

יולי 2012

**דוח הביקורת השנתי מס' 11**

**לשנת 2011**

**מוגש ע"י מר אשר שטיינמץ**

**מבקר המועצה**

## תוכן הענינים

<u>מס' עמוד</u>	<u>הנושא</u>
2	מבוא
3	פתח דבר
4 - 6	עיקרי חוק הביקורת
7 - 8	דו"ח ביקורת בנושא: מליאת המועצה וועדותיה
9 - 16	דו"ח ביקורת בנושא: הפיקוח על הבנייה
17 - 19	דוח ביקורת בנושא: השירות הוטרינרי
20	דו"ח מעקב אחר תיקון ליקויים
21	סוף דבר

08 יולי 2012  
י"ח תמוז תשע"ב

לכבוד  
מר שלמה קטן  
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון: דו"ח הביקורת השנתי מס' 11

1. הנני מתכבד להגיש לך, בהתאם לסעיף 66 ל (א) לצו המועצות המקומיות ביו"ש, את דו"ח הביקורת כמפורט בנדון.
2. בדו"ח נכללים דוחות הביקורת הבאים:
  - א. דו"ח ביקורת בנושא: מליאת המועצה והוועדות.
  - ב. דו"ח ביקורת בנושא: הפיקוח על הבנייה.
  - ג. דו"ח ביקורת בנושא: השירות הווטרינרי העירוני.
  - ד. דו"ח מעקב אחר תיקון ליקויים.
3. ברצוני להודות לעובדי המועצה ולמנהליה, על שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי, בבואי לערוך דו"ח ביקורת זה.
4. העתקים של הדו"ח יועברו במקביל גם לחברי ועדת הביקורת (לידיעה בלבד בשלב זה).

הערה חשובה:

אין לפרסם דו"ח ביקורת זה או חלקים ממנו, לפני שנתקיימו דיונים בדו"ח בוועדת הביקורת ובמליאת המועצה.

בכבוד רב

אשר שטיינמץ  
מבקר המועצה

## פתח דבר

בשנת 2011 נמשך הפיתוח המואץ של גבעת טל וכמו כן קודמו פרויקטים נוספים בתחומי הבנייה כגון: ככרות, מעגלי תנועה ועוד וכן פרויקטים בתחומי החינוך, כגון: הרחבת בתי הספר הן היסודיים והן חטיבת הביניים.

## המבקר - סמכויות ואחריות

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

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

- (א) תפקיד 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 ענין 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.
- (ב) 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.
- (ג) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו 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 אשר הערותיה 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.

- (1) 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 הועדה, להתיר פרסום כאמור לעיל. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" – לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (2) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לממונה.

עד כאן החלק הפורמלי של תפקיד המבקר. מעבר לכך מתקיים, מה שניתן לכנות: "הערך המוסף הייחודי" של עבודת המבקר. הכוונה היא לאופן שבו תופס המבקר עצמו את תפקידו. יש מבקרים המסתפקים בעריכת ביקורת לאחר הביצוע כמפורט לעיל; וזה בדיוק מה שנדרש. לעומתם, יש מבקרים הסבורים שניתן למנף את היכרותם והבנתם את פעילות המועצה, את קשרי העבודה הטובים שיצרו, תוך השתתפות בדיונים בפורומים הקובעים את המדיניות ואת מימושה הלכה למעשה; על מנת לסייע בזמן אמת, לשיפור תהליכי קבלת החלטות או לחילופין, להימנע מקבלת החלטות שגויות, שעלולות לסכן את המועצה, את עובדיה, את נכסיה ואת כספיה, ולפגוע לבסוף בתושבים. אני מעדיף את התפישה המרחיבה לגבי תפקיד המבקר.

## דו"ח ביקורת בנושא: המועצה וועדותיה – 2011

### א. כללי

מדיניות המועצה נקבעת במליאתה, בעיקר באמצעות דיונים עקרוניים וכלליים. יישום המדיניות הלכה למעשה, מתבצע באמצעות הוועדות השונות שאמורות לקיים, בד"כ, דיונים תכליתיים שמשקפים את דעתם העניינית של חבריה. מכאן החשיבות הרבה של התכנסותן הסדירה, בתכיפות הקבועה בחוק.

### ב. ממצאים

1. ראוי לציין שהמועצה שיפרה משמעותית את התנהלותה בנושאים כגון עריכת נהלים וניהול מכרזים.
2. המועצה מתמודדת זה מספר שנים, עם גרעון שנתי שוטף, שמקשה על תפקודה היומיומי.  
הגרעון השוטף בסך 4.7 מלש"ח, נובע ברובו מחוב ישן לעירית כפר סבא בנושא אגרות תלמידי חוץ. פרט לכך פועלת המועצה באופן יעיל וחסכוני הן בתחומי כ"א והן בתחומי הקניות והרכש. אין ספק שההקפאה הבלתי פורמלית של הבניה, ששררה בשנים האחרונות לרבות בשנת 2011, הביאה להקטנת ההכנסות מאגרות והיטלי בנייה ולהקטנת ההכנסות מארנונה ובכך תרמה לגרעון השוטף.
3. פעילות החברה הכלכלית, מצטמצמת לתחומי השמירה והניקיון.
4. המועצה טרם הנהיגה מעקב ממוחשב אחר יישום החלטות המליאה והוועדות. בהעדר מעקב כנ"ל, לא ניתן לוודא אלו החלטות טרם בוצעו.

5. ועדות המועצה נתכנסו בתדירות המפורטת בטבלה הבאה:

מספר ישיבות במהלך 2011	ועדות המועצה
11	ישיבות מועצה
-	הנהלה
3	ביקורת
4	תכנון ובניה
2	תמיכות
1	איכות הסביבה
	מל"ח
	ביטחון
2	הנחות
3	כספים
1	חברה כלכלית
	תנועה
3	מאבק בנגע הסמים ואלכוהול
10	מכרזים
	בטיחות בדרכים
6	הנהגה חינוכית יישובית (חינוך)

**ג. מסקנות והמלצות**

1. יש לשקול את הגברת הפעילות של החברה הכלכלית, לתחומים נוספים כגון: יזמות, בנייה, גגות סולריים ועוד. סביר להניח שפעילות נוספת זו עשויה לסייע להקטנת הגרעון השנתי השוטף של המועצה.
2. הנהגת מעקב ממוחשב ואפקטיבי אחר יישום החלטות המועצה והועדות הנוגעות, תסייע ללא כל ספק לשיפור ההתנהלות השוטפת של המועצה בכל תחומי הפעילות.
3. יש להקפיד על התכנסותן הסדירה של ועדות החובה בתכיפות הקבועה בחוק. אין ספק שאי התכנסות בתכיפות הראויה, פוגמת ביישום המעשי של החלטות מליאת המועצה.

## דוח ביקורת בנושא: הפיקוח על הבנייה

### א. כללי

1. מח' ההנדסה (להלן: המחלקה), היא אחת המחלקות החשובות במועצה וזאת מהטעמים הבאים:
    - א. אנשי המחלקה באים לאורך זמן במגע עם מרבית התושבים שבונים או מרחיבים בתיהם.
    - ב. הקשר עם התושב הוא במקרים רבים סביב הפרוייקט הפיסי הגדול ביותר של תושב ממוצע, קרי: בניית ביתו.
    - ג. המח' עוסקת בפן הפיסי של היישוב כך שטעויות שנעשות עלולות להסתבר כ"בכייה לדורות".
  2. הרכב כח האדם של המחלקה הוא כדלקמן:

אינג' בוריס גרינברג – מהנדס המועצה ומהנדס הועדה לתכנון ולבנייה, במשרה מלאה.

גב' יהודית אורומוביץ – מזכירת המח' ומזכירת הועדה לתכנון ולבנייה, במשרה מלאה.

מר אלי נגר – מפקח על הבנייה במשרה מלאה.

בנוסף מועסק האדריכל ישראל שטיין כיועץ חיצוני בהיקף משרה של יום בשבוע בלבד.
  3. הנהגת טופס 4 (טופס האיכלוס) בשנת 2010 לראשונה ביהודה ושומרון, הקלה משמעותית על פעילות המחלקה.
  4. מבין שלל הנושאים בהם עוסקת המח', בחרה הביקורת להתמקד בנושא הפיקוח על הבנייה. הביקורת נערכה במהלך חודש אוקטובר 2011 וכללה שיחות עם מהנדס המועצה, עם המפקח על הבניה וכמובן עיון בכל המסמכים הנוגעים.
- ביקורת מקיפה על כל מיגוון הפעילויות של המחלקה, תיערך בקרוב.

## ב. ממצאים

1. הפיקוח על הבנייה (להלן: הפיקוח), מורכב ממספר שלבים עיקריים:
  - א. שלב גילוי חריגות הבנייה:
    - אם העבירה התגלתה לאחר מעשה, מוצאת התראה.
    - אם העבירה נתגלתה במהלך ביצועה, מוצא צו א' שהוא צו הפסקת עבודה.
  - ב. אם העבודה החריגה נמשכת, מוצא לאחר חודש צו ב', שהוא למעשה, המשכו של צו א'.
  - ג. אם העבירה נמשכת גם לאחר הוצאת צו ב', רשאית המועצה להוציא צו הריסה מינהלי, להבדיל מצו הריסה משפטי שמוצא ע"י בית המשפט בסיומה של תביעה משפטית, שמוגשת ע"י התובע העירוני כנגד העבריין. יצויין שצו הריסה מינהלי הוא נדיר בעוד שצו הריסה שיפוטי הוא המקרה השכיח.
  - ד. קיימת אפשרות לעבור ישירות מצו א' לג' או להוציא ביחד צוי ב' + ג', הכל לפי הנסיבות.
2. מערך הפיקוח מפיק דו"ח אירועים (נספח מס' 1), שמתייחס לתהליכים הבאים: פתיחת תיק פיקוח; התראה נספח א'; התראה + הזמנה לוועדה; התרעה + נספח ב'; צו הריסה נספח ג'; העברה ליועץ המשפטי; שליחת מכתב לנאשם. דו"ח האירועים הוא נכון למועד הפקתו, אך אינו מתזכר בזמן אמת את המפקח לגבי מצב ההתראות והוצאת הצוים (א', ב' וג') לנוגעים.  
בדוח האירועים קיימים נתונים מיותרים כגון: "ימים מפתיחה", "בקשה קשורה" ו"מס' תיק פלילי" ומאידך חסרים נתונים חשובים כגון: מועד הגשת בקשה לקבלת היתר ומועד העברת התיק לתובע העירוני.
3. קיים צוואר בקבוק קריטי ומטריד במיוחד בתהליך הטיפול המשפטי בעברייני הבנייה והגשת התיקים הנוגעים לתביעה משפטית, ע"י התובע העירוני. צוואר בקבוק שכזה, מכביד במאוד על אכיפה אפקטיבית של שלטון החוק במועצה, וכמוהו כמתן פרס לעברייני בנייה.
4. ביישוב קיימת תופעה שלילית המכונה "פיצול דירות". כידוע, פוגעים עשרות הפיצולים (חלוקת דירות/ בתים, ליותר ממשפחה אחת בניגוד לתב"ע.

ולהיתרי הבנייה) באיכות החיים היישובית, בשל העומס שהם מייצרים על תשתיות המים, הביוב, פינוי האשפה והחניות .  
לאחרונה נתקבלה אמנם בישראל תקנת שר הפנים, לפיה יכול כל מי ששטח דירתו / ביתו הוא 140 מ' לפחות, לפצל עד 40 מ' ממנה ; אך התקנה טרם הוחלה ביו"ש, ובעיית הפיצול ממשיכה להטיל צל כבד על איכות החיים ביישוב, כמפורט לעיל.

5. במח' הנדסה קיימים תיקי בנייה ישנים, שגם אינם מאובטחים ע"י מערכת כיבוי אש וגם אינם מגובים ע"י תכנת מחשב מתאימה.

### ג. המלצות ומסקנות

1. מאחר ששטח הבנייה ביישוב הורחב משמעותית, יש לתגבר את כ"א בנושא הפיקוח. תיגבור כנ"ל הוא חיוני לאפקטיביות הפיקוח ובנוסף הוא גם נטבילי בשל תוספת אגרות הבנייה והארנונה שהוא "מייצר".
2. חיוני לעדכן את תוכנת המחשב כך שתפיק דוחות פיקוח מעודכנים בזמן אמת.
3. יש לפתור בדחיפות את בעיית צואר הבקבוק המשפטי, כמפורט לעיל.
4. יש לגבות את תיקי הבנייה ואת שאר מסמכי הנייר לרבות תכניות שירותים וכו' ע"י תוכנת מחשב בטווח הבינוני ומערכת כיבוי אש בטווח הקצר.
5. יש לטפל בעדיפות גבוהה בבעיית פיצולי הדירות ולהקצות לכך את המשאבים הנדרשים.

## דו"ח ביקורת בנושא: השירות הווטרינרי העירוני

### א. כללי

1. השירות הווטרינרי העירוני (להלן: השירות) הוא שירות עירוני חיוני וחשוב, האמון על שמירת בריאות הציבור מנקודת ראות של הרפואה הווטרינרית.
2. תפקידי השירות נגזרים מהסעיפים הנוגעים בצו המועצות המקומיות ומחוקים, תקנות צווים וחוקי עזר עירוניים. בנוסף מקבל השירות הנחיות מקצועיות מהשירותים הווטרינריים במשרד החקלאות.
3. עיקר תפקידי השירות הם כדלקמן:
  - א. פיקוח על בעלי חיים לרבות: רישוי, חיסון ולכידת כלבים לפי הצורך וייזום מבצעי עיקור וסירוס לכלבים. באשר לחתולים, מתקיימים תהליכי רישוי, חיסון ועיקור לפי הצורך, תוך התחשבות בעובדה שאין זו חובה חוקית. כמו כן עוסק השירות במניעת מטרדים הנגרמים מבעלי חיים ופיקוח, לפי העניין, על עסקים העוסקים במכירת חיות מחמד (במידה ויש) ועל פינות חי במוסדות חינוך. בנוסף, מטפל השירות בתלונות על נשיכות כלבים והשלכותיהן, לפי העניין.
  - ב. פיקוח על מוצרים מן החי – ייצור, עיבוד, איחסון, הובלה ושיווק וכן רישוי ופיקוח על עסקים העוסקים במזון מן החי.
4. הווטרינרית העירונית היא ד"ר שרון גונן (להלן: הווטרינרית), המועסקת ב-1/4 משרה – 10.5 ש"ש. הווטרינרית כפופה ומדווחת מינהלית למזכיר המועצה מר קובי אוחיון, ומקצועית לד"ר ווסרמן – הווטרינר המחוזי שמקום מושבו בחדרה.

5. לצורך, עבודתה מסתייעת הוטרנירית בתוכנת המחשב "דוקטורט" ונעזרת בשירותיהם של הפקח העירוני דוד סלטר ומזכירת מח' האחזקה, הגב' שולי שפירא.
6. הביקורת על השירות נערכה בחודש מאי 2012 וכללה שיחה מקיפה עם הוטרנירית ועיון בכל המסמכים הנוגעים.

## **ב. ממצאים**

1. נוהל לכידת כלבים משוטטים עודכן ושודרג בשנת 2011. ככלל נקבע בו שהלוכד מוסמך ללכוד גם ללא ליווי של פקח עירוני ובלבד, כמובן, שיעמוד בכל התנאים הקפדניים המפורטים במכרז ובנוהל הנוגע. משמעות מהלך זה היא חיסכון ניכר לרשות, לעומת המצב הקיים שבו נתלווה פקח ללוכד.
2. בשנת 2011 נערך מבצע מקיף לחיסון כלבים (כמפורט בנספח 1).
3. בתחום הפיקוח "המשני" על מוצרים מן החי, בוצעו מספר השמדות בעיקר של בשר ודגים. ההשמדות בוצעו כנדרש ולו ע"י פרוטוקולים שבהם נרשמו נסיבותיה של כל השמדה, בנפרד.
4. יצויין שהפיקוח המשני האפקטיבי חל לא רק על סופרמרקטים אלא אף על מסעדות, מזנונים ומעונות יום.
5. הוטרנירית "יישרה קו", בניגוד לעבר, לגבי כל הוטרנירים הפרטיים הפועלים ביישוב.
6. לדעת הביקורת נעשה מהלך מבריק בהעברת הפיקוח המשני על הובלת הבשר ושאר המוצרים מן החי, לשירות הוטרנירי בפ"ת. המהלך נועד

לגשר על הפער שבין הצרכים (לבדוק פיסית כל משאית קירור) לבין שיעור משרתה המצומצם של הווטרינרית.

- 19 -

## ג. מסקנות והמלצות

1. השירות בניהולה של ד"ר שרון נשתפר מאוד, לעומת העבר, בשני הפרמטרים העיקריים קרי:
  - א. רישוי וחיסון של בעלי חיים.
  - ב. הפיקוח על מוצרים מן החי בהיבטים של: בדיקה, הובלה, איחסון ושיווק.
2. ראוי לציין שהחווה החדש עם לוכד כלבים מוסמך, שהוכן ע"י מזכיר המועצה, מבטיח בנוסף להתמודדות יעילה יותר עם כלבים משוטטים, גם הפחתה משמעותית בעלויות, בשל ההחלטה שהלוכד רשאי ומוסמך לפעול בלי ליווי של פקח.  
ראוי לציין גם שנוהל הלכידה החדש, מחדד ומבהיר היטב את דרכי הדיווח לגבי הלכידה, את תנאי ההסגר ואת תהליך השיחרור לרבות אופן התשלום. הנוהל גם מגבה את המשך שיתוף הפעולה הפורה עם כלביית המחלקה הווטרינרית בפ"ת.
3. יש לברך על יוזמת המזכיר והווטרינרית להסדיר שטח מגודר שבו יוכלו הכלבים לרוץ, לשחרר את חלציהם ולעשות את צרכיהם. יש לוודא שבמיתקן הנ"ל (שעלותו זניחה לעומת תועלתו), יקפידו על איסוף צרכי הכלבים ע"י בעליהם, באמצעות שקיות איסוף שיונחו במקום.
4. בבדיקת ההתנהלות הכספית של השירות (ראה נספח 2), נמצאו סטיות ניכרות בין סעיפי התקציב לבין סעיפי הביצוע. לפיכך מומלץ שטיוטת תקציב השירות תוכן ע"י הווטרינרית, כנהוג לגבי כל שאר מנהלי המח' במועצה.

דו"ח מעקב אחר תיקון ליקויים בדוחות קודמים

לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	מהות הליקוי
	X		תכיפות התכנסות ועדות החובה
X			העדר אישור שמירה לחברה הכלכלית
	X		השלמת תהליך רישוי עסקים
X			הקמת מחסן מרכזי
	X		דיווחים לגבי גופי סמך

## סוף דבר

שנת 2011, נסתיימה בגרעון תקציבי שוטף בסך כ- 4.7 מ"ש, שנובע רובו ככולו מהחלטת רואה החשבון לרשום בשנה זו את כל יתרת החוב הישן לעירית כפר סבא בגין הסכם שנחתם עימה לפני זמן רב, בנושא: אגרת תלמידי חוץ. בשנה זו נמשכה הפעילות "השגרתית" בתחומי הפיתוח, החינוך והרווחה. כמו כן נסתמנה פעילות פעילות מבורכת וענפה של המתנ"ס בתחומי התרבות והפנאי.