

1. הקדמה

הביקורת נפתחה בעקבות תלונתו של חבר המועצה מר ח.ב.ש.וכן בעקבות בקשתו של החשב המלווה מטעם משרד הפנים.

2. מטרת הביקורת

2.1 לבדוק האם פעולות העירייה בוצעו בהתאם לחוקים והנהלים הנדרשים

2.2 לבדוק האם פעולות העירייה בוצעו ביעילות חסכנות ובאפקטיביות וזאת תוך הקפדה על שמירת כספי העירייה .

2.3 להמליץ המלצות לשיפור דרך הפעולה של העירייה.

3. שיטת הביקורת

הביקורת עיינה במסמכים הבאים:

3.1 טפסים ומסמכים הנוגעים למבנה נשוא הדוח.

3.2 שיחות בע"פ עם גורמים רלבנטיים היכולים להאיר הנושא.

4. היקף הביקורת

הביקורת בדקה הנושא מאז שהעירייה שכרה את המבנה בשנת 2003 ועד היום.

5. מערכות/פונקציות מבוקרות

5.1 ראש העיר

5.2 גזבר העירייה.

5.3 היועץ המשפטי.

5.4 מערכת הגביה.

6. החוק

החוקים החלים במקרה זה הנם:

1. פקודת העיריות פרק ה מתן תמיכות.

2. "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

3. "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

4. פקודת העיריות בפרקים הרלבנטיים לנושא הנבדק.

5. נוהל בקשה לפטור מארנוונה למוסד מתנדב לשירות הציבור וזאת

על פי סעיף 5(י) לפקודת מיסי עירייה ומיסי ממשלה פטורין (1938).
פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור. (חוזר מנכ"ל 2/99
ותיקוניו)

7. מסמכים אשר נמצאו בעירייה ונסיון לאיתור מסמכים

7.1 מסמכים שנמצאו-הסכם השכירות

גזבר העירייה העביר לידי המבקר מסמך אחד.
חוזה בין עיריית אופקים לבין חברת "נתנאל אופקים בע"מ מסוקולוב
48, חולון" (יכונה להלן חוזה א')
החוזה הנו חוזה לשכירות בלתי מוגנת ובו העירייה שוכרת מאת חברת
"נתנאל" נכס מקרקעין ברח' הרצל 48 פינת רח' כצלסון גוש 39556
חלקה 68.
תקופת השכירות הנה ל-30 חודשים החל מ-1/7/2003 ועד
31/12/2005. לעירייה ניתנת אופציה להארכת תקופת השכירות 4
פעמים כל פעם הארכה בשנה נוספת.
לא יגבו דמי שכירות מהשוכר (כלומר העירייה)
השוכר (כלומר העירייה) ישא בתשלום מיסים, ארנונה, מים וחשמל וכל
תשלום אחר החל על המושכר.

לא מופיע תאריך החתימה על החוזה.
לא מופיע אישור היועץ המשפטי על גבי החוזה.

7.2 נסיון לאיתור מסמכים

בתאריך 1/7/2007 פנה מבקר העירייה אל גזבר העירייה בבקשה
להמצאת מסמכים נוספים בנושא (העתקים מהמכתב נשלחו לראש
העיר, מזכיר העירייה, והיועץ המשפטי).
המסמכים אשר התבקשו היו:
1. הסכם בין העירייה לבין המשתמש/ים בנכס
2. פרוטוקולים של הפורום אשר החליט על העמדת המבנה לשימוש
המשתמש/ים על כל המסמכים הכלולים בו.
3. מסמכים המוכיחים כי המשתמשים משלמים עבור חשמל מים
וארנונה.
גזבר העירייה השיב מיידית למכתב (כעבור שעה לערך). תשובת הגזבר
היתה כי כל המסמכים בנושא נמצאים בידי היועץ המשפטי.
הגזבר והמבקר פנו למשרדו של היועץ המשפטי והעלו בפניו הנושא.
היועץ המשפטי הודיע כי אין בידו מסמכים בנושא.
מבקר העירייה פנה אל היועץ המשפטי גם בכתב לקבלת התייחסותו
להמצאת מסמכים נדרשים בנושא.
לאחר בדיקת היועץ המשפטי נמסר לביקורת חוזה נוסף עם חברת
"נתנאל" (יכונה להלן חוזה ב') בחוזה זה הופיעו הנתונים הבאים
(השונים מהחוזה הקודם)

תקופת השכירות: מ-1/1/2005 ועד 1/12/2008
אופצית שוכר: פעמיים כל פעם לשנה נוספת.
החתומים על החוזה הנם מורשי חתימה מטעם העירייה.

על מנת שחוזה זה יהיה תקף היתה חייבת להתווסף לחתימות מורשי החתימה מטעם העירייה חתימת החשב המלווה. חתימה זו לא נמצאה. לא מופיע אישור היועץ המשפטי על גבי החוזה.

לחוזה ב' אין כל משמעות היות ו:

1. לא נמצא במחלקת הגביה ולא שימש כבסיס לפעולות העירייה.
2. איננו חוזה תקף היות וחסרה חתימת החשב המלווה.
3. קיים חוזה המשמש כבסיס לפעולות העירייה (חוזה א')

7.3 השימוש במסמכים בעירייה

הנכס רשום ברישומי מחלקת הגביה כנכס אשר שייך לעירייה החל מ-1/7/2003. רישום זה ברישומי מחלקת הגביה התבסס על החוזה הקיים בין העירייה לבין חברת "נתנאל" אשר תחילתו ב-1/7/2003 (חוזה א'). חוזה זה הועבר למחלקת הגביה ע"י הגזברות. בתיקי מחלקת הגביה לא נמצא החוזה השני (חוזה ב'). חוזה א' שימש כמדריך ומנחה וכבסיס לפעולות העירייה ביחס לנכס (זמנים, תשלומים וכד'). בהתאם לרישומי הארנונה הרי העברת המבנה מבעליו הקודמים "מפלגת העבודה" לבעליו החדשים חברת "נתנאל" ושכירתו ע"י העירייה התרחשו בעת ובעונה אחת חודש יולי 2003.

8. השימוש במבנה

המבנה הנו מבנה בן 121 מ"ר (נתוני ארנונה) אשר מצבו הפיזי בהתאם להתרשמות חיצונית של הביקורת איננו מן המשופרים, אך יחד עם זאת ניתן לעשות בו שימוש (מוגבל להערכת הביקורת) המבנה מופעל ע"י מר י.כ או עמותה א' או שניהם גם יחד. מחוסר מסמכים בעירייה אין הביקורת יכולה לחוות דעה נחרצת בדבר המפעיל/ים. על פי בדיקה בנתוני רשם העמותות באינטרנט עמותה א' הנה עמותה רשומה ללא אישור. בתאריך 29/5/2005 פנה מר י.כ אל רשם העמותות בבקשה לסגור את העמותה וסיבותיו הנן כי העמותה אינה פעילה וכמעט שלא הופעלה והוא (מר י.כ) פועל באופן עצמאי. לדברי המפעיל הפעילות המבוצעת במקום הנה חלוקת מצרכי מזון לנזקקים (בתשלום סמלי) פעם בשבוע. המצרכים מגויסים כתרומות מאת חקלאי הסביבה ומאת תורמים נוספים ומובאים למבנה ע"י המפעיל. המצרכים מאופסנים במבנה ולאחר מכן מחולקים לנזקקים וכן נדחפים לחולים ונזקקים אשר אינם מסוגלים לבוא לקחת בעצמם.

המפעיל אינו משלם ארנונה,מים או חשמל עבור המבנה תשלומים אלו משולמים מקופתה של העירייה.

9. מימצאים

9.1 מה ידוע לנו

- 9.1.1 המבנה נשכר ע"י העירייה (בהתאם לאמור בחוזה א').
- 9.1.2 המבנה מאויש ומופעל ע"י אדם/עמותה או שניהם
- 9.1.3 המבנה ניתן למפעיל/ים ע"י העירייה אשר הנה הבעלים של המבנה (באופן זמני מתוקף היותה השוכרת)
- 9.1.4 המפעילים אינם משלמים ארנונה,מים וחשמל.
- 9.1.5 תשלומי הארנונה הנם ע"י העירייה.
- 9.1.6 תשלומי המים הנם ע"י העירייה.

העירייה בפעולותיה העניקה למפעילים:

9.2 מבנה ללא תמורה

העירייה הקצתה למשתמשים מבנה ללא תמורה.
בפעולתה זו היה על העירייה לפעול בהתאם לנדרש ב:
"נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית"
ואם יאמר כי נוהל זה תקף אך לתקופות ארוכות יאמר:

הנוהל חל גם על הקצאה לתקופה קצרה שאינה דורשת אישור שר הפנים :

למען הסר ספק יובהר, כי חובה על הרשויות המקומיות לפעול בהתאם לנוהל גם בהקצאת קרקע לתקופה הפחותה מ- 5 שנים, הגם שאין צורך באישור שר הפנים להסכם לפי סעי' 188 לפקודת העיריות או סעיף 190 א לצו המועצות המקומיות.

אולם, נוכח הקושי בהפעלת הנוהל, במתכונתו המלאה, על הקצאת מבנה או קרקע לתקופה קצרה, יובא להלן במסגרת תיקונים לנוהל, נוהל במתכונת מקוצרת עבור הקצאות לתקופה קצרה (עד שנה).

הביקורת לא תתיחס לכל הממצאים אשר עלו בעקבות הבדיקה בנושא אלא אך ורק למספר קטן של ממצאים כמדגם.

1. העירייה לא יכלה להקצות המבנה היות וחלק מהפעולות הנדרשות בנוהל לא בוצעו על ידה (העירייה לא יכולה כלל להקצות מבנים ולא רק במקרה זה)

מספר דוגמאות

1.1 חוסר בספר הקצאות

1.2 תבחינים לא פורסמו

1.3 לא נקבעו סדרי עדיפויות להקצאת הקרקעות.

2. מקבל המבנה (המפעיל) לא פנה בבקשה אל העירייה לקבלת המבנה. והעירייה לא ביקשה ממנו להגיש בקשה מעין זו כתנאי לקבלת המבנה.

3. לא נערך כל דיון בהקצאת המבנה בפורומים הנדרשים וממילא לא אושרה הקצאת המבנה.
4. לא פורסם דבר ההקצאה וכך נפגעה השיוויוניות הנדרשת (וזאת כמובן מעבר לדרישה הקיימת בנוהל לפירסום)
5. לא התקבלו התנגדויות היות וההקצאה לא היתה ידועה.
6. לא התקבלה ולא נדרשה כל חוות דעת מקצועית בדבר ההקצאה.
7. ההקצאה לא נדונה בפורום המוסמך לאשרה והוא מליאת מועצת הרשות וכך ההקצאה גם בבחינה זאת הנה בניגוד לנדרש בנוהל.
8. לא נערך הסכם עם הגוף המפעיל וממילא לא נמצא אישורו של היועץ המשפטי לכך שהתהליך בוצע כנדרש בנוהל.
9. ההסכם חייב להידון ולהיות מאושר במליאת המועצה פעולה זו לא נעשתה.
10. לא נערכה כל פעולה של פיקוח ובקרה על השימוש במבנה.
11. בעירייה לא נמצא ולו מסמך אחד המעגן הקצאת המבנה אשר קיבל מר י.כ/העמותה.

9.3. פטור מארנונה

בפעולתה זו היה על העירייה לפעול בהתאם לנדרש ב:
נוהל בקשה לפטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור וזאת על פי סעיף 5(י) לפקודת מיסי עירייה ומיסי ממשלה פטורין (1938).
פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור. (חוזר מנכ"ל 2/99 ותיקוניו)
הביקורת לא תתיחס לכל הממצאים אשר עלו בעקבות הבדיקה בנושא אלא אך ורק למספר קטן של ממצאים כמדגם.

1. מקבל הפטור מארנונה (המפעיל) לא פנה בבקשה אל העירייה לקבלת הפטור מארנונה.
והעירייה לא ביקשה ממנו להגיש בקשה מעין זו כתנאי לקבלת הפטור.
2. מקבל הפטור מארנונה לא העביר עותק מן הבקשה לממונה על המחוז.
3. מקבל הפטור לא צירף כל מסמך נדרש לשם קבלת הפטור.
והעירייה לא דרשה ממנו מסמכים למרות חובתה לעשות זאת.
4. מקבל הפטור לא נבדק בהתאם לקריטריונים הנדרשים.
5. הרשות לא המליצה לממונה על המחוז בדבר קבלת הפטור מארנונה.
6. היות ואין הרשות בבחינת מאשרת הפטור מארנונה (אלא בבחינת ממליצה בלבד) ואין הדבר מסמכותה לאשר פטור מארנונה אלא הסמכות נתונה אך ורק בידי הממונה על המחוז אשר הוסמך לכך ע"י שר הפנים.
נתינת הפטור ע"י העירייה הנה בניגוד לנדרש בחוק.
7. בעירייה לא נמצא ולו מסמך אחד המעגן הפטור מארנונה אשר קיבל מר י.כ/העמותה.

9.4. תמיכה

הביקורת חישבה את עלות ההטבה שנתנה העירייה לעמותה כדלקמן:
א. ויתור על ארנונה- בהערכה גסה ויתרה העירייה מ 1/7/2003 ועד
עתה (7/2007) על הכנסות בסך של 24,000 ₪ (כ 500 ₪ לחודש)
ב. העירייה שילמה עבור השימוש במים- סכומים נמוכים.

בפעולתה זו היה על העירייה לפעול בהתאם לנדרש ב:
פקודת העיריות פרק ה תמיכות.

וכן בהתאם ל:

"נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות"
הביקורת לא תתייחס לכל הממצאים אשר עלו בעקבות הבדיקה בנושא
אלא אך ורק למספר קטן של ממצאים כמדגם.

1. בספר התקציב של העירייה לא הופיע לא הסך הכולל של התמיכות ולא החלוקה לפרקי התקציב.
2. בספר התקציב של העירייה לא הופיעו ולא נכללו דברי הסבר בדבר המבחנים הנדרשים לתמיכות.
3. בספר התקציב של העירייה לא הופיע פירוט המוסדות בדברי ההסבר לתקציב.
4. לא הוגשה כל בקשה בכתב ע"י מקבל התמיכה ע"ג טופס שנקבע לקבלת תמיכה.
5. פועל יוצא מסעיף 4 דלעיל הוא כי לא צורפו המסמכים הנדרשים כדוגמה:
5.1 תעודה על רישום התאגיד או אישור מאת עורך דין של הגוף על מעמדו המשפטי של הגוף
5.2 מסמכי היסוד המעודכנים של הגוף (תקנון או תקנות וכיוצא באלה) הדו"ח הכספי המבוקר של הגוף לשנה הקודמת, אם הבקשה מוגשת יותר מששה חודשים לאחר סיום שנת הכספים של הגוף , יצורף גם דו"ח כספי תקופתי לא מבוקר של השנה החדשה; הדו"ח הכספי יכלול פרטים על נכסי הגוף, כולל השקעות, פיקדונות, חשבונות בבנקים ויתרותיהם.
5.3 אישור מעמד הגוף במשרדי מס ערך מוסף
5.4 אישור שנתי מרשויות מס הכנסה
6. לא התקיים דיון בבקשה בועדת התמיכות כנדרש.
7. לא הוגשה כל בקשה בכתב ע"ג טופס שנקבע לקבלת תמיכה.
8. לא נקבעו מבחנים אשר יכלו להנחות הועדה בעבודתה.
9. התמיכה ניתנה למרות ששום בקשה לא נדונה ואושרה בועדת התמיכות.
10. יחידת מקומית בעירייה לא בדקה הבקשה ונתנה חוות דעתה כנדרש.
11. ועדת התמיכות לא המליצה בכתב להיענות בחיוב לבקשה.
12. התמיכה לא נדונה במליאת מועצת הרשות ולא אושרה על ידה.

13. לא נוהל כל פיקוח כנדרש ע"י העירייה ולא מונה מפקח לנושא מטעמה.
14. הגוף מקבל התמיכה לא חתם על דבר ולא התחייב לדבר תמורת התמיכה שקיבל.
15. במשך כל שנות הפעילות לא נדרש הגוף לדווח על דבר ולא הוגשו דוחות תקופתיים כנדרש ולא נדרשו דוחות מעין אלה.
16. בעירייה לא נמצא ולו מסמך אחד המעגן התמיכה אשר קיבל מר י.כ/העמותה.

9.5 ממצאים נוספים

1. בתיק החוזה לא נמצאו הארכות הנדרשות לו (מדי שנה בשנה החל מ- 31/12/2005)
2. תקופת החוזה נמשכת מעבר לחמש (5) שנים למרות זאת לא התבקש אישור שר הפנים כנדרש.
3. בחוזה המשמש כבסיס לפעולות העירייה (חוזה א') נמצאה אי התאמה מהותית.
החתומים על החוזה לא היו מורשים לחתום עליו (וכך לחייב העירייה).
וזאת מכיון שבעת תחילת החוזה והחתימה עליו (1/7/2003) החתומים על החוזה לא היו מורשי חתימה מטעם העירייה.
באותו מועד ראש העירייה החתום על החוזה כלל לא היה ראש עירייה וממילא לא היה בעל זכות חתימה. הגזבר לא היה גזבר וכך גם הוא לא היה בעל זכות חתימה.
המועד המוקדם ביותר שבו יכל אחד ממורשי החתימה לחתום על החוזה כמורשה חתימה מטעם העירייה היה יותר מארבעה חודשים מאז תחילת החוזה.
מורשה החתימה השני יכל לחתום כמורשה חתימה מטעם העירייה זמן רב לאחר מכן.
4. הביקורת לא מצאה כי העירייה דנה באפשרויות האלטרנטיביות העומדות בפניה לניצול המבנה שהועמד לרשותה וכן לא דנה בעלויות אחזקת המבנה האמור. זאת ועוד, בפני הביקורת לא הועמדו מסמכים המבהירים את ההגיון אשר עמד מאחורי פעולות העירייה בשכירת המבנה. שכירת המבנה ע"י העירייה הנה ויתור על ארנונה פוטנציאלית אשר יכלה להתווסף לקופת העירייה. יתרה מכך, לרשות העירייה עמדו מבנים משלה (מקלטים פנויים) אשר יכלו לשמש למטרה אשר לשמה משמש המבנה אשר נשכר וכך גם אם רצתה העירייה להעמיד מבנה למען המטרה הרי מבנים כאלו עמדו לרשותה ללא צורך בויתור על הכנסה.
5. אי קיומו של הסכם בין העירייה לבין המפעיל חשף את העירייה לתביעות אפשריות מצד משתתפים בפעילות אשר היו עלולים להיפצע.

10. ריכוז הממצאים

1. העירייה פעלה בניגוד להנחיות בנוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית"
2. העירייה פעלה בניגוד להנחיות בנוהל " תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" וכן בניגוד לנדרש ב- פקודת העיריות פרק ה תמיכות.
3. העירייה פעלה בניגוד להנחיות בנוהל " נוהל בקשה לפטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור וזאת על פי סעיף 5(י) לפקודת מיסי עירייה ומיסי ממשלה פטורין (1938) פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור"
3. פעולות העירייה גרמו לכאורה להפסד פוטנציאלי של הכנסות.
4. פעולות העירייה גרמו להוצאות אשר לא היה מקום כי העירייה תוציאן במיוחד במצבה הכספי.
5. בחוזה בין העירייה לבין משכיר הנכס נתגלו פגמים מהותיים.

המלצות

המלצות

1. יש להכין חותמת לאישור היועץ המשפטי בדוגמה הבאה:

יום-חודש-שנה
היועץ המשפטי לעיריית אופקים עו"ד שמואל פז מ"ס רשיון: 12345678
מאושר

המצאות החותמת ע"ג חוזה/מסמך תבהיר לכל המעיין כי החוזה/מסמך אושר ע"י היועץ המשפטי כנדרש.

2. יש להפסיק מיידית את חוזה השכירות בין העירייה לבין חברת נתנאל. (הפסקת החוזה דורשת הודעה של 3 חודשים).

סיום החוזה בין העירייה לחברת "נתנאל" נקבע לתאריך 1/9/2007 וזאת בהתאם למכתב היועץ המשפטי מתאריך 16/8/2007.

בעקבות סיום החוזה יש לדאוג כי העירייה תחל לגבות הארנונה המגיעה לה מהמבנה.

3. הביקורת חוששת כי הממצאים אשר עלו לגבי הויתור על הארנונה ותשלום המים ע"י העירייה עלולים להוות לכאורה הוצאה שלא כדין מקופת העירייה. הביקורת ממליצה כי הנושא יועבר לבדיקת הועדה לחיוב אישי.

4. הביקורת חוששת כי הממצאים אשר עלו לגבי ראש העיר והגזבר עלולים להוות לכאורה עבירות פליליות. הביקורת ממליצה כי הממצאים יועברו לידי גורמי החוק לשם חקירת הנושא עד תומו.



הגנת המבוקים והתיחסות הניקוח

תגובות המבוקרים לטיוטת דו"ח הביקורת

1. בתאריך 12/8/2007-הופצה טיוטת דו"ח הביקורת לתגובת:

- א. מזכיר העיר
 - ב. ראש העיר
 - ג. היועץ המשפטי של העירייה
 - ד. גזבר העירייה
- תגובת המבוקרים נדרשה עד לתאריך : 23/8/2007

2. בתאריך 16/8/2007 שלח היועץ המשפטי מכתב לחברת "נתנאל" ובו הנו מודיע לה כי ההסכם בינה לביו העירייה מסתיים בתאריך 1/9/2007.

3. בתאריך 3/9/2007 נשלחה תזכורת ובה בקשה להגיב על טיוטת הדו"ח אל:
א. מזכיר העיר
ב. ראש העיר
ג. היועץ המשפטי של העירייה
ד. גזבר העירייה
תגובת המבוקרים נדרשה מיידית.

4. בתאריך 5/9/2007-הופצה טיוטת דו"ח הביקורת מ"ס 2 (בלווית ההמלצות) לתגובת:
א. מזכיר העיר
ב. ראש העיר
ג. היועץ המשפטי של העירייה
ד. גזבר העירייה
תגובת המבוקרים נדרשה עד לתאריך : 19/9/2007

5. בתאריך 16/9/2007 התקבלה תגובת היועץ המשפטי לעירייה.-
רצ"ב בלווית התייחסות הביקורת

6. למרות הזמן שהועמד לרשותם ולמרות התזכורת שנשלחו לא התקבלו תגובות לטיוטת דו"ח הביקורת מאת:
א. מזכיר העיר
ב. ראש העיר
ג. גזבר העירייה