדרש סיוע ממהנדס קונסטרוקטור חיצוני –משתמשים בשרות ,היות ומדובר במבנים מסוכנים ואין לקחת סיכון .

<u>לסעיף 109</u> - תלוי במדיניות והחלטות דרג ההנהלה בעירייה.

54. <u>התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים</u>

308. כפי שנמסר לביקורת על ידי אחראית מבנים מסוכנים, במקרים בהם מכתב הדרישה לביצוע עבודות לא נענה על ידי בעלי הנכס, היא שולחת מכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים בצירוף חוות דעת מהנדס חיצוני.

309. הביקורת ביקשה לבדוק את פער הזמנים בין מכתב הדרישה לביצוע עבודות לבין ההתראה לפני נקיטת הליכים משפטיים בתיקים שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת. להלן טבלה המפרטת את הבדיקה וממצאיה:

מס'	כתובת	תאריך תלונה	תאריך מכתב הדרישה לביצוע עבודות	מס' ימים שהוקצבו במסגרת מכתב הדרישה לתיקון הליקויים	תאריך התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים	סטטוס
1	סמדר 10	19.02.2019	19.2.2019	30	-	הוצאה דרישה לביצוע העבודות חתומה על ידי ראש העיר- 4.2.2021
2	האורן 3	29.05.2019	16.6.2019	60	15.3.2020	טרם תוקן
3	בית הלל 3	08.08.2018	3.9.2018	14	-	תוקן ללא חוו"ד

מס'	כתובת	תאריך תלונה	תאריך מכתב הדרישה לביצוע עבודות	מס' ימים שהוקצבו במסגרת מכתב הדרישה לתיקון הליקויים	תאריך התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים	סטטוס
						מהנדס
4	סמטת למרחב 26, 6	05.05.2021	24.5.2021	60	-	תוקן ב- 12.8.2021

310. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי רק בתיק אחד מתוך 3 התיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים, הוציאה אחראית מבנים מסוכנים התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, וגם זאת בחלוף 7 חודשים מהמועד האחרון להשלמת ביצוע העבודות לתיקון הליקויים כפי שנקבע על ידה במסגרת מכתב הדרישה.

311. יצוין כי מבדיקת הביקורת את הנתונים בטבלת המעקב בדבר התיקים בהם נשלחו התראות לפני נקיטת הליכים משפטיים עולה כי התראות כאלו נשלחו ב-33 מתוך 105 התיקים ומתוכם 10 תיקים מסווגים כאדומים (כלומר הליקוי טרם הוסר).

312. עוד יצוין כי מבדיקת הביקורת עולה כי ישנם 3 תיקים המסווגים כאדומים, כלומר טרם הוסר הליקוי למרות שחלף הזמן שנקבע לכך, אולם לא נשלחה בהם התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים:

מס'	תאריך הפניה מהתושב	מס' פניה	כתובת	מהות הפניה	תאריך ביקורת בשטח	הטיפול ע"י הגורם בעיריה	פרק זמן לטיפול ע"י בעל הנכס מקבלת המכתב
57	14.09.2020	מייל מארז לביא	הנביאים 2	תיקון קיר תומך	30.09.2020	מכתב מ- 11.10.2020	מידית
68	30.12.2020	מטה פל קל	לשעבר בית הרהיט אוסישקין 48	נמצא ברשימת מבנים חשודים שנבנו בשיטת פל-קל	14.12.2020	מכתב לבעלי הנכס מ04.01.2021	30 יום
76	20.04.2021	בע"פ ע"י	רשי 3	קיר תומך שבור בגן	20.04.2021	מכתב חתום	60 יום

מס'	תאריך הפניה מהתושב	מס' פניה	כתובת	מהות הפניה	תאריך ביקורת בשטח	הטיפול ע"י הגורם בעיריה	פרק זמן לטיפול ע"י בעל הנכס מקבלת המכתב
		עבדו		ילדים			

313. כפי שעולה מהטבלה לעיל, בתיק שמספרו בטבלת המעקב 57, אף שהדרישה לתיקון הליקוי הייתה מידית, כלומר, מדובר בסכנה מיידית, נכון למועד הביקורת בחודש נובמבר 2021, בחלוף מעל שנה מהדרישה טרם הוסר הליקוי ואף על פי כן לא נשלחה התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים.

314. עוד עולה מהטבלה לעיל כי בתיק שמספרו בטבלת המעקב 76, אף שהוקצו 60 יום לתיקון **<u>קיר תומך שבור בגן ילדים,</u>** נכון למועד הביקורת בחודש נובמבר 2021, לא תוקן הליקוי ולא נשלחה התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים.

315. הביקורת ממליצה כי אחראית המבנים המסוכנים תקפיד על טיפול שוטף בתיקי המבנים המסוכנים, כולל הוצאה של התראות לפני נקיטת הליכים משפטיים מיד עם חלוף המועד לביצוע תיקון הליקויים כפי שנקבע על ידה במכתב הדרישה.

316. יוער כי הקפדה כאמור נדרשת במיוחד כאשר הסכנה מוגדרת על ידה כמיידית, או לחילופין חושפת אוכלוסיות נרחבות או בסיכון כגון גני ילדים.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

<u>לסעיף 112-</u> האורן 3-מבנה מגורים משותף שמטופל גם ברישוי במסגרת תמ"א 38 הריסה ובניה .-תיק לא שגרתי. קיר בסמדר 10 גובל במעבר ציבורי - תכנון הקיר בוצע ע"י העיריה והבצוע עבר לבעלת הנכס.-תיק לא שיגרתי.

<u>לסעיף 115-</u> הנביאים 2 –החברה שמתקנת את הקיר זו החברה שבונה בחלקה הסמוכה (מטעם רימונים) אני בקשר עם המהנדס בשטח. הקיר יתוקן שיגיעו לקומת קרקע – במהלך שבוע הבא יבוצע התיקון.

<u>לסעיף 116-</u> קיר תומך שבור בגן ילדים - נמצא בשטח מופקע של העיריה לטובת מדרכה (זכות דרך)–יטופל ע"י העיריה –מח' כבישים.

<u>לסעיף 117</u> –מבוצע והוצג בפני הביקורת.

55. <u>העברה למחלקה המשפטית</u>

317. בחלק לא מבוטל מהמקרים, בד בבד עם התנהלות ההליך בבית המשפט, הדיירים מתארגנים לבצע את העבודות להסרת הסכנה. לשם כך עליהם לבצע, באופן כללי, את הפעולות הבאות:

1) שכירת מהנדס אשר יכין מפרט עבודות על פי האמור בכתב האישום;
2) פניה לקבלנים לשם קבלת הצעות מחיר;

3) התקשרות בחוזה עם קבלן מבצע;

4) איסוף דמי השיפוץ מן הדיירים;

5) תחילת העבודות.

318. חוק העזר אינו מאפשר מתן אורכות אלא מחייב נקיטה באחת מן הפעולות המוזכרות, כלומר ביצוע התיקון על ידי העירייה ו/או העברה לטיפול משפטי.

319. חשוב לציין כי לא ניתן לתת אורכות כיוון שהעירייה חייבת בחובת זהירות בכל הקשור למבנים מסוכנים. עמדה זו אף נקבעה בדוח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות, "טיפול העיריות במבנים מסוכנים" והיא מסתמכת על פסק הדין - ע"א עיריית חדרה נגד זוהר, הקובע: "האם קיימת חובת זהירות מושגית ביחסים שבין גוף שלטוני המפעיל סמכות סטטוטורית (כגון עירייה או מועצה מקומית) שעניינה בטיחות הציבור בכלל ובטיחותם של מבנים מסוכנים בפרט, לבין ניזוקים שנפגעו (בגופם וברכושם) בשל אי-שימוש רשלני בסמכות הסטטוטורית או בשל שימוש רשלני בה? האם גוף שלטוני כזה "צריך" לקחת בחשבון שהתרשלותו תפגע בניזוק? אין כל קושי להשיב בחיוב על שאלה זו, מקום שהמבנה המסוכן מצוי בבעלותו ובחזקתו של הגוף השלטוני".

320. מבדיקת הביקורת את הנתונים בטבלת המעקב בדבר התיקים אשר הועברו למחלקה המשפטית, עולה כי סך הכל הועברו 6 מתוך 105 התיקים.

321. הביקורת בדקה האם ישנם תיקים בהם מוצו הליכי הטיפול על ידי אחראית המבנים המסוכנים ואשר טרם הוסר בהם הליקוי ולא הועברו על ידה למחלקה המשפטית, על פי הנתונים בטבלת המעקב (כלומר, תיקים המסווגים על ידה באדום ואשר כבר נשלחה בהם התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים וחלף המועד הקבוע במסגרתה). להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת:

מס"ד	תאריך הפניה מהתושב	כתובת	מהות הפניה
18	11.12.2018	מאחורי החלוץ 22-20	תושב רוצה לדעת האם הגשר מתוחזק ועבר בדיקת בטיחות
47	11.02.2020	י.ל.פרץ מדרכה במרכז מסחרי	ריצופים שבורים
65	3.12.2020	הרב מכר	נמצא ברשימת מבנים חשודים שנבנו בשיטת פל-קל
67	30.12.2020	לשעבר מרכזית בזק בדבורה הנביאה 6	נמצא ברשימת מבנים חשודים שנבנו בשיטת פל-קל
74	10.03.2021	ארנון 27	מדרגות מסוכנות
82	24.06.2021	אוסישקין 47	אבן שנפלה ממרפסת

322. הביקורת ממליצה כי אחראית המבנים המסוכנים תקפיד על העברה מסודרת של תיקים לטיפול משפטי מהרגע בו חלף המועד הקבוע במסגרת ההתראה לפני נקיטת ההליכים המשפטיים, במידה ולא דווח לה על תיקון הליקוי. עוד מומלץ כי ייערך טופס פנימי אשר ישמש להעברת התיקים לטיפול משפטי.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

תיקים שלא טופלו מועברים לטיפול המחלקה המשפטית.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

במהלך התקופה שחלפה מאז בדיקת הביקורת:

<u>מס' 18</u> – גשר החלוץ - נמצא בהליך לקבלת היתר בנייה במסגרת פרוייקט שצ"פ 301.

<u>מס' 47</u> – י.ל. פרץ מדרכה – נשלחה המלצה למהנדסת העיר ב-30.5.2021 לפיה מומלץ לערב את מחלקת רישוי עסקים באכיפה.

<u>מס' 65</u> – הרב מכר – הועברה ביום 18.11.2021 דרישה מהמחלקה המשפטית לקבלת החומרים בתוך 30 יום.

<u>מס' 67</u> מרכזית בזק בדבורה הנביאה- הוסרה מרשימת המבנים החשודים כפלקל.

<u>מס' 74</u> – ארנון 27 – נשלחה הודעה שנייה.

<u>מס' 82</u> – אוסישקין 47 - כרגע בעבודות תיקון.

56. צו פינוי/ הריסה

323. לאחר ביקור אחראית מבנים מסוכנים/ מהנדס מטעמה לשם התרשמות וקביעת רמת מסוכנותו של המבנה, ומשלוח הודעה לבעלי הנכס, נדרשת הסרת הסכנה.

324. כאשר מדובר במבנה העלול להוות סיכון, בעלי הנכס נדרשים לתקן את הליקויים שעלו במכתב הדרישה. במידה ומדובר במבנה המהווה סכנה מיידית, מוצא צו פינוי /הריסה.

325. לאחר קבלת צו הפינוי/ ההריסה שניתן לבעל הנכס במקרה של סכנה מיידית על פי סעיף 6 לחוק העזר העירוני, באפשרותו לנקוט באחת מ-2 האפשרויות הבאות:



- **<u>פינוי המבנה</u>** – במקרים בהם נקבע כי נכס מהווה סכנה מיידית עבור המחזיקים בו, הציבור או הנכסים הסמוכים, נדרש בעל הנכס לפינוי המבנה והריסתו. העירייה רשאית לבצע את העבודות הדרושות לשם סגירת המבנה או הריסתו ולגבות את הוצאות הביצוע מהבעלים.

- **<u>השגה</u>** – במקרים בהם נקבע כי נכס מהווה סכנה מיידית למחזיקים בו או לציבור, סעיף 6(ג) לחוק העזר קובע כי "בעל הבניין שקיבל העתק מפניית ראש העירייה לפי סעיף קטן (א) יהיה רשאי להגיש השגותיו בכתב לממונה על המחוז בתוך 7 ימים מיום שנמסר לו העתק פניית ראש העירייה."

57. סגירת תיק מבנה מסוכן

326. לאחר ביצוע התיקון כפי שנדרש בעל המבנה המסוכן, מתבקש בעל הנכס לספק לאחראית מבנים מסוכנים אישור ממהנדס מורשה, על עמידה בדרישות[xix].

327. כאמור, כפי שעלה ממצאי הביקורת, לא בכל מכתבי הדרישה לביצוע עבודות מצוין כי על בעלי הנכס לדווח לעירייה על תיקון הליקויים באמצעות חוות דעת הנדסית. כך למשל, ב-2 מתיקי המדגם: בית הלל 3 וסמטת למרחב 26,6.

328. הביקורת בדקה בטבלת המעקב כמה תיקים נמצאים בסטטוס צהוב, כלומר, סטטוס המעיד כי תיקון הליקוי בוצע אולם טרם התקבלה חוות דעת הנדסית המעידה על ביצוע התיקון כנדרש. מהבדיקה עולה כי ישנם 33 תיקים כאלו מתוך 105 תיקי מבנים מסוכנים.

329. יצוין כי חלק מהתיקים נותרו פתוחים משנת 2018 ועד היום, כך למשל התיק שעלה במדגם הביקורת בכתובת בית הלל 3, נפתח בחודש אוגוסט 2018, הליקוי תוקן על ידי הדיירים, אחראית המבנים המסוכנים ביקרה בכתובת וצילמה את הקיר המתוקן, אולם לא התקבלה חוות דעת מהנדס המאשרת כי הקיר המתוקן בטוח ואינו מהווה סכנה, ועל כן התיק אינו סגור.

330. עוד יוער כי אחראית המבנים המסוכנים אינה פונה שוב בכתב לבעלי הנכסים בדרישה לקבלת אישור בדבר תיקון הליקויים.

331. הביקורת ממליצה כי תיערך בחינה על ידי העירייה של נוסח מכתב הדרישה הראשוני באופן אחיד, כך למשל ראוי כי יכלול באופן קבוע את הדרישה לקבלת חוות דעת הנדסית המאשרת את תיקון הליקוי ובטיחות המבנה המסוכן.

332. עוד מומלץ כי ייקבע כמדיניות האם יובהר במסגרת הדרישה כי בלא שתתקבל חוות דעת של מהנדס, תמשיך הרשות לפעול כנגד בעלי הנכס כאילו לא תוקן הליקוי.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

מסגרת המכתב אחידה, התוכן על פי המקרה.

58. <u>מקרים לדוגמא</u>

59. כללי

333. הביקורת בחרה לבדוק באופן מלא את כל הנתונים ואת מהלך הטיפול בנוגע ל-6 אירועי מבנים מסוכנים אשר הועברו לטיפול המחלקה המשפטית והשתמשה בנתונים המתייחסים אליהם לאורך כל הבדיקות המפורטות במסגרת הפרקים הבאים.

334. להלן סטטוס עדכני של המבנים המסוכנים שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת:

מס'	כתובת המבנה	תאריך פתיחת התיק	מהות הליקוי	סטטוס נוכחי
1	סמדר 10	19.02.2019	קיר בטון תומך הנוטה בזווית ליפול לכיוון הסמטה	בוצע תכנון להריסת הקיר ובניית קיר תומך חדש על ידי העירייה כסיוע לבעלת הנכס, ניצולת שואה. ניתן היתר בנייה, אך בעלת הנכס לא התחילה בעבודות. התיק הועבר לטיפול המחלקה המשפטית ב-15.11.2021.
2	האורן 3	29.05.2019	בניין משותף שנמצאו בו סדקים בעמודים וניתוק צנרת ביוב.	הבניין בהליך תמ"א 38, אולם לא ידוע מועד תחילת העבודות. לאחר מכתבי דרישה ומכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, הועבר לטיפול המחלקה המשפטית ב-14.11.2021.
3	בית הלל 3	08.08.2018	קיר נוטה בזווית, בעל סדקים ובטון שבור בחלקו.	הקיר תוקן בנובמבר 2018, אולם טרם התקבלה חוות דעת מהנדס לתיקון.
4	סמטת למרחב 26, 6	05.05.2021	קיר בטון שמעליו נבנה קיר בלוקים נוסף הנוטה בזווית לכיוון מגרש.	הקיר תוקן. התקבל דוח מהנדס מטעם בעלי הנכס באוגוסט 2021.
5	גשר הטניס מעל כביש 5	16.01.2020	גשר השייך לנתיבי ישראל שהורגשו בו רעידות.	התקבלה ביום 18.3.2021 חוות דעת מהנדס מטעם נתיבי ישראל כי ישנו שבר בטון וסדקים בחלק העליון של הקורה, עם סבירות נמוכה לנפילת חלקי בטון על הכביש. התקבל אישור ממנהלת מחלקת שירות של נתיבי ישראל כי הליקויים תוקנו.
6	ז'בוטינסקי 56	21.07.2021	מבנה מחלקת גנים ונוף המשמש למשרדים ללא היתר, רעוע, רמת תחזוקה ירודה המהווה סכנה לבריאות העובדים.	התקבלה חוות דעת מהנדס חיצוני לפי המבנה אינו ראוי לשמש כמשרד לעובדים וכי עלות תיקונו גבוהה מעלות החלפתו במבנה חדש. חוות הדעת הועברה למהנדסת העיר ביום 1.8.2021, טרם בוצעו פעולות כלשהן.

60. **האורן 3**

335. להלן טבלה המציגה את השתלשלות הטיפול בתיק המבנה המסוכן בכתובת- האורן 3 :

תאריך	השתלשלות האירועים
29.5.2019	מייל ממהנדסת העיר לאחראית מבנים מסוכנים בדבר פנייה שהתקבלה לגבי מבנה מסוכן בכתובת האורן 3.
4.6.2019	סיור אחראית מבנים מסוכנים בנכס
16.6.2019	עריכת מכתב דרישה לביצוע עבודות בנכס – הוקצו 60 יום לתיקון הליקויים
11.10.2019	מסירת ההודעה האחרונה לבעלי הנכסים על ידי חברת שליחויות חיצונית
6.3.2020	חוות דעת מהנדס חיצוני לפיה הנכס במצב מסוכן
15.3.2020	מכתב התראה אחרונה לפני נקיטת הליכים משפטיים
25.3.2020	קבלת מכתב מעו"ד של בעלי הנכס לפיו הבניין בהליך תמ"א 38
13.5.2020	מענה למכתב עו"ד של בעלי הנכס לפיו יש לבצע את תיקון הליקויים
20.5.2020	מסירת ההודעה האחרונה לבעלי הנכסים על ידי חברת שליחויות חיצונית
22.10.2020	תצהיר מטעם חברת השליחויות לפיו הודעה בדבר המבנה המסוכן הוצגה ביום 19.3.2020 במקום בולט בחזית הנכס.
25.10.2020	מייל מאחראית מבנים מסוכנים למחלקה המשפטית לפיו עד כה לא טופלו הליקויים, ועל כן הטיפול מועבר למחלקה.
6.6.2021	מייל מאחראית מבנים מסוכנים למגיש הבקשה לביצוע תמ"א 38 בבניין לתיקון הליקויים.
14.11.2021	מייל מאחראית מבנים מסוכנים למחלקה המשפטית לפיו עד כה לא טופלו הליקויים, ועל כן הטיפול מועבר למחלקה.
15.11.2021	נשלחה התראה מהתובע העירוני לבעלי הנכס

336. מבדיקת הביקורת עולה כי אחראית מבנים מסוכנים ערכה את מכתב הדרישה לביצוע עבודות בנכס רק כ- 18 יום לאחר מועד קבלת התלונה, וכן כ-4 חודשים עד למסירת ההודעה האחרונה לבעלי הנכסים על ידי חברת השליחויות החיצונית.

337. למרות שבחוות הדעת של המהנדס החיצוני מחודש מרץ 2020 צוין כי "הבניין כעת במצב מסוכן ועל כן יש לתקן באופן דחוף את הליקויים", ההתראה לנקיטת הליכים משפטים הוצאה רק כ-7 חודשים לאחר חלוף המועד האחרון לביצוע תיקון הליקויים.

338. אף כי ביום 25.3.2020 התקבלה תגובת באי כוחם של בעלי הנכס להתראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, תשובת העירייה נשלחה רק ביום 13.5.2020 ואף לא הגדירה מחדש את לוחות הזמנים לביצוע התיקונים.

339. רק ביום 14.11.2021 בחלוף כשנתיים וחצי לאחר קבלת הפנייה לראשונה, ואף שהמבנה הוגדר כמבנה מסוכן על ידי מהנדס מטעם העירייה, ובמהלך תקופת הביקורת, הועבר הטיפול בתיק על ידי אחראית מבנים מסוכנים לטיפול המחלקה המשפטית.

340. הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על עמידה בלוחות הזמנים תוך ביצוע מעקב ובקרה אחר המועדים המוקצבים לבעלי הנכסים לתיקון הליקויים שהתגלו בנכסיהם.

341. ראוי כי פערי הזמנים בין מכתב הדרישה, מכתב ההתראה לפני נקיטת ההליכים המשפטיים והתכתבויות נוספות שנערכות עם בעלי הנכסים ו/או באי כוחם יהיו מיידיים, בשל החשיבות הרבה של הטיפול במבנה מסוכן.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

האורן 3 הועבר לטיפול המח' משפטית .(המבנה בשלב תמ"א 38).

18.02.21 עדכון מח' משפטית לתהליך תמ"א 38 במח' רישוי , המלצה למהנדסת העיר – לקידום תהליך ברישוי להוצאת היתר. היות ויש תהליך ברישוי בהתייעצות עם מהנדסת העיר – הוחלט לחכות עם המח' משפטית .

61. גשר הטניס מעל כביש 5

342. להלן טבלה המציגה את השתלשלות הטיפול בתיק המבנה המסוכן בגשר הטניס מעל כביש 5:

תאריך	השתלשלות האירועים
16.1.2021	קבלת פנייה למוקד העירוני לפיה הורגשה רעידה בגשר הטניס.
17.1.2021	חוות דעת ראשונית ממהנדס חיצוני לפיה לא נראו סימני כשל, סדקים או תזוזות היכולים לערער את יציבות הגשר.
18.1.2021	מייל מאחראית מבנים מסוכנים למהנדסת העיר לפיו "מבדיקה עם מוקדנית ממוקד נתיבי ישראל... נמסר: צוות נשלח למקום ואמר שהגשר נראה תקין. ממונה גשרים עודכן ונשלחו לו תמונות. כמו כן נמסר שנתיבי ישראל אחראים על תחזוקת הגשר."
24.1.2021	הגשת פנייה לנתיבי ישראל על ידי אחראית מבנים מסוכנים בנושא "חוק

תאריך	השתלשלות האירועים
	חופש המידע" לצורך קבלת דוח בטיחות.
26.1.2021	תשלום אגרת בקשה לקבלת מידע בסך 20 ₪ על ידי העירייה.
1.3.2021	מכתב מטעם חטיבת תפעול ואחזקה של נתיבי ישראל מהממונה מכוח חוק חופש המידע, לפיה נדרש זמן נוסף לאיסוף החומרים שהתבקשו על ידי העירייה ועל כן המועד למסירת המידע יוארך.
18.3.2021	התקבל דוח מהנדס מטעם נתיבי ישראל לאחראית מבנים מסוכנים, לפיו "נצפה שבר בטון בהשלמת יציקה בחלק עליון של הקורה בשילוב עם סדקי הפרדות- ישנה סבירות נמוכה לנפילת חלקי בטון על הכביש."
	התקבל מכתב ממנהלת מחלקת שירות של נתיבי ישראל עבור אחראית מבנים מסוכנים לפיו "אנו מתארגנים לביצוע טיפול בציפוי חלק עליון של הקורות בשבועות הקרובים."
12.7.2021	הגשת פנייה נוספת לנתיבי ישראל לפי חוק חופש המידע על ידי אחראית מבנים מסוכנים לצורך קבלת עדכון האם טופלו הליקויים בגשר הטניס, לרבות קבלת תמונות.
3.8.2021	התקבל מכתב ממנהלת מחלקת שירות של נתיבי ישראל עבור אחראית מבנים מסוכנים לפיו "מבדיקה שבוצעה מול גורמי המקצוע בחברה נמסר כי הליקויים המוכרים בדוח המוזכר בפנייתך טופלו." לא צורפו תמונות למכתב זה.

343. הביקורת תציין כי לא ברור מדוע מקרה זה לא טופל במתכונת הרגילה של מכתב דרישה לביצוע עבודות, קביעת לוחות זמנים לביצוע התיקונים הנדרשים וכדומה.

344. עוד יוער כי לא ברור מדוע ההתנהלות היא באמצעות פניות במסגרת חוק חופש המידע ולא על ידי הגורמים ההנדסיים הרלוונטיים בחברת נתיבי ישראל.

345. תשובת מנהלת מחלקת השירות בחטיבת התפעול והאחקה בחברת נתיבי ישראל מיום 3.8.2021 לפיה "הליקויים המוזכרים בדוח המוזכר בפנייתך טופלו", אינה מהווה חוות דעת הנדסית מעודכנת אשר ניתן להסתמך עליה לצורך סגירת הטיפול בתיק, וכן לא צורפו לא תמונות למרות בקשת אחראית מבנים מסוכנים.

346. יוער כי אף שאחראית המבנים המסוכנים מקפידה על אי סגירת תיקים בהם לא התקבלה חוות דעת הנדסית מטעם בעל הנכס המצביעה על תיקון הליקוי, הרי שבמקרה זה היא הסתפקה במכתב האמור בלבד וסיווגה את הנכס בצבע ירוק- הטיפול הסתיים.

347. יצוין כי מתחילת הטיפול בתיק ועד סגירתו, חלפו כ-8 חודשים אף שכאמור מדובר בגשר הממוקם מעל כביש ראשי.

348. הביקורת ממליצה כי גם כאשר הטיפול הוא מול חברות פרטיות או ממשלתיות, יתנהל הטיפול באותה מתכונת הכוללת דרישה לביצוע העבודות ולקבלת חוות דעת הנדסית המאשרת את ביצוע תיקון הליקויים.

349. עוד מומלץ כי תוצא דרישה רשמית לחברת נתיבי ישראל לקבלת חוות דעת הנדסית המאשרת את ביצוע תיקון הליקויים בגשר.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

גשר טניס- טופל מול נתבי ישראל עד לקבלת חו"ד הנדסית ואשור לבצוע תיקונים . ההתקשרות היתה דרך אתר אינטרנט של נת"י –לפי ההנחיות נת"י.

בבדיקה מול נת"י –הטיפול בליקויים רק ע"י פניה למוקד של נת"י באמצעות האתר אינטרנטי. לכן ההתנהלות מולם הייתה יותר ארוכה ,לעיתים היה צורך לפנות מס' פעמים כדי לקבל תשובה.

בשלב ראשון בוצעה בקורת בשטח ע"י אחראית מבנים מסוכנים ומהנדס חיצוני ולא נראתה בעיה ביציבות הגשר .

הייתה פניה לנת"י והתקבל דוח הנדסי ,שכלל תמונות ושלא הצביע על כשל בגשר. נערכה שיחה טלפונית מקצועית עם המהנדס מנת"י שבצע את הדוח ,לקבלת תשובות והבהרות.

לאחר מכן התקבל אשור לתיקון ליקויים ,שלא היוו בעיית כשל.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת תוהה מדוע ההתייחסות לחברת נתיבי ישראל אמורה להיות שונה מההתייחסות לכל בעל נכס אחר. מדוע לא נדרשה חוות הדעת ההנדסית במסמך דרישה כקבוע בהוראות חוק העזר העירוני.

עוד יצוין כי על פי הנמסר לביקורת על ידי אחראית המבנים המסוכנים, היא אינה סוגרת תיקים שהיא בעצמה בדקה וראתה שהליקויים בהם תוקנו, בשל העובדה שלא התקבלה חוות דעת הנדסית המאשרת תיקון הליקויים מבעלי הנכס. לפיכך, לא ברור מדוע במקרה זה בחרה אחראית המבנים המסוכנים להסתמך על מכתבה של מנהלת מחלקת השירות.

62. ז'בוטינסקי 56

350. להלן טבלה המציגה את השתלשלות הטיפול בתיק המבנה המסוכן בכתובת- ז'בוטינסקי 56:

תאריך	השתלשלות האירועים
21.7.2021	מייל ממנהל מחלקת גנים ונוף למנכ"ל העירייה לפיו נמצאו ממצאי חמורים בביקורת מהנדס בטיחות במבנה המשמש את מחלקת גנים ונוף בכתובת ז'בוטינסקי 56.

תאריך	השתלשלות האירועים
	מייל ממנכ"ל העירייה למנהל מחלקת גנים ונוף: "...אנא העבירו את הדוח בדחיפות לעיונה של מהנדסת העיר. ככל שיוגדר כי המבנה מסוכן יש לפנותו לאלתר ולהתארגן באופן זמני במבנה חלופי...".
	מייל ממהנדסת העיר לאחראית מבנים מסוכנים בבקשה לפנייה למהנדס חיצוני לקבלת חוות דעת על המבנה.
27.7.2021	התקבלה חוות דעת מהנדס חיצוני. להלן עיקרי מסקנותיו: ○ "מלבד עבירה על תקנות תכנון ובנייה (שימוש לא בהתאם להיתר), המבנה לא תוכנן תפקודית לאכלס אנשים." ○ "גיליתי סימנים רבים של צואת עלי חיים. אין ספק שיש כאן פגיעה תברואתית משמעותית, לא ניתן לקיים משרד במקום זה." ○ "רצפת המבנה מנותקת מהקרקע תוך יצירת חלל פנימי שאינו אטום ונסגר באמצעים מאולתרים. הרפה שוקעת תוך כדי הליכה ולא ניתן להעריך את מצבה ואת התסבולת שלה. האלמנטים התומכים את לוחות הרצפה סמויים." ○ "לאור הממצאים במבנה: **מבנה המשמש למשרדים בניגוד להיתר, מבנה שבוצעו בו שינויים מבניים ללא היתר, מבנה רעוע, תחת תחזוקה ירודה, תפקוד מבני לא תקין, פגיעות בריאותיות והמצאות של סימני רטיבות רבים- להבנתי המקצועית המבנה אינו ראוי לשמש כמבנה משרדים למחלקה עירונית. לדעתי, עלות השיפוץ על מנת להביא אותו למצב תקין, תוך קבלת היתר מתאים, גבוהה יותר מעלות של מבני יביל חדש שיחליף אותו**."
1.8.2021	מייל מאחראית מבנים מסוכנים למהנדסת העיר בו היא מצרפת את חוות דעת המהנדס החיצוני.

351. מבדיקת הביקורת עולה כי למרות העובדה שמדובר בנכס עירוני, כאשר לוחות הזמנים ממועד הפנייה לאחראית מבנים מסוכנים ועד לעריכת חוות דעת המהנדס היו קצרים, טרם הסתיים הטיפול במבנה מסוכן זה.

352. הביקורת תציין כי בהינתן שמדובר בנכס עירוני המאכלס משרדי ועובדי עירייה, ראוי כי העירייה תפעל באופן מיידי להבטחת בטיחות המבנה ועובדיה כפי שהיא מצפה שיעשו בעלי נכסים פרטיים המקבלים מהעירייה דרישה לביצוע עבודות לתיקון ליקויים במבנים מסוכנים.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

העירייה מתעתדת, מודעת ונדרשת למצוא מבנה חלופי למחלקת גנים ונוף.

<u>תגובת אחראית מבנים מסוכנים:</u>

הנכס בבעלות העיריה-חו"ד הועברה למנכ"ל –לאשורו מבחינה תקציבית.

הייתה בקורת ע"י אחראית מבנים מסוכנים ומהנדס חיצוני.

הדו"ח הועבר למנכ"ל עם המלצה להקמת מבנה חדש במקום בצוע תיקונים –המשך הטיפול לקמת מבנה חדש לא באחריות אחראית מבנים מסוכנים.

<u>לסעיף 54</u>- הקמת נכסים עירוניים חדשים/ ביצוע שיקום נכסים עירונים –לא באחריות אחראית מבנים מסוכנים .

63. <u>טיפול במבני פל קל</u>

353. בחודש מאי 2001 התמוטטה רצפת אולמי וורסאי בירושלים. מדובר באולם שמחות אשר נבנה בשיטת בנייה המכונה "שיטת הפל – קל". שיטת הפל קל הינה שיטת בנייה שעיקרה חלל אוויר הנמצא בין שתי שכבות בטון המחוברות באמצעות רצועות פח גלילי. בחקירת האירוע נמצא שגופי הפח לא עמדו בלחץ הבטון, ובמשך הזמן החלידו והביאו להתמוטטות רצפת האולם.

354. בעקבות התמוטטות רצפת אולם ורסאי, הקימה הממשלה ועדת חקירה בראשות כבוד השופט זילר. ועדה זו קבעה כי שיטת הבנייה פל-קל אינה תקנית וכי מעולם לא קיבלה אישור מכון התקנים.

355. בחודש יוני 2007 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים[xx] בדבר הנחיות לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל. בהתאם לחוזר המנכ"ל: "האחריות לאיתור וטיפול במבנים מסוכנים מונחת לפתחה של הרשות המקומית אשר בתחומה הם נמצאים....".

356. חוזר המנכ"ל קובע כי מכיוון שמבנים שנבנו בשיטת הפל-קל עלולים להיות מסוכנים, ומשכך חייבת הרשות, באמצעות מהנדס הרשות, לפעול לפי "שיטת הנדבכים", לרבות:

- מיפוי ואיתור נכסים שנבנו בשיטת הפל-קל;
- בדיקות של מהנדסים מוסמכים;
- תיקון, חיזוק או הריסת המבנים, תוך דיווח לגוף המתאים שהוקם במשרד הפנים.

357. לאחר סיום הטיפול על ידי הרשות במבנה המסוכן שנחשד כי נבנה בשיטת הפל קל ונקבע כי אינו בנוי בשיטת בנייה זו, על העירייה למלא טופס 2 שכותרתו "מבנה לא בנוי בשיטת פל-קל" (להלן: "**טופס 2**") ולהעבירו למטה הפל קל במשרד הפנים.

358. הביקורת קיבלה לידיה את הרשימה העדכנית של המבנים החשודים כמבני פל קל שהתקבלה ממינהל התכנון ביום 30.12.2020[xxi]. רשימה זו כוללת 4 מבנים:

מס"ד	שם ותיאור המבנה	כתובת	סטטוס*	סטטוס על פי טבלת המעקב
1	תנובה מרכז שיתופי לשיווק	ת.ד. 7007 גוש 6603 חלקות 36 וח"ח C	טרם טופל	ממתין לקבלת חוו"ד מהנדס מטעם בעלי הנכס.

מס״ד	שם ותיאור המבנה	כתובת	סטטוס*	סטטוס על פי טבלת המעקב
2	בית הרהיט צדוקיה צדוק	אוסישקין 48	טרם טופל	בוצע חיזוק למבנה בשנת 2016. כיום ממתין לבדיקה וחוות דעת של מהנדס חיצוני.
3	דואר	דרך ראשונים 89	פלקל, עבר בדיקת זיהוי בלבד, חוזק, טרם הוגש טופס	טופל. מבדיקת מהנדס עלה כי המבנה אינו עשוי מפל-קל.
4	מרכזת טלפון	דבורה הנביאה 6	טרם טופל	עבר לטיפול המחלקה המשפטית

* סטטוס על פי המעודכן ברשימה שהתקבלה ממנהל התכנון ביום 30.12.2020.

359. הביקורת ביקשה לבדוק את תהליכי העבודה והטיפול במבני הפלקל שנערכו על ידי העירייה. להלן טבלה המציגה את בדיקת הביקורת:

מס״ד	כתובת	השתלשלות האירועים
1	הרב מכר (מתחם סינמה סיטי), גוש 6606, חלקה 36	• 6.1.2020- אישור מטעם חברת "טלנכסים בע"מ" לועדת התכנון והבנייה על איתור בעלי הנכס ומסירת הודעות. • 17.12.2020- מכתב ממהנדסת העיר לבעלי הנכס, לפיו הינם נדרשים להעביר דוח מהנדס בתוך 30 ימים. • 25.5.2021- מכתב התראה אחרונה בטרם נקיטת הליכים משפטיים מאחראית מבנים מסוכנים לבעלי הנכס, לפיו הינם נדרשים להעביר דוח מהנדס בתוך 30 ימים. • 3.10.2021-מכתב ממנכ"ל החברה בעלת הנכס לאחראית מבנים מסוכנים לפיו תועבר התייחסות ממהנדס החברה בתוך מספר ימים.
2	דרך הראשונים 88	• 1.8.2016- חוו"ד מהנדס לפיה בוצעו עבודות חיזוק למבנה וכי יש לבצע מעקב לאחר 3 שנים. • 16.6.2021- חוו"ד מהנדס מטעם העירייה לפיה נדרשות בדיקות נוספות על מנת לוודא שהנכס אינו מסוכן. • 15.7.2021- מענה לפניית אחראית מבנים מסוכנים מהמהנדס המסביר את הבקשה לקבלת מסמכים נוספים.
3	דבורה הנביאה 6	התקבל אישור ממהנדס של בעלי הנכס כי לא מדובר במבנה פל קל, אולם אחראית מבנים מסוכנים פנתה למהנדס נוסף מטעם העירייה על מנת לקבל אישור על כך.
4	אוסישקין 48	• 4.1.2021- מכתב ממהנדסת העיר לבעלי הנכס, לפיו הינם נדרשים להעביר דוח מהנדס בתוך 30 ימים. • 25.1.2021- מייל מבעל הנכס למהנדסת העיר בו נטען כי לא מדובר במבנה פל קל. • 15.2.2021- מכתב מעו"ד של בעל הנכס לפיו מדובר בנכס סמוך שבבעלות אדם אחר. • 23.2.2021- אישור חברת "טלנכסים בע"מ" על העברת דרישה לביצוע בדיקה מצבית לנכס לבעלי הנכס בפועל. • 9.5.2021- מכתב התראה אחרונה בטרם נקיטת הליכים

מס״ד	כתובת	השתלשלות האירועים
		משפטיים מאחראית מבנים מסוכנים לבעלי הנכס, לפיו הינם נדרשים להעביר דוח מהנדס בתוך 30 ימים. • 18.8.2021- מייל מעו"ד של בעל הנכס בפועל בו נטען כי לא מדובר במבנה פל קל. • 19.8.2021- העברת הטיפול בתיק לאחראי על התביעה במחלקה המשפטית של העירייה באמצעות מייל מאחראית מבנים מסוכנים.

360. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי ישנם מקרים בהם העירייה לא פעלה בטווחי זמן סבירים, בייחוד לאחר מכתבי דרישה והתראה לבעלי הנכסים בהם הוקצבו 30 ימים להעברת חוות דעת הנדס כי הנכסים אינם מסוכנים. כך למשל, בנוגע לנכס מס׳ 1 בטבלה, על אף שמדובר במתחם גדול אותו פוקדים תושבים רבים מדי יום, עברה כמעט שנה ממועד שליחת ההודעות מטעם העירייה על ידי חברת ״טלנכסים בע״מ״ ועד לשליחת מכתב לבעלי הנכס ממהנדסת העיר.

361. הביקורת ממליצה כי מהנדסת העיר תערוך מעקב ובקרה אחר הטיפול העירוני במבני הפל קל באופן בו ייקבעו לוחות זמנים סבירים בין הפניות לבעלי הנכס, מכתבי ההתראה לפני נקיטת הליכים משפטיים והעברה לטיפול משפטי. ראוי כי במקרים בהם מוקצבים 30 ימים לבעלי הנכס להגשת חוות דעת מהנדס, לאחר חלוף 30 ימי אלו, העירייה תפעל באופן מיידי.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

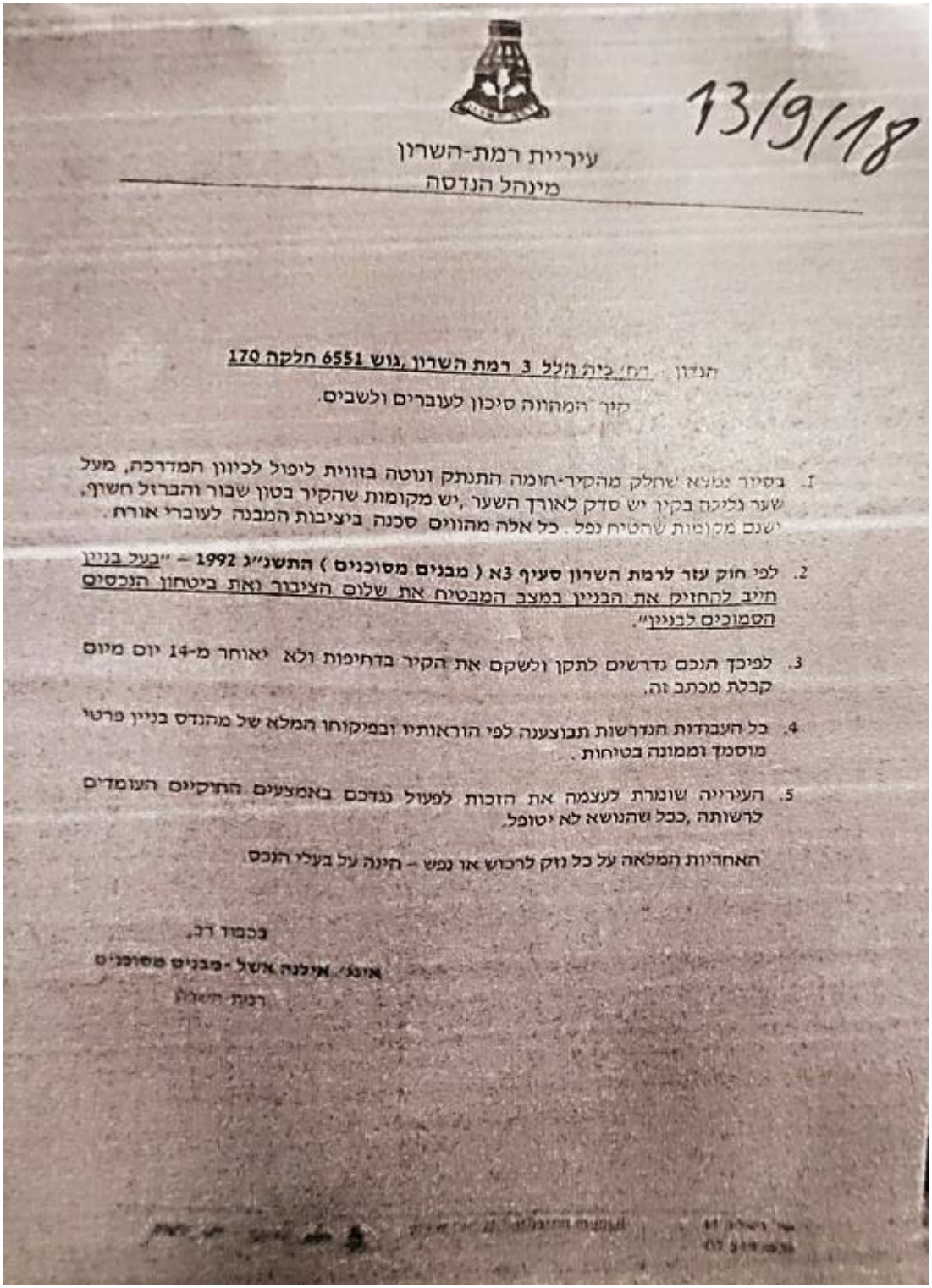
לעניין מבני פל קל, בעיר רק 4 מבנים שהיו חשודים כמבנים שנבנו בשיטת פל קל:

1. מבנה בזק ברח׳ דבורה הנביאה 6- הוכח שלא נבנה בשיטה זו והוסר מהרשימה.
2. מבנה הרב מכר (סינמה סיטי)- התקבל תצהיר מניצב״א שהמבנה לא בנוי בשיטת פל קל. דרשנו השלמת מסמכים, ככל שלא יועברו במועד (10 לינואר), יועבר לטיפול התובע.
3. אוסישקין 48- באין מענה הועבר לטיפול התובע.
4. סניף דואר בדרך הראשונים- התקבל אישור מהנדס בתאריך 13.6.21 שהתקרות שחוזקו יציבות לחלוטין.

64. נספחים

65. נספח א'- השוואה בין מסמכים

מכתב דרישה לביצוע עבודות מהקלסר הפיזי- 13.9.2018:



13/9/18

עיריית רמת-השרון
מינהל הנדסה

הנדון: רח' כיתת הלל 3 רמת השרון, גוש 6551 חלקה 170

קיום הוראות סיכון לעוברים ולשבים.

1. בסיור נמצא שחלק מהקיר-חומה התנתק ונוטה בזווית ליפול לכיוון המדרכה, מעל שער גליקה בקיר יש סדק לאורך השער, יש מקומות שהקיר בטון שבור והברזל חשוף. ישנם מקומות שהטיח נפל. כל אלה מהווים סכנה ביציבות המבנה לעוברי אורח.

2. לפי חוק עזר לרמת השרון סעיף 3א (מבנים מסוכנים) התשנ"ג 1992 – "בעל בניין חייב להחזיק את הבניין במצב המבטיח את שלום הציבור ואת ביטחון הנכסים הסמוכים לבניין".

3. לפיכך הנכם נדרשים לתקן ולשקם את הקיר בדחיפות ולא יאוחר מ-14 יום מיום קבלת מכתב זה.

4. כל העבודות הנדרשות תבוצענה לפי הוראותיו ובפיקוחו המלא של מהנדס בניין פרטי מוסמך וממונה בטיחות.

5. העירייה שומרת לעצמה את הזכות לפעול נגדכם באמצעים התקיים העומדים לרשותה, ככל שהנושא לא יטופל.

האחריות המלאה על כל נזק לרכוש או נפש – חינה על בעלי הנכס.

בכבוד רב,

אינג' אילנה אשל - מבנים מסוכנים

רמת השרון

מכתב דרישה לביצוע עבודות מהתיקייה במחשב- 3.9.2018:

דוח ביקורת בנושא
מיצוי הכנסות מתברים

מבוא

רקע

362. הרשות המקומית מספקת שני סוגים של שירותים: שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה; ושירותים מקומיים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני. בנוסף לכך, פועלת הרשות לפיתוח תשתיות במובן הרחב (למשל על ידי קידום מערכת החינוך המקומית באמצעות פרויקטים).

363. ההוצאות לשירותים אלה מתוקצבות בתקציב הרשויות המקומיות אשר נחלק לתקציב רגיל המיועד למימון פעולות שוטפות, קרי השירותים הממלכתיים והשירותים המקומיים, על בסיס שנתי קבוע, ולתקציב בלתי רגיל המשמש את הרשות המקומית למימון פרויקטים שונים לפיתוח התשתיות בתחומה.

364. על פי סעיף 213א(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש][1] (להלן: "**פקודת העיריות**") תקציב בלתי רגיל (להלן: "**תב"ר**") הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל".

365. התקציב הבלתי רגיל משמש ככלי בידי הנהלת העירייה לטובת קידום מטרותיה ומהווה את המערכת הכספית העירונית לביצוע פרויקטי פיתוח, שאינם מוגבלים לשנה תקציבית אחת.

366. להבדיל מהתקציב הרגיל, תקציב הפיתוח יכול שיהא רב-שנתי. משום שאין הוא לתקופה, אלא לפעולה מסוימת. על הרשות להגיש תקציב פיתוח שנתי (תוכנית עבודה) הנגזרת מתוכנית פיתוח רב-שנתית אשר תיערך על-פי סדרי העדיפויות של הרשות, תוך בדיקת כדאיות של חלופות למימון פעילויות הפיתוח.

367. סעיפים 15-16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971[2] מגדירים את אופן הכנת תקציב התב"ר. במסגרת הכנת תקציב התב"רים נדרשות הרשויות להציג את מקורות המימון של התב"ר.

368. תכנון תקציב לתב"ר יכלול את הפרטים הבאים:



369. התקציב הבלתי רגיל בעירייה משמש להוצאות בתחומים שונים, כגון: עבודות בנייה, פיתוח תשתיות, רכישת ציוד ראשוני למבנים ומוסדות ועוד.

---

[1] 100
[2] 101

370. מימון תב״רים מבוצע כאמור על ידי קרנות הרשות או באמצעות מימון חיצוני מגורמים שונים כגון משרדי ממשלה, מפעל הפיס וכדומה. לצורך פתיחת תב״ר הכולל מימון מגורם חיצוני נדרשת התחייבות בכתב של הגורם להענקת המימון. על מנת לגבות את סכום המימון בהתאם להתחייבות נדרשת העירייה להגיש הוכחות ביצוע לגורם המממן.

371. נכון לסוף שנת 2021, מנהלת עיריית רמת השרון (להלן: ״**העירייה**״) 124 תב״רים פעילים בהיקף כספי כולל של כ- 1,096,710,000 ₪[3] ממועד תחילתם.

372. להלן טבלה המציגה את השתתפות משרדי הממשלה במימון התב״רים בעירייה בשנים 2020-2021 באלפי ש״ח:

משרד ממשלתי	2020	2021
משרד הפנים	0	50
משרד החינוך	20,845	4,892
משרד התחבורה	4,368	39
משרדים אחרים	0	169
סה״כ	**25,213**	**5,149**

מטרת הביקורת

373. בחינת נאותות תהליכי העבודה בעירייה בכל הנוגע למיצוי ההכנסות מגורמי מימון חיצוניים אשר העניקו התחייבויותיהם למימון פרויקטים במסגרת תב״רים.

מתודולוגיה

374. הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- גידי טביב, גזבר העירייה.
- רויטל פיטרמן, סגנית גזבר העירייה.
- רויטל הלל, מנהלת מחלקת הכנסות ממשלה ותקציבים.

375. בנוסף נסמכה הביקורת על מסמכים שונים רלוונטיים לנושא הביקורת שהועברו לעיונה.

376. הביקורת מבקשת להודות לגורמים המבוקרים על שיתוף הפעולה המלא והמיידי לו זכתה במהלך הביקורת.

הבסיס הנורמטיבי

- פקודת העיריות [נוסח חדש].
- תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971.

[3] 110

- מיצוי הכנסות ברשויות מקומיות והגדלתן, משרד הפנים ומפע"ם, מרץ 2017.

עיקרי המלצות הביקורת

מבנה ארגוני

377. הביקורת תציין לחיוב את ריכוז תחום התב"רים העירוניים בידי גורם עירוני אחד ייעודי אשר מהווה את הגורם המקשר בין משרדי הממשלה ונותני התקציבים לבין יחידות העירייה השונות ואשר אמון על מיצוי ההכנסות בתב"רים, פונקציה אשר אינה בהכרח קיימת בכל הרשויות. – נמצא תקין.

נהלים

378. הביקורת ממליצה כי העירייה תסדיר נוהל עירוני שיופץ לכל יחידות העירייה המשתמשות בתב"רים, אשר יכלול את תהליכי העבודה וממשקי העבודה בין היחידות השונות למנהלת הכנסות הממשלה, ובכלל זאת:

- אופן ותדירות העברת המסמכים למנהלת הכנסות הממשלה על ידי היחידות העירוניות לטובת העברת דיווחים למשרד הפנים וגורמים הממשלתיים השונים.
- אופן הפנייה למנהלת הכנסות הממשלה בדבר איתור תב"רים ייעודיים לתחום מסוים אותו היחידה מעוניינת לקדם ולקבל תקציב.

<u>תגובת גזבר העירייה:</u>

"קיומו של נוהל כתוב לא מבטיח בהכרח שיתוף פעולה של מנהלי היחידות. משום כך, קיימת הפונקציה של מנהלת הכנסות ממשלה שעיקר תפקידה הוא לאכוף את שיתוף הפעולה."

מיצוי מקורות המימון

379. הביקורת ממליצה כי ככל וההתחייבויות התקציביות ניתנות במסגרת זמן קצובה, תהיה הקפדה של העירייה לעדכון משרד החינוך בדבר מועדי ביצוע העבודות בפועל ולוחות הזמנים ופנייה מסודרת להארכת תוקף ההתחייבות כך שלא יהיה חשש כי העירייה תאבד את זכאותה לכספים נשוא ההתחייבות לאחר שתבצע את העבודות בפועל. יצוין כי במקרים שנבדקו על ידי הביקורת לא נמצא כי העירייה הפסידה כספים נשוא ההתחייבויות.

380. עוד מומלץ כי ככל וניתנת אפשרות לקבלת חלק מסכום ההתחייבויות התקציביות בשלבים מוקדמים יותר לסיום העבודות, ראוי כי העירייה תפעל למען קבלתם במועד האפשרי.

<u>תגובת גזבר העירייה:</u>

"אכן כך אנו מבצעים את הגשת הדרישות וזאת משיקולי עלות- תועלת."

ממצאי הביקורת

66. מבנה ארגוני

381. מבנה ארגוני הוא מונח כולל לאופן בו מאורגן מערך התפקידים בארגון ולקשרי הגומלין והממשקים ביניהם. הוא מגדיר איך בעלי התפקידים בארגון צריכים לפעול כדי להגשים את ייעודו ומטרותיו.

382. מטרת המבנה הארגוני היא לארגן את פעילות הרשות מדרג המנכ"ל ועד לאחרון העובדים, כך שלכל בעל תפקיד תהיה אחריות מלאה על תחום פעילות מוגדר, כאשר מצד אחד לא תהיה חפיפה על תחום פעילות אחד בין שני בעלי תפקידים ומהצד השני לא יושארו נושאים ללא גורם אחראי.

383. קבלת תמיכות בעקבות קולות קוראים המפורסמים על ידי משרדי ממשלה מחייבת פעילות יזומה של הרשות המקומית לאיתור והגשה של בקשות לתמיכה. רשות שתפעל לכך, יכולה להרחיב את מקורות התקציב שלה במידה ניכרת.

384. ישנם 3 אתגרים בסיסיים בטיפול בקולות קוראים על ידי רשויות מקומיות[4]:

ידיעה

- מאחר והקולות הקוראים מיתפרסמים במגוון רחב של ערוצים, יש להקפיד על חיפוש שיטתי שלהם בכל הערוצים הרלוונטיים, ביניהם, מערכות ממוחשבות ואף עיתונים.

הבנה

- מרבית פרסומי התמיכות באמצעות הקולות הקוראים מנוסחים בניסוח מסורבל, דרושה מיומנות כדי להבין את מהותם, לבחון האם הרשות עומדת בתנאי הסף, איזו פעילות נדרשת הרשות לבצע כדי להגיש בקשה ואילו מסמכים עליה להגיש.

בקרה

- הטיפול בקולות הקוראים הינו טיפול מתמשך הדרוש במעקב ובקרה עקביים, בין תחילת התהליך באיתור התמיכה ועד להשלמת קבלת כל הכספים שאושרו על ידי הגוף התומך.

385. הטיפול בתב"רים הינו תחום כלל עירוני אשר מערב הן גורמים בגזברות העירייה והן אנשי מקצוע מהיחידות השונות בעירייה, וכן מצריך פעילות שוטפת הכוללת העברת דיווחים ודרישות תשלום מול גורמים ממשלתיים שונים, ועל כן ישנה חשיבות לגורם עירוני

[4] 127

שיתכלל את הטיפול במיצוי ההכנסות מהגורמים הממשלתיים וירכז את איסוף החשבונות והחומרים הנדרשים מהיחידות השונות.

386. בעיריית רמת השרון, סגנית גזבר העירייה היא הגורם אשר מרכז את הטיפול בתחום התב"רים בעירייה, כאשר מנהלת מחלקת הכנסות ממשלה ותקציבים (להלן: "**מנהלת הכנסות ממשלה**") הכפופה לסגנית הגזבר ומנהלת אגף הנהלת חשבונות תקציבים ושכר, אמונה על מיצוי ההכנסות מהתב"רים.

387. על המנהלים ביחידות השונות בעירייה לדאוג לכך שיתקבלו הרשאות מתאימות לצורך קבלת כספי המימון, וביצוע הוצאות בתב"ר בהתאם. במהלך חיי התב"ר אחראית מנהלת הכנסות הממשלה בעירייה להתנהל מול גורם המימון החיצוני הרלוונטי לתב"רים.

388. הגדרת תפקידה[5] של מנהלת הכנסות הממשלה כולל אחריות על הטיפול במענקי משרדים ממשלתיים, ובכלל זאת, מעקב, איתור תקציבים רלוונטיים, קולות קוראים, איסוף החומר מהמחלקות השונות והגשת הבקשות לגורמים הרלוונטיים.

389. חלק מעבודתה של מנהלת הכנסות הממשלה נעשית באמצעות מערכות המנו"ף והמרכב"ה בהן מבצעת מעקב ובקרה שוטף אחר ההכנסות ממפעל הפיס, משרד החינוך ומשרד הרווחה.

390. להלן תרשים המציג דוגמאות לממשקי העבודה העירוניים והחיצוניים של מנהלת הכנסות הממשלה:



391. **הביקורת תציין לחיוב את ריכוז תחום התב"רים העירוניים בידי גורם עירוני אחד ייעודי אשר מהווה את הגורם המקשר בין משרדי הממשלה ונותני התקציבים לבין יחידות העירייה השונות ואשר אמון על מיצוי ההכנסות בתב"רים, פונקציה אשר אינה בהכרח קיימת בכל הרשויות. – נמצא תקין.**

67. נהלים

[5] 123

392. נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

393. נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים: מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה, אחריות ונספחים.

394. בכל הנוגע לטיפול בתב"רים העירוניים, ישנה חשיבות בעריכת נהלים מוסדרים וכתובים משלושה טעמים עיקריים:

1. ריבוי הממשקים עם הגורמים השונים ברמה כלל עירונית
2. טיפול בנושאים כספיים בסכומים משמעותיים
3. חובת דיווח לגורמים ממשלתיים שונים

395. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימים נהלים עירוניים המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים וממשקי העבודה בין היחידות העירוניות השונות לבין מנהלת הכנסות הממשלה המרכזת את הטיפול בתב"רים.

396. הביקורת ממליצה כי העירייה תסדיר נוהל עירוני שיופץ לכל יחידות העירייה המשתמשות בתב"רים, אשר יכלול את תהליכי העבודה וממשקי העבודה בין היחידות השונות למנהלת הכנסות הממשלה, ובכלל זאת:

- אופן ותדירות העברת המסמכים למנהלת הכנסות הממשלה על ידי היחידות העירוניות לטובת העברת דיווחים למשרד הפנים וגורמים הממשלתיים השונים.
- אופן הפנייה למנהלת הכנסות הממשלה בדבר איתור תב"רים ייעודיים לתחום מסוים אותו היחידה מעוניינת לקדם ולקבל תקציב.

<u>תגובת גזבר העירייה:</u>

"קיומו של נוהל כתוב לא מבטיח בהכרח שיתוף פעולה של מנהלי היחידות. משום כך, קיימת הפונקציה של מנהלת הכנסות ממשלה שעיקר תפקידה הוא לאכוף את שיתוף הפעולה."

68. מיצוי מקורות המימון

69. כללי

397. בהתאם לתקנה 15 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א- 1971[6], תקציב בלתי רגיל כולל את "אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד פעמיות שימומנו ממקורות אלה.." בשל האמור, לכל פרויקט המבוצע במסגרת תב"ר על העירייה לקבוע מראש את מקורות המימון הייעודיים עבורו.

398. כאשר מדובר בפרויקטים ביוזמת הרשות, וללא מקור מימון חיצוני, נדרש איתור מימון מתאים מכספי קרנות הרשות. איתור מקור מימון חיצוני לעומת זאת, דורש פנייה למקורות מימון חיצוניים רלוונטיים. איתור מקור מימון חיצוני לתב"ר נעשה בדרך כלל עוד בטרם מוגשת הבקשה לתב"ר למחלקת התקציבים. היחידה היוזמת את התב"ר מבצעת פנייה לרשות הרלוונטית בבקשה למימון התב"ר. כאשר מוגשת הבקשה לתב"ר, היא מוגשת על פי רוב בזמן שמתקיים תהליך לקבלת הרשאה למימון חיצוני, ולעיתים אף לאחר קבלת הרשאה.

399. ההרשאה היא מסמך התחייבות של גורם המימון החיצוני למימון התב"ר בסכום מסוים. ללא הרשאה, למעשה אין התחייבות של גורם המימון החיצוני להעברת כספי המימון.

400. במהלך חיי התב"ר אחראיות היחידות בעירייה להתנהל מול גורם המימון החיצוני הרלוונטי לתב"רים בניהולן, ולדאוג לכך שיתקבלו הרשאות מתאימות לצורך קבלת כספי המימון, וביצוע הוצאות בתב"ר בהתאם.

401. לאחר שמתקבלות הרשאות הן מועברות למנהלת מחלקת הכנסות אשר מעדכנת בכך את מחלקת התקציבים בעירייה, וכן מקבלת אליה את כספי המימון המועברים על ידי מקורות המימון החיצוניים.

402. מקורות ההכנסה של הרשות המקומית למימון התב"רים כוללים:

[6] 101



403. על מנת לממן את השירותים הממלכתיים שהרשויות המקומיות מופקדות עליהן, משרדי הממשלה השונים מתקצבים את הרשויות על פי מפתחות. שלושת המשרדים הראשיים שתומכים בקיום שירותים ממלכתיים ברשויות מקומיות באופן שוטף ושיטתי הם משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד הרווחה.

404. מעבר לתקצוב זה, "לפי מפתחות", עומדים לרשותן של הרשויות המקומיות מקורות תקציביים משתנים המוצעים על ידי משרדי הממשלה וגופי הסמך הממשלתיים בצורה של "קולות קוראים", תמיכות, הקצבות ופרויקטים.

405. הגוף התומך (משרד ממשלתי, רשות ממשלתית או גוף ציבורי) מפרסם בכלים שונים שבכוונתו לתמוך ברשויות מקומיות לטובת פרויקט כלשהו. הרשויות המקומיות בודקות אם הן עומדות בתנאי הסף לתמיכה ואם התמיכה רלוונטית לפעילותן וכן את "מחיר" התמיכה (השתתפות עצמית) ומחליטות אם להגיש בקשה לקבלת התקציב מהגורם התומך.

406. הביקורת ביקשה לבחון את נאותות מיצוי ההכנסות ואיתור מקורות המימון לתב"רים ממשרדי הממשלה. לצורך כך נבחן מדגם של תב"רים משני גורמי המימון המרכזיים- משרד החינוך ומשרד התחבורה.

407. במסגרת המדגם, קיבלה הביקורת את כל ההתחייבויות התקציביות של המשרדים מהתב"רים במדגם החל משנת 2019 ובדקה עבור כל תב"ר התחייבויות נבחרות לבחינת מימושן בפועל. לצורך כך קיבלה הביקורת גם העתקי ההוצאות שדווחו במסגרת התב"ר ואישורי ההעברות התקציביות ממשרד החינוך ומשרד התחבורה.

408. הביקורת בדקה את מימוש ההתחייבויות התקציביות הן בהיבט של לוחות הזמנים והן בהיבט של הסכומים.

409. הביקורת ערכה מדגם של 5 תב"רים בתחומי החינוך והתחבורה (מתוך 16 המהווה כ-31%), על מנת לבחון את מיצוי ההכנסות של העירייה באמצעות תב"רים אלו. להלן טבלה המציגה את מדגם הביקורת:

משרד	מס"ד	מס' תב"ר	שם תב"ר	התקציב המאושר (אלפי ₪)	הביצוע המצטבר	
					הכנסות (אלפי ₪)	הוצאות (אלפי ₪)
חינוך	1	313	הנגשת מבני חינוך	8,312	7,097	7,875
	2	911	מערכות לגילוי אש	1,288	1,288	1,067
	3	2002	בי"ס יעל רום	31,525	26,000	4,809
תחבורה	4	520	שבילי אופניים	4,739	4,739	4,267
	5	567	שדרוג רחוב החרושת	22,362	22,362	10,923
סה"כ				68,226	61,486	28,941

70. מדגם מיקסום הכנסות ממשרד החינוך

71. כללי

410. משרד החינוך מקצה תקציבים גבוהים לתוכניות תקשוב לבתי הספר, תומך בתוכניות חינוך ייחודיות, תנועות נוער, יחידות נוער ויחידות לקידום נוער, פעילויות בקונסרבטוריונים, לימודי מורשת, פעילויות ילדים ונוער בקיץ, הקמת מעבדות בבתי ספר, תוכניות התערבות למניעת שימוש בסמים ואלכוהול, שיקום שכונות, תוכניות מצוינות, תוכיות למחוננים ועוד.

411. ההתחייבויות התקציביות של משרד החינוך הן פרטניות לכל פרויקט, כאשר ההתחייבות תחומה בזמן ומותנית בהגשת מסמכים ונתונים נדרשים בהתאם להנחיות המשרד.

412. להלן התפלגות התב״רים הפעילים בגינם הוקצה לעירייה מימון על ידי משרד התחבורה ומשרד החינוך, נכון לחודש מרץ שנת 2022:

משרד	מס׳ תב״רים פעילים	תקציב מעודכן שנתי	ביצוע שנתי	יתרת תקציב שנתי	אחוז ביצוע שנתי
חינוך	9	39,657,109	33,648,601	6,008,508	84.84%

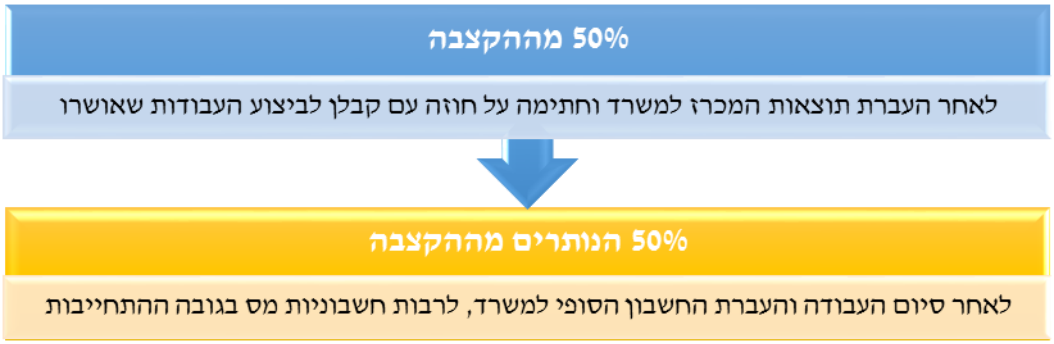
72. תב"ר 313- הנגשת מבני חינוך

413. תב"ר 313 מיועד לביצוע הנגשות של מבני חינוך ברחבי העיר. התב"ר הוא רב שנתי, נפתח לראשונה ב-19.7.2007. התב"ר תוקצב עד כה בסך כולל של 8,312 אלפי ₪, מתוכם בוצעו עד כה בפועל הוצאות בסך 7,875 אלפי ₪ ובגינם התקבלו עד כה הכנסות בסך של 7,097 אלפי ₪.

414. מימון התב"ר מורכב ממימון עירוני בסך 3,171 אלפי ₪ ומימון משרד החינוך בסך 5,141 אלפי ₪.

415. בכל הנוגע לקבלת תקציבים ממשרד החינוך עבור הנגשת מבני חינוך, משרד החינוך פועל בהתאם ל"נוהל שחרור כספים לנגישות פיזית" (להלן: "**נוהל נגישות פיזית**")[7] ו"נוהל שחרור כספים לנגישות אקוסטית" (להלן: "**נוהל נגישות אקוסטית**")[8].

416. נוהל נגישות פיזית[9] מגדיר 2 פעימות לשחרור הכספים מהמשרד שהובטחו במסגרת התחייבות תקציבית לנגישות פיזית:



417. לעומת זאת, נוהל נגישות אקוסטית[10] קובע כי "התשלום ישוחרר בשלב אחד, לאחר ביצוע העבודה ולאחר שיתקבלו תוצאות המכרז, או הצעות המחיר, וכן החוזים עם הקבלנים, חשבונות הביצוע ויתר המסמכים...".

418. תוקפן של כל ההתחייבויות התקציביות לביצוע עבודות הנגשה של מוסדות חינוך הועמד על ידי המשרד ל- 6 חודשים.

419. להלן טבלה המפרטת את בדיקת הביקורת:

התחייבות תקציבית				הוצאות העירייה		הכנסות העירייה	
מס'	תיאור	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)
2019/24/244	נגישות פיזית	13.3.2019	516,000	31.8.2019	343,922.60	7.5.2020	258,000

[7] 131
[8] 132
[9] 131
[10] 132

התחייבות תקציבית				הוצאות העירייה		הכנסות העירייה	
מס'	תיאור	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)
	אמירים			28.2.2020	206,705.76	21.7.2020	258,000
				סה"כ	**550,628.36**	**סה"כ**	**516,000**
2019/24/245	נגישות פיזית נווה גן	13.3.2019	252,000	24.2.2019	32,760	3.9.2020	252,000
				26.9.2019	4,680		
				6.2.2020	9,360		
				17.2.2020	245,490.93		
				סה"כ	**292,290.93**	**סה"כ**	**252,000**
2019/24/211	נגישות אקוסטית/ חושית עומר	20.2.2019	30,000	25.8.2019	41,657.33	25.7.2021	30,000
				22.12.2019	3,510		
				סה"כ	**45,167.33**	**סה"כ**	**30,000**
2019/24/447	נגישות אקוסטית/ חושית אוסישקין	4.6.2019	30,000	25.8.2019	33,333.78	25.7.2021	30,000
				22.12.2019	1,755		
				סה"כ	**35,088.78**	**סה"כ**	**30,000**
2019/24/446	נגישות אקוסטית/ חושית אלון	4.6.2019	54,000	25.8.2019	49,085	25.7.2021	
				22.12.2019	3,510		
				סה"כ	**52,595**	**סה"כ**	

420. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, כל הסכומים בגינם ניתנו ההתחייבויות בתב"ר זה התקבלו במלואן. **- נמצא תקין**.

421. מבדיקת הביקורת עולה כי אין עמידה בלוחות הזמנים הקבועים בהתחייבויות התקציביות וכן כי לא מוגשות בקשות לדחייה עקב המדיניות הלא כתובה משרד החינוך לא לבחון עמידה בלוחות הזמנים.

422. בנגוד לקבוע בנוהל נגישות פיזית, הגשת דרישות התשלום להתחייבות התקציבית לנגישות פיזית של נווה גן שמספרה 2019/24/245, נעשתה בפעימה אחת בלבד עם הגשת החשבון הסופי. כפועל יוצא מכך, העירייה לא קיבלה 50% מסך ההתחייבות בשלב חתימת החוזה עם הקבלן, אלא את מלוא הסכום לאחר סיום העבודות.

73. תב"ר 911- מערכות לגילוי אש

423. תב"ר 911 מיועד לרכישת והתקנת מרכיבי ביטחון, חירום ובטיחות במוסדות החינוך. התב"ר הוא רב שנתי, נפתח לראשונה ב-5.8.2019. התב"ר תוקצב עד כה בסך כולל של 1,288 אלפי ₪, מתוכם בוצעו עד כה בפועל הוצאות בסך 1,067 אלפי ₪ ובגינם התקבלו עד כה הכנסות בסך של 1,288 אלפי ₪.

424. מימון התב"ר מורכב ממימון עירוני בסך 1,142 אלפי ₪ ומימון משרד החינוך בסך 146 אלפי ₪.

425. להלן טבלה המפרטת את בדיקת הביקורת:

התחייבות תקציבית	הוצאות העירייה	הכנסות העירייה

מס'	תאריך	סכום(₪)	תוקף	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)
/2000/1023 2018/0020409	7.4.2019	121,915 (המהווים עד 50% מהעלות)	31.7.2019	31.10.2019	76,385	28.11.2019	121,915
					138,944	19.12.2019	24,568.16
					67,158		
					146,023		
				סה"כ	**428,510**	**סה"כ**	**146,483.16**

426. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, העירייה לא עמדה בזמנים שהוקצבו בהתחייבות התקציבית להגשת הוצאות העירייה עבור מערכות גילוי אש.

427. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת הכנסות הממשלה, העירייה קיבלה תוספת של 24,568.16 ₪ מאחר ולמשרד החינוך נותרו כספים שלא נוצלו על ידי רשויות אחרות עבור התחייבות תקציבית זו.- **נמצא תקין.**

74. **תב"ר 2002- בניית בי"ס יעל רום**

428. תב"ר 2002 מיועד לבינוי כיתות בבית ספר יסודי חדש. התב"ר הוא רב שנתי, נפתח לראשונה ב- 17.5.2020. התב"ר תוקצב עד כה בסך כולל של 31,525 אלפי ₪, מתוכם בוצעו עד כה בפועל הוצאות בסך 4,809 אלפי ₪ ובגינם התקבלו עד כה הכנסות בסך של 26,000 אלפי ₪.

429. מימון התב"ר מורכב ממימון עירוני בסך 26,000 אלפי ₪ ומימון משרד החינוך בסך 5,525 אלפי ₪.

430. בכל הנוגע לקבלת תקציבים ממשרד החינוך עבור בניית בתי ספר, משרד החינוך פועל בהתאם ל"נוהל שחרור כספים לבניית מוסדות חינוך"[11] (להלן: "**נוהל בניית מוס"ח**").

431. סעיף א' לנוהל בניית מוס"ח קובע כדלקמן:

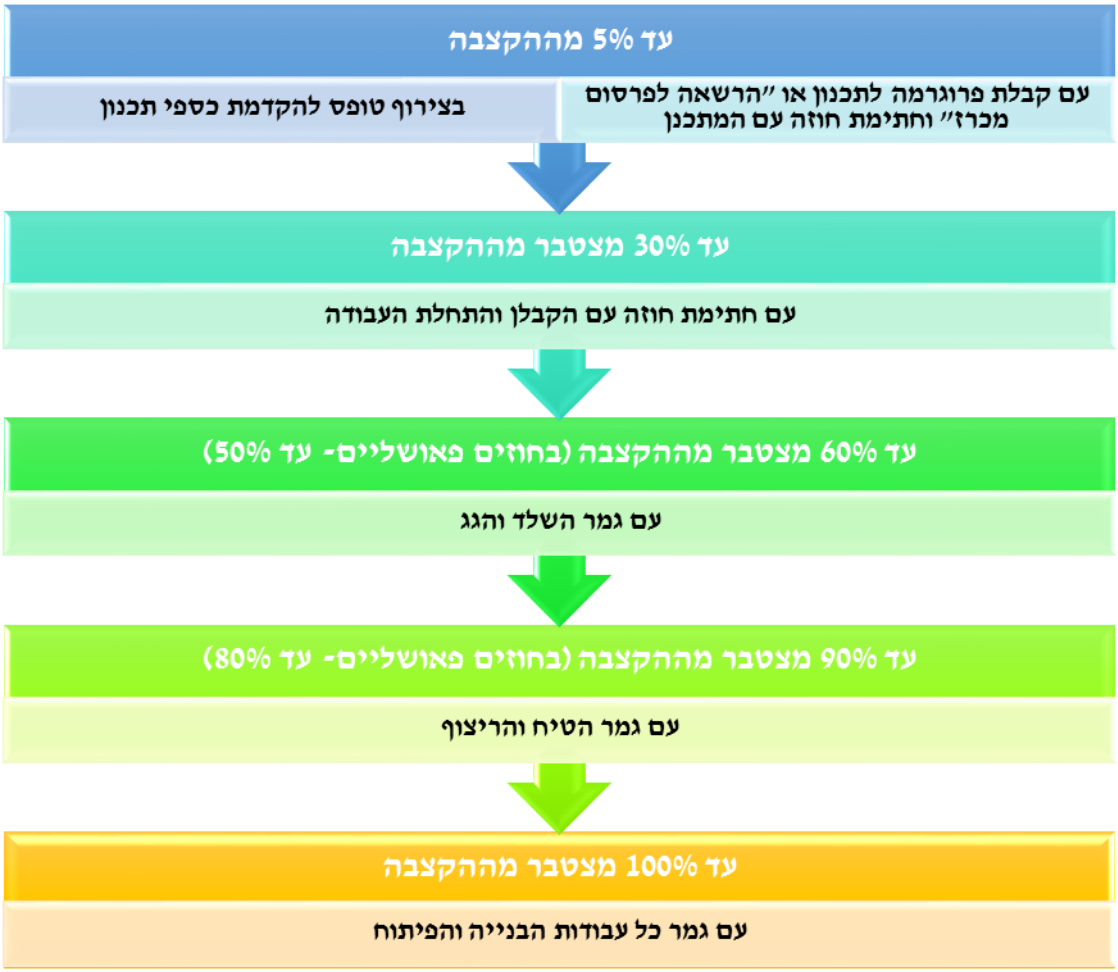
> "עם קבלת "הרשאה לפרסום מכרז" ממשרדנו, ואישור התכנית האדריכלית, רשאית הרשות המקומית לפרסם מכרז לבניית מוסד חינוכי, על פי חוק חובת המכרזים.
>
> על הרשות לשלוח אלינו תוצאות מכרז, בצירוף טופס תוצאות המכרז (נספח ב'). רק לאחר קבלת "אישור לחתימת חוזה" ניתן לחתום על חוזה עם הקבלן."

432. כלומר, נוהל בניית מוס"ח מגדיר את השלבים לתחילת פרויקט בניית מוסד חינוכי במימון משרד החינוך:



[11] 125

433. בנוסף, מגדיר נוהל בניית מוס״ח 5 פעימות לקבלת הכספים משרד החינוך באמצעות העברת חשבוניות ששולמו על ידי העירייה לאורך תהליך הבנייה:



434. הביקורת בדקה את תהליך בניית בית ספר יעל רום בהתאם לנוהל בניית מוס״ח של משרד החינוך. להלן תרשים המציג את השלבים הראשוניים טרם תחילת הבנייה עם המועדים בהם הועברו המסמכים מהעירייה למשרד החינוך וממשרד החינוך לעירייה:



435. להלן טבלה המפרטת את בדיקת הביקורת עבור ההתחייבויות התקציביות שקיבלה העירייה ממשרד החינוך עבור שלב א׳ בבניית בית הספר יעל רום:

התחייבות תקציבית				הוצאות העירייה		הכנסות העירייה	
מס׳	תיאור	תאריך	סכום(₪)	תוקף	תאריך	סכום(₪)	תאריך
24`2020/02/1	פרסום מכרז לבינוי	5.4.2020	4,919,826	6 חודשים להעברת	20.12.2021	1,048,781.2	23.1.2022	1,048,781

התחייבות תקציבית				הוצאות העירייה		הכנסות העירייה	
מס'	תיאור	תאריך	סכום(₪)	תוקף	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)
	כיתות בבי"ס יסודי חדש- שלב א'			תוצאות המכרז למשרד החינוך				
2020/07/088	אישור להגדלת מטרז' ולחתימת חוזה לבניית בי"ס	29.6.2021	605,242	2 חודשים להעברת חוזה חתום למשרד החינוך				

436. בניגוד לקבוע בנוהל בניית מוס"ח, העירייה אינה מקפידה על הגשת דרישת תשלום בפעימה הראשונה לאחר קבלת ההרשאה לפרסום מכרז, כאשר דרישת התשלום הראשונה שנשלחת על ידי העירייה היא בפעימה השנייה לקבלת החזרים של עד 30% מסך ההקצבה לאחר חתימת החוזה עם הקבלן והתחלת העבודה.

75. מדגם מיקסום הכנסות ממשרד התחבורה

76. כללי

437. משרד התחבורה מקצה תקציבים גבוהים למימון פרויקטים תחבורתיים רחבי הארץ.

438. ההתחייבויות התקציביות של משרד התחבורה הן פרטניות לכל פרויקט, כאשר ההתחייבות תחומה בזמן ומותנית בהגשת מסמכים ונתונים נדרשים בהתאם להנחיות המשרד.

77. תב"ר 520- שבילי אופניים

439. תב"ר 520 מיועד לתכנון וסלילת שביל אופניים נחל הדרים. התב"ר הוא רב שנתי, נפתח לראשונה ב- 26.5.2015. התב"ר תוקצב עד כה בסך כולל של 4,739 אלפי ₪, מתוכם בוצעו עד כה בפועל הוצאות בסך 4,267 אלפי ₪ ובגינם התקבלו עד כה הכנסות בסך של 4,739 אלפי ₪.

440. מימון התב"ר מורכב ממימון עירוני בסך 3,300 אלפי ₪ ומימון משרד התחבורה בסך 1,439 אלפי ₪.

441. להלן טבלה המפרטת את בדיקת הביקורת, כאשר תוקף ההתחייבויות התקציביות הוגדר לשנת התקציב:

התחייבות תקציבית	הוצאות העירייה	הכנסות העירייה

מס'	תיאור	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)
1001024078	תכנון שביל אופניים נחל הדרים	7.11.2017	210,000 (המהווים 70% מהעלות הכוללת בסך 300,000 ₪)	**דרישה 1:**			
				19.10.2015	15,444	26.8.2018	10,811
				25.6.2018	77,220	13.9.2018	54,054
				דרישה 2:			
				30.7.2018	57,915	23.10.2018	40,541
				דרישה 3:			
				27.12.2018	4,826.25		
				10.1.2019	11,266		
				30.11.2018	7,605		
				27.1.2019	28,957.5		
				21.5.2019	2,632.5		
				4.11.2018	10,565.1		
				10.12.2018	1,760.85		
				13.5.2019	7,459		
				סה"כ דרישה 3	75,072.2	6.10.2019	52,529
				דרישה 4:			
				7.8.2019	10,530		
				29.5.2019	3,276		
				16.7.2019	1,800		
				20.11.2019	5,504.85		
				13.6.2019	29,923		
				24.9.2019	13,513.5		
				12.11.2019	5,791.5		
				27.11.2019	3,948.8		
				סה"כ דרישה 4	74,288	4.2.2020	52,065
				סה"כ	**299,908**	**סה"כ**	**210,000**
1001160292	ביצוע שביל אופניים נחל הדרים	4.12.2018	1,228,933 (המהווים 70% מהעלות הכוללת בסך 1,755,619 ₪)	**דרישה 1:**			
				20.11.2019	193,152.4	3.3.2020	193,152
				דרישה 2:			
				20.11.2019	5,504.85	1.4.2020	791,423
				5.2.2020	6,383		
				26.2.2020	15,395		
				5.2.2020	223,966		
				26.2.2020	540,173.67		
				סה"כ דיווח 2	791,422.52		
				דרישה 3:			

התחייבות תקציבית				הוצאות העירייה		הכנסות העירייה	
מס'	תיאור	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)
				12.5.2020	3,831		
					134,415.33	16.6.2020	138,246
				סה"כ דיווח 3	138,246.33		
				דרישה 4:			
				17.6.2020	8,265		
					290,015.66	15.7.2020	56,112
				סה"כ דיווח 4	298,280.66		
				דרישה 5:			
				8.9.2020	2,993		
					105,002	29.10.2020	50,000
				סה"כ דיווח 5	107,995		
			סה"כ	**סה"כ**	**1,529,096.91**	**סה"כ**	**1,228,933**

442. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, כל הסכומים בגינם ניתנו ההתחייבויות בתב"ר זה התקבלו במלואן. **- נמצא תקין**.

78. **תב"ר 567- שדרוג רחוב החרושת**

443. תב"ר 567 מיועד לביצוע הסדרת רחוב החרושת. התב"ר הוא רב שנתי, נפתח לראשונה ב-16.6.2015. התב"ר תוקצב עד כה בסך כולל של 22,362 אלפי ₪, מתוכם בוצעו עד כה בפועל הוצאות בסך 10,923 אלפי ₪ ובגינם התקבלו עד כה הכנסות בסך של 22,362 אלפי ₪.

444. מימון התב"ר מורכב ממימון עירוני בסך 20,400 אלפי ₪ ומימון משרד התחבורה בסך 1,962 אלפי ₪.

445. סעיף 5 להתחייבות התקציבית מציין כי "משרד התחבורה רשאי לבטל התחייבות זו בידה שלא יוחל בביצוע העבודות בתוך 90 יום ממועד אישור המכתב".

446. להלן טבלה המפרטת את בדיקת הביקורת:

התחייבות תקציבית				הוצאות העירייה		הכנסות העירייה	
מס'	תיאור	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)	תאריך	סכום(₪)
1001159921	ביצוע הסדרת רחוב החרושת	3.12.2018	1,962,143 (המהווים 70% מהעלות הכוללת בסך 2,803,062 ₪)	6.10.2019	3,005,945.2	27.2.2020	1,962,143

447. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה עמדה בלוחות הזמנים וקיבלה את מלוא סכום ההתחייבות- **נמצא תקין**.

79. סיכום המדגמים

448. הביקורת ערכה מדגם של 5 תב"רים לבחינת מיצוי הכנסות העירייה ממשרד החינוך ומשרד התחבורה. עבור כל אחד מהתב"רים שנדגמו, נבדקו מספר התחייבויות תקציביות.

449. מבדיקת ההתחייבויות התקציביות אל מול הוצאות העירייה וקבלת ההחזרים ממשרדי הממשלה, עולה כי העירייה ממצה את ההתחייבויות התקציביות שניתנו לה עד תום בכך שפועלת למען קבלת מלוא סך ההחזר של התמיכה.

450. הביקורת תציין לחיוב את מינויה של מנהלת הכנסות הממשלה אשר מאפשר לעירייה לבצע מעקב ובקרה נאותים אחר הטיפול בתב"רים מול הגורמים התומכים הממשלתיים, וכן למצות את קבלת התחייבויותיהם.

451. בכל הנוגע לקבלת התמיכות ממשרד החינוך, מבדיקת הביקורת עולה כי אין עמידה בלוחות הזמנים הקבועים בהתחייבויות התקציביות וכן כי לא מוגשות בקשות לדחיית המועד האחרון להגשה.

452. בניגוד לקבוע בנוהל נגישות פיזית ובנוהל בניית מוס"ח הקובעים פעימות לקבלת ההחזרים ממשרד החינוך, העירייה נוהגת לפסוח על הפעימה הראשונה, כך שקבלת ההחזר הראשוני נעשה בשלב מאוחר יותר מהמועד האפשרי שנקבע על ידי משרד החינוך.

453. הביקורת ממליצה כי ככל וההתחייבויות התקציביות ניתנות במסגרת זמן קצובה, תהיה הקפדה של העירייה לעדכון משרד החינוך בדבר מועדי ביצוע העבודות בפועל ולוחות הזמניים ופנייה מסודרת להארכת תוקף ההתחייבות כך שלא יהיה חשש כי העירייה תאבד את זכאותה לכספים נשוא ההתחייבות לאחר שתבצע את העבודות בפועל. יצוין כי במקרים שנבדקו על ידי הביקורת לא נמצא כי העירייה הפסידה כספים נשוא ההתחייבויות.

454. עוד מומלץ כי ככל וניתנת אפשרות לקבלת חלק מסכום ההתחייבויות התקציביות בשלבים מוקדמים יותר לסיום העבודות, ראוי כי העירייה תפעל למען קבלתם במועד האפשרי.

<u>תגובת גזבר העירייה:</u>

"אכן כך אנו מבצעים את הגשת הדרישות וזאת משיקולי עלות- תועלת."

דוח ביקורת בנושא
נוכחות חברי מועצה בישיבות
מועצת העירייה

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

מבוא

מועצת העירייה הינה מעין בית הנבחרים של השלטון המקומי . זהו גוף מחוקק , מפקח , מבקר , יוזם ומשפיע על חייהם של התושבים המתגוררים בתחום העירייה . מתוקף כך חברי המועצה שנבחרים בבחירות דמוקרטיות פועלים כנציגי הציבור שבחר בהם , פועלים כמעין חברי כנסת של אותו מתחם רשות ומהווים את לב ליבה של העשייה המקומית כגון : חקיקת עזר , ניהול ענייני הכספים של העירייה וכדומה.

למימוש תפקידם על חברי המועצה מוטלת החובה להשתתתף בישיבות המועצה .

להלן הוראות פקודת העיריות הנוגעים למועצת העירייה :

מספר חברי המועצה

19. (א) מספר החברים של מועצה העומדת לבחירה ייקבע על ידי השר לפי הטבלה הנתונה להלן בהתאם למספר התושבים שהיו רשומים ביום הקובע בספר התושבים המתנהל לפי פקודת מרשם התושבים, תש"ט-1949, והנוגע לתחום העיריה; תעודה מאת השר המעידה על מספר זה תשמש ראיה חותכת לתכנה ; וזו הטבלה :

הסוג	מספר התושבים	מספר חברי המועצה
א'	עד 5,000	9
ב'	מ-5,001 עד 25,000	9 עד 15
ג'	מ-25,001 עד 100,000	15 עד 21
ד'	למעלה מ-100,000	21 עד 31

התחלת כהונה

24. (א) מועמדים בבחירות למועצה שפקיד הבחירות הכריז עליהם כמי שנבחרו חברי מועצה לפי סעיף 46 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות), או שנקבעו כחברי המועצה בפרוטוקול שנוהל לפי סעיף 66 לחוק הבחירות, יתחילו לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות;

התקיימו בחירות חוזרות לראשות העיריה לפי סעיף 9(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, יתחילו המועמדים האמורים לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות החוזרות.

(ב) המועצה תקיים את ישיבתה הראשונה תוך 14 ימים מיום התחלת כהונתם של חברי המועצה כאמור בסעיף קטן (א).

<u>הצהרת אמונים של חברי המועצה</u>

24א. (א) עם כינוסה של ישיבת המועצה הראשונה לאחר הבחירות יצהיר חבר המועצה אמונים; ואלה דברי ההצהרה:

"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי במועצה".

(ב) חבר המועצה שלא הצהיר את הצהרת האמונים, לא ייהנה מזכויותיו של חבר המועצה, לרבות זכות ההצבעה במועצה ובועדותיה, כל עוד לא הצהיר.

(ג) חבר המועצה שלא נכח בישיבת המועצה הראשונה, או שהיה לחבר המועצה לאחר מכן, יצהיר את הצהרת האמונים בישיבה הראשונה שבה הוא נוכח.

<u>רציפות הכהונה</u>

25. מועצה קיימת תמשיך בתפקידה עד שתיכנס לתפקידה מועצה חדשה.

<u>העדר מישיבות המועצה</u>

123. (א) חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העיריה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב).

(ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השניה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העיריה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה

והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

(ג) לא שלח ראש העיריה לחבר המועצה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב) תוך שבעה ימים מיום שדרש ממנו הממונה לעשות כן, ישלח הממונה לחבר המועצה את ההודעה האמורה והעתק ממנה ישלח במכתב רשום לראש העיריה.

<u>ישיבות המועצה והנוהל בהן</u>

136. (א) ישיבות מועצה, זימונן והנוהל בהן יהיו לפי התקנון שבתוספת השניה.

(ב) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לשנות את הוראות התקנון.

<u>חישוב המנין החוקי ופחיתתו</u>

137. (א) לשם קביעת מספר חברי המועצה הדרוש למנין חוקי של המועצה יראו את המספר הכולל של חברי המועצה שצריך היה לבחרם כאילו נבחרו.

(ב) פחת מספר חברי המועצה, מאיזו סיבה שהיא, עד למטה מהמנין החוקי שנקבע בתקנות הנוהל, רשאי השר לעשות אחת מאלה:

(1) להורות שהמועצה תיחשב כמועצה שחדלה;

(2) להורות שייערכו בחירות למילוי המקומות שנתפנו במועצה;

(3) למנות אנשים כשירים להיבחר חברי מועצה שיכהנו כחברי מועצה במקומות שנתפנו

<u>תוצאות פינוי מקום במועצה</u>

138. בכפוף לאמור בסעיף 137(ב), שום פעולה או הליך של מועצה או של ועדה מועדותיה לא יהיו נטולי תוקף משום כך בלבד שנתפנה מקום במועצה.

<u>חזקת כשרות</u>

139. (א) כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר יראו –

(1) כל ישיבה של מועצה או של ועדה מועדותיה שנתקבלה בה החלטה – כישיבה שנתכנסה ונתקיימה כהלכה;

(2) כל האנשים שנכחו בישיבה – כבעלי סגולות הכשרה כדין;

(3) כל ועדה שדנה בענין פלוני – כועדה שהוקמה כהלכה ומוסמכת לדון בענין שפורש בפרוטוקול של ההחלטה שנתקבלה.

(ב) פרוטוקול של החלטות מישיבות המועצה, המוחזק בהתאם לתקנות הנוהל, יתקבל כראיה בלי צורך בהוכחה נוספת.

להלן ממצאי הבדיקה לגבי השתתפות חברי מועצת העירייה בישיבות המועצה בשנת 2018 :

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

סוג הישיבה	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין
מספר ישיבה	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	18	19	
תאריך	31/01/2021	07/02/2021	07/03/2021	11/04/2021	02/05/2021	06/06/2021	04/07/2021	01/08/2021	03/09/2021	03/10/2021	14/11/2021	18/03/2021	25/05/2021	
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
יעקב קורצקי	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	
דברת וייזר	1	1	1	1	1	1	1		1		1	1	1	
מיכאל דורון	1	1		1	1	1	1		1	1	1		1	
עופר קליך	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	
שמואל גריידי														
צחי שריב	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
בת שבע אלקובי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
עינבל דדון	1		1		1		1		1	1	1	1	1	
ירון גדות	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	
רמי בר לב	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	
גיא קלנר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	
רוני בלקין	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	
דני לביא	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	
נטע זיו	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
רביד פלד	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	
סה"כ משתתפים	16	15	15	15	15	14	16	11	14	15	14	15	16	

סוג הישיבה	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין
מספר ישיבה	20	21	22	23	24	25	26
תאריך	06/06/2021	06/06/2021	13/07/2021	25/07/2021	01/08/2021	17/10/2021	17/10/2021
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1
יעקב קורצקי	1	1	1			1	1
דברת וייזר	1	1	1	1			1
מיכאל דורון	1	1			1	1	1
עופר קליך							
שמואל גריידי							
צחי שריב	1	1		1	1	1	1
בת שבע אלקובי	1	1	1	1	1	1	1
עינבל דדון			1	1		1	1
ירון גדות	1	1	1	1	1	1	1
רמי בר לב	1	1		1	1		
גיא קלנר	1	1		1	1	1	1
רוני בלקין	1	1	1	1	1	1	1
דני לביא	1	1	1	1	1	1	1
נטע זיו	1	1	1	1	1	1	1
רביד פלד	1	1	1	1	1		1
סה"כ משתתפים	14	14	11	13	12	12	14

- במהלך שנת 2021 התקיימו 20 ישיבות מועצה מהם 11ישיבות מן המניין ו – 9 ישיבות מועצה שלא מן המניין .
- **נמצא כי מקרב חברי המועצה 4 מחברי המועצה נכחו בכל הישיבות שהתקיימו . 5 חברי מועצה לא נכחו בישיבת מועצה אחת , חבר מועצה אחד לא נכח ב-2 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחד לא נכח ב-3 ישיבות מועצה, 2 חברי מועצה לא נכחו ב-4 ישיבות מועצה, חבר מועצה אחד לא נכח ב-5 ישיבות מועצה, חברת מועצה אחת לא נכחה ב-7 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחד לא נכח ב-8 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחד לא נכח ב-20 ישיבות המועצה שהתקיימו בשנת 2021 .**
- כאמור בהתאם לסעיף 123(א) חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן
- **נמצא כי <u>חבר מועצה אחד לא נכח ב- 20 ישיבות מועצה רצופות</u> עקב מחלה . הביקורת מציינת כי בהתאם להוראת החוק חבר המועצה היה אמור לספק אישורים רפואיים על כך, אישורים לא סופקו .**

הביקורת מעירה כי השתתפות חלקית של חברי המועצה בישיבות המועצה פוגעת באפקטיביות פעילות המועצה כמכשיר לבקרה וביקורת . מליאת המועצה בהתכנסותה היא הבמה של חברי המועצה להשמעת דברי תמיכה וביקורת . זאת הזירה לקבל ולדרוש הסברים על פעולות הרשות באמצעות שאילתות , הצעות לסדר ונאומים .מצב בו חברי מועצה לא משתתפים הישיבות המועצה פוגע פגיעה אנושה בתפקוד המועצה ופוגם ביכולתה למלא את תפקידה באופן יעיל ואפקטיבי.

התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה

30 יוני, 2022
א' בתמוז, תשפ"ב

לכבוד
מר ניסים בן יקר
<u>מבקר העירייה</u>

א.נ,

<u>הנדון: התייחסות לדוח המבקר לשנת 2021</u>

אני רוצה להודות למבקר וצוותו על הדוח. מבחינתי דוח המבקר הוא הזדמנות ללמוד על הנושאים השונים המועלים בו. אני גאה שמנהלי האגפים המבוקרים החלו בהטמעת השינויים עוד לפני הדיונים בוועדות הביקורת והפרסום הרשמי של הדוח.

עיריית רמת השרון נמצאת בתקופת צמיחה ואנו רואים גידול בנושאים רבים כמו תב"רים, היטלי השבחה, מכרזים ועוד. כדי לתת מענה ראוי אנו חייבים בהכרה של המדינה בגידול מספר התושבים בעיר וכפועל יוצא מזה בהוספת תקנים לעירייה. השלטון המקומי כולו נמצא במשבר כתוצאה מדרישות נוספות שמועברות אליו ובמקביל העדר תקנים, שכר נמוך ועוד. המדינה חייבת לתת את הדעת למשבר זה על מנת לבצע שינוי יסודי בעבודת הרשויות.

<u>ועדת מכרזים</u>

רמת השרון נמצאת בתנופת פיתוח, דבר שהצריך עבודה מאומצת של היחידה העירונית המטפלת ומתכללת את נושא המכרזים. כבר השנה, נעשו פעולות להגברת חשיפת המכרזים לצורך עידוד ספקים רבים יותר להשתתף בהם. כך כל מכרזי העירייה מועלים באופן שקוף ומלא לאתר האינטרנט של העירייה, הוחלפו חברי ועדת מכרזים שלא נכחו בישיבות, הוגבר הפיקוח על קיום נהלי מינהל תקין וסודיות. מנכ"ל העירייה שוקד בימים אלה על כתיבת נוהל למערך המכרזים ותחומי אחריות המנהלים.

לצד אלה, אנו מבינים כי הקמת מחלקת מכרזים היא צעד הכרחי לאור הגידול בדרישות ובהיקפי התקציבים של המכרזים ברמת השרון. אנו שואפים שמחלקה כזו תוקם כבר בשנת התקציב הנוכחית בוודאי לאחר קריאה מדוקדקת והתייחסות בכובד ראש להמלצות המבקר.

המחלקה האמורה תפעל להשלים חוסרים כפי שצוינו בדוח לרבות: מעקב אחר ביצוע מכרזים במועד, הטמעת מערכת בקרה ממוחשבת ועוד.

לגבי נושאים פרטניים שעלו בדוח, בנושא תנאי הסף: מי שקובע את תנאי הסף הם מנהלי האגפים ו/או היועצים המקצועיים ו/או הגזברות. במרבית המכרזים היועץ המקצועי משווה את תנאי הסף לאלו שפורסמו במכרזים מקבילים, בהתאמה. לאור הערת הביקורת נבחן האם יש אפשרות להפוך בחינה זו לנוהל מחייב.

גובה הערבויות נקבע על ידי גזבר העירייה בהתייעצות עם מנהל האגף הרלוונטי למכרז ולעיתים גם עם היועץ למכרז. לאחר בדיקה עם גזבר העירייה קיבלתי את עמדתו כי נוסחה אחידה בנושא סכום הערבויות עלולה לפגוע בחלק מהמקרים ולהקל בחלק אחר מכיוון שכל מקרה יש לבחון לגופו ולא דומה מכרז אחד למשנהו.

אני גאה כי ברבים מהפרמטרים מצאה הביקורת כי פעילות העירייה תקינה.

<u>הקצאות נכסים</u>

עיריית רמת השרון מסרה נכסים לגופים שונים לאורך השנים על מנת לאפשר קיום של אורח חיים קהילתי, דתי וכדומה. לדוגמא, כבר בימיה הראשונים של המושבה נמסרו מבנים לצדדים שלישיים על מנת להקים בתי כנסת, גני ילדים וכד' ואף ניתנו היתרי בניה לחלק מגורמים אלה על קרקע ציבורית וזאת מתוך הרצון לקיים שירותים למען הציבור. מצב זה לא הוסדר במהלך עשורים רבים. לדוגמא, בתי כנסת פעלו לאורך שנים ארוכות אך מעולם לא קיבלו כל הקצאה למבנה. יתרה מכך, קיימים מבנים בהם התעורר צורך להגדיל את המבנה והעירייה אפשרה בניה ואף לעיתים הייתה שותפה לה.

עם כניסתי לתפקיד החלתי להסדיר את הנושא לצד ועדת הקצאות. ראשית, מאז 2016 עת כניסתי לתפקיד כל הקרקעות שהוקצו נעשו על פי קריטריונים שווים ובהתאם להמלצת ועדת ההקצאות וקבלת כלל האישורים ממשרד הפנים. אך זה רק חלק מהתהליך, בכל הקשור להקצאות העבר העירייה קידמה פרוגרמה לצורכי ציבור שהיוותה בסיס לעבודת ועדת ההקצאות. בימים אלה אנו מעדכנים את הפרוגרמה במסמך שיוגש למליאת המועצה בישיבות הקרובות. אנו פועלים להסדיר את השימוש של כלל המחזיקים בנכסי העירייה אך עם זאת, יש לזכור שמטרת ההסדרה אינה לפגוע בשירותים, אלא להסדיר חוקית את מעמד המבנים. ההליך המדובר מורכב מכיוון שחלק מבעלי המבנים אינם עמותות או בעלי יכולות

התאגדות. בעבר ניסינו לפעול על מנת להקים זרוע עירונית שתאפשר לגופים לא מאוגדים לקבל שירותים שיסייעו להם להתאגד ועל ידי כך להסדיר את ההקצאה, אולם לצערי הצעה זו נפסלה על ידי מועצת העיר.

באשר להתנהלות ועדת המשנה. לאור המסקנות העולות כאן אנחנו נבחן שנית את פעילות הוועדה ונוודא שאינה מעכבת את עבודת ועדת ההקצאות ואת עבודת המועצה ונפעל בהתאם.

<u>היטלי השבחה</u>

בשנים האחרונות עושה העירייה מאמצים רבים על מנת למצות את זכויותיה ויכולתה לגבות היטלי השבחה מפרוייקטים ומתושבים. היטלי השבחה הם כספי ציבור ומחובת העירייה לגבות אותם לטובת כלל תושבי רמת השרון. אנו רואים עליה בסכומי הגביה המגיעים אל קופת העירייה. כפי שאנחנו רואים בסעיפי הגביה, האכיפה וכד' הפעילות תקינה. נושא אחד בעניין זה שיבחן הוא חוות מוגדלת בעבירות בניה. מחד העירייה אוכפת עבירות בניה באופן שלא היה בעבר ומאידך נבדוק האם ניתן למצות את התמורות הכלכליות כפי שמצביע הדו"ח. מבדיקה עם גורמי המקצוע בעירייה, הנושא אינו חד משמעי.

לצד זאת המבקר אכן מצביע על מספר נושאים אותם יש לתקן. חלקם כבר בתהליכים וחלק אחר ייבדק לאור הערות המבקר:

שירות – יש לזכור הדוח מצביע על עליה ניכרת במספר העסקאות והתקציבים שמכניסה העירייה מהיטלי השבחה. מבדיקה שערכתי עם גזבר העירייה, מדובר בעליה של מאות אחוזים משנת 2019 ועד היום דבר המייצר עומס רב על המערכות. יחד עם זאת, התושבים זכאים לקבל שירות הולם מהעירייה ונושא זה אכן, לקה בחסר ופעלנו על מנת לשנותו כפי שכתוב בדוח העירייה עברה למערכת ממוחשבת על מנת לאסוף, לרכז ולהנגיש את המידע הפנימי והמידע לתושב. בשנה האחרונה הוקמה מחלקת שירות שמטרתה לעבוד מול הגופים השונים, לרבות אגף השמאות ולבנות SLA. הנחתי את מנכ"ל העירייה לאור מסקנות הדוח לבצע הליך התייעלות לצד הגזבר, השמאים וכלל הנוגעים בדבר. לדוגמא הדוח מצביע על קשיים בהשגת מענה לאישורי הטאבו ועיכובים בדוח השמאות. הדברים יבדקו ויתוקנו. חשוב לציין שאנו רואים חשיבות גדולה למקצועיות הדוח השמאי לטובת התושב ולטובת היכולת שלנו למצות את גביית כספי הציבור גם אם במחיר שמפעם לפעם יהיו עיכובים בשמאות.
נושא נוסף הוא מכרזי שמאים, בעניין זה אנו נסמכים על חוות הדעת של היועץ המשפטי שקובעת כי אופן הפעולה של העירייה תקין.

קב"סים

נושא הנשירה ממערכת החינוך ושימור נוער בסיכון במערכת הוא אחד האתגרים המרכזיים שלנו. בשנים האחרונות פתחנו כיתות 100 נוספות והכנסנו לחטיבות הביניים ולתיכונים מדריכי מוגנות שתפקידם לנהל קשר בלתי פורמלי עם בני נוער על מנת לאתר מבעוד מועד סכנת נשירה ונושאים נוספים.

מעבר לכך, אנו מפעילים את תכנית "נוצץ" בשירותים החברתיים והקהילתיים שמטרתה לייצר מסגרות לנוער בסיכון. בנוסף הוקמה מחלקת קידום נוער באגף החינוך שמטרתה לאגד את הטיפול בנוער הנמצא בסכנת נשירה או במסגרות נשירה סמויה. בנוסף, מופעלת תוכנית הילה אשר מטרתה להוות מסגרת חינוכית לתלמידים אשר נשרו מהמערכת לצורך השלמת מסגרת חינוך חובה 12 שנות לימוד עד לבגרות חלקית / מלאה. לצד כל אלה מפעיל האגף החינוך כחלק מתחומי האחריות והעשייה שלו קציני ביקור סדיר.

הביקורת מצביעה על ליקויים, חלקם טכניים שהתקיימו בשנים 19, 20 ביניהם אופן הדיווח במערכת הקב"סנט. אופן כתיבת תוכניות העבודה ואיוש תקנים. מברור שערכתי עם אגף החינוך, אכן בחלק מהמקרים היו ליקויים קטנים שטופלו וסודרו לאור הערות הביקורת וחוזר מנכ"ל. כיום תקינת כוח האדם במחלקה היא 1.75 אנשים מנהל מחלקה (קב"ס) וקב"ס נוסף.

מבחינתנו, נשירה אינה אופציה ואנו משקיעים משאבים אדירים בשביל לעטוף באופן פרטני כל תלמיד בין אם עי מערכת החינוך ובין עם השירותים החברתיים והקהילתיים ואני גאה בעבודה שנעשתה בשנתיים האחרונות.

מבנים מסוכנים

מבנים פרטיים בעיר ובכלל במדינת ישראל, הינם רכוש פרטי וככאלה, הינם באחריות בעל הנכס. על בעלי הנכס, לתחזק, לבדוק ולדאוג שהמבנה יהיה ראוי למגורים ובכלל זה לדאוג לתיקון כל ליקויי בטיחות.

העירייה אינה יכולה חוקית ואינה צריכה להחליף את בעלי הנכסים. רק לסבר את האוזן ברמת השרון קיימות כ- 17,000 יחידות דיור. החוק קובע כי בעל נכס חייב להזמין מהנדס בטיחות כל 5 שנים על מנת לבדוק את מצב הנכס. יחד עם זאת לצערנו, אין חובת דיווח לרשויות ולכן אין יכולת לדעת אם פעולה זו

נעשתה. בנוגע למבני ציבור, העירייה ערכה סקר בקרב כלל מוסדות החינוך בעיר והכוונה היא להרחיב את הסקר לכלל מבני הציבור שנבנו לפני 1980.
לאחר כל אלה, הדוח מצא מספר ליקויים שהמרכזיים בהם תוקנו. לדוגמא: הדוח מצביע במספר מקומות על העדר סנכרון בין מחלקות שונות במינהל ההנדסה בנוגע להעברת המידע באופן מיידי. בשנה האחרונה ביצענו רפורמה בנוגע לעדכון מערכת הקומפלוט וכיום כל המידע נמצא במערכת אחודה. הדבר מאפשר לנו להעביר מידע בין מחלקות שונות, לתעד ולשקף את המידע לכל גורמי העיריה, לשמור אותו באופן ארכיוני ועוד. נושא נוסף הוא חוסר סנכרון בין פניות מוקד לדוחות הטיפול של המחלקה. כפי שציינתי בפרק היטלי השבחה אנו בעיצומה של רפורמת שירות במסגרתה יוחלפו בטווח הקרוב מערכות השליטה של המוקד, דבר שיאפשר לנו מעקב צמוד יותר אחר הקריאות, התאמת מספרן, וסגירתן.

בנוגע לכוננות וכו' - במחלקת מבנים מסוכנים עובדת כיום מהנדסת בנין מנהלת המחלקה, ולרשותה עוד 3 מהנדסים קבועים ריטיינרים, אשר משמשים גם ככוננים זמינים למקרה של קריאה דחופה.

נפילת הבניין בחולון מחייבת את המדינה לנקודת מבט חדשה בכל הקשור לאחריות בעלי בתים על הנכסים שבבעלותם. איגוד המהנדסים מנסה לקדם מספר יוזמות חקיקה שיסדירו את הנושא וכולי תקווה שמאמצים אלו יישאו פרי בהקדם.

<u>מיצוי הכנסות מתב"רים</u>

מחזור התקציבים הבלתי רגילים של עיריית רמת השרון התעצם בשש שנים האחרונות, מעשרות מיליונים לכדי הרבה יותר מחצי מיליארד ש"ח כיום. חלק מעליה זו היא בפרויקטים שהתחלנו בקידומם כמו שכונת נווה גן צפון ופרויקטים של פינוי בינוי. בהובלת רו"ח גידי טביב, גזבר העירייה, וציוותו אנו ממשיכים בפרויקט המקיף של מיצוי תקציבים מהגופים הממשלתיים. אני שמח שהביקורת ציינה לחיוב את המבנה הארגוני במינהל הכספי בנקודה חשובה זו. הביקורת מצביעה על העדר נוהל עבודה של אגפים ומחלקות מול משרדי ממשלה. כאן הוסברה עמדת העירייה לפיה אנו לא מעוניינים בעבודה ישירה של כל גורם עירוני מול משרדי הממשלה אלא בעבודה שלהם מול רפרנט עירוני המומחה לנושא זה, ואשר הוא זה שפועל הלאה, מול גופי הממשלה.

שמחתי לראות כי בכלל הנושאים שנבחנו, מיצתה העירייה את התקציבים שיועדו לה ממשרדי הממשלה ובכך הצליחה להיטיב עם ציבור תושבי רמת השרון.

<u>נוכחות חברי מועצה</u>

ראשית עליי לציין את מעורבותם הרבה של חברי המועצה בישיבות מועצה, בוועדות ובפעילויות עירוניות אחרות. ניתן לראות שמלבד אירועים מסוימים, רוב ישיבות המועצה מתקיימות בנוכחות כמעט מלאה. בנוגע לחבר מועצה אחד, בשל רגישות העניין, התקיימו מס' פניות אל אותו חבר. טרם התקבלו כלל האישורים הנדרשים. הנחתי לבקש באופן רשמי ולקבל בטווח זמן סביר את האישורים.

בברכה,



אבי גרובר

.....

.....

.....

ראש .....