

שנת הקיימות

רואים רחוק, חושבים ירוק



דוח מבקר המועצה

לשנים 2019 - 2020



15 באוקטובר 2020

לכבוד
מר איתן פטיגרו
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2020 - 2019, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

דוח הביקורת כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושא גביית היטלי השבחה באזור התעשיה, ובנושא פעילות החברה העירונית חמש. אני מקווה כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד וההתנהלות של המועצה והחברה העירונית בתחומים שנבדקו.

בנוסף, מוגש בזאת דוח הממונה על תלונות הציבור עפ"י חוק לשנים 2020 - 2019.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את הסיוע ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי במהלך עבודת הביקורת מצד כל עובדי המועצה והחברה העירונית.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לוועדת הביקורת.

בצו נקבע כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
ועדת ביקורת

תוכן עניינים

עמוד

4	דוח ביקורת בנושא גביית היטלי השבחה באזור התעשייה	◆
68	דוח ביקורת בנושא פעילות החברה העירונית חמש	◆
121	דוח הממונה על תלונות הציבור לשנים 2019 - 2020	◆
133	הבסיס החוקי לעבודת המבקר	◆

דוח ביקורת בנושא :

גביית היטלי השבחה באזור התעשייה

תוכן עניינים

עמוד

6	..... מבוא	.1
8	..... עיקרי הממצאים וההמלצות	.2
17	..... נתונים כספיים	.3
18	..... כוח אדם	.4
18	..... אחריות בעלי תפקידים	4.1
19	..... העדר תקן לתפקיד אחראי היטל השבחה	4.2
19	..... נוהלי עבודה	.5
22	..... החלטת ועדה מקומית לתכנון ובניה	.6
25	..... שינוי תכנית בניין עיר (תב"ע)	.7
27	..... חיובים בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי שירות	.8
29	..... הוצאת אישורי העברת בעלות לטאבו	.9
29	..... טופס "אישור תשלום חובות"	9.1
31	..... בקרה על הוצאת האישורים	9.2
33	..... הוצאת אישור לטאבו למגרש 1-4/1	.10
39	..... הוצאת אישור לטאבו למגרש 18	.11
41	..... עריכת שומת השבחה למגרש 1-4/1	.12
45	..... עריכת שומת השבחה למגרש 18	.13
55	..... תהליכי קבלת החלטות	.14
55	..... תיעוד דיונים והחלטות	14.1
56	..... עדכון מליאת המועצה	14.2
57	..... הגשת עררים על שומות מכריעות במגרשים סמוכים	.15
60	..... מעקב תיקון ליקויים שצוינו בדוח ביקורת קודם	.16
63	..... תגובות המבוקרים	.17

1. מבוא

היטל השבחה הוא תשלום חובה בעקבות תוספת זכויות במקרקעין, שנוצר עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, שהעלו את שווי הנכס. את היטל השבחה מטילה הוועדה המקומית לתכנון ובניה על בעל המקרקעין, ושיעור ההיטל הוא מחצית מעליית השווי שנוצרה כתוצאה מההשבחה.

מועד תשלום ההיטל הוא בעת מימוש הזכויות שנוספו במקרקעין, כלומר במועד מכירת הנכס המושבח, מועד קבלת היתר, או תחילת השימוש בפועל במקרקעין בהתאם לתכנית משביחה.

הטיפול השוטף בתחום ההשבחה מגלם בחובו סיכונים לא מעטים, ובכלל זה:

← סיכונים כספיים - כתוצאה מהפסדי הכנסות למועצה עקב טיפול לקוי בחיוב או בגביה של היטלי השבחה.

← סיכונים משפטיים - כתוצאה מחשיפה לתביעות משפטיות כנגד המועצה עקב טיפול לקוי בתיקי היטל השבחה.

← סיכונים הקשורים לטוהר המידות - כתוצאה מניצול לרעה של סמכות ואחריות מצד עובדי המועצה או מצד שמאים ויועצים המועסקים מטעמה.

← סיכונים תדמיתיים - כתוצאה מהתנהלות לקויה וחוסר שקיפות ובקרה שעלולים לגרום לפגיעה באמון הציבור במועצה בוועדה המקומית.

בחודש מאי 2012 אישרה מליאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה תוספת זכויות של 50% שטחי שירות לתכנית החלה על אזור התעשייה הצפוני ביישוב (גז 10/401) בכפוף לתשלום היטל השבחה.

בעקבות כך, המועצה נדרשה לחייב בהיטל השבחה כל בעל נכס באזור התעשייה בעת מימוש ההשבחה, כלומר במועד קבלת היתר שכלל תוספת שטחי שירות כאמור, או בעת מכירת הנכס טרם מתן אישור על העדר חובות הנדרש להעברת הבעלות בטאבו.

בחודש דצמבר 2018 פנה ראש המועצה למבקר, וביקש שתיערך בדיקה לגבי מידע שהגיע אליו בנוגע להעדר חיוב בהיטל השבחה של שני נכסים שנמכרו באזור התעשייה. עפ"י אותו מידע, לבעלי הנכסים נמסרו אישורים שגויים על העדר חובות היטל השבחה, שאפשרו את העברת הבעלות בטאבו ללא תשלום ההיטל. ראש המועצה הציג בפני המבקר מסמכים שהוכנו באגף הנדסה שכללו סקירה של הטיפול שנערך בכל אחד מהמקרים, עד לאותו מועד.

לצורך בדיקת הנושא המבקר נפגש עם בעלי התפקידים שלקחו חלק בטיפול בהיטלי השבחה, ובכלל זה מהנדס המועצה, הגזבר, מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה האחראית גם על הוצאת שומות היטלי השבחה, מפקח הבניה האחראי על מתן האישורים לטאבו, עובדות מחלקת הגביה, ובעלי תפקידים נוספים. במהלך הביקורת נבדקו תיקים ומסמכים באגף הנדסה, קבצים, פרוטוקולים, שומות השבחה, דוחות גביה, תכתובות פנימיות, ועוד.

יצוין כי נושא היטלי השבחה כבר נבדק על ידי מבקר המועצה בשנת 2012, ולפיכך הביקורת כללה גם בדיקת מעקב אחר יישום המלצות מהדוח הקודם שנמצאו רלוונטיות לנושא הנבדק.

טיוטת הדוח נמסרה כמקובל לעיון המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות הביקורת, לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח.

1. באגף הנדסה לא נמצא תקן לעובד בתפקיד אחראי על תחום היטלי השבחה. מרכזת הוועדה המקומית מונתה גם כאחראית על הוצאת שומות השבחה באמצעות שמאי הוועדה, בסיוע המהנדס והיועץ המשפטי. לעומת זאת, הטיפול במתן האישורים לטאבו על העדר חובות היטלי השבחה בוצע על ידי מפקח בניה. נמצא כי המפקח לא עבר קורס או הכשרה בנושא היטלי השבחה.

לנוכח ממצאי הביקורת שיפורטו להלן, מומלץ לשקול הזמנת יועץ ארגוני לאגף הנדסה, על מנת לבחון מחדש את הגדרות התפקיד של העובדים, ולבדוק את ההתאמה של היעדים והמשימות לתקני כוח האדם. עוד מומלץ, להקפיד על הכשרה מקצועית מתאימה של כלל עובדי האגף, ובכלל זה של האחראי על מתן האישורים לטאבו.

2. במועד הביקורת, לא נמצא באגף הנדסה נוהל עבודה מקיף ומלא בנושא היטלי השבחה, ובכלל זה לגבי אופן הוצאת שומות השבחה ומתן האישורים לטאבו. מהנדס המועצה מסר לביקורת כי כבר בוצעה הזמנה לעריכת נוהל האיזון, שיתייחס לממשקי עבודה מול מחלקת הגביה ואופן בדיקת האישורים לטאבו. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, טרם הושלמה הכנת הנהלים האמורים.

מומלץ לסיים בהקדם האפשרי את הכנת נוהלי העבודה בנושא, כפי הנדרש. מומלץ להקפיד על קיום נוהל איזון לכל אחד מתחומי הפעילות באגף הנדסה, על מנת להבטיח התנהלות תקינה ובקרה נאותה.

3. מאחר והפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית לתכנון ובניה מפורסמים באתר המועצה, החלטת הוועדה על תוספת 50% שטחי שירות באזור התעשייה בכפוף לתשלום היטל השבחה, היתה נגישה לבעלי הנכסים. עם זאת, ההחלטה לא פורסמה ברשומות, ואף לא במודעות או בהודעות שנשלחו לבעלי הנכסים, במטרה להבטיח את מודעותם לחבות בהיטל בעת מימוש הזכויות בנכס.

מומלץ שהחלטות ועדה בדבר תוספת זכויות הגורמות להשבחת הנכס יפורסמו גם ברשומות, במודעות, ובהודעות שישלחו לבעלי הנכסים.

4. לביקורת נמסר כי ההחלטה שלא להכין תכנית משביחה לאחר החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות, גרמה לחוסר ערנות לגבי הצורך לגבות היטלי השבחה גם במועד מכירת הנכס, ולא רק בעת הוצאת היתר בניה.

מומלץ לשקול לעגן החלטות של הוועדה המקומית בדבר תוספת זכויות בניה בתכנית מפורטת.

5. נמצא כי באישור מחלקת הגביה על העדר חובות ארנונה הניתן על גבי החלק העליון של טופס האישור לטאבו, צוין, כי "כל החובות המגיעים למועצה מאת בעל הנכס סולקו במלואם...". מהנדס המועצה ציין כי חתימת מחלקת הגביה על אותו הטופס עלולה לבלבל, ולדעתו צריכים להיות שני טפסים נפרדים.

מומלץ לבחון את הצורך בעדכון טופסי האישור לטאבו על תשלום חובות בהתאם להמלצות מהנדס המועצה, בתיאום עם מחלקת הגביה והיועמ"ש.

6. נמצא כי טופסי האישור לטאבו אינם ממוספרים. היעדר מיספור הבקשות, במקביל להיעדר הרישום באגף הנדסה, לא איפשר בקרה באמצעות בדיקת רציפות האישורים, ולא איפשר לכמת את מספר האישורים שניתנו בכל שנה.

מומלץ למספר את טופסי האישורים לטאבו לצורך שיפור המעקב והבקרה, כאשר המספר יורכב מהשנה שבה ניתן האישור ומספר סידורי, כך שבכל שנה המיספור יתחיל מחדש.

7. נמצא כי טופסי האישורים לטאבו שטופלו על ידי המפקח, לא נסרקו למערכת אגף הנדסה לצורך תיעוד ובקרה. באגף גם לא נמצא רישום מרוכז של הטפסים כולל מועד קבלת הטופס, והמועד שבו הוא נחתם והוחזר למחלקת הגביה. בהיעדר סריקה ורישום כאמור, נמנעה אפשרות לנהל מעקב מסודר אחר אופן הטיפול באישורים, כולל עמידה בלוחות זמנים, עומס העבודה על המפקח, ונקיטת פעולות לצורך שיפור השירות לתושבים.

מומלץ שהמפקח יסרוק למערכת ההנדסה את כל האישורים לטאבו שהועברו לטיפולו, ויערוך רישום ממוחשב של האישורים, כולל מועד קבלת הטופס, סטטוס הטיפול, ומועד החתימה וההחזרה למחלקת הגביה.

8. נמצא כי עד לשנת 2016 שבמהלכה אושרה לראשונה תכנית משביחה במועצה, מהנדס המועצה לא ערך בקרה שוטפת וסדורה על הוצאת האישורים לטאבו ע"י המפקח, ואיפשר לו לחתום על האישורים ולהעבירם ישירות למחלקת הגביה, מבלי שהוא או מי מטעמו בדק אותם לפני הוצאתם ממשרדי האגף.

כתוצאה מכך שהטיפול בהוצאת האישורים על העדר חובות היטל השבחה רוכז בידי עובד אחד, מבלי שנערכה בקרה שוטפת על אופן ביצוע עבודתו, המועצה נחשפה לסיכונים כמוסבר בדוח.

9. לאחר החלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות, לא צוינה בתיקי הבניה של המגרשים באזור התעשייה הערה בולטת בכתב גדול ואדום, המתריעה על כך שקיימת החלטה או תכנית משביחה על הנכס, במטרה למנוע הוצאת אישורים לטאבו מבלי ששולם היטל השבחה.

מומלץ לכלול בתיקי הבניה הרלוונטיים הערות בולטות המתריעות על קיום החבות בהיטל השבחה, במטרה למנוע הוצאת אישורים שגויים.

10. המועצה הוציאה לבעלים במגרש 1-4/1 באזור התעשייה אישור על העדר חובות לצורך העברת הבעלות בטאבו, למרות שבמועד המכירה הבעלים היו אמורים להיות מחויבים בהיטל השבחה בגין החלטת הוועדה על תוספת זכויות בניה של שטחי שירות. כשנה לאחר שפג תוקף האישור, נמסר לבעלים במגרש זה אישור נוסף על העדר חובות, מאחר וטרם התגלה שהם היו אמורים להיות מחויבים בהיטל במועד מכירה. בנוסף, נמסר אישור לטאבו על העדר חובות גם לבעלים במגרש 18 באזור התעשייה, למרות שגם הם היו אמורים להיות מחויבים בהיטל השבחה במועד מכירת הנכס. הביקורת העלתה כי הוצאת האישורים השגויים לטאבו לא נגרמה עקב בדיקה רשלנית או חוסר תשומת לב מצידו של המפקח שחתם על האישורים באגף הנדסה, אלא בשל חוסר מודעות מתמשך של אגף הנדסה לקיום החבות בהיטל השבחה גם במועד מכירת הנכס. חוסר המודעות גרם בין היתר לכך, שלא ניתנו למפקח הסברים לגבי ההחלטה להוסיף זכויות בניה במגרשים באזור התעשייה, ואף לא הנחיות לגבי הבדיקות שעליו לערוך לפני הוצאת אישורים לטאבו לנכסים באותו אזור.

מומלץ לבחון מעת לעת את הצורך בהשתתפות בעלי תפקידים באגף בריענון או בהשתלמות מקצועית, במטרה להבטיח את עדכונם בהוראות המחייבות. מומלץ לוודא שמפקח הבניה מעודכן באופן שוטף במידע הרלוונטי לביצוע תפקידו, כולל הוצאת האישורים לטאבו, וניתנו לו כל ההנחיות הנדרשות.

11. לאחר שהאישור לטאבו נחתם ונמסר לבעלים של מגרש 1-4/1, הם לא הסתפקו בנוסח הקבוע בטופס לפיו בעל הנכס לא חויב בהיטל השבחה, אלא ביקשו להוסיף בו הערה לפיה על הנכס לא חל היטל השבחה. בקשה זו לא הועברה לידיעת מהנדס המועצה או מרכזת הוועדה האחראית גם על שומות השבחה. נמצא, כי מפקח הבניה הוסיף את ההערה האמורה בטופס החתום בכתב ידו, חתם פעם נוספת ליד ההערה, והוסיף חותמת הנושאת את שמו ואת תפקידו. לאחר מכן האישור הוחזר לבעלי הנכס מבלי שראש המועצה ומחלקת הגביה שהיו חתומים על הטופס ידעו על כך. המפקח הסביר לביקורת כי הוא קיבל הנחיה מגורם כלשהו במועצה להוסיף את ההערה, אולם הוא אינו זוכר מי זה היה בגלל הזמן הרב שעבר והכמות הגדולה של האישורים שהוצאו על ידו. במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד למתן הנחיה בנושא למפקח. יצוין, כי לאחר שהחברה נדרשה לשלם את היטל השבחה בעקבות גילוי הטעות, היא דחתה את הדרישה והציגה בין היתר את האישור האמור.

לדעת הביקורת, מתן הנחיה ישירה למפקח, מבלי ליידע את המנהל הממונה עליו והנושא באחריות לאגף הנדסה, ואף לא את מרכזת הוועדה האחראית על הוצאת שומות השבחה, היה מעשה פסול שראוי לשרש אותו מהמועצה. מתן הנחיות בע"פ לבעלי תפקידים רגישים, ללא סימוכין בכתב, תוך עקיפת סמכות הממונה הישיר, פותחת פתח לתקלות ולטעויות בתום לב, ואף לביצוע עבירות בתחום טוהר המידות.

מומלץ להעיר למפקח על ביצוע פעולה החורגת מסמכותו ללא עדכון הממונה הישיר, ולהדגיש את חומרת המקרה במטרה למנוע את הישנותו בעתיד.

מומלץ לחדד את ההנחיות לכל בעלי התפקידים שבסמכותם לאשר פעולות או לחתום על מסמכים, בדבר האיסור לקבל הנחיות ישירות מגורמי המועצה כולל נבחרים, עובדים, יועצים, או נותני שירותים, ללא קבלת אישור מראש ובכתב מהממונה הישיר.

12. בחודש יוני 2017 הוכנה ע"י שמאי הוועדה שומת השבחה בסך 1,663,000 ₪ למגרש 1-4/1, שהתייחסה לתוספת שטחי השירות בעקבות החלטת הוועדה. השומה נשלחה תחילה לבעלי הנכס, אך בעקבות התנגדותם נשלחה אליהם הודעת ביטול, ונשלחה הודעת חיוב בצרוף השומה לבעלים הקודמים שמכרו להם את הנכס. נמצא כי בספטמבר 2017 התקבל מהבעלים הקודמים מכתב הדוחה את הדרישה לתשלום ההיטל, אולם עד לחודש פברואר 2018 לא נעשו פעולות נוספות לגביית ההיטל. לביקורת הוסבר כי הוחלט להמתין עם המשך הטיפול בתיק עד להחלטת ועדת הערר המחוזית בעררים שהגישה המועצה על שומות מכריות במגרשים סמוכים, בהן נקבע כי אין חבות בהיטל השבחה בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות באזור התעשייה.

במהלך הביקורת לא נמצא תיעוד לקבלת ההחלטה להשהות את הליכי הגביה כנגד הבעלים הקודמים במגרש 1-4/1 עד להחלטת ועדת הערר המחוזית (אלא רק לגבי השהיית הוצאת שומת השבחה במגרש 18, כפי שיוסבר להלן).

בחודש פברואר 2018 התקבלה החלטת ועדת הערר המחוזית לפיה יש חבות בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי השירות באזור התעשייה. בעקבות כך, פנה מהנדס המועצה שוב לבעלים הקודמים במגרש 1-4/1 בנוגע לחבות בהיטל השבחה, בהתאם לשומה שנשלחה אליהם. לביקורת נמסר כי לא התקבלה תגובה לפנייה זו. נמצא כי בחודש יוני 2018 נערכה פגישה במשרדו של הגזבר, שבמהלכה סוכם שהיועץ המשפטי לא יטפל יותר בנושא, והוא יועבר לטיפול עו"ד חיצוני. בעקבות כך, כל החומרים בתיק, כולל השומה, הועברו לטיפולו של משרד עו"ד חיצוני, שנבחר בהליך הצעות מחיר שבוצע על ידי הגזברות.

לביקורת לא הוסבר מדוע לא ננקטו פעולות לגביית היטל השבחה מהחברה במשך כ-4 חודשים, ממועד שליחת דרישת התשלום הנוספת ע"י המהנדס ועד לקבלת ההחלטה להעביר את הטיפול בתיק למשרד עו"ד חיצוני.

כמו כן, לא נמצא תיעוד לדיונים בהם התקבלה ההחלטה להעביר את המשך הטיפול המשפטי בנושא למשרד עו"ד חיצוני. לביקורת לא הוצגו מסמכים המפרטים את המניעים להחלטה, ואת הסיבות לעיתוי שבו היא התקבלה.

13. בחודש אוקטובר 2018 הודיע העו"ד החיצוני לגזבר כי הוגשה תביעה משפטית כנגד הבעלים הקודמים במגרש 1-4/1. ביום 4.2.20 התקיים דיון בבית המשפט שבמהלכו הצדדים הסכימו שבית המשפט ימנה מגשר בתיק. ביום 16.2.20 מינה בית המשפט מגשר בתיק. ישיבת גישור בפני המגשר נקבעה ליום 22.7.20.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מהנדס המועצה, כי לאחר שהוגשה תביעה כנגד הבעלים הקודמים במגרש 1-4/1, הושג הסכם גישור בסכום 415,780 ₪.

14. לאחר גילוי הטעות בדבר העדר גביית היטל השבחה במגרש 18, לא נערכה פניה מיידית לשמאי הוועדה לצורך הכנת שומה ושליחתה לבעלים הקודמים, עקב ההחלטה להמתין להחלטת ועדת הערר המחוזית בעררים שהגישה המועצה. השומה נערכה רק לאחר 7 חודשים, במרץ 2018, והיתה בסך 4,670,000 ₪. בדיעבד התברר, כי העיכוב בעריכת השומה גרם לכך שהמועצה אינה יכולה לגבות את היטל השבחה, מאחר והחברה פורקה מרצון לפני עריכת השומה.

יצוין כי שומת הוועדה אינה משקפת בהכרח את הפסדי ההכנסות במקרה של העדר חיוב, מאחר והנישום רשאי להגיש שומה נגדית המועברת ביחד עם שמאות הוועדה לשמאי מכריע, שעשוי להפחית משמעותית את גובה החיוב.

15. בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לשלוח לחברה שרכשה את הנכס במגרש 18 הודעת חיוב, שאלה אותו מרכזת הוועדה מה הסיבה שלא לחייב בתשלום היטל השבחה את הבעלים הקודמים (כפי שנעשה במגרש 1-4/1), והאם על האגף לפנות לשמאי לערוך שומה. מכאן, שהוצאת השומה לא היתה מובנת מאליה לאגף הנדסה, אלא טעונה קבלת הנחיה מפורשת של היועץ המשפטי, למרות שבשלב זה כבר היה ברור לכל הגורמים, שמימוש ההשבחה חל גם במועד מכירת הנכס.

לדעת הביקורת, ההחלטות בדבר פנייה לשמאי הוועדה לצורך עריכת שומת השבחה, אמורות להתקבל על סמך כללים אחידים וברורים שנקבעו מראש בהתאם לדרישות החוק והתקנות, ולא להיות תלויות בקבלת הנחיות ישירות לגבי כל מקרה בנפרד, במיוחד כשאין ספק לגבי קיום החבות בהיטל השבחה.

16. הנחיית ראש המועצה מיום 19.9.17 למהנדס וליועץ המשפטי להוציא באופן מיידי חיוב בהיטל השבחה לבעלים הקודמים במגרש 18, ובמידת הצורך להגיש כנגדם תביעה משפטית, לא בוצעה, עקב ההחלטה להמתין עד להחלטת ועדת הערר המחוזית בעררים שהגישה המועצה. תיעוד לקבלת החלטה זו נמצא ברישום שנערך בפגישת עבודה מיום 2.11.17 בהשתתפות מרכזת הוועדה, מהנדס המועצה והיועץ המשפטי. לשאלת הביקורת מדוע לא הוכנה שומה עוד לפני הפגישה האמורה, במיוחד לאחר קבלת הנחיית ראש המועצה, הוסבר כי ביום 27.9.17 המהנדס והיועץ המשפטי התייעצו עם ראש המועצה בנוגע להוצאת שומה למגרש 18, ובעקבות כך הוחלט להמתין להחלטת ועדת הערר המחוזית. במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לקבלת ההחלטה האמורה.

לדעת הביקורת, מצב בו הוצאת שומת השבחה מתעכבת במשך שבועות ארוכים, על סמך החלטה בע"פ שאין לגביה תיעוד, מהווה ליקוי בהתנהלות ובסדרי הבקרה הפנימית.

17. לאחר הכנת השומה למגרש 18, מרכזת הוועדה פנתה למשרד היועץ המשפטי ושאלה אם להעביר את השומה החתומה לחברה, או שמשרד העו"ד יעשה זאת. משרד היועץ המשפטי השיב כי הוא יעביר את השומה לחברה, אולם לאחר מכן התברר כי הדבר לא נעשה, כמוסבר בדוח. נמצא כי בשגרה, שומות השבחה נשלחו לנישומים ישירות ע"י אגף הנדסה ולא באמצעות היועץ המשפטי, וכך קרה גם עם השומה במגרש 1-4/1 שנשלחה תחילה לבעלי הנכס ולאחר מכן לבעלים הקודמים. מרכזת הוועדה הסבירה למבקר כי לנוכח מורכבות המקרה היא נדרשה לקבל מהיועץ המשפטי את נוסח מכתב הדרישה שצורף לשומה, ושאלה אם הוא יעביר את השומה לחברה בגלל הזמן הרב שעבר עד להכנתה, בשונה מהשומה במגרש 1-4/1 שהיתה מוכנה לפני שליחתה לבעלים הקודמים.

לדעת הביקורת, לנוכח האחריות של אגף הנדסה על גביית היטלי השבחה, על האגף להקפיד על העברה עצמאית של השומות והודעות החיוב לנישומים, גם במקרים מורכבים בהם היועץ המשפטי נדרש לנסח את מכתב הדרישה או כאשר חל עיכוב בהכנת השומה.

מומלץ לחדד את ההנחיות לגבי אופן העברת שומות השבחה לנישומים, ולהקפיד על התנהלות אחידה בנושא בהתאם להוראות הנוהל.

18. בישיבה שנערכה ביום 30.12.18 בנושא היטלי השבחה ב-2 המגרשים האמורים (מגרש 1-4/1 ומגרש 18) בהשתתפות מהנדס המועצה, הגזבר, היועץ המשפטי, העו"ד החיצוני שטיפל בתיקים, שמאי הוועדה ומרכזת הוועדה, הסביר העו"ד החיצוני את המכשולים לגבי הבעלים הקודמים במגרש 18, ובכלל זה שהחברה פורקה סופית ביום 11.3.18 ועד לאותו מועד לא נערכה שומה. עפ"י פרוטוקול הישיבה, גזבר המועצה ציין כי הנושא המהותי בעייתי, ובמיוחד הפרוצדורה שבגלל שהחברה בפירוק, קשה מאוד. הגזבר הוסיף כי הוא שלם עם ההמלצה של היועץ המשפטי ושל העו"ד החיצוני שלא לפתוח בהליכים בעניין החברה. נמצא, כי לאחר מועד הישיבה האמורה, האפשרות לבקש מבית המשפט להחיות את החברה, ירדה מהפרק.

במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לקבלת החלטה של הגורמים המוסמכים במועצה, שלא לפנות לבית המשפט בבקשה להחיות את החברה, שמשמעותה לראות בשומת השבחה שנערכה למגרש 18 כחוב אבוד.

19. נמצא, כי החלטות בנושא הוצאת שומות וחיובים בהיטלי השבחה התקבלו בפגישות עבודה שוטפות שנערכו באגף הנדסה, בהשתתפות מהנדס המועצה, מרכזת הוועדה המקומית והיועץ המשפטי. לביקורת הוסבר כי ראש המועצה עודכן באופן שוטף בנוגע להוצאת שומות השבחה, ולעיתים העביר הנחיות לגבי אופן הטיפול באמצעות שליחת הודעות מייל או במהלך פגישות עבודה שנערכו עם מהנדס המועצה והיועץ המשפטי.

מומלץ שהחלטות בנוגע להוצאת שומות השבחה יתקבלו בפגישות עבודה מסודרות ומתועדות באגף הנדסה, עם כל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

20. במהלך הביקורת נמצאו החלטות שהתקבלו בנושא היטלי השבחה, שלא תועדו כפי הנדרש, כמפורט בדוח.

מומלץ להקפיד על תיעוד מלא ומסודר של כל ההחלטות והדיונים בנושא, כולל סריקת מסמכים ושמירת פרוטוקולים וסיכומי דיון באופן ממוחשב.

21. נמצא, כי מליאת המועצה לא עודכנה לאחר שהתגלו הטעויות בדבר העדר גביית היטלי ההשבחה באזור התעשייה והוצאת האישורים השגויים לטאבו, למרות שהיה מדובר בשומות בסכומים משמעותיים. בנוסף, מליאת המועצה לא עודכנה לגבי החלטות משמעותיות שהתקבלו על ידי ההנהלה והדרגים המקצועיים במסגרת הטיפול השוטף בנושא, כמפורט בדוח.

הביקורת ממליצה שסוגיות והחלטות משמעותיות יובאו לדיון או לעדכון במליאת המועצה, במטרה לצמצם סיכונים ולהבטיח שקיפות ובקרה נאותה.

22. עד למועד הביקורת, חלק מההמלצות שצוינו בדוח הביקורת הקודם שנערך בנושא היטלי השבחה, לא יושמו ע"י אגף הנדסה. נמצא כי מרכזת הוועדה לא נדרשה לבדוק את טופס האישור לטאבו לאחר שנחתם על ידי המפקח, וממילא לא חתמה עליו. בנוסף, המפקח לא הונחה לנהל רישום מרוכז של האישורים לטאבו שטופלו על ידו, וממילא לא הגישו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס המועצה. כמו כן, לא הוכנו נוהלי עבודה בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו, כפי שהומלץ בדוח.

לדעת הביקורת, יישום כל ההמלצות של הדוח הקודם על ידי אגף הנדסה, היה עשוי למנוע חלק מהליקויים שצוינו בדוח זה.

23. עד למועד הביקורת, חלק מההחלטות שהתקבלו בישיבת צוות תיקון ליקויים בראשות המנכ"ל שדנה בדוח הביקורת הקודם, לא בוצעו על ידי אגף הנדסה. בישיבה התקבלה ההמלצה להכין נוהלי עבודה בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו, והוחלט כי באחריות המהנדס ומרכזת הוועדה להכין נוהל כאמור עד לסוף שנת 2012. נמצא כי בפועל, לא הוכן נוהל איזו בנושא. בישיבה הוחלט שהאישורים לטאבו ייחתמו ע"י מפקח הבניה וע"י מהנדס המועצה. נמצא כי בפועל, האישורים לטאבו נחתמו ע"י המפקח בלבד. בישיבה הוחלט כי המפקח יעביר דוח תקופתי בנושא האישורים לטאבו שטופלו על ידו ישירות למהנדס המועצה. נמצא כי בפועל, ההחלטה האמורה לא יושמה על ידי אגף הנדסה.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת של מנכ"ל המועצה על יישום ההחלטות שהתקבלו בישיבות צוות תיקון ליקויים, לגבי המלצות דוחות הביקורת. מומלץ לחייב את מנהלי האגפים שצוינו בפרוטוקול כאחראים על יישום ההחלטות, לדווח למנכ"ל על השלמת ביצוע בתוך פרק הזמן שנקבע לכך.

3. נתונים כספיים

להלן נתונים לגבי מצב חשבון החייבים בגין היטלי השבחה בשנים האחרונות, עפ"י הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה:

שנה	יתרה לתחילת השנה	חיוב בשנת החשבון	סה"כ חיובים נטו	סה"כ גביה בשנת הדוח	יתרה לסוף השנה	יחס גביה ב-% לכלל החיובים
2015		1,699	1,699	1,700	(1)	100.1%
2016	(1)	1,847	1,846	1,847	(1)	100.1%
2017	(1)	2,801	2,800	3,048	(248)	108.9%
2018	(248)	4,202	3,954	3,913	41	99%

* הסכומים באלפי ₪.

להלן סכומי שומות ההשבחה שנקבעו על ידי שמאי הוועדה המקומית עבור שני נכסים באזור התעשייה, בהם טרם נגבו היטלי השבחה עד למועד הביקורת:

תיאור הנכס	סכום החיוב בהיטל השבחה כפי שנקבע ע"י שמאי הוועדה
מגרש מס' 1-4/1	1,663
מגרש מס' 18	4,670
סה"כ	6,333

* הסכומים באלפי ₪.

במהלך הביקורת נבדקה התנהלות המועצה בנוגע לגביית היטלי השבחה במגרשים האמורים. ממצאי והמלצות הביקורת יפורטו בסעיפי הדוח להלן.

יודגש, כי סכום השומה שנקבעה ע"י שמאי הוועדה אינו תואם בהכרח לסכום החיוב הסופי בהיטל השבחה, מאחר והנישום רשאי להמציא לוועדה שומה נגדית מטעמו, המועברת ביחד עם שמאות הוועדה להחלטתו של שמאי מכריע.

במקרים רבים השומה הסופית של השמאי המכריע שונה באופן ניכר משומת שמאי הוועדה, ולפיכך אין לראות בסכום השומה של שמאי הוועדה כסכום הפסד ההכנסה למועצה, במקרה שהיטל השבחה לא נגבה בפועל.

4. כוח אדם .4**4.1 אחריות בעלי תפקידים**

להלן בעלי התפקידים שטיפלו בהיבטים שונים של החיובים בהיטל השבחה במועד עריכת הביקורת:

אגף הנדסה

מהנדס המועצה - נושא באחריות כוללת על פעילות אגף הנדסה בהתאם לחוק ולתקנות התכנון והבניה, כולל הוצאת חיובים באגרות והיטלים כנדרש בחוק. מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה - אחראית בין היתר על הוצאת שומות וחיובים בהיטלי השבחה.

מפקח בניה - אחראי בין היתר על הוצאת האישורים לטאבו על העדר חובות בגין היטלי השבחה.

אגף כספים

גזבר המועצה - נושא באחריות כוללת על התחום הכספי, כולל מחלקת הגביה. מנהלת מחלקת הגביה - אחראית על ביצוע בפועל של הגביה, ומתן אישורים לטאבו על תשלום חובות ארנונה.

בעלי תפקידים נוספים

שמאים של הוועדה המקומית לתכנון ובניה - מקבלים פניות מאגף הנדסה לצורך הכנת שומות השבחה בהתאם לצורך.

משרד היועץ המשפטי של המועצה - מלווה את הפעילות השוטפת של הוועדה המקומית ומוציא הנחיות וחוות דעת, כולל בנושא היטל השבחה.

ראש המועצה - במסגרת תפקידו כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה חותם על האישורים לטאבו, לאחר שנחתמו במחלקת הגביה ובאגף הנדסה. יצוין, כי הטיפול השוטף בהוצאת שומות וחיובים בהיטל השבחה הוא באחריות מהנדס המועצה, תוך הישענות על שמאי מקרקעין ועל פי הוראות החוק בלבד, ולחברי הוועדה המקומית אין שיקול דעת בנושא זה.

4.2 העדר תקן לתפקיד אחראי היטלי השבחה

אגף הנדסה אחראי על קיום הוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, ובכלל זה קביעת הנכסים שבהם חלה חבות בהיטל השבחה, הוצאת שומות השבחה ע"י שמאי הוועדה וקביעת סכומי ההיטלים, כולל טיפול בשומה נגדית ובשומה מכרעת בתיאום עם היועץ המשפטי, נקיטת הפעולות הנחוצות לגביית ההיטל בהקדם ולא יאוחר ממועד מימוש ההשבחה, בדיקת הזכאות לקבלת פטורים עפ"י חוק, הוצאת אישורים לטאבו על העדר חובות היטלי השבחה, ומתן מידע הנדרש לצורך קבלת היתרי בניה, בכל הנוגע לחבות בהיטל השבחה.

במועד הביקורת, לא היה באגף הנדסה תקן לעובד שתפקידו הוגדר כאחראי על הטיפול בהיטלי השבחה. נמצא, כי מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה טיפלה גם בהוצאת שומות השבחה באמצעות שמאי הוועדה ובשליחת חיובים בהיטלי השבחה, בסיוע מהנדס המועצה והיועץ המשפטי. לעומת זאת, הטיפול במתן האישורים לטאבו על העדר חובות היטלי השבחה, בוצע על ידי המפקח.

יצוין, כי מרכזת הוועדה המקומית אחראית על ניהול תהליכי העבודה של הוועדה בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בחוק, ומבצעת מטלות שוטפות רבות כולל הכנת הרקע והמסמכים לשיבות, זימון חברי וועדה ומוזמנים אחרים, הכנת סדרי היום והפצתם, רישום פרוטוקולים, מעקב אחר יישום החלטות הוועדה, תיעוד ושמירת מסמכים, התנהלות שוטפת מול גורמים מחוץ לוועדה (כולל מוסדות תכנון כגון לשכת התכנון המחוזית, שמאים, יועץ משפטי, ועוד), ריכוז הטיפול בפניות הציבור לוועדה, עדכון והעברת דיווחים למהנדס הוועדה, יו"ר הוועדה ומינהל התכנון, פרסום כל החלטות הוועדה והפרוטוקולים של הישיבות כנדרש בחוק, וביצוע משימות נוספות עפ"י הנחיות מהנדס הוועדה.

לביקורת נמסר כי בעבר הרחוק, מרכזת הוועדה (הקודמת) טיפלה גם בהוצאת האישורים לטאבו, אולם בעקבות התרחבות היישוב והגידול המשמעותי שחל בהיקף הפעילות של הוועדה, הוחלט להעביר את הטיפול בנושא למפקח הבניה.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי כאשר התבקש לטפל גם בהוצאת האישורים לטאבו, הוא הסכים לעשות זאת למרות שהדבר לא נכלל בהגדרת תפקידו, והוא לא קיבל על כך תוספת שכר. לשאלת הביקורת, האם במהלך השנים שבהן הנושא מטופל על ידו, הוא עבר קורס או הכשרה בנושא היטלי השבחה, המפקח השיב בשלילה, וציין כי קיבל הסברים מהממונים עליו כיצד לבצע את הבדיקות הנדרשות לצורך מתן האישורים לטאבו.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי למרות שמרכזת הוועדה מטפלת בהוצאת השומות והחיובים בהיטלי השבחה, היא אינה מסוגלת לטפל גם בהוצאת האישורים לטאבו, מאחר ויש לה נפח עבודה מסוים שאותו היא יכולה לבצע. לדבריו, ברשויות גדולות אכן מועסק אחראי היטלי השבחה, אולם היקפי העבודה במועצה אינם מחייבים זאת, ולדעתו מפקח הבניה יכול להמשיך ולעמוד במשימה של מתן האישורים לטאבו.

לנוכח ממצאי הביקורת שיפורטו להלן, מומלץ לשקול הזמנת יועץ ארגוני לאגף הנדסה, על מנת לבחון מחדש את הגדרות התפקיד של העובדים, ולבדוק את ההתאמה של היעדים והמשימות לתקני כוח האדם.

עוד מומלץ, להקפיד על הכשרה מקצועית מתאימה של כלל עובדי האגף, ובכלל זה של האחראי על מתן האישורים לטאבו.

5. נוהלי עבודה

במועד הביקורת, לא נמצא באגף הנדסה נוהל עבודה מקיף ומלא בנושא היטלי השבחה, ובכלל זה לגבי אופן הוצאת שומות השבחה ומתן האישורים לטאבו.

לדעת הביקורת, העדר נוהל כתוב שאמור להתייחס גם לדרכי המעקב והבקרה בנושא, היה בין הגורמים לחלק מהליקויים שצוינו בהמשך הדוח.

לביקורת נמסר, כי לאחר אישור התכנית המשביחה שה/1000 בשנת 2016, אגף הנדסה נערך לטפל בנושא ההשבחות באופן מסודר ולקבוע נוהל בנושא.

מרכזת הוועדה המקומית הציגה למבקר מסמך שרשמה ביום 4.9.17 בנוגע לכללים שנכתבו ע"י משרד היועץ המשפטי בנושא האישורים לטאבו בעקבות אישור התכנית האמורה. המסמך כולל הנחיות מפורטות לגבי אופן הטיפול והמסמכים הנדרשים בסוגים שונים של נכסים ובעלויות לצורך העברה בטאבו.

עד למועד הביקורת, הכללים שנרשמו במסמך האמור לא עוגנו בנוהל מסודר, במסגרת הוראות העבודה של נוהלי האיזו הקיימים במועצה.

נמצא, כי הכללים האמורים לא התייחסו להשבחה הנובעת מהחלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות באזור התעשייה, למרות שבמועד הכנת המסמך כבר התגלו הטעויות בדבר העדר החיובים בהיטלי השבחה והוצאת האישורים השגויים לטאבו, כמוסבר בהרחבה בהמשך הדוח.

מרכזת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי בתאריך 13.12.18 נערכה פגישת עבודה בהשתתפות עובדי מחלקת הגביה, לצורך קביעת נהלים בנושא גביית היטלי השבחה ומתן האישורים לטאבו. לדבריה, כבר נערכה פניה לאחראית על הכנת נוהלי האיזו במועצה, על מנת שתפעל להוצאת נוהל בנושא.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי כבר בוצעה הזמנה לעריכת נוהל האיזו, שיתייחס לממשקי עבודה מול מחלקת הגביה ואופן בדיקת האישורים לטאבו.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, טרם הושלמה הכנת הנהלים האמורים.

מומלץ לסיים בהקדם האפשרי את הכנת נוהלי העבודה בנושא, כפי הנדרש. מומלץ להקפיד על קיום נוהל איזו לכל אחד מתחומי הפעילות באגף הנדסה, על מנת להבטיח התנהלות תקינה ובקרה נאותה.

6. החלטת ועדה מקומית לתכנון ובניה

בינואר 1991 אושרה תכנית (גז 10/401) לאזור התעשייה הצפוני, לפיה עבור תעשייה מותר לבנות עד 70% מהמגרש כשטח עיקרי, ועבור מסחר עד 100% כשטח עיקרי.

בפברואר 1992 התקין שר הפנים את תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים) תשנ"ב-1992, בהן נקבע, בין היתר, כלהלן:

13. (ב) לגבי תכניות שהופקדו או אושרו לפני תחילתן של התקנות המתקנות יחולו ההוראות דלקמן:

(1) נקבעו שטחים המותרים לבניה או אחוזי בניה ללא פירוט אופן חישובם, יראו את השטחים כשטחים למטרות עיקריות, וניתן יהיה להוסיף עליהם שטחי שירות ...

(3) הוספת שטחי שירות כאמור... תיקבע בידי הועדה המקומית במליאתה לגבי כל תכנית בנפרד ...

על סמך האמור, מליאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה החליטה ביום 1.5.2012 להוסיף 50% שטחי שירות לתכנית הקיימת באזור התעשייה הצפוני (גז/10/401).

בפרוטוקול צוין, כי במהלך הדיון הסביר היועץ המשפטי את הוראות המעבר תקנה 13 המאפשרת להוסיף שטחי שירות לתכנית שאושרה לפני תחילתן של תקנות לחישוב שטחים (23/2/92) ואשר לא קבעה שטחי שירות. בפרוטוקול גם צוין שהיועץ המשפטי הסביר כי בגין אישור תוספת שטחי שירות כאמור לעיל, חל היטל השבחה.

בתחתית הפרוטוקול צוינה ההחלטה הבאה:

לאשר תוספת 50% שטחי שירות לתכנית גז/10/401 בהתאם להוראת מעבר תקנה 13, בכפוף לתשלום היטל השבחה.

יצוין כי לאחר מועד קבלת ההחלטה, המועצה לא פעלה לשינוי התכנית הקיימת, על מנת שתכלול את תוספת שטחי השירות שעליה החליטה הוועדה.

החלטת הוועדה האמורה גרמה לשינוי בזכויות הבניה הקיימות במגרשים ששווקו באזור התעשייה הצפוני, למרות שלא נעשה שינוי בתכנית הקיימת. שכן, בעקבות ההחלטה יכל כל בעל מגרש לנצל 50% נוספים מהקרקע לשטחי שירות באמצעות קבלת היתר בניה מהוועדה, ואף לכלול את שווי התוספת במחיר שידרוש מהקונה בעת מכירת הקרקע.

מרכזת הוועדה מסרה לביקורת, כי לאחר שהחל הטיפול בבקשות הראשונות לקבלת היתר בניה באזור התעשייה, עקב הרצון לפשט הליכים, הוחלט להביא לאישור הוועדה תוספת זכויות של 50% שטחי שירות לכל המגרשים שבתחום תכנית גז/10/401, בהתאם לסעיף 13 בתקנות התכנון והבניה.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות באזור התעשייה נבעה גם מהצורך לקבוע כללי חישוב אחידים, וקביעת מגבלה לגודל שטחי השירות שניתן להוסיף בכל אחד מהמגרשים.

יצוין, כי הקלה אינה זכות מוקנית ואין להסתמך עליה בעת עסקת מקרקעין, מאחר והוועדה המקומית רשאית לאשר הקלה, אך איננה חייבת לעשות זאת. אישור הקלה ע"י הוועדה מותנה בפרסום דבר ההקלה והתייחסות להתנגדויות אליה, במידה והוגשו, כאשר כל מקרה נבחן לגופו, בין היתר, בהתאם למצב הייחודי של כל מגרש והפתרונות התכנוניים המוצגים לוועדה. לפיכך, הוועדה יכולה לאשר הקלה במגרש אחד, ולא לאשר הקלה דומה במגרש אחר.

לעומת זאת, כאשר תוספת זכויות הבניה מעוגנת בתכנית חדשה או בהחלטת ועדה לגבי תוספת זכויות לתכנית קיימת, ניתן להסתמך על כך בעת עסקת מקרקעין, מאחר וקבלת היתר בניה לצורך מימוש הזכויות אינה מותנית באישור הקלה ע"י הוועדה.

נמצא, כי הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית מפורסמים לציבור באתר האינטרנט של המועצה, ולכן החלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות בכפוף לתשלום היטל השבחה, היתה נגישה לבעלי הנכסים באזור התעשייה.

עם זאת, החלטת הוועדה האמורה לא פורסמה ברשומות, ואף לא במודעות או בהודעות שנשלחו לבעלי הנכסים, במטרה להבטיח את מודעותם לחבות בהיטל השבחה בעת מימוש הזכויות בנכס.

בהקשר זה יצוין, כי מסגרת הליך משפטי שהתנהל כנגד אחת החברות לצורך גביית היטל השבחה (כמוסבר בסעיף 12 להלן) החברה הגישה בסוף שנת 2018 לבית המשפט "בקשת רשות להתגונן" שכללה התייחסות לעניין זה, כלהלן:

"תקנה 13 לתקנות התכנון והבניה ... אכן מסמיכה את המשיבה לקבוע במליאתה את שיעור שטחי השירותים ... אך יחד עם זאת, על הוועדה המקומית מוטלת החובה לפרסם את החלטת המליאה ברשומות. ראה לעניין זה ועדת ערר מחוז צפון בערר 8113/11 שם נקבע מפורשות כי גביית היטל השבחה על החלטת ועדה לתוספת שטחים, כפופה לפרסומה של ההחלטה ברשומות.....".

".....היה זה מן הראוי שהמשיבה, ועדה מקומית, תדאג להביא החלטות המליאה (בטח אם יש להן השלכות כלכליות אדירות) לידיעת כלל הציבור בדרך המקובלת, ובפרט לידיעת בעלי הזכויות שיושפעו באופן ישיר מהן".

בישיבה שנערכה ביום 30.12.18 בנושא גביית היטלי השבחה באזור התעשייה (כמוסבר בסעיף 13 להלן) הסביר העו"ד החיצוני שטיפל בתיקים כי יש בעיה עם העובדה שההחלטה על תוספת 50% שטחי שירות לא פרסמה ברשומות, וציין: "זו טענה חזקה, כי התקנות מחייבות פרסום ברשומות". לעומת זאת מהנדס המועצה הסביר כי עפ"י תקנה 13 הודעה על הוספת שטחי שירות ע"י הוועדה תיכלל במידע שיימסר לפי סעיפים 119א, 145(א) ו-158טז לחוק ומבדיקת הסעיפים עולה כי הם עוסקים במידע תכנוני ולא בפרסום ברשומות, וציין: "דהיינו, לא היתה חובה לפרסם את החלטת המליאה ברשומות".

מומלץ, כי בנוסף לפרסום הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית באתר האינטרנט, החלטות בדבר תוספת זכויות הגורמות להשבחת הנכס יפורסמו גם ברשומות, במודעות ובהודעות שיישלחו לבעלי הנכסים, על מנת להבטיח את מודעותם לחבות בהיטל בעת מימוש השבחה.

7. שינוי תכנית בניין עיר (תב"ע)

כפי שצוין, לאחר החלטת הוועדה האמורה, המועצה לא פעלה לשינוי התב"ע הקיימת על מנת שתכלול תוספת של 50% שטחי שירות באזור התעשייה. כתוצאה מכך, החיובים בהיטל ההשבחה לא התבססו על תכנית משביחה שאושרה ע"י מוסדות התכנון כמקובל, אלא רק על החלטת מליאת הוועדה המקומית.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי לאחר החלטת מליאת הוועדה היה ניתן לקדם שינוי תב"ע, אך הנהלת המועצה החליטה משיקולים שונים שלא לעשות זאת. לדבריו, אילו היתה נערכת תכנית שהמועצה מקדמת ומפרסמת, שעברה אישור סטטוטורי עם תקנון וטבלת זכויות, כנראה שהטיפול בנושא ההשבחה היה נראה אחרת, ולבעלי התפקידים הרלוונטיים היתה יותר מודעות לנושא.

מרכזת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי העובדה שלא נערך שינוי תב"ע בעקבות החלטת הוועדה, אכן גרמה לחוסר עירנות לגבי החובה לגבות היטל גם במועד מכירת הנכס. לדבריה, כאשר קיימת תכנית משביחה, קיימת כל הזמן מודעות לצורך בגביית ההיטל בעת מימוש ההשבחה, גם במועד מכירת הנכס ולא רק בעת הוצאת ההיתר. מרכזת הוועדה גם ציינה, כי בעקבות אישור תכנית שה/1000 בשנת 2016 שהיתה התכנית המשביחה הראשונה במועצה, נושא ההשבחה נכנס יותר למודעות, והטיפול והבקרה באגף השתפרו מאוד.

יצוין, כי מאחר ועד לשנת 2016 לא היתה קיימת במועצה תכנית משביחה, שומות ההשבחה נערכו רק בעת הוצאת היתרי בניה שכללו הקלה או אישור לשימוש חורג, ובכלל זה שומות ההשבחה הראשונות שהוצאו באזור התעשייה לפני קבלת ההחלטה על תוספת 50% שטחי שירות.

מהאמור לעיל עולה, כי ההחלטה שלא להכין תכנית משביחה לאחר החלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות, גרמה כנראה לחוסר ערנות באגף הנדסה ובקרב בעלי תפקידים נוספים במועצה, לגבי הצורך בגביית היטלי השבחה באזור התעשייה גם במועד מכירת הנכס, ולא רק בעת הוצאת היתר בניה.

מומלץ לשקול לעגן החלטות של הוועדה המקומית בדבר תוספת זכויות בניה, בתכנית מפורטת.

נמצא, כי סוגית החבות בהיטל השבחה רק עקב החלטת ועדה מקומית לאשר תוספת זכויות בניה, נדונה מספר פעמים בערכאות משפטיות, ופעם אף הגיעה לפתחו של בית המשפט העליון. מדובר בהחלטת הוועדה המקומית קרית גת להתיר תוספת בנייה למטרות משניות שאינן כלולות באחוזי הבנייה הקיימים בשיעור של 15%, וזאת בהתאם לסמכות שהוקנתה לה בסעיף 13 בתקנות התכנון והבניה. בעקבות החלטה זו הוועדה דרשה מחברת "סמפלסט" לשלם היטל השבחה, אולם היא סירבה לעשות כן, בין היתר, משום שלא ראתה בהחלטת הוועדה "אקט משביח כשלעצמו".

על כך נוהלו הליכים בפני ערכאות שונות. ברשות ערעור אזרחי (רע"א) 99/8538 סמפלסט בע"מ נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קרית גת, כב' השופטת דורנר דחתה את בקשת רשות הערעור וקבעה, בין היתר, שבסיטואציה זו קמה חבות בהיטל השבחה, כלהלן:

"מקום בו השתמשה הוועדה בסמכויותיה על פי תקנה 13(ב), והרחיבה את זכויות הבנייה, כפי שאכן נעשה בענייננו, יש לשלם היטל השבחה כדין".

בתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה מוגדרת "השבחה" כעליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. בעקבות כך נבחנה הסוגיה, באיזו קטגוריה אמורה להיכלל השבחה שנגרמה כתוצאה מהחלטת ועדה מקומית.

בעניין זה ראוי לציין את דברי כב' השופטת דורנר, שקבעה בפסק הדין האמור כלהלן:

"החלטת הוועדה שינתה את התכנית המקורית, בכך שהפכה חריג שהותר על-פי התכנית המקורית לכלל. שכן, לאחר ההחלטה, כל אימת שמדובר בבנייה למטרות משניות, שאינן כלולות באחוזי הבנייה הקיימים, הותרה תוספת של 15 אחוז, מבלי להיזקק לאישורים חריגים. מובן, אם-כן, שהחלטת הוועדה הביאה להרחבת זכויות ניצול המקרקעין שנקבעו בתכנית המקורית, ומכאן - להשבחת המקרקעין".

מכאן, שבית המשפט העליון שם דגש על משמעות החלטת הוועדה המקומית שלמעשה שינתה את הוראות התכנית הקיימת וגרמה להשבחת הקרקע, למרות שלא אושרה תכנית חדשה שמגדילה את זכויות הבניה. יצוין, כי בדיונים משפטיים שנערכו לאחר מכן במקרים דומים, הועלו ע"י המערערים השגות על פסיקה זו של בית המשפט העליון, אולם נראה שהיא עדין מחייבת את ערכאות הערעור ואת השמאים המכריעים.

8. חיובים בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי שירות

בהתאם להחלטת הוועדה המקומית משנת 2012 על תוספת זכויות של 50% שטחי שירות למגרשים באזור התעשייה בכפוף לתשלום היטל השבחה, אגף הנדסה אמור להוציא שומה בעת מימוש ההשבחה, כלומר במועד קבלת היתר בניה הכולל תוספת שטחי שירות כאמור, או במועד המכירה של הנכס. מובן, כי בנוסף לחיוב הנובע מהחלטת הוועדה האמורה, נדרש להוציא שומות השבחה באזור התעשייה בגין כל הקלה או שימוש חורג שאושרו על ידי הוועדה. להלן פרטי החיובים בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי שירות באזור התעשייה בשנים האחרונות, עפ"י נתונים שנמסרו לביקורת על ידי מרכזת הוועדה:

חברת מזון - מגרש 10

בעלי הנכס לא ניצלו יותר מ-70% מהמגרש כשטח עיקרי ולפיכך לא חויבו בהיטל השבחה עבור תוספת שטחי שירות, אלא רק עבור הקלות אחרות שאושרו על ידי הוועדה.

קופת חולים - מגרש 8/2

קופת החולים הגישה תכנית בינוי שכללה תוספת של 3,062 מ"ר שטחי שירות מעבר ל-70% משטח המגרש. בהתאם לכך, הוכנה עבורה שומת היטל השבחה בסך 903,500 ₪. קופת החולים הגישה ערר על החיוב, וטענה שהיא פטורה מתשלום ההיטל מאחר וחל עליה הפטור הניתן למוסד ציבורי המעוגן בסעיף 19(ב)(4) לתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה. יצוין כי בסעיף זה נקבע, כי לא תחול חובת תשלום היטל השבחה בשל השבחה שהיא:

"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".

בעקבות קבלת הערר שהגישה קופת החולים, בוטלה שומת היטל השבחה.

רשת מרכולים - מגרש 9

השטח הכולל בתכנית שהגישו הבעלים (עיקרי + שירות) לא עבר את 70% משטח המגרש, ולפיכך הם לא חויבו בהיטל השבחה.

חברת מסחרית - מגרש 8/1

השטח הכולל בתכנית המקורית שהגישו הבעלים (עיקרי + שירות) הגיע ל - 70% משטח המגרש, ולפיכך הם לא חויבו בהיטל השבחה. לאחר מכן, בתכנית שינויים שאושרה ע"י הוועדה נכללה תוספת שטחי שירות של 958 מ"ר ובגינם הבעלים חויבו בהיטל השבחה בסך 299,715 ₪. מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה מסרה לביקורת כי ההיטל שולם.

חברת מסחרית - מגרש 18

השטח הכולל שנכלל בתכנית הבינוי שהוגשה לוועדה (עיקרי + שירות) לא עבר את 70% משטח המגרש, ולפיכך הבעלים לא חויבו בהיטל השבחה. בשנת 2015 הבעלים מכרו את הנכס, אך לא חויבו בתשלום היטל השבחה במועד המכירה בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות באזור התעשייה, וקיבלו בטעות אישור על העדר חובות לצורך העברת בעלות בטאבו.

חברה מסחרית - מגרש 1-4/1

בשנת 2015 הבעלים מכרו את הנכס, אך לא חויבו בתשלום היטל השבחה במועד המכירה בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות, וקיבלו בטעות אישור על העדר חובות לצורך העברת בעלות בטאבו.

הביקורת העלתה, כי זמן רב לאחר מועד מכירת שני הנכסים שצוינו לעיל (במגרש 18 ובמגרש 1-4/1) הוכנו עבורם שומות השבחה על ידי שמאי הוועדה, אולם עד מועד הביקורת היטלי ההשבחה לא נגבו מהבעלים שמכרו את הנכס, כפי שיוסבר בהמשך הדוח.

9. הוצאת אישורי העברת בעלות לטאבו

9.1 טופס "אישור תשלום חובות"

בסעיף 10 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה נקבע, כי לצורך הבטחת אכיפה של תשלום היטל השבחה, לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה בידי יושב ראש הוועדה המקומית או מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין, או ניתנה ערובה לתשלומו, כולו או מקצתו, כנדרש עפ"י החוק.

בהתאם לכך, נדרשת המועצה להמציא לכל בעל נכס המבקש לבצע העברת בעלות בטאבו, אישור בכתב על כך שאין חובות היטל השבחה על הנכס, החתום על ידי ראש המועצה המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, או ע"י מי שהוסמך על ידו.

האישור לטאבו על העדר חובות נעשה באמצעות טופס אחד שכלל שני חלקים, כאשר החלק העליון שהתייחס לחובות ארנונה נחתם על ידי מחלקת הגביה, והתחתון שהתייחס לחובות היטל השבחה נחתם על ידי המפקח באגף הנדסה.

יצוין כי בחלק העליון של הטופס אין אזכור לכך שהאישור של מחלקת הגביה מתייחס רק להיעדר חובות ארנונה, וצוין בו כי "כל החובות המגיעים למועצה מאת בעל הנכס, סולקו במלואם בגין התקופה שעד ליום.....".

מהנדס המועצה מסר לביקורת כי לדעתו טופס האישור לטאבו לקוי, מכיוון שהוא מתייחס גם לחובות ארנונה וגם לחובות היטל השבחה. המהנדס הוסיף, כי החתימה הראשונה של מחלקת הגביה על הטופס עלולה לבלבל או להשפיע על שיקול הדעת באגף הנדסה, ולדעתו צריכים להיות שני טפסים נפרדים.

מומלץ לבחון את הצורך בעדכון טופסי האישור לטאבו על תשלום חובות בהתאם להמלצות מהנדס המועצה, בתיאום עם מחלקת הגביה והיועמ"ש.

במועד הביקורת, טופסי האישור לטאבו שהנפיקה המועצה לא היו ממוספרים. היעדר מיספור הבקשות, במקביל להיעדר הרישום באגף הנדסה, אינו מאפשר בקרה באמצעות בדיקת רציפות האישורים, ואף אינו מאפשר לכמת את מספר האישורים שניתנו בכל שנה על ידי המועצה.

מומלץ למספר את טופסי האישורים לטאבו לצורך שיפור המעקב והבקרה, כאשר המספר יורכב מהשנה שבה ניתן האישור ומספר סידורי, כך שבכל שנה המיספור יתחיל מחדש.

נמצא כי בטופס "אישור תשלום חובות" צוינו מספר הערות בתחתית המסמך, שאחת מהן התייחסה למקרה של מתן האישור בטעות, כלהלן:

אישור זה אינו מונע מהמועצה המקומית שוהם ו/או מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה שוהם לגבות או לדרוש תשלומי של כל חוב ארנונה, היטל השבחה ו/או כל תשלום חובה אחר בגין הנכס, שלא נדרש או שלא נגבה, בין אם בטעות ובין אם לאו, טרם ניתן אישור זה. אישור זה ניתן אך ורק לצורך רישום העברת זכויות בלשכת רישום המקרקעין / רשות מקרקעי ישראל, ואין להסתמך עליו לכל צורך אחר.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי ההערה האמורה הוספה לטופס מאחר והבינו שהרבה ועדות כבר טעו פה ושם במתן האישורים, וקיימים מנגנונים לגביית חובות גם כאשר ניתן בטעות אישור שגוי.

במועד עריכת הביקורת, טופסי האישור לטאבו שטופלו ונחתמו ע"י המפקח, לא נסרקו למערכת אגף הנדסה לצורך תיעוד ובקרה.

בנוסף, לא נמצא באגף הנדסה רישום מרוכז של טופסי האישור לטאבו שהועברו לטיפול המפקח, כולל מועד קבלת הטופס, והמועד שבו הטופס נחתם והוחזר למחלקת הגביה.

בהיעדר סריקה ורישום כאמור, נמנעה אפשרות לנהל מעקב מסודר אחר אופן הטיפול באישורים באגף הנדסה, כולל עמידה בלוחות זמנים, עומס העבודה על המפקח, ונקיטת פעולות לצורך שיפור איכות השירות הניתן לתושבים.

מומלץ שהמפקח יסרוק למערכת ההנדסה את כל האישורים לטאבו שהועברו לטיפול, ויערוך רישום ממוחשב של האישורים, כולל מועד קבלת הטופס, סטטוס הטיפול, ומועד החתימה וההחזרה למחלקת הגביה.

9.2

בקרה על הוצאת האישורים לטאבו

לצורך קבלת האישור לטאבו, בעל הנכס נדרש לפנות למשרדי מחלקת הגביה. לאחר שהמחלקה בדקה ואישרה שאין חובות ארנונה בנכס, היא חתמה על טופס "אישור תשלום חובות" והעבירה אותו למפקח באגף הנדסה לצורך בדיקת חובות היטל השבחה.

במידה המפקח לא מצא חובות היטל השבחה, הוא חתם על הטופס והחזירו למחלקת הגביה לצורך העברתו לחתימת ראש המועצה. לאחר שראש המועצה חתם על הטופס, הוא הוחזר למחלקת הגביה לצורך מסירתו לבעל הנכס.

נמצא, כי עד למועד אישור התכנית המשביחה הראשונה במועצה בשנת 2016, הבדיקות של מפקח הבניה לצורך מתן האישורים לטאבו כללו עיון בתיקי הבניה ובירורים במחלקת הגביה. המפקח הסביר לביקורת, כי הוא בדק אם בגיליון הדרישות לקבלת ההיתר מופיעה גם חובת תשלום היטל השבחה, ובמידה וכן הוא היה בודק במחלקת הגביה אם ההיטל שולם. המפקח הוסיף, כי במסגרת הסיורים שערך ביישוב הוא היה יודע אם בוצעה התחלת בניה נוספת בשטח, ואם לא היתה התחלת בניה הוא היה חותם על האישור לטאבו.

נמצא, כי לאחר השלמת כל הבדיקות האמורות, מפקח הבניה חתם על טופס "אישור תשלום חובות" והחזיר אותו ישירות למחלקת הגביה.

נמצא, כי מרכזת הוועדה המקומית האחראית על הוצאת שומות ההשבחה, לא נדרשה לערוך בקרה שוטפת על הוצאת האישורים לטאבו על ידי המפקח. העובדת מסרה לביקורת שהיא כלל לא טיפלה בנושא.

נמצא כי עד לשנת 2016, שבמהלכה אושרה לראשונה תכנית משביחה במועצה, מהנדס המועצה לא ערך בקרה שוטפת וסדורה על הוצאת האישורים לטאבו על ידי המפקח, ואיפשר לו לחתום על האישורים ולהעבירם ישירות למחלקת הגביה מבלי שהוא או מי מטעמו בדק את האישורים לפני הוצאתם ממשרדי האגף.

כתוצאה מכך שהטיפול בהוצאת האישורים על העדר חובות היטל השבחה רוכז בידי עובד אחד, מבלי שנערכה בקרה שוטפת על אופן ביצוע עבודתו, המועצה נחשפה לסיכונים כספיים ואחרים, כמוסבר בדוח.

נמצא כי לאחר החלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות, לא צוינה בכל אחד מתיקי הבניה של המגרשים באזור התעשייה, הערה בולטת בכתב גדול ואדום, המתריעה על כך שקיימת החלטה או תכנית משביחה על הנכס, במטרה למנוע הוצאת אישורים לטאבו מבלי ששולם היטל השבחה.

מומלץ לכלול בתיקי הבניה הרלוונטיים הערות בולטות המתריעות על קיום החבות בהיטל השבחה, במטרה למנוע הוצאת אישורים שגויים.

נמצא, כי ההמלצות שצוינו בדוח ביקורת קודם לגבי שיפור הבקורות בנושא, לא יושמו בפועל, כמפורט בסעיף 16 בדוח. בעקבות כך, טופס האישור לטאבו לא נבדק ע"י מרכזת הוועדה, והמפקח לא ניהל רישום מרוכז של כל הבקשות שטופלו על ידו, ולא הגיש אותו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס המועצה כפי שהומלץ בדוח.

לאחר החלטת הוועדה המקומית על תוספת שטחי השירות בכפוף לתשלום היטל השבחה, מפקח הבניה היה אמור לקבל הסבר לגבי החבות בהיטל בעת מימוש ההשבחה במגרשים באזור התעשייה, והנחיות כיצד לבדוק שההיטל שולם לפני הוצאת האישורים לטאבו.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי לאחר החלטת הוועדה האמורה הוא לא עודכן ולא קיבל הנחיות מיוחדות, וכלל לא היה מודע לכך שנוספו זכויות בניה במגרשים באזור התעשייה.

10.

הוצאת אישור לטאבו למגרש 1-4/1

נמצא כי בחודש בפברואר 2015 חברה מסחרית שהנכס היה בבעלותה מכרה אותו לחברה אחרת, ובעקבות כך פנתה למחלקת הגביה לצורך קבלת אישור על העדר חובות, הנדרש לצורך העברת הבעלות בטאבו.

בתאריך 19.2.15 חתמה מחלקת הגביה על טופס "אישור תשלום חובות" עבור החברה, לאחר שבדקה כי אין חובות ארנונה על הנכס. לאחר מכן העבירה את הטופס למפקח הבניה באגף הנדסה, לצורך בדיקת חובות בגין היטל השבחה.

לאחר שמפקח הבניה סיים את הבדיקה, הוא סימן על גבי הטופס את הסעיף: "בעל הנכס לא חויב בהיטל השבחה נכון ליום ___" והוסיף תאריך 26.2.15. לאחר שהמפקח חתם על הטופס, הוא החזיר אותו למחלקת הגביה על מנת שתעביר אותו לחתימת ראש המועצה.

בעקבות חתימת הטופס ע"י מחלקת הגביה ומפקח הבניה, ראש המועצה חתם על האישור, והוא הוחזר למחלקת הגביה לצורך מסירתו לבעלי הנכס.

בדיעבד התברר, כי האישור ניתן בטעות, מאחר והבעלים היו אמורים להיות מחויבים בהיטל השבחה במועד המכירה, בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות באזור התעשייה. יצוין כי הטעות האמורה התגלתה רק לאחר יותר משנתיים, בעקבות פניית החברה שרכשה את הנכס.

מרכזת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי בחודש יוני 2017 פנתה החברה שרכשה את הנכס לאגף הנדסה, וביקשה לקבל שומת השבחה מקדמית טרם עסקת מכר. לדבריה, בעת בדיקת הבקשה התגלתה הטעות שהחברה שמכרה להם את הנכס לא חויבה בהיטל השבחה במועד המכירה, ואף ניתן לה אישור שגוי על העדר חובות לצורך העברת בעלות בטאבו.

מרכזת הוועדה הוסיפה, כי עד לאישור תכנית שה/1000 בשנת 2016, אשר מאפשרת לבתים צמודי קרקע תוספת בניה בעליות גג ובניית בריכות שחיה, לא היו במועצה תכניות משביחות, ולכן לא היתה מודעות לאפשרות של מימוש ההשבחה גם במועד המכירה, אלא רק להשבחה בעקבות הגשת בקשה להיתר. מסיבה זו אגף הנדסה לא היה עירני להשבחה שחלה במועד מכירת הנכסים באזור התעשייה, ותכנית שה/1000 העלתה למודעות את כל נושא ההשבחות והוחל לבצע בקרה מסודרת אחר מימוש ההשבחה גם במועד מכירת הנכס.

עוד ציינה מרכזת הוועדה, כי אגף הנדסה לומד כל הזמן כיצד להתייעל ולשפר את ההתנהלות ואת הבקורות, ובעקבות המקרה נקבעו כללים ברורים מול היועץ המשפטי לגבי אופן החיוב בהיטל השבחה לפני מתן האישור לטאבו, שיוטמעו גם בנוהלי האיזו של המועצה.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי במועד הוצאת האישור האמור לטאבו הוא כלל לא היה מודע להחלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות, ולא הוסבר לו כי לפני מתן האישורים לטאבו באזור התעשייה יש לבדוק אם שולם היטל השבחה באותם מגרשים. לדבריו, באותו זמן הוא גם לא ידע שקיימת חבות בהיטל השבחה במועד מכירת הנכס, בנוסף למועד קבלת ההיתר.

לשאלת הביקורת, אילו בדיקות נערכו בתיק הבניה לפני מתן האישור לטאבו, המפקח השיב כי הוא כלל לא בדק את התיק בגלל שלא היתה התחלת בניה, והוא ידע שהיטל השבחה גובים אם הוגשה בקשה לקבלת היתר. המפקח ציין כי היתה זו הפעם הראשונה במועצה שבה היה צריך לחייב בהיטל השבחה בגין מכירת נכס, ולא עלה בדעתו שקיימת אפשרות לגבות היטל השבחה גם כאשר אין התחלת בניה.

עוד ציין המפקח, כי לאחר אישור התכנית המשביחה שה/1000 בשנת 2016 נמסרה לו רשימת מגרשים החייבים בהיטל לצורך בדיקה לפני מתן האישור לטאבו, ואילו היה מקבל רשימה דומה לגבי המגרשים באזור התעשייה לאחר החלטת הוועדה, הוא היה מבצע את הבדיקות הנדרשות לפני מתן האישורים.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי במועד הוצאת האישורים השגויים לטאבו, אף אחד מבעלי התפקידים במועצה בכל הדרגים, לא היה מודע לכך שמימוש ההשבחה קיים גם במועד מכירת הנכס ולא רק במועד קבלת ההיתר, ואיש לא "הרים דגל" על כך שצריך לגבות היטלי השבחה באזור התעשייה גם במועד המכירה. בהתאם לכך, גם לא ניתנו הנחיות מיוחדות למפקח בנוגע לבדיקות שעליו לבצע לפני מתן האישורים לטאבו באזור התעשייה. המהנדס הדגיש כי באותו זמן לא היתה במועצה פרקטיקה של הוצאת שומות השבחה במועד המכירה מאחר ועדיין לא היו תכניות משביחות, והיטלי השבחה נגבו רק במועד הוצאת היתר שכלל הקלה או אישור לשימוש חורג.

מהאמור לעיל עולה, כי הוצאת האישור השגוי לטאבו לא נגרמה עקב בדיקה רשלנית או חוסר תשומת לב מצידו של המפקח, אלא כתוצאה מחוסר מודעות של אגף הנדסה לגבי החבות בהיטל השבחה גם במועד מכירת הנכס, שגרמה לכך שלא ניתנו למפקח הסברים והנחיות מתאימות לגבי הבדיקות הנדרשות לפני הוצאת האישורים לטאבו לנכסים באזור התעשייה.

לדעת הביקורת, אגף הנדסה אמור להיות מעודכן בכל הוראות חוק התכנון והבניה והתקנות שהותקנו לפיו, וליידע את בעלי התפקידים הרלוונטיים בכל הדרגים, בתיאום עם היועץ המשפטי, לגבי הפעולות בהן מחויבת המועצה.

מומלץ לבחון מעת לעת את הצורך בהשתתפות בעלי תפקידים באגף בריענון או בהשתלמות מקצועית, על מנת להבטיח את עדכונם בהוראות המחייבות. מומלץ לוודא שהמפקח מעודכן באופן שוטף במידע הרלוונטי לביצוע תפקידו, כולל לגבי אופן הוצאת האישורים לטאבו, וניתנו לו כל ההנחיות הנדרשות.

נמצא, כי לאחר שהאישור על תשלום חובות כבר נחתם ונמסר לבעלי הנכס, הם לא הסתפקו בנוסח הקבוע בטופס לפיו בעל הנכס לא חויב בהיטל השבחה, אלא ביקשו להוסיף על גבי הטופס הערה, לפיה על הנכס לא חל היטל השבחה. בעקבות כך הטופס החתום הוחזר לידיו של המפקח, לצורך הוספת ההערה.

מאחר והערה זו לא נדרשה על ידי הטאבו לצורך העברת הבעלות, נראה שהיא היתה חשובה רק לבעלים לצורך הדגשת העובדה שאין חבות השבחה בנכס.

יצוין, כי הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית מפורסמים לציבור באתר האינטרנט של המועצה, ולפיכך לבעלים היתה נגישות להחלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות באזור התעשייה, בכפוף לתשלום היטל השבחה.

נמצא, כי למרות שהבקשה להוספת ההערה האמורה היתה ללא ספק חריגה, היא לא הדליקה נורת אזהרה במועצה, ולא גרמה למפקח לעדכן את המהנדס ואת מרכזת הוועדה האחראית על שומות השבחה, ולבקש מהם שיבדקו היטב אם אכן אין חבות השבחה בנכס.

יצוין, כי טופס האישור לטאבו על העדר חובות מאושר ע"י היועץ המשפטי, ולעובדים אין סמכות לשנותו או להוסיף עליו מבלי לקבל על כך אישור מראש. בנוסף, מאחר וטופס האישור שנמסר לבעלי הנכס כבר היה חתום על ידי מחלקת הגביה, המפקח וראש המועצה, מובן שאסור היה להוסיף עליו דבר, ותוספת ההערה חייבה הכנת טופס חדש שיועבר שוב לחתימת כל הגורמים.

נמצא כי למרות האמור לעיל, לאחר שהאישור החתום הוחזר לידי המפקח, הוא הוסיף בו הערה: "לא חל היטל השבחה על הנכס נכון ליום 26.2.15". ליד ההערה שנכתבה בכתב ידו, המפקח חתם פעם נוספת, והוסיף חותמת הנושאת את שמו ואת תפקידו. לאחר מכן האישור הועבר שוב לבעלי הנכס, וזאת מבלי שראש המועצה ומחלקת הגביה ידעו על כך, ומבלי שהם חתמו ליד ההערה האמורה, כפי שעשה המפקח.

מהעובדה שההערה נכתבה בכתב ידו של המפקח ולידה הוספה חתימתו וחותמת עם שמו ותפקידו, ניתן להבין שהוא לא חשש מזיהויו כמבצע המעשה מתוך מחשבה שהוא עושה את הדבר הנכון.

בהקשר זה יצוין, כי במסגרת הליך משפטי שהתנהל כנגד החברה לצורך גביית ההיטל (כמוסבר בסעיף 12 להלן) החברה הגישה בסוף שנת 2018 לבית המשפט "בקשת רשות להתגונן" שכללה התייחסות לתוספת ההערה בטופס, כלהלן:

".....מתוך חשש ורצון להתיר את הספק אשר היה עלול חלילה להתעורר בעת קריאה דקדקנית וביקורתית של אישור העירייה הראשון, ומתוך רצון להשביע דעתם גם של "בית שמאי"....., טרח ב"כ המבקשים ופנה פעם נוספת....והגיע למשרדי הוועדה המקומית שוהם וביקש לציין במדויק, באופן מפורש וחד משמעי, שחור על גבי לבן, את התשובה שניתנה ע"י... (מפקח הבניה) בעת הבדיקה המקדימה ולפיה לא חל היטל השבחה (להבדיל מ-"בעל הנכס לא חויב בהיטל השבחה..."). במענה לפנייתו של ב"כ המבקשים, בנוסף לסעיף המובנה באישור "בעל הנכס לא חויב בהיטל השבחה", ציין והבהיר..... (המפקח) ע"ג אישור העירייה בכתב ידו וחתימתו, כדלקמן: **לא חל היטל השבחה על הנכס נכון ליום 26.2.15**. יצוין כי ליד תוספת זו..... הוסיף (המפקח) את חתימתו בצירוף חותמת "מפקח בנייה".

מהאמור לעיל עולה, כי החברה טוענת שהיא פנתה למשרדי הוועדה המקומית, הנמצאים באגף הנדסה בבניין המועצה, לצורך הוספת ההערה על גבי הטופס, ובמענה לפנייתם המפקח הוסיף את ההערה האמורה בכתב ידו.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי לאחר שהאישור החתום נמסר לבעלי הנכס, פנה אליו עורך דין מטעם החברה וביקש שיוסיף את ההערה בטופס, אולם הוא סירב לעשות זאת והפנה אותו לממונים עליו. לדבריו, לאחר מכן פנה אליו גורם כלשהו במועצה והנחה אותו להוסיף את ההערה האמורה על גבי הטופס ואף הכתיב לו את הנוסח המדויק, ורק בעקבות כך הוא הוסיף את ההערה.

לשאלת הביקורת, מי הנחה אותו להוסיף את ההערה, השיב מפקח הבניה כי איננו זוכר בגלל הזמן הרב שעבר והכמות הגדולה של האישורים שניתנו על ידו בכל שנה. לשאלה אם קיבל הנחיה בכתב, השיב המפקח כי איננו זוכר, ולאחר שחיפש במיילים שנשלחו אליו במועד הוצאת האישור, הוא מסר לביקורת כי לא מצא הנחייה שכזו. המפקח ביקש להדגיש, כי ללא קבלת הנחיה מפורשת מגורם מוסמך במועצה, הוא לא היה מעלה בדעתו להוסיף את ההערה בטופס.

ראש המועצה (לשעבר), מהנדס המועצה, ומרכזת הוועדה המקומית נשאלו ע"י הביקורת, האם הם הנחו את המפקח להוסיף את ההערה האמורה בטופס, וכולם השיבו בשלילה. כמו כן, הם השיבו בשלילה על השאלה, האם ידוע להם מי הנחה את המפקח להוסיף את ההערה בטופס.

ראש המועצה (לשעבר) מסר לביקורת, כי לא היה ידוע לו שלאחר שהוא חתם על האישור, המפקח הוסיף בו הערה, וציין כי הטופס לא הוחזר אליו לצורך חתימה נוספת. עוד ציין ראש המועצה, כי לאחר שהמפקח הוסיף את ההערה היו אמורים להחתים גם אותו וגם את מחלקת הגביה שוב על הטופס, אבל לדעתו הדבר לא נעשה בגלל חוסר תשומת לב, ולא בגלל כוונה כלשהי.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי מהיכרות קרובה עם המפקח הוא משוכנע שהוא לא היה מוסיף את ההערה על דעת עצמו, מבלי שמישהו היה מנחה אותו לעשות זאת. המהנדס גם ציין כי להערכתו נציג החברה שקיבל את האישור חיכה בבניין המועצה עד שיוסיפו את ההערה, וככל הנראה מישהו בא למפקח והנחה אותו להוסיף את ההערה על גבי הטופס.

לדעת הביקורת, מתן הנחיה ישירה למפקח, מבלי ליידע את מהנדס המועצה הממונה עליו והנושא באחריות לפעילות אגף הנדסה, ואף לא את מרכזת הוועדה האחראית גם על הוצאת שומות השבחה, היה מעשה פסול שראוי לשרש אותו מהמועצה. מתן הנחיות בע"פ לבעלי תפקידים רגישים במועצה, ללא סימוכין בכתב, תוך עקיפת סמכות הממונה הישיר, פותחת פתח לתקלות ולטעויות בתום לב, ואף לביצוע עבירות בתחום טוהר המידות.

מומלץ להעיר למפקח על ביצוע פעולה החורגת מסמכותו ללא עדכון הממונה הישיר, ולהדגיש את חומרת המקרה במטרה למנוע את הישנותו בעתיד.

מומלץ לחדד את ההנחיות לכל בעלי התפקידים שבסמכותם לאשר פעולות או לחתום על מסמכים, בדבר האיסור לקבל הנחיות ישירות מגורמי המועצה כולל נבחרים, עובדים, יועצים, או נותני שירותים, ללא קבלת אישור מראש ובכתב מהממונה הישיר.

מאחר ותוקף אישור תשלום החובות האמור מוגבל למשך מספר חודשים, צוין על גבי הטופס שניתן לבעלי הנכס, כי תוקף האישור עד ליום 30.6.15. נמצא, כי כשנה לאחר שפג תוקף האישור האמור, בעלי הנכס פנו שוב למועצה על מנת לקבל אישור חדש לצורך העברת הבעלות בטאבו.

בעקבות כך, בתאריך 15.6.16 הוציאה מחלקת הגביה "אישור תשלום חובות" נוסף לחברה, לאחר שבדקה כי אין חובות ארנונה על הנכס. נמצא כי הטופס נחתם על ידי גזבר המועצה ביום 23.6.16. לביקורת הוסבר שחתימת הגזבר נדרשה עקב העדרה של מנהלת מחלקת הגביה באותו מועד. לאחר חתימת הגזבר, הטופס הועבר למפקח הבניה, לצורך בדיקת חובות היטל השבחה.

לאחר שמפקח הבניה ערך את הבדיקה, הוא סימן על גבי הטופס את הסעיף: "בעל הנכס לא חויב בהיטל השבחה נכון ליום ____" והוסיף תאריך 23.6.16. לאחר שהמפקח חתם על הטופס הוא החזיר אותו למחלקת הגביה, שהעבירה אותו לחתימת ראש המועצה בנוהל המקובל.

בעקבות חתימת הטופס ע"י מחלקת הגביה ומפקח הבניה, ראש המועצה חתם על האישור, והוא הוחזר למחלקת הגביה לצורך מסירתו לבעלים של הנכס.

נמצא, כי גם אישור זה ניתן בטעות, מאחר ועדין לא התגלה שהבעלים היו אמורים להיות מחויבים בהיטל השבחה במועד מכירת הנכס, בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות. דבר הטעות התגלה רק כשנה לאחר מכן, בעקבות פניית החברה שרכשה את הנכס, כפי שיוסבר להלן.

יצוין כי הפעם לא הוספה הערה בטופס, והאישור ניתן עפ"י הנוסח המקובל.

מהאמור לעיל עולה, כי למרות שעברה כשנה ממועד הוצאת האישור השגוי הראשון, הטעות טרם נתגלתה, ושוב נמסר לבעלי הנכס אישור שגוי לטאבו.

מכאן, שהטעות החוזרת נבעה מחוסר מודעות מתמשך לקיום החבות בהיטל השבחה במועד מכירת הנכס, מהעדר הנחיות מתאימות למפקח הבניה שחתם על האישורים לטאבו, ועקב בקרה לקויה על הליך הוצאת האישורים.

11.

הוצאת אישור לטאבו למגרש 18

נמצא כי בחודש יולי 2015 חברה מסחרית שהנכס היה בבעלותה מכרה אותו לחברה אחרת, ובעקבות כך פנתה למחלקת הגביה לצורך קבלת אישור על העדר חובות, הנדרש לצורך העברת הבעלות בטאבו.

בתאריך 6.7.15 חתמה מחלקת הגביה על טופס "אישור תשלום חובות" עבור החברה, לאחר שבדקה כי אין חובות ארנונה על הנכס. תוקף האישור כפי שצוין בטופס, היה עד 31.8.15. לאחר מכן הטופס הועבר על ידי מחלקת הגביה למפקח הבניה באגף הנדסה, לצורך בדיקת חובות בגין היטל השבחה.

לאחר שמפקח הבניה סיים את הבדיקה, הוא סימן על גבי הטופס את הסעיף: "בעל הנכס לא חויב בהיטל השבחה נכון ליום ____" והוסיף תאריך 12.7.15. לאחר שהמפקח חתם על הטופס, הוא החזיר אותו למחלקת הגביה, על מנת שתעביר אותו לחתימת ראש המועצה, ולאחר מכן תמסור אותו לבעלי הנכס.

בעקבות חתימת הטופס ע"י מחלקת הגביה ומפקח הבניה, ראש המועצה חתם על האישור, והוא הוחזר למחלקת הגביה לצורך מסירתו לבעלי הנכס.

בדיעבד התברר, כי האישור על העדר חובות ניתן בטעות, מאחר והבעלים היו אמורים להיות מחויבים בהיטל השבחה במועד המכירה, בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות באזור התעשייה. נמצא, כי דבר הטעות התגלה רק לאחר כשנתיים, בעקבות פניית החברה שרכשה את הנכס, כפי שיוסבר להלן.

יצוין, כי האישור השגוי לטאבו במגרש 18 ניתן כ - 5 חודשים לאחר הוצאת האישור השגוי הראשון במגרש 1-4/1 שצוין בסעיף הקודם, וכ - 11 חודשים לפני הוצאת האישור השגוי השני באותו מגרש.

מכאן, שגם הוצאת האישור השגוי במגרש 18 נבעה מחוסר מודעות מתמשך לקיום החבות בהיטל השבחה במועד מכירת הנכס, מהעדר הנחיות מתאימות למפקח שחתם על האישורים לטאבו, ועקב בקרה לקויה על הליך הוצאת האישורים.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי כדי למנוע הישנות מקרים של הוצאת אישורים שגויים לטאבו, הנושא צריך להיבדק גם על ידי שמאי הוועדה. לדבריו, לאחר בדיקת העדר חובות ארנונה במחלקת הגביה, המפקח אמור לבדוק בתיק הבניה ובמחלקת הגביה שאין חובות היטל השבחה, ולאחר מכן שמאי הוועדה יבדוק את התכניות החלות על השטח, כדי לוודא שאין חבות השבחה בנכס. עוד ציין המהנדס, כי צריך שיהיה למפקח טופס המפרט את כל הבדיקות שהוא אמור לבצע לפני מתן האישורים לטאבו, וכן את הבדיקות שצריכות להתבצע על ידי שמאי הוועדה.

במועד סיום הביקורת הוצג למבקר טופס חדש שהוכן באגף הנדסה בשם: "בקשה להעברה בטאבו". הטופס כולל נתונים לגבי הנכס, פרטי הבעלים, מועד ביצוע הבדיקות ע"י המפקח, ממצאי הבדיקות, מועד העברת הבקשה לשמאי הוועדה, ופרטי חוות הדעת של השמאי. בתחתית הטופס יש מקום לחתימה ותאריך חתימה של שמאי הוועדה.

מומלץ להוסיף בטופס מקום גם לחתימות של מפקח הבניה ומהנדס המועצה.

12.

עריכת שומת השבחה למגרש 1-4/1

לביקורת נמסר כי בתאריך 4.6.17 פנתה החברה שרכשה את הנכס בשנת 2015 למרכזת הוועדה המקומית, וביקשה לקבל שומת השבחה מקדמית טרם עסקת מכירה, ככל הנראה מתוך רצון לגלם במחיר הנכס גם את עלויות ההשבחה. בעקבות כך, רכזת הוועדה פנתה לשמאי הוועדה לצורך הכנת שומת השבחה.

בתאריך 14.6.17 הוכנה על ידי שמאי הוועדה המקומית שומת השבחה לנכס בסך 1,663,000 ₪. השומה התייחסה לתוספת של 50% שטחי שירות באזור התעשייה בעקבות החלטת הוועדה המקומית.

בתאריך 15.6.17 השומה נשלחה לבעלי הנכס שביקשו לקבל את השומה המקדמית.

בתאריך 18.6.17 העו"ד של החברה פנה למועצה וביקש לבטל את השומה, בטענה שלא החברה היא זו שצריכה לשלם את היטל השבחה.

לביקורת נמסר כי במהלך בדיקת התיק, התגלתה הטעות בדבר העדר החיוב בהיטל השבחה במועד מכירת הנכס, ולגבי הוצאת האישורים השגויים לטאבו.

בתאריך 27.7.17 העביר היועץ המשפטי חוות דעת לראש המועצה, בה צוין כי יש לבטל את דרישת התשלום שנשלחה לחברה, ולשלוח דרישת תשלום לבעלי הקרקע שמכרו להם את המגרש בשנת 2015.

בתאריך 21.8.17 שלח מהנדס המועצה הודעת ביטול שומה לחברה, ובמקביל שלח באותו היום הודעת חיוב בהיטל השבחה כולל השומה, לבעלים הקודמים.

בהודעת החיוב צוין כי בעת העברת הבעלות ניתן לחברה בטעות אישור לטאבו, אך מבדיקה חוזרת עולה כי "נפלה טעות בדינו" והאישור אינו נכון, מאחר ואושרה תוספת 50% שטחי שירות בכפוף לתשלום היטל השבחה. עוד צוין, כי בטופס האישור לטאבו הובהר שהאישור אינו מונע לגבות כל חוב היטל השבחה שלא נדרש או שלא נגבה בין בטעות ובין אם לאו, והאישור ניתן רק לצורך רישום העברת הזכויות בנכס. בסיום ההודעה צוין סכום ההיטל, והבעלים הקודמים נדרשו לשלם את החוב במחלקת הגביה תוך 30 יום.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי החברה שרכשה את הנכס בשנת 2015 ביקשה תחילה לקבל היתר בניה ובקשתה היתה בשלבי אישור, אך בשלב מסוים החליטה למכור את המגרש וביקשה לקבל שומה מקדמית טרם עסקת מכר. בעקבות כך התברר, שקיימת חבות השבחה בנכס בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי שירות, ושהיה צריך לגבות היטל השבחה במועד המכירה. לפיכך, שמאי הוועדה ערך עבור החברה שומת השבחה, אולם לאחר שנשלחה אליה הודעת החיוב הוחלט לבטל אותה עפ"י הנחיית היועץ המשפטי, ולשלוח את השומה לבעלים הקודמים שמכרו את הנכס.

בתאריך 13.9.17 התקבל מהבעלים הקודמים במגרש 1-4/1 מכתב הדוחה את דרישת הוועדה לתשלום היטל ההשבחה. במכתב נטען, בין היתר, כי בעת מכירת זכויות החברה במקרקעין, הופק ע"י המועצה אישור שבמסגרתו נקבע כי נכון לאותו המועד, אין לחברה ביחס לנכס כל חוב שהוא, לרבות חוב בגין היטל השבחה, ולפיכך כל ניסיון להשית עליה כעת מחויבות כספית נוספת אינה במקומה.

נמצא כי במשך מספר חודשים לאחר קבלת המכתב האמור (עד פברואר 2018), לא נעשו פעולות נוספות על ידי המועצה לגביית היטל ההשבחה מהחברה.

מרכזת הוועדה הסבירה לביקורת, כי הוחלט להמתין עם המשך הטיפול בתיק עד לקבלת החלטת ועדת הערר המחוזית ב - 3 עררים שהגישה המועצה לגבי שומות מכריעות שנערכו במגרשים סמוכים, בהן נקבע שאין חבות השבחה בגין החלטת הוועדה המקומית על תוספת שטחי השירות.

במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לקבלת ההחלטה להשהות את הליכי הגביה כנגד החברה עד להחלטת ועדת הערר המחוזית (אלא רק לגבי השהיית הוצאת שומת השבחה במגרש 18, כפי שיוסבר בהמשך).

בתאריך 1.2.18 התקבלה החלטת ועדת הערר המחוזית כי יש חבות בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי השירות במגרשים האמורים. החלטת ועדת הערר מוצגת בסעיף 15 בדוח.

בתאריך 5.2.18 פנה מהנדס המועצה שוב לחברה בנוגע לחיוב בהיטל השבחה, וציין כי בהמשך לפניה מיום 21.8.17 מצ"ב החלטת ועדת ערר המדברת בעד עצמה, והשלכתה על החברה הינה כי "קיימת חבות עקרונית על עניינכם". לחברה הוצע להתייחס לשומה שנשלחה אליה בתאריך 21.8.17, והובהר לה שאם לא תעשה כן הדבר ישמש כנגדה בהיבט המועדים שהחוק קובע.

לביקורת נמסר כי החברה לא השיבה על הפנייה האמורה.

מרכזת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי בתאריך 13.6.18 נערכה פגישה במשרדו של גזבר המועצה, שבמהלכה סוכם שהיועץ המשפטי של המועצה לא יטפל יותר בתיק, והוא יועבר לטיפולו של משרד עו"ד חיצוני.

בעקבות כך, בתאריך 14.6.18 הועברו כל החומרים בתיק, כולל השומה, לטיפולו של משרד עו"ד חיצוני, שנבחר בהליך הצעות מחיר שבוצע על ידי הגזברות.

לביקורת לא הוסבר מדוע לא ננקטו פעולות לגביית היטל השבחה מהחברה במשך כ-4 חודשים, מאז שנשלחה אליה דרישת התשלום (בתחילת פברואר) ועד לקבלת ההחלטה להעביר את הטיפול בתיק למשרד עו"ד חיצוני.

כמו כן, לא נמצא תיעוד לדיונים בהם התקבלה ההחלטה להעביר את המשך הטיפול המשפטי בנושא למשרד עו"ד חיצוני. לביקורת לא הוצגו מסמכים המפרטים את המניעים להחלטה, ואת הסיבות לעיתוי שבו היא התקבלה.

בתאריך 22.7.18 התקבלה הודעה ממשרד העו"ד החיצוני, שכתב התביעה כנגד החברה הושלם והועבר למזכירות להגשה, והם יעבירו למועצה עדכון בהמשך.

לאחר כ-3 חודשים, בתאריך 21.10.18, הודיע העו"ד במייל לגזבר המועצה, כי הוגשה תביעה משפטית כנגד החברה.

בתאריך 2.12.18 התקבל עדכון במייל מהעו"ד, כי על הנתבעים להגיש בקשת רשות למתגונן עד ליום 10.12.18.

בתאריך 30.12.18 נערכה ישיבה בנושא היטלי השבחה ב-2 המגרשים האמורים (מגרש 1-4/1 ומגרש 18) בהשתתפות מהנדס המועצה, הגזבר, היועץ המשפטי, העו"ד החיצוני שטיפל בתיקים, שמאי הוועדה ומרכזת הוועדה. בישיבה הוצגו נתונים מעודכנים והנוכחים התייחסו לאופן הטיפול בנושא. בפרוטוקול הישיבה צוין, בין היתר, כי העו"ד החיצוני עדכן שהוגשה תביעה כנגד הבעלים הקודמים במגרש 1-4/1, וביום 11.12.18 הוגשה על ידם בקשת רשות להתגונן. בהמשך הישיבה ציין העו"ד החיצוני את הטענות שנלמדו מהתיק, ובכלל זה את הטענה כי במחיר המכירה של הנכס לא גולם היטל השבחה, ואת הטענה על רשלנות הרשות. במהלך הישיבה ציין גזבר המועצה בנוגע למגרש 1-4/1, כי להבנתו אכן יש להמשיך את הטיפול בתיק ולנסות להגיע לפשרה.

בתאריך 4.2.20 התקיים דיון בבית המשפט, שבמהלכו הצדדים הסכימו שבית המשפט ימנה מגשר בתיק.

בתאריך 16.2.20 קבע בית המשפט כי בהמשך להחלטה מהדיון שהתקיים בפניו ולהסכמת הצדדים על מינוי מגשר, הוא ממנה בזאת מגשר בתיק (ששמו צוין בהחלטה) בכפוף להסכמתו. בית המשפט גם קבע שהצדדים יפנו אליו בתוך 7 ימים, ויעדכנו לעניין הגישור בתוך 60 ימים מיום מתן ההחלטה. לביקורת נמסר כי נקבעה ישיבת גישור ליום 22.7.20, בפני המגשר האמור.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מהנדס המועצה, כי לאחר שהוגשה תביעה כנגד הבעלים הקודמים במגרש 1-4/1, הושג הסכם גישור בסכום ₪415,780.

13. עריכת שומת השבחה למגרש 18

לביקורת נמסר כי בחודש אוגוסט 2017, החברה שרכשה את הנכס בשנת 2015 הגישה לאישור הוועדה המקומית תכנית בינוי. לדברי מרכזת הוועדה, במהלך בדיקת התכנית התגלתה הטעות בדבר העדר החיוב בהיטל השבחה במועד מכירת הנכס כשנתיים קודם לכן, ובדבר הוצאת האישור השגוי לטאבו.

לדעת הביקורת, לאחר גילוי הטעויות לגבי מגרש 1-4/1 כחודשיים קודם לכן, היתה אמורה להיערך בדיקה לגבי נכסים נוספים שנמכרו באזור התעשייה, על מנת לוודא שאין מקרים נוספים בהם לא נגבו היטלים במועד המכירה, ולשלול אפשרות שניתנו בטעות אישורים נוספים לטאבו. נמצא, כי בדיקה זו לא נערכה, ולפיכך הטעות לגבי מגרש 18 התגלתה רק לאחר שהחברה הגישה תכנית בינוי לאישור הוועדה.

מיד לאחר גילוי הטעות, היתה אמורה להיערך פניה לשמאי הוועדה לצורך הכנת שומת השבחה בנכס בגין החלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות, ושליחתה לבעלים הקודמים שמכרו את הנכס בשנת 2015 והיו אמורים להיות מחויבים בהיטל השבחה במועד המכירה.

נמצא, כי השומה האמורה נערכה ע"י שמאי הוועדה רק לאחר כ- 7 חודשים, בתאריך 18.3.18, והיא היתה בסך 4,670,000 ₪. בדיעבד התברר, כי העיכוב בעריכת השומה גרם לכך שהמועצה לא יכולה לגבות את היטל השבחה, כתוצאה מכך שהחברה פורקה מרצון עוד לפני עריכת השומה, כפי שיוסבר להלן.

יודגש, כי שומת הוועדה אינה משקפת בהכרח את הפסדי ההכנסות במקרה של העדר חיוב, מאחר והנישום רשאי להגיש שומה נגדית המועברת ביחד עם שמאות הוועדה להחלטתו של שמאי מכריע, שעשוי להפחית באופן משמעותי את גובה החיוב.

מרכזת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי לאחר גילוי הטעות בדבר העדר החיוב בהיטל השבחה, היועץ המשפטי הנחה להכין שומת השבחה, אולם לאחר מכן הוחלט להמתין עם הוצאת השומה עד להחלטת ועדת ערר המחוזית ב-3 עררים שהגישה המועצה על שומות מכריעות לגבי מגרשים סמוכים.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי באותה עת שמאי הוועדה הכין שומות השבחה ל - 3 מגרשים סמוכים באזור התעשייה שבהם הבעלים ביקשו לנצל את תוספת הזכויות של שטחי השירות, אך לאחר שהבעלים הגישו שומה נגדית נקבע על ידי השמאי המכריע, ששומת ההשבחה באותם מגרשים היא אפס. בעקבות כך, הוחלט להגיש עררים על השומות המכריעות בפני ועדת ערר המחוזית, ובמקביל, להמתין עם הוצאת השומה במגרש 18 עד להחלטת ועדת הערר, לנוכח הספק שהתעורר לגבי קיום החבות בהיטל השבחה והרצון להימנע מהזמנת שומה מיותרת.

נמצא, כי השומות המכריעות התקבלו במשרדי אגף הנדסה ביום 16.7.17.

טיוטה ראשונה של 3 העררים על השומות האמורות הוגשה ע"י היועץ המשפטי בתאריך 23.7.17, והנוסח הסופי של העררים הוגש למועצה בתאריך 20.8.17.

בתאריך 29.8.17 כתב המהנדס לראש המועצה, כי בבדיקה חוזרת שנערכה מול הגביה עולה, שאכן בוצעה העברת זכויות מהבעלים הקודמים לחברה האמורה בחודש יוני 2015, והוא מעביר זאת ליועץ המשפטי להמשך טיפול בגביית היטל ההשבחה מהבעלים הקודמים.

לביקורת נמסר כי בפגישת עבודה שנערכה למחרת, ביום 30.8.17, במשרדי אגף הנדסה, היועץ המשפטי הנחה להוציא הודעת חיוב לחברה שרכשה את הנכס.

בעקבות כך, באותו היום פנה מהנדס המועצה לחברה, וציין כי ביום 6.7.15 ניתן אישור העברה בטאבו מהבעלים הקודמים לחברה, ולמען הסר ספק האישור אינו מהווה ויתור על היטל השבחה המגיע לעת מימוש שטחי שירות בהתאם להחלטת המליאה מיום 1.5.12. בהמשך מכתבו ציין המהנדס, כלהלן:

בשל טענות שהועלו ע"י נישומים שונים, הוחלט כי תנאי לקבלת היתר, תהיה חתימתך על התחייבות לתשלום היטל השבחה כדין, לעת מימוש שטחי השירות.

למחרת שליחת המכתב, עדכן המהנדס בכתב את ראש המועצה כי יום קודם לכן הוא ישב עם היועץ המשפטי, שהמליץ לפנות לחברה האמורה ולא לחברה שמכרה את הנכס. המהנדס צירף לפנייתו את המכתב שנשלח על ידו לחברה. בתגובה, ראש המועצה שאל את המהנדס מדוע לפנות לחברה האמורה, וציין כי מי שמחויב בהיטל זה המוכר וכך היועץ המשפטי המליץ לגבי מגרש 1-4/1.

בתאריך 10.9.17 פנתה מרכזת הוועדה ליועץ המשפטי וביקשה לקבל חוות דעת כתובה בעניין הנחייתו להוציא הודעת חיוב לחברה שרכשה את הנכס. בפניה האמורה ציינה מרכזת הוועדה, בין היתר, כלהלן:

בהמשך לפ.ע. שהתקיימה במשרדנו ביום 30.8.17 ובהמשך לבקשתנו, אנא חוות דעתך לנושא שבנדון: בימים אלה הוגשה למשרדנו תכנית בינוי ע"י (החברה האמורה) במגרש 18..... באזור התעשייה..... בפגישה איתך סוכם, כי נוציא חיוב (בגין שטחי שירות בהתאם להחלטת המליאה) ל...(חברה האמורה) ולא ל...(הבעלים הקודמים שמכרו את הנכס)..... לא ברור לנו מה הסיבה שאיננו פונים גם במקרה זה למוכר, בהבהרה כי בשל טעות לא נערכה שומה בגין תוספת שטחי שירות (בהתאם להחלטת המליאה מ-1.5.12) ולחייבם בתשלום היטל השבחה (האם אין המקרה דומה למקרה של...(החברה במגרש 1-4/1) בו חייבנו את המוכר (? האם עלינו לפנות לשמאי לערוך שומה ? אנא חוות דעתך בכתב, מדוע איננו שולחים את החיוב ל... (הבעלים הקודמים שמכרו את הנכס) ? בברכה,

.....

מרכזת הוועדה המקומית

לתכנון ובניה שוהם

העתק מהפניה נשלחה ע"י מרכזת הוועדה למהנדס המועצה.

מרכזת הוועדה ומהנדס המועצה מסרו לביקורת, כי בעקבות הפניה האמורה הם לא קיבלו חוות דעת כתובה מהיועץ המשפטי בעניין זה.

מהפנייה האמורה עולה, כי הנחייתו של היועץ המשפטי היתה לשלוח לחברה שרכשה את הנכס הודעת חיוב, ולא שומה, ולכן מרכזת הוועדה שאלה אותו האם על האגף לפנות לשמאי לערוך שומה. מכאן, שהוצאת השומה לא היתה מובנת מאליה לאגף הנדסה, אלא טעונה קבלת הנחיה מפורשת של היועץ המשפטי, למרות שבשלב זה כבר היה ברור לכל הגורמים שמימוש ההשבחה חל גם במועד מכירת הנכס.

לדעת הביקורת, ההחלטות בדבר פנייה לשמאי הוועדה לצורך עריכת שומת השבחה, אמורות להתקבל על סמך כללים אחידים וברורים שנקבעו מראש בהתאם לדרישות החוק והתקנות, ולא להיות תלויות בקבלת הנחיות ישירות לגבי כל מקרה בנפרד, במיוחד כשאין ספק לגבי קיום החבות בהיטל השבחה.

בתאריך 19.9.17, כ-10 ימים לאחר הפניה של מרכזת הוועדה ליועץ המשפטי, כתב ראש המועצה למהנדס המועצה וליועץ המשפטי בנושא חיוב השבחה למגרש 18 באזור התעשייה, בזו הלשון:

מאז הערתי, טרם קיבלתי התייחסות לגבי הוצאת חיוב לבעלי המגרש המקוריים בעת החלת התב"ע המשביחה – (הבעלים הקודמים שמכרו את הנכס).

..... (הבעלים הקודמים) מכרו את המגרש ל..... (החברה האמורה), ובמועד המכירה היה עלינו לחייב את המוכר בהיטל השבחה, אך מחמת טעות לא נשלחה הדרישה וניתן אישור היעדר חובות ל..... (הבעלים הקודמים).

אבקש לא לגרור עוד את הטעות, ולא להתמהמה עם הוצאת הדרישה, והגשת תביעה לבית משפט לפי הצורך.

נמצא, כי הנחיה זו של ראש המועצה למהנדס וליועץ המשפטי, להוציא באופן מידי חיוב בהיטל השבחה לבעלים הקודמים, ובמידת הצורך אף להגיש כנגדם תביעה משפטית, לא בוצעה. לחילופין, רק לאחר כחצי שנה, בחודש מרץ 2018, נערכה שומת השבחה למגרש 18, מהסיבות שיפורטו להלן.

מרכזת הוועדה המקומית הסבירה לביקורת, כי ההחלטה להמתין עם הוצאת השומה במגרש 18 התקבלה בפגישת עבודה שנערכה באגף הנדסה בתאריך 2.11.17 בהשתתפותה, ביחד עם מהנדס המועצה והיועץ המשפטי. לביקורת הוצגו רישומים בכתב יד שערכה מרכזת הוועדה בפגישה, בהם צוין כי הוחלט להמתין עם המשך הטיפול בנושא, עד לקבלת החלטת ועדת הערר המחוזית.

הביקורת ביקשה לברר, מדוע לא הוכנה שומת השבחה למגרש 18 עוד לפני הפגישה האמורה, כלומר במהלך החודשים ספטמבר ואוקטובר 2017, במיוחד לאחר הנחייתו המפורשת של ראש המועצה מיום 19.9.17 שלא להתמהמה בהוצאת החיוב לבעלי המגרש המקוריים.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי זכור לו שביום 27.9.17 בעת שנערך דיון בנושא אחר מחוץ למועצה, הוא והיועץ המשפטי התייעצו עם ראש המועצה בנוגע להוצאת השומה במגרש 18, ובעקבות כך הוחלט להמתין עד לקבלת החלטת ועדת הערר המחוזית. יצוין, כי במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לקבלת ההחלטה האמורה. החלטה מסודרת ומתועדת בנושא התקבלה רק לאחר יותר מחודש, ביום 2.11.17, בפגישת העבודה באגף הנדסה שצוינה לעיל.

לדעת הביקורת, מצב בו הוצאת שומת השבחה מתעכבת במשך שבועות ארוכים, על סמך החלטה בע"פ שאין לגביה תיעוד, מהווה ליקוי בהתנהלות ובסדרי הבקרה הפנימית.

ראש המועצה (לשעבר) מסר לביקורת, כי ההחלטה לדחות את הוצאת השומה במגרש 18 התקבלה על דעתו, והיא נראית לו החלטה סבירה ואפילו מתבקשת, מכיוון שהכנת השומה עולה כסף ומדובר בכספי ציבור. לדבריו, היה סביר לחכות עם הוצאת השומה עד לקבלת החלטת ועדת הערר המחוזית, לאור החלטת השמאי המכריע שאין כלל השבחה בעקבות החלטת הוועדה על תוספת שטחי השירות, ולאחר החלטת ועדת הערר הוא הורה על הכנת השומה.

כפי שצוין, בתאריך 1.2.18 התקבלה החלטת ועדת הערר המחוזית בעררים שהגישה המועצה, לפיה יש חבות בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי שירות באזור התעשייה. החלטת ועדת ערר המחוזית מוצגת בסעיף 15 בהמשך הדוח.

נמצא כי כחודש וחצי לאחר מכן, בתאריך 18.3.18, הוכנה ע"י שמאי הוועדה שומת השבחה לנכס בסך 4,670,000 ₪. השומה התייחסה לתוספת של 50% שטחי שירות באזור התעשייה בעקבות החלטת הוועדה המקומית. לאחר הכנת השומה, היא נשלחה למשרדו של היועץ המשפטי.

לאחר כ-10 ימים, ביום 28.3.18, פנתה מרכזת הוועדה למשרד היועץ המשפטי ושאלה אם להעביר את השומה החתומה לחברה שהיתה הבעלים הקודמים במגרש 18, או שהם יעשו זאת. באותו היום היא קיבלה תשובה, שמשרדו של היועץ המשפטי יעביר את השומה לחברה, אולם לאחר מכן התברר כי הדבר לא נעשה, כפי שיוסבר להלן.

יצוין כי בשגרה, שומות השבחה נשלחות לנישומים ישירות ע"י אגף הנדסה ולא באמצעות היועץ משפטי, וכך קרה גם עם השומה שהוכנה למגרש 1-4/1 ונשלחה תחילה לבעלי הנכס, ולאחר מכן לבעלים הקודמים שמכרו את הנכס. מרכזת הוועדה הסבירה לביקורת, כי לנוכח מורכבות המקרה היא נדרשה לקבל מהיועץ המשפטי את נוסח מכתב הדרישה שצורף לשומה, והוא נשאל אם יעביר את השומה לחברה בגלל הזמן הרב שעבר עד להכנתה, וזאת בשונה מהשומה במגרש 1-4/1 שהיתה כבר מוכנה לפני שליחתה לבעלים הקודמים.

לדעת הביקורת, לנוכח האחריות של אגף הנדסה על גביית היטלי ההשבחה, על האגף להקפיד על העברה עצמאית של השומות והודעות החיוב לנישומים, גם במקרים מורכבים בהם היועץ המשפטי נדרש לנסח את מכתב הדרישה או כאשר חל עיכוב בהכנת השומה. מומלץ לחדד את ההנחיות לגבי אופן העברת שומות ההשבחה לנישומים, ולהקפיד על התנהלות אחידה בנושא בהתאם להוראות הנוהל.

נמצא, כי מאותו היום (28.3.18) שבו הודיע משרד היועץ המשפטי למרכזת הוועדה שהוא זה שיעביר את שומת ההשבחה לבעלים הקודמים במגרש 18, חלפו מספר שבועות מבלי שהשומה נשלחה בפועל.

בתאריך 17.4.18 שלחה מרכזת הוועדה למשרד היועץ המשפטי תזכורת בנוגע לשליחת השומה לחברה.

כשבועיים לאחר מכן, בתאריך 1.5.18, כתב העו"ד במשרד היועץ המשפטי למרכזת הוועדה, כי יש לעדכן את סכום השומה בעקבות הפרשי הצמדה.

בתאריך 15.5.18 העבירה מרכזת הוועדה למשרד היועץ המשפטי את שומת ההשבחה המעודכנת. לביקורת נמסר כי לאחר מועד זה לא בוצעו פעולות נוספות בנושא על ידי משרד היועץ המשפטי.

מרכזת הוועדה מסרה לביקורת, כי כחודש לאחר מכן, בתאריך 13.6.18, נערכה פגישה במשרדו של גזבר המועצה, בה סוכם שמשרד היועץ המשפטי יפסיק את הטיפול בתיק, והוא יועבר לטיפולו של עו"ד חיצוני.

נמצא, כי ממועד הכנת השומה ועד למועד שבו הוחלט על הפסקת הטיפול בתיק ע"י היועץ המשפטי, חלפו כמעט 3 חודשים.

בתאריך 14.6.18 הועבר על ידי אגף הנדסה כל החומר הרלוונטי כולל השומה לטיפול משרד עו"ד חיצוני, שנבחר בהליך הצעות מחיר שבוצע ע"י הגזברות.

בתאריך 27.6.18 שלח העו"ד למהנדס המועצה ולגזבר טיוטת מכתב דרישה שצורפה לשומה, עם העתק לראש המועצה, לבדיקתם וקבלת הערותיהם.

באותו היום כתב ראש המועצה לעו"ד, לגזבר ולמהנדס, כי לדעתו הכתובת של החברה באזור התעשייה אינה מעודכנת, מאחר וזו כתובת הנכס שנמכר, והוא ממליץ לאתר כתובת של בעלי החברה הרשומים ולשלוח אליהם. בסיום פנייתו שאל ראש המועצה: "האם המצאנו להם את שומת שמאי הוועדה?"

בתגובה השיב לו העו"ד, כי אין בידי אסמכתא שהחברה קיבלה את השומה, וציין כי השומה תצורף למכתב. העו"ד גם שאל אם יש למי מהמכותבים את כתובת בעלי החברה וביקש לדעת אם יש הערות נוספות.

בהמשך היום כתב ראש המועצה לעו"ד, למהנדס ולגזבר, כי אם זו תהיה הפעם הראשונה שממציאים לחברה את השומה, תוכן המכתב צריך לאפשר להם להגיש שומה נגדית במועדים הקבועים בחוק. בנוסף, המהנדס ומרכזת הוועדה התבקשו להתייחס לשאלה, האם ולאן הם המציאו את השומה לחברה?

במענה לכך, כתב העו"ד לראש המועצה כי המכתב שלהם הינו נילוה להודעה מטעם הוועדה ושם מפורטים המועדים, וצירף לפנייתו את ההודעה האמורה.

למחרת, בתאריך 28.6.18, פנה ראש המועצה למהנדס ולמרכזת הוועדה וביקש לשים לב לתאריך המופיע בדרישת התשלום. בנוסף, הוא ביקש מהעו"ד לאתר את כתובת החברה ובעליה ברשם התאגידים, לצורך המצאה כדיון.

באותו יום שלחה מרכזת הוועדה לעו"ד את הערותיה לטיוטת המכתב שצורפה לפנייתו, שכללו מספר תיקוני נוסח. בנוסף, היא שאלה אם אין צורך לעדכן את השומה ליום הוצאת המכתב, וביקשה לקבל עדכון לפני שליחת המכתב.

במענה לכך, כתב העו"ד למרכזת הוועדה כי המכתב יתוקן בהתאם להערותיה, וציין כי אכן עדיף שומה מתוקנת.

בהמשך היום שלחה מרכזת הוועדה לעו"ד הודעת חיוב מעודכנת עבור החברה בצירוף השומה. בנוסף, היא צירפה מסמכים לגבי החברה, ובכלל זה מסמך מרשות מקרקעי ישראל בו רשום מס' ח.פ. ונייר רשמי ישן של החברה, לצורך איתור הכתובת הנוכחית. העתק מהפניה הועבר גם לראש המועצה, המהנדס, הגזבר וסגן הגזבר.

בתאריך 28.6.18 שלח סגן הגזבר לעו"ד ולמרכזת הוועדה דוח על החברה שהיתה הבעלים הקודמים של הנכס במגרש 18, עם העתקים לראש המועצה, המהנדס והגזבר. הדוח שנערך על ידי חברת "דן אנד ברדסטריט" מספק מידע חיוני לכל המעוניין לקבל פרטים על חברה מסוימת, כגון זהות בעלי המניות, הון עצמי, שנת הקמה, הליכי פירוק, מועדי הגשת מאזנים, שעבודים, ועוד.

בסעיף המתייחס למידע משפטי בדוח האמור, צוינה ידיעה תחת הכותרת "פירוק מרצון בחברה", שעפ"י "ילקוט הפרסומים" אסיפה סופית של החברה שבפירוק מרצון תתכנס בתאריך 8.3.18 לשם הגשת דוח סופי של המפרק, המראה כיצד התנהל הפירוק ומה נעשה בנכסי החברה. עוד צוין בדוח האמור, כי עפ"י נתוני רשם החברות, בתאריך 13.3.18 השתנה סטאטוס החברה, מחברה בפירוק מרצון למחוסלת מרצון.

בערב אותו היום, שלח העו"ד לראש המועצה, הגזבר, המהנדס ומרכזת הוועדה את ההודעה הבאה:

מדו"ח רשם החברות שהוצאנו היום והמצורף לדוא"ל זה עולה כי חב'
(הבעלים הקודמים במגרש 18) נכנסה להליכי פירוק מרצון בינואר 2018
וחוסלה במרץ 2018. האם יש בידכם מידע סותר?

בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שמי מהמכותבים השיב על הודעה זו.

מעיון בהודעת מפרק החברה שפורסמה ב"ילקוט הפרסומים" ביום 18.1.18 עולה, כי ההחלטה על הפירוק מרצון התקבלה באסיפה כללית של החברה שנערכה ביום 14.1.18, כשבועיים וחצי לפני החלטת ועדת הערר המחוזית מיום 1.2.18, שבעקבותיה הוחלט להוציא את שומת ההשבחה לחברה.

עוד עולה, כי כל נושה שהיו לו תביעות כנגד החברה, היה אמור להגיש את תביעותיו למפרק בתוך 30 יום ממועד פרסום ההודעה ב"ילקוט הפרסומים", דהיינו עד ליום 18.2.18. לפיכך, כאשר נערכה שומת ההשבחה ביום 18.3.18, המועצה כבר לא יכלה לתבוע את תשלום היטל ההשבחה ממפרק החברה.

בתאריך 22.7.18, התקבלה הודעת מייל מהעו"ד החיצוני שהחברה חוסלה ולכן לא ניתן לפעול בעניין, אך עם זאת, הם בודקים אפשרות של "החייאה" לצורך הגביה, והם יעדכנו בסיום הבדיקה.

יצוין, כי בסעיף 367 לפקודת החברות (נוסח חדש) התשמ"ג - 1983, קיימת התייחסות גם לאפשרות של ביטול חיסול החברה, כמפורט להלן:

ביטולו של חיסול

(א) לאחר שחוסלה החברה לפי סעיפים 315 או 339 רשאי בית המשפט, על פי בקשת המפרק או אדם הנראה לבית המשפט מעוניין בדבר, ליתן בכל עת תוך שנתיים לאחר תאריך החיסול, ובתנאים שייראו לו, צו המבטל את החיסול; משניתן הצו ניתן לנקוט כל הליך שאפשר היה לנקוטו אילו לא חוסלה החברה.

בתאריך 2.12.18 כתב העו"ד החיצוני למרכזת הוועדה המקומית עם העתק לגזבר המועצה, כי החברה נכנסה להליכי פירוק מרצון בינואר 2018 וחוסלה במרץ 2018, ולנוכח זאת אין עוד אפשרות להגיש תביעות כנגד החברה. העו"ד הוסיף כי ניתן לפנות לבית המשפט בבקשה להחיות את החברה, כך במקרה שמתברר כי קיים נושה שבעת הפירוק לא היה ידוע על קיומו, חיסול החברה יבוטל, אולם במקרה דנן קיים קושי בהיבט זה, שכן בעת פירוקה של החברה עדיין המועצה לא דרשה את היטל ההשבחה, ולא הייתה נושה של החברה.

בתאריך 30.12.18 נערכה ישיבה בנושא היטלי השבחה ב-2 המגרשים האמורים (מגרש 1-4/1 ומגרש 18) בהשתתפות מהנדס המועצה, הגזבר, היועץ המשפטי, העו"ד החיצוני שטיפל בתיקים, שמאי הוועדה ומרכזת הוועדה. בישיבה הוצגו נתונים מעודכנים והנוכחים התייחסו לאופן הטיפול בנושא. בפרוטוקול הישיבה צוינו, בין היתר, הערות העו"ד החיצוני לגבי המכשולים בנוגע לבעלים הקודמים במגרש 18, ובכלל זה שהחברה פורקה סופית ביום 11.3.18 ועד לאותו מועד לא נוצרה שומה, שלכאורה בעת הפירוק אין חוב, ורק הרמת מסך תחייב את החברה ואין עילות להרמת מסך. גזבר המועצה ציין כי הנושא המהותי בעייתי ובמיוחד הפרוצדורה, שבגלל שהחברה בפירוק, קשה מאוד. הגזבר גם ציין כי הוא שלם עם ההמלצה של היועץ המשפטי של המועצה ושל העו"ד החיצוני המטפל בתיק, שלא לפתוח בהליכים בעניין החברה האמורה.

נמצא, כי ממועד הישיבה האמורה ועד למועד הביקורת, לא בוצעו תכתובות נוספות בעניין זה מול העו"ד החיצוני, והאפשרות לבקש מבית המשפט להחיות את החברה ירדה מהפרק.

במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לקבלת החלטה של הגורמים המוסמכים במועצה, שלא לפנות לבית המשפט בבקשה להחיות את החברה, שמשמעותה לראות בשומת ההשבחה שנערכה למגרש 18 כחוב אבוד.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא ביקש מהיועץ המשפטי של הרשות לחוות דעתו בכתב בעניין זה. הגזבר גם ציין, כי שלושת היועצים המשפטיים שליוו את הנושא היו בדעה כי אין להמשיך את ההליך נגד הבעלים הקודמים במגרש 18, ולא ראו שום סבירות בניסיון להחיות את החברה. הגזבר הוסיף כי חוות דעת זו ניתנה בזמנו ע"י העו"ד החיצוני המלווה את המועצה בתיק זה, וצירף לתגובתו התייחסות מעודכנת של העו"ד שהועברה אליו מספר ימים קודם לכן, כלהלן:

1. בחודש מאי 2018 קיבלנו לטיפולנו את התיק של (החברה) – היטל השבחה. בחודש יוני 2018, לאחר שהוצאנו דו"ח של רשם החברות, הסתבר כי החברה נכנסה להליכי פירוק בינואר 2018 וחוסלה בחודש מרץ 2018.
2. לפנייתכם מיום 22.7.18 הבהרנו, כי "עקרונית מדובר בחברה שחוסלה ולכן לא ניתן לפעול בעניין. אולם, אנו בודקים האם יש אפשרות לבצע לחברה "החייאה" לצורך הגביה, ונעדכן לאחר סיום הבדיקה."
3. עוד נציין, כי ככל הנראה החברה לא קיבלה את השומה, חשבון לתשלום או דרישת תשלום קודם לכן, וכן קיבלה אישור העברת זכויות לטאבו, ללא סייג אודות היטל השבחה.
4. בסופו של יום המלצתנו הייתה שלא לפעול בתיק, כאמור במייל מיום 2.12.18. (בהמשך הסעיף הוצג המייל האמור).
5. ביום 30.12.18 התקיימה ישיבה במשרדי המועצה. מצ"ב סיכום הישיבה. בעניין (החברה) מפורט כי אישור העברת זכויות ניתן בשנת 2015, וכי שומת היטל השבחה הוכנה לאחר פירוק החברה (כתוצאה מהמתנה להחלטת ועדת ערר - אשר התקבלה בפברואר 2018). המלצת הח"מ ועו"ד (היועמ"ש) הייתה שלא לפתוח בהליכים בעניין (החברה).
6. אבקש להוסיף ולהדגיש כי במועד פירוק החברה כלל לא היה חוב קיים שכן לא יצאה שומה. לפיכך ומעבר לכל הקשיים האחרים בהחייאת חברה, אשר נעשית במקרים נדירים בלבד ולגבי חובות קיימים, אזי במקרה דנן קיים קושי מיוחד נוסף עד בלתי סביר ובלתי אפשרי להחייאת חברה.
7. בנוסף, משפורקה החברה ואין נכסים לחברה, ברי כי החייאת החברה הינה חסרת טעם לחלוטין אם אין כוונה להגיע לבעלי המניות באמצעות הרמת מסך. לא היה ידוע על עילה כלשהי לביצוע הרמת מסך, אשר אף היא נעשית במשורה בלבד.
8. לפיכך אני חוזר על חוות דעתי והמלצתי, כפי שנתנו בשנת 2018 בכתב ובע"פ, כי בנסיבות המקרה, לא היה כל טעם בהתחלת ביצוע הליכים להחייאת החברה, אשר סביר שכל שהיה יוצא מהם הוא הוצאות למועצה ותו לא.

14. תהליכי קבלת החלטות

14.1 תיעוד דיונים והחלטות

תהליך קבלת ההחלטות אמור להיות מתועד, על מנת לאפשר בקרה על כך שיש התאמה בין מטרות הארגון לבין ההחלטות שהתקבלו. בנוסף, התיעוד מאפשר לשמור על שקיפות בריאה בתוך הארגון, והוא חיוני גם לצורך למידה והפקת לקחים ע"י הדרג הניהולי, במטרה לקדם את השגת היעדים והמטרות שנקבעו.

ההחלטות לגבי הוצאת שומות וחובים בהיטלי השבחה, אמורות להתקבל ע"י הדרג המקצועי בלבד באגף הנדסה, בפגישות עבודה מתועדות בהשתתפות מהנדס המועצה, מרכזת הוועדה המקומית האחראית על שומות השבחה, היועץ המשפטי, שמאי הוועדה, ובעלי תפקידים נוספים הנדרשים לצורך הדיון בהתאם לשיקול דעתו של מהנדס המועצה.

נמצא, כי החלטות בנושא הוצאת שומות וחובים בהיטלי השבחה התקבלו בפגישות עבודה שוטפות שנערכו באגף הנדסה, בהשתתפות מהנדס המועצה, מרכזת הוועדה המקומית והיועץ המשפטי. לביקורת הוסבר כי ראש המועצה עודכן באופן שוטף בנוגע להוצאת שומות השבחה, ולעיתים העביר הנחיות לגבי אופן הטיפול באמצעות שליחת הודעות מייל או במהלך פגישות עבודה שנערכו עם מהנדס המועצה והיועץ המשפטי.

מומלץ שהחלטות בנוגע להוצאת שומות השבחה יתקבלו בפגישות עבודה מסודרות ומתועדות באגף הנדסה, עם כל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

במהלך הביקורת נמצאו החלטות שהתקבלו בנושא היטלי השבחה, שלא תועדו כפי הנדרש, כמפורט להלן:

- לא נמצא תיעוד להחלטה להשהות את הליכי הגביה כנגד הבעלים שמכרו את הנכס במגרש 1-4/1 לאחר שכבר נשלחה אליהם שומה, עד להחלטת ועדת הערר המחוזית בעררים שהגישה המועצה, כמוסבר בסעיף 12 לעיל.
- לא נמצא תיעוד לקבלת חו"ד מהיועץ המשפטי לאחר הנחייתו לשלוח את הודעת החיוב במגרש 18 לבעלים שרכשו את הנכס, למרות שחוות דעת כתובה נדרשה על ידי מרכזת הוועדה, כמוסבר בסעיף 13 לעיל.

- לא נמצא תיעוד להחלטה על דחיית הוצאת השומה למגרש 18, שהתקבלה עוד לפני פגישת העבודה שנערכה במשרדי אגף הנדסה ביום 2.11.17, כמוסבר בסעיף 13 לעיל.
- לא נמצא תיעוד לדיונים בהם התקבלה ההחלטה להעביר את המשך הטיפול המשפטי בגביית היטלי ההשבחה מהיועץ המשפטי לעו"ד חיצוני, כמוסבר בסעיף 12 לעיל.
- לא נמצא תיעוד להחלטה שלא לפנות לבית המשפט בבקשה להחיות את החברה שהתפרקה ולכן לא חויבה בהיטל השבחה במגרש 18, כמוסבר בסעיף 13 לעיל.

מומלץ להקפיד על תיעוד מלא ומסודר של כל ההחלטות והדיונים בנושא, כולל סריקת מסמכים ושמירת פרוטוקולים וסיכומי דיון באופן ממוחשב.

14.2 עדכון מליאת המועצה

מליאת המועצה אמורה לדון במעשיה ובכוונותיה של הנהלת הרשות, לחוות את דעתה באשר למדיניות הרשות, לבחון תכניות, לאשר תקציבים, ולקיים פעילויות רבות נוספות, בין היתר לצורך בקרה על התנהלות הדרג המקצועי.

בהתאם לכך, על המועצה לקבל מידע שוטף לגבי סוגיות והחלטות משמעותיות לצורך דיונים וקבלת החלטות, ולצורך עדכונים כדי להבטיח שקיפות ובקרה.

נמצא, כי מליאת המועצה לא עודכנה לאחר שהתגלו הטעויות בדבר העדר גביית היטלי ההשבחה באזור התעשייה והוצאת האישורים השגויים לטאבו, למרות שהיה מדובר בסכומים משמעותיים.

בהמשך לכך, מליאת המועצה גם לא עודכנה לגבי החלטות משמעותיות שהתקבלו ע"י ההנהלה והדרגים המקצועיים, במסגרת הטיפול השוטף בנושא.

לדוגמא, ההחלטה לעכב את פעולות הגביה של היטל ההשבחה מהבעלים הקודמים במגרש 1-4/1 לאחר שכבר נשלחה אליהם שומה, עד להחלטת ועדת הערר, כמו גם ההחלטה לעכב את הוצאת השומה למגרש 18, לא הובאו לידיעת חברי מליאת המועצה, למרות שהשומות היו בסדרי גודל של מיליוני שקלים.

כמו כן, מליאת המועצה לא עודכנה גם לגבי העברת הטיפול המשפטי בגביית ההיטלים באזור התעשייה למשרד עו"ד חיצוני, ואף לא לאחר שהתברר שאחת החברות כבר פורקה מרצון וכתוצאה מכך נגרמו למועצה הפסדי הכנסות בסכומים משמעותיים.

הביקורת ממליצה שסוגיות והחלטות משמעותיות יובאו לדיון או לעדכון במליאת המועצה, במטרה לצמצם סיכונים ולהבטיח שקיפות ובקרה נאותה.

15. הגשת עררים על שומות מכריעות במגרשים סמוכים

כפי שצוין לעיל, הוועדה המקומית הוציאה שומות השבחה לבעלי 3 מגרשים סמוכים למגרש 1-4/1 באזור התעשייה, בגין ההחלטה על תוספת שטחי שירות. בעקבות כך, בעלי המגרשים הגישו שומות נגדיות שהועברו ביחד עם שמאות הוועדה להחלטת שמאי מכריע.

3 השומות המכריעות נערכו ביום 25.5.17, וביום 30.5.17 התקבלה באגף הנדסה דרישה תשלום שכר הטרחה מהשמאי המכריע.

נמצא כי רק כחודש וחצי לאחר מכן, בתאריך 16.7.17, התקבלו באגף הנדסה השומות המכריעות. מרכזת הוועדה הסבירה לביקורת, כי השמאי המכריע שלח את השומות למועצה רק לאחר שקיבל את שכר הטרחה. לדבריה, ביום שבו התקבלה ממנו דרישת התשלום, היא אושרה על ידה והועברה לגזברות, אך העברת התשלום לשמאי בוצעה רק לאחר הבדיקה והאישור של הגזברות בהתאם למדיניות התשלומים לספקים הנהוגה במועצה.

להלן סכומי השומות שהוגשו ע"י 2 הצדדים, כפי שצוינו בשומות המכריעות:

שומה 1

לשמאי המכריע הועברה שומת הוועדה המקומית מיום 10.12.16, לפיה מהות ההשבחה היא תוספת שטחי שירות בהתאם להחלטת הוועדה, והיטל ההשבחה הוא בסך 858,400 ₪.

לעומת זאת, טיעוני שמאי החברה בשומה הנגדית היו, כי בגין תוספת שטחי שירות המגדילה את השטח הבנוי על חשבון שטח החצרות, יש לשלם היטל השבחה בסך 72,000 ₪ בלבד.

שומה 2

לשמאי המכריע הועברה שומת הוועדה המקומית מיום 19.1.16, לפיה מהות ההשבחה היא תוספת שטחי שירות בהתאם להחלטת הוועדה, והיטל ההשבחה הוא בסך ₪ 896,850

לעומת זאת, טיעוני שמאי החברה בשומה הנגדית היו, כי בגין תוספת שטחי שירות המגדילה את השטח הבנוי על חשבון שטח החצרות, יש לשלם היטל השבחה בסך ₪ 52,200 בלבד.

שומה 3

לשמאי המכריע הועברה שומת הוועדה המקומית מיום 10.12.16, לפיה מהות ההשבחה היא תוספת שטחי שירות בהתאם להחלטת הוועדה, והיטל ההשבחה הוא בסך ₪ 1,099,726.

לעומת זאת, טיעוני שמאי החברה בשומה הנגדית היו, כי בגין תוספת שטחי שירות המגדילה את השטח הבנוי על חשבון שטח החצרות, יש לשלם היטל השבחה בסך ₪ 72,400 בלבד.

החלטת השמאי המכריע ב-3 השומות המכריעות האמורות היתה, כי החלטת הוועדה המקומית בדבר תוספת שטחי שירות באזור התעשייה, אינה מקימה חבות בהיטל השבחה, ולפיכך הנישומים אינם חייבים לשלם בגין החלטה זו היטל השבחה. יצוין, כי קביעה זו ניתנה למרות שבעלי הנכסים השיגו רק על גובה החיוב, ולא על עצם החבות בהיטל השבחה.

בעקבות כך, הוועדה המקומית הגישה עררים על השומות המכריעות בפני ועדת הערר המחוזית.

עפ"י רישומי מרכזת הוועדה, היועץ המשפטי של המועצה הגיש טיוטה ראשונה של 3 העררים על השומות האמורות בתאריך 23.7.17. עפ"י חותמת "התקבל" באגף הנדסה, הנוסח הסופי של 3 העררים הוגש למועצה בתאריך 20.8.17.

בתאריך 16.1.18 נערך הדיון ב-3 העררים האמורים בוועדת הערר המחוזית.

בתאריך 1.2.18 התקבלה החלטת ועדת הערר המחוזית כי יש חבות בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי השירות במגרשים האמורים.

בהחלטת ועדת הערר המחוזית צוינו, בין היתר, הדברים הבאים :

נראה איפוא, כי על אף הקושי הקיים בהלכת סמפלסט, הביקורת שנמתחה עליו והניסיון לאבחן אותו, הרי שמדובר בפס"ד שריר וקיים המאפשר לוועדה המקומית לגבות היטל השבחה מכח החלטה שקיבלה על פי סעיף 13 לתקנות חישוב שטחים.

כל עוד פסה"ד לא בוטל על ידי בית המשפט העליון עצמו, שהינו היחיד המוסמך לשנות את החלטותיו, אין לנו אלא לפעול על פיו וכך בוודאי שעל השמאי המכריע לעשות.

בהמשך ההחלטה צוין כלהלן :

נוכח דברים אלו איננו מוצאים כל יסוד לאבחנה שביקש השמאי המכריע לעשות בין הלכת סמפלסט לעניינו, שכן כשם שבנסיבות פס"ד סמפלסט מצא בית המשפט להשקיף על החלטת הוועדה המקומית כהחלטה המכניסה שינוי לתכנית קיימת, כך גם החלטת העוררת בעניינו מכניסה שינוי לתכנית קיימת בכך שהיא מוסיפה לה זכויות מעבר לאלו שהוקנו בה.

בסיום החלטת ועדת הערר נקבע כלהלן :

אשר על כן ובשים לב לכל האמור, מוחזרים תיקי הערר לשמאי המכריע על מנת שיבחן את קיומה של השבחה הנובעת מהחלטת העוררת משנת 2012 להוסיף שטחי שירות בהתייחס למימוש שנתבקש בכל אחד מהתיקים שנשמעו בפנינו.

למען הסר ספק מובהר, כי השמאי המכריע לא יגבה שכר טרחה נוסף עבור בחינה זו.

16. מעקב תיקון ליקויים שצוינו בדוח ביקורת קודם

בביקורת שנערכה על ידי מבקר המועצה בשנת 2011 בנושא היטלי השבחה, נמצאו ליקויים גם בבקרה הפנימית לגבי מתן אישורים לטאבו על ידי המפקח. בדוח האמור צוינו, בין היתר, הממצאים הבאים:

סעיף 2.18

במועד הביקורת, הטיפול בבקשות לקבלת אישור לטאבו על כך ששולמו כל ההיטלים החלים על הנכס, רוכז ע"י המפקח באגף הנדסה. נמצא, כי מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה לא נדרשה לאשר בחתימתה כי אין חובות בגין היטלי השבחה על הנכס, ואף לא קיבלה רשימה בדיעבד מהמפקח לצורך ביצוע בקרה בנושא.

מומלץ לקבוע כי טופס האישור לטאבו ייחתם ע"י מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה, לאחר שבדקה כי אין חבות בהיטל השבחה על הנכס.

עוד מומלץ, להנחות את המפקח לנהל רישום מרוכז של כל הבקשות לאישור לטאבו שטופלו על ידו והוגשו לחתימת מרכזת הוועדה, ולהגישו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס המועצה.

נמצא, כי עד למועד עריכת הביקורת הנוכחית, ההמלצות האמורות לא יושמו על ידי אגף הנדסה. בהתאם לכך, מרכזת הוועדה לא נדרשה לבדוק את טופס האישור לטאבו לאחר שנחתם ע"י המפקח, וממילא לא חתמה עליו. כמו כן, המפקח לא הונחה לנהל רישום מרוכז של הבקשות לקבלת אישור לטאבו שטופלו על ידו, וממילא לא הגישו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס המועצה.

לדעת הביקורת, יישום ההמלצות של הדוח הקודם שנועדו לחזק את הבקורות בנושא באגף הנדסה, היה עשוי למנוע את חלק מהליקויים שנמצאו במהלך הביקורת הנוכחית.

בדוח הביקורת הקודם נכללה התייחסות להעדר נוהלי עבודה, כמפורט להלן:

סעיף 2.1

עד למועד הביקורת טרם הוכנו נוהלי עבודה כתובים לגבי כלל הפעילויות בתחום היטלי השבחה, ובכלל זה אופן ההתקשרות עם שמאים, תהליכי העברת הדרישות לביצוע שומות, לוחות זמנים, קביעת מנגנוני בקרה ופיקוח, הקשר בין האחראית על היטלי השבחה בהנדסה למחלקת הגביה, אופן הטיפול בערבויות, הליך מתן אישורים לטאבו, ועוד.

מומלץ להכין נוהלי עבודה כתובים בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו של המועצה, כמפורט בסעיפי הדוח.

נמצא כי עד למועד עריכת הביקורת הנוכחית, ההמלצה האמורה לא יושמה. בהתאם כך, לא הוכנו נוהלי עבודה בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו של המועצה, ובכלל זה לגבי הליך מתן האישורים לטאבו.

לדעת הביקורת, יישום ההמלצה לגבי קביעת נוהלי עבודה, היה עשוי למנוע חלק מהליקויים שצינו בדוח זה.

בעקבות דוחות הביקורת שמגיש המבקר, נערכים ישיבות צוות תיקון ליקויים בראשות מנכ"ל המועצה, שבמהלכם מתקבלות החלטות לגבי יישום המלצות הביקורת.

נמצא, כי בפרוטוקול ישיבת צוות תיקון ליקויים מיום 27.11.12 שנערכה בעקבות הגשת הדוח בנושא היטלי השבחה, צוין בין היתר, כלהלן:

סעיף	המלצת הביקורת	הערות	אחריות	ל"ז
2.1	להכין נוהלי עבודה כתובים בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו של המועצה, כמפורט בסעיפי הדוח	אגף הנדסה יכין נוהל, במסגרת נוהלי האיזו של המועצה	מהנדס המועצה+ מרכזת הוועדה	עד 31/12/12
2.18	לקבוע כי טופס האישור לטאבו ייחתם ע"י מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה, לאחר שבדקה כי אין חבות בהיטל השבחה על הנכס. להנחות את המפקח לנהל רישום מרוכז של כל הבקשות לאישור לטאבו שטופלו על ידו והוגשו לחתימת מרכזת הוועדה, ולהגישו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס המועצה	האישור לטאבו ייחתם ע"י המפקח על הבניה ומהנדס המועצה (ולא ע"י מרכזת הוועדה). המפקח יעביר דוח תקופתי ישירות למהנדס המועצה	מהנדס המועצה	מייד

יצוין כי בישיבה האמורה השתתפו בין היתר מנכ"ל המועצה, מהנדס המועצה, ומרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה. פרוטוקול הישיבה האמורה הוצג בזמנו בפני ועדת הביקורת ולאחר מכן בפני מליאת המועצה.

מהאמור בפרוטוקול צוות תיקון ליקויים עולה, כי המלצת הביקורת להכין נוהלי עבודה בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו, התקבלה במהלך הישיבה, והוחלט כי באחריות המהנדס ומרכזת הוועדה להכין נוהל כאמור עד לסוף שנת 2012.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בתאריך 3.1.13 הוכן נוהל בנושא היטל השבחה שפעלו לפיו למרות שלא אושר בנוהל איזו. המהנדס צירף לתגובתו את הנוהל האמור, והודעת מייל ששלח למרכזת הוועדה באותו היום, בה צוין "עברתי על הנוהל - מאושר להפצה".

עוד עולה, כי המלצת הביקורת שהאישור לטאבו ייחתם על ידי מרכזת הוועדה לאחר שבדקה כי אין חבות בהיטל השבחה בנכס, לא התקבלה באותה ישיבה. לחילופין הוחלט, שהאישור ייחתם על ידי מפקח הבניה וע"י מהנדס המועצה. נמצא כי בפועל, האישורים לטאבו נחתמו ע"י המפקח בלבד, ולאחר חתימתו הועברו ישירות למחלקת הגביה שהעבירה אותם לחתימתו של ראש המועצה, מבלי שהם נחתמו קודם לכן על ידי מהנדס המועצה לצורך בקרה.

מפרוטוקול הישיבה האמורה עולה, כי המלצת הביקורת להנחות את המפקח לנהל רישום מרוכז של האישורים לטאבו שטופלו על ידו והוגשו לחתימת מרכזת הוועדה, ולהגישו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס, התקבלה באופן חלקי, ונקבע כי המפקח יעביר דוח תקופתי בנושא ישירות למהנדס המועצה. נמצא כי החלטה זו לא יושמה על ידי אגף הנדסה, כפי הנדרש.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת של מנכ"ל המועצה על יישום ההחלטות שהתקבלו בישיבות צוות תיקון ליקויים, לגבי המלצות דוחות הביקורת. מומלץ לחייב את מנהלי האגפים שצוינו בפרוטוקול כאחראים על יישום ההחלטות, לדווח למנכ"ל על השלמת ביצוע בתוך פרק הזמן שנקבע לכך.

17. תגובות המבוקרים**מפקח הבניה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח את הדברים הבאים :**

1. ראשית, הנני מודה לך על העבודה המעמיקה שערכת בהכנת הדו"ח ואקח את הממצאים והמסקנות בדו"ח לתשומת ליבי.
2. אדגיש פעם נוספת כי לאורך כל שנות עבודתי במועצה בכלל ונושא היטלי השבחה בפרט, פעלתי בהתאם לנהלים ובהתאם להוראות הממונים עליי. מעולם לא עברתי הכשרה מסודרת לעניין היטלי השבחה ופעלתי בהתאם לנוהל שהוסבר לי במסגרתו נגבה היטל השבחה במקרה של קבלת היתר בניה. עוד אדגיש כי החלטת הועדה הרלוונטית לדו"ח מעולם לא הובאה לידיעתי.
3. ברצוני להתייחס לאמור בע"מ 25 בטיוטת הדו"ח בנוגע להערה שנכתבה בכתב יד. על כך כתבת במסגרת הדו"ח כי "מומלץ להעיר למפקח על ביצוע פעולה החורגת מסמכותו ללא עדכון הממונה הישיר, ולהדגיש את חומרת המקרה במטרה למנוע את הישנותו בעתיד".
4. יצוין כי הנני עובד במועצה שנים ארוכות מאוד ובעל ניסיון רב בתפקידי. הנני עושה פעולות רבות במהלך כל יום עבודה ופעמים רבות נדרש להפעיל שיקול דעת במסגרת תפקידי. מובן כי לא בכל פעולה אני מתייעץ עם הממונים עליי או מיידע אותם וצורת עבודה שכזאת איננה אפשרית במסגרת מילוי תפקידי.
5. אדגיש כי אינני משפטן ואין לי כל הכשרה או השכלה משפטית לפיכך לא היה עלי לדעת כי מדובר בפעולה שעלולה לחרוג מסמכותי ו/או בפעולה שיכולות להיות לה השלכות המתוארות בדו"ח. לו הייתי מודע לעניין כמובן שהייתי עורך תיעוד כתוב של ההנחיה שניתנה לי להוספת ההערה המדוברת ומיידע את הממונים עליי. במקרה זה פעלתי בתום לב ללא כל חשד שמדובר בחריגה מסמכות.
6. עוד ברצוני להתייחס לאמור בע"מ 45 לדו"ח: "לדעת הביקורת, יישום ההמלצות של הדו"ח הקודם שנועדו לחזק את הבקורות בנושא באגף ההנדסה, היה עשוי למנוע חלק מהליקויים שצויינו בדו"ח זה". לעניין זה אציין כי ההמלצות האמורות לא הובאו לידיעתי. כמובן שאם הדברים היו מובאים לידיעתי הם היו מיושמים.

מרכזת הוועדה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח את הדברים הבאים :

1. בעמ' 3, בסעיף 1, פסקה שניה יש לתקן כדלקמן: "החיוב בהיטל השבחה מתבצע בעת מימוש הזכויות במקרקעין, כלומר במועד מכירה הנכס שהושבח או במועד קבלת היתר, במועד המוקדם ביניהם..." (ולא במועד תחילת השימוש בנכס).
2. בעמ' 11 בפסקה השניה: יש לתקן: "... הוחלט להביא לאישור הוועדה תוספת זכויות של 50% שטחי שירות לכל המגרשים שבתחום תכנית גז/10/401, בהתאם לסעיף 13 בתקנות התכנון והבניה".
3. בעמ' 11 בפסקה רביעית יש למחוק את סוף המשפט: "שלא במסגרת אישור הקלות" – מאחר ותוספת שטחי שירות ניתן לקבל רק במסגרת החלטת מליאה ולא בהקלות.
4. בעמ' 12 בפסקה ראשונה יש לתקן המשפט האחרון כדלקמן: "אלא רק על החלטת מליאת הוועדה המקומית".
5. בעמ' 12 בפסקה שניה יש לתקן המשפט הראשון כדלקמן: "מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי לאחר החלטת מליאת הוועדה..."
6. בעמ' 18 בפסקה חמישית, לא זכור לי שאמרתי כי יצאתי מתוך הנחה שמהנדס המועצה עורך בקרה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח את הדברים הבאים :

1. בראשית דברי ברצוני לציין כי אני מסכים לעיקרי המלצות הדוח ובכוונתי ליישם לאלתר.
2. הליך אישור תוספת זכויות בנייה לשטחי שירות החל בשנת 2011 לאור פניות של יזמים שקידמו היתרי בניה.....(במגרשים 8.2, 9, 10) וזאת לאור העובדה שזכויות הבניה בתכנית החלה במקום אפשרה 70% זכויות בניה. עפ"י חו"ד משפטית ניתן היה להוסיף שטחי שירות בהליך אישור של מליאת הוועדה לתכנון ובנייה. היזמים הראשונים שקידמו היתרי בניה לא ניצלו האפשרות לתוספת שטחי שירות והעדיפו לכלול את שטחי השירות במניין השטחים העיקריים 70% זכויות הבניה שבתכנית, וזאת על מנת להימנע מתשלום היטל השבחה. כל זאת אני מצייין על מנת להבהיר, כי חבות בהיטל השבחה הייתה ידועה לוועדה, אך סברנו כי לעת מימוש, הכוונה היא בשלב הוצאת היתרי בנייה.

3. רק לקראת אישור תכנית שה/1000 בשנת 2016 התכנית המשביחה הראשונה שהמועצה יזמה (תוספת שטחים בעליות גג ובניית בריכות שחיה) עלה לראשונה נושא חבות בהיטלי השבחה לעת מימוש בשלב המכר. ראש המועצה פנה ליועמ"ש שיבדוק האם מימוש היטל ההשבחה יחול בשלב המכר, תשובתו של היועמ"ש שידוע לו שב..... (רשות מקומית אחרת) יש נוהל המאפשר לתושב לדחות את התשלום בשלב המכר לשלב הוצאת היתר, תוך מילוי טופס הצהרה. ראש המועצה ביקש שיברר ויעדכנו. בישיבת המשך בנושא עדכן היועמ"ש שלא ניתן לבצע נוהל של פטור לעת מכירה ולדחותו לעת מימוש בהיתר, וכי אנו מחויבים לגבות ההיטל בעת מימוש במכר. לאור תשובתו של היועמ"ש שקל ראש המועצה לבטל את תכנית שה/1000 ואף התקיים דיון עם שמאי הוועדה לגבי ההשלכות הצפויות, בסיכומו של דבר הוחלט לא לבטל את התכנית. עובדות אלו חשובות על מנת להבהיר כי לא הייתה בהירות ומודעות במערכת כולה לגבי מימוש היטלי השבחה בשלב המכר.
4. יישום המלצות דוח המבקר משנת 2011 - דוח המבקר משנת 2011 עיקרו עוסק ביישום לקחים (בהליך של שומות מוסכמות) הנובעים מהפחות שבוצעו בהיטלי השבחה בין המועצה (שמאי המועצה ושמאים נגדיים) בעיקר לשנת 2007. המלצות המבקר המשותפות בדוח תיקון ליקויים יושמו על ידי הוועדה:
- סעיף 2.1 - הוכן נוהל ואנו פועלים לפיו למרות שלא אושר בנוהל איזו (הוכן בתאריך 3.1.13). נוהל היטל השבחה מצ"ב.
- סעיף 2.2 - בוצע.
- סעיף 2.3 - בוצע.
- סעיפים 2.4, 2.5, 2.6 - בוצע.
- סעיפים 2.7, 2.8, 2.9, 2.10 - בוצע או התייתר בגלל כניסת החוק החדש משנת 2009. מותר לציין שלא התגלה מקרה אחד שלא נגבה היטל השבחה בגין הקלה מיום ש..... (מרכזת הוועדה) מטפלת ועוקבת אחר עבודת השמאים וגביית ההיטל.
- סעיפים 2.11-2.15 - בוצע.
- סעיף 2.16 - בוצע רק על שומות בגין הקלות, לא קיבלתי אני ומנהלת הוועדה בקשות להעברה בטאבו לעת מכירה.
- סעיף 2.17
- סעיף 2.18 - יושם חלקית, חתימה על בקשות להעברה בטאבו שהיו להם חיובים בגין הקלות.
- סעיף 2.19 - יושם.
- סעיף 2.20 - יושם.
- סעיף 2.21 - יושם.
- סעיף 2.22 - יושם.
- סעיף 2.23 - גבייה, יושם.

קיים ממשק הדוק בין מחלקת הגביה לבין מנהלת הוועדה. שיפרנו הליכי העבודה על מנת לייעל ולקצר הליך אישור לטאבו.

אני מקיים בין שלושה לארבעה מפגשים בשנה עם שמאי הוועדה על מנת להפיק לקחים משומות וערערים.

אנו כוועדה פעלנו לגבות היטל ההשבחה. לאחר שתבענו את (הבעלים הקודמים במגרש 1-4/1) הושג הסכם גישור בסכום 415,780 ₪.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח את הדברים הבאים :

- הריני להבהיר כי שלושת היועצים המשפטיים שליוו נושא זה היו בדעה כי אין להמשיך ההליך נגד (הבעלים הקודמים במגרש 18). לא ראו שום סבירות בניסיון להחיות את החברה.
- חוות דעת זו ניתנה בזמנו ע"י עו"ד (עו"ד חיצוני) המלווה את המועצה בתיק זה. לנוחיותך העברתי את ההתייחסות המעודכנת שניתנה לפני מס' ימים.
- בדיון שהתקיים איתו יחד עם עו"ד (היועמ"ש) ונציגי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בחודש דצמבר 2018, זו היתה גם חוות דעתו.
- בפניה שעשיתי לאחרונה לעו"ד היועץ המשפטי הנוכחי, זו היתה גם חוות דעתו שהוסברה בפגישת עבודה שהתקיימה עם יו"ר ועדת הכספים
- בקשתי בפגישה מעו"ד ... המשמש היועץ המשפטי של הרשות, לחוות דעתו בכתב בעניין זה.

ראש המועצה לשעבר, ציין בתגובתו לטיוטת הדוח את הדברים הבאים :

אני מקבל את ממצאי ומסקנות הביקורת בנדון, ומבקש להתייחס למספר נושאים :

1. הקמת אזור התעשייה שוהם הניבה למועצה הכנסות מאגרות והיטלים בהיקף מוערך של מעל 300 מיליון ₪. היה זה הפרויקט הראשון בו התנסתה המועצה בגביית אגרות והיטלי פיתוח והשבחה, בוודאי בהיקפים כה משמעותיים, והיא עשתה זאת בהצלחה רבה. בזכות הקמת אזור התעשייה, שוהם הגיעה לעצמאות כלכלית אליה שאפה במשך שנים רבות.
2. מידי שנה מונפקים על ידי המועצה מעל 200 אישורים לצורכי רישום בטאבו בתהליך המתואר בדוח הביקורת. בשנים נשוא הביקורת, לא גובש בוועדה המקומית נוהל עבודה ולא הועסק גורם מקצועי פנימי לצורך בדיקת החבות בהיטלי השבחה לרבות לצורך הנפקת אישורים לצורכי רישום בטאבו. רק בעקבות אישור תכנית שה/1000 – תוספת זכ"ב במגורים בישוב, בשנת 2017 או בסמוך, עלתה המודעות של גורמי הוועדה המקומית לחבות בהיטלי השבחה שתכנית זו עשויה להטיל בעת מכירת הנכס, והבדיקה נעשתה מקצועית יותר בידי שמאי חיצוני, וכך נכון להקפיד גם בעתיד.
3. סוגיית החבות בהיטל השבחה בעת מכירת מגרש באזור התעשייה מתוקף החלטת הוועדה המקומית, לא היתה ברורה לגורמי הוועדה המקומית ואף היתה שנויה במחלוקת במשך זמן מה בעקבות החלטת שמאי מכריע שקבעה שאין חבות השבחה כלל. בעקבות הנחייתי לערער על החלטה זו וקבלת החלטה מוועדת ערר מחוזית המבטלת את קביעת השמאי המכריע, התבררה החבות ברמה המשפטית – שמאית, ועל כן הוריתי להגיש תביעות כספיות כלפי מוכרי 2 המגרשים נשוא הביקורת. לגבי מגרש 18 במגרש זה לא התבקשה תוספת שטחי שירות מתוקף החלטת הוועדה ואף לא נוצלו כלל זכויות הבניה העיקריות במגרש.
4. לגבי הצורך בעיגון החלטת הוועדה המקומית בנושא תוספת שטחי שרות בתכנית מפורטת. ראשית, לא היתה בפני הוועדה המקומית המלצה מקצועית שיש לעגן את ההחלטה בתכנית מפורטת ועל כן הוועדה לא עסקה בהכנת תכנית כאמור. זאת ועוד, באותן שנים לא ניתן היה לאשר תכניות מפורטות בשטח אזור התעשייה בשל הצורך לתקן את תכנית המתאר המחוזית – תמ"מ 3/21, שקבעה את שטח אזור התעשייה כשטח להרחבת בית העלמין המטרופוליני. הוועדה המקומית פעלה לתיקון ייעוד אזור התעשייה בתמ"מ וזו אכן תוקנה בשנת 2017 או 2018, ומאז מתאפשר לאשר תכניות מפורטות בשטח אזור התעשייה. ככל שהדבר נחוץ, ניתן כעת לעגן ההחלטה בתב"ע.
5. יש לי הערכה רבה ואמון מלא בעובדי המועצה והוועדה המקומית ותמיד ראיתי עצמי כמי שנושא באחריות הכוללת לעבודתם לטוב או לרע.

דוח ביקורת בנושא :

פעילות החברה העירונית לתרבות, פנאי וספורט (חמש)

תוכן עניינים

עמוד		
70	מבוא	.1
72	עיקרי הממצאים וההמלצות	.2
84	נתונים כספיים	.3
86	מערך החוגים	.4
86	הכנסות מול הוצאות	4.1
88	ניהול מערכת החוגים	4.2
89	הרישום לחוגים	4.3
90	נהלי רישום	4.4
91	טופס הרישום	4.5
93	מתן הנחות	4.6
98	גביית תשלומים	4.7
98	אמצעי תשלום	4.7.1
99	בדיקת חייבים	4.7.2
100	העסקת מדריכים	.5
101	הפעלת צהרונים	.6
101	כללי	6.1
102	הכנסות מול הוצאות	6.2
103	בדיקה מדגמית של תשלומים לצהרון	6.3
103	בדיקת תשלומים עפ"י מחירון החברה	6.4
104	מרכז אמנויות הבמה	.7
104	כללי	7.1
106	מערכות מידע	7.2
108	ועדת רפרטואר	7.3
109	פעילות המרכז	7.4
109	היקף אירועים	7.4.1
110	תפוסת מושבים	7.4.2
111	ניהול שכירויות	7.5
112	אחזקת מתקני ספורט ע"י החברה	.8
112	כללי	8.1
113	נתונים כספיים	8.2
114	בדיקת סלי באסקט 2000	8.3
115	התקשרות עם קבלני אחזקה	8.4
116	העסקת אבות בית	8.5
118	תחזוקת חשמל ומיזוג	8.6
119	תגובות המבוקרים	.9

1. מבוא

החברה העירונית לתרבות פנאי וספורט - ח.מ.ש. (חינוך משלים שוהם) הוקמה בהתאם להחלטת המועצה להעביר לפעילות חברה עירונית את שירותי החינוך המשלים ותרבות הפנאי ביישוב. המטרה האסטרטגית של החברה היא "ליזום, לארגן, להפעיל ולקדם את הפעילות בשוהם בתחום החינוך המשלים, תרבות, פנאי וספורט".

חברה עירונית היא ישות משפטית נפרדת, שמרגע התהוותה היא קונה לעצמה זכויות וסמכויות, וגם נושאת בחובות. החברה נועדה לשמש ככלי בידי הרשות המקומית לביצוע משימות מוגדרות, ולמעשה משמשת כמעין זרועה הארוכה מבלי שהיא נחשבת כמחלקה ממחלקות הרשות. לפיכך, המועצה נדרשת לנהל מעקב שוטף אחר אופן פעילות החברה, על מנת לוודא שהיא ממלאת בהצלחה וביעילות את תפקידיה, ולא הופכת לנטל כספי וניהולי על הרשות.

בצו המועצות המקומיות נקבעו כללים להקמה ותפעול של חברה עירונית, כלהלן:

146.א. (א) לא תייסד המועצה חברה, חברה-בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת (להלן - תאגיד), לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות המועצה ותפקידיה..... ולא תנהג בהם דרך בעלים..... אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע.

(ב) מניות שרכשה המועצה בתאגיד יוחזקו על שמה או על שם ראש המועצה, סגניו או עובדי המועצה תוך נקיבת תפקידם בלבד, והוא הדין לגבי חברות המועצה בתאגיד ללא הון מניות.

(ג) מועצה לא תייסד תאגיד, אלא לאחר שנתקבלה החלטה על כך ברוב של חברי המועצה.

(ד) על מינוי נציגי המועצה בתאגיד יחולו תקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006, בשינויים המחויבים.

(ה) ראש המועצה יגיש למועצה לפחות פעם אחת בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון; העתק הדין וחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון, יועבר לשר הפנים.

אישור שר הפנים להקמת החברה התקבל ביום 27.7.99. החברה החלה את פעילותה בחודש ספטמבר 1999, והינה בבעלותה המלאה של המועצה. החברה היא מוסד ללא כוונת רווח, ובשנת 2007 נרשמה כחברה לתועלת הציבור.

למרות שהחברה משמשת כזרוע מקצועית-ביצועית של המועצה, ביכולתה להשיג משאבים נוספים למימון פעילותה מלבד התקציב השוטף המועבר ע"י המועצה, וזאת לצורך הגדלה, פיתוח ושמירה על רמת שירותים גבוהה לציבור התושבים. במועד עריכת הביקורת החברה הפעילה את רוב שירותי התרבות והפנאי ביישוב, והציעה קשת רחבה של שירותים לתושבים.

השירותים העיקריים שהציעה החברה במועד הביקורת, היו כלהלן:

- ❖ חוגי העשרה – לילדים, נוער ומבוגרים כולל קונסרבטוריון ובית ספר למחול.
- ❖ ערבי תרבות – המתנהלים במרכז לאמנויות הבמה, קונצרטים, הצגות, ועוד.
- ❖ הפקת אירועים יישוביים – כגון: ביום העצמאות, פורים, ט"ו בשבט, סוכות, ימי קהילה, ועוד.
- ❖ סל תרבות - הפעלת סל תרבות יישובי.
- ❖ תחום הנוער – הפעלת תכניות מניעה לנוער בשיתוף רכזת הפרויקט במועצה, פעילות תרבות ופנאי, טיפוח מועצת נוער יישובית וקבוצות מנהיגות, קידום נוער, הפעלת מועדון הבית הסגול, הפעלת "קפה לאוזן", ועוד.
- ❖ ספרייה ציבורית – כולל פעילויות העשרה כגון: שעת סיפור, שבוע הספר, אירוח סופרים, תכניות חינוכיות, הדרכות תלמידי בתי ספר יסודיים, ועוד.
- ❖ קייטנות וסדנאות - הפעלת קייטנות וסדנאות בחופשות בגני ילדים ובתי ספר.
- ❖ מרכז אתגר (אמנות, תרבות לגיל הרך) - הפעלת תכניות העשרה לגני ילדים.
- ❖ מעונות יום וצהרונים - הפעלת שני מעונות יום ו-21 צהרונים.
- ❖ תפעול, השכרה ואחזקת מתקנים: אולם תיאטרון, בית התרבות, כותר הפיס, מועדון נוער, אולמות ספורט, מגרש כדורגל, ומתקנים נוספים.

הביקורת נועדה לבחון את נאותות פעילות החברה במספר תחומים, ובכלל זה ניהול מערך החוגים, הפעלת צהרונים, מרכז אמנויות הבמה, מתקני ספורט, ונושאים נוספים.

במהלך הביקורת נבדקו נהלים, דוחות, פרוטוקולים, ומסמכים רלוונטיים, ונערכו פגישות עם מנכ"ל החברה, מנהלת הלשכה והרכש, מנהלת תחום תרבות, מנהלת מרכז אמנויות הבמה, דיילת המרכז, מנהלת חשבונות ראשית, אחראי מתקנים, מנהל תחום הספורט, מנהלת הצהרונים, ומנהלת מוקד החברה.

טיוטת הדוח הועברה לחברה לצורך קבלת התייחסות המנכ"ל ועובדי החברה לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות הביקורת, לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח:

1. בשנים האחרונות השתתפות המועצה בתקציב החברה גדלה בכל שנה לעומת שנה קודמת. בין השנים 2019 - 2017 חל גידול בהכנסות החברה מהשתתפות המועצה בסך של כ - 2.36 מיליון ₪ (מ - 6.24 מיליון ב - 2017 ל - 8.6 מיליון בשנת 2019).

בישיבת דירקטוריון שנערכה בחודש מרץ 2019 ציין הרו"ח של החברה שהגרעון בסוף 2018 קטן יחסית, אך צריך בכל זאת לבדוק איך ניתן לצמצמו. הרו"ח הציע לבדוק אילו פעילויות אפשר לקיים בחברה, ולבצע קיצוץ בשכר או במשרות כדי לצמצם את הגרעון. במהלך הישיבה ציין יו"ר הדירקטוריון שהחברה תתייעל בכמה תחומים, והוסיף שהחברה הוא גוף שנותן שירות למועצה, ולכן במליאה הקרובה המועצה תתבקש להגדיל את התקציב לחברה.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיטת דוח הביקורת, כי הגידול בתקצוב המועצה נובע בעיקר מתוספת תחומים שהועברו לטיפול החברה, ומהחלטות מועצה לתקצב נושאים כמו צהרונים שלמעשה סבסדו את העלות לתושב ולא את פעילות החברה. המנכ"ל הדגיש שכל עלויות המנהלה של החברה ממומנות רק מהכנסות עצמיות ולא מתקצוב המועצה. המנכ"ל גם ציין שהחברה ביצעה שינויים בתכנית הפעילות לנוכח השינוי הדמוגרפי ביישוב, ושהתבצעו פעולות התייעלות להקטנת ההוצאות הקבועות, כולל צמצום תקנים, איחוד תפקידים למשרה אחת, סגירת מבנה האתגר ואיחוד פעילויות למבנה הכותר. (תגובת המנכ"ל מוצגת במלואה בסעיף 9 לדוח).

2. ההכנסות העצמיות של החברה מושפעות בין היתר מהמחירים הנמוכים יחסית של החוגים, שנקבעו בהתאם למדיניות הדירקטוריון ולא עודכנו במשך תקופה ארוכה. בנוסף, החברה מעניקה לעמותות ואגודות ספורט הנחה של כ - 50% מהתעריף הרגיל שנקבע להשכרת המתקנים המתוחזקים ע"י החברה, והנחה של כ - 50% לכל גורם ציבורי כולל בתי ספר, המשכיר את האולם במרכז אמנויות הבמה.

הביקורת המליצה לבחון את הצורך בעדכון מחירי ההשתתפות בחוגים, עדכון תעריפי השימוש במתקנים שנקבעים בהסכמים מול עמותות ואגודות ספורט, ועדכון תעריפי השכרת האולם במרכז לאמנויות הבמה.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי נושא עדכון מחירי ההשתתפות בחוגים נבחן ואושר ע"י הדירקטוריון אך בוטל לנוכח משבר הקורונה והמשמעויות הכלכליות שלו על התושבים. המנכ"ל הוסיף כי הסבר זה מתייחס גם לבחינת גובה דמי השימוש במתקני הספורט, וגובה תעריפי ההשכרה של מרכז אמנויות הבמה.

3. נמצא כי הפעלות החוגים בתחומי המחול, אמנויות ומדעים היו לרוב רווחיות או מאוזנות. לעומת זאת הפעילות בתחום הנוער, ספורט, קונסרבטוריון, והרכבים ייצוגיים, גרמה לחברה הפסדים משמעותיים שחלקם גדלו מידי שנה.

מומלץ לבחון את מרכיבי ההוצאות וההכנסות בכל אחד מתחומי הפעילות, ואת הצורך בהכנת תכנית התייעלות שתביא לפעילות רווחית או מאוזנת.

מומלץ שבחינה זו תתייחס בין היתר לשינויים הדמוגרפיים שחלו ביישוב העשויים להשפיע על סוגי הפעילות, כגון התפלגות אוכלוסייה לפי קבוצות גיל, הקמת שכונות חדשות, ועוד.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטה שהחברה ביצעה שינויים בתוכנית הפעילות לנוכח השינוי הדמוגרפי שחל ביישוב בשנים האחרונות (התבגרות, עזיבת צעירים והקטנה במספר הילדים עד גיל 18, ובוצעה התאמה של פעילות למבוגרים.

4. ברשימת החוגים במערכת הממוחשבת נכללו פעילויות שאינן חוג, כגון דמי רישום ועמלות בנקים, דבר העלול להשפיע על נתוני הדוחות מבחינת מספר המשתתפים וההכנסות מהם. לביקורת הוסבר שהדוחות המופקים להנהלה נערכים ע"י מוקד החברה כך שיכילו את נתוני החוגים בלבד.

מומלץ שהשימוש ברשימת החוגים יוגבל למידע בדבר החוגים והנרשמים בלבד.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטה שמנהלת המוקד מסננת את הנתונים מתוכנת הרישום, ויודעת להעביר את הנתונים הנדרשים בלבד תוך סינון הנתונים האחרים.

5. נמצא כי בנהלי הרישום שנכללו בחוברת החוגים קיים סעיף "אחריות ההורים" שאינו מופיע בנהלי הרישום שצורפו לטופס הרישום המופיע באתר.

מומלץ להקפיד על התאמה מלאה בין שני הנהלים.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת והדבר תוקן בטופס הרישום.

6. נמצא, כי נהלי הרישום אינם מפרטים את אמצעי התשלום בהם ניתן לעשות שימוש לצורך התשלום עבור החוגים, ואת פריסות התשלומים האפשריות.

מומלץ לפרט בנהלי הרישום את אמצעי התשלום עבור החוגים ואת אפשרויות פריסת התשלומים.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת והדבר תוקן בטופס הרישום.

7. נמצא, כי בהצהרת הבריאות בטופס הרישום לחוגים יש מקום למילוי הצהרה רק עבור ילד אחד, ולא מופיע הסבר בדבר אופן מילוי ההצהרה כאשר באותו הטופס מתבצע רישום של מספר ילדים.

מומלץ להוסיף לטופס הסבר לגבי אופן מילוי הצהרת הבריאות כאשר נרשמים מספר ילדים בטופס אחד.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת והדבר תוקן בטופס הרישום.

8. נמצא, כי למרות שטופסי הרישום הידניים כוללים את פרטי כרטיס האשראי של הנרשמים, לא קיימות הנחיות בנהלי העבודה לגבי אופן הטיפול בטפסים.

מומלץ לקבוע בנוהל הנחיות לגבי אופן השמירה והטיפול בטפסים הכוללים פרטים של כרטיסי אשראי.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטה כי ההמלצה מקובלת והדבר תוקן בטופס.

9. בבדיקה מדגמית של טופסי הרישום לחוגים נמצא מקרה בו בוצע רישום מקוון (באמצעות מערכת החברה למתנ"סים), אך בדוח המשתתפים שהופק מהמערכת לא צוין שהתשלום בוצע בכרטיס אשראי.

מומלץ לבחון מול החברה למתנ"סים את תקינות הנתונים בדוח המשתתפים, כולל לגבי אופן התשלום.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי תקינות הנתונים בדוח המשתתפים תיבדק ע"י מנהלת המוקד מול החברה למתנ"סים.

10. חברי ועדת הנחות של החברה אישרו הנחות גם מבלי שהוועדה כונסה, באמצעות קבלת טפסי בקשה ומסמכים מהחברה, ושליחת הודעות במייל למנהלת המוקד. לביקורת נמסר שהחלטות באופן האמור התקבלו בעיקר לגבי בקשות שהוגשו במהלך השנה, לאחר שהוועדה התכנסה במהלך חודש אוקטובר.

מומלץ להקפיד על אישור הנחות ועדה באמצעות כינוס ישיבות, על מנת לאפשר דיונים ושמיעת דעות נוספות לפני קבלת ההחלטות.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי בתחילת השנה הבקשות להנחות מרוכזות ומובאות בפני ועדת הנחות בישיבה משותפת, ולאורך השנה מגיעות לעיתים בקשות בודדות, ועל מנת לקצר את הליך האישור כדי לאפשר לאותה משפחה מענה מהיר ורישום לפעילות, הישיבה מתבצעת אינטרנטית.

11. בבדיקת מדגמית של אסמכתאות למתן הנחות ע"י ועדת הנחות, נמצאו מקרים בהם לא נרשמה החלטת הוועדה בטופס הבקשה. לביקורת נמסר כי הדבר נבע מכך שההנחות לא אושרו בישיבות, אלא באמצעות קבלת הודעות מייל מחברי הוועדה.

מומלץ להקפיד על תיעוד כל החלטות הוועדה באמצעות רישום בטופסי הבקשה.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר מבוצע, וקיים תיעוד מלא לכל החלטה כולל כל הטפסים הנדרשים לאישור הבקשה.

12. נמצאו 2 מקרים בהם הנחות שנרשמו כהנחות ועדה לא ניתנו ע"י ועדת הנחות, אלא בוצעו לצורך התחשבנות עם תלמידים. מקרה אחד בוצע לצורך פיצול תשלום בין הורים גרושים, ובמקרה נוסף ניתנה הנחה עקב תדירות הגעה נמוכה לחוג.

מומלץ שהנחות הניתנות בעקבות התחשבנות עם תלמידים יסווגו במערכת כהנחות מיוחדות, ולא כהנחות שניתנו על ידי הוועדה.

מומלץ לבחון אפשרות לכלול במערכת מחירון להשתתפות חלקית בפעילות החוג, למקרים של הגעה בתדירות נמוכה או במקרים בהם כל הורה משלם באופן חלקי.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי כל הנחה תסווג במערכת בהתאם לאופייה. המנכ"ל גם ציין כי מחירון להשתתפות חלקית הוא בעייתי, הן מבחינת גביית התשלום והן מבחינת מעקב השתתפות, וכמובן בהתחשבנות עם המדריכים מכיוון שהתשלום למדריך הוא פונקציה של מספר רשומים.

13. בבדיקת ההנחות שסווגו כהנחות ועדה, נמצאה גם הנחה חריגה בסך 14,000 ₪. לביקורת הוסבר כי מדובר בילד אומנה שמשרד הרווחה מימן את שהותו במעון, ויתכן שבשנה הבאה תיערך הפרדה בין הנחות החברה להנחות של משרד הרווחה.

מומלץ להקפיד על סיווג נכון של ההנחות במערכת, ולערוך הפרדה בין הנחות שאושרו על ידי חברי ועדת הנחות לבין הנחות אחרות.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שכל ההנחות יסווגו בהתאם לאופי ולמהות ההנחה.

14. נמצא שהחברה נתנה הנחות שלא צוינו בחוברת החוגים ובנהלי הרישום והתשלום שפורסמו לציבור. לביקורת הוסבר שיש הנחות שאינן חלק מההנחות הרשמיות, למשל כאשר מדריך חוג מחליט לתת מלגה למשתתף, או מלגות שהקונסרבטוריון מעניק לתלמידים מצטיינים. בנוסף, ניתנות הנחות עקב שינוי מחיר החוג במהלך השנה, או רצון לעודד נגינה בכלי ספציפי שבעקבותיו ניתנת הנחה בסכום שנקבע על ידי מנהל התחום. במועד עריכת הביקורת לא נמצא תיעוד לחלק מההחלטות של מדריכים או מנהלי תחומים בדבר מתן הנחות. כתוצאה מכך לא ניתן לבדוק אם כל הנחה שניתנה בפועל אכן תואמת להחלטה שהתקבלה.

מומלץ להקפיד על תיעוד מלא של כל ההחלטות בדבר מתן הנחות מיוחדות, באמצעות ריכוז האישורים החתומים של הגורמים שאישרו את ההנחות, ושמירתם בקלסר נפרד עבור כל שנה או בסריקה למערכת הממוחשבת.

מומלץ לקבוע במערכת סוג הנחה בשם "הנחה מיוחדת" שניתן יהיה להגדיר באופן ידני את סכומה או שיעורה, והזנתה תחייב קיום מסמך חתום על ידי מאשר ההנחה.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי כל ההחלטות מתועדות באופן מלא.

15. נמצא כי חלק מההנחות הוקלדו למערכת ללא תיאור מילולי של הסיבה להנחה, ובשדה "סוג הנחה" נרשם רק מספר, כמפורט בטבלה המוצגת בדוח.

מומלץ להקפיד על הוספת תיאור מילולי של סוג ההנחה במערכת הממוחשבת.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי כל ההחלטות וההנחות מתועדות עם סיבת ההנחה.

16. נמצא, כי מעבר להקלדת הנתונים המבוצעת על ידי עובדת המוקד, לא נערכת בחברה בקרה שוטפת על אופן מתן ההנחות, באמצעות הגשת דוחות תקופתיים או אישור סכומי ההנחות במערכת על ידי גורם ניהולי לאחר ההקלדה הראשונית.

מומלץ שהחברה תמנה גורם אחראי אחד, כגון מנהלת החשבונות הראשית, שיהיה אמון על עריכת בקרה על מתן ההנחות, ויוודא שכל הנחה ניתנה לאחר שנבדק כי המשתתף עומד בתנאים לקבלתה.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר יבוצע ומנהלת החשבונות תבקר ותפקח בנושא.

17. בבדיקת התקשרות החברה עם 6 מדריכי חוגים במהלך החודשים 12/19 - 9/19 נמצא, כי עבור 3 מדריכים לא קיימים אישורים על היעדר עבירות מין מהמטרה, ועבור 2 מדריכים לא קיימים אישורי ביטוח.

מומלץ שבעל תפקיד ניהולי יערוך בקרה על שלמות כל האישורים הנדרשים מהמדריכים עם תחילת פעילות החוגים בכל שנה, ויעביר דיווח על כך למנכ"ל.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר בוצע, ומזכירת החברה בלשכת המנכ"ל ומנהלת הרכש מבצעות בקרה בנושא, כולל בתחום הביטוחים הנדרשים.

18. נמצא כי לחברה נגרמו הפסדים מהפעלת הצהרונים, שלהערכת הביקורת נובעים גם מכמות הילדים הנמוכה שרוכזו בכל צהרון, שגרמה לפתיחת צהרונים עודפים. לביקורת הוסבר שהנהלת המועצה החליטה שאין לבצע הסעות לילדי הצהרונים, והדבר מגביל את אפשרות החברה לצמצם את מספר הצהרונים.

מומלץ שטרם השיבוץ לצהרונים בכל שנה, הנהלת החברה תבחן ביחד עם הנהלת המועצה את כמות התלמידים שישוּבצו בכל צהרון, במטרה לקדם הפעלה רווחית או מאוזנת של מערך הצהרונים.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי בשל אילוצי פריסת הגנים ביישוב (עקב קיטון במספר הילדים) קיימת בעיה של איחוד מסגרות, ובשל רצון המועצה לאפשר הפעלת מסגרות שייתנו שירות להורים ישנו אילוץ לפתיחת מסגרות קטנות, החלטה של אי הסעת ילדי גן לשם איחוד מסגרות, ומסגרות חינוך מיוחד קטנות.

19. לחברה נגרמו הפסדים מהותיים בגין פעילות המרכז לאמנויות הבמה. בשנת 2017 הפסדי המרכז הגיעו לסך 889 אלפי ₪, ובשנת 2018 הם הסתכמו ב- 454 אלפי ₪.

הביקורת המליצה שהנהלת החברה תבחן את הסיבות להפסדים מפעילות המרכז, ובכלל זה את נאותות בחירת הצגות הרפרטואר המניבות הפסדים או רווח שולי נמוך, לעומת השכרות האולם לאמנים או לחברות פרטיות.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו, כי שינוי במבנה מנוי התיאטרון למבוגרים והעמדת המרכז לגורמי חוץ בתשלום, הביאו לכך שבשנת 2019 תקציב המרכז היה מאוזן.

20. ניהול האירועים במרכז מבוצע בפועל באמצעות גיליון אלקטרוני, ולא באמצעות מערכת SmartTicket המאפשרת, מלבד מכירת כרטיסים מקוונת, גם לנהל את כלל המופעים וההשכרות באופן שניתן להפיק דוחות בקרה וחריגים בהתאם לסוגי האירועים ולבחון את ניצול תפוסת המרכז במהלך השנה. נמצא כי במערכת האמורה לא עודכנו כל האירועים שנערכו במרכז. הביקורת העירה כי אי הצגת כלל הפעילויות במערכת אינו מאפשר קבלת תמונה מלאה לגבי פעילות המרכז וניתוח הרווחיות של כל סוגי הפעילות לצורך הפקת לקחים.

מומלץ להקליד למערכת את כל האירועים והמופעים הנערכים במרכז, על מנת לאפשר קבלת תמונת פעילות מלאה ובחינת רווחיות המרכז בהתאם לפעילות המבוצעת בפועל.

מומלץ כי אחת לרבעון ייעשה ניתוח של רווחיות הפעולות המתקיימות במרכז בשיתוף עם מנכ"ל החברה, תוך הסתייעות בדוחות שניתן להפיק מהמערכת.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שהנושא ייבחן מול מערכת SmartTicket, והניתוח התקציבי מתבצע אחת לרבעון באופן פנימי ואחת לחציון על ידי רו"ח. בנוגע להזנת כל האירועים למערכת המנכ"ל ציין שהדבר מקובל, והחברה נמצאת בהליך מול SmartTicket להפעלת תוכנת חדרים שתיתן תמונת פעילות מלאה.

21. נמצא, כי בחלק מהמקרים בהם הוקלדו למערכת אירועי השכרה, לא הוקפד להזין את נתוני תפוסת המושבים באולם.

מומלץ להקפיד על הזנת כל הנתונים הרלוונטיים למערכת, כולל לגבי תפוסת המושבים, על מנת לשפר את המעקב והבקרה ולאפשר הפקת דוחות ניהוליים.

22. בחברה לא קיים ממשק ממוחשב בין מערכת SmarTicket לבין מערכת EPR המשמשת להנהלת חשבונות, ולכן נתוני ההכנסות וההוצאות מועברים באמצעות הפקת דוח ממערכת SmarTicket והקלדה ידנית של כל הנתונים למערכת EPR.

מומלץ לבחון אפשרות לקיום ממשק ממוכן בין שתי המערכות, אשר יכלול בין היתר את רישומי ההכנסות בגין מופעי סדרה והכנסות בגין מופעים חד פעמיים.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטה, כי ייבדק שיפור הממשק בין שתי המערכות.

23. דירקטוריון החברה לא מינה ועדת רפרטואר למרכז אמנויות הבמה. לביקורת נמסר כי אמנם לא מונתה ועדה באופן רשמי, אך מנהלת המרכז ו-2 עובדות נוספות בוחנות את ההצגות, ובהתאם לכך מתקבלות ההחלטות לגבי רכישתן.

מומלץ שהדירקטוריון ימנה באופן רשמי ועדת רפרטואר, שתיבחן את ההצגות ותמליץ לגבי כדאיות רכישתן למנהלת המרכז ולמנכ"ל החברה.

מומלץ שחברי הוועדה ישקפו במידת האפשר את מגוון האוכלוסייה ביישוב, המהווה את קהל היעד של המרכז.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו שהדבר מבוצע, וקיימות ועדות שנפגשות באופן קבוע.

24. לביקורת נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את חברי ועדת הרפרטואר (שלא מונתה באופן רשמי) לרשום על גבי טופס את התרשמותם מההצגה ואת המלצתם לגביה. במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לטפסים האמורים, שנועדו לאפשר בקרה ומעקב אחר אופן בחירת המופעים הנערכים במרכז.

מומלץ להקפיד על תיעוד הפעילות וההמלצות של ועדת רפרטואר באמצעות הגשת דוחות שוטפים למנהלת המרכז ולמנכ"ל החברה, ועל שמירת הדוחות באופן מסודר במשרדי ההנהלה.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר מבוצע, וקיים תיעוד מלא.

25. למערכת SmarTicket הוקלדו גם אירועים שהתקיימו מחוץ למרכז אמנויות הבמה, כגון באולם כותר הפיס, הבית הסגול, גן החבל, ועוד. נמצא כי במערכת קיימים 42 אירועים שלא צוין לגביהם המקום שבו נערך האירוע. לביקורת הוסבר שמדובר באירועי תרבות שונים שנערכו ברחבי המועצה.

מומלץ להקפיד על הזנת מקום האירוע במערכת, על מנת לאפשר קבלת תמונה מלאה לגבי פעילות המרכז.

26. לביקורת נמסר כי למרכז אמנויות הבמה קיימת תחרות קשה עם היכלי תרבות סמוכים בעלי מספר מושבים גדול יותר, המאפשרים לאמנים להרוויח יותר באמצעות מכירת כמות כרטיסים גדולה יותר לכל מופע.

מומלץ שהחברה תבחן דרכים להרחבת פעילות המרכז הן בכמות הסדרות והן בכמות האירועים החד פעמיים, ותכין תכנית פעולה שנתית להגדלת הרווחיות.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שנושא הרחבת פעילות המרכז קיבל תאוצה בסוף שנת 2019 ובתחילת 2020 ונעצר עם תחילת משבר הקורונה, ומחייב התארגנות ובניה מחדש של הקשרים עם כל הגורמים, עם החזרת המרכז לפעילות.

27. ניתוח קובץ ההצגות שנערכו במרכז במהלך שנת 2019 העלה, כי תפוסת המושבים בהצגות למבוגרים היתה בשיעור ממוצע של 89%, ואילו בסדרות הילדים בשיעור ממוצע של 81%.

הביקורת המליצה שהרכב ועדת הרפרטואר יכול גם חברים שיש להם נגיעה לחינוך ותרבות ילדים, במטרה להגדיל את אחוזי התפוסה בסדרות לילדים.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר מקובל ומבוצע, והוועדה מורכבת ממגוון משתתפים שמייצגים את כלל האוכלוסייה - ילדים צעירים ומבוגרים - ובמקביל מבוצעים גם סקרים אינטרנטיים לבחינת העדפות הקהל.

28. נמצאו מקרים בהם לא הוקפד לדרוש מהשוכרים של האולם במרכז אמנויות הבמה אישור ביטוחי טרם חתימת החוזה, למעט חתימה על פסקה המאששת כי ללקוח קיים כיסוי ביטוחי. כמו כן, לא הוקפד לצרף לחוזה טופס האמור לפרט את השירותים הנלווים שנדרשו על ידי הלקוח, ואת המחיר ששולם בגינם לחברה.

מומלץ כי להסכם השכירות יתווסף אישור ביטוחי שימולא על ידי חברת הביטוח של השוכר, שייבדק על ידי היועץ הביטוחי של החברה.

מומלץ כי לכל חוזה יתווסף טופס עליו יציין הלקוח את התוספות אותם הוא דורש, כגון: מקרן/ מיקרופון/ שירותי קופה/ אבטחה וכד', כך שניתן יהיה לערוך בקרה ומעקב אחר שלמות ההכנסות מול המחירון המאושר של החברה.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח בנוגע לצירוף ביטוחים להסכם השכירות, כי הדבר מבוצע באחריות מזכירת החברה + מנהלת הרכש.

29. מנהל תחום הספורט בחברה מסר לביקורת כי הוא אחראי על 37 מתקנים, הכוללים: 8 אולמות ספורט בבתי ספר, 10 מגרשים משולבים (כדורסל וקטרגל), מגרש כדורגל עירוני, סקייט פארק, ו- 17 מתקני כושר בגנים ציבוריים.

הביקורת העירה כי אחזקה נאותה של כל המתקנים האמורים על ידי החברה, מחייבת הקצאה מתאימה של משאבים ותקני כוח אדם, והכנת תכנית עבודה שתאפשר לנהל מעקב מסודר אחר ביצוע האחזקה בכל מתקן.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי הקצאת משאבים לאחזקת מתקני הספורט, כי מדובר בהחלטה תקציבית של מועצת שוהם והנושא הועבר לאחריות החברה בתקצוב קיים.

30. בבדיקת הליך קבלת הצעות מחיר ופנייה לספקים במסגרת אחזקת המתקנים, נמצאו מקרים בהם לא הוקפד על קבלת מספר הצעות מחיר עפ"י המידרג שנקבע בחברה לביצוע עבודות אחזקה באולמות הספורט. לביקורת נמסר שנעשית עבודת מטה למיפוי השירותים והפריטים השכיחים, ולהכנת מאגר ספקים לביצוע שירותי האחזקה אשר יקל על קבלת הצעות מחיר ועל הטיפול בתקלות.

מומלץ להשלים את הקמת מאגר הספקים לתחומי האחזקה השונים, ולהקפיד על קבלת מספר הצעות מחיר לביצוע העבודות תוך תחרות הוגנת בין הספקים.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת ובשלבי ביצוע.

31. במועד הביקורת לא הועסק אב בית בכל אחד מאולמות הספורט, ופעילות החוגים והשכרת האולמות בוצעה ללא נוכחות קבועה של גורם מפקח על אופן הפעלתם ואחזקתם. חלק מהאולמות פעלו עד לשעה 23:00, ועקב העדרם של אבות בית, מפתח הכניסה לאולם נמסר למדריך החוג או לשוכר. לביקורת נמסר כי ההפעלה העצמאית של האולמות באופן האמור מקשה על שמירתם ואחזקתם באופן תקין וגורמת לבעיות שונות, כגון העדר פיקוח על ניקיון האולם, השארת אורות ומזגנים דולקים בסיום הפעילות, השארת דלתות מילוט פתוחות, שימוש במתקנים ללא פיקוח באופן שעלול להוות סכנה בטיחותית לילדים, והשחתה או גניבה של ציוד.

לנוכח הסיכונים הנובעים מהעדר גורם מפקח בזמן הפעילות, הביקורת המליצה לבחון אפשרות להעסקת אב בית בכל אחד מאולמות הספורט.

במהלך הביקורת ציין מנכ"ל החברה, כי עד לפני כ- 3 שנים כל אחד מאבות הבית היה משובץ למתקן, אולם לנוכח תקצוב הרשות ובהתאם לתפישת הניהול שלו, הם קיבלו משימות יומיות לביצוע תחזוקה בכלל המתקנים שהועברו לאחזקת החברה.

מומלץ כי גם בשיטת ניהול רוחבית, לפיה אבות הבית מקבלים משימות יומיות בכל המתקנים, ימונה אחראי אחד לכל מתקן (או למספר מתקנים), שמעבר לטיפול בתקלות השוטפות, יערוך סיורים בכל מתקן שבתחום אחריותו בהתאם לתכנית עבודה תקופתית, ויעביר דיווחים למנכ"ל החברה באמצעות טופס ייעודי שיפרט את מצבו של המתקן ואת פעולות האחזקה שנעשו בו.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי זו תוצאה של תקצוב, לנוכח העובדה כי האולמות הם באחריות מלאה של החברה כולל מתן שירות בבוקר לבתי הספר, והתקצוב הנוכחי אינו מאפשר הצמדת אב בית לכל מתקן לכל שעות הפעילות, בשעות הבוקר אחה"צ וערב. לגבי ההמלצה למנות אבות בית אחראיים לכל מתקן גם בניהול מרכזי של האחזקה, המנכ"ל ציין כי הדבר מבוצע, וצירף לתגובתו נוהל אבות בית הכולל שם של אחראי על מתקן מסוים ופירוט משימות יומיות במתקן, בנוסף לדף משימות רוחביות המיועד לצוות התחזוקה של החברה.

32. נמצא כי בכל מקרה של תקלת חשמל באחד מאולמות הספורט, מבוצע הליך קבלת הצעות מחיר ופנייה לספקים לצורך הטיפול בתקלה. מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי נבדקה אפשרות לעריכת מכרז למתן שירותי אחזקה כוללים לאולמות הספורט, אך נמצא שהדבר אינו ישים לנוכח היקפי התקצוב הנמוכים.

מומלץ לבחון שוב אפשרות לעריכת מכרז לתחזוקת מערכות החשמל והמיזוג עבור כל אולמות הספורט המופעלים על ידי החברה, על מנת לייעל את הטיפול השוטף בתקלות.

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר מקובל ונבחן, וקיימת בעיה של קבלני אחזקה שאינם מעוניינים, בשל היקף תקציבי שנתי נמוך יחסית הגורם למתח רווחים קטן.

33. בחברה לא נעשה שימוש בתכנה ייעודית לניהול האחזקה של המתקנים והאולמות במטרה לייעל את השירות, ולאפשר טיפול מערכתי בנושא באמצעות ריכוז וניתוח נתונים לגבי התקלות השוטפות. התכנה מאפשרת ניתוח צרכים לפי כמויות וסוגי תקלות בכל אולם בתקופה מסוימת, לשם בחינת הטיפול הרצוי בתשתית האולם.

מומלץ לשקול שימוש בתכנה ייעודית לניהול האחזקה של המתקנים והאולמות שבאחריות החברה, על מנת לייעל את הטיפול ולאפשר ניתוח צרכים כאמור, ובנוסף לאפשר להעריך את היקף התקלות לעומת הסכמי האחזקה מול הספקים.

3. נתונים כספיים

המחזור השנתי של החברה בשנת 2019 עמד על כ-30 מיליון ₪, כאשר כ-74% מההכנסות היו הכנסות עצמיות וכ-26% מההכנסות התקבלו מהמועצה בעקבות רכישת שירותי פנאי שונים, הפקות אירועים, ופעילויות קהילתיות שאינן מניבות כגון: אירועי תרבות יישוביים, ספריה ציבורית, פעילות יחידת הנוער, ועוד.

להלן נתונים לגבי הכנסות והוצאות החברה בשנים האחרונות, כפי שהוצגו בדוחות הכספיים החתומים של החברה לשנים 2018-2019:

2017	2018	2019	מקור הכנסה / הוצאה	
24,450	22,353	24,069	תחומי פעילות	הכנסות
6,242	7,450	8,607	השתתפות המועצה המקומית שוהם	
(28,246)	(29,649)	(32,294)	תחומי פעילות	הוצאות
(431)	(499)	(382)	הנהלה וכלליות	
(12)	10	(18)	מימון	
3	(335)	(18)	סה"כ רווח/(הפסד)	

* הנתונים באלפי ₪.

מהטבלה עולה, כי בשנים האחרונות השתתפות המועצה בתקציב החברה גדלה בכל שנה לעומת שנה קודמת. בין השנים 2017 - 2019 חל גידול בהכנסות החברה מהשתתפות המועצה בסך של כ- 2.36 מיליון ₪ (מ- 6.24 מיליון בשנת 2017 ל- 8.6 מיליון בשנת 2019).

בישיבת דירקטוריון החברה מיום 19.3.19 שבמהלכה אושר הדוח הכספי לשנת 2018, ציין רו"ח החברה כי הגרעון בסוף אותה שנה הוא קטן יחסית לגודל החברה ולמבנה, אך צריך בכל זאת לבדוק איך ניתן לצמצמו. הרו"ח הסביר כי הדבר אינו נובע מניהול לא תקין, שכן מדובר בחברה עם תרבות ארגונית יעילה, ועיקר הגרעון מקורו בתחום התרבות, מרכז אתגר והצהרונים, וכן מגידול בפחת. הרו"ח הוסיף כי יש כמה דרכים לצמצום הגרעון, הציע לבדוק אילו פעילויות אפשר לקיים, וציין כי החברה תהיה חייבת לבצע קיצוץ בשכר או במשרות על מנת לצמצם את הגרעון.

בישיבה האמורה ציין יו"ר הדירקטוריון כי החברה תתייעל בכמה תחומים וביחד יושג פתרון מקסימאלי, והוסיף כי החברה הוא גוף שנותן שירות למועצה, ולכן במליאה הקרובה המועצה תתבקש להגדיל את התקציב לחברה.

מנכ"ל החברה ציין במהלך הישיבה, כי הפעולות לצמצום הגרעון כבר נעשות, וכרגע כל שינוי בכוח אדם מאפשר לבנות מחדש את המערכת, כך שיגרום להתייעלות. המנכ"ל גם ציין שהחברה מנסה להשתמש בכוח האדם הנוכחי מבלי להגדיל אותו ובכך להקטין עלויות.

לביקורת נמסר כי ההכנסות העצמיות של החברה מושפעות בין היתר מהמחירים הנמוכים יחסית של החוגים, בהתאם למדיניות שנקבעה על ידי הדירקטוריון, אשר לא עודכנו במשך תקופה ארוכה.

מומלץ לבחון את הצורך בעדכון מחירי השתתפות בחוגים המופעלים על ידי החברה, ואת התאמתם לעלויות הפעלה.

הכנסות החברה מושפעות בין היתר, מהמחירים שנגבים מהעמותות ומאגודות הספורט עבור השימוש במתקנים, בהתאם לתעריפים שנקבעו בהסכמי ההתקשרות עימם. לביקורת נמסר כי העמותות ואגודות הספורט זוכות להנחה של כ- 50% מהתעריף הרגיל שנקבע להשכרת המתקנים. יצוין כי אחזקת המתקנים ממומנת על ידי החברה, ובמהלך השנים חל גידול בעלויות אחזקת המתקנים עקב הרחבת היקפי הפעילות של אגודות הספורט ביישוב.

מומלץ לבחון מחדש את גובה דמי השימוש במתקני הספורט שנקבעו בהסכמי ההתקשרות מול העמותות ואגודות הספורט, ולעדכןם מעת לעת בהתאם לעלויות האחזקה.

בישיבת דירקטוריון החברה מיום 19.3.19 שבמהלכה הוצג ואושר הדוח הכספי לשנת 2018, המנכ"ל התייחס לתעריפי השכרת האולם במרכז אמנויות הבמה, שהיו 5,400 ₪ לגורם חיצוני, 2,700 ₪ לגורם ציבורי, כולל בתי ספר, ו- 600 ₪ להשכרת האולם מהבוקר לצורך חזרות. המנכ"ל הוסיף שהציוד הנלווה ניתן ללא עלות, ועלויות הניקיון והאבטחה הם לפי תעריפי המכרז.

מומלץ לבחון מחדש את גובה תעריפי השכרת האולם במרכז לאמנויות הבמה, ולעדכןם מעת לעת בהתאם לעלויות התפעול והאחזקה.

4. מערך החוגים

4.1 הכנסות מול הוצאות

החברה מתפעלת את רוב שרותי התרבות והפנאי ביישוב, ובכלל זה חוגי העשרה לכל הגילאים, קונסרבטוריון, מחול, תחום הנוער, ועוד. החברה מפרסמת באתר האינטרנט חוברת הסבר מפורטת, לגבי הפעילויות והחוגים המוצעים לתושבים.

הדוחות הכספיים החתומים של החברה מציגים בין היתר נתוני הכנסות והוצאות בכל אחד מתחומי הפעילות, כולל תפעול חוגים. להלן פרטי ההוצאות וההכנסות העצמיות בשנים 2019 - 2017, עפ"י נתוני הדוחות הכספיים:

2019	2018	2017	סעיף תחום פעילות	
138	127	115	תפעול חוגים	
1,434	1,506	1,724	מחול	
1,758	1,790	2,080	קונסרבטוריון והרכבים ייצוגיים	
861	627	618	אמנויות ומדעים	
3,290	3,282	3,421	ספורט	
386	212	418	נוער	
7,867	7,544	8,376	סה"כ הכנסות	
138	123	136	תפעול חוגים	הוצאות
1,367	1,437	1,540	מחול	
2,242	2,222	2,433	קונסרבטוריון והרכבים ייצוגיים	
746	527	546	אמנויות ומדעים	
4,544	4,267	4,395	ספורט	
1,440	1,499	1,245	נוער	
10,477	10,075	10,295	סה"כ הוצאות	
(2,610)	(2,531)	(1,919)	רווח/ הפסד	

* הנתונים באלפי ₪.

נמצא כי בין השנים 2017 ל-2019 חלה ירידה בהכנסות מהפעילויות שצוינו בטבלה בסך של כ-509 אלף ₪, (מ - 8.3 מיליון בשנת 2017, ל - 7.8 מיליון בשנת 2019).

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי ההפסדים מהפעילויות האמורות גדלו בין השנים 2017 ל-2019 בסך של כ-691 אלף ₪ (מ - 1.9 מיליון בשנת 2017 ל - 2.6 מיליון בשנת 2019).

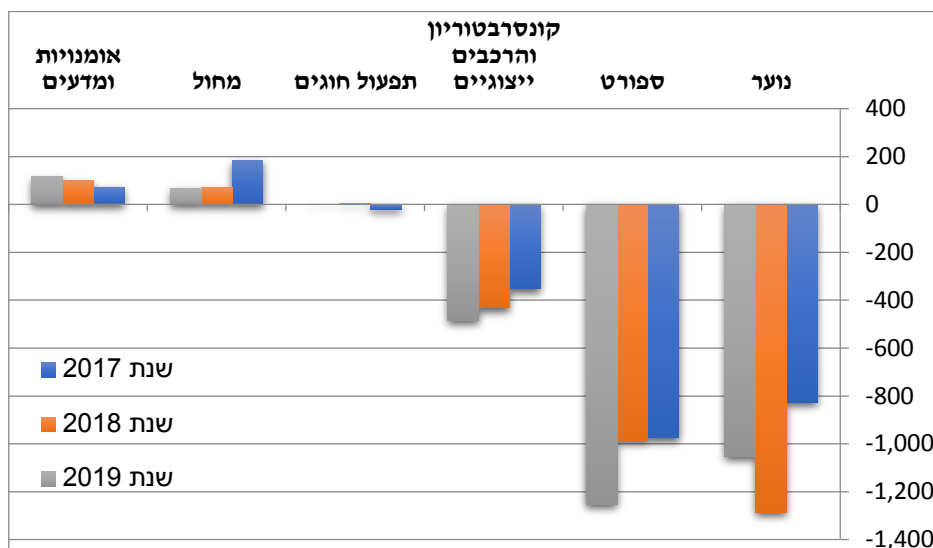
להלן ההפרשים בין הכנסות והוצאות לפי סוגי הפעילות, בכל אחת מהשנים:

שנת 2019	שנת 2018	שנת 2017	
-1,054	-1,287	-827	נוער
-1,254	-985	-974	ספורט
-484	-432	-353	קונסרבטוריון והרכבים ייצוגיים
0	4	-21	תפעול חוגים
67	69	184	מחול
115	100	72	אמנויות ומדעים

* הנתונים באלפי ₪.

מהטבלה עולה כי הפעילות בתחום תפעול חוגים, מחול, ואמנויות ומדעים היתה לרוב רווחית או מאוזנת. לעומת זאת, הפעילות בתחום הנוער, הספורט, הקונסרבטוריון והרכבים ייצוגיים, גרמה לחברה הפסדים בסכומים משמעותיים שחלקם גדלו מידי שנה, כמוצג בתרשים להלן:

הפרשים בין הכנסות והוצאות לפי סוגי פעילות בשנים 2017-2019



מומלץ לבחון את מרכיבי ההוצאות וההכנסות בכל אחד מתחומי הפעילות, ואת הצורך בהכנת תכנית התייעלות שתביא לפעילות רווחית או מאוזנת. מומלץ שבחינה זו תתייחס בין היתר לשינויים הדמוגרפיים שחלו ביישוב העשויים להשפיע על סוגי הפעילות, כגון התפלגות אוכלוסייה לפי קבוצות גיל, הקמת שכונות חדשות, ועוד.

4.2 ניהול מערכת החוגים

מערך החוגים בחברה מתנהל באמצעות "מערכת דיאלוג" שאליה מוזנים נתוני החוגים. כל חוג מקבל מספר בן 4 ספרות והקבוצות של החוג מקבלות מספר סידורי רץ. לדוגמא, החוג לציור בפלסטלינה שנקרא במערכת "פל-ציור שלי" קיבל את המספר 4200 כאשר לחוג יש 8 קבוצות הפעילות בשעות ובימים שונים וכל קבוצה קיבלה מספר סידורי רץ. לדוגמא, הקבוצה לגילאי 5-8 הפעילה בימי ראשון בשעה 16:00 קיבלה את המספר 4200-0-1.

הביקורת קיבלה לידיה דוח ממערכת החוגים המפרט את כל החוגים שנפתחו במערכת בשנת הפעילות תשע"ט - "דוח משתתפים בקבוצות לתקופה 6/2019". הדוח מפרט את שם החוג, מספר המשתתפים בחוג, החיוב בגין השתתפות בחוג, ההכנסות בפועל מהפעלת החוג, והיתרה שנותרה לגבייה בחוג, ככל והיא קיימת.

להלן נתוני החוגים האמורים עפ"י הדוח שהופק לביקורת:

מס"ד	סוג החוג	מספר חוגים	מספר משתתפים
1	מעונות	9	373
2	צהרון	3	557
3	העשרה	5	113
4	קונסרבטוריון	23	546
5	ספורט	24	1,007
6	מחול	9	465
7	אמנות ומדעים	5	215
8	נוער	2	134
9	מרכז א.ת.ג.ר	5	87
10	דמי רישום	4	12
11	קורסים מרכז רוחני	1	20
12	עמלות בנק	1	2
	סה"כ	91	3,531

מהטבלה לעיל עולה, כי רשימת החוגים במערכת הממוחשבת כוללת גם פעילויות שאינן חוג, כגון דמי רישום ועמלות בנקים, דבר העלול להשפיע על נתוני הדוחות המפרטים את מספר המשתתפים בפועל בחוגים ואת ההכנסות מהם. לביקורת נמסר כי הדוחות המופקים עבור ההנהלה נערכים על ידי מוקד החברה כך שיכילו את נתוני החוגים בלבד.

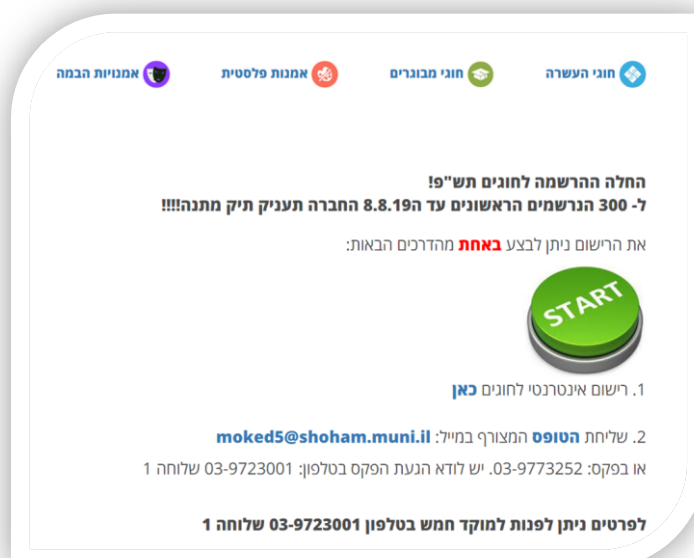
הביקורת ממליצה כי השימוש ברשימת החוגים במערכת יוגבל לניהול מידע בדבר החוגים והנרשמים בלבד.

4.3 הרישום לחוגים

ההרשמה לחוגים, לצהרונים ולמעונות היום בחברה נעשית באמצעות טופסי הרשמה ידניים, או באמצעות רישום מקוון (דרך אתר החברה למתנ"סים):

רישום מקוון – הלקוח לוחץ על היפר-קישור שמעביר אותו למערכת הרישום האינטרנטית של החברה למתנ"סים (להלן: "מערכת הרישום") בה ניתן לראות את הפרטים לגבי כלל החוגים המוצעים, כולל: שם הפעילות, תיאור, מחיר, גילאים, שם המדריך, ועוד. הרישום משודר ישירות למערכת החברה למתנ"סים שמשמשת את מוקד החברה ברישומים לחוגים, צהרונים ומעונות יום.

להלן צילום מסך של ההפניה לרישום המקוון מתוך אתר החברה:



רישום ידני – על הלקוח להוריד את טופס הרישום מאתר האינטרנט של החברה, למלא אותו ידנית כולל פרטי תשלום ולהעבירו למשרדי החברה באמצעות המייל ו/או הפקס לצורך הזנתו למערכת.

הגורם האמון בחברה על הטיפול ברישום הידני והמקוון לחוגים ועל הגבייה הוא מוקד החברה הכולל מנהלת ועובדת נוספת, אשר ממוקם במבנה החברה.

4.4 נהלי רישום

טופס הרישום לחוגים המופיע באתר האינטרנט של החברה, כולל (בעמוד 2) "נהלי תשלום ורישום להשתתפות בפעילויות החברה". בנוסף, בעמוד 55 בחוברת החוגים המפורסמת באתר, נמצאו "נוהלי רישום ותשלום להשתתפות בפעילות החברה העירונית חמש".

בבדיקת השוואה בין שני הנהלים נמצאו סעיפים זהים, כלהלן:

- פתיחת חוג - פתיחת חוג מותנית במספר מינימאלי של משתתפים.
- דמי רישום – דמי רישום חד פעמיים, שיגבו בעת הרישום, לשנה למשתתף בסך של 30 ₪ לכל חוג או 45 ₪ לחבילת מוסיקה (עד תקרה של 90 ₪ למשפחה), דמי רישום אלו לא יוחזרו.
- תשלום נוסף - מחירי החוגים כוללים חומרים (אלא אם כן צוין אחרת). בחלק מהחוגים יש לרכוש ערכה בנפרד.
- שיעור ניסיון – כל משתתף רשאי להתנסות בשיעור אחד לפני ביצוע הרישום ללא תשלום (להלן: "שיעור ניסיון").
- משתתפים חדשים - במידה והמשתתף החליט להירשם לחוג- שיעור הניסיון ייחשב כשיעור הראשון ויהיה עליו להשלים את התשלום על מנת להשתתף בשיעור השני.
- משתתפים ממשיכים משנה שעברה – אין שיעור ניסיון.
- ביטול בכתב בלבד – ניתן לפרוש מחוג ע"י הודעה בכתב למוקד החברה עד תאריך 25 לכל חודש, הביטול ייכנס לתוקף מהחודש שלאחריו. "לא יתקבלו ביטולים בטלפון ו/או בהודעה למדריך. עד לקבלת הודעה כנ"ל בכתב ייחשב המשתתף כממשיך בפעילות לכל דבר".
- מועד אחרון לביטול - לא ניתן לפרוש מחוג ולקבל החזר כספי לאחר ה-25 במרץ בשנת הפעילות.

נמצא כי בנהלי הרישום שנכללו בחוברת החוגים קיים סעיף "אחריות ההורים" שאינו מופיע בנהלי הרישום שצורפו לטופס הרישום המופיע באתר.

מומלץ להקפיד על התאמה מלאה בין שני הנהלים.

נמצא, כי נהלי הרישום אינם מפרטים את אמצעי התשלום בהם ניתן לעשות שימוש לצורך התשלום עבור החוגים, ואת פריסות התשלומים האפשריות.

מומלץ לפרט בנהלי הרישום את אמצעי התשלום עבור החוגים ואת אפשרויות פריסת התשלומים.

4.5 טופס הרישום

באתר האינטרנט של החברה קיים קישור לשני טפסים לצורך רישום לחוגים: הראשון, "רישום לחוגים לשנת תש"פ", והשני "רישום לחוגי הקונסרבטוריון לשנת תש"פ". את הטפסים המלאים יש להעביר לחברה באמצעות המייל או הפקס.

הטפסים כוללים שני עמודים. בעמוד הראשון צוינו פרטי ההורה, פרטי כרטיס האשראי, הסבר על החיוב בכרטיס, פרטי הילדים, פרטי החוג שאליו נרשמים, והצהרת בריאות. העמוד השני כולל את נהלי התשלום והרישום לחוג.

לביקורת נמסר, כי טופסי הרישום הידניים של שנת הפעילות הנוכחית נשמרים במשרדי מוקד החברה, וטופסי הרישום של שנות הפעילות הקודמות נשמרים בחדר הארכיון במבנה החברה.

נמצא, כי בהצהרת הבריאות בטופס הרישום לחוגים לשנת תש"פ יש מקום למילוי הצהרה רק עבור ילד אחד, ולא מופיע הסבר בדבר אופן מילוי הצהרה כאשר באותו הטופס מתבצע רישום של מספר ילדים.

מומלץ להוסיף לטופס הסבר לגבי אופן מילוי הצהרת הבריאות כאשר נרשמים מספר ילדים בטופס אחד.

נמצא, כי למרות שטופסי הרישום הידניים כוללים את פרטי כרטיס האשראי של הנרשמים, לא קיימות הנחיות בנהלי העבודה לגבי אופן הטיפול בטפסים.

מומלץ לקבוע בנוהל הנחיות לגבי אופן השמירה והטיפול בטפסים הכוללים פרטי כרטיסי אשראי.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של טופסי הרישום לחוגים. לצורך הבדיקה נבחר חוג "פל-ציור שלי" (להלן: "חוג ציור"), שלגביו הופק "דוח משתתפים" לתקופה 6/2019. בחוג היו רשומים 86 תלמידים, והביקורת בחנה את טופס הרישום עבור מדגם של 5 המשתתפים הבאים:

מס"ד	שם הנרשם	סכום תשלום ב – ₪	אופן התשלום על פי דוח משתתפים	האם קיים טופס הרשמה/ רישום אינטרנטי
1	א.	1,530	כ.א	רישום אינטרנטי
2	כ.	1,755	אין ציון	טופס הרשמה
3	ג.	1,556	כ.א	רישום אינטרנטי
4	ה.	2,048	אין ציון	רישום אינטרנטי
5	ק.	1,656	אין ציון	טופס הרשמה

נמצא, כי על אף שהרישום של נרשם מס' 4 בטבלה בוצע באופן מקוון (באמצעות הקישור למערכת החברה למתנ"סים), לא צוין בדוח שהתשלום בוצע בכרטיס אשראי.

מומלץ לבחון מול החברה למתנ"סים את תקינות הנתונים בדוח המשתתפים, כולל לגבי אופן התשלום.

4.6

מתן הנחות

החברה מעניקה הנחות לחוגים שונים, כולל הנחות הניתנות על ידי ועדת הנחות הדנה בבקשות פרטניות לקבלת הנחה. לביקורת הוסבר כי רישום לחוגים של מספר ילדים מאותה משפחה מהווה במקרים רבים נטל כלכלי כבד, ולפיכך החברה פרסמה באתר האינטרנט רשימת הנחות הניתנות לבני המשפחה, כלהלן:

החוג	ההנחה
חוג ראשון	מחיר מלא
חוג שני + שלישי	הנחה 5%
מהחוג הרביעי ומעלה	הנחה 10%

- במקרה של ביטול חוג, תבוטל או תשתנה ההנחה בהתאם.
- במקרים מיוחדים ישנה אפשרות לפנות לוועדת הנחות שתתקיים בחודש אוקטובר באמצעות מילוי טופס בקשה והצגת מסמכים. את הפנייה ניתן להגיש עד ליום 30.9.19.

הביקורת קיבלה דוח הנחות הכולל את כל סוגי ההנחות שניתנו בשנת תשע"ט, וערכה פילוח של ההנחות הקיימות בדוח ביחס למערך החוגים.

להלן דוגמאות לסוגים עיקריים של הנחות שניתנו על ידי החברה באותה שנה:

סוג הנחה	מס' הנחות	סכום הנחות כולל בש"ח	שם קבוצה
צהרונים/הנחת פרויקט ניצנים	1034	174,676	- 2022/0/33 מרווה
צהרונים/אח נוסף צהרון חמש-ש-	587	76,506	- 2020/0/15 ניצנים ב1
חוגים תשעט/מחול חוג שני-5.00%	269	34,457	- 7005/1/1 מודרני ד-ו
ועדת הנחות/הנחת וועדה (בסכומים)	116	44,063	- 2023/0/1 אבן חן א1
צהרונים/שלושה אחים-10.00%	99	32,816	- 2020/0/40 אבני החושן ד1
הנחה בסכום/קיוו תחליפי חלב	30	148,607	- 2001/1/2 תינוק מכבים
צהרונים/דרגה 3- מ. העבודה	9	37,202	- 2018/0/20 סיגלית
דרגות מעונות יום/דרגה 3 - בוגר	5	77,444	- 2002/1/3 בוגר שגיא
דרגות מעונות יום/דרגה 6 - בוגר	4	41,338	- 2002/1/3 בוגר שגיא
דרגות מעונות יום/דרגה 5 - בוגר	3	33,627	- 2002/1/3 בוגר שגיא

להלן ריכוז ההנחות שעפ"י הדוח ניתנו על ידי ועדת הנחות, לפי גובה ההנחה:

גובה ההנחה	מספר משתתפים שקיבלו את ההנחה	סכום ההנחה הכולל בש"ח	אחוז מכלל הנחות הוועדה (של סכום ההנחה)
60%	1	4,006	4%
50%	9	4,090	4%
40%	19	29,134	30%
30%	5	4,102	4%
25%	1	543	1%
20%	18	8,792	9%
15%	4	3,201	3%
10%	1	345	0%
הנחות בסכומים שונים שלא חושבו באחוזים	116	44,063	45%

יצוין כי החברה לא קבעה קריטריונים לקביעת שיעורי הנחות מסיבות כלכליות על ידי ועדת הנחות (כגון לפי גובה הכנסה) ואף לא את שיעור ההנחה המקסימלי שבסמכות הוועדה לאשר. לביקורת נמסר כי הדבר נבע מרצון לתת שיקול דעת נרחב לחברי הוועדה, ולאפשר קבלת החלטות לפי התרשמות ממצב המבקש.

נמצא כי המסמכים הנדרשים על פי טופס הבקשה לקבלת הנחה, כוללים:

- ✦ צילום ת.ז. כולל ספח בני המשפחה
- ✦ תדפיס חשבון בנק - 3 חודשים אחרונים
- ✦ תלושי שכר של שני בני הזוג

בנהלי הרישום והתשלום נקבע, כי את טופס הבקשה להנחה בצירוף מסמכים יש להגיש לוועדת הנחות לא יאוחר מיום 30 בספטמבר. נמצא כי בפועל החברה אפשרה להגיש בקשות לוועדת הנחות גם לאחר מועד זה, במהלך שנת הפעילות.

נמצא כי חברי הוועדה אישרו לעיתים הנחות מבלי שהוועדה כונסה, באמצעות קבלת טפסי בקשה ומסמכים מהחברה, ושליחת הודעות מייל למנהלת המוקד. לביקורת הוסבר שהחלטות באופן זה התקבלו בעיקר לגבי בקשות להנחה שהוגשו במהלך השנה, לאחר שהוועדה התכנסה במהלך חודש אוקטובר.

מומלץ להקפיד על אישור הנחות ועדה באמצעות כינוס ישיבות, על מנת לאפשר דיונים ושמיעת דעות נוספות לפני קבלת ההחלטות.

הביקורת ביקשה לבחון את האסמכתאות למדגם של 10 משתתפים שקיבלו הנחות באמצעות ועדת ההנחות, כלהלן:

מס"ד	שם התושב/ ראש משפחה	גובה הנחה	סכום הנחה בש"ח	האם צורפו מסמכים כן/לא	האם פרטי ועדת ההנחות מולאו
1	א.	20%	141	✓	<input checked="" type="checkbox"/>
2	פ.	20%	150	✓	✓
3	ש.	30%	66	✓	✓
4	ח.	40%	499	✓	<input checked="" type="checkbox"/>
5	ש.	40%	3,252	✓	<input checked="" type="checkbox"/>
6	ש.	40%	3,252	✓	✓
7	ל.	50%	478	✓	<input checked="" type="checkbox"/>
8	ש.	60%	4,006	✓	<input checked="" type="checkbox"/>
9	ש.	50%	725	לא עבר ועדה	לא עבר ועדה
10	ת.	50%	260	לא עבר ועדה	לא עבר ועדה

מנתוני הטבלה עולה, כי לגבי 5 מקרים שנדגמו לא מולאו פרטי החלטת ועדת ההנחות בטופס הבקשה. לביקורת נמסר כי הדבר נבע מכך שההנחות לא אושרו במהלך ישיבות הוועדה, אלא באמצעות הודעות מייל שהתקבלו מחברי הוועדה.

מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של החלטות חברי הוועדה באמצעות רישום בטופסי הבקשה, גם במקרים בהם אישור ההנחה התקבל באמצעות המייל.

מנתוני הטבלה עולה, כי 2 מתוך 10 ההנחות שנדגמו לא ניתנו ע"י ועדת הנחות, אלא בוצעו לצורך התחשבות עם התלמידים. מקרה אחד בוצע לצורך פיצול תשלום בין הורים גרושים, ובמקרה נוסף ניתנה הנחה עקב תדירות הגעה נמוכה לחוג (50%). יצוין כי מקרים אלו נכללו במסגרת דוחות הבקרה והוצגו להנהלת החברה כהנחות שניתנו על ידי ועדת הנחות.

מומלץ שהנחות הניתנות בעקבות התחשבות עם תלמידים יסווגו במערכת כהנחות מיוחדות, ולא כהנחות שניתנו על ידי הוועדה.

מומלץ לבחון אפשרות לכלול במערכת מחירון להשתתפות חלקית בפעילות החוג, למקרים של הגעה בתדירות נמוכה או מקרים בהם כל אחד מההורים משלם באופן חלקי.

בבדיקת ההנחות שסווגו במערכת כהנחות ועדה, נמצאה גם הנחה חריגה בסך 14,000 ₪. מנהלת המוקד מסרה לביקורת כי מדובר בילד אומנה שמשרד הרווחה מימן את מלוא שהותו במעון, ויתכן שבשנה הבאה יהיה כדאי להפריד בין הנחות המוענקות ע"י החברה להנחות של משרד הרווחה, כדי למנוע בלבול.

מומלץ להקפיד על סיווג נכון של ההנחות במערכת, ולערוך הפרדה בין הנחות שאושרו על ידי חברי ועדת הנחות, לבין הנחות אחרות שניתנו על ידי החברה.

נמצא כי במהלך השנה ניתנו על ידי החברה הנחות שלא נמצאו בחוברת החוגים ובנהלי הרישום והתשלום שפורסמו לציבור.

מנהלת המוקד הסביר לביקורת, כי יש הנחות שאינן חלק מההנחות הרשמיות המופיעות בטופס הרישום. לדוגמא, כאשר מדריך חוג שחמט מחליט לתת מלגה למשתתף, או מלגות שהקונסרבטוריון מחליט להעניק לתלמידים מצטיינים. בנוסף, ניתנות גם הנחות בסכומים שונים, לדוגמא, כאשר לאחר פתיחת שנת הלימודים הוחלט לשנות את מחיר החוג, או כאשר תלמיד משתתף בשני שיעורי נגינה ומנהל הקונסרבטוריון רוצה לעודד נגינה בכלי ספציפי, החברה מעניקה הנחה בסכום שנקבע על ידי מנהל התחום.

במהלך הביקורת לא נמצא תיעוד לחלק מההחלטות של מדריכים או מנהלי תחומים בדבר מתן הנחות בסכומים שונים. כתוצאה מכך לא ניתן לבדוק אם כל הנחה שניתנה בפועל אכן תואמת להחלטה שהתקבלה.

מומלץ להקפיד על תיעוד מלא של כל ההחלטות בדבר מתן הנחות מיוחדות, באמצעות ריכוז האישורים החתומים של הגורמים שאישרו את הנחות, ושמירתם בקלסר נפרד עבור כל שנה או בסריקה למערכת הממוחשבת.

מומלץ לקבוע במערכת סוג הנחה בשם "הנחה מיוחדת" שניתן יהיה להגדיר באופן ידני את סכומה או שיעורה, והזנתה תחייב קיום מסמך חתום על ידי מאשר ההנחה.

נמצא כי חלק מההנחות הוקלדו למערכת ללא תיאור מילולי של הסיבה להנחה, ובשדה "סוג הנחה" נרשם רק מספר, כמפורט להלן:

שם קבוצה	סכום ההנחה הכולל בש"ח	כמות הנחות	סוג הנחה
- 6006/0/4 ד-ו	3,712	59	0.05
- 2018/0/2 אירוס	1,099	2	157
- 2018/0/16 מרווה	403	2	0.1
- 6012/0/1 גן חובה- ב	312.5	3	0.25
- 2020/0/28 רבין ב1	116	1	29
- 6012/0/1 גן חובה- ב	110	1	0.5

מומלץ להקפיד על הוספת תיאור מילולי של סוג ההנחה במערכת הממוחשבת.

בנהלי התשלום והרישום להשתתפות בפעילויות נקבע, כי הזכאים להנחות מוועדת הנחות יקבלו את ההנחה מהמחיר בפועל, ללא כפל הנחות. כמו כן, בנהלי הרישום והתשלום בחוברת החוגים נקבע, כי "משפחה הזכאית להנחה בוועדת הנחות לא תקבל הנחה נוספת בגין מספר ילדים - אין כפל הנחות".

במהלך הביקורת אותרו מקרים בהם ניתנו לאותו משתתף הנחה על ידי הוועדה וגם הנחה מסוג נוסף, אולם נמצא שההנחות האמורות לא ניתנו עבור אותו חוג.

נמצא, כי מעבר להקלדת הנתונים המבוצעת על ידי עובדת המוקד, לא נערכת בחברה בקרה שוטפת על אופן מתן ההנחות, באמצעות הגשת דוחות תקופתיים או אישור סכומי ההנחות במערכת ע"י גורם ניהולי, לאחר ההקלדה הראשונית.

מומלץ שהחברה תמנה גורם אחראי אחד, כגון מנהלת החשבונות הראשית, שיהיה אמון על עריכת בקרה על מתן ההנחות, ויוודא שכל הנחה ניתנה לאחר שנבדק כי המשתתף עומד בתנאים לקבלתה.

4.7 גביית תשלומים

4.7.1 אמצעי תשלום

גביית התשלומים מהמשתתפים בפעילויות מבוצעת לרוב במסגרת הרישום דרך אתר החברה, ותשלום באמצעות כרטיסי אשראי במועד הרישום. עם זאת, המערכת מאפשרת גבייה באמצעות כרטיסי אשראי גם על ידי עובדי המוקד, וכן ביצוע תשלומים באמצעות הוראות קבע.

דוח המשתתפים מפרט בנוסף לשם המשתתף גם את אופן הגביה (כ.א. או הו"ק) והאם ניתנה למשתתף הנחה. להלן דוגמא לדוח משתתפים (ללא פרטי זיהוי):

חברה עירונית - חמש						
דוח משתתפים במבצעות לתקופה: 6/2019						
שם המודרך:			שם החוג: פליצ'ור שלי			
מספר הכתובת: 1000 0-1			שם תקבולה: יום א 5-8 16:00			
שלוח/מוקד פעילות: מחלקת סיוע לחדר אוזנות טט			הערה לחוג:			
מנחה: 180.000 לחודש						
המשתתף	סרטי	תקופת הרישום	יתרה	שאלה	הנחה	הק. כ.א.
		21/10/2018 - 30/06/2019	0.000	1,530.000	לא	כ.א.
		21/10/2018 - 30/06/2019	0.000	1,530.000	לא	
		24/02/2019 - 30/06/2019	0.000	765.000	לא	
		02/09/2018 - 30/06/2019	0.000	1,624.500	כן	כ.א.
		05/03/2018 - 30/06/2019	0.000	1,624.500	כן	
		10/02/2019 - 30/06/2019	0.000	812.250	כן	
		01/09/2018 - 30/06/2019	0.000	1,624.500	כן	
		סה"כ לקבולה: 7	0.000	9,510.75		

4.7.2 בדיקת חייבים

הביקורת בדקה דוח המפרט את כל החובות שנותרו לתשלום על ידי נרשמים אשר לא הסדירו את התשלום באמצעות הוראת קבע או כרטיס אשראי.

הדוח ממערכת החוגים נקרא "דוח חייבים – חוגים - תשע"ט" (להלן: "דוח חייבים"). הביקורת בדקה דוח זה לשנים 2018-2019 (כלומר לשנת הפעילות תשע"ט).

נמצא כי יתרת החייבים עבור שנת תשע"ט, עמדה בחודש 2/2020 על 8,508 ₪. להלן רשימת החייבים העיקריים נכון לאותו מועד:

מס"ד	שם החייב	יתרת חוב ב - ₪	אופן התשלום	תגובת מנהלת המוקד
1	א.	1,080	כ.א	נגבה במהלך שנת 2020
2	א.	1,194	כ.א	נגבה במהלך שנת 2020
3	ש.	1,215	---	שילמה בשיק מהרווחה ולאחר מכן ביצעה העברה בנקאית- מצורפת קבלה
4	א.	3,738	---	שילמה במזומן - מצורפת קבלה
5	ק.	1,138	---	נתנה פרטי כרטיס אשראי ומשלא כובד שילמה במזומן - מצורפת קבלה
	סה"כ	8,365		

נמצא, כי יתרת החייבים בחודש 6/2020 עמדה על 7,544 ₪, כתוצאה מכך ש - 5 חייבים טרם הסדירו את חובם עבור שנת הפעילות תשע"ט.

לביקורת נמסר כי הנושא מטופל באופן שוטף על ידי מנהלת המוקד של החברה.

5. העסקת מדריכים

החברה מעסיקה מדריכים לפעילויות השונות ב - 2 אפשרויות העסקה:

1. שכירים - מורי הקונסבטוריון ומורה לציור.
 2. העסקה באמצעות חשבונית -
- **תשלום גלובלי** - המדריך מקבל תשלום גלובלי חודשי עבור כל חוג, ללא תלות במספר המשתתפים או המשלמים בפועל - העסקה זו מבוצעת עבור מורי חברת הזמר.
 - **"תשלום מפרודוקציה"** - המדריך מקבל אחוז שנקבע מראש (להלן: "אחוז תגמול"), מהתקבול החודשי לחוג, כלומר הוא מקבל תשלום לפי מספר המשתתפים המשלמים בפועל. סוג התקשרות זה הוא הנפוץ יותר בחברה. בהתאם לכך, התשלום מחושב כלהלן:

$$\text{סך התקבולים לחוג לחודש} \times \% \text{ התגמול} = \text{התשלום למדריך}$$

הנהלת החשבונות מפיקה "קובץ תקבולים" עבור כל חוג ממערכת חוגים, כולל החודש הנוכחי. מנהלת החשבונות מחשבת מהו סך התקבול ממערכת חוגים כפול אחוז התגמול לספק עבור כלל התקופה, כפי שנקוב בחוזה. מסכום זה מופחתים כלל התשלום אשר שולמו לספק, עפ"י כרטיס הנהלת החשבונות.

בביקורת נבדקו התשלומים ל - 6 ספקים ב - 4 החודשים 12/19 - 9/19, ובנוסף נבדק קיום אישור היעדר עבירות מין ואישור ביטוחי. להלן ממצאי הבדיקה:

מס'	שם הספק	תיאור החוג	אחוז התקשרות לפי חוזה	אחוז התקשרות לפי גיליון בקרה	התחשבות תקינה כן / לא	האם אישור ביטוחי	האם אישור היעדר עבירות מין
1	ר.	גידוד עד כיתה ו'	65%	65%	תקין	כן	כן
2	ר.	גידוד החל מכיתה ז'	80%	80%	תקין	כן	כן
3	ס.	חוג ספורט	70%	70%	תקין	לא	לא
4	מ.ס.	לימודי ספרדית	70%	70%	תקין	לא	לא
5	מ.ב.	הפעלת חוג בדמינטון	70%	70%	תקין	כן	לא
6	ה.ל.	חוג מחול	70%-100%	70%-100%	תקין	כן	לא

מנתוני הטבלה עולה, כי עבור 4 מבין 6 המדריכים שנדגמו, לא קיימים בחברה אישורי היעדר עבירות מין מהמשטרה.

עוד נמצא, כי ל- 2 מבין 6 המדריכים שנדגמו לא קיימים אישורי ביטוח.

מומלץ שבעל תפקיד ניהולי יערוך בקרה על שלמות כל האישורים הנדרשים מהמדריכים עם תחילת פעילות החוגים בכל שנה, ויעביר דיווח על כך למנכ"ל.

6. הפעלת צהרונים

6.1 כללי

החוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז- 2017 (להלן: "החוק לפיקוח על הצהרונים") מגדיר "צהרון" כמסגרת חינוכית בלתי פורמלית לילדים עד כיתה ג', המשמשת לשהות יומית של ילדים, חמישה ימים בשבוע ופועלת לאחר שעות הלימודים או בתקופות של חופשות לימודים במהלך שנת הלימודים, ומתקיים בה אחד מאלה:

- היא פועלת בשטח מוסד חינוך, למעט מוסד חינוך שהמדינה או הרשות מקומית אינן משתתפות בתקציבו, במישרין או בעקיפין;
- היא מופעלת על ידי רשות מקומית או מי מטעמה בשטח מרכז קהילתי;
- היא מופעלת על ידי חברה ממשלתית בשטח מרכז קהילתי.

במועד הביקורת החברה הפעילה מטעם המועצה צהרונים ברחבי היישוב. מלבד מנהלת הצהרונים, הועסקה גם רכזת צהרונים, והחברה העסיקה 58 סייעות בכלל הצהרונים שפעלו ביישוב.

נכון לחודש 6/2019 היו רשומים בצהרונים 566 ילדים, ששובצו ל- 20 צהרונים. באתר האינטרנט של החברה נמצא מידע מפורט אודות הצהרונים, לרבות בדבר הרישום, חופשות הצהרונים, התפריט המוגש בצהרון, התוכנית החינוכית, ועוד.

בישיבת דירקטוריון החברה מיום 30.6.19 הציג המנכ"ל את מספר הנרשמים לצהרונים בכל גן / בית ספר, אל מול סה"כ הילדים הרשומים באותה מסגרת, וציין כי עפ"י הנתונים, למעלה מחצי מכמות הילדים רשומים לצהרונים החברה. עוד ציין המנכ"ל, כי אף על פי שכמות הילדים ביישוב קטנה מידי שנה, החברה שומרת על מספר המסגרות בצהרונים למרות שבצהרון יש פחות מ - 22 ילדים, בכדי למנוע הסעות בין הצהרונים. המנכ"ל הוסיף כי צהרון שמכיל מתחת ל - 22 ילדים אינו מאוזן, וגורם הפסד לחברה.

6.2 הכנסות מול הוצאות

להלן נתוני הכנסות והוצאות בגין הפעלת מערך הצהרונים בשנים 2018 - 2019 עפ"י נתוני הדוחות הכספיים של החברה:

שנה	הכנסות באלפי ₪	הוצאות באלפי ₪	גירעון באלפי ₪
2018	5,789	6,205	416
2019	6,010	6,545	535

מנתוני הדוחות עולה כי לחברה נגרמו מידי שנה הפסדים של מאות אלפי שקלים מהפעלת הצהרונים. עוד עולה, כי בשנת 2019 ההפסדים בגין הפעלת הצהרונים גדלו ב- 119,000 ₪ לעומת השנה הקודמת (גידול של כ - 28%).

להערכת הביקורת, ההפסדים האמורים נבעו בין היתר מכמות הילדים הנמוכה שרוכזו בכל צהרון, שגרמה לפתיחת צהרונים עודפים. נמצא, כי למרות שהיה ניתן לשבץ בכל צהרון 35 ילדים, שובצו בכל צהרון בממוצע רק 28.3 ילדים ($566/20=28.3$). לכאורה, ניתן היה לפתוח רק 17 צהרונים ($566/35=16.17$).

יצוין כי עלות שנתית של כל צהרון בממוצע הינה 327 אלפי ₪ ($6,545/20=327$), ולפיכך אי שיבוץ מיטבי של הילדים בצהרונים גרם לכאורה להוצאה עודפת של 981 אלפי ₪, כתוצאה מפתיחת 3 צהרונים עודפים.

מנכ"ל החברה הסביר לביקורת, כי הנהלת המועצה החליטה שאין לבצע הסעות לילדי הצהרונים, והדבר מגביל את האפשרות לצמצם את מספר הצהרונים הפועלים בתחום המועצה.

מומלץ כי טרם השיבוץ לצהרונים בכל שנה, הנהלת החברה תבחן ביחד עם הנהלת המועצה את כמות התלמידים שישוּבּצו בכל צהרון, במטרה לקדם הפעלה רווחית או מאוזנת של מערך הצהרונים.

6.3 בדיקה מדגמית של תשלומים לצהרון

הביקורת ביקשה לבחון התאמה בין כמות הילדים הרשומים במערכת חוגים בצהרון חרצית, לבין כמות המשלמים על פי דוח הנרשמים לצהרון זה, על מנת לוודא כי כלל התלמידים המצויים בצהרון אכן שילמו.

במהלך הבדיקה לא נמצאו ממצאים חריגים.

✓ הנושא נבדק ונמצא תקין.

6.4 בדיקת תשלומים עפ"י מחירון החברה

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: המשרד) משתתף במימון השהות של הילדים בצהרונים המוכרים על ידו וזאת בהתאם לתנאים שנקבעו ומשתנים מעת לעת. לשם השתתפות זו, על הצהרון בו מטופל הילד לקבל הכרה מהמשרד. לאחר קבלת ההכרה יכולים הורי הילדים הלומדים בצהרון לשלוח למשרד בקשה להשתתפות במימון.

באתר החברה העירונית נכתב כי "צהרונני החברה העירונית קיבלו הכרה על ידי משרד הכלכלה גם לשנת תשע"ו...". כלומר שמשפחות שהוכרו כזכאיות יוכלו לשלוח בקשה למשרד הכלכלה בבקשה להשתתפות בעלות הצהרונים.

הצו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון) התשע"ז - 2018 (להלן: "הצו לפיקוח על הצהרונים") קבע מחיר מרבי בעבור שכר הלימוד בצהרונים בסך של 985 ₪ אך חילק זאת בהתאם לסל השירותים הניתן בכל צהרון כדלהלן:

- צהרון שאינו מקיים פעילות בימי חופשות לימודים במהלך שנת הלימודים והפועל עד השעה 16:00 לכל הפחות התשלום לא יעלה על סך של 650 ₪.
- צהרון המקיים פעילות בימי חופשות לימודים במהלך שנת הלימודים והפועל עד השעה 16:30 לכל הפחות התשלום לא יעלה על סך של 935 ₪.
- צהרון בו שוהים פחות מ-20 ילדים, או לצהרון אשר מספק הסעות למתחם הצהרון התשלום לא יעלה על סך של 985 ₪.

בטופס ההרשמה לצהרונים שמפעילה החברה נקבע, כי כל נרשם ישלם מקדמה בסך של 220 ₪, וכי שכר הלימוד יעודכן עם תחילת השנת הלימודים ויש לשלמו בתחילת כל חודש.

הביקורת קיבלה את דוח כלל התשלומים לשם בחינת נכונות תשלומי ההורים עבור הצהרונים.

במהלך הבדיקה לא נמצאו ממצאים חריגים.

✓ הנושא נבדק ונמצא תקין.

7. מרכז אמנויות הבמה

7.1 כללי

מרכז אמנויות הבמה (להלן: המרכז) מכיל 517 מקומות ישיבה, מתוכם 6 מושבים המשוריינים למקרים חריגים. המרכז מצויד במערכות הגברה, תאורה ומקרן, וכולל לובי המאפשר קבלות פנים וכיבוד, חדרי שחקנים, ואזורי חנייה.

במועד הביקורת המרכז פעל במהלך כל השבוע, כולל שישי בערב וביום שבת.

נמצא כי במרכז אמנויות הבמה נערכים אירועים ממספר סוגים :

✦ **הצגות מנויים מבוגרים** – המדובר בסדרת הצגות קבועה מראש, כאשר בעל המנוי מקוצה מושב קבוע במועדי ההצגות שבסדרה. בשנת המנויים 2018-2019 אשר החלה בחודש 9/2018 ונסתיימה בחודש 8/2019 נערכו 11 הצגות.

✦ **הצגות מנויים ילדים** - המדובר בסדרת הצגות קבועה מראש, כאשר לבעל המנוי מוקצה מושב קבוע במועדי ההצגות שבסדרה. בשנת המנויים 2018-2019 אשר החלה בחודש 9/2018 ונסתיימה בחודש 8/2019 נערכו 5 הצגות.

✦ **מופעים חד פעמיים** - המדובר בהשכרת האולם לאמנים (בדרך כלל אמני סטנד - אפ), כאשר האמן שוכר את האולם במחיר 5,400 ₪. לעיתים האמן מזמין שירותי קופה בסך 9.2% מהפדיון אשר נגבה בקופה.

✦ **אירועים פרטיים לחברות** - המרכז משכיר את האולם לחברות פרטיות במחיר 5,400 ₪, כאשר לעיתים נדרשים שירותי הגברה, טכנאי ל – 6 שעות ומיקרופונים בסך 1,229 ₪.

✦ **אירועים עבור בתי ספר והמועצה** - המרכז משכיר את האולם לבתי הספר העירוניים וכן לפעולות חברתיות שעורכת המועצה. גובה השכירות במקרים אלו הינו 2,400 ₪ בלבד. סכום זה אינו כולל שירותי טכנאי, ניקיון, מיקרופונים, אבטחה, ועוד.

במועד הביקורת צוות המרכז כלל את מנהלת המרכז, דיילת המרכז שטיפלה בהקמת מופעים וערכה התחשבנויות עם ועדים ואמרגנים, ואב בית. בנוסף, בחלק מהמקרים הועסקו 2 קופאיות שביצעו גבייה בקופת המרכז.

להלן נתוני ההכנסות וההוצאות של מרכז אמנויות הבמה לשנים 2017-2018, עפ"י מאזן החברה :

שנה	הכנסות	הוצאות	רווח / (הפסד)
2017	863	1,752	(889)
2018	1,341	1,795	(454)

מנתוני הטבלה עולה, כי לחברה נגרמו הפסדים מהותיים בגין פעילות המרכז. בשנת 2017 הפסדי המרכז הגיעו לסך 889 אלפי ₪, ובשנת 2018 ההפסדים הסתכמו ב - 454 אלפי ₪.

הביקורת המליצה שהנהלת החברה תבחן את הסיבות להפסדים מפעילות המרכז, ובכלל זה את נאותות בחירת הצגות הרפרטואר המניבות הפסדים או רווח שולי נמוך, לעומת השכרות המרכז לאמנים או לחברות פרטיות.

7.2 מערכות מידע

לצורך ניהול מערך המופעים וההשכרות של המרכז, נעשה במועד הביקורת שימוש במערכות מידע ממוחשבות כלהלן:

- **תכנת "חשבשבת"** - תכנת הנהלת חשבונות שבאמצעותה מנוהלות ההכנסות וההוצאות של המרכז.

- **מערכת "SmarTicket"** - מערכת לניהול היכלי תרבות המאפשרת מכירת כרטיסים בקופה או באופן מקוון באמצעות האינטרנט או הטלפון, רישום לכנסים, ועוד. כמו כן, באמצעות המערכת ניתן לנהל את כל הנתונים בנוגע לאירועים, ובין היתר להפיק את הדוחות הבאים:

- **דוח מופע** - דוח המרכז את התפלגות מחירי הכרטיסים למופע בודד, תוך הבחנה בין כרטיסים אשר נמכרו באמצעות סוכנים/ועדים לבין כרטיסים שנמכרו ללקוחות פרטיים. בנוסף הדוח מציג את המכירות שבוצעו באמצעות אתר האינטרנט, לעומת המכירות שבוצעו בקופת המרכז.

- **דוח אירועים מפורט לשנה** - הדוח כולל את האירועים שבוצעו במהלך השנה. הדוח מפרט בין היתר את מועד האירוע, שעת האירוע, מספר הכרטיסים שנמכרו, משך האירוע, ועוד.

נמצא, כי ניהול האירועים במרכז מבוצע בפועל באמצעות גיליון אלקטרוני, ולא באמצעות מערכת SmarTicket, המאפשרת, מלבד מכירת כרטיסים מקוונת, גם לנהל את כלל המופעים וההשכרות באופן שניתן להפיק דוחות בקרה וחריגים בהתאם לסוגי האירועים, וכן לבחון את ניצול תפוסת המרכז במהלך השנה.

נמצא, כי במערכת SmarTicket לא עודכנו כל האירועים שהתקיימו במרכז. לדוגמא, השכרת המרכז לתיכון שוהם בתאריך 10 לנובמבר 2019, וכן השכרת האולם לחברת אל-על, לא נכללו בדוח המופעים שהופק לביקורת מהמערכת. הביקורת העירה כי אי הצגת כלל הפעילויות של המרכז במערכת הממוחשבת, אינו מאפשר ניתוח של רווחיות סוגי הפעילות השונים, והפקת לקחים בהתאם.

מומלץ להקליד למערכת את כל האירועים והמופעים הנערכים במרכז, על מנת שיתאפשר לבחון את רווחיות המרכז בהתאם לפעילות המבוצעת בפועל. מומלץ כי אחת לרבעון ייעשה ניתוח של רווחיות הפעולות המתקיימות במרכז בשיתוף עם מנכ"ל החברה, תוך הסתייעות בדוחות שיופקו מהמערכת.

נמצא, כי בחלק מהמקרים בהם הוקלדו למערכת אירועי השכרה, לא הוקפד להזין את נתוני תפוסת המושבים באולם. לדוגמא, לגבי המופע של האמן אורי חזקיה ביום ה-30/11/2019, צוין במערכת שנמכרו 25 כרטיסים בלבד.

מומלץ להקפיד על הזנת כל הנתונים הרלוונטיים למערכת, כולל לגבי תפוסת המושבים, על מנת לשפר את המעקב והבקרה ולאפשר הפקת דוחות ניהוליים.

נמצא כי לא קיים ממשק ממוחשב בין מערכת SmarTicket לבין מערכת EPR המשמשת להנהלת חשבונות בחברה, ולכן כל המידע המוזן למערכת SmarTicket מועבר ידנית ל-EPR. כלומר, כל ההכנסות וההוצאות של המרכז מועברים באמצעות הפקת דוח ממערכת SmarTicket, והקלדה ידנית של כל הנתונים המופיעים בדוח אל מערכת EPR.

מומלץ לבחון אפשרות לקיום ממשק ממוכן בין מערכת SmarTicket לבין מערכת הנהלת החשבונות (EPR), אשר יכלול את רישומי ההכנסות בגין מופעי סדרה והכנסות בגין מופעים חד פעמיים.

הביקורת בדקה אם קיימת בקרה, המונעת כניסה כפולה למופעים עם אותו כרטיס אשר נקנה בקופה או באתר האינטרנט.

✓ הנושא נבדק ונמצא תקין.

7.3 ועדת רפרטואר

ועדת רפרטואר כפי שקיימת בהיכלי תרבות אחרים (כגון מודיעין, פתח-תקווה) מורכבת ממגוון רחב של אנשים, שעיסוקם והשכלתם באמנות ובחינוך לאמנות. תפקיד הוועדה לבחון הצגות ומופעים ברחבי הארץ, ולחוות דעה מקצועית באם ראוי להציגן בהיכל על מנת להבטיח שההיצע האמנותי יהיה מגוון ואיכותי, ויתאים לקהל היעד. יצוין כי הקמת הוועדה איננה בגדר חובה, אך לפעילותה יש תרומה מהותית לניצול פוטנציאל ההכנסות של ההיכל.

נמצא, כי דירקטוריון החברה לא מינה ועדת רפרטואר למרכז. מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי אמנם לא מונתה ועדת רפרטואר באופן רשמי, אך היא ו-2 עובדות נוספות של המרכז בוחנות את ההצגות אותן ניתן לרכוש ובהתאם לכך מתקבלות ההחלטות לגבי רכישתן.

מומלץ שדירקטוריון החברה ימנה באופן רשמי ועדת רפרטואר, שתיבחן את ההצגות ותמליץ לגבי כדאיות רכישתן למנהלת המרכז ולמנכ"ל החברה.

מומלץ שחברי הוועדה ישקפו במידת האפשר את מגוון האוכלוסייה ביישוב המהווה את קהל היעד של המרכז.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת, כי הוא הנחה את חברי ועדת הרפרטואר (שכאמור לא מונתה באופן רשמי) למלא טופס הכולל התרשמות מן ההצגה, והמלצה לגבי רכישתה או אי רכישתה עבור המרכז.

במהלך הביקורת לא נמצא תיעוד לטפסים האמורים, שנועדו לאפשר בקרה ומעקב אחר הליך בחירת המופעים הנערכים במרכז.

מומלץ להקפיד על תיעוד הפעילות וההמלצות של ועדת הרפרטואר באמצעות הגשת דוחות שוטפים למנהלת המרכז ולמנכ"ל החברה, ועל שמירת הדוחות באופן מסודר במשרדי ההנהלה.

7.4 פעילות המרכז

7.4.1 היקף אירועים

אולם המופעים של המרכז מכיל 511 מושבים ופועל בכל השבוע כולל ימי שישי. הביקורת ביקשה לבחון את היקף האירועים שנערכו במרכז במהלך שנת 2019, וכן את ניצול כמות המושבים בהצגות הרפרטואר למבוגרים ולילדים.

מניתוח קובץ שהופק לביקורת ממערכת SmarTicket עולה, כי למערכת הוקלדו גם אירועים שהתקיימו מחוץ למרכז אמנויות הבמה, כמפורט להלן:

מספר מופעים	מקום האירוע
71	מרכז אמנויות הבמה
42	שוהם לא מסומן
11	אולם בית התרבות
4	מרכז אתגר
4	גן החבל
4	אולם "כותר פיס"
3	יער שוהם
3	אולם הבית הסגול
2	לובי מרכז אמנויות הבמה שהם
1	ספרייה
1	טיולים
1	גן הבנים
147	סה"כ

נמצא כי עפ"י נתוני מערכת SmarTicket, במהלך שנת 2019 נערכו רק 71 אירועים באולם של המרכז, מתוך כ-300 ימי עבודה ללא שבת וחג, המהווים כ-23% בלבד מכלל הימים הפנויים. לכאורה נתון זה מצביע על העדר ניצול המרכז שעלול לגרום להפסדים כתוצאה מהעדר פעילות, אולם לביקורת הוסבר כי קיומם של 71 אירועים בלבד במערכת נובע מכך שלא הוזנו כל אירועי ההשכרה של האולם, אלא בעיקר אירועי רפרטואר שנרכשו כסדרות. הביקורת המליצה להקפיד על הזנת כל האירועים למערכת, כפי שצוין לעיל.

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי למערכת הוקלדו 42 אירועים מבלי שצוין המקום שבו נערך האירוע. לביקורת הוסבר כי מדובר באירועי תרבות שונים שנערכו ברחבי המועצה.

מומלץ להקפיד על הזנת מקום האירוע במערכת, על מנת לאפשר קבלת תמונה מלאה לגבי פעילות המרכז.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי למרכז קיימת תחרות קשה עם היכלי תרבות סמוכים בעלי מספר מושבים גדול יותר, המאפשרים לאמנים להרוויח יותר באמצעות מכירת כמות כרטיסים גדולה יותר לכל מופע.

מומלץ שהחברה תבחן דרכים להרחבת פעילות המרכז הן בכמות הסדרות והן בכמות האירועים החד פעמיים, ותכין תכנית פעולה שנתית להגדלת הרווחיות.

7.4.2 תפוסת מושבים

הביקורת ביקשה לבחון את ניצול המושבים במרכז בשנת 2019 הן בסדרות המבוגרים והן בסדרות הילדים. לצורך כך הופק קובץ של הצגות שנערכו במרכז באותה שנה, שנותח על ידי הביקורת לצורך חישוב אחוז הניצול מכלל המושבים לגבי כל אחד מהמופעים.

להלן תוצאות ניתוח כמות המושבים עבור סדרות מבוגרים וילדים בשנת 2019.

הצגות סדרה למבוגרים						
תאריך	שעה	הצגה	למכירה	נמכרו	פנויים	שיעור תפוסה
רביעי 23/01/2019	20:30	סוס אחד נכנס לבר - תיאטרון הקאמרי	507	486	16	95%
חמישי 31/01/2019	20:30	ליאונרד כהן: החיים, השירים (קובי מידן ואיתי פרל)	511	486	19	95%
חמישי 21/02/2019	20:30	עושה כרצונו - תיאטרון הבימה	511	488	15	95%
רביעי 13/03/2019	20:30	אנגינה פקטוריס - תיאטרון צוותא	511	456	53	89%
שבת 30/03/2019	21:00	שמעון פרנס - ימי אריאנה העליזים	511	359	152	70%
חמישי 04/04/2019	20:30	דונה פלור נשואה לשניים - תיאטרון באר שבע	497	443	50	87%
רביעי 15/05/2019	20:30	הסודות - תיאטרון בית לסין	511	431	76	84%
חמישי 13/06/2019	20:30	היורשת - תיאטרון בית לסין	511	488	19	95%

הצגות סדרה לילדים							
תאריך	שעה	הצגה	משך	למכירה	נמכרו	פנויים	שיעור תפוסה
02/01/2019	17:30	עלי באבא - תיאטרון אורנה פורת	60	511	417	94	82%
13/02/2019	17:30	הדולפין - תיאטרון השעה	60	511	408	103	80%
27/03/2019	17:30	רובין הוד - תיאטרון אורנה פורת	60	511	421	86	82%

מהנתונים לעיל עולה, כי תפוסת המושבים בהצגות למבוגרים בשנת 2019 היתה בשיעור ממוצע של 89%, ובסדרות הילדים בשיעור ממוצע של 81%.

מומלץ שהרכב ועדת רפרטואר שצוינה לעיל, יכלול גם חברים שיש להם נגיעה לחינוך ותרבות ילדים, במטרה להגדיל את אחוזי התפוסה בסדרות לילדים.

ניהול שכירויות 7.5

נמצא כי החברה מנהלת את שכירויות המרכז באמצעות גיליון אלקטרוני המציג את הפעילויות במהלך השנה, המשמש את מנהלת המרכז לבחינת קיום מועדים פנויים לפעילויות חדשות. במקרה של התקשרות עם אמן או מוסד עירוני (להלן: השוכר), נחתם הסכם סטנדרטי הכולל את פירוט השירותים הנדרשים על ידי הלקוח, על גבי טופס הנספח לחוזה.

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לגבי קיום החוזה, קיום אישור ביטוחי, וקיום טופס נלווה המפרט את הרכב תשלום השכירות, עלו הממצאים הבאים:

שם האירוע	מועד האירוע	מועד חתימת החוזה	סכום השכירות ב - ₪	האם קיים		
				חוזה	אישור ביטוחי	נספח תמחור
אורי חזקיה	30/11/2019	25/11/2019	5,400	✓	☒	☒
חברת אל-על	17/12/2019	27/11/2019	6,629	✓	☒	☒
תיכון שוהם	4/11/2019	10/11/2019	5,243	✓	☒	✓

נמצא כי החברה לא הקפידה לדרוש מלקוחותיה אישור ביטוחי טרם חתימת החוזה, למעט חתימה על פסקה המאששת כי ללקוח קיים כיסוי ביטוחי.

עוד נמצא, כי ב - 2 מבין 3 ההתקשרויות שנדגמו, לא נוסף לחוזה טופס המפרט את השירותים הנלווים אשר נדרשו על ידי הלקוח, ואת המחיר ששולם בגינם.

מומלץ כי להסכם השכירות יתווסף אישור ביטוחי שימולא ע"י חברת הביטוח של השוכר, שייבדק על ידי היועץ הביטוחי של החברה.

מומלץ כי לכל חוזה יתווסף טופס עליו יציין הלקוח את התוספות אותם הוא דורש, כגון: מקרן/ מיקרופון/ שירותי קופה/ אבטחה וכד', כך שניתן יהיה לערוך בקרה ומעקב אחר שלמות ההכנסות מול המחירון המאושר של החברה.

8. אחזקת מתקני ספורט ע"י החברה

8.1 כללי

מתקני הספורט ברחבי המועצה משמשים את תלמידי בתי הספר, פעילות חוגים ואגודות ספורט, וכן תושבים המעוניינים לקיים פעילות ספורטיבית במתקנים. תחום הספורט בחברה מנוהל ע"י מנהל תחום הספורט (להלן: מנהל הספורט).

ההנחיות לתחזוקת מתקני הספורט באולמות נקבעו בחוזרי משרד החינוך. בחוזר הדן בסידורי בטיחות במבני מוסדות חינוך, נקבע בין היתר כלהלן:

"אחזקת מתקני הספורט באולמות ובמגרשים ואבטחת אמינותם יהיו בהתאם לתקנים הרלוונטיים הקיימים ולהוראות שפורסמו בידי היצרנים, ובפיקוחה של הרשות המקומית."

נמצא, כי קיים הסכם בין המועצה לבין החברה מיום 18/12/2016 המעניק לחברה הרשאה מיום 1/1/2017 ועד 31/12/2020 להשתמש בנכסי המועצה המפורטים בנספח א' להסכם. נכסים אלו כוללים בין היתר 8 אולמות ספורט הממוקמים בבתי הספר, ומגרש כדורגל עירוני.

במועד הביקורת, הגורמים האחראים על אחזקת אולמות הספורט בחברה כללו את מנהל תחום הספורט, רכזת חוגים, רכזת ספורט שהועסקה ב - 70% משרה, ומנהל מתקנים.

מנהל תחום הספורט מסר לביקורת, כי בתחום אחריותו נמצאים 37 מתקנים, הכוללים: 8 אולמות ספורט בבתי ספר, 10 מגרשים משולבים (כדורסל וקטרגל), מגרש כדורגל עירוני, סקייט פארק, ו- 17 מתקני כושר בגנים ציבוריים.

הביקורת העירה כי אחזקה נאותה של כל המתקנים האמורים על ידי החברה, מחייבת הקצאה מתאימה של משאבים ותקני כוח אדם, והכנת תכנית עבודה שתאפשר לנהל מעקב מסודר אחר ביצוע האחזקה בכל מתקן.

8.2 נתונים כספיים

להלן נתוני תקציב החברה עבור אחזקת אולמות ספורט לשנים 2019 - 2020 :

תקציב 2020	תקציב 2019	שם המתקן	סעיף תקציבי עבור תחזוקה בלבד
64	90	אחזקה מגרש כדורגל	18010420
35	45	אחזקה אולם תיכון	18020420
23	30	אחזקה אולם ניצנים	18030420
10	14	אחזקה אולם אבני החושן	18040420
20	20	אחזקה אולם יהלום	18050420
15	14	תחזוקת אולם רבין	18060420
15	14	תחזוקת אולם אבן חן	18070420
20	30	תחזוקה אולם שלהבת	18080420
<u>202</u>	<u>257</u>		סה"כ

* הנתונים באלפי ₪

מנתוני הטבלה עולה, כי סך התקציב המיועד לתחזוקת אולמות הספורט בשנים 2019 ו- 2020 עמד על 257 ו- 202 אלפי ₪ בהתאמה.

נמצא כי בנוסף לכך, נקבעו תקציבים ייעודיים בסעיפים נוספים עבור כל מתקן. בבדיקת הכרטסת בהנהלת החשבונות נמצא, כי התקציבים נוצלו לצורך ביצוע שיפוצי קיץ, ניקיון האולם, רישוי מתקני ספורט, והוצאות חשמל ומים.

8.3 בדיקת סלי באסקט 2000

חוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מספר 543 שפורסם ב-3.3.2016 מתייחס לסכנות הנובעות משימוש בעמודי סל מסוג "באסקט 2000" המיוצרים ומוצבים ברחבי הארץ החל משנות ה-90.

עפ"י המצוין בחוזר, ייצור והצבת המתקנים ברחבי הארץ לא נעשו בהתאם לתקנים שהותקנו בשנים האחרונות (תקן 5515), ובמספר מקומות התרחשו קריסות של סלי באסקט 2000 כתוצאה מהיחלשות בסיס המתקן.

יצוין כי את היחלשות הסל ניתן לזהות רק בבדיקה מקצועית של מעבדה מוסמכת של מכון התקנים הישראלי. המלצת חוזר המנכ"ל הינה החלפת מתקנים אלו. כמו כן, ההמלצה הינה להורות על בדיקה מקיפה על פי תקן 5515 לכל הסלים מסוג באסקט 2000.

תקן ישראלי 5515 חלק 1 הדן בסלי כדורסל קובע בסעיף 7.2 כי:

"לכל מתקן כדורסל לאחר התקנתו ולפני הכנסתו לשימוש ייערכו בדיקות התאמה לתקן זה, הבדיקה תיערך על ידי מעבדה מאושרת".

סעיף 7.2 קובע כי:

כל מתקן כדורסל ייבדק בבדיקה תקופתית אחת לשנה על ידי מעבדה מאושרת, או אחת לשנתיים אם המתקנים מתוחזקים על ידי גוף מוסמך בהתאם לדרישות התקן הישראלי ת"י 5515".

במהלך הביקורת נמצאה התאמה מלאה בין רשימת המתקנים הקיימת בחברה, לבין האישורים לסלי באסקט 2000 אשר ניתנו על ידי חברת שמר בטיחות והנדסה לשנת 2019.

✓ הנושא נבדק ונמצא תקין.

8.4 התקשרות עם קבלני אחזקה

במועד הביקורת החברה ביצעה תיקונים ועבודות אחזקה של אולמות הספורט כלהלן:

פעילות תחזוקה שוטפת – בחינת יועצים תקופתית הנדרשת על פי הנחיות משרד החינוך ומכון התקנים, כגון: בדיקת סלי כדורסל, נגישות, יועצי בטיחות, ועוד.

תחזוקת שבר – במקרה של תקלות המתגלות על ידי רכזי החוגים המתקיימות באולמות הספורט / אבות הבית.

הביקורת ביקשה לבדוק אם בהליך קבלת הצעות מחיר בעת פנייה לספקים במסגרת אחזקת המתקנים, מתקבלות הצעות לפי מידרג כמות הצעות המחיר כלהלן:

מסכום בש"ח	עד סכום בש"ח	כמות הצעות
1,000	5,000	2
5,000	50,000	3
50,000	75,000	4

להלן מדגם תיקונים כפי שנבחנו מכרטיס 18010420 – אחזקה לשנת 2019.

מספר כרטיס אחזקה	מספר פקודה	פרטים	מספר הספק	סכום בש"ח	כמות הצעות נדרשת	כמות הצעות מחיר בפועל
18010420	19290403279	תיקון שערים ניידים מגרש כדורגל	41531921	2,621	2	2
18020420	19290401897	אחזקה 2/19 אולמות ספורט אולם תיכון	40931703	1,842	2	0
18020420	19290407447	קידוח חור בבטון ליצירת מרזב כולל איטום החור	42232560	3,744	2	2
1803420	19290404718	החלפת לוח סל+ מנוע באולם ניצנים	42031208	5,557	3	0

מנתוני הטבלה עולה, כי לא הוקפד על קבלת מספר הצעות מחיר עפ"י המידרג שנקבע בחברה, לביצוע עבודות אחזקה באולמות הספורט.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי בחודשים האחרונים נעשית עבודת מטה למיפוי השירותים והפריטים השכיחים שעבורם נדרשת אספקה, ולהכנת מאגר ספקים לביצוע שירותי האחזקה. המנכ"ל הוסיף כי יצירת בסיס הנתונים תקל על קבלת הצעות מחיר ועל הטיפול בתקלות.

מומלץ להשלים את הקמת מאגר הספקים לתחומי האחזקה השונים, ולהקפיד על קבלת מספר הצעות מחיר לביצוע העבודות תוך תחרות הוגנת בין הספקים.

8.5 העסקת אבות בית

מנהל תחום הספורט בחברה מסר לביקורת, כי אבות הבית של בתי הספר אינם מטפלים בתחזוקה של אולמות הספורט, ולדעתו בית הספר צריך לקחת אחריות על תחזוקת אולמות הספורט הפועלים בשעות הלימודים.

מנהל אחזקת מוסדות חינוך המועסק באגף חינוך במועצה מסר לביקורת, כי החברה העירונית אחראית על אחזקת אולמות הספורט באמצעות אבות בית המועסקים על ידה, ואבות הבית של בתי הספר אינם מטפלים באחזקת האולמות, אלא אם מדובר בתיקון שבר או מעשה ונדליזם שאירע במהלך הלימודים בשעות הבוקר. לדבריו, באחריות אבות הבית של החברה לדאוג בין היתר לניקיון האולמות בסיום פעילות החוגים, ולקבלת כל האישורים הנדרשים בנוגע לבטיחות האולמות, כגון אישורי כיבוי אש, אישורי תקינות לוחות חשמל, וכד'. עוד ציין מנהל האחזקה, כי במידה והוא נתקל בתקלות שלא טופלו, הוא נכנס לתמונה כדי לקדם את הטיפול, ולעיתים יש ויכוחים בין בית הספר לבין החברה לגבי הגורם שאמור לממן תיקון תקלה בעלות גבוהה, ולדעתו צריך להסדיר זאת באמצעות מנגנון שיהיה לטובת הצדדים.

במועד הביקורת, לא הועסק אב בית בכל אחד מאולמות הספורט, ופעילות החוגים והשכרת האולמות לתושבים בוצעה ללא נוכחות קבועה של גורם מפקח על אופן הפעלתם ואחזקתם. חלק מאולמות הספורט היו פתוחים עד לשעה 23:00, ועקב העדרם של אבות בית, מפתח הכניסה לאולם נמסר למדריך החוג או לתושב ששכר את האולם.

לביקורת נמסר כי ההפעלה העצמאית של האולמות באופן האמור מקשה על שמירתם ואחזקתם באופן תקין וגורמת לבעיות שונות, כגון העדר פיקוח על ניקיון האולם, השארת אורות ומזגנים דולקים בסיום הפעילות, השארת דלתות מילוט פתוחות שאפשרו חדירת ילדים לאולם, שימוש במתקנים ללא פיקוח באופן שעלול להוות סכנה בטיחותית, והשחתה או גניבה של ציוד כגון מזרנים וכדורים.

לנוכח הסיכונים הנובעים מהעדר גורם מפקח בזמן הפעילות, הביקורת המליצה לבחון אפשרות להעסקת אב בית בכל אחד מאולמות הספורט.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת, כי עד לפני כ- 3 שנים כל אחד מאבות הבית היה משובץ למתקן, אולם לנוכח תקצוב הרשות ובהתאם לתפישת הניהול שלו, אבות הבית קיבלו משימות יומיות לביצוע תחזוקה בכלל מתקני הספורט והתרבות שהועברו לאחזקת החברה. המנכ"ל גם ציין, כי נכון לחודש יולי 2020 מועסקים בחברה 5 אבות בית במשרה מלאה בין השעות 8:00 ל- 16:00, וכן 2 אבות בית אשר עוברים בין המתקנים ומוודאים את תקינות השימוש בהם בין השעות 16:00 ל- 23:00.

מומלץ, כי גם בשיטת ניהול רוחבית שלפיה אבות הבית מקבלים משימות יומיות בכל המתקנים, ימונה אחראי אחד לכל מתקן (או למספר מתקנים), שמעבר לטיפול בתקלות השוטפות, יערוך סיור בכל מתקן שבתחום אחריותו בהתאם לתכנית עבודה תקופתית, ויעביר דיווחים למנכ"ל החברה באמצעות טופס ייעודי שיפרט את מצבו של המתקן ואת פעולות האחזקה שנעשו בו.

8.6 תחזוקת חשמל ומיזוג

באולמות הספורט נדרשת אספקת חשמל למערכות התאורה, מיזוג האוויר, מיחשוב, ועוד. בחלק מהרשויות הטיפול בתקלות החשמל באולמות הספורט מבוצע על ידי חברה אחת, שזכתה במכרז עירוני ומעניקה שירותי תחזוקה למגוון אתרים. אחראי המתקנים בחברה מסר לביקורת, כי בכל מקרה של תקלת חשמל באחד מאולמות הספורט, מבוצע הליך הצעות מחיר ופנייה לספקים לצורך הטיפול בתקלה.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת, כי בבדיקה שהוא ערך לגבי האפשרות לקיום מכרז הכולל מתן שירותי אחזקה כוללים לאולמות הספורט, נמצא כי הדבר אינו ישים לנוכח היקפי התקצוב הנמוכים, כ - 200 אלפי ₪ בשנה.

מומלץ לבחון שוב אפשרות לעריכת מכרז לתחזוקת מערכות החשמל והמיזוג עבור כלל אולמות הספורט המופעלים ע"י החברה, על מנת לייעל את הטיפול השוטף בתקלות.

נמצא כי בחברה לא נעשה שימוש בתכנה ייעודית לניהול האחזקה של המתקנים והאולמות במטרה לייעל את השירות, ולאפשר טיפול מערכתי בנושא באמצעות ריכוז וניתוח נתונים לגבי התקלות השוטפות. התכנה מאפשרת ניתוח צרכים לפי כמויות וסוגי תקלות בכל אולם בתקופה מסוימת, לשם בחינת הטיפול הרצוי בתשתית האולם.

מומלץ לשקול שימוש בתכנה ייעודית לניהול אחזקת כל המתקנים והאולמות שבאחריות החברה, על מנת לייעל את הטיפול ולאפשר ניתוח צרכים כאמור, וכן לאפשר להעריך את היקף התקלות לעומת הסכמי האחזקה מול הספקים.

9. תגובות המבוקרים

מנכ"ל החברה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח את הדברים הבאים:

ראשית מבקש לציין כי הדו"ח מקיף וממצה ונותן תמונה רחבה ומקצועית על פעילות החברה והנושאים הנדרשים לבקרה.

להלן התייחסותי להמלצות כפי שעלו בדו"ח:

1. מרכיבי ההוצאות- הנושא עלה בדיוני התקציב לשנים 20-21 והוצגה בפני וועדת הכספים תמונת שינוי תקצוב הרשות בשנים 2015-2020, כפי שניתן לראות בקובץ המצורף העלייה בתקצוב המועצה נובעת בעיקר מתוספת תחומים שהועברו לטיפול החברה, והחלטות מועצה לתקצוב נושאים כמו צהרונים ולמעשה סבסדה את העלות לתושב ולא את הפעילות של חמש, חשוב להדגיש שכל עלויות המנהלה של החברה ממומנות רק מהכנסות עצמיות ולא מתקצוב המועצה. החברה ביצעה שינויים בתוכנית הפעילות לנוכח השינוי הדמוגרפי שחל ביישוב בשנים האחרונות, התבגרות, עזיבה יחסית של צעירים, הקטנה במספר הילדים עד גיל 18, התאמה של פעילות למבוגרים. כמו כן התבצעו פעולות התייעלות להקטנת הוצאות קבועות, צמצום תקנים במוקד רישום, איחוד תפקידים של רכזת גיל רך ומנהלת תחום העשרה למשרה אחת, סגירת מבנה האתגר ואיחוד פעילויות למבנה הכותר.
2. שימוש ברשימת החוגים לניהול מידע בלבד- מנהלת המוקד מסננת את הנתונים מתוך תוכנת הרישום ויודעת להעביר את הנתונים הנדרשים בלבד תוך סינון הנתונים האחרים.
3. התאמה בין נהלי הרישום-מקובל יתוקן בטופס הרישום (טופס רישום מתוקן מצורף).
4. פירוט אמצעי התשלום בטופס רישום- מקובל תוקן בטופס הרישום (מצורף).
5. תיקון טופס הצהרת בריאות- מקובל תוקן (טופס מצורף)
6. הערה לגבי שמירת פרטי אמצעי תשלום- מקובל תוקן בטופס.
7. בדיקת תקינות הנתונים בדו"ח משתתפים- ייבדק ע"י מנהלת המוקד מול החברה למתני"סים.
8. אישור הנחות בכינוס ישיבות- בתחילת השנה בקשות ההנחות מרוכזות ומובאות בפני וועדת הנחות בישיבה משותפת, לאורך השנה מגיעות לעיתים בקשות בודדות ועל מנת לקצר את הליך האישור כדי לאפשר לאותה משפחה מענה מהיר ורישום לפעילות הישיבה מתבצעת אינטרנטית.
9. תיעוד של החלטות וועדת הנחות- מבוצע יש תיעוד מלא לכל החלטה כולל כל הטפסים הנדרשים לאישור הבקשה.
10. סיווג הנחות מיוחדות ומחירון להשתתפות חלקית-כל הנחה תסווג במערכת בהתאם לאופייה. לגבי מחירון להשתתפות חלקית הנושא בעייתי הן מבחינת גביית התשלום והן מבחינת מעקב השתתפות וכמובן בהתחשבות עם המדריכים כיוון שהתשלום למדריך הוא פונקציה של מס' רשומים.
11. סיווג הנחות במערכת- כל ההנחות יסווג בהתאם לאופי ומהות ההנחה.
12. תיעוד החלטות בדבר הנחה מיוחדת- כל ההחלטות מתועדות באופן מלא.
13. תיעוד הנחה ללא ציון סיבה- כל ההחלטות וההנחות מתועדות עם סיבת ההנחה.
14. הנחות כפולות-אין הנחות כפולות.
15. מינוי גורם מהחברה לבקרה על נושא ההנחות- יבוצע מנהלת החשבונות תבקר ותפקח בנושא.
16. בקרה על שלמות האישורים הנדרשים מהמדריכים- בוצע מזכירת החברה/ לשכת מנכ"ל + מנהלת רכש מבצעות בקרה בנושא כולל תחום הביטוחים הנדרשים.

17. הפעלת צהרונים- בשל אילוצי פריסת הגנים ביישוב (כאמור מס' הילדים בהליך הקטנה) ישנה בעיה של איחוד מסגרות, ובשל רצון המועצה לאפשר הפעלת מסגרות שייתנו שירות להורים ישנו אילוץ לפתיחת מסגרות קטנות, החלטה של אי הסעה של ילדי גן לשם איחוד מסגרות, מסגרות חינוך מיוחד קטנות.
18. הפעלת המרכז-שינוי במבנה מנוי התאטרון למבוגרים והעמדת המרכז לגורמי חוץ בתשלום הביאו לכך שבשנת 2019 תקציב המרכז היה מאוזן.
19. הצגת כלל הפעילות במרכז- הנושא יבחן מול מערכת סמארט טיקט .
20. הזנה של כלל האירועים במרכז למערכת - הנושא יבחן מול מערכת סמארט טיקט , נושא ניתוח תקציבי מתבצע אחת לריבעון פנימי ואחת לחציון ע"י רו"ח.
21. ממשק בין מערכת smarticket לבין מערכת EPR - ייבדק שיפור הממשק.
22. הקמת וועדת תרבות/ רפרטואר מגוונת- מבוצע וועדות קיימות שנפגשות באופן קבוע.
23. תיעוד המלצות וועדת תרבות ורפרטואר- מבוצע קיים תיעוד מלא.
24. הזנת כל האירועים למערכת על מנת לקבל תמונה פעילות מלאה- מקובל אנו בהליך מול סמארטיקט להפעלת תוכנת חדרים שתיתן תמונה פעילות מלאה.
25. כנ"ל
26. הרחבת פעילות המרכז- הנושא קיבל תאוצה ממשית בסוף שנת 2019 ותחילת 2020 ונעצר עם תחילת משבר הקורונה , מחייב התארגנות ובניה מחדש של הקשרים עם כל הגורמים עם החזרה של המרכז לפעילות.
27. הרכב וועדת רפרטואר- מקובל ומבוצע כך שהוועדה מורכבת ממגוון של משתתפים שמייצגים את כלל האוכלוסייה ילדים צעירים מבוגרים, במקביל מבוצעים גם סקרים אינטרנטיים לבחינת העדפות של הקהל.
28. צירוף ביטוחים להסכם שכירות- מבוצע באחריות מזכירת החברה+ מנהלת הרכש.
29. הקמת מאגר ספקים לתחומי האחזקה- מקובל בשלבי ביצוע.
30. העסקת אבות בית לכל אולם ספורט- תוצאה של תקצוב לנוכח העובדה כי האולמות הן באחריות מלאה של החברה כולל מתן שירות בבוקר לבתי הספר התקצוב הנוכחי לא מאפשר הצמדת אב בית לכל מתקן לכל שעות הפעילות בוקר אחה"צ וערב.
31. עריכת מכרז לתחזוקה- מקובל ונבחן ישנה בעיה של קבלני אחזקה שלא מעוינים בשל היקף תקציבי שנתי נמוך יחסית (מתח רווחים קטן).
32. בחינת עדכון מחירי השתתפות- הנושא נבחן ואושר ע"י הדירקטוריון אך בוטל לנוכח משבר הקורונה והמשמעויות הכלכליות שלו על התושבים.
33. בחינת גובה דמי שימוש במתקני הספורט- כנ"ל סעיף 32.
34. בחינת גובה תעריפי השכרה של מרכז האומנויות- כנ"ל סעיף 32.
35. הקצאת משאבים לאחזקת מתקני הספורט- החלטה תקציבית של מועצת שהם הנושא הועבר לאחריות החברה בתקצוב קיים.
36. העסקת אבות בית באולמות הספורט-ראה מענה לסעיף 30.
37. מינוי אבות בית אחראיים לכל מתקן גם בניהול מרכזי של האחזקה- מבוצע ראה נוהל אבות בית מצורף.

בברכה

.....

מנכ"ל החברה העירונית חמש שהם.

דוח הממונה על תלונות הציבור

לשנים 2019 - 2020

1. מבוא

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח - 2008 נקבע, כי הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות ולמועצת הרשות דין וחשבון על פעולותיו, לא יאוחר מ- 1 במאי בכל שנה.

עוד נקבע, כי המועצה תקיים דיון בעניין הדוח בתוך חודשיים מיום שהוגש לה, והדוח יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

דוח זה מתייחס לפניות שהופנו ע"י התושבים למבקר המועצה, מתוקף מינויו ע"י מליאת המועצה גם כממונה על תלונות הציבור ע"י החוק.

הדוח אינו כולל פניות רבות נוספות שטופלו באופן שוטף ע"י העובדת הממונה על פניות הציבור וקידום מעמד האישה במועצה.

התלונות שהתקבלו הועברו לקבלת התייחסות הגורם האחראי על הנושא במועצה. בנוסף, נסקרו במידת הצורך דוחות ומסמכים רלוונטיים, והתקיימו פגישות עבודה עם בעלי תפקידים לצורך קבלת הבהרות נוספות.

2. נושאי התלונות

להלן התפלגות נושאי התלונות שטופלו על ידי המבקר בתקופת הדוח :

מספר תלונות			נושא התלונה
לא מוצדק	מוצדק חלקית	מוצדק	
		1	פיצול מחסן במרתף
		1	פרסום פרוטוקולים משיבות ועדת ערר
	1		פינוי מידי של גזם מהכביש
		1	החזר כספי כתוצאה מביצוע מדידה שגויה
	1		עיכוב תשלומים לספק
0	2	3	סה"כ

3. פרטי התלונות**3.1. פיצול מחסן במרתף****פרטי התלונה**

בתאריך 5.1.19 פנה למבקר תושב, שטען כי בעל דירה בבניין שבו הוא גר המחזיק במחסן בחנייה, פיצל אותו מהדירה ע"י חיבור המחסן למרתף ומחפש שוכרים. התושב טען כי מעבר לחוקיות הנושא שלדעתו היא בעייתית, יש בעיה של פגיעה ביסודות ובקונסטרוקציה וקיימת סכנה למבנה. התושב ביקש התערבות מיידית כדי למנוע את התמוטטות המבנה, וציין כי הוא לא נכנס לנושא החוקי של פיצול דירות והפיכת שטח שירות למגורים מניבים.

תוצאת הבירור

בבירור שנערך מול הגורמים המקצועיים נמסרו למבקר ההסברים הבאים:

1. המפקח על הבנייה ביצע פיקוח במקום, שבעקבותיו הוכן דו"ח פיקוח ובעל הנכס זומן לשימוע.
2. בעל הנכס יידרש להמציא אישור מהנדס על יציבות המבנה במידה ויתברר כי ביצע פגיעה מבנית בבניין.

ההסברים האמורים הועברו על ידי המבקר לידיעת המתלונן.

3.2. פרסום פרוטוקולים מישיבות ועדות ערר**פרטי התלונה**

בתאריך 10.3.19 פנתה למבקר תושבת שטענה כי לפי החוק, כל הפרוטוקולים של ועדות הערר לענייני ארנונה צריכים להיות מפורסמים באתר האינטרנט של המועצה. המתלוננת אף טרחה וצירפה צילום של הוראת החוק בנושא, העירה כי היא לא מוצאת את הפרוטוקולים האמורים באתר המועצה, וביקשה מהמבקר לטפל במהירות בנושא.

תוצאת הבירור

1. בעקבות קבלת התלונה, המבקר ביקש מהאחראים על הנושא במועצה להעלות לאתר האינטרנט את הפרוטוקולים של ועדות ערר לענייני ארנונה, כפי הנדרש.
2. לאחר שנמסר למבקר כי פרוטוקול ישיבת ועדת הערר האחרונה שנערכה בחודש פברואר 2019, כבר הועלה לאתר המועצה, הוא עדכן בכך את המתלוננת וצירף לתשובתו קישור למיקום הפרוטוקולים של הוועדות באתר המועצה.
3. בעקבות כך פנתה המתלוננת שוב למבקר, וביקשה שהוא יודא שלאחר המועצה יועלו גם כל הפרוטוקולים של ועדות הערר מהשנים שחלפו (לפחות משנת 2016) כפי שהחוק חייב את המועצה מאז ומתמיד.
4. לאחר בירור נוסף, המבקר עדכן את המתלוננת כי נמסר לו שהנושא בטיפול ובקרוב יועלו לאתר המועצה גם הפרוטוקולים של ה-3 שנים האחרונות.

3.3 פינוי מיידי של גזם מהכביש**פרטי התלונה**

בתאריך 22.8.19 פנה למבקר תושב שקיבל מענה מהמוקד העירוני שפנייתו תטופל למחרת. לטענתו, באותו היום גזמו שיחים או עצים לאורך הכניסה הראשית ליישוב והגזם הושאר על הנתיב הימני בכביש, וכתוצאה מכך מכוניות סטו מנתיב זה לכיוון המכוניות שבנתיב השמאלי וסיכנו אותן. המתלונן טען כי הוא ביקש מהמוקד לפנות את הגזם כדי למנוע את סיכון הנהגים, אך נאמר לו שהדבר ייעשה למחרת. לדבריו, למרות שהוא הסביר כי השעה היא שעת ערב ובלילה עלולים שלא לראות את ההפרעה לתנועה והיא מסכנת את הנוסעים, וביקש שיפנו או לפחות שיזיזו את הגזם למדרכה כדי לפנות את הנתיב, הדבר נעשה רק למחרת.

התושב גם ציין כי רצוי שמחלקות המועצה הנוגעות בדבר יימנעו את ההפרעה לתנועה בזמן ביצוע פעולה כלשהי, ולא ישאירו גורמי סיכון על הכביש, ואם כבר מתקבל דיווח על תקלה, היא צריכה להיות מטופלת עוד באותו היום או הערב, ולא באיחור של יום. המתלונן ביקש לבדוק את הנושא כדי להביא לשיפור המצב.

תוצאת הבירור

בבירור הנושא מול הגורמים המקצועיים נמסרו למבקר ההסברים הבאים:

1. במסגרת הרמות נוף שבוצעו ביישוב, הוצאה כמות גזם גדולה גם במקום שצוין בפנייה.
2. הגזם הונח בחלקו על המדרכה וחלקו על הכביש, כדי למנוע את חסימת המדרכה המשמשת את הרצים ואת הולכי הרגל.
3. כשיש כמות גזם גדולה ניתנת עדיפות להצבת חצי מהכמות במדרכה, כדי לא לסכן הולכי רגל שפגיעים הרבה יותר מרכב.
4. למועצה אין משאיות לאיסוף גזם הפועלות 24 שעות ביממה, ולעיתים נדרש להמתין עד ליום המחרת על מנת להפעילן.
5. התלונה התקבלה בשעה 18:47 בערב, בעת שמחלקות המועצה היו סגורות, ולכן נמסר למתלונן כי הגזם יפונה למחרת בבוקר.
6. למחרת כבר בסביבות השעה 06:00 בבוקר החל פינוי הגזם מהכביש, ובשעה 09:11 הוזן למערכת המוקד כי הגזם פונה.
7. מנהל האגף יעביר הנחיה למחלקת גינון לבצע גיזום בתיאום ובסמיכות להגעת המשאית לאיסוף הגזם באותו נקודה.

ההסברים האמורים הועברו ע"י המבקר לידיעת המתלונן.

3.4 החזר כספי כתוצאה מביצוע מדידה שגויה**פרטי התלונה**

בתאריך 17.5.20 פנה למבקר זוג תושבים המתגוררים בנכס שנמצא בבעלותם, שטענו כי בעקבות קבלה מאוחרת של מכתב שנשלח אליהם מהמועצה בנוגע לתוצאות מדידת הנכס, נודע להם בחודש נובמבר 2019 כי שטח החיוב בארנונה גדל באופן משמעותי ללא כל הצדקה, ושהם שילמו תשלומים עודפים למועצה באמצעות הוראת קבע החל מתחילת השנה. התושבים טענו כי לא בוצעה על ידם שום הרחבה של הנכס ממועד רכישתו, ושהמודדים כלל לא היו בנכס ובזמנו הוסבר להם שהם יסתמכו על המידות הרשומות במועצה.

עוד צוין בתלונה, כי לאחר שהתושבים פנו למועצה בבקשה לתקן את הטעות ולקבל החזר כספי, בוצעה בתחילת שנת 2020 מדידה חוזרת בנכס שבמהלכה התגלתה הטעות, ושטח החיוב בארנונה הוחזר לגודל המקורי, אולם רק מהחודש שבו הם פנו למועצה. התושבים טענו כי מגיע להם החזר כספי החל מחודש ינואר 2019 שהיה מועד תחילת החיוב השגוי, ולא רק מחודש נובמבר 2019 שהיה מועד פנייתם למועצה.

תוצאת הבירור

לאחר בירור התלונה מול הגורמים המקצועיים, המבקר העביר למתלוננים את התשובה הבאה:

1. כידוע לכם, פנייתכם לתיקון שטח החיוב בארנונה בוצעה לאחר המועד האחרון שנקבע בחוק להגשת השגות. מצב זה יצר דילמה: מצד אחד המועצה אמורה לראות בכל חיוב שלא הוגשה לגביו השגה במועד, כחיוב סופי. מצד שני, עצם העובדה שבוצע חיוב יתר כתוצאה ממדידה שגויה שביצעה המועצה, גורמת לתחושת עוול וחוסר צדק. מבחינה משפטית, נדרש לאזן בין חובת השבת הכספים עפ"י חוק עשיית עושר ולא במשפט, ובין עיקרון סופיות השומה.
2. מצאתי כי בתי המשפט כבר נדרשו בעבר לסוגיה זו, ופסקו כי ביצוע השבת כספים לתושב בנסיבות אלה הוא אכן מוצדק. בתי המשפט חזרו ושנו בפסקי הדין, כי "אם הרשות גבתה ארנונה ביתר, מוטב שתשיב את מה שגבתה שלא כדין, אף ללא התדיינות". העלאת טענה בדבר סופיות השומה, נתפסת בידי בית המשפט כניסיון לא הוגן של הרשות להסתתר מאחורי טענות טכניות פורמליות.
3. לדוגמא, כב' השופט אזר כתב בפסק דין שניתן בעניין זה בבית המשפט המחוזי (פרץ אברהם בע"מ נגד עיריית חולון) כלהלן:

"פרופ' דניאל פרידמן מביע דעה בספרו, דיני עשיית עושר ולא במשפט, כי ביצוע השבה בנסיבות אלו צודקת, בהתחשב בכך שמדובר ברשות ציבורית אשר חבה כלפי האזרחים חובת הגינות וגם חובה בסיסית שלא לנהוג ברשלנות. במהדורה שניה של ספרו הנ"ל (בעמ' 880) מציין פרופ' פרידמן כי ראוי להכיר בזכות להשבת תשלומי מס שנגבה ביתר, בצורה רחבה, מפני שאזרח המקבל דרישת תשלום מן השלטון רשאי להניח כי הדרישה מבוססת על אדני חוק. גישת פרופ' פרידמן נראית בעיני גישה ראויה. על האזרחים המקבלים דרישות מס לדעת כי במקרה של טעות יוחזר להם כספם. אחיזת הכספים שנגבו בטעות על ידי הרשות יש בה אלמנט ממשי של חוסר צדק, ואין סיבה להימנע מהחזרת התשלום שנגבה ביתר."

4. לאור כל האמור לעיל, ההחלטה בעניינכם נשקלה מחדש ע"י הגורמים המקצועיים, והוחלט להשיב לכם את כל הכספים שנגבו ממכם ביתר עקב המדידה השגויה. בהתאם לכך, במחלקת הגביה כבר בוצע תיקון של שטח הדירה בהתאם למדידה הנכונה, החל מיום החיוב, דהיינו 1/1/19.
5. כתוצאה מכך, חשבון הארנונה שלכם נמצא כעת ביתרת זכות, ונמסר לי כי הוחל הטיפול בהכנת השיק לצורך ביצוע בפועל של ההחזר הכספי.

3.5. עיכוב תשלומים לספק

פרטי התלונה

בתאריך 15.7.20 פנתה למבקר מתורגמנית לשפת הסימנים, שהוזמנה מספר פעמים על ידי המועצה לביצוע שירותי תרגום שנדרשו עפ"י חוק הנגישות. המתלוננת טענה כי בחצי השנה האחרונה הצטברו מספר חשבוניות שלא שולמו לה, למרות פניות חוזרות ונשנות לגורמים שונים במועצה ובאגף החינוך, וצירפה לפנייתה את פרטי החשבוניות שעברו את מועד התשלום. המתלוננת ציינה כי היא מתמודדת בתקופה זו עם ירידה משמעותית בהכנסותיה, וביקשה את התערבות המבקר לקידום העברת התשלום.

תוצאת הבירור

בבירור התלונה מול אגף החינוך נמסרו למבקר הפרטים הבאים:

1. שתי חשבוניות מיום 23.10.19 ומיום 18.11.19 ישולמו למתלוננת בימים הקרובים ע"י ביי"ס רבין.
 2. לגבי חשבונית מיום 1.12.19 עבור השפ"ח, הציק נמצא בחתימות. (המתורגמנית הוזמנה לפגישה בשפ"ח על ידי ההורים ולא ע"י הצוות, ולכן לא הייתה הזמנת עבודה).
 3. בתחילת שנת הכספים 2020 המתורגמנית שינתה סטטוס והפכה להיות עוסק מורשה (היתה בעבר עוסק פטור). רק לאחר הסדרת התשלומים כעוסק פטור יתאפשר לפתוח כרטיס חדש ויקודמו לתשלום החשבוניות מיום 16.2.20 ומיום 3.3.20.
 4. למבקר נמסר כי יום קודם לכן שוחחה עובדת אגף החינוך עם המתלוננת בנושא, והיא קיבלה את ההסברים בהבנה ואמרה שתמתין לתשלום.
- תוצאות הבירור הועברו על ידי המבקר לידיעת המתלוננת.

הוראות החוק בנושא הטיפול בתלונות

חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008*

הגדרות	1.	בחוק זה –
		<p>"ממונה על תלונות הציבור" – מי שמונה לפי חוק זה להיות ממונה על תלונות הציבור ברשות מקומית;</p> <p>"מעשה" – לרבות מחדל;</p> <p>"רשות מקומית" – עירייה, מועצה מקומית או איגוד ערים;</p> <p>"השר" – שר הפנים.</p>
חובה מינוי ממונה על תלונות הציבור	2.	<p>(א) (1) מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכל ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כממונה על תלונות הציבור.</p> <p>(2) לא ימונה עובד בכיר כאמור בפסקה (1), אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמי מוכר מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל, כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהוא מוסד מוכר במדינתו, ובעל ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי במגזר הציבורי.</p> <p>(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע מרשות מקומית להעסיק ממונה על תלונות הציבור בתפקיד זה בלבד, ובלבד שהעסקתו כאמור תוקצבה במסגרת התקציב המאושר של הרשות המקומית והתקיימו בו התנאים האמורים בסעיף קטן (א1).</p> <p>(ג) ראה השר כי רשות מקומית אינה ממנה ממונה על תלונות הציבור, רשאי הוא לדרוש ממנה, בצו, כי תמנה ממונה על תלונות הציבור כאמור בתוך הזמן הנקוב בצו; לא מילאה רשות מקומית אחר הצו בתוך הזמן האמור, רשאי השר למנות ממונה על תלונות הציבור במקומה.</p> <p>(ד) על מינויו וכהונתו של הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית יחולו ההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית, ואולם לא יועבר הממונה על תלונות הציבור מתפקידו אלא על פי החלטת מועצת הרשות המקומית, ולאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שרבר העברתו מהתפקיד יידון באותה ישיבה.</p> <p>(ה) הרשות המקומית תעמיד לרשות הממונה על תלונות הציבור משאבים הולמים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.</p>
עצמאות הממונה במילוי תפקידו	3.	במילוי תפקידו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.
חובת סודיות	4.	הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל יריעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידו לפי חוק זה או תפקידו במבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידו כמבקר.

* התקבל בכנסת ביום כ"ה באדר ב' התשס"ח (1 באפריל 2008); הצעת החוק ודרכי הסבר מפורטת בהצעות חוק הכנסת – 2007, מיום כ"א בשבט התשס"ח (28 בינואר 2008), עמ' 138.

† ס"ח התש"ח, עמ' 191.

5. (א) כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 57א(ב) לפקודת העיריות¹, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.
- (ב) תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילוך, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
- (1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;
- (2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.
6. תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בירי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.
7. (א) לא יהיה כירור בתלונות אלה:
- (1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטורנית או טורדנית;
- (3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;
- (4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה כירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כריך;
- (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]².
- (ב) לא יהיה כירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש טיבה מיוחדת המצדיקה את כירורן:
- (1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)1 דן בהם;
- (2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.
- (ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויצוין את הנימוקים לכך.
8. (א) הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- (ב) הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה ליריעת הנילוך, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 – גם ליריעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לררוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

² ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

- (ג) הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- (ד) לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –
- (1) לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;
- (2) לדרוש מכל עובד של גוף מן הגופים המנויים בסעיף 5(א) להתייצב לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים כאמור בפסקה (1).
- (ה) אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.
- (ו) הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.
- (ז) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.
9. איסור הפרעה
לא יעשה אדם דבר שיש בו כדי להפריע בהגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור או בבירורה, או למנוע או לעכב את הגשתה או בירורה.
10. הפסקת הבירור
הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויצוין את הנימוקים לכך.
11. חוצאות הבירור
(א) מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום הליך הבירור, שהתלונה היתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:
- (1) ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה עליו ולראש הרשות המקומית;
- (2) היה הנילון ראש הרשות המקומית – תימסר הודעה כאמור גם למועצת הרשות המקומית;
- (3) העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי – רשאי הממונה על תלונות הציבור להצביע לפני הנילון ולפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.
- (ב) הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין, ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי בתוך המועד כאמור בסעיף קטן (א3).
12. סייגים להודעה
בהודעה לפי סעיף 11(א) יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו –
- (1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;
- (2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם וזלת המתלונן;
- (3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

13. מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן. רחיית התלונה לנילון ולממונה עליו.
14. (א) החלטותיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה – זכויות וסעיפים
- (1) אין בהן כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין, שלא היו לו לפני כן;
- (2) אין בהן כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם אם נקבע לכך מועד בחיפוף, לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) לא ייזקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה.
15. הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ־10 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דין בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ופורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
16. (א) דוחות או כל מסמך אחר שהוציא או הכין הממונה על תלונות הציבור במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.
- (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של הממונה על תלונות הציבור לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי.
17. הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה –
- (1) כמודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
- (2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
- (3) בהודעות תשלום ארנונה לחיובים;
- (4) בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית.
18. השר ממונה על ביצוע חוק זה.
19. תחילתו של חוק זה 90 ימים מיום פרסומו.
20. עובד הרשות המקומית שמונה כדין לכירור תלונות הציבור ברשות מקומית ועסק בפועל בכירור תלונות כאמור ערב פרסומו של חוק זה (להלן – יום הפרסום), יראו אותו כאילו מונה להיות ממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה, ובלבד שבתום חמש שנים מיום הפרסום, יתקיימו בו תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 2(א).

מאיר שטרית
שר הפנים

אהוד אולמרט
ראש הממשלה

דליה איציק
יושבת ראש הכנסת

שמעון פרס
נשיא המרינה

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה :

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145 א. מינוי מבקר המועצה

(א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר

(א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

- (1) הוא יחיד,
- (2) הוא תושב ישראל,
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
- (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -

- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145 ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -
 - (1) שיקול דעתו,
 - (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
 - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145 ה. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיק לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145 ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).