

פ"כ מס' 18

מישיבת מועצה שלא מן המניין

שהתקיימה ביום שלישי, ל' בחשוון תש"פ, 29.10.19

נוכחים:	פדלון	משה	-	רה"ע וי"ר הישיבה
	פרישקולניק	איה	-	סגנית ומ"מ ראש העירייה
	בל	עפרה	-	סגנית ראש העירייה
	לוי	עופר	-	סגן ראש העירייה
	עולמי	ירון	-	חבר מועצת העיר
	צדיקוב	אלעד	-	חבר מועצת העיר
	וייס	צבי	-	חבר מועצת העיר
	ועקנין	משה	-	חבר מועצת העיר
	אורן-ינאי	דנה	-	חברת מועצת העיר
	כץ	מאיה	-	חברת מועצת העיר
	פישר	יריב	-	חבר מועצת העיר
	לרמן- גרוסמן	תמר	-	חברת מועצת העיר
	קוממי	יוסי	-	חבר מועצת העיר
	וסרמן	רונן	-	חבר מועצת העיר
	יעקובוביץ	יונתן	-	חבר מועצת העיר עזב - את הישיבה בסעיף שאילתות
	אוריאל	אורן	-	חבר מועצת העיר
	יסעור	יהונתן	-	חבר מועצת העיר
	אייזנברג	דניאל	-	חברת מועצת העיר
	גוזלן	גרי	-	חבר מועצת העיר
	אייל	פביאן	-	חבר מועצת העיר
נעדר:	צור	איתי	-	חבר מועצת העיר
מוזמנים:	ג'ו	ניסימוב	-	סמנכ"ל בכיר לעירייה
	אהוד	לזר	-	סמנכ"ל פרויקטים, לשכת ראש העיר
	עו"ד ענת	בהרב	-	יועמ"ש
	רו"ח רוני	חדד	-	גזבר העירייה
	רוני	גאון	-	מנהל אגף שאיפ"ה
	אבי	ברויטמן	-	סגן מנהל אגף ביטחון, פיקוח וסדר ציבורי
	אהרון	סלצברג	-	מנהל אגף רווחה
	ד"ר יעקב	נחום	-	מנהל אגף החינוך
	אדרי' חנה	חרמש	-	מהנדסת העיר
	דורית	בסמן	-	דוברת העירייה
	ד"ר שלומית	כנרי	-	נת"צ
	רינה	זאבי	-	מנהלת מחלקת ארגון ותאום

סדר היום :

דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2018, ובהמלצות ועדת הביקורת.

לסדר היום צורפו :

א. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2018 .

ב. המלצות ועדת הביקורת.

מבקר העירייה מר ירון הררי ציין את השלבים העיקריים והדיונים המוקדמים שנערכו בעניין הדו"ח במסגרת המחלקות המבוקרות, האגפים, מנכ"ל העירייה ורה"ע ובסופו של דבר דיון בוועדת הביקורת. חלק ניכר מההמלצות התפעוליות התקבלו ע"י המבוקרים וחלקן תוקן או יושם במהלך הביקורת או מיד לאחריה. פרט שלב מעקב תיקון ליקויים המתבצע אחר הדיון והחלטות המועצה. ציין את עבודת הוועדה וביקש להודות לחבריה על עבודה מקצועית, עניינית ורגישה. הודה לגב' מאיה כץ, יו"ר ועדת הביקורת, למר יריב פישר יו"ר ועדת הביקורת בקדנציה קודמת ולחברי הוועדה גב' דניאל אייזנברג ומר וסרמן רונן. כמו כן הודה לראד נעירייה מר פדלון ולמנכ"ל העירייה מר בן עזרא על תמיכתם בעבודת הביקורת וכן לצוות משרד מבקר העירייה מירה שר שלום ושי קציר.

המבקר פירט עקרונות סקר הסיכונים לדרוג חשיבות נושאים לביקורת. אמר כי תכנית העבודה מבוססת על סקר סיכונים מחוייבת מהתקנים המקצועיים ומעוגנת בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

ציין את מטרת הסקר ושלביו.

מטרות הסקר : האחת, מיפוי פעילויות הרשות במטרה להבטיח כיסוי מלא של הביקורת בארגון, השנייה, דרוג תחומי הפעילות עפ"י סיכונים המאפשר ניתוב משאבי הביקורת בצורה יעילה אל מוקדי הסיכון.

השלבים : מיפוי תהליכי העל, זיהוי הליכי המשנה ונושאי הביקורת, זיהוי ודרוג הסיכונים וקביעת רמת הסיכות היחסית.

הסביר כי בכל פעילות מנתחים ומזהים 4 סיכונים : סיכון כספי, תפעולי, ציות ומוניטין. הסיכונים הינם "סיכונים שורשיים" ללא התחשבות בקרות המגדרות או מקטינות את רמות הסיכון.

כהערה כללית ביקש המבקר בישיבה זו להתמקד בהערות מערכתיות ופחות בתפעוליות.

עמותת בני הרצליה – עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא – "היבטים בניהול

ותפעול "

גב' מאיה כץ הבהירה כי מכוון שדו"ח הביקורת דן בין היתר גם בנושא "עמותת בני הרצליה", היא לא נהלה הישיבה ומילא את מקומה חבר המועצה מר יריב פישר.

גב' מאיה כץ עזבה את הישיבה מחשש לניגוד עניינים.

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

עמותת בני הרצליה, (מספר 1-315-009-58) הינה עמותת ספורט עירונית. העמותה נוסדה בדצמבר 1985, במטרה לקדם את השתתפות בני הנוער בעיר הרצליה בעיסוק בפעילות ספורטיבית. העמותה מפעילה בתי ספר למקצועות הספורט הקבוצתיים כמו כדורסל, כדורגל וכדוריד, ולמקצועות הספורט האישיים בענפי הטניס, הג'ודו, השחייה ועוד. על פי דיווחי העמותה, בפעילויות העמותה משתתפים למעלה מ-12,000 חניכים. מחזור הפעילויות של העמותה לשנת 2016, הסתכם בכ-36 מיליון ₪.

ניגודי עניינים

8.

כללי

8.1

האיסור של הימצאות במצב של ניגוד עניינים מתייחס הן לניגוד עניינים אישי והן לניגוד עניינים מוסדי. במקרה בו ממלא עובד הציבור תפקידים בשני גופים ציבוריים כאשר יכול וקיימים ניגודי אינטרסים בין גופים אלו. בגוף הדוח מפורטים דברי ההסבר של הוועדה למניעת ניגוד עניינים ברשויות המקומיות במשרד המשפטים וכן התקנות הרלוונטיות מתקנות העיריות והסעיפים הרלוונטיים מנוהל אסדרת חברות עירוניות.

חשש לניגוד עניינים של יו"ר העמותה

8.2

יו"ר העמותה העירונית בשנת 2018 הינה, עפ"י תדפיס רשם התאגידים מיום 22.10.2018, בעלת מניות בחברה בנות הרצליה בע"מ (חל"ץ). יו"ר העמותה אף השתתפה באספה הכללית של החברה ביום 4.7.2018 ופרוטוקול האספה נושא את חתימתה. כפי שצויין לעיל בהרחבה החברה בנות הרצליה בע"מ מנהלת עבור העמותה את קבוצת הנשים כדורסל, החברה מעבירה דמי תפעול לעמותה העירונית הנבדקת ומקבלת ממנה דמי ניהול. דהיינו קיימים קשרים עסקיים בין תאגידים. היותה של יו"ר העמותה בעלת מניות אינה מתיישבת עם תקנה 4 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 בנושא "סייגים למינוי" הקובעת כי "אלה אינם כשירים להיות נציגי העיריה בתאגיד עירוני : (1) אדם העלול להימצא, במשרת או בעקיפין, בניגוד עניינים עם כהונתו בגוף המנהל של התאגיד העירוני או עם ענין אחר..."

מר פישר שאל מדוע גבי' בל לא הגיעה לוועדת הביקורת בדיון בבני הרצליה, נענה ע"י גבי' בל כי לא הוזמנה לוועדה וכי לו היתה מוזמנת היתה מגיעה.

מר יעקובוביץ העלה סוגיית ניגוד עניינים של גבי' בל. ציין כי בהיותה יו"ר עמותת בני הרצליה היתה בעלת מניות בחברה שהיתה לה התקשרות עם עמותת בני הרצליה בע"מ, השתתפה בדיוני האספה הכללית והובילה מהלכים.

הגב' בל השיבה כי מיד עם היבחרה לתפקיד יו"ר העמותה העבירה ניהול הישיבות לגבי' ציפי סימון, לא היתה פעילה ולא לקחה חלק בכל החלטה.

מר יעקובוביץ אמר "אני מניח שאם היית חותמת על טופס ניגוד עניינים אז אנחנו לא היינו דנים בדבר הזה עכשיו... את לא השתתפת באיזושהי צורה אקטיבית בדיונים מול ראש העיר, בדיונים מול מנכ"ל העמותה, בדיונים מול מנכ"ל העירייה? עוד פעם, אני מניח, אני סך הכל כאילו עבדנו די במקביל."

נענה כי הגב' בל תזומן לוועדת הביקורת לתת הסברים בנושא.

חשש לניגוד עניינים של מנכ"ל העמותה

8.3

מנכ"ל העמותה העירונית כיהן גם הוא כבעל מניות בחברה "בנות הרצליה כדורסל בע"מ (חל"צ)" לה קשרים עסקיים עם העמותה. יחד עם זאת נציין כי ביום 11.10.2018 העביר מנכ"ל העמותה את מניותיו בחברה. מנכ"ל העמותה השתתף באספה הכללית של החברה ביום 4.7.18, ופרוטוקול האספה נושא את חתימתו. לגבי מנכ"ל העמותה חלה הוראת סעיף 9.2.10 לנוהל אסדרת חברה עירונית לפיה "כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה החלים ברשויות מקומיות יחולו גם על החברה ועובדיה" ומכך שחל על מנכ"ל העמותה "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי רשויות מקומיות" המופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, ולפיו קיימת "חובה כללית", "של כל עובד על פי הדין וההלכה הפסוקה, להימנע מניגוד עניינים". נחזור ונציין בהקשר זה כי בעקבות הביקורת בתאריך 11.10.18 העביר מנכ"ל העמותה את מניותיו בחברה וחדל להיות בעל מניות.

המלצה

- להקפיד כי הנהלת העמותה תפעל שלא בניגוד עניינים במיוחד בתאגידים להם קשרים עסקיים עם העמותה, והפועלים באותו תחום פעילות.

חשש לניגוד עניינים של מנהל מחלקת הספורט בעירייה

8.4

מנהל מחלקת הספורט בעירייה משמש בנוסף לתפקידו זה גם כמנהל ענף הכדורסל בעמותה העירונית. התשלום עבור תפקידו כמנהל ענף הכדורסל בעמותה משולם ע"י העירייה בסעיף תקציבי ייעודי. תפקידו כמנהל מחלקת הספורט בעירייה מחייב אישור תשלומים לעמותה העירונית בהיקף של מאות אלפי ₪ בשנה. עד לשנת 2016 נמצאה חתימתו על הזמנות של העמותה כמנהל ענף הכדורסל בעמותה. תפקידו כמנהל ענף הכדורסל בעמותה אינו מתיישב עם כללי ניגוד העניינים של עובדים ברשויות המקומיות החלות הן על עובדי הרשות והן על עובדי העמותה. נציין כי הסדר זה, דהיינו עבודתו ותפקידו בעמותה במקביל לעבודתו בעירייה מעוגן בסיכום דברים מיום 5.2.97. בסיכום דברים זה תפקידו של מנהל מחלקת הספורט הוגדר "יועץ מקצועי לענייני ספורט בעמותת בני הרצליה" ייעוץ מקצועי להבדיל מתפקיד ניהולי. אנו סבורים שיש לשקול הפסקת העסקתו כמנהל ענף הכדורסל, ולבחון האם שירותיו כיועץ מקצועי לעמותה עומדים בכללי ניגוד העניינים.

המלצות

- להסדיר את תפקידיו של מנהל מחלקת הספורט באופן שלא יעמידו במצב של ניגוד עניינים, יש לשקול העסקתו כיועץ כפי שהוגדר תפקידו בעת עריכת ההסדר, יש לוודא כי אינו מאשר חשבונות או מזמין שירותים בתפקידו כיועץ בעמותה.

ניגוד עניינים של עובדים

8.5

כללי

8.5.1

במסגרת הביקורת נמצאו עובדים של העמותה הנושאים בתפקידי ניהול בעמותות בתחום הספורט הפועלים בעיר הרצליה. לעמותות אלו אין קשר ישיר לעמותה העירונית דהיינו העמותה העירונית אינה רוכשת מהם שירותים והעמותות אינן פועלות בתחום ההדרכה או החוגים לבני נוער וילדים. אולם אין להתעלם מכך שעמותות אלו פועלות בתחום הספורט התחרותי בעיר, מקבלות תמיכה מהעירייה ולעיתים פועלות באותם מתחמים בהן פועלת העמותה. זאת ועוד, בני הנוער המתאמנים במסגרת העמותה העירונית מהווים עתודה לעמותות המנהלות את הספורט התחרותי של הבוגרים, בנוסף קיים שיתוף פעולה בתחום השיווקי והפרסומי. העמותה מדגישה בפרסומים שונים את האופק התחרותי של מקצועות הספורט השונים המנוהלים באמצעות העמותות.

במסגרת הביקורת נעשתה בדיקה מצומצמת בהקיפה במסגרתה נמצאו שתי עמותות בהן מכהנים בתפקידי ניהול עובדי העמותה כדלהלן:

מועדון הטניס הרצליה (ע"ר) (580391845) (להלן: "העמותה הפרטית")

8.5.2

מועדון טניס בני הרצליה הינו עמותה, העוסקת, על פי הדוח השנתי שלה "באימון והפעלת קבוצות ובתחזוקת מגרשי חמר". העמותה הצהירה כי אין תאגידים הקשורים אליה בשנת 2016.

בין העמותה העירונית ל"מועדון הטניס הרצליה" אין העברת כספים או קשרים פורמליים למעט הפניה מאתר העמותה העירונית למועדון הטניס. עיריית הרצליה מתקצבת באופן ישיר את "מועדון הטניס הרצליה". יחד עם זאת שני העמותות עוסקות בתחום של קידום ספורט הטניס בהרצליה.

בבדיקת העובדים השכירים של העמותה העירונית נמצאו עובדים שכירים של העמותה העירונית המכהנים כחברי ועד בעמותה ואחד מהם מקבל שכר בעמותה פרטית. כמפורט בגוף הדוח.

מועדון הג'ודו מכבי

8.5.3

מועדון הג'ודו מכבי פועל בעיר בתחום התחרותי של הבוגרים בענף הג'ודו. גם במקרה זה אין קשר ישיר בין העמותה העירונית לעמותה הפרטית אולם שתיהן פועלות בתחום ספורט הג'ודו בתחומי הרשות.

תלמידי הג'ודו בעמותה העירונית מהווים את העתודה הבוגרת למועדון הג'ודו. העמותה העירונית מפרסמת באתר הפייסבוק את הישגי מועדון הג'ודו במטרה להציג בפני בני הנוער את האופק התחרותי של תחום הג'ודו המנוהל ע"י מועדון הג'ודו מכבי.

מנהל ענף הג'ודו בעמותה העירונית מכהן כמנכ"ל מועדון הג'ודו.

אנו סבורים שעל הנהלת העמותה לגבש כללים ברורים ולהחיל מדיניות שווה על עובדי העמותה בכל הקשור במילוי תפקידים בעמותות פרטיות שפעילותן בתחומי הספורט בעיר הרצליה נושקת לפעילות העמותה.

במסגרת גיבוש מדיניות זו יש לקבוע סייגים לגבי מידת המעורבות בניהול העמותות הפרטיות ע"י עובדי העמותה תוך התייחסות לתפקידים בשכר, חברות במוסדות העמותות, גילוי נאות, מידת מעורבות של העמותה הפרטית על התחום הספורטיבי ועוד. למותר לציין כי הכללים שיגובשו יופצו לכלל עובדי העמותה וישומו באופן שוויוני. בחתימת פרק זה נציין כי קביעת כללים למניעת ניגוד עניינים ויישומם ע"י העמותה, יכלו למנוע את הליקויים שנמצאו בניהול המרכז הימי שתואר לעיל.

המלצות

- לגבש מדיניות ברורה ולקבוע כללים בדבר מעורבותם של עובדי העמותה בתאגידים פרטים הנושקים בתחומי עיסוקם לפעילות העמותה. זאת במטרה למנוע ניגודי עניינים.

בדיקת ניגודי עניינים על ידי ועדת הביקורת

8.6

כללי

8.6.1

ביולי 2016 החליטה ועדת ביקורת מספר החלטות, וביניהן השלמת הבדיקה בנושא ניגוד עניינים של חברי העמותה המכהנים גם בתאגידים עירוניים אחרים. מאז הוחלט על בדיקת הנושא ביולי 2016 חזרה הוועדה פעמיים על החלטתה בדבר בדיקת ניגודי עניינים.

ממצאים

א. ועדת הביקורת ביקשה לקבל דיווחים על ניגוד עניינים של חברי הוועד עקב כהונתם בתאגידים עירוניים אחרים. החשש הממשי הינו לניגוד עניינים בין כהונת חברי הוועד או ו/או עובדיו לבין פעילותם בתאגידים שאינם עירוניים ולהם קשר עם העמותה העירונית. החלטת ועדת ביקורת לגבי בדיקת ניגודי עניינים אינה מכסה חלק ניכר מהסיכונים לניגוד עניינים של חברי העמותה העירונית.

ב. ועדת ביקורת ביקשה לבדוק את ניגוד העניינים של חברי העמותה, אך לא של עובדי העמותה ומנהליה. החשש קיים גם לגבי חלק מהעובדים והמנהלים.

ג. מניתוח רשימת חברי הוועד שמסרו הצהרות על ניגוד עניינים עולה כי 8 חברי ועד מסרו הצהרות כנדרש. יחד עם זאת, 4 חברי ועד לא מסרו הצהרות. אנו סבורים כי יש להקפיד על הצהרות כלל חברי הוועד ולהרחיב הצהרה זו גם לתאגידים שאינם עירוניים.

המלצות

- על ועדת הביקורת לעמוד על מילוי ההחלטות שקיבלה, זאת בין השאר באמצעות דיווח לוועד העמותה.
- יש למסד נוהל בו מידי תקופה שתקבע יידרשו חברי הוועד ומנהלי העמותה תצהירים בדבר ניגוד עניינים.
- להרחיב את בדיקת ניגוד העניינים גם לגבי תאגידים שאינם עירוניים, וכן לגבי מנהלים בעמותה ולא רק חברי ועד.

9. כוח אדם

9.1 כללי

במסגרת הביקורת יבחנו מספר סוגיות הקשורות בניהול כוח האדם בעמותה. נדגיש כי בדיקה זו הינה מצומצמת בהיקפה, התבססה על מדגמים ולא הקיפה את כל הנושאים הקשורים לניהול כוח האדם ותשלומי השכר.

9.2 העסקת המנכ"ל מעבר לגיל פרישה

מנכ"ל העמותה הגיע לגיל פרישה בשנת 2015. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2014 בנושא "הארכת שירותם של עובדים בשלטון המקומי מעבר לגיל פרישה", יש לפנות בבקשה בכתב לוועדה להארכת שירות במשרד הפנים לצורך אישור המשך העסקתו לאחר גיל פרישה. בדיקה שערכנו העלתה כי לא הוגשה בקשה לוועדה להארכת שירות כנדרש.

המלצה

- לפנות לוועדה להארכת שירות במשרד הפנים בבקשה להמשיך את העסקתו של מנכ"ל העמותה, כנדרש.

9.3 קבלת עובדים בהליך שוויוני/מכרזי

9.3.1 כללי

עפ"י הנחיות משרד הפנים, תקנון העמותה ונוהל קבלת עובדים של העמותה לצורך קליטת עובדים בכל המשרות חייב להתקיים הליך מכרזי, למעט משרות זוטרות אותם ניתן לאייש ללא מכרז, אך תוך שמירה על הליך תחרותי שוויוני הגון ושקוף.

9.3.2 קליטת מאמנים מדריכים

במסגרת הביקורת נבחן אופן קליטת מדגם של מאמנים ומדריכים.
א. ממצאינו המפורטים בגוף הדוח העלו כי העמותה אינה מגייסת מדריכים ומאמנים באמצעות מכרז פומבי כנדרש.
מנהלת משאבי האנוש מסרה כי מדיניות העמותה בכל הקשור בגיוס מאמנים ומדריכים הינה כדלהלן:

"בדרך כלל מאמנים אינם נבחרים במכרז, מאחר ומדובר בהיצע וביקוש. המאמנים מאותרים לתפקיד על ידי מנהל הענף ו/או המנהל המקצועי הרלוונטי, לעתים אד הוק לפי צרכי העבודה. מדובר במגזר או במאגר עובדים מצומצם וייחודי. נוצרים קשרים מקצועיים והיכרות תוך כדי תחרויות, מחנות אימונים, טורנירים ומפגשים בהשתתפות מאמנים מרחבי הארץ; נוצרת אינטראקציה בין המאמנים למנהלי הענפים השונים וההיפך... ככל ומתעורר צורך לאתר מאמן בדחיפות, מפרסמת העמותה הודעה או מודעה בתקשורת האלקטרונית... ו/או על לוחות המודעות במוקדי ספורט שונים..."

אנו סבורים כי גיוס מאמנים שאינם עובדים זוטרים צריך להתבצע באמצעות מכרז פומבי כנדרש מהוראות החוק, מהנחיות חוזר משרד הפנים ומתקנון העמותה עצמה. גיוס עובדים באמצעות "קשרים מקצועיים והכרות" ואינטגרציה בין המאמנים למנהלי הענפים"

אינם מתיישבים עם דרישת הליך תחרותי שוויוני הגון ושקוף הנדרשים גם מהליך גיוס למשרות זוטרות.

ב. במסגרת המדגם נמצאה עובדת עמותה המקבלת את שכרה כ"שכר סופרים". מהעמותה נמסר כי "העובדת הועסקה כשכירה בעמותה...עד 31.7.11, בחודש ספטמבר 2013 חזרה לעבוד במסגרת העמותה במתכונת שונה, כקבלן עצמאי...החל מחודש ספטמבר 2016 נוכו משכרה דמי הביטוח הלאומי ולצורך הדיווח והעברת הניכויים הונפק תלוש, שבו הוגדר השכר כ"שכר סופרים" בתוספת מע"מ ממנו נוכו דמי הביטוח הלאומי כנדרש" אנו סבורים כי יש להקפיד על העסקת מדריכים או כשכירים ובמקרה זה יש לנכות ביטוח לאומי ומס הכנסה או כנגד חשבונית במקרה בו המדריך מועסק כקבלן.

9.3.3 קליטת מנהלים

במסגרת הביקורת נבחן הליך הקליטה של מספר מנהלים בעמותה. מהנתונים עולה כי אין הקפדה על בחירת מנהלים בעמותה בהליך מכרזי כנדרש מהוראות החוק ותקנון העמותה. פירוט בדיקתנו ותשובות העמותה מפורטים בגוף הדוח.

מכרזים והליכי קליטה שוויוניים לקבלת עובדים נועדו לתת הזדמנות שווה לכל אדם העונה על דרישות המשרה הציבורית להתמודד בתנאים שוויוניים על אותה משרה. המכרז גם נועד לתת למפרסם המכרז כלים לבחור את המועמד בעל הכישורים המתאימים ביותר. **בחירת עובדים שלא באמצעות מכרז או הליך שוויוני מסכלת לכאורה מטרות אלו, בנוסף להיותה מנוגדת לכללי מנהל תקין, להנחיות משרד הפנים ולתקנון ונוהלי העמותה עצמה.**

המלצות

- הקפיד על גיוס מדריכים ומאמנים באופן תעריפי שוויוני הגון ושקוף, אם בדרך של מכרז או בדרך של פרסום, במקרה בו אין חובת מכרז.
- למען הסדר הטוב יש לעגן בכתב את הסיבות לבחירת המדריך/מאמן.
- להקפיד על עריכת מכרזי כך אדם למשרות המחייבות הליך זה.

9.4 קרבת משפחה

העסקת קרובי משפחה בתאגיד ציבורי או בעמותה עירונית עלולה ליצור מראית עין של העדפת מקורבים נוגדת את עקרון שוויון ההזדמנויות, מונעת ייצוג הולם בעבודה לכל קבוצות האוכלוסייה, פוגעת באמון הציבור ברשויות ובחובת הנאמנות שלהן כלפי הציבור. על כן יש להקפיד כי כל עובד ימלא טופס הצהרה בנושא וכי כל מקרה של העסקת קרובי משפחה יובא לדיון בוועדת העסקת קרובי משפחה ותינתן החלטה מנומקת לאישור. במסגרת הביקורת אותרו באופן מדגמי מספר עובדים שהינם קרובי משפחה ונבחן קיום אישורי הועדה להעסקת קרובי משפחה.

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על קבלת אישורים להעסקת קרובי משפחה. ב-3 מקרים מתוך ה-5 שנמצאו, לא התקבל אישור מהועדה להעסקת קרובי משפחה. בשולי הדברים נציין כי האישורים שנמצאו במסגרת הביקורת התקבלו מהעירייה ולא היו בידי העמותה.

המלצות

- להקפיד על אישור העסקת קרובי משפחה ע"י הועדה להעסקת קרובי משפחה.
- במקרים בהם התקבל אישור יש לתעד זאת לצורכי בקרה ופיקוח.

9.5 השכלה והדרכה

תקנות הספורט (חיוב בתעודת הסמכה), תשנ"ז-1997 קובעות 58 ענפים, שבהם יש צורך בתעודת הסמכה למאמן או למדריך.
במסגרת הביקורת התבקשו תעודות ההסמכה של מספר עובדים שיש לגביהם צורך בהסמכה דהיינו מדריכים/מאמנים בענפים בהם נדרשת תעודת הסמכה.
בדיקתנו העלתה כי ל-5 מתוך 6 המאמנים שנדגמו קיימות תעודות הסמכה כנדרש.
יחד עם זאת, לאחד המדריכים לא נמצאה תעודת הסמכה. לביקורת נמסרו אישורים כי המדריך עבר שתי השתלמויות בנות שבוע, אולם השתלמויות אלו אינן עונות על הצורך בתעודת ההסמכה הנדרשת.

המלצה

- להקפיד על העסקת מאמנים בעלי תעודת הסמכה, כנדרש.

9.6 אישור משטרה למניעת העסקת עברייני מין

סעיף 3 לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001, קובע את החובה של העמותה כמעסיקה לדרוש אישור משטרה מהמדריכים, המאמנים ואנשי הצוות העוסק בהדרכת ילדים ונוער. בחוזים החדשים של העמותה עם עובדיה, קבועה חובתו של העובד "להציג אישור משטרה תקף, בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין כתנאי להעסקתו במסגרת העמותה".

ממצאים

במסגרת הביקורת התבקשו אישורי משטרה למדגם של עובדים.
מהנתונים עולה כי אין הקפדה על קבלת אישורים לעובדי העמותה הבאים בקשר ישיר עם בני נוער. נחזור ונציין כי בחוזה ההעסקה קבועה החובה להמציא אישור. אנו סבורים שיש מקום לדרוש גם מעובדים ותיקים להמציא אישור, כאמור.

המלצות

- להקפיד על קבלת אישורי משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין, לגבי כל עובד הבא במגע עם בני נוער.
- לערוך סקירה של כל עובדי העמותה ולוודא כי לכולם אישור, כאמור.

9.7 דיווחי נוכחות

על העמותה לנהל רישום שעות הנוכחות של העובדים מכוח תקנון העמותה, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים וכן עפ"י סעיף 26 ב לחוק הגנת השכר.
במשרדי העמותה מותקן שעון נוכחות באופן שמאפשר תיעוד ואיסוף ממוכן של שעות העבודה. בשאר אתרי הפעילות של העמותה אין שעון נוכחות, דיווח השעות נעשה באופן ידני.

במסגרת הביקורת נבדקו לגבי מדגם של עובדים דיווחי שעות הנוכחות. להלן ממצאי בדיקתנו:

א. דיווחים ידניים

- חלק מדווחי השעות הינם ידניים, אין להכביר מילים על היתרונות בדוח שעות ממוכן באמצעות שעות נוכחות. דוח מסוג זה כולל מטבע הדברים מערך בקרה מובנה, חוסך זמני הקלדה של הדוח הידני למערכת הנוכחות ומאפשר לממונה המאשר את שעות העבודה בקרה בזמן אמת על נוכחות העובדים.

ב. חתימת עובד/אישור מנהל

- נראה כי אין הקפדה על חתימת העובד בשולי דוח הנוכחות כאישור לשעות עבודתו, כמו כן, אין הקפדה על אישור ממונה. חתימת העובד על דוח הנוכחות מעידה כי בדק ואישר את שעות הנוכחות המדווחות, חתימת מנהל על דוחות הנוכחות הינה חלק חשוב ממערך הבקרה והפיקוח על שעות העבודה. למותר לציין כי אישור דוח הנוכחות מהווה אישור לתשלום השכר.

ג. דיווחים חסרים

- נמצאו עובדים שאינם מדווחים דוח שעות מלא, דהיינו שעת כניסה ושעת יציאה, ובכך איבדה העמותה את יכולת הבקרה על שעות עבודתם.

- שלושה מהעובדים דיווחו על שעות עבודתם במתקן אחד של העמותה, אך לא על שעות עבודה במתקן אחר או בתפקוד אחר בעמותה בגינה קיבלו תשלום נפרד.

- עובד המועסק במרכז אפולוניה מדווח על שעות עבודתו כמציל באמצעות כרטיס נוכחות.

כמו כן הוא מדווח על מספר שיעורי השחייה שהעביר, עם פירוט הימים, אך ללא פירוט השעות בהן עסק בלימוד שחיה. על כל אחד מסוגי העבודות (הצלה, שיעורי שחייה) הוא מקבל תשלום נפרד. מאחר והשעות בהן העביר שיעורי השחייה אינן מפורטות, איבדה העמותה את יכולת הבקרה כי שעות לימודי השחייה אינן חופפות את שעות עבודתו כמציל.

המלצות

- להקפיד על דוח מלא של שעות העבודה הכולל שעת כניסה ושעת יציאה, זאת בהתאם לחובה החוקית לנהל "פנקס שעות עבודה" ובהתאם להוראות מנכ"ל משרד הפנים.
- לשאוף כי הדיווחים יהיו ממוכנים באמצעות שעות נוכחות. כיום קיימים פתרונות טכנולוגיים פשוטים וזולים לדיווח ממוכן מאתרים שונים בהם לא מותקן שעות נוכחות, אם באמצעות מכשיר סלולרי או באמצעות הטלפון.
- להגביר את הבקרה והפיקוח על שעות העבודה. בראש ובראשונה באמצעות אישור ממונה על נכונות דוח שעות העבודה.
- אין להשלים עם דוח כללי של "עבדתי כרגיל" או גיליון אקסל בו מדווחים סך שעות העבודה בחודש. למען הסדר הטוב והמנהל התקין יש להקפיד על דוח יומי מפורט שיאפשר בקרה ופיקוח על שעות העבודה.

- 9.8 תשלומים שאינם מעוגנים בחוזה העבודה או בניגוד להוראותיו
- 9.8.1 כללי
במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות חוזי ההעסקה. הבדיקה נעשתה לגבי 9 עובדים באמצעות השוואת תנאי השכר כפי שעוגנו בחוזי ההעסקה לתשלום השכר בפועל. כפי שיפורט להלן בהרחבה, נמצאו תשלומי שכר שאינם מעוגנים במסגרת חוזית, וחמור מכך, נמצאו תשלומים שאינם עומדים בהוראות משרד הפנים החלים על העמותה כתאגיד עירוני.
להלן ממצאי בדיקתנו:
- 9.8.2 תשלומי שכר ללא עיגון חוזי
מסקירת מדגם העובדים נמצאו שני עובדים שהועסקו בתפקיד נוסף בתשלום ללא עיגון חוזי כמפורט בגוף הדוח.
- 9.8.3 טורניר ה"סטרייטבול"
מדגם הביקורת נמצאו תשלומים עבור עבודה במסגרת ליגת הסטרייטבול. תוספת תשלום זאת אינה מעוגנת בכתובים ולא ברור בסיס התשלום האם גלובלי או כשעות נוספות.
בדיקה שערכנו מול דיווחי הנוכחות של אחד העובדים העלתה כי קיים חשש שעבודתו בטורניר ה"סטרייטבול, נעשתה בשעות בהן דיווח על עבודתו הרגילה.
- 9.8.4 תשלום בונוס
מערך השכר בעמותה המקביל לזה של הרשויות המקומיות אינו מאפשר תשלום מענקים (בונוסים) מעבר לתשלום השכר הקבוע בחוזה ההעסקה.
במדגם הביקורת עלה תשלום בונוס לאחד העובדים. מתשובת העמותה עולה כי על אף הרישום כ"בונוס" למעשה מדובר בהחזר על ימי חופשה שלא נוצלו.
מהלך זה גובה בחו"ד משפטית ש"הכשירה" תשלום זה.
אנו סבורים כי מהלך זה של תשלום מענק כנגד מחיקת ימי חופשה אינו תקין, אם התשלום קשור למחיקת ימי חופשה, אזי הוא נוגד את הוראות חוק חופשה שנתית, אם מדובר ב"בונוס" "מענק מיוחד" או "פיצוי" או כל מינוח אחר שתבחר העמותה, הרי שמדובר בתשלום שכר עודף של 17,000 ₪ הנוגד את הנחיות משרד הפנים.
- 9.8.5 החזר כנגד הוצאות
החזר הוצאות ראוי לו שיעשה כנגד חשבונית ולא כנגד השכר, גם אם בחרה העמותה לשלם באמצעות תלוש השכר יש לשלם זאת בנטן ולא לגלם זאת. תשלום מגולם בשכר מיועד לתשלומים שהינם הטבה לעובד ולא החזר הוצאות.
במדגם הביקורת נמצא החזר הוצאות מגולם בתלוש השכר.
לביקורת הוצג "אישור מנכ"ל לתשלום זה, אולם לא הוצגה חשבונית או קבלה, כפי שהבהרנו לעיל ראוי כי החזר הוצאות ישולם שלא במסגרת השכר אלא ישירות לעובד אם בהעברה בנקאית או באמצעי אחר כנגד קבלה, במקרה בו הוחלט להעבירו דרך השכר יש לשלמו בנטן ואין צורך לגלם תשלום זה אלא אם כן מדובר בהטבה לעובד ואז יש לדון אם תשלום עומד בהוראות החוק.

9.8.6 תשלום עבור הוצאות טלפון

במדגם הביקורת נמצא כי העמותה משלמת תשלום חודשי עבור טלפון לעובדים שעלו במדגם. תשלום זה אינו מעוגן במסגרת חוזי ההעסקה.
לא נמצא תיעוד בכתב להחלטה לשלם תשלום זה.

המלצות

- להקפיד על תשלומי שכר בהתאם לחוזה העסקה, במקרה בו הוחלט על תוספת שכר יש לעגן זאת במסגרת פורמלית ולקבל את האישורים הנדרשים.
- להימנע מתשלומים שהינם בניגוד להוראות הרלוונטיות לעמותה, כגון פדיון ימי חופשה או תשלום מענקים.
- החזר הוצאות ישולם רק כנגד חשבונית. יש להימנע מתשלום החזר הוצאות דרך השכר.
- תשלום עבור החזר הוצאות טלפון או מכשיר סלולרי ראוי שיעוגן בכתובים ויהיה בהתאם להקיף ההוצאה המוערכת.
- לנוכח הממצאים האמורים, יש לשקול סקירת כל חוזי ההעסקה של עובדי העמותה והתאמתם לתשלום השכר בפועל.

9.9 יישום מסקנות הוועדה לנושא כוח האדם ושכר בעמותה

9.9.1 כללי

ביוני 2016 הוגש דוח שעסק בתשתית כוח האדם והשכר בעמותה, הדוח הוכן לבקשת יו"ר מועצת העמותה שהינו ראש העיר על ידי מר יעקב אגמון (להלן דוח אגמון).

9.9.2 עיקרי הדוח

לביקורת הוצג "תקציר מנהלים" שהוצג בפני הנהלת העירייה והעמותה.
להלן הממצאים העיקריים מדוח אגמון:

- השכר המשולם בתאגיד אינו מתבצע על פי הכללים, לכאורה והוא גבוה לעיתים ב- 60% - 50% ואף יותר מהשכר המקובל ברשות המקומית.
- חלק מהזכויות לפי החוק אינן משולמות לעובדים כגון נסיעות, שעות נוספות, שעות שבת ועוד.
- שכר המאמנים נקבע על פי "מנגנון" המשא ומתן ועל פי המקובל באזור והוא גבוה, לעיתים, במיוחד.
- אין הלימה בשכר בין הענפים השונים. ישנם פערים בלתי מוסברים בשכר בין עובדים בדירוג המנהלי ובין המאמנים באותה רמה, גם באותו ענף.
- ישנם תשלומים מסוימים שמשולמים לחלק מהעובדים ולחלק לא.
- עובדים מקבלים תשלומים כאחוז מההכנסה. עובדה המעלה חשש לחריגות שכר.

הדוח כולל מספר המלצות שעיקרם מיסוד מבנה אירגוני בעל מספר רמות שכר על פי האחריות והסמכות של העובדים, וכן מעבר למדיניות שכר המבוססת על ההסכמים והדינים המחייבים ברשויות מקומיות בהתאמה להנחיות משרד הפנים.

הטיפול בדוח אגמון

9.9.3

בתאריך 25 ביולי 2016 התקיימה ישיבה בראשות ראש העירייה בנושא "דוח יועץ ארגוני – בני הרצליה".

ראש העירייה הצהיר (עפ"י פרוטוקול הישיבה) כי הנהלת העירייה מקבלת את הדו"ח "ורוצה ללמוד אותו. הוחלט כי יש להכין מסמך מסכם של כלל התפקידים בעמותה, הכולל בתוכו יעוד והגדרת תפקידים של כל עובדי העמותה, כפי שצריך להיראות בעיני הנהלת העמותה..." הד החלטה זו נמצא בפרוטוקול ועד העמותה מ-19.9.16, בישיבה זו נאמר על ידי היועץ המשפטי שלה "שבמהלך השבועות הקרובים תושלם מלאכת איסוף הנתונים ותוצג תכנית מסודרת, שתובא כמובן לדיון בפני ועד העמותה".

אולם מאז אמצע 2016 לא נמצא תיעוד למילוי החלטת ראש העיר שמכהן כיו"ר מועצת העמותה להכנת "תוכנית מסודרת" של יעדים ותפקידים בעמותה כמו כן לא נמצא המשך טיפול בממצאים והמלצות הכלולים בדוח אגמון.

ממצאים

9.9.4

דוח אגמון שהוזמן על ידי העירייה הצביע על ליקויים וכשלים במבנה השכר בעמותה ובתשתית כוח האדם. הדוח התקבל על ידי ראש העיר שהחליט שהעמותה תכין מסמך שימפה את הצרכים והעלויות של כוח האדם בתאגיד. מאז ועד לכתיבת שורות אלו לא קודם הטיפול בליקויים שנכללו בדוח אגמון והעמותה לא הכינה תוכנית מטעמה כתשובה לדוח אגמון. אנו סבורים כי לא ניתן להתעלם מדוח אגמון התגובה לדברים שהועלו בדוח יכולה להיות או יישום ההמלצות הכלולות בו או הצגת תוכנית חלופית על ידי העמותה במקרה בו הנאמר בדוח אגמון אינו מקובל על העמותה. בכל מקרה, **אין להשלים עם המצב הקיים בו דוח אגמון הוגש, המלצותינו "אומצו" על ידי הנהלת העירייה, ומאז לא בוצעה כל פעילות על ידי העמותה בהקשר זה. אנו סבורים כי יש לפעול לאמץ המלצות הדוח או לפעול לגיבוש תוכנית אחרת שתיתן מענה לסוגיות שהועלו בדוח אגמון. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח ממצאי הביקורת המצומצמת בנושא כוח אדם שכלולה בדוח ביקורת זה.**

המלצות

- לפעול לאימוץ ההמלצות הכלולות בדוח אגמון או לחילופין לגבש תוכנית אחרת שתיתן מענה לסוגיות שעלו בדוח זה.

עו"ד אודי אלוני הבהיר כי בניגוד למה שנאמר, מאז קבלת דו"ח היועץ האירגוני התקיימו מספר ישיבות, הנהלת בני הרצליה פנתה למר אילן לוי, הממונה לשעבר על השכר באוצר להתייעצות ובדיקה, חוות דעתו והדו"חות הועברו לעירייה.

תקציב העמותה

.10

אישור התקציב

10.1

סקירת הפרוטוקולים של ועד העמותה מצביעה כי התנהל דיון בתקציב המוצע לשנת 2017 בחודש דצמבר 2016, אולם לא התקיימה הצבעה פורמלית על אישור התקציב.

10.2 גרעון תקציבי
תקציב שנת 2017 תוכנן מראש כך, שיהיה בו גרעון של חצי מיליון ₪. מקור הגרעון הינו מתפעול אפולוניה. יצוין, כי הצגת תקציב גרעוני יכולה להשליך על קבלת אישור ניהול תקין.

10.3 תקציב חסר
לפי הדו"ח הכספי של העמותה לשנת 2016, עלות הפעילויות לשנת 2016 הסתכמה בכ- 34 מיליון ש"ח, אולם נתוני הביצוע של התקציב הציגו כ-29 מיליון ₪. מנהלת הכספים של העמותה מסרה לביקורת כי הפער נובע מכך, "שפעילויות מאזוניות", שהיא מנהלת עבור העירייה תמורת עמלה ומקבלת את מלוא הוצאותיהן – אינן מתוקצבות על ידה בהצעת תקציב העמותה, ועל כן לא נכללות בנתוני הביצוע התקציבי. מהדוח הכספי עולה כי הפעילויות המשותפות היו כ-3 מיליון ₪ בלבד, ומכאן שפעילויות נוספות אינן נכללות בתקציב.

התקציב מהווה כלי ניהולי לצורך תכנון הוצאות והכנסות העמותה. בהעדר תקציב המסדיר את מלוא הפעילות של העמותה, נפגמת יכולתו של הוועד המנהל לבקר את פעילות העמותה ואופן מימוש יעדיה. אנו סבורים כי התקציב צריך לכלול את מלוא מחזור הפעילות של העמותה.

המלצות

- להקפיד על אישור התקציב מדי שנה על ידי ועד העמותה באופן פורמלי.
- להימנע מעריכת תקציב גרעוני היכול להשליך על קבלת אישור ניהול תקין.
- יש להגיש ולנהל תקציב הכולל את מחזור הפעילות המלא של העמותה.

מר פביאן התייחס לשתי סוגיות שהועלו בדו"ח, עיגון ומיסוד פורמלי של נהלים בנושאים כגון ניהול מכרזים, ניהול התקשרויות, בקשות תמיכה, וכל נושא ניהול הכספים, ונושא הגירעון בארגון. ביקש כי תכנית ההבראה של הארגון תוצג בפני חברי המועצה כפי שהובטח. נענה ע"י ס' רה"ע מר עופר לוי כי התוכנית בעיצומה ותוצג למנכ"ל העירייה בימים הקרובים ולאחר מכן למועצה.

ראש העירייה, בהתייחס לנושא מיסוד נהלים אמר כי ינחה את מר עופר לוי יו"ר העמותה לעגן נהלים מסודרים כנהלי ISO בארגון.

11. העדר הסכמים בכתב בין העירייה לבין העמותה

11.1 כללי

כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים הנדרשים כדון, ויצוינו בו תנאי ההתקשרות, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד כלל זה חל גם על התקשרויות הרשות המקומית עם תאגידי עירוניים, לרבות עמותות עירוניות, משום שהם ישות משפטית נפרדת ממנה. יצוין כי במכתב של נציג רשות התאגידיים (מלכ"רים) מיום 9.9.14 אל העמותה העירונית, נדרשה העמותה להסדיר את ההתנהלות הכספית מול עיריית הרצליה בהסכם התקשרות.

11.2 ממצאים

במסגרת הביקורת נתבקשו ההסכמים שנכרתו בין העירייה לבין העמותה: הסכם כללי (הקמה, הקצבות), הסכם להפעלת מרכז אפולוניה, ההסכמים לניהול הפרויקטים המוזמנים על ידי העירייה: 'נעים בעיר', חינוך גופני בגני ילדים, מועדונים בבתי ספר, כיתות ספורט, וכיוצא בזה.

בירור שערכנו העלה כי היחסים וההתקשרויות בין העירייה לבין העמותה לא הוסדרו בחוזים, על אף היקפה הגבוה של ההתקשרות הכספית ומורכבותה. העדר הסכם כתוב נוגד כאמור כללי מנהל תקין עלול לגרום מחלוקות בדבר אחריות הצדדים ותנאי ההתקשרות ואינו מאפשר לערוך בקרה על ההתחשבות ומילוי ההתחייבויות הצדדים.

המלצה

- לעגן את ההתקשרות בין העירייה לבין העמותה בהסכם או במספר הסכמים נפרדים באופן פורמלי, במסגרת זו יוסדרו דמי הניהול בגין פרויקטים המנוהלים על ידי העמותה, שימוש העמותה בנכסי העירייה אופן התחשבות כספית וכדומה.

12. הקצבות העירייה לעמותת בני הרצליה

12.1 כללי

תשלומי העירייה לעמותת בני הרצליה מתחלקים לשני סוגים כדלהלן:

- הקצבות ישירות: הקצבה כללית המיועדת לפעילות ספורט לילדים ונוער וכן הקצבות למטרות ייעודיות.
- תשלום עבור ניהול פרויקטים הקשורים בספורט ורכישת שירותים נוספים. בנוסף מתקצבת העירייה דרך העמותה קבוצות תחרותיות.

12.2 תיקוב קבוצות תחרותיות

עיריית הרצליה תומכת במספר אגודות ספורט הפועלות בתחום הספורט התחרותי. אגודות הספורט נדרשות לפנות לעירייה ולעמוד בהוראות והנהלים של נוהל התמיכות של משרד הפנים. התמיכות משולמות עפ"י תבחינים ומאשרות ע"י ועדת התמיכות, סכום התמיכות וזהות הגופים מפורסמים לציבור.

כפי שצוין לעיל קיימות מספר קבוצות בוגרים תחרותיות המקבלות הקצבה ייעודית באמצעות עמותת בני הרצליה דהיינו אינן נדרשות למסלול נוהל תמיכות. קבוצת הנשים כדורסל המתוקצבת ב-1.6 מיליון ש"ח וכדוריד בוגרים (נשים, גברים) המתוקצבת בכ-2.4 מיליון ש"ח. ניהול קבוצת הנשים כדורסל מנוהל בפועל ע"י חברה לתועלת הציבור, ואילו פעילות קבוצת הכדוריד מנוהלת ישירות ע"י העמותה.

העירייה בחרה לרכז את קידום הספורט אצל בני נוער וילדים באמצעות עמותת בני הרצליה, במסגרת זו פועלים בעמותה חוגים כמעט לכל ענפי הספורט, העמותה גם פעילה בבתי הספר בעיר זאת באמצעות פרויקטים מיוחדים של העירייה אותם היא מפעילה. ניהול קבוצות בוגרים בענפי ספורט תחרותיים אינו מתיישב עם מטרה זו של קידום הספורט בקרב ילדים ונוער.

התשומות הניהוליות המופנות לקידום וטיפול בספורט התחרותי באות בהכרח על קידום פעולות הספורט בנוער ובילדים. זאת ועוד, הקצבה ישירה לקבוצות אלו לעומת קבוצות

אחרות הנדרשות לעמוד בנהלי ועדת התמיכות והמקבלות מימון עפ"י תבחינים פוגעת בעקרון השוויון והשקיפות, זאת מאחר ותקציב התמיכות נגיש ושקוף יותר מהתקציבים הייעודיים המשולמים באמצעות עמותת בני הרצליה.

כללו של דבר אנו סבורים כי יש לרכז בעמותה העירונית את פעילות הספורט בתחום הילדים והנוער ולהותיר את תחום הספורט התחרותי של הבוגרים לתאגידי המתמחים בכך, מימון פעילות זו יתבצע עפ"י נוהל התמיכות ולא באמצעות הקצבות ייעודיות דרך העמותה העירונית.

המלצות

- לבחון העברת ניהול קבוצות הבוגרים מהעמותה ולתקצבם באמצעות נוהל תמיכות על כל הכרוך בהליך זה.

המבקר, מר ירון הררי ציין כי עמותת בני הרצליה הינה עמותה גדולה וחשובה ומאחר ורק חלק מהנושאים נבדקו תערך הביקורת בנושאים נוספים.

ראש העירייה, מר פדלון סיכם ואמר כי הינו מכבד את הביקורת וממצאיה, ואלה יישומו הלכה למעשה. בשם מועצת העירייה, הנהלת העירייה הודה למר יוסי חכם, מנכ"ל העמותה הפורש על כל העשייה במשך עשרות השנים.

התנהלות הוועדה מקומית לתכנון ובנייה - עיקרי הממצאים וההמלצות

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

מבוא

.1

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - "החוק"), נקבע כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן - "הוועדה המקומית"). החוק מגדיר את הרכבה, תפקידיה, חובותיה ונהלי העבודה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה במרחב התכנון המקומי.

סעיף 18(ה) לחוק קובע כי ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבנייה, (להלן - "ועדת המשנה"). ועדת המשנה תכלול את ראש הרשות המקומית או סגנו וכן חברי מועצה בהתאם לגודלה של מועצת העיר. החוק קובע כי כל הסמכויות המוקנות לוועדה המקומית תהינה מוקנות גם לוועדת המשנה, בכפוף להעברתם לעיון חברי הוועדה המקומית. מלבד חברי הוועדה המקומית ועדת המשנה, החוק מחייב לזמן לדיונים את נציגי המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים הנזכרים בחוק. נציגים אלו משמשים כנציגים בעלי דעה מייעצת. מתפקידה של הוועדה המקומית להבטיח את קיומן של הוראות חוק התכנון והבנייה וכל תקנה על פיו.

בסמכות הוועדה המקומית ליזום תוכנית מתאר ולאשר שינויים בתוכנית בנין עיר וכן אישור בקשות להתרים ואישור בקשות להקלות או שימוש חורג. לצורך זירוז ופישוט תהליכי

הרישוי הועברו מקצת מסמכויות הוועדות לגוף מצומצם הנקרא "רשות רישוי" גוף זה מוסמך לתת התרי בניה התואמים את התוכניות דהיינו ללא הקלות או שימוש חורג. יו"ר הוועדה המקומית או ועדת המשנה יחד עם מהנדס הוועדה מהווים את רשות הרישוי המקומית.

המבקר, מר הררי ציין כי את הדו"ח ניתן לחלק לשלושה חלקים. החלק הראשון - התהליכים הבירוקרטיים הפרוצדורליים של תפקוד הוועדה, החלק השני - תפקוד הוועדה בראי ועדת הערר המחוזית שהיא הסמכות שאפשר לערור כנגד החלטות של הוועדה המקומית והחלק השלישי - מידת העמידה של הוועדה במועדים המעוגנים בחוק לגבי בקשות להיתר.

קיומם של נהלים לפעילות הוועדות, הדיונים והעמידה בהוראות הנהלים

.4

ממצאים

4.2

נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה ואחיד לדפוסי העבודה הנדרשים, הנהלים כוללים את מנגנוני הבקרה הפיקוח והדיווח מעגנים את תחומי האחריות והסמכויות של הגורמים השונים בתהליכי העבודה ומבטיחים שימור וניהול הידע האירגוני. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימים נהלי עבודה שיסדירו את אופן התנהלות הוועדה המקומית ברמת תהליכי העבודה והבקורות המבטיחות עמידה בהוראות החוק והתקנות. כמו כן לא קיימים נהלי עבודה לתחומים שאינם מוגדרים בחוק ובתקנות ובין היתר: מועד זימון חברי הוועדה, מועד משלוח סדר יום וחומר נלווה, פיקוח על נוכחות בוועדות, אופן ומועד זימון מבקשים ומתנגדים לדיונים בוועדות, ניהול ועדכון אתר אינטרנט, ניהול הקלטות ותמלילים והנגשתם לציבור.

המלצות

- לקבוע נוהל עבודה עירוני להסדרת התנהלות הוועדה המקומית, תוך התייחסות לתהליכי העבודה והבקורות המבטיחות עמידה בהוראות החוק והתקנות, לרבות מועדי זימון החברים לשיבות, הכנות לשיבות, טיפול בהיעדרויות חברי הוועדה, התנהלות הישיבות וההצבעות, ניהול הפרוטוקולים ואישורם, הנגשת הקלטות ותמלילים לציבור.
- יש להקפיד כי הנוהל יהיה במתכונת המקובלת בעירייה הכוללת הגדרת מטרות, תחומי אחריות וכדומה, ולוודא כי הנוהל עומד בתקן איכות I.S.O.

הערכות לדיון בוועדת המשנה

.5

הנושאים המובאים לדיון בוועדת המשנה נדונים קודם לכן בישיבת "מכינה". ישיבה פנימית של הגורמים המקצועיים, הדנה בנושאים שיובאו לדיון בוועדת המשנה או בוועדה המקומית.

הגורמים המקצועיים מציגים את הנתונים ומתקבלת החלטה בכל נושא. במידה ונמצא כי קיימים נתונים מלאים ביחס לנושא הנדון ולא נדרשות השלמות, הנושא יועבר לדיון בוועדה המקומית.

ככל שהוחלט במכינה כי נדרשות בדיקות נוספות/ השלמות נתונים, הנושא יורד מסדר היום תוך ציון ההשלמות/ הבדיקות הנדרשות ביחס אליו. במקרה זה, רכזת הוועדה רושמת תזכורת להעברת הטיפול בהשלמת הנתונים הנדרשים לגורם המקצועי הרלוונטי, כאשר באחריות הגורם המקצועי בעירייה להשלים הנתונים ולהעבירם לרכזת הוועדה, לצורך עדכון הנושא בסדר היום של הוועדה הבאה.

מבדיקות הביקורת עולה כי רכזת הוועדה שומרת עותק של סדרי היום שנדונו בישיבת המכינה, באופן שקיים תיעוד להערות המקצועיות שנתקבלו ביחס לכל נושא וההשלמות הנדרשות ככל שהיו.

הנושאים שעברו את ישיבת המכינה ונותרו בסדר היום, מועברים לדיון ב"מכינה שנייה", אשר מתקיימת אצל ראש העיר, שהינו יו"ר הוועדה המקומית, במסגרתה נערך דיון נוסף בכל נושא ונושא. גם במקרה זה, יתכן מצב בו נושאים יושמטו מסדר היום בעקבות צורך בבדיקות נוספות או השלמות נתונים וכיו"ב.

במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 7 סדרי יום של המכינה. נמצא כי לכלל הנושאים שהועברו לדיון סופי בוועדה אכן נתקבלו ההשלמות הנדרשות, מבדיקת הביקורת לא נמצאו ליקויים בהליך זה.

6. מוזמנים ונוכחים בוועדות

6.1 הרכב הוועדות

הוראות סעיף 18 לחוק התכנון והבניה המפורטים בגוף הדוח, קובעות את הרכב הוועדה המקומית וועדות המשנה. בדיקת הרכבי הוועדה המקומית וועדת המשנה במועד הביקורת העלתה כי הינם בהתאם להוראות החוק.

6.2 נוכחות

בסעיף 18 לחוק התכנון והבנייה נקבעה החובה להזמין לישיבות הוועדה המקומית את, נציגי משרדי הממשלה נציגי ציבור וגופים נוספים להם תהא "דעה מייצגת" כמפורט בגוף הדוח. מבדיקת הביקורת עולה כי רכזת הוועדה שולחת זימונים במייל לכל חברי הוועדה והמוזמנים הנדרשים על פי הוראות סעיף 18 לחוק שבוע לפני מועד הוועדה. לזימון מצורפים: סדר היום, ומסמכים רלוונטיים. רכזת הוועדה מציינת בכל פרוטוקול ישיבה את הגורמים שנכחו ומתעדת את הנוכחים בישיבה במערכת המחשוב, כך שניתן להפיק דוח סטטיסטיקות מוזמנים ונוכחים בישיבות מהמערכת הממוחשבת.

6.2.2 נוכחות בישיבות הוועדות

במסגרת הביקורת נבחנו נוכחות חברי הוועדה בישיבת הוועדה המקומית ובישיבות וועדת המשנה, להלן תוצאות בדיקתנו.

א. נוכחות

ועדה מקומית – בדיקתנו העלתה כי 8 חברי וועדה נכחו ב- 50% מישיבות הוועדה בתקופה הנבדקת 2

מתוכם לא נכחו באף ישיבה ו- 2 נכחו ב- 25% מישיבות הוועדה.

ועדת משנה – 3 מחברי וועדת המשנה נכחו בפחות מ- 50% מהישיבות שהתקיימו בתקופה הנבדקת.

נציגי המשרדים הממשלתיים והגופים האחרים המהווים גורמים מייצגים בדרך כלל אינם נוכחים בישיבות וועדת המשנה.

ב. זימון

בדיקתנו העלתה כי קיימת הקפדה על הזמנת נציגי הגופים הציבוריים לוועדות המשנה כנדרש.

ד. ממלא מקום

סעיף 48 (א)(א) לחוק קובע כי חבר וועדה רשאי למנות לו ממלא מקום אחד או יותר. מבדיקת הביקורת לא אותרו ממלאי מקום בישיבות בהן נבצר מחברי הוועדה להיות נוכחים.

6.3 מניין חוקי לקיום ישיבות

בחינת מדגם של 10 וועדות משנה העלתה כי בכולם היה מניין חוקי לקיום הישיבה, כנדרש.

6.4 תדירות קיום ישיבות

לפי תקנות התכנון והבנייה (תדירות דיוני מוסד תכנון) תשס"ג, 2003 וועדה מקומית או לחילופין וועדת משנה "תקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות...". מבדיקת מועדי הוועדות בתקופה שבין ינואר 2017 לדצמבר 2017 נמצא כי התכנסות הוועדות הייתה בתדירות הנדרשת.

המלצה

- לשקול הפקת דוח היעדרות של חברי הוועדה שיוצג בפני יו"ר הוועדה. במקרה בו חבר ועדה אינו משתתף באופן סדיר בישיבות הוועדה יש להתריע בפניו כי אחריותו הציבורית מחייבת לקחת חלק בהחלטות שלעיתים הינם בעלות משמעות ציבורית גדולה.

7. אתר האינטרנט העירוני

7.1 כללי

בחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את שקיפות פעילותן של הוועדות המקומיות (ומוסדות תכנון אחרים), ולאפשר לציבור מעורבות מסוימת בתהליכי קבלת ההחלטות. על פי הוראות אלה, חלה חובה לפרסם מידע לציבור באמצעים שונים ובין השאר באתר אינטרנט ייעודי למוסד התכנון.

7.2 פרסום פרוטוקולים

בדיקתנו העלתה כי הוועדה המקומית והעירייה מפרסמות באתר האינטרנט של העירייה (להלן – "אתר האינטרנט העירוני") תחת דף הבית של מינהל הנדסה דף המפרט את ישיבות הוועדה המקומית.

האתר מאפשר ביצוע חיפוש לפי מספר ישיבה, תאריך, מספר בקשה, מספר תוכנית וכן מאפשר בחירה לפי סוג הוועדה: ועדה מקומית- מליאה, ועדת משנה ורשות רישוי. כמו כן, מפורסמים פרטי רכזת הוועדה לצורך יצירת קשר. מבחינת המידע המפורסם נמצא כי ביחס לכל ישיבה מפורסמים: מספר ישיבה, מידע כללי על הישיבה, פירוט הבקשות שנדונו, פירוט

התוכניות שנדונו, כמו כן, קיים קישור לסדר היום של הוועדה ופרוטוקול הדיון בוועדה.

פרסום הפרוטוקולים הינו כנדרש.

7.3 פרסום הודעות תכנון ובנייה

מבדיקת הביקורת נמצא כי בדף של מנהל הנדסה תחת עמוד "תכנון" מבוצע פרסום של "הודעות תכנון ובנייה" המאפשר חיפוש ואיתור של הפרסומים שבוצעו ביחס לכל בקשה וכן קישור למסמך ההודעה שפורסם כנדרש.

7.4 פרסום סדר יום

סעיף 44(ד) לחוק קובע כי סדר היום של מוסד תכנון יפורסם באתר האינטרנט זמן סביר לפני הדיונים הרלוונטיים. בדקתנו העלתה כי סדר היום של ועדת המשנה בנושא היתרי בנייה לא מתפרסם באתר האינטרנט לפני הדיון, אלא רק לאחריו. סדר היום המוצג, כולל את רשימת הנושאים התכנוניים ורשימת הבקשות שנדונו בוועדה, אך אינו כולל את הפרטים ביחס לכל נושא/בקשה, כפי הנוסח המלא של סדר היום המועבר לחברי הוועדה.

7.5 בדיקת שלמות המידע המפורסם

הביקורת בחנה פרסומם באתר האינטרנט העירוני של ישיבות הוועדה המקומית וועדת המשנה. מהנתונים עולה כי כל הפרוטוקולים של וועדות המשנה פורסמו באתר יחד עם זאת נמצא כי לא אותר פרוטוקול אחד של וועדה מקומית מליאה לא אותרו "סדרי היום" של ישיבות הוועדה מקומית מליאה ואין הקפדה על פרסום "סדרי היום" של ישיבות ועדת המשנה.

7.6 דיוני רשות רישוי

מבדיקת הביקורת נמצא כי פרוטוקולים של רשות רישוי מועלים לאתר האינטרנט כנדרש. יחד עם זאת מועדי ההתכנסות של רשות הרישוי וסדר היום שלה לא מתפרסמים באתר.

המלצות

- להקפיד על פרסום הפרוטוקולים של הוועדה המקומית מליאה באתר האינטרנט של הרשות.
- להקפיד על פרסום סדרי היום של הוועדות השונות זמן סביר לפני קיום הוועדות, בהתאם לסעיף 44 (3) לחוק.
- למסד תהליך בקרה שיבטיח פרסום מלא של הפרוטוקולים וסדרי היום של הוועדות באתר האינטרנט העירוני.

8. פרוטוקולים

8.1 כללי

סדרי מנהל תקינים מחייבים את הרשות המינהלית לרשום פרוטוקול, אשר ישקף את עיקרי המידע המובא בפניה ואת ההחלטות שהתקבלו על ידיה בעקבות אותו מידע. חובה זו מאפשרת לציבור לממש את זכותו לדעת על פעולות הרשות המינהלית ולבחון אותן. בסעיף 48' לחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות בדבר חובת ניהול פרוטוקול, מתכונתו ופרסומו לציבור באתר האינטרנט של מוסד התכנון. ונקבעה החובה להקליט את הדיונים, בהתאם לקבוע בחוק, על הפרוטוקול לשקף נאמנה את פרטי הדיון את פרוט הנוכחים, מהלך הדיון, הפסקות לצורכי התייעצות, אופן הצבעת המשתתפים ועוד.

8.2 תיעוד פרוטוקולים

במסגרת הביקורת נבחנו 10 פרוטוקולים של ישיבות ועדת המשנה, להלן ממצאי בדיקתנו:

- הפרוטוקולים אינם כוללים תיאור של מהלך הדיון. בפרוטוקולים לא מצוין אם הייתה מחלוקת בין חברי ועדת המשנה במהלך הדיון, מה הטיעונים העיקריים שהועלו, וכן פירוט בדבר הנסיבות והשיקולים שהובילו לקבלת החלטה.
 - במרבית הפרוטוקולים לא מצוין אופן קבלת ההחלטה, האם התקבלה פה אחד או שהיו מתנגדים להחלטה. ממדגם הביקורת נמצא כי רק ב- 2 פרוטוקולים נרשם לגבי חלק מההחלטות כי התקבלו פה אחד.
- לביקורת נמסר כי הוועדה קיבלה פטור מניהול פרוטוקול מלא וכי תיעוד הפרוטוקול נמצא בסטנוגרמות בעירייה, וניתן להגיש בקשה לעיון בהן.
- לביקורת לא הוצג אישור ל"פטור" מתיעוד "פרוטוקול מלא" ומי הגוף המוסמך להעניק פטור כזה. בהקשר זה נציין כי "פטור" שכזה אינו עומד בקנה אחד עם דרישות החוק. ניהול התיעוד באופן חסר או באמצעות סטנוגרמות עפ"י דרישה פוגם בנגישות וזמינות המידע המלא לציבור, בעקרון השקיפות, שמהווה עקרון תשתית בהתנהלות הרשות ומאפשר ביקורת מתמדת וצמודה על פעילות הרשות.

המלצה

- לשקול ניהול פרוטוקול מלא באופן שישקף נאמנה את פרטי הדיון, יש להקפיד כי פרוטוקול הדיון יעמוד בדרישות הקבועות בחוק ויצג את מלוא המידע הנדרש לרבות, הצגת מהלך הדיון ופירוט המשתתפים בהצבעות.

8.3 הקלטה ותמלול דיוני הוועדה

החוק קובע כי כל ישיבה של מוסד תכנון מחויבת בהקלטה, יחד עם זאת אין חובה בתמלול ההקלטה.

עוד נקבע בחוק כי פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון שאושר וכן תמליל ההקלטה, באם קיים, יהיה פתוח לעיון הציבור והקלטת הישיבה תהיה פתוחה לציבור לצורך האזנה.

הקלטות דיוני הוועדה

מבדיקת הביקורת נמצא כי הקלטות הוועדה נשמרות כקובץ דיגיטלי אצל מזכירת הוועדה. על תושב המעוניין להאזין להקלטה לפנות לרכזת הוועדה ולתאם מועד הגעה למזכירות הוועדה לביצוע ההאזנה.

תמלול הקלטות ישיבות הוועדה

ישיבות הוועדה מוקלטות ומתמוללות באמצעות חברה המתמחה בכך. החל ממאי, 2017 מפורסם תמלול הישיבות באתר האינטרנט העירוני. במסגרת הביקורת נבחן קיומם של תמלילי הקלטות של וועדת המשנה. ממצאינו העלו מספר ישיבות שתמליליהן לא נמצאו באתר האינטרנט. בנוסף, נמצא כי תמלול ישיבות רשות רישוי אינן מועלות לאתר האינטרנט העירוני.

המלצות

- לבצע בקרה שוטפת כי כלל תמלולי הוועדה מועלים לאתר האינטרנט העירוני כנדרש.
- לשקול פרסום תמליל ישיבות רשות הרישוי באתר האינטרנט העירוני.

8.4 אישור פרוטוקולים

סעיף 48(ד)(ג)1 לחוק קובע כי "פרוטוקול הוועדה יובא לאישור כסעיף ראשון בסדר היום של הישיבה הראשונה הבאה שמקיים מוסד התכנון. פרוטוקול שלא הוכן ולא הובא לאישור כנדרש, יובא לאישור בישיבה הבאה הראשונה לאחר המועד שבו הועבר לחברי הוועדה המקומית".

סעיף 48(ג)2 קובע כי "פרוטוקול ישיבה יועבר לחברי מוסד התכנון, בוועדה מקומית – גם לנציגים בעלי הדעה המייעצת, זמן סביר לפני הישיבה שבה יאושר הפרוטוקול, ובכל מקרה, לא יאוחר משלושים ימים ממועד הישיבה".

בחינה מדגמית העלתה כי קיימת הקפדה על הליך אישור הפרוטוקולים. ב-6 מקרים אושרו הפרוטוקולים בישיבה העוקבת, וב-7 מקרים בישיבה שלאחר מכן, כמפורט בגוף הדוח. בכל המקרים שנבדקו הפרוטוקולים אושרו בתוך תקופת זמן סבירה של פחות מחודש ימים, כנדרש.

8.5 תיעוד אישור הפרוטוקול

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 6/2008 בנושא "ניהול פרוטוקול והקלטת ישיבת מוסד תכנון" מנחה כי בשולי כל אחד מדפי הפרוטוקול שטרם אושר תירשם הערה בנוסח "פרוטוקול זה טרם אושר, והוא כפוף לאישורו של מוסד התכנון בישיבתו הבאה. יובהר כי נוסח הפרוטוקול כפי שיאושר על-ידי מוסד התכנון הוא הנוסח הקובע". עם אישורו של הפרוטוקול יש להחליף את ההערה בנוסח: "פרוטוקול זה אושר בישיבת מוסד התכנון מתאריך".

רכזת הוועדה מסרה לביקורת כי עם חתימת ראש העיר ומהנדס העיר על הפרוטוקול, הפרוטוקול מועלה לתוכנת הקומפלוט העירונית. בשלב זה הפרוטוקול המלא אינו נגיש לציבור באתר האינטרנט העירוני, אך הציבור יכול לאתר/ לחפש החלטה בבקשות ספציפיות שנדונו בפרוטוקול. ממצאינו מעלים כי קיימת הקפדה על רישום ההערות האמרות בהתאם לסטטוס הפרוטוקול.

רה"ע, מר פדלון ציין כי הערת המבקר חשובה. אמר הנושא יובהר עם מהנדסת העיר החדשה תוך בדיקת הנעשה בערים אחרות.

9. תפקוד הוועדה המקומית בראי ועדת הערר המחוזית

כללי 9.1

סעיף 12 א' ו-12 ב' לחוק, מסדיר את הרכבן של ועדות הערר המחוזיות, את סמכויותיהן וקובע כי הן מוסמכות לדון ולהחליט בעררים על החלטות של הוועדה המקומית ושל רשות הרישוי בעניינים שונים לרבות בעניין היתרי בנייה ושימושים חורגים. ועדות הערר מאפשרות בירור של טענות ומחלוקות ומשמשות מנגנון בקרה וביקורת על החלטות של מוסדות התכנון המקומיים. פגמים אפשריים שבגינם מתקבלים עררים או מוחזרים לדיון בוועדה המקומית עשויים להיות אי חוקיות של החלטות, קבלת החלטות ללא נימוק או על בסיס תשתית עובדתית חלקית, וכן בשל טעמים הנוגעים בשיקול הדעת התכנוני של הוועדה המקומית. הגשת ערר על החלטת הוועדה המקומית שמורה בחוק למגישי הבקשות, לבעלי זכות בנכס ולבעלי נכסים גובלים בתנאים מסוימים. למבקשי הבקשות עומדת הזכות להגשת ערר כאשר:

- הועדה המקומית לא החליטה בבקשה לקבלת היתר בניה בתוך 3 חודשים מיום הגשת הבקשה.
- המבקש רואה עצמו נפגע מהחלטת הוועדה המקומית או רשות רישוי מקומית בבקשה להיתר התואמת להוראות התכנית החלה על החלקה.
- המבקש רואה עצמו נפגע מהחלטת הוועדה המקומית כאשר בקשתו כוללת סטייה מהתכנית החלה על החלקה שבסמכות הועדה לאשרה בדרך של הקלה. לועדת הערר הסמכות לדחות את הערר, לקבלו בחלקו או במלואו ו/או להחזירו להשלמת הדיון בוועדה המקומית, כאשר כל החלטה של ועדת הערר מחייבת את הועדה המקומית לפעול על פיה.

9.2 נתונים כלליים

הביקורת בחנה את העררים שהוגשו לועדת הערר המחוזית בנושא היתרי בנייה ושימושים חורגים ואת תוצאות העררים שהוגשו, לתקופה שבין ינואר 2016 ועד 31 ביוני 2017. מהנתונים עולה כי בתקופה הנבדקת הוגשו בסך הכול 45 עררים, מתוכם נדונו והתבררו 20 עררים (לאחר הפחתת העררים שבוטלו/נמחקו). מספר העררים שהוחזרו לוועדה או התקבלו באופן מלא או חלקי הוא 6 מתוך 20 ושיעורם מסך העררים שנדונו והתבררו הוא 30%, זאת לעומת 14 מקרים (70%) שבהם נדחה הערר.

9.3 בחינת החלטות וועדת הערר

במסגרת הביקורת נסקרו 6 החלטות של וועדת הערר בהם הערר התקבל באופן מלא/ חלקי או שהבקשה הוחזרה לדיון בוועדה המחוזית, במטרה לבחון את הסיבות שהביאו את וועדת הערר לחלוק על החלטת וועדת המשנה. ממצאי בדיקתנו מפורטים בגוף הדוח.

בדיקתנו

- ראשית יש להדגיש את העובדה שכ-70% מהעררים שנדונו נדחו ע"י ועדת הערר. דהיינו ועדת הערר סמכה במקרים אלו על שיקול הדעת התכנוני והפרשנות החוקית של הועדה המקומית וועדת המשנה.
- מניתוח 6 העררים שהתקבלו עולה כי הסיבות לקבלת העררים הינם: פרשנות משפטית שונה של חוק התכנון והבניה ותקנותיו, סוגיות מקצועיות הקשורות לתוכניות נשוא הערר, וכן שיקול דעת שונה בנושאים שאינם קשורים במישרין בחוק ובתקנותיו.
- מטבע הדברים לחלק מהעררים שהתקבלו יכול שיהיו השלכות רוחב על פעולות ועדת התכנון ורלוונטיות לבקשות להיתר עתידיות. לא מצאנו כי נעשית בחינה של החלטות ועדת הערר במטרה לבחון אם קיימת השלכה רוחבית מסוג זה.
- העררים שנבחנו לא הצביעו על כשלים בירוקרטיים, אי חוקיות של החלטות, החלטות ללא נימוק או כשלים אחרים בעבודת הועדה המקומית שהצריכו את התערבות ועדת הערר.

9.3.8 המלצה

- יש מקום לשקול קיום הליך של בחינת השלכות רוחב של החלטות ועדת הערר, במקרה בו יוחלט כי החלטת ועדת הערר רלוונטית לבקשות עתידיות, לפעול ליישום החלטות אלו לגבי בקשות עתידיות.

10. **בחינת זמני הטיפול בבקשות לקבלת היתר בניה**
- 10.1 **מערכת רישוי זמין**
- מערכת "רישוי זמין" הינה מערכת כלל ארצית להגשת היתרי בנייה שפותחה על ידי מנהל התכנון - תכנון זמין. המערכת פותחה בהתאם לתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, כחלק משיפור תהליכי הרישוי והבנייה. היא משמשת כלי לשיפור תהליכי הרישוי והבנייה, הסדרתם והאחדתם ומאפשרת הסרת מגבלות והקלת הבירוקרטיה, כמו כן המערכת מקצרת תהליכים ומשפרת את השירות לאזרח, לאיש המקצוע ולגופים הלוקחים חלק בהליכי הרישוי, בין השאר על ידי החלת הליך מקוון ארצי אחיד ושקוף, ניהול מעקב וארכוב מתקדמים.
- 10.2 **תהליך וזמני הטיפול הקבועים בחוק**
- זמני הטיפול בבקשות לקבלת תיק מידע ובבקשות לקבלת היתר מעוגנות בחוק ומפורטות בגוף הדוח.
- בקשה לקבלת מידע**
- על רשות הרישוי למסור את המידע באופן מקוון וחתום דיגיטלי בתוך 45 יום.
- בדיקת תנאים מוקדמים**
- בדיקה ראשונית של פרטי הבקשה שהוגשה במערכת "רישוי זמין" הכוללת תשלום פיקדון ביצוע פרסום נדרש וכדומה. יש לפתוח תיק בקשה להיתר ברשות בתוך, 10 ימים ממועד ההגשה במידה והבקשה תקינה.
- בקרה מרחבית**
- בשלב זה נבדקת התאמת הבקשה להיתר לתוכניות החלות, לדרישות המרחביות, התנגדויות במידה והוגשו יבדקו בשלב זה. במסגרת הטיפול בבקשה יתכנו עד 3 פעמיים השלמות או הערות לעורך הבקשה. במקרה בו הבקשה אינה כוללת הקלות או בקשות לשימוש חורג תופנה הבקשה לדיון ברשות רישוי שצריכה לתת את החלטתה בתוך 45 יום. שאר המקרים הנידונים בוועדת המשנה צרכים לדון בתוך 90 יום.
- 10.3 **דוחות הבקרה**
- במטרה לבחון את מידת העמידה בדוחות הזמנים בטיפול בבקשות להיתר הופקו ממערכת ה"קומפלט" מספר דוחות כמפורט בגוף הדוח.
- ניתוח הנתונים העלה כי, לא ניתן להסתמך על תאריכי פתיחת הבקשה במערכת הקומפלט ומשכך, לא ניתן על סמך הנתונים במערכת לבחון את עמידת העירייה בדוחות הזמנים.
- בדיקה מדגמית של החריגים בזמני הטיפול שעלו בדוחות שהופקו, מול רכזת הוועדה נמצא **כי החריגה בזמנים נובעת מרישום שגוי של תאריך הפתיחה של הבקשה במערכת הקומפלט, כך שהתאריכים במערכת הקומפלט אינם משקפים את תאריך פתיחת הבקשה במערכת רישוי זמין.**
- התאריך המופיע במערכת הקומפלט מציג בחלק מהמקרים את תאריך תשלום הפיקדון על ידי המבקש, שהינו מוקדם לתאריך פתיחת הבקשה במערכת רישוי זמין, שכן תהליך העבודה הינו שהמבקש מגיע לעירייה משלם פיקדון במחלקת הרישוי לצורך פתיחת הבקשה,

ורק אז נרשם במערכת רישוי זמין. בפועל, המבקש יכול לשלם את הפיקדון ובמועד מאוחר יותר לפתוח את הבקשה במערכת רישוי זמין.

כמו כן, במספר מקרים ישנו תהליך של הגשה חוזרת בשל השלמות נדרשות לבקשה. במקרים אלו יופיע אירוע חדש במערכת רישוי זמין, כאשר רק מועד הגשת מלוא המסמכים הנדרשים בהשלמות המסמכים יקבע כמועד ההגשה, ממנו נספרים 10 ימי עבודה לאישור/דחייה. הנתונים במערכת הקומפלוט אינם מתייחסים כלל למצבים אלו.

רכזת הוועדה ציינה כי הדבר נובע מהעובדה שלא קיים ממשק של העברת נתונים בין מערכת רישוי זמין אליה מזין המבקש את הבקשה, לבין מערכת הקומפלוט העירונית.

במצב הקיים בשלבים מקדימים אלה של הבקשה אין תיעוד "זמן אמת" במערכת הקומפלוט והדוחות המופקים מהמערכת אינם משקפים את הנתונים הנדרשים הנכונים.

רכזת הוועדה מסרה לביקורת כי ברגע שהבקשה עוברת שלב במערכת רישוי זמין, אין באפשרות המחלקה לקבל נתונים היסטוריים על תאריך פתיחת הבקשה, וכי המידע קיים רק בידי המבקש ולפיכך אין אפשרות לבחון האם הרשות עומדת במגבלת 10 הימים לאישור, או דחייה בתיאום מקדימים.

10.4 בדיקה מדגמית של מועדי הטיפול

לנוכח העובדה שלא ניתן להסתמך על הנתונים במערכת לצורך בחינת מידת העמידה של העירייה בזמנים הקבועים בחוק נערכה בחינה מדגמית של מספר מקרים חריגים, שמטרתה לוודא את מידת העמידה בלוחות הזמנים הקבועים בחוק. פרטי הבדיקה מפורטים בגוף הדוח.

10.4.1 מגבלת 10 ימים, דחיה/אישור בקשה בתנאים

במסגרת הבדיקה נבחנו בקשות שנדחו או אושרו בתנאים מקדימים נדגיש כי החלטת הדחיה או האישור צריכה לעמוד במגבלות 10 ימים המעוגנות בחוק. תאריך הפתיחה הקובע הינו התאריך בו הושלם התהליך מצד המבקש והבקשה נפתחה במערכת רישוי זמין מתאריך זה יש למנות את מגבלות 10 הימים.

בדיקת הביקורת העלתה כי בכל המקרים שנבדקו לא הייתה חריגה בזמני הטיפול וכי תשובות העירייה לאישור/ דחייה עמידת המבקש בתנאים המקדימים, התקבלו במועדים הקבועים בחוק. כאמור, בדיקתנו זו מאששת את טענותינו כי תאריך פתיחת הבקשה במערכת הקומפלוט אינו משקף את תאריך הפתיחה "הקובע" כפי שמעודכן במערכת רישוי זמין.

10.4.2 מגבלת 90 יום, אישור בתנאים מקדימים, דיון בוועדה

כאמור, על האגף לעמוד בזמן טיפול של 90 יום ממועד אישור הבקשה בתנאים למועד הדיון בוועדה.

בחינת נתוני הדוח שהופק ממערכת הקומפלוט העלתה 12 בקשות מתוך 61 בקשות, בהן זמן הטיפול שנרשם במערכת גבוה מ- 90 ימי עבודה. כאמור, לא ניתן להסתמך על התאריכים במערכת הקומפלוט לקביעת מועדי הטיפול כפי שפורט לעיל בהרחבה. ולכן נבחנו 12 מקרים אלו באופן פרטני. ממצאי בדיקתנו ותגובת הנהלת האגף מפורטים בגוף הדוח. ב 7 מקרים התברר כי העירייה עמדה במסגרת המועד הקבוע בחוק. ב- 5 מהמקרים לא עמדה העירייה במגבלה זו או שאין תיעוד לדרישות נוספות שממועד העמידה בהם יש למנות את מגבלת הזמנים הקבוע בחוק.

מגבלת 45 יום אישור בתנאים מקדימים, דיון ברשות רישוי

10.4.3

כאמור, על האגף לעמוד בזמן טיפול של 45 יום ממועד אישור התנאים למועד הדיון ברשות רישוי. בחינת נתוני הדוח שהופק ממערכת הקומפלוט העלתה 14 בקשות, מתוך 91 בהן זמן הטיפול שנרשם במערכת גבוה מ- 45 יום. גם במקרים אלו, מאחר ולא ניתן להסתמך על נתוני המערכת בבחינת מועדי הטיפול, נבחנו במסגרת הביקורת פרטי הבקשות ומידת העמידה בזמני הטיפול. מהנתונים עולה כי בדרך כלל עמדה העירייה במגבלת הטיפול של 45 יום. מתוך 14 בקשות שדוח הבקרה הצביע על חריגה מהמועד הקבוע בחוק. נמצא כי בכ-12 בקשות עמדה העירייה במגבלת הטיפול של 45 יום יחד עם זאת בשני מקרים לא עמדה העירייה במגבלה זו או שאין תיעוד במערכת לדרישות נוספות העוצרות את ספירת 45 הימים.

מסקנות

10.5

העובדה שלא ניתן להסתמך על הנתונים במערכת הקומפלוט לצורך בקרה על מועדי הטיפול בבקשות להיתר, אינה מאפשרת להשתמש במערכת ככלי בקרה ופיקוח. אנו סבורים שיש לפעול לטיוב הנתונים במערכת באופן שיאפשר הטמעת מערכי בקרה שיתריעו על חריגות מלוחות הזמנים במטרה לצמצם חריגות אלו. נראה כי אין הקפדה על הזנת כל האירועים בבקשה למערכת הקומפלוט באופן שלא מאפשר לנצל את יכולות המערכת ככלי ניהול פיקוח בקרה ודיווח. בהקשר זה, נציין, כי מערכת רישוי זמין החלה לפעול ב- 1.2.2017, ניתן לזקוף חלק מהליקויים בנתוני המערכת לחבלי הקליטה של המערכת והממשק שלה עם מערכת הקומפלוט.

המלצות

- להקפיד על תיעוד הפעולות במערכת הקומפלוט, באופן שיאפשר להשתמש במערכת ככלי בקרה על מועדי הטיפול.
- לשקול הפקת דוחות בקרה חודשיים שיציגו את זמני הטיפול בבקשות, החריגים יועברו לבחינת מנהלת המחלקה.

גב' כץ, יו"ר ועדת הביקורת הבהירה כי הדו"ח נעשה בזמנו של מהנדס העיר הקודם ולכן הועדה מצאה לנכון להתייחס לעיקרם של הדברים הניתנים לשינוי. בהתייחסה להמלצת המבקר לקביעת נוהל עבודה עירוני להסדרת התנהלות הוועדה המקומית, אמרה כי למיטב ידיעתה קיים נוהל עבודה מסודר, ומה שדרוש הוא לכתבו כנוהל ISO.

הגב' כץ בקשה כי אם ההמלצות להרחבת הפרוטוקולים והדו"חות עם מלא המידע, קרי, מהלך דיון ופירוט משתתפים בהצבעות יהיה כרוך בתגבור בכח אדם תשקול הנהלת העירייה זאת בכובד ראש.

הוסיפה ואמרה כי מטרתה כיו"ר ועדת הביקורת היא לראות כיצד ניתן לשפר ביחד עם הנהלת העיר את התהליכים לטובת התושבים.

החברה העירונית לפיתוח התיירות בהרצליה

עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא "בחירת קבלן לביצוע החלפת חבלי רתיקה במרינה"

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

1. **מבוא**

חלק מהתחזוקה השוטפת של המרינה מחייב, מעת לעת, החלפת כבלי הרתיקה (שרשראות) המקבעים את הסירות למקום עגינתם. בעקבות תלונה שהתקבלה במשרד המבקר נבחן אופן בחירת הקבלן לביצוע החלפת הכבלים.

ממצאי הבדיקה מעלים כי הליך הבחירה בקבלן הזוכה נעשה תוך הפרת כללי המינהל התקין, ופגיעה בעקרונות ההגינות והשוויון להן מחויב כל ארגון, ובמיוחד תאגיד עירוני השייך לציבור.
4. **הליך הצעות מחיר לעומת הליך מכרזי**

מפרט העבודה שנשלח לקבלנים כלל החלפת 710 חבלי רתיקה שהוגדרה כ"עבודה דחופה ומיידית", אולם הזמנת העבודה הוצאה לבסוף על החלפת 400 חבלי רתיקה בסך של 134,000 ₪, נמוך באלפי שקלים בודדים מהסך המחייב יציאה למכרז. נראה כי הקטנת היקף הפרויקט, כל תכליתה להימנע מהחובה לעריכת מכרז.
5. **הצעות מחיר**

בהליך "קבלת הצעות המחיר נפלו פגמים רבים כדלהלן:

 - א. מפרט העבודה אינו עולה לכלל "הזמנה לקבלת הצעות מחיר" המפרט חסר פרטים מהותיים כגון: מועדים להגשת הצעות, אופן ההגשה, פרטים אודות הניסיון והציוד הנדרש.
 - ב. הצעות המחיר התקבלו במהלך חודש וחצי בפקס ובדואר אלקטרוני, באופן שפרטיהן חשופים, לא התקיים הליך של פתיחת הצעות המחיר ואין תיעוד שהתקיים דיון בהצעות הקבלנים.
 - ג. קיים חשש כי שתיים מהצעות המחיר אינן מייצגות קבלנים העומדים בתנאים שקבעה החברה, ניסיון וציוד נדרש. מאפיינים זהים של שתי הצעות אלו להצעת הקבלן שקדמה להן, מעלות חשש כבד כי גורם אחד ערך הצעות אלו ובפניו עמדה ההצעה של הקבלן שקדם להן. נראה כי תכלית שתי הצעות אלו להכשיר את הצעת הקבלן שזכה.
 - ד. ההצעה הזוכה בסך 335 ₪ ליחידה, זהה להצעה הראשונה שהוגשה, באופן שמעלה חשש כי פרטי הצעת הקבלן הראשון דלפה לקבלן שזכה.
 - ה. אין תיעוד לעריכת הליך התמחרות למרות שהעובדה ששתי הצעות המחיר הזולות זהות, צריכה הייתה ביתר שאת לתמוך בקיום הליך התמחרות.
 - ו. החברה לא סיפקה הסבר מניח את הדעת לשיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה לבחור באחד משני הקבלנים שהציעו מחיר זהה. העובדה שהקבלן הזוכה העביר את ביצוע הפרויקט לחברה אחרת מרוקנת מתוכן את טענת החברה כי הבחירה התבססה על "היכרות הצוות והפרויקטים" של הקבלן הזוכה. זאת ועוד, בקשת

הביקורת לציון הפרויקטים של הקבלן הזוכה שגרמו לחברה לבחור בו לא נענתה. בהקשר זה נציין כי קבלן זה לא עבד עם החברה.

חתימת חוזה

.6

עם הקבלן לא נחתם חוזה או סיכום דברים המעגן את חובותיו כלפי החברה. לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע הפרויקט, אחריות על טיב הביצוע, סעדים לנזקים או לביצוע כושל, וכדומה. גם האפשרות להעברת הפרויקט לקבלן אחר לא עוגנה בכתובים.

ביצוע העבודה בפועל על ידי חברה אחרת

.7

הקבלן הזוכה העביר את ביצוע העבודה לחברה אחרת המתמחה בעבודות ימיות, לא נמצא תעוד כי הקבלן הזוכה דיווח לחברה מבעוד מועד על ביצוע העבודה באמצעות חברה זו וממילא לא נמצאה הסכמת החברה למהלך זה. לחברה לא היתה היכולת לוודא לפני תחילת העבודה כי החברה המבצעת בפועל את העבודה עומדת בתנאי הסף שהוגדרו וכי יש לה את הניסיון הנדרש. העברת העבודה לקבלן אחר שומטת את הבסיס לבחירת הקבלן הזוכה מהטעם של "היכרות עם הצוות המקצועי והפרויקטים שביצע בעבר".

מחיר החלפת כבלי רתיקה אוגוסט 2012 הצעת מחיר פברואר 2017

.8

החלפת כבלי הרתיקה הינו חלק מהתחזוקה השוטפת, ביוני 2012 בוצעה החלפה של כבלי רתיקה ע"י קבלן מקומי במחיר של 175 ₪ ליחידה. בנובמבר 2017 חודשים ספורים לפני הליך הפניה לקבלנים נשלחה לחברה הצעת מחיר להחלפת כבלים בסך של 185 ₪ ליחידה. הצעת הקבלן הזוכה נשוא בדיקה זו בסך 335 ₪ גבוהה בכ 81% מהצעת מחיר זו וב 91% ממחיר הביצוע ביוני 2012. לא קבלנו הסבר מניח את הדעת מדוע לא פנתה החברה לקבלן שביצע את העבודה בשנת 2012 ובחרה להתעלם מהצעת הקבלן מנובמבר 2017. למרות שבפני החברה עמד מחיר הביצוע מיוני 2012 והצעה עדכנית מנובמבר 2017 בחרה החברה לבצע את העבודה בסכום כמעט כפול. התנהלות החברה מטילה צל כבד על מערכי הבקרה והפיקוח בנושא הרכש וההתקשרויות, ומכאן המלצתי, למסד ועדת רכש והתקשרויות, שתאשר כל התקשרות מעל סכום שיקבע, לעגן זאת בנוהל, ולהגביר את פיקוח הדירקטוריון על התקשרויות החברה.

טיפול החברה בממצאי הביקורת

.9

ממצאי דוח זה הוגשו למנכ"ל החברה, ליו"ר דירקטוריון החברה ולמנכ"ל העירייה המכהן כדירקטור בחברה. יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל העירייה הורו לחברה לעצור את התשלום לקבלן עד לבירור פנימי

שיערך. דוח הביקורת נדון בוועדת הביקורת של החברה בשתי ישיבות ב- 2/9/18 וכן ב- 8/11/18. ועדת הביקורת של החברה אימצה בין שאר החלטותיה את ההמלצות הכלולות בדוח זה.

המלצות

- לכלול בנהלי החברה "נוהל הצעות מחיר" בו יעוגנו ההוראות שיבטיחו עריכת הליך הוגן שוויוני שקוף ומתועד.

- לנוכח הממצאים החמורים, יש לשקול מיסוד ועדת רכש והתקשרויות שתאשר כל התקשרות מעל לסכום שיקבע ותוודא כי ההתקשרות נעשתה בהתאם לכללי מנהל תקין.
- להגביר את הפיקוח של דירקטוריון החברה וועדת הביקורת בכל הקשור ברכש והתקשרויות, במטרה לוודא כי מקרים מעין אלו לא ישנו. פיקוח זה יכול להתבצע באמצעות מינוי נציג הדירקטוריון בוועדת רכש והתקשרויות האמורה לעיל.
- לנוכח ההפרה הבוטה של כללי המנהל התקין והחשש הכבד כי שיקולים זרים עמדו בבסיס הליך הבחירה של החברה הזוכה, אנו סבורים שיש מקום לשקילת אמצעים משמעותיים כנגד האחראים.

מר יעקובוביץ ציין כי דו"ח ביקורת זה מתייחס לתקופה בה כיהן כיו"ר החברה. הבהיר כי הינו לוקח אחריות מלאה על כל הממצאים ואף מגבה את עובדי החברה. ציין כי ברגע שהנושא התגלה בפניו נכנס לעובי הקורה, כונסה וועדת ביקורת בשיתוף היומעי"ש והחלו מהלכים לבדיקת הנושא. הדגיש כי הטעויות העובדים נעשו בתום לב.

יו"ר ועדת הביקורת, הגב' מאיה כץ סכמה הדיון באמרה כי הדו"ח הוצג בצורה ראויה. הודתה למבקר העירייה ולאנשי משרדו, למנכ"ל העירייה, לגזבר, ליועצת המשפטית ולכל חברי הוועדה ולמר פישר ממלא מקומה ולגורמים המקצועיים שנדרשו לתשובות ושיתפו פעולה.

רה"ע מר פדלון סיכם ואמר כי העירייה כגוף ציבורי, מחובתה לשמור על הקופה הציבורית, לשמור על החוקים, ההנחיות ועל תקנות העירייה. הודה לגב' כץ, למבקר העירייה, לצוות משרדו ולמנכ"ל העירייה על שיתוף פעולה ועבודה מקצועית.

(218) מועצת העיר מחליטה פ"א לאשר ההמלצות שהובאו בפניה.

הישיבה ננעלה

ראש העירייה:

רשמה : רינה זאבי- מנהלת מחלקת ארגון ותאום