

מתן שימוש באולמות ובחדרים

1. כללי

לעיריית כפר סבא נכסים רבים מסוגים שונים. בין הנכסים ישנן קרקעות עליהם קיימים מבנים ציבוריים, שטחים ציבוריים פתוחים, דרכים ושבילים, מגרשי ומתקני ספורט ופנאי, מקלטים ציבוריים, גינות נוי, גנים ציבוריים וכו'.

בנכסים אלה מתקיימות פעילויות רבות ומגוונות הן על ידי העירייה והן על ידי גורמים פרטיים ו/או עמותות ו/או גורמים ציבוריים כגון - פעילויות חינוך, תרבות, ספורט, דת, רווחה, חוגי פנאי, השכלת מבוגרים וצעירים, שירת מקהלות וכיוצא באלה.

עירייה היא תאגיד ציבורי הפועל לאספקת שירותים לציבור. העירייה חייבת ככל גוף ציבורי אחר, לעשות שימוש מושכל במשאביה וזאת לשם מתן שרות מיטבי לתושבי העיר. למרות שהמינהל הציבורי, בניגוד למגזר העסקי, פועל שלא למטרות רווח, חלה עליו החובה לנהל את משאביו ובהם נכסיו, באופן יעיל ואפקטיבי.

אגף תרבות, נוער וספורט מפעיל מספר מרכזי תרבות ופנאי בעיר וביניהם: היכל התרבות העירוני, אודיטוריום בית ספיר, בית תרבות לצעירים ע"ש רייזל, בית הסטודנט, בית ההגנה, מרכז תרבות - אלי כהן, מרכז תרבות - גלר, בתי נוער, מרכז השכלת מבוגרים, ספרייה עירונית ועוד.

במסגרת תוכנית העבודה ערך, מבקר העירייה, ביקורת באגף התרבות, נוער וספורט בנוגע למתן שימוש באולמות ובחדרים לעמותות, לגופים ציבוריים ופרטיים וליחידות העירייה. הביקורת התייחסה לשנים 2008 ו-2009. הביקורת קיימה שיחות עם - סגן מנהל האגף לתרבות, נוער וספורט, מנהלת מחלקת נכסים וכן עיינה במסמכים שונים במשרדי אגף תרבות, נוער וספורט ובמזכירות העירייה.

2. שימוש במבני ציבור לפעולות תרבות ופנאי

2.1 להלן פירוט הכללים בהם מחוייבת העירייה לנהוג בנכסיה:

- א. מתן זכויות לשימוש בנכס עירוני חייבת שתעשה באופן פורמאלי, כשתנאי ההתקשרות מעוגגים בהסכם החתום על ידי שני הצדדים.
- ב. העירייה חייבת לקבוע לאיזה מטרת ניתן לתת זכויות לשימוש בנכסים עירוניים תוך עמידה בכללי הנורמות הציבוריות המחייבות.
- ג. על העירייה לקבוע לאיזה גופים ניתן לתת זכויות לשימוש בנכס עירוני.
- ד. על העירייה, בדומה לטיפול בתמיכות, לפרסם את הכללים האמורים כדי שמתן האפשרות האמורה תיעשה באופן שוויוני.
- ה. מועצת העירייה חייבת לקבוע ולאשר קריטריונים למתן שימוש בנכסים עירוניים ולפרסמם.
- ו. כל התקשרות למתן זכות שימוש בנכס עירוני חייבת לקבל אישור מגורם מוסמך בעירייה, אשר ייקבע.
- ז. עריכת כל החוזים למתן זכויות שימוש בנכסי עירייה צריך שתיעשה באחריות מחלקת נכסים.
- ח. כל התקשרות חוזית בכתב, תיעשה רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית בכתב.

2.2 היבט חוקי

ככלל יש להבדיל בשני סוגי שימוש בנכסים:

- א. מסירה של נכס להפעלה/שימוש/שכירות/חכירה באופן בלעדי. מסירה כגון זו, מוסדרת בסעיף 188 בפקודת העיריות.
- ב. מתן רשות שימוש בנכס עירוני או בחלקו, במשך שעות וימים מסויימים, כאשר בשאר הזמן/בשאר המבנה נעשה שימוש אחר נוסף על ידי העירייה ו/או גורמים אחרים.

2.2.1 שימוש באופן בלעדי בנכס עירוני

בסעיף 188 (ב) לפקודת העיריות נקבע: "עיריה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב – 1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)".

סעיף קטן (א) קובע: "עיריה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך".

בסעיף 1 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, בפרק א' פרשנות, הגדרות-נקבע: "מקרקעין" - קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".

יחד עם זאת, הכלל במתן זכויות לשימוש בנכסים עירוניים, בין אם בדרך של שכירות ובין אם בדרך של חכירה, חייב להיעשות בהתאם לקבוע בסעיף 188(ד) לפקודת העיריות (נוסח חדש) הקובע: "188... (ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 197".

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע: "197. לא תתקשר עיריה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

לפיכך, כדי שעירייה תעביר זכויות לשימוש בנכס עירוני חייבים להתקיים שני תנאים:

- א. בחירת מקבל הזכויות לשימוש בנכס עירוני צריכה להיעשות במכרז פומבי.
- ב. העברת הזכויות בנכס צריכה לקבל אישור במועצת העיר וכן לקבל את אישור שר הפנים, באם מדובר בחוזה לתקופה של מעל 5 שנים.

בתת סעיף 2.9 של: "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על-ידי הרשויות

המקומיות" "תמיכה" מוגדרת כ- "מתן טובת הנאה בין ישירה ובין עקיפה,¹ לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר ולמעט קניית שירותים או הקצאת מקרקעין בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין";

בהתאמה, בתת סעיפים 2.10 ו-2.11 לנוהל המוזכר לעיל, מוגדרות תמיכה ישירה ותמיכה עקיפה, כלהלן:

"2.10 "תמיכה ישירה" - לרבות תמיכה כספית לפעילות, לבניה ולפיתוח, למימוש ערבות או למתן הלוואה;"

"2.11 "תמיכה עקיפה" - לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף, מתן ערבות,

מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות,² השתתפות בעלויות דיור, פרסומים

בתקשורת במימון הרשות, הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות

שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת

מקרקעין";³

ב- "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות מקומיות" אשר פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006, נקבעה לפיכך, בסעיף 3, תחולתו כלהלן:

3. תחולה

3.1 לא תינתן תמיכה, בין ישירה ובין עקיפה, אלא לפי נוהל זה.

3.2 נוהל זה יחול על מתן תמיכות מאת כל רשות מקומית."

התחולה שנקבעה ופורטה לעיל, קובעת כי רשות מקומית הרוצה להרשות שימוש בנכס עירוני ללא תמורה, חייבת לפעול על פי הכללים הקבועים בנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות, המוזכר לעיל.

נוסף על כך, נקבע בסעיף 4 בנוהל זה בנוגע לתקציב התמיכות, כלהלן:

4. תקציב התמיכות

4.1 רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין.

4.2 רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות, תכלול בתקציבה את הסך הכולל

¹ הדגשת הביקורת

² הדגשת הביקורת

³ הדגשת הביקורת

של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות,⁴ ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב."

יוצא מכך, כי כל התמיכות כולל תמיכות 'בשווה כסף' שהן למעשה תמיכות עקיפות, חייבות לקבל ביטוי בתקציב העירייה.

בעניין זה, אף קבע מבקר המדינה, בדוח על השלטון המקומי משנת 2000, כלהלן: "העמדת קרקעות על ידי העירייה לשימוש עמותות מהווה למעשה מתן תמיכה 'בשווה כסף'. מבקרת המדינה כבר קבעה בעניין זה, כי בבוא רשות מקומית לאשר העמדת נכסים למוסדות, עליה להתייחס לפעולות אלה כאל מתן תמיכה למוסד, ולפעול בכל מקרה כזה על פי הוראות הנוהל למתן תמיכות. יתר על כן, כדי שוועדת התמיכות ומליאת המועצה יוכלו להתייחס לפעולות האמורות על בסיס מידע מלא - יש להביא לפנייהן נתונים מפורטים על הערך הכספי של ההטבה הגלומה בהעמדת הנכסים, וכן פרטים על מהות פעילות העמותה, גודלה... וכו'."

יוצא מכך, כי מתן שימוש באולמות ובחדרים בעלות מופחתת ו/או ללא עלות כלל, כמוה כתמיכה שוות ערך כספי, כפי שנקבע על ידי מבקר המדינה וגם על פי נוהל התמיכות כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 4/2006. בעת מתן תמיכות לעמותות יש להביא בחשבון את שווי מתן רשות השימוש בנכסי העירייה, כמתן תמיכה.

2.2.2 שימוש באופן לא בלעדי בנכס עירוני

בחוק לא קיימת התייחסות מפורשת למקרה של שימוש באופן לא בלעדי בנכס עירוני. יחד עם זאת לא ניתן, לדעת הביקורת, לבטל במקרים כגון אלה, את הוראות החוק והנהלים המתייחסים לטיפול העירייה בנכסיה, כמפורט בסעיף 2.2.1, לעיל.

⁴ הדגשת הביקורת

בדוח מבקר העירייה מספר 23 לשנת 1999/2000 פורסם דוח ביקורת על ניהול מפעלי התרבות בעיר.

בדוח זה, באחת התשובות לשאלות הביקורת, השיבה מנהלת מחלקת נכסים בקשר למתן שימוש בנכסי העירייה, כלהלן:

"לדעתנו, מן הראוי לאפשר נוהל כללי לאבי השימוש בנכסים אלו על ידי צוות חשיבה מיוחד, שיכלול נציגי האופיס הרלבנטיים (לא ידוע לי על נוהל אחיד כיום)."

הביקורת קובעת כי לא הוכן נוהל אחיד לאחר פרסום הדוח האמור, אלא, לפני מספר שנים, במחצית שנות ה-2000 לערך, נקבעה שמאות למתן שימוש במבנים. לכל מבנה ניתן 'ערך' ('שמאי') ועל פיו, היחידה היתה רשאית להשכיר אותו דרך מחלקת נכסים. חוזה ההשכרה נוסח על ידי מחלקת נכסים.

עד שנת 2009 נהגו מנהלי היחידות לחתום מול המתעניינים על חוזה מתוך החוזים לדוגמא שהוכנו על ידי מחלקת נכסים. לאחר החתימה, החוזה עבר תהליך של בדיקה וחתימה באגף תרבות. תחילה במרכז התרבות, אחר כך על ידי מנהל היחידה הרלבנטית באגף, על ידי מנהל האגף באמצעות מנהלת מחלקת כספים ובקרה. לאחר מכן, החוזה עבר בדיקות והחתמות אצל סגן גזבר העירייה האחראי על ביטוחי העירייה, מנהלת מחלקת נכסים, גזבר העירייה, מנכ"ל העירייה. מחירי השכירות נמסרו למתעניינים לפי טבלאות השמאות, כך שלא היה ויכוח על המחיר והמחירים בחוזים נחתמו על פי טבלאות השמאות.

על אף דבריה של מנהלת מחלקת נכסים בשנת 1999, שהובאו לעיל, בדבר הצורך בגיבוש נוהל כללי לגבי שימוש בנכסים בידי צוות חשיבה מיוחד של נציגי הגופים הרלבנטיים, עקב היעדר נוהל אחיד ולאור אופן ניהול מתן השימוש בנכסים שהוזכר לעיל וכפי שיפורט להלן, רק במהלך שנת 2009 יזמו אגף תרבות ומנהלת מחלקת הנכסים את בדיקת העניין. הדבר התאפשר לאחר איחוד יחידות תרבות, נוער

וספורט ורק לאחר שהתברר כי קיימות מספר בעיות מהותיות בנוגע להשכרת המתקנים בעיקר כיוון שהתגלה כי השמאויות שעל פיהן עבדו, לא עודכנו זמן רב. בנוסף לכך, השמאות לכל נכס נקבעה באופן בלבדי מבלי להתייחס לנכסים אחרים (נכסים דומים ו/או סמוכים) וללא התייחסות לשוני בפרקי זמן ההשכרה. לאור כך, הוחלט על ביצוע עבודת מטה אשר תבוצע על ידי צוות של עובדים מאגף תרבות, נוער וספורט, מנהלת מחלקת נכסים, שמאית העירייה וגזבר העירייה אשר יבדקו את מכלול הנושאים הקשורים ויפעלו להכנת צורה אחידה של חוזים.

עקב השוני בפרקי זמן ההשכרה הבסיסיים, היה צורך לבנות שתי תצורות של חוזים, היינו - חוזה חודשי וחוזה שעתי. בנוסף, בעבודת מטה זו נערכה שמאות חדשה ונקבעה שמאות ליחידות זמן אחידות של שעה וחצי, כך שתתאפשר השוואה בין נכס לנכס במצב שהמחירים שונים לגבי כל נכס ולפיה עודכנו מחירי השכירות במתקנים.

חוזה על בסיס חודשי, מיועד למשתמש במועדים קבועים. החוזה הוא על בסיס חודשי ובו דמי השכירות קבועים ומשולמים על ידי השוכר מראש, בשיקים, לכל תקופת ההסכם.

חוזה על בסיס שעתי, מיועד לשוכרים גדולים, כגון - מכונים לחינוך ולהכשרה, המקיימים מגוון פעילויות שונות. לשוכרים על בסיס שעתי, שולחים חשבון פעם בחודש ולפיהם, השוכרים משלמים בדרך כלל, בשיקים.

סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט מסר לביקורת כי מחירי השכירות מעודכנים לפי עליית המדד ולדבריו יש עדכונים על פי המדד ולמרות שאין החלטה סופית לגבי השיטה, מה-1/9/09 עובדים על פי כך לתקופת הרצה והנושא עדיין נבחן.

לדעת הביקורת קיימת אי בהירות לגבי עדכון מחירי השכירות.

להבהרת נושא עדכון מחירי השכירות, הביקורת ביררה שנית הן אצל סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט והן אצל מנהלת מחלקת נכסים את הסוגיות של הגורם האחראי ותדירות עדכון המחירים.

תשובתו של סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט:

1. " שיקול לבני עדכון מחירי שמאות אמור להתבצע לקראת כול תחילת שנת פצילות חדשה, על פי שיקול דעת האגף בהתאמה למדד מחירי הצרכן, בימים אלה נפנה לאגף לקבל את חוות דעתו.
2. אין זה עדכון אוטומטי, אלא כאמור על פי שיקול דעתו של האגף.
3. העדכון אט ממוצע, הוא אחד לשנה, ועל כן אין הפרטים."

לאותן הסוגיות נדרשה אף מנהלת מחלקת הנכסים ולהלן התייחסותה:

- " להלן התייחסותי לעאלותיק:
1. בעמ' ד לשמאות נכתב כי: "החלטה על עדכון מחירים בהתאמה למדד המחירים לצרכן, לקראת כל שנת פצילות חדשה בסמכות האגף".
 - מר צוני כהן פנה לאגף בבקשה שלא לעדכן מחירים לקראת שנה"ל תשע"א, הואיל ושמאות החדשה מוצעה "קבוצת מדד".
 - האגף אישר את הבקשה.

בנוסף, הביקורת מצאה כי בישיבת מועצת עירייה אשר התקיימה בתאריך 10/2/10 ובה ענה ראש העיר על שאילתא בנושא השכרת אולמות בעיר לפעילות תרבות (ראה סעיף 3.2, להלן), נרשמה בפרוטוקול מייד לאחר תשובת ראש העיר תוספת ככל הנראה של מנכ"ל העירייה דאז, בזו הלשון:

"ההחלטה על עדכון המחירים הם כמובן בהתאמה למדד המחירים לצרכן לקראת כל שנת פעילות חדשה ובסמכות הגזבר."

לאור התשובות שפורטו לעיל ולמען שיפור יעילות הטיפול, הביקורת ממליצה כי השמאות תעודכן וייקבע בה מנגנון הצמדה מקובל ובהתאמה ייכלל מנגנון זה, בחוזים. ניתן לקבוע בחוזים כי לגזבר העירייה הסמכות לשינוי מנגנון זה.

התייחסות אגף תרבות נוער וספורט:

"עדכון מנגנון הצמדה לתעריפי השכירות, נקבע על ידי הגזבר ומנהלת מחלקת הנכסים במסגרת הוועדה שקבעה את השמאות למתקני האגף. סגן מנהל האגף לתרבות נוער וספורט רשאי לקראת כול שנה להמליץ על אופן עדכון שמאות החדרים בהתאם לחוות דעתו המקצועית. בהתאם לכך נהג סגן מנהל האגף לתרבות נוער וספורט לקראת שנת הפעילות החדשה (2010-11)".

הערת הביקורת:

הביקורת סבורה כי שמאות יש לקבוע אך ורק על ידי שמאים מוסמכים ולא על ידי גורמי עירייה שהתמחותם אינה בשמאות.

3. שימוש בנכסי עירייה ללא תשלום ו/או ללא חוזה

הביקורת מצאה כי בעת מתן שימוש בנכסים לעמותות, ניתנת הנחה של 50% ממחיר השמאות.

עוד מצאה הביקורת כי נוהג זה הוא – "ה'ס'ר", לפי דברי סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט אשר אף הוסיף, כי בעבודת המטה לקביעת תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט, אשר צויינה לעיל, הוועדה אישרה נוהג זה של מתן 50% הנחה לעמותות.

על אף, שלאחר עבודת המטה לקביעת תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט יצאה החוברת "תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט" והוחל לעבוד על פיה ב- 1/9/09, לא קיים נוהל כללי כתוב לגבי מתן שימוש בנכסים.

הביקורת ממליצה כי מנכ"ל העירייה ו/או גזבר העירייה באישור המנכ"ל, יפרסם נוהל כללי כתוב לגבי מתן שימוש בנכסים שיכלול כללים, אחריות, מחירון, פיקוח וכו'.

הביקורת מציינת כי אחד היעדים של עבודת המטה להסדרת ועדכון מחירי השכירות במתקני אגף תרבות, נוער וספורט כפי שמופיע בסעיף 5 בפירוט יעדי עבודת המטה הוא "הסדרת השימוש של כל הגופים שפועלים היום ללא תמורה, או חוזים".⁵

⁵ הדגשת הביקורת

הביקורת ממליצה כי בנוהל אשר ייכתב יקבע מפורשות שתמיכות עקיפות יקבלו ביטוי כמתחייב, בתקציב תמיכות העירייה כפי שפורט בסעיף 2.2.1, לעיל.

זאת ועוד, הביקורת ממליצה שהחלטות על מתן הנחות לשימוש בנכסי העירייה אשר מהוות תמיכה עקיפה, יתקבלו בוועדת התמיכות ויאושרו במועצת העיר.

התייחסות אגף תרבות נוער וספורט:

"הוועדה לעדכון תעריפי השמאות החדשים, המליצה לקבוע תעריף מופחת ב-50% ממחירי השמאות לשימוש בחדרי הלימוד ואולמות ההרצאות של האגף לתרבות נוער וספורט, וזאת על בסיס נוהג קודם על פיו פעל האגף לתרבות נוער וספורט."

הערת הביקורת:

הביקורת אינה מתייחסת להחלטות הוועדה לעדכון התעריפים אלא למתן הטבה שווה כסף שלא באמצעות נוהל התמיכות של העירייה, כמתחייב.

3.1 לסוגיית קיום הנחיות ו/או נוהגים למתן שימוש ללא תשלום בנכסים (אולמות, חדרים, כיתות) על ידי גורמים פנים עירוניים כגון: ראש העיר, מנכ"ל העירייה, מנהל אגף, מנהל מוסד אשר הועלתה על ידי הביקורת התקבלה ההתייחסות של סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט:

"הנוהל החדש סתם את האלף על שמוס בחינת כמו: הסתדרות
המורים, מציינים בצירוף.
אין לנו הרבה אופים שצוהדים היסטורית ללא תמורה. אני אכין לך
רשימה. הנושא הזה טיפול - לא הושלם.
הקטע של הצילום צירוף לא מחויב בכלל למרות שאני חייב לכת את
המקום, לדואל: יום ציון לזכרות.
לדבי שמושים צירוף לא נקבעה הכרעה האם בתשלום או לא, שמוס
שמוס שמוס מחרי אחר בתשלום-לאורט פרטו."

בסיפא בדבריו המובאים לעיל, אמר סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט כי לא נקבעה הכרעה האם שימושים עירוניים יהיו בתשלום, למרות ששימושים כאלה עלולים למנוע שימושים בתשלום על ידי גורמים אחרים מחוץ לעירייה.

באותו נושא, הביקורת מצאה הן בתיקיות במשרדו והן בחוברת אשר הוכנה במהלך שנת 2009 - "תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט" את המסמכים הבאים:

- א. "מחירון לדמי שימוש לכיתות לימוד בבתי ספר ברחבי העיר כ"ס " מה-27/8/02 שהוכן על ידי שמאית העירייה למחלקת הנכסים, בו נקבע בין היתר:
- "גופים עירוניים⁶ וגופים וולונטרים המוכרים ע"י העירייה יהנו מהנחה בשיעור של 50%".
- ב. "הצעה לתעריפי השכרת כיתות ואודיטוריום אשכול פיס קהילתי" ו-"טבלת שמאות חדשה של מתקני האגף" (תרבות, נוער וספורט) מה-28/7/09 (שמאות המיועדת לעבודת המטה שנערכה בשנת 2009, כמצויין לעיל), בהן נכתב: "אגפי העירייה⁷, גופים ולנטריים, עמותות, כנסי משרד החינוך – הנחה של 50% בתעריף".
- ג. בחוברת "תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט" שהוכנה כאמור, במחצית שנת 2009 ועל פיה עובדים החל ב-1/9/09 נקבע בסעיף ז' - יז. תוספות מחירים והנחות" בסעיף ב' שלו - יב. הנחות משתמשים" כלהלן:

ההנחה	הגוף
50%	מחלקות ויחידות העירייה
עד-50%	עמותות עירוניות
50%	בתי ספר וגנים
עד -25%	משתמש קבוע לאולם ח"פ*

*משתמש קבוע – משתמש במתקני האגף מעל ל-6 חודשים בשנה.

- ד. בדיווח של מנהלת מחלקת בתי תרבות אל סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט ישנה התייחסות לשימושי יחידות העירייה בבתי תרבות. במסמך זה ציינה מנהלת המחלקה את מספר השימושים של יחידות העירייה בשנת 2008.

⁶ הדגשת הביקורת
⁷ הדגשת הביקורת

הביקורת סיכמה את טבלת השימושים במסמך זה ומצאה כי רשומים בה לגבי שנת 2008 בלבד, סך הכל 161 שימושים, ללא פירוט משך זמן כל שימוש ובהם:

- 126 שימושים של יחידות עירייה.
- 33 שימושים של "עמותות".
- 2 שימושים של ה-"צבא".

באותו מסמך הוסיפה מנהלת מחלקת בתי תרבות את התוספת הבאה:

"לא רשמתי את ה"ח'נ'מ'ט" הקבוצים: ויט'נ'יט כ- 3 פצ'מ'ט פש'מ'צ, 2 מקהלות קב'ית התרבות ו- 1 קב'ית הסטודנט. הסתדרות המורים 5 פצ'מ'ט פש'מ'צ קב'ית ההלנה."

ממצאים אלה מעידים כי מצד אחד קיימות הנחיות לחייב הן את יחידות העירייה והן את העמותות והגופים ההתנדבותיים בשיעור 50% מהתעריף.

עוד בשנת 2002 היתה קיימת הנחייה כזאת אשר חודשה במחצית שנת 2009 בעת הכנת החוברת: "תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט", אשר הופעלה החל מ- 1/9/09.

מצד שני על פי ממצאי הביקורת אגפי העירייה לא מחוייבים כלל על פי מה שנקבע בחוברת תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט. מעבר לכך, גם עמותות מקיימות פעילות תוך שימוש בבתי התרבות ללא חיוב והן נכללות תחת הכותרת: "שימושי העירייה בבתי תרבות", דבר שאינו תקין כשלעצמו, מעבר לזה שלא מוטל עליהם התעריף שנקבע.

3.2 הביקורת לא מצאה כי מועצת העירייה נדרשה לקבלת החלטה בדבר קביעת כללים ו/או תעריפים למתן שימוש בחדרים ובאולמות ו/או במבנים עירוניים לעמותות.

בישיבת מועצת העירייה מהתאריך 10/2/10 בתשובה לשאילתא, תשובת ראש העיר, היתה כלהלן:

"תשובת ראש העיר

להלן הקריטריונים * על פיהם אנו משכירים אולמות:

היכל התרבות העירוני: מחירון שאושר בשנת 2002, על פי הקטגוריות הבאות:
 אמרונים-מופעי ערב, אמרונים מופעי אחה"צ, גופים וולונטריים, בתי ספר שאינם
 במסגרת סל תרבות, קונסרבטוריון, כנסים וימי עיון.
 אירגוני מתנדבים - עמותות הפועלות לרווחת תושבי העיר - השתתפות עצמית
 בסך 600 ₪ לארוע.
בתי התרבות: עד חודש יולי 2009 עבדנו על פי תעריף שמאות שאושר בשנת
 2004, החל משנת תש"ע אנו עובדים על פי תעריף חדש שאושר ע"י גזבר העירייה,
 מנהלת מח' נכסים ושמאית העירייה.
 לאישור מקרים חריגים – קיימת וועדת חריגים המורכבת מגזבר העירייה, מנהלת
 מח' נכסים, סגן מנהל האגף ומנהלת הכספים של האגף.
סל תרבות: מופעי בוקר – גנים, יסודי וחטיבות - 1 ₪ לכסא - נקבע בזמנו
 בשיתוף עם וועד ההורים העירוני."

מנהלת מחלקת כספים ובקרה באגף תרבות המציאה לביקורת 'מחירון שכר
 אולמות' (ראה נספח א') המשמש אותה לעבודתה השוטפת לצורך חיוב עבור
 שימוש באולמות.

הביקורת מצאה כי במסגרת הקריטריונים למתן תמיכות לשנת 2011 אשר אושרו
 בוועדת התמיכות ובמועצת העירייה נכללו הנחיות כלליות למתן הנחות ונקבעו
 הגופים הזכאים לקבלת הנחות אלה במסגרת התמיכות (ראה נספח ב').
 הביקורת מציינת כי הקריטריונים והמחירונים אשר נקבעו לגבי שנת 2011 באו
 כדי לשנות ולעדכן את הנתונים ההיסטוריים אשר נמסרו בתשובה לשאילתא
 ולמסדם בקריטריונים אשר אושרו על ידי מועצת העירייה.

בנוהל מתן התמיכות אשר פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006, נקבע כי
 רשות מקומית המאפשרת שימוש בנכס עירוני ללא תמורה או בתמיכה חלקית
 חייבת לפעול על פי הכללים הקבועים בנוהל (ראה גם בסעיף 2.2.1 לעיל).

הביקורת מצאה כי ב- "טופס בקשה לקבלת תמיכה כספית לשנת..." מתחייבים מקבלי
 תמיכות והקצבות לרשום בספרי החשבונות ובדוחות הכספיים שלהם כל תמיכה
 של העירייה כהכנסה ובמקרה ויקוּזז סכום התמיכה או חלק ממנה לכיסוי

תשלום לעירייה, סכום הקיזוז יירשם בספרי מקבל התמיכה כהוצאה.

3.3 בתאריך 1/12/09 נערכה ישיבת עבודה באגף התרבות בנושא קביעת עקרונות לפעילות בבתי ספר מעבר לשעות הלימודים. בישיבה זו השתתפו: סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט; מנהלת מחלקת נכסים; עובדת מחלקת נכסים; חשבת אגף החינוך ועובדת אגף החינוך. בפרוטוקול ישיבה זו נמצא כי סוכם בין היתר, כדלהלן:

1. כל הפצילות מצטרף לעצות הלימוד בבתי הספר תנומה לחטיבת הפנאי. הואיל ולחטיבה זו יש אנשי שטח שיוכלו לפקח על הפצילות, וכן מצרכת מתאימה לניהול והתחשבות.

...

4. התצריך לתשלום יהיה לפי השמאות (שהיא מחיר מינימום) ו/או אחוזים מתקורה, לפי הגובה המינימלי, לפי שקול דעת חטיבת הפנאי.⁸

...

6. חטיבת הפנאי תצרוק סקירה בשטח עד 30/12/09 בכל בתי הספר, כדי לבדוק אילו פעילויות מתבצעות בשעות הפנאי. לאחר סיום הסקירה, חטיבת הפנאי תוודא חתימת חוזים עם מתמשים שאין להם חובה - ככל שיש כאלו.⁹

הביקורת בחנה את יישום ההחלטות שהתקבלו בישיבת העבודה שהוזכרה לעיל.

תשובתו של סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט לשאלת הביקורת היתה כלהלן:

5. זה לא ראוי לקיים סקר, אלא צריך שתהייה פניה של אגף החינוך לבתי הספר בכדי להצטרף את ההנחיות שהתקבלו בנושא השכירות לבתי הספר, אנו נבדוק שאכן הנחיות אלה יוצגו אל בתי הספר, ונקב שיוצגו שם לקראת השנה החדשה."

הביקורת מבקשת לציין כי תשובתו של סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט ניתנה בתאריך 13/7/10 היינו כ-7.5 חודשים לאחר מועד הדיון. הביקורת מציינת כי אין זה תקין שתקופה כה ארוכה לאחר מועד הישיבה ועל אף,

⁸ הדגשת הביקורת

⁹ הדגשת הביקורת

שבישיבה זו נקבע המועד לסיום ביצוע הסקירה בשטח (עד 30/12/09), 6 חודשים לאחר מכן, בעת עריכת הביקורת, עדיין, על פי תשובת סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט לא נעשה דבר בנדון. הריאליות או חוסר הריאליות של עריכת הסקר היתה אמורה להישקל בטרם קבלת ההחלטה ולא כתירוץ לאי ביצוע ההחלטה.

הביקורת מעירה כי החלטות אשר מתקבלות, יש לבצען במועד "ככתבן וכלשונו" ושינוי כלשהו לגביהן, אם יוחלט עליו, יבוצע רק לאחר שיאושר על ידי הגורמים המוסמכים, השותפים להחלטה.

באותו נושא, הביקורת מצאה כי בתאריך 15/2/10 התקיימה ישיבת עבודה נוספת שותרת הפרוטוקול שלה:

"סיכום ישיבה: פעילות מעבר לשעות הלימודים בחט"ב ובתיכונים".

בישיבה זו השתתפו: גזבר העירייה; מנהל אגף חינוך; סגנית מנהל אגף החינוך; חשבת אגף החינוך; סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט ומנהלת מחלקת נכסים. בפרוטוקול ישיבה זו סוכם בין היתר, כדלהלן:

"סלום:

1. *פעילויות הצערה בית ספריות לאחר שעות הלימודים ימשיכו להתבצע כראוי. לבית הספר אסור להשכיר באופן עצמאי.*
2. *חוגים ופעילויות בתשלום - תהוצע הסדרה חוזית. הפיקוח על הפעילות יבוצע ע"י חטיבת הפנאי.*
3. *חוגים ינוסחו ע"י מחלקת נכסים.*
4. *כל הבקשות להשכרות יוצגו ע"י חטיבת הפנאי לאישור של חשבת אגף חינוך.*
5. *תשלום - המחירים שישולמו יהיו לא פחות מהשאות שהיא מחיר מינימום.*
6. *כל הכספים נכנסים לקופת הצירייה.*
7. *הכנסות - יחולקו 60% לחינוך ו-40% לצירייה. יפתח סעיף נפרד בחטיבת הפנאי אליו יכנסו ההכנסות. אחת לחודש חטיבת הפנאי תצביע לחשבת אגף חינוך דו"ח ותזכה את בית הספר הספציפיים, שבהם בוצעה הפעילות.*
8. *נוהל זה יחול גם על פעילויות של אונברסיטה פתוחה, נהיגה*

מנצח ופסיכואטרי.

9. כמו כן נהגה לה יחולל גם על פצילות "איאום" בבית ספר "ברנר".
10. חטיבת הפנאי אחראית על הנושא התפוצצות: מצב הנכס, מבנה נקי ומסודר, התזרת ציוד/ריהוט במצב תקין וכיו"ב.
11. אם יש תלונות הם יתבררו בצוות הכולל את: צלילי כהן (סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט) *והוא שוב*. (מנהלת מחלקת חטיבות ביניים)
- הצוות שלא נפתרו יוצגו לעלמא (גזבר העירייה) ודג. (מנהל אגף החינוך)
12. יצא מכתב מסודר לכל מנהלי פתי הספר שוחתם צ"י שלא, (גזבר העירייה) דג (מנהל אגף החינוך) וצלילי (סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט) לעלמי
- נוהל לה. ¹⁰..."

הביקורת העלתה כי בתאריך 13/7/10, בעת בדיקתה, טרם יצא המכתב האמור לכלול את נוהל השימוש בחדרי חטיבות הביניים והתיכונים וזאת למרות שעברו מעת ההחלטה כ-5 חודשים. 3 חודשים לאחר מכן, בתאריך 6/10/10, היינו, כ-8 חודשים לאחר קבלת ההחלטה ורק לאחר בירור שנעשה על ידי הביקורת הודיע סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט כי בתיאום איתו, הוציאה חשבת אגף החינוך ב-13/9/10, את המכתב עליו הוחלט בזמנו (ראה נספח ג').

הביקורת שבה וממליצה כי לאחר קבלת החלטות, חייבים הגורמים המקצועיים לבצע את כל מה שהוחלט במועד עליו הוחלט, בהתאם לפרטי ההחלטה ושינוי אם בכלל, יבוצע רק לאחר שיאושר על ידי הגורמים המוסמכים, השותפים לקבלת ההחלטה.

תגובת אגף תרבות, נוער וספורט:

"ניתן הייה לבצע סקר רק לאחר פניית האגף לחינוך למוסדותיו על מנת שההנחיות החדשות כפי שקבעה הוועדה לקביעת התעריפים יבאו לידיעת מנהלי המוסדות. ב-13/9/2010, לאחר פניית סגן מנהל האגף לתרבות נוער וספורט, הוציאה חשבת אגף החינוך מכתב למוסדות החינוך, לאחר קבלת המכתב זה במוסדות החינוך, נאסף מידע בחטיבת הפנאי לגבי פעילות קיימת ופעילות מבוקשת."

3.4 הביקורת העלתה כי המעקב על קיום/חידוש חוזים/הסכמים עם המשתמשים בנכסי העירייה לפעולותיהם המוזכרות בדוח זה, לא נעשה במחלקת הנכסים של העירייה האחראית על ניהול הנכסים העירוניים. מנהלת מחלקת הנכסים טענה בפני הביקורת כי הדבר נעשה על ידי חטיבת הפנאי.

הביקורת ממליצה כי הטיפול, הפיקוח והמעקב למתן שימוש בנכסי העירייה חייב להיות מרוכז בידי גוף אחד ולדעת הביקורת בידי מחלקת הנכסים אשר תהווה מעין "גוף על" לנושא וככזה תטפל בהעברת זכויות לשימוש בנכסים עירוניים ותפעיל מעקב, פיקוח ובקרה על השימוש בנכסי העירייה. לפיכך, ראוי שהטיפול בנכסים ייעשה על ידי מחלקת הנכסים ולא ישירות על ידי יחידות עירייה שונות.

במקרים בהם הואצלו ליחידה מסויימת סמכויות בנושא, הביקורת ממליצה כי אותה יחידה תדווח בכתב למחלקת נכסים על ההתקשרויות שהיא מקיימת לרבות העברת העתק מחוזה ההתקשרות, כל זאת בסמוך למועד החתימה על החוזה וזאת תוך הנהגת מנגנון אישור ובקרה של מחלקת נכסים.

בעת מתן שימוש בנכס עירוני יש להקפיד בין היתר, על נקודות אלה:

- א. אין להעביר זכויות לשימוש בנכס עירוני ללא עיגון תנאי ההתקשרות בחוזה בכתב, אשר נבדק באופן פרטני על ידי יועץ משפטי, כפי שמחייב החוק.
- ב. שמירה על הוראות החוק לגבי מתן שימוש בנכס עירוני לאחר קבלת אישור מהגורם המוסמך.
- ג. מתן זכויות לשימוש בנכסים עירוניים ללא תמורה יאושרו ויטופלו על פי: "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על-ידי הרשויות המקומיות".
- ד. באם חלים שינויים בסעיפי החוזה הסטנדרטי, יש לקבל חוות דעת משפטית על החוזה המתוקן.

תגובת מנהלת מחלקת נכסים:

"במחלקת נכסים יש תקן ל-3 עובדים, אולם בפועל קיימים רק 2 עובדים מאז פרישת הסגנית הקודמת לפנסיה.

אם העירייה מעוניינת כי מחלקת נכסים תפעיל "מעקב, פיקוח ובקרה" על ההשכרות של אולמות וחדרים בניכסי עירייה, יש צורך בהקצאת עובדים נוספים לכך, ויש לוודא כי עבודתם לא תהיה בכפילות לחטיבת הפנאי. (הואיל ולגוף זה יש אנשים המפקחים על הפעילות ומנהלים את הפעילות במבנים אלו)."

3.5 הביקורת מצאה כי יחידות העירייה המארגנות פעילות לעובדי העירייה של השתלמויות, ימי עיון וכו' במתקני העירייה (אולמות וחדרים בבתי תרבות), אינן מחוייבות על פי התעריפים שנקבעו בזמנו. כפי שהוזכר בסעיף 3.1 לעיל, כבר במחירון לדמי שימוש בבתי ספר ברחבי העיר מה-27/8/02 נקבע כי גופים עירוניים יחוייבו ב-50% מעלות השימוש באולמות ובחדרים. גם ב- "טבלת שמאות חדשה של מתקני האגף" מה-28/7/09 נקבע כי אגפי העירייה יחוייבו ב-50% מהתעריף המקובל. בחוברת "תעריפי שכירות במתקני אגף תרבות, נוער וספורט" שהיא בתוקף מה-1/9/09 נקבע גם כאן, כי מחלקות ויחידות העירייה ייהנו מהנחה של 50% מהתעריף שנקבע. הביקורת מצביעה על כי באף מקרה יחידות העירייה המארגנות, למשל ימי עיון, אינן מחוייבות על פי התעריף שנקבע. הביקורת מצאה כאמור לעיל, בסעיף 3.1 ד' כי בשנת 2008 לדוגמא, התקיימו בבתי תרבות כ-126 מפגשים מאורגנים על ידי יחידות העירייה אשר לא חוייבו כלל על פי המחירון.

הביקורת ממליצה כי יחידות העירייה יחוייבו לפי התעריף שנקבע להן, הן במספר שמאוויות ובמסמכי עירייה שונים שהובאו לעיל והן במסמך תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט שעובדים על פיו מה-1/9/09 כפי שמופיע בסעיף 5 של המחירון הקובע: "5. הסדרת השימוש של כל הגופים¹¹ שפועלים היום ללא תמורה, או חוזים."

3.6 להלן הרשימה בנוגע לשימושי החינם ו/או שימוש ללא חוזה אותה הכין לביקורת סגן מנהל אגף תרבות, נוער וספורט:

"להלן אופיס שפועלים ללא חוזה בבית רייזל אק מלמית תמורה:

א. ארלון המורים פועל מספר שנים בבית רייזל, לא נחתם אתם ע?

¹¹ הדגשת הביקורת

היום חוזה, מכיוון שהפצילות הייתה סוד *de* שוממות, התשלום איתם על בסיס מחירי חוזה (ייתכן שהכוונה היא מחירי המחירון, היות ולעולם לא נחתם חוזה).¹²

ב. אונברסיטה פתוחה, הייה חוזה בסנה שצברה, הסנה לא נחתם חוזה, כי לא הייה ברור היקף הפצילות והייה ספק אם פצילותם מתקיים.

ג. מכון מדיד, הייה אמתקד חוזה שלא חודש הסנה. מכון מדיד משלם על פי תנאי חוזה (לדעת הביקורת, מדובר על החוזה הישן).¹³

טופים שפוצלים בבית ריוץ ללא חוזה וולא תמורה האופים הבאים:

א. הסתדרות המורים, פצלה בבית ההסנה, כצת נושא הסתדרות המורים נמצא בהסדרת נושא התשלום והחוזה.

ב. מועדון הסרון, פצל מסוכתית בבית ההסנה, אחת לחודש, ללא תמורה וללא חוזה.

ג. כמו כן פוצלים ללא תמורה המקהלות הבאות: שירן, הראוניה."

בנוסף, הביקורת מציינת כי מדובר בעוד שימושי חנים, על 33 המפגשים של העמותות משנת 2008, כפי שהוזכר בסעיף 3.1, לעיל.

תגובת אגף תרבות, נוער וספורט לגבי ארגונים הפועלים ללא חוזה מוסדר:

"

- ארגון המורים פועל בסיס שיתוף פעולה וללא חוזה, בתום שנת פעילות משלם הארגון עבור השימוש בכיתות התשלום מתבצע על בסיס תעריפי השמאות. החל מ- 1/1/2011 ייחתם חוזה על בסיס שעתי.
- אונברסיטה פתוחה- לא מקיימת קורסים בשנת תשע"א. סיימה את חובותיה לשנת תש"ע.
- מכון מגיד החוזה לשנת הפעילות הנוכחית נמצא בטיפול לגבי סמסטר - ב בשנת הפעילות תשע"א. ייחתם חוזה שכירות שעתי ביו העירייה למכון החל מ- 1/1/2011.

¹² הערת הביקורת

¹³ הערת הביקורת

- גמלאי הסתדרות המורים פעלו בבית ההגנה ברשות העירייה ללא חוזה, עברו לבית הסטודנט ולבית רייזל. החל 1/1/2011 ייחתם עימם חוזה.
- מועדון השרון הפסיק את פעולתו בבית ההגנה.
- מקהלת השרון היא מקהלה עירונית, על כן אין צורך בחוזה שכירות
- מקהלת ווטרגים - מקהלה עירונית, על כן אין צורך בחוזה שכירות.
- מקהלות א-קפלה והרמוניה (גובות תשלומים ומשלמות למנצח באופן עצמאי), קיים נוהג לגבי מקהלות אלה, על בסיס החלטה שהתקבלה לפי שנים רבות, לפיה ממקהלות אלה לא יגבו דמי שכירות, מקהלות אילו יוחתמו על חוזה שימוש החל מ- 1/1/2011.

הערת הביקורת:

לגבי מקהלות עירוניות - מקהלת השרון ומקהלת וטרנים - הביקורת מבקשת להעיר כאמור בסעיף 3.5 לעיל, כי היא ממליצה על הסדרת נושא חיוב יחידות העירייה על פי התעריף שנקבע בשנת 2009.

הביקורת ממליצה להסדיר את כל השימושים ללא חוזה ו/או ללא תשלום בהקדם האפשרי, כפי שנקבע ביעדי עבודת המטה וכפי שהוחלט ומצויין במסמך תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט, משנת 2009:

"ו. תחילת שכירות – תתאפשר רק לאחר חתימת העירייה ואישור החוזה."

וכפי שמתחייב על פי כללי מנהל תקינים.

הביקורת שבה וממליצה לחתום על חוזים עם כל המשתמשים ולגבות את המחירים מכל המשתמשים בהתאם למה שנקבע בחוברת 'תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט' שהוכנה כאמור, במהלך שנת 2009 ואשר החלו לעבוד על פיה ב-1/9/09.

תגובת אגף תרבות, נוער וספורט:

"קיימים מספר קטן של גופים הפועלים ללא חוזים והסדרת חוזה עימם נמצא בטיפול במטרה של החתמתם על חוזה."

אגף תרבות, נוער וספורט מסר בתגובתו לביקורת כי הוא מקפיד למלא אחר ההנחיה לפיה השוכר אכן יחתום על חוזה עם העירייה קודם להתחלת הפעילות. לדברי האגף, לא פעם תהליך אישור החוזה וחתימתו בעירייה מתעכבים בעירייה עצמה או שהחוזה חוזר לאגף להמשך טיפול במקרה וקיימות הערות המחייבות תיקון.

4. מדגם חוזים/הסכמים

הביקורת בחנה מדגם של 18 חוזים למתן שימוש באולמות ובחדרים בשנים 2008 ו-2009 וממצאיו יפורטו להלן:

המדגם נערך על חוזים מהשנים 2008 ו-2009 הרשומים בספר החוזים של העירייה ומתוייקים במזכירות העירייה ולפי רישומם בספר החוזים, חוזים אלו נראו לביקורת כחוזים/הסכמים רלבנטיים למתן שימוש בנכס עירוני.

מבין 18 החוזים שנבדקו - 13 מהם היו חוזי השכרה לפי החלוקה הבאה:

- 6 חוזים להשכרת חדרים
- 3 חוזים להשכרת אולמות
- חוזה אחד להשכרת כיתה
- שני חוזים להשכרת אולם ספורט
- חוזה אחד להשכרת מגרש ספורט

5 חוזים נוספים היו חוזים של הקצאת מקרקעין ללא תמורה.

4.1 מבין 13 חוזי ההשכרה שנבדקו, הביקורת מצאה שני חוזים הרשומים בספר החוזים של העירייה ועל אף זאת, אותם חוזים לא נמצאו מתוייקים במזכירות העירייה עקב איכות בהחתמה בגזברות. במחצית חודש דצמבר 2010, הביקורת בדקה שוב האם חוזים אלה מתוייקים במזכירות העירייה ומצאה כי על אף, שעברו בין 16.5 חודשים ל-21.5 חודשים ממסירת החוזים לחתימה בגזברות ועד למועד הבדיקה, חוזים אלה לא נמצאו מתוייקים במזכירות העירייה.

מנהלת מזכירות העירייה מסרה כי חלק מיחידות העירייה אינן מחזירות, לעיתים, עותק חתום של חוזים למזכירות העירייה על אף, שהיא שולחת ליחידות בקשה בכתב, להעביר עותק חתום של החוזה למזכירות העירייה. מכאן, בפועל לא כל החוזים החתומים, מתוייקים במזכירות העירייה.

הביקורת ממליצה כי נושא תיוק כל החוזים ימוסד ויוקפד על תיוק מלא של כל החוזים במזכירות העירייה.

4.2 בחוזה שנחתם עם עמותת הפועל כפר סבא - טניס שולחן ע"ש זיו בלאלי ז"ל, למתן שימוש באולם הספורט של בית הספר בר אילן לקיום חוג לטניס שולחן נמצא ליקוי, שיפורט להלן: הביקורת מצאה כי בסעיף 6א' לחוזה, הוסיפו בכתב יד שונה ובעט אחרת, תוספת לתשלום בגין משחקי ליגה של שעתיים שבועיות בעלות של 280 ₪ לחודש למשך 8 חודשים וליד תוספת זו לא חתמו מבצעי התוספת בראשי תיבות, כך שלא ברור מי ערך שינוי זה בתנאי ההתקשרות.

זאת ועוד, על אף תוספת תשלום זאת האמורה להיות משולמת לעירייה, הביקורת לא מצאה כי נעשה בחוזה שינוי בסכום הכולל לתשלום.

שינוי בחוזה ללא חתימות בראשי תיבות ליד השינוי וללא שינוי בסכום הכולל לתשלום אינו תקין.

הביקורת ממליצה כי אגף תרבות, נוער וספורט וגזברות העירייה יקפידו על ניהול תקין של החוזים וכל שינוי בהם יבוצע על ידי הגורמים המורשים בלבד.

4.3 הביקורת מצאה כי בחוזים שנבדקו במדגם המפורט בפרק זה, נקבעו מחירים תואמים למחירוניהם שהיו נהוגים באותה תקופה בה נחתמו חוזים אלה.

על אף זאת, הביקורת מצאה כי בפנייה של מנהל אגף תרבות משנת

2004 לוועדת החריגים שראש העיר אישר את קיומה וחברים בה נוסף למנהל אגף תרבות גם גזבר העירייה ומנהלת מחלקת נכסים, רשם מנהל אגף תרבות דאז, כי התקשרויות רבות עם יזמים חיצוניים היו על בסיס אחוזים ממחזור ההכנסות ולא על פי תעריפים קבועים. עוד עולה מדבריו, כי רובן של ההתקשרויות סוכמו בין מנהלות בתי התרבות ליזמים עוד בטרם פורסם התעריפון הרשמי והפעילות של היזמים כבר החלה ולכן לא היה מנוס מלאשר רטרואקטיבית במקרים כגון אלה, את מה שסוכם.

לאור כך, הביקורת שבה וממליצה כי תעריפי ההתקשרות מול כל הגופים, כולל היחידות העירוניות, יונהגו במלואם כולל מתן הנחות, רק על פי הקבוע בחוברת "תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט" על פיה, הוחל לעבוד כאמור, ב-1/9/09. הביקורת אף המליצה בפרק 3 לעיל, על כתיבת נוהל כללי לגבי מתן שימוש בנכסים, שייכתב על ידי מנכ"ל העירייה ו/או על ידי גזבר העירייה באישור מנכ"ל העירייה ולאחר שייכתב נוהל זה, יש לערוך את השינויים המתבקשים ולפעול על פיו.

5. מסקנות והמלצות

מתן שימוש באולמות ובחדרים לעמותות, ללא תמורה או בתמורה חלקית, כמוהו כתמיכה 'בשווה כסף' המהווה למעשה תמיכה עקיפה. תמיכה זו חייבות לקבל ביטוי בתקציב העירייה. בבוא העירייה לאשר העמדת נכס עירוני לשימוש עמותה, ללא תמורה או בתמורה חלקית, עליה להתייחס לפעולה זו כאל מתן תמיכה לעמותה ולפעול על פי הוראות הנוהל למתן תמיכות של משרד הפנים. בעת מתן שימוש ליחידות עירוניות במבנים ובאולמות עירוניים על העירייה לחייב יחידות אלה בהתאם לתעריף שנקבע לכך.

5.1 מתן שימוש באולמות ובחדרים בעלות מופחתת ו/או ללא עלות כלל, כמוהו כתמיכה שוות ערך כספי, כפי שנקבע על ידי מבקר המדינה וגם על פי נוהל התמיכות כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בחוזר

מנכ"ל 4/2006.

הביקורת ממליצה כי בעת מתן תמיכות לעמותות יש להביא בחשבון את שווי מתן רשות השימוש בנכסי העירייה, כמתן תמיכה. (סעיף 2.2.1)

5.2 כל התמיכות כולל תמיכות "בשווה כסף" שהן למעשה תמיכות עקיפות, חייבות לקבל ביטוי בתקציב העירייה. בסעיף 4 בנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 נקבע לגבי תקציב התמיכות כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין. כמו כן, נקבע בנוהל זה כי רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות, תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב.

הביקורת ממליצה כי בתקציב התמיכות העירוני ייכלל שווי מתן רשות השימוש בנכסי העירייה. (סעיף 2.2.1)

5.3 עדכון מחירי השכירות לפי עליית המדד הוא בסמכות גזברות העירייה. בהיעדר מנגנון עדכון אוטומטי קיים חשש של אי הצמדה כראוי.

הביקורת ממליצה כי לטיפול יעיל בעדכון מחירי השכירות, השמאות תעודכן על ידי שמאים מוסמכים וייקבע בה מנגנון הצמדה מקובל ובהתאמה ייכלל מנגנון זה, בחוזים. ניתן לקבוע בחוזים כי לגזברות העירייה הסמכות לעדכון מנגנון זה. (סעיף 2.2.2)

5.4 קיים נוהג "היסטורי", אשר אף אושרר במחירון תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט שהוכן במהלך שנת 2009, כי בעת מתן שימוש בנכסים לעמותות, ניתנת הנחה של 50% ממחיר השמאות. בנוסף, הביקורת מצאה כי קיימות עמותות המקבלות

שימוש בנכסים ללא חוזה ו/או ללא תשלום כלל.

הביקורת ממליצה שהחלטות על מתן הנחות לשימוש בנכסי העירייה אשר מהוות תמיכה עקיפה, יתקבלו בוועדת התמיכות ויאושרו במועצת העיר.

בנוסף, הביקורת ממליצה כי מנכ"ל העירייה ו/או גזבר העירייה באישור המנכ"ל, יפרסם נוהל כללי כתוב לגבי מתן שימוש בנכסים שיכלול כללים, אחריות, מחירון, פיקוח וכו'. (פרק 3)

5.5 מצד אחד קיימות הנחיות לחייב הן את יחידות העירייה והן את העמותות והגופים ההתנדבותיים בשיעור 50% מהתעריף, עוד משנת 2002 לכל הפחות, הנחייה אשר אף חודשה בשנת 2009 בעת הכנת החוברת: "תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט", לפיה, החלו לפעול החל מ-1/9/09.

מאידך, על פי ממצאי הביקורת יחידות העירייה לא מחויבות כלל עקב פעילויותיהן בבתי תרבות כולל עקב פעילויות המאורגנות לעובדי העירייה כגון: השתלמויות, כנסים, ימי עיון וכו', על אף התעריף שנקבע בחוברת תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט. מעבר לכך, הביקורת העלתה כי גם עמותות משתמשות לפעילויות בבתי תרבות ללא שמוטל עליהן תשלום על פי התעריף שנקבע. יתר על כן, בבתי תרבות ישנן עמותות המשתמשות באולמות/חדרים באופן קבוע בחינם. למרות ששימושים כאלה עלולים למנוע שימושים בתשלום על ידי גורמים אחרים מחוץ לעירייה, העירייה לא מחייבת את יחידותיה ו/או עמותות כמתחייב.

הביקורת ממליצה להסדיר את כל השימושים ללא חוזה ו/או ללא תשלום ולחתום על חוזים מול כל המשתמשים כמתחייב מהקבוע במסמך תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות נוער וספורט ועל פי כללי מינהל תקין. מומלץ כי יחידות העירייה ועמותות יחוייבו באופן מיידי על פי התעריף שנקבע

להן. (סעיף 3.1 ; סעיף 3.5 ; סעיף 3.6)

5.6 הביקורת בדקה יישום החלטות אשר התקבלו בישיבות עבודה שונות ומצאה כי ההחלטות אינן מתבצעות בהתאם למה שהוחלט בהן. חלקן של ההחלטות לא בוצעו כלל וחלקן בוצעו רק לאחר פניית הביקורת לקבלת פרטים על אופן ביצוע ההחלטות.

הביקורת ממליצה כי לאחר קבלת החלטות, הגורמים המקצועיים חייבים לבצע את כל מה שהוחלט במועד עליו הוחלט. שינוי אם בכלל, יבוצע רק לאחר שיאושר על ידי הגורמים המוסמכים, השותפים לקבלת ההחלטה. (סעיף 3.3)

5.7 המעקב על קיום/חידוש חוזים/הסכמים עם המשתמשים בנכסי העירייה לפעולותיהם המוזכרות בדוח זה, לא נעשה במחלקת הנכסים של העירייה האחראית על ניהול הנכסים העירוניים אלא נעשה על ידי חטיבת הפנאי. הטיפול, הפיקוח והמעקב למתן שימוש בנכסי העירייה חייב להיות מרוכז בידי גוף אחד.

הביקורת ממליצה כי מחלקת נכסים תטפל בהעברת זכויות לשימוש בנכסים עירוניים ותפעיל מעקב, פיקוח ובקרה על השימוש בנכסי העירייה ובכך תהווה מעין "גוף על" לנושא. במקרים בהם יואצלו ליחידה מסויימת סמכויות בנושא, הביקורת ממליצה כי אותה יחידה תדווח בכתב למחלקת נכסים על ההתקשרויות שהיא מקיימת לרבות העברת העתק מחוזה ההתקשרות, כל זאת בסמוך למועד החתימה על החוזה וזאת תוך הנהגת מנגנון אישור ובקרה של מחלקת נכסים. (סעיף 3.4)

5.8 על פי מדגם שערכה הביקורת במזכירות העירייה הביקורת מצאה כי לא כל החוזים החתומים מתויקים במזכירות העירייה על אף, שמנהלת מזכירות העירייה שולחת לדבריה, בקשה בכתב ליחידות השונות להעביר עותק חתום של החוזה החסר למזכירות העירייה.

הביקורת ממליצה כי נושא תיוק כל החוזים ימוסד ויוקפד על תיוק מלא של כל החוזים במזכירות העירייה. (סעיף 4.1)

5.9 הביקורת מצאה במדגם שערכה חוזה בו נערכו שינויים ותוספות ללא חתימה בראשי תיבות ליד השינוי. השינוי שבוצע בוצע בכתב יד שונה ובעט אחרת והיווה תוספת תשלום. על אף זאת, בסכום הכולל לתשלום בחוזה לא בוצע כל שינוי.

הביקורת ממליצה כי אגף תרבות, נוער וספורט וגזברות העירייה יקפידו על ניהול תקין של החוזים וכל שינוי בהם יבוצע על ידי הגורמים המורשים בלבד. (סעיף 4.2)

הביקורת שבה וממליצה כי תעריפי ההתקשרות מול כל הגופים, כולל היחידות העירוניות, יונהגו במלואם כולל מתן הנחות, רק על פי הקבוע בחוברת "תעריפי שכירות במתקני האגף לתרבות, נוער וספורט" על פיה, הוחל לעבוד כאמור, ב-1/9/09. כמו כן, הביקורת מדגישה כי מתן שימוש בנכסים ללא תמורה או בתמורה חלקית כמוה כתמיכה ויש לטפל בה בדרך שנקבעה בנוהל תמיכות.

הביקורת ממליצה שוב על הצורך בכתיבת נוהל כללי לגבי מתן שימוש בנכסים, שייכתב על ידי מנכ"ל העירייה ו/או על ידי גזבר העירייה באישור מנכ"ל העירייה.

dingoo

נספח א'

14.02.02

שכר אולמות שנת נספים 2002

עיריית כפר סבא
נאמני לתרבות

אובייקטים בתי ספר

מחירי ישראל	מחירי ישראל	מחיר חדש בישראל
ש"ח 3,000.00	ש"ח 3,000.00	ש"ח 7,000.00
ש"ח 3,100.00	ש"ח 2,800.00	ש"ח 6,700.00
ש"ח 2,900.00	ש"ח 2,400.00	ש"ח 5,800.00
ש"ח 2,400.00	ש"ח 2,000.00	ש"ח 4,700.00
ש"ח 2,400.00	ש"ח 2,000.00	ש"ח 4,700.00
ש"ח 19,700.00	ש"ח 13,500.00	ש"ח 22,500.00

מחירים

תכל המחירים המעמדי

מחירי ישראל	מחירי ישראל	מחירי ישראל	מחירי ישראל	מחירי ישראל	פירוט
ש"ח 7,000.00	ש"ח 8,600.00	ש"ח 1,650.00	ש"ח 10,500.00	ש"ח 22,500.00	אמרגנים
ש"ח 6,700.00	ש"ח 5,800.00	ש"ח 1,450.00	ש"ח 10,500.00	ש"ח 20,000.00	אמרגנים אחרים
ש"ח 5,800.00	ש"ח 4,800.00	ש"ח 1,200.00	ש"ח 10,500.00	ש"ח 20,000.00	גופים חיצוניים
ש"ח 4,700.00	ש"ח 4,000.00	ש"ח 1,000.00	ש"ח 10,500.00	ש"ח 20,000.00	בתי ספר שלא במסגרת סל"ת
ש"ח 4,700.00	ש"ח 4,000.00	ש"ח 1,000.00	ש"ח 10,500.00	ש"ח 20,000.00	קונסולטנטים/מק"ח המאסיקה
ש"ח 22,500.00	ש"ח 20,000.00	ש"ח 2,500.00	ש"ח 10,500.00	ש"ח 20,000.00	כנסים ימי עיון בישועת תש"ס
ש"ח 10,500.00	ש"ח 22,500.00	ש"ח 2,500.00	ש"ח 10,500.00	ש"ח 20,000.00	כנסים לתשועות ומעורבות

מחירי 2002

האגודה והמחיר המצוי. מחירי החדשים הם 10,500.00 ש"ח.
מחירי החדשים הם 22,500.00 ש"ח.

9.10.2010

אודיטורים - שכר אולם מעודכן

4,000	יום חול - ערב - כולל הקמה
3,600	יום חול - אחה"צ
4,500	לייל שבת
2,800	בתי ספר -לא במסגרת סל"ת
3,300	גופים וולנטריים וגופים עירוניים
8,000	כנסים וימי עיון - ללא אבטחה
43	עלות מאבטח לשעה נכון להיום
350	מפרט טכני כונן פסנתר
300 - 500	ציוד הגברה - בסיסי
1000-2000	מערכת הגברה מעל 4 ערוצים
200	ברקו
300	תאורה - שטיפה לבנה
1500 - 2000	תאורה צבעונית

נספח ב'

**קריטריונים למתן תמיכות לעמותות הפועלות בתחומי חינוך, רווחה, תרבות,
נוער, דת ואיכות הסביבה לשנת הכספים 2011.**

בהתאם להוראות נוהל תמיכות שפורסם בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, עיריית
כפר סבא מעוניינת להעניק תמיכות לעמותות הפועלות עבור תושבי העיר
בתחומים השונים.
לצורך כך, גובשו קריטריונים בתחומי הפעילות השונים כדלהלן:

- א. רווחה;
- ב. תרבות, חינוך פורמאלי ובלתי פורמאלי ונוער;
- ג. דת;
- ד. איכות הסביבה;
- ה. ספורט;
- ו. מתן זכות שימוש באולמות עירוניים
- ז. תמיכה בגובה היטלי פיתוח

לכל עמותה יינתן ניקוד בהתאם לעמידתה בקריטריונים.

מצ"ב חו"ד סגן ומ"מ היועצת המשפטית לעירייה, בדבר עמידתם של
הקריטריונים בהוראות הדין.

עיריית כפר סבא מודיעה בזאת כי בהתאם למדיניותה, בכוונתה לבחון את
הכללתו של קריטריון נוסף, במסגרת הקריטריונים למתן תמיכות לשנת
2012, לפיו על העמותות המבקשות תמיכה עירונית, לפעול להגדלת ייצוגן
של נשים בגופי הניהול של אותן עמותות, זאת בכפוף להוראות כל דין,
ולשמירה על עקרון השוויון.

קריטריונים לתמיכה – מתן זכות שימוש באולמות עירוניים בשנת 2011

לחלן הקריטריונים למתן הנחה בגובה דמי השימוש אותם גובה העירייה מגופים חוץ עירוניים עבור השימוש באולמות היכל התרבות והאודיטוריום בקרית ספיר.

לחלן פירוט סוגי הגופים הזכאים להנחה:

- א. גופים אמנותיים- מקהלות, תזמורות ולהקות שהרשות משתתפת במימון הפעילות שלהם.
- ב. ארגוני מתנדבים התורמים לקהילה בעיר.
- ג. עמותות רשומות העוסקות בקידום התרבות בעיר, שהציגו מסמכים המעידים על עמידה בנהלי משרדי הממשלה השונים (משפטים/פנים), לרבות אישור בדבר ניהול תקין, אישור בדבר ניהול ספרים וכו'.
- ד. ארגונים התורמים לקהילה בעיר.
- ה. פעילות משפחות שכולות, אלמנות צה"ל ונפגעי פעולות איבה.
- ו. כוחות הביטחון.
- ז. אירועים ממלכתיים.

תינתן קדימות לבקשות שיענו על הקריטריונים הבאים:

- א. תרומה לחברה ולקהילה בכ"ס
- ב. חשיבות תרבותית ואמנותית, חינוכית וערכית
- ג. התחייבות להחזר לקהילה של כספי תרומה והכנסה מאירוע.
- ד. היקפי פעילות למען תושבי כ"ס.
- ה. התאמת התכנים בהתחשב לסמיכות הפיזית של ההיכל ליד לבנים.

הנחיות כלליות:

1. כל בקשה לקבלת הנחה בשכר אולם תיבדק ותאושר ע"י מנהל האגף לתרבות נוער וספורט.
2. כל בקשה להנחה מטעם ארגון מתנדבים, תועבר למתן חוות דעת והמלצה של יו"ר ארגוני המתנדבים בעיר. בקשות בגינת תתקבל המלצה חיובית כאמור, תועברנה להתייחסותה של גבי סימה בן שמואל, מנחלת המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות, ולאחר מכן לאישורו של מנהל אגף תרבות נוער וספורט.
- מספר האירועים של ארגוני מתנדבים שימצאו זכאים להנחה בשכר אולם מוגבל ל- 12 אירועים לשנה.
- ארגוני מתנדבים שאושרו יישאו בתשלום השתתפות עצמית בגובה 700 ₪ לכל אירוע.
3. אירועים ומופעים של גופים חוץ עירוניים שיימצאו זכאים למתן הנחה בשכר אולמות, יתקיימו בכפוף ועל בסיס מקום פנוי בהיכל ובאודיטוריום.

נספח ג'

13.9.10

למנהלי בתי הספר שלום רב

הדון : מתן רשות להפעלת חוגים והשכרת מתקנים בבתי הספר .

בישיבה שהתקיימה בנושא, בגזברות העירייה, התקבלה החלטה המגדירה את מתן הרשות להפעלת חוגים ושימוש שוכרים במתקני בית הספר (לא כולל מתקני ספורט, וחוגי בתי תלמיד). להלן עיקרי החלטה :

- א. ככלל, העירייה אינה מתנגדת לאפשר לגורמים חיצוניים לעשות שימוש בכיתות לימוד/מתקנים אחרים לאחר שעות הלימודים. על מנת לאפשר את השכרת החדרים נדרשת הסכמתם של הגורמים הבאים:
 1. הנהלת בית הספר.
 2. אגף החינוך – באמצעות נועה סאיאס, מנהלת הכספים באגף.
 3. אגף תרבות, נוער וספורט - באמצעות עוזי כהן סגן מנהל האגף.
- ב. לבית הספר אסור לאפשר שימוש במתקני בית הספר לגורם שאיננו עירוני ללא חוזה וללא אישור / אגף החינוך/ או חטיבת הפנאי באגף תרבות נוער והספורט .
- ג. חטיבת הפנאי – אחראית על כל תחומי פעילות העשרה לילדים ונוער. פעילות אחרת, תאושר באמצעות אגף החינוך – נועה סאיאס .
- ד. בית ספר שמעוניין להשכיר חדרים לגורם חוץ יפנה לעוזי כהן עם פרטי השוכר ועיקרי ההסכמות (אם התקבלו), עוזי ינתב את הבקשות בהתאם לאופי ההתקשרות ולסוג הפעילות המבוקשת. עם קבלת האישור להשכרת המתקן, יחתום השוכר על חוזה שכירות שהוכן על ידי מחלקת הנכסים כולל תנאי ביטוח כתנאי לשימוש במתקן ובהתאם לשמאות שנקבעה לנכס.
- ה. ההכנסות בגין השכירות יועברו במלואן לעיריית כפר סבא. העברת החלק היחסי לבית הספר נמצא באחריות נועה סאיאס .
- ו. אם ישנם בתי הספר בהם מתקיימות פעילויות שלא על פי עקרון זה, אנו מבקשים כי תידעו את השוכרים על ההנחיות אלה. כמו כן, נא העבירו אלינו את פרטי המפעיל – על מנת שנעביר אליו את פרטי ההתקשרות ונדאג להעביר לרשותו חוזה (ישירות על ידנו, או באמצעותכם) .

בברכה ,

נועה סאיאס, מנהלת כספים באגף החינוך	עוזי כהן סגן מנהל אגף תרבות נוער וספורט
--	--

העתקים :

- דב רקוביץ, מנהל אגף החינוך .
- יאיר משיח, מנהל האגף לתרבות, נוער וספורט .
- שגיא רוכל, גזבר העירייה .
- אילה זיו, מנהלת מחלקת נכסים .
- עטרה בריל, מנהלת המחלקה לבתי ספר יסודיים .
- שוש שובל, מנהלת מדור חטיבות הביניים .