עיריית רמת־גן
לשכת מבקר העירייה

י״ט אדר תש״פ
15 מרץ 2020
סימוכין: 0111-15034

לכבוד
עו״ד כרמל שאמה הכהן
ראש עיריית רמת-גן

נכבדי ראש העיר,

אני מתכבד להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2019, בהתאם להוראות סעיף 170(ג׳) לפקודת העיריות.

בדוח זה, כמו בדוחות הקודמים שערכתי, הגדרתי כיעד בניית תכנית עבודה במגוון נושאים באגפי העירייה השונים, בהתייחס לסקר הסיכונים שערכתי.

פריסה כזו מהווה מסר חשוב לעובדי העירייה ומנהליו מחד, ולציבור תושבי העיר מאידך. מסר של שקיפות ובחינת פעילויות העירייה על פי עקרונות היעילות והחיסכון.

כולי תקווה כי הביקורת תסייע לעירייה בראשה אתה עומד, בהשגת מטרותיה ובניהול מיטבי של משאביה למען הענקת שירות יעיל ואיכותי לתושבים.

אבקש להדגיש לחיוב כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת בעקבות הערותיה.

הצוות לתיקון הליקויים בראשות המנכ״לית גב׳ רחלי מרום, יקיים דיונים שוטפים בממצאי הביקורת, תוך קבלת החלטות לביצוע תהליכי עבודה נדרשים.

על פי פקודת העיריות, מועבר דוח זה לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

אני מודה להנהלת העיר, למנכ״לית, למנהלי היחידות ולעובדי העירייה על שיתוף הפעולה.

כמו כן, תודתי נתונה לצוות המבקרים ולעובדי לשכתי על פועלם במיומנות, מקצועיות ומסירות.

ב ב ר כ ה ,

דני רייף
מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור

העתקים:
חברי הוועדה לענייני ביקורת

Carmel Shama HaCohen
Mayor of Ramat - Gan

כרמל שאמה הכהן
ראש העיר רמת – גן

עיריית רמת-גן

י״ד טבת תשפ״א
29 דצמבר 2020
סימוכין : 0101-19451

לכבוד
חברי/ות מועצת העיר

הנדון : דו״ח מבקר העירייה לשנת 2019

א.ג.נ.,

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דו״ח מבקר העירייה לשנת 2019, בצירוף הערותיי.

הנהלת העיר החדשה בראשותי, רואה בביקורת כלי ניהולי המשקף את מצב היחידות בהן נערכת הביקורת. הביקורת תורמת לייעול ושיפור עבודת העירייה, שמירה על מנהל תקין, מתן שירותים איכותיים יותר לתושבי העיר והגברת השקיפות.

דוחות מבקר העירייה מפורסמים באתר העירייה לשירות הציבור.

ברצוני להודות למבקר העירייה, מר דני רייף, על פועלו למען שיפור, חסכון וייעול עבודת העירייה ועל פעילותו, ופעילות הצוות המקצועי בראשותו, להכנת מגוון גדול ומקיף של ביקורות נושאיות במחלקות העירייה ובתאגידים העירוניים.

ב ב ר כ ה ,

כרמל שאמה הכהן
ראש העיר

ביאליק 35 רמת-גן 5246103 | טל. 03-6753511 | פקס. 03-6753222
Ramat - Gan Municipality 35 Bialik St, Ramat Gan Israel | Tel. 972-3-6753510/1 | Fax. 972-3-6753222
לשרותך: מוקד 109 פייסבוק: עיריית רמת-גן www.ramat-gan.muni.il

מכון התקנים הישראלי

מחלקת התחדשות עירונית – תמ"א 38

מחלקת התחדשות עירונית - תמ"א 38

1. מבוא

1.1. תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38) היא אוסף של תקנות, שתפקידן העיקרי הוא טיפול בסיכונים הנובעים מרעידות אדמה.

1.2. התוכנית הוכנה ביוזמת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. התוכנית אושרה על ידי ממשלת ישראל בתאריך 14 באפריל 2005.

1.3. עלות חיזוק המבנים והתאמתם לתקן הנדרש בתחום רעידות אדמה גבוהה יחסית, ונדרש מנגנון למימון העבודות. מטרתה של תמ"א 38 היא להעניק תמריץ כלכלי ליזמים לחיזוק מבנים, על ידי הענקת זכויות בנייה מוגדלות וכן קיצור ההליכים הבירוקרטיים לקבלת היתר בנייה. בכך לעודד יזמים ובעלי בתים לחזק את המבנים שבבעלותם.

1.4. זכאים לתוספת זכויות בנייה מכוח תמ"א 38 הינם בניינים שנבנו לפי היתר בנייה שהוצא לפני תאריך 1.1.1980 ושנקבע על ידי מהנדס שאינם בנויים על פי תקן ישראלי 413. תמ"א 38 אינה חלה על מבנים הפטורים מתקן 413. כמו כן התמ"א אינה חלה על מבנים המיועדים להריסה. תמ"א 38 חלה גם על מבני מגורים וגם על מבנים לשימושים אחרים.

1.5. תמ"א 38 מאפשר קבלת היתר בנייה לחיזוק מבנה ללא צורך בהכנת תכנית בניין עיר מפורטת (תב"ע). עם זאת, קבלת זכויות בנייה מכוח התוכנית כפופה לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. זאת, כדי למנוע פגיעה אפשרית בחזות העיר או ברווחתם של תושבי האזור.

1.6. **<u>מחלקת התחדשות עירונית</u>**

1.6.1. מחלקת התחדשות עירונית, אחראית על תהליך רישוי הבנייה של בקשות הכוללות זכויות תמ"א 38 ברחבי העיר רמת גן.

1.6.2. תהליך התחדשות עירונית הינו תהליך מתן שירות של אגף הנדסה לתושבי העיר וליזמים המבקשים לבצע פרויקטים הכוללים חיזוק בניינים לעמידה כנגד עומסי רעידות אדמה וממ"דים למיגון אזרחי כנגד איום טילים.

1.6.3. **למועד הביקורת ספטמבר 2019**, 208 בניינים אוכלסו במסגרת פרויקט תמ"א 38 ועוד 118 בניינים בהליכי בניה, ברחבי העיר.

1.7. היקפי בקשות שהוגשו והיתרי בניה שנופקו

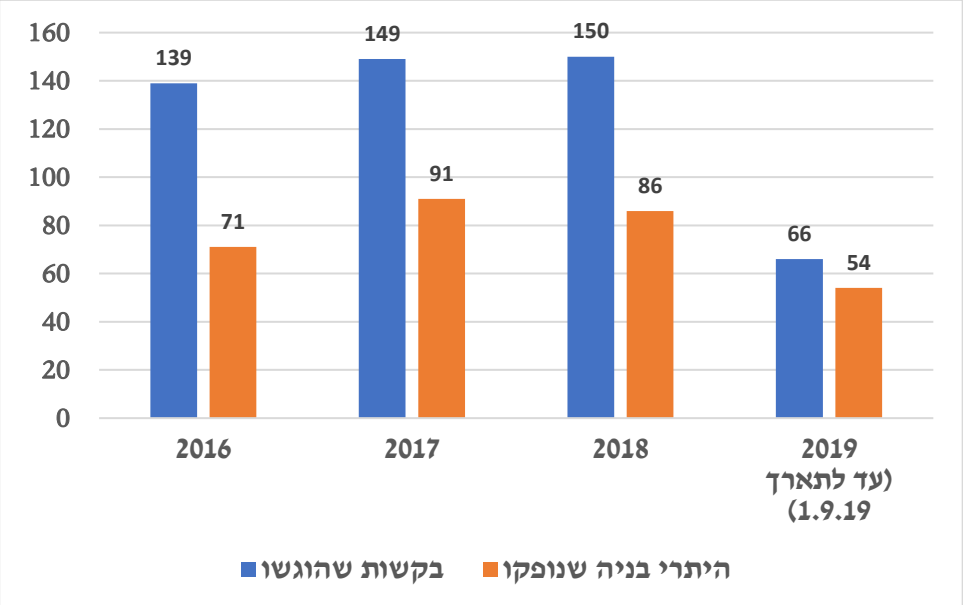
1.7.1. להלן התפלגות מספר הבקשות שהוגשו בנושא התחדשות עירונית (תמ"א 38) מתאריך 1.1.16 ועד 1.9.19, כדלקמן:

שנה	מספר
2016	139
2017	149
2018	150
2019 (עד לתאריך 1.9.19)	66
סה"כ 1.1.16 ועד 1.1.19	**504**

1.7.2. להלן התפלגות היתרי הבניה שנופקו בנושא התחדשות עירונית (תמ"א 38) מתאריך 1.1.16 ועד 1.9.19, כדלקמן:

שנה	מספר
2016	71
2017	91
2018	86
2019 (עד לתאריך 1.9.19)	54
סה"כ 1.1.16 ועד 1.1.19	**302**

1.7.3. להלן תרשים המציג את התפלגות מספר הבקשות שהוגשו והיתרי הבניה שנופקו בנושא התחדשות עירונית (תמ"א 38) מתאריך 1.1.16 ועד 1.9.19, כדלקמן:

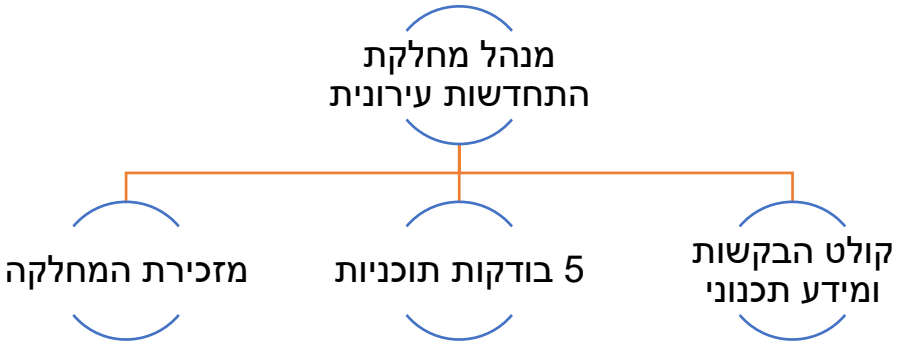


1.7.4. להלן התפלגות סטאטוס הטיפול בבקשות שהוגשו לתמ"א 38 נכון לתאריך 1.9.19, כדלקמן:

סטאטוס טיפול בבקשות (נכון לתאריך 1.9.19)	מספר
בקשות שנקלטו במערכת וטרם עברו לבדיקת המהנדסות	98
בקשות בבדיקת המהנדסות לפני דיון בוועדה המקומית	136
בקשות אחרי דיון בוועדה מקומית וטרם מסירת היתר בניה (בדיקת עמידה בתנאים)	234
בקשות לשינויים מהיתר במהלך בניה	105
בקשות שניתן היתר בניה ונמצאות בהליך בניה	118
בניינים שאוכלסו	208

1.8. בעלי תפקידים ועץ מבנה

1.8.1. להלן עץ מבנה של מחלקת התחדשות עירונית למועד הביקורת, כדלקמן:



1.9. מערכות מידע

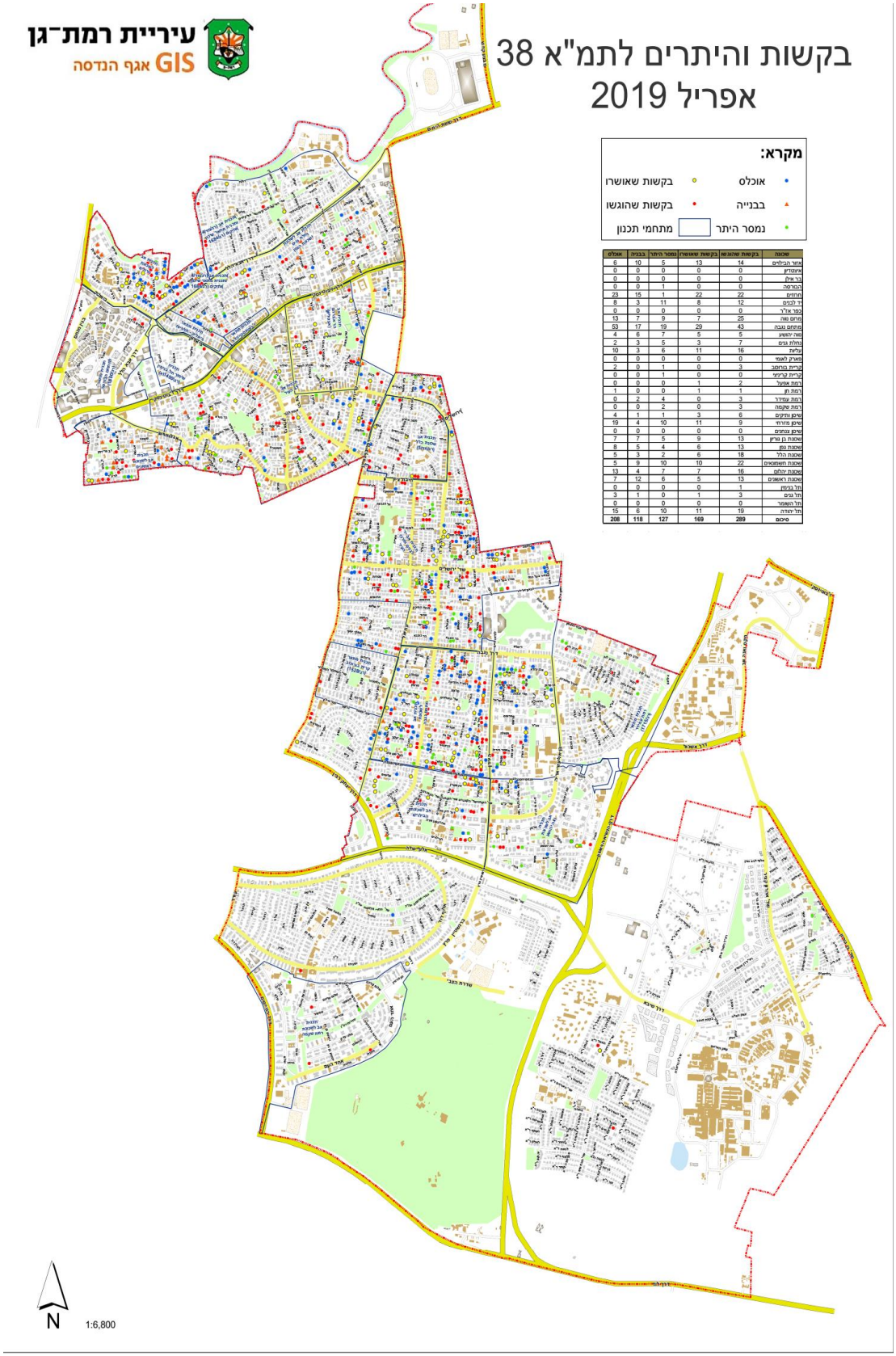
1.9.1. במחלקת התחדשות עירונית משתמשים בשתי תוכנות מערכות מידע:

1.9.1.1. **מערכת מידע "קומפלוט"** – לניהול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

1.9.1.2. **מערכת מידע "רישוי ישיר"** - מערכת ארצית אחידה ומקוונת דרכה ניתן להעביר בקשות למידע להיתר בנייה ובקשות להיתר בנייה.

1.10. מפת בקשות והיתרים לתמ"א 38 בעיר

1.10.1. להלן מפת בקשות והיתרים לתמ"א 38 נכון לתאריך 4/2019 :



שכונה	בקשות שהוגשו	בקשות שאושרו	נמסר היתר	בבניה	אוכלס
אזור הבילויים	14	13	5	10	6
ארמון	0	0	0	0	0
בר אילן	0	0	0	0	0
הסרסה	0	0	1	0	0
התחנה	22	22	1	15	23
ז' לבנים	8	12	1	3	8
כפר אז"ר	0	0	0	0	0
מרום גוה	25	7	9	7	13
פתחים נגבה	43	29	19	17	53
נווה יהושע	5	5	7	6	4
נחלת גנים	7	3	5	3	2
עליות	16	11	6	3	10
פארק לאומי	0	0	0	0	0
קריית בורוכוב	3	0	1	0	2
קריית קרינצי	0	0	1	0	0
רמת אפעל	2	1	0	0	0
רמת גן	1	1	0	0	1
רמת עמידר	3	0	4	2	0
רמת שקמה	3	0	2	0	0
שרון מזרחי	6	3	1	1	4
שרון מזרחי	9	11	10	4	19
שרון נחמים	0	0	0	0	0
שכונת גן צרין	13	9	5	7	7
שכונת גנון	13	6	4	5	8
שכונת הלל	18	6	2	3	5
שכונת חשמונאים	22	10	10	9	5
שכונת יהלום	16	7	7	4	13
שכונת ראשונים	13	5	6	12	7
תל בנימין	1	0	0	0	0
תל גנים	3	1	0	1	3
תל השומר	0	0	0	0	0
תל יהודה	19	11	10	6	15
סיכום	289	169	127	118	208

1.11. מערכת "רישוי זמין"

1.11.1. מערכת "רישוי זמין" הינה מערכת אחידה ארצית ומקוונת המפותחת על ידי אגף רגולציה במנהל התכנון. המערכת משמשת את ציבור עורכי הבקשות להיתרי בניה ורשויות הרישוי ומלווה אותם בכל שלבי רישוי הבניה והביצוע של עבודות הבניה.

1.11.2. המערכת מלווה את כלל שלבי הרישוי והביצוע באופן מקוון, החל מהגשת בקשה לתיק מידע וקבלת מידע, דרך הגשת בקשה להיתר בנייה והנפקת היתר בנייה וכלה בניהול ובקרה על שלבי הביצוע - בקשה לאישור תחילת העבודה, בקרת על הביצוע בפועל ובקשה וקבלת תעודת גמר.

1.11.3. בתאריך 1/1/2017 עברה המחלקה לקליטת בקשות חדשות דרך ממשק מערכת רישוי זמין. בקשות אלו מוגשות לאחר שנמסר בעניינן תיק מידע מקוון.

1.11.4. מערכת "רישוי זמין" כוללת בין היתר, את התהליכים הבאים:

1.11.4.1. קליטת הבקשה ועמידה בתנאי סף.

1.11.4.2. הבקרה המרחבית-הערות ותיקונן עד לשיבוץ הבקשה לוועדה.

1.11.4.3. בקרת התכן-העברה למכוני בקרה והשלמת דרישות התכן.

1.11.4.4. השלמת גיליון דרישות.

1.11.4.5. תשלום אגרות והיטלים והנפקת היתר בנייה.

1.12. התפתחות תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 38 - התחדשות עירונית

1.12.1. העירייה עודדה מזה שנים התחדשות עירונית בבנייה למגורים במגוון דרכים, תוכניות פינוי ובינוי, תמ"א 38 על תיקוניה: חיזוק ותוספת למבנים קיימים והריסה ובנייה מחדש של מבנים.

1.12.2. במהלך השנים אושרו בעיר תוכניות בניין עיר שונות אשר מטרתן היתה לעודד את ההתחדשות העירונית, במקביל מדינת ישראל הכינה את תכנית תמ"א 38, תכנית זו אשר מטרתה הראשונית היתה לחזק מבנים לרעידת אדמה, הפכה במהלך השנים והתיקונים שהוכנסו בה, כלי מרכזי לביצוע התחדשות עירונית בערי מדינת ישראל.

1.12.3. במהלך השנים שולבו בתמ"א 38 הארצית מספר תיקונים, כדלקמן:

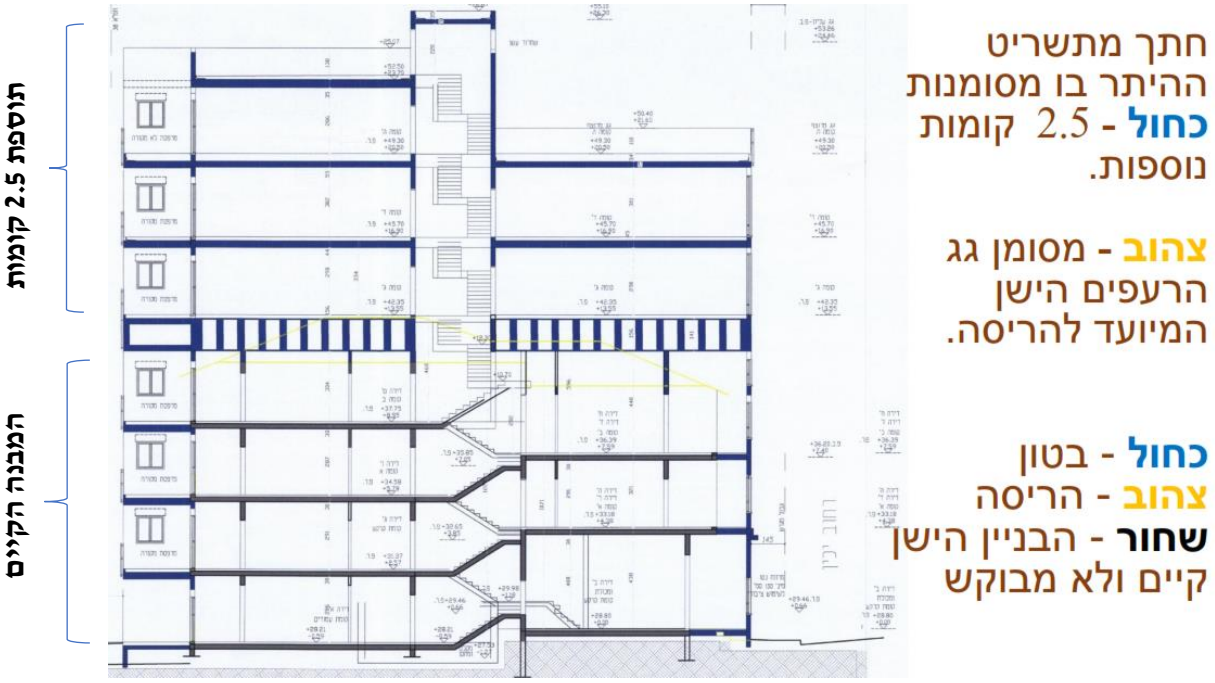
1.12.3.1. **תיקון מס 1 משנת 2007** - עניינו בהוראות פרשנות מבהירה לכמה הוראות בתוכנית המקורית, ובעיקר בסוגיית היחס שבין תוכניות בניין עיר מפורטות לבין תמ"א 38.

1.12.3.2. **תיקון מס 2 של התוכנית משנת 2010** - עיקרו בהוספת האפשרות ליהנות מתוספת זכויות הבניה על פי התמ"א גם במסגרת פרויקט של הריסה ובניה מחדש של הבניין ("פינוי בינוי").

1.12.3.3. **תיקון מס' 3 לתמ"א ממאי 2013** - הרחיב את סל הזכויות מכוח תמ"א 38 (2.5 קומות במקום קומה אחת שהייתה בתוכנית המקורית), וכן החיל את ההקלות בקווי בניין גם על פרויקטים של הריסה ובניה ושינויים נוספים.

1.12.3.4. **תיקון מס' 3א לתמ"א נובמבר 2016** - קבע נוסחה חדשה לסל זכויות הבנייה (בהריסה ובניה מחדש של הבניין): 1.5 קומות נוספות עבור בניין בן קומה אחת, 2.5 קומות נוספות עבור בניינים בני 2 קומות, 3 קומות עבור בניינים בני 3 קומות ו 3.5 קומות עבור בניינים בני 4 קומות ומעלה.

1.12.4. להלן שרטוט דוגמה של תוספת 2.5 קומות הנהוג בעיריית רמת גן, כדלקמן:



1.12.5. להגברת הכדאיות הכלכלית ומתן עידוד נוסף ליישום הוראות תמ"א 38 וחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, אושרו מספר תיקוני חקיקה נוספים ובכלל זה מתן פטור מתשלום היטלי השבחה, כדלקמן:

1.12.5.1. **חוק מיסוי מקרקעין** (שבח ורכישה) (תיקון מס' 62 – הוראת שעה), התשס"ח-2008 - לפיו מוענק פטור מתשלום מס שבח ומס מכירה

במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בנייה לפי תמ"א 38, פטור ממס שבח וממס רכישה במכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שלגביו ניתנו זכויות בנייה לפי תמ"א 38, בתנאים המפורטים בחוק.

1.12.5.2. **חוק התכנון והבנייה** (עידוד חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה) (הוראת שעה), התשס"ח – 2007 - לפיו נקבע שיעור מופחת של היטל ההשבחה ואגרה לעניין מתן היתר לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, בתנאים כפי שמפורט בחוק.

1.12.5.3. **תקנות התכנון והבנייה** (פטור מהיטל השבחה לעידוד חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה) (הוראת שעה), התשס"ט – 2008 - לפיהן מוענק פטור מתשלום היטל השבחה ברשויות מקומיות המסווגות ברמה חברתית כלכלית 1-6 לפי פרסום הלמ"ס, הכל בתנאים כפי שמפורט בתקנות.

1.12.5.4. חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008 - לפיו נקבעו הוראות מקלות לעניין הרוב הדרוש בבית משותף לקבלת החלטה על ביצוע עבודות חיזוק ברכוש משותף ועבודות אחרות הנלוות להן שיש בהן כדי להשביח את הרכוש המשותף.

1.13. <u>מדיניות תמ"א 38 בעירייה</u>

1.13.1. על מנת להשתמש בתמ"א 38 באופן מושכל התואם לצרכי העיר המשתנים, הוכנו תכניות לפי סעיף 23 בתמ"א 38, שהינן תכניות עירוניות המתאימות את תמ"א 38 למדיניות העיר. תכניות אלו נבחנו מעת לעת ביחס לתשתיות הנדרשות לצורך הקמתן, לכדאיותן הכלכלית ולישימותן ביחס לתכנון עירוני ראוי התואם את צרכי העיר ומדיניותה.

1.13.2. <u>**החלטת מדיניות ראשונה**</u>: כשבוע קודם למתן פסק הדין, ביום 1.12.13 קיבלה ועדת המשנה החלטת מדיניות ועל פיה נקבע כי מספר יח"ד שיאושר בפרויקטים של תמ"א 38 הריסה ובנייה מחדש, יחושב על פי מכפיל של 1:3.5 ביחס למספר יחידות הדיור הקיים בפועל במגרש, כאשר מספר יח"ד קטן מ-6 ייחשב כ-6 לצורך חישוב המכפיל.

1.13.3. ביום 31.12.13 אישרה מליאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה את החלטת המדיניות. החלטה זו הונהגה כלפי הבקשות שנדונו, למעשה החל מתחילת חודש דצמבר 2013 ועד לחודש מאי 2014.

1.13.4. **<u>החלטת מדיניות שנייה</u>**: בחודש מאי 2014 במסגרת עררים של חברי מועצה התקבל הסכם פשרה במסגרתו נקבעה מדיניות מעט מחמירה יותר ביחס לחישוב מכפיל הצפיפות, והסכם זה קיבל תוקף של החלטת ועדת הערר.

1.13.5. בחודש ספטמבר 2014 הופקדה תכנית ג\53 במסגרת תכנית זו נקבע יחס צפיפות של 1:3.5 במרבית אזורי העיר, בחלקם יחס של 1:3 ובחלק אחר יחס של 1:4, אך בנוסף נקבע מגוון זכויות לפי גדלי מגרשים.

1.13.6. תכנית ג\30\1 לביטול התוכנית ג\30. 10.11.14 ועדה מחוזית אישרה לביטול בכפוף לכך שהביטול ייכנס לתוקף עם פרסום ג\53 לתוקף. ביום 3.8.15 הוארך תוקף ג\30 בחמש שנים מיום 7.10.15 או עד לאישור ג\53 לפי המוקדם.

1.13.7. תיקון 3(א) לתמ"א 38 אושר על ידי הממשלה ב – 8.12.16 ובמסגרתו נקבע כי תוספת הזכויות מכוח תמ"א 38 יהיה על בסיס שטח הקומה הקיימת ללא זכויות בנייה בלתי מנוצלות ובתוספת 13 מ"ר לכל דירה בקומה טיפוסית נרחבת.

1.13.8. ב–9.11.17 אושרה מדיניות ליישום תמ"א 38 בעיר על ידי מליאת הועדה המקומית. על פי המדיניות שנקבעה, תמ"א 38 תכלול תוספת עד 2.5 קומות קיימות ע"פ קומה מורחבת, הרחבת הדירות הקיימות עד 13 מ"ר וסגירת קופה מפולשת עד קונטור קומה מורחבת.

1.13.9. ב-29.4.19 החליטה מליאת הוועדה המקומית על מדיניות חדשה לפיה בקשה לתמ"א 38/1 ו-38/2 נקודתית על חלקה אחת, תאושר באופן חריג רק היכן שאינה פוגעת באפשרות לתכנון מתחמי קים או עתידי, רק בהתאם למצב התשתיות הציבוריות ובמצבה הפיננסי והתקציבי של העיר.

1.13.10. בעקבות המדיניות החדשה, פנתה "התאחדות בוני הארץ" בעתירה לבית המשפט שענייניה ביטול החלטת הוועדה המקומית בדבר המדיניות החדשה, בתאריך 16.9.19 ביטל בית המשפט המחוזי בתל אביב את החלטת הוועדה המקומית לפיה בקשות לביצוע פרויקטים של תמ"א 38 יאושרו באופן חריג.

1.14. <u>מסמכים שיזם נדרש להגיש בהליך בקשה לתמ"א 38</u>

1.14.1. כל בקשה של תמ"א 38 לחיזוק או להריסה ובניה מחדש, דורשת פרסום בדומה להקלה (הודעות לפי סעיף 27 לתמ"א).

1.14.2. הצגת היתר קיים למספר הדירות והשטחים המהווים בסיס לחישוב זכויות מתמ"א 38.

1.14.3. יש להציג תצהיר וחישובים סטטיים של מהנדס קונסטרוקציה, המעידים על הצורך בחיזוק הבניין ואי עמידה בת"י 413 לעניין רעידות אדמה, ואישור יועץ חיצוני של העירייה לכך.

1.14.4. יש להציג אישור עקרוני של יועצת הנוף של העירייה.

1.14.5. יש להציג אישור מחלקת תנועה לפתרון החניה.

1.14.6. יש להגיש הדמיות מ-4 כיוונים ואישור של אדריכל/מנהל המחלקה, מתוך הכרה שהבניינים צומחים לגובה ונראים מכל הכיוונים בסביבתם.

1.14.7. בחלופת חיזוק, שבה יש חריגה מעבר לקווי בניו מותרים – עבור ממ"דים, יש להציג פתרון התכנותי לחיזוק והרחבת המבנים הגובלים.

2. מטרת הביקורת

2.1. בחינה של פעילות מחלקת התחדשות עירונית תמ"א 38 ובכלל זה:

- קיומם של נהלי עבודה ותהליכי העבודה.
- תהליכי פיקוח ובקרה.
- עמידה בהוראות חוק רלוונטיות.
- בחינת החשיפות בתהליכים השונים וקיום כללי בקרה נאותים בתחום.

3. מתודולוגיה

3.1. במסגרת הביקורת נבדקו ונבחנו הנושאים הבאים:

- קיומם של נהלי עבודה.
- התאמת הפעילות להוראות החוק.
- בחינת מערכות המידע.
- תהליכי קבלת בקשות להתחדשות עירונית.
- טיפול ובחינת הבקשות להתחדשות עירונית.
- ניהול ורישום ממוחשב של הבקשות המוגשות.
- התאמת המסמכים המתועדים בתיקי הבניה ביחס לדרישות.

- נאותות תיעוד המסמכים.
- לוחות זמנים בטיפול בבקשות להתחדשות עירונית.
- קיומם של תהליכי פיקוח ובקרה.
- נאותות הטיפול בקבלת ערבויות מיזמים.

3.2. הביקורת כללה מפגשים ושיחות, בין היתר, עם נושאי המשרה הבאים:

- מהנדסת העיר
- מנהל מחלקת התחדשות עירונית
- מנהלת ה GIS
- סגן מהנדסת העיר
- מהנדסת בודקת
- מזכירת מהנדסת העיר
- מנהל מדור מידע

3.3. הביקורת ביצעה ניתוח ממוכן של רשומות והצלבת נתונים מבסיסי הנתונים השונים במערכות המידע הקיימות.

בכלל זה: הביקורת ביצעה ניתוח לקבציי הנתונים ממערכת הקומפלוט, ניתוח לקבציי הנתונים ממערכת "זימון ישיר", ניתוח הפרויקטים של תמ"א 38 .

3.4. כמו כן, נסקרו נהלי עבודה קיימים, נסקרו פסקי דין ומסמכי מדיניות בנושא תמ"א 38 לאורך השנים.

3.5. בגין רשומות חריגות ומדגמים שבוצעו על ידי הביקורת, הוצגו מסמכים ואסמכתאות לבדיקת נאותות התהליכים שנבדקו.

3.6. הביקורת נערכה בחודשים אוגוסט – דצמבר 2019.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

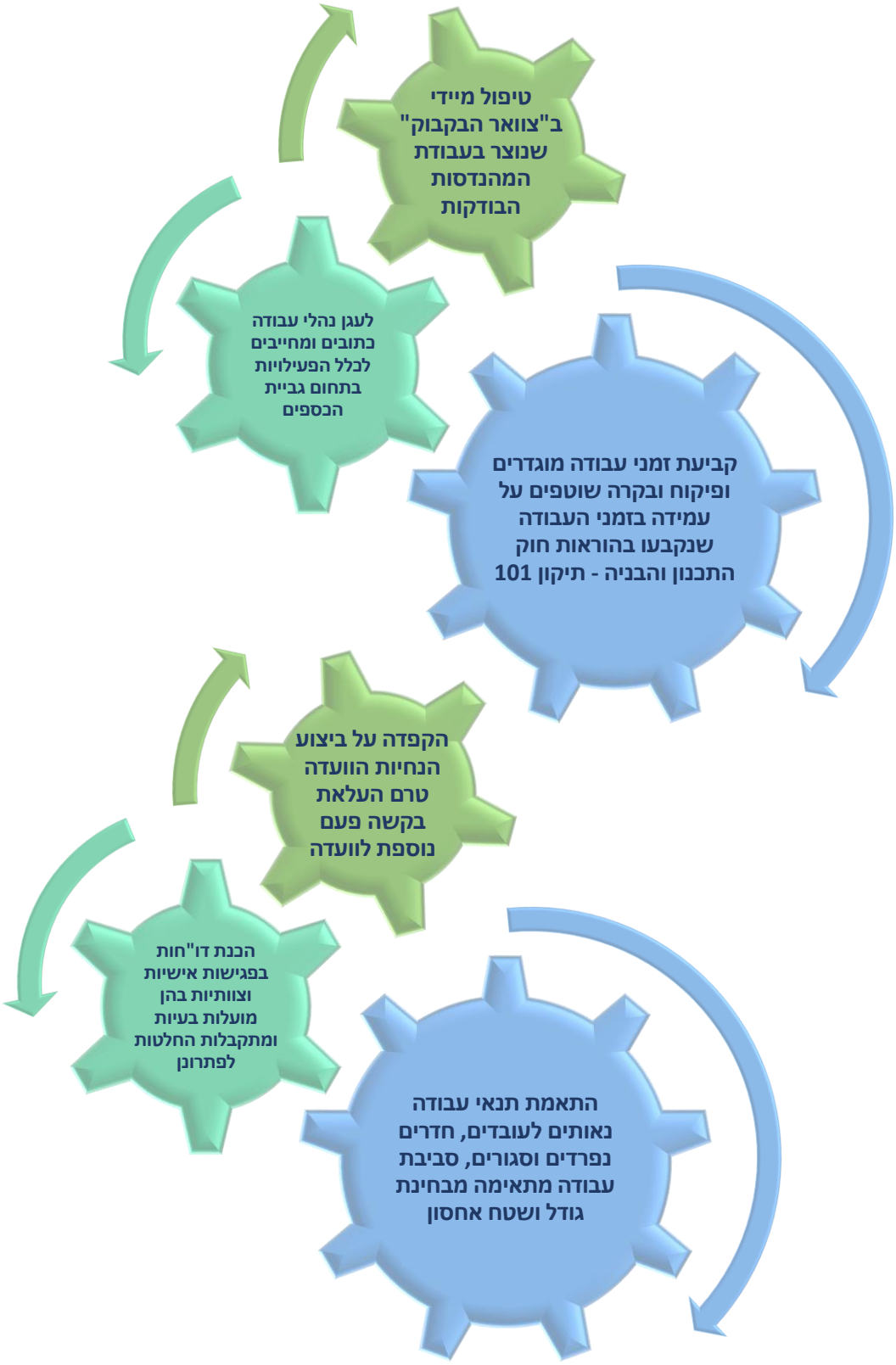
בתאריך 6.2.20 התקיימה פגישת אימות ממצאים וקבלת תגובות עם מנהל מחלקת התחדשות עירונית. תגובותיו שולבו בגוף דוח הביקורת כלשונן.

התייחסות מהנדסת העיר ומנהל מחלקת התחדשות עירונית שולבה בסעיף 4.15 וכן בחלק מסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

מפת הדוח

המלצות עיקריות



4. ממצאים עיקריים

4.1. כח אדם במחלקת התחדשות עירונית (סעיף 5.1)

4.1.1. להערכת הביקורת קיים **"צוואר בקבוק" מהותי בעבודת המהנדסות הבודקות**. במועד הביקורת **לכל מהנדסת בודקת למעלה מ- 100 בקשות להיתרי בניה/שינויים (עבודה בטור) בהם נדרשת לטפל במקביל.**

4.1.2. **חוסר בכוח האדם מקצועי** לבדיקת בקשות הינו **אחד הגורמים המהותיים** לעובדה שבקשות פתוחות וממתינות לדיון והחלטה תקופות ארוכות.

4.1.3. בהתאם לעץ המבנה שהוצג לביקורת **והנדרש על ידי מנהל מחלקת התחדשות עירונית** זאת ביחס לאיוש בפועל, יש חוסר של 4 בעלי תפקידים (סגן מנהל מחלקה, עובד כללי לטיפול בפניות ציבור וקליטת בקשות ו- 2 בודקות תוכניות נוספות), על מנת, לאפשר למחלקה לעמוד במשימות שהיא נדרשת להן.

4.2. בקשות ללא תשלום פיקדון - בניגוד להוראות החוק (סעיף 5.2)

4.2.1. ב- 17 בקשות לתמ"א 38 שהוגשו במשרדי העירייה –**לא נגבה הפיקדון על חשבון אגרת הבניה** (בהתאם לנהלי הטיפול בבקשה להיתר בניה לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבניה), הנדרש לגבות מכל יזם המגיש בקשה להיתר במסגרת תמ"א 38, כתנאי לקליטת הבקשה.
ההפסד הכספי לעירייה מחוסר גביית הפיקדונות מסתכם בסך 310,067 ₪.

יודגש, כי החוסר בגביה נמצא לראשונה על ידי הביקורת. אין במחלקה תהליך פיקוח ובקרה וללא התראה ממוחשבת, זאת במטרה למנוע מקרים של אי גביית כספים מיזמים כנדרש בהוראות.

4.2.2. ב- 10 בקשות בהם שולם הפיקדון **לא נסרק מסמך תיעוד התשלום** ולא עודכן במערכת הממוחשבת קומפלוט, בניגוד לנדרש.
הוצג לביקורת על ידי מנהל מדור מידע במחלקת התחדשות עירונית, כי לאור הערת הביקורת תוקנו הליקויים.

4.2.3. ב- 14 בקשות בהם שולם הפיקדון, מסמך תיעוד התשלום נסרק אך **לא עודכן אירוע** (כל שלב בתהליך הרישוי מוזן כ"אירוע" במערכת קומפלוט) **במערכת המידע** קומפלוט, בניגוד לנדרש.
הוצג לביקורת על ידי מנהל מדור מידע במחלקת התחדשות עירונית, כי לאור הערת הביקורת תוקנו הליקויים.

4.3. <u>עיכובים משמעותיים בטיפול בבקשות וחריגות מקבועי הזמן בחוק</u> (<u>סעיף 5.3</u>)

4.3.1. למועד הביקורת בתאריך 10.11.19, ישנן **222 בקשות שטרם עלו לדיון ראשון** בוועדה המקומית לתכנון ובניה.
28 בקשות מתוכן נפתחו בשנת 2016 וממתינות לדיון למעלה מ 3 שנים.

4.3.2. **קבועי הזמן וממוצע הימים** בטיפול בבקשות להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38 **אינו עומד בהוראות החוק** (בקשות במסלול הרגיל יעלו לדיון תוך 45 ימים ובקשות עם הקלות והודעות יעלו לדיון תוך 90 ימים).

4.3.3. מניתוח ממוצע לוחות זמנים עולה כי המהנדסות במחלקת התחדשות עירונית **מתחילות לבדוק את הבקשות שהתקבלו רק לאחר 619 ימים בממוצע** (שנה ו- 8 חודשים), הבקשות **ממתינות 741 ימים בממוצע לדיון** בוועדת המשנה לתכנון ובניה (כשנתיים) ורק **לאחר 916 ימים בממוצע מנופק היתר בניה** (שנתיים וחצי).

4.4. <u>בקשות פתוחות זמן רב ללא טיפול</u> (<u>סעיף 5.4</u>)

4.4.1. **נמצאו מאות בקשות בסטאטוס "פתוח" במערכת המידע קומפלוט - בגינן לא בוצעה כל פעילות למעלה מ- 3 שנים.**

4.4.2. **לשם המחשה:** נמצאו **64, 59 ו- 95 בקשות** להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38 - בהם מועד הזנת אירוע אחרון במערכת קומפלוט **בוצע בשנים 2014, 2015 ו- 2016, בהתאמה.**

4.5. <u>מקדמי בקשות - " מאעברים " (שתדלנות)</u> (סעיף 5.5)

4.5.1. בעירייה פועלים **לא פחות מ- 10 מקדמי בקשות ("מאעברים"),** על מנת, לסייע ליזמים לקדם את הבקשות שלהם לקבלת היתר בניה לתמ"א 38 למול אגף הנדסה.

4.5.2. חלק מה"מאעברים" הפועלים במשרדי העירייה מטעם היזמים - הינם **עובדים לשעבר באגף הנדסה** .

4.5.3. בניגוד לכללי מינהל תקין, חוזר מנכ"ל משרד הפנים והוראה מפורשת של מנהלת אגף הנדסה בעירייה הקודמת, המאעברים פועלים **ללא שהם מצוינים כ"בעלי עניין"** בבקשות (שדות יעודיים הקיימים במערכת הקומפלוט) וללא "יפוי כח" המוזן במערכת הקומפלוט.

4.5.4. **נמצאו כ- 120 בקשות להיתר בניה במסגרת תמ"א 38 -** בהם במסגרת **חיפוש חופשי שערכה הביקורת** במלל המצוין בשדה "הערות" במערכת הקומפלוט מוזן שם ה"מאעבר" שקידם את הבקשות**, אך ה"מאעבר" לא מצוין כ"בעל עניין"/"איש קשר" בבקשות.**

כתוצאה: אין יכולת מעקב, פיקוח ובקרה אחר בקשות המקודמות על ידי מאעברים.

לא ניתן הסבר לצוות הביקורת, מדוע לא מפורט ומתועד שם ה"מאעבר" המקדם את הבקשות במערכת הקומפלוט, כפי שנדרש.

בכך, העירייה **לא מיישמת** את הוראות סעיף 3.5 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים הקובע, בין היתר:

> **"על הרשות המקומית לקבוע הנחיות לתיעוד בכתב של פעילות גורמים מייצגים בתיקי הרשות, בכלל זה, רישום שמות הגורם המייצג והגורם המיוצג בתיק, תיוק ייפוי הכוח שניתן למייצג, תיאור תמציתי כרונולוגי של הפעולות שנעשו בתיק מטעם הגורם המייצג וכו'."**

4.5.5. בעירייה **לא עוגן נוהל ו/או מתן הנחיות בפעילות "מאעברים" לקידום בקשות במשרדי העירייה** (כגון: איסור כניסת מאעברים לחדרים שלא בעת קבלת קהל, איסור קבלת שיחות טלפון וקיום פגישות עבודה עם מאעברים (ללא מתן הודעה בכתב למהנדסת העיר ומנהל מח' התחדשות עירונית), רישום מלא של זהות המאעברים כ"בעלי עניין" במערכת הממוחשבת קומפלוט, חובת קבלת "יפוי כח", תיעוד פעולות המבוצעות למול מאעברים, תקופת צינון של עובדי עירייה, איסור הוצאת מסמכים ממשרדי העירייה וכד'), זאת בניגוד לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 6.18 בנושא "צמצום תופעת שתדלנים ברשויות המקומיות".

4.5.6. מהביקורת עולה כי **אין תהליך שיטתי, מובנה ומפוקח** באגף ההנדסה במטרה **להבטיח את יישום מכלול ההוראות הקבועות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 6.18 בנושא "צמצום תופעת שתדלנים ברשויות המקומיות".**

4.5.7. לא נקבעו הנחיות בעירייה ליישום הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים לאיסור **הענקת שירותים באופן בלתי פורמלי ולא נקבעו דרכי בקרה ומעקב לאכיפת האיסור.**

4.6. <u>ניהול ידני של חישוב זכויות, צפיפות ויחידות דיור</u> (סעיף 5.6)

4.6.1. חישוב שטחים עיקריים, צפיפות מותרת וזכויות בגין בקשה לתמ"א 38 המוצגות במסמך "דראפט" המוגש לוועדה המקומית לתכנון ובניה לצורך קבלת החלטות בבקשה לקבלת היתר בניה (נתונים מהותיים ביותר בקבלת החלטות בנושא תמ"א 38 בעלי השלכה כספית משמעותית ליזמים) - מבוצע תוך **הקלדה ידנית של השטחים בכל קטגוריה (עשרות נתונים) וסיכום השטחים בגין כל קטגוריה באופן ידני ובאמצעות מחשבון כיס (ללא שימוש בחישוב אוטומטי כדוגמת גליון אלקטרוני וכד').**

4.6.2. מתוך 5 מקרים שדגמה הביקורת, נמצא מקרה בו **חישוב הזכויות במסמכים שהוצגו לוועדה המקומית לתכנון ובניה היה - שגוי.**

במקרה שנדגם התוצאה החישובית לתוספת שטח לקומת הקרקע בקיזוז הקיים, הפחתה של 21.88 מ"ר משטח 195.36 מ"ר צריכה היתה להיות 173.48 מ"ר אך נרשם רק 26 מ"ר. להלן העתק הדראפט עם הנתון השגוי שהוצג בוועדה המקומית לתכנון ובניה:

- תוספת שטח לקומת קרקע – קומה מורחבת בקיזוז הקיים בהיתר

195.36 – 21.88 = **<u>26 מ"ר</u>**

4.7. <u>נוהל חישוב זכויות</u> (סעיף 5.7)

4.7.1. **פורמט מסמך הטמפלט לחישוב השטחים והזכויות בבקשה לתמ"א 38** במחלקת התחדשות עירונית ואשר מתממשק לדראפט באופן ממוכן - **ישן ולא תואם להוראות הרגולציה העדכניות.**

4.7.2. **למרות שהמסמך ישן, לא נכון וכולל חישוב זכויות שגוי במסגרת תמ"א 38** (חישוב לא מעודכן בנושא זכויות קומת הקרקע וחישוב זכויות קומת הגג) - **המסמך לא עודכן והוא המסמך המשולב לכל "דראפט" באופן ממוחשב.**

4.7.3. **המהנדסות נדרשות לזכור לעדכן באופן ידני את המלל ואופן חישוב הפסקאות השגויות בחישוב השטחים שמתממשק לדראפט, המוגש לוועדה.**

4.8. <u>"רישוי זמין"</u> (סעיף 5.8)

4.8.1. העירייה החליטה לקלוט בקשות דרך מערכת "רישוי זמין" החל מתאריך 1.1.17 - **חצי שנה לאחר תחילת תוקפם של הוראות החוק בנושא "רישוי זמין".**

4.8.2. ישנם 195 מקרים בהם התקבלו בקשות להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38 **לאחר התאריך 1.1.17 – ולמרות זאת הבקשות לא נקלטו במערכת "רישוי זמין" ואין לבקשות אלה מספר מזהה של "רישוי זמין".**

4.9. <u>פרסום מחייב על פי חוק התכנון והבניה</u> (סעיף 5.9)

4.9.1. במדגם של הביקורת שבחנה 5 בקשות להיתר בניה במסגרת תמ"א 38, **נמצא מקרה בו לא בוצע הפרסום כנדרש בחוק התכנון והבנייה.**

במקרה זה, הבקשה עלתה לדיון בוועדה המקומית לתכנון ובניה בתאריך 3.4.16 **ללא שבוצע פרסום** והוחלט בפרוטוקול הדיון לשוב ולדון בבקשה לאחר ביצוע הפרסום המתחייב בחוק.

3.5 שנים לאחר מכן, בתאריך 10.9.19 (במקביל לעבודת הביקורת) הבקשה עלתה **שוב** לדיון, זאת למרות, **ששוב לא בוצע פרסום בניגוד להוראות החוק ובניגוד לדרישת הוועדה בדיון הקודם.**

4.10. <u>רשימות תיוג בהליך בחינת בקשות ומסמכים</u> (סעיף 5.10)

4.10.1. הליך ביצוע בדיקה ובחינת בקשות להיתר בניה במסגרת תמ"א 38 – דורשות בדיקות מקצועיות ומפורטות בסט של נושאים, תנאים ומסמכים.

4.10.2. הוצג לביקורת רשימת תיוג שעוגנה במחלקת התחדשות עירונית במטרה לוודא שכל הפעולות והמסמכים הנדרשים התקבלו כנדרש.

מהביקורת עולה כי, **עבודת המהנדסות הבודקות במחלקת התחדשות עירונית לא מתבצעת על פי רשימת התיוג הקיימת במחלקה (לא עושים שימוש ברשימת התיוג) ולא מבוצע תיעוד ורישום לבדיקות שמבוצעות.**

4.11. <u>נהלי עבודה</u> (סעיף 5.11)

4.11.1. במחלקת התחדשות עירונית בעירייה קיים מסמך המכונה "נוהל" בנושא: "סדר יום" הכולל הוראות לאופן הכנת ה"דראפטים" המועלים לדיון בוועדה המקומית לתכנון ובניה ומחולק לשלושה נושאים עיקריים: מהות הבקשה, הערות הבדיקה והמלצות.

מדובר במסמך פנימי ולא נוהל רשמי של העירייה.

המסמך **לא נכתב בפורמט הנהלים של העירייה, לא נכלל בספר הנהלים הרשמי של העירייה, לא נבדק ולא אושר כפי שהנהלים בעירייה נדרשים להיות מאושרים.**

4.11.2. עובדי המחלקה **לא פועלים** על פי המסמך/הנוהל שנקבע לשם מתן היתר ולא מבוצע סימון (התקבל/לא התקבל) על גבי המסמך**.**

4.11.3. **לא נמצאו נהלי עבודה** נוספים לכלל הפעילויות והתחומים במחלקת התחדשות עירונית באגף הנדסה.

4.12. <u>חוסר סנכרון בין הדרג המקצועי לוועדת משנה</u> (סעיף 5.12)

4.12.1. הדרג המקצועי באגף הנדסה מכין "דראפט" והמלצה מקצועית באם לאשר/לא לאשר בקשות להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38.

מהביקורת עולה כי ישנם מקרים בהם הוועדה המקומית מקבלת החלטות הפוכות מההמלצות של הדרג המקצועי (בשנים 2019-2020)**.**

4.12.2. לאור המקרים של ההחלטות ההפוכות מהמלצת הדרג המקצועי, המהנדסים במחלקת התחדשות עירונית מכינים לוועדה המקומית 2 דראפטים שונים עם המלצות שונות ומנוגדות, **דבר המסרבל את העבודה וגורם לכפילות.**

4.12.3. במקרים בהם הגורמים המקצועיים סבורים שאין מקום לאשר בקשות וממליצים על "סירוב", המהנדסים המקצועיים נדרשים לתת התייחסות מלאה לחישוב השטחים, זכויות, התייחסויות, התנגדויות, הקלות, פירוט היסטוריה והודעות - כאילו הבקשה מובאת לאישור, **דבר הגורם לעבודה רבה.**

4.13. <u>תהליכי פיקוח ובקרה חסרים</u> (סעיף 5.13)

4.13.1. **לא נמצאו כלל תהליכי פיקוח ובקרה במחלקת התחדשות עירונית,** אחר עבודת המהנדסים, הבודקים ומנהל המידע.

4.14. <u>תנאי עבודה ירודים</u> (סעיף 5.14)

4.14.1. מהנדסות בודקות/בעלי תפקידים יושבים בחללים קטנים במחלקה **בצפיפות וללא הפרדה** - דבר **המקשה לקבל קהל באופן מכובד, דיסקרטי ומקצועי**.
כמו כן, קבלת שיחות/פגישות של בעל תפקיד אחד **משבש את היכולת של העובד אחר להמשיך לעבוד** (בעת ביצוע פגישות של הביקורת עם צוות העובדים, נאלץ העובד האחר בחדר לעזוב את החדר).

4.14.2. בעת זמני קבלת קהל ישנה **בעיית רעש קשה עקב הצפיפות וחוסר ההפרדה בחדרים.**

4.14.3. הצפיפות ותנאי שולחן העבודה הקטן מקשים על ביצוע העבודה הכוללת עיון וטיפול במסמכים וניירת רבה.

4.15. <u>התייחסות כללית של מהנדסת העיר ומנהל מחלקת התחדשות עירונית לטיוטא</u>

4.15.1. בגין דוח הביקורת התקבלו תגובות מהנדסת העיר ומנהל מחלקת התחדשות עירונית.

4.15.2. מנהל מחלקת התחדשות עירונית קיבל את כל הממצאים והמלצות הביקורת, כפי שמפורט בהרחבה בגין כל ממצא וממצא.

4.15.3. מהנדסת העיר הציגה מספר נושאים ואופן ההתקדמות הטיפול בחלק מהממצאים לאחר הגשת טיוטת דוח הביקורת, ובכלל זה:

4.15.3.1. מספר הבקשות שהתקבלו, לאחר תום הביקורת, גדל ב 125 בקשות.

4.15.3.2. מספר היתרי הבניה שנופקו, לאחר תום הביקורת, גדל ב 64 היתרים.

4.15.3.3. דווח על ידי מהנדסת העיר, כי לאחר תום הביקורת בוצעה פעילות רבה לקידום וטיפול בבקשות בתחום התחדשות עירונית. היקף הבקשות שנקלטו וטרם טופלו קטן מ 98 בקשות ל 76 בקשות (קיטון של כ 23%), היקף הבקשות שנמצאו בבדיקה לקראת דיון בוועדה קטן מ 136 בקשות ל 88 בקשות (קיטון של כ 35%) והיקף בקשות אחרי דיון וטרם נמסרו היתרי בניה קטן מ 234 בקשות ל- 172 בקשות (קיטון של כ 26%).

4.15.3.4. בוצע שינוי וייעול כ"א ומבנה ארגוני במחלקה.

4.15.3.5. לגבי הממצא הדן בנושא של טיפול בבקשות ללא גביית פקדון – הוצג שהעובד האחראי סיים את תפקידו במחלקה.

4.15.3.6. לגבי הממצא של מאערכים (מקדמי בקשות) – מקבלם בברכה את ההמלצות. יצא נוהל מסודר בנושא. מעתה יצא דוח אחת לחודש למעקב ובקרה אחר תופעת המאעברים.

4.15.3.7. בהיבטי פיקוח ובקרה הוצג, כי מספר הבקשות הנמצאות בטיפול אצל בודקי הבקשות צומצם בכ- 50% וכמו כן, מקבלים את ההמלצה לגבי מיכון של חישוב זכויות/צפיפות/יחידות דיור.

4.15.3.8. דווח על ידי מהנדסת העיר כי היא נתנה הנחיה שכל בקשה להיתר תיפתח אך ורק ב"רישוי זמין".

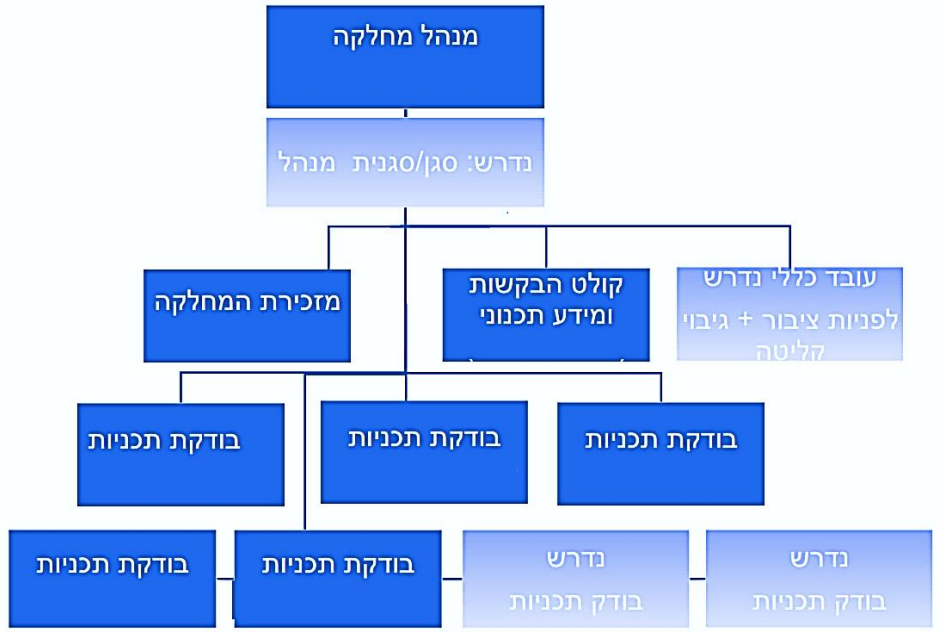
4.15.3.9. לסיכום: "**אני מקבלת את המלצות הביקורת שחלק ניכר מהן מיושם בפועל. ייקבעו נהלי עבודה ובקרה תוך שימת דגש למיגור תופעת המאעכרים, בדיקת בקשות ברישוי זמין בלבד, טיפול בתכניות שינויים וכו'. חשוב לציין, שהיום המחלקה אוחדה עם מחלקת הרישוי ואנו מגלים קושי ניכר לניהול שתי המחלקות במצבת כח האדם הנוכחית**".

פירוט הממצאים

5. פיקוח, בקרה ומנהל תקין

5.1 כח אדם במחלקת התחדשות עירונית

5.1.1 להלן מבנה מחלקת התחדשות עירונית **שהוצג לביקורת, כפי שלדעת מנהל המחלקה נדרש להיות**, על מנת, לאפשר למחלקה לעמוד במשימות, כדלקמן:



הערות הביקורת

5.1.2 להערכת הביקורת קיים **"צוואר בקבוק" מהותי בעבודת המהנדסות הבודקות. בניה/שינויים (עבודה בטור) בהם נדרשת לטפל במקביל.**

5.1.3 **חוסר בכוח האדם מקצועי** לבדיקת בקשות הינו **אחד הגורמים המהותיים** לעובדה שבקשות פתוחות וממתינות לדיון והחלטה תקופות ארוכות.

5.1.4 להלן דוגמה למספר **הבקשות הממתינות בטור העבודה** ל- 3 מהנדסות בודקות במחלקת התחדשות עירונית, נכון לחודש 10/19, כדלקמן:

מהנדסת בודקת	מספר בקשות בטור העבודה
מהנדסת א'	127
מהנדסת ב'	117
מהנדסת ג'	107

5.1.5. בהתאם לעץ המבנה שהוצג לביקורת **והנדרש על ידי מנהל מחלקת התחדשות עירונית** זאת ביחס לאיוש בפועל, יש חוסר של 4 בעלי תפקידים (סגן מנהל מחלקה, עובד כללי לטיפול בפניות ציבור וקליטת בקשות ו- 2 בודקות תוכניות נוספות), על מנת, לאפשר למחלקה לעמוד במשימות שהיא נדרשת להן.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.1.6. לבחון את התאמת עץ המבנה הרצוי שהציג מנהל המחלקה, זאת ביחס, לתקן ולאיוש בפועל של המחלקה, על מנת לאפשר עמידה במשימות וביעדים של המחלקה.

5.1.7. טיפול מידי בצוואר הבקבוק שנוצר בעבודת המהנדסות הבודקות על ידי הגדלת צוות העובדים המקצועי וחלוקה מחדש של הבקשות להיתרים בין העובדים.

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20</u>:

- *"אכן יש מצוקה מהותית של כ"א במחלקת התחדשות עירונית זאת ביחס להיקף הבקשות בעיריית רמת גן (העיר המובילה בתמ"א 38).*
- *המצוקה המהותית בכ"א, יחד עם רגולציה רחבה והוראות רבות שנדרשים בעלי התפקידים לבדוק בגין כל בקשה, יוצרת עיכובים מהותיים בטיפול בבקשות.*
- *העץ מבנה של המחלקה שהצגתי למנכ"לית העירייה והועבר לביקורת, משקף את הצורך המידי בהשלמת כוח אדם, שאני זיהיתי – לצורך עבודה יעילה של המחלקה.*
- *לאחר תום הביקורת, קלטנו עוד עובדת למחלקה (בודקת בקשות) והתקשרנו באופן זמני לחצי שנה עם 2 בודקות בקשות במיקור חוץ.*
- *לא נעשתה תוספת כוח אדם לסגן מנהל מחלקה (שיעזור לי בעבודת הניהול הרבה), עובד כללי וחסרה להערכתי עוד בודקת בקשות.*
- *חלק חשוב ביכולת של המחלקה לטפל בממצאים הרבים המוצגים בדוח הביקורת להלן, הינו קליטת כ"א נדרש ובעיקר סגן מנהל מחלקה שיעזור בכל תחום הניהול של המחלקה (סגן מנהל מחלקה היה במחלקה עד לא מזמן בשנת 2018)."*

5.2. בקשות ללא תשלום פיקדון – בניגוד להוראות החוק

כללי

5.2.1. בהתאם לנהלי טיפול בבקשה להיתר ברשות הרישוי של מינהל התכנון לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, ישנו תשלום מוקדם (פיקדון) על חשבון אגרת הבנייה המהווה תנאי לקליטת בקשה להיתר בנייה. הפיקדון נקבע לפי סוג הבקשה:

בקשות חדשות להריסה או חיזוק – עלות קבועה 32.75 ₪ למ"ר.

בקשות לשינויים ללא תוספת שטח – עלות קבועה 61 ₪.

בקשות לשינויים עם תוספת שטחים – עלות קבועה 304 ₪.

5.2.2. לאחר קבלת תשלום הפיקדון, יש לסרוק את הקבלה ולבצע רישום במערכת המידע קומפלוט.

5.2.3. להלן העתק ההוראה על פי הנחיות לרשות הרישוי- טיפול בבקשה להיתר ברשות הרישוי:

פיקדון (מקדמה) – תשלום מוקדם על חשבון אגרת הבניה המהווה תנאי לקליטת בקשה להיתר בניה.

הערות הביקורת

5.2.4. מהביקורת עולה כי ב- 17 בקשות לתמ"א 38 שהוגשו במשרדי העירייה – **לא נגבה הפיקדון על חשבון אגרת הבניה** (בהתאם לנהלי הטיפול בבקשה להיתר בניה לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבניה), הנדרש לגבות מכל יזם המגיש בקשה להיתר במסגרת תמ"א 38, כתנאי לקליטת הבקשה.

5.2.5. להלן פירוט המקרים בהם הוגשו בקשות ולא שולם פיקדון על חשבון אגרת הבניה כנדרש בנהלים:

מספר בקשה	תיק בניין\ת.ז.	תיאור הבקשה	שנת הבקשה	מ"ר לחיוב	סכום לחיוב ₪
2015036	2812001	תמ"א 38 הריסה ובניה	2015	8,422.29	54,948
2016564	13149000	שינויים ע"פ תמ"א 38	2016	-	303
201700206	6742000	תכנית שינויים להיתר	2017	-	61
201700498	2664001	שינויים ע"פ תמ"א 38	2017	-	300
201700576	19664001	תכנית שינויים להיתר	2017	-	61
201700671	19571002	שינויים ע"פ תמ"א 38	2017	-	300
201700855	12610000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2017	4,211.56	27,207
201700881	6730000	תכנית שינויים להיתר	2017	-	61
201701001	8603725	תכנית שינויים להיתר	2017	-	61
201701019	8909000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2017	5,652.87	37,027
201800033	782000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018	7,607	49,233

מספר בקשה	תיק בניין\ת.ז.	תיאור הבקשה	שנת הבקשה	מ"ר לחיוב	סכום לחיוב ₪
201800787	13613000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018	3,407	22,051
201800928	13052001	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018	7,216.73	47,270
201900019	1687000	שינויים ע"פ תמ"א 38	2019	-	304
201900087	12513007	תוספת לפי תמ"א 38	2019	3,417.52	22,385
201900175	13093000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2019	7,357.29	48,191
201900248	14192000	שינויים ע"פ תמ"א 38	2019	-	304

5.2.6. **הביקורת מעירה בחומרה כי סך הכספים שלא נגבו הפיקדונות על חשבון אגרות הבניה מסתכם ב- 310,067 ₪. יודגש, כי החוסר בגביה נמצא לראשונה על ידי הביקורת. הביקורת מעירה כי אין במחלקה תהליך פיקוח ובקרה ואין התראה ממוחשבת, זאת במטרה למנוע מקרים של אי גביית כספים מיזמים כנדרש בהוראות החוק.**

5.2.7. מהביקורת עולה כי ב- 10 בקשות בהם שולם הפיקדון **לא נסרק מסמך תיעוד התשלום** ולא עודכן במערכת הממוחשבת קומפלוט, בניגוד לנדרש.
הסריקה והעדכון בוצעו רק לאחר הערת הביקורת בתאריך 9.12.19.

5.2.8. להלן פירוט המקרים בהם שולם הפיקדון אך **לא נסרק התשלום ולא עודכן במערכת הקומפלוט**:

מספר בקשה	תיק בניין\ת"ז	תיאור הבקשה	שנת הגשה
2015521	13612000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2015
2015522	13594000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2015
2016176	748000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2016
201700668	6131000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2017
201800047	6906000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800477	8647684	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800478	8647685	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800554	1675000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800783	2029002	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800968	6208000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018

5.2.9. מהביקורת עולה כי ב- 14 בקשות בהם שולם הפיקדון, מסמך תיעוד התשלום נסרק אך **לא עודכן אירוע** (כל שלב בתהליך הרישוי מוזן כ"אירוע" במערכת קומפלוט) **במערכת המידע קומפלוט, בניגוד לנדרש**.

5.2.10. להלן פירוט המקרים בהם שולם הפיקדון, נסרק ולא בוצע אירוע:

מספר בקשה	תיק בניין\ת"ז	תיאור הבקשה	שנת הגשה
2016553	8827000	תכנית שינויים להיתר	2016
2016658	136670021	תוספת לפי תמ"א 38	2016
201700499	2848000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2017
201700513	2819000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2017
201700514	8674000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2017
201800001	767001	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800005	13023115	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800063	2676000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800141	1764000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800604	12540000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800607	353000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800611	13099000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800834	13086001	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018
201800914	19565000	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2018

הוצג לביקורת ע"י מנהל מידע במחלקת התחדשות עירונית **כי לאור הערת הביקורת תוקנו הליקויים.**

<u>המלצות הביקורת</u>

5.2.11. יש לבחון גביית הפקדונות שלא ניגבו כתנאי להמשך הטיפול בבקשות.

5.2.12. יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל הפעילויות בתחום גביית הכספים.

5.2.13. להקפיד על סריקת קבלת תשלום הפיקדון ורישומו במערכת.

5.2.14. יצירת התראה מונעת במערכת אשר לא מאפשרת המשך טיפול בתיק ללא רישום של תשלום פיקדון.

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20</u>:

- *"הערת הביקורת מקובלת.*
- *הנושא לא היה ידוע לי.*
- *נתתי הנחיה מידית לתקן את הליקויים והרישומים.*
- *תינתן הנחיה לבודקות המקצועיות ולמזכירת המחלקה – לפני תחילת טיפול בבקשות - לוודא שקיים אירוע במערכת הקומפלוט של תשלום פיקדון כולל סריקת אסמכתאות".*

<u>תגובת מהנדסת העיר מתאריך 31.3.20:</u>

- ***"האחריות מוטלת על קולט הבקשה, אציין שהקולט סיים את תפקידו וזה נבע מחוסר אמון שלי בו ומהיכרותי על התנהלותו במהלך כל השנים...***
- **17 הבקשות אותן ציינת יבדקו באם נגבה הפקדון בהתחשבנות בתשלום אגרות והיטלים...**
- **עדכון תשלום הפקדון יעשה על ידי הגביה וזה יסונכרן בתוכנת הקומפלוט...**
- **רק לאחר תשלום הפקידון, ניתן יהיה להמשיך לטפל בבקשה"**

5.3. <u>עיכובים משמעותיים בטיפול בבקשות וחריגות מקבועי הזמן בחוק</u>

<u>כללי</u>

5.3.1. הרפורמה של רישוי זמין בחוק תכנון הבנייה שהחלה בספטמבר 2016 ומעוגנת בתיקון 101 לחוק תכנון ובנייה, באה לתת מענה **ללוחות הזמנים הארוכים של טיפול בבקשות להיתרי בנייה.**

5.3.2. בקשה למידע עבור היתר בנייה מוגשת על ידי עורך הבקשה (אדריכל\מהנדס\הנדסאי) אשר יתכנן את הבנייה וילווה את תהליך הרישוי, באמצעות המערכת המקוונת "רישוי זמין".

5.3.3. לפני קליטת הבקשה תתבצע בדיקה בוועדה, שהבקשה כוללת מפת מדידה עדכנית, תצלומים של המגרש ואת פרטי המגרש, אורך הבדיקה **עד 5 ימי עבודה.**

5.3.4. לאחר שהבקשה נקלטה, עורך הבקשה יקבל תיק מידע תוך **30 ימי עבודה**.

5.3.5. לאחר קבלת המידע להיתר, ניתן לגשת לתכנון האדריכלי של הבניין ולהכנת הבקשה להיתר, שתכלול אישורים מגורמים שונים בהתאם לדרישות במידע שהתקבל.

5.3.6. בהתאם להנחיות חוק התכנון והבניה, הגשת בקשה להיתר עוברת מספר שלבים בלוחות הזמנים, כדלקמן:

5.3.6.1. **שלב א'** בדיקת תנאי סף – לפני קליטת הבקשה תתבצע בדיקה שהבקשה ברורה וכוללת את כל המסמכים והאישורים שנדרשו במידע להיתר. רק לאחר בדיקת תנאי הסף תקלט הבקשה להיתר – מקסימום 10 ימי עבודה.

5.3.6.2. **שלב ב'** – בדיקה האם הבקשה שהוגשה מאושרת מבחינה תכנונית וקבלת החלטת וועדה.

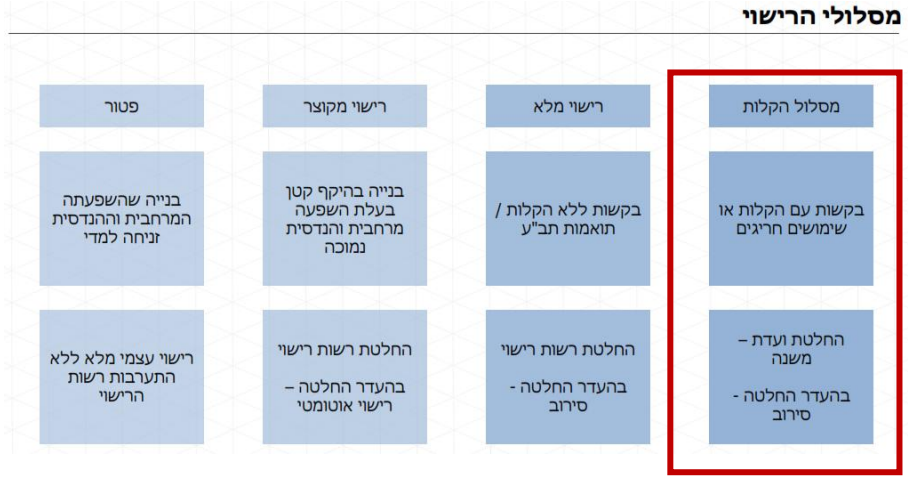
5.3.6.3. בקשה ללא הקלות עד 45 ימי עבודה מיום קליטת הבקשה.

5.3.6.4. בקשה עם הקלות עד 90 ימי עבודה מיום קליטת הבקשה.

5.3.6.5. **שלב ג'** – לאחר שהוועדה החליטה לאשר את הבקשה להיתר, תתקיים בדיקה האם התכנון המוצע עומד בדרישות בטיחות השימוש במבנה. תבצע הוועדה בדיקה של המסמכים תוך מקסימום 30 ימי עבודה.

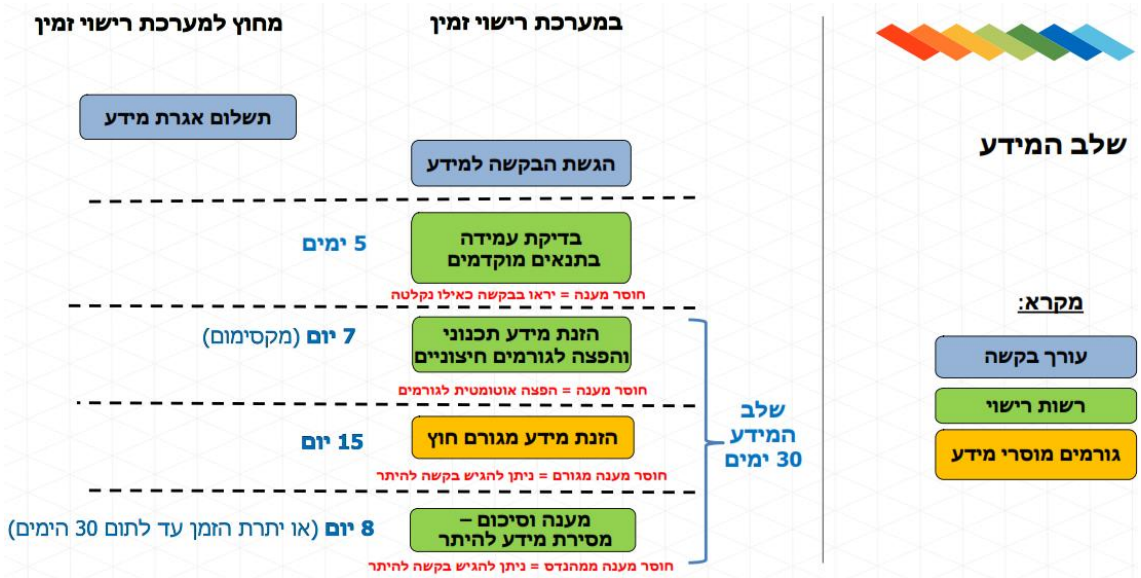
5.3.6.6. במידה והכל תקין תתקבל מהוועדה המקומית לתכנון ובנייה דרישת תשלום תוך 10 ימי עבודה. לאחר תשלום עבור ההיתר, יופק ההיתר תוך 5 ימי עבודה.

5.3.7. להלן מצורף תרשים מסלולי הרישוי כפי שנקבע בתיקון 101 לחוק תכנון ובנייה (לכל מסלול שלבים ולוחות זמנים שנקבעו על ידי מנהל התכנון), כדלקמן:

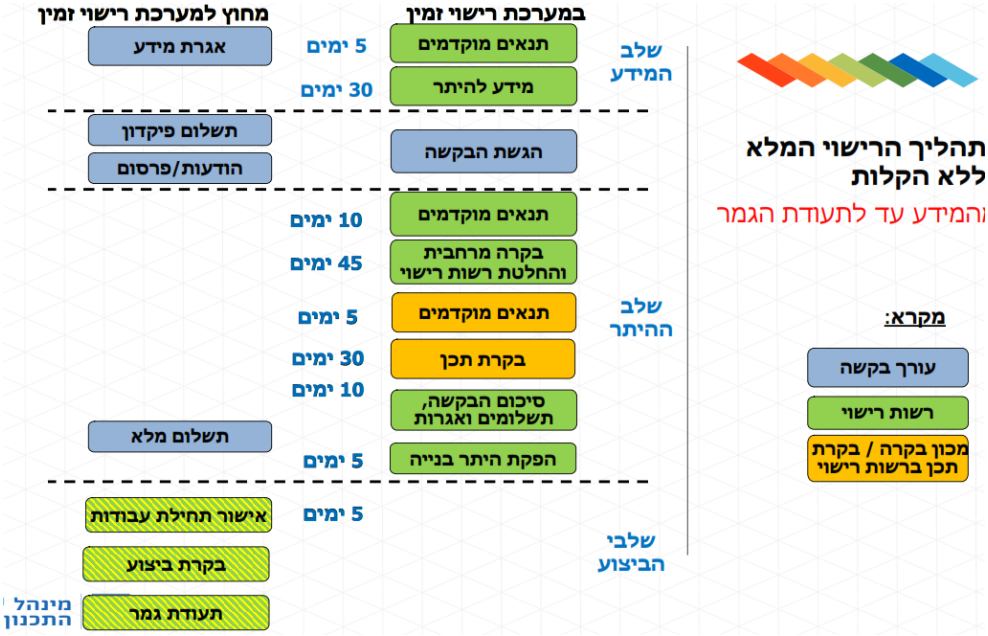


רוב הבקשות בתמ"א 38

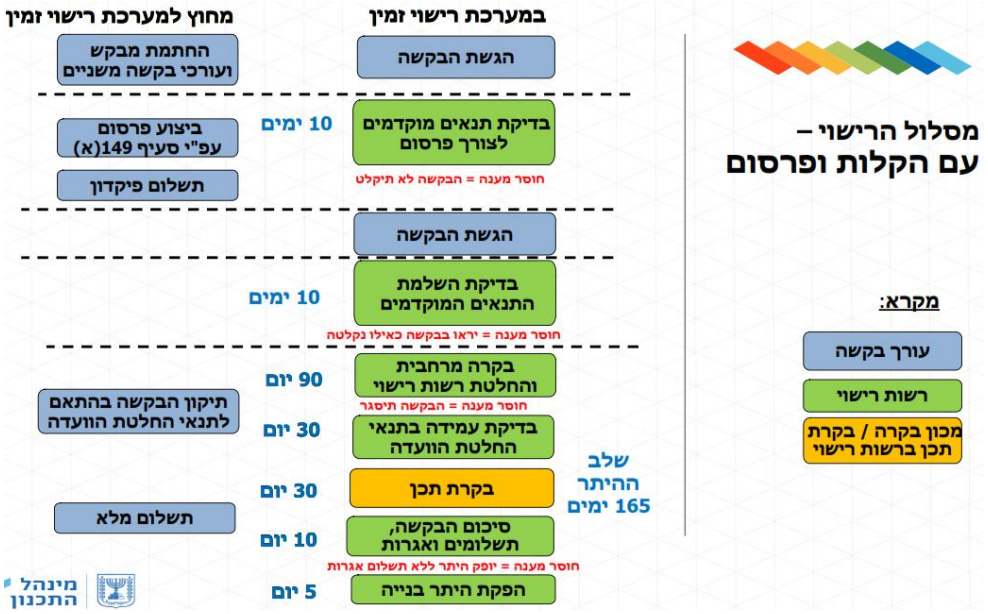
5.3.8. להלן תרשים המפרט את לוחות הזמנים בשלב קבלת המידע של היזם מהרשות:



5.3.9. להלן תרשים המפרט את לוחות הזמנים במסלול רישוי ללא הקלות:



5.3.10. להלן תרשים המפרט את לוחות הזמנים במסלול רישוי עם בקשת הקלות ופרסום (רוב הבקשות בהתחדשות עירונית):



הערות הביקורת

5.3.11. מסקירת הביקורת עולה, כי למועד הביקורת בתאריך 10.11.19, **ישנן 222 בקשות שטרם עלו לדיון ראשון** בוועדה המקומית לתכנון ובניה.

הביקורת מעירה בחומרה כי 28 בקשות מתוכן נפתחו בשנת 2016 וממתינות לדיון למעלה מ 3 שנים.

להלן דוגמאות:

מס' בקשה	תיק בנין/ת.ז.	תאריך פתיחת הבקשה
2016022	2634000	20/01/2016
2016118	11523000	14/03/2016
2016119	11524001	14/03/2016
2016182	13658000	20/04/2016
2016191	6776000	04/05/2016
2016243	8920000	13/06/2016
2016264	13521000	22/06/2016
2016270	2040001	27/06/2016
2016281	7692000	04/07/2016
2016346	543000	31/07/2016
2016366	6702000	07/08/2016
2016374	246000	09/08/2016
2016445	13562000	27/09/2016
2016447	6183000	27/09/2016
2016448	6191000	27/09/2016
2016490	7679000	02/11/2016
2016517	14249000	10/11/2016
2016527	8905000	15/11/2016
2016529	13064001	15/11/2016
2016530	8748001	15/11/2016
2016533	6197000	20/11/2016
2016534	6197000	20/11/2016
2016558	6252000	28/11/2016
2016612	792000	18/12/2016
2016613	13586000	18/12/2016
2016652	14363000	26/12/2016
2016662	8577001	29/12/2016
2016664	8794000	29/12/2016

5.3.12. להלן התפלגות הבקשות להיתרי בניה במסגרת התחדשות עירונית (תמ"א 38), הממתינות לדיון לפי שנת פתיחת הבקשה, כדלקמן:

שנה	מספר בקשות
2016	28
2017	54
2018	92
2019	48
סכום כולל	**222**

5.3.13. מניתוח הנתונים עולה כי, **ממוצע הימים בטיפול בהיתרים חורג מהאמור בהוראות החוק** לפיו בקשות במסלול הרגיל יעלו לדיון תוך 45 ימים ובקשות עם הקלות והודעות יעלו לדיון בוועדה המקומית תוך 90 ימים.

5.3.14. **מניתוח ממוצע** לוחות הזמנים של כלל האירועים בגין בקשות לתמ"א 38 המוזנות במערכת הקומפלוט עולה, כי המהנדסות במחלקת התחדשות עירונית **מתחילות לבדוק את הבקשות רק לאחר 619 ימים** (שנה ו- 8 חודשים), הבקשות **ממתינות 741 ימים לדיון** בממוצע בוועדת המשנה לתכנון ובניה (כשנתיים) ורק **לאחר 916 ימים בממוצע מנופק היתר בניה** (שנתיים וחצי).

5.3.15. להלן מצורף ניתוח הזמנים הממוצעים של השלבים העיקריים בטיפול בבקשות למתן היתר בניה במסגרת תמ"א 38 המוזנות במערכת הקומפלוט, כדלקמן:

אירוע במערכת קומפלוט	ממוצע מפתיחת תיק (ימים)
הפקת נוסח פרסום-תמ"א 38 / הקלה	251
גמר פרסום	294
בדיקה ראשונית	446
העברה למהנדסי הרישוי לבדיקה	508
תחילת בדיקה מפורטת	619
ישיבת ועדת משנה	741
שליחת החלטה למבקש	774
ישיבת ועדת רשות רישוי	933
מסירת היתר בניה!	916

<u>המלצות הביקורת</u>

5.3.16. ניתוח לוחות זמני העבודה בכל שלב בתהליכי הבקשה להיתר בניה במסגרת תמ"א 38.

5.3.17. קביעת יעדי תפוקות לכל עובד.

5.3.18. קביעת זמני עבודה מוגדרים ופיקוח ובקרה שוטפים על עמידה בזמני העבודה שנקבעו בהוראות חוק התכנון והבניה – תיקון 101.

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:</u>

- *"הערת הביקורת מקובלת וידועה.*
- *כפי שמצוין לעיל, היקף כ"א של המחלקה אינו מתאים להיקף המשימות, המורכבות והבקשות בתחום תמ"א 38.*

- *לאור פסק הדין המחייב את העירייה לעלות לדיון בקשות שהצטברו – העירייה ביצעה מהלך של גיוס כ"א במיקור חוץ לצורך גישור הפערים שהצטברו במשך השנים.*
- *ביצענו דיונים בוועדה המקומית לתכנון ובניה מדי שבוע במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2019 (במקום אחת לשבועיים שהיו נהוג קודם לכן).*
- *הצלחנו לאחר תום הביקורת לצמצם את היקף הבקשות הממתינות לדיון, יחד עם זאת, נוצרו פערים חדשים בבקשות שהיו בתהליך לקראת היתר (אחרי החלטה של הוועדה).*
- *מהנדסת העיר ואני פועלים לתכנון המשך עבודת המחלקה, על מנת, להקטין את קבועי הזמן בכל אחד מהשלבים השונים בתהליך כולל השלמת ההיתר לאחר וועדה."*

<u>תגובת מהנדסת העיר מתאריך 31.3.20:</u>

- *"בעקבות פסק הדין של ביהמ"ש לעניינים מנהליים בע"מ 28736-06-19 התאחדות בוני הארץ נ' וועדה המקומית לתכנון ובניה ר"ג, אשר הורה לעירייה לדון בכל הבקשות לתמ"א 38 בתוך שלושה חודשיים, ולנוכח בקשות ישנות להיתר המתעכבות מעל שלוש שנים, התברר הצורך להתוות מדיניות לקידום הדיון בבקשות, אי לכך תדירות ישיבות הועדה המקומית בחודשים האחרונים הועלתה באופן חריג, על מנת לצמצם פערים בטיפול בבקשות להיתר.*
- *הבודקים פעלו על פי תכנית עבודה חודשית חלוטה והצליחו לצמצם את הפערים."*

5.4. <u>בקשות פתוחות זמן רב ללא טיפול</u>

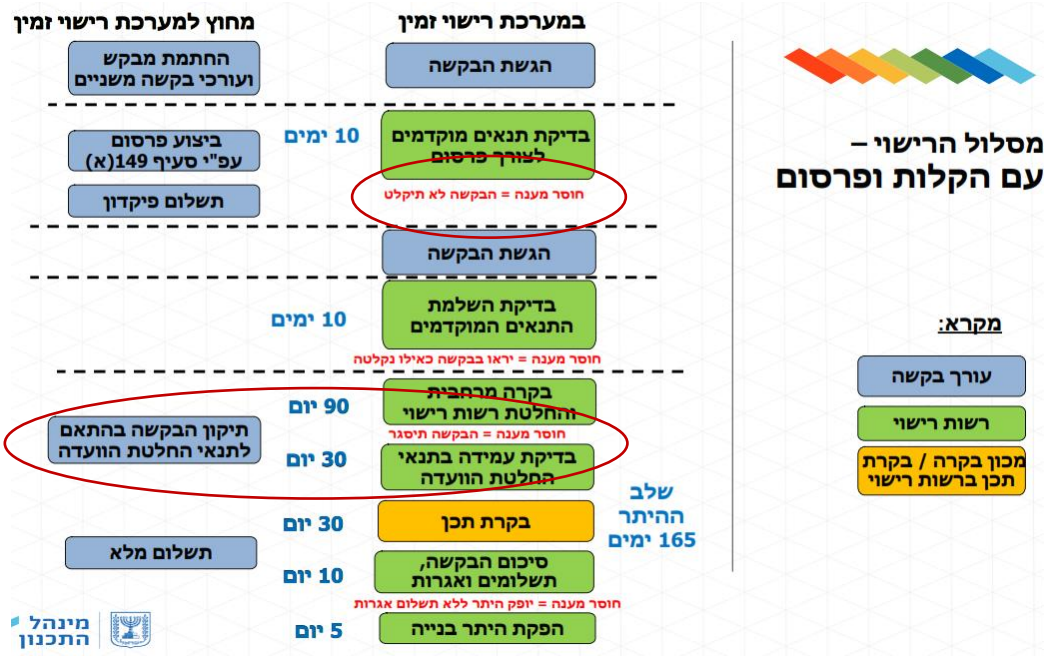
<u>כללי</u>

5.4.1. בהליך בקשה להיתר בניה במסגרת תמ"א 38 נדרש לבצע מספר שלבים בהליך.

5.4.2. לאחר סיום שלב אחד, מועברת הבקשה לשלב הבא.

5.4.3. בחלק מהשלבים נדרשים היזמים להגיש מסמכים ו/או לבצע פעולות.

5.4.4. בהתאם להוראות סעיף 101 לחוק התכנון והבניה, במידה והיזם אינו מגיב ("חוסר מענה") – **יש לסגור את הבקשה**, כדלקמן:



הערות הביקורת

5.4.5. **הביקורת מעירה בחומרה כי ישנן מאות בקשות בסטאטוס "פתוח" במערכת המידע קומפלוט - בגינן לא בוצעה כל פעילות למעלה מ- 3 שנים.**

5.4.6. **לשם המחשה, נמצאו 64, 59 ו- 95 בקשות להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38 - בהם מועד הזנת אירוע אחרון בוצע בשנת 2014, 2015 ו- 2016, בהתאמה.**

להלן התפלגות מועד הזנת אירוע במערכת הקומפלוט לפי שנים:

מועד עדכון אירוע אחרון שהוזן (מערכת קומפלוט)	מספר בקשות
2014	64
2015	59
2016	95
2017	88
2018	126
2019	76
סכום כולל	508

5.4.7. להלן דוגמאות לבקשות להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38 **שלא בוצעה בהן כל פעולה** שנים רבות:

מס' בקשה	שנת הגשת בקשה	תאריך אירוע אחרון	אירוע אחרון
2015396	2015	28/06/15	העברה למהנדסי הרישוי לבדיקה
2012331	2012	28/07/15	שליחת החלטה למבקש
2014419	2014	08/09/15	בקשה אחרי דיון בוועדה
2014758	2014	09/09/15	אי עמידה בתנאי סף לבדיקה ראשונית
2011608	2011	16/11/15	שליחת החלטה למבקש
2014839	2014	19/11/15	הוגשה תכנית מתוקנת
2013117	2013	27/11/15	הערת מהנדס רישוי
2014481	2014	14/12/15	מחיקת ערר
2013723	2013	31/01/16	העברה למהנדסי הרישוי לבדיקה
2014286	2014	31/01/16	העברה למהנדסי הרישוי לבדיקה
2011111	2011	03/02/16	העברה למהנדסי הרישוי לבדיקה
2015496	2015	03/02/16	העברה למהנדסי הרישוי לבדיקה
2015350	2015	21/02/16	הערת מזכירות יח' התמ"א
2011313	2011	28/02/16	העברה למהנדסי הרישוי לבדיקה
2014852	2014	29/02/16	דיון בועדת ערר
2012754	2012	15/03/16	הערת מזכירות יח' התמ"א
2015264	2015	14/06/16	הערת מזכירות יח' התמ"א
2016136	2016	30/08/16	הוגשה תכנית מתוקנת
2014846	2014	10/10/16	הפקת טופס 2
2014895	2014	13/12/16	הפקת נוסח פרסום-תמ"א 38 / הקלה
2014896	2014	13/12/16	הפקת נוסח פרסום-תמ"א 38 / הקלה

5.4.8. במהלך הביקורת ביקש צוות הביקורת ממזכירת מהנדסת העיר, לשלוח שאילתה ללשכה המשפטית, לבחון באם ניתן לסגור בקשות ישנות ללא טיפול.
חוות הדעת שנתקבלה היא כי מדובר בהחלטה ניהולית של אגף ההנדסה וככל שיוחלט לסגור את הבקשה שלא טופלה ולא נכנסה לוועדה, ההמלצה תהיה להחזיר את הפיקדון.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.4.9. במקרים ובהם בקשות שהוגשו, לא מטופלות בהגדרת זמן שנקבעה מראש, יש לשלוח לעורך הבקשה התראה לפני סגירת בקשה.

5.4.10. הגדרת זמנים בנהלי עבודה בהם תיקים פתוחים ללא מענה גם לאחר התרעה, ייסגרו.

תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:

- *"הערת הביקורת מקובלת ותבוצע סגירה של הבקשות שלא טופלו במשך תקופה ארוכה.*
- *המחלקה פועלת בימים אלה לשלוח מכתבים ליזמים לצורך עדכון בדבר סגירת הבקשה.*
- *העומס כה גדול במחלקה, שאף על שולחני מונחים מכתבי סגירה שאין לי זמן לחתום עליהם ולסגור את הבקשות.*
- *הנושא יטופל".*

5.5. מקדמי בקשות – "מאעברים" (שתדלנות)

כללי

5.5.1. מאבער היינו עסקן או מתווך, העוזר לפונים אליו להשיג את מבוקשם במהירות, תוך שהוא מנצל את קשריו .

5.5.2. דוח צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, שהוקם על ידי היועץ המשפטי לממשלה כלל המלצות לטיפול בסוגיית השתדלנות ברשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל הכללי 6/2018 מתאריך 24/5/18.

5.5.3. על פי הנחיית מנהלת אגף הנדסת העיר **הקודמת** מתאריך 25.2.16, אין לקבל ולנהל פגישות עם אנשים שלא רשומים בעלי עניין או אנשי קשר. כמו כן ביקשה ליידע אותה מיידית על כל פנייה לקיים ישיבות ופגישות שלא תואמות לרשום, על מנת למגר את התופעה.

5.5.4. מנכ"ל משרד הפנים פרסם חוזר מנכ"ל מספר 6.18 בנושא "צמצום תופעת שתדלנים ברשויות המקומיות".

5.5.5. על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2018 יש לפעול לצמצום תופעת השתדלנות.

להלן ציטוט חלקי מהוראות החוזר:

3.1" שמירה על התור ועל שוויון בקבלת שירות –

3.1.1 יחידה מקבלת קהל ברשות תקפיד לשמור על עבודה על בסיס הכלל של first in first out".

3.1.2 יחידה מקבלת קהל תנהיג הגבלה על מספר הפעולות או העניינים אשר יטופלו על ידה לבקשת פונה אחד.

3.1.3 יש להחיל איסור על עובדי הרשות ביחידות מקבלות קהל מקידום וביצוע פעולות על בסיס יחסים אישיים.

3.1.4 בקשה לטיפול דחוף במקרים המצדיקים סטייה מהכלל האמור בסעיף 3.1.1, תחייב פנייה לקבלת אישור בכתב מן הממונה על הגורם המבצע, בנוסף לתיעוד ההליך במסמכי הרשות המקומית.

3.1.5 הרשות המקומית תקבע לעובדיה המעניקים שירות לציבור הנחיות נוספות, כפי שתראה לנכון, לשם הטמעת ערכי השוויון במתן השירות לתושב."

5.5.6. עוד נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים הנ"ל, כדלקמן:

" 3.3 פעולות אסורות במשרדי הרשות-

3.3.1 יש לפעול לקביעת איסור כניסת תושבים שאינם עובדי הרשות לחדרי עובדי הרשות, שאינם מוגדרים כמקבלי קהל, למעט מקרים מיוחדים שיוגדרו מראש.

3.3.2 יש לאסור ביצוע פעולות שלא נועדו לשם הגשת בקשות, קבלת מידע וכיוצא בזאת בחדרי קבלת קהל. בכלל זאת ייאסרו עריכת פגישות וניהול שיחות טלפון.

3.3.3 יש לרענן את איסור הוצאת מסמכים ממשרדי הרשות, יש לקבוע מנגנון למען היתר הוצאת מסמכים, במקרים שהדבר נדרש לצורך פעולת הרשות המקומית, כדוגמת קיום הליכים משפטיים. במקרים הללו יינתן אישור בכתב של הגורמים הבכירים ברשות המקומית, הוצאת מסמך תתועד ויבוצע מעקב אחר השימוש בו עד להחזרתו למשמורת הרשות המקומית".

"3.6 הבניית שיקול דעת-

3.6.1 הרשות המקומית תקבע הנחיות, שיש בהן לתעד בכתב ובאופן שיאפשר מעקב ובקרה על הליכי קבלת החלטות העובדים ביחידה מקבלת קהל ברשות המקומית.

3.6.2 הרשות המקומית תפעל לצמצם את שיקול דעתו של פקיד יחיד בנושאים בעלי רגישות מיוחדת, לרבות קביעת הנחיות במקרים המחייבים אישור פעולותיו על ידי פקיד נוסף לצורך בקרה."

<u>הערות הביקורת</u>

5.5.7. הביקורת מעירה בחומרה כי בניגוד לכללי מינהל תקין והוראה מפורשת של מנהלת אגף הנדסה בעירייה **הקודמת** מתאריך 25.2.2016, נמצאו בקשות בהם פועלים "מאעברים" לקידום הבקשות - **ללא שהם מצוינים כ"בעלי עניין"/"איש קשר"** במערכת הקומפלוט (שדות יעודיים הקיימים במערכת הקומפלוט) וללא "יפוי כח" המוזן במערכת הקומפלוט.

5.5.8. בעירייה פועלים **לא פחות מ- 10 מקדמי בקשות ("מאעברים")** על מנת לסייע ליזמים לקדם את הבקשות שלהם לקבלת היתר בניה לתמ"א 38 למול אגף ההנדסה.

5.5.9. **מהביקורת עולה כי כ- 120 בקשות להיתר בניה במסגרת תמ"א 38** - בהם במסגרת **חיפוש חופשי שערכה הביקורת במלל המצוין בשדה "הערות"** במערכת הקומפלוט מוזן **שם ה"מאעבר"** שקידם את הבקשות**, אך ה"מאעבר" לא מצוין כ"בעל עניין"/"איש קשר" בבקשות.**

כתוצאה: אין יכולת מעקב, פיקוח ובקרה אחר בקשות המקודמות על ידי "מאעברים".

<u>לא ניתן הסבר לצוות הביקורת</u>, מדוע לא מפורט ומתועד שם ה"מאעבר" המקדם את הבקשות במערכת הקומפלוט, כפי שנדרש.

בבך, העירייה **לא מיישמת** את הוראות סעיף 3.5 לחוזר מנכל מספר 6.18 בנושא צמצום תופעת שתדלנים ברשויות המקומיות הקובע, בין היתר:

"על הרשות המקומית לקבוע הנחיות לתיעוד בכתב של פעילות גורמים מייצגים בתיקי הרשות, בכלל זה, רישום שמות הגורם המייצג והגורם המיוצג בתיק, תיוק ייפוי הכוח שניתן למייצג, תיאור תמציתי כרונולוגי של הפעולות שנעשו בתיק מטעם הגורם המייצג וכו'."

5.5.10. **להלן דוגמאות:**

מספר בקשה	תיאור הבקשה	שנת הגשת הבקשה	שם ה"מאכער"
2016458	שינויים ע"פ תמ"א 38	2016	נ.ה
201700009	שינויים ע"פ תמ"א 38	2017	א.נ
201700193	שינויים ע"פ תמ"א 38	2017	ל.ס
201700571	תכנית שינויים להיתר	2017	י.מ
201700659	תמ"א 38 הריסה ובנייה	2017	י.מ

5.5.11. חלק מה"מאעברים" הפועלים במשרדי העירייה מטעם היזמים – הינם עובדים לשעבר באגף הנדסה.

5.5.12. בעירייה **לא עוגן נוהל ו/או מתן הנחיות בפעילות "מאעברים" לקידום בקשות במשרדי העירייה** (להלן חלק מהוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים: איסור כניסת מאעברים לחדרים שלא בעת קבלת קהל, איסור קבלת שיחות טלפון וקיום פגישות עבודה עם מאעברים (ללא מתן הודעה בכתב למהנדסת העיר ומנהל מח' התחדשות עירונית), רישום מלא של זהות המאעברים כ"בעלי עניין" במערכת הממוחשבת קומפלוט, חובת קבלת "ייפוי כח", תיעוד פעולות המבוצעות למול מאעברים, תקופת צינון של עובדי עירייה, איסור הוצאת מסמכים ממשרדי העירייה, הנחיות לצמצום שיקול דעתו של פקיד יחיד בנושאים בעלי רגישות מיוחדת, לרבות קביעת

הנחיות במקרים המחייבים אישור פעולותיו על ידי פקיד נוסף לצורך בקרה וכד'), זאת בניגוד לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 6.18 בנושא "צמצום תופעת שתדלנים ברשויות המקומיות".

5.5.13. מהביקורת עולה , כי **אין תהליך שיטתי, מובנה ומפוקח** באגף ההנדסה במטרה **להבטיח את יישום מכלול ההוראות הקבועות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6.18 בנושא "צמצום תופעת שתדלנים ברשויות המקומיות".**

5.5.14. על פי חוזר המנהל הכללי נקבעו כללים לגבי הענקת שירותים באופן בלתי פורמאלי:

"3.4 הענקת שירותים באופן בלתי פורמאלי-

3.4.1 על עובדי הרשות מקבלי הקהל חל איסור להעניק שירותים באופן בלתי פורמלי.

3.4.2 על הרשות המקומית לקבוע הנחיות ליישום האיסור האמור ולהחיל דרכי בקרה ומעקב לאכיפתו."

מסקירת הביקורת עולה כי, **לא נקבעו הנחיות בעירייה ליישום הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים לאיסור הענקת שירותים באופן בלתי פורמלי ולא נקבעו דרכי בקרה ומעקב לאכיפת האיסור.**

<u>המלצות הביקורת</u>

5.5.15. יש לעגן בנוהל ויש לקבוע הנחיות ליישום הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים לאיסור הענקת שירותים באופן בלתי פורמלי שיכללו בין היתר;

5.5.16. החלת איסור על עובדי האגף מקידום וביצוע פעולות על בסיס יחסים אישיים.

5.5.17. איסור כניסת תושבים שאינם עובדי עירייה לחדרי המחלקה שלא בזמני קבלת קהל.

5.5.18. איסור הוצאת מסמכים ממשרדי העירייה וקביעת מנגנון למען היתר הוצאת מסמכים במקרים שהדבר נדרש.

5.5.19. קביעת איסור להעניק שירותים באופן בלתי פורמלי וקביעת הנחיות ליישום האיסור ודרכי בקרה ומעקב לאכיפתו.

5.5.20. רישום מלא של זהות ה"מאכערים" **כבעלי עניין\אנשי קשר** במערכת הממוחשבת קומפלוט.

5.5.21. קביעת הנחיות לתיעוד בכתב של פעילות גורמים מייצגים בתיקי התמ"א.

תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:

- *"הערת הביקורת מקובלת.*
- *לא הכרתי את חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא מקדמי בקשות המצוין בדוח הביקורת. אני אאתר את החוזר ואלמד אותו.*
- *הנושא מאוד מטריד את מהנדסת העיר והמחלקה.*
- *תינתן הנחיה בתאום מהנדסת העיר ליישם את כל ההנחיות הרגולטוריות והפנימיות בנושא מקדמי בקשות "מאעברים".*

תגובת מהנדסת העיר מתאריך 31.3.20:

- *"מקבלים ומברכים את המלצות הביקורת."*
- *יצא נוהל מסודר בו יידרשו המאעברים להיות מיופי כוח על ידי עורך הבקשה – הנושא ייבדק משפטית.*
- *עם כניסתי לתפקיד מהנדסת העיר, יצא מייל בחתימתי למנהלי המחלקות הקורא למגר את תופעת המאעברים.*
- *מעתה יצא דוח אחת לחודש למעקב ולבקרה אחר תופעת המאעברים."*

5.6. ניהול ידני של חישוב זכויות, צפיפות ויחידות דיור

כללי

5.6.1. בעת בדיקה מרחבית של המהנדסת הבודקת בבקשה להיתר בנייה, מבוצעת בדיקה של זכויות על פי תמ"א 38.

5.6.2. החישוב כולל חישוב של מספר יחידות דיור, צפיפות, מספר קומות וזכויות.

הערות הביקורת

5.6.3. חישוב שטחים עיקריים, צפיפות מותרת וזכויות בגין בקשה לתמ"א 38 המוצגות במסמך "דראפט" המוגש לוועדה המקומית לתכנון ובניה לצורך קבלת החלטות בבקשה לקבלת היתר בניה (נתונים מהותיים ביותר בקבלת החלטות בנושא תמ"א 38 בעלי השלכה כספית משמעותית ליזמים) - מבוצע תוך **הקלדה ידנית של השטחים בכל קטגוריה** (מספר יחידות דיור, צפיפות, מספר קומות, זכויות וכד') **וסיכום השטחים בגין כל קטגוריה באופן ידני ובאמצעות מחשבון כיס (ללא שימוש בחישוב אוטומטי כדוגמת גליון אלקטרוני וכד')**.

5.6.4. להלן דוגמה להעתק מלל החישוב המפורט בדראפט המוגש לוועדה המקומית:

4. הצפיפות לפי חישוב:
- מגורים ב' , 6 יח"ד למגרש של 450 מ"ר, שטח המגרש 396 : **5.28 יח"ד** = 6 * (396 / 450)
- שטח קומה טיפוסית – 169.36 מ"ר. בקיזוז שטח חדרי המדרגות (9.25 מ"ר) = 160.11 מ"ר
  שטח קומת קרקע שרות בלבד– 21.88 מ"ר
  סה"כ שטח הבניין : 3 * 160.11 = 480.33 מ"ר
  בבניין קיימות 6 יח"ד, יוצא שטח ממוצע של דירה בבניין 80.05 מ"ר = 480.33 / 6
- צפיפות ב-2 קומות טיפוסיות מורחבות (ג/30 + תמ"א 38)

  שטח קומה מורחבת (בתוספת ממ"ד 12 מ"ר + 13 מ"ר חיזוק, לכל יח"ד): 219.36
  169.36 + (25 * 2) = מ"ר
  צפיפות בקומה חדשה מורחבת 2.74 יח"ד = 219.36 / 80.05
  צפיפות בקומה חדשה מורחבת עם תוספת יח"ד אחת 3.74 יח"ד = 2.74 + 1
  תוספת צפיפות ב-2 קומות התמ"א החדשות **7.48 יח"ד** = 2 * 3.74
- צפיפות בקומת גג
  שטח מותר בחלוקה ל- 75 מ"ר **0.97 יח"ד** = 75 / 33.01+40
- צפיפות בקומת קרקע – השלמת קומת הקרקע
  בקיזוז כל השטח הקיים בהיתר 197.48 מ"ר = 219.36 – 21.88
  הצפיפות לפי שטח דירה ממוצע **2.46 יח"ד** = 197.48 /80.05
- **16 יח"ד ~ 16.19 יח"ד** = 5.28 + 7.48 +0.97 + 2.46

צפיפות עפ"י חישוב ג/30 : 16 יח"ד, מבוקש: 17 יח"ד ,יש לצמצם 1 יח"ד

5. השטח העיקרי המותר:
- אזור מגורים ב' , 116% שטח עיקרי, שטח המגרש 396 מ"ר: **459.36 מ"ר** = 396 * 116%
- תוספת בגין 5% לשתי קומות בהקלה **מ"ר** 19.8 = 396 * 5%
- מחסן של 6 מ"ר לכל יח"ד במבנה החדש: **96 מ"ר** = 6 * 16
- תוספת שטח של 13 מ"ר לכל דירה קיימת המיועדת להריסה **78 מ"ר** = 6 * 13
- שטח קומה מורחבת ללא ממ"דים 195.36 מ"ר = (13 * 2) + 169.36
  תוספת 2 קומות מורחבות (ג/30 + תמ"א 38) **390.72 מ"ר** = 2 * 195.36
- תוספת שטח בגג – 40 מ"ר לכל דירה מתוכננת בקומה שמתחת לגג
  או 50% שטח לכל דירה מתוכננת בקומה שמתחת לגג, לפי הקטן מביניהם (ג/21)
  73.01 מ"ר = 40 + 33.01
- תוספת שטח לקומת קרקע – קומה מורחבת בקיזוז הקיים בהיתר
- **26 מ"ר** = 195.36 – 21.88
- סה"כ שטח עיקרי מותר: **1142.89 מ"ר** = 26 + 73.01 + 390.72 + 78 + 96 +19.8+ 459.36

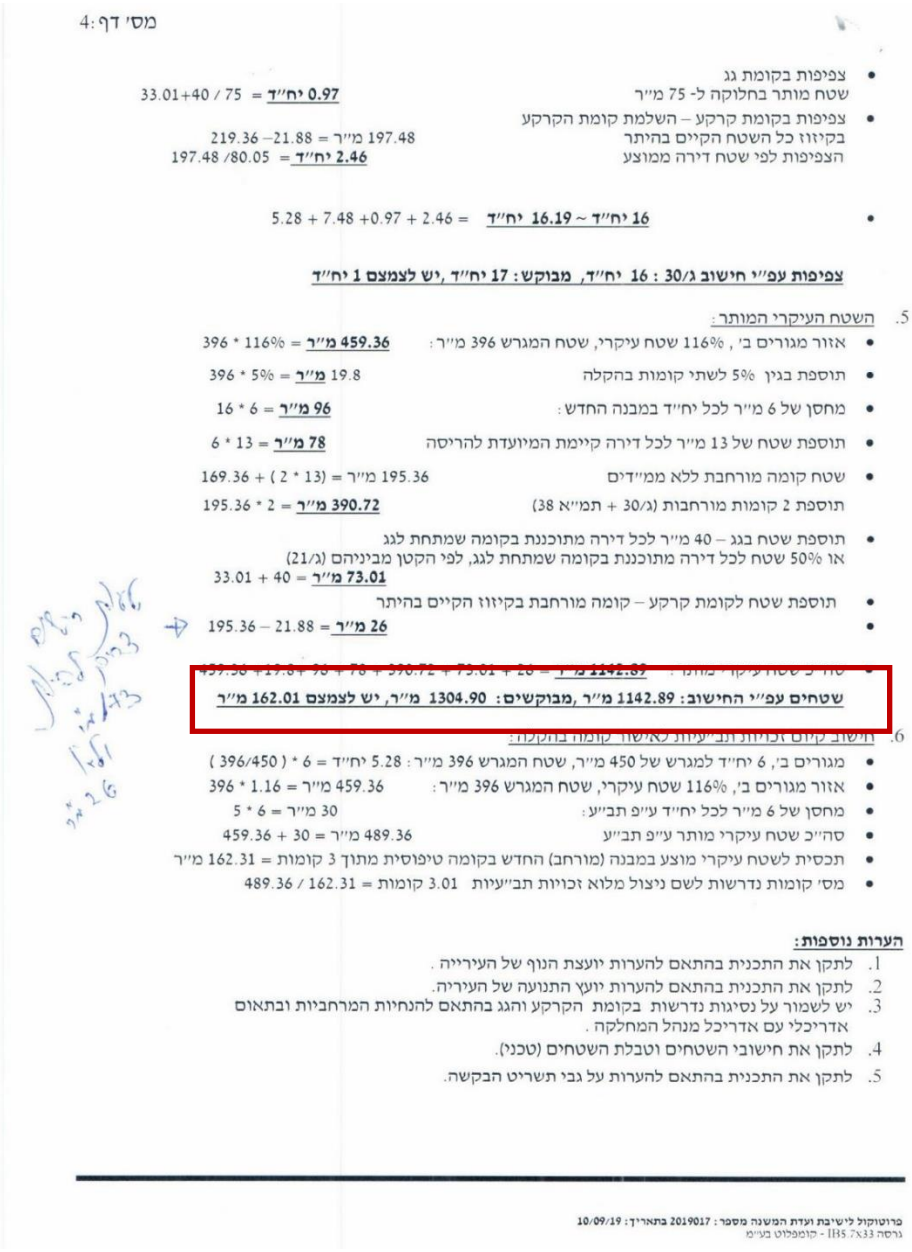
שטחים עפ"י החישוב: 1142.89 מ"ר ,מבוקשים: 1304.90 מ"ר, יש לצמצם 162.01 מ"ר

6. חישוב קיום זכויות תב"עיות לאישור קומה בהקלה:
- מגורים ב', 6 יח"ד למגרש של 450 מ"ר, שטח המגרש 396 מ"ר: 5.28 יח"ד = 6 * (396/450)
- אזור מגורים ב', 116% שטח עיקרי, שטח המגרש 396 מ"ר: 459.36 מ"ר = 396 * 1.16
- מחסן של 6 מ"ר לכל יח"ד ע"פ תב"ע: 30 מ"ר = 6 * 5
- סה"כ שטח עיקרי מותר ע"פ תב"ע 489.36 מ"ר = 30 + 459.36
- תכסית לשטח עיקרי מוצע במבנה (מורחב) החדש בקומה טיפוסית מתוך 3 קומות = 162.31 מ"ר
- מס' קומות נדרשות לשם ניצול מלוא זכויות תב"עיות 3.01 קומות = 489.36 / 162.31

5.6.5. מתוך 5 מקרים שהביקורת דגמה **נמצא מקרה בו חישוב הזכויות במסמכים שהוצגו לוועדה המקומית לתכנון ובניה היה שגוי.**

במקרה שנדגם התוצאה החישובית לתוספת שטח לקומת קרקע בקיזוז הקיים, הפחתה של 21.88 מ"ר משטח 195.36 מ"ר **צריכה הייתה להיות 173.48 מ"ר אך נרשם רק 26 מ"ר.**

להלן העתק קטע הדראפט עם הנתון השגוי שהוצג בוועדה המקומית לתכנון ובניה:



מס' דף: 4

- צפיפות בקומת גג
  שטח מותר בחלוקה ל- 75 מ"ר — 33.01+40 / 75 = **0.97 יח"ד**
- צפיפות בקומת קרקע – השלמת קומת הקרקע
  בקיזוז כל השטח הקיים בהיתר — 219.36 –21.88 = 197.48 מ"ר
  הצפיפות לפי שטח דירה ממוצע — 197.48 /80.05 = **2.46 יח"ד**
- 5.28 + 7.48 +0.97 + 2.46 = **16 יח"ד ~ 16.19 יח"ד**

צפיפות עפ"י חישוב ג/30 : 16 יח"ד, מבוקש: 17 יח"ד ,יש לצמצם 1 יח"ד

5. השטח העיקרי המותר:
- אזור מגורים ב' , 116% שטח עיקרי, שטח המגרש 396 מ"ר: 396 * 116% = **459.36 מ"ר**
- תוספת בגין 5% לשתי קומות בהקלה — 396 * 5% = 19.8 **מ"ר**
- מחסן של 6 מ"ר לכל יח"ד במבנה החדש: 16 * 6 = **96 מ"ר**
- תוספת שטח של 13 מ"ר לכל דירה קיימת המיועדת להריסה — 6 * 13 = **78 מ"ר**
- שטח קומה מורחבת ללא ממ"דים — 169.36 + (2 * 13) = 195.36 מ"ר
  תוספת 2 קומות מורחבות (ג/30 + תמ"א 38) — 195.36 * 2 = **390.72 מ"ר**
- תוספת שטח בגג – 40 מ"ר לכל דירה מתוכננת בקומה שמתחת לגג
  או 50% שטח לכל דירה מתוכננת בקומה שמתחת לגג, לפי הקטן מביניהם (ג/21)
  33.01 + 40 = **73.01 מ"ר**
- תוספת שטח לקומת קרקע – קומה מורחבת בקיזוז הקיים בהיתר
- 195.36 – 21.88 = **26 מ"ר**

~~459.36 +19.8+ 96 + 78 + 390.72 + 73.01 + 26 = 1142.89 מ"ר~~

שטחים עפ"י החישוב: 1142.89 מ"ר ,מבוקשים: 1304.90 מ"ר, יש לצמצם 162.01 מ"ר

6. חישוב קיום זכויות תב"עיות לאישור קומה בהקלה:
- מגורים ב', 6 יח"ד למגרש של 450 מ"ר, שטח המגרש 396 מ"ר: 5.28 יח"ד = 6 * (396/450)
- אזור מגורים ב', 116% שטח עיקרי, שטח המגרש 396 מ"ר: 459.36 מ"ר = 396 * 1.16
- מחסן של 6 מ"ר לכל יח"ד ע"פ תב"ע: 30 מ"ר = 5 * 6
- סה"כ שטח עיקרי מותר ע"פ תב"ע — 489.36 מ"ר = 459.36 + 30
- תכסית לשטח עיקרי מוצע במבנה (מורחב) החדש בקומה טיפוסית מתוך 3 קומות = 162.31 מ"ר
- מס' קומות נדרשות לשם ניצול מלוא זכויות תב"עיות — 489.36 / 162.31 = 3.01 קומות

הערות נוספות:
1. לתקן את התכנית בהתאם להערות יועצת הנוף של העירייה .
2. לתקן את התכנית בהתאם להערות יועץ התנועה של העיריה.
3. יש לשמור על נסיגות נדרשות בקומת הקרקע והגג בהתאם להנחיות המרחביות ובתאום אדריכלי עם אדריכל מנהל המחלקה .
4. לתקן את חישובי השטחים וטבלת השטחים (טכני).
5. לתקן את התכנית בהתאם להערות על גבי תשריט הבקשה.

פרוטוקול לישיבת ועדת המשנה מספר : 2019017 בתאריך: 10/09/19
גרסה 33.7x115 - קומפלוט בע"מ

המלצת הביקורת

5.6.6. ביצוע טופס ממוחשב להזנת הזכויות, הצפיפות המותרת והשטחים העיקריים אשר **יחשב סיכומים באופן ממוחשב** .

תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:

- *"הערת הביקורת מקובלת.*
- *ניקח את הנושא כיעד לשיפור במערכת המידע קומפלוט, על מנת, שהחישוב יהיה ממוחשב.*
- *בכך לשחרר זמן יקר של הבודקות ולצמצם טעויות אנוש."*

תגובת מהנדסת העיר מתאריך 31.3.20:

"מקבלים את המלצת הביקורת – הנושא ייבדק עם קומפלוט ונדרוש פיתוח שיאפשר חישוב ממוחשב מתוך מערכת הקומפלוט".

5.7. נוהל חישוב זכויות

כללי

5.7.1. בשנת 2000 לפני החלת תכנית תמ"א 38 היתה תקפה תוכנית ג11 שאפשרה תוספת של 2 קומות.

5.7.2. חישוב זכויות תמ"א 38 שהחל בשנת 2005 איפשר רק קומה אחת וסגירה של קומת עמודים מפולשת , היה רק על בניין קיים ולא כלל חלופה של הריסה ובנייה.

5.7.3. בשנת 2010 מהנדס העיר יזם את תכנית ג30 להוסיף קומה ללא הקלות ואפשרויות להתנגדות עם קביעה על צפיפות, לאחר מכן יצא ממנהל התכנון תמ"א 38(2) שאפשר הוספת 2 קומות ללא קביעה על צפיפות בקומה.

5.7.4. תיקון 3(א) של מנהל התכנון כלל שינוי באופן חישוב קומת הגג והקומה המפולשת.

5.7.5. במערכת הקומפלוט קיים הליך ממוחשב של שילוב טמפלט (פורמט מסמך קיים מובנה) של מלל חישוב הזכויות בבקשות לתמ"א 38 לדראפט המוגש לוועדה המקומית לתכנון ובניה.

הערות הביקורת

5.7.6. **הביקורת מעירה בחומרה כי פורמט מסמך הטמפלט לחישוב השטחים והזכויות בבקשה לתמ"א 38** אשר מתממשק לדראפט באופן ממוכן - **ישן ולא תואם להוראות הרגולציה העדכניות.**

5.7.7. **למרות שהמסמך ישן, לא נכון וכולל חישוב זכויות שגוי במסגרת תמ"א 38** (חישוב לא מעודכן בנושא זכויות קומת הקרקע וחישוב זכויות קומת הגג) - **המסמך לא עודכן והוא המסמך המשולב לכל "דראפט" באופן ממוחשב.**

המהנדסות נדרשות לזכור לעדכן באופן ידני את המלל ואופן חישוב הפסקאות השגויות בחישוב השטחים שמתממשק לדראפט, המוגש לוועדה.

5.7.8. **להלן מצורף העתק קטע ממסמך חישוב הזכויות הלא עדכני** (כיום ניתן להעניק יותר מחצי קומה של הגג בניגוד לחישוב הנוכחי. כמו כן, במסמך הנוכחי התחשבו בחצי קומה מפולשת והורידו את הקיים. כיום לוקחים את כל הקומה המפולשת ולא רק חצי ומורידים את הקיים), כדלקמן:

עיריית רמת־גן

אגף הנדסה
לשכת מהנדסת העיר

<u>מסמך מנחה לחישוב זכויות בחלופת הריסה ובנייה מכוח תמ"א 38</u>

החישוב להלן, של מס' יח"ד על פי ג/30, הינו של זכויות הבניה, המבוסס על החלטת ועדת הערר בעניין ערר 5549/14 מעוז דניאל (חורגין 15) והחלטות נוספות דומות לה, ולנוכח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין עמדת המדינה. כל זאת, עד שתיקון 3א לתמ"א 38 ייכנס לתוקף, או עד שתתקבל הכרעה בעתירה המנהלית שהוגשה כנגד החלטת חורגין 15 עת"מ 14167-11-15 המוקדם מביניהם.

<u>חישוב צפיפות:</u>

חישוב מס' יחידות דיור לפי ס' 4.1.2(ד),(ה) לתכנית ג/30:

1. מחשבים גודל דירה קיימת ממוצעת בבניין על ידי חלוקת שטח הבנוי על פי היתר הבניה של כל הדירות הקיימות בבניין, במס' הדירות הקיימות בבניין בהיתר.
2. מחלקים את שטח הקומה הקיימת לאחר שהורחבה בשטחים מתמ"א 38 (25 מ"ר מוכפלים במספר הדירות הקיימות בקומה זו בהיתר)(ללא מרפסות חדשות) בגודל דירה ממוצע (כפי שחושב בסעיף 1 לעיל), ומקבלים מס' דירות בכל אחת משתי הקומות הנוספות מכוח ג/30 ותמ"א 38
3. אפשר להוסיף עוד 1 יח"ד למס' יח"ד שחושב כאמור בס' 2, לשתי הקומות -קומת תמ"א וקומת ג/30.
4. אם בבניין הקיים יש קומה מפולשת, מחשבים צפיפות לקומה מפולשת:
   א. מחשבים שטח קומה מפולשת לאחר הפחתת שטחים ציבוריים משותפים משטח הקומה המורחבת. היקף השטחים הציבוריים לא יפחת מ- 50% משטח הקומה המפולשת.
   ב. את ההפרש שקיבלנו מחלקים בגודל דירה ממוצע (ס' 1 לעיל)
   ג. וזה קובע את מס' הדירות בקומה המפולשת, <u>ללא</u> תוספת דירה נוספת
5. מס' הדירות בקומת הגג יחושב לפי תמ"א 38 כשטח מחצית משטח קומה עליונה מורחבת (כפי שחושבה בסעיף 2 לעיל, בהפחתה של שטח חדר מדרגות ומבואה) מחולקת במספר <u>סביר של דירות שיכול להיכנס בשטח זה.</u>
6. במידה וקיים מדרון ע"פ התכנית החלה, יתווספו יח"ד במדרון.
7. סה"כ מס' הדירות: מס' דירות המותר לפי תב"ע רג/340 על תיקוניה ו/או תכנית מפורטת החלה על המגרש + מס' דירות בשתי קומות התמ"א ו-ג/30 כפי שחושבו לעיל + מס' דירות לקומה מפולשת כפי שחושבו לעיל + מס' דירות גג + דירות מדרון במידה ויש.

הוראות סעיפים 4 ו-5 - לא נכונות.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.7.9. הוצאת מסמך חישוב זכויות **חדש ועדכני על פי החישוב החדש**.

5.7.10. הפצת מסמך חישוב הזכויות העדכני לעובדים.

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:</u>

- *"הערת הביקורת מקובלת.*
- *ניקח את הנושא כיעד לשיפור במערכת המידע קומפלוט, על מנת, שהמלל בטמפלט של הדראפט המוגש לוועדה - יהיה ממוחשב ונכון.*
- *בכך לשחרר זמן יקר של הבודקות ולצמצם טעויות אנוש."*

5.8. <u>"רישוי זמין"</u>

<u>כללי</u>

5.8.1. החל מתאריך 1.6.16 מופעלת מערכת ה"רישוי הזמין", שמעוגנת בתיקון 101 לחוק תכנון ובנייה.

5.8.2. מדובר במערכת ארצית אחידה ומקוונת דרכה ניתן להעביר בקשות למידע להיתר בנייה ובקשות להיתר בנייה.

5.8.3. המערכת מאפשרת ניהול, מעקב וארכוב מתקדמים. לוחות הזמנים של מתן המידע והטיפול בבקשה להיתר קצובים בחוק ומנוהלים דרך המערכת ובכך מקצרים את התהליכים ומשפרים את השירות לתושב, כמו כן לאנשי המקצוע הלוקחים חלק בתהליך הרישוי.

<u>הערות הביקורת</u>

5.8.4. העירייה החליטה לקלוט בקשות דרך מערכת "רישוי זמין" החל מתאריך 1.1.17 - **חצי שנה לאחר תחילת תוקפם של הוראות החוק בנושא "רישוי זמין"** בתאריך 30.6.16.

5.8.5. מהביקורת עולה כי ישנם 195 מקרים בהם התקבלו בקשות להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38 **לאחר התאריך 1.1.17 – ולמרות זאת הבקשות לא נקלטו במערכת "רישוי זמין" ואין לבקשות אלה מספר מזהה של "רישוי זמין".**

5.8.6. **להלן התפלגות הבקשות שהוגשו לאחר התאריך 1.1.17 וללא מספר מזהה של "רישוי זמין", לפי שנים:**

שנה	מספר בקשות שלא ברישוי זמין
2017	95
2018	50
2019	50
סכום כולל	**195**

להלן דוגמאות פרטניות:

מס' בקשה	שנת הגשת בקשה	תיק בנין/ת"ז
201700009	2017	7677004
201700030	2017	684000
201700055	2017	19587000
201700056	2017	13666000
201700321	2017	7623000
201700326	2017	8610000
201700364	2017	8871000
201700691	2017	25644161
201701032	2017	19657000
201701035	2017	12747000
201800046	2018	19516000
201800110	2018	13042000
201800205	2018	6711001
201800389	2018	6934000
201800471	2018	1815001
201800540	2018	11556001
201800685	2018	13112000
201900009	2019	14576000
201900023	2019	12768000
201900053	2019	19676000
201900088	2019	580000
201900129	2019	19542000
201900191	2019	25644161
201900215	2019	6551001
201900265	2019	1240000
201900311	2019	19731000
201900396	2019	1756001
201900450	2019	8831000
201900545	2019	6663825
201900605	2019	15118000
201900702	2019	6958000

המלצת הביקורת

5.8.7. קליטת כל הבקשות להיתרים דרך מערכת "רישוי זמין" ומתן מספר מזהה **חד-חד ערכי** לכל בקשה ממערכת "רישוי זמין".

תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:

- *"הערת הביקורת מקובלת .*
- *תינתן הנחיה מיידית שכל התיקים יהיו ב"רישוי זמין, לפי הוראות החוק".*

תגובת מהנדסת העיר מתאריך 31.3.20:

- *"ישנה תופעה שבה היזמים והקבלנים פותחים חברה חדשה לכל פרויקט ולכן קשה לדעת האם זה אותו מבקש ואם זה אכן מגמתי.*
- *בעבר פעלו כך על פי הנחיית מהנדסת העיר הקודמת.. אך עם כניסתי לתפקיד ניתנה הוראה חד משמעית – בקשות להיתר יפתחו רק ברישוי זמין".*

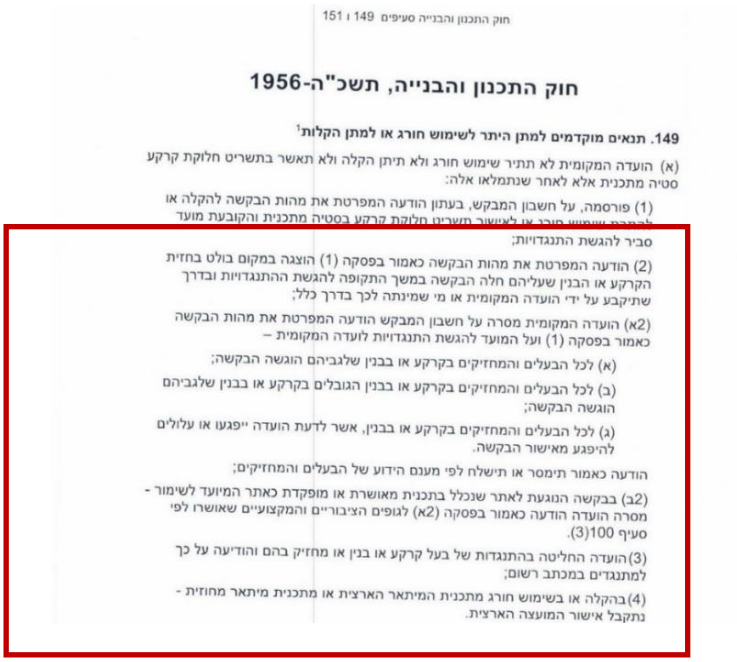
5.9. פרסום מחייב על פי חוק התכנון והבניה

כללי

5.9.1. סעיף 149 לחוק התכנון והבנייה מאפשר היתר לשימוש חורג או למתן הקלות בתשריט חלוקת קרקע בתוכנית.

5.9.2. אחד מהתנאים המוקדמים למתן ההיתר בניה היינו פרסום הבקשה על פי התנאים שנקבעו.

5.9.3. להלן העתק הוראות התקנות:



חוק התכנון והבנייה סעיפים 149 ו 151

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1956

149. תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג או למתן הקלות[1]

(א) הועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג ולא תיתן הקלה ולא תאשר בתשריט חלוקת קרקע סטיה מתכנית אלא לאחר שנתמלאו אלה:

(1) פורסמה, על חשבון המבקש, בעתון הודעה המפרטת את מהות הבקשה להקלה או [illegible] סביר להגשת התנגדויות;

(2) הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) הוצגה במקום בולט בחזית הקרקע או הבנין שעליהם חלה הבקשה במשך התקופה להגשת ההתנגדויות ובדרך שתיקבע על ידי הועדה המקומית או מי שמינתה לכך בדרך כלל;

(2א) הועדה המקומית מסרה על חשבון המבקש הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) ועל המועד להגשת התנגדויות לועדה המקומית –

(א) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה;

(ב) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין הגובלים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה;

(ג) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין, אשר לדעת הועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה.

הודעה כאמור תימסר או תישלח לפי מענם הידוע של הבעלים והמחזיקים;

(2ב) בבקשה הנוגעת לאתר שנכלל בתכנית מאושרת או מופקדת כאתר המיועד לשימור - מסרה הועדה הודעה כאמור בפסקה (2א) לגופים הציבוריים והמקצועיים שאושרו לפי סעיף 100(3).

(3) הועדה החליטה בהתנגדות של בעל קרקע או בנין או מחזיק בהם והודיעה על כך למתנגדים במכתב רשום;

(4) בהקלה או בשימוש חורג מתכנית המיתאר הארצית או מתכנית מיתאר מחוזית - נתקבל אישור המועצה הארצית.

5.9.4. בסעיף 27 לחוק התכנון והבנייה תמ"א 38 נקבע כי, אחד מהתנאים לקבלת תנאי להיתר תוספת בנייה הינו פרסום הודעה ונתינה לכל בעל עניין הזדמנות להעיר את הערותיו בפני הועדה המקומית. דרכי הפרסום, שמיעת ההערות וההחלטה בבקשה ייעשו בדומה לקבוע בסעיף 149 לחוק.

5.9.5. להלן העתק מסעיף 27 לחוק התכנון והבנייה:

		78 לחוק.
		במקום בו לא אושרה תכנית כאמור בסעיף 23, או שלא נתקבלה החלטה כאמור בסעיף זה, יחייבו הוראות תכנית זו. 24.6
פרק ד': תנאים להיתר בניה		
תנאים להגשת תכניות להיתר	25	תנאי להיתר לתוספת בניה על פי תכנית זו, בנוסף לאמור בסעיף 9 ובנוסף לכל מסמך הנדרש לפי תקנות התכנון והבניה, יהא הגשת התכניות והמסמכים הבאים:
		25.1 תכניות לעיצוב החזיתות והגגות של המבנה תוך שילוב התוספת, כולל חומרי גמר וצבע.
		25.2 תכנית פיתוח של המגרש כולל שטחי חניה במגרש (אם קיימים או מתוכננים), התשתיות של המבנה, גדרות (אם נדרשות), שטחי גינון, שבילים וכד'.
שינוי מס' 3		25.3 לא ינתן היתר לביצוע עבודות בניה וחיזוק על פי תכנית זו, אלא לאחר שהונחה דעתו של מהנדס הועדה כי מולאו הוראות שפורטו בנספח מס' 2 במלואן והוגשו ונבדקו על ידו כל המסמכים הנדרשים ולאחר שנמצא כי הבנייה במצבה הסופי, לאחר ביצוע עבודות החיזוק, עומדת בעומסים הסיסמיים על פי דרישות התקן.
שינוי מס' 3		25.4 אושר פתרון מיגון על ידי הרשות המוסמכת.
השלכות מחוץ לתחומי המגרש	26	במקום שיש לתוספות הבניה לרבות לתוספת יחידות דיור, השלכות מעבר לתחומי המגרש, רשאי מהנדס הועדה המקומית לדרוש תכניות ודו"חות כתובים, שישמשו כבסיס להחלטתו בכל מקרה שנדרשת חוות דעתו, בנושאים המתייחסים להשתלבות תוספת הבניה עם הרחוב והסביבה, לשירותים השכונתיים, לתשתיות של המבנה ושל השכונה, לנגישות רכב והוללכי רגל, למניעת מטרדים לבניינים סמוכים, למצאי [illegible]
יידוע הציבור	27	לא יותרו תוספות בניה על פי האמור בסעיפים 11, 12, 13, 14, 14א ו-16 אלא אם פורסמה הודעה על כך וניתנה לכל בעל עניין הזדמנות להעיר את הערותיו בפני הועדה המקומית בתוך המועד שייקבע וטרם מתן החלטה בעניין. דרכי הפרסום, שמיעת ההערות וההחלטה בבקשה להיתר ייעשו בדומה לקבוע בסעיף 149 לחוק.
שינוי מס' 3	27א	[illegible] התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, יחשב ידוע לפי סעיף זה גם כידוע הקבוע בסעיף 149 לחוק ביחס לבקשה להקלה מקווי בניין כאמור.

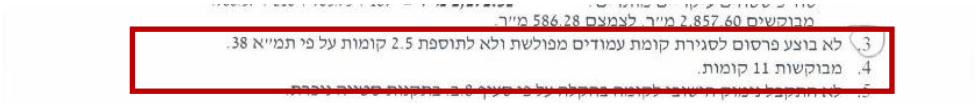
הערות הביקורת

5.9.6. במדגם של הביקורת שבחנה 5 בקשות להיתר בניה במסגרת תמ"א 38, **נמצא מקרה בו לא בוצע הפרסום כנדרש בחוק התכנון והבנייה.**

5.9.7. בקשה לתמ"א 38 (כולל הקלות) מספר 2014649 תיק בניין 11548000 מתאריך 21/8/14, נמצא כי לא בוצע פרסום על פי סעיף 27 לתמ"א 38, בוועדה מיום 3/4/2016 הוחלט לשוב ולדון בבקשה לאחר השלמת ההליך הפרסומי.

5.9.8. **3.5 שנים לאחר מכן**, בתאריך 10/9/19 הובאה הבקשה שוב לדיון **זאת למרות ששוב לא בוצע פרסום** בניגוד להוראות החוק **ובניגוד לדרישת הוועדה** ב**דיון הקודם**. הוועדה דחתה שוב את הבקשה.

להלן העתק הפיסקה מפרוטוקול הועדה:



<u>המלצת הביקורת</u>

5.9.9. הקפדה על ביצוע הנחיות הוועדה טרם העלאת הבקשה פעם נוספת לוועדה.

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:</u>

- *"המדובר במקרה חריג ולא מייצג.*
- *המדובר בתקלה של עורך הבקשה.*
- *במקרה זה, עורך הבקשה ביצע פרסום חלקי ולא מלא כנדרש בהחלטת הוועדה.*
- *המקרה עלה פעם שניה לדיון בוועדה במסגרת התגבור של המחלקה.*
- *אכן מקבל את הערת הביקורת, כי בפעם השנייה לא היה מקום להעלות את הבקשה פעם נוספת לוועדה, ללא שעורך הבקשה ביצע את הנחיות הוועדה מהדיון הקודם.*
- *עורך הבקשה ביצע פרסום, לאחר תום הביקורת, ואף הבקשה עלתה לדיון שלישי בוועדה. הבקשה אושרה בתנאים.*
- *אתמול בתאריך 5.2.20 נשלח מייל ליזם שיבצע את התנאים הקבועים בהחלטה."*

5.10. <u>רשימות תיוג בהליך בחינת בקשות ומסמכים</u>

<u>כללי</u>

5.10.1. בעת קבלת בקשה להיתר בנייה – תמ"א 38 חלופת חיזוק ותוספות , הבקשה עוברת למהנדסת בודקת לבדיקה מרחבית.

<u>הערות הביקורת</u>

5.10.2. הוצגה לביקורת רשימת תיוג לבדיקה טכנית של בקשה להיתר בנייה - תמ"א 38 חלופת חיזוק ותוספות הכוללת חתימת הבודקת.

5.10.3. רשימת התיוג הנ"ל כוללת סט של כ- 30 פעולות ובדיקות שמהנדס בודק נדרש לבצע ובתחומים/פרקים, כדלקמן: התאמת הבקשה לתב"ע, בדיקת הבקשה ביחס להיתר קודם/מקורי, בדיקת הבקשה להתאמה למצב בשטח, בדיקת מפת מדידה,

בדיקה של רקע לבקשה ב GIS, בדיקת חישובי שטחים, בדיקת הבקשה והתאמה לחוק התכנון והבניה, בדיקת נספח תנועה/תשתיות/אדריכל נוף, בדיקת התנגדויות, מילוי טבלת שטחים ועוד.

ראה נספח א' - רשימת תיוג לבדיקה טכנית של בקשה להיתר בניה – תמ"א 38.

5.10.4. מהביקורת עולה כי **עבודת המהנדסות הבודקות במחלקת התחדשות עירונית לא מתבצעת על פי רשימת התיוג הקיימת במחלקה (לא עושים שימוש ברשימת התיוג) .**

5.10.5. מהביקורת עולה כי **לא מבוצע תיעוד ורישום לבדיקות שמבוצעות.**

<u>המלצות הביקורת</u>

5.10.6. הקפדה על נוהל עבודת המהנדסות הבודקות במחלקת התחדשות עירונית לפי רשימת התיוג הקיימת במחלקה.

5.10.7. ביצוע תיעוד לבדיקות שמבוצעות על פי רשימת התיוג הקיימת במחלקה.

5.10.8. מעקב ופיקוח אחר עבודת המהנדסות הבודקות על פי הנהלים .

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:</u>

- *"הערת הביקורת מקובלת ונכונה.*
- *בפועל, כמעט אף פעם לא עבדו עם רשימות התיוג הנ"ל (לאור עומס העבודה במחלקה).*
- *מקבל את ההמלצה, שעבודה לפי נהלים ורשימות התיוג חשובה ואף מהותית בעיקר לגבי הבודקות החדשות שהתקבלו למחלקה בחודשים האחרונים.*
- *תינתן הנחיה לעבוד לפי רשימות התיוג הנ"ל במטרה לשפר את הליכי הפיקוח והבקרה במחלקה".*

5.11. <u>נהלי עבודה</u>

<u>כללי</u>

5.11.1. בעת קבלת בקשה להיתר בנייה מתבצעות מספר בדיקות המבוצעות על פי נהלי מנהל התכנון לטיפול בבקשה להיתר ברשות הרישוי על פי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה.

5.11.2. הבדיקות לבקשה להיתר בניה מחולקות לשלושה נושאים עיקריים: מהות הבקשה, הערות בדיקה והמלצות.

5.11.3. בבדיקת מהות הבקשה נבדקים הפרטים הכללים של שם המבקש ובעל הנכס, בחינת הצרופות מה-GIS, בדיקת זכויות הבניה, בדיקת תוכן הבקשה, תיאור ההקלות וההודעות ובדיקת תאימות תאריך גמר הפרסום.

5.11.4. בבדיקת הערות הבדיקה נבדקים קיומם של קבלת כל ההתנגדויות ושמות המתנגדים, בדיקת קיום היתר בנין, אישורים חיצוניים נדרשים, בדיקת חישוב צפיפות ושטחים.

5.11.5. בהמלצות יש לדון בהתנגדויות, בדיקת הקלות ופרסום וסיכום ההמלצה.

<u>הערות הביקורת</u>

5.11.6. הוצג לביקורת מסמך המכונה "נוהל בדיקת מנהל ל"סדר יום" של בקשות להיתר".

5.11.7. להלן העתק מהמיסמך:

עיריית רמת-גן

06.11.2017

הנדון: נוהל בדיקת מנהל ל"סדר יום" של בקשות להיתר

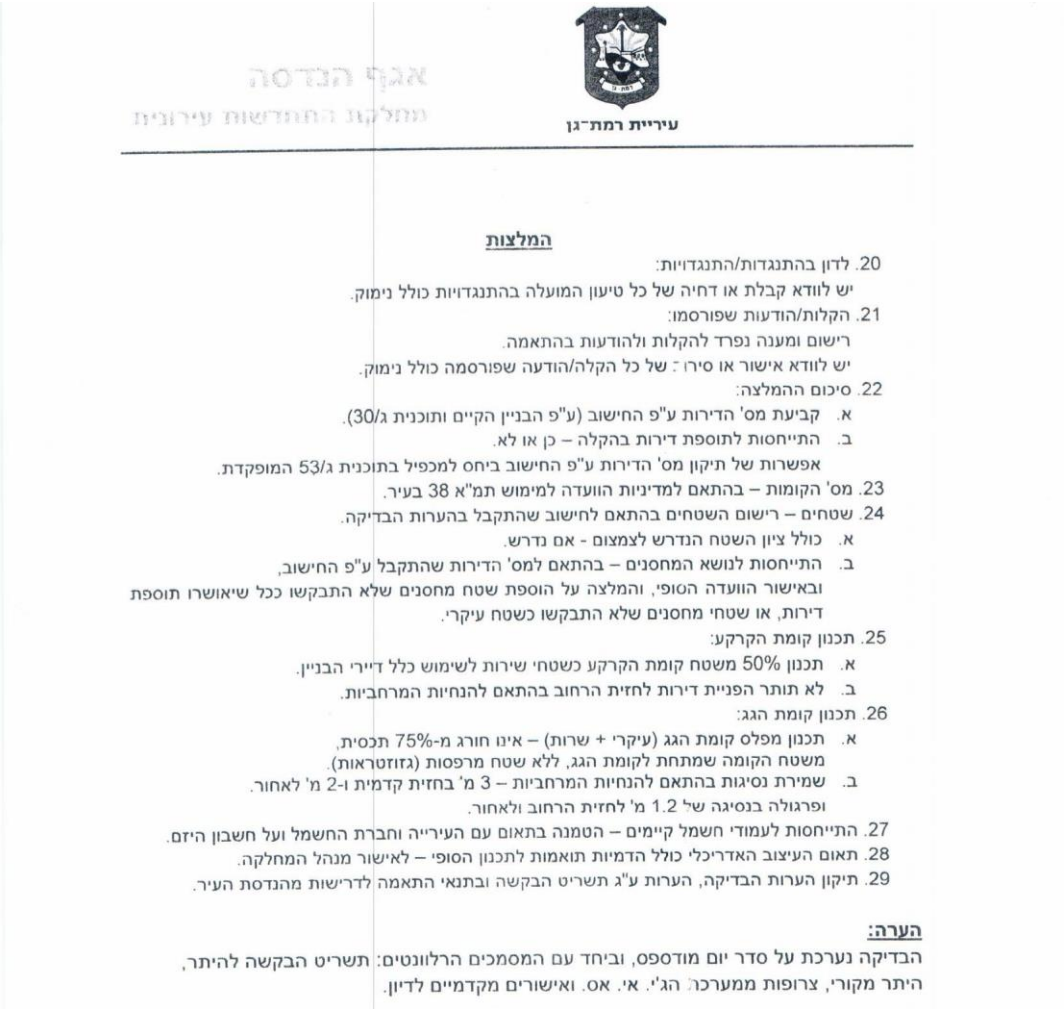
מהות

1. בדיקת שם המבקש המופיע בסדר היום - שתואם לרשום בתשריט הבקשה.
   בדיקת שם בעל הנכס (ו/או עו"ד מייפה כח הדיירים).
2. בדיקת שם השכונה – האם קיים תכנון עירוני לשכונה, ומה המכפיל האזורי.
3. בחינת הצרופות מה-GIS לגבי הבניין הקיים ויעוד הקרקע, ובקשות נוספות לתמ"א 38, רדיוס בארות מגן, קרבה לבתי ספר, מוסדות ציבור, ושטחים פתוחים.
4. בדיקת זכויות הבניה – שנרשמו כפי הנדרש (אזכור תכניות רלוונטיות).
5. תוכן הבקשה – בדיקת הנוסח המוסכם:
   א. תיאור מה קיים להריסה או לחיזוק והאם בהיתר.
   ב. תיאור המבוקש ע"פ הסדר: מספר דירות, מספר קומות, מספר קומות מרתף, ומספר חניות.
6. תיאור ההקלות וההודעות – ע"פ נוסח ההקלות וההודעות שהופק במערכת וגזיר העיתון.
   א. הפרדה בין פרוט ההקלות לפי סעיף 149 לחוק התו"ב (ראשון)
   לבין הודעות ע"פ סעיף 27 לתמ"א 38.
   ב. בדיקת ואימות של נוסח ההקלות וההודעות שנרשם בסדר היום.
7. בדיקת תאריך גמר פרסום שנרשם בסדר היום ותואם את גמר הפרסום במערכת.

הערות בדיקה

8. בדיקה האם התקבלו התנגדויות ונרשמו בסדר היום.
9. בדיקה האם כל שמות המתנגדים מופיעים בסדר היום (מתוך המערכת).
10. בדיקת נכונות הפרטים בטבלת השטחים המבוקשים – ביחס לטבלה בטופס 1 שבתשריט:
    א. דירות קיימות וחדשות בשורה של מפלס קומה 0 (קומת קרקע).
    הדירות הקיימות ירשמו כקיים, והדלתא (ההפרש בין הקיים למוצע) – ירשם במוצע.
    ב. בדיקה ששטחי המרתף המבוקשים בקומות המרתף – אינן חורגות מגודל המגרש נטו.
    ג. בדיקה שהמבוקש במפלס קומת הגג (עיקרי + שרות) – אינו חורג מ-75% תכסית, משטח הקומה שמתחת לקומת הגג, ללא שטח מרפסות (גזוטראות).
11. בדיקת קיום היתר בניין – מול תשריט ההיתר מתיק רבניין, (על פיו מבוססת הבקשה להיתר).
12. בדיקה האם התקבל אישור יועץ חיצוני (באישור מהנדסת העיר) – המאפשר אישור זכויות תמ"א 38.
13. בדיקת קיום תנאים לדיון בוועדה: אישור אדריכלית הנף, ויועץ התנועה של העירייה.
    א. בדיקת רישום בהערות בדיקה – קבלת אישור יועצת הנוף של העירייה לבקשה.
    ב. בדיקת האישור העקרוני (מקדמי) ותאריך, של יועץ התנועה,
    כולל התאמה בין מ' החניות בנספח – למופיע בסדר היום.
14. בדיקת קיום דרישה בהערות הבדיקה – להנחיות המרחביות של העירייה ובדיקה של סימון הערה בולטת וברורה בנושא הנסיגות בקומת הקרקע וקומת הגג.
15. בדיקת חישוב צפיפות ושטחים ע"פ דף חישוב הזכויות המחלקתי המעודכן.
16. בדיקת רישום שורת חישוב תוספת דירות בהקלה:
    א. בדיקת ביצוע פרסום להקלה לתוספת דירות.
    ב. גודל שטח דירות ממוצע מינימלי של 80 מ"ר כולל ממ"ד, כמתחייב בתקנות.
    ג. בדיקת רישום התאמה בין אחוז הדירות בהקלה למספר הדירות בהקלה בהמלצה.
17. בדיקת גובה קומות – כגובה קומה טיפוסית – בהתאם לתכניות תקפות, ולפרסום אם בוצע.
18. בדיקת רישום מס' חניות מומלץ ביחס של 1:1 ע"פ מדיניות הוועדה.
19. בדיקת קיום דרישה בהערות – תיקון הערות הבדיקה, הערות ע"ג תשריט הבקשה ובתנאי התאמה לדרישות מהנדסת העיר.

רחוב המעגל 26 רמת גן, טלפון: 03-6753810 פקס: 03-6759032. ina-i@ramat-gan.muni.il



עיריית רמת-גן

המלצות

20. לדון בהתנגדות/התנגדויות:
יש לוודא קבלת או דחיה של כל טיעון המועלה בהתנגדויות כולל נימוק.
21. הקלות/הודעות שפורסמו:
רישום ומענה נפרד להקלות ולהודעות בהתאמה.
יש לוודא אישור או סירו: של כל הקלה/הודעה שפורסמה כולל נימוק.
22. סיכום ההמלצה:
א. קביעת מס' הדירות ע"פ החישוב (ע"פ הבניין הקיים ותוכנית ג/30).
ב. התייחסות לתוספת דירות בהקלה – כן או לא.
אפשרות של תיקון מס' הדירות ע"פ החישוב ביחס למכפיל בתוכנית ג/53 המופקדת.
23. מס' הקומות – בהתאם למדיניות הוועדה למימוש תמ"א 38 בעיר.
24. שטחים – רישום השטחים בהתאם לחישוב שהתקבל בהערות הבדיקה.
א. כולל ציון השטח הנדרש לצמצום - אם נדרש.
ב. התייחסות לנושא המחסנים – בהתאם למס' הדירות שהתקבל ע"פ החישוב,
ובאישור הוועדה הסופי, והמלצה על הוספת שטח מחסנים שלא התבקשו ככל שיאושרו תוספת דירות, או שטחי מחסנים שלא התבקשו כשטח עיקרי.
25. תכנון קומת הקרקע:
א. תכנון 50% משטח קומת הקרקע כשטחי שירות לשימוש כלל דיירי הבניין.
ב. לא תותר הפניית דירות לחזית הרחוב בהתאם להנחיות המרחביות.
26. תכנון קומת הגג:
א. תכנון מפלס קומת הגג (עיקרי + שרות) – אינו חורג מ-75% תכסית משטח הקומה שמתחת לקומת הגג, ללא שטח מרפסות (גזוזטראות).
ב. שמירת נסיגות בהתאם להנחיות המרחביות – 3 מ' בחזית קדמית ו-2 מ' לאחור ופרגולה בנסיגה של 1.2 מ' לחזית הרחוב ולאחור.
27. התייחסות לעמודי חשמל קיימים – הטמנה בתאום עם העירייה וחברת החשמל ועל חשבון היזם.
28. תאום העיצוב האדריכלי כולל הדמיות תואמות לתכנון הסופי – לאישור מנהל המחלקה.
29. תיקון הערות הבדיקה, הערות ע"ג תשריט הבקשה ובתנאי התאמה לדרישות מהנדסת העיר.

הערה:
הבדיקה נערכת על סדר יום מודספס, וביחד עם המסמכים הרלוונטים: תשריט הבקשה להיתר, היתר מקורי, צרופות ממערכת הג'י. אי. אס. ואישורים מקדמיים לדיון.

5.11.8. הביקורת מבקשת לציין, כי למרות שמצוין על גבי המסמך שמדובר ב"נוהל", המסמך **לא נכתב בפורמט הנהלים של העירייה, לא נכלל בספר הנהלים הרשמי של העירייה, לא נבדק ולא אושר כפי שהנהלים בעירייה נדרשים להיות מאושרים.**

מדובר במסמך פנימי ולא נוהל רשמי של העירייה.

5.11.9. מסקירת הביקורת עולה כי המהנדסות הבודקות **לא עובדות על פי מסמך/נוהל זה ואין סימון על גבי מסמך מודפס לביצוע הפעולות על פי הנדרש בנוהל זה.**

5.11.10. **מלבד מסמך נוהל העבודה להלן לא הוצגו לביקורת נהלי עבודה נוספים לכלל הפעילויות והתחומים במחלקה.**

המלצות הביקורת

5.11.11. יש לעגן ולאשר את הנוהל בהתאם לפורמט ולתהליך אישור נהלים המקובל בעירייה.

5.11.12. הקפדה על עבודה על פי נוהל "סדר יום" של בקשות להיתר.

5.11.13. הוצאת מסמך "סדר יום" המאפשר סימון על גבי המסמך של הבדיקות שבוצעו.

5.11.14. הכנת נהלי עבודה נוספים לביצוע כלל הפעילויות במחלקה.

תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:

- *"הערת הביקורת מקובלת ונכונה.*
- *מקבל את המלצה, שעבודה לפי נהלים ורשימות התיוג חשובה ואף מהותית בעיקר לגבי הבודקות החדשות שהתקבלו למחלקה בחודשים האחרונים.*
- *תינתן הנחיה לעבוד לפי הנהלים ורשימות התיוג הנ"ל במטרה לשפר את הליכי הפיקוח והבקרה במחלקה".*

5.12. חוסר סנכרון בין הדרג המקצועי לוועדת משנה

כללי

5.12.1. בקשות להיתר ברשות הרישוי מוגשות באופן מקוון באמצעות מערכת "רישוי זמין". לאחר קבלת הבקשה במערכת "רישוי זמין", הבקשה נבדקת בתנאי סף מנהליים ועמידה בתנאים מוקדמים.

5.12.2. לאחר מכן עוברת הבקשה לבקרה מרחבית של הבקשה, התוכנית הראשית והנספחים המרחביים, בסופה נקבע על ידי הדרג המקצועי טיוטת המלצה לבקשה.

5.12.3. לאחר הבדיקה המרחבית נערך דיון ועדת המשנה בבקשה.

הערות הביקורת

5.12.4. הדרג המקצועי באגף הנדסה מכין "דראפט" והמלצה מקצועית באם לאשר/לא לאשר בקשות להיתרי בניה במסגרת תמ"א 38.

מהביקורת עולה כי ישנם מקרים בהם הוועדה המקומית מקבלת החלטות הפוכות מההמלצות של הדרג המקצועי.

5.12.5. לדוגמא בבקשה 201700613 תיק בניין 8678000 מתאריך 10/9/19, המלצת המהנדסת הבודקת היתה לסרב לבקשה ואילו הוועדה אישרה את הבקשה.

5.12.6. להלן העתק מפרוטוקול ועדת משנה (המלצת המהנדס והחלטת הוועדה)



ג. לסרב לבקשה.
מימוש נקודתי בהיקף שטח 8 צפוי לסכל/להקשות על התחדשות של שלומציון 7 נגב 6 יח"ד קיימות. במימוש במתחם המרתף והכניסות והיציאות יהיה משותף ולקשן התמש התשתיתי על הרחובות הצרים. לפיכך לסרב לבקשה ולפנות לאפיק מתחמי עם המגרש הגובל בשלומציון 7 אשר בו 6 דירות קיימות, מדובר במגרש קטן שלא ניתן לתכנן בו קונבנציונלי סביר והתכנון המשותף יאפשר תכנון חניון קונבנציונאלי.
פרטי הצבעה:
מאושר פה אחד

5.12.7. לאור המקרים של ההחלטות ההפוכות מהמלצת הדרג המקצועי, המהנדסים במחלקת התחדשות עירונית מכינים לוועדה המקומית **2 דראפטים שונים עם המלצות שונות ומנוגדות, דבר המסרבל את העבודה, גורם לכפילות** ומגדיל את העומסים הקיימים במחלקה..

5.12.8. להלן רשימת מקרים (חלקית) בהם התקבלה החלטה הפוכה להמלצת הדרג המקצועי והצורך של מחלקת התחדשות עירונית לערוך דראפט חדש עם המלצה מעודכנת לפי החלטת הוועדה (בשנים 2019-2020), כדלקמן:

מס'	כתובת	תאריך ישיבה	המלצת הדרג המקצועי באגף הנדסה	החלטת הועדה המקומית לתכנון ובניה
1	הראובני	11/02/2020	לסרב	לאשר
2	רוקח	31/12/2019	לאשר	לסרב
3	אסף	31/12/2019	לסרב	לשוב ולדון
4	הראובני	31/12/2019	לסרב	לאשר
5	שמעון פרוג	31/12/2019	לסרב	לאשר
6	הרכסים	26/12/2019	לסרב	לשוב ולדון
7	הגאון אליהו	26/12/2019	לסרב	לאשר
8	רחובות הנהר	26/12/2019	לסרב	לשוב ולדון
9	הירדן	26/12/2019	לסרב	לשוב ולדון
10	עלומים	15/12/2019	לסרב	לאשר
11	הרצל	15/12/2019	לאשר	לסרב
12	מבוא התיכון	11/12/2019	לסרב	לשוב ולדון
13	רות	11/12/2019	לסרב	לשוב ולדון
14	לוחמי סיני	11/12/2019	לאשר	לשוב ולדון
15	אמנון ותמר	28/11/2019	לסרב	לאשר
16	שד' הכלניות	28/11/2019	לאשר	לסרב
17	י"א באדר	28/11/2019	לסרב	לאשר
18	מיכאל	21/11/2019	לסרב	לשוב ולדון
19	בת שוע	13/11/2019	לסרב	לאשר
20	הראשונים	27/08/2019	לסרב	לאשר
21	נחליאלי	16/07/2019	לאשר	לסרב
22	הראשונים	18/06/2019	לסרב	לאשר
23	שד' הכלניות	28/05/2019	לאשר	לשוב ולדון

5.12.9. **מהביקורת עולה כי במקרים בהם הגורמים המקצועיים סבורים שאין מקום לאשר בקשות וממליצים על "סירוב" , המהנדסים המקצועיים נדרשים לתת התייחסות מלאה לחישוב השטחים, התייחסויות, התנגדויות , להקלות, פירוט היסטוריה והודעות כאילו הבקשה מובאת לאישור, דבר הגורם לעבודה רבה.**

<u>המלצת הביקורת</u>

5.12.10. הכנת המלצה אחת לדיון בוועדה על מנת למנוע סרבול וכפילות עבודה.

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:</u>

- *"אכן המצב הנוכחי מביך מאוד את הגורמים המקצועיים ואכן גורם לעבודה כפולה של הגורמים המקצועיים.*
- *יש להדגיש שלעיתים אישור בקשות הינו מורכב מאוד ולא תמיד מובהק וניתן להפעיל שיקול דעת.*
- *מתן המלצות כפולות מחייב אותנו לבצע עבודה כפולה הגוזלת משאבים רבים מהמחלקה".*

5.13. <u>תהליכי פיקוח ובקרה חסרים</u>

<u>כללי</u>

5.13.1. מטרת תהליכי פיקוח ובקרה היא בעיקר לספק לעירייה ולמקבלי ההחלטות, נתונים שיאפשרו לנתח, להסיק מסקנות ולפעול במטרה לשפר ולהוציא לפועל את תכנית העבודה.

5.13.2. בתהליכי הפיקוח והבקרה יש לאסוף נתונים, לעבד אותם, להחליט החלטות וליישם את כל אלה.

5.13.3. פיקוח ובקרה בודקים עוזרים בבדיקת עמידה בנהלים והחוקים, עמידה ביעדים ועמידה בדרישות.

5.13.4. היעדר בקרה ופיקוח עשויים לגרום למצבים של תפוקה נמוכה, כישלון בעמידה בלוחות זמנים וביצועים ירודים.

הערת הביקורת

5.13.5. **לא נמצאו כלל תהליכי פיקוח ובקרה במחלקת התחדשות עירונית,** אחר עבודת המהנדסים, הבודקים ומנהל המידע.

המלצות הביקורת

5.13.6. יצירת תהליכי פיקוח ובקרה.

5.13.7. יצירת נורמות עבודה שגורות, ידועות , ברורות ומוגדרות מראש.

5.13.8. איתור תקלות הגורמות לחוסר עמידה בלוחות זמנים וביצועים ירודים.

5.13.9. הכנת דו"חות בפגישות אישיות וישיבות צוות בהן מתקבל דיווח על אופן ביצוע העבודה, מועלות בעיות ומתקבלות החלטות לפתרונן.

5.13.10. קבלת סקירות והצעות לשינוי ושיפור מהעובדים למנהל המחלקה.

תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:

- *"הערת הביקורת מקובלת.*
- *תינתן הנחיה לעבוד לפי "רשימות תיוג" ונהלים שיוכנו במחלקה.*
- *כמו כן, שילוב של סגן מנהל מחלקה עם בודקות נוספות יקטין את העומס הרב על בעלי התפקידים ויאפשר השקעת משאבים בפיקוח ובקרה".*

5.14. תנאי עבודה ירודים

כללי

5.14.1. עבודת המהנדסות הבודקות כוללת בדיקה פרטנית של כל בקשה להיתר ודורשת ריכוז רב ותנאי עבודה נאותים לביצוע עבודה הכוללת ניירת רבה. בנוסף המהנדסות הבודקות מקבלות קהל מתוקף תפקידן, דבר הדורש מקום עבודה מקצועי ומכובד לביצוע שיחות ופגישות עבודה.

הערות הביקורת

5.14.2. מהנדסות בודקות/בעלי תפקידים יושבים בחללים קטנים במחלקה **בצפיפות וללא הפרדה** - דבר **המקשה לקבל קהל באופן מכובד, דיסקרטי ומקצועי**. כמו כן, קבלת שיחות/פגישות של בעל תפקיד אחד **משבש את היכולת של העובד אחר להמשיך**

לעבוד (בעת ביצוע פגישות של הביקורת עם צוות העובדים, נאלץ העובד האחר בחדר לעזוב את החדר).

5.14.3. בעת זמני קבלת קהל ישנה **בעיית רעש קשה עקב הצפיפות וחוסר ההפרדה בחדרים.**

5.14.4. הצפיפות ותנאי שולחן העבודה הקטן מקשים על ביצוע העבודה הכוללת מסמכים וניירת רבה.

<u>המלצת הביקורת</u>

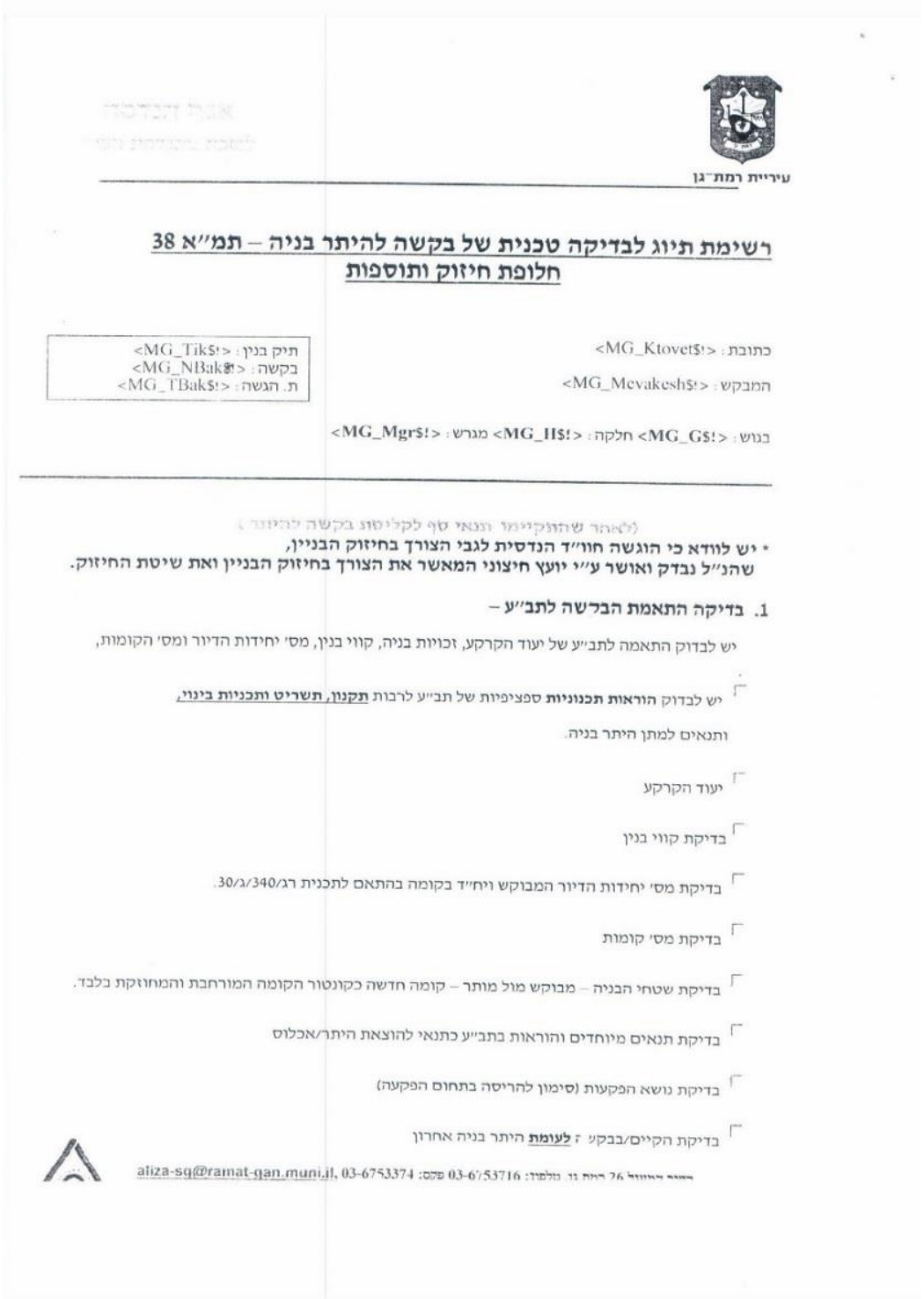
5.14.5. התאמת תנאי עבודה נאותים לעובדים, חדרים נפרדים וסגורים, סביבת עבודה מתאימה מבחינת גודל ושטח אחסון.

<u>תגובת מנהל מחלקת התחדשות עירונית מתאריך 6.2.20:</u>

"אכן הערת הביקורת נכונה. תנאי העבודה במחלקה בעיתיים מאוד. חדרים מוזנחים מאוד. חללים קטנים בהם יושבים 2 עובדים. ללא יכולת אמיתית לקבלת קהל וביצוע בדיקות של תכניות באופן נאות. הנ"ל משפיע מאוד על התנהלות המחלקה."

נספח א'
[עמוד 1 מתוך 4]

רשימת תיוג לבדיקת טכנית של בקשה להיתר בניה – תמ"א 38



עיריית רמת-גן

רשימת תיוג לבדיקה טכנית של בקשה להיתר בניה – תמ"א 38
חלופת חיזוק ותוספות

כתובת: <MG_Ktovet$!>

המבקש: <MG_Mevakesh$!>

בנוש: <MG_G$!> חלקה: <MG_H$!> מגרש: <MG_Mgr$!>

תיק בנין: <MG_Tik$!>
בקשה: <MG_NBak$!>
ת. הגשה: <MG_TBak$!>

* יש לוודא כי הוגשה חוו"ד הנדסית לגבי הצורך בחיזוק הבניין,
שהנ"ל נבדק ואושר ע"י יועץ חיצוני המאשר את הצורך בחיזוק הבניין ואת שיטת החיזוק.

1. בדיקה התאמת הבקשה לתב"ע –

יש לבדוק התאמה לתב"ע של יעוד הקרקע, זכויות בניה, קווי בנין, מס' יחידות הדיור ומס' הקומות,

☐ יש לבדוק **הוראות תכנוניות** ספציפיות של תב"ע לרבות **תקנון, תשריט ותכניות בינוי,** ותנאים למתן היתר בניה.

☐ יעוד הקרקע

☐ בדיקת קווי בנין

☐ בדיקת מס' יחידות הדיור המבוקש ויח"ד בקומה בהתאם לתכנית רג/340/ג/30.

☐ בדיקת מס' קומות

☐ בדיקת שטחי הבניה – מבוקש מול מותר – קומה חדשה כקונטור הקומה המורחבת והמחוזקת בלבד.

☐ בדיקת תנאים מיוחדים והוראות בתב"ע כתנאי להוצאת היתר/אכלוס

☐ בדיקת נושא הפקעות (סימון להריסה בתחום הפקעה)

☐ בדיקת הקיים/בבקש ל**לעומת** היתר בניה אחרון

aliza-sq@ramat-gan.muni.il, 03-6753374 פקס: 03-6753716

נספח א'
[עמוד 2 מתוך 4]

עיריית רמת-גן

2. **בדיקת הבקשה ביחס להיתר קודם / מקורי :**

☐ הבקשה תכלול את כל השינויים ותוספות הבניה ביחס להיתר קודם.

3. **בדיקת הבקשה להתאמה למצב בשטח במלואו:**

☐ בעזרת מפת מדידה, דוחות פיקוח וצילומי אוויר.

4. **בדיקה מפת מדידה,** לרבות בדיקת שטח מגרש נטו וחישוב לזכויות

☐ בדיקת גבולות המגרש – מול תיק מידע לעניין הפקעות, חכירות, ופלישות

5. **בדיקה של רקע לבקשה ב-GIS:**

☐ תרשים יעודי קרקע.

☐ תצ"א/צילום אלכסוני (2 זויות שונות).

☐ התראות לחלקה וכו' (רדיוס מגן לבארות, גובה אבסולוטי מקסימלי בתכנית).

☐ מבנה לשימור (בדיקה מול רשימת סקר השימור).

☐ 6. **בדיקת חישובי שטחים** – (סכמות שטחים + התאמתם למידות בתכנית) מתוך שטח נטו מגרש לזכויות.
(בטבלת שטחים יש להציג שטחים של כל החלקה / מגרש ולא עבור דירת המבקש בלבד)

aliza-sq@ramat-gan.muni.il 03-6753374

נספח א'
[עמוד 3 מתוך 4]

עיריית רמת-גן

7. בדיקת הבקשה והתאמתה לחוק תכנון והבניה ותקנות – פרקים רלוונטיים:

- בדיקת מפלס הכניסה הקיים, - לוו"א שלא מבוקש שינוי, ובאם כן מבוקש שינוי – לרשום הערה ובדיקת התאמה לחוק התכנון והבניה.
- בדיקת מתקני חניה מבוקשים במרווחים, האם חפורים, שקועים.
- שטח המרתף החלקי המתוכנן לא יעבור את גבולות המגרש המותר לבניה.

8. בדיקות נוספות שיש לבצע:

- ☐ העברת עותק מהבקשה /נספח תנועה / נספח פיתוח למחלקת תנועה ופיתוח סביבתי
- ☐ בדיקת הנחיות מחלקת תשתיות – מח' ביוב לעניין 0.00
  יש לבדוק מפלס ה-0.00 המבוקש ביחס למפלס ה-0.00 הקודם של הבניין הקיים המיועד להריסה ואם הוא יותר נמוך יש לרשום הערה ולבדוק האם המפלס יוצר בעיה.
- ☐ נדרשת חוו"ד אדריכלית הנוף (נספח פתוח טרם דיון בוועדה)
- ☐ בדיקת הנחיות מחלקת תנועה – מיקום כניסה לרכב (בנספח תנועה טרם דיון בוועדה)
  לא יותרו יותר משתי כניסות לרכב.
- ☐ בדיקת **תיק פיקוח רלוונטי לבקשה** ומהותו וקישורו לבקשה והדפסת/הכנסת כל מידע בנוגע לפיקוח להערות הבדיקה.

כללי:

- ☐ בדיקת ההתנגדויות – בדיקת קליטה במחשב, קריאה ותמצות עיקרי התנגדות – איתור וזיהוי סוג המתנגד (בעל זכות בנכס או מחלקה גובלת)
- ☐ הקלות/הודעות/שימושים חורגים – יש לדרוש פירוט ניימוקים תכנוניים מהמתכנן, ומתן התייחסות אליהם.
- ☐ מילוי טבלת שטחים – הקפדה על הפרדה בין שטחי שירות לעיקרי. קיים/מוצע (בכל שימוש) והזנת מס' יח"ד בהתאם.

aliza-sq@ramat-gan.muni.il. 03-6753374 :פקס 03-6753716 :טלפון

נספח א'
[עמוד 4 מתוך 4]

עיריית רמת-גן

☐ גדרות: לסמן גמר וצבע לגדר משני צדיה על גבי חתכים ופריסת גדרות, כולל סימון גבהים בתכנית, חתכים, וחזיתות.

☐ מיגון – כנדרש (ממ"ד, ממ"מ, ממ"ק, מקלט).

חוק תכנון והבניה, תשכ"ה- 1965, פרק ה' – רישוי .
תקנות תכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל- 1970.
חלק ב': גדלם, אוורורם ותאורתם של חלקי בנין
חלק ד': בניה במרווחים ומעבר לקו רחוב
חלק ז'- הוראות מיוחדות נוגע לבנין גבוה, לבנין רב קומות ולבנינים אחרים
חלק כ"א – בריכות שחיה
תקנות סטיה ניכרת 989': (6% תוספת שטח)
תקנות תכנון והבניה (להיתר לעבודה מצומצמת), התשס"ג- 2003.
תקנות תכנון והבניה (התרת שינויים בהיתר על ידי מהנדס ועדה מקומית), התשנ"ב- 1992.
תקנות תכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב- 1992.
תקנות תכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב- 2002.
תקנות תכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז- 1967.

שם בודק: _____ תאריך: _____

רחוב המעגל 26 רמת גן, טלפון: 03-6753716 פקס: 03-6753374, aliza-sg@ramat-gan.muni.il

הערות ראש העיר

מחלקת התחדשות עירונית – תמ"א 38

1. **סעיף 5.1.6:**
המלצת הביקורת: לבחון את התאמת עץ המבנה הרצוי שהציג מנהל המחלקה, זאת ביחס, לתקן ולאיוש בפועל של המחלקה, על מנת לאפשר עמידה במשימות וביעדים של המחלקה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.1.7:**
המלצת הביקורת: טיפול מידי בצוואר הבקבוק שנוצר בעבודת המהנדסות הבודקות על ידי הגדלת צוות העובדים המקצועי וחלוקה מחדש של הבקשות להיתרים בין העובדים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויבחן כיצד ניתן לחלק את הבקשות להיתרים בין העובדים בדרך שתיתן מענה לצוואר הבקבוק שנוצר בעבודה.

3. **סעיף 5.2.11:**
המלצת הביקורת: יש לבחון גביית הפיקדונות שלא ניגבו כתנאי להמשך הטיפול בבקשות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 5.2.12:**
המלצת הביקורת: יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל הפעילויות בתחום גביית הכספים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 5.2.13**:
המלצת הביקורת: להקפיד על סריקת קבלת תשלום הפיקדון ורישומו במערכת.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 5.2.14**:
המלצת הביקורת: יצירת התראה מונעת במערכת אשר לא מאפשרת המשך טיפול בתיק ללא רישום של תשלום פיקדון.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 5.3.16:**
המלצת הביקורת: ניתוח לוחות זמני העבודה בכל שלב בתהליכי הבקשה להיתר בניה במסגרת תמ"א 38.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

8. **סעיף 5.3.17:**
המלצת הביקורת: קביעת יעדי תפוקות לכל עובד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

9. **סעיף 5.3.18:**
המלצת הביקורת: קביעת זמני עבודה מוגדרים ופיקוח ובקרה שוטפים על עמידה בזמני העבודה שנקבעו בהוראות חוק התכנון והבניה – תיקון 101.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

10. **סעיף 5.4.9.**
המלצת הביקורת: במקרים ובהם בקשות שהוגשו, לא מטופלות בהגדרת זמן שנקבעה מראש, יש לשלוח לעורך הבקשה התראה לפני סגירת הבקשה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

11. **סעיף 5.4.10**:
המלצת הביקורת: הגדרת זמנים בנהלי עבודה בהם תיקים פתוחים ללא מענה גם לאחר התרעה, ייסגרו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

12. **סעיף 5.5.15:**
המלצת הביקורת: יש לעגן בנוהל ויש לקבוע הנחיות ליישום הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים לאיסור הענקת שירותים באופן בלתי פורמלי שיכללו בין היתר.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

13. **סעיף 5.5.16:**
המלצת הביקורת: החלת איסור על עובדי האגף מקידום וביצוע פעולות על בסיס יחסים אישיים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

14. **סעיף 5.5.17:**
המלצת הביקורת: איסור כניסת תושבים שאינם עובדי עירייה לחדרי המחלקה שלא בזמני קבלת קהל.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

15. **סעיף 5.5.18:**
המלצת הביקורת: איסור הוצאת מסמכים ממשרדי העירייה וקביעת מנגנון למען היתר הוצאת מסמכים במקרים שהדבר נדרש.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

16. **סעיף 5.5.19:**
המלצת הביקורת: קביעת איסור להעניק שירותים באופן בלתי פורמלי וקביעת הנחיות ליישום האיסור ודרכי בקרה ומעקב לאכיפתו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצות יושמו.

17. **סעיף 5.5.20:**
המלצת הביקורת: רישום מלא של זהות "המכערים" **כבעלי עניין/אנשי קשר** במערכת הממוחשבת קומפלט.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

18. **סעיף 5.5.21:**
המלצת הביקורת: קביעת הנחיות לתיעוד בכתב של פעילות גורמים מייצגים בתיק התמ"א.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

19. **סעיף 5.6.6:**
המלצת הביקורת:
ביצוע טופס ממוחשב להזנת הזכויות, הצפיפות המותרת והשטחים העיקריים אשר **יחשב סיכומים באופן ממוחשב**.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

20. **סעיף 5.7.9.:**
המלצת הביקורת: הוצאת מסמך חישוב זכויות **חדש ועדכני על פי החישוב החדש**.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

21. **סעיף 5.7.10**:
המלצת הביקורת: הפצת מסמך חישוב הזכויות העדכני לעובדים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

22. **סעיף 5.8.7:**
המלצת הביקורת: קליטת כל הבקשות להיתרים דרך מערכת "רישוי זמין" ומתן מספר מזהה **חד-חד ערכי** לכל בקשה ממערכת "רישוי זמין".

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. טופל ויושם.

23. **סעיף 5.9.9:**
המלצת הביקורת: הקפדה על ביצוע הנחיות הוועדה טרם העלאת הבקשה פעם נוספת לוועדה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

24. **סעיף 5.10.6:**
המלצת הביקורת: הקפדה על נוהל עבודת המהנדסות הבודקות במחלקת התחדשות עירונית לפי רשימת התיוג הקיימת במחלקה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

25. **סעיף 5.10.7**:
המלצת הביקורת: ביצוע תיעוד לבדיקות שמבוצעות על פי רשימת התיוג הקיימת במחלקה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

26. **סעיף 5.10.8:**
המלצת הביקורת: מעקב ופיקוח אחר עבודת המהנדסות הבודקות על פי הנהלים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצות יושמו.

27. **סעיף 5.11.11:**
המלצת הביקורת: יש לעגן ולאשר את הנוהל בהתאם לפורמט ולתהליך אישור נהלים המקובל בעירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יבוצע עדכון ואישור הנהלים כנדרש.

28. **סעיף 5.11.12**:
המלצת הביקורת: הקפדה על עבודה על פי נוהל "סדר יום" של בקשות להיתר.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה יושמה.

29. **סעיף 5.11.13:**
המלצת הביקורת: הוצאת מסמך "סדר יום" המאפשר סימון על גבי המסמך של הבדיקות שבוצעו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

30. **סעיף 5.11.14:**
המלצת הביקורת: הכנת נהלי עבודה נוספים לביצוע כלל הפעילויות במחלקה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

31. **סעיף 5.12.10:**
המלצת הביקורת: הכנת המלצה אחת לדיון בוועדה על מנת למנוע סרבול וכפילות בעבודה

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. כיום מהנדסת העיר וסגנה בודקים את הבקשה וההמלצה לפני הדיון בוועדה.

32. **סעיף 5.13.6:**
המלצת הביקורת: יצירת תהליכי פיקוח ובקרה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

33. **סעיף 5.13.7:**
המלצת הביקורת: יצירת נורמות עבודה שגורות, ידועות, ברורות ומוגדרות מראש.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

34. **סעיף 5.13.8**:
המלצת הביקורת: איתור תקלות הגורמות לחוסר עמידה בלוחות זמנים וביצועים ירודים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

35. **סעיף 5.13.9:**
המלצות הביקורת: הכנת דו"חות בפגישות אישיות וישיבות צוות בהן מתקבל דיווח על אופן ביצוע העבודה, מועלות בעיות ומתקבלות החלטות לפתרונן.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

36. **סעיף 5.13.10**:
המלצת הביקורת: קבלת סקירות והצעות לשינוי ושיפור מהעובדים למנהל המחלקה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

37. **סעיף 5.14.5:**
המלצת הביקורת: התאמת תנאי עבודה נאותים לעובדים, חדרים נפרדים וסגורים, סביבת עבודה מתאימה מבחינת גודל ושטח אחסון.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ההמלצה תבחן.

ארכיון תיקי בניין – אגף ההנדסה

ארכיון תיקי בניין - אגף הנדסה

1. מבוא

1.1. ארכיון תיקי בניין הממוקם בקומה השנייה באגף ההנדסה בעירייה פועל מכוח חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, המהווה את המסגרת המשפטית, המינהלית והמקצועית לניהול המערכת הארכיונית במדינה. התקנות וההנחיות הנלוות לחוק מעניקות לגנז, ובאמצעותו לעובדי גנזך המדינה, את הסמכות להדריך, להנחות ולפקח על ניהול הארכיונים והרשומות במוסדות המדינה, ברשויות המקומיות ובתאגידים הממשלתיים.

1.2. לעניין חוק הארכיונים, "חומר ארכיוני" הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט תקליט וכיוצא באלה – המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית, להוציא חומר שאין לו ערך של מקור.

1.3. הארכיון כולל בתוכו מידע היסטורי רב עבור התכנון והרישוי של כלל יחידות הקרקע והבניינים המצויים בתחום השיפוטי של העיר רמת גן, הכולל גם את רמת אפעל וכפר אז"ר. הארכיון משמש גורמים עירוניים שונים כמו אגף ההנדסה, השירות המשפטי, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה וכן גורמים פרטיים - תושבים ובעלי מקצוע כגון עו"ד, יזמים ועוד.

1.4. <u>הוראות ונהלים בתחום:</u>

- חוק הארכיונים, התשט"ו-1955.
- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
- נוהל עבודה ארכיון תיקי בניין.
- חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

2. מטרות הביקורת

- לבחון את תקינות ויעילות תהליכי התיעוד והשמירה על כלל מסמכי הארכיון תוך שליטה ובקרה על ניהול תיקי הבניין.
- לבחון את תהליך הדיגיטציה של סריקת תיקי בניין לקבצי מחשב בארכיון.
- לבחון את טיב השירות הניתן לציבור המבקשים לעיין בתיקי הבניין בהנדסה.

3. מתודולוגיה

א. סקירת קיום הוראות חוק, הנחיות ונהלי עבודה.

ב. קיום פגישות עם מנהלים באגף ההנדסה ועובדי הארכיון.

ג. פנייה לעובדי מחלקות באגף הנדסה להם יש ממשק עם ארכיון תיקי הבניין.

ד. קיום פגישות ושיחות טלפוניות עם ספקי שירות.

ה. ביצוע תצפיות על עבודת הארכיון.

ו. בחינת תיקי בניין ומידע קיים באתר האינטרנט של אגף ההנדסה

הביקורת קיבלה ממחלקת הארכיון באגף ההנדסה, נתונים משוערים של כ-12,500 תיקי בניין הנמצאים הן בארכיב והן בבית הגנזך של חברת 'בית גנזים'.

הביקורת לא קיבלה נתונים מדויקים לגבי מספר תיקי הבניין הפעילים הקיימים בעירייה, בין היתר עקב אי עדכון מלא של מספר התיקים הקיימים פיסית (תיקים ישנים שנמחקו ממערכת הקומפלוט), וכן עקב בעיות רישום תיקים המאוחסנים אצל חברת הגנזך (שלא מבדילה בין תיקי בניין, לתיקי פיקוח ואחרים).

הביקורת נערכת בחודשים אוקטובר - דצמבר 2019.

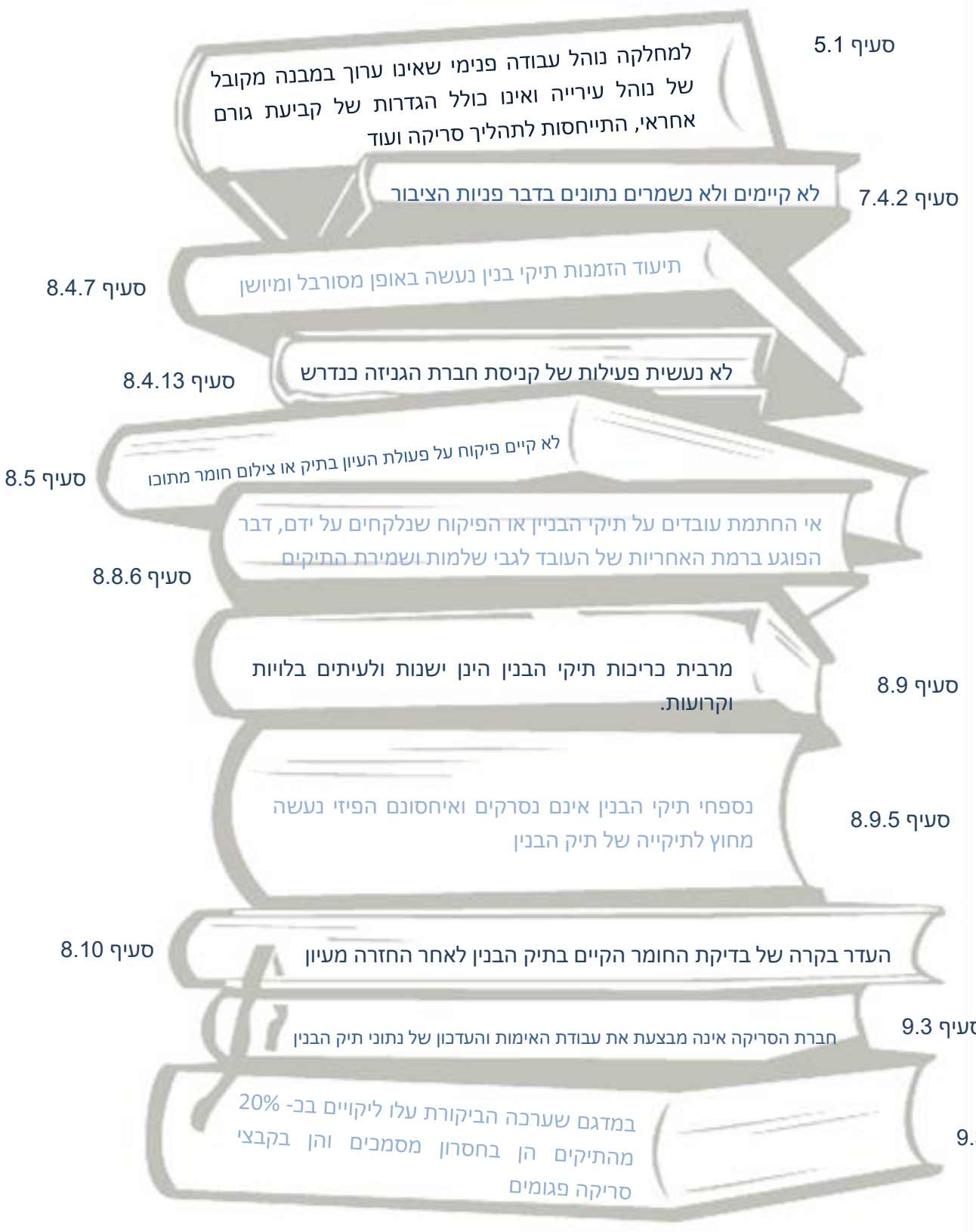
הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תגובת מהנדסת העיר שולבה בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

מפת הדוח

ממצאים עיקריים



4. ממצאים עיקריים

4.1. למחלקה נוהל עבודה פנימי שאינו ערוך במבנה מקובל של נוהל עירייה ואינו כולל הגדרות של קביעת גורם אחראי, התייחסות לתהליך סריקה ועוד. (סעיף 5.1)

4.2. מהביקורת עולה כי פעילות הארכיב מתאפיינת בהעדר ניהול ובקרה נוהלית. (סעיפים 6.3, 6.5)

4.3. במחלקה לא קיימים כלל מנגנונים של דיווח וניתוח דוחות כמותיים וחריגים. (סעיף 7.2)

4.4. לא קיימים ולא נשמרים נתונים בדבר פניות הציבור. (סעיף 7.4.2)

4.5. תיעוד הזמנות תיקי בנין נעשה באופן מסורבל ומיושן, כאשר ההזמנות מתויקות בתיק ונסרקות רק אחת לחודש. (סעיף 8.4.7)

4.6. בהעדר מעבר שיטתי על הזמנות של תושבים, הביקורת מעירה בחומרה כי ישנם מקרים רבים בהם לא ניתנת תשובה לאזרח בדבר העדר התיק ולא נעשים מאמצים מידיים לאתר את החסרים. (סעיף 8.4.11)

4.7. מהביקורת עולה כי לא נעשית פעילות של קניסת חברת הגניזה, כנדרש בהסכם עם החברה. (סעיף 8.4.13)

4.8. סטטוס התיק לא מעודכן במערכת הקומפלוט בשדה מחזיק ל "ארכיון" ונשאר בסטטוס "חברת הגניזה". (סעיף 8.4.19)

4.9. לא קיים פיקוח על פעולת העיון בתיק או צילום חומר מתוכו, וכן לא קיים רעשום עבור המסמכים הקיימים בתיק. **הביקורת מעירה בחומרה** כי הפונים רשאים לעיין במסמכים כאשר התיקים האישיים לצידם. נבדקו זויות הצילום של המצלמות ברחבה ונמצא כי קיים שטח "**אפור**". (סעיף 8.5)

4.10. בביקורת מדגמית שערכה הביקורת בשלושה תאריכים שונים, נמצאו תיקי בנין ונספחים על דלפק הארכיון, רחוק מטווח הימצאות העובדים. (סעיף 8.6)

4.11. קיים מתחם עיון נוסף במחלקת התחדשות עירונית, ללא כל תיעוד של פרטי המעיין בתיק. (סעיף 8.7)

4.12. הביקורת **מעירה בחומרה** על אי החתמת עובדים על תיקי הבניין או הפיקוח שנלקחים על ידם, דבר הפוגע ברמת האחריות של העובד לגבי שלמות ושמירת התיקים. (סעיף 8.8.6)

4.13. מרבית כריכות תיקי הבנין הינן ישנות ולעיתים בלויות וקרועות. (סעיף 8.9)

4.14. נספחי תיקי הבנין אינם נסרקים ואיחסונם הפיזי נעשה מחוץ לתיקייה של תיק הבנין .(סעיף 8.9.5)

4.15. הביקורת מעירה על העדר בקרה של בדיקת החומר הקיים בתיק הבנין לאחר החזרה מעיון. (סעיף 8.10)

4.16. נכון למועד הביקורת, הופסק משלוח חומרים לחברת הסריקה. (סעיף 9.1)

4.17. חברת הסריקה אינה מבצעת את עבודת האימות והעדכון של נתוני תיק הבנין, כנדרש בחוזה עימה ואינה מסדרת את תוכן תיקי הבנין. (סעיף 9.3)

4.18. במדגם שערכה הביקורת עלו ליקויים בכ- 20% מהתיקים הן בחסרון מסמכים והן בקבצי סריקה פגומים. (סעיף 9.3)

ריכוז הממצאים

5. קיום נהלים והנחיות בתחום ארכיון ההנדסה

5.1. למחלקת ארכיון באגף ההנדסה קיים מסמך המוגדר כנוהל עבודה פנימי. המסמך לא אושר כנוהל עבודה של העירייה ואינו ערוך במבנה מקובל של נוהל הכולל: שם היחידה, שם הנוהל ומספרו, תאריך עדכון הנוהל, גרסת הנוהל וכו'. לביקורת נמסר כי הנוהל נכתב לפני יותר משנתיים, אך התאריך אינו רשום על המסמך.

5.2. מעיון בנוהל נמצא שהוא למעשה הוראת עבודה **ואינו כולל הגדרות** של קביעת גורם אחראי לביצוע הנוהל, גורם מאשר הנוהל וכו'.

בנוסף, **אין בנוהל התייחסות לתהליך הסריקה**, שהוא תהליך **מרכזי בארכיון** המתבצע בו החל משנת 2007 (כ- 13 שנים).

5.3. בנוהל הארכיון קיים סעיף של 'דגשים' בו רוב ההנחיות הן עבור עובדי העירייה העובדים למול הארכיון. מבדיקת הביקורת עולה כי רוב העובדים באגף לא מכירים את נוהל העבודה וכן נמצא כי , רוב שיטת העבודה למול הארכיון מועברת בע"פ לעובדים חדשים **ללא נהלים או הנחיות**. קיימים מקרים של **תקלות** כגון: **אי רישום** או עדכון במערכת המידע האגפית, אשר בעקבותיהן מוציאים עובדי הארכיון מייל ריענון עבור הנחייה נקודתית למקרה שאירע.

<u>המלצות הביקורת:</u>

5.4. יש לכתוב נוהל מפורט הכולל כותרת נוהל בה יופיע תאריך עדכון נוהל, מספר הנוהל וגירסתו ועוד. בגוף הנוהל יופיעו הגדרות של אחריות, וגורמים מאשרים.

5.5. הביקורת ממליצה לשלב בנוהל הנחיות לגבי תהליך הסריקה, בהיותו חלק בלתי נפרד מעבודת הארכיון השוטפת.

5.6. לאחר עדכון הנחיות העבודה הקיימות בסעיף דגשים בנוהל, יש ליידע את עובדי העירייה העובדים למול הארכיון בדבר הנחיות העבודה והנהלים.

6. מבנה ואיוש כח אדם

6.1. להלן שרטוט מבנה ארגוני של יחידת הארכיון בעירייה **(נכון למועד הביקורת)**:



6.2. להלן אחוזי המשרה ושעות העבודה של בעלי התפקידים:

בעלי תפקיד בארכיון	אחוזי משרה	שעות עבודה שבועיות
מנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון	100%	42.5
פקיד ארכיון	100%	40.5
עובד ארכיון א' – פנסיונר של העירייה בתקן עובד כל יום עד לשעה 12:00	50%	21.25
עובד ארכיון ב' – אדם עם מוגבלות, עובד בימי ראשון, שני ורביעי	50%	21
מתנדב בתשלום יומי, פנסיונר של הארכיון	התנדבות	תשלום ע"ס 85 ש"ח ליום עבור הוצאות נסיעה ואש"ל

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"אין הלימה בין ההגדרות במשאבי אנוש מול התפקידים שאותם העובדים ממלאים בפועל. מאחר והעובדים העיקריים היו עד עתה מנהל מדור ופקיד ארכיב, הם גם היו המנהלים בפועל."

6.3. מבדיקת איוש מחלקת התיקייה (ארכיון תיקי בניין) עולה כי בכל פעם מונה מנהל ששימש בתפקיד נוסף על תפקידו כמנהל מחלקה אחרת. בעבר גם ממנהלי מחלקת רישוי בניה וגם ממנהלי מחלקת פיקוח על הבניה מונו מנהלים על מחלקה זו.

נכון לחודש נובמבר 2019, מזה מספר חודשים אין מנהל למחלקה. דוח השעות החודשי של עובדי הארכיון מאושר על ידי מנהלת מדור פניות הציבור בלשכת מהנדסת העיר.

על אישור "תשלום החזר הוצאות למתנדבים" של המתנדב, חותם מנהל מחלקת רישוי בניה.

6.4. במהלך הביקורת פורסם מכרז עבור משרת מנהל התיקיה (ארכיון תיקי בניין) תאריך סגירת הגשת מועמדויות הינו עד ה- 10/12/2019.

<u>הערות הביקורת:</u>

6.5. הביקורת מעירה כי במצב הנוכחי בו לא מוסדרת הכפיפות הארגונית של הארכיב, ולא מונה מנהל ליחידה, פעילות הארכיב מתאפיינת בהיעדר ניהול ובקרה ניהולית.

6.6. במהלך הביקורת הופסקה העסקתו של עובד ארכיון א', והיחידה נותרה במחצית תקן חסר, כאשר בפועל עובדים במחלקה 2.5 מישרות. הביקורת התרשמה כי תקן המישרות של היחידה העומד על 4 מישרות, נותן מענה לצרכי הפעילות השוטפת של הארכיב. לנושא הסריקה, כמפורט בהמשך הדוח, התרשמות הביקורת כי מספיקה העסקת עובד אחד בתפקיד מנהל מדור מאגר מידע הנדסי, וכי עליו להיעזר בכ"א חיצוני של חברת הסריקה.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"המבנה הארגוני השתנה ועובד ארכיב א' פרש לגמלאות, עובד ארכיב ב' – אינו מספיק לתת את המענה המקצועי הנדרש בגלל מגבלה אישית. יחד עם זאת, מונתה מנהלת למחלקה. האגף נמצא בתהליך מיפוי צרכי כוח אדם של כל אגף ההנדסה על ידי גורם חיצוני ולאור המלצותיו, תעובה מצבת כוח אדם של הארכיב בהתאם."

6.7. **חלוקת העבודה בין צוות העובדים :**

- **מנהל מדור מידע הנדסי ארכיון** - אחראי על טיוב הנתונים בתיקי הבניין ובמערכת הקומפלוט לכל משתמשי האגף ועל תהליך הסריקה ובדיקת קבלה לאחר הסריקה, קבלת קהל, מענה טלפוני, מענה למיילים ועדכון האתר ההנדסי של האגף.
- **פקיד הארכיון** - מבצע קבלת קהל ומענה טלפוני, הזמנות והחזרות תיקים לחברת הגניזה של חברת 'בית גנזים'. כשהפקיד אינו נמצא, מנהל מדור מידע הנדסי ארכיון מבצע גם את התפקיד שלו .

- **עובד ארכיון א'** - עוזר בקבלת קהל, בעדכוני מסמכים חדשים בתוך התיקים, בדיקת תיקים לאחר הגעה מהחברת הגניזה ושליחות פנימית של מסירת תיקים לגורמים באגף ההנדסה בעירייה (כגון מפקחים, רישוי, תמ"א 38).
- **עובד ארכיון ב'** - מתייק לעיתים, עוזר בקבלת קהל ובמענה טלפוני וגם מבצע שליחות פנימית של מסירת תיקים לעובדי עירייה.
- **המתנדב** - אחראי על שליחת תיקים לחברת הגניזה, תיוק תוכן התיק לאחר החזרת התיק מעיון ומהסריקה וכריכת תיקים ישנים בחדשים .

6.8. **שעות עבודה של עובדי הארכיון:**

- ימים א, ג, ד, ה -7:30-15:30
- יום ב' -15:00-18:007:30-13:00

6.9. הביקורת סקרה מידגם של ארבעה חודשים במהלך שנת 2019 של דו"ח שעות נוכחות של כלל העובדים בארכיון .

6.10. מהביקורת עולה כי אחד מעובדי הארכיון לא מגיע לעבודה בשעות העבודה שהוגדרו למחלקה המתחילה עבודתה בשעה 7:30. אותו עובד מאחר באופן קבוע ומגיע באיחור של שעה עד שעתיים לאחר זמן תחילת העבודה.

<u>הערות הביקורת:</u>

6.11. מהביקורת עולה כי פעילות עובדי הארכיב ובתוכם פקיד הארכיב, מתאפיינת בשמרנות, ללא שימוש במערכות מידע לשליטה ובקרה על התיקים ולשיפור השירות לציבור.

6.12. הביקורת מעירה כי יש לברר את מהות האיחורים והאם אושרו.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.13. מומלץ שהנהלת אגף ההנדסה תקבע הנחיות ויעדים ברורים ומדידים לעובדי הארכיב, בתחום הניהול והבקרה על תיקי ההנדסה ובתחום השירות לציבור.

6.14. מומלץ להגביר את הפיקוח על משמעת הנוכחות של עובדי הארכיב, בהתאם לשעות העבודה הקבועות בעירייה.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

" המלצות הביקורת מקובלות ע"י אגף הנדסה."

7. נתונים לגבי פעילות הארכיון

7.1. מנגנוני בקרה ושליטה על פעילות השוטפת של המחלקה, דורשים קיומה של יכולת ניתוח של נתונים ואיתור חריגים.

7.2. מהביקורת עולה כי במחלקה **לא קיימים כלל מנגנונים של דיווח וניתוח דוחות כמותיים וחריגים**.

7.3. לא קיימת במחלקה תהליך של בקרה עצמית באמצעות שימוש בניתוח ואיתור נתונים במערכות מידע ממוחשבות התומכות בתהליכי העבודה במחלקה.

7.4. **פעילות תיקי הבניין בארכיון**

7.4.1. הביקורת ביקשה להפיק דוח נתוני פילוח של מצבת התיקים בארכיון כדי לבחון את היקפי הפעילויות של הארכיון, את מידת השליטה על מיקום התיקים ואת תנועתם מהארכיון ואל הארכיון כמפורט להלן:

	הדיווחים שהתבקשו	ממצא הביקורת	הערות
1	תיקים שהוזמנו לאגף	**אין יכולת להפיק באופן מקומי אף אחד מסוגי הדיווחים אשר התבקש ע"י הביקורת.**	**נעשתה פנייה של המחלקה לספק של תוכנת "קומפלוט" המנהלת את תנועת תיקי ארכיון הנדסה. עד למועד סיום דוח הביקורת, טרם התקבלו ולו חלק מהדיווחים שהתבקשו.**
2	תיקים שהוחזרו לארכיון מהאגף		
3	תיקים שהוזמנו לעיון/צילום לציבור		
4	תיקים שהוחזרו מעיון/צילום לציבור		
5	**כמות תיקים (מיקום)** – חברת הגניזה, ארכיון, עובדי עירייה, סריקה		
6	**סטטוס תיקים לפי שדה 'מחזיק'** – חברת הגניזה, ארכיון, עובדי עירייה, סריקה		

7.5. **<u>שירות לציבור</u>**

7.5.1. הביקורת ביקשה להפיק עבורה נתוני פילוח של פעילות השירות לציבור ופניות לארכיון, כדי לבחון את היקפי הפעילויות של הארכיון, את תקינות ויעילות הטיפול בפניות ואת משך זמני הטיפול.

7.5.2. מהביקורת עולה כי **לא קיימים** ולא נשמרים נתונים בדבר פניות הציבור, כך שלא ניתן לבצע בקרה על תקינות השירות לאזרח.

הדיווחים שהתבקשו	ממצא הביקורת	הערות
כמות מקבלי שירות בימי קבלת קהל	**לא מבוצע תיעוד**	
פניות טלפוניות	**לא מבוצע תיעוד**	
טיפול בפניות בדואר אלקטרוני	**תיעוד לא נשמר**	**עובדי הארכיון מוחקים את המיילים עם סיום הטיפול בפנייה (למשל בסיום פעולת הזמנת תיק), ומשכך, לא נשמר תיעוד לפנייה וכל שכן לא נרשם דבר על אופן הטיפול בפניית התושב.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.6. הביקורת ממליצה לאפיין דוחות בקרה ניהוליים על פעילות הארכיון, על תנועת התיקים שבו ועל הטיפול בפניות הציבור.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

" המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

8. פעילות הארכיון

8.1. **רקע כללי לגבי תיקי בניין**

8.1.1. תיקי הבניין בארכיון מכילים מידע ונתונים סטטוטוריים וכלליים עבור בקשות להיתרי בניה כגון נתונים כספיים, נתוני פיקוח ופעילות משפטית, תשריטים ('גרמושקות') ותוכניות שונות המתייחסים לכלל המבנים בעיר.

8.1.2. מרבית התיקים הנמצאים בארכיון הינם **תיקים פעילים** הנמצאים בתהליך של טיפול בבקשות להיתרי בניה. שאר התיקים הינם תיקי בניין שהובאו מחברת הגניזה של חברת 'בית גנזים' לצורך עיון וצילום של גורמים פרטיים, ולעיונם וטיפולם של עובדי העירייה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

8.1.3. תיקי הבניין רשומים ומנוהלים דרך מערכת "קומפלוט". המערכת הינה מערכת מידע תפעולית לניהול תהליכי עבודה עבור אגף ההנדסה איתה עובד גם הארכיון. בין השאר, היא תומכת בניהול ארכיון הקבצים הסרוקים, ושילוב המידע הסרוק לתוך לשם הצגתו כמידע לציבור. תיקי הבניין נשמרים בה לפי **מספר תיק הבניין** המוגדר כמפתח ראשי ומספר הבקשה כמפתח משני.

8.2. **מועדי פעילות הארכיון**

8.2.1. לפי אתר העירייה:

https://handasa.ramat-gan.muni.il/Pages/phonebook.aspx

8.2.2. שעות קבלת קהל בארכיון הן:

- יום ב' - קבלת קהל בין השעות 15:00-17:00.
- ימים ג', ה' - קבלת קהל בין השעות 08:30-11:30.

8.2.3. לבודקי הבקשות להיתר רישוי ותמ"א 38 - ימים ג' ו-ה' בתיאום מראש בלבד באפליקציה My visit בנייד או באתר האינטרנט.

8.2.4. שעות מענה טלפוני, הן:

- ימים א', ד', ה' - בין השעות 13:30-15:00
- יום ב' - בין השעות 10:00-12:00

8.3. **סוגי שירות הניתנים בארכיון**

8.3.1. ארכיון תיקי הבניין מספק שני שירותים עיקריים עבור הציבור הרחב:

- קבלת קהל לציבור הרחב לרוב עבור עיון בתיקי בניין שהוזמנו מראש במתחם הארכיון .
- שירות מענה טלפוני עבור הזמנות תיקים, בירורים ועוד.

8.3.2. המענה הטלפוני

8.3.2.1. באתר האינטרנט של אגף ההנדסה בעירייה קיימת רשימת מידע ליצירת קשר עם פרטי שם, תפקיד, טלפון ודוא"ל של עובדי אגף הנדסה בעירייה.

8.3.2.2. עובדי הארכיון מספקים מידע לציבור בטלפון ובמיילים, ברוב המקרים, עבור שירות הזמנת תיקי בניין כאשר לרוב הם מפנים אנשים לסריקה הקיימת באתר במטרה לייעל את השירות לאזרח וכן בכדי לצמצם את מספר האנשים שמגיעים פיזית לארכיון.

ממצאי הביקורת:

8.3.2.3. הביקורת מעירה כי לא קיים תיעוד פרטני של הפניות טלפוניות לארכיון (מועד, סוג הפניה ואופן הטיפול בה), כפי שצוין בסעיף 7.4 לעיל.

8.3.2.4. הביקורת ביצעה בדיקה מידגמית עבור השירות הניתן באמצעות הטלפון באחד מהימים בהם קיימות שעות מענה טלפוני בין השעות 13:30-15:00. באחת הבדיקות שבוצעה ביום רביעי, 20.11.2019 בשעה 14:35 היה מענה טלפוני על ידי אחד מעובדי העירייה, אך לא ניתן היה לקבל שירות מכיוון שמנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון ופקיד ארכיון, **לא נכחו באותה עת בבניין האגף**.

תגובת מהנדסת העיר:

"הבדיקה המדגמית שנעשתה אינה משקפת את המציאות היומיומית".

הערת הביקורת:

8.3.2.5. הביקורת מעירה כי לא התקבל שירות בשעות של מענה טלפוני.

8.3.2.6. הביקורת מציינת שהבדיקה המדגמית מצטרפת לתצפיות בעין שביצעה הביקורת לגבי נוכחות עובדים בשעות מענה טלפוני, שביחד הראו שלא תמיד קיים בעל תפקיד שעונה לפניות הציבור, בשעות קבלת הקהל.

8.3.3. **<u>שירות דרך דואר אלקטרוני</u>**

8.3.3.1. ארכיון תיקי בניין מספק שירות מתן מידע והזמנת תיקי בניין גם דרך הדואר האלקטרוני בכתובת הבאה: tikiya@ramat-gan.muni.il.

8.3.3.2. עם סיום הטיפול בבקשה המופנית לארכיון, **הודעת המייל נמחקת** ולכן לא ניתן לעקוב אחר מספר הפניות, אופן השירות ועוד **כך שלא קיים תיעוד עבור שירות דרך הדואר האלקטרוני כפי שצוין בסעיף 7.4 לעיל.**

8.3.3.3. עובדי הארכיון שולחים מייל הדרכה עבור אזרח שמבקש להשתמש במנוע החיפוש ובחומר באתר.

8.3.3.4. הביקורת בחנה כמה תכתובת מייל הדרכה לאזרח – נמצא תקין.

8.3.4. **<u>קבלת קהל</u>**

8.3.4.1. כאמור, הארכיון מספק שירותי קבלת קהל עבור עיון בתיקי הבניין שהוזמנו מראש במתחם הארכיון .

8.3.4.2. לטענת עובדי הארכיון קיימות בין 30%-40% הזמנות של תיקים מהארכיון עבור גורמים פרטיים **שלא מגיעים לעיין** בתיקים וכי פתרון של גביית סכום סמלי יכול לצמצם כמות זו.

8.3.4.3. עוד צוין כי בשנים האחרונות ירדה תדירות ההגעה הפיזית של גורמים פרטיים ואנשי מקצוע אך לא ניתן לאמוד כמויות בשל **אי תיעוד** של 'כמות מקבלי שירות בימי קבלת קהל' - (ראה סעיף 7.4 לעיל).

8.3.4.4. במתחם הארכיון קיימות שתי מכונות צילום עבור שירות צילום לאזרח.

8.4. **<u>תהליך הזמנת תיקים ועדכונם במערכת קומפלוט</u>**

8.4.1. ארכיון תיקי הבניין נותן לציבור מידע וחומר הנדסי המותר לעיון הציבור, בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. הזמנות תיקי בניין מהארכיון מתבצעת הן ע"י גורמים פרטיים כגון תושבים ו/או בעלי מקצוע ביניהם יזמים, אדריכלים ועוד, והן על ידי עובדי עירייה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

8.4.2. הזמנת תיק בניין על ידי גורם פרטי ניתנת לביצוע בשלושה אופנים:

- הזמנה טלפונית.
- שליחת דואר אלקטרוני לכתובת הדוא"ל של הארכיון: tikiya@ramat-gan.muni.il.

- טופס מקוון דרך אתר האינטרנט של אגף ההנדסה (בדף הבית: תפריט 'רישוי' - > 'הזמנת תיק בניין לעיון').

8.4.3. הזמנת תיק בניין על ידי עובד עירייה מתבצעת בטלפון או במייל. כאשר גורם פרטי יוצר קשר ומחפש תיק בניין מסויים, עובדי הארכיון מנחים אותו לבחון ראשית האם התיק נמצא במאגר המידע, באתר האינטרנט של העירייה, על מנת לחסוך זמן והוצאות מיותרות בהגעה פיזית לארכיון .

8.4.4. במידה והגורם הפרטי לא מוצא את התיק באתר, או שאינו יכול לעיין בו (כי: קיים חוסר במידע בחומר הסרוק / לא ניתן לראות את המידע באתר בצורה תקינה / מדובר בעיון בנספחים שאינם נסרקים בתהליך סריקת תיקי הבניין), הגורם הפרטי פונה לעובדי הארכיון שמזמינים עבורו מחברת הגניזה את התיק, והגורם מגיע לארכיון לעיין בחומר עם הגעת התיק לעירייה .

8.4.5. לאחר הזמנת התיק לעיון, עובדי הארכיון פונים במייל או בטלפון לעובדי חברת הגניזה ומזמינים תיק בניין.

הזמנות תיקי הבניין מופנות אל חברת הגניזה, מתועדות בקבצי Excel ייעודים עבור כל שנה קלנדרית, ונשמרים ברשת האגף. הקובץ עבור אותו יום הזמנה, מיוצא לקובץ הזמנות בפורמט Word ומועבר במייל לחברת הגניזה לצורך הזמנת תיקים. נציגי חברת הגניזה ממלאים את טופס ההזמנות, מעדכנים סטטוס עבור כל תיק שהוזמן ושולחים במייל בחזרה לארכיון. עובדי הארכיון מדפיסים את קובץ ההזמנות על מנת לבדוק את התיקים שיגיעו מהחברת הגניזה למול קובץ זה .

8.4.6. לביקורת נמסר כי חברת הגניזה סיפקה לאגף ההנדסה קישור למערכת בה ניתן לבצע הזמנות של חומר ארכיוני, לבצע חיפוש לפי שדות ופרמטרים שונים ולהפיק דוחות כגון דוח קליטה לתעודת משלוח או דוחות תקופתיים המסוכמים או מפורטים לפי סוגי פעילות (שליפות, החזרות ועוד) ולייצא אותם לקובץ Excel .

<u>ממצאי הביקורת:</u>

8.4.7. עובדי הארכיון בחרו באפשרות של התנהלות מול חברת הגניזה דרך המייל עם קבצי Excelהדפסות דפים וסריקתם.

הביקורת מעירה כי עבודה בצורה מבוזרת עם כלים מחשוביים נוספים כגון תוכנות האקסל והוורד, לשם שליטה בסטטוס הזמנות תיקים ובדיקת הגעתם לארכיון, **מסרבלת את תהליך העבודה ויוצרת עבודה כפולה – נוספת**. ניתן ליעל את העבודה ע"י שימוש במערכת ניהול ריכוזית של פעולות הארכיון. **תיעוד ההזמנות נעשה באופן**

מסורבל ומיושן, באשר ההזמנות מתויקות בתיק ונסרקות **רק אחת לחודש** לשם שמירת התיעוד ברשת המחשוב המקומית.

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.4.8. לבחון שימוש במערכת הקומפלוט לניהול הזמנות התיקים מחברת הגניזה. ממשק העברת נתונים מול מערכת המחשוב של חברת הגניזה תייעל את פעילות הארכיון, ואת אופן שמירת התיעוד .

<u>תגובת מהנדסת העיר</u>:

" המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

<u>ממצאי הביקורת:</u>

8.4.9. חברת הגניזה מחזירה במקרים רבים הערות לגבי בקשות לקבלת תיקים מהגנזך שהיא מנהלת. מרבית ההערות עוסקות במידת הימצאותו של התיק בגנזך. מהביקורת עולה כי עובדי הארכיב מקפידים לבחון את ההערות הקשורות להזמנות של עובדי העירייה, **אך אינם בוחנים את ההזמנות עבור גורמים פרטיים.**

8.4.10. לאחר הדפסת קובץ ההזמנות, הוא נסרק ומועבר כקובץ לרשת שם הוא מתויק בשם תיקיה ייעודי לפי מספר המשלוח.

<u>הערות הביקורת</u>

8.4.11. בהיעדר מעבר שיטתי על הזמנות של תושבים, **הביקורת מעירה בחומרה כי ישנם מקרים רבים בהם לא ניתנת תשובה במועד לאזרח בדבר היעדר התיק**, ולא נעשים מאמצים מידיים לאתר את החסרים, אלא רק במקרים שהגורם חוזר ומברר על התיק.

8.4.12. **היעדר בדיקה שוטפת של קובץ ההזמנות החוזר מחברת הגניזה, גורר העדר שליטה מלאה על סטטוס הזמנות התיקים, ולפגיעה בשירות לאזרח.**

8.4.13. מהביקורת עולה כי לא נעשית פעילות של קניסת חברת הגניזה, **כנדרש בהסכם עם החברה** במקרה של אי מציאת תיק הנדסה (בהתאם לסעיף 2.12 "אמנת השירות - קיזוז ופיצויים", בנספח א' – הנספח הטכני לחוזה שירותי הגניזה).

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.4.14. לקבוע נוהל מחייב של בדיקת כל הערות חברת הגניזה וטיפול מידי במשתמע מההערות.

8.4.15. יש לחייב את חברת הגניזה בסכום הקנס המוגדר בהסכם עימה (300 ₪ לתיק), על כל מקרה של אי מציאת תיק שהועבר לשמירתם כנדרש בהסכם עימם.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

" המלצות הביקורת מקובלות ע"י אגף הנדסה."

<u>ממצאי הביקורת:</u>

8.4.16. תיקי בניין המוזמנים מגיעים מחברת הגניזה למחרת יום ההזמנה. חברת הגניזה עובדת עד השעה 16:30 וניתן להזמין תיקים עד שעה זו, במידה והזמנה מבוצעת לאחר שעות אלה (כגון ביום שני שהוא יום פיצול והעבודה נמשכת עד השעה 18:00), התיק יגיע רק לאחר יומיים כי הזמנת התיק תתבצע רק ביום שלמחרת. לביקורת נמסר כי קיימים מקרים נדירים שחברת הגניזה מתעכבת בהבאת תיק בניין, מאחר והוא לא נמצא מאוחסן במקום בו הוא היה רשום במערכת ניהול הגנזך, והוא נמצא לאחר חיפוש ידני.

8.4.17. על פי נהלי המחלקה, הגורם הפרטי שהמזמין תיק בניין, צריך להתעדכן בעצמו מול הארכיון, לאחר מספר ימים ממועד ההזמנה, לגבי הגעתו הפיסית של תיק הבניין שהזמין .

הביקורת מעירה כי נוהל העבודה הנ"ל, מחייב את האזרח ליצור קשר חוזר עם הארכיון, לעיתים מידי יום, באופן שפוגם בשירות לאזרח וגם מעמיס על עבודת עובדי הארכיון שנדרשים לענות לפניות חוזרות בטלפון או במייל.

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.4.18. הקמת מנגנון אוטומטי שיאפשר דרך המערכת הממוחשבת לעדכן באופן יזום את הפונה, באמצעות שליחת מייל אוטומטי או הודעת SMS בו יתעדכן על הגעת התיק לעירייה ועל זמני קבלת הקהל וימי העיון.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

ממצאי הביקורת:

8.4.19. תיק שמוזמן לעיון עבור גורם פרטי נשמר בארכיון במדף המיועד עבור תיקים שהוזמנו מהחברת הגניזה. מהביקורת עלה כי סטטוס התיק לא מעודכן במערכת הקומפלוט בשדה 'מחזיק' ל-"ארכיון" ונשאר בסטטוס "חברת הגניזה". שמירת התיק במדף ייעודי לא מונע מצב בו התיק **יועבר בטעות** או **יוחזר למדף אחר ויישאר בארכיון, ללא תיעוד עדכני וללא שליטה/רישום על מקום הימצאותו.**

המלצת הביקורת:

8.4.20. יש לקיים נוהל עבודה לפיו ישונה במערכת ה"קומפלוט", מיד עם הגעת התיק מהחברת הגניזה, הסטטוס בשדה 'מחזיק' מערך של "חברת הגניזה" לערך "ארכיון". עם החזרת התיק לחברת הגניזה, יש לשנות בחזרה את הסטטוס לערך "חברת הגניזה."

תגובת מהנדסת העיר:

"המלצת הביקורת מקבלת ע"י אגף הנדסה."

8.5. **ניפוק תיקים ועיון במתחם הארכיון**

8.5.1. ניפוק תיק בניין לעיון בעבור גורם פרטי מתבצע רק לאחר מילוי 'טופס להוצאת תיק בניין לעיון/צילום' והפקדת תעודה מזהה כגון ת.ז. או רישיון נהיגה .
העיון או הצילום מתבצעים במרחב מול דלפק הארכיון, בו ממוקמים שולחן עיון גדול ו-2 מכונות צילום .

ממצאי הביקורת:

8.5.2. מהביקורת עולה **כי לא קיים פיקוח על פעולת העיון בתיק** או צילום חומר מתוכו, וכן לא קיים רישום עבור המסמכים הקיימים בתיק.

8.5.3. במקרה של בקשת צילום תשריט ('גרמושקה'), אותה לא ניתן לצלם במכונות הצילום במתחם הארכיון, עובדי הארכיון מבצעים רישום פרטים עבור התשריטים שנלקחים לצילום מחוץ לבניין .
יש לציין כי קיימות שתי מצלמות אבטחה משני הצדדים במתחם הארכיון ועוד מצלמה נוספת בקומה המצלמת לכיוון מתחם הארכיון.

הערת הביקורת

8.5.4. **הביקורת מעירה בחומרה** כי הפונים רשאים לעיין במסמכים כאשר התיקים האישים שלהם לצידם – עובדה, אשר מקלה על מי שחפץ בהעלמת מסמכים או בהחלפתם באחרים .

לבחינת יעילות המצלמות, נבדקו זוויות הצילום שלהן ברחבה ונמצא כי קיים שטח "אפור" ליד מכונות הצילום, שם ניתן להעלים חומר ללא קושי כשנמצאים עם הגב למצלמות.

להלן תמונת תיאור השטח:



כמו כן, לא קיים מעקב שוטף על תיעוד הצילום של מצלמות האבטחה וטווח שמירת הקלטה ל-14 יום אינו יעיל, לאור העובדה שתכולת תיקי הבניין לא נבדקת לפני הבאה לעיון ובחזרה מהעיון, כך שהעלמת חומר מתוך תיקי הבניין ניתנת לביצוע בקלות.

ממצאי הביקורת

8.5.5. לביקורת נמסר כי טפסי 'הוצאת תיק בניין לעיון/צילום' נשמרים למשך כמה ימים ואז נגרסים. בתצפיות שערכה הביקורת נצפו מקרים בהם הטופס הוחזר **לגורמים פרטיים, עם השבת התעודה המזהה** .

8.5.6. היעדר שמירה ותיעוד של טופסי 'הוצאת תיק בניין לעיון / צילום', לתקופה מוגדרת וארוכה יותר, **פוגעת ביכולת לאתר את מי שהחזיק לאחרונה בתיק**, כאשר עולה חשד לחוסר במסמכים בתיק בניין שהוצא ע"י אזרח לצילום מחוץ לבניין ההנדסה .

המלצות הביקורת:

8.5.7. הקמת תאי עיון עבור הציבור במרחב הארכיון בליווי נציג מטעם אגף ההנדסה והצבת מצלמות אבטחה מעל כל תא, בנוסף לשלט אזהרה כי מרחב זה מצולם ומתועד.

8.5.8. סריקה מקומית של טפסי 'הוצאת תיק בניין לעיון / צילום' **ושמירתם ברשת** העירייה או על הקמת טפסי חתימה אלקטרוניים.

תגובת מהנדסת העיר:

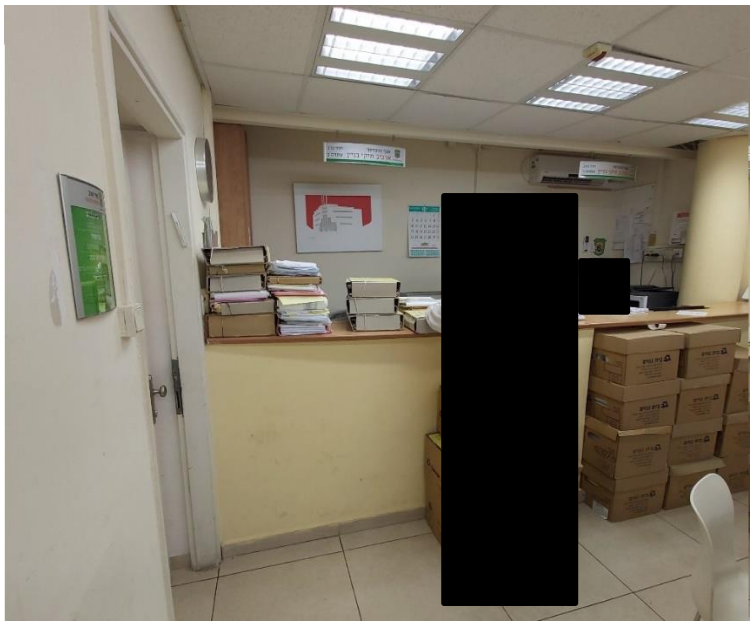
"המלצות הביקורת מקובלות ע"י אגף הנדסה."

8.6. **השגחה על תיקי בניין בדלפק הארכיון**

8.6.1. הובא לידיעת הביקורת כי בזמן קבלת קהל קיימת גישת גורמים חיצוניים לתוך המשרדים כאשר בחלקם תיק הבניין או החומר מתוכו נמצא בצד הקהל כך שקיימת גישה קלה **ללא כל פיקוח ומעקב**. בנוסף, החומר נשאר על השולחן ולעיתים עובדי המחלקה יוצאים לכמה רגעים מהמשרד כך שקיים חשש להיעלמות חומר. לביקורת נמסר כי ידוע על מקרה בו נלקח חומר ללא ידיעת העובדים והימצאותם בחדר.

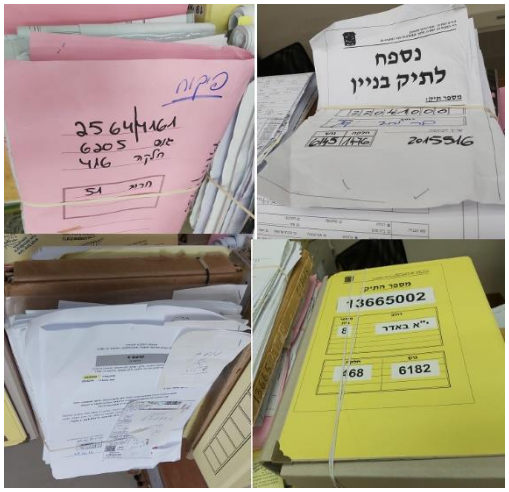
8.6.2. בביקורת מדגמית בבניין ההנדסה בשלושה תאריכים שונים (13.11.2019, 25.11.2019, 2.12.2019), הביקורת מצאה ותיעדה הימצאותם של תיקי בניין ונספחים על דלפק הארכיון בצידו השמאלי, רחוק מטווח הימצאות העובדים, כאשר בזמנים מסוימים לא קיימת נוכחות של עובדיםבדלפק, עובדה המקילה על העלמת חומר חשוב מתיקי הבניין, תיקי הפיקוח והנספחים.

תיקי בניין ללא השגחה על דלפק הארכיון (מתאריך 25.11.2019):



תיקי בניין ללא השגחה על דלפק הארכיון (מתאריך 2.12.2019)





הביקורת סבורה כי הגישה הבלתי מוגבלת לאיזור הארכיון שהינו חלל ציבורי פתוח, בנוסף לגישה קלה של הציבור לתיקים פעילים, **מהווה סיכון לשלמות המסמכים בתיקי ארכיון ההנדסה.**

המלצת הביקורת:

8.6.3. הביקורת ממליצה לבחון שינוי במבנה הארכיון אשר יפריד באופן ברור יותר בין החלק הציבורי הפתוח לקהל ובין השטח שבו מאוחסנים וממתינים לטיפול תיקי הארכיון. הביקורת סבורה שעובדי הארכיון צריכים להקפיד על נוהל עבודה **לפיו לא משאירים תיקי בניין על דלפקי הקבלה**.

תגובת מהנדסת העיר:

"המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

8.7. **תנועת תיקי הבניין במחלקות העירייה**

8.7.1. תיקי הבניין נמצאים בטיפול של המחלקות באגף לפי הצורך ומשך זמן הטיפול. לדוגמא, תיקי בניין ימצאו במחלקת פיקוח לטובת עבודת הפיקוח על מבנים או במחלקת תמ"א לטיפול בבקשות תמ"א 38 עד לסיום התהליך.

8.7.2. לביקורת נמסר כי אירעו מקרים רבים שעובדי הארכיון חיפשו תיק בניין לפי שם עובד הרשום במערכת, אך הוא לא נמצא פיזית אצל אותו עובד, משום שהתיקים הועברו בין גורמים שונים בעירייה. לעיתים עקב התמשכות הטיפול (לעיתים של **שנים**) בתיקי בניין מסוימים, לא היה ניתן לאתר את התיק בשל הזמן שעבר מאז העברתו או בשל תחלופת עובדים .

8.7.3. הביקורת בחנה את שלמות המידע של החומר בתיקי הבניין גם במחלקת התחדשות עירונית, שם גם קיימת קבלת קהל .

8.7.4. מהביקורת עולה כי במהלך העבודה השוטפת נלקח או מועבר חומר מתוך תיק הבניין למחלקות נוספות, כגון ל'אגרות והיטלים' עבור תשלום אגרות או הגשת ערר לשירות המשפטי הנמצא בבניין נפרד, **ללא עדכון שדה 'מחזיק' במערכת הקומפלוט.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.7.5. יש לעדכן באופן שוטף סטטוס 'מחזיק' במערכת הקומפלוט, כאמצעי לאתר מיקומו הנכון של התיק במחלקות העירייה.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

<u>ממצאי הביקורת:</u>

8.7.6. מבדיקת הביקורת עלה כי מתבצע עיון במחלקת התחדשות עירונית בתיקי בניין הנמצאים בטיפולם, בזמן שעות קבלת קהל. האזרח המעיין מפקיד ת.ז. אצל **מזכירת מחלקת התחדשות עירונית** בלבד, **ללא חתימה על טופס עיון,** ולוקח את התיק לעיון ברחבת המחלקה שם קיימת מצלמת אבטחה אחת המכוונת לכיוון אחד **ואינה מכסה את כלל הרחבה**. לעיתים תכופות, מגיעים בו זמנית מספר אזרחים לעיין בתיקים באותו מועד **באופן שמחליש את יכולת הפיקוח** על הנעשה על ידם בתיקים ברחבת המחלקה. יש לציין כי גם במחלקת התחדשות עירונית, לא נבדקת שלמות התיק והמסמכים בו בעת החזרתו.

8.7.7. הביקורת סבורה שקיומו של מתחם עיון נוסף, ללא כל תיעוד של פרטי המעיין ופעולת העיון, **מהווה סיכון גבוה לפגיעה בשלמות החומר בתיקי הבניין**.

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.7.8. הביקורת ממליצה על ריכוז העיון בתיקי ארכיון **באיזור הארכיון בלבד**. התיק יועלה לרחבת קומת הארכיון והגורם המעיין יחתום על טופס עיון.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

8.8 **<u>רישום מיקום התיקים במערכת הקומפלוט</u>**

8.8.1 בנוהל עבודה ארכיון תיקי בניין, סעיף 3.1 נכתב כי **"עובדי הארכיון יתעדו באמצעות כלי ממוחשב את כל הזמנות התיקים, אספקת והחזרתם באופן מדוייק ומדוקדק ."**

8.8.2 מהביקורת עולה כי קיימת בעיה של הפקת דוחות ממערכת הקומפלוט בשל **פעולות תיעוד לא נכונות של עובדי הארכיון**. למשל, עבור החזרת תיק התיעוד נעשה בשדה עם מלל במקום לתעד את הפעולה בשדה **'אירוע'** שם ניתן לבחור פעולות מתוך 'בנק' פעולות שהוגדר במערכת הקומפלוט. בעקבות כך לא ניתן לקבל נתונים בהפקת דוחות בין השאר, עבור פער הזמן בין תיקים שהוזמנו עד להחזרתם לחברת הגניזה .

<u>ממצאי הביקורת:</u>

8.8.3 עבודה בצורה שאינה מאפשרת **ניתוח נתונים** ממערכת הקומפלוט עבור תנועות וסטטוס תיקי בניין, פוגעת באפשרות של שליטה ובקרה על תיקי הבניין.

8.8.4 הביקורת סבורה כי **מעקב ממוחשב מסודר אחר תיקי הבניין** היה מונע חלק ניכר מהבעיות הקשורות באיתור תיקי בניין.

8.8.5 רישום בשדה **'מחזיק'** במערכת הקומפלוט עבור עובדי עירייה מתבצע רק כאשר עובד עירייה מבקש לקחת את התיק אליו למשרד או לשמור את התיק בארכיון לזמן מה.
עובד העירייה לא חותם על מסמך המתעד את לקיחת תיק הבניין על ידו ולכן אין אסמכתא למעט הרישום במחשב.
לביקורת נמסר כי בעבר הייתה קיימת שיטת עבודה של החתמת עובד עירייה בנוסף על רישום במערכת הקומפלוט אך היא הופסקה.

8.8.6 **<u>הביקורת מעירה בחומרה</u> כי אי החתמת עובדים על תיקי הבניין או הפיקוח שנלקחים על ידם, פוגע ברמת האחריות של העובד לגבי שלמות ושמירת התיקים.**
לביקורת נמסר כי במהלך העבודה השוטפת, מועברים חומרים מתוך התיק בתוך מחלקה או בין מחלקה למחלקה אחרת כך שקיים חשש לשלמות המידע בתיק.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.8.7 להקים מנגנון חתימה עבור עובדי העירייה בכדי ליישם את אחריותם על תיקי הבניין.

8.8.8. הביקורת ממליצה כי בהעברת תיק בין גורמים בעירייה, עובד העירייה אליו משויך תיק הבניין ידאג לעדכון בסטטוס תיק עבור הגורם המטפל החדש. אי-אישור קבלת התיק יותיר את התיק תחת אחריותו של המחזיק האחרון – ומכאן, ששני הצדדים (הן המוסר והן המקבל) יהיו בעלי עניין בעדכון מיקומו של התיק.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

המלצות הביקורת מקובלות ע"י אגף הנדסה.

8.9. **<u>שמירה על תקינותם הפיזית של תיקי הבניין ותיקי הפיקוח</u>**

8.9.1. הביקורת סקרה את תיקי הבניין הקיימים בארכיון ובמחלקות האגף השונות. תיקי הבניין כבדים וגדושי מסמכים, וכל טיפול בבקשה כרוך לרוב בטלטול התיק כולו, גם עבור בקשה הספציפית (מסמך, תוכנית) המהווה חלק מהתיק. זאת ועוד, התיקים נמצאים בתנועה בין גורמים שונים כגון מהחברת הגניזה לארכיון וכן בין גורמים שונים בעירייה, **כך שהתבלותם מהירה**.

במדגם שנבדק ע"י הביקורת, נמצא כי מרבית כריכות תיקי הבניין הינן **ישנות,** ולעיתים בלויות וקרועות, כך שקיים **חשש לשלמות החומר בתוך תיקי הבניין .**

הביקורת מעירה כי הימצאותן של כריכות תיקי בניין ישנות ובלויות עלול להוביל לאובדן מסמכים מתוך התיק.

יש לציין כי מדי פעם מוחלפים כריכות תיקי בניין על ידי מתנדב הארכיון, אך לא בהיקף נרחב או יזום.

8.9.2. תיקי הפיקוח הם תיקים פנימיים המשמשים את מפקחי הבניה לפיקוח בהם מצויים מסמכים המופיעים בתיקי הבניין, וגם חומרים שמורים **שלא אמורים להיות חשופים לציבור**. התיקים נמצאים בתוך תיקיית קרטון דקה עם גומיות, להם בלאי גבוה. התיקים מאוחסנים בחברת הגניזה בתוך מיכל יחד עם כמות גדולה של תיקי פיקוח נוספים.

8.9.3. במקרה של תיק בניין חסר, מוקם תיק בניין חדש עם מספר עוקב לתיק האבוד. דוגמאות נוספות לתיקים חסרים הם תיקים שנלקחו על ידי המשטרה לטובת חקירות ולא הוחזרו.

<u>הערת הביקורת:</u>

8.9.4. **הביקורת מעירה בחומרה כי היעלמותם של תיקי בניין המכילים חומר סטטוטורי ומסמכים נלווים חשובים הינה חמורה גם בהיבט כלכלי לעירייה.**

8.9.5. מסמכי הנספחים הינם, בין השאר, תוכניות הג"א ותוכניות סניטריות בתשריטים, חומר רלוונטי לתיק ועוד. האחסון הפיזי של הנספחים נעשה מחוץ לתיקייה של תיק הבניין בשל הנפח אותו הם תופסים, כשבחלק העליון שלהם ישנו דף פותח העטוף בגומייה חיצונית לפי מספר תיק הבניין. לביקורת נמסר כי אירעו מקרים בהם התפזרו מסמכי נספחים מתוך תיקי בניין, שהיו מאוחסנים במכלים במחסן חברת הגניזה, תוך הפרדה של הנספחים מהתיקים המקוריים שלהם, ופגיעה בשלמות התיקים (בעיקר מורגש כאשר מוזמן תיק בניין וחסרים בו הנספחים שאמורים להיות בו, כשהם נותרים במיכל בו היה מאוחסן התיק בחברת הגניזה) .

מכיוון שהנספחים אינם נסרקים, ובמרבית המקרים אינם מפורטים ברישום במערכת קומפלוט, הזמנת נספח מחברת הגניזה, מחייבת הזמנה של כל הנספחים בתיק בהיעדר רישום מפורט .

8.9.6. הביקורת עודכנה כי לעיתים קורים מקרים בתוך תיקי הנספחים, מתויקים מסמכים מרכזיים שהיו אמורים להיות מתויקים בגוף התיק עצמו (כגון: תשריטים מאושרים והיתרים).

<u>הביקורת מעירה</u> כי אי הקפדה על שמירת מסמכי הנספחים עלולה להביא לאובדן של מידע חשוב ובעל ערך כלכלי.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.9.7. יש לבחון אפשרות לתיוק הנספחים בבריכות קשיחות.

8.9.8. יש לבצע סריקה של מסמכי הנספחים ללא תשריטים, בכדי לוודא גיבוי דיגיטאלי מלא של המסמכים החשובים בתיקי הבניין.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"המלצות הביקורת מקובלות ע"י אגף הנדסה."

8.10. **<u>החזרת תיקי בניין לחברת הגניזה</u>**

8.10.1. תיק הבניין שהוזמן עבור <u>גורם פרטי/תושב</u>, שוהה בארכיון עד עיון הגורם ביום קבלת הקהל הקרוב או עד 10 ימים קלנדריים, המוקדם מביניהם. קיים בארכיון מדף המיועד עבור תיקים שהוזמנו מהחברת הגניזה. החזרת תיקי בניין עבור גורם פרטי שהזמין תתבצע לאחר העיון ו/או צילום התיק .

עם החזרת תיק הבניין, עובדי הארכיון לא מבצעים בדיקת סד"כ מסמכים, כך שלא **ניתן לדעת אם תכולת התיק המוחזר לחברת הגניזה - שלמה או חסרה.**

<u>הערת הביקורת:</u>

8.10.2. הביקורת מעירה על העדר בקרה של **בדיקת החומר הקיים** בתיק הבניין לאחר החזרה מעיון.

8.10.3. החזרת תיק בניין על ידי <u>עובדי עירייה</u> מבוצעת עם סיום הטיפול בתיק והחזרתו לארכיון .

למחרת בבוקר התיקים מועברים ע"י שירות חברת הגניזה בחזרה לאחסון בחברת הגניזה.

לצורך שליטה ועדכון עבור סטטוס תיקים, מנהל מדור מאגר מידע הנדסי בארכיון, הגדיר אירוע אוטומטי במערכת הקומפלוט, של קבלת מייל בעת שינוי סטטוס תיק על ידי עובד העירייה המטפל בתיק .

<u>ממצאי הביקורת:</u>

8.10.4. מהביקורת עולה כי למרות שקיים עדכון עבור בקשה שנסגרה, לעיתים קיים עיכוב בהחזרת תיק הבניין לארכיון, כשהוא כבר נרשם במערכת כנמצא בארכיון אולם פיסית עדיין נמצא במחלקה המזמינה.

8.10.5. הביקורת ראתה התכתבויות של עובדי הארכיון בהן הם מתזכרים מעת לעת את עובדי העירייה, אצלם נמצאים התיקים, בדבר הצורך להחזיר את תיק הבניין לארכיון.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.10.6. יש לערוך בקרה של בדיקת החומר הקיים בתיק הבניין לאחר החזרתו מעיון.

8.10.7. יש לוודא רישום נכון במערכת הקומפלוט בדבר החזרת התיקים.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"המלצות הביקורת מקובלות ע"י אגף הנדסה."

9. סריקה דיגיטלית של תיקי הבניין (דיגיטציה)

9.1. <u>כללי</u>

9.1.1. סריקת תיקי בניין נדרשת לצורך התפעול השוטף של מערכות ייעודיות לאחזור וניהול מידע שוטף והיסטורי ביחידות שונות בעירייה וגם לצורך אחזור מסמכים ללקוחות חיצוניים באתר האינטרנט של אגף ההנדסה.

9.1.2. סריקה דיגיטלית של תיקי הבניין באגף ההנדסה החלה בשנת 2007 על ידי חברת טלדור. בוצעה סריקה של מסמכים סטטוטוריים כגון אגרות, היתרים, טופס 4, תעודת גמר. **עקב איכות נמוכה של הסריקה** הרזולוציה נמוכה המקשה על עיון במסמכים, ועקב רמה נמוכה של הגדרת מפתחות חיפוש למסמכים ("מפתוח"), היה קיים קושי לעבוד עם המסמכים הדיגיטליים, כך שהדיגיטציה בפועל לא צמצמה את מספר האנשים שהגיעו לאגף ההנדסה לעיון בתיקי הבנין בימי קבלת קהל. בשנת 2012 בעקבות כניסתה של חברת סריקה חדשה שזכתה במכרז (חברה ג'), שופרה איכות הסריקה של תיקי בניין חדשים שנסרקו. יחד עם זאת, **לא נסרקו מחדש תיקים שנסרקו לפני 2012**, כך שבבסיס הנתונים הדיגיטאלי, נותרו קבצים רבים באיכות צפייה נמוכה.

9.1.3. הביקורת מעירה כי מתחילת פרוייקט הסריקה ועד שנת 2017, שיטת הסריקה הייתה איטית אך יסודית בתהליך שכלל הכנת חומרים לפני הסריקה, סינון החומר שנשלח לסריקה והחזרת חומרים לתיק לאחר הסריקה, כאשר תיק הבניין נשאר בארכיון, ולחברת הסריקה הועברו רק מסמכים מתוך התיקים לצורך סריקתם.

9.1.4. בשנת 2017 יצאה העירייה למכרז חדש למציאת ספק לפרויקט הסריקה. הזמן יועץ חיצוני מטעם העירייה כדי לאפיין את צרכי הסריקה ושיטת העבודה. היועץ המליץ לתת עדיפות לסריקת תיקים שקיבלו היתר ללא קשר לגיל הנכס, כלומר לסרוק תיקים בהם ישנו **אישור בקשה להיתר.**

בשל העובדה כי המסמכים הסטטוטוריים ברוב תיקי הבניין נסרקו בעבר, לא הייתה דחיפות להתחיל בסריקה שוטפת של התיקים .

חברהא' זכתה במכרז לספק לעירייה שירותים עבור הכנה, סריקה ומיפתוח תיקי הבניין, בהתאם לשיטת עבודה באגף ההנדסה. החברה אחראית, בין השאר על הובלת התיקים מחברת הגניזה, אריזת המסמכים וסימונם בתווית ברקוד וסריקת כלל המסמכים בתיק לא כולל נספחים ותיקי פיקוח. בוצעו שתי הרצות, בתום ההרצה השנייה במרץ 2018, הספק התחיל בסריקה שוטפת של תיקים .

9.1.5. **<u>הביקורת מעירה בחומרה כי</u> נכון למועד הביקורת בסוף 2019, הופסק משלוח חומרים לחברת הסריקה בהחלטה של מנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון, כמפורט בהמשך הדוח.**

9.2. **<u>תקציב ועלויות פרוייקט הסריקה</u>**

9.2.1. בשנת 2017 תוקצב תב"ר (תקציב בלתי רגיל) עבור פרוייקט הסריקה בסך של 500,000 ₪.

9.2.2. ממועד התשלום הראשון לחברת הסריקה, מסוף שנת 2017, ועד למועד הביקורת, נוצל סכום של 172,314 ש"ח מתוך התקציב בתב"ר (34.46%), כמפורט להלן:

שנה	תשלומים בגין פעולות סריקה בארכיון תיקי בניין	תשלומים בגין פעולות סריקה ארכיון תכנון	סה"כ תשלומי סריקה	אחוז ניצול תקציב תב"ר
2017	0	671 ש"ח	671 ש"ח	0.13%
2018	104,458 ש"ח	1,087 ש"ח	105,545 ש"ח	21.11%
2019	65,280 ש"ח	818 ש"ח	66,098 ש"ח	13.22%
סה"כ	**169,738 ש"ח**	**2,576 ש"ח**	**172,314 ש"ח**	**34.46%**

<u>ממצאי הביקורת:</u>

9.2.3. עולה מנתוני ניצול תקציבי התב"ר לעיל כי קצב ניצול התקציב שהוקצה לצורך פרויקט הסריקה, הוא **נמוך ונמצא בקו ירידה** (בשנת 2019 נוצלו 38% פחות משנת 2018, וסה"כ נוצלו כ-13% מהתקציב). מתמונת התקציב עולה כי היעדר ההתקדמות בפרויקט הסריקה אינו נובע מבעיות תקציביות אלא **מבעיות ניהוליות במחלקה.**

9.2.4. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולה כי בוצעה בקרה של חשבוניות לתשלום למול פירוט תעודות המשלוח ומספר הבקשות שנסרקו בפועל.

9.3. **<u>תהליך ביצוע הסריקה</u>**

9.3.1. בטרם כניסתה של חברה א' לעבודה עם העירייה, בוצע איפיון של הפרויקט בעזרת מנהלת הפרויקט בחברת הסריקה ביחד עם עובדי הארכיון. במסגרת זו הוגדר תהליך עבודה הכולל את השלבים הבאים של עבודת חברת הסריקה:

9.3.1.1. נציגת החברה מגיעה לארכיון ומכינה את רשימת התיקים הנשלחים לסריקה.

9.3.1.2. בחברה פותחים את התיקים וסורקים מתוכם את כל המסמכים הקשורים בהגשת בקשות להיתר, כאשר כל מסמך מקבל הגדרת איפיון/סוג המסמך (מטה דאטא), ומשויך למספר של בקשה בתוך תיק בניין מסוים. המסמכים

משויכים לבקשה להיתר (מפתח משני) שהבקשה עצמה משויכת למספר תיק (מפתח ראשי).

9.3.1.3. בסיום הסריקה מוחזרים תיקי הבניין לארכיון ההנדסה לשם בדיקת איכות ע"י עובדי הארכיון, ובמקביל מועברים הקבצים הסרוקים לידי מנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון לשם העלאתם לתוכנת "קומפלוט."

9.3.2. **<u>ההכנה לסריקה</u>**

9.3.2.1. חוזה התקשרות בין העירייה לחברה א' (שנחתם ביום 04.01.2017), מגדיר בנספח א1 'מפרט דרישות לפרוייקט סריקת ארכיון תיקי בניין', כי: **"העבודה כוללת סריקת תיקי בניין הכולל בקשות להיתר (גרמושקות) וכל מסמכי תיק הבניין ובכלל זה: 2.1 שליפת תיקי הבניין המיועדים לסריקה. 2.2 אימות ועדכון נתוני תיק בניין/בקשה להיתר בהתאם להנחיות. 2.3 הכנת התיקים למשלוח."...**

<u>ממצאי הביקורת:</u>

9.3.2.2. מהביקורת עולה כי בפועל, **שלא כפי שהוגדר ונדרש לביצוע בהסכם ההתקשרות**, ההכנה לסריקה שמבוצעת ע"י חברת א' במשרדי הארכיון, כוללת אך ורק פעולת רישום של מספרי הארגזים והתיקים והכנתם הפיזית למשלוח מהארכיון לחברת הסריקה, כך שיגיעו באופן מאובטח ומתועד לביצוע הסריקה .

9.3.2.3. **חברת הסריקה א' אינה מבצעת את עבודת האימות** והעדכון של נתוני תיק בניין/בקשה, **כנדרש בחוזה עימה**, ובעיקר **אינה מסדרת** את תוכן תיקי הבניין לפי מספרי בקשות ובהפרדה בין מסמכים מרכזיים שיש לסרוק לבין מסמכים אחרים בתיק.

9.3.2.4. היעדר הכנה מראש של התיק לסריקה גורמת לכך שבעת ביצוע תהליך הסריקה בפועל ע"י עובדות הסריקה במשרדי חברת א', נדרשות לעיתים קרובות הסורקות להתמודד עם החלטה על סוג המסמך ולאיזה בקשה עליהן לשייך אותו (למשל כאשר המסמך הסרוק שלפניה אינו נושא זיהוי למספר הבקשה), דבר **הגורם לריבוי טעויות בשיוך מסמכים.**

9.3.2.5. לביקורת נמסר ע"י מנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון, כי כדי לבצע הכנה נדרשת של תיק בניין, יש צורך ברמת הבנה במסמכים הקשורים לבקשות היתר, שאינה נמצאת אצל עובדות חברת הסריקה, מה גם שהן מוחלפות מעת לעת. לבן, התקבלה החלטה שלא לבצע סידור פנימי של תיקי הבניין בטרם שליחתם לסריקה.

הערת הביקורת:

9.3.2.6. **הביקורת מעירה בחומרה** כי היעדר ביצוע שלב הכנת תיק הבניין בטרם שליחתו לסריקה, הינו אחד הגורמים המרכזיים לכך שקיימים שגויים רבים בתהליך הסריקה, בהם מסמכים לא מוגדרים בקטגוריה או במספר בקשה נכונה, המחייבים טיפול בדיעבד ומעכבים את הזנת נתוני הסריקה.

המלצת הביקורת:

9.3.2.7. לבצע בחינה מחודשת של תהליך הכנת תיקי הבניין לפני הסריקה, כנדרש בהסכם עם חברת הסריקה, וליישם שלב חשוב זה, באמצעות עובדי חברת הסריקה (במידה ויש בידם את היכולת המקצועית לבצע זאת באופן איכותי) או לחליפין ע"י העסקה של אחת מהחברות המתמחות בטיפול וסידור תיקי בניין (ע"ח תקציב הסריקה).

תגובת מהנדסת העיר:

"המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

9.3.3. **תהליך הסריקה בחברת הסריקה**

9.3.3.1. המסמכים נסרקים בחברת הסריקה כאשר הם מחולקים למקבץ, לפי נושא ומסומן במדבקה עגולה שחורה לאחר הסריקה ומהודק בקבוצה.

9.3.3.2. לעניין סריקת הגרמושקות, יש סט הגדרת מיוחד בשאחת מהן היא חותמת אישור (קיימת כמה סוגי חותמות בשל שינוי החותמת במהלך השנים, איחוד רמת אפעל לעיריית רמת גן ועוד). בכל תיק ישנן מספר גרמושקות כאשר ייסרקו רק אלה שמסומנות בחותמת.

9.3.3.3. בנוסף, חברת הסריקה צריכה לשלול חומר שנסרק בעבר ולא לסרוק אותו, כאשר הסימון עבורו הינו מדבקת ברקוד.

9.3.3.4. בזמן הסריקה עובדי חברה א' עובדים מול טופס הסבר כיצד יש לסרוק, למפתח ולפתור בעיות שעולות תוך כדי התהליך .

9.3.3.5. מיפתוח החומר מתבצע בחברת הסריקה הינו לפי סיווג החומר בהתאם לשמונה קריטריונים שנקבעו בזמן האיפיון כגון: חומר סטטוטורי, כספים, משפטי, תשלומים כך שמסמך היתר יסווג תחת 'סטטוטורי', אגרה תחת 'כספים', משפטי תחת 'חומר משפטי' ועוד, כאשר קיים גם סיווג 'כללי' עבור מסמכים ללא מספר בקשה.

9.3.3.6. מספור המסמך הינו לפי סוג המסמך, למשל היתר ממוספר לפי סוג קובץ 60, המספור יהיה "60_מספר בקשה", ומספר משלוח כדי לדעת מתי הקובץ נסרק.

9.3.3.7. כאשר קיים היתר שאין לו גרמושקה, הסורק מחפש אותה בין המסמכים אם היא קיימת ואם ניתן להשלים אותה .

9.3.3.8. לאחר סריקת כלל התיק, חברת הסריקה מסמנת את החומר הסרוק עם מדבקת ברקוד, גדולה יותר מאלה שסימנו קודמותיה.

9.3.3.9. חברת הסריקה מבצעת בדיקה פנימית לאחר הסריקה לפי ההדרכה שקיבלו מעובדי הארכיון.

9.3.3.10. בתום תהליך סריקת קבוצה של תיקים, חברת הסריקה מעבירה למחלקת ארכיון את קבצי הסריקה (כול מסמך הוא קובץ בפני עצמו), וקובץ ניתוב מרכזי מסוג CSV בו נרשמים מספר תיק, מספר בקשה, סוג קובץ והנתיב לגישה לקובץ הסרוק. בנוסף, מתקבלים מחברת הסריקה גם לוג שגיאות וקובץ חוסרים .

9.3.3.11. מערכת הקומפלוט בנויה לקלוט מסמכים לתיק בניין רק לפי מפתח של מספרי בקשות בתוך תיק הבניין. לעיתים קרובות נמצאים בתיקים מסמכים שהסורקות אינן מסוגלות לשייכן לבקשה, או שקיימות בקשות ומסמכים הקשורים אליהן בתיק הבניין, מבלי שבקשות אלו הוקמו במערכת הקומפלוט.

9.3.3.12. מסמכים הנ"ל נסרקים לפי מפתוח של חומר כללי תחת תיק הבניין ולא יופיעו לפי מספר בקשה.

9.3.3.13. בחוזה ההתקשרות עם חברה א', סעיף 10 'תהליך קליטה, הקמת בקשה וקישור המידע הסרוק', נכתב כי: **"במקרים בהם לא קיים תיק הבניין ו/או בקשה בבסיס הנתונים, יש להקים את התיק/בקשה ולקלוט את מסמכי תיק הבניין והבקשות למערכת התפעולית ."**

<u>ממצא הביקורת:</u>

9.3.3.14. לביקורת נמסר כי לאור מורכבות ורגישות נושא הקמת הבקשה, והתחלופה התכופה של עובדות חברת הסריקה והצורך בהדרכה חוזרת של כל עובדת חדשה, **החליט מנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון שלא ליישם פעילות זו ע"י עובדי חברה א', והוא מבצע זאת בעצמו,** דבר הגוזל ממנו זמן עבודה ומביא לעיכובים בתהליך קליטת חומרי הסריקה.

המלצת הביקורת:

9.3.3.15.לבחון ביחד עם חברה א' מימוש של פעילות הקמת תיקי בקשות באמצעות עובד/ת החברה, תוך שמירה על רמת איכות ואמינות גבוהים של התהליך.

תגובת מהנדסת העיר:

"המלצת הביקורת מקובלת ע"י אגף הנדסה."

ממצא הביקורת

9.3.3.16.תיקי בניין המועברים לסריקה נרשמים בשדה 'מחזיק' במערכת הקומפלוט בסטטוס של 'סריקה' אך נמסר לביקורת כי קיימים מקרים בהם התיק רשום בסטטוס 'סריקה' אך נמצא פיזית בארכיון לאחר חזרה מסריקה.

הערת הביקורת:

9.3.3.17.חוסר עדכון סטטוס של תיקים במערכת עלול להביא לחוסר שליטה במיקום התיק ובאובדן חומר סטטוטורי חשוב.

9.3.4. **קליטת הקבצים הסרוקים למערכות המידע בעירייה**

9.3.4.1. בנספח א1 להסכם ההתקשרות עם חברה א', "מפרט דרישות לפרוייקט סריקת ארכיון תיקי בניין", נכתב כי:

9.3.4.1.1. **"העבודה כוללת סריקת תיקי הבניין... ובכלל זה: ... 2.5 טעינה וקישור המידע למערכת התפעולית באגף ההנדסה" (סעיף 2 'תיאור העבודה הנדרשת').**

9.3.4.1.2. **"תהליך העבודה בפרוייקט זה כולל: ...קליטת החומר לאחר סריקתו ומפתוחו למערכת הממוחשבת וקישור הנתונים למערכת, כאשר בסופו של תהליך, כל החומר הסרוק יקושר למערכת התפעולית, בהתאם לסוגי המסמכים שיוגדרו בהמשך" (סעיף 5 'פירוט תהליך העבודה הנדרש').**

9.3.4.2. למרות האמור בהסכם ההתקשרות, שלב הזנת הנתונים למערכות המידע של העירייה מתבצע ע"י מנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון בלבד **ולא ע"י חברה א' כנדרש בהסכם.**

9.3.4.3. קודם להזנת הנתונים למערכת הממוחשבת קיים צורך בביצוע תהליך של בקרת איכות שבו נבחנים באופן מדגמי מספר תיקי בניין למול קבצי הסריקה

הדיגיטליים שלהם, לבדיקה של שלמות המסמכים ותקינות המיפתוח שלהם.

9.3.4.4. באם בקרת האיכות נמצאת תקינה, מתבצעת טעינה של קבצי הסריקה לתוך מערכת קומפלוט. בשלב זה מטופלים מקרים חריגים של מסמכים שאינם מנותבים, ומבוצעים תיקונים ידניים בקובץ CSV של מקרים של מיפוי לא נכון.

9.3.4.5. לביקורת נמסר כי, עקב בעיה של היעדר עמדות עבודה לעובדי חברת הסריקה, בעת שיפוץ הקומה הראשונה של מבנה אגף ההנדסה, הופסקה זמנית העסקה של עובדי חברת הסריקה בפעילות זו. לבשנסתיימו השיפוצים בשנת 2019, **הוחלט כי לא יחזרו להעסיק את חברת הסריקה בבדיקות בקרת איכות ובטעינת קבצים לקומפלוט**.

<u>ממצאי הביקורת:</u>

9.3.4.6. בפועל את פעילות בקרת האיכות וטעינת הקבצים, מבצע מנהל מדור מאגר מידע הנדסי ארכיון בעצמו בלבד. עומס העבודה שהוטל על מנהל המדור, גרם לכך שהוא **לא הצליח לעמוד בקצב סריקת התיקים**, והחלו להצטבר בארכיון תיקי בניין שחזרו מהסריקה ועדיין לא נבדקו. בשלב זה, באמצע שנת 2019, החליט מנהל המדור להקפיא את פרויקט הסריקה, עד אשר ימצא פתרון להתגברות על פעילות בקרה איכות וטיפול בטעינת קבצי הנתונים.

9.3.5. **<u>בדיקת מדגם של סריקת תיקי בניין</u>**

9.3.5.1. הביקורת ביצעה בדיקה בקרת איכות מדגמית של מספר תיקי בניין, בהם נבחנו נתוני הסריקה של התיק למול החומרים הקיימים בתיק הפיסי שבארכיון:

#	מספר תיק בניין	חומר שנדגם 1	חומר שנדגם 2	ממצא
1	10090000	היתר	תוכנית	נמצא תקין
2	7117000	היתר	תוכנית	נמצא תקין
3	531000	היתר	אגרה	נמצא תקין
4	8564000	**החומר לא נבדק מכיוון שנלקח ע"י עובד הארכיון להחלפת כריכה. התיק לא נמצא בארכיון. לאחר בירור מול העובד, התיק הוחזר יום למחרת החלפת הכריכה.**		**לא נבדק**
	8564001			
5	13668001	היתר	תוכנית	נמצא תקין
6	14086000	היתר	תוכנית	נמצא תקין
	14294000			
	14294001			
7	6236047	בטיפול של הפיקוח		נמצא תקין
8	14588000	**התיק ללא מסמכים סטטוטוריים**		**לא תקין**
	14590000	היתר	תוכנית	נמצא תקין
9	6177028	**החומר סומן כנסרק אבל לא נפתח**		**לא תקין**
10	6176446	היתר	תוכנית	נמצא תקין
11	8550001	היתר + תוכנית	מסמכים נוספים	נמצא תקין (סריקה חדשה)

<u>ממצאי הביקורת:</u>

9.3.5.2. מנתוני בבדיקת המדגם של 11 תיקים הנ"ל, עולים הליקויים הבאים:

- בתיק אחד, לא נמצאו מתויקים המסמכים הסטטוטוריים שהיו חייבים להימצא בתיק הבקשה, והם גם לא נמצאו סרוקים במערכת הקומפלוט.
- בתיק אחד בוצעה סריקה, אולם עקב תקלה בקובץ הסריקה לא ניתן לצפות בנתוני התיק הסרוקים.

<u>הערת הביקורת:</u>

9.3.5.3. הביקורת מעירה כי **ליקויים בכ-20% מהתיקים** שנבדקו במידגם הן בחסרון מסמכים סטטוטוריים והן בקבצי סריקה פגומים **מעידים על בעיותיות בתהליך השמירה על שלמות המידע** במסמכי הארכיב והן **על חוסר בקרה** עבור סריקות ישנות שבוצעו.

הערות ראש העיר

ארכיון תיק בניין – אגף ההנדסה

1. **סעיף 5.4**:
המלצת הביקורת: יש לכתוב נוהל מפורט הכולל כותרת נוהל בה יופיע תאריך עדכון הנוהל, מספר הנוהל, וגרסתו ועוד. בגוף הנוהל יופיעו הגדרות של אחריות, וגורמים מאשרים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אגף ההנדסה פועל בליווי יועץ ארגוני לכתיבת נהלים באגף.

2. **סעיף 5.5:**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה לשלב בנוהל הנחיות לגבי תהליך הסריקה, בהיותו חלק בלתי נפרד מעבודת הארכיון השוטפת.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אגף ההנדסה פועל בליווי יועץ ארגוני לכתיבת נהלים באגף.

3. **סעיף 5.6:**
המלצת הביקורת: לאחר עדכון הנחיות העבודה הקיימות בסעיף דגשים בנוהל, יש ליידע את עובדי העירייה העובדים למול הארכיון בדבר הנחיות העבודה והנהלים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אגף ההנדסה פועל בליווי יועץ ארגוני לכתיבת נהלים באגף שיופצו לכלל העובדים באגף.

4. **סעיף 6.13:**
המלצת הביקורת: מומלץ שהנהלת אגף ההנדסה תקבע הנחיות ויעדים ברורים ומדידים לעובדי הארכיב, בתחום הניהול והבקרה על תיקי ההנדסה ובתחום השירות לציבור.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן ונבחרה מנהלת מחלקת ארכיב.

5. **סעיף 6.14:**
המלצת הביקורת: מומלץ להגביר את הפיקוח על משמעת הנוכחות של עובדי הארכיב, בהתאם לשעות העבודה הקבועות בעירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

6. **סעיף 7.6:**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה לאפיין דוחות בקרה ניהוליים על פעילות הארכיון, על תנועת התיקים שבו ועל הטיפול בפניות הציבור.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

7. **סעיף 8.4.8:**

המלצת הביקורת: לבחון שימוש במערכת הקומפלוט לניהול הזמנות התיקים מחברת הגניזה. ממשק העברת נתונים מול מערכת המחשוב של חברת הגניזה תייעל את פעילות הארכיון, ואת אופן שמירת התיעוד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן ומונה סגן מנהל אגף הנדסה האחראי על הנושא.

8. **סעיף 8.4.14:**

המלצת הביקורת: לקבוע נוהל מחייב של בדיקת כל הערות חברת הגניזה וטיפול מידי במשתמע מההערות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 8.4.15:**

המלצת הביקורת: יש לחייב את חברת הגניזה בסכום הקנס המוגדר בהסכם עימה (300 ₪ לתיק), על כל מקרה של אי מציאת תיק שהועבר לשמירתם כנדרש בהסכם עימם.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 8.4.18:**

המלצת הביקורת: הקמת מנגנון אוטומטי שיאפשר דרך המערכת הממוחשבת לעדכן באופן יזום את הפונה, באמצעות שליחת מייל אוטומטי או הודעת SMS בו יתעדכן על הגעת התיק לעירייה ועל זמני קבלת הקהל וימי העיון.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן ומונה סגן מנהל אגף הנדסה האחראי על הנושא.

11. **סעיף 8.4.20:**

המלצת הביקורת:

יש לקיים נוהל עבודה לפיו ישונה במערכת ה"קומפלוט", מיד עם הגעת התיק מחברת הגניזה, הסטטוס בשדה 'מחזיק' מערך של "חברת הגניזה" לערך "ארכיון" עם החזרת התיק לחברת הגניזה, יש לשנות בחזרה את הסטטוס לערך "חברת הגניזה".

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

12. **סעיף 8.5.7:**

המלצת הביקורת:

הקמת תאי עיון עבור הציבור במרחב הארכיון בליווי נציג מטעם אגף ההנדסה והצבת מצלמות אבטחה מעל כל תא, בנוסף לשלט אזהרה כי מרחב זה מצולם ומתועד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. כיום מתבצע ליווי אישי ע"י עובדי האגף, וככל ויהיה גידול בכמות הפונים לבקשות לעיון בתיקים הנושא יבחן מחדש.

13. <u>סעיף 8.5.8</u>:

<u>המלצת הביקורת</u>: סריקה מקומית של טפסי 'הוצאת תיק בניין לעיון/צילום' **ושמירתם ברשת** העירייה או על הקמת טפסי חתימה אלקטרוניים.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

14.<u>סעיף 8.6.3</u>:

<u>המלצת הביקורת</u>: הביקורת ממליצה לבחון שינוי במבנה הארכיון אשר יפריד באופן ברור יותר בין החלק הציבורי הפתוח לקהל ובין השטח שבו מאוחסנים וממתינים לטיפול תיקי הארכיון. הביקורת סבורה שעובדי הארכיון צריכים להקפיד על נוהל עבודה **לפיו לא משאירים תיקי בניין על דלפקי הקבלה.**

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן .

15. <u>סעיף 8.7.5</u>:

<u>המלצת הביקורת</u>: יש לעדכן באופן שוטף סטטוס 'מחזיק' במערכת הקומפלוט, כאמצעי לאתר מיקומו הנכון של התיק במחלקות העירייה.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

16.<u>סעיף 8.7.8</u>:

<u>המלצת הביקורת</u>: הביקורת ממליצה על ריכוז העיון בתיקי ארכיון **באזור הארכיון בלבד.** התיק יועלה לרחבת קומת הארכיון והגורם המעיין יחתום על טופס העיון.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

17. <u>סעיף 8.8.7</u>:

<u>המלצת הביקורת</u>:

להקים מנגנון חתימה עבור עובדי העירייה בכדי ליישם את אחריותם על תיק הבניין.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

18.<u>סעיף 8.8.8</u>:

<u>המלצת הביקורת</u>: הביקורת ממליצה כי בהעברת תיק בין גורמים בעירייה, עובד העירייה אליו משויך תיק הבניין ידאג לעדכון בסטטוס תיק עבור הגורם המטפל החדש. אי-אישור קבלת התיק יותיר את התיק תחת אחריותו של המחזיק האחרון - ומכאן, ששני הצדדים (הן המוסר והן המקבל) יהיו בעלי עניין בעדכון מיקומו של התיק.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

19.סעיף 8.9.7:

המלצת הביקורת: יש לבחון אפשרות לתיוק הנספחים בבריכות קשיחות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

20.סעיף 8.9.8:

המלצת הביקורת: יש לבצע סריקה של מסמכי הנספחים ללא תשריטים, בכדי לוודא גיבוי דיגיטאלי מלא של המסמכים החשובים בתיקי הבניין.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

21.סעיף 8.10.6.:

המלצת הביקורת: יש לערוך בקרה של בדיקת החומר הקיים בתיק הבניין לאחר החזרתו מעיון.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת, וההמלצה יושמה.

22.סעיף 8.10.7:

המלצת הביקורת: יש לוודא רישום נכון במערכת הקומפלוט בדבר החזרת התיקים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת, הליקוי תוקן.

23.סעיף 9.3.2.7:

המלצת הביקורת: לבצע בחינה מחודשת של תהליך הכנת תיקי הבניין לפני הסריקה, כנדרש בהסכם עם חברת הסריקה, וליישם שלב חשוב זה, באמצעות עובדי חברת הסריקה (במידה ויש בידם את היכולת המקצועית לבצע זאת באופן איכותי) או לחליפין ע"י העסקה של אחת מהחברות המתמחות בטיפול וסידור תיקי בניין (ע"ח תקציב הסריקה).

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

24. סעיף 9.3.3.15:

המלצת הביקורת: לבחון ביחד עם חברה א' מימוש של פעילות הקמת תיקי בקשות באמצעות עובד/ת החברה, תוך שמירה על רמת איכות ואמינות גבוהים של התהליך.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

נאותות תמיכות
העירייה בעמותות

נאותות תמיכות העירייה בעמותות

1. מבוא

1.1 רקע

רשויות מקומיות מממנות פעילויות רבות. הרשות המקומית לעיתים מקיימת את הפעילות באמצעות המגזר השלישי. לפיכך, בהתקיים תנאים מסוימים, הרשות רשאית לתת תמיכה למוסד ציבורי הפועל בתחום המוניציפאלי שלה, בגין פעילותו בתחומים הכלולים במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות: חינוך, תרבות, דת, מדע, ספורט ועוד.

לרוב, כספי התמיכות מועברים לעמותות הפעולות בתחומי הרשות. עמותה הינה אישיות משפטית שהוקמה על פי הוראות חוק העמותות, התש"ם – 1980, שלא על מנת לחלק רווחים ולצורך ביצוע מטרה שהמחוקק ראה בה מטרה ראויה. ראוי לציין, כי חברה עירונית, חברה-בת עירונית ותאגיד עירוני לא ייחשבו מוסד ציבור לצורך מתן תמיכות על ידי הרשות המקומית.

הרשות המקומית לא תיתן תמיכה, בין אם ישירה ובין אם עקיפה, **אלא במסגרת תקציבה המאושר, כדין, ולאחר אישור מועצת הרשות.**

התמיכה בעמותות על ידי רשויות מקומיות מוסדרת בנוהל "תמיכה במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006 (להלן:"**נוהל תמיכות**"). סעיף 2 לנוהל מגדיר מהי תמיכה:

"מתן טובת הנאה, בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר ולמעט קניית שירותים או הקצאת קרקעות בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין."

בדוח מבקר העירייה לשנת 2015 נבדק נושא "תמיכות העירייה בעמותות" (להלן: "**דוח המבקר 2015**") במסגרת הביקורת עלו **שורת ממצאים, שהעיקריים שבהם**:

- התבחינים של העירייה לא כללו הנחיות ברורות לחישוב התמיכות;
- סמכות ועדת התמיכות אפשרה לה להקצות עד 30% מתקציב התמיכות על פי שיקול דעתה;
- העירייה חילקה כספי תמיכות בגין תוספות מיוחדות באופן שאינו שוויוני;
- העירייה העניקה תמיכה עקיפה לעמותות באמצעות שווי כסף;
- העירייה העניקה תמיכות לעמותות שלא הגישו את מלוא המסמכים הנדרשים;
- העירייה ביצעה פיקוח בחלק קטן מהעמותות אשר היקף התמיכה שקיבלו מסך התמיכה שהעניקה העירייה הינו מזערי.

בשנת 2018 תקצבה העירייה תמיכות ל-83 עמותות בסך כולל של 9,632,978 ₪.

1.2 הגורמים המעורבים בתהליך מתן התמיכות

להלן הגורמים המעורבים בתהליך מתן התמיכות לעמותות:

- **סגנית מנהל הכספים וחשבת העירייה** (להלן: "**חשבת העירייה**") - ממליצה לוועדת התמיכות על תבחינים לתמיכה בעמותות (מלבד התמיכה באגודות ספורט), ולאחר אישור ועדת התמיכות ומועצת העיר מבצעת תחשיבים לקביעת התמיכה לכל עמותה בהתאם לתבחינים.
- **מפקח התמיכות, נוסף על תפקידו בעירייה כמנהל מחלקה** - (להלן: "**מפקח התמיכות**") - באחריותו לוודא כי הבקשות לתמיכה המוגשות ע"י העמותות השונות מכילות את כל המסמכים הנדרשים בטרם העברתם לגזברות. כמו כן, באחריותו לפקח על העמותות ולוודא כי כספי התמיכות אכן משמשים למטרה לשמה נועדו.
- **מנהל מחלקת ספורט בעירייה** (להלן: "**מנהל מחלקת ספורט**") - ממליץ לוועדת התמיכות על תבחינים לתמיכות באגודות ספורט ומבצע תחשיבים לצורך חלוקת התמיכות לאגודות הספורט (אחוז התמיכות באגודות הספורט כ-52% מכלל התמיכות).
- **ועדת התמיכות** - מורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית או נציגו, גזבר הרשות המקומית או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגו. באחריות הוועדה להמליץ למועצה על תבחינים לתמיכה (בהתבסס על המלצתה של חשבת העירייה), לאשר את גובה התמיכה בהתאם לחישובי הרפרנטים השונים וכן בסמכותה להוסיף או לגרוע מכספי התמיכה.
- **מנהלת מחלקת תשלומים** - הגורם האמון על העברת התשלומים בפועל לעמותות.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות התמיכות הניתנות לעמותות על ידי העירייה, ובכלל זאת: קביעת תבחינים למתן תמיכות, תהליך הגשת הבקשות לתמיכה ואישורן, תהליך התשלום וביצוע פיקוח על השימוש בכספי התמיכה.

הביקורת תתייחס לתמיכות שחולקו על ידי העירייה בשנת 2018, אלא אם כן צוין אחרת בדוח.

כמו כן, כאמור, תבחן הביקורת האם תוקנו הליקויים שעלו בדוח מבקר העירייה משנת 2015.

3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה בחודשים אפריל - יולי 2019.

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם הגורמים הבאים בעירייה:

- סגנית מנהל אגף הכספים וחשבת העירייה;
- מנהל מחלקת ספורט ;
- מפקח על התמיכות;
- ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, צעירים וסטודנטים.

כמו כן הסתמכה הביקורת, על המסמכים הבאים, בהתייחס לשנים המבוקרות:

- תבחינים למתן תמיכות בתחומים השונים;
- פרוטוקולים של ועדת התמיכות;
- כרטיסי הנה"ח של העמותות הנתמכות;
- תחשיבים למתן התמיכות;
- מדגם תיקי בקשות שקיבלו תמיכה בשנת 2018.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין בהכרח שתחשוף כל ליקוי עם קיים.

תגובת חשבת העירייה, תגובת מפקח על התמיכות, תגובת מנהל מחלקת ספורט ותגובת סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, צעירים וסטודנטים שולבו בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

מפת הדוח

ממצאים עיקריים

בחלוקת כספי התמיכות לעמותת ספורט אין שמירה נאותה על עקרון הפרדת התפקידים. הן הכנת התבחינים והן ביצוע התחשיבים עבור עמותות ספורט מבוצעים על ידי מנהל מחלקת ספורט.

העירייה מעניקה תקצוב למגורי חניכי שנת שירות באמצעות תקצוב ישיר המבוצע על ידי החלטות הנהלה והפקת הזמנות, ולא באמצעות תבחינים והליך תמיכות כפי שנדרש על פי נוהל תמיכות של משרד הפנים, כאשר התיעוד לכך הינו החלטות הנהלה ותקצוב ישיר של העמותות

כפי שעלה בדוח מבקר העירייה בשנת 2015, גם בשנת 2018 בוצע פיקוח רק בחלק מזערי מהעמותות בסך כולל השווה ל-6% בלבד מתוך תקציב התמיכות הכולל שתיקצבה העירייה. הביקורת מעירה כי על אף שנוהל התמיכות אינו מגדיר בכמה עמותות ייערך פיקוח בכל שנה, נראה כי פיקוח על עמותות להן הוקצב סך של 6% בלבד מסך תקציב התמיכות אינו מקיף דיו.

ברשימת העמותות בהן נערך פיקוח בשנת 2018, לא נכללת אף אחת מעמותות הספורט, אשר קיבלו יחד למעלה ממחצית מתקציב התמיכות של העירייה. הביקורת סבורה שמן הראוי כי מדי שנה יבוצע גם פיקוח לפחות בחלק מעמותות הספורט אשר מקבלות תמיכה בהיקף גדול מאוד.

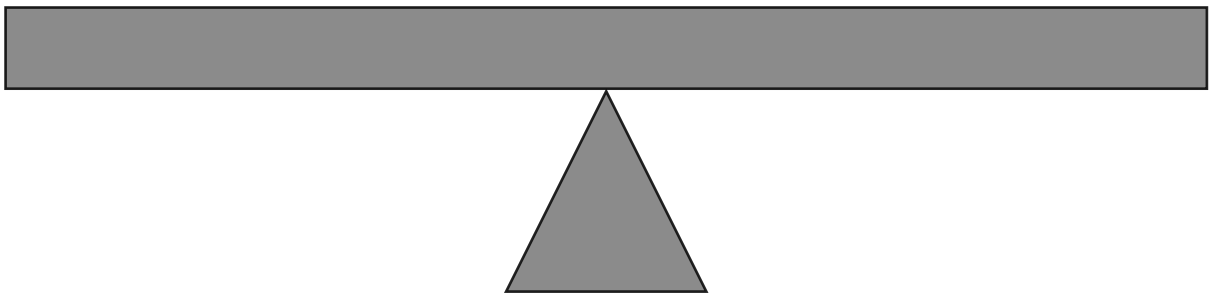
המלצות עיקריות

מומלץ כי ביצוע תחשיבים למתן תמיכות ירוכז בידי **גורם אחד בלבד,** אשר מהווה גורם ניטראלי ואינו מקיים קשר מקצועי עם העמותות. מומלץ כי גורם נוסף, שייקבע על ידי הוועדה, יבצע בקרה אחר החישובים שנערכו.

מומלץ כי בכל הנוגע לחישובים הנוגעים למספר המשתתפים ושיעור תושבי רמת גן מתוכם, יערכו בדיקות מדגמיות על ידי גזברות העיריה להבטחת נאותות ושלמות הדיווח.

הביקורת ממליצה כי יוסדר נוהל פנימי אשר יקבע לוחות זמנים לעבודת הגורמים האמונים על הטיפול בבקשות התמיכה החל ממועד קבלת הבקשות ועד לאישור חלוקת הכספים, אשר יכלול הנחיות בדבר מתן ארכה להשלמת מסמכים לבקשות שהוגשו בזמן, טיפול בבקשות שהוגשו באיחור והכנת תחשיבים כולם עד ליום 31.12 של השנה הקודמת לשנת חלוקת התמיכות.

מומלץ כי המפקח על העמותות יכין תכנית עבודה שנתית הכוללת קריטריונים לבחירת העמותות שיבוצע בהן פיקוח. התכנית השנתית תכלול בין היתר פיקוח על עמותות שהיקף תיקצובן גדול.



4. ממצאים עיקריים

4.1 אין לעירייה נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה בחלוקת כספי התמיכות ואת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים, כך שתהליכי העבודה הנהוגים אינם מעוגנים בנהלים. (סעיף 5.2)

4.2 הארכת המועד להגשת הבקשות לתמיכה בוצעה לאחר שכבר חלף המועד המקורי להגשת בקשות. להארכת המועד משמעות רבה והיא "הכשרת" בקשות שהוגשו באיחור אשר נפסלו קודם לכן על ידי הוועדה, וחלוקת כספי התמיכות בין גופים רבים יותר כך שכל גוף יקבל תמיכה קטנה יותר. הארכת המועד להגשת בקשות אשר "מכשירה" בקשות שנפסלו ולא עמדו בדרישות העירייה, מלבד העובדה כי מהווה פגיעה בשוויוניות, הרי שהיא מעלה חשש כי עמותות יפעילו לחץ על מקבלי ההחלטות. (סעיף 7.3.3)

4.3 בחלוקת כספי התמיכות לעמותת ספורט אין שמירה נאותה על עקרון הפרדת התפקידים. הן הכנת התבחינים והן ביצוע התחשיבים עבור עמותות ספורט מבוצעים על ידי מנהל מחלקת ספורט. התבחינים הם למעשה הקריטריונים הקובעים את משקולות חלוקת הכספים בין אגודות הספורט, וקביעתם מבוצעת על ידי מנהל מחלקת ספורט אשר מקיים לאורך השנה מכוח תפקידו קשר עם אגודות הספורט, כך שנוצר פתח להשפעה על מנהל מחלקת הספורט בקביעת התבחינים. (7.4.10)

4.4 העירייה מעניקה תקצוב למגורי חניכי שנת שירות באמצעות תקצוב ישיר המבוצע על ידי החלטות הנהלה והפקת הזמנות, ולא באמצעות תבחינים והליך תמיכות כפי שנדרש על פי נוהל תמיכות של משרד הפנים, כאשר התיעוד לכך הינו החלטות הנהלה ותקצוב ישיר של העמותות, לדוגמא תקצוב לתנועת הצופים בהיקף של 78 אלפי ₪ בשנת 2018. (סעיף 8.1.2)

4.5 העירייה מעניקה סבסוד לחניכי תנועות נוער המעוניינים לצאת למחנות קיץ ומעוניינים בסבסוד עקב קושי כספי. המימון מבוצע באמצעות תקצוב ישיר של העמותות לאחר קבלת רשימות מתנועות הנוער על בסיס התקציב הקיים לנושא באגף החינוך. תקציב העירייה לתנועת הצופים עמד בשנת 2018 על סך 90 אלפי ₪ באמצעות תקצוב מסעיף 1828920821 ולא באמצעות תבחינים כנדרש בנוהל תמיכות של משרד הפנים. (סעיף 8.1.3)

4.6 העירייה מעניקה סבסוד לתשלומי ההורים עבור פעילות תנועות הנוער, באמצעות תקצוב ישיר לתנועות הנ"ל ביחס למספר החניכים. ס. מנהלת אגף החינוך העבירה תחשיב

לגזברות העירייה המציגה הנחה בסך 79 ₪ מעלות דמי החבר לחניך באמצעות תקצוב שנתי בסך כ – 495 אלפי ₪ . (סעיף 8.1.4)

4.7 נמצאו שיפוצי מבנים עירוניים בהם מנהלות עמותות את פעילותיהן ובכך ניתנת עבורם תמיכה עקיפה, מבלי שהדבר מובא לדיון ועדת התמיכות. (סעיף 8.1.5)

4.8 מבדיקת הוצאות שיפוץ בית צבי בשנת 2018 נמצא כי השיפוצים בסך כ – 900 אלפי ₪ בוצעו מתקציב תב"ר שמספרו 2045652750 הקרוי עבודות שיפוץ בית צבי. הביקורת בחנה את מקור המימון לתב"ר ונמצא כי המימון מקורו בקרן פיתוח היטלי השבחה, קרי, ממקורותיה העצמיים של העירייה ולא ממשרד ממשלתי. הביקורת מעירה כי שיפוץ מבנה בו פועלת עמותה מהווה תמיכה עקיפה על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ויש להעבירם לאישור ועדת תמיכות ולכלול אותם במסגרת התמיכות של העמותה. (סעיף 8.1.7)

4.9 לא קיימת תכנית עבודה שנתית אשר מכילה סדרי עדיפויות/קריטריונים כבסיס לבחירת מדגם העמותות שיבוקרו על ידי המפקח. (סעיף 9.1.1)

4.10 כפי שעלה בדוח מבקר העירייה בשנת 2015, גם בשנת 2018 בוצע פיקוח רק בחלק מזערי מהעמותות בסך כולל השווה ל-6% בלבד מתוך תקציב התמיכות הכולל שתיקצבה העירייה. הביקורת מעירה כי על אף שנוהל התמיכות אינו מגדיר בכמה עמותות ייערך פיקוח בכל שנה, נראה כי פיקוח על עמותות להן הוקצב סך של 6% בלבד מסך תקציב התמיכות אינו מקיף דיו. (סעיף 9.1.2)

4.11 ברשימת העמותות בהן נערך פיקוח בשנת 2018, לא נכללת אף אחת מעמותות הספורט, אשר קיבלו יחד למעלה ממחצית מתקציב התמיכות של העירייה. הביקורת סבורה שמן הראוי כי מדי שנה יבוצע גם פיקוח לפחות בחלק מעמותות הספורט אשר מקבלות תמיכה בהיקף גדול מאוד. (סעיף 9.1.3)

ריכוז הממצאים

5. נהלים

נוהל הוא מסמך המגדיר עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה, ובן מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

נהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את שיטות העבודה, התפקידים ותחומי האחריות של בעלי התפקידים בארגון. כמו כן, מהווה הנוהל סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4) שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5) אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
6) נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת המועצה.

בעירייה נוהל אחד העוסק בתמיכות: "נוהל חלוקת תמיכות ע"פ סכומים" (להלן: "**נוהל תמיכות עירוני**") – המגדיר את סכומי החלוקה ואת מספר התשלומים האפשריים בהעברת כספי התמיכות בהתאם לגובה התמיכה שנקבעה, וכן את מועדי התשלום.

הערות הביקורת:

5.1 הנוהל הקיים אינו כולל מספור הנוהל וכן חסר תאריך יצירה / עדכון של הנוהל. בנוהל הפנימי יבואו לידי ביטוי עדכונים בתקנות / הנחיות / תהליכים פנימיים, ולפיכך ישנה חשיבות לשמירה על מספור הנוהל.

5.2 אין לעירייה נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה בחלוקת כספי התמיכות ואת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים, כך שתהליכי העבודה הנהוגים אינם מעוגנים בנהלים.

המלצות הביקורת:

5.3 הביקורת ממליצה כי העירייה תעניק מספר סידורי לכל נוהל, על מנת להעניק לנהלים שייכות בקובץ הנהלים.

5.4 הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד לציין על גבי הנהלים את תאריך היצירה / העדכון האחרון של הנוהל, על מנת שיהיה ניתן לדעת לאיזו תקופה רלוונטי, וכן האם נדרש לעדכן אותו פעם נוספת.

5.5 יש לעגן את תהליכי העבודה הפנימיים של העובדים העוסקים בתחום התמיכות וממשקי העבודה שלהם מול גורמים אחרים בעירייה ומחוצה לה באמצעות נהלי עבודה מסודרים וכתובים. כך למשל יש לקבוע את הנהלים הבאים:

- **נוהל הגשת בקשה לתמיכות** - הנוהל יפרט ביצד יש להגיש בקשה לתמיכות, מהם המסמכים שנדרש להגיש לעירייה, מי אחראי לרכז את הבקשות לתמיכות, מי אמון על בדיקת שלמות הבקשה וכו'.
- **נוהל חלוקת כספי התמיכות** - הנוהל יפרט ביצד יבוצעו תחשיבים לחלוקת כספי התמיכות, מי אמון על ביצוע התחשיבים, מהם האישורים הנדרשים לחלוקת כספי התמיכות וכו'.
- **נוהל פיקוח** - נוהל המסדיר את הפיקוח שיבוצע על השימוש בכספי התמיכות על ידי העמותות, מי אחראי לפקח על כך, מהן הבדיקות שיבוצעו על מנת לבחון את פעולות העמותה והשימוש בכספי התמיכות, מהי התדירות בה יבוצע פיקוח, למי יש לדווח על פעילות העמותה ושימוש לא תקין בכספי התמיכות וכו'.

תגובת חשבת העירייה:

"הנוהל המנחה הוא נוהל משרד הפנים."

6. תקציב התמיכות

כחלק מקביעת התקציב הרגיל של העירייה לשנת הכספים הבאה, עליה לקבוע בין היתר את התקציב אשר יוקצה לטובת תמיכות, וזאת בהתאם להוראת סעיף 4 לנוהל תמיכות אשר קובע כי: "**רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות, תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והענקיפות, ואת חלוקתו לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב.**"

התבחינים בעירייה קובעים בסעיף 3 כי: "**במידה ובשנה מסוימת מספר הבקשות לקבל תמיכה יפחת מ-75% ממספר הבקשות שהוגשו בשנה הקודמת באותה הקטגוריה / תת קטגוריה, תינתן לוועדה האפשרות להקטין את סך תקציב התמיכה המחולק באותה קטגוריה באופן יחסי, בהתאם לשיקול דעתה.**"

תקציב התמיכות שמאושר על ידי מועצת העיר מרוכז בסעיף התקציבי 1820000820 "ועדת התמיכות" במסגרת התקציב של מינהל תרבות. לאורך השנה, ובהתאם לחלוקת כספי התמיכות, מתעדכן תקציב התמיכות, וממוין לסעיפים תקציבים שונים של העמותות להן חולקו כספי התמיכות, כך שבסוף שנת הכספים אמור להישאר הסעיף התקציבי של ועדת התמיכות ביתרת אפס.

להלן נתוני תקציב התמיכות בעירייה לשנים 2018-2019 **באש"ח**:

	2018 באש"ח	2019(*) באש"ח
תקציב	10,000	12,000
ביצוע	9,632	

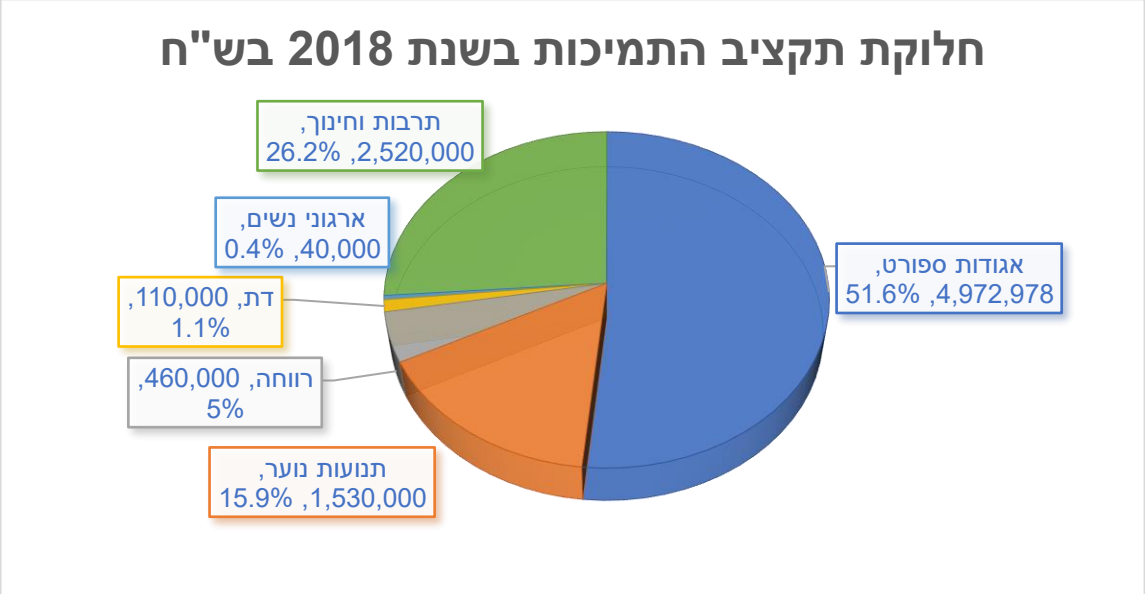
(*) נכון לחודש יולי 2019.

לאחר שנקבע תקציב כולל לתמיכות, המוגש לאישורה של מועצת העיר, נקבעת חלוקת התקציב לתחומי הפעילות השונים בהם מבקשת העירייה לתמוך באותה שנה, בהתאם למדיניות הנהלת העיר מחולק סכום התמיכה לקטגוריות השונות. חלוקת התקציב מוגשת כהצעה לוועדת התמיכות על ידי חשבת העירייה ומנהל מחלקת הספורט, ובמידה שאושרה על ידי ועדת התמיכות, מוגשת לאישורה של מועצת העיר.

תקציב העירייה לשנת 2018 אושר במועצת העיר בישיבה מס' 67 מיום 29.10.17. לאחר מכן, בישיבה מס' 77 מיום 22.3.18, אישרה המועצה את חלוקת תקציב התמיכות לתחומי הפעילות השונים:

להלן חלוקת תקציב התמיכות לשנת 2018 על פי תחומי פעילות ב-₪, כפי שאושרה על ידי מועצת העיר:

תחום פעילות	סכום ב-₪	אחוז מסך התמיכות הכולל
אגודות ספורט	5,340,000	51.7%
מוסדות חינוך, תרבות ועמותות בע"ח	2,520,000	26.1%
תנועות נוער	1,530,000	15.9%
מוסדות רווחה	460,000	4.8%
מוסדות דת	110,000	1.1%
ארגוני נשים	40,000	0.4%
סה"כ	**10,000,000**	**100%**



6.1 אף שבפועל עיקר תקציב התמיכות הוא בתחום הספורט, וכולל גם תקצוב עמותות בתחום הרווחה, תקציב התמיכות כולו משויך במסגרת תקציב העירייה לסעיף 831 "תרבות –מינהל".

821 תרבות - מינהל תרבות

מספר חשבון	שם חשבון	תקציב 2018	דברי הסבר	תקציב 2017	ביצוע 2016
1820000820	וועדת תמיכות	10,000,000			

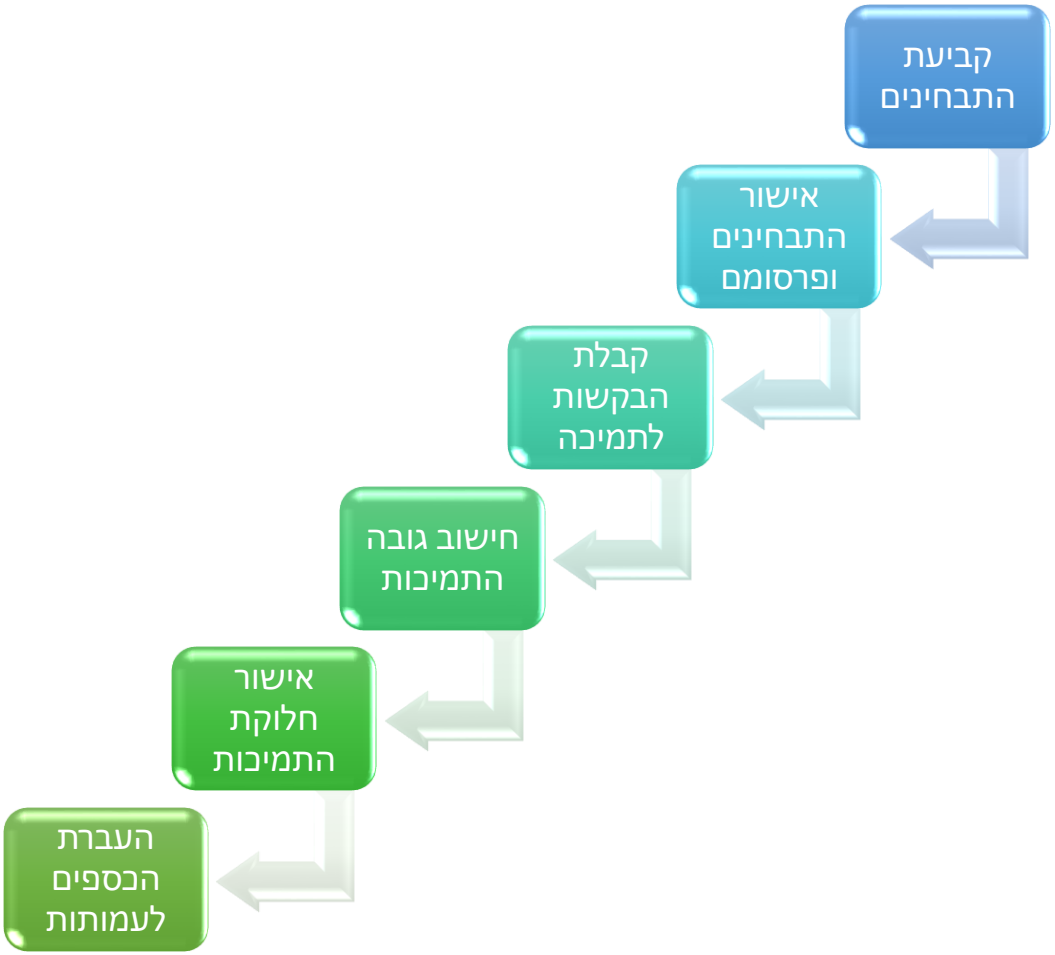
לדברי חשבת העירייה הדבר אינו מתאפשר בשלב התקציב בו לא ידוע אופן חלוקת התמיכות לקטגוריות השונות ולכן הדבר מבוצע בשלב הצגת התקציב בפועל בלבד.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.2 הביקורת ממליצה כי הוועדה תיבחן הצגת הנתונים על פי נתוני שנה קודמת בספר התקציב על פני הצגתו במסגרת תרבות – מינהל.

7. הליך מתן תמיכות לעמותות

הליך מתן התמיכות לעמותה מוסדר בנוהל התמיכות שפורסם בחוזר מנכ"ל מס' 4/2006 משרד הפנים. להלן פירוט תהליכי מתן התמיכות ובדיקות הביקורת ;



7.1 **קביעת תבחינים**

הקריטריונים לחלוקת כספי התמיכות לעמותות השונות נקראים "תבחינים". לעירייה תבחינים לתחום הספורט, ותבחינים נפרדים לכל שאר התחומים להם מעניקה תמיכות. התבחינים של העירייה מפורסמים מדי שנה באתר האינטרנט העירוני.

7.1.1 **<u>תבחינים לתמיכות לאגודות ספורט</u>**

לעירייה מסמך שכותרתו "תבחינים למתן תמיכות לאגודות ספורט ברמת גן לשנת 2018" (להלן: "**תבחיני ספורט**"), המפרט את תנאי הסף להגשת בקשה לתמיכה מהעירייה, ואת התבחינים על פיהם יקבע גובה התמיכה.

כל אגודת ספורט מקבלת ניקוד מהעירייה עבור כל אחד מהתבחינים לצורך ביצוע החישוב לחלוקת כספי התמיכות, בהתאם לטבלאות ניקוד המפורטות בתבחיני הספורט.

להלן פירוט התבחינים למתן תמיכה לאגודות ספורט:

- תבחינים בסיסיים:
  - הענף והדירוג בענף;
  - הוצאות תפעול;
  - מס' קבוצות במחלקת הנוער - הענף ומין הספורטאים בקבוצות הנוער צריך להיות תואם להתמחות של האגודה. התבחין מפרט 10 אגודות ספורט ואת הענף ומין הספורטאים הרלוונטי.
- תוספת בגין תבחינים נוספים:
  - שחקנים במח' הנוער שהם תושבי ר"ג;
  - תקציב חיצוני;
  - קידום ספורט נשים;
  - קבוצה עירונית;
  - החלטת ועדת התמיכות.

7.1.2 הן התבחין שעוסק בענף והדירוג בענף והן התבחין העוסק בהוצאות תפעול מעניקים ניקוד לאגודות הספורט על סמך נגזרת של הענף, הליגה והמגדר של השחקנים, ובכל זאת ניתן ניקוד נפרד בגין כל אחד מהתבחינים.

7.1.3 לא צוין איזו שנת פעילות רלוונטית לעניין הדירוג בענף הספורט. יודגש כי לרמת הדירוג של הקבוצה בענף ישנה השפעה מהותית על הניקוד שתקבל הקבוצה, ובהתאם לכך על גובה התמיכה שתקבל הקבוצה. כך למשל, קבוצת כדורגל גברים בדרג ב' תקבל ניקוד של 150 לעומת דרג ג' בו תקבל ניקוד של 35 נקודות בלבד.

7.1.4 בתבחין העוסק במספר הקבוצות במחלקת הנוער, מפורטת רשימה סגורה ומוגבלת של אגודות ספורט, אשר אינה מתייחסת לאגודות ספורט קיימות נוספות או חדשות שיוקמו בעיר. הגבלה זו עומדת **בניגוד לכך שהתבחינים הינם הוראות כלליות** לקבלת תמיכה אשר נועדו לאפשר לכל עמותה שעומדת בקריטריונים שקובעים התבחינים לקבל תמיכה מהעירייה.

<u>הערת הביקורת:</u>

7.1.5 התבחין העוסק בהוצאות תפעול אינו מבוסס כלל על הוצאות התפעול בפועל של האגודה, אלא הוא נגזרת של הענף, הליגה והמגדר של השחקנים בלבד (**ראה נספח א' –** טבלת ניקוד בגין תבחין ענף וליגה ותבחין הוצאות תפעול).

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.1.6 הביקורת ממליצה כי העירייה תבצע את העדכונים הבאים בתבחיני הספורט תייחס משמעות **להוצאות התפעול בפועל של האגודה, ותקבע את הניקוד לאגודה בעבור תבחין הוצאות תפעול על פי קריטריון זה.**

<u>תגובת מנהל מחלקת ספורט</u>:

"מקובל."

7.1.7 הביקורת ממליצה כי העירייה תציין את שנת הפעילות הרלוונטית לעניין הדירוג בענף הספורט.

<u>תגובת מנהל מחלקת ספורט</u>:

"מקובל."

7.1.8 **יש להסיר את רשימת העמותות מהתבחין** העוסק במספר הקבוצות במחלקת הנוער, ולפעול בהתאם להוראה הכללית בלבד לפיה הענף ומין הספורטאים בקבוצות הנוער צריך להיות תואם להתמחות של האגודה.

תגובת מנהל מחלקת ספורט:

"לא מדובר ברשימה סגורה, אלא בצורך לחדד את המגדר והענף שבעבורו מאושרת התמיכה לעמותות שאושרה להן תמיכה בשנה קודמת. ככל שוועדת התמיכות תאשר קבלת תמיכה לעמותה נוספת תצורף גם אותה העמותה."

התייחסות הביקורת לתגובה:

מומלץ כי המלצה זו תועלה במסגרת דיוני ועדת התמיכות לשנה הבאה.

7.1.9 תבחינים כלליים

לעירייה מסמך שכותרתו "קריטריונים (תבחינים) לחלוקת תמיכות לשנת 2018" (להלן: "**תבחינים כלליים**"), המפרט את הקריטריונים למתן תמיכות בתחומים: תנועות נוער, רווחה, מוסדות דת, ארגוני נשים ומוסדות חינוך ותרבות.

להלן פירוט הקריטריונים הנדרשים בכל תחום על פי התבחינים של העירייה (האחוז בתוך הסוגריים מציין את האחוז מתוך התקציב שהוקצה לתחום זה אשר יחולק בין העמותות באופן יחסי בהתאם לקריטריון זה בלבד):

		מספר מקבלי שירות	הכנסות עצמיות	שיקול דעת הוועדה	קריטריונים נוספים
תנועות נוער		(74%)**	(5%)	(6%)	מספר סניפים (15%)
רווחה	**שירותים לבעלי מוגבלויות (50%)**	(50%)	(15%)	(5%)	היקף הסיוע בעיר בשנתיים האחרונות (30%)
	שירותים לנזקקים (30%)	(70%)	(15%)	(5%)	היקף הסיוע בעיר בשנתיים האחרונות (10%)
	שירותים אחרים (20%)	(70%)	(10%)	(10%)	היקף הסיוע בעיר בשנתיים האחרונות (10%)
מוסדות דת		(80%)	(15%)	(5%)	-
ארגוני נשים		(80%)	(10%)	(10%)	-
מוסדות חינוך ותרבות*	**בתי ספר לאומנות (66%)**	(5%)	-	(5%)	• גובה התמיכה ממשרד התרבות והספורט בשנה הקודמת (85%) • מידת התרומה לקהילה (5%)
	מרכזים קהילתיים (24%)	(75%)	(5%)***	(5%)	שעות פעילות שבועיות (15%)

*10% נוספים מחולקים לעמותות מסוגים שונות על פי חלוקות שונות במפורט בתבחינים של העירייה.

**3 קריטריונים שונים: מס' חניכים (60%), מס' חניכים בעלי צרכים מיוחדים (12%), מס' חניכים הרשומים לשנת שירות (2%).

***ממוצע מחזור הכנסות כולל בשנתיים האחרונות.

7.1.10 בתבחינים לתנועות הנוער לא צוין על פי איזה מועד יש לבצע את הדיווח לגבי מספר החברים ומספר הסניפים בתנועה. מאחר שמספר החברים הוא נתון משתנה לאורך השנה, על בסיס כמעט יומי, היה ראוי כי יוגדר מועד על פיו יבוצע הדיווח לגבי הנתונים הנ"ל.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.1.11 הביקורת ממליצה כי העירייה תציין את המועד על פיו יבוצע דיווח של נתוני מספר המשתתפים והסניפים בעמותה.

<u>תגובת חשבת העיריה</u> :

"מקובל נוסיף ציון שנה."

7.2 אישור התבחינים ופרסומם

נוהל התמיכות מחייב את הרשות להעניק תמיכה רק בהתאם לתבחינים שנקבעו מראש, כאשר הדגש בנוהל הינו על היות התבחינים עניינים **ושוויוניים.**

על פי הנוהל, הצעה לתבחינים חדשים או תיקונם תוכן ע"י ועדת התמיכות, ותאושר בשלב הראשון על ידי היועץ המשפטי ובשלב השני על ידי מועצת העיר. כמו כן, על העירייה לפרסם בעיתונות את התבחינים לתמיכות, ואת המועד הסופי להגשת בקשות לתמיכות.

כאמור, בדוח מבקר העירייה שנערך בשנת 2015 נמצא כי התבחינים שנקבעו על ידי העירייה לא כללו הנחיות ברורות בנוגע **לאופן חישוב התמיכות**. בעקבות המלצות הביקורת, במהלך שנת 2015 אושרו בעירייה תבחינים חדשים.

את תבחיני הספורט ריכז וניסח מנהל מחלקת הספורט, ואת התבחינים הכלליים ריכזה וניסחה חשבת העירייה, בהתייעצות עם היחידות המקצועיות הרלוונטיות בעירייה.

התבחינים הוגשו <u>כהמלצה</u> לוועדה, אשר אישרה את הגשתם של התבחינים, ללא שינויים, לאישורה של מועצת העיר, ולאחר מכן הוגשו התבחינים לאישורה של מועצת העיר.

להלן המועדים לאישור התבחינים לשנת 2018 ופרסומם על פי נוהל התמיכות:

שלב	תאריך נדרש ע"פ הנוהל	תאריך בפועל	עיכוב בביצוע	תגובת חשבת העירייה
אישור על ידי היועץ המשפטי	לאחר הכנת התבחינים על ידי הוועדה ועד ה- 1.9.17	3.9.17	2 ימים	
אישור על ידי מועצת העיר	לאחר אישור היועמ"ש ועד ה-1.9.17	14.9.17	14 ימים	באוגוסט אין מועצה
פרסום הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה	עד ה- 12.11.17	18.9.17	אין	

<u>הערות הביקורת :</u>

7.2.1 **הביקורת מציינת לחיוב** כי העירייה אימצה את המלצות מבקר העירייה מדו"ח 2015 בנושא התמיכות לעניין התבחינים, והגדירה בפירוט את התבחינים לצורך קבלת תמיכות בכל אחד מהתחומים.

7.2.2 כמו כן, **מציינת הביקורת לחיוב** כי העירייה צמצמה את שיקול דעת הוועדה לחלוקת 30% מתקציב התמיכות של העירייה, והגבילה את שיקול דעת הוועדה להיקף של 5% - 10% מתוך התקציב הניתן לכל עמותה.

7.3 קבלת הבקשות לתמיכה

7.3.1 <u>מועד הגשת הבקשות</u>

באמור, על פי סעיף 9 לנוהל תמיכות, על העירייה לפרסם בעיתונות את התבחינים לתמיכות, ואת המועד הסופי להגשת בקשות לתמיכות, על מנת לאפשר לעמותות להגיש בקשות לתמיכה. על פי הנוהל, על המועד הסופי להגשת בקשות להיות 30 יום לפחות לאחר מועד פרסום ההודעה בעיתונות, כלומר לאחר ה-18.10.17 (המועד בו העירייה פרסמה את התבחינים).

סעיף 9.3 ממשיך וקובע כי: "**הרשות המקומית רשאית להאריך את המועד והודעה על כך תפורסם סמוך לאחר ההחלטה על הארכת המועד, כאמור בסעיף 9.1, באופן שיאפשר לפחות 7 ימים להגשת הבקשות לאחר פרסום ההודעה על הארכת המועד**".

כמו כן, נקבע בסעיף 9.4 לנוהל התמיכות כי: "**בקשה שהוגשה לאחר המועד הקבוע תידחה ללא דיון. על אף האמור, הועדה המקצועית רשאית, מנימוקים שיירשמו, לדון בבקשה שהוגשה**

באיחור אף שוכנעה כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכי אין מניעה מבחינה תקציבית למתן התמיכה".

המועד הסופי הראשוני להגשת בקשות שנקבע על ידי העירייה הינו 30.11.17. לאחר מועד זה, **הוגשו 7 בקשות נוספות, אשר הוגשו למעשה באיחור.**

ביום 10.1.18 התכנסה ועדת התמיכות לדון בבקשות שהוגשו באיחור. הוועדה דנה ב-6 מתוך הבקשות שהתקבלו באיחור (אחת הוגשה אף מאוחר יותר באותו חודש) ובמכתבי ההנמקה שצורפו להן.

בעקבות הדיון בוועדה הוחלט על פנייה ל-2 מהעמותות בבקשה לקבלת נימוק לאיחור בהגשת המסמכים. ביום 11.1.18 נשלחו על ידי מפקח התמיכות מכתבים לעמותת "ארנונים" ועמותת "הנוער העובד" במסגרתם צוין כי יש להמציא "**מסמכים רלוונטים אשר מעידים ומצדיקים את האיחור בהגשת הבקשה (גם מסמכים רפואיים אם יש)**".

בהמשך לכך, **ולמעלה מ-3 חודשים לאחר תום המועד להגשת בקשות לתמיכה**, החליטה הוועדה בישיבתה מיום 8.3.18, להאריך את מועד הגשת הבקשות לתמיכה עד ליום 26.3.18, על פי הפרוטוקול לאחר דיונים מעמיקים בנושא, מאחר שסברה כי האיחורים נבעו בתום לב וכן כי לדחיית הבקשות שהוגשו באיחור עלולות להיות השלכות עירוניות משמעותיות.

הארכת המועד, הביאה לכך שהעירייה קיבלה את בקשתן של כל 7 העמותות שהגישו בקשה באיחור, ובישיבות שהתקיימו ב-30.4.18 וב-3.5.18 החליטה על הענקת כספי תמיכות בין היתר גם לעמותות אלה.

להלן רשימת העמותות שהגישו בקשה לאחר ה-30.11.17, והחלטות הוועדה לגביהן:

<u>עמותות ספורט:</u>

מס"ד	שם העמותה	מועד הגשת הבקשה	מס' ימי איחור	החלטת הוועדה ב-10.1.18	החלטת הוועדה ב-30.4.18 וב-3.5.18 על הענקת תמיכה בש"ח
1	הפועל ר"ג בדורגל	ינואר 2018	כחודשיים	**הוועדה לא דנה בפסילת הבקשה כיוון שהתקבלה לאחר דיון זה.**	916,013

יתר העמותות:

מס"ד	שם העמותה	מועד הגשת הבקשה	מס' ימי איחור	החלטת/הערת הוועדה ב- 10.1.18	החלטת הוועדה ב- 30.4.18 וב-3.5.18 על הענקת תמיכה בש"ח
1	הנוער העובד והלומד	5.12.17	5	לקבל הסבר מפורט יותר בכתב	30,000
2	ישיבת ברכת אהרון	12.12.17	12	סיבת איחור ההגשה אינה מוצדקת	4,500
3	מופת קריית קריניצי	14.12.17	14	סיבת איחור ההגשה אינה מוצדקת	72,000
4	מרכז יום לקשיש	14.12.17	14	סיבת איחור ההגשה אינה מוצדקת	40,000
5	ארנונים	21.12.17	21	לבקש אישור רפואי למחלתה של העובדת אשר בשל מחלתה לא הוגשה הבקשה במועד	67,000
6	פעמונים	6.1.18	37	סיבת איחור ההגשה אינה מוצדקת	8,000

7.3.2 בניגוד להוראות נוהל התמיכות, ועדת התמיכות קיימה דיון בכל הבקשות שהוגשו באיחור עד אותו מועד, על אף שלא היו נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת. נוסף על כך, הנימוקים לדיון החריג בבקשות שהוגשו באיחור לא פורטו בפרוטוקול. הביקורת תציין, כי גם בשנת 2016 דנה ועדת התמיכות בכל 19 הבקשות שהוגשו באיחור מבלי שהיו נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת ומבלי שפורטו הנימוקים לדיון החריג בבקשות שהוגשו באיחור.

תגובת חשבת העירייה:

"פרוטוקול הוועדה מיום ה – 8.3.18 מפרט את הנסיבות שהביאו להחלטת הוועדה להארכת המועד להגשת בקשות."

הערות הביקורת:

7.3.3 הארכת המועד להגשת הבקשות בוצעה לאחר שכבר חלף המועד המקורי להגשת בקשות. להארכת המועד משמעות רבה והיא "הכשרת" בקשות שהוגשו באיחור אשר נפסלו קודם לכן על ידי הוועדה, וחלוקת כספי התמיכות בין גופים רבים יותר כך שכל גוף יקבל תמיכה קטנה יותר. הארכת המועד להגשת בקשות אשר "מכשירה" בקשות שנפסלו ולא עמדו

בדרישות העירייה, מלבד העובדה כי מהווה פגיעה בשוויוניות, הרי שהיא מעלה חשש כי עמותות יפעילו לחץ על מקבלי ההחלטות.

7.3.4 יש לציין כי הוועדה הכשירה בין היתר את בקשתה של "הפועל ר"ג כדורגל", אשר הוגשה באיחור לטענתה עקב חוסר תשומת לב, והעניקה להפועל ר"ג תמיכות בסך של 916 אלף ₪, **סכום המהווה כ-10% מתקציב התמיכות הכולל.**

<u>תגובת חשבת העירייה לסעיפים 7.3.3 ו - 7.3.4</u>:

"בהתאם לסעיף 9.4 לנוהל תמיכות התקיים דיון בוועדת תמיכות לגבי עמותות שהגישו בקשה לתמיכה באיחור. ועדת התמיכות בישיבתה מיום ה – 8.3.18 לאחר דיונים מעמיקים בנושא התרשמה כי האיחורים נבעו מתום לב ו/או מסיבות מוצדקות, ולאחר ששקלה את ההשלכות העירוניות המשמעותיות שעלולות לנבוע מדחיית הבקשות הרבות שהוגשו באיחור בהתאם להחלטה זו פרסמה העירייה את המועד החדש להגשת בקשות בהתאם לנוהל התמיכות ואפשרה לעמותות נוספות להגיש בקשה לתמיכה. יצוין כי לא אושרו בקשות באופן פרטני אלא אישור כוללני להארכת המועד כך שניתנה הזדמנות שווה לכל העמותות להגיש בקשות לרבות עמותות חדשות."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

הביקורת חוזרת על עמדתה כי הארכת המועד להגשת בקשות שנפסלו מהווה פגיעה בשוויוניות של קבלת התמיכה.

7.3.5 העירייה העניקה תמיכה לעמותת "ארנונים" ולעמותת "הנוער העובד והלומד", על אף שגם לאחר שהוארך המועד להגשת בקשות לא סיפקו לעירייה את המסמכים הנדרשים במכתב שנשלח אליהן ב- 11.1.18. עמותת "ארנונים" לא המציאה לעירייה אישורים רפואיים למחלתה של העובדת האמונה על הגשת בקשת התמיכה, ועמותת "הנוער העובד והלומד" העבירה לעירייה מכתב בלבד מהעובדת האמונה על הגשת הבקשה לתמיכה, בטענה שהייתה בחופשת לידה, מבלי שצורפו מסמכים רלוונטיים מביטוח לאומי או כל מסמך אחר שיעיד על שהותה בחופשת לידה.

<u>תגובת חשבת העירייה</u>:

"הארכת המועד ופרסום מועד חדש יתרה את הצורך במסמכים אודות הסיבה לאיחור."

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.3.6 **על העירייה לפעול בהתאם להוראות הקבועות בנוהל התמיכות, ולא לדון בבקשות שהוגשו באיחור**, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת. כמו כן, במידה ובקשה שהוגשה באיחור נידונה בוועדת התמיכות, יש לציין בפרוטוקול את הנימוקים לקיום הדיון.

7.3.7 הביקורת ממליצה כי לא תתאפשר הארכת מועד הגשת בקשות לתמיכה במועד המאוחר מהמועד המקורי שנקבע. ככל וועדת התמיכות מעוניינת לאפשר הגשת בקשות נוספות יהיה עליה להאריך את המועד **בטרם יחלוף מועד ההגשה המקורי**.

7.3.8 הביקורת ממליצה כי הוועדה תנהל פרוטוקול מפורט, אשר יציג את מלוא הדיון בוועדה.

7.3.9 הביקורת ממליצה כי במידה שקיימת סיבה מוצדקת לקבלת בקשה שנפסלה, העירייה תקפיד על קבלת המסמכים הנדרשים התומכים בסיבה לאיחור.

7.3.10 הביקורת ממליצה כי יוסדר נוהל פנימי אשר יקבע לוחות זמנים לעבודת הגורמים האמונים על הטיפול בבקשות התמיכה החל ממועד קבלת הבקשות ועד לאישור חלוקת הכספים, אשר יכלול הנחיות בדבר מתן ארכה להשלמת מסמכים לבקשות שהוגשו בזמן, טיפול בבקשות שהוגשו באיחור והכנת תחשיבים כולם עד ליום 31.12 של השנה הקודמת לשנת חלוקת התמיכות.

7.3.11 **<u>תיקי הבקשות</u>**

נוהל התמיכות קובע בסעיף 13.1 כי: "**בקשות לתמיכה שהוגשו לרשות המקומית בכל תחום פעילות ירוכזו ויועברו לעיונה של הועדה המקצועית**". עוד מוסיף הנוהל וקובע בסעיף 13.2 כי: "**לא תידון בקשה לתמיכה בוועדה המקצועית, אלא אם כן נתקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים וניתנה עליהם חוות דעתה של היחידה המקצועית בכתב**".

בנוסף לכך, נוהל התמיכות קובע בסעיף 10 כי על עמותה המבקשת לקבל תמיכה מהרשות להגיש בקשה בכתב באמצעות טופס ייעודי, ולצרף אליה את כל המסמכים והאישורים הנדרשים. בנוהל מפורטים הפרטים שיש לכלול בטופס הבקשה לתמיכה, והמסמכים שיש לצרף לטופס (**ראה נספח ב' –** רשימת המסמכים הנדרשים בהתאם לנוהל התמיכות).

לעירייה טופס ייעודי להגשת בקשה לתמיכה במסגרתו נדרשים המוסדות המבקשים תמיכה מהעירייה למלא פרטים שונים אודות המוסד הציבורי ופעילותו, וכן לצרף טפסים שונים.

בטופס הבקשה של העירייה נדרש לפרט פרטים נוספים ולצרף מסמכים נוספים, מעבר לאלו הנדרשים על פי נוהל תמיכות (**ראה נספח ג' –** רשימת המסמכים הנוספים הנדרשים

בהתאם לטפסיי העירייה). כמו כן, על פי טופס הבקשה נדרשת העמותה למלא שאלון איפיון ייעודי לתחום הרלוונטי לעמותה. באתר העירייה ישנם שאלוני איפיון לכל אחד מהתחומים, בהם מפורטים אילו נתונים נדרשת העמותה לדווח (להלן: "**שאלון איפיון**") **(ראה נספח ד'** – דוגמא לשאלון איפיון).

בשנת 2018 קיבלה העירייה בקשות לתמיכה מעמותות בהגשה פיזית בעותק קשיח.

החל משנת 2019 עברה העירייה לניהול תיקי הבקשה לתמיכות באמצעות מערכת אינטרנטית, יודגש כי המערכת הוטמעה בעירייה בשנת 2019 בלבד.

בקשות לתמיכה בעירייה מוגשות למפקח התמיכות, אשר מתייק אותן לתיק שנפתח לעמותה עבור השנה הרלוונטית, בו מרוכזים כלל המסמכים הנוגעים לבקשה של העמותה (להלן: "**תיק העמותה**"), ואחראי לוודא כי התקבלו כל המסמכים הנדרשים בהתאם לרשימה על פיה מבצע את הבדיקה.

המפקח בוחן את כל המסמכים שהתקבלו בתיק ומסמן ברשימה. במידה שחסרים מסמכים או שהתקבלו מסמכים שאינם תקינים, יוצר המפקח קשר עם העמותה בדואר האלקטרוני או טלפונית, ומבקש להשלים את המסמכים הנדרשים עד סוף המועד הקבוע להגשת בקשות. לעיתים ניתנת הארכה להגשת מסמכים חסרים לאחר המועד שנקבע. יצוין כי על פי הנמסר לביקורת על ידי המפקח, הארכת מועד הגשת המסמכים החסרים נעשית כל עוד הבקשה הראשונית הוגשה לפני תום המועד שנקבע ובהתייעצות עם חשבת העירייה וחברי הוועדה.

כלל הבקשות שהתקבלו, סטטוס הבקשה, ותיעוד הפניות לעמותה בבקשה להשלמת מסמכים, מתועד בקובץ וורד שמנהלת מזכירתו של מפקח התמיכות.

בתום המועד להגשת בקשות, ובתום ההארכות שניתנו, מאשר המפקח בטופס את הבקשות שהוגשו בשלמותן, כלומר בקשות בהן הוגשו כל המסמכים הנדרשים ובאופן תקין. הטופס מפרט את תחום הפעילות של העמותה, ופרטים בסיסיים על העמותה ובכללם מספר סניפים, עובדים, שכר בכירים, ולמעשה בכך נותן המפקח את אישורו לוועדה כי הבקשה הוגשה בהתאם לנוהל התמיכות וניתן לדון בבקשה של העמותה (להלן: "**אישור המפקח לבקשה**").

להלן פירוט של מספר העמותות שהגישו בקשה לתמיכה ומספר העמותות שקיבלו תמיכה מהעירייה בשנים 2017 – 2018:

	מספר הבקשות הכולל	בקשות שאושרו	בקשות שנדחו
2017	89	87	2
2018	89	83	6

הביקורת ערכה מדגם של 10 בקשות מתחומים שונים, מתוך 83 תיקי הבקשות שאושרו בשנת 2018 (להלן: "**מדגם תיקי בקשות**"), ובדקה האם קיימים בתיקים המסמכים הנדרשים על פי נוהל התמיכות ועל פי דרישת העירייה.

להלן טבלה המפרטת את רשימת העמותות והמסמכים שנדגמו:

שם העמותה	הפועל ר"ג כדורגל	רמת חן / בליך ר"ג סל	ארזים / אהל שם ר"ג	בית מעשים טובים	צח"י – צעירים חושבים יהדות	בית צבי	ארנונים	נעמת	תנועת הצופים העבריים	הנוער העובד והלומד
תחום	**ספורט**			**רווחה**	**דת**	**חינוך, ובע"ח**	**תרבות**	**ארגוני נשים**	**תנועות נוער**	
סכום התמיכה בשנת 2018 באש"ח	916	883	883	43	27	1,602	67	15	1,128	30
תעודת רישום	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
מסמכי היסוד המעודכנים	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אישור מעמד מוסד הציבור במע"מ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אישור שנתי מרשויות מס הכנסה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אישור ניהול ספרים		✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
אישור ניהול תקין	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אישור תקורה הוצאות	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

שם העמותה	הפועל ר"ג כדורגל	רמת חן / בליך ר"ג סל	ארזים / אהל שם ר"ג	בית מעשים טובים	צח"י – צעירים חושבים יהדות	בית צבי	ארנונים	נעמת	תנועת הצופים העבריים	הנוער העובד והלומד
הנה"כ										
דוח כספי ומאזן בוחן	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
תקציב	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
פירוט הכנסות	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
כתב התחייבות לקבלת הקצבה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ערבות כנגד קבלת מקדמה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	לא רלוונטי	✓	✓
הסכמה בלתי חוזרת לבנקים	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
רשימת חמשת מקבלי שכר טופס 126	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

7.3.12 לא קיים רישום מפורט של כל הבקשות שהוגשו, הכולל את תאריך הגשת הבקשה, וסטטוס מפורט ומעודכן של הבקשה.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"החל משנת 2019 הגשת הבקשות מתבצעת באופן מקוון, כך שמופק דוח כנדרש."

7.3.13 הביקורת מעירה כי במדגם שערכה לא נמצאו ממצאים חריגים במסמכי הגשת המסמכים של העמותות ובדיקתם על ידי העירייה - **תקין**.

7.4 חישוב גובה התמיכות

7.4.1 <u>תהליך החישוב</u>

חישוב גובה כספי התמיכות אשר יחולקו לעמותות שבקשתן התקבלה בעירייה, מבוצע בנפרד לעמותות המקבלות תמיכה בהתאם לתבחינים הכללים ולעמותות המקבלות תמיכות בהתאם לתבחיני הספורט.

חישוב תמיכות לפי תבחינים כלליים מבוצע על ידי חשבת העירייה, וחישוב התמיכות לתחום הספורט מבוצע על ידי מנהל מחלקת הספורט בעירייה.

החישוב עבור כל העמותות מבוצע באמצעות קבצי אקסל, כאשר עבור כל תחום מבוצע חישוב בקובץ נפרד. בקובץ האקסל מפורטים נתוני העמותות הרלוונטיים, על פי התבחינים הנדרשים שנקבעו לאותו התחום.

7.4.2 חלוקת כספי תמיכות מתבססת על החישובים שביצעו החשבת / מנהל מחלקת הספורט בלבד, **ללא שמבוצעת בקרה או בחינה נוספת של החישובים שבוצעו.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.4.3 מומלץ כי ביצוע תחשיבים למתן תמיכות ירוכז בידי **גורם אחד בלבד,** אשר מהווה גורם ניטראלי ואינו מקיים קשר מקצועי עם העמותות.

7.4.4 מומלץ כי גורם נוסף, שייקבע על ידי הוועדה, יבצע בקרה אחר החישובים שנערכו.

7.4.5 <u>בדיקת חישובים - עמותות כלליות</u>

חשבת העירייה מקבלת מהמפקח על התמיכות את שאלוני האיפיון שמילאו העמותות, ובאמצעות הנתונים המפורטים במסגרתם מבצעת תחשיבים לחלוקת תקציב התמיכות בין העמותות שבקשתן אושרה על ידי מפקח התמיכות.

הביקורת קיבלה לידיה 3 מתוך 5 האקסלים המפרטים את החישובים של חלוקת כספי התמיכות לעמותות השונות לשנת 2018 עבור התחומים הבאים: ארגוני נשים, תנועות נוער, מוסדות דת.

להלן דוגמא לביצוע חישוב בשנת 2018 עבור ארגוני נשים:

שם העמותה	ישום תבחינים בנקודות תמיכה							אחוז מסה"כ תמיכות רווחה
	מקבלי שירות יומי		הכנסות נוספות			וועדה	סה"כ	
	מספר	תמיכה (₪)	אחוז מהכנסות	נקודות	תמיכה (₪)	תמיכה (₪)	תמיכה (₪)	
ארגוני נשים	תקציב לחלוקה						40,000	
נעמת	100	17,800	100%	4	1,000	-3,500	15,300	38%
רות נשית	1	200	100%	4	1,000	2,800	4,000	10%
מרכז יעוץ לאישה	4	700	100%	4	1,000	2,300	4,000	10%
ויצו	75	13,300	100%	4	1,000	2,400	16,700	42%
	180	32,000		16	4,000	4,000	40,000	100%

החישוב מבוצע על ידי חלוקת סכום התקציב הכולל לתחום זה (40,000 ₪) לקריטריונים השונים בהתאם לאחוזים שנקבעו בתבחינים.

כלומר בתבחינים נקבע שעבור ארגוני נשים :

- 80% מהתקציב לתחום יחולק על פי מספר מקבלי השירות (32,000 ₪)
- 10% מהתקציב יחולק על פי היקף הכנסות (4,000 ₪).
- 10% מהתקציב יחולק על פי שיקול דעת הוועדה (4,000 ₪).

הסכום שהוקצב לכל תבחין מחולק בין העמותות בהתאם ליחס בין הנתון שלהם באותו קריטריון לנתון המשוכלל של כל העמותות. כך למשל, ארגון נעמת מספק שירות לכ-100 נשים מדי יום מתוך 180 נשים המקבלות שירות מכל ארגוני הנשים אשר הגישו בקשה לתמיכה, כלומר כ-55%. בהתאם לכך, קיבל הארגון 17,800 ₪, השווה לכ-55% מ-32,000, הסכום שהוקצב לקריטריון זה.

הביקורת ביקשה לבדוק האם בתחשיבים שערכה העירייה עבור שנת 2018 בוצעה חלוקה של תקציב התמיכות בהתאם לקריטריוני החלוקה הקבועים בתבחינים. לצורך כך, בדקה הביקורת את כל המסמכים שהוגשו על ידי 3 מהעמותות במסגרת בקשת התמיכה, לצורך בחינת נאותות החישוב של גובה כספי התמיכות :

תחום	תת תחום במידה שיש	תקציב כולל לתחום ב-₪	שם העמותה	גובה התמיכה לעמותה בשנת 2018 ב-₪	התבחינים שבדקו	בדיקת הביקורת
חינוך, תרבות ובע"ח	בתי ספר למקצועות האומנות והתרבות	2,520,000	בית צבי	1,602,100	- תרומה לקהילה	תקין
			אימפרו	61,200		תקין
תנועות נוער	-	1,530,000	תנועת הצופים העבריים	1,128,600	- מס' חניכים - מס' סניפים	ראה הערה 7.4.6

הערת הביקורת:

7.4.6 מהביקורת עולה כי בניגוד לדיווח של עמותת הצופים העבריים לפיו ישנם 3,801 חניכים בלבד, התבסס התחשיב על נתון גבוה יותר של 4,726 חניכים, כלומר 925 חניכים יותר ממה שדווח על ידי העמותה (**ראה נספח ה'** - דיווח של עמותת הצופים בנוגע למספר הסניפים והחניכים בעמותה). בעקבות זאת, על פי תחשיב הביקורת, קיבלה עמותת הצופים תוספת תמיכה בסך של 34,400 ₪ .

תגובת חשבת העירייה:

"יש לציין כי מס' החניכים עודכן לגבי כלל תנועות הנוער, ולכן בוצע חישוב שונה לכלל תנועות הנוער."

המלצת הביקורת:

7.4.7 יש לבצע את התחשיבים על סמך הנתונים **המדווחים על ידי העמותות, ובדיקה מול האסמכתאות המתקבלות** על ידי העמותות המאמתות את הנתונים הללו.

7.4.8 **בדיקת חישובים - עמותות ספורט**

מנהל מחלקת ספורט מקבל מהגזברות את תיקי אגודות הספורט שהגישו בקשה תקינה לתמיכה, ובאמצעות המסמכים שבתיק ובהסתמך עליהם ועל בדיקות שמבוצעות על ידו, מבצע את התחשיב.

איגודי הספורט בענפים השונים מדווחים מדי שנה לציבור על הנעשה בענף ועל הדירוג של

הקבוצות השונות. באמצעות דיווחים אלו ניתן לאמת את דיווחי אגודות הספורט המבקשות תמיכה.

בשנת 2018, חילקה העירייה סכום כולל של 5,340,000 ₪ עבור תמיכות לעמותות ספורט (**ראה נספח ו'**). הביקורת ביקשה לבדוק האם הנתונים על פיהם חושב התבחין של מס' הקבוצות במחלקת הנוער, תואמים את הדיווח של ההתאחדות לכדורגל בישראל לעונה 2017/2018. לשם כך ביצעה הביקורת מדגם של 3 מתוך 11 עמותות. להלן תוצאות הבדיקה:

עמותה	סך התמיכה בש"ח	דיווח	מס' קבוצות במחלקת נוער	ניקוד*
הפועל ר"ג כדורגל	916,013	דיווח של איגוד הספורט	11	99
		דיווח העמותה	12	108
		תחשיב	11	99
רמת חן / בליך ר"ג סל	883,447	דיווח איגוד הספורט	6	54
		דיווח העמותה	7	63
		תחשיב	6	54
מכבי ארזים ר"ג	883,194	דיווח איגוד הספורט	9	81
		דיווח העמותה	☒	☒
		תחשיב	9	81

*כל קבוצה שוות ערך ל-9 נקודות

7.4.9 מהביקורת עולה כי הנתונים על פיהם חושב התבחין של מס' הקבוצות במחלקת הנוער, תואמים את הדיווח של ההתאחדות לכדורגל בישראל לעונה 2017/2018.

<u>הערות הביקורת:</u>

7.4.10 בחלוקת כספי התמיכות לעמותת ספורט **אין שמירה נאותה על עקרון הפרדת התפקידים**. הן הכנת התבחינים והן ביצוע התחשיבים עבור עמותות ספורט מבוצעים על ידי מנהל מחלקת ספורט. התבחינים הם למעשה הקריטריונים הקובעים את משקולות חלוקת הכספים בין איגודי הספורט, **וקביעתם מבוצעת על ידי מנהל מחלקת ספורט** אשר מקיים לאורך השנה מכוח תפקידו קשר עם אגודות הספורט, כך שנוצר פתח להשפעה על מנהל מחלקת הספורט בקביעת התבחינים.

7.4.11 מבדיקת הביקורת את תחשיבי התמיכות עבור אגודות הספורט לשנת 2018 עולה כי:

- **<u>באגודת הפועל ר"ג כדורגל</u>**

- המפקח על התמיכות קיבל מכתב מתושב העיר אשר עדכן אותו כי "כפי שהגיע לאוזני, הקבוצות קיבלו הוראה מהיו"ר לשפץ את כתובות השחקנים שגרים בגבעתיים ולא לכתוב אותם או לחילופין מעט מאוד והרוב של שחקנים מרמת גן". אף שהמכתב תוייק בתיק העמותה , **אין כל תיעוד של בדיקה או בירור שנערך בעקבותיו**.

- **<u>מכבי ארזים ר"ג</u>**

- העמותה טעתה בדיווח של מספר השחקנים בטופס האיפיון.
- עמותת ארזים / אהל שם ר"ג יד קיבלה על פי התחשיב תוספת תמיכה בסך 170,000 ₪ עבור סעיף "מיוחד" בתבחינים. מבדיקת הביקורת עולה כי בעונת 2017/2018 זכתה קבוצת הנשים באליפות ובגביע המדינה והשלימה דאבל שביעי בהיסטוריה, לאחר 31 עונות בהן לא זכתה בתואר. הביקורת מעירה כי לא נכלל בתיק העמותה תיעוד להישג המיוחד.

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.4.12 מומלץ כי תלונות אשר מתקבלות בנוגע לעמותות המקבלות תמיכה מהעירייה ייבדקו באופן מלא וכי הבדיקה ותוצאותיה יתועדו בתיק העמותה.

<u>תגובת מנהל מחלקת ספורט</u>:

"מקובל."

7.4.13 מומלץ כי בכל הנוגע לחישובים הנוגעים למספר המשתתפים ושיעור תושבי רמת גן מתוכם, יערכו בדיקות מדגמיות על ידי גזברות העיריה להבטחת נאותות ושלמות הדיווח.

<u>תגובת מנהל מחלקת ספורט</u>:

"מקובל. יצוין כי הנני מעביר את תחשיב חלוקת התמיכות לעיון גזבר העירייה."

7.5 אישור חלוקת התמיכות

נוהל התמיכות מגדיר בסעיף 6 את ועדת התמיכות כ"ועדה מקצועית", וחברים בה מנכ"ל הרשות, גזבר והיועץ המשפטי או נציגיהם. תפקיד הוועדה להחליט, בהתאם לתבחינים ובהתאם לשיקול דעתה, האם לתת תמיכה לעמותה המבקשת תמיכה ומה יהיה גובה התמיכה.

על הוועדה המקצועית לפרט את החלטתה למתן תמיכה בכתב, בצירוף הנמקה, ולבחון, בין היתר, את ההוצאות לעומת ההכנסות ואת התמיכות במוסד מתקציב המדינה וממקורות ציבוריים אחרים.

הנוהל קובע בסעיף 6.2 כי: "**לישיבות הועדה יוזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות לעניין הבקשה לתמיכה**".

עוד נקבע בסעיף 13.2 לנוהל כי: "**העברת חוות דעתה של הועדה המקצועית לדיון במועצה, תהיה לא יאוחר מסוף חודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה**".

על מנת לבחון האם הוועדה המקצועית בעירייה עומדת בדרישות הנוהל, בחנה הביקורת את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה משנת 2018. בשנת 2018 קיימה הוועדה 5 ישיבות.

7.5.1 מהביקורת עולה כי בכל ישיבות ועדת התמיכות בשנת 2018 נכחו מנכ"ל הרשות, הגזבר והיועץ המשפטי.

7.5.2 בישיבה מיום 30.4.18 של ועדת התמיכות, בה נידון מתן תמיכות בתחומים שונים, לא נכחו נציגי היחידות הרלוונטיות לתחומים בהם דנו בישיבה:

- על אף שהוחלט על מתן תמיכות למוסדות רווחה, לא נכח נציג של האגף לשירותים חברתיים.
- על אף שהוחלט על מתן תמיכות לארגוני נשים, לא נכחה יועצת ראש העיר לקידום מעמד האישה, או נציג מטעמה.
- על אף שהוחלט על מתן תמיכות למוסדות דת, לא נכח נציג של המחלקה לתרבות תורנית ומורשת ישראל.

<u>תגובת חשבת העירייה</u>:

"*מקובל יוזמנו בשנת 2020.*"

הערות הביקורת:

7.5.3 בניגוד להוראות נוהל התמיכות, הוועדה קיימה בשנים 2016-2018 את דיוניה בחלוקת התמיכות בין החודשים מרץ למאי בכל שנה.

7.5.4 מבחינת הפרוטוקולים של ועדת התמיכות בשנת 2018, עולה כי:

- אין תיעוד של הדיון המפורט, אלא תיעוד של ההחלטה בלבד.
- אין תיעוד של דיון ברכיב "שיקול דעת הוועדה" ושל הנימוקים בגין תוספת או הפחתה מהתמיכה שתוענק לעמותה, וזאת אף שנמצא כי במקרים רבים במסגרת רכיב זה **בוצעו הפחתות לסכומים** להן היו זכאיות עמותות לפי התבחינים.

תגובת חשבת העירייה:

"תבחין הוועדה מאפשר הגדלה או הקטנה בשיעור של עד 20 אחוז מהסכום המחושב בהתאם לקריטריונים ומוגבל בסכומו ל - 5 אחוז למסך התמיכה לאותה קטגוריה."

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת טוענת כי הפחתות / תוספות צריכות להיות מנומקות ומתועדות בדיוני הוועדה.

המלצות הביקורת:

7.5.5 יש להקפיד על קיום הדיונים של הוועדה בהתאם למועדים הקבועים במסגרת נוהל התמיכות ועל עמידה בלוחות הזמנים הקבועים במסגרתו.

7.5.6 הביקורת ממליצה כי ייערך דיון בכל אחת מהבקשות לתמיכה במהלך ישיבות הוועדה, ובכלל זאת בחינת **הוצאות לעומת הכנסות**, תמיכות נוספות שמקבלת העמותה ממקורות אחרים, שווי תמיכה שהעירייה מעניקה לעמותה, ונימוקים במסגרת שיקול הדעת הנתון לוועדת התמיכות לשם תוספת או הפחתה מסכום התמיכה, **כנדרש בנוהל התמיכות**.

7.5.7 יש לצרף לפרוטוקולי הוועדה את חוות הדעת הכתובה של היחידה המקצועית, כנדרש בנוהל התמיכות.

תגובת חשבת העירייה:

"חוות דעת של היחידה המקצועית מצורפת בתיק העמותה לכל עמותה חדשה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

נוהל התמיכות קובע כי חוות הדעות יכללו בכלל דיוני העמותה ולא רק בעמותות חדשות.

8. תמיכות עקיפות

נוהל התמיכות קובע הגדרה לתמיכה עקיפה – "**לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף, מתן ערבות, מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות, השתתפויות בעלויות דיוור, פרסומים בתקשורת במימון הרשות, הקצאת כח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין.** "

נוהל התמיכות קובע בסעיף 14.3 כי: "**הועדה המקצועית והמועצה יפעלו לפי נוהל זה, ויביאו בחשבון את התמיכה בכסף ובשווה כסף, הניתנת למוסד הציבור מתקציב המדינה וממקורות ציבוריים אחרים עבור אותה פעילות בגינה מבוקשת התמיכה, וזאת בהתאם להוראות שייקבעו לעניין זה בתבחינים.**" כך למשל, מתן רשות שימוש בחלקה השייכת לעירייה ללא תמורה, מהווה למעשה תמיכה עקיפה בשווה כסף.

<u>הערות הביקורת:</u>

8.1.1 משיחה שערכה הביקורת עם סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, נמסר כי מימון העסקת אב בית וניקיון בסך 144 אלפי ₪ לצופים מקורו בהתחייבות של הארגון כנגד תרומה למתן שירותי ניקיון. לא נמצא תיעוד לתמיכה זו למעט אישור הנהלה משנת 2013.

<u>תגובת סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, צעירים וסטודנטים</u>:

"מימון העסקת אב בית וניקיון - מימון אב הבית והניקיון, מקורו בהתחייבות הרשות לתורמת, שתרמה 2,500,000 ₪ תוך התחייבות הרשות למצ'ינג תקציבי ולדאגה לאחזקה שוטפת וניקיון של המבנה, קיים חוזה בין הרשות לתורמת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

נוכח התקצוב הישיר לעמותה יש ליידע את ועדת התמיכות ויש לאשרר נושא זה במסגרת דיוני התקציב.

8.1.2 מהביקורת עולה כי העירייה מעניקה תקצוב למגורי חניכי שנת שירות באמצעות תקצוב ישיר המבוצע על ידי החלטות הנהלה והפקת הזמנות, ולא באמצעות תבחינים והליך תמיכות כפי שנדרש על פי נוהל תמיכות של משרד הפנים, כאשר התיעוד לכך הינו החלטות

הנהלה ותקצוב ישיר של העמותות, לדוגמא תקצוב לתנועת הצופים בהיקף של 78 אלפי ₪ בשנת 2018.

<u>תגובת סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, צעירים וסטודנטים</u>:

"בתבחינים העירוניים מצוין כתבחין נושא שנת שירות. תבחין זה מתייחס לכמות הצעירים מהעיר, היוצאים לשנת שירות. ***אנו ממליצים, להוסיף סעיף המתייחס גם להפעלת גרעיני שנת שירות הנקלטים בעיר."***

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

יש להציג הנושא לוועדת התמיכות ולבחון זאת במסגרת תבחיני העירייה .

8.1.3 עוד עולה משיחות שערכה הביקורת עם סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, כי העירייה מעניקה סבסוד לחניכי תנועות נוער המעוניינים לצאת למחנות קיץ ומעוניינים בסבסוד עקב קושי כספי. המימון מבוצע באמצעות תקצוב ישיר של העמותות לאחר קבלת רשימות מתנועות הנוער על בסיס התקציב הקיים לנושא באגף החינוך. תקציב העירייה לתנועת הצופים עמד בשנת 2018 על סך 90 אלפי ₪ באמצעות תקצוב מסעיף 1828920821 ולא באמצעות תבחינים **כנדרש בנוהל תמיכות** של משרד הפנים.

<u>תגובת סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, צעירים וסטודנטים</u>:

"התקצוב למימון מחנה קיץ לחניכים מעוטי יכולת, אמנם מועבר לתנועה, אך מגיע ישירות "לכיס ההורה". ההנחה בפועל ניתנת להורה, הרשות מעבירה כסף עבור החניך."

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"תוקן בשנת 2020".

8.1.4 לביקורת נמסר מסגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער כי, העירייה מעניקה סבסוד לתשלומי ההורים עבור פעילות תנועות הנוער , באמצעות תקצוב ישיר לתנועות הנ"ל ביחס למספר החניכים. סגנית מנהלת אגף החינוך העבירה תחשיב לגזברות העירייה המציגה הנחה בסך 79 ₪ מעלות דמי החבר לחניך באמצעות **תקצוב שנתי בסך כ - 495 אלפי ₪** .

<u>תגובת סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, צעירים וסטודנטים</u>:

"הנהגת העיר החליטה לעודד את החברות וההשתתפות של ילדים ובני נוער בתנועות הנוער, מתוך תפיסה שהתנועות הן חלק מהנוף החינוכי בעיר, הן מהוות נדבך משמעותי בחינוך הילדים והנוער לערכים : מנהיגות, עצמאות, סובלנות, קבלת השונה , אחריות אישית ועוד. בהתאם לכך, התקציב המועבר לתנועות הינו ע"פ מספר החניכים הרשומים ובעבור ההפחתה שנעשתה בדמי החבר להורי החניכים."

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"תוקן בשנת 2020, החל משנת 2020 תקציב זה מועבר במסגרת נוהל תמיכות ומחולק בהתאם לקריטריונים."

8.1.5 נמצאו שיפוצי מבנים עירוניים בהם מנהלות עמותות את פעילותיהן ובכך ניתנת עבורם תמיכה עקיפה, מבלי שהדבר מובא לדיון ועדת התמיכות.

<u>תגובת המפקח על התמיכות דאז:</u>

"התרעתי בפני הוועדה לא אחת כי המדובר במקרה זה בנושא תמיכה עקיפה."

<u>תגובת סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת נוער, צעירים וסטודנטים</u>:

"הרשות מקצה לתנועת נוער מבנים שבבעלותה. תנועות הנוער הינן מוסדות חינוך. האחריות ליצור סביבה בטוחה לילדים ולבני הנוער מוטלת על הרשות המקומית, שהיא בעלת המבנה. תנועת הנוער מחויבת בקיום מבדקים שוטפים ומתן התרעות בפני הרשות על הליקויים והסכנות שבמבנים."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u> מדובר במבנים המשמשים לפעילויות של העמותות בלבד, ולא עבור כלל תושבי העיר. יש להביא את הנושא לדיון ואישור וועדת התמיכות והנהלת העירייה.

8.1.6 הביקורת ביקשה לבדוק האם העירייה מעבירה כספים נוספים לעמותות אשר קיבלו תמיכה בשנת 2018, מבלי שהדבר הובא בחשבון במסגרת חישוב התמיכה לעמותה, ובמסגרת דיוני הוועדה.

לשם כך בדקה הביקורת את כל ההעברות הכספיות שביצעה העירייה ל-6 עמותות (אחת מכל תחום), המופיעות בכרטיסי הנהלת החשבונות של העמותות בעירייה. **מהבדיקה עולה כי 4 מ-6 העמותות שנבדקו על ידי הביקורת קיבלו תקציבים נוספים מעבר לתמיכות המאושרות בוועדת התמיכות.**

להלן פירוט ההעברות בספיות הנוספות שנמצאו במדגם שערכה הביקורת:

שם העמותה	גובה התמיכה בשנת 2018 ב-₪	העברות בספיות נוספות			מקור התקציב
		תאריך רישום לזכות העמותה	תאור הפעולה	סכום ב-₪	
תנועת הצופים העבריים	1,128,000	4.9.18	מימון אב בית וניקיון מעלה הצופים	144,000	סעיף 1828920821 "פעילות תנועות נוער" וסעיפים תקציב נוספים עבור עידוד החברות לתנועות נוער
		31.10.18	גרעיני שנת שירות ר"ג	78,000	
		30.12.18	סבסוד למעוטי יכולת למחנה קיץ	90,000	
		8.1.2018 (*)	עידוד החברות לתנועות נוער	539,030	
סה"כ				**851,030**	
"צחי" צעירים חושבים יהדות	27,600	17.7.18	שיפוץ	50,000	תב"רים 2045302750, 2040262750
		15.11.18	עבודות שיפוץ ביכ"נ שערי ניסים	60,000	
סה"כ				**110,000**	
נעמת	15,300	4.1.18	שכירות 1-8/18 נעמת גרנדוס	23,400	סעיף 1828200410 "שכירת מועדוני נוער"
		10.1.18	שכירות1-8/18 ארנון 5	68,796	
סה"כ				**92,196**	
בית צבי	1,602,000	7.2.18	תוספת שיפוץ משרדים בבית צבי	83,093	תב"ר 2045652750
		28.3.18	תוספת שיפוץ משרדים בבית צבי	69,009	
		7.5.18	תוספת שיפוץ משרדים בבית צבי	100,388	
		2.7.18	תוספת שיפוץ משרדים בבית צבי	173,434	
		5.8.18	תוספת שיפוץ משרדים בבית צבי	50,188	
		9.10.18	החזר עב' חשמל + תקרה תקציב פיתוח	83,164	
		9.10.18	החזר שיפוץ משרדים תקציב פיתוח	123,962	
		29.10.18	עבודות חשמל נוספות בבית צבי	197,551	
		19.12.18	השתתפות בהוצאות - תקציב פיתוח	19,355	
סה"כ				**900,144**	

(*) הביקורת בחנה את הסכומים על פי מועד העברה בפועל לספק - קרי מועד התשלום לתנועת הצופים העבריים.

הערת הביקורת:

8.1.7 מבדיקת הוצאות שיפוץ בית צבי, כפי שעולה מן הטבלה, נמצא כי השיפוצים בסך כ - 900 אלפי ₪ בוצעו מתקציב תב"ר שמספרו 2045652750 הקרוי עבודות שיפוץ בית צבי. הביקורת בחנה את מקור המימון לתב"ר ונמצא כי המימון מקורו בקרן פיתוח היטלי השבחה, קרי, ממקורותיה העצמיים של העירייה ולא ממשרד ממשלתי. הביקורת מעירה כי שיפוץ מבנה בו פועלת עמותה מהווה תמיכה עקיפה על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ויש להעבירם לאישור ועדת תמיכות ולכלול אותם במסגרת התמיכות של העמותה.

תגובת חשבת העירייה:

- *"לגבי תנועת הצופים והעברה בסך 539 אלפי ₪ וכן לגבי שיפוצי בתי כנסת הנושא יטופל בשנת 2020 במסגרת נוהל תמיכות."*
- *"לגבי נעמת – המדובר בשכירות בתנאי שוק."*

המלצות הביקורת:

8.1.8 יש להפסיק לאלתר את העברת הכספים לעמותות שלא בהתאם לנוהל התמיכות.

8.1.9 הביקורת ממליצה כי התחשיבים שמבצעת העירייה יכללו את התמיכה העקיפה המוענקת לעמותה, כמתבקש מפורשות מנוהל התמיכות. מומלץ כי כספים או שווי כסף אשר הועברו לעמותות שלא באמצעות תמיכות יהוו תבחין נוסף במניין התבחינים, או לחילופין יבואו לידי ביטוי במסגרת שיקול הדעת הנתון לוועדה.

9. בקרה ופיקוח על ידי העירייה

על פי נוהל התמיכות, מנכ"ל הרשות ימנה עובד מהרשות בעל כישורים מתאימים לבצע את הפיקוח בהתאם לכללים שתקבע ועדת התמיכות. הנוהל אף מחמיר וקובע כי במידה ו"**לא מונה המפקח, לא תשולם תמיכה כלשהי מאת הרשות המקומית**". בשנת 2018, המפקח על התמיכות בעירייה היה גם בתפקיד מנהל מחלקת משק ותחזוקה.

מטרת הפיקוח על פי נוהל התמיכות הינה לברר האם העמותות עושות שימוש בכספי התמיכה למטרה שלשמה ניתנו, האם העמותות מקיימות את התנאים שקבעה הרשות לתמיכה, האם לא חלו שינויים מהותיים בעמותה, והאם המוסד מבצע את פעילותו לפי כללים או תקנים המקובלים בתחומו.

נוהל התמיכות קובע כי: "**הפיקוח יתבסס בין היתר על קבלת דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע מהמוסדות הנתמכים וכן על ביקורים במקום הפעולה של המוסדות**", ובהמשך: "**מוסד הציבור יגיש למפקח דוחות תקופתיים כפי שיידרש, אשר יכללו נתונים מעודכנים על יתרת פקדונותיו במוסדות כספיים ועל ההוצאות וההכנסות בפועל בתקופת הדוח לעומת התקציב המאושר, תוך פירוט ההכנסות על** מקורותיהן, וכן דוחות **ביצוע כפי שידרוש המפקח**." עוד קובע נוהל התמיכות בסעיף 18.1 כי: "**לא הוגשו הדו"חות התקופתיים במועד שנקבע לכך על ידי הרשות, יעוכב או יפסק תשלום התמיכה על ידי הרשות המקומית לאלתר**".

בדוח מבקר העירייה בשנת 2015 נמצא כי העירייה ביצעה פיקוח בהיקף מזערי (4%) מתקציב התמיכה בעמותות. כמו כן עלה כי העירייה לא דרשה לקבל דיווחים תקופתיים מהעמותות לצורך פיקוח שוטף על פעילותן, וכן לא דרשה לקבל דוחות תקופתיים הכוללים נתונים כספיים של העמותה.

המפקח בוחר מדי שנה מספר עמותות בהן יבוצע פיקוח באותה שנה. לעיתים הבחירה היא בעמותות מתחום מסוים ולעיתים בעמותות אשר קיבלו את היקף התמיכה הגדול ביותר. הפיקוח השנתי מבוצע על ידי ביקור בעמותה, בדר"כ ביקור חד פעמי, אלא אם כן עולה צורך לביקור נוסף ולבדיקות נוספות. לאחר מכן, ממלא מפקח התמיכות דוח פיקוח. דוח הפיקוח הינו מסמך אשר נערך על ידי מפקח התמיכות, וכולל את פירוט הבדיקות שבוצעו על ידי מפקח התמיכות בעת הביקור באותה עמותה. את דוחות הפיקוח מעביר מפקח התמיכות לחשבת העירייה.

כאמור, בשנת 2018 תקצבה העירייה תמיכות ל-83 עמותות בסך כולל של **9,632,978 ₪.** בשנה זו, ביצע המפקח פיקוח ב-12 עמותות, אשר קיבלו מהעירייה תמיכה בסך כולל של **618,200 ₪,** כמפורט להלן:

מס"ד	שם העמותה	תחום	היקף התמיכה בשנת 2018 בש"ח
1	בית מעשים טובים	רווחה	43,700
2	מדרשה באר שבזי	מוסדות דת	4,500
3	ברכת אהרון		4,500
4	מרחביה חברתי יהודי		6,400
5	צח"י		27,600
6	נהורא		4,000
7	חברותא	חינוך, תרבות, נוער ובע"ח	87,000
8	מופת		72,000
9	ענבלים		343,300
10	תנו לחיות לחיות		4,000
11	צער בעלי חיים		15,000
12	משמר בעלי החיים		6,200
סה"כ			**618,200**

<u>הערות הביקורת:</u>

9.1.1 לא קיימת תכנית עבודה שנתית אשר מכילה סדרי עדיפויות/קריטריונים כבסיס לבחירת מדגם העמותות שיבוקרו על ידי המפקח.

9.1.2 כפי שעלה בדוח מבקר העירייה משנת 2015, גם בשנת 2018 בוצע פיקוח רק בחלק מזערי מהעמותות בסך כולל השווה ל-6% בלבד מתוך תקציב התמיכות הכולל שתקצבה העירייה. הביקורת מעירה כי על אף שנוהל התמיכות אינו מגדיר בכמה עמותות ייערך פיקוח בכל שנה, נראה כי פיקוח על עמותות להן הוקצב סך של 6% בלבד מסך תקציב התמיכות אינו מקיף דיו.

<u>להלן עיקרי תגובת המפקח על התמיכות דאז:</u>

- *"בוצעו ביקורות גם על כל תנועות הנוער ונערכו בהן ביקורים יותר מפעם אחת. כל דוחות הפיקוח נמסרו לגזברות ללא העתק נוסף שכן לוו בתמונות מהשטח.*
- *אבקש לציין כי פורמט דוח הפיקוח הינו דבר חדש שלא היה קיים עד כניסתי לתפקיד. בסוף שנת 2018 ובמהלך שנת 2019 בוצעו דוחות פיקוח גם בעמותות רווחה. מצאתי בדיוני הועדה כי דוחות הפיקוח אינם נקראים ואינם מובאים לידי ביטוי לשיקולי הועדה.*
- *במספר עמותות מצאתי כי לא משולמת תקורה למקום בו ניתנים שיעורי הספורט.*

- *דוחות הפיקוח שנערכו בעמותות הדת הביאו את המפקח להתריע בהצלחה כי אין תמיכה כפולה, שכן עד אז עמותות אלו נהנו מתמיכה על פי בקשה ובתמיכה בפעילות שוטפת כגון אירועים ופעילויות חגי ישראל וכיו"ב. הדבר הביא לסדר ולחיסכון משמעותי.*
- *כמוכן נמצא כי התמיכה לשיפוץ בתי הכנסת התחילה לעבוד באופן מסודר כתוצאה מהתראה של הח"מ."*

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"*בשנת 2019 בוצעו ביקורות.*"

<u>התייחסות הביקורת לתגובות המנהלים</u>:

הביקורת בחנה את כמות כלל דוחות הפיקוח שבוצעו במהלך שנת 2018 מול התמיכות שבוצעו בשנת 2018 והעלתה כי בוצע פיקוח רק בהיקף כספי של 6% , נתוני שנת 2019 לא בוקרו על ידי הביקורת.

9.1.3 ברשימת העמותות בהן נערך פיקוח בשנת 2018, **לא נכללת אף אחת מעמותות הספורט, אשר קיבלו יחד למעלה ממחצית מתקציב התמיכות של העירייה**. הביקורת סבורה שמן הראוי כי מדי שנה יבוצע גם פיקוח לפחות בחלק מעמותות הספורט אשר מקבלות תמיכה בהיקף גדול מאוד.

<u>תגובת המפקח על התמיכות דאז:</u>

"*בדיוני התמיכות 2018 הודעתי לוועדה כי אני מתכוון לבצע ביקורת בשלושה תחומים: בעלי חיים, דת, תנועות נוער וחינוך. כאשר ביקשתי את עזרת מחלקת הספורט בביצוע דוחות פיקוח על עמותות הספורט שהן בעיקר רוב הסכום מכלל התמיכות. לצערי לא קיבלתי את תמיכת הוועדה בנושא.*"

9.1.4 הביקורת מעירה כי העמותות אינן נדרשות להעביר למפקח דוחות תקופתיים ודיווחים שונים, המציגים את פעילותה הכלכלית והשוטפת של העמותה, אף על פי שעל פי נוהל התמיכות, זהו תנאי הכרחי להמשך תשלום התמיכה.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"*הערת הביקורת התקבלה.*"

<u>המלצות הביקורת:</u>

9.1.5 מומלץ כי המפקח על העמותות יכין תכנית עבודה שנתית הכוללת קריטריונים לבחירת העמותות שיבוצע בהן פיקוח. התכנית השנתית תכלול בין היתר פיקוח על עמותות שהיקף תיקצובן גדול.

9.1.6 הביקורת ממליצה כי העירייה תדרוש לקבל מהעמותות המבוקרות דיווחים ודו"חות תקופתיים אשר יש בהם כדי להעיד האם כספי התמיכה שקיבלו אכן שימשו למטרה לשמה נועדו.

9.1.7 הביקורת ממליצה כי בהתאם לנוהל התמיכות, קבלת דוחות תקופתיים מהעמותות לצורך פיקוח תהווה תנאי להמשך תשלום התמיכה. כמו כן, גם דו"ח פיקוח תקין של מפקח התמיכות, יהווה תנאי להמשך תשלום תמיכה לעמותה.

<u>תגובת חשבת העירייה</u>:

"מקובל."

10. נספחים

10.1 נספח א' – טבלת ניקוד בגין שני תבחין ענף וליגה ותבחן הוצאות תפעול

להלן טבלת הניקוד בהתאם להנחיות הנ"ל :

דרג	תבחין א' / ענף וליגה						תבחין ב' / הוצאות תפעול					
	כדורגל (*)		כדורסל (**)		כדוריד (***)		כדורגל		כדורסל		כדוריד	
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים
דרג א'	200	200	150	150	100	100	100	200	75	150	50	100
דרג ב'	150	150	100	100	-	70	75	150	50	100	-	70
דרג ג'	-	35	30	30	-	25	-	35	15	30	-	15
דרג ד'	-	10	10	10	-	-	-	10	5	10	-	-
דרג ה'	-	10	-	10	-	-	-	10	-	10	-	-

(*) <u>בכדורגל:</u>
לגברים יש 5 ליגות ("דרגים").
לנשים יש 2 ליגות ("דרגים").

(*) <u>בכדורסל:</u>
לגברים יש 5 ליגות ("דרגים").
לנשים יש 4 ליגות ("דרגים").

(***) <u>בכדוריד:</u>
לגברים יש 3 ליגות ("דרגים").
לנשים יש ליגה אחת / דרג אחד.

10.2 **נספח ב' – רשימת המסמכים שנדרש לצרף לטופס הבקשה לתמיכה, על פי נוהל התמיכות:**

א. שם מוסד הציבור;

ב. צורת ההתאגדות (כגון עמותה או חברה) ומספר הרישום של המוסד;

ג. כתובת המשרד הראשי של מוסד הציבור והמקומות בהם הוא מקיים את פעולותיו;

ד. שמות וכתובות חברי ההנהלה של מוסד הציבור;

ה. שם וכתובת הגזבר ורואה החשבון של מוסד הציבור, במידה ויש רואה חשבון;

ו. שם וכתובת מורשי החתימה של מוסד הציבור;

ז. פרטי חשבון הבנק אליו תועבר התמיכה;

ח. עמותה - אישור תקף מרשם העמותות על ניהול תקין;

תאגיד שאינו למטרות רווח שאינו עמותה – אישור ניהול תקין מהרשם המתאים;

ט. פירוט הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור שבגינה מבוקשת תמיכה לרבות מספר המשתתפים בה והסכום המבוקש;

י. אישור רו"ח בדבר עמידת מוסד הציבור בתקרת הוצאות ההנהלה וכלליות;

יא. תעודה על רישום התאגיד או אישור מאת עו"ד על המעמד המשפטי של המוסד הציבור;

יב. מסמכי היסוד המעודכנים של מוסד הציבור (תזכיר, תקנון וכו')

יג. נתונים כספיים – דוח כספי ומאזן בוחן;

יד. תקציב מאושר או הצעת תקציב של מוסד הציבור לשנת הכספים בעדה מתבקשת התמיכה;

טו. אישור מעמד מוסד הציבור במשרדי מס ערך מוסף;

טז. אישור שנתי מרשויות מס הכנסה;

יצוין כי במידה ומדובר בבקשה חוזרת לתמיכה, אין חובה לצרף תעודה על רישום התאגיד, ומסמכי היסוד של מוסד הציבור. כמו כן, בקשה חוזרת לתמיכה תציין את שיעור התמיכות הישירות והעקיפות שניתנו למוסד ציבור בשנת הכספים הקודמת מאת כל משרד ממשלתי, רשות מקומית או גוף ציבורי אחר.

10.3 **נספח ג' - רשימת מסמכים נוספים שיש לצרף לטופס הבקשה, המצוינים בטופס הבקשה של העירייה:**

א. טופס אפיון עמותה הכולל את מספר הנהנים מהשירות ותדירות מתן השירות, כולל דרישה לאסמכתאות.

ב. פירוט מקורות המימון של העמותה בשנת 2016 והמשוערים לשנת 2018.

ג. כתב התחייבות בקשר לקבלת הקצבה כספית מהרשות;

ד. ערבות כנגד קבלת מקדמה ע"ח הקצבה;

ה. הסכמה בלתי חוזרת לבדיקת חשבונות הבנק של התאגיד;

ו. דיווח על שימוש בכספי תמיכה לשנת 2017;

ז. רשימת 5 מקבלי השכר הגבוה;

10.4 נספח ד' – דוגמא לשאלון איפיון

עיריית רמת גן - הוועדה המקצועית לתמיכות

שאלון איפיון לתנועות נוער

יש למלא את השאלון במלואו

תאריך .....

על-פי הוראות נוהל למתן תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשות המקומית, הנכם מתבקשים להשיב ולמלא את הפרטים הבאים:

1. שם העמותה: ..... מספר העמותה: .....
2. מספר חניכים אשר פרטיהם הוגשו למחלקת הנוער העירונית ואושרו על ידה:.....(יש לצרף אסמכתא מתאימה לאימות).
3. מספר סניפים/שבטים/קינים:.....

   שם וכתובת סניפים/שבטים/קינים:

   ....
   ....
   ....
   ....
   ....
4. האם הנכס בו מתבצעת הפעילות הינו נכס עירוני או נכס מושכר על ידי העירייה? **כן / לא**
5. מספר חניכי צמי"ד (צרכים מיוחדים) אשר פרטיהם הוגשו למחלקת הנוער העירונית ואושרו על ידה:

   .....
6. מספר החניכים הרשומים לשנת שירות, אשר פרטיהם הוגשו למחלקת הנוער העירונית ואושרו על ידה:.....

הצהרה

אנו החתומים מטה, באי כח העמותה/הגוף המבקש, מצהירים בזה כי כל הפרטים, הנתונים והמסמכים שנמסרו בנספח זה במסגרת בקשתנו לתמיכה לשנת 2018 - נכונים ומדויקים.
ידוע לנו כי בהתאם לתבחינים למתן תמיכות לשנת 2018, גובה התמיכה מושפע באופן ישיר מהנתונים שנמסרו על ידנו וכי העירייה רשאית לשנות את גובה התמיכה, ככל שיתקבל מידע הסותר את המידע שמסרנו.

שם יו"ר /מנכ"ל העמותה ..... חתימתו .....

למילוי ע"י רואה החשבון:

* הכנסות עצמיות – כלל הכנסות של תנועת הנוער למעט תקבולים מעיריית רמת גן.

נא לרשום את ההכנסות הניילי על-פי הנתונים מהדוחות הכספיים המבוקרים של העמותה לשנים 2016, 2015 .

דו"ח כספי לשנת	הכנסות עצמיות בש"ח *	סה"כ הכנסות בש"ח
2015		
2016		

אנו החתומים מטה, מצהירים בזאת כי כל האמור לעייל, לעניין הכנסות המוסד, נכון לפי מיטב ידיעתנו ואמונתנו.

שם רו"ח העמותה ..... חתימתו .....

10.5 נספח ה' -דיווח של עמותת הצופים בנוגע למספר הסניפים והחניכים בעמותה

עיריית רמת – גן
תמיכות 2018

שם התאגיד: תנועת הצופים המקרוס בישראל (ע"ר)

תאריך: _____

דו"ח תמציתי על פעילות התאגיד ותרומתו לתושבי הרשות

בדו"ח יש לפרט נתונים כגון: מהות הפעילות, מספר פעילויות, מקום הפעילות בעיר, מספר המשתתפים, תדירות הפעילות וכל פרט נוסף שיש בו כדי לשקף את הפעילות של המוסד.

1. הפעולות מתקיימות בשטחים פתוחים בשכונות ומוסדות לחינוכי השכבה הצעירה וכל ניתן המתבה מפורט
2. הפעולות מתקיימות במסגרי הקבוצים

- ✓ שבט רית - 238
- ✓ שבט לב - 874
- ✓ שבט ורקון - 188
- ✓ שבט אלמגל - 304
- ✓ שבט נתיב - 249
- ✓ שבט מגן - 491
- ✓ שבט אלונה - 38
- ✓ שבט ורד - 149

נכון ל 27.11.18

שם וחתימה של מורשה החתימה | חותמת המוסד | שם וחתימה של מורשה החתימה

תנועת הצופים העבריים בישראל (ע"ר)
הנהגת רמת גן

שם רונית - נטע - 3801 שנן
טל - 4726 -7-

10.6 נספח ו' - חישוב דמי התמיכות לאגודות ספורט

03/05/2018

תמיכות לאגודות הספורט ברמת-גן לשנת 2018 - על פי תבחינים

סכומי התמיכה - כפוף לעמידה בנוהל תמיכות ולאישור הועדה המקצועית

תקציב תמיכות 2018	5,340,000
מענק חישגים מכבי ארזים	170,000
תקציב לחלוקה	5,170,000
סה"כ נקודות	3,265
שווי נקודה	1,583

12	11	10	9	8	7	6	5	4	3		2	1		
									ה"בסיס" = תבחינים 1+2+3					
התמיכה	התמיכה	סה"כ	מיוחד	עירוני	ספורט	מקורות	תושבי ר"ג	ה"בסיס"	תבחין # 3		תבחין # 2	תבחין # 1		
ב-2017	ל-2018	נקודות	₪		נשים	חיצוניים	במח' נוער	סה"כ נק'	מספר הקבוצות		הוצ' תפעול	ענף/ליגה	קבוצה	
₪	₪			ניקוד	ניקוד	ניקוד	ניקוד	1+2+3	ניקוד	במח' נוער				
939,100	**916,013**	579				120	60	399	99	11	150	150	דרג ב'	**הפועל ר"ג כדורגל**
344,044	**367,324**	232				48	24	160	90	10	35	35	דרג ג'	**הכח עמידר ר"ג כדורגל**
321,564	**335,183**	212				44	22	146	126	14	10	10	דרג ד'+ה'	**בית"ר ר"ג כדורגל**
63,872	**61,986**	39				6	4	29	9	1	10	10	דרג ה'	**שיכון ותיקים ר"ג כדורגל**
1,299,774	**380,782**	241		85		26	0	130	0	0	65	65	דרג ב'+ג'	**עירוני ר"ג סל בוגרים**
0	**532,936**	337		99		46	38	153	153	17	0	0	נוער על	**עירוני ר"ג סל נוער**
847,579	**883,477**	558			140	70	70	279	54	6	75	150	דרג א'	**רמת חן/בליך ר"ג סל**
143,162	**124,130**	78				14	8	56	36	4	10	10	דרג ד'	**אליצור ר"ג סל**
579,255	**538,319**	340				0	68	272	72	8	100	100	דרג א'	**הפועל ר"ג יד**
657,558	**883,194**	450	170,000		116	46	58	231	81	9	50	100	דרג א'	**ארזים/אחל שם ר"ג יד**
303,792	**316,658**	200						200	0	0	100	100	דרג ב'	**הפועל ר"ג סל**
5,500,000	**5,340,000**	3,265	170,000	184	255	419	352	2,055	720	80	605	730		

הערות ראש העיר

נאותות תמיכות העירייה בעמותות

1. **סעיף 5.3:**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תעניק מספר סידורי לכל נוהל, על מנת להעניק לנהלים שייכות בקובץ הנהלים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.4:**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד לציין על גבי הנהלים את תאריך היצירה/העדכון האחרון של הנוהל, על מנת שיהיה ניתן לדעת לאיזו תקופה רלוונטי, וכן האם נדרש לעדכן אותו פעם נוספת.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 5.5 :**
המלצת הביקורת: יש לעגן את תהליכי העבודה הפנימיים של העובדים העוסקים בתחום התמיכות וממשקי העבודה שלהם מול גורמים אחרים בעירייה ומחוצה לה באמצעות נהלי עבודה מסודרים וכתובים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויוכן נוהל פנימי עירוני המבוסס על נוהל משרד הפנים.

4. **סעיף 6.2:**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי הוועדה תיבחן הצגת הנתונים על פי נתוני שנה קודמת בספר התקציב על פני הצגתו במסגרת תרבות – מנהל.

תגובת ראש העיר: בעת הכנת ספר התקציב נקבעת מסגרת התמיכות בלבד ותקציב התמיכות הכולל נמצא בסעיף אחד בפרק התרבות. חלוקת התמיכות הפרטנית נעשית בחודשים שלאחר מכן, בהתאם לקריטריונים, עפ"י המלצת ועדת התמיכות ובאישור מועצת העיר. לאחר קבלת האישור מתבצעת חלוקת התקציב לסעיפים פרטניים.

5. **סעיף 7.1.6 :**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תבצע את העדכונים הבאים בתבחיני הספורט תייחס משמעות **להוצאות התפעול בפועל של האגודה, ותקבע את הניקוד לאגודה בעבור תבחין הוצאות תפעול על פי קריטריון זה.**

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן במסגרת הכנת הקריטריונים לשנת 2021.

6. **סעיף 7.1.7:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תציין את שנת הפעילות הרלוונטית לעניין הדירוג בענף הספורט.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 7.1.8:**

המלצת הביקורת: יש להסיר את רשימת העמותות מהתבחין העוסק במספר הקבוצות במחלקת הנוער, ולפעול בהתאם להוראה הכללית בלבד לפיה הענף ומין הספורטאים בקבוצות הנוער צריך להיות תואם להתמחות של האגודה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן במסגרת הכנת הקריטריונים לשנת 2021.

8. **סעיף 7.1.11:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תציין את המועד על פיו יבוצע דיווח של נתוני מספר המשתתפים והסניפים בעמותה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויוסיפו את ציון שנת הפעילות.

9. **סעיף: 7.3.6:**

המלצת הביקורת: על העירייה לפעול בהתאם להוראות הקבועות בנוהל התמיכות, ולא לדון בבקשות שהוגשו באיחור, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת. כמו כן, במידה ובקשה שהוגשה באיחור נידונה בוועדת התמיכות, יש לציין בפרוטוקול את הנימוקים לקיום הדיון.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויש הקפדה על כך בשנים האחרונות.

10. **סעיף 7.3.7. :**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי לא תתאפשר הארכת מועד הגשת בקשות לתמיכה במועד המאוחר מהמועד המקורי שנקבע. ככל וועדת התמיכות מעוניינת לאפשר הגשת בקשות נוספות יהיה עליה להאריך את המועד **בטרם יחלוף מועד ההגשה המקורי.**

תגובת ראש העיר: קיימות נסיבות בהן יש צורך בהארכת מועד ההגשה, וזאת לאחר שחלף המועד הראשוני שפורסם. הדבר מבוצע בהתאם לנוהל ולאחר פרסום כנדרש.

11. **סעיף 7.3.8. :**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי הוועדה תנהל פרוטוקול מפורט, אשר יציג את מלוא הדיון בוועדה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. החל משנת 2020, בפרוטוקול מפורטות עיקרי ההחלטות והנימוקים המרכזיים להחלטה.

12. **סעיף 7.3.9. :**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי במידה שקיימת סיבה מוצדקת לקבלת בקשה שנפסלה, העירייה תקפיד על קבלת המסמכים הנדרשים התומכים בסיבה לאיחור.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

13. **סעיף 7.3.10. :**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי יוסדר נוהל פנימי אשר יקבע לוחות זמנים לעבודת הגורמים האמונים על הטיפול בבקשות התמיכה החל ממועד קבלת הבקשות ועד לאישור חלוקת הכספים, אשר יכלול הנחיות בדבר מתן ארכה להשלמת מסמכים לבקשות שהוגשו בזמן, טיפול בבקשות שהוגשו באיחור והכנת תחשיבים כולם עד ליום 31.12 של השנה הקודמת לשנת חלוקת התמיכות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

14. **סעיף 7.4.3:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי ביצוע תחשיבים למתן תמיכות ירוכז בידי **גורם אחד בלבד**, אשר מהווה גורם ניטראלי ואינו מקיים קשר מקצועי עם העמותות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

15. **סעיף 7.4.4. :**

המלצת הביקורת: מומלץ כי גורם נוסף, שייקבע על ידי הוועדה, יבצע בקרה אחר החישובים שנערכו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

16. **סעיף 7.4.7:**

המלצת הביקורת: יש לבצע את התחשיבים על סמך הנתונים **המדווחים על ידי העמותות, ובדיקה מול האסמכתאות המתקבלות** על ידי העמותות המאמתות את הנתונים הללו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת וכך מבוצע כיום.

17. **סעיף 7.4.12:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי תלונות אשר מתקבלות בנוגע לעמותות המקבלות תמיכה מהעירייה ייבדקו באופן מלא ובי הבדיקה ותוצאותיה יתועדו בתיק העמותה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. המפקח יעביר את הטיפול בתלונה לגורם הרלבנטי ברשות. תוצאות הבדיקה יוצגו בפני ועדת התמיכות בבואה לבחון את התמיכות לשנה העוקבת.

18. **סעיף: 7.4.13:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי בכל הנוגע לחישובים הנוגעים למספר המשתתפים ושיעור תושבי רמת גן מתוכם, יערכו בדיקות מדגמיות על ידי גזברות העירייה להבטחת נאותות ושלמות הדיווח.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

19. **סעיף 7.5.5:**

המלצת הביקורת: יש להקפיד על קיום הדיונים של הוועדה בהתאם למועדים הקבועים במסגרת נוהל התמיכות ועל עמידה בלוחות הזמנים הקבועים שבמסגרתו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

20. **סעיף: 7.5.6:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי ייערך דיון בכל אחת מהבקשות לתמיכה במהלך ישיבות הוועדה, ובכלל זאת בחינת **הוצאות לעומת הכנסות**, תמיכות נוספות שמקבלת העמותה ממקורות אחרים, שווי תמיכה שהעירייה מעניקה לעמותה, ונימוקים במסגרת שיקול הדעת הנתון לוועדת התמיכות לשם תוספת או הפחתה מסכום התמיכה, **כנדרש בנוהל התמיכות.**

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

21. **סעיף 7.5.7.**

המלצת הביקורת: יש לצרף לפרוטוקולי הוועדה את חוות הדעת הכתובה של היחידה המקצועית, כנדרש בנוהל התמיכות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

22. **סעיפים 8.1.8 + 8.1.9**

המלצת הביקורת: יש להפסיק לאלתר את העברת הכספים לעמותות שלא בהתאם לנוהל התמיכות.

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי התחשיבים שמבצעת העירייה יכללו את התמיכה העקיפה המוענקת לעמותה, כמתבקש מפורשות מנוהל התמיכות. מומלץ כי כספים או שווי כסף אשר הועברו לעמותות שלא באמצעות תמיכות יהוו תבחין נוסף במניין התבחינים, או לחילופין יבואו לידי ביטוי במסגרת שיקול הדעת הנתון לוועדה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. יבחן הליך אישור כספי תמיכה עקיפה לעמותות במסגרת ועדת התמיכות.

23. **סעיף 9.1.5 :**

המלצת הביקורת: מומלץ כי המפקח על העמותות יכין תכנית עבודה שנתית הכוללת קריטריונים לבחירת העמותות שיבוצע בהן פיקוח. התכנית השנתית תכלול בין היתר פיקוח על עמותות שהיקף תקצובן גדול.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

24. **סעיף 9.1.6:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תדרוש לקבל מהעמותות המבוקרות דיווחים ודו"חות תקופתיים אשר יש בהם כדי להעיד האם כספי התמיכה שקיבלו אכן שימשו למטרה לשמה נועדו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

25. **סעיף 9.1.7:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי בהתאם לנוהל התמיכות, קבלת דוחות תקופתיים מהעמותות לצורך פיקוח תהווה תנאי להמשך תשלום התמיכה. כמו כן, גם דו"ח פיקוח תקין של מפקח התמיכות, יהווה תנאי להמשך תשלום תמיכה לעמותה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

היבטים במערך התשלומים לספקים

היבטים במערך הכספים ותשלומים לספקים

1. מבוא

1.1. תשלומים לספקי העירייה מבוצעים באחריות הגזברות.

1.2. בעירייה קיים נוהל אחד בתחום התשלומים בשם "תשלום לספקים ע"י מס"ב/ ש'קים", מס' הוראה 5.1.02.01, שעודכן לאחרונה בתאריך 7.3.18.

<u>מערכת מידע</u>

1.3. מערך התשלומים והרישום החשבונאי, מנוהל באמצעות מערכת המידע הפיננסית של האוטומציה.

<u>פרוטוקול זכויות חתימה</u>

1.4. פרוטוקול זכויות החתימה של העירייה, מגדיר שתי קבוצות של בעלי תפקידים המורשים לחתום בשם העירייה.

1.5. הרכב חתימות של חותם מקבוצה א' יחד עם חותם מקבוצה ב' (2 חתימות), בצירוף חותמת העירייה, מחייב את חשבונות הבנק של העירייה.

1.6. באופן כללי, שתי הקבוצות מתפלגות לבעלי התפקידים, כדלקמן:

<u>קבוצה אחת:</u> ראש עיר, מנכ"ל וסגנים.

<u>קבוצה שניה:</u> גזבר, סגני גזבר.

<u>תהליך תשלום ורישום חשבונאי</u>

1.7. באופן עקרוני בכל התקשרות עם ספק נדרש לחתום על הסכם ו/או הזמנת רכש.

1.8. לאחר קבלת השירות/מוצר מהספק – מחלקות העירייה מעבירות "מונים לתשלום".

1.9. "מונה חשבונית/תשלום" – הינו מסמך דרישה של המחלקה לתשלום חשבונית של ספק. המסמך כולל את פרטי התשלום (מס' הזמנה, מס' חשבונית, סכום), מהות העבודה שבוצעה, סעיף תקציבי לחיוב ומספר החו"ז לרבות מסמך תוכנת רמדור.

מוני החשבונית/התשלום נבדקים ומאושרים במחלקת התקציב למול תקציב העירייה המאושר.

1.10. המונים המאושרים לתשלום מגיעים להנהלת החשבונות בעירייה שבודקים את התשלום – ומפיקים "פקודת זיכוי" בברטיס הספק במערכת הנהלת החשבונות.

"פקודת זיכוי" מהווה מסמך ממערכת הנהלת חשבונות שמופק על סמך מונה חשבונית מאושר והפקתו מהווה פקודת יומן במערכת הכספים המבצעת חיוב סעיף תקציבי וזיכוי ברטיס החו"ז של הספק.

1.11. פקודות הזיכוי עוברות לביקורת במחלקת תשלומים בגזברות.

1.12. פקודת תשלום - העברת הכסף לספק (באמצעות מס"ב, העברה בנקאית, המחאה) וביצוע רישום "זיכוי" במערכת הנהלת החשבונות בברטיס הספק.

<u>שיטות תשלום</u>

1.13. התשלומים לספקים מבוצעים באופן עקרוני ב- 3 מועדים/תאריכים במהלך החודש, כדלקמן: 5, 15, 25 לחודש.

1.14. התשלומים לספקים, מבוצעים ב- 5 שיטות תשלום עיקריות, כדלקמן:

1.14.1. **מס"ב ("מערכת סליקה בנקאית")** - רוב התשלומים ופקודות הזיכוי - משולמות במס"ב. במהלך החודש משודרים מספר תשלומי מס"ב בנושאים: תשלומים לספקים, שכר עובדים, קופות סוציאליות והחזרי ארנונה.

1.14.2. **צ'קים** - החזרי תחבורה ציבורית, החזרים לתושבים ומלגות.

1.14.3. **הוראות קבע** - ספקי אינטרנט, תקשורת, חשמל, טלפוניה וכד'.

1.14.4. **העברות בנקאיות** - במערכת הכספים באוטומציה קיים טופס מובנה של העברה בנקאית. על גבי הטופס חותמים מורשי החתימה באופן ידני. הטופס מועבר באמצעות פקס לבנק לביצוע התשלום.

1.14.5. **ברטיסי אשראי** - נופקו רק במהלך שנת 2019. בעיקר לתשלום לפרסומים במדיה האלקטרונית. 2 ברטיסים נטענים של בנק הדואר. סכום התשלום מוגבל ל 20,000 ₪ לברטיס.

1.15. <u>בנקים</u>

1.15.1. למועד הביקורת בשנת 2019, העירייה מנהלת את מערך הכספים שלה, באמצעות כ- 100 חשבונות בנק שונים.

2. מטרת הביקורת

2.1. בחינה של פעילות העירייה בנושא מערך הכספים ותשלומים לספקים ובכלל זה:

- סקירת תהליכי העבודה.
- עמידה בהוראות חוק רלוונטיות.
- נאותות הליך ביצוע תשלומים.
- בחינת החשיפות בתהליכים השונים וקיום כללי בקרה נאותים, בתחום כה רגיש ומהותי בפעילות העירייה.

3. מתודולוגיה

3.1. במסגרת הביקורת, נדגמו תשלומים שבוצעו על ידי העירייה, **בתקופה שבין ינואר 2017 ועד יוני 2019.**

3.2. <u>בין היתר נבדקו ונבחנו הנושאים הבאים:</u>

- פתיחת ספק במערכת המידע וביצוע שינויים לספקים קיימים.
- אישור חשבונות לתשלום.
- נאותות תשלומים באמצעות מס"ב.
- תשלומים כפולים.
- תשלומים באמצעות המחאות.
- תשלומים באמצעות הוראות קבע והעברות בנקאיות.
- התאמות בנק.
- רישום חשבונאי.
- קיום כללי מבדק והפרדת תפקידים.
- התאמת התשלומים לפרוטוקול זכויות החתימה.

3.3. הביקורת כללה מפגשים ושיחות, בין היתר, עם נושאי המשרה הבאים:

- גזבר העירייה (לשעבר)
- סגנית מנהל הכספים וחשבת העירייה (**להלן: חשבת העירייה**)
- מנהל חשבונות ראשי
- מנהלת מחלקת תשלומים
- מנהל מחלקת בנקים
- מחלקת יישומים אגף מערכות מידע ומחשוב

3.4. הביקורת ביצעה ניתוח ממוכן של רשומות התשלומים לספקים והצלבת נתונים מבסיסי הנתונים השונים בהנהלת החשבונות.

בכלל זה: הביקורת ביצעה ניתוח לקבצי התשלומים לספקים בכלל ובמס"ב בפרט, בחינת רשומות פתיחת ספקים, בחינת קובץ Log לשינויים בפרטי ספקים, התאמת קובץ 856 לשנת 2018 (דיווח למס הכנסה על תשלומים לספקים) לקובץ התשלומים במערכת הנהלת החשבונות, בחינת יתרות כרטיסי הנהלת חשבונות, הצלבת חשבונות בנק של עובדים עם חשבונות בנק של ספקים וכד'.

3.5. כמו כן, נסקרו פרוטוקולי זכויות חתימה, נסקרו מסמכים מבססים לביצוע תשלומים, בוצע ניתוח של כרטיסי הנהלת חשבונות ובוצעו דיונים ובירורים עם מנהלים ועובדים.

3.6. בגין רשומות חריגות ומדגמים שבוצעו על ידי הביקורת, הוצגו מסמכים ואסמכתאות לבדיקת נאותות התשלומים והתהליכים שנבדקו.

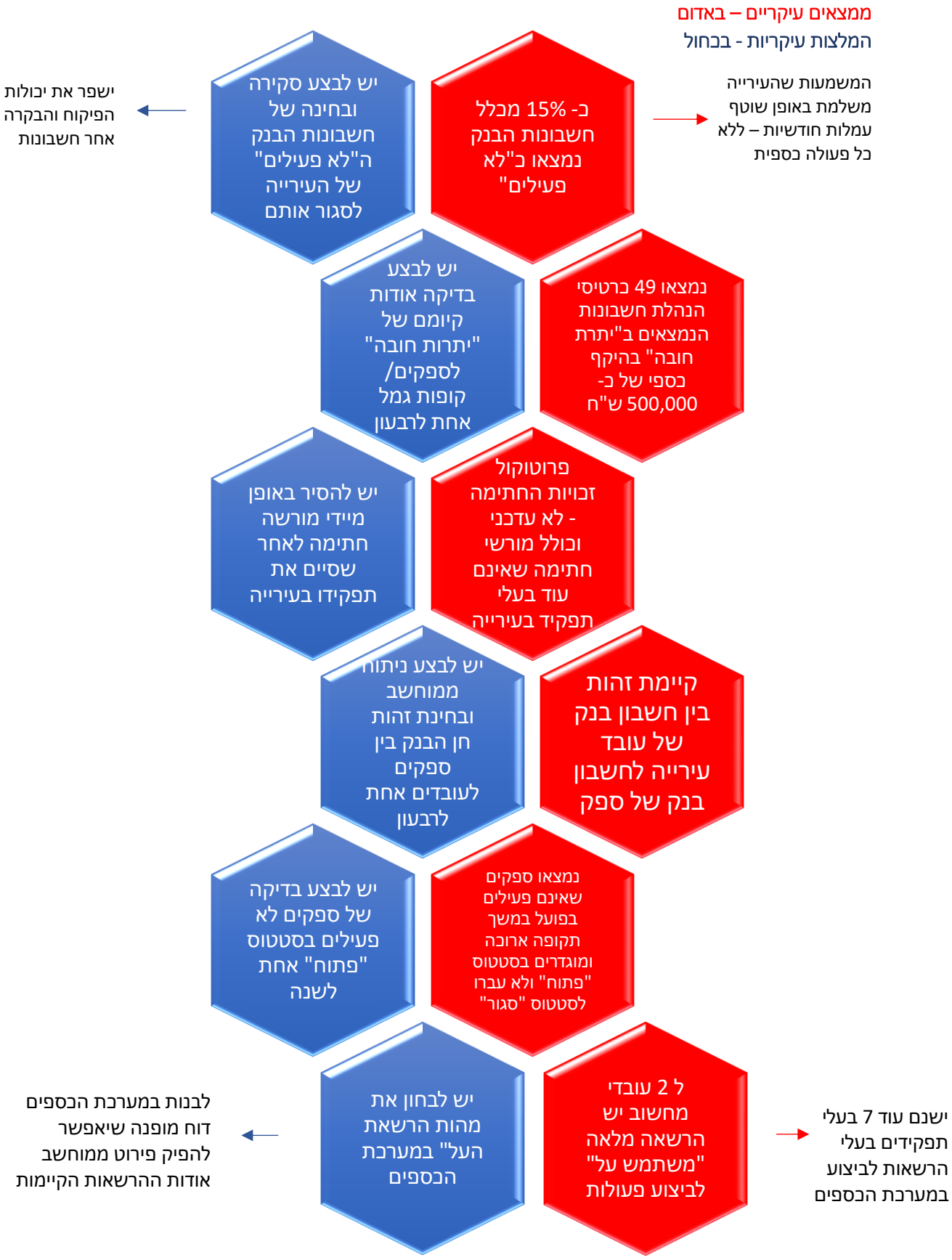
3.7. ישיבת אימות ממצאים וקבלת תגובות התקיימה עם חשבת העירייה, מנהל חשבונות ראשי, מנהלת מחלקת תשלומים ומנהל מחלקת בנקים בתאריך 3.12.19.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תגובת חשבת העירייה שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

מפת הדוח


ממצאים עיקריים – באדום
המלצות עיקריות - בכחול
כ- 15% מכלל חשבונות הבנק נמצאו כ"לא פעילים"
המשמעות שהעירייה משלמת באופן שוטף עמלות חודשיות – ללא כל פעולה כספית
יש לבצע סקירה ובחינה של חשבונות הבנק ה"לא פעילים" של העירייה לסגור אותם
ישפר את יכולות הפיקוח והבקרה אחר חשבונות
נמצאו 49 כרטיסי הנהלת חשבונות הנמצאים ב"יתרת חובה" בהיקף כספי של כ- 500,000 ש"ח
יש לבצע בדיקה אודות קיומם של "יתרות חובה" לספקים/ קופות גמל אחת לרבעון
פרוטוקול זכויות החתימה - לא עדכני וכולל מורשי חתימה שאינם עוד בעלי תפקיד בעירייה
יש להסיר באופן מיידי מורשה חתימה לאחר שסיים את תפקידו בעירייה
קיימת זהות בין חשבון בנק של עובד עירייה לחשבון בנק של ספק
יש לבצע ניתוח ממוחשב ובחינת זהות חן הבנק בין ספקים לעובדים אחת לרבעון
נמצאו ספקים שאינם פעילים בפועל במשך תקופה ארוכה ומוגדרים בסטטוס "פתוח" ולא עברו לסטטוס "סגור"
יש לבצע בדיקה של ספקים לא פעילים בסטטוס "פתוח" אחת לשנה
ל 2 עובדי מחשוב יש הרשאה מלאה "משתמש על" לביצוע פעולות
ישנם עוד 7 בעלי תפקידים בעלי הרשאות לביצוע במערכת הכספים
יש לבחון את מהות הרשאת העל" במערכת הכספים
לבנות במערכת הכספים דוח מופנה שיאפשר להפיק פירוט ממוחשב אודות ההרשאות הקיימות

4. ממצאים עיקריים

<u>פיקוח, בקרה ומנהל תקין</u>

4.1. לא עוגנו נהלי עבודה למספר נושאים מהותיים בתחום התשלומים לספקים (בכלל זה: אופן פתיחת ספק במערכת הפיננסית, שינוי חשבונות בנק של ספקים ועובדים, התאמות בנק, תשלומים במס"ב, קליטת דרישות תשלום, אישור חשבונות, תשלומים בהוראות קבע, ניכוי מס במקור, תשלומי שכר, דיווח למס הכנסה בטופס 856, התאמות בנק ועוד). (סעיף 5.1)

4.2. במועד הביקורת בתאריך 23.9.19 – פרוטוקול זכויות החתימה העדכני שהוצג ונמסר לביקורת - **לא עדכני וכולל מורשי חתימה שאינם עוד בעלי תפקיד בעירייה.**(סעיף 5.2)

4.3. התקן החתימה לביצוע תשלומים במס"ב של מורשה החתימה העיקרי המשמש כממלא מקום ראש העיר וסגן ראש העיר - **נמצא בפועל ברשות חשבת העירייה כולל הסיסמה האישית שלו שהועברו לחשבת העירייה. כתוצאה, תשלומי המס"ב של העירייה מבוצעים, הלכה למעשה, רק על ידי חשבת העירייה - המחזיקה גם את ההתקן שלה (כמורשת חתימה) וגם את ההתקן של מורשה החתימה האחר.** (סעיף 5.3)

4.4. לחשבת העירייה וממלא מקום וסגן ראש העיר, המהווים מורשי החתימה בעירייה, קיימת **"חותמת בצורת חתימה"** שלהם, המהווה תחליף, בעת הצורך, במקום חתימה אותנטית של מורשה החתימה. חשבת העירייה מניחה את ה"חותמת בצורת חתימה" שלה **במגירה פתוחה ונגישה בחדרה**. (סעיף 5.4)

4.5. בניגוד לאמור בסעיף 3.24 לנהלי העירייה, **לחשבת העירייה אפשרות טכנית והרשאה להקים תשלום ולבצעו באופן עצמאי במערכת הכספים, ללא צורך במעורבות של בעל תפקיד נוסף**. חשבת העירייה בעלת הרשאה לבצע רישום "זיכוי" בכרטיסי ספקים (הקמת רישום לתשלום לספק), להריץ קובץ תשלומים במס"ב ואף לבצע תשלום בפועל במס"ב (כאמור, ברשותה 2 כרטיסי מס"ב וסיסמאות של 2 מורשי חתימה). (סעיף 5.5). [**ההרשאה העודפת להקמת "זיכוי" ורישום פקודת יומן בכרטיס ספק בוטלה באופן מידי.**]

<u>חשבונות בנק והתאמות בנק</u>

4.6. נמצאו **כ- 15 חשבונות בנק - המהווים כ- 15% מכלל כ-100 חשבונות הבנק של העירייה - שהינם חשבונות בנק "לא פעילים".** (סעיף 6)

4.7. בגין חלק מחן הבנק "לא פעילים" הנ"ל, העירייה **משלמת באופן שוטף עמלות חודשיות בלבד - ללא ביצוע כל פעולה כספית.** (סעיף 6.1)

4.8. בכ- **85 חשבונות הבנק של העירייה - מבוצעת התאמות בנק "ידניות" בלבד** (רק בגין 5 חשבונות בנק הגדולים והפעילים ביותר מבוצעת התאמה ממוחשבת) (סעיף 6.2).

4.9. בגין חשבון בנק מספר ******** בבנק הבינלאומי - **אין כלל גישה באינטרנט לעובדי מחלקת בנקים לחשבון הבנק של העירייה.** (סעיף 6.3).

4.10. מחלקת בנקים **כלל לא מטפלת בנושא פרוטוקולי מורשי חתימה הנמסרים לבנקים** השונים. אין לאף גורם במחלקה ידיעה באם נשלחו הפרוטוקולים לכלל חשבונות הבנק ואין ידיעה באם הפרוטוקולים המצויים בסניפי הבנק השונים מעודכנים. (סעיף 6.4)

4.11. הביקורת ביקשה לקבל את פרוטוקולי זכויות החתימה המצויים בפועל בבנקים לתאריך 30.10.19 ולבדוק התאמתם למורשי החתימה בפועל של העירייה ולנאותות עדכון בעלי תפקידים שהוחלפו בשנה החולפת. **הפרוטוקולים לא נמסרו לביקורת.** (סעיף 6.4)

<u>ניהול ספקים ונותני שירותים</u>

4.12. נמצאו 28 מקרים בהם **קיימת זהות בין חשבון בנק של עובד העירייה לחשבון בנק של ספק.** מתוכם 11 ספקים בסטאטוס "פתוח" (ספק פעיל). יתר 17 הספקים בסטאטוס "סגור" (ספק לא פעיל). (סעיף 7.3)

4.13. נמצאו מקרים בהם לספקים שונים במערכת הכספים (לפי מספר כרטיס הנהח"ש) - מספר חשבון בנק זהה. (סעיף 7.4)

4.14. נמצאו **21 ספקים בגינם מספר העוסק מורשה שמוזן להם במערכת הכספים - שגוי.(סעיף 7.5)**

הנ"ל מהווה אינדיקציה, כי מערכת הכספים איננה כוללת בקרת קלט אותות נאותות הזנת מספר עוסק מורשה של ספקים, זאת ביחס לאלגוריתמים הנדרש. במקרה אחד מתוך ה 21 הספקים הנ"ל - מדובר בספק פעיל בסטאטוס "**פתוח**". (סעיף 7.5)

4.15. הביקורת איתרה כ- 30 ספקים להם אין ציון כתובת במערכת הכספים. במקרים רבים במקום שם רחוב מוזן נקודות בלבד. 4 מתוכם גם ללא חשבון בנק. המדובר בהיקף נמוך יחסית ביחס למאות הספקים המנוהלים במערכת הפיננסית. (סעיף 7.5)

4.16. 50 כרטיסי הנהלת חשבונות **הנמצאים ב"יתרת חובה"** בהיקף כספי של כ- 500,000 ₪, נכון לתאריך 31.12.18 חמישה מקרים מהנ"ל הינם ספקים ויתר 45 המקרים האחרים הינם "יתרות חובה" **בגין קופות גמל המשולמות במערך השכר.** (סעיף 7.6)

4.17. מקרים בהם **ספקים שאינם פעלים בפועל** במשך תקופה ארוכה ולא בוצע בגינם תשלום במשך למעלה משנתיים, ולמרות זאת, **הספקים מוגדרים במערכת הכספים בסטאטוס "פתוח" - ולא עברו לסטאטוס "סגור".** (סעיף 7.7)

<u>דיווח 856 למס הכנסה ואבטחת מידע במערכת הפיננסית</u>

4.18. נמצאו מקרים בהם קיים **פער בין סכום התשלומים שדווח למס הכנסה (טופס 856) לסכום המפורט בכרטסת הנהלת החשבונות** של הספקים במערכת הכספים בעירייה. (סעיף 8.1)

4.19. אין במערכת הכספים של העירייה **דוח מיפוי הרשאות למערכת הכספים** המציג לאיזה בעל תפקיד בעירייה קימת הרשאה בהתפלגות למודולים השונים במערכת הכספים, תאור מהות ההרשאה ואופי המשתמש. (סעיף 8.2)

לבקשת הביקורת ולאור מהותיות הנושא, הועברה פניה לאוטומציה לפתח דוח שיאפשר לבצע פיקוח ומעקב אחר בעלי התפקידים בעלי הרשאות למערכת לכספים.

4.20. נמצאו מקרים בהם **לעובדים שעזבו את העירייה ואינם עוד בעלי תפקיד בעירייה - לא בוטלה ההרשאה לביצוע פעולות במערכת הכספים של העירייה.** (סעיף 8.2)

4.21. במערכת הכספים קיימת **"הרשאת על" ל- 33 בעלי תפקידים** - המאפשרת לבעל התפקיד **לכפות** על מערכת הכספים ביצוע פעולות, **בניגוד לחוקיות ובקרות הקלט המובנות הקיימות במערכת.** (סעיף 8.2)

4.22. שני אנשי המחשוב של חברת האוטומציה הנמצאים ברמה יומית במשרדי העירייה - **בעלי הרשאה מלאה ל- 541 המסכים במערכת הכספים בהגדרת "משתמש על" (יכולים לעקוף בקרות מובנות במערכת).** בנוסף, ישנם עוד 7 בעלי תפקידים של עובדי האוטומציה המהווים BackOffice ובעלי הרשאה גם הם לביצוע פעולות במערכת הכספים של העירייה. (סעיף 8.2)

פירוט הממצאים

5. פיקוח, בקרה ומינהל תקין

5.1. נהלי עבודה בתחום הכספים

כללי

5.1.1. בהתאם למתודולוגיות ניהול מקובלות, יש חשיבות לעיגון נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל פעילויות העירייה.

5.1.2. נהלים כאמור, מקבלים משנה חשיבות בתחום ניהול הכספים הן לתפקוד השוטף והן להנהלת העירייה בבואם לבחון יישום הנהלים.

1.15.2. בעירייה קיים נוהל אחד בתחום התשלומים בשם "תשלום לספקים ע"י מס"ב/ ש'קים", מס' הוראה 5.1.02.01, שעודכן לאחרונה בתאריך 7.3.18.

הערת הביקורת

5.1.3. מסקירת הביקורת עולה, כי בעירייה **טרם עוגנו נהלי עבודה** למספר נושאים מהותיים בתחום התשלומים לספקים, ובכלל זה:

אופן פתיחת ספק במערכת הפיננסית, שינוי חשבונות בנק של ספקים ועובדים, התאמות בנק, תשלומים במס"ב, קליטת דרישות תשלום, אישור חשבונות, תשלומים בהוראות קבע, ניכוי מס במקור, תשלומי שכר, דיווח למס הכנסה בטופס 856, התאמות בנק ועוד.

המלצת הביקורת

5.1.4. יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל הפעילויות בתחום הכספים.

אופן פתיחת ספק במערכת הפיננסית, שינוי חשבונות בנק של ספקים ועובדים, התאמות בנק, קליטת דרישות תשלום, אישור חשבונות, תשלומים בהוראות קבע, ניכוי מס במקור, תשלומי שכר, דיווח למס הכנסה בטופס 856, התאמות בנק ועוד.

תגובת חשבת העירייה:

"הערת הביקורת מקובלת ויעוגנו נהלי עבודה נוספים לתהליכי העבודה בגזברות".

5.2. פרוטוקול זכויות חתימה

כללי

5.2.1. כל רשות מקומית ותאגיד נדרשים לקבוע ולאשר פרוטוקול זכויות חתימה, שיסמיך את בעלי התפקידים לפעול בשם הרשות.

5.2.2. פרוטוקול זכויות החתימה של העירייה, מגדיר שתי קבוצות של בעלי תפקידים המורשים לחתום בשם העירייה.

5.2.3. הרכב חתימות של חותם מקבוצה אחת יחד עם חותם מקבוצה שניה (שתי חתימות), בצירוף חותמת העירייה, מחייב את חשבונות הבנק של העירייה.

5.2.4. באופן כללי, שתי הקבוצות מתפלגות לבעלי התפקידים, כדלקמן:

קבוצה אחת: ראש עיר, מנכ"ל וסגנים.

קבוצה שניה: גזבר, סגני גזבר.

5.2.5. לביקורת הוצגו פרוטוקולי זכויות חתימה מתאריך 4.12.18.

הערת הביקורת

5.2.6. במועד הביקורת בתאריך 23.9.19 – פרוטוקול זכויות החתימה העדכני שהוצג וננסר לביקורת - **לא עדכני וכולל מורשי חתימה שאינם עוד בעלי תפקיד בעירייה.**

5.2.7. **לדוגמא:** מנכ"ל העירייה לשעבר (שעזב בחודש 5/19), גזבר העירייה לשעבר (שעזב בחודש 6/19) וסגן הגזבר לשעבר (שעזב בחודש 7/19) - **הינם מורשי חתימה מטעם עיריית רמת גן חודשים לאחר שעזבו את תפקידם.**

5.2.8. מסקירת הביקורת עולה, כי רק בתאריך 22.10.19, **חודשים רבים לאחר שמורשי החתימה הנ"ל סיימו את תפקידם** – נחתם פרוטוקול זכויות חתימה עדכני.

המלצות הביקורת

5.2.9. יש להסיר **באופן מידי** מורשה חתימה לאחר שסיים את תפקידו בעירייה.

5.2.10. יש לשגר הודעת, בכתב, לכלל הבנקים, שבעל התפקיד אינו עוד מורשה חתימה בעירייה.

5.2.11. כל משלוח פרוטוקול זכויות חתימה עדכני ו/או עדכון מורשה חתימה לבנק – יש לתעד אישור מסירה/קבלה של הבנק.

תגובת חשבת העירייה:

"במהלך חודש 11.19 עודכן פרוטוקול זכויות החתימה. כעת יש פרוטוקול עדכני בו הוסרו כל בעלי התפקידים שעזבו ונוספו בעלי התפקידים החדשים".

5.3. התאמת אישור התשלומים בפועל לפרוטוקול זכויות החתימה

כללי

5.3.1. פרוטוקול זכויות החתימה מגדיר את המורשים לאשר ולבצע תשלומים מטעם העירייה.

5.3.2. פרוטוקול זכויות החתימה מטיל על מורשי החתימה אחריות לבדיקת התשלומים, אישורם וביצועם.

5.3.3. תשלומי העירייה לספקים מבוצעים בעיקרם באמצעות מערכת מס"ב ("מערכת סליקה בנקאית").

5.3.4. תשלום במערכת מס"ב מחייב ביצוע חתימה אלקטרונית באמצעות הכנסת התקן חיצוני (בדומה לדיסק און קי) למודם של מערכת מס"ב ולאחר מכן לאשר את רשימת התשלומים באמצעות סיסמה אישית, על ידי כל אחד ממורשי החתימה באופן עצמאי ואישי.

5.3.5. למועד הביקורת קיים התקן לביצוע תשלומים במס"ב לשני מורשי חתימה בלבד: ממלא מקום ראש העיר וסגן ראש העיר וחשבת העירייה.

הערות הביקורת

5.3.6. מסקירת הביקורת עולה, כי התקן החתימה לביצוע תשלומים במס"ב של מורשה החתימה העיקרי המשמש כממלא מקום ראש העיר וסגן ראש העיר - **נמצא בפועל ברשות חשבת העירייה כולל הסיסמה האישית שלו שהועברו לחשבת העירייה.**

5.3.7. **כתוצאה, תשלומי המס"ב של העירייה מבוצעים, הלכה למעשה, רק על ידי חשבת העירייה - המחזיקה גם את ההתקן שלה (כמורשת חתימה) וגם את ההתקן של מורשה החתימה האחר.**

5.3.8. **בכך, לדעת הביקורת, מבוצע עקיפה של הוראות פרוטוקול זכויות החתימה והתשלומים נחתמים, הלכה למעשה, על ידי מורשה חתימה אחד בלבד.**

5.3.9. נציין, כי מורשה החתימה העיקרי חותם על רשימת התשלומים על גבי מסמך פיזי המהווה הליך אחד לפני ביצוע התשלום בפועל ושיגור קובץ המס"ב.

כמו כן, בתאריך 6.8.19 חתם מורשה החתימה על מסמך "יפוי כח לחתימה דיגיטלית" לחשבת העירייה.

5.3.10. הביקורת מבקשת לציין ולהדגיש: כי בשונה מתשלום בשקים (המוזכר במסמך ה"יפוי כח") במהלכו לא ניתן להוסיף או לשנות פרטי תשלום לאחר חתימה על גבי השק, **ניתן גם ניתן, להוסיף מוטב או לשנות סכומים בקובץ המס"ב (שינוי שניתן לבצע בנקל)** מהרגע שבו נחתם דוח פיזי של התשלומים (מסמך פנימי) ועד לרגע שבו משוגר קובץ התשלומים במס"ב.

5.3.11. הביקורת אף מצאה, **שלא מבוצע פיקוח ובקרה בדיעבד**, כי מספר הספקים וסה"כ סכום התשלום המפורט בדוח שנחתם פיזי - תואם לקובץ התשלום ששודר בפועל.

5.3.12. הוסבר והוצג, כי האמור לעיל מתרחש, לאור העובדה, כי קיימת עמדת תשלום מס"ב אחת בלבד בעירייה המותקנת אצל חשבת העירייה.

המלצות הביקורת

5.3.13. יש חובה שמורשי החתימה יחתמו באופן עצמאי ואישי, ויבצעו פיקוח ובקרה אודות ביצוע התשלומים, ללא אפשרות לביצוע שינוי לאחר שאישרו/ביצעו את התשלומים.

5.3.14. כל מורשה חתימה נדרש לאשר את התשלום בחתימתו ובמס"ב באמצעות באמצאות התקן החתימה והסיסמה האישית הנמצאת ברשות מורשה החתימה בלבד, ללא העברתו לאחר.

5.3.15. יש לנפק התקן לביצוע תשלומים במס"ב לעוד מורשי החתימה מעבר לשניים הקיימים כיום, כך שיתאפשר גמישות באישור תשלומים.

5.3.16. יש להתקין עמדות תשלום במס"ב גם אצל יתר מורשי החתימה אשר ברשותם התקן חתימה במס"ב, ולא רק אצל חשבת העירייה. הנ"ל יאפשר גמישות תפעולית לביצוע פיקוח, בקרה ואישור תשלומים במס"ב על ידי יתר מורשי החתימה שיש ברשותם התקן תשלום במס"ב.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

- *"הערת הביקורת ידועה. זה הנוהל הפנימי.*
- *קיים ייפוי כוח של מ"מ ראש העיר שמסמיך אותי לבצע תשלומים בשמו, רק לאחר שחתם באופן פיזי על מסמך התשלום במס"ב.*
- *כל שורת תשלום במס"ב נבדקת למול פקודת זיכוי הן לפני התשלום והן אחרי התשלום במס"ב, ובכך יש מתן בקרה מפצה."*

5.4. <u>חותמת בצורת חתימה</u>

<u>כללי</u>

5.4.1. אישור תשלומים והוצאת כספים מחשבונות הבנק של העירייה, נדרש להיות מבוצע על ידי מורשה החתימה באופן אישי.

5.4.2. אינדיקציה לאישור התשלום כדין, הינה חתימה פיזית אותנטית של מורשה החתימה על אישור התשלום וביצוע התשלום.

<u>הערות הביקורת</u>

5.4.3. מסקירת הביקורת עולה, כי לחשבת העירייה וממלא מקום וסגן ראש העיר המהווים מורשי החתימה בעירייה, קיימת **"חותמת בצורת החתימה"** שלהם.

5.4.4. החותמת בצורת חתימה מהווה תחליף, בעת הצורך, במקום חתימה אותנטית של מורשה החתימה.

5.4.5. חשבת העירייה מניחה את החותמת בצורת חתימה שלה **במגירה פתוחה ונגישה בחדרה**.

5.4.6. הביקורת מבקשת לציין, כי ברשות אחרת נמצא מקרה בו עובד עשה שימוש בחותמת בצורת חתימה של מורשה חתימה לאישור וביצוע תשלומים, ללא ידיעת מורשה החתימה, ובכך ביצע מעילה והוציא כספים באופן לא חוקי ולא מורשה לשימושו הפרטי.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.4.7. יש לחתום לאישור וביצוע חשבונות ספקים ותשלומים בחתימה אותנטית פיזית של מורשה החתימה ולא באמצעות "חותמת בצורת חתימה".

5.4.8. יש לשמור את החותמת בצורת חתימה באופן מאובטח, אליו תהייה גישה רק למורשה החתימה.

<u>תגובת חשבת העירייה</u>

"לאור הערת הביקורת החותמת כיום נמצאת במקום מאובטח וסודי".

5.5. <u>ריכוז תפקידים</u>

<u>כללי</u>

5.5.1. בסעיף 3.24 לנהלי העירייה בתחום תשלומים לספקים נקבע, בין היתר, כי למורשה חתימה לא תהייה אפשרות להקים תשלום ולבצעו באופן עצמאי, כדלקמן:

"מורשי החתימה בעירייה, לא יהיו בעלי הרשאות לביצוע תשלומים במערכת התשלומים כך שלא תהייה בידם האפשרות להקים תשלום ולבצעו באופן עצמאי."

<u>הערות הביקורת</u>

5.5.2. מסקירת הביקורת עולה, כי **בניגוד לאמור בסעיף 3.24 לנהלי העירייה, לחשבת העירייה אפשרות טכנית והרשאה להקים תשלום ולבצעו באופן עצמאי במערכת הכספים, ללא צורך במעורבות של בעל תפקיד נוסף.**

5.5.3. **חשבת העירייה בעלת הרשאה לבצע רישום "זיכוי" בכרטיסי ספקים (הקמת רישום לתשלום לספק), להריץ קובץ תשלומים במס"ב ואף לבצע תשלום בפועל במס"ב (ברשותה 2 כרטיסי מס"ב וסיסמאות של 2 מורשי חתימה).**

5.5.4. לאור הערת הביקורת, חשבת העירייה פנתה לגורמי המחשוב בעירייה בבקשה להסיר לה את ההרשאות העודפות במערכת הכספים.

5.5.5. בתאריך 23.9.19 דווח על ידי רפרנט מחשוב באגף מערכות מידע בעירייה, כי ההרשאות העודפות הוסרו.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.5.6. יש לבצע סקירה של כל בעלי התפקידים וההרשאות במערכת הכספים - במטרה לזהות ולמנוע ריכוז תפקידים.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"הנושא תוקן באופן מידי וההרשאה העודפת הוסרה".

6. חשבונות בנק והתאמות בנק

6.1. <u>חשבונות בנק "לא פעילים"</u>

<u>כללי</u>

6.1.1. העירייה מנהלת כ- 100 חשבונות שונים בכ- 10 בנקים מסחריים ובכלל זה: פועלים, לאומי, מזרחי, אוצר החייל, דקסיה, איגוד, הבינלאומי, בנק הדואר מרכנתיל ודיסקונט.

6.1.2. החשבונות הנ"ל משמשים לפעילות השוטפת של העירייה במכלול הסוגיות והנושאים.

6.1.3. הוסבר לביקורת על ידי מנהל מחלקת בנקים, כי כל פעילות מופרדת לחשבון בנק אחר נפרד – לצורך שיפור הפיקוח והבקרה אחר התנהלות החשבון בנק.

<u>הערות הביקורת</u>

6.1.4. מסקירה מדגמית של חשבונות בנק שונים המנוהלים על ידי העירייה, נמצאו מקרים בהם ברשות העירייה **חשבונות בנק "לא פעילים".**

6.1.5. בחלק מהמקרים העירייה משלמת באופן שוטף בגין שבונות בנק "לא פעילים" אלה **עמלות חודשיות בלבד - ללא ביצוע כל פעולה**, במשך שנים.

6.1.6. במועד הביקורת, **לא היתה רשימה למנהל מחלקת בנקים ו/או לבעלי תפקידים אחרים במחלקת הכספים - זהות חשבונות בנק שאינם פעילים ו/או היקף וכמות חשבונות הבנק הלא פעילים.**

בתאריך 6.11.19 התקבל מסמך אקסל ובו מפורטים 11 חשבונות בנק לא פעילים.

6.1.7. מניתוח "דוח יתרות" כרטיסי הנהלת חשבונות ממערכת הכספים של פרק בנקים (פרק 3) לתאריך 6.8.19 נמצאו **15 חשבונות בנק (המהווים כ- 15% מכלל חשבונות הבנק של העירייה) בסך פעילות הנמוך מסך 5,000 ₪, בשנת 2018 ו-2019.**

מרבית התנועות בחשבונות הבנק הלא פעילים הנ"ל - בסך של כ- 20,000 ₪ - מהוות תנועות תשלום עמלות בלבד.

להלן פירוט תנועות כרטיסי הנהלת החשבונות בש"ח של חשבונות הבנק לשנת 2018, כדלקמן:

שם חשבון	תנועות שנת 2019 (עד 30.9.19)		מהות הפעילות בחשבון	התייחסות מנהל מח' בנקים מתאריך 11.12.19
	חובה	זכות		
בנק הדואר - כיבוי אש (עו"ד)	0	0	אין כלל תנועות	אבן ח-ן לא פעיל. אין עלות.
בנק הדואר רשוי עסקים	0	0	אין כלל תנועות	אבן ח-ן לא פעיל. אין עלות.
עיריית ר"ג-עו"ד חמד חוב ארנונה בנק הדואר	0	0	אין כלל תנועות	אבן ח-ן לא פעיל. אין עלות.
בנק מרכנתיל דיסקונט	0	0	אין כלל תנועות	אבן ח-ן לא פעיל. אין עלות.
עו"ש דיסקונט ייעוץ ייזום	350	520	כל התנועות בח-ן תשלום עמלות	עמלות מזעריות.
דקסיה-שד' ירושלים	0	0	אין כלל תנועות	אבן ח-ן לא פעיל. אין עלות.
בנק הפועלים-עו"ש	3,487	3,578	כל התנועות בח-ן תשלום עמלות	אבן ח-ן לא פעיל.
בנה"פ - הטל צריכת מים עודפת	1,500	1,021	כל התנועות בח-ן תשלום עמלות	אין פעילות אך לא ניתן לסגור.
בנק לאומי (מבטחים-פיצויים)-518	1,568	1,568	כל התנועות בח-ן תשלום עמלות	אבן ח-ן לא פעיל.
בלל-גביית קנסות ביהמ"ש	1,568	1,568	כל התנועות בח-ן תשלום עמלות	אבן חן לא פעיל.
בנק לאומי מעבר מיסים ומים	1,657	1,094	כל התנועות בחן תשלום עמלות	אבן ח-ן לא פעיל.
בנק הדאר בית משפט	1,136	1,138	כל התנועות בח-ן תשלום עמלות	בחשבון זה בנק הדואר מחייב את העירייה עמלות בגין שדורי קבצים למערכת הכספים של העירייה.

				יתכן ואפשר לאחד את העמלות עם חשבון אחר שלא פעיל.
ב.דואר- הבנסות אגף השפ"ע	0	0	כל התנועות בח-ן תשלום עמלות	החשבון קולט הכנסות בשוברי גביה. אכן אין פעולות בחשבון. אבל לא ניתן לסגור כי זה קולט את ההכנסות בבנק הדואר בשוברים משפ"ע. בכוונה מפצלים את ההכנסות לחשבונות שונים שתהייה שליטה. אין עמלות משמעותיות.
הפועלים- ועדה מקומית	0	758	בשנת 2019 תנועה אחת של עמלת בנק	אכן חשבון ללא פעילות משמעותית. לא ניתן לסגור מכיוון שיש לעיתים צ'קים שהמוטב בהם הוא הועדה המקומית לתכנון ובניה ולא עיריית רמת גן.
דואר-וטרינריה (עו"ד)	1,131	1,276	כל התנועות בח-ן עמלות בנק	חשבון בנק אכן לא פעיל. מדובר בחיוב של בנק הדואר בגין קבצים שהם משדרים לבקשת עורך הדין של העירייה המטפל בתיקי פיגורים של גביה בווטרינריה. אחת לשנה העירייה מעבירה דרישה לעורך הדין להחזיר את עלות העמלות.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.1.8. יש לבצע סקירה ובחינה של חשבונות הבנק ה"לא פעילים" של העירייה.

6.1.9. לבחון סגירת חשבונות בנק "לא פעילים".

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"הנושא ייבדק מתוך כוונה לסגור חשבונות בנק עם עמלות גבוהות ולהשאיר מספר מצומצם של חשבונות בנק ללא עמלות ו/או עמלות נמוכות. ישנם מספר חן בנק שלא ניתן ו/או אין כדאיות כלכלית לסגור. התייחסות פרטנית לכל חשבון בנק לא פעיל מפורטת בגוף דוח הביקורת".

6.2. התאמות בנק

כללי

6.2.1. הליך "התאמות בנק" הינו פעולה מהותית בתחום ניהול כספים, במהלכו מבצעים השוואה בין התנועות בדפי בנק (תשלומים/הכנסות בפועל בח-ן בנק) ביחס לרישומים בהנהלת החשבונות.

6.2.2. התאמות בנק מאפשרות לאתר מקרים חריגים של הוצאת כספים שלא רשומים במערכת הפיננסית ופעולות חריגות נוספות.

6.2.3. מודול הכספים מאפשר לקלוט את תנועות הבנק למערכת הפיננסית ולבצע הרצה ממוחשבת של תנועות הבנק ביחס לתנועות הרשומות במערכת הפיננסית. בתום הריצה – מופק דוח "אי מתאימים" המציג את כל המקרים שקיימת תנועה בדפי בנק או בהנהלת החשבונות ללא מקבילה בהנהלת החשבונות או בבנק, בהתאמה.

6.2.4. באגף הגזברות קיימת מחלקת בנקים. במחלקת בנקים מועסקים מנהל מחלקה וששה עובדים נוספים. כל עובד אחראי על ביצוע התאמות בנק בקבוצה של חשבונות בנק.

הערות הביקורת

6.2.5. מסקירת הביקורת עולה, כי מלבד 5 חשבונות בנק העיקריים של העירייה, בכל יתר כ- 85 חשבונות הבנק - מבוצעת **התאמות בנק "ידניות" בלבד**.

6.2.6. במקרים אלה, תנועות הבנק של מרבית חשבונות הבנק בעירייה – **כלל לא מוקלדות למערכת הנהלת החשבונות**. מבוצעת בדיקה והתאמה ב"עין" בלבד באופן פיזי על ידי השוואת תנועות בדפי בנק לתנועות שרואים ב"עין" במערכת הנהלת החשבונות.

הוצג לביקורת, כי אחת לחודש מודפס דוח סיכום של התאמות הבנק מאקסל חיצוני המנוהל ידני.

6.2.7. לדעת הביקורת, המדובר **בהתנהלות לא יעילה** של סקירה ידנית של כ- 95 חשבונות בנק וביצוע התאמות בנק ידניות הגוזלות זמן רב, באופן לא יעיל וללא יכולת פיקוח אחר אופן וטיב ביצוע ההתאמות בנק.

לדעת הביקורת התנהלות כאמור פוגמת בהליכי הפיקוח והבקרה של העירייה אחר פעילות חשבונות הבנק בבעלותה.

6.2.8. נמסר כי קליטה ממוחשבת של דפי בנק וביצוע התאמות בנק באופן ממוחשב מבוצע רק בגין חשבונות הבנק, כדלקמן:

פועלים חן *****, לאומי חן *****, פועלים חן *****, פועלים חן ***** ופועלים חן *****.

נמסר, כי קליטת דפי בנק למערכת הכספים מבוצע על ידי האוטומציה באופן יומי.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.2.9. יש לקלוט את כל תנועות הבנק של כל חשבונות הבנק באופן ממוחשב למערכת הפיננסית (בדומה ל- 5 החשבונות המרכזיים של העירייה). כל הבנקים תומכים בהליך זה.

6.2.10. יש לבצע התאמות בנק ממוחשבות של ריצה ממוחשבת אוטומטית המבצעת התאמה בין תנועות בנק לתנועות בהנהלת החשבונות, ללא צורך בהתערבות ידנית.

6.2.11. יש להפיק דוח "אי התאמות" ממוחשב, בגין כל בנק, אחת לחודש. הדוח יסקר, ויבחן – על ידי רפרנט חשבון הבנק במחלקת הבנקים וייחתם על ידי מנהל מחלקת בנקים. הדוח החודשי יתועד בקלסר ייעודי לניהול התאמות בנק ברמת כל בנק.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"הנושא יבחן מתוך כוונה לשדרג את התהליך לממוחשב וקליטה ממוחשבת של דפי הבנק למערכת הכספים, לפחות בגין חשבונות בנק בינוניים וגדולים בהם יש תנועות בנק רבות".

6.3. <u>הקשר עם הבנקים</u>

<u>כללי</u>

6.3.1. ניהול חשבונות בנק מחייב קשר רציף עם סניף הבנק בו מתנהל החשבון.

6.3.2. קשר עם הבנק מחייב הכרות של רפרנט נציג הבנק ובכלל זה פרטי ההתקשרות עמו בעת הצורך (טלפון, מייל, פקס וכד').

6.3.3. על מנת לנהל באופן יעיל את חשבונות הבנק של העירייה ולאפשר יכולת פיקוח ובקרה - נדרש שתהייה גישה באינטרנט לחשבונות הבנק.

<u>הערות הביקורת</u>

6.3.4. מסקירת הביקורת עולה, כי לחשבון בנק מספר ***** בבנק הבינלאומי - **אין כלל גישה באינטרנט לעובדי מחלקת בנקים לחשבון הבנק של העירייה**.

נמצא, כי לצורך השגת דפי בנק של חשבון הבנק וביצוע התאמות בנק - **נשלח אחד העובדים פיזית בגפו לסניף הבנק - בבקשה מפקידת ה"טלר" להפיק לעירייה את דפי הבנק.**

מדובר בהתנהלות לא יעילה וארכאית.

לא ניתן הסבר מדוע טרם התקבלה הרשאה לצפייה בפעולות הבנק באינטרנט.

6.3.5. בבקשת הביקורת ממנהל מחלקת בנקים ליצור קשר עם הבנקים השונים לבחינת בדיקת מורשי החתימה בכל חשבונות הבנק ביחס לפרוטוקול המאושר של העירייה - נמצא כי **הקשר עם הבנקים שנדגמו אינו מיטבי**.

אין ברשות מחלקת בנקים רשימת נציגים של כל אחד מסניפי הבנקים השונים בהם מנהלת העירייה את חשבונות הבנקים שלה ובכלל זה **לא היה ברשות מחלקת בנקים את פרטי הטלפונים, פרטי מיילים וכד' – שיאפשרו קשר עם סניפי הבנקים השונים.**

6.3.6. לדוגמא:

6.3.6.1. **בבנק אוצר החייל** (בו העירייה מנהלת 2 חשבונות בנק) - עובדת מחלקת בנקים האחראית על החשבונות בבנק אוצר החייל - לא הצליחה להשיג את נציג בנק אוצר החייל. מתברר, כי יש ברשותה רק את הטלפון של המוקד הארצי וללא פרטי נציג סניף הבנק אתו העירייה עובדת.

6.3.6.2. **בנק הדואר** (בו העירייה מנהלת כ- 20 חשבונות בנק) - אין טלפון או מייל של בעל תפקיד שניתן לפנות אליו בסניף הבנק.

6.3.6.3. **בנק מזרחי** (בו העירייה מנהלת כ- 5 חשבונות בנק) - אין טלפון או מייל של בעל תפקיד שניתן לפנות אליו. הפנו את הביקורת לבקש מחשבת העירייה לפנות לבנק.

6.3.6.4. **בנק הבינלאומי** (בו העירייה מנהלת חשבון בנק אחד) - אין טלפון או מייל של בעל תפקיד שניתן לפנות אליו בסניף הבנק.

המלצות הביקורת

6.3.7. יש לשפר את הקשר עם כל הבנקים. בגין כל סניף בנק בו מתנהל חשבון בנק של העירייה - יהיה אישר קשר, טלפון ומייל באמצעותו ניתן לבצע קשר עם הבנק.

6.3.8. יש לוודא כי בגין כל חשבונות הבנק של העירייה – קיימת אפשרות לצפייה בדפי בנק באמצעות האינטרנט.

6.3.9. יש להכין רשימה של כל נציגי סניפי הבנק ופרטי הקשר איתם (טלפונים, מיילים וכד').

תגובת חשבת העירייה

- *"חשבון הבנק המדובר בבנק הבינלאומי בעייתי ביותר. לא הצלחנו לעדכן זכויות חתימה בבנק הזה. נפגשתי עם מנהלת הסניף ועדין אין התקדמות. הנושא יעבור לסיוע של היועץ המשפטי של העירייה."*
- *"במועד הביקורת, הטיפול בפרוטוקולים של מורשי חתימה ועדכונם בבנקים השונים הינם באחריות חשבת העירייה ולא מחלקת הבנקים.*
- *הנושא של העברת הטיפול בכל נושא הבנקים מחשבת העירייה למחלקת הבנקים יבחן".*

6.4. התאמת פרוטוקול זכויות חתימה בבנקים לפרוטוקול של העירייה

כללי

6.4.1. פרוטוקולי זכויות החתימה המצויים בבנקים השונים נדרשים להיות זהים לפרוטוקול זכויות החתימה של העירייה ולזהות בעלי התפקידים הקיימים בפועל בעירייה.

הערות הביקורת

6.4.2. הביקורת ביקשה לקבל את פרוטוקולי זכויות החתימה המצויים בפועל בבנקים לתאריך 30.10.19 ולבדוק התאמתם למורשי החתימה בפועל של העירייה ולנאותות עדכון בעלי תפקידים שהוחלפו בשנה החולפת.

6.4.3. הפרוטוקולים לא נמסרו לביקורת.

6.4.4. נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת בנקים - כי הוא כלל לא מטפל בנושא פרוטוקולי מורשי חתימה הנמסרים לבנקים השונים. אין לו ידיעה באם נשלחו הפרוטוקולים לכלל חשבונות הבנק ואין לו מושג באם הפרוטוקולים המצויים בסניפי הבנק השונים מעודכנים.

נמסר כי הנושא נמצא באחריותה הבלעדית של חשבת העירייה.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.4.5. בכל מקרה שמורשה חתימה עוזב את העירייה – יש לעדכן באופן מידי את סניפי הבנק.

6.4.6. יש לתעד אסמכתת "אישור נתקבל" של הבנקים אודות הדיווח על עדכון מורשי החתימה.

6.4.7. בכל שינוי מורשי חתימה, יש לעדכן בהקדם פרוטוקול זכויות חתימה עדכני – ולשלוח אותו באופן מיידי לבנקים השונים.

<u>תגובת חשבת העירייה</u>

- *"הליכי עדכון פרוטוקולי זכויות חתימה של הבנקים השונים נמצא בימים אלה בהליך ביצוע. במהלך החודשים 11-12.19 יופץ פרוטוקול הזכויות העדכני לכלל הבנקים.*
- *תבוצע בחינה של הסמכויות בין חשבת העירייה למחלקת בנקים בכל הסוגיות של הקשר עם הבנקים".*

7. <u>ניהול ספקים ונותני שירותים</u>

7.1. <u>עדכון חשבונות בנק של ספקים</u>

<u>כללי</u>

7.1.1. עדכון מספר חשבון בנק של ספק במערכת הפיננסית, מהווה נקודה רגישה בהליך ביצוע תשלומים וניהול מערכת פיננסית.

7.1.2. תשלומים לספק ישולמו (באמצעות מס"ב) לחשבון הבנק שהוזן במערכת הפיננסית.

7.1.3. אימות ובקרה לחשבונות הספקים, מהווה כלי להידוק בטיחות התשלומים.

7.1.4. במדגם של 32 מקרים בהם הוזן/שונה חן בנק של ספקים – בכל המקרים הייתה אסמכתא נאותה. **תקין**.

7.2. פתיחת ספק במערכת הפיננסית

כללי

7.2.1. כל ספק חדש המספק שירות/טובין לתאגיד, נקלט במערכת המידע הפיננסית.

7.2.2. פתיחת ספק חדש במערכת המידע הפיננסית מהווה הליך מהותי, לאחריו מתאפשר להזין דרישות תשלום בגין הספק ולבצע תשלומים לספק.

על כן, הזנת פרטי ספק - דורשת בטיחות מקסימאלית.

7.2.3. קליטת ספק במערכת הפיננסית כוללת, בין היתר: הזנת שם הספק, כתובת, תנאי תשלום, פרטי חשבון בנק, שיעורי ניכוי במקור, סוג העסק ("עוסק פטור", "עוסק עצמאי", "חברה בע"מ" וכד'), מספר עסק, פרטי התקשרות וכד'.

7.2.4. בעירייה עוגן טופס פתיחת ספק. **תקין**.

7.2.5. במדגם של 25 מקרים ספקים – בכל המקרים היה תיעוד של טופס פתיחת ספק כנדרש. **תקין**.

7.3. זהות בפרטי חשבון בנק עובדים לחשבונות בנק ספקים

כללי

7.3.1. הביקורת ביצעה הצלבה בין פרטי חשבונות בנק עובדים לפרטי חשבונות בנק ספקים, **נכון לחודש 6/19.**

7.3.2. בסעיף 174 לפקודת העיריות נקבע, בין היתר, כדלקמן:

> **"174.(א) פקיד או עובד של עיריה לא יהיה נוגע או מעונין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העיריה ובשום עבודה המבוצעת למענה."**

הערת הביקורת

7.3.3. נמצאו 28 מקרים **בהם קיימת זהות בין חשבון בנק של עובד העירייה לחשבון בנק של ספק.** מתוכם 11 ספקים בסטאטוס "**פתוח**" (**ספק פעיל**). יתר 17 הספקים בסטאטוס "סגור" (ספק לא פעיל).

7.3.4. להלן רשימת המקרים:

מקרים בהם שמות ספקים ושמות עובדים - לא זהים (חשבון הבנק זהה):

מספר ספק	שם ספק	סטאטוס ספק	בנק/סניף	מידע נוסף
6197140000	ה.ה.מ.מ	**פתוח**	10683	המדובר במנהל מחלקה באגף חינוך. אין תשלומים בשנת 2018-2019. יש תשלומים בשנת 2017.
6168510000	ה.א	**פתוח**	12664	מלווה ילדים באגף חינוך.
6128950000	ק.ש	סגור	31051	
6167430000	א.ב.ש	סגור	12773	
6192930000	ב.ת.ס	סגור	10678	

שמות ספקים ושמות עובדים - הכוללים רכיבי שמות זהים:

מספר ספק	שם ספק	סטאטוס ספק	בנק/סניף	מידע נוסף
6184070000	ת.ב	**פתוח**	12773	המדובר בעובד בתפקיד "קורא מדי מים" בתאגיד המים.
6185450000	ע.ב	**פתוח**	11152	עובדת בפנסיה.
6221330000	ע.ו	**פתוח**	12778	עובד בתיכון. יש תשלומים בשנת 2019. מרצה בשירות הפסיכולוגי. ישנם תשלומים גם ב – 2017-2018.
6234570000	נ.ג.ג	**פתוח**	11147	עובד עו"ס קשישים באגף לשירותים חברתיים. יש תשלומים בשנת 2019. מורה.
6235310000	א.צ.ר	**פתוח**	20430	סייעת פדגוגית ביתתית באגף החינוך. ספק חדש נפתח בשנת 2019. טרם בוצע תשלום. עוסק פטור ממע"מ.
6119240000	ו.ל	סגור	12752	

6127000000	ש.ע	סגור	10851	
6158320000	ש.צ.א	סגור	12773	
6161950000	ח.ט	סגור	12557	
6188290000	ל.ה	סגור	10665	
6208570000	ש.י.ב	סגור	12476	
6803067000	ג.ס	סגור	10851	
6821080000	ש.י	סגור	31082	
6821091000	ש.מ	סגור	11034	

<u>שמות ספקים ושמות עובדים – הכוללים רכיבי שם זהה ויתכן ומעידים על בני זוג</u>:

מספר ספק	שם ספק	סטאטוס ספק	שם העובד	בנק/סניף	מידע נוסף
6164230000	א.א	**פתוח**	א.נ	11144	עובדת תיכון. כנראה בני זוג.
6203370000	י.ש.א	**פתוח**	י.ז	12657	מלווה ילדים באגף חינוך. כנראה בני זוג.
6212270000	ג.ע.ש.מ	**פתוח**	ע.ט	10655	עובדת משאבי אנוש. כנראה בני זוג.
6222330000	ר.ה.ד	**פתוח**	ד.ר	12773	סייעת צמודה לילד באגף חינוך. כנראה בני זוג.
6114470000	מ.א	סגור	מ.נ	10851	
6142440000	א.ט	סגור	ט.ד	10678	
6167180000	ר.ב.ש	סגור	ר.ת	10988	
6205990000	מ.ל.ח.א	סגור	ח.ל	10701	
6211040000	פ.ל.י.א	סגור	י.א	10655	

<u>המלצות הביקורת</u>

7.3.5. יש לבחון את הנסיבות, תקינות והעדר ניגוד עניינים של ביצוע תשלומים מהעירייה לאותם אנשים פעם אחת כעובדים ופעם נוספת כספקים.

7.3.6. יש לשלב מגבלה מחשובית שבעת הזנת מספר חן בנק של עובד הזהה לחן בנק של ספק, ולהיפך, תינתן התראה לגזברית העירייה.

7.3.7. יש לבצע ניתוח ממוחשב ובחינת זהות ח-ן בנק בין ספקים לעובדים אחת לרבעון.

7.3.8. בכל מקרה של חשבון בנק זהה לספק/עובד אחר יידרש אישור כתוב של גזברית העירייה שיתויק ויסרק למסמכי הספק.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

- *"הנושא יבחן אחד-אחד בכל המקרים.*
- *הערת הביקורת מקובלת ותבוצע בקרה תקופתית לבחינת מקרים כגון אלה."*

7.4. <u>זהות בפרטי חשבונות בנק לספקים שונים</u>

<u>כללי</u>

7.4.1. לכל ספק המנוהל במערכת הפיננסית קיים מספר מזהה חד-חד ערכי הכולל את פרטי אב של הספק.

7.4.2. לכל ספק במערכת הפיננסית נדרש באופן כללי היות חשבון בנק חד-חד ערכי.

7.4.3. הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב למציאת חשבון בנק זהה לספקים עם מספרי ספק שונים.

<u>הערת הביקורת</u>

7.4.4. נמצאו מקרים, בהם **אותו מספר חשבון בנק קיים - לספקים בעלי מספרי ספק שונים במערכת הכספים.**

7.4.5. להלן דוגמאות לספקים שונים בעלי חשבון בנק זהה:

מספר חשבון ספק	שם ספק	קוד בנק וסניף
6133510000	ת.צ.ב	10800
6145090000	ת.ע.ב	10800
6134920000	ח.מ.ע	10835

מספר חשבון ספק	שם ספק	קוד בנק וסניף
6181360000	ג.א	10835
6152710000	ל.א.ש.ב	13062
6160180000	ב.אל	13062
6169660000	נ.ד.פ.ח	12753
6181020000	ל.ב	12753
6115790000	נ.י.ק.מ	11040
6505000000	ק.מ.ש	11040
6106100000	ת.ב	12600
6112970000	א.ס.א.ט.ב	12600
6125760000	ת.ט.מ	12600
6149380000	א.ש.ה.ב	12684
6667400000	ה.א.ש	12684
6124740000	מ.צ.מ.מ	46185
6125910000	מ.צ.א.מ.ב	46185
6141060000	כ.א.ה	20419
6180650000	י.א.ב	20419
6141120000	א.ס.ב	10743
6155750000	ג.ה.ט.ב	10743
6007000000	י.י.כ.ב	10800
6136290000	ר.ל.ה.ב	10800
6148490000	י.ג.ש	10835
6153180000	ש.פ.י.מ	10835
6133120000	מ.ב.א.י	13075
6522000000	ה.ח.מ.ב.ב.	13075

מספר חשבון ספק	שם ספק	קוד בנק וסניף
6110990000	ט.נ.ה.ב	10870
6500600000	ע.מ.ל.ב	10870
6137190000	ש.ע.ב.ב	11147
6161030000	כ.ק	11147
6519400000	ש.י	12628
6655900000	כ.ה	12628
6135110000	א.א	12613
6153290000	ק.ש	12613
6136050000	ב.א.ח	17745
6181870000	מ.ש.צ	17745
6166690000	א.נ	10855
6786900000	מ.ר.א	10855
6149540000	א.ל.ל	10920
6150290000	י.ג.ל	10920
6115470000	ר.כ.י.ב	12613
6158490000	ר.ר.כ.נ.ה	12613
6158810000	מ.ק.ב	12613
6100560000	מ.ע.מ	12630
6161710000	א.א.א.מ	12630
6125650000	א.ו.ב	13069
6167400000	א.ה.ח.ב	13069
6112190000	ט.ע	13070
6131350000	י.ט.ש.ע	13070

<u>המלצות הביקורת</u>

7.4.6. יש לשלב בקרה ממוחשבת במהלכה תינתן **התראה** בעת הזנת חשבון בנק זהה לחשבון בנק של ספק או עובד אחר.

7.4.7. בכל מקרה של חשבון בנק זהה לספק/עובד אחר יידרש אישור כתוב של שני הצדדים.

7.4.8. בכל מקרה של חשבון בנק זהה לספק/עובד אחר יידרש אישור כתוב של גזברית העירייה שיתויק ויסרק למסמכי הספק.

7.4.9. יש לבצע בחינה ובדיקה כי חשבונות הבנק המפורטים בטבלה לעיל הינם נכונים וראויים.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

- *"הערת הביקורת מקובלת ויופק דוח כאמור אחת לתקופה.*
- *בחלק מהמקרים המפורטים בגוף דוח הביקורת, המדובר בהחלפת שמות של חברות/ספקים.*
- *בחלק אחר מהמקרים, מדובר בספקים עם מספר ספק שונה. במקרים אלה נסגר ספק אחד ונפתח ספק אחד.*
- *יבוצע פיקוח ובקרה אודות נושא זה מכאן ואילך."*

7.5. <u>פרטי אב ספקים חסרים /שגויים</u>

<u>כללי</u>

7.5.1. קליטת ספק במערכת הפיננסית כוללת, בין היתר: הזנת שם הספק, כתובת, תנאי תשלום, פרטי חשבון בנק, שיעורי ניכוי במקור, סוג העסק ("עוסק פטור", "עוסק עצמאי", "חברה בע"מ" וכד'), מספר עסק, פרטי התקשרות וכד'.

7.5.2. נתונים הנ"ל הכרחיים לניהול מדויק ויעיל של הספקים.

7.5.3. קיומו של מספר עוסק מורשה תקין ונאות בפרטי ספק הינו הכרחי, בין היתר, לצורך דיווח נאות בטופס 856 למס הכנסה וביצוע בדיקת ניכוי מס במקור וקיום ניהול ספרים המבוצע בממשק ממוחשב למול מס הכנסה.

מספר עוסק מורשה הינו מספר הכולל אלגוריתמים פנימי המאפשר בדיקת נאותות המספר.

<u>הערות הביקורת</u>

7.5.4. במדגם שביצעה הביקורת, נמצאו 21 ספקים אשר **מספר העוסק מורשה שמוזן להם במערכת הכספים - שגוי.**

הנ"ל מהווה אינדיקציה כי **מערכת הכספים איננה כוללת בקרת קלט אותות נאותות הזנת מספר עוסק מורשה** של ספקים, זאת ביחס לאלגוריתמים הנדרש.

במקרה אחד מתוך ה 21 הספקים הנ"ל - מדובר בספק פעיל בסטאטוס "פתוח".

נמסר לביקורת על ידי מנהלת החשבונות כי במקרה זה, מספר העוסק המורשה שהוקלד למערכת – **הוקלד באופן שגוי ובוצע סיקול ספרות.**

7.5.5. הביקורת איתרה כ- 30 ספקים להם אין ציון כתובת במערכת הכספים. במקרים רבים במקום שם רחוב מוזן נקודות בלבד. 4 מתוכם גם ללא חשבון בנק.

המדובר בהיקף נמוך יחסית ביחס למאות הספקים המנוהלים במערכת הפיננסית.

להלן דוגמאות:

מספר ספק	שם ספק	מדגם יובל
6200840000	א.י.מ	ללא ח-ן בנק וללא כתובת
6214390000	d.i.g	ללא ח-ן בנק וללא כתובת
6224420000	c.i.d	ללא ח-ן בנק וללא כתובת
6107930000	ק.ב	ללא כתובת
6145880000	ת.ב	ללא כתובת
6160060000	ר.פ	ללא כתובת
6198260000	מ.מ.י	ללא ח-ן בנק וללא כתובת

המלצות הביקורת

7.5.6. יש להבטיח שכל פרטי אב ספקים מוזנים באופן מדויק ושלם במערכת הכספים.

7.5.7. יש לשלב בקרת קלט ממוחשבת לאימות נאותות הזנת מספר עוסק מורשה בהתאם לאלגוריתמים משרד המשפטים.

תגובת חשבת העירייה:

- *"לאור הערת הביקורת, בוצע תיקון במספר הח.פ של הספק בסטאטוס "פתוח". כל יתר הספקים המפורטים בגוף דוח הביקורת בסטאטוס "סגור" ולכן אין חשיבות בביצוע תיקון במספר ח.פ של הספק".*
- *"המדובר בהיקף נמוך של ספקים וממצא לא מהותי ביחס ליתר הדוח. המקרים הבודדים יטופלו".*

7.6. ספקים ב"יתרות חובה" (לכאורה תשלום ביתר)

כללי

7.6.1. ניהול תקין של תשלומים לספקים ונותני שירותים, מצריך רישום תנועת "זיכוי" בברטיס הנהלת חשבונות של הספק בעת קבלת חשבון מהספק שאושר לתשלום, המהווה אינדיקציה במערכת הכספים, כי יש לבצע תשלום לספק.

7.6.2. בעת ביצוע התשלום לספק, מבוצע רישום תנועת "חובה" בברטסת הספק, המהווה אינדיקציה במערכת הכספים אודות ביצוע תשלום.

7.6.3. רישום תנועות כאמור לעיל בברטסות הנהלת החשבונות של הספקים השונים, מאפשר להעניק תמונה מלאה אודות היקף החיובים של הספק (צד "זכות") והיקף התשלומים ששולמו בפועל לספק (צד "חובה").

7.6.4. באופן דומה, תשלום לקופות סוציאליות מחייב רישום "זיכוי" בברטיס הנהלת החשבונות של קופת הגמל (בדרך כלל נוצר כתוצאה פקודת שכר חודשית) ורישום תנועת "חובה" בעת ביצוע התשלום החודשי לקופת הגמל.

7.6.5. כאשר יתרת ברטיס הנהלת החשבונות מאופסת, הווה אומר שהיקף התשלומים בצד "החובה" תואם להיקף פקודות הזיכוי/החשבונות שאושרו לתשלום בצד "הזכות".

7.6.6. כאשר יתרת כרטיס הנהלת החשבונות נמצא ביתרת "חובה", הווה אומר שהיקף התשלומים בצד "החובה" ששולמו בפועל, גבוה מהיקף החשבונות שאושרו לתשלום והיקף ה"זיכויים" שהוזנו לספק.

המדובר בהתנהלות לא תקינה המצריכה ברור וטיפול.

7.6.7. הביקורת ביצעה בדיקה ממוחשבת של יתרות כרטיסי הנהלת חשבונות ב"חובה" נכון לתאריך 31.12.18.

<u>הערות הביקורת</u>

7.6.8. **נמצאו 49 כרטיסי הנהלת חשבונות הנמצאים ב"יתרת חובה" בהיקף כספי של כ-500,000 ₪**, נכון לתאריך 31.12.18.

5 מקרים מהנ"ל הינם ספקים ויתר 45 המקרים האחרים הינם "יתרות חובה" בגין קופות גמל המשולמות במערך השכר.

7.6.9. במקרים אלה היקף התשלומים ששולמו לספקים/קופות גמל **גבוה** מהיקף הזיכויים שהוזנו/אושרו בכרטיס הנהלת החשבונות של הספקים/קופות הגמל, דבר **המעיד על כשל בהתנהלות הכספית של העירייה או ליקוי ברישומים במערכת הכספים של העירייה**.

7.6.10. להלן דוגמאות:

ש ם ס ע י ף	יתרת פתיחה ₪	סה"כ חובה ₪	סה"כ זכות ₪	יתרת חובה ₪
ה.ה	121,613.74	3,149,612.56	3,084,769.15	**186,457.15**
ש.ב.ג	22,172.00	78,500.00	78,500.00	**22,172.00**
ע.א.י	10,000.08	100,379.25	100,379.25	**10,000.08**
ש.ע.ס	6,786.00		4,800.00	**1,986.00**

<u>המלצות הביקורת</u>

7.6.11. יש לבצע בדיקה אודות קיומם של "יתרות חובה" לספקים/קופות גמל אחת לרבעון.

7.6.12. הבדיקה תכלול הסבר לנסיבות קיומן של יתרות חובה, הפעולות שבוצעו להסדרת החריגים.

7.6.13. הבדיקה תועבר כתובה ומתועדת לגזברית העירייה.

7.6.14. מומלץ לבצע בדיקה פרטנית של נושא **התשלום לקופות גמל** וקיומם של יתרות "חובה" והפעולות המבוצעות להשבת הכספים מקופות הגמל במערך השכר.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

- *ע.א.י – לאור הערת הביקורת בוצע תיקון. בעבר בוצע רישום שגוי לכרטיס החו"ז של "ע.א.י" במקום לספק אחר. לאור הערת הביקורת, הנושא תוקן, נרשם לכרטיס החו"ז המתאים וכיום היתרה על סך אפס וגם סידרה את הספק המקביל שהיה גם הוא באופן שגוי ביתרת "זכות".*
- *ש.ע.ס – לאור הערת הביקורת בוצע תיקון. נמצא, כי בעבר בוצע רישום שגוי לכרטיס חו"ז לא תקין ולכן נוצר יתרת "חובה" בכרטיס הנהלת חשבונות לא נכון. לאור הערת הביקורת, הטעות תוקנה וכיום היתרה עומדת על אפס וגם סידרה את הספק המקביל שהיה גם הוא באופן שגוי ביתרת "זכות".*
- *ש.ב.ג – לאור הערת הביקורת בוצע בירור עם רו"ח חיצוני של העירייה ויתרה ה"חובה" משנים קודמות נסגרה. כעת היתרה עומדת על אפס."*
- *"ה.ה – חייבת כסף לעיריית רמת גן בגין אבטחה של משטרת ישראל. על כן, הכרטיס ביתרת "חובה".*

7.7. <u>ספקים לא פעילים בסטאטוס ספק "פתוח"</u>

<u>כללי</u>

7.7.1. מערך הכספים בגזברות העירייה מגדיר בגין כל ספק באם הספק בסטאטוס פעיל ספק "פתוח" או ספק לא פעיל בסטאטוס "סגור".

7.7.2. בגין ספקים בסטאטוס "סגור" לא ניתן לבצע תשלומים. הנ"ל מהווה הליך פיקוח ובקרה למניעת תשלומים לגורמים לא מורשים.

<u>הערות הביקורת</u>

7.7.3. נמצאו מקרים בהם **ספקים שאינם פעלים במשך תקופה ארוכה ולא בוצעה בגינם תשלום במשך למעלה משנתיים, ולמרות זאת, הספקים מוגדרים במערכת הכספים בסטאטוס "פתוח" - ולא עברו לסטאטוס "סגור"**.

7.7.4. הנושא אוזכר אף בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2014 שנערך בתחום תשלומי מס"ב.

7.7.5. להלן דוגמאות:

מספר ספק	שם ספק	מידע נוסף
6124800000	מ.מ.ב	▪ לא נמצא תשלום משנת 2013 ואילך (לפני כן לא נבדק). ▪ במהלך הביקורת בתאריך 21.11.19 – הספק עבר לסטאטוס "סגור".
6126040000	ע.נ.ש	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 8/15. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19.
6128060000	ק.ע	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 8/15. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19.
6118100000	ב.מ	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 8/16. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19. ▪ נמסר על ידי מנהלת החשבונות הראשית, כי הספק בבוונת מכוון נשאר פתוח למרות שהספק נפטר ונפתח כרטיס אחר בשם היורשים שלו.
6123560000	ב.ד.א	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 10/16. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19. ▪ לספק קיימת הזמנת עבודה פתוחה ולכן לא ניתן לסגור את הספק.
6197140000	ה.ה.מ.מ	▪ שולם פעם אחרונה לספק בשנת 2017. ▪ מופיע גם בפרק חן בנק זהה לעובד. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19.
6116130000	י.ד.ב	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 1/17. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19.
6121550000	ק.ש.ג.	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 1/17. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19.
6125370000	ס.כ.ב	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 3/17. ▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19.
6127220000	ר.א.מ	▪ שולם פעם אחרונה לספק בחודש 3/17.

		▪ הספק עדין בסטאטוס "פתוח" נכון לתאריך 3.12.19.
6103300000	ר.ה	▪ אין תשלום מתאריך 1.1.16 ואילך. לפני כן לא נבדק. ▪ במהלך הביקורת בתאריך 22.8.19 – הספק עבר לסטאטוס "סגור".
6193960000	ה.ה.ש.כ	▪ אין תשלום מתאריך 1.1.16 ואילך. לפני כן לא נבדק. ▪ בתאריך 4.3.19 – הספק עבר לסטאטוס "סגור".
6363200000	ד.ג	▪ אין תשלום מתאריך 1.1.16 ואילך. לפני כן לא נבדק. ▪ במהלך הביקורת בתאריך 22.8.19 – הספק עבר לסטאטוס "סגור".

<u>המלצות הביקורת</u>

7.7.6. יש לבצע בדיקה של ספקים לא פעילים בסטאטוס "פתוח" אחת לשנה.

7.7.7. יש להעביר ספקים לסטאטוס "סגור" במידה ובמשך שנתיים ימים לא נרשמה בגינם פקודת "זיכוי", פקודת "חיוב", או הופקה בגינם "הזמנת רכש".

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

- *"מדיניות העירייה הייתה לסגור את כל הספקים שלא קיבלו תשלום במשך שנתיים נכון לתחילת שנת 2019. על כן, כל הספקים שלא הייתה בגינם תשלום משנת 2016 ואחורה – נסגרו, למעט מספר ספקים מועט שקיימת לגביהם המחאת זכות, עיקול, הזמנת עבודה פתוחה במערכת.*
- *בתחילת שנת 2020 ייבדק הנושא שוב ויסגרו כל הספקים ששולם להם לאחרונה בשנת 2017 ולא הייתה להם פעילות במשך שנתיים".*

7.8. <u>בקרת חשבונות בנק בתשלום לספקים</u>

<u>כללי</u>

7.8.1. ביצוע בקרה אודות נאותות פרטי חשבונות בנק של ספקים בעת ביצוע תשלום מס"ב – הינו מהותי, למניעת תשלום לא מורשה.

7.8.2. קובץ המס"ב מכיל באופן אוטומטי את פרטי חשבונות הבנק של הספקים, כפי שמוזנים במערכת הכספים בפרטי אב של הספקים (לא נדרש להזין כל תשלום).

7.8.3. לביקורת נמסר כי בגין כל תשלום מס"ב מופק דוח של כל המקרים בגינם בוצע עדכון בפרטי חשבונות בנק של ספקים, מהפעם הקודמת שבוצע תשלום במס"ב. **הביקורת דגמה חודש ונמצא תקין.**

7.8.4. מהביקורת עולה כי הדוח נבדק ונסקר על ידי מנהלות החשבונות לבחינת נאותות השינוי בפרטי חשבונות בנק. **תקין**.

7.9. <u>חוק בנפורד - על אוכלוסיית התשלומים בחברה</u>

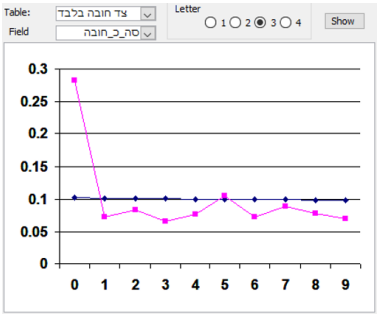
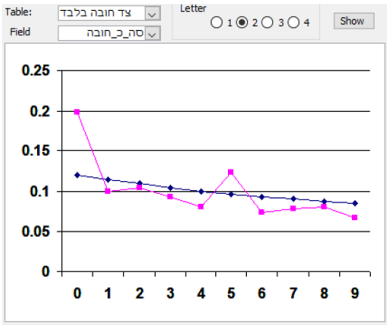
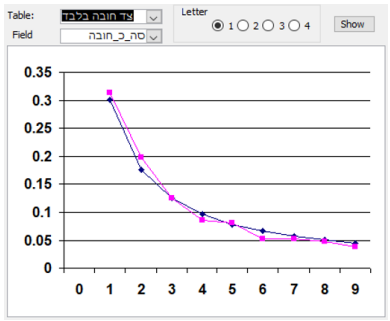
<u>כללי</u>

7.9.1. חוק בנפורד, הוא כלל ידוע ומקובל אודות התנהגות מספרים באוכלוסיות גדולות. החוק מתבסס על ניתוח רחב היקף שבוצע לבחינת תדירות הופעת הספרות 1-9 במיקומים השונים של מספר באוכלוסיית מספרים.

7.9.2. ניתוח אוכלוסיות גדולות ומגוונות של מספרים (גובהי בניינים, אורכי כבישים, חשבונות חשמל, מחירי מניות, הוצאות בחברות גדולות ועוד) מביא בהכרח להתפלגות אחידה וקבועה המהווה התפלגות "נורמלית".

7.9.3. הביקורת ביצעה השוואה של התפלגות הספרות השונות ומיקומם באוכלוסיית התשלומים של העירייה לשנים 2017-2018 זאת ביחס להסתברות האחידה ה"נורמלית" הקיימת בטבע, זאת במטרה לאתר מגמות ונתונים חריגים.

7.9.4. להלן תרשים, המציג את ההתפלגות של המספרים השונים (1-9) באוכלוסיית תשלומי העירייה במיקומים השונים במספר למול ההתפלגות ה"נורמאלית" הנדרשת:

תרשים 3	תרשים 2	תרשים 1
התפלגות הספרות (9-1) - במיקום הספרה **השלישית** משמאל	התפלגות הספרות (9-1) - במיקום הספרה **השנייה** משמאל	התפלגות הספרות (9-1) - במיקום הספרה **הראשונה** משמאל
		

התפלגות **בפועל** (עיריית רמת גן)

התפלגות **נורמאלית** נדרשת

ניתן להיווכח:

7.9.5. **תרשים 1 -** באופן כללי יש דמיון בין התפלגות המספרים השונים באוכלוסיית התשלומים בפועל ששולמו בעירייה למול ההתפלגות ה"נורמאלית" בטבע, במיקום הספרה הראשונה משמאל של סכום התשלום.

לאמור: אין מגמות חריגות.

7.9.6. **תרשים 2** - הספרה "0" מופיעה יותר מההתפלגות הנורמאלית לספרה השנייה משמאל של אוכלוסיית התשלומים בעירייה.

7.9.7. **תרשים 3 -** הספרה "0" מופיעה יותר מההתפלגות הנורמאלית, לספרה השלישית משמאל של אוכלוסיית התשלומים בעירייה.

8. דיווח 856 למס הכנסה ואבטחת מידע במערכת הפיננסית

8.1. טופס 856

כללי

8.1.1. בהתאם לצו מס הכנסה (ניכוי תשלומים בעד שירותים או נכסים כהכנסה), תשל"ז - 1977, נדרשת החברה לדווח לשלטונות המס על היקף התשלומים לספקים במהלך כל שנה באמצעות טופס 856.

8.1.2. סקירת התאמת טופס 856 לרישומים בספרי החברה מהווה נדבך חשוב בבקרה ובמעקב אחר ביצוע התשלומים.

8.1.3. הערות הביקורת בנושא זה, אין מטרתן שמירה על הוראות שלטונות המס דווקא. הכוונה היא, ניצול הדיווחים לשלטונות כדי להשיג פיקוח הדוק יותר על יציאת כספים מהחברה ובחינת תקינות הרישומים במערכת הנהלת החשבונות.

8.1.4. הביקורת סקרה את הדיווחים למס הכנסה בשנים 2017-2018 ביחס לרישומים במערכת הנהלת החשבונות.

<u>הערת הביקורת</u>

8.1.5. נמצאו מקרים בהם **קיים פער בין סכום התשלומים שדווח למס הכנסה (טופס 856) לסכום המפורט בכרטסת הנהלת החשבונות של הספקים** במערכת הכספים בעירייה.

8.1.6. להלן פירוט המקרים:

שנת דיווח	מספר ספק	סכום בכרטסת הנהח"ש ₪	סכום בדיווח 856 ₪	הפרש ₪	הסברים שהתקבלו
2018	6257300000	70,201,999	65,485,468	4,716,531	ההפרש נובע בעיקרו מתיקוני רישום ביומן בסך כ-5 מיליון שח שנעשו לא כנגד בנק לתשלום.
2018	6231620000	2,300,142	222,222	2,077,920	הדווח בטופס 856 תקין. ההפרש נוצר מרישום תיקון סטורנו (פקודת יומן מתקנת) בהנהח"ש.
2018	6183830000	11,757,363	10,938,058	819,305	ההפרש נובע מרישום ידני בפקודת יומן בסך 819,305 שח לרישום חלק תאגיד המים בפנסיה עובדים שפרשו.
2018	6900000001	76,939,820	76,437,414	502,406	הדווח בהנהח"ש בריכוז תשלומים ששולמו מתאים לדווח בטופס 856, ההפרש נובע מתיקוני רישום שלא קשורים לתשלומים.
2018	6113930000	341,369		341,369	מדובר בהקצבות לקייטנות, וגן בשטח ביה"ח ואגרות תלמידי חוץ.
2018	6146280000	27,249,557	26,914,532	335,025	ההפרש נובע מתיקוני רישום בסטורנו יומן במהלך השנה.

שנת דיווח	מספר ספק	סכום בברטסת הנהח"ש ₪	סכום בדיווח 856 ₪	הפרש ₪	הסברים שהתקבלו
2017	6146280000	24,813,088	24,494,546	318,542	ההפרש נובע מתיקוני רישום בסטורנו יומן במהלך השנה.
2017	6034200034	187,705		187,705	הקצבה
2017	6278400000	319,152	230,625	88,527	ההפרש בברטיס נובע מרישום יומן העסקת שוטרים בספארי לשנת 2017 ואינו מתייחס לתשלום.
2017	6342800000	52,852		52,852	הקצבות עירייה.
2018	6342800000	52,852		52,852	הקצבות עירייה.
2018	6000600346	28,800		28,800	הקצבות עירייה.
2017	6789700000	23,000		23,000	הקצבות עירייה.
2017	6695800000	23,000		23,000	הקצבות עירייה.
2018	6789700000	23,000		23,000	הקצבות עירייה.
2018	6695800000	23,000		23,000	הקצבות עירייה.
2017	6000600346	22,176		22,176	תשלום שנתי לאדם פרטי, שמנהל את הועד בבניין בהתנדבות.
2017	6165150000	2,398,964	2,398,944	20	לא מהותי

<u>המלצות הביקורת</u>

8.1.7. יש לבחון את הנסיבות לפערים בין הרישומים בברטיסי הנהלת חשבונות לדיווחים למס הכנסה.

8.1.8. יש לבחון שפרטי אב ספקים במערכת הנהלת החשבונות תקינה בכל הקשור ליצירת טופס 856 למס הכנסה.

8.1.9. יש להימנע מביצוע תיקונים רטרואקטיביים בברטסות הנהלת חשבונות במערכת הכספים, זאת לאחר ביצוע דיווח שנתי למס הכנסה. ככל ונדרש לבצע תיקון רטרואקטיבי יש לבצע תיקון דיווח מקביל גם למס הכנסה.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"הנושא נבדק. ההפרשים המפורטים בדוח הביקורת נובעים במרבית המקרים מתיקונים רטרואקטיביים ברישומי הנהלת חשבונות. הסברים בגין כל מקרה מפורטים בגוף הדוח".

8.2. הרשאות לביצוע פעולות מערכת הפיננסית

כללי

8.2.1. ניהול הרשאות וסיסמאות במערכות הפיננסיות הינו מהותי.

8.2.2. כל פעולה המבוצעת במערכת הפיננסית כולל רישום LOG (התחקות אחר זהות מבצע הפעולה) הכולל את פרטי מבצע הפעולה.

8.2.3. בעת ניהול הרשאות וסיסמאות שונות לכל משתמש המערכת מאפשר להתחקות אחר זהות מבצע הפעולה.

8.2.4. בנוהלי העירייה בתחום תשלומים לספקים נקבע, בין היתר, כדלקמן:

סעיף 3.21 לנוהל:

"תבדקנה מעת לעת, הרשאות עובדי מערך התשלומים במטרה לרענן/ לעדכן אותן וזאת בהתייחס לפתיחת ספק, הפקת פקודות זיכוי, אישור תשלומים, הפקת המחאות, שינוי פרטי בנק למוטב ואחרים. "

סעיף 3.22 לנוהל:

"עובדי יחידת המיחשוב בעירייה, המטפלים במערכת הפיננסית, לא יבצעו כל פעולה באמצעות הרשאה של עובד גזברות, ללא ידיעתו ונוכחותו של אותו עובד (נוכחות פיזית או בתקשורת הנעשית למחשב העובד בזמן שנוכח לידו)."

הערת הביקורת

8.2.5. מסקירת הביקורת עולה, **כי אין במערכת הכספים של העירייה דוח מיפוי הרשאות למערכת הכספים המציג לאיזה בעל תפקיד בעירייה, קימת הרשאה למערכת הכספים בהתפלגות, כדלקמן:**

- **לאיזה מהמודולים השונים במערכת הכספים** ["פקודות יומן" (224), "פקודות זיכוי" (225), "פקודות תשלום" (230), "קופה קטנה" (234) ו"התאמות בנק" (229)];
- **תאור מהות ההרשאה** ("קריאה בלבד", קריאה ועדכון", לא מורשה לעדכון" ו"לא מורשה לקריאה ועדכון");
- **ואופי המשתמש** (משתמש "רגיל" או משתמש "על" שיכול לגבור על חסימות מערכות).

כתוצאה: לא ניתן לדעת באם קיימים עובדים בעירייה בעלי הרשאות עודפות למערכת הכספים שאינן בסמכות העובד.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"הערת הביקורת מקובלת והנושא מטופל. הועברה דרישה לאוטומציה לפתח ולהציג דוח הרשאות מובנה במערכת המחשוב, כך שיהיה ניתן לקבל תמונה מלאה לאיזה בעל תפקיד איזה הרשאה קיימת לאיזה מודל במערכת הכספים והרכש".

8.2.6. נמצאו מקרים בהם **לעובדים שעזבו את העירייה ואינם עוד בעלי תפקיד בעירייה - לא בוטלה ההרשאה לביצוע פעולות במערכת הכספים של העירייה.** לדוגמא בעלי התפקידים הנ"ל: סמנכ"ל מינהל ותרבות**,** מנהל התקציב הבלתי רגיל, מ"מ מנהל מחלקת חשבות אגף שפ"ע ומנכ"ל העירייה.

מהביקורת עולה כי אין הליך סדור ומתועד של ביטול הרשאות לעובדים שעזבו.

<u>תגובת חשבת העירייה</u>

"הערת הביקורת מקובלת והנושא יטופל".

8.2.7. הביקורת נוכחה, כי במערכת הכספים קיימת **"הרשאת על" ל- 33 בעלי תפקידים - המאפשרת לבעל התפקיד לכפות על מערכת הכספים ביצוע פעולות, בניגוד לחוקיות ובקרות הקלט המובנות הקיימות במערכת.**

8.2.8. **לאנשי המחשוב קיימת הרשאה לביצוע פעולות והם גם מבצעים.**

8.2.8.1. 2 אנשי המחשוב של חברת האוטומציה הנמצאים ברמה יומית במשרדי העירייה– בעלי הרשאה מלאה ל- 541 המסכים במערכת הכספים בהגדרת "משתמש על" (יכול לעקוף בקרות מובנות במערכת).

8.2.8.2. בנוסף, ישנם עוד 7 בעלי תפקידים של עובדי האוטומציה המהווים BackOffice ובעלי הרשאה לביצוע פעולות במערכת הכספים.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.2.9. יש לבנות במערכת הכספים דוח מובנה שיאפשר להפיק פירוט ממוחשב אודות איזה סוגי הרשאות יש, לאיזה עובדים, ברמת סוגי מסכים/מודולים במערכת הכספים ואופי המשתמש.

8.2.10. יש לעדכן את "טופס הטיולים" באגף משאבי אנוש (טופס קלירנס) בעת עזיבת עובד, כי על העובד לבטל הרשאות קיימות במערך המיחשוב ובאחריות אגף מערכות מידע לבטל את ההרשאות הפיננסיות.

8.2.11. יש לערוך בדיקה אחת לשנה של הרשאות לעובדים שעזבו את העירייה ואינם עוד בתפקידם.

8.2.12. יש לבחון את מהות "הרשאת על" במערכת הכספים, היכולות של משתמשים אלה בעלי "הרשאת על" והתאמת המחזיקים ב"הרשאת על" זו לצורך בפועל.

<u>תגובת חשבת העירייה:</u>

"הנושא ייבדק במסגרת בדיקת כל מערך ההרשאות של כלל בעלי התפקידים למערכת הכספים."

הערות ראש העיר

היבטים במערך הכספים ותשלומים לספקים

1. **סעיף: 5.1.4:**
המלצת הביקורת: יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל הפעילויות בתחום הכספים. אופן פתיחת ספק במערכת הפיננסית, שינוי חשבונות בנק של ספקים ועובדים, התאמות בנק, קליטת דרישות תשלום, אישור חשבונות, תשלומים בהוראות קבע, ניכוי מס במקור, תשלומי שכר, דיווח למס הכנסה בטופס 856, התאמות בנק ועוד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויכתבו נהלי עבודה בהתאם.

2. **סעיף 5.2.9.:**
המלצת הביקורת: יש להסיר **באופן מידי** מורשה חתימה לאחר שסיים את תפקידו בעירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, הליקוי תוקן.

3. **סעיף 5.2.10.:**
המלצת הביקורת: יש לשגר הודעה בכתב, לכלל הבנקים, שבעל התפקיד אינו עוד מורשה חתימה בעירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, הליקוי תוקן.

4. **סעיף 5.2.11.:**
המלצת הביקורת: כל משלוח פרוטוקול זכויות חתימה עדכני ו/או עדכון מורשה חתימה לבנק – יש לתעד אישור מסירה/קבלה של הבנק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף: 5.3.13.:**
המלצת הביקורת: יש חובה שמורשי החתימה יחתמו באופן עצמאי ואישי, ויבצעו פיקוח ובקרה אודות ביצוע התשלומים, ללא אפשרות לביצוע שינוי לאחר שאישרו/ביצעו את התשלומים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 5.3.14:**
המלצת הביקורת: כל מורשה חתימה נדרש לאשר את התשלום בחתימתו ובמס"ב באמצעות התקן החתימה והסיסמה האישית הנמצאת ברשות מורשה החתימה בלבד, ללא העברתו לאחר.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 5.3.15:**
המלצת הביקורת: יש לנפק התקן לביצוע תשלומים במס"ב לעוד מורשי החתימה מעבר לשניים הקיימים כיום, כך שיתאפשר גמישות באישור תשלומים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 5.3.16.:**
המלצת הביקורת: יש להתקין עמדות תשלום במס"ב גם אצל יתר מורשי החתימה אשר ברשותם התקן חתימה במס"ב, ולא רק אצל חשבת העירייה. הנ"ל יאפשר גמישות תפעולית לביצוע פיקוח, בקרה ואישור תשלומים במס"ב על ידי יתר מורשי החתימה שיש ברשותם התקן תשלום במס"ב.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף: 5.4.7.:**
המלצת הביקורת: יש לחתום לאישור וביצוע חשבונות ספקים ותשלומים בחתימה אותנטית פיזית של מורשה החתימה ולא באמצעות "חותמת בצורת חתימה".

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף: 5.4.8.:**
המלצת הביקורת: יש לשמור את החותמת בצורת חתימה באופן מאובטח, אליו תהייה גישה רק למורשה החתימה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והחותמת נמצאת במקום מאובטח וסודי.

11. **סעיף: 5.5.6.:**
המלצת הביקורת: יש לבצע סקירה של כל בעלי התפקידים וההרשאות במערכת הכספים – במטרה לזהות ולמנוע ריכוז תפקידים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, הליקוי תוקן.

12. **סעיף: 6.1.8.:**
המלצת הביקורת: יש לבצע סקירה ובחינה של חשבונות הבנק ה"לא פעילים" של העירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע קיבל את המלצת הביקורת ובוצעה בדיקה של החשבונות הלא פעילים של העירייה.

13. **סעיף 6.1.9.:**
המלצת הביקורת: לבחון סגירת חשבונות בנק "לא פעילים".

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מספר חשבונות "לא פעילים" נותרים פתוחים למקרים מיוחדים בהם נדרשת פתיחת חשבון בנק במיידי ואז מוסבים החשבונות הללו בהתאם לצורך.

14. **סעיף : 6.2.9.:**
המלצת הביקורת: יש לקלוט את כל תנועות הבנק של כל חשבונות הבנק באופן ממוחשב למערכת הפיננסית (בדומה ל- 5 חשבונות המרכזיים של העירייה). כל הבנקים תומכים בהליך זה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן ע"י גזברית העירייה.

15. **סעיף 6.2.10.:**
המלצת הביקורת: יש לבצע התאמות בנק ממוחשבות של ריצה ממוחשבת אוטומטית המבצעת התאמה בין תנועות בנק לתנועות בהנהלת החשבונות, ללא צורך בהתערבות ידנית.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן ע"י גזברית העירייה.

16. **סעיף 6.2.11.:**
המלצת הביקורת: יש להפיק דוח "אי התאמות" ממוחשב, בגין כל בנק, אחת לחודש. הדוח יסקר, ויבחן – על ידי רפרנט חשבון הבנק במחלקת הבנקים וייחתם על ידי מנהל מחלקת בנקים. הדוח החודשי יתועד בקלסר ייעודי לניהול התאמות בנק ברמת כל בנק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

17. **סעיף: 6.3.7.:**
המלצת הביקורת: יש לשפר את הקשר עם כל הבנקים. בגין כל סניף בנק בו מתנהל חשבון בנק של העירייה – יהיה איש קשר, טלפון ומייל באמצעותו ניתן לבצע קשר עם הבנק.

תגובת ראש העיר: קיים קשר שוטף עם כל הבנקים בהם מתנהלים חשבונות העירייה.

18. **סעיף 6.3.8. :**
המלצת הביקורת: יש לוודא כי בגין כל חשבונות הבנק של העירייה – קיימת אפשרות לצפייה בדפי בנק באמצעות האינטרנט.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בכל חשבונות הבנק קיימת אפשרות לצפייה למעט חשבון אחד שבכוונת העירייה לסיים את פעילותו.

19. **סעיף 6.3.9.:**
המלצת הביקורת: יש להכין רשימה של כל נציגי סניפי הבנק ופרטי הקשר איתם (טלפונים, מיילים וכד').

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

20. **סעיף: 6.4.5.:**
המלצת הביקורת: בכל מקרה שמורשה חתימה עוזב את העירייה - יש לעדכן באופן מידי את סניפי הבנק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

21. **סעיף: 6.4.6.:**
המלצת הביקורת: יש לתעד אסמכתת "אישור נתקבל" של הבנקים אודות הדיווח על עדכון מורשי החתימה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי מתקבל אישור במייל.

22. **סעיף: 6.4.7.:**
המלצת הביקורת: בכל שינוי מורשי חתימה, יש לעדכן בהקדם פרוטוקול זכויות חתימה עדכני - ולשלוח אותו באופן מיידי לבנקים השונים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

23. **סעיף: 7.3.5.:**
המלצת הביקורת: יש לבחון את הנסיבות, תקינות והעדר ניגוד עניינים של ביצוע תשלומים מהעירייה לאותם אנשים פעם כעובדים ופעם נוספת כספקים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן ע"י גזברית העירייה.

24. **סעיף : 7.3.6.:**
המלצת הביקורת: יש לשלב מגבלה מחשובית שבעת הזנת מספר ח-ן בנק של עובד הזהה לח-ן בנק של ספק, ולהיפך, תינתן התראה לגזברית העירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן במסגרת המכרז החדש.

25. **סעיף: 7.3.7.:**
המלצת הביקורת: יש לבצע ניתוח ממוחשב ובחינת זהות ח-ן בנק בין ספקים לעובדים אחת לרבעון.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

26. **סעיף: 7.3.8.**
המלצת הביקורת: בכל מקרה של חשבון בנק זהה לספק/עובד אחר יידרש אישור כתוב של גזברית העירייה שיתויק ויסרק למסמכי הספק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

27. **סעיף: 7.4.6.**
המלצת הביקורת: יש לשלב בקרה ממוחשבת במהלכה תינתן **התראה** בעת הזנת חשבון בנק זהה לחשבון בנק של ספק או עובד אחר.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן במסגרת המכרז החדש.

28. **סעיף 7.4.7.**
המלצת הביקורת: בכל מקרה של חשבון בנק זהה לספק/עובד אחר יידרש אישור כתוב של שני הצדדים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

29. **סעיף 7.4.8.:**
המלצת הביקורת: בכל מקרה של חשבון בנק זהה לספק/עובד אחר יידרש אישור כתוב של גזברית העירייה שיתויק ויסרק למסמכי הספק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

30. **סעיף 7.4.9.**
המלצת הביקורת: יש לבצע בחינה ובדיקה כי חשבונות הבנק המפורטים בטבלה לעיל הינם נכונים וראויים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

31. **סעיף : 7.5.6.:**
המלצת הביקורת: יש להבטיח שכל פרטי אב ספקים מוזנים באופן מדויק ושלם במערכת הכספים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויעשה מאמץ להשלים את הנתונים ככל האפשר.

32. **סעיף: 7.5.7.:**
המלצת הביקורת: יש לשלב בקרת קלט ממוחשבת לאימות נאותות הזנת מספר עוסק מורשה בהתאם לאלגוריתמים משרד המשפטים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן במסגרת המכרז החדש.

33. **סעיף: 7.6.11.:**
המלצת הביקורת: יש לבצע בדיקה אודות קיומם של "יתרות חובה" לספקים/קופות גמל אחת לרבעון.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

34. **סעיף: 7.6.12.**
המלצת הביקורת: הבדיקה תכלול הסבר לנסיבות קיומן של יתרות חובה, הפעולות שבוצעו להסדרת החריגים".

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

35. **סעיף 7.6.13.:**
המלצת הביקורת: הבדיקה תועבר כתובה ומתועדת לגזברית העירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

36. **סעיף 7.6.14.:**
המלצת הביקורת: מומלץ לבצע בדיקה פרטנית של נושא **התשלום לקופות גמל** וקיומם של יתרות "החובה" והפעולות המבוצעות להשבת הכספים מקופות הגמל במערך השכר.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

37. **סעיף: 7.7.6.:**
המלצת הביקורת: יש לבצע בדיקה של ספקים לא פעילים בסטאטוס "פתוח" אחת לשנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

38. **סעיף: 7.7.7.:**
המלצת הביקורת: יש להעביר ספקים לסטאטוס "סגור" במידה ובמשך שנתיים ימים לא נרשמה בגינם פקודת "זיכוי", פקודת "חיוב", או הופקה בגינם "הזמנת רכש".

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

39. **סעיף: 8.1.7.:**
המלצת הביקורת: יש לבחון את הנסיבות לפערים בין הרישומים בברטיסי הנהלת חשבונות לדיווחים למס הכנסה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

40. **סעיף: 8.1.8.:**
המלצת הביקורת: יש לבחון שפרטי אב ספקים במערכת הנהלת החשבונות תקינה בכל הקשור ליצירת טופס 856 למס הכנסה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

41. **סעיף 8.1.9.:**
המלצת הביקורת: יש להימנע מביצוע תיקונים רטרואקטיביים בברטסות הנהלת חשבונות במערכת הכספים, זאת לאחר ביצוע דיווח שנתי למס הכנסה. ככל ונדרש לבצע תיקון רטרואקטיבי יש לבצע תיקון דיווח מקביל גם למס הכנסה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

42. **סעיף: 8.2.9.:**

המלצת הביקורת: יש לבנות במערכת הכספים דוח מובנה שיאפשר להפיק פירוט ממוחשב אודות איזה סוגי הרשאות יש, לאיזה עובדים, ברמת סוגי מסכים/מודולים במערכת הכספים ואופי המשתמש.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יכנס לדרישות במסגרת מכרז המחשוב.

43. **סעיף 8.2.10.:**

המלצת הביקורת: יש לעדכן את "טופס הטיולים" באגף משאבי אנוש (טופס קלירנס) בעת עזיבת עובד, כי על העובד לבטל הרשאות קיימות במערך המחשוב ובאחריות אגף מערכות מידע לבטל את ההרשאות הפיננסיות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

44. **סעיף 8.2.11.:**

המלצת הביקורת: יש לערוך בדיקה אחת לשנה של הרשאות לעובדים שעזבו את העירייה ואינם עוד בתפקידם.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

45. **סעיף 8.2.12.:**

המלצת הביקורת: יש לבחון את מהות "הרשאת על" במערכת הכספים, היכולות של משתמשים אלה בעלי "הרשאת על" והתאמת המחזיקים ב"הרשאת על" זו לצורך בפועל.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

נאותות ותקינות התהליכים בניהול קופות קטנות

נאותות התהליכים בניהול קופות קטנות

1. מבוא

החקיקה הראשית כמו גם החקיקה המשנית אינן מתייחסות מפורשות לנושא הקופות הקטנות, אולם סעיף 192 בפקודת העיריות קובע, כי: "הגזבר... יהיה אחראי לבטחונה של קופת העיריה.", ובכך למעשה מסמיך את הגזבר לניהול נושא זה.

ניהול הקופות הקטנות בעירייה מתבצע באמצעות תקציבים ייעודיים שהעמידה הגזברות לטובת היחידות השונות בעירייה. תקציבים אלה מיועדים לרכישות בודדות, כאשר השימוש בהם נעשה בהתאם לנהלים מוגדרים ובהיקפים כספיים קטנים (סכום מירבי עד 200 ₪ להוצאה) (להלן: "**קופה קטנה/קופות קטנות**").

נכון למועד הביקורת, מתנהלות בעירייה 44 קופות קטנות. 4 קופות לא היו פעילות בשנת 2019, ויתרת הקופות תוקצבו בשנת 2018 בסך כולל של כ- 308 אלף ₪ (ללא קופת בחירות שנת 2018 וללא כרטיסים נטענים), מהם נוצלו כ-167 אלף ₪ בלבד (כ-55%). [1]

אומנם תיקצוב הקופות הקטנות וההוצאות בפועל נמוכים ביחס לסך הוצאות העירייה, אולם קיימת חשיבות לקיום בקרה מלאה ונאותה אחר השימוש בתקציבים אלה, הן בשל העובדה שנעשה שימוש שוטף על ידי בעלי תפקידים שונים בעירייה בכסף מזומן הן בשל העובדה שמדובר בהוצאות שאינן במסגרת התקשרות מסודרת של העירייה ונתונות לשיקול דעתם של העובדים השונים.

<u>בעלי תפקידים המעורבים בתהליך</u>

א. גזברות

1. גזבר - אחראי על כלל עובדי הגזברות שמטפלים בפתיחת וניהול הקופות הקטנות.
2. ס/מנהל אגף הכספים וחשבת העירייה **(להלן :"חשבת העירייה")**
3. מנהלת מחלקת בקרה ואדמיניסטרציה (בין היתר משמשת כמרכזת הקופות הקטנות) **(להלן: "מרכזת קופות קטנות")**
4. מנהלת מחלקת תקציב רגיל
5. עובדות קופה ראשית - מחלקת גביה

ב. יחידות - בעלי תפקידים מרכזיים:

1. מנהל יחידה - אחריות כוללת על הקופה הקטנה של היחידה

[1] ראה סעיף 6 לדוח זה

2. אחראי קופה - אחראי לנהל את הקופה הקטנה של היחידה
3. מקבלי קופה - עובדים המוסמכים לקבל את הכסף המזומן מהקופה הראשית בעבור הקופה הקטנה של היחידה
4. חשב האגף - כפוף מנהלית למנהל האגף ומקצועית לגזברות

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק נאותות ותקינות התהליכים לניהול "הקופות הקטנות" בעירייה.

3. מתודולוגיה

היקף הביקורת

הביקורת בחנה את אופן ניהול הקופות הקטנות בשנת 2018 בגזברות העירייה ובאופן פרטני במדגם של ארבע יחידות נבחרות (להלן: **"קופות המדגם"**) בהן הפעילות באמצעות הקופה הקטנה גבוהה יחסית ואשר מהוות כ-25% מסך הוצאות הקופות הקטנות[2], כדלקמן:

א. "הנדסה" – קופה קטנה אגף הנדסה - נבדקו מדגמית[3]: 6/19, 5/19, 9/18, 5/18
ב. "חינוך" – קופה קטנה אגף החינוך - נבדקו מדגמית:4/18, 10/18 , 7/19
ג. "גנים ונוף" – קופה קטנה מחלקת גנים ונוף שבאגף התשתיות - נבדקו מדגמית: 5/18, 5/19, 3/19, 9/18
ד. "שירות פסיכולגי" – קופה קטנה השירות הפסיכולוגי חינוכי (להלן: "**שפ"ח**") שבאגף חינוך - נבדקו מדגמית – 3/18 ,5/18, 9/18 ,5/19

שיטת הביקורת

הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

א. קיום פגישות/שיחות עם הגורמים הרלונטיים, כדלהלן:
   1. גזברות – סגנית מנהל אגף הכספים וחשבת העירייה
   2. גזברות - מרכזת הקופות הקטנות
   3. אגף הגביה - עובדות מחלקת הכנסות – קופה ראשית
   4. הנדסה - מנהל מחלקת חשבות ואחראי קופה
   5. שפ"ח (שירות פסיכולוגי חינוכי)-
      א. ראש מדור אדמיניסטרציה ותקציב שפ"ח
      ב. אחראית קופה קטנה שפ"ח
   6. גנים ונוף - אחראית קופה קטנה

[2] בשנת 2018 סך הוצאות "קופה קטנה" ביחידות אלה הסתכמו לכ-43 אלף ₪.
[3] המספרים מייצגים את מספר הרץ של מילוי הקופות באותה שנה.

7. חינוך - אחראית קופה קטנה
8. נציג "אוטומציה"
9. שיחות עם מבקרי פנים ואחראי קופות ברשויות מקומיות אחרות (ירושלים, כפר סבא, ראשון לציון, אשדוד ועוד) לצורך לקבלת מידע על אופן פעילותם בנושא קופות קטנות.

ב. סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות: נהלי עבודה, כתבי מינוי/עדכון כתוב לבעלי תפקידים (מנהל/אחראי קופה קטנה ומקבלי קופה קטנה), יומני קופות קטנות, פקודות יומן, הוראות תשלום, חשבוניות וכל חומר עזר אחר שברשות אחראיי הקופות.

ג. ניתוח קובץ "אקסל" של כרטסות קופות קטנות משנת 2018 אשר הופק ממערכת ה"אוטומציה".

ד. בדיקת מקיפה של שלושה-ארבעה דוחות מכל קופה שבמדגם, כולל בדיקה פרטנית של החשבוניות המתויקות בקופה הראשית.

הביקורת התקיימה במהלך חודשים מאי – יולי 2019.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שחשפה כל ליקוי אם קיים.

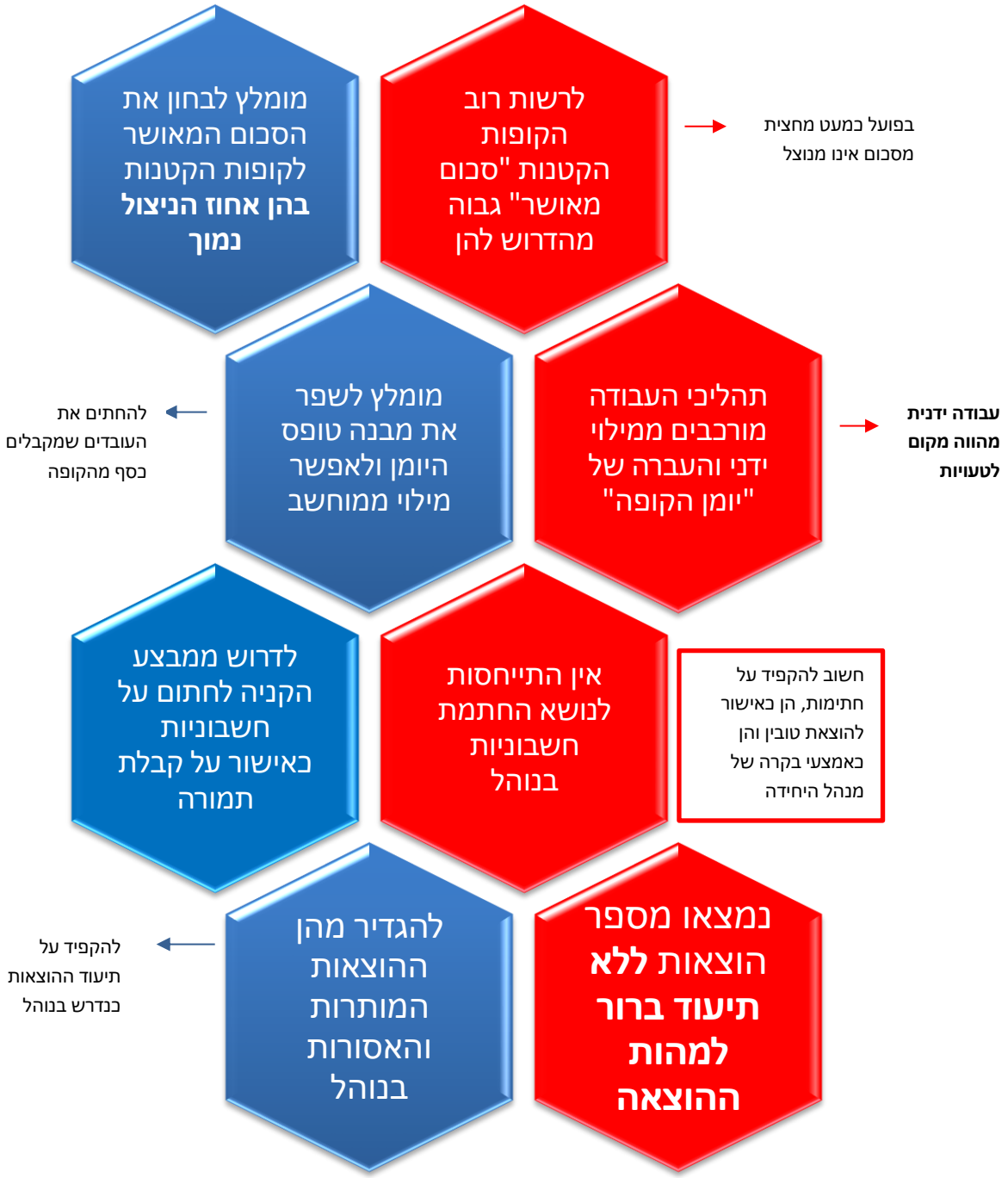
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

בתגובתה כתבה חשבת העירייה *"אין לי הערות לגביי הדו"ח למעט סעיף 5.2*".

תגובתה לסעיף 5.2 שולבה בדו"ח.

מפת הדוח

ממצאים עיקריים – אדום
המלצות עיקריות - כחול



4. ממצאים עיקריים

4.1. **<u>פערים בנוהל קופות קטנות</u>** - אין כל פירוט לתהליך ההוצאה וההחזר לעובדים ביחידות עצמן . הנוהל אינו מבחין בין 2 מצבים עיקרים. 1. העובד שילם מכספו בגין הוצאה כגון: חנייה, ועליו לקבל החזר מהקופה הקטנה. 2. העובד מקבל תשלום טרם ביצוע ההוצאה. חסר בהוראה חלק מהתהליכים הקשורים להשלמת כספים המבוצע בפועל בגזברות. לא נערך רענון הנוהל ביחידות. (סעיף 5.1)

4.2. **<u>הכרת נוהל קופה קטנה על ידי בעלי התפקידים ביחידות</u>** - הביקורת בחנה את ניהולן של 4 הקופות שבמדגם. מהביקורת עולה כי: ארבעת בעלי התפקידים האמונים על ניהול הקופות הקטנות **<u>לא הכירו את הנוהל</u>**. לא מבוצע תדרוך מסודר ומתועד ע"י הגזברות לבעלי התפקידים שמטפלים בקופות קטנות ביחידות עם כניסתם לתפקיד. לא נמצא תיעוד לעריכת רענון לבעלי התפקידים ביחידות שקשורים לניהול קופה קטנה. (סעיף 5.2)

4.3. **<u>הצהרות מנהלי המחלקות</u>**

בידי מרכזת הקופות, אם כי לא בצורה מרוכזת, נמצאות ההצהרות החתומות על ידי מנהלי המחלקות מינואר 2017, ללא קיום הצהרות עבור השנים 2018-2019, כולל **ארבע היחידות שבמדגם.** (סעיף 5.3)

4.4. העירייה מעמידה לרשות רוב הקופות הקטנות "סכום מאושר" גבוה מהדרוש להן וכי בפועל כמעט מחצית ממנו אינו מנוצל. נמצא כי ב- 15 מתוך 39 הקופות (39%) אחוז הניצול השנתי היה פחות מ – 50%. (סעיף 6.1)

4.5. **<u>תהליך עבודה ידני</u>** - התהליכי עבודה בניהול קופה קטנה מורכבים ממילוי ידני של טפסים והעברתם הפיזית בין הגורמים השונים להמשך טיפול ואישור. עבודה ידנית מהווה מקור לטעויות ואינו מאפשר הפקת הנתונים אודות הפעילות ממערכת המידע. (סעיף 7.2)

4.6. **<u>טופס "יומן קופה" שאינו מתאים לצרכים</u>** - רישום ההוצאות בטופס "יומן קופה" אותו נדרשים למלא היחידות הינו פעולה בסיסית בתחילת התהליך להשלמת הקופה. יומן הקופה מפרט את ההוצאות שבוצעו על ידי היחידה מאז המילוי האחרון של הקופה וכולל את אישורים של בעלי התפקידים – אחראי קופה ומנהל היחידה/חשב. ליומן הקופה מצרפים את החשבוניות/קבלות. הרישום ביומן קופה הינו בכתב יד. (7.3)

4.7. **<u>אי תיעוד התחשיבים לסכום הקופה הנדרש</u>** - בעירייה לא נמצא כל תיעוד מסודר ומרוכז, הן במחלקות והן בגזברות, לעריכת תחשיבים ע"י מנהל אגף/מחלקה בנוגע לסכום המאושר הנדרש ולאישור סכום זה. (סעיף 9.1)

4.8. **<u>אי הסמכת בעלי תפקידים בתחום קופה קטנה</u>** - נמצא כי בעירייה לא קיים תהליך הסמכת עובדי קופה קטנה ביחידות כנדרש בנוהל קופות קטנות. עם הכניסה לתפקיד של בעלי תפקידים שמנהלים קופות קטנות ביחידות, לא מבוצע כל תדריך ובעלי התפקידים אינם נדרשים להתחייב בחתימתם לעבוד על פי הנוהל. (סעיף 9.2)

4.9. **<u>אי עדכון הגזברות בעת החלפת בעלי תפקידים שעוסקים בקופה הקטנה ביחידות</u>** - רשימת אחראי קופות ומקבלי קופות שבידי מרכזת הקופות הקטנות בגזברות לא הייתה מעודכנת בעת הביקורת. בנוסף, בבדיקת הרשימה המעודכנת עולה כי במספר קופות חסר שם אחראי קופה. בעת החלפת בעלי תפקידים שמטפלים בקופות קטנות ביחידות, מנהלי היחידות אינם מדווחים לגזברות על ההחלפה כנדרש בנוהל. "מקבלי קופות" – בטבלה מופיע שם אחד בלבד ולא שניים כמוגדר בנוהל. אצל מרכזת הקופות אין את מספרי תעודת הזהות של כלל מבעלי הפקידים כנדרש בנוהל. (סעיף 9.3)

4.10. **<u>אי המצאות רשימת מקבלי קופה בקופה הראשית</u>** - בה מוסרים כסף מזומן לנציגי היחידות לא נמצאה רשימה של מקבלי הקופה כפי שנדרש בנוהל. המשמעות היא שבקופה הראשית עלולים למסור כסף לעובדים שאינם מוסמכים לקבל אותו. (סעיף 9.4)

4.11. **אי החתמת העובדים ומנהלי יחידות על החשבוניות**

חשוב להקפיד על חתימות על החשבוניות, הן כאישור לקבלת טובין והן כאמצעי בקרה של מנהל היחידה. מבדיקת חתימות על החשבוניות, נמצא כי:

א. אין כל התייחסות לנושא החתמת חשבוניות ב"נוהל קופות קטנות".

ב. אין חתימה על חלק מהחשבוניות. (סעיף 10.1)

4.12. **אי החתמת העובדים על כך שהוחזר להם הכסף.** נמצא כי בעת החזרת כסף לעובדים, ביחידות אין מחתימים אותם על קבלת ההחזר. יצוין כי אין לנושא התייחסות בנוהל קופות קטנות. כתוצאה מכך אין תיעוד למסירת כסף מזומן לעובדים. (סעיף 10.2)

4.13. משך זמן ארוך לטיפול בהחזרת כספים לקופות - משיחות עם אחראיי הקופות ביחידות שבמדגם ועם מרכזת הקופות בגזברות, עולה כי זמן רב יחסית עובר ממועד הגשת הטפסים והקבלות/חשבוניות על ידי היחידות למרכזת הקופות ועד האישור לקבלת הכסף, כאשר עיקר העיכוב אצל מרכזת הקופות הקטנות. (סעיף 11.1)

4.14. נמצאו ליקויים באופן מילוי יומני הקופות על ידי היחידות כדי לקבל החזרי כספים לקופה הקטנה. (סעיף 11.2)

4.15. אי הגדרה מהן ההוצאות המותרות/ אסורות בנוהל קופות קטנות – הנוהל אינו מגדיר באופן מפורש מהן סוגי ההוצאות המותרות/ אסורות ולכן הרכישה ניתנת לפרשנות היחידות. (סעיף 12.1)

פירוט הממצאים

5. נוהל קופות קטנות

תנאי הכרחי לפעילות תקינה ועקבית הינו קיומו של נוהל כתוב וברור, מקיף, מעודכן, בנוי נכון והמהווה בסיס לכל העוסקים בנושא, במיוחד בנושא רגיש כמו קופות קטנות שמקיף את כלל הארגון (יחידות הגזברות וכלל יחידות העירייה בהן מנוהלות קופות קטנות). יחד עם זאת, קיומו של נוהל אינו תנאי מספיק ומתחייבת פעילות להכרת הנוהל, הטמעתו, רענון ובקרה אצל כל בעלי הקופות הקטנות.

בעירייה קיימים שני נהלים בנושא הקופה הקטנה:

א.קופות קטנות (מס' הוראה: 5.1.02.02) (להלן: "נוהל קופות קטנות") - תאריך עדכון אחרון 19.7.16- מטרתו לפרט את תפקידיה של הקופה הקטנה, אופן הקמתה, תפעולה ביחידות ותהליך האישור ומשיכת הכספים .

ב.קופות קטנות כרטיס נטען (ללא מספר הוראה) – תאריך עדכון אחרון 13.11.17 - מטרתו לפרט את אופן הפעלתה של הקופה הקטנה ביחידות להן אושר הפעלה באמצעות הכרטיס הנטען. (להלן: "נוהל כרטיס נטען").

נוהל קופות קטנות של העירייה עודכן בשנת 2016 (נכנס לתוקף בתאריך 1.1.2017). להלן מטרותיו בהתאם לסעיף 1 בנוהל:

א. להגדיר את ההוצאות המותרות לתשלום במסגרת קופה קטנה.
ב. להגדיר את חלוקת האחריות וסמכויות העובדים במסגרת קופה קטנה.
ג. להגידר את אופן ניהול קופה קטנה והתרת הוצאות בגינה.
ד. להגדיר את אופן הדווח וקבלת תשלום במחלקות.
ה. להגדיר את אופן הבקרה על הקופות הקטנות.

בתאריך 1.1.17 נשלח ע"י סגנית מנהל הכספים וחשבת העירייה דוא"ל לכל מנהלי היחידות/חשבים ואליו צורף נוהל קופות קטנות מעודכן, וכן טופס הצהרת של מנהל/חשב המחלקה/אגף שהוא קרא את הנוהל וכי יקפיד על קיומו התקין. כמו כן, בהצהרה עליו לרשום מי אחראי לנהל את הקופה ומי אחראי למשוך את הכסף מהקופה הראשית. הדוא"ל מבהיר את האחריות של המכותבים לפעול ע"פ הנוהל, ועליהם לחתום על הצהרת כי קראו את הנוהל והם מתחייבים לפעול על פיו ולהחזירו עד לתאריך 10.1.17.

5.1. פערים בנוהל קופות קטנות

מבדיקת הביקורת עולה, כדלקמן:

א. תהליכי החזר לעובדים ביחידות - אין כל פירוט לתהליך ההוצאה וההחזר לעובדים ביחידות עצמן .

ב. הבחנה בין תשלום לעובד לבין קבלת חשבונית מן העובד– הנוהל אינו מבחין בין 2 מצבים עיקרים. 1. העובד שילם מכספו בגין הוצאה כגון: חנייה, ועליו לקבל החזר מהקופה הקטנה. 2. העובד מקבל תשלום טרם ביצוע ההוצאה. לא קיימת התייחסות בנוהל לשני מצבים אלה.

ג. פירוט לתהליכים קיימים בגזברות - חסר בהוראה חלק מהתהליכים הקשורים להשלמת כספים המבוצע בפועל בגזברות. לדוגמה, לא מוזכר נושא מילוי "הוראת תשלום" ע"י אחראית קופות והעברתה למחלקת תקציב רגיל להשלמת סעיפים תקציביים, וכן לגבי תהליכים נוספים.

ד. רענון הנוהל - לא נערך רענון הנוהל ביחידות.

5.2. הכרת נוהל קופה קטנה על ידי בעלי התפקידים ביחידות

הביקורת בחנה את ניהולן של 4 הקופות שבמדגם. מהביקורת עולה כי:

- ארבעת בעלי התפקידים האמונים על ניהול הקופות הקטנות **לא הכירו את הנוהל**. זאת למרות שבינואר 2017 כלל מנהלי היחידות נדרשו להביא את הנוהל לעוסקים בנושא ביחידותיהם.
- לא מבוצע תדרוך מסודר ומתועד ע"י הגזברות לבעלי התפקידים שמטפלים בקופות קטנות ביחידות (מנהלי יחידות, חשב, אחראי קופה ומקבלי קופה) עם כניסתם לתפקיד.
- לא נמצא תיעוד לעריכת רענון לבעלי התפקידים ביחידות שקשורים לניהול קופה קטנה. למעט מכתבה של חשבת העירייה למנהלי המחלקות בתאריך 1.1.17 עם פרסום הנוהל החדש, לא מבוצע כל רענון אחר במתכונת של מפגשים מרוכזים או בכל דרך אחרת.

תגובת חשבת העירייה:

" לגבי הטענה שלא בוצע שום רענון לגבי נוהל הקופות הקטנות. "אציין כי בכל מפגש חשבים שנערך בגזברות העירייה ניתנת סקירה ורענון של הנוהל. בנוסף בשנת 2019 התקיים מפגש

הסבר והצגת נושאים שונים ביניהם גם נושא הקופות הקטנות למנהלי אגף החינוך ואגף שפ"ע (האגפים הגדולים בעירייה). אציין כי בימים אלה תחת הנהלת העיר החדשה אנו עובדים על גיבוש נהלים חדשים ביניהם גם הסדרת נוהל הקופה הקטנה לרבות הגדרת ההוצאות המותרות במסגרת נוהל זה."

5.3. <u>הצהרות מנהלי המחלקות</u>

בידי מרכזת הקופות, אם כי לא בצורה מרוכזת, נמצאות ההצהרות החתומות על ידי מנהלי המחלקות מינואר 2017, ללא קיום הצהרות עבור השנים 2018-2019, כולל **ארבע היחידות שבמדגם.**

החתמת מנהלי יחידות על הצהרות של קופה קטנה היא מבורכת, אך ראוי לבצע אותה מדי שנה . על פי הנתונים שהועברו לביקורת , מנהלי היחידות לא התבקשו לחתום על הצהרה בשנים 2018 ו-2019. מאחר שחלק מבעלי התפקידים מתחלפים במהלך השנה, קיימת חשיבות רבה להחתים את מנהלי היחידות מדי שנה.

הביקורת ביקשה העתקים של ההצהרות החתומות של 4 היחידות שבמדגם – עד כה טרם התקבלו.

<u>המלצות הביקורת :</u>

5.4. מומלץ לעדכן את הנוהל ולהתייחס למקרים בהם ניתן תשלום לעובד לביצוע הוצאה לבין קבלת חשבונית מן העובד לאחר שביצע את ההוצאה, כולל מרחב שיקול דעת למנהל המחלקה בגין טיב ההוצאה.

5.5. עדכון הנוהל בכלל הפעולות ויחסי הגומלין, תוך פירוט הממשקים בין הגורמים הבאים: היחידה, מרכזת קופות קטנות, מחלקת תקציב רגיל, מחלקת תשלומים, קופה ראשית והנהלת חשבונות.

5.6. הגזברות תבצע רענון לכלל בעלי התפקידים האחראים לקופה הקטנה ביחידות השונות , לפחות פעם בשנה.

5.7. מומלץ לעגן בנוהל את אחריות מנהלי היחידות להעביר את הצהרותיהם למרכזת הקופות אחת לשנה.

6. היקף הקופות הקטנות

בשנת 2018 נוהלו בעירייה 44 קופות קטנות. בטבלה שלהלן מובאים נתוני הקופות הקטנות:

מס"ד	מספר חו"ז	שם הקופה	סכום מאושר 2018 לחודש ב – ₪	סכום מאושר 2019 לחודש ב – ₪	הוצאות שנת 2018 בפועל ב – ₪	אחוז הוצאה שנתית מהסכום המאושר 2018	הערות
1	600240	משאבי אנוש	500	500	4,787	80%	
2	600250	משמר אזרחי	200		98	4%	לא פעיל ב-2019
3	600270	גזברות	1,000	1,000	5,622	47%	
4	600290	נגריה (מפת"ן)	400	400	3,217	67%	
5	600300	הנדסה	1,500	1,500	12,525	70%	
6	600310	משק ותחזוקה	2,000	2,000	15,183	63%	
7	600340	גביה	1,000	1,000	5,830	49%	
8	600350	מוסך	400	400	1,195	25%	
9	600370	שרותי חירום	200	200	2,365	99%	
10	600380	רווחה	400	800	4,691	98%	
11	600410	תברואה	500	500	3,922	65%	
12	60420	מזכירות	500	500	689	11%	
13	600500	מבקר העירייה	500	500	3,275	55%	
14	600530	נכסים	1,000	1,000	3,211	27%	
15	600590	חינוך	1,200	1,200	12,858	89%	
16	600630	בריאות	100	200	1,090	91%	
17	600860	משפטים	1,000	1,000	7,690	64%	
18	610900	סיפריות	200	200	1,126	47%	
19	612803	רכש ולוגיסטיקה	200	400	1,589	66%	
20	613821	מחלקה וטרינרית	450	450	4,697	87%	
21	615583	ועד מקומי אפעל	200	-	1,670	70%	לא פעיל ב-2019
22	616218	מוקד עירוני	1,500	1,500	7,422	41%	
23	616475	קידום מעמד האישה	700	700	4,466	53%	
24	619113	בימ"ש לענייינים מקומיים	100	100	525	44%	
25	619394	אגף בטחון ואכיפה	1,000	1,000	5,623	47%	

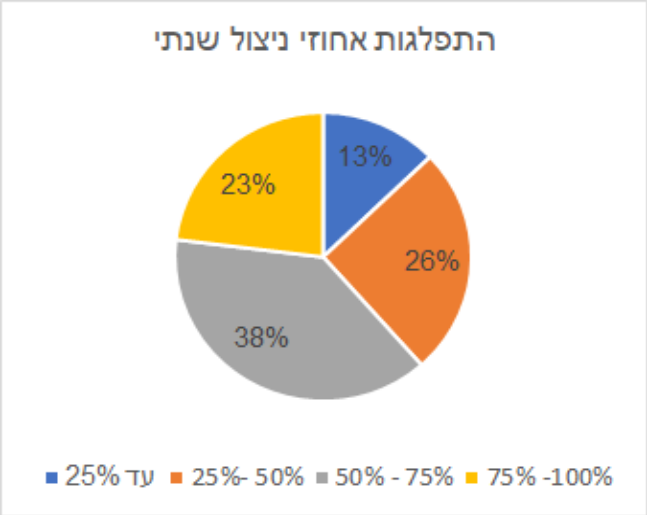
מס"ד	מספר חו"ז	שם הקופה	סכום מאושר 2018 לחודש ב – ₪	סכום מאושר 2019 לחודש ב – ₪	הוצאות שנת 2018 בפועל ב – ₪	אחוז הוצאה שנתית מהסכום המאושר 2018	הערות
26	619864	מחלקת תרבות	700	700	2,089	25%	
27	619972	תשתיות – ס/מנכ"ל	1,000	1,000	5,306	44%	
28	620336	מורשת ישראל	500	500	4,054	68%	
29	622067	אגף למידע אירגוני	300	300	1,583	44%	
30	622038	אירועים וחינוך חברתי ערכי	500	500	3,593	60%	
31	622074	תאגידים עירוניים	500		493	8%	לא פעיל ב-2019
32	623517	לשכת סגן רה"ע		300			קופה חדשה
33	623511	לשכת סגן רה"ע		400			קופה חדשה
34	623623	בית יד לבנים		350			בשנת 2018 קופה קטנה יחד עם "מעמד האישה"
35	629010	רשות החניה	1,400	1,400	4,908	29%	
36	629260	גנים ונוף	1,000	1,000	7,856	65%	
37	632940	לשכת רה"ע	1,000	1,000	4,656	39%	
38	623397	לשכת מ"מ רה"ע		300			קופה חדשה
39	623509	לשכת סגן רה"ע		500			קופה חדשה
40	640290	שרות פסיכולוגי	1,000	1,000	9,938	83%	
41	642050	איכות הסביבה	500	500	3,457	58%	
42	643190	מידע ומחשוב	300	500	2,099	58%	
43	664410	בטיחות וגהות	200	200	1,316	55%	
	סה"כ		**25,650**	**27,500**	**166,714**	**54%**	

<u>הערה</u> – לא כולל 3 קופות כרטיס נטען וקופת בחירות 2018.

6.1. **<u>סכום מאושר לקופות הקטנות</u>**

לכל קופה קטנה נקבע תקציב מקסימלי מאושר (להלן: **"סכום מאושר"**). סה"כ הסכום המאושר בשנת 2018 לכלל הקופות הקטנות הסתכם ב - 25,650 ₪ לחודש. כלומר, סך כולל אפשרי לניצול שנתי (בהנחה שכל חודש מנצלים את כל הקופה) של 307,800 ₪. בפועל ניצול הקופות הקטנות בשנת 2018 היה 166,714 ₪ שהם כ- 54% מהסכום המאושר.

להלן תרשים המתאר התפלגות אחוזי ניצול תקציבי הקופות בשנת 2018 לפי אחוז ניצול:



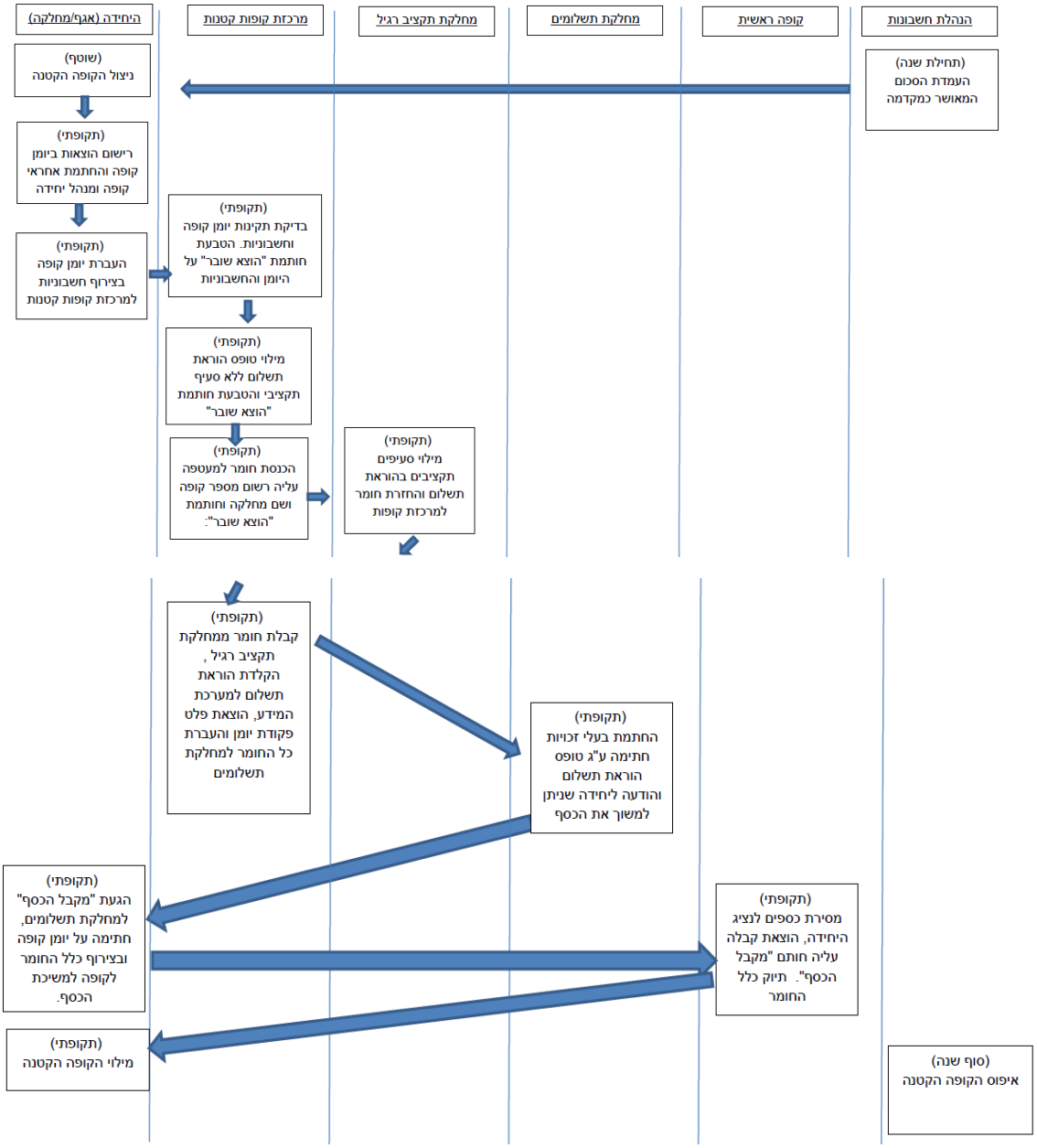
מהנתונים לעיל עולה כי העירייה מעמידה לרשות רוב הקופות הקטנות "סכום מאושר" גבוה מהדרוש להן וכי בפועל כמעט מחצית ממנו אינו מנוצל. נמצא כי ב- 15 מתוך 39 הקופות (39%) אחוז הניצול השנתי היה פחות מ – 50%. שתיים מהן (משמר אזרחי – 4% ותאגידים עירוניים – 8% בוטלו בשנת 2019). יחד עם זאת, נשארו מספר קופות עם אחוז ניצול נמוך משמעותית כגון: נגריה – 25%, מזכירות – 11%, נכסים – 27% ותרבות – 25%.

<u>המלצת הביקורת :</u>

6.2. לבחון הסכום המאושר לקופות הקטנות בהן אחוז הניצול הוא נמוך.

7. תהליכי עבודה

7.1. להלן: תהליך ניהול קופה קטנה של יחידות העירייה, <u>בפי שעולה מבדיקת הביקורת</u>:



הביקורת בחנה את תהליכי העבודה בניהול הקופות הקטנות ואת הטפסים התומכים בתהליך.

7.2. <u>תהליך עבודה ידני</u>

התהליכי עבודה בניהול קופה קטנה מורכבים ממילוי ידני של טפסים והעברתם הפיזית בין הגורמים השונים להמשך טיפול ואישור. לדוגמה: ביחידות ממלאים באופן ידני את "יומן

הקופה" המועבר מהמחלקות למרכזת קופות ומרכזת הקופות ממלאת בכתב יד את "הוראת תשלום" שמועברת למנהלת תקציב רגיל כדי שתרשום את הסעיפים תקציביים ולאחר מכן מרכזת הקופות מזינה את הנתונים למחשב. עבודה ידנית מהווה מקור לטעויות ואינו מאפשר הפקת הנתונים אודות הפעילות ממערכת המידע.

7.3. <u>טופס "יומן קופה" שאינו מתאים לצרכים</u>

רישום ההוצאות בטופס "יומן קופה" אותו נדרשים למלא היחידות הינו פעולה בסיסית בתחילת התהליך להשלמת הקופה. יומן הקופה מפרט את ההוצאות שבוצעו על ידי היחידה מאז המילוי האחרון של הקופה וכולל את אישורים של בעלי התפקידים – אחראי קופה ומנהל היחידה/חשב. ליומן הקופה מצרפים את החשבוניות/קבלות. הרישום ביומן קופה הינו בכתב יד. ראה דוגמה ליומן קופה **בנספח א'** להלן דוגמאות לטופס:

א. <u>מבנה הטופס</u> –

1) <u>חוסר במידע</u> ואי בהירות - בטופס "יומן קופה" מופיע שם מקבל התשלום, יש הסבורים שהכוונה לספק ויש הסבורים שהכוונה לעובד מבצע ההוצאה. יש להוסיף את שם הספק.
2) כן נמצא כי סעיף "הוצאות שונות" מופיע פעמיים.

<u>המלצות הביקורת :</u>

7.4. לשפר את מבנה טופס "יומן קופה" ולאפשר מילויו באופן ממוחשב (באמצעות טבלת "אקסל" במבנה אחיד) ע"י אחראי קופה ואישור ע"י מנהל מחלקה.

7.5. לייעל את תהליכי העבודה, ובמסגרת זו לבחון את התהליך הבא:

1) אחראי הקופה ביחידות יזין את הנתונים ל"יומן קופה" שבטבלאות ה"אקסל" (בפורמט שניתן לקלוט למערכת ה"אוטומציה" ויאשר את ההוצאה). כמו כן, יסרוק את החשבוניות/קבלות למערכת ה"אוטומציה".
2) חשב היחידה יבצע בקרה ויקלוט את ההוצאות לתוך מערכת המידע (במקום מרכזת הקופות).
3) מנהל היחידה יאשר את הדיווח.
4) מרכזת הקופות תבצע בקרה על תקינות הנתונים למערכת ותאשר את הקליטה באופן סופי למערכת.

8. התפלגות הוצאות לפי סוגי הוצאות

קיימת חשיבות ניהולית לקבלת תמונה כוללת של התפלגות ההוצאות ע"פי סוגי הוצאה (כגון אחזקת מבנים, כיבוד, נסיעות וחניה, ציוד משרדי וכד') ובחלוקה ליחידות. ניתוח זה יאפשר זיהוי סוגי הוצאות שהם יחסית גבוהים ולחפש פתרונות חלופיים לאותם הוצאות (במקום השימוש בקופה קטנה). כמו כן, יאפשר זיהוי מגמות לאורך זמן לפי הוצאות/יחידות וכתוצאה מכך לזהות פעילות חריגה.

כיום במסגרת מילוי הטפסים, קיימת לכאורה דיווח של הוצאות בשני חתכים:

א. <u>חלוקה לפי סוגי הוצאה</u>:

ביומן הקופה אותו נדרשות היחידות למלא (ראו **נספח א'**), ישנם שבעה סוגי הוצאה (אחזקת מבנים, חומרי ניקוי, מכשירי כתיבה והדפסה, נסיעות וחניה, דואר וטלפון, כיבוד ושונות).

ב. <u>חלוקה על פי סעיפים תקציביים:</u>

בעת הזנת הוראת התשלום על ידי מרכזת הקופה, היא מעבירה את ההוצאות מ"יומן הקופה" ל"הוראת התשלום" בחלוקה לסעיפים התקציבים (על פי הסעיפים התקציביים הקיימים של היחידה). מספר סוגי הוצאה שייכים לאותו סעיף תקציבי, לדוגמה בחלק מהיחידות:

1) ישנו סעיף תקציבי אחד לאחזקת מבנים וחומרי ניקוי ושונות.
2) ישנו סעיף תקציבי אחר לנסיעות וחניה וכיבוד.

וביחידות אחרות – כלל ההוצאות מקופה קטנה משוייכות לסעיף תקציבי אחד.

8.1. <u>פילוח הוצאות לפי סוגים במדגם</u>

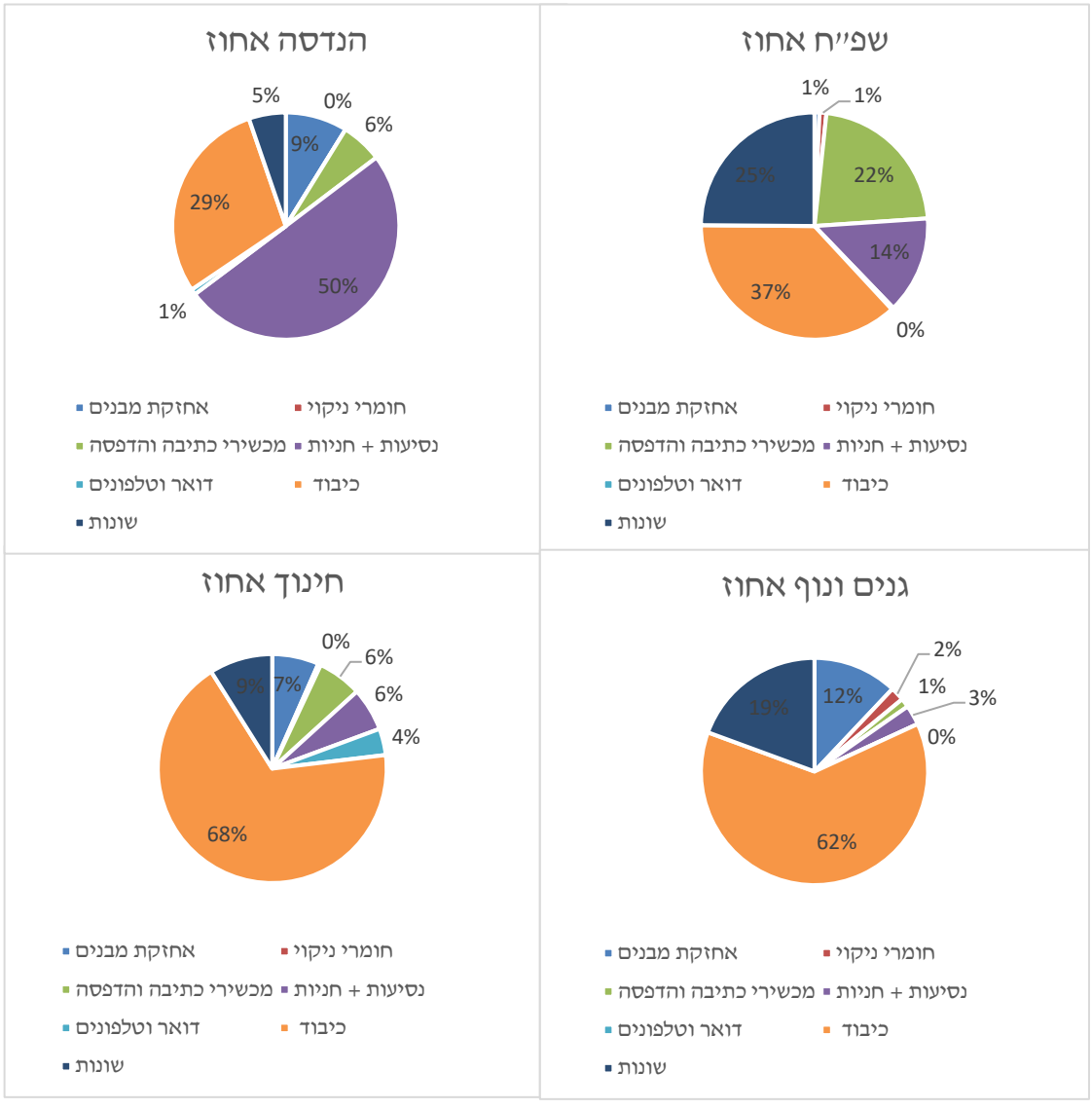
הביקורת בחנה את התפלגות ההוצאות של הקופות הקטנות שבמדגם. יצוין כי מאחר שלא קיימת אפשרות להפיק פילוח ממוחשב של ההוצאות, נתוני המדגם הועתקו ידנית ממערכת ה"אוטומציה".

הטבלה שלהלן מציגה את הסכום ואת אחוז ההוצאה השנתי של סעיפי ההוצאה בקופות שבמדגם בשנת 2018:

מס	סעיף	הנדסה		שפ"ח		גנים ונוף		חינוך	
		סכום (₪)	אחוז	סכום (₪)	אחוז	סכום (₪)	אחוז	סכום (₪)	אחוז
1	אחזקת מבנים	1,105	9%	70	1%	946	12%	849	7%
2	חומרי ניקוי		0%	98	1%	156	2%	49	0%

מס	סעיף	הנדסה		שפ"ח		גנים ונוף		חינוך	
		סכום (₪)	אחוז	סכום (₪)	אחוז	סכום (₪)	אחוז	סכום (₪)	אחוז
3	מכשירי כתיבה והדפסה	735	6%	2,210	22%	100	1%	807	6%
4	נסיעות +חניות	6,272	50%	1,379	14%	223	3%	785	6%
5	דואר וטלפונים	99	1%	30	0%	-	0%	481	4%
6	ביבוד	3,655	29%	3,680	37%	4,908	62%	8,737	68%
7	שונות	660	5%	2,472	25%	1,524	19%	1,151	9%
8	**סה"כ**	**12,526**	**100%**	**9,939**	**100%**	**7,857**	**100%**	**12,859**	**100%**

התרשימים שלהלן מציגים את הפילוח בצורה גרפית:



לנתונים הנ"ל מספר משמעויות לגבי פילוח הוצאות מכלל ההוצאה השנתית מהקופה הקטנה:

8.1.1. <u>היקף הוצאות רכש ביבוד</u>

קו מנחה בשימוש בכספי קופה קטנה הינו שימושו להוצאות מזדמנות. בכל היחידות אחוז משמעותי (29% - 68%) מכספי הקופה הקטנה משמש לרכש ביבוד – ראו טבלה שלעיל.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.2. במסגרת מיחשוב חלק מתהליך ניהול הקופות הקטנות (כפי שהומלץ בפרק קודם) לתת פתרון לצורך לפלח את הוצאות הקופה הקטנה לפי סוגי הוצאה שונים.

8.3. להגדיר מחדש את סוגי ההוצאות שלפיהם נדרשות היחידות לדווח.

9. תהליך אישור קופה קטנה ליחידות

סעיפים 3.6-3.4 בנוהל קופות קטנות מגדירים את תהליך הקמת הקופה הקטנה:

א. מנהל היחידה – מגיש בקשה לפתיחת קופה קטנה בצירוף היקף משוער של ההוצאות השנתיות הנדרשות. בסעיף 3.5 בנוהל נקבע כי "**מנהל היחידה יערוך תחשיב משוער של ההוצאות החודשיות הנדרשות לקופה הקטנה ויעביר תחשיב זה, בצרוף בקשת הפתיחה המאושרת על-ידו – למנהל התקציב הרגיל בגזברות**".

ב. גזברות – מנהל מחלקת תקציב רגיל – קובע את הסכום המאושר ומעדכן את הנהלת החשבונות (סעיף 3.6 בנוהל).

בנוסף, קובע הנוהל ב- סעיף 3.1 "**כל מנהל אגף/מחלקה יקבע את העובד האחראי אצלו לניהול קופה קטנה וידווח על כך להנהלת החשבונות**".

כמו כן, ע"פ הנוהל - סעיף 3.2 , נקבע כי "**כל מחלקה/יחידה המנהלת קופה קטנה תעביר לגזברות ולקופה רשימה של 2 עובדים מטעמם, כולל מספר ת"ז אשר יוסמכו על ידם לקבל את הקופה מידי חודש. יש לדאוג לעדכן רשימה זו. בהתאם לצורך. <u>לא תתאפשר משיכת כספים ע"י מי אינו מופיע ברשימה.</u>**"

מרכזת הקופות הקטנות מנהלת טבלת קופות הקטנות המפרטת: מספר חו"ז, שם היחידה, הסכום המאושר, פרטי מקבל הקופה ופרטי אחראי קופה/מנהל.

9.1. <u>אי תיעוד התחשיבים לסכום הקופה הנדרש</u>

בעירייה לא נמצא כל תיעוד מסודר ומרוכז, הן במחלקות והן בגזברות, לעריכת תחשיבים ע"י מנהל אגף/מחלקה בנוגע לסכום המאושר הנדרש ולאישור סכום זה.

9.2. <u>אי הסמכת בעלי תפקידים בתחום קופה קטנה</u>

נמצא כי בעירייה לא קיים תהליך הסמכת עובדי קופה קטנה ביחידות כנדרש בנוהל קופות קטנות. עם הכניסה לתפקיד של בעלי תפקידים שמנהלים קופות קטנות ביחידות, לא מבוצע כל תדריך ובעלי התפקידים אינם נדרשים להתחייב בחתימתם לעבוד על פי הנוהל.

9.3. <u>אי עדכון הגזברות בעת החלפת בעלי תפקידים שעוסקים בקופה הקטנה ביחידות</u>

א. רשימת אחראי קופות ומקבלי קופות שבידי מרכזת הקופות הקטנות בגזברות לא הייתה מעודכנת בעת הביקורת – היו פערים רבים בין הרשימה שבטבלה שמנוהלת על ידה לבין בעלי התפקידים בפועל.

ב. בנוסף, בבדיקת הרשימה המעודכנת עולה כי במספר קופות חסר שם אחראי קופה (אגף למידע אירגוני,לשכות מ"מ וסגני ראש העיר).

ג. בעת החלפת בעלי תפקידים שמטפלים בקופות קטנות ביחידות, מנהלי היחידות אינם מדווחים לגזברות על ההחלפה כנדרש בנוהל. לדברי מרכזת הקופות הקטנות, בחלק מהמקרים נודע לה במקרה על שינוי.

ד. "מקבלי קופות" – בטבלה מופיע שם אחד בלבד ולא שניים כמוגדר בנוהל (לדברי מרכזת הקופות הקטנות, השם השני הוא של אחראי הקופה).

ה. ביחידות שבמדגם נמצאו הפערים הבאים:

1. במחלקת גנים ונוף - לא מופיע שמו של מקבל הכסף, אלא שם אחראית המחלקה בלבד.
2. באגף הנדסה - ברשומי מרכזת קופות הקטנות לא מופיע שמות שני האחראיים לקופה קטנה.

ו. אצל מרכזת הקופות אין את מספרי תעודת הזהות של כלל מבעלי הפקידים כנדרש בנוהל.

9.4. <u>אי המצאות רשימת מקבלי קופה בקופה הראשית</u>

בקופה הראשית בה מוסרים כסף מזומן לנציגי היחידות לא נמצאה רשימה של מקבלי הקופה כפי שנדרש בנוהל. המשמעות היא שבקופה הראשית עלולים למסור כסף לעובדים שאינם מוסמכים לקבל אותו.

<u>המלצות הביקורת :</u>

9.5. להקפיד על קבלת תחשיבים מהיחידות לאופן קביעת גובה קופה הקטנה כמוגדר בנוהל קופות קטנות ותיעודם .

9.6. להקפיד על הסמכת בעלי תפקידים חדשים בתחום הקופה הקטנה והחתמתם על הצהרה.

9.7. לוודא שכלל היחידות מעדכנות את הגזברות בעת החלפת בעלי תפקידים האחראים לקופה הקטנה.

10. תהליך ההוצאה וההחזר לעובדים ביחידות

יש פעמים שהעובדים מוציאים כסף מכיסם ולאחר מכן, עם מסירת החשבונית המעידה על ביצוע ההוצאה לאחראי הקופה, הם מקבלים החזר כספי מהקופה הקטנה. (כאמור, אין לתהליך זה התייחסות בנוהל).

10.1. אי החתמת העובדים ומנהלי יחידות על החשבוניות

חשוב להקפיד על חתימות על החשבוניות, הן כאישור לקבלת טובין והן כאמצעי בקרה של מנהל היחידה. מבדיקת חתימות על החשבוניות, נמצא כי:

ג. אין כל התייחסות לנושא החתמת חשבוניות ב"נוהל קופות קטנות".

ד. אין חתימה על חלק מהחשבוניות. בבקרה ניהולית באגף הנדסה חותמת מהנדסת העיר על כל חשבונית. בשפ"ח בחלק מהחשבוניות שנמסרו לביקורת לא הייתה חתימה. (לדברי השפ"ח בכל החשבוניות שנמסרו לגזברות יש חתימה של המנהלת). במחלקת גנים ונוף מנהל היחידה חותם על כל חשבונית מאחור. באגף החינוך אין חתימה של מנהל היחידה.

10.2. אי החתמת העובדים על כך שהוחזר להם הכסף.

נמצא כי בעת החזרת כסף לעובדים, ביחידות אין מחתימים אותם על קבלת ההחזר. יצוין כי אין לנושא התייחסות בנוהל קופות קטנות. כתוצאה מכך אין תיעוד למסירת כסף מזומן לעובדים.

<u>המלצות הביקורת :</u>

10.3. לדרוש ממבצע הקניה לחתום על החשבונית כאישור על קבלת התמורה.

10.4. להחתים את העובדים שמקבלים כסף מהקופה הקטנה.

11. החזר כספים לקופות הקטנות של היחידות

תהליך השלמת הכספים בקופות הקטנות של היחידות אמור להיות תהליך מובנה, יעיל וע"פ לוח זמנים קצר ומוגדר. הביקורת בדקה את תהליך החזרת הכספים ליחידות שבמדגם. יצוין כי, הואיל ולא ניתן לרכז נתונים על משך הזמן מהגשת הבקשה להשלמת הכסף לקופה, נאלצה הביקורת להסתפק בדברי בעלי התפקידים עימם שוחחה.

כאמור, בעת בקשת היחידות לקבלת החזרי כספים לקופות הקטנות, הם מגישים למרכזת הקופות הקטנות "יומן קופה" בצירוף חשבוניות. מרכזת הקופות הקטנות אמורה לבצע בקרה על תקינות המסמכים שהוגשו - לבדוק את תקינות ההוצאות והחשבוניות, התאמתם לסעיפי ההוצאה, הטבעת חותמות, מילוי הוראת תשלום והזנת סעיפי תקציב.

11.1. משך זמן ארוך לטיפול בהחזרת כספים לקופות

משיחות עם אחראיי הקופות ביחידות שבמדגם ועם מרכזת הקופות בגזברות, עולה כי זמן רב יחסית עובר ממועד הגשת הטפסים והקבלות/חשבוניות על ידי היחידות למרכזת הקופות ועד האישור לקבלת הכסף, כאשר עיקר העיכוב אצל מרכזת הקופות הקטנות.

א. לדברי אחראית הקופה במחלקת גנים ונוף, חולף זמן ארוך מעת העברת הקופה הקטנה ועד החזרת כסף לקופה הקטנה.

ב. לדברי אחראית הקופה באגף החינוך, היא מעכבת החזרת כספים לעובדים ואף במקרה מסוים הגישה בקשה להחזר מעל לגובה הקיים בסך 1.200 ₪ (כולל הוצאות שטרם שולמו לעובדים). כראייה, במועד הביקורת נותרו בקופה כ – 100 ₪ בלבד , עובדה שתאלץ לעכב החזרי כספים לעובדים עד אשר יושלם הפער.

ג. בשפ"ח מבקשים מהעובדים להגיש את חשבוניות רק כאשר יש די כסף בקופה. המשמעות היא שעובדים מוציאים כסף מכיסם ולעיתים מקבלים החזר זמן רב לאחר שבוצעה ההוצאה.

ד. טענה דומה לעיכובים נשמעה גם ע"י אחראי קופה קטנה באגף ההנדסה.

11.1.1. מרכזת הקופות הקטנות מסרה לביקורת כי עקב עומס עבודה (היא מטפלת בנושאים נוספים מעבר לקופות הקטנות) ומאחר שחלק מהיחידות אינן ממלאות את הטפסים כנדרש, דבר שמחייב אותה להשקיע זמן רב בתיקונם, קיים אצלה עיכוב באישור הקופות הקטנות. לדבריה, מספר הקופות הרב, ריבוי החשבוניות בסכומים קטנים, הצורך הרב בהשלמות ועידכונים, מחייבים שעות עבודה רבות ואכן היא גורם המעכב.

11.2. ליקויים באופן מילוי טפסי יומן קופה על ידי היחידות

נמצאו ליקויים באופן מילוי יומני הקופות על ידי היחידות כדי לקבל החזרי כספים לקופה הקטנה:

א. חוסר אחידות באופן מילוי "יומן קופה" על ידי היחידות השונות – נמצא כי כל יחידה ממלאת את הטופס אחרת.

1) עמודת תאריך - חלק רושמים את תאריך הרכישה, חלק רושמים את תאריך מילוי הטופס וחלק לא רושמים כלל (ריכוז חודשי של עובד).

2) עמודת שם מקבל התשלום - חלק רושמים את הספק שקיבל את הכסף, חלק רושמים את העובד שיקבל החזר.

3) פירוט ההוצאות - חלק מפרטים את כלל ההוצאות וחלק מרכזים את ההוצאות החודשיות

ב. אי הקפדה על מילוי מלא של יומן הקופה - בכל היחידות שנבדקו לא מילאו באופן מלא את הפרטים הבאים: כותרות – מחלקה, תאריך, מספר קופה ותקופת הדוח; רישום יתרה מקופה קודמת, הכנסה, יתרה בקופה וסה"כ.

ג. חתימות - בחלק מהיחידות אין חתימת אחראי קופה כנדרש בנוהל: בשפ"ח חותמת מנהלת היחידה הן כאחראית קופה והן כמנהלת מחלקה (לטענת השפ"ח זו החלטת הגזברות. מבדיקה עם הגזברות, החלטה זו הייתה נכונה לתקופה בה לא הייתה אחראית קופה קטנה ביחידה). במחלקת גנים ונוף, במדגם של שנת 2018 חתם רק מנהל המחלקה (במדגם שנבדק לשנת 2019 היו חתימות כנדרש).

ד. הטבלה שלהלן מפרטת את הממצאים במדגם היחידות בכל הקשור למילוי יומן הקופה:

מס'	הנושא	הנדסה	שפ"ח	גנים ונוף	חינוך
1	מילוי כותרות – מחלקה, תאריך, מספר קופה ותקופת הדוח	לא מלא	לא מלא	לא מלא	לא מלא
2	רישום ההוצאות ע"פ תאריך	לא רושמים את תאריך ההוצאה – מרכזים הוצאות לשורה אחת	כן	כן	לא. תאריך הראשון לחודש. בעיקר בשל ריכוז חשבוניות חודשי
3	רישום מקבל התשלום	כן	כן	לא. רושמים את שם הספק	כן. למעט כיבוד – שם רשום שם ספק.
4	פירוט ההוצאה	שם כללי להוצאה: ציוד משרדי, חניה וכד')	שם כללי להוצאה: ציוד משרדי, חניה וכד')	שם הפריט שנרכש: חלב, עוגיות, חניה של עובד X	בד"כ שם כללי להוצאה: ציוד משרדי, חניה וכד')

מס'	הנושא	הנדסה	שפ"ח	גנים ונוף	חינוך
5	רשום יתרה מקופה קודמת, הכנסה, יתרה בקופה וסה"כ	לא	לא	לא	לא
6	חתימת אחראי קופה	כן	מנהלת מחלקה חותמת בשני המקומות	כן	אחראית קופה
7	חתימת מנהל מחלקה	כן	כן	כן	סגנית מנהלת האגף

11.3. <u>העדר חתימות עם חותמת על טפסים</u>

מממצאי הביקורת עולה כי ישנם מקרים שהחתימות אינן כנדרש או חתימות מבלי לזהות את שם החותם ותפקידו (רצוי עם חותמת). להלן המקרים בהם נתקלה הביקורת:

א. <u>יומן קופה</u> - במקרים רבים חתימות אחראי קופה ומנהל יחידה ללא שמות ותפקיד/חותמת.

ב. <u>פקודת יומן</u> - נמצאו מקרים בהם מקבלי הקופה לא חתמו ע"ג חותמת מוטבעת ע"ג הטופס (סעיף 3.14 להוראה).

ג. <u>פקודת יומן</u> - חתימות גזבר העיר וההנהלה ללא שם/חותמת וללא תאריך.

11.4. אי החזרת טפסים לא תקינים ליחידות

נציין כי בבדיקת חשבוניות בקופה הראשית נמצא כי מרכזת הקופות הקטנות מבצעת בדיקה יסודית של הטפסים. יחד עם זאת, למרות אי התאמות במילוי הטפסים ביחידות, היא אינה מחזירה אותם ליחידות לתיקון ביחידות, אלא מתקנת בעצמה. הביקורת מעירה כי אי החזרת טפסים לא תקינים ליחידות לתיקון, מנציח את הטעויות של היחידות.

<u>המלצות הביקורת :</u>

11.5. להגדיר פרק זמן מינימלי לבדיקה ואישור הקופה הקטנה שאינו עולה על 7 ימי עבודה ולעקוב אחר זמני הטיפול בפועל באמצעות טבלה הכוללת תאריך קבלת יומן הקופה ותאריך אישורו.

11.6. לוודא מילוי מלא של כל הפרטים בטופס יומן קופה לרבות חתימות עם חותמת המפרטת שם מלא ותפקיד.

12. בדיקת ההוצאות

ע"פ ההוראה (סעיף 2.1) **"הוצאה מוכרת - הוצאה העומדת בקריטריונים הבאים: הוצאה למטרה הקשורה עם פעילות העירייה ועל פי נהלים, סכום מירבי של עד 200 ₪, אושרה מראש ע"י מנהל האגף/מחלקה ואינה כוללת פריטים חריגים (שאינם משמשים למהלך העבודה השוטף וכדו'), אלא אם נתקבל לכך אישור מראש,ע"י מורש הגזברות"**.

בנוסף ע"פ ההוראה (סעיף 3.9) במקרה של ספק לגבי הוצאה שלא קשורה לפעילות העירייה יש לפנות לחשב העירייה.

הביקורת בדקה מדגם הוצאות ביחידות שבמדגם, תוך בחינת סוגי הוצאות בהיקפים גבוהים והוצאות שנראות "חריגות".

12.1. <u>אי הגדרה מהן ההוצאות המותרות/אסורה בנוהל קופות קטנות</u>

כאמור, הנוהל אינו מגדיר באופן מפורש מהן סוגי ההוצאות המותרות/אסורות ולכן הרכישה ניתנת לפרשנות היחידות.

12.2. <u>הוצאות נסיעה וחניה</u>

ע"פ "נוהל קופות קטנות" - סעיף 3.12 **"יש להגיש קבלות חניה ונסיעות בהן מצויין תאריך ושעת החניה ולציין ע"ג הקבלה את שם הנוסע, תפקידו ומהות הנסיעה"**.

הביקורת בדקה את הוצאות החניה של היחידות השונות. ממצאי הביקורת עולה:

א. <u>הנדסה</u> - חניה ונסיעות – בשנת 2018 סך של 6,727 ₪ שהם 50% מההוצאה השנתית. במדגם שנבדק נמצא כי חלק מההוצאות הן של חניות אדריכל העיר בנסיעותיו ל"וועדה המחוזית " ול"וועדת ערר" ושל מהנדסת העיר לדיונים ב"וועדות ערר". הוצאות נוספות ע"פ "יומן קופה" לבעלי תפקידים אחרים.

ביחידה מונהג "דף נלווה להחזרי חניה" לעובד בו פירוט תאריך, מחיר, מהות הנסיעה, חתימת העובד וחתימת מנהלת האגף. יחד עם זאת, אין רושמים את תפקידו של העובד כנדרש בנוהל.

ב. <u>שפ"ח</u> - ביומן קופה 5 לחודש אפריל 18 הוגשו 3 חשבוניות חניה (15.1.18, 28.1.18 ו -22.2.18) עם פרטי החונה, אך ללא ציון מהות החניה (לדברי אחראית הקופה זה למטרת "ועדות השמה").

ג. <u>גנים ונוף</u> – במדגם 2018 לא נרשמו הוצאות חניה. יחד עם זאת, ביומן קופה מס' 2 לשנת 2019 נרשמו 3 חניות בציון החניון ללא שם החונה, תפקידו ומהות הנסיעה.

12.3. <u>רכש מצטבר מעל 200 ₪</u>

בשפ"ח רוכשים כיבוד בעיקר לקבוצות פעילות שמתקיימות אצלם. נמצא מקרה בודד בו בתאריך 26.2.18 בוצעו שלוש קניות לכיבוד מאותו עסק שהצטברו לסכום של 403 ₪ אשר חורג מה-200 ₪ המותרים בנוהל**.** (הערה – אחראית הקופות ביחידה מסרה לביקורת כי הקניות בוצעו על ידי עובדים שונים לפעילויות שונות באותו יום)**.**

12.4. <u>הוצאות ללא תיעוד ההסבר</u>

בשפ"ח נמצאו מספר הוצאות שמהתיעוד לא ניתן להבין את מהות ההוצאה. להלן מספר דוגמאות:

א. בתאריך 24.1.18 לא ברורה הוצאה של 90 ₪ למכללה האקדמית (אין רישום של פרטי ההוצאה ב"יומן קופה" ועל גבי החשבונית) בבדיקה עם השפ"ח נמסר כי ההוצאה יועדה להשתלמות של אחת הפסיכולוגיות.

ב. בתאריך 1.8.18 הוצאה של 150 ₪ לרכישת ספרים (הוצאה דומה לכך גם בתאריך בסך 112.1 ₪ מה 20.5.19) –לדברי השפ"ח ההוצאה לספרות מקצועית.

<u>המלצות הביקורת :</u>

12.5. מומלץ להגדיר באופן ברור מהן ההוצאות המותרות והאסורות מהקופה הקטנה ותהליך אישור רכישות חריגות, ולעגן את הנושא בנוהל.

12.6. להבהיר שעל היחידות להימנע מלבצע מספר רכישות באותו יום מאותו עסק שהסכום המצטבר עולה על 200 ₪ המוגדר בנוהל, ללא אישור הגורמים המוסמכים.

12.7. להקפיד לתעד את ההוצאות השונות בהתאם לנדרש בנוהל.

נספח א' – דוגמא ליומן קופה קטנה



יומן קופה קטנה

מחלקת

מס' לתקופה

מס' סדי	תאריך ההוצאה	שם מקבל התשלום	פרטי ההוצאה	סכום	פירוט ההוצאה: אחזקת מבנים 42	חומרי נקיון 43	מכשירי כתיבה הדפסה 46	נסיעות + חניה 51	דאר טלפון 54	כיבוד	שונות	שונות
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												
			סה"כ הוצאה או העברה									
			יתרה מקופה קודמת									
			הכנסה									
			יתרה בקופה									
			סה"כ									

חתימת האחראי לקופה קטנה

חתימת מנהל המחלקה

לשימוש הגזברות

נבדק ע"י

הוצא שובר ע"י

הערות ראש העיר

נאותות התהליכים בניהול קופות קטנות

1. **סעיף: 5.4**
המלצת הביקורת: מומלץ לעדכן את הנוהל ולהתייחס למקרים בהם ניתן תשלום לעובד לביצוע הוצאה לבין קבלת חשבונית מן העובד לאחר שביצע את ההוצאה, כולל מרחב שיקול דעת למנהל המחלקה בגין טיב ההוצאה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן בהתאם.

2. **סעיף 5.5:**
המלצת הביקורת: עדכון הנוהל בכלל הפעולות ויחסי הגומלין, תוך פירוט הממשקים בין הגורמים הבאים: היחידה, מרכזת קופות קטנות, מחלקת תקציב רגיל, מחלקת תשלומים, קופה ראשית והנהלת חשבונות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן בהתאם.

3. **סעיף 5.6:**
המלצת הביקורת: הגזברות תבצע רענון לכלל בעלי התפקידים האחראים לקופה הקטנה ביחידות השונות, לפחות פעם בשנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 5.7:**
המלצת הביקורת: מומלץ לעגן בנוהל את אחריות מנהלי היחידות להעביר את הצהרותיהם למרכזת הקופות אחת לשנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן בהתאם.

5. **סעיף: 6.2**
המלצת הביקורת: לבחון הסכום המאושר לקופות הקטנות בהן אחוז הניצול הוא נמוך.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

6. **סעיף: 7.4:**

המלצת הביקורת: לשפר את מבנה טופס "יומן קופה" ולאפשר מילוי באופן ממוחשב (באמצעות טבלת "אקסל" במבנה אחיד) ע"י אחראי קופה ואישור ע"י מנהל המחלקה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 7.5.**

המלצת הביקורת: לייעל את תהליכי העבודה, ובמסגרת זו לבחון את התהליך הבא:

1.אחראי הקופה ביחידות יזין את הנתונים ל"יומן קופה" שבטבלאות ה"אקסל" (בפורמט שניתן לקלוט למערכת ה"אוטומציה" ויאשר את ההוצאה). כמו כן, יסרוק את החשבוניות/קבלות למערכת ה"אוטומציה".

2.חשב היחידה יבצע בקרה ויקלוט את ההוצאות לתוך מערכת המידע (במקום מרכזת הקופות).

3.מנהל היחידה יאשר את הדיווח.

4.מרכזת הקופות תבצע בקרה על תקינות הנתונים למערכת ותאשר את הקליטה באופן סופי למערכת.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ותהליך העבודה יבחן בהתאם.

8. **סעיף: 8.2 + סעיף 8.3 :**

המלצת הביקורת: במסגרת מחשוב חלק מתהליך ניהול הקופות הקטנות (כפי שהומלץ בפרק קודם) לתת פתרון לצורך לפלח את הוצאות הקופה הקטנה לפי סוגי הוצאה שונים.

המלצת הביקורת:

להגדיר מחדש את סוגי ההוצאות שלפיהם נדרשות היחידות לדווח.

תגובת ראש העיר: הקופה הקטנה נועדה למקרים דחופים או למקרים שלא ניתן לבצע באמצעות הזמנת עבודה מסעיפי התקציב השוטף ובכל מקרה לא עולים על סך של 200 ₪ לרכישה.

9. **סעיף: 9.5.**

המלצת הביקורת: להקפיד על קבלת תחשיבים מהיחידות לאופן קביעת גובה הקופה הקטנה כמוגדר בנוהל קופות קטנות ותיעודם.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יוקפד ויתוקן.

10. **סעיף 9.6.:**

המלצת הביקורת: להקפיד על הסמכת בעלי תפקידים חדשים בתחום הקופה הקטנה והחתמתם על הצהרה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויוקפד על הסמכת בעלי תפקידים חדשים בתחום הקופה הקטנה.

11. **סעיף 9.7.:**

המלצת הביקורת: לוודא שכלל היחידות מעדכנות את הגזברות בעת החלפת בעלי תפקידים האחראים לקופה הקטנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא ייושם.

12. **סעיף: 10.3:**

המלצת הביקורת: לדרוש ממבצע הקניה לחתום על החשבונית באישור על קבלת התמורה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יוקפד.

13. **סעיף 10.4:**

המלצת הביקורת: להחתים את העובדים שמקבלים כסף מהקופה הקטנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יוקפד.

14. **סעיף: 11.5:**

המלצת הביקורת: להגדיר פרק זמן מינימלי לבדיקה ואישור הקופה הקטנה שאינה עולה על 7 ימי עבודה ולעקוב אחר זמני הטיפול בפועל באמצעות טבלה הכוללת תאריך קבלת יומן הקופה ותאריך אישורו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **סעיף 11.6.**

המלצת הביקורת: לוודא מילוי מלא של כל הפרטים בטופס יומן קופה לרבות חתימות עם חותמת המפרטת שם מלא ותפקיד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

16. **<u>סעיף 12.5.:</u>**

<u>המלצת הביקורת</u>: מומלץ להגדיר באופן ברור מהן ההוצאות המותרות והאסורות מהקופה הקטנה ותהליך אישור רכישות חריגות, ולעגן את הנושא בנוהל.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יעוגן בנוהל החדש.

17. **<u>סעיף 12.6:</u>**

<u>המלצת הביקורת:</u> להבהיר שעל היחידות להימנע מלבצע מספר רכישות באותו יום מאותו עסק שהסכום המצטבר עולה על 200 ₪ המוגדר בנוהל, ללא אישור הגורמים המוסמכים.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומובהר לכל שפיצול חשבוניות אסור בהחלט ואינו מאושר במסגרת קופה קטנה.

18. **<u>סעיף 12.7.</u>**

<u>המלצת הביקורת:</u> להקפיד לתעד את ההוצאות השונות בהתאם לנדרש בנוהל.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

היבטים בהסכם העירייה עם מכללת רמת – גן

ומעקב אחר יישום המלצות הביקורת מדוח 2014

היבטים בהסכם העירייה עם מכללת רמת-גן

ומעקב אחר יישום המלצות הביקורת מדו"ח 2014

1. מבוא

1.1 רקע

בעיר רמת גן, פועלת עמותת מכללת רמת גן (להלן: "**מכללת ר"ג**" או "**המכללה**"), אשר נוסדה בשנת 1990, כעמותה ללא כוונת רווח (מלכ"ר) אשר מטרותיה העיקריות הן "לקיים ולנהל מכללה ברמת גן; לסייע לתלמידי המכללה הנזקקים". המכללה מעניקה שירותי לימודים לתואר ראשון לתלמידים הלומדים בה.

מכללת ר"ג עושה שימוש בשטח שגודלו כ-41 דונם (להלן: "**מתחם המכללה**") אותו היא שוכרת מעיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**"), מאז שנת 1999.

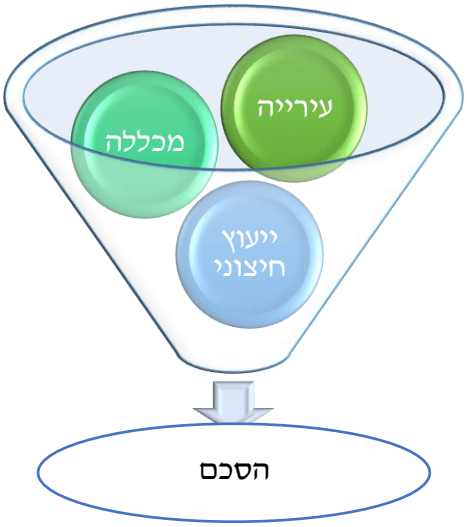
בעקבות צורך של העירייה בחלק מהשטח המושכר למכללה מחד, וצורך של המכללה בזכויות ישירות בקרקע מאידך, חתמו העירייה והמכללה ביום 10.10.18 על הסכם לפינוי וחכירה של השטח המושכר (להלן: "**ההסכם החדש**"). על פי הסכם זה, על המכללה לפנות חלק מהשטח המושכר לעירייה, ובתמורה העירייה תחכיר למכללה חלק מהשטח המושכר וכן זכויות בנייה בו.

ההסכם החדש מעניק למכללה את הזכות לחכור את השטח. חכירה היא מערכת יחסים משפטית המבוססת על הסכם, שבו צד אחד (המחכיר) שהוא בעל הקניין, מעניק זכויות קנייניות מסוימות לצד שני (החוכר) לתקופה ממושכת (העולה על 5 שנים). בתמורה להענקת הזכויות, החוכר משלם למחכיר "דמי חכירה". הסכמי חכירה עשויים להיכרת באשר לנכסי דלא ניידי או למטלטלין. לרוב הסכם חכירה עוסק בהקניית זכויות החזקה והשימוש בדומה להסכמי שכירות, ולעיתים ההסכם כולל התייחסות מפורשת ביחס לזכויות נוספות (בנייה בקרקע או מכירה לצד שלישי). חכירה לתקופה העולה על 25 שנה נחשבת "חכירה לדורות".

מליאת מועצת העיר קיימה שני דיונים בנוגע להסכם החדש עם המכללה. הדיון הראשון נערך בישיבת מועצת העיר מן המניין מס' 77 ביום 22.3.2018 (להלן: "**הדיון הראשון**") והדיון השני והעיקרי, בישיבת מועצת העיר מן המניין מס' 80 ביום 10.5.2018 במסגרתו גם נערכה ההצבעה לאישור ההסכם (להלן: "**הדיון השני**").

1.2 הגורמים המעורבים בהסכם החדש

ההתקשרות עם המכללה בהסכם החדש לפינוי וחכירה כללה את מעורבותם של גורמים בשונים בעירייה ומחוצה לה, כמפורט להלן:



- **<u>עירייה</u>**
  - <u>אגף חינוך</u> - אגף החינוך העלה בפני העירייה את הדרישה לביצוע ההסכם בשל הצורך בשטחי המכללה.
  - <u>מחלקת תכנון אסטרטגי ובקרה, אגף החינוך</u> - המחלקה עוסקת בבחינה ובבקרה של מידת יישום המדיניות החינוכית ומבצעת בקרה על פרויקטים ארוכי טווח וקצרי טווח.
  - <u>אגף נכסים</u> - אגף נכסים אמון על מיפוי כל נכסי העירייה, וביצוע סקר נכסים אשר מטרתו ביצוע בדיקות מקיפות ומעמיקות עבור כל נכסי העירייה. יצוין, כי בהתאם להחלטת בג"צ מה-14.4.15, נדרשות הרשויות המקומיות בישראל לבצע מדידות בכל הנכסים הקיימים בעיר, ובכללם בתי מגורים, מבני ציבור ושטחים מסחריים.
  - <u>אגף תשתיות</u> - אגף התשתיות מרכז את הבניה והפיתוח של התשתיות העירוניות בעיר. תחומי פעילות האגף כוללים: בניה ציבורית, דרכים, תיאום הנדסי ותיעול, חשמל ומאור, גנים ונוף ותרבות הדיור. מטרות האגף הינן פיתוח ותחזוקת התשתיות הפיזיות של העיר בתחומי המבנים הציבוריים, התשתיות, שטחים פתוחים, גנים ציבוריים ופארקים, תוך מתן מענה אמין, מהיר ואיכותי לצרכי העיר ותושביה.

- **<u>מכללה</u>** - חלקה של המכללה בהסכם הינו פינוי השטחים שנקבעו בהסכם לטובת העירייה, והמשך תשלום לעירייה עבור חכירה של יתרת השטחים על פי הסכום שנקבע על ידי שמאי ומפורט בהסכם.
- **<u>ייעוץ חיצוני</u>** - לצורך עריכת ההסכם נעשה שימוש בשורת יועצים חיצוניים, תכנוניים, משפטיים ושמאיים.

2. מטרות הביקורת

מטרות הביקורת הינן:

1. בחינת נאותות היערכות העירייה להתקשרות בהסכם חדש לפינוי וחכירה בין העירייה למכללה, ובכלל זאת בחינת הצורך של העירייה בשטחי המכללה וכן תהליכי ההתקשרות עם המכללה.
2. מעקב אחר יישום המלצות הביקורת כפי שעלו מדוח מבקר העירייה "מכללת רמת גן – חיובי ארנונה" שנת 2014.

3. מתודולוגיה

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם הגורמים הבאים:

- סמנכ"ל תשתיות ופיתוח ;
- מנהלת אגף חינוך ;
- מנהל תכנון ובקרה, אגף החינוך ;
- מנהלת אגף הנכסים;
- מנהל הארנונה;
- מנהלת סקר נכסים ומדידות;
- שמאי- יועץ חיצוני – ש.ל;
- עו"ד ח.ע – יועץ משפטי חיצוני;

כמו כן, הסתמכה הביקורת על שורת מסמכים והתכתבויות שהועברו לעיונה ובכללם המסמכים הבאים:

- הסכמי שכירות שונים בין העירייה למכללה;
- הסכם לפינוי וחכירה בין העירייה למכללה מיום 10.10.18;
- תשריטים של שטח המכללה.
- חוות הדעת של עורכי הדין של העירייה;
- חוות הדעת של היועץ המשפטי של העירייה;

בנוסף, ערכה הביקורת מספר סיורים במתחם המכללה.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל לקוי אם קיים.

תגובת מנהלת אגף נכסים שולבה בסעיפי הדוח (חלק א').

תגובת מנהל הארנונה צורפה בסוף חלק ב' .

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

חלק א - הסכם העירייה עם המכללה

4. מתחם המכללה

מתחם המכללה משתרע על שטח של כ-41 דונם, על חלקות שונות בגוש 6182 בפינת הרחובות פנחס רוטנברג, בן אליעזר ואצ"ל ברמת גן. זכויות הבנייה המותרות על פי תב"עות החלות על השטח בשטח הן – כ180,000 מ"ר.

להלן צילום אווירי של מתחם המכללה:



מתחם המכללה כולל 12 מבנים וחניון.

להלן תרשים המתאר המבנים הקיימים במתחם:



בנוסף למכללה אשר עושה שימוש במבנים וכן שימוש בבניין נוסף עבור הפעלת בית הספר המקיף, פועלים במתחם המכללה גם "מחזיקים נוספים":

1) עמותת הספורט העירונית
2) בית הספר החרדי "בן איש חיל"
3) בית הכנסת של העדה המרוקאית
4) תנועת הצופים – במבנים יבילים.

5. הסכמים קודמים

בין העירייה למכללה נחתמו לאורך השנים שורת הסכמים בנוגע למבנים ולשטחים במתחם המכללה:

- 1.4.1994 • **השכרה זמנית חלקית** - של חלק מהמבנים במתחם בית הספר אורט שהתפנו.
- 28.2.1996 • **השכרה זמנית חלקית** - של חלק מהמבנים במתחם בית הספר אורט שהתפנו.
- 24.6.1999 • **ההסכם הבסיסי -** השכרת כל המתחם ל25 שנה - השכרת מתחם בית הספר אורט רמת גן בשטח של 41 דונם הכולל 12 מבנים. תקופת ההסכם: 12 שנה + 2 אופציות עד ליום 31.8.2024
- 22.7.2002 • **תוספת להסכם מ-99** - הקמת חניון בשטח המתחם על ידי המכללה ועל חשבונה
- 21.9.2011 • **גריעת שטח לטובת בית כנסת** - גריעת שטח של 430 מ״ר מתוך השטח שהושכר למכללה והקצאתו לבית הכנסת
- 3.9.2014 • **שימוש זמני במגרש הכדורגל** - לתקופה של שנתיים לצורך הקמה והפעלה של בית ספר חלופי במקום.
- 28.1.2015 • **גריעת אולם הספורט** - החזרת אולם הספורט לחזקת העירייה וגריעתו מתוך השטחים שהושכרו למכללה

ההסכם המרכזי אשר נחתם בין העירייה למכללה בשנת 1999 עוסק בהשכרת המתחם בשטח של 41 דונם למכללה (להלן: "**ההסכם המקורי**"). מההסכם עולה כי העירייה השכירה למכללה, החל מחודש אפריל 1994, חלק מהשטחים וכן כי המכללה שיפצה חלק מהמבנים. כך צוין בהסכם: ״**המבנים שנמסרו בעבר למכללה היו במצב מוזנח ביותר וחלקם שימשו כמחסן והמכללה ביצעה במקום, על חשבונה, עבודות בנייה ושיפוץ שכללו ....**״.

ההסכם הסדיר את השכרת ״**כל המבנים והשטחים במתחם אורט- שיקראו להלן – הנכס**״ למכללה.

בנוסף הסדיר ההסכם את העברת האחריות הניהולית בגין בית ספר תיכון ומרכז אקדמי לתיכונים אשר פעלו בשטח המתחם קודם לכן, למכללה.

ההסכם קובע כי המכללה מקבלת נכס "**טעון עבודות שיפוץ ובנייה נרחבות, לצורך הכשרתו לייעודו כאמור לעיל, לרבות פיתוח החצרות והכשרת מקומות חנייה בתוך הנכס**" וכן כי "**הוסכם כי כל עבודות הפיתוח והבנייה בנכס יבוצעו ע"י המכללה באחריותה ועל חשבונה הבלעדי**".

תקופת השכירות לפי ההסכם נקבעה ל-12 שנים מיום 1.9.1999 ועד ליום 31.8.2011.

למכללה ניתנו שתי תקופות אופציה להארכת ההסכם:

- אופציה 1: הארכה ב-3 שנים נוספות עד ליום 31.8.2014
- אופציה 2: הארכה לתקופה של 9 שנים ו-11 חודשים עד ליום 31.7.2024.

ההסכם מותיר בידי העירייה את האפשרות "**להודיע למכללה על רצונה לסיים את תקופת ההסכם אף בתוך תקופות האופציה.....מתן הודעה מוקדמת בכתב של 4 שנים לפחות שתימסר למכללה**"

<u>התמורה שנקבעה בהסכם כללה שני היבטים:</u>

1) תשלום של המכללה לעירייה עבור בניית 10 כיתות בבתי ספר שונים בעיר.
2) תשלום בסך של 32,000 ₪ לכל חודש שכירות צמוד למדד המחירים לצרכן.

כלומר, בהינתן ששטח המבנים (בהתאם לתשלומי הארנונה) עומד על כ- 8,776 מ"ר על פי ההסכם שילמה המכללה סך של 3.64 ₪ למ"ר (במועד ההסכם הישן) ולאחר הצמדה למדד המחירים לצרכן עומד על סך של 4.95 ₪ למ"ר (ראה נספח א' – תחשיב הצמדה למדד).

נתון זה תואם גם לדברים שהוסברו במסגרת דיון המועצה השני על ידי השמאי לפיהם שווי השכירות המשולמת על ידי המכללה לפי ההסכם הישן עומדת על סך של כ-5 ₪ למ"ר נכון למועד הביקורת.

6. הצורך בהסכם חדש

בדיון הראשון במועצת העיר הציגה מנהלת אגף נכסים את ההסכם ומטרותיו:

"**השטח הזה הוא שטח חום, שטח למבנה ציבור. אנחנו, כחלק מתוכנית המתאר העתידית אנחנו מעוניינים להשתמש באופן מיטבי יותר בשטח שרוב השטחים שלו שם פתוחים. אנחנו רוצים להסב את זה לבתי ספר, להפוך את כל המתחם הזה לקריית חינוך, שייתן מענה לכל הגילאים, החל ממעונות, גני ילדים, בתי ספר יסודיים, בית ספר תיכון ומכללה.**"

עקב גידול מתמיד באוכלוסייה, נדרשות רשויות מקומיות בהרחבת מוסדות חינוך בהתאם למספר התושבים בעיר. לצורך כך, פועלות רשויות מקומיות לבנייה חדשה של מבני חינוך, או לחילופין הסבת מבנים קיימים לצרכים הנדרשים.

על מנת לענות על הצורך במבני חינוך ובביתות לימוד עבור כל תושבי העיר הנדרשים לכך על פי חוק חינוך חובה, יש לבצע מיפוי מקדים של הצורך או הבעיה (מהו מספר התלמידים הנוכחי ומה מספר

התלמידים הצפוי בעתיד), ובהתאם לכך תכנון פתרון מפורט אשר יהווה מענה לצורך (כמה מבנים/ כיתות לימוד נדרשים). על מנת למצוא מענה ראוי והולם לצורך עירוני שעלה, יש לבחון את כל החלופות האפשריות אשר עשויות להוות פתרון לבעיה.

מתרשומת דיון בנושא "צרכי ציבור במתחם מכללת רמת גן" מיום 15.6.2017 שהועבר לביקורת על ידי מנהלת אגף נכסים, עולה כי בדיון שנערך במשרדי אדריכל חיצוני , השתתפו נציגים מאגפי ההנדסה והחינוך בעירייה ויועצים חיצוניים האמונים על תכנון עירוני בעיר. הדיון נערך על פי המפורט בסיכום "בהמשך לישיבה קודמת", ועסק ב"גיבוש תמונת מצב של צרכי העיר בנוגע למתחם מכללת רמת גן" וכן ב"הבהרת מדיניות העירייה בנוגע לבתי הספר העל יסודיים בעיר". מעיקרי הדיון עלה כי:

1. עתודה לבי"ס יסודי - צורך בשמירת עתודת קרקע לבית ספר יסודי נוסף (16-24 כיתות).
2. ישיבה תיכונית - בכוונת העירייה להעביר למתחם את הישיבה התיכונית משכונת הלל, כאשר המבנה המיועד לה יכלול 30 כיתות ב-6 שנתונים – לצורך כך מיועד המבנה המשמש כיום את בי"ס מקיף ר"ג ההולך ומצטמצם.
3. שימושים כלל עירוניים במתחם - נידונו חלופות כגון אולם תיאטרון, מרכז קהילתי מורחב.
4. באר מים - הועלה הצורך בבדיקות מהן מגבלות הבנייה.
5. חלוקת שטח מתחם המכללה - הוצגו על ידי צוותי האדריכלים שתי חלופות לפיתוח מתחם המכללה ואופציה נוספת:
   א. **חלופה 1** - חלוקת המתחם לדרומי וצפוני, כאשר שטח המכללה תופס את מרבית שטח דרום המתחם, הזמין יותר לבניה ולעומת זאת מבני הציבור העירוניים מפוזרים בצפון המתחם, על שטח הכולל מבנים קבועים ועצים
   ב. **חלופה 2** - צמצום של שטח המכללה לבניין רב קומות בדרום-מזרח המתחם, ומאפשר הרחבה של השטח הזמין למבני ציבור
   ג. **אופציה 3** - איחוד מתחם המכללה עם שטח ירוק פתוח המשמש כיום כחניון וביצוע "הצרחה" בין השטחים הירוקים כך ששטח העצים יחליף את השצ"פ (שטח ציבורי פתוח).

מדיון השני שנערך במועצה בנושא ההסכם מול המכללה, עולה, לפי דברי סגנית ראש העיר דאז כי הטיפול בנושא החל כבר בשנת 2015: "**כחלק מהתהליך של ההתייעלות של השטחים החומים, אנחנו עושים את זה כבר למעלה מ-4 שנים שאנחנו עובדים על תוכניות איך לבוא ולייעל את השטחים החומים שלנו.....הנושא של המכללה, אנחנו מדברים עליו כבר 3 שנים. התחלנו בפרוגרמה למכללה. קודם כל להביא אותם לידי הידברות, לבוא ולהגיד להם – חבר'ה, אתם מצמצמים מ-40 דונם ל-10 דונם, ואז לבדוק**

מה הם צריכים. זה לקח הרבה מאוד זמן, מה הצרכים של המכללה. אחר כך לבדוק מה הצרכים שלנו כעיר".

בהמשך הדיון מציינת מנהלת אגף נכסים כי: "**השטח אינו מנוצל באופן המיטבי לכן הכנו תוכנית רעיונית ששקדנו עליה במשך מעל שנה וניהלנו משא ומתן ארוך וממושך עם נשיא המכללה על מנת לצמצם אותו לשטח קטן יותר**".

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>

"במהלך הדיון במועצה הוצג גורם נוסף שהביא לכריתת ההסכם, אשר נרשם במבוא להסכם:

"והואיל: המכללה האקדמית לישראל נמצאת בהליך לקבלת הכרה אקדמית קבועה, ואף זכתה להמלצת ועדת ההכרה של המועצה להשכלה גבוהה;

והואיל: וחלק מן התנאים לקבלת ההכרה אקדמית קבועה הנו קיום תשתית פיזית נאותה והוכחת זכויות ישירות בקרקע מול הבעלים;"

בהתאם לאמור, "מכללת רמת-גן" נדרשה להציג נכס מקרקעין בהתקשרות ארוכת טווח, למל"ג כתנאי לקבלת ההכרה האקדמית. אי עמידה בתנאי המל"ג לא תזכה את המכללה הקרויה ע"ש העיר רמת-גן בהכרה. במקרה זה המכללה הייתה נאלצת לעזוב את העיר ולחפש נכס מתאים בעיר אחרת.

כחלק ממדיניות הנהלת העיר הקודמת , לשמר מוסדות חינוך אקדמיים בעיר כפי שנלחמה בוועדת הגבולות בעניין "אוניברסיטת בר-אילן", ומתן מבנה במיקום אסטרטגי עבור התרחבות "מכללת שנקר" וכדומה, ועל מנת לשמר גם את מכללת רמת גן בגבולות העיר, עיריית רמת-גן חתמה על ההסכם המעניק למכללה נכס בהתקשרות ארוכה טווח בהתאם לדרישות המל"ג ולזכות בהכרה אקדמית."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת תציין כי אף שברור כי ישנה חשיבות להשארת מכללות בשטח העיר, הרי שלא סביר ששיקול זה יהווה שיקול מכריע, הגם שניתן היה להבטיח את זכויותיה של המכללה בדרכים נוספות רבות ממתכונת ההסכם שנחתמה. וודאי שניתן היה להציג בפני המל"ג התחייבות של העירייה למיקום עבור המכללה מבלי לחייב קיצור הליכי תכנון וחתימה על הסכם כה מהותי בלחץ זמן.

הערות הביקורת:

6.1.1. לעריכת ההסכם החדש לא קדם תהליך סדור שהחל במיפוי הצורך העירוני בביתות לימוד נוספות, ובהתאם לכך פירוט הפתרון הנדרש, כלומר **הצגת מספר הביתות הנדרשות**, מיקומן באזור הרישום של האשכול הרלוונטי וכו'.

תגובת מנהלת אגף נכסים:

"במקביל לבחינת היקף אישור פרויקטים למגורים בעיר , אגף ההנדסה באמצעות אדר' ע.ק ערך פרוגרמה למבנה ציבור ומוסדות חינוך בעיר הסוקר את צפי גידול מס' יחידות הדיור בעיר מול החוסר במבני ציבור בעיר עד 2030. הפרוגרמה הוצגה בישיבות עבודה, בישיבות ההנהלה ובמועצת העיר והיא היוותה בסיס להגדרת הצרכים בטווח המיידי, הבינוני והעתידי. הפרוגרמה צפתה תוספת דירות לפי שכונות, מס' ביתות לימוד וגנים והתאמת תשתיות לצפי."

התייחסות הביקורת לתגובה:

הנתונים הנ"ל לא הועברו לביקורת למרות בקשות חוזרות ונישנות לאסמכתאות הנוגעות למספר חוסר הביתות וגני הילדים.

6.1.2. לא נמצא תיעוד לכך שהעירייה בדקה את החלופות האפשריות למתן מענה לבעיה של מצוקת הביתות בעיר, ובכלל זאת בחינה של שטחי ציבור פנויים בעיר לבניית מוסדות החינוך הדרושים, או לחילופין הסבת מבני ציבור עירוניים קיימים אחרים שאינם בשטח המכללה, למוסדות חינוך.

הביקורת מציינת כי מפגישה שנערכה עם סמנכ"ל התיפעול מה 3.10.19 נמסר כי באזור הרישום בו הייתה קיימת מצוקת ביתות, לא היו קיימים שטחי ציבור ללא שימוש ייעודי, אשר יכלו לשמש כפתרון לבעיה, עליהם ניתן היה לבנות מבני חינוך נוספים.

תגובת מנהלת אגף נכסים:

"במסגרת עריכת הפרוגרמה בעיר, נערכה "פרוגרמה חכמה" שהתאימה את הפער במוסדות חינוך מיד עם הוצאת היתר בנייה לפי שכונות ואזורי רישום בזמן אמת. בשכונות הגובלות עם המכללה נמצע פער שלילי גדול באופן מתמיד ולפיכך העירייה העבירה לשימושה חלקים נרחבים ממתחם המכללה עוד בטרם חתימת ההסכם ובהסכמת הצדדים. כמו כן מגרש הכדורסל במתחם שימש להצבת קרוואנים לפינוי ביתות לימוד לבי"ס שעברו שיפוץ והרחבה בגון בי"ס שלום."

התייחסות הביקורת לתגובה:

התגובה מחזקת את הערת הביקורת לפיה לא נערכה בחינה מקיפה של מבנים/שטחים שאינם במתחם המכללה לצורך מתן מענה למוסדות החינוך.

6.1.3. לבקשת הביקורת הועברו אליה מלשכת מנכ"ל העירייה, כל פרוטוקולי הדיונים שנערכו בנוגע להסכמים עם מכללת רמת גן בשנים 2014-2019. מהחומרים שהועברו לביקורת עולה כי נערך **דיון מנכ"ל אחד בלבד המתועד** בכתב בנוגע להסכם וזאת רק ביום 18.3.2018, ימים ספורים בטרם הועלה ההסכם לאישור מליאת המועצה.

תגובת מנהלת אגף נכסים:

"למיטב זכרוני היו מס' רב של פגישות בנושא אצל מנכ"ל העירייה ובמסגרת צוותי עבודה קטנים בתחום התכנון, בהשתתפות מהדסת העיר ומנהל אגף התכנון, הכולל מיפוי הצרכים ותכנון הרעיוני של המתחם, תחום החינוך בהשתתפות אגף החינוך, בתחום משפטי, כלכלי בהשתתפות יועצים משפטיים ושמאים. הפגישות היו תכופות וכחלק מעבודת המטה של העיריה וגורמי המקצוע וכנראה לא נערכו סיכומי פגישה או פרוטוקולים בכל פגישה."

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת חוזרת ומדגישה את הצורך בעריכת פרוטוקולים כאשר מתקיימים דיונים בנושאים מהותיים.

המלצות הביקורת:

6.1.4. כאשר עולה צורך בהקמת מבנים חדשים לטובת מוסדות חינוך או מתן שירותים מוניציפאליים אחרים יבוצע **מיפוי מתועד בכתב** על ידי מחלקות התכנון בעירייה (אגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף נכסים וכדומה) של הצורך בגיבוי נתונים ואסמכתאות המעידים כי אבן המבנים הקיימים אינם יכולים להתמודד עם הגידול הצפוי בהיקף השירותים, וכן בחינה ומיפוי של השטחים הציבוריים והשימושים האפשריים בהם והסיבות לכך שאינם מסוגלים לספק מענה.

6.1.5. תיעוד בפרוטוקול מלא ומפורט, בהנהלת העיר, לדיון בנושא הצורך ובבחינת החלופות האפשריות. כך למשל בחינת האפשרות להסבת מבנים קיימים, לשכירת מבנה מצד ג', לבינוי חדש וכדומה.

7. עריכת ההסכם

לצורך חתימה על ההסכם נדרשה העירייה להסתייע בשורת יועצים מתחומים שונים:

- אדריכל - לצורך תכנון השימושים במתחם המכללה;
- שמאי - לצורך הערכת שווי השטחים והמבנים;
- יעוץ משפטי - לליווי ועריכת ההסכם;

הביקורת תציג להלן את הנתונים הרלוונטיים להסכם מכל גורם:

7.1. תכנון אדריכלי

במסגרת הדיון הראשון במועצה הציגה מנהלת אגף נכסים את האדריכל שערך תוכנית עבור מתחם המכללה: "**כדי למקסם את התועלת מהשטח הגדול הזה, שהוא 41 דונם, ולהפוך אותו לקרית חינוך שתתן מענה לכל הגילאים, ישמנו איזו שהיא תוכנית שיציג אותה האדריכל שערך אותה עבור העירייה**"

על פי התוכניות של העירייה במסגרת ההסכם לפינוי וחכירה, יצומצם שטח המכללה ל-10.7 דונם, ויכלול מבני ציבור קיימים ומבני ציבור חדשים שייבנו על ידי המכללה. שטח זה, יוחכר למכללה על ידי העירייה.

המבנים החדשים שייבנו על ידי המכללה, יהיו כולם בבעלותה של עיריית רמת גן, ועלויות הבנייה יקוזזו מתשלומי המכללה לעירייה עבור החכירה.

באמור, את תכנון המתחם ערך עבור העירייה י.ש אדריכל ומתכנן ערים (להלן: "**האדריכל**"). התוכנית של האדריכל הועברה לביקורת בפורמט של מצגת פאואר פויינט (להלן: "**המצגת**").

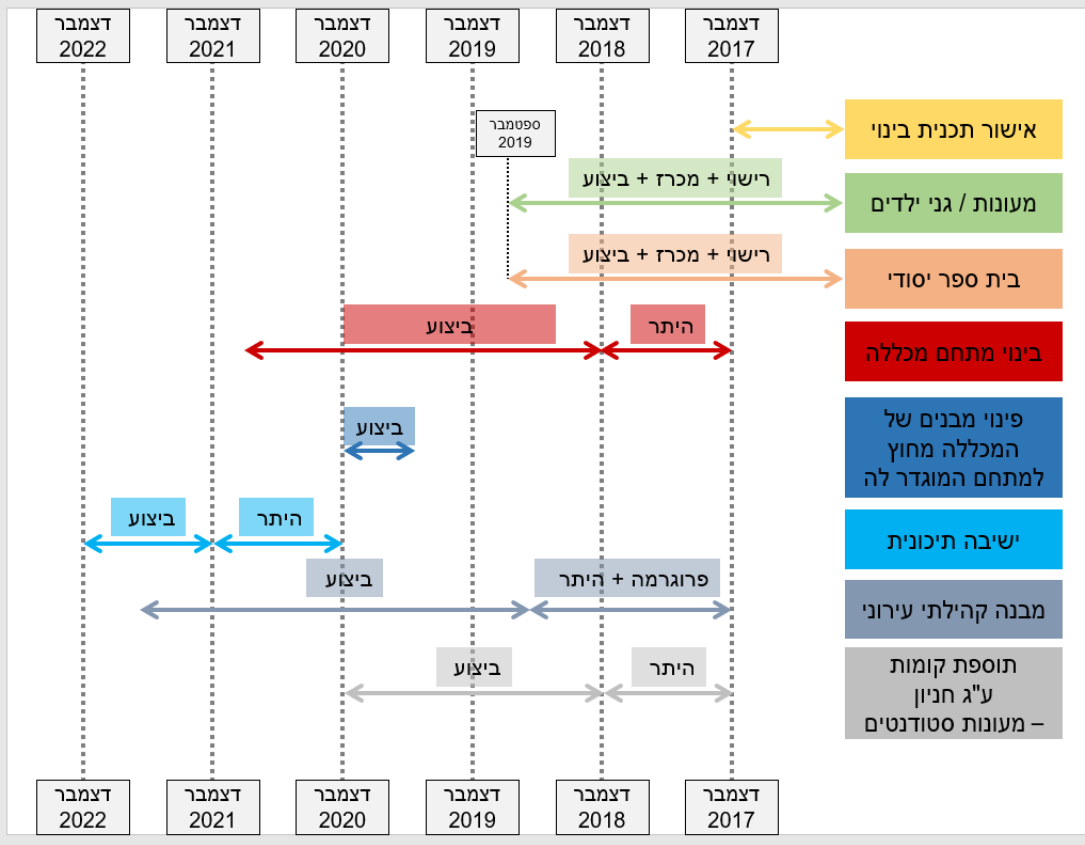
להלן שקף מהמצגת המתאר את המבנים הקיימים, המתוכננים להריסה, לבנייה חדשה ולהרחבה בהתאם לתוכנית הכוללת של המתחם:



תכנית בינוי מוצעת / כתמים / מקרא

מבנה	תיאור
1.	מכללת רמת גן (מיועד להריסה)
2.	מכללת רמת גן
3.	מכללת רמת גן (מיועד להריסה)
4.	מכללת רמת גן / **הסבה לישיבה תיכונית**, בהתאם לדרישות משה"ח
5.	אולם ספורט (מיועד להריסה)
6.	מכללת רמת גן / **הסבה לישיבה תיכונית**, בהתאם לדרישות משרד החינוך
6a.	**תוספת אגף למבנה הישיבה התיכונית**
7.	**חניון 4 קומות (תוספת קומות עבור מעונות סטודנטים)**
7a.	**תוספת אגף להסדרת הגישה למעונות הסטודנטים**
8.	מכללת רמת גן (מיועד להריסה)
9.	מבנה ב"ס תיכון / **הסבה לבית ספר יסודי / חרדי**
10.	מבנה ב"ס תיכון (מיועד להריסה)
11.	מבנה ב"ס תיכון (מיועד להריסה)
12.	בית ספר יסודי (מיועד להריסה)
13.	שלד קיים בית כנסת
15.	**מבנה חדש עבור מכללת רמת גן**
16.	**מבנה קהילתי עירוני**
17.	**מבנה חדש עבור בית ספר יסודי**
18.	**מבנה חדש עבור בית ספר יסודי**
19.	**מעונות / גני ילדים**
20.	**מעונות / גני ילדים**
21.	**מעונות סטודנטים בשילוב מסחר ושירותים קהילתיים**

להלן לוחות הזמנים המתוכננים המוצעים לפרויקט כפי שהוצגו במסגרת המצגת:



האדריכל הציג את המצגת האדריכלית בפני מליאת המועצה בדיון הראשון שערכה בנושא אישור ההסכם, להלן מובאות מדבריו:

"המשרד שלי מתמחה בעיקר במוסדות ציבור, מוסדות חינוך. העבודה שאנחנו עשינו כאן עבור העירייה הייתה....למקסם את פיסת הקרקע המקסימה הזאת שהמיקום האסטרטגי שלה הוא פשוט דורש ומבקש לעשות כאן משהו שהוא לא רק חינוך אלא חינוך וקהילה...לטובת הציבור, לטובת חיבור שתי השכונות....לשמר את כל הדבר הזה, כמקום שיוכלו לפעול בו מגיל אפס עד מבוגרים. ...לייצר פה איזה מרכז קהילתי חדש לטובת העירייה, שיכיל כל מיני אפשרויות לאולמות ותרבות וקצת מסחר....התוכנית מאפשרת פיתוח של כל אחד מהאלמנטים באופן עצמאי, ללא תלות בשני....הצרכים שהוגדרו פה, ישבנו מספר ישיבות מאוד ארוכות עם מחלקת החינוך וגיבשנו את כל הצרכים העתידיים לפחות הנראים ל-10 15 השנים הבאות, צרכים של קרוב ל-70,000 מ"ר בהחלט אפשריים פה וכפי שאמרתי, ניתן לממש אותם באופן סימולטני".

הערות הביקורת:

7.1.1. המצגת האדריכלית שהועברה לעיון הביקורת כוללת לוחות זמנים לביצוע שראשיתם בחודש דצמבר 2017, וזאת **למרות שההסכם טרם נחתם והובא לאישור**. המצגת המעודכנת ביותר שהתקבלה נושאת תאריך 23.4.2018 ואף היא כוללת לוחות זמנים שטרם עודכנו.

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים:</u>

"המצגת האדריכלית, כאמור, הינה מצגת רעיונית למתחם. ביצוע ושימוש במבנים בהתאם לצרכי העירייה ועפ"י דעתה באופן מושכל ומיטבי לאחר מועד פינוי השטחים המוחזקים ע"י המכללה בהתאם להוראות ההסכם, לאורך השנים ואין הכרח בשלב כריתת ההסכם לקבוע שימושים מראש. לאחר דיונים רבים, ביום 10/02/2018 דנה המועצה בנוסח הסופי של ההסכם ותיקוני השלביות שנוצרו עקב דחיות באישור הסכם. התיקונים בוצעו בגוף ההסכם בסע' 4".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

לדעת הביקורת היה ראוי כי הליכי התכנון והשימושים ייקבעו **לפני שנחתם הסכם אשר מחייב את העירייה לתקופה כה ממושכת**.

7.1.2. ההסכם התבסס על התוכנית האדריכלית, אף שלא נתקבל אישור סופי לתוכניות ולא הוגשו תוכניות לאישור ועדת תכנון ובנייה. כך במסגרת הדיון הראשון ציין האדריכל "זו פרצלציה רעיונית" וסגנית ראש העיר דאז ציינה " עדיין לא העברנו תוכניות בוועדת בניין עיר".

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים:</u>

"התכנית האדריכלית "הרעיונית" מבוססת על תב"ע מפורטת רג/340/ג/52 (המקנה זכויות בנייה מפורטות), כאמור בסע' 2.2 להסכם (ותכניות נוספות). בשלב הזה אין צורך לקבל "אישור סופי לתכניות" ולא להגיש תכניות נוספות לאישור ועדת תכנון ובנייה, כאמור בסע' זה. וניתן להתבסס על התכניות שבתוקף החלות על המתחם. הבקשות להיתרים העתידיים יוגשו לוועדה במהלך השנים עפ"י צרכי העירייה ושיקול דעתה באותה העת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת חוזרת על עמדתה כי ראוי היה שתהליכי התכנון והשימושים יקבעו לפני חתימת ההסכם.

7.2. שמאות

העירייה התקשרה עם שמאי מקרקעין חיצוני, ש.ל, אשר ביצע את בדיקות השמאות הנ"ל עבור העירייה (להלן: "**השמאי**").

לצורך חישוב העלויות הנגזרות מהסכם הפינוי והחכירה, היה צורך ב-2 בדיקות שמאות עיקריות:

1. **<u>הערכת דמי שכירות</u>** - להעריך את דמי השכירות הראויים השנתיים לשטח של 4,000 מ"ר בבנייה חדשה + 2,546 מ"ר בבניין קיים.

2. **<u>הערכת עלויות בנייה</u>** - להעריך את עלות בניית שטח משרדי בשטח של 4,000 מ"ר בנוי.

חוות הדעת הראשונה של השמאי הינה מה-19.3.18. חוות דעת זו מבוססת על הערכת הבנייה החדשה בשטח כולל של 3,400 מ"ר, וכן, בנייה קיימת בשטח כולל של 2,546 מ"ר (להלן: "**חוות הדעת הראשונה**").

לאחר מכן, הובנה על ידי השמאי, ב-7.5.18 **חוות דעת שניה** נרחבת יותר, הכוללת תיאור הנכס, פירוט המצב המשפטי והתכנוני שלו, וכן פירוט העקרונות והמרכיבים עליהם התבסס במסגרת חוות הדעת. כאשר חוות הדעת מבוססת על הערכת הבנייה החדשה בשטח כולל של 4,000 מ"ר, ללא שינוי בשטח הבנייה הקיימת (להלן: "**חוות הדעת השנייה**").

בחוות הדעת השנייה של השמאי, מפורטת הערכת השמאות שבוצעה על ידו. כמפורט להלן:

	עלות בינוי בניין חדש	שכ"ד בניין חדש	שכ"ד בניין ישן
שטח מ"ר	4,000	4,000	2,564
שווי למ"ר לחודש בש"ח	5,000	45	20
שווי למ"ר לשנה בש"ח	---	547	240

במסגרת חוות דעתו מפרט השמאי את העקרונות ששימשו אותו כדלהלן:

- **<u>שמאות של שמאית המחוז</u>** - שמאות שבוצעה על ידי השמאית המחוזית , אשר העריכה את דמי השכירות הראויים לשטח מבונה של 6,542 מ"ר לתקופה של 367 חודשים בסך של 25,298,587 ₪. דמי השכירות החודשיים הממוצעים הוערכו על ידה בסך של 10.5 ₪ למ"ר בנוי לחודש.

  על פי השמאית המחוזית, דמי השכירות החוזיים עמדו על סך של 22,281,412 ₪, וכללו דמי שכירות על פי ההסכמים בין העירייה למכללה, שווי השקעה קבועה של המכללה במבנים קיימים, שווי השקעה של המכללה בציוד, שווי השבחה של המבנים והחצרות, שווי בנייה חדשה, שווי הוצאות תפעוליות שוטפות, הוצאות הכלולות בסעיף 7 להסכם עם העירייה.
- <u>דמי שכירות למכללת המרכז האקדמי</u> - דמי שכירות חוזיים לשטחי המבנה המושכר על ידי העירייה למכללת המרכז האקדמי הינם כ-26 ₪ למ"ר.
- <u>דמי שכירות במרכז העיר</u> – דמי שכירות חודשיים חופשיים במרכז העיר רמת גן הינם כ-50 ₪ למ"ר, כאשר דמי שכירות לשטח המוגבל לשימוש ציבורי בלבד הינם כ-50%-90% מסכום זה.

- בחישוב דמי השכירות השנתיים לעירייה הוערכו דמי שכירות ל-1 מ"ר מבונה חדש בכ-45 ₪ למ"ר בנוי. דמי השכירות לבניין קיים הוערכו ב-20 ₪ למ"ר. הערכות אלה מבוססות על דמי שכירות ראויים בשוק המקרקעין בשנת 2018.

במסגרת הדיון השני במליאת המועצה מסר השמאי הסבר מפורט ומענה לשאלות. כך למשל לגבי חישוב השווי למ"ר לשכ"ד הביא השמאי דוגמאות משכר הדירה המשולם על ידי מכללות אחרות בעיר:

"המרכז האקדמאי משלם היום 26.5 שקל למ"ר . שנקר , על פי הערכה של שמאי הוועדה, משלמת 8 שקלים למ"ר. .. אם מכמתים את הסכום 17 מיליון לתקופה שהיא שוכרת, מתקבל שווי של כ – 10 שקלים למ"ר. דמי השכירות בבניינים של עד 8 קומות, במגדלים זה טיפה אחרת, נעים בין 55 ל – 65."

<u>הערת הביקורת:</u>

7.2.1. חוות הדעת השמאית הראשונה אשר התייחסה **לשטח של בנייה חדשה של 3,400 מ"ר היא זו שהוכנסה כנספח להסכם החדש** וכבזו שמסתמכים עליה לצרכי החישובים, למרות שכבר הייתה בידי העירייה חוות דעת שמאית מעודכנת המתייחסת **לשטח הבנייה שנקבע 4,000 מ"ר**.

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים:</u>

"להסכם החכירה צורפו שתי חוות הדעת של ש.ל., כאשר השנייה משלימה את הראשונה, שתי חוות הדעת נחתמו ע"י הצדדים, כנספח ו' להסכם".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

חוות הדעת לא צורפו בעותק החתום שנמסר לעיונה של הביקורת.

7.3. ליווי וייעוץ משפטי

ההסכם נערך על ידי משרד עורכי דין ל. ע ושות', משרד עורכי דין ונוטריון (להלן: "**יועץ משפטי חיצוני**").

בטרם הגשת ההסכם לאישור המועצה לראשונה, נכתבה במייל, על ידי עו"ד ד.ז מהשירות המשפטי בעירייה, חוות דעת בנוגע להסכם, ובה צוין:

"1. ההסכם המוצע, בין העירייה ובין מכללת רמת גן והמכללה האקדמית לישראל נערך ולווה משפטית על ידי משרד עו"ד ע'.

2.בהמשך לפגישה שהתקיימה בהתייחס להסכם הנ"ל בלשכת מנכ"ל העירייה ביום 18.3.18, בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים להסכם זה ולאחר בחינת החומר וחוות דעתו (המתוקנת) מיום 19.3.18 של עו"ד ע, הרינו להמליץ לאמצה"

במהלך הדיון הראשון שנערך במועצת העיר ביום 22.3.18, פנו חברי המועצה ליועץ המשפטי של העירייה לקבלת חוות דעתו בדבר ההסכם. להלן דבריו של היועץ המשפטי בדיון:

"אני אגיד את העובדות. ההסכם הזה הועבר אלינו משהו כמו לפני שבוע. לראשונה ראיתי אותו לפני שבוע. לא טיפלנו, לא היינו מעורבים. טיפל בזה עו"ד ע' והתבקשנו לבדוק את זה ולהגיש חוות דעת למועצה. אני הייתי עסוק, ביקשתי מעו"ד ד.ז שיעבור על זה. מה שהוא הספיק לעשות בימים האלה הוא עשה כמיטב יכולתו. אני הספקתי לקרוא את ההסכם. ההסכם הזה הוא ארוך, הוא מורכב ואני לא יכול להגיד שאני נכנסתי לעומקו".

בעקבות דברי היועץ המשפטי, הדיון הסתיים בהחלטה להתכנס שוב לאחר "**מעבר של השירות המשפטי על החומרים".**

ביום 3.5.18 העביר היועץ המשפטי של העירייה למנהלת אגף הנכסים חוות דעת בנוגע ל"הסכם עם מכללת רמת גן – אישור מועצה" ובה נכתב:

"לאחר שעיינתי בנוסח ההסכם שטופל על ידי עו"ד ח.ע, בחוות דעת עו"ד ע' לגבי ההסכם, במכתב ד.ל מנהלת אגף החינוך מיום 29.4.18, במכתב גב' נ.ד מנהלת אגף נכסים והשבחה מיום 30.4.18 ולנוכח עמדת ראש העירייה ומנכל העירייה שאישור ההסכם במועצה נדרש בדחיפות, אינני רואה מניעה חוקית להביא למועצת העירייה דיון באישור ההסכם."

ביום 7.5.18, לקראת הדיון השני במועצה, העביר היועץ המשפטי החיצוני חוות דעת מעודכנת בנוגע ל"מכללת רמת גן – חתימה על הסכם חכירה" למנהלת אגף נכסים בעירייה (להלן: "**חוות דעת - יועץ משפטי חיצוני**"). חוות הדעת מפרטת את עיקרי ההסכם לצורך קבלת אישור העירייה לביצוע העסקה.

<u>הערות הביקורת:</u>

7.3.1. כפי שעולה מדיוני מליאת המועצה ומהתכתבויות שהועברו לביקורת, **השירות המשפטי של העירייה לא היה שותף בתהליכי העבודה על ההסכם**. טיוטות ההסכם לא הועברו לעיונו והערותיו אלא רק שבוע לפני מועד הדיון הראשון שנערך לאישור ההסכם במועצה.

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים</u>:

"עו"ד ח.ע מונה ע"י יועמ"ש העירייה, עו"ד . ש ומהנדסת העיר לטפל בכל הנושאים הקשורים לאגף ההנדסה ואגף הנכסים. בהתאם לנוהלי העבודה שנקבעו ביניהם , ח.ע נדרש לטפל בכל הסוגיה המשפטית שבטיפולו מתחילתו ועד סופו ולערב אותו רק בנוגע לשאלות מיוחדות הדורשות שיקול

דעת "מיוחד". בתיק אגף הנכסים, תכתובות מיילים ופניות לד.ש במהלך עריכת ההסכם בשאלות ספציפיות או הבהרות. בתום ההליך נוסח ההסכם וחוות דעת המשפטית של ח.ע מועברות לעו"ד ד.ש להערות/אישורו הסופי בטרם דיון בהנהלה/מועצה או הצגה במסגרת אחרת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת תציין כי דבריו של היועמ"ש המצוטטים בדוח, ואשר נאמרו בזמן אמת, לפיהם לא היה שותף לעריכת ההסכם ונחשף לתוכנו רק שבוע לפני הדיון במליאה.

7.3.2. להערכת הביקורת הן חוות הדעת של הראשונה של השירות המשפטי שהועברה במייל ביום 19.3.2018, והן חוות הדעת של היועמ"ש מיום 3.5.2018 **שהוגשה לפני הדיון השני** מעידות כי **לא נערכה בחינה לעומק של ההסכם עצמו על ידי היועמ"ש** וכי האישור ניתן בשל הדחיפות הרבה כפי שהוצגה על ידי הגורמים השונים בעירייה.

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים</u>:

"לקראת גיבוש ההסכם ובמיוחד לאחר ההערות שישיבת המועצה הראשונה, עו"ד ד.ש השתתף בכל הישיבות ביחד עם היועצים המשפטיים החיצוניים , עו"ד ח.ע, עו"ד מ.מ ורואה חשבון ע.ע לבחינת ההיבטים המשפטיים וגיבוש נוסח ההסכם הסופי ונתן אישורו להביא את ההסכם לאישור המועצה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

ראה התייחסות הביקורת לתגובה הקודמת.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.3.3. בהסכמים מהותיים/ארוכי טווח, יש לשתף את השירות המשפטי כבר בתהליכי העבודה המוקדמים של ההסכם, על מנת שתערך בחינה לעומק של ההסכם על ידי היועץ המשפטי לעירייה.

8. ההסכם החדש

8.1 הצדדים להסכם

בשונה מההסכם המקורי אשר נחתם מול עמותת מכללת רמת גן, ההסכם החדש נערך מול עמותת מכללת רמת גן שהיא מלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח), ומול המכללה האקדמית לישראל ברמת גן בע"מ (חל"צ- חברה לתועלת ציבורית) (להלן: "**המכללה האקדמית**").

כך מוסבר בחוות הדעת של היועץ המשפטי החיצוני:

"אף ששתי המכללות פועלות במושכר, עד כה, נערך חוזה השכירות עם מכללת רמת גן בלבד. לאור תהליך קבלת הכרה אקדמית קבועה הינם קיום תשתית פיזית נאותה והוכחת זכויות ישירות בקרקע מול הבעלים, יערך ההסכם בין עיריית רמת גן לבין מכללת רמת גן ולבין המכללה האקדמית לישראל, ביחד ולחוד".

אחד מהנספחים שצורפו להסכם החדש היה "דוח ועדת ההכרה המוסדית- המכללה האקדמית לישראל ברמת גן" מחודש ינואר 2018 (להלן: "**דוח ההכרה המוסדית**"). מדוח ההכרה המוסדית עולה כי המכללה האקדמית לישראל ברמת גן קיבלה הכרה זמנית בחודש מאי 2012 לתקופה של שלוש שנים. הדוח מציין כי "**בהחלטה על ההכרה במכללה כמוסד להשכלה גבוהה ובהמשך להמלצת ות"ת, נקבע בין היתר, כי לקראת תום התקופה וכתנאי לחידוש ההכרה על המוסד יהיה להוכיח זכויות ישירות בקרקע מול הבעלים ולא באמצעות מכללת רמת גן".**

הדוח מתייחס למבנים הפיזיים בהם עושה המכללה שימוש, בפירוט ובהרחבה:

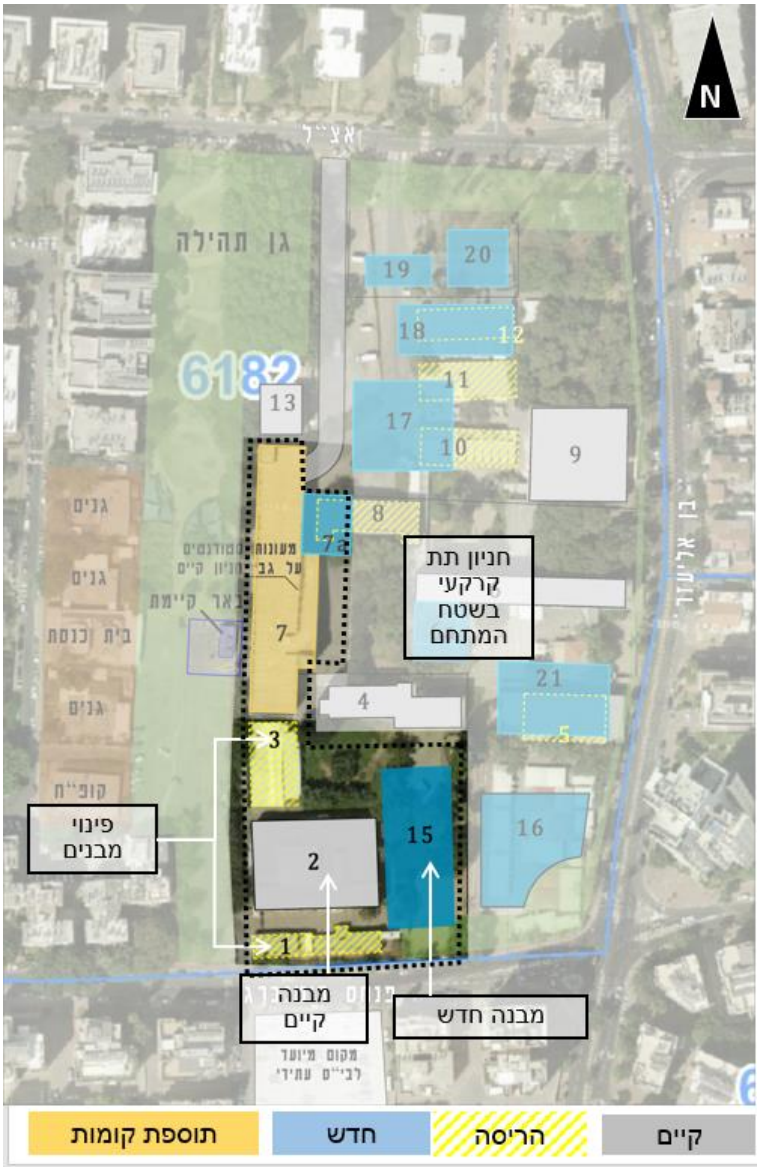
"המכללה פועלת קמפוס ערמונים שברחוב פנחס רוטנברג 87 ברמת גן. הקמפוס כולל שטח של כ-40 דונם ובו מספר מבנים, שטחים ציבוריים וחניונים. המכללה שוכרת ומשתמשת בבניין 2 (הבניין הראשי), בניין 3 (סמוך לבניין 2) ושטחים אדמיניסטרטיביים בבניין 4. בקמפוס חניון מקורה בעל 400 מקומות חניה לשימוש הסטודנטים והסגל בחינם וכן שני חניונים ציבוריים צמודים ללא תשלום בעלי 350 מקומות חניה נוספים.

עוד עולה מהדוח כי **"הוועדה סיירה בקמפוס המכללה וסברה כי התשתיות הפיסיות טעונות שיפור. יחד עם זאת, מכיוון שבשנים הקרובות הקמפוס עתיד לשנות את פניו (ייבנה על השטח שמושכר מעיריית רמת גן מבנה חדש לגובה), לא ניתן לצפות שהמכללה תשקיע בשלה זה משאבים רבים בשדרוג התשתיות הקיימות".**

8.2 עיקרי ההסכם

ההסכם החדש כולל צמצום שטח המכללה לכ-10.5 דונם בפינה הדרום מערבית. כאשר על גבי השטח המיועד להיוותר בידי המכללה קיימים חניון עילי ומבנה בשטח של 2,546 מ"ר ובנוסף תבנה עליו המכללה מבנה נוסף **בשטח של כ-4,000 מ"ר**.

להלן תרשים השטח המיועד להישאר בשכירות המכללה:



<u>ההסכם יבוצע בשלבים:</u>

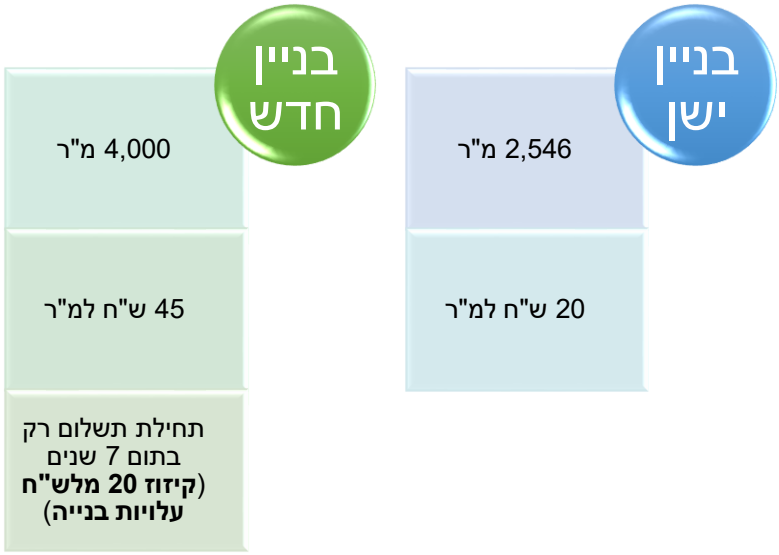
מועד החתימה
- החזרת מגרש כדורגל + חניון לעירייה

יולי 2018
- הקמת מבנה זמני עבור בני עקיבא על החניון
- העברת סדנאות של בית הספר המקיף לשימוש בית ספר בן איש חיל

יוני 2019
- פינוי בית הספר המקיף ובמקומו יכנס תיכון אלון

עוד כ-3.5 שנים (עד אוקטובר 2022)
- עם סיום בניית מבנה המכללות, פינוי יתרת השטחים

התמורה להסכם החדש:



תגובת מנהלת אגף נכסים:

"בנוסף לדמי השכירות כאמור בחוות הדעת של השמאי ש.ל, לעירייה יתרונות כלכליים נוספים כאשר הסכום שקוזז למכללה בגין עלויות הבנייה של 4000 מ"ר במחיר 5000 ₪ למ"ר (לא כולל מע"מ) ובס"ה 20 מלש"ח (לא כולל מע"מ), בעוד שבפועל עלויות הבנייה עפ"י דו"ח המהנדס המבצע אינג' מ.ב בהסתמך על מפרטים טכניים וכתבי כמויות מגיעים ל- 11,630 ₪ למ"ר ובסה"כ תשקיע המכללה עפ"י אומדן הנדסי זה סך של כ- 70 מלש"ח בבניית הבניינים שבבעלות העירייה. מדובר ביתרון כלכלי בסך של כ- 50 מלש"ח עבור העירייה. כמו כן, מע"מ עלויות ישולם על ידי המכללה ללא אפשרות קיזוז בשל העובדה כי מדובר במלכ"ר המחויב בתשלום מע"מ כחוק. יודגש כי, בקריית החינוך העירייה בונה בעלות בנייה של כ- 10,000 ₪ למ"ר + מע"מ."

התייחסות הביקורת לתגובה:

חוות הדעת השמאית עליה נסמכה העירייה ועליה נסמך ההסכם שנחתם, העריכה את עלויות הבנייה בסך של 20 מלש"ח, כך שאין כל משמעות לנתון לפיו לכאורה השקעת המכללה תגיע כדי 50 מלש"ח.

9. אישור ההסכם במועצה

9.1. בדיקת סוגיות שהועלו בדיונים במועצת העיר

כאמור, מליאת מועצת העיר קיימה שני דיונים בנוגע להסכם החדש עם המכללה. הדיון הראשון נערך בישיבת מועצת העיר מן המניין מס' 77 ביום 22.3.2018. והדיון השני והעיקרי, בישיבת מועצת העיר מן המניין מס' 80 ביום 10.5.2018 במסגרתו גם נערכה ההצבעה לאישור ההסכם. במסגרת הדיונים הועלו שורת סוגיות הנוגעות להסכם.

הביקורת ריכזה את הסוגיות שעלו במסגרת כל אחד מהדיונים ובדקה אותן. להלן יוצגו הסוגיות שהועלו בכל דיון ובדיקת הביקורת:

<u>סוגייה 1:</u>

ההצעה הועלתה לדיון בוועדת השיכון מקרקעין, רק במהלך הדיון וללא שהועברו לידי חברי הוועדה החומרים הרלוונטיים לצורך לימודם.

<u>בדיקת הביקורת:</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי החומרים הרלוונטיים אכן לא הועברו לחברי ועדת השיכון מקרקעין לפני הדיון הראשון אלא רק הוצגה בפניהם מצגת **במהלך הדיון**.

דיון נוסף בהסכם נערך בוועדת השיכון מקרקעין ביום 6.5.2018 כאשר הוצגו בפני חברי הוועדה:

- חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי החיצוני
- חוות דעת של השירות המשפטי
- ההסכם עצמו
- השומה שנערכה
- דברי הסבר של מנהלת אגף החינוך
- דברי הסבר של מנהלת אגף נכסים
- מצגת אדריכלית

הדיון ארך על פי התיעוד כשעה ו-40 דקות. גם במקרה זה החומרים לא הועברו לעיונם של חברי הוועדה לפני הדיון.

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים:</u>

"ככלל עפ"י עמדת היועצת המשפטית של ועדת שיכון מקרקעין, אין חובה להעביר חומרים לפני הדיון מעבר לסדר יום, בשל דרישת חברי הועדה הועברו החומרים הנדרשים לפני הועדה דרך קבע. בשל מורכבות הנושא הנ"ל וריבוי המסמכים והנספחים ועל מנת למנוע בלבול, הוחלט כי נושא יעלה לדיון

ובדיון יוצגו כל המסמכים הרלוונטיים ויתנו הסברים מפורטים על-ידי גורמי המקצוע. לאחר הדיון חברי המועצה רשאים לקבל כל מסמך לבחינה כאשר עד למועד הדיון בהנהלה או במועצה עומדים לרשותם לפחות שבועיים לשאול שאלות, לקבל עוד מסמכים ולגבש עמדה סופית עד להכרעה."

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת סבורה כי דווקא בשל מורכבות הנושא היה ראוי כי יועברו החומרים הרבים לעיונם של חברי הוועדה טרם הדיון בפועל. היה חשוב להציג בפניהם באמצעות גורמי המקצוע את הנתונים טרם העברת החומרים, ראוי היה לעשות זאת במסגרת שורת דיונים מקדימים ולא במסגרת דיון בו נדרשים חברי הועדה לתת הכרעתם.

סוגייה 2 :

תקופת ההתקשרות בהסכם – 49 שנה ממושכת מדי.

בדיקת הביקורת:

בין הדיון הראשון לדיון השני נערכו שינויים בהסכם, וההסכם שהוצג בפני מועצת העיר בדיון השני לא היה זהה להסכם שהוצג לאישורה בדיון הקודם שנערך כ-חודש וחצי קודם לכן.

השינוי המהותי שנערך בהסכם כפי שעולה מהדיון הוא כי תקופת ההסכם – קוצרה מ-49 שנים ל-24 שנים ו-11 חודשים.

בחוות הדעת של היועץ המשפטי החיצוני אשר הוכנה לקראת הדיון השני במועצה צוין:

תקופת החכירה קצרה לעין ערוך אפילו מן התקופה המרבית שנקבעה בנוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, ואינה כוללת התקופות אופציה כלל (ניתן לכלול 2 תקופות אופציה בנות 10 שנים כל אחת). עוד ראוי לציין בהקשר זה כי תקופת החכירה הקצרה אף מן המקובל בתחום ההשכלה הגבוהה, וחומר מן המקובל בקשר עם מוסד להשכלה גבוהה שעתיד לקבל הכרה אקדמית קבועה (ראו המלצת ועדת ההכרה המוסדית של המועצה להשכלה גבוהה מחודש ינואר 2018).

בישיבת הנהלת עיר מורחבת שנערכה ביום 23.8.2018 ועוד טרם החתימה בפועל על ההסכם הוצג עדכון בנוגע להסכם על ידי ראש העיר דאז " **ברצוני לעדכן את המועצה לגבי הנספח להסכם החכירה שנחתם בין העירייה למכללת רמת גן שעיקרו צמצום תקופת ההסכם בחוזה באופן שיבטיח מעל לכל ספק כי העירייה לא תהא חשופה לדרישה לתשלום מע"מ בגין תשלום דמי החכירה (לאורך כל תקופת החוזה) כבר במועד חתימת ההסכם. על כן צומצמה תקופת החכירה בחוזה לסך כולל של 20 שנים ו-11 חודשים בלבד, בעוד יתרת תקופת החכירה המאושרת על ידי המועצה (4 שנים) תינתן כאופציה בתוספת להסכם רק בתנאי שרשות המיסים תסכים לראות בכל תקופת החכירה (חוזית + אופציה) כחכירה ולא כמכירה (שאז שלטונות מע"מ עלולים לדרוש..)"**

בפועל בהסכם שנחתם קוצרה התקופה עוד יותר:

"תקופת החכירה": 20 שנים ו-11 חודשים, החל מיום קבלת טופס 4 ראשון למבנה המכללות החדש או החל מיום 01.06.22, ככל שלא יקבל המבנה טופס 4 עד לאותו מועד.

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים:</u>

"התקופה קוצרה לאחר דיון במועצה הראשונה, לאחר שנלקחו בחשבון הערות חברי המועצה ומשקולי מיסוי".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת בדקה את הטענות והטיפול בהן, ואכן במקרה זה באה לידי ביטוי הערת חברי המועצה ומשך ההסכם קוצר.

<u>סוגייה 3:</u>

המכללות מוצגות כ"יזם"

<u>בדיקת הביקורת:</u>

במסגרת הדיון הראשון ציינה מנהלת אגף נכסים כי " **בדף הראשון אכן רשום יזם. החוזה הזה נשען על הסכם פיתוח ובהסכם פיתוח ידוע שמי שמפתח ....נקרא יזם. כמובן שבסופו של דבר הם יהיו החוכרים**".

מבדיקת הביקורת עולה כי במסגרת החוזה המתוקן והסופי שנחתם הוגדרו המכללות כ"החוכר" ולא כ"היזם". להלן צילום מהעמוד הראשי של ההסכם:

(שתיהן יחד – וכל אחת לחוד –
יקראו להלן: "**המכללות**" ו/או "**החוכר**")

עם זאת, בסעיף 20 (ו') במסגרת ההסכם עדיין קיימת התייחסות ל"יזם": "**אין בחוזה זה כדי לפטור את יזם ו/או מי שיבוא במקומו מכל חובה או אחריות בדין, המוטלות עליו**

<u>סוגייה 4:</u>

התכנון כולל "מבנה צפוף מדי של ייעודים וצרכים ציבוריים" במקום אחד ואינו לוקח בחשבון את השטחים הדרושים לכל מוסד חינוכי/ציבורי. כך למשל:

- ***השטח המוקצה לבי"ס היסודי הוא 4.5 דונם כאשר נדרש ע"י משרד החינוך מינימום של 6 דונם.***
- ***אין הקצאת שטח למגרש ספורט.***

בדיקת הביקורת:

במסגרת הדיון הראשון התקבלה תשובת האדריכל לפיה "זו פרצלציה רעיונית" וסגנית ראש העיר דאז ציינה **"עדיין לא העברנו תוכניות בועדת בניין עיר".**

בהמשך הדיון הוצג הסבר של מנכ"ל העירייה דאז לפיו **"זו לא תוכנית לביצוע...זה לשים כתמים... אנחנו נעבוד לפי הכללים, לפי הנתונים של משרד החינוך. אנחנו לא נעשה משהו שהוא לא תקין ולא מסודר...אם לא נצליח, חלק לא יכנס".**

מהביקורת עולה כי אכן בהתאם לתוכנית האדריכלית לא הוקצה שטח ייעודי למגרש ספורט והשטח אשר הוקצה לבית הספר היסודי עומד על 4 דונם:

מתחם בית ספר יסודי (24 כיתות / א'-ח')			
שטח כולל – כ 4 דונם			
	מספר בניין	**מספר קומות**	**שטח כולל מ"ר**
קיים/ הריסה	10	1	470
	11	1	470
	12	1	400
סה"כ הריסה			**1340**
בנייה חדשה	17-18	3-4	**4,500**

סוגייה 5:

ההסכם מובא לאישור המועצה בדחיפות, פרק זמן קצר לפני מועד הבחירות המוניציפאליות, מדוע הדחיפות הרבה?

בדיקת הביקורת:

הטענה הועלתה במסגרת הדיון הראשון ולטובת הדיון השני הוכנו שורת מסמכים ובכללם:

- מכתב של מנהלת אגף החינוך המפרט את הצורך במבני חינוך מיום 29.4.18,
- מכתב של מנהלת אגף נכסים מיום 30.4.18,
- חוות דעת שמאית מתוקנת מיום 7.5.18;
- מכתב מעורך הדין החיצוני – המפרט את עיקרי ההסכם מיום 7.5.18

במכתב של מנהלת אגף החינוך מיום 29.4.18, היא מתארת את הצורך במבני חינוך נוספים לאור הגידול במספר התלמידים הנרשמים לכיתה א' באשכול רישום המכיל את בתי הספר: קורצ'אק, עתיד, אביגור ובילויים. לדבריה במכתב זה, בשנות הלימודים תשע"ח – תשע"ט נמצאו פתרונות

זמניים לריבוי הנרשמים לבתי הספר היסודיים באשכול רישום זה. כמו כן, מאחר שלדבריה התחזית בשנת הלימודים תש"פ היא כי מספר הנרשמים לכיתה א' יעלה, לא ניתן יהיה למצוא פתרון בבתי הספר הקיימים באשכול.

במסגרת הדיון במועצה מתארת מנהלת אגף החינוך את המענה המבוקש לצורך במבני חינוך נוספים. הפתרון שהוצע הינו כדלקמן:

1. **<u>הסבת תיכון אלון לבית ספר יסודי</u>** - פתיחת בית ספר יסודי חדש וצומח במבנה של תיכון אלון, אשר נמצא באזור הרישום בו קיימת מצוקת כיתות. מנהלת אגף החינוך מציינת כי תיכון אלון שימש בעברו כבית ספר יסודי ולכן הטענה היא שההתאמות שיידרשו מעטות יחסית.
2. **<u>הסבת תיכון מקיף לתיכון אלון</u>** - תיכון אלון יפונה לתוך תיכון מקיף המצוי בשטח המכללה, בתוספת של מספר מבנים חד קומתיים הצמודים פיזית. בזמן בניית תיכון אלון בשטח המכללה יועברו התלמידים למתחם יבילים הקיים במכללה.
3. **<u>העתקת תיכון מקיף לשטח הספארי</u>** - תיכון מקיף השייך למכללת רמת גן, יועבר בשנת הלימודים תש"פ לבעלות ברנקו וייס, יבנה במבנים חד-קומתיים במתחם הספארי, וייתן מענה לתלמידים בפרופיל המתאים.

ביום 3.5.18 הוציא היועץ המשפטי של העירייה חוות דעת דחופה לנושא אישור הסכם עם מכללת רמת גן בה נכתב כדלהלן: "... **ולנוכח עמדת ראש העירייה ומנכ"ל העירייה שאישור ההסכם במועצה נדרש בדחיפות, אינני רואה מניעה חוקית להביא למועצת העירייה דיון באישור ההסכם.**"

<u>סוגייה 6:</u>

יש בית ספר חרדי אשר עושה שימוש ו-90% מהתלמידים הלומדים בו אינם תושבי העיר

<u>בדיקת הביקורת:</u>

מחוות הדעת של היועץ המשפטי החיצוני עולה כי:

"במכלול השטחים המוחזקים כעת על-ידי מכללת רמת גן קיים ביה"ס (מן הזרם החרדי) בן איש חייל. המבנה בו עושה ביה"ס בן איש חייל שימוש עתיד לעבור בניה של קומה נוספת וביצוע התאמות, החל מיום 01.07.2018. אי לכך, נדרש פינוי בית הספר לתקופת הבניה והעתקת פעילותו למבנים יבילים בשטח שפינתה המכללה לרגל הסכם זה ולמבנה נוסף שתפנה מכללת רמת גן כן על פי הסכם זה.

על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל תכנון ובקרה באגף החינוך, אשר נסמך על נתוני הרישום **המועברים מבית הספר עצמו**, אין תלמידים שאינם תושבי רמת גן הלומדים בבית הספר.

סוגייה 7:

המכללה משכירה בשכירות משנה את המבנים ב- 31 ₪ למטר למכללה האקדמית.

בדיקת הביקורת:

כפי שעולה מדוחותיה הכספיים של המכללה האקדמית לשנים 2017 ו-2018, בין מכללת רמת גן לבין המכללה האקדמית נחתם הסכם דמי שימוש בשירותי הקמפוס והחל מחודש אוקטובר 2010 המכללה האקדמית שוכרת מבנים במתחם המכללה ממכללת רמת גן בעלות של 36 ₪ למ"ר.

להלן ציטוט מדברי הביאור לנושא ההתקשרויות של המכללה האקדמית, מתוך הדוח הכספי שלה לשנת 2018:

"החל מחודש אוקטובר 2010 נכנס לתוקף הסכם דמי השימוש ושירותי הקמפוס בין מכללת רמת גן והמכללה, אשר נחתם ביום 19 בפברואר 2006, עד לאמצע 2024. על פי ההסכם ותוספותיו תעשה המכללה שימוש בבניין 2 כולו וכן תקבל שירותי קמפוס שונים עד לאמצע שנת 2024. עלות דמי השימוש לחודש הינה כ-36 ₪ למ"ר צמוד מדד.

באוקטובר 2014 שכרה המכללה בניין נוסף בקמפוס (בניין 3). הבניין מכיל 4 כיתות לימוד ושירותים, דמי השימוש זהים לדמי השימוש המשולמים על בניין 2 שכבר בשימוש המכללה (36 ₪ למ"ר צמוד).

במהלך 2015 שכרה המכללה שטחים נוספים בבניין 4 במחיר של 70 ₪ למ"ר (צמוד מדד), כולל חשמל, מים, ארנונה ושירותי קמפוס לשטחים ציבוריים.

במהלך שנת 2016 שכרה משרד נוסף בבניין 4 במחיר ובתנאים זהים לשטחים הקיימים בבניין 4.

במהלך שנת תשע"ז שכרה המכללה כיתות לימוד במכללת רמת גן על בסיס מקום פנוי.

עלות דמי שימוש ושירותי קמפוס בין המכללה למכללת רמת גן הסתכם בשנת החשבון לסך של 4,226 אלפי ₪ (2017- 4,196 אלפי ₪).

בחודש אוקטובר 2018, נחתם הסכם פינוי ובינוי בין המכללה, מכללת רמת גן ועיריית רמת גן לפיו תחזיר מכללת רמת גן לעירייה שטחים מסוימים מהקמפוס שבשימושה. בתמורה תינתן לשתי המכללות זכות לבנות בניין חדש בשטח שנותר (בנוסף לבניינים 2 ו-3 שבשימוש המכללה היום) וכן להוסיף שתי קומות לחניון הקומתי הקיים בקמפוס. במקביל תחודש תקופת השכירות של המכללה ומכללת רמת גן לתקופה של כ-20 שנים נוספות וזאת מקבלת טופס 4 לבניין החדש".

הביקורת פנתה אל מנהלת אגף נכסים לקבלת התייחסותה להסכם בנוגע לשכירות המשנה ואלו עיקרי דבריה:

- נערכה שמאות לבדיקת גובה דמי השכירות בשנת 2000 – ונקבע שווי של 11.97 ₪.
- השמאות לקחה בחשבון הוצאות שבוצעו על ידי המכללה כהשקעה במושכר בהיקף של 16 מיליון ₪.
- מאז שנת 2000 ועד היום הוצא על ידי המכללה סך נוסף של כ-22 מיליון ₪.

- חישוב חדש מעלה כי שווי דמי השכירות ביום עומד על 26.19 ₪ למ"ר.
- דמי השכירות בין המכללה לאקדמית נקבעו בהתבסס, בין היתר, על התחייבותה של האקדמית לשפץ את המבנה. עלות השיפוץ הסתכמה בסך של כ-4.7 מיליון ₪.
- בשל השבחת המבנה לדבריה **"ברור כי הבניין שהושכר ע"י העירייה למכללה כלל אינו דומה לבניין שהושכר ע"י המכללה לאקדמית. הבניין הושבח בסכום של למעלה מ- 4.65 מיליון ₪ והשקעה זו באה לביטוי אם כי במקצתה בלבד, בדמי השכירות. מכאן שאין מקום להשוואת דמי השכירות לדמי שכירות המשנה".**

<u>סוגייה 8 :</u>

המכללה משכירה בשכירות משנה את המבנים בניגוד להסכם מ-99.

<u>בדיקת הביקורת:</u>

ההסכם המקורי קובע בסעיף 7 כי "**מטרת השכירות הינה הפעלת בית ספר תיכון מרכז אקדמי לבתי ספר תיכונים, הפעלת לימודים אוניברסיטאיים ו/או מטרה לימודית אחרת לפי שיקול דעת המכללה וזאת ע"י המכללה ו/או בשיתוף עם גורמים אחרים ו/או ע"י גורמים אחרים איתם תהא המכללה קשורה בהסכמים כלשהם**".

כלומר, המכללה רשאית להתקשר בהסכמי משנה וההתקשרות אינה דרושה אישור של העירייה.

עם זאת, ההסכם קובע בסעיף 9 כי:

"המכללה מתחייבת בזה שלא לבצע את הפעולות שיפורטו להלן מבלי לקבל את הסכמת העירייה מראש ובכתב.

א. לבצע בנכס עבודות בנייה בכל דרך וצורה שהיא, למעט העבודות עפ"י הסכם זה.

ב. להעביר את זכויותיה על פי הסכם זה ו/או למסור ו/או להשכיר ו/או לשעבד את הנכס ו/או חלק ממנו בכל דרך וצורה שהיא.

הביקורת מעירה, כי הסעיפים בהסכם הישן משנת 99 סותרים אחד את השני.

<u>תגובת מנהלת אגף נכסים:</u>

"למרות שהסכם השכירות משנת 1999 מתיר השכרת משנה למטרות לימודים (בעוד הוא אוסר השכרת משנה, שלא למטרת לימודים), השכרת המשנה למכללה האקדמית נעשתה גם מכח הסכמה בכתב מפורשת ומיוחדת של העירייה שנמסרה למל"ג עפ"י דרישת המל"ג".

התייחסות הביקורת לתגובה:

הסכמה של העירייה בכתב לא הועברה לביקורת, למרות בקשותיה.

9.2. החלטות המועצה

בדיון הראשון, התברר באמור כי היועץ המשפטי של העירייה אינו סומך ידיו על ההסכם ביוון שההסכם הועבר לעיונו לראשונה רק כשבוע לפני מועד הדיון. לפיכך החליטה המועצה כי:

" מנהלת אגף נכסים, תעלה את הנושא בהמשך, לאחר מעבר של השירות המשפטי על החומרים".

בדיון השני: בראשית הדיון הוצגה על ידי היועץ המשפטי לעירייה סקירה של השינויים שחלו מהדיון הקודם:

"**קודם כל הוכנסו בהסכם עצמו בין 9-10 תיקונים. דבר שני, חוות הדעת של עו"ד ח.ע שטיפל בעסקה הזאת, תוקנה והורחבה. דבר שלישי – הוסף מכתב של מנהלת אגף החינוך שמסביר מה הדחיפות של העניין ומה הצורך העירוני במקום הזה ובזמן הזה. והוסף מכתב של נ.ד (מנהלת אגף נכסים), הסבר לגבי התמורה שהעירייה תקבל, והוספה חוות דעת שלי**".

חוות הדעת של היועץ המשפטי של העירייה קבעה כי "ע"**פ סעיף 188 לפקודת העיריות, לפחות 13 חברי מועצה צריכים להצביע בעד אישורו".**

בדיון הוצגו בפני המועצה נתונים על ידי מנהלת אגף החינוך, מנהלת אגף הנכסים, הושמעו הסברים מפי השמאי והתקיים דיון בהסכם. בסיומו של הדיון נערכה הצבעה לאישור ההסכם שתוצאותיה:

הצבעה	מס' מצביעים
בעד	15
נגד	1
נמנע	4
סה"כ	**20**

נספח א' – חישובי הצמדה:



חישובי הצמדה
נושא: מדד המחירים לצרכן
סדרה: 120010 - מדד המחירים לצרכן - כללי

ערך ב-1/7/1999 (בשקלים חדשים)	ערך ב-3/2/2020 (בשקלים חדשים)
3.64	4.95

המדדים הרלוונטיים:

הבסיס	מאי 1999	דצמבר 2019	מקדם קשר	אחוז שינוי
ממוצע 1998=100.0	104.5	100.8	1.41	35.99

המדדים לפי בסיס ספטמבר 1951=100.0:

34,210,628.42 25,156,771.15

חישוב אחוז השינוי:

מקדם הקשר x המדד לתאריך המאוחר

(---------- -1) x 100 = (---------- -1) x 100 = 35.99

המדד לתאריך המוקדם

100.8 x 1.41

104.5

שים לב: חישוב אחוזי השינוי וההצמדות מבוצע לעיתים על ידי שימוש במדדים על בסיסים שונים המותאמים לאותו בסיס על ידי שימוש ב מקדמי קשר (ראה הסבר). המדדים על בסיסים שונים מתייחסים בדרך כלל להרכבים שונים של סל, לשיטות מדידה שונות ומעודכנות ולשינויים אחרים.

להזכירך, המדד המתפרסם ב-15 בחודש מתייחס לחודש הקודם.
לדוגמא: מהתאריך 16 ביולי עד לתאריך 15 באוגוסט המדד מתייחס למדד חודש יוני (שפורסם ב-15 ביולי).

חזרה לתפריט הראשי | חזרה לבחירת פרק ראשי | חזרה לבחירת סדרה | חזרה לבחירת תקופה

© מדינת ישראל 1997 - 2020 רשיון שימוש || © Copyright 1997- 2020 The State of Israel. Enduser license

חלק ב' - מעקב אחר יישום המלצות דוח המבקר משנת 2014

1. כללי

בשנת 2014 נערך דוח ביקורת על ידי מבקר העירייה בנושא "מכללת רמת גן – חיובי ארנונה" (להלן: "**דוח ארנונה**") אשר בחן את חיובי הארנונה של כלל השטחים התפוסים על ידי המכללה. הדוח מצא שורה של הפרשי מדידות בין השטחים המחויבים לבין השטחים שאינם מחויבים. להלן פירוט החישוב שבוצע עבור השטחים שלא חויבו והתעריפים בצו הארנונה הכללית לשנת 2015 של העירייה כפי שהוצג במסגרת דוח המבקר 2014:

מהות השטחים	שטח שאינו מחויב במ"ר	מספר סוג נכס לפי צו ארנונה לשנת 2015	תעריף ארנונה ₪ למ"ר לפי צו ארנונה לשנת 2015	סה"כ עלות ארנונה השנתית בש"ח
מבנים (*)	3,253	383	102.98	334,994
חניונים	12,913	352	29.68	383,258
שטח לא בנוי (קרקע)	41,000	780	11.89	487,490
				1,205,742

* נתוני השטחים אינם נתונים מדויקים מאחר שנמדדו בקירוב על פי אומדן של המודד.

תגובת ראש העיר לדוח הביקורת הייתה כי "**יש לבצע מדידה מחודשת של כל שטחי המכללה לפי סוגי הנכסים השונים במכללה ובהתאם למדידות אלו לעדכן את חיובי הארנונה של המכללה**".

ביום 26.5.15 הוציא ראש העיר הערות לדוח המבקר בנושא "מכללת רמת גן חיובי ארנונה " במסגרתן התקבלו החלטות ליישום ביחס לממצאים המפורטים בדוח.

מהדוחות הכספיים של מכללת רמת גן לשנת 2017 עולים הנתונים הבאים לגבי שומת הארנונה המשולמת על ידה לעירייה והמפרטים את השתלשלות הדברים מאז שנת 2014, מועד עריכת דוח מבקר העירייה:

- "**ביום 22 במרס 2015 הוציאה עיריית רמת גן למכללה שומת ארנונה מתוקנת לפיה נקבע סכום ארנונה של 1,929 אלפי ₪ לשנה, הגבוה ב-1,206 אלפי שח לעומת המצב הקיים.**
- **ביום 2 ביולי 2015 הגישה המכללה השגה על השומה המתוקנת.**
- **ביום 21 בספטמבר 2015 ביטלה העירייה את השומה המתוקנת והוציאה שומה מתוקנת חדשה לפיה סכום התוספת ירד ל- 633 אלפי ₪ לשנה.**
- **המכללה הגישה ערר ובחודש ספטמבר 2017 הושגה פשרה, על פיה תישא המכללה בהפרשי ארנונה בסך 643 אלפי ₪ רטרואקטיביים חד פעמיים בחודש אוקטובר 2017 (מתוך הסך הנ"ל הפרישה המכללה בשנים קודמות סך של 420 אלפי ₪).**

- **כמו כן, תוספת הארנונה משנת 2018 תסתכם לסך של כ- 250 אלפי ₪. וסכום הארנונה השנתי מסתכם ל- 984 אלפי ₪**".

<u>הערות הביקורת:</u>

1.1. מהאמור לעיל עולה כי העירייה הוציאה במרץ 2015 שומה גם עבור כל הסכום אשר נמצא במסגרת דוח המבקר 2014 שהמכללה אינה מחויבת בגינו, בסך כולל של כ- 1.2 מיליון ₪ בשנה.

כל התחשיבים המאוחרים יותר בוצעו במסגרת פשרה שהושגה בין המכללה והעירייה בעקבות השגות המכללה על שומת הארנונה המתוקנת.

הביקורת בדקה בגין אילו שטחים חויבה המכללה נכון לשנת 2019:

סוג	תאור	גודל	תעריף	חיוב שנתי בש"ח
383	מוסד חינוכי אזור ב	8,776	108.16	949,212.20
780	קרקע תפוסה	2,500	12.49	31,225
סה"כ		**11,276**		**980,437.20**

הארנונה המקורית ששולמה על ידי המכללה נכון לשנת 2014 הסתכמה בסך של 723 אלף ₪ לשנה והיא הוגדלה בעקבות הערות דוח הביקורת משנת 2014, בסך כולל של כ- 257 אלף ₪ בשנה. כלומר **כ-21%** בלבד מהיקף תשלומי הארנונה הנוספים אשר העירייה הייתה אמורה לגבות בהתאם לשטחים בפועל. בגין יתר הסכום סך של 949 אלף ₪ **המהווים כ- 79%** מהיקף תשלומי הארנונה הנוספים אשר העירייה הייתה אמורה לגבות בהתאם לשטחים בפועל, נקבע כאמור במסגרת הפשרה עם המכללה, כי היא לא תישא בתשלומי הארנונה בגינם.

2. שטח בנוי

הממצאים העיקריים שנמצאו בדוח הארנונה לעניין השטח הבנוי הם:

- **"שטחי המבנים אשר אינם מחויבים בארנונה, הינם בסך של כ- 3,253 מ"ר, דהיינו חיוב שנתי בחסר בסך של כ- 335 אלפי ₪.**
- **בשנת 2005 שטח המבנים של המכללה הוקטן רטרואקטיבית משנת 2003 מ- 7,379 מ"ר ל- 7,023 מ"ר. לא נמצא הסבר לצמצום**".

במסגרת החלטות ראש העיר נקבע כי "**יצאה שומה לחיוב עפ"י המדידה החדשה שבוצעה על ידי מח' הגביה**".

החלטת ראש העיר יושמה ובראשית שנת 2015 נערכו מדידות חדשות למכללה על ידי חברת מדידות (להלן: "**המודד**").

הביקורת ערכה השוואה בין טבלת השטחים כפי שהייתה מעודכנת במהלך הביקורת בשנת 2014 לשטחים שנמדדו במהלך שנת 2015. הנתונים בדבר השטחים שנמדדו על ידי המודד בשנת 2015 מבוססים על טבלת שטחים שהועברה לביקורת על ידי מנהלת מחלקת סקר נכסים בעירייה בהסתמך על המדידות (להלן: "**טבלת המדידות**"). להלן טבלה המפרטת את נתוני השטחים ומדידותיהם כפי שהוצגו במסגרת דוח הארנונה משנת 2014 וכפי שנמדדו על ידי המודד:

	נתוני שנת 2014			
מספר המבנה	שטח מדוד (ברוטו) בתרשים משנת 2003 מ"ר	שטח לחיוב בתרשים משנת 2003 מ"ר	שטח מחויב במערכת הגביה - מ"ר	מדידה 2015*
בנין 1	348.58	348.58	348.58	319.81
בנין 2	1,377.97	1,368.61	1,368.61	2,546.34
בנין 3	375.09	375.09	-	501.88
בנין 4	1,718.77	1,621.84	1,621.84	1,584.80
בנין 5	3,734.30	3,683.95	3,683.95	4,199.42
בנין 6	-	-	-	1,862.86
בנין 7	-	-	-	1,629.70
סה"כ	**7,554.71**	**7,398.07**	**7,022.90**	**12,644.81**

להלן השטחים בגינם מחייבת העירייה לשנים 2014 ו – 2019 בגין השטח הבנוי:

תיאור	2014	2019
מ"ר לחיוב	7,023	8,776

<u>הערות הביקורת:</u>

2.1.1. כפי שעולה מהנתונים לעיל העירייה הגדילה את השטח בעקבות דוח הביקורת שנערך בשנת 2014, בגינו היא מחייבת את המכללה בארנונה עבור שטח בנוי מסך של 7,023 מ"ר לסך של 8,776 מ"ר, כלומר גידול של 1,753 מ"ר בסה"כ. זאת כאשר השטח הבנוי כפי שנמדד בשנת 2015 הסתכם ב-12,644.81 מ"ר. **כלומר שהעירייה אינה מחייבת את המכללה בגין 3868.81 מ"ר. בשווי כולל של כ- 420 אלף ₪ לשנה.**

2.1.2. בפגישה שערכה הביקורת עם מנהל הארנונה ב- 19 לפברואר 2020 הובהר כי מקור החיוב הינו בהתאם לפרוטוקול **ועדת ערר מה – 5.7.2017** בו נקבע כי : "**ב"כ העוררת הגננו להסכמה ש- 8,776 מ"ר יסווגו בסיווג של מוסד חינוכי איזור ב', קוד 383 ועוד שטח של 2,500 מ"ר בסיווג קרקע תפוסה קוד 780** "

עוד הוסיף מנהל הארנונה כי "הנושא טופל ע"י מנהלת הארנונה הקודמת בשיתוף משרד עו"ד ב.ב. אשר הגיעו להסכמה עם נציגי המכללה, לאחר דין ודברים ממושך, אשר נבעה בין היתר מהעובדה כי חלק גדול מן השטחים משותפים למכללה ולעירייה".

הביקורת מעירה בחומרה כי בפשרה מהותית נדרש היה להעלות בכתב את המחלוקות והנימוקים שהובילו להסכם הפשרה.

<u>המלצת הביקורת</u>:

2.1.3. במקרים בהם יש שינוי מהותי בין החיוב בפועל למדידות השטחים שביצעה העירייה, **יש לתעד את הישיבות והנימוקים להחלטות**.

3. חניוני המכללה

בדוח מבקר המדינה מס' 58א משנת 2007 שבדק (להלן: "**דוח מבקר המדינה**") העיר משרד מבקר המדינה לעירייה בדבר חיוב המכללה בגין החניונים שבתחומה כי החלטתה שלא לחייב את המכללה בארנונה בעד שטחי החניונים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות צווי הארנונה שלה.

להלן הממצא העיקרי שנמצא בדוח מבקר העירייה לשנת 2014 בעניין חניוני המכללה: "**שטחי החניונים אשר אינם מחויבים בארנונה, הינם בסך של 12,913 מ"ר, דהיינו חיוב שנתי בחסר בסך של כ-383 אלפי** ₪".

תגובת מנהלת מחלקת גבייה דאז הייתה כי :"המדובר בחניון שנבנה לבקשת העירייה ועל כך הוחלט על ידי העירייה שלא לחייבו בתשלום ארנונה".

במסגרת הערות ראש העיר הוחלט כי "**החנייה מיועדת במשך היום לסגל, למרצים ולסטודנטים. נדרוש מהמכללה שהחניה תהיה פתוחה לתושבים משעות הערב עד סיום יום הלימודים ועד למחרת בבוקר ובסופי שבוע וחגים, ולכן אין בכוונת העירייה לחייב בארנונה בגין שטחים אלו**".

בפועל, ניסתה העירייה להשית על המכללה חיובי ארנונה בגין החניון אולם בוועדת ערר לענייני ארנונה, אשר דנה בערר שהוגש על ידי המכללה, נקבע ביום 5.9.2017 כי "**בפנינו חניון ציבורי פתוח ואין להשית על העוררת כל חובת תשלום ארנונה לגביו.**"

הערת הביקורת:

3.1.1. גם במסגרת ההסכם שנחתם ההחלטה היא שלא לגבות תשלומים בגין החניון:

(א) בשטח המוחכר חניון עליו קיים חוזה בין הצדדים (להלן :"החניון") והחוכר ימשיך להפעילו, בהתאם להוראות החוזה האמור .

(ב) החניון ימשיך להיות פתוח לשימוש הסטודנטים ותושבי האזור, וזאת ללא תשלום (למעט זין השעות 22 בלילה ועד השעה 7 בבוקר – 07:00-22:00. בשעות אלו יהיה סגור אלא אם כן תעמיד העירייה שומר בין השעות הללו), ולמעט 50 מקומות חנייה ביממה, שיהיו שמורים עבור סגל הוראה שיועסק ביתרת המקרקעין. יובהר כי 50 מקומות החנייה יהיו שמורים עבור סגל הוראה רק אם יבנו 2 קומות נוספות לחניון.

4. שטח לא בנוי (קרקע)

בדוח מבקר המדינה צוין כי "**לפני פרסומי המכללה באתר האינטרנט שלה, השטח הלא בנוי שברשותה הוא 41,000 מ"ר. נמצא כי עיריית רמת גן לא מדדה כמחצית מהשטח הלא בנוי, ולא בחנה מבחינה משפטית את השימושים שנעשים בו לצורך קבלת החלטה בעניין הארנונה**. "

בדוח ביקורת מבקר העירייה משנת 2014 נכתב בהקשר זה כי השטח הלא בנוי אשר אינו מחויב בארנונה, הינו בסך של 41,000 מ"ר.

עוד צוין בדוח מבקר המדינה כי גם סכומי הארנונה שהעירייה דרשה במשך השנים ממכללת רמת גן היו חלקיים, וכי הדבר גרם לה הפסד הכנסה. כמו כן העיר מבקר המדינה, שעל העירייה לפעול במהרה לתיקון החיוב ולבססו על הוראות הדין ועל נתוני השטחים ושימושים.

להלן הממצא העיקרי בדוח מבקר העירייה לשנת 2014 בעניין השטח הלא בנוי (קרקע):

- **השטח הלא בנוי אשר אינו מחויב בארנונה, הינו בסך של 41,000 מ"ר, דהיינו חיוב שנתי בחסר של כ- 490 אלפי ₪.**

תגובת מנהלת מחלקת הגבייה דאז הייתה כי: "**הואיל ושטחי הקרקע שימשו הן את הסטודנטים הלומדים במכללה והן את תלמידי בה"ס התיכון הסמוך .. לא ניתן להכריע שהשימוש הבלעדי בשטחי הקרקע נעשה על ידי המכללה**".

במסגרת החלטות ראש העיר "**הוחלט לא לחייב בגין השטח הלא מבונה**".

להלן תגובת מנהל הארנונה:

1. ביום 19/2/20 התקיימה במשרדי פגישה עם יועץ הביקורת מטעם מבקר העיריה – במהלכה הובהר כי **חיוב מכללת רמת גן בארנונה הינו כדין וכי העירייה פועלת עפ"י החלטת ועדת ערר מיום 5/9/2017 המצ"ב.**

2. יוער, כי לאור המדידה שביצעה העירייה בנכס בשנת 2015 נשלחה שומה חדשה לנישום ואלה הגישו כדין השגות ועררים על חיובי הארנונה.

3. בין השאר נטען על ידי המכללה כי זו אינה מחזיקה במלוא השטח אשר נמדד ובו חויבה. בין השאר נטען כי חלק מהשטח שימש בית ספר תיכון, חלק מהשטח שימש עבור בית ספר דתי, חלק מהשטח שימש חניון פתוח לציבור, חלק מהשטח שימש עבור מכללות נוספות, שטח הקרקע נמדד ביתר וגם חלקו לא בשימוש המכללה, חלקו לא עומד בהגדרת קרקע תפוסה לחיובי ארנונה, חלקים נרחבים בו הינם בשימוש בתי הספר, איזור בו הוקם בית כנסת, חלק משמש כחניה עבור רכבי מחלקת הרווחה של העירייה, חלק מהשטח אינו ראוי ועוד.

4. המדובר בשלושה עררים שאוחדו לדיון אחד ואשר עניינם שטחים שונים בשטח התפוס ע"י הנישום.

5. כבר בדיון הראשון שהתקיים במסגרת ועדת ערר הוחלט כי נציגי העירייה יקיימו סיור בשטח המכללה לאור הטענות שהועלו במסגרת ההשגות והעררים.

6. התקיימו מספר סיורים בנכס הן על ידי מנהלת הארנונה דאז, והן ע"י ב"כ העירייה עו"ד ב.ב. ממשרד ב.ג. במהלך הסיור הגיעה העירייה למסקנה כי המכללה חויבה בשטחים שאינה מחזיקה בהם ולפיכך קיימים שטחים ו/או שימושים ו/או סיווגים לפיהם חויב הנישום שלא כדין, כמו כן נוכחה העירייה לראות כי קיימים שטחים אשר אינם ברי חיוב בארנונה ו/או פטורים מארנונה עפ"י דין. כך למשל, במסגרת המדידה והשומה החדשה שנשלחה בשעתו למכללת רמת גן חויבה המכללה בגין בית כנסת, בית ספר תיכון, שטחים משותפים, שטח שאינו ראוי לשימוש וכן חדר טרנספורמציה ולאור הסיור שנערך הגיעה העירייה למסקנה כי אין לחייב את המכללה כלל בשטחים אלה.

7. באשר לשטח הלא בנוי, הואיל והשטחים משמשים הן את תלמידי בית הספר התיכון והן את הסטודנטים הלומדים במכללה, לא ניתן היה להכריע שהשימוש הבלעדי בשטחי הקרקע נעשה ע"י המכללה. יוער כי גם ועדת הערר נתנה המלצתה לפיה חלק נכבד משטח הקרקע אינו בר חיוב בהיותו "רחוב" הפתוח לציבור.

8. לפיכך, הגיעה העירייה להסכמה כי יש לקבל את חלקן של טענותיה של המכללה שכן קיימים שטחים שלא בשימושה ו/או בהחזקתה של המכללה בגינם חויבה במסגרת השומה החדשה. כך יוצא, שהמחלוקת הצטמצמה לגבי רוב הנושאים למעט נושא החניון.

9. בנושא החניון, לא הגיעו הצדדים להסכמה ולפיכך ביקשה העירייה את החלטת הועדה. בהחלטה זו החליטה ועדת הערר כי החניון מהווה חניון ציבורי פתוח ואין לחייב את המכללה בארנונה בגין שטח זה, מה גם כי מדובר בחניון שנבנה לבקשת העירייה. יתרה מכך, מהערת הביקורת בפנייתך שבסימוכין עולה, כי אף במסגרת ההסכם החדש שנחתם ההחלטה היא שלא לגבות תשלומים בגין החניון.

10. לעניין המלצת הביקורת לפיה יש לתעד את הישיבות והנימוקים להחלטות בנושאים מהותיים כגון זה, הריני לאשר כי המלצה זו נרשמה בפני ותיושם ככל הניתן והנדרש.

11. לסיכום, העירייה פעלה ופועלת בהתאם להחלטת ועדת ערר ולפיכך חיוב המכללה בארנונה נעשה כדין.

הערות ראש העיר

היבטים בהסכם העירייה עם מכללת רמת-גן

חלק א' - הסכם העירייה עם מכללת רמת -גן

1. **סעיף 6.1.4:**

המלצת הביקורת: כאשר עולה צורך בהקמת מבנים חדשים לטובת מוסדות חינוך או מתן שירותים מוניציפאליים אחרים יבוצע **מיפוי מתועד בכתב** על ידי מחלקות התכנון בעירייה (אגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף נכסים וכדומה) של הצורך בגיבוי נתונים ואסמכתאות המעידים כי אכן המבנים הקיימים אינם יכולים להתמודד עם הגידול הצפוי בהיקף השירותים, וכן בחינה ומיפוי של השטחים הציבוריים והשימושים האפשריים בהם והסיבות לכך שאינם מסוגלים לספק מענה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, והוכנה פרוגרמה לצרכי ציבור בכלל וצרכי חינוך בפרט לעיר הוותיקה ולמזרח העיר.

2. **סעיף 6.1.5:**

המלצת הביקורת: תיעוד בפרוטוקול מלא ומפורט, בהנהלת העיר, לדיון בנושא הצורך ובבחינת החלופות האפשריות. כך למשל בחינת האפשרות להסבת מבנים קיימים, לשכירת מבנה מצד ג', לבינוי חדש וכדומה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, והוכנה פרוגרמה לצרכי ציבור בכלל וצרכי חינוך בפרט לעיר הוותיקה ולמזרח העיר.

3. **סעיף 7.3.3:**

המלצת הביקורת:

בהסכמים מהותיים/ארוכי טווח, יש לשתף את השירות המשפטי כבר בתהליכי העבודה המוקדמים של ההסכם, על מנת שתערך בחינה לעומק של ההסכם על ידי היועץ המשפטי לעירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, במקרים בהם משרד חיצוני מלווה פרויקט, השירות המשפטי של העירייה שותף לתהליך באופן מלא.

חלק ב' - מעקב אחר יישום המלצות דוח המבקר משנת 2014

4. **<u>סעיף 2.1.3</u>:**

<u>המלצת הביקורת</u>: במקרים בהם יש שינוי מהותי בין החיוב בפועל למדידות השטחים שביצעה העירייה, **יש לתעד את הישיבות והנימוקים להחלטות**.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, כיום אגף הכספים מבקש המלצות מפורטות בכתב שנדרש לאשר אל מול הגורמים הרלבנטיים ברשות.

ניהול מיזמים באגף
מערכות מידע ומיחשוב

בחינת ניהול מיזמים באגף מערכות מידע ומחשוב

1. מבוא

1.1. רקע

מערכות המידע הופכות מתוחכמות, התלות בהן גדלה והן משתלבות במגוון רחב של פעילויות ותחומים שבעבר לא היו ממוחשבים. השימוש במערכות מידע הפך בשנים האחרונות להכרחי לפעילות השוטפת של ארגונים ובוודאי בכל הנוגע לתפעול של ארגון גדול ומורכב כרשות מקומית.

הקמה או הטמעה של מערכת מידע, או טכנולוגיה מתקדמת, מהווה מיזם מורכב ובעל חשיבות אסטרטגית לארגון, הן בזכות התרומה הצפויה במגוון היבטים, כגון: בסיס נתונים אחיד, שקיפות מידע, ניהול ידע, בינה עסקית, תהליכי עבודה, ניהול משימות, ניהול משאבים, אופטימיזציה, מדידת ביצועים, יעילות תפעולית, בקרה ניהולית ועוד; והן בגלל המשמעות הקריטית של כשל בתהליך ההטמעה, אשר עלול לגרום נזק בטווח-הקצר ו/או בטווח-הארוך, ולעתים אף לסכן את המשך קיומו של הארגון.

ניהול מיזם מחשובי נדרש לתת מענה הולם, הן ליישום טכני מוצלח של המערכת ולהטמעתה בארגון, והן לצרכים העסקיים של הארגון במגוון נושאים, כגון: איכות פתרון ההטמעה, משך ההטמעה , מגבלות התקציב, מזעור הסיכונים וכו'.

העירייה מספקת שירותים רבים ומגוונים לאוכלוסיית העיר ולמבקרים בה, ועושה לצורך כך שימוש במערכות ממוחשבות רבות, אשר משמשות את יחידות העירייה השונות וחיוניות לפעילותה השוטפת. מערך המחשוב העירוני תומך במגוון רחב של תחומים, כגון: גבייה, חינוך, טיפול בפניות תושבים, הנדסה ועוד.

אגף מערכות מידע ומחשוב של העירייה (להלן: "**האגף**") אמון על הייזום, הביצוע והליווי של מיזמים שונים להקמה והטמעה של מערכות חדשות ושדרוג מערכות קיימות.

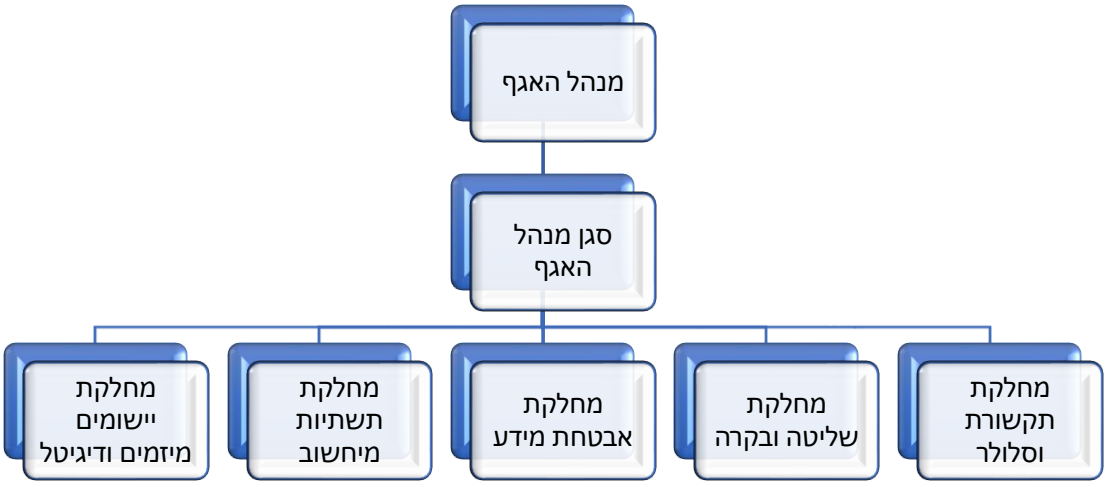
עד לשנת 2019 הועמסו תקציבי מערכות המידע והמחשוב על המחלקות השונות בעירייה. בתקציב העירייה **בשנת 2019 בוטלה ההעמסה ונפתח תקציב ייעודי לאגף**.

להלן נתונים בדבר הוצאות העירייה על מערכות מידע ומחשוב, במסגרת **התקציב הרגיל** בשנים 2017 -2019:

2017 – ביצוע בש"ח	2018 – תקציב בש"ח	2019 – תקציב מאושר בש"ח
10,968,000	11,738,979	8,364,752

1.2. מבנה ארגוני

להלן תרשים מבנה ארגוני של האגף:



ניהול מיזמים מחשוביים הינו ברובו תחת אחריותה של מחלקת יישומים, מיזמים ודיגיטל (להלן: "**מחלקת יישומים**") האמונה על ניהול ותפעול מערכות המידע בעירייה ויישום מיזם המחשוב.

מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב הקודם עזב את תפקידו בחודש פברואר 2019 (**להלן : "מנהל האגף הקודם"**). מהל האגף הנוכחי החל את תפקידו בפברואר 2019. (**להלן: "מנהל האגף הנוכחי**") .

הביקורת מבקשת לציין כי סמנכ"ל בורסה וקידום עסקים היה אחראי על תחום מערכות המידע (להלן **:"סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב"**) עד לחודש 2/2019, וליווה את כלל הפרויקטים המבוקרים בדוח זה עד למועד זה.

2. <u>מטרת הביקורת</u>

בחינת ניהולם של מיזמים להקמה והטמעה של מערכות מידע בעירייה. לצורך הביקורת נבדק מדגם של ארבעה מיזמים.

2.1. מדגם הביקורת

להלן טבלה המפרטת את ארבעת המיזמים שנבדקו על ידי הביקורת, מהותם, עלותם ומצב עדכני של המיזם **נכון למועד סיום הביקורת (דצמבר 2019):**

שם המיזם	מהות המיזם	עלות המיזם באלפי ש"ח	סטטוס המיזם
Crm_Online	הטמעת ממשק מקוון של מערכת ניהול קשרי לקוחות לאתרי אינטרנט, אפליקציות, מסרונים ועוד.	145	**נגנז**
פורטל ארגוני	הנגשת מידע ארגוני לעובדי עירייה	216	**נגנז וחודש**
אורות רווחה	יישום הרפורמה הממוחשבת של משרד הרווחה	286	**עלה לאוויר יוני 2018**
Open Data	"הנגשת" מידע עירוני חיוני לספקים / תושבים	69	**לבקשת מנהל האגף הנוכחי נגנז אך לאחר מכן הועלה שוב על ידו**

3. מתודולוגיה

ביקורת זו נערכה **ברבעון שלישי ורביעי של שנת 2019.**

לצורך עריכת הדוח קיימה הביקורת פגישות / שיחות טלפוניות עם:

- מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב;
- חשבת אגף מערכות מידע ומחשוב;
- סמנכ"ל העירייה - האחראי על תחום מערכות המידע (עד חודש 2/2019).
- ממונה אבטחת מידע אגף מערכות מידע ומחשוב;
- מנהלת מחלקת תכנון וארגון עירוני;
- מנהל מחלקת תשתיות באגף מערכות מידע;
- מנהלת מחלקת יישומים;
- מנהלי מיזמים של מחלקת יישומים;
- מנהל אגף משאבי אנוש;
- מנהלת האגף לשירותים חברתיים;

- סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם;
- יועץ אגף משאבי אנוש.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תגובות סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב, מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב הנוכחי ומנהל מחלקת אבטחת מידע שולבו בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. מפת הדוח

עיקרי הממצאים - אדום

עיקרי ההמלצות - כחול



*(ראה סעיף 11 – סיכום בדיקת ניהול ארבעת המיזמים)

פירוט הממצאים

5. נהלים

נוהל הוא מסמך המגדיר עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה, וכן מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

נהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את שיטות העבודה, התפקידים ותחומי האחריות של בעלי התפקידים בארגון. כמו כן, מהווה הנהלים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

1) **מטרה** - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2) **מסמכים ישימים** - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3) **הגדרות** - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4) **שיטה** - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5) **אחריות** - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
6) **נספחים** - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת העירייה.

הערת הביקורת:

5.1. במהלך התקופה המבוקרת, **האגף התנהל ללא נהלים המסדירים את תהליך ניהול המיזמים**.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.2. תהליכי העבודה יעוגנו בנהלי עבודה אשר יסדירו את שלבי העבודה השונים בתהליך ניהול מיזם מחשוב, ובכלל זאת ייזום המיזם, אפיון, בחירת פתרון וספק בהתאם להליכי התקשרות עם ספקים, תכנון המיזם, תהליכי ניהול המיזם הטמעה, בדיקות ותיקון ליקויים.

לקראת סיום הביקורת הועבר לביקורת על ידי מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב הנוכחי, מסמך המפרט שלבי נוהל שהאגף מגבש, בהתאם לתהליכי העבודה הנהוגים והרצויים כפי שהובאו בהערות הביקורת. המסמך מהווה תשתית ראשונית לנהלי העבודה שיוכנו על ידי האגף .

<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u>:

"נעשה שימוש בפרויקטים שנבחנו בטכנולוגיית Agile Project Management, טכנולוגיה הנחשבת כחדשנית ביותר, ומיועד לפיתוח מהיר של פתרונות".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

הביקורת מעירה כי אף ניהול בשיטת Agile דורש נהלי עבודה ברורים לניהול פרויקט הכולל את שלבי הפרויקט הבסיסיים: התקשרות עם ספקים, אפיון, בדיקות, הטמעה, וכו'.

6. תהליך ניהול מיזם מחשוב

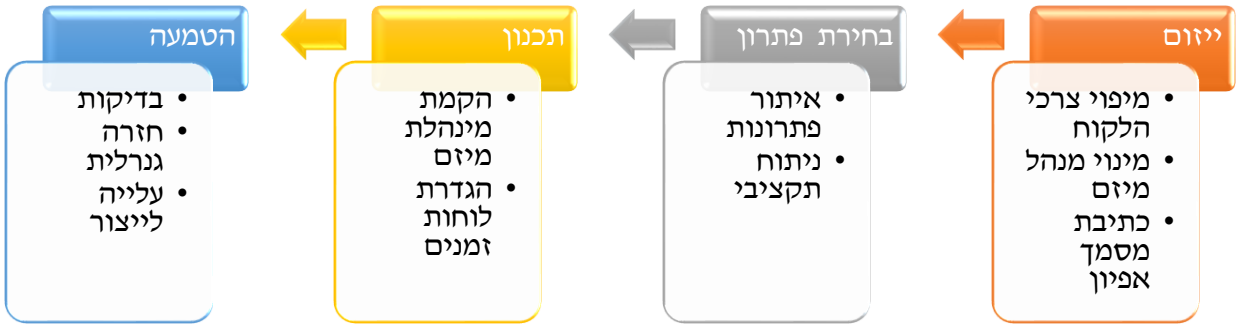
נוהל מפת"ח (מתודולוגית פיתוח ותחזוקה) הוא הנוהל הממשלתי המהווה מסגרת לפיתוח ותחזוקת מערכות ממוחשבות, אשר פותח ע"י אגף החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן: "**נוהל מפת"ח**"). הנוהל מהווה מתודולוגיה לניהול מיזמים של תוכנה, הנדסת תוכנה, ניתוח מערכות וניהול איכות תוכנה בישראל. נוהל מפת"ח נמצא בשימוש בכל מגזרי המשק בישראל. עד שנת 2014 היווה נוהל מפת"ח תקן מחייב למשרדי ממשלה ורשויות מקומיות. בסוף 2014 בהחלטה של ממשלת ישראל בוטל נוהל מפת"ח כנוהל מחייב, אולם הוא **נותר קו מנחה**.

נוהל מפת"ח מגדיר את השלבים ואת התוצרים לאורך כל מחזור החיים של המיזם - החל בייזום ואפיון המערכת, דרך עיצוב ובנייה (או רכש והתאמות), המשך בבדיקות מערכת (טסטים) וכלה בהתקנה, תפעול ותחזוקה. שלב נוסף חשוב הוא תחקור והערכת מערכת. דגש מרכזי בנוהל מפת"ח הוא ההבחנה החשובה בין מיזם ובין מערכת:

❖ **מיזם** הוא מאמץ ארגוני, ניהולי ומקצועי מרוכז לפתח מערכת או לשדרג מערכת קיימת (מהדורה חדשה).

❖ **מערכת** היא 'יצור חי ונושם' שתפקידה לתת ערך מוסף לארגון, ויש לתפעל ולתחזק אותה באופן שוטף.

להלן ההליך הרצוי לניהול מיזם בהתאם לנוהל הראשוני ולעקרונות נוהל מפת"ח:



❖ **ייזום:**

- **מיפוי צרכי הלקוח** - ייזום המיזם מתחיל בדרך כלל בקבלת דרישה מהלקוח, כלומר היחידה העירונית הזקוקה לשירות מסוים, או לפי דרישת הנהלת העיר ו/או מחלקת תכנון אסטרטגי. שלב הייזום כולל בירור מול הלקוח, המשתמש, מדוע נדרש המיזם, ומהן הדרישות הבסיסיות בהן יש לעמוד.
- **מינוי מנהל מיזם** - באחריות מנהלת מחלקת יישומים, ובשיתוף עם מנהל מערכות מידע בעירייה, למנות מנהל מיזם לביצוע המיזם.
- **כתיבת מסמך אפיון** - מסמך אפיון הינו מסמך מפורט המתאר את הפתרון הנדרש לאור הצרכים והדרישות של הלקוח. המסמך מתאר ביצד המערכת תראה לאחר בנייתה על ידי החברה המפתחת. קיימת חשיבות רבה שהמשתמש העיקרי יסקור את מסמך האפיון, ויוודא כי המערכת עונה על דרישותיו טרם התחלת הפיתוח.

בהתאם לגלופת מסמך אפיון של נוהל מפת"ח, האפיון אמור לכלול בין היתר את המרכיבים הבאים:

- **מיפוי תהליך** - הגורם המבצע, תיאור הארגון ויעדיו, הסביבה, מטרת המערכת, המצב הקיים ודרישות המערכת.
- **יישום** - אפיון מפורט של המערכת, ארכיטקטורת מערכת, ממשק משתמש, תהליכים ומודולים, טבלאות וקודים, ממשקים וקישורים, נפחים, עומסים וביצועים, הרשאות, טכנולוגיה ותשתית.

- **ממשק משתמש** - משתמשי המערכת ומערכות מידע משיקות (פנים ארגוני וחוץ ארגוני), משתמשי פנים לפי מבנה ארגוני, משתמשי חוץ לפי שיוך ארגוני.
- **טכנולוגיה** - בחינת חלופות טכנולוגיות, חומרה נדרשת, תוכנות מדף.
- **עלויות** - ניתוח סיכונים, ניתוחי עלות/תועלת.

❖ **בחירת פתרון:**

- **איתור פתרונות** - בחינה האם קיים פתרון במסגרת הכלים הנמצאים ברשות האגף, במידה ולא נבדקים מוצרים רלוונטיים בשוק.
- **ניתוח תקציבי** - בחינת היקף הפתרון והיקף כספי, קבלת סעיף תקציבי לביצוע, ניהול הליך רכש והתקשרות כולל בחירה בספק המבצע.

❖ **תכנון:**

- **הקמת מינהלת מיזם** - לאחר בחירת המוצר, באחריות מנהל המיזם להקים בשיתוף עם הלקוח את מינהלת המיזם. במיזמים בהיקף גדול, מינהלת המיזם תהיה בהובלתו של מנהל מערכות מידע.
- **הגדרת לוחות זמנים** - באחריות מנהל המיזם להגדיר לוח זמנים למיזם, ולהכין טבלת גאנט אשר תאפשר לבצע מעקב אחר התקדמות המיזם בפועל לעומת התכנון.

❖ **הטמעה:**

- **בדיקות** - בניית תוכנית בדיקות אש תיתן מענה הן ברמה פונקציונאלית והן ברמת עומסים. בהתאם לבאגים שימצאו, יועבר הנושא להמשך פיתוח. מצד הספק יש לבצע בדיקות מסירה מקיפות, ומצד העירייה מתבצע בדיקות קבלה ועומסים.
- **חזרה גנרלית** - בדיקה כוללת של יישום המיזם טרם עלייה לייצור, מבחינת נגישות, סיכונים פונקציונאליים וכו'. בהתאם לכך מתקיימת ישיבה בה מועלים כל הבאגים הקיימים. במידה שאין באגים ברמה גבוהה / משביתה, מחליטים על העלאה לייצור.
- **עלייה לייצור** - כתיבת תוכנית עלייה לייצור, כולל פירוט מקרים ותגובות.

7. מיזם 1- שדרוג למערכת "CRM ONLINE"

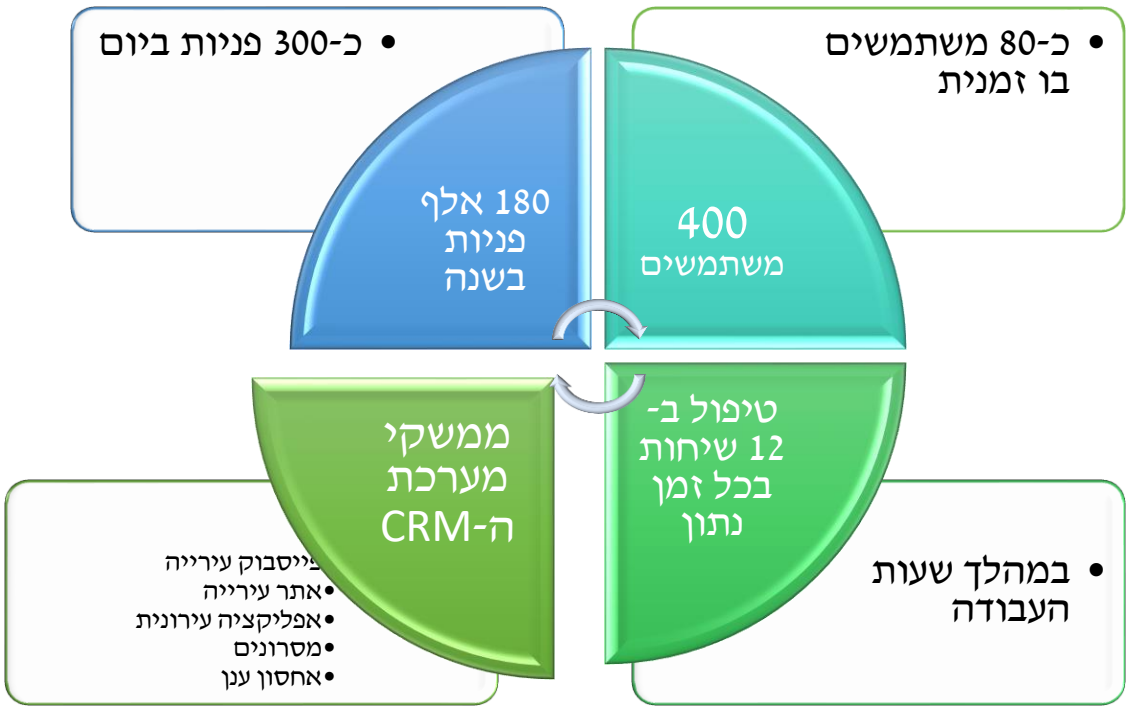
7.1. רקע

מערכת CRM (Customer relationship management) (להלן: "**מערכת CRM**") היא מערכת ממוחשבת המשמשת לניהול קשרי לקוחות.

בעירייה קיימת מערכת CRM, המשמשת לניהול פניות התושבים במוקד העירוני. מערכת ה- CRM אשר פעלה בעירייה החל משנת 2014, הינה מערכת [redacted] CRM של חברת [redacted], אשר יושמה בעירייה על ידי חברת פ. ישראל בע"מ (להלן: "**פ.**"). העירייה התקשרה בהסכם עם פ. ב-23.9.2014, אשר קבע כי פ. תספק לעירייה שירותי תמיכה ואחסון עבור מערכת ה-CRM ל- 10 שנים , בעלות כוללת של 1.1 מיליון ₪ בתוספת מע"מ.

המערכת הקיימת בעירייה היא בעצם מערכת CRM ON PREMISE – כלומר מערכת המותקנת על שרת מקומי.

להלן נתוני פעילות מערכת ה-CRM כפי שהוצגו במצגת של האגף בטרם החל המיזם **ביום 9.7.18**:

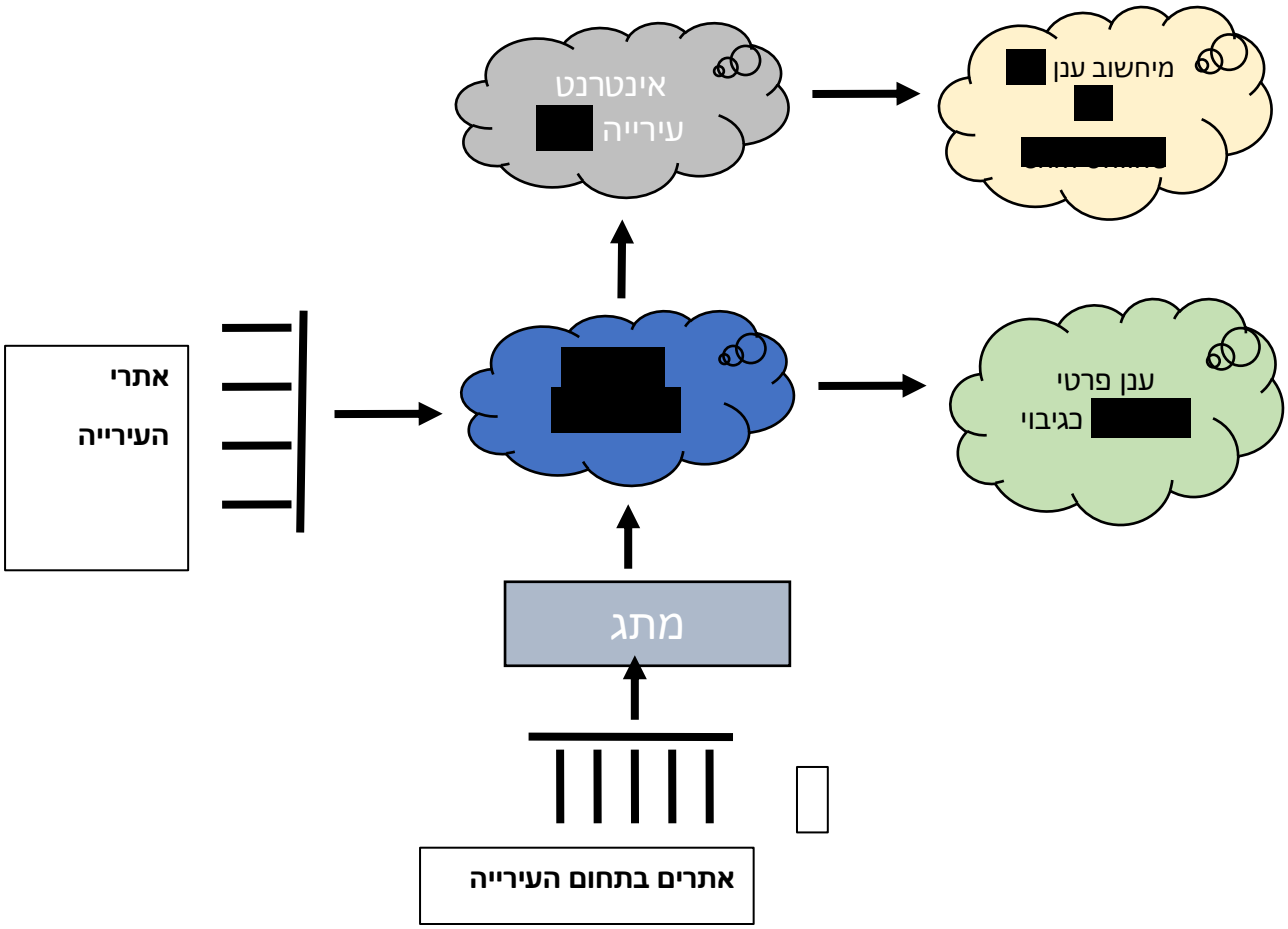


מיזם ה – CRM On Line, הינו שדרוג של מערכת ה-CRM המקומית **למערכת מקוונת**, אשר אמורה לתת מענה לתושבי העיר, וכן לאפשר לעובדי העירייה המטפלים בסגירת קריאות ממשק ייחודי באמצעות יישום

המתעד את סגירת הקריאה וכן הגורם המבצע זאת. מערכת ה – CRM המשודרגת אמורה לקבל נתונים ממספר מקורות ביניהם : אתר הפייסבוק העירוני, הודעות SMS, אפליקציה עירונית, אתר העירייה ועוד.

7.2. אפיון

להלן תרשים המערכת כפי שהוצג במצגת של האגף בטרם החל המיזם **ביום 9.7.18**:



7.3. התקשרות לביצוע השדרוג

ב-18.6.18 הועברה לעירייה הצעת מחיר של חברת פ. לשדרוג מערכת ב-CRM לפלטפורמת [redacted] (ONLINE), אשר כללה תכנון של השדרוג המוצע במסגרתו פורטו מאפייני המערכת, וכן לוח זמנים להטמעת המיזם.

הצעת המחיר כללה לוח זמנים של התחלת עבודה ב- 1.7.18 וסיומה בתוך תשעה שבועות.

ההצעה של חברת פ. לעירייה כללה את הרכיבים הבאים:

- הקמת סביבת ONLINE.
- שדרוג מערכת CRM קיימת עם מינימום התאמות לעבודה ONLINE;
- הסבת ממשקים כך שיעבדו מול סביבת הONLINE החדשה
- טעינת נתונים מסביבת ה ON PREMISE לסביבת ה-ONLINE
- תמיכה וליווי לאחר עלייה לאוויר.

<u>הערות הביקורת</u>:

7.3.1. מהביקורת עולה כי העירייה חתמה על חוזה התקשרות עם הספק לאחר קבלת הצעת מחיר בלבד. הדבר בוצע בהליך בו העירייה אינה קבעה את תנאי ההתקשרות לספק. במקרה הנדון הספק קבע את תנאי ההתקשרות במסגרת הצעת מחיר, רמת השירות הנדרשת, הפיקוח והבקרה שיקוימו אחר השירות ושלבי אישור תשלום בהתאם להתקדמות המיזם לדוגמא:

- לזמני מענה לשורת פעולות - כך למשל נקבע:
  - **"הלקוח יגיב לדרישות מידע הנדרשות למיזם עד 24 שעות",**
  - **"מסמכים ואפיונים אשר ימסרו לעיריית רמת גן יבדקו ויאושרו (או ידחו עם הערות) בתוך שבועיים מיום מסירתם"**
  - **"עמידת העירייה בלוחות הזמנים ותכולות לעיל, מהווה תנאי יסודי לעמידת חברת פ. בלוחות הזמנים והתקצוב של המיזם"** .
- **<u>להעמדת צוות מטעמה</u>** - העמדת צוות עירוני שהרכבו המינימלי נקבע על ידי פ. ואשר חייב להיות זמין.
- **<u>לתשלומים נוספים</u>** - בגין כל דבר במעט אשר לא פורט בהצעה (שמלכתחילה מנוסחת בכלליות רבה על ידי חברת פ.), כך למשל מצוין :
  - **" במידה ונדרש לפיתוחים נוספים אשר לא נכללו בתכולה המקורית – הלקוח יחויב בגין שעות אלה בנפרד".**
  - **"התאמות במערכת לצרכי העירייה וכן והתאמות של טפסים לא יעשו במסגרת תכולת המיזם, באם יידרשו שינויים הם יעשו לאחר העברה לבדיקות ויתומחרו בנפרד".**
  - הדרכת משתמשים – **"אם נתבקש להדריך יטופל כמיזם נפרד".**

7.3.2. כפי שעולה מהצעת המחיר השדרוג הצריך **שורת התקשרויות ורכישות נוספות**, ובכלל זאת:

- רכישת מנוי לשרת [redacted].
- שרת אחסון
- שירותי תחזוקה
- רישיונות תוכנה

7.3.3. מתכתובות שהועברו לביקורת עולה כי כבר ביום 14.6.18 נעשתה פנייה לחברת [redacted] כדי לברר מה הדרישות הטכנולוגיות למיזם, כאשר חברת פ. הוצגה **כמיישמת** ואף ההתקשרות עם חברת א.ל צוינה מפורשות.

<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u>:

" החוזה הוצג לעירייה לאחר הליך מסחרי שכלל מספר פגישות והתכתבויות שבמהלכו התקיים שיג ושיח בין הספק וחברת מיקרוסופט לגבי המימון שהתקבל מחברת מיקרוסופט, כך שמסמך זה הינו המסכם שיג ושיח זה".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

נדרש היה להציג במסגרת החוזה את כלל ההיבטים העסקיים, ביניהם חברת [redacted].

7.4. תקצוב המיזם

כאמור מלבד ההתקשרות עם חברת פ., התקשרה העירייה עם מספר ספקים לשם ביצוע המיזם. להלן פירוט עלויות המיזם לשנים 2018-2019:

ספק	הזמנה מס'	סכום הזמנה בש"ח	חשבונית מס/עסקה	תאריך חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות
פ.	98410	118,170	181282	31/07/2018	52,650	שדרוג מערכת CRM
	98410	-	181661	30/09/2018	26,325	שדרוג מערכת CRM
א.ל	98462	161,318	37023	01/08/2018	16,217	30 רישיונות - 16,217 ₪. 360 רישיונות - 145,101 ₪ וכן זיכוי עבור 360 רישיונות
חברת שירותי ייעוץ	2807	50,310	90138	31/01/2019	50,310	בדיקות ביצועים למערכת
סה"כ					**145,502**	

יצוין כי קיימים עובדים נוספים אשר העניקו שירותים לפרויקט במסגרת עבודתם באגף מערכות מידע אך לא נכללו שעות עבודה , בין העובדים:

- מנהל מחלקת יישומים
- מנהלת פרויקטים
- עורך בדיקות למיזמים המבוצעים על ידי האגף

<u>הערות הביקורת:</u>

7.4.1. בשלב שבו התחילו בחודש יוני 2018 **לא שוריין תקציב**, אף שהחלו להפעיל ספקים, כך שבפועל לא בוצע ניהול תקציבי לפרויקט לכל אורכו.

7.4.2. בחודש נובמבר 2018 היה ידוע כי קיימות **כבר הרבה מאד תקלות. עם זאת לא עוכבו התשלומים לחברה.**

7.4.3. לא נמצא תיעוד לבחינה משפטית של האגף במטרה לקבל החזרי תשלומים מן החברה.

7.5. תכנון המיזם

לצורך ניהול המיזם הוקמה על ידי האגף מינהלת מיזם (להלן: "**המינהלת**"), אשר אחראית על קיום לוח זמנים ובקרה שוטפת אחר יישום המיזם, החל מקבלת ההצעה עד ל"עלייתו לאוויר". המינהלת כללה בין היתר את בעלי התפקידים הבאים:

מנהל אגף מערכות מידע **הקודם,** מנהלת מחלקת תכנון וארגון עירוני, מנהלת מחלקת יישומים, מנהל אבטחת מידע, מנהל מחלקת תשתיות, תמיכה והתקשרות , מ"מ מנהל מחלקת יישומים ומנהל המיזם מטעם חברת פ..

כאמור, על פי הצעת המחיר של חברת פ., תאריך תחילת העבודות נקבע ליום 1.7.18 וסיומה בתוך תשעה שבועות, כלומר ליום 1.9.18.

"המינהלת הראשונה" התכנסה לראשונה ביום 4.7.18 וקיבלה שורת החלטות, המבוססות על לוח הזמנים הקבוע בהצעה, החלטות כלליות והחלטות אופרטיביות:

ההחלטות הכלליות היו:

.1	"עלייה לאוויר" בתחילת ספטמבר 2018.
.2	מתחילת יולי 2018 תתבצע הקפאת תצורה למערכת ה CRM הקיימת.

ההחלטות האופרטיביות כללו הגדרת לו"ז מפורט **בשנת 2018** וגורם אחראי.

להלן טבלת ההחלטה והלו"ז לסיום:

מס'	החלטה	לו"ז סיום
1	**<u>שרת בדיקות</u>** ▪ יש לרכוש שרת לביצוע הבדיקות. ▪ יש להקים את השרת לביצוע הבדיקות.	12.7
2	**<u>רישיונות</u>** ▪ יש לרכוש 30 רישיונות מא.ל לשלב הראשון. ▪ יש לרכוש תוספת של 360 רישיונות מא.ל לקראת העלייה לאוויר.	12.7 23.8
3	**<u>בודקים</u>** ▪ יש לבחון את האפשרות מול מנהל אגף מערכות מידע לרכישת בודק נוסף המכיר CRM ▪ יש לרכוש בודק ביצועים.	מיידי
4	**<u>אפיון/ עיצוב הפיתרון</u>**	8.7

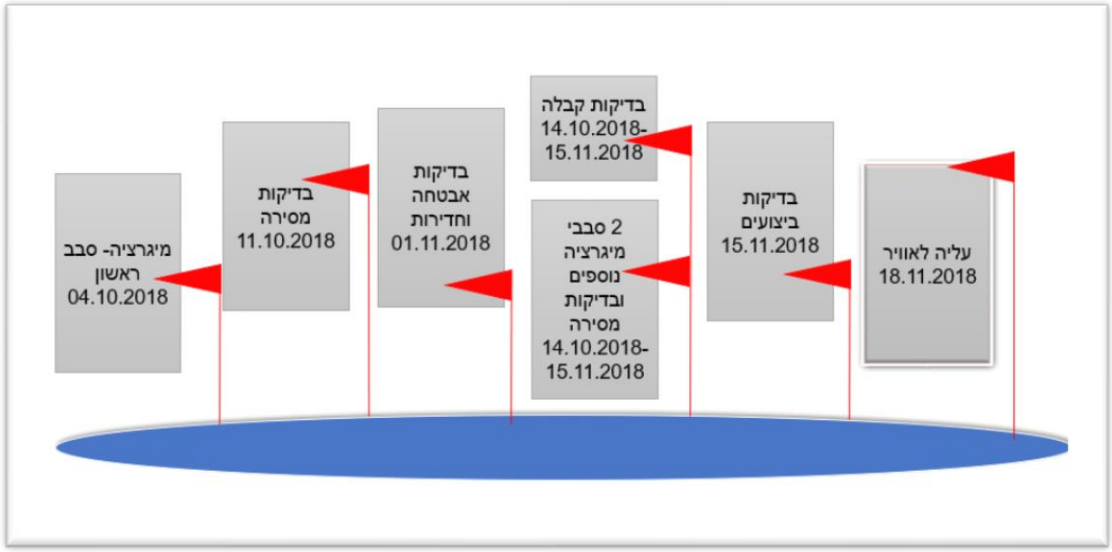
	▪ יש להציג בפגישת המנהלת הבאה את אפיון/ עיצוב הפתרון של ה CRM Online.	
5	**<u>ממשקים</u>** ▪ יש להציג בפגישת המנהלת הבאה את אופן ההתממשקות למערכות המשיקות הבאות ואת המשמעויות, כגון: הרשאות, sso, ביצועים ועוד.	8.7

בחודש אוקטובר הוקמה "מינהלת מצומצמת למיזם", אשר כללה את אותם הגורמים שנכללו בדיון "המינהלת הראשונה".

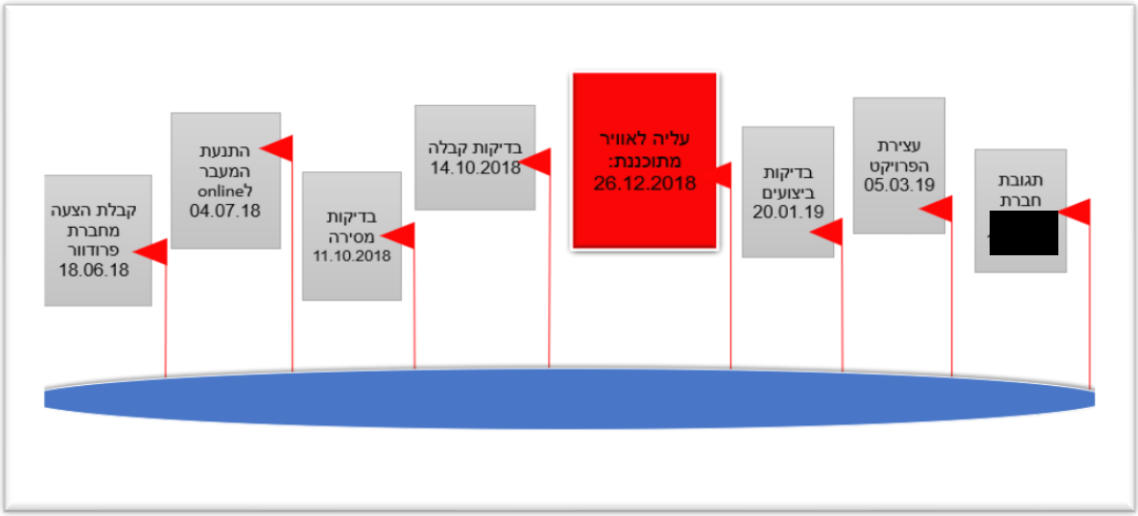
מינהלת המיזם התכנסה ובחנה את הפעולות שנדרשו בישיבה הקודמת וכן בחנה את סטטוס המיזם נכון למועד קיום הישיבה. להלן ריכוז עיקרי דיוני המינהלת המצומצמת במיזם ה – CRM ONLINE:

מס'	תאריך מינהלת מצומצמת	ציטוט מעיקרי הדיון
1	8/10/2018	1. קביעת לוחות זמנים למיזם
2	22/10/2018	1. **המערכת התקבלה לבדיקות ב- 14.10.18 בגירסה 8.2.** עד כה נמצאו 2 תקלות במערכת והממשק מול [redacted] עדיין לא עובד ולא ניתן לבדיקה 2. **הקמת סביבת הבדיקות –** טרם התקבלה סביבת בדיקות. בשלב הראשון הבדיקות יתבצעו על סביבת היצור 3. **תחזוקת המערכת –** טרם התקבלה הצעת מחיר מחב' א.ל לביצוע התחזוקה
3	19/11/2018	1. בדיקות קבלה – מתוכנן 25.11.18 2. הקמת סביבת בדיקות נוספת לסביבת הייצור – טרם. 3. תחזוקת המערכת – טרם סוכם תהליך תחזוקת המערכת. 4. נכתבו כ-550 תסריטי בדיקות שאושרו על ידי מינהלת המיזם . 5. נבחרה חב' לביצוע בדיקות ביצועים – TEST 4 LOAD . 6. הכנת בדיקות הביצועים – טרם. לצורך ביצוע הבדיקות יש להקצות לחברה 100 משתמשים מקומיים.
4	23/12/2018	1. נמצאו 12 ליקויים מתוכם 4 ליקויים קריטיים 2. **בדיקות ביצועים** – בוצעו והתברר שזמן התגובה ארוך כעשר שניות מזמן התגובה שהוצג באפיון.
5	23/1/2019	1. תקלות קריטיות נמצאו בעת עבודה במקביל של כל 32 המשתמשים. 2. העירייה רכשה עד כה כ – 20 רישיונות.

להלן תרשים המפרט את לוח הזמנים המתוכנן (כפי שנקבע במסגרת המינהלת המצומצמת הראשונה)



להלן לוח הזמנים שבוצע בפועל:



<u>הערות הביקורת:</u>

7.5.1. מבירור שערכה הביקורת מול עו"ד א.ל. עולה כי האיסור על העברת המידע הועבר לעירייה כבר בתחילת הפרויקט במסגרת הבקשה לקבלת נתונים . **הביקורת מעירה בחומרה** כי נתון זה לא הובא לדיון במהלך אפיון המיזם ע"י מנהל אבטחת מידע .

<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u>:

"קיימת אי בהירות לגבי חוו"ד שנתנה על ידי יועץ מחלקת אבטחת מידע ב – 3 היבטים: ההתקשרות של העירייה עם רשות האוכלוסין מול הוראות הגנת הפרטיות, מיהו הרגולטור המוסמך לתת הנחיות לרשויות המקומיות בתחום אבטחת המידע. העברתי את חוות הדעת לאגף הסייבר והללו אינם מקבלים חוו"ד זו. בנוסף, בנובמבר 2019 נושא זה הוסדר כנראה עקב הסתירה לחוק הגנת הפרטיות, וכל האמור לעיל מחדד את הנקודה כי נדרש היה לקיים דיון עם כלל השותפים ברשות מנכ"ל העירייה ואחראי תחום מערכות המידע, היות שגם לאחר חוו"ד זו ניתן היה לעלות את חלק מן הנתונים ולמצוא פתרון ספציפי לנתונים הנוגעים למשרד החינוך".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב מחזקת את הערכת הביקורת כי נדרש היה לקיים דיון מעמיק בהיבטי אבטחת המידע המתייחס לכלל ההנחיות הרלוונטיות לפרויקט זה.

<u>תגובת מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב:</u>

"היבטי אבטחת המידע של פרויקט "CRM ONLINE" נבחנו מול מערך הסייבר ולא נמצא כל תיעוד לפנייה מטעם העירייה לקבלת אישור לפרויקט זה."

7.5.2. כפי שעולה מהנתונים לעיל, מינהלת המיזם המצומצמת **התכנסה לראשונה** רק ביום 8.10.18 לצורך "קביעת לוחות זמנים למיזם". **כלומר למעלה מחודש לאחר שהמיזם כבר היה אמור לעלות לאוויר.**

7.5.3. בדיקות תקינות המיזם החלו בפועל רק ב-14.10.18, **3 ימים** לאחר שתוכננו שהבדיקות תסתיימנה, על פי לוח הזמנים של ישיבה 1.

<u>*תגובת* סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u>:

"הערת הביקורת באשר לעמידה בלוחות זמני המיזם צריכה להבחן בקונטקסט של "התנהלות שכיחה בניהול מיזמים". חברת פ. העריכה כי המיזם ימומש בתוך כחודש אבל מ"מ מנהל מח' יישומים דאז ציין מספר פעמים כי ייתכן ותהיה דחייה של שלושה עד ארבע חודשים כפי שהיה".

התייחסות הביקורת לתגובה:

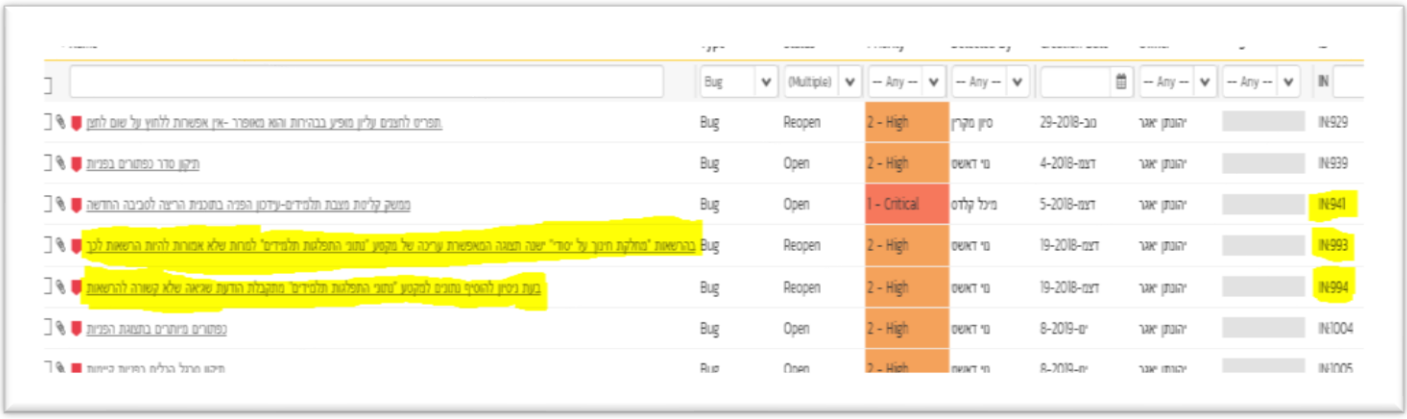
הביקורת סבורה כי ניהול לוחות זמנים הינו מרכיב מהותי בניהול הפרויקט ונידרש במסגרת ישיבות המינהלת לבחון את העמידה בו כך שיהיה ברור לכלל הנוגעים בדבר. הערה כי "תיתכן דחייה" אינה מהווה תחליף לניהול לוחות זמנים לשם הצלחת פרויקט.

7.5.4. בישיבה מ- 19/11/2018 צוין כי "טרם סוכם תהליך תחזוקת המערכת. "

תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב:

"תחזוקת המערכת על פי הסכם הינה באחריות חברת פ. במהלך המיזם עלה צורך העברת האחריות לחברת אחסון המידע – א.ל, ומכאן עלה הצורך להבהיר את נושא חלוקת האחריות בין 2 החברות."

7.5.5. מינהלת המיזם לא נתנה משקל לבדיקת הביצועים שבוצעה והבאגים (ליקויים) שנמצאו במערכת. בנוסף, המינהלת לא זימנה לפגישותיה את מנהל הבדיקות אשר ערך עשרות בדיקות למערכת והצביע לאורך הדרך בפני גורמים שונים על תקלות קשות אשר אינן מאפשרות את התקדמות המיזם. להלן דוגמא לבאגים שנמצאו ביום ה – 17 לינואר 2019:



	Bug	(Multiple)	2 - High	סיון מקרן	29-2018-נוב	יהונתן אנר	IN929
	Bug	Open	2 - High	מי דאוש	4-2018-דצמ	יהונתן אנר	IN939
	Bug	Open	1 - Critical	מיכל קלדס	5-2018-דצמ	יהונתן אנר	IN941
בהרשאות "מחלקת תיכון על "יסוד" "שנה תצוגה המאפשרת עריכה של מקטע "מחוץ התפלגות תלמידים" למורות שלא אמורות להיות הרשאות לכך	Bug	Reopen	2 - High	מי דאוש	19-2018-דצמ	יהונתן אנר	IN993
בעת ניסיון להוסיף נתונים למקטע "מחוץ התפלגות תלמידים" מתקבלת הודעת שגיאה שלא קשורה להרשאות	Bug	Reopen	2 - High	מי דאוש	19-2018-דצמ	יהונתן אנר	IN994
	Bug	Open	2 - High	מי דאוש	8-2019-ינ	יהונתן אנר	IN1004

תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב:

"מינהלת המיזם כמתועד נפגשה מספר פעמים רב ובהליך סדור תוך סיווג התקלות הן נבחנו בקפידה עם תיעוד ברשימות. יצוין כי תיעוד מלא נמצא במערכת של האחראי על הבדיקות אשר ריכז את עבודת הבדיקות במהלך עבודת האגף כהכנה לעלייה לאוויר. לאחראי על הבדיקות הייתה גם תכנית בדיקות לאחר העלייה לאוויר כפי שהיה בכל מיזם. הערת הביקורת ביחס לכמות התקלות לא מתיישבת עם חו"ד של גורמי הניהול במהלך המיזם. להבנתי חשיבות שיש לתת במיזם לתקלות

לא מתייחסת לכמות כי אם יותר לקריטיות של התקלות. לעניות דעתי כדי ללמוד את הנושא ולהסיק מסקנות לעתיד נכון יהיה לבחון נושא זה מול צד שלישי, מנמ"ר עירוני מעיריות כמו ב"ש ות"א יפו אשר יכולים לספק מבט ניטרלי על התהליך."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u> :

הביקורת אינה מקבלת את תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב. לביקורת הובהר ע"י מנהל הבדיקות, בשיחות עימו ובעיון במסמכים המציגים את בדיקות המערכת על ידו, כי הבעיות היו **קריטיות**. בדבריו ציין: "**נמצאו בעיות <u>קריטיות קשות</u> במיזם בעיקר בכל הקשור לתקלות תקשורת, כאשר אחת הבעיות הקריטיות היא כאשר משתמש חיצוני שפנה למערכת ולא נענה, הדבר הביא ל "תקיעתם" של כלל המשתמשים במערכת, וזאת למרות שהמערכת מיועדת לתת מענה לעד 100 משתמשים, כמו כן תקלות בנושא קליטת ממשק מצבת תלמידים, הודעות שגיאה בהצגת התפלגות מספר תלמידים ועוד.**"

<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u> :

על אף דברי בודק התכניות, מינהלת הפרויקט היא זו שמקבלת את ההחלטה על סמך ניסיונו של מנמ"ר העירייה הקודם ומנהל מחלקת יישומים שניהלו מספר רב של פרויקטים דומים, וזאת לאחר היוועצות עם מספר מנמ"רים ברשויות אחרות כגון: תל אביב ובאר – שבע."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

נוכח תגובת מנהל הבדיקות כי קיימות בפרויקט "בעיות קריטיות קשות" נדרש היה לקיים דיון מקיף במינהלת הפרויקט על מנת לוודא כי ניתן להעלות את הפרויקט לאוויר.

7.6. הפסקת המיזם

ב- 4 לפברואר 2019 הודיע מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב **הנוכחי** על התראה לפני ביטול המיזם, ומיד לאחר מכן, ב- 5 למרץ 2019 הודיע המנהל על ביטול המיזם.

להלן ריכוז נימוקי מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב לביטול מיזם ה – CRM :

"**התקבלה על ידי עו"ד א.ל. חוות דעת בנושא אחסון מערכת CRM בשירותי הענן של [redacted] הקובעת כי רשות האוכלוסין אוסרת על העברת המידע המתקבל מרשות האוכלוסין אל מחוץ לגבולות ארץ ישראל, לרבות העברה על ידי שימוש בשירותי ענן כגון: [redacted]**. ".

הביקורת קיימה שיחת הבהרה בנושא עם עו"ד א.ל. בה הובהר כי "**העירייה מקבלת נתונים מרשות האוכלוסין באופן שוטף. במסגרת מסמך המענן העברת נתונים אלו, מאשרת העירייה כי לא יוצאו נתונים מחוץ לגבולות**

ישראל. יצוין כי בסוף חודש נובמבר 2019, הוציאה רשות האוכלוסין הבהרה בנושא כי כיום ניתן להוציא נתונים רגישים מחוץ לגבולות ישראל, אך ורק למדינות החברות באיחוד האירופי".

7.6.1. **המיזם בוטל לאחר שנוהל על ידי העירייה במשך מספר חודשים ולאחר שכבר הושקעו בו 145 אלפי ש"ח**, וזאת על פי החלטתו של מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב **הנוכחי**. **הביקורת מעירה** כי החלטה על הפסקת המיזם אמורה להיות לאחר שקדמו לה ישיבות סדורות בהשתתפותם של הגורמים המקצועיים והפורמאליים הרלוונטיים, כגון:

- חברי מינהלת המיזם;
- היועץ המשפטי של העירייה;
- גזבר העירייה;
- מנכ"ל העירייה;
- סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב.

7.6.2. **המיזם בוטל מטעמי אבטחת מידע** לאחר שכבר נוהל בעירייה במשך מספר חודשים, וזאת על אף שמנהל מחלקת אבטחת מידע נכח לכל אורך דיוני המיזם, מבלי שבמהלך הדיונים התריע על בעיות אפשריות באבטחת מידע.

<u>תגובת מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב</u>:

"הנושא נבחן ונבדק מול מנהל אבטחת מידע שבחר לערב את עו"ד א. ל. לאחר קבלת חו"ד מהעו"ד והעברתה להתייחסות חברת פ. [redacted] הובן לי כי לא נותרה ברירה משפטית אחרת מלבד ביטול המיזם."

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע</u>:

*"עיריית רמת-גן חתמה בשנת 2013 על טופס בקשת נתונים מרשות האוכלוסין הקרוי "**נספח בקשה גוף ציבורי**" אין סעיף האוסר על העברת המידע מחוץ לגבולות ישראל ו/או התחייבות של עיריית רמת-גן שלא להעביר מידע מחוץ לגבולות ישראל. ההתחייבות על פי חוק הגנת הפרטיות התשמ"א 1981 מתיר להעביר מידע מחוץ לגבולות המדינה. כפי שהובהר לביקורת - יצאה הנחייה מחודשת של משרד הפנים בטופס ה'שאלון למקבלי המידע' (בסעיף 2.3.1 ו 2.3.2) וכפי שהציג בפנינו עו"ד א.ל. (בפ"ע שהתקיימה בתאריך 25.2.19) ועל פיה התקבלה ההחלטה לעצירת המיזם, <u>תיקון ההנחיה</u> של משרד הפנים, בנובמבר 2019, הייתה לאחר הפסקת המיזם"*

<u>התייחסות הביקורת לשתי התגובות הנ"ל:</u>

הביקורת אינה מקבלת את טענת מנהל מחלקת אבטחת המידע. היבט אבטחת המידע היה צריך לבוא לידי ביטוי על ידי מנהל מחלקת אבטחת מידע לאורך כל עשרות הדיונים שנערכו בנושא מיזם זה, הן במהלך ישיבות המינהלת והן במהלך ישיבות עם גורמים חיצוניים, אף בטופס נספח בקשה גוף ציבורי בסעיף 5 ו – 6 המדברות על העברת מידע לגורם שלישי.

8. מיזם 2 - מערכת "פורטל ארגוני"

8.1. רקע

פורטל ארגוני הוא אתר אינטרנט או אינטראנֶט, המשמש כשער כניסה למקורות אחרים ברשת עבור כלל עובדי ארגון או חברה, ומתמקד בנושאי תקשורת פנים ארגונית, משאבי אנוש, רווחה ועוד, ומאגד בתוכו מידע שימושי לעובד. הפורטל מאפשר לעובדי הארגון לשתף תכנים הקשורים בארגון ולקשר בין החלקים השונים של הארגון גם כאשר אלה פרוסים במיקומים שונים. הפורטל הארגוני מספק לעובדים גישה למידע הרב שנצבר בארגון, והוא מהווה פתרון טכנולוגי ומרכז מידע, המאפשר לארגונים בכל גודל לייעל את העבודה והשיתוף היומיומיים, באמצעות העברה יעילה של מידע בארגון ויצירת ממשק משתמש ידידותי ומותאם לכולם.

לצד הפורטל הארגוני (ולעיתים משולב בתוכו), פועל בדרך כלל פורטל מקצועי, שער למידע מקצועי המשותף לבעלי עניין בתוך הארגון. הפורטל המקצועי מאפשר למשתמש גישה ושיתוף של מסמכים מקצועיים, דעות, תובנות, טיפים ודיונים בתחום המקצועי וביצוע פעולות בצורה התומכת בקבלת החלטות עסקיות.

בתהליך הקמת פורטל יש צורך **למפות את צורכי הארגון**, ולאפיין את הפורטל בהתאם לכך.

הקמת הפורטל הארגוני הוצעה לעירייה על ידי חברה א' אשר מעניקה לעירייה שירותי פתרונות דיגיטאליים בתחום האינטרנט העירוני החל מחודש מאי 2016.

חברת א' הציגה ב- 28.5.2018 "מצגת אסטרטגיה" בנוגע לפורטל ארגוני בפני המינהלת.

להלן ההסבר כפי שהוצג במצגת בדבר מהות הפורטל הארגוני:



במסגרת המצגת הגדירה חברה א' את מטרות ויעדי פורטל עיריית רמת-גן בכוללות:

- ריכוז כלל המידע והידע בעירייה ("אינטגרציה של מידע").
- הצגת מידע המינהלתי בעירייה.
- גישה ליישומים בעירייה, כולל יישומים בפורטל עצמו.
- תקשורת ארגונית (חד כיוונית או רב כיוונית).
- חיזוק הזיקה והקשר של המשתמשים בעירייה (גאוות יחידה).

8.2. תכנון

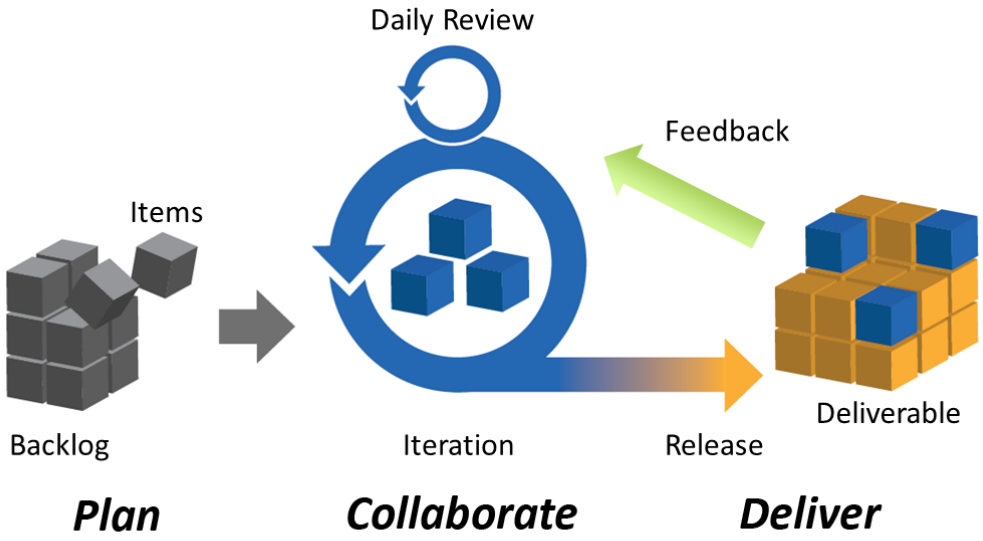
מינהלת הפורטל הארגוני כללה מטעם העירייה את: מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב הקודם, מנהלת מחלקת תכנון וארגון עירוני, מנהל מחלקת תשתיות תמיכה ותקשורת, מנהלת מחלקת הדרכה באגף משאבי אנוש . בדיון המינהלת מ- 19.7.18 נקבע:

"שיטת העבודה במיזם- העבודה תתבצע בשיטת AGILE כך שבמקביל, ייעשה הפיתוח על ה-FRONT ועל ה-BACK והבדיקות ישולבו בתוך התהליך",

שיטת התכנון והביצוע של המיזם הינה שיטת AGILE – מודל ניהול מיזם אג'ילי, או Agile Project Management נחשב כחדשני ביותר, ומיועד לפיתוח מהיר של פתרונות. פירוש המילה הלועזית אג'יל (Agile) הוא "גמיש ומהיר".

מטרת המודל ליצור פתרון בזמן המהיר ביותר, מתוך הנחה כי קיים יותר ממחזור אחד של פיתוח, ובמהלך הפיתוח האפיון המוקדם עשוי להשתנות. ניהול מיזם אג'ילי דורש מיומנות ויכולת גמישות, הן של הצוות המנהל את המיזם והן של הצוות המבצע, תוך חלוקת המיזם לחלקים קטנים מראש, ניסיון לפתחם, קבלת פידבק ופיתוח נוסף לאותו חלק במיזם כל חלק קטן שהוגדר מכונה "ספרינט".

להלן תרשים הממחיש תהליך עבודה אג'ילי:



Agile Project Management: Iteration

5/9/2018 – הצגת המיזם למנכ"ל העירייה.

24/12/2018 החלטה של המינהלת הינה כי: "**קיימת תחושה כי קיימים פערים בין מטרות הפורטל המוצהרות לבין היישום שפותח, השימוש בפורטל והזנתו מצביעים על קשיים ביישום ועל שאלות באופן פיתוחו**".

31/12/2018 - פערי פיתוח - ישנם פערים הנובעים מ:

- רכיבים בהם לא הושלם הפיתוח.
- פיתוח לא אופטימאלי.
- פערים שמקורם בחוסר אפיון פונקציונאלי של חברה א'.

<u>הערות הביקורת:</u>

8.2.1. הביקורת מציינת כי לוח זמנים ראשוני וחלקי לפרויקט הוצג ב - 27 ליוני 2018, כאשר לוח זמנים זה התייחס לחודשים יוני - יולי 2018 בלבד. הביקורת מעירה כי במהלך דיוני המינהלת בחודשים יולי 2018 עד ינואר 2019 לא הוצג בפרוטוקולים בחינה של **לוח הזמנים הראשוני לעומת הביצוע**.

- אף שדיוני המינהלת היו תכופים וכללו הגדרת משימות, גורם מבצע ולוחות זמנים, הרי שלא בוצע מעקב התקדמות סדיר ובחלק מהמקרים פשוט נקבעה אותה משימה שוב עם תאריך יעד מעודכן.
- בדיון שנערך ב-31.12.18 בנושא "דיון בנושא הגדרת תהליכי עבודה להקמת הפורטל" כלל **לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע המשימות**.

יצויין כי לוח זמני ראשוני הוצג ב- 27 ליוני 2018 והציג משימות לגורמים האחראים עבור החודשים יוני – יולי וסיום הפרויקט בחודש ספטמבר 2018.

<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב:</u>

" עקב הבחירות לרשויות המקומיות נאלצה העירייה להקפיא את הפרויקט בחודש נובמבר 2018".

8.2.2. בישיבה שנערכה ב- 23 לדצמבר 2018 סוכם כי "**הסתיים סבב בדיקות ראשון של ספרינט 1 ונותרו מספר באגים (ליקויים) לתיקון ע"י פיו. קיימת תחושה כי קיימים פערים בין מטרות הפורטל המוצהרות לבין היישום שפותח. השימוש בפורטל והזנתו מצביעים על קשיים ביישום ועל שאלות באופן פיתוחו, בעיות ביצועים בחלק מן הרכיבים שפותחו ואינם OOTB**".

נוכח הערות חמורות אלו בישיבת המינהלת לא נמצא כל תיעוד להחלטות שביצעה המינהלת אשר ייתכן כי היו מצמצמת את עלות המיזם שהסתכמה בסך **של כ- 216 אלפי ₪.**

<u>תגובת מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב:</u>

"לפרויקט לא הוקצו כלים ממוחשבים ליישום שיטה זו."

8.3. עלויות המיזם

להלן ריכוז עלויות **לספק חברה א'** כפי שהועברו לביקורת מחשבת האגף המתייחסים לעלויות המיזם בשנים 2018-2019:

הזמנה מס'	סכום הזמנה בש"ח	חשבונית מס/ עסקה	תאריך חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות
94923	136,469	151105	31/05/18	3,949	ליווי אפיון פורטל ארגוני
94923	-	151360	28/06/18	32,538	ליווי אפיון פורטל ארגוני
94923	-	151648	31/07/18	44,226	ליווי אפיון פורטל ארגוני
94923	-	152138	31/10/18	25,430	ליווי אפיון פורטל ארגוני
94923	-	152141	31/10/18	17,375	ליווי אפיון פורטל ארגוני
שורה 22	134,843	151653	31/07/18	28,590	חוזה שירות - פיתוח פורטל פנימי
שורה 22	-	152142	31/10/18	45,259	חוזה שירות - פיתוח פורטל פנימי
שורה 22	-	152143	31/10/18	19,064	חוזה שירות - פיתוח פורטל פנימי
סה"כ				**216,431**	

יצוין כי קיימים עובדים נוספים אשר העניקו שירותים לפרויקט במסגרת עבודתם באגף מערכות מידע אך לא נכללו שעות העבודה, ביניהם:

- מיישמת פרויקטים
- מנהלת פרויקטים
- עורך בדיקות למיזמים המבוצעים על ידי האגף

<u>הערות הביקורת:</u>

8.3.1. הביקורת מעירה כי בנוסף לעלויות הישירות, הרי שהושקעו על ידי העירייה ועובדיה, שעות עבודה רבות, הן בקיום פגישות, עריכת תכנים וכדומה. במסגרת העבודה על הפורטל נקבעו רפרנטים מכלל אגפי העירייה השונים ונתקיימו ישיבות עבודה רבות.

8.3.2. הביקורת מעירה כי עם תחילת הפרויקט לא בוצע תקצוב כולל לעלויות הפרויקט המתייחס לכלל עלויות הספקים והעובדים הרלוונטיים, כך שבפועל לא בוצע ניהול תקציבי לפרויקט לכל אורכו.

8.3.3. הביקורת מעירה כי במסגרת בקשות התקצוב לשנת 2019 אשר נערכו ע"י מנהל אגף מערכות מידע **הקודם** , בוצע **תקצוב** ל"פורטל ארגוני חדש" בסך 338 אלפי ₪. יצוין כי לדברי סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב, אין המדובר בפרויקט חדש לגמרי כי אם המדובר בשינויים מהותיים שתוקצבו כבר בשנת 2018. **הביקורת סבורה** כי בקשת תקצוב בסך 338 אלפי ₪ עבור פרויקט שעלותו היתה 216 אלפי ₪ הינה בקשה לביצוע פרויקט חדש ולא ביצוע שינויים בפרויקט.

8.4. גניזת וחידוש המיזם

מנהל האגף **הקודם** הפסיק את הפרויקט כבר במסגרת תקצוב לפרויקט פורטל עירוני **חדש** במסגרת תקציב 2019. מנהל אגף מערכות מידע **הנוכחי** הפיק מכתב ב- 06.02.2019 בנושא הפסקת מיזם הפורטל הארגוני. להלן נימוקי מנהל האגף **הנוכחי** :

"הפורטל פותח לא נכון , עם נראות מאד מיושנת ובפלטפורמה שאנו כעירייה היינו אמורים להיכנס ל"חתונה קתולית" עם הספק להרבה שנים, היות ורק לו הייתה היכולת לפתוח דפים חדשים ולעדכן תוכן קיים פער בין "רצון" הלקוח לתוצר המוגמר. עלויות פיתוח הפורטל חורגות מהעלויות שתוקצבו, ונכון לאותו יום עלות פיתוח הפורטל היה כ - 350 אש"ח".

ב- 10.3.19 התקיימה ישיבה באגף משאבי אנוש בנושא התנעה מחודשת של מיזם הפורטל הארגוני. להלן ההחלטות שהתקבלו בישיבה זו:

- בכפוף לאישור ההנהלה, הפורטל יוקם מחדש בתפיסה מודרנית בסביבה שהוקמה בענן [redacted].
- הפורטל יפותח על-ידי חברה א' צוות המיזם מטעם החברה הוחלף ויוגדר על ידו מינהלת המיזם.
- חברה א' "תספוג" כ- 50% מעלות המיזם עד כה (כ- 150,000 ₪). סכום זה ינוכה מעלויות המיזם העתידיות.

- חברת י. תייעץ ותלווה את העירייה בבקרה ובפיקוח על המיזם בשלבי התכנון והפיתוח השונים (אושרו 60 שעות).

ב- 22.7.19 התכנסה מינהלת המיזם בכדי לדון בעיצובים ששלחה חברה א' , המינהלת לא התרשמה מהעיצובים שניתן לספק במערכת שיתוף המסמכים, והביעה את חוסר שביעות רצונה מהעיצובים שנשלחו. התקבלה החלטה לפנות לחברה א' בדרישה לעיצובים חדשים ומרשימים יותר.

9. מיזם 3 - מערכת אורות רווחה

9.1. רקע

מערכת אורות רווחה מספקת מענה לניהול תיקי המטופלים המקבלים שירות מהאגף לשירותים חברתיים. המערכת פותחה על ידי חברה ב' אשר מעניקה לעירייה תמיכה מיחשובית למערכות לוגיסטיות ופיננסיות המרכזיות. מערכת אורות רווחה מטרתה לשפר את ניהול התהליכים הממוחשבים אשר נתקיימו במערכת הקודמת הקרויה מערכת נ[redacted] וזאת בכדי לספק מענה לדרישות הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה.

בדיונים שהתקיימו לגבי מיזם זה השתתפו מטעם העירייה: מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב **הקודם**, מנהלת מחלקת תכנון וארגון עירוני, מנהלת האגף לשירותים חברתיים, נציגים נוספים מהאגף לשירותים חברתיים ועוד.

ב- 22 לפברואר 2018 אושרה הצעת חברה ב' על ידי מנהל אגף מערכות מידע **הקודם.**

מערכת אורות רווחה נמצאת בשימוש האגף לשירותים חברתיים החל מחודש אוגוסט 2018.

9.2. אפיון

אחד ממרכיבי הבסיס של המיזם הינו אפיון מפורט של המערכת הכולל את מבנה המערכת, ממשק משתמש, תהליכים ומודולים, טבלאות וקודים, ממשקים וקישורים, נפחים, עומסים וביצועים, הרשאות, טכנולוגיה ותשתית.

9.2.1. מהביקורת עולה כי לא נמצא אפיון מפורט של המערכת במשרדי אגף מערכות מידע וכן באגף לשירותים חברתיים, אשר יש בו כדי לאשר כי הפיתוח בוצע באופן מלא על פי דרישות המשתמשים.

תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב:

"מינהלת האגף אישרה את העלייה של המערכת, מינהלת האגף הייתה שותפה לכל הליך הפיתוח ואישורי הפיתוח ואף מעידה בעצמה כי העלתה את המערכת רק כאשר השתכנעה כי היא תעניק לה את מיטב השירות שניתן ומתוך הבנה כי נדרשים במערכת עוד שיפורים."

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת מעירה כי בעת פיתוח עבור הלקוח נדרשים אישורים מצד הלקוח על מנת להתקדם במיזם ביניהם: אישור אפיון, אישור מבחני קבלה ואישור העברה ל"ייצור".

יצוין כי במסגרת שיחות שניהלה הביקורת עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים נמסר כי המיזם **נוהל לשביעות רצונה וענה על דרישותיה וכן על דרישות משרד הרווחה**.

9.3. התקשרות ותקצוב המיזם לביצוע השדרוג

ב- 5 לפברואר 2018, התקשרה העירייה עם חברה ב' על מנת לבצע שדרוג למערכת רווחה. בהתקשרות העירייה עם החברה סוכם כי:

החברה תספק מומחה יישום בביר בעלות של 15,000 ש"ח, ומומחה יישום זוטר בעלות של 11,000 ש"ח לחודש בהתאמה למשך שלושה חודשים, כאשר העירייה תישא בעלות המומחה הביר החל מיום תחילת המיזם לתקופה של 2-3 חודשים. בתקופה זו החברה תישא בעלויות מומחה היישום הזוטר. לאחר 3 חודשים מיום "העלייה לאוויר" תישא העירייה גם בעלויות העובד הזוטר. כלומר, העירייה תשלם לחברה תשלום שוטף עבור המערכת רק מרגע העלייה לאוויר. פיתוחים נוספים שידרשו על ידי העירייה יפותחו על ידי החברה, **אך העירייה תישא במלוא עליות הפיתוח.**

ספק	הזמנה מס'	סכום הזמנה בש"ח	חשבונית מס/עסקה	תאריך חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות
חברה ב'	1166	84,240	900035771	30/09/2018	84,240	מומחה יישום בביר
חברה ב'	9444	38,610	900047860	30/04/2019	60,840	ליווי והטמעה
חברה ב'	-	-	ריכוז חשבוניות	1/10/18-11/2019	19,305	תשלום חודשי עבור רפורמה ברווחה
א.ל	8197	30,000	מס' חשבוניות	28/2/19-11/2019	22,500	שרתי רווחה - תשלום חודשי
-	-	-	עובד עירייה שליווה את המיזם	1/3/18-30/9/19	99,945	החל לעבוד בסוף פברואר וסיים עבודתו בתחילת אוקטובר
					286,830	

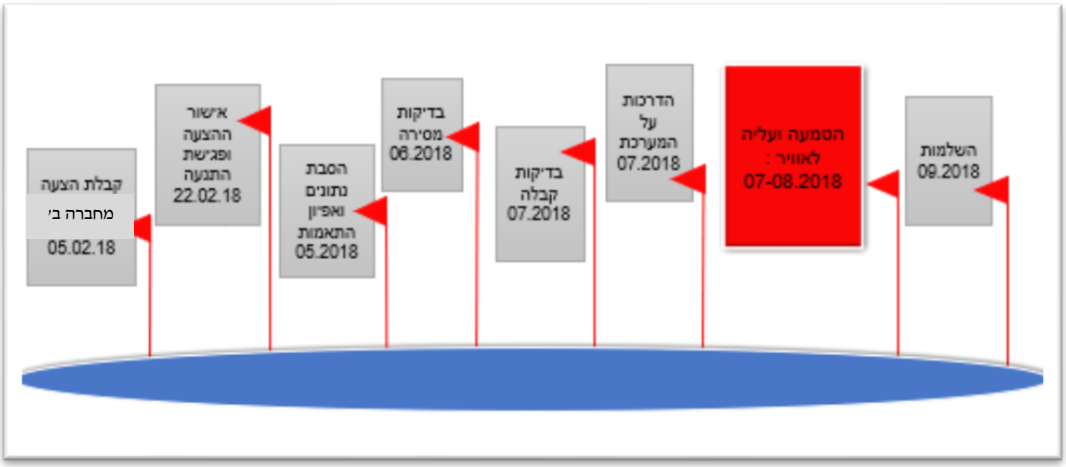
מהביקורת עולה כי נמצאה התאמה בין עלויות המומחה יישום הבביר והעובד הזוטר בפועל לבין התקשרות המקורית עם חברה ב'.

תקצוב המיזם בוצע במסגרת ההתקשרות הכוללת עם חברה ב' , כאשר נוספה להתקשרות זו מערכת אורות רווחה אשר החליפה את מערכת הרווחה הקודמת אשר אף היא פותחה על ידי חברה ב'.

הביקורת מעירה כי במסגרת בחינת המיזם נמצא כי לא התקיים באגף מערכות המידע הליך מכרזי / הצעות מחיר טרם בחירת המערכת.

9.4. תכנון

להלן לוחות הזמנים בפועל של המיזם:



הערות הביקורת:

9.4.1. למיזם נקבע לוח זמנים מוגדר ואבני דרך ראשיים לבחינת התקדמות בין העירייה לחברה.

9.4.2. מהביקורת עולה כי המיזם "עלה לאוויר" בחודש יוני 2018 כאשר עדיין קיימות תקלות תקשורת בקרב משתמשים מאגף לשירותים חברתיים. במסמך שערך מנהל המיזם ב- 3 ליולי 2018 (כחודש לאחר עלייה לאוויר) מצוין : "טיפול בתקלות – כרגע מטופל ישירות מול החברה עד ליום ה – 30 לספטמבר 2018". **הביקורת מציינת כי** בהליך פיתוח מערכת תקין הטיפול בתקלות צריך להיות מבוצע טרם העלאת המערכת לאוויר.

9.5. תקלות במהלך המיזם

להלן רשימה חלקית של התקלות שהוצגו **לאחר** הטמעת המערכת באגף לשירותים חברתיים, כאשר המועד לפתרונם הינו 9/2018, כ- 3 חודשים לאחר עליית המערכת לאוויר;

דוגמאות לתקלות אלו:

תאריך	תיאור התקלה
04/07/2018	בעיה בכניסה למערכת "אורות" ו"[redacted]"
03/07/2018	בעת פתיחת תיק מטופל והגדרתו על בסיס קביעת העו"ס הראשי, המערכת "צובעת" את כל התיק לפי הגדרת העו"ס הראשי ולא ניתן לראות את הנתונים של העו"ס המשני.
08/07/2018	תקלות גישה למתן שרות
09/07/2018	תקלה בגישה למערכת מטעם אוטומציה
09/07/2018	תקלה עקב העלאת גרסה
23/07/2018	בעיה בקליטת מכתב רטרו
11/07/2018	כשל בחיבור תמיכה אוטומציה לעירייה
26/07/2018	העלאת גרסה שלא בהתאם לנהלי העירייה
19/03/2019	תקלת איטיות במערכת (70 שנ' זמן ת')
19/03/2019	אבחנה ראשונית: בעיה מורכבת
19/03/2019	התקבלה אבחנת החברה: תהליך תקוע נעל את אחת הטבלאות בבסיס הנתונים בתהליך שידור נתונים למשרד הרווחה.
24/02/2019	תקלת איטיות ברווחה
25/02/2019	בדיקת תקינות הנתונים בשרת והעברת התקלה לטיפול החברה
25/02/2019	[redacted]

הביקורת מבקשת לציין כי בשיחה שקיימה עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים ב – 8/12/2019 נמסר כי מדובר במיזם מוצלח, כאשר התקלות שנתגלו לאחר עליית המערכת לאוויר היו מעטות.

10.מיזם 4 - Open data

10.1. רקע

במהלך שנת 2018 השתתפו מנהל אגף מערכות המידע הקודם וסמנכ"ל העירייה האחראי למחשוב בפרויקט לאומי הקרוי : "מובילים דיגיטליים". הפרויקט הינו מיזם שיווקי המקשר בין העירייה לגופים עסקיים בעיר, ונועד ליצור שיתופי פעולה, סדנאות לידע ציבורי ועוד. לצורך המיזם המתוקצב על ידי משרד הפנים ב- 200 אלפי ₪ קודם בשלב הראשוני הכנת אב טיפוס למאגרי מידע במסגרת מיזם הקרוי Open Data.

ב - 2 לינואר 2019 נשלחה הצעת מחיר מחברה ג' המספקת שירותי תכנה, במטרה להקים בעירייה פלטפורמה דיגיטלית מרכזית שתשמש להנגשת מידע מוניציפלי עדכני הקיים במערכות העירוניות של עיריית רמת גן לכלל הציבור, בפורמטים סטנדרטיים. המערכת תשמש מקור מידע מרכזי עבור חברות/יזמים/מוסדות חינוך וכו' - "כלל הציבור" שיוכלו לפתח על בסיס המידע הנצרך מהמערכת אפליקציות לתועלת הציבור.



לצורך פיתוח המיזם הוקצה לחברה ג' "בנק שעות" של 200 שעות בעלות של 350 ₪ לשעה, הכולל:

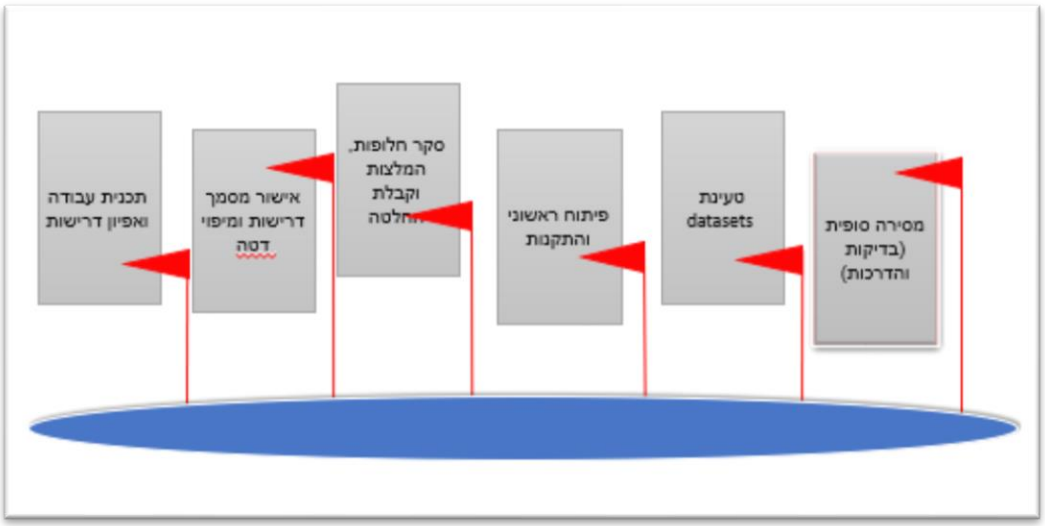
- הגדרת יעדי המערכת.
- בחירת פלטפורמה, מיפוי ובחינת פתרונות.
- מיפוי ובחינת מאגרי מידע הקיימים ברשתות.
- פיתוח תהליכי המרת נתונים – ETL במידת הצורך.
- התקנת מערכת, קונפיגורציה במידת הצורך.

- פיתוח והתאמת ערכת נושא מעוצבת בעברית במידת הצורך.
- הדרכת הלקוח לגבי אופן השימוש השוטף במערכת.
- מחקר וייעוץ טכנולוגיים לאורך כל התהליך בנושאים שידרשו.

לצורך המיזם העירייה נעזרה בשירותי יועץ חיצוני מומחה שהתנסה בעבר בהקמת פלטפורמה דיגיטלית זו. עבור היועץ הוקצה סכום של עד 50,000 ₪ **ואושר ע"י משרד הפנים**.

המיזם תוקצב מחשבון תב"ר בקטגורית עיר חכמה , כאשר תקצוב המיזם מסתכם ב 200,000 ₪.

להלן תכנית עבודה שהוגדרה למיזם:



<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב:</u>

"במהלך שנת 2018 אחראי תחום מערכות המידע ומנמ"ר העירייה הקודם השתתפו במסגרת קול קורא אליו נענתה העירייה בפרויקט לאומי הקרוי מובילים דיגיטלים. כתוצאה מהשתתפות זו העירייה אמורה הייתה להנות ממימון בסך 200 אלפי ₪. במסגרת הפרויקט הנ"ל הוביל אחראי תחום מערכות המידע ומנמ"ר העירייה את פרויקט ה – Open data שכלל שלבים של ניתוח צריכים, סקר משתמשים והכנת אב טיפוס ברמת 2-3 מסכים. יודגש כי המדובר במיזם שיווקי ולאו דווקא טכנולוגי, המיועד לשיווק עבור הציבור הרחב, יזמים, אגף המודיעין, אוניברסיטת בר אילן, כאשר המטרה הייתה להביא את הפרויקט עד לשלב האפיון ובגין

זה אמורה העירייה לקבל מימון בסך 200 אלפי ₪. לצורך הפרויקט נבחרה מינהלת פרויקט אשר אמורה הייתה לעבוד עם יועץ ייעודי, שהינו היועץ שהועסק על ידי העירייה באמצעות חברת א.ל. ".

10.2. אפיון

אחד ממרכיבי הבסיס של המיזם הינו אפיון מפורט של המערכת הכולל את ארכיטקטורת המערכת, ממשק משתמש, תהליכים ומודולים, טבלאות וקודים, ממשקים וקישורים, נפחים, עומסים וביצועים, הרשאות, טכנולוגיה ותשתית.

10.2.1. מהביקורת עולה כי לא נמצא אפיון מפורט של המערכת במשרדי אגף מערכות מידע, כולל התייחסות ספציפית להיבטים של אבטחת מידע, דבר שהביא בסופו של תהליך לגניזת המיזם.

<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u>:

" האפיון היה אמור להיות מבוצע בחודש פברואר 2019 אלמלא היה מעלה את התנגדותו מנמ"ר העירייה הנוכחי".

10.3. התקשרות לביצוע המיזם

בוצעה התקשרות באופן עקיף עם יועץ המומחה לתחום באמצעות ההתקשרות הקיימת עם חברה א.ל. המעניקה שירותי אחסון בענן לעירייה, למרות שהצעת המחיר הייתה של חברה אחרת חברה ג'.

הערות הביקורת:

10.3.1. התקשרות האגף עם הספק חברה ג' באמצעות חברה שלישית המעניקה שירותי אחסון לעירייה **אינה תקינה** מהסיבות הבאות:

- לא קיימת אחריות של הספק לניהול המיזם באופן ישיר, תוך המצאת אישורים מתאימים (ביטוח, תעודות הכשרה ועוד).
- ניהול מיזם לחברה א.ל. המעניקה לעירייה שירותי איחסון בענן **מהווה ניגוד עניינים**, היות והמיזם במידה והיה מבוצע היה מאוחסן בענן, דבר אשר מגדיל את עלויות העירייה באיחסון שרתים **ותשלום נוסף לחברה א.ל.**

10.3.2. במצגת פתיחת המיזם צוין בפני מינהלת המיזם כי המיזם יבוצע על ידי יועץ חיצוני מחברה ג' כאשר ההתקשרות הכספית הינה עם חברה א.ל.

<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u>:

"ההתקשרות הנ"ל בוצעה עקב 2 סיבות: בשלב זה אושר על ידי הפרויקט מובילים דיגיטלים כי ניתן להתקדם רק עם ספקים קיימים ולאחר מכן להציג חשבונית לקבלת המימון, בנוסף חברה א.ל. ממילא הייתה מעמידה נציג מטעמה לטובת הפרויקט. כלל ההתקשרות בוצעה באמצעות חברה א.ל. ."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

התקשרות עם גורם אחד על מנת לקבל שירותים מגורם אחר נוגדת את כלל נהלי העירייה בכל הקשור להתקשרויות עם ספקים, בעיקר כאשר ההתקשרות זו מהווה ניגוד עניינים מהותי לניהול הפרויקט.

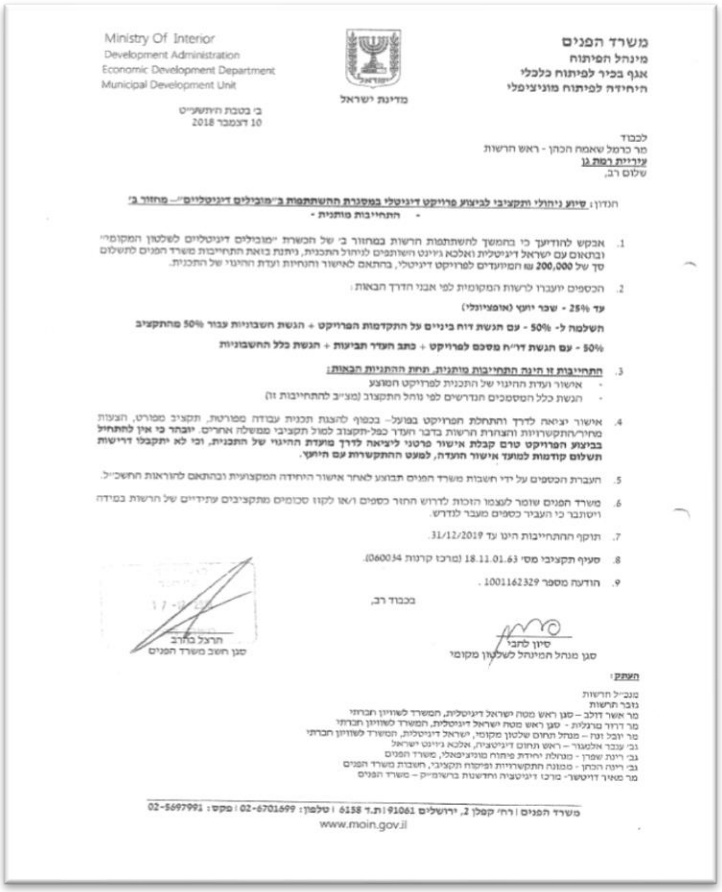
10.4. תקצוב המיזם

10.4.1. הצעת מחיר מחברה א.ל. נתקבלה ב- 8 לאוגוסט 2018 על סך 69 אלפי ₪ . ההזמנה לחברה בסך 69 אלפי ₪ הופקה ב- 12 לאוגוסט 2018 וכן קבלת חשבונית מס' 37074 .

10.4.2. במכתב שנשלח לראש העיר ב- 10 לדצמבר 2018 ממשרד הפנים ניתנה התחייבות המשרד התקפה עד ליום ה – 31/12/2019 כי סיוע תקציבי בסך 200 אלפי ₪ במיזם זה, כפוף לתנאים הבאים:

- אישור ועדת ההיגוי של התכנית לפרויקט המוצע.
- הגשת כלל המסמכים הנדרשים לפי נוהל התקצוב.

להלן פירוט התחייבות משרד הפנים:



משרד הפנים
מינהל הפיתוח
אגף בכיר לפיתוח כלכלי
היחידה לפיתוח מוניציפלי

Ministry Of Interior
Development Administration
Economic Development Department
Municipal Development Unit

מדינת ישראל

ב' בטבת התשע"ט
10 דצמבר 2018

לכבוד
מר כרמל שאמה הכהן - ראש הרשות
עיריית רמת גן
שלום רב,

הנדון: **שיוע ניהולי ותקציבי לביצוע פרויקט דיגיטלי במסגרת ההשתתפות ב"מובילים דיגיטליים" – מחזור ב'**
- התחייבות מוקדמת -

1. אבקש להודיעך כי בהמשך להשתתפות הרשות במחזור ב' של תכנית "מובילים דיגיטליים לשלטון המקומי" ובתאום עם ישראל דיגיטלית (אלכא ג'יינט השותפים לניהול התכנית), ניתנת בזאת התחייבות משרד הפנים לתשלום סך של **200,000** ₪ המיועדים לפרויקט דיגיטלי, בהתאם לאישור והמחיות ועדת ההיגוי של התכנית.
2. הכספים יועברו לרשות המקומית לפי אבני הדרך הבאות:
עד 25% - שכר יתוי (אופציונלי)
השלמה ל- 50% - עם הגשת דו"ח ביניים על התקדמות הפרויקט + הגשת חשבוניות עבור 50% מהתקציב
50% - עם הגשת דו"ח מסכם לפרויקט + כתב חובר תביעות + הגשת כלל החשבוניות
3. **התחייבות זו חינה התחייבות מותנית, ניתן ההתנית הבאות:**
- אישור ועדת ההיגוי של התכנית לפרויקט המוצע
- הגשת כלל המסמכים הנדרשים לפי נוהל התקצוב (מע"מ להתחייבות זו)
4. אישור יציאה לדרך והתחלת הפרויקט בפועל- בכפוף להוצאת תכנית עבודה מפורטת, תקציב מפורט, הצעות מחיר/התקשרויות והצהרת הרשות בדבר העדר כפל-תקצוב למול תקציבי ממשלה אחרים. **יובהר כי אין להתחיל בביצוע הפרויקט טרם קבלת אישור פרטני ליציאה לדרך מועדת ההיגוי של התכנית, וכי לא יתקבלו דרישות תשלום קודמות למועד אישור הועדה, למעט ההתקשרות עם היועץ.**
5. העברת הכספים על ידי חשבות משרד הפנים תבוצע לאחר אישור היחידה המקצועית ובהתאם למוראות התשכ"ו.
6. משרד הפנים שומר לעצמו הזכות לדרוש החזר כספים ו/או לקזז סכומים מתקציבים עתידיים של הרשות במידה ויסתבר כי העביר כספים מעבר למדרש.
7. תוקף התחייבות היגו עד 31/12/2019.
8. סעיף תקציבי מס' 18.11.01.63 (מרכז קרנות 060034).
9. הודעה מספר 1001162329.

בכבוד רב,

תרצל בהרב
סגן חשב משרד הפנים

סיון לחבר
סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי

העתק:
מנכ"ל הרשות
נזבר הרשות
מר אשר דולב – סגן ראש מטה ישראל דיגיטלית, המשרד לשוויון חברתי
מר דרור מנצלות - סגן ראש מטה ישראל דיגיטלית, המשרד לשוויון חברתי
מר יובל זנה – מנהל תחום שלטון מקומי, ישראל דיגיטלית, המשרד לשוויון חברתי
גב' עבר אלמגור – ראש תחום דיגיטציה, אלכא ג'יינט ישראל
גב' ריטה שפרו - מנהלת יחידת פרויקטים מוניציפאלי, משרד הפנים
גב' רינה רכטן - סמנכ"ל תחקורויות ופיקוח תקציבי, חשבות משרד הפנים
מר מאור דוישטר- מרכז דיגיטציה וחדשנות בראשו"ק – משרד הפנים

משרד הפנים | רח' קפלן 2, ירושלים 91061 | ת.ד 6158 | טלפון: 02-6701699 | פקס: 02-5697991
www.moin.gov.il

<u>הערות הביקורת</u>:

10.4.3. הביקורת מעירה כי עקב גניזת המיזם ואי מימוש הרשאת משרד הפנים במשך המיזם לא התאפשרה השתתפות של המשרד בסך 200 אלפי ₪ - והכספים בגין המיזם בוטלו.

***<u>תגובת סמנכ"ל העירייה האחראי לתחום המחשוב</u>**: מנמ"ר העירייה בחר להמשיך את הפרויקט ללא המינהלת הקודמת, בניגוד לישיבה שנערכה עימו מיום ה- 4 לאפריל 2019. יצוין כי הפרויקט במתכונתו החדשה התבסס על עקרונות של המינהלת הקודמת במסגרת המיזם הלאומי של מובילים דיגיטלים".*

10.4.4. הביקורת מעירה כי במשך דיוני המינהלת במיזם וכן במסגרת מסמך גניזת המיזם על ידי מנהל אגף מערכות מידע הנוכחי **לא נמצאה התייחסות לדרישת משרד הפנים כי יש להציג מסמכים למשרד הפנים לשם מימוש ההרשאה בסך 200 אלפי ₪.**

10.5. הפסקת המיזם

10.5.1. בתאריך 25.02.19 דרש מנהל האגף **הנוכחי** להפסיק את המיזם כתוצאה מחוות דעת שהתקבלה ממנהל מחלקת אבטחת מידע שנימק כי היות שבסיסו של הפורטל הוא **חשיפת מאגרי המידע של העירייה**. המידע השמור במאגרי העירייה עומד תחת ההגדרה של "צנעת הפרט" וחשיפתו היא בניגוד לחוק הגנת הפרטיות ועוד. בנוסף, המיזם נבחן על ידי מנהל מחלקת אבטחת מידע "שהמליץ שלא להיכנס לנושא של שיתוף המאגרים וכי רב הסיכון על התועלת".

<u>הערת הביקורת:</u>

10.5.2. הביקורת **מעירה בחומרה** כי לאורך המיזם לא ניתנה התייחסות של מנהל אבטחת מידע כי קיים סיכון במיזם זה עקב חשיפת מאגרי המידע של העירייה.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע</u>:

"מחלקת אבטחת מידע בחנה והתייחסה למאגרי המידע אשר הוצגו בפניה לאורך המיזם (מצ"ב), המחלקה זומנה/שותפה ב 3 פגישות לכל היותר, והתריעה בפני מנהלי המיזם על החשש בניתוח קורלציית הנתונים מהמאגרים על ידי חוקרי אונ' אריאל ודומיהם – אך הדבר לא תועד בסיכומי הדיון. בזמן השתתפות מחלקת אבטחת מידע בדיונים הוצגו רק המאגרים אותם אישרה מחלקת אבטחת מידע, בשלב מסוים החליטו מנהלי המיזם לעבוד עם מאגרי מידע נוספים שלא אושרו על ידי מחלקת אבטחת מידע ועקב כך הועברה המלצת מחלקת אבטחת מידע."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

מחלקת אבטחת מידע הינה חלק חשוב ומהותי בפרויקטים המנוהלים על ידי האגף, במיוחד בפרויקט המתייחס למאגרי מידע "רגישים". חוות הדעת של המחלקה ראוי שתינתן **בכתב** לכלל הגורמים המנהלים את הפרויקט וזאת לשם הנחייתם באופן ברור כיצד להתנהל בתחום אבטחת המידע במהלך הפרויקט.

10.5.3. מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב הנוכחי לא התייחס במכתבו **לאובדן ההכנסות** ממשרד הפנים עקב ביטול המיזם **בסך 200 אלפי ₪** עם גניזת המיזם.

הביקורת מציינת כי מנהל האגף הנוכחי פנה למנהל הפרויקט "מובילים דיגיטליים" מטעם משרד הפנים וציין בפניו כי הפרויקט עלה לאוויר והושקעו בו כלל התשומות, ותגובתו הייתה כי לאור עזיבת מנהלי הפרויקט המקוריים לא ניתן לקבל את המימון.

10.5.4. **הביקורת מעירה כי** המיזם בוטל לאחר שנוהל על ידי העירייה במשך מספר חודשים ולאחר שכבר הושקעו בו 69 אלפי ₪ , על פי החלטתו של מנהל האגף הנוכחי , מבלי שקדמו לכך ישיבות סדורות בהשתתפותם של הגורמים המקצועיים והפורמאליים הרלוונטיים, כגון:

- חברי מינהלת המיזם;
- היועץ המשפטי של העירייה;
- מנכ"ל העירייה.

<u>תגובת מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב:</u>

"יש לציין שלפרויקט לא הייתה קיימת מינהלת, הפרויקט נוהל ע"י סמנכ"ל בורסה וניהול עסקים וע"י המנמ"ר הקודם באופן עצמאי. מאחר ולא הייתה קיימת מינהלת, בעת החלטת הגניזה לא היה את מי לעדכן".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

הביקורת אינה מקבלת את תגובת מנהל האגף הנוכחי היות וקיימים פרוטוקולים רבים בהם נוכחים גורמים נוספים המעורבים בפרויקט ביניהם: מנהל הפרויקט, מנהל רשת ומנהל אבטחת מידע. בנוסף נידרש היה להיוועץ גם עם סמנכ"ל האחראי לתחום המחשוב אשר הוביל את הפרויקט.

11.סיכום בדיקת ניהול ארבעת המיזמים:

11.1. מבדיקת ניהול ארבעת המיזמים עלו ליקויים מהותיים (כפי שהובאו בפירוט בדוח זה בסעיפים 7,8,9,10);

- בארבעת המיזמים תהליכי העבודה בוצעו בהליך שאינו מובנה וסדור לדברי אחראי המחשוב המדובר בטכנולוגיית Agile Project Management.
- **חריגות בלוחות זמנים** הן במיזם Crm Olnine והן במיזם הפורטל הארגוני .
- הביקורת מעירה כי עם תחילת הפרויקט לא בוצע תקצוב כלל לעלויות הפרויקט המתייחס לכלל עלויות של הספקים ושל העובדים הרלוונטיים, כך שבפועל לא בוצע ניהול תקציבי לפרויקט לכל אורכו. הדבר הביא לעלויות מיותרות הן במיזם Crm Online והן במיזם הפורטל העירוני.

- במהלך הדיונים ובאפיון של המיזמים Crm Online ו – Open Data, מנהל מחלקת אבטחת מידע לא הציג את סיכוני אבטחת המידע.
- בוצעו התקשרויות במיזמים Crm Online , אורות רווחה ו - Open Data שאינן מבוססות על הליכי התקשרויות הקיימות בעירייה.
- הוחלט על גניזת שלושה מיזמים ללא היוועצות עם כלל הגורמים הרלוונטיים ולאחר שהושקעו בהם מאות אלפי ₪.

<u>להלן המלצות הביקורת :</u>

11.2. הביקורת ממליצה כי האגף יאמץ את נוהל מפת"ח (מתודולוגיה פיתוח ותחזוקה), אשר יעוגן בנהלי עבודה מופרטים אשר יתייחסו למינהלת המיזם, ניהול התקציב, שלבי הפרויקט ; מסמך דרישות, איפיון, ניהול בדיקות, הסבה העברה לייצור וכו'. (ראה גם המלצת הביקורת בסעיף 5.2). בנוסף יש לבחון מערכת לניהול פרויקט אשר תתמוך בהליך שלבי הפיתוח.

11.3. יש לנהל תקציב לכל מיזם הכולל התייחסות לשעות עבודה ספקים וכן עובדים / נותני שירותים הפועלים באופן קבוע באגף. התקציב יובא למינהלת המיזם לשם בקרה שוטפת.

11.4. עבור כל מיזם ינוהל לוח זמנים הכולל התייחסות אף לתקלות לא צפויות בהתנהלות הפרויקט (קרוי לוח GAANT). לוח הזמנים יובא למינהלת המיזם בתדירות קבועה מראש.

11.5. מנהל מחלקת אבטחת מידע נדרש להביע את דעתו עבור היבטי אבטחת המידע **מיד לאחר אפיון** המערכת ולהציג בפני חברי המינהלת את סיכוני אבטחת המידע העולים מפיתוח המערכת באופן ברור **ומתועד**.

11.6. יש לקיים התקשרויות בדומה לכלל התקשרויות הקיימות בעירייה, אשר מלוות על ידי אגף הרכש והשירות המשפטי .

11.7. מומלץ כי "גניזת" מיזם תבוצע לאחר היוועצות עם חברי מינהלת המיזם, היועץ המשפטי לעירייה, גזבר העירייה ומנכ"ל העירייה, תוך בחינת ההיבטים הכספיים.

הערות ראש העיר

ניהול מיזמים באגף מערכות מידע ומחשוב

1. **סעיף: 5.2:**
המלצת הביקורת: תהליכי העבודה יעוגנו בנהלי עבודה אשר יסדירו את שלבי העבודה השונים בתהליך ניהול מיזם מחשוב, ובכלל זאת ייזום המיזם, אפיון, בחירת פתרון וספק בהתאם להליכי התקשרות עם ספקים, תכנון המיזם, תהליכי ניהול המיזם הטמעה, בדיקות ותיקון ליקויים.

לקראת סיום הביקורת הועבר לביקורת על ידי מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב הנוכחי, מסמך המפרט שלבי נוהל שהאגף מגבש, בהתאם לתהליכי העבודה הנהוגים והרצויים כפי שהובאו בהערות הביקורת. המסמך מהווה תשתית ראשונית לנהלי העבודה שיוכנו על ידי האגף.

תגובת ראש העיר: מקבלים את המלצת הביקורת ויוכנו נהלי עבודה להסדרת תהליך העבודה לניהול מיזם מחשוב.

2. **סעיף 11.2:**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי האגף יאמץ את נוהל מפת"ח (מתודולוגיה פיתוח ותחזוקה), אשר יעוגן בנהלי עבודה מפורטים אשר יתייחסו למנהלת המיזם, ניהול התקציב, שלבי הפרויקט; מסמך דרישות, איפיון, ניהול בדיקות, הסבה העברה לייצור וכו'. (ראה גם המלצת הביקורת בסעיף 5.2.). בנוסף יש לבחון מערכת לניהול פרויקט אשר תתמוך בהליך שלבי הפיתוח.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 11.3:**
המלצת הביקורת: יש לנהל תקציב לכל מיזם הכולל התייחסות לשעות עבודה ספקים וכן עובדים/ נותני שירותים הפועלים באופן קבוע באגף. התקציב יובא למנהלת המיזם לשם בקרה שוטפת.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **<u>סעיף 11.4:</u>**

<u>המלצת הביקורת:</u> עבור כל מיזם ינוהל לוח זמנים הכולל התייחסות אף לתקלות לא צפויות בהתנהלות הפרויקט (קרוי לוח GAANT). לוח הזמנים יובא למינהלת המיזם בתדירות קבועה מראש.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 11.5:**

<u>המלצת הביקורת:</u> מנהל מחלקת אבטחת מידע נדרש להביע את דעתו עבור היבטי אבטחת המידע **מיד לאחר אפיון** המערכת ולהציג בפני חברי המנהלת את סיכוני אבטחת המידע העולים מפיתוח המערכת באופן ברור **ומתועד**.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **<u>סעיף 11.6:</u>**

<u>המלצת הביקורת:</u> יש לקיים התקשרויות בדומה לכלל התקשרויות הקיימות בעירייה, אשר מלוות על ידי אגף הרכש והשירות המשפטי.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **<u>סעיף 11.7:</u>**

<u>המלצת הביקורת:</u> מומלץ כי "גניזת" מיזם תבוצע לאחר היוועצות עם חברי מנהלת המיזם, היועץ המשפטי לעירייה, גזברית העירייה ומנכ"לית העירייה, תוך בחינת ההיבטים הכספיים.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

הטיפול באנשים עם מוגבלויות – האגף לשירותים חברתיים

הטיפול באוכלוסיית אנשים עם מוגבלויות – האגף לשירותים חברתיים

1. מבוא

1.1. מחלקות הנכויות ביחידות הרווחה ברשויות המקומיות נותנות שירות לשלוש קבוצות של אוכלוסיית יעד:

- **אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה).**
- **אנשים על הספקטרום האוטיסטי.**
- **אנשים עם נכויות פיזיות (כולל מוגבלות מוטורית; מוגבלות חושית – עיוורים/לקויי ראייה, חרשים/לקויי שמיעה; אנשים עם הנמכה קוגנטיבית; אנשים עם מחלות ניווניות).**

1.2. פעילות מחלקות הנכויות נעשית בשני מישורים עיקריים:

- **מערך תמיכה ומתן שירותים סוציאליים.**
- **הפעלה ופיתוח של שירותים בקהילה.**

1.3. אגפי/מחלקות הרווחה/שירותים חברתיים בעירייה מהוות, באופן מעשי, מעין זרוע ביצוע של משרד הרווחה והשירותים החברתיים – למרות היותן חלק מהעירייה כשפעילותן נעשית במסגרת המקומית-קהילתית. התקציב נקבע בעיקרו על ידי משרד הרווחה (המממן 75% ממנו, כשהעירייה משלימה 25%) והיכולת של מחלקות השירותים החברתיים לבצע פעולות בהתאם למדיניות מקומית מותנית ביכולת הכספית ובשיקול הדעת של הרשות המקומית להקצאת משאבים מעבר להשלמה של ה-25% (דהיינו **מימון מלא** של פעולות).
רק חלק מזערי מהתקציב הינו גמיש ומרבית הסעיפים נשענים על בסיס מסגרת של השנה החולפת בתוספת מקדם התייקרות ושינויים קטנים בשוליים – ואינם, בדרך כלל, מהווים ביטוי של תכנון פעילויות (למעט יוזמות חדשות מתוקצבות של משרד הרווחה).
המדיניות המקצועית הארצית והמקומית המנחה את עבודת מחלקות הנכויות היא לאפשר, במידת האפשר, לכל אדם עם צרכים מיוחדים להתקדם, להתפתח ולממש את הפוטנציאל האישי שלו ברמה האישית/מקצועית/חברתית.

1.4. בהתאם להנחיות משרד הרווחה, אנשים עם נכות שקיבלו שירותים ע"י מחלקות הנכויות ביחידות הרווחה ברשויות המקומיות, ימשיכו להיות מטופלים ולקבל שירותים במחלקות אלה **גם לאחר הגיעם לגיל הזקנה** (ולא יעברו לטיפול מחלקות הקשישים). זאת מתוך ההכרה כי

חשוב לשמור על רצף טיפולי ועל המומחיות הנדרשת לטיפול באנשים עם נכות, וכן לאור העובדה כי הקושי לשנות הרגלים ומסגרות מוכרות גדל עם העלייה בגיל.

1.5. חוקים, תקנות והנחיות מרכזיים לטיפול באוכלוסיית בעלי המוגבלויות:

- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תשנ"ח-1998).
- חוק הסעד – טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (תשכ"ט-1969).
- חוק מעונות יום שיקומיים (תש"ס-2000).
- חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תשכ"ב-1962).
- חוק ההגנה על חוסים (תשכ"ו-1966).
- חוק העונשין (תשל"ז-1977) – תיקון מס' 26, פרק י', סימון ו'.
- חוק הנוער – טיפול והשגחה (תש"ך-1960).
- חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (תשנ"ד-1994).

ההוראות המעשיות לטיפול השוטף של אגפי/מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בתחום הטיפול בבעלי מוגבלויות/נכויות – מפורטות בהנחיות שוטפות של משרד הרווחה ובעיקר בפרקים מס' 5, 6, 10, 14 בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) מטעם משרד הרווחה.

בעירייה הטיפול באוכלוסיית האנשים עם מוגבלות נעשה על ידי מחלקת נכויות באגף לשירותים חברתיים. מערך ההסעות למסגרות של אנשים עם מוגבלות, מתופעל באופן שוטף באגף על ידי מחלקת משאבי אנוש וארגון.

2. מטרת הביקורת

2.1. מטרת הביקורת לבדוק את הטיפול באנשים עם מוגבלות - בעיקר מהבחינה האירגונית-מינהלית; את השירותים הניתנים ללקוחות; וכן דרכי פיקוח ובקרה.

במסגרת הביקורת נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- היקף המטופלים במחלקה ואינטנסיביות הטיפול.
- תקציב.
- כח אדם.
- נוהלים פנימיים.

- תוכנית עבודה שנתית.
- הטיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.
- הטיפול באנשים עם אוטיזם.
- הטיפול באנשים עם מוגבלות פיזית.
- הטיפול באנשים עיוורים/לקויי ראייה.
- הטיפול באנשים חרשים/לקויי שמיעה.
- פעילות משולבת בעיר לאנשים עם מוגבלות.
- העסקת אנשים עם מוגבלות בעירייה.
- הסעות למסגרות לאנשים עם מוגבלות.

3. מתודולוגיה

3.1. לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- **<u>פגישות עם</u>**: מנהלת האגף לשירותים חברתיים; מנהלת מחלקת נכויות באגף; מנכ"לית עמותת עלה; מנהל מחלקת משאבי אנוש, וארגון באגף; חשב האגף; אחראית ההסעות באגף; מנהל המע"ש; מנהלת המרש"ל; אחראית לתעסוקת אנשים עם מש"ה בשוק הפתוח; מנהל מועדון "רעות"; אחראית מועדון "יחדיו".
- **<u>ביקורים בשטח</u>**: במרכז עבודה שיקומי (מע"ש); במרכז רב שירותים לעיוור (מרש"ל); במועדון "רעות"; במועדון "יחדיו".
- **<u>תצפיות בשטח</u>**: על 12 קוי הסעות.

הביקורת נערכה בחודשים יוני-ספטמבר 2019, והממצאים (לגבי המסגרות הטיפוליות) מתייחסים לשנה"ל תשע"ט.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תגובת מנהלת האגף שולבה בסעיפים השונים.

הביקורת מבקשת לציין את שיתוף הפעולה המלא.

מפת הדוח

כללי

המטופלים במרכז יום הסיעודי (ממוקם במבנה המע"ש), שוהים במשך כל היום בחדר אחד צפוף, ובהיעדר חצר אינם יכולים לצאת להתרעננות/ פעילות מחוץ לחדר.
בתחום העיר לא קיים מרכז יום טיפולי/ שיקומי לאנשים בוגרים עם אוטיזם, כתוצאה מכך 21 מהנזקקים לשירות מוסעים מחוץ לעיר.

הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים

לאגף חוזה עם החברה למשכ"ל לניהול ופיקוח על מערך ההיסעים של הפעוטות, לרבות פעולות פיקוח ובקרה וביצוע ביקורות פתע בשטח. בפועל ביצוע בדיקות השטח ע"י החברה למשכ"ל הוא נמוך מהנדרש בחוזה, ובהתאם לו ניתן לדרוש הרחבה ניכרת של היקפן.

הסעות בוגרים למסגרות התעסוקה

בהתאם לחוזים הקבלנים מספקים הן את ההסעות והן את המלווים. האגף אינו מעורב בתהליך בחירת המלווים ולא מתקיימת פגישת היכרות ותדרוך מטעם האגף עם המלווים בתחילת כל שנה.
בחוזים עם הקבלנים לא מופיעה דרישה לנפק עבור כל נהג אישור משטרה (בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין) – וזאת למרות ש-8 קווי הסעה למסגרות מחוץ לעיר הם **ללא מלווים**, כשברכב נמצאים הנהג והנוסע/ים עם המוגבלות בלבד

פיקוח ובקרה על ההסעות מטעם האגף

בחוזים בין העירייה ובין כל קבלני ההסעות מודגש כי הקבלן לא יעסיק קבלני משנה אלא לאחר קבלת הסכמת האגף, מראש ובכתב – אולם **לא נמצאו באגף אישורים כאלה**.
חסרים נהלים באגף הרווחה הנוגעים לדרכי פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות, לרבות מעקב אחר ביצוע התקנות והחוזים עם הקבלים.

4. תמצית הממצאים

4.1. רכב ההסעות המוריד בבוקר חניכים במע"ש ואוסף אותם מהמקום אחה"צ – נאלץ לחנות, בהיעדר אפשרות אחרת, **על הכביש וקיימת סכנה של התפרצות חניכים**, בהיסח הדעת, לכביש הסואן. גם הורים המגיעים ברכבם הפרטי להוריד/לאסוף את ילדיהם, נאלצים לעצור בכביש (סעיף 10.4).

4.2. המטופלים במרכז יום הסיעודי (הממוקם במבנה המע"ש), חלקם בכיסאות גלגלים, שוהים כל משך היום **בחדר אחד צפוף** – ובהיעדר חצר אינם יכולים לצאת להתרעננות/פעילות מחוץ לחדר (סעיף 10.6).

4.3. בתחום העיר **לא קיים מרכז יום טיפולי/שיקומי לאנשים בוגרים עם אוטיזם**, וכתוצאה מכך 21 מהנזקקים לשירות מוסעים למסגרות **מחוץ לעיר**. קיים חשש כי בטווח הארוך מסגרות אלו יהיו מלאות – תוך מתן עדיפות לתושבי אותה העיר – ועבור מטופלי העיר לא יהיה מענה (סעיף 11.6).

4.4. מעונות היום השיקומיים לפעוטות (גיל 3-0), בעיר ומחוץ לה הם **בתפוסה מלאה** ובכל שנת לימודים נאלצים למצוא עבור חלק מהפעוטות חלופות לשהות במעון (סעיף 11.6).

4.5. לא קיים נוהל עבודה לפעילות השוטפת של מרכז רב שירותים לעיוור – מרש"ל (סעיף 13.2).

4.6. בפעילות המרש"ל (סעיף 13.4):

- לא קיים במבנה המרש"ל מטבח המתאים להדרכה שיקומית לעיוור לצורך תיפקוד במטבחו בבית, ולכן **הדרכת מיומנות בסיסית זו אינה מתקיימת.**
- היקף שעות עובדי הניקיון במרש"ל אינו עונה על הצורך בהתחשב באוכלוסייה עם מוגבלות ראייה.

4.7. <u>הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים</u>:

- לאגף חוזה עם החברה למשכ"ל לניהול ופיקוח על מערך ההיסעים של הפעוטות, לרבות פעולות פיקוח ובקרה וביצוע ביקורות פתע בשטח. בפועל ביצוע בדיקות השטח ע"י החברה למשכ"ל הוא נמוך מהנדרש בחוזה, ובהתאם לו ניתן לדרוש הרחבה ניכרת של היקפן (סעיף 18.3).
- בניגוד לתקנות, לא מתקבל מדי שלושה חודשים באגף דו"ח מהקבלן (הסעת פעוטות) על בדיקת כלי הרכב (סעיף 18.5).
- בהתאם לתקנות ולפי החוזה עם הקבלן נדרש עבור כל מלווה אישור משטרה (בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין). **עבור מלווה אחד לא נמצא אישור** כזה (סעיף 18.11).

- בניגוד לתקנות, מלווים ונהגים הפועלים בהסעת הפעוטות **לא עברו קורס עזרה ראשונה**, (סעיף 18.13).

4.8. <u>הסעות בוגרים למסגרות תעסוקה</u>:

- בהתאם לחוזים הקבלנים מספקים הן את ההסעות והן את המלווים. האגף אינו מעורב בתהליך בחירת המלווים ולא מתקיימת פגישת היכרות ותדרוך מטעם האגף עם המלווים בתחילת כל שנה (סעיף 18.5).
- בחוזים עם הקבלנים לא מופיעה דרישה כי, ככל שניתן, לא יוחלף המלווה במהלך של שנת הפעילות – למרות החשיבות הרבה עבור הנוסע במלווה קבוע ומוכר (סעיף 18.19).
- בחוזים עם הקבלנים לא מופיעה דרישה לנפק עבור כל <u>נהג</u> אישור משטרה (בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין) – וזאת למרות ש-8 קווי הסעה למסגרות מחוץ לעיר הם **ללא מלווים**, כשברכב נמצאים הנהג והנוסע/ים עם המוגבלות בלבד (סעיף 18.21).
- עבור שני <u>מלווים</u> לא נמצאו באגף אישורי משטרה כנ"ל (סעיף 18.23).

4.9. <u>פיקוח ובקרה על ההסעות מטעם האגף</u>:

- מטעם האגף, לא נערכות בשטח ביקורות יזומות, שוטפות ומתועדות על הסעות הבוגרים (סעיף 18.25).
- בדיקת שביעות הרצון הנעשית מטעם האגף בקרב משפחות המוסעים אינה אפקטיבית (סעיף 18.28).
- בחוזים בין העירייה ובין כל קבלני ההסעות מודגש כי הקבלן לא יעסיק קבלני משנה אלא לאחר קבלת הסכמת האגף, מראש ובכתב – אולם **לא נמצאו באגף אישורים כאלה** (סעיף 18.30).
- חסרים נהלים באגף הרווחה הנוגעים לדרכי פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות, לרבות מעקב אחר ביצוע התקנות והחוזים עם הקבלים (18.34).

פירוט הממצאים

5. היקף המטופלים

נכון ליוני 2019 מוגדרים במחלקה סה"כ **1396** מקבלי שירות/מטופלים כבעלי תיקים "פעילים", בהתאם להתפלגות להלן (לפי תחום טיפול וגיל):

תחום טיפול	גיל					סה"כ תיקים	אחוז מכלל תיקי המחלקה
	0-5	6-12	13-21	22-39	40 ומעלה		
מש"ה (מוגבלות שכלית התפתחותית)	7	15	48	90	178	338	24.2%
אוטיזם	107	176	130	107	13	533	38.2%
נכויות פיזיות	26	24	29	77	172	328	23.5%
עיוורים וליקויי ראייה	2	3	7	21	117	150	10.7%
חרשים	7	8	5	14	13	47	3.4%
סה"כ	**149**	**226**	**219**	**309**	**493**	**1396**	**100.0%**

מהנתונים שבטבלה עולה בין השאר, כי:

- **קרוב ל-40% ממקבלי השירות הם בתחום האוטיזם, רובם המוחלט בגילאים עד 40.**
- **קבוצת הגיל הגדולה ביותר של מטופלים בתחומי מש"ה, נכויות פיזיות ועיוורים – היא בגיל 40 ומעלה.**

על מנת לזהות מגמות רב-שנתיות בהיקף הלקוחות בתחומים השונים, הביקורת ביקשה נתונים מהשנים האחרונות.

להלן מספר תיקי הלקוחות (משפחות) במחלקה לפי תחומי הטיפול בשנים **2015-2019**, **נכון לחודש ינואר** בכל שנה - (תיקים משפחתיים, דהיינו אם ישנו יותר ממטופל אחד במשפחה, עדיין קיים תיק אחד עבור כולם):

תחום טיפול	שנה				
	2015	2016	2017	2018	2019
מש"ה	236	280	330	333	330
אוטיזם	271	317	364	417	470
שיקום	224	233	253	271	294
עיוורים	184	203	189	175	160
סה"כ	**915**	**1,033**	**1,136**	**1,196**	**1,254**

מהנתונים שבטבלה עולה, בין השאר, כי:

- **העלייה** במספר המטופלים היא במרבית תחומי הטיפול (למעט עיוורים וחרשים) **כאשר סה"כ תיקי המטופלים במחלקה בינואר 2019 גדול בכ-46% ממספרם ב-2015.**
- **<u>העלייה המשמעותית ביותר היא בתחום האוטיזם</u>: <u>סה"כ מספר המטופלים בתחום זה בשנת 2019 גדול בכ-73% לעומת מספרם בשנת 2015</u>.**

היקף העלייה במספר המטופלים עם אוטיזם במחלקה תואם את העלייה הגדולה בהיקף המטופלים הארצי (כמפורט בסעיף 11.1 להלן לגבי ההיקף ולגבי הסיבות לכך): **בעשור משנת 2009 עד 2018 חלה בארץ עלייה של <u>פי 3.3</u> במספר האנשים עם אוטיזם הרשומים במשרד הרווחה – בעיקר בשל ההתפתחות ביכולת האבחנה ובמודעות הגוברת לנושא.**

<u>אינטנסיביות הטיפול</u>

לפי הנחיות משרד הרווחה (תע"ס 1.19) התיקים הפעילים במחלקות ממוינים בהתאם לאינטנסיביות טיפול כדלהלן:

<u>בקרה תקופתית</u>: ללא טיפול שוטף במחלקה.

<u>רמת אינטנסיביות נמוכה</u>: קשר עם העו"ס לא יותר מאשר פעם בחודש.

<u>רמת אינטנסיביות גבוהה</u>: קשר עם העו"ס פעמיים בחודש ויותר.

להלן טבלת התפלגות תיקי המשפחות במחלקת נכויות (נכון לחודש יוני 2019) לפי אינטנסיביות הטיפול:

התחום	בקרה תקופתית	אינטנסיבי נמוך	אינטנסיבי גבוה	סה"כ
מש"ה	232	56	45	333
אוטיזם	74	100	324	498
שיקום	88	133	113	334
עיוורים	23	57	63	143
סה"כ	**417**	**346**	**545**	**1,308**

מהנתונים לעיל עולה, בין השאר, כי:

- **כ-42% מהתיקים הם ברמת אינטנסיביות גבוהה.**
- **כ-60% מתיקי האינטנסיביות הגבוהה הם בתחום האוטיזם.**

6. התקציב

6.1. כללי

תקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות מבוסס על מימון ממשלתי (משרד הרווחה), המעביר בכל שנה לכל רשות 75% מאותן ההוצאות המוכרות על ידו לצורך השתתפותו.
את המימון המשלים לתקציב הרווחה המקומי מספקת הרשות המקומית (היכולה בנוסף לכך לתקצב סעיפים שונים במימון של 100% מתקציבה) וכמו כן נעשית גביית דמי השתתפות עצמית ממקבלי השירות (בחלק מהשירותים).

תקציבי משרד הרווחה מורכבים משני סוגי סעיפים עיקריים:
סעיפי תקציב כמותיים: הנמדדים ביחידות. מיועדים לפעילות חוץ ביתית, לפעילות במסגרות יומיות בקהילה ולכוח אדם. סך התקציב בסעיפים אלו נע בין 80% - 85% מכלל תקציב המשרד המועבר לרשויות המקומיות (לדוגמא: סעיף החזקת ילדים בפנימיות). סעיפים אלו בנויים מתעריף ליחידה כמותית ולפיכך ההתחשבנות היא על הוצאות ההחזקה בפועל (בהתאם לתעריף) לפי חישוב הכמות החודשית המצטברת.
סעיפי תקציב כספיים: הנמדדים בשקלים. סעיפים אלה מוגבלים בסכום שנתי. סך התקציב בסעיפים אלו נע בין 15% - 20% מכלל תקציב המשרד המועבר לרשויות המקומיות (לדוגמא: סעיף משפחות במצוקה בקהילה).

לפי חוק התקציב מערכת הדיווח פועלת מדי חודש עפ"י "קצב מימון מצטבר", המפורט ב"דו"ח תקצוב והתחשבנות" שמעביר משרד הרווחה מדי חודש לרשות המקומית, כאשר "קצב המימון" מכתיב את הבסיס להתחשבנות. המשרד מחזיר לרשות את הוצאותיה מדי חודש, עד לתקרה של 75% מהוצאותיה.
במרבית הסעיפים הנוגעים להשמה במסגרות מממן המשרד בשלב ראשון את מלוא ההוצאה ע"י תשלום ישיר למסגרות עצמן, ורק בשלב השני מחייב את הרשות בחלקה ובחלק ההשתתפות העצמית שגבתה.

6.2. תקציב מחלקת נכויות (2018)

בהתאם ל"דו"ח תקצוב והתחשבנות" 2018 של משרד הרווחה, סה"כ הביצוע השנתי (הוצאות) לפעולות (בלבד) היה 65,726,152 ₪. סה"כ הוצאות כל האגף (פעולות) ב-2018 היו 95,015,144 ש"ח, ולפיכך **הוצאות המחלקה (פעולות) היוו 69% מכלל הוצאות האגף.**

בהתאם לספר התקציב של העירייה 2018, סה"כ הביצוע השנתי של המחלקה (לפעולות) היה 69,963,102 ₪. סה"כ הוצאות כל האגף (פעולות) ב-2018 היו 118,466,553 ₪, לפיכך **הוצאות המחלקה היוו כ-59% מכלל הוצאות האגף (פעולות).**

לדברי חשב האגף, ההבדל בנתוני הסה"כ בין הדו"חות השנתיים של משרד הרווחה והעירייה מקורו:

- אין התאמה מדויקת ברישום מועד ביצוע ההוצאה בין שתי מערכות ההתחשבנות: מבחינת משרד הרווחה שנת התקציב מסתיימת בפועל בסוף נובמבר בכל שנה, וכך, לדוגמא, השמה שנעשית בחודש דצמבר נרשמת בדו"חות משרד הרווחה בשנת התקציב הבאה.
- דו"ח תקציב העירייה כולל גם את השתתפות העירייה 100%, בעוד דו"ח תקציב משרד הרווחה כולל רק סעיפים של השתתפות 25% - 75%.

להלן פירוט ההוצאות המהותיות של מחלקת נכויות, בהתאם לדו"ח שנתי 2018 של משרד הרווחה:

מספר סעיף	נושא	ביצוע (בש"ח)
856410	מש"ה – סידור במעונות	26,151,156
621040	אחזקת נכים בפנימיות	8,475,406
856430	הפעלת מעונות	8,108,495
880050	אוטיסטים במסגרות	6,584,409
855420	מש"ה – מסגרת יום טיפולית	2,286,003
881040	טיפול בהורים ובילדיהם	1,475,477
855470	מע"שים	1,299,982
881043	מרכזי יום – תעסוקה לבוגרים	1,232,516
622112	מעון יום שיקומי אוטיסטים	1,050,460

הביקורת מציינת לחיוב כי העירייה מקצה משאבים לפעולות האגף במימון מלא (100%) – מעבר להשתתפות משלימה של 25% לתקציב משרד הרווחה.

בשנת התקציב 2018 עמדה הקצבת העירייה לפעולות בתחום הנכויות (במימון 100%) ע"ס של 1,793,000 ₪, עפ"י הפירוט הבא:

סעיף תקציבי	נושא	סכום (בש"ח) – 2018
1843500783	אוטיזם	454,000
1845200781 **1845300781** **1845300783**	מע"ש + מש"ה	376,000
1845300782	מועדונית מש"ה (רעות)	130,000
1845400782	תעסוקה למוגבלים במתקני עירייה	146,000
1846300781	מועדון חברתי לעוור	150,000
1846700781	מרכז משפחה	100,000
1846800781 **1843500784**	שונות/מועדונים/הסעות	437,000
סה"כ		**1,793,000**

6.3. **<u>ביצוע פעילות באמצעות עמותת עלה:</u>**

פעולות קהילתיות ושירותי טיפול מטעם מחלקת נכויות מבוצעות בפועל באמצעות **<u>עמותת עלה</u>** ("עמותת עלה לרווחת הילד, הנוער והקהילה ברמת-גן"). העמותה הינה תאגיד עירוני המקיים ומפעיל שירותים קהילתיים לרווחת האוכלוסייה בעיר, בשיתוף האגף לשירותים חברתיים. העמותה מעסיקה כ-130 עובדים, מחציתם עובדים סוציאליים. תחומי הטיפול הם בהתאם לצרכי מחלקות האגף השונות.

בראש העמותה מכהן סגן ראש העיר (שהוא גם מחזיק תיק הרווחה במועצת העיר) ובהנהלה חברים מנהלת האגף לשירותים חברתיים, מנהלות מחלקות באגף וחבר מועצת העיר.

לצורך ביצוע הפעילויות מועברים לעמותה ע"י חשבות האגף תקציבים שמקורם במשרד הרווחה ובעירייה (העמותה אינה מקבלת תקציבים בהעברה ישירה ממשרד הרווחה).

בשנת התקציב 2018 התקבולים לעמותה עבור פעילויות מחלקת נכויות היו <u>5,450,645 ₪</u>, כדלהלן:

מקור התקבול	הסכום (בש"ח)
משרד הרווחה	3,195,294
מעיריית רמת-גן (סעיפי נכויות)	1,793,000
השתתפות עצמית	202,051
העברה מסעיפי עירייה	235,000
יתרות שנה קודמת	20,000
תרומות	5,300
סה"כ	**5,450,645**

ההוצאות של העמותה עבור פעילויות מחלקת נכויות בשנת 2018 (כולל שכר העסקת עו"סים ועובדים מנהליים) היו <u>5,372,251 ₪</u>, כדלהלן:

הפעילות	הסכום (בש"ח)
מע"ש	2,050,722
אוטיזם	688,008
מועדון נכים	71,351
תעסוקה לאנשים עם מש"ה	165,615
סביבה תומכת	281,429
תעסוקה – מע"ש	76,234
מועדון רעות	358,285
מרש"ל (עיוורים)	672,444
מרכז למשפחה	394,339
קהילה תומכת	269,011
שונות (מועדונים חברתיים/הסעות/אתגרים	344,813
סה"כ	**5,372,251**

יתרת זכות ע"ס 78,394 ₪ (1.4%) עוברת לשנה הבאה.

7. כח אדם

<u>עובדים סוציאליים בפעילות המחלקה</u>:

בפעילות המחלקה עוסקים סה"כ **20 עו"סים המאיישים 18.15 משרות**. 9 עו"סים מביניהם, המאיישים 8.45 משרות, הם בתקני משרד הרווחה (בהשלמת הרשות המקומית) ומועסקים כעובדי עירייה. 11 עו"סים מביניהם, המאיישים 9.7 משרות, מועסקים באמצעות עמותת עלה, בעיקר מתקציבי פעולה של משרד הרווחה (בהשלמת העירייה) וכן במסגרת תקציבי העירייה במימון 100% עבור פעילות המחלקה. 14 מ-20 העו"סים הם במשרה מלאה.

<u>מדריכים/מטפלים/עובדים מינהליים</u>:

בפעילות המחלקה עוסקים סה"כ **23 עובדים המאיישים 19.09 משרות**. 6 עובדים מביניהם, המאיישים 6.0 משרות, הם בתקני משרד הרווחה (בהשלמת הרשות המקומית) ומועסקים כעובדי עירייה. 17 עובדים מביניהם, המאיישים 13.09 משרות, מועסקים באמצעות עמותת עלה. 15 מסה"כ 23 עובדים אלה הם במשרה מלאה.

<u>טבלת היקף המועסקים – מחלקת נכויות</u>

מקור העסקה	עו"סים	מדריכים/מטפלים		מינהליים		סה"כ	
	עובדים	משרות	עובדים	משרות	עובדים	משרות
תקני משרד הרווחה (בהשלמת העירייה)	9	8.45	6	6.0	15	14.45
עמותת עלה	11	9.7	17	13.09	28	22.79
סה"כ	**20**	**18.15**	**23**	**19.09**	**43**	**37.24**

פירוט תפקידי העו"סים במחלקת נכויות

מס'	התפקיד	היקף העסקה במחלקה	מקור העסקה
.1	מנהלת המחלקה	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.2	ראש צוות מש"ה	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.3	עו"ס מש"ה	70%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.4	עו"ס מש"ה	100%	עמותת עלה
.5	ראש צוות אוטיזם	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.6	עו"ס אוטיזם	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.7	עו"ס אוטיזם	100%	עמותת עלה
.8	עו"ס אוטיזם	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.9	עו"ס אוטיזם	100%	עמותת עלה
.10	עו"ס אוטיזם	100%	עמותת עלה
.11	רכזת תחום שיקום תוכניות קהילתיות	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.12	עו"ס שיקום	75%	עמותת עלה
.13	רכזת תחום שיקום צעירים ומשפחות	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.14	עו"ס שיקום	100%	עמותת עלה
.15	עו"ס שיקום	100%	עמותת עלה
.16	עו"ס ומנהלת מרש"ל	75%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.17	עו"ס מרש"ל	60%	עמותת עלה
.18	עו"ס מרש"ל	60%	עמותת עלה
.19	עו"ס ומנהלת מרכז למשפחה	100%	עמותת עלה
.20	עו"ס מתנדבים – מרכז למשפחה	75%	עמותת עלה
סה"כ	**20 עו"סים**	**18.15 משרות**	

פירוט תפקידי המדריכים/מטפלים/עובדים מינהליים במחלקת נכויות

מס'	התפקיד	היקף העסקה במחלקה	מקור העסקה
.1	מנהל מע"ש רמת-גן	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
.2	רכז פנאי וחברה + מנהל מועדון רעות	100%	עמותת עלה
.3	מזכירת המחלקה ועו"ז	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה

4.	עובדת זכאות	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
5.	מדריכה שיקומית	100%	עמותת עלה
6.	מדריכה שיקומית	50%	עמותת עלה
7.	מזכירה – מע"ש	75%	עמותת עלה
8.	רכזת תעסוקה – מע"ש	100%	עמותת עלה
9.	רכזת בקרה ואיכות – מע"ש	75%	עמותת עלה
10.	מדריך במע"ש	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
11.	מדריך במע"ש	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
12.	מדריך במע"ש	100%	תקן משרד הרווחה/בהשלמת עירייה
13.	מדריכה במע"ש	100%	עמותת עלה
13.	מדריכה במע"ש	100%	עמותת עלה
14.	מטפל במע"ש	100%	עמותת עלה
15.	מטפל במע"ש	100%	עמותת עלה
16.	מטפלת במע"ש	100%	עמותת עלה
17.	מטפלת במע"ש	100%	עמותת עלה
18.	מזכירה במרש"ל	50%	עמותת עלה
19.	רכזת חברתית – מרש"ל	50%	עמותת עלה
20.	אב בית – מרש"ל	50%	עמותת עלה
21.	אב קהילה תומכת	100%	עמותת עלה
22.	רכזת פעילות – מועדון יחדיו	30%	עמותת עלה
23.	מנקה	29%	עמותת עלה
	סה"כ עובדים	**19.09 משרות**	

8. נהלים

נהלי הטיפול המקצועי של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות מעוגנים, במרבית תחומי הטיפול, בהוראות התע"ס (תקנון העבודה הסוציאלית) של משרד הרווחה.

יחד עם זאת עבור נושאים אירגוניים-מנהליים הנוגעים לתפעול השוטף של חלק מהפעילויות, לא קיימות תמיד הנחיות עירוניות לגבי פעילויות שונות.

בנושא הטיפול באנשים עם מוגבלות **חסרים נהלי עבודה המסדירים** את הפעילות המנהלית-אירגונית במספר תחומים, כגון לגבי פעילות מרכז רב שירותים לעיוור (מרש"ל) או לגבי ההסעות של אנשים עם מוגבלות.

המלצות להכנת נהלים ניתנו בסעיפים 13.2, 18.34 בדו"ח זה, להלן.

9. תכנית עבודה שנתית

לקראת שנת העבודה 2018 הוכנה תוכנית עבודה מרוכזת עבור כל יחידות המחלקה (מטרות, יעדים, דרכי פעולה, תאריך יעד). בסוף השנה לא הוכן סיכום מרוכז של העמידה ביעדים.

לקראת שנת העבודה 2019 הוכנה תוכנית עבודה לכל יחידה, ולדברי מנהלת המחלקה בסוף השנה תיערך בקרה על מידת העמידה ביעדים.

10.הטיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה)

10.1. <u>כללי</u>

הגדרת מוגבלות שכלית התפתחותית מעוגנת ב"חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית) – 1969": **"אדם שמחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כושרו השכלי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול"**. החוק מדגיש גם כי **"חולה נפש כמשמעותו בחוק לטיפול בחולי נפש-1955 אינו בבחינת אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית לעניין חוק זה"**.

במשך עשרות שנים המושג המקובל בישראל בציבור ואצל אנשי המקצוע למוגבלות זו היה "פיגור" או "פיגור שכלי". ב-2012 החליף משרד הרווחה באופן רשמי את המונח "פיגור שכלי" ל"מוגבלות שכלית התפתחותית", ובינואר 2017 אושר בכנסת חוק להחלפת המונח "מפגר" ו"פיגור", על הטיותיהם השונות, במונחים "אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית" ו"מוגבלות שכלית התפתחותית".

מדיניות משרד הרווחה בתחום מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה) שואפת למתן טיפול ושירותים לאנשים עם מוגבלות זו **בקהילה או במסגרות מגורים** – בהתאם לצרכים, רמות התפקוד והגיל. זאת באופן המעודד פיתוח עצמאות, ומיצוי הפוטנציאל האישי של כל אחד, ותוך **שילוב בקהילה**, ככל שניתן.

10.2. <u>**הטיפול באוכלוסיית מש"ה ברמת-גן (כללי)**</u>

במחלקת נכויות מטופלים (בעת הביקורת) **338 איש עם מש"ה**: 70 מהם ילדים/נערים עד גיל 21, ו-268 בוגרים.

בטיפול השוטף בתחום זה עוסק צוות של 3 עו"סיות, בהיקף סה"כ 2.7 משרות.

המחלקה מעניקה ייעוץ, בדיקה וטיפול, כדלהלן:

- ליווי ומתן תמיכות למשפחות.
- מיצוי זכויות וסיוע בתהליכים.

- שילוב במעונות יום שיקומיים.
- שילוב במסגרות יום לימודים ארוך.
- שילוב במסגרת תעסוקתית.
- שילוב במסגרות דיור.
- נופשונים.
- ייעוץ וטיפול בנושא אפוטרופסות.
- סיוע כלכלי במקרה הצורך (בהתאם לתע"ס).
- הפנייה לשירות צבאי/לאומי.
- מציאת מענה חברתי לשעות הפנאי.
- שיחות פרטניות.

המסגרות הקהילתיות שמציעה המחלקה (פירוט בהמשך):

- מע"ש.
- מועדון "רעות".
- תוכנית "סביבה תומכת".
- קייטנת קיץ.

להלן פירוט ההשמות לשירותים הניתנים למטופלי המחלקה – תחום מש"ה (נכון ליוני 2019):

סוג השירות/מסגרת	מספר
מעון יום אימוני (מועדונית)	8
מעון יום טיפולי (מועדונית)	74
מועדון חברתי לבוגרים	45
מעשי"ם	82
מע"ש עולים	1
נופשונים	3
סידור במעונות (מסגרות חוץ ביתיות)	161
סביבה תומכת	16
מעונות ממשלתיים (מסגרות חוץ ביתיות)	48
שירותים תומכים (סמך מקצועי – חונכות)	3
סה"כ	**441**

10.3. מרכז עבודה שיקומי (מע"ש)

כללי

מרכזי התעסוקה השיקומיים מיועדים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית המתגוררים בקהילה (בביתם או במסגרת מגורים בקהילה), מעל גיל 21, והמסוגלים לעבוד אך זקוקים לליווי במהלך העבודה. בלשון המקצועית המע"ש מוגדר כמקום של "תעסוקה מוגנת" (עבודה עם התמיכות הנדרשות) – והוא שילוב של מרכז הכשרה ושיקום עם מקום עבודה (עבור רבים מהמועסקים בו משמש המע"ש כמקום עבודה קבוע למשך כל חייהם הבוגרים). הפעילות במקום נעשית בפיקוח מלא של מדריכים, ליווי של עו"ס, ומדריכים המסייעים לחניכים בכל הנדרש (לרבות בקשר עם משפחתם ובתיווך עם גורמים שונים

בקהילה). המטרה להקנות הרגלי ומיומנויות עבודה בתנאים האופטימאליים, כשהתעסוקה במקום גם תורמת לדימוי העצמי ונותנת תחושה של תרומה ותועלת.

העבודה מבוססת על עבודות כגון מיון, הרכבה, אריזה, טיפול בבביסה – המוזמנות ע"י ספקים שונים, כאשר לכל חניך מותאמת עבודה עפ"י יכולתו.
כל חניך מקבל תשלום חודשי עבור עבודתו, בהתאם להספק שלו בעבודה, כאשר התשלום מועבר ישירות לחשבון הבנק שלו (או של האפוטרופוס שלו). המשפחה משתתפת בתשלום בשיעור של 10% מסכום קיצבת הנכות של החניך.

בהתאם לתע"ס כל מע"ש חייב לספק ארוחת צהריים, כאשר השירותים הבאים מותנים בקיום תקציב: חומרי מלאכה; פעולות תרבות וחברה; טיולים.
שעות הפעילות במע"ש 16.00 – 08.00, ולכל חניך מותאמת תוכנית קידום טיפולית-אישית.

<u>המע"ש ברמת-גן</u>

המע"ש ברמת-גן (הנמצא ברחוב בצלאל פינת רחוב אהליאב באזור מתחם הבורסה) הינו חלק ממחלקת הנכויות באגף לשירותים חברתיים כאשר התפעול המנהלי (שכר ופעילויות) נעשה באמצעות עמותת עלה. המבנה (שלוש קומות) שייך לעירייה.
סה"כ מספר החניכים התעסוקתיים במע"ש (בתקופת הביקורת) הוא 61, מתוכם 16 חניכים המועסקים בשוק הפתוח מחוץ למע"ש (פירוט בהמשך). 11 מתוך 16 החניכים המועסקים בשוק הפתוח מגיעים מדי יום למע"ש (חלקם לפני העבודה וחלקם לאחר העבודה) ועובדים במקום, גם אם חלקית. <u>דהיינו: 56 חניכים תעסוקתיים אמורים לשהות מדי יום במע"ש</u>.
כמו כן נמצאים במבנה המע"ש – אם כי הם מוגדרים כמסגרת טיפולית נפרדת – 18 מטופלים ביחידה טיפולית-סיעודית.

צוות המע"ש (חניכים תעסוקתיים וכללי), כולל בעלי התפקידים הבאים:

- <u>מנהל</u>: 100% משרה.
- <u>מזכירה</u>: 75% משרה.
- <u>רכזת תעסוקה</u>: 100% משרה.
- <u>רכזת בקרה ואיכות</u>: 75% משרה.
- <u>מדריכים</u>: 4 מדריכים, כל אחד משרה מלאה.

- <u>עובדי ניקיון</u>: על בסיס שעות, 17.30 – 07.30.

פעילות מע"ש ר"ג מתקיימת בימים א'-ה' בין השעות 07.30-16.00. ארוחת צהריים מסופקת ע"י חברת קייטרינג, עפ"י מכרז עירוני. העבודה נעשית בחלוקה ל-4 קבוצות, ב-4 אולמות שונים, כל קבוצה בהכוונת מדריך.

התגמול לחניכים נקבע עפ"י התפוקה היומית, בהתאם להנחיות תע"ש 14.11 – לרבות ניהול יומן עבודה אישי ורישום הספק יומי. הביקורת מציינת לחיוב כי במע"ש רמת-גן מייעדים את כל 100% ההכנסות מהעבודה כשכר לחניכים (ולא 80% בלבד כמפורט בתע"ס).
בהתאם לנתונים שקיבלה הביקורת, השכר **הדו-חודשי** (אפריל-מאי 2019) נע בסולם שהנמוך בו הוא 8-11 ₪ והגבוה 270-292 ₪ (חניך אחד השתכר סכום של 1,134 ₪). בעלי השכר הנמוך אינם יצרניים ואין להם מוטיבציה לעסוק בסוג העבודה המוצעת במקום.

17 חניכים מוסעים מדי יום מביתם אל המע"ש ובחזרה, באוטובוס אחד (ראה פירוט בסעיף 18 להלן).

10.4. **<u>ביקור הביקורת במע"ש ר"ג</u>**

הביקורת ערכה ביקור במע"ש רמת-גן, בתאריך 25.6.19. נכחו מנהלת מחלקת נכויות, מנהל המע"ש, רכזת התעסוקה.
ביום הביקור נכחו במע"ש 57 חניכים תעסוקתיים. הפעילות נעשתה ב-4 חדרים (4 קבוצות), וכללה אריזת מוצרי פלסטיק (דיבלים, סטופרים וכו'); אריזת בלונים, כרטיסיות; אריזת עבודות דפוס.

המקום נמצא נקי ומסודר.

ביום 16.7.19 ערכה הביקורת ביקור נוסף באזור הכניסה למע"ש לבדיקת ההסעות. נמצא כי **רכב ההסעות המוריד בבוקר ואוסף אחר הצהריים חלק מהחניכים חונה על הכביש ברחוב אהליאב – בהיעדר מקום חנייה מוסדר ובטוח יותר. קיימת סכנה של התפרצות חניכים, בהיסח הדעת, לכביש הסואן. כמו כן נמסר לביקורת כי מספר הורים המגיעים ברכבם הפרטי מדי יום להוריד ולאסוף את בניהם, נאלצים לעצור בכביש ופעמים מקבלים דו"חות על כך.**

<u>המלצת הביקורת</u>

10.5. מומלץ לתכנן וליישם הסדרי חנייה/עצירה מתאימים ליד המע"ש הן עבור רכב ההסעות והן עבור רכבי ההורים המורידים/אוספים את החניכים. מאחר ושעות ההסעה הן מוגדרות וקבועות מדי יום – ניתן להסתייע בשילוט מתאים (כנהוג בכניסה לבתי"ס בתחילת/סיום לימודים).

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"הנושא הובא לידיעת מהנדסת העיר ומנהל מחלקת תנועה. חשוב לציין שיציאת וקבלת החניכים מתבצעת תמיד כשיש מדריך מלווה. המלצת הביקורת תועבר לגורמים הרלוונטיים בעירייה לצורך יישום מידי."

10.6. **<u>מרכז יום טיפולי-סיעודי לבוגרים (בתוך המע"ש)</u>**

מרכז יום טיפולי-סיעודי הוא מסגרת טיפולית המספקת תעסוקה לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית קשה ו/או סיעודית בעלי יכולת תפקוד פיזי נמוכה ורמת עצמאות נמוכה - ובשל מצבם הם אינם מסוגלים להשתלב בעולם העבודה, לרבות לא בתעסוקה מוגנת.

<u>בנוסף למאפיין התעסוקתי, המרכז מספק את השירותים הבאים:</u>

- תוכנית טיפולית אותה בונים הצוותים המטפלים בחניך.
- סל שירותים טיפוליים ופרא-רפואיים שנועדו להכשיר את החניך לתפקוד ברמה מינימלית נדרשת.
- ציוד ועזרים לאימון וחומרי מלאכה.
- ארוחת צהריים.

חלק מהמרכזים בארץ פועלים במבנה נפרד וחלקם ממוקמים בתוך מתחם המע"ש. בהתאם לתע"ש 14.26, כאשר המרכז מצורף למסגרת המע"ש החניכים יפעלו בתוך המע"ש בחלל נפרד אולם יוכלו להשתמש בכל מתקני המע"ש לצורכיהם, לדוגמה: שימוש בחדר האוכל, באולמות העבודה, חדרי פעילות ובחצר.

המרכז ברמת-גן פועל במבנה המע"ש – **<u>סה"כ 18 חניכים עם מש"ה, חלקם גם עם מוגבלויות פיזיות ומוטוריות.</u>**

במקום מנסים לתת מענה לצרכים הנדרשים באמצעות הפעלה, גרייה ויצירה וכן באמצעות תכנית קידום אישית עפ"י יעדים המותאמים לכל חניך.

בנושא זה מטפלת "רכזת היחידה טיפולית-סיעודית", בהיקף של 75% משרה, האחראית גם לצוות הטיפולי, הפועל בהיקף להלן:

פיזיוטרפיה – 5 ש"ש.

קלינאית תקשורת – 5 ש"ש.

ריפוי בעיסוק – 5 ש"ש.

ספורט ותנועה – 5 ש"ש.

מוסיקה – 5 ש"ש.

גינון טיפולי – שעה שבועית.

הביקורת ערכה ביקור במרכז, ביום 25.6.19, במסגרת הביקור במע"ש.

פעילות החניכים מתרכזת באולם אחד. חלק מהחניכים מרותקים לכסא גלגלים. שטח המקום קטן ביחס למספר המטופלים (סה"כ מירבי 18) **וניכרת צפיפות**. לדברי אנשי המקצוע, **מאפייני האוכלוסייה המטופלת במקום מקשים על הימצאותם כל משך היום בחדר אחד סגור ויש צורך במקום חיצוני (חצר) לטיול קצר, הפעלה וכד' – ואין במרכז מקום כזה (למעט יציאה לגג לגינה טיפולית).**

המקום נמצא נקי.

5 מהחניכים מוסעים הלוך וחזור למרכז ברכב הסעה מיוחד. בבדיקת הביקורת במקום ההתכנסות במע"ש להסעה חזור, ביום 16.7.19, הוסעו 4 חניכים כאשר המלווה הצמודה בהסעה סייעה להם בכניסה לרכב ובהושבה.

המלצת הביקורת

10.7. הביקורת ממליצה להיערך למציאת פתרון מתאים לסוגיית המקום עבור פעילות מרכז היום הטיפולי - עקב הצפיפות הנוכחית **ועקב היעדר חצר לפעילות התרעננות מחוץ לחדר האחד.**

תגובת מנהלת האגף:

"הנושא הובא לדיון מספר פעמים בפני הנהלת העיר וראש העיר. נעלה שוב את הבקשה לשינוי למקום מותאם יותר."

10.8. **<u>תעסוקה נתמכת ב"שוק הפתוח"</u>**

מדיניות משרד הרווחה היא לשלב, ככל האפשר, אנשים עם מש"ה בעבודה ב"שוק הפתוח". המשרד פועל לאיתור מעסיקים פוטנציאליים, לדאוג לתנאי שכר ראויים וללוות את העובדים במקום העבודה.

אדם עם מש"ה שוועדת האבחון קבעה כי הוא מסוגל ומתאים לעבודה ב"שוק הפתוח" יכול להשתלב במסלול זה, בהתאם להצעות העבודה הקיימות בשוק. הביקוש למקומות עבודה עולה בדרך כלל על ההיצע: ישנם אנשים רבים המתאימים לכך אולם ישנם פחות מעסיקים המוכנים להעסיק אנשים עם מש"ה.

המועסקים משתכרים שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות שיכולת עבודתם מופחתת (בהתאם לכושר עבודתם), המחושב באחוזים משכר המינימום הרגיל. את הבקשה לקביעת השכר מגיש העובד או נציגיו (המעסיק אינו רשאי להגיש בקשה עבורו) לגורם מוסמך לכך במשרד הרווחה – העורך אבחון במקום העבודה.

רכזת התעסוקה במע"ש ר"ג מטפלת בכל הקשור לתעסוקה הנתמכת של אנשים עם מש"ה בעיר. בתקופת הביקורת <u>מועסקים 16 איש במקומות הבאים</u> (בעיר ומחוצה לה): 7 בבתי קפה/מסעדות; 2 בחנויות; 2 במוסך העירייה; 2 במע"ש רמת-גן; 2 בעבודה משרדית בחברות; 1 בחווה חקלאית רמת-גן.

השכר המשולם הוא בהתאם לאבחון, ונע בין 28.50 ₪ לשעה ובין 11.60 ₪ לשעה.

הביקורת ביקשה לבדוק כיצד נעשה מעקב אחר עבודתו של העובד, היחס כלפיו, וכד'.

הוצגה טבלת תאריכי ביקורים בכל אחד ממקומות התעסוקה בחודשים ינואר-יוני 2019.

<u>מהטבלה עולה כי בכל המסגרות בוצעו ע"י רכזת התעסוקה במע"ש 2 ביקורים בכל חודש</u> (שני העובדים במע"ש ר"ג נצפים מדי יום). כמצוין בסעיף 10.3 לעיל, 11 מתוך 16 המועסקים מגיעים מדי יום למע"ש (לפני או אחרי העבודה בשוק החופשי), כך שהקשר עמם יום-יומי.

10.9. **<u>מועדון חברתי לבוגרים</u>**

<u>כללי</u>

בהתאם לתע"ס 14.7 המטרה בהקמת המועדון לתת מסגרת חברתית-חינוכית לאחר שעות העבודה, כשעקרונות ההפעלה הם:

- המועדון יפעל ביחידה נפרדת או כחלק ממרכז קהילתי, לפחות 3 ימים בשבוע במשך 3 שעות ליום. על כל קבוצה (עד 20 חניכים) ימונה מדריך.
- המסגרת נועדה לפתח כישורים, להגביר פעילות בשעות הפנאי ולסייע להשתלבות בחיי הקהילה.
- הפעילות תיעשה תוך שאיפה לשיתוף בני נוער אחרים ואירגון פעולות משולבות.
- הפעילויות יותאמו לכישורים האישיים: ספורט, משחקי חברה, טיולים מודרכים קצרים, מוסיקה, מלאכת יד, הקרנת סרטים וכיוצ"ב.
- במועדון רשאים להשתתף חניכי מע"שים לאחר שעות העבודה, חניכי מעונות יום מש"ה לסוגיהם השונים, ובעלי מש"ה העובדים בשוק העבודה הפתוח.

"מועדון "רעות" ברמת-גן

המועדון החברתי לבוגרים "רעות" נמצא במתנ"ס רמת השקמה, ופועל בימים ב'-ה' בין השעות 17.00-20.00.

מספר המשתתפים הוא 113 בחלוקה הבאה: 91 חניכים עם מש"ה; 12 עם אוטיזם; 10 עם הנמכה קוגניטיבית.

חלק מהמשתתפים מגיעים בהסעות מההוסטלים, ולכן סה"כ מספר המשתתפים בפעילויות בכל יום מותנה בימי ההסעות מההוסטלים (בדרך כלל שני ורביעי). 10 חניכים מוסעים ע"י רכב עירוני (באחריות המוסך) בימים שני עד חמישי.

העסקת כח האדם והפעילות המנהלית השוטפת נעשים באמצעות עמותת עלה. הצוות כולל:

- מנהל (60% משרה): עוסק גם בנושאי התכנים והפעילויות וגם בנושאים האירגוניים-מנהליים.
- רכזת חברתית (40% משרה).
- מפעילי החוגים (פרילנסרים).
- מנקה (40% באמצעות המתנ"ס).

החוגים במקום מגוונים, וביניהם יוגה, בישול, אמנות, מוסיקה, ספורט, בעלי חיים, שירה בציבור, קולנוע, סדנאות שונות, מחשבים ועוד. בנוסף מתקיימים אירועים מיוחדים סביב חגים, חגיגת ימי הולדת, נופש שנתי.

הפעילות בכל יום מתחילה בשיחת פתיחה המשותפת לכל החניכים, ומוגש כיבוד קל.

פעילויות משולבות של חניכי מועדון "רעות"

א. קיים שיתוף פעולה בין מועדון "רעות" והמתנ"ס באירועים קהילתיים, כגון: קיום טקס יום הזיכרון בהנחיה משותפת, תערוכת ציורים משותפת בתיאטרון יהלום.

ב. פעילות משותפת עם שבט צופי רמת-גן – חוג צופים, במסגרת הפעילות השוטפת.

ג. **<u>פרויקט בית צבי</u>** ב-3 השנים האחרונות מתקיימת פעילות משותפת למועדון ולבי"ס לאמנויות "בית צבי". במסגרת הפרויקט נפגשים פעם בשבוע חברי מועדון רעות, שנמצאו מתאימים לתוכנית, וסטודנטים מבית צבי, העובדים במהלך שנת פעילות על העלאת מופע מוסיקלי משותף. בתהליך עבודה זה נרקמים קשרים בין חברי הקבוצה: הם מכירים, מתקרבים ונוצרים ביניהם קשרים חמים.

לתוכנית חשיבות רבה בהגברת המודעות והקבלה של אנשים עם צרכים מיוחדים, הן מבחינת הסטודנטים והן מבחינת הקהלים השונים שצופים במופע הסיום של תכנית זו. בשבוע המודעות שמתקיים ברמת-גן צפו במופע (בשנת 2018) כ-400 תלמידי תיכון, בנוסף לקהל שצפה במופע הסיום.

<u>ביקור הביקורת במועדון</u>

הביקורת ערכה ביקור במועדון ביום 26.6.19. נכחו: מנהלת מחלקת נכויות ומנהל המועדון.
בעת הביקורת החניכים היו בחוגי מוסיקה, בישול, אמנות, קריאה/כתיבה (כל חוג בחדר נפרד) וכן הליכה מאורגנת בחוץ עם מדריך.
שטח המועדון נמצא נקי ומסודר.

10.10. **<u>קייטנת קיץ</u>**

הקייטנה מאפשרת לילדים ובוגרים עם מש"ה פעילות נופש שנתי ובילוי בקהילתם או מחוץ לביתם, כפי שמתאפשר לאדם רגיל בחברה (תע"ס 14.9).
ברמת גן נערכת מדי קיץ קייטנת "ראש גדול" לילדים ובוגרים עם צרכים מיוחדים – גם עם מש"ה וגם עם אוטיזם.
הקייטנה מתקיימת במתנ"ס רמת השקמה במהלך 10 ימים בחודש אוגוסט ונותנת מענה בתקופה בה קיימת חופשה ממסגרות החינוך והתעסוקה. שעות הפעילות 08.00-13.00.
לקייטנה זו חשיבות רבה הן כמסגרת לילדים המעניקה המשך פעילות בתקופת החופש ופעילות של פנאי והנאה, והן להורים כמסגרת הנותנת מענה ומקלה עליהם בתקופה זו.
במהלך הקייטנה מתקיימות פעילויות מגוונות בקבוצות ע"פ גילאים ומותאמות לרמות התפקוד השונות. צוות ההדרכה מתוגבר וברמות התפקוד הנמוכות קיים ליווי אישי צמוד.

הפעילות מתקיימת הן במתנ"ס והן מחוצה לו, לאטרקציות האטרקטיביות ביותר בגון: לונה פארק, בריכות, גן חיות, שיט, באולינג ועוד.

בשנת 2019 השתתפו בקייטנה 142 ילדים ובוגרים.

10.11. **<u>תוכנית "סביבה תומכת"</u>**

תוכנית כלל-ארצית של משרד הרווחה (תע"ש 14.28), לביצוע ברשויות המקומיות – לאספקת שירותי תמיכה, ליווי והכוונה לאנשים בוגרים (מגיל 21 ומעלה) עם מוגבלות שכלית התפתחותית המתגוררים בגפם ומנהלים משק בית עצמאי, או הגרים עם הורים מבוגרים שבשל מצבם מתקשים לספק שירותים אלה לילדיהם.

למשתתפים בתוכנית מוצמד מדריך קבוע המלווה ומסייע במגוון תחומים:

- סיוע בסידורים בחיי היום-יום.
- ליווי לטיפול ולמעקב רפואי.
- ייעוץ והכוונה בנוגע למיצוי זכויות.
- התערבות במצבי חירום כאשר עולה חשש לפגיעה.
- יצירת קשר ותיווך עם גורמים בקהילה.
- ביצוע תיקוני בית קלים והזמנת בעלי מקצוע ופיקוח על עבודתם ושכרם.

<u>משולבים בתוכנית זו 16 אנשים עם מש"ה</u>. האחריות והליווי המקצועי של מחלקת נכויות, באמצעות המסגרת האירגונית של עמותת עלה.

את התוכנית מלווה עו"סית המרכזת את התוכנית ו-2 מדריכות שיקומיות שמבצעות את התוכנית הטיפולית מול כל אחד. בנוסף לטיפול הפרטני מופעלת תוכנית קהילתית במסגרתה מתקיימות סדנאות, טיולים ואירועים מיוחדים שמטרתם לגבש המשתתפים כקבוצה חברתית. בשנת 2018 עברה הקבוצה סדנא סביב נושא ההזדקנות, לאור גילם המבוגר של המשתתפים בה. בסדנא השתתפו גם הורים/מטפלים של המשתתפים.

11.הטיפול באנשים עם אוטיזם

11.1. <u>כללי</u>

"אוטיזם" הוא שם כולל של הפרעות נוירולוגיות-התפתחותיות המתבטאות בקשיי תפקוד ניכרים בשני מישורים עיקריים:

- תקשורת ואינטראקציה חברתית.
- דפוסי התנהגות שחוזרים על עצמם ותחומי עניין ופעילות מצומצמים.

במקרים רבים ההפרעה מופיעה יחד עם מוגבלות שכלית, הפרעה בקשב וריכוז ו/או ליקוי שפתי.

המושג "הפרעה ברצף האוטיסטי" מתייחס לקשת רחבה של סימפטומים ודרגות פגיעה או ליקוי, ואופן ההופעה של ההפרעה ברצף שונה מאד, בהתאם לחומרת המצב האוטיסטי, הרמה ההתפתחותית והגיל – ואין מצב זהה אצל כל אחד עם ההפרעה.

אוטיזם ניתן לאבחן רק בסביבות גיל שנה וחצי. במהלך השנים הראשונות לחייהם, תינוקות עם חשד לקיום תסמיני אוטיזם פונים אל רופא ילדים וזה מפנה אותם לגוף אבחון מוכר.

לאחר שהילד נמצא על רצף האוטיזם, מידת זכאותו לקבל שירות מהרווחה במקום מגוריו נקבעת ע"י היחידה לטיפול באדם עם אוטיזם במשרד הרווחה.

מנתוני משרד הרווחה שפורסמו באפריל 2019 לרגל "יום המודעות השנתי לאוטיזם", עולה כי:

- בעשור האחרון חלה עלייה חדה במספר האנשים עם אוטיזם הרשומים במשרד הרווחה, מ-5279 בשנת 2009 ל-17,296 בשנת 2018 (עלייה של פי 3.3).

- שנת 2018 חל גידול של כ-12% במספר הנמצאים על רצף האוטיזם בהשוואה לשנת 2017.

- <u>73%</u> מהאוכלוסייה המאובחנת הינם <u>זכרים</u>.

- <u>76%</u> הינם <u>בגיל 0-21</u>.

העלייה במספר מיוחסת בעיקר להתפתחות יכולת האבחנה ובמודעות הגוברת לאוטיזם. הנתונים במשרד הרווחה מראים כי שיעור האוטיסטים בישובים המבוססים (אשכול 9 בדירוג סוציו-אקונומי) גבוה פי שלושה משיעורם ביישובי אשכול 1 (דירוג סוציו-אקונומי הנמוך ביותר).

11.2. **<u>הטיפול באנשים עם אוטיזם</u>**

במחלקת נכויות (בעת הביקורת) מטופלים **<u>533</u> איש עם אוטיזם** (כ-38% מכלל מטופלי המחלקה), 413 מהם (כ-77%) הם בגיל עד 21 שנים.

בטיפול השוטף בתחום זה עוסק צוות של 6 עוס"יות, בהיקף סה"כ של 6 משרות.

<u>הזכויות/השירותים העיקריים שניתנים:</u>

- ייעוץ, תמיכה, טיפול, הדרכה למשפחה, מתן מידע וסיוע במימוש זכויות.
- **<u>חינוך</u>:** במעונות יום שיקומיים או שילוב במעון רגיל עם סיוע.
- **<u>מגורים</u>:** פתרונות מגורים לילדים ובוגרים, בקהילה ובמסגרות מגורים.
- **<u>פנאי</u>:** מועדוניות בקהילה; נופשונים וקייטנות.
- **<u>מרכזי יום – תעסוקה</u>**
- **<u>הכנה לחיים עצמאיים</u>** (התנדבות לצה"ל/שירות לאומי; הדרכות).
- **<u>עזרות חומריות</u>** – בהתאם להנחיות משרד הרווחה.

להלן פירוט ההשמות לשירותים הניתנים למטופלי המחלקה – תחום אוטיזם (נכון ליוני 2019):

סוג השירות/מסגרת	מס'
מעון יום שיקומי	17
החזקת אוטיסטים במסגרת (מסגרות חוץ ביתיות)	37
מועדונית לילדים ולבוגרים	60
מרכז יום ותעסוקה לבוגרים	70
טיפול בהורים ובילדים (סמך מקצועי-חונכות)	123
נופשונים	10
סה"כ	**317**

11.3. **<u>מועדונית אוטיזם</u>**

בהתאם לתע"ס 10.3 המועדונית היא מסגרת חינוכית-טיפולית משלימה הפועלת לאחר שעות הלימודים, ובה מקבלים טיפול אישי וקבוצתי לשיפור מיומנות חברתית ותקשורתית לקידום השילוב בקהילה.

ברמת-גן פועלת המועדונית במסגרת מתנ"ס רמת השקמה, ומיועדת לילדים על הרצף האוטיסטי בתפקוד גבוה, המשולבים בחינוך הרגיל. הפעילות בימים שני וחמישי בין השעות 14.15-17.15, ובעת הביקורת משולבים בה <u>22 ילדים</u> (1 תושב מחוץ לרמת-גן).

הילדים מקבלים עם הגיעם למועדונית ארוחת צהריים חמה, ולאחר מכן מתקיימים חוגים מגוונים ומתחלפים. אחת לחודש פעילויות מיוחדות, כולל יציאה לאטרקציות.

הצוות כולל 3 מדריכים חברתיים ו-7 מדריכי חוגים חיצוניים.

ילדי המועדונית משתלבים בקייטנות הרגילות של מתנ"ס רמת השקמה (חנוכה, פסח, קיץ). כן נערכת במועדונית פעילות התנדבותית של כיתות ו' מביה"ס היסודי "רמת חן".

11.4. **<u>מועדון חברתי לבוגרים עם אוטיזם בתפקוד גבוה</u>**

(בהתאם לתע"ס 10.3):

המועדון החל בפעולתו ביוני 2018, במרכז ברחוב נוה יהושע 25. זוהי קבוצה חברתית לאנשים בוגרים עם אוטיזם בתפקוד גבוה, המאפשרת מפגש, רכישת מיומנויות וכישורים חברתיים. משתתפים בפעילות (בעת הביקורת) <u>9 איש</u>, והיא נערכת בימים א', ג' בשעות 18.30 – 20.30.

הפעילות מונחית ע"י רכזת חברתית ומומחים מקצועיים מן החוץ.

11.5. **<u>מוסדות חינוך לגילאי 3-21</u>**

ברמת-גן מופעלים ע"י **אגף החינוך** 11 גני תקשורת, 10 כיתות תקשורת, ובי"ס לחינוך מיוחד לילדים עם אוטיזם (בי"ס "בית אקשטיין").

עפ"י נתוני מתי"א (מרכז תמיכה יישובי אזורי) רמת-גן, 176 ילדים עם אוטיזם משולבים בבתי"ס רגילים, ו-28 בגני ילדים.

11.6. **<u>היעדר מסגרות ברמת-גן לאנשים עם אוטיזם</u>**

בתחום העיר לא קיים מרכז יום טיפולי/שיקומי לאנשים עם אוטיזם <u>מעל גיל 21</u>: זוהי מסגרת הבאה לתת מענה במהלך שעות היום לאנשים עם אוטיזם הגרים בבית הוריהם בקהילה, שהינם בגיל העבודה אולם עקב מצבם התפקודי המיוחד אינם מסוגלים להשתלב בעולם העבודה (תע"ס 10.6).

כתוצאה מכך 21 מטופלי המחלקה עם אוטיזם מוסעים מדי יום למרכזי יום טיפוליים מחוץ לעיר (ביניהם בן שמן, חולון, פתח-תקווה, ראשון לציון ועוד). כאמור, מספר האנשים עם אוטיזם עולה משמעותית במשך השנים.

הביקורת מעירה כי קיים חשש שבטווח הארוך המסגרות אליהן המטופלים מוסעים כיום יהיו מלאות ובמקרה זה יתנו עדיפות לתושבי אותה העיר – ועבור מטופלי רמת-גן לא יהיה מענה.

19 ילדים עם אוטיזם (חלקם בעלי עיכובים התפתחותיים/נכויות פיזיות) מוסעים מדי יום למעונות יום שיקומיים: 11 לשני מעונות ברמת גן ושמונה מוסעים למעונות מחוץ לעיר.
לדברי מנהלת המחלקה המסגרות הקיימות **בתפוסה מלאה,** ובכל שנת לימודים נאלצים למצוא חלופות לשהות במעון.

<u>המלצת הביקורת</u>

11.7. להיערך למציאת מסגרות מתאימות (**<u>הן מרכז יום טיפולי/שיקומי והן מעונות יום שיקומיים)</u>**, רצוי ככל האפשר בשטח העיר רמת-גן, לקליטת אנשים עם אוטיזם המטופלים במחלקת נכויות.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"הנהלת העיר ומועצת העיר קיבלו החלטה על בנייה של מעון יום שיקומי בעיר. הוגש קול קורא לביטוח הלאומי."

12.הטיפול באנשים עם מוגבלות פיזית

12.1. <u>כללי</u>

במסגרת הגדרה זו נכללת אוכלוסיית: **אנשים עם נכויות פיזיות; אנשים הסובלים ממחלות ניווניות; אנשים עם הנמכה קוגניטיבית, ליקויי למידה וקשיי תפקוד והסתגלות.**
לגבי אנשים עם לקויות חושיות (הפרעות ראייה/עוורון; כבדות שמיעה/חרשות) – ראה פרק נפרד.

מדיניות משרד הרווחה בתחום זה מבוססת על יעד כללי של קידום ומימוש הפוטנציאל של האדם עם המוגבלות, לצורך ניהול אורח חיים עצמאי בקהילה; והשגת איכות חיים באמצעות יצירת שוויון הזדמנויות להשתלבות בקהילה.
הפעילות היא, בין השאר, בנושאים:
<u>ילדים ונוער:</u> שיקום במסגרות קהילתיות, חינוכיות ושיקומיות; הדרכה שיקומית לשיפור מיומנויות תפקודיות; מסגרות דיור חלופיות בקהילה ובמסגרות פנימייתיות.

נוער ובוגרים: אבחון, שיקום תעסוקתי, הכשרה מקצועית ושירותי תעסוקה מוגנת ונתמכת; סיוע אישי לפרט; פיתוח הזדמנויות ואפשרויות בתחום החברתי, שעות הפנאי והעשרה; סיוע חומרי; דיור במסגרות חוץ ביתיות.

12.2. **הטיפול באנשים עם מוגבלות פיזית**

במחלקת נכויות מטופלים (בעת הביקורת) 328 איש עם נכויות פיזיות, מרביתם (52.4%) בגיל 40 ומעלה.

בטיפול השוטף בתחום זה (ללא עיוורים וחרשים) עוסק צוות של ארבעה עו"סים בהיקף סה"כ של 3.75 משרות.

פעילות עיקרית:

- ייעוץ וליווי למשפחה בנוגע לילד הנכה, קשר טיפולי ותמיכתי עם האדם הנכה.
- שילוב במעונות יום שיקומיים.
- שילוב במועדונית בבתי"ס לחינוך מיוחד.
- שילוב במסגרות דיור חוץ ביתי.
- סיוע בנושא תעסוקה.
- עזרות חומריות בהתאם להנחיות משרד הרווחה.
- סיוע בקשר ובתיווך עם גורמים וארגונים בקהילה.
- שירותם קהילתיים – כפי שיפורט להלן.

להלן פירוט ההשמות לשירותים הניתנים ללקוחות המחלקה – תחום נכויות פיזיות (נכון ליוני 2019):

סוג השירות/מסגרת	מס'
אחזקת נכים בפנימיה (מסגרות חוץ ביתיות)	66
אחזקת נכים במשפחות אומנה	4
מעונות ממשלתיים (מסגרות חוץ ביתיות)	4
תעסוקה מוגנת	22
תעסוקה נתמכת	23
תוכניות מעבר (תוכנית הכשרה במעבר מבי"ס לתעסוקה)	10
תוכניות לילד החריג (סמך מקצועי-חונכות)	6
נופשונים להבראה	2
מעון יום לילד המוגבל (מועדונית)	6
מעון יום שיקומי	12
חלופה למעון יום שיקומי	2
קהילה תומכת	76
מועדון חברתי לבוגרים	32
סה"כ	**265**

12.3. **<u>מועדון חברתי לנכים – "יחדיו"</u>**

(בהתאם לתע"ס 5.21):

זוהי מסגרת הנותנת מענה לפעילות חברה ופנאי לאנשים בוגרים עם נכות פיזית ולנפגעי אירוע מוחי.

פועלת בימים א', ד' בין השעות 9.45–13.00, ופעם בשבועיים ביום ב' בשעות הערב בשעות 19.00-22.00. נמצאת ברחוב נוה יהושע 25. מספר המשתתפים (בעת הביקורת): <u>24 איש</u> (מתוכם 19 מרמת-גן ו-5 מחוץ לעיר).

הפעילות כוללת הרצאות בתחומים שונים, שיעורי יוגה, חגיגת אירועים וחגים, פעילויות חוץ. בכל יום של פעילות מוגשת ארוחה.

למועדון רכזת (30% משרה), וספקי שירותים (חוגים).

האנשים מגיעים בכוחות עצמם.

<u>ביקור הביקורת במועדון "יחדיו"</u>

הביקורת ביקרה במועדון "יחדיו" ביום 26.6.19. נכחו: מנהלת המחלקה, עו"ס אחראית על המועדון מטעם המחלקה, רכזת המועדון.

המועדון נמצא **במקלט עירוני עילי**, במצב לאחר שיפוץ מקיף, מוחזק כהלכה, ממוזג ונקי. במקום שני חדרי פעילות, חדר לצוות, שירותי נכים, מטבחון. בימים אחרים נערכות במקום פעילויות אחרות של מחלקת נכויות.

הפעילות בימי שני, אחת לשבועיים בערב, מתקיימת במועדון קשישים ברחוב האם 2: השטח שם מרווח יותר ומאפשר ליותר אנשים עם כסאות גלגלים להגיע – אולם מבחינת לו"ז של המקום לא ניתן להרחיב את הפעילות שם לימים נוספים מעבר לנעשה כיום.

12.4. **<u>תוכנית "קהילה תומכת לנכים"</u>**

<u>כללי</u>

בהתאם לתע"ס 5.24 התוכנית מיועדת לבעלי מוגבלות פיזית או ליקוי נוירו-פסיכולוגי, מגיל 18 ומעלה. המטרה לחזק את הרשת הקהילתית בסביבתו של אדם עם נכות לשם קידום חיים עצמאיים, מתוך שילוב מירבי.

התוכנית מספקת סל שירותים בסיסי, הכולל:

- חיבור למוקד שירותי מצוקה.
- שירותי חירום רפואיים (כגון ביקורי בית של רופא, שירותי הרמה מנפילות וכד').

- שירותי תיקון קלים (כגון חילוץ ותיקון כסאות גלגלים, שירותי הובלה ותיקון של אביזרי עזר לנכים).
- פעילות חברתית: מועדונית (לפחות אחת לשבועיים), יציאה לאירועי תרבות, הרצאות, טיולים ונופש.

הקהילה התומכת ברמת-גן

משתתפים 75 בתי אב.

הפעילות החברתית מתקיימת במקלט ברחוב נווה יהושע 25 (אותו מקום של מועדון "יחדיו", כמפורט בסעיף 12.3 לעיל): בימי שני בשעות 16.00-18.00 ובימי שלישי בשעות 09.45-13.00. הפעילות כוללת שיעורי יוגה, הרצאות/חוגים.

במהלך הפעילות מוגש כיבוד קל.

אחראים לתוכנית קהילה תומכת לנכים: עו"ס (רכזת תוכנית) בהיקף 75% משרה; אב קהילה בהיקף 100% משרה.

13. הטיפול באנשים לקויי ראייה ועיוורים

13.1. כללי

אדם העונה על קריטריונים מסוימים של ראייה, ולאחר בדיקה, מוגדר כ"עוור" וזכאי לתעודת עיוור/לקוי ראייה.

אנשים עם עוורון/לקות ראייה מקבלים שירותי שיקום וסיוע במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. באותן רשויות בהן הרווחה המקומית מפעילה מרכז רב שירותים לעיוור (מרש"ל), מתקיים במרכז זה תחת קורת גג אחת מערך כוללני של שירותי שיקום תמיכתיים, שיקומיים וחברתיים עבור עיוורים ולקויי ראייה.

13.2. **הטיפול באנשים עיוורים**

מחלקת נכויות מטפלת (בעת הביקורת) ב-150 עיוורים/לקויי ראייה. כל הפעילות, עבור הלקוחות מגיל 0 ומעלה, מרוכזת במרש"ל, בו נמצאים גם כל התיקים. המרכז נמצא ברחוב בן יוסף 11, ושעות הפעילות בימים א'-ה' בין השעות 08.30-20.00 (לעיתים, כמו בעת קיום אירועים חברתיים, גם עד 23.00).

הערה: המרש"ל נותן שירותי פנאי וחברה גם לתושבי העיר עם לקות ראייה/עוורון שאינם מטופלי מחלקת נכויות.

השירות שניתן במרש"ל:

- **טיפול פסיכוסוציאלי** ע"י עו"סיות, הכולל שיחות פרטניות, קבוצתיות ומשפחתיות שמטרתן לעזור למתעוורים חדשים ולוותיקים להתמודד עם משבר העיוורון והתמודדות עם בעיות נוספות וכד'. כמו כן מיצוי זכויות והכוון תעסוקתי.
- **פעילות בתחום ההדרכה השיקומית:** מתן כלים שיקומיים בתחום זה, כגון: ניידות (הליכה בסיסית, חציית כביש, תפקודי יום-יום בסיסיים), שימוש בטכנולוגיות, טיפול עצמי, התאמת הבית וכד'.

ההדרכה נעשית ע"י מורים שיקומיים בהכשרה מיוחדת של משרד הרווחה. קיים בכל הארץ מחסור כללי במדריכים אלה, **ולכן לקוח חדש (כגון מתעוור זה מכבר) עלול לקבל הדרכה בסיסית זו רק לאחר המתנה של שבועות רבים.** על מנת לסייע ולהקל בבעיה זו, מרש"ל – באמצעות תקציב עירוני – רוכש שירותי הדרכה כתגבור.

- **פעילויות חברתיות:** מגוון רחב של חוגים (במבנה מרש"ל), טיולים, מסיבות, הצגות, ועוד. כל הפעילויות מונגשות ומותאמות לאנשים לקויי ראייה/עיוורים.
- **פעילויות משולבות עם אוכלוסייה רואה:** חוג ריקודי עם (כ-15 עיוורים משתתפים); חוג הליכה/ריצה; חוג דרמה ומשחק עם סטודנטים מ"בית צבי".

כוח אדם: מנהלת (75% משרה); 2 עו"סיות (כ"א 60% משרה); רכזת חברתית (חצי משרה); מזכירה (חצי משרה); אב-בית (חצי משרה), מפעילי חוגים-פרילנסרים.

13.3. **לא קיים מטעם האגף לשירותים חברתיים נוהל עבודה לתפעול המרש"ל (יש לציין כי גם התע"ס לא כולל פרק בנושא זה).**

תגובת מנהלת האגף:

"עבודת המרש"ל הינה חלק מעבודת העו"ס באגף. כל ההנחיות הקיימות לעו"ס באגף תקפים לעובדות העו"ס במרש"ל. בנוגע לנהלים בפעילות הפנאי במקום אנו פועלים עפ"י תע"ס מס' 6.19. תיעשה חשיבה בדבר נהלים חסרים ובהתאם הם יכתבו ויוטמעו."

13.4. **ביקור הביקורת במרש"ל**

הביקורת ערכה ביקור במרש"ל ביום 25.6.19. נכחו: מנהלת מחלקת נכויות ומנהלת המרש"ל.

- המקום מותאם ללקוחות: כניסה נגישה ללא מדרגות; מעקות; ריצוף בגוון מיוחד להכוונת בעלי שרידי ראייה, סימונים מיוחדים בסביבה.

- המקום נמצא נקי ומסודר.
- בשטח המרכזי (למעט אולם הפעילות הגדול) אין חלונות (בעבר המקום שימש כמקלט). קיים מיזוג אוויר מלא.
- במקום חדר מנהלת; חדר עו"סיות; חדר מזכירות; שירותים; מטבחון; אולם גדול לפעילויות; שני אולמות בינוניים לפעילויות; חדר מכשירים/מחשבים.
- ציוד מיוחד: עמדת מחשב מיוחדת לעיוורים מוחלטים, מצוידת בתוכנה ההופכת כל הקלדה להשמעה של שם האות והשמעה בקול של מידע באינטרנט; עמדת מחשוב עם תוכנת הגדלה מיוחדת; מכשיר המאפשר צילום מוגדל של טקסט כתוב (ספרים, עיתונים); סריקת מסמכים רגילים למחשב ואפשרות קריאתם בכתב ברייל.

בשנים האחרונות עם התפתחות השימוש בסמרטפונים בכלל הציבור, גבר גם השימוש בסמרטפונים (על חשבון מחשבים נייחים), ע"י העיוורים – באמצעות התקנים במכשירי הטלפון המאפשרים השמעה קולית של טכסטים, מסרונים, מיילים ותכני אינטרנט.

שירות זה אמורים לתת המורים השיקומיים, אולם כמפורט בסעיף 13.2 לעיל, בשל המחסור הארצי בהם שירות זה ניתן באופן מצומצם, ולא כל המבקשים יכולים לקבל השירות בהיקף הנדרש.

- המטבח האמור לשמש, בין השאר, לצורך שיקומי (הדרכה בסיסית לעיוור בבישול, טיפול במכשירי מטבח, במצרכים וכד') **אינו פועל** לאחר שיפוץ שנערך בעבר במבנה.

כתוצאה מכך הדרכת מיומנות בסיסית זו לא מתקיימת במרש"ל ר"ג.

- **היקף שעות עובדי הנקיון אינו עונה על הצורך,** מאחר ואין המדובר במשרד עירוני רגיל אלא באנשים עם מוגבלות ראייה המחייבת נקיון מוגבר במשך היום.
- הסעות למרש"ל נערכות פעמיים בשבוע הלוך-חזור, במיניבוס עירוני (באחריות המוסך העירוני) המכיל עד 10 נוסעים. למשתמשים בהסעה ניתנת מסגרת שהות של 3 שעות שהייה במרש"ל עד הנסיעה חזרה.

לדברי מנהלת המחלקה ומנהלת מרש"ל רצוי היה כי תהיה הסעה בעוד שני ימים בשבוע, לפחות, על מנת לאפשר לאנשים ליהנות יותר משרותי המקום.

<u>המלצות הביקורת</u>

13.5. למצוא פתרון מתאים (מבחינת מקום) להפעלת מטבח שיקומי.

13.6. למצוא בהקדם פתרון למתן היקף שעות נקיון בהתאם לצרכים.

13.7. לבדוק אפשרות להרחבת היקף ההסעות של עיוורים למרש"ל.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

לסעיף 13.5 – *"בשלב זה לא נראה פתרון. לטווח הארוך – דרוש שיפוץ".*

לסעיף 13.6 – *"תבוצע פנייה למנכ"לית ולגזברות בבקשה להגדלת שעות הניקיון."*

לסעיף 13.7 – *"שירות זה ניתן לפנים משורת הדין, אינו מחייב ותלוי בתקציב."*

13.8. **<u>מרכז תעסוקה מוגנת לעיוורים ("המשקם")</u>**

זוהי מסגרת תעסוקה הנותנת מענה לאוכלוסייה של אנשים עיוורים ולקויי ראיה ובן לאוכלוסייה מתחום השיקום, בגילאים שונים.

המסגרת מופעלת על ידי חברת "המשקם" ופועלת בימים א'-ה' בין השעות 7:30-14:00.

נמצאת ליד אצטדיון רמת-גן, במבנה שניתן ושופץ על ידי העירייה.

במפעל עוסקים בעיקר בעבודת אריזה ועבודות הקשורות לתחום הקוסמטיקה.

בעת הביקורת עובדים במפעל 28 אנשים.

מחלקת נכויות מקיימת קשר שוטף עם המפעל.

14.הטיפול באנשים לקויי שמיעה/חרשים

אנשים עם לקויות שמיעה, כמו גם בני משפחותיהם, נזקקים למעטפת המעניקה תמיכה בתחומים מגוונים – החל ממידע על זכויות, שיטות טיפול וסיוע מקצועי ועד תמיכה רגשית וסיוע כלכלי.

משרד הרווחה מפעיל תחנות מידע בפריסה ארצית (המופעלות באמצעות ארגון "בקול").

אגפי/מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, לרבות מחלקת נכויות, מספקות את השירותים הבאים:

- **שילוב במעון שיקומי מיח"א** לפעוטות בגילאי 0-3.
- **סיוע וטיפול מונגש** לפונים חדשים ולקויי שמיעה במיצוי זכויות ותיווך מול גורמים בקהילה באמצעות מתורגמן בשפת הסימנים, טלפון נייד לשליחת הודעות SMS.
- **סל תקשורת ודמי תקשורת** - מיצוי זכויות מול משרד הרווחה.
- **תעסוקה נתמכת** – שירות המסייע להשמת חרשים ולקויי שמיעה במקומות עבודה בשוק החופשי, במקומות המתאימים לכישוריהם ורצונם.
- **תעסוקה מוגנת** – מפעל "המשקם".
- **נופשונים לילדים ומבוגרים**.

- **סיוע כספי באמצעות משרד הרווחה** – סיוע משלים במימון מכשירי שמיעה לילדים ומבוגרים – בהמשך לסיוע משרד הבריאות וקופת חולים.
- **סיוע כספי של אגף הרווחה על ידי ועדת חריגים** – סיוע במימון **ציוד לשתל** – לילדים ונוער (אין מימון ממשרד הבריאות).

במחלקת נכויות מטופלים (בעת הביקורת) 47 אנשים חרשים/לקויי שמיעה, 20 מביניהם מתחת לגיל 21.

15. המרכז למשפחה

המרכז למשפחה הוא מסגרת הנותנת מענה רחב לבני המשפחה (הורים, אחים, סבים) של ילדים עם מוגבלות (כל סוגי הלקויות) – המתמודדים עם גידול הילד עם המוגבלות.

המרכז פתוח בכל יום בין השעות 15.00-08.00, ונמצא ברחוב עוזיאל 17. מקבלות את שירותיו כ-500 משפחות (כ-80 מהן מחוץ לעיר).

הפעילות כוללת:

- קבוצות תמיכה לקהלי יעד שונים: אבות, אימהות, אחים, סבים וסבות.
- אירועי פנאי מותאמים לכל המשפחה סביב חגים ומעגל השנה.
- פעילות פנאי והפגה לחיזוק החוסן המשפחתי ולחיזוק הקהילה, לקהלי יעד שונים לאורך השנה: לאימהות, לאבות, לזוגות ולאחים.
- הרצאות למתן ידע וכלים סביב נושאים הרלוונטיים לחיי המשפחות.
- קבוצת מנהיגות הורית לקידום מטרות הנוגעות לחיי המשפחות.
- שירות "יד ביד" – ליווי משפחות למיצוי זכויות ע"י אימהות מיוחדות שעברו הכשרה יעודית.
- פעילות קהילתית בגינה המונגשת – מפגשים לקהילת המשפחות ולציבור הרחב לצורך יצירת קהילה מכילה ומשלבת.
- הסברה לקהלי יעד שונים: אנשי מקצוע, בתי ספר וכד'.

קבוצות התמיכה מתקיימות בדרך כלל בשעות 21.30-20.00, אירועים לאחים (או לכל המשפחה) מתקיימים בין השעות 19.30-17.00, אירועים להורים מתקיימים בין השעות 22.30-20.00.

צוות המרכז כולל מנהלת ב-100% משרה, ועו"ס קהילתית ורכזת מתנדבים ב-75% משרה.

16. פעילות משלבת לאנשים עם מוגבלות

- מירוץ "שווה לרוץ ביחד" – מקצה משולב לאנשים עם מוגבלות יחד עם בתי ספר מהחינוך הרגיל. ההורים הפעילים מעבירים לפני האירוע הסברה בבתי הספר ומעודדים את התלמידים לגשת אל הילדים המיוחדים ולעודד אותם בריצה המשותפת. למירוץ מוזמנים כל תושבי העיר, בתי ספר, ילדים ובוגרים עם צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם. ב-2019 השתתפו למעלה מ-200 איש במקצה זה.

- קבוצה למתבגרים עם ובלי צרכים מיוחדים בשיתוף הפעולה עם תיכון אורט אבין בעיר.
בשנת 2016 הותחל בסדרת מפגשים "חברים מבשלים", שנה לאחר מכן הוקמה קבוצת אילוף וכלבנות טיפולית משותפת "כלבים וחברים". ב-2019 הוקמה קבוצת אופניים משותפת "חברים מדווושים". המתבגרים מתיכון אורט אבין עוברים הכשרה שכוללת הסברה ע"י ההורים הפעילים במרכז וכן ליווי לאורך השנה ע"י צוות המרכז למשפחה. בקבוצות השתתפו כ-10 מתבגרים עם צרכים מיוחדים וכ-10 תלמידי תיכון.

- פעילות משלבת והסברתית ב"גן תהילה" שהינו גן שהוקם והונגש עבור ילדים ובוגרים עם מוגבלות. גינה זו הינה פרי שיתוף פעולה ארוך שנים בין המחלקות השונות בעירייה ומנהיגות ההורים של המרכז למשפחה. לאורך השנה מתקיימים מפגשי משחק משותפים עם מגוון אוכלוסיות: תושבי השכונה, בתי ספר בשכונה, גני ילדים ותנועות נוער.

- פרויקט "אתגרים": פרויקט עירוני המשותף לאגף החינוך ולאגף לשירותים חברתיים, הכולל תוכניות "חבלים" ו"אופניים" המתקיימות במועדוניות ובי"ס של אגף החינוך ובקבוצות של האגף לשירותים חברתיים בתחום הילדים עם צרכים מיוחדים.
בשנת תשע"ט התקיימו מספר קבוצות של הרווחה: קבוצת שייט להורים וילדים עם אוטיזם; פעילות אופניים לילדים עם אוטיזם; פעילות אופניים לילדים עם מש"ה והנמכה קוגניטיבית; פעילות חבל לאבות לילדים מכלל המוגבלויות; וכן שש קבוצות של החינוך המיוחד בבי"ס שונים.

17. העסקת אנשים עם מוגבלות בעירייה

"חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – 1998" מטרתו לעגן את הזכות להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכים המיוחדים באופן שיאפשר לחיות בעצמאות מרבית ובכבוד, תוך מיצוי מלוא היכולת.

בהתאם לחוק:

- "אדם עם מוגבלות" – אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית.
- "גוף ציבורי גדול" – כולל רשות מקומית בהיקף העסקת עובדים כמו העירייה.
- לא יראו ייצוג הולם אצל מעסיק ציבורי גדול אלא אם כן 5% לפחות מקרב עובדיו הם עובדים עם מוגבלות משמעותית; במנין העובדים לפי סעיף קטן זה **לא יובאו בחשבון עובדים של קבלן כח אדם או קבלן שירות** המועסקים אצל המעסיק הציבורי הגדול.
- ראה מעסיק כי בקרב עובדיו אין ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות – יפעל לקידום הייצוג ההולם.
- "גוף ציבורי גדול" ימנה ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות.

נתוני ההעסקה נאספים על ידי הביטוח הלאומי, המצליב בין נתוני העובדים לבין נתוני אנשים עם מוגבלות המוכרים למערכת השונות – על מנת ליידע את המעסיקים אם הם עומדים בדרישות החוק.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (במשרד המשפטים) פרסמה באתר הרשמי שלה ביום 31.7.2019 את מידת עמידתם של מעסיקים ציבוריים גדולים ביעד הייצוג, בשנת 2018.

הביקורת מציינת לחיוב כי לפי פירסום זה העירייה במצב של "עמידה מלאה" ביעד. כמו כן פורסם כי מונה לעירייה "ממונה תעסוקה", כנדרש בחוק. (תפקיד זה ממלאת בעירייה עובדת אגף משאבי אנוש).

בנוסף לכך:

- **בכל מכרזי העירייה** (ב"א) מצוין כי "בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תינתן העדפה במשרה למועמד העונה על הגדרות החוק ועונה על דרישות התפקיד".
- העירייה מעבירה לידיעת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות מידע לגבי כל המשרות המתפרסמות (מכרזים) וזאת כדי שיועבר לידיעת אוכלוסיית המוגבלים.

18. הסעות לאנשים עם מוגבלות

כללי

אגפי הרווחה ברשויות המקומיות אחראים להפעלת הסעות למעונות יום שיקומיים עבור אנשים עם מוגבלות עד גיל 3 וכן להסעות למסגרות תעסוקה עבור בני 21 ומעלה. לעומת זאת האחריות להסעת אנשים עם מוגבלות בגילאים 3-21 למסגרות השונות מוטלת על **אגפי החינוך** ברשויות המקומיות (בהתאם ל"חוק חינוך מיוחד – 1998"; ל"חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים – 1994"; ובהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ט/4 מדצמבר 2018).

באגף לשירותים חברתיים בעירייה מערך ההסעות מתופעל באופן שוטף ע"י מחלקת משאבי אנוש ואירגון. לכן בפרק זה בדו"ח **"מנהל המחלקה"** הוא מנהל מחלקת משאבי אנוש ואירגון, ו**"אחראית ההסעות"** היא עובדת במחלקה זו המטפלת במערך ההסעות של פעוטות ובוגרים. העובדת מועסקת בחצי משרה, בתפקיד זה, ובכך מקיים האגף את הוראות "תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות – 2014" בדבר מינוי "ממונה" לטיפול במערך הסעת פעוטות עם מוגבלות למעון יום שיקומי. העובדת מטפלת גם בתחום של הסעות הבוגרים למסגרות, לרבות פיקוח על מילוי הוראות התקנות וסעיפי החוזים עם הקבלנים.

במסגרת ביקורת זו נבדק תפעול מערך ההסעות מההיבטים האירגוניים, לרבות דרכי פיקוח ובקרה.

היקף ההסעות, מבחינת כלי הרכב והמוסעים, הוא כדלהלן (נכון למועד הביקורת):

סוג ההסעה	מספר מוסעים	מספר כלי רכב מסיעים
גילאי 0-3 למעונות יום שיקומיים	19	9
גילאי 21 ומעלה למע"ש רמת-גן	17	1
גילאי 21 ומעלה למסגרות מחוץ לרמת גן	22	13
גילאי 21 ומעלה טיפוליים/סיעודיים למע"ש ר"ג	5	1
סה"כ	**63**	**24**

עלות ההסעות הנ"ל (כולל מלווים) היתה בשנת 2018 כדלהלן:

	עלות שנתית (בש"ח)
הסעות	2,207,407
מלווים	677,723
סה"כ	**2,885,130**

18.1. **<u>הסעת פעוטות למעון יום שיקומי (כללי)</u>**

בהתאם ל"חוק מעונות יום שיקומיים – 2000", ילד שמלאו לו 6 חודשים ועד שמלאו לו 3 שנים (או עד סיום שנת הלימודים) שמשולמת בעדו גמלת ילד נכה ע"י הביטוח הלאומי והוא בעל מוגבלות המפורטת בחוק זה (מוגבלות שכלית–התפתחותית, עיכוב התפתחותי ניכר, לקות מוטורית קשה, מוגבלות פיזית וכד') – זכאי <u>להסעה ולליווי בהסעה</u> (בידי אדם מבוגר נוסף על הנהג) ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למעון יום שיקומי וממנו.

ההנחיות הכלליות לביצוע ההסעות מפורטות הן בהוראות ובתקנות של משרד התחבורה (בעיקר לגבי כלי הרכב והנהגים), והן **<u>ב"תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות – 2014" (להלן "התקנות")</u>, מטעם שר הרווחה.**

להלן מספר הנחיות מרכזיות מתוך התקנות:

- **כל רשות מקומית תמנה עובד לתפקיד של ממונה על מערך הסעת פעוטות עם מוגבלות למעון יום שיקומי וממנו.** בין תפקידיו: לקבוע את מסלולי ההסעה בהתאם לטובת הפעוטות, תנאי הבטיחות ומשך זמן ההסעה; לרכז את פרטי כל ההסעות, לרבות פרטי הנהגים והמלווים; לפקח כי תנאי הבטיחות בהסעה, משכה והתנהלותה נעשים בהתאם לדרישות התקנות ולפי החוזה בין הרשות ובין נותן שירות ההסעה; לוודא כי נבדקה כשירותם של הנהגים והמלווים בהתאם לנדרש בתקנות; **לוודא שכל רכב הסעה יעבור בדיקות תקופתיות של קצין בטיחות וכי תוצאות הבדיקות ימסרו אחת לשלושה חודשים;** לרכז ולבדוק דיווחים ותלונות המתקבלים לעניין ההסעה; להיות זמין לאחראי על הפעוט.
- פעוט עם מוגבלות יוסע ברכב שיש בו פעוטות עם מוגבלות בלבד. לא יעלה הנהג להסעה אדם זולת הפעוטות, המלווה וסייעת/אחות.
- הנוסע יגיע למעון היום השיקומי, ככלל, עד תחילת שעת הפעילות במעון. **איסוף הפעוטות להסעת הבוקר יתבצע שעה, לכל היותר, לפני תחילת שעת הפעילות של המעון**.
- הנוסע לא יוצא להסעה חזרה לפני שעת סיום פעילות המעון.
- המלווה הוא האחראי על שלומם ובטיחותם של הפעוטות בהסעה ועל קיום הוראות התקנון.
- **ככל שניתן, לא יוחלף המלווה במהלך כל שנת הפעילות במעון**.
- המלווה יהיה נוכח במשך כל ההסעה והוא ישב במקום שממנו יוכל לראות את כל הפעוטות בהסעה בקשר עין ישיר.

- **על המלווה לעבור קורס עזרה ראשונה (לרבות בנושא החייאת ילדים ופעוטות) סמוך לכניסתו לתפקיד, ולאחר מכן אחת לשנתיים.**
- **על המלווה לעבור השתלמות מקצועית (של משרד הרווחה).**
- **עבור הנהג נדרש אישור משטרה כאמור בחוק למניעת העסקה של עברייני מין.**
- **על הנהג לעבור קורס עזרה ראשונה (לרבות בנושא החייאת ילדים ופעוטות) סמוך לכניסתו לתפקיד, ולאחר מכן אחת לשנתיים.**
- **כבל שניתן, לא יוחלף נהג ההסעה במהלך כל שנת הפעילות במעון.**

18.2. **<u>הסעת הפעוטות מטעם הרווחה</u>**

נכון למועד הביקורת מוסעים 19 פעוטות ל-7 מעונות יום שיקומיים: 2 מעונות בשטח העיר ו-5 מעונות מחוץ לעיר, כדלהלן:

מס'	היעד	מספר מוסעים	מספר מלווים	סוג הרכב
1	ר"ג – עזר מציון (קו א')	5	1	אוטובוס זעיר ציבורי
2	ר"ג – עזר מציון (קו ב')	2	1	מונית
3	תל השומר (קו א')	3	2	אוטובוס זעיר ציבורי
4	תל השומר (קו ב')	1	1	מונית
5	ת"א – מיח"א	1	1	מונית
6	יפו – בית הולנד	2	1	מונית
7	בני ברק – עזר מציון	2	1	מונית
8	פתח תקווה – עזר מציון	1	1	מונית
9	אלעד – מעון רמת דוד	2	1	מונית
	סה"כ	**19**	**10**	

החברה המבצעת את ההסעות היא ש.י חוזה ההתקשרות נחתם בינה ובין העירייה ביום 27.11.2018 לתקופה של 3 שנים. החוזה הוא בנוסח אחיד מטעם החברה למשכ"ל, כאשר הקבלן הנ"ל הינו אחד הזוכים במכרז מסגרת של משכ"ל הס/ 17/2017.

בחוזה הודגש כי:

- על ביצוע שירותי ההסעה יחולו הוראות תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, והקבלן מתחייב לפעול עפ"י תקנות אלה.
- כל כלי הרכב יכללו את כל האביזרים והציוד הנדרשים ע"י משרד התחבורה מכלי רכב המשמשים להסעת נוסעים ותלמידים ולהסעת מוגבלים.

להלן סעיפים משמעותיים בחוזה, בהיבטים אופרטיביים (מעבר להנחיות הכלליות שבתקנות):

- הקבלן יעסיק קצין בטיחות בעל כתב הסמכה ומינוי ממשרד התחבורה – שתפקידו, בין השאר, לנהל את ההסעות בהתאם לנדרש בתקנות ובחוזה (לרבות כשירות הנהגים וכלי הרכב).
- **הקבלן לא יעסיק קבלני משנה אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המקומית מראש ובכתב, והסכמת הרשות אינה פוטרת את הקבלן מאחריותו והתחייבויותיו לפי החוזה.**
- הקבלן לא יחליף את הנהגים שיבצעו את ההסעות במהלך תוקפו של החוזה, אלא בתיאום מראש ובכתב עם נציג הרשות המזמינה, והקבלן יעביר את פרטיו האישיים של הנהג החדש.
- **הקבלן יערוך טרם תחילת ביצוע השירותים השתלמות נהלים ובטיחות לנהגים המועסקים על ידו במסגרת חוזה זה (מפורטת רשימת הנושאים).**
- הרשות המזמינה רשאית לדרוש מהקבלן כי הרכבים יישאו, במהלך ביצוע ההסעה, **שלטים אשר יסופקו לו על ידי הרשות.**
- הקבלן יתקין על חשבונו בכל כלי רכב באמצעותו יבוצעו ההסעות (<u>למעט מוניות</u>) את המערכות הבאות: התרעה על שכחת ילדים ברכב; התרעה על סטייה מנתיב או התנגשות; ניטור התנהגות הנהג בעת הנהיגה.

18.3. **<u>הסעת פעוטות – הסכם ניהול עם החברה למשכ"ל</u>**

העירייה חתמה בדצמבר 2018 על חוזה עם החברה למשכ"ל – לניהול, פיקוח וליווי שוטף של מערך ההיסעים של פעוטות למעונות היום השיקומיים. החוזה בתוקף עד לתום תקופת ההתקשרות שבין העירייה ובין הקבלנים המבצעים הסעות אלה (ההתקשרות עם הקבלן עצמו, שהוא אחד הזוכים במכרז של משכ"ל, נעשית באמצעות חוזה בנוסח אחיד שמכינה החברה – כמפורט בסעיף 18.2 לעיל).

בתמורה לשירותים שהחברה למשכ"ל אמורה לספק, היא מקבלת שכ"ט בשיעור של 4.5% מכל תשלום המגיע לקבלן ההסעה. התשלומים מהעירייה לקבלן מועברים באמצעות החברה למשכ"ל. **בשנת התקציב 2018 קיבלה החברה כ-32,000 ₪ שכר טרחה.**

להלן מספר היבטים עיקריים בחוזה:

- החברה תנהל מעקב אחר המסגרת התקציבית של חוזה ההתקשרות (לרבות שינויים ותוספות).
- החברה תסייע לרשות המקומית בפתרון מחלוקות עם הקבלן, לרבות זימון הקבלן לשימוע במידת הצורך.
- **החברה תבנה תוכנית פיקוח ובקרה (בתיאום עם הרשות המקומית), שתכלול: פיקוח ומעקב אחר קיומם של כל הרשיונות והאישורים הנדרשים מהקבלן לפי החוזה; ביצוע מעקב (בקרת שטח) <u>על כל המסלולים</u> (ביקורות פתע / בדיקות מדגמיות בשטח וכן בדיקות מסוימות עפ"י בקשת הרשות); <u>כל מסלול ייבדק פעמיים בשנה</u>; סך הביקורות בכל חודש יהיו כפועל יוצא מהיקף המסלולים ובהתאם לדרישה, <u>סה"כ כולל: 50 בקרות חודשיות</u>. בסוף כל חודש יצא מסמך מרוכז על כלל הדו"חות <u>הלא</u> תקינים ודרכי הטיפול.**

הביקורת שאלה את מנהל מח' משאבי אנוש, מנהל וארגון באגף לגבי מידת הצורך בהסכם עם החברה למשכ"ל (לרבות שכר הטרחה המשולם) בהתייחס לכך שמדובר בהיקף הסעות לא גדול (9 קוים ו-15 מוסעים).

לדבריו החשיבות העיקרית היא בכך שמשכ"ל מהווים מסגרת מיידית וגמישה להחלפת קבלן הסעות במידה ויש בכך צורך בשל תיפקוד לקוי (כפי שאכן קרה בפועל בסוף 2018) ובכך לצמצם פגיעה אפשרית בפעוטות ובמשפחותיהם כתוצאה מהזמן הנדרש בדרך כלל לתהליך יציאה למכרז חדש. כמו כן, לדבריו, הם מסייעים בפתרון מחלוקות מול הקבלן, בעת הצורך, וכן עורכים ביקורות בשטח ברכבי ההסעה.

להלן פירוט הבדיקות שנעשו על ידי החברה למשכ"ל **במשך 8 חודשים מאז דצמבר 2018 (תחילת החוזה) ועד סוף יולי 2019 -** כפי שנמסר לביקורת מהאגף (עבור 9 קווי ההסעה הפעילים):

- נערכו סה"כ 11 בדיקות, כאשר 3 קווים לא נבדקו כלל.
- כל הבדיקות, למעט אחת, נערכו בעת זמן ההתכנסות במסגרת לנסיעה חזרה. רק בדיקה אחת נערכה ליד בית המוסע בעת איסוף הבוקר.
- הבדיקות נמצאו תקינות (למעט בדיקה אחת בה היו חסרים מסמכים ברשות הנהג, ואלו הושלמו מיידית).

לדעת הביקורת היקף בדיקות הבקרה בשטח הנעשות על ידי החברה למשכ"ל הוא מצומצם ואינו תורם לפיקוח יעיל על מערך ההסעות. בהתאם לחוזה עם החברה נדרש לבצע הרחבה ניכרת של היקף הבדיקות.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.4. יש לדרוש מהחברה למשכ"ל להרחיב במידה ניכרת את ביצוע בדיקות הבקרה בשטח, כנדרש בהסכם. את הבדיקות יש לבצע הן במקום ההתכנסות במסגרות (הגעה, חזרה) והן במסלולי הקוים ליד בתי המוסעים.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"תתקיים פגישה עם נציגי החברה למשכ"ל + ישלח מכתב רשמי בבקשה לעמוד בכל דרישות המכרז, ובהתאם להמלצת הביקורת."

18.5. **<u>קבלת דו"חות מקצין בטיחות של קבלן ההסעות (פעוטות)</u>**

בהתאם לתקנות להסעת פעוטות סעיף 4.(ג)(2) על כל רכב הסעה לעבור בדיקות תקופתיות של קצין בטיחות בהתאם להוראות תקנות התעבורה, ותוצאות הבדיקה ידווחו ל"ממונה" (אחראי ההסעות ברשות המקומית) אחת לשלושה חודשים, כשעל הממונה לוודא זאת.

בבדיקת הביקורת נמצא כי לא מתקבל דו"ח כזה מקצין הבטיחות של קבלן ההסעות (פעוטות) מדי שלושה חודשים, <u>כנדרש בתקנות</u>.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.6. יש לקיים את הוראות התקנות ולדרוש מהקבלן קבלת דו"ח בדיקה תקופתית של רכב ההסעה (בהתאם להוראות תקנות התעבורה) – אחת לשלושה חודשים.

18.7. **<u>העסקת המלווים בהסעת הפעוטות</u>**

בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, קיימת הפרדה בין נותן שירות ההסעות ובין המעסיק של המלווה, ובלשון התקנות: "המלווה לא יועסק ע"י נותני שירות ההסעות ברשות המקומית ולא תהיה לו זיקה לנותני שירות ההסעות, אלא אם כן שירות ההסעות מבוצע ישירות ע"י הרשות".

לצורך זה חתמה העירייה ביום 1.9.2016 על חוזה עם חברת א.ש.א. החוזה מוארך מדי שנה עם אופציה עד 30.8.2020. בשנת התקציב 2018 עלות שירותי המלווים היתה כ-680,000 ₪.

החוזה מגדיר את תפקידי המלווה וכישוריו. כמו כן לפי החוזה באחריות החברה להעמיד "מנהל פרויקט" כאיש קשר קבוע לצורך ניהול מערך המלווים וכן כגורם מתווך לצורך פניות בנושא השירות.

בבדיקת הביקורת נמצא כי החברה מינתה מנהלת פרויקט וכן מינתה אשת קשר לצורכי בקרת השירות, ושתיהן עומדות בדרישות הסף של העירייה – **תקין**.

אנשי הקשר מטעם הקבלן, הם הממיינים ובוחרים את המלווים לפעוטות, כאשר **האגף עצמו אינו מעורב בתהליך**, אם כי אנשי האגף מקיימים פגישת היכרות ותדרוך עם המלווים בתחילת כל שנה.

לדברי מנהל המחלקה – ניסיון השנים האחרונות הוכיח כי בחירת המלווים היתה מוצלחת, והתחלופה שלהם היתה מינימלית.

18.8. **החלפת מלווים במהלך השנה (פעוטות)**

הן בתקנות והן בחוזה להסעת פעוטות מצוין כי ככל שניתן לא יוחלף המלווה במהלך כל שנת הפעילות.

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר ע"י אחראית ההסעות כי בהתאם לדיווחי הקבלנים ובהתאם לידוע לאגף (בין השאר ממשפחות המוסעים) לא הוחלפו המלווים במהלך השנה (למעט חופשות, מחלות, וכו').

18.9. **החלפת נהגים במהלך השנה (פעוטות)**

הן בתקנות והן בחוזה להסעת פעוטות מצוין כי ככל שניתן לא יוחלף נהג ההסעה בכל שנת הפעילות.

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר ע"י אחראית ההסעות כי בהתאם לדיווחי הקבלנים ובהתאם לידוע לאגף (בין השאר ממשפחות המוסעים) לא הוחלפו הנהגים במהלך השנה (למעט חופשות, מחלות, וכו').

18.10. **<u>אישור משטרה – נהגים (פעוטות)</u>**

בהתאם לתקנות ולפי החוזה עם הקבלן נדרש עבור כל נהג אישור משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין.

בבדיקת הביקורת נמצא כי עבור כל הנהגים קיים אישור כנ"ל.

18.11. **<u>אישור משטרה – מלווים (פעוטות)</u>**

בהתאם לתקנות ולפי החוזה עם הקבלן נדרש עבור כל מלווה אישור משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין.

הביקורת מעירה כי עבור מלווה אחד לא נמצא באגף אישור כזה.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.12. להסדיר מידית את אישור המשטרה החסר, ולהקפיד באופן רצוף על קיום אישור בר-תוקף.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"המלצת הביקורת תבוצע".

18.13. **<u>קורס עזרה ראשונה למלווה ולנהג (פעוטות)</u>**

בהתאם לתקנות להסעת פעוטות <u>הן המלווה והן הנהג</u> חייבים לעבור קורס עזרה ראשונה, לרבות בנושא החייאה לילדים ולפעוטות. את הקורס יש לעבור סמוך לכניסה לתפקיד ובמקרים חריגים רשאי "הממונה" ברשות המקומית (באישור מנהלת האגף) לאפשר תחילת עבודתו בטרם עבר הקורס ובלבד שיסיים הקורס בתוך 30 יום לכל המאוחר מתחילת עבודתו. לאחר מכן יש לעבור קורס ריענון אחת לשנתיים.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- **מבין 10 המלווים, 4 מלווים פעלו במשך כל השנה ללא אישור כנדרש.**
- **עבור הנהגים אין כל אישורים.**

לדעת הביקורת אין להשלים עם מצב בו מלווים ונהגים פועלים בשירות הסעות האגף (פעוטות) במשך כל השנה ללא שעברו קורס עזרה ראשונה, <u>כנדרש בתקנות</u>.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.14. יש להסדיר מידית את ההשתתפות בקורסים, ולהקפיד באופן קבוע למנוע מצב בו נהגים ומלווים בהסעת פעוטות פועלים ללא שעברו קורס עזרה ראשונה, כנדרש בתקנות.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"המלצת הביקורת תבוצע".

18.15. **<u>הסעת בוגרים למסגרות מחוץ לעיר</u>**

נכון למועד הביקורת מוסעים 22 בוגרים עם מוגבלות ל-12 מסגרות תעסוקה מחוץ לעיר, ולמסגרת אחת ברמת-גן (מע"ש), כדלהלן:

מס'	היעד	מספר מוסעים	מספר מלווים	סוג הרכב
1.	ראשל"צ – בית אקשטיין	1	-	מונית
2.	תל-אביב – בית מליכסון	2	-	מסחרי
3.	רמת השרון – כפר עופרים	2	-	מונית
4.	בת ים – מע"ש	2	1	מסחרי
5.	בן שמן – מית"ל	2	1	מונית
6.	תל-אביב – מעון עליזה	1	-	מסחרי
7.	בני ברק – שיח סוד	1	-	מונית
8.	קריית אונו – בית נועם	1	-	מונית
9.	חולון – בית דפנה	1	1	מסחרי
10.	בני ברק – אוהל שרה	1	-	מונית
11.	פתח תקווה – אל אור (קו א')	4	2	מסחרי
12.	פתח תקווה – אל אור (קו ב')	2	2	מסחרי
13.	חולון – בית השקמה	1	1	מסחרי
14.	מע"ש רמת-גן	1	-	מונית
	סה"כ	**22**	**5 (שלושה מהמלווים הם בשתי הסעות)**	

החברה המבצעת את ההסעות היא ר.נ. חוזה ההתקשרות בינה ובין העירייה נחתם ביום 14.9.2017 לתקופה של שנתיים, עם אופציה להארכה ל-3 תקופות נוספות של שנה.

בהתאם לחוזה הקבלן הנ"ל מספק הן את ההסעות והן את המלווים.

כל תהליך המיון והבחירה של המלווים נעשה ע"י החברה, כאשר האגף עצמו אינו מעורב בתהליך, ולא מתקיימת פגישת היכרות ותדרוך מטעם האגף עם המלווים בתחילת כל שנה.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.16. על האגף לקיים בתחילת כל שנת פעילות מפגש עם המלווים לבוגרים שנבחרו ע"י החברה – לצורך היכרות/ התרשמות ולתדרוך בסיסי.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"המלצת הביקורת תבוצע".

18.17. **<u>הסעת בוגרים למע"ש ר"ג</u>**

נכון למועד הביקורת מוסעים 17 בוגרים עם מוגבלות למע"ש ר"ג (הלוך – חזור) במיניבוס, ללא צורך במלווה. כמו כן מוסעים 5 בוגרים <u>למרכז הטיפולי-סיעודי</u> במע"ש באמצעות רכב הולכה מיוחד עם מלווה.

החברה המבצעת את ההובלות (בעת הביקורת) היא מ.א.ש. חוזה ההתקשרות בינה ובין העירייה נחתם ביום 28.9.2017 לתקופה של שנתיים, עם אופציה להארכה ל-3 תקופות נוספות של שנה.

18.18. **<u>החלפת נהגים במהלך השנה (בוגרים)</u>**

בחוזה עם קבלני ההסעות מצוין כי הקבלן לא יחליף את הנהגים במהלך תוקפו של החוזה – אלא בתיאום מראש ובאישור בכתב עם נציג הרשות המקומית המזמינה.

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר ע"י אחראית ההסעות כי בהתאם לדיווחי הקבלנים ובהתאם לידוע לאגף (בין השאר ממשפחות המוסעים) לא הוחלפו הנהגים במהלך השנה (למעט חופשות, מחלות וכו'), למעט נהג אחד שהתחלף בהסעה למע"ש.

18.19. **<u>החלפת מלווים במהלך השנה (בוגרים)</u>**

למרות החשיבות הרבה לנוסע במלווה קבוע ומוכר - בחוזים עם הקבלנים להסעת בוגרים למסגרות לא מופיעה דרישה כי, ככל שניתן, לא יוחלף המלווה במהלך כל שנת הפעילות.

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר ע"י אחראית ההסעות כי בהתאם לדיווחי הקבלנים ובהתאם לידוע לאגף (בין השאר ממשפחות המוסעים) לא הוחלפו המלווים במהלך השנה (למעט חופשות, מחלות וכו'), למעט מלווה אחד בהסעה של בוגרים טיפוליים/סיעודיים למע"ש.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.20. יש לכלול בחוזים עם הקבלנים להסעת הבוגרים סעיף המתייחס לאי החלפת המלווה לאורך השנה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"המלצת הביקורת תבוצע".

18.21. **<u>אישור משטרה – נהגים (בוגרים)</u>**

בחוזים עם קבלני הסעת הבוגרים **<u>לא</u> מופיעה דרישה לנפק עבור כל נהג אישור משטרה בהתאם לחוק להעסקת עברייני מין – למרות ש-8 קוי הסעה למסגרות בוגרים מחוץ לעיר הם ללא מלווים כשברכב נמצאים הנהג והנוסע/ים עם המוגבלות בלבד.**

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- בהסעת בוגרים מחוץ לעיר – אישור כאמור לא נדרש בחוזה, ולכן לא נמצאים אישורים עבור הנהגים; בהסעת בוגרים למע"ש ר"ג – עבור הנהגים קיימים אישורים.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.22. יש לדרוש מהקבלן אישור משטרה עבור כל הנהגים בהסעות אלה, ויש לעגן דרישה זו בחוזה עם הקבלן.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"המלצת הביקורת תבוצע".

18.23. **<u>אישור משטרה – מלווים (בוגרים)</u>**

בהתאם לחוזה עם הקבלן, נדרש עבור כל מלווה אישור משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין.

- **בהסעת בוגרים מחוץ לרמת-גן – עבור מלווה אחד לא נמצא באגף אישור.**
- **בהסעת בוגרים למע"ש – עבור המלווה לא נמצא באגף אישור.**

לדעת הביקורת אין מקום למצב בו מלווים (אם כי בודדים) פועלים בשירות הסעות האגף ללא אישור משטרה בר-תוקף, כנדרש בחוזה.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.24. יש להסדיר מידית את אישורי המשטרה החסרים עבור מלווים, ולהקפיד באופן רצוף על קיום אישורים ברי תוקף.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"הנושא טופל, נמשיך בפיקוח."

18.25. **<u>הבקרה השוטפת מטעם האגף</u>**

לדברי מנהל המחלקה ואחראית ההסעות, הבקרה השוטפת של האגף על אלמנטים בסיסיים של ההסעות (לוחות זמנים, מסלולים, מלווים, התנהגות וכד') נעשית בראש ובראשונה באמצעות הקשר ההדוק הקיים בין האחראים באגף ובין משפחות המוסעים וממלאי תפקידים במסגרות (יעדי ההסעות). לדבריהם, אלה נוהגים בדרך כלל לדווח לאגף על כל סטייה מלוח הזמנים, על תקלות, על שינויים בהסדרים קבועים (כגון החלפת נהג/מלווה) וכד'. ברשותן של המשפחות, אנשי המסגרות והמלווים מספרי הטלפון הניידים האישיים של עובדי האגף העוסקים בנושא.
בתחילת כל שנת לימודים נערכות פגישות באגף עם כל משפחות המוסעים, למתן מידע כללי ולהסדרה משותפת של קווי ההסעה.

לשאלת הביקורת האם אנשי האגף עורכים בדיקות יזומות ושוטפות בשטח על אופן ביצוע ההסעות (בוגרים), ואם אכן נערכות בדיקות האם תוצאותיהן מתועדות – נמסר על ידי מנהל המחלקה ואחראית ההסעות כי בעת הצורך נערכות בדיקות, בעיקר לבירור ולפתרון בעיה שצצה – אולם הן אינן סדירות ולא קיים להן תיעוד.

הביקורת סבורה כי על האגף לערוך בקרה שוטפת מטעמו על ההסעות. גם הביקורות הנעשית כיום על ידי משכ"ל לגבי הסעת הפעוטות (בלבד) הן מעטות ואינן תורמות רבות בנושא זה (כמפורט בסעיף 18.3 לעיל).

המלצת הביקורת

18.26. על האגף לבצע מטעמו בשטח ביקורות יזומות ושיטתיות על הסעת הבוגרים, ולתעדן – לצורך הבטחת התנהלות ההסעות ללא תקלות ולמניעת פגיעה כלשהיא במטופלים. מומלץ לבדוק אפשרות להסתייע לצורך זה גם בשירותיו של אדם חיצוני המתאים לכך (כגון גמלאי), לפי הסדר של תשלום שעתי.

תגובת מנהלת האגף:

"לאגף אין את כח האדם הנדרש לביצוע פעולות אלה משום כך כל התקשורת החוזית נעשתה מול החברה למשכ"ל שחלק מתפקידה הוא ביצוע הפיקוח והביקורת. יחד עם זאת, הצעת הביקורת לבחינת מתנדב או העסקת גמלאי תיבדק."

18.27. **טיפול בפניות ותיעודן**

מטבע הדברים מתקבלות באופן שוטף פניות בנושאי ההסעות מאת משפחות המוסעים, צוותי המסגרות, מלווים וכד'. מרבית הפניות מתבצעות באופן טלפוני ישירות לבעלי תפקידים באגף, ובעיקר לאחראית ההסעות (בעיקר לפתרון בעיות דחופות).

לפניות לצורך טיפול מידי בבעיות בשטח – אין בדרך כלל תיעוד: הן נעשות ישירות אל אחראית ההסעות או אל מנהל המחלקה, לא דרך מערכת פניות הציבור של העירייה או של האגף. פניות בנושאים כלליים ופחות דחופים מטופלות ומתויקות בקלסר.
כיום לא קיים מערך ממוחשב לתיעוד ולטיפול בפניות המתקבלות בנושא ההסעות – אם כי יש לציין כי סה"כ היקף ההסעות אינו גדול.

18.28. **בדיקת שביעות רצון**

על מנת לבדוק את שביעות רצון המשפחות שילדיהן מוסעים למעונות יום שיקומיים, נערך אחת לשנה ע"י מנהל המחלקה/אחראית ההסעות מעין "סקר", כדלהלן: נשלח שאלון במייל למשפחות והן צריכות לדרג מספר נושאים עפ"י סימון של סולם 1-5.
הסקר האחרון נערך בפברואר 2019 באופן הבא: השאלות נשלחו במייל ל-10 משפחות (מתוך 19 משפחות הפעוטות המוסעות). מתוכן ענו רק 5 משפחות, דהיינו: **המשוב נתקבל רק מרבע מכלל משפחות המוסעים** (פעוטות בלבד).
הביקורת סבורה שאין ערך מעשי מבחינת בקרה ניהולית לסוג זה של "סקר".

<u>המלצת הביקורת</u>

18.29. יש לערוך סקרי שביעות רצון בקרב משפחות **<u>כל</u>** המוסעים (גם של הבוגרים).

להלן מתכונת מומלצת:

- שאלון "פתוח" לפי סעיפים מובנים, תוך התאמת שפת השאלות למי שאינו שולט בשפה העברית.
- הפצה: במסירה ישירה של דף השאלון למשפחות וקבלתו מהן בחזרה.
- תכיפות: לפחות פעם בשנה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"המלצת הביקורת מקובלת ותבוצע".

18.30. **<u>העסקת קבלני משנה</u>**

בחוזים בין העירייה ובין כל קבלני ההסעות מצוין כי הקבלן לא יעסיק קבלני משנה אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המקומית, מראש ובכתב.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בשנה"ל תשע"ט הועסקו ע"י קבלני ההסעות סה"כ 5 קבלני משנה – **ללא אישור בכתב מהאגף.**

<u>המלצת הביקורת</u>

18.31. יש לקיים את סעיפי החוזים ולהקפיד כי כל העסקת קבלן משנה תיעשה לאחר קבלת אישור בכתב מהאגף.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"התקבלו אישורים ממשכ"ל בנוגע לקבלני משנה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:</u>

האישורים צריכים להתקבל מהעירייה ולא ממשכ"ל (הוא אינו הקבלן היחיד).

18.32. **<u>שילוט כלי הרכב</u>**

רבים מכלי הרכב המסיעים מטעם האגף לשירותים חברתיים את בעלי המוגבלויות למסגרות **אינם משולטים כלל** (כל המוניות וגם חלק מרכבי ההסעה הגדולים יותר).

כמו כן אין שלטים על גבי כלי הרכב הנותנים הקשר כלשהוא לעיריית רמת גן/רווחה, ובחלק מהרכבים אין שלט הסעת נכים.

18.33. הביקורת מציינת כי בהתאם לחוזה עם קבלן הסעת הפעוטות הרשות המקומית רשאית לדרוש כי הרכבים יישאו, במהלך ביצוע ההסעה, שלטים שיסופקו לו על ידי הרשות.

18.34. **<u>נהלים לפיקוח/בקרה על ההסעות</u>**

חסרים באגף נהלים לדרכי פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות, לרבות מעקב אחר ביצוע התקנות והחוזים עם הקבלנים.

מבקר המדינה קבע (בדו"ח הסעות תלמידים למוסדות חינוך – 2015, עמ' 182) (הדו"ח עסק בהסעות מטעם אגפי החינוך, ולא מטעם הרווחה, שבהן ההיקף הוא גדול יותר) כי לדעתו "מן הראוי שברשויות המקומיות יקבעו נהלים לבקרה ולפיקוח שיטתיים על שירותי קבלני ההסעות, וכן נהלים לתיעוד הבדיקות ותוצאותיהן".

<u>המלצת הביקורת</u>

18.35. יש לפרסם נהלים אגפיים המעגנים דרכי פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות. ניתן להיעזר לצורך הכנתם גם בהמלצות לעיל בדו"ח זה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"במידה והעירייה תבצע את המכרז שלא באמצעות משכ"ל אזי המלצה זו תקפה. העירייה ביצעה מכרז זה באמצעות משכ"ל בעיקר על מנת שכל נושא הפיקוח והבקרה יעשה על ידה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:</u>

תגובת מנהלת האגף אינה משנה את המלצת הביקורת. יש צורך בבקרה מטעם האגף עצמו, גם על עבודת המשכ"ל, וכן לגבי היבטים נוספים של ההסעות מעבר לפעילות הקבלנים.

18.35.1. **<u>בדיקת הביקורת את ההסעות בשטח</u>**

הביקורת ביקשה לבדוק את ההסעות בשטח בשעות האיסוף של הנוסע מביתו ובשעות ההתכנסות לנסיעה חזרה ליד המסגרות.

<u>לצורך כך בוצעו 12 תצפיות על קוי ההסעות, בין התאריכים 16.7.19 – 24.7</u>, כמפורט להלן. יש לציין שהביקורת לא שיתפה כל גורם אחר לגבי מועדי התצפיות ומיקומן:

א. 18.7 – שעה 07:10: <u>איסוף פעוט מרחוב שרה אהרונסון 59</u>
מונית מס' רישוי ***. המלווה הגיע למקום בשעה 07.05 וטיפל בהכנסת הפעוט לרכב והושבתו. יציאת הרכב לדרך 07:13.

ב. 18.7 – שעה 07:32: <u>איסוף פעוט מרחוב לנדרס 7</u>
מונית מס' רישוי ***. המלווה יצא מפתח הבניין עם הילד וטיפל בהכנסת הפעוט לרכב והושבתו. יציאת הרכב לדרך 07:35.

ג. 24.7 – שעה 08:12: <u>איסוף בוגר מרחוב הגלגל 42</u>
מונית מס' רישוי ***. המלווה הגיע למקום בשעה 08:07 וטיפל בהכנסת הבוגר לרכב והושבתו. יציאת הרכב לדרך 08:14.

ד. 24.7 – שעה 08:28: <u>איסוף בוגר מרחוב הגלגל 42</u>
מיניבוס מרצדס מס' רישוי ***. המלווה הגיע בתוך הרכב, וטיפל בהכנסת הבוגר לרכב והושבתו. יציאת הרכב לדרך 08:30. על הרכב מכל צדדיו שילוט הסעת נכים.

ה. 16.7 – שעה 15:15: <u>איסוף בוגרים ממע"ש רמת-גן</u>
אוטובוס זעיר ציבורי מס' רישוי ***, 12 נוסעים. ההסעה ללא צורך בליווי. על גבי הרכב ביתוב שם חברת ההסעה, אין שילוט המסמן הסעת נכים. יציאת הרכב לדרך 15:20.

ו. 16.7 – שעה 15:20: <u>איסוף בוגרים סיעודיים ממע"ש רמת-גן</u>
אוטובוס זעיר ציבורי עם מעלון מס' רישוי ***. איסוף 4 נוסעים, המלווה סייעה להם בכניסה לרכב ובהושבה. על גבי הרכב ביתוב שם חברת ההסעה. יציאת הרכב לדרך 15:25.

ז. 21.7 – שעה 07:10: <u>איסוף פעוט מרחוב המעגל 40</u>
מונית מס' רישוי ***. המלווה הגיע למקום בשעה 07:15, וטיפל בהכנסת הפעוט לרכב והושבתו. יציאת הרכב לדרך 07:16.

ח. 17.7 – שעה 15:10 – <u>איסוף פעוטות ממעון עזר מציון רמת-גן</u>
אז"צ (אוטובוס זעיר ציבורי) מס' רישוי ***. המלווה במקום טיפלה בהכנסת 4 הנוסעים לרכב ובהושבתם. יציאת הרכב לדרך 15:20.

ט. 17.7 – שעה 15:15: <u>איסוף פעוטות ממעון עזר מציון ברמת גן</u>
מונית מס' רישוי ***. המלווה במקום מטפל בהכנסת 2 הנוסעים לרכב ובהושבתם. יציאת הרכב לדרך 15:25.

י. 21.7 – שעה 07:35: איסוף פעוט מרחוב בן יוסף 9
מונית מס' רישוי ***. המלווה הגיע למקום בשעה 07:34 וטיפל בהכנסת הפעוט לרכב והושבתו. יציאת הרכב לדרך 07:35.

יא. 21.7 – שעה 15:15: איסוף פעוט ממעון שיקומי – תל השומר
מונית מס' רישוי ***. המלווה הגיע למקום בשעה 15:15, וטיפל בהכנסת הפעוט לרכב והושבתו. יציאת הרכב לדרך 15:20.

יב. 21.7 – שעה 15:20: איסוף פעוטות ממעון שיקומי – תל השומר
מיניבוס מס' רישוי ***. המלווה+מלווה צמודה לפעוט שהו במקום. המלווים טיפלו בהכנסת 3 נוסעים לרכב והושבתם. יציאה לדרך 15:25. הרכב ללא כל ביתוב ושילוט, מכל סוג.

סיכום כללי של הבדיקה בשטח

- כלי הרכב הגיעו לפי לוח הזמנים שנקבע.
- המלווים נמצאו במקום ההסעה לפי לוח הזמנים שנקבע.
- המלווים סייעו לנוסעים בהכנסה לרכב ובהושבה.

הביקורת מציינת לחיוב ממצאים אלה.

הערות ראש העיר

הטיפול באנשים עם מוגבלויות - האגף לשירותים חברתיים

1. **סעיף 10.5**:
המלצת הביקורת: מומלץ לתכנן וליישם הסדרי חנייה/עצירה מתאימים ליד המע"ש הן עבור רכב ההסעות והן עבור רכבי ההורים המורידים/אוספים את החניכים. מאחר ושעות ההסעה הן מוגדרות וקבועות מדי יום – ניתן להסתייע בשילוט מתאים (כנהוג בכניסה לבתי"ס בתחילת/סיום לימודים).

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אזור החניה שופץ והוסב לגינה ונתלו שלטי עצירה לרכב הסעות.

2. **סעיף 10.7:**
המלצת הביקורת : הביקורת ממליצה להיערך למציאת פתרון מתאים לסוגיית המקום עבור פעילות מרכז היום הטיפולי – עקב הצפיפות הנוכחית **ועקב היעדר חצר לפעילות התרעננות מחוץ לחדר האחד.**

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אזור החניה שופץ והפך לחצר גדולה לרווחת החניכים.

3. **סעיף 11.7:**
המלצת הביקורת:
להיערך למציאת מסגרות מתאימות (**הן מרכז יום טיפולי/שיקומי והן מעונות יום שיקומיים),** רצוי ככל האפשר בשטח העיר רמת-גן, לקליטת אנשים עם אוטיזם המטופלים במחלקת נכויות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בכוונת העירייה להקים מרכז תעסוקתי רב נכותי. כמו-כן, בפרוגרמה לצרכי ציבור מבוצע תכנון גם לתחום הרווחה הן לעיר הוותיקה והן למזרח העיר.

4. **סעיף 13.5:**
המלצת הביקורת: למצוא פתרון מתאים (מבחינת מקום) להפעלת מטבח שיקומי.

תגובת ראש העיר: רוב ההדרכות השיקומיות מתבצעות בבית המשוקם ולא במרש"ל.

5. **סעיף 13.6:**
המלצת הביקורת: למצוא בהקדם פתרון למתן היקף שעות ניקיון בהתאם לצרכים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. שעות הניקיון הוגדלו.

6. **סעיף 13.7:**
המלצת הביקורת: לבדוק אפשרות להרחבת היקף ההסעות של עיוורים למרש"ל.

תגובת ראש העיר: שירותי ההסעות של העיוורים למרש"ל ניתנים כיום למרות שאינם מחייבים ותלויים בתקציב הרשותי. במידה ותהיה אפשרות להגדלת התקציב הרשותי הנושא ייבחן.

7. **סעיף 18.4:**

המלצת הביקורת: יש לדרוש מהחברה למשכ"ל להרחיב במידה ניכרת את ביצוע בדיקות הבקרה בשטח, כנדרש בהסכם. את הבדיקות יש לבצע הן במקום ההתכנסות במסגרות (הגעה, חזרה) והן במסלולי הקווים ליד בתי המוסעים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יצאנו במכרז עצמאי בנושא ההיסעים והחלפנו חב' ניהול שתעשה את הבקרה.

8. **סעיף: 18.6:**

המלצת הביקורת: יש לקיים את הוראות התקנות ולדרוש מהקבלן קבלת דו"ח בדיקה תקופתית של רכב ההסעה (בהתאם להוראות תקנות התעבורה)- אחת לשלושה חודשים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יצאנו במכרז עצמאי בנושא ההיסעים והחלפנו חב' ניהול שתעשה את הבקרה.

9. **סעיף: 18.12:**

המלצת הביקורת: להסדיר מידית את אישור המשטרה החסר, ולהקפיד באופן רצוף על קיום אישור בר-תוקף.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 18.14:**

המלצת הביקורת: יש להסדיר מידית את ההשתתפות בקורסים, ולהקפיד באופן קבוע למנוע מצב בו נהגים ומלווים בהסעת פעוטות פועלים ללא שעברו קורס עזרה ראשונה, כנדרש בתקנות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יצאנו במכרז עצמאי בנושא ההיסעים והחלפנו חב' ניהול שתעשה את הבקרה.

11. **סעיף 18.16:**

המלצת הביקורת: על האגף לקיים בתחילת כל שנת פעילות מפגש עם המלווים לבוגרים שנבחרו ע"י החברה – לצורך היכרות/התרשמות ולתדרוך בסיסי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יבוצע בתחילת שנת הפעילות.

12. **סעיף 18.20:**

המלצת הביקורת: יש לכלול בחוזים עם הקבלנים להסעת הבוגרים סעיף המתייחס לאי החלפת המלווה לאורך השנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

13. **סעיף 18.22:**

המלצת הביקורת: יש לדרוש מהקבלן אישור משטרה עבור כל הנהגים בהסעות אלה, ויש לעגן דרישה זו בחוזה עם הקבלן.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יצאנו במכרז עצמאי בנושא ההיסעים והחלפנו חב' ניהול שתעשה את הבקרה.

14. **סעיף 18.24:**

המלצת הביקורת: יש להסדיר מידית את אישורי המשטרה החסרים עבור מלווים, ולהקפיד באופן רצוף על קיום אישורים ברי תוקף.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יצאנו במכרז עצמאי בנושא ההיסעים והחלפנו חב' ניהול שתעשה את הבקרה

15. **סעיף 18.26:**

המלצת הביקורת: על האגף לבצע מטעמו בשטח ביקורות יזומות ושיטתיות על הסעת הבוגרים, ולתעדן – לצורך הבטחת התנהלות ההסעות ללא תקלות ולמניעת פגיעה כלשהיא במטופלים. מומלץ לבדוק אפשרות להסתייע לצורך זה גם בשירותיו של אדם חיצוני המתאים לכך (בגון גמלאי), לפי הסדר של תשלום שעתי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא ייבחן.

16. **סעיף 18.29:**

המלצת הביקורת: יש לערוך סקרי שביעות רצון בקרב משפחות **כל** המוסעים (גם של הבוגרים). להלן מתכונת מומלצת:

- שאלון "פתוח" לפי סעיפים מובנים, תוך התאמת שפת השאלות למי שאינו שולט בשפה העברית.
- הפצה: במסירה ישירה של דף השאלון למשפחות וקבלתו מהן בחזרה.
- תכיפות: לפחות פעם בשנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יבוצע סקר שביעות רצון דיגיטלי.

17. **סעיף 18.31:**

המלצת הביקורת: יש לקיים את סעיפי החוזים ולהקפיד כי כל העסקת קבלן משנה תיעשה לאחר קבלת אישור בכתב מהאגף.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. האחריות לאישור קבלני משנה עוגנה במסגרת המכרז.

18. **סעיף 18.35:**

המלצת הביקורת: יש לפרסם נהלים אגפיים המעגנים דרכי פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות. ניתן להיעזר לצורך הכנתם גם בהמלצות לעיל בדו"ח זה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

ביקורת מעקב – המחלקה לפרסום ושילוט

ביקורת מעקב - המחלקה לפרסום ושילוט

1. מבוא

1.1. השילוט העירוני הוא חלק חשוב מחזות העיר, הוא מבטא את התרבות העירונית ומהווה מרכיב חשוב בתפיסה ובדימוי הוויזואלי של העיר. בנוסף, שילוט הנו כלי שיווקי המעביר מסרים הן לתושבים והן למבקרים על אודות העשייה העירונית בתחומים השונים, מוסר מידע לציבור, מכוון ומסייע בהתמצאות.

1.2. בעיר נמצאים בהערכה למעלה מ- 7,000 שלטים שונים. המחלקה האמונה על פיקוח השלטים הינה מחלקת פרסום ושילוט באגף שפ"ע.

1.3. סעיף 246 לפקודת העיריות (נוסח חדש) מטיל על העירייה חובה לפקח אחר הצגת מודעות ושלטים במקומות עסק או במקומות אחרים ובמידת הצורך לאסור הצגתם.

1.4. במהלך שנת 2015 בוצעה ביקורת במחלקת פרסום ושילוט בכלל הנושאים בהם עוסקת המחלקה.

1.5. הביקורת הנוכחית בוצעה בחודשים אוגוסט - ספטמבר 2019 והינה ביקורת מעקב על ממצאי והמלצות הביקורת כפי שהופיעו בדו"ח המבקר לשנת 2015.

2. מטרות הביקורת

2.1. מעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת שהוצגו בדו"ח המבקר לשנת 2015 וכן את אופן הניהול והטיפול של מחלקת פרסום ושילוט בהווה.

2.2. בדיקת ניהול המחלקה ופעילותה לאיתור שלטים חדשים שהוצבו ללא רישיון וכן את עמידתה ביעדים שקבעה לעצמה.

2.3. דגימת מספר בתי עסק שהנם מחויבים בהיתר לשלט או פרסום על פי החוק, ובחינת תקינות התהליך לקבלת ההיתר והאם עומדים בתנאים שהוכתבו.

3. מתודולוגיה

3.1. פגישות עם מנהל אגף שפ"ע, מנהלת המחלקה ובעלי תפקידים במחלקה.

3.2. עיון במסמכים, בדוחות ובמאגרי נתונים.

3.3. בדיקת תקפות נתונים.

3.4. סיורים בבתי עסק.

3.5. קבלת אינפורמציה מגופים בעלי ממשק עם המחלקה.

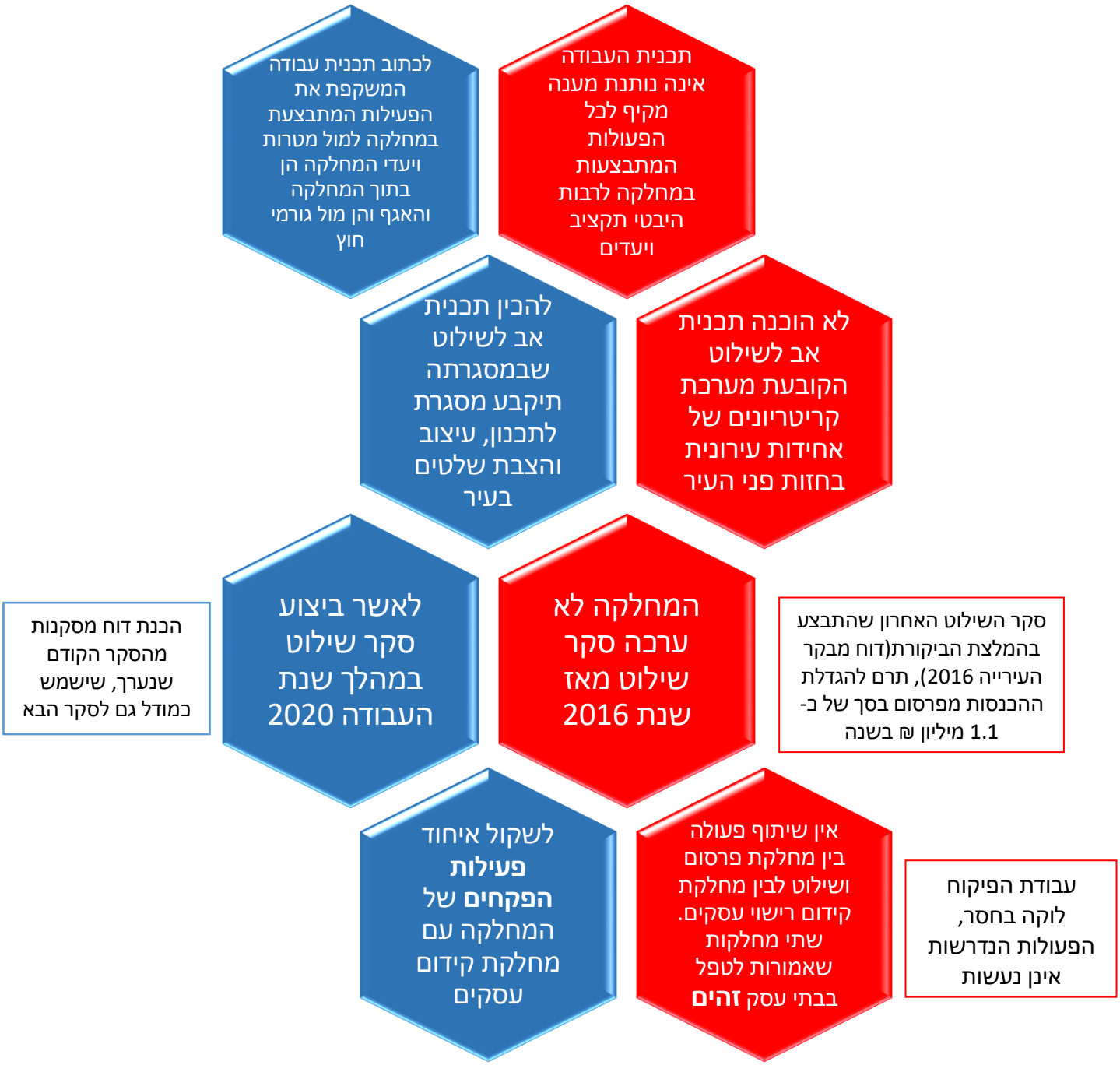
הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תגובת מנהלת המחלקה שולבה בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

מפת הדוח

עיקרי הממצאים – אדום
עיקרי ההמלצות – כחול



יישום המלצות המבקר יגדילו את הכנסות העירייה בכ- 1.5 מיליון ₪ בשנה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. שני נהלי המחלקה, שעודכנו **במרץ 2018**, כלליים מאוד ואינם מפרטים תהליכים פנימיים שאמורים להתבצע על ידי עובדי המחלקה. כמו כן, הנתונים המופיעים בהם אינם עדכניים (סעיף 5.2).

4.2. תכנית העבודה של מחלקת פרסום ושילוט אינה נותנת מענה מקיף לכל הפעולות המתבצעות במחלקה לרבות היבטי תקציב ויעדים (סעיף 6.1).

4.3. מהביקורת עולה כי במחלקה פועל כיום **פקח אחד בלבד** (סעיף6.2, סעיף 7).

4.4. על אף שבבעלות המחלקה טאבלטים המאפשרים הזנת ושליפת נתונים באופן ממוחשב, חלק גדול מתיעוד תוצאות הסיורים **נכתב באופן ידני ומוגש בכתב יד למנהלת המחלקה** (סעיף 8.1).

4.5. **לא הוכנה תכנית אב לשילוט** הקובעת מערכת קריטריונים של אחידות עירונית בכל שניתן, בחזות פני העיר. מהסיורים שביצעה הביקורת ניתן לראות **חוסר אחידות** ושונות מהותית בין חנויות סמוכות **כמו גם חזות בלתי אחידה ובלתי ייחודית ברחובות** (סעיף 9).

4.6. המחלקה לא ערכה סקר שילוט מאז שנת 2016. זאת על אף שסקר השילוט האחרון שנעשה בעקבות המלצת המבקר, תרם **להגדלת ההכנסות מפרסום בסך של כ-1.1 מיליון ₪ בשנה** (סעיף 10).

4.7. נוהל ועדת השילוט אינו מעודכן, והועדה אינה פועלת על פי הנחיות הנהלים הקיימים. כמו כן, טרם מונה לוועדה נציג מחלקת מדיה לוועדה, על אף הדרישה בנוהל (סעיף 11).

4.8. פניות הציבור המגיעות ישירות למחלקה אינן מועלות למערכת ה-CRM אלא לטבלה באקסל, או שאינן מתועדות כלל גם בה (סעיף 12).

4.9. תפוקת עבודת הפקחים במהלך החודש היא נמוכה ונוגעת **בשלושה עד חמישה אחוזים בלבד מבתי העסק** (סעיף 13.3).

4.10. **אין שיתוף פעולה** בין הפקחים של מחלקת פרסום ושילוט לבין הפקחים של מחלקת קידום עסקים (13.6).

4.11. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולה כי רק 6 בתי עסק מתוך 36 בתי העסק שנבדקו חויבו באגרות הרישוי באופן מלא. **14 בתי עסק לא שולמה/נדרשה אגרת הרישוי כלל, ו-16 בתי עסק חויבו באופן חלקי** (סעיף 14).

4.12. מהביקורת עולה כי עבודת הפיקוח לוקה בחסר, הפעולות הנדרשות אינן נעשות (14.10).

4.13. האכיפה והבקרה אל מול בתי העסק היא חסרה ולקויה. ניתנת כמות נמוכה מאוד של דוחות, ולא מוקפדת אכיפת קנסות מבעלי עסק. כמו כן, במשרד עורך הדין הגובה ישנם 179 בתי עסק חייבים, החוב המצטבר של בתי עסק אלו בגין שילוט **הנו 424,341** ₪ (סעיף 15).

4.14. אין שיתוף פעולה בין מחלקת פרסום ושילוט לבין מחלקת קידום רישוי עסקים. לא נמצאו ממשקי עבודה ויחסי גומלין בין שתי המחלקות שאמורות לטפל בבתי עסק זהים (סעיף 16).

4.15. מתקני הפרסום העירוניים אינם אסתטיים ואין בקרה על עבודת הקבלן האמון על שמירת מצבם האסתטי (סעיף 17).

פירוט הממצאים

5. נהלים פנימיים

5.1. במחלקת פרסום ושילוט שני נהלים:

א. נוהל רישוי שילוט וחיוב אגרת שלטים.

ב. נוהל הדבקת מודעות על גבי לוחות עירוניים.

5.2. מהביקורת עולה כי שני הנהלים עודכנו **במרץ 2018**, אך הם כלליים מאוד ואינם מפרטים תהליכים פנימיים שאמורים להתבצע על ידי עובדי המחלקה כגון:

א. לא הוגדרו הפעולות של עובדי המחלקה באופן מלא וברור (הערה מביקורת קודמת).

ב. חסרים נהלי העבודה של הפקחים, כגון אופן מתן ההתראות, קנסות, ביצוע ביקורות, טיפול בפניות ציבור ועוד.

ג. חלק מהנתונים אינם עדכניים, כגון מספר לוחות המודעות.

5.3. לביקורת הוצגו הנהלים הפנימיים של אגף שפ"ע שכוללים גם את הנהלים של מחלקת פרסום ושילוט. מהביקורת עולה כי חלק מנהלי האגף מעודכנים לשנת 2010 וחלקם לשנת 2012. משמעות הדבר היא שקיימים נהלים אשר אינם מעודכנים בהוראות עדכניות ואינם מפורטים דיים בכדי לפרט את כל משמעויות התהליכים במחלקה.

5.4. מחלקת פרסום ושילוט פרסמה לציבור חוברת המכילה בתוכה תקנות בנושא השילוט המסחרי במרחב העירוני. החוברת מכילה הסבר לבעלי העסקים בעיר את אופן הגשת הבקשה לרישיון שלט, סוגי השלטים, השילוט האסור וכד'. ניכר כי הושקעה חשיבה רבה בהכנתה, אך היא אינה יכולה לשמש כתחליף לנהלים פנימיים.

5.5. **הביקורת מציינת לחיוב כי עודכנו הנהלים מאז הביקורת קודמת, אך הם לוקים בחסר.**

<u>המלצות הביקורת</u>

5.6. לבחון את הנהלים הקיימים ולעדכנם.

5.7. לעדכן את נהלי המחלקה הנמצאים בנהלי אגף שפע.

5.8. לשתף בכתיבת הנהלים את כלל בעלי התפקידים בעירייה להם קיים ממשק בנושא.

תגובת מנהלת המחלקה

"מקבלים את ההמלצות - לאחר ביצוע התקשרות העירייה עם חברה אשר תהיה אחראית על כתיבת נהלי העירייה, תקבע ישיבה עם החברה על מנת להגדיר באופן מפורט תהליכים פנימיים של פעילות עובדי המחלקה באופן מלא וברור, פירוט נהלי העבודה המלאים והמקיפים של הפקחים וכן עדכונים שוטפים לרבות עדכון מספר לוחות המודעות ו/או דברים נוספים הדורשים את התייחסותי - הנושא יבוצע במהלך הרבעון הראשון של שנת 2020 ולא יאוחר מיום 01.04.2020."

6. תכנית עבודה

6.1. מהביקורת עולה כי תכנית העבודה של מחלקת פרסום ושילוט אינה נותנת מענה מקיף לכל הפעולות המתבצעות במחלקה. היא אינה כוללת היבטי תקציב, יעדים ואופן השגתם ועוד.

6.2. מהביקורת עולה כי התוכנית הקיימת עוסקת בגזרות הפעולה של הפקחים ברחבי העיר בלבד. הביקורת מציינת כי בעת הביקורת בפועל מתפקד **פקח אחד בלבד**.

הערת הביקורת

6.3. הביקורת סבורה שבהעדר תכנית עבודה לא ניתן לבחון עמידה ביעדים ואת מימוש חזון המחלקה.

המלצת הביקורת

6.4. לכתוב תכנית עבודה המשקפת את הפעילות המתבצעת במחלקה למול מטרות ויעדי המחלקה הן בתוך המחלקה והאגף והן מול גורמי חוץ.

תגובת מנהלת המחלקה

"החודש הועברה תכנית עבודת המחלקה לשנת 2020 למנהל אגף שפ"ע. התוכנית תבחן מחדש ובמידה ואין פירוט המפרט באופן מקיף את כל פעילות המחלקה למול מטרות ויעדי המחלקה בתוך המחלקה ומחוצה לה, תעודכן תכנית העבודה ואבקש אישור להגישה מחדש - עדכון תכנית העבודה באופן מלא ונדרש על פי דו"ח הביקורת ייעשה במהלך חודש ינואר 2020"

7. כוח אדם במחלקה

7.1. להלן טבלת כוח אדם במחלקת פרסום ושילוט:

תפקיד	מספר תקנים	הערות
מנהלת מחלקה	1	
סגנית מנהל מחלקה	0	התקן נלקח לפני שנתיים
פקחים	2	פקח אחד עזב מסיבות בריאותיות ופקח אחד חדש בתפקיד
מזכירה (מנהלת חשבונות)	1	

7.2. מהביקורת עולה כי לאור בקשה שהפנתה מנהלת המחלקה אל מנהל האגף בנושא בעיית כוח אדם, נוספה למחלקה עובדת נוספת. יצוין עם זאת, כי היא עומדת לקראת פרישה בחודשים הקרובים.

7.3. מנהלת המחלקה פנתה בחודשים פברואר ויוני למנהל האגף החדש בבקשה להחזיר למחלקה את תקן הסגן שתפקידו לנהל את עבודת הפקחים, הכנת סדר עבודה וביצוע בקרה ומעקב. כמו כן ציינה מנהלת המחלקה כי קצב צמיחת העיר ועמו קצב פתיחת בתי העסק, אינו הולם את מצבת כוח האדם במחלקה ועל כן נדרש פקח נוסף. שתי הדרישות לסגן מנהל ולפקח לא נענו.

7.4. בתקופת הביקורת, פקח אחד עזב מסיבות בריאותיות, ונותר פקח יחיד אשר כל עבודת הפיקוח מוטלת עליו.

7.5. לביקורת הובהר כי בתחילת שנת 2019 הוחלט שהסיירת הירוקה תסייע למחלקת פרסום ושילוט במתן דוחות לבתי עסק שאינם עונים לקריטריונים של תקנות השילוט בשל מצוקת הפקחים.

7.6. מנהלת המחלקה ציינה כי קיימת בעיה של מוטיבציה בקרב הפקחים, בשל תנאי שכר נמוכים לעומת פקחים אחרים.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.7. לבצע בדיקת או"ש (ארגון ושיטות) על מנת לבחון את תכולת העיסוקים וצרכי המחלקה למול איוש כוח האדם שבה, בדגש על נושא הפקחים.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

"לאחר ישיבה עם מנהל מחלקת קידום עסקים הוחלט לקדם את נושא שיתוף הפעולה בין המחלקות המלצתנו לחלוקת עבודת הפקחים בעיר."

8. מערכות מידע

8.1. מהביקורת עולה כי כיום ניתן לצאת לסיור עם טאבלט בו מוזנים הנתונים ובאמצעותו ניתן להוציא מידע רלוונטי לגבי השלטים. הביקורת מציינת כי, למרות זאת, חלק גדול מתיעוד תוצאות הסיורים **נכתב באופן ידני ומוגש בכתב יד למנהלת המחלקה**.

8.2. כיום יש לכל אחד מבעלי התפקידים במחלקה סיסמא והרשאה נפרדת לכניסה למערכות המידע.

8.3. אגף המחשוב מנפיק דוחות בקרה, על פי דרישה, למנהלת מחלקת פרסום ושילוט. לדברי המנהלת יש אפשרות להנפיק דוחות אלה במערכת הממוחשבת הנמצאת אצלה, אך היא אינה משתמשת בה.

8.4. מבדיקת הביקורת עולה כי אחת לשבוע מחלקת ארנונה מעבירה למחלקת קידום עסקים דו"ח המציין את כל בתי העסק שחל לגביהם שינוי בנכס. הביקורת מציינת כי לא קיים ממשק בין המערכות במחלקת קידום עסקים למערכות במחלקת פרסום ושילוט.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.5. לבחון את כל היבטי מערכות המידע וניהול הדוחות המספקים נתונים לגבי מצב השילוט.

8.6. להקים ממשקים בין מערכות המחשוב של מחלקת פרסום ושילוט ומחלקת קידום עסקים, תוך בניית מתווה לשיתוף פעולה בין המחלקות בעבודה השוטפת.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

"תתואם פגישה עם מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב על מנת לייעל את תהליכי המחשוב במחלקה לרבות: הרשאה אחידה לכל המערכות באופן משותף, בדיקת הטאבלטים של הפקחים, והפקת דוחות בקרה. - באחריות מזכירת המחלקה לתאם את הפגישה בהקדם במהלך חודש ינואר 2020."

9. חזות פני העיר

9.1. בביקורת הקודמת המליץ המבקר להכין תכנית אב לשילוט שתהווה פלטפורמה תכנונית לקביעת מסגרת לתכנון, עיצוב והצבת שלטים. פתרון מערכתי מעין זה, עשוי לשפר את ההתמצאות בעיר וממנה. תכנית אב נועדה להניח את התשתית לפתרון מערכתי, נהיר ועקבי של מערך השילוט בעיר, תוך שימת דגש על התאמתו להקשר האורבני והעיצובי של העיר.

9.2. מהביקורת עולה כי מלבד חוברת התקנות שהופצה לציבור בנושא המותר והאסור בתליית שלטים, **לא הוכנה תכנית אב לשילוט** הקובעת מערכת קריטריונים של אחידות עירונית בכל שניתן, בחזות פני העיר, וליצירת מתווה ייחודיות לעיר.

9.3. מהסיורים שביצעה הביקורת ניתן לראות **חוסר אחידות** בנושא, כמו גם שונות מהותית בין חנויות סמוכות **וחזות בלתי אחידה ובלתי ייחודית ברחובות**.

9.4. להלן דוגמאות שצילמה הביקורת ברח' ביאליק:








הספסל
מקום לשבת
הספסל
אחים סמרה


אביב
"השוק המתוק"
מבחר גדול של ממתקים
ЮВЕЛИРНЫЙ МАГАЗИН


30
ЮВЕЛИРНЫЙ МАГАЗИН
БИАЛИК 30
TEL. 6709342
שלי

הערת הביקורת

9.5. הביקורת סבורה שבהעדר תכנית אב לשילוט ו/או קביעת מדיניות העירייה בנושא, תמשיך תופעת **הצבת שלטים שונים בסמיכות**, דבר הפוגע בחזות פני העיר.

המלצות הביקורת

9.6. להכין תכנית אב לשילוט שבמסגרתה תיקבע מסגרת לתכנון, עיצוב והצבת שלטים בעיר. תכנית הכוללת התייחסות לשילוט תדמיתי בבניסות לעיר, הסדרת שילוט פרסומי וגיבוש מערכת קריטריונים לשילוט עסקי בצירים ראשיים אשר תהווה את הבסיס לקביעת הקריטריונים להצבת שילוט ברחבי העיר ותיצור אחידות, ככל שניתן, בחזות פני העיר ותיצור ייחודיות לעיר.

9.7. לפרסם את תכנית האב לשילוט באתר האינטרנט העירוני.

תגובת מנהלת המחלקה

"באחריות מנהלת המחלקה בשיתוף היועצת המשפטית ומנהל אגף שפ"ע לבחון האם יש צורך בהכנת תכנית אב עירונית לשילוט ופרסום.

במידה ויוחלט כי נכון להכין תכנית אב, נכין מתווה אחיד להכנת תכנית אב לשילוט."

10. סקר שילוט

10.1. מהביקורת עולה כי בעקבות המלצת הביקורת הקודמת לעריכת סקר שילוט חדש, בוצע סקר שילוט נוסף בשנת 2016 על ידי חברת חיצונית.

10.2. בסקר הנ"ל צוין כי **נמצא פער משמעותי** בין הנתון שדווח למערכת על 5,300 שלטים שחויבו, לבין הנתון שעלה מן הסקר אודות 7,730 שלטים.

10.3. הומלץ ע"י עורך הסקר לבצע סקר אחת לשנה.

10.4. מבדיקת הביקורת עולה כי מאז הסקר שבוצע בשנת 2016 לא בוצר סקר נוסף. לדברי מנהלת מחלקת פרסום ושילוט, הוגשה בקשה לביצוע סקר נוסף בשנת העבודה 2020 אך טרם התקבל לכך אישור.

10.5. הביקורת מעירה כי לא התקבלו נתונים לגבי ניתוח הסקר האחרון שנערך בשנת 2016 המצביע על סוגי שלטים, מסקנות, הפקת לקחים וכדומה.

10.6. הביקורת מבקשת לציין כי בעקבות המלצת המבקר בשנת 2016, בוצע סקר שילוט שתרם להגדלת ההכנסות מפרסום בסך של כ-1.1 מיליון ₪ בשנה.

הערת הביקורת

10.7. הביקורת סבורה שאי ביצוע סקרים בתדירות קבועה פוגע ביכולת של המחלקה לשלוט בנתוני השלטים ובגביית חובות על אגרות שילוט.

המלצות הביקורת

10.8. לאשר ביצוע סקר שילוט במהלך שנת העבודה 2020.

10.9. הכנת דוח מסקנות מהסקר הקודם שנערך, שישמש כמודל גם לסקר הבא, אם על ידי העירייה ואם על ידי החברה המבצעת.

תגובת מנהלת המחלקה

"הוגשה בקשה לביצוע סקר שילוט בשנת 2020. באחריות מנהלת המחלקה לוודא מול מנהל אגף שפ"ע וגזבר האגף את אישור הסקר לשנת 2020."

11. ועדת שילוט

11.1. הרכב הועדה:

בנורמה המחייבת בחוק העזר העירוני מוגדרת ועדה מקצועית כדלקמן:

""ועדה מקצועית" - ועדה שתמונה על ידי ראש העיריה ושתהיה מורכבת מ 4-6 חברים וביניהם מנהל אגף התברואה או נציגו, היועץ המשפטי לעירייה או נציגו ומנהל המחלקה לאיכות הסביבה או נציגו".

ועדת שילוט הינה ועדת רשות. ע"פ חוק העזר, תפקידה של ועדת השילוט, להמליץ לראש העיר האם לאשר או לשלול את הבקשה על בסיס הקריטריונים שקבעה, כפי שנקבע בחוק העזר העירוני כדלקמן:

"3 (ב). הועדה המקצועית תהא רשאית להמליץ בפני ראש העיריה לתת רישיון או לסרב לתתו, לבטלו, לשנותו, להתנות בתנאים, להוסיף עליהם ולשנות, וכן להמליץ לפטור שלט מתשלום האגרה, כולה או מקצתה.

4. הועדה המקצועית תהא רשאית לקבוע קריטריונים להצגת שלטים ופרסום מודעות ברחבי העיר, והם יהיו כלולים בהמלצותיה של הועדה לראש העיריה".

11.2. מבדיקת הביקורת עולה כי מהנדסת העיר משמשת כיו"ר ועדת השילוט. דבר שלא עודכן בנוהל המגדיר את חברי הוועדה. כמו כן, מהביקורת עולה כי טרם מונה נציג מחלקת מדיה לוועדה, על אף הדרישה בנוהל.

11.3. בהתאם לנוהל ניתן להגיש לוועדה בקשה להקלה בתשלום אגרת ההיתר. לדברי מנהלת המחלקה, בשנת 2018 הוועדה לא אישרה הנחות.

11.4. מבדיקת הביקורת עולה כי על פי הוראה 5.4.05.01 סעיף 3.1.11 נכתב כי במידה וועדת השילוט לא אישרה שלט שביקש בעל העסק, אמור להימסר לו מכתב מנומק עליו חתום ראש אגף שפ"ע, אך האחריות הועברה למנכ"לית. מהביקורת עולה כי בפועל מנהלת מחלקת

פרסום ושילוט חתומה על המסמך, וכי המנכ"לית חותמת רק כבמקרה של דרישה להסרת שלט.

הערת הביקורת

11.5. קיים צורך לכתוב נוהל מעודכן העוסק בכל התנהלות ועדת שילוט לאור ההחלטות האחרונות והביצוע בפועל.

המלצת הביקורת

11.6. לעדכן את הנוהל העוסק בהתנהלות ועדת שילוט.

תגובת מנהלת המחלקה

"במסגרת הכנת הנוהל המעודכן יינתן דגש על נושא וועדת השילוט העירונית: הגדרת יו"ר ועדת השילוט העירונית, החלטה מי חותם באופן קבוע ושוטף על המכתבים לבעלי עסקים להם לא אושר השלט שביקש בעל העסק וכן מי חותם על מכתבים במקרה בו נדרשת הסרת שלטים.
כמו כן, הנושא עודכן מול שינוי חוק העזר העירוני לשילוט ופרסום."

12. פניות הציבור

12.1. פניות הציבור בנושא פרסום ושילוט מגיעות בעיקר על ידי פניות טלפוניות המגיעות ישירות למחלקה, או באמצעות מערכת ה- CRM העירונית.

12.2. מבדיקת הביקורת עולה כי הפניות המגיעות ישירות למחלקה אינן מועלות למערכת ה- CRM לטענת מנהלת המחלקה אין בעל תפקיד שיטפל בנושא ועל כן הפניות מועלות לטבלה באקסל.

12.3. מנהלת המחלקה ציינה כי לא כל הפניות הטלפוניות המגיעות למחלקה מועלות בטבלת האקסל ועל כן טבלת האקסל אינה משקפת באופן מלא את כלל הפניות למחלקה.

12.4. מבדיקת הביקורת מול מחלקת פניות הציבור בעירייה עולה כי במהלך שנת 2018 עלו למערכת ה- CRM 210 פניות העוסקות בתחומי הפעילות של מחלקת פרסום ושילוט, מתוכן טופלו במסגרת התקן 199 פניות, 11 פניות טופלו שלא על פי התקן שהן 5% בלבד שזה בנורמה.

הערת הביקורת

12.5. הביקורת מעירה שאי ריכוז כלל פניות הציבור באופן כזה שייתן תמונה רחבה על כלל הנושאים מקשה על המחלקה לבחון מהם הנושאים הדורשים טיפול.

<u>המלצות הביקורת</u>

12.6. לרכז את **כלל** פניות הציבור המופנות למחלקה לתוך מערכת ה- CRM ולערוך מעקב ובקרה.

12.7. לבצע ניתוח של כל הפניות על פי נושאים ולהפיק לקחים בהתאם.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

"בימים האחרונים, התווספה מזכירה נוספת למחלקת שילוט ופרסום.

באחריות מנהלת המחלקה לעדכן את עובדת זו כי במסגרת עבודתה תהיה זו אחראית על כלל פניות הציבור המופנות למחלקה ובכלל זה הכנסת כל הפניות למערכת ה-CRM."

13. עבודת הפקחים

13.1. עבודת הפקחים במחלקת פרסום ושילוט הנה **הפעילות המהותית ביותר במחלקה**. לעשייתם חשיבות לגבי מערך השילוט וכן להיבטים הכספיים.

13.2. להלן טבלה המשקפת את תחומי הפעילות של הפקחים במחלקה במהלך חצי השנה הראשונה של שנת 2019:

סוג פעילות	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	סה"כ
בקשה לרישיון	35	-	42	48	-	92	217
ביקורת בעסקים	148	132	145	150	194	210	979
תלונות CRM	18	20	23	14	67	25	167
התראות	6	2	3	1	2	10	24
שלטים שהוסרו	1	4	2	-	-	-	7
ביקורת שלטי חוצות	-	-	-	-	-	-	0
חלוקת אגרות רישוי	-	-	16	1	5	1	23
ברירת קנס	4	1	1	3	-	2	11
סה"כ	212	159	232	217	268	340	1428

13.3. מניתוח נתוני הטבלה עולה כי פעילות הפקחים במהלך החודש נוגעת **בשלושה עד חמישה אחוזים בלבד מבתי העסק**. זוהי תפוקת עבודה נמוכה וקשורה במצב התקינה של הפקחים: כיום כאמור פקח אחד, מתוך שני הפקחים שבתקן, אינו כשיר רפואית. (פקח זה עזב את העבודה בתקופת הביקורת).

13.4. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת תכנית עבודה שנתית של הפקחים שהינה **כללית מאוד** ובה מתוארת חלוקת עבודה בין שני הפקחים על פי חלוקת גזרות בתוך העיר. בתוך כל גזרה מסומנים רחובות עיקריים שמצוין לידם כמה זמן להשקיע בכל רחוב. אין למחלקה נתון ברור האם עמדו ביעדי התוכנית. מנהלת המחלקה מציינת שלא עומדים בתוכנית העבודה בשל בעיית כוח אדם.

13.5. בסיומו של כל יום עבודה מגיש הפקח למנהלת המחלקה דו"ח ידני יומי שאמור לשקף את הפעילות אותה הוא ביצע מידי יום. לטענת מנהלת המחלקה היא בודקת את הנושא מדגמית, אין בדו"ח המוגש למנהלת המחלקה התייחסות לגבי תוכנית עבודה..

13.6. מהביקורת עולה כי **אין שיתוף פעולה** בין הפקחים של מחלקת פרסום ושילוט לבין הפקחים של מחלקת קידום עסקים. שתי המחלקות כפופות לאותו אגף ואינן מביאות לידי ביטוי את היכולות הטמונות בשיתוף פעולה, דבר שהיה מועיל בפעילות המחלקות.

<u>הערת הביקורת</u>

13.7. הביקורת סבורה שעבודת הפקחים חשובה אך מצומצמת מכדי לתת את התפוקה הרצויה. במצב הנוכחי אין למחלקה היכולות לעמוד בפעילות הנדרשת.

<u>המלצת הביקורת</u>

13.8. לבצע בדיקת או"ש ולפלח את הפעולות שאותן אמורים לבצע הפקחים. בנוסף, לבצע בדיקת או"ש במחלקת קידום עסקים ולבחון איחוד פעילות הפקחים בשתי המחלקות.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

** באחריות מנהלת המחלקה לפעול ללא לאות לקבלת פקח נוסף למחלקה.*

** באחריות מנהלת המחלקה לתאם פגישה אצל מנהל אגף שפ"ע בהשתתפות: מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת רישוי עסקים על מנת לבחון אפשרות לשיתוף פעולה בעבודת הפקחים בין המחלקות יש להתייחס בתוכנית העבודה השנתית באופן מפורט יותר לעבודת הפקחים ברחבי העיר על מנת ליצור היקף פעילות רחב יותר במהלך חודש בחודשו."*

14. סיורים בבתי עסק

14.1. הביקורת ערכה בתאריך 6 אוקטובר 2019 סיורים בבתי העסק, יחד עם שני הפקחים של מחלקת פרסום ושילוט. הסיור התקיים ברחוב הרואה ודגם 16 בתי עסק משני הצדדים של הרחוב ולהלן הממצאים:

בית עסק	תשלום/דרישה אגרת רישיון שילוט	הערות
1	כן, חלקי	יש אישור לשלושה שלטים, בפועל יש יותר לרבות שלט מואר ללא חיוב
2	לא	הוועדה לא אישרה לא היה זמן לפקח להגיע לבית העסק
3	כן, חלקי	אין חיוב על שלט גדול הנמצא בוויטרינה
4	כן, חלקי	אין חיוב על המדבקות
5	לא	החליפו שילוט, לא מעודכן במערכת
6	לא	אמור לקבל אתראה וקנס, לא היה זמן לפקח להגיע לבית העסק
7	כן, חלקי	אין חיוב על החומרים התלויים בוויטרינה ח.פ. של שותף אחר
8	לא	לא הגישו בקשה מסודרת וחוסר שיתוף פעולה עם הפקח
9	תקין	
10	כן, חלקי	לא מחויבת על הוספת שילוט על הוויטרינה
11	תקין	
12	לא	לא שילם
13	כן, חלקי	לא חויב על שתי מדבקות שהיו על הוויטרינה
14	כן, חלקי	לא מחויב על שלט נוסף בחנות החדשה
15	לא	לא מוצאים את בית העסק במערכת
16	לא	לא שילמו

14.2. מניתוח נתוני הטבלה:

14.2.1. הביקורת מעירה בחומרה כי ב-7 מתוך 16 בתי עסק שנדגמו נמצא כי לא שולמה/נדרשה אגרת רישיון שילוט – 43.75%.

14.2.2. 7 מתוך 16 בתי עסק שנדגמו נמצא כי אגרת הרישיון שולמה/נדרשה בחלקה בלבד - 43.75%.

14.2.3. **כלומר, ב- 14 מתוך 16 בתי עסק שנדגמו (ב- 88%), יש <u>חוסר בדרישה/תשלום</u> אגרת שילוט.**

14.2.4. רק 2 מתוך 16 בתי עסק שנדגמו נמצאו תקינים.

14.3. הביקורת ערכה סיור נוסף בתאריך 27 אוקטובר 2019 בבתי העסק יחד עם פקח של מחלקת פרסום ושילוט. הסיור התקיים ברחוב הרצל. הביקורת דגמה 20 בתי עסק משני הצדדים של הרחוב ולהלן הממצאים:

בית עסק	תשלום אגרת רישיון שילוט	הערות
1	לא	לא שילמו
2	תקין	
3	חלקי	שולם על שלט אחר שהוחלף
4	חלקי	שולם רק על חלק מהשלטים , על הוויטרינה לא שולם
5	חלקי	שולם רק על שלט עליון, לא שולם על שלט אלקטרוני ומדבקות.
6	לא	במערכת מוזן שלט של 7.5 מטר כשפועל השלט 12 מטרים.
7	חלקי	שולם רק על השלט הגדול על הפרסומים הקטנים לא שולם
8	חלקי	שולם על השלט המרכזי לא על הפרסום הקטן
9	תקין	
10	לא	לא שולם
11	חלקי	שולם רק על השלט הקטן, על הסובך הקרוע אין תשלום.
12	חלקי	שולם על השלטים הגדולים אך לא על כלל הפרסום בוויטרינות
13	לא	לא שולם
14	חלקי	שולם על שם הבעלים הקודמים
15	לא	לא שולם
16	תקין	
17	לא	לא שולם
18	תקין	
19	לא	לא שולם
20	חלקי	לא שולם על הפרסום בוויטרינה

14.4. מניתוח נתוני הטבלה:

14.4.1. הביקורת מעירה בחומרה כי 7 מתוך 20 בתי עסק שנדגמו נמצא כי לא שולמה/נדרשה אגרת רישיון שילוט – 35%.

14.4.2. 9 מתוך 20 בתי עסק שנדגמו נמצא כי האגרה שולמה/נדרשה באופן חלקי – 45%.

14.4.3. **רק** 4 מתוך 20 בתי עסק שנדגמו נמצאו תקינים.

14.5. **להלן טבלה מרכזת של הנתונים:**

תשלום רישיון אגרת שילוט	סיור ב- 6 אוקטובר	סיור ב- 27 אוקטובר	סה"כ	אחוז
שולם	**2**	**4**	**6**	**16.7**
שולם חלקי	**7**	**9**	**16**	**44.5**
לא שולם	**7**	**7**	**14**	**38.8**
סה"כ	**16**	**20**	**36**	

14.6. מניתוח נתוני הטבלה:-

14.6.1. הביקורת מעירה בחומרה כי 14 מתוך 36 בתי עסק שנדגמו לא שולמה/ נדרשה אגרת הרישוי – .38.8%.

16.14.6.2 מתוך 36 בתי עסק שנדגמו אגרת הרישוי שולמה/ נדרשה חלקית – 44.5%.

14.6.3. רק 6 מתוך 36 בתי עסק שנדגמו נמצאו תקינים – 16.7%.

14.7. **הביקורת מעירה בחומרה** כי קיימים פערים רבים בין מה שקיים בפועל בבתי העסק לבין הנתונים הקיימים במערכות המחלקה לפרסום ושילוט.

14.8. הביקורת מעירה כי אופן השימוש במסופון אינו ידידותי למשתמש ונדרשות פעולות רבות על מנת לקבל נתונים מידיים.

14.9. עבודת הפיקוח לוקה בחסר, הפעולות הנדרשות אם בעקבות החלטות הוועדה לשילוט ואם בעבודה השוטפת , אינן נעשות כנדרש.

<u>הערת הביקורת</u>

14.10. הביקורת מעירה בחומרה על אי הפעילות הנדרשת.

<u>המלצת הביקורת</u>

14.11. לשקול איחוד **פעילות הפקחים** של המחלקה עם מחלקת קידום עסקים. (ראו המלצה 13.8)

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

"במסגרת הישיבה אצל מנהל אגף שפ"ע בנושא עבודת הפקחים תינתן התייחסות לנושא עבודת הפקחים בכלל וסיורים בבתי עסק בפרט."

15. אכיפה ובקרה

15.1. מבדיקת הביקורת עולה כי **תחום האכיפה והבקרה במחלקת פרסום ושילוט מאוד מצומצם** וכמעט שאינו בא לידי ביטוי.

15.2. מהביקורת עולה כי בתאריך 26 אוגוסט 2019 הוכן מסמך על ידי המחלקה המציין את כלל השלטים הלא מאושרים על ידי הוועדה לשילוט ושיש לפעול להסרתם. במסמך רשומים 66 בתי עסק, מפילוח הביקורת עולה כי חלקם מספר שנים לדוגמא:

א. 2016 – 2 בתי עסק.

ב. 2017 – 7 בתי עסק.

ג. 2018 – 9 בתי עסק.

ד. 2019 – 48 בתי עסק.

15.3. מבדיקת הביקורת עולה כי במערכת רשומים רק 11 בתי עסק שנסגרו אך עדיין השלטים שלהם לא הוסרו ואין נגדם תביעה. העירייה לא הסירה את השלטים, זאת למרות שבהוראה מספר 5.4.05.01 סעיף 3.1.19 מתירה ההוראה למחלקה להסיר את השלט ובנוסף לתת קנס.

15.4. משנת 2018 ועד מועד הביקורת ניתנו על ידי המחלקה לפרסום ושילוט 60 דוחות אכיפה וכן 28 דוחות קנס. הביקורת מעירה כי מדובר **בכמות נמוכה של דוחות**.

15.5. מבדיקת הביקורת עולה כי הפקחים חוששים לבצע את פעולת האכיפה למתן דוחות מחשש שייפגעו ועל כן מרבית הדוחות הניתנים הינם לקבלנים.

15.6. מהסיורים שערכה הביקורת ניתן ללמוד כי לפקח אין את הזמן הנדרש על מנת להגיע לבית העסק ולתת אתראה או קנס, ומספר בתי העסק שלא מגיעים אליהם הולך וגדל.

15.7. מבדיקת הביקורת עולה כי במשרד עורך הדין שעובד מול המחלקה ישנם 179 בתי עסק חייבים, החוב המצטבר של בתי עסק אלו בגין שילוט **הנו 424,341** ₪.

<u>הערת הביקורת</u>

15.8. הביקורת **מעירה בחומרה** כי מצב האכיפה והבקרה כפי שהוא כיום **לקוי.**

המלצות הביקורת

15.9. יש לפעול לשיפור תהליכי הבקרה, האכיפה והגביה.

15.10. לבחון את האפשרות לתגבר את הפקחים בשיטור במקומות בהם צפויה התנגדות אלימה.

תגובת מנהלת המחלקה

"באחריות מנהלת המחלקה לבחון עם מנהל אגף שפ"ע פתרון לאלתר להסרת כל השלטים הלא מאושרים ו/או שלטים שבתי העסק נסגרו ויש צורך להסירם.

באחריות מנהלת המחלקה לפעול בהקדם האפשרי לגביית כל החובות המצטברים של בתי העסק בעיר."

16. שיתוף פעולה עם מחלקות אחרות בעירייה

16.1. מבדיקת הביקורת עולה כי אין שיתוף פעולה בין מחלקת פרסום ושילוט לבין מחלקת קידום רישוי עסקים. לא נמצאו ממשקי עבודה ויחסי גומלין בין שתי המחלקות שאמורות לטפל בבתי עסק זהים.

16.2. חוסר שיתוף הפעולה בין המחלקות מביא לחוסר ביעילות וחוסר בחסכון. כך, בזמן שפקח מחלקה אחת מגיע לבית העסק ואינו בוחן את כלל ההיבטים, אלא נקודתית רק את ההיבטים הקשורים למחלקתו, נוצר מצב בו שני פקחים יכולים להגיע לאותו בית עסק לצרכים דומים אך שונים. אין זרימת מידע בין המחלקות.

16.3. מהביקורת עולה כי גם ועדת השילוט אינה מקבלת נתון האם העסק בו היא דנה קיבל רישוי עסק אלא דנה בשלט עצמו, **נתון משמעותי** שהיה נותן מבט כללי על צרכי העירייה בהיבט התקציבי.

16.4. מהביקורת עולה כי שיתוף הפעולה עם **מחלקת ארנונה אינו מיטבי** זאת למרות שמתקבל דו"ח חיובי ארנונה של כלל בתי העסק שביצעו שינויים, **אך לא נבחן כיצד ניתן למפות** את הנושא באופן כזה שיקל על המחלקה באיתור השינוי או כיצד ניתן לשפר את המידע המועבר לבעל העסק בנושא השילוט.

הערת הביקורת

16.5. הביקורת סבורה שמצב שבן אין שיתוף הפעולה בין המחלקות, קל וחומר במחלקות שנמצאות באותו אגף, מביא לפערי מידע מול בתי העסק ופגיעה בהוצאות העירייה ובפוטנציאל הכנסות העירייה.

המלצות הביקורת

16.6. הביקורת חוזרת על המלצתה לבחון איחוד **עבודת הפקחים** מול בתי העסק.

16.7. יש לבחון כיצד ניתן לייצר שיתופי פעולה בין המחלקות.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

"באחריות מנהלת המחלקה לקבוע פגישה עם מנהל מחלקת ארנונה ומנהל מחלקת רישוי עסקים לנסות ולייצר יותר שיתופי פעולה. כמו כן תבחן האפשרות לשיתוף פעולה בפעולות האכיפה של הפקחים."

17. פרסום חוצות

17.1. בעיר רמת גן היו קיימים בעבר 48 מתקני פרסום עירוניים, אך בשל מדיניות העירייה במהלך השנים לצמצומם, כיום ישנם בעיר 36 מתקנים בלבד הפרוסים ברחבי העיר (כך על פי נתוני המחלקה).

17.2. בביקורת הקודמת שנערכה במחלקה, ניתן דגש על החשיבות לשמירה על הצורה האסתטית של המתקן. מבדיקת הביקורת עולה כי בשני מתקנים ברחוב ביאליק וברחוב הרואה לא נשמרה האסתטיות.

17.3. במחלקת פרסום ושילוט נטען כי הקבלן ג.ג נדרש לנקות את המתקנים אחת לחצי שנה, אך המחלקה לא מבצעת בקרה על הביצוע של הקבלן. כמו כן מהביקורת עולה כי בשני המתקנים שנבדקו נמצאו שכבות רבות של פרסומים שהנם הרבה מעל לחצי שנה.

17.4. על הקבלן להדביק בכל יום שני ורביעי ובכל המתקנים את הפרסומים המועברים לו על ידי מחלקת פרסום ושילוט. הקבלן נדרש להסיר מהמתקנים פרסומים שהנם פיראטיים או אינם שייכים לעירייה.

17.5. משני המתקנים שנבדקו עולה כי הקבלן אינו מבצע זאת.

17.6. <u>להלן תמונות הממחישות את הנושא:</u>







17.7. מבדיקת הביקורת עולה כי התוכנית שאמור הקבלן לקבל מהמחלקה הינה בעצם תרשומת של המזכירה בכתב יד ביומן אותו מנהלת באופן שוטף, אין תכנית סדורה בנושא.

<u>הערת הביקורת</u>

17.8. הביקורת מעירה בחומרה כין אין בקרה ומעקב של המחלקה אחר עבודת הקבלן במתקני השילוט.

<u>המלצת הביקורת</u>

17.9. להכין תכנית בקרה ומעקב אחר עבודת הקבלן האמון על שמירת מתקני הפרסום.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

"פקח של המחלקה יערוך בדיקה מדגמית פעם בשבוע על מנת לוודא כי הקבלן הזוכה מקפיד על ניקוי המתקנים מפרסומים ישנים והדבקת המודעות החדשות באופן אסתטי על המתקן."

הערות ראש העיר

ביקורת מעקב המחלקה לפרסום ושילוט

1. **סעיף 5.6**:
המלצת הביקורת: לבחון את הנהלים הקיימים ולעדכנם.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

2. **סעיף 5.7:**
המלצת הביקורת: לעדכן את נהלי המחלקה הנמצאים בנהלי אגף שפ"ע.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנהלים יעודכנו.

3. **סעיף 5.8:**
המלצת הביקורת: לשתף בכתיבת הנהלים את כלל בעלי התפקידים בעירייה להם קיים ממשק בנושא**.**

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 6.4:**
המלצת הביקורת:
לכתוב תכנית עבודה המשקפת את הפעילות המתבצעת במחלקה למול מטרות ויעדי המחלקה הן בתוך המחלקה והאגף והן מול גורמי חוץ.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן.

5. **סעיף 7.7:**
המלצת הביקורת:
לבצע בדיקת או"ש (ארגון ושיטות) על מנת לבחון את תכולת העיסוקים וצרכי המחלקה למול איוש כוח האדם שבה, בדגש על נושא הפקחים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. גויסו 2 פקחים נוספים והמחלקה תוגברה בעובד נוסף.

6. **סעיף 8.5:**
המלצת הביקורת: לבחון את כל היבטי מערכות המידע וניהול הדוחות המספקים נתונים לגבי מצב השילוט.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הוכנסו טאבלטים לשימוש הפקחים.

7. **סעיף 8.6:**
<u>המלצת הביקורת</u>: להקים ממשקים בין מערכות המחשוב של מחלקת פרסום ושילוט ומחלקת קידום עסקים, תוך בניית מתווה לשיתוף פעולה בין המחלקות בעבודה השוטפת.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 9.6:**
<u>המלצת הביקורת</u>: להכין תכנית אב לשילוט במסגרתה תיקבע מסגרת לתכנון, עיצוב והצבת שלטים בעיר. תכנית הכוללת התייחסות לשילוט תדמיתי בכניסות לעיר, הסדרת שילוט פרסומי וגיבוש מערכת קריטריונים לשילוט עסקי בצירים הראשיים אשר תהווה את הבסיס לקביעת הקריטריונים להצבת שילוט ברחבי העיר ותיצור אחידות, ככל שניתן, בחזות פני העיר ותיצור ייחודיות לעיר.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 9.7:**
<u>המלצת הביקורת</u>: לפרסם את תכנית האב לשילוט באתר האינטרנט העירוני.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **<u>סעיף 10.8</u>:**
<u>המלצת הביקורת</u>: לאשר ביצוע סקר שילוט במהלך שנת העבודה 2020.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. עד סוף שנת 2020 יבוצע סקר שילוט.

11. **סעיף 10.9**:
<u>המלצת הביקורת</u>: הכנת דוח מסקנות מהסקר הקודם שנערך, שישמש כמודל גם לסקר הבא, אם על ידי העירייה ואם על ידי החברה המבצעת.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יבוצע במסגרת הסקר החדש ותוכנית העבודה לשנת 2021.

12. **<u>סעיף 11.6</u>:**
<u>המלצת הביקורת</u>: לעדכן את הנוהל העוסק בהתנהלות ועדת שילוט.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

13. **סעיף 12.6:**
המלצת הביקורת: לרכז את כלל פניות הציבור המופנות למחלקה לתוך מערכת ה- CRM ולערוך מעקב ובקרה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נקלטה עובדת חדשה למחלקה שמטפלת בפניות המגיעות למחלקה.

14. **סעיף 12.7:**
המלצת הביקורת: לבצע ניתוח של כל הפניות על פי נושאים ולהפיק לקחים בהתאם.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נקלטה עובדת חדשה למחלקה שמטפלת בפניות המגיעות למחלקה.

15. **סעיף 13.8:**
המלצת הביקורת:
לבצע בדיקת או"ש ולפלח את הפעולות שאותן אמורים לבצע הפקחים. בנוסף, לבצע בדיקת או"ש במחלקת קידום עסקים ולבחון איחוד פעילות הפקחים בשתי המחלקות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יבחן איחוד פעילות הפקחים של מח' קידום עסקים ומח' פרסום ושילוט.

16. **סעיף 14.11:**
המלצת הביקורת: לשקול איחוד **פעילות הפקחים** של המחלקה עם מחלקת קידום עסקים. (ראו המלצה 13.8).

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יבחן איחוד פעילות הפקחים של מחלקת קידום עסקים ומחלקת פרסום ושילוט.

17. **סעיף 15.9:**

המלצת הביקורת: יש לפעול לשיפור תהליכי הבקרה, האכיפה והגביה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא בטיפול מנהל האגף.

18. **סעיף 15.10:**

המלצת הביקורת: לבחון את האפשרות לתגבר את הפקחים בשיטור במקומות בהם צפויה התנגדות אלימה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

19. **סעיף 16.6:**

המלצת הביקורת: הביקורת חוזרת על המלצתה לבחון איחוד **עבודת הפקחים** מול בתי העסק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יבחן איחוד פעילות הפקחים של מחלקת קידום עסקים ומחלקת פרסום ושילוט.

20. **סעיף 16.7:**

המלצת הביקורת:

יש לבחון כיצד ניתן לייצר שיתופי פעולה בין המחלקות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

21. **סעיף: 17.9:**

המלצת הביקורת: להכין תכנית בקרה ומעקב אחר עבודת הקבלן האמון על שמירת מתקני הפרסום.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הפקח בודק את ההדבקה על לוחות המודעות אחת לשבוע.

ביקורת מעקב –
המחלקה לקידום עסקים

ביקורת מעקב - המחלקה לקידום עסקים

1. מבוא

1.1. על פי חוק רישוי עסקים תשכ"ח – 1968 (להלן: חוק רישוי עסקים) כל עסק הטעון רישוי בצו רישוי עסקים חייב ברישיון לפתיחתו וניהולו.

1.2. על פי תיקון תשל"ח, תשע"ה לחוק רישוי עסקים רשות הרישוי לעסק טעון רישוי הוא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך.

1.3. רישיון לניהול עסק הוא מסמך, הניתן מאת העירייה, המתיר את פתיחתו וניהולו לפי חוקים, תקנות ותנאים מכוח חוק רישוי עסקים.

1.4. המחלקה הנמצאת באגף שפ"ע. שמה הוחלף מ'רישוי עסקים' ל'קידום עסקים'. מנהלת המחלקה פרשה ולמחלקה התמנה מנהל חדש בשנת 2016.

1.5. במהלך החודשים יולי 2014 - מרץ 2015 התקיימה ביקורת במחלקת רישוי עסקים בכלל הנושאים בהם עוסקת המחלקה (ראו דו"ח המבקר העירייה לשנת 2015).

1.6. **במהלך החודשים יולי - ספטמבר 2019** נערכה ביקורת מעקב אחר המלצות הביקורת שהועלו בדו"ח לשנת 2015.

2. מטרת הביקורת

2.1. מעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המלצות המבקר מדו"ח 2015, ובדיקת התנהלות הפעילות הנוכחית של המחלקה לקידום עסקים בנושא רישוי עסקים.

3. מתודולוגיה

3.1. פגישות עם :

מנהל אגף שפ"ע, מנהל המחלקה ובעלי תפקידים נוספים במחלקה.

מנהל המחלקה לאיכות השירות באגף קשת.

3.2. עיון במסמכים, בדוחות ובמאגרי נתונים.

3.3. בדיקת תקיפות נתונים.

3.4. סיור בבתי עסק.

3.5. קבלת אינפורמציה מגופים להם יש ממשק עם המחלקה.

3.6. דגימת מספר בתי עסק טעוני רישוי ובחינת תקינות ההליך.

המחלקה לקידום עסקים עברה תהליך שיפור משמעותי בכל התחומים שנבדקו בדו"ח המבקר לשנת 2015. הביקורת מציינת את הפעילות המושקעת של מנהל המחלקה וצוות העובדים לתיקון הליקויים וליישום המלצות המבקר.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

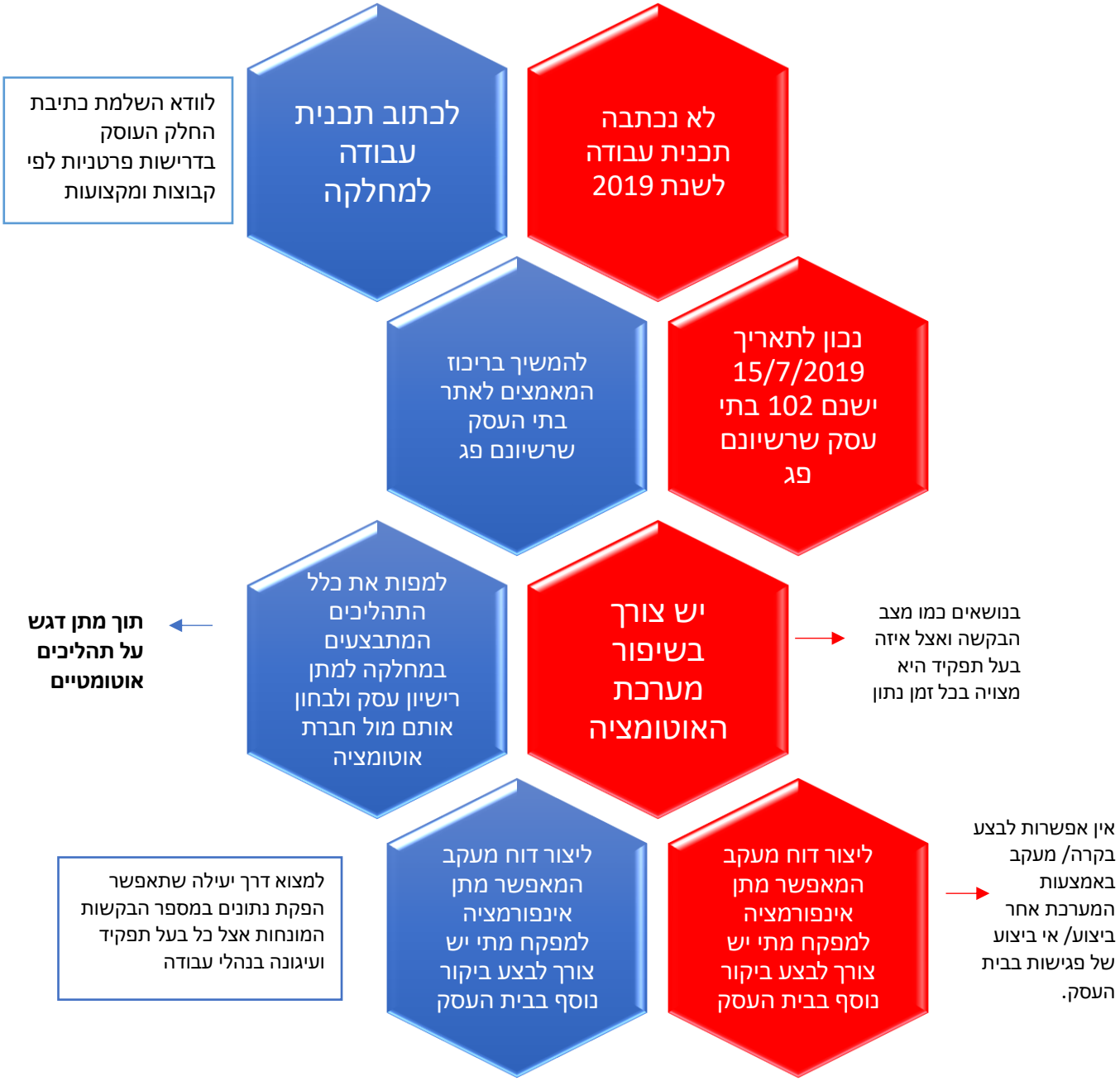
תגובת מנהל המחלקה שולבה בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

מפת הדוח

עיקרי הממצאים

עיקרי ההמלצות



4. ריכוז הממצאים

4.1. המחלקה טרם פעלה לעדכון הנהלים לאור חוק הרישוי החדש שנכנס לתוקפו בינואר 2019 (סעיפים 5.1, 5.4).

4.2. בהתאם לחוק הרישוי נדרש להשלים את כתיבת החלק השני העוסק בדרישות פרטניות לפי קבוצות ומקצועות (סעיף 6.5).

4.3. מצב כוח האדם במחלקה הנו באיוש כמעט מלא, מלבד תפקיד תברואנית אשר נמצא בשלבי מכרז (סעיף 7.2).

4.4. **לא נכתבה תכנית עבודה לשנת 2019**. לדברי מנהל המחלקה התכנית לא נכתבה בשל תהליך הבחירות שהתקיים בעיר ובשל כך שמונה מנהל אגף חדש. בשלב זה מתבססת המחלקה על תכנית העבודה של שנת 2018 (סעיף 8.3.).

4.5. כיום ישנם 11 בתי עסק שאינם מקבלים רישיון עסק כי הם מעובבים על ידי כיבוי אש שנמצאים בעיצומים. סגנית מנהל המחלקה עושה מאמץ גדול על מנת לצמצם את מספרם ואף ניגשת באופן אישי לכיבוי אש על מנת לקדם את התהליך. (סעיף 9.4).

4.6. נכון לתאריך 15/7/2019 ישנם 102 בתי עסק שתוקף רישיונם פג (סעיף 10.1).

4.7. קיים קושי מסוים בשלב בו צריך להפיק נתונים באשר למספר הבקשות הנמצאות אצל כל אחד מבעלי התפקידים במחלקה (סעיף 11.3).

4.8. למפקח אין הוראה ברורה של הגדרת זמן שאחריה הוא אמור לחזור לעסק לאחר שנתן אתראה או הנחייה. כמו כן אין אפשרות לבצע בקרה או מעקב באמצעות המערכת אחר ביצוע או אי ביצוע של פגישות בבית העסק (סעיף 13.5).

4.9. מנהל מחלק קידום עסקים הסביר כי אינו נוטה לתת או לאשר רישיונות זמניים, על אף שעל פי החוק ישנה אפשרות כזו, ועל כן ישנם לא מעט מצבים בהם קיים מצב שהתהליך יארך יותר מכפי שהחוק מאשר (סעיף 15.4).

4.10. יש צורך בשיפור המערכת של המחלקה מול חברת אוטומציה בנושאים שונים כגון: מצב הבקשה ואצל איזה בעל תפקיד היא מצויה בכל זמן נתון (16.5).

4.11. הביקורת קיבלה מהמחלקה את הנתונים המשקפים כי בשנת 2017 עודכנו במערכת 46 תיקי תביעה שזה כולל תיקי תביעה ישנים שהיו "תקועים" במחלקה. בשנת 2018 עודכנו במערכת 31 תיקי תביעה ובשנת 2019 עד כה עודכנו 20 תיקי תביעה (סעיף 18.5).

4.12. כיום כל נושא ההיתר להנחת שולחנות וכיסאות לבתי עסק ממוחשב ולא סופרים כיסאות ושולחנות כבעבר אלא מודדים את המתחם של השולחנות והכיסאות וגובים 370 ₪ למטר וההיתר הנו לכל השנה (סעיף 19.2).

פירוט הממצאים

5. נהלים פנימיים במחלקה

5.1. מבדיקת הביקורת עולה כי אכן עודכנו נהלי המחלקה בשנת 2016, בהתאם להערת מבקר העירייה בשנת 2015. כמו כן, הביקורת בדקה האם בנוסף פעלה המחלקה להתאמת הנהלים לחוק הרישוי החדש שנכנס לתוקפו בינואר 2019, ולרפורמה שאושרה חלקית וההנחיות הכוללות את תיקון 34 לחוק רישוי עסקים שיכנסו לתוקפן עד סוף שנת 2020.

5.2. להלן מועדי העדכון:

מס"ד	שם הנוהל	תאריך עדכון	הערות
1	עבודת המפקחים	1/9/2012	לדברי מנהל המחלקה הנוהל אמור לעבור עדכון בהתאם להתנהלות החדשה בתוך המחלקה.
2	תברואנית	1/7/2016	
3	ביקורת תברואה	1/7/2016	
4	מהנדס תכניות רישוי	1/7/2016	
5	טיפול בפניות ציבור	1/7/2016	
6	הפעלת עסק ללא רישיון הגשת תביעה	9/1/2016	
7	בקשה להיתר להוצאת שולחנות וכיסאות	1/7/2016	
8	ביטול רישיון לעסק	1/7/2016	
9	צו סגירה מנהלי שיפוטי	1/7/2016	
10	בקשה לרישוי עסק והטיפול בה	1/7/2016	

5.3. מהביקורת עולה כי עם כניסתו של מנהל המחלקה החדש לתפקידו ביולי 2016, עודכנו מרבית הנהלים בהתאם להמלצת המבקר.

5.4. המחלקה טרם פעלה לעדכון הנהלים לאור חוק הרישוי החדש.

המלצת הביקורת

5.5. לעגן את הנהלים בהתאמה לחוק הרישוי החדש.

תגובת מנהל המחלקה

5.5.1. *"תיקון 34 לחוק רישוי עסקים אכן נכנס לתוקף בינואר 2019 אך התקנות שהיו אמורות להיכנס לתוקף באפריל 2019 לא אושרו בגלל המצב הפוליטי בארץ. לאור זאת התהליך החוקי לא הושלם ולא הוטמעו התיקונים מיד עם אישור התקנות יעודכנו הנהלים."*

5.5.2. עדכון הנהלים מוכנס לתוכנית העבודה 2020 ויבוצע בחציון הראשון יכתבו הטיוטות ובחציון השני עבודה עם כותב הנהלים האגפי."

6. חוק רישוי עסקים

6.1. כאמור, **חוק רישוי העסקים והצו החדשים נכנסו לתוקף בינואר 2019** אך ישנן מספר תקנות שעדיין לא נכנסו לתוקף.

6.2. מהביקורת עולה כי עובדי המחלקה השתתפו בימי העיון שערך משרד הפנים .

6.3. בהתאם לבקשת מנהל המחלקה, אושר העסקת יועץ מטעם העירייה שתפקידו לכתוב, בשיתוף המנהל, את המפרט האחוד העירוני בנושא קידום עסקים שהנו נגזרת של חוק הרישוי החדש.

6.4. מהביקורת עולה כי החלק הראשון של הדרישות הכלליות לבתי העסק מוכן והועבר לעיון של חברי וועדת רישוי עסקים, יופץ לחברי מועצת העיר לאישור ולאחר מכן יעלה לאתר העירייה.

6.5. **נדרש להשלים את כתיבת החלק השני העוסק בדרישות פרטניות לפי קבוצות ומקצועות.**

6.6. מהביקורת הקודמת ועד עתה חלו מספר שינויים משמעותיים בצו רישוי עסקים, באופן שמאפשר תצהיר בלבד של בעל העסק לגבי כיבוי אש ואין עוד צורך באישור כיבוי אש כבעבר.

6.7. לביקורת הוצגה חוברת שהופקה על ידי משרד הפנים שמאגדת בתוכה את כלל השינויים במעבר לחוק החדש. הביקורת מציינת לחיוב כי מנהל מחלקת קידום עסקים נעזר רבות בחוברת.

הערת הביקורת

6.8. הביקורת התרשמה מפעילותו של מנהל המחלקה ליישום הוראות החוק החדש.

המלצת הביקורת

6.9. יש לוודא השלמת כתיבת החלק השני של הדרישות הפרטניות.

תגובת מנהל המחלקה

6.9.1. "העבודה עם היועץ נמשכת ויש צפי בעוד כחודשיים לסיים את טיוטת החלק השני."

6.9.2. *"השלמת החלק השני של דרישות פרטניות מעסקים מופיע בתוכנית העבודה 2020 לחציון הראשון."*

7. כוח אדם – מחלקת קידום עסקים

7.1. להלן טבלת כוח אדם במחלקת קידום עסקים:

תפקיד	מספר תקנים	הערות
מנהל מחלקה	1	
סגנית מנהל מחלקה	1	
תברואנית	2	אחד בשלבי מכרז
מהנדס בודק תכניות	1	
רכזת רישוי עסקים	1	
מפקח	4	אחד מהם עוסק בתביעות

כמו כן, נעזרת המחלקה ב- 2 יועצים חיצוניים בנושא נגישות ובנושא כתיבת נהלים.

7.2. מבדיקת הביקורת עולה כי מצב כוח האדם במחלקה הנו באיוש כמעט מלא, מלבד תפקיד תברואנית אשר נמצא בשלבי מכרז. מצב זה משקף התקדמות משמעותית באיוש התקנים מאז ביקורת המבקר בשנת 20158.

המלצת הביקורת

7.3. לקיים את מכרז התברואן ולהמשיך במגמת האיוש המלא של המחלקה.

תגובת מנהל המחלקה

7.3.1. *"לא נמצא תברואן מתאים קיים מחסור ארצי בבעלי מקצוע זה רק לאחרונה נפתח קורס הכשרה. העירייה אישרה למפקח לצאת ללימודים והוא החל בלימודים במכללת אריאל."*

8. תכנית עבודה

8.1. מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה לקידום עסקים הכינה תכנית עבודה סדורה לשנת 2017 בה פורטו היעדים, החזון, השיטה, פירוט המשימות של כל אחד מבעלי התפקידים במחלקה ומפת מיפוי העיר על רובעי פיקוח של המפקחים.

8.2. לביקורת הוצגה תכנית העבודה לשנת 2018 שהנה בעצם חלק מתכנית העבודה הכוללת של אגף שפ"ע ביעד של שירות לתושב . בתכנית הוכנסו ארבעה יעדי משנה, הגדלת מספר

בעלי רישיונות בעיר, הטמעת הרפורמה ברישוי עסקים, הגדלת המחזור בעסקים והגדלת הגבייה עבור השימוש במרחב הציבורי. לביקורת לא הוצגה תכנית נפרדת עצמית של שנת 2018 כפי שנעשתה בשנת 2017.

8.3. מבדיקת הביקורת עולה כי **לא נכתבה תכנית עבודה לשנת 2019**. לדברי מנהל המחלקה התכנית לא נכתבה בשל תהליך הבחירות שהתקיים בעיר ובשל כך שמונה מנהל אגף חדש. בשלב זה מתבססת המחלקה על תכנית העבודה של שנת 2018.

8.4. מנהל המחלקה הסביר שגם הכנסת החוק החדש והעבודה על תיקון החוק בשנת 2018 הנן גורם מעכב.



<u>הערת הביקורת</u>

8.5. יש צורך בהכנת תכנית עבודה **נפרדת למחלקה** ולשלב בתוכה את ההיבט התקציבי.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.6. כתיבת תכנית עבודה לפני תחילת כל שנה.

8.7. להוסיף לתכנית העבודה תכנים שלא היו עד כה כגון היבטים תקציביים.

<u>תגובת מנהל המחלקה</u>

8.7.1. *"מנהל המחלקה כתב תוכנית עבודה לשנת 2020 ע"פ מתווה אגפי, התוכנית כוללת סעיפים תקציביים של הכנסות והוצאות."*

8.7.2. *"התוכנית תאושר ע"י מנהל האגף ותופץ לפני תחילת השנה הבאה עלינו לטובה."*

8.7.3. *"לתוכנית הוכנסו סעיפים תקציביים."*

9. <u>עיכוב בתהליך מתן הרישוי לבית העסק</u>

9.1. <u>החוק קובע כי לוחות הזמנים בתהליך ההיתר הזמני מעת שליחת הבקשה:</u>

- זמן המתנה סטנדרטי - 30 ימים.
- זמן המתנה של 60 ימים לפי בקשה מנומקת של נותן האישור.
- זמן המתנה של 90 ימים לפי גורם מוסמך ארצי.

9.2. **להלן מספר בתי העסק הממתינים מעל 90 ימים לקבלת רישוי, בחלוקה לגורם המאשר ותקופת ההמתנה:**

הגורם המאשר	מספר בתי עסק ממתינים	משנת				
		2015	2016	2017	2018	2019
תכנון ובניה	38	2	3	5	17	11
כבאות	9			2	4	3
מנהלת הבורסה	4			1	1	2
בריאות ידיעה	4				2	2
משרד הבריאות	4				2	2
משטרה	3				1	2
נגישות	2					2
ועדה	1				1	
אישור סופי	1				1	
הדפסת רישיון	1				1	
תשלום אגרה	1			1		
מח' וטרינרית	1					1
איכות הסביבה לידיעה	1					1
מפקח רישוי עסקים	1					1
סה"כ	71	2	3	9	30	27

9.3. מהביקורת עולה כי 3 עסקים המתינו בתקופה הנדגמת עד 60 ימים, וכי 19 עסקים המתינו עד 30 ימים.

9.4. מהביקורת עולה כי כיום ישנם 11 בתי עסק שאינם מקבלים רישיון עסק כי הם מעובבים על ידי כיבוי אש שנמצאים בעיצומים. סגנית מנהל המחלקה עושה מאמץ גדול על מנת לצמצם את מספרם ואף ניגשת באופן אישי לכיבוי אש על מנת לקדם את התהליך.

9.5. יחד עם זאת, הביקורת מציינת כי יש ירידה במספר הממתינים לכיבוי אש מאז דו"ח המבקר לשנת 2015.

9.6. מהביקורת עולה כי החוק מתיר למנהל המחלקה להנפיק רישיון זמני אם כיבוי אש אינם עומדים בלוחות הזמנים שקבע החוק. מנהל המחלקה הורה שלא לתת רישיון זמני ללא אישור כיבוי אש בשל הסיכון בהפעלת העסק.

<u>תגובת מנהל המחלקה</u>

9.6.1. *"הביקורת ציינה כי יש ירידה במספר התיקים הממתינים לאישור כיבוי אש וגורמי רישוי נוספים, המחלקה פעלה אל מול אותם גורמים ומאז הביקורת הרשימה צומצמה אף יותר."*

10.בתי עסק שפג תוקף רישיונם

10.1. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לתאריך 15/7/2019 ישנם **102 בתי עסק** שתוקף רישיונם פג. להלן טבלה לפי שנים ומיפוי לפי אזורי המפקחים:

מפקחים / שנה	מפקח א	מפקח ב	מפקח ג	מפקח ד
2012			1	
2013			1	
2014			2	
2015		1	3	
2016	1			3
2017	7	2	5	3
2018	10	20	17	21
2019	2	1	1	1
סה"כ	20	24	30	28

10.2. מבדיקת הביקורת עולה כי ישנם 6 בתי עסק בכפר אזר, 2 מתוכם כטעוני רישוי ללא רישוי זאת בשל בעיית ביוב (לא ניתן לחצות את כביש גהה). עיריית קריית אונו לא מוכנה בשלב זה לפתוח צינור, על כן מרבית בתי העסק עם בורות ספיגה ואין להם רישיונות ממשרד הבריאות. 4 בתי עסק קיבלו רישיון כי הצליחו להתחבר לצנרת של לרמת אפעל.

10.3. הביקורת קיבלה מסמך מיום 8 יולי 2019 בו פנה מנהל המחלקה לסגן מהנדסת המחוז לגבי אי קבלת תשובה תקופה ארוכה, ומודיע כי במידה ולא תתקבל תשובה ייתן רישיון זמני לשנה לבתי העסק הנ"ל. הביקורת תוהה **מדוע לא ניתן עד כה הרישיון הזמני.**

10.4. **הביקורת מציינת לחיוב** כי מספר בתי העסק שתוקף רישיונם פג , קטן מאז הביקורת הקודמת.

המלצת הביקורת

10.5. להמשיך בריכוז המאמצים לאיתור בתי עסק שפג תוקף רישיונם.

תגובת מנהל המחלקה

10.5.1. *"הביקורת ציינה כי מספר בתי העסק שרישיונם פג קטן מאוד ביחס לביקורת קודמת."*

10.5.2. *"בוצע ריכוז מאמץ כולל פגישות במשרדי הגורמים המאשרים והרשימה צומצמה מאוד."*

11. ניהול נתוני בתי העסק

11.1. קיים ניהול של נתוני בתי העסק ומצב רישיונות העסק. לביקורת הוצגו שתי טבלאות המשקפות את הנתונים בפילוחים שונים, האחת טבלה מנתוני משרד הפנים המשקפת את סוף שנת העבודה 2018, השנייה הינה נגזרת מנתוני מערכת האוטומציה.

11.2. מהביקורת עולה כי נתוני משרד הפנים ונתוני המערכת במחלקה דומים.

11.3. קיים קושי מסוים בשלב בו צריך להפיק נתונים באשר למספר הבקשות הנמצאות אצל כל אחד מבעלי התפקידים במחלקה. לדוגמא, היה קושי רב להפיק את מספר הבקשות אשר נמצאות בטיפולן של התברואניות, קושי זה יכול לנבוע מאי יכולת המערכת להנפיק את הנתונים או אי שליטה במיקום הבקשות, או חוסר התאמה בין המערכת לבין בקשות אצל התברואניות.

11.4. **הביקורת מציינת לחיוב** כי חל שיפור בניהול הנתונים של בתי העסק וסטאטוס רישיונות העסק. הביקורת סבורה שקיים צורך בשיפור באשר למספר הבקשות והסטאטוס שלהן, הנמצאות אצל כל אחד מבעלי התפקידים במחלקה.

המלצת הביקורת

11.5. למצוא דרך יעילה שתאפשר הפקת נתונים במספר הבקשות המונחות אצל כל בעל תפקיד ועיגונה בנהלי העבודה.

תגובת מנהל המחלקה

11.5.1. *"החברה לאוטומציה משדרגת את בסיס הנתונים, בסיום התהליך נוכל לקבל דוחות מפורטים יותר אצל מי נמצאת כל בקשה."*

12. בקרה ומעקב אחר ביצוע תהליכים

12.1. מבדיקת הביקורת עולה כי בתחום הבקרה והמעקב אחר ביצוע התהליכים חל שינוי משמעותי לחיוב, הן מבחינת מערכת האוטומציה והן מבחינת פעילות מנהל המחלקה בנושא.

12.2. לביקורת הוצגו התהליכים שמוביל מנהל המחלקה, החל מישיבה שבועית בה נמסרת למפקחים תכנית עבודה שבועית וכלה בסיכום של השבוע שהסתיים.

12.3. הביקורת עודכנה על דוחות המופקים מהמערכת אחת לשבוע ואחת לחודש ומשקפים למנהל המחלקה ולבעלי התפקידים במחלקה אינפורמציה חיונית להמשך הפעילות והטיפול בבקשות לבתי עסק טעוני רישוי.

12.4. מבדיקת הביקורת עולה כי חל שיפור בהפקת דוחות ממערכת האוטומציה ביחס לביקורת הקודמת.

12.5. מהביקורת עולה כי גם בהיבט התמצאות בתיקי בתי עסק יש שינוי משמעותי, כל התיקים נסרקים למערכת ונשמרים לרבות כלל הנספחים שאושרו בתהליך הרישוי. התיקים שעדיין בטיפול נמצאים בארונו של מנהל המחלקה.

12.6. **הביקורת מציינת לחיוב** את השיפור שחל בנושא המעקב והבקרה, הן בבקרה ומעקב אחר בתי עסק טעוני רישוי במערכת הממוחשבת והן בבקרות התהליכים הפנימיים.

13. <u>עבודת המפקחים</u>

13.1. מהביקורת עולה כי מהביקורת הקודמת מספר המפקחים עלה משלושה לארבעה והאמצעים העומדים לרשותם שודרגו.

13.2. ניכר כי המלצות הביקורת יושמו בהיבט האמצעים העומדים לרשות המפקח החל מהמשרד בו ניתנו לו מחשב, מדפסת וסורק, שלא היו ברשותו בביקורת הקודמת, וכלה באמצעים העומדים לרשותו במהלך הסיורים בשטח.

13.3. חל שיפור ניכר בתהליכים המתבצעים על ידי המפקחים בשטח. שיטת העבודה הקודמת הייתה ברישום בניירת בלבד. מהביקורת עולה לכל מפקח יש טאבלט אישי בו הוא יכול לקבל את כל הנתונים הנדרשים על בית העסק. המפקח יכול לצלם בעזרת מסופון את העסק. בעל העסק מזין את המייל האישי שלו לטאבלט של המפקח שבאמצעותו מעביר את הדו"ח באופן ישיר לבעל העסק.

13.4. עם הגיעו של המפקח למחלקה הוא סורק את הדוחות וכן את התמונות שצילם למערכת.

13.5. מהביקורת עולה כי למפקח אין הוראה ברורה של הגדרת זמן שאחריה הוא אמור לחזור לעסק לאחר שנתן אתראה או הנחייה. כמו כן אין אפשרות לבצע בקרה או מעקב באמצעות המערכת אחר ביצוע או אי ביצוע של פגישות בבית העסק.

13.6. הביקורת מציינת כי המחלקה יזמה מהלך חשוב בו בעת מתן הרישיון על ידי המפקח לבעל העסק מוגש לו הרישיון בתוך מנשא ירוק מכובד הניתן לתלייה על הקיר, **יוזמה מבורכת.**

הערות הביקורת

13.7. חל שינוי משמעותי, מאז הביקורת הקודמת, בתפיסת המפקח את עבודתו ובאמצעים העומדים לרשותו והדבר ניכר בביצוע התהליכים בשטח ובמחלקה.

13.8. לא קיימת סגירת מעגל ממוחשבת לתהליכים, הקשורה במידה רבה לאי היכולת של המפקחים להזין לטאבלט נתונים ללא סריקה.

המלצות הביקורת

13.9. ליצור דוח מעקב המאפשר מתן אינפורמציה למפקח מתי יש צורך לבצע ביקור נוסף בבית העסק.

13.10. לבחון פיתוח תכנה ממוחשבת בטאבלט באופן כזה שניתן יהיה להזין בו נתונים שייגזרו למערכת ללא צורך בסריקה.

תגובת מנהל המחלקה

13.10.1. *"בעקבות הביקורת ניתנה הנחייה למפקחים להזין בסיום כל יום עבודה את החומר למערכת כולל הזנת תאריך תזכורת לפעילות הבאה."*

13.10.2. *"בהזנת הדוחות למערכת הוספה עמודה לתאריך תזכורת , התזכורת תתקבל אצל המפקח במייל ביום המיועד ואצל מנהל המחלקה בתכנון שבועי."*

13.10.3. *"ניתן להזין נתונים דרך הטאבלט אך יש מסמכים שמהווים ראיה לתיקי בית משפט ולכן יש לסרוק לתיק את המקור חתום."*

14. ועדת רישוי עסקים

14.1. על פי החוק, ועדת רישוי עסקים הנה ועדת רשות. כיום עומד בראשה סגן ראש העיר, אשר סמכותו הואצלה לו על ידי ראש העיר.

14.2. חברי הוועדה הנם : מנהל מחלקת קידום עסקים וסגניתו, נציגת היועמ"ש, נציג ממחלקת ארנונה, נציג משטרה, נציג כיבוי אש, נציג אגף האכיפה ועובד עירייה נוסף.

14.3. מהביקורת עולה כי הוועדה מתכנסת בתדירות הנדרשת ואף בשכיחות גבוהה יותר על פי דרישת מחלקת קידום עסקים. כמו כן, לכל ועדה יוצא סיכום מסודר (פרוטוקול) שמופץ לכל בעלי התפקידים בוועדה.

14.4. מהביקורת עולה כי נציגי העירייה מגיעים לוועדה. נציגי המשטרה וכיבוי האש מקבלים את החומרים ושולחים במייל את התייחסותם.

15. עמידה בלוחות זמנים

15.1. להלן הטבלה המשקפת את לוחות הזמנים שנקבעו בחוק על פי סוג הפעולה למתן רישיון לבית עסק:

מס"ד	הפעולה	מאת	אל	לוח זמנים לטיפול	הערות
1	העברת בקשה לרישיון/היתר זמני לנותן האישור	רשות הרישוי	לנותן אישור	עד- 30 ימים	מיום קבלת הבקשה
2	תשובת נותן האישור	נותן האישור	רשות הרישוי	30 ימים 90 ימים(במקרים מיוחדים)	מיום קבלת הבקשה מרשות הרישוי
3	החלטת רשות הרישוי בבקשה	רשות הרישוי	מגיש הבקשה	7 ימים 60 ימים (מטעמים מיוחדים)	מקבלת תשובות כל נותני השרות
4	הודעה על תום תוקף היתר זמני	רשות הרישוי	לבעל העסק	עד 30 ימים	לפני תום תקופת התוקף
5	החלטת רשות הרישוי בעניין היתר זמני שתוקפו עומד לפוג	רשות הרישוי	למגיש הבקשה	עד 15 ימים	לפני תום תקופת התוקף
6	הודעה לבעל רישיון תקופתי/ רישיון זמני	רשות הרישוי	בעל העסק	עד 14 ימים	לפני תום תוקפו של הרישיון התקופתי/רישיון זמני
7	היתר זמני בעקבות שינוי בעלות	רשות הרישוי	בעל העסק	עד 90 ימים	מיום שינוי הבעלות

15.2. לוחות הזמנים שמצוינים בטבלה זהים ברובם לביקורת הקודמת ובחלקם אף קוצרו לוחות הזמנים. יחד עם זאת, ניכר כי קיימת שליטה מיטבית באשר לסטאטוס הבקשות.

15.3. מהביקורת עולה כי החריגה מלוחות הזמנים נובעת לרוב ממצב של אי שיתוף פעולה מצד בעל העסק. בשל כך, הרישיון לא ניתן לבעל העסק והוא מקבל סירוב (קוד 10) על ידי הגורמים השונים.

נכון למועד הביקורת נמצאו הסירובים הבאים (יצוין שחלקם יכולים להיות מספר סירובים לעסק אחד):

1. משרד הבריאות – 21 סירובים.
2. משרד הבריאות לידיעה – 31 סירובים.
3. בודק תוכניות – 13 סירובים.
4. משטרה – 5 סירובים.
5. כיבוי אש – 56 סירובים.
6. איכות הסביבה – 5 סירובים.

משמעות הסירוב הינה שכלל לוחות הזמנים מתעכבים בשל הסירובים שמועברים למפקחים להמשך טיפול.

15.4. מנהל מחלקת קידום עסקים הסביר כי אינו נוטה לתת או לאשר רישיונות זמניים, על אף שעל פי החוק ישנה אפשרות כזו, ועל כן ישנם לא מעט מצבים בהם קיים מצב שהתהליך יארך יותר מכפי שהחוק מאשר.

<u>המלצות הביקורת</u>

15.5. לבחון את האפשרות למתן רישיונות זמניים במקום בו החוק מתיר זאת לבתי עסק.

15.6. לבחון את כלל המצבים בהם קיים פער של לוחות זמנים בפועל לבין הנדרש בחוק ולמצוא את הדרכים המתאימות לעמוד בדרישת החוק.

<u>תגובת מנהל המחלקה</u>

15.6.1. *"מנהל המחלקה סבור שלא מומלץ למהר לתת רישיון זמני, קבלת רישיון זמני מתפרשת לא נכון ע"י חלק מבעלי העסקים הרואים ברישיון הזמני כסיום התהליך ולא ממהרים להשלים את יתר הדרישות."*

15.6.2. *"נערכת בחינה של לוחות הזמנים מול הגורמים – מופק דוח שבועי ע"י המערכת ונקבעות ישיבות אצל הגורמים נותני האישור לצמצום הפערים במקרים חריגים יוצא מכתב לגורם ובו הודעה כי אינו עומד בזמנים וכי רשות הרישוי תראה באי מתן המענה כאילו אושרה הבקשה."*

16. מערכת אוטומציה

16.1. מבדיקת הביקורת עולה כי חל שיפור משמעותי במערכת הדוחות ; ישנם דוחות ניהוליים המאפשרים שליטה ובקרה טובים יותר.

16.2. המערכת מאפשרת לבצע חיתוכים רבים שלא התאפשרו בעבר ולוודא סטאטוס רישיונות העסק.

16.3. תחום ההיתרים שבביקורת הקודמת עלה כי לא נוהל בצורה מסודרת עבר למערכת האוטומציה. כמו כן, נושא השולחנות והכיסאות שבעלי העסק מוציאים מחוץ לעסק עבר שינוי משמעותי לרבות תשלום האגרה ובקרה על נתוני המערכת.

16.4. הוגשה הצעת מחיר על ידי חברת אוטומציה למחלקת קידום עסקים על סך כ-60 אש"ח לגבי פיתוח מערכת טפסים ממוכנים שתיתן מענה מיטבי במחלקה.

16.5. מבדיקת הביקורת עולה כי עדיין יש צורך בשיפור המערכת של המחלקה מול חברת אוטומציה בנושאים שונים כגון: מצב הבקשה ואצל איזה בעל תפקיד היא מצויה בכל זמן נתון.

16.6. קיימת שאיפה של המחלקה להגיע למצב בו יתאפשר לבעל העסק להגיש את הבקשה לקבלת רישיון עסק באמצעות אפליקציה או מערכת ממוחשבת כפי שקיים בתל אביב, ישראל דיגיטלי.

המלצות הביקורת

16.7. למפות את כלל התהליכים המתבצעים במחלקה למתן רישיון עסק ולבחון אותם מול חברת אוטומציה תוך מתן דגש על תהליכים אוטומטיים.

16.8. לבחון במסגרת תקציב 2020 את האפשרויות לפיתוח או רכישה של מערכת המאפשרת פתיחת בקשה באופן מקוון.

תגובת מנהל המחלקה

16.8.1. *"המחלקה מבצעת מיפוי צרכים ונפגשת עם מנהל המוצר ומנהלת הפיתוח על בסיס פגישות אלו משפרים את המערכת כל הזמן."*

16.8.2. *"כרגע מתבצע פרויקט פיתוח מערכת הגשת בקשות מכוונות. הצפי הוא בחודש הבא תחילת פיילוט יישום."*

17. פניות ציבור

17.1. פניות הציבור הוא כלי חשוב לבחינת איכות השירות לבעלי עסקים המגישים בקשות לרישיון עסק.

17.2. מבדיקת הביקורת מול מנהל המחלקה לאיכות השירות באגף קשרי קהילה, את נתוני המחלקה לקידום רישוי עסקים בהיבט הטיפול בפניות הציבור של המחלקה לשנת 2018, עולה כי הוגשו למחלקה 246 פניות ציבור. אחוז הפניות שחרגו מהתקן הנדרש הינו 0%, נתון המעיד על עבודה נכונה של המחלקה.

17.3. **הביקורת מציינת לחיוב** כי לא הייתה חריגה מהתקן הנדרש למענה לפונים.

18. ניהול תביעות

18.1. מבדיקת הביקורת עולה כי כלל התהליכים המתבצעים בעת הגשת תביעה נגד בתי עסק השתפרו באופן משמעותי מביקורת קודמת.

18.2. מהביקורת עולה כי המערכת מאפשרת סריקה של כל תיק התביעה המועבר כולו לתובעת העירונית בשירות המשפטי כתיק סרוק. אין מצב של תיק שמוגש באופן ידני או שקיימת אי הסכמה למספר תיקי התביעה.

18.3. תיק התביעה מקבל מהמערכת מספר סידורי רץ ובשירות המשפטי מועבר תיק התביעה לטיפול של עו"ד במחלקה.

18.4. מהביקורת עולה כי אחד מהמפקחים במחלקת קידום עסקים אמון על תחום התביעות בנוסף לתפקידו וכי קיבל הרשאה במערכת על מנת להתעדכן בסטאטוס התיק וכן לבצע השלמת מסמכים בתיק בהתאם לצורך.

18.5. הביקורת קיבלה מהמחלקה את הנתונים המשקפים כי בשנת 2017 עודכנו במערכת 46 תיקי תביעה שזה כולל תיקי תביעה ישנים שהיו "תקועים" במחלקה. בשנת 2018 עודכנו במערכת 31 תיקי תביעה ובשנת 2019 עד כה עודכנו 20 תיקי תביעה.

18.6. להלן טבלה המרכזת את ניתוח תיקי התביעה כפי שהועברו לביקורת מנתוני בית המשפט, ניכר כי ישנו פער שמוסבר בכך שישנן תביעות שטרם הסתיימו או נמשכו משנה לשנה.

שנת עבודה	ביטול כתב אישום	הסדר טיעון	התליית הליכים	פסק דין/ החלטה	סה"כ תביעות
2017	5	7	2	26	40
2018	3	1		20	24
2019	1	1		9	11
סה"כ	**9**	**9**	**2**	**55**	**75**

המלצת הביקורת

18.7. לרכז את כלל פסקי הדין/החלטות של התביעות בבית המשפט ולהקיש מהם על אופן עבודת המחלקה והסקת מסקנות.

תגובת מנהל המחלקה

18.7.1. *"הושלם ממשק בין המערכת הממוחשבת של התביעה העירונית ובין המחלקה נקבע רפרנט במחלקה שעובד מול המחלקה המשפטית ומרכז את כל החומר כולל הזנת תאריכי צווים."*

19. היתר להנחת שולחנות וכיסאות מחוץ לבתי העסק

19.1. מבדיקת הביקורת עולה כי גם בתחום ההיתר להצבת שולחנות וכיסאות מחוץ לבתי עסק חל שינוי משמעותי מהביקורת קודמת שבה עלה כי הנושא לא טופל כלל.

19.2. כיום כל הנושא ממוחשב ולא סופרים כיסאות ושולחנות כבעבר אלא מודדים את המתחם של השולחנות והכיסאות וגובים 370 ₪ למטר וההיתר הנו לכל השנה.

19.3. במהלך ינואר 2020 אמורה מחלקת קידום עסקים לקבל דו"ח המערכת שמגדיר לה את כלל בתי העסק בהם יש שולחנות וכיסאות ונדרשים לקבל היתר.

המלצת הביקורת

19.4. לבצע ביקורות פתע בבתי עסק ולאמת בין הנתונים במערכת הממוחשבת לנתונים בשטח.

תגובת מנהל המחלקה

19.4.1. *"מנהל המחלקה מקבל את המלצת הביקורת לביצוע ביקורת פתע לאימות הנתונים."*

20. סיור בבתי עסק

20.1. הביקורת יזמה סיור, כחלק מהליך הביקורת, במספר בתי עסק טעוני רישוי בשני רחובות בעיר, רחוב הרצל ורחוב ביאליק. לביקורת התלוו שני מפקחים. כל בית עסק אמור היה להציג רישיון עסק בתוקף וכן אגרת תשלום של שולחנות וכיסאות בתוקף.

20.2. להלן ממצאי הסיור בבתי העסק ברח' הרצל וברח' ביאליק:

מס"ד	רישיון עסק בתוקף	היתר בסאות ושולחנות	הערות
1	לא	**לא**	בהליך תביעה
2	כן	-	
3	כן	-	
4	כן	-	
5	לא	-	הליך תביעה
6	כן	**כן**	
7	לא		לא בתוקף
8	כן		
9	כן		
10	כן		
11	כן		
12	לא		שינוי בעלות אושר בוועדה
13	כן	-	
14	כן		
15	לא		בתהליך איחוד חנויות
16	לא		הוגשה בקשה בשל מניעת זרימה חוזרת (מז"ח)
17	כן		
18	לא		בתהליך רישוי
19	לא		שינוי בעלות לא הוגשה בקשה
20	לא	כן	סוגיית נגישות
21	כן	כן	

20.3. מבדיקת הביקורת את 21 בתי העסק הנ"ל עולה כי לתשעה מתוכם לא היה רישיון עסק כלל או רישיון בתוקף. יחד עם זאת, רק לאחד מתוך התשעה לא הוגשה עדיין בקשה לרישיון, בעוד שלגבי כל שמונת בתי העסק האחרים ניתן הסבר באשר למצב שלהם.

20.4. **הביקורת התרשמה לחיוב** מבקיאותם של המפקחים בנתונים וכן מציינת כי הכנסת הטאבלט מסייעת מאוד בעבודתם לקבלת אינפורמציה עדכנית ומדויקת על סטאטוס בית העסק.

<u>הערות ראש העיר</u>

<u>ביקורת מעקב המחלקה לקידום עסקים</u>

1. **<u>סעיף: 5.5:</u>**
<u>המלצת הביקורת:</u> לעגן את הנהלים בהתאמה לחוק הרישוי החדש.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, המפרט האחיד הופץ. הנוהל יעודכן לאחר אישור התקנות.

2. **<u>סעיף: 6.9:</u>**
<u>המלצת הביקורת:</u> יש לוודא השלמת כתיבת החלק השני של הדרישות הפרטניות.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, עם חתימת התקנות הנהלים יעודכנו.

3. **<u>סעיף: 7.3:</u>**
<u>המלצת הביקורת:</u> לקיים את מכרז התברואן ולהמשיך במגמת האיוש המלא של המחלקה.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, אחד המפקחים לומד ויוסמך כתברואן, עד מחצית 2021 יסתיימו הלימודים.

4. **<u>סעיף: 8.6:</u>**
<u>המלצת הביקורת:</u> כתיבת תכנית עבודה לפני תחילת כל שנה.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **<u>סעיף: 8.7:</u>**
<u>המלצת הביקורת:</u> להוסיף לתכנית העבודה תכנים שלא היו עד כה בגון היבטים תקציביים.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **<u>סעיף: 10.5:</u>**
<u>המלצת הביקורת:</u> להמשיך בריכוז המאמצים לאיתור בתי עסק שפג תוקף רישיונם.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. כמות העסקים ללא רישוי ירדה, כמו כן, בשל תקופת הקורונה, המדינה האריכה את כל הרישיונות עד 9/20.

7. **סעיף: 11.5:**
המלצת הביקורת:
למצוא דרך יעילה שתאפשר הפקת נתונים במספר הבקשות המונחות אצל כל בעל תפקיד ועיגונה בנהלי העבודה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, הנושא יוכנס כדרישה במכרז החדש למערכת רישוי עסקים במסגרת מכרזי הליבה.

8. **סעיף: 13.9:**
המלצת הביקורת:
ליצור דוח מעקב המאפשר מתן אינפורמציה למפקח מתי יש צורך לבצע ביקור נוסף בבית העסק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף: 13.10:**
המלצת הביקורת: לבחון פיתוח תכנה ממוחשבת בטאבלט באופן כזה שניתן יהיה להזין בו נתונים שייגזרו למערכת ללא צורך בסריקה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף: 15.5:**
המלצת הביקורת: לבחון את האפשרות למתן רישיונות זמניים במקום בו החוק מתיר זאת לבתי עסק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, הליקוי תוקן.

11. **סעיף: 15.6:**
המלצת הביקורת: לבחון את כלל המצבים בהם קיים פער של לוחות זמנים בפועל לבין הנדרש בחוק ולמצוא את הדרכים המתאימות לעמוד בדרישת החוק.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

12. **סעיף: 16.7:**
המלצת הביקורת: למפות את כלל התהליכים המתבצעים במחלקה למתן רישיון עסק ולבחון אותם מול חברת אוטומציה תוך מתן דגש על תהליכים אוטומטיים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, והנושא בטיפול אל מול החברה לאוטומציה.

13. **סעיף: 16.8**:
<u>המלצת הביקורת</u>: לבחון במסגרת תקציב 2020 את האפשרויות לפיתוח או רכישה של מערכת המאפשרת פתיחת בקשה באופן מקוון.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, והנושא בטיפול אל מול החברה לאוטומציה.

14. **סעיף: 18.7:**
<u>המלצת הביקורת</u>: לרכז את כלל פסקי הדין/החלטות של התביעות בבית המשפט ולהקיש מהם על אופן עבודת המחלקה והסקת מסקנות.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, והליקוי תוקן. קיים ממשק שוטף בין המחלקות, בוצעה הדרכה למפקחים.

15. **<u>סעיף: 19.4</u>**
<u>המלצת הביקורת</u>: לבצע ביקורת פתע בבתי עסק ולאמת בין הנתונים במערכת הממוחשבת לנתונים בשטח.

<u>תגובת ראש העיר</u>: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, והליקוי תוקן.

ביקורת במחלקות
תרבות תורנית
ותרבות יהודית

סוגיות בהתנהלות מחלקות תרבות תורנית ותרבות יהודית

1. מבוא

1.1. המחלקה לתרבות תורנית עוסקת בפעילות תורנית בעיר לכלל האוכלוסייה, כאשר אופי הפעילות הינו בתחום התורני עם דגש על המסורת היהודית, טיפוח מורשת התרבות היהודית והעמקת הידע ביהדות.

1.2. בשנים האחרונות בוצעו במחלקה התורנית מספר שינויים שבעקבותיהם **פוצלה לשתי מחלקות**: המחלקה לתרבות תורנית ומורשת ישראל והמחלקה לתרבות יהודית.

2. מטרת הביקורת

2.1. לבחון את פעילות המחלקות **בדגש על חלוקת הסיוע התקציבי למוסדות השונים.**

3. מתודולוגיה

3.1. פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים.

3.2. עיון במסמכים , בדוחות ובמאגרי נתונים.

3.3. קבלת אינפורמציה מגופים להם יש ממשק עם המחלקה.

הביקורת נערכה בחודשים אוקטובר – נובמבר 2019.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

- **תגובת מנהל המחלקה הקודם ותגובת מנהל מחלקת תרבות תורנית ומורשת ישראל הנוכחי שולבו בסעיפי הדוח השונים.**
- **מנהל מחלקת תרבות יהודית הנוכחי מסר בתגובתו כי הוא מקבל את כל ממצאי הביקורת והמלצותיה ואף הדגיש כי רב הליקויים נמשכים גם בשנת 2020.**

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה לכלל מנהלי המחלקות הנוכחיים והמנהל הקודם של המחלקה לתרבות תורנית/מורשת ישראל/תרבות יהודית .

4. מפת הדוח

אדום - עיקרי הממצאים
כחול - עיקרי ההמלצות

לשתי המחלקות אין נהלים פנימיים המגדירים את תהליכי העבודה (סעיף 6)

לכתוב נהלים המקיפים את כלל הפעילויות והתהליכים במחלקות ולעגנם בנהלי העירייה

משרדי המחלקות נמצאים במבנים שכורים (סעיף 5)

לבחון את איחוד המחלקות לבטל שכירות אחת ולרכז את כל העובדים במקום אחד

לשתי המחלקות אין תכנית עבודה המגדירה את מטרות המחלקה תוך הצבת יעדים ברורים ומחייבים (סעיף 7)

להכין תכנית עבודה המשקפת את הפעילות המתבצעת במחלקה



בתקציב המחלקות לא קיימת חלוקה המפורטת על - פי סעיפים, המייצגים תחומים ותתי תחומים להוצאות השונות של המחלקה (סעיף 8)

יש לחלק את תקציב המחלקה לתתי סעיפי תקציב המפרטים את תחומי ההוצאות של המחלקה, ולרשום כל הוצאה בסעיף התקציבי הייעודי

המשמעות היא העדר בקרה ומעקב אחר הוצאות המחלקה לפי תחומים

הסיוע למוסדות השונים נעשה ללא תבחינים ואישור התקציב לסיוע למוסדות/ עמותות נעשה ללא השתתפות נציגי השירות המשפטי והמינהל הכספי (סעיף 9)

יש לפעול כנדרש בהוראות/הנחיות לנושא התמיכות למוסדות/ עמותות

5. מבנה המחלקות:

מבוא - פיצול המחלקה

5.1. מהביקורת עולה כי עד שנת 2017 פעלה המחלקה לתרבות תורנית בכפיפות למנהל המחלקה, מנהל א'.

5.2. החל משנת 2017 החלו פיצולים במחלקה לשתי מחלקות.

5.3. **בחודש נובמבר 2018** הוחלט שהמחלקות לתרבות תורנית ומורשת ישראל יאוחדו ונוספה מחלקה חדשה ששמה תרבות יהודית. **למחלקות שני תקציבים נפרדים.***

5.4. להלן טבלה המשקפת את והפיצולים שחלו במחלקה בשנים האחרונות ומינוי המנהלים:

שנה	מחלקה אחת	מנהל מחלקה אחת	מחלקה שניה	מנהל מחלקה שניה
2013-2016	תרבות תורנית	מנהל א'	-	-
2017	תרבות תורנית	עד מאי - מנהל א' ממאי -מנהל ב'	מורשת ישראל	מנהל א'
2018	תרבות תורנית	עד אפריל - מנהל ב' ממאי - מנהל ג'	מורשת ישראל	מנהל א'
2019	תרבות תורנית ומורשת ישראל	מנהל ג'	תרבות יהודית	עד מאי - מנהל א' ממאי - מנהל ד'

*הביקורת מציינת כי בשנת 2020 תקציב המחלקות אוחד.

מבנה המחלקות נכון למועד הביקורת*:

תרבות תורנית ומורשת ישראל	תרבות יהודית
• מ"מ ס' מנהל מחלקה - מנהל ג' • מנהלת מדור תרבות תורנית	• מנהל מחלקה - מנהל ד' • סגנית מנהל המחלקה

*התקנים כפי שרשומים באגף משאבי אנוש

5.5. **יצוין כי בשנים 2017-2019 בתקציב העירייה, מוגדרות שתי מחלקות: מחלקה אחת המחלקה לתרבות תורנית ומחלקה שנייה המחלקה לתרבות יהודית/ מורשת ישראל.**

5.6. מהביקורת עולה כי לא נערכה עבודת מטה שממנה עלה צורך במחלקה נוספת.

5.7. הביקורת מעירה כי **לא ברורה החלוקה הנושאית בין שתי המחלקות** – על איזה תחום אחראית כל מחלקה, מה הם היעדים של כל מחלקה ומה **ההנמקה** לפיצול המחלקה לתרבות תורנית ומורשת ישראל **לשתי מחלקות.**

5.8. מהביקורת עולה כי **למחלקה לתרבות יהודית אין אזכור באתר האינטרנט של העירייה.**

5.9. לכל מחלקה משרד משלה, ההוצאות על תפעול המשרדים גדלו בהתאם.

5.10. משרדי **שתי המחלקות** נמצאים במבנים שכורים. מחלקת תרבות תורנית ממוקמת ברחוב הרא"ה 2, בהסכם שכירות של 29,400 ₪ לשנה. מחלקת תרבות יהודית ממוקמת ברחוב

הרא"ה 24, בהסכם שכירות של 56,160 ₪ לשנה. **סך שכירות משרדי שתי המחלקות 85,560 ₪ לשנה.**

הערת הביקורת

5.11. הביקורת סבורה שההתנהלות בפיצול המחלקות **אינה נכונה** הן מההיבט התקציבי והן מההיבט התפעולי.

המלצות הביקורת

5.11.1. לבחון את איחוד המחלקות.
5.11.2. לבטל שכירות אחת ולרכז את כל העובדים במקום אחד.
5.11.3. לעדכן את אתר האינטרנט של העירייה, על פעילות שתי המחלקות.

6. נהלים פנימיים

6.1. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה.

6.2. מהביקורת עולה כי בשתי המחלקות **אין נהלים פנימיים** המגדירים את תהליכי העבודה ותחומי אחריות של בעלי התפקידים.

6.3. אין נוהל המסדיר את **חלוקת התקציב ואופן הבקרה** של סיוע תקציבי של שתי המחלקות למוסדות השונים.

הביקורת מציינת כי מידי שנה בשנים 2016- 2019 יצא מכתב ממנהל א', המסביר כיצד צריכים הגופים המבקשים סיוע להגיש את הבקשה. **הביקורת מעירה כי מכתב אינו מגובה בנוהל**, הפירוט במכתב אינו משקף את כלל התהליכים המבוצעים במחלקות.

הערת הביקורת

6.4. הביקורת מעירה כי פעילות המחלקות ללא נהלים אינה תקינה.

המלצת הביקורת

6.5. לכתוב נהלים המקיפים את כלל הפעילויות והתהליכים במחלקות ולעגנם בנהלי העירייה.

תגובת מנהל המחלקה הקודם:

"למחלקה לתרבות יהודית יש מסמך קריטריונים שנכתב בעזרתו של היועץ המשפטי לשעבר, ומכותבים אליו מנכ"ל העירייה ועוד"

התייחסות הביקורת לתגובה:

התגובה אינה משנה את הממצאים, מסמך זה אינו נוהל .

תגובת מנהל מחלקת תרבות תורנית ומורשת ישראל:

"כל הפעילויות היו בהתאם להנחיות והדרכות שקיבלתי מהגורמים השונים שאחראים על פעילות התרבות התורנית. לאור דו"ח הביקורת אנו נדאג להעלות על הכתב את הנהלים שעל פיהם עבדתי."

7. תכנית עבודה

7.1. מהביקורת עולה כי **אין לשתי למחלקות תכנית עבודה** המגדירה את מטרות המחלקה תוך הצבת יעדים ברורים ומחייבים. את היעדים יש להגדיר כך שיהיו מפורטים, ניתנים למדידה, ברי השגה ותחומים בלוחות זמנים. תכנית עבודה הכרחית לצורך תקצוב המחלקות וייעול העבודה.

למחלקה למורשת ישראל קיימת תוכנית עבודה חלקית המפרטת את הפעילות השוטפת של המחלקה ומוגשת למשרד החינוך כנדרש עפ"י ההוראות, על מנת לקבל תמיכה.

הערת הביקורת

7.2. הביקורת מעירה שבהעדר תכנית עבודה לא ניתן לבחון עמידה ביעדים והשגת מטרות.

המלצת הביקורת

7.3. להכין תכנית עבודה המשקפת את הפעילות המתבצעת במחלקות השונות בהתייחס למטרות ויעדי המחלקה הן בתוך המחלקה והן מול גורמי חוץ.

8. <u>תקציב</u>

8.1. מבדיקת הביקורת עולה כי מוקצים **תקציבים נפרדים למחלקות**: תקציב למחלקה היהודית/ מורשת ישראל ותקציב למחלקה התורנית. (שמות המחלקות שונו במהלך השנים, ראה פירוט בטבלאות).

8.2. להלן טבלת התקציבים של המחלקות **לשנת 2017**:

מחלקה	שנת 2017 – **תקציב** בש"ח	שנת 2017 – **ביצוע** בש"ח – לפי תאריך רישום	הכנסות עצמיות בש"ח	הכנסות חיצוניות (משרד החינוך) בש"ח
מורשת ישראל	*1,836,100	* 1,899,400	*117,690	*649,484
תרבות תורנית	906,000	731,216		
סה"כ	**2,743,836**	**2,630,616**		

*אושרו חריגות תקציביות בשל ההכנסות למורשת ישראל.

8.3. להלן טבלת התקציבים של המחלקות **לשנת 2018**:

מחלקה	שנת 2018 – **תקציב** בש"ח	שנת 2018 – **ביצוע** בש"ח – לפי תאריך רישום	הכנסות עצמיות בש"ח	הכנסות חיצוניות (משרד החינוך) בש"ח
מורשת ישראל	*1,083,000	*1,367,932	*156,074	*560,161
תרבות תורנית	901,000	723,650		
סה"כ	**1,984,000**	**2,091,582**		

*אושרו חריגות תקציביות בשל ההכנסות למורשת ישראל.

8.4. להלן טבלת התקציבים של המחלקות **לשנת 2019**:

מחלקה	שנת 2019- **תקציב** בש"ח	שנת 2019 – **ביצוע** בש"ח – לפי תאריך רישום	הכנסות עצמיות בש"ח	הכנסות חיצוניות (משרד החינוך) בש"ח
תרבות יהודית/מורשת ישראל	*1,307,660	974,733	*45,581	*246,626
תרבות תורנית	882,340	<u>880,789</u>		
סה"כ	**2,190,000**	**1,855,522**		

*למחלקה למורשת ישראל נוסף תקציב של 300,000 מותנה בהכנסות של המחלקה באותה השנה.

8.5. מהביקורת עולה כי לשתי המחלקות **שתקציבן השנתי נאמד בכ- 2 מיליוני ₪,** אין תכנון תקציבי עם יעדים מוגדרים ומטרות לניהול ובקרה על התקציב.

8.6. מכרטיסי הנהלת החשבונות של המחלקות עולה כי בשנים 2017 – 2019 לכל מחלקה היה **סעיף תקציבי <u>אחד</u> משלה**, ממנו שולמו **<u>כל הוצאות המחלקה</u>**, כמו: מכשירי כתיבה, נסיעות

ואש"ל, תשלומים לספקים הן של ספקים שנתנו שירות לעירייה והן של ספקים שנתנו שירות למוסדות מבקשי הסיוע ועוד.

8.7. **הביקורת מעירה כי לא קיימת חלוקה המפורטת על-פי סעיפים, המייצגים תחומים ותתי תחומים להוצאות השונות של המחלקה. המשמעות היא העדר בקרה ומעקב אחר הוצאות המחלקה לפי תחומים.**

8.8. למחלקה לתרבות יהודית ומורשת ישראל הכנסות בסכום של 319,345 ₪ בשנים 2017 - 2019, ממכירת כרטיסים בהצגות, הופעות ועוד פעילויות שמפיקה המחלקה.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.9. יש לחלק את תקציב המחלקה לתתי סעיפי תקציב המפרטים את תחומי ההוצאות של המחלקה, ולרשום כל הוצאה בסעיף התקציבי הייעודי.

9. <u>חלוקת סיוע תקציבי למוסדות המבקשים סיוע</u>

9.1. המחלקות לתרבות תורנית ותרבות יהודית/מורשת ישראל תומכות בסיוע תקציבי למוסדות הפונים בבקשה לסיוע ופעילותם בתחומי התרבות התורנית/היהודית בגון: אירועים, שירותי תורה, הרצאות רבנים, סיורים לימודיים ועוד.

9.2. **חלוקת הסיוע התקציבי למוסדות, הנאמדת בכ-2 מיליון ₪ בשנה, מבוצעת ללא תבחינים וללא פיקוח ובקרה.**

9.3. אין אזכור באתר האינטרנט של העירייה אודות הסיוע של המחלקות למוסדות השונים.

<u>תגובת מנהל מחלקת תרבות תורנית ומורשת ישראל לסעיף 9.3:</u>

"*אי האיזכור באתר היה נושא כאוב ביותר אך כיום פניותיי בנושא לדוברות העירייה נופלות על אוזניים קשובות.*"

9.4. בתאריך 14/12/2016 מנהל מחלקת תרבות תורנית הקודם הפיק מכתב המסביר כיצד צריכים הגופים המבקשים סיוע להגיש את הבקשה. **מסמך זה אינו מפרט מי רשאי להגיש את הבקשה לסיוע.**

9.5. הביקורת מצינת כי התקציבים שחולקו למוסדות השונים הוקצו למטרות שונות על פי בקשת המוסד בגון:

9.5.1. **היסעים** - **עשרות אלפי שקלים** הוקצו למוסדות השונים לצורך נסיעות לאתרים שונים כגון קברי צדיקים , כותל ועוד - אין תשלום אחיד להיסעים, כל מוסד מתוקצב באופן שונה.

9.5.2. **שירותי הסעדה (קייטרינג)** - **עשרות אלפי שקלים** הוקצו למוסדות השונים בעבור שירותי הסעדה באירועים שונים.

9.5.3. **אירועים בחגים** - **מאות אלפי שקלים** מועברים למוסדות השונים לביצוע פעילויות בחגים כגון, חנוכה, פורים, סוכות, ראש השנה ועוד.

9.5.4. **מרצים** - **עשרות אלפי שקלים** מאושרים למוסדות השונים עבור תשלום למרצים / רבנים .

9.5.5. **סכום ההשתתפות** - מהביקורת עולה כי קיימת **שונות** בסכום ההשתתפות של המחלקות מול הבקשות המוגשות. ישנן בקשות שמאושרות במלואן 100%, וישנן בקשות רבות אחרות שהשתתפות המחלקה נמוכה משמעותית מהבקשה. מהביקורת עולה כי **אין תבחינים שעל פיהם מאושרת הבקשה**.

9.5.6. **דוגמא לאישור סכום ההשתתפות לבקשת עמותה א':**

עמותה א'	הסכום המבוקש	הסכום שאושר
עבור פעילות ללומדי מדרשה	₪ 3,000	₪ 3,000
עבור יום גיבוש ללומדי מדרשה	₪ 2,800	₪ 2,800
עבור סעודת פורים	₪ 2,200	₪ 2,200
עבור סיור במנהרות הכותל	₪ 2,100	₪ 1,755
עבור שבת במירון ללומדי המדרשה	₪ 20,000	₪ 2,000
עבור יום גיבוש בצפון	₪ 2,000	₪ 2,000
עבור נסיעה לקברות צדיקים לבחורי המדרשה	₪ 2,500	₪ 2,500
עבור אוטובוס לקברות צדיקים בצפון	₪ 3,510	₪ 3,474
עבור ערב הפרשת חלה עם רבנית	₪ 5,000	₪ 2,000
עבור מסע שורשים במחנות ריכוז והשמדה בפולין ואוקרינה	₪ 105,000	₪ 10,000
עבור ערב חיזוק עם שני רבנים	₪ 5,500	₪ 3,000
עבור ערב הפרשת חלה של הרבנית בנושא: חינוך ילדים	₪ 2,000	₪ 1,500
עבור אוטובוס לקברות צדיקים בירושלים	₪ 1,755	₪ 1,755
עבור סדר ט"ו בשבט + מרצה ומערכת הגברה וקריוקי מוקרן	₪ 2,500	₪ 1,000
עבור מסיבת פורים	₪ 4,000	₪ 2,000
עבור שעורי תורה בנושא: הלכות פסח וליל הסדר עם רב	₪ 2,000	₪ 2,000
עבור שבת גיבוש במירון ללומדי המדרשה	₪ 20,000	₪ 3,500
טיול לצפון	₪ 7000	₪ 4,000
סה"כ לעמותת יד מרדכי בשנים 2017-18		**₪ 50,484**

9.6. **מהרשימות שהועברו לביקורת** עולה כי ההשתתפות בסיוע התקציבי **לאירועי בתי כנסת בלבד** בשנים 2017- 2018, ממחלקת מורשת ישראל 625,531 ₪ ומחלקת תרבות תורנית 239,725 ₪. סה"כ הועברו משתי המחלקות סיוע תקציבי לאירועי בתי כנסת בלבד 892,256 ₪ בשנים 2017-2018.

9.7. מחלקת תרבות תורנית השתתפה בסיוע תקציבי למוסדות, **בחודשים מאי- דצמבר 2018, בהיקף של כ- 488,705 ₪.**

9.8. מבדיקת הביקורת עולה כי **אין טופס מובנה לבקשת** סיוע המופנה למחלקה. הבקשות מוגשות על ידי המוסד המבקש סיוע במסמך מטעמו של המבקש. לא מצוין בבקשה האם קיבלו בעבר סיוע ו/או האם קיבלו **מגורם אחר בעירייה** תמיכה ו/או סיוע.

9.9. מהביקורת עולה כי בחלק מהבקשות לסיוע **לא צוין תאריך.**

9.10. מבדיקת הביקורת עולה כי אין שיתוף פעולה/ העברת מידע בין שתי המחלקות והמוסדות פונים לשתי המחלקות למתן סיוע.

9.11. מהרשימות שהועברו לביקורת עולה כי **אחד-עשר מוסדות** קיבלו סיוע **משתי המחלקות** בשנת 2018.

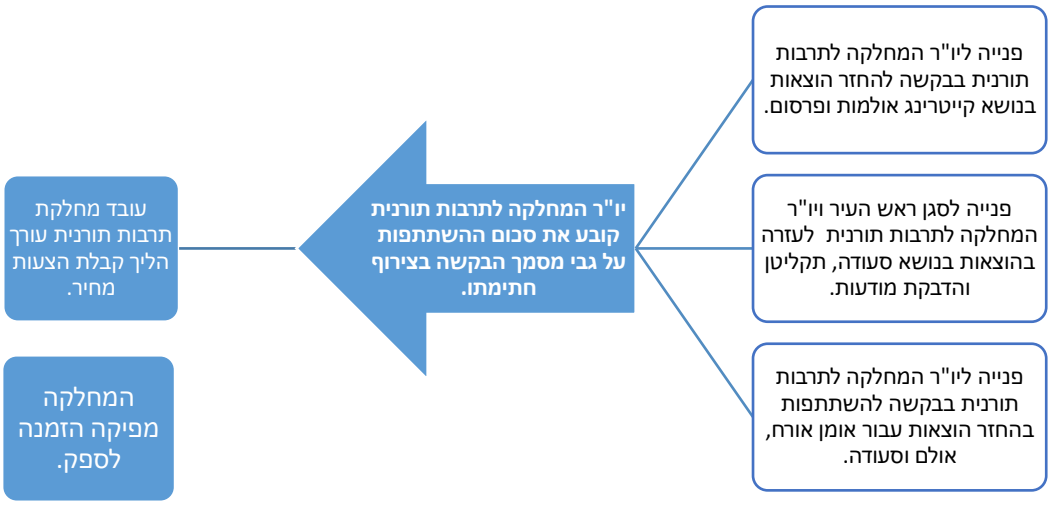
<u>תגובת מנהל מחלקת תרבות תורנית ומורשת ישראל:</u>

"בסוף שנת 2018 התברר שנותרו כספים במחלקת תרבות יהודית ועל כן יתכן שגורמים שפנו למחלקת תרבות תורנית פנו גם למחלקת תרבות יהודית. אחד הדברים ששמנו דגש שלא תהיה כפילות ובאופן בו תהיה לנו בקרה בכל הקשור למימון הפונים."

9.12. **<u>אופן ניהול הסיוע התקציבי</u>**

הביקורת ביקשה לבדוק ניהול הסיוע התקציבי כפי שמועבר, במועד הביקורת, למוסדות השונים.

להלן תרשים תהליך בקשת הסיוע של המוסדות :



9.12.1. בהתאם לדוגמאות שהביאה הביקורת בתרשים, המוסד מבקש הסיוע, מפנה בקשתו ליו"ר המחלקה לתרבות תורנית / מנהל המחלקה הקובעים את סכום ההשתתפות המאושרת בחתימת היו"ר. המחלקה עורכת הליך של הצעות מחיר ולאחריה מופקת הזמנה **לספק נותן השירות למוסד שביקש סיוע.**

9.12.2. **הביקורת מציינת כי מדובר בגופים ציבוריים/פרטיים (ולא העירייה) שיזמו פעילות לקבוצה של אנשים.**

9.12.3. הביקורת מדגישה כי העברת סיוע תקציבי/תמיכה בעמותות על ידי העיריות מוסדרת בנוהל "תמיכה במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006 (להלן: "**נוהל תמיכות**"). סעיף 2.9 לנוהל מגדיר מהי תמיכה:

"מתן טובת הנאה, בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר ולמעט קניית שירותים או הקצאת קרקעות בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין."

סעיף 1.1. מגדיר לאילו מוסדות ניתן להעביר תמיכה "**נוהל זה נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים , ככלל, בתחומה המוניציפלי של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלה".**

סעיף 3.1 (תחולה) **"לא תינתן תמיכה, בין ישירה ובין עקיפה, אלא לפי נוהל זה."**
נוהל התמיכות קובע בסעיף 14.3 כי: "**הועדה המקצועית והמועצה יפעלו לפי נוהל זה, ויביאו בחשבון את התמיכה בכסף ובשווה כסף, הניתנת למוסד הציבור מתקציב המדינה וממקורות ציבוריים אחרים עבור אותה פעילות בגינה מבוקשת התמיכה, וזאת בהתאם להוראות שייקבעו לעניין זה בתבחינים.**"

9.13. **<u>תמיכה /סיוע תקציבי במוסדות שלא באמצעות ועדת תמיכות</u>**

מחלקת תרבות תורנית מקדמת פעילויות בתחום התרבות התורנית באמצעות סיוע תקציבי הנעשה ע"י **<u>רכישות שירותים</u>** עבור אותם המוסדות המבקשים סיוע. **הרכישות מבוצעות באמצעות התקשרות ישירה בין נותן השירותים לבין העירייה (המחלקה) עבור המוסד המבקש סיוע**, כפי שפורט בתרשים.

להלן מספר דוגמאות להתקשרות המחלקות עם **נותני שירותים עבור המוסדות המבקשים סיוע**:

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	סכום הזמנה בש"ח	תיאור השירות	גורם עבורו מבוצע השירות
1841	12/9/2018	15,000	קיטרינג מהדרין	מוסד א'
4512	25/11/2018	3,000	הגברה לאירוע	מוסד א'
98504	25/6/2018	3,000	הגברה לאירוע	עמותה ב'
5316	30/12/2018	6,000	קיטרינג	בית הכנסת א'
9935	15/4/2019	2,500	4 שיעורי תורה	לא מצויין מיקום השיעורים
9936	15/4/2019	2,600	4 שיעורי תורה	בית הכנסת ב'
9942	15/4/2019	2,000	הפקת אירוע	בית כנסת ג'
9858	11/4/2019	2,700	שירותי היסעים	מוסד ב'
18325	17/11/2019	3,500	סדנת שיעורים והרצאות	מוסד ב'
18321	17/11/2019	5,000	סדנת שיעורים על ידי הרב	עמותה ב'

<u>הערות הביקורת</u>

9.14 נוכח העובדה כי הסיוע למוסדות באופן **התקשרות ישירה** ולא באמצעות ועדת תמיכות כפי שנדרש על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006, **נמצאה כפילות בתמיכה/סיוע** לדוגמא: לעמותה ב' ניתנה תמיכה באמצעות ועדת תמיכות בסך 27,600 ₪, בנוסף שולם לספק ע"י המחלקה סך של 3,000 ₪ עבור שירותי הגברה שניתנו **לאירוע של עמותה ב'.**

9.15 הסיוע למוסדות השונים נעשה ללא תבחינים ואישור התקציב לסיוע למוסדות נעשה ללא השתתפות נציגי השירות המשפטי והמינהל הכספי, כמבוצע בוועדת התמיכות של העירייה.

9.16 אין פומביות בנושא הסיוע התקציבי למוסדות באתר העירייה. כמו כן, **לא ברור כיצד המוסדות הפונים לסיוע יודעים למי להגיש את הבקשה וכיצד.**

9.17 **חוסר שיתוף הפעולה בין שתי המחלקות** שעוסקות באותו נושא גורר **כפילות במתן סיוע**.

9.18 מהביקורת עולה כי המחלקות לא בודקות באופן שיגרתי האם הסיוע הניתן למוסדות השונים אכן עבר לייעודו, האם בוצעו האירועים/ההרצאות/טיולים ועוד, בהתאם לבקשה.

<u>תגובת מנהל המחלקה הקודם לסעיף 9.18:</u>

"*המחלקה בדקה ושלחה נציג לכל אירוע שניתן סיוע כספי.*"

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל :</u>

לא הוצגו לביקורת מסמכים המתעדים את הבקרה באירועים.

9.19 מהביקורת עולה כי אין במחלקות מנגנון בקרה שבאמצעותו ניתן לדעת איזה מוסדות הגישו בקשה, מתי ובאיזה סכום.

<u>המלצות הביקורת</u>

9.20 יש לפעול כנדרש בהוראות/הנחיות לתמיכות המגדירות תבחינים לתמיכה, הודעה על הגשת בקשות לתמיכה, ועדת מקצועית לתמיכות ועוד.

9.21 לבחון הקמה של מערכת ממוחשבת לצורך בקרה תקציבית עבור שתי המחלקות.

10. <u>תשלומים לספקים</u>

מהביקורת עולה כי ישנן התקשרויות בסכום הגבוה מ- 143,2000 ₪ ולא באמצעות מכרז.
להלן דוגמאות להתקשרויות במהלך השנים 2017-2019:

שם הספק	מספר התקשרויות	סכום הוצאה בש"ח
א.פ	3	356,384
ס.ד.	5	168,106

10.1. **התקשרות שלא באמצעות הליך מכרזי**

תקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח – 1987 מפרטות את דרכי ההתקשרות וכן מפרטות, בסעיף 3, את סוגי חוזים בהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי (להלן: "התקנות").

דרך ההתקשרות נקבעת בהתאם לסכום היקף ההתקשרות הקבוע בתקנות וצמוד למדד. משרד הפנים מפרסם בכל חודש את סכומי ההתקשרות המעודכנים על בסיסן נקבעת דרך ההתקשרות בה תנקוט העירייה. להלן סכומי ההתקשרות הצמודים למדד שהתפרסם באוקטובר 2019 בהתאם לסוג ההתקשרות :

דרך ההתקשרות	סכומים (בש"ח) *
פטור ממכרז	עד 143,200
מכרז זוטא (ישלח ל-4 ספקים לפחות)	143,200- 349,700
מכרז זוטא (ישלח ל- 6 ספקים לפחות)	349,700- 699,400
מכרז פומבי	מעל 699,400

***לא כולל מע"מ**

10.2. הביקורת מעירה כי המחלקות ביצעו התקשרויות עם שני ספקים מעבר לסכום הפטור, עפ"י הצעות מחיר ולא עפ"י מכרז זוטא כנדרש. בוצעו שלש התקשרויות עם **חברת א.פ.** בסך כולל של **356 אלפי ₪** וחמש התקשרויות עם חברת ההיסעים **ס.ד. בסך כולל של 168 אלפי ₪ , וזאת בניגוד לתקנות העיריות מכרזים.**

<u>תגובת מנהל מחלקת תרבות תורנית ומורשת ישראל לסעיף 10.2</u>

"ספק ס.ד. נותן שירותים למחלקה שלי, למחלקת תרבות כללית ולמשאבי אנוש, אעיר כי מערכת האוטומציה לא משדרת שהספק עבר כבר את הסכום".

<u>הערות הביקורת</u>:

10.3. נוהל **רכש טובין** פורסם בעירייה ב- 27/11/2016 .

10.4. מהביקורת עולה כי **לא לכל הזמנה** מצורפות/נסרקות במערכת מספר הצעות המחיר **בהתאם לנוהל**, לדוגמא:

מספר הזמנה/ מונה חשבונית	סוג הזמנה	הצעות מחיר	סכום ששולם
הזמנה לספק 86647	הזמנה לרכישת 500 סידורים לסליחות כוונת הלב בהוצאת שירה חדשה, על הסידורים מוטבע המלל הבא -בהוקרה מ. סגן ראש העיר	**צורפה הצעת מחיר אחת**	₪ 2,000
חשבונית 35689	עבור הדפסת מודעות	לא קיימת הזמנת עבודה במערכת האוטומציה	₪ 5,031

10.5. הביקורת מעירה כי **בוצע תשלום ללא הזמנת עבודה** במערכת האוטומציה.

10.6. הביקורת מעירה כי שמו של ס/ רה"ע יו"ר המחלקה התורנית , רשום על הספרים אותם **תורמת העירייה למוסדות השונים.**

<u>המלצות הביקורת</u>

10.7. **יש לפעול עפ"י תקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח -1987 בנושא התקשרויות עם ספקים.**

10.8. **יש לפעול בהתאם להנחיות נוהל רכש טובין.**

10.9. **מומלץ ליישם במערכת האוטומציה הגבלה מיכונית כך שלא ניתן יהיה להפיק הזמנות לספק בדרך של הצעות מחיר מעבר לסך 143,200 ₪.**

הערות ראש העיר

סוגיות בהתנהלות מחלקות תרבות תורנית ותרבות יהודית

1. **סעיף: 5.11.1:**
המלצת הביקורת: לבחון את איחוד המחלקות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, ותתבצע בחינה ארגונית בנושא, כתהליך משלים לאיחוד התקציב.

2. **סעיף: 5.11.2**
המלצת הביקורת: לבטל שכירות אחת ולרכז את כל העובדים במקום אחד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, ולאחר סיום הבחינה הארגונית הנושא יטופל.

3. **סעיף: 5.11.3**
המלצת הביקורת: לעדכן את אתר האינטרנט של העירייה, על פעילות שתי המחלקות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 6.5.**
המלצת הביקורת:
לכתוב נהלים המקיפים את כלל הפעילויות והתהליכים במחלקות ולעגנם בנהלי העירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויוכנו נהלים חדשים למחלקה.

5. **סעיף: 7.3 :**
המלצת הביקורת: להכין תכנית עבודה המשקפת את הפעילות המתבצעת במחלקות השונות בהתייחס למטרות ויעדי המחלקה הן בתוך המחלקה והן מול גורמי חוץ.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יטופל במסגרת הכנת תכנית עבודה של אגפי ומחלקות העירייה.

6. **סעיף 8.9:**
המלצת הביקורת: יש לחלק את תקציב המחלקה לתתי סעיפי תקציב המפרטים את תחומי ההוצאות של המחלקה, ולרשום כל הוצאה בסעיף התקציבי הייעודי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יושם במסגרת תקציב 2021.

7. **סעיף 9.20**:
המלצת הביקורת: יש לפעול כנדרש בהוראות/הנחיות לתמיכות המגדירות תבחינים לתמיכה, הודעה על הגשת בקשות לתמיכה, ועדה מקצועית לתמיכות ועוד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 9.21:**
המלצת הביקורת: לבחון הקמה של מערכת ממוחשבת לצורך בקרה תקציבית עבור שתי מחלקות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 10.7:**
המלצת הביקורת: יש לפעול עפ"י תקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח – 1987 בנושא התקשרויות עם ספקים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 10.8:**
המלצת הביקורת: יש לפעול בהתאם להנחיות נוהל רכש טובין.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף 10.9:**
המלצת הביקורת: מומלץ ליישם במערכת האוטומציה הגבלה מיכונית כך שלא ניתן יהיה להפיק הזמנות לספק בדרך של הצעות מחיר מעבר לסך של 143,200 ₪.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא ייושם במסגרת המכרז החדש למערכות פיננסיות בעירייה בשנת 2021.

היבטים בספיים
במרכז הזואולוגי
רמת - גן

היבטים כספיים במרכז הזואולוגי רמת -גן

1. מבוא

1.1. כללי

הספארי – "המרכז הזואולוגי רמת-גן בע"מ ע"ש ד"ר ישראל פלד" משתרע על שטח של כ-1,000 דונם בתחום העיר ר"ג, ובו כ-1,300 בעלי חיים (להלן: "**הספארי**").

הספארי מנוהל ומופעל ע"י חברת "המרכז הזואולוגי ת"א-ר"ג בע"מ", חברה פרטית שהייתה בבעלות משותפת של עיריית רמת גן ועיריית תל אביב יפו (להלן: "**החברה**"), אשר הוקמה בשנת 1980. בהתאם לתקנון ההתאגדות של החברה, הון המניות של החברה חולק ל-40% מניות של עיריית ת"א ו- 60% מניות של עיריית רמת-גן. בשנת 2018 נחתם הסכם בין בעלי המניות, לפיו עיריית תל אביב תמכור לעיריית רמת גן את כל מניותיה בחברה, והחל משנת 2018 החברה עברה להיות בבעלות מלאה של עיריית רמת גן.

הקרקע של הספארי הועמדה לשימושה של החברה במועד הקמתה, על ידי עיריית רמת גן שהיא בעלת זכות החכירה בה למשך כל התקופה בה תפעיל החברה את הספארי.

הספארי כולל בשטחו שטח פתוח בסגנון אפריקאי, בו מתאפשרת צפייה בחיות בר בסביבתן הטבעית, גן חיות בו ישנם בעלי חיים שונים הנתונים בכלובים, ובית חולים לחיות בר. בספארי ישנם בעלי חיים מכל העולם, ביניהם: 69 מיני יונקים, 65 מיני עופות ו- 16 מיני זוחלים. הספארי פתוח למבקרים תמורת תשלום דמי כניסה.

תזכיר ההתאגדות של החברה מפרט את מטרותיו של הספארי. להלן מטרותיו העיקריות:

- **<u>גידול בעלי חיים</u>** - גידול והרבייה של בעלי חיים בשטח הספארי וכן מכירה, החלפה ושיווק של בעלי החיים בארץ ובחו"ל.
- **<u>מחקר</u>** - ליזום ולתמוך בפעולות חינוך ומחקר בנושאים הקשורים לספארי.
- **<u>ניהול נכסים</u>** - ביצוע עסקאות במקרקעין ומטלטלין הדרושים לצרכי החברה.
- **<u>גיוס כספים</u>** - גיוס כספי מימון, וביניהם תרומות, מענקים, מתנות, הלוואות.

1.2. נתונים כספיים

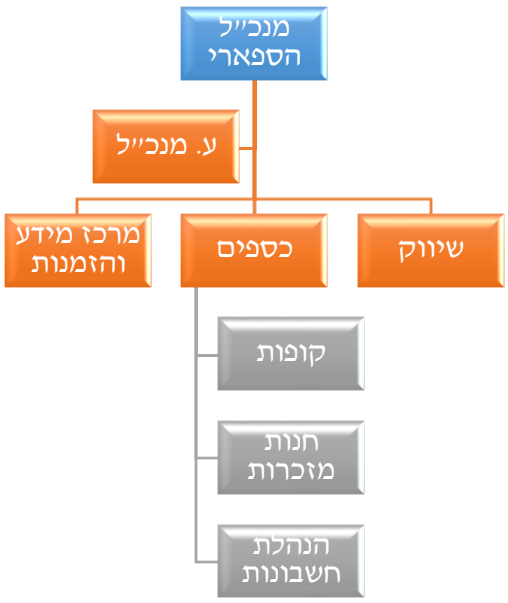
להלן נתוני תקציב הספארי לשנים 2016 – 2018 **בש"ח**:

	מקור	2016	2017	2018
הכנסות	מכירת כרטיסים	33,476,678	34,277,251	33,008,744
	זיכיונות	2,018,087	2,093,949	2,394,521
	חוגים, קייטנות, הדרכות ואירועים	2,239,118	2,778,334	3,226,805
	הפעלת חנות מזכרות	910,297	1,479,650	1,461,066
	הכנסות מעיריית רמת גן*	417,165	425,660	439,002
	אחר (פרסום, מימון, ירושה, מכירת רכוש קבוע ועוד)	679,008	1,189,728	734,988
סה"כ הכנסות		39,740,353	42,244,572	41,265,126
הוצאות	הוצאות הפעלה ואחזקה	32,215,708	35,288,130	35,616,416
	הוצאות מכירה, שיווק ופרסום	2,536,696	2,775,807	2,772,634
	הוצאות הנהלה וכלליות	4,408,946	4,160,511	4,137,267
	אחר	27,488	0	33,201
סה"כ הוצאות		**39,188,838**	**42,224,448**	**42,559,518**
רווח / (הפסד)		**551,515**	**20,124**	**(1,294,392)**

*השתתפות נוספת של העירייה נכללת בהפקת אירועים בספארי

1.3. מבנה ארגוני

להלן תרשים מבנה ארגוני של הגורמים האחראים על ההכנסות בספארי:



להלן פירוט הגורמים האמונים על מקורות ההכנסה של הספארי:

- **שיווק:**
  - **מנהלת שיווק** - אמונה בין היתר על הכנת תכנית שיווק שנתית ורב שנתית, ביצוע התכנית ומעקב אחר ביצוע, ייזום ופיתוח רעיונות שיווק, איתור נותני חסויות, הפעלת משרד הפרסום ויחסי ציבור, ייזום מבצעים עם גופים עסקיים ומועדוני צרכנים, מעקב וניתוח נתוני המבקרים והפקת לקחים.
  - **צוות שיווק** - תפקידו לבחון ולגבש תכנית, יעדים ונושאי שיווק (להלן: "צוות שיווק"). בין חברי הצוות, מנכ"ל הספארי, מנהלת הכספים, מנהלת שיווק ומנהל מרכז מידע והזמנות. על פי נהלי הספארי, על צוות השיווק להתכנס בתחילת שנת העבודה לצורך הכנת תכנית שנתית, וכן מדי 3 חודשים ולפני חגים ואירועים מיוחדים.
- **כספים:**
  - **קופות** - בספארי שני מנהלי קופות:
    - **מנהל קופות במנהלה** - אחראי על ביצוע בקרה יומית אחר המכירות, בקרה אחר שלמות הכנסות מזומנים, הפקדות דיגיטליות יומית של המזומנים ממכירות כרטיסים.
    - **מנהל קופות בשטח** - אשר אחראי על התפעול השוטף של המכירות בקופות, מתן מענה לתקלות ובעיות בשטח במכירת כרטיסים.
  - **חנות מזכרות** - מנהלת החנות מועסקת על בסיס שכר חודשי על פי הסכם קיבוצי של הספארי, ויתר עובדי החנות מועסקים על בסיס שעתי.
  - **הנהלת חשבונות** - אמונה על התחשבנות עם הגורמים שיש להם הסכמי התקשרות עם הספארי, כגון ועדים, גופים עסקיים שונים, זכיינים וכו'.
- **מרכז מידע והזמנות** - עוסק במכירה והרשמה לסיורים, הדרכות, קייטנות וחוגים, וכן מכירת מנויים (להלן: "**מוקד הזמנות**"). מנהל המרכז אחראי על תפקוד תקין של מרכז ההזמנות, יזום פעילויות חדשות, וביצוע פעילויות על פי תכנית העבודה של מחלקת השיווק.

2. מטרות הביקורת

לבחון את נאותות ההכנסות של הספארי בשורת תחומי פעילות עיקריים.

הביקורת בחרה לבדוק את מקורות ההכנסה הבאים של הספארי:

- מכירת כרטיסים – בספארי מתקיימות מגוון פעילויות, ובהן הדרכות וסיורים, קייטנות, חוגים, אולם מקור ההכנסה העיקרי והגדול ביותר של הספארי הינו ממכירת כרטיסים לביקור רגיל בספארי. לפיכך בדקה הביקורת את ההכנסות ממכירת כרטיסים לביקורים שוטפים בלבד.

- זיכיונות – אחד ממקורות ההכנסה המשמעותיים של הספארי.
- חנות מזכרות – הביקורת בחרה לבדוק את הכנסות הספארי מחנות המזכרות, מאחר שבשנת 2016 החל הספארי להפעיל את חנות המזכרות באופן עצמאי לאחר שעד אז הייתה מופעלת באמצעות זיכיון.

כמו כן, הביקורת דגמה ניהול התקשרויות עם ספקים.

3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה בין החודשים מרץ ועד ספטמבר 2019.

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- מנכ"ל הספארי *;
- מ"מ מנכ"ל ומנהלת הכספים (להלן: "**מנהלת הכספים**");
- מנהל הקופות במנהלה (להלן: "**מנהל הקופות**");
- מנהלת חשבונות.

***הביקורת מבקשת לציין כי באוגוסט 2019 מונה מנכ"ל חדש לספארי.**

כמו כן, נסמכה הביקורת, בין היתר, על המסמכים הבאים:

- דוחות כספיים ומאזני בוחן;
- כרטיסי הנהלת חשבונות;
- נהלי הספארי;
- מחירונים;
- מסמכים שונים נוספים אשר התקבלו מהספארי ושימשו את הביקורת בכתיבת הדוח.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין בהכרח שתחשוף כל ליקוי עם קיים.

תגובת מנהלת הכספים שולבה בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

מפת הדוח

ממצאים עיקריים

סעיף 5

ישנן סוגיות מהותיות שנבדקו במסגרת הביקורת ואשר אינן מוסדרות בנהלים.

סעיף 6.3

אין תיעוד ממוכן של מספר המבקרים ולא רק מספר המשלמים שנכנסו לספארי.

- לא ניתן לבצע בקרה על שלמות ההכנסות.
- אין בקרה על מס' המבקרים בכל זמן נתון לצרכי ביטוח או לצרכי חירום.

סעיפים 6.6.2, 6.6.3

בניגוד לכללי מנהל תקין ולעקרונות נוהל המסגרת, הקצה הספארי הרשאת אדמיניסטרטור ל-6 משתמשים המהווים כ-20% מהמשתמשים במערכת.

לא מבוצעת בקרה שוטפת על הרשאות המשתמשים.

סעיף 6.7

בשנת 2018 חלה ירידה ממכירת כרטיסים למזדמנים הן בקופות המכירה והן באמצעות אתר האינטרנט של הספארי בסך של כ- 1.3 מיליון.

סעיף 7.2.3

אין הרשאה אישית לכל עובד למערכת הקופה בחנות, אלא כלל המוכרים בחנות מבצעים שימוש באחד משני המשתמשים הקיימים.

לא ניתן לבצע בקרה סדורה אחר עבודות הקופאים.

4. ממצאים עיקריים

4.1. ישנן סוגיות מהותיות שנבדקו במסגרת הביקורת ואשר אינן מוסדרות בנהלים. (סעיף 5)

4.2. מהביקורת עולה כי אין תיעוד ממוכן של מספר המבקרים ולא רק מספר המשלמים שנכנסים לספארי. לכך קיימות שתי השלכות:

- לא ניתן לבצע בקרה על שלמות ההכנסות באמצעות השוואה בין מספר המבקרים שנכנסו לספארי לבין מספר הכרטיסים שנמכרו.
- אין בקרה על מספר המבקרים בספארי בכל זמן נתון לצרכי ביטוח או למקרי חירום. כך למשל, ילדים מתחת לגיל שנתיים אינם חייבים בתשלום, ולכן גם אינם כלולים במספר המבקרים שנכנסו לספארי. (סעיף 6.3)

4.3. הביקורת מעירה כי בניגוד לכללי מנהל תקין ולעקרונות נוהל המסגרת, הקצה הספארי הרשאת אדמיניסטרטור ל-6 משתמשים המהווים כ-20% מהמשתמשים במערכת. (סעיף 6.6.2)

4.4. לא מבוצעת בקרה שוטפת על הרשאות משתמשים, ועל התאמת ההרשאה לסוג התפקיד. כך למשל, למנהל הקופות בשטח ניתנה הרשאת "משתמש – על" לצורך מילוי מקום של מנהל הקופות הראשי בעת שהותו בחו"ל, אולם לא שונתה לאחר חזרתו של מנהל הקופות הראשי לתפקידו. (סעיף 6.6.3)

4.5. בשנת 2018 חלה ירידה בהכנסות ממכירת כרטיסים למזדמנים הן בקופות המכירה והן באמצעות אתר האינטרנט של הספארי, בסך של כ-1.3 מיליון. (סעיף 6.7)

4.6. הביקורת מעירה כי בניגוד לכללי מנהל תקין, סגירת הקופה לא נעשית בנוכחות מנהל הקופות, אלא על ידי הקופאי בלבד. בתהליך זה של סגירת הקופה, תכולת הקופה ובה המזומנים שהתקבלו באותו יום, מועברת בין שלושה גורמים שונים (הקופאי, מנהל הקופות בשטח, מנהל הקופות הראשי במינהלה), ויוצרת פתח לחוסר התאמה בשלמות ההכנסות אשר לא ניתן יהיה להתחקות אחר מקורו. (סעיף 6.8.7)

4.7. אף שעל פי מדיניות הספארי נדרשת תמונה של בעל המינוי בעת רכישת המינוי, בפועל דרישה זו אינה נאכפת. כך למשל, ניתן לבצע רכישה באתר האינטרנט של הספארי גם מבלי להעלות תמונה, וכן בעת רכישה במודיעין לא נדרש להצטלם במקום או לחילופין לשלוח תמונה באמצעות המייל באופן מידי כתנאי לרכישת המינוי. אי לכך, נדרשים עובדי הספארי להשקיע זמן ומשאבים ביצירת קשר בשלב מאוחר יותר עם בעלי מינוי שטרם שלחו את תמונתם. (סעיף 6.9)

4.8. חלוקת כרטיסי הזמנה לעובדים - מדי שנה מחלק הספארי לעובדיו כרטיסי הזמנה ללא תמורה, בהתאם להסכם קיבוצי שעובדי הספארי חתומים עליו (להלן: "הסכם קיבוצי"). על פי ההסכם הקיבוצי, כל עובד בעל ותק של למעלה משנתיים זכאי ל-60 כרטיסי כניסה לספארי בשנה. החל משנת 2019, יש שם על גבי הכרטיסים, אולם בהתאם להסכם הקיבוצי העובד רשאי להעביר אותם לאחרים. כמו כן, נספח ה' לנוהל מתנדבים של הספארי קובע כי גם מתנדבים יהיו זכאים לבין 10 – 20 כרטיסי הזמנה בשנה ללא עלות, בהתאם לממוצע ימי העבודה בחודש בחצי שנה האחרונה. בשנת 2018 לא נעשה רישום במערכת תמורה של כרטיסי ההזמנה שנוצלו. (סעיף 6.10)

4.9. אין הרשאה אישית לכל עובד למערכת הקופה בחנות, אלא כלל המוכרים בחנות מבצעים שימוש באחד משני המשתמשים הקיימים. כתוצאה מכך, קיים סיכון כי עובדי הקופה יבצעו שימוש בלתי מבוקר בהרשאת מנהלת, וכן לא ניתן לבצע בקרה סדורה אחר עבודת הקופאים ואחר פעילותו של כל קופאי. (סעיף 7.2.3)

4.10. הביקורת מעירה בחומרה כי ההתקשרויות הבאות עם החברות : ו.ו., נ.ק. וא.מ. בוצעו ללא הליך מכרז זוטא כפי שנדרש בתקנות וכפי שנדרש על פי נהלי הספארי. (סעיף 8.2.3)

4.11. ההתקשרויות עם הספקים: א.א. וכן עם הספק א.מ בוצעה ללא הליך הצעות מחיר כנדרש על פי נהלי הספארי. (סעיף 8.2.5)

פירוט הממצאים

5. נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת המועצה.

לספארי קובץ נהלים, המעודכן לינואר 2016, וכולל 6 פרקים כמפורט להלן (יובהר כי כל פרק כולל רשימה של נהלים – **ראה נספח א'**) (להלן: "**קובץ הנהלים**"):

פרק	שם פרק
א'	כללי
ב'	הגדרת תפקידים
ג'	צוותי עבודה
ד'	נהלים ארגוניים
ה'	נהלי חירום וביטחון
ו'	נהלי פעילות

5.1. נכון למועד עריכת הביקורת, אוגוסט 2019, **נהלי העבודה לא עודכנו מעל 3 שנים**. כך לדוגמא, תרשים המבנה הארגוני של הדירקטוריון וההנהלה של הספארי בפרק א'-4 בקובץ הנהלים אינו מעודכן, ועודנו מציג את חלוקת הבעלות בספארי בין עיריית רמת גן ועיריית תל אביב.

<u>הערת הביקורת:</u>

5.2. אף שלספארי קובץ נהלים הכולל שורה ארוכה של נהלי עבודה, אשר מסדירים סוגיות רבות בניהולו ובתפעולו של הספארי, מבדיקת הביקורת עולה כי:

- ישנן סוגיות מהותיות שנבדקו במסגרת הביקורת ואשר **אינן מוסדרות בנהלים** על ידי הספארי, כגון:
  - נוהל מכירת כרטיסים;
  - נוהל הנחות;
  - נוהל פתיחת וסגירת קופות;
  - נוהל התקשרות עם ועדים וגופים עסקיים;
  - נוהל כרטיסי הזמנה מודפסים;
  - נוהל מנויים;
  - נוהל הפעלת חנות מזכרות;
  - נוהל הגדרת תפקיד מנהלת חנות מזכרות;
- ישנן סוגיות נוספות אשר אינן מוסדרות בנהלים על ידי הספארי, שאינן כלולות בנושאים שנבדקו על ידי הביקורת:
  - נוהל גיוס וקליטת עובדים בשכר יומי או חודשי;
  - נוהל חוגים, וכו'.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.3. מומלץ כי כל תהליכי העבודה בחברה יוסדרו בנהלים כתובים, יעודכנו ויותאמו לאופן ניהול הספארי כיום. כך למשל מומלץ כי ייקבעו בין היתר הנהלים הבאים:

- **<u>נוהל מכירת כרטיסים</u>** – יסדיר את סוגי הכרטיסים הנמכרים, אופן מכירת הכרטיסים (קופות / אינטרנט וכו'), ואמצעי התשלום האפשריים.
- **<u>נוהל הנחות</u>** – יסדיר את סוגי ההנחות הניתנות (ע"פ סטטוס אישי, רכישה באמצעות ארגון המעניק הנחה וכו'), גובה ההנחה מכל סוג.
- **<u>נוהל פתיחת וסגירת קופות</u>** – יסדיר את תהליך הפתיחה והסגירה של קופות בכל משמרת, סכום התחלתי שמוקצב להתחלת העבודה בקופה, מהיכן יילקחו הכספים, כיצד יושלמו בסוף יום, תהליך ספירת קופה בסוף יום, מי נוכח בספירת קופה, כיצד תועבר תכולת הקופה בין הגורמים השונים, כיצד יש לאבטח את תכולת הקופה וכו'.

- **נוהל התקשרות עם ועדים וגופים עסקיים** – יסדיר את אופן ההתקשרות עם ועדים וגופים עסקיים למתן הנחות לחברים בהם, טווח ההנחות וסוגי ההנחות האפשריים, אופן מימוש כרטיסים מסוג זה בקופות הספארי וכו'.
- **נוהל כרטיסי הזמנה מודפסים** – יסדיר את הסוגים השונים של כרטיסי הזמנה מודפסים, תנאי החלוקה של כרטיסי הזמנה מודפסים לעובדי הספארי בהתאם להסכם הקיבוצי שהעובדים חתומים עליו, תנאי מכירת כרטיסים הזמנה מודפסים לגופים חיצוניים וכו'.
- **נוהל מינויים** – יסדיר את תהליך רכישת המינוי, פרטי הזיהוי הנדרשים לצורך המינוי, תהליך ההזדהות בקופות המכירה בעת הכניסה לספארי וכו'.
- **נוהל הפעלת חנות מזכרות** – שעות הפעילות, שעות המשמרות, מספר העובדים בכל משמרת, הליך רכישה מספקים, אמצעי תשלום אפשריים, סגירת קופה בסוף יום וכו'.
- **נוהל הגדרת תפקיד מנהלת חנות מזכרות** – הגדרת תחומי אחריותה של מנהלת חנות המזכרות, ובכלל זאת התקשרות עם ספקים;
- **נוהל גיוס וקליטת עובדים כללי** – כשם שקיים בספארי נוהל גיוס וקליטת עובדים שעתיים, יש להסדיר את קליטתם של יתר העובדים, בשכר חודשי, שעתי או מתנדבים.
- **נוהל חוגים** – יסדיר את סוגי החוגים שניתן לקיים בספארי, אופן הפעלת החוגים, שעות פעילות החוגים, מיקום החוגים בשטח הספארי וכו'.

6. מכירת כרטיסים

6.1. כללי

בכניסה לספארי ביתן ובו ממוקמת הקופה הראשית של הספארי. בנוסף, ברחבת הכניסה מוצבים ביתנים ובהם שבע עמדות קופה נוספות, בהן נעשה שימוש בזמני עומס. כמו כן, בהמשך של רחבת הכניסה ישנן שתי עמדות קופות נוספות, לתגבור נוסף.

פתיחת שתי עמדות התגבור הנוספות משמעותה ביטול השימוש בקופה הראשית. זאת מאחר שחלק מעמדות הקופה שנועדו לתגבור בזמני עומס ממוקמות בהמשך הנתיב בו נמצאת גם הקופה הראשית, ולבן לא ניתן לעשות שימוש בעמדות הקופה הראשית. כלומר, מספר הקופות המירבי שיכולות לתת שירות למבקרים בו זמנית הוא תשע קופות.

המעבר בקופות שבעמדות הכניסה מהווה למעשה כניסה בשערי הספארי, כך שלא נדרש למסור את הכרטיסים שנרכשו לגורם נוסף לאחר המעבר בקופה.

כרטיסי הכניסה לספארי הינם כרטיסים וירטואליים המנוהלים במערכות המידע הממוחשבות של הספארי, כלומר בדרך כלל לא נעשה שימוש בכרטיס מודפס. באמצעות המערכות הממוחשבות ניתן להדפיס קבלות עבור הכרטיסים שנרכשו.

כניסה לספארי ניתן לבצע במגוון דרכים, אשר כולן עוברות בסופו של דבר ביום הביקור בספארי דרך קופות המכירה:

מכירה בקופות	מימוש כרטיסים	כרטיסי הזמנה
• מכירת כרטיסים למבקרים מזדמנים במחיר רגיל ובהנחות לאוכלוסיות מיוחדות.	• מימוש של כרטיסים שנרכשו מראש: • אתר האינטרנט של הספארי • חברי ועדים או לקוחות של חברות אשראי • מנויים	• כרטיסים פיזיים מפנקס כרטיסים מודפס. • כרטיסים לעובדים/ מתנדבים • כרטיסים לארגונים קטנים/מפיצים.

להלן נתוני הכנסות והוצאות ממכירת כרטיסים בשנים 2017 – 2018 ב-₪, על פי מאזני הבוחן של הספארי:

סוגי כרטיסים		2017 בש"ח	2018 בש"ח
מכירה בקופות (כולל באתר האינטרנט)		17,583,550	16,298,943
מימושים	ועדים וחברות אשראי	11,887,923	12,238,955
	מינויים	1,231,012	1,068,963
כרטיסי הזמנה		402,414	363,006
סה"כ		**31,104,899**	**29,969,867**

בהליך מכירת ומימוש הכרטיסים בעת המעבר בקופות עלולה להיות קיימת חשיפה של הספארי לסיכונים שונים לשלמות ההכנסות. ניתן למנות 3 סיכונים עיקריים:

1. הכנסת מבקרים בשערי הספארי ללא תשלום.
2. גבייה במזומן ללא הפקת קבלה ותיעוד במערכת.
3. מכירת כרטיס בהנחה ללא זכאות.

על מנת למנוע את הסיכונים הנ"ל יש צורך בבקרות אשר מונעות התממשותם וכן בקרות מגלות, למקרה שהסיכון התממש. בספארי קיימות מספר בקרות אחר עבודת הקופאים, ובכללן:

1. **<u>אחראי קופות בשטח</u>** – בימי חול מנהל הקופות בשטח מסתובב בין הקופות הפעילות, בדרך כלל זוהי הקופה הראשית בלבד, ומפקח על פעולות הקופאים. בימי עומס מוצבים אחראי קופות נוספים בשטח: מנהל הקופות במינהלה ומנהלת הכספים.
2. שני עובדים בשכר שעתי המועסקים על ידי הספארי לצורך תיגבור בשטח בלבד ופיקוח על הקופות בימי עומס.
3. **<u>מצלמות</u>** - מצלמות אבטחה המתעדות את פעילות הקופאים והמכירה בקופות.
4. **<u>ספירות קופה יומיות</u>** - ספירת המזומנים ממכירת כרטיסים יומית, והשוואתם לדוח קופה יומי המופק ממערכת הקופות, בו נרשמות בין היתר כל המכירות שבוצעו במזומן (להלן "**דוח קופה**").
5. **<u>ספירות פתע</u>** - ספירות פתע אקראיות בקופות המכירה הנערכות על ידי המבקר הפנימי של הספארי – יצוין כי הספירות נעשות בהתאם להחלטת המבקר ותוכנית העבודה השנתית שלו ואין כל חובה כי יתבצעו.

6.2. מהביקורת עולה כי הבקרות הקיימות בספארי אחר הליך מכירת הכרטיסים **אינן נותנות מענה מקיף לסיכונים** שפורטו לעיל בנוגע לשלמות ההכנסות בקופה, בשני היבטים:

- **<u>בקרה מונעת</u>** – לא קיימים אמצעים אשר מהווים בקרה אחר עבודת הקופאים ונועדו למנוע את האפשרות של כניסה ללא תשלום תקין, כמו למשל הפרדה בין שלב מכירת הכרטיסים בקופות למבקרים מזדמנים לבין מימוש הכרטיסים שנמכרו למזדמנים. מאחר שאותו גורם מבצע את שתי הפעולות, אין בקרה על כך שהכניסה לספארי מבוצעת באמצעות כרטיס מתאים בלבד.
- **<u>בקרה מגלה</u>** – באמצעות הבקרות הקיימות לא ניתן לחשוף באופן שוטף את כל המקרים בהם בוצעה כניסה ללא כרטיס מתאים או ללא כרטיס כלל.

6.3. מהביקורת עולה כי לא קיימת בקרה **ממוכנת** של מספר המבקרים בכל רגע נתון. הקופאים בוחנים את כמות הנושאים ברכב ומזינים את מספרם לגיליון אלקטרוני**, כמובן לא נמצאה בקרה תקופתית בין כמות הנכנסים כפי שנרשמה על ידי הקופאים לכמות הכרטיסים שהונפקו בכל יום.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.4. הביקורת ממליצה כי ייבחנו אמצעי בקרה נוספים למניעה וגילוי של הפרות במכירת כרטיסים. מאחר שכניסת מבקרים לאתרים בעיקר באמצעות רכבים אינה נפוצה בארצנו, ניתן לבחון את מדיניות מכירת הכרטיסים באתרים דומים בארצות אחרות.

תגובת מנהלת הכספים:

"מקובל".

6.5. הביקורת ממליצה לבחון רישום ותיעוד של כניסת מבקרים, באופן בלתי תלוי במספר הכרטיסים שנמכרו.

תגובת מנהלת הכספים:

"כניסת מבקרים משלמים מתועדת ונרשמת במלואה. יבחן רישום ילדים מתחת לגיל שנתיים לצורך תיעוד ".

6.6. מערכת תמורה

המערכת הממוחשבת אשר משמשת את עובדי הקופות למכירה ומימוש של כרטיסי כניסה לספארי הינה מערכת "תמורה" (להלן: "**מערכת תמורה**"). באמצעות מערכת תמורה מתבצעת בין היתר מכירת כרטיסים בקופות למבקרים מזדמנים, מימוש כרטיסים שנרכשו באתר האינטרנט של הספארי, מימוש כרטיסים של חלק מהמועדונים, מימוש כרטיסי הזמנה וכניסת מנויים.

יצוין, כי מערכת תמורה משמשת בנוסף את מוקד ההזמנות, למכירת כרטיסים לסיורים, הדרכות ועוד, תחומי פעילות אשר לא נבחנו במסגרת ביקורת זו.

6.6.1. ניהול הרשאות

אחד העקרונות החשובים ביותר בבקרה פנימית נאותה בארגון הינו יישום **מערך הרשאות** ועיקרון **הפרדת התפקידים במערכות המידע**. מערך ההרשאות במערכות המידע בארגון נדרש שיעמוד בעקרון "הצורך לדעת" – הגבלת הגישה למידע לבעלי התפקידים הזקוקים לו בלבד ועמידה בעיקרון הפרדת תפקידים. עקרון זה קובע הפרדה בין הגורמים השונים האחראים לביצוען של פעולות בארגון, כגון הפרדה בין גורם מבצע, מאשר ומבקר.

עובד בעל גישה לנתונים אשר אינם דרושים לו לביצוע תפקידו עלול לבצע מגוון פעולות אשר אינן עולות בקנה אחד עם הגדרת תפקידו ועם עיקרון הפרדת התפקידים.

המחלקה הבכירה לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסמה בחודש ספטמבר 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע", הכולל 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה, העוסקים בנושאים כגון: ניהול הרשאות משתמשים על בסיס "הצורך לדעת", ניהול סיסמאות ועוד (להלן: "**נהלי המסגרת**").

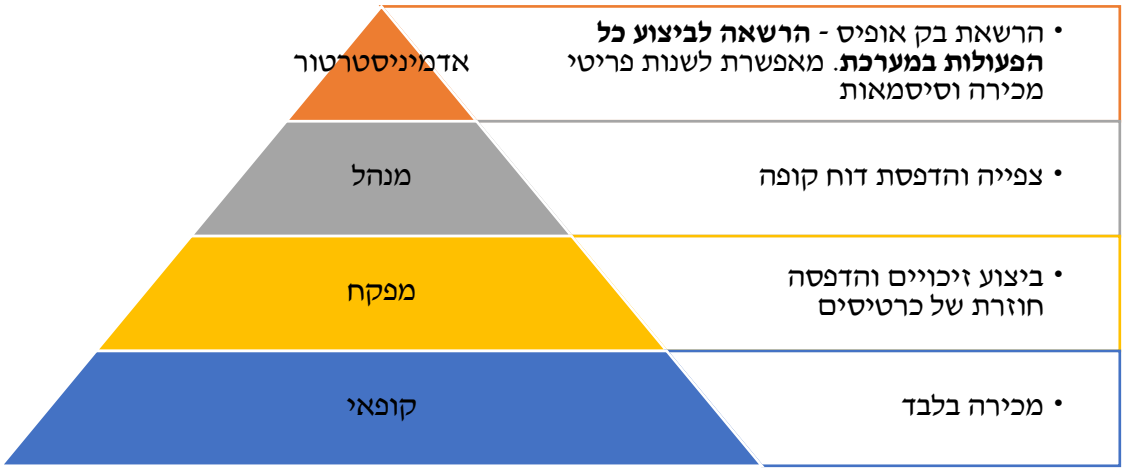
בדו"ח ביקורת מבקר המדינה על השלטון המקומי משנת 2014 "בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות" נקבע כי: "**הנהלים המובאים באתר מחייבים את מוסדות המדינה, ומכאן שהם חלים גם על הרשויות המקומיות**".

נוהל מס' 13 לנהלי המסגרת קובע כי אין לאפשר שימוש של מספר משתמשים באותה ההרשאה.

כמו כן קובע נוהל מס' 13 כי "**פעילות תוכניתנים בסביבת ייצור תוגדר כפעילות חריגה על כל המשתמע מכך**".

הכניסה למערכת תמורה בספארי נעשית באמצעות **הרשאה אישית**, הכוללת שם משתמש וסיסמא אישיים לעובד. קיימים 28 משתמשים במערכת תמורה .

ישנן מספר דרגות הרשאה למערכת תמורה. כל דרגה כוללת בנוסף את הפעולות של הדרגה הקודמת. להלן מדרג ההרשאות למערכת תמורה:



להלן פירוט של מספר ההרשאות מכל סוג:

סוג הרשאה	מס' משתמשים פעילים	אחוז מכלל ההרשאות
אדמיניסטרטור	6	21%
מנהל	2	7%
מפקח	5	18%
קופאי	15	54%
סה"כ	**28**	**100%**

6.6.2. הביקורת מעירה כי בניגוד לכללי מנהל תקין ולעקרונות נוהל המסגרת, הקצה הספארי הרשאת **אדמיניסטרטור** ל-6 משתמשים המהווים **כ-20% מהמשתמשים במערכת**, כמפורט להלן:

מס"ד	תפקיד
1	מנהל קופות ראשי
2	מנהל קופות בשטח
3	מנהלת חשבונות
4	מנהלת שיווק
5	2 עובדי מערכת תמורה

כפי שעולה מן הטבלה, ניתן לראות כי למנהלת החשבונות בספארי למשל קיימת הרשאת אדמיניסטרטור, **המאפשרת ביצוע פעולות נרחבות במערכת**, אשר **אינן דרושות לה** לשם ביצוע תפקידה.

הדבר מהווה פגיעה בעקרון הפרדת התפקידים ובעיקרון של גישה למידע על בסיס צורך בלבד, ומאפשר לעובדים לבצע פעולות נרחבות שאינן דרושות לצורך ביצוע תפקידם. הביקורת תציין, כי כאשר מדובר במערכת כספית עולה החשיבות של ניהול ההרשאות בהתאם לתפקידים.

כמו כן, יצוין כי שניים מתוך בעלי הרשאת אדמיניסטרטור הינם מפתחי התוכנה הממוחשבת. הביקורת תציין כי מאחר שעל פי נוהל מס' 13 לנהלי המסגרת פעילותם בסביבת הייצור תוגדר **כפעולה חריגה, יש לבצע מעקב שוטף אחר כניסתם למערכת**.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"בעקבות הערת הביקורת, שונתה הרשאת אדמיניסטרטור למנהלת חשבונות ולמנהלת השיווק להרשאת מנהל".

6.6.3 מהביקורת עולה כי לא מבוצעת בקרה שוטפת על הרשאות משתמשים, ועל התאמת ההרשאה לסוג התפקיד. כך למשל, למנהל הקופות בשטח ניתנה הרשאת אדמיניסטרטור לצורך מילוי מקום של מנהל הקופות הראשי בעת שהותו בחו"ל, אולם לא שונתה לאחר חזרתו של מנהל הקופות הראשי לתפקידו. הרשאות אדמיניסטרטור, הקרויה הרשאת משתמש על מאפשרת למשתמש אביפת כלל הבקרות הקיימות ובכך מהווה סיכון כאשר ניתנת למשתמש שאינו נדרש להרשאה זו.

6.6.4 מהביקורת עולה כי ישנם שמונה משתמשים **לא פעילים שהרשאתם לא בוטלה במערכת**, 6 קופאים ו – 2 מפקחים.

הביקורת מעירה כי באשר הרשאה של משתמשים לא פעילים אינה מבוטלת במערכת, אדמינסטרטור יכול להפעילה בכל עת, ולעשות בה שימוש לא תקין. סגירת הרשאות משתמשים של משתמשים שעזבו חיונית לשמירה על אבטחת המידע הקיים במערכת ועל מניעת שימוש לא מורשה.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"לא ברור בסיס הקביעה. משתמשים לא פעילים אינם יכולים להפעיל את הרשאתם ולעשות שימוש".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

הביקורת מתייחסת לכך שההרשאה אינה מבוטלת כי אם מוקפאת במערכת תמורה. המקובל במערכות מידע במקרה של עובדים שאינם פעילים הינה **מחיקת ההרשאה ולא הקפאתה** בעיקר נוכח כמות המשתמשים בעלי הרשאת אדמיניסטרטור שנמצאה כפי שתוארה בסעיף 6.6.2.

6.6.5 מהביקורת עולה הרשאת "מפקח" ניתנת לעובדי התגבור הזמניים אשר נקראים לפיקוח על הקופות בשעת עומס. הרשאה זו המעניקה למשתמש אפשרות ביצוע של **פעולות נרחבות החורגות מאפשרויות הפעולה של קופאי בלבד**, כמו משל ביצוע זיכויים, מן הראוי שתינתן לעובד קבוע בלבד, אשר דרגת תפקידו גבוהה מדרגת הקופאי.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"הספארי פתוח שבעה ימים בשבוע, ובימי שבת, חג ועומס הקופות מנוהלות על ידי מנהלי קופות שעתיים. ניתנה להם הרשאת מפקח המאפשרת ניהול הקופות בימים אלה".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

נוכח הסיכון בהרשאה זו מומלץ לבחון מתן הרשאה **גבוהה לעובד קבוע בעל דרגה גבוהה יותר**.

6.6.6 מהביקורת עולה כי הקופאית הראשית בספארי הינה בעלת הרשאת "מנהל", המאפשרת בין היתר ביצוע פעולות בגון זיכויים, הדפסה חוזרת של כרטיסים וגישה לדוח קופה. הקופאית הראשית אינה גורם מנהל, אלא מבצעת מכירת כרטיסים שוטפת, כך שעל ידי **מתן הרשאה גורפת לביצוע פעולות נרחבות, לא קיימת בקרה על פעולותיה.**

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"מדובר בקופאית ותיקה ומנוסה, הממלאת את מקומו של אחראי הקופות בימי חול, כאשר נעדר מהעבודה. על כן, ניתנה לה הרשאת מנהלת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת העירה על כך שלא קיימת בקרה על פעילות העובדת נוכח ההרשאות הגבוהות שניתנו לה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.6.7 יש להגדיר הרשאת אדמיניסטרטור **לגורם אחד בלבד בספארי**, מנהל הקופות במנהלה, אשר לו הצורך הבלעדי בסוג הרשאה זה.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"בעקבות הערת הביקורת, צומצמו מס' ההרשאות ל-4 משתמשים. לצורך תפעול שוטף לא ניתן לצמצם מעבר לכך".

6.6.8 יש לבצע בקרה מיידית וגורפת על כל ההרשאות בספארי, ובכלל זאת התאמת ההרשאה לסוג התפקיד ולצורך ביצוע הפעולות שמאפשרת ההרשאה.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"בוצע".

6.6.9 יש לבטל הרשאות של משתמשים לא פעילים, אשר אינם פעילים לצמיתות ולא באופן זמני בלבד.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"הגדרת המשתמש כ"לא פעיל" אינה זמנית אלא לצמיתות. הגורם היחיד שיכול לשנות זאת הינו אדמיניסטרטור".

6.6.10 ניהול סיסמאות

נוהל מס' 13 לנהלי המסגרת קובע כי "**מטרת הסיסמא הינה מניעת כניסת גורם לא מורשה למאגרי המידע, כך שסיסמא אשר לא מוחלפת או קלה לפיצוח עלולה לאפשר לגורמים לא מורשים גישה למאגרי המידע החשופים למשתמש**." כמו כן, קובע נוהל 13 לנהלי המסגרת כי על שמות המשתמש במערכת לייצג נאמנה את המשתמש בהן ולאפשר זיהוי ברור של מבצע הפעולות.

נוהל מס' 13 קובע בין יתר את הדרישות הבאות לניהול סיסמאות:

- בכלל, הסיסמא תהיה קשה לניחוש.
- הסיסמא תהיה מורכבת משישה תווים (לכל הפחות) של אותיות, ספרות וסימנים.
- תו זהה לא יופיע בסיסמא יותר מפעמיים.
- לא יהיו יותר משלושה תווים עוקבים שיופיעו בסדר הרציף שלהם (א'-ב', ספרות, סדר המקשים במקלדת וכו').

6.6.11 מהביקורת עולה כי בניגוד לנדרש בנהלי המסגרת, הרכב הסיסמאות למערכת תמורה אינו עומד בחלק מהדרישות של נהלי המסגרת:

- כל הסיסמאות, מלבד אחת, מורכבות מפחות מ-6 תווים, הכמות המינימלית על פי נוהל המסגרת, כמפורט להן:

מס' תווים בסיסמא	מס' סיסמאות בעלות אורך זה
2	7
3	2
4	18
5	0
6 (דרישה מינימלית)	1
סה"כ	**28**

- **אף אחת מהסיסמאות אינה כוללת כנדרש שילוב של מספרים ואותיות**, אלא כולן כוללות מספרים בלבד.
- 3 מהסיסמאות כוללות למעלה משתי הופעות של אותו תו בסיסמא (למשל 7777, 8828).

6.6.12 מהביקורת עולה כי בניגוד לנדרש בנהלי המסגרת, חלק משמות המשתמש אינם מאפשרים זיהוי ברור של מבצע הפעולה:

- שמות משתמש כלליים, כגון: "מתלמד", "מתלמדת".

- שם משתמש המורכב משם פרטי בלבד ללא שם משפחה – "אמיר".
- שם משתמש בו שם המשפחה הוא "תמורה", המתייחס למפתח של התובנה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.6.13 מומלץ כי הרכב הסיסמאות ושמות המשתמשים של בעלי ההרשאות **יהיו בהתאם לדרישות נוהל 13 לנהלי המסגרת**. הביקורת תדגיש כי כאשר מדובר במערכת לניהול כספים, קיימת חשיבות רבה לשמירה על מורכבות הסיסמאות ולמניעת העברתן בין משתמשים.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"מקובל".

6.7 <u>מכירת כרטיסים בקופות</u>

בקופות הספארי מתבצעת מכירת כרטיסים למבקרים מזדמנים.

נכון למועד הביקורת, בספארי 15 קופאים, העובדים במשמרות, כאשר בכל יום עבודה ישנם בין 1-9 קופאים, בהתאם לעומס העבודה ולתקופה בשנה. משמרת כל קופאי נמשכת מתחילת יום העבודה בספארי ועד סגירת הקופות, יום עבודה של כ-8 וחצי שעות.

תשלום בקופות הספארי עבור כרטיסים ניתן לבצע במזומן או באשראי בלבד. בפתיחת הקופה מקבלים הקופאים סכום התחלתי במזומן בסך של 1,400 ₪, לצורך ניהול העודף בקופה.

להלן הנתונים בדבר הכנסות ממכירת כרטיסים בקופות המכירה בשנים 2017 – 2018 (כולל מכירת כרטיסים באינטרנט)ב-₪:

2017 בש"ח	2018 בש"ח
17,583,550	16,298,943

בשנת 2018 חלה ירידה בהכנסות , בסך של כ-1.3 מיליון, ממכירת כרטיסים למזדמנים הן בקופות המכירה והן באמצעות אתר האינטרנט של הספארי.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.7.1 הביקורת ממליצה כי **תיעשה בחינה מעמיקה** של הסיבות לירידה בהכנסות ממכירת כרטיסים למזדמנים.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"הנושא נבדק".

6.8 מחירון ומודול המכירה במערכת תמורה

מדי שנה, מאשרת הנהלת הספארי מחירון מפורט לשנה קלנדרית אחת (להלן: "**המחירון המפורט**").

לביקורת הועבר קובץ אקסל ובו מחירון לשנת 2019, הכולל עמודה של סוג הכרטיס, עמודות מחיר, ועמודת הערות.

להלן מחירי הכרטיסים הרלוונטיים לביקור רגיל בספארי:

סוג הכרטיס	מחיר בש"ח	הערות
יחיד	74	
יחיד בהנחה/בקבוצה	67	זכאים להנחה: תושבי ר"ג ות"א, שוטרים, חיילים, נכים, סטודנטים, אזרח ותיק
יד לבנים / אלמנות צה"ל	30	
קהילה נגישה	67	מלווה ללא תשלום
חבר מרכז משפח"ה (אמהות חד הוריות ר"ג)	52	בהצגת תעודה
תלמיד (ללא הדרכה) בקבוצה	34	מחיר חורף 30 ₪ מספטמבר ועד פברואר
גמלאי בקבוצה	34	
הסעה לאדם	7	חבר מרכז משפח"ה (חד הוריות ר"ג) חינם בהצגת תעודה
ועדים	52	

בנוסף, בכניסה לספארי ובכל אחת מהקופות מוצב שלט המוצג למבקרים בספארי, ובו פירוט מצומצם של המחירים למבקרים מזדמנים, הכולל מחיר רגיל לביקור בספארי, מחיר בהנחה לאוכלוסיות מיוחדות, ומחיר הסעה להולכי רגל (להלן: "**מחירון הקופות**").

להלן צילום של מחירון הקופות:



כאמור, הקופאים בעמדות הקופה עושים שימוש במערכת תמורה לצורך מכירת הכרטיסים. לאחר אישור המחירון על ידי הנהלת הספארי, מזין מנהל הקופות הראשי את מחירי המחירון המעודכנים למערכת תמורה.

הביקורת ביקשה לבדוק את ההתאמה בין המחירון לבין המחירים המוזנים במערכת הקופה.

להלן צילום של המסך במודול הראשי במערכת תמורה, באמצעותו מתבצעת מכירת הכרטיסים בקופות למבקרים מזדמנים:



6.8.1 הביקורת ביצעה השוואה בין פריטי המכירה במחירון לבין פריטי המכירה במודול הראשי במערכת תמורה - לא נמצאו ממצאים חריגים.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.8.2 הביקורת ממליצה כי מכירת כרטיס "מבקר בהנחה" במודול הראשי במערכת תמורה תכלול פתיחת חלון עם סוגי האוכלוסיות השונות הזכאיות להנחה זו, על מנת שיהיה אפשר לבצע מעקב אחר כמות המקרים מכל סוג אשר רכשו כרטיסים לספארי.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"ההמלצה תישקל במבחן עלות תועלת לצורכי שיווק".

6.8.3 <u>סגירת קופה</u>

בסיום המשמרת של כל קופאי, מבצע הקופאי ספירה של כל המזומנים שהתקבלו באותו יום, רושם על גבי טופס ייעודי את מספר השטרות מכל סוג שנמצאו בקופה ומבצע הצהרה במערכת תמורה על המזומנים שהתקבלו, במסגרתה מזין הקופאי את מספר השטרות והמטבעות שהתקבלו מכל סוג כפי שנספרו על ידו.

לאחר הספירה, הקופאי מעביר בשקית, אליה משודך טופס הספירה הידני, את המזומנים למנהל הקופות בשטח, יחד עם הקבלות על האשראי. מנהל הקופות בשטח מפקיד את השקית עם תכולת הקופה בכספת שנמצאת באחד מהביתנים הסמוכים לעמדות הקופה.

בסוף היום, מנהל הקופות בשטח מעביר את כל המזומנים וספחים בגין אשראי לכספת שנמצאת בבניין המנהלה. בבוקר שלמחרת, מרוכן מנהל הקופות הראשי שבמנהלה את הכספת, מפיק דוח קופה עבור היום הקודם, ובודק שיש התאמה בין הכסף שבכספת, הצהרת הקופאי, ודוח הקופה.

במידה שיש חוסר או עודף, מנסה מנהל הקופות לאתר את הסכום החסר בעמדת הקופה, וכן במידת הצורך מבצע בירור מול הקופאי. במידה שלא אותר הסכום החסר, מציין זאת מנהל הקופות שבמנהלה על גבי דוח הקופה, אשר מתויק לקלסר יחד עם כל דוחות הקופה היומיים השוטפים, לבדיקה של מנהלת החשבונות.

המבקר הפנימי בספארי מבצע לעיתים **באופן אקראי ספירת פתע** בקופות הספארי, במסגרתה נספרים המזומנים וספחי האשראי הנמצאים בקופה ונעשית השוואה למול דוח הקופה היומי. להלן עיקרי הממצאים של **המבקר הפנימי בספארי** בשנים 2017 - 2018:

תאריך ספירה	מספר קופה	חוסר (-) / עודף (+)	
		מזומן	אשראי
01/10/17	ראשית	תקין	לא בוצעה ספירה
18/11/17	1	- 52	- 14
	5	- 140	+ 63
06/12/18	ראשית	תקין	תקין
	8	תקין	- 1,174

יצוין, כי בדוח הביקורת של המבקר הפנימי בספארי מה-18/11/17, נמצא כי בסמוך להגעת המבקר לקופות הספארי, סיימה הקופאית אשר הפעילה את קופה מספר 5 במהלך רוב שעות היום, והוחלפה על ידי קופאי אחר, **מבלי שיבוצע תהליך סגירת קופה על ידה ופתיחת הקופה מחדש על ידי הקופאי המחליף.**

מנהל הקופות הפיק לביקורת דוח קופה של ה- 22.6.19, וכן דוח קופה מרוכז לתקופה שבין ה-1.1.19 – 26.6.19, המפרט את כל המזומנים שהתקבלו בגין מכירת כרטיסים בקופות למבקרים מזדמנים, לפי סוג הכרטיס.

6.8.4 **הביקורת מעירה** כי בניגוד לכללי מנהל תקין, סגירת הקופה לא נעשית בנוכחות מנהל הקופות, אלא על ידי הקופאי בלבד. בתהליך זה של סגירת הקופה, תכולת הקופה ובה המזומנים שהתקבלו באותו יום, מועברת בין שלושה גורמים שונים (הקופאי, מנהל הקופות בשטח, מנהל הקופות הראשי במינהלה), ויוצרת פתח לחוסר התאמה בשלמות ההכנסות אשר לא ניתן יהיה להתחקות אחר מקורו.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.8.5 הביקורת ממליצה כי תהליך סגירת הקופה יבוצע, כנדרש בנוהל הקופות. יש לבצע ספירה של הקופה בסוף כל יום **בנוכחות מנהל הקופות**, ולוודא כי קיימת התאמה בין המזומנים וספחי האשראי בקופה, לבין דוח הקופה. במידה ויימצא חוסר, ייעשה בירור מידי.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"מקובל".

6.9 מימושים

6.9.1 כרטיסים באינטרנט

לספארי אתר אינטרנט, בו ניתן לרכוש כרטיסי כניסה באמצעות מערכת תמורה (ראה נספח ב'). ניתן לרכוש כרטיס במחיר רגיל או כרטיס בהנחה לאוכלוסיות מיוחדות. לאחר הרכישה, יש להגיע לקופות הספארי עם קוד הרכישה, ומתבצע מימוש של הכרטיס במערכת תמורה, **מבלי שנדרש**

להציג תעודה מקנה הנחה (ראה נספח ג' – מודול מימוש במערכת תמורה המשמש למימוש כרטיסים שנרכשו באתר האינטרנט של העירייה).

6.9.2 מהביקורת עולה כי אין בקרה כי קיימת תעודה אשר מקנה הנחה למבקרים אשר רכשו כרטיסים בהנחה באמצעות האינטרנט.

המלצת הביקורת:

6.9.3 הביקורת ממליצה כי הספארי יתנה את הכניסה למבקרים שרכשו כרטיסים בהנחה בהצגת תעודה מקנה הנחה בכניסה לספארי, או לחילופין בסריקת תעודה מקנה לאתר האינטרנט של הספארי בעת הרכישה באינטרנט.

תגובת מנהלת הכספים:

"מקובל".

6.9.4 כרטיסים לוועדים

בנוסף למכירת כרטיסים למבקרים באופן עצמאי, התקשר הספארי עם ארגונים שונים (להלן: "**ועדים**") בהסכמים המקנים הנחות ברכישת כרטיס כניסה לחברים בוועד (להלן: "**הסכמי ועדים**"), וכן עם חברות אשראי שונות בהסכמים המקנים הנחות ללקוחותיהם, על מנת למשוך אליו קהל יעד רחב יותר. בהסכמים נקבעים סוג וגובה ההטבה לחברי הוועד / לקוחות חברות האשראי.

הביקורת בחנה ההתקשרויות עם ועדים בלבד. ברוב המקרים, מתקשרים הוועדים קודם לכן עם חברה מנהלת (להלן: "**חברה מנהלת**"), אשר מספקת להם שירותים של התקשרות עם אטרקציות שונות בהסכמים לקבלת הנחות ברכישת כרטיס. במקרים אלה, מתקשרת החברה המנהלת עם הספארי, בשם כל אותם הוועדים אותם מייצגת. כמו כן, ישנם ועדים שהתקשרו ישירות עם הספארי.

מימוש כרטיסי ועדים נעשה במספר אופנים, בהתאם לאופן ההתקשרות של הספארי עם הוועד:

- **<u>מימוש באמצעות מערכת תמורה</u>**: עבור ועדים שהתקשרו ישירות עם הספארי (ראה נספח ג' - מודול מימוש במערכת תמורה המשמש למימוש כרטיסי ועדים שהתקשרו ישירות עם הספארי), או ועדים המאוגדים תחת חברה מנהלת שלה קישור למערכת תמורה.
- <u>מימוש באמצעות מערכות נוספות</u>: עבור ועדים להם אין ממשק עם התמורה. לספארי שתי מערכות נוספות ובהתאם שני מסופונים למימוש ההזמנה של הוועדים הנ"ל:
  - מערכת "knowledge"
  - מערכת "דולצ'ה ויטה"

לצורך מימוש ההזמנה, מעבירים עובדי הקופה את כרטיס המועדון של הוועד במסופונים בעלי קוראי שפתיים, המפיקים בעת העברת כרטיס החבר שובר אשר על גביו מפורט מספר הכרטיסים שהוזמנו. עובדי הקופה אינם מבצעים עבור מימוש כרטיסים אלו פעולות במחשב, אלא במסופונים בלבד.

בשנים 2017 – 2018 היו לספארי הסכמי התקשרות עם 3 חברות מנהלות לקבלת הטבות במחיר הכניסה לספארי, אשר כללו התקשרות עם 18 ועדים בשנת 2017, ו-19 ועדים בשנת 2018. להלן פירוט החברות המנהלות והוועדים המיוצגים על ידה, סוג ההטבה, וכן ההכנסות מוועדים אלה בשנים 2017 – 2018:

שם החברה המנהלת	2017		2018	
	מס' הוועדים	הכנסות <u>באלפי ₪</u>	מס' הוועדים	הכנסות <u>באלפי ₪</u>
חברה א'	4	2,672	4	2,452
חברה ב'	7	3,267	7	2,997
חברה ג'	2	1,133	2	1,455
ללא חברה מנהלת	4	2,262	5	2,557
סה"כ	**17**	**9,334**	**18**	**9,461**

להלן תרשים המפרט את תהליך רכישת כרטיסי ועדים ומימושם בקופות בספארי:



חיוב המועדון מתבצע למעשה על פי כמות המימושים שעודכנו בדוח המימוש של הוועד, המנוהל במערכת הממוחשבת של החברה המנהלת תחתיה מאוגד הוועד. דוח המימוש של כל ועד מציג בין היתר את תאריך ההזמנה, תאריך המימוש, מס' הכרטיסים שמומשו (להלן: "**דוחות מימוש**").

הביקורת ביקשה לבדוק את מיצוי ההכנסות מוועדים בחודש דצמבר 2018. לשם כך ביצעה הביקורת מדגם של 3 ועדים, והשוותה בין כמות המימושים לחודש זה על פי דוח המימוש של הוועד, סכום החיוב בחשבונית לחודש זה, וההכנסות שהתקבלו מהוועדים עבור חודש זה על פי כרטיס הנהלת החשבונות של הוועד. להלן תוצאות הבדיקה:

שם החברה המנהלת	סוג ההטבה	הכנסות באלפי ₪		מספר המימושים על פי דוח המימוש	מספר המימושים על פיהם בוצע חיוב בחשבונית	סכום החיוב בחשבונית ב-₪	סכום ההכנסה על פי כרטסת ב-₪
		2017	2018				
חברה א'	כרטיס ב-47 ₪ החל מה-25.3.18: כרטיס ב-50 ₪	1,283	1,320	1,651	1,651	80,487	80,487
חברה ב'	כרטיס ב-51 ₪	1,433	1,660	14	14	696	696

הביקורת מציינת כי במדגם שערכה **נמצאה התאמה** בין מספר המימושים וסכום ההכנסה.

6.9.5 <u>ברטיסי מינויים</u>

הספארי מאפשר למבקרים לרכוש מינוי שנתי, אישי או משפחתי, המקנה כניסה חופשית ללא הגבלה במשך השנה. את המינוי ניתן לרכוש במספר דרכים:

- **<u>מודיעין</u>** – הגעה פיזית למודיעין אשר ממוקם בחניית הספארי, הנמצאת בתוך מתחם הספארי לאחר הכניסה בקופה הראשית. רכישת המינוי מתבצעת מול עובדי המודיעין, כאשר פרטי המבקר נרשמים בטופס ייעודי, ומוזנים מאוחר יותר למערכת תמורה. כרטיס המינוי מופק מידית עבור המבקר. המבקר מתבקש לשלוח לספארי תמונה באמצעות המייל במועד מאוחר יותר. יציין כי קיימת אפשרות לרכוש את המינוי לאחר רכישה של כרטיס כניסה חד פעמי לספארי, ולהזדכות על הכניסה החד פעמית במסגרת התשלום עבור המינוי.
- **<u>טלפון</u>** – רכישה טלפונית ממוקד ההזמנות. ההרשמה מתבצעת במערכת באופן מיידי, ללא טפסים. גם ברכישה טלפונית המבקר מתבקש לשלוח לספארי תמונה באמצעות המייל במועד מאוחר יותר. ניתן לבחור לקבל את הכרטיס המינוי בדואר רשום או במודיעין בעת הביקור הבא בספארי. בכל מקרה נשלח במייל אישור זמני התקף לחודש, אותו ניתן להציג בעת הביקור הבא

בספארי. כמו כן, במידה שטרם התקבל כרטיס המינוי בעת הביקור הבא, ניתן לבצע במהלך החודש כניסה לספארי גם באמצעות הצגת ת.ז ולא רק באמצעות הכרטיס הזמני.

- **אינטרנט** – רכישה באתר האינטרנט של הספארי. ישנה אפשרות להעלות תמונה באמצעות האתר, אך זו לא דרישת חובה. עובדי המוקד מבצעים מעקב אחר הרשמה של מנויים חדשים באתר האינטרנט באמצעות הפקת דוח מנויים ממערכת תמורה, ובודקים באתר האינטרנט של הספארי האם הועלתה תמונה של בעל המינוי או לא. במידה שלא הועלתה תמונה, עובדי מוקד ההזמנות יוצרים קשר עם בעל המינוי בבקשה לשליחת תמונה במייל. קבלת כרטיס המינוי נעשית באותו אופן בו נעשית בעת רכישת המינוי טלפונית.

כל כרטיס מינוי כולל מספר סידורי בלבד. לצורך כניסה בספארי לאחר רכישת מינוי, יש להעביר את כרטיס המינוי בקורא הכרטיסים של מערכת תמורה. העברת כרטיס מינוי בקורא הכרטיסים מעלה את פרטי המינוי במערכת הכוללים את שמו של בעל המינוי, ת.ז, תמונה ותוקף המינוי, באמצעותם ניתן לבצע זיהוי של בעל המינוי. במידה שטרם התקבלה תמונה של המבקר, מתבצע זיהוי לפי מספר תעודת זהות בהצגת תעודה מזהה.

עבור מינוי משפחתי, נדרש לשלוח תמונות של כל בני המשפחה. המשפחה מקבלת שני כרטיסי מינוי זהים, עם אותו מספר סידורי, שכאשר מעבירים אותו בקורא כרטיסים עולים במערכת פרטיהם של כל בני המשפחה הנכללים במינוי.

במידה שבוצעה רכישה במודיעין באמצעות טופס הרשמה, וטרם הוזנו פרטי בעל המינוי במערכת תמורה, פרטי המנוי לא יעלו במערכת לאחר העברת כרטיס המנוי בקורא כרטיסים. במצב זה, יש לבצע בירור טלפוני מול המודיעין, ולוודא כי קיים טופס רישום לבעל המנוי. במידה שקיים, הכניסה לספארי במערכת תמורה מתבצעת במודול "כרטיסי חוץ", הכולל אפשרות לכניסה של "מינוי שמי", כלומר מינוי שטרם נרשם במערכת.

להלן מחירי מינוי שנתי מהמחירון:

סוג כרטיס	מחיר בש"ח
בודד	290
מחיר ליחיד במשפחה	220
מחיר לחבר מרכז משפח"ה (חד הוריות)	180

להלן פירוט הכנסות ממנויים בשנים 2017 – 2018 ב-₪:

2017 בש"ח	2018 בש"ח
1,231,012	1,068,963

לביקורת הועבר דוח אקסל לשנת 2018, הכולל רשימה של כל המנויים שרכשו מינוי בשנה זו, ובכלל זאת שם המשפחה של בעלי המינוי, תקופת המינוי, כמות המשתתפים בכל מינוי, וכמות הכניסות הכוללת במסגרת כל מינוי. כמו כן מצוין בדוח האם הרכישה נעשתה באתר האינטרנט של הספארי.

בשנת 2018 נמכרו בספארי 2,765 כרטיסי מינוי, לסך כולל של 7,953 מבקרים, כמפורט להלן:

סוג מנוי	מספר כרטיסי מנוי	סך המבקרים המנויים	סך הכניסות לספארי במהלך שנת 2018	מס' כניסות ממוצע לאדם
מינוי בודד	590	590	1,077	1.8
מינוי משפחתי	2,175	7,363	66,962	9.1
סה"כ	**2,765**	**7,953**	**68,039**	**8.6**

6.9.6 מנתוני מכירות כרטיסי המינויים לשנים 2017-2018 עולה כי **חלה ירידה של כ-163 אלף** ש"ח במכירת כרטיסי המינויים.

6.9.7 מדוח המינויים לשנת 2018 עולה כי:

- ישנם **10 מינויים** בהם מספר המשתתפים בתשלום הוא 0, כמפורט להלן:

מינוי מתאריך	מינוי עד תאריך	משתתפים בתשלום	משתתפים לא בתשלום	מספר כניסות	לקוח מרכז	נוצר באתר
11/07/2018	10/07/2019	0	0	0	מנויים	V
17/06/2018	16/06/2019	0	0	0		V
17/06/2018	16/06/2019	0	1	0		V
20/08/2018	20/08/2018	0	0	0	מנויים	V
05/02/2018	01/02/2015	0	0	0	מנויים	
05/05/2018	04/05/2019	0	0	0	תמורה	
22/01/2018	22/01/2018	0	0	0	מנויים	
25/04/2018	24/04/2019	0	0	0	לקוחות מזדמנים	
26/05/2018	25/05/2019	0	0	0	מנויים- ארגון הסגל האקדמי	
30/09/2018	30/09/2018	0	0	0	מנויים	

- מהביקורת עולה כי ישנם **36 מנויים** ללא ציון שם משפחה של בעלי המנוי או כל פרט מזהה אחר.

6.9.8 רכישת מינוי במודיעין נעשית באופן ידני באמצעות טפסים מול עובדי קופות המודיעין. מכך עולה כי:

- ישנם גורמים רבים המעורבים בתהליך רכישת מינוי. ביצוע הרשמה של מנוי במערכת לאחר הרשמה ידנית במודיעין, מתבצעת על ידי עובדי מוקד ההזמנות. העברת נתוני ההרשמה וכן פרטי האשראי יוצרת מס' סיכונים, ובהם אובדן טופס הרשמה, וכן חשיפת פרטי אשראי בין גורמים רבים.
- **תהליך רכישת המינוי יוצר כפילות בביצוע פעולות ועומס עבודה מיותר ולא נחוץ**, כאשר ההרשמה מתבצעת פעמיים על ידי עובדים שונים, ראשית באופן ידני על ידי עובדי המודיעין, ולאחר מכן במערכת הממוחשבת על ידי עובדי מוקד ההזמנות.
- פרטי המנוי מוזנים רק בשלב מאוחר יותר למערכת. כתוצאה מכך ישנם מקרים בהם בעת הביקור הבא בספארי טרם הוזנו פרטי המנוי למערכת ולא ניתן לאתר את בעל המנוי בקופות הכניסה. במקרים אלה נדרשים עובדי הקופות ליצור קשר עם עובדי המודיעין ולאתר את טופס ההרשמה. תהליך זה עלול ליצור עומס בכניסה לספארי, במיוחד בימים בהם יש מבקרים רבים, ולעכב את המבקרים שממתינים להיכנס.

6.9.9 אף שעל פי מדיניות הספארי נדרשת תמונה של בעל המינוי בעת רכישת המינוי, בפועל דרישה זו אינה נאכפת. כך למשל, ניתן לבצע רכישה באתר האינטרנט של הספארי גם מבלי להעלות תמונה, וכן בעת רכישה במודיעין לא נדרש להצטלם במקום או לחילופין לשלוח תמונה באמצעות המייל באופן מיידי כתנאי לרכישת המינוי. אי לכך, נדרשים עובדי הספארי להשקיע זמן ומשאבים ביצירת קשר בשלב מאוחר יותר עם בעלי מינוי שטרם שלחו את תמונתם.

6.9.10 בנוסף לכך שאין חובה להעלות תמונה לאתר האינטרנט בעת הרכישה באתר, לא מצוין כי יש אפשרות לשלוח תמונה במייל במקום להעלותה לאתר, כך שהספארי משאיר פתח לאי קבלת תמונה כלל.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.9.11 לערוך בחינה של מינויים בהם מספר המשתתפים הוא 0, או שהינם ללא ציון שם משפחה של בעל המינוי או כל פרטי זיהוי אחרים.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"מקובל. מדובר במינויים לא פעילים".

6.9.12 לבחון אפשרות נוספת של מכירת כרטיסייה מוזלת המוגבלת בכניסות לספארי, נוסף על מינוי המאפשר כניסות ללא הגבלה.

תגובת מנהלת הכספים:

"יבחן".

6.9.13 הביקורת ממליצה כי גם בעת הרכישה במודיעין יוזנו פרטי המנוי באופן מיידי למערכת תמורה. כך ניתן לפשט ולייעל את התהליך, לחסוך במשאבים, וכן להקטין את הסיכונים של אובדן טפסי הרשמה וחשיפת פרטי אשראי.

תגובת מנהלת הכספים:

"מבוצע חלקית. מתוכננת הקמת עמדה למילוי פרטים באופן עצמאי על ידי המנוי במערכת".

6.9.14 הביקורת ממליצה כי מדיניות הספארי תאכף, ורוכשי מינוי יידרשו להצטלם במקום או לחילופין לשלוח תמונה במייל / להעלות תמונה לאתר באופן מידי, כתנאי לרכישת המינוי.

תגובת מנהלת הכספים:

"מקובל".

6.10 כרטיסי הזמנה

כרטיסי הזמנה הינם כרטיסי כניסה מודפסים לביקור חד פעמי בספארי:



לכרטיסי הזמנה יש שני שימושים:

- **מכירת כרטיסי הזמנה בתשלום** – ישנם גופים אשר רוכשים כמות גדולה של כרטיסי הזמנה, ומוכרים אותם לבודדים. בכך למעשה מבצעים הגופים הנ"ל הפצה של הכרטיסים עבור הספארי. יצוין כי מכירת כרטיסי הזמנה נעשית תמורת תשלום מלא לספארי בעת המכירה, מלבד חברה

אחת אשר על פי ההסדר איתם רשאים להחזיר לספארי את כרטיסי ההזמנה שנותרו אצלם בסוף השנה. בתחילת השנה כרטיסי ההזמנה נמסרים לחברה באמצעות תעודת משלוח ללא קבלת תשלום, ולאורך השנה מתבצע עדכון מול הספארי ותשלום בהתאם עבור הכרטיסים שנמכרים עד אותו שלב. בסוף השנה סוגרים את ההתחשבנות, ומוחזרים הכרטיסים שלא נמכרו.

- **<u>חלוקת כרטיסי הזמנה לעובדים</u>** - מדי שנה מחלק הספארי לעובדיו כרטיסי הזמנה ללא תמורה, בהתאם להסכם קיבוצי שעובדי הספארי חתומים עליו (להלן: "**הסכם קיבוצי**"). על פי ההסכם הקיבוצי, כל עובד בעל ותק של למעלה משנתיים זכאי ל-60 כרטיסי כניסה לספארי בשנה. החל משנת 2019, יש שם על גבי הכרטיסים, אולם בהתאם להסכם הקיבוצי העובד רשאי להעביר אותם לאחרים. כמו כן, נספח ה' לנוהל מתנדבים של הספארי קובע כי גם מתנדבים יהיו זכאים לבין 10 – 20 כרטיסי הזמנה בשנה ללא עלות, בהתאם לממוצע ימי העבודה בחודש בחצי שנה האחרונה.

6.10.1 בשנת 2018 לא נעשה רישום במערכת תמורה של כרטיסי ההזמנה שנוצלו.

<u>הערת הביקורת:</u>

6.10.2 למרות שבשנת 2019 בחר הספארי לשדרג את כרטיסי ההזמנה ולהטביע על גבי הכרטיס ברקוד, **לא נעשה בברקוד שימוש ומימוש הכרטיס אינו נרשם במערכת**.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.10.3 הביקורת ממליצה כי יובנס לשימוש קורא ברקודים שיאפשר תיעוד מלא של השימוש בכרטיסי ההזמנה.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"ההמלצה תיבדק מבחינת עלות".

7 זכיינים

זכיינות היא דרך התקשרות בין בעל הזיכיון, כלומר החברה, לבין זכיין כלשהו לעשות שימוש בזיכיון. זיכיון הוא זכות כלשהי השייכת לבעל הזיכיון. קיימות דרכים רבות למתן זיכיון, כך לדוגמא קיימת אפשרות להעניק זיכיון על אלמנט מסוים, וכן הענקת זיכיון מלא או חלקי.

הענקת זיכיון מלא מתאפיינת בפעילות מקבילה של הזכיין בדיוק כפי שבעל הזיכיון פועל, כגון עיצוב מדויק בהתאם לדרישות בעל הזיכיון, רכישת סחורה בהתאם להוראות מדויקות של בעל הזיכיון, שלילת האפשרות לסטות מהוראות בעל הזיכיון.

זיכיון חלקי מתאפיין ברשות שימוש באלמנטים או בחלק מהאלמנטים, ובנוסף באפשרות של הזכיין להוספת אלמנטים שלו וזאת כמובן בלי לפגוע בזכויות בעל הזיכיון.

בתמורה לזיכיון משלם הזכיין עמלה לבעל הזיכיון, אשר נקבעת לרוב על פי גובה מחזור מכירות חודשי. חלק מבעלי הזיכיון מעניקים רשת ביטחון לזכיין ולא גובים עמלה פחות מהיקף כספי חודשי מסוים.

בספארי ישנם מספר תחומי פעילות אשר מופעלים על ידי זכיינים. במהלך השנים האחרונות התקבלו בספארי החלטות להעביר חלק מתחומי הזכיינות בספארי להפעלה עצמית של הספארי או להפסיק לחלוטין את הפעילות.

7.1 תחומי פעילות המופעלים על ידי זכיינים

להלן פירוט הזכיינים הפעילים בספארי נכון לשנים 2017 - 2018:

סוג השירות	זכיין	תקופת התקשרות	הכנסות מזכיונות בש"ח ע"פ מאזן בוחן	
			2017	2018
הפעלת שירותי מזון למבקרי הספארי	ק.י	עד ה-28.2.18	1,428,789	2,223,941
	ל.ה	1.3.18 – 5.8.18		
	ק.	החל מה-6.8.18		
השכרת רכבים חשמליים	א.י.	כל שנת 2018	576,000	576,000
שכירת אנטנות	ס.פ		307,524	308,952

7.2 תחומי פעילות אשר הועברו להפעלה עצמית של הספארי

7.2.1 <u>טרמפולינות ובימבות</u>

עד סוף יוני 2018 הופעלו מתחמי הטרמפולינות והבימבות בספארי על ידי חברת ט.

בתום ההסכם עם הזכיין הוחלט להמשיך את השכרת הבימבות באופן עצמאי, ולהפסיק את הפעלת הטרמפולינות. בפגישה עם הביקורת ב- 30.7.19, ציינה מנהלת הכספים כי ההחלטה נבעה הן משיקולים של מיקום ורווחיות, והן מאחר שהרווחים מהפעלת הבימבות בלבד באופן עצמאי הניבו את אותם הרווחים מהפעלת בימבות וטרמפולינות על ידי זכיין.

להלן פירוט ההכנסות של הספארי מתחום פעילות זה בשנים 2017 - 2018, **ב-₪:**

	2017	2018
זכיינות	89,158	44,579
הפעלה עצמית	-	84,598
סה"כ	**89,158**	**129,177**

הביקורת מציינת לחיוב כי ע"י הפעלה עצמית הרווחיות עלתה.

7.2.2 <u>חנות מזכרות</u>

חנות המזכרות ממוקמת לצד הכניסה לספארי, כך שניתן לראותה בעת המעבר בכניסה.

חנות המזכרות קיימת שנים רבות בספארי, אולם במשך השנים הופעלה על ידי זכיין, והניבה לספארי הכנסה שנתית קבועה בסכום של 150,000 ₪ בשנה. בסיום החוזה עם הזכיין בשנת 2016, הוחלט להמשיך את הפעלת החנות באופן עצמאי. לצורך כך, עברה חנות המזכרות שיפוץ נרחב בחודשים ינואר עד אפריל 2016, אשר עלותו הסתכמה בכ-300 אלף ₪.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של חנות המזכרות לשנים 2016 – 2018 על פי הדוחות הכספיים של הספארי:

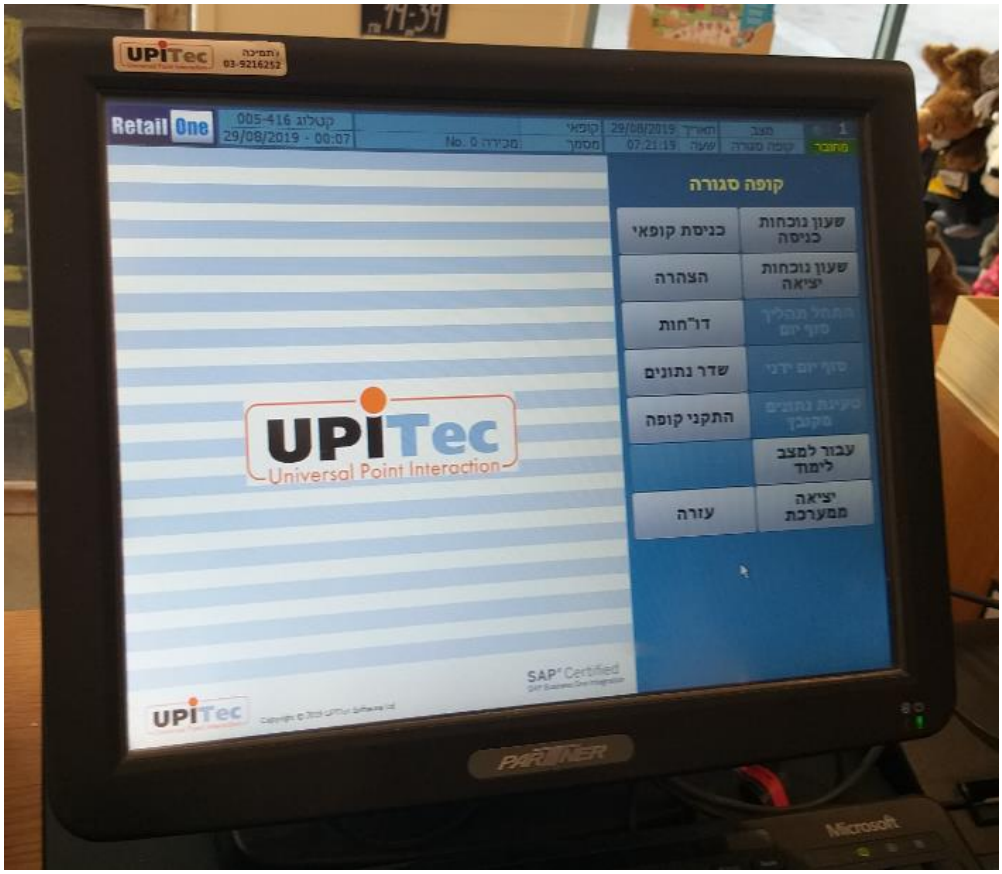
מקור	2016 (החל מחודש אפריל)	2017 בש"ח	2018 בש"ח
הכנסות	910,297	1,479,650	1,461,066
הוצאות	449,804	749,668	727,282
רווח	**460,493**	**729,982**	**733,784**

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את החלטת הספארי להפעיל את החנות באופן עצמאי.

מנהלת חנות המזכרות מועסקת על בסיס חודשי תחת הסכם קיבוצי (להלן: "**מנהלת החנות**"). בנוסף, מעסיק הספארי מוכרים אשר מועסקים על בסיס שעתי, כאשר מספר העובדים במשמרת נע בין 1-3. שעות הפעילות של החנות זהות לשעות הפעילות של הספארי.

הקופה הרושמת בחנות מנוהלת באמצעות תוכנת יופיטק (להלן: "**מערכת הקופה בחנות**"). ניהול המלאי ורישום המכירות מבוצע באמצעות מערכת SAP Business One (להלן: "**מערכת סאפ**"). הוגדר ממשק אוטומטי בין תוכנת יופיטק למערכת סאפ, כך שמבוצע רישום אוטומטי של ההכנסות ממכירות החנות בספרי הספארי.

להלן צילום המסך הראשי של מערכת הקופה בחנות:



קיימים 2 סוגי הרשאות במערכת הקופה ולכל סוג הרשאה מוקצה משתמש אחד בלבד במערכת הקופה בחנות:

- **<u>מנהלת</u>** - נועדה לשמש את מנהלת החנות בלבד, מאפשרת ביצוע כל הפעולות במערכת.
- **<u>קופאי</u>** - הרשאה שנועדה לשמש את כל המוכרים בחנות.

בפתיחת קופה מפקידה מנהלת החנות בקופת החנות סכום התחלתי של 530 ₪ לצורך עודף בקופה.

בסגירת הקופה, מבצע המוכר התורן ספירת קופה, אשר לאחריה מבצע הצהרה על כמות המזומנים שיש בקופה וחותם עליה. את המזומנים מפקידה מנהלת החנות בכספת אשר נמצאת בתוך חנות

המזכרות בעמדת הקופה, ומשמשת לשמירת התקבולים במזומן עד להפקדתם בכספת הראשית של הספארי הממוקמת במשרדי הנהלת החשבונות.

ניהול המלאי בחנות המזכרות כולל ספירת מלאי אשר נערכת כפעמיים בשנה. לצורך ספירת המלאי, מפיקה מנהלת החנות דוח ספירת מלאי, המפרט את מספר קוד הפריט, תיאור הפריט, וכמות במלאי הממוחשב, וכן כולל עמודות נוספות למילוי על ידי הסופר של מספר הפריטים בפועל בחנות,

בחלוקה למחסן ראשי, מחסן וחנות. לאחר מכן, מתבצעת ספירת מלאי, בה נרשמים על גבי דוח זה מספר הפריטים הקיימים בחנות ובמחסנים בפועל.

לביקורת הועבר דוח ספירת מלאי ליום ה-31.12.18, אשר בוצע על ידי מנהלת החנות ושניים מהעובדים בחנות. דוח ספירת המלאי מפרט 448 פריטים אשר נמכרים בחנות.

<u>הערות הביקורת:</u>

7.2.3 מהביקורת עולה כי אין הרשאה אישית לכל עובד למערכת הקופה בחנות, אלא כלל המוכרים בחנות מבצעים שימוש באחד משני המשתמשים הקיימים. כתוצאה מכך, קיים סיכון כי עובדי הקופה יבצעו שימוש בלתי מבוקר בהרשאת מנהלת, וכן לא ניתן לבצע בקרה סדורה אחר עבודת הקופאים ואחר פעילותו של כל קופאי.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"יצוין כי קיימות מצלמות המתעדות את כלל הפעילות בחנות. בנוסף קיים מספר מצומצם של עובדי קופה, כאשר המנהלת מודעת לפעילותם."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

הביקורת מציינת כי ההרשאות הקיימות הינם לתפקיד ולא לשם עובד כפי שמקובל במערכות מידע, לא ניתן לדעת מיהו המוכר אשר ביצע את הפעולה במערכת.

7.2.4 בדוח ספירת מלאי לא קיימת עמודת הסבר, לפירוט בירור שנערך לאיתור המלאי ולחוסר ההתאמה שקיים.

7.2.5 מהביקורת עולה כי, דוח המלאי הממוחשב כולל פריטים לגביהם צוין כי המלאי הקיים הוא במינוס. כמו כן, בדוח נמצאו חוסרים בחלק מהפריטים ועודף בפריטים אחרים.

המלצות הביקורת:

7.2.6 מומלץ כי תוגדר הרשאה אישית לכל עובד, ובן תבוצע הקפדה על כך שהכניסה למערכת תעשה על ידי הרשאה אישית.

תגובת מנהלת הכספים:

"מבוצע היום".

7.2.7 מומלץ כי תערך בדיקת מדגם של המלאי ע"י עובד מנהלה.

תגובת מנהלת הכספים:

"מקובל".

8 התקשרויות עם ספקים

הספארי מתקשר עם ספקים חיצוניים לצרכים שונים כגון אספקת מזון לבעלי החיים, הפקת מופעים, ביצוע עבודות שונות וכו'.

בשנת 2018 קיבל הספארי שירותים מכ-300 ספקים שונים בסכום כולל של למעלה מ-21 מיליון ₪.

הביקורת בחנה את נהלי הרכש של הספארי לעניין התקשרויות הספקים בהתאם לחוק, וכן בדקה כי הספארי ביצע את ההתקשרויות עם ספקים בהתאם לנהלי הספארי ובהתאם לחוק.

8.1 נוהל רכש

מאחר שהספארי הינו תאגיד עירוני, חלים עליו חוקים שונים החלים על רשויות מנהליות, וביניהם חוק חובת מכרזים, התשנ"ב – 1992.

להלן אופן ההתקשרות הנדרשים עם ספקים חיצוניים, בהתאם לסכומי ההתקשרות הצמודים למדד, נכון לינואר 2018:

היקף ההתקשרות (ב-₪)	אופן ההתקשרות
עד 141,200	פטור ממכרז
344,900 -141,200	מכרז זוטא (ישלח ל-4 ספקים לפחות)
689,700 -344,900	מכרז זוטא (ישלח ל- 6 ספקים לפחות)
מעל 689,700	מכרז פומבי

קובץ הנהלים של הספארי כולל בין היתר "נוהל התקשרות עם ספקים ונותני שירותים" (להלן: "**נוהל רכש**"). נוהל זה מפרט את תהליך ההתקשרות הנדרש של הספארי עם ספקים, בהתאם לסכום ההתקשרות, כמפורט להלן:

היקף ההתקשרות ב-₪ (לא כולל מע"מ)	אופן ההתקשרות	אישור התקשרות
10,000 – 2,001	2 הצעות מחיר	מנכ"ל, חשבת, ע. מנכ"ל
50,000 – 10,001	3 הצעות מחיר	
140,700– 50,001	4 הצעות מחיר	
343,500 – 140,700	מכרז זוטא – 3 מציעים	ועדת מכרזים
687,000 –343,500	מכרז זוטא – 6 מציעים	
מעל 687,000	מכרז פומבי	

8.2 בחינת אופן התקשרות עם ספקים

כאמור, בשנת 2018 ביצע הספארי התקשרויות עם כ-300 ספקים שונים בסכום כולל של למעלה מ-21 מיליון ₪. מתוכם, היקף ההתקשרות עם 10 הספקים אשר חייבו את הספארי בסכומים הגבוהים ביותר עמד על סכום כולל של כ-11 מיליון ₪, ומהווה למעלה ממחצית מהסכום ההתקשרות הכולל של הספארי עם ספקים בשנה זו .

הביקורת ביקשה לבדוק האם ההתקשרות עם ספקים בוצעה על פי נוהל הרכש של הספארי.

לצורך כך ביצעה הביקורת מספר מדגמים:

8.2.1 <u>התקשרות על פי מכרז פומבי</u>

הביקורת דגמה 3 מתוך 10 הספקים אשר היקף ההתקשרות עם כל ספק הינו למעלה מ-687,000 ₪, ובדקה האם בכולם בוצע מכרז פומבי, האם אושרו על ידי ועדת המכרזים של הספארי, והאם נחתם הסכם התקשרות עם הספק;

ספק	היקף ההתקשרות בשנת 2018 בש"ח	האם בוצע מכרז פומבי	האם אושר על ידי ועדת המכרזים	האם נחתם הסכם התקשרות
א.מ	2,848,645	✓	✓	✓
ר.ב*	2,054,640	✓	✓	✓
ס.ש	703,190	✓	✓	✓

8.2.2 התקשרות על פי מכרז זוטא

הביקורת דגמה שלושה ספקים אשר היקף ההתקשרות עם כל ספק הינו בין 140,700 – 687,000 ₪, ובדקה האם בכולם בוצע מכרז זוטא, האם ההתקשרויות אושרו על ידי ועדת המכרזים של הספארי, והאם נחתם הסכם התקשרות עם הספק;

ספק	היקף ההתקשרות בשנת 2018 בש"ח	האם בוצע מכרז זוטא	האם אושרו על ידי ועדת המכרזים	האם נחתם הסכם התקשרות
ו.ו*	175,676	☒	☒	☒
נ.ק	226,154	☒	☒	☒
א.מ	466,048	☒	☒	☒
ז.ת	482,391	✓	✓	✓

* חברת תרופות, אשר מספקת תרופות באופן שוטף לבעלי החיים בספארי. לדברי מנכ"ל הספארי, גובה היקף ההוצאות מאוד משתנה, ואין אפשרות לבצע אומדן הוצאות מראש, ובהתאם להחליט על ביצוע מכרז.

8.2.3 **הביקורת מעירה בחומרה** כי ההתקשרויות הבאות עם חברת ו.ו, נ.ק ואמ בוצעו **ללא הליך מכרז זוטא כפי שנדרש בתקנות וכפי שנדרש על פי נהלי הספארי.**

תגובת מנהלת הכספים: *"חברת ו.ו מספקת תרופות באופן שוטף. גובה ההוצאה משתנה ואין אפשרות לבצע אומדן הוצאות מראש. לגבי נ.ק. בהתקשרות הבאה הדבר יבוצע באמצעות הליך מכרזי."*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת אינה מקבלת את עמדת הספארי לגבי חברת ו.ו היות שמדובר על ריבוי התקשרויות זהות לאורך תקופה, בה סכום ההתקשרות מחייב קיום הליך מכרז זוטא וכן קיום הסכם התקשרות.

8.2.4 התקשרות על פי הצעות מחיר

הביקורת דגמה שלושה ספקים אשר היקף ההתקשרות עם כל אחד מהם נמוך מ-141,200 ₪, ובדקה האם התקבלו הצעות המחיר הנדרשות, בהתאם למדרגות המפורטות בנוהל הרכש של העירייה, והאם אושרו ע"י המנכ"ל, החשבת ועוזרת מנכ"ל הספארי.

ספק	היקף ההתקשרות בשנת 2018 בש"ח	מספר הצעות המחיר הנדרשות על פי נוהל הרכש	מספר הצעות המחיר שהתקבלו	האם נחתם הסכם התקשרות
א.מ	3,510	2	לא נמצא	לא נמצא
מ.ב	27,398	3	נמצא	נמצא
א.א	113,490	X	X	☒ הסכם התקשרות אחרון הסתיים ב-31.12.12
ח.ח	62,988	4	נמצא	נמצא

8.2.5 מהביקורת עולה כי ההתקשרויות עם הספק א.א. וכן עם הספק א.מ. בוצעו ללא הליך הצעות מחיר כנדרש על פי נהלי הספארי.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.2.6 יש לבצע התקשרויות , בהתאם לנהלי הספארי.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"מקובל".

8.2.7 יש לעגן את ההתקשרויות המהותיות בהסכמים.

<u>תגובת מנהלת הכספים</u>:

"מקובל".

9 נספחים

נספח א' – רשימת נהלי הספארי בחלוקה לפרקים

פרק א' – כללי

כללי	א-1
חזון	א-2
יעדים ומטרות	א-3
דירקטוריון והנהלה	א-4
עץ מבנה	א-5
תקני כ"א לפי תפקידים	א-6
ריכוז כ"א	א-9

פרק ב' - הגדרת תפקידים

מנהלת כספים	ב-1
מנהלת האוסף הזואולוגית	ב-3
מנהל המרפאה המורחבת	ב-6
מנהל תפעול גן החיות	ב-8
ר' ענף מנהלה וארגון	ב-10
מנהלת שיווק	ב-12
מנהלת משאבי אנוש	ב-13
מנהלת מח' חינוך	ב-15
מנהלת אירועים	ב-17
דוברת	ב-18
מנהלת מוקד הזמנות, מידע ותיאום	ב-19
ר' ענף בעלי חיים	ב-21
מנהל קופות וכניסה	ב-23
עוזרת מנכ"ל ומזכירת דירקטוריון	ב-25
אחראי מזון ומטבח	ב-27

פרק ג' - צוותי עבודה

צוות תכנון ופתוח תצוגות	ג-1
צוות תכנון וניהול בעלי חיים	ג-2
צוות שיווק	ג-4
צוות מזון ותזונה	ג-5
ועדת בטיחות	ג-6

פרק ד' - נהלים ארגוניים

נוהל "ימים טובים"	ד-1
נוהל מנהל תורן	ד-12
נוהל נסיעות לחו"ל	ד-18
נוהל תיאום פעילות שבת/חג	ד-20
נוהל גיוס וקליטת עובדים שעתיים	ד-22
נוהל פיקוח בגן	ד-24
נוהל קופה קטנה	ד-27
נוהל התקשרות עם ספקים ונותני שירות	ד-28
נוהל מכירות בפנים הארץ	ד-34
נוהל מתנדבים	ד-35

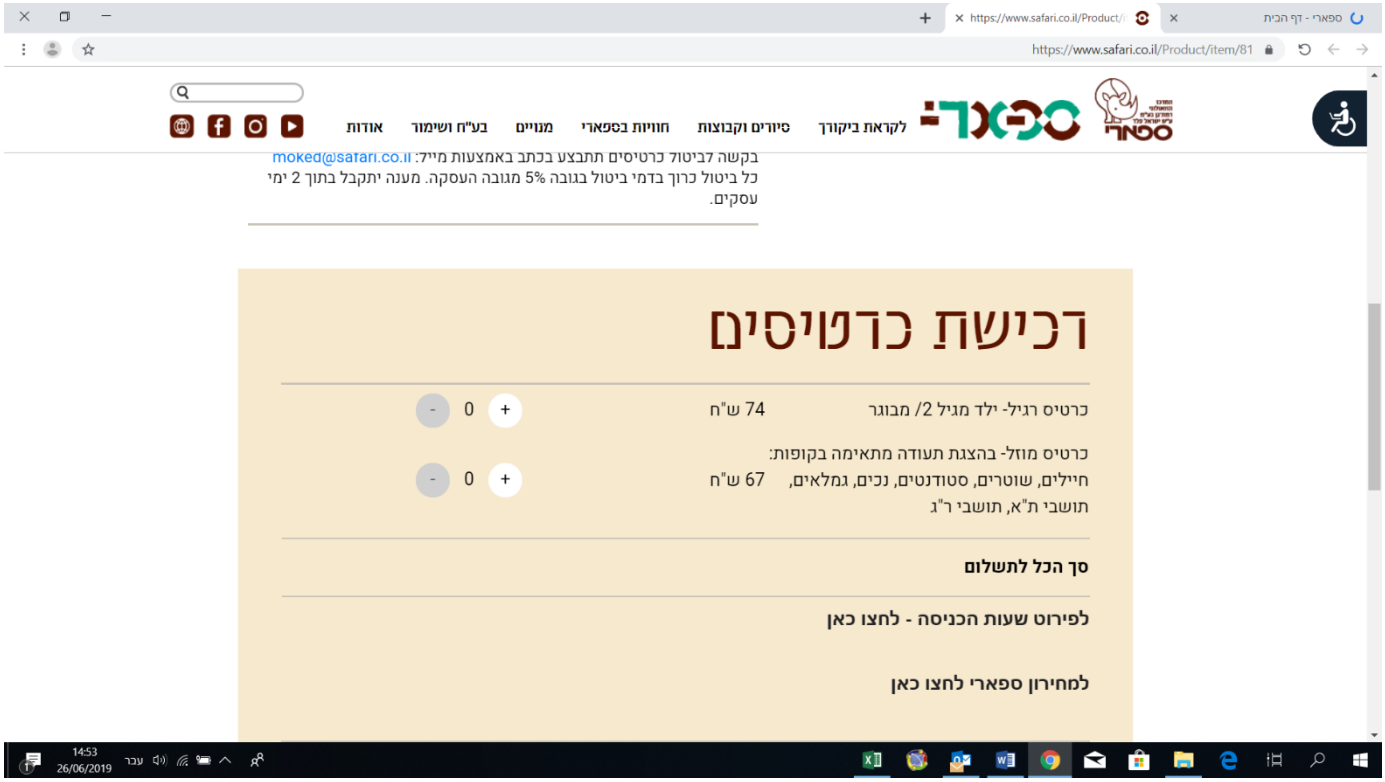
פרק ה' נוהלי חרום ובטחון

נוהל "אבטיח"	ה-1
נוהל הפעלת המרכז הזואולוגי בשעת חרום	ה-6
נוהל טיפול ופינוי הפגועים	ה-9
נוהל שמירה ואבטחה	ה-11
נוהל טיפול בחומרים מסוכנים	ה-15
נוהל טיפול בנשק	ה-17

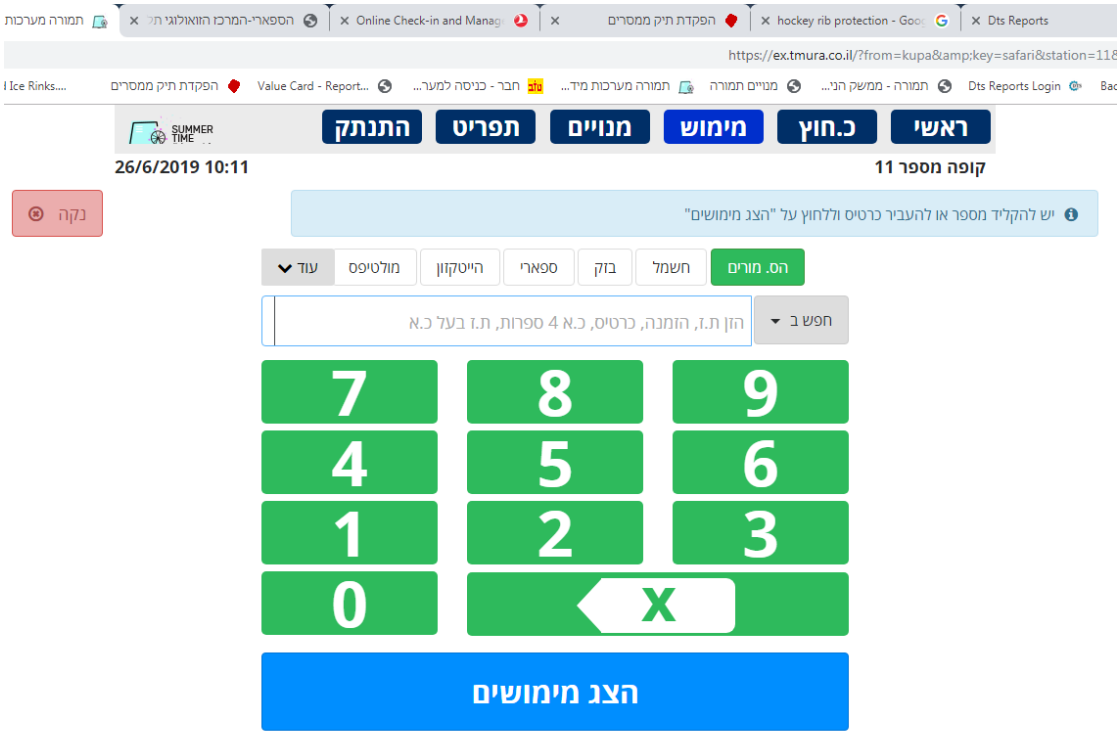
פרק ו' נהלי פעילות

נוהל ספארי לילה	ו-1

נספח ב' – רכישת כרטיסים באתר האינטרנט של הספארי



נספח ג' - מודול מימוש במערכת תמורה המשמש למימוש כרטיסים שנרכשו באתר האינטרנט של הספארי וכרטיסי ועדים מסוימים



הערות ראש העיר

היבטים כספיים במרכז הזואולוגי רמת-גן

1. **סעיף 5.3:**
המלצת הביקורת : מומלץ כי כל תהליכי העבודה בחברה יוסדרו בנהלים כתובים, יעודכנו ויותאמו לאופן ניהול הספארי כיום.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 6.4.:**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי ייבחנו אמצעי בקרה נוספים למניעה וגילוי של הפרות במכירת כרטיסים. מאחר שכניסת מבקרים לאתרים בעיקר באמצעות רכבים אינה נפוצה בארצנו, ניתן לבחון את מדיניות מכירת הכרטיסים באתרים דומים בארצות אחרות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והיא תיבחן, ובמידה והכדאיות הכלכלית חיובית הנושא יבוצע.

3. **סעיף 6.5. :**
המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה לבחון רישום ותיעוד של כניסת מבקרים, באופן בלתי תלוי במספר הכרטיסים שנמכרו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. כניסת מבקרים משלמים מתועדת ונרשמת במלואה. יבחן רישום ילדים מתחת לגיל שנתיים לצורך תיעוד.

4. **סעיף 6.6.7:**
המלצת הביקורת:
יש להגדיר הרשאת אדמיניסטרטור **לגורם אחד בלבד בספארי,** מנהל הקופות במנהלת, אשר לו הצורך הבלעדי בסוג הרשאה זה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת וההרשאות צומצמו מ-6 ל-4 משתמשים, מאחר ולצורך התפעול השוטף לא ניתן לצמצם מעבר לכך.

5. **סעיף 6.6.8:**
המלצת הביקורת:
יש לבצע בקרה מיידית וגורפת על כל ההרשאות בספארי, ובכלל זאת התאמת ההרשאה לסוג התפקיד ולצורך ביצוע הפעולות שמאפשרת ההרשאה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

6. **סעיף 6.6.9 :**

המלצת הביקורת:

יש לבטל הרשאות של משתמשים לא פעילים, אשר אינם פעילים לצמיתות ולא באופן זמני בלבד.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, הגדרת משתמש כ"לא פעיל" אינה זמנית אלא לצמיתות.

7. **סעיף 6.6.13:**

המלצת הביקורת:

מומלץ כי הרכב הסיסמאות ושמות המשתמשים של בעלי ההרשאות **יהיו בהתאם לדרישות נוהל 13 לנהלי המסגרת**. הביקורת תדגיש כי כאשר מדובר במערכת לניהול כספים, קיימת חשיבות רבה לשמירה על מורכבות הסיסמאות ולמניעת העברתן בין משתמשים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 6.7.1:**

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה כי **תיעשה בחינה מעמיקה** של הסיבות לירידה בהכנסות ממכירת כרטיסים למזדמנים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומציין כי התנודתיות בכמות ההכנסות היא תוצאה של מזג אויר, חופשות וחגים.

9. **סעיף 6.8.2:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי מכירת כרטיס "מבקר בהנחה" במודול הראשי במערכת תמורה תכלול פתיחת חלון עם סוגי האוכלוסיות השונות הזכאיות להנחה זו, על מנת שיהיה אפשר לבצע מעקב אחר כמות המקרים מכל סוג אשר רכשו כרטיסים לספארי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והיא תישקל במבחן עלות תועלת לצרכי שיווק.

10. **סעיף 6.8.5:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי תהליך סגירת הקופה יבוצע, כנדרש בנוהל הקופות. יש לבצע ספירה של הקופה בסוף כל יום **בנוכחות מנהל הקופות**, ולוודא כי קיימת התאמה בין המזומנים וספחי האשראי בקופה, לבין דוח הקופה. במידה ויימצא חוסר, יעשה בירור מיידי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף: 6.9.3.**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי הספארי יתנה את הכניסה למבקרים שרכשו כרטיסים בהנחה בהצגת תעודה מקנה הנחה בכניסה לספארי, או לחילופין בסריקת תעודה מקנה לאתר האינטרנט של הספארי בעת הרכישה באינטרנט.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

12. **סעיף 6.9.11:**

המלצת הביקורת: לערוך בחינה של מנויים בהם מספר המשתתפים הוא -0-, או שהינם ללא ציון שם משפחה של בעל המינוי או כל פרטי זיהוי אחרים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

13. **סעיף: 6.9.12:**

המלצת הביקורת: לבחון אפשרות נוספת של מכירת כרטיסייה מוזלת המוגבלת בכניסות לספארי, נוסף על מנוי המאפשר כניסות ללא הגבלה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, והנושא יבחן כולל פתרון תפעולי.

14. **סעיף 6.9.13:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי גם בעת הרכישה במודיעין יוזנו פרטי המנוי באופן מיידי למערכת תמורה. כך ניתן לפשט ולייעל את התהליך, לחסוך במשאבים, וכן להקטין את הסיכונים של אובדן טפסי הרשמה וחשיפת פרטי אשראי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **סעיף 6.9.14:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי מדיניות הספארי תאכף, ורוכשי מנוי יידרשו להצטלם במקום או לחילופין לשלוח תמונה במייל/להעלות תמונה לאתר באופן מידי, כתנאי לרכישת המינוי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

16. **סעיף: 6.10.3:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי יובנס לשימוש קורא ברקודים שיאפשר תיעוד מלא של השימוש בכרטיסי ההזמנה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והבקרה נעשית כבר בשלב ההדפסה.

17. **סעיף: 7.2.6.:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי תוגדר הרשאה אישית לכל עובד, וכן תבוצע הקפדה על כך שהכניסה למערכת תעשה על ידי הרשאה אישית.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא מבוצע כיום.

18. **סעיף: 7.2.7.** :

המלצת הביקורת: מומלץ כי תערך בדיקת מדגם של המלאי ע"י עובד מנהלה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ותבוצע בדיקת מדגם של המלאי בחנות המזכרות ע"י עובד מנהלה.

19. **סעיף 8.2.6:**

המלצת הביקורת: יש לבצע התקשרויות, בהתאם לנהלי הספארי.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

20. **סעיף: 8.2.7 :**

המלצת הביקורת: יש לעגן את ההתקשרויות המהותיות בהסכמים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

בדיקת נאותות הבקרה והפיקוח אחר הוצאות חשמל

בדיקת נאותות הבקרה והפיקוח אחר הוצאות החשמל

1. מבוא

1.1 כללי

מערכות החשמל בארגונים מרובי צרכנים (מונים) הן מערכות דינמיות שבהן משתנים לעיתים תכופות כמות וסוג הצרכנים ושיוכם הארגוני. כך למשל, בעירייה נוספים מעת לעת גני ילדים, מקלטים ומרכזיות תאורה.

בכל אתר בו ישנה צריכת חשמל (להלן: "**אתר צריכת חשמל**"), מותקן מונה חשמל. לכל אתר צריכת חשמל יש מספר חוזה בחברת החשמל, שלגביו מתקבל החשבון בגין צריכת החשמל (להלן: "**מספר חוזה**").

החיוב בגין צריכת החשמל מבוצע על ידי חברת החשמל בהתאם לנתוני הצריכה הנמדדים במונה החשמל, ה"שעון" המותקן על ידי חברת החשמל באתרי צריכת חשמל (להלן "**קריאת מונה**"). צריכת החשמל נמדדת ביחידות של קילו-וואט לשעה (להלן: "**קוט"ש**").

בדיקת חשבונות חשמל של עירייה, בצורה מקיפה וראויה, מחייבת בחינת מכלול של פרמטרים, והסיבות העשויות להגדיל את חשבונות החשמל החודשיים, למשל: אתרי צריכת החשמל בגינם העירייה מחויבת בתשלום, מספר וסוג הצרכנים, חיובים בגין בתי ספר מסוגים שונים, חיובים חריגים, סוג קריאת מוני החשמל שמבוצעת ועוד.

בעיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**") הטיפול בנושא מערכת החשמל העירונית ותאורת הרחובות מצוי באחריות מחלקת חשמל ומאור (להלן: "**המחלקה**") הכפופה לאגף התשתיות.

בנוסף אמונה גזברות העירייה על הבקרה אחר הרישום החשבונאי של הוצאות החשמל העירוניות וכן מבצעת פיקוח על הוצאות צריכת החשמל ומניעת תשלומי יתר בשל נכסים מושכרים.

נכון למועד הביקורת בחודש מאי 2019, בעירייה ישנם כ-769 מוני חשמל, המותקנים בכ-588 אתרים. הוצאות העירייה בגין צריכת חשמל מסתכמות בכ-12 מיליון ₪ בשנה.

בנוסף, מתקשרת העירייה עם חברת בקרה חיצונית (להלן: "**חברת הבקרה החיצונית**") אשר מבצעת עבור העירייה בקרה אחר חיובי החשמל העירוניים.

1.2 מערכות ממוחשבות

לצורך המעקב והבקרה אחר צריכת החשמל והתשלומים המבוצעים על ידי העירייה בגין צריכת החשמל, מסתייעת העירייה במערכות הממוחשבות הבאות:

1. **"טרקלין ללקוח העסקי"** - חברת החשמל מספקת לעירייה באמצעות שם משתמש וסיסמא גישה לאתר האינטרנט של החברה, באמצעותו ניתנת גישה לפורטל המכונה "טרקלין ללקוח העסקי" ואשר מיועד ללקוחות העסקיים של חברת החשמל (להלן: "**טרקלין חשמל**"). פורטל זה, מאפשר לעירייה, כלקוח עסקי של חברת החשמל, הפקת דוחות שונים בנוגע לצריכה החשמל וחיובי החשמל בעירייה על בסיס נתוני חברת החשמל. באמצעות הפקת דוחות מטרקלין החשמל ובקרה על חיובי החשמל, ניתן לאתר חיובים חריגים של העירייה, כמו למשל חיובים בגין הוצאות חשמל במבנים שאינם בשימוש של העירייה, חיובים חריגים יחסית לתקופה דומה בשנה הקודמת, חיובים בלתי סבירים יחסית לסוג השימוש, קנסות בגין מקדמי הספק ועוד.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"לא ניתן לאתר צרכנים שאינם שייכים לעירייה ב"טרקלין". הצרכנים שמופיעים בטרקלין הינם צרכנים שרשומים על שם העירייה, אלא אם כן העירייה עזבה אתר מסוים ולא בוצע גמר חשבון / החלפת לקוחות. כמו כן, הנתונים הקלנדריים שנמצאים בטרקלין של חברת החשמל משתנים בעקבות חשבונות תיקון והסכומים שמופיעים שם אינם תואמים את הצריכה בפועל, לאחר התיקון".

התייחסות הביקורת לתגובה:

במידה שקיימים מונים בבעלות העירייה, בנכסים שנעשה בהם שימוש על ידי צד ג', ניתן לאתר אותם בטרקלין החשמל, וכן לבדוק מיהו הגורם המשלם בעבור צריכת החשמל בנכס, והאם העירייה משלמת בגינם. במידה שהבעלות על המונה היא של העירייה, יש להעביר את הבעלות על המונה לגורם אשר עושה שימוש בנכס וצורך בפועל את החשמל, או לחילופין לוודא כי על אף הבעלות של העירייה על המונה, הגורם המשלם הוא הגורם אשר עושה שימוש בנכס.

2. **"יהל"** - חברת הבקרה איתה התקשרה העירייה לצורך בקרה על חיובי החשמל השוטפים, מנתחת את הנתונים המתקבלים בממשק ממוחשב מחברת החשמל בנוגע לצריכת החשמל, ומנפיקה דוחות תקופתיים שונים המרכזים את המידע. כמו כן, כחלק מהשירותים של חברת הבקרה, מופעל באתר האינטרנט של החברה פורטל המכונה "יהל" אשר מאפשר לעירייה להנפיק בעצמה דוחות שונים על בסיס המידע שעיבדה חברת הבקרה (להלן: "**יהל**"). באמצעות מערכת "יהל" ניתן להפיק דו"חות מסוגים שונים, הן דו"חות פרטניים חודשיים, לכל צרכן (קרי, לכל אתר צריכה) והן דו"חות מרוכזים (חודשיים או שנתיים) לכלל הצרכנים של לקוח מסוים (קרי, כלל האתרים של העירייה). כך, לדוגמא, קיימים דו"חות כגון: דו"ח תשלומים

חודשי, דו"ח מונים, דו"ח הנדסי, דו"ח פרופיל לקוח, נתוני צריכת לקוח, ועוד.

3. **<u>מערכת הנהלת החשבונות</u>** - לשם ביצוע רישומי חשבונות החשמל בספרי הנהלת החשבונות בעירייה, עובדי הנהלת חשבונות משתמשים במערכת ייעודית (להלן: "**מערכת הנהלת חשבונות**"). שימוש במערכות הנ"ל מאפשר מעקב, פיקוח ובקרה נאותים אחר צריכת החשמל וחיובי החשמל בעירייה בזמן אמת.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות הבקרה והפיקוח אחר צריכה וחיובי הוצאות החשמל, ובחינת פעולות ודיווחי העירייה בנושא התייעלות (חיסכון באנרגיה) בתחום צריכת החשמל בהתאם להוראות החוק.

3. מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות עם הגורמים הבאים:

- מנהל אגף תשתיות.
- ממונה אנרגיה, מנהל מחלקת חשמל ומאור.
- חשבת אגף תשתיות.
- מנהלת תיק לקוח מטעם חברת הבקרה החיצונית.

הביקורת נסמכה בין היתר על המסמכים הבאים:

- דו"חות ממערכת טרקלין עסקי של חברת החשמל:
  - רשימת אתרים פעילים
  - רשימת מונים פעילים
  - ריכוז חודשי לשנים 2016 – 2018 של צריכה וחיובים בחשבונות
  - ריכוז חודשי לשנים 2016 – 2018 של סעיפי חיוב ללקוח
  - דוח כתובות והוראות קבע
  - אתרים בהם טרם הוסדרה הוראת קבע
  - תעריפי החשמל לתקופה שבין 15.1.18 - 1.1.19
  - תעריפי חשמל לתקופה שהחל מה-1.1.19 ואילך
  - חיוב לחודשים ינואר, יוני ואוגוסט בשנים 2016, 2017, 2018
  - פירוט חיובים בגין מקדם הספק נמוך לחודשים ינואר, יוני, אוקטובר ונובמבר 2018

- פירוט סעיפי חיוב לאתר לשנת 2018 עבור חוזים מס' 340468187, 340471198, 340513619, 340515322, 340515484, 340523814, 340556981
- פעילות המחלקה על פי אתר העירייה.

הביקורת נסמכה בין היתר על המסמכים הבאים מחברת הבקרה החיצונית:

- בדיקת חשבונות שוטפים לשנת 2018.
- דוח הנדסי חודשי לשנת 2018.
- דוח הנדסי חודשי 12/17.
- דוח הנדסי מצטבר לשנים 2017-2018.
- דוח מנהלים לשנת 2018.
- דוח סיכום חודשי לשנת 2018.
- דוח קנסות לשנת 2018.
- דוח תשלומים שוטף לשנת 2018.
- הערכות צריכה לשנת 2018.
- דוח מנהלים 12/17.
- סקר אנרגיה עיריית רמת גן לשנת 2018.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תגובת מנהל אגף תשתיות שולבה בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ריכוז ממצאים

נתונים מרכזיים:



ממצאים עיקריים:




המלצות סקר האנרגיה שנערך בשנת 2018 לא יושמו
אין תקציב ייעודי המשמש להתייעלות אנרגטית
התייעלות אנרגטית
סעיף 7
יישום ההמלצות יכול לחסוך לעירייה כמעט מחצית מעלויות החשמל השנתיות.
אין תוכנית רב שנתית לחיסכון והתייעלות


לא נערך על ידי העירייה סקר מונים
ל-260 מונים (34%) אין תיאור מקום הצריכה.
סקר מונים
סעיף 8.10
נמצאו 67 אתרים בהם הצריכה הייתה חריגה ביחס לצריכה קודמת
10 מונים שהעירייה משלמת בגינם שייכים מוניציפלית לרשויות אחרות


ההתקשרות עימה מוארכת ללא הליכי התמחרות
העירייה משלמת לחברה בגין "חידוש החוזה" מדי שנה
חברת הבקרה
סעיף 8
החברה מקבלת אחוזים גבוהים מהזיכויים המתקבלים מחברת החשמל ללא הגבלת סכום
החברה אינה עורכת עבור העירייה פקודת יומן בגין חיובי החשמל כפי שמחוייבת על פי החוזה

פירוט הממצאים

5. נהלי עבודה

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל כולל בדרך מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4) שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5) אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
6) נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

5.1 מהביקורת עולה כי לא קיימים בעירייה נהלי העבודה המסדירים את התהליכים השונים בתחום החשמל, תחומי האחריות של בעלי התפקידים האמונים על תחום החשמל ותשלום חשבונות החשמל, וממשקי העבודה בין הגורמים השונים.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"התהליך המתבצע נכון להיום: חשבון החשמל מתקבל בגזברות העירייה. במקביל הוא מועבר לבדיקת חברת הבקרה החיצונית. אם בבדיקה מתגלים הסתייגויות, חברת הבקרה מעבירה את הערותיה לגזברות העירייה ולמחלקת חשמל ומאור, החשבון נבדק וניתן מענה".

התייחסות הביקורת לתגובה:

נהלים כתובים נועדו לעגן את תהליכי העבודה לכלל הגורמים המעורבים בתהליך, ובכלל זאת להגדיר בעלי תפקידים, תחומי אחריות בכל אחד מתהליכי העבודה השונים הנוגעים לעניין. נהלים כתובים מסייעים לשמירה על אחידות בביצוע התהליכים, וכן על נורמות עבודה קבועות גם לאור חילופי תפקידים וכניסת גורמים חדשים לתפקידים שונים בתחום המדובר.

5.2 מהביקורת עולה כי בנוגע לתחום הבקרה אחר חיובי החשמל, העירייה פועלת ללא נהלים כתובים המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים. למשל לא נקבעו נהלי עבודה בעירייה המסדירים את הנושאים כדלהלן:

- אופן הטיפול בדוחות המתקבלים מחברת הבקרה החיצונית;
- תהליכי הוספה והסרה של מונים;
- עריכת סקר מונים תקופתי;
- תהליכי בקרה פנימית אחר חיובי החשמל;
- תהליכי התייעלות אנרגטית;
- מדריך שימוש בטרקלין חשמל וניהול הרשאות משתמשים;
- הנחיות לעובדים בדבר חיסכון בחשמל;

המלצת הביקורת:

5.3 יש לנסח כתיבת נהלי עבודה מוסדרים על-מנת לתעד את שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות.

תגובת מנהל אגף תשתיות והגזברות:

"עד היום לא נדרש להכין נוהל עבודה המסדיר את התהליך (שהוצג לעיל) ולכן ההערה מתקבלת ויוכנו נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה, אחריות וסמכות. הנוהל יוכן בשיתוף גזברות העירייה".

6. נתונים כספיים

העירייה משלמת לחברת החשמל באופן שוטף באמצעות הוראת קבע (הרשאה לחיוב חשבון) בגין חיובי החשמל השוטפים. חיובי החשמל השוטפים כוללים שני סוגי תשלומים:

1. **<u>חיובים בגין צריכת חשמל</u>** - חיוב המבוסס על השימוש בקוט"ש בהתאם לקריאת מונה החשמל המותקן בכל אתר צריכה.
2. **<u>חיובים שאינם בגין צריכה</u>** - כגון חיובים בגין חיבורים, ניתוקים, תשלום חודשי קבוע מע"מ וכיו"ב. חיוב זה מפורט בחשבון החשמל החודשי, ומתווסף לחיוב החודשי בגין צריכה.

להלן נתוני השימוש של העירייה בקוט"ש לשנים 2017 – 2018, וחיובי החשמל <u>בגין צריכת החשמל</u> ובגין <u>חיובים שלא מצריכת חשמל</u> בשנים 2017-2018 כפי שמעודכנים באתר חברת החשמל **באלפי ₪** (**ללא מע"מ**):

2018	2017	2016	
26,015	26,499	27,044	**שימוש בקוט"ש (באלפים)**
12,082	12,623	12,355	**חיובים מצריכה**
751	-79	377	**חיובים שלא מצריכה**
14,983	**14,766**	**14,911**	סך חיובי החשמל (כולל מע"מ) בש"ח
0.57	**0.55**	**0.55**	עלות ממוצעת לקוט"ש בש"ח
1,248	**1,230**	**1,242**	ממוצע החיובים החודשי

6.1 נמצא כי בשנת 2018 חלה עלייה של 830 אלפי ₪ בחיובים שאינם בגין צריכה לעומת שנת 2017. לפיכך, על אף שצריכת החשמל הכוללת בשנת 2018 הייתה נמוכה מהצריכה בשנת 2017, סך חיובי החשמל בשנת 2018 היו גבוהים יותר מהשנה הקודמת וזאת בעיקר בשל עלייה בחיובים שאינם בגין צריכה.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"ההפרש שנמצא בין שנת 2017 לשנת 2018 נובע מהזיכויים הגבוהים שהיו בשנת 2017 והוכנסו לסעיף "שונות" בחשבון החשמל. הזיכויים הגדולים הינם:

1. *חוזה מס' 340003273, לאן 9 קא, זיכוי על סך 570,634 ₪ שזוכה בחשבון 12/2017, בעקבות טיפול של חברת הבקרה החיצונית.*
2. *חוזה מס' 340495394, עזריאל 24 מקלט ביכנ"ס, זיכוי על סך 69,102 ₪ שזוכה בחשבון 01/2017, בעקבות טיפול של חברת הבקרה החיצונית.*

כאשר מנטרלים את הזיכויים הנ"ל, ההפרש בחיובים / זיכוים הינו כ- 190,000. יש לציין שישנם עוד עשרות זיכויים נוספים בסכומים של אלפי ₪ שמייצרים את ההפרשים בין השנים.

יש לציין כי בשנת 2019 הכניסה חברת החשמל מרכיב חיוב נוסף שאינו קשור לצריכה – חיוב חודשי קבוע עבור גודל חיבור, ולכן החיובים שאינם קשורים לצריכה יגדלו בין שנת 2018 לשנת 2019."

7. התייעלות אנרגטית

התייעלות אנרגטית היא ניצול מושכל של משאבי האנרגיה, כלומר הפקת מוצרים ותועלות כלכליות ושמירה על איכות החיים המודרנית, תוך שימוש מופחת באנרגיה.

אחת הדרכים להגיע לחיסכון באנרגיה היא שיטת התנהלות מסודרת ששמה במרכז חשיבה אנרגטית בשני סעיפים עיקריים:

- **<u>שלב רכישת המוצר</u>** - חשוב כי עוד לפני הרכישה תתבצע חשיבה לגבי איזה מוצר מתאים ביותר לצרכים, ומתוך המוצרים המתאימים להתחשב בשיקולים כמו נצילות אנרגטית, תחזוקה, משך חיי המוצר, ועוד. חישוב ארוך טווח יוביח שלרוב עדיף לקנות מוצר חסכוני, איכותי וקצת יקר יותר על פני המוצר הזול יותר אשר זולל אנרגיה ודורש תחזוקה רבה יותר.
- **<u>לאחר רכישת המוצר - אופן צריכת האנרגיה בשגרה והטיפול השוטף במוצר</u>**: לאחר הרכישה, אופי השימוש במוצר מכתיב את תצרוכת החשמל ומידת התחזוקה הנדרשת. כאשר נעשה שימוש חכם במכשיר חשמלי, ניתן לחסוך בחשמל ולהפחית עלויות ישירות ונלוות.

7.1 <u>ממונה אנרגיה</u>

על פי תקנות מקורות אנרגיה (פיקוח על יעילות צריכת אנרגיה), התשנ"ד – 1993 (**להלן: "תקנות הפיקוח**") חייב כל גוף, שצריכת האנרגיה השנתית שלו עולה על הקבוע בחוק (לפחות 300 טון) (להלן: "**צריכה שנתית קובעת**"), למנות אחראי מוסמך על תחום האנרגיה לקידום הצריכה היעילה של אנרגיה (להלן: "**ממונה אנרגיה**"), וכן לדווח על צריכת האנרגיה למשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים בדוח.

מנהל מחלקת חשמל ומאור משמש גם כממונה אנרגיה מטעם העירייה מזה כ- 5 שנים, עומד בכל הדרישות של משרד האנרגיה ועבר הכשרה בהתאם לחוק.

בהתאם לאמור בתקנות פיקוח על יעילות צריכת האנרגיה, תפקידי האחראי על תחום האנרגיה יהיו, בין היתר, לדאוג לתיקון מהיר של כל תקלה הגורמת לאיבוד אנרגיה, למנוע הספקת אנרגיה למקום שאין בה צורך, לפקח על תפעול ותחזוקה המבטיחים ניצולת מרבית של המתקנים, למדוד צריכה חודשית של חשמל, לפעול להדרכה והשתלמות של העובדים וכו'.

בבדיקת הביקורת עולה כי פעילות המחלקה והממונה על האנרגיה כוללת; תחזוקה של פנסי התאורה העירוניים - תחזוקה יזומה, מונעת וניקיון, וכן - תיקון תקלות כגון החלפת נורות שרופות או ציוד הדלקה לא תקין, איתור תקלות וקצרים, מעקב אחר עבודות חשמל במסגרת בניה ציבורית חדשה, תאום והזמנת עבודות מול חברת חשמל, תכנון ופיקוח על שיפוצי מערכות חשמל במבני ציבור שונים, תכנון ופיקוח על מערכות תאורה ציבורית חדשות במסגרת שיפוץ רחובות לשיפור עוצמות התאורה,

מתן סיוע למחלקות עירייה המבצעות אירועים, (כגון מח' אירועים, מח' ספורט ועוד) במתן פתרונות לחיבורי חשמל והעמדת תורני חשמל באירועים.

צריכת האנרגיה לפי תקנות פיקוח על יעילות צריכה האנרגיה תחושב לפי 260 גרם חשמל לקוט"ש (להלן: "**הצריכה השנתית המחושבת**").

צריכת החשמל של העירייה לשנת 2018 עמדה על 26,015,417 קוט"ש.

חישוב הצריכה השנתית בהתאם לתקנות פיקוח על יעילות צריכת האנרגיה יבוצע באופן הבא:

נוסחה כללית לפי תקנות פיקוח על יעילות צריכת האנרגיה:

צריכת אנרגיה שנתית בקוט"ש	X	260 גרם לקוט"ש = 0.00026 טון	=	צריכת אנרגיה שנתית

חישוב לפי צריכת העירייה בפועל:

26,015,417 קוט"ש	X	0.00026 טון	=	**6,764 טון**

לפי תחשיב צריכת האנרגיה כמפורט לעיל, עומדת הצריכה השנתית של העירייה על סך של 6,764 טון לשנה, ולכן מחויבת באמור בתקנות הפיקוח.

7.2 <u>סקר אנרגיה</u>

חוק מקורות האנרגיה, תש"ן – 1998 (להלן: "**חוק מקורות האנרגיה**") ותקנות מקורות אנרגיה (ביצוע סקר לאיתור פוטנציאל לשימור אנרגיה), תשנ"ג-1993 חייבו מפעל צרכן שצריכת האנרגיה השנתית שלו היא לפחות 2000 טון בשצריכת החשמל מחושבת לפי 260 גרם חשמל לקוט"ש להגיש סקר אנרגיה וכן תכנית עבודה מלאה לאישור משרד האנרגיה והתשתיות מידי חמש שנים.

תקנות מקורות אנרגיה (ביצוע סקר לאיתור פוטנציאל לשימור אנרגיה), התשע"ט -2018 (להלן: "**תקנות מקורות האנרגיה**") שפורסמו ברשומות ביום 21.11.2018 ותחולתן מיום 21.5.2019 קובעות כי מפעל צרכן שצריכת האנרגיה השנתית שלו היא לפחות 1,250 טון בשצריכת החשמל מחושבת לפי 210 גרם חשמל לקוט"ש להגיש סקר אנרגיה וכן תכנית עבודה מלאה לאישור משרד האנרגיה והתשתיות מדי 4.5 שנים. החידוש המהותי הנוסף הקבוע בתקנות הוא כי תהיה חובה ליישום המלצות הסקר בעלות הכדאיות הכלכלית בתוך 3 שנים ולדווח על כך למשרד האנרגיה.

לפי תחשיב צריכת האנרגיה כמפורט לעיל, העירייה מחויבת להגיש סקר אנרגיה ותכנית עבודה שכן צריכת החשמל המחושבת עמדה על 6,764 טון בשנה.

תחום ההתייעלות האנרגטית בעירייה נמצא, כאמור, באחריות מנהל מחלקת חשמל אשר משמש כממונה האנרגיה בעירייה.

העירייה ערכה באמצעות חברת הבקרה החיצונית סקר אנרגיה במהלך שנת 2018 אשר נשלח למשרד האנרגיה בהתאם לסעיף 4 לתקנות הנ"ל. על-פי ממצאיו של הסקר נמצא כי הוצאות האנרגיה של העירייה מגיעות לכ- 15.6 מיליון ₪ בשנה, וצריכת האנרגיה של עיריית רמת גן מגיעה לכ- 7,378 טשע"נ (טון שווה ערך נפט).

להלן טבלה המסכמת את המלצות הסקר:

נושא	המלצות	פוטנציאל חיסכון (אלפי קוט"ש)	פוטנציאל חיסכון (טשע"נ)	פוטנציאל חיסכון (אלפי ₪)	השקעה צפויה (אלפי ₪)	תקופת החזר השקעה גולמית (שנים)
מכשיר מים קרים / חמים	התקנת שעון מכני (שקע תקע) לקביעת זמני הפעולה	36	9	18	7	0.4
כיבוי מחשבים	התקנת תוכנה מרכזית לכיבוי מחשבים בעירייה	86	22	44	30	0.7
תאורה +מיזוג	התקנת חיישני נוכחות בביתות ובמשרדים	1,985	516	1,012	3,061	3.0
תחזוקת מזגנים	טיפול וניקוי מזגנים	38	10	19	0	מיידית
מיזוג אוויר	החלפת מזגנים ישנים	563	146	287	1,027	3.6
תאורת פנים	החלפה לתאורות חסכוניות	4,489	1,167	2,289	13,888	6.1
תאורת חוץ	החלפה לתאורה חסכונית	3,857	1,003	1,967	7,209	3.7
סה"כ		**11,054**	**2,874**	**5,637**	**25,221**	**4.5**

כדאיותו הכלכלית של הסקר באה לידי ביטוי בכך שקיים פוטנציאל חיסכון באנרגיה שאותר במסגרתו ואשר מסתכם בכ-2,900 טשע"נ (טון שווה ערך נפט) המהווים כ- 39% מצריכת האנרגיה של העירייה, בנוסף, החיסכון הצפוי בפליטת גזי חממה בעקבות יישום המלצות הסקר מגיע לכ- 7.6 אלף טון CO_2 לשנה.

<u>כפי שניתן לראות בטבלה, פוטנציאל החיסכון שעולה מן הסקר מסתכם בכ-5.7 מיליון ₪ בשנה (36% מההוצאות) בתקופת החזר השקעה ממוצעת של כ- 4.5 שנים וזאת בהינתן השקעה של 25 מיליון ₪.</u>

הערות הביקורת:

7.3 הביקורת מעירה כי לא הועמד תקציב ייעודי המשמש לצורך התייעלות אנרגטית בעירייה.

7.4 העירייה לא הכינה תכנית עבודה מקושרת תקציב לביצוע המלצות סקר האנרגיה אשר עשויות להביא לחיסכון של כ-5.7 מיליון ₪ בשנה.

המלצת הביקורת:

7.5 מומלץ כי העירייה תכין תכנית עבודה מקושרת תקציב ליישום המלצות סקר האנרגיה אשר עשויות להניב חיסכון של מיליוני ₪ בהוצאות העירייה השנתיות.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"תקציב מחלקת מאור טומן בתוכו החלפת גופי תאורה לשיטת הלד ולכן תקציב המחלקה בחלקו הינו להתייעלות אנרגטית כנדרש. הוגשה בקשת מענק בקול קורא למשרד האנרגיה להתייעלות אנרגטית, בו העירייה זכתה בסכום של כ-300,000 ₪, 10% מתוך העבודות שיבוצעו להתייעלות אנרגטית בשנת 2020. עיקר התקציב הוא להחלפת גופי תאורה לגופי תאורה חסכוניים בשיטת הלד הן במאור רחובות והן במאור מוסדות חינוך. העירייה אף תקצבה 7,750,000 ₪ למערכת פוטו וולטאיות להתייעלות אנרגטית."

8. בקרת חשבונות החשמל

בקרה על חשבונות החשמל של העירייה נועדה לוודא כי חשבונות החשמל משקפים במדויק את צריכת החשמל ואת התשלום בגינו, ולפעול לקבלת החזרים במקרה של חיובי יתר ע"י חברת חשמל. כמו כן, ניתוח צריכת החשמל מהווה בסיס לניהול האנרגיה וההתייעלות האנרגטית בעיר.

בקרת חשבונות החשמל כוללת בחינת מכלול פרמטרים, ובין היתר את הסיבות העשויות להגדיל את חשבונות החשמל החודשיים, כגון: מספר וסוג הצרכנים בגינם העירייה מחויבת בתשלום; חיובים בגין בתי ספר מסוגים שונים; חיובים חריגים; קריאת מוני החשמל ועוד.

מחלקת החשמל בעירייה אמונה על ביצוע הבקרה על חשבונות החשמל. מנהל מחלקת חשמל בעירייה, אשר הינו גם ממונה האנרגיה בעירייה, אמון על ביצוע בקרה אחר חשבונות החשמל במערכת טרקלין החשמל, ניתוח נתוני צריכה, והפקת מסקנות לצורך תיקון ליקויים.

בנוסף התקשרה העירייה לצורך כך עם חברת בקרה חיצונית, אשר מבצעת את הבקרה באמצעות ניתוח נתוני צריכה וחיוב כפי שמופיעים בחברת החשמל בפורטל טרקלין חשמל. את ניתוח הנתונים מסכמת חברת הבקרה בדוחות המועברים מדי חודש למנהל מחלקת חשמל.

<u>התקשרות עם חברת הבקרה</u>

רשויות מקומיות רבות עושות שימוש בשירותיהן של חברות בקרה שונות אשר מבצעת בקרה על חשבונות החשמל של הרשות.

שירותי בקרה בתחום החשמל הניתנים על ידי חברות בקרה, כוללים ניתוח של נתוני הצריכה והחיוב של הרשות כפי שמופיעים בחברת החשמל בפורטל טרקלין חשמל, והעברת דוחות בקרה לרשות המסכמים את ניתוח הנתונים והממצאים.

להלן רשימה של דוחות הבקרה המקובלים אשר מועברים על ידי חברת הבקרה לרשויות שונות:

דוח הנדסי	•דוח המסכם ומנתח את צריכת החשמל בחודש שחלף, כולל פירוט המונים בהתאם להיררכיה בשיוך לאגפי העירייה
דוח מנהלים	•דוח המפרט ברמת המחלקות ההיררכיות את עלויות החשמל של כל מחלק, צריכה ותשלום לעומת תקופה מקבילה ולעומת החודש הקודם
דוח חריגים	•דוח המפרט את החיובים או נתוני הצריכה הגבוהים/נמוכים בלפחות 15% מתקופת החשבון המקבילה אשתקד
דוח הערכות	•דוח המפרט את כל המונים שלא נקראו ובוצעו בהערכות והשוואה לתקופה מקבילה אשתקד
דוח קנסות	•דוח המפרט את הקנסות שהוטלו על העירייה עקב מקדם הספק נמוך
דוח זיכויים	•דוח המפרט את הזיכויים שהתקבלו מחברת החשמל
דוח עדכון תעריפים	•דוח המציג את השינויים שחלו בתעריפי צריכת החשמל
דוח אתרים	•דוח המפרט אתרים חדשים ואתרים שנסגרו

על פי סעיף 197 לפקודת העיריות, חלה חובה על העירייה להתקשר עם כל גורם חיצוני על פי מכרז, בכפוף לכך שסכום ההתקשרות עולה על הסכום הקבוע בתקנות לעריכת מכרז.

העירייה התקשרה ביום 01.11.2015 בחוזה (להלן: "**החוזה**"), עם חברת הבקרה החיצונית אשר מתמחה בניתוח ממוחשב של חיובי חברת חשמל ברשויות מקומיות, לצורך קבלת שירות של ניתוח ובדיקת חשבונות החשמל של העירייה וכן שירות של פניה לחברת החשמל בדרישות ו/או תביעות לקבלת זיכויים והחזרים המגיעים לעירייה. בנוסף התחייבה חברת הבקרה במסגרת החוזה להפיק עבור העירייה את פקודת היומן בגין חיובי החשמל.

השירות שניתן על ידי חברת הבקרה על פי החוזה כולל:

מינוי "מנהל לקוח"	אשר יטפל בכל נושא חשבונות החשמל ויהיה איש הקשר בין הקבלן לעירייה.
מערכת מידע ממוחשבת	גישה לשימוש שוטף במערכת "יהל" לצורך מעקב אחר הוצאות החשמל והפקת דוחות בחתכים שונים.
בדיקת חשבונות	ניתוח מרכיבי החשבון ובדיקת תעריפים.
פקודות יומן	הפקת "פקודות יומן" אוטומטיות הכוללות את ההעמסות של חיובי החשמל לפי שיוך פנים-ארגוני למערכת הנהלת החשבונות של העירייה.
טיפול בהחזרים	פניות לחברת החשמל בדרישות ו/או תביעות לקבלת זיכויים והחזרים המגיעים לעירייה.
דוחות חודשיים	שליחת שורת דוחות חודשיים לעירייה.
ייעוץ	ליווי הדוחות בהמלצות.

מדי חודש מעבירה חברת הבקרה למנהל מחלקת חשמל את דוחות הבקרה הבאים:

- דוח הנדסי;
- דוח מנהלים;
- דוח תשלומים שוטף – מפרט בין היתר את סוג הקריאה שבוצעה, קריאה בהערכה או רגילה;
- דוח קנסות בגין מקדם הספק נמוך;
- דוח מסכם – מפרט חיובים חריגים, זיכויים, וצרכנים ללא צריכה.

כמו כן, מדי שנה מעבירה חברת הבקרה למנהל מחלקת חשמל דוח הנדסי מצטבר, המרכז את הנתונים שהוצגו לאורך השנה.

התשלום לחברת הבקרה על-פי החוזה הינו 3,000 ₪ כולל מע"מ (עבור בקרת הוצאות חשמל ומשולם מידי חודש בגין החודש שחלף).

בנוסף, חברת הבקרה החיצונית תקבל 18% מהזיכויים וההחזרים שתקבל העירייה, באם יתקבלו, כתוצאה מפעילות ישירה שלה להשגתם.

על פי הנמסר לביקורת, על ידי נציגת חברת הבקרה, החברה גובה סך של 2,500 ₪ מדי שנה כתשלום חד פעמי בגין חידוש החוזה.

הערות הביקורת:

8.1 העירייה משלמת בגין חידוש החוזה מדי שנה סכום נוסף של 2,500 ₪.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"הביקורת טוענת בדבר 'חיוב נוסף' בסך 2,500 ₪, אשר מחייבת לכאורה חברת הבקרה את העירייה. החיוב הוא:

- *בדיקת חשבונות חשמל - 2,500 ₪.*
- *בדיקת חשבונות המים (באחריות גזברות העירייה) - 2,500 ₪.*

בביקורת צוין כי ישנן רשויות שאינן משלמות אחוזים, אך יש לציין כי הרשויות האלו משלמות תשלום חודשי גבוה יותר."

8.2 לא ברור מנוסח החוזה כיצד נקבע כי הזיכוי ניתן לעירייה כתוצאה מפעילות של חברת הבקרה. כך למשל, לא נקבע מה היא ההתייחסות לזיכוי הנובע מביצוע קריאות בהערכה לאורך תקופה ממושכת. כך גם לא נקבע האם סכום הזיכוי כולל את מלוא הסכום כולל ריביות.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"העירייה אינה משלמת אחוזים לחברת הבקרה על זיכויים שנובעים מהערכות ממושכות אלא אם כן בוצע חשבון תיקון שגוי ואז נשלחת פנייה מסודרת לחברת החשמל לתיקון, ורק עבור התיקון הזה חברת הבקרה מקבלת אחוזים. על כל בקשה שחברת הבקרה מוציאה חשבונית, מצורפת הפנייה לחברת חשמל וחשבון החשמל שבו מופיע הזיכוי."

8.3 ההתקשרות עם חברת הבקרה נעשתה ללא שנערך הליך התמחרות/קול קורא וללא מכרז. ההסכם שנחתם מול החברה הוא הסכם שנתי אשר מתחדש כל שנה בכפוף לאישור גזברות העירייה.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"יש לפנות לגזברות העירייה שהיא התקשרה בהסכם עם חברת הבקרה החיצונית."

8.4 אף שחברת הבקרה מחויבת במסגרת ההסכם שנחתם עימה לערוך עבור העירייה פקודות יומן, של חיובי החשמל, **החברה אינה עושה זאת, לאורך כל תקופות ההתקשרות עימה**.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>:

"בוצעו מספר פניות בעבר מחברת הבקרה לגזברות העירייה בנושא פקודות יומן אך הגזברות לא הגיבה לחברת הבקרה – כך שהדבר לא נדרש על ידי גזברות העירייה."

8.5 חברת הבקרה אינה מעבירה לעירייה דוחות חודשיים שונים אשר ביכולתה להפיק, המופקים לרשויות אחרות, ביניהן עיריית פתח תקווה, עיריית רעננה וכו', כגון:

- דוח עדכון תעריפים - דוח המציג את השינויים שחלו בתעריפי צריכת החשמל;
- דוח אתרים - דוח המפרט אתרים חדשים ואתרים שנסגרו.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>:

"הדוחות שמפורטים בסעיף זה אינם נשלחים על ידי חברת הבקרה באופן שוטף אלא לאחר דרישה של הלקוחות."

8.5.1. **<u>המלצת הביקורת</u>**

הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל לקבלת כל דוח אשר יכול לסייע בידה לבצע בקרה נאותה ושלמה יותר אחר חיובי החשמל.

8.6 קיומה של חברת בקרה אמור לסייע ולהקל על העבודה השוטפת, אולם אינו מהווה תחליף לקיום בקרה פנימית באמצעות גורם עירוני המכיר את האתרים השונים, השינויים והשימושים הסבירים ואשר יכול לזהות בזכות ניסיונו והיכרותו, שימושים וחיבורים חריגים. יצוין, כי אין הכוונה שמנהל מחלקת חשמל ינתח בעצמו את כל המידע המתקבל מחברת החשמל באמצעות הפורטל טרקלין חשמל, אלא כי ראוי שיערוך אחת לתקופה בדיקה יזומה אשר תהווה גם סוג של בקרה אחר פעילות החברה המבקרת.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.7 יש לוודא כי עותק של הסכם ההתקשרות עם העירייה מול חברת הבקרה נשמר במחלקת החשמל של העירייה ועותק נוסף ממנו נשמר בגזברות העירייה.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>:

"ההסכם נערך ע"י גזברות העירייה ולכן נמצא ברשותה. מחלקת מאור תבקש להעביר אליה עותק מההסכם."

8.8 הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את נאותות ההתקשרות עם חברת הבקרה החיצונית, כולל בחינת נאותות סכומי ההתקשרות נשוא ההסכם עימה, וכן את נאותות התשלומים שהועברו לחברה (תשלום מלא עבור מלוא השירותים), אף שהשירותים שהתקבלו לא היו שלמים.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"על גזברות העירייה לתת מענה."

8.9 מומלץ כי מנהל מחלקת חשמל יערוך אחת לתקופה בדיקה יזומה.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"מנהל מחלקת חשמל ומאור מקבל את הערת המבקר ויערוך בדיקות יזומות."

הביקורת מבקשת לציין כי לקראת סיום עריכת הביקורת, גזברות העירייה מינתה כלכלנית באגף לביצוע בקרות אחר חברת הבקרה. בחודש אוקטובר 2019, העירייה הפסיקה את הפעילות עם חברת הבקרה ונערכת למכרז חדש.

8.10 **<u>סקר מונים</u>**

מונה החשמל הינו ה"שעון" המותקן על ידי חברת החשמל לכל צרכן, אשר באמצעותו מודדים את צריכת החשמל החודשית. המונה משמש בעיקר לצרכי התחשבנות בגין צריכת חשמל. רשויות מקומיות נוהגות לערוך, מידי תקופה, סקר מונים, אשר מטרתו לוודא שכל מוני החשמל של העירייה מתועדים כנדרש וכי לא קיימים חיובים בגין מונים שאינם שייכים למבנים עירוניים (להלן: "**סקר מונים**").

סקר מונים כולל בין היתר את הפעילויות הבאות:

- איתור כל המונים המחייבים את העירייה בצריכת חשמל.
- קריאת הצריכה של המונה והשוואתה לזו המופיעה בחשבון החשמל האחרון שהתקבל.
- איתור צרכנים זרים שמחוברים למונים המשולמים ע"י העירייה.

לאחר רישום כל מוני החשמל, ניתן לנהל מאגר נתונים הכולל את כל מוני החשמל ושיוכם על פי מספר צרכן, כתובת, מספר מונה ולפי חלוקה פנים ארגונית בעירייה.

לאחר חתימת החוזה מול חברת הבקרה נערכה על ידה בשנת 2015 בדיקה ראשונית של מספר מונים בודדים לפי רשימה ספציפית שהועברה על ידי העירייה.

הערות הביקורת:

8.11 הביקורת מעירה כי העירייה לא ערכה סקר מונים מלא שמטרתו מיפוי מלא של כל המונים בבעלות העירייה, טיוב נתוניהם (כתובות ושימושים) וכן בדיקה כי כל החיבורים תקינים ואין חיבורים פיראטיים על גבי מוני החשמל העירוניים.

8.12 מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 769 מונים בבעלות העירייה, ישנם 10 מונים, המשויכים לעירייה לצורך חיוב בגין צריכת החשמל, ואולם על פי הכתובת הרשומה בטרקלין החשמל מצויים בשטח שיפוט של רשות אחרת, כמפורט להלן:

מס	מספר חוזה	תאריך פתיחת חוזה	כתובת	תיאור מקום	יישוב	מספר מונה
1	340453102	9/5/16	עי מס' 158 רמזור	רמזור	גבעתיים	7070332
2	340471590	15/5/16	שינקין מ.רחובות/	מאור רחובות	גבעתיים	3132888
3	340482515	5/5/16	עי מס' 144 רמזור 65	רמזור	גבעתיים	3017556
4	340488507	17/5/16	מרכזית תאורה P 955/66 ע"י מס 2		גבעת שמואל	6177899
5	340490790	16/5/16	מרכזיה P62/66 המשך ע"י עמוד	מרכזיה	גבעת שמואל	6173129
6	340492490	22/5/16	בין מחסני תאורה לשילב רמזור 5	רמזור	בני ברק	1491846
7	340522540	8/5/16	ממול מס'258-רמזור	רמזור רח' בן גוריון	גבעתיים	6026443
8	340543071	4/5/16	רמזור M5/8 ערבי נחל צמוד לעמוד	רמזור	גבעתיים	3951028
9	346014335	28/2/19	עי מס' 64 תאורת גשר		בני ברק	3084955
10	346014335	28/2/19	עי מס' 64 תאורת גשר		בני ברק	5061888

8.13 מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 760 מונים פעילים, ל-260 מונים, המהווים 34% מכלל המונים, חסר פירוט תיאור מקום הצריכה במערכת "טרקלין חשמל". כלומר לא מצוין האם מדובר בגינה ציבורית, מקלט, גן ילדים תאורת רחוב וכדומה.

המלצות הביקורת:

8.14 הביקורת ממליצה כי העירייה תבצע בחינה של האפשרות לעריכת סקר מונים עדכני, למיפוי כלל מוני החשמל המשויכים אליה ואשר מחייבים את העירייה בגין תשלום צריכת חשמל, ובנוסף, תבצע בדיקה כי כל המונים בגינם היא מחויבת על ידי חברת החשמל הם אכן מונים השייכים לה וכי היא אינה מחויבת בגין מונים זרים ו/או כי לא בוצעו חיבורים פיראטיים למוני החשמל של העירייה.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"חברת הבקרה מבצעת את הנדרש בבדיקת החשבונות, אך מחלקת חשמל ומאור תערוך סקר מונים בשנת 2020."

8.15 מומלץ כי תערך תכנית עבודה רב שנתית למיפוי כל המונים בעירייה כולל בחינת תקינות לוחות החשמל והארונות בהם מותקנים המונים.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"יבוצע במסגרת הכנסת סקר המונים."

8.16 יש לפעול מול חברת חשמל בעניין טיוב של כל הנתונים ופרטי המונים אשר מופיעים במערכת טרקלין על מנת שהמידע בנוגע למונים אשר קריאתם קובעת את חיובי החשמל של העירייה תנוהל באופן מדויק, זמין ומבוקר.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"מנהל מחלקת חשמל ומאור יפנה לנציגת חברת החשמל להשלמת טיוב הנתונים ופרטי המונים."

8.17 **הוספה/הסרה של מונים**

מערכות החשמל בארגונים מרובי צרכנים (מונים) הן מערכות דינמיות שבהן משתנים לעיתים תכופות כמות וסוג הצרכנים ושיוכם הארגוני. לדוגמא, בעירייה נוספים מעת לעת גני ילדים, מקלטים ומרכזיות תאורה.

- **הקמת מונה** – כאשר מוקם בניין חדש או נדרשת התקנת מונה חדש בבניין קיים.

- **<u>העברת מונה</u>** – כאשר העירייה שוכרת או משכירה בניין בבעלותה ונדרש להעביר את החיוב בגין מונה מסוים אליה או ממנה.
- **<u>הסרת מונה</u>** – כאשר מועברת או מופסקת בעלותה של העירייה על נכס מסוים, נדרש לבטל את החיוב בגין אותו מונה.

הוספת מונה למצבת המונים של העירייה מאפשרת לחייב את העירייה בחיוב נוסף במסגרת הוראת הקבע של חברת החשמל בעירייה.

הקמה והסרה של מונים מול חברת החשמל הינה בתחום אחריות וטיפול חברת הבקרה החיצונית האחראית על הטיפול והאחריות מול חברת חשמל. מנהל מחלקת חשמל מטפל רק בחידוש הספקות חשמל או חיבור חדשים.

בעת הקמת מונה בחברת החשמל, יש להסדיר הוראת קבע לצורך ביצוע חיובים שוטפים על ידי חברת חשמל. חשבת אגף התשתיות בעירייה הינו הגורם המורשה מול חברת חשמל להורות על הקמת / הסרת / העברת מונה.

כאשר מדובר בהקמת מבנה חדש, בעת הקמת המבנה תשלומי החשמל מושתים על הקבלן, ולכן עד להשלמת הבנייה יש להגדיר מול חברת החשמל בהוראת הקבע את חשבון הבנק של הקבלן. רק לאחר השלמת הבנייה מבצעים החלפת בעלים מול חברת החשמל, ומגדירים בהוראת הקבע את חשבון הבנק של העירייה.

חשבת אגף תשתיות בעירייה אחראית על **העברה/ הסרה** מונה של חברת חשמל מול כל המחלקות בעירייה ואחראית להעביר את הבקשה לחברת חשמל.

<u>הוספת מונים</u> - לאחר שמסתיים פרויקט, המחלקה הרלוונטית מבקשת אישור ממנהל מחלקת החשמל בעירייה להוסיף מונה, ורק לאחר מכן מנהל מחלקת חשמל פותח בקשה חדשה מול חברת חשמל, כלל ההתנהלות העירייה מול חברת חשמל היא של מנהל מחלקת חשמל בלבד, הוא פועל מול רפרנטית של חברת חשמל, ומפנה אליו בקשות, שאלות, בירורים וכו'.
(לדוגמא: מחלקת ספורט מבקשת חיבור חשמל חדש הם נדרשים להגיש בקשה למנהל מחלקת חשמל ורק הוא מתנהל מול רפרנטית של חברת חשמל).

קיים טופס הזמנה ייעודי **של חברת חשמל**, מנהל מחלקת החשמל בעירייה שולח להם הזמנה עם תשלום מקדמה (חברת חשמל מבקשת 10% מקדמה לכל חיבור).

חיוב מבנים בעת הקמתם והתקשרות מול הקבלנים המבצעים הינם באחריות אגף ההנדסה בעירייה אשר מוודא כי הקבלנים נושאים בהוצאות החשמל בתקופת ההקמה.

מהביקורת עולה כי חשבונות החשמל של העירייה משולמים באמצעות הוראות קבע **ב-31 חשבונות בנק שונים.** מרבית חשבונות החשמל בעירייה משולמים באמצעות הוראת קבע באותו חשבון בנק של העירייה, וחשבונות החשמל של 31 אתרי צריכת חשמל משולמים באמצעות הוראות קבע בחשבונות בנק שונים.

להלן התפלגות אמצעי התשלום של חשבונות החשמל באתרי צריכת החשמל של העירייה:

חשבון בנק לחיוב	מספר אתרי צריכת חשמל	אחוז מתוך כלל האתרים
חשבון בנק ראשי	536	91.5%
חשבונות בנק אחרים	31	5%
לא קיימת הוראת קבע	21	3.5%
סה"כ	**588**	**100%**

8.18 מהביקורת עולה כי רוב החשבונות המשולמים באמצעות חשבון בנק אחר הינם חשבונות של מוסדות חינוך (24 מתוך 31 אתרים) ושאר האתרים הינם מוסדות ציבור (מועדון נוער, בתי כנסת וכיו"ב).

8.19 כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, נמצא כי נכון למאי 2019, מתוך 588 אתרים בגינם מחויבת העירייה מדי חודש, עבור 21 מהאתרים לא הוסדרה הוראת קבע (מצ"ב בנספח א' טבלה המפרטת את רשימת האתרים המלאה עבורם לא הוסדרה הוראת קבע).

מבדיקת הביקורת עולה כי בכל 21 האתרים המצוינים בטבלה, האתר היה פעיל לכל אורך התקופה שבין 01/2015 – 04/2019, או חלק ממנה, ולמרות זאת לא הוסדרה הוראת קבע עבור צריכת החשמל באתרים אלה.

13 מ-21 האתרים ללא הוראת קבע הינם מוסדות חינוך ברחבי העיר והשאר הינם מבנים בשימוש גורמים חיצוניים (ישיבת הסדר, בית קפה, מרכז תרבות וכיו"ב), העירייה מפקחת על כל החשבונות בעזרת חברת הבקרה אשר מבצעת בקרה על החיובים שלהם.

להלן פירוט האתרים אשר אינם מוגדרים מוסדות חינוך:

מספר חוזה	כתובת	חודשי פעילות בין השנים 04/2019 – 01/2015	תיאור האתר
340092131	הרא"ה 21	04/2019 – 01/2015	משרד צוות של חיילים
340178462	סיירת דוכיפת 10	04/2019 – 01/2015	ישיבת הסדר
340482544	חיבת ציון 16	04/2019 – 01/2015	אין תיאור
340489477	מס 106 מרכז פיס	04/2019 – 01/2015	מרכז פיס
340495085	מתתיהו מנדל 11	04/2019 – 01/2015	אין תיאור
340510486	היצירה 3	04/2019 – 01/2015	תיאטרון היהלום
340537967	הראשונים 1	04/2019 – 01/2015	מרכז תרבות בית דורון
345371597	צומת לבבי 3	04/2019 – 02/2018	קפה עמנואל
345484475	שלום עליכם 38	04/2019 – 02/2018	אין תיאור

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>:

"הנכסים שבבעלות העירייה ובשימוש תאגידים חיצוניים הם המשלמים בעבור צריכת החשמל. חברת החשמל מתריעה על אי תשלום חשבונות של צרכנים שלא משלמים בהוראת קבע.

8.20 אין נוהל המגדיר את תהליך הוספת או הסרת מונה ממצבת המונים של העירייה.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>:

"לפי החלטת בעל/מחזיק הנכס (חינוך רווחה וכו'), מנהל המחלקה הרלוונטית פונה בכתב למנהל מחלקת חשמל ומאור בבקשה להוסיף או להגדיל חיבור חשמל עם תקצוב לנ"ל ומחלקת החשמל מבצעת הזמנה מול חברת החשמל ומלווה את כל התהליך עד לביצוע ומעדכנת את המזמין.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

כאמור, לעיגון התהליך בנוהל כתוב ומסודר חשיבות רבה, בין היתר לעניין אחידות ועקביות התהליך. כפי שמוסבר להלן הרי שישי חשיבות להסדרת התהליך והגורמים המאשרים בכללותו כהליך אישור רכש/התקשרות.

8.21 אף שהוספת מונה משמעותה הקמת הרשאה לחברת החשמל לחיוב חשבונות הבנק של העירייה בסכומים משתנים ולאורך תקופות ממושכות, הוספת מונה חשמל אינה טעונה אישור של שורת גורמים בעירייה, כפי שנדרש בעת אישור התקשרויות דומות בתחומים אחרים.

8.22 אין לעירייה טופס ייעודי באמצעותו מדווח לחברת החשמל על הצורך בהתקנה חדשה או הסרה של מונה קיים. נמצא כי אין לעירייה טופס ייעודי באמצעותו מאושרת הוספת מונה חדש לחיוב במסגרת הוראת הקבע של העירייה.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"מנהל מחלקת חשמל ומאור, ימציא את הטופס ההסכם וההזמנה מחברת החשמל."

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת מתייחסת לטופס פנימי של העירייה עליו יחתמו גורמי האישור השונים ולא לטפסים המשמשים את חברת החשמל.

המלצות הביקורת:

8.23 מומלץ על הסדרת תנאי חובה של הוראת קבע בעת הקמת/העברת המונה באתרים אשר עושים בהם שימוש גורמים חיצוניים על-מנת למנוע קנסות בגין חוב קיים אשר לא משולם במועדו ואינו באחריות העירייה.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"בטיפול גזברות העירייה."

8.24 יש להטמיע טופס הזמנה ייעודי אשר יהא באחריות מנהל מחלקת חשמל ואשר יועבר לחתימת הגורמים הרלוונטיים בעירייה (גזברות, אגף רלוונטי וכו) ורק אז תועבר הבקשה לחברת חשמל לביצוע ההזמנה בשטח.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"כל ההזמנות מחברת חשמל עוברות דרך מנהל מחלקת חשמל ומאור. טופס ההזמנה ממולא ע"י מנהל המחלקה ונחתם על ידו."

8.25 יש לשקול כתיבת נוהל פנימי בעירייה בנוגע לבקשת התקנת מונה חדש או העברת מונה קיים שיופץ לכלל האגפים בעירייה אשר ידרשו לפעול לפיו.

8.26 **<u>קריאה ב"הערכה"</u>**

חשבונות החשמל מוגשים על פי קריאת המונה בפועל בתקופת החשבון הרלוונטית. לעיתים, מסיבות שונות, לא מתאפשרת לקורא המונים של חברת החשמל, שהגיע למקום הצרכנות, גישה למונה לצורך קריאתו, ולכן קביעת כמות החשמל שנצרכה נקבעת בדרך של הערכה (להלן: "**קריאה בהערכה**").

הערכה מתבצעת על יסוד כמות החשמל שנצרכה במקום הצרכנות בין שתי קריאות בתקופה אחרת, שיכולה להיות לרוב אחת מהאפשרויות הבאות:

- תקופה מקבילה בשנה קודמת.
- תקופת חשבון קודמת.
- שתי קריאות בתקופה כלשהי, הקרובה ביותר למועד עריכת החשבון.

כאשר מתבססת ההערכה על התקופה המקבילה אשתקד או על תקופות חשבון קודמות, מותאמת ההערכה גם לשינויים שחלו בגובה הצריכה של כלל הצרכנים הנמצאים באזור הגיאוגרפי של חברת החשמל ממנו מקבל הצרכן את שירותיו.

בכל מצב של הערכת צריכה, יכולה העירייה לקרוא את המונה באופן עצמאי ולדווח על כך לחברת החשמל. ככל שקיימות יותר קריאות מונה "אמיתיות", חשבונות החשמל מדויקים יותר, ועיתוי תשלום החשבון תואם את הצריכה בפועל.

לאחר תקופה בה בוצע חיוב על פי קריאה בהערכה, מבצעת חברת החשמל קריאת אמת, ובהתאם מחייבת או מזכה את העירייה על ההפרש שבין קריאת האמת לקריאות שבוצעו בהערכה. במידה שעל פי קריאת אמת, הצריכה נמוכה מהקריאה בהערכה שבוצעה בחיוב הקודם, מזכה חברת החשמל את העירייה בסכום הנדרש. לחילופין, במידה שהצריכה באותו אתר גבוהה מהצריכה בהערכה, תשלם העירייה לחברת החשמל את ההפרשים במועד החיוב בו בוצעה קריאת אמת.

כך למשל, במקרה בו ישנה צריכת פיראטית באתר צריכת החשמל המשויך לעירייה, העירייה לא תדע על כך באותו חיוב חודשי, אלא רק לאחר שתבוצע קריאת אמת, אשר עשויה להתבצע רק חודשים רבים לאחר מכן, בעוד שנמשכת צריכה לא חוקית באתר של העירייה.

חברת הבקרה מוציאה דוח חודשי בנושא ניתוח ובדיקת צריכה והוצאות החשמל ומעבירה אותו למנהל מחלקת חשמל ומאור בעירייה. בין היתר נבדק שם נושא גידול בצריכה וקריאות בהערכה על-ידי חברת הבקרה.

להלן פירוט הקריאות בהערכה שבוצעו בשנת 2018 לפי דוחות של חברת הבקרה:

חודש בשנת 2018	סה"כ מספר מונים בהם בוצעו קריאות בהערכה בחודש	סה"כ צריכה בקוט"ש בחודש בכל המונים
1	33	86,861
2	34	118,284
3	33	124,049
4	37	136,092
5	27	73,165
6	13	77,351
7	12	85,328
8	13	91,562
9	13	104,771
10	13	115,738
11	9	52,733
12	22	33,663
סה"כ	**259**	**1,099,597**
ממוצע חודשי	**21.58**	**91,633**

מנתוני חברת הבקרה עולה כי הממוצע החודשי של הערכות שביצעה חברת חשמל הינו כ-22 קריאות בהערכה בכלל מוני העירייה. הצריכה החודשית הממוצעת המצטברת על-פי הערכות הינה 91,633 קוט"ש.

8.27 למרות שמנהל מחלקת חשמל מקבל מחברת הבקרה דוחות חודשיים המפרטים את המונים בהם בוצעה קריאה בהערכה, הוא אינו מבצע פעולות על מנת לאתר קריאות ממושכות בהערכה. בהמשך לכך, לא נעשית פנייה לחברת החשמל לא לצורך בירור הסיבה בגינה מתבצעות קריאות ממושכות בהערכה (למשל האם מדובר בבעיה בגישה למונה החשמל), ולא לצורך ביצוע קריאת צרכן, כלומר דיווח עצמאי לחברת החשמל בדבר הצריכה המדויקת של המונה.

8.28 מהביקורת עולה כי קיימים מונים בהם בוצעו קריאות בהערכה ברצף בטווח של חודשיים עד שמונה חודשים במהלך שנת 2018.

להלן שלוש דוגמאות למונים בהם בוצעה קריאה בהערכה מעל חצי שנה ברציפות:

מספר מונה	סוג מונה	כתובת אתר	כמות הערכות בשנת 2018	כמות קוט"ש ממוצעת	מה היה משך התקופה (בחודשים)	האם היה חיוב או זיכוי
340168802	אולם ספורט	הרב לוין אריה 17	8	כ-2,300	8	ניתן חיוב בגין תיקון צריכה
340556981	מאור רחובות	דרך אבא הלל 301	7	כ-12,000	7	חיוב בגין תיקון צריכה ראקטיבית
340556693	מועדון	האילנות 1א'	8	כ-2,100	8	ניתן זיכוי בגין תיקון צריכה

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.29 מומלץ כי מחלקת חשמל ומאור תבצע בדיקה פרטנית באשר לקריאות שבוצעו בהערכה על-ידי חברת החשמל למוני העירייה לפחות אחת לרבעון, ובין היתר תפעל מול חברת החשמל לביצוע קריאות מונה אמיתיות, וזאת על מנת שהתשלומים לחברת החשמל ישקפו בפועל את צריכת החשמל שנגבתה בגינם.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"בהוראת מנהל מחלקת חשמל ומאור, חברת הבקרה מבצעת בדיקה פרטנית לקריאות שביצעו בהערכה ופועלת מול חברת החשמל לביצוע קריאות מונה אמיתיות."

8.30 התאמת תעריף החיוב לסוג השימוש בפועל

תעריף צריכת החשמל נקבע בהתאם לסוג השימוש בנכס. חברת החשמל מבחינה בין סוגים שונים של תעריפים:



להלן טבלת התעריפים (ללא מע"מ) אשר על פי אתר חברת החשמל היו בתוקף החל מ- 15.1.2018 ועד ה-1.1.19:

מס	מהות התעריף	מחיר ב-₪ לקוט"ש
1	כללי	48.44
2	ביתי	46.19
3	מאור רחובות ציבוריים	41.18

מלבד התעריפים "כללי", "ביתי" ו-"מאור רחובות ציבוריים", ההתקשרות עם חברת החשמל יכולה להתבצע בתעריף קבוע לכל קוט"ש או בתעריף הנקבע לפי עומס המערכת והזמן (להלן: "**תעריף תעו"ז**"). מחירי הקוט"ש בתעו"ז משתנים על-פי :

א. **מתח האספקה**: מדי שנה מתפרסמות על ידי חברת החשמל שלוש טבלאות תעו"ז האחת למתח נמוך, השנייה למתח גבוה והשלישית למתח עליון.

ב. **עונות השנה והשעה ביום**: בכל עונה נקבעו שלושה מקבצי שעות:

- פסגה – מחיר החשמל הגבוה ביותר.

- גבע – מחיר ביניים.
- שפל – מחיר נמוך מאוד.

תעו"ז ניתן להגדיר רק כאשר הצריכה היא:

- במתח עליון ובמתח גבוה.
- במתח נמוך -
  - בחיבור 3*200 אמפר ומעלה.
  - הצריכה במשך השנה הקלנדרית האחרונה (מיום 1 בינואר עד ליום 31 בדצמבר) עלתה על 40,000 קוט"ש.

החלת תעו"ז מחייבת החלפת המונה הקיים במונה אלקטרוני מיוחד, המתוכנת למטרות תעריף זה. החלפת המונה נעשית על-ידי חברת החשמל ועל חשבונה.

- פירוט מס' הצרכנים (חוזים) לפי סוג תעריף, נכון לשנת 2018:

סוג התעריף	פירוט הצרכנים לפי חברת הבקרה
תעוז מתח נמוך	212
תעוז מתח גבוה	0
מאור רחובות	18
ביתי	5
כללי	367
סה"כ	**602**

<u>הערות הביקורת:</u>

8.31 מהביקורת עולה כי ישנם 62 אתרים המשמשים כמאור רחובות או רמזורים, אשר נכון לשנת 2018 מסווגים בתעריף כללי ולא בתעריף מאור רחובות או תעו"ז. התעריף הכללי גבוה ב-7.26 אג' לקוט"ש מתעריף מאור רחובות, כך שבשנת 2018 שילמה העירייה תשלום עודף בסך כולל של 25,073 ₪, כמפורט להלן:

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	צריכה בקוט"ש בחודשים אפריל 2017 עד מרץ 2018	תשלום עודף ב-₪ (צריכה בקוט"ש כפול 7.26 אג' לקוט"ש
1	345101691	בר לב חיים מס' 35	4,756	345
2	340508274	רוקח 116 -מאור רחובות	45,951	3,336
3	340569033	אבא הלל 120	2,934	213
4	340524360	אבא הלל 88	5,301	385

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	צריכה בקוט"ש בחודשים אפריל 2017 עד מרץ 2018	תשלום עודף ב- ₪ (צריכה בקוט"ש כפול 7.26 אג' לקוט"ש
5	340563218	אבא הלל עי 131- מרכזית רמזורים	5,577	405
6	340555282	אבא הלל קניון איילון	3,976	289
7	340494074	אלוף דוד /רזיאל רמזור רמזור	6,223	452
8	340453467	אלוף שדה ע"י מס 39 רמזור	3,201	232
9	340503190	אצ"ל /הירדן רמזור 69 רמזור	3,481	253
10	340462323	אצ"ל 14 רמזור	2,964	215
11	340478636	ארלוזורוב /חשמונאים רמזור	1,239	90
12	340544428	ארלוזורוב ע"י מס' -83 רמזור	3,418	248
13	340501744	ארלוזורוב עי מס' /76	3,741	272
14	340469938	ארלוזורוב עי מס' 1 רמזור	4,881	354
15	340482915	בגין מנחם עי מס -40 רמזור	5,366	390
16	340524844	בגין מנחם עי מס /26 היצירה	2,442	177
17	340461250	ביאליק עי מס' 148 רמזור 8	10,350	751
18	340442499	ביאליק עי מס' 77 רמזור	8,349	606
19	340478099	בן אליעזר עי מס' 39 רמזור	3,222	234
20	340564878	בן גוריון /בנפי נשרים רמזור	5,303	385
21	340522540	בן גוריון ממול מס'-258 רמזור	16,294	1,183
22	340480788	בן גוריון עי מס' /108 הראה	3,483	253
23	340482515	בן גוריון עי מס' 144 רמזור	5,712	415
24	340498324	בן גוריון עי מס' 96 רמזור	4,508	327
25	340507768	ד זבוטינסקי /בן גוריון רמזור	5,602	407
26	340480126	ד זבוטינסקי ע"י מס 111 פינה	3,889	282
27	340567911	ד זבוטינסקי ע"י מס' -41	10,463	760
28	340482867	ד זבוטינסקי עי מס' 133 רמזור	4,460	324
29	340486275	ד זבוטינסקי עי מס' 95 רמזור	8,135	591
30	340464209	דרך אבא הלל ביאליק-רמזור	4,435	322
31	340532614	דרך אבא הלל ע"י מס 47 רמזור	2,987	217
32	340483115	דרך אבא הלל ע"י מס' 69 רמזור	3,009	218
33	340526869	דרך אבא הלל עי מס -147רמזור	4,388	319
34	340465228	דרך אבא הלל עי מס' 156 רמזור	6,089	442
35	340501667	דרך נגבה 91 /חזון איש רמזור	3,669	266
36	340467718	דרך נגבה עי מס' /48הירדן	4,264	310
37	340546389	דרך רבין /עוזיאל -רמזור 5	2,064	150
38	340477500	הירדן ע"י מס' 63 רמזור 70	3,042	221
39	340475057	הירדן עי מס' 81 רמזור 71	6,843	497
40	340477932	הירדן עי מס' 95 רמזור 72	12,393	900
41	340535463	הרא"ה ע"י -295 רמזור	2,475	180
42	340573672	הרא"ה עי מס 258	4,116	299
43	340451693	הרא"ה עי מס' /2הרצל רמזור	1,720	125
44	340481865	הרא"ה עי מס' 123 רמזור 47	5,572	405
45	340481859	הרא"ה עי מס' 161 רמזור 49	3,403	247

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	צריכה בקוט"ש בחודשים אפריל 2017 עד מרץ 2018	תשלום עודף ב- ₪ (צריכה בקוט"ש כפול 7.26 אג' לקוט"ש
46	340483866	הרא"ה עי מס' 203 רמזור 50	3,421	248
47	340146769	הרא"ה עי מס' 253 רמזור 52	3,949	287
48	340469965	הרא"ה קריניצי רמזור 44 רמזור	3,360	244
49	340482306	זיסמן שלום פינת בגין 8 רמזור	10,130	735
50	340453102	בצנלסון עי מס' 158 רמזור	6,478	470
51	340492490	מול השקם בקניון רמזור	3,538	257
52	340505406	מנדס עי מס'/50קציר 40 רמזור	5,317	386
53	340479614	עמק האלה עי" מס'/1מנדס רמזור	3,424	249
54	340454468	קריניצי עי מס' 42 רמזור	2,853	207
55	340474769	שד' ירושלים עי מס' /38	2,427	176
56	340501872	שד' ירושלים עי מס' 100	10,305	748
57	340543071	שפע טל /ערבי נחל צמוד לעמוד	5,316	386
58	340109334	תרצה עי מס' 16 רמזור 67	2,980	216
59	340555428	סוקולוב ע"י מס' /2זבוטינסקי	5,052	367
60	340341134	הבנים 20 -מוזיאון	217	16
61	340058425	רוקח 123בית נתן רפופורט מוזיאון	4,038	293
62	340008861	רוקח 147מוזיאון בית אהרון כהנא	6,868	499
סה"כ				**25,073**

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>:

"רק צרכנים המשמשים לתאורת רחובות בלבד זכאים לתעריף מאור רחובות. כפי שנרשם בסעיף זה, צרכנים יועברו ע"י חברת חשמל לתעריף תעו"ז רק אם צריכת החשמל השנתית שלהם הינה 40,000 קוט"ש ומעלה או שגודל החיבור שלהם הינו 200X3, ולכן הצרכנים שמופיעים ברשימה אינם עומדים בדרישות של תעריף תעו"ז."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

הדבר נכון לגבי תעריף תעו"ז, אולם ניתן היה לחייב את העירייה בגין הצרכנים הללו בתעריף מאור רחובות, הזול משמעותית מהתעריף הכללי. בכל והבדיקה העלתה כי האתרים האמורים משמשים במשולב הן לתאורת רחובות והן לצרכים אחרים מומלץ כי העירייה תפעל לאלתר לפיצול השימושים באופן שיאפשר לשלם עבור תאורות הרחוב את התעריף הנמוך.

8.32 הביקורת ביקשה לבדוק האם אתרים בהם הצריכה השנתית בכל אחת מהשנים 2017 - 2018 הייתה גבוהה מ-40,000 קוט"ש, סווגו בתעריף תעו"ז. מבדיקת הביקורת נמצאו **2** אתרי צריכה כאמור:

מס"ד	מספר החוזה בחברת החשמל	שם האתר	סוג תעריף	גובה הצריכה בקוט"ש בשנת 2018
1	340508274	רוקח 116 -מאור רחובות	כללי	41,899
2	345101691	בר לב חיים ' מס' 35	כללי	44,476

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"חוזה 345101691 עבר לתעריף תעו"ז החל מחודש 04/2019. חוזה 340508274 נמצא בבדיקה של חברת הבקרה מול חברת החשמל לגבי שינוי התעריף."

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.33 מומלץ כי תערך מדי שנה בחינה של התאמת תעריפי החיוב לסוג הצריכה והיקפה וכי תעשה פנייה מסודרת לחברת החשמל ככל ונדרשים שינויים.

8.34 **<u>חיובים חריגים</u>**

חיובים חריגים יכולים להיות חיובים בגין מונים אשר אינם בשטחה המוניציפאלי של הרשות, חיבורים פיראטיים הגורמים לקפיצות פתאומיות בצריכת החשמל של מונה מסוים או לחילופין צריכה שונה מאוד של אתרי צריכה דומים, למשל שני גני ילדים סמוכים או שני עמודי תאורה זהים וכדומה.

לצורך איתור חיובים חריגים השוותה הביקורת את נתוני צריכת החשמל בחודשים ינואר, יוני ואוגוסט בשנים 2016-2018 כך שניתן יהיה להבחין בשינויי צריכה אשר יצביעו על חיובים חריגים בחשבונות החשמל של העירייה.

להלן נתוני הצריכה (בקוט"ש) של אתרים בהם אותר בשנים 2016 – 2018 גידול בצריכה הגדול מ-100%, ואחוזי השינוי בצריכה:

חודש ינואר:

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	ינואר 2016	ינואר 2017	ינואר 2018	גידול/קיטון בצריכה בין השנים	
						2016-2017	2017-2018
1	340029298	שפירא 4	658	39	396	-94%	915%
2	340031648	שילה 26	10,912	22,772	8,916	109%	-61%
3	340045426	חרות 1	800	158	558	-80%	253%
4	340045946	רייק חביבה 9	1,231	169	1,202	-86%	611%
5	340072339	העמל 23	19	15	1,883	-21%	12,453%
6	340380930	שד' האורנים 10	2,579	5,991	1,652	132%	-72%
7	340381442	שד' האורנים 4	3,877	2,371	5,414	-39%	128%
8	340459995	כביש לוד צומת מסובים מוסך	31,644	20,038	43,272	-37%	116%
9	340462769	בן אליעזר אריה 15	6,000	12,780	9,876	113%	-23%
10	340500806	תרצה 19	2,398	510	2,160	-79%	324%
11	340505530	אלימלך רימלט 7	8,812	1,440	12,306	-84%	755%
12	340508274	רוקח 116	3,458	8,641	9,211	150%	7%
13	340556693	האילנות א1	805	2,535	1,730	215%	-32%
14	340560462	בן אליעזר אריה 232	6,645	50	160	-99%	220%
15	340573989	ע"י מס' 47-מרכזיית מאור	4,995	17,530	4,140	251%	-76%

חודש יוני:

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	יוני 2016	יוני 2017	יוני 2018	גידול/קיטון בצריכה בין השנים	
						2016- 2017	2017-2018
1	340035326	המעגל 23	203	215	1,127	6%	424%
2	340047208	אלימלך 213	2,936	2,167	7,673	-26%	254%
3	340047564	שד' הילד 7	2,819	877	3,175	-69%	262%
4	340047903	עי מס' 5 גן ילדים א11 ב11	2,513	714	2,705	-72%	279%
5	340050384	בית שמאי 5	1,247	442	1,201	-65%	172%
6	340055489	אלימלך 9	1,931	4,457	3,923	131%	-12%
7	340075361	אלימלך 7	5,994	13,499	5,207	125%	-61%
8	340159536	אחד העם 46	74	1,010	44	1,265%	-96%
9	340159852	מס' 19 מקלט	187	432	96	131%	-78%
10	340165458	הרב לוין אריה 48	2,977	1,047	3,121	-65%	198%
11	340183644	עי מס' 42 גן ילדים	4,522	2,513	5,801	-44%	131%

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	יוני 2016	יוני 2017	יוני 2018	גידול/קיטון בצריכה בין השנים	
						2016- 2017	2017-2018
12	340194609	עי מס' 17 מקלט	779	2,582	2,770	231%	7%
13	340472719	זוהר 10	800	9,850	20,420	1,131%	107%
14	340475057	עי מס' 81 רמזור 71	1,240	200	1,028	-84%	414%
15	340481036	קריניצי מאור רחובות/	4,752	10,320	4,860	117%	-53%
16	340485683	עי מס' 35 מ.רחובות מיפוי מלא	6,366	15,528	6,040	144%	-61%
17	340496706	משאבת מים בפארק הלאומי	3,838	18,547	15,649	383%	-16%
18	340499290	ממול מס' 17 מ.רחובות	367	895	-53	144%	-106%
19	340501177	' מס' 34 מ.רחובות	4,243	1,978	5,259	-53%	166%
20	340507529	ע"י מס 1-מכולה	1,093	1,052	2,698	-4%	156%
21	340516428	עי מס 159 מרכזית מאור	5,880	13,240	6,576	125%	-50%
22	340524276	ביאליק 74	996	2,172	1,818	118%	-16%
23	340535463	ע"י 295-רמזור	418	392	829	-6%	111%
24	340550143	ע"י מס' 3 -דחסן אשפה	104	132	4,511	27%	3,317%
25	340554983	שרת 3	1,790	10,969	4,362	513%	-60%
26	340573672	עי מס 258	523	1,177	628	125%	-47%
27	340577164	מול מס'3/ארנון 6 דחסנית קרטונים	88	2,487	75	2,726%	-97%

חודש אוגוסט:

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	אוגוסט 2016	אוגוסט 2017	אוגוסט 2018	גידול/קיטון בצריכה בין השנים	
						2016-2017	2017-2018
1	340017003	הרב חבה אליהו 4	9,088	41,572	6,908	357%	-83%
2	340024485	ארלוזורוב 71	86	77	754	-10%	879%
3	340098258	אבישי 3	924	1,392	2,920	51%	110%
4	340158419	האם 14	1,173	3,943	3,697	236%	-6%
5	340159536	אחד העם 46	34	506	25	1,388%	-95%

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	אוגוסט 2016	אוגוסט 2017	אוגוסט 2018	גידול/קיטון בצריכה בין השנים	
						2016-2017	2017-2018
6	340171272	תל חי 43	849	2,500	2,542	194%	2%
7	340178462	סיירת דוכיפת 10	8,393	8,977	18,592	7%	107%
8	340183644	עי מס' 42 גן ילדים	4,435	9,542	5,117	115%	-46%
9	340184707	קדרון 4	1,821	4,741	4,778	160%	1%
10	340470544	ממול מס' 17 מ.מאור	260	463	1,379	78%	198%
11	340471115	ע"י המפל בפארק הלאומי מאור	2,984	3,024	10,852	1%	259%
12	340492894	דרך ז'בוטינסקי 42	3,977	2,373	5,341	-40%	125%
13	340495085	מתתיהו מנדל 11	12,484	8,148	20,652	-35%	153%
14	340495394	עוריאל 24	7,836	19,334	9,029	147%	-53%
15	340499290	ממול מס' 17 מ.רחובות	278	627	760	126%	21%
16	340500806	תרצה 19	2,348	1,100	2,708	-53%	146%
17	340501872	עי מס' 100 מאור רחובות	1,847	1,809	4,070	-2%	125%
18	340505530	אלימלך רימלט 7	1,174	8,132	16,176	593%	99%
19	340507529	ע"י מס 1-מכולה	2,078	1,913	4,360	-8%	128%
20	340508497	ע"י מס' 61 תמרור מואר	1,968	430	1,770	-78%	312%
21	340515322	מס 50 מ. הדלקה	1,958	4,192	5,954	114%	42%
22	340515911	מרכזיית תאורה	926	5,367	9,073	480%	69%
23	340548902	המשורר 27	849	856	2,577	1%	201%
24	340550143	ע"י מס' 3 -דחסן אשפה	111	357	5,530	222%	1,449%
25	340554983	שרת 3	8,303	4,361	16,061	-47%	268%
26	340575511	שד' האורנים 2	4,105	12,790	9,835	212%	-23%
27	340575972	מול מס' 2 מרכזית מאור	3,493	7,989	4,823	129%	-40%
28	340577164	מול מס'3/ארנון 6 דחסנית קרטונים	80	3,444	62	4,205%	-98%

הערות הביקורת

8.35 מנתוני הטבלאות לעיל עולה כי אותרו שינויים בצריכה בהיקף של מעל 100% בכ- 67 אתרים.

תגובת מנהל אגף תשתיות:

"השוואה אמיתית מתבצעת רק עבור צריכה קלנדרית ולא באמצעות צריכה שוטפת, כפי שנרשם בטבלה המצורפת, צריכה שוטפת משתנה בעקבות ימי הצריכה. במידה שמבצעים השוואה עבור צריכה שוטפת, יש לבדוק האם החשבונות חויבו בקריאה אמיתית או בהערכה באחד מהחודשים שנבדקו, כמו כן יש לבחון את הצריכה הכוללת של החודשים בהם בוצעו הערכות עם התיקון ביחס לתקופה מקבילה אשתקד. לדוגמא, בדיקה קלנדרית של 2 צרכנים מהטבלה:

- *חוזה מס' 340029298, שפירא 4 – בבדיקה שנתית נמצא כי בשנת 2016 נרשמה צריכה של 2,561 קוט"ש, לעומת צריכה של 2,494 קוט"ש בשנת 2017, ירידה של 2.6%.*
- *חוזה מס' 340013648, שילה 26 – בבדיקה חודשית התקבלו נתוני הצריכה הבאים:*
  - *01/2016 – 10,816 קוט"ש.*
  - *01/2017 – 11,216 קוט"ש.*
  - *01/2018 – 13,316 קוט"ש.*

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת תציין כי חריגות יכולות להופיע גם בהשוואת נתונים בין חודשי צריכה וגם בהשוואה קלנדרית. דווקא השוואה ברמת חודש ספציפי לאורך שנים מייצגת יותר את השינויים בצריכה ביחס למשל לעונת השנה. ההשוואה כאן היא ההשוואה המוצגת גם על ידי חברת החשמל במסגרת חשבונות החשמל (גרף המציג צריכה לפי חודשים בהשוואה לשנים קודמות). הביקורת תמליץ כי העירייה תבדוק

בדיקה מקיפה ומעמיקה כפי שבוצעה לגבי שני המונים המפורטים בתגובה, גם לגבי יתר המונים שצריכתם נמצאה כחריגה.

8.36 ישנם 3 אתרים אשר מופיעים בכפילות בטבלאות לעיל כמפורט להלן:

מספר חוזה	כתובת
340550143	ע"י מס' 3 -דחסן אשפה
340554983	שרת 3
340577164	מול מס'3/ארנון 6 דחסנית קרטונים

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"מכיוון שהנתונים שמופיעים בטבלה הינם נתונים שוטפים, יש אפשרות שבאותו חודש שוטף, יופקו 2 חשבונות שונים על תקופות שונות, חודש החשבון השוטף נובע מחודש ההפקה ולא מחודש הצריכה."

8.37 מנהל מחלקת חשמל אינו מבצע בדיקה לאיתור חיובים חריגים בטרקלין החשמל, על מנת לבדוק האם הצריכה החריגה תקינה ולא נובעת כתוצאה מחיבורים פיראטיים, תקלות וכו'.

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.38 יש לוודא כי כלל האתרים בתחום השיפוט של העיר, עוברים בקרה ומעקב על ידי מנהל מחלקת חשמל, אחת לתקופה שתקבע מראש, על-מנת לאתר חריגים ותקלות אשר יכולים לגרום לצריכות גבוהות (למשל: חיבורים זרים, בזבוז חשמל וכיו"ב). כמו כן, יש לוודא בחינה מעמיקה על-ידי חברת הבקרה, במידת הצורך.

8.39 **<u>קנסות בגין מקדם הספק נמוך</u>**

סוגי ציוד מסוימים, בעיקר מנועים, צורכים בנוסף לצריכת החשמל הרגילה (האקטיבית), אנרגיה נוספת המכונה אנרגיה ריאקטיבית. אנרגיה ריאקטיבית זו מגדילה את העומס במערכות הייצור, החלוקה והמסירה, וגורמת לאיבוד אנרגיה במערכת. כדי למנוע צריכת אנרגיה ריאקטיבית בלתי מבוקרת, נקבע יחס מרבי בין שני סוגי אנרגיה אלה. נתון זה מופיע תחת השם: "מקדם הספק".

חברת החשמל גובה תשלום עודף (קנס) בגין סטייה ממקדם ההספק התקני (להלן: "**מקדם ההספק התקני**") ולכן על העירייה לנקוט את באמצעים המתאימים על מנת למנוע תשלום עודף זה.

על מנת להתאים את מקדם ההספק למקדם ההספק התקני ניתן להתקין מערכת או התקן לשיפור מקדם ההספק (להלן "**קבל**"). את הקבלים לשיפור מקדם ההספק מתקינים במיתקן החשמל בשיטות שונות, בהתאם לאופיים ולפיזורם של העומסים במיתקן.

יצוין כי גם התקנה של קבלים אינה תמיד מומלצת היות שקבל צורך בעצמו הספק גבוה של חשמל, הספק גבוה עלול לגרום לעליית מתח, דבר אשר עלולה לגרום נזק מצטבר, החלשה, ובלאי מואץ של התקני החשמל העירייה.

על מנת לשפר את מקדם ההספק מחד, ולא לגרום לקיזוז יתר מאידך, יש לבצע בדיקה על מנת לקבל החלטה האם יש צורך בהתקנת קבלים, כמה קבלים להוסיף, וכדומה. בנוסף, לאחר שהותקן קבל יש לבצע עבודות תחזוקה לשמירה על תקינותו.

להלן הנתונים בדבר הקנסות בגין מקדם הספק נמוך בהם נשאה העירייה בין השנים 2016 -2018 בהתאם לנתוני מערכת טרקלין חשמל:

שנה	סה"כ קנסות (בש"ח)
2016	149,731
2017	150,922
2018	127,065

חברת הבקרה אחראית על הפיקוח והמעקב אחר קנסות בגין מקדם הספק נמוך, החברה עורכת ביקורות שוטפות ופועלת מול חברת החשמל במידה וישנה בעיה ויש צורך לתקן את החשבון.

בשנת 2017, ביצעה העירייה תוספת של מערכת קבלים למערכות החשמל על-מנת להעלות את הספק החשמל, ובכך למנוע קנסות בגין מקדם הספק נמוך, אולם בשנת 2018 לא בוצעו פעולות כלשהן למניעת קנסות אלה עבור אותם אתרים בהם קיים מקדם הספק נמוך נכון לשנת 2018.

<u>הערות הביקורת:</u>

8.40 מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 271 חשבונות חשמל של העירייה **בחודש נובמבר 2018,** ב-39 חשבונות, המהווים כ-15% מהחשבונות, התקבלו דרישות לתשלום קנס בגין מקדם הספק נמוך בסכום כולל של 10,625 ₪.

8.41 מבדיקת הביקורת עולה כי חלק מהאתרים מחויבים בקנסות במשך תקופות. כך לדוגמא, נמצא כי מתוך 39 אתרים עבורם שולמו קנסות בחודש נובמבר 2018 בגין מקדם הספק, עבור 32 שולמו קנסות גם במהלך חודשים ינואר ו/או יוני ו/או אוקטובר של אותה שנה **(מצ"ב בנספח ב'** טבלה המפרטת את חיובי הקנסות המלאים לחודשים ינואר, יוני, אוקטובר ונובמבר 2018, עבור 39 האתרים אשר חויבו בקנס בגין מקדם הספק נמוך בחודש נובמבר 2018**)**.

8.42 לא הוסדר נוהל המגדיר מהי מדיניות העירייה בנוגע לטיפול באתרים בהם מתקבלים קנסות מקדם הספק, שייקבע תוך כמה זמן יש לערוך בדיקה, באילו נסיבות יותקנו קבלים, באילו נסיבות העירייה תחליט להמשיך ולשאת בעלויות הקנסות בגין מקדם ההספק הנמוך וכיו"ב.

8.43 בבדיקה שערכה הביקורת נמצאו דוגמאות לאתרים בגינם קיבלה העירייה **קנסות גבוהים במיוחד** במהלך שנת 2018 בשל מקדם הספק נמוך, כמפורט להלן:

מס' חוזה	כתובת האתר	גובה הקנס בש"ח לשנת 2018
340468187	המשך הירדן תאורת רחובות	11,164
340471198	בריכת שחיה דג הזהב	18,900
340513619	עי מס' 133 מ. מאור	9,441
340515322	מס 50 מ. הדלקה	5,948
340515484	שד' התמרים 9	8,009
340523814	בן אליעזר אריה 30	4,764
340556981	דרך אבא הלל 301	7,176

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.44 יש לנסח נוהל עבודה המגדיר את מדיניות העירייה בכל הקשור לטיפול באתרים בהם מתקבלים קנסות בגין מקדם הספק נמוך. בנוסף, יש להגדיר את מדיניות ממונה האנרגיה בעירייה לליווי היחידות השונות המעורבות בתהליך.

8.45 יש לבחון את הסיבות והדרכים לטיפול באתרי הצריכה בהם מתקבלים קנסות בגין מקדם הספק נמוך, בהתחשב בעלות התיקון ביחס לקנסות.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"בבדיקה שנערכה עד 2017 טופלו רוב המוסדות שהתקבלו בגינם קנסות בגין מקדם הספק נמוך. בבדיקה שנערכה לאחרונה ע"י מחלקת חשמל ומאור לא נמצאה סיבה מוצדקת להמשך טיפול באתרי הצריכה שמתקבלים עבורם קנסות וזאת מבחינת עלות התיקון ביחס לקנס המתקבל."

9. נספחים

<u>נספח א'</u> - טבלה המפרטת את רשימת האתרים המלאה עבורם לא הוסדרה הוראת קבע

מס"ד	מספר חוזה	כתובת	חודשי פעילות בין השנים 01/2015 – 04/2019
1	340046112	בנימין 28	01/2015 – 03/2019
2	340091645	קריניצי 68	01/2015 – 04/2019
3	340092131	הרא"ה 21	01/2015 – 04/2019
4	340103429	עוזיאל 106	01/2015 – 04/2019
5	340171651	אהרונסון שרה 38	01/2015 – 04/2019
6	340177459	החולה 6	01/2015 – 04/2019
7	340178462	סיירת דוכיפת 10	01/2015 – 04/2019
8	340455334	עזריאל 26	01/2015 – 04/2019
9	340482544	חיבת ציון 16	01/2015 – 04/2019
10	340489477	מס 106 מרכז פיס	01/2015 – 04/2019
11	340491638	אצ"ל 22	01/2015 – 04/2019
12	340495085	מתתיהו מנדל 11	01/2015 – 04/2019
13	340500566	פומבדיתא 16	01/2015 – 04/2019
14	340504710	השורה 11	01/2015 – 04/2019
15	340510486	היצירה 3	01/2015 – 04/2019
16	340537967	הראשונים 1	01/2015 – 04/2019
17	340575511	שד' האורנים 2	01/2015 – 04/2019
18	345371597	צומת לבבי 3	02/2018 – 04/2019
19	345484475	שלום עליכם 38	02/2018 – 04/2019
20	345484547	שלום עליכם 38	02/2018 – 04/2019
21	345628125	מבוא נגבה 10	08/2018 – 04/2019

נספח ב - חיובי הקנסות המלאים לחודשים ינואר, יוני, אוקטובר ונובמבר 2018 עבור 39 האתרים אשר חויבו בקנס בגין מקדם הספק נמוך בחודש נובמבר 2018.

מס' חוזה	כתובת האתר	גובה הקנס בכל אחד מהחודשים הבאים בשנת 2018 ב-₪			
		ינואר	יוני	אוקטובר	נובמבר
340018199	בצלאל 2	74.8	57.57	38.76	103.92
340025193	ארלוזורוב 61	16.92	0	129.72	47.43
340096658	קריניצי 64	0	0	0	8.51
340440766	דרך ז'בוטינסקי 129	0	193.74	53.74	155.6
340454246	בניהו 29	0	56.51	102.54	135.49
340457692	הפודים 39	0	269.94	0	5.05
340468187	המשך הירדן תאורת רחובות	924.41	629.53	1,028	1,426.82
340469513	אבא הלל מול אימפלוס מאור רחובות	296.94	106.59	148.03	208.69
340471115	ע"י המפל בפרק הלאומי מאור	0	227.08	995.19	921.51
340471198	בריכת שחיה דג הזהב	0	1,360.69	848.9	1,435.19
340475978	הרואה - מאור רחובות	460.13	181.68	201.73	204.08
340479970	בן גוריון מועדון נוער	27.67	85.71	43.48	33.97
340481036	קריניצי מאור רחובות	1,631.54	295.09	0	158.22
340481036	קריניצי מאור רחובות	0	0	0	218.25
340482379	מס' 27 מרכזת תאורה	221.77	0	0	31.46
340482379	מס' 27 מרכזת תאורה	0	0	0	6.36
340482544	חיבת ציון 16	0	0	319.94	12.89
340482831	מס' 86 מ.רחובות	270.16	177.46	190.17	87.5
340485683	מס' 35 מ.רחובות מיפוי מלא	399.98	0	0	99.86
340494727	אלוף שדה מ.תאורה/	479.97	93.87	47.87	9.59
340496022	גולומב 6	108.03	267.63	760.02	345.89
340500728	הכניסה הצפונית לפארק הלאומי מ.	0	0	10.56	19.56
340500806	תרצה 19	269.2	338.48	149.76	253.73
340501936	מס' 17 -מרכזית תאורה	474.69	109.35	393.25	385.99
340504741	הכבאים 23	0	0	0	38.92
340510486	היצירה 3	0	56.81	0	196.73
340513619	מס' 133 מ.מאור	1,091.89	481.4	914.27	1,165.35

מס' חוזה	כתובת האתר	גובה הקנס בכל אחד מהחודשים הבאים בשנת 2018 ב-₪			
		ינואר	יוני	אוקטובר	נובמבר
340515322	מס 50 מ.הדלקה	720.14	229.52	561.12	454.65
340515484	שד' התמרים 9	304.82	980.21	816.86	502.58
340520238	עוזריאל 15	164.6	191.66	149.3	102.64
340523814	בן אליעזר אריה 30	544.77	312.32	347.69	422.18
340530212	מס 133 גן ילדים 169 170	43.22	0	0.93	29.12
340541894	מס 6 תחנת שאיבה	18.88	9.46	0	15.35
340542004	מס 1 -מרכזיית תאורה	0	0	0	164.82
340551076	פארק לאומי צמוד לגדר ת.המשטרה	0	0	0	142.09
340556981	דרך אבא הלל 301	3,020.38	0	313.94	837.43
340560462	בן אליעזר אריה 32ד	0	0	0	1.62
340566386	קריניצי 68	147.49	414.88	304.12	197.45
345628125	מבוא נגבה 10	0	0	198.6	39.27

הערות ראש העיר

בדיקת נאותות הבקרה והפיקוח אחר הוצאות חשמל

1. **סעיף 5.3:**

המלצת הביקורת: יש לנסח כתיבת נהלי עבודה מוסדרים על-מנת לתעד את שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יוכן נוהל חוצה ארגון יחד עם כל הגורמים העירוניים הקשורים לנושא, כולל הגדרת לוחות זמנים ותחומי אחריות.

2. **סעיף 7.5:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי העירייה תכין תכנית עבודה מקושרת תקציב ליישום המלצות סקר האנרגיה אשר עשויות להניב חיסכון של מיליוני ₪ בהוצאות העירייה השנתיות.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מנהל מחלקת מאור יכין תכנית עבודה מפורטת בנושא בשנת 2021.

3. **סעיף 8.7:**

המלצת הביקורת: יש לוודא כי עותק של הסכם ההתקשרות עם העירייה מול חברת הבקרה נשמר במחלקת החשמל של העירייה ועותק נוסף ממנו נשמר בגזברות העירייה".

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף: 8.8:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את נאותות ההתקשרות עם חברת הבקרה החיצונית, כולל בחינת נאותות סכומי ההתקשרות נשוא ההסכם עימה, וכן את נאותות התשלומים שהועברו לחברה (תשלום מלא עבור מלוא השירותים), אף שהשירותים שהתקבלו לא היו שלמים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף: 8.9:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי מנהל מחלקת חשמל יערוך אחת לתקופה בדיקה יזומה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 8.14:**

המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה כי העירייה תבצע בחינה של האפשרות לעריכת סקר מונים עדכני, למיפוי כלל מוני החשמל המשויכים אליה ואשר מחייבים את העירייה בגין תשלום צריכת חשמל, ובנוסף, תבצע בדיקה כי כל המונים בגינם היא מחויבת על ידי חברת החשמל הם אכן מונים השייכים לה וכי היא אינה מחויבת בגין מונים זרים ו/או כי לא בוצעו חיבורים פיראטיים למוני החשמל של העירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא בביצוע.

7. **סעיף 8.15.**

המלצת הביקורת: מומלץ כי תערך תכנית עבודה רב שנתית למיפוי כל המונים בעירייה כולל בחינת תקינות לוחות החשמל והארונות בהם מותקנים המונים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף: 8.16**

המלצת הביקורת: יש לפעול מול חברת חשמל בעניין טיוב של כל הנתונים ופרטי המונים אשר מופיעים במערכת טרקלין על מנת שהמידע בנוגע למונים אשר קריאתם קובעת את חיובי החשמל של העירייה תנוהל באופן מדויק, זמין ומבוקר.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף: 8.23:**

המלצת הביקורת: מומלץ על הסדרת תנאי חובה של הוראת קבע בעת הקמת/העברת המונה באתרים אשר עושים בהם שימוש גורמים חיצוניים על-מנת למנוע קנסות בגין חוב קיים אשר לא משולם במועדו ואינו באחריות העירייה.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 8.24:**

המלצת הביקורת: יש להטמיע טופס הזמנה ייעודי אשר יהא באחריות מנהל מחלקת חשמל ואשר יועבר לחתימת הגורמים הרלוונטיים בעירייה (גזברות, אגף רלוונטי וכו') ורק אז תועבר הבקשה לחברת חשמל לביצוע ההזמנה בשטח.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף 8.25:**

המלצת הביקורת: יש לשקול כתיבת נוהל פנימי בעירייה בנוגע לבקשת התקנת מונה חדש או העברת מונה קיים שיופץ לכלל האגפים בעירייה אשר ידרשו לפעול לפיו.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ייכתב נוהל שיכלול את המלצת הביקורת בסעיף 8.24 לדו"ח.

12. **סעיף: 8.29:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי מחלקת חשמל ומאור תבצע בדיקה פרטנית באשר לקריאות שבוצעו בהערכה על-ידי חברת החשמל למוני העירייה לפחות אחת לרבעון, ובין היתר תפעל מול חברת החשמל לביצוע קריאות מונה אמיתיות, וזאת על מנת שהתשלומים לחברת החשמל ישקפו בפועל את צריכת החשמל שנגבתה בגינם.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

13. **סעיף: 8.33:**

המלצת הביקורת: מומלץ כי תערך מדי שנה בחינה של התאמת תעריפי החיוב לסוג הצריכה והיקפה וכי תעשה פנייה מסודרת לחברת החשמל ככל ונדרשים שינויים.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

14. **סעיף: 8.38:**

המלצת הביקורת: יש לוודא כי כלל האתרים בתחום השיפוט של העיר, עוברים בקרה ומעקב על ידי מנהל מחלקת חשמל, אחת לתקופה שתקבע מראש, על-מנת לאתר חריגים ותקלות אשר יכולים לגרום לצריכות גבוהות (למשל: חיבורים זרים, בזבוז חשמל וכיו"ב). כמו כן, יש לוודא בחינה מעמיקה על-ידי חברת הבקרה, במידת הצורך.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבוצע ע"י המחלקה.

15. **סעיף: 8.44:**

המלצת הביקורת: יש לנסח נוהל עבודה המגדיר את מדיניות העירייה בכל הקשור לטיפול באתרים בהם מתקבלים קנסות בגין מקדם הספק נמוך. בנוסף, יש להגדיר את מדיניות המחלקה ממונת האנרגיה בעירייה, לליווי היחידות השונות המעורבות בתהליך.

תגובת ראש העיר: רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

16. <u>סעיף: 8.45</u>:

<u>המלצת הביקורת:</u> יש לבחון את הסיבות והדרכים לטיפול באתרי הצריכה בהם מתקבלים קנסות בגין מקדם הספק נמוך, בהתחשב בעלות התיקון ביחס לקנסות.

<u>תגובת ראש העיר:</u> רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

הוראות חוק לנושא הביקורת

והבסיס החוקי לפעולת מבקר העירייה

מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

170 א. תפקידי המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר";

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

(1) על פי שיקול דעתו של המבקר;

(2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;

(3) על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש, בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי המידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ 1- באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח; בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958- (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדו"ח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדו"ח

המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה)

(1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדו"ח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדו"ח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חדשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ו - 1977 יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170 ג1. חומר שאינו ראיה (תיקון: תשס"ב)

דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

170 ג1א. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" - עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1951 (נוסח משולב) בסעיף זה - חוק מבקר המדינה.

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)1 או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה.

334 א. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת (תיקון: תש"ן)

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 117 ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.