

יוני 2014

דו"ח ביקורת שנתי מס' 13

לשנת 2013

מוגש ע"י

אשר שטיינמן  
מבקר המועצה

**תוכן העניינים**

<b><u>מספר עמוד</u></b>	<b><u>הנושא</u></b>
1	תוכן העניינים
2	הקדמה
3	פתח דבר
4-7	סעיפים נבחרים מתוך חוק הביקורת
8- 10	דו"ח ביקורת בנושא: המועצה וועדותיה
11-13	דו"ח ביקורת בנושא: פיצול בתים
14	דו"ח מעקב אחר תיקון ליקויים
15	סוף דבר

יוני 2014  
יאח/מבקר

לכבוד  
מר שלומי לנגר  
**ראש המועצה**

שלום רב,

1. הנני מתכבד להגיש לך, עפ"י פרק ז' סעיף 66 (א) של צו המועצות המקומיות ביו"ש, את דו"ח הביקורת השנתי מס' 12 לשנת 2012.
  2. דו"ח הביקורת כולל את דו"חות המשנה הבאים:
    - א. דו"ח ביקורת בנושא: מליאת המועצה וועדותיה.
    - ב. דו"ח ביקורת בנושא: פיצול בתים.
    - ג. דו"ח מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדו"חות קודמים.
  3. העתקים מהדו"ח יועברו (לידיעה בלבד, בשלב זה), גם לחברי וועדת הביקורת.
  4. נא תגובתך לדו"ח כמקובל.
  5. ברצוני להודות לראש המועצה, לממלאת מקומו, לסגנו, לחברי המועצה, לעובדי המועצה ולמנהליה; על שיתוף הפעולה המלא בכל שלבי הכנת הדו"ח.
- הערה חשובה: אין לפרסם דו"ח זה או חלק ממנו לפני שהמועצה דנה בו ולפני שראש המועצה והמבקר התירו זאת.

בכבוד רב,

אשר שטיינמן

מבקר המועצה

### פתח דבר

שנת 2013 נתאפיינה בהיותה שנת בחירות.

בשנה שכזו, מטבע הדברים, מואטת הפעילות המוניציפאלית ככל שהדבר נוגע להשתלמויות עובדים, קליטת עובדים חדשים וכו'. לפרסומים, יחד עם כך נמשכה הקמתו של הפרוייקט המרכזי והגדול מכולם: היכל התרבות היישובי, שיסתיים, אי"ה, במחצית השנייה של שנת 2014.

כמו כן נמשכים המהלכים להקמת שני אזורי תעשייה חדשים. אחד ייעודי לאורנית והשני משותף לאלקנה ומוא"ז שומרון .

במקביל נמשכה תנופת הפיתוח והבנייה בשכונות החדשות המצויות בצדו המזרחי של היישוב.

יש לציין שהמועצה זכתה שוב בפרס ניהול כספי תקין וסיימה גם את שנת 2013 באיזון תקציבי ומסתמן אף שתשפר את מיקומה בדרוג BDI לרשויות עד 10,000 תושבים למקום ה-15 המכובד (ראה נספח עמ' 10).

### המבקר - סמכויות ואחריות

פרק ז' לדיני המועצות המקומיות (באזור יהודה ושומרון), קובע שלכל מועצה מקומית ימונה מבקר מועצה שסמכויותיו יהיו כמפורט להלן:

סעיף 66 כ"ח לתקנון (לחוק) קובע כדלקמן:

א. תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה.
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- (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 במינורי 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.

**סעיף 66 כ"ט קובע ש:**

- 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 ביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש. למבקר או לעובד שהוא הסמיך 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.
- ב. 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.

**סעיף 66 ל' קובע ש:**

- 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 שיראה 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. וועדת 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 תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- ה. תוך חודשיים מן היום שבו הגישה וועדת 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 לעיל. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

ז. הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לממונה.

בנוסף לסמכויותיו הפורמאליות המפורטות לעיל, ראוי שהמבקר יעשה שימוש ביתרונותיו הבאים:

- ניסיון רב.
- ידע ומידע, נרחבים ומגוונים.
- שיקול דעת מקצועי ואובייקטיבי.

לפיכך, טוב יעשה המבקר, אם יחווה בפני ראש הרשות את דעתו בנושאים החשובים העומדים על הפרק, טרם קבלת ההחלטות הנוגעות. כך למשל רצוי, לדעת, שהמבקר לא יסתפק בתפקידו הפורמאלי והקלאסי שממוקד בהנחיות לצמצום הוצאות, אלא חשוב שיסייע לראש המועצה ולמועצה גם בתחום הגדלת ההכנסות.

אביא מספר דוגמאות לכך:

- א. הפיכת המחלקות באחריות מנהלי המחלקות למרכזי רווח עם סל תקציבי סגור.
- ב. עדכון תעריפים בחוקי העזר והגברת האכיפה.
- ג. שדרוג הפעילות הממוחשבת והרחבתה לתחומי הרכש, המחסנים והמלאי.
- ד. הגברת הפיקוח על גופי הסמך והתמך.
- ה. פיקוח יעיל ואפקטיבי על כספי התמיכות, לרבות דרכי קבלתם והשימוש בהם.
- ו. עריכת סקר ארנונה, סקר נכסים וסקר לגבי אופן השימוש בנכסים.
- ז. קביעת קריטריונים ברורים ואחידים לגבי תרומות של קבלנים לצרכי פיתוח ואירועים.
- ח. שימוש בבקרי התאורה לחסכון בהוצאות לתאורת רחובות.
- ט. הקפדה על מתן הנחות בארנונה עפ"י הקבוע בחוק.
- י. שימוש מושכל ביועצי בטיחות וביטוח על מנת להפחית למינימום את רמת הסיכונים שבפניהם עומדת הרשות.
- יא. הפיכת חוגי המתנ"ס למרכזי רווח.
- יב. בדיקה (על בסיס הצלחה) לאיתור טעויות שנפלו בחשבונות המים, החשמל והתקשורת של הרשות, ע"י חברות המתמחות בכך.
- יג. עריכת סקר סיכונים שימקד ויביא לאופטימום, את הקצאת המשאבים אל מול הסיכונים שבפניהם ניצבת המועצה.
- יד. פיתוח תחום היזמות הציבורית במועצה.
- טו. האצת החשיבה האסטרטגית, ארוכת טווח, במועצה.

### לסיכום:

לדעתי, אל לו למבקר, להסתפק בביקורת שלאחר מעשה, אלא עליו לשקול את האפשרות למנף את יכולותיו וכישוריו על מנת לייעץ ולסייע בזמן אמת, (באופן בלתי פורמאלי וללא קבלת שכר כמובן) לראש הרשות ולמועצה לקבל החלטות נכונות או להימנע מקבלת החלטות שגויות שעלולות לסכן את המועצה, עובדיה ונכסיה ולפגוע לבסוף אף בתושבים; בנושאים הקריטיים שעומדים על סדר היום, עוד בשלב הדיונים לפני קבלת ההחלטות.



**דו"ח ביקורת בנושא: המועצה וועדותיה**

**I. כללי**

1. מועצת הרשות הינה הפורום המוסמך לקבוע את אורחות החיים ביישוב. המועצה הינה גוף פוליטי דמוקרטי, שאמור לבטא את סך הרצונות של התושבים, כפי שבאו לידי ביטוי בתוצאות הבחירות לרשות.
2. מועצת הרשות כפופה כמובן, להוראות החוק והשלטון המרכזי, שמגדירים את סמכויותיה, אחריותה וחובותיה.
3. תפקידה העיקריים של מליאות המועצה (להלן: המועצה) הם:
  - א. קביעת מדיניות מוניציפאלית.
  - ב. חקיקת חוקי עזר.
  - ג. אישור התקציב השנתי ודוחות הביצוע התקופתיים והשנתיים.
  - ד. להוות מערכת הנחייה ובקרה על פעולות הרשות.
4. ליבון הנושאים העקרוניים הלכה למעשה, מתקיים בוועדות המועצה. הוועדה היא המסגרת הציבורית-מקצועית, שבה נפגשים נבחרים הציבור עם הדרגים המקצועיים הבכירים ברשות ועם מומחים ויועצים שונים, לפי העניין, על מנת להגיע במשותף להחלטות שקולות, שמביאות בחשבון את כל ההיבטים הנוגעים, לרבות ההיבטים החוקיים, הכספיים, הציבוריים, המקצועיים והחברתיים.
5. הוועדות הן הפורום המתאים ביותר לנבחרים הציבור (חברי המועצה) להשפיע ולכוון את מדיניות הרשות, בהתאם לתפישת עולמם, מצעי רשימותיהם והבטחותיהם לציבור. מכאן החשיבות המיוחדת שנודעת להתכנסויות תכופות, ככל שהנסיבות מחייבות ומאפשרות, של הוועדות השונות.

## II ממצאים

1. עקב תהליך הבחירות שנערכו בסוף השנה, הואטה פעילותן של ועדות המועצה עם כל ההשלכות בתחומי המקרו (פרוייקטים חדשים) והמיקרו (הופסקה התכנסותה של ועדת הנחות בארנונה) הקשורות בכך.
  2. תוצאות הבחירות לא שינו את יחסי הכוחות בין "קואליציה" (6 חברים וחברות) ו"אופוזיציה" (3 חברות וחברים), במועצה.
  3. בשל ההחלטה הדמוקרטית של הורי תלמידי חטיבת הביניים להעביר את תלמידי התיכון מרמת השרון לרעננה, הוטלה מעמסה כספית נוספת על המועצה, בשל העובדה שעיריית רעננה גובה אגרת חוץ משולשת מכל תלמיד.
- עוד יצויין שההסכם עם עיריית רעננה מחייב, בנוסף לאגרה המשולשת גם הקמת מערך ייעודי לכל בית ספר תיכון בנפרד.

## III מסקנות והמלצות

הנטל הכספי הנוסף בעקבות המעבר מרמת השרון לרעננה, הוא פועל יוצא של המדיניות הנכונה, לדעת הביקורת, להעמיד את מערכת החינוך הפורמאלית והבלתי פורמאלית על כל שלוחותיה, בראש סולם העדיפויות של המועצה.



## דוח ביקורת בנושא: "פיצול בתים"

### I. כללי:

1. נושא פיצול הבתים (להלן: הפיצול), הפך בשנים האחרונות לנושא כאוב, טעון, מורכב ובעייתי, בעל השלכות נרחבות וקשות על איכות החיים והסביבה ביישוב.
2. דוח ביקורת זה דן בפיצול לא חוקי, קרי: פיצול בתים ל-2 יחידות דיור או יותר. הדוח אינו דן בשינויים פנימיים קלים, בתוך הבתים, שנעשים לצורך מגורים של בני משפחה מקרבה ראשונה.
3. לפיצול ישנם היבטים שונים לרבות: תכנוניים, הנדסיים, משפטיים וחברתיים מרחיקי לכת כמפורט בהמשך.

### II. ממצאים:

1. את הטיפול בתופעת הפיצול, יש לחלק למספר שלבים עיקריים:
  - א. אימוץ הגדרת יועמ"ש המועצה לגבי איבחון פיצולים.
  - ב. חשיפת הפיצולים.
  - ג. אופן הטיפול ההנדסי/פיקוחי והמשפטי בתופעה.
2. חשיפת הפיצול, מהווה סוגיה מורכבת בפני עצמה, מאחר ש"המפצל הטיפוסי" עושה הכל על מנת להסתיר את פעולותיו ולשוות להן אופי של "שיפוצים רגילים". הניסיון מלמד שהפיצול מתבצע, לא פעם באופן שבו נבנית מבואה פנימית, שמוסתרת ע"י הדלת הכניסה הראשית לבית. ממבואה זו שנבנית בד"כ בסוף תהליך הפיצול, מתפצלות דלתות דירות המשניות שגילויין, כאמור לעיל, קשה ומורכב. רוב חשיפות הפיצולים הן תוצאה של מידע המתקבל מהשכנים הצמודים, המעריכים, בצדק רב מבחינתם, שהפיצול יפגע באיכות חייהם, כמפורט בהמשך.
3. לאחר שלב החשיפה כתוצאה ממידע כנ"ל, מגיע שלב בעייתי לא פחות והוא ביקור של מפקח הבנייה באתר הפיצול, שמטרתו לוודא שאכן קיים פיצול ואת היקפו המדויק. ביקור שכזה, נתקל, מטבע הדברים, בהתנגדות של המפצל, הגובלת לא פעם, באלימות מילולית ולעיתים אף פיסית. בשלב הזה מתחיל גם פרק

הוויכוחים כשהטענה הנפוצה היא שמדובר "רק" בתוספת חדר או מטבח מטעמי כשרות.

4. לכל הקשיים והמורכבויות המפורטות לעיל מתווספת מציאות משפטית לא ברורה, שבה אין הגדרה כלל ארצית ואחידה, לגבי השאלה מהו פיצול לא חוקי? עובדה שמהווה קרקע פוריה לוויכוחים אינספור והופכת את עבודתו של התובע העירוני למסובכת במיוחד. לכך יש להוסיף את העובדה שפיצול הוא עבירה פלילית שיש להוכיחה מעבר לכל ספק סביר. כמו כן קיימת הבעיה של כניסה לרשות הפרט, שמתאפשרת רק ע"י הסכמת בעלי הרכוש, שאינה ניתנת בד"כ, או באמצעות צו של בית המשפט, שהשגתו מחייבת פעילות מקדימה רבה. בעיה נוספת היא הקושי להוכיח בבית המשפט שהדירה אכן פוצלה. בית המשפט דורש הוכחות מוצקות כגון: מטבח נוסף, שירותים נוספים, כניסה נפרדת, שעון חשמל נפרד, שעון מים נפרד ועוד, הוכחות שקשה לא פעם, לספקן.

5. השלכות תופעת הפיצול הן מרחיקות לכת, כדלקמן:

א. הפיצול מעמיס ואף עלול להביא בעתיד לקריסה את מערכות התשתית כגון: מים וביוב, שתוכננו למספר ידוע של בתי אב בלבד. כמו כן, יש לפיצולים השלכות קשות על המערכת העירונית כגון: חינוך ורווחה.

ב. עומס נוסף מתקיים גם לגבי מערכת פינוי האשפה, שהופכת גם בלי הפיצול למורכבת יותר, בשל המהלך להפריד אשפה לאורגנית ולבלתי אורגנית, שיחל בקרוב.

ג. הבעיה העיקרית של הפיצול היא בעיית החניה. הניסיון המצטבר ביישובים שונים שסובלים מאותה התופעה, מלמד על סכסוכי שכנים שהולכים ומחריפים סביב נושא החניה בשל העלייה המתמדת במספר הממוצע של כלי הרכב למשפחה, יחסית למספר הקבוע של מקומות החניה.

מיותר לציין שחניה מחוץ למגרש, קרי על הכביש. מהווה גורם מעכב לזרימת התנועה, הן הפרטית והן הציבורית ועלולה אף להוות גורם לתאונות דרכים

6. בעיה נוספת היא "מעגל הקסמים" של חשיפת הפיצול כדלקמן: החשיפה מחייבת ראיות אך ראיות מחייבות כניסה פיסית לאתר הפיצול, כאשר הכניסה-הפיסית באישור בית המשפט, מחייבת הצגת ראיות לכאורה וחוזר חלילה.
7. ראוי לציין שכבר כיום קיימת בפועל הנחייה כתנאי לקבלת היתר שכל מי שמגיש בקשה להיתר בנייה מחויב לחתום על הצהרה שהוא לא יפצל באופן בלתי חוקי את ביתו/דירתו.

### **III. מסקנות והמלצות:**

1. ראוי לציין שבאורנית יש מודעות רבה לנושא הפיצול והטיפול בו נמצא בסדר עדיפות גבוה.
2. יחד עם כך, יש לקבוע נוהל ברור (למניעת איפה ואיפה בין המקרים השונים), לפרסמו ולהקצות לטיפול בנושא משאבים ראויים. על ועדת התכנון והבניה, בשיתוף עם מחלקת ההנדסה, לקבוע בנוהל: כיצד מפצלים, אילו אישורים נדרשים, גובה האגרה וכו'.
3. על המועצה להמשיך ולאכוף בקפדנות את ביצוע החלטות ביהמ"ש בנושא עבירות בניה בכלל ועבירות בנושא הפיצול בפרט.
4. על המועצה לשלב את נושא הפיצולים בסקר הנכסים המתבצע בימים אלה.
5. יש לשקול שילוב עיקרי נוהל הפיצול, בתב"עות הנוגעות.
6. יש לתאם עם חברת החשמל את ניתוקם של מוני חשמל ביחידות המפוצלות.

**דו"ח מעקב אחר ליקויים שהועלו בדו"חות קודמים**

נושא	תוקן	תוקן חלקית	לא תוקן	הערות
הגברת הפיקוח על הבנייה	X			
צוואר בקבוק בהגשת תביעות משפטיות כנגד עברייני בניה ומיסים		X		
הסדרת השימוש של בית"ר במגרש הכדורגל	X			כל מי שרוצה יכול להשתמש במגרש בתנאים שנקבעו לכך
הגדלת מצבת כ"א במחלקת רווחה			X	
הקמת חדר "אטום" לצרכי המחלקה			X	
העברת הפיקוח הווטרינרי על מזון רגיש לפ"ת			X	

סוף דבר

שנת 2013 נסתיימה באיזון תקציבי ובהמשך תנופת הפיתוח ביישוב למרות המגבלות שנבעו מהעובדה שהייתה זו שנת בחירות.

יחסי הכוחות של "קואליציה" ו"אופוזיציה" נשארו כשהיו וככלל לא היו שינויים דרמטיים במדיניות האסטרטגית של המועצה.

יש לקוות שפרוייקט היכל התרבות יסתיים בשנת 2014 ויתרום משמעותית לשיפור איכות החיים והתרבות ביישוב. בנוסף ניתן לצפות שאזור התעשייה של אורנית יחל להניב פרי ולשמש מקור הכנסה לרשות.