עיריית רמת-גן

מבקר העירייה

דו"ח שנתי

2015

בצירוף הערות ראש העיר

רמת- גן, אדר ב' תשע"ו

מרץ, 2016

ישראל זינגר
ראש העיר רמת־גן

Israel Singer
Mayor of Ramat-Gan

עיריית רמת־גן

ד' אב תשע"ו
08 אוגוסט 2016
סימוכין : 2016-0001-436

לכבוד
חברי/ות מועצת העיר

נכבדיי,

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2015, בצירוף הערותיי.
הביקורת בדו"ח שלפניכם כוללת מגוון נושאים ומקיפה יחידות שונות בעירייה.

אני רואה חשיבות רבה בקידום תהליך הביקורת, המהווה אבן דרך משמעותית בלמידה ותורמת לשיפור וייעול תהליכים, תוך הקפדה על שקיפות שהינה נדבך חשוב למינהל תקין ולמתן שירותים איכותיים לתושבי העיר.

הנני מאמץ את עיקרי הממצאים בדו"ח ומברך על שיתוף הפעולה של המנהלים בעירייה ונכונותם לפעול לתיקון הליקויים ויישום ההמלצות, כפי שנעשה כתוצאה מדו"ח המבקר לשנת 2014 וכפי שנעשה גם במהלך הביקורת בשנה זו.

בהזדמנות זו, אודה למבקר העירייה, מר דני רייף, על פועלו הנרחב ונכונותו לשרת, לפעול ולעשות למען שיפור וייעול עבודת העירייה בתחומים השונים.

תודתי שלוחה גם למנכ"ל העירייה, מר משה בודאגה, על פעילותו המבורכת לריכוז כל העשייה בעירייה לתיקון הליקויים, כפי שמפורט בדו"ח תיקון הליקויים המובא אף הוא בפניכם במעמד זה.

ב ב ר כ ה,

ישראל זינגר
ראש עיריית רמת-גן

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

מכון התקנים הישראלי

עיריית רמת־גן
לשכת מבקר העירייה

י״ב אדר ב תשע״ו
31 מרץ 2016
סימוכין: 2016-0011-154

לכבוד
מר ישראל זינגר
ראש עיריית רמת-גן

נכבדי ראש העיר,

אני מתכבד להגיש לך את דו״ח מבקר העירייה לשנת 2015, בהתאם להוראות סעיף 170 (ג') לפקודת העיריות.

בדו״ח ביקורות שנעשו בהתאם לתכנית העבודה השנתית אותה יזמתי ובה שילבתי פניות של ראש העירייה והוועדה לענייני ביקורת, כאמור בפקודת העיריות.
דו״ח הביקורת עוסק במגוון נושאים נרחב באגפי העירייה ומקיף רבים מתחומי פעילות העירייה.

הצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ״ל, מקיים דיונים שוטפים בממצאי הביקורת, תוך קבלת החלטות ליישום המלצותיה ולביצוע תהליכי עבודה נדרשים.
פעילות זו משלימה בצורה אפקטיבית את עבודת הביקורת ותורמת לשיפור הניהול והתהליכים בעירייה.

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

על פי פקודת העיריות, מועבר דו״ח זה לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

אני מודה להנהלת העיר, למנכ״ל העירייה, למנהלי היחידות ולעובדי העירייה על שיתוף הפעולה.
כמו כן, לצוות המבקרים ולעובדי לשכתי על פועלם במיומנות, מקצועיות ומסירות.

ב ב ר כ ה ,

דני רייך
מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור

העתקים:
חברי הועדה לענייני ביקורת

תוכן עניינים

נושאי הביקורת בצירוף הערות ראש העיר

אגף הנדסה ותשתיות

חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח 5

מתן היתרים ואישורי בנייה ב"מתחם עילית" 29

כביש "דרך רפאל איתן" 47

סוגיות בחיוב היטל השבחה 65

סוגיות במחלקת תנועה 103

מנהל כספי

תמיכות העירייה בעמותות 123

חיובי ארנונה – בית צבי ומכללת שנקר 157

גבייה משפטית של חובות ארנונה ומים באמצעות עורכי דין חיצוניים 169

תשלומי שכר לעובדים 191

תב"רים של פיתוח מערכות מחשוב במוסדות חינוך 249

אגף שיפור פני העיר

מחלקת פרסום ושילוט 263

מחלקת רישוי עסקים 317

פינוי אשפה 351

האגף לשירותים חברתיים

פעילות העירייה בנושא אזרחים ותיקים 379

סוגיות בעמותת "עלה" 435

עמותות

עמותת "בית הראשונים על שם אברהם קריניצי" 455

עמותת "ידידי מכבי רמת חן" 475

הוראות החוק לנושא הביקורת 491

חישוב
אגרות בנייה
והיטלי פיתוח

חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח

1. מבוא

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 (להלן – "**החוק**") ותקנותיו, מסדירים את תחום התכנון והבנייה מהרמה הארצית ועד למקומית. החוק קובע, בין היתר, כי הקמתו של בניין, הריסתו מחדש וכל תוספת או תיקון לבניין קיים יעשו רק לאחר קבלת היתר מהוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

סעיף 145 א' לחוק קובע: **"לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי הענין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:**

(1) התווייתה של דרך, סלילתה וסגירתה;

(2) הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה;

(3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית."

החוק מציב תנאים נוספים לקבלת היתר בנייה, בין היתר, תשלום כל האגרות וההיטלים המתחייבים על פי כל חיקוק.

סעיף 145 ד' לחוק קובע: **" אישר מוסד תכנון בקשה להיתר וקויימו התנאים המוקדמים שנקבעו על-ידי מוסד התכנון, לא יעוכב מתן ההיתר אם נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלמם על פי כל חיקוק, בגין הנכס שאליו מתייחס ההיתר או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום כאמור, בכפוף להוראות כל דין; הועדה המקומית תודיע למבקש ההיתר תוך ארבעה עשר יום מהיום שביקש זאת, את פירוט החיובים כאמור. ואולם אם הוגשה בקשה להיתר לפי פרק ה' 3, תודיע רשות הרישוי למבקש את פירוט החיובים תוך שבעה ימים."**

<u>אגרות בנייה</u>

סעיף 1.00.7 לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן- "**התקנות**") קובע דרישה לתשלום אגרות בנייה ואופן החישוב:

" א. בעד כל עבודה או שימוש הטעונים היתר...תשולם אגרה בשיעור הנקוב...

ב. חישוב האגרה ייערך על בסיס תכניות הבנייה המצורפות להיתר ובהתאם לשיטות החישוב של שטחי הבנייה המפורטות..."

שטח הבנייה מתחלק למספר מרכיבים: שטח עיקרי, שטחי שירות (אחסנה, חניה, מבואות, חדרי מדרגות, ממ"ד) ושטחים לא מקורים.

התקנות קובעות את תעריף אגרות הבנייה אשר צמוד למדד המחירים לצרכן. בשנת 2015, תעריף זה עמד על 32.72 ₪ למ"ר שטחי בנייה.

<u>היטלי פיתוח</u>

היטלי פיתוח הינם מס מוניציפלי מתוקף חוקי עזר ונועדו לממן הנחת תשתיות מוניציפליות. היטלי כבישים ומדרכות נגבות ברמת גן מכח חוק עזר לרמת גן (סלילת רחובות), התשס"ז-2007 (להלן – **חוק**

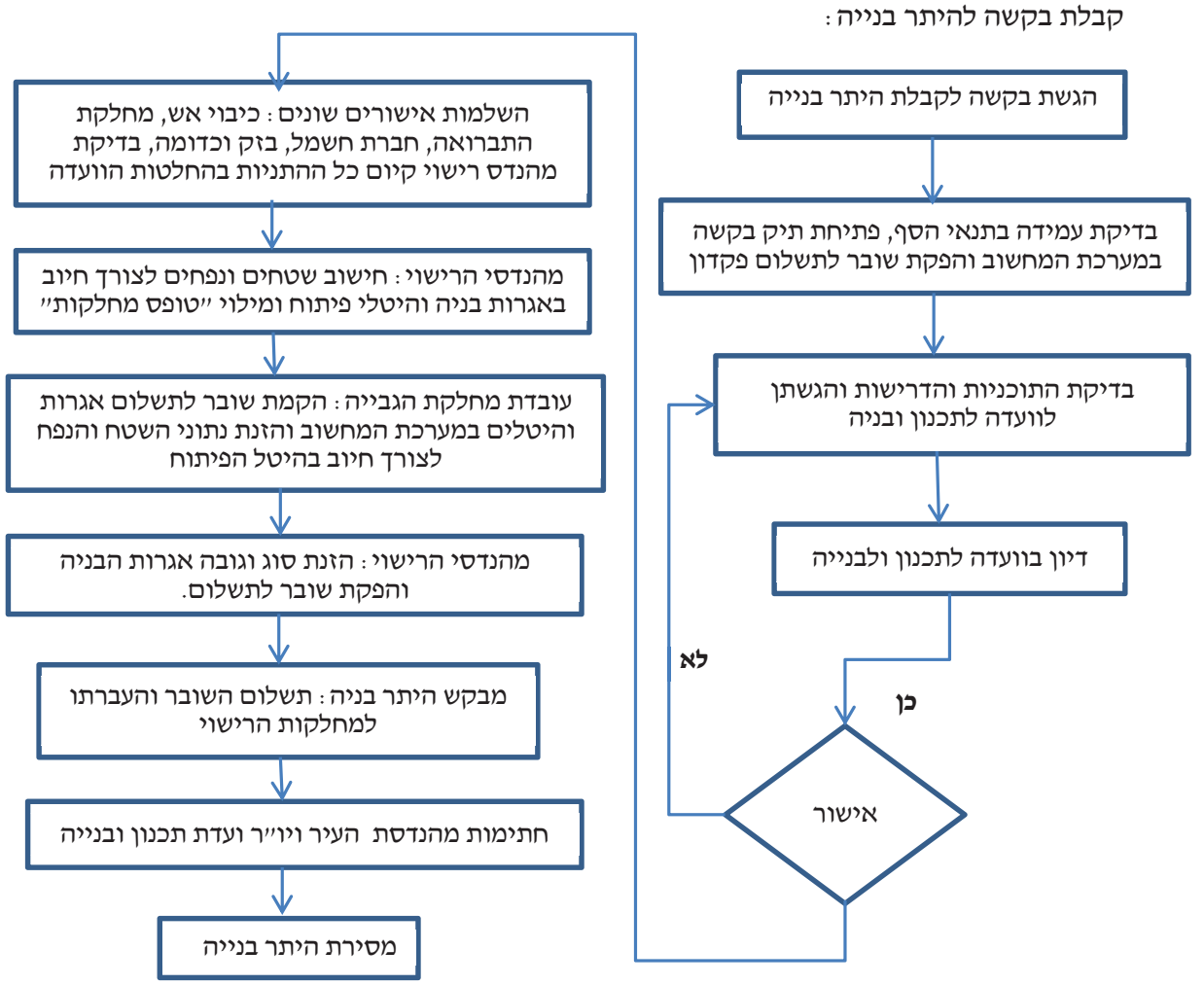
עזר לסלילת רחובות) והיטל תיעול נגבה מכח חוק עזר לרמת גן (תיעול), התשס"ח-2008 (להלן - **חוק עזר לתיעול**). חיוב וגביית היטלי פיתוח בגין צנרת הולכת מים וצנרת הולכת ביוב הם באחריות תאגיד המים. סכום היטל נקבע כמכפלת שטחי הבנייה בתעריף המעודכן ליום התשלום. שטח הבנייה כולל שטחי הבנייה ושטח הקרקע עליו הוקם או יוקם הבניין. תעריפי היטלי פיתוח נקבעו בחוקי העזר העירוניים וצמודים למדד מחירים לצרכן.

<u>תהליך חישוב וחיוב אגרות והיטלים</u>

האחריות על חישוב וגבית אגרות בנייה והיטלי פיתוח מוטלת על מחלקת רישוי הבנייה באגף ההנדסה. המחלקה אמונה על הוצאת היתרי בנייה למבנים חדשים, תוספות בנייה, שימוש חורג, שינוי ייעוד. במסגרת אישור והפקת היתר הבנייה נערך חישוב אגרות והיטלים, החיוב והגבייה.

בתחילת שנת 2015 הוקמה מחלקת ההתחדשות העירונית (תמ"א 38) אליה הועבר הטיפול בהיתרי הבנייה בפרויקטים של תמ"א 38[1] בעיר. מחלקת רישוי הבנייה ממשיכה לטפל בהיתרי בנייה ע"פ תב"ע.

להלן תרשים הזרימה המתאר את תהליך העבודה הסטנדרטי לחישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח עם קבלת בקשה להיתר בנייה:



[1] תמ"א 38 – תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידת אדמה

להלן נתוני גביית אגרות והיטלים כפי שהוצגו בדוחות הכספיים של העירייה לשנים 2010-2014 (באלפי ₪):

תאור	2014	2013	2012	2011	2010
אגרת בנייה	5,737	6,654	6,417	7,417	6,560
היטלי פיתוח (*)	45,050	38,000	22,000	33,500	35,000
סה"כ	50,787	44,654	28,417	40,917	41,560

(*) סלילת כבישים ומדרכות.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא בחינת נאותות תהליכי עבודה ואפקטיביות הבקרות המיושמות בכל הקשור לחישוב, חיוב וגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח.

3. מתודולוגיית הביקורת

3.1 צוות הביקורת קיים פגישות עם עובדי העירייה וגורמים חיצוניים המעורבים בתהליכי חישוב, חיוב וגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח:

- מהנדסת העיר;
- מנהלת מחלקת רישוי הבנייה;
- מנהל מחלקת התחדשות עירונית (תמ"א 38);
- מהנדסי רישוי במחלקות רישוי הבנייה והתחדשות עירונית (תמ"א 38);
- עובדי מחלקת רישוי הבנייה והתחדשות עירונית (תמ"א 38) האחראיים על קליטת בקשה להיתר (להלן – **קולט הבקשה**);
- עובדת מחלקת גבייה;
- סמנכ"ל התפעול;
- משרד עו"ד חיצוני לעירייה העוסק בחישוב, חיוב וגביית היטלים בגין פיתוח אזורי;
- מנהל ומזכירת מחלקת הפיקוח על הבנייה;
- היועצת המשפטית לעירייה הפועלת התחום האכיפה המשפטית.

3.2 במסגרת הביקורת הופקו קבצי נתונים ממוחשבים ודוחות ממערכת הגבייה העירונית (להלן - **מערכת מ.ג.ע**) ומהמערכת העירונית לניהול ועדה (להלן – **מערכת קומפלוט**):

- קובץ נכסים פעילים ולא פעילים בעיר נכון ליום 16.08.2015;
- קבצי פקודות יומן לשנים 2013-2015 בנושא הנכסים (להלן – **קבצי פקודות היומן**);
- קבצי נתוני 488 היתרי הבנייה שניתנו בתקופה שבין 1.1.2013 ל-16.8.2015 (להלן – **קובץ היתרי בנייה**);
- דוחות תיקי עבירות בגין בנייה בלתי חוקית שתועדו במערכת קומפלוט;
- תיקי עבירות בגין בנייה בלתי חוקית שהועברו למחלקה המשפטית לצורך טיפול משפטי;

3.3 נדגמו אקראית 26 תיקים מתוך קובץ היתרי הבנייה (להלן – **תיקי המדגם**). כל מסמכי תיקי המדגם הופקו ממערכת קומפלוט או מהתיקים הפיזיים ככל שלא אותרו במערכת קומפלוט. להלן סוגי המסמכים השונים שהופקו:

- העתק היתר בנייה;
- תכנית בקשה להיתר בנייה (להלן – **תכנית הבנייה** או **גרמושקה**[2]);
- העתקי שובר תשלום פיקדון לאגרת בנייה (להלן – **שוברי תשלום הפיקדון**);
- טופס להחתמת מחלקות להוצאת היתר בנייה (להלן - **טופס המחלקות**);
- העתקי שוברי תשלום אגרות בנייה ו/או היטלי פיתוח (להלן – **שוברים לתשלום אגרות**);
- העתקי קבלות לתשלומי הפיקדון, האגרות וההיטלים (להלן – **קבלות**).

<u>בכל תיקי המדגם בוצעו הפעולות הבאות:</u>

- בדיקת חישוב שטחים הבנייה שהיוו בסיס לחיוב באגרות והיטלים;
- בדיקת החיוב בפועל והשובר לתשלום אגרות. התאמה בין סך השטחים שחושב לבין סך השטחים שחויב.
- בדיקת גבית סכום שחויב;
- התאמות שונות בין נתוני גרמושקה, שובר לתשלום אגרות ו/או טופס המחלקות, קבלות והיתר הבנייה.
- בדיקה וחישוב גובה הפיקדון שחויב במועד הגשת הבקשה וקיזוזו במועד אישור תכנית בנייה סופית.

3.4 סקירת תיקי עבירות בגין בנייה בלתי חוקית בעניין של חיוב בגין היטלי פיתוח.

3.5 סקירת נושא חיוב בהיטלי פיתוח בגין עבודות פיתוח אזוריות. הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט - דצמבר 2015.

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

הביקורת מודה למהנדסת העיר, לסמנכ"ל התפעול, למנהלי המחלקות ולכל העובדים על שיתוף הפעולה.

תגובות המנהלים שובצו בסעיפים 4 ו- 5.

---

[2] תכנית בקשה להיתר בניה מוגשת לוועדה המקומית שתפקידה לבחון את התאמת התכנית לתב"ע. דפי הבקשה מחוברים בצורת אקורדיון ולכן נקראת התכנית גרמושקה. גרמושקה כוללת:
- טופס בקשה להיתר (**טופס 1**) עם פרטי הנכס ופירוט שטחי הבניה המבוקשים;
- מפת מדידה מעודכנת לשישה חודשים אחרונים;
- מפה טופוגרפית;
- תכנון הבניה המבוקש בכל המפלסים, חזיתות וחתכים בקנה מידה 1:100;
- חישוב שטחים, כולל תרשים.

4. תמצית הממצאים

סעיף בדוח	ממצאים	המלצות
5.1	לא נמצאו נהלי עבודה כתובים בנושא חישוב, חיוב וגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח.	מומלץ לבנות מערך נהלי עבודה מקיף המאגד את כל תהליכי העבודה בנושא אגרות והיטלים. נהלים אלו ילוו בתרשימי זרימה, סדר פעולות ובקרות וכן פרוט העובדים האחראיים בכל שלב. הנהלים יכללו גם את הממשקים בין יחידות העירייה השונות. ***התייחסות מהנדסת העיר*** *- מחלקת ארגון ובקרה ומנהלת המחלקה יכתבו נהלים בנושא.* ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- המלצת הביקורת מתקבלת. התחלנו לבנות נוהל בנושא בשיתוף מנהלת מחלקת בקרה וייעול באגף.*
5.2.1	נמצא כי במועד הגשת הבקשה להיתר, מוזנים באופן ידני סיכומי שטחים למערכת קומפלוט ללא פירוט השטחים. קליטת סיכום השטחים בלבד ללא פירוט עלול לגרום לטעויות בחישוב הפיקדון ומקשה על הפקת דוחות בקרה.	מומלץ כי בקליטת הבקשה יפורטו מלוא השטחים כמפורט במסמכי הבקשה. ***התייחסות מהנדסת העיר*** *- ניתן לפרט, תבדק משמעות קליטת מלוא השטחים בזמן העבודה.* ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- המחלקה החלה ליישם את ההמלצה, ממלאים מלוא השטחים ויחידות הדיור, קיימות ומוצעות, וזאת בשיתוף מנהלת מחלקת בקרה ויעול.*
5.2.2	בתשעה תיקים מתוך 26 התיקים שדגמה הביקורת (36%), גובה הפיקדון בגין אגרות הבנייה היה נמוך בעשרות ואף מאות אחוזים מאגרת הבניה המשוערת שנדרשה. ב-7 תיקים נמצא כי היקף השטחים בתכניות בנייה סופיות גדל משמעותית בין 40% ל-200% בהשוואה לתכנית הבנייה הראשונה. הביקורת מעירה בחומרה כי זכויות הבנייה ידועות מראש ולא ייתכנו שינויים כה מהותיים.	מומלץ לבצע בדיקה נוספת של חישוב גובה הפיקדון. ***התייחסות מהנדסת העיר*** *- חישוב גובה הפיקדון יועבר לחשב האגרות ובכל מקרה הפיקדון הינו ע"ח תשלום כל האגרות כך שגם אם שולם סכום נמוך הוא יושלם אחר כך לסכום הסופי.* ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- המלצת הביקורת מתקבלת. אחת לרבעון יופקו דוחות בקרה לגבי פקדונות שהופקו ושולמו. במידה ותמצאנה שגיאות בגובה פקדון הנושא יתוקן בשלב האגרות וההיטלים הסופיים להיתר (הפקדון מהווה רק 20% משטח הבנוי המשוער).*
5.3.1	נמצאה טעות חישובית בסיכום שטחים ע"י מגיש הבקשה בתיק אחד שהסתכמה בחיוב חסר של 2,096 ₪.	מומלץ כי תכניות הבנייה יקלטו באופן ממוחשב למערכת אוטוקד או למערכת שקוראת את תכניות הבנייה הממוחשבות.

סעיף בדוח	ממצאים	המלצות
	להערכת הביקורת, קיימת משמעות רבה לשימוש במערכת אוטוקד או מערכת לקריאת תכניות בנייה שתאפשר לבקר (לפחות באופן מדגמי) את סך השטחים שמגישים לקבלת היתרי בנייה.	***התייחסות מהנדסת העיר*** *- בשנת 2016 הגשת בקשות להיתר עוברת להגשה ממוחשבת כך שבעתיד חישובים ידניים לא ייעשו יותר.* ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- בהתאם לרפורמה בתחום התכנון והבנייה המלצה זו תבוצע החל משנת 2016 דרך מערכת מקוונת של משרד הפנים דרכה יוגשו כל הבקשות באופן ממוחשב.*
5.3.2	בתיק אחד נמצאה טעות בחישוב נפח הנכס לצורך חיוב היטלי פיתוח אשר גרמה לחיוב בחסר בסך 214 אלפי ₪.	***התייחסות מהנדסת העיר*** *- עריכת חישובים יועבר לגורם אחד מוסמך.*
5.3.4	נמצאו 2 תיקים (כ-8% מהמדגם) בהם רכיב הקרקע לא חויב בהיטלי פיתוח. סה"כ לא חויב סך של כ-84,668 אלף ₪.	קיימת חשיבות רבה להפרדת תפקידים ולבדיקת החישוב ע"י גורם נוסף בעירייה. במספר רשויות אחרות חשב המועסק באגף ההנדסה אחראי על קביעת שטחים לחיוב אגרות והיטלים. מומלץ לבחון העסקת גורם נוסף בחישוב שטחי הבנייה לצורך חיוב אגרות והיטלים. העסקתו עשויה לגרום לייעול זמן עבודה למהנדסי הרישוי ולהפרדת תפקידים נאותה. ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- המלצת הביקורת מתקבלת. בימים אלה כל נושא חישוב האגרות וההיטלים עובר לגורם נוסף (חשבות). ייבנה נוהל עבודה מסודר שיסביר את אופן העברת השטחים המאושרים והסופיים לחישוב האגרות וההיטלים לפני מתן היתר. יצויין בזאת, כי העירייה אחראית על כל היטלי הפיתוח למעט היטלי מים וביוב שעליהם אחראי תאגיד מי ר"ג. אותו גורם חשבות יעביר את השטחים לחישוב, לגבייה ולתאגיד. הזנת השטחים במערכת הקומפלוט תישאר באחראיות בודק הבקשה. הבקרה תבוצע על ידי גורם החשבות. במידה ותימצא אי התאמה בשטחים לחיוב יוחזר גליון השטחים לבודק הבקשה לתיקון.*
5.4.1	מהביקורת עולה כי מחלקת הגבייה אינה מעורבת בתהליך יצירת חיוב בהיטלי פיתוח, למעט עבודה טכנית של הזנת שטחי בנייה לחיוב במערכת קומפלוט בהתאם להנחיתם	1) מומלץ להגדיר תפקיד באגף הכנסות העירייה של ממונה על תשלומי היטלי פיתוח ואגרות בנייה. העובד יהיה אחראי על בקרת שטחי בנייה לחיוב

סעיף בדוח	ממצאים	המלצות
	של מהנדסי הרישוי. לא מתקיימת הפרדת תפקידים נאותה ולא מת בצעת בקרה. נמצא כי חיובים בגין היטלי פיתוח אינם מוקמים במערכת הגבייה העירונית ולכן חיוב זה אינו נושא הפרשי ריבית פיגורים כמתחייב ע"פ החוק.	בהיטלי פיתוח, יצירת החיוב במערכת הגבייה העירונית במקביל לרישום השטחים במערכת קומפלוט, מעקב אחר הגבייה וכן הודעה לאגף ההנדסה על תשלום החיוב ע"י מגיש הבקשה להיתר בנייה. ***התייחסות מהנדסת העיר*** *- יוגדר גורם נוסף במחלקת החשבות.* 2) מומלץ כי כל דרישת שטח לקיזוז תבדק מול שטחי בנייה המאושרים בהיתר הבנייה הקודם. ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- ההמלצה מבוצעת.* 3) מומלץ ליצור רשימת תיוג (צ'קליסט) בתיק הגשת הבקשה לתכניות הבנייה. רשימה זו תפרט את כל הפעולות שעל מהנדסי הרישוי לבצע וביניהן בדיקת חיוב נכון בגין אגרות הבנייה וקיזוז הפיקדון. ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- ההמלצה מתקבלת. יכתב נוהל עבודה וצ'ק ליסט המבטיח את סדר הפעולות משלב שהבקשה מוכנה לאגרות ועד לשלב ההיתר.*
5.4.2	ב-5 תיקים (כ-19% מהמדגם) נמצא כי שטחי הבנייה שחויבו לא תאמו את השטחים שאושרו בתכניות הבנייה הסופיות. ב-3 תיקים מתוך ה-5 היה חוסר חיוב בסך 19 אלפי ₪ וב-2 תיקים נוספים היה עודף חיוב בסך 48 אלפי ₪.	
5.4.3	נמצאו 15 תיקים (58% מהמדגם) בהם בנוסף לאגרת הבנייה המלאה חויבה גם אגרת בנייה בשיעור מינימלי. סכום אגרות בנייה שחויבו ביתר בתיקי המדגם מסתכם ב-4.5 אלפי ₪.	
5.4.4	מהביקורת עולה כי לא מתבצעת בדיקת התאמה בין שטחי הריסה המיועדים לזיכוי בגין היטלי פיתוח, לבין שטחי הבנייה המאושרים בהיתר הבנייה הקודם. יתכן מצב כי מגיש הבקשה יזוכה בשטחים בגינם לא שילם בעבר היטל הפיתוח.	
5.4.5	מהביקורת עולה כי ב-3 תיקים (כ-12% מהמדגם) לא קוזז הפיקדון בגין אגרות בנייה ששילם מגיש הבקשה במועד הגשת הבקשה להיתר בנייה. סה"כ הסכום הנומינלי (ללא הצמדה למדד מחירים לצרכן) של הפיקדון שלא קוזז 16.5 אלפי ₪.	
5.5	מהביקורת עולה ב-4 תיקים (15% מהמדגם) ניתן היתר בנייה למרות שלא כל הסכום שחויב בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח שולם. סה"כ סכום שלא שולם מסתכם ב-263,773 ₪.	מומלץ לבצע בקרה אחר גביית מלוא החוב ופרעונו. ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- מחלקת הרישוי מקבלת קבלות על תשלום ממחלקת גבייה ומהתאגיד ומהנדסי הרישוי מקלידים את מס' אישור הקבלה ותאריך הקבלה לפני הפקת היתר הבנייה.*

סעיף בדוח	ממצאים	המלצות
5.6	מהביקורת עולה כי ב-13 תיקים (50% מהמדגם) נתוני שטחי בנייה מאושרים שנמצאים במערכת קומפלוט אינם תואמים לשטחי בנייה בתוכניות הבנייה הסופיות.	מומלץ כי טרם הפקת טופס היתר תעודכן טבלת השטחים הסופית במערכת הקומפלוט ותתבצע בדיקת התאמה את מול טבלת השטחים בטופס 1 . ***התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי*** *- ההמלצה מבוצעת ככל שנמצאת אי התאמה בשטחים מהנדס רישוי מעדכן לפני הפקת אגרות והיטלים וכמובן הוצאת היתר .*
5.7	מהביקורת עולה כי מחלקת הפיקוח על הבנייה אינה מבצעת חיוב של היטלי הפיתוח בגין חריגות הבנייה וכן אינה מדווחת למחלקות אחרות בעירייה לצורך חיוב . סך היטלי הפיתוח שלא נגבו בעבור תיקי חריגות בנייה שהועברו למחלקה המשפטית לטיפול מסתכם בכ 624 אלפי ₪ . להערכת הביקורת סך אומדן הכנסות העירייה בחסר מהיטלי הפיתוח בגין חריגות אלו מסתכם לכ-3.2 מליון ₪.	1) מומלץ כי בעת איתור חריגת בנייה ע"י מפקח בנייה בשטח יתעד המפקח את שטח החריגה שמצא בדוחות הפיקוח ובתיק חריגת הבנייה במערכת הקומפלוט וידווח למזכירות המחלקה על ממצאיו. 2) מומלץ כי מזכירת המחלקה תפעל מול הגורם האחראי במחלקת הגבייה לביצוע חישוב של היטלי הפיתוח הנדרשים , חיוב במערכת הגבייה העירונית וכן הפקת שובר לתשלום היטלי הפיתוח . 3) מומלץ כי מחלקת הפיקוח על הבנייה תגביר את פעילותה בביצוע בדיקות על חריגות בנייה בעיר וביצוע חיוב של חריגות הבנייה בהיטלי פיתוח. ***התייחסות מהנדסת העיר*** *- הממצאים הרשומים חדשים לי וצר לי שאכן לא יושמו הוראות חוקי העזר וחוק התכנון והבניה בנוגע לגביית היטלי פיתוח. הנושא יועבר לבחינת מנהלת מחלקת ארכון ובקרה אשר תוודא כי יירשם נוהל מסודר בנושא וכי עבודת המחלקה תעשה, לרבות באם הדבר נדרש גם ע"י התובעת העירונית.*
5.8	מהביקורת עולה כי לא קיים גורם עירוני האחראי על בדיקת חיוב בהיטלי פיתוח בגין שטחים הגובלים לעבודות פיתוח בעיר. כמו כן, לא מתבצעת בדיקת חיוב שטחים אלו בהיטלי פיתוח בגין עבודות אלו. נמצא כי קיימים חובות עבר רבים לעירייה בגין נכסים שניבנו בעיר ולא חוייבו בהיטלי פיתוח מסיבות שונות. העירייה יזמה פעילות	הביקורת ממליצה לבחון מינוי עובד עירייה אשר יפעל לבדיקת חיוב היטלי פיתוח בגין שטחים גובלים.

סעיף בדוח	ממצאים	המלצות
	לגביית חובות אלה, עד כה נגבו 17 מליון ₪ ב- 30 תיקים באמצעות משרד עו"ד חיצוני.	
	התייחסות מהנדסת העיר לכלל ממצאי דוח ביקורת *– " לנוכח הטעויות הרבות וחישוב לא נכון העולה מהדוח הנ"ל נראה כי הכנסות רבות מאוד נגרעות מהעירייה. אני מציעה כי מחלקת החשבות תמונה לאחראית על כל נושא האגרות וההיטלים של אגף ההנדסה ולא כפי שנעשה כיום, אגרות מחושבות ע"י עובדי הרישוי, היטלים מחושבים ע"י עובדי גביית ותשלום מבוצע בגזברות. במקום שהכל ירוכז במקום אחד מקצועי התהליך נפרס על עובדים רבים ומקומות שונים באופן לא נכון. יש לחשוב מחדש על כל התהליך ולשנות אותו באופן מהותי, כך שכולו יהיה בחשבות אגף ההנדסה."*	

5. פירוט הממצאים

5.1. נהלי עבודה

<u>ממצאים</u>

מהביקורת עולה כי אין נהלי עבודה כתובים בנושא חישוב, חיוב וגבית אגרות בנייה והיטלי פיתוח. עם זאת, נמצא כי, באופן עקרוני, תהליכי העבודה והבקרות המיושמות במחלקת רישוי הבנייה ובמחלקת התחדשות עירונית (תמ"א 38) זהים וכל עובד מכיר היטב את תחום אחריותו וסמכותו.

נושא חריגות בנייה והיטלי פיתוח אינו ידוע לעובדי מחלקת פיקוח על הבנייה.

מהביקורת עלה כי עובדי מחלקת הגבייה אינם מבצעים בקרה למרות שתהליכי העבודה הקיימים קובעים זאת. להערכת הביקורת, נוהלי עבודה כתובים ומאושרים במחלקה יאפשרו שמירה על נאותות ותקינות התהליכים והבקרות. נהלים כתובים יאפשרו שימור הידע בעירייה והקנייתו לעובדים חדשים. תהליך בניית מערך נהלי עבודה יאפשר להנהלת העירייה זיהוי ליקויים ונקודות תורפה בתהליכי עבודה קיימים ומהווה הזדמנות לתיקונם או להפעלת בקרות מפצות בדרגי העירייה השונים.

<u>המלצות</u>

מומלץ לבנות מערך נהלי עבודה מקיף המאגד את כל תהליכי העבודה בנושא אגרות והיטלים. נהלים אלו ילוו בתרשימי זרימה, סדר פעולות ובקרות וכן פרוט העובדים האחראיים בכל שלב. הנהלים יכללו גם את הממשקים בין יחידות העירייה השונות.

התייחסות מהנדסת העיר *- מחלקת ארגון ובקרה ומנהלת המחלקה יכתבו נהלים בנושא.*

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- המלצת הביקורת מתקבלת. התחלנו לבנות נוהל בנושא בשיתוף מנהלת מחלקת בקרה וייעול באגף.*

5.2. קליטת הבקשה להיתר בנייה

בקשות להיתרי בנייה מוגשות לקולטי הבקשות - עובדי מחלקת רישוי הבנייה או מחלקת התחדשות עירונית (תמ"א 38) האחראים על בדיקה וקליטת הבקשה.

קולט הבקשה בודק כי הוגשו כל המסמכים הנדרשים בהתאם לרשימת "דרישות הסף לקליטת הבקשה להיתר בנייה" המוצגת באתר האינטרנט של העירייה.

סעיף 1.00.13(א) לתקנות קובע: "**עם הגשת בקשה להיתר ישלם המבקש לוועדה המקומית 20% מסכום האגרה המשוערת המשתלמת בעד ההיתר (להלן- הפיקדון).**"

קולט הבקשה פותח תיק בקשה להיתר בנייה במערכת קומפלוט, בהתאם לתיק בנין עבורו מתבקש ההיתר. הבקשות ממוספרות אוטומטית במערכת בסדר רץ. קולט הבקשה מזין בתיק הבקשה במערכת את תמצית פרטי הבקשה וסיכום שטחי הבנייה המבוקשים, לצורך חישוב הפיקדון לאגרות בנייה. לאחר מכן מופק שובר לתשלום הפיקדון.

קולט הבקשה מכין במועד הגשת הבקשה חשבון פרופורמה אשר כולל את סכום התשלום המוערך בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח. חשבון הפרופורמה מציג מידע למגיש הבקשה אודות גובה אגרות והיטלים שהוא יידרש לשלם. בחשבון הפרופורמה צוין כי זו הערכה בלבד בהסתמך על תכנית הבנייה שהוגשה ושהנתונים עשויים להשתנות.

5.2.1. קליטת הבקשה במערכת קומפלוט

מהביקורת עולה כי במועד הגשת הבקשה נקלטים במערכת קומפלוט סיכומי שטחי הבנייה בלבד, **ללא פירוט סוגי השטחים והקומות, בהתאם לנספח של תכנית הבנייה הכולל טבלת פירוט שטחי הבנייה המבוקשים (להלן – טופס 1). הזנת סיכומי השטחים משמשת את קולט הבקשה לצורך חישוב גובה הפיקדון הנדרש.**

קליטת פירוט השטחים מתבצעת, בדרך כלל, בשלב מאוחר יותר ע"י מהנדסי הרישוי לצורך חישוב שטחי הבנייה המהווים בסיס לחיוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח.

קליטת פירוט השטחים יקל על בקרת סך השטחים לחישוב הפקדון, יאפשר הסתמכות על דוחות בקרה מהמערכת ויקצר את זמן עבודת מהנדסי הרישוי.

<u>המלצה</u>

מומלץ כי בקליטת הבקשה יפורטו **מלוא השטחים** כמפורט במסמכי הבקשה.

התייחסות מהנדסת העיר *- ניתן לפרט, תבדק משמעות קליטת מלוא השטחים בזמן העבודה.*

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- המחלקה החלה ליישם את ההמלצה, ממלאים מלוא השטחים ויחידות הדיור, קיימות ומוצעות, וזאת בשיתוף מנהלת מחלקת בקרה ויעול.*

5.2.2. גובה הפיקדון

לאחר פתיחת הבקשה להיתר במערכת קומפלוט וסיכום שטחי הבנייה נערך חישוב אוטומטי של גובה הפיקדון לתשלום: 20% מאגרת הבנייה המשוערת או אגרת מינימום[3], הגבוה מהשתיים.

מהביקורת עולה כי הפיקדון שנדרש ב-9 תיקים מתוך 26 תיקי המדגם היה נמוך מ-20% מאגרת הבנייה המשוערת או אגרת מינימום.

---

[3] אגרת בניה בשיעור מינימלי – בהתאם לסעיף 1.00.8 לתקנות: "**נקבע נקבע שיעור האגרה לפי יחידת חישוב של מידה או כמות, תחושב האגרה בהתאם להיקף העבודה, ובלבד שלא תפחת מ-302.06 שקלים חדשים, ובהיתר לעבודה מצומצמת כמשמעותה בתקנות עבודה מצומצמת – 60.41 שקלים חדשים.**"

ב-2 מתוך 9 התיקים נגבתה אגרת מינימום במקום גביית פיקדון 20%, כלהלן:

1) בבקשה מספר 2010612 - הפרש בסכום של 368 ₪ (נגבתה אגרת מינימום בסך 279 ₪ במקום סכום של 647 ₪).

2) בבקשה מספר 2009295 – הפרש 996 ₪ (נגבתה אגרת מינימום בסך 268 ₪ במקום סכום של 1,264 ₪).

מסקירת סך שטחי הבנייה הסופיים שאושרו ב- 7 התיקים האחרים נמצא כי היקף השטחים **גדל באחוזים מהותיים** מאד בהשוואה לתכנית הבנייה הראשונה, במועד תשלום הפיקדון, כלהלן:

#	מספר הבקשה	שטחי בנייה בתכנית ראשונה (מ"ר)	שטחי בנייה בתכנית סופית (מ"ר)	הפרש בסך שטחי הבנייה (מ"ר)	הפרש בשטחי הבנייה (%)
1	2014629	66	199	133	202
2	2014243	225	455	230	102
3	2011231	230	401	171	74
4	2014108	2,391	3,803	1,412	59
5	2012610	1,530	2,398	868	57
6	2011175	60	93	33	55
7	2010158	18,429	27,147	8,718	47

הביקורת מעירה בחומרה כי זכויות הבנייה ידועות מראש למגיש הבקשה ולא ייתכנו שינויים כה מהותיים של עשרות עד מאות אחוזים.

<u>המלצה</u>

מומלץ לערוך בקרה של חישוב גובה הפיקדון על ידי עובד נוסף.

התייחסות מהנדסת העיר *- חישוב גובה הפיקדון יועבר לחשב האגרות ובכל מקרה הפיקדון הינו ע"ח תשלום כל האגרות כך שגם אם שולם סכום נמוך הוא יושלם אחר כך לסכום הסופי.*

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- המלצת הביקורת מתקבלת. אחת לרבעון יופקו דוחות בקרה לגבי פקדונות שהופקו ושולמו. במידה ותמצאנה שגיאות בגובה פקדון הנושא יתוקן בשלב האגרות וההיטלים הסופיים להיתר (הפקדון מהווה רק 20% משטח הבנוי המשוער).*

5.3. קביעת שטח לצורך חיוב אגרות והיטלי פיתוח

5.3.1. מבדיקת חישוב שטחים שהוגשו בתכנית הבנייה

לאחר אישור תכנית הבנייה, עורכים מהנדסי הרישוי חיוב אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח בהתבסס על סך שטחי הבנייה המבוקשים באמצעות טופס 1.

בתכניות בנייה שמכין אדריכל של מגיש הבקשה קיימים נתוני מדידה ושטחי הפוליגונים[4]. מאחר ומדובר בכמות גדולה מאד של הנתונים, לא נוהגים מהנדסי רישוי לבדוק את נכונות החישוב. נמסר לביקורת כי האחריות על נכונות השטחים המדווחים הינה של נציג מגיש הבקשה (אדריכל).

[4] פוליגון (מצולע) – צורה הנדסית העשויה מקו שבור סגור.

צוות הביקורת ערך בדיקת חישוב של שטחי הבנייה:

- חישוב פוליגונים בהתבסס על שרטוט המצורף לנספח חישוב שטחים;
- חישוב סיכום סך שטחי הבנייה בטבלת פירוט השטחים בטופס 1.

במסגרת חישוב שטחי הפוליגונים נמצא כי ב-2 תיקים מתוך 26 תיקי המדגם קיימים מספר הפרשים מינוריים הנובעים בעיקר מסיכול ספרות וטעיות מכפלה.

בבדיקת סיכום סך שטחי הבנייה בטבלת פירוט השטחים בטופס 1 נמצאה טעות סיכום בתיק אחד (בקשה מספר 2013469) מתוך 26 תיקי המדגם, הסתכם בחוסר של 9.89 מ"ר (חיוב בחסר בסך 2,096 ₪, מתוך זה אגרות בנייה - 323 ₪ והיטלי פיתוח – 1,773 ₪).

הביקורת סבורה כי, למרות שממצאי הבדיקה לא הצביעו על ליקויים גדולים בתיקים רבים, **קיימת משמעות רבה לשימוש במערכת אוטוקד או מערכת לקריאת תכניות בנייה שתאפשר לבקר (לפחות באופן מדגמי) את סך השטחים שמגישים לקבלת היתרי בנייה.**

<u>המלצה</u>

מומלץ כי תכניות הבנייה יקלטו באופן ממוחשב למערכת אוטוקד או למערכת שקוראת את תכניות הבנייה הממוחשבות.

התייחסות מהנדסת העיר *- בשנת 2016 הגשת בקשות להיתר עוברת להגשה ממוחשבת כך שבעתיד לא ייעשו יותר חישובים ידניים.*

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- בהתאם לרפורמה בתחום התכנון והבנייה המלצה זו תבוצע החל משנת 2016 דרך מערכת מקוונת של משרד הפנים, דרכם יוגשו כל הבקשות באופן ממוחשב.*

5.3.2. בדיקת קביעת שטח ונפח לחיוב אגרות והיטלים

בחישוב היטלי פיתוח קיימת הבחנה בין נכסי מגורים ונכסים אחרים:

א. **נכסי מגורים** – חישוב היטלים הוא לפי שטח הבניין המוכפל בתעריף המפורסם. סעיף 3 (א) לחוק עזר לסלילת רחובות קובע: "**היטל סלילת רחובות לנכס למגורים, יחושב לפי שטח הקרקע ושטח הבנין שבנכס וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ושטח הבנין בנכס, בשיעור תעריפי ההיטל המעודכנים**." סעיף 3 (א) לחוק עזר לתיעול מנוסח באופן דומה בשינויים המתבקשים.

ב. **נכס אחר** – (עסקים, מסחר, תעשיה וכד') - חישוב ההיטלים הוא לפי נפח הבניין המוכפל בתעריף המפורסם. סעיף 4 (א) לחוק עזר לסלילת רחובות: "**היטל סלילת רחובות לנכס אחר, יחושב לפי שטח הקרקע ונפח הבנין שבנכס, וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ונפח הבנין בנכס, בשיעור תעריפי ההיטל המעודכנים**". סעיף 4 (א) לחוק עזר לתעול מנוסח באופן דומה בשינויים המתבקשים.

מהביקורת עולה כי בגין נכס מסחרי (בקשה מספר 2010158) ישנה טעות בחישוב נפח הנכס. הטעות הסתכמה **לחיוב חסר** של **כ- 214 אלפי** ₪. נמצא כי בחישוב הנפח נקבע גובה של 3.8 מטר. עיון בתכנית הבנין מצביע כי בנכס גלריה בגובה 3.8 מטר. הגלריה בגובה זה מהווה כ-27% משטח הנכס בלבד. בשאר 73% מהנכס הגובה הוא 7.6 מטר.

להלן פירוט חישוב ההפרש:

שטח קומת קרקע	**1,527.86 מ״ר**
בניכוי שטח גלריה שחויב	(411.3) מ״ר
סה״כ שטח לפי 7.6 מ״ר	1,116.56 מ״ר
גובה שלא נכלל	3.8 מטר
סה״כ נפח שלא חויב	4,242.93 מ״ק
תעריף היטל תיעול למ״ק	10.51 ₪
תעריף היטל כבישים	28.08 ₪
תעריף היטל מדרכות	11.96 ₪
סיכום תעריף אגרות בנייה והיטלים למ״ק	50.55 ₪
סה״כ חוסר בחיוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח	**214,480** ₪

התייחסות מהנדסת העיר *- עריכת חישובים יועבר לגורם אחד מוסמך.*

5.3.3. חישוב שטחי פרגולות

בחודש אוגוסט 2014 נכנס לתוקפו תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, אשר פוטר, בין היתר, חובת הגשת בקשה להיתר בנייה בגין הקמת פרגולות, בתנאים המתבקשים. הפטור חל גם על תשלום אגרות הבנייה בגין פרגולות.

עם זאת, נמצאו 3 תיקים מתוך 26 תיקי המדגם בהם חוייב מגיש הבקשה באגרות בנייה בגין שטחי הפרגולות, לאחר מועד כניסתו לתוקף של תיקון 101:

- בקשה 2013241 – שטח הפרגולה 13.19 מ״ר, חויב ב-430 ₪;
- בקשה 2014629 - שטח הפרגולה 19.47 מ״ר, חויב ב- 635 ₪;
- בקשה 2013687 - שטח הפרגולה 20 מ״ר, חויב ב-652 ₪.

כמו כן, בתיק בקשה מספר 2010461 נמצא כי מגיש הבקשה לא חויב באגרות בנייה בסך 225 ₪ בגין פרגולה בשטח 6.88 מ״ר, למרות שהבקשה הוגשה טרם כניסת תיקון 101 לחוק.

נמסר לביקורת כי לאחרונה הנחתה מהנדסת העירייה את עובדי המחלקה לא לחייב פרגולות באגרות בנייה.

5.3.4. חישוב היטלי פיתוח בגין קרקע ״בתולית״

סעיפים 3(א) ו-4(א) לחוק עזר לסלילת רחובות וסעיפים 3(א) ו-4(א) לחוק עזר לתיעול מחייבים חיוב בהיטלים בגין שטח הקרקע ושטח הבנין.

חיוב בהיטלי הפיתוח בגין רכיב הקרקע מתבצע על הקרקע ״הבתולית״ עם הקמת הבנין לראשונה. מהביקורת עולה כי ב-2 מתיקי המדגם בהם הוקם הנכס לראשונה, **לא נמצא חיוב בגין רכיב של הקרקע**:

- בקשה 2013241 - שטח המגרש של 359 מ״ר, חוסר בחיוב בגין הקרקע בסך של 38,090 ₪.
- בקשה 2013687 - שטח המגרש של 439 מ״ר, חוסר בחיוב בגין הקרקע בסך של 46,578 ₪.

הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות רבה להפרדת תפקידים ולבדיקת החישוב ע״י גורם נוסף בעירייה.

במספר רשויות אחרות חשב המועסק באגף ההנדסה אחראי על קביעת שטחים לחיוב אגרות והיטלים.

<u>המלצה</u>

מומלץ לבחון העסקת גורם נוסף בחישוב שטחי הבנייה לצורך חיוב אגרות והיטלים. העסקתו עשויה לגרום לייעול זמן עבודה למהנדסי הרישוי ולהפרדת תפקידים נאותה .

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- המלצת הביקורת מתקבלת. בימים אלה כל נושא חישוב האגרות וההיטלים עובר לגורם נוסף (חשבות). ייבנה נוהל עבודה מסודר שיסביר את אופן העברת השטחים המאושרים והסופיים לחישוב האגרות וההיטלים לפני מתן היתר. יצויין בזאת, כי העירייה אחראית על כל היטלי הפיתוח למעט היטלי מים וביוב שעליהם אחראי תאגיד מי ר"ג. אותו גורם חשבות יעביר את השטחים לחישוב, לגבייה ולתאגיד. הזנת השטחים במערכת הקומפלוט תישאר באחראיות בודק הבקשה. הבקרה תבוצע על ידי גורם החשבות. במידה ותימצא אי התאמה בשטחים לחיוב יוחזר גליון השטחים לבודק הבקשה לתיקון.*

5.4. חיוב באגרות בנייה ובהיטלי פיתוח

עם אישור תכנית בנייה סופית ולאחר השלמת כל דרישות הוועדה המקומית, מהנדסי הרישוי עורכים נוסח היתר הבנייה המכיל ריכוז שטחי הבנייה המאושרים. מנהלי מחלקות רישוי הבנייה בודקים את הנוסח הסופי ומאשרים בעל פה הפקת דרישת חיוב לאגרות והיטלים.

מהנדסי הרישוי אחראים להכין מסמך פנימי "טופס להחתמת מחלקות להוצאת היתר בנייה" (טופס מחלקות) המפרט, בין היתר, את סוג הנכס (מגורים, אחר, ציבורי, בריכה) ואת סך שטחי הבנייה (שטח ונפח) לחיוב, וכן שטחי הריסה לזיכוי. טופס המחלקה מועבר באמצעות דואר אלקטרוני אל עובדת מחלקת הגבייה ונציגת תאגיד המים לצורך הפקת חיוב בגין היטלי פיתוח.

עובדת מחלקת הגבייה יוצרת חיוב במערכת קומפלוט באמצעות פתיחת שובר לתשלום והעתקת נתוני שטח ונפח לחיוב, וכן שטחי הריסה לזיכוי כמפורט בטופס המחלקות.

מהנדס הרישוי המטפל בתיק מכין חיוב בגין אגרות בנייה באמצעות הזנת שטחי בנייה לחיוב בשובר שהוכן ע"י עובדת מחלקת הגבייה. השובר לתשלום מודפס במחלקות רישוי הבנייה ונמסר ידנית למגיש הבקשה.

5.4.1. חיוב היטלי פיתוח

במספר רשויות מקומיות בארץ קיימת יחידת היטלי פיתוח האחראית על הפקת חיובים בגין היטלי פיתוח, גבייה ובקרה על חישוב שטחי הבנייה. לרוב, היחידה כפופה לאגף ההכנסות בעיר. **הכנסות בגין היטלי פיתוח מהוות חלק ניכר מהכנסות העירייה ולהערכת הביקורת מחויב טיפול מתאים וקיום בקרה נאותה**. יש חשיבות להפרדה בין היחידות העורכות את החישוב ואמונות על הפקת היתרי בנייה, לבין היחידות שמחייבות ועוקבות אחר הגבייה.

מהביקורת עולה כי מעורבותה של עובדת מחלקת הגבייה הינה **טכנית בלבד**. העובדת מזינה שטחים לצורך חיוב בהיטלי פיתוח. **לא נערכת בקרה או אימות נתוני השטח כנגד תכנית הבנייה המאושרת**.

יתרה מכך, שדות שטחי הבנייה לחיוב היטלי פיתוח בשובר נותרים לא מוגנים. **באפשרותם של עובדים שונים בעלי גישה למערכת לשנות את השטח ולעדכן חיוב בגין היטלי פיתוח**. מאחר ומחלקת הגבייה מבצעת פעולות הזנה בלבד, אין באחריותה לבדוק האם שינויים כאלו בוצעו או לא. מערכת קומפלוט אינה מיועדת לצורך מעקב אחר הגבייה. החיוב שנוצר בה אינו צובר ריבית פיגורים על פי חוק[5]. הביקורת סבורה כי חיוב בהיטלי פיתוח מקומו גם במערכת הגבייה העירונית (מערכת מ.ג.ע) לצורך מעקב וצבירת ריבית פיגורים, במידת הצורך. מחלקת ההכנסות בעירייה היא זו שצריכה לשאת באחריות על הפקת חיובים, מעקב גבייה והטלת ריבית פיגורים.

5.4.2. בדיקת שטחי בנייה לחיוב

הביקורת ערכה בדיקת התאמה בין סך שטחי הבנייה בטופס 1 בתכניות הבנייה הסופיות לבין שטחי הבנייה שנקלטו בשובר לתשלום אגרות והיטלים. ב-5 תיקי מדגם (כ-20%) אותרו **אי התאמות**:

- בקשה 2011175 - בשובר חויב שטח 36 מ״ר פחות משטחי הבנייה בטופס 1: 25 מ״ר של חניה המקורה לצורך חיוב בהיטלי פיתוח ו-11 מ״ר נוספים בגין אגרות בנייה. סה״כ לא חויב 4,771 ₪ - 4,420 ₪ בגין היטלי פיתוח ו-351 ₪ בגין אגרות בנייה.
- בקשה 2012670 - בשובר חויב שטח ב- 23.89 מ״ר פחות משטחי הבנייה בטופס 1 עבור תוספת בתוכנית השינויים בגין היטלי פיתוח. סך חוסר בחיוב של 4,275 ₪.
- בקשה 2010577 - לא נמצא חיוב עבור שטח של 321.48 מ״ר בגין אגורת בנייה. חיוב חסר בסך 10,123 ₪ .
- בקשה 2013469 - נמצא כי הנכס חויב ביתר בגין שטח של 215.74 מ״ר בגין היטלי פיתוח ו-44.57 מ״ר בגין אגרות בנייה. חיוב ביתר בסך של 40,133 ₪ (38,677 ₪ בגין היטלי פיתוח ו-1,456 ₪ בגין אגרות בנייה).
- בקשה 2014108 - נמצא כי הנכס חויב ביתר בגין שטח של 41.04 מ״ר בגין היטלי פיתוח. עודף בחיוב בסך של 7,786 ₪.

5.4.3. חיוב נוסף באגרות בנייה

בהתאם לתקנות גובה אגרות הבנייה נקבע כמכפלת שטחי הבנייה המאושרים בתעריף אגרות הבנייה המעודכן או אגרת מינימום כגבוה מביניהם.

נמצאו 15 תיקים מתוך 26 תיקי המדגם בהם בנוסף לאגרת הבנייה המלאה חויב מגיש הבקשה גם באגרת מינימום בגובה של 302.65 ₪ (נכון ליום הפקת הדוח). (בקשות 2010461, 2010612, 2011231, 2012042, 2012049, 2011176, 2011518, 2012397, 2012670, 2009295, 2011175, 2014061, 2014243, 2014108, 2012230).

---

[5] סעיף 2(א) לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש״ם-1980 קובע: ״ **תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים.**״
סעיף 1 לחוק זה קובע ״**תשלום חובה - כל תשלום המגיע לרשות מקומית על פי דין, לרבות מכסות תשלום שהטיל איגוד ערים על הרשויות המקומיות שבתחומו ולרבות מסים ומכסות תשלום שהטילה מועצה אזורית על ועד מקומי.**
תשלומי פיגורים – ריבית צמודה בשיעור של 0.5% לחודש, או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר, ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומו, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה.״

5.4.4. קיזוז שטח בגין הריסה

סעיפים 3(ג) ,3(ה) לחוק עזר סלילת רחובות קובע:

"(ג) שולמו בעבור נכס, בקשר עם סלילת רחוב גובל, דמי פיתוח, היטל קודם או היטל סלילת רחובות (להלן - חיוב ראשון) לא ייכללו שטח הקרקע ושטח הבנין בנכס, בעת הטלתו של החיוב הראשון ... לצורך חישוב ההיטל לפי חוק עזר זה.

(ה)אושרה בנייה חדשה תחת בנין שנהרס ושולמו בעדו חיוב ראשון או דמי השתתפות, יחושב ההיטל בשל הבנייה החדשה על בסיס שטחה בניכוי שטח הבנין שנהרס כאמור."

הוראות חוק עזר לתיעול מנוסחות באופן דומה עם בהשינויים המתבקשים.

מהנדסי הרישוי מדווחים על שטחי הריסה לצורך הקיזוז באמצעות טופס המחלקות לעובדת מחלקת הגבייה.

סך שטחי הריסה מדווח ע"י מגיש הבקשה בתכנית הבנייה. נמצא כי מהנדסי הרישוי מעתיקים את המספר לטופס המחלקות **ללא בדיקת התאמה לשטח שאושר לבנייה בהיתר הקודם**.

יתכן מצב בו מגיש הבקשה יזוכה בסכומים לא נכונים, שאינם תואמים לשטחי הבנייה שאושרו. יתרה מכך, יתכן כי בשטחי ההריסה יכללו שטחי בנייה בלתי חוקית בגינם לא שולם בעבר היטל פיתוח.

5.4.5. קיזוז פקדון בעת תשלום אגרה

סעיף 1.100.14(א) לתקנות קובע: **"...חייב המבקש לשלם את האגרה בניכוי הפיקדון לוועדה המקומית בתוך שנה מיום קבלת ההודעה על אישור הבקשה להיתר מאת הוועדה האמורה; הפיקדון יהיה צמוד למדד כמשמעותו בתקנה 19א."**

מהנדסי הרישוי קולטים את הזיכוי בגין הפיקדון בשובר לתשלום אגרות במועד קליטת חיוב.

מהביקורת עולה כי ב - 3 מתוך 26 תיקי המדגם לא קוזז הפיקדון ששולם במועד הגשת הבקשה, כלהלן:

- בקשה 2010461 - פיקדון בסכום של 3,250 ₪;
- בקשה 2010461 - פיקדון בסכום של 12,994 ₪;
- בקשה 2013607 - פיקדון בסכום של 296 ₪.

וכן כי ב - 9 מתוך 26 תיקי המדגם בוצע קיזוז הפיקדון ללא הצמדה למדד המחירים לצרכן כנדרש (בקשות מספר 2010158, 2014629, 2011175, 2011518, 2012042, 2011231, 2012230, 2012610, 2014243).

<u>המלצות לסעיף 5.4 -</u>

1) מומלץ להגדיר תפקיד באגף הכנסות העירייה של ממונה על תשלומי היטלי פיתוח ואגרות בנייה. העובד יהיה אחראי על בקרת שטחי בנייה לחיוב בהיטלי פיתוח, יצירת החיוב במערכת הגבייה העירונית במקביל לרישום השטחים במערכת קומפלוט, מעקב אחר הגבייה וכן הודעה לאגף ההנדסה על תשלום החיוב ע"י מגיש הבקשה להיתר בנייה.
התייחסות מהנדסת העיר *- יוגדר גורם נוסף במחלקת החשבות.*
2) מומלץ כי כל דרישת שטח לקיזוז תבדק מול שטחי בנייה המאושרים בהיתר הבנייה הקודם.
התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- ההמלצה מבוצעת.*

3) מומלץ ליצור רשימת תיוג (צ'קליסט) בתיק הגשת הבקשה לתכניות הבנייה. רשימה זו תפרט את כל הפעולות שעל מהנדסי הרישוי לבצע וביניהן בדיקת חיוב נכון בגין אגרות הבנייה וקיזוז הפיקדון.

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- ההמלצה מתקבלת. יכתב נוהל עבודה וצ'ק ליסט המבטיח את סדר הפעולות משלב שבקשה מוכנה לאגרות ועד לשלב ההיתר.*

5.5. גבייה

מגיש הבקשה נדרש לשלם את הסכום הנקוב בשובר התשלום בקופת העירייה. לאחר מכן, עליו למסור את הקבלה למהנדס הרישוי. מהנדס הרישוי בודק כי מלוא החיוב בגין היטלי פיתוח ואגרות בנייה שולם. המהנדס סורק את הקבלה ומאשר במערכת קומפלוט את פרעון החוב.

סעיף 19 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל -1970 קובע כי יש לשלם את אגרת הבנייה במועד מתן ההיתר. תשלום אגרת בנייה באמצעות המחאות דחויות אינו מהווה עמידתו של מגיש הבקשה בהוראות החוק עד הפרעון המלא של כל ההמחאות.

צוות הביקורת ערך ניתוח ממוחשב של פקודות היומן לשנים 2013-2014. נמצא כי בגין 13 בקשות התקבלו המחאות דחויות. ההיתר האחרון בגין בקשות אלו ניתן בחודש יולי 2014. נמסר כי בעקבות דוח ביקורת בנושא זה של מבקר העירייה בשנת 2014, הופסקה גביית תשלום בגין אגרות בנייה באמצעות המחאות דחוייות.

צוות הביקורת בדק התאמת סכום חיוב בשובר לסכום ששולם בפועל ע"פ הקבלות. נמצאו 4 תיקים בהם התשלום בפועל היה נמוך מהחיוב או לא בוצע כלל, **אך במערכת קומפלוט אושר כי אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח שולמו במלואן וניתן היתר הבנייה,** כמפורט להלן:

- בתיק בקשה מספר 2014108 שולם בפועל סכום נמוך ב-62,394 ₪ (נדרש לשלם 600,029 ₪ ושולם בפועל 537,635 ₪).
- בתיק בקשה 2013241 הופק שובר לתשלום ע"ס 200,718 ₪ בפועל לא נמצא תשלום .
- בתיק בקשה 2012049 הופק שובר לתשלום ע"ס 105,389 ₪. שולם בפועל סכום של 104,966 ₪ (נמוך ב- 423 ₪ מהחיוב).
- בתיק בקשה 2013469 הופק שובר לתשלום ע"ס 564,097 ₪. שולם בפועל סכום של 563,859 ₪ (נמוך ב- 238 ₪ מהחיוב).

<u>המלצה</u>

מומלץ כי תערך בקרה אחר גבית מלוא החוב ופרעונו.

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- מחלקת הרישוי מקבלת קבלות על תשלום ממחלקת גבייה ומהתאגיד ומהנדסי הרישוי מקלידים את מס' אישור הקבלה ותאריך הקבלה לפני הפקת היתר הבנייה.*

5.6. שימוש במערכת קומפלוט

מערכת קומפלוט משמשת את אגף ההנדסה לצורך תיעוד מסמכים ונתונים במסגרת טיפול בבקשות להיתרי בנייה וניהול ועדת תכנון ובנייה. במסגרת הטיפול נקלטים שטחי הבנייה למערכת המהווים בסיס לחישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח. נתונים אלו אף מהווים מקור מידע ממוחשב למשתמשים ולמנהלים.

צוות הביקורת ערך בדיקת התאמה בין סך שטחי הבנייה שאושרו בהיתרי הבנייה לסך השטחים במערכת קומפלוט. **ב-13 תיקים מתוך 26 תיקי המדגם נמצא כי אין התאמה בשטחי הבנייה, כנדרש. נמסר כי מהנדסי הרישוי אינם נוהגים לעדכן את שטחי הבנייה עם אישור תכנית הבנייה הסופית.** לרוב, מערכת קומפלוט מכילה את סך שטחי הבנייה כפי שהוזנו במועד קליטת הבקשה. במחלקה סורקים את מסמכי תכנית הבנייה, לרבות "גרמושקה" והיתר הבנייה. עם זאת, לא קיים מאגר מידע ממוחשב עדכני במערכת קומפלוט.

<u>המלצה</u>

מומלץ כי טרם הפקת טופס היתר תעודכן טבלת השטחים הסופית במערכת הקומפלוט ותתבצע בדיקת התאמה את מול טבלת השטחים בטופס 1 .

התייחסות מנהלי מחלקות הרישוי *- ההמלצה מבוצעת. ככל שנמצאת אי התאמה בשטחים מהנדס רישוי מעדכן לפני הפקת אגרות והיטלים וכמובן הוצאת היתר.*

5.7. חריגות בנייה

סעיף 6(א) לחוק עזר לסלילת רחובות קובע: **"בשל בנייה חורגת שנבנתה בנכס בין טרם תחילתו של חוק עזר זה ובין לאחריו חייב בעל הנכס בתשלום היטל סלילת רחובות בשל אותה בנייה".** הוראות חוק עזר לתיעול מנוסחות באופן דומה בשינויים המתבקשים.

מחלקת הפיקוח על הבנייה ממונה על איתור וטיפול בחריגות בנייה ברחבי העיר.

חריגות הבנייה שאותרו מתועדות ע"י פקחי המחלקה במערכת הקומפלוט עם פתיחת תיק עבירת בנייה ורישום פרטי החריגה. מחלקת הפיקוח על הבנייה מבצעת חקירה ועל פי ממצאיה מתקבלת החלטה לסגירת התיק או העברתו למחלקה המשפטית לצורך הגשת תביעה.

מהביקורת עולה כי מחלקת הפיקוח על הבנייה לא מבצעת חיוב בהיטלי פיתוח בגין חריגות בשטחי בנייה שאותרו על ידי עובדי המחלקה. הביקורת מציינת כי למחלקת הפיקוח על הבנייה לא היה ידוע כי קיימת חובת חיוב בהיטלי פיתוח עבור חריגות בנייה שאותרו. לכן, לא בוצע חיוב ולא הועבר מידע למחלקה אחרת לשם בצוע חיוב כנדרש.

צוות הביקורת ערך ניתוח של 196 תיקי עבירות הבנייה שהועברו למחלקה המשפטית של העירייה לצורך הגשת תביעה בתקופה בין ינואר 2013 ועד יולי 2015. נמצא כי ב - 62 תיקי העבירה המהווים כ-32% מ-196 תיקי העבירה, ישנה תוספת שטח בסך של 3,686 מ"ר. בחישוב שנערך נמצא כי העיריה לא גבתה סכום של כ- 624 אלפי ₪ היטלי פיתוח בגין חריגות הבנייה בהם אותרו תוספות שטח לחיוב.

הביקורת מציינת כי במרבית תיקי הפיקוח על הבנייה שלא הועברו למחלקה המשפטית לא מתועד שטח חריגת הבנייה בפועל גם כאשר מפקח הבנייה תיעד חריגת בנייה זו.

נמצא כי במהלך תקופה מינואר 2013 ועד אוגוסט 2015 נפתחו במחלקת פיקוח על הבנייה 991 תיקי עבירה. בהנחה כי היחס הסטטיסטי של תוספת השטח החורג נשמר, הרי בכל תיק עבירה ממוצע של כ-60 מ״ר של חריגה בשטח בנייה. אומדן תוספת השטח בגין חריגות הבנייה שאותרו במהלך 2.5 שנים מסתכם לכ-19 אלף מ״ר. **להערכת הביקורת, סך אומדן הכנסות העירייה בחסר מהיטלי הפיתוח בגין חריגות אלו מסתכם לכ-3.2 מליון ₪.**

<u>המלצות</u>

1) מומלץ כי בעת איתור חריגת בנייה ע״י מפקח בנייה בשטח, יתעד המפקח את שטח החריגה שמצא בדוחות הפיקוח ובתיק חריגת הבנייה במערכת הקומפלוט וידווח למזכירות המחלקה על ממצאיו.
2) מומלץ כי מזכירת המחלקה תפעל מול הגורם האחראי במחלקת הגבייה לביצוע חישוב של היטלי הפיתוח הנדרשים, חיוב במערכת הגבייה העירונית וכן הפקת שובר לתשלום היטלי הפיתוח.
3) מומלץ כי מחלקת הפיקוח על הבנייה תגביר את פעילותה בביצוע בדיקות על חריגות בנייה בעיר וביצוע חיוב של חריגות הבנייה בהיטלי פיתוח.

<u>התייחסות מהנדסת העיר</u> *- הממצאים הרשומים חדשים לי וצר לי שאכן לא יושמו הוראות חוקי העזר וחוק התכנון והבניה בנוגע לגביית היטלי פיתוח. הנושא יועבר לבחינת מנהלת מחלקת ארגון ובקרה אשר תוודא כי יירשם נוהל מסודר בנושא וכי עבודת המחלקה תעשה, לרבות באם הדבר נדרש גם ע״י התובעת העירונית.*

5.8. עבודת פיתוח אזורית

סעיף 2(ב) לחוק עזר לסלילת רחובות קובע: **״היטל סלילת רחובות יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מהמקרים האלה: (1)תחילת סלילת סוג רחוב גובל בנכס; לענין זה, ״תחילת סלילה״ - תחילת עריכת תבניות ביצוע לסלילתו של הרחוב הגובל וכן אישור של העיריה... בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור.״** הוראה זהה קיימת גם בחוק עזר לתיעול. מהוראות חוקי העזר עולה כי על העירייה לחייב את בעלי הקרקע הגובלים באיזורי עבודת הפיתוח בהיטלי פיתוח.

לדברי סמנכ״ל התפעול, חלק מהנכסים שהוקמו בעיר בעבר לא חויבו בגין היטלי פיתוח מסיבות שונות, כגון בניית הנכס לפני אישור תכנית פיתוח סופית, סיפוח שטחים נוספים (כפר אז״ר) שלא חויבו בעבר ועוד.

העירייה התקשרה עם משרד עו״ד חיצוני (להלן – משרד עו״ד) לצורך איתור הנכסים, חישוב, חיוב יזום וגבית היטלי פיתוח. לדברי עו״ד מהמשרד: *״המשרד מטפל בחיובים יזומים של היטלי פיתוח עבור העירייה החל משנת 2010. עד למועד הגשת הדוח בוצע טיפול בכ-30 חייבים לגביית כ-17 מיליון₪. נכון למועד זה מנוהלים ע״י המשרד עוד עשרות תיקים בסכומים שונים״.*

הביקורת מציינת לחיוב את פעולות העירייה לגביית חובות בגין היטלי פיתוח שטרם נגבו.

מהביקורת עולה כי למרות שעבודות פיתוח נערכות בעיר באופן שוטף, לא קיים גורם עירוני האחראי על בדיקת חיוב בהיטלי פיתוח בגין שטחים גובלים. הביקורת סבורה כי יש לפעול למיצוי גביית חובות לעירייה באופן שוטף **<u>וממליצה</u>** לבחון מינוי עובד עירייה אשר יפעל לבדיקת חיוב היטלי פיתוח בגין שטחים גובלים.

הערות ראש העיר - חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח

סעיף 5.1

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן והוכן נוהל על תהליכי העבודה בנושא אגרות והיטלים.

סעיף 5.2.1

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן והחלו ביישום ההמלצה.

סעיף 5.2.2

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת בנושא ביצוע בדיקה נוספת של חישוב גובה הפיקדון. אחת לרבעון יופקו דוחות בקרה לגבי פיקדונות שהופקו ושולמו. במידה וימצאו שגיאות בגובה הפיקדון הנושא יתוקן בשלב האגרות וההיטלים הסופיים להיתר.

סעיף 5.3.1

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי תכניות הבנייה יקלטו באופן ממוחשב ומציין כי בהתאם לרפורמה בתחום התכנון והבניה המלצה זו תבוצע דרך מערכת מקוונת של משרד הפנים.

סעיף 5.3.2

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי עריכת החישובים תועבר לגורם אחד מוסמך במח' הרישוי.

סעיף 5.3.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי יוכן נוהל עבודה מסודר לנושא.

סעיפים 5.4.1 - 5.4.5

1. רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי יוגדר בעל תפקיד במח' חשבות באגף ההנדסה לביצוע בקרה על שטחי הבניה לחיוב ההיטלים.
2. רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי כל דרישת שטח לקיזוז תיבדק מול שטחי בנייה המאושרים בהיתר הבנייה הקודם. הליקוי תוקן.
3. רה"ע מקבל את המלצת הביקורת להכין רשימת תיוג בתיק הגשת בקשה לתוכניות בניה.

סעיף 5.5

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן והחל מחודש יוני 2015 התשלום הוא במזומן בלבד.

סעיף 5.6

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי טרם הפקת טופס היתר תעודכן טבלת השטחים הסופית במערכת הקומפלוט ותתבצע בדיקת התאמה אל מול טבלת השטחים בטופס 1. הליקוי תוקן.

סעיף 5.7

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי בעת איתור חריגת בנייה על ידי מפקח בנייה בשטח, יתעד המפקח את שטח החריגה שנמצא במערכת הקומפלוט. מח׳ הפיקוח על הבנייה תפעל מול מח׳ הגביה לביצוע חישוב של היטלי הפיתוח הנדרשים לחיוב. אגף ההנדסה יכין נוהל מסודר בנושא.

סעיף 5.8

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן.

מתן היתרים
ואישורי בנייה
ב"מתחם עלית"

מתן היתרים ואישורי בנייה ב"מתחם עלית"

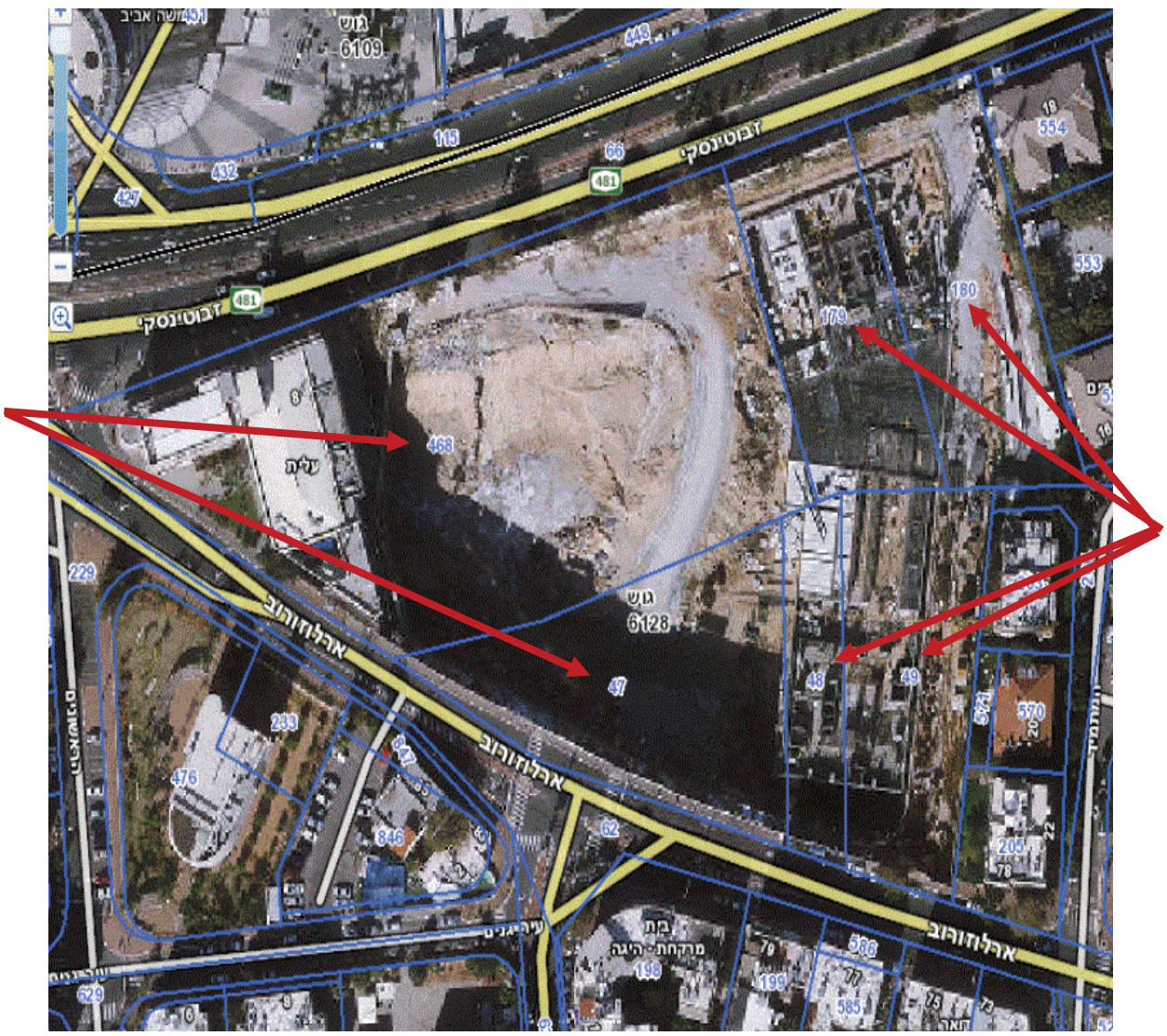
1. מבוא

1.1. <u>מתחם עלית</u>

מגרש בגוש מס' 6128 ברמת גן, המכונה "מתחם עלית" (להלן: "**המתחם**") נכון למועד הביקורת, הינו בבעלותן של היזמות חברת בנייה א.- חברה להשקעות בפיתוח ובבניין (להלן: " חברת בנייה א.") (בשיתוף עם קבוצת יהלומנים תושבי חוץ) וחברת בנייה מ. - חברה לבנייה בע"מ (להלן: " חברת בנייה מ. ") ובהתאם לחלוקת הגוש כדלהלן:

- קבוצת חלקות אשר בבעלות חברת בנייה א.: 468 ו -47.
- קבוצת חלקות אשר בבעלות חברת בנייה מ.: 48, 49, 179 ו-180.

המתחם ממוקם בין שני צירי תחבורה ראשיים: רח' זאב ז'בוטינסקי (צד צפון) ורח' ארלוזורוב (צד דרום). להלן תצלום אווירי של המתחם:



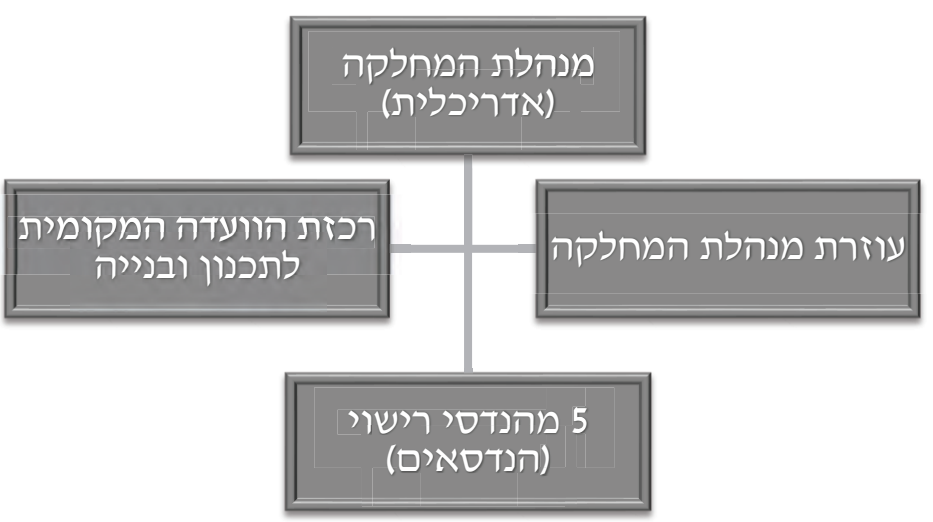
הפרויקטים שהיזמות מקדמות במתחם כוללים מגדלי יוקרה למגורים, מגדלי משרדים ומבנה לשימור (מפעל עלית לשעבר) כמתואר בתשריט:



1.2. <u>מחלקת רישוי ובנייה:</u>

מחלקת רישוי ובנייה (להלן: "**המחלקה**") בעיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**") מיישמת את המדיניות התכנונית הלכה למעשה וממונה על הוצאת היתרי הבנייה.

להלן המבנה הארגוני של המחלקה נכון למועד הביקורת:



1.3. <u>נהלים במחלקת רישוי ובנייה:</u>

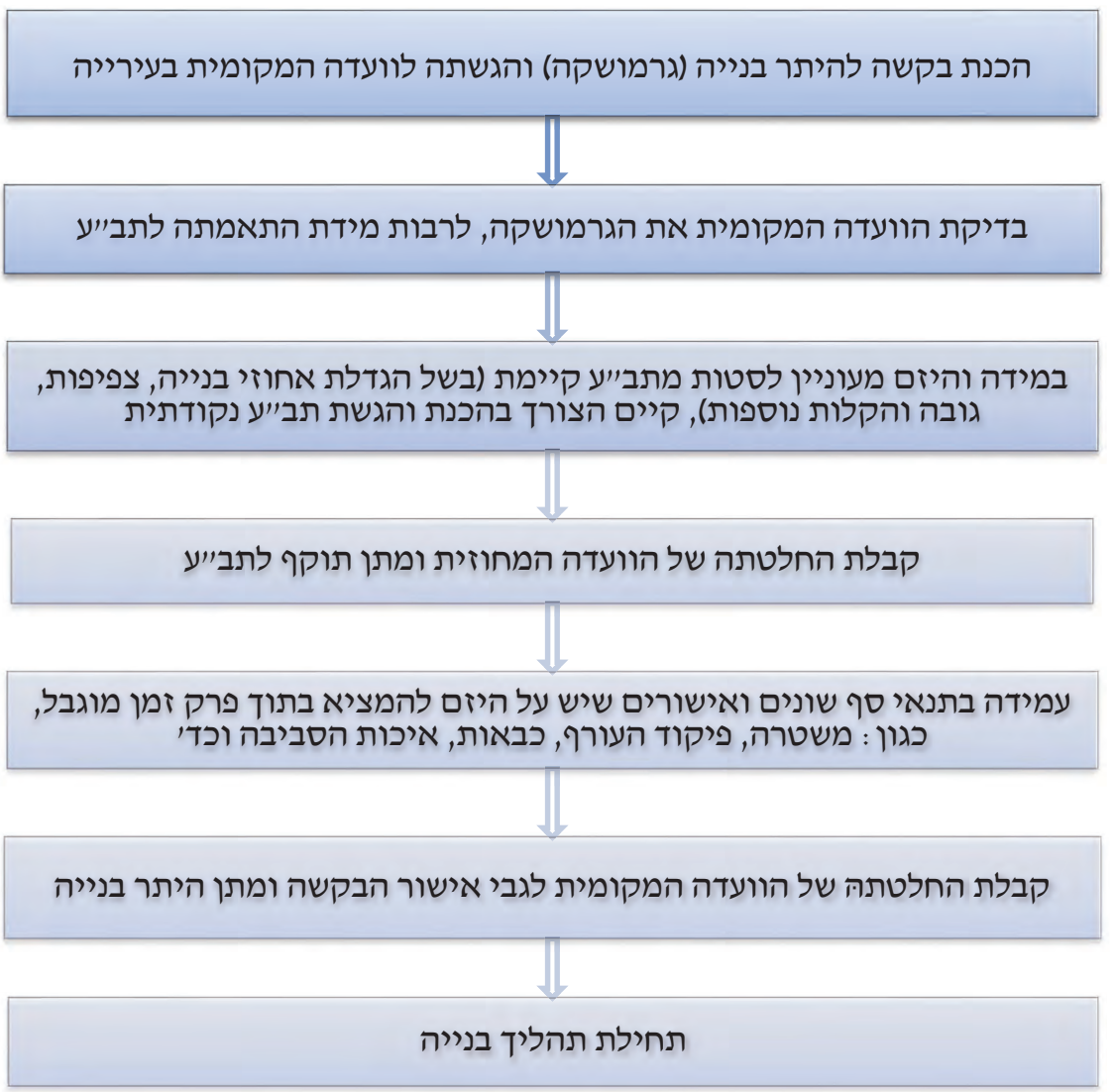
במחלקה קיימים נהלי עבודה (להלן: "**נהלים**"). בין יתר הנושאים נמצאו גם הנושאים הבאים:

- הליך רישוי – תרשים
- דרישות סף לפתיחת בקשה
- הנחיות להגשת בקשה לשינויים
- הנחיות להתנגדות

1.4. <u>תיאור כללי לתהליך:</u>

בגין כל קרקע קיימת תכנית בניין עיר (להלן: "**תב"ע**") המפרטת את השימושים והייעודים של אותה הקרקע. השימושים יכולים להיות מגורים, מסחר, תעשייה, חקלאות, תיירות וכו'. הייעוד הינו נגזרת של הגדרת השימוש של הקרקע, לדוגמה: מגורים פרטיים, דיור ציבורי, מוסדות ציבור וכדי.

מכוח קיומה של התב"ע, כל המעוניין בקרקע מגיש בקשה להיתר בנייה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ברשות המקומית. להלן תיאור התהליך, החל משלב הכנת הבקשה ועד לקבלת היתר:



2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את הליך מתן ההיתרים ואישורי הבנייה במתחם במחלקת רישוי ובנייה, לאורך התקופה, החל משנת 2006 ועד למועד הביקורת.

3. מתודולוגיה

- הביקורת נערכה במהלך החודשים יוני – נובמבר 2015.
- הביקורת התבססה על הוראות חוק תכנון ובנייה התשכ"ה - 1965, הוראות חוק הרשויות המקומיות, נהלים במחלקת רישוי ובנייה ונורמות מקובלות בתחום.
- הביקורת ערכה שיחות עם מהנדסת העיר, מהנדס העיר לשעבר, סגן מהנדס העיר ומנהל אגף תשתיות, מהנדס רישוי ממחלקת רישוי ובנייה ועם יועץ חיצוני - פרוייקטור האחראי לריכוז הפעילות במתחם בין העירייה ליזמים.
- הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים.
- הביקורת כללה קריאת חומר עיוני הרלוונטי לנושא הביקורת.

הביקורת מודה למהנדסת העיר הנוכחית, למהנדס העיר הקודם, למנהל אגף תשתיות, לסמנכ"ל התפעול ולעובדים על שיתוף הפעולה.
תגובות מהנדסת העיר ומנהלת מחלקת רישוי בנייה שולבו בסעיפי הדוח השונים.

4. ממצאים עיקריים

להלן ריכוז הממצאים העיקריים שנמצאו במהלך הביקורת:

4.1. בהתאם לסקירה ולניתוח הבקשות לבנייה ומתן ההיתרים בכל 6 החלקות במגרש בגוש מס' 6128 במשך התקופה החל משנת 2006 ועד למועד הביקורת, נמצאה בקשה מס' 2008257 מ- 27/04/2008 לבניית בניין בן 57 קומות מגובה מפלס קומת כניסה (קרקע) ו-5 קומות מרתפים מתחת לגובה מפלס כניסה, **בה היזם לא קיבל אישורים ולא ביצע את הדרישות נשוא בקשת ההיתר כתנאי לקבלת היתר**, אך בפועל קיבל היתר לבנייה מס' 2008183 מ-23/06/2008 ולתוקף של 3 שנים, ונמצא כי עמדה לו האפשרות לממש את ההיתר ולבנות בפועל, כיוון שאף גורם רלוונטי ומוסמך מטעם העירייה לא ביצע מעקב יזום אחר מילוי הדרישות ולא הוציא הוראה לביטול ההיתר בהתאם. (סעיף 5.1.1.2).

4.2. בהתאם לסטטוס האישורים הנדרשים להיתר בנייה מס' 2013067 מ- 13/03/2013 והעדכני ביותר ליזמית חברת בנייה א. נמצא:

4.2.1. אישורים עבור כיבוי אש, איכות הסביבה ותברואה הוגשו כ- **4 שנים** לפני מועד מתן ההיתר לבנייה. לשאלת הביקורת לפערי הזמן הנ"ל מסר מהנדס הרישוי ממחלקת רישוי ובנייה, כי במחלקה נהוג להעביר אישורים בין בקשה ישנה לבקשה חדשה במידה ואין שינוי מהותי בין הבקשות על מנת לזרז הליך מתן ההיתר. (סעיף 5.1.2).

4.2.2. אישורים עבור מים וביוב ניתנו מטעם מחלקות המים והביוב בעירייה במהלך השנים 2009 – 2011, כאשר החל מ- 01/07/2012 קיים תאגיד מים וביוב האמון על נושא המים והביוב (בהתאם לקביעת הממשלה). (סעיף 5.1.2).

4.2.3. אישור מטעם חברת נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים הוגש כ-**1.5 שנים** לפני מועד מתן ההיתר. (סעיף 5.1.2).

4.3. מעיון בחומר הרלוונטי וכפי שמסר הפרוייקטור האחראי לריכוז הפעילות במתחם בין העירייה ליזמים, עולה כי בהתאם לתכנית המתחם, החניון התת קרקעי אשר מהווה גם בסיס למגדלי המגורים, ישמש כמבנה משותף עבור כלל תושבי המתחם. בהתאם להיתרים העדכניים ביותר נוצר מצב בו 2 יזמות פועלות בו זמנית להקמת מגדלי מגורים באותו המתחם ואף גובלות האחת עם השנייה אך בעלות בסיס משותף בעל עומקים שונים. לחברת בנייה א. היתר עבור 5 קומות מרתפי חניה ואילו לחברת בנייה מ. היתר עבור 6.5 קומות מרתפי חניה, דהיינו, הפרש של קומת מרתף ומחצה. (סעיף 5.3.5).

4.4. מעיון בפרוטוקולים של: הועדה המחוזית, הועדה המקומית, ישיבות עבודה בין הועדה המחוזית והעירייה, ישיבות בעירייה עם גורמי חוץ, בחו"ד של גורמי מקצוע, בהתכתבויות בין גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה ובחומרים נוספים מתוך תיקי הבניין הרלוונטיים, ככל שהומצאו לביקורת עולה, כי לאורך ציר הזמן מזה כעשור, עלו ונדונו בעיות מהותיות במתחם בנושאים שונים כגון: חשמל, נתיבי תחבורה עירוניים, איכות הסביבה, ניקוז, תנועה וכד'. הפרוייקטור האחראי לריכוז הפעילות במתחם בין העירייה ליזמים, מסר בשיחה כי נכון למועד הביקורת עדיין ישנן סוגיות מהותיות בנושאי הניקוז והתנועה שטרם נמצאו להן פתרונות. לדוגמא: הקטע המקשר בין רח' ארלוזורוב לרח' ז'בוטינסקי הנמצא לאורך צידה המזרחי של חלקה מס' 180 והאמור לשמש כציר גישה בלעדי לבאי/יוצאי המתחם, נמצא רק בשלבי תכנון ראשוניים. הביקורת מעירה, <u>על מתן היתר מס' 2015032 לחברת בנייה מ. טרם גיבוש מענה לסוגיות משמעותיות כמו תשתיות ותנועה</u> וזאת לאור העובדה כי היזמית נמצאת בשלבי בנייה מתקדמים תוך צפי אכלוס כבר במהלך שנת 2017. יוער, כי עלות העסקתו של הפרוייקטור ע"י העירייה לשם פתרון הסוגיות הנ"ל הייתה יכולה להיחסך, לו היה טיפול ומענה לנושאים אלה. (סעיף 5.3.6).

5. פירוט הממצאים והמלצות

5.1. **<u>קבוצת חלקות 47, 468</u>**

5.1.1. <u>סקירה היסטורית</u>

הביקורת בחנה בצורה כרונולוגית את הליך מתן ההיתרים במתחם עבור החלקות 47 ו-468 לאורך התקופה החל משנת 2006 ועד למועד הביקורת, בהתאם לחומר שנמצא בארכיב (תיקי בניין) ובאתר העירייה (תחת לשונית "מידע הנדסי GIS") ונמצא כי הוגשו 8 בקשות. יצוין, כי הבעלות על החלקות השתנתה לאורך התקופה הנבחנת.

להלן פירוט הבקשות אשר **בגינן נתקבלו היתרי בנייה אך בפועל טרם בוצע מילוי של כלל הדרישות ע"י היזמים** והבקשה בעלת ההיתר העדכני והרלוונטי:

5.1.1.1. בקשה להיתר מס' 2007245:

- מהות הבקשה – הריסה, דיפון וחפירה.
- ב- 04/06/2007 הוגשה הבקשה להיתר.
- ב- 05/07/2007 נתכנסה ועדת רשות רישוי לתכנון ולבנייה מס' 2007014.
- ב- 12/11/2007 ניתן אישור לחישובים סטטיים.
- ב- 12/11/2007 ניתן אישור מטעם רשות העתיקות.
- ב- 29/11/2007 ניתן אישור להסכם הזמנת בדיקות ממעבדה מורשה ומאושרת.
- ב- 03/01/2008 ניתן אישור להצהרת מהנדס.
- ב- 03/01/2008 ניתן אישור מטעם חברת נת"ע.
- ב- 17/01/2008 ניתן אישור מטעם מחלקת דרכים.
- ב- 28/01/2008 ניתן אישור מטעם היחידה לאיכות הסביבה.
- ב-05/02/2008 ניתן אישור מטעם מחלקת התכנון למפת מדידה -
- ב- 05/02/2008 ניתן אישור לטופס תשלום אגרת בנייה.
- ב- 05/02/2008 ניתן אישור לתכנית מתוקנת אחת לאחר השלמת הדרישות.
- ב- 05/02/2008 ניתן אישור ל – 2 עותקים מתכנית מתוקנת.
- ב- 07/02/2008 ניתן אישור לערבות לביצוע.
- ב- 17/02/2008 ניתן אישור להסכם התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת בניין.
- ב- 05/02/2008 ניתן היתר מס' 2008061.

לא התקבלו האישורים הבאים:

- אישור למינוי קבלן הריסה.
- אישור להסכם מחזור פסולת בניין.

5.1.1.2. בקשה להיתר מס' 2008257:

- מהות הבקשה – הקמת בניין בן 57 קומות מגובה מפלס קומת כניסה (קרקע) ו-5 קומות מרתפים מתחת לגובה מפלס כניסה.
- ב- **27/04/2008** הוגשה הבקשה להיתר.
- ב- 11/06/2008 התכנסה ועדת רשות רישוי לתכנון ולבנייה מס' 2008011.
- ב- **23/06/2008** ניתן היתר מס' 2008183 (לתוקף עד 3 שנים - יוני 2011).*
- תנאי למתן ההיתר – דרישה להשלמת רשימת דרישות תוך פרק זמן של עד 120 יום. (עד אוקטובר 2008).

* **תוך חודשיים ממועד הגשת הבקשה ניתן היתר בנייה, זאת למרות שלא בוצעה דרישה כלשהיא ע"י היזמים.**

נמצא, כי היזם לא קיבל אישורים ולא ביצע את התאומים הנדרשים מול העירייה, אך בפועל ניתנה לו האפשרות לממש את היתר הבנייה שניתן לו לתקופה של 3 שנים ולבנות בפועל, כיוון שאף גורם רלוונטי ומוסמך מטעם העירייה לא ביצע מעקב יזום אחר מילוי הדרישות ולא הוציא הוראה לביטול ההיתר בהתאם. (ראה גם בסעיף 5.3.2.1)

<u>בהתייחסותה ציינה מהנדסת העיר:</u>

"ליקוי חמור של התנהלות מה"ע דאז."

5.1.1.3. <u>בקשה להיתר מס' 2011466</u>:

- מהות הבקשה – הקמת 5 קומות מרתפים מתחת לגובה מפלס כניסה (קרקע).
- ב- 18/09/2011 הוגשה הבקשה להיתר.
- ב- 25/09/2011 נתכנסה ועדת רשות רישוי לתכנון ולבנייה מס' 2011025.
- ב- 13/03/2013 ניתן היתר מס' 2013067.
- סטטוס אישורים – סעיף 5.1.2. מטה.

5.1.2. <u>סטטוס האישורים הנדרשים להיתר מס' 2013067 אצל היזמית חברת בנייה א. -</u>

מס"ד	תיאור הדרישה	מועד הגשת האישור	הערות
1.	אשור מחלקת נכסים - נדחה: יושלם במסגרת הסכם חכירה	22/01/2012	---
2.	אישור פקידת היערות	30/10/2011	---
3.	אישור יועץ נגישות	04/12/2011	---
4.	אישור כיבוי אש - (על תכנית אחת עם אישור כיבוי אש ואיכות הסביבה)	02/06/2009	ניתן לראות כי האישור ניתן כ-4 שנים לפני מועד מתן ההיתר. ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.1
5.	אישור היחידה לאיכות הסביבה	06/08/2009	ניתן לראות כי האישור ניתן כ-4 שנים לפני מועד מתן ההיתר. ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.1
6.	אישור אגף תברואה - (על תכנית אחת עם אישור כיבוי אש ואיכות הסביבה)	03/08/2009	ניתן לראות כי האישור ניתן כ-4 שנים לפני מועד מתן ההיתר. ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.1
7.	אישור מחלקת ביוב ע"ג תכנית סניטרית הכוללת סימון תאי ביקורת כולל התא הציבורי	12/12/2011	תאגיד תשתיות המים "מי רמת גן" הוקם ב – 01/07/2012 ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.2
8.	אישור חנייה מח' דרכים - בהסכמת 2 המדדים	16/01/2012	---
9.	אישור משרד התחבורה להסדרת הצמתים מסביב - תנאי נדחה באישור מה"ע	22/12/2011	---
10.	אדריכל נוף - נספח פיתוח נפרד. ריצופים אבני שפה, מפלסים, פריסת גדרות, צמחייה ופירוט שתילה השקיה מפורטת, ראש מערכת ממוחשב, תאורת גן - נדחה: במסגרת הטיפול במגדל	03/04/2012	---
11.	אישור מחלקת המים ע"ג תכנית - ללא מסחר	14/01/2010	תאגיד תשתיות המים "מי רמת גן" הוקם ב – 01/07/2012 ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.2
12.	2 תכניות סניטריות הכוללות סימון תאי ביקורת כולל התא הציבורי ערוכות ע"י מהנדס אינסטלציה	11/10/2011	תאגיד תשתיות המים "מי רמת גן" הוקם ב – 01/07/2012 ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.2
13.	אשור חב' החשמל - נדחה ע"י מה"ע לשלב המגדל: סוגית חדר טרפו וסוגית המנהרה	03/04/2012	חדר שנאים להמרת מתח גבוה למתח נמוך. ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.4
15.	אשור חב' בזק	18/03/2011	---
16.	התייעצות עם משרד הבריאות (משלוח תכניות) - בשלב זה לא כולל מסחר ולכן לא נדרש	03/04/2012	---

מס"ד	תיאור הדרישה	מועד הגשת האישור	הערות
.17	חישובים סטטיים והצהרת המהנדס הכוללים חישוב לעומס רעידות אדמה	06/08/2009	---
.18	מפת מדידה בתוקף ונספח למפה החתומים ע"י מח' התכנון - הנדסה	07/12/2011	---
.19	תכנית סניטרית "למשמרת מים" עפ"י תב"ע ר"ג/340/ג/17	06/08/2009	תאגיד תשתיות המים "מי רמת גן" הוקם ב – 01/07/2012 ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.2
.20	אישור רשות העתיקות	06/08/2009	---
.21	אישור חברת נת"ע - רכבת קלה	04/09/2011	ניתן לראות כי האישור ניתן כ-1.5 שנים לפני מועד מתן ההיתר. ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.3
.22	תכנית מתוקנת אחת לאחר השלמת הדרישות	29/04/2012	---
.23	2 עותקים מתכנית מתוקנת (תשריט סופי החתום ע"י מנהל המחלקה)	06/01/2013	---
.24	הסכם התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת בניין	06/09/2009	---
.25	הסכם הזמנת בדיקות ממעבדה מורשה ומאושרת	06/09/2009	---
.26	אישור תשלום היטל השבחה	10/03/2013	---
.27	טופס תשלום היטלי פיתוח. (ביוב, תיעול, מים) ואגרות בנייה	10/03/2013	---
.28	השלמת כל החזיתות כולל כל המתקנים שיש על פני הקרקע על פי דרישת מח' איכות סביבה	05/10/2011	---
.29	אישור מח' ביוב - רק לגבי תשתית הביוב	08/12/2011	תאגיד תשתיות המים "מי רמת גן" הוקם ב – 01/07/2012 ראה הרחבה בסעיף 5.3.7.2
.30	אישור המשרד להגנת הסביבה לפינוי הקרקע המזהמת	14/07/2010	---
.31	כתב התחייבות לשיפוץ המבנה לשימור (שנקר) עפ"י תכנית שאושרה ע"י אדריכל העיר	18/12/2011	---

5.2. **<u>קבוצת חלקות 48, 49, 179, 180</u>**

5.2.1. <u>סקירה היסטורית</u>

הביקורת בחנה באופן כרונולוגי את הליך מתן ההיתרים במתחם עבור חלקות 48, 49, 179 ו -180 לתקופה החל משנת 2008 ועד למועד הביקורת, בהתאם לחומר שנמצא בארכיב (תיקי בניין) ובאתר העירייה (תחת לשונית "מידע הנדסי GIS") ובסה"כ נמצא כי הוגשו 7 בקשות. יצוין, כי הבעלות על החלקות משתנה לאורך התקופה הנבחנת.

להלן פירוט הבקשות אשר בגינן **נתקבלו היתרי בנייה אך בפועל טרם בוצע מילוי של כלל הדרישות** ע"י היזמים והבקשה בעלת ההיתר העדכני והרלוונטי:

5.2.1.1. <u>בקשה להיתר מס' 2010465</u>:

- מהות הבקשה – תכנית גידור, התארגנות ותכנית שינויים.
- ב- 05/08/2010 הוגשה הבקשה להיתר.
- ב- 30/01/2011 נתכנסה ועדת רשות רישוי לתכנון ולבנייה מס' 2009006.
- ב- 19/07/2011 ניתן אישור מטעם יח' נוף ופיתוח להעתקת עצים, צמחיה וכד'.

- ב- 21/07/2011 ניתן אישור מטעם היחידה לאיכות הסביבה.
- ב- 03/08/2011 ניתן אישור להסכם הזמנת בדיקות ממעבדה מורשה ומאושרת.
- ב- 30/08/2011 ניתן אישור לחישובים סטטיים והצהרת מהנדס.
- ב- 01/09/2011 ניתן אישור לתכנית מתוקנת אחת לאחר השלמת הדרישות.
- ב- 01/09/2011 ניתן אישור ל – 2 עותקים מתכנית מתוקנת.
- ב- 12/09/2011 ניתן היתר מס׳ 2011245.

<u>חסרים האישורים הבאים:</u>

- אישור לתיקון והשלמת טבלת שטחים.
- אישור להסכם התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת בניין.
- אישור אדריכל לגדר מוצעת.
- אישור תו תקן למבנים יבילים.
- אישור ליידוע משרד הבריאות למבנים יבילים.
- אישור לטופס תשלום אגרת בנייה.

5.2.1.2. <u>בקשה להיתר מס׳ 2012386</u>:

- מהות הבקשה – היתר מרתפים – 6.5 קומות מרתף.
- ב- 02/07/2012 הוגשה הבקשה להיתר.
- ב- 11/09/2012 נתכנסה ועדת רשות רישוי לתכנון ולבנייה מס׳ 2012021.
- ב- 05/08/2012 ניתן אישור מטעם משרד הבריאות.
- ב- 10/01/2013 ניתן אישור אדריכל העיר ע״ג נספח גדרות בטיחות לחזיתות.
- ב- 31/01/2013 ניתן אישור מטעם פיקוד העורף.
- ב- 31/01/2013 ניתן אישור להסכם הזמנת בדיקות ממעבדה מורשה ומאושרת.
- ב- 05/02/2013 ניתן אישור מטעם אגף התברואה ופיקוח עירוני.
- ב- 07/02/2013 ניתן אישור מטעם יועץ חיצוני למערכות מים וביוב וכיבוי אש.
- ב- 07/02/2013 ניתן אישור לחישובים סטטיים והצהרת מהנדס.
- ב- 14/02/2013 ניתן אישור מטעם יועץ חיצוני להתאמת נגישות.
- ב- 18/02/2013 ניתן אישור ל – 2 תכניות סניטריות.
- ב- 18/02/2103 ניתן אישור מחלקת ביוב ע״ג 2 תכניות סניטריות.
- ב- 19/02/2013 ניתן אישור מטעם יועץ חיצוני לתנועה.
- ב- 06/03/2013 ניתן אישור מטעם שרות כבאות והצלה.
- ב- 12/03/2013 ניתן אישור מטעם מחלקת נכסים על הסדרת תשלום היטל השבחה והקלות (פטור).
- ב- 14/03/2013 ניתן אישור מחלקת מים לתכנית סניטרית.
- ב- 02/06/2013 ניתן אישור לתכנית מתוקנת.
- ב- 02/06/2013 ניתן אישור ל – 2 עותקים נוספים מתכנית מתוקנת.
- ב- 06/06/2013 ניתן אישור מטעם מחלקת כיבוי אש.
- ב- 09/06/2013 ניתן אישור לתשלום אגרות בנייה והיטלי פיתוח.
- ב- 09/06/2013 ניתן היתר מס׳ 2013163.

<u>חסרים האישורים הבאים:</u>

- אישור חברת נת"ע.
- אישור לתכנית פיתוח.
- אישור אדריכל העיר לעיצוב המסחר.

5.2.1.3. <u>בקשה להיתר מס' 2013261</u>:

- מהות הבקשה – מגדל מגורים חדש. 107 יח"ד, 18 קומות + קומת לובי + קומת מסחר, מעל 6.5 קומות מרתף חניה קיימים.
- ב- 23/05/2013 הוגשה הבקשה להיתר.
- ב-17/06/2013 נתכנסה ועדת רשות רישוי לתכנון ולבנייה מס' 2013020.
- ב-03/08/2011 ניתן אישור להסכם הזמנת בדיקות מעבדה מורשה.
- ב-13/11/2011 ניתן אישור מטעם יועץ חיצוני לביוב ותיעול.
- ב-30/12/2012 ניתן אישור מטעם חברת בזק.
- ב-ב-28/07/2013 ניתן אישור מטעם חברת הוט.
- ב-29/07/2013 ניתן אישור מטעם מחלקת נכסים על הסדרת תשלום היטל השבחה והקלות (פטור).
- ב- 31/07/2013 ניתן אישור מטעם פקיד היערות של הרשות המקומית.
- ב- 04/08/2013 ניתן אישור ל -2 תוכניות סניטריות.
- ב-06/08/2013 ניתן אישור לחישובים סטטיים והצהרת מהנדס.
- ב- 06/08/2013 ניתן אישור מטעם מחלקת ביוב ותיעול.
- ב- 06/08/2013 ניתן אישור מטעם מחלקת תנועה.
- ב- 11/08/2013 ניתן אישור מטעם חברת החשמל.
- ב- 13/08/2013 ניתן אישור מטעם יועץ חיצוני להתאמת נגישות.
- ב- 15/08/2013 ניתן אישור מטעם חברת YES.
- ב- 19/08/2013 ניתן אישור מטעם פיקוד העורף.
- ב- 19/08/2013 ניתן אישור מטעם אגף תברואה לחדר אשפה.
- ב- 20/08/2013 ניתן אישור מטעם רשות התעופה האזרחית.
- ב- 20/08/2103 ניתן אישור מחלקת ביוב ע"ג 2 תוכניות סניטריות.
- ב- 21/08/2013 ניתן אישור מטעם אדריכל העיר לעיצוב המבנה.
- ב- 21/08/2013 ניתן אישור אדריכל העיר ע"ג נספח תכנית פיתוח.
- ב- 26/08/2013 ניתן אישור לכיבוי אש.
- ב- 29/08/2013 ניתן אישור מטעם יועץ כיבוי אש למשטח חילוץ בגג.
- ב- 29/08/2013 ניתן אישור מטעם יועץ משטחי חילוץ.
- ב- 10/09/2013 ניתן אישור מטעם משרד הבריאות.
- ב- 27/02/2014 ניתן אישור לתכנית מתוקנת.
- ב- 27/02/2014 ניתן אישור ל – 2 עותקים נוספים מתכנית מתוקנת.
- ב- 27/02/2014 ניתן אישור תשלום אגרות בנייה ותשלום היטלי פיתוח.
- ב- 05/11/2014 ניתן אישור מטעם יועץ חיצוני להגשת חישובים סטטיים.
- ב- 24/11/2014 ניתן אישור מטעם היחידה לאיכות הסביבה.

- ב- 01/02/2015 ניתן אישור מטעם מחלקת נכסים על העברת קרקע על שם העירייה.
- ב- 03/03/2014 ניתן היתר מס' 2013365.

<u>חסרים האישורים הבאים:</u>

- אישור להסכם התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת בניין.
- אישור להתחייבות לגימור הגדר בטיח וצבע או ציפוי קשיח מצד החלקה הגובלת או הרחוב.
- אישור לחתימה על הסכם היטלי פיתוח.
- אישור למתן ערבות להעתקת/עקירת עצים.

5.2.1.4. <u>בקשה להיתר מס' 2014653</u>:

- מהות הבקשה – א. תוספת של 38 יח"ד ב -11 קומות + 2 קומות טכניות. ב. שינוי מרתפים.
- ב- 24/08/2014 הוגשה הבקשה להיתר.
- ב- 05/10/2014 נתכנסה ועדת משנה מס' 2014038.
- ב- 19/02/2015 ניתן היתר מס' 2015032.
- סטטוס אישורים – ראה סעיף 5.2.2. מטה.

5.2.2. <u>סטטוס האישורים הנדרשים להיתר מס' 2015032 אצל היזמית חברת בנייה מ.</u>:

מס"ד	תיאור הדרישה	מועד הגשת האישור
1.	אישור פיקוד העורף או קבלת פטור מבניית מרחב מוגן. הושלם בבקשה מס' 2012386	13/11/2014
2.	מפה ונספח התארגנות מאושרת ע"י יועץ בטיחות (אישור סופי לעגורנים/מנופים יינתן ע"י מנהל העבודה.)	09/02/2015
3.	אשור חברת החשמל. ניתן בבקשה הקודמת ל-38 קומות ו-294 יח"ד	20/11/2014
4.	אשור חב' בזק - מבקשה קודמת	11/11/2014
5.	הסכם לחיבור הבניין עם חברת תקשורת לווינית - מבקשה קודמת	11/11/2014
6.	אישור יועץ נגישות	21/12/2014
7.	אישור מנהל התעופה האזרחי. ניתן בבקשה הקודמת ל-167.1 מ' מעל פני הים.	20/11/2014
8.	תכנית מים לפי נוהל מהנדס העיר לאישור מחלקת המים מהתאגיד.	17/12/2014
9.	אישור כיבוי אש (כולל רחבת כיבוי אש).	05/11/2014
10.	אישור יועץ כיבוי אש למשטח חילוץ בגג, עפ"י תכנית ר"ג/מק/340/ג/16 על תיקוניה	24/11/2014
11.	אישור היחידה לאיכות הסביבה בתנאים	24/11/2014
12.	אישור אגף תברואה לחדר אשפה	21/12/2014
13.	אישור מח' תנועה לחניה	08/01/2015
15.	אישור אדריכל העיר לעיצוב המבנה ע"ג הדמיות ממוחשבות (4 חזיתות), עפ"י החלטת ועדה ארכיטקטונית - מאושר מבקשה קודמת	11/11/2014
16.	אישור מח' נכסים לעניין מבנים יבילים.	10/02/2015
17.	אישור אד' העיר ע"ג תכנית פיתוח ערוכה ע"י אדריכל נוף. ניתנה ערבות ותנאי בהיתר.	05/02/2015
18.	חישובים סטטיים והצהרת מהנדס הכוללים חישוב לעומס רעידות אדמה - מהבקשה הקודמת	11/11/2014
19.	תכנית מתוקנת בכפוף להחלטת הועדה המקומית, הערות בדיקה, תיקונים טכניים ודרישות מהנדס העיר - לחתימת מנהל המחלקה, כולל הדמיה וכולל השלמת הצ'ק ליסט. - ללא אישור לפיתוח השטח	25/12/2014

מס"ד	תיאור הדרישה	מועד הגשת האישור
20.	הסכם הזמנת בדיקות ממעבדה מורשה ומאושרת - טופס מקורי (בטון, אינסטלציה, אטימות ממ"ד טיח ממ"ד, ריצוף, בלוקים, גז, מערכת סולארית, בדיקת התקנת חלונות ודלתות) - ניתן בבקשה קודמת	11/11/2014
21.	הסכם התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת בניין	25/11/014
22.	2 עותקים נוספים מתכנית מתוקנת כולל הדמיה וכולל חתימות עפ"י דין (זהה לתכנית מתוקנת)	25/12/2014
23.	אישור מח' נכסים על הסדרת תשלום היטל השבחה והקלות	12/01/2015
24.	תשלום אגרות בנייה ותשלום היטלי פיתוח (מדרכה, תיעול, ביוב, כביש, מים).	12/02/2015
25.	ערבות בנייה על סך של 250,000 ₪ לאישור תכנית פיתוח עד לטופס 4	08/02/2015

5.3. **<u>ריכוז הליקויים בתפקוד המחלקה במתן היתרים ואישורי בנייה במתחם</u>**

בהתאם לסקירה ולניתוח הבקשות ומתן ההיתרים בכל 6 החלקות במגרש בגוש מס' 6128 דלעיל עולים הליקויים הבאים:

5.3.1. נמצאו 4 מקרים בהם הוגשו בקשות (מס' 2007245, 2010465, 2012386, 2013261) ונתקבלו היתרים כאשר בפועל היזמים **ביצעו רק חלק מהדרישות**. (ראה סעיפים 5.1.1.1., 5.2.1.1., 5.2.1.2, 5.2.1.3.)

5.3.2. נמצא מקרה בו ניתן היתר מס' 2008183 (ראה סעיף 5.1.1.2.):

5.3.2.1. הוא אינו בר תוקף החל מאוקטובר 2008 כיוון שלא בוצעה אף דרישה ע"י היזמים בתוך פרק הזמן כפי שהוגדר בתנאי.

<u>המלצת הביקורת:</u>

כבר בסמוך למועד פקיעת התנאי למתן היתר הבנייה, על העירייה ליזום פניה ליזם על מנת להתעדכן בסטטוס האישורים ולפעול בהתאם.

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"יש להמעיט ככל הניתן בהוצאת היתרים המותנים בהשלמת דרישות עקב קושי במעקב. במקרים בהם בכל זאת יוצא היתר שכזה, מנהלת המחלקה נדרשת לערוך מעקב. כ"כ הוכנס ע"י מנהלת ארגון ובקרה מודול המאפשר התראה אוטומטית".

<u>התייחסות מנהלת מחלקת רישוי בנייה:</u>

"המלצת המבקר מתקבלת ותיבחן מול מנהלת מחלקת בקרה וייעול ליצירת נוהל בנושא."

5.3.2.2. **תוך חודשיים** ממועד הגשת הבקשה הופק היתר הבנייה.

הביקורת מעירה כי **אישור מהיר כל כך הינו חריג** בהתייחס לכך שפרק הזמן המקובל להפקת היתר בנייה מרגע הגשת הבקשה אורך כחצי שנה לפחות כפי שניתן לראות מניתוח שאר הבקשות.

5.3.3. נמצא כי בקשה מס' 2012386 הוגשה לראשונה ב- 02/07/2012 כאשר תוכן הבקשה הינו היתר ל – 6.5 קומות מרתפים ופעם נוספת ב- 28/05/2013 כאשר תוכן הבקשה הינו בנייה חדשה של 2 מגדלים. בניין **B** – 38 קומות, 174 יח"ד. בניין **C** – 24 קומות, 120 יח"ד + 6.5 קומות מרתף. דהיינו, **תוכן בקשות שונה על מספר בקשה זהה.** (ראה סעיף 5.2.1.2.).

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"מנהלת הרישוי נדרשה לוודא כי כל בקשה נפתחת על מספר חדש ככל שמדובר בתכנון שונה".

5.3.4. נמצאו סה"כ 2 מקרים שבהם ההיתרים (מס' 2013067, 2015032) ניתנו רק לאחר מילוי כלל הדרישות ע"י היזמות. (ראה סעיפים 5.1.1.3. ו – 5.1.2. ; 5.2.1.4. ו – 5.2.2.).

להערכת הביקורת, בעת מתן היתר בנייה באופן רטרואקטיבי (היתר בכפוף למילוי דרישות תוך פרק זמן מוגדר), כפי שארע בשאר הבקשות שנבחנו, עלול להיווצר מצב שבו היזמית כבר החלה בעבודות הבנייה אך מסתבר כי אינה יכולה לעמוד בחלק מהדרישות.

5.3.5. מעיון בחומר הרלוונטי וכפי שמסר הפרוייקטור האחראי לריכוז הפעילות במתחם בין העירייה ליזמים, עולה כי בהתאם לתכנית המתחם, החניון התת קרקעי אשר מהווה גם בסיס למגדלי המגורים, ישמש כמבנה משותף עבור כלל תושבי המתחם. בהתאם להיתרים העדכניים ביותר נוצר מצב בו 2 יזמות פועלות בו זמנית להקמת מגדלי מגורים באותו המתחם ואף גובלות האחת עם השנייה אך בעלות בסיס משותף בעל עומקים שונים. לחברת בנייה א. היתר עבור 5 קומות מרתפי חניה ואילו לחברת בנייה מ. היתר עבור 6.5 קומות מרתפי חניה, דהיינו, **הפרש של קומת מרתף ומחצה**.

5.3.6. מעיון בפרוטוקולים של: הועדה המחוזית, הועדה המקומית, ישיבות עבודה בין הועדה המחוזית והעירייה, ישיבות בעירייה עם גורמי חוץ, בחו"ד של גורמי מקצוע, בהתכתבויות בין גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה ובחומרים נוספים מתוך תיקי הבניין הרלוונטיים, **ככל שהומצאו לביקורת עולה**, כי לאורך ציר הזמן מזה כעשור, צפו ונדונו בעיות מהותיות במתחם בנושאים שונים כגון: חשמל, נתיבי תחבורה עירוניים, איכות הסביבה, ניקוז, תנועה וכד'. הפרוייקטור האחראי לריכוז הפעילות במתחם בין העירייה ליזמים, מסר בשיחה כי נכון למועד הביקורת עדיין ישנן סוגיות מהותיות בנושאי הניקוז והתנועה שטרם נמצאו להן פתרונות. לדוגמא: הקטע המקשר בין רח' ארלוזורוב לרח' ז'בוטינסקי הנמצא לאורך צידה המזרחי של חלקה מס' 180 האמור לשמש כציר גישה בלעדי לבאי/יוצאי המתחם, נמצא רק בשלבי תכנון ראשוניים.

הביקורת מעירה <u>על מתן היתר מס' 2015032 לחברת בנייה מ. טרם גיבוש מענה לסוגיות משמעותיות כמו תשתיות ותנועה</u> וזאת לאור העובדה כי היזמית נמצאת בשלבי בנייה מתקדמים תוך צפי אכלוס כבר במהלך שנת 2017.

הביקורת מציינת כי לו היה מענה לנושאים אלה, הליקויים היו נחסכים.

<u>בהתייחסותה ציינה מהנדסת העיר כי:</u>

"יצוין כי הפרוייקטור נכנס לעבודה מס' חודשים לאחר כניסתי לתפקיד וזאת לאחר שנמצא כי אין כל תאום ותכנון מסודר לתשתיות הסובבות את חלקות המגורים. צריך היה לקחת פרוייקטור בעת גילוי הליקויים בשטח."

5.3.7. בהתאם לסטטוס האישורים הנדרשים להיתר מס' 2013067 והעדכני ביותר ליזמית חברת בנייה א. (בסעיף 5.1.2. לעיל) נמצא:

5.3.7.1. אישורים מס' 4, 5 ו - 6 עבור כיבוי אש, איכות הסביבה ותברואה הוגשו כ- **4 שנים** לפני מועד מתן ההיתר. לשאלת הביקורת לפערים הנ"ל מסר מהנדס הרישוי ממחלקת רישוי

ובנייה, כי במחלקה נהוג להעביר אישורים בין בקשה ישנה לבקשה חדשה במידה ואין שינוי מהותי בין הבקשות על מנת לזרז את הליך מתן ההיתר.

<u>המלצת הביקורת</u>:

מומלץ לחדש את האישורים הנ"ל בשל שינויים תכופים בהוראות החוק והתקנים הרלוונטיים ובשל שינויים בדרישות של גורמים כגון אלו ובמיוחד לאור העובדה כי מדובר על בנייה של מגדלי מגורים.

<u>התייחסות מהנדסת העיר</u>:

"נוהג זה אינו קיים מאז כניסתי לתפקיד. ניתנו הנחיות ברורות שיש לבדוק תוקף כל אישור ולבקש חידוש באם פג תוקפו. ריענון הנושא יועבר במיידי למנהלת הרישוי".

<u>התייחסות מנהלת מחלקת רישוי בנייה</u>:

"המלצת המבקר מתקבלת ותיבחן מול מנהלת מחלקת בקרה וייעול ליצירת נוהל בנושא."

5.3.7.2. אישורים מס' 7, 11, 12, 19 ו – 29 עבור מים וביוב ניתנו מטעם מחלקות המים והביוב בעירייה במהלך השנים 2009 - 2011. החל מ- 01/07/2012 קיים תאגיד מים וביוב האמון על נושא המים והביוב.

<u>המלצת הביקורת</u>:

מומלץ לחדש את האישורים הנ"ל מול הגורם הרלוונטי.

<u>התייחסות מהנדסת העיר</u>:

"חידוש אישורים יעשה לגופה של כל בקשה. אם הגוף המאשר רושם כי יש תוקף לאישור אם לאו".

<u>התייחסות מנהלת מחלקת רישוי בנייה</u>:

"המלצת המבקר מתקבלת."

5.3.7.3. אישור מס' 21 מטעם חברת נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים הוגש כ-**1.5 שנים** לפני מועד מתן ההיתר.

<u>המלצת הביקורת</u>:

מומלץ לחדש את האישור הנ"ל בשל האפשרות שבוצעו שינויים בתכנית המקורית של פרויקט הרכבת הקלה ולאור העובדה כי בפועל כבר החלו עבודות בקרבת המתחם.

<u>התייחסות מהנדסת העיר</u>:

"חידוש אישורים יעשה לגופה של כל בקשה. אם הגוף המאשר רושם כי יש תוקף לאישור אם לאו".

<u>התייחסות מנהלת מחלקת רישוי בנייה</u>:

"נת"ע העבירה אישור להיתר. מהנדס הרישוי אחראי ומטפל גם בהרשאות הרכבת הקלה וידוע לנו שאין צורך באישור חוזר של נת"ע לאחר שכבר ניתן. כמו כן, אין שינויים מהותיים במרתפים על פי תשריט המצריכים אישור נת"ע מחדש."

5.3.7.4. המועד להגשת אישור מס' 13 עבור חדר הטרפו מטעם חברת החשמל נדחה לשלב המגדל.

<u>המלצת הביקורת</u>:

בעת המעבר לשלב המגדל יש לוודא את קיומו של הסכם כתוב בין היזמית לחברת החשמל בנוגע לחיבור המבנה לרשת החשמל.

הערות ראש העיר - מתן היתרים ואישורי בנייה ב"מתחם עלית"

ממצאים עיקריים

- הביקורת והליקויים שנמצאו מתייחסים לתקופת כהונתו של מה"ע דאז אדר' חיים כהן. עם כניסת מה"ע החדשה כל הליקויים שהועלו, טופלו. כמו כן, יצאו נהלים והנחיות חדשות ומעודכנות וישנה הקפדת יתר על כל הנושאים שעלו בביקורת.

סעיף 5.1.1.2 - בקשה להיתר מס' 2008257

מקבלים את הערת הביקורת כי תוך חודשיים ממועד הגשת הבקשה ניתן היתר בנייה, זאת למרות שלא בוצעה דרישה כלשהי ע"י היזמים. לטענת מה"ע החדשה, מדובר בליקוי חמור של התנהלות מה"ע דאז.

סעיף 5.3.1

מקבלים את הערת הביקורת. יש להמעיט ככל הניתן בהוצאת היתרים המותנים בהשלמת דרישות עקב קושי במעקב. במקרים בהם בכל זאת יוצא היתר שכזה, מנהלת המחלקה נדרשת לערוך מעקב. כמו כן הוכנס מודול המאפשר התראה אוטומטית.

סעיף 5.3.3

מקבלים את הערת הביקורת. מנהלת הרישוי נדרשה לוודא כי כל בקשה נפתחת על מספר חדש ככל שמדובר בתכנון שונה.

סעיף 5.3.5

מקבלים את המלצת הביקורת. מעדכן כי מבצעים תכנון מחדש על מנת להתאים לתכנון.

סעיף 5.3.6

מקבלים את הערת הביקורת. הפרוייקטור נכנס לעבודה לאחר שנמצא כי אין כל תאום ותכנון מסודר לתשתיות הסובבות את חלקות המגורים.

סעיף 5.3.7.1

מקבלים את הערת הביקורת. נוהג זה אינו קיים מאז כניסת מה"ע החדשה לתפקידה. ניתנו הנחיות ברורות שיש לבדוק תוקף כל אישור ולבקש חידוש באם פג תוקפו. כמו כן ניתן ריענון בנושא למנהלת מח' הרישוי.

סעיף 5.3.7.2

מקבלים את הערת הביקורת. חידוש אישורים יעשה לגופה של כל בקשה.

סעיף 5.3.7.3

מקבלים את הערת הביקורת. חידוש אישורים יעשה לגופה של כל בקשה.

סעיף 5.3.7.4

מקבלים את המלצת הביקורת.

כביש
"דרך רפאל איתן"

כביש "דרך רפאל איתן"

1. רקע כללי

1.1. <u>דרך רפאל איתן בפרויקט המשולש הגדול</u>

במסגרת אישור תכנית מתאר מקומית מס' ר"ג/1/1004 עבור פרויקט המשולש הגדול (להלן: "**המתחם**") מ- 13/03/2006 נקבע כי דרך רפאל איתן (להלן: "**הכביש**"), המהווה גבולו המערבי של המתחם לכל אורכו, ישמש כעורק תחבורה ראשי ומהיר – כביש בינעירוני, עבור תושבי המתחם וסביבתו. אורך הכביש כ - 1.3 ק"מ, רוחבו כ - 42 מטר, דו מסלולי ובעל 3 נתיבי נסיעה בכל כיוון, משוקע בעומק של 14 מטר עם או בלי קירוי וכולל זכות מעבר לרכבת הקלה בהתאם להתוויית הקו הסגול בתמ"א 23 א' (שלאחר מכן בוטלה בתמ"א 23/א/4).

<u>גבולות המתחם</u>:

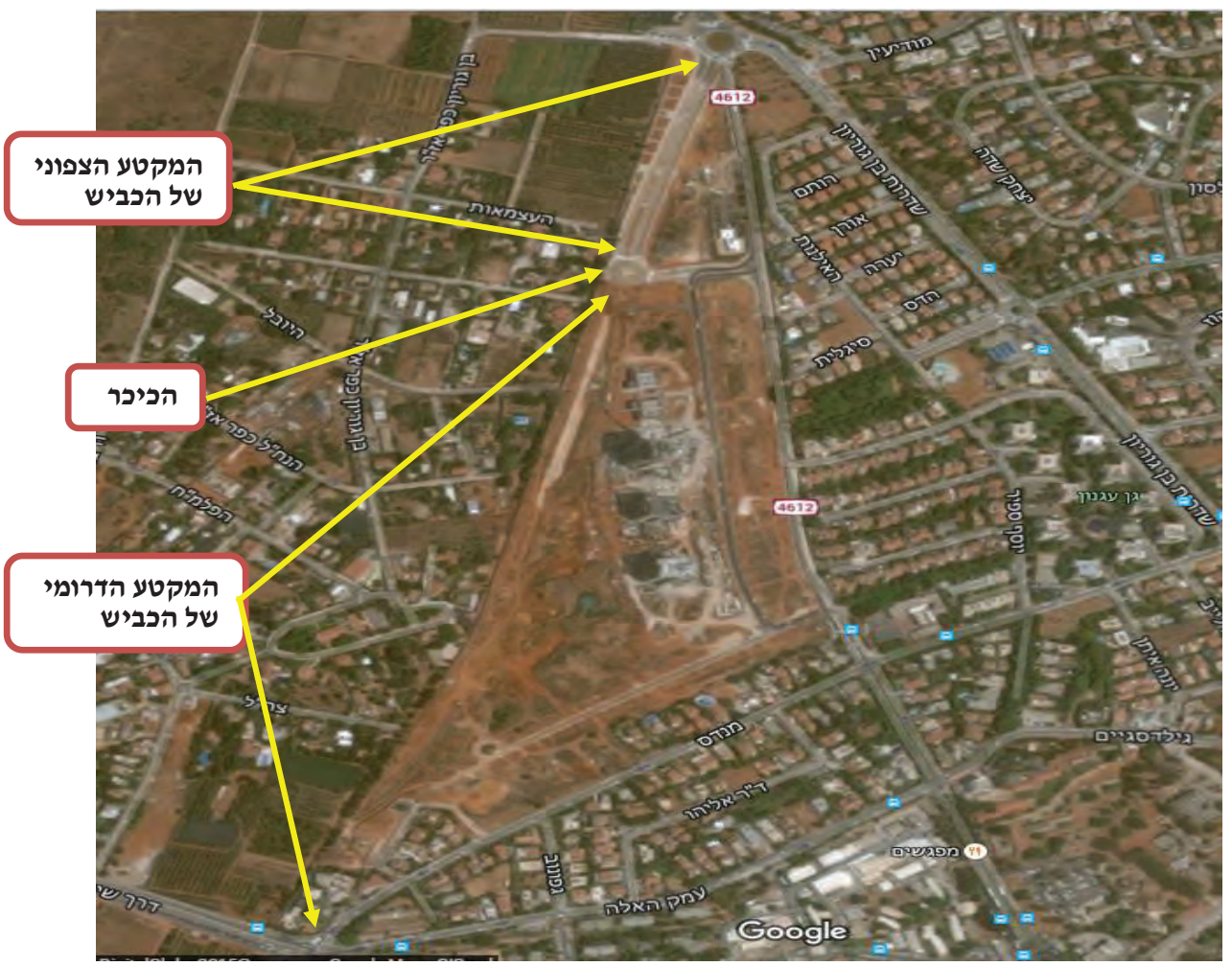
צד צפון - מפגש שדרות אהרון קציר ושדרות בן גוריון.

צד דרום – רחוב מנדס.

צד מערב (דרך רפאל איתן) – כפר אז"ר.

צד מזרח – שדרות הנשיא אהרון קציר.

<u>מצ"ב תצלום אווירי למתחם (הגבול העליון של התצלום הינו צד צפון):</u>



2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת הליך קבלת ההחלטה בקרב הגורמים המוסמכים והרלוונטיים בעיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**") לשינוי היררכית הדרך מכביש בינעירוני לעירוני וההשלכות האפשריות בשל כך.

3. מתודולוגיה

- הביקורת נערכה במהלך החודשים ספטמבר 2015 – פברואר 2016.
- הביקורת ערכה שיחות עם סגנית ראש העיר, סמנכ"ל התפעול, מהנדסת העיר הנוכחית, מהנדס העיר הקודם, סגן מהנדס העיר ומנהל אגף תשתיות ונציג מנהל הפרויקט - חברת ח.פ.ת.
- הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים וכן צילומי שטח עדכניים.
- הביקורת כללה קריאת חומר עיוני הרלוונטי לנושא הביקורת.

התייחסות מהנדס העיר הקודם מובאת בסעיף 5.1 בדו"ח.
התייחסות מהנדסת העיר משולבת בסעיפי הדוח השונים.
הביקורת מודה לסגנית ראש העיר, מהנדסת העיר, מהנדס העיר הקודם, סמנכ"ל תפעול, מנהל אגף תשתיות ולעובדים על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. מבחינת הביקורת את הליך קבלת ההחלטה בקרב הגורמים המוסמכים והרלוונטיים בעיריית רמת גן לשינוי היררכית הדרך מכביש בינעירוני (בהתאם לתכנית המקורית) לעירוני עולה כי מהנדס העיר דאז, קיבל החלטה כבדת משקל ובעלת השלכות בפן הכלכלי, ההנדסי והמשפטי (ראה הרחבה בפרק 5.3) וזאת **בניגוד להמלצת מנהל הפרויקט** שלא לסטות מהתכנית המקורית מבלי תשומת הלב למשמעויות הסטטוטוריות והתנועתיות קרי, חובת שינוי התב"ע בהתאם להחלטתו **ומבלי להיוועץ עם יועמ"ש העירייה** אשר נתבקש רק לאחרונה לחוות את דעתו בסוגיה, ולפיה **קיימת החובה להיצמד לתכנית המקורית**. כמו כן, לא נמצאו פרוטוקולים לישיבות ודיונים בנושא בעת כהונת מהנדס העיר הקודם ועל כן לא ניתן לדעת האם התקיימו ישיבות בנושא, האם היו התנגדויות נוספות, להחלטת מהנדס העיר, של גורמים מקצועיים מתוך אגף ההנדסה ומחוצה לו, למעט התכתבויות בדיוור האלקטרוני בהן ניתנה הנחיה מטעם מהנדס העיר לבצע כביש מקומי ללא שיקוע עם נתיב אחד לכל כיוון (סעיף 5.1.).

4.2. עם תחילת ביצוע העבודות במקטע הצפוני של הכביש במהלך חודש אוגוסט 2014, החלו פניות של נציגות ועד תושבי כפר אז"ר בטענה שהכביש **אינו מבוצע ככביש משוקע בהתאם למסמכי התב"ע** ולכך השלכות סביבתיות (מההיבט האקוסטי) ובמקביל, הקבלן קיבל צו הפסקת עבודה מהעירייה במהלך חודש מרץ 2015 למעט המשך ביצוע עבודות גימור הקירות האקוסטיים.
במסגרת ישיבות שהתקיימו עם נציגות ועד תושבי כפר אז"ר העירייה וצוות התכנון, הוצעו 3 חלופות שכללו את שיקוע הדרך במס' מטרים ובהתאם לאילוצים ההנדסיים ולצורך אקוסטי/סביבתי, אולם טרם הושגה הסכמה.

הביקורת ניתחה ומצאה כי גם אם תהיה הסכמה בין כל הצדדים על חלופה מסוימת מבין 3 החלופות המוצעות הרי שתהיינה **הוצאות כספיות משמעותיות נוספות**, בשל האופן שבו התקבלה ההחלטה לשינוי היררכית הכביש, כמפורט להלן:

- הוצאה נוספת של כ – 7 מיליוני ₪ עבור עבודות פירוק המקטע הצפוני.
- הפסד של כ - 10 מיליוני ₪ עבור ביצוע בדיעבד של המקטע הצפוני.
- הוצאה נוספת של כ – 10 מיליוני ₪ עבור ביצוע עבודות תשתית בשל עבודות ניקוז ותיעול שכבר בוצעו בפועל שלא בהתאם לתב"ע (במידה ותבחר חלופה מס' 3 בלבד).
- הפסד הוצאות שכ"ט לניהול עבודות המקטע הצפוני.
- הפסד הוצאות שכ"ט לתכנון המקטע הצפוני.
- הפסד של קבלת סבסוד בשיעור 70% מעלויות תכנון הכביש ממשרד התחבורה.
- דרישות לפיצויים בשל הפסקת העבודות מצד העירייה (סעיף 5.3.1.)

4.3. בהתאם לחוות הדעת המקצועית של היועץ המשפטי לעירייה מ- 19/07/2015, לבחינת הדרישה מצד תושבי כפר אז"ר לעניין השיקוע של הכביש עולה כי התכנית **אכן מחייבת מפלס השיקוע**.
מסקירת החומר הרלוונטי ולאור חוות הדעת המשפטית שלעיל עולה כי:

- בשל הצורך בהליך מכרזי נוסף חדש לבחירת קבלן מבצע עבור אחת החלופות המוצעות, קיימת אפשרות לתביעות מצד הקבלן המבצע הנוכחי.
- אפשרות לתביעה משפטית מצד תושבי כפר אז"ר, במקרה של חוסר הסכמה לגבי חלופה כלשהיא.
- הצורך בשינוי התב"ע, בהליך מכרזי חדש והתנגדות תושבי כפר אז"ר גורמים לעיכוב בהתקדמות של כלל עבודות המתחם ואכלוס הפרויקט ועל כן, קיימת אפשרות לתביעה משפטית מצד רוכשי הדירות בפרויקט ה"משולש הגדול", אם הדירות לא ימסרו במועד המתוכנן. עם זאת, סמנכ"ל התפעול בעירייה מסר כי כדי להימנע מאפשרות זו, העירייה תדאג לאכלוס הפרויקט במועד המתוכנן, גם אם הכביש עדיין לא יהיה ראוי לשימוש (סעיף 5.3.3).

5. פירוט הממצאים והמלצות

5.1. <u>סקירת הליך קבלת החלטות</u>

5.1.1. בהתאם לתכנית מתאר מקומית מאושרת מס' ר"ג/1/1004, דרך רפאל איתן מוגדרת ככביש בינעירוני (ראה הרחבה בפרק 1 - רקע כללי).

5.1.2. נושא פרוגרמת ואפיון הכביש וכן המחויבות הסטטוטורית נדונו מול גורמי העירייה הרלוונטיים ובראשם מהנדס העיר דאז, אשר הנחה לתכנן כביש מקומי ללא שיקוע עם נתיב אחד לכל כיוון וזאת לאור שינוי הקונספט התחבורתי של הכביש ובשל מעבר תוואי הרכבת הקלה של נת"ע בציר תחבורתי חלופי ולא לאורך הכביש.

5.1.3. חברת ח.פ.ת. אשר מנהלת את פרויקט ה"משולש הגדול" פנתה לחברת ד.ה. המתמחה בתכנון תנועה ודרכים בבקשה להמציא חוות דעת מקצועית בנוגע למשמעויות הסטטוטוריות והתנועתיות של ביצוע הכביש בהתאם לאמור בסעיף 5.1.2. לעיל ושלא בהתאם למסמכי התב"ע. בחוות דעת מ- 24/01/2013 צוין כי **מסמכי התב"ע מחייבים את שיקוע הדרך**, ביצוע בהתאם

למסמכי התב"ע ובכפוף לאישור משרד התחבורה. עוד צוין, כי יש לקחת בחשבון שבעתיד הכביש ישרת מלבד את תושבי המתחם גם את באי/יוצאי בית החולים תל השומר, תושבי כפר אז"ר, תושבי רמת אפעל, וכל הסביבה השייכת מוניציפאלית לעיר רמת גן.

5.1.4. חוות הדעת הועברה להתייחסות מהנדס העיר דאז, ובסופו של דבר נתקבלה החלטה על תכנון וביצוע כביש מקומי דו מסלולי, דו נתיבי וללא שיקוע, אשר יבוצע בשני שלבים (למעט המקטע הצפוני של הדרך – ראה סעיף 5.1.5. בהמשך) כאשר בשלב הראשוני יהיה נתיב אחד לכל כיוון.

<u>התייחסותו מהנדס העיר הקודם:</u>

"לא צוין כי ההחלטה שלי על ביצוע חלקי של דרך רפאל איתן ככביש מקומי נבעה מהמדיניות שנקבעה על ידי ראש העיר מר צבי בר ונתמכה על ידי ואשר מטרתה הייתה למנוע היווצרות של כביש בין עירוני בין דרך 471 לבין דרך 461 ודרומה לה עד מחלף שפירים, אשר התנועה בה תחצה בין שכונות העיר.

<u>המלצתי</u> - להמשיך ולהסדיר את רחוב רפאל איתן כרחוב מקומי שכל מטרתו לנקז את תנועת שכונת קרית מאיר עמית (המשולש הגדול) ולא לאפשר תנועה עוברת בין עירונית אשר תפגע באיכות החיים ואיכות הסביבה של כל שכונות המגורים לאורכה".

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"מהנדס העיר הקודם מציע "להסדיר את רח' רפאל איתן כרחוב מקומי" הצעה זו אינה עולה בקנה אחד עם דרישות ומדיניות מדינת ישראל בכובעים השונים: משרד התחבורה, נת"ע (הקו הסגול), ועדה מחוזית ומנהל התכנון אשר התוו את דרך רפאל איתן כדרך בין עירונית בעלת נפח תחבורתי גדול בין אם עיריית ר"ג רוצה בכך ובין אם לאו. היה צריך להסדיר את הנושא סטטוטורית לפני קבלת החלטה ביצועית כלשהיא".

5.1.5. סוכם כי המקטע הצפוני של הדרך יבוצע באופן מלא וללא שלבי ביניים כמתואר בסעיף 5.1.4. לעיל, לכל רוחבו, כולל עבודות פיתוח וביצוע קירות אקוסטיים. המקטע הנ"ל אושר בוועדה המחוזית, במשרד התחבורה ובמשרד להגנת הסביבה. בשל האמור לעיל הובהר ע"י העירייה ומנהל הפרויקט כי יש שינוי תפיסה בקשר לכביש לכל אורכו, **אולם טרם נעשתה הסדרה סטטוטורית של התכנון המעודכן דהיינו, התב"ע לא שונתה בהתאם.**

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"התכנית נמצאת בשלבי הכנה".

5.1.6. המקטע הצפוני בוצע בכל רוחב הדרך ללא שיקוע ובהתאם למסמכי התב"ע ואילו המשך הדרך מהכיכר ודרומה יבוצע ברוחב של נתיב אחד על הקרקע לכל כיוון נסיעה כשלב ראשוני.

5.1.7. עם תחילת ביצוע העבודות של המקטע הצפוני במהלך חודש אוגוסט 2014, החלו פניות של נציגות ועד תושבי כפר אז"ר בטענה שהכביש **אינו מבוצע ככביש משוקע בהתאם למסמכי התב"ע** ולכך השלכות סביבתיות (מההיבט האקוסטי) ובמקביל, הקבלן קיבל צו הפסקת עבודה מהעירייה במהלך חודש מרץ 2015 למעט המשך ביצוע עבודות גימור הקירות האקוסטיים.

5.1.8. במסגרת ישיבות שהתקיימו עם נציגות ועד תושבי כפר אז"ר העירייה וצוות התכנון, הוצעו 3 חלופות שכללו את שיקוע הדרך במס' מטרים ובהתאם לאילוצים ההנדסיים ולצורך אקוסטי/סביבתי, אולם טרם הושגה הסכמה.

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"למיטב ידיעתי בהחלט ישנה הסכמה לשיקוע הדרך ב- 7 או 8 מטר עד לקו תיעול קיים".

5.1.9. בהתאם לחוות הדעת המקצועית של היועץ המשפטי לעירייה לבחינת הסוגיה מ- 19/07/2015 עולה כי התכנית **אכן מחייבת לעניין מפלס השיקוע,** כדלהלן:

סעיף 6 לתקנון מציין כי התכנית מכילה חמישה מסמכים עיקריים המהווים חלק בלתי נפרד מהתכנית. "חלק בלתי נפרד מהתכנית" משמעו שמדובר במסמכים מחייבים. על פי כללי הפרשנות הנוהגים, בכך שבמסמך ו' הכותרת היא "**מסמכים נלווים אשר הוראותיהם אינן מחייבות**" ניתן למצוא חיזוק לכך שיתר חמשת המסמכים הם מחייבים. במסמך ה'1, הדן במערך מיגון אקוסטי לכביש משוקע לא מקורה, מופיעים עומקי השיקוע וניתן על כן לומר כי זו הוראה מחייבת.

סעיף 16 לתקנון המאפשר "שינויים בהסדרי התנועה ו/או בשלבי הביצוע המופיעים בנספח התנועה בכפוף לאישורם ע"י משרד התחבורה" מתייחס למסמך ג. ולא למסמך ה. (ראי מסמך ג. המפנה בסוגריים לסעיף 16). לכן לא ניתן להתבסס על סעיף 16 לענייננו.

ולבסוף סעיף 13.1 א. קובע כי "דרך 4162 תהיה משוקעת ותתוכנן עפ"י העקרונות המופיעים במסמך ה'1....". עוד חיזוק לכך שהוראות מסמך ה'1 ובכלל זה עומקי השיקוע המצוינים בו הם מחייבים.

5.1.10. כמו כן, לאחרונה הוחלט ע"י נת"ע ומשרד התחבורה על החזרת תוואי הרכבת הקלה לתוואי דרך רפאל איתן לטובת שיפור ותפעול הקו ולהשגת אטרקטיביות לשירות אוניברסיטת בר אילן הנמצאת בקרבת המקום. הנ"ל אושר השנה בוועדה הבין-משרדית לתחבורה יבשתית. בהתאם לתכנון, המסילה נמצאת על כביש שבמפלס הקרקע בניגוד לתכנית המאושרת, אולם הובהר ע"י נת"ע כי הקו יכול להתאים למסמכי התב"ע הכוללים את השיקוע. מבדיקה מול מנהל הקו בנת"ע עולה כי התכנית אושרה להפקדה בות"ל (ועדה לתשתיות לאומיות) עם רוחב זכות הדרך המלא של הכביש, אולם נושא המפלסים אינו מחייב.

5.1.11. בהתאם לישיבות שהתקיימו בנושא מול הוועדה המחוזית, משרד התחבורה ונת"ע התברר שקיים תיאום עקרוני של תנוחת הכביש החדשה ושככל הנראה אין מנוס מהגשת תב"ע בסמכות מקומית לאישור התכנון החדש של הכביש.

5.1.12. על מנת שניתן יהיה להמשיך בביצוע עבודות הכביש, יש להשלים את התכנון הסופי של הכביש ולאשר במשרד התחבורה את שלב הביניים של הכביש לאור המצב הסופי.

5.1.13. **<u>מסקנה</u>**:

מהאמור לעיל עולה כי מהנדס העיר דאז, קיבל החלטה כבדת משקל ובעלת השלכות בפן הכלכלי, ההנדסי והמשפטי (ראה הרחבה פרק 5.3 – השלכות), זאת **בניגוד להמלצת מנהל הפרויקט** שלא לסטות מהתכנית המקורית מבלי תשומת הלב למשמעויות הסטטוטוריות והתנועתיות קרי, חובת שינוי התב"ע בהתאם להחלטתו **ומבלי להיוועץ ביועמ"ש העירייה** אשר נתבקש רק לאחרונה לחוות דעתו בסוגיה ובה ציין כי **קיימת החובה להיצמד לתכנית המקורית.** כמו כן, לא נמצאו פרוטוקולים לישיבות ודיונים בנושא בעת כהונת מהנדס העיר הקודם ועל כן לא ניתן לדעת האם כלל התקיימו ישיבות בנושא, האם היו התנגדויות נוספות של גורמים מקצועיים מתוך מחלקת ההנדסה בעירייה ומחוצה לה להחלטת מהנדס העיר, למעט התכתבויות בדיוור

האלקטרוני בהן ניתנה הנחיה מטעם מהנדס העיר לבצע כביש מקומי ללא שיקוע עם נתיב אחד לכל כיוון.

<u>המלצת הביקורת:</u>

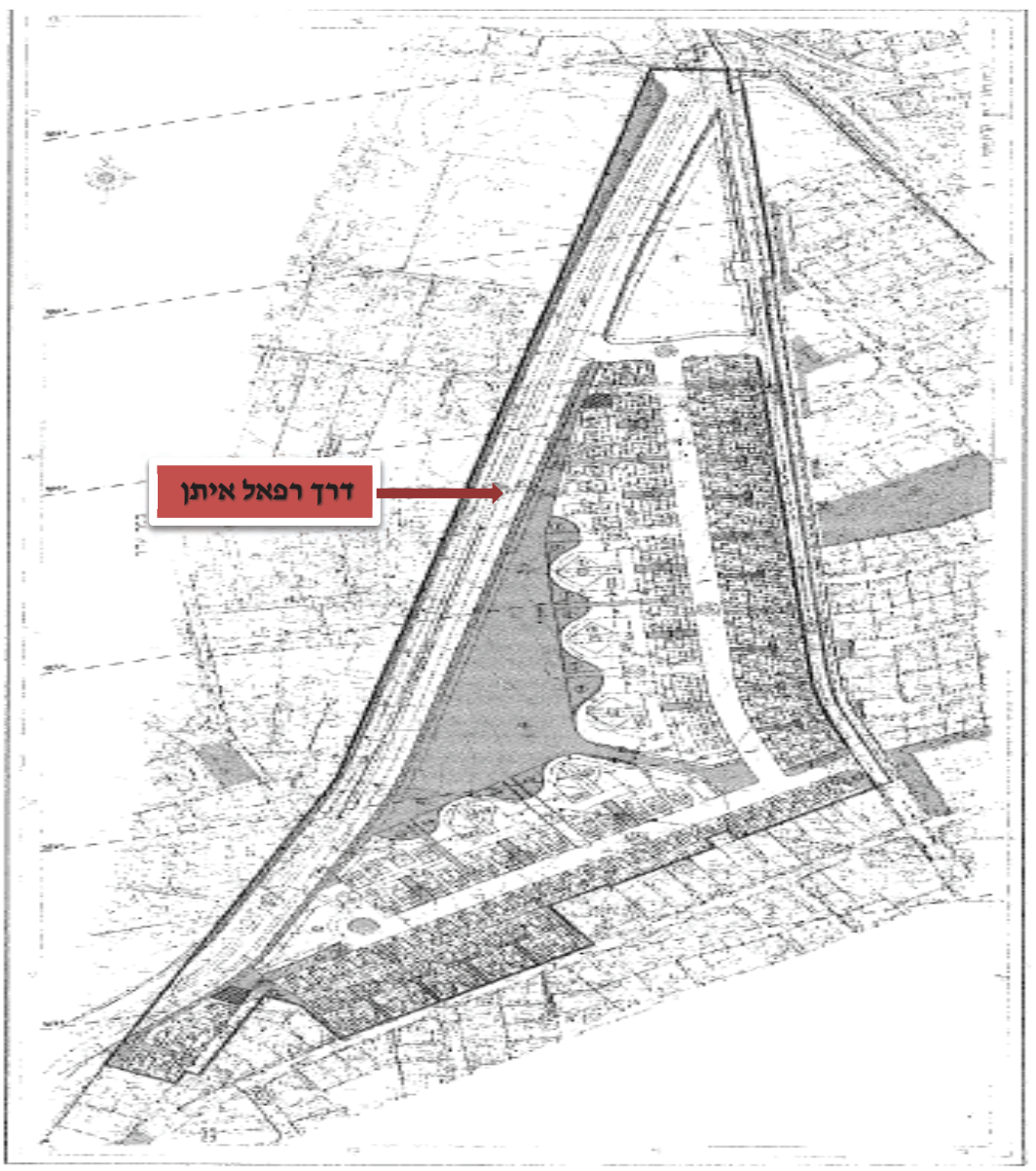
יש להקפיד כי כל ישיבה באגף ההנדסה והתשתיות בעירייה בה מתקבלות החלטות בנוכחות מהנדס העיר, תתועד בכתב בפרוטוקול חתום ויופץ: לנוכחים בה, לראש העיר, ליועמ"ש העירייה, לחברי הועדה המקומית לתכנון ובנייה בעירייה ולגורמים נוספים הרלוונטיים, לשם ביקורת מבית ומחוץ.

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

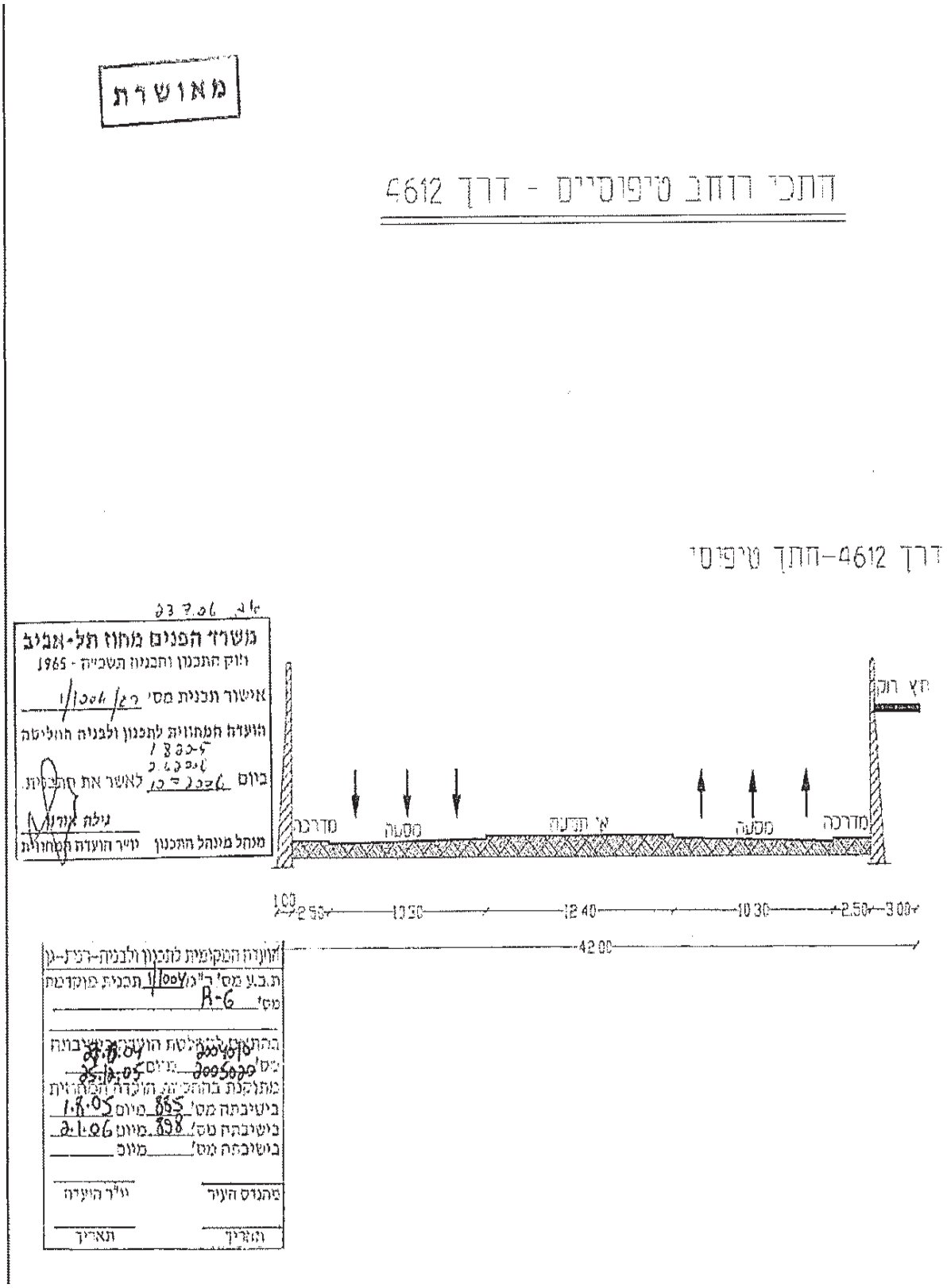
"כיום הדבר נעשה, בין אם ע"י מה"ע או מי מטעמה ובין אם ע"י מנהל הפרויקט הספציפי".

5.2. <u>מצב הכביש</u>

5.2.1. להלן תשריט המתחם בהתאם לתב"ע המאושרת (הגבול העליון של התשריט הינו צדו הצפוני של המתחם):



5.2.2. בהתאם לנספחי תשריט התב"ע, רוחב הכביש אמור להיות ברוחב 42 מטר, דו מסלולי ובעל 3 נתיבים לכל כיוון:



5.2.3. קו הניקוז והמובל הנמצאים לאורך הכביש תוכננו ובוצעו בפועל בעומק שלא בהתאם לנקבע בתב"ע. הנ"ל בעל השפעה הנדסית – כלכלית במידה ותבחר חלופה מס' 3 (ראה התייחסותנו בסעיף 5.3.1).

5.2.4. מצב הכביש נכון למועד הביקורת:

5.2.4.1. <u>מבט על הכניסה למקטע הצפוני של הכביש:</u>



5.2.4.2. <u>מבט על תחילת המקטע הצפוני לכיוון דרום:</u>



ניתן לראות כי המקטע הצפוני הינו דו מסלולי ובעל 2 נתיבים לכל כיוון נסיעה.

5.2.4.3. מבט על רוחב המדרכה בצדו המזרחי של הכביש במקטע הצפוני:



ניתן לראות כי המדרכה משמשת עבור הולכי רגל ורוכבי אופניים.

5.2.4.4. מבט על קירוי המקטע הדרומי בצדו המערבי של הכביש:



ניתן לראות כי בוצע קירוי אקוסטי בלבד עבור המקטע הדרומי בצידו הגובל עם כפר אז"ר.

5.2.4.5. <u>מבט על הכיכר בסוף המקטע הצפוני:</u>



ניתן לראות כי עבודות הכיכר לא בוצעו בשלמותן.

5.2.4.6. <u>מבט על המקטע הדרומי של הכביש:</u>



ניתן לראות כי העבודות במקטע הדרומי הוקפאו בשל צו הפסקת עבודה מטעם העירייה מחודש מרץ 2015.

5.3. <u>השלכות</u>

5.3.1. <u>השלכות הנדסיות - כלכליות</u>

5.3.1.1. נציג מנהל הפרויקט מסר כי אומדן העלות המתוכננות עפ"י תכנון הכביש בפועל – כביש דו מסלולי ובעל 2 נתיבי נסיעה בכל כיוון וללא שיקוע עומד על סך של כ - 20 מיליוני ₪. כמו כן, סה"כ החשבון הסופי עבור ביצוע העבודות הכביש עד היום (המקטע הצפוני של הכביש) עומד על סך של כ - 10 מיליוני ₪.

5.3.1.2. סמנכ"ל התפעול בעירייה מסר כי בתחילת שנת 2014, שר התחבורה הסכים לסבסד 70% מעלויות התכנון והביצוע של הכביש אולם בשל השינויים ברמת היררכית הכביש, מבינעירוני לעירוני, הסבסוד לא נתקבל. כמו כן מסר, כי לאחרונה סוכם עם שר התחבורה על אפיון הכביש ככביש בינעירוני ובשל כך לסבסד 70% מעלות ביצוע הכביש בלבד <u>ובתנאי</u> שהכביש יהיה דו מסלולי ובעל 2 נתיבי נסיעה בכל כיוון ועם שיקוע בכפוף לשינוי התב"ע בהתאם לצורך.

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"למיטב ידיעתי הסבסוד לא התקבל היות וכבר החלו בעבודות. משרד התחבורה מאשר השתתפות בפרויקטים תחבורתיים בשני תנאים:

1. תואם סטטוטורית לתוכניות מאושרות.

2. לא החלו בעבודות.

במקרה זה שני התנאים לא נתמלאו. יחד עם זאת, כפי שרשום, עקב השינויים בדרך, לרבות הוספת הקו הסגול של נת"ע, הוסכם כי תינתן הרשאה להשתתפות משרד התחבורה בעלויות הביצוע.

5.3.1.3. להלן פירוט האומדנים לביצוע עבודות הכביש מתחילה ועד לסיומו כמתואר בסעיף 5.3.1.2 וזאת בנוסף ל – 10 מיליוני ₪ ששולמו עבור ביצוע העבודות עבור המקטע הצפוני, בהתייחס לעומק שיקוע כביש שונה בשלוש חלופות שהוצעו, על מנת להגיע לפשרה עם תושבי כפר אז"ר בנוגע לרמת האקוסטיקה כמתואר בסעיף 5.1.7. ו-5.1.8. מעלה, בהתאם לדוח שערכה החברה המנהלת את הפרויקט מ- 18/10/2015:

	סה"כ עלויות לביצוע הכביש (באלפי ₪)		
תיאור העבודה הנדרשת	**<u>חלופה מס' 1 –</u>** שיקוע כביש עד 6 מטר עומק	**<u>חלופה מס' 2 –</u>** שיקוע כביש עד 8 מטר עומק	**<u>חלופה מס' 3 –</u>** שיקוע כביש עד 14 מטר עומק (<u>בהתאם לתב"ע מקורית</u>)
עבודות פירוק והכנה(*)	7,150	7,150	7,250
עבודות עפר	1,550	1,850	3,500
קירות תומכים	4,800	5,450	6,193
מבנה כביש מלא כולל סלילה	2,500	2,500	4,500

עבודות פיתוח (ריצופים, שבילי אופניים וכד')	6,450	6,450	6,450
עבודות תשתית (ניקוז, ביוב וכד')	200	200	10,000
חשמל ותאורה	6,450	6,450	6,450
תנועה ותמרור	250	250	250
סה"כ	**29,350**	**30,300**	**44,593**
בצ"מ – 15%	4,403	4,545	6,689
סה"כ	**33,753**	**34,845**	**51,282**
מע"מ – 17%	5,738	5,924	8,718
סה"כ	**39,491**	**40,769**	**60,000**

(*) קיים צורך לפרק את המקטע הצפוני כיוון שאינו משוקע.

5.3.1.3.1. בחינה של יועץ הניקוז העלתה קשיים רבים הכרוכים בביצוע חלופת התב"ע (חלופה מס' 3) בשל עבודות ניקוז ותיעול שכבר בוצעו בפועל שלא בהתאם לתב"ע. כפי שניתן לראות בטבלה לעיל עבודות התשתית נאמדות בכ – 10 מיליון ₪, ומהוות מחצית מגובה הפער בין חלופת התב"ע לשאר החלופות המוצעות.

5.3.1.3.2. בחינה של הקונסטרוקטור העלתה כי העבודה לביצוע חלופת התב"ע לעומק הנדרש בה, דורשת ביצוע עוגנים קבועים וחדירה לשטחים פרטיים. פתרון הנדסי חילופי ללא עוגנים אלו הינו מורכב ויקר באופן משמעותי.

5.3.1.3.3. מפלס הכיכר הקיימת וכן המקטע הצפוני של הדרך אשר בוצע, אינו תואם את המפלסים הכלולים בנספח התנועה של התב"ע ולפיכך, בחירת חלופת התב"ע תצריך ביצוע שינוי של המפלסים בקטע הסמוך לכיכר ובכיכר עצמה.

5.3.1.3.4. סמנכ"ל התפעול בעירייה ונציג מנהל הפרויקט מסרו כי החלופה המומלצת על ידם בפגישה המתוכננת עם תושבי כפר אז"ר תהיה חלופה מס' 2 כיוון שהיא מספקת דיה מבחינה אקוסטית (ראה התייחסותנו גם בסעיף 5.3.2 בהמשך).

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"על מנת ליישם את חלופה מס' 2, (החלופה עליה אני המלצתי למנכ"ל העירייה) יש צורך בשינוי התב"ע".

5.3.1.4. **<u>מסקנות:</u>**

מהאמור לעיל עולה כי גם במקרה של הסכמה של כל הצדדים על חלופה מסוימת מבין 3 החלופות שלעיל הרי שתהיינה <u>הוצאות כספיות משמעותיות נוספות</u>, בשל האופן שבו התקבלה ההחלטה לשינוי היררכית הכביש, כמפורט להלן:

5.3.1.4.1. הוצאה נוספת של כ – **<u>7 מיליוני</u>** ₪ עבור עבודות פירוק המקטע הצפוני.

5.3.1.4.2. הפסד של כ - **<u>10 מיליוני</u>** ₪ עבור ביצוע בדיעבד של המקטע הצפוני.

5.3.1.4.3. הוצאה נוספת של כ – **10 מיליוני** ₪ עבור ביצוע עבודות תשתית בשל עבודות ניקוז ותיעול שכבר בוצעו בפועל שלא בהתאם לתב"ע (במידה ותבחר חלופה מס' 3 בלבד).

5.3.1.4.4. הפסד הוצאות שכ"ט לניהול עבודות המקטע הצפוני.

5.3.1.4.5. הפסד הוצאות שכ"ט לתכנון המקטע הצפוני.

5.3.1.4.6. הפסד של קבלת סבסוד בשיעור 70% מעלויות תכנון הכביש.

5.3.1.4.7. דרישה לפיצויים בשל הפסקת העבודות מצד העירייה.

5.3.2. השלכות סביבתיות

בחינה סביבתית אקוסטית ראשונית מראה כי חלופות 1 ו-2 אינן נופלות מחלופת התב"ע ואינן מרעות עם תושבי כפר אז"ר.

5.3.3. השלכות אופרטיביות

5.3.3.1. מסקירת החומר הרלוונטי וכפי שצוין בגוף הדוח נמצא:

5.3.3.1.1. הכביש מהווה ציר תנועה חשוב לבאי/יוצאי מתחם המשולש הגדול ומחוצה לו. בעתיד הכביש ישרת מלבד את תושבי המתחם גם את באי/יוצאי בית החולים תל השומר, תושבי כפר אז"ר, תושבי רמת אפעל, וכל הסביבה השייכת מוניציפאלית לעיר רמת גן.

5.3.3.1.2. העירייה לא דאגה לשינוי התב"ע והתאמתה כמתחייב עקב שינוי היררכית הכביש.

<u>התייחסות מהנדסת העיר:</u>

"מה"ע הקודם לא שיתף את היועמ"ש בהחלטה זו ולא קיבל אישור כנדרש."

5.3.3.1.3. קיימת התנגדות של תושבי כפר אז"ר בשל בעיות אקוסטיקה.

5.3.3.1.4. קיים הצורך בהליך מכרזי נוסף חדש לבחירת קבלן מבצע עבור אחת החלופות שתתכן ותבחר כיוון שהיקף החוזה הנוכחי העומד על כ – 20 מיליוני ש"ח יגדל ביותר מ – 25%, לסה"כ מאחת העלויות המפורטות לעיל עבור כל חלופה.

5.3.3.1.5. עיכוב בהתקדמות של כלל עבודות המתחם ואכלוס הפרויקט בשל האמור בסעיף 5.3.3.1.2. – 5.3.3.1.4. לעיל.

הערות ראש העיר - כביש "דרך רפאל איתן"

ממצאים עיקריים:

סעיף 5.1 - תהליך קבלת החלטות

מקבלים את המלצת הביקורת כי כל ישיבה באגף ההנדסה והתשתיות בעירייה בה מתקבלות החלטות בנוכחות מה"ע תתועד בכתב בפרוטוקול חתום שיופץ לנוכחים, לרה"ע, ליועץ המשפטי ולחברי הועדה המקומית לשם ביקורת מבית ומחוץ. הליקוי תוקן וכיום הדבר נעשה בין אם ע"י מה"ע או מי מטעמה ובין אם ע"י מנהל הפרוייקט הספציפי.

סעיף 5.3.1 - השלכות הנדסיות - כלכליות

מקבלים את הערת הביקורת. הסבסוד לא התקבל מאחר וכבר החלו בעבודות. יחד עם זאת, עקב השינויים בדרך, לרבות הוספת הקו הסגול של נת"ע, הוסכם כי תינתן הרשאה להשתתפות משרד התחבורה בעלויות הביצוע.

סעיף 5.3.3 - השלכות אופרטיביות

מקבלים את הערת הביקורת. אנו מבצעים שינוי תב"ע בשיתוף עם הגורמים הרלבנטיים.

ביקורת סוגיות בחיוב היטלי השבחה

ביקורת סוגיות בחיוב היטלי השבחה

1. מבוא

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ח-1965 (להלן – **החוק** או **חוק התכנון והבנייה**) קובע[1] כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן – **הוועדה המקומית**) תגבה מבעל הקרקע או מחוכר לדורות (להלן – **בעל מקרקעין**) היטל השבחה בגין עליית שווי מקרקעין הנובעת מאישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, מתן הקלה בהיתר בנייה או התרת שימוש חורג.

החוק קובע כי המועד לתשלום היטל השבחה יהיה עם מימוש הזכויות[2] בלבד בהתאם לסעיף 1 לתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה (להלן – **התוספת השלישית**):

"(1) קבלת היתר לפי חוק זה לבנייה או למימוש בהם שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה;

(2) התחלת השימוש בהם (במקרקעין – ע.ב) בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה;

(3) העברתם או העברת החכירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו..."

סעיף 4(4) לתוספת השלישית קובע כי בעל המקרקעין רשאי לשלם מיידית את היטל ההשבחה החל עליו.

במקרה כזה, על הוועדה המקומית לבצע חישוב היטל השבחה תוך 90 יום מקבלת הדרישה.

בהתאם לסעיף 4(1) לתוספת השלישית, הוועדה המקומית מחויבת להזמין שומת השבחה משמאי מקרקעין (להלן – **שמאי הוועדה**) לצורך חישוב השבחת הנכס - גובה הפרש בשווי הנכס כתוצאה מאישור התכנית המשביחה.

סעיף 3 לתוספת השלישית קובע כי **"שיעור היטל השבחה יעמוד על מחצית ההשבחה".**

תיקון 84 לחוק שנכנס לתוקף ב-01.05.2009 (להלן – **תיקון 84**) קבע מנגנון חדש של תהליכי השגה וערר של בעל המקרקעין על שומות השבחה.

אחריות על טיפול בבקשות בדיקת חבות בעלי המקרקעין בהיטלי השבחה (להלן – **בקשות למימוש**) והפקת חיובים חלה על מחלקת נכסים והשבחה של אגף הנדסה ותשתית .

---

[1] סעיף 196א' לחוק התכנון והבנייה: "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת שלישית ועל פיה".
סעיף 1 לתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה קובע כי: "השבחה היא עליית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".
סעיף 2(א) לתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה קובע כי: "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהן ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו; היו המקרקעין מוחכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמו בלבד".

[2] סעיף 7(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה: "ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד בו החייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהן חל ההיטל..."

להלן היקפי גביית היטל השבחה ע"י העירייה בין השנים 2009-2014, כפי שהוצג בדו"חות הכספיים המבוקרים:

שנה	גביית היטלי השבחה (במיליוני ₪)
2009	55.8
2010	79.3
2011	88.9
2012	78.2
2013	164
2014	96.2

חלף היטל השבחה הוא תשלום חובה המשולם ע"י רשות מקרקעי ישראל (להלן – רמ"י) לרשות המקומית בגין עליית ערך מקרקעין לאור שינוי תכנוני של הקרקע.

סעיף 21 לתוספת השלישית קובע:

"**לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה לדורות או שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה ייעודם לייעוד אחר, והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה המקורי או ייחתם חוזה חכירה חדש, יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 18), תשמ"א-1981**".

ב-21/10/2012 נחתם הסכם פשרה בין המדינה לרשויות מקומיות, בעניין חלף היטל השבחה לפיו תעביר רמ"י 12% מהתקבולים בגין מכירת הזכויות בקרקע שנמצאת במרחב העירוני של הוועדה המקומית (קודם להסכם הפשרה העבירה רמ"י 10% מהתקבולים). העברת התשלום בגין חלף היטל השבחה מתבצעת על-ידי מחלקת תשלומים, במטה רמ"י, בסוף כל חודש. העירייה התקשרה עם חברה קבלנית אשר בודקת את נכונות התקבולים מחלף היטל השבחה.

להלן ריכוז הדיווחים שהתקבלו מרמ"י במהלך 2012-2015:

שנה	סכום עסקאות של רמ"י המזכות בחלף השבחה בתחום רמת גן (אלפי ₪)	חלף היטל השבחה ששולם (אלפי ₪)
2012	22,419	2,242
2013	20,767	2,468
2014	53,621	6,434
2015	217,600	26,112

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את נאותות תהליך בדיקת חבות בעלי המקרקעין בהיטל השבחה, קביעת גובה ההיטל והפקת החיובים.

3. מתודולוגיה

הביקורת בוצעה לשנים 2014-2015 והליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בין החודשים נובמבר 2015-פברואר 2016. הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

3.1. פגישות צוות הביקורת עם עובדי מחלקת נכסים והשבחה (מנהלת המחלקה, עוזרת מנהלת המחלקה, עובדי מחלקת נכסים והשבחה האחראיים על טיפול בתהליך), היועצת המשפטית של המחלקה, מנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר (כיום סגן היועמ"ש לעירייה), סגן הגזבר ומנהל תקציב פיתוח, עובדת מחלקת גבייה האחראית על אישורים לטאבו ומנהל מחלקת רישוי בנייה התחדשות עירונית (תמ"א 38).

3.2. בחינת נהלי עבודה בנושא היטל השבחה (להלן – **נהלי העבודה**) שהתקבלו.

3.3. ניתוח קבצים ממוחשבים שהופקו ממערכות המידע ההנדסיות של חברת קומפלוט (83) בע"מ מקבוצת החברה לאוטומציה (להלן - **מערכת הקומפלוט**):

- קובץ אירועים שנקלטו בתיקי מימוש במודול (רכיב ממוחשב) השבחה של מערכת קומפלוט לשנים 2014-2015 (להלן – **דו"ח האירועים**). הקובץ מכיל מספר בקשת המימוש, תאריך המימוש, במידה וקיים, סוג המימוש, שם בעל העניין, סוג ותיאור האירוע, תאריך והמבצע.
- קובץ נתונים, לכל תיק מימוש, המכיל סכום שומות שנקלטו במערכת קומפלוט ובסכום ששולם כפי שהוזן ידנית ע"י עובדי המחלקה לתקופה 01/01/2014-31.10.2015 (להלן - **קובץ הכנסות**). הקובץ מכיל מספר בקשת המימוש, גוש/חלקה/מגרש, כתובת של הנכס, מספר בקשה להיתר, במידה ויש, בעל עניין ונתונים כספיים. יצוין כי הנתונים הכספיים אינם מדויקים עקב אי הקפדה על רישום כל הפעולות.
- קובץ דו"חות שומות השבחה לשנים 2014-2015 (להלן – **קובץ דו"חות השומות**) שהופקו ממערכת קומפלוט בקבצי PDF. נתוני הדו"חות הוקלדו ע"י צוות הביקורת לקובץ אקסל, לצורך יכולת ביצוע ניתוח ממוחשב. הקובץ מכיל את שם השמאי שביצע את השומה, פירוט תכניות משביחות וסכום היטל השבחה כולל הצמדה, בגין כל תכנית.
- קובץ נתוני היתרי בנייה שניתנו בעיר לתקופה 01/01/2013-17.8.15 (להלן – **קובץ היתרי בנייה**) אשר הופק ממערכת קומפלוט.

3.4. ניתוח קובץ דואר נכנס שהופק ממערכת Desk (להלן – **קובץ דואר נכנס**) המנוהל ע"י מזכירת מחלקת נכסים והשבחה, הכולל פרטי דואר נכנס למחלקת נכסים והשבחה החל מחודש מאי 2001.

3.5. ביצוע מדגם של 100 תיקי מימוש שטופלו ע"י מחלקת נכסים והשבחה במהלך 2014-2015 (להלן – **תיקי המדגם**). לצורך בדיקת תיקי המדגם הופקו מסמכים סרוקים ממערכת קומפלוט והתקבלו מסמכים נוספים שתועדו ע"י פקידי המחלקה בתיקים פיזיים של הבקשות.

3.6. התקבלו העתקי הסכם התקשרות עם 6 שמאי הוועדה והעתק המסמך המהווה בסיס לחישוב שכר טרחה שמשולם לשמאי הוועדה בגין השומות (להלן – **מסמך חישוב שכ"ט**).

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
הביקורת מודה למהנדסת העיר, למנהלת מחלקת נכסים והשבחה, למנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר, ולאחרים על שיתוף הפעולה. תגובות המנהלים ומהנדסת העיר שולבו בסעיפי הדו"ח השונים.

4. תמצית הממצאים

סעיף	ממצאים	המלצות הביקורת
6.1	**<u>נהלי עבודה</u>** ▪ נמצאו שני נהלי עבודה בנושאי היטלי השבחה: נוהל פנימי במחלקת נכסים והשבחה ונוהל ע"פ תקן ISO. ▪ נמצא כי שני נהלי העבודה אינם מתארים באופן מלא ומפורט את תהליכי העבודה בנושא היטלי השבחה. ▪ נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה לא היו מודעים לקיום נהלי העבודה.	▪ מומלץ להכין נוהל עבודה מקיף ומפורט לכל תהליכי העבודה בנושא היטלי השבחה, תוך התייחסות נפרדת לכל סוגי המימוש ע"פ מקור המידע: בקשות לאישור לטאבו, בקשות מידע, בקשות לקבלת היתרי בנייה, הקלות או שימוש חורג. ▪ מומלץ כי נוהל עבודה יכיל פירוט תהליכי עבודה בכל יחידות העירייה המעורבות בנושא היטלי השבחה, לרבות מחלקת הגבייה המטפלת בבקשות לאישורים לטאבו וקליטת תשלומים בגין היטלי השבחה, מחלקות הרישוי של אגף הנדסה המטפלים בבקשות להיתרי בנייה ומחלקת נכסים והשבחה.
6.2.1	**<u>קבלת בקשות להיתר בנייה</u>** במסגרת בדיקת היתרי בנייה שאושרו בתקופה 1.1.14-17.8.15 לא נמצא תיעוד לבדיקות חבות בהיטל השבחה בשני היתרי בנייה (תמ"א 38). בתיק אחד (היתר בנייה 2014177) ניתן פטור מהיטל השבחה ע"י מהנדס הרישוי, למרות שלהערכת הביקורת קיימת היתכנות לחבות בהיטל. בתיק נוסף (היתר בנייה 2013114) שולם היטל השבחה ב-20.11.14, למרות שלא נמצא טיפול בבקשה. שני התיקים הועברו לבדיקה של מחלקת נכסים והשבחה. היתר בנייה מאושר במחלקות הרישוי רק לאחר קבלת אישור הסדרת היטל השבחה ממחלקת נכסים והשבחה. בתיק אחד נמצא כי ניתן היתר בנייה ללא קבלת אישור כאמור ממחלקת נכסים והשבחה, בהתסמך על קבלה שהוצגה ע"י מבקש ההיתר.	▪ הביקורת ממליצה כי כל בקשה להיתר בנייה תועבר לבדיקת חבות בהיטל השבחה במחלקת נכסים והשבחה. באחריותם של מנהלי מחלקות הרישוי לבדוק קיום אישור הסדרת היטל השבחה לפני אישור היתר הבנייה. ▪ הביקורת ממליצה כי בחותמת המוטבעת על היתר הבנייה על תשלום או פטור מהיטל השבחה ירשם מספר הבקשה למימוש שתועד במחלקת נכסים והשבחה. ▪ הביקורת ממליצה כי תבוצע התאמה שנתית בין היתרי הבנייה שהופקו לבין בקשות למימוש שנפתחו במחלקת נכסים והשבחה. ▪ יש לבדוק חבות בהיטל השבחה של בעלי היתרי בנייה מספר 2014177 ו-2013114 בגינם לא נמצא טיפול במחלקת נכסים והשבחה, ולפעול בהתאם.
6.2.2	**<u>קליטת בקשה למימוש של בקשות להיתר בנייה</u>** עם קליטת הבקשה עובד מחלקת נכסים והשבחה מבצע מספר פעולות (בדיקת קיום כל המסמכים וסריקתם, בדיקת סוג הנכס, התכניות ועוד). בבדיקת מדגם תיקים נמצאו כל המסמכים הנדרשים. לא נמצא כי מנוהלת רשימת התיוג באמצעותה ניתן לתעד כל הבדיקות שבוצעו בתיק.	מומלץ להכין רשימת תיוג (Checklist) באמצעותה יתועדו כל הבדיקות בתיק.
6.2.3	**<u>קבלת בקשות לאישורים לטאבו</u>** עקב היעדר תיעוד של בקשות לאישורים לטאבו או אישורים שהופקו לא ניתן היה לבדוק האם קיימים אישורים לטאבו שלא טופלו במחלקת נכסים והשבחה. להערכת הביקורת, היעדר התיעוד הממוחשב של אישורים לטאבו שניתנו חושף את העיריה לאבדן כספים רבים עקב פגיעה במערך	הביקורת ממליצה לנהל תיעוד ממוחשב של הבקשות לאישורים לטאבו ואישורים לטאבו שניתנו. ניתן לנהל את התיעוד באמצעות מודולים יעודיים של מערכת הגבייה (מערכת הגבייה העירונית של

סעיף	ממצאים	המלצות הביקורת
	אכיפת גבית חובות ארנונה, פיקוח על הבנייה וחיוב בהיטלי פיתוח בגין חריגות הבנייה והיעדר חיוב וגבית היטלי השבחה.	החברה לאוטומציה), מערכת קומפלוט או באמצעות קבצי אקסל.
6.2.4	**<u>קליטת בקשות לאישורים לטאבו</u>** מהביקורת עולה כי ב-5 תיקים מתוך מדגם של 30 לא תועד מסמך נסח טאבו, אשר אמור להוות מסמך הכרחי לטיפול בבקשה.	הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל עבודה רשימת מסמכים שיסרקו ויתועדו בתיקי הבקשה. מומלץ כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה תאכוף את הנוהל באמצעות בדיקות תקופתיות ומדגמיות.
6.2.5	**<u>טיפול בבקשות למידע</u>** מהביקורת עולה כי טיפול בבקשות למידע בהן ניתן פטור מהיטל השבחה **לא מתועד; לא נפתחת בקשה למימוש במערכת קומפלוט וגם לא מתועד אישור על פטור שניתן למבקש.** אישור על פטור מהיטל השבחה שניתן במסגרת הגשת בקשה למידע מהווה אסמכתא להיעדר חוב ומתן אישור לטאבו באגף הגבייה. במקרים אלו **לא מתבצעת בדיקה מחודשת של חבות בהיטל השבחה.** **הביקורת סבורה כי מתן פטורים ללא תיעוד מתאים מהווה ליקוי חמור בהליכי העבודה בעירייה אשר חושף את העירייה לפעולות העלולות לחרוג מהנורמה ולאובדן כספים.**	▪ מומלץ כי כל בקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה והטיפול בהן, לרבות בקשות למידע, יתועדו במערכת קומפלוט. ▪ מומלץ כי באישור פטור מהיטל השבחה שמופק למבקש המידע ירשם מספר בקשה למימוש שהוקמה במערכת הקומפלוט. ▪ מומלץ לסרוק את האישור על פטור מהיטל השבחה שמונפק במסגרת טיפול בבקשות למידע. ▪ מומלץ כי מנהלת המחלקה תבצע בקרה חודשית מדגמית של לפחות 10% מכלל הבקשות לאישורים לטאבו בהם ניתן פטור. בדיקה זו תחתם ותתועד במחלקה.
6.3	**<u>מתן פטור מחבות בהיטל השבחה</u>** מהביקורת עולה כי בכ-80% מהבקשות לאישורים לטאבו ניתן פטור מחבות בהיטל השבחה ללא הזמנת שומת השבחה. לא קיימיים תבחינים ברורים בהם עובד של מחלקת נכסים והשבחה האחראי על אישורים לטאבו רשאי לפטור בעל הנכס מחבותו בהיטל השבחה, ללא הזמנת שומת השבחה. נמצאו שני נכסים (מספרי בקשה למימוש 24928 ו-22865), בעלי אופי שמחויב הזמנת שומת השבחה, שקיבלו פטור מחבות ע"י עובד אישורים לטאבו של מחלקת נכסים והשבחה. ניתן לתת פטור מחבות בהיטל השבחה על דירה ששטחה פחות מ-140 מ"ר ובעל הנכס התגורר בה מעל ארבע שנים. יש להחתים בעל הנכס על ההצהרה. ב-3 מתוך 4 נכסים שנדגמו בהם ניתן פטור כאמור, **לא נמצא מסמך ההצהרה.** ניתן לתת פטור מחבות בהיטל השבחה בהעברת הנכס ללא תמורה בין הקרובים. נדרש לקבל מסמכים מבססים, כגון תעודת פטירה, תצהירים של שני הצדדים. ב-6 מתוך 15 מקרים שנדגמו בהם ניתן פטור זה לא נמצאו כל המסמכים הנדרשים.	▪ הביקורת ממליצה ליצור מסמך המאושר ע"י מנהלת מחלקת נכסים והשבחה עם קביעת תבחינים ברורים וחד משמעיים למתן פטורים מחבות בהיטל השבחה, ללא הזמנת שומת השבחה. ▪ יש לבדוק חבות בהיטל השבחה בשני תיקים (מספר בקשה 24928 ו-22865) שלא הועברו לבדיקת שמאי הוועדה. ▪ מומלץ להקפיד על תיעוד מסמכים רלוונטיים למתן פטור בשל העברה ללא תמורה.
6.4.1	**<u>הסכמי התקשרות עם שמאי ועדה</u>** מהביקורת עולה כי נוסח ההסכם אינו עומד בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ואינו מכסה את מרבית סעיפי התקשרות חיונים לעירייה.	▪ מומלץ להגדיר נוסח הסכם התקשרות עם שמאי הוועדה בהתאם לדרישות חוזר המנכ"ל. יש לאשר את נוסח ההסכם עם המחלקה המשפטית של העירייה. ▪ מומלץ לחתום עם כל שמאי הוועדה על הסכם התקשרות חדש שאורכו לא יעלה על שנה ממועד חתימה על ההסכם. מומלץ לדרוש משמאי הוועדה לחתום על הצהרות של היעדר ניגוד עניינים ולהגיש

סעיף	ממצאים	המלצות הביקורת
		לעירייה אישורים החתומים ע״י חברות הביטוח על רכישה על ידם כיסויים ביטוחים נדרשים.
6.4.2	**<u>הליך התקשרות עם שמאי ועדה</u>** נמצא כי לא נערך מכרז לבחירת שמאי הוועדה. נמצא כי התקשרות עם מרבית השמאים עולה על 3 שנים והיקף ההתקשרות גדול מ-100 אלף ₪ לשנה. נמסר לביקורת כי התקשרות עם שמאיי מקרקעין פטורה ממכרז מכח תקנות פקודת העיריות. בחוזר מנכ״ל משרד הפנים נקבע כי התקשרות עם יועץ חיצוני לועדה לא תעלה על 12 חודשים ויחודש עד 3 שנים בלבד ותקרת היקף ההתקשרות עד 100 אלף ₪ לשנה. היועץ המשפטי של העירייה מסר לביקורת ״על פי נוהל העסקת יועצים שאושר במועצת העירייה, יש להביא התקשרויות עם שמאים לאישור הוועדה. יש להשאיר לועדה להחליט אם להחליף שמאי ומתי. הוועדה דנה לאחרונה **בהתקשרות עם שמאים לשנת 2016 ולגבי אחד השמאים, שמועסק הרבה מאוד שנים, החליטה שיש להיערך להחליפו בתום השנה.**״	מומלץ לבחון מחדש את אופן בחירת שמאי הוועדה בהתאם להוראות חוזר מנכ״ל משרד הפנים.
6.4.3	**<u>קביעת גובה שכר טרחה לשמאים</u>** הסכמי התקשרות עם שמאיי ועדה קובעים גובה שכר טרחה כנגזרת שווי מקרקעין של הנכס המוערך. בהתאם לחוזר מנכ״ל משרד הפנים ותקנות שמאי המקרקעין **אין לקבוע שכר טרחה בהתאם לתוצאות השומה.**	על העירייה לבחון קביעת תעריפים אחידים וידועים מראש לשכר טרחה של שמאים עפ״י חוזר מנכ״ל משרד הפנים, ללא קשר לשווי המקרקעין או גובה ההשבחה.
6.4.4	**<u>תשלום לשמאי ועדה</u>** נמצא כי לא נערכת בדיקת חישוב שכ״ט שמוגשים ע״י שמאי ועדה. עובד מחלקת נכסים והשבחה האחראי על אישור החשבון מסר כי הבדיקה מאוד מורכבת ולא ניתן לבצעה.	מומלץ כי כל חשבון שכר טרחה שיוגש ע״י שמאי ייבדק ע״י גורם שהוסמך לכך ויאושר בהתאם לשומות שהושלמו על ידו. יש לנהל מסד נתונים ממוחשב אשר יהווה בסיס לבדיקת החשבון ואישורו.
6.5	**<u>מדיניות בחירת שמאי ועדה</u>** נמצא כי לא קיימת מדיניות לבחירת שמאי לביצוע שומות השבחה. החלוקה בפועל אינה אחידה בין השמאים. מנהל המחלקה לשעבר מסר כי השתדל לחלק את העבודה באופן שווה בין השמאים. מנהלת המחלקה מסרה כי מרבית שומות בנושא היתרי בנייה תמ״א 38 מועברות לשמאי אחד. הביקורת סבורה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה בעלת סמכות מקצועית לקביעת השמאי ממנו תוזמן השומה. עם זאת, אמורה להיקבע מדיניות ברורה עם הגדרת תבחינים לבחירת שמאי.	מומלץ לקבוע מדיניות לבחירת שמאי לצורך הזמנת שומות השבחה.
6.6	**<u>מבנה דו״ח שומה</u>** נמצא כי לא כל דו״חות השומות מכילים מידע חיוני כפי שנדרש ע״פ תקנות מועצת שמאי המקרקעין. ב-8 מתוך 36 דו״חות שנדגמו לא נמצא מידע על ביקור שמאי בנכס. ב-18 מתוך 36 דו״חות שנדגמו לא נמצאה הצהרת שמאי על מידת עניין אישי שלו בתוצאות השומה.	▪ הביקורת ממליצה לעגן בהסכם התקשרות עם שמאי המקרקעין דרישת עריכת דו״חות שומה בהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין. ▪ מומלץ להחזיר דו״חות שומה שאינם עומדים בדרישות התקן לתיקון של השמאי.
6.7.1	**<u>בדיקות דו״חות שמאי</u>** נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה האחראים על ריכוז נושא השבחה בעירייה לא נוהגים לבדוק דו״חות שומת השבחה שמגיעים משמאי ועדה. נמסר לביקורת כי עובדים אלו אינם שמאים ולא יכולים לבצע את הבדיקה.	▪ מומלץ כי מחלקת נכסים והשבחה תבצע בדיקת תקינות דו״חות שומת השבחה בנושאים הקשורים בפרטים הפיזיים של הנכס נשוא השומה ותכניות משביחות שחלות עליו.

סעיף	ממצאים	המלצות הביקורת
	הבדיקה מתבצעת ע"י מנהלת מחלקת נכסים והשבחה. עם זאת, לא נערך תיעוד לביצוע הבדיקות. מהביקורת עולה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה לעיתים נותנת הנחיות והוראות לשמאי ועדה לתקן את השומה. מתן הנחייה זו אינה תקינה ונוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה.	▪ מומלץ כי מעורבות של מנהלת מחלקת נכסים והשבחה בדו"חות שומות השבחה תוגבל להוספת מידע חסר והבעת דעה מקצועית בלבד. ▪ מומלץ כי בדיקה של דו"חות השומה ע"י המחלקה וממצאיה יתועדו במערכת הקומפלוט.
6.7.2	**<u>קליטת שומה במערכת קומפלוט</u>** שומה השבחה המאושרת ע"י שמאי ועדה נקלטת באופן ידני למערכת קומפלוט באמצעות עובד מחלקת נכסים והשבחה. במסגרת קליטת השומה מוזנת כל תכנית משביחה וסכום השבחה בגינה. בבדיקת מדגם של 30 תיקים נמצא כי בתיק אחד לא הוקלדה תכנית אחת לשומה במערכת קומפלוט. כתוצאה הופחת החיוב ב- 24,186 ₪.	מומלץ כי לאחר קליטת שומה למערכת קומפלוט, יבוצע אימות ההקלדה ע"י עובד אחר של המחלקה. מומלץ לבנות רשימת תיוג (צ'קליסט) באמצעותו בדיקת קליטת השומה תאושר ע"י העובד הבודק.
6.9.2	**<u>חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים במועד הפחתת היטל השבחה</u>** במקרים של הפחתת היטל השבחה והחזר עודף סכום ששולם, על העירייה לחשב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים להחזר. שיעור ריבית הפיגורים עומד על 6% שנתי. עם זאת, נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה מבצעים חישוב ע"פ 4.2% בלבד. בהתאם לפסיקת בית המשפט, המועד הקובע לחישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים הינו מועד של השומה החדשה (המאוחר יותר) ולא מועד תשלום ההיטל. בבדיקת מדגם ארבעה תיקים בהם הוחזר סכום ההיטל העודף נמצא כי בשלושה מהם טעות החישוב גרמה להחזר יתר בסך של 16,091 ₪. נמצא כי חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים מבוצע במחלקת נכסים והשבחה באמצעות אתר אינטרנט של "כל נתון". יצוין כי מערכת הגבייה העירונית העומדת לרשות אגף הגבייה מבצעת את החישוב באופן אוטומטי.	▪ הביקורת ממליצה כי חישוב החזרי השבחה יבוצע ע"י גורם אשר הוכשר לכך ובהתאם לחוק ולפסיקות המקובלות. ▪ הביקורת ממליצה לתעד את החזר ההשבחה במערכת הקומפלוט.
6.10	**<u>השגות וערריים</u>** תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה קבע דרכים להליך של השגות וערורים. החל משנת 2010 נאסר להגיע לשומות מוסכמות בין שמאי הוועדה לבין הנישום. נמצאו שני תיקים בהם לאחר העברת השומה החתומה, פנה הנישום באופן ישיר לשמאי הוועדה וביקש לבצע תיקונים בשומה. השומות תוקנו ע"י השמאי ועודכנו ע"י מחלקת נכסים והשבחה. נמצא תיק נוסף בו הנישום פנה למחלקת נכסים והשבחה עם הבקשה להגיע לשומה מוסכמת. השומה תוקנה ע"פ בקשתו של הנישום.	מומלץ כי מחלקת נכסים והשבחה ושמאי הוועדה יקפידו על הוראות חוק התכנון ובנייה בנושא השגות וערריים.
6.11	**<u>עמידה בלוחות הזמנים</u>** נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה לא מקפידים לתעד את כל פעולות הטיפול בבקשות למימוש במערכת קומפלוט. היעדר הרישום מקשה על ניהול מעקב אחר עמידה בלוחות הזמנים.	▪ הביקורת ממליצה להקפיד על קליטת כל פעולות הטיפול בתיק המימוש במערכת קומפלוט. ▪ הביקורת ממליצה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה תבצע בדיקות רבעוניות של עמידה בלוחות זמנים לצורך איתור "צוואר הבקבוק" בתהליך.

5. תיאור תהליכי העבודה

מחלקת נכסים והשבחה אחראית על טיפול בבקשות שמוגשות ע"י בעלי הנכסים בעיר לצורך בדיקת חבותם בהיטל השבחה. בקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה מוגדרות במערכת הקומפלוט כבקשות למימוש. בקשות אלו מוגשות בשני אופנים:

(1) בקשות למימוש בעקבות בקשה להיתרי בנייה – במסגרת טיפול בבקשות להיתרי בנייה או הקלות או שימוש חורג (להלן – **בקשות להיתר בנייה**) מעבירים מהנדסי הרישוי של אגף הנדסה, ידנית, את תיק הבקשה למזכירת המחלקה. הבקשה נקלטת למערכת Desk של הדואר הנכנס ועוברת לאחד משני עובדי מחלקת נכסים והשבחה האחראיים על טיפול בבקשות למימוש (להלן – **העובדים האחראים**). חלוקת התיקים בין שני העובדים האחראים מתבצעת ע"פ האזור הגאוגרפי של העיר-צפון מערב ודרום מזרח.

(2) בקשות לאישור לטאבו[3] – העברת מקרקעין או העברת החכירה לדורות הן בשלמות או חלקית או הענקת זכויות בהם, בתמורה או ללא תמורה, טעונה רישום בפנקסי המקרקעין. לצורך ביצוע פעולת הרישום בעל הנכס או החוכר לדורות נדרש להציג אישור של רשות מקומית על היעדר חובותיו ביחס לאותו נכס (להלן – **אישור לטאבו**). הבקשות לקבלת אישור לטאבו מוגשות, בדרך כלל, למחלקת גבייה ועוברות למחלקת נכסים והשבחה להמשך הטיפול ובדיקת חבות של המוכר או של המעביר בהיטל השבחה. האחריות על קליטת בקשות למימוש במסגרת טיפול בבקשות אישורים לטאבו חלה על עובד מחלקת נכסים והשבחה (להלן – **עובד אישורים לטאבו**).

בעלי מקרקעין שמעוניינים לקבל מידע על חבותם העתידית בהיטל השבחה במועד המימוש של המקרקעין רשאים להגיש בקשה לבירור חובם טרם ביצוע הסכם מכירה של המקרקעין (להלן– **בקשה למידע**). עובד אישורים לטאבו אחראי על קליטת בקשות אלו.

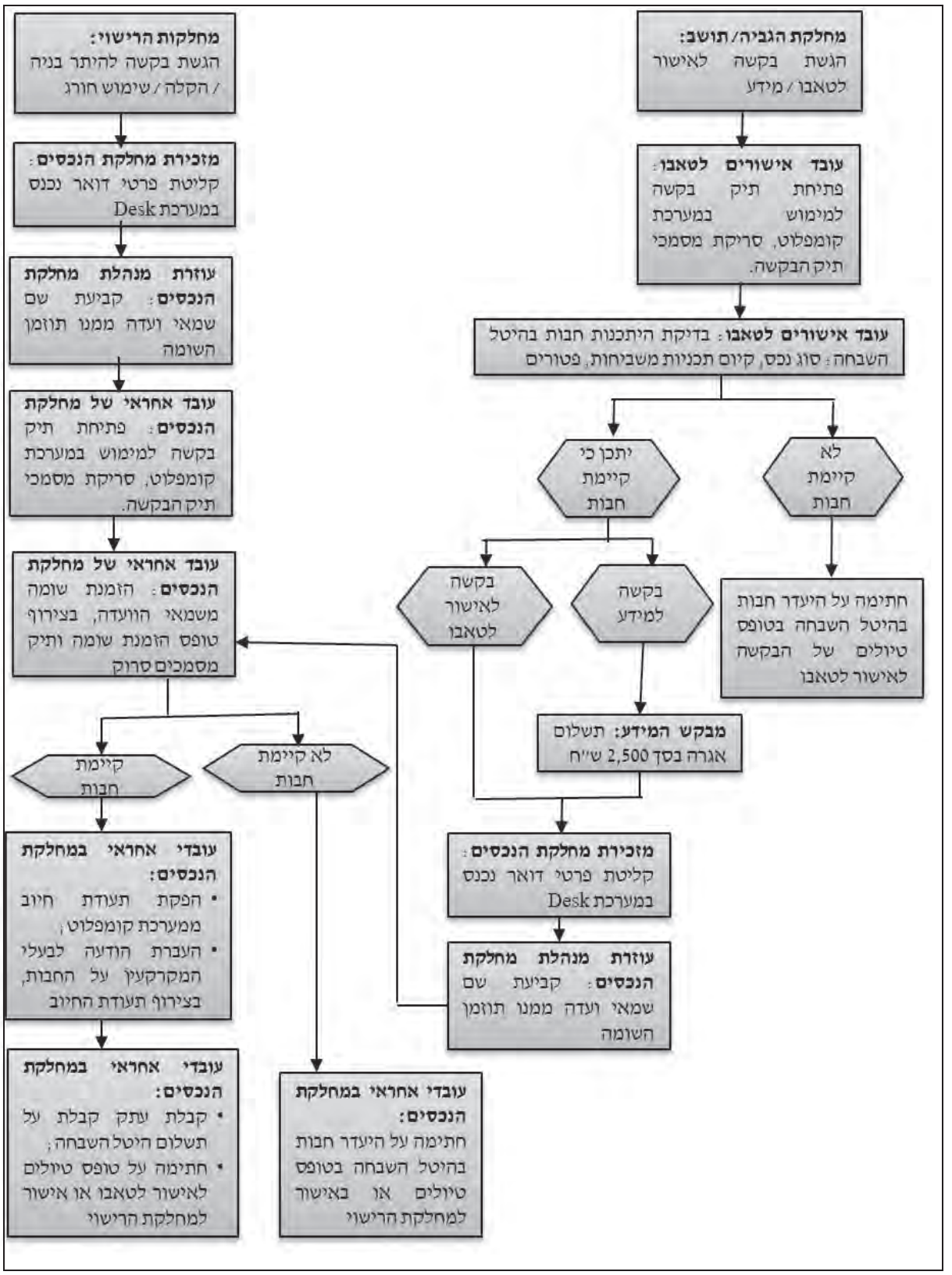
פרטי הדואר הנכנס למחלקת נכסים והשבחה נקלטים למערכת Desk ע"י מזכירת מחלקת נכסים והשבחה. באחריותה לנתב את הבקשות למימוש עבור היתרי בנייה שמגיעות ממחלקות הרישוי לעובדים האחראים במחלקה לפי אזור גאוגרפי של הנכס, וזאת לאחר שעוזרת מנהלת המחלקה תקבע את שמאי הוועדה ממנו תוזמן השומה.

עובד האישורים לטאבו ממוקם מחוץ למשרדי המחלקה ובקשות למימוש במסגרת בקשות לאישורים לטאבו או בקשות למידע מגיעות אליו לפני קליטתן במערכת Desk. באחריותו של עובד האישורים לטאבו לבדוק היתכנות של חבות בהיטל השבחה בהתאם לסוג הנכס, קיום תכניות משביחות ופטורים. בהתאם לממצאי בדיקתו הוא רשאי לתת פטור על היטל השבחה או להעביר את הבקשה לקבלת חוות דעת של שמאי הוועדה. תיקי בקשות למימוש בגינם תוזמן שומת שמאי הוועדה נשלחים למזכירת המחלקה שקולטת פרטי תיק הבקשה למערכת Desk.

---

[3] סעיף 324(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע: "**לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העיריה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה**"

להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך הטיפול בהיטל השבחה:



מהנדסת העיר ביקשה להדגיש כי מסיבות היסטוריות, מחלקת נכסים והשבחה עוסקת גם בנושא ההשבחה. אך בפועל, אין כל קשר בין הנושאים וקיימת הפרדה בין עובדים העוסקים בנושא היטלי השבחה לעובדים העוסקים בנכסים.

6. פירוט הממצאים

6.1. נוהל עבודה

נמצאו שני נהלי עבודה המתייחסים לתהליך בדיקת חבות בהיטל השבחה:

(1) נוהל פנימי של מחלקת נכסים והשבחה אשר נכתב ב- 2010 בעקבות דו"ח מבקר העירייה בנושא היטלי השבחה משנת 2009 (להלן – **נוהל עבודה פנימי**). נוהל העבודה הפנימי מכיל את ארבעת הפרקים הבאים:

- פירוט כללי של הפעולות שיבצעו עובדי המחלקה במסגרת בדיקת חבות בהיטל השבחה, קביעת גובה היטל, הפקת חיוב וקליטת תשלום.
- קביעת לוחות זמנים בתהליך, החל מקליטת בקשה לטיפול במחלקת נכסים והשבחה ועד להעברת דרישה לתשלום לבעלי המקרקעין.
- אופן תיעוד המסמכים.
- דו"חות בקרה רבעוניים שיופקו.

(2) נוהל עבודה מאושר מ-2011 לפי תקן ISO (להלן – **נוהל עבודה לפי תקן ISO**). נוהל עבודה לפי תקן ISO מתאר את תהליך הטיפול בבקשות להיתרי בנייה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

מסקירת נהלי העבודה נמצאו הליקויים הבאים:

6.1.1. שני הנהלים **אינם מתייחסים לתהליכי עבודה** במסגרת טיפול בבקשות לאישורים לטאבו או בקשות למידע.

6.1.2. תהליכי עבודה מתוארים בנהלי העבודה באופן כללי, **ללא פירוט נדרש של פעולות שיבוצעו וללא קביעת אחריות של עובדים.**

6.1.3. נושא השגה וערר על שומת השבחה מוצג בנוהל עבודה לפי תקן ISO בלבד, אך גם באופן כללי בלבד וללא תיאור תהליך העבודה. בעוד נוהל העבודה הפנימי אינו מתייחס לנושא זה כלל.

6.1.4. לוחות הזמנים מוגדרים בנוהל העבודה הפנימי בלבד. נוהל העבודה לפי תקן ISO קובע פרקי זמן להעברת דו"ח לשמאי ועדה בלבד.

6.1.5. נהלי העבודה אינם מגדירים את חשיבות תיעוד הפעולות במערכת קומפלוט, מנגנוני בקרה ועמידה בלוחות זמנים.

6.1.6. מהביקורת עולה כי נהלי העבודה אינם משמשים ככלי עבודה לעובדי המחלקה:

- נוהל העבודה הפנימי מתוייק בקלסר בו תויקו ממצאי דו"ח המבקר בנושא היטל השבחה מ- 2009.

- נוהל העבודה לפי תקן ISO הועבר לביקורת ע"י עובדת הנהלת העיר ועובדי המחלקה לא ידעו על קיומו.

6.1.7. הביקורת סבורה כי נהלי עבודה אמורים לשמש כלי עבודה חשוב בתהליכי העבודה של העירייה. נוהל עבודה אמור להתייחס למטרת פעילות המחלקה, לתאר את תהליך העבודה, לפרט משימות שיבוצעו, לרבות קביעת מערך הבקרה, לקבוע את תחומי האחריות של העובדים והמנהלים ולהגדיר לוחות זמנים.

המלצות הביקורת

- מומלץ להכין נוהל עבודה מקיף ומפורט לכל תהליכי העבודה בנושא היטלי השבחה, תוך התייחסות נפרדת לכל סוגי המימוש ע"פ מקור המידע: בקשות לאישור לטאבו, בקשות מידע, בקשות לקבלת היתרי בנייה, הקלות או שימוש חורג.
- מומלץ שנוהל עבודה **יכיל פירוט תהליכי עבודה בכל יחידות העירייה המעורבות בנושא היטלי השבחה**, לרבות מחלקת הגבייה המטפלת בבקשות לאישורים לטאבו וקליטת תשלומים בגין היטלי השבחה, מחלקות הרישוי של אגף הנדסה המטפלים בבקשות להיתרי בנייה ומחלקת נכסים והשבחה.

מנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר מסר בתגובה: *"נוהל ה-"ISO" משנת 2011 בא להחליף את הנוהל הפנימי משנת 2010. נוהל ה-"ISO" עבר את בדיקת ואישור מכון התקנים והוא מבוסס על דרכי הפעולה לפיהן עבדה המחלקה, אותה העת. ככל שיש מקום לעדכן את הנוהל, הדבר ייעשה על ידי מחלקת נכסים והשבחה".*

6.2. קליטת בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה

כל בקשה למימוש אמורה להיפתח במערכת הקומפלוט באמצעותה עובדי מחלקת ההשבחה מתעדים את פעולות הטיפול בבקשה. בהתאם לנתוני דו"ח האירועים שהופק מהמערכת, מדי שנה מטפלת המחלקה ביותר מ-2,000 בקשות, כמפורט להלן:

סוג מימוש	שנה	
	2014	**2015**
אישור לטאבו	1,921	2,120
בקשה למידע	38	57
היתר בנייה	246	179
הקלה	62	42
שימוש חורג	5	4
סה"כ	2,272	2,402

בקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה מופנות למחלקת נכסים והשבחה ע"י יחידות אחרות של העירייה (מחלקת הרישוי תב"ע, מחלקת הרישוי התחדשות עירונית (תמ"א 38) ומחלקת הגבייה) או בפנייה ישירה של תושבים או מייצגם. במסגרת קליטת הבקשה עובדי מחלקת נכסים והשבחה אחראים על ביצוע הפעולות הבאות:

(1) פתיחת תיק בקשה למימוש במערכת קומפלוט: התיק נפתח במודול השבחה של המערכת ומקושר לגוש ולחלקה של הנכס נשוא הבקשה. כל תיק שנפתח מקבל מספר סידורי אוטומטי אשר לא ניתן לשינוי ומהווה המספר המוביל בכל פעולת הטיפול בבקשה.

(2) בדיקת קיום המסמכים הרלוונטיים וסריקתם למערכת. לצורך טיפול בבקשה למימוש נדרשים מספר מסמכים הכרחיים בהתאם לסוג המימוש:

- בקשה להיתר בנייה - מחלקות הרישוי נדרשות להעביר נסח טאבו מעודכן, תכניות בנייה מאושרות והחלטת הוועדה.
- בקשה לאישור לטאבו - נדרש המבקש להגיש נסח טאוב מעודכן, חוזה מכר ומסמכים נוספים לצורך קבלת פטור.

(3) בדיקה מקדמית של היתכנות חבות בהיטל השבחה. היטל השבחה חל על נכסים שהושבחו או בעלי פוטנציאל להשבחה כתוצאה מאישור תוכנית בנייה עירוניות. לא כל תכנית בנייה היא תוכנית משביחה, ואינה חלה על כל סוגי הנכסים באיזור. בנוסף לכך, סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה מכיל רשימת תנאים שפוטרים את בעלי הנכס מחבות בהיטל השבחה. באחריותם של עובדי מחלקת נכסים והשבחה לבדוק קיום תכניות בנייה משביחות, סוג נכס נשוא הבקשה, קיום פטורים שחלים על בעלי הנכס. בהתאם לבדיקות מקדמיות אלו תועבר הבקשה לטיפול של שמאי הוועדה להמשך הבדיקה וקביעת גובה ההיטל, או ינתן פטור מחבות בהיטל השבחה ע"י עובד המחלקה.

6.2.1. **קבלת בקשות להיתר בנייה**

בקשות להיתר בנייה מוגשות לאחת משתי מחלקות הרישוי באגף הנדסה – מחלקת הרישוי שמטפלת בבקשות להיתרי בנייה לפי תב"ע[4] או מחלקת הרישוי התחדשות עירונית שמטפלת בבקשות להיתרי בנייה לפי תמ"א[5] 38.

לצורך קבלת היתר בנייה מועבר תיק הבקשה להיתר לבדיקת חבות בהיטל השבחה. במרבית המקרים, קיימת חבות בהיטל השבחה כך שמהנדסי הרישוי אינם יכולים לקבוע את גובה החבות או לפטור המבקש מהיטל השבחה. בהסתמך על קובץ היתרי הבנייה, במהלך התקופה 01/01/2013- 17/08/2015 הופקו 874 היתרי בנייה, לפי פירוט הבא:

תב"ע/תמ"א	שנה קלנדארית		
	2013	**2014**	**2015***
תב"ע	313	237	122
תמ"א	59	80	63
סה"כ	372	317	185

*** לתקופה שעד ה- 17/08/2015**

[4] תב"ע (תכנית בניין עיר) – מסמך בעל תוקף חוקי שנועד להסדיר את השימוש בקרקע בשטח נתון. סעיף 145(ב) קובע: "לא יינתן היתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכניות, להנחיות המרחביות ...ולהוראות אחרות לפי חוק זה, החלות על הקרקע או הבניין הנדונים"

[5] תמ"א 38 – תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידת אדמה. התכנית קובעת הסדרים תכנוניים כחלק ממכלול רחב של הסדרים כלכליים, חוקיים ואחרים לשיפור מבנים וחיזוקם לצורך עמידותם בפני רעידת אדמה.

ממצאי הביקורת

6.2.1.1. צוות הביקורת ערך התאמה בין היתרי הבנייה שהופקו לבין הבקשות למימוש שטופלו במחלקת נכסים והשבחה. הבדיקה התייחסה לתקופה שבין 01/01/2014-17/08/2015. הבדיקה כללה ניתוח ממוחשב של קבצי היתרי בנייה, דו"ח אירועים וקובץ הכנסות. פרטי היתרי בנייה בגינם לא אותרו בקשות למימוש נבדקו באתר האינטרנט של אגף הנדסה או בבדיקות עם עובדי מחלקת נכסים והשבחה.

6.2.1.2. בניתוח הממוחשב נמצא כי ב-65 מקרים מתוך 357 היתרי בנייה שטופלו ע"י מחלקת הרישוי תב"ע לא אותר תיעוד לבדיקות של מחלקת נכסים והשבחה. במסגרת הבדיקות הנוספות (אתר הנדסי ושיחות עם עובדי המחלקה) עולה כי מדובר במקרים שלא נדרשת בדיקת חבות בהשבחה: מרבית התיקים התייחסו להיתר בנייה עבור נכס ציבורי ובשאר המקרים מדובר בהיתרי בנייה להקמת גדר או בשינויים להיתר הבנייה הקיים.

6.2.1.3. בניתוח ממוחשב נמצא כי ב-14 תיקים מתוך 143 בקשות להיתרי בנייה שטופלו ע"י מחלקת הרישוי התחדשות עירונית (תמ"א 38) לא נמצא תיעוד לבדיקות של מחלקת נכסים והשבחה. במסגרת הבדיקות הנוספות נמצא כי ב-12 תיקים מדובר בהיתרי בנייה לנכס ציבורי או בשינויים להיתרי הבנייה הקיימים. עם זאת, נמצאו שני היתרי בנייה שלא נבדקו ע"י מחלקת נכסים והשבחה, למרות שלא נמצאה סיבה מוצדקת להיעדר הבדיקה, כמפורט להלן:

- היתר בנייה מספר 2014177 בתיק בניין מס' 19571001 – נמצא כי ב-09/06/2014 מהנדס הרישוי שהועסק באמצעות חברת "פורום שרת" חתם לאישור פטור מהיטל השבחה בהיתר בנייה. היתר הבנייה ניתן לצורך "חיזוק בניין מגורים קיים עם 2 כניסות, בן 3 קומות מעל קומת עמודים ומקלט במרתף עם 15 יח"ד קיימות ו- 8 מקומות חנייה, החיזוק כולל הוספת מעלית, מחסנים, חדרי שירות, חיזוק ע"י קירות חיזוק, עיבוי עמודים וממ"דים ליח"ד קיימות, בניית מתקן חנייה תת קרקעי ל 26 מקומות חנייה, הוספת דירה בקומת קרקע, הוספת קומה רביעית, קומה חמישית וקומה שישית חלקית...".
- היתר בנייה מספר 2013114 בתיק בניין מספר 13042000 – באתר הנדסי של העירייה נמצא כי ב-20/11/2014 שולם היטל השבחה. לא נמצא תיעוד לטיפול בתיק במחלקת נכסים והשבחה, הזמנת השומה וקביעת גובה היטל השבחה.

6.2.1.4. הביקורת העבירה את היתרי הבנייה למנהלת מחלקת נכסים והשבחה לצורך בדיקת חבות בעל היתרי הבנייה בהיטל השבחה.

מנהל מחלקת הרישוי התחדשות עירונית (תמ"א 38) מסר לביקורת כי על פי הנחייתו כל תיקי הבקשה להיתר בנייה חייבים לעבור לבדיקת חבות בהיטל השבחה של מחלקת נכסים והשבחה. החותמת עם תשלום או פטור מהיטל השבחה על היתר הבנייה מוטבעת ע"י מהנדס הרישוי בהתאם למכתב שמגיע מהעובד האחראי של מחלקת נכסים והשבחה (להלן - **אישור הסדרת היטל השבחה**). אישור הסדרת היטל השבחה נשלח למחלקת הרישוי לאחר תשלום ההיטל ע"י המבקש והצגת הקבלה למחלקת נכסים והשבחה. העובד האחראי נדרש לבדוק כי שולם מלוא סכום ההיטל, ורק לאחר מכן להפיק את האישור למחלקת הרישוי.

***מהנדסת העיר מסרה בתגובתה כי**, האישור חייב להיסרק למערכת הקומפלוט ע"י עובדי מחלקת/ מדור ההשבחה.*

6.2.1.5. במסגרת בדיקת מדגם של 60 תיקים בבקשה למימוש מספר 23230 נמצא כי אושר היתר בנייה, למרות שלא שולם היטל השבחה ולא הופק אישור הסדרת היטל השבחה. בבדיקה שנערכה בעקבות פנייה של הביקורת ע"י העובד האחראי של מחלקת נכסים והשבחה התברר כי מבקש האישור הציג את הקבלה לתשלום היטל השבחה למהנדס הרישוי בלבד. על סמך הקבלה אישרה מחלקת הרישוי את היתר הבנייה. המידע על פרעון החיוב לא הועבר למחלקת נכסים והשבחה. לאחר עריכת הבירור עידכן העובד האחראי את הרישום במערכת קומפלוט והפיק אישור על הסדרת היטל השבחה. **ייתכן כי מבקש ההיתר שילם רק חלק מהחבות בהיטל השבחה שנקבעה. לכן הסמכות לאישור פרעון מלא של החבות נמצאת במחלקת נכסים והשבחה בלבד.**

6.2.1.6. הביקורת סבורה כי האחריות לבדיקת חבות בהיטל השבחה חלה על מחלקת נכסים והשבחה ושמאי הוועדה בלבד. מהנדסי הרישוי של אגף הנדסה אינם מוסמכים לפטור בעל מקרקעין מהיתר השבחה או לקבוע את גובה ההיטל. **כל בקשה להיתר בנייה אמורה להישלח לבדיקה של מחלקת נכסים והשבחה.**

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה כי כל בקשה להיתר בנייה תועבר לבדיקת חבות בהיטל השבחה במחלקת נכסים והשבחה. באחריותם של מנהלי מחלקות הרישוי לבדוק קיום אישור הסדרת היטל השבחה לפני אישור היתר הבנייה.
- הביקורת ממליצה כי בחותמת המוטבעת על היתר הבנייה על תשלום או פטור מהיטל השבחה ירשם מספר הבקשה למימוש שתועד במחלקת נכסים והשבחה.
- הביקורת ממליצה כי תבוצע התאמה שנתית בין היתרי הבנייה שהופקו לבין הבקשות למימוש שנפתחו במחלקת נכסים והשבחה.
- יש לבדוק חבות בהיטל השבחה של בעלי היתרי בנייה מספר 2014177 ו-2013114 בגינם לא נמצא טיפול במחלקת נכסים והשבחה, ולפעול בהתאם.

***מנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר מסר בתגובה:** "ע"פ הנחיותיי, אשר ניתנו בזמנו למחלקת הרישוי, על מהנדסי הרישוי באגף ההנדסה להעביר כל בקשה להיתר לבחינה ובדיקה במחלקת נכסים והשבחה. כמו כן, עובדי מחלקת הרישוי הונחו, בזמנו, שלא להנפיק היתרי בנייה אלא אם כן קיבלו, ממחלקת נכסים והשבחה, אישור בכתב על הסדרת נושא היטל השבחה".*

מנהלת *מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה:* *"ההמלצות מקובלות".*

6.2.2. **קליטת בקשה למימוש של בקשות להיתרי בנייה**

תיק הבקשה להיתר בנייה מועבר ע"י מנהלי הרישוי למזכירת מחלקת נכסים והשבחה. באחריות המזכירה להטביע חותמת "התקבל" על התיק ולקלוט את פרטי הבקשה (שם מהנדס הרישוי, כתובת הנכס, גוש וחלקה) במערכת Desk. תיק הבקשה עובר לעוזרת מנהלת המחלקה לצורך רישום שם שמאי הוועדה שיערוך את השומה. העובד האחראי של מחלקת נכסים והשבחה מקבל את תיק הבקשה בהתאם

לאיזור שהוא אחראי עליו ומקים את הבקשה למימוש במערכת הקומפלוט. לפני העברת התיק לשמאי הוועדה מבצע העובד האחראי את הפעולות הבאות:

- בדיקת היסטוריית שומות השבחה בגוש/חלקה של הנכס.
- בדיקת סוג הנכס וסוג המימוש.
- בדיקה כי תיק הבקשה להיתר בנייה מכיל את כל המסמכים הנדרשים לצורך הטיפול: נסח טאבו מעודכן, החלטת הוועדה, תכניות בנייה מאושרות וחתומות.
- סריקת מסמכים לצורך העברתם לשמאי הוועדה ושמירתם בתיק מערכת הקומפלוט.
- הפקת רשימת התכניות המאושרות שחלות על הגוש.
- הקמת טופס הזמנת שומה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

במסגרת בדיקת מדגם של 21 תיקי הבקשות למימוש נמצאו כל המסמכים הנדרשים.

מהביקורת עולה כי **חלק מהמסמכים לא נסרקו למערכת הקומפלוט**, אך תוייקו בתיקי הבקשות הפיזיים ואותרו במהירות ע"י עובדי המחלקה. נמסר לביקורת כי בחודשים האחרונים החלו בסריקת כל המסמכים למערכת הקומפלוט.

הביקורת סבורה כי לצורך ייעול תהליך העבודה יש להכין רשימת תיוג (Checklist) באמצעותה יתועדו כל הבדיקות שנערכו. רשימת התיוג תתויק בתיק הנכס ועשויה לשמש גם בבקשות הבאות שיהיו בנכס.

המלצת הביקורת

מומלץ להכין רשימת תיוג (Checklist) באמצעותה יתועדו כל הבדיקות בתיק.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצה מקובלת".*

6.2.3. **קבלת בקשות לאישורים לטאבו**

פתיחת בקשות לאישורים לטאבו מתבצעת בדרך כלל במחלקת גבייה. במסגרת קליטת הבקשה מופק "טופס הטיולים". מבקש האישור נדרש לגשת לגורמים מקצועיים המנויים ב"טופס הטיולים", לרבות למחלקת נכסים והשבחה לצורך בדיקת חבותו בהיטל השבחה, ולהחתימם על היעדר החבות.

<u>ממצאי הביקורת</u>

משיחות עם פקידת אישורים לטאבו במחלקת גבייה עלה כי במחלקה לא מנוהל תיעוד של הבקשות לאישורים לטאבו שהוגשו לעירייה או אישורים לטאבו שניתנו. **יצוין כי תהליך אישורים לטאבו מהווה צומת חשוב לעירייה למיצוי פוטנציאל גביית החבות והסדרת הבנייה הבלתי חוקית בעיר.**

עובד אישורים לטאבו של מחלקת נכסים והשבחה מסר לביקורת כי לעיתים מבקש האישור לטאבו ניגש למחלקת נכסים והשבחה עוד לפני פניתו למחלקת גבייה. במקרים אלו "טופס הטיולים" מופק במחלקת נכסים והשבחה. גם במקרים אלו לא מנוהל תיעוד של "טפסי טיולים" שהופקו.

עקב היעדר תיעוד הבקשות לאישורים לטאבו או אישורים שהופקו, לא ניתן היה לבדוק האם קיימים אישורים לטאבו שלא טופלו במחלקת נכסים והשבחה. לדעת הביקורת, היעדר התיעוד הממוחשב של

אישורים לטאבו שניתנו חושף את העירייה לאבדן כספים רבים עקב פגיעה במערך אכיפת גביית חובות ארנונה, פיקוח על הבנייה וחיוב בהיטלי פיתוח[6] בגין חריגות הבנייה והיעדר חיוב וגביית היטלי השבחה.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה לנהל תיעוד ממוחשב של הבקשות לאישורים לטאבו ואישורים לטאבו שניתנו. ניתן לנהל את התיעוד באמצעות מודולים יעודיים של מערכת הגבייה (מערכת הגבייה העירונית של החברה לאוטומציה), מערכת קומפלוט או באמצעות קבצי אקסל.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצה מקובלת".*

מהנדסת העיר מסרה בתגובתה, *כי ניהול באמצעות אקסל אינו מקובל ואינו מאפשר ממשק למערכת הניהול בועדה המקומית.*

6.2.4. **קליטת בקשות לאישורים לטאבו**

באופן דומה לתהליך בדיקת בקשות להיתרי בנייה, עובד אישורים לטאבו של מחלקת נכסים והשבחה מקים כרטיס בקשה למימוש במערכת קומפלוט עם קבלת בקשות לאישורים לטאבו.

<u>ממצאי הביקורת</u>

תיק הבקשה לאישור לטאבו אמור לכלול לפחות שני מסמכים: נסח טאבו עדכני וחוזה מכר. כמו כן, נדרש מבקש האישור לצרף אישורים נוספים, בהתאם לאופי הבקשה, כגון העברה ללא תמורה.

מבדיקת 30 תיקי בקשות למימוש נמצאו 5 תיקי בקשה (מספרי בקשה למימוש: 20255, 24933, 24327, 24184, 24150) בהם **לא נמצא נסח טאבו**. יצוין, כי במקרים מסוימים נסח טאבו מהווה בסיס לקביעת שטח הנכס ובדיקת זכאותו של בעל הנכס בפטור מהיטל השבחה. עובד אישורים לטאבו מסר כי לאחרונה החל בסריקת כל המסמכים הקיימים למערכת הקומפלוט.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל עבודה רשימת מסמכים שיסרקו ויתועדו בתיקי הבקשה. מומלץ כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה תאכוף את הנוהל באמצעות בדיקות תקופתיות ומדגמיות.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצה מקובלת".*

6.2.5. **טיפול בבקשה למידע**

לעיתים בעלי נכסים מעוניינים לקבל מידע על גובה היטל השבחה שיצטרכו לשלם במסגרת עסקת מכירת הנכס. לצורך זה מוגשות בקשות למידע המטופלות ע"י עובד אישורים לטאבו במחלקת נכסים והשבחה. בקשה למידע על גובה היטל השבחה מטופלת באותו סדר פעולות כמו הבקשה לאישור לטאבו ומתחילה מבדיקת תכניות שחלות על הנכס ופטורים להם זכאי בעל הנכס. במידה ונמצא כי תתכן חבות בהיטל השבחה, מבקש המידע נדרש לשלם אגרה בסך 2,500 ₪ שתקוזז מהתשלום העתידי של היטל ההשבחה. לאחר הצגת קבלתה על תשלום האגרה, עובד אישורים לטאבו מעביר את תיק הבקשה למזכירת מחלקת נכסים והשבחה לצורך הזמנת השומה.

[6] היטלי פיתוח הינם מס מוניציפאלי מתוקף חוקי עזר ונועדו לממן הנחת תשתיות מוניציפאליות. סכום ההיטל נקבע כמכפלת שטחי בנייה, לרבות בנייה בלתי חוקית, בתעריף המעודכן ליום התשלום.

ממצאי הביקורת

מהביקורת עולה כי מתוך 95 תיקי בקשה למידע שנפתחו במערכת הקומלפוט בשנים 2014-2015, רק שלושה (כ-3%) לא הועברו לבדיקת שמאי עקב נתינת פטור מהיטל השבחה. ניתוח בקשות למימוש שהוגשו במסגרת אישורים לטאבו מעלה כי ב-80% מהמקרים ניתן פטור מחבות בהיטל השבחה. שיעור הפטור מהיטל ההשבחה במסגרת הטיפול בבקשות למידע אינו עומד בקנה אחד עם שיעורי הפטור במסגרת טיפול בבקשות לאישורים לטאבו.

משיחה עם עובד אישורים לטאבו עולה כי במידה ונמצא שאין היתכנות לחבות בהיטל השבחה, מבקש המידע מקבל אישור בכתב על פטור מהיטל השבחה. **אישור זה אינו נסרק ואינו מתועד.** יתרה מכך, גם לא נפתחת בקשה למימוש במערכת **קומפלוט. כפועל יוצא מכך, לא מנוהל תיעוד למתן פטור מהיטל ההשבחה.**

משיחה עם עובדת אישורים לטאבו של אגף הגבייה עולה כי אישור על פטור מהיטל השבחה שניתן במסגרת בקשה למידע מהווה אסמכתא להיעדר חוב והתיק לא נשלח מחדש למחלקת נכסים והשבחה. כאמור לעיל, גם מחלקת גבייה לא מנהלת תיעוד לאישורים לטאבו שניתנו.

הביקורת מעירה בחומרה כי מתן פטורים ללא תיעוד מתאים מהווה ליקוי חמור.

המלצות הביקורת

- מומלץ כי כל הבקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה והטיפול בהן, לרבות בבקשות למידע, **יתועדו במערכת קומפלוט.**
- מומלץ כי באישור פטור מהיטל השבחה שמופק למבקש המידע יירשם מספר בקשה למימוש שהוקמה במערכת הקומפלוט.
- מומלץ לסרוק את האישור על פטור מהיטל השבחה שמונפק במסגרת טיפול בבקשות למידע.
- מומלץ כי מנהלת המחלקה תבצע בקרה חודשית מדגמית של לפחות 10% מכלל הבקשות לאישורים לטאבו בהם ניתן פטור. **ושבדיקה זו תחתם ותתועד במחלקה.**

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצות מקובלות".*

6.3. מתן פטור מחבות בהיטל השבחה

מתפקידם של עובדי מחלקת נכסים והשבחה לבדוק גם היתכנות חבות הנכס בהיטל השבחה. קיימים מקרים מסויימים בהם בעל הנכס לא יהיה חייב בהיטל השבחה ולא קיים צורך בהזמנת השומה והמתנה לתוצאותיה. להלן דוגמאות בהן עובדי המחלקה יכולים לתת פטור מהיטל השבחה ללא הזמנת שומת שמאי הוועדה:

- הנכס לא נמצא באזור בו אושרו התכניות המשביחות או שהתכניות לא חלות על הנכס.
- מקרים בהם החוק מחריג עסקת מקרקעין מהגדרת מימוש זכויות ולכן לא מדובר באירוע מס ואין חבות בהיטל השבחה. כך לדוגמה "העברה מכח הדין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו[7]", כפי שנקבע בהגדרות של התוספת השלישית.
- היטל השבחה שולם בעבר.

[7] ע"פ הגדרות התוספת השלישית "**קרוב" - בן זוג, הורה, הורה הורה, צאצא או צאצא של בן הזוג, אח ובני זוגם".**

- סעיף 19(ב) לתוספת השלישית קובע מצבים בהם **"לא תחול חבות תשלום היטל בשל השבחה".**

להלן דוגמאות לחלק מהמצבים:

(1) סעיף 19(ב)(1) – הנכסים מצויים **"בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל <u>שכונת שיקום</u>";**

(2) סעיף 19(ב)(4) – השבחה במקרקעין של <u>מוסד ציבורי</u>;

(3) סעיף 19(ב)(9) – "השבחה במקרקעין בשל בניית <u>מרחב מוגן</u> בשטח שלא יעלה על השטח שקבע שר הביטחון...";

(4) סעיף 19(ב)(10) – **"השבחה במקרקעין בשל קבלת היתר לבנייה או להרחבה של דירת מגורים, שניתן מכוח ...(א) <u>תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים</u> קיימים מפני רעידות אדמה (<u>תמ"א 38</u>)"** בהתאם למגבלות התכנית;

(5) סעיף 19(ג) - "(1) בנייה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בנייה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה <u>אינו עולה על 140 מ"ר</u>; עם כל בנייה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבנייה או ההרחבה הנוספת. (2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבנייה ועד מכירתה <u>משך זמן שאינו פחות מארבע שנים</u>."

בהתאם לנתונים שנקלטו במערכת קומפלוט ע"י עובדי מחלקת נכסים והשבחה במהלך השנים 2014-2015 ל-3,395 בקשות ניתן פטור לבעל הנכס מתשלום היטל השבחה, ללא הזמנת שומת שמאי הוועדה. עיקר הפטורים (3,357) ניתנו לבקשות שהוגשו לאישור לטאבו, לפי הפירוט הבא:

שנה	מספר תיקים עם פטור	שיעור מסה"כ בקשות לאישור לטאבו
2014	1,578	82%
2015	1,779	84%

הביקורת בחנה 40 תיקים בהם ניתן פטור, לצורך בחינת נאותות תהליך העבודה, תיעוד מסמכים ואיתנות של הפטור.

<u>ממצאי הביקורת</u>

6.3.1. **קביעת תבחינים לפטור עבור בקשות לאישור לטאבו**

משיחה עם המנהל לשעבר של מחלקת נכסים והשבחה עולה כי עובד אישורים לטאבו של מחלקת נכסים והשבחה רשאי לפטור את בעלי הנכס מחבותם בהיטל השבחה בהתקיים זכאותם לכך. לדבריו של מנהל המחלקה לשעבר, נמסרו לעובד אישורים לטאבו הנחיות בהן הוא רשאי לפטור מהיטל השבחה בהתאם לסוגי נכסים ותרחישים בהם אין ספק לגבי קיומו של פטור. בכל מקרה, בנכסים מסחריים, בנכסי מגורים צמודי קרקע ובנכסים בבנייה רוויה עד 3 קומות יש להעביר את הבקשה לבחינת שמאי. **הנחיות אלו נמסרו בע"פ ולא הועלו על הכתב.**

בבדיקת המדגם, נמצא תיק בקשה אחד (מספר בקשה למימוש 24928) בה הוגשה בקשה לאישור לטאבו בגין עסקת מכר של נכס מסחרי. התיק לא הועבר לשמאי הוועדה לצורך בחינת החבות בהיטל השבחה וניתן בו פטור ע"י עובד אישורים לטאבו. להבנת הביקורת, נכסים מסחריים אינם נכללים בקבוצת הנכסים שמקבלים פטור ללא הזמנת שומה של שמאי הוועדה.

בתיק נוסף שנבדק (מספר בקשה למימוש 22865) של נכס בקומת גג בבניין בן שתי קומות שלא הועבר לבדיקת שמאי הוועדה. עובד אישורים לטאבו מסר לביקורת כי ע"פ הנחייתה של מנהלת המחלקה החדשה אין לתת פטורים לסוג כזה של נכסים. משיחה של הביקורת עם מנהל המחלקה לשעבר עולה כי על פי הנחייתו, כל הבקשות בגין נכסים בני שלוש קומות ומטה יש להעביר לבדיקת שמאי הוועדה. הביקורת מעירה כי גם תיק זה היה אמור להיות מטופל בהליך מלא של בדיקת חבות בהיטל השבחה, לרבות הזמנת שומת שמאי הוועדה.

6.3.2. **תיעוד מסמכים**

קביעת פטור במקרים מסויימים אמורה להיות מלווה בקבלת מסמכים מבססים. כך לדוגמה, פטור על נכס מגורים ששטחו עד 140 מ"ר ניתן אם בעל הנכס או קרוביו יתגוררו בנכס מעל 4 שנים. בעל הנכס נדרש לחתום על הצהרה כזו.

נמצאו שלושה תיקי בקשות למימוש (מספר בקשות למימוש 22601, 22961, 23071) מתוך ארבעה תיקי הבקשות בהם ניתן פטור זה, **אך לא נמצאו מסמכים מבססים למתן הפטור.**

עובד אישורים לטאבו מסר לביקורת כי יתכן שהמסמכים לא נסרקו, אך הוא נוהג להקפיד על קיום כל המסמכים הנדרשים. לדבריו בחודשים האחרונים החל בסריקת כל המסמכים.

6.3.3. **העברה לקרוב ללא תמורה**

537 בקשות (253 בשנת 2014 ו-284 בשנת 2015) מתוך 3,357 בקשות לאישור לטאבו קיבלו פטור מחבות בהיטל השבחה עקב העברת הנכס לקרוב ללא תמורה. באתר האינטרנט מודיעה העירייה כי במקרה של העברת נכסים במשפחה ללא תמורה יש להציג את המסמכים הבאים:

- נסח טאבו מעודכן לשנה האחרונה.
- תצהיר מע"ד "מהנותן" שהוא נותן ללא תמורה.
- תצהיר מע"ד "מהמקבל" שהוא מקבל ללא תמורה.
- במקרה של ירושה: צו ירושה, צוואה ותעודת פטירה.

ב-6 תיקים (מספרי בקשות למימוש 23150, 24933, 24862, 24327, 24184, 23363) מתוך 15 תיקים שנדגמו בהם ניתן פטור בשל העברה ללא תמורה **לא נמצאו כל המסמכים ההכרחיים לצורך מתן הפטור:** תעודת פטירה או תצהיר של צד אחד או של שני הצדדים להעברה.

6.3.4. **פטור מהיטל השבחה בבקשות להיתר בנייה**

בהתאם לנתונים שנקלטו במערכת קומפלוט ב-38 בקשות להיתר בנייה בשנים 2014-2015 ניתן פטור מחבות בהיטל השבחה. בשיחה עם עובדי המחלקה והיועצת המשפטית למחלקה נמסר כי מדי תקופה, בהתאם לצורך, מתקיימת ישיבת עובדי המחלקה והיועצת המשפטית של המחלקה בה מתקיים דיון בבקשות לפטורים הנובעים מבקשות להיתר בנייה. היועצת המשפטית של המחלקה מתעדת את חוות דעתה על גבי מסמך הבקשה לפטור. החלטה מתקבלת ע"י מנהלת המחלקה בהסתמך על חוות דעתה של היועצת המשפטית. **בבדיקת 5 תיקים מתוך 38 בקשות לא נמצאו ליקויים.**

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה ליצור מסמך המאושר ע"י מנהלת מחלקת נכסים והשבחה עם קביעת תבחינים ברורים וחד משמעיים למתן פטורים מחבות בהיטל השבחה, ללא הזמנת שומת השבחה.
- יש לבדוק חבות בהיטל השבחה בשני תיקים (מספר בקשה 24928 ו-22865) שלא הועברו לבדיקת שמאי הוועדה.
- מומלץ להקפיד על תיעוד מסמכים רלוונטיים למתן פטור בשל העברה ללא תמורה.

מנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר מסר בתגובה: *"תפקידו של עובד אישורים לטאבו הינו לבצע בדיקה ראשונית באם קיים חיוב בהיטל השבחה ובהתאם לכך לתת את האישור על היעדר חבות בהיטל השבחה או, במקרה בו קיים חיוב, להעביר את הטיפול בבקשה לבדיקת שמאי מקרקעין. עם כניסתו לתפקיד קיבל העובד הנחיות ברורות לגבי אותם מקרים שיש להעבירם לבדיקת שמאי מקרקעין (כל נכס שאינו מגורים, מבנים צמודי קרקע, בניינים בני שתי קומות, דירות קרקע, דירות גג וכו') ובכל מקרה בו היה לעובד ספק כלשהו לגבי החבות, הבקשה הועברה על ידו, באופן שוטף, להתייחסותי ו/או התייחסות היועצת המשפטית, המלווה את נושא היטל השבחה. ייתכן ויש מקום להטמיע את ההנחיות לעובד במסגרת עדכון נוהל ה-"ISO" או קביעתם של תבחינים בכתב, כהמלצת הביקורת".*

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"קיימים תבחינים בע"פ. נוציא נהלים כתובים".*

6.4. התקשרות עם שמאי הוועדה

סעיף4(1) לתוספת השלישית קובע:

"ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה".

להלן פירוט התשלומים לשמאים בשנים 2014-2015, בהתאם לנתונים שקיבלה הביקורת מהמערכת הפיננסית:

שמאי הוועדה	שנה (₪)	
	2014	**2015**
א	875,127	450,382
ב	652,208	481,998
ה	517,800	321,641
ג	336,254	359,010
ד	328,188	281,313
ו	101,414	133,011
ז	51,356	134,549
סה"כ	2,864,361	2,163,909

השמאים נותנים שירותי שמאות שונים לעירייה, כגון אמדני דמי חכירה ודמי שכירות לנכסי העירייה, שומות השבחה. מבדיקת פרטי התשלומים במערכת התשלומים מעריכה הביקורת כי כ-80% מסך התשלומים לשמאים מקורו בשומות השבחה.

6.4.1. הסכמי התקשרות עם שמאי ועדה

ממצאי הביקורת

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה העבירה לביקורת הסכמי התקשרות של העירייה עם השמאים. נמצא כי כל ההסכמים נחתמו ב-01/06/2014 ותוקפם הסתיים ב-31/12/2015. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי היא האריכה את תוקף ההסכמים לשנה נוספת.

כל הסכמי ההתקשרות מנוסחים באופן זהה ומתייחסים לסעיפים הבאים:

- גובה שכר טרחה ותנאי התשלום.
- תכולת העבודה בגינה משולם שכר הטרחה.
- דרישה להימנעות מעבודה פרטית בתחום שיפוטה של העירייה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2005 (להלן – **חוזר המנכ"ל**) קובע את תכולת הסכם ההתקשרות עם יועצים חיצוניים בוועדות תכנון ובנייה. החוזר מפרט 19 סעיפים, לכל הפחות, שנדרשים להכלל בהסכם, כגון:

- מהות השירות המבוקש, שכ"ט, תנאי תשלום, תקופת ההתקשרות, יעודי ומטרות ההתקשרות, תשומות ותפוקות, דרכי בדיקת עבודת היועץ ודרכי סיומה של ההתקשרות.
- הצהרת היעדר יחסי עובד מעביד בין העירייה לבין היועץ ועובדיו.
- ההסכם אמור לכלול סעיף מפורש בדבר שמירת סודיות.
- כפיפות של היועץ, למי מדווח, אופן ומועדי הדיווח.
- הצהרת היועץ על אי תלות והצהרתו אם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים.
- התחייבות לא לפעול ולא לסייע לצד שלישי כלשהו בעניינים שיש בהם משום ניגוד עניינים לענייני הוועדה.

הביקורת סבורה כי הסכם ההתקשרות צריך לכלול התחייבות של השמאי לרכוש כיסויים ביטוחיים נדרשים, כגון ביטוח אחריות מקצועית, ביטוח מעבידים, ביטוח צד ג'. יש למסור לעירייה אישור ביטוחים חתום ע"י מבטח של השמאי.

המלצות הביקורת

- מומלץ להגדיר נוסח הסכם התקשרות עם שמאי הוועדה בהתאם לדרישות חוזר המנכ"ל. יש לאשר את נוסח ההסכם עם המחלקה המשפטית של העירייה.
- מומלץ לחתום עם כל שמאי הוועדה על הסכם התקשרות חדש שיהיה לשנה ממועד החתימה על ההסכם. מומלץ לדרוש משמאי הוועדה לחתום על הצהרות של היעדר ניגוד עניינים ולהגיש לעירייה אישורים החתומים ע"י חברות הביטוח על רכישה על ידם כיסויים ביטוחים נדרשים.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"יטופל מיידית".*

6.4.2. הליך התקשרות עם שמאי הוועדה

ממצאי הביקורת

המנהל לשעבר של מחלקת נכסים והשבחה מסר לביקורת כי לא נערך מכרז לבחירת שמאי הוועדה וזאת בהתאם לדרישת החוק הפוטר את העירייה מפרסום המכרז בנושא.

בהתאם לסעיף 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987: **"העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם...החוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".**
חוזר המנכ"ל קובע: "חוזה עם היועץ יהא לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים ודובה שכר הטרחה לאותה תקופה לא יעלה על 100,000 ₪. הוועדה תהא רשאית, לפי שיקול דעתה הבלעדי, להאריך את תקופת ההתקשרות על פי חוזה זה לעוד שתי תקופות של עד 12 חודשים נוספים בהודעה בכתב ליועץ, כך שכלל תקופת העסקתו של הייועץ בסך הכל לא תעלה על 3 שנים".
מהביקורת עולה כי ההתקשרות עם מרבית השמאים עולה על 3 שנים והיקף ההתקשרות איתם גבוה מ-100 אלף ₪.

בביקורת שערך מבקר המדינה בעיריית ראשון לציון בנושא העסקת יועצים חיצוניים העיר כי "הפטור הגורף ממכרז שנקטה העירייה בקשר עם יועצים ומתכננים בנימוק של מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים אינו עולה בקנה אחד, לא עם הוראות התקנות, לא עם פסיקתו של בית המשפט העליון ואף לא עם הנוהל העירוני".

בעניין זה מסר היועץ המשפטי לעירייה כי "**על פי נוהל העסקת יועצים שאושר במועצת העירייה, יש להביא התקשרויות עם שמאים <u>לאישור הוועדה</u>. יש להשאיר לועדה להחליט אם להחליף שמאי ומתי. הוועדה דנה לאחרונה בהתקשרות עם שמאים לשנת 2016 ולגבי אחד השמאים, שמועסק הרבה מאוד שנים, החליטה שיש להיערך להחליפו בתום השנה.**"

המלצת הביקורת

מומלץ לבחון מחדש את אופן בחירת שמאי הוועדה בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"לפני שלושה חודשים עברו השמאים וועדת יועצים ואושרו על ידה".*

מהנדסת העיר מסרה בתגובתה, *כי יש לבחון את בחירת שמאי הוועדה בתיאום עם מהנדס הועדה.*

6.4.3. **קביעת גובה שכר טרחה**

<u>ממצאי הביקורת</u>

הסכמי התקשרות עם השמאים קובעים גובה שכר טירחה של השמאים בשלוש דרגות:

(1) שומות לעניין הקלות, שימוש חורג, חדרי יציאה לגג, בנייה בחלל גג רעפים, בניית מרתף – לפי תעריף אחיד הנקוב ב- $.

(2) שומות אחרות - ע"פ תעריף לשכת השמאים (סעיף 37 בלבד) ובהנחה של 50%.

(3) שומות אשר בהן לא נמצא חיוב בהיטל השבחה ו/או ההיטל הינו מזערי - שכר הטרחה יהיה סמלי.

(4) תעריפי לשכת השמאים לפיהם מחשבים שמאי הוועדה את שכר הטרחה הינם נגזרת של שווי המקרקעין הנבדק והמוערך ע"י השמאי עצמו ומחושבים במט"ח.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2008 בדבר איסור גביית שכר טרחה בהתאם לתוצאות הליך שמאי מקרקעין קובע: **"תקנת משנה 1(8) לתקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו – 1966 קובעת כי "קביעת שכר, או קבלת שכר, לפי תוצאותיו של משפט הקשור בעניין שלגביו ניתן השירות, או לפי תוצאותיו של השירות המקצועי שניתן", מהווה "התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע" ועל כן הינה עבירת משמעת לפי סעיף 16(1) לחוק שמאי המקרקעין, התשס"א 2001 .**

מהוראות החוק עולה כי חל איסור לקבוע את שכר טרחתו של השמאי ביחס לסכום השומה או בהתאם לתוצאות ההליך לגביו מבוקשת השומה. עוד יצויין כי בהתאם לסעיף 32 לחוק, רשאית ועדת המשמעת לבטל את הרישום בפנקס שמאי המקרקעין של מי שנמצא כי עבר עבירת משמעת, ואף לחייבו בהוצאות ההליך.
בפני מועצת השמאים הועלו טענות לפיהן גופים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות, נוהגים להתקשר עם שמאים בהסכמים לפיהם שכר הטרחה המשולם לשמאי נקבע בהתייחס לתוצאות ההליך בו הם מעורבים, כגון באחוזים מהסכום הנגבה כהיטל השבחה. התקשרות מסוג זה עם שמאי מקרקעין עומדת בסתירה לתקנות האתיקה המקצועית, וממילא ברור שחל איסור על התקשרות של רשות מקומית בהסכם כזה".
מסקירת שומות השמאים וחשבונות שכר הטרחה שהוגשו עולה כי גובה שכר הטרחה נקבע בהתאם לשווי המקרקעין המעורך. לדעת הביקורת, הסדר זה יוצר מצב של ניגוד עניינים ופוגע באי תלות השמאי.

המלצת הביקורת

על העירייה לבחון קביעת תעריפים אחידים וידועים מראש לשכר הטרחה של שמאים ללא קשר לשווי המקרקעין או גובה ההשבחה.

מנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר מסר בתגובה: *"תנאי ההסכמים שבין השמאים לבין העירייה, לרבות הסעיף הדן בגובה שכר הטרחה, נקבעו לאחר דיונים וסיכום עם גזבר העירייה הקודם. יצויין כי שכר הטרחה נקבע בהתאם לתעריף וטבלאות של לשכת השמאים ואינו מותנה בתוצאות ו/או בגובה היטל ההשבחה שנקבע ע"י השמאי".*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר: סעיף 37 לטבלת התעריפים של לשכת שמאי המקרקעין שנמצאת בידי העירייה, לפיה מבוצע חישוב שכר טרחה לשמאי, קובע כי "שכר-הטרחה בעד היטל ההשבחה ייקבע לפי שווי המקרקעין בתכנון החדש". במצב הקיים שכר טרחת השמאי מתברר רק לאחר ביצוע עבודת השמאות. **רשויות מקומיות אחרות עובדות על פי תעריף שמאות קבוע וידוע מראש.**

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"הנושא ייבדק".*

6.4.4. **תשלומים לשמאי הוועדה**

האחריות על בדיקת ואישור חשבון שכר טרחה של השמאים חלה על אחד מעובדי מחלקת נכסים והשבחה. תשלומים לשמאים מתבצעים בהתאם לחשבון שכ"ט אשר מוגש ע"י השמאי. השמאים מעבירים, עם כל דרישה, קובץ אקסל המפרט את הדו"חות שביצע וגובה שכ"ט הנדרש.
הועבר לביקורת צילום עמוד אחד מטבלת תעריפים של לשכת השמאים שנמצא אצל העובד האחראי. עמוד זה נלקח, ככל הנראה, מפרסום ישן של הלשכה שאינו מעודכן.

<u>ממצאי הביקורת</u>

הביקורת ניתחה את קבצי האקסל שהועברו לה ומצאה כי לא כל פירוטי דרישות התשלום התקבלו. עובד המחלקה המטפל בבדיקת התשלומים מסר כי אלו כל הנתונים הנמצאים בידיו.
משיחה שערכה הביקורת עם עובד המחלקה נמסר כי בדיקת חישובי שכ"ט של השמאים לא מתבצע פרטנית לכל שומה ושומה וכי נבחנת סבירות של המחיר בהתאם לסוג השומה. בדיקה פרטנית לכל שומה מורכבת לאור שיטת ההתחשבנות עם השמאים אשר תלויה במספר רב של חישובים בהתאם לטבלאות המפורסמות ע"י לשכת שמאי המקרקעין. כמו כן, קיימת מידה רבה של אמון בשמאי הוועדה. עוד נמסר כי במקרים מסויימים, כאשר שכר הטרחה נראה לא סביר, הוא מבקש מהשמאי לשלוח פירוט חישוב שכר הטרחה לצורך הבקרה. עם זאת, לא נמצא תיעוד לביצוע בדיקת חשבונות שכר הטרחה של השמאים.

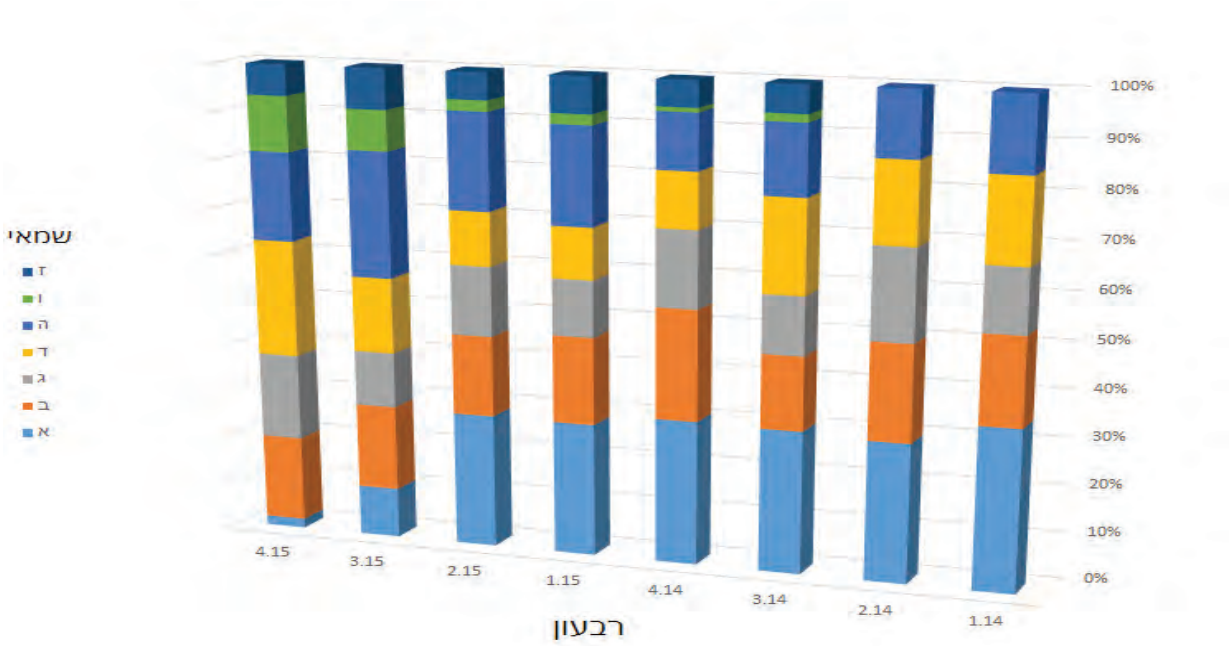
המלצת הביקורת

מומלץ כי כל חשבון שכר טרחה שהוגש ע"י שמאי ייבדק ע"י גורם שהוסמך לכך ויאושר בהתאם לשומות שהושלמו על ידו. יש לנהל מסד נתונים ממוחשב אשר יהווה בסיס לבדיקת החשבון ואישורו.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצה מקובלת".*

מהנדסת העיר מסרה בתגובתה, *כי היא ממליצה להעביר את בדיקת חשבון שכר הטרחה לחשב אגף הנדסה.*

6.5. מדיניות בחירת שמאי הוועדה



הזמנת שומת השבחה מבוצעת ע"י העובדים האחראים של מחלקת נכסים והשבחה, לאחר קליטת בקשה למימוש למערכת קומפלוט ובדיקה מקדמית של תיק הבקשה.

העובד האחראי מכין מכתב הזמנת השומה ומעביר אותו באמצעות דואר אלקטרוני, בצירוף תיק מסמכים סרוקים. השמאי נבחר, כאמור, בשלב קליטת הבקשה במחלקה ע"י עוזרת מנהלת המחלקה.

מניתוח ממוחשב של 845 שומות השבחה שנקלטו למערכת קומפלוט בשנים 2014-2015 עולה כי חלוקה התיקים בין שמאי הוועדה אינה אחידה, כלהלן:

ניתן לראות כי עם החלפת מנהל מחלקת נכסים והשבחה ברבעון שני שנת 2015 חל שינוי בבחירת שמאי לצורך ביצוע שומת השבחה. כך לדוגמה, הופסקו הזמנות שומה משמאי א', ולעומת זאת, עלה מספר הזמנות משמאי ו'.

משיחה עם מנהלת המחלקה עולה כי לא קיימת מדיניות ברורה לבחירת שמאי בנושא שומות השבחה. יחד עם זאת, מסרה המנהלת כי כל השומות בגין בקשות להיתר בנייה תמ"א 38 עוברות לשמאי ו'.

המנהל לשעבר של מחלקת נכסים והשבחה מסר כי עבודות שומה פוזרו בין השמאים באופן שווה על מנת לשמור על איזון חלוקת העבודות.

הביקורת סבורה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה בעלת סמכות מקצועית לקביעת השמאי ממנו תוזמן השומה. עם זאת, אמורה להיקבע מדיניות ברורה עם הגדרת קריטריונים לבחירת שמאי.

המלצת הביקורת

מומלץ לקבוע מדיניות לבחירת שמאי לצורך הזמנת שומות השבחה.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *כי היא ממליצה לקבוע לפחות 5 שמאים קבועים וכי ייכתב נוהל בהתאם.*

6.6. מבנה דו"ח שמאי

מחלקת נכסים והשבחה מזמינה משמאי המקרקעין חוות דעת בקשר לשומת השבחה. פס"ד ע"א 83/474 הוועדה המקומית ראשון לציון נ' חממי קבע כי על שומה להיות ערוכה על פי כללי מועצת השמאים.

בנובמבר 2006 מועצת שמאי המקרקעין אימצה תקן מספר 1 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין לסוגיהן (להלן - **תקן 1 מועצת שמאי המקרקעין**).

בהתאם לתקן שמאי המקרקעין השומה אמורה לכלול לפחות את הפרקים הבאים:

(1) דווח על סוג השומה: שומת מקרקעין מלאה[8], שומת מקרקעין מקיפה[9] או שומת מקרקעין מבוססת הנחה (היפוטתית)[10].

(2) זהות מזמין השומה והקשר שלו לנכס הנשום.

(3) מטרת השומה.

(4) מועד הקובע לשומה.

(5) מועד הביקור בנכס וזהות המבקר.

(6) פרטי זיהוי הנכס.

(7) תמונת חזית הנכס.

(8) תאור הנכס והסביבה, המצב התכנוני והמצב המשפטי.

(9) הסטוריה של הנכס, שומות ועסקאות הסמוכות למועד הקובע.

(10) עקרונות גורמים ושיקולים – לדוגמה, התייחסות למרכיב המע"מ בהערכה.

(11) תחשיב.

(12) השומה – הזכות המעורכת במקרקעין והשווי המעורך.

(13) הצהרות – "השמאי יצהיר על מידת העניין האישי שלו בנכס, על כל קשר שיש לו עם בעל הנכס או עם מזמין השומה ועל כך שהשומה נערכה בהתאם לתקני הוועדה לתקינה שמאית".

---

[8] סעיף 3.1 לתקן 1 מועצת שמאי המקרקעין: **"שומת מקרקעין מלאה – שומת מקרקעין אשר עומדת בדרישות תקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית) התשכ"ו-1966 וכוללת תחשיב".**

[9] סעיף 3.2 לתקן מומעצת שמאי המקרקעין: **"שומת מקרקעין מקיפה – שומת מקרקעין העומדת בכל הדרישות שבסעיף 3.1 לעיל וכן בדרישות נוספות המאימות לצורך הצגתה בהליך משפטי, ולמטרות אחרות שבהן נדרשת רמת גילוי גבוהה יותר".**

[10] סעיף 3.3 לתקן 1 מועצת שמאי המקרקעין: **"שומת מקרקעין מבוססת הנחה (היפוטתית) – שומת מקרקעין שבה קיימת, על פי בקשת מזמין השומה, הנחת עבודה היפוטתית אחת או יותר (שאינה מתקיימת במציאות) הקשורה במצבו הפיזי או במצבו התכנוני של הנכס הנשום ואשר משפיעה על שווי הזכויות הנשומות".**

ממצאי הביקורת

הביקורת דגמה 36 דו"חות שומת השבחה שהתקבלו בשנים 2014-2015 לצורך בחינת עמידתם בהוראות תקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין. נמצא כי במספר שומות לא הוצג כל המידע הנדרש ע"פ תקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין :

(1) ביקור בנכס - ב-8 דו"חות שומה (22% מהמדגם) לא נמצא כי שמאי דיווח שערך ביקור בנכס.

(2) הצהרת שמאי - ב-18 דו"חות שומה (50% מהמדגם) לא צורפה הצהרת שמאי בעניין אי ניגוד עניינים.

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה לעגן בהסכם ההתקשרות עם שמאי המקרקעין דרישת עריכת דו"חות שומה בהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין.
- להחזיר דו"חות שומה שאינם עומדים בדרישות התקן לתיקון של השמאי.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצות מקובלות".*

6.7. קליטת שומת השבחה

דו"חות שומות השבחה מתקבלים ע"י מזכירת המחלקה ופרטיהם נקלטים למערכת Desk. נמסר לביקורת כי מנהלת המחלקה סוקרת כל דו"חות השומה המתקבלים, מעבירה הערותיה, במידת הצורך, לשמאי המטפל ומחזירה אליו לתיקון או להמשך טיפול לעובד האחראי במחלקה.

6.7.1. בדיקת דו"חות שומה

סעיף 14(ו) לתוספת השלישית קובע: **"הוועדה המקומית רשאית לשנות את השומה רק מנימוקים שעניינם טעות בפרטי המקרקעין, הנתונים הפיזיים של המקרקעין, התכניות החלות על המקרקעין או הזכויות שיש לחייב במקרקעין".**

בהתאם להוראה זו בסמכותה של מחלקת נכסים והשבחה לבדוק נכונות פרטים פיזיים של נכס נשוא שומת ההשבחה ואת מכלול התכניות המשביחות שחלות על הנכס.

ממצאי הביקורת

נמצא כי העובדים האחראים אינם נוהגים לבצע בדיקת תקינות של דו"ח השומה בנושאים טכניים כמצויין בסעיף 14(ו) לתוספת השלישית. עובדי המחלקה מסרו לביקורת כי הם אינם שמאים ולכן אין ביכולתם לבקר חוות דעת של שמאי. אחריות שמאי הוועדה להעביר לעירייה דו"חות שומה תקינים וללא טעויות.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי דו"חות השומה מגיעים אליה ונבדקים על ידה. במידה ונדרשת הבהרה, הוספת מידע שלא היה ברשותו של השמאי או דעה מקצועית, היא מתכתבת עם שמאי באמצעות דואר אלקטרוני. עם זאת, בדיקות אלו לא מתועדות.

מנהלת המחלקה שלחה לביקורת חמש דוגמאות להתכתבויות עם שמאי הוועדה בעקבות בדיקותיה.

מסקירת התכתבויותיה של מנהלת המחלקה נמצא כי שתי ההודעות שהועברו על ידה מכילות הנחיות ברורות לשמאי הוועדה לבצע שינויים בדו"חות השומה, ולא רק הבהרות או הוספת מידע לשמאי. הביקורת מצאה כי דו"חות השומה שונו בהתאם.

בפנייה ליועץ המשפטי של העירייה בנושא התכתבויות מחלקת נכסים והשבחה עם שמאי הוועדה השיב היועץ המשפטי כי "לדעתנו שיח ושיג בין מח' נכסים לשמאי בנושא השומה אפשרי כל עוד השומה בהכנה והשמאי לא חתם עליה. אין מקום להתערבות אחרי החתימה על השומה".

בשיחה שביצעה הביקורת עם היועץ המשפטי לעירייה הובהר כי הנחיות ברורות לתיקון שומה אינן מהוות שיח ושיג סביר ועלולות להוות התערבות לא תקינה בעבודת השמאי.

הביקורת סבורה כי לאור הוראות חוק התכנון והבנייה המגבילות מעורבות העירייה בשומות השבחה וחוות הדעת של היועץ המשפטי, מנהלת מחלקת נכסים והשבחה אינה רשאית להתערב בשומת השבחה ולהעביר הנחיות לשמאים. בסמכותה לבדוק את תקינות השומה ולשאול שאלות, ולהוסיף מידע רלוונטי אך לא להורות לביצעו עדכונים בחוות הדעת.

המלצות הביקורת

- מומלץ כי מחלקת נכסים והשבחה תבצע בדיקת תקינות דו"חות שומת השבחה בנושאים הקשורים בפרטים הפיזיים של הנכס נשוא השומה ותכניות משביחות שחלות עליו.
- מומלץ כי מעורבות של מנהלת מחלקת נכסים והשבחה בדו"חות שומות השבחה תוגבל להוספת מידע חסר והבעת דעתה המקצועית בלבד.
- מומלץ כי בדיקה של דו"חות השומה ע"י המחלקה וממצאיה יתועדו במערכת הקומפלוט.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצות מקובלות".*

6.7.2. קליטת שומה בקומפלוט

שומת השבחה סופית החתומה ע"י שמאי הוועדה עוברת לעובד האחראי במחלקת נכסים והשבחה לצורך קליטתה למערכת קומפלוט והפקת דרישת תשלום לבעל הנכס.

במסגרת קליטת השומה מזין העובד האחראי במודול קליטת השומות בתוכנת הקומפלוט, את שם השמאי החתום על דו"ח השומה, מספרי התכניות המשביחות על פיהם נקבעה חבות בהשבחה, סכום ההשבחה לכל תכנית והתאריך הקובע (תאריך פרסום התכנית המשביחה ברשומות) לצורך חישוב הפרשי הצמדה. במקרה של מימוש של נכס מוזן גם תאריך המימוש, לצורך חישוב ריבית פיגורים.

בהתאם לנתונים שנקלטים למערכת קומפלוט מפיק העובד האחראי את הודעת חיוב לבעל הנכס.

<u>ממצאי הביקורת</u>

במסגרת בדיקת מדגם של 30 תיקים בוצעה התאמה בין נתוני שומות שהופקו ע"י שמאי הוועדה לבין נתוני השומות שנקלטו למערכת קומפלוט וסכום הודעות חיוב שהועברו לבעלי הנכס.

נמצא כי בתיק אחד (תיק מימוש מס' 22139) נשמטה שורת חיוב של תכנית אחת. כתוצאה מכך הופחת חיוב בעל הנכס ב-24,186 ₪.

היטלי השבחה מהווים ערך כספי גבוה יחסית עבור העירייה. טעויות אנוש יכולות לקרות, אך עלולות לגרום להפסדים כספיים. הביקורת סבורה כי חשוב לקבוע נהלי עבודה ובקרה שימנעו טעויות.

המלצת הביקורת

מומלץ כי לאחר קליטת שומה למערכת קומפלוט, יבוצע אימות ההקלדה ע"י עובד אחר של המחלקה. מומלץ לבנות רשימת תיוג באמצעותו בדיקת קליטת השומה תאושר ע"י העובד הבודק.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"אגף ההנדסה והנכסים נמצא בהליך מכרז למערכת ממוחשבת חדשה. הנושא ייפתר במסגרת מערכת זו".*

מהנדסת העיר מסרה בתגובתה כי, *חובה לתעד את דו"חות השומה במערכת ויש להתחיל ולעשות זאת בינתיים במערכת הקיימת אשר ייתכן וכלל לא תוחלף.*

6.8. גביית היטל השבחה

תעודת החיוב מופקת ע"י העובד האחראי של מחלקת נכסים והשבחה ונמסרת על ידו למבקש או למייצגו במסירה אישית, שליחה בדואר רשום או בדואר אלקטרוני. המבקש נדרש לפרוע את תעודת החיוב בקופת העירייה באמצעות שובר לתשלום ולהציג בפני העובד האחאי קבלה על התשלום. סעיף 9 לתוספת השלישית קובע:

"עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסמוך לפני המועד לתשלום ההיטל או כל חלק ממנו, לעומת מדד כאמור שפורסם בסמוך לפני תחילת התכנית, או אישור ההקלה או השימוש החורג, שבעקבותיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת את המדדים הרלוונטיים ב- 15 לכל חודש. חייב בהיטל השבחה שלא פרע את החוב עד תאריך ה-15, נדרש לחזור למשרדי מחלקת נכסים והשבחה ולקבל תעודת חיוב חדשה עם סכום היטל השבחה מעודכן הצמוד למדד החדש שפורסם.

<u>ממצאי הביקורת</u>

הביקורת ביצעה בדיקת התאמה של סכום החיוב בהתאם לתעודת החיוב שהופקה ממערכת קומפלוט לסכום ששולם בפועל ע"פ קבלה שתועדה בתיק הבקשה. **במסגרת בדיקת מדגם של 30 תיקים לא נמצאו ליקויים.**

6.9. חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים

6.9.1. חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים על היטל השבחה

סעיף 15 לתוספת השלישית קובע: **"על תשלום ההיטל יחול חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980 (להלן – חוק ההצמדה), ויראו לענין זה ועדה מקומית כאילו היתה רשות מקומית כמשמעותה בחוק ההצמדה ואת ההיטל כאילו היה כלול בתוספת לחוק האמור".**

סעיף 2א לחוק ההצמדה קובע: **"תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים".**

נכון למועד עריכת הדו"ח עומדת ריבית הפיגורים על 6% לשנה. על היטל השבחה חלה הצמדה למדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה, לפי הנמוך מביניהם, מיום אישורה של כל תכנית החלה על הנכס ועד למועד תשלום היטל ההשבחה. בעת עריכת דו"ח השומה מבצע שמאי הוועדה חישוב שומת השבחה לפי ערך נומינלי נכון לערב פרסום התכנית המשביחה.

ריבית פיגורים על חוב בהיטל השבחה מחושבת בגין עסקאות מכר בלבד. אין חישוב ריבית פיגורים במסגרת היתרי בנייה כי ההיתר לא מופק ללא תשלום ההיטל.

מועד עסקת המכר מהווה את היום הקובע לצורך חישוב ריבית פיגורים. במידה ועברו פחות מ-30 ימים ממועד עסקת המכר ועד מועד הדיווח לעירייה העירייה לא מחשבת את ריבית הפיגורים במועד הפקת תעודת החיוב. במקרים שהדיווח הגיע לאחר 30 יום ממועד עריכת העסקה, ריבית הפיגורים מחושבת

כבר בשומה מהמועד הקובע, דהינו ממועד העסקה. היום הקובע נקלט למערכת קומפלוט ע״י העובד האחראי במועד הפקת שובר לתשלום.

ממצאי הביקורת

בבדיקת 13 תיקי השבחה בהם בוצעה העברת בעלות נמצא כי חישוב ריבית פיגורים בוצע כנדרש.

6.9.2. **חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים במועד הפחתת היטל השבחה**

סעיף 17 לתוספת השלישית קובע: **"הוחלט בהליכים לפי תוספת זו על הפחתת החיוב בהיטל או על ביטולו, יוחזרו הסכומים ששולמו מעבר למגיע, בתוספת תשלומי פיגורים כמשמעותם בחוק ההצמדה, וסעיף 6 לחוק ההצמדה לא יחול."**

ממצאי הביקורת

לעיתים חייבת העירייה בהשבת תשלומי השבחה עודפים למבקש עקב קבלת שומה מכרעת או החלטת ועדת ערר לפיצויים והשבחה. העירייה מחויבת להחזיר הפרשי סכומים בתוספת ריבית פיגורים כחוק, קרי 6%. העובדים האחראים על כך במחלקת נכסים והשבחה מבצעים חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים באמצעות מחשבון של תוכנת ״כל נתון״. חישוב וביצוע ההחזר אינו מתועד במערכת קומפלוט.

פס״ד תא״ק 53264-12-11 מינודוכת יעקב זאדה נ' עיריית רחובות (להלן – **פס״ד זאדה**) שניתן ב-13/11/2012 שינה את ההלכה הרווחת בנושא שיעורי ריבית במקרים של החזר תשלומי יתר בגין היטל השבחה. פס״ד זאדה קבע:

"ריבית פיגורים נועדה לקנוס רשות שמעכבת את ההחזר הכספי המגיע לאזרח, והיא תשולם רק במקרה של פיגור, מקום בו ההחזר מבוצע לאחר יותר משלושים יום מהשומה המוסכמת. כאשר החיוב בהיטל השבחה הופחת מכח שמאות מוסכמת, אזי יום קבלת השומה המוסכמת הוא היום שנקבע לשילום השבחה, והחיוב הראשון ננשה כדין מכח שמאות מקרקעין קודמת. פרק זמן בן 30 ימים מהווה מהלך סביר ומקובל להתארגנות להשבת תשלום. לעומת זאת, היה על הרשות להשיב את ההפרש בתוספת ריבית רגילה לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה[11], מכיוון שבעת שהחזיקה בידה את הכסף, היה בכוחה של הרשות להפיק ממנו פירות של ריבית".

ביום פרסום פס״ד זאדה העבירה היועצת המשפטית של המחלקה הנחייה חדשה בעניין שיעורי הריבית למחלקה המשפטית ולמנהל מחלקת נכסים והשבחה דאז.

במועד פרסום פס״ד זאדה שיעור הריבית בהתאם לחוק פסיקת ריבית והצמדה עמד על 4.2%. נכון ליום הפקת דו״ח זה עומד שיעור הריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה על 2.1%.

הביקורת בדקה 4 מקרים בהם בוצע החזר תשלום השבחה עודף ומצאה כי ריבית הפיגורים חושבה לפי שיעור של 4.2% ולא בהתאם לשיעור הריבית העדכני כפי שנדרש ע״פ הפסיקה.

הביקורת מצאה כי בכל ארבעת התיקים בוצע החזר תשלום השבחה עודף במסגרת 30 הימים מקבלת השומה המכרעת או החלטת ועדת ערר כנדרש, כפי שנקבע בפס״ד זאדה.

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה שחישוב החזרי השבחה יבוצע ע״י גורם אשר הוכשר לכך ובהתאם לחוק ולפסיקות המקובלות.
- הביקורת ממליצה לתעד את החזר ההשבחה במערכת הקומפלוט.

[11] חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ-א-1961 (להלן – **חוק פסיקת ריבית והצמדה**)

מנהל מחלקת נכסים והשבחה לשעבר מסר בתגובה: *"החזר היטל השבחה עודף, לרבות שעור הריבית, נעשה בהתאם ועל פי הכללים שנקבעו בפסק הדין "זאדה". לעניות דעתי על גזברות העירייה לעדכן, מעת לעת, את מחלקת נכסים והשבחה לגבי שיעורי הריבית הנהוגים על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה".*

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצות מקובלות".*

6.10.השגות ועררים

תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, שנכנס לתוקף ב-01/05/2009, החיל שינוי מהותי בכל הנוגע להליכי הדיון בחיובים של היטל השבחה. סעיף 14 לתוספת השלישית קובע:

"(א)על שומה לפי סעיף 4 ניתן לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, בתוך 45 ימים מיום שבו הובאה השומה לידיעת החייב...

(ב)(1)בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), החייב בהיטל רשאי, אם אין הוא חולק על החיוב כשלעצמו, לפנות, בתוך התקופות האמורות בסעיף קטן (א), לפי העניין, ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין גובה החיוב...

(ו)הוועדה המקומית רשאית לשנות את השומה רק מנימוקים שעניינם טעות בפרטי המקרקעין, הנתונים הפיזיים של המקרקעין, התכניות החלות על המקרקעין או הזכויות שיש לחייב במקרקעין."

ככל שהנישום סבור שנפלו טעויות בשומת הוועדה המקומית בעניינים שיפורטו בהמשך, הוא רשאי לפנות לועדה המקומית בפנייה מנומקת ולבקש מהוועדה שהשומה תתוקן.

העניינים בגינם רשאי הנישום לפנות לועדה הם אלה: טענה לענין טעות בפרטי המקרקעין לגביהם נערכה השומה, טענה בנוגע לטעות ביחס לנתונים הפיזיים של המקרקעין, טענה בנוגע לטעות ביחס לתכניות החלות על המקרקעין (קרי ככל שהנישום סבור ששמאי הוועדה המקומית הביא בחשבון תכנית שאינה חלה על המקרקעין או שלא הביא בחשבון תכנית שחלה עליה ויש לה רלוונטיות לשומה) וטענה בנוגע לזכויות שיש לנישום במקרקעין (כגון כאשר שמאי הוועדה הניח שלנישום בעלות מלאה בנכס והנישום מבקש לטעון שבידיו זכויות החכירה בלבד).

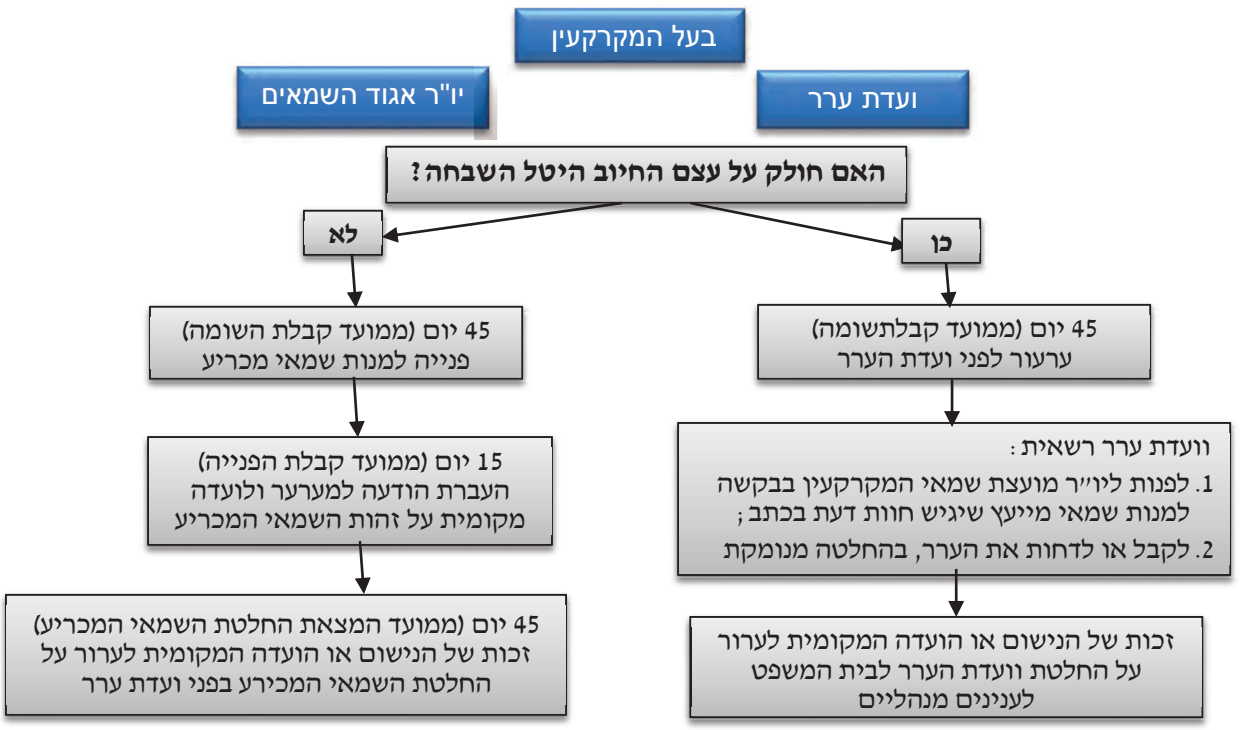
ככל שהתקבלה אצל הוועדה המקומית פנייה המעלה טענה באחד מהנושאים שפורטו לעיל, תובא השומה לבחינתו של שמאי הוועדה ואם נמצא שאכן נפלה טעות באחד מהענינים הנזכרים יערוך שמאי הוועדה המקומית שומה מתוקנת, בהתבסס על הנתונים הנכונים. זו תומצא לנישום ויראו אותה כשומת הועדת המקומית לענין המשך הליכים. פנייה לשמאי הוועדה מתבצעת בכתב מהעובד האחראי.

ככל שנישום חולק על שומת הוועדה המקומית שלא מן הטעמים שפורטו לעיל או ככל שהוועדה המקומית לא קיבלה את טענותיו של הנישום בעניינים אלה, פתוחה בפני הנישום אחת משתי דרכים –

ככל שהוא אינו חולק על עצם החיוב אלא על גובהו בלבד הוא רשאי להביא את המחלוקת להכרעה בפני השמאי המכריע. לחלופין, הוא רשאי לפנות לועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה. יוער, שנישום רשאי לפנות לועדת הערר בין אם הוא חולק על עצם החיוב בהיטל ובין אם הוא חולק על גובהו בלבד .

שתי דרכי השגה אלה הן הדרכים היחידות הפתוחות בפני הנישום על מנת להביא לשינוי שומה של הוועדה המקומית. אין עוד אפשרות, על פי החוק המתוקן, לתקן את שומת הוועדה המקומית שלא עקב טעות באחד מהעניינים שפורטו לעיל, לא בעקבות משא ומתן בין הצדדים ולא בדרך אחרת. כמו כן, אין עוד אפשרות לערוך שומה מוסכמת, קרי שומה שהיא תוצר של משא ומתן בין הצדדים או שומה שהיא תוצר של פנייה לשמאי שלישי.

העברת מחלוקת להכרעתו של השמאי המכריע נעשית באמצעות פנייה, בדואר ישראל או בדואר אלקטרוני, ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה למנות שמאי מכריע.
יושב הראש יודיע לנישום ולוועדה המקומית בתוך 15 ימים על זהות השמאי המכריע שמינה, מתוך רשימת שמאי המקרקעין שמונו על ידי השר כשמאים מכריעים.
מידע על הגשת בקשה לשמאי מכריע מגיע ישירות לדואר אלקטרוני של העובד האחראי באמצעות אתר האינטרנט הייעודי של תיקון 84.



<u>ממצאי הביקורת</u>

בהתאם לקובץ האירועים במהלך השנים 2014-2015 הוגשו 110 בקשות למינוי שמאי מכריע מתוכם ב- 20 בקשות הוגשה בקשה לביטול מינוי השמאי.
הביקורת בדקה 10 תיקים בהם הוגשה בקשה למינוי שמאי מכריע ומצאה שכל הבקשות עמדו במסגרת הזמן שהותר בחוק.
הביקורת בדקה את שיעור השינוי הממוצע בין שומת שמאי ועדה לשומת מכרעת במדגם של 43 שומות. נמצאה כי ב-41 תיקים הפחית השמאי המכריע את שומת הוועדה בשיעור ממוצע של כ-34.5%. בשני מקרים בלבד קבע השמאי המכריע שומה הגבוהה משומת שמאי הוועדה (בשיעורים זניחים בלבד).
הגשת בקשה לועדת ערר הינה בטיפול המחלקה המשפטית של העירייה ולא נבדקה במהלך ביקורת זו.

בהתאם לקובץ האירועים שהתקבל במהלך השנים 2014-2015 התקבלו 85 שומות מתוקנות ע"י שמאי הוועדה. הביקורת בדקה 17 תיקים בהם התקבלו שומות מתוקנות.
הביקורת מצאה כי בשתי בקשות למימוש (בקשות למימוש 22798,22897) הועברה הפנייה לתיקון השומה ישירות לשמאי הוועדה ולא למחלקת נכסים והשבחה. שמאי הוועדה תיקן את השומה ללא שקיבל פנייה

ממחלקת נכסים והשבחה והעביר את השומה המתוקנת למחלקת נכסים והשבחה שעידכנה את השומה בהתאם. הביקורת מעירה בחומרה רבה על יצירת קשר של שמאי ועדה ישירות עם המבקש ללא קבלת פנייה ממחלקת נכסים והשבחה, בניגוד להוראות החוק.

הביקורת מצאה מקרה נוסף (בקשה למימוש 22842) בו פנה המבקש למחלקת נכסים והשבחה בבקשה לתיקון שומת הוועדה מנימוקים שאינם מוגדרים במסגרת ס' 14(ו) לתוספת השלישית. בפנייתו כתב המבקש "אין ברצוני להגיע לערכאות אלו ולהבנתי ניתן להגיע להסכמה עם שמאי הוועדה ולחסוך זמן וכסף לשני הצדדים". פנייתו הועברה לשמאי הוועדה אשר תיקן את שומתו וביצע הפחתה של 52,125 ₪. הביקורת מעירה בחומרה על תיקון השומה.

המלצת הביקורת

מומלץ כי מחלקת נכסים והשבחה ושמאי הוועדה יקפידו על הוראות חוק התכנון ובנייה בנושא השגות וערריים.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ההמלצה מקובלת".*

מהנדסת העיר מסרה בתגובתה, *כי יש להקפיד על הוראות חוק התכנון והבנייה בנושא השגות וערריים בתיאום עם מהנדס הועדה המקומית.*

6.11.עמידה בלוחות הזמנים

בדיקת חבות בהיטל השבחה הינו חלק מהליך אישור היתר בנייה או הפקת אישור לטאבו. התמשכות הליך זה עלולה לגרום, במקרים מסויימים, לעוגמת נפש למבקש ואף הפסד כספי גדול. לכן עמידה בלוחות הזמנים חשובה ונדרשת העירייה לעשות כל מאמץ על מנת למנוע עיכובים בתהליך. בנוהל העבודה הפנימי נקבעו לוחות זמנים ב-3 שלבי טיפול בבדיקת חבות בהיטל השבחה:

(1) ממועד קבלת הבקשה למימוש ועד העברת הזמנת שומה - 7 ימים.

(2) מועד הזמנת שומה ועד קבלתה - 30 יום.

(3) ממועד קבלת השומה ועד מועד הפקת הודעה לנישום - 5 ימים.

עובדי מחלקת נכסים והשבחה מתעדים את כל פעולת הטיפול בתיק הבקשה במערכת הקומפלוט. עם זאת, נמצא כי אירועים רבים, כגון בקשות למינוי שמאי או מינוי שמאי בפועל, לא תועדו. מתוך 4,677 בקשות למימוש לא תועדו הפעולות הבאות:

(1) פתיחת תיק הבקשה - 657 תיקים.

(2) הזמנת שומה משמאי הוועדה - 87 תיקים.

(3) שליחת הודעה לנישום - 56 תיקים.

ניתוח התאריכים בוצע לפי תיקים בהם נקלטו כל האירועים.

שלב 1 - ממועד קבלת בקשה למימוש ועד הזמנת שומת השבחה

משך הזמן הממוצע בשלב זה עומד על 3.7 ימים לעומת 7 ימים כפי שנדרש בנוהל. עם זאת ב-15% מהבקשות שנותחו הטיפול בשלב זה נמשך מעבר ל-7 ימים, לדוגמה:

מספר בקשה	מספר ימים -שלב 1
22030	53
22098	45
24160	41
23802	36
23376	34
22297	27
24718	26
21439	25
24837	25

שלב 2 - ממועד הזמנת שומת השבחה ועד קבלתה

משך הזמן הממוצע עומד על 31.3 ימים לעומת 30 יום בנוהל העבודה. ב-37% מהבקשות שנותחו משך הזמן בשלב זה היה יותר מ-30 יום, לדוגמה:

מספר בקשה	שמאי	מספר ימים -שלב 2
21406	א	294
22288	ג	248
22545	ו	219
23744	ו	174
23351	ג	133
20354	ד	125
24242	ו	119
20498	א	114
20328	א	106

הביקורת ניתחה את משך הזמן הממוצע להפקת שומה לכל שמאי כדלקמן:

שמאי	מספר שומות	מספר ימים ממוצע לקבלת שומה
ו	36	57.11
א	142	37.56
ג	114	36.87
ה	69	36.17
ד	104	21.38
ב	115	20.27
ז	30	19.93

שלב 3 – ממועד קבלת השומה ועד העברת הודעה לנישום

משך הזמן הממוצע בשלב זה עומד על 2.6 ימים לעומת 5 ימים בנוהל. עם זאת, ב-14% מהבקשות שנותחו הטיפול בשלב זה נמשך מעבר ל-5 ימים, לדוגמה:

מספר בקשה	מספר ימים – שלב 3
20657	98
23543	57
20351	55
24082	52
20289	50
20286	50
23230	40
21394	33

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה להקפיד על קליטת כל פעולות הטיפול בתיק המימוש במערכת קומפלוט.
- הביקורת ממליצה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה תבצע בדיקות רבעוניות של עמידה בלוחות זמנים לצורך איתור "צוואר הבקבוק" בתהליך.

מנהלת מחלקת נכסים והשבחה מסרה בתגובה: *"ייקבעו לוחות זמנים בהתאם".*

מהנדסת העיר מסרה בתגובתה, *כי באגף הנדסה יש מחלקה העוסקת בבקרת איכות של עבודת האגף, וכי על מחלקת ההשבחה לעבוד מול מחלקת ארגון ובקרה.*

הערות ראש העיר - ביקורת סוגיות בחיוב היטלי השבחה

סעיף 6.1 - נהלי עבודה

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לעדכן את נהלי העבודה בנושא היטלי השבחה.

סעיף 6.2.1 - קבלת בקשות להיתר בנייה

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. הליקוי תוקן.

סעיף 6.2.2 - קליטת בקשה למימוש של בקשות להיתר בנייה

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת בנושא הכנת רשימת תיוג לתיעוד כל הבדיקות בתיק.

סעיף 6.2.3 - קבלת בקשות לאישורים לטאבו

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לנהל תיעוד ממוחשב של הבקשות לאישורים לטאבו באמצעות מערכת הגביה או מערכת הקומפלוט.

סעיף 6.2.4 - קליטת בקשות לאישורים לטאבו

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יוכן נוהל בנושא רשימת מסמכים שיסרקו ויתועדו בתיקי הבקשה לאישורים לטאבו.

סעיף 6.2.5 - טיפול בבקשות למידע

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת כי כל הבקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה והטיפול בהן יתועדו במערכת הקומפלוט ובכלל זה סריקת האישור וביצוע בקרה חודשית מדגמית ומעדכן כי החלו ביישום ההמלצה.

סעיף 6.3 - מתן פטור מחבות בהיטל השבחה

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי נושא התבחינים למתן פטור מחבות בהיטל השבחה יוטמע בנוהל העבודה של המחלקה.

סעיף 6.4.1 - הסכם התקשרות עם שמאי הועדה

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יוכן הסכם התקשרות עם שמאי הוועדה בהתאם לדרישות חוזר המנכ"ל למשך שנה.

סעיף 6.4.2 - הליך התקשרות עם שמאי הועדה

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן וההתקשרות עם שמאי הועדה אושרה בוועדת יועצים במהלך שנת 2016.

סעיף 6.4.3 - קביעת גובה שכר טרחה לשמאים

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי מדובר בהתקשרויות ישנות ואופן ההתקשרות יעודכן.

סעיף 6.4.4 - תשלום לשמאי הועדה

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הנושא יטופל.

סעיף 6.5 - מדיניות בחירת שמאי ועדה

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת לקבוע מדיניות לבחירת שמאי ובהמשך לתעד זאת בנוהל עבודה.

סעיף 6.6 - מבנה דו״ח שומה

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי בהסכם ההתקשרות עם שמאי המקרקעין תוכנס דרישה לערוך דוחות שומה בהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין. במידה והדו״ח שיוגש לא יעמוד בתקן הוא יוחזר לתיקון של השמאי.

סעיף 6.7.1 - בדיקות דוחות שמאי

רה״ע מקבל את המלצות הביקורת כי מחלקת נכסים תבצע בדיקות תקינות דוחות שומת השבחה ותתעד את הבדיקה במערכת הקומפלוט. נוסף על כך, מעורבות מנהלת המחלקת תוגבל להוספת מידע חסר בלבד והבעת דעה מקצועית.

סעיף 6.7.2 - קליטת שומה במערכת קומפלוט

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי הליקוי תוקן וכיום, לאחר קליטת שומה למערכת הקומפלוט מבצעים אימות הקלדה על ידי עובד אחר במחלקה.

סעיף 6.9.2 - חישוב הפרשה הצמדה וריבית פיגורים

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי חישוב החזר ההשבחה יבוצע על ידי גורם שהוכשר לכך ובהתאם לחוק ולפסיקות המקובלות. ההחזר יתועד במערכת הקומפולוט. מעדכן כי הנושא תואם מול השירות המשפטי.

סעיף 6.10 - השגות וערריים

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן וניתנה הנחיה להקפיד על הוראות חוק התכנון והבניה בנושא השגות וערריים.

סעיף 6.11 - עמידה בלוחות זמנים

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת לבצע בדיקות בקרה על עמידה בלוחות זמנים.

ביקורת סוגיות
במחלקת תנועה

סוגיות במחלקת תנועה

1. כללי

1.1. מחלקת התנועה בעיריית רמת גן הינה הגורם המקצועי התכנוני באגף ההנדסה האחראי על תחום התנועה בעיר. תחום התנועה מכיל את המרכיבים השונים הקשורים לתכנון הזרימה השוטפת של תנועת העוברים והשבים (הולכי רגל, רוכבי אופניים, כלי רכב פרטיים ותחבורה ציבורית על סוגיה השונים), הסדרי תנועה וחנייה תוך כדי שמירה על בטיחות הנוסעים וההולכים ברגל.

1.2. העיר רמת גן משתרעת על פני 16,500 דונם ומספר התושבים כ-160 אלף תושבים. נתונים הממקמים אותה במקום ה-10 מבחינת צפיפות תושבים לדונם בישראל (במקום ה-4 מבין הערים הגדולות). בנוסף מיקומה של העיר רמת גן במרכז גוש דן, כאשר היא מוקפת בערים תל-אביב, בני ברק, גבעתיים, קריית אונו, הופך את נושא התנועה בעיר לנושא מורכב וחיוני בשגרת חיי התושבים וכן להמשך התפתחותה של העיר בעתיד.

1.3. עד לינואר 2015, יחידת התנועה הייתה חלק מתוך מחלקה שכללה את תחומי הדרכים והתנועה (מחלקת דרכים ותנועה), אשר הייתה כפופה לסמנכ"ל התפעול (לפני כן הייתה כפופה למהנדס העיר). יחידת התנועה הופרדה והפכה למחלקה הכפופה שוב למהנדס העיר.

1.4. תפקידיה השונים של מחלקת התנועה הוגדרו במסמך "מחלקת תנועה – ניתוח עיסוקים", אשר הוכן ע"י מנהלת המחלקה ומהנדסת העיר. המסמך כולל 19 תפקידים שונים אשר הינם במסגרת אחריות המחלקה (נספח א').

2. מטרות הביקורת

2.1. בחינת המבנה הארגוני, כוח האדם ושיטות העבודה במחלקה

2.2. מלחמה בתאונות הדרכים

2.3. אחזקת רמזורים

2.4. פרויקט הרכבת הקלה

2.5. מיצוי הכנסות

3. מתודולוגיה

לצורך ביצוע הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

3.1. פגישות עם מנהלת מחלקת התנועה.

3.2. פגישות עם מספר עובדים ויועצים במחלקה.

3.3. שיחות עם אנשי מקצוע מחוץ לעירייה.

3.4. ביצוע ביקורות בשטח העיר.

3.5. ניתוח נתונים מתוך פרוטוקולים של ועדות תנועה, מערכת GIS, הסכמי התקשרות עם יועצים, תקציב העירייה, נתוני תאונות דרכים, נתוני פניות ציבור.

3.6. איסוף וניתוח חומר עזר נוסף: חוקי עזר, מפרט משרד הביטחון, מידע מרשויות נוספות.

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

הביקורת מודה למהנדסת העיר, למנהלת מחלקת התנועה ולעובדים על שיתוף הפעולה.

תגובות מהנדסת העיר ומנהלת המחלקה שולבו בסעיפי הדו"ח השונים.

4. עיקרי הממצאים וההמלצות

	תחום	סעיף בדו"ח	ממצא	המלצה
2.1	מבנה ארגוני, כח אדם ושיטות עבודה	5.2	אין תכנית עבודה, יעדים והגדרת תפוקות נדרשות.	הגדרת תכנית עבודה שנתית ורב שנתית למחלקה, הכוללת התייחסות ליעדים, תפוקות נדרשות ומדדי ביצוע.
2.2	מבנה ארגוני, כח אדם ושיטות עבודה	5.1.3 5.1.7 5.1.8	מספר רב של יועצים חיצוניים בעלות גבוהה **לעומת מחסור חמור בכוח אדם לביצוע כל משימות המחלקה.**	הביקורת ממליצה כי ייבחן מחדש מספר התקנים במחלקה, וכי תבוצע הערכה מחדש לגבי תמהיל העסקת יועצים חיצוניים לבין תקנים במחלקה.
2.3	מבנה ארגוני, כח אדם ושיטות עבודה	5.2.7	אין תכנית אב לתנועה ואין מדיניות תנועה.	יש לדאוג לקיום תכנית אב לתנועה עד אמצע שנת 2017 (או תכנית מתאר), וכן לקבוע מדיניות תנועה וקווים מנחים לקבלת החלטות.
2.4	מלחמה בתאונות דרכים	6.3 6.7	העיר רמת גן מוגדרת כעיר אדומה בכל הקשור לתאונות דרכים. לא קיימת תכנית כלל מערכתית למלחמה בתאונות הדרכים.	על העירייה להקים צוות עבודה משולב אשר יכלול נציגים מאגף הנדסה, אגף החינוך ואגף הביטחון והאכיפה אשר ירכז את כל הפעילות במלחמה בתאונות הדרכים.
2.5	מלחמה בתאונות דרכים	6.8	לא מתקיימת פעילות יזומה לאיתור מפגעים ואתרים מסוכנים לצורך מתן מענה בטיחותי.	יש לקצר את תהליך קבלת ההחלטות וביצוע פעולות המנע במוקדי תאונות ידועים, ולפעול באופן יזום על מנת לאתר ולטפל בנקודות תורפה בטיחותיות, תוך כדי ביצוע ניתוח בזמן אמת של פניות ציבור או של תקלות ידועות וטיפול בהן בזמן סביר.
2.6	אחזקת רמזורים	7.2	לא קיים תיעוד ו/או מעקב לכל תוכניות הזמנים הפועלות בצמתי העיר.	יש לקיים טבלת מעקב אחר מספר גרסה של תכנית הזמנים הפועלת בכל צומת. יש לוודא כי בארכיון המחלקה יהיה עותק עדכני של תכנית הזמנים לכל צומת וכי ימונה אחראי הבקיא בביצוע שינויים נדרשים.
2.7	אחזקת רמזורים	7.6 7.7	רמת השירות המתקבלת מקבלן הרמזורים הינה נמוכה ואינה עומדת בדרישות ההסכם שנחתם עם הקבלן.	יש לקנוס את קבלן הרמזורים על אי עמידה בדרישות ההסכם, על פי התנאים המופיעים בהסכם. כמו כן יש לצאת למכרז חדש לאחזקת רמזורים.
2.8	פרויקט הרכבת הקלה	8.4 8.5	ציר ז'בוטינסקי הועבר לאחריות ועדת תנועה של נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים), אשר מבצעת שינויים בציר וזאת ללא תאום מוקדם עם מחלקת התנועה וללא ניתוח משמעויות בשינויים על התעבורה בעיר.	יש לפעול להידוק הקשר עם ועדת התנועה של נת"ע, לעבוד עמה בשיתוף פעולה צמוד, וזאת על מנת לוודא כי בעת תהליך התכנון צרכי התושבים בעיר באים לידי ביטוי ומאוזנים אל מול צרכי הקבלנים בשטח. יש לראות כי טרם ביצוע כל שינוי תועבר תכנית של השינוי למחלקת התנועה וינותחו המשמעויות לתנועה בתוך העיר.
2.9	פרויקט הרכבת הקלה	8.6	קבלן הרמזורים ממשיך לקבל תשלום מהעירייה עבור הצמתים אשר אינם באחריותה בציר ז'בוטינסקי.	יש להפסיק לשלם לקבלן הרמזורים עבור תחזוקת הצמתים בשטח הנ"ל, ובמידה והקבלן קיבל בתקופה האמורה תשלום כפול יש לפעול להחזרת הסכום לעירייה.
2.10	מיצוי הכנסות	9.3 9.4	שטחי חנייה ציבוריים מופקעים לטובת גורמים פרטיים (תחנות מוניות, אתרי בנייה, עסקים וכד') ללא תמורה.	על העירייה לקבוע תעריף עבור השכרת שטחי חנייה מרשות הרבים עבור גופים פרטיים (תחנות מוניות, שטחי טעינה ופריקה לפני עסקים, שטחי טעינה ופריקה באתרי בנייה וכד'). על העירייה לקבוע נוהל מוסדר לגביית סכומים אלו.

5. מבנה ארגוני, כוח אדם ושיטות עבודה

5.1 מבנה המחלקה וכוח אדם

5.1.1. מחלקת התנועה מורכבת מ-4 עובדים: 2 עובדי עירייה - מנהלת המחלקה ומזכירה (100% משרה) ו-2 עובדים במשרת סטודנט (היקף משרה חלקי), ובנוסף 5 יועצים חיצוניים במיקור חוץ אשר אחראים לנושאים שונים.

5.1.2. להלן פירוט תפקידי היועצים ונתונים לגבי היקף העסקתם:

היועץ	פרוט התפקידים	היקף העסקה
יועץ א'	▪ טיפול בפניות ציבור. ▪ טיפול בענייני ועדת תנועה.	40 שעות חודשיות לנושא פניות ציבור, 80 שעות לנושא ועדות תנועה. סה"כ 120 שעות בחודש.
יועץ ב'	טיפול בהיתרי חנייה ובתוכניות תמ"א 38	60 שעות בחודש
יועץ ג'	▪ אשור טופס 4 ▪ עבודות תכנון בהיקף קטן	60 שעות בחודש
יועץ ד'	טיפול בהיתרי חנייה ובתוכניות תמ"א 38	40 שעות בחודש
יועץ ה'	פיקוח רמזורים	48 שעות בחודש

5.1.3. סה"כ מפעילה המחלקה 5 יועצים חיצוניים בהיקף מצטבר של כ-330 שעות עבודה, אשר מהוות מבחינת אחוזי משרה כמעט 2 עובדים במשרה מלאה, וזאת בעלות העסקה ממוצעת של כ-5 עובדים בתפקיד בכיר.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"יש קושי מבחינת השלטון המקומי/משרד הפנים לקלוט עובדים בשכר כזה".*

5.1.4. המחלקה מפעילה גם שני ספקים עיקריים: חברת ר.ס. אשר זכתה במכרז אחזקת הרמזורים בעיר, וכן חברת ט. אשר זכתה במכרז לצורך הקמה ותפעול מערכת GIS עבור מחלקת התנועה (במסגרת המכרז נדרשת החברה להקצות עובד אשר יעבוד ממשרדי העירייה).

5.1.5. תפקידם של הסטודנטים המועסקים במחלקה הינו לסייע בכל הקשור לטיפול בפניות הציבור.

5.1.6. מדברי מנהלת המחלקה עולה כי היא אמורה לגייס יועצת חיצונית נוספת לטיפול בנושא תאונות הדרכים.

5.1.7. מתוך 19 התפקידים המוגדרים של המחלקה (נספח א'), היועצים החיצוניים נותנים מענה (במקרים מסוימים מענה חלקי) רק לכ-8 נושאים. יתר 11 התפקידים אמורים להתבצע ע"י עובדי המחלקה, כאשר רק אחת מהם (מנהלת המחלקה) הינה גורם מקצועי מוסמך אשר יכול לטפל בהן.

5.1.8. להערכת הביקורת בהתחשב בתפקידיה הרבים של המחלקה ובהיקף הפעילות הרב, תמהיל חלוקת התפקידים בין עובדי המחלקה ליועצים במיקור חוץ אינו מתאים לעיר בסדר הגודל של רמת גן.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"מחצית מהתחומים שבאחריות המחלקה מבוצעים ע"י עובדי המחלקה – מדובר בכל הסוגיות הקשורות למתן מענה לתושבים, ועדות תנועה (בדיקות בשטח, ביצוע תוכניות הסדרי תנועה, בדיקת תוכניות, שת"פ עם גורמים שונים, ניהול הוועדה, הכנת פרוטוקולים ומעקב), מתן מענה לבעיות תחבורתיות ותנועתיות בעיר לאור ההכרות הטובה והקשר השוטף עם התושבים, ביצוע שינויים בזמן אמת, מתן עדות בבית משפט, חניות נכים ובטיחות. גם*

הנושאים המטופלים ע"י יועצים חיצוניים מחייבים את עובדי המחלקה להיות מעורבים ולקבל החלטות.

מקובלת הערת הביקורת בסעיף 5.1.8. בהשוואה לערים אחרות בסדר הגודל של רמת גן – נושאי התנועה מטופלים ע"י אגף ולא מחלקה. רק בצורה זו יינתן מענה לכל התחומים".

5.2. **נהלים, אמצעים ושיטות עבודה**

5.2.1. מהביקורת עולה כי במחלקה אין הגדרות תפקידים לכל בעלי התפקיד במחלקה, למעט יועצים במיקור חוץ אשר תפקידיהם מוגדרים במסגרת הסכם ההתקשרות עימם.

5.2.2. למחלקה יש מספר נהלים מצומצם אשר אינו מכסה את כל הפעילויות המבוצעות ע"י המחלקה ובתחום אחריותה. נושא זה הינו ידוע, ונמצא בטיפול מהנדסת העיר כחלק מתהליך להשלמת נהלים בכל אגף ההנדסה במהלך שנת 2016.

5.2.3. מדדי הביצוע היחידים הקיימים במחלקה הינם זמני הסגירה המוגדרים לצורך תיקון תקלות ומתן התייחסות לתקלות ולפניות ציבור אשר נפתחו במוקד העירוני. לא מוגדרים למחלקה כל יעדים או מדדי ביצוע בקשר לפעילות המחלקה, לרבות בתחום תאונות הדרכים.

5.2.4. מהביקורת עולה כי לא מוגדרת למחלקה תכנית עבודה שנתית, או רב שנתית. יצוין כי במסגרת תפקידיה המוגדרים של המחלקה (נספח א'), תאונות דרכים (סעיף 4) נכתב בפרוש: *"בניית תכנית עבודה שמטרתה להפחית את תאונות הדרכים".*

5.2.5. מהביקורת עולה כי למעט בתחום הפיקוח על רמזורים (פעילות המבוצעת ע"י יועץ במיקור חוץ), לא מתבצעת כל פעילות ביקורת ופיקוח ביתר תחומי הפעילות של המחלקה.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"היות והמחלקה נמצאת במחסור של כ"א אנו עובדים במצב של כיבוי שרפות בלבד. אי לכך אין הגדרת תפקידים אלא כולם עושים הכל. נהלים הושלמו.*

מקובלת הערת הביקורת בסעיף 5.2.3. - יש לבצע עבודה של בחינת זמני תגובה והגדרת מדדי ביצוע.

בהתייחס לסעיף 5.2.4 – לא מדויק. קיימת תכנית ובה איתור מוקדי תאונות דרכים. הנ"ל מבוצע אחת לשנה ובמסגרת זו מועברות בקשות לתקציב למשרד התחבורה. עם זאת, קשה לצפות תאונות דרכים ולכן קשה גם לבנות תכנית עבודה מדויקת. מרכיב נוסף הינו פניות תושבים – גם פה חלק מהמענה הניתן לפניה הינו קידום תוכניות והסדרי תנועה חדשים. לגבי תוכניות עתידיות – קשה לטפל באסטרטגיה ומדיניות רחבה כאשר השוטף קובר אותך.

הערת הביקורת בסעיף 5.2.5 הינה מדויקת וזאת עקב מחסור בכ"א וריבוי משימות".

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת המחלקה: הביקורת סבורה כי מפגש חד שנתי הסוקר את מוקדי התאונות בדיעבד ועליו מתבססת הבקשה לתקציב למשרד התחבורה אינה מהווה תכנית עבודה.

5.2.6. **מערכת GIS**

5.2.6.1. מחלקת התנועה מפעילה מערכת GIS ייעודית לתחום התנועה בעיר. מהביקורת עולה כי המערכת הנ"ל עובדת בנפרד ממערכת ה-GIS המופעלת ע"י אגף ההנדסה, **וזאת במקום להיותן משולבות יחד**. אי שילוב המערכות מונע מאגף ההנדסה לנצל את מלוא יכולות המערכת ע"י ראייה של התמונה המלאה הכוללת את כל שכבות המידע התכנוני במקום אחד.

5.2.6.2. המערכת הוקמה ומתופעלת ע"י חברת ט. אשר זכתה במכרז פומבי. במסגרת המכרז אחראית החברה להקצות איש מקצוע במשרדי העירייה אשר ידאג לעדכונה השוטף.

5.2.6.3. מהביקורת עולה כי הנתונים אשר הוזנו במקור במערכת הינם על בסיס סקר תנועה משנת 2004. מאז הנתונים מתעדכנים רק על פי תוכניות אשר אושרו באגף הנדסה ובהתאם להחלטות ועדת התנועה. לדברי מנהלת המחלקה, היא מתכננת במהלך השנה הקרובה לבצע סקר תנועה חדש עדכני. **הביקורת עיינה בתקציב העירייה לשנת 2016 ולא נמצאו סימוכין כי הוקצה לנושא תקציב.**

5.2.6.4. מהביקורת עולה כי לא מתבצע עדכון שוטף של הנתונים במערכת ה-GIS, וכי הנתונים במערכת **במקומות רבים חסרים או לא מעודכנים.** לדוגמא: שינויים בהסדרי תנועה כחלק מפרויקטים של תנועה אינם מעודכנים במערכת, גם אם הינם לתקופה ארוכה. כלל השינויים שנעשו בציר ז'בוטינסקי כחלק מפרויקט הרכבת הקלה אינם מופיעים במערכת ה-GIS, אלא המצב הישן.

5.2.6.5. מהביקורת עולה כי בנתוני המערכת אין כל התייחסות או הפניה לתוכניות הזמנים הפועלות בצמתים המרומזרים בעיר או למידע על תכנון הרמזורים (אורך שוט נדרש, גובה פנסים וכדי), אלא רק מיקומם הגיאוגרפי של עמודי הרמזור.

5.2.6.6. מהביקורת עולה כי הזנת חלק מהנתונים למערכת בוצעה בצורה לא מקצועית, **אשר אינה מאפשרת את איחזורם בצורה יעילה**. לדוגמא: נוסח שלטים לגבי איסור חנייה למעט פריקה וטעינה זמניים, הוזן במקרים מסוימים בשדה ההערות ובפעמים מסוימות בתיאור השלט.

5.2.6.7. מבחינה מדגמית של מספר מקטעים שערכה הביקורת עולה כי ברחבי העיר נעשו שינויים רבים לאורך השנים (חלקם ללא אישור אגף ההנדסה), וכי הנתונים אשר מופיעים במערכת אינם מייצגים נאמנה את הנתונים כפי שמופיעים במערכת ה-GIS. יכולת ההסתמכות על מערכת GIS נשענת על הידיעה כי הנתונים המופיעים במערכת הינם מדויקים ואמינים. בהעדר ידיעה זו, לא ניתן לסמוך על נתוני המערכת.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובתה *כי אין צורך בשילוב מידע בנושא חוקיות תמרורים ומערכת GIS עירונית. המידע במערכת התמרורים הינו מסווג ואין זה נכון שתהיה גישה לכולם למידע זה. עוד מסרה כי יתר הערות הביקורת בסעיף זה מקובלות.*

התייחסות מהנדסת העיר לתגובת מנהלת המחלקה: *"יש צורך חשוב ודחוף בשילוב המידע. חייב להיות ממשק למערכת ה-GIS הקיימת. שכבה זו יכולה להיות בעלת הרשאות לגורמים ספציפיים. אי לכך, יש לפעול כי במכרז החדש שייצא ל-GIS תשולב מערכת התנועה".*

5.2.7. מדיניות ותכנית אב לתנועה

5.2.7.1. לא קיימת במחלקת התנועה כל מדיניות מוגדרת, וכן לא קיימת לעיר תכנית אב מוסדרת לשם התמודדות עם הצרכים בתחום זה בהווה ובעתיד.

5.2.7.2. בין תפקידיה המוגדרים של המחלקה (נספח א') מצוין בפירוש כי שילוב רשת שבילי אופניים יהיה *"ע"פ תכנית אב"*.

5.2.7.3. בתקציב לשנת 2015 הוקצב סכום של כמיליון₪ לצורך בניית תכנית אב לתנועה לעיר. סכום זה לא נוצל. בשיחה עם מנהלת המחלקה הוסבר כי בוצעו כל ההכנות הנדרשות

לצורך תחילת כתיבת תכנית אב לתנועה, כולל בחירת מהנדס תנועה במיקור חוץ, אך בהחלטת מהנדסת העיר הוחלט לגנוז את הפרויקט. לדברי מנהלת המחלקה, הסיבה לכך היא שבמינהל התכנון במשרד האוצר, שוקדים על ביצוע תכנית מתאר חדשה לרמת גן אשר תכלול התייחסות לתחום התנועה. לא ידוע על לוח זמנים או מועד סיום של העבודה על תכנית המתאר במינהל התכנון.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"בתחילה אכן סברנו שכך נכון אולם לאחר מכן הוצאתי פנייה למתכננים להכנת תכנית ולאחרונה אף נבחר מתכנן שיתחיל עבודתו במהרה".*

5.2.7.4. בתחומי העיר מוקם בימים אלו מיזם תחבורה ציבורית משמעותי, פרויקט הרכבת הקלה. פרויקט זה עומד לשנות את פני התנועה בכל רחבי גוש דן ולעצב את תכנית התנועה בעיר לעשרות שנים קדימה. כמו כן, העיר רמת גן החלה לקחת חלק בפרויקט "תל אופן" אשר אמור להביא לעלייה מסיבית ברוכבי אופניים ברחבי העיר ולשנות את תמהיל כלי הרכב בדרכים (יותר אופניים, פחות מכוניות). שני הפרויקטים הללו מתקדמים ללא תכנית אב מערכתית, או ראייה מוגדרת כיצד ישתלבו בנוף ובתכנון העירוני לשנים קדימה.

5.2.7.5. הביקורת סבורה כי תכנית מתאר מעודכנת אשר כוללת התייחסות מעמיקה לתחום התנועה יש בה כדי לשמש תחליף לתכנית אב, וכי בקיומה של תכנית מתאר שכזו, ניתן לחסוך את העלות הרבה של הכנת תכנית אב ייעודית. אף על פי כן, בהינתן כי בנקודת זמן זו לא קיימת תכנית מתאר וכי לא נקבע לוח זמנים צפוי לסיומה, מה גם שתהליכים ופרויקטים אדירים המתבצעים בעיר בתחום התנועה כעת, הופכים את קיומה של תכנית אב מוגדרת להכרחית, ויש לפעול במהירות האפשרית לצורך גיבושה.

5.2.7.6. עובדי מחלקת התנועה נדרשים לתת כיום תשובות לגבי נושאים שנשענים על חזון התנועה לעתיד, והעדר מדיניות בנושא בהווה אינה מאפשרת הכוונה תכנונית לעתיד. לדוגמא: חברת נתיבי איילון הציעה לבצע בעיר פרויקט לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית וזאת ע"י תוספת מספר הקווים והפקעת נתיבים קיימים לצורך נתיבי תחבורה ציבוריים (נת"צים). לא ניתן לקבל החלטה האם לאפשר את הפרויקט הנ"ל מבלי שהתקיים דיון עקרוני וללא קבלת החלטה על חזון התנועה בעיר, כולל עידוד תחבורה ציבורית על חשבון נוחות התנועה לציבור ברכבים פרטיים. דוגמא נוספת: עובדי המחלקה נאלצים להשיב על בקשות להקלות בדרישות החנייה בקרבת מיקום תחנות צפויות של הרכבת הקלה, כאשר מועד הקמת התחנות הללו צפוי (במידה ויקומו) בעוד כ-6 שנים ויותר.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"לאחרונה נקלטה יועצת תנועה חיצונית אשר תטפל בנושא. השבוע (נכון ל-19/04/2016) הוצאנו בקשות להצעות מחיר להכנת תכנית אב לתחבורה".*

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *בחירת מתכנן לתכנית אב לתחבורה יוצאת לדרך בימים אלו וזאת בנוסף לתכנית מתאר".*

5.2.8. **פניות ציבור**

במהלך שנת 2015 התקבלו במוקד העירוני 3,028 פניות ציבור המיועדות למחלקת התנועה. מספר זה הינו גבוה מאוד. לשם השוואה: בשנת 2007 התקבלו במוקד העירוני 3,641 פניות ציבור, אשר היו מיועדות ליחידות דרכים ותנועה שהיו מחלקה אחת.

5.2.8.1. נושאי הפנייה העיקריים הינם:

נושא	מס' פניות	אחוז הפניות
תיקון תקלה ברמזורים	1,224	40.4%
ועדת תנועה	318	10.5%
שונות – תנועה	317	10.5%
הצעות להסדרי תנועה	308	10.2%
בקשה להתקנה או סימון של תמרור חדש	301	9.9%

5.2.8.2. התפלגות הפניות על פי צירים עיקריים:

שם הרחוב	מס' פניות	אחוז הפניות
ז'בוטינסקי	232	7.7%
אבא הלל	193	6.4%
הירדן	175	5.8%
הרא"ה	165	5.4%
אלוף שדה	113	3.7%

5.2.8.3. הביקורת דגמה 272 פניות ציבור החל מ-1/1/2016 ועד ה-31/01/2016, ומצאה כי ב-20 מקרים לפחות הוגשו פניות חוזרות עקב אי טיפול או טיפול לא מספק בפנייה. יצוין כי נמצאו מספר מקרים בהם דווחו על תקלות חוזרות במערכת הרמזורים לאורך תקופה ארוכה וזאת מבלי שהצליחו לפתור את התקלה באופן מספק. לדוגמא: בצומת אלוף שדה–כורזין דווח במהלך חודש ינואר על 8 מקרים בהם הרמזורים בצומת לא פעלו. כמו כן, בצומת בן אליעזר-פנחס רוטנברג דווח במהלך חודש ינואר על 8 מקרים בהם הרמזורים בצומת לא פעלו. **בצומת הירדן-פנחס רוטנברג התקבלו במהלך חודש ינואר 17 מקרים שונים, על פני 11 ימים בהם הצומת לא פעלה כנדרש.**

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"הוספת כ"א תאפשר מתן שירות טוב ומקצועי וביצוע בקרות חוזרות. יש לבצע אחת לשנה בדיקה של סטטיסטיקת תקלות בצמתים מרומזרים, לראות אם קיימת בעיה שניתן לפתור אותה (לדוגמא החלפת מנגנונים). בנוסף יש לקנוס את הקבלנים על תקלות חוזרות".*

5.3. **המלצות הביקורת**

5.3.1. הביקורת ממליצה כי ייבחן מחדש מספר התקנים במחלקה, וכי תבוצע הערכה מחדש לגבי תמהיל העסקת יועצים חיצוניים לבין תקנים פנימיים במחלקה.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"חייבים להוסיף תקני כ"א".*

5.3.2. יש להגדיר למחלקת התנועה תכנית עבודה שנתית, כאשר התכנית תכלול יעדים, תפוקות נדרשות, מדדי ביצוע, וכן תשתלב באופן אינטגרלי בתכנית העבודה של אגף ההנדסה. מומלץ כי בנוסף תגובש למחלקת התנועה תכנית עבודה רב שנתית.

5.3.3. יש להגדיר למחלקת התנועה נהלים מוסדרים לכל הפעילויות המבוצעות בה.

5.3.4. הביקורת ממליצה כי יוגדרו פעילויות פיקוח ובקרה בכלל התחומים אשר באחריות המחלקה, בדגש על פניות הציבור.

5.3.5. יש לפעול לטיוב הנתונים במערכת ה-GIS, החל מעדכון שינויים גיאומטריים זמניים, וכלה בסקר תנועה עדכני. כמו כן, יש לוודא כי הזנת הנתונים במערכת מבוצעת באופן אשר מאפשר אחזור נתונים באופן אוטומטי.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"יש לוודא גם ממשק מלא למערכת ה-GIS הקיימת. אין לקיים שתי מערכות נפרדות".*

5.3.6. יש לוודא מול מינהל התכנון במשרד האוצר לוחות זמנים לקבלת תכנית המתאר החדשה. במידה ולא ניתן לקבל התחייבות לקבלת תכנית המתאר עד אמצע שנת 2017, מומלץ לא להמתין ולבצע תכנית אב לתנועה באופן עצמאי.

5.3.7. יש להגדיר מדיניות תנועה בעיר ולהתוות קווים מנחים לקבלת החלטות על ידי עובדי המחלקה בהתאם למדיניות הנ"ל.

6. מלחמה בתאונות דרכים

6.1. נושא תאונות הדרכים במדינה, והמלחמה בהן בפרט, הינו נושא מורכב אשר נמצא באופן יום יומי במרכז הדיון הציבורי. המדינה בחרה כחלק מפעולותיה להתמודד עם הבעיה, להקים רשות עצמאית, היא הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, וזאת יחד עם מימון גופים רבים נוספים, פועלת על מנת להקטין ככל האפשר את מספר תאונות הדרכים בישראל.

6.2. בפרק זה בוחנת הביקורת את מעורבותה ופעילותה של מחלקת התנועה במלחמה בתאונות הדרכים בעיר רמת גן, וזאת רק בתוך תחומי אחריותה. מחקרים הוכיחו כי ישנם שלוש דרכים עיקריות להתמודד עם הבעיה: חינוך, תשתיות ואכיפה. לפיכך הנתונים אשר יוצגו להלן משקפים את פעילותם או חוסר פעילותם של כלל הגורמים אשר אמורים לפעול בנושא ולא רק של מחלקת התנועה.

6.3. מהביקורת עולה כי ברמת גן קיימת בעיה חמורה של תאונות דרכים. העיר מוגדרת על ידי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כעיר אדומה, סיווג אשר ניתן לרשויות אשר מספר הנפגעים בתאונות הדרכים הינו גבוה מהממוצע באופן משמעותי.

6.4. להלן נתונים אודות תאונות דרכים בתחומי העיר רמת גן בשנים האחרונות:

שנה	קטלנית	קשה	קלה	סה"כ
2012		39	230	**269**
2013	1	32	233	**266**
2014	1	33	232	**266**
2015 (עד אוקטובר)	2	30	173	**205**
סה"כ	**4**	**134**	**868**	**1006**

6.5. להלן השוואה בין העיר רמת גן לערים נוספות, על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2015:

שם העיר	תושבים	נפגעים	נפגעים ל-1,000 תושבים
נתניה	202,400	305	1.6
באר שבע	201,100	356	1.8
חולון	187,300	314	1.7
בני ברק	178,300	177	1
רמת גן	**150,900**	**266**	**1.8**

6.6. מן הנתונים ניתן לראות כי במהלך השנים האחרונות, אין ירידה במספר תאונות הדרכים בעיר.

6.7. על פי תפקידיה המוגדרים של מחלקת התנועה (נספח א') על המחלקה לבצע בחינה סטטיסטית של תאונות הדרכים בעיר תוך כדי התייחסות לגורמים שונים, לצורך בניית תכנית עבודה שמטרתה להפחית את מספר תאונות הדרכים בעיר. להערכת הביקורת, מחלקת התנועה הינה הגורם בעירייה אשר בין תפקידיו כלולים מלחמה בתאונות הדרכים. יתרה מכך, מניסוח תיאור תפקידה של המחלקה בנושא (התייחסות לגיל הנפגעים, סיבת התאונה וכד') ניתן להסיק כי תפקידה של מחלקת התנועה הינו לרכז את נושא המאבק בתאונות הדרכים באופן כללי בעיר, ולא רק בהיבט התכנוני התשתיתי.

6.8. פעילותה של מחלקת התנועה בתחום זה כוללת קבלת נתונים סטטיסטיים אחת לשנה מעמותת אור ירוק, לגבי תאונות דרכים בתחום העיר, וכן בחינה של אתרי תאונות לאחר קבלת הודעה ממשטרת ישראל. ועדת התנועה בישיבותיה בוחנת את הנתונים ומחליטה על דרך פעולה לטיפול באתרים אשר הינם מוקדים חוזרים של תאונות. לא מתבצעת כל פעילות מקדימה לצורך איתור נקודות בעיתיות או פעילות מניעה כלשהי.

6.9. מבדיקה מדגמית של 12 תאונות קטלניות וקשות שהתרחשו בשנת 2015 (אשר לגביהן קיים מידע מדויק לגבי מיקום התאונה) **עולה כי בארבעה מקרים נמצאו פניות ציבור המתריעות על בעיה בנקודה הספציפית הנ"ל**.

6.10. מהביקורת עולה כי לא מבוצע כל ניתוח בזמן אמת של פניות הציבור או של תקלות ידועות על מנת לצפות ולמנוע מוקדי סיכון לתאונות דרכים. **יתרה מכך, הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי לא מתבצע טיפול יסודי ומעמיק בתקלות חוזרות, המסכנות חיי אדם, כפי שהודגם בסעיף 5.2.8.3.**

מנהלת מחלקה התנועה מסרה בתגובה: *"המלחמה בתאונות הדרכים הינה חשובה ביותר. יש לבצע אחת לשנה דו"ח תאונות הכולל סטטיסטיקה של תאונות: סוגי תאונות, מוקדים, גילאים ועוד. בהתאם לדו"ח יש לפעול בכמה היבטים: ראשית, מתן מענה תכנוני הנדסי וקבלת תקציבים בהתאם. שנית, מתן מענה חינוכי הדרכתי (בקרב ילדים, בני נוער וקשישים). שלישית, שת"פ עם המשטרה (יצירת נוהל דיווח על תאונות קטלניות וחמורות וכן ביצוע אכיפה).*

הנ"ל יטופל עם קבלת כ"א לנושא (הן תוספת מהנדסים והן הקמת יחידה להדרכה בנושא בטיחות בדרכים)".

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"נדרש עובד עירייה קבוע שיהיה אחראי לנושא חשוב זה בלבד! לא ייתכן שבעיר המכילה כ-160,000 תושבים לא יהיה אחראי".*

6.11. **המלצות הביקורת**

6.11.1. על העירייה לתת מענה כלל מערכתי בתחום המלחמה בתאונות הדרכים, על מנת להפוך את העיר רמת גן לעיר בטוחה יותר לתושביה. יש להקים צוות עבודה משולב אשר יכלול נציגים מאגף הנדסה, אגף החינוך והאגף לביטחון ואכיפה.

6.11.2. יש לקצר את תהליך קבלת ההחלטות וביצוע פעולות המנע במוקדי תאונות ידועים, ולפעול באופן יזום על מנת לאתר ולטפל בנקודות תורפה בטיחותיות, תוך כדי ביצוע ניתוח בזמן אמת של פניות ציבור או של תקלות ידועות.

7. אחזקת רמזורים

7.1. מחלקת התנועה מפעילה יועץ חיצוני כמפקח רמזורים אשר תפקידו לפקח על ביצוע פעילות האחזקה ומצב הרמזורים בעיר. מתוך 1,224 פניות שנפתחו במוקד שעניינן רמזורים, רק 62 מתוכן נפתחו ע"י מפקח הרמזורים. יצוין כי במקרים רבים מעביר המפקח את הפנייה על התקלה ישירות לקבלן המתחזק, והתקלה אינה נרשמת.

7.2. מהביקורת עולה כי לא קיימת במחלקה טבלה המרכזת את מספר גרסת תכנית הזמנים הפועלת בכל צומת, ואף לא את התכנית עצמה. בבדיקה מדגמית שנערכה בארכיון תיקי הצמתים, ב-3 מקרים לא נמצאה תכנית זמנים עדכנית. מנהלת המחלקה ציינה כי בארונות המנגנונים אמורים להימצא העתקים של תוכניות הזמנים המעודכנות, אך לטענת היועץ החיצוני (המפקח על הרמזורים), במקרים רבים לא קיימות במנגנונים תוכניות הזמנים. הגורם היחיד המקיים מעקב אחר תוכניות הזמנים הפועלות בכל צומת הינו מפקח הרמזורים, **וזאת מבלי שהינו נדרש לעשות זאת על פי ההסכם עמו**. יש לציין כי אף אצל הקבלן המתחזק את הרמזורים אין העתק של כל תוכניות הזמנים (חלקן נמצאות אצל קבלנים קודמים) ובכל מקרה אינו נדרש לעשות כן.

7.3. לאור העובדה כי מרבית מנגנוני הרמזורים בעיר הינם מדגמים של חברות מתחרות (אשר לקבלן הקיים אין יכולת לתכנת), הרי שכל עדכון תכנית או תיקון תקלה במנגנון, מחייב התקשרות עם ספק נוסף אשר אינו קשור לעירייה. ישנה חשיבות רבה כי המחלקה תשמור אצלה תיעוד מלא של תוכניות הזמנים המותקנות בכל צומת והתכנון הגיאומטרי המתאים להם.

7.4. בשנת 2009, נבחרה במכרז פומבי, חברת ר.ס. כקבלן יחיד לצורך תפעול מערכות הרמזורים בעיר (כ-60 צמתים מרומזרים). להבדיל מהעבר ובשונה מהמקובל בערים מקבילות, נבחר **קבלן יחיד** לצורך תחזוקת כל הרמזורים בעיר (בשיחה עם היועץ האחראי לפיקוח על מערכות הרמזורים ושותף לכתיבת המכרז, הסביר כי מנסיונו, בעיר בסדר גודל של רמת גן, אין כל תועלת בפיצול העבודה בין שני קבלנים).

7.5. על פי ההסכם עם הקבלן, במידה וקבלן הרמזורים אינו מבצע את תפקידיו בצורה מתאימה, רשאית העירייה לקנוס אותו. הביקורת מצאה כי בחודש אפריל 2011 הועבר לקבלן הרמזורים מכתב בו צוין כי על פי ההסכם סך הקנסות כתוצאה מאי פעילותו לתיקון תקלות במועד מגיע לסכום כולל של 318,200 ₪ בתוספת מע"מ. מסיבה לא ידועה הוחלט לקזז מחשבון הקבלן סכום של 31,820₪ בלבד **(10% מהקנס המלא)** תוך כדי התראה כי המחדלים יפסקו לאלתר.

7.6. מהביקורת עולה כי במהלך שנת 2015, נרשמו 266 תקלות רמזורים אשר לא תוקנו בלוחות הזמנים הנדרשים. כל איחור אמור לגרור פיצוי על סך 500₪. **סך הפיצוי המגיע לעירייה בשנה זו כתוצאה מאי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים לתיקון תקלות, הינו 133 אלף₪ בתוספת מע"מ.**

7.7. מהביקורת עולה כי במהלך שנת 2015, **ב-52** מהצמתים המרומזרים נרשמו מעל 4 תקלות ע"פ הסעיפים המפורטים בהסכם, כל צומת אמור לגרור פיצוי בסך 3,120₪ בתוספת מע"מ. **סך הפיצוי המגיע לעירייה** כתוצאה מאי עמידת הקבלן ברף השירות הנדרש **הינו 162,240₪ בתוספת מע"מ.**

7.8. מהביקורת עולה כי על אף סך קנסות מצטבר **בסך 295 אלף** ₪ **בתוספת מע"מ,** נמנעה העירייה מלהטיל על הקבלן קנסות. בשיחה עם היועץ המפקח על הרמזורים עלה כי מנהלת המחלקה הנוכחית וקודמתה נמנעות מלהטיל קנסות על הקבלנים מתוך ראייה של עבודה בשיתוף עם הקבלן ולא עבודה כנגדו. **הביקורת מעירה בחומרה על כך שלמרות שאינו עומד בתנאים, העירייה לא גובה את הקנסות, בהתאם לחוזה ההתקשרות.**

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *אי הטלת הקנסות נובעת מחוסר בכוח אדם ייעודי לטיפול ומעקב צמוד אחר הנושא".*

7.9. **הביקורת מעירה כי על אף רמת השירות, ומספר התקלות הרב, בחרה העירייה להאריך את הסכם ההתקשרות עם הקבלן בשנת 2015 לשנה נוספת**. הביקורת רואה בחומרה רבה את רמת השירות הירודה הניתנת בעיר ע"י קבלן הרמזורים, וכן את אי טיפולה של מחלקת התנועה בהעלאת רמת שירות זו לאורך תקופה ארוכה, מבלי לנקוט נגדו באמצעים ואף לתגמל אותו בהארכת ההתקשרות בשנה נוספת.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"מקובלים ממצאי הביקורת בסעיפים 7.2-7.1.*
בעיית המנגנונים המתוארת בסעיף 7.3 תיפתר כאשר יוחלפו המנגנונים למנגנוני החברה המתחזקת. הנושא הוא תקציבי. אנו יוצאים במכרז למכרז רמזורים חדש אשר במסגרתו יוחלפו המנגנונים. נושא הקבלן היחיד יבחן ויטופל במסגרת המכרז החדש.
יש לבדוק את גובה הקנסות מחדש. במסגרת המכרז החדש נטפל בגובה קנסות ריאלי ואז ניתן יהיה ליישמו".

7.10. **המלצות הביקורת**

7.10.1. יש לקיים טבלת מעקב אחר מספר גרסה של תכנית הזמנים הפועלת בכל צומת. יש לוודא כי בארכיון המחלקה קיים עותק עדכני של תכנית הזמנים לכל צומת.

7.10.2. **יש לוודא כי קבלן הרמזורים נקנס באופן מלא על אי עמידתו בדרישות החוזה כלשונן.**

7.10.3. לאור רמת השירות הנמוכה אשר נתנה ע"י קבלן הרמזורים, מומלץ לצאת בהקדם האפשרי למכרז חדש, וכן לבחון, עפ"י איכות השירות, את השתתפותו של קבלן הרמזורים הנוכחי במכרז החדש.

8. פרויקט הרכבת הקלה

8.1. פרויקט הרכבת הקלה הינו מיזם תחבורה ציבורית לאומי, אשר נועד להוות את הבסיס לתנועת המונים ברחבי גוש דן לשנים קדימה. פרויקט הרכבת משתרע בתחומי מספר רשויות בגוש דן, כאשר מלבד העיר תל אביב, העיר רמת גן הינה היחידה אשר **מספר** קווים מתוכננים לעבור בשטחה, ולא רק אחד. על פי התכנון, בתחומי העיר אמורים לעבור הקווים הבאים (על פי סדר הקמתם המתוכנן): הקו האדום, הקו הסגול והקו הצהוב.

8.2. עבודות התכנון על פרויקט הרכבת הקלה החלו לפני שנים רבות, כאשר תכנית המתאר הכוללת את הפרויקט אושרה כבר בשנת 2001. לפיכך בחרה הביקורת שלא לבחון את פעילות מחלקת התנועה ואגף ההנדסה בכל השלבים השונים של תכנון הקווים, אלא להתמקד בפעילות המחלקה הנעשית בזמן הקמת הרכבת הקלה.

8.3. פרויקט הרכבת הקלה מנוהל בצורה מלאה ע"י חברת נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים), חברה ממשלתית שהוקמה באופן ייעודי לצורך ביצוע הפרויקט. מעבר לסמכויות הניהול והתקציב, הוענק לחברה מעמד של רשות תמרור מקומית (בדומה לרשות שדות התעופה ורכבת ישראל).

8.4. החל מחודש אוגוסט 2015, החלו עבודות בציר ז'בוטינסקי (ממתחם הבורסה ועד רחוב בן גוריון) כחלק מהליך הקמת הקו האדום. בהחלטת משרד התחבורה, האחריות להסדרי התנועה בציר הועברה לועדת התמרור של נת"ע, ולא של רמת גן. הדבר נעשה במקביל בכל הרשויות האחרות אשר עבודות הרכבת הקלה מתבצעות בשטחן (בת ים, בני ברק, פתח תקווה) למעט תל אביב. משמעות העברת האחריות לועדת התמרור של נת"ע הינה שמרגע זה ואילך, נת"ע יכולה לבצע שינויים בציר התנועה, תוך כדי מתן עדיפות לצרכי הפרויקט (אותו היא מנהלת). יתרה מכך, נת"ע רשאית לתת הוראות ביצוע לקבלן הרמזורים של העירייה, אשר הלכה למעשה עובד עבורה לאורך הציר הנ"ל.

8.5. מהביקורת עולה כי מתחילת העבודות בוצעו שינויים בגאומטריה ובתוכניות הרמזורים, כאשר שינויים אלו בוצעו ללא תיאום מראש מול מחלקת התנועה של עיריית רמת גן. יתרה מכך, למחלקת התנועה תוכניות חלקיות בלבד של הגיאומטריה ושל תוכניות הרמזורים בשטח העבודות.

8.6. מהביקורת עולה, כי **קבלן הרמזורים ממשיך לקבל תשלום מעיריית רמת גן על אחזקת הרמזורים בציר ז'בוטינסקי (7 צמתים מרומזרים), וזאת על אף שהרמזורים הנ"ל אינם באחריות העירייה אלא באחריות נת"ע**, וכי חברת נת"ע משלמת לקבלן עבור כל השינויים במערכת הרמזורים במהלך התקופה. **עלות תשלום העירייה לקבלן הרמזורים עבור הצמתים הנ"ל הינה 109,200₪ בשנה בתוספת מע"מ**.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"נת"ע הינה רשות תמרור על ציר ז'בוטינסקי. תתקיים ישיבה משותפת עם נציגי נת"ע בנושא. תיבדק מהות התשלום של נת"ע לקבלן הרמזורים (על שינויים במיקומי הרמזור ועל שינוי מבנה מהותי במנגנון – יש לשלם. על שינויים קטנים – אין צורך בתשלום). הנושא ייבדק בישיבה המשותפת".*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת המחלקה: הערת הביקורת מתייחסת לתשלום עבור הכללת הצמתים הללו בהסכם ההתקשרות ואילו תגובת מנהלת המחלקה מתייחסת לאופי ההתקשרות.

8.7. מהביקורת עולה כי מחלקת התנועה החלה לאשר הקלות בדרישות החנייה במבנים הסמוכים לאתרים המיועדים לתחנות בקווים הסגול והצהוב, וזאת למרות שתכנונם לא אושר, וכי גם בתרחיש האופטימי, תחנות אלו לא יחלו לפעול בעשר השנים הקרובות.

8.8. מהביקורת עולה כי כל המידע התכנוני הקשור לפרויקט הרכבת הקלה, ובעיקר השינויים שבוצעו לאורך ציר ז'בוטינסקי, לא הוזנו לתוך מערכת ה-GIS, וזאת על אף שהסדרי התנועה הקיימים כיום בציר אמורים להמשך שנים, ולאחר מכן המצב החדש יהיה שונה לחלוטין מהמצב הקודם.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"בקשר עם סעיף 8.7 – קיימת הצעה לתקן מופחת של חניות אשר מקודמת ע"י ועדה מחוזית בסמיכות לקווי מתע"ן* (מערכת תחבורה עתירת נוסעים)*. יש לפנות לועדה המחוזית. הסדרי תנועה זמניים אינם מוזנים למערכת ה-GIS. תוספת כ"א תפתור את הבעיה".*

8.9 **המלצות הביקורת**

8.9.1 יש לפעול להידוק הקשר עם ועדת התנועה של נת"ע, לעבוד עמה בשיתוף פעולה צמוד, וזאת על מנת לוודא כי בעת תהליך התכנון, צרכי התושבים בעיר באים לידי ביטוי. יש לראות כי טרם ביצוע כל שינוי תועבר תכנית של השינוי למחלקת התנועה.

8.9.2 יש להשלים את כל תוכניות הזמנים ותוכניות הגיאומטריה בצמתים השונים.

8.9.3 יש להפסיק לשלם לקבלן הרמזורים עבור תחזוקת הצמתים בשטח הנ"ל, ובמידה והקבלן קיבל בתקופה האמורה תשלום כפול יש לוודא כי הסכום יוחזר לעירייה.

8.9.4 יש לבחון האם לאשר הקלות בדרישות חנייה לאורך הקווים המתכוננים של הרכבת הקלה, וזאת בכפוף למדיניות אשר תקבע או תכנית אב.

8.9.5 יש לעדכן במערכת ה-GIS את כל השינויים הגיאומטריים אשר בוצעו בציר ז'בוטינסקי כחלק מפרויקט הרכבת הקלה.

9. מיצוי הכנסות

9.1 שטחי החנייה לאורך רחובות העיר שייכים לרשות הרבים, וכאשר בוחרת העירייה, מטעמים שונים, להפקיע חלק משטחי החנייה הללו לטובת גורמים שונים, הרי שהעירייה יכולה לדרוש עבור שטחים אלו תשלום, וזאת על פי ערכם.

9.2 לצורך חישוב ערך שטח חנייה, חישבה הביקורת את ההכנסה המתקבלת משטחי החנייה המוסדרת (חנייה בכחול לבן) ביחס לשטח המוקצה. בשנת 2015 הכנסות העיר מחנייה מוסדרת עמדו על 35 מיליון₪, אשר הגיעו 42,157 מטרים של חנייה בשטחים ציבוריים (מסומנים בכחול לבן), לפיכך עולה כי ההכנסה למטר הינה כ-830₪ בשנה.

9.3 ברחבי העיר פועלות כ-13 תחנות מוניות (**ע"פ סקר שביצעה הביקורת**). נמצא שהוקצה להן כ-240 מטר לאורך רחובות העיר, וזאת לצורך חניות עבור המוניות הנ"ל. להערכת הביקורת ובהתאם לחישוב שערכה, שווי החניות שהופקעו מן הציבור לטובת תחנות המוניות עומד על כ-200,000₪ בשנה. נכון למועד זה, תחנות המוניות אינן משלמות כלל עבור שטחי החנייה הנ"ל.

9.4 מהביקורת עולה, כי בדומה לרשויות רבות נוספות, מאשרת ועדת התנועה המקומית, לאסור על חנייה לפני אתרי בנייה, וזאת על מנת לאפשר לקבלנים המבצעים אפשרות לטעינה ופריקה של ציוד, העמדת מכולות לאיסוף פסולת בניין וכד'. שרות דומה ניתן גם לבעלי עסקים אשר נדרש להם שטח לצורך טעינה ופריקה. על פי המקובל, בכל אתר מוקצים לקבלן כ-18 מ' לאורך המדרכה בחזית הבניין. שוויו של שטח חנייה זה הינו כ-15,000₪ בשנה. על פי נתוני החלטות ועדת התנועה, קיימים כיום בעיר 153 אתרים בהם הופקעו שטחי חנייה מהציבור לטובת קבלנים ובעלי עסקים, לצורך פריקה וטעינה. להערכת הביקורת שווי החניות שהופקעו מן הציבור לטובת שטחי טעינה ופריקה הינו כ-2.3 מיליון₪ בשנה.

9.5 בשיחה עם מנהלת המחלקה, הסכימה מנהלת המחלקה כי אין הצדקה לחלוקת שטחי חנייה אלו ללא כל תמורה.

מנהלת מחלקת התנועה מסרה בתגובה: *"ממצאי הביקורת בסעיפים 9.4-9.3 מקובלים. יש לקדם את הנושא בהיבט המשפטי".*

9.6. המלצות הביקורת

9.6.1. על העירייה לקבוע תעריף עבור השכרת שטחי חנייה מרשות הרבים עבור גופים פרטיים (תחנות מוניות, שטחי טעינה ופריקה לפני עסקים, שטחי טעינה ופריקה באתרי בנייה וכדי). על העירייה לקבוע נוהל מוסדר לגביית סכומים אלו.

9.6.2. על מחלקת התנועה לנהל רישום מדויק עבור כל שטחי החנייה שהופקעו מהציבור לטובת גופים פרטיים.

9.6.3. על מחלקת התנועה לנהל מעקב אחר ישום החלטות ועדת תנועה מקומית לגבי הפקעת שטחי חנייה. מעקב זה צריך לכלול מעקב אחר סימון השטחים במידות ובמקום שהוגדרו, ביטול ההפקעה בתום התקופה שנקבעה או גמר העבודות (המוקדם מבין השניים).

נספח א'

מחלקת התנועה – ניתוח עיסוקים

1. רמזורים – בקרה, תפעול, פיתוח ואחזקה של מערך הרמזורים.
2. תב"ע – ליווי ומתן מענה בהיבט התנועתי-תחבורתי של תוכניות בנין העיר.
3. היתרי בנייה – חוות דעת להיתרי בנייה.
4. תאונות דרכים – בחינה סטטיסטיקת תאונות הדרכים הכוללת מוקדי תאונות, סוג התאונה, סיבות התאונה, סוגי נפגעים, גילאים וכד', לצורך בניית תכנית עבודה שמטרתה להפחית את תאונות הדרכים.
5. רכבת קלה – ליווי תכנית מערכת תחבורה עתירת נוסעים. הנחייה מקצועית ובדיקת תוכניות הסדרי תנועה של הרכבת הקלה. בדיקת רשת הכבישים כתוצאה מביטול פניות בצמתים, תכנון מיקומי התחנות, תכנון רמזורים בכל הנוגע להעדפה לתחבורה ציבורית, תכנון הזנה לרכבת ועוד.
6. מערכת מידע תנועתי – פיקוח ובקרה על עדכון שוטף של מערכות המידע התנועתי הממוחשבות ופיתוח המערכות כגון : מערכת התמרורים, שכבות במערכת GIS וכו'.
7. תחבורה ציבורית – טיפול שוטף בנושא תחבורה ציבורית.
8. ועדת תנועה מקומית – אישור תמרורים ותוכניות.
9. ועדת תנועה מרכזית – אישור תמרורים ותוכניות.
10. חניות נכים – טיפול בבקשות לחניות נכים הכולל איסוף חומר, בדיקת מהנדס בשטח ותאומים לביצוע.
11. פניות ציבור ומוקד.
12. הפקת תעודות עובד ציבור לרבות ייצוג העירייה בבתי משפט.
13. הכנת תוכניות הסדרי תנועה.
14. הכנת תוכניות רמזור.
15. הסדרי תנועה זמניים – תכנון ואישור במשטרה, כולל קבלת קהל קבלנים.
16. בניית רשת שבילי אופניים המקשרת את העיר לערים הסמוכות. איתור צירים בהם ניתן מבחינה הנדסית לשלב שבילי אופניים, ע"פ תכנית האב. תכנון חתכי רחוב הכוללים את שבילי האופניים. תכנון מפורט של שבילי אופניים בכל הפרויקטים השוטפים המבוצעים בעיר לאורך השנה.
17. תקציבים – ניהול, מעקב ובקרה אחר ניצול תקציבים. הגשת בקשות לתקציב פרויקטים תחבורתיים ממשרד התחבורה.
18. מתן הנחיות לקבלנים לביצוע מדרכות ומפרצי חנייה בחזיתות של בניינים חדשים.
19. בדיקה בשטח של חניונים ופיתוח רחוב במסגרת אישורים לטופס 4.

הערות ראש העיר - ביקורת סוגיות במחלקת תנועה

1. **סעיף 5.1.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי מח' התנועה נמצאת בתהליך של ארגון מחדש. כתוצאה מכך, נבחר במכרז מנהל חדש למחלקה שהוטל עליו לבצע את התהליך ובכלל זה השבחת כ"א ובדיקת השלמת כ"א נדרש.

2. **סעיף 5.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש צורך בהכנת תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית מחלקה כולל התייחסות ליעדים, תפוקות ומדדי ביצוע.

3. **סעיפים 5.1.3, 5.1.7 ו-5.1.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יבחן תמהיל העסקת היועצים החיצוניים לבין התקנים במחלקה.

4. **סעיף 5.2.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מה"ע תבדוק את נושא שילוב המידע של שכבת הרמזורים והתמרורים במערכת ה-GIS.

5. **סעיף 5.2.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי תוכן תוכנית אב לתנועה, עד אמצע שנת 2017, וקביעת מדיניות תנועה.

6. **סעיף 5.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נושא כ"א במחלקת התנועה יבחן במסגרת הארגון מחדש שיבוצע במחלקה.

7. **סעיפים 5.3.6 ו-5.3.7**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

8. **סעיפים 6.3 ו-6.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. העירייה תמנה בשנת 2017 ממונה על המלחמה בתאונות הדרכים.

9. **סעיף 6.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לפעול באופן יזום על מנת לאתר ולטפל בנקודות תורפה בטיחותיות במוקדי תאונות דרכים.

10. **סעיף 7.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי צורך להכין טבלת מעקב אחר תוכניות הזמנים של הרמזורים הפועלים בצמתי העיר.

11. <u>סעיפים 7.6 , 7.7 ו- 7.10</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לדרוש מהקבלן עמידה בדרישות ההסכם ומבקש לוודא כי במידת הצורך הקבלן ייקנס. בנושא מכרז אחזקת הרמזורים - פורסם מכרז פומבי שנמצא בהליך לפני דיון בוועדת המכרזים.

12. <u>סעיף 8.9</u>

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. נושא הידוק הקשר מול נת"ע בפרויקט הרכבת הקלה יטופל וזאת על מנת לוודא כי צרכי התושבים בעיר באים לידי ביטוי בפרויקט זה.

13. **<u>סעיף 9.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. יבוצע עדכון של חוק העזר העירוני.

תמיכות העירייה בעמותות

תמיכות העירייה בעמותות

1. מבוא

כל רשות מקומית בארץ מקציבה מתקציבה למתן תמיכות למוסדות ציבור, לרוב עמותות, הפעולות בתחומה. שיעור ההקצבה נע בין אלפי שקלים לבין מאות ומיליוני שקלים לעמותה. 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. כל עמותה מחויבת להגיש לרשם העמותות תקנון המפרט את מטרות העמותה ואת דרך התנהלותה. כמו כן, משנת 1998 על כל עמותה לקבל אישור על ניהול תקין מרשם העמותות בטרם תקבל תמיכה מהמדינה ומרשויותיה. כל עמותה רשומה חייבת להקים ועד מנהל, ועדת ביקורת ואסיפה כללית. כמו כן כל עמותה מחויבת במסמכי יסוד, כגון: תקנון שדינו כדין חוזה בין העמותה לבין חבריה ובינם לבין עצמם.

<u>מקורות המימון של העמותות הם:</u>

- מימון ציבורי - הקצבות מכספים ציבוריים באמצעות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.
- הכנסה עצמית - ההכנסות שמייצרות העמותות עצמן (למשל דמי חבר, הכנסות מנכסים ותשלומים מלקוחות ומצרכני מוצרים).
- תרומות - יחידים, ארגונים עסקיים וקרנות התורמים לעמותות.

אחד ממקורות ההכנסה של העמותות הוא, אם כן, התמיכה על ידי הרשות המקומית, זאת בהתאם לתקציב הרשות המקומית.

התמיכה בעמותות על ידי רשויות מקומיות מתבצעת על פי <u>נוהל "תמיכה במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006</u> (להלן: "**נוהל תמיכות**"). מטרת הנוהל מוגדרת בסעיף 1 כדלקמן:

"להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין מאת הרשויות המקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים, ככלל, בתחומה המוניציפאלי של הרשות".

בנוהל מוגדרת תמיכה (בסעיף 2, סעיף ההגדרות) כדלקמן:

"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".

בשנת 2014 העניקה עיריית רמת גן תמיכה ל-69 עמותות בסך כולל של 11,090,500₪.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את אופן מתן התמיכות לעמותות על ידי עיריית רמת-גן (להלן: "העירייה"). הביקורת תתייחס לשנת 2014 ותבחן את הליך מתן התמיכות לעמותות על ידי העירייה בהיבטים הבאים:

- <u>תקציב העירייה לתמיכות לשנת 2014</u> - תחומי התקציב ואופן חלוקתו בין תחומי התמיכה, התאמה בין תכנון לביצוע.

- התבחינים לחלוקת תקציב התמיכות - הצגת התבחינים בתחומים השונים: ספורט, מוסדות דת, תנועות נוער, חינוך ותרבות, מוסדות סעד ומוסדות ייחודים, תוך התייחסות לעמידה בדרישות הנוהל, כגון מועד אישור התבחינים וכן התאמה בין התבחינים לתמיכות שניתנו בפועל.
- תקינות מועד הפרסום ושלמות מסמכי בקשות התמיכה - עמידה בדרישות הנוהל והרשות, בין היתר- בחינת קיומם של כלל המסמכים הנדרשים, מילוי טופס הבקשה באופן מלא, קיום אישור הגזברות והיועמ"ש.
- הוועדה המקצועית - עמידה בדרישות הנוהל: נוכחות חברי הוועדה, קיומם של נימוקים בפרוטוקולים של הוועדה.
- תמיכות שלא עברו וועדת תמיכות (תמיכות עקיפות).
- הפיקוח על התמיכות.

3. מתודולוגיה

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם הגורמים הבאים בעיריית רמת-גן:

- גזבר העירייה
- סגנית הגזבר וחשבת העירייה
- סגנית הגזבר ומנהלת תקציב רגיל
- מנהל מחלקת ספורט
- מנהלת מחלקת תשלומים

כמו כן הסתמכה הביקורת על המסמכים הבאים, בהתייחס לשנים המבוקרות:

- חוזר המנהל הכללי - נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות 4/2006.
- תבחינים למתן תמיכות בתחומים השונים.
- פרוטוקולי הועדה המקצועית.
- כרטיסי הנה"ח של סעיפי תקציב התמיכות בתחומים השונים.
- כרטיסי הנה"ח של העמותות הנתמכות.
- תחשיבים למתן התמיכות.
- מדגם תיקי בקשות לתמיכה לשנת 2014 (ראה נספח א').

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

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה.

תגובות גזבר העירייה ומנהל מחלקת הספורט שולבו בסעיפי הדו"ח השונים.

4. ריכוז הממצאים העיקריים

4.1 התבחינים המפורסמים על ידי העירייה, מלבד תבחיני הספורט, אינם כוללים דברי הסבר המפרטים מהו כל קריטריון וכיצד ניתן לחשבו (7.1).

4.2 הקריטריונים בכל קטגוריה הינם כלליים ואינם מבחינים בין תחומים שונים של עמותות בכל קטגוריה (7.2).

4.3 חישוב קריטריון מקבלי שירות נעשה בשנים קודמות ואינו נערך כל שנה מחדש, אלא אם התקבלו נתונים השונים משמעותית משנים עברו (7.3.2).

4.4 אין מסמכים מבססים התומכים בהצהרת העמותות בנוגע למספר מקבלי השירות של העמותה (7.3.3).

4.5 ישנם קריטריונים אשר לא צורף אליהם הסבר כלשהו כיצד ניתן לחשבם, כגון: קריטריון מקבלי שירות, קריטריון הכנסות נוספות כולל עצמיות, קריטריון ועדה הקצאה ייחודית (7.3.1, 7.4.1, 7.5.1).

4.6 קטגוריית מוסדות ייחודים אינה מפרטת באלו מוסדות מדובר ומהם הקריטריונים של המוסדות היכולים להיכנס תחת קטגוריה זו (7.6.1).

4.7 הביקורת סבורה כי מתן שיקול דעת לוועדת התמיכות להיקף תמיכה של עד 30% מסך תקציב התמיכות של שנה קודמת אינו משקף את רוח נוהל תמיכות הדורש כי התבחינים יהיו עניינים, שוויוניים ומתחשבים בצרכי האוכלוסייה ברשות המקומית ובמתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה (סעיף 8.5 לנוהל). הביקורת מצאה כי ברשויות דומות כמו הרצליה, פתח-תקווה, נתניה ואשקלון, לא קיים סעיף המאפשר מתן סמכות שכזו לוועדה (7.6.2). מגזברות העירייה נמסר כי הדבר יתוקן בשנת 2016 במסגרת אישור התבחינים עבור תמיכות 2017.

4.8 גובה התמיכה שניתנה על ידי וועדת התמיכות במסגרת סמכותה היה 41% מסך תקציב התמיכות של השנה הקודמת, זוהי חריגה מהסמכות שניתנה לה שהינה 30% מתקציב התמיכות של השנה הקודמת (7.6.3).

4.9 בקטגוריית אגודות הספורט 4 קריטריונים אשר מתייחסים לשנה לועזית בעוד שהליגות בספורט מתקיימות על-פי לוח שנה עברי (7.7.1.1).

4.10 קריטריון ג' - מחלקות וקבוצות נוער, נערים וילדים: נמצא כי בהתאם לדו"ח פעילות מועדוני כדורגל בעיר רמת-גן מטעם ההתאחדות לכדורגל בישראל בקבוצת הפועל ר"ג ישנן 10 קבוצות נוער, נערים וילדים ואילו בתבחינים חושבו 9 קבוצות בלבד (7.7.1.4).

4.11 קריטריון ה' - תוספות מיוחדות: נמצא כי עמותת ידידי מכבי רמת חן קיבלה תוספת כחלק מקריטריון זה בגין הפליה מתקנת לספורט נשים. מלבד העובדה כי ישנו קריטריון ייחודי העוסק בהפליה מתקנת לספורט נשים אשר ניתן היה להיעזר בו לשם הענקת התוספת, מעיון בדוחות איגודי הספורט הרלוונטיים נמצא כי גם ב"אליצור רמת גן" וגם ב"מכבי ארזים ר"ג" ישנן קבוצות נשים ואף על פי כן הן לא קיבלו תוספת מיוחדת (7.7.1.6).

4.12 נמצא כי הפועל ר"ג והכח עמידר ר"ג עושות שימוש במגרש אימונים השייך לעירייה. כמו כן, בהתאם לסעיף 4 לחוזה, תשלומי הארנונה יחולו על העירייה וכן העירייה תישא בסך של 25% מהוצאות המים (סעיף 5). דבר זה מהווה תמיכה בשווה כסף ואינה באה לידי ביטוי כלל בדיוני וועדת התמיכות (7.7.1.7).

4.13 המלצות הוועדה המקצועית הוגשו לאישור מועצת העיר במועד מאוחר לקבוע בנוהל תמיכות (8.1.1).

4.14 הביקורת לא קיבלה לידיה את מועד העברת חוות דעתה של הוועדה המקצועית לדיון במועצת העיר (8.1.6).

4.15 הביקורת לא קיבלה לידיה את מועד החלטת מועצת העיר על העברת הכספים לעמותות (8.1.7).

4.16 נמצא כי העירייה מאפשרת לעמותות להגיש מסמכים באיחור וכתוצאה מהגשת מסמכים באיחור, נמשך הדיון בנושא התמיכות בוועדה המקצועית, בוועדת המשנה ולאחר מכן במועצת העיר, במשך כל שנת התמיכה (8.1.8, 11.1.5).

4.17 לא נמצאו סימוכין לפער בין התקציב אשר אושר לתמיכות בשנת 2014 ובין גובה התמיכות בפועל (פער של 19.2% מסה"כ תקציב התמיכות המקורי) (9.1.1).

4.18 במדגם שערכה הביקורת ב-11 תיקי בקשות נמצא כי חסרים המסמכים הנדרשים על פי נוהל תמיכות וטפסי הבקשה מטעם עיריית רמת גן בכדי לאשר תמיכה (10.1.1).

4.19 הפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לא כוללים דברי הסבר בנוגע להחלטות השונות של הוועדה (11.1.2).

4.20 לא צורפו חוות דעת מקצועיות של האגפים הרלוונטיים (רווחה, חינוך וכדומה) לפרוטוקולים של הוועדה המקצועית וכן לא ניתנה התייחסות בפרוטוקולים לחוות דעת שכאלו (11.1.3).

4.21 נציגי האגפים הרלוונטיים לא שותפים בדיוני הוועדה מלבד דיון אחד בו נכחה מנהלת מחלקת הנוער (11.1.4).

4.22 נמצאו עמותות שקיבלו תמיכה ואינן מופיעות בדף התמיכות שפורסם לציבור (12.1.1).

4.23 נמצאה עמותה שקיבלה תמיכה ולא נמצא דיון לגביה בוועדת התמיכות וכן היא אינה מופיעה בדף התמיכות שפורסם לציבור (12.1.1).

4.24 נמצאו פערים בין סכום התמיכה בפועל לפי כרטסת הנהלת חשבונות, לבין סכום התמיכה כפי שאושרה על ידי וועדת התמיכות ופורסמה לציבור (12.1.2).

4.25 קניית שירותים מעמותה במקביל למתן תמיכה מהרשות מהווה ניגוד עניינים ונוגדת את עיקרון השוויון (12.2.1).

4.26 יש לשלם את מלוא סכום התמיכה באותו כרטיס על מנת לאפשר בקרה נאותה על כספי התמיכה המועברים לעמותה (12.2.2).

4.27 תשלום העירייה עבור אב הבית הפועל בתנועת הצופים מהווה תמיכה עקיפה כמשמעותה בסעיף 2.11 לנוהל תמיכות (12.2.3).

4.28 וועדת התמיכות הסכימה להגדיל את סכום התמיכה ל"בית צבי" בכפוף לתוכנית עסקית לשנה הבאה. מהביקורת עולה כי התוכנית שהוגשה הנה תכנית כללית ללא ניתוח הכנסות והוצאות, ללא אישור רו"ח וללא פירוט מהן הפעולות אשר בכוונת העמותה לעשות על מנת לעמוד בתקציב (12.2.4).

4.29 נמצאו עמותות אשר פועלות במבנים השייכים לעירייה ולא נעשה קיזוז בגין תמיכה עקיפה זו (שכירות המבנה) בהחלטת גובה התמיכה הניתנת להן (13.1).

4.30 מינוי מפקח המבצע את עבודת הפיקוח בנוסף לתפקידו העיקרי, שהוא ניהול מחלקת הספורט, אינו יעיל ואינו מקיים את מטרת הנוהל שלשמה נדרש מפקח. היקף תקציב התמיכות של העירייה הנו גבוה ומצריך העסקת מפקח המייחד את עבודתו לנושא זה (14.1.1).

4.31 דוחות הפיקוח שהוגשו לביקורת אינם כוללים מסמכים שיש בהם מידע על ההתנהלות הכספית של העמותה אשר יכולים להבהיר האם כספי התמיכה אכן משמשים למטרה שלשמה ניתנו (14.1.2).

4.32 לא נמצאו דוחות פיקוח על העמותות טרם מינויו של המפקח הנוכחי (14.1.3).

4.33 פיקוח בארבע עמותות מתוך 69 הנתמכות על-ידי העירייה (שתקציבן מהווה 4% מסך תקציב העמותות הנתמכות) אינו מספק ואינו עומד בדרישות נוהל תמיכות (14.1.4).

4.34 העמותות לא הגישו דוחות תקופתיים בהתאם לנוהל התמיכות ואף על פי כן לא הופסקה התמיכה בהן (14.1.5).

4.35 לא קיימת תכנית עבודה שנתית אשר מכילה סדרי עדיפויות/קריטריונים כבסיס לבחירת מדגם העמותות שיבוקרו על ידי המפקח ולא מתוכנן פיקוח מלא על העמותות שקיימות (14.1.6).

5. הליך מתן תמיכה לעמותה

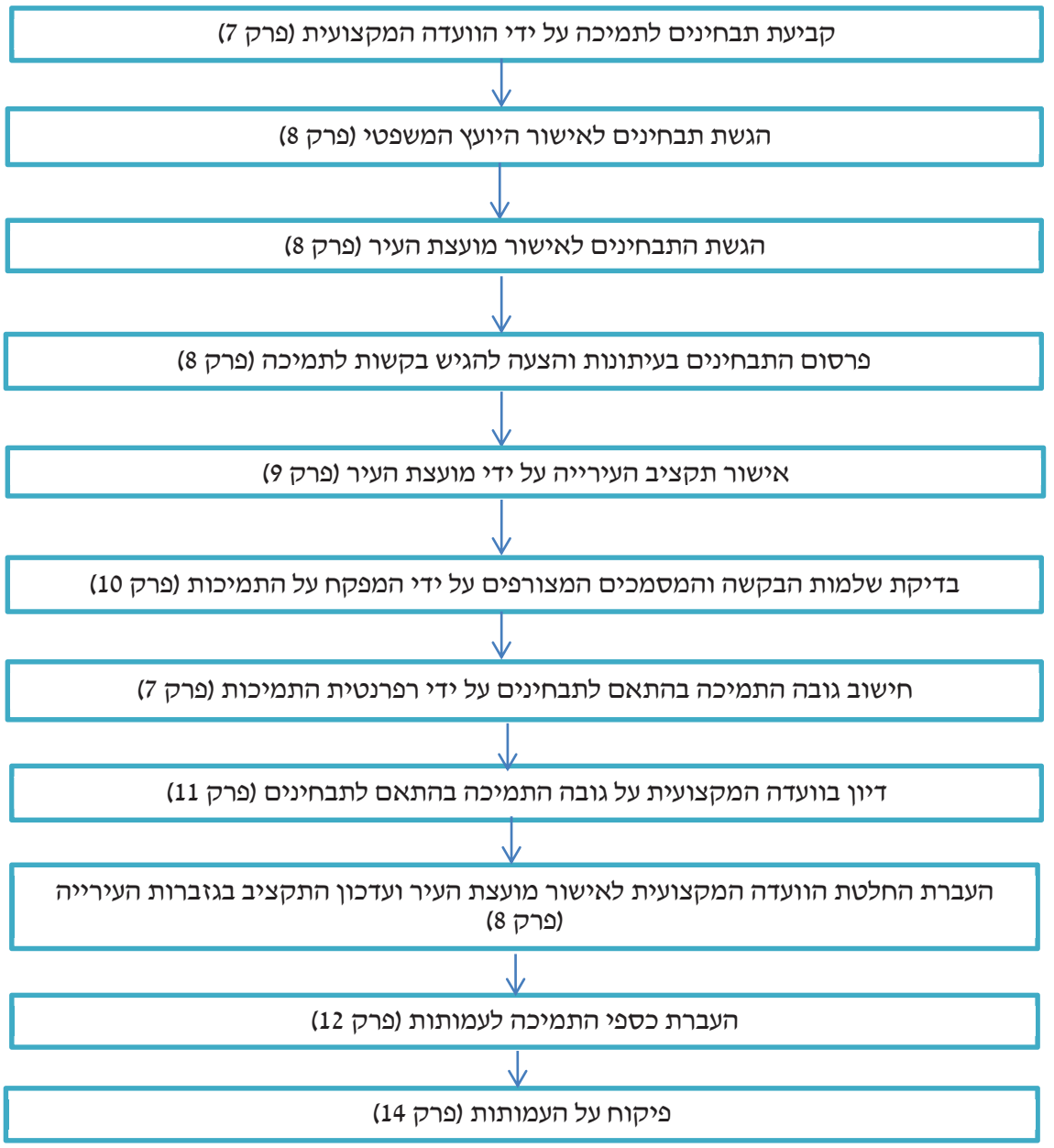
בהתאם לנוהל תמיכות, מדי שנה נקבעים תבחינים על ידי העירייה לחלוקת תמיכות לעמותות. תבחינים אלו מתפרסמים בעיתונות, ועמם הזמנה להגיש בקשה לקבלת תמיכה מהעירייה. הבקשות המוגשות נבדקות על ידי רכז התמיכות ועל ידי הגזברות. מספר פעמים בשנה מתכנסת הוועדה המקצועית אשר מאשרת את התמיכות, בהתאם לתבחינים ובהתאם לבקשות המוגשות. החלטות הוועדה המקצועית מוגשות לאישור מועצת העיר. על תקינות השימוש בכספי התמיכות נערך פיקוח.

<u>הגורמים בעירייה אשר אחראים על נושא התמיכות:</u>

- <u>רכז ומפקח על התמיכות -</u> מנהל מחלקת הספורט בעירייה, משמש בנוסף לתפקידו, כרכז ומפקח על התמיכות וכן כרפרנט הוועדה בנושא עמותות ספורט. באחריותו לוודא כי הבקשות לתמיכה המוגשות ע"י העמותות השונות מכילות את כל המסמכים הנדרשים בטרם העברתן לגזברות. כמו כן, עליו מוטלת האחריות לפקח על העמותות ולוודא כי כספי התמיכות אכן משמשים למטרה לשמה נועדו (פרק 14). בנוסף, במסגרת תפקידו כרפרנט הוועדה בנושא עמותות ספורט, עליו לקבוע מהם התבחינים לפיהם יקבע גובה התמיכה לעמותות וכן ליישם את התבחינים שנקבעו בהתאם לבקשות שהוגשו.
- <u>רפרנטית התמיכות -</u> סגנית הגזבר וחשבת העירייה. באחריותה לחשב מהו גובה התמיכה לכל עמותה בהתאם לתבחינים שאושרו על ידי מועצת העיר.
- <u>הוועדה המקצועית -</u> מורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית או נציגו, גזבר הרשות המקומית או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגו. באחריות הוועדה לקבוע את התבחינים לתמיכה, לאשר את גובה התמיכה בהתאם לחישובי הרפרנטים השונים וכן בסמכותה להוסיף או לגרוע מכספי התמיכה (ראה פרק 11).
- <u>אגף הגזברות -</u> אחראי על התקציב או נציג מטעמו משתתף בדיוני הוועדה המקצועית ומיישם את החלטותיה. הגורמים מטעם הגזברות העוסקים בתמיכות: מנהלת מערך תשלומים והקצבות בגזברות וכן סגנית הגזבר ומנהלת תקציב רגיל, אשר נוכחות בדיוני הוועדה ומיישמות את החלטותיה בפועל.

יצוין כי העירייה פועלת בהתאם לנוהל תמיכות אך לא הוכנו על פיו נהלים פנימיים.

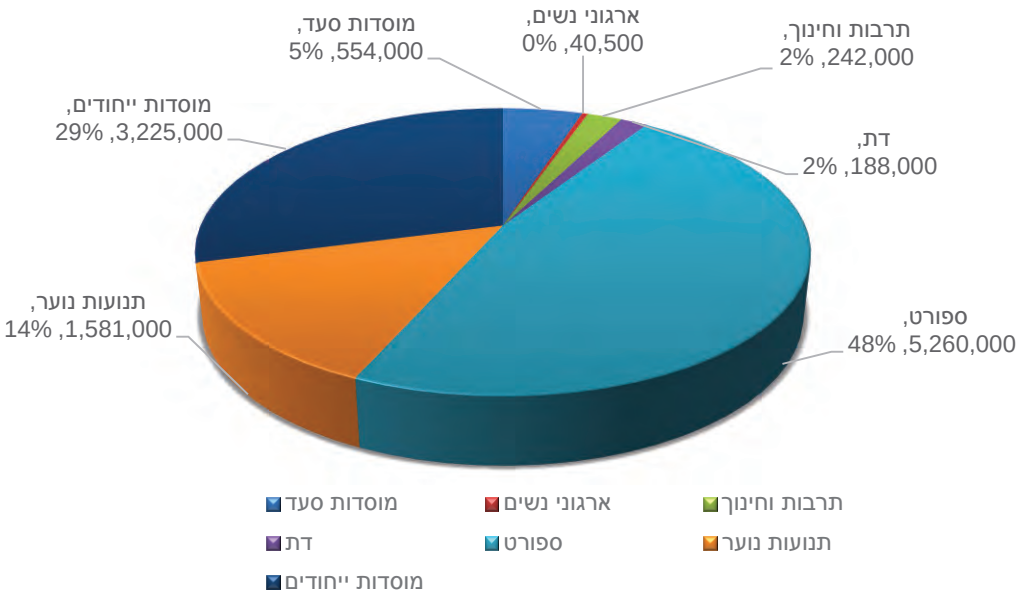
<u>להלן סדר הפעולות בנושא התמיכות:</u>



6. נתונים כספיים

פירוט חלוקת כספי התמיכות בפועל בשנת 2014, שעמדו על **11,090,500**₪, על פי תחומים:

תחום	סכום ב-₪	אחוז מסה"כ התמיכות
אגודות ספורט	5,260,000	47.4%
מוסדות ייחודים	3,225,000	29.5%
תנועות נוער	1,581,000	14.2%
מוסדות סעד	554,000	4.9%
תרבות וחינוך	242,000	2.1%
מוסדות דת	188,000	1.6%
ארגוני נשים	40,500	0.3%
סה"כ	11,090,500	100%



7. בחינת התבחינים לחלוקת התמיכה לעמותות

סעיף 8 לנוהל התמיכות מתייחס לקביעת תבחינים לתמיכות וקובע את התנאים הבאים:

8.1. "לא תיתן הרשות המקומית תמיכה אלא על פי תבחינים שנקבעו לפי נוהל זה".

בנוסף, לפי סעיף 8.2 הוועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים לאישור מועצת הרשות, לאחר קבלת חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הינם בהתאם להוראות כל דין (סעיף 8.4 לנוהל).

על התבחינים להיות עניינים, שיוויוניים ומתחשבים בצרכי האוכלוסייה ברשות המקומית ובמתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה (סעיף 8.5 לנוהל).

הביקורת קיבלה את מסמך התבחינים לשנת 2014, הכולל את הסעיפים הבאים:

- קריטריונים למתן תמיכות בתחומים: תנועות נוער, מוסדות דת, חינוך ותרבות, מוסדות סעד וארגוני נשים.
- מבחני קריטריון וועדה להקצאה ייחודית ומוסדות ייחודים.
- קריטריונים ופרמטרים למתן ערבות העירייה להלוואות של גופים נתמכים.
- דברי הסבר וקריטריונים להקצאת תקציבי הספורט.

להלן פירוט הקריטריונים הנדרשים בכל קטגוריה:

א. מוסדות דת, חינוך ותרבות, מוסדות סעד, ארגוני נשים

- מוסד
- מקבלי שירות
- הכנסות נוספות כולל עצמיות
- וועדת הקצאה ייחודית

ב. **<u>תנועות נוער</u>**

- סניפים
- שנת שירות
- מקבלי שירות
- הכנסות נוספות כולל עצמיות
- וועדת הקצאה ייחודית

ג. **<u>מוסדות ייחודיים</u>**

- וועדת הקצאה ייחודית

ממצאים

7.1 התבחינים המפורסמים על ידי העירייה, מלבד תבחיני הספורט, אינם כוללים דברי הסבר המפרטים מהו כל קריטריון וכיצד ניתן לחשבו. אין ביכולת מבקש הבקשה להבין כיצד מחושבים כספי התמיכה ובאילו תנאים עליו לעמוד. הביקורת בחנה תבחינים למתן תמיכות של רשויות אחרות כגון הרצליה ואשקלון ומצאה כי התבחינים כוללים דברי הסבר מפורטים המסבירים כיצד מחושב כל קריטריון ובאילו תנאים על העמותה לעמוד.

<u>גזבר העירייה מסר בתגובה</u> *כי "עד ספטמבר 2016 תיעשה עבודת מטה בגזברות העירייה לקביעת קריטריונים מפורטים עבור כלל הגופים הנתמכים."*

7.2 הקריטריונים שפורסמו כלליים ואינם מבחינים בין תחומים שונים של עמותות בכל קטגוריה. למשל, בקטגוריית הדת אין אבחנה בין כוללים, ישיבות, בתי כנסת ועוד. מעיון בתבחיני הרשויות האחרות נמצא כי התבחינים כוללים בנוסף לקטגוריות הכלליות כגון רווחה, חינוך, דת וכו', תתי קטגוריות המבחינות בין עמותות שונות בכל תחום ולכל תחום קריטריונים שונים המתאימים לו.

7.3 **<u>קריטריון מקבלי שירות</u>**

7.3.1 כאמור, בקטגוריות חינוך ותרבות, מוסדות סעד וארגוני נשים ישנו קריטריון הנקרא מקבלי שירות, אך אין פירוט כיצד מחשבים את מספר מקבלי השירות. הביקורת סברה כי מדובר במספר מקבלי השירות השנתי המקבלים שירות מן העמותה, אך לאחר בירור עם רפרנטית התמיכות הוסבר כי מדובר במספר מקבלי השירות ליום ולא מספר מקבלי השירות השנתי.

7.3.2 לדברי רפרנטית התמיכות, חישוב מספר מקבלי השירות נעשה בשנים קודמות ואינו נערך מחדש כל שנה, אלא אם התקבלו נתונים שונים משמעותית, וזאת מתוך הנחה כי היקף הפעילות לא השתנה. הביקורת ערכה תחשיב בהתאם למסמכים המצויים ב-11 תיקי הבקשות של המדגם (נספח א') ומצאה את ההפרשים הבאים:

עמותה	מספר מקבלי שירות ליום עפ"י וועדת תמיכות	סכום ב-₪ עפ"י ועדת תמיכות	מספר מקבלי שירות ליום עפ"י נתוני תיק הבקשה	סכום ב-₪ עפ"י נתוני תיק הבקשה	הפרש ב-₪
יד שרה	עד 60	5,000	20.83	2,000	3,000
מדרשת חמדת רעות	עד 30	2,000	500	30,000	-28,000

7.3.3 מעיון בתיקי הבקשות וטפסי האפיון של מדגם העמותות נמצא כי מלבד הצהרה כללית של העמותה לגבי מספר מקבלי השירות, אין מסמכים המבססים או תומכים בהצהרתה.

7.4 **<u>קריטריון הכנסות נוספות כולל עצמיות</u>**

7.4.1 גם לקריטריון זה לא מצורף הסבר כיצד יש לחשבו ורק לאחר בירור עם רפרנטית התמיכות התברר כי מדובר באחוז ההכנסות העצמיות של המוסד ללא תמיכת העירייה, מסך ההכנסות הכללי בשלוש השנים האחרונות. הביקורת ערכה תחשיב בהתאם למסמכים המצויים בתיקי הבקשות של המדגם ומצאה את ההפרש הבא:

עמותה	אחוז הכנסות עצמיות עפ"י וועדת תמיכות	סכום ב-₪ עפ"י וועדת תמיכות	אחוז הכנסות עצמיות בהתאם למסמכים המצויים בתיק הבקשה	סכום ב-₪ עפ"י מסמכי תיק הבקשה	הפרש ב-₪
ויצ"ו	51%-75%	10,000	100%	13,000	-3000

7.5 **<u>קריטריון וועדה - הקצאה ייחודית</u>**

7.5.1 קריטריון זה הנו סל נקודות בשיעור של עד 30% מסך תקציב התמיכות של שנה קודמת לשיקול דעת הוועדה (תוספת או הפחתה) על פי מבחנים ונקודות ייחוס. גם לקריטריון זה אין הסבר או פירוט על אודות המבחנים, וכיצד נקבעת תוספת או הפחתה. כמו כן בפרוטוקולים של וועדת התמיכות לא ניתן הסבר מדוע התקבלה תוספת או הפחתה מסכום התמיכה ולא מצוין כי התקבלה חוו"ד תומכת מהאגפים הרלוונטיים. זאת ועוד, מקריאת הפרוטוקולים של וועדת התמיכות למדה ביקורת כי נציגי האגפים הרלוונטיים לא נכחו באספות הוועדה.

7.6 **<u>מוסדות ייחודים</u>**

7.6.1 קטגוריה זו אינה מפרטת באלו מוסדות מדובר ומהם הקריטריונים, גם אם בצורה כללית, היכולים להיכנס תחת קטגוריה זו. כמו כן, לקטגוריה זו אין כלל תבחינים אלא מדובר בהקצאה על פי שיקול דעת הוועדה בלבד היכולה להגיע לעד 30% מסך תקציב התמיכות של שנה קודמת על פי מבחנים ונקודות ייחוס. הביקורת בחנה את הפרוטוקולים של וועדת התמיכות בהם נקבע גובה תמיכה לעמותות אשר הנן מוסדות ייחודים ומצאה כי אין פירוט או נימוק על גובה התמיכה אותו העבירה הוועדה לעמותות אלו. כלומר, אין לדעת מהם התבחינים אשר מחליטה הוועדה על פיהם את גובה התמיכה למוסדות ייחודים ואין לדעת מדוע דווקא מוסדות אלו הוגדרו על ידי הוועדה כמוסדות ייחודים.

7.6.2 הביקורת סבורה כי מתן שיקול דעת לוועדת התמיכות להיקף תמיכה בגובה של עד 30% מסך תקציב התמיכות של שנה קודמת, ללא פירוט של קריטריונים ברורים וקבועים מראש, אינו משקף את רוח נוהל התמיכות. סך תקציב התמיכות בעיריית רמת-גן לשנת 2013 עמד על 8,828,000 ₪, מכאן שהסכום המוקדש לשיקול דעת הוועדה בשנת 2014 עמד על 2,648,400 ₪. אמנם יש מקום להותיר שיקול דעת לוועדת התמיכות, אך, להערכת הביקורת יש לתת לוועדה סמכות לשיקול דעת מקצועי של עד 10% מסך תקציב התמיכות של שנה קודמת, בהסתמך על חוו"ד הגוף המקצועי בכל נושא.

<u>גזבר העירייה מסר בתגובה</u> *כי "הדבר יתוקן במסגרת תבחינים אשר יובאו לאישור המועצה בשנת 2016, עבור תמיכות 2017."*

7.6.3 הביקורת בדקה את סך גובה התמיכה אשר ניתנה על ידי וועדת התמיכות במסגרת סמכותה לתת תמיכה של עד 30% מסך התקציב של שנה קודמת. מהביקורת עולה כי ישנה חריגה של 1,003,600 ₪. בשנת 2014 הסכום בפועל היה 3,652,000₪ המהווה 41% מסך התקציב של השנה הקודמת:

תקציב שנת 2013 ב-₪	סכום מחושב ב-₪	סכום בפועל ב-₪ בשנת 2014	הפרש ב-₪	אחוז פועל
8,828,000	=30%*8,828,000 2,648,400	3,652,000	1,003,600	41%

7.6.4 **<u>המלצות הביקורת</u>**

7.6.4.1 הביקורת ממליצה לצרף לתבחינים דברי הסבר המפרטים מהו כל קריטריון וכיצד ניתן לחשבו על מנת שניתן יהיה להבין בבירור מהם הקריטריונים.

7.6.4.2 הביקורת ממליצה על קביעת קריטריונים, גם אם כלליים, בנוגע לקטגוריית מוסדות ייחודים. זאת, על מנת לקבוע ולהגדיר גבול למוסדות המבקשים להיכנס תחת קטגוריה זו.

7.6.4.3 יש לוודא כי הוועדה עומדת במסגרת הסמכות של 30% שניתנה לה.

7.6.4.4 הביקורת ממליצה לצמצם את היקף הסמכות להפעלת שיקול דעת הוועדה ל-10% מסך תקציב התמיכות של השנה הקודמת תוך פירוט הנימוקים לגובה התמיכה הניתנת על ידה.

7.7 **<u>אגודות ספורט</u>**

להלן הקריטריונים בקטגוריה זו:

א. ענף הספורט והדירוג בתוך כל ענף

ב. הוצאות תפעול

ג. קבוצות נוער

ד. קריטריונים ייחודיים (איחוד, עירוני, אוכלוסיות מיוחדות, הפליה מתקנת לספורט הנשים, מיוחד)

ה. תוספות מיוחדות

7.7.1 **<u>ממצאים</u>**

7.7.1.1 בקטגוריית אגודות הספורט 4 קריטריונים אשר מתייחסים לשנה לועזית בעוד שליגת הספורט נקבעת לפי לוח השנה העברי. מכאן, שיתכן שקבוצה מסוימת תתחיל את השנה הלועזית בליגה מסוימת ותסיים אותה בליגה אחרת ולמרות זאת תקבל את הניקוד לתמיכה בהתאם לליגה בה הייתה בזמן הגשת בקשת התמיכה.

מנהל מחלקת ספורט מסר בתגובה *כי "הליגות בענפי הספורט הנתמכים מתחילות בחודש ספטמבר והתקצוב על פי התבחינים נקבע בחודשים דצמבר-ינואר, לאחר פתיחת הליגות.*

במצב זה, הקבוצה מקבלת ניקוד על פי הליגה בה היא משתתפת בפועל בפתיחת העונה ועל פי מס' קבוצות הנוער המשתתפות בפועל והכל כ-4 חודשים מפתיחת העונה. נוהל זה מאפשר לתת ניקוד על פי מצב הקבוצות בפועל, כולל קבוצות שנסגרו או התפרקו בפרק הזמן שחלף מפתיחת העונה (בעיקר קב' ילדים ונוער).

יצוין כי קבוצה שסיימה את העונה בליגה אחרת, תקבל ניקוד בשנת התמיכות הבאה בהתאם לליגה האחרת בה סיימה הקבוצה את העונה הקודמת או במילים אחרות כ- 4 חודשים לאחר פתיחת הליגה בה סיימה את העונה הקודמת. כך מקובל ונהוג לפעול בתחום התמיכות לאגודות הספורט."

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת הספורט : תגובת מנהל מחלקת ספורט אינה סותרת את הממצא. התמיכה אמנם נקבעת לאחר תחילת הליגה ובהתאם לליגה בה הקבוצה משתתפת בפועל, אך אם השתנתה הליגה בה הקבוצה משתתפת בספטמבר שלאחר קביעת התמיכה (הנעשית בדצמבר-ינואר), הקבוצה תקבל את התמיכה שנקבעה עד דצמבר-ינואר העוקבים (אז תיקבע התמיכה החדשה) וזאת על אף שאינה משתתפת בליגה בה השתתפה בעונה הקודמת.
ראוי לציין כי קיימות רשויות מקומיות אשר כוללות בתבחינים שלהן את עדכון התמיכה במקרים בהם במהלך שנת התקציב חל שינוי בליגה של הקבוצה.

7.7.1.2 **<u>קריטריון א' - ענף הספורט ודרג הקבוצה</u>**

קריטריון זה מתייחס לענף הספורט אליו שייכת הקבוצה ולדרג הקבוצה.
הביקורת ערכה השוואה של יישום התבחינים כפי שנעשה ע"י רפרנט הספורט ובין דיווחי איגודי הספורט הרלוונטיים - **נמצא תקין**.

7.7.1.3 **<u>קריטריון ב' - הוצאות תפעול</u>**

קריטריון זה ניתן בהתאם לקריטריון א' - **נמצא תקין**.

7.7.1.4 **<u>קריטריון ג' - מחלקות וקבוצות נוער, נערים וילדים</u>**

על פי מספר הקבוצות הרשומות בהתאם לדיווח של איגודי הספורט הרלוונטיים. כל קבוצה מזכה ב-5 נקודות. הביקורת בחנה את דיווחי איגודי הספורט הרלוונטיים בהשוואה ליישום התבחינים ומצאה כי בהתאם לדוח פעילות מועדוני הכדורגל בעיר רמת-גן מטעם ההתאחדות לכדורגל בישראל, בקבוצת הפועל ר"ג ישנן 10 קבוצות נוער, נערים וילדים ואילו בתבחינים חושבו 9 קבוצות בלבד.

קבוצה	מס' קבוצות נוער, נערים וילדים עפ"י תבחין	מס' נקודות עפ"י תבחין	סכום ב-₪ עפ"י תבחין	מס' קבוצות נוער, נערים וילדים עפ"י ביקורת	מס' נקודות עפ"י ביקורת	סכום ב-₪ עפ"י ביקורת	הפרש ב-₪
הפועל ר"ג	9	45=5*9	=3635*45 163,575	10	50=5*10	=3635*50 181,750	18,175

7.7.1.5 **<u>קריטריון ד' - קריטריונים ייחודים</u>**

7.7.1.5.1 איחוד קבוצות - קריטריון האיחוד יקבל תוקף בתנאי שמהלך האיחוד יקבל את אישור הנהלת העיר על כל מרכיביו. בשנה הראשונה תקבל הקבוצה המאוחדת תוספת של 100% לבסיס הקבוצה המובילה, בשנה השנייה תרד התוספת ב-10% וכך בשלישית, ברביעית, בחמישית ובשישית. מהשנה השביעית והלאה, תישאר תוספת קבועה של 40% (על הבסיס) מסעיף איחוד.
הביקורת מצאה כי קבוצת הכח עמידר קיבלה 40% תוספת בגין סעיף זה ועל כן ביקשה לקבל מסמכים המעידים כי האיחוד אכן נעשה לפני למעלה משבע שנים – **נמצא תקין**.

7.7.1.5.2 הפליה מתקנת לספורט נשים (בג"צ רמת השרון).

7.7.1.5.3 קריטריון מיוחד "אד הוק" (עליית ליגה, השתתפות בגביעי אירופה, "שכונות", צרכים מיוחדים וכו').

7.7.1.6 **<u>קריטריון ה' - תוספות מיוחדות</u>**

הביקורת מצאה כי עמותת ידידי מכבי רמת חן קיבלה תוספת של 300,000 ₪ כתוספת מיוחדת. בפגישה שנערכה עם רפרנט הספורט נאמר כי סכום זה ניתן בגין הפליה מתקנת

לספורט נשים. מלבד העובדה כי ישנו קריטריון ספציפי העוסק בהפליה מתקנת לספורט נשים אשר ניתן היה להיעזר בו לשם הענקת התוספת, מעיון בדוחות איגודי הספורט הרלוונטיים נמצא כי גם ב"אליצור רמת גן" וגם ב"מכבי ארזים ר"ג" ישנן קבוצות נשים ואף על פי כן הן לא קיבלו תוספת מיוחדת.

***מנהל מחלקת הספורט מסר בתגובה** כי "**מקבל את המלצת הביקורת תוך הדגשה שההמלצה מיושמת בתבחינים לשנת 2016.** יודגש, שקבוצת אליצור רמת-גן הינה קבוצת כדורסל גברים. הקבוצה איננה רלוונטית לעניין תמיכה בגין ספורט נשים משום שמדובר בפעילות שבהבדלה מפעילות הגברים, לא קיבלה את אישור העירייה לקיומה הואיל וכבר קיימת אגודה עירונית בכדורסל נשים בעיר. פעילות הנשים קמה בשנים האחרונות בהחלטה חד צדדית של האגודה והיא בעלת אופי סקטוריאלי ונטולת כל אופי עירוני/הישגי, על כן איננה מתוקצבת."*

7.7.1.7 **<u>תמיכה עקיפה</u>**

הביקורת קיבלה לידיה את החוזים שערכה העירייה עם הפועל ר"ג והכח עמידר ר"ג ובהם היא נותנת רשות שימוש למועדונים בחלקה השייכת לעירייה על מנת שישמש את המועדון כמגרש אימונים. כמו כן, בהתאם לסעיף 4 לחוזה, תשלומי הארנונה יחולו על העירייה וכן העירייה תישא בסך של 25% מהוצאות המים (סעיף 5).

כאמור, בהתאם לסעיף 14.3 לנוהל התמיכות יש להביא 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."

כלומר, מתן רשות שימוש בחלקה השייכת לעירייה ללא תמורה וכן תשלומי העירייה בגין ארנונה ו-25% מחשבון המים, מהווה תמיכה בשווה כסף ואינה באה לידי ביטוי כלל בדיוני ועדת התמיכות.

***גזבר העירייה מסר בתגובה** כי "תוקן בעקבות הערת הביקורת."*

7.8 **<u>המלצות הביקורת</u>**

7.8.1 הביקורת ממליצה לשנות את הקריטריונים כך שיתייחסו לעונת המשחקים של תחומי הספורט השונים.

7.8.2 הביקורת ממליצה לוודא כי הנתונים המוזנים בקריטריונים לצורך חישוב גובה התמיכה יותאמו לנתונים המתקבלים מדיווחי איגודי הספורט הרלוונטיים שכן נתונים אלו הם הקובעים לצורך מתן התמיכה.

7.8.3 הביקורת ממליצה על הענקת תמיכה בגין הפליה מתקנת במסגרת קריטריון ד' המיוחד לסיבה זו. כמו כן, יש לוודא כי הענקת תוספת בגין סעיף זה תינתן לכלל הקבוצות בהן משחקות נשים.

7.8.4 יש להביא בחשבון את התמיכה העקיפה כמתבקש מפורשות מנוהל התמיכות. אין להעביר תמיכות עקיפות למי מהעמותות ללא התחשבות במתן תמיכה זו.

8. הקפדה על המועדים כנדרש על-פי נוהל תמיכות

הליך מתן התמיכות נקבע באופן ברור וחד משמעי בנוהל התמיכות, אשר קבע סדר זמנים ברור להתנהלות העירייה בעניין. הביקורת בחנה את ההקפדה על קיום המועדים כנדרש על פי נוהל

התמיכות, במספר שלבים בתהליך בקשת ומתן התמיכה, החל מאישור התבחינים על ידי היועץ המשפטי של העירייה ופרסום ההודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה, ועד אישור התבחינים והמלצות הועדה המקצועית על ידי מועצת העיר בטרם העברת כספים לעמותות. להלן הממצאים:

מס"ד	שלבים	המועד עפ"י נוהל תמיכות			מועד ביצוע ע"י העירייה	סטטוס
		סעיף	המועד על פי הנוהל	התאריך עפ"י הנוהל		
8.1.1	הגשת המלצות הועדה המקצועית לאישור מועצת העיר	7.6 + 8.2	לא יאוחר מחודשיים לפני המועד הקובע לאישור התבחינים על ידי המועצה	1.7.13	10.8.13	לא תקין
8.1.2	אישור התבחינים על ידי היועץ המשפטי	8.4	לפני אישור התבחינים על ידי מועצת העיר	18.8.13	9.7.13	תקין
8.1.3	אישור התבחינים על ידי מועצת העיר	8.7	לא יאוחר מ-1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה	1.9.13	18.8.13	תקין
8.1.4	פרסום הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה	9.1	לכל המאוחר כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה	18.12.13	22.8.13	תקין
8.1.5	המועד האחרון להגשת בקשות על ידי העמותות	9.3	30 יום לפחות לאחר מועד פרסום ההודעה	21.9.13	20.3.14	תקין
8.1.6	העברת חוות דעתה של הועדה המקצועית לדיון במועצת העיר	13.2	לא יאוחר מסוף חודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה		לא ידוע	לא התקבל
8.1.7	החלטת מועצת העיר על העברת כספים לעמותות	13.6	המועצה תחל בדיוניה לא יאוחר מחודש לאחר הגשת חוות דעת הועדה המקצועית ותחליט בבקשות תוך חודשיים מתחילת דיוניה ובהתקיים נסיבות בלתי צפויות לא יאוחר מ- 30 ביוני של שנת התמיכה	31.4.14 (30.6.14)	לא ידוע	לא התקבל

8.1 **<u>ממצאים</u>**

8.1.1 **<u>מועד הגשת המלצות הועדה המקצועית לאישור מועצת העיר</u>:** לפי סעיף 8.2 לנוהל התמיכות, על הוועדה המקצועית להגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם לאישור מועצת העיר לא יאוחר מחודשיים לפני המועד הקובע לאישור התבחינים על ידי המועצה בסעיף 7.6, קרי לא יאוחר מ-<u>01/07</u> שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה. בהתאם לנתונים שמסרה סגנית הגזבר ומנהלת תקציב רגיל, המלצות הוועדה המקצועית הוגשו לאישור מועצת העיר ב-10.8.13, וזאת **בניגוד לנוהל התמיכות.** הביקורת רואה בחומרה אי הקפדה על לוחות הזמנים כפי שנקבעו בנוהל תמיכות.

8.1.2 **<u>מועד אישור התבחינים על ידי היועץ המשפטי/קבלת חוות דעת משפטית שצורפו לתבחינים - לפני אישור המועצה</u>:** לפי סעיף 8.4 לנוהל התמיכות, המועצה תאשר את התבחינים רק לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות עניין השמירה על עיקרון השוויון. **נמצא תקין,** התבחינים אכן אושרו על ידי היועץ המשפטי לעירייה ב- 09/07/2013, <u>לפני</u> אישור התבחינים על ידי מועצת העיר ב- 18/08/2013.

8.1.3 **<u>מועד אישור התבחינים על ידי מועצת העיר</u>:** לפי סעיף 8.7 לנוהל התמיכות, על מועצת העיר לאשר את התבחינים לא יאוחר מ-<u>01/09</u> שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה. **נמצא תקין**, התבחינים אושרו על ידי מועצת העיר ב-18/08/2013.

8.1.4 **<u>פרסום הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה</u>:** לפי סעיף 9.1 לנוהל תמיכות, רשות מקומית תפרסם לכל היותר כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה. נמצא כי בעוד שתקציב העירייה אושר במועצת העיר ב- 18/12/2013, ההודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה פורסמה ב-22/08/2013, כלומר כארבעה חודשים **<u>לפני</u>** אישור התקציב במועצת העיר, **תקין.**

8.1.5 **<u>המועד האחרון להגשת בקשות על ידי העמותות</u>:** לפי סעיף 9.3 לנוהל תמיכות, המועד הקובע להגשת בקשות לתמיכה יהיה 30 יום לפחות לאחר מועד פרסום ההודעה. משום שהודעה בעיתונות פורסמה ב-22/08/2013, המועד האחרון להגשת בקשות היה אמור להיות לפחות ה- 21/09/2013. העירייה פרסמה שהמועד האחרון להגשת הבקשות הוא ה-20/03/2014, **תקין**.

8.1.6 **<u>מועד העברת חוות דעתה של הוועדה המקצועית לדיון במועצת העיר</u>:** לפי סעיף 13.2 לנוהל התמיכות, חוות דעתה של הוועדה המקצועית תועבר לדיון במועצה לא יאוחר <u>מסוף חודש ינואר</u> של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה. לפי סעיף 13.6 לנוהל התמיכות, "המועצה תחל בדיוניה לא יאוחר מחודש לאחר הגשת חוות דעת הוועדה המקצועית ותחליט בבקשות תוך חודשיים בתחילת דיוניה". **לא התקבל מועד העברת חוות דעתה של הוועדה המקצועית לדיון במועצת העיר.**

8.1.7 **<u>החלטת מועצת העיר על העברת כספים לעמותות</u>:** לפי סעיף 13.6 לנוהל התמיכות, "נוצרו נסיבות בלתי צפויות מראש, רשאית המועצה להחליט על העברות כספים כמתחייב מן האמור לא יאוחר מ-<u>30/06</u> של שנת התמיכה". **לא התקבל מועד החלטת מועצת העיר על העברת הכספים לעמותות.**

8.1.8 נמצא כי העירייה מאפשרת לעמותות להגיש מסמכים באיחור (כגון עמותת "א."), וכתוצאה מהגשת מסמכים באיחור, נמשך הדיון בנושא התמיכות בוועדה המקצועית, בוועדת המשנה ולאחר מכן במועצת העיר, במשך כל שנת התמיכה. כתוצאה מגישה זו, רכזת התמיכות והרפרנטית עסוקים בהשלמת מסמכים, שכן התמיכה בעמותות מאושרת רק בכפוף להשלמת מסמכים וכספי התמיכה מועברים לעמותות רק לאחר השלמת המסמכים. התנהלות כזו, מהווה סרבול וחוסר יעילות המקשה על כל הגורמים המטפלים בנושא התמיכות בעירייה ונעשה בניגוד לנוהל התמיכות.

<u>גזבר העירייה מסר בתגובה</u> *כי "בעקבות הערת הביקורת ייקבע תאריך סופי אשר לאחריו לא יתקבלו השלמות."*

8.2 **<u>המלצת הביקורת</u>**

8.2.1 יש להקפיד על קיום המועדים הקבועים בהוראות נוהל תמיכות.

9. תקציב התמיכות

תקצוב התמיכות מוגדר בסעיף 4 לנוהל תמיכות באופן הבא:

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

4.2. רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות, תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה לפרקי התקציב".

סעיף 4.3 מתייחס למועדי אישור תקציב התמיכה לעומת מתן התמיכה וקובע בין היתר כי, לא תאשר המועצה בטרם אישור תקציב הרשות המקומית כדין, מתן תמיכה באופן מצטבר בשיעור העולה על 50% מסכום התמיכה שחולקה באותו נושא בתקציב השנתי הקודם.

כלומר, בעת מתן התמיכה יש לציין את הסך הכולל של התמיכות שהרשות תיתן בשנת התקציב הנדונה ואת חלוקת התקציב לפי נושאים. התמיכה מאת הרשות המקומית תינתן רק כאשר הפעולה הנתמכת היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה.

סעיף 13.9 לנוהל תמיכות, מאפשר מתן מקדמות "בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו" למוסד ציבור אשר קיבל תמיכה בשתי שנות התקציב הקודמות. גובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על 25% מסך כל התמיכות שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת, והחלטה זו טעונה אישור גזבר הרשות. כמו כן, סעיף 13.10 לנוהל התמיכות קובע כי התנאים המוקדמים להענקת מקדמה לעמותה הינם הגשת בקשה מיוחדת לכך, הנתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה וכן המלצת הוועדה המקצועית.

הביקורת קיבלה את נתוני תקציב התמיכות: ספר התקציב, כרטיסי הנהלת החשבונות, טבלאות האקסל ודף נתוני התמיכה כפי שפורסם לציבור, בהתייחס לשנת 2014.

9.1 **<u>ממצאים</u>**

9.1.1 מהביקורת עולה כי קיים פער של 1,790,00 ₪ בין התקציב שאושר לתמיכות בשנת 2014 שעמד על 9,300,000 ₪ ובין גובה התמיכות בפועל שעמד על 11,090,00 ₪. עם זאת, יש לציין כי הפער אושר כנדרש. <u>להלן פירוט הפער</u>:

מס' חשבון	שם החשבון	תקציב 2014 באלפי ₪	ביצוע 2014 באלפי ₪	פער באלפי ₪	פער ב-%
1820000821	ספורט	5,200	5,260	60	1
1820000822	מוסדות דת	160	188	28	11.7
1820000823	תרבות וחינוך	240	242	2	0.8
1820000824	תנועות נוער	1,200	1,581	381	31.7
1820000825	מוסדות סעד	465	554	89	19.1
1820000826	ארגוני נשים	35	40	5	14.2
1820000827	מוסדות ייחודיים	2,000	3,225	1,225	61.2
<u>סה"כ</u>		<u>9,300</u>	<u>11,090</u>	<u>1,790</u>	<u>19.2</u>

9.1.1.1 **<u>ספורט</u>**: נמצאה תוספת של 60,000 ₪ בין סך תקציב העירייה עבור תחום זה לבין הסכום שהוקצה עבורו.

9.1.1.2 **מוסדות דת**: נמצאה תוספת של 28,000 ₪ בין סך תקציב העירייה עבור תחום זה לבין הסכום שהוקצה עבורו.

9.1.1.3 **תרבות וחינוך**: נמצאה תוספת של 2,000 ₪ בין סך תקציב העירייה עבור תחום זה לבין הסכום שהוקצה עבורו.

9.1.1.4 **תנועות נוער**: נמצאה תוספת של 381,000 ₪ בין סך תקציב העירייה עבור תחום זה לבין הסכום שהוקצה עבורו.

9.1.1.5 **מוסדות סעד**: נמצאה תוספת של 89,000 ₪ בין סך תקציב העירייה עבור תחום זה לבין הסכום שהוקצה עבורו.

9.1.1.6 **ארגוני נשים**: נמצאה תוספת של 5,500 ₪ בין סך תקציב העירייה עבור תחום זה לבין הסכום שהוקצה עבורו.

9.1.1.7 **מוסדות ייחודיים**: נמצאה תוספת של 430,000 ₪ בין סך תקציב העירייה עבור תחום זה לבין הסכום שהוקצה עבורו.

9.2 **המלצת הביקורת**

9.2.1 הביקורת ממליצה להימנע מהגדלות תקציב במהלך חלוקת התמיכות ולהקפיד על עמידה בסכום שיועד מלכתחילה בתקציב העירייה עבור תמיכות.

10. בחינת תיקי בקשות תמיכה לעמותות

הביקורת דגמה 11 תיקי בקשות מתוך 69 תיקים שהוגשו לתמיכה מטעם עמותות, ובדקה האם הבקשות עומדות בדרישות החוק והרשות, האם קיימים כלל המסמכים הנדרשים על פי נוהל התמיכות ועל פי דרישת העירייה.

המסמכים הנדרשים להגשת בקשה לתמיכה (בהתאם לסעיפים 12-10 לנוהל תמיכות) הם:

א. שם מוסד הציבור;

ב. צורת ההתאגדות (כגון עמותה או חברה);

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. חשבונות הבנק של מוסד הציבור, תוך ציון החשבון אליו תועבר התמיכה;

ח. עמותה - אישור תקף מרשם העמותות על ניהול תקין, תאגיד שאינו למטרות רווח אישור תקף על ניהול תקין מהרשם המתאים על פי דין;

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 (לפי סעיף 10.4.י לנוהל תמיכות);

יא. תעודה על רישום התאגיד או אישור מאת עו"ד על המעמד המשפטי של מוסד הציבור;

יב. מסמכי היסוד המעודכנים של מוסד הציבור (תזכיר, תקנון וכו') ;

יג. נתונים כספיים:

- אם הבקשה מוגשת בין 01/01 ל-30/06, יצורפו הדוח הכספי המבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הדוח הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה;
- אם הבקשה מוגשת בין 01/07 ל-30/09, יצורפו דוח כספי מבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, דוח כספי סקור לשנה הקודמת ומאזן בוחן לתקופה שמתחילה ביום שלאחר תקופת הדוח הכספי הסקור הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה;
- אם הבקשה מוגשת בין 01/10 ל-31/12, יצורפו דוח כספי מבוקר לשנה הקודמת ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הדוח הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה;

יד. תקציב מאושר או הצעת תקציב של מוסד הציבור לשנת הכספים בעדה מתבקשת התמיכה (כולל פירוט מלא של הכנסות צפויות או מבוקשות, השתתפות משרדי הממשלה, רשויות מקומיות או גופים ציבוריים אחרים, הן בתמיכה ישירה והן עקיפה, מספר העובדים וההוצאה הכוללת לשכר עבודה);

טו. אישור מעמד מוסד הציבור במשרדי מס ערך מוסף;

טז. אישור שנתי מרשויות מס הכנסה;

<u>מסמכים נוספים הנדרשים על ידי העירייה:</u>

א. טופס אפיון עמותה הכולל את מספר הנהנים מהשירות ותדירות מתן השירות וכן דיווח על סך ההכנסות העצמיות מול סך ההכנסות הכולל לשלוש השנים הקודמות לשנה בה מבוקשת התמיכה.

ב. כתב התחייבות בקשר לקבלת קצבה כספית מהרשות;

ג. הסכמה בלתי חוזרת לבדיקת חשבונות הבנק של התאגיד;

ד. ערבות כנגד קבלת מקדמה ע"ח הקצבה;

ה. דיווח על שימוש בכספי תמיכה בשנת 2013;

<u>בהתאם לדיווח רכז התמיכות</u>, כאשר מוגשת בקשה לתמיכה, הוא בודק אם כלל המסמכים הוגשו במלואם בהתאם לרשימת המסמכים הנדרשים, והוא מסמן את המסמכים שהתקבלו. אם חסרים מסמכים, פונה הרכז לעמותה להשלמתם. כאשר תיק הבקשה מלא, הוא מועבר לבדיקה בגזברות. הגזברות מעבירה את טופס האפיון והנתונים הרלוונטיים לרפרנטית התמיכות לצורך חישוב התבחינים.

10.1 **<u>ממצאים</u>**

10.1.1 הביקורת דגמה 11 תיקי בקשות מכל התחומים ובדקה אם כל המסמכים הנדרשים על פי נוהל תמיכות והעירייה אכן נמצאים בתיקים (נספח ב'):

10.1.1.1 נמצאה בקשה אחת אשר חסרה תעודת רישום.

10.1.1.2 נמצאה בקשה אחת אשר חסר פירוט הכנסות.

10.1.1.3 נמצאה בקשה אחת אשר חסר אישור מעמד מוסד הציבור במע"מ.

10.1.1.4 נמצאו שתי בקשות אשר חסר אישור שנתי מרשויות מס הכנסה.

10.1.1.5 נמצאו ארבע בקשות אשר חסר טופס התחייבות חתום ע"י מורשי חתימה.

10.1.1.6 נמצאה בקשה אחת אשר חסר טופס הסכמה בלתי חוזרת לבנקים.

10.1.1.7 נמצאו שמונה בקשות אשר חסר אישור הבנק על ניהול חשבון.

10.1.1.8 נמצאו עשר בקשות אשר חסר טופס 126, רשימת מקבלי השכר.

10.1.1.9 נמצאו שבע בקשות אשר חסר פרויקט היקף פעילות.

10.1.1.10 נמצאו שתי בקשות אשר חסר אישור ניהול תקין.

מנהל מחלקת ספורט מסר בתגובה *כי "החי"מ בודק את תיקי הבקשות ביסודיות תוך הקפדה על כל מסמך לרבות חתימות חסרות וכדומה. במסגרת תהליך הבדיקה, לא אחת מוחזרים התיקים למוסד הציבור לצורך תיקונים והשלמות עד לעמידה מלאה בדרישות נוהל התמיכות. על עניין זה ניתן ללמוד מטופס הבדיקה ומס' הבדיקות המתבצעות ומתועדות בתיק.*

החי"מ אינו יודע להסביר את החוסרים המפורטים בדוח ומדגיש שתיק המקבל את אישורו עומד באופן מושלם בדרישות נוהל התמיכות. לאחר מתן האישור התיק מוחזר לגזברות העירייה ומרגע זה אינו מצוי יותר באחריות החי"מ. אשר על כן ולאור האמור לעיל, החי"מ אינו מקבל את הערת הביקורת."

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת הספורט: אין בנאמר לשנות את הממצא.

10.2 **<u>המלצות הביקורת</u>**

10.2.1 הביקורת ממליצה להקפיד כי העמותות ימלאו את כלל הנתונים הנדרשים ויצרפו את המסמכים הנדרשים על פי נוהל התמיכות ודרישות העירייה.

10.2.2 הביקורת ממליצה שלא לדון בבקשות תמיכה אשר אינן כוללות את כל המסמכים הנדרשים בהתאם לנוהל התמיכות ולדרישות העירייה.

10.2.3 הביקורת ממליצה על בחינת הטמעת מערכת אינטרנטית (להלן: "המערכת"), המטפלת בכל נושא הבקשות לתמיכה באופן הבא[1]:

- לכל עמותה המבקשת תמיכה קיים תיק במערכת ובו רשימת המסמכים הנדרשים על ידי העירייה לשם העברה לדיון בוועדת התמיכות (כפי שמפורט לעיל).
- העמותה מעלה מסמכים לתיקייה שלה בהתאם לרשימת המסמכים הנדרשים.
- גורם בגזברות העירייה בודק את תקינות המסמכים ובמידה ונמצא כי המסמכים שלמים מעביר את המסמך לסטטוס תקין.
- רק לאחר העברת כלל המסמכים הנדרשים לסטטוס תקין על ידי גזברות העירייה, מועברת הבקשה לדיון בוועדת התמיכות.

<u>יתרונות המערכת האינטרנטית</u>:

- העמותה המבקשת תמיכה מזינה בעצמה את המסמכים הנדרשים על ידי העירייה, ללא צורך בתקשורת מול רפרנט התמיכות בשאלות באשר לרשימת המסמכים הנדרשים.
- שיפור הבקרה מטעם הגזברות בדבר תקינות המסמכים הנדרשים בטרם ההעברה לדיון בוועדת התמיכות.

[1] מערכת מסוג זה מותקנת בעיריית פתח-תקווה.

- חיסכון עצום בדפים ובתיקיות המאוחסנות בגזברות.
- מקל על שמירה ותיעוד תיקי הבקשות ומקטין את הסיכוי לאיבוד מסמכים רלוונטיים.
- ישנה גישה למערכת לכל בעלי התפקידים הנוגעים בנושא התמיכות, חלקם לצפייה בלבד וחלקם לעדכון.
- המערכת משפרת את המעקב והבקרה אחר העמותה שכן כל המידע אודות העמותה נמצא בתיקייה אינטרנטית המאפשרת גישה מכל מקום.

11. הוועדה המקצועית

בפרק זה הביקורת ביקשה לבחון את עמידת פעילות הוועדה המקצועית בדרישות הנוהל מבחינת נוכחות חברי הועדה, קיומם של נימוקים בפרוטוקולים של הוועדה וקביעת תמיכה בהסתמך על כלל המסמכים הנדרשים.

בסעיף 6 לנוהל תמיכות מוגדרת וועדת התמיכות כ"וועדה מקצועית" שתפקידה להחליט, בהתאם לקריטריונים בתבחינים ולשיקול דעתה, האם לתת תמיכה לעמותה המבקשת תמיכה ובאיזה גובה.

בהתאם לסעיף 13.2 לנוהל "לא תידון בקשה לתמיכה בוועדה המקצועית, אלא אם כן נתקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים וניתנה עליהם חוות דעתה של היחידה המקצועית בכתב. העברת חוות דעתה של הועדה המקצועית לדיון במועצה, תהיה לא יאוחר מסוף חודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה".

בהתאם לסעיף 13.6, המועצה תחל בדיוניה עד חודש ממועד קבלת חוות דעת הוועדה מקצועית ותכריע בנושא הבקשות תוך חודשיים מתחילת דיוניה.

על הוועדה המקצועית ועל המועצה לפרט את החלטתה ביחס למתן תמיכה, בכתב ובצירוף הנמקה, וכן לבחון את ההוצאות לעומת ההכנסות ואת התמיכות במוסד מתקציב המדינה וממקורות ציבוריים אחרים (סעיפים 13.7. 14.3 ו- 14.4 לנוהל תמיכות).

על מנת לבחון האם הוועדה המקצועית בעירייה עומדת בדרישות הנוהל, נבחן הרכב הוועדה המקצועית על סמך עשר ישיבות הועדה משנת 2014: 10.2.14, 23.2.14, 17.3.14, 6.4.14, 19.5.14, 20.7.14, 27.8.14, 8.9.14, 16.9.14, 16.11.14.

11.1 **ממצאי הביקורת**

11.1.1 **נוכחות חברי הוועדה** - בסעיף 6 לנוהל תמיכות מוגדרת ה**וועדה המקצועית**, בה חברים מנכ"ל הרשות, הגזבר והיועץ המשפטי או נציגיהם. הביקורת בחנה את כלל הפרוטוקולים של אספות הוועדה ומצאה כי בכל האספות נכחו מנכ"ל הרשות, הגזבר והיועץ המשפטי, **תקין**.

11.1.2 **ניהול הפרוטוקול** - למרות החובה בנוהל תמיכות, ביחס לפירוט והנמקת החלטות הוועדה המקצועית באשר למתן תמיכה למוסד הציבורי המבקש, אין בפרוטוקולים נימוקים. כפועל יוצא מכך אין התייחסות לשיקולים של הוצאות מול הכנסות העמותה המבקשת תמיכה, שכר העובדים בה, או התמיכה הניתנת לה ממקורות ציבוריים אחרים.

11.1.3 **חוות דעת מקצועית** - למרות החובה בחוות דעת של היחידה המקצועית בכתב (סעיף 13.2 לנוהל), לא צורפו חוות דעת לפרוטוקולים של הוועדה וכן לא ניתנה התייחסות לחוות דעת שכאלו בפרוטוקולים של הוועדה המקצועית.

11.1.4 **זימון נציגי האגפים הרלבנטיים** - נציגי האגפים הרלוונטיים לא שותפים בדיוני הוועדה, למעט מנהלת מחלקת הנוער שנכחה בישיבה מס׳ 10 מ-16/11/2014, זאת, על אף שנוהל תמיכות קובע כי יש להזמין לדיונים את הנציגים מהאגפים הרלוונטיים (סעיף 6.2 לפיו ״לישיבות הוועדה יוזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות לעניין הבקשה לתמיכה״).

11.1.5 **הגשה באיחור** - בפרוטוקול מס׳ 6 מ-20/07/2014, דנה הועדה בבקשת התמיכה של עמותת ״א.״. על אף שבקשת העמותה הוגשה באיחור, מקבלת הוועדה את בקשתה ומאשרת את התמיכה ללא נימוק מדוע החליטה לדון בבקשה שהוגשה באיחור וזאת בניגוד לסעיף 9.4 המאפשר לוועדה המקצועית, **<u>מנימוקים שיירשמו</u>**, לדון בבקשות שהוגשו באיחור, אם שוכנעה כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכי אין מניעה מבחינה תקציבית למתן התמיכה. כמו כן, למרות שבתיק הבקשה של עמותת ״א.״ מצוי מכתב מיו״ר העמותה המפרט את סיבת האיחור, לא ניתנה לכך התייחסות בפרוטוקול הועדה.

<u>גזבר העירייה מסר בתגובה</u> *כי ״בעקבות הערת הביקורת ייקבע תאריך סופי אשר לאחריו לא יתקבלו השלמות.״*

11.2 **<u>המלצות הביקורת</u>**

11.2.1 יש להקפיד על דרישות הנוהל ולפרט ולנמק את ההחלטות בפרוטוקולים של הוועדה המקצועית.

11.2.2 מומלץ שחוות הדעת של היחידה המקצועית ייערכו בכתב ויצורפו לפרוטוקולים של הוועדה המקצועית, תוך התייחסות אליהן.

11.2.3 מומלץ לזמן את נציגי האגף הרלוונטי - רווחה, נוער וכו׳ בדיון בנושא התמיכה בתחומן כנדרש על פי סעיף 6.2 ו- 6.3 לנוהל התמיכות.

11.2.4 לגבי בקשות שהוגשו באיחור, הביקורת ממליצה שהוועדות יפרטו לגבי כל עמותה, מדוע הועדה דנה בבקשה, מהם הנימוקים לדיון, והאם קיימות נסיבות מיוחדות לדיון, כנדרש על פי נוהל התמיכות.

12. העברת כספי התמיכה לעמותות

לאחר אישור גובה התמיכה ע״י מועצת העיר כמתבקש בסעיף 13.6 לנוהל התמיכות, על גזברות העירייה להעביר את כספי התמיכה בהתאם להחלטות שהתקבלו.

הביקורת ביקשה לבדוק האם גובה התמיכה אשר הועבר לעמותות אכן תואם את החלטות הוועדה שאושרו ע״י מועצת העיר, וכן האם דף נתוני התמיכות אשר פורסם לציבור באתר האינטרנט של העירייה משקף את הנתונים הנ״ל. לשם כך, השוותה הביקורת בין פרוטוקולים של הוועדה המקצועית, כרטיסי הנהלת החשבונות של העמותות הנתמכות ודף נתוני התמיכות אשר פורסם לציבור.

12.1 **<u>ממצאי הביקורת</u>**

12.1.1 **<u>עמותות שקיבלו תמיכה ואינן מופיעות כלל בדף הנתונים שפורסם</u>:** נכון למועד הביקורת (20/04/2015), באתר האינטרנט של העירייה פורסם דף נתוני התמיכה לשנת 2014, אשר אינו מכיל את כל העמותות אשר בפועל קיבלו תמיכה מהעירייה. הביקורת סבורה, כי לאור קביעת סעיף 19.3 לנוהל תמיכות, ועל מנת לקיים שקיפות לציבור, היה על העירייה לפרסם לציבור דף נתוני תמיכה מעודכן, אשר מראה את התמיכה שניתנה לעמותות בפועל.

להלן העמותות אשר קיבלו תמיכה ואינן מופיעות בדף הנתונים שפורסם לציבור:

שם העמותה	גובה התמיכה על פי וועדת תמיכות	גובה התמיכה על פי כרטיס הנהלת חשבונות ב-₪
מועדון ספיק מים	לא נדון	44,000
הליכות עם ישראל	11,000	11,000
מכבי צעיר	34,000	34,000

12.1.2 **<u>פערים בסכומי התמיכה אשר נקבעו ע"י וועדת תמיכות ופורסמו בדף נתוני התמיכה והסכומים אשר נתנו בפועל לעמותות:</u>** הביקורת השוותה בין דף נתוני התמיכה שפורסם ובין כרטיסי הנהלת החשבונות של העמותות הנתמכות ומצאה כי ישנם מקרים בהם יש פער בסכומים שהתקבלו בוועדת התמיכות ופורסמו בדף נתוני התמיכה לשנת 2014 ובין כרטיסי הנהלת החשבונות. חלק מן הפערים שנמצאו מפורטים להלן:

שם העמותה	גובה תמיכה ע"פ ועדת תמיכות	סכום התמיכה ע"פ כרטיס הנה"ח	יתרת כרטיס הנהלת חשבונות	פער
אלו"ט	7,000	7,000	10,140	3,140
אקי"ם	30,000	22,684	27,884	-2,116
צופים	1,133,000	1,387,241	1,750,041	617,041
בית צבי	1,600,000	1,667,000	2,245,076	645,076
איחוד הכח עמידר	890,000	721,000	1,853,533	963,533

הביקורת דנה עם מנהלת התקציב הרגיל בנוגע לסיבות לפערים שמצאה, ולהלן ההסברים:

- **<u>אלו"ט</u>** - עיריית רמת-גן קנתה שירותים נוספים מהעמותה.
- **<u>אקי"ם</u>** - בפרוטוקול מספר 4 לוועדת התמיכות נאמר כי "הוועדה מאשרת תוספת של 7,000 ₪ למימון אירוע אקי"ם. לפיכך, סה"כ התמיכה לעמותה יעמוד על 30,000 ₪. עם זאת, התוספת אינה מופיעה בכרטיס ולדברי מנהלת התקציב נמצאת בכרטיס אחר. הפער בכרטיס נובע מרכישת שירותים.
- **<u>צופים</u>** - בין עיריית רמת גן והצופים ישנו הסכם אשר לפיו העירייה משלמת בגין אב הבית הפועל במבנה הצופים. כמו כן, העירייה מעבירה לתנועת הצופים כסף בגין הנחות אשר מקבלים חלק מהחניכים.
- **<u>בית צבי</u>** - בפרוטוקול מספר 9 לוועדת התמיכות, הוועדה אישרה הגדלת התמיכה ב-600 אלף ₪ וביקשה מן העמותה לקבל תכנית עסקית בנוגע לפעילות המוסד ותכניותיו לשנה הקרובה.
- **<u>הכח עמידר</u>** - ההפרש נובע עקב פיצוי שקיבלה הקבוצה בגין הריסת הטריבונה במגרש הכדורגל.

12.2 **<u>ממצאי הביקורת</u>**

12.2.1 קניית שירותים מעמותה במקביל למתן תמיכה מהרשות מהווה ניגוד עניינים ונוגדת את עיקרון השוויון, שכן בקניית שירות יש "תמיכה" נוספת בעמותה.

להלן פירוט השירותים שנקנו ע"י העירייה:

שם העמותה	סכום ב-₪	מהות השירות
אלו"ט	3,140	חפצי נוי
אקי"ם	7,900	מארזי שי ומשלוחי מנות
בית צבי	15,870	הצגה לילדי עובדי העירייה

12.2.2 יש לשלם את מלוא סכום התמיכה באותו כרטיס על מנת לאפשר ביקורת נאותה על כספי התמיכה המועברת לעמותה. שימוש בכרטיס אחד להעברת כלל הכספים לעמותה יעזור לוודא כי אכן העמותה קיבלה את מלוא הכספים אשר הוקצבו לה.

12.2.3 תשלום העירייה עבור אב הבית הפועל בתנועת הצופים מהווה תמיכה עקיפה כמשמעותה בסעיף 2.11 לנוהל תמיכות:

"תמיכה עקיפה" - לרבות תמיכה מכל סוג בשווה כסף, מתן ערבות, מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות, השתתפות בעלויות דיוור, פרסומים בתקשורת במימון הרשות, **הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה**, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין;" (ההדגשה אינה במקור).

על כן מן הראוי היה שתילקח בחשבון ותובא בפני וועדת התמיכות ותירשם בפרוטוקול הוועדה על מנת שמועצת העיר תקבל תמונה מלאה של הכספים אשר הרשות מעבירה לתנועה כחלק מהתמיכה בה.

12.2.4 כאמור, וועדת התמיכות הסכימה להגדיל את סכום התמיכה ל"בית צבי" בכפוף לתוכנית עסקית לשנה הבאה. הביקורת קבלה לידיה את התוכנית העסקית אשר הוגשה על ידי העמותה ומבדיקתה עולה כי התוכנית הינה תוכנית כללית ללא ניתוח הכנסות והוצאות, ללא אישור רו"ח וללא פירוט הפעולות אשר בכוונת העמותה לעשות על מנת לעמוד בתקציב.

12.3 **<u>המלצות הביקורת</u>**

12.3.1 הביקורת ממליצה שהגזברות תבדוק מדוע בפועל הועברו סכומים שונים מהסכומים אותם אישרה וועדת התמיכות.

12.3.2 הביקורת ממליצה לתקן את דף נתוני התמיכה המפורסם לציבור, אשר מראה את התמיכה שניתנה לעמותות בפועל, ולא את החלטת וועדת התמיכות לחלוקה, שלבסוף לא התקיימו.

12.3.3 הביקורת ממליצה על ניהול כרטסות נפרדות לנושא התמיכות ולפעילויות אחרות בהם שותפה העירייה בעמותות הנתמכות.

12.3.4 יש לבחון את נושא מתן השירותים לעירייה ע"י עמותות נתמכות ובהתאם להוסיף בתבחינים סייג הנוגע לעמותות הנותנות שירותים לרשות, לדוגמא סעיף ב.3 לסייגים למתן תמיכות בתבחינים מטעם עיריית אשקלון (נספח ג').

12.3.5 יש לוודא כי העמותות עומדות בתנאי קבלת כספי התמיכה כפי שנקבעו על ידי וועדת התמיכות. מקום בו העמותה אינה עומדת בתנאים אלו, אין להעביר את כספי התמיכות שהובטחו בגין תנאים אלו.

13. גופים שקיבלו תמיכה שלא דרך ועדת תמיכות (תמיכות עקיפות)

סעיף 14.3 לנוהל התמיכות קובע בהנחיות להחלטה בבקשה לתמיכה 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."

העברת כספים שלא על פי נוהל תמיכות- אסורה.

הביקורת ביקשה לבחון האם מתקיימות תמיכות עקיפות או תמיכות לא ממוניות שאינן נידונות בוועדת תמיכות, לדוגמה דרך אחזקת קרקע.

13.1 **<u>ממצאי הביקורת</u>**

הביקורת מצאה כי העמותות הבאות מבצעות את פעילותן בנכס השייך לעירייה והוקצה להן על ידה. עם זאת, מקריאת הפרוטוקולים של וועדת התמיכות נראה כי וועדת התמיכות לא דנה בתמיכה עקיפה זו (שכירות המבנה) כאשר החליטה על גובה התמיכה המבוקשת:

מס' נכס	תיאור נכס	כתובת הנכס	מס' זיהוי	בעל זכות	מהות הזכות	גובה התמיכה בפועל ב-₪ בשנת 2014	תגובת מחלקת נכסים
36028	יד שרה	קריניצי 106	580030104	יד שרה	זכות שימוש	19000	הקצאה
36027	משרדי אקי"ם - חנות ברח' ארלוזורוב 24	ארלוזורו ב 24	61280259	אקי"ם ישראל	שכירות	30000	הקצאה
13011	מעון יום "ויצ"ו" ברמת השקמה	אחד העם 18	580057321	ויצ"ו		32500	הקצאה
36025	מרכז "אנוש" - בתכנון	ברנשטיין פרץ	580019800	אנוש העמותה הישראלית לבריאות הנפש	זכות שימוש	30000	הקצאה
41052	מעונות ומשרדי ישיבת ההסדר - רח' אצ"ל - רמת עמידר	אצ"ל 32	580227353	ישיבת ההסדר רמת גן	חכירה	15000	הקצאה

<u>גזבר העירייה מסר בתגובה</u> *כי "לאור הערת הביקורת הגזברות תפנה למחלקת נכסים על מנת לוודא שכל נכסי העירייה המצויים בשימוש גופים ועמותות יכללו במסגרת חוזה וקביעת תעריף אחיד לכלל המבנים הנ"ל."*

13.2 **<u>המלצת הביקורת</u>**

הביקורת סבורה כי לאור סעיף 14.3 לנוהל התמיכות היה על וועדת התמיכות לקחת בחשבון את הקצאת הנכסים לעמותות שכן הקצאה זו שווה כסף כפי שמציין הסעיף.

14. הפיקוח על העמותות מטעם העירייה

בהתאם לסעיף 17.1 לנוהל תמיכות:

"הרשות המקומית תקיים <u>פיקוח מלא</u> על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה".

לפי סעיף 17.2, הפיקוח יתבצע על ידי: עובד או עובדים <u>מבין עובדי הרשות</u> המקומית, כשבהתאם לסעיף 17.3, הפיקוח ייעשה בהתאם לכללים שייקבעו על ידי הועדה המקצועית.

סעיף 17.4 קובע: "הפיקוח יתבסס, בין היתר, על <u>קבלת דיווחים תקופתיים</u> ודו"חות ביצוע מהמוסדות הנתמכים וכן על ביקורים במקומות הפעולה של המוסדות, שייערכו בתכיפות הראויה בנסיבות העניין".

הנוהל אף מחמיר וקובע כי במידה ו"לא מונה המפקח, לא <u>תשולם תמיכה כלשהי מאת הרשות המקומית</u>" (סעיף 17.2).

בהתאם לסעיף 17.5: "הפיקוח יהיה מכוון לברר, בין השאר, כי:

א. <u>התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה</u>;

ב. מוסד הציבור <u>מקיים את התנאים</u> שקבעה הרשות המקומית בקשר לתמיכה ואת הפעילות בגינה ניתנה התמיכה;

ג. לא חלו שינויים מהותיים בנוגע למוסד ציבור הנתמך שהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעור התמיכה.

ד. מוסד הציבור מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו בדין לגופים מסוגו".

בהתאם לסעיפים 17.6-17.8, המפקח יכול לדרוש דוחות ביצוע, דוחות תקופתיים, או "כל מסמך או מידע הנראה לה נחוץ לשם כך". על כל אלו על המפקח לדווח לוועדה.

<u>המפקח על התמיכות מטעם עיריית רמת-גן הינו מנהל מחלקת הספורט, אשר מונה לתפקיד ב-06/03/2013.</u>

לביקורת הועברו 4 דוחות שנערכו לעמותות החל מאוגוסט 2014. <u>תקציב התמיכות בעמותות אלה מהווה 4% מסה"כ תקציב התמיכות השנתי:</u>

- **עמותת מעשים טובים** - (היקף תמיכה: 75,000 ₪ - 0.6% מסה"כ תקציב התמיכות), הביקורת נערכה ב-06/08/2014. בדוח הביקורת מפורטים התחומים בהם עוסקת העמותה, מקבלי השכר בעמותה והמסמכים שהתקבלו (דוח ביקורת עומק מטעם רשם העמותות משנת 2009, מידעון של העמותה ורשימת חלוקת מזון).
- **עמותת ענבלים לחינוך ותרבות** - (היקף תמיכה: 353,000 – 3% מסה"כ תקציב התמיכות), הביקורת נערכה ב-07/08/2014. בדוח הביקורת מפורטות פעילויות העמותה, מקורות ההכנסה של העמותה והמסמכים שהתקבלו (טיוטת דוח ביקורת מטעם רשם העמותות משנת 2008).
- **עמותת מדרשת חמדת רעות** - (היקף תמיכה: 12,000 ₪ - 0.10% מסה"כ תקציב התמיכות), הביקורת נערכה ב-23/10/2014. בדוח הביקורת מפורטות פעילויות העמותה ורשימת מקבלי שכר.
- **עמותת ברכת אהרון הכהן** - (היקף תמיכה: 20,000 ₪ - 0.18% מסה"כ תקציב התמיכות), הביקורת נערכה ב-09/11/2014. בדוח הביקורת מפורטים פעילות העמותה, הערך המוסף שיש לעיר רמת-גן מפעילות העמותה, פירוט קצר על הוצאות והכנסות העמותה והמסמכים שהתקבלו (טיוטת דוח ביקורת מטעם רשם העמותות משנת 2012).

14.1 **<u>ממצאי הביקורת</u>**

14.1.1 הביקורת סבורה כי מינוי מפקח המבצע את עבודת הפיקוח בנוסף לתפקידו העיקרי, ניהול מחלקת הספורט, אינו יעיל ואינו מקיים את מטרת הנוהל שלשמה נדרש מפקח. היקף תקציב התמיכות של העירייה המסתכם בכ-11 מיליון ₪ מצריך העסקת מפקח המייחד את עבודתו לנושא זה.

14.1.2 המטרה העיקרית לשמה נערך הפיקוח היא לוודא כי אכן כספי התמיכות משמשים למטרה אשר לשמה ניתנו. הביקורת סבורה כי על מנת לקיים מטרה זו יש לקבל מסמכים מפורטים על פעילות העמותה, דוחות ביצוע, כרטסת הנהלת חשבונות וכן מסמכים נוספים שיש בהם מידע על ההתנהלות הכספית של העמותה. על פי דוחות הביקורת שנמסרו, המפקח על התמיכות לא דרש ולא עיין במסמכים שכאלה. מסירת מידע כללי ע"י נציג העמותה אין בה כדי למלא מטרה זו.

14.1.3 הביקורת ביקשה לקבל לידיה את דוחות הפיקוח שנעשו בעירייה, טרם מינויו של מנהל מחלקת הספורט, אך נענתה כי אין בנמצא דוחות שכאלה.

14.1.4 הביקורת סבורה כי קיום פיקוח בארבע עמותות מתוך 69 עמותות נתמכות אשר תקציב התמיכה בהן מהווה 4% מסה"כ תקציב התמיכות, אינו מספק. אמנם הנוהל אינו מגדיר בכמה עמותות ייערך ביקור ע"י המפקח אך נראה כי פעילות המפקח אינה עונה על בקשת "פיקוח מלא" הנדרשת בהתאם לסעיף 17.1 לנוהל התמיכות.

14.1.5 בהתאם לסעיף 17.6 לנוהל התמיכות על המוסד הציבורי המקבל תמיכה, להגיש למפקח דוחות תקופתיים אשר יכללו נתונים מעודכנים על יתרת פיקדונותיו במוסדות כספיים ועל ההוצאות וההכנסות בפועל בתקופת הדוח לעומת התקציב המאושר, תוך פירוט ההכנסות על מקורותיהן, וכן דוחות ביצוע כפי שידרוש המפקח. הביקורת בקשה לקבל דוחות אלו אשר הוגשו מטעם העמותות בשנת 2014 אך נענתה כי <u>לא הוגשו דוחות כאלה מטעם העמותות</u>. על אף היעדר הגשת הדוחות התקופתיים, לא נעשתה הפסקה או עיכוב בתשלום התמיכה, וזאת בניגוד לסעיף 18.1 לנוהל תמיכות, הקובע כי "לא הוגשו הדוחות התקופתיים במועד שנקבע לכך על ידי הרשות, יעוכב או יפסק תשלום התמיכה על ידי הרשות המקומית לאלתר".

14.1.6 לא קיימת תכנית עבודה שנתית אשר מכילה סדרי עדיפויות/קריטריונים כבסיס לבחירת מדגם העמותות שיבוקרו על ידי המפקח ולא מתוכנן פיקוח מלא על העמותות שקיימות.

14.2 **<u>המלצות הביקורת</u>**

14.2.1 הביקורת ממליצה על מינוי מפקח אשר יעסוק בנושא כעיסוק עיקרי ולא כמשימה משנית לעבודתו העיקרית, בין אם תבחר העירייה כי הנושא ינוהל ע"י עובד מטעם העירייה או לחילופין ספק חיצוני המתמחה בעבודת פיקוח על עמותות.

14.2.2 הביקורת ממליצה לקבל מהעמותות המבוקרות דוחות תקופתיים ודוחות ביצוע אשר יש בהם כדי להעיד האם כספי התמיכה שקיבלו אכן שימשו למטרה לשמה נועדו.

14.2.3 הביקורת ממליצה להרחיב את הפיקוח ולבקר במספר גדול יותר של עמותות על מנת לבחון האם כספי התמיכה שקיבלו אכן שימשו למטרה זו.

14.2.4 יש להכין תוכנית שנתית הכוללת קריטריונים לבחירת מדגם מייצג ולא אקראי. בין היתר, יש לכלול פיקוח על כל התחומים, יש לשים דגש על עמותות שהועלתה לגביהן בעיתיות מסוימת בשנה קודם וכדומה. יש מקום לקביעת סדר עדיפויות בנוגע לעמותות שיש לקיים עליהן פיקוח. לדוגמא רמת עדיפות גבוהה לעמותות שסכום התמיכה בהן גבוה או עמותות שזוהי השנה הראשונה שהן מקבלות תמיכה.

נספחים

נספח א' – מדגם העמותות שנבחנו

	תחום	שם העמותה	סכום התמיכה שניתן לעמותה ב -₪ בשנת 2014 על פי כרטסת הנהלת חשבונות
1	מוסדות סעד	יד שרה	19,000
2		מעשה ניסים	30,000
3	מוסדות דת	צעירים חושבים יהדות	33,000
4		מדרשת חמדת רעות	12,000
5	חינוך ותרבות	ארנונים	56,000
6	תנועות נוער	כנפיים של קרמבו	147,250
7	מוסדות ייחודים	תיאטרון הספרייה	200,000
8		ענבלים לחינוך ולתרבות	352,560
9	אגודות ספורט	הכח מכבי עמידר	721,000
10		עירוני ר"ג כדורסל	1,395,000
11	ארגוני נשים	ויצ"ו	32,500

נספח ב' – בחינת תיקי עמותות

עמותה / מסמכים	יד שרה	מעשה ניסים	צח"י	מדרשת חמדת רעות	ארנונים	כנפיים של קרמבו	תיאטרון הספרייה	ענבלים	הכח מכבי עמידר	עירוני ר"ג כדורסל	ויצ"ו
תעודת רישום	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+
מסמכי הייסוד המעודכנים	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
אישור מורשי חתימה	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
צירוף דוחות מותנה	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
פירוט הכנסות	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
אישור מעמד מוסד הציבור במע"מ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+
אישור שנתי מרשויות מס הכנסה	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+
טופס התחייבות חתום ע"י מורשי חתימה	+	+	+	-	+	-	-	+	+	-	+
הסכמה בלתי חוזרת לבנקים	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
אישור הבנק על ניהול חשבון	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-
רשימת מקבלי שכר טופס 126	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
פרויקט היקף פעילות	+	-	-	+	-	-	-	+	-	-	+
אישור ניהול תקין	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+
אישור תקורה הוצאות הנה"כ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

נספח ג' – סייגים למתן תמיכות

ב. סייגים למתן תמיכות.

ב.1 הוועדות לתמיכות (להלן – הועדה) תדון במתן תמיכות בלבד.

ב.2 עמותה העוסקת במספר תחומי פעילות תהיה זכאית לתמיכה בסכום שלא יעלה על הסכום המרבי המוקצה לסוג הפעילות העיקרית של העמותה.

ב.3 הועדה לא תדון בבקשות תמיכה של גופים שיש לרשות מחויבות חוזית כלפיהם או שגופים אלה נותנים שירותים לרשות; יחד עם זאת הועדה תהיה רשאית לחרוג מכלל זה.

ב.4 לא תינתנה תמיכות לגופים ועמותות שאינם פעילים באשקלון.

ב.5 לא תינתן תמיכה לעמותה אלא אם תוכיח פעילות בתחום בו מבוקשת תמיכה חדשה משך שנתיים לפחות לפני שנת הכספים שביחס אליה מבוקשת התמיכה.

ב.6 עמותה שקיבלה תמיכה בשנת הכספים הקודמת לשנה בגינה היא מגישה בקשה לתמיכה לא תהיה זכאית לתוספת לתמיכה העולה על 10% מהסכום שניתן בשנת הכספים הקודמת, אלא בשל נסיבות מיוחדות שיירשמו. עלה סכום התמיכה של עמותה עפ"י הניקוד בשנת 2014 לעומת סכום התמיכה ב 2011 יתווספו ה-10% הנ"ל בלבד על הסכום עפ"י הניקוד ל-2014

ב.7 **עמותה שתגיש בקשה לתמיכה ובה תצהיר על היקף פעילות מתוכנן לשנת הכספים לגביה מוגשת הבקשה חייבת לבצע לפחות 70% מהיקף פעילות המתוכנן. לא ביצעה העמותה 70% מהיקף הפעילות המתוכננת תוקטן התמיכה בשנת הכספים הבאה באחוז ההקטנה בין היקף הפעילות המתוכננת לבין הביצוע בפועל.**

ב.8 העירייה תהא רשאית לדרוש מגופים נתמכים להמציא פרטים נוספים לרבות תשלומים לבעלי תפקידים שונים וכולל הצהרות מנהלים לצורך אימות נתונים וקביעת גובה התמיכה.

ב.9 לא תידון בקשה לתמיכה אשר לא מולאו בה ולא הומצאו לגביה כל הנתונים וההצהרות המבוקשים, במועד.

אי המצאת הנתונים או ההצהרות במועד - כמוה כויתור הגוף הנתמך על רצונו לקבל תמיכה מהעירייה.

הערות ראש העיר - תמיכות העירייה בעמותות

עיקרי הממצאים

1. **סעיף 7.1, 7.2, 7.3.2**

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. עד ספטמבר 2016 תעשה עבודת מטה בגזברות העירייה לקביעת קריטריונים מפורטים עבור כלל הגופים הנתמכים.

2. **סעיף 7.3.3**

רה"ע לא מקבל את הערת הביקורת מאחר ובטופס האיפיון יש הצהרה חתומה על ידי מנהל העמותה ורו"ח על נכונות הנתונים שנמסרו.

3. **סעיף 7.3.1 ו-7.5.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יתוקן בתבחינים לשנת 2017.

4. **סעיף 7.4.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן כבר בטפסים החדשים שהוכנו בשנת 2016.

5. **סעיף 7.6.1**

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. עד ספטמבר 2016 תעשה עבודת מטה בגזברות העירייה לקביעת קריטריונים מפורטים עבור כלל הגופים הנתמכים.

6. **סעיף 7.6.2**

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. הנושא יתוקן בשנת 2016 במסגרת אישור התבחינים עבור תמיכות לשנת 2017.

7. **סעיף 7.6.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הנושא יטופל במסגרת התבחינים החדשים עבור התמיכות לשנת 2017.

8. **סעיף 7.7.1.1**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת מאחר והקריטריונים מחושבים לנקודת זמן מסויימת ונבחנים אחת לשנה. אין אפשרות לבצע שינויים במהלך השנה הקלנדרית.

9. **סעיף 7.7.1.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן ותבחיני הספורט עודכנו לקראת שנת 2016.

10. **סעיף 7.7.1.6**

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. הליקוי תוקן וההמלצה יושמה בתבחינים לשנת 2016.

11. **סעיף 7.7.1.7**

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. הליקוי תוקן.

12. **סעיף 8.1.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. התבחינים יועלו לאישור מועצת העיר.

13. **סעיף 8.1.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

14. **סעיף 8.1.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **סעיפים 8.1.8, 11.1.5**

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. בעקבות ההערה נקבע תאריך סופי אשר לאחריו לא יתקבלו השלמות.

16. **סעיף 9.1.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ובעתיד תהיה הקפדה יתירה על סכומי התמיכות המועברים לגופים.

17. **סעיף 10.1.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומבקש כי תהיה הקפדה על בדיקת המסמכים הנדרשים על פי נוהל התמיכות.

18. **סעיף 11.1.2**

פרוטוקול ועדת התמיכות מבוסס על הדיונים בועדה ובפרוטוקול נרשמת רק ההחלטה הסופית למעט מקרים חריגים.

19. **סעיף 11.1.3**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי חוו"ד ניתנת רק לעמותה חדשה. אין צורך בחוו"ד מדי שנה.

20. **סעיף 11.1.4**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי במידת הצורך מתקיימים דיונים אצל המנכ"ל טרם הישיבה של ועדת התמיכות, או לחילופין האגפים מעבירים חומר שמוצג במסגרת הדיון על ידי נציג אגף הכספים.

21. **סעיף 12.1.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומבקש להקפיד ולפרסם את כל הגופים שמקבלים תמיכות מהעירייה.

22. **סעיף 12.2.1**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת.

23. **סעיף 12.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומבקש להקפיד על רישום מלוא סכום התמיכה באותו כרטיס לצורך ביצוע בקרה.

24. <u>סעיף 12.2.3</u>

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי מאחר ומדובר בהסכם של העירייה להשתתפות בהוצאות לניהול המבנה, שהוא מבנה עירוני אין מדובר בתמיכה.

25. <u>סעיף 12.2.4</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי התקיימו ישיבות נוספות בנושא והוצגו חומרים הנוגעים לנושא.

26. <u>סעיף 13.1</u>

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. הגזברות תפנה למחלקת נכסים על מנת לוודא שכל נכסי העירייה המצויים בשימוש גופים ועמותות יכללו במסגרת חוזה וקביעת תעריף אחיד לכלל המבנים הנ"ל.

חיובי ארנונה -
בית צבי ושנקר

חיובי ארנונה - בית צבי ומכללת שנקר

1. מבוא

1.1. <u>מסגרת חוקית</u>

למוסדות להשכלה גבוהה ניתן בעבר פטור מארנונה מכוח סעיף 5(י) לפקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן – "פקודת הפיטורין"), הקובע כי יינתן פטור מארנונה ל"כל רכוש שמוסד – מתנדב לשירות הציבור, משתמש בו אך ורק לשירות הציבור, בתנאי שאותו מוסד יתאשר ע"י שר הפנים לצורך פיטורין עפ"י סעיף זה".

בתיקון מס' 10 לפקודת הפיטורין משנת 2002 הוטלה לראשונה חובת תשלום ארנונה, בשיעור מופחת של כ- 67%, גם על מוסדות להשכלה גבוהה שהיו עד אז פטורים מארנונה.

בחוזר מנכ"ל המשרד מאפריל 2004, הוסיף משרד הפנים עוד שתי אמות מידה למתן הפטור כלהלן:

1. המוסד הוא מוסד מוכר להשכלה גבוהה כמשמעותו בסעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח- 1958, או מוסד הפועל בהיתר או באישור המועצה כאמור בסעיף 21א לחוק האמור, שהמדינה משתתפת בתקציבו.
2. הנכסים עליהם יחול הפטור כאמור יהיו אלה המשמשים את המוסד לצרכי לימוד בלבד ובתנאי שלא נעשית בהם פעילות עסקית.

לשם קבלת הזכאות לתשלום ארנונה בשיעור מופחת נדרש המוסד להשכלה גבוהה להגיש בקשה למשרד הפנים, וזו תיבחן על פי אמות המידה שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

1.2. <u>סקר מקדים שערכה הביקורת</u>

הביקורת ערכה סקר מקדים ב-6 מוסדות להשכלה גבוהה הנמצאים בתחום שיפוטה של עיריית רמת גן אשר כלל קבלת מצבי חשבון, רשימות נכסים לפי זיהוי פיזי ותשריטים של מדידות שבוצעו, באם בוצעו. הביקורת בדקה תאימות בין כל הנתונים ובחנה הפרשים וחוסר התאמות.

המוסדות בהם בוצע הסקר המקדים הינם: מכללת שנקר (להלן – "שנקר"), המרכז האקדמאי למשפט, בית צבי - בית הספר הגבוה לאמנויות הבמה עמותה רשומה (ע"ר) (להלן – "בית צבי"), אוניברסיטת בר אילן, מכללת ביטוי, מכללת רמת גן.

לאחר ביצוע הסקר המקדים התקיימו דיונים עם מערך הגבייה ומחלקת השומה בעירייה והוחלט לבצע בדיקות מקיפות בבית צבי ומכללת שנקר. השיקולים שנלקחו בחשבון, בין היתר, בהחלטה כאמור הינם:

1. מוסדות שלא ניתן לאמת בהם את נתוני השטחים אשר מוזנים במערכת הגבייה אל מול נתוני השטחים שנמצאו במדידות, או כאלו שבוצעו בהם מדידות מלפני שנים רבות.
2. מוסדות אשר מחויבים על פי תעריף ארנונה בשיעור מופחת של 67%.
3. מוסדות אשר קיימת בהם היתכנות לביצוע פעילות עסקית.

ביוזמת הביקורת, העירייה הזמינה מדידות, ע"י מודד מוסמך, בבית צבי ובמכללת שנקר.

2. מטרת הביקורת

בחינת תקינות חיובי הארנונה של בית צבי ושנקר על פי נתוני השטחים שהתקבלו במדידות ובהתאם לסוגי הנכסים השונים.

3. שיטת הביקורת והיקפה

3.1. <u>עריכת שיחות ופגישות עם:</u>

- גזבר העירייה
- סגנית מנהל אגף הכספים.
- סגנית מנהלת מחלקת שומה.
- עובד מערכות מידע.
- מודד מוסמך מטעם חברה חיצונית.

3.2. <u>סקירה ועיון במסמכים ובאתרים הבאים:</u>

- מצבי חשבון של בית צבי ושנקר ממערכת הגבייה העירונית.
- רשימות נכסים לפי זיהוי פיזי של בית צבי ושנקר ממערכת הגבייה העירונית.
- תשריטים של המדידות שבוצעו, ביוזמת הביקורת:
  בבית צבי ביולי 2015.
  בשנקר שלוחת ביאליק בספטמבר 2015.
  בשנקר שלוחת ארלוזורוב בספטמבר 2015.
- תשריטים של המדידות שבוצעו ביוזמת מערך הגבייה:
  בשנקר שלוחת פרניק במאי 2014 ובאוקטובר 2012.
- צו ארנונה כללית לשנת 2015.

3.3. ביקורי שטח של צוות הביקורת בזמן מדידות שטחי בית צבי ושנקר שלוחת ביאליק, אשר בוצעו על ידי מודד מוסמך מטעם חברה חיצונית המועסקת על ידי העירייה במתן שירותי מדידת שטחים.

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

הביקורת מודה לגזבר העירייה, לסגנית מנהל אגף הכספים ולעובדים על שיתוף הפעולה.
תגובות הגזבר וסגנית מנהל אגף הכספים שולבו בסעיף 5 בדו"ח.

4. תמצית הממצאים

סעיף בדוח	בית צבי – בית הספר הגבוה לאמנויות הבמה (ע"ר)
5.1.1	בהתאם למדידות העדכניות שנערכו ביוזמת הביקורת, קיימים שטחי מבנים בבית צבי בסך של כ- 348 מ"ר אשר אינם מחויבים בארנונה כלל. חיוב הארנונה השנתי בחסר הינו בסך של כ- 36 אלפי ₪.
5.1.2	2,361 מ"ר שטחי מבנים בבית צבי מחויבים בתעריף ארנונה מופחת בשיעור של 67% חלף תעריף ארנונה בשיעור מלא, ומהווים חיוב ארנונה שנתי בחסר בסך של כ- 163 אלפי ₪.
5.1.2.1	בדוח מבקר המדינה לשנת 2007 מס' 58א' צוין כי היה על העירייה במהלך השנים לחייב את בית צבי בתשלום ארנונה בשיעור מלא. ראש עיריית רמת גן דאז מסר בתגובה למשרד מבקר המדינה כי בית צבי תחויב בארנונה מלאה החל מינואר 2007.

5.1.2.2	תיקון זה לא יושם במערכת הגבייה.
5.1.3	שטחים בסך של 22 מ״ר בהם מבוצעת פעילות עסקית לא מחויבים בתעריף חיוב עסק, בהתאם להוראות צו הארנונה, היינו חיוב ארנונה שנתי בחסר בסך של כ- 5 אלפי ₪.

סעיף בדוח	מכללת שנקר
5.2.1	בהתאם למדידות העדכניות שנערכו ביוזמת הביקורת, נמצא כי קיימים שטחים בבניין עלית בסך של 844 מ״ר (מתוכם 748 מ״ר שטחי המוסד ו-96 מ״ר קרקע תפוסה), המהווים כ-27 אלפי ₪ גביית ארנונה השנתית, אשר מכללת שנקר איננה מחויבת בגינם.

5. ממצאים והמלצות

5.1. **<u>בית צבי</u>**

בית צבי - בית הספר הגבוה לאמנויות הבמה (ע״ר) (להלן – ״בית צבי״), מיסודה של המועצה לתרבות ולאומנות, הוקם בשנת 1961 כמרכז לימוד לאומנויות הבמה וזוכה לתמיכת משרד החינוך והתרבות ועיריית רמת-גן. בית צבי מציע לתלמידיו תוכנית לימודים תלת - שנתית של לימודי משחק ואומנויות הבמה, הפקה וניהול הצגה.

במתחם בית צבי כיתות לימוד, ספריות להשכרת סרטים והצגות, מפעל הוצאה לאור של מחזות, קפיטריה, מחסני תלבושות ואולמות למופעים בהם מועלות הצגות מול קהל צופים. מבירור שביצעה מנהלת מחלקת הארנונה, מדובר בעיקר בהצגות של סטודנטים ובוגרים והתשלום שנקבע בעבור הכרטיסים הוא למעשה לכיסוי הפעילות בלבד ולא למטרות רווח.

המדידה האחרונה שבוצעה בבית צבי הינה משנת 2003. היות וחלפו כ- 13 שנים ממדידה זו יזם מבקר העירייה מדידות עדכניות של כל שטחי המכללה. המדידות בוצעו בחודש יולי 2015, על ידי מודד מוסמך מטעם חברה חיצונית המועסקת על ידי העירייה במתן שירותי מדידת שטחים. צוות הביקורת נכח במדידות.

בהתאם לתוצאות המדידות העדכניות, נבדקה תקינות חיובי הארנונה בגין שטחי בית צבי, לרבות הגעה פיזית של צוות הביקורת לשטחים הנ״ל במהלך המדידות.

5.1.1. **מתרשימי המדידות, שבוצעו ביולי 2015, למול שטחי בית צבי המחויבים במערכת הגבייה, נמצא כי קיימים שטחים בסך של כ- 348 מ״ר אשר אינם מחויבים בארנונה כלל. חיוב הארנונה השנתי בחסר הינו בסך של כ-36 אלפי ₪.**

להלן פירוט החישוב:

מהות הליקוי	שטח מחויב במערכת הגבייה במ״ר	שטח לחיוב על פי מדידה עדכנית במ״ר	תוספת שטח לחיוב במ״ר	תעריף לחיוב על פי צו ארנונה 2015 ב- ₪	סך הכל תוספת חיוב ארנונה שנתית ב- ₪
שטחי מבנים ללא חיוב	2,361	2,709.1	348.1	102.98	**35,847**

<u>המלצת הביקורת</u>

לעדכן את חיובי הארנונה של בית צבי, משנת 2015, בהתאם למדידות העדכניות שבוצעו.

<u>הערת הביקורת</u>

במהלך הביקורת, בהתאם למדידה העדכנית שיזם מבקר העירייה ובעקבות הערתו, מערך הגבייה עדכן את חיובי הארנונה של בית צבי.

הביקורת מעירה כי מערך הגבייה עדכן את החיובים מחודש ספטמבר 2015 בלבד ולא מתחילת השנה.

<u>תגובת סגנית מנהל אגף הכספים:</u>

"לגבי גודל הנכס, בבדיקה שערכנו נמצא כי גם הפטיו וגם שטח המעבר נלקחו בתחשיב השטחים ברי חיוב בארנונה, אולם אנו סבורים שיש להפחית שטחים אלו, ולא לכלול אותם בחיוב הכללי. עם הפחתת שטחים אלו יישאר הפרש זניח לחיוב".

5.1.2. סעיף 5(י) לפקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן – "פקודת הפיטורין") קובע כי יינתן פטור מארנונה ל"כל רכוש שמוסד – מתנדב לשירות הציבור, משתמש בו אך ורק לשירות הציבור, בתנאי שאותו מוסד יתאשר ע"י שר הפנים לצורך פיטורין עפ"י סעיף זה".
בתיקון מס' 10 לפקודת הפיטורין הוטלה לראשונה חובת תשלום ארנונה, בשיעור מופחת של 67%, גם על מוסדות להשכלה גבוהה שהיו עד אז פטורים מארנונה. משרד הפנים בחוזר מנכ"ל המשרד מאפריל 2004 הוסיף דרישה נוספת, שהמוסד הוא מוסד מוכר להשכלה גבוהה כמשמעותו בסעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח- 1958, או מוסד הפועל בהיתר או באישור המועצה כאמור בסעיף 21א לחוק האמור, שהמדינה משתתפת בתקציבו.

בית צבי אינו מוכר כמוסד להשכלה גבוהה. אף על פי כן, העירייה חייבה את בית צבי במהלך השנים בתעריף ארנונה מופחת בשיעור של 67% (קוד חיוב 283 בסך של כ- 34 ₪ למ"ר) חלף תעריף ארנונה בשיעור מלא (קוד חיוב 383 בסך של כ- 103 ₪ למ"ר).
שטחי בית צבי אשר חויבו במערכת הגבייה בתעריף הארנונה המופחת, הינם בסך של 2,361 מ"ר, דהיינו חיוב שנתי בחסר בסך של כ- 163 אלפי ₪.

להלן פירוט החישוב:

מהות הליקוי	שטח מחויב במערכת הגבייה במ"ר	תעריף מחויב במערכת הגבייה ב-₪	תעריף לחיוב על פי צו ארנונה 2015 ב- ₪	תוספת תעריף לחיוב ב- ₪	סך הכל תוספת עלות ארנונה שנתית ב-₪
שטחי מבנים שחויבו בתעריף מופחת בשיעור של 67%	2,361	33.98	102.98	69	**162,909**

5.1.2.1. בדו"ח מבקר המדינה 58א' לשנת 2007 – השלטון המקומי בנושא "גביית ארנונה מגופים ציבוריים" בסעיף – מוסדות להשכלה גבוהה שלא הוכרת זכאותם לתשלום ארנונה בשיעור מופחת , ציין המבקר **"בית הספר הגבוה לאמנויות הבמה בית צבי ברמת-גן: על פי המדידה של מודד מוסמך, שנעשתה בספטמבר 2003, בית צבי משתרע על שטח של <u>2,951</u>**

מ"ר, מהם 590 מ"ר שטחי חנייה. בית צבי לא קיבל מהמל"ג הכרה שהוא מוסד כמוסד להשכלה גבוהה, והוא אינו עומד באמות המידה לקבלת פטור מארנונה למוסדות להשכלה גבוהה שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. לפיכך היה על עיריית רמת גן לחייבו במהלך השנים בתשלום ארנונה בשיעור מלא.

בשנת 2004 חייבה העירייה את בית צבי לשלם ארנונה בסך של 35,820 ₪, ובשנת 2005 – בסך 45,189 ₪. אילו נהגה העירייה בהתאם להוראות פקודת הפיטורין וחייבה את בית צבי בסכום הארנונה המלא, היה עליו לשלם לה בגין השנים 2003-2005 ארנונה בסך כולל של כ- 600,000 ₪.

ראש עיריית רמת-גן מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2007 כי מכללת בית צבי תחויב בארנונה מלאה החל מינואר 2007."

5.1.2.2. מבדיקת סיווג הנכסים במערכת הגבייה עולה כי בחשבונות בהם קיימים נכסי משנה לנכס הראשי אזי החיוב בפועל הוא על פי נכסי המשנה ולא על פי סיווג הנכסים המוצג במצב החשבון הראשי, בו מוצג הנכס הראשי בלבד.

בעמוד הראשי של מצב חשבון בית צבי נרשם קוד החיוב התקני, אשר הינו קוד חיוב 383, אולם בפירוט נכסי המשנה נרשם קוד החיוב השגוי, אשר הינו קוד 283, והחיוב בוצע על פיו בתעריף המופחת. במערכת הגבייה הממוחשבת, ב- 16 בדצמבר 2007, מנהלת מחלקת הגבייה וסגנית מנהל אגף הכספים הנוכחית, רשמה שיש לבצע תיקון לסיווג הנכס הנכון.

<u>תיקון זה לא יושם במערכת הגבייה.</u>

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה כי העירייה לא ביצעה בקרה ממוחשבת או ידנית לאיתור טעויות בחיובי הארנונה, הן מבחינת תעריפים והן מבחינת שטחים מחויבים, לרבות בקרה ממוחשבת הבודקת האם יש זהות בין התעריף שצריך להיות מחויב, ומבוסס על פי סיווג הנכס הראשי, לבין התעריף שמחויב בפועל על פי הנכס המשני. לאור האמור, סיווג הנכס השגוי לא זוהה במשך כל השנים.

<u>תגובת סגנית מנהל אגף הכספים:</u>

"הרי שאכן טעות זו הינה טעות אנוש והיא תוקנה בתחילת שלב הביקורת".

5.1.2.3. בעניין התיישנות חובות ארנונה, על פי פסקי דין נקבע כי "בתביעות לענייני חובות ארנונה מתקיימים הרציונלים העיקריים שביסוד התיישנות אזרחית בתביעות בעלות אופי כספי". דהיינו, לרשות ניתן פרק זמן של שבע שנים לממש את תביעתה.

לשאלת הביקורת האם ניתן לחייב נישום באופן רטרואקטיבי כאשר העירייה טעתה בחיוב, ניתנה חוות דעת היועץ המשפטי לעירייה כי עקרונית ניתן. בתי המשפט קבעו בפסיקותיהם תנאים מתי ניתן לחייב נישום באופן רטרואקטיבי ולאיזה פרק זמן.

<u>המלצות הביקורת</u>

- לעדכן את חיובי הארנונה של בית צבי, משנת 2015, בהתאם לקוד החיוב הנכון על פי צו הארנונה.
- יש לבחון את האפשרות המשפטית לדרישת השבה עבור השנים הקודמות. התשלומים המצטברים בשבע השנים האחרונות שנגבו בחסר, הינם בסך של כ- 1,141 אלפי ₪.

<u>הערת הביקורת</u>

במהלך הביקורת, בעקבות הערת מבקר העירייה, מערך הגבייה עדכן את חיובי הארנונה של בית צבי על פי קוד החיוב התקני (קוד חיוב 383 בסך של כ- 103 ₪ למ״ר) חלף קוד החיוב השגוי (קוד חיוב 283 בסך של כ- 34 ₪ למ״ר).

הביקורת מעירה כי מערך הגבייה עדכן את החיובים מחודש ספטמבר 2015 בלבד ולא מתחילת השנה.

5.1.3. על פי תיקון מס׳ 10 לסעיף 5(י) לפקודת הפיטורין יש לבחון את השימוש בפועל של כל הנכסים, והתשלום המופחת יחול על הנכסים המשמשים את המוסד לצורכי לימוד בלבד ובתנאי שלא נעשית בהם פעילות עסקית.

בבית צבי קפיטריה בשטח של 22 מ״ר אשר מתקיימת בה פעילות עסקית. על אף האמור, חייבה העירייה את שטח הקפיטריה בתעריף המופחת של מוסד להשכלה גבוהה ולא בתעריף עסק כנדרש על פי צו הארנונה של העירייה, היינו חיוב ארנונה שנתי בחסר של כ- 5 אלפי ₪.

להלן פירוט החישוב:

מהות הליקוי	שטח מ״ר לחיוב על פי מדידה מעודכנת	תעריף מחויב במערכת הגבייה ב- ₪	תעריף לחיוב על פי צו ארנונה 2015 ב-₪	תוספת תעריף לחיוב ב- ₪	סה״כ תוספת עלות ארנונה שנתית ב-₪
קפיטריה	22	102.98	326.66	223.68	**4,921**

לאור האמור, היה על העירייה לחייב את בית צבי בתשלומי ארנונה מלאים בגין שטח הקפיטריה המשמש לפעילות עסקית.

<u>המלצת הביקורת</u>

לעדכן את חיובי הארנונה של השטחים בהם מבוצעת פעילות עסקית על פי תעריף חיוב לעסק, בהתאם לצו הארנונה של העירייה.

<u>תגובת סגנית מנהל אגף הכספים:</u>

״פנינו לבית צבי על מנת לקבל את החוזה ואנו נחייב בתעריף עסקי כמקובל״.

5.2. **<u>מכללת שנקר</u>**

מכללת שנקר (להלן – ״שנקר״) נוסדה בשנת 1970, במטרה להכשיר כח אדם אקדמאי מיומן לתעשייה הישראלית, כמו גם, לספק לה שירותים מתקדמים באמצעות פיתוח ומחקר. במכללה פועלות 3 פקולטות – הנדסה, עיצוב ואמנות רב-תחומית.

שנקר הינה מכללה ציבורית מוכרת על ידי המועצה להשכלה גבוהה ומתוקצבת על ידה.

קמפוס שנקר פועל ב-3 מתחמים מרכזיים ברמת גן:

- בניין פרניק - רחוב אנה פרנק 12
- בניין ביאליק - רחוב ביאליק 125
- בניין עלית - רחוב ז׳בוטינסקי 8

מבירורים שערכה הביקורת עם מערך הגבייה ומחלקת השומה עולה כי בבניין ביאליק מעולם לא בוצעו מדידות של שטחי המכללה, בבניין עלית בוצעה מדידה בשנת 2008 ובבניין פרניק בוצעו מדידות בשנת 2012 ובשנת 2014.

הביקורת יזמה מדידות עדכניות של כל שטחי המכללה בבניין ביאליק ובבניין עלית. המדידות בוצעו בחודש ספטמבר 2015, על ידי מודד מוסמך מטעם חברה חיצונית המועסקת על ידי העירייה במתן שירותי מדידת שטחים. צוות הביקורת נכח פיזית במדידה ברחוב ביאליק.

5.2.1. מבדיקת תרשימי המדידות בבניין עלית, שבוצעו בספטמבר 2015, למול בדיקת השטחים המחויבים במערכת הגבייה, נמצא כי קיימים שטחים בבניין עלית בסך של 844 מ״ר (מתוכם 748 מ״ר שטחי המוסד ו-96 מ״ר קרקע תפוסה), **המהווים כ-27 אלפי ₪ גביית ארנונה שנתית, אשר מכללת שנקר איננה מחויבת בגינם.** להלן פירוט החישוב:

מהות הליקוי	שטח מחויב במערכת הגבייה במ״ר	שטח לחיוב על פי מדידה עדכנית במ״ר	תוספת שטח לחיוב במ״ר	תעריף לחיוב על פי צו ארנונה 2015 ב- ₪	סך הכל תוספת עלות ארנונה שנתית ב- ₪
שטחי מבנים ללא חיוב שנקר	2,714	3,462	748	33.98	**25,417**
קרקע תפוסה	-	96	96	11.89	**1,141**
סה״כ					**26,558**

מבירורים שערך צוות הביקורת עם אגף הנכסים בעירייה, התברר שמדובר בקומה 3 שבבניין עלית אשר נמצאת בשימוש שנקר והם לא מחויבים בגינה בארנונה.

בעבר קומה זו הייתה בשימוש עיריית רמת גן. אגף הארנונה לא קיבל עדכון על שינוי במשתמש וגם לא נחתם הסכם/ חוזה בין שנקר לעיריית רמת גן בעניין השימוש בקומה 3, לכן עד היום לא חויבה מכללת שנקר בארנונה בגין השימוש בקומה זו.

<u>המלצות הביקורת</u>

- לעדכן את חיובי הארנונה של שנקר בבניין עלית, משנת 2015, בהתאם לסה״כ שטחי המדידות העדכניות שבוצעו בבניין זה.
- לקבוע נהלים ברורים בעניין מידע שאגף הארנונה צריך לקבל מאגף הנכסים במקרה של שינוי במשתמשים בנכסי העירייה.

<u>הערת הביקורת</u>

במהלך הביקורת, בהתאם למדידה העדכנית שיזמה הביקורת ובעקבות הערתה, מערך הגבייה עדכן את חיובי הארנונה של שנקר בגין כל שטחי בניין עלית.

<u>תגובת סגנית מנהל אגף הכספים</u>:

״לגבי מכללת שנקר – לא נמצא כל שינוי בשטח.

על 748 מ״ר החיוב נעשה בכרטיס נכסי העירייה שרשומה כמחזיקה. אגף הנכסים לא העביר עד היום חוזה נוסף (מעבר לחוזה שבו כתוב שקומה ג׳ נשארת ברשות העירייה) ולכן אין למחלקת הגבייה כל אפשרות לדעת מקרים מעין אלו, משום שהבעלים הוא שאמור להודיע על הוספת שטח. במקרה זה הבעלים הינו העירייה.

לעניין הקרקע, היא אינה יכולה להיחשב כקרקע תפוסה, כי אינה מוגדרת ואינה תחומה ודומה יותר לגינה ציבורית.״

5.2.2. בבניין פרניק על פי תרשימי מדידות מחודשים 10/2012 ו-5/2014, אותם יזמה העירייה, סך השטח המחויב בארנונה צריך להיות 25,606 מ״ר כמפורט להלן:

א. 19,405 מ״ר המחויב לפי תעריף של מוסד חינוכי פטור בסך של 33.98 ₪.

ב. 6,045 מ״ר המחויב לפי תעריף של קרקע תפוסה בסך של 11.8 ₪ למ״ר.

ג. 156 מ״ר המחויב לפי תעריף של עסק בסך של 326.66 ₪ למ״ר.

בהתאם למדידות הנ״ל, הוציאה העירייה בשנת 2015 שומה מעודכנת לבניין פרניק. מכללת שנקר הגישה השגה לשומה והנושא נמצא בדיון משפטי.

6. המלצות כלליות

6.1. לבצע מדידה מחודשת של כל שטחי בית צבי ושנקר לפי סוגי הנכסים השונים (כיתות לימוד, שטח לא בנוי, שטחי פעילות עסקית) ובהתאם למדידות אלו לעדכן את חיובי הארנונה.

6.2. לקבוע נהלים ברורים ודרכי פעולה בדבר מדידות יזומות תקופתיות שהעירייה תבצע, אחת לכמה שנים, לאימות שטחי נכסים אשר להם מרכיב חיוב משמעותי.

6.3. כל מוסד לימוד אשר חל עליו תשלום ארנונה מופחת בשיעור של 67%, יש לבחון לגביו האם עומד בתנאים על פי תיקון מס׳ 10 לפקודת הפיטורין משנת 2002 ועל פי חוזר מנכ״ל המשרד מאפריל 2004.

6.4. יש לבחון את השימוש בפועל של כל הנכסים ושהחיוב המופחת יחול על הנכסים המשמשים את המכללה/ המוסד לצרכי לימוד בלבד ולא נעשית בהם פעילות עסקית.

6.5. לבצע בקרה ממוחשבת לאימות שטחי נכסים המחויבים במערכת הגבייה למול השטחים בפועל לפי תרשימי המדידות וכן לפי הנתונים המצויים במחלקת הנדסה.

6.6. לבצע בקרה ממוחשבת של כל הנכסים אשר להם מרכיב חיוב ארנונה משמעותי, ויש להם נכסים משניים ולוודא כי יש זהות בין קוד החיוב הרשום במצבי החשבון הראשי בגין הנכסים לבין קוד החיוב במצב החשבון של נכסי המשנה.

הערות ראש העיר - חיובי ארנונה בית צבי ומכללת שנקר

בית צבי

בנושא בית צבי, אגף הגביה מבקש לעדכן כי הנושא נמצא בדיונים בוועדת ערר.

סעיף 5.1.1

מקבלים את המלצת הביקורת. אגף הגביה עדכן את חיובי הארנונה מחודש ספטמבר 2015 מאחר ומדובר בחיוב רטרואקטיבי ולא ניתן לחייב מתחילת השנה. אולם, בחיוב נכללו גם השטחים של הפטיו ושטח מעבר והם סבורים שיש להפחית שטחים אלו. עם הפחתת שטחים אלו ישאר הפרש זניח לחיוב.

סעיף 5.1.2

מקבלים את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן.

סעיף 5.1.3

מקבלים את המלצת הביקורת. אגף הגביה פנה לבית צבי לקבל את החוזה ולאחר מכן יחייב בתעריף עסקי כמקובל. הליקוי תוקן החוזה התקבל ויצא חיוב בהתאמה.

מכללת שנקר

סעיף 5.2.1

מקבלים את המלצת הביקורת. לא היה חסר במדידה מאחר ובעירייה לא היה ידוע כי מכללת שנקר עושה שימוש בקומה ג'. בעקבות הביקורת עודכן החיוב ושטח קומה ג' שהיה מחוייב על חשבון העירייה הועבר לחיוב מכללת שנקר מיום הסיור באתר.

המלצות כלליות

סעיף 6.1

לא מקבלים את המלצת הביקורת מאחר וקיימת מדידה עדכנית לשני הנכסים.

סעיף 6.2

מקבלים את המלצת הביקורת. העירייה יוצאת לסקר נכסים בעיר.

סעיף 6.3

מקבלים את המלצת הביקורת. העירייה פועלת על פי קריטריונים אלו.

סעיף 6.4

מקבלים את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן.

סעיף 6.5 ו-6.6

מקבלים את המלצת הביקורת. בימים אלה, העירייה נערכת לסקר מדידות במסגרתו תיבדק האפשרות לבקרה על מבנים ושטחים.

גביית משפטית
של חובות
ארנונה ומים

גבייה משפטית של חובות ארנונה ומים באמצעות עורכי-דין חיצוניים

1. מבוא

בהתאם לפקודת העיריות פרק חמישה עשר - גביית ארנונה, רשות מקומית רשאית לגבות חובות ארנונה בשתי דרכים עיקריות, כמפורט להלן:

- **בדרך של גבייה משפטית -** תהליך הגשת תביעה אזרחית רגילה.
- **בדרך של גבייה מנהלית -** גבייה ישירה מול החייב ללא הגשת תביעה אזרחית.

בנוסף קיימת דרך גבייה פסיבית שהינה המתנה עד שהאזרח יהיה זכאי לשירות מהעירייה כמו אישור רישום לטאבו.

1.1. גבייה משפטית

סעיף 317 בפרק חמישה עשר, גביית ארנונה לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע: "על אף האמור בסעיפים 302-315 על תיקים שבארנונה בפיגור, רשאי ראש העירייה במקום לנקוט הליכים לפי הסעיפים האמורים או במקום להמשיך בהם, לפתוח בהליכים לגביית הארנונה כחוב אזרחי".

מהאמור לעיל עולה כי בכל מקום שהתושב לא שילם את חוב הארנונה, העירייה רשאית לפתוח בהליכים לגביית הארנונה כחוב אזרחי רגיל, ואינה חייבת לנקוט הליכי גבייה מנהליים, היא רשאית אף להפסיק הליכים מנהליים, אם התחילה בהם. לפני הגשת תביעה אזרחית חובה על הרשות לשלוח הודעה לחייב לפי סעיף 306 לפקודת העיריות, ולדרוש מהחייב לשלם את חוב הארנונה, וזאת תוך 25 ימים מיום קבלת ההודעה מהרשות המקומית.

1.2. גבייה מנהלית

סעיפים 305 עד 323 א' לפקודת העיריות מאפשרים לרשות המקומית לגבות את חוב הארנונה בדרך מנהלית, מבלי להיזקק לפסק דין של בית משפט. בדרך זו הרשות נוקטת באמצעים של הוצאה לפועל, הכוללים אמצעי גבייה מהירים. כדי שהעירייה תוכל לפתוח בהליכי גבייה מנהלית, המחוקק הטיל עליה חובה לשלוח הודעת דרישה בכתב, ולאחר מכן רשאית העירייה לנקוט הליכים כגון הוצאת צו לתפיסת מיטלטלין של החייב ומכירתם ועיקול כספים המגיעים לחייב הנמצאים אצל צד ג'. דרך גבייה זו מחייבת צו הרשאה חתום על ידי ראש העיר.

1.3. גביית החוב בדרך של גבייה פסיבית

בנוסף לשתי הדרכים המפורטות לעיל, שהן בעיקרן אקטיביות, קיימת דרך נוספת המכונה "גבייה פסיבית". גבייה פסיבית היא אחת הדרכים החלופיות לגביית חוב מנהלי. היא נעשית כאשר העירייה אינה פועלת לגביית חובות האזרח, אלא ממתינה עד אשר האזרח יהיה זכאי לתגמול ממנה או יצטרך אישור או פעולה כלשהי ממנה, ואז היא מתנה את האישור או התגמול בתשלום החוב. הדבר עלול להימשך שנים רבות לאחר היווצרות החוב ולכן יש צורך בקביעת כללים ביחס להיבטים השונים של הפעלת הגבייה הפסיבית.

מגזברות העירייה נמסר כי עיריית רמת גן אינה פועלת בדרך של גבייה פאסיבית, למעט מקרים בהם, בין השאר, מבוצע עיקול בטאבו בגין חובות לעירייה.

1.4. **גביית החוב באמצעות משרדי עו"ד חיצוניים**

החל משנת 2010 החליטה העירייה לבצע גבייה בדרך של גבייה משפטית בלבד, לצורך גביית חובות ארנונה בהליך של גבייה משפטית. העירייה התקשרה עם שלושה משרדי עורכי דין חיצוניים: משרד עו"ד ש. (להלן: "**משרד א**"), משרד עו"ד ח. (להלן: "**משרד ב**"), משרד עו"ד כ. (להלן: "**משרד ג**").

מחלקת גבייה, המשתייכת לאגף הכספים, כוללת בתוכה את יחידת האכיפה (להלן: "**יחידת האכיפה**") האחראית על העברת הטיפול בחייבים למשרדי עורכי הדין, ניהול בקרה אחר העברת התשלומים ממשרדי עורכי הדין וכן אחראית על הטיפול בקבלת התשלומים מחייבים המגיעים לשלם את חובם במשרדי העירייה.

יש להדגיש כי העירייה אינה משלמת לעורכי הדין שכר טרחה בגין עבודתם לגביית החוב, שכר הטרחה מושת על החייבים. בגין אגרות והוצאות, מחזירה העירייה למשרדי עוה"ד את התשלומים ששילמו ומקבלת אותם חזרה מן החייבים, **רק כאשר הם משלמים את חובם.**

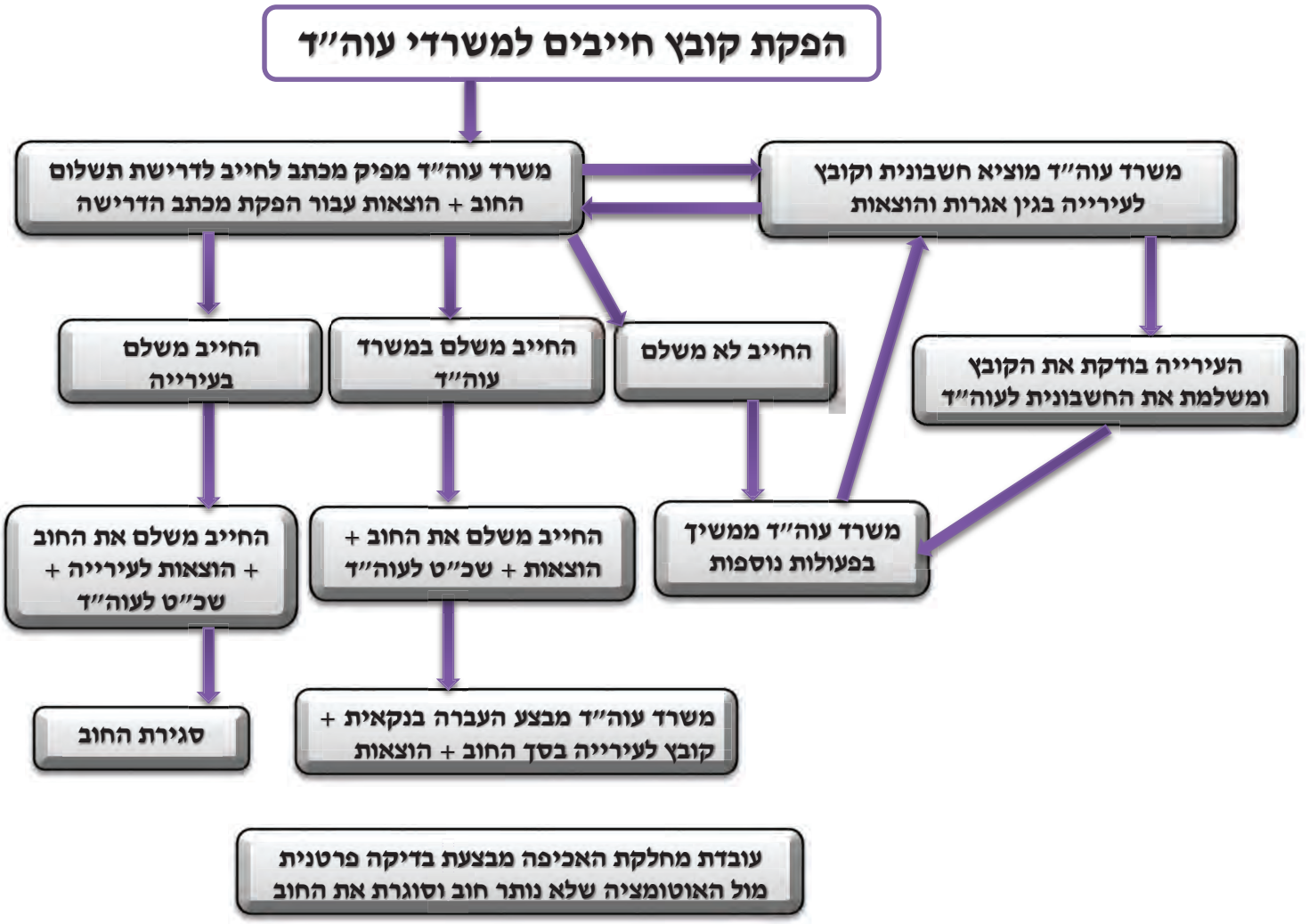
מצב זה אינו מצריך מהעירייה עלויות כספיות בגין פעילות עו"ד, במקרים בהם החייב משלם את חובו. **עם זאת, מומלץ לבחון את האפקטיביות של שיטת גבייה זו לעומת הגבייה המנהלית.**

כמו כן, מומלץ לבחון את הבקרה והמעקב אחר פעולות הגבייה של משרדי עוה"ד המלווים את העירייה בגבייה המשפטית.

1.5. **הגדרת מושגים רלוונטיים**

- **התיישנות** - חוק ההתיישנות, תשי"ח - 1958 קובע כי תקופה שבה מתיישנת תביעה שלא הוגשה עליה תובענה היא, לגבי תביעות שאינן במקרקעין – שבע שנים. קיימים חריגים שונים, המאריכים או מקצרים תקופה זו (למשל במקרה של קטינים, של הסכמת הצדדים לתקופה אחרת וכד'). סעיף 2 לחוק קובע כי "...אם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית המשפט לתובענה" (ידחה את התביעה על הסף).
- **שיהוי** - על אף חוק ההתיישנות, עדיין קיימת סמכות לבית המשפט לדחות תובענה מחמת שיהוי, גם בתוך תקופת ההתיישנות. לפי ע"א 6805/99 תלמוד תורה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה: "שיהוי בתוך תקופת ההתיישנות נוצר מקום שיש בהשתהות בפנייה לבית המשפט משום שימוש לא נאות בזכות התביעה הנתונה לתובע ופגיעה בציפייה הלגיטימית של הנתבע שלא להיתבע - שימוש המגיע כדי ניצול לרעה של ההליך השיפוטי. לצורך טענת שיהוי נדרש להוכיח כי בנסיבות המקרה זנח התובע את זכות התביעה העומדת לו, או שבמשך הזמן שינה הנתבע את מצבו לרעה. קיים תנאי חלופי נוסף שעניינו שיהוי שנגרם עקב חוסר תום לבו של התובע... מקורו ההיסטורי של מוסד השיהוי ועובדת היותו חריג להסדר ההתיישנות ... מותירים לבית המשפט שיקול דעת להעריך באילו נסיבות יחילו ומתי יימנע מכך. במסגרת זו נשקלים, על דרך האיזון, מכלול שיקולים שעיקרם האינטרסים ההדדיים של בעלי הדין ומאזן הנזקים ביניהם. כן נשקלים מהות התביעה והסעד המבוקש שאותם מבקשים לדחות מחמת שיהוי. ככל שמדובר בתביעת זכות בעלת משקל רב יותר, כך יירתע בית-המשפט מחסימתה בטענת שיהוי ..."

להלן תרשים המתאר את הליך העברת הטיפול וההתחשבנות עם משרדי עוה"ד:



(*) **במקביל להליך הנ"ל** ועד לסגירת החוב, שולחת העירייה התראות המופקות ממערכת המחשוב ונשלחות בדואר לחייב (להלן: "**התראות אדומות**"). הודעות אלו מופיעות תחת המילה התראות בפירוט תנועות כרטיס החייב.

2. נתונים כספיים

עורכי הדין מקבלים את החזרי ההוצאות עם הגשת חשבוניות עסקה בצירוף רשימת ההוצאות עם חשבוניות וקבלות ששילמו. **להלן החזרי אגרות והוצאות לפי משרדי עוה"ד לשנים 2013-2015 על פי כרטיסי הנהלת החשבונות שהוחזרו ע"י העירייה:**

משרד עו"ד	2015 סכום ב – ₪	2014 סכום ב – ₪	2013 סכום ב – ₪
א'	758,246	1,108,348	916,992
ב'	402,782	501,174	549,426
ג'	(*)	16,697	7,581
סה"כ	**1,161,028**	**1,626,219**	**1,473,999**

(*) מבדיקת הביקורת חשבוניות בגין פעולות שבוצעו על ידי משרד עו"ד ג' בשנת 2015 הוגשו רק בשנת 2016 ביתרה כוללת של 112 אלפי ₪.

3. מערכות מידע

3.1. **מערכת הגבייה:** מערכת המתוחזקת על ידי החברה לאוטומציה ומספקת מענה כולל לעירייה בנושא גביית ארנונה. המערכת משמשת לגבייה במגוון תחומים (כגון: מים, ארנונה, חנייה, רישוי עסקים ועוד). כמו כן, המערכת משמשת לתיעוד פעולות האכיפה השונות.

3.2. **מערכת עדכנית:** תוכנת עורכי דין המשלבת אפשרויות רבות כגון ניהול לקוחות, תיקים, מערך חיובים, הנהלת חשבונות ועוד. מערכת זו מאפשרת ניהול תיקי תביעה והוצאה לפועל, לרבות אפשרות צפייה בנתוני תקשורת הוצל"פ כפי שנשלחו ממחשב רשות האכיפה.

3.3. **הממשק בין המערכות:**

- ממשק חיובי הוצאות - משרדי עוה"ד מעבירים לעירייה קובץ המפרט את האגרות וההוצאות אשר שולמו ע"י המשרד. הקובץ מעדכן את רשומת החייב במערכת האוטומציה בסכום האגרה וההוצאות.
- ממשק תקבולים - משרדי עוה"ד מעבירים לעירייה קובץ המפרט את תשלומי החייבים שהתקבלו במשרד. קובץ זה נקלט במערכת האוטומציה ורושם את התקבול ברשומת החייב.

4. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבדוק את פעילות מחלקת הגבייה מעת היווצרות החוב, ההכנות שנעשות במחלקה לקראת העברת תיקי החייבים, הפיקוח, הבקרה, השליטה והמעקב על משרדי עוה"ד החיצוניים בתחום גביית החוב והעברתו לקופת העירייה. הביקורת בדקה בין היתר את הנושאים הבאים:

- מדיניות המחלקה
- העברת נתונים למשרדי עוה"ד
- חובות בהתיישנות שהועברו למשרדי עוה"ד
- מעקב אחר תיקים מעוכבי הליכים
- פיקוח ובקרה על החזר אגרות והוצאות למשרדי עו"ד
- פיקוח ובקרה על העברת תקבולים ממשרדי עוה"ד לעירייה
- בדיקת חוזה ההתקשרות עם משרדי עוה"ד

5. מתודולוגיה

הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים:

- גזבר העירייה
- מנהלת מחלקת הגבייה וסגנית מנהל אגף הכספים
- סגן מנהלת מחלקת הגבייה
- אחראית האכיפה
- עובדי האכיפה
- האחראית לקליטת תקבולים ממשרדי עוה"ד
- האחראית לקליטת תשלומים ממשרדי עוה"ד

- רפרנט האוטומציה בעירייה האחראי על מתן תמיכה למחלקת גבייה (להלן: "**רפרנט המחשוב**").
- עורכי-הדין במשרדיהם
- נציגי עוה"ד הפועלים עבור משרדי עוה"ד ממשרדי מחלקת הגבייה בעירייה

הביקורת קיבלה מסמכים שונים הכוללים בין היתר:

- קבצים ממערכת האוטומציה
- נהלי המחלקה
- חשבוניות המופקות ממשרדי עוה"ד
- כרטיסי הנהלת חשבונות

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

הביקורת מודה לגזבר העירייה, לסגנית מנהל אגף הכספים, לסגן מנהלת מחלקת הגבייה ולאחרים על שיתוף הפעולה.

תגובת גזברות העירייה שולבה בסעיפי הדוח השונים.

6. תמצית הממצאים

6.1. מהביקורת עולה כי העירייה לא פרסמה מכרזים למסירת עבודות משפטיות לגביית חובות ארנונה באמצעות עו"ד חיצוניים, ואף לא נמצא תיעוד כלשהו בדבר הנימוקים של ההעדפה להתקשר עם אותם עוה"ד. נמצא כי מספר שנות ההתקשרות עם שני משרדי הוא בין 15 ל-25 שנים. (סעיף 7.9.1)

6.2. הביקורת מציינת כי הנהלים המצויים במחלקה אינם כוללים בקרות בסיסיות אשר מבוצעות על ידי עובדי המחלקה, כגון: בחינת החזרי ההוצאות של משרדי עו"ד טרם תשלום, קליטת קבצי תשלומי חייבים מן המשרדים, קובץ פעולות אכיפה ועוד.(סעיף 7.2.1)

6.3. לא נמצא מסמך המתעד מדיניות לאכיפת חובות ארנונה ומתן סדר עדיפות לטיפול, לדוגמא: התמקדות בבעלי חובות גדולים ו/או בעלי עסקים. (סעיף 7.2.2.)

6.4. לביקורת לא הוצגה תכנית עבודה לפעילות יחידת האכיפה. תכנית עבודה מסייעת לקבוע סדר עדיפות ומכוונת להתמקד בנושאים שונים כמו: חובות בסכומים גבוהים, חובות בעלי עסקים, וחובות שסכנת השיהוי וההתיישנות "מרחפת" עליהם. (סעיף 7.2.3)

6.5. נמצא כי **במערכת הממוחשבת** קיימים חובות אשר "גילם" גבוה מ – 10 שנים והועברו לטיפול משרדי עוה"ד לראשונה ב 2015. לדוגמא, 161 נכסים שלהם חובות ארנונה שמקורם לפני שנת 2004 הועברו לראשונה לטיפול עו"ד רק בנובמבר 2015. כמו כן, במדגם שערכה הביקורת עלה כי העברה בסך של 1.1 מיליון ₪ לא התבררה מול משרד ממשלתי במהלך כל השנים. (סעיף 7.4)

6.6. נמצא כי מנהלת יחידת האכיפה אינה מפרטת עבור כלל התיקים הנמצאים בשיהוי מהי סיבת השיהוי. סה"כ נמצאו 23 תיקים אשר אינם מכילים את סיבת השיהוי (לדוגמא: 20/40953, 20/58946, 20/53299, 20/50269). (סעיף 7.5.1)

6.7. מן הנתונים עולה כי קיים פער מהותי בהיקף הפעילות של משרדי עוה"ד. (סעיף 7.3.1)

6.8. "ההתראות האדומות" מציגות את החוב אשר יש לחייב לעירייה ואינן מציינות כאשר החוב נמצא גם בטיפול משרד עו"ד. (סעיף 7.3.2)

6.9. העירייה לא מנהלת מעקב אחר פעולות הגבייה של משרדי עוה"ד בכל הקשור למועדי הגשת כתבי תביעה, פתיחת תיקי הוצאה לפועל ועוד. (סעיף 7.8)

6.10. מהביקורת עולה כי לא מופק על ידי מערכת הגבייה דוח חריגים המציג את החיובים אשר לא קיים בגינם חייב במערכת. דוח זה חשוב על מנת למנוע מקרים בהם העירייה תשלם לעו"ד בלי שתקבל החזר מהחייב. כמו כן, לא מופק דוח חריגים המציג חיובים כפולים של התושב שנעשו על ידי שני משרדי עו"ד. (סעיף 7.6.2.)

7. פירוט הממצאים

7.1. **המבנה הארגוני**

יחידת האכיפה במחלקת הגבייה כפופה למנהלת המחלקה ולסגן מנהל המחלקה ופועלת בהתאם להנחיותיהם. יחידת האכיפה מונה 5 עובדים: אחראית יחידת האכיפה ו-4 עובדות אכיפה.
כמו כן, ביחידת האכיפה נמצאים 3 נציגים ממשרדי עוה"ד, נציג מכל משרד.
יחידת האכיפה מקבלת סיוע צמוד בתחום הדוחות מרפרנט המחשוב.

7.1.1. הביקורת קיבלה את רשימת עובדי האכיפה כפי שמופיעה באגף משאבי אנוש ומצאה כי בנוסף לעובדים שפורטו לעיל, ישנם 3 עובדים נוספים אשר הגדרת תפקידם הינה פקיד גבייה אכיפה, אך הם אינם עוסקים באכיפה משפטית בגבייה, אלא בגבייה ישירה מן החייבים.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.1.2. מומלץ כי מנהלי המחלקה בשיתוף אגף משאבי אנוש יתאימו את הגדרת תפקיד העובדים במערכת משאבי האנוש לתפקידם בפועל.

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"לגבי המלצה זו, אנו סבורים כי הדבר חשוב ביותר ויש להפנות לשם כך את תשומת ליבו של אגף משאבי אנוש להגדרת תפקידים חדשים ולתמרוץ העובדים".*

7.2. **מדיניות המחלקה**

מחלקת הגבייה עיגנה את פעילות האכיפה המשפטית במסמך קצר אשר עודכן בשנת 2014, המתאר את הפעולות הנדרשות מעוה"ד לביצוע בתיקים הנמסרים אליהם לשם ביצוע האכיפה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.2.1. במחלקת הגבייה קיימים שני נהלים:

- נוהל מ-18/02/2008 שנקרא "נהלי עבודה לגבייה המשפטית". נוהל זה מתאר את פעילות המחלקה בנושא מכתבי אכיפה, פעולת משרדי עו"ד והקשר שלהם עם המחלקה.
- נוהל קצר, אשר כותרתו "נוהל עבודה בתביעות משפטיות מעודכן 2014" (סימוכין 2015-0031-263). הנוהל אינו נושא לוגו, לא מופנה לאף גורם ואינו חתום על ידי בעל תפקיד כלשהו.

הביקורת מציינת כי שני הנהלים המצויים במחלקה אינם כוללים בקרות בסיסיות אשר מבוצעות על ידי עובדי המחלקה, כגון: בחינת החזרי ההוצאות של משרדי עו"ד טרם תשלום, קליטת קבצי תשלומי חייבים מן המשרדים, קובץ פעולות אכיפה ועוד.

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"המבקר שישב עם עובדי יחידת ההוצל"פ, נוכח כי אכן הם עובדים ע"פ נהלי העבודה כפי שנקבעו".*

התייחסות הביקורת לתגובה: אף אם העובדים פועלים באופן תקין, פעולתם המכילה מספר בקרות וממשקים ידניים וממוכנים עם משרדי עו"ד, מן הראוי שתהיה מעוגנת **בנוהל עבודה כולל** המתייחס לכלל התהליכים והבקרות הקיימים במחלקה.

7.2.2. לא נמצא מסמך המתעד מדיניות לאכיפת חובות ארנונה ומתן סדר עדיפות לטיפול, לדוגמא: התמקדות בבעלי חובות גדולים ו/או בעלי עסקים.

7.2.3. לביקורת לא הוצגה תכנית עבודה לפעילות יחידת האכיפה. תכנית עבודה מסייעת לקבוע סדר עדיפות ומכוונת להתמקד בנושאים שונים כמו: חובות בסכומים גבוהים, חובות בעלי עסקים, וחובות שסכנת השיהוי וההתיישנות "מרחפת" עליהם.

מגזברות העירייה נמסר בתגובה: *"הובהר למבקר כי אחת לשבועיים מתקיימות פגישות עם משרדי עורכי הדין כדי לדון בתיקים עם חובות גבוהים, חובות בעלי עסקים, חובות אוכלוסיות מיוחדות, חובות לפני התיישנות, חובות מעוכבים בתיקי ערר, חובות חברות אשר ניתנים לתביעה באחריות אישית וכו' במטרה לבדוק כיצד ניתן לקדם את הפעילות בתיקים".*

התייחסות הביקורת לתגובה: למרות שנבדק ונמצא כי אכן מתקיימות פגישות שוטפות של עובדי המחלקה עם נציגי משרדי עו"ד, קיום פגישות אחת לשבועיים אינו מהווה תחליף לקיום תוכנית עבודה המכוונת את פעילות היחידה לאורך השנה ומדיניותה הכללית.

7.2.4. נמסר לביקורת כי במהלך השנה, **במועדים שאינם קבועים**, מופקות "התראות אדומות" ותזכורות לכלל החייבים. הדבר נעשה בין אם החייב נמצא בטיפול משפטי ובין אם לאו וללא מדיניות מוסדרת בכל הקשור למועדי הפקת התזכורות.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.2.5. הביקורת ממליצה להכין נוהל בנושא אכיפה משפטית אשר יכלול קריטריונים להעברת החוב לגבייה משפטית. על הנוהל לכלול: מי המוסמך לקבל החלטה, אופן הטיפול והמעקב בשלב העברת התיקים לעוה"ד, קביעת מועדי דיווח תקופתיים כולל פורמט לדיווח, קביעת פיקוח ומעקב ושגרת עבודה הכוללת פגישות עבודה מתועדות בפרוטוקולים עם משרד עוה"ד חיצוניים. כמו כן, הנוהל צריך להתייחס לכל ההיבטים הקשורים להחזר אגרות והוצאות למשרד עוה"ד, לחיוב כרטיס המשלם על הקרן וההוצאות.

7.2.6. הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות בתחום אכיפת חובות ארנונה, לקבוע מטרות, יעדים וסדרי עדיפות שנתיים ורב-שנתיים ולפקח על יישומם. במסמך מדיניות, מתורגמת המדיניות לסדרי עדיפות וליעדים ונקבעות דרכים להשגתם, תוך עמידה על המשאבים הנדרשים להשגתם, קביעת יעדים שנתיים ורב-שנתיים, שיפור הליכי הגבייה, טיפוח ההון האנושי של עובדי הגבייה והאכיפה, התחדשות מתמדת וחשיבה עתידית.

7.2.7. הביקורת ממליצה להכין תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית, לקבוע מטרות ויעדים מוגדרים, לקבוע אחריות לביצוע ולהגדיר נהלי דיווח ובקרה על פעולת משרדי עוה"ד.

7.3. **העברת נתונים למשרדי עוה"ד**

מחלקת גבייה שולחת שובר תקופתי (דו-חודשי) לתושבים, בראש השובר מופיע חיוב שוטף וחובות עבר. תושב אשר לא משלם ארנונה לעירייה, לאחר שתי תקופות פיגור כאשר חובו גבוה מ-500 ₪, חוב זה מועבר לטיפול משרד עוה"ד.

במקרה של עיכוב/ביטול ההליכים, ההנחיה למשרדי עוה"ד מתבצעת באמצעות מייל או טלפון או באמצעות פנייה בע"פ לנציגת משרד עוה"ד בעירייה. למשרדי עוה"ד אפשרות צפייה בלבד במערכת האוטומציה, למעט הכנסת קוד מעקב, שליחת מכתב התראה, בדיקת סטטוס משפטי וכו'.
עוה"ד שולחים קבצים מקודדים של חייבים לאחראי האוטומציה בעירייה והוא מעדכן את הרישומים. להלן מספר החייבים וסכומי החובות אשר הועברו לעוה"ד בשנת 2015 :

משרד עו"ד	מספר רשומות	מספר נכסים	סכום החוב באלפי ₪	אחוז התיקים	אחוז מסכום החוב	לפי קובץ מיום
א'	13,128	4,926	128,359	39.2%	40.9%	19/11/2015
ב'	12,027	3,533	103,428	35.9%	32.9%	19/11/2015
ג'	8,303	2,807	82,189	24.8%	26.2%	19/11/2015
	33,458	**11,266**	**313,976**	**100.0%**	**100.0%**	

7.3.1. מן הנתונים עולה כי קיים פער מהותי בהיקף הפעילות של משרדי עוה"ד בנוגע לטיפול בחובות של חייבים (כ-40 מיליון₪ בין משרד עו"ד א' למשרד עו"ד ג').

מגזברות העירייה נמסר בתגובה: *"לגבי הערת המבקר כי קיים שוני בין היקף הפעילויות של משרדי עו"ד השונים, הרינו לציין כי העירייה מחליפה מדי פעם משרדי עו"ד ולכן יש שוני בהיקף הפעילויות (אחד המשרדים חדש). כמו כן, משרד עו"ד ג' עובד עם מחלקת הגבייה תקופה קצרה ומטבע הדברים החובות אשר בטיפולו נמוכים משמעותית ממשרדי עורכי דין אשר עובדים עם העירייה מספר שנים. יש לציין שמדי רבעון מופק לכל עו"ד קובץ חייבים, כאשר בחלוקת האיזורים נלקחו בחשבון טיב האיזורים והשכונות וכן החלוקה לעסקים בכל איזור נתון (ההיקף הכספי תלוי באיזור)".*

7.3.2. נמצא כי ההתראות אשר נשלחות ע"י העירייה במהלך השנה, "ההתראות האדומות", מציגות את החוב אשר יש לחייב אל מול העירייה ואף לאחר העברת החוב לטיפול משרד עו"ד **אינן** מציינות שהחוב נמצא בטיפול משרד עו"ד. כמו כן אינן מפרטות את סכומי האגרות, ההוצאות ושכ"ט אשר על החייב לשלם. כלומר, ייתכן מצב שבו החייב יקבל התראה מהעירייה על חוב ארנונה וכן מכתב מעו"ד בגין אותו חוב **אך הסכומים שיצוינו בשני המכתבים יהיו שונים**.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.3.3. מומלץ לבחון אפשרות של חלוקה שווה בין מספר התיקים וסכומי החובות המועברים לטיפול במשרדים השונים וכן לשכור את שירותיהם של משרדי עו"ד נוספים לטיפול בנושא.

7.3.4. מומלץ כי מכתבי ההתראה "התראות אדומות" הנשלחים ע"י העירייה לאחר העברת החוב לטיפול עו"ד **יכללו הודעה מטעם העירייה שהחוב נמצא בטיפול משרד עו"ד**.

7.4. **חובות בהתיישנות שהועברו למשרדי עוה"ד**

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 7.1002 מפברואר 2012 סעיף 5 קובעת כי לצד דיני ההתיישנות האזרחיים, חלים גם דיני שיהוי ועל פיהם נקבע שפרק הזמן לא יהיה ארוך משלוש שנים.
לצורך מעקב אחר התיקים הנמסרים למשרדי עו"ד "קוד מעקב 0" מציג האם החייב מועבר לטיפול משרד עו"ד בפעם הראשונה , קוד מעקב 803 מציג מכתבי דרישה שהופקו על ידי משרד עו"ד א' ועוד.

הביקורת **הפיקה מן הקבצים** את הנתונים של החייבים אשר הועברו **בפעם הראשונה** לטיפול משרדי עוה"ד נכון ל 11/2015. להלן התפלגות החייבים **על פי שנת חוב:**

ריכוז חייבים שהועברו לראשונה למשרדי עוה"ד

קוד שירות	תיאור קוד שירות	מספר נכסים	סכום החוב שהועבר למשרד ג' ב-₪	סכום החוב שהועבר למשרד א' ב-₪	סכום החוב שהועבר למשרד ב' ב-₪	אחוז טיפול משרד עוה"ד
525	ארנונה עד 2004	161	10,292,543	9,877,437	5,621,449	25%
505	ארנונה שוטף- 2015	988	6,757,940	3,679,297	16,125,326	25%
524	מים עד 2004	111	2,461,630	17,244,525	1,419,519	20%
589	ארנונה 2014	212	2,248,919	479,660	2,068,351	5%
515	ארנונה 2005	99	2,002,200	683,056	1,035,314	4%
555	ארנונה 2006	106	1,886,359	2,459,480	833,850	5%
588	ארנונה 2013	131	1,433,396	306,237	2,228,106	4%
597	ארנונה 2011	73	808,203	212,101	402,901	1%
535	ארנונה 2008	81	758,266	294,648	1,129,097	2%
585	ארנונה 2007	91	723,956	749,533	1,030,399	2%
587	ארנונה 2012	95	499,756	138,027	539,739	1%
545	ארנונה 2009	61	328,568	227,240	598,770	1%
595	ארנונה 2010	63	297,329	173,426	810,161	1%
554	מים 2006	76	195,066	515,547	115,133	1%
584	מים 2007	77	174,549	366,862	107,510	1%
514	מים 2005	90	114,064	405,627	172,761	1%
534	מים 2008	67	83,512	220,153	87,783	0%
544	מים 2009	56	41,476	156,640	71,720	0%
596	מים 2011	54	34,356	318,091	100,204	0%
594	מים 2010	49	30,793	151,657	74,524	0%
512	היטל צריכה עודפת	46	29,914	284,058	33,244	0%
586	מים 2012	64	25,645	118,897	67,134	0%
	סה"כ		**31,228,437**	**39,062,197**	**34,672,995**	

מהטבלה עולה כי קיימים חובות אשר "גילם" גבוה מ – 10 שנים, לדוגמא: 161 נכסים הועברו לראשונה לטיפול עו"ד, למרות שחובות ארנונה אלו מקורם לפני שנת 2004.

<u>הביקורת העבירה למנהלת המחלקה מספר דוגמאות על מנת לבחון מדוע חייבים אלו הועברו רק בנובמבר 2015 לטיפול עו"ד.</u>

להלן טבלה המציגה 8 דוגמאות לתיקים **שעל פי נתוני המערכת מקורם לפני שנת 2004** ונמסרו לראשונה למשרדי עו"ד רק בחודש נובמבר 2015 וכן תגובת הגזברות המוצגת בצד כל חייב:

מס'	פיזי	סכום החוב ב – ₪	תגובת גזברות העירייה	הערת הביקורת בתגובה
1	410001002000	1,910,215	*קיימות תביעות משפטיות מזה שנים כולל בקשה להתמנות ככונסי נכסים.*	**נמצא תקין** כי פעולות גבייה בשנים 2009 -2015. הביקורת מעירה כ **לא קיים סימון** כי אכן החייב מטופל על ידי משרד ב'.
2	1420011004000	921,791	*מדובר בנכס שנמכר ע"י כונס נכסים ולא הועברה כל תמורה לעירייה.*	**נמצא תקין** לא בוצעו פעולות גבייה בגין חוב שלא ניתן לממש, עם זאת הפקת החוב למשרד עו"ד

מס'	פיזי	סכום החוב ב – ₪	תגובת גזברות העירייה	הערת הביקורת בתגובה
				במקום קטלוג שאין לבצע פעולות נוספות מהווה מצג גדול יותר של כמות החייבים באחריות עו"ד.
3	3730002009000	861,947	*היה תיק הוצל"פ אולם כל נסיונות הגבייה לא צלחו.*	**נמצא תקין** לא בוצעו פעולות גבייה בגין חוב שלא ניתן לממש החל משנת 2011, עם זאת הפקת החוב למשרד עו"ד **במקום קטלוג שאין לבצע פעולות** נוספות מהווה מצג גדול של כמות החייבים באחריות עו"ד.
4	6950001201000	1,885,417	*חוב במחלוקת מול עיריית ת"א.*	**נמצא תקין** לא בוצעו פעולות גבייה בגין חוב שלא ניתן לממש, עם זאת הפקת החוב למשרד עו"ד **במקום קטלוג שאין לבצע פעולות** נוספות מהווה מצג גדול יותר של כמות החייבים באחריות עו"ד.
5	6961004001000	1,610,537	*לא ידוע למי שייך חוב מים זה, קיימת שכונת מגורים במקום והחוב אמור להימחק*	**נמצא תקין** לא בוצעו פעולות גבייה בגין חוב שלא ניתן לממש, עם זאת הפקת החוב למשרד עו"ד **במקום קטלוג שאין לבצע פעולות** נוספות מהווה מצג גדול יותר של כמות החייבים באחריות עו"ד.
6	860140001000	1,195,881	*החייב משרד ממשלתי הטוען כי העביר את הכספים בהעברות בנקאיות ישירות לגזברות. הדבר נותר במחלוקת. ייתכן שהכספים הועברו לאגף הכספים אולם כרטיס הגבייה לא זוכה*	**הביקורת מעירה בחומרה** כיצד העברה בסך של 1.1 מיליון ₪ לא התבררה מול משרד ממשלתי במהלך כל השנים. בנוסף קיימות פעולות של משרד עו"ד בשנים 2010-2011, ובלי שקיים קוד מעקב מתאים של משרד עו"ד א.
7	990006026000	905,362	*החייב נפטר ולא אותרו יורשים. הנכס ריק שנים רבות.*	**נמצא תקין** לא בוצעו פעולות גבייה בגין חוב שלא ניתן לממש, עם זאת הפקת החוב למשרד עו"ד **במקום קטלוג שאין לבצע פעולות** נוספות מהווה גדול יותר של כמות החייבים באחריות עו"ד.
8	1320075043000	813,833	*תיק פש"ר בטיפול עו"ד א. יש לבטל עפ"י החלטת בית משפט."*	**נמצא תקין** כי בוצעו פעולות גבייה בשנים 2000 -2015. הביקורת מעירה כ **לא קיים סימון** כי אכן החייב מטופל על ידי משרד א'.

מגזברות העירייה נמסר בתגובה: *"עפ"י בדיקה נמצא כי תיקים 1-8 הועברו לטיפול בשנים 2000-2013".*

התייחסות הביקורת לתגובה:

- **<u>תיקים 1, 8</u>** : **לא קיים סימן במערכת של המשרד המטפל**, למרות שבוצעו פעולות בשנים קודמות על ידי משרד עו"ד א ו – ב.
- **<u>תיקים 2,3,4,5,7</u>** : **נמצא תקין**, לא בוצעו פעולות גבייה נוספות במקרים בהם לא קיימת אפשרות גבייה. עם זאת, **שליחת פרטי החייבים למשרד עו"ד במקום קטלוג שאין לבצע פעולות נוספות** עבור חייב זה מהווה מצג הגדול מהקיים של כמות החייבים באחריות עו"ד, הן ברישומי העירייה והן ברישומי משרדי עו"ד.

- **<u>תיק 6</u>**: הביקורת **מעירה בחומרה** כיצד העברה בסך של 1.1 מיליון ₪ לא התבררה מול משרד ממשלתי במהלך כל השנים. בנוסף קיימות פעולות של משרד עו"ד בשנים 2010-2011, ובלי שקיים קוד מעקב מתאים של משרד עו"ד א.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.4.1. הביקורת ממליצה לעדכן את מערכת הגבייה הממוחשבת כך שתתאים לניהול ומעקב מול משרדי עוה"ד חיצוניים.

7.4.2. עריכת **בירור מקיף** באשר להעברה הכספים ממשרד הממשלתי עבור תיק 6.

7.4.3. בחינת האפשרות שלא לשלוח תיקי חייבים למשרד עו"ד במקרים **שלא נדרש המשך** טיפול בתיק.

7.5. **מעקב אחר תיקים מעוכבי הליכים**

טרם ביצוע הליכי האכיפה, פונים עוה"ד למנהלת יחידת האכיפה לשם קבלת אישור. מנהלת יחידת האכיפה מאשרת על גבי גיליון אלקטרוני את החייבים אשר ניתן להמשיך בתהליך האכיפה לגביהם. לבקשת הביקורת נמסרו רשימות בגין תיקים מעוכבים מסיבות שונות. הסיבות הנפוצות לעיכוב הליכים הן כאשר קיימת תביעה אחת או יותר וממתינים להתקדמות התביעה הקודמת או כאשר הוגש ערר. להלן מספר התיקים והסכומים המעוכבים כפי שהועברו לביקורת ע"י משרדי עוה"ד:

משרד עו"ד מטפל	מס' תיקים	סכום העיכוב (ב-₪)	שיעור ב-%
א'	244	14,217,285	90%
ב'	22	794,955	5%
ג'	6	809,372	5%
סה"כ	**272**	**15,822,161**	**100%**

(*) **הביקורת מעירה כי המעקב אחר דוחות מעוכבים הוכן על ידי משרדי עוה"ד לבקשת הביקורת, ולא מופק באופן שוטף על ידי יחידת האכיפה.**

7.5.1. מהביקורת עולה כי מנהלת יחידת האכיפה אינה מפרטת עבור כלל התיקים אשר הטיפול בהם נעצר מהי הסיבה לכך. סה"כ נמצאו 23 תיקים אשר לא מצוינת בהם סיבת עצירת הטיפול.

להלן מספר דוגמאות:

- תיק 20/58946

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"תיק 20/58946 - נשלחו מכתבי דרישה הן בשנת 2014 והן בשנת 2015. בימים אלו אמורה להיפתח תביעה משפטית".*

- תיק 20/40953

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"תיק 20/40953 - קיימת מחלוקת עם בעל הנכס לגבי זהות המחזיק".*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מציינת כי תיק 20/40953 מעוכב מחודש 11/2014 מבלי שבוצעו כל פעולות אכיפה נוספות.

- תיק 20/53299

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"תיק 20/53299 – נמצא בבירור מחלקת השומה לגבי מדידות הקומה".*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מציינת כי לא בוצעו פעולות בתיק בין החודשים דצמבר 2013 לדצמבר 2015.

- תיק 20/50269

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"תיק 20/50269 – קיימים שני תיקי הוצל"פ אשר אינם מעוכבים כלל".*

התייחסות הביקורת לתגובה: לא בוצעו פעולות בתיק בין השנים 2013-2015.

7.5.2. נמצאו שני תיקים אשר ניתנה לגביהם החלטת בית משפט כי החובות בהם התיישנו (מספרי תיקים: 20/63006, 20/63378), ולא היה כל מקום להעבירם במסגרת הקבצים למשרדי עו"ד.

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"תיק 20/63378 - תיק זה טופל לאורך שנים וכיום אין חובות בפנקסי העירייה. תיק 20/63006 - מדובר בחוב מים של שוכר משנת 2005 ע"ס 157 ש"ח, אשר עזב את הנכס. איתור החייב ופתיחת תביעה משפטית על כל המשתמע מכך וכן שכ"ט עו"ד עלול להגדיל את החוב הנ"ל במאות אחוזים. לפיכך מחלקת הגבייה מפעילה שיקול דעת אילו חובות לתבוע, מה הסיכויים והסיכונים ושיקולי עלות תועלת".*

<u>המלצות הביקורת</u>

7.5.3. על מנהלת יחידת האכיפה לציין את הסיבה להפסקת פעולות האכיפה בתיקים השונים.

7.5.4. יש להפיק דוח תקופתי המציג את התיקים העומדים בפני התיישנות לשם מתן קדימות לפעולות האכיפה טרם נוצרת התיישנות.

7.5.5. אין להעביר תיקים לטיפול משרדי עו"ד במקרים בהם ניתנה הנחייה מבית המשפט כי חלה התיישנות על החובות.

7.6. **פיקוח ובקרה על החזר אגרות והוצאות למשרדי עוה"ד**

העירייה משלמת החזר הוצאות לעו"ד בגין פעולות אשר בוצעו על ידם בתיקי החייבים שהועברו לטיפולם וזאת, לאחר שהתשלום בגין הוצאות אלו בוצע על ידי המשרדים, על בסיס חשבוניות ופירוט ההוצאות והפעולות עבור כל חייב.

להלן סכומי ההחזרים בגין הוצאות אשר שולמו למשרדי עוה"ד בשנים 2013-2015:

משרד עו"ד	2015 סכום ב – ₪	2014 סכום ב – ₪	2013 סכום ב – ₪
א'	758,246	1,108,348	916,992
ב'	402,782	501,174	549,426
ג'	_____	16,697	7,581

אחראית האכיפה מקבלת את חשבונית העסקה מכל משרד ובודקת את פירוט החיובים וכן האם הפעולות בוצעו בתיקי החייבים המתאימים. לאחר אישור החשבונית והפירוט, רפרנט המחשוב טוען את הקובץ אל מערכת האוטומציה לשם חיוב החייבים בהוצאות עו"ד.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.6.1. מהביקורת עולה כי קיים פער בהיקף הפעילות בין משרדי עורכי הדין. בשנת 2015 לא בוצע כל החזר הוצאות למשרד עו"ד ג' וכן לא הוגשו חשבוניות על ידו.

מגזרות העירייה נמסר בתגובה: *"העובדה כי לא בוצע החזר כסף בגין הוצאות למשרד עו"ד ג' אינה מעידה כי לא בוצעו על ידו פעולות אכיפה. נהפוך הוא, בוצעו במהלך השנה פעולות אכיפה, אולם התשלום בעבורן בוצע רק בתחילת שנת 2016 מאחר והעירייה החלה לעבוד גם עם משרד עו"ד ג' בממשקים ממוחשבים, אשר משרד עו"ד ג' לא הבינם כראוי ולקח זמן רב להטמעתם. החיובים שבוצעו בשנת 2016 הם פעילות של כל שנת 2015".*

התייחסות הביקורת לתגובה: משרד עו"ד החל את פעילותו ב-04/02/2013. היקף הפעילות הקטן של משרד עו"ד ג' משתקף מן הטבלה לעיל **באופן מובהק** לאורך השנים 2013-2015. **הביקורת סבורה כי היה על המחלקה להסדיר את נושא הממשקים כבר בשנת 2013, בדומה לממשקים הקיימים מול משרדי עו"ד האחרים.**

7.6.2. מהביקורת עולה כי לאחר טעינת הקובץ, לא מופק על ידי מערכת הגבייה דוח חריגים המציג את החיובים אשר לא קיים בגינם חייב במערכת. **דוח זה חשוב על מנת למנוע מקרים בהם העירייה תשלם לעו"ד בלי שתקבל החזר מהחייב**. כמו כן, לא מופק דוח חריגים המציג חיובים כפולים של התושב שנעשו על ידי שני משרדי עו"ד.

מגזברות העירייה נמסר בתגובה: *"עו"ד שמעביר רשימה לחיוב - הרשימה נקלטת בממשק ההוצאות. במידה וקיים חריג שאין לו רשומה מקבילה הוא מופיע כחוסר התאמה בדוח הקליטה ואנו בודקים הפעולה או גורעים מחשבון ההוצאות עד לבירור".*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת סבורה כי יש מקום להפקת דוח חריגים על מנת למנוע באופן ממוכן קליטת הוצאות שאינן שייכות לתיקי העירייה ומניעת תשלום ההחזר בגינם.

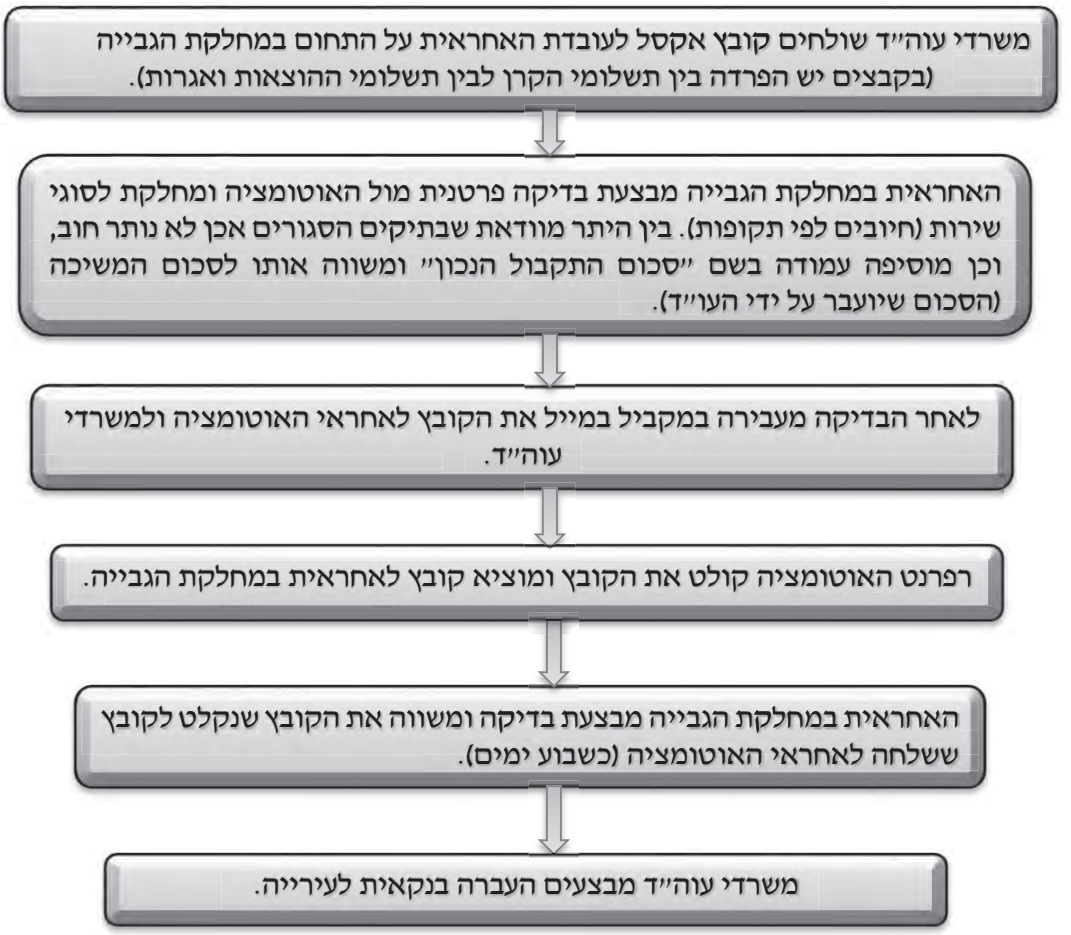
7.6.3. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית על מנת לבחון את תהליך בדיקת החשבוניות שמוגשות ע"י משרדי עוה"ד וכן האם החייבים קיימים במערכת הגבייה:

עו"ד מטפל	מספר פקודת זיכוי	מספר חשבון	מספר פיזי של הנכס	קיים במערכת הגבייה	קיים אישור של ס. מנהל אגף הכספים
א'	121378	75959	1293208	כן	כן
א'	121378	75959	1410000	כן	כן
א'	121378	75959	1496025	כן	כן
א'	121378	75959	2484376	כן	כן
א'	121378	75959	2579829	כן	כן
ב'	80988	421	3220004121000	כן	כן

נמצא תקין מהבדיקה המדגמית עולה כי יחידת האכיפה בודקת האם קיים חוב במערכת טרם קליטת קובץ האגרות ואישור התשלום למשרד עו"ד.

7.7. **פיקוח ובקרה על העברת תקבולים ממשרדי עוה"ד לעירייה**

הכספים הנגבים ע"י עוה"ד כוללים: קרנות חוב, אגרות והוצאות ומועברים למחלקת הגבייה בעירייה. להלן תרשים המתאר את תהליך העברת הכספים ממשרדי עוה"ד למחלקת גבייה:



הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של תהליך העברת הכספים, ביצוע בקרה וקליטה במשרד האחראית על התחום במחלקת הגבייה והעברת כספים משלושת משרדי עוה"ד.

<u>ממצאי הביקורת</u>

עו"ד א' העביר לאחראית מחלקת גבייה שני קבצים (קובץ תקבולי קרן וקובץ תקבולי הוצאות), להלן:

- קובץ תקבולי קרן: 131,516.95 ₪.
- קובץ תקבולי הוצאות: 18,376.19 ₪.

סה"כ סכום שהועבר: 149,893.14 ₪.

7.7.1. מהביקורת עולה כי ההעברה הבנקאית שבוצעה ב-29/12/2015 מחשבון משרד עו"ד א' לחשבון העירייה ע"ס 149,893.14 ₪ **תואמת** את הקובץ והקליטה באוטומציה.

7.7.2. ממשק העברת הכספים ממשרדי עוה"ד אל מערכת האוטומציה, במדגם שערכה הביקורת עבור 25 חייבים, **נמצא תקין**.

7.7.3. מהביקורת עולה כי לאחר טעינת הקובץ לא מופק על ידי מערכת הגבייה דוח חריגים המציג את התקבולים אשר אין מולם חייב במערכת. דוח זה חיוני על מנת למנוע מקרים של תקבול אשר לא ישויך לחייב, דבר העלול לגרום לכך שהחייב ישלם אך התשלום לא יעודכן במערכת, והליכי הגבייה יימשכו.

7.7.4. **<u>המלצת הביקורת</u>**

יש לפתח דוח בקרה המציג את החריגים **אשר בגינם לא קיים חייב במערכת** וזאת עם טעינת קובץ התקבולים למערכת הגבייה.

7.8. **חוסר בקרה אחר פעולות עורכי הדין**

המחלקה מעסיקה 3 משרדי עו"ד לשם ביצוע פעולות הגבייה. נציגי המשרדים פועלים בשיתוף עם עובדי יחידת האכיפה ממשרדי העירייה. עובדי יחידת האכיפה ומנהלי מחלקת הגבייה נדרשים לבצע בין היתר, בנוסף לבקרת התשלומים למשרדי עוה"ד וגביית התקבולים מהם, בדיקה כי אכן מתבצעות פעולות אכיפה אפקטיביות ובמועד הנקוב בחוק ובחוזי ההתקשרות.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.8.1. מהביקורת עולה כי **העירייה לא מנהלת מעקב אחר פעולות הגבייה של משרדי עוה"ד** בכל הקשור למועדי הגשת כתבי תביעה, פתיחת תיקי הוצאה לפועל ועוד. כמו כן, אין במערכת דיווח רבעוני/ שנתי של התקדמות הגבייה בתיקי החייבים. להלן שתי דוגמאות:

מספר הנכס	מועד חוב	מועד כתב התביעה
87003301800	10/2008	16/1/2014
2150064007000	11/2007	5/7/2012

7.8.2. לא קיימים במחלקה מדדים אשר מאפשרים להעריך את יעילות הגבייה של משרד עוה"ד, כגון: מספר תיקי הוצל"פ שנפתחו, מספר כתבי תביעה שהוגשו, אחוז גבייה על פי שנת חוב ועוד.

7.8.3. **<u>המלצת הביקורת</u>**

מומלץ שמחלקת המחשוב תציג במערכת סטטוסים נוספים מעבר לטיפול משפטי הקיים אצל משרדי עוה"ד, כך שיפרטו את **תהליך הטיפול,** כגון: פתיחת תיק הוצאה לפועל, הגשת כתב תביעה ועוד. כך מנהל היחידה יפיק דוח המציג את סטטוס התיק לעומת שנת יצירת החוב ויוכל לנהל בירורים ומעקב שוטף על משרדי עוה"ד.

7.9. **בדיקת חוזה התקשרות עם משרדי עוה"ד**

העירייה החליטה לגבות את חובות הארנונה בהליך של גבייה משפטית ולשם כך התקשרה עם משרדי עו"ד חיצוניים.

בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח 1987, רשאית העירייה להתקשר בחוזה ללא מכרז כאשר מדובר בין היתר בעבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, כגון העסקת עו"ד או רו"ח. על אף הפטור ממכרז, הרי שעל פי כללי המנהל התקין, מסירת העבודות צריכה להיעשות תוך שמירה על עיקרון השקיפות ובהליך שוויוני.

בפסיקת בית המשפט המחוזי בהמרצת פתיחה (ה"פ) ת"א 30286/97 מליאון בע"מ נ' עיריית חדרה נקבע כי: "על שירותי הגבייה נאמר שהם **"אינם דורשים, לא ידע ומומחיות מיוחדים ולא יחסי אמון מיוחדים"**. לפיכך ההתקשרות לביצועם אינה פטורה ממכרז, על פי התקנות לעיל אינה חסה תחת הפטור בסעיף 3(8).

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.9.1. מהביקורת עולה כי העירייה לא פרסמה מכרזים למסירת עבודות משפטיות לגביית חובות ארנונה באמצעות עו"ד חיצוניים, ואף לא נמצא תיעוד כלשהו בדבר הנימוקים על ההעדפה להתקשר עם

אותם עוה"ד. בנוסף עולה כי הסכמי ההעסקה נחתמו ללא מועד סיום ומחייבים הודעה מוקדמת של 30 עד 90 יום בהסכמים השונים, **וכן כי מספר שנות ההתקשרות עם שני משרדים הוא בין 15 ל-25 שנים. הביקורת סבורה כי העסקה ממושכת של עו"ד חיצוניים שנעשתה ללא מכרז ו/או בדרך של הליך תחרותי שוויוני, אינה תקינה.**

להלן מספר שנות ההתקשרות עם משרדי עו"הד נכון ל-31/12/2015 :

שם המשרד	מועד חוזה ראשון	מספר שנות העסקה נכון ל-31/12/2015
עו"ד א'	21/02/1991	25
עו"ד ב'	01/01/2001	15
עו"ד ג'	04/02/2013	3

מגזברות העירייה נמסר בתגובה: *"במהלך 10 השנים האחרונות הועסקו שני משרדים נוספים אשר ההתקשרות עימם הופסקה, עם זאת מקובלת הערת הביקורת ויישקל להוסיף משרד עו"ד נוסף."*

7.9.2. מהביקורת עולה כי בחוזה ההתקשרות של העירייה עם משרד עו"ד ב' קיימת אי התאמה בין משרד עוה"ד איתו מתקיימת ההתקשרות (משרד ס. ושות') לבין הגורם הפעיל עו"ד ב'. מבירור שערכה הביקורת נמסר כי עו"ד ב' עזב את משרד ס. ושות' והחל לפעול באופן עצמאי, אך ההתקשרות שהוצגה לביקורת הינה של משרד ס. ושות'. יצויין כי התקשרות זו אושרה על ידי הלשכה המשפטית של העירייה.

מגזברות העירייה נמסר בתגובה: *"עו"ד ב' היה שותף במשרד ס. ושות'. העו"ד פרש מהמשרד ובהסכמה המשיך לטפל בתיקי רמת גן. בהנחיית היועץ המשפטי של העירייה, פרישת השותפים האחרים והותרת עו"ד ב' לבד עוגנה בתוספת לחוזה שנתחם ב-07/03/2012 : 'החל מ-01/01/2012 עו"ד ב' יבצע את כל השירותים המשפטיים לטיפול בהשגות ועררים וערעורים מנהליים על פי חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) וכן יבצע עו"ד ב' את כל הקשור בגביית הארנונה. המכתבים אשר ישלחו ישאו את שמו בלבד, והתמורה בעד השירותים שינתנו על ידו תועבר לעו"ד ב'... כלומר, למרות שהחוזה המקורי היה מלכתחילה תקף גם כלפי עו"ד ב' בהיותו שותף בשותפות, והוא המשיך להיות תקף לאחר פרישת השותפים האחרים, הרי שבהנחיית היועץ המשפטי נחתמה התוספת הנ"ל אשר מבהירה את המצב החדש ומסדירה אותו בכתובים".*

7.9.3. סעיף 3ב' בחוזה ההעסקה קובע כי: "העירייה תחליט על ביצוע חקירות כלכליות ואיתורים". מבדיקה במשרדי עוה"ד עולה כי בניגוד לנאמר בסעיף זה, הגורם המחליט על ביצוע חקירות ואיתורים (איתור כתובות מגורים, איתור ת.ז. ואיתור פעילות עסקית), הוא משרד עוה"ד ולא העירייה.

מגזברות העירייה נמסר בתגובה: *"העירייה היא היחידה שמחליטה באילו מקרים יש לבצע חקירה וזאת כפי שכתבנו , בפגישות שנערכות אחת לשבועיים. אנו מחליטים כיצד ובאלו הליכים יש להמשיך. הביצוע נעשה ע"י משרדי עו"ד מטעמי "נוחות", היינו : עוה"ד יודע טוב יותר להגדיר לחוקר מהם היעדים והמטרות לחקירה".*

7.9.4. הביקורת לא קיבלה לידיה שאלון ניגוד עניינים הנדרש בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2011, בו נקבע כי לאחר סיום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ משפטי חיצוני ברשות המקומית, ימלא היועץ שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שיוגש ליועץ המשפטי של הרשות המקומית.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.9.5. יש לבצע קיום הליך מכרז למינוי עורכי דין לטיפול בנושא חובות ארנונה.

7.9.6. יש לעדכן את החוזים עם משרדי עוה"ד א', ב' ו-ג' ולציין מועד סיום החוזה.

7.9.7. יש לשנות את נוסח החוזה כך שייקבע בו כי הגורם המחליט על ביצוע חקירות ואיתורים הוא העירייה והגורם המבצע הוא משרד עוה"ד.

7.9.8. יש לחייב את עוה"ד להעביר דוח סטטוס אחת לתקופה (כל רבעון), לקיים דיון עם מנהלת מחלקת גבייה **ולתעד את הנחיות** מנהלת הגבייה להמשך הטיפול.

7.9.9. יש לצרף שאלון לאיתור ניגוד עניינים בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2011 מאפריל 2011.

7.9.10. מומלץ להתקשר עם מספר גדול יותר של משרדי עו"ד, על מנת לצמצם את משך הטיפול בגביית החובות. בנוסף, מספר גדול יותר של משרדי עו"ד יאפשר חלוקה לתחומי עיסוק בין המשרדים, כך שכל משרד יוכל ללמוד לעומק את הסוגיות הקשורות לתחום עיסוקו, ובעתיד להתמחות בתחום. להערכת הביקורת, הדבר יתרום לייעול תהליך הגבייה.

הערות ראש העיר - גבייה משפטית של חובות ארנונה ומים באמצעות עורכי דין חיצוניים

סעיף 7.2.5

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויוכן נוהל בנושא אכיפה משפטית אשר יכלול את הקריטריונים להעברת החוב לגבייה משפטית.

סעיף 7.2.6 ו-7.2.7

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת להכין תכנית עבודה שנתית עם מטרות ויעדים מוגדרים. בנוסף לכך, מח' הגביה תנחה את עורכי הדין בהתאם לשיקולים המקצועיים.

סעיף 7.3.3

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לחלק את התיקים למשרדים נוספים. נושא החלוקה השווה, לטענת הגזברות לא ניתן לביצוע.

סעיף 7.3.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בפועל בכל הודעת חוב שהעירייה שולחת לאזרח לאחר העברת הטיפול לעו"ד, מצויין במפורש כי התיק הועבר לטיפול משפטי.

סעיף 7.4.1

רה"ע אינו מקבל את המלצת הביקורת מאחר ומדובר במערכת חיצונית לעירייה. הבקרה על האכיפה מתבצעת באמצעות דוחות המופקים על ידי מערכת המג"ע ודוחות המתקבלים באופן שוטף מעורכי דין על פי בקשת המחלקה.

סעיף 7.4.2

מדובר בחוב ישן של 25 שנים. החייב הוא משרד ממשלתי הטוען כי העביר את הכספים בהעברות בנקאיות ישירות לגזברות. ייתכן והכספים הועברו אולם כרטיס הגביה לא זוכה. יחד עם זאת, מח' הגביה תבצע בדיקה נוספת בנושא.

סעיף 7.4.3

מאחר ומדובר במספר רב של תיקים הנשלחים לעורכי הדין אין באפשרות המחלקה לבדוק כל חוב לפני המשלוח. באחריות משרד עורכי הדין לבדוק את הצורך בטיפול משפטי לפני התחלת הטיפול באמצעות מערכת המג"ע אליה הם מחוברים.

סעיף 7.5.3

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש להקפיד ולתעד במערכת את הסיבות לעיכוב.

סעיף 7.5.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת להפיק דוח תקופתי המציג את התיקים העומדים בפני התיישנות לשם מתן קדימות לפעולות האכיפה בתיקים אלו.

סעיף 7.5.5

מאחר ומדובר במספר רב של תיקים הנשלחים לעורכי הדין אין באפשרות המחלקה לבדוק כל חוב לפני המשלוח. באחריות משרד עורכי הדין לבדוק את הצורך בטיפול משפטי לפני התחלת הטיפול באמצעות מערכת המג"ע אליה הם מחוברים.

סעיף 7.6.1

רה"ע מקבל את הערת הביקורת ובמהלך שנת 2017 יפורסם מכרז פומבי בנושא והעבודה בין משרדי עורכי הדין תחולק על פי המכרז.

סעיף 7.6.2

רה"ע אינו מקבל את הערת הביקורת מאחר ומתבצעת בקרה במחלקה.

סעיף 7.7.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לפתח דוח בקרה המציג את החריגים אשר בגינם לא קיים חייב במערכת וזאת עם טעינת קובץ התקבולים למערכת הגבייה.

סעיף 7.8.3

רה"ע אינו מקבל את המלצת הביקורת מאחר והעירייה מקבלת דיווח ממשרדי עו"ד על מכתב דרישה ופתיחת תיק בהוצל"פ.

סעיף 7.9.5 ו-7.9.6 ו-7.9.10

רה"ע מקבל את הערת הביקורת ובמהלך שנת 2017 יפורסם מכרז פומבי בנושא והעבודה בין משרדי עורכי הדין תחולק על פי המכרז.

סעיף 7.9.7

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

סעיף 7.9.8

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

סעיף 7.9.9

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

ביקורת תשלומי שכר לעובדים

ביקורת תשלומי שכר לעובדים

1. מבוא

1.1. עיריית רמת גן משלמת שכר חודשי ל- 4,155 עובדים, מהם כ- 2,916 עובדים פעילים, מתוכם 2,078 עובדים וממלאי מקום בתקן, 552 מורים (**סה"כ 2,630 עובדים קבועים וממלאי מקום**) והיתר עובדים שעתיים, המועסקים על פי קריאה באגף החינוך ומספרם משתנה מדי חודש. כמו כן העירייה משלמת שכר ל- 1,239 גמלאים[1]. בהתאם לנתוני תשלומי השכר שהעבירה מחלקת שכר לביקורת עולה, כי תשלומי השכר בשנת 2015 הסתכמו בכ- 363,521,904 ₪.

1.2. במסגרת תכנית הביקורת השנתית של מבקר העירייה לשנת 2015 בוצעה ביקורת במהלך החודשים 12/15-2/16, בנושא הבקרה הפנימית על תהליכי הפקת תלושי שכר, בדיקות חריגים וסיכון לחשיפה להונאות בעיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**") בתשלומי השכר לתקופה ינואר 2014 - דצמבר 2015 (להלן: "**תקופת הביקורת**").

2. מטרת הביקורת

בחינת הנושאים הבאים:

- ניהול מערך נתוני השכר
- ממשקי העברת הנתונים ממשאבי אנוש למחלקה לשכר
- התאמת התשלום של רכיבי שכר להוראות החוק והרגולציה
- בדיקת קיום תהליכי בקרה אפקטיביים במחלקת השכר ובמחלקת משאבי אנוש, שיאפשרו איתור חריגים.

3. מתודולוגיה

הביקורת ערכה ניתוח מעמיק ורחב של בסיסי הנתונים המשמשים את אגף הכספים בממשקי השכר והאגף למשאבי אנוש. בוצע תחקור נתונים, לכלל העובדים בעירייה לשנים 2014-2015. במסגרת זו, נערך ניתוח נתונים ושליפת דוחות חריגים לבדיקת התאמת תשלומי השכר להוראות הרגולציה. חלק מדוחות החריגים נבחנו באופן מדגמי עם הגורמים הרלוונטיים. בתוך כך בוצעה, בין היתר, הצלבה בין בסיסי נתונים שונים, על פי פרמטרים שנקבעו על ידי הביקורת ונעשה ניתוח והערכת מגמות.
בדוח הביקורת מוצגים ממצאים עיקריים בלבד, שהתבססו בחלקם על מדגמים, אשר על פי ניסיון הביקורת, עלולים להצביע על חריגים לכאורה בתשלומי השכר.

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

הביקורת מודה לכל הנוגעים בדבר על שיתוף הפעולה.
תגובת סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם ותגובת מנהלת מחלקת שכר משולבות בסעיפי הדו"ח השונים.

[1] על פי תלושי השכר שהופקו בעירייה בפועל בחודש 11/2015.

4. המסגרת הנורמטיבית

- חוק שירות המדינה גמלאות (נוסח משולב), התש"ל-1970.
- חוקים רלוונטיים (כגון: חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958. חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987. חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, חוק הודעה לעובד, התשס"ב-2002, חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, חוק עבודת נשים, תשי"ד-1954.
- פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1965.
- תקנות מס הכנסה (שווי השימוש ברכב), התשמ"ז-1987.
- תקנות שכר מינימום (מודעה בדבר עיקרי זכויות העובד לפי החוק), התשס"ה-2005.
- חוקת העבודה, אוגדן תנאי שירות.
- הסכם קיבוצי מרס 99: הסכם שכר ארצי, שהוא ציון דרך חשוב בנושא השכר ברשויות מקומיות. הסכם שכר זה מבחין בין עובדים 'דור א' (עובדים ותיקים שהתקבלו לעבודה לפני מרס 1999) לעובדים 'דור ב' (עובדים שהתקבלו לעבודה לאחר מרס 1999).
- הסכמי שכר ארציים לאוכלוסיות מיוחדות.

4.1. <u>תיאור הסיכונים הפוטנציאליים בנושא הנבדק:</u>

- <u>סיכוני ציות</u>: תשלום רכיבי שכר שלא בהתאם להוראות החוק והרגולציה המחייבות.
- <u>סיכונים כספיים</u>: תשלום שכר שלא בהתאם למאפייני העובד (המשרה, הנוכחות, הוותק, הזכאויות לשכר), ויתר הפרמטרים הרלוונטיים לחישוב השכר; העברת תשלום שכר לחשבונות עובדים שנפטרו, לעובדים שאינם פעילים וכדומה.
- <u>סיכונים תפעוליים</u>: ריכוז תפקידים והיעדר בקרות בהליך ביצוע תשלומי השכר; תשלום שכר בהתאם למאפיינים של עובד במערכת השכר, שאינם תואמים למאפייני תפקיד העובד; ניהול שגוי של מערך ההיעדרויות של העובד (חופשה ומחלה).
- <u>סיכוני מעילה והונאה</u>: ביצוע הזנות שכר לא נאותות לעובדים; הוצאה לא נאותה של כספים; תשלום שכר לעובדים שאינם קיימים ו/או לחשבונות בנק לא לגיטימיים.

5. נתונים כלליים

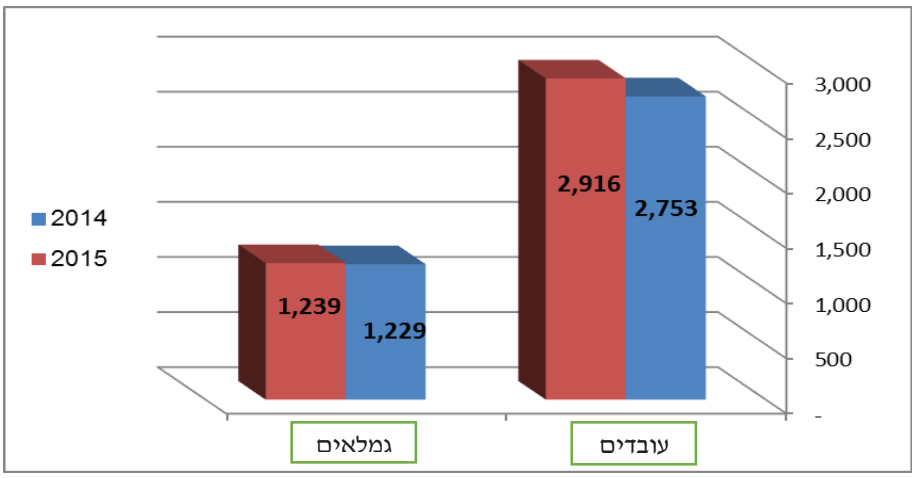
5.1. תשלומי השכר מבוססים, בין היתר, על רגולציה רחבה ובכלל זה: חקיקה ראשית, חוקת העבודה, אוגדן תנאי שירות, הסכמי עבודה, הסכמים קיבוציים, הסכמים אישים, נהלים פנימיים וכד'.

5.2. יצוין כי הסכם קיבוצי 3/99 היווה נקודת מפנה בזכאות לרכיבי שכר ופילג את העובדים לעובדים "דור א" (עובדים ותיקים לפני חודש 3/99) ועובדים "דור ב".

5.3. להלן נתוני שכר עיקריים בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת ממערכת השכר כדלקמן:

קטגוריה	מס' עובדים			
	2014		2015 (ינואר עד נובמבר)	
	עובדי עירייה	גמלאים	עובדי עירייה	גמלאים
מספר עובדים מקבלי שכר	2,753	1,229	2,916	1,239
עלות שכר (ב-₪)	372,445,062	82,227,689	363,521,904	78,799,772

* הנתונים נכונים לחודש 12/2015.



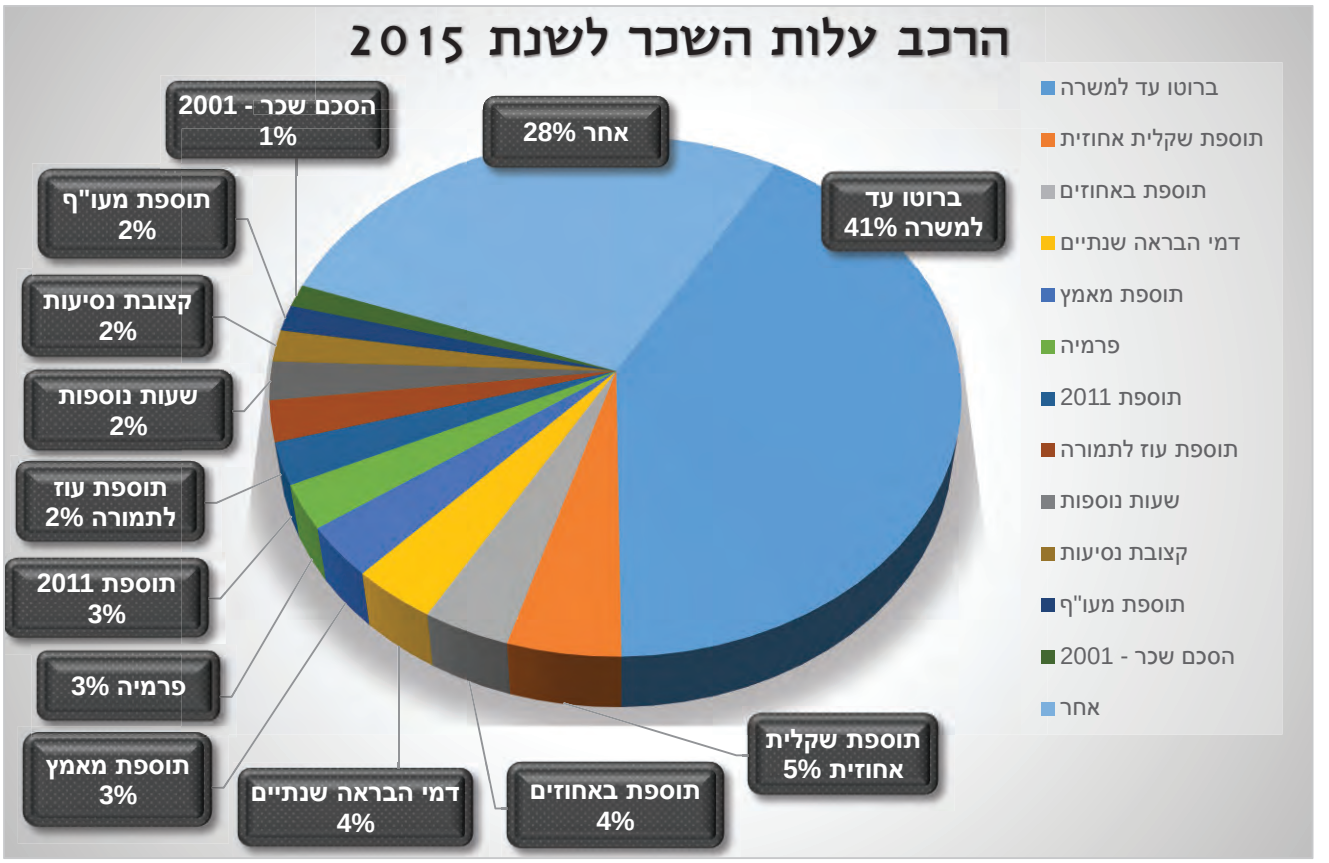
5.4. העירייה מנהלת את נתוני כוח האדם ושכר במערכות ממוחשבות שונות, כמפורט להלן:

- ✓ מערכת הנוכחות – לביא (להלן: "**מערכת הנוכחות**"), שעון נוכחות-סינל.
- ✓ מערכת כוח אדם –"קופל ראם" (להלן: "**מערכת משאבי אנוש**")
- ✓ מערכת השכר – אוטומציה (להלן: "**מערכת השכר**").

5.5. <u>רכיבי השכר</u>

להלן התפלגות רכיבי השכר העיקריים של עובדי העירייה בשנת 2015:

תיאור סמל	עלות רכיבי השכר לשנת 2015 (באלפי ₪)	אחוז הרכיב מסך עלות השכר
ברוטו עד למשרה	150,682	41%
תוספת שקלית אחוזית	17,643	5%
תוספת באחוזים	13,576	4%
דמי הבראה שנתיים	13,146	4%
תוספת מאמץ	11,821	3%
פרמיה	10,151	3%
תוספת 2011	9,565	3%
תוספת עוז לתמורה	9,268	3%
שעות נוספות	8,729	2%
קצובת נסיעות	7,085	2%
תוספת מעו"ף	5,859	2%
הסכם שכר - 2001	5,070	1%
אחר	100,927	28%
סה"כ	**363,522**	**1**



6 עיקרי הממצאים

6.1. <u>ממשקים בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר</u> (סעיף 7.1.1)

6.1.1. לא הוגדר ממשק בין מערכת משאבי אנוש ובין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר.

6.1.2. לא מתקיימת הפרדת תפקידים בפועל בין הגורם שמקים את העובד במערכת לבין הגורם שמפיק לעובד תלוש שכר.

6.2. <u>התאמת נתוני אב בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר</u> (סעיף 7.1.2)

6.2.1. נמצאו אי-התאמות **משמעותיות ומהותיות** בהזנות נתוני אב עובדים בין הנתונים במערכת משאבי אנוש לנתונים במערכת השכר, דבר המעיד על חולשה בבקרה, הנ"ל חושף את העירייה לתשלומי שכר שלא בהתאם להוראות המחייבות.

6.3. <u>מספרי קודי שכר שונים</u> (סעיף 7.1.3)

6.3.1. נמצאו קודי שכר זהים המופיעים ברכיבי שכר שונים. שעות נוספות בשיעורים שונים משולמים בסמל שכר זהה. לדעת הביקורת, הנ"ל עשוי להקשות בביצוע מעקב ובקרה על השימוש בסמלי השכר.

6.4. <u>אישורים בתהליך הבקרה והפרדת תפקידים</u> (סעיף 7.2.1)

6.4.1. הזנות השכר מבוצעות ישירות ע"י מחלקת השכר משלב הקמת העובד ועד לשלב הפקת תלוש השכר.

6.4.2. במחלקת שכר לא הוגדרו הגבלות גישה ממוחשבות לעובדים לביצוע הפעולות הנדרשות להם לשם ביצוע תפקידם בלבד. הנ"ל מאפשר למעשה לכל רפרנט שכר בעל גישה למערכת השכר להזין שכר

לעצמו ו/או לאחרים, שלא כדין. המצב הנוכחי, פוגע בתנאים לביצוע פיקוח ובקרה על נאותות התשלומים.

6.5. <u>הפקת תלושי שכר לעובדים שאינם פעילים</u> (סעיף 7.2.4)

6.5.1. נמצאו 133 עובדים אשר פרשו קודם לחודש נובמבר 2015 ולמרות זאת הופק בגינם תלוש שכר בדצמבר 2015, בחלק מהמקרים הסיבה הייתה בשל אי הקפדה על קיזוז שכר במסגרת גמר החשבון. הביקורת רואה בכך כשל במערך הבקרה בעת גמר חשבון שעלול, לחשוף את העירייה לאי עמידה בהוראות חוק הגנת השכר וכן להוצאות נוספות בגין טיפול.

6.6. <u>שינויים חריגים בתלושי שכר</u> (סעיף 7.2.5)

6.6.1. נמצאו 125 עובדים עם סטיית תקן בשכרם בין החודש בו השכר היה הגבוה ביותר לממוצע השכר השנתי, מעל 1,000 ₪. מבדיקת הביקורת עולה, כי בחלק מהמקרים מדובר בעובדים שקיבלו מפרעות ושהועסקו בחוזה בכירים טרם קבלת אישור הממונה על השכר לתנאי שכרם.
לדעת הביקורת, תשלום מפרעות עלול לחשוף את העירייה לחשש הלנת שכר, אי דיווח בזמן למוסד לביטוח לאומי כחוק. דבר שעלול לעלות בסיכון כספי לעירייה במידה ומתקיים אירוע חריג לעובד (תאונה), תשלום מס הכנסה גבוה של העובד בשל תשלום רטרואקטיבי, העדר הפרשות לגמל לעובדים וכד.

6.7. <u>הזנות שכר רטרואקטיביות</u> (סעיף 7.2.6)

6.7.1. **נמצאו 1,632 תיקוני שכר רטרואקטיביים לעובדים פעילים בהיקף של כ- 1.7 מיליון ש"ח, וזאת <u>רק</u> במשך 5 חודשים שנבדקו בשנת 2015.** סה"כ היקף כספי של התיקונים הרטרואקטיביים כולל גימלאים לחמשת החודשים שנבדקו עומד ע"ס של כ- 2.5 מיליון ₪. הכמות המשמעותית של התיקונים והיקפם הכספי בשנה אחת, נובע מהעדר ממשקים והזנות ידניות ו/או מאוחרות. הביקורת מזהה פרצה המאפשרת ביצוע הונאה העשויה לחשוף את העירייה לגניבת תשלומי שכר.

6.8. <u>מפרעות לעובדים</u> (סעיף 7.2.7)

6.8.1. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנים 2014-2015 נמצאו 174 עובדים שהחזירו מפרעות במסגרת תלוש השכר, מתוכם 13 עובדים החזירו מפרעה 3 פעמים או יותר במהלך התקופה.

6.9. <u>שכר בכירים</u> (סעיף 7.3)

6.9.1. נמצא, כי למנהל אגף בעירייה משולם שכר משנת 2009 בשיעור 75% משכר בכירים לפי תעריף בטבלה שנקבע בחודש מאי 2001 בניגוד לקביעת הממונה על אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים מ- 23/04/2009 שקבע כי שכרו ישולם בשיעור 75% משכר מנכ"ל לפי תעריף שבטבלה שנקבעה בחודש דצמבר 2002.

6.10. <u>קצובת נסיעה</u> (סעיף 7.4)

6.10.1. באגף משאבי אנוש לא מופק דוח בקרה ולא מתבצע פיקוח לבדיקת תשלום רכיב שכר בסיסי של קצובת נסיעה.

6.10.2. נמצאו 13 עובדים המתגוררים ברמת גן, המקבלים קצובת נסיעה בסכומים שונים <u>הגבוהים</u>, כל אחד, מעלות כרטיס "חופשי חודשי" ממקום העבודה לביתם.

6.10.3. נמצאו 3 עובדים המתגוררים בת"א, חולון, וראשון לציון המקבלים קצובת נסיעה בסכום <u>הגבוה</u> מעלות כרטיס "חופשי חודשי" ממקום העבודה לביתם.

6.10.4. נמצאו 6 עובדים המתגוררים ברחובות המקבלים קצובת נסיעה בסכומים שונים הגבוהים, כל אחד, מעלות כרטיס "חופשי חודשי" ממקום העבודה לביתם.

6.10.5. נמצאה עובדת המתגוררת בעיר מודיעין אשר משולמת לה קצובת נסיעה בשני תעריפים, כאשר אף אחד מהתעריפים אינו זהה לתעריף המפורסם על ידי רכבת ישראל. נמצא, כי העובדת מקבלת בנוסף לקצובת נסיעה, גם החזר הוצאות נסיעה בגין נסיעה "בנתיב המהיר" בתלוש השכר מידי חודש, בעוד שנסיעה בנתיב המהיר אינה יכולה להיות מאושרת במימון הרשות המקומית.

6.10.6. נמצאו 23 עובדים שאינם מקבלים קצובת נסיעה, חלקם אינם גרים ברמת גן.

6.11. נוכחות בשעות עבודה מרובות ביום (סעיפים 7.5.1-7.5.2)

6.11.1. נמצאו עובדים שעבדו כמות שעות עבודה יומיות מרובות, מעל 12 שעות ביום, בניגוד להוראות החוק, ועובדים שנרשמה להם נוכחות מעל 60 שעות נוספות בחודש.

6.12. תוספת "שעות נוספות גלובלי" ותוספת שעות נוספות בפועל (סעיף 7.5.4)

6.12.1. נמצאו 20 עובדים המקבלים גם תוספת "שעות נוספות גלובלי" (ללא דיווח-הסכם 3/99) וגם שעות נוספות בפועל על פי דיווח.

6.12.2. מהביקורת עולה כי העירייה משלמת לעובדים המקבלים תוספת שעות נוספות גלובליות שכר נוסף בגין שעות נוספות על פי דיווח בפועל, החל מהשעה הנוספת הראשונה ולא מהשעה העודפת על השעות הנוספות המשולמות לעובד באופן גלובלי.

6.12.3. מהביקורת עולה כי העירייה אינה משלמת לעובדים את שעות העבודה שעבדו בפועל מעבר למגבלת השעות הנוספות, הן שעות נוספות באופן גלובלי והן שעות נוספות בפועל. משמעות הדבר, העובדים אינם מקבלים שכר בגין שעות עבודה שביצעו בפועל.

6.13. תשלום שעות נוספות לעובדות בהיריון (סעיף 7.5.5)

6.13.1. מהביקורת עולה כי ישנן עובדות שהועסקו בשעות נוספות בתקופת הריונם מהחודש החמישי ומעלה, בין השנים 2014-2015, ללא אישור רפואי וללא קבלת אישור בכתב מהעובדת, זאת שלא בהתאם לפרוצדורה המאפשרת זאת על פי הוראות חוק עבודת נשים.

6.13.2. אגף משאבי אנוש אינו מיידע את העובדות בהריון על זכויותיהן בדבר העסקתן בשעות נוספות.

6.14. מקבלים תנאי שכר נלווים ושאינם נוכחים בהתאם לשיעור משרתם (סעיף 7.5.6)

6.14.1. נמצאו עובדים המבצעים באופן חלקי את שעות משרתם ומשולמים להם תנאי שכר נלווים באופן מלא.

6.15. תשלום כוננויות (סעיף 7.5.7)

6.15.1. העירייה שילמה תוספת כוננות ל- 197 עובדים בשנת 2015 בסך כולל של כ- 3.3 מיליון ₪, מתוכם נמצאו עובדים המקבלים תשלום קבוע ואחיד של שעות כוננות רבות בחודש, המהוות לעתים תשלום של מעל משרה נוספת, ביניהם נמצאו עובדים בעלי תפקידים מנהליים, בין היתר: פקידי גבייה ומזכירות.

6.15.2. דיווחי הכוננות המועברים לאגף משאבי אנוש ולמחלקת השכר כוללים ריכוז שעות לחודש, לא דיווחי שעות הכוננות בפועל. לדעת הביקורת, אופן הדיווח כאמור מקשה על המעקב והבקרה אחר ביצוע שעות כוננות בפועל וקבלת החלטות מנהליות בדבר נחיצותן.

6.15.3. דיווחי הכוננות אינם מוטמעים במערכת הנוכחות ובגיליונות הנוכחות האישיים של העובדים, על כן אין הם נבחנים מול הדיווחים על נוכחות בעבודה ועל שעות נוספות במקביל, לאיתור דיווחים בניגוד להנחיות.

6.15.4. נמצאו 22 עובדים שקיבלו מעל 200 שעות כוננות בחודש לפחות פעם אחת בין השנים 2014-2015.

6.15.5. נמצאו עובדים המשויכים לאותה מחלקה, המקבלים כוננות באופן שאינו שוויוני.

6.15.6. נמצאו 184 מקרים שבהם שולם לעובדים עבור שעות כוננות ושעות נוספות רבות בחודש (10 עד 262 שעות כוננות ושעות נוספות עד 60 לחודש), באופן שעלול ליצור כפל תשלום בגין אותה שעה.

6.16. <u>משמרות</u> (סעיף 7.5.8)

6.16.1. העירייה שילמה לעובדיה בשנת 2015 (לא כולל 12/15) בגין תוספת משמרות סך של כ-5,360,000 ₪.

6.16.2. נמצאו 157 עובדים המקבלים תוספת משמרת ובנוסף תוספת שעות נוספות. תוספת שעות נוספות וכן תוספת שעות משמרת במקביל, עומדת, לכאורה, בניגוד להוראות אוגדן תנאי שירות ולהסכם הקיבוצי הקובע כי הסדר זה (לגבי תוספת משמרת שנייה) אינו חל על עובדים המקבלים הטבה אחרת בעד שעות עבודתם בתחום המשמרת השנייה (כגון תשלום בעד שעות נוספות).

6.17. <u>עובדים צעירים</u> (סעיף 7.5.9)

6.17.1. נמצאו 63 עובדים מתחת לגיל 15 לכאורה, שקיבלו תלוש שכר. העסקת נוער מתחת לגיל 15 עלולה להוות עבירה על חוק עבודת הנוער.

6.18. <u>חופשה ומחלה</u> (סעיף 7.6)

6.18.1. על פי נתוני אגף משאבי אנוש שהועברו לביקורת, 125 עובדים לא ניצלו ולו יום חופשה אחד בשנת 2015. 133 עובדים ניצלו פחות מ- 7 ימי חופשה בשנת 2015 (מתוך העובדים שניצלו עד 7 ימים, 9 עובדים ניצלו בדיוק 7 ימים). מתוך העובדים שניצלו 7 ימי חופשה או יותר בשנת 2015, 311 מהם לא ניצלו 7 ימים ברצף הדרוש בחוק.

6.18.2. לדעת הביקורת, התנהלות זו חורגת מהוראות החוק, ואינה מתיישבת עם ניהול נכון ותקין של מערך היציאה של עובדים לחופשה.

7. פירוט הממצאים

7.1. <u>ניהול מערך נתוני השכר</u>

שכר העובדים בעירייה משולם עד ה-5 בכל חודש. תהליך ניהול משאבי האנוש בעירייה מבוצע ומתופעל באמצעות מערכת ממוחשבת של חברת "קופל ראס", בין היתר, הקמת העובדים וניהול נתוני האב לכל עובד. מערכת הנוכחות בעירייה הינה מערכת של חברת "לביא", המשמשת לניהול ורישום הנוכחות של העובדים.

תהליך השכר מבוצע במערכת אוטומציה, בין היתר, הזנת רכיבי השכר והפקת תלושי השכר. התהליכים מתבצעים במחלקות נפרדות – אגף משאבי אנוש אחראי על ניהול משאבי האנוש וניהול הנוכחות ומחלקת שכר אחראית על הפקת תלושי השכר וביצוע תשלומי שכר לעובדים.

במהלך החודש, מתעדכנים נתוני השכר של העובדים, ככל שנדרש, במערכת השכר, כגון: הקמת עובדים חדשים, שינוי בסטאטוס עובדים, העלאות שכר, שינוי בפרטי חשבונות הבנק וכד'. ככלל,

עובדי העירייה מחתימים שעון נוכחות באמצעות החתמת כרטיס אישי של העובד בעת הגעתו בתחילת יום העבודה ובסיום עבודתו בשעון נוכחות של חברת "לביא".

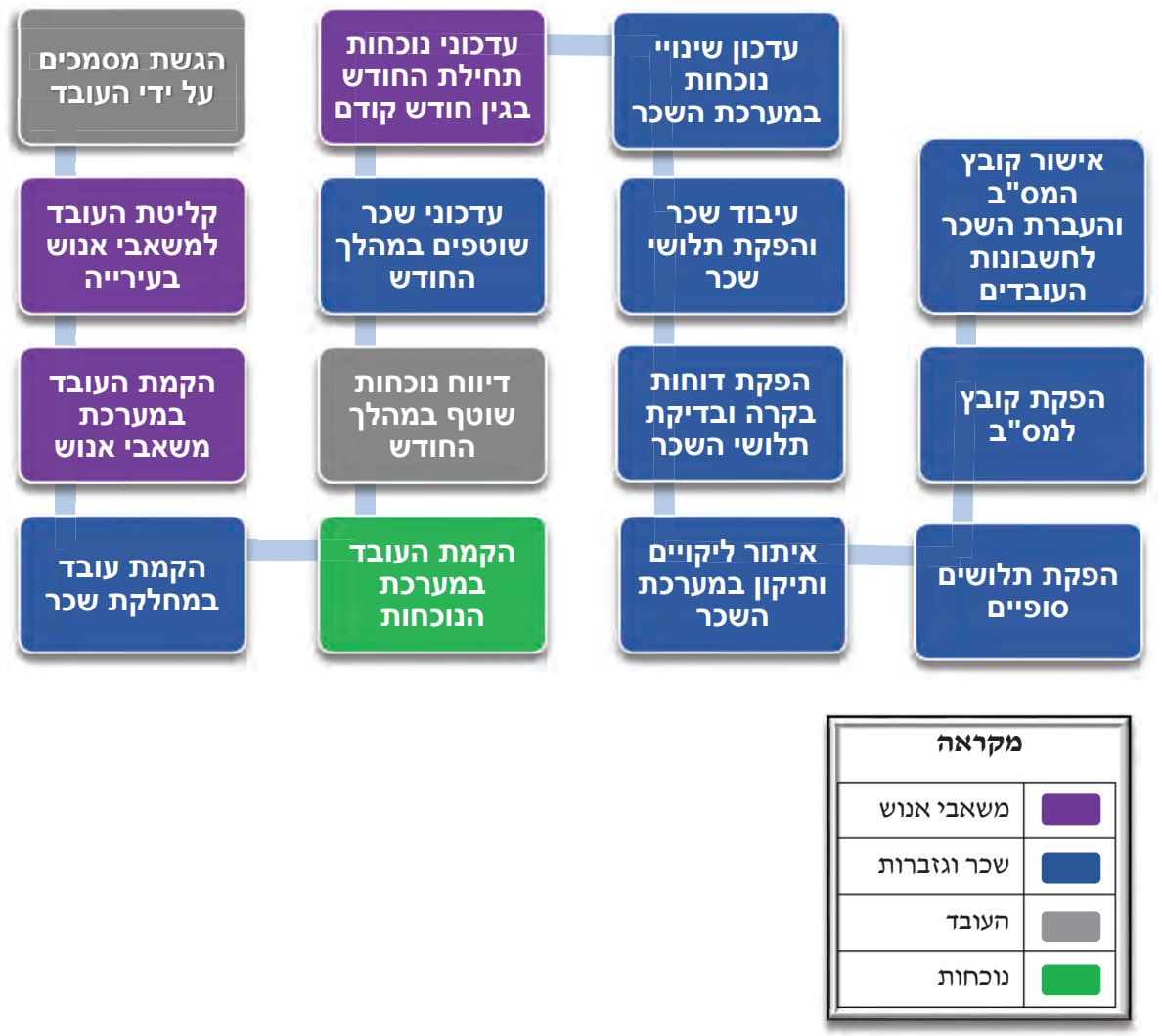
עובדי פינוי אשפה (תברואה), סייעות, אבות-בית **אינם** מחתימים כרטיס, הם מדווחים באופן ידני. (ראה גם דוח ביקורת מבקר העירייה לשנת 2014 בנושא אגף משאבי אנוש).

בסוף כל חודש מפיקות עובדות מחלקת הנוכחות דוחות נוכחות ידניים ומעבירות לעובדים להשלמת פרטים והצגת אסמכתאות להיעדרויות. לאחר מכן מבוצע תהליך אוטומטי של עדכון נוכחות, אישור וסגירת חודש במערכת הנוכחות שבסיומו מוקלדים נתוני הנוכחות לגיליון אקסל. נתוני החופשה והמחלה של העובדים מדוחות הנוכחות נקלטים למערכת השכר (האוטומציה).

בשלב זה מתבצע עיבוד שכר, כאשר בסיומו מופקים דוחות בקרה שונים כגון: דוח השוואת שכר נטו לחודש קודם, דוח קופות גמל, דוחות עובדים שסיימו עבודתם, דוח בנקים ממערכת השכר ועוד. מחלקת השכר מבצעת בדיקת החריגים ככל שעלו בדוחות ומעדכנת על פי הצורך.

לאחר סיום תהליך הבקרה מופקים תלושי השכר הסופיים של העובדים וקבצי השכר מועברים למערכת מס"ב (מערכת סליקה בנקאית) לביצוע העברת התשלום לחשבונות הבנק של העובדים.

להלן תרשים זרימה המתאר את התהליך:



7.1.1. **<u>ממשקים בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר</u>**

אגף משאבי אנוש אחראי, בין היתר, על קביעת סל הזכאויות ותנאי השכר של כל עובדי העירייה.
מחלקת השכר אחראית על ביצוע הנחיות האגף למשאבי אנוש ומתן ביטוי לתנאי השכר והזכאויות בתשלום השכר החודשי על פי קביעתו. זאת, תוך בקרה כי הזכאויות וחישובי השכר תקינים. לצורך כך משתמשת המחלקה במערכת שכר של חברת אוטומציה.
לשם ביצוע העבודה ביעילות, בהתאמה ולצמצום הפוטנציאל לטעויות אנוש, נהוג להגדיר ממשק בין המערכות השונות, באופן שהזנה של נתונים במערכת אחת תעדכן את יתר המערכות. לשם המחשה, הזנת נתוני נוכחות לעובדים שעתיים תעדכן את תלוש השכר של העובדים בהתאם, דיווח על יום חופשה במערכת הנוכחות יעדכן את מערכת השכר באופן אוטומטי וכד׳.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.1.1.1. לא הוגדר ממשק בין מערכת משאבי אנוש ובין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר. בהעדר ממשק, על עובדי מחלקת השכר להקליד, את כל הפעולות שנעשו בדיווחי הנוכחות ובאגף משאבי אנוש למערכת השכר באופן ידני.

להלן שתי דוגמאות:

- כל עובד שהוקם באגף משאבי אנוש יוקם, בשנית, על ידי מחלקת השכר. הנ״ל יוצר עבודה כפולה, הן על ידי עובדי אגף משאבי אנוש והן על ידי עובדי מחלקת השכר, **וחושף את העירייה לטעויות אנוש בהזנת נתוני אב עובדים** (מצ״ב דוגמאות בהמשך).
- השעות הנוספות שנקלטו במערכת הנוכחות אינן מועברות בממשק אוטומטי למערכת השכר. בכדי לשלם שעות נוספות לעובדים מעבירים עובדי אגף משאבי אנוש את דיווח השעות הנוספות שביצעו העובדים למחלקת השכר והרפרנטים במחלקת השכר מזינים את הנתונים למערכת השכר באופן ידני.

7.1.1.2. על אף המבנה הארגוני המגדיר הפרדת תפקידים, בהיעדר ממשק בין מערכות המידע באגף משאבי אנוש, במחלקת שכר ובמחלקת הנוכחות, **לא תתקיים הפרדת תפקידים בפועל בין הגורם שמקים את העובד במערכת לבין הגורם שמפיק את תלוש השכר.**

הערת הביקורת

לא מתקיימת בקרה אפקטיבית על הקמת עובד במערכת השכר על ידי גורם בלתי תלוי, **הדבר עלול לחשוף את העירייה לטעויות אנוש ותרמיות.**

המלצות הביקורת

7.1.1.3. **יש להטמיע מערכת ממוחשבת אחידה לניהול מערך הנוכחות, מערך משאבי אנוש ומערך השכר**, ו/או לבנות מודל לקיום **ממשק אוטומטי** והעברת הנתונים באופן ממוכן בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר.

7.1.1.4. יש למנות גורם מקצועי לביצוע בקרה ומעקב אחר אסמכתאות תומכות בהזנת נתוני שכר ולשפר את הבקרה הממוחשבת.

7.1.1.5. יש לבחון את הצורך בהטמעת מערכת בקרת שכר חודשית לאיתור חריגים.

***בתגובה לטיוטת דו״ח הביקורת מסרה מנהלת מחלק שכר**, כי חברת ״ב.נ״ ביצעה את הביקורת עד לאחרונה וכי יש לחדש את הפעילות או לבחור גורם אחר שיבצע בקרה זו. כמו כן, מסרה כי במחלקת שכר נערכו נהלי ISO ועל פיהם מבוצעת הפעילות במחלקה. בנוגע למערכת אחודה, הצורך בה הינו מובן*

וחשוב ועם זאת, מחויב המציאות כי היישום יגובה בהרשאות וחלוקת תפקידים חד משמעית בין המשתמשים השונים לפי תחומי העיסוק לאורך כל תהליך יישום השכר במחזור חיי העובד.

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש מסר בתגובה**, כי הצורך בהטמעת מערכת מידע אחודה ידוע לכל הגורמים בעירייה. חברת מלי"ם זכתה במכרז להטמעת מערכת משולבת של נוכחות, שכר ומשאבי אנוש, אולם בפועל עליית המערכת לאוויר שתוכננה לינואר 2016 לא צלחה בשל בעיות שונות, בין היתר של חברת מלי"ם. מזה מספר חודשים העירייה עסוקה בניסיון לקדם את הנושא אל מול חברת מלי"ם או לחילופין לביטול המכרז, על כל המשתמע מכך, ויציאה למכרז חדש.*

7.1.2. **<u>התאמת נתוני אב בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר</u>**

ניהול נתוני אב של עובדי העירייה נדרש להיות זהה בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר ולשאר המערכות המשיקות. ניהול בסיסי נתונים זהה במערכות הרלוונטיות מאפשר ניתוח זהה של זכאויות וחישובי השכר ללא תלות במערכת המידע.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.1.2.1. הביקורת בדקה התאמה של נתונים נבחרים (מין העובד, חשבון הבנק, ותק רגיל, דירוג, תאריך תחילת העבודה, עובד פעיל/אינו פעיל וכדומה) בין מערכת משאבי אנוש ובין מערכת השכר.

7.1.2.2. נמצאו מקרים בהם נתוני מפתח בשכר ובמשאבי אנוש שונים. לנתונים אלו יש השפעה מהותית על חישובי תשלומי השכר.

7.1.2.3. להלן דוגמאות להבדלים במין העובד בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר:

ת"ז עובד	נתונים במערכת משאבי אנוש	נתונים במערכת השכר
67676965	נקבה	זכר
301599411	נקבה	זכר
33870643	נקבה	זכר
313248254	זכר	נקבה
23862188	נקבה	זכר
307517268	זכר	נקבה
303083794	זכר	נקבה
32669780	נקבה	זכר
36996296	נקבה	זכר

7.1.2.4. להלן הבדלים בתאריך תחילת עבודה בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר:

מספר עובד	אגף	ת.ת העסקה במערכת מש"א	ת.ת. העסקה במערכת השכר	הפרש בימים
2964695	אגף ביטחון	01/06/1994	26/10/1993	-218.00
5919706	אגף תברואה	01/08/2001	29/10/2000	-276.00
2842881	אגף תברואה	01/06/1994	09/03/1993	-449.00
2965384	אגף תברואה	01/05/2000	15/03/1999	-413.00
4020767	אגף תברואה	14/01/2013	01/11/2012	-74.00
1736149	אגף ביטחון	02/08/2015	18/10/2015	77.00
5998297	אגף תברואה	16/05/1989	01/04/1990	320.00
2449718	אגף משאבי אנוש	01/11/2001	03/08/2003	640.00
5502200	אגף לשירותים חברתיים	01/03/2002	01/03/2003	365.00

מספר עובד	אגף	ת.ת העסקה במערכת מש"א	ת.ת. העסקה במערכת השכר	הפרש בימים
2958039	אגף משאבי אנוש	01/03/2002	27/04/2003	422.00
2411711	אגף לשירותים חברתיים	01/03/1996	14/03/1996	13.00
2495837	אגף לשירותים חברתיים	01/07/2006	16/07/2006	15.00
2280408	אגף משאבי אנוש	01/09/1995	17/09/1995	16.00
30486331	אגף שירות הציבור	06/07/2015	07/06/2015	-29.00
2286551	אגף הכספים	01/06/1992	14/06/1992	13.00

7.1.2.5. להלן דוגמאות להבדלים בגיל העובד בין מערכת משאבי אנוש למערכת השכר:

מספר עובד	מין	ת. לידה במערכת מש"א	ת. לידה במערכת השכר	הפרש בימים
5199835	נקבה	01/01/53	28/11/53	-331
6855032	נקבה	01/01/56	17/04/56	-107
6993537	זכר	21/12/55	01/01/55	354
30864763	נקבה	26/09/86	29/09/86	-3
712588	זכר	22/06/49	01/04/49	82
5337673	נקבה	01/01/55	23/03/55	-81
1770131	נקבה	16/12/65	01/01/65	349
5524609	נקבה	01/01/58	13/04/58	-102
404384	נקבה	01/04/48	01/01/48	91
5093917	נקבה	21/01/51	22/10/51	-274
5135441	נקבה	30/09/59	30/09/52	2556
493034	נקבה	10/10/23	10/10/24	-366
7143355	זכר	31/12/48	01/01/48	365
1128371	נקבה	06/06/73	06/07/73	-30
1310145	זכר	13/08/67	01/01/67	224
6347957	נקבה	01/01/53	01/04/53	-90
1432818	נקבה	10/01/67	10/04/67	-90
4941206	זכר	25/12/49	01/01/49	358
4086314	נקבה	11/08/81	11/02/81	181
3385951	נקבה	15/05/77	09/03/77	67
4262259	זכר	23/12/49	01/01/49	356
4290740	זכר	01/04/49	01/01/49	90
4669461	זכר	01/04/28	01/01/28	91
3495354	נקבה	17/04/77	17/04/79	-730
6043674	זכר	01/04/49	19/09/49	-171
5912206	זכר	18/10/65	18/10/64	365
4571423	זכר	01/04/49	01/01/49	90

מספר עובד	מין	ת. לידה במערכת מש"א	ת. לידה במערכת השכר	הפרש בימים
20097579	נקבה	02/01/90	02/01/91	-365
5199835	נקבה	01/01/53	28/11/53	-331
6855032	נקבה	01/01/56	17/04/56	-107
6993537	זכר	21/12/55	01/01/55	354
30864763	נקבה	26/09/86	29/09/86	-3
712588	זכר	22/06/49	01/04/49	82
5337673	נקבה	01/01/55	23/03/55	-81
1770131	נקבה	16/12/65	01/01/65	349
5524609	נקבה	01/01/58	13/04/58	-102
404384	נקבה	01/04/48	01/01/48	91
5093917	נקבה	21/01/51	22/10/51	-274
5135441	נקבה	30/09/59	30/09/52	2556
493034	נקבה	10/10/23	10/10/24	-366
7143355	זכר	31/12/48	01/01/48	365
1128371	נקבה	06/06/73	06/07/73	-30
1310145	זכר	13/08/67	01/01/67	224
6347957	נקבה	01/01/53	01/04/53	-90
1432818	נקבה	10/01/67	10/04/67	-90
4941206	זכר	25/12/49	01/01/49	358
4086314	נקבה	11/08/81	11/02/81	181
3385951	נקבה	15/05/77	09/03/77	67
4262259	זכר	23/12/49	01/01/49	356
4290740	זכר	01/04/49	01/01/49	90
4669461	זכר	01/04/28	01/01/28	91
3495354	נקבה	17/04/77	17/04/79	-730
6043674	זכר	01/04/49	19/09/49	-171
5912206	זכר	18/10/65	18/10/64	365
4571423	זכר	01/04/49	01/01/49	90
20097579	נקבה	02/01/90	02/01/91	-365

7.1.2.6. **מהביקורת עולה, כי אין היזון חוזר או בקרה תקופתית שמטרתם לוודא שכל ההזנות והזכאויות שהוזנו על ידי עובדי אגף משאבי אנוש במערכות משאבי אנוש, התקבלו והוזנו כראוי במערכת השכר.**

המלצת הביקורת

יש לגבש נוהל הכולל עריכת בקרה תקופתית כדי להבטיח את התאמת נתוני העובדים במערכות הממוחשבות המשתתפות בתהליך השכר.

__מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה__, כי ככלל, נתוני העובדים במערכת השכר מעודכנים יותר מפעם אחת ומבוססים על טופס 101 המתעדכן מידי שנה.

__סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר בתגובה__ כי נכון להיום פועלות למעשה שתי מערכות מחשוב באגף מש"א (מערכת נוכחות- לביא, מערכת ניהול כ"א- רקורד) וכן מערכת מחשוב נפרדת במחלקת השכר (אוטומציה) ולכן, מוקם למעשה כל עובד 3 פעמים, כל פעם במערכת אחרת וכבר החל משלב זה עשויים להתעורר פערים (כגון: מגדר, גיל, כתובת וכו'), וזאת רק בשל הקלדת נתונים שגויה או בשל טעות אנוש אחרת. מצב דברים זה ממשיך גם ביחס לעדכונים שונים במהלך תקופת העסקתו של העובד המועברים באופן ידני, במכתבים, בין העובדים במערכת הנ"ל, כגון: עדכון מצב משפחתי, דרגה, כתובת וכו'. הפערים השונים עליהם מצביעה הביקורת נובעים, בחלקם, בשל המצב הנתון בו עובדים ב- 3 מערכות מחשוב נפרדות. כבר עם כניסת מנהל האגף לתפקידו, החלו בלימוד מערכת המל"מ שזכתה במכרז להקמת מחשוב אחודה (שכר-נוכחות-מש"א) עוד קודם לתקופתו. בשל עיכובים שונים נדחה מועד עליית מערכת המל"מ שתוכנן לינואר 2016. מאחר ומשיקולים מקצועיים של נתוני מס מצטברים, לא ניתן להכניס את מערכת מל"מ לשימוש במהלך שנת המס, אלא רק בתחילתה, לא ניתן לקבוע מועד להפעלת המערכת שאינו 1 בינואר.

סגן מנהל האגף ביקש להדגיש, כי דרישת מחלקת השכר לביצוע בדיקות מקדימות והשוואת נתונים למשך 12 חודשים, בשילוב המגבלה על הפעלת מערכת מחשוב חדשה בשכר רק בתחילת שנה קלנדרית כאמור לעיל, מעמידות כרגע את מועד היישום האפשרי על 1 בינואר 2018. אך הוסיף שעל מנת לקדם ככל הניתן את הפעלת המערכת ולהבטיח את "עלייתה לאוויר", במינימום תקלות ובמועד הקרוב האפשרי, הוא יצא ביחד עם אגף מערכות מידע למכרז לבחירת מנהל פרויקט שירכז מטעם העירייה את הנושא מול חברת מל"מ. פונקציה אשר לא הייתה קיימת עד כה וחשיבותה גבוהה כגורם מקצועי מטעם אגף מערכות מידע מחד וכגורם עירוני מתכלל המחבר בין מש"א למחלקת שכר מאידך.

לסיכום תגובתו מסר כי נוכח דבריו המובאים לעיל וכל עוד לא תופעל מערכת אחודה בין משאבי אנוש לשכר, מחלקת כוח אדם תמשיך לבצע לפחות אחת לשנה השוואת נתונים בין מערכת הרקורד לבין מערכת האוטומציה בכדי לצמצם ככל האפשר פערים בנתונים.

7.1.3. **מספרי קוד שכר שונים לשמות סמלי שכר דומים**

ביצוע תשלומי שכר במערכת השכר, מבוצע באמצעות רכיבי שכר שונים המזוהים בקודי שכר שונים. תשלומי השכר לכלל העובדים בשנת 2015 שולמו באמצעות 278 קודי שכר שונים ולגמלאים ב- 157 קודי שכר שונים (בחלקם רכיבי שכר זהים).

קודי השכר משמשים לזיהוי סוג תוספת השכר ומאפשרים ניהול ובקרה של היקפי התשלומים, בקרה כי התשלומים מבוצעים בהתאם להוראות וכדי.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.1.3.1. להלן דוגמאות לסמלי שכר זהים בשמם המופיעים בסמלי שכר שונים:

שם רכיב השכר	סמל השכר	תגובת מנהלת מחלקת שכר
משכורת גלובלית	129	
	145	
משכורת כוללת	149	
	428	
ת. דרגת קידום-עוז לתמורה	662	אוטומטי

שם רכיב השכר	סמל השכר	תגובת מנהלת מחלקת שכר
	663	ארצי
תוספת באחוזים	50	אוטומטי
	58	ארצי
תוספת השתלמות עם גמל	83	
	203	
תוספת מאמץ	51	
	205	
תוספת מיוחדת	425	
	804	
תוספת פיצול	53	
	490	
תוספת שחיקה 1102	606	אוטומטי
	607	ארצי
תוספת שקלית אחוזית	63	אוטומטי
	67	ארצי

7.1.3.2. להלן דוגמאות לקודי שכר זהים ברכיבי שכר שונים:

סמל שכר	שם רכיב השכר
512	הסכם שכר 1002 - פנסיה
	מיסי עירית ר"ג
590	הלוואות בנק יהב
	תוספת 41%
629	הסדר תשלום גביה
	הצמדת קצבה למדד 31
631	הסכם שכר
	מנורה ביטוח בריאות
633	השלמה להסכם 1002
	מנורה ביטוח בריאות ילד

***מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה**, כי יש להבדיל בין הסוגים: תשלום/ניכוי.*

7.1.3.3. להלן דוגמאות לתוספת שעות נוספות בשיעורים שונים אך בסמל שכר זהה:

סמל שכר	שם רכיב השכר	הבדלים ברכיב השכר	מהות הרכיב
166	שעות נוספות	שעות נוספות 75%	שעות חג מעבר ל- 100%
		שעות נוספות 87.5%	שעה נוספת על משמרת לילה מעבר ל- 100%
		שעות נוספות 100%	שעות עודפות
		שעות נוספות 125%	שעתיים נוספות ראשונות ביום
		שעות נוספות 150%	שעות נוספות מעבר לשעתיים הראשונות
		שעות נוספות 175%	שעות חג

סמל שכר	שם רכיב השכר	הבדלים ברכיב השכר	מהות הרכיב
		שעות נוספות 187.5%	שעה נוספת על משמרת לילה
		שעות נוספות 200%	שעות עבודה במועדים מיוחדים (כגון: יום בחירות)
		שעות נוספות 225%	שעות עבודה נוספות בשבת
		שעות נוספות 250%	שעות נוספות בעבודה במועדים מיוחדים

***מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה**, כי האבחנה מבוצעת על ידי ציון האחוז הרלוונטי.*

הערת הביקורת

שימוש בקודי שכר זהים המופיעים בהרכבי שכר שונים ו/או שעות נוספות בשיעורים שונים המשולמים בסמל שכר זהה, עלול להקשות בביצוע מעקב ובקרה על השימוש בסמלי השכר ותשלום השכר לעובדים.

המלצת הביקורת

יש לערוך בדיקה שתכלול ניקוי וקיבוץ קודי שכר מיותרים, טיפול בקודים שחוזרים על עצמם, או קודים בעלי שם זהה למרות שמשמעותם שונה וכדומה.

7.1.4. **תעודת זהות עובדים בהתאם לאלגוריתמים ממשרד הפנים**

תעודת הזהות של אזרחי מדינת ישראל מורכבת מלוגיקה קבועה של משרד הפנים. בהתאם ללוגיקה זו, ספרת הביקורת של תעודת הזהות היא אלגוריתם של כל יתר ספרות תעודת הזהות. הביקורת בחנה באמצעות ניתוח הנתונים, אם קיימים עובדים שמספר תעודת הזהות שלהם אינו עונה על כללי משרד הפנים - לא נמצאו חריגים.

7.1.5. **העברת תשלומי פנסיה לחשבונות עובדים שפרשו ואינם עוד בחיים**

עובדי העירייה הוותיקים (ידור א') הינם עובדים במעמד "פנסיה תקציבית". על פי חוק שירות המדינה גמלאות (נוסח משולב), התש"ל 1970, בהגיע העובד לגיל פרישה, העירייה משלמת לו פנסיה חודשית, עד למועד פטירתו. לאחר פטירת הגמלאי, על העירייה להפסיק את תשלום הפנסיה החודשי ולהתחיל לשלם פנסיית שארים. פנסיית השארים אמורה להיות משולמת במשך 3 חודשים בשיעור של 100% משכר הפנסיה של הגמלאי שנפטר, ולאחר מכן אמורה להיות מופחתת לשיעור של עד 40% מהקצבה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.1.5.1. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת ממערכת השכר, העירייה שילמה פנסיה חודשית ל- 1,239 גמלאים, בסכום מצטבר של 78,799,772 מיליון ₪ בשנת 2015.

7.1.5.2. העירייה התקשרה עם משרד הפנים לקבלת קובץ נפטרים, בהתאם למרשם האוכלוסין. לאחר קבלתם, העירייה משווה את קובצי הנפטרים עם קובץ הגמלאים, ובהתאם למקרה מפסיקה תשלומי פנסיה חודשית וממירה אותם לתשלומי פנסיית שארים.

7.1.5.3. בבדיקה שערכה הביקורת, לא אותרו העברות תשלומים לחשבונות של גמלאים לאחר פטירתם.

7.2. אישורים בתהליך הבקרה והפרדת תפקידים

7.2.1. **הפרדת תפקידים – ביצוע ובקרה**

בהתאם לעקרון הפרדת התפקידים, בעת ביצוע פעולות מהותיות ובכלל זה תשלומי שכר, נדרש להקים שני מנגנונים נפרדים: האחד של גורם מבצע והשני של גורם מבקר, ובכך ליצור את התנאים לביצוע פיקוח ובקרה על התשלומים. מערך פיקוח ובקרה יעיל צריך לכלול, בין היתר, הפרדת תפקידים וביצוע

בקרות מפצות, ובכלל זה: הטמעת חסימות ממוחשבות לביצוע חלק מפעולות השכר, הפקת דוחות חריגים, בחינת לוג עדכוני שכר, קביעת גורם מבצע וגורם מפקח וכדומה.

בנוהל מספר 13 שבחוברת נהלי אבטחת מידע שפורסמה על ידי האגף הבכיר לביקורת המדינה העוסק בנושא "מידור זיהוי והרשאות המשתמשים" נקבע:

"כל משתמש יוכל להגיע אך ורק אל מאגרים המותרים לו, תוך מזעור אפשרויות חשיפת הסיסמאות האישיות. מעבר לזיהוי הפונה אל המערכת ע"י שמו, תתאפשר הפניה רק באמצעות סיסמא. הסיסמא תהווה את החוליה העיקרית בהגנה על הרשאות הגישה".

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.2.1.1. מהביקורת עולה, כי כל הזנות השכר מבוצעות ישירות ע"י מחלקת השכר משלב הקמת העובד ועד לשלב הפקת תלוש השכר, ללא הפרדת תפקידים, וללא ממשק בין משאבי אנוש למחלקת שכר.

לביקורת נמסר כי, בשכר מבוצע מידי חודש סט בקרות בעל חשיבות רבה.

הביקורת סבורה, כי סט הבקרות הקיים אינו מספק מענה, כל עוד לא מתבצע פיקוח ובקרה אחר עדכוני השכר הידניים שהם עצמם מבוצעים על ידי גורם בקרה בלתי תלוי.

7.2.1.2. במחלקת שכר נקבעה חלוקת תפקידים בין הרפרנטים כך שכל רפרנט אחראי על קבוצת עובדים שונה, בחלוקה לפי יחידות העירייה השונות. מהביקורת עולה, כי במסגרת תפקידם, לכל הרפרנטים במחלקת שכר יש גישה ממוכנת לכל מערך השדות וההזנות של כלל עובדי העירייה, ללא חסם ממוחשב או מידור, בכלל זה: הזנה והקמה של עובד חדש, הזנה ועדכון פרטי אב של העובד, קביעת סטטוס העובד, הזנת חשבון הבנק של עובדים, הזנת זכאויות שכר, תיקוני שכר רטרואקטיביים ועוד.

להערכת הביקורת, **היעדר חסימה ממוחשבת, פוגע במערך הפיקוח והבקרה ומאפשר הזנת שכר לא חוקית**. אי הגבלת נגישות העובדים לביצוע הפעולות הנדרשות להם לשם ביצוע תפקידם בלבד, **מאפשר למעשה, לכל רפרנט שכר בעל גישה למערכת השכר להזין שכר לעצמו**, מבלי שקיים גורם בקרה במחלקת השכר או ביחידת בקרה ייעודית אחרת המקיים מנגנון המיועד לחשיפת מקרים חריגים מעין אלו.

המלצות הביקורת

7.2.1.3. יש להטמיע בקרה אפליקטיבית (ממוחשבת) במערכת השכר המאפשרות ביצוע פעולות בשכר לעובדים שבתחום אחריות הרפרנט בלבד.

7.2.1.4. יש לבחון את מערך הרשאות הרפרנטים במחלקת שכר ולהגבילן. ניתן למשל לחייב בקבלת אישור גורם מנהל להזנה והקמת עובד חדש, לעדכון פרטי חשבון בנק, לעדכון סטטוס עובד, לעדכון שכר לעצמם ולקרובי משפחתם וכד'.

***מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה**, כי בפועל רפרנט השכר מונחה שלא להזין לעצמו נתונים כאשר מחולק החומר לביצוע.*

7.2.2. **חשבונות בנק זהים לעובדים שונים**

בעת כניסת עובד חדש לעירייה הוא נדרש למסור את מספר חשבון הבנק שלו לצורך העברת השכר החודשי. סעיף 6(א) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 קובע:

"שכר עבודה ישולם לידי העובד במישרין, או מותר שישולם לו, על פי הוראתו בכתב, באמצעות בן-זוגו, הורו, ילדו, חבר בעבודה, הקיבוץ שהעובד חבר בו, מוסד בנקאי...".

בהתאם לאמור, על העירייה להעביר את השכר של העובד לחשבונו האישי, אלא אם מדובר על המקרים המפורטים לעיל, על פי הוראה בכתב. כמו כן, שכר העובדים בעירייה משולם, כמקובל, באמצעות העברה בנקאית ישירות לחשבונות הבנק של העובדים, כפי שמסר העובד והוזן למערכת השכר. הביקורת בדקה באמצעות כלי ניתוח ממוחשבים, את נתוני חשבונות הבנק של כלל עובדי העירייה לשנים 2014-2015. הבדיקה נעשתה על סמך חשבונות הבנק בקובצי בנקים שהתקבלו ממערכת השכר. כתובות העובדים אותרו מקובצי אלפון העובדים במערכת.

ממצאי הביקורת

7.2.2.1. נבדקו מספרי חשבונות בנק זהים לעובדים שונים, בעיקר במקרים שבהם שם המשפחה והכתובת של בעלי החשבון אינם זהים. נערכה הצלבה של הנתונים למאגר הכתובות של העובדים (ככל שנמצאו עובדים שונים בעלי שם משפחה זהה ועם אותו חשבון בנק בכתובת זהה – הביקורת יצאה מנקודת הנחה שמדובר בבני משפחה אחת).

7.2.2.2. מהביקורת עלה כי במקרים שהכתובות ושם המשפחה שונים, חשבונות הבנק הזהים הינם של בני זוג.

7.2.2.3. בדיקת אימות ממצאים ספציפיות שערכה הביקורת על מנת לבחון האם נוצלה פרצה או נגרם נזק, העלתה כי מדובר בבני-זוג.

7.2.3. **שיעור משרה מרבי להעסקה**

עובדי עירייה בדירוגים השונים ובכלל זה בדירוג האחיד, יכולים לעבוד בשיעור של עד 100%. לגבי מספר קבוצות עובדים, נקבע היקף משרה מרבי גבוה יותר, כך לדוגמא: עובדים בדירוג ההוראה יכולים להיות מועסקים בשיעור משרה של עד 140%. מורים שלרשותם "שעות אס" (ילד עד גיל 14) או מנהלי בתי ספר יכולים להיות מועסקים עד שיעור משרה של 150%.

ממצאי הביקורת

הביקורת ביצעה ניתוח של עובדים המועסקים בשיעור משרה מעל 100%. נמצאו שני חריגים, כדלהלן:

ת.ז העובד	תיאור הדירוג	תיאור הסעיף	היקף המשרה	אימות ממצאים
76406511	מנהלי	פנסיה	109	העובדת מקבלת פנסיה מהעירייה וכן תשלום כשארה – נמצא תקין.
22281117	מנהלי	עוזרות לגננות	155	העובדת מקבלת פנסיה מהעירייה וכן תשלום כשארה – נמצא תקין.

לא נמצאו ליקויים.

7.2.4. **הפקת תלושי שכר לעובדים שאינם פעילים**

שכר עבודה אמור להיות משולם לעובדים פעילים בלבד. עובדים שאינם פעילים אינם זכאים לשכר. תלושי השכר אמורים להימסר לכל עובד או גמלאי, במעטפה סגורה. לעיתים העירייה משלמת שכר לעובדים שסיימו לעבוד בגין הפרשים שונים בתקופת עבודתם שלא שולמו במועד או במסגרת גמר חשבון. הנ"ל מעיד, לרוב, על טעויות בתשלום השכר או על ליקויים בתהליכי העבודה המביאים לכך שמחלקת שכר אינה משלמת את שכר העובדים במועד.

כך לדוגמה, במידה ועובד סיים לעבוד ולא דווח על כך למחלקת שכר, אין למחלקת שכר אפשרות לדעת על כך ושכרו ישולם מידי חודש גם בגין התקופה שלאחר סיום העסקתו. מאידך ייתכן מצב, שההנחיה בדבר תשלומי תוספות שונות להן זכאי העובד לא יועברו למחלקת השכר מבעוד מועד אלא לאחר תשלום גמר חשבון לעובד. במקרים אלה יופק לעובד תלוש שכר נוסף בגין התשלום לו הוא זכאי.

הביקורת בחנה את הפקת תלושי השכר בדצמבר 2015 לעובדים שעזבו את העירייה וביצעה ניתוח של עובדים "רדומים" הקיימים במערכת.

7.2.4.1. נמצאו 133 עובדים אשר סיימו את עבודתם קודם לחודש נובמבר 2015 ולמרות זאת הופק בגינם תלוש שכר בדצמבר 2015, להלן מס' דוגמאות:

- <u>דוגמאות לתשלומי שכר בסכום שלילי:</u>

ת. זהות	תאריך סיום	נטו	סיבת ההחזר
1719592	31/05/15	-1,211.80	החזר ימי היעדרות
2716235	30/11/15	-1,500.52	יתרת חובה לגביה
2931545	01/11/15	-99.44	יתרת חובה לגביה
5018885	26/11/15	-10.42	יתרת חובה לגביה

מניתוח המקרים לעיל עולה, כי העובדים נדרשו להחזיר את הסכומים ששולמו ביתר, היות ולא התבצע קיזוז שכר בעת גמר החשבון שנערך להם.

- <u>דוגמאות לתשלומי הפרשי שכר לאחר גמר חשבון:</u>

ת. ז	תאריך סיום	נטו לתשלום בש"ח	מהות התשלום לפי אימות ממצאים מול מחלקת השכר
3807116	31/08/15	1,722.90	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
30486285	31/08/15	2,083.15	שולם גמר חשבון
2210373	28/05/15	2,545.80	שולם הפרש ביגוד
2724132	31/08/15	1,352.55	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
3119581	31/08/15	5,302.25	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
3216758	31/08/15	2,070.30	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
3307078	31/08/15	1,119.50	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
30226013	31/08/15	1,233.30	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
4459101	31/08/15	7,298.75	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
5470297	31/08/15	4,479.95	שולם מענק הצטיינות תשע"ה
5536012	31/08/15	3,394.75	פיצוים+ מענק הצטיינות
124529	31/07/15	2,974.05	שולם גמר חשבון
4209495	31/08/15	3,322.05	שולם גמר חשבון

הביקורת סבורה כי יש לנסות להבטיח קבלת מלוא הכספים להם זכאי העובד, במועד.

***מנהלת מחלקת שכר מסרה**, כי מחלקת שכר מבצעת את ההנחיות המועברות מאגף משאבי אנוש במועד קבלת ההנחיה, ללא דיחוי. ההנחיות התקבלו לאחר סיום העסקה. כמו כן, בחלק מהמקרים מדובר בתשלומים שמגיעים לעובד כאשר הוא ממציא אישור ממס הכנסה.*

***לדברי סגן מנהל אגף משאבי אנוש**, מאחר וחלק מעובדי העירייה, בעיקר עובדי שטח, אינם מחתימים כרטיס נוכחות, דיווחי הנוכחות כגון: שעות נוספות, מגיעים במועד מאוחר ולעיתים אף לאחר מועד סיום העסקתו של העובד, לכן משולמים באופן רטרואקטיבי. כמו כן, מענק ההצטיינות נקבע על ידי משרד החינוך והעירייה משופה בגין כך. מאחר וחלק מהמורים מועסקים בעירייה בהיקף משרה גבוה מהיקף המשרה המתוקצב ממשרד החינוך, נדרש אישור מועצת העיר להגדלת המענק אשר שולם בסופו של דבר מקופת העירייה.*

הערות הביקורת

7.2.4.2. גביית הכספים מהעובדים לאחר פרישתם כרוכה בסיכון בכך שלא ניתן יהיה להשיב את הכספים ובכך תיווצר לעירייה הוצאה ביתר.

7.2.4.3. אי תשלום גמר חשבון בחודש העוקב לחודש העבודה האחרון עלול לחשוף את העירייה לסנקציות הקבועות בחוק הגנת השכר.

7.2.4.4. העובדה שהפקת תלושי שכר משולמת ומתאפשרת מספר חודשים לאחר שעובד עזב מעידה על כשל מהותי במערך הפיקוח והבקרה על תשלומי השכר בעירייה.

המלצות הביקורת

7.2.4.5. יש לקבוע נוהל סיום העסקת עובדים וגמר חשבון שיכלול רשימת תיוג לבדיקה ואישור כל המחלקות הרלוונטיות.

7.2.4.6. יש לבטל את רשימת העובדים שמוגדרים כעובדים "רדומים" בהיקף משרה של 0%.

7.2.4.7. יש להטמיע בקרה אפליקטיבית שתמנע מעובדי שכר אפשרות להזנת זכאויות ו/או שינוי פרטי אב לעובדים "מופסקים" שעזבו את העירייה (ללא אישור גורם נוסף).

7.2.5. **שינויים חריגים בתלושי השכר**

משכורתו של עובד נקבעת, לרב, כשכר בסיס על פי דירוגו ודרגתו וכן תוספות להן הוא זכאי בהתאם להסכמים הקיבוציים במשק. שכר הבסיס של העובד נותר קבוע במשך תקופת עבודתו, אלא כאשר חל שינוי בתפקיד העובד או כאשר ניתנת העלאת שכר מאושרת.

הביקורת ערכה בדיקה של סטיות בשכר הבסיס של העובדים ובדקה הפרשים חריגים בסכומי השכר ששולם לעובדים בחודשים הבאים: 3/2014, 6/2014, 9/2014, 12/2014, 6/2015, 8/2015 ו- 11/2015.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.2.5.1. נמצאו 125 עובדים עם סטיית תקן בשכרם מעל 1,000 ₪ בין החודש בו השכר היה הגבוה ביותר לבין ממוצע השכר בחודשים שנבדקו. עם חשיפת הממצא, נדגמו מספר עובדים והסיבות לשינוי בשכרם תוך דרישת קבלת אסמכתאות תומכות. להלן תוצאות הבדיקה המדגמית:

מספר עובד	תלוש שכר חריג
2239848	בנובמבר 2015 קיבל העובד שכר בסך 5,641.75₪, כאשר השכר הממוצע לעובד הינו 2,793.25₪. העובד קיבל מענק הצטיינות בחודש זה.
5842022	בספטמבר 2014 קיבל העובד שכר בסך 43,884 ₪, כאשר השכר הממוצע עומד על 18,249₪. לביקורת הוסבר, כי התחיל לעבוד בחודש ינואר 2014 בשכר בכירים. השכר אושר על ידי הממונה על השכר בחודש מרץ בלבד. במהלך החודשים ינואר – פברואר 2014 קיבל מקדמות על חשבון השכר.
2264453	ביוני 2014 קיבל העובד שכר בסך 5,850.85₪, כאשר שכר ממוצע הוא 14,599.20₪. לביקורת הוסבר כי התחיל לעבוד באמצע חודש יוני 2014 לפי 30% שכר מנכ"ל, על כן קיבל שכר בגין חצי חודש. בחודש מרץ 2014 אושר שכרו לפי 40% משכר מנכ"ל.

מספר עובד	תלוש שכר חריג
2419912	במרץ 2014 קיבל העובד שכר בסך ₪66,871.50 כאשר שכר ממוצע עמד על ₪14,628.00. השכר אושר לפי 40% שכר מנכ"ל ע"י הממונה על השכר בדיעבד, כ- 4 חודשים לאחר מועד תחילת העבודה. עד פברואר 2014 שולמו מקדמות על חשבון השכר וחודש מרץ 2014 שולמו הפרשים בגין החודשים הקודמים.
2306242	קיבל ב-6/14 סך של ₪10,545.85 כאשר שכרו הממוצע הוא ₪2,454.35. לביקורת הוסבר כי ביוני 2014 עבד משרה מלאה ובספטמבר 2014 עבר ל- 40% משרה.

מבדיקת המדגם עולה כי מדובר גם בעובדים שקיבלו מפרעות ושהועסקו טרם קבלת אישור הממונה על השכר.

<u>מבדיקת תשלומי המקדמות עולה:</u>

7.2.5.2. <u>חשש להלנת שכר</u>

מבדיקת הביקורת עולה, כי העובדים 2419912 ו- 69935377 החלו לעבוד בעירייה בחודש נובמבר 2013, על פי טופס התחייבות שעליו חתמו. נמצא, כי העובדים קיבלו תלוש שכר לראשונה בחודש ינואר 2014, בגין שכר חודש דצמבר 2013, אשר כלל מפרעה על חשבון השכר בלבד, ללא תשלום תוספות אחרות. כלומר, העובדים לא קיבלו את שכרם בגין העבודה בחודש נובמבר במועד המחויב בחוק הגנת השכר. הנ"ל עשוי להוות עבירה של הלנת שכר.

7.2.5.3. <u>חשש לאי אישור השכר</u>

במידה ושכרו של העובד לא יאושר ע"י הממונה על השכר, יהיה על העירייה לגבות את תשלומי היתר מהעובד או לחילופין העירייה תהיה חשופה להפסד כספי.

7.2.5.4. <u>תשלום מס הכנסה ביתר</u>

פקודת מס הכנסה קובעת, כי מס ההכנסה מחושב באופן שנתי, כלומר בגין הכנסתו השנתית של העובד. בהתאם לכך, במידה ועובד משתכר בתחילת השנה בסכום מסוים ובמהלך השנה הסכום יהיה גבוה יותר, יחויב העובד על הכנסתו על פי ההכנסה השנתית ולהיפך. מכיוון שמס ההכנסה משולם מידי חודש, בעת שינוי בשכר העובד התשלום החודשי יחושב לפי ממוצע החודשים וההפרשים ישולמו או יקוזזו מהתשלום החודשי בחודש השינוי, לפי העניין. בשל העובדה שתשלום השכר של העובדים שולם בשנת 2014 רטרואקטיבית בגין החודשים נובמבר ודצמבר 2013 נוצר לעובדים תשלום מס הכנסה בשנת 2014 בגין הכנסה שהיו זכאים לה בשנת 2013, אינה שייכת לשנת 2014. משמעות הדבר היא שהעובדים שילמו בשנת 2014 תשלום מס הכנסה ביתר, בגין הכנסה של שנת 2013, ומכיוון שבשנת 2013 לא הופקו לעובדים תלושי שכר בחודש נובמבר ודצמבר, לא בוצע קיזוז של התשלום למס הכנסה בעקבות הפחתת השכר בחודשים אילו.

7.2.5.5. <u>העדר תשלום הסכומים המחויבים למוסד לביטוח לאומי בגין העובדים</u>

בהתקיים יחסי עובד ומעביד, מחויב המעסיק לנכות משכר העובד דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, ובענפים מסוימים חל על המעביד חיוב לשלם דמי ביטוח עבור העובד. מבדיקת הביקורת עולה, כי העובדים 2419912 ו- 69935377 דווחו לראשונה למוסד לביטוח לאומי בשכר חודש ינואר 2014 ובהתאם הופשרו להם סכומים לביטוח לאומי ומס בריאות מחודש זה באופן רטרואקטיבי

בגין חודשים קודמים. משמעות הדבר היא שהעובדים לא דווחו למוסד לביטוח לאומי והעירייה לא שילמה בגין העובדים את תשלומי הביטוח הלאומי המחויבים על כל אזרח במועד.

7.2.5.6. <u>העדר צבירת תנאים סוציאליים</u>

כל עובד זכאי לתנאים סוציאליים על פי חוק, בין היתר הפרשה לקופות סוציאליות. בהעדר שכר חודשי קבוע במשך 4 חודשים, לעובד לא הופרשו סכומים לקרנות הסוציאליות בגין אותם חודשים, דבר שהביא לפגיעה בקרנות הפנסיה של העובדים.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה שעד להשלמת תהליך הקליטה ואישור שכר העובד עפ"י חוק, העירייה תשלם לעובד את שכרו **בהתאם לשכר הקובע לפי סולם הדרגות לעובדי הרשויות המקומיות לתפקיד העובד (על פי דרוג דרגה)** וכשיינתן האישור תבצע השלמה של הרכיבים, כנדרש.

7.2.6. **הזנות שכר רטרואקטיביות**

במהלך חודש העבודה, מוזנים למערכת משאבי אנוש ולמערכת השכר נתונים ועדכונים בדבר זכאויות שכר למיניהן של עובדי העירייה. יש להבטיח הזנה של זכאויות השכר סמוך למועד התרחשותן, על מנת שהעובד יקבל שכר התואם לזכאותו. במידה שלא שולם לעובד שכר על פי זכאותו במועד בשל טעות או דיווח מאוחר, מבוצע תיקון לעובד בחודשים הבאים ומשולמת התמורה לעובד באופן רטרואקטיבי.
הביקורת ביקשה לבחון את תדירות התיקונים הרטרואקטיביים בשכר ואת הסיבות לכך.

<u>ממצאי הביקורת</u>

הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב של עדכונים רטרואקטיביים בשכר עובדי העירייה לחודשים ינואר, אפריל, יוני, אוגוסט ונובמבר 2015. להלן פילוח כמות התיקונים הרטרואקטיביים והיקפם הכספי:

- <u>עובדים פעילים:</u>

חודש	כמות התיקונים הרטרואקטיביים	היקף כספי
01/2015	312	407,819.01
04/2015	228	388,924.20
06/2015	396	378,914.82
08/2015	204	168,710.47
11/2015	492	367,362.56
סכום כולל	**1,632**	**1,711,731.06**

- <u>גמלאים:</u>

חודש	כמות התיקונים הרטרואקטיביים	היקף כספי
01/2015	9	569,199.90
04/2015	5	41,949.24
06/2015	4	4,954.51
08/2015	2	21,362.90
11/2015	3	22,604.45
סכום כולל	**23**	**660,071.00**

בהתאם לטבלאות לעיל, נמצאו 1,632 תיקוני שכר רטרואקטיביים לעובדים פעילים בהיקף של כ- 1.7 מיליון ש"ח, **וזאת <u>רק</u> ב- 5 חודשים בשנת 2015.** סה"כ היקף כספי של התיקונים הרטרואקטיביים ל- 5 חודשים שנבדקו, כולל גמלאים, עומד על סך של כ- 2.5 מיליון ₪.

לביקורת נמסר, כי בשל תהליכי עבודה ידניים, הן בדיווחי הנוכחות של חלק מאוכלוסיות העובדים והן בהעברת הוראות ידניות לביצוע עדכונים בתלושי השכר ממשאבי אנוש למחלקת השכר, העברת הנתונים מועברת, לעיתים, באיחור. הנ"ל מחייב ביצוע תיקוני שכר רטרואקטיביים לחודש השכר הרלוונטי.

הערת הביקורת

הכמות המשמעותית של התיקונים והיקפם הכספי בחודשים שנבדקו, נובעת מהיעדר ממשקים ומהזנות ידניות ו/או מאוחרות. **הביקורת מזהה פרצה המאפשרת ביצוע הונאה של גניבת תשלומי שכר.**

המלצות הביקורת

7.2.6.1. יש לפעול על מנת **להקטין** בצורה משמעותית את תופעת הזנות השכר הרטרואקטיביות. האפשרויות העומדות בפני העירייה כיום בעידן בו התהליכים ממוחשבים אינן מצדיקות פיגורים בעדכון.

7.2.6.2. יש לוודא קיום **ממשק בין המערכות הממוחשבות** השונות המשתתפות בתהליך השכר.

7.2.6.3. מומלץ שגורם מבקר באגף משאבי אנוש יפיק מידי תקופה, דוחות על עדכונים רטרואקטיביים במערכת הנתונים והשכר וינתח את הסיבות להיווצרותם.

***מנהלת מחלקת השכר מסרה בתגובה**, כי מרבית התיקונים הרטרואקטיביים נובעים מהנחיות ביצוע דיווחי שכר שמגיעים מהיחידות השונות ומאגף משאבי אנוש, ומתורגמים לשכר בחודש בו התקבלו.*

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר בתגובה**, כי חלק נוסף וניכר מהערות המבקר מתייחסות לעובדה שמרבית עובדי העירייה אינם מחתימים כרטיס נוכחות באופן תדיר, מה שגורם לעדכון מאוחר של ימי היעדרות, שעות חוסר וכו'. לגבי העובדים המחתימים כרטיס נוכחות באופן סדיר, מנותחות השעות על ידי מערכת הנוכחות עפ"י ההסכם הקיבוצי וההסכם המקומי הנוהג כלפי אותם עובדים בהתאם לסיווגם המקצועי. בשל קבלת דיווחי נוכחות באיחור, בשל העברת נתונים שלא באמצעות כרטיס נוכחות, יוצא כי גם לאחר סיום העסקה של עובד, מכל סיבה שהיא, יכול ומבוצעים שינויים רטרואקטיביים של קיזוז ימי היעדרות או לחילופין תשלום בגין שעות נוספות או פדיון ימי חופשה.*

7.2.7. **מפרעות לעובדים**

לעיתים עובדים מבקשים לקבל מקדמות על חשבון השכר (להלן: "**מפרעה**") מסיבות שונות, כגון: טרם אושר תקן העובד ולא ניתן להפיק תלוש שכר, בקשה מיוחדת להקדמת השכר עקב מצב כלכלי, וכד'. ככלל, מפרעה ניתנת במהלך החודש ויש לקזז משכר העובד את המפרעה בתלוש השכר הקרוב.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.2.7.1. לא קיים נוהל עבודה בנושא מפרעות הכולל הנחיות בדבר המקרים שבגינן תינתן מפרעה, גובה המפרעה המרבי, הגורם המאשר מפרעה, טופס בקשה ייעודי, מספר התשלומים המרבי להחזר המפרעה, וכדי.

7.2.7.2. מבדיקת הביקורת עולה, כי בשנים 2014-2015 נמצאו 174 עובדים שהחזירו מפרעות במסגרת תלושי השכר, מתוכם 13 עובדים החזירו מפרעה 3 פעמים או יותר במהלך התקופה.

7.2.7.3. מניתוח המקרים בהם עובדים החזירו מפרעה במשך מספר חודשים עולה, כי ישנם עובדים המחזירים מפרעות במשך מספר חודשים בסכום קבוע ועולה הרושם, כאילו מדובר בהלוואה לעובדים המושבת לעירייה בפריסת תשלומים, בחלק מהמקרים אף מצוין תאריך סיום.

להלן מספר דוגמאות:

מספר העובד	סכום ההחזר החודשי	מספר החזרים ברצף	תאריך סיום מעודכן	הערות
22412290	₪ 1,000	10	01/12/14	לעובדת מפרעה נוספת ל-31/12/15 להחזר בסך ₪1,000 בחודש
36753739	₪ 325	4	01/04/14	
200322162	₪ 2,000	3	01/08/14	לעובד מפרעה נוספת ליום 31/12/15 להחזר בסך ₪2,000 בחודש
300470531	₪ 125	5	01/07/15	
59244087	₪ 1,500	6	01/12/15	העובד ממשיך להחזיר את המפרעה עד לחודש מאי 2016

הערות הביקורת

7.2.7.4. מבדיקת הביקורת עולה, כי המעקב אחר החזר ההלוואה מבוצע באופן ידני לאחר תשלום השכר. הביקורת מעירה, כי בקרה על יתרות המפרעות בדיעבד, לאחר תשלום השכר, באופן ידני, מחלישה את הבקרה והמעקב אחר החזר המפרעות .

7.2.7.5. בשל העובדה שהמעקב מבוצע לאחר תשלום השכר על פי פקודת השכר, ייתכן שבעת ביצוע גמר חשבון לעובד שסיים את עבודתו בעירייה, הרפרנטים במחלקת שכר לא יבחינו שלעובד יתרת מפרעה שטרם הושבה ויבצעו גמר חשבון מבלי לגבות מהעובד את יתרת כספי המפרעה.

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר לביקורת**, כי ככלל, מפרעה ניתנת לעובדים במקרים חריגים ובהחזר בתלוש המשכורת הקרוב. במקרים חריגים מאשר מנהל אגף משאבי אנוש החזר מפרעה במספר חודשים.*

7.2.7.6. <u>הטבת שכר ללא תשלום מס</u>

הביקורת מעירה, כי סעיף 3(ט) לפקודת מס הכנסה קובע כי אדם שקיבל הלוואה בלא ריבית או בריבית בשיעור נמוך משיעור הריבית שקבע לעניין זה שר האוצר, יראו את הפרש הריבית כהכנסה בהתאם למערכת היחסים שבגינה ניתנה ההלוואה, בין היתר הלוואה שניתנה בקשר ליחסי עובד מעביד – כהכנסת עבודה לפי סעיף 2(2) לפקודה. כלומר, מפרעה לעובד בפריסת החזרים לתקופה של יותר מחודש, כפי שניתן למספר עובדים בעירייה, מהווה למעשה, **הלוואה ללא ריבית, אשר מחויבת, בתשלום מס הכנסה על פי סעיף 3(ט) לפקודה. מבדיקת הביקורת עולה, כי העירייה אינה זוקפת שווי הטבה לעובדים הנ"ל.**

***מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה**, כי יש לאתר פתרון טכני ולטפל באופן מיידי.*

הערת הביקורת

מתן מפרעות לשכר ללא השתת ריבית וללא זקיפת שווי בשכר, בניגוד לסעיף 3(ט) לפקודת מס הכנסה. בנוסף, היעדר בקרה ומעקב על החזר המפרעות טרם הפקת תלושי השכר חושפת את העירייה להפסדים כספיים.

המלצות הביקורת

7.2.7.6.1. מומלץ להימנע מהענקת מפרעות לעובדים להשבה במספר תשלומים, אלא במסגרת הלוואה על פי הכללים המחויבים בפקודת מס הכנסה.

7.2.7.6.2. מומלץ לנהל מעקב חודשי קבוע אחר השבת המפרעות של העובדים במסגרת דוחות הבקרה החודשיים המופקים טרם הפקת תלושי השכר.

***מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה**, כי מידי חודש מבוצעת בקרה על ניכוי המפרעות.*

7.3. שכר בכירים

7.3.1. התאמת שכר יסוד לחוזה בכירים

ברשויות מקומיות מועסקים עובדים בחוזה בכירים. חוזה בכירים מאפשר לרשויות תשלום שכר גבוה בהשוואה לחוק העבודה, מתן הטבות סוציאליות, וגמישות העסקה של הנהלת הרשות, זאת כנגד אובדן ביטחון תעסוקתי של העובד וויתור על הייצוג של ועד העובדים בנושא אכיפת עבודה.

תנאי מקדים לתשלום שכר בכירים ברשויות המקומיות הינו חוזה חתום ע"י הצדדים (מורשי החתימה והעובד). אישור משרד הפנים בכתב לחוזה בכירים חתום הינו תנאי הכרחי לכניסתו לתוקף. הרשות המקומית תשלח בדואר רשום את החוזים ואת החומר הנלווה לאגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים ובתוך 30 יום תיענה בדבר אישור/ אי אישור החוזים.

משרד הפנים מפרסם טבלה המגדירה את השכר הכולל בחוזה בכירים, המהווה אחוז משכר מנכ"ל העירייה (במשרה מלאה), זאת בהתאם לגודל הרשות. תעריף השכר מתעדכן אחת לשנה. משכורתם הכוללת של יתר העובדים בחוזה בכירים נגזרת משכר המנכ"ל, בהתאם לתפקידם ולחלקיות משרתם. החוזרים המשותפים למנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר 3/1993 ו- 12/2002 הסדירו את גובה שכרם של העובדים הסטטוטוריים כשהשכר נקבע לפי 3 טבלאות המחולקות לרמות שונות והמוחלות עליהם פי תקופות עבודתם. קיימים שלושה סוגי חוזה בכירים. התאמת סוג החוזה לעובד, מתבססת על מועד תחילת השתכרותו בשכר בכירים (המועד הקובע), כמפורט בטבלה שלהלן המעודכנת לחודש ינואר 2015.

שכר בכירים צמוד לשכר הממוצע (חל עד תאריך 1.5.2001)			שכר בכירים צמוד למדד (חל 1.5.01-31.12.02)			שכר בכירים צמוד למדד חל מתאריך 1.1.2003		
מס' תושבים		שכר	מס' תושבים		שכר	מס' תושבים		שכר
0-2500	1	22,242	0-2500	1	22,309	0-5000	1	21,131
2501-5000	2	24,683	2501-5000	2	24,662	5001-10000	2	23,051
5001-7500	3	27,401	5001-7500	3	27,379	10001-20000	3	28,814
7501-10000	4	30,420	7501-10000	4	30,395	20001-30000	4	30,743
10001-20000	5	33,775	10001-20000	5	33,751	30001-50000	5	32,656
20001-30000	6	35,621	20001-30000	6	35,592	50001-100000	6	34,576
30001-50000	7	37,571	30001-50000	7	37,541	100001-250000	7	36,498
50001-100000	8	39,626	50001-100000	8	39,594	250001 ומעלה	8	38,419
100001-250000	9	41,789	100001-250000	9	41,755			
250001 ומעלה	10	44,084	250001 ומעלה	10	44,049			

ממצאי הביקורת

הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת של התאמת חוזה הבכירים והשכר הנגזר ממנו למדגם עובדים בכירים.

להלן תוצאות הבדיקה:

מספר עובד	עיסוק	תאריך אישור משרד הפנים	אחוז משרה	אחוז משכר מנכ"ל	תקין/ לא תקין
4543963	מנכ"ל העירייה	12/05/2014	100%	100%	תקין
5426535	גזבר	10/06/2015	100%	100%	תקין
2249104	מנהל/ת אגף הנדסה	02/02/2015	100%	90%	תקין
5542816	מבקר העירייה	10/03/2014	100%	90%	תקין
5588371	סמנכ"ל העירייה	30/10/2008	100%	85%	תקין
5046356	מנהל/ת אגף	23/04/2009	100%	75%	***לא תקין –אישור משרד הפנים לשכר בשיעור 75% משכר מנכ"ל לפי הטבלה שפורסמה בחודש 12/02 (36,489₪), בפועל מקבל לפי הטבלה הישנה (41,755 ₪).***
2362290	סמנכ"ל העירייה	08/05/2014	100%	70%	תקין
5422910	מנהל/ת אגף שירות הציבור	27/10/2014	100%	70%	תקין
2771207	מנהל/ת אגף מערכות מידע ומחשוב	15/11/2015	100%	70%	תקין
6982331	מנהל/ת אגף החינוך	02/02/2015	100%	70%	תקין
5727906	מנהל/ת אגף רכש ולוגיסטיקה	17/11/2014	100%	60%	תקין
2207916	מנהל/ת אגף משאבי אנוש	27/10/2014	100%	60%	תקין
5339994	מנהל/ת אגף ביטחון	01/09/2014	100%	60%	תקין

7.4. קצובת נסיעה

עובד, הזקוק לתחבורה ציבורית כדי להגיע למקום עבודתו (נסיעה של יותר מתחנה אחת בתחבורה ציבורית) או שמקום מגוריו מרוחק 500 מטר או יותר ממקום עבודתו, בין אם הוא משתמש בתחבורה ציבורית ובין אם הוא משתמש ברכב פרטי או אחר, זכאי לקבל קצובת נסיעה. בצו הרחבה בדבר השתתפות המעביד בהוצאות נסיעה לעבודה וממנה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 כפי שעודכן מ- 16/01/2014 (להלן: "**צו ההרחבה בנושא נסיעות**") נקבע:

"3. כל עובד הזקוק לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו, זכאי לקבל ממעבידו השתתפות עד המקסימום האמור בסעיף 2, בהוצאות נסיעה לעבודה וממנה בעד כל יום עבודה בפועל שבו השתמש בתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו.

4.הוצאות הנסיעה ייקבעו לפי מחיר נסיעה מוזל באוטובוס ציבורי או כרטיס מינוי חודשי מוזל ממקום מגורי העובד למקום עבודתו, על יסוד כרטיס הנחה של מספר נסיעות ,אם קיים כרטיס הנחה כזה.

5. עובד הנוקק לנסיעה ביותר מאוטובוס אחד כדי להגיע למקום עבודתו, זכאי להשתתפות מעבידו בהוצאות הנסיעה בגבולות הסכום הנקוב בסעיף 2 גם בעד הנסיעה הנוספת, אם הוא חייב לנסוע באוטובוס השני שלוש תחנות עירוניות נוספות לפחות כדי להגיע למקום עבודתו. האמור בסעיף זה כפוף לאמור בסעיף 2 לעיל.

7.עובד הנעדר מעבודתו מסיבה כלשהיא אינו זכאי להחזר הוצאות נסיעה בעד תקופת היעדרותו".

שיעור הקצובה המרבית החודשית הוא בשיעור של נסיעה הלוך וחזור באוטובוס ציבורי. עובדים הנוסעים בקווים בהם יש כרטיסי "חודשי חופשי" זכאים לקצובת נסיעה בסכום שלא יעלה על מחיר הכרטיס. התשלום מתבצע לפי הצהרתו של העובד על מסלול הנסיעה. בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נקבע כי הסכום המרבי לתשלום קצובת נסיעה נכון לשנת 2015 הינו 1,330₪, למעט עובדים המתגוררים בישובים בעלי עדיפות לאומית (בהתאם לרשימה המתפרסמת) הזכאים להחזר הוצאות בסכום של 2,660 ₪. עובדים אלה נדרשים להגיש כל שנה בקשה מיוחדת לעניין זה. גורמים המשפיעים על חישוב סכום החזר הוצאות נסיעה לעובד כוללים בין היתר: צורך בקו פנימי בתוך הישוב, צורך בקו פנימי במקום העבודה, מספר ימי עבודה בשבוע (6 – 5) וכדומה.
בהתאם להנחיות, עובד הוראה יהיה זכאי להחזר הוצאות בתפקיד לאחר השעות הרגילות בשיעור של 25% מהסכום המשולם בגין קצובת נסיעה. הסדר זה לא חל על עובדים שזכאים להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד בתעריף גלובאלי ולא על עובדי הוראה בתפקידי הדרכה, פיקוח וכתיבת תכניות לימודים.

7.4.1. **עובדים המקבלים קצובת נסיעה בסכומים החורגים מהתקרה המותרת ולא אחידה ומתגוררים באותו ישוב -** בהינתן שקיים כרטיס "חופשי חודשי" לנסיעה בתחבורה ציבורית במתחם גוש דן, כל העובדים המתגוררים בגוש דן אמורים לקבל קצובת נסיעה זהה, שהרי עלות הנסיעה של כל הנוסעים למשרדי העירייה זהה, גם אם בפועל המרחק בין מקום מגוריהם למקום העבודה שונה. להלן תעריף מחיר חופשי חודשי לנסיעה בתוך רמת גן ע"פ חברת "אגד" לתקופת הביקורת (בשנים 2014-2015):



בהתאם להוראות צו ההרחבה בנושא נסיעות ותעריף הנסיעה בתחבורה הציבורית ברמת גן ובגוש דן כפי שמובא לעיל, כל עובד המתגורר באחד הישובים הנכללים בכרטיס ורכש כרטיס "חופשי חודשי" זכאי לתחבורה ציבורית באופן מלא וללא הגבלה בכל הנסיעות בישובים הללו. כלומר, עובד המתגורר באחד הישובים הללו זכאי להחזר הוצאות נסיעה בתחבורה הציבורית בסך 246 ₪ בחודש.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.4.1.1. הביקורת ביצעה ניתוח ממוכן של הוצאות הנסיעה של עובדי העירייה המתגוררים באותו ישוב עם מסלולי נסיעה קבועים של תחבורה ציבורית.

7.4.1.2. נמצאו 13 עובדים המתגוררים <u>ברמת גן</u>, המקבלים קצובת נסיעה בסכום הגבוה מעלות כרטיס "חופשי חודשי" ממקום העבודה לביתם.

סמל	תיאור סמל	ת.זהות	שם משפחה	שם פרטי	סכום	עיר מגורים
156	קצובת נסיעות				268	רמת גן
156	קצובת נסיעות				268	רמת גן
156	קצובת נסיעות				268	רמת גן
156	קצובת נסיעות				268	רמת גן
156	קצובת נסיעות				473	רמת גן
156	קצובת נסיעות				1100	רמת גן
156	קצובת נסיעות				268	רמת גן
156	קצובת נסיעות				365	רמת גן
156	קצובת נסיעות				984	רמת גן
156	קצובת נסיעות				360	רמת גן
156	קצובת נסיעות				984	רמת גן
156	קצובת נסיעות				268	רמת גן
156	קצובת נסיעות				984	רמת גן

כל התעריפים הנ"ל שונים מתעריף נסיעה בתחבורה ציבורית ברמת גן

7.4.1.3. נמצאו 3 עובדים המתגוררים במתחם גוש דן (בת"א, חולון, וראשון לציון) המקבלים קצובת נסיעה בסכום הגבוה מעלות כרטיס "חופשי חודשי" ממקום העבודה לביתם. להלן פירוט העובדים:

סמל	תיאור סמל	ת.זהות	שם משפחה	שם פרטי	סכום	עיר מגורים
156	קצובת נסיעות				984	תל אביב יפ
156	קצובת נסיעות				492	חולון
156	קצובת נסיעות				531	ראשון לציו

התעריפים הנ"ל שונים מתעריף נסיעה בתחב"צ מהישובים המוזכרים לרמת גן

7.4.1.4. להלן תעריף מחיר כרטיס "חופשי חודשי" לנסיעה מרמת גן לרחובות על-פי אתר האינטרנט של חברת "אגד" לתקופת הביקורת:



7.4.1.5. נמצאו 6 עובדים המתגוררים ברחובות המקבלים קצובת נסיעה בסכום הגבוה מעלות כרטיס "חופשי חודשי" ממקום העבודה לביתם:

סמל	תיאור סמל	ת.זהות	שם משפחה	שם פרטי	סכום	עיר מגורים
156	קצובת נסיעות				507	רחובות
156	קצובת נסיעות				782	רחובות
156	קצובת נסיעות				510	רחובות
156	קצובת נסיעות				483	רחובות
156	קצובת נסיעות				530	רחובות
156	קצובת נסיעות				649	רחובות

6 תעריפים שונים לעובדים המתגוררים ברחובות, שכולם שונים מתעריף נסיעה בתחבורה ציבורית מרחובות לרמת גן

7.4.1.6. קצובת נסיעה לעובד המתגורר בירושלים

נמצא עובד המתגורר בירושלים, המקבל החזר קצובת נסיעה "חופשי חודשי" ונסיעה בין עירונית, כדלקמן:

סמל	תיאור סמל	ת.זהות	שם משפחה	שם פרטי	סכום	עיר מגורים
156	קצובת נסיעות				246	ירושלים
156	קצובת נסיעות				798	ירושלים

מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים בשירות התחבורה הציבורית כרטיס "חופשי חודשי" בקו רמת גן – ירושלים, על כן יש לשלם לעובד החזר נסיעות על פי העלות היומית בפועל לנסיעה הלוך וחזור, וכן כרטיס חופשי חודשי בתוך הערים, ככל שנדרש. להלן תעריף מחיר כרטיס "חופשי חודשי" לנסיעה בירושלים, ע"פ אתר אגד:



אזור ירושלים והסביבה			
סמל	שם הכרטיס	מחיר	יישובים הנכללים בכרטיס
91	מרחבי ירושלים משותף: אגד, סיטיפס, אגד תעבורה	246	ירושלים, מעלה אדומים, עלמון, גבעת זאב, מבשרת ציון, מוצא, בית זית, אורה, עמינדב, אבן ספיר, קבר רחל, אדם, כוכב יעקב, תל ציון, הר גילה.

לביקורת נמסר, כי מחיר הנסיעה של העובד נקבע לפי מסלול נסיעה יומי ממקום מגוריו בירושלים לתחנה המרכזית, עלות נסיעה בכרטיס "חופשי חודשי", ובנוסף נסיעה בעלות יומית מירושלים למוסך של העירייה, הממוקם בצומת מסובים. מחיר הנסיעה ברכישת כרטיס הלוך חזור יומי מוזיל את עלות הנסיעה ב- 15%. הנ"ל לא נלקח בחשבון לצורך תחשיב עלות הנסיעה של העובד.

בחודש ינואר 2016 עודכנו תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית, במסגרת רפורמה כוללת שערך משרד התחבורה, במסגרתה הופחתו תעריפי הנסיעה, בין היתר, בקווים הבאים:

- בקו ירושלים בני ברק, הקו הרלוונטי לעובד העובר בצומת מסובים, בשיעור 18.75%, מתעריף של 19 ₪ לכיוון ל- 16 ₪ לכיוון בלבד.
- תעריף חופשי חודשי בירושלים הופחת בשיעור של 15.5%, מתעריף של 246 ₪ ל- 213 ₪.

מבדיקת הביקורת עולה, כי תשלום קצובת הנסיעה לעובד לא השתנה בחודש ינואר 2016, הן לגבי רכיב חופשי חודשי בירושלים והן לגבי רכיב הנסיעה הבין-עירונית.

מבירור שערכה הביקורת עם סגן מנהל אגף משאבי אנוש בדבר השונות הגדולה בין תשלומי קצובת הנסיעה בין עובדים המתגוררים בסמיכות והתשלום הגבוה ביחס לעלות הנסיעה בפועל נמסר, כי ככל הנראה, בעבר לא נערכה בדיקה של עלות הנסיעה בתחבורה ציבורית מביתו של העובד למקום עבודתו ולא הייתה אחידות בסכום קצובת הנסיעה שקיבלו עובדים המתגוררים בסמיכות ועובדים באותו מקום. בנוסף, מסר כי הנ"ל עודכן לכלל עובדי העירייה לאחר יישום הרפורמה בתחבורה הציבורית שנכנסה לתוקף בתאריך ה- 01/01/2016.

הערות הביקורת

7.4.1.6.1. לא נקבעו כללים אחידים לתשלום קצובת נסיעה לעובדים. עובדים המתגוררים בסמיכות או באותו אזור ומגיעים לאותו היעד - בניין העירייה, מקבלים קצובת נסיעה בסכום שונה.

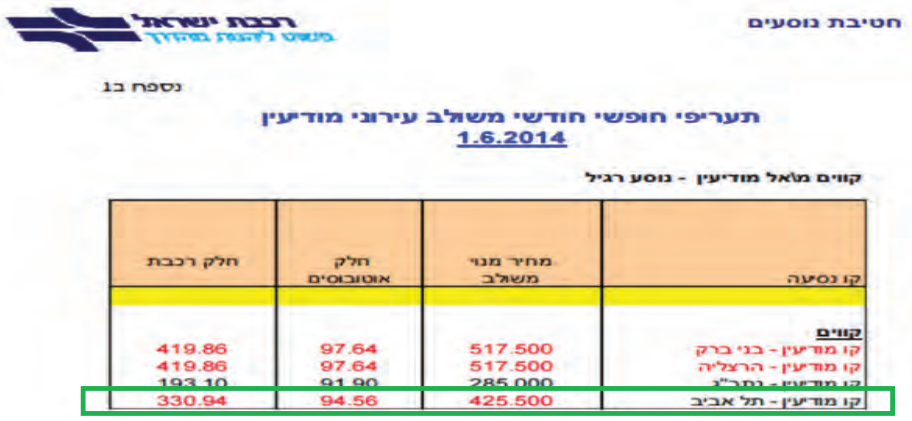
7.4.1.6.2. העירייה שילמה לעובדים תשלומי קצובת נסיעה ביתר, ביחס לעלות הנסיעה בפועל והסכומים המחוייבים על פי חוק.

המלצת הביקורת

יש לשלם לעובדים את קצובת הנסיעה על פי כללים אחידים, בהתאם לעלות הנסיעה בפועל, כמוגדר בצו ההרחבה בנושא נסיעות.

7.4.1.7. <u>עובדים המקבלים קצובת נסיעה מעבר לנסיעה בתחבורה הציבורית</u>

להלן תעריף הנסיעה בתחבורה ציבורית בכרטיס חופשי חודשי משולב לקו תל אביב – מודיעין על פי התעריף המפורסם של רכבת ישראל:


חטיבת נוסעים

נספח ב1

תעריפי חופשי חודשי משולב עירוני מודיעין
1.6.2014

קווים מטאל מודיעין - נוסע רגיל

קו נסיעה	מחיר מנוי משולב	חלק אוטובוסים	חלק רכבת
קווים			
קו מודיעין - בני ברק	517.500	97.64	419.86
קו מודיעין - הרצליה	517.500	97.64	419.86
קו מודיעין - נתב"ג	285.000	91.90	193.10
קו מודיעין - תל אביב	425.500	94.56	330.94

בהינתן שכרטיס חופשי חודשי גוש דן הכולל את היישובים תל אביב ורמת גן, עלות הנסיעה בתחבורה ציבורית ממודיעין לרמת גן, כולל אוטובוס ורכבת מסתכמת בסך של 425.5 ₪ לחודש.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.4.1.7.1. מניתוח תשלום קצובות הנסיעה לעובדים נמצא, כי עובדת מספר 3413897 המתגוררת במודיעין, מקבלת קצובת נסיעה בשני תעריפים, כאשר אף אחד מהתעריפים אינו זהה לתעריף המפורסם על ידי רכבת ישראל ומוצג לעיל. הסכומים שקיבלה העובדת בתלוש השכר של חודש נובמבר 2015 : סמל 156 הסכום 593.5 ₪ סמל 156 הסכום 614 ₪.

7.4.1.7.2. מבדיקת הביקורת עולה, כי העובדת מקבלת בנוסף לקצובת נסיעה החזר הוצאות נסיעה בגין נסיעה "בנתיב המהיר" בתלוש השכר בסמל 156 – "קצובת נסיעה" מידי חודש, בעוד שנסיעה בנתיב המהיר אינה יכולה להיות מאושרת במימון הרשות המקומית.
לביקורת נמסר, כי העירייה משלמת לעובדת החזר הוצאות נסיעה בנתיב המהיר על פי חו"ד מקצועית שקיבלה מיועץ חיצוני.

הערות הביקורת

7.4.1.7.3. יודגש כי המשתמשים בנתיב המהיר נדרשים לשלם אגרה (פרט לכלי תחבורה ציבורית, רכב עם 4 נוסעים ומעלה, נכים וכד'), גובה האגרה הוא דינמי, וגדל ככל שעומס התנועה בנתיב גדל. גובה אגרת הנסיעה המינימלית עומד על 6 ₪ והאגרה המקסימלית לנסיעה בודדת עמדה ביולי 2015 על 105 ₪. שינוי התעריף בהתאם לעומס התנועה נועד לשמור על מהירות מינימלית של 70 קמ"ש בנתיב, בכל שעות היממה[2].

7.4.1.7.4. לביקורת נמסר, כי העובדת לא הוגבלה להחזר נסיעות בנתיב המהיר רק בשעות שבהם עומסי תנועה בכביש.

7.4.1.7.5. מסקירת דיווחי הנסיעות של העובדת עולה, כי העובדת נוסעת בנתיב המהיר גם כאשר עלות הנסיעה עומדת על 7 ₪, כלומר כאשר הכביש פנוי וללא עומסי תנועה.

[2] במהירות זו מוערכת הדרך ממחלף בן-גוריון לחניון שפירים בחמש דקות, ומשם למחלף קיבוץ גלויות בתל אביב, בשש דקות נוספות.

7.4.1.7.6. העירייה משלמת לעובדת קצובת נסיעה שאינה מקובלת בשירות הציבורי, ללא הגבלה לנסיעה בשעות העומס בלבד וללא אישור גורם מוסמך במשרד הפנים או הממונה על השכר במשרד האוצר.

7.4.1.7.7. **לקראת פרסום הדוח הובהר כי העובדת אינה מועסקת יותר בעירייה.**

המלצות הביקורת

7.4.1.7.8. יש לבחון את השונות בתשלום קצובת נסיעה בין העובדים המתגוררים באותה עיר מגורים והאם אכן גורמים ייחודיים יצרו את השונות או שמדובר בטעויות.

7.4.1.7.9. יש לוודא שגובה תעריף קצובת נסיעה בתשלום מותאם לתעריפים שמפורסמים מעת לעת באתר אגד והחזרי נסיעות מטויבים לרפורמה בתחבורה הציבורית שנכנסה לתוקף מ-01/01/2016.

***מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה**, כי כיום בוצע תיקון בהתאם לרפורמה.*

7.4.1.8. <u>עובדים ללא קצובת נסיעה</u>

לפי פסיקת בית הדין לעבודה, גם עובד שמגיע לעבודה ברגל או נוסע באופניים, ולא משתמש בתחבורה ציבורית זכאי לקבל החזרי נסיעות. הדין קובע כי בוחנים את זכאותו של עובד להחזר הוצאות נסיעה לשם הגעה לעבודה, כל עוד המרחק ממקום מגוריו למקום העבודה עולה על 500 מטרים. הווה אומר, שאם העובד נזקק לתחבורה ציבורית עקב המרחק של מקום העבודה מביתו והגם שלא עשה שימוש בפועל בתחבורה הציבורית, עדיין על המעסיק לשלם לאותו עובד דמי נסיעה לפי הקבוע בחוק.
עובדים שאינם זכאים לקצבת נסיעה - עובדים המתגוררים במרחק שאינו מצריך נסיעה אפילו של תחנה אחת, עובדי הוראה בחודשי הקיץ, עובדים בעלי רכב צמוד, עובד החולה תקופה העולה על חודש ימי עבודה ברציפות וכד'. הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב של עובדים שאינם מקבלים קצובת נסיעה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.4.1.9. נמצאו 23 עובדים שאינם מקבלים קצובת נסיעה כלל.

7.4.1.10. לא נערכה בדיקה פרטנית לגבי הסיבות לאי תשלום קצובת הנסיעה לעובדים, וייתכן כי חלק מהעובדים אינם מקבלים את המגיע להם.
במחלקת שכר ובאגף משאבי אנוש אין מנגנוני בקרה ופיקוח למניעת מקרים כאלו, לא מופק דוח בקרה ולא מתבצע פיקוח לבדיקת תשלום רכיב שכר בסיסי של קצובת נסיעה. להלן מספר דוגמאות לעובדים המתגוררים מחוץ לעיר רמת-גן ואינם מקבלים נסיעות:

מחלקה	שם מחלקה	ת. זהות	עיר מגורים
712322	תברואה פועלים	2281894	**אחיעזר**
731111	הנדסה מינהל	2957316	**פתח תקוה**
746222	פארק לאומי פועלים	3500194	**לוד**
823111	ספריה	5068975	**כפר אזר**
712322	תברואה פועלים	5524973	**תל אביב יפו**

המלצות הביקורת

7.4.1.11. להסדיר תשלום קצובת נסיעה לכל העובדים הזכאים לו, למשך כל תקופת זכאותם.

7.4.1.12. להפיק דוח בקרה תקופתי של עובדים שאינם מקבלים תשלום קצובת נסיעה, לברר מהן הסיבות לאי התשלום ולוודא תשלומו לזכאים שבהם.

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם, *כי לעניין ההערות הפרטניות ביחס לקצובת נסיעה (הן לגבי עובדים שאינם מקבלים קצובה והן לגבי גובה הקצובה), באגף משי"א החלה בדיקה יזומה של העובדים שאינם מקבלים "קצובת נסיעה" וכבר בחודש ינואר 2016 ניתנה הוראה למחי' שכר ליישם בשכרם של כלל העובדים הזכאים ל"קצובת נסיעה" את הרפורמה בתחבורה הציבורית שנכנסה לתוקפה ב- 1 בינואר 2016, כך שאצל אותם עובדים בעלי "קצובת נסיעה חורגת" אמורה מחלקת השכר לעדכן את הסכום בהתאם לרפורמה בתחבורה הציבורית.*

7.5. נוכחות

7.5.1. **עובדים המבצעים מעל 12 שעות עבודה ביום**

מערכת הנוכחות גוזרת את הזכאות לשכר, שעות נוספות ועוד ומכאן חשיבותה הרבה. בסעיף 10 לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א - 1951 נקבע: ***"10. העבודה המותרת בשעות נוספות (תיקון: תשנ"ג)***

2(א) העבדת עובד בשעות נוספות מותרת -

(1) כשתאונה או מאורע בלתי צפוי מראש מחייבים זאת, או כשיש לטפל באופן דחוף במכונות או בציוד, ואינה מותרת אלה במידה הדרושה למניעת הפרעה קשה בתהליך הרגיל של העבודה, או למניעת נזק לגוף או לנכס שאין למנוע אותו בדרך אחרת;

(2) כשעובדים במשמרות; ובלבד שלא יעבדו יותר משעה נוספת אחת ליום, ושהממוצע לשלושה שבועות לא יעלה על ארבעים וחמש שעות עבודה לשבוע;

(3) בהכנת מאזן שנתי, ברישום מלאי הסחורה ובמכירה שלפני חג; ובלבד שלא יעבדו יותר מארבע שעות נוספות ליום וממאה לשנה".

בהודעה על מתן היתר כללי שפרסם שר העבודה במסגרת ילקוט הפרסומים 1977 נקבע לגבי עובדים במפעלים העובדים שישה ימים בשבוע, כי: ***"בהתאם לסעיף 15(ב) לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, אני מודיע כי נתתי היתר כללי להעבדת עובדים ארבע שעות נוספות ליום ושתים עשרה שעות נוספות לשבוע".***

בהיתר כללי להעבדה בשעות נוספות במפעלים שבהם עובדים שבוע עבודה בן חמישה ימים שפרסם שר העבודה והרווחה במסגרת ילקוט הפרסומים התשמ"ט 3349 נקבע:

"בתוקף סמכותי לפי סעיפים 11 ו15- לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א 1951- (להלן - החוק), אני מתיר בזה העבדת עובד במפעל בשעות נוספות כלהלן: בכל אחד מחמשת ימי העבודה הרגילים בשבוע בהתאם לנהוג במפעל – במספר השווה להפרש שבין יום העבודה לפי סעיפים 2, 4 או 5 לחוק ל12 שעות עבודה. ביום שאינו נמנה עם ימי העבודה הרגילים בשבוע בהתאם לנהוג במפעל ואינו יום המנוחה השבועית כמשמעותו בחוק – שש שעות. הכל ובלבד שעובד לא יועבד יותר מחמש עשרה שעות נוספות לשבוע לעניין היתר זה, "מפעל" – מקום עבודה שנהוג בו שבוע עבודה בן חמישה ימים. **ההיתר הכללי להעבדה בשעות נוספות שפורסם בילקוט הפרסומים 1977, עמ' 553, לא יחול לגבי עובד שחל עליו היתר זה".**

הביקורת קיבלה את דיווחי הנוכחות של העובדים למספר חודשים וערכה בדיקה לגבי חודש אפריל 2015, באמצעות כלי ניתוח ממוחשבים, לבדיקת עמידת העובדים בהוראות החוק לעניין שעות עבודה מרביות ביום.

ממצאי הביקורת

7.5.1.1. מהביקורת עולה כי אגף משאבי אנוש מנהל מעקב אחר שעות העבודה הכוללות לחודש של כל עובד, מתריעה בפני מנהלי המחלקות על ביצוע שעות עבודה באופן חורג, וכי שעות העבודה החורגות מהמכסה אינן משולמות לעובד.

7.5.1.2. בבדיקת דיווחי הנוכחות של העובדים לחודש אפריל 2015 נמצא, כי עובדים רבים מבצעים שעות עבודה מרובות, מעל 12 שעות ביום, בניגוד להוראות החוק, כמפורט להלן:

	כמות עובדים				סה"כ
	עד 13 שעות	**עד 14 שעות**	**עד 15 שעות**	**מעל 15 שעות**	
מספר פעמים	79	65	39	29	**212**
מספר עובדים	38	31	17	23	***68**

* חלק מהעובדים עבדו בכל אחת מהקטגוריות, לכן סך העובדים אינו זהה לחיבור כמות העובדים בכל אחת מהקטגוריות.

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר**, כי ככלל, ההנחיה הינה שלא להעסיק עובדים מעל 12 שעות ביום. לעיתים בשל צרכים עירוניים מועסקים בעיקר עובדי הפיקוח בהיקף שעות רב יותר בשל מצב בטחוני המחייב העסקת עובדים או בשל אירועים מיוחדים.*

המלצת הביקורת

יש להנחות את המנהלים לניהול בקרה אחר שעות העבודה היומיות של העובדים וצמצומם בהתאם למגבלה הקבועה בחוק.

7.5.2. **שעות עבודה מרובות בחודש**

בהתאם למגבלת שעות העבודה שנקבעה בחוק שעות עבודה ומנוחה, עובד יכול לעבוד עד 12 שעות עבודה ביום או עד 60 שעות עבודה בשבוע. לפיכך, מגבלת השעות החודשית של העובד תלויה במספר הימים בחודש ובמגבלת השעות הקבועה בחוק. בסעיף 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה נקבע:

"(א) הועבד עובד בשעות המנוחה השבועית או בחלק מהן:

(1) ישלם לו המעביד בעד שעות אלה שכר עבודה לא פחות מ-1½ משכרו הרגיל...;

(2) ייתן לו המעביד, במקום שעות המנוחה השבועית שבהן עבד, שעות מנוחה במספר ובזמן שנקבעו בהיתר שלפיו הועבד. (ב) היה שכרו של העובד על בסיס של חודש או של תקופה ארוכה יותר, יהא המעביד זכאי ליתן לעובד, במקום הנמול לפי פיסקה (1) של סעיף קטן (א), מנוחה של שעה וחצי לפחות תמורת כל שעה משעות המנוחה השבועית שבה עבד".

כלומר, עובד בימי החופשה השבועית זכאי לימי חופשה חלופיים במקום יום החופשה השבועי.

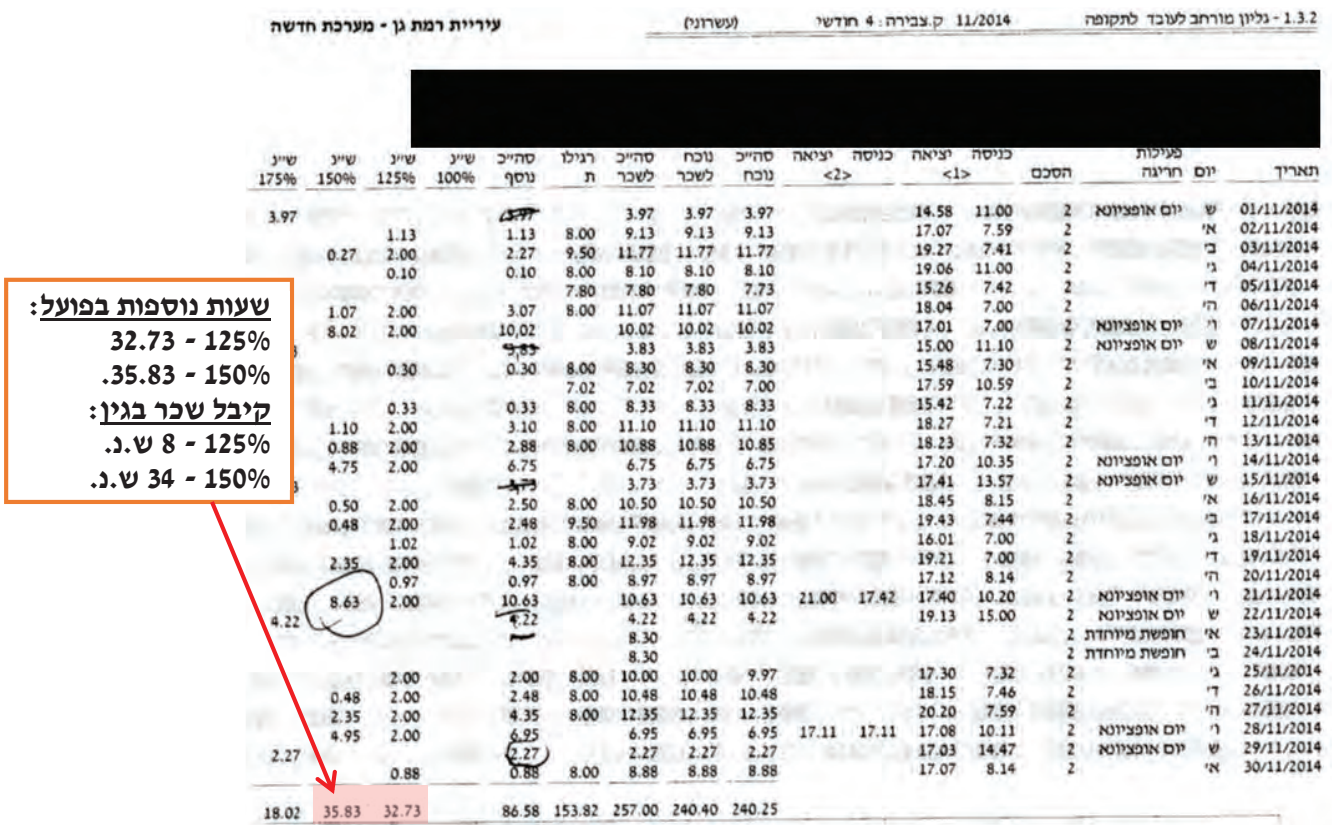
ממצאי הביקורת

7.5.2.1. מבדיקת דיווח הנוכחות של העובדים לחודש אפריל 2015, נמצאו עובדים להם נרשמה נוכחות מעל 210 שעות בחודש. להלן פירוט העובדים:

מספר עובד	**ימי עבודה בחודש**	**סה"כ שעות נוכחות**	**מספר האגף**	**מספר מחלקה**	**שם המחלקה**
5751479	29	253.50	3000	713111	פיקוח עירוני
20038206	25	224.05	3001	713111	פיקוח עירוני
1225405	25	217.22	3000	943011	חניה
5538292	25	214.87	3010	207123	נהגים
5322677	23	212.03	5001	821111	תרבות
5788879	27	210.55	3000	713111	פיקוח עירוני

סגן מנהל אגף משאבי אנוש מסר, *כי העירייה אינה משלמת לעובדים את שעות העבודה המדווחות מעל למכסה המאושרת לכל עובד, ובכל מקרה לא יותר מ- 60 שעות נוספות בחודש.*

להלן דוגמא לעובד שביצע שעות עבודה מרובות בחודש ולא תוגמל בעד השעות שמעבר ל- 60 שעות נוספות:



1.3.2 - גליון מורחב לעובד לתקופה 11/2014 ק.צבירה: 4 חודשי (עשרוני) עיריית רמת גן - מערכת חדשה

[redacted]

תאריך	יום	פעילות חריגה	הסכם	כניסה <1>	יציאה <1>	כניסה <2>	יציאה <2>	סה"כ נוכח	נוכח לשכר	סה"כ לשכר	רגילות	סה"כ נוסף	שייע 100%	שייע 125%	שייע 150%	שייע 175%
01/11/2014	ש	יום אופציונא	2	11.00	14.58			3.97	3.97	3.97						3.97
02/11/2014	א'		2	7.59	17.07			9.13	9.13	9.13	8.00	1.13		1.13		
03/11/2014	ב'		2	7.41	19.27			11.77	11.77	11.77	9.50	2.27		2.00	0.27	
04/11/2014	ג'		2	11.00	19.06			8.10	8.10	8.10	8.00	0.10		0.10		
05/11/2014	ד'		2	7.42	15.26			7.73	7.80	7.80	7.80					
06/11/2014	ה'		2	7.00	18.04			11.07	11.07	11.07	8.00	3.07		2.00	1.07	
07/11/2014	ו'	יום אופציונא	2	7.00	17.01			10.02	10.02	10.02		10,02		2.00	8.02	
08/11/2014	ש	יום אופציונא	2	11.10	15.00			3.83	3.83	3.83						
09/11/2014	א'		2	7.30	15.48			8.30	8.30	8.30	8.00	0.30		0.30		
10/11/2014	ב'		2	10.59	17.59			7.00	7.02	7.02	7.02					
11/11/2014	ג'		2	7.22	15.42			8.33	8.33	8.33	8.00	0.33		0.33		
12/11/2014	ד'		2	7.21	18.27			11.10	11.10	11.10	8.00	3.10		2.00	1.10	
13/11/2014	ה'		2	7.32	18.23			10.85	10.88	10.88	8.00	2.88		2.00	0.88	
14/11/2014	ו'	יום אופציונא	2	10.35	17.20			6.75	6.75	6.75		6.75		2.00	4.75	
15/11/2014	ש	יום אופציונא	2	13.57	17.41			3.73	3.73	3.73						
16/11/2014	א'		2	8.15	18.45			10.50	10.50	10.50	8.00	2.50		2.00	0.50	
17/11/2014	ב'		2	7.44	19.43			11.98	11.98	11.98	9.50	2.48		2.00	0.48	
18/11/2014	ג'		2	7.00	16.01			9.02	9.02	9.02	8.00	1.02		1.02		
19/11/2014	ד'		2	7.00	19.21			12.35	12.35	12.35	8.00	4.35		2.00	2.35	
20/11/2014	ה'		2	8.14	17.12			8.97	8.97	8.97	8.00	0.97		0.97		
21/11/2014	ו'	יום אופציונא	2	10.20	17.40	17.42	21.00	10.63	10.63	10.63		10.63		2.00	8.63	
22/11/2014	ש	יום אופציונא	2	15.00	19.13			4.22	4.22	4.22		4.22				4.22
23/11/2014	א'	חופשת מיוחדת	2					8.30		8.30						
24/11/2014	ב'	חופשת מיוחדת	2													
25/11/2014	ג'		2	7.32	17.30			9.97	10.00	10.00	8.00	2.00		2.00		
26/11/2014	ד'		2	7.46	18.15			10.48	10.48	10.48	8.00	2.48		2.00	0.48	
27/11/2014	ה'		2	7.59	20.20			12.35	12.35	12.35	8.00	4.35		2.00	2.35	
28/11/2014	ו'	יום אופציונא	2	10.11	17.08	17.11	17.11	6.95	6.95	6.95		6.95		2.00	4.95	
29/11/2014	ש	יום אופציונא	2	14.47	17.03			2.27	2.27	2.27		2.27				2.27
30/11/2014	א'		2	8.14	17.07			8.88	8.88	8.88	8.00	0.88		0.88		
								240.25	240.40	257.00	153.82	86.58		32.73	35.83	18.02

שעות נוספות בפועל:
32.73 - 125%
.35.83 - 150%
קיבל שכר בגין:
125% - 8 ש.נ.
150% - 34 ש.נ.

מבדיקת תלוש השכר של העובד עולה, כי קיבל שכר בגין 8 שעות נוספות בשיעור 125% כאשר בפועל ביצע 32.73 שעות וכן 34 שעות נוספות בשיעור 150% כאשר בפועל ביצע 35.83 שעות.

סגן מנהל אגף משאבי אנוש מסר בתגובה, *כי אגף משאבי אנוש מעביר הנחיות בנושא למנהלי המחלקות ופונה למנהלים של העובדים המבצעים שעות עבודה מרובות, מתריע על התופעה ומנחה את המנהלים להקפיד על שעות העבודה בחודשיות של העובדים.*

7.5.2.2. הביקורת ראתה מכתב ששלח במייל סגן מנהל אגף משאבי אנוש למנהל אגף ובו הוא מתריע על העסקת עובד בהיקף החורג משמעותית בכ- 40 שעות עבודה מעבר למכסת השעות הנוספות המוגדרת בחוק שהיא 60 שעות נוספות בחודש.

הערת הביקורת

הביקורת מציינת כי העובד לא קיבל שכר בגין 38.28 שעות עבודה בפועל, דבר אשר עלול לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות בגין עבודה בשעות מרובות והלנת שכר.

7.5.3. **עובדים המקבלים שכר מעל 60 שעות נוספות בדיווח בחודש**

כאמור לעיל, העירייה אינה משלמת לעובדים שכר מעבר ש- 60 שעות נוספות. הביקורת ערכה בדיקה לתשלום שעות נוספות על פי דיווח בשיעור 125% ו- 150% לחודש דצמבר 2014, מאי 2015 ונובמבר 2015 ובדקה האם שולם לעובדים שכר בגין שעות נוספות בדיווח מעל 60 שעות. נמצא, כי במקרה בודד בחודש

מאי 2015 שולמו לעובד מספר 5538292 61.2 שעות נוספות בדיווח בשיעור 125% ו- 150%. פרט לכך לא נמצאו חריגים בבדיקה.

סגן מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת, כי ככלל, ההנחיות למנהלי היחידות הן על איסור העסקה מעל 60 שעות נוספות בחודש. במקרים חריגים, בשל מצב ביטחוני, בהם יש אילוץ של חריגה מסך השעות הנוספות או בשל צרכים עירוניים ייחודיים משלמים לעובדים את מלוא השעות הנוספות.

הערת הביקורת

חוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי אין להעסיק עובדים בשעות עבודה מרובות מעבר לקבוע בחוק. **החוק אינו מתיר, בשום מקרה, אי תשלום שכר בגין העסקה בפועל.** הביקורת מציינת, כי על פי הפסיקה אין לשלם לעובד בעד שעות עבודה שלא נדרש להן על ידי מעסיקו והעובד החליט להישאר בעבודה על דעת עצמו, אולם אין למנוע שכר ממי שמעבידו דרש ממנו ביצוע שעות עבודה.

המלצות הביקורת

7.5.3.1. יש להימנע מלהעסיק עובדים מעבר לשעות העבודה המרביות המותרות על פי הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה.

7.5.3.2. במקרים חריגים בהם נדרש עובד לשעות נוכחות מעל המותר יש לפנות לקבל אישור ממשרד הכלכלה.

7.5.3.3. יש לשלם לעובד את שכרו בגין כל שעות העבודה בפועל, כפי שנדרש על פי צורכי התפקיד והנחיות העבודה.

***בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסרה מנהלת מחלקת שכר**, כי מחלקת שכר מתריעה בפני אגף משאבי אנוש לגבי מקרים אלו כאשר מתבצעת בדיקת ביקורת חודשית.*

7.5.4. **שעות נוספות באופן גלובאלי ובנוסף שעות נוספות בפועל**

לעיתים נוהגים ארגונים להעניק לעובדים המבצעים שעות עבודה מעבר ל- 100% משרה באופן קבוע, בהתאם לצורך שמתעורר על פי דרישות התפקיד, תוספת קבועה של שעות נוספות באופן גלובלי בכל חודש. התוספת מייצגת את הצפי לביצוע שעות נוספות עתידיות בהתאם לניסיון קודם בתפקיד. הפסיקה בדיני עבודה מכירה באפשרות החוקית להעניק לעובד רכיב שכר של שעות עבודה גלובליות, אולם יש לוודא כי הגמול עבור השעות הנוספות יעמוד בהוראות חוק שעות עבודה ומנוחה וחוק שכר מינימום.

פס"ד סע (ת"א) 24618-07-10 שאול סולטן נ' משקאות חריפים חינאוי ג'ורג' ושות' בע"מ קבע בין היתר, בנוגע לתשלום רכיב קבוע בגין שעות גלובליות ותשלום עבור שעות דיווח:

"...הסדר זה צריך להיקבע במסגרת המותר על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, וכל עוד אין הוא בבחינת פיקציה. כמו כן, הסדר זה יהא לגיטימי כל עוד התמורה בעד שעות העבודה הרגילות והנוספות גם יחד לא תפחת מזו שהייתה משתלמת לעובד אילו נערך בעדו רישום פרטני של שעות עבודתו ופיקוח מדויק עליהן... התוספת הגלובאלית בעד שעות נוספות נקבעה ושולמה בעד... ומכסה של 35 שעות נוספות חודשיות... התובע הועסק פעמים רבות במהלך כל חודש עבודה בשעות נוספות העולות על מכסה זו... על כן, ובהתאם להסכמת הצדדים המפורשת, התוספת הגלובאלית שולמה רק בעד 35 שעות נוספות חודשיות ולא מעבר לכך. התובע זכאי לתשלום בעד שעות נוספות שביצע מעבר לכך. כמו כן, בהתאם לפסיקת בית הדין... בנסיבות בהן העובד הועסק בחודש עבודה נתון בשעות עבודה העולות על השעות הנוספות שנקבעו בהסכם הקיבוצי, ושעלו על ההיתר הכללי, יש לשלם לו גמול שעות נוספות נוסף לפי גובה השכר הרגיל. במקרה זה, התובע הועסק במהלך חודשים לא מעטים בשעות עבודה נוספות שמעבר למכסה הנטענת של 35 שעות נוספות... משכך, התובע זכאי לתשלום גמול שעות נוספות בעד שעות נוספות שביצע בחודש עבודה נתון שמעבר למכסה של 35 שעות..."

מפסק הדין המובא לעיל עולה, כי לעיתים על המעסיק לשלם שעות נוספות בדיווח מעבר למספר השעות הגלובליות. קרי, יש לוודא כי גמול שעות נוספות גלובאלי שקיבל העובד בעד השעות הנוספות שביצע, לא יפחת מהסכום שהיה מקבל אילו היה מתבצע חישוב תשלום שכר על פי שעות העבודה שביצע העובד

בפועל. הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת של תשלום השעות הנוספות לכלל עובדי העירייה לחודש דצמבר 2014.

ממצאי הביקורת

7.5.4.1. נמצאו 20 עובדים המקבלים גם תוספת "שעות נוספות גלובלי" ללא דיווח, וגם שעות נוספות. להלן מספר דוגמאות:

ת. זהות	סכום	אחוז	כמות	כמות שעות נוספות גלובאלי
5596867	1,225.50	125%	30.00	15.00
5596867	1,470.60	150%	30.00	
5751479	2,050.70	150%	34.00	35.00
5751479	402.10	125%	8.00	
6180494	1,050.30	150%	22.50	10.00
6180494	420.10	125%	10.80	
7115494	1,319.50	125%	18.50	36.00
7115494	42.80	150%	0.50	
5051172	978.50	125%	20.00	20.00
5051172	2,348.40	150%	40.00	
2373407	1,851.10	150%	27.20	25.00
2373407	567.15	125%	10.00	

לביקורת נמסר, כי ככלל, עובדים המקבלים שכר בגין רכיב שעות נוספות גלובאליות אינם מקבלים שכר בגין שעות נוספות על פי דיווח, פרט למספר עובדים בעלי אישור מיוחד, על פי תנאי השכר שלהם טרם הסכם 3/99.

7.5.4.2. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ל- 8 עובדים המקבלים שכר בגין שעות נוספות גלובלית ובגין שעות נוספות על פי דיווח. להלן תוצאות הבדיקה:

ת.ז	תשלום שכר 12/2014			ממצאים
	אחוז	כמות	כמות שעות נוספות גלובאלי	
2373407	150	27.2	25	**חריגת שכר** – הופסק בעקבות הערת הביקורת ודוח הממונה על השכר.
2484368	125	2.4	30	זכאי לתוספת שעות נוספות גלובאלי על פי סעיף 6.1 להסכם 3/99 - קידום עובדים וותיקים - **תקין**. שעות נוספות על פי דיווח נוספו לאחר ההסכם – **לא תקין**. הופסק בעקבות הערת הביקורת.
5038553	125	60	25	זכאי לתוספת שעות נוספות גלובאלי על פי סעיף 6.1 להסכם 3/99 - קידום עובדים וותיקים - **תקין**. שעות נוספות על פי דיווח נוספו לאחר ההסכם – **לא תקין**.
2791642	150	9.9	21	זכאי לפי הסכם 3/99 - **תקין**
5051172	125	20	20	זכאי לפי הסכם 3/99 - **תקין**
5182173	125	20	25	זכאי לפי הסכם 3/99 - **תקין**
5751479	150	34	35	זכאי לפי הסכם 3/99 - **תקין**
7115494	125	18.5	36	זכאי לפי הסכם 3/99 - **תקין**

לביקורת נמסר, כי העירייה אינה נוהגת לבחון את שעות העבודה בפועל של העובדים ולוודא כי גמול השעות הנוספות הגלובאליות שקיבל העובד בעד השעות הנוספות שביצע, לא פחת מהסכום שהיה מקבל אילו היה מתבצע חישוב תשלום שכר על פי שעות העבודה שביצע העובד בפועל.

לפיכך, במקרה שהעובד יידרש לעבוד שעות נוספות, בכמות העולה על הכמות המשולמת לו במסגרת התשלום הגלובלי, הוא לא יקבל שכר בגין השעות העודפות.

הערות הביקורת

7.5.4.3. העירייה משלמת לעובדים המקבלים תוספת שעות נוספות גלובליות שכר נוסף בגין שעות נוספות על פי דיווח בפועל, בניגוד להנחיות הממונה על השכר, זאת החל מהשעה הנוספת הראשונה ולא מהשעה העודפת על השעות הנוספות המשולמות לעובד באופן גלובלי.

7.5.4.4. העירייה אינה נוהגת לבחון את שעות העבודה בפועל של העובדים ולוודא כי גמול השעות הנוספות גלובאלי שקיבל העובד בעד השעות הנוספות שביצע, לא פחת מהסכום שהיה מקבל אילו היה מתבצע חישוב תשלום שכר על פי שעות העבודה שביצע העובד בפועל.

המלצות הביקורת

7.5.4.5. יש לבחון את חוקיות תשלום השעות הנוספות בדיווח (לעובדים המקבלים גם תוספת שעות נוספות גלובליות) החל מהשעה הראשונה העודפת על משרה מלאה או מהשעה הראשונה העודפת על השעות הנוספות הגלובליות.

7.5.4.6. יש לשלם לעובדים את השכר בגין השעות הנוספות בהתאם לביצוע בפועל. אין לשלם לעובדים שכר בשיעור 150% ללא תשלום שכר בגין שעות נוספות בשיעור 125%.

7.5.4.7. יש לבחון, מידי תקופה, את תשלום השכר לעובדים המקבלים תוספת שעות נוספות באופן גלובלי ואינם מקבלים שכר בגין שעות נוספות בפועל, לוודא כי התשלום אינו פוחת מהסכום שהיה משולם במידה והיה מבוצע חישוב שכר על פי שעות העבודה שביצעו בפועל ולהשלים את שכרם במידת הצורך, על פי חוק.

(תיקון מס' 15) תשנ"ח-1998
(תיקון מס' 39) תשס"ז-2007

7.5.5. **שעות נוספות לעובדות בהיריון**

בסעיף 10 לחוק עבודת נשים, תשי"ד-1954 נקבע, בין היתר, כי:

"(א) עובדת שהיא בחודש החמישי להריונה תודיע על כך למעסיקה, ומשעשתה כן, או משנודע על כך למעסיק בדרך אחרת, לא יעסיקה בשעות נוספות ובמנוחה השבועית מהחודש החמישי להריון ואילך...

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי מעסיק להעסיק עובדת בהריון, בשעות נוספות או במנוחה השבועית, אם העובדת הסכימה לכך בכתב ומסרה למעסיקה אישור רפואי של רופא מומחה ביילוד ובגינקולוגיה, כי אין מניעה להעסיקה בשעות נוספות או במנוחה השבועית, ובכפוף לתנאי האישור...".

משמעות ההוראה היא שהחל ממועד התיקון לחוק, משנת 2007 ואילך, אסור להעסיק עובדות מהחודש ה- 5 ויותר להריונן בשעות נוספות, אלא בהסכמתן בכתב ובכפוף לאישור רופא מוסמך בלבד.

<u>ממצאי הביקורת</u>

מבדיקה שערכה הביקורת במהלך החודשים יוני 2014, נובמבר 2014, אפריל 2015, אוקטובר 2015 נמצאו כ-30 עובדות שהועסקו בשעות נוספות בתקופת הריונן מהחודש החמישי ומעלה, ללא אישור רפואי וללא קבלת אישור בכתב מהעובדת, שלא בהתאם לפרוצדורה המאפשרת זאת כאמור, בחוק עבודת נשים.

להלן מספר דוגמאות:

מספר עובד	תאריך	כניסה	יציאה	סה"כ שעות ביום	חודש הריון מוערך (*)
2508474	16/06/2014	8:28	20:30	12:02	9
2508474	23/06/2014	8:13	18:57	10:44	9
2508474	02/06/2014	8:29	19:00	10:31	8
3720339	09/06/2014	7:54	17:57	10:03	7
3720339	23/06/2014	7:54	17:56	10:02	7
3720339	30/06/2014	7:59	18:04	10:05	7
2794080	26/06/2014	7:39	17:28	9:49	7
2840167	16/06/2014	7:06	18:16	11:10	7
2840167	08/06/2014	6:55	19:40	12:45	7
2840167	15/06/2014	7:16	18:34	11:18	7
2840167	09/06/2014	7:03	18:18	11:15	7
2840167	10/06/2014	7:01	16:26	9:25	7
2840167	12/06/2014	6:58	17:57	10:59	7
2840167	18/06/2014	7:02	17:58	10:56	7
2840167	19/06/2014	7:04	16:20	9:16	7
2840167	22/06/2014	7:15	18:34	11:19	7
2840167	23/06/2014	7:02	18:00	10:58	7
2840167	24/06/2014	6:56	18:32	11:36	7
2840167	26/06/2014	7:06	20:32	13:26	7
2840167	29/06/2014	7:05	16:25	9:20	7
2840167	30/06/2014	7:05	19:25	12:20	7
2840167	01/06/2014	6:43	17:03	10:20	6
2840167	02/06/2014	7:13	18:26	11:13	6
3437387	09/06/2014	6:59	17:30	10:31	7
3437387	23/06/2014	7:00	17:30	10:30	8
3437387	30/06/2014	6:59	17:30	10:31	8
3437387	02/06/2014	7:02	17:30	10:28	7
3312838	12/11/2014	8:17	19:03	10:46	6
3312838	19/11/2014	7:52	19:04	11:12	7
20010765	12/10/2015	8:23	17:55	9:32	8
20010765	19/10/2015	8:11	17:56	9:45	8

(*) הערכת חודש ההיריון נעשתה בהתאם למועד היציאה לחופשת לידה (ייתכנו שגויים בבדיקה).

מבדיקת הביקורת עולה, כי העירייה אינה מקפידה על הנחייה זו ואף אינה מיידעת את עובדות העירייה בנוגע לזכויותיהן בכל הקשור לעבודה בשעות נוספות בתקופת הריונן.

הערות הביקורת

7.5.5.1. העסקת עובדות בשעות נוספות בחודש החמישי ומעלה להריונן ללא אישור רפואי וללא קבלת אישור בכתב מהעובדת הינו בניגוד לחוק עבודת נשים.

7.5.5.2. אגף משאבי אנוש אינו מקפיד ליידע את העובדות בהריון על זכויותיהן בחוק.

המלצות הביקורת

7.5.5.3. יש ליידע את העובדות על זכויותיהן בתקופת ההיריון בכל הנוגע להעסקה בשעות נוספות בתקופת ההיריון ולהעביר הנחיות למנהלי היחידות בהתאם.

7.5.5.4. יש להקפיד לשמור על ההנחיות והפרוצדורה המחייבת בחוק עבודת הנשים, המאפשרת העסקת נשים הריוניות, בשעות עבודה נוספות.

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר לביקורת**, כי יועברו הנחיות מעודכנות לכלל מנהלי היחידות בעירייה בדבר העסקת עובדות בהריון על פי הוראות חוק עבודת נשים.*

7.5.6. **מקבלים תנאי שכר נלווים ושאינם נוכחים בהתאם לשיעור משרתם**

שיעור המשרה של עובד נקבע בהתאם לאופי העבודה ודרישותיה ובהתאם נקבעו שעות הנוכחות של העובד במקום העבודה. ככלל, עובד המוגדר במשרה מלאה (שיעור משרה 100%) נדרש להיות נוכח בעבודה 42.5 שעות שבועיות. יום עבודה לעובדים בדור א' לרוב מוגדר 8 שעות ועל כן על עובדים אלה להיות נוכחים בעבודה 40 שעות שבועיות. עובד שאינו נוכח בעבודה את מלוא שעות העבודה שהוגדרו לו, מנוכה החלק היחסי של השכר שנקבע לו.

שיעור המשרה שהוגדר לעובד קובע לעניין התנאים הסוציאליים הנלווים של העובד. עובד שהיקף משרתו המוגדר 100% יקבל תנאים סוציאליים מלאים, כגון: קצובת נסיעה, דמי הבראה, הפרשה פנסיונית וכדומה. עובד שהיקף משרתו כמוגדר נמוך מ- 100% יקבל תנאי סוציאליים בהתאם לשיעור חלקיות המשרה שהוגדרה לו.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.5.6.1. הביקורת ערכה בדיקה של שעות העבודה המדווחות של עובדי העירייה לחודשים נבחרים בשנים 2014 ו- 2015 ובחנה את שעות הנוכחות של העובדים המוגדרים במשרה מלאה, כלומר נדרשים לעבוד 8 שעות ביום. מהבדיקה עולה, כי ישנם עובדים אשר אינם מבצעים את מלוא שעות העבודה בפועל (לא בגלל חופשה או מחלה).

להלן מספר דוגמאות:

מספר עובד	מספר ימי עבודה בחודש	מספר ימי עבודה בפועל בחודש 4/2015	הפחתת ימי עבודה בתלוש 5/2015	סה"כ שעות עבודה בחודש	ממוצע שעות ביום
2725121	22	13	6 שעות	96.50	7.27
2460406	22	13	57.5 שעות	50.33	3.53
5752186	22	16	12.5 שעות	113.19	7.05

7.5.6.2. מבדיקת הביקורת עולה, כי על אף שהעובדים אינם מבצעים את מלוא משרתם והעירייה מפחיתה משכרם את החלק היחסי בגין ימי ההיעדרות, העירייה משלמת להם תנאים נלווים לשכר באופן מלא. כמפורט להלן:

1. <u>שעות נוספות גלובלי</u>

- ✓ עובד 2460406 קיבל תוספת קבועה בגין 18 שעות נוספות גלובליות בשיעור מלא בחודש אפריל 2015, על אף שלא ביצע את שעות העבודה הנדרשות ממנו למשרה מלאה, ללא שעות נוספות.
- ✓ עובדת 5752186 קיבלה תוספת קבועה בגין 26 שעות נוספות גלובליות בשיעור מלא בחודש אפריל 2015, על אף שלא ביצעה את שעות העבודה הנדרשות ממנה למשרה מלאה, ללא שעות נוספות.

2. <u>קצובת נסיעות</u>

כל העובדים הנ"ל קיבלו תשלום מלא בגין קצובת נסיעה, על אף שהגיעו לעבודה 16 ימים או פחות בלבד במהלך החודש.

3. <u>החזר הוצאות קבועות</u>

עובדת 5752186 ועובד 5681717 קיבלו שכר ברכיב החזר הוצאות קבועות בגין אחזקת רכב אישי באופן מלא.

יצוין, כי לגבי חלק מרכיבי השכר הבסיסיים, כגון: שכר יסוד, תוספות בהתאם להסכמי השכר וכד', מנוכה החלק היחסי בהתאם לימי ההיעדרות לצורך הפרשות לגמל.

המלצות הביקורת

יש לבחון חוקיות תשלומי שכר נלווים לעובדים המבצעים באופן חלקי את שעות משרתם ומופחת משכרם שיעור יחסי בגין ההיעדרות.

7.5.7. **תשלום כוננויות**

כוננות היא מצב תפקודי המחייב את העובד להיות זמין ונכון לתת מענה מיידי למטלות המתעוררות בתחומי **אחריותו** לאחר שעות העבודה הרגילות. ההחלטה להעמיד עובד או קבוצת עובדים בכוננות, אמורה להיות קשורה לתחומי פעולה ולמצבים שיש בהם פוטנציאל סיכון ונזק בהיעדר כוננות (סיכון לחיי אדם, פגיעה ברכוש, פגיעה בשירותים ומוצרים חיוניים, פגיעה באחזקת תשתיות חיוניות ועוד).על פי סדרי המנהל התקין, קביעת הצורך בכוננות, ככל החלטה מנהלית, חייבת להיות מנומקת ומוסדרת בהליך מנהלי ראוי – הליך שקוף, אחיד ונתון לבדיקה, לבקרה ולפיקוח. העבודה בכוננות והתמורה בגינה עוגנו בחוקת העבודה ס' 27.8. טבלת הכוננות:

זמן הכוננות	תגמול
עד 5.33 שעות	5.33 שעות לפי ערך שעה בשיעור 100%
עד 8 שעות	5.33 שעות לפי ערך שעה בשיעור 100%
למעלה מ- 8 שעות	2/3 מערך שעה בעד כל שעת כוננות

בגין שהייה בכוננות שלא הופעלה משולם לעובד 2/3 משכר העבודה. התגמול לעובד על הפעלתו במסגרת כוננות מחושב בהתאם לשעות נוספות. תוספת כוננות אינה רכיב פנסיוני. בהתאם לתקשי"ר, זמן הכוננות חל מסיום שעות העבודה הרגילות עד השעה 24:00, ולא יותר משמונה שעות.

אי אפשר לקבל תשלום עבור יותר מכוננות אחת ביממה, דהיינו עד 8 שעות כוננות ביממה. בסעיף 7.א. לנוהל נקבע בין היתר, כדלקמן:

""כוננות/קריאת פתע" היא תוספת המשולמת לשובד תמורת נכונותו להעמיד עצמו לרשות העירייה לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו, מעבר לשעות העבודה הרגילות, לצורך ביצוע מטלות דחופות ואחרות לפי דרישת הממונה הישיר או מי מטעמו". טבלת קריאות פתע:

זמן עבודה	תגמול
עד 4 שעות	4 שעות עבודה רגילות
מעל 4שעות	תשלום בגין יום עבודה מלא

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.5.7.1. בשנת 2014 שילמה העירייה תוספת כוננות (סמל שכר 289) ל- 159 עובדים. סה"כ שולמו 74,399.5 שעות כוננות בסך כולל של 2,798,073 ₪.

7.5.7.2. בשנת 2015 שילמה העירייה כוננות ל- 197 עובדים. סה"כ שולמו 90,973 שעות כוננות בסך כולל של 3,332,768 ₪.

7.5.7.3. נמצא, כי שעות הכוננות מאושרות על ידי ועדת שעות כוננות של העירייה בראשות המנכ"ל, לאחר שהוגשה בקשה על גבי טופס ייעודי ונבדק הצורך.

7.5.7.4. לעיתים שעות הכוננות נקבעות לכל מחלקה בה נדרשים כוננים באופן גלובלי, כגון: מחלקה החשמל בה נדרשים שני כוננים במשך כל שעות היממה, ולעיתים מאושרות שעות כוננות באופן פרטני לכל עובד בהתאם לתפקידו.

7.5.7.5. במקרים בהם מאושרות שעות נוספות לכל המחלקה, מנהל המחלקה מקבל לידיו את מכסת הכוננות החודשית ומשבץ את עובדי המחלקים לשעות הכוננות בפועל. אגף משאבי אנוש מבצע בקרה אחר מכסת הכוננות הכוללת שביצעו העובדים.

7.5.7.6. <u>תשלום כוננות קבוע ואחיד</u>

מהביקורת עולה כי ישנם עובדים המקבלים תשלום קבוע ואחיד של שעות כוננות רבות בחודש, המהוות לעתים תשלום של מעל משרה מלאה. להלן מספר דוגמאות:

מספר עובד	יחידה	שעות כוננות מידי חודש
5337424	שרותי רווחה	200
5612401	תחזוקה חינוך פועלים	100
5919706	תברואה מנהל	100
3126229	חינוך מינהל	95
2373407	מחלקת הגביה	90
5038553	חינוך מינהל	60
5909852	ספורט	60
6508716	חינוך מינהל	60
30385374	חינוך מינהל	60
5751479	פיקוח עירוני	50
5804633	פסיכולוגים	50
30444084	הנדסה מינהל	48
31440705	שרותי רווחה	32
1355738	גנים ונוף פקידים	30
20133216	פיקוח עירוני	30
20156285	פיקוח עירוני	30
20156285	פיקוח עירוני	30
32379301	פיקוח עירוני	30
424511	שרותי רווחה	25

7.5.7.7. מסקירת העובדים שקיבלו שעות כוננות בשנים 2014-2015 נמצאו עובדים בעלי תפקידים מנהליים, בין היתר: פקידי גבייה ומזכירות, להלן מספר דוגמאות:

מספר עובד	יחידה	תפקיד	סה"כ שעות כוננות במהלך 2014-2015
2287527	תרבות תורנית	מזכירת מחלקה	106
2293507	מחלקת הגביה	אחראי/ת לנושא מוגדר	100
2456963	מחלקת הגביה	אחראי/ת לנושא מוגדר	230
2460671	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	135
2747878	מחלקת הגביה	מזכירת מחלקה	440
3706188	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	100
3720339	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	140
3720584	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	40
3729376	מחלקת הגביה	אחראי/ת לנושא מוגדר	180
3734851	מחלקת הגביה	אחראי/ת לנושא מוגדר	100
5367710	מחלקת הגביה	אחראי/ת לנושא מוגדר	50
5647410	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	200
5742001	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	120
5842542	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	20
5863561	מחלקת הגביה	פקיד/ת גביה	180
5876424	תרבות	מזכירת מחלקה	566
6646492	חינוך מינהל	מנהל/ת מרכז צעירים	319

7.5.7.8. <u>הטמעת הכוננות במערכת הנוכחות</u>

שעות הכוננות שמבצעים העובדים מדי חודש, אינן מנוהלות ואינן מוזנות למערכת הנוכחות – שלא כמו שעות העבודה, שעות נוספות והיעדרויות, המנוהלות במערכת הנוכחות ומוזנות אליה. כמות שעות הכוננות מועברת, מידי חודש, ממנהל המחלקה הרלוונטית לסגן מנהל אגף משאבי אנוש ולאחר אישורו מועבר קובץ הכוננויות למחלקת השכר להזנה ידנית למערכת השכר.

7.5.7.8.1. מעיון בקובץ הנוכחות שמועבר למחלקת השכר עולה, כי דיווחי הכוננות המועברים לאגף משאבי אנוש ולמחלקת השכר כוללים ריכוז שעות כוננות לחודש ולא דיווחי שעות הכוננות היומיות בפועל.

7.5.7.8.2. להערכת הביקורת, דיווח זה מקשה על המעקב והבקרה אחר ביצוע שעות כוננות בפועל, על כן לא ניתן לבצע מעקב ובקרה יעילים אחר דיווחי שעות הכוננות של העובדים וקבלת החלטות מנהליות בדבר נחיצותן.

המלצת הביקורת

מומלץ לבחון את הנחיצות שעות הכוננות של העובדים ולבחון אפשרות לדיווח שעות כוננות באמצעות מערכת הנוכחות הממוחשבת של העירייה.

7.5.7.9. <u>שעות כוננות מרובות</u>

מסקירת תוספת כוננות נמצאו 22 עובדים שקיבלו מעל 200 שעות כוננות בחודש לפחות פעם אחת בין השנים 2014-2015. להלן פירוט המקרים:

חודש ושנה	מספר עובד מחלקה ומספר שעות כוננות							
	2436953	2890395	2931545	3872616	5549208	5812081	5909650	20088982
מחלקה	חשמל פקידים	חשמל פועלים	חשמל פקידים	תברואה-שרות וטרינרי	תחזוקה חינוך פועלים	תברואה-שרות וטרינרי	חשמל פועלים	חשמל פקידים
01/2014		250					250	
02/2014		225			241		217	
03/2014		285			212			
04/2014		213						
05/2014				211		231		
06/2014		205				242		
07/2014				278				
08/2014				201				
09/2014		213			213		208	
11/2014		206			236	261		
12/2014		230			225		226	
01/2015		235			232		232	
02/2015		230			232		241	
03/2015		206			220		206	
04/2015		205					205	
05/2015		270	244				263	205
06/2015	217	254	253				254	
07/2015	279	316					301	
08/2015	279	333					333	
09/2015	316	365					357	212
10/2015	279	359					359	
11/2015	279	359		204		215	359	
12/2015	279	301					301	

מהטבלה עולה כי מדובר ב- 5 עובדים במחלקת החשמל ו- 3 עובדים בשירות הווטרינרי.

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת**, כי במחלקות הנ"ל נדרשות שעות כוננות במשך 24 שעות ביממה, כך שהעובדים נדרשים להיות בכוננות מסיום יום העבודה ועד לתחילת יום העבודה הבא, בבוקר המחרת. בהתאם להנחיות הבטיחות, במחלקת חשמל נדרשים שני כוננים בכל עת.*

הערות הביקורת

במקרים המפורטים לעיל, נקבע היקף שעות כוננות לחודש באופן מחלקתי ומנהל המחלקה משבץ את הכוננים בכל יום בהתאם להיקף כוח האדם שמאייש את המחלקה.

הביקורת ביקשה לבחון את התפלגות שעות הכוננות בין העובדים במחלקה בכדי לצמצם למינימום את החריגה מהיקף שעות הכוננות הנהוג בשירות המדינה. נמצאו עובדים המשויכים לאותה מחלקה, המקבלים כוננות באופן שאינו שוויוני, כך לדוגמה:

- ✓ בחודש דצמבר 2015 שולמו לעובדי השירות הווטרינרי 378 שעות כוננות שהתחלקו באופן הבא:

ת.ז. עובד	שעת כוננות
3872616	71
5812081	195
30568316	112
378	סה"כ

- ✓ בחודש דצמבר 2015 שולמו לעובדי מחלקת החשמל 685 שעות כוננות שהתחלקו באופן הבא:

ת.ז. עובד	שעת כוננות
2890395	300.5
5182173	84
5909650	300.5
685	סה"כ

עוד נמצא, כי עד לחודש ינואר 2015 היה עובד נוסף במחלקת החשמל שהתחלק בשעות הכוננות אף הוא. החל מחודש פברואר 2015 ישנם שלושה עובדים בלבד, כאשר שניים מהם מבצעים את מרבית שעות הכוננות החודשיות, במקרים רבים מעל 300 שעות כוננות בחודש לכל אחד משני העובדים.

7.5.7.10. <u>ריבוי שעות נוספות ושעות כוננות במקביל</u>

הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת של תשלום שעות כוננות ושעות נוספות לעובדים. הבדיקה העלתה 184 מקרים שבהם שולם לעובדים עבור שעות כוננות ושעות נוספות רבות בחודש (10 עד 262 שעות כוננות ושעות נוספות עד 60 לחודש). **בבדיקה מצומצמת ממוחשבת שערכה הביקורת, נמצאו מקרים שבהם דווח הן על שעות כוננות הן על שעות נוספות, באופן שעלול ליצור כפל תשלום בגין אותה שעה.** להלן מס' דוגמאות של עובדים המקבלים גם שעות כוננות וגם שעות נוספות במקביל (מעל 80 שעות כוננות ומעל 20 שעות נוספות בחודש), בהיקף שעות מהותי בחודש, נוסף על שעות העבודה הרגילות:

ת.ז	מס' מחלקה	תקופה	כמות שעות כוננות	סכום	כמות שעות נוספות לפי 125%	כמות שעות נוספות לפי 150%	כמות שעות נוספות לפי 175%
623111	2373407	2015/05	90	353.05	3	24	
			90	171.4			
			90	1645.2			
5182173	743122	2015/05	84	1513.4	22.5		
5337424	841111	2015/05	200	1557.85	22	27	
			200	2197			
5612401	909822	2015/05	100	744.3	14	21	40.8
			100	1339.7			

ת.ז	מס' מחלקה	תקופה	כמות שעות כוננות	סכום	כמות שעות נוספות לפי 125%	כמות שעות נוספות לפי 150%	כמות שעות נוספות לפי 175%
711111	5919706	2015/05	100	1968.3	46.3	30	
			100	534.7			
			100	1640.25			
714111	30568316	2015/05	167.5	851.55	25	22	6
			167.5	899.25			
			167.5	327			
714111	3872616	2015/05	118.5	108.95	12	2.5	18
			118.5	1045.8			
			118.5	435.75			

ממצאי הביקורת

ניהול מערך הכוננות בעירייה לוקה בחסר:

7.5.7.10.1. דיווחי הכוננות אינם מוטמעים במערכת הנוכחות ובגיליונות הנוכחות האישיים של העובדים אלא מדווחים באופן ידני הכולל, ועל כן אין הם נבחנים מול דיווחי הנוכחות בעבודה ועל שעות נוספות במקביל, בניגוד להנחיות.

7.5.7.10.2. **ריבוי שעות כוננות לעובדים, לעיתים בנוסף לשעות נוספות מרובות מעלה ספק באשר לנחיצות הכוננות והדיווח על ביצועה ומעלה חשש לכפל תשלום שכר.**

7.5.7.10.3. **בין העובדים המקבלים תשלום שעות כוננות נכללים עובדים בתפקידים מנהליים. לדעת הביקורת יש לבחון נחיצות הפעלתם ככוננים מעבר לשעות עבודתם הרגילות.**

המלצות הביקורת

7.5.7.10.4. מומלץ לבחון, מדי שנה, את רשימת העובדים הכוננים ולוודא אם הם אכן נדרשים להיות כוננים, בין היתר, מה היה היקף ההפעלה שלהם במהלך שעות הכוננות בשנה החולפת, לצורך בחינת הצורך בכוננות, גובה המכסה לשנה העוקבת וכדומה.

7.5.7.10.5. מומלץ להטמיע את שעות הכוננות במערכת הנוכחות: להוסיף קוד "כוננות" במערכת, להזין את מכסת הכוננות שנקבעה ולהורות לעובדים על דיווח הכוננות בגיליון הנוכחות.

7.5.7.10.6. מומלץ למנוע, באופן ממוחשב, תשלום שעות כוננות במקביל לשעות עבודה ולשעות נוספות.

***בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם**, כי שעות כוננות מוענקות לעובדים בהתאם להחלטת ועדת שעות כוננות בראשות המנכ"ל, זאת לאחר שמתקיים דיון בצורך להקצאת שעות כוננות לאותו עובד או באמצעות הקצאת "סל שעות כוננות" מחלקתית כמו למשל במחלקת המאור. שעות הכוננות משולמות בכל חודש בהתאם לדיווח על ביצוע בפועל שמתקבל מהמחלקות השונות בעירייה, תוך שאגף משאבי אנוש בודק שאין חריגה מהקצאת השעות.*

7.5.8. **משמרות**

בעירייה מועסקים עובדים במשמרות בשל אופי עבודתם המחייב זמינות בחלקים נרחבים של היום. עובדים אלה, זכאים לתוספת תגמול בגין עבודה במשמרת. תוספת משמרת שנייה הינה תשלום עבור עבודה מהשעה 14.00 ואילך בתנאי שהעובד נכח 3 שעות לפחות בתקופת המשמרת השנייה ואינו מקבל/ת

תוספת תשלום עבור שעות אלה. התוספת משולמת עפ"י ההסכם הקיבוצי של העובדים הסוציאליים ומופיעה בסעיף 92.29 בחוקת העבודה לרשויות המקומיות. להלן שעות העבודה בחלוקה למשמרות:

(א) משמרת ראשונה משעה 06:00 עד שעה 14:00 (משמרת יום);

(ב) משמרת שנייה משעה 14:00 עד שעה 22:00 (משמרת ערב);

(ג) משמרת שלישית משעה 22:00 עד שעה 06:00 (משמרת לילה);

* שעה שמינית במשמרת לילה תחשב כשעה נוספת.

- עובד המועסק בתחום המשמרת השנייה זכאי בעד עבודתו באותו תחום לתוספת של 20% ממשכורתו הכוללת.
- עובד המועסק בתחום המשמרת השנייה שלוש שעות לפחות, במקום שבו העבודה אינה מבוצעת בשתי משמרות קבועות ומלאות ליום לפחות, זכאי לקבל בעד שעות עבודתו הנופלות בתחום המשמרת השנייה, תוספת של 20% ממשכורתו הכוללת בעד אותן שעות.
- העובד בתחום המשמרת השלישית לפחות שלוש שעות, זכאי לתוספת משמרת בגין שעות עבודתו בתחום המשמרת האמורה.

הסדר זה אינו חל לגבי עובדים המקבלים הטבה אחרת בעד שעות עבודתם בתחום המשמרת השנייה (כגון תשלום בעד שעות נוספות), אך הם רשאים לבחור בהסדר זה במקום ההסדרים הנ"ל.

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.5.8.1. העירייה שילמה לעובדים בתקופה ינואר עד נובמבר 2015 תוספת בגין עבודה במשמרות סך של כ- 5,360,000 ₪.

7.5.8.2. מסקירת הביקורת נמצא, כי בחודש 11/2014 נמצאו 305 עובדים שתוגמלו ברכיב שכר משמרת שנייה ואילו בחודש 11/2015 נמצאו 381 עובדים שתוגמלו ברכיב שכר משמרת שנייה (בסמלי שכר 195 (משמרת לפי שעות) ו- 283 (משמרת לפי ימים)). **הנ"ל מהווה עלייה של כ- 25% במספר העובדים להם שולמה תוספת משמרת בתקופה של שנה.**

7.5.8.3. נמצאו 157 עובדים המקבלים תוספת משמרת ובנוסף תוספת שעות נוספות. תוספת שעות נוספות וכן תוספת שעות משמרת במקביל, עומדת, לכאורה, בניגוד להוראות אוגדן תנאי שירות ולהסכם הקיבוצי הקובע כי הסדר זה אינו חל על עובדים המקבלים הטבה אחרת בעד שעות עבודתם בתחום המשמרת השנייה (כגון תשלום בעד שעות נוספות). להלן דוגמאות למס' מקרים:

		תוספת משמרת				שעות נוספות		
ת. זהות	**שם המחלקה**	**כמות**	**אחוז**	**תעריף**	**סכום**	**כמות**	**אחוז**	**סכום**
31747072	פיקוח עירוני	85	20	29.38	499.45	11.2	125	411.30
2293175	שרתים יסודיים	84	20	27.67	464.85	38	125	1,314.35
30568316	תברואה-שרות וטרינרי	80	20	27.03	432.50	16	125	540.60
2280753	שרתים יסודיים	80	20	26.64	426.25	21	125	699.30
2308387	שרתים יסודיים	68	20	27.15	369.25	48	125	1,629.00
5812081	תברואה-שרות וטרינרי	56	20	29.84	334.20	4	125	149.20

		תוספת משמרת					שעות נוספות		
3387023	פיקוח עירוני	51	20	27.19	277.35	20.4	125	693.35
6283834	פיקוח עירוני	42.5	20	30.29	257.45	16.2	125	613.35
5788879	פיקוח עירוני	17	20	34.69	117.95	33.3	150	1,732.75
3477973	פיקוח עירוני	17	20	27.23	92.60	16.1	125	548.00
3707625	פיקוח עירוני	17	20	26.58	90.35	6.8	125	225.95
3872616	תברואה-שרות וטרינרי	8	20	28.88	46.20	18	200	1,039.70

העירייה משלמת תוספת משמרות לעובדים שעובדים בשעות שגרתיות ולא במשמרות. וכן, משלמת תוספת משמרת לעובדים המקבלים תשלום בגין שעות נוספות. לכאורה, מדובר על תשלום כפל בגין אותן שעות עבודה. איתור טעויות מהסוג הנ"ל הינו חשוב ביותר בשל אופיין הרב פעמי של התוספות, דבר שמגדיל את הוצאות השכר של העירייה וגילויים ימנע תשלומים מיותרים.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.5.8.4. יש לבצע בחינה לגבי כל העובדים המוגדרים כעובדי משמרות, האם אכן קיימת הצדקה ונחיצות לכך והאם התוספת תואמת לכללים ולהוראות המזכות בתוספת משמרות.

7.5.8.5. יש להבטיח כי הסדר זה אינו חל על עובדים המקבלים הטבה אחרת בעד שעות עבודתם בתחום המשמרת השנייה, כגון: תשלום בעד שעות נוספות.

7.5.8.6. יש לוודא כי בעת ניוד עובדים ייבדק מחדש השיוך לעובד משמרת.

7.5.8.7. יש להפיק דוחות בקרת נוכחות מדגמיים על בסיסם לבחון האם מתבצעות בפועל שעות התואמות הגדרת עבודה במשמרות.

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר בתגובה**, כי מאחר ומרבית העובדים אינם מחתימים כרטיס באופן סדיר והדיווחים מתקבלים באופן ידני, ואין בידיו לקבל את טענת המבקר על תשלום שעות נוספות במקביל לתשלום תוספת משמרת שניה, שכן דיווחים אלו מתקבלים במרוכז והמבקר אינו יכול לקבוע שמדובר בשעות חופפות. עם זאת, לגבי העובדים המחתימים כרטיס נוכחות באופן סדיר, מנותחות השעות על ידי מערכת הנוכחות עפ"י ההסכם הקיבוצי וההסכם המקומי הנוהג כלפי אותם עובדים בהתאם לסיווגם המקצועי. במהלך שנת 2015 ביצע אגף משאבי אנוש בעזרת חברת "לביא- סינריון" איפיון חדש של עובדי אגף הביטחון במערכת הנוכחות, כך שכל השעות מנותחות בהתאם להסכם הקיבוצי, מה שלא היה קודם לכן.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובה אגף משאבי אנוש:</u>

הביקורת ערכה בדיקה פרטנית של שעות העבודה בפועל של עובד 31747072 לחודש נובמבר 2014 לדוגמה, בכדי לבחון את הטענה כי לא ניתן לקבוע שמדובר בתשלום שעות נוספות במקביל לתשלום תוספת משמרת שנייה.

הבדיקה מעלה כי העובד קיבל, לכאורה, **תוספת שעות נוספות ותוספת משמרת שנייה בגין אותן שעות**, כמפורט להלן:

- העובד נכח בעבודה בחודש 11/2014 סה"כ 158:22 שעות, שהתחלקו באופן הבא – שעות עבודה רגילות (בתחום המשמרת הראשונה) – 52:79, מתוכם 7:52 שעות נוספות (מעבר ל- 8 שעות עבודה ביום).שעות עבודה במסגרת המשמרת השנייה – 30:78, מתוכם 2:58 שעות נוספות (מעבר ל- 8 שעות משמרת).

בדיקת תלוש השכר של העובד לחודש 12/2014, המשקף את השכר שלו בגין שעות העבודה בחודש 11/2014, מעלה כי העובד קיבל בגין כל שעות העבודה במשמרת השנייה תוספת בשיעור 20% בגין שעות משמרת וכן קיבל בגין כל השעות הנוספות תוספת בשיעור 25% מערך השעה, הן בגין השעות הנוספות בשעות העבודה בתחום המשמרת הראשונה והן בגין השעות הנוספות בתחום המשמרת השנייה.

מעבר לכך, העובד קיבל רכיבי שעות נוספות באותו חודש בשיעור 150%, 200% ו- 225%. בהינתן שסך שעות העבודה של העובד לחודש זה הסתכמו ל- 158:22 שעות כמפורט לעיל, כפי שהוצגו לביקורת, התוספות הנ"ל (בגין שעות נוספות) שולמו, בין היתר, בגין שעות עבודה במשמרת שנייה, עבורן קיבל העובד תוספת משמרת בשיעור 20% מערך השעה. **הנ"ל מעיד, לכאורה, כי העובד קיבל תוספת בכפל בגין אותן שעות עבודה, הן תוספת שעות משמרת והן תוספת שעות נוספות.**

תגובת סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם *- מאחר והביקורת מתייחסת לנתונים משנת 2014 ומאחר ובמהלך שנת 2015 נעשה, ביוזמתי לאחר שבמשך שנים לא עודכנו אפיוני הנוכחות, אפיון חדש לנוכחות עובדי אגף הביטחון, הרי שתיקון ההערה, ככל שהיא נכונה, כבר בוצע.*

7.5.9. **עובדים צעירים**

חוק עבודת הנוער, התשי"ג 1953 מעגן את התנאים והמגבלות שבעסקת בני נוער. בסעיף 2 לחוק עבודת נוער נקבע, בין היתר, כי:

"(א) לא יועסק ילד שעדיין לא מלאו לו 15 שנה. (ב) ...(ג) שר העבודה רשאי להתיר העסקת ילד שמלאו לו 14 שנה וניתן לגביו פטור לפי סעיף 5 לחוק לימוד חובה, חש"ם-1949; היתר על פי סעיף קטן זה יכול להיות כללי או מיוחד.

...

2א.(א) ילד שמלאו לו 14 שנה, מותר להעסיקו בתקופת חופשת לימודים רשמית, על אף האמור בסעיף 2, בעבודות קלות שאין בהן כדי להזיק לבריאותו ולהתפתחותו,,,".

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.5.9.1. הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת לאיתור גיל העובדים במועד קבלתם לעבודה במטרה לאתר עובדי עירייה בגיל נוער או עובדים בגיל צעיר האסור על פי חוק. מבדיקת הביקורת נמצאו 63 עובדים מתחת לגיל 15 לכאורה, שקיבלו תלוש שכר מהעירייה בתקופת הביקורת. להלן פירוט המקרים:

ת. זהות	תאריך לידה	ת. תחילת עבודה	גיל	גיל תחילת עבודה
208988394	09/01/1997	אפר-57	18.98	-39.80
206362683	09/05/1999	ינו-91	16.65	-8.36
208544155	22/02/1997	יול-89	18.85	-7.65
207379843	12/02/1998	יול-90	17.88	-7.62
318667177	03/09/1997	ינו-91	18.33	-6.68
318253622	02/05/1997	מרץ-93	18.67	-4.17
324706423	14/01/1998	ינו-94	17.96	-4.04
208995928	10/06/1997	ינו-95	18.56	-2.44

323535617	01/12/1997	ספט-95	18.08	-2.25
208438101	30/10/1996	נוב-95	19.17	-1.00
208849125	27/03/1997	יול-96	18.76	-0.74
316283985	16/12/1996	מאי-96	19.04	-0.63
318650629	01/07/1997	אוג-97	18.50	0.08
206767071	20/05/1998	מאי-99	17.62	0.95
332275833	08/06/1996	ספט-00	19.56	4.24
316550961	05/06/1996	מרץ-01	19.57	4.74
208934513	19/11/1996	דצמ-01	19.12	5.04
208934521	19/11/1996	דצמ-01	19.12	5.04
314882556	17/07/1996	ספט-02	19.46	6.13

המלצות הביקורת

7.5.9.2. הנתונים בטבלה מעידים, כי בחלק מהמקרים מדובר בטעויות בהזנת תאריכי הלידה של העובדים. כך לדוגמה, ברור שגילו של עובד אינו יכול להיות שלילי.
מהבדיקה עולה כי המקרים המוצגים בדוח הם טעויות אנוש שלא השפיעו על תשלומי השכר של העובדים, אך הדבר מעיד על חוסר בקרה מספקת במחלקת השכר על ההזנה הידנית של השכר. והיעדר היזון חוזר בין אגף משאבי אנוש למחלקת שכר לבדיקת הקמת עובדים במערכת השכר.

7.5.9.3. הביקורת מציינת כי במערכת השכר קיימת אפשרות לבצע בדיקה אל מול נתוני האב של עובדים כפי שמופיעים בנתוני המוסד לביטוח לאומי. בדיקה זו הייתה מאפשרת לזהות את הטעויות מבעוד מועד ולתקנן בעת הקמת העובד.

הערות הביקורת

7.5.9.4. העסקת נוער מתחת לגיל 15 עלולה להוות עבירה על חוק עבודת הנוער.

7.5.9.5. הנ"ל מעיד על חולשה בבקרה ועלול לחשוף את העירייה להוצאות ביתר בשל טעויות בחישוב צבירת הוותק ויציאה לפנסיה, וכן סיכון משפטי של תביעות מצד העובדים.

7.5.9.6. יש לבצע את התיקונים המתבקשים, לאור הממצאים שחשפה הביקורת.

7.5.9.7. מומלץ לבצע אימות נתונים מול המוסד לביטוח לאומי במועד קליטת העובד במערכת השכר ולתייק את אישור התאמת נתוני האב בתיק העובד.

7.5.9.8. יש לבצע הצלבה אחת לתקופה של נתוני האב של עובדים במערכת משאבי האנוש למול הנתונים במערכת השכר.

7.6. חופשה ומחלה

7.6.1. ניצול ימי חופשה שנתית

חיוב העובד לצאת לחופשה מבטיח את זכותו הסוציאלית למנוחה. בסעיף 8 לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, נקבע משך חופשה מינימלי שעל העובד לנצל - 7 ימים רצופים לפחות:

"החופשה תהיה רצופה, אלא שבהסכמת העובד והמעביד ובאישור ועד העובדים במקום, אם ישנו, אפשר לחלקה, ובלבד, שפרק אחד ממנה יהיה לפחות שבעה ימים".

הביקורת ערכה בדיקה של ניצול ימי החופשה לעובדי העירייה ללא מורים, סייעות ועובדי פינוי אשפה.
להלן התפלגות ניצול ימי החופשה של העובדים לפי חודשים, בשנים 2014-2015:

חודש	2015	2014
ינואר	1,350.71	1,655.45
פברואר	1,435.03	1,086.69
מרץ	1,726.38	1,407.14
אפריל	2,106.34	1,836.10
מאי	1,321.96	1,115.69
יוני	1,486.69	1,725.79
יולי	3,827.68	3,315.02
אוגוסט	8,216.73	6,736.29
ספטמבר	1,740.76	1,447.55
אוקטובר	1,814.52	1,708.81
נובמבר	1,622.53	1,394.30
דצמבר	3,757.78	3,464.73

מעיון בנתוני הטבלה לעיל עולה, כי העובדים מנצלים את ימי החופשה בעיקר בחודשי הקיץ (יולי אוגוסט) בהם העירייה יוצאת לחופשה מרוכזת ובהם הילדים בחופשה וכן בחודש דצמבר, כנראה בכדי לנצל את יתרת ימי החופשה העומדת לרשותם לפני סוף השנה. בהתבסס על נתונים לשנת 2015 שהתקבלו מאגף משאבי אנוש, ערכה הביקורת בדיקה ממוחשבת של היקף ימי החופשה שלרשות העובדים, נכון ל-31/12/2015. להלן התפלגות התוצאות:

ניצול ימי חופשה בשנת 2015	מספר עובדים
מעל 15 ימים	1,103
עד 15 ימים	174
עד 10 ימים	59
עד 7 ימים	40
עד 5 ימים	102
0 – לא ניצלו כלל חופשה	125 (*)
סה"כ	**1,603(**)**

(*) כולל עובדים פעילים להם יתרת חופשה לתאריך 31/12/15.

(**) לא נלקחו בחשבון עובדים המופיעים בקובץ החופשה שלא ניצלו כלל ימי חופשה בשנת 2015 ולהם יתרת חופשה "0" ו/או מוגדרים "לא פעילים" במערכת השכר נכון לחודש 11/2015.

7.6.1.1. מנתוני הטבלה עולה, כי 125 עובדים לא ניצלו ולו יום חופשה אחד בשנת 2015.

7.6.1.2. סה"כ 133 עובדים ניצלו פחות מ- 7 ימי חופשה בשנת 2015 (מתוך העובדים שניצלו עד 7 ימים, 9 עובדים ניצלו בדיוק 7 ימים). מתוך העובדים שניצלו 7 ימי חופשה או יותר בשנת 2015, 311 מהם לא ניצלו 7 ימים ברצף לפחות.

הערת הביקורת

מאות עובדים יצאו בשנת 2015 לחופשה בשיעור נמוך משנדרש בחוק. התנהלות זו חורגת מהוראות החוק ואינה מתיישבת עם ניהול תקין של מערך היציאה של עובדים לחופשה (גם בהיבטי סיכוני מעילות והונאות).

המלצות הביקורת

7.6.1.3. יש לבחון את הסיבות ליציאת עובדים לחופשה קצרה משנקבע בחוק, ואף לאי יציאה לחופשה כלל.

7.6.1.4. יש לוודא שכל העובדים יוצאים לפחות לחופשה אחת מרוכזת רצופה של 7 ימים ומעלה, כנדרש בחוק.

סגן מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת, כי ככלל, מדיניות העירייה היא שהעובדים ינצלו את ימי החופשה. העירייה מוחקת בתחילת כל שנה את היתרה העודפת. כמו כן, מקיימת 3 פעמים בשנה חופשה מרוכזת, סוכות, פסח ובקיץ בכדי שלעובדים יתאפשר לנצל את ימי החופשה.

7.6.2. **יתרות ימי חופשה**

זכאות עובד לחופשה שנתית נתונה לו מכוח חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951. לכל עובד זכאות לימי חופשה שנתיים בתשלום שכר מלא, בהתאם לדרגה, לוותק ולהיקף המשרה שלו. עובד המועסק חלק מהשנה, זכאי לקבל מכסת ימי חופשה באופן יחסי למשך עבודתו.

בהתאם לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, נקבעו מכסות של ימי חופשה, לפי ותק ודרגה (גם בעד חלק מהשנה, לפי חישוב יחסי), כמפורט בטבלה שלהלן:

ותק עובד בשנים	מספר ימי עבודה בשבוע	מכסת ימי החופשה השנתית
1– 5	5	22
	6	26
6 ומעלה	5	22
	6	26

עובדי העירייה נדרשים לנצל ימי חופשה במסגרת מכסת ימי החופשה שצברו לרשותם. את התשלום עבור ימי החופשה, העובד אמור לקבל במועד תשלום השכר בתום חודש העבודה, בדומה למצב בו העבודה הייתה נמשכת כרגיל.

בהתאם לסעיף 34 בפרק ט' לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, עובד המועסק 5 ימים בשבוע יכול לצבור עד 55 ימי חופשה שלא נוצלו לשנה, בתוספת ימי החופשה שהוא זכאי להם בשנה השוטפת. עובד המועסק 6 ימים בשבוע יכול לצבור עד 65 ימי חופשה שלא נוצלו לשנה.

צבר עובד ימי חופשה מעבר למכסה השנתית המרבית, ינוכו ימי החופשה העודפים ממכסת העובד ל"בנק חופשות" בעירייה. ניכוי ימי החופשה שלא נוצלו ונצברו מעל המכסה המותרת, מבוצע בתחילת כל שנה על ידי אגף משאבי אנוש.

<u>ממצאי הביקורת</u>

נמצאו מקרים אשר נכון לתום השנה, ב- 31/12/2015, עובדים צברו ימי חופשה בחריגה מהמכסה המרבית, ולמרות זאת, ימי החופשה העודפים לא נוכו ממכסות החופשה שלהם ולא הועברו לבנק החופשות. להלן המקרים:

מספר עובד	שם אגף	יתרה ליום 31/12/2015
5408960	אגף לשירותים חברתיים	70.24
5727906	מחלקת רכש	68.49
5769102	אגף החינוך	60.15

סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר בתגובה, *כי לגבי עובדים אלה ניתן אישור חריג למימוש היתרה העודפת במהלך שנת 2016 ולאחד מהם ניתן אישור משרד האוצר.*

7.6.3. **יתרת חופשה שלילית**

הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת של צבירת יתרות שליליות של ימי חופשה, נכון ל- 31/12/2015. הבדיקה העלתה כי 35 עובדים צברו יתרת חופשה שלילית. להלן מספר דוגמאות:

מספר עובד	שם האגף	יתרה ל- 31/12/2014	צבירה	סה"כ ניצול בשנת 2015	יתרה ל- 31/12/2015	סטאטוס נכון ל- 11/15/2015
2571408	אגף התברואה	-1.43	22	32.72	-12.15	פעיל
5882470	אגף הנדסה	0	22	25.37	-6.93	פעיל
30135096	אגף הנדסה	0	11.09	16.5	-6.19	פעיל
3705536	מחלקת תרבות ואומנות	0	5.55	9.75	-5.16	לא פעיל
30486331	נשיאות	0	22	17.18	-4.19	פעיל
3969292	אגף החינוך	-3.7	0	0	-3.7	לא פעיל
3970085	אגף הנדסה	0	22	20.56	-3.56	פעיל
2249620	נשיאות	0	22	23.11	-3.1	פעיל
2178596	אגף הנדסה	0	12.9	13.87	-2.3	פעיל
3969222	אגף החינוך	3.94	22	28	-2.06	פעיל
7788474	מחלקת ענייני בריאות	-14.45	8.8	15	-2	פעיל

<u>ממצאי הביקורת</u>

7.6.3.1. עובדים צוברים ימי חופשה בחריגה מהמכסה המרבית. יתרת החופשה בחריגה מהמכסה אינה מתאפסת בסוף השנה.

7.6.3.2. לעומתם, עובדים אחרים צוברים יתרות חופשה שליליות ובהם עובדים שסיימו שירותם בעירייה.

המלצת הביקורת

יש לבחון את הסיבות לחריגת עובדים מהמכסה המרבית של ימי חופשה, ולפעול לתיקון החריגה בהתאם.

תגובת סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם - *בסוף כל שנה מוחקת יחידת הנוכחות באגף משאבי אנוש את ימי החופשה העודפים שנצברו לכל עובד (מעל 55 או 65 ימים בהתאמה למספר ימי עבודתו של כל עובד). בכל שנה ישנם מספר חריגים אשר מסיבות שונות, כגון: מחלה ארוכה, עומס עבודה מיוחד ניתן להם אישור חריג לממש את יתרת ימי החופשה העודפת תוך זמן קצוב בשנה העוקבת.*

7.6.4. **יתרת ימי מחלה שלילית**

בהתאם לפרק י״א לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, לכל עובד הזכות לחופשת מחלה בתשלום, בהתאם למכסת ימים שנתית. המכסה נקבעת לפי מספר ימי העבודה בשבוע של העובד. המכסה השנתית של ימי מחלה לעובד, היום ובעבר, מפורטת בטבלה שלהלן:

תקופה	מספר ימי עבודה בשבוע	מכסת ימי מחלה שנתית
עד 31.12.1997	5	23.5
	4	18.8
	3	14.1
	2	9.4
	1	4.7
1.1.1998 ואילך	6	30
	5	25
	4	20
	3	15
	2	10
	1	5

עובד שסיים את שירותו בעירייה במהלך שנה, זכאי לימי מחלה באופן יחסי לתקופת עבודתו באותה שנה. עובד היוצא לגמלאות רשאי לפדות בכסף את ימי המחלה שנצברו לזכותו.

הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת של יתרות ימי מחלה שליליות. הבדיקה העלתה כי נכון ל- 31/12/2015, **צברו 11 עובדים יתרת מחלה שלילית**. וכי מתוך עובדים אלה ישנם עובדים שאינם עובדים עוד בעירייה.

***סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם מסר בתגובה**, כי העירייה מזכה את העובדים בימי חופשה ומחלה באופן חודשי יחסי בהתאם להסכם הקיבוצי. למצער, המציאות יוצרת מצבים בהם עובדים מממשים ימי מחלה מעבר ליתרה שצברו, זאת בשל מחלות או תאונות עבודה טרם הוכרו. מצב דברים זה יכול להכניס את העובד ליתרת ימי מחלה שלילית לתקופה קצרה. כך למשל עובד שנעדר תקופה בשל תאונת עבודה שטרם הוכרה מממש את ימי המחלה שצבר, ככל שצבר, ברם עם ההכרה בתאונה כתאונת עבודה הוא מזוכה חזרה בימי מחלה בהתאם לאישור המוסד לביטוח לאומי ולמעשה יתרתו כבר אינה שלילית. החי״מ בודק באופן אישי אחת לחודש את העובדים הנמצאים ביתרה שלילית ומקבל החלטה, לאור הנסיבות האישיות של כל אחד, האם לקזז משכרם כנגד איפוס הימים, מתן תרומה מי״בנק ימי המחלה״ בהתאם להוראות אוגדן ת״ש, או השארת היתרה החורגת לתקופה נוספת.*

7.7. זכאויות שכר

7.7.1. **רכיבי שכר ייחודיים לעובדים**

עובדי העירייה מקבלים שכר בהתאם להסכמי השכר וחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות. לרוב, רכיבי השכר זהים בין עובדים בתפקידים דומים, באותן יחידות ובאותן מחלקות.

ממצאי הביקורת

נערכה בדיקה מדגמית, לגבי זכאותם של עובדים לקבלת רכיבי שכר ייחודיים. להלן עיקרי הממצאים:

שם התוספת	תקן	ממצאים	הערכת ממצאי הביקורת
תוספת מנקו	באוגדן תנאי שירות נקבע, כי תוספת המנקו תעודכן אחת לשנה בפברואר, המנקו יחושב בגין גביית מזומנים ושיקים בלבד. **סכום הגבייה השנתי (₪)** / **תוספת מנקו לחודש** **21,856 - 41,018** / ₪ 50.10 **41,019 - 82,085** / ₪ 71.60 **82,086 - 163,921** / ₪ 114.80 **163,922 ומעלה** / ₪ 183.30	התוספת ניתנה ל- 112 עובדים	בהינתן שהעובדים שקיבלו את התוספת ביצעו גבייה בשיקים ובמזומן למעלה מ-163,922 ₪ בשנה. **-תקין**.
תוספת כפיים	במגמה לקדם את שכרם של העובדים בעבודות כפיים פיזיות ברשויות המקומיות להתמיד בעבודתם להמשיך ולקיים את השירותים, ניתנת להם תוספת זו כפיצוי הולם בשיעור של עד 10% מהשכר המשולב. הסדר זה חל על עובדים המועסקים בתפקידים, כגון: מפעל ההזנה, מקצועות המתכת, הבניין, הביוב, כבישים ומדרכות, חפירות, ריצוף, חשמלאות ותאורת רחוב, שרברבות, נגרות, סיוד ופועלי גינון.	התוספת ניתנה ל- 57 עובדים הרוב המוחלט מקבלים תוספת עבודת כפיים, ככל הנראה, אינם נמנים על סוג העובדים המפורטים בתקן.	הרוב המוחלט של העובדים המקבלים תוספת עבודת כפיים אינם נמנים על סוג העובדים המפורטים לעיל. לדוגמא: נהגים, תוספת שטח לעובד המשויך להנהלה, עובדי תברואה המקבלים ע"פ הסכם גמולי תוספות אחרות ואין לתת להם תוספת זו, ועל כן מקבלים את התוספת, לכאורה, שלא כדין.
תוספת עיתון		נמצאו 2 פנסיונרים המקבלים הוצאות עיתון	לא נמצאו חריגים. **-תקין**
תוספת חלב	תוספת שהייתה נהוגה בעבר ולא ניתן לקבל אותה לאחר החתימה על הסכם השכר משנת 1999.		לא נמצאו חריגים. **-תקין**
תוספת ביגוד משפטנים	תוספת הניתנים לעו"ד המייצגים את העירייה בבתי משפט.	נמצאו 4 עובדים המקבלים תוספת זו ו- 3 פנסיונרים.	מבדיקת הביקורת נמצא, כי העובדים זכאים. **-תקין**

המלצת הביקורת

לוודא התאמת תוספת עבודת כפיים לזכאות העובדים, כפי שנקבע בחוקת העבודה.

הערות ראש העיר - ביקורת תשלומי שכר לעובדים

סעיף 7.1.1.3

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש להטמיע מערכת ממוחשבת אחידה לניהול מערך הנוכחות, משאבי אנוש ושכר. העירייה נמצאת בתהליך בדיקת היתכנות הטמעת מערכת של חב' מל"ם שזכתה במכרז או לחילופין לבטל את המכרז ולצאת למכרז חדש.

סעיפים 7.1.1.4 ו-7.1.1.5

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש למנות גורם מקצועי לביצוע בקרת שכר חודשית לאיתור חריגים.

סעיף 7.1.2.6

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לבצע השוואת נתונים תקופתית בין מערכת הרקורד למערכת השכר בכדי לצמצם ככל האפשר פערים בנתונים.

סעיף 7.1.3

מקבלים את המלצת הביקורת. הנושא יבחן במטרה לצמצם את קודי השכר על-מנת שלא יהיו כפילויות.

סעיף 7.2.1

מקבלים את המלצת הביקורת לבצע הפרדת תפקידים.

סעיפים 7.2.1.3 ו-7.2.1.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לבחון את מערך הרשאות הרפרנטים במחלקת השכר ולהגבילן כך שיוכלו לבצע פעולות שכר אך ורק לעובדים שבתחום אחריותם.

סעיף 7.2.4.5

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לקבוע נוהל סיום העסקת עובדים וגמר חשבון.

סעיף 7.2.4.6

מקבלים את המלצת הביקורת לבצע סגירה של עובדים בהיקף משרה 0%.

סעיף 7.2.4.7

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש להטמיע בקרה שתמנע מעובדי מח' השכר אפשרות להזנת זכאויות ו/או שינוי פרטי אב לעובדים "מופסקים" שעזבו את העירייה ללא אישור מגורם נוסף.

סעיף 7.2.5

מקבלים את המלצת הביקורת. מאחר והעירייה מוגדרת כרשות איתנה אנו פועלים בהתאם לכללים החדשים.

סעיף 7.2.6.1

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לפעול על מנת להקטין עד כמה שניתן את תופעת הזנות השכר הרטרואקטיביות.

סעיף 7.2.6.2

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לוודא קיום ממשק בין המערכות הממוחשבות השונות המשתתפות בתהליך השכר. העירייה נמצאת בתהליך בדיקת היתכנות הטמעת מערכת של חב' מל"ם שזכתה במכרז או לחילופין לבטל את המכרז ולצאת למכרז חדש.

סעיף 7.2.6.3

מקבלים את המלצת הביקורת. הנושא יטופל על ידי הגורם שיבחר לביצוע הבקרה.

סעיף 7.2.7.6.1

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש להימנע מהענקת מפרעות לעובדים ככל שניתן.

סעיף 7.2.7.6.2

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לנהל מעקב חודשי אחר השבת המפרעות של העובדים.

סעיפים 7.4.1.6.1 ו-7.4.1.6.2

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת והתשלומים מבוצעים בהתאם להנחיות הממונה על השכר.

סעיפים 7.4.1.7.8 ו-7.4.1.7.9

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי בוצע תיקון בהתאם לרפורמה.

סעיפים 7.4.1.11 ו-7.4.1.12

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

סעיף 7.5.3.1

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש להנחות את המנהלים לנהל בקרה אחר שעות העבודה היומיות של העובדים ולצמצם בהתאם למגבלה הקבועה בחוק.

סעיף 7.5.3.2

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי במקרים חריגים בהם נדרש עובד לשעות נוכחות מעל המותר יש לפנות ולקבל אישור ממשרד הכלכלה.

סעיף 7.5.3.3

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לשלם לעובד את שכרו בגין כל שעות העבודה בפועל, כפי שנדרש על פי צורכי התפקיד והנחיות העבודה.

סעיף 7.5.4.5

מקבלים את המלצת הביקורת ואנו נפעל בהתאם להנחיות הממונה על השכר.

סעיף 7.5.4.6

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי אנו נפעל עפ״י ההסכם שמחייב את העירייה.

סעיף 7.5.4.7

מקבלים את המלצת הביקורת ואנו נפעל בהתאם להנחיות הממונה על השכר.

סעיפים 7.5.5.3 ו-7.5.5.4

רה״ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי יועברו הנחיות מעודכנות לכלל מנהלי היחידות בעירייה בדבר העסקת עובדות בהיריון על פי הוראות חוק עבודת נשים.

סעיף 7.5.6

מקבלים את המלצת הביקורת ומעדכן כי ברכיבים קבועים כגון שעות נוספות גלובליות שאושרו ע״י הממונה על השכר לא ניתן לבצע שינוי גם כאשר העובד אינו ממלא את היקף משרתו. הקיזוז נעשה ברכיבים משתנים.

סעיפים 7.5.7.10.4, 7.5.7.10.5, 7.5.7.10.6

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לבדוק את הנחיצות של שעות הכוננות של העובדים. מעדכן כי שעות הכוננות משולמות בכל חודש בהתאם לדיווח על ביצוע בפועל שמתקבל מהמחלקות השונות בעירייה, תוך בדיקה שאין חריגה מהקצאת השעות.

סעיפים 7.5.8.4, 7.5.8.5, 7.5.8.6, 7.5.7.7

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי אנו נפעל עפ"י ההסכם שמחייב את העירייה.

סעיפים 7.5.9.2, 7.5.9.3

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש להקפיד על הזנת תאריכי הלידה של העובדים ולבצע בדיקה אל מול נתוני האב של העובדים, כפי שמופיעים בנתוני המוסד לביטוח לאומי, לצורך זיהוי טעויות מבעוד מועד.

סעיפים 7.6.1.3, 7.6.1.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומציין כי מדיניות העירייה היא שהעובדים ינצלו את ימי החופשה. העירייה מוחקת בתחילת כל שנה את היתרה העודפת. כמו כן, העירייה מקיימת 3 פעמים בשנה חופשה מרוכזת בסוכות, בפסח ובקיץ בכדי שלעובדים יתאפשר לנצל את ימי החופשה שעומדים לרשותם.

סעיפים 7.6.3.1, 7.6.3.2

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לבחון את הסיבות לחריגת העובדים מהמכסה המירבית של ימי החופשה ומציין כי בכל שנה ישנם מספר חריגים אשר מסיבות שונות ניתן להם אישור חריג לממש את יתרת ימי החופשה העודפת, תוך זמן קצוב בשנה העוקבת.

ביקורת
תב"רים פיתוח
מערכות מחשוב
במוסדות חינוך

ביקורת תב"רים
פיתוח מערכות מחשוב במוסדות חינוך

1. כללי

פיתוח מערכות מחשוב במוסדות חינוך בוצע על ידי אגף מערכות מידע ומחשוב של העירייה (להלן: **"אגף מחשוב"**). הביקורת כללה שני תקציבים בלתי רגילים (להלן: **"תב"ר"/ "תב"רים"**) שבמסגרתם רכשה העירייה מערכות מחשוב עבור מוסדות החינוך. במסגרת זו, הביקורת התמקדה ברכישות מחברת **"ט.מ. בע"מ"** (להלן: **"החברה"**), שהייתה הספקית העיקרית בשני התב"רים שנבדקו.

<u>ההתקשרות של העירייה עם החברה התבצעה על פי שני חוזים:</u>

1. לשדרוג ולרכישת מחשבים, אשר נחתם ב- 16/07/2009. ההוצאות נכללו בתב"ר מס' 3916 אשר אושר בשנת 2008.
2. לרכישת מערכות מחשוב, אשר נחתם ב- 15/04/2010. ההוצאות נכללו בתב"ר מס' 4078 שאושר בשנת 2010.

2. מתודולוגית הבדיקה

2.1 <u>הביקורת קיבלה הבהרות ונתונים מבעלי התפקידים הבאים:</u>

- סגן הגזבר ומנהל תקציבי פיתוח
- סגנית מנהל תקציבי פיתוח
- מנהל אגף מערכות מידע הקודם
- מנהל אגף מערכות מידע הנוכחי
- מזכירת אגף מערכות מידע
- מנהל צוות מחשוב
- מחלקת הנהלת חשבונות

2.2 <u>בסיס הנתונים לעריכת הביקורת:</u>

- חוזי ההתקשרות עם החברה
- חשבוניות שהוגשו על ידי החברה
- כרטסת הנהלת חשבונות
- אישורי התב"רים 3916 ו- 4078
- דוחות ממערכת המג'יק של העירייה

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

הביקורת מודה למנהל אגף מערכות מידע, סגן הגזבר ומנהל תקציבי פיתוח ולעובדים האחרים. תגובות המנהלים שולבה בסעיף 3 בדו"ח.

3. תמצית הממצאים

3.1. <u>חוזה מ – 16/07/2009 במסגרת תב"ר מס' 3916</u>:

3.1.1 אגף מחשוב לא הציג לביקורת את החלטת הוועדה בראשות המנכ"ל, היועץ המשפטי והגזבר לרכוש את מערכות המחשוב באמצעות המכרז המרכזי של החשב הכללי וכן חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה לחוזה שנחתם עם החברה (סעיף 4.1.2).

<u>תגובת מנהל תקציבי פיתוח</u>: *"יש לשים לב כי החוזה נבדק על ידי עו"ד מהמחלקה המשפטית בעירייה".*

<u>תגובת אגף מערכות מחשוב</u>: *"לא קיים נוהל ו/או הנחיה לאגפים מהם החומרים הנדרשים לשמור מלבד החוזה החתום. בהינתן נוהל מתאים האגף יפעל לפיו".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים</u>: התגובה לא סותרת את הממצא.

3.1.2 הצד לחוזה עם העירייה היא החברה ("ט.מ. בע"מ") שהוגדרה בכותרות ההסכם "הספק". עם זאת, בסעיף 11 לחוזה צוין כי "הספק"" היא חברת "ה.ט. בע"מ" (סעיף 4.1.2).

<u>תגובת מנהל תקציבי פיתוח</u>: *"לדעתי חל בלבול בעת הכנת החוזה וצורף לחוזה החומר של חוזה 2/2006".*

<u>תגובת אגף למערכות מידע</u>: *"ככל הנראה נפלה טעות בסיווג החומרים/ הנספחים".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים</u>: תגובת העירייה אינה סותרת את ממצאי הביקורת.

3.1.3 קיימת סתירה לכאורה, בין המוצג בסעיף 4 לחוזה לפיו ההתקשרות היא לפי הסכם **ממם 2008 – 33,** לבין המוצג בנספח א' לחוזה המתייחס **למכרז אחר: ממם 2006 – 2,** בו החברה אינה נמנית על הזכיינים במכרז. אחת הזכייניות במכרז היא חברת "ה.ט. בע"מ" (סעיף 4.1.2).

<u>תגובת מנהל תקציבי פיתוח</u>: *"כפי שהבהרתי, הזכיינית במכרז 33/2008 היא "ט.מ. בע"מ".*

<u>תגובת אגף מערכות מידע</u>: *"החוזה מ- 16/7/09 מתבסס למעשה על מכרז חשכ"ל 33/2008 בעוד שהצרופות מתייחסות למכרז 02/2006. ככל הנראה נפלה טעות בסיווג החומרים/ הנספחים".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים</u>: תגובת העירייה אינה סותרת את ממצאי הביקורת.

3.1.4 הביקורת לא קיבלה עותק מהארכת החוזה עם החברה לתקופה שמ- 15/07/2011 ועד ל- 31/12/2011. (סעיף 4.1.3)

<u>תגובת מנהל תקציבי פיתוח</u>: *"כנראה שלא היה צריך באותה עת וכן לא נרכשו מחשבים בתקופה זו".*

<u>תגובת אגף מערכות מידע</u>: *"לא נמצא ברשותנו העותק המדובר".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים</u>: תגובת העירייה אינה סותרת את העובדה שבתפר בין התקופות לא נחתם חוזה בין הצדדים.

3.1.5 לא צוין בחוזה ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות עם החברה ואין אזכור לכמות המחשבים שאליה מתייחס החוזה. מכאן, שהחוזה נחתם ללא הגבלת סכום. בחתימה על החוזה, היה על העירייה לוודא שהיקף ההתקשרות המרבי ירשם בו (סעיף 4.1.3).

תגובת מנהל תקציבי פיתוח: *"בחוזה מסגרת אין אנו רושמים מסגרת תקציבית, אלא מעת לעת ועל פי צורכי השעה ובהתאם ליתרות התקציב, מבקשות המחלקות לבצע שריון תקציבי שמתבסס על תעריפי אותו מכרז מסגרת. זוהי מהותו של מכרז מסגרת".*

תגובת אגף מערכות מידע: *"החוזים/ הסכמים המדוברים הינם הסכמי מסגרת שהניצול שלהם הוא בהתאם לתקציב והחלטת הרשות ואין לרשות שום התחייבות לרכש ו/ או היקף כספי. לפיכך, אין משמעות להגבלת סכום ההתקשרות".*

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים: לצרכי בקרה ומעקב תקציבי, לדעת הביקורת, יש מקום להגדיר בחוזה את היקף ההתקשרות המרבי המשוער ובמידת הצורך להביא לאישור הגורמים המוסמכים את הגדלות המסגרת.

3.1.6 תב"ר מס' 3916 נפתח בשנת 2008. בשעה שהוא היה מיועד, כפי שנמסר לביקורת, לכלול את ההוצאות במסגרת החוזה עם החברה, אשר נחתם רק ב- 16/07/2009. בתב"ר זה נרשמו הוצאות בסך 1,331 אלפי ₪ לפני החתימה על החוזה עם החברה. מתוכן, הוצאות בסך 1,287 אלפי ₪ במסגרת ההתקשרות עם החברה (סעיף 4.2).

תגובת מנהל תקציבי פיתוח: *"תב"ר 3916 אכן נפתח בתחילת שנת 2008 בסכום של 1,350 אלפי ₪ והרכישות הראשונות בתב"ר זה התבססו על חוזה מסגרת 36/2006 (מכרז פומבי של עיריית רמת-גן) ששוריין לו 1.2 מיליון ₪ באמצעות שריון מנכ"ל ב-12/05/2008. החוזה שנחתם ביולי 2009 (33/2008) התבסס על תוספת התקציב שאושרה לתב"ר זה ביוני 2009".*

תגובת אגף למערכות מידע: *"הנושא אינו באחריות האגף".*

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים: לצורך בקרה ומעקב תקציבי אחר ביצוע ההתקשרות החוזית יש לוודא שלכל חוזה התקשרות יפתח תב"ר נפרד.

3.1.7 בבדיקה מדגמית עלה כי נרכשו מהחברה מחשבים וציוד מחשוב שלא נכללו באותו מכרז. מנגד, לא נרכשו מהחברה המחשבים שעבורם נקבעה החברה כזכיין על פי תוצאות התיחור (סעיף 4.4).

תגובת מנהל תקציבי פיתוח: *התב"ר מוגדר לפי נושא ולא לפי חוזה.*

תגובת אגף למערכות מידע: *"לא נמצאים ברשותנו כיום האישורים הרלוונטיים שהובילו את ההחלטה לבצע זאת".*

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:

מומלץ לפתוח תב"ר בנפרד לכל מכרז/התקשרות עם ספק, זאת לצורך בקרה ופיקוח על הוצאות כל התקשרות.

3.2 <u>חוזה מ- 15/04/2010 במסגרת תב"ר מס' 4078</u>:

3.2.1 אגף מחשוב לא הציג לביקורת את חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה לחוזה שנחתם עם החברה (סעיף 5.1.3).

<u>תגובת מנהל תקציבי פיתוח</u>: *"גם חוזה זה נבדק ואושר על ידי המחלקה המשפטית".*

<u>תגובת אגף מערכות מידע</u>: *"לא קיים נוהל ו/ או הנחיה לאגפים מהם החומרים הנדרשים לשמור מלבד החוזה החתום. לעצם העניין חתימה על חוזה מבחינת הרשות הינה אישור כי הנושא נבדק ואושר על ידי היועץ המשפטי. לפיכך לא ברורה בקשת הביקורת לחוות דעת משפטית".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים</u>: הביקורת לא קיבלה עותק מאישור היועץ המשפטי לחוזה ההתקשרות.

3.2.2 אגף מחשוב לא מסר לביקורת את המסמך המעיד על התקשרות עם החברה בתקופה שמ- 15/04/2012 ועד ל- 08/07/2012 (סעיף 5.1.3).

<u>תגובת מנהל תקציבי פיתוח</u>: *"יתכן בהחלט שלא הייתה הארכת חוזה שכן לא היה צורך בכך".*

<u>תגובת אגף מערכות מידע</u>: *"לא נמצאים ברשותנו כיום האישורים הרלוונטיים".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים</u>: תגובת העירייה אינה סותרת את ממצאי הביקורת.

3.2.3 בחוזה שנחתם לא נכתב מה ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות עם החברה (סעיף 5.1.3).

3.2.4 הביקורת לא קיבלה מאגף המחשוב הסבר על הקשר בין המחירים והפריטים שנכללו בחשבוניות החברה שנרשמו בהוצאות התב"ר **במהלך כל תקופת ההתקשרות,** לבין המחירים והפריטים שנכללו בהסכם עם החברה, כולל תקופות הארכת ההתקשרות. ללא הסבר זה, הביקורת אינה יכולה לקבוע האם הסכומים ששולמו על ידי העירייה לחברה הם בהתאם למתחייב מתנאי המכרז והחוזה (סעיף 5.1.3).

3.2.5 ההוצאות על פי החוזה עם החברה נרשמו בספרי העירייה **בתב"ר 4078 נטו**, דהיינו **לאחר ההפחתה של הקצבות מפעל הפיס עבור פיתוח מערכות המחשוב.** לפיכך, בספרי העירייה, כמו גם בתקציב העירייה, לא ניתן ביטוי <u>בתב"ר זה</u> להיקף הכולל של העלויות הנגזרות מההתקשרות של העירייה עם החברה, לעלות המלאה של פיתוח מערכות המחשוב ולעובדה שמפעל הפיס השתתף במימון מרבית העלויות. מדובר בסכומים מאד מהותיים, המוערכים במאות אלפי דולרים, אותם לדעת הביקורת היה על העירייה לשקף בתב"ר 4078 הן בתקציב שהוגש לאישור הגורמים המוסמכים והן בהנהלת החשבונות שלה (סעיף 5.4).

<u>תגובת מנהל תקציבי פיתוח</u>: *"סעיף זה לא נכון, העירייה רושמת את הקצבות מפעל הפיס המשולמות ישירות לספק, הן כהוצאה והן כהכנסה ממפעל הפיס".*

<u>תגובת אגף מערכות מידע</u>: *"נושא הרישום בספרים/ ניהול הפיננסי בפועל של התב"ר אינו באחריות האגף".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים</u>: רישום הקצבות ממפעל הפיס <u>בתב"ר אחר</u> ("הקצבות מפעל הפיס") גורם לכך שהיקף כול העלויות הנגזרות מההתקשרות אינו מוצא ביטוי בתב"ר 4078.

4. התקשרות בחוזה מיום 16 ביולי 2009

מהות ההתקשרות עם החברה היא שדרוג ורכישת מחשבים במוסדות חינוך.

4.1 <u>המכרז והחוזה</u>

4.1.1 <u>המכרז</u>

על פי המצוין בחוזה שבין העירייה לבין החברה, התקשרות העירייה לצורך פיתוח מערכות המחשוב במוסדות החינוך הסתמכה על מכרז שבוצע על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, מכרז מרכזי מספר ממם 33-2008.

4.1.2 <u>החוזה</u>

החוזה בין העירייה לבין החברה, הנושא תאריך 16/07/2009 נחתם לתקופה של 12 חודשים עם זכות לעירייה להארכה לתקופות נוספות כמפורט בהמשך, בסעיף 4 לחוזה מצוין: *"תמורת אספקת הציוד לפי הסכם* ***ממם 2008 - 33*** *זה על נספחיו, תשלם העירייה לספק, עבור אספקת הציוד אשר תבוצענה בפועל ע"פ רכישת מחשבים אישיים נייחים, אמצעי הרחבה ושירותי תחזוקה. על פי הוראת שעה משקי כמצ"ב להלן : "<u>נספח א</u>"".*

<u>נספח א'</u> לחוזה מתייחס לתוצאות **תיחור מספר 5** שנערך במסגרת **מכרז ממם 2006- 02** בו החברה (ט.מ. בע"מ) **אינה** נמנית על הזכיינים במכרז [הזכיינים במכרז הן החברות "ה.ט. בע"מ" ו"ד.מ."].

<u>הערות הביקורת לסעיפים 4.1.1 ו-4.1.2 לעיל:</u>

- אגף המחשוב לא הציג לביקורת, כפי שהתבקש, את החלטת ועדת המכרזים של העירייה לרכוש את מערכות המחשוב באמצעות המכרז המרכזי של החשב הכללי במשרד האוצר, וכן את חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה לחוזה שנחתם עם החברה.
- הצד לחוזה עם העירייה היא **החברה** (ט.מ. בע"מ) - שהוגדרה בכותרות ההסכם ***"הספק"*** - אשר בחותמתה נחתמו כל עמודי החוזה על נספחיו. עם זאת, בסעיף 11 לחוזה צוין כי הספק היא חברת ה.ט. בע"מ.
- קיימת סתירה לכאורה בין המוצג בסעיף 4 לחוזה לפיו ההתקשרות היא לפי הסכם **ממם 2008 – 33,** לבין המוצג בנספח א' לחוזה המתייחס **למכרז אחר: ממם 2006 - 2**. לפי מכרז זה (תיחור מס' 5) החברה אינה נמנית על הזכיינים במכרז. אחת הזכייניות במכרז היא חברת ה.ט. בע"מ המאוזכרת לעיל בסעיף 3.

4.1.3 <u>הארכת תקופת החוזה</u>

החוזה שנחתם ב- 16/07/2009 הוא לתקופה של שנה אחת וכמצוין בסעיף 4.1.2, העירייה שומרת לעצמה את הזכות להאריך אותו בכל פעם לתקופה נוספת של 12 חודשים, על ידי מתן הודעה מוקדמת ובלבד שסה"כ התקופה לא תעלה על חמש שנים.

הביקורת קיבלה נספח לחוזה מ- 07/03/2010 המאריך את תקופת החוזה בשנה נוספת (עד ה- 15/07/2011), וכן נספח לחוזה מ- 08/07/2012 המאריך את תקופת החוזה מ- 01/01/2012 עד ל- 31/12/2012.

הערות הביקורת

- העירייה לא האריכה את החוזה לתקופה שמיום 15 ביולי 2011 עד ליום 31 בדצמבר 2011.
- בחוזה לא נכתב מה ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות עם החברה, ואין אזכור לכמות המחשבים אליו מתייחס החוזה. המשמעות היא כי החוזה נחתם ללא הגבלה בסכום. בחתימה על החוזה היה על העירייה לוודא שהיקף ההתקשרות המרבי ירשם בו.

4.2 מקורות המימון לתב"ר מס' 3916

כפי שנמסר לביקורת, תב"ר מס' 3916 נועד לשקף את ההתקשרות של העירייה עם החברה בחוזה מ- 16/07/2009. התב"ר אושר לראשונה בשנת 2008 ועודכן בשנים 2009 ו- 2011. מקורות המימון לתב"ר (ב-₪) מפורטים להלן:

	תקציב 2008	עדכון 2009	עדכון 2011	סה"כ
מוסדות ותרומות	_____	51,520	9,545	**61,065**
מלוות	1,200,000	700,000		**1,900,000**
קרן פיתוח היטלי השבחה	150,000			**150,000**
סה"כ	**1,350,000**	**751,520**	**9,545**	**2,111,065**

אישור התב"ר על ידי משרד הפנים והתוספות לו נכללו ברשימות שהועברו על ידי העירייה לאישור משרד הפנים.

הערות הביקורת

- תב"ר מס' 3916 נפתח בשנת 2008. בשעה שהוא היה מיועד, כפי שנמסר לביקורת, לכלול את ההוצאות במסגרת החוזה עם החברה, אשר נחתם רק ב- 16/07/2009. בתב"ר זה נרשמו הוצאות בסך 1,331 אלפי ₪ לפני החתימה על החוזה עם החברה, מתוכן הוצאות בסך 1,287 אלפי ₪ במסגרת ההתקשרות עם החברה.

4.3 התאמת מקורות המימון לתקציב המאושר

להלן השוואה בין התקציב המאושר של תב"ר 3916 לבין ההכנסות בפועל בתב"ר, בהתאם לריכוז שהתקבל מהנהלת חשבונות (באלפי ₪), נכון ל- 31/12/2010:

	תקציב מאושר	ביצוע בפועל
מוסדות ותרומות	61	61
קרן פיתוח היטלי השבחה	150	150
מלוות	1,900	1,900
	2,111	**2,111**

4.4 <u>ההוצאות שנכללו בתב"ר 3916</u>

ההוצאות שנרשמו בתב"ר 3916 (באלפי ₪), הסתכמו כמפורט להלן:

תשלום **לחברה**	1,820
תשלום לח.מ.	133
רישום הוצאות כנגד תרומות ממפעל הפיס	61
ג.מ.	44
אחרים (*)	53
	2,111

(*) כולל העברה בסך 14 אלפי ₪ לתב"ר מס' 4078.

<u>הערות הביקורת</u>

- מנתונים אלו עולה כי בתב"ר, אשר כפי שנמסר לביקורת יועד להתקשרות עם החברה על פי החוזה מ- 16/07/2009, נכללו הוצאות נוספות המתייחסות לספקים אחרים.
- בתוצאות תיחור מס' 6 ומס' 7 במסגרת מכרז ממם 33-2008, החברה נקבעה כזכיינית לאספקת "מחשב נייח מספר 1" שמחירו בתיחור מס' 6 הסתכם ב- 1,461 ₪ ובתיחור מס' 7 ב- 1,812 ₪. בבדיקת מדגם חשבוניות עולה כי נרכשו מהחברה מחשבים וציוד מחשוב שלא נכללו באותו מכרז, ומנגד, העירייה לא רכשה מהחברה את המחשב שעבורו נקבעה כזכיינית על פי תוצאות התיחור.

5. התקשרות בחוזה מיום 15 באפריל 2010

מהות התקשרות עם החברה היא רכישת תחנות עבודה וציוד היקפי למוסדות החינוך.

5.1 <u>המכרז והחוזה</u>

5.1.1 <u>המכרז</u>

העירייה התקשרה עם החברה, שנקבעה כאחת הזכייניות במכרז משותף מספר 155/2009 של מפעל הפיס לאספקת מחשבים למערכת החינוך, זאת לאחר תיחור שבוצע בין שלושת הזכיינים של אותו מכרז.

5.1.2 <u>החוזה</u>

במכתב מ- 09/02/2010 שנשלח אל מנכ"ל העירייה על ידי מנהל אגף מערכות מידע דאז, הוא ביקש אישור להתקשרות עם ספק של ציוד מחשוב, זאת לאחר שביצע תיחור בין שלושה זכייני המכרז המשותף. תוצאת התיחור, בו כאמור זכתה החברה, הייתה אספקת 330 עמדות מחשב תמורת סך כולל של 322,649$. בקשתו של מנהל מערכות מידע דאז אושרה על ידי מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי לעירייה. החוזה בין העירייה לבין החברה נושא תאריך 15/04/2010. ההסכם נחתם לתקופה של 12 חודשים עם אופציה לעירייה להאריך את תקופת ההתקשרות לשתי תקופות נוספות של 12 חודשים כל אחת.

5.1.3 <u>הארכת תקופת החוזה</u>

ב- 15/04/2011 הוארך החוזה לשנה נוספת, דהיינו עד ל- 15/04/2012. כפי שצוין במסמך הארכה זה, הגדרת האספקה **למוסדות החינוך** שונתה כך שהאספקה תתאפשר **למוסדות העירייה**. ב- 08/07/2012 הוארך החוזה לשנה נוספת. בהתאם למסמך הארכת החוזה וכפי

שצוין בו: *"מחירי הפריטים יהיו ע"פ התמחור שנעשה ב- 5/12 כתב הכמויות העדכני מצ"ב"*. בפועל, להעתק החוזה שנמסר לביקורת צורף נספח 1 – טופס הזמנה הנושא תאריך 02/05/2011.

הערות הביקורת

- אגף המחשוב לא הציג לביקורת כפי שהתבקש את חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה לחוזה שנחתם עם החברה.
- העירייה לא חתמה על התקשרות עם החברה בתקופה שמ- 15/04/2012 ועד ל- 08/07/2012.
- בחוזה שנחתם לא נכתב מה סכום ההתקשרות הכוללת עם החברה.
- הביקורת לא קיבלה מאגף המחשוב, על אף בקשתה, הסבר על הקשר בין המחירים והפריטים שנכללו בחשבוניות החברה שנרשמו בהוצאות התב"ר **במהלך כל תקופת ההתקשרות,** לבין המחירים והפריטים שנכללו בהסכם עם החברה, כולל תקופות הארכת ההתקשרות. בהעדר הסבר זה, הביקורת אינה יכולה לקבוע כי הסכומים ששולמו על ידי העירייה לחברה הם בהתאם למתחייב מתנאי המכרז והחוזה.

5.2 מקורות המימון לתב"ר 4078

כפי שנמסר לביקורת, תב"ר מס' 4078 נועד לשקף את ההתקשרות של העירייה עם החברה, על פי החוזה שנחתם ב- 15/04/2010. מקורות המימון לתב"ר שאושר לראשונה בשנת 2010 ועודכן בשנים 2011 ו – 2012 (ב-₪), הם כמפורט להלן:

	תקציב 2010	עדכון 2011	עדכון 2012	סה"כ
משרד החינוך		500,380	325,900	**826,280**
מלוות	800,000	800,000	-	**1,600,000**
סה"כ	**800,000**	**1,300,380**	**325,900**	**2,426,280**

אישור התב"ר על ידי משרד הפנים והתוספות לו נכללו ברשימות שהועברו על ידי העירייה למשרד הפנים לאישור בכל אחת מהשנים.

5.3 התאמת מקורות המימון לתקציב המאושר

להלן השוואה בין התקציב המאושר של תב"ר 4078 לבין ההכנסות בפועל בתב"ר, בהתאם לדוח תב"רים שהתקבל מהנהלת החשבונות (באלפי ₪) נכון ל- 31/12/2013:

	תקציב מאושר	ביצוע בפועל
משרד החינוך	826	794
מלוות	1,600	1,600
	2,426	2,394

העירייה קיבלה ממשרד החינוך 794 אלפי ₪, נמוך ב - 32 אלפי ₪ מהתקציב.

5.4 <u>ההוצאות שנרשמו בתב"ר 4078</u>

ההוצאות שנרשמו בתב"ר (באלפי ₪) הסתכמו כמפורט להלן :

תשלום לחברה	1,920
תשלום לח.מ.	421
אחרים (*)	53
	2,394

(*) לאחר הפחתה של 46 אלפי ₪ שהועברו לתב"ר אחר (תב"ר 4183 - עבודות בטיחות במוסדות חינוך).

<u>הערות הביקורת</u>

- ההוצאות על פי החוזה עם החברה נרשמו בספרי העירייה בתב"ר בסכום **נטו**, דהיינו **לאחר ההפחתה של הקצבות מפעל הפיס עבור פיתוח מערכות המחשוב.**

ההקצבות ממפעל הפיס והוצאות עבור פיתוח מערכות מחשוב נרשמו <u>בתב"ר אחר</u> המיועד להקצבות מפעל הפיס. לפיכך, בתב"ר 4078 לא ניתן ביטוי להיקף הכולל של העלויות הנגזרות מהתקשרויות של העירייה עם החברה.

לדוגמא, עבור חשבונית מספר 116857 מ- 30/10/2011 שהתקבלה מהחברה, נרשמו הוצאות בסך 41,909₪ שווה ערך ל- 12,238$. חשבונית זו הוגשה לעירייה **רק עבור החלק שלא מומן על ידי מפעל הפיס**. ההקצבה של מפעל הפיס עבור חשבונית זו הסתכמה ב- 144,440$. **הקצבה זו לא נרשמה בתב"ר 4078 בספרי העירייה.**

- הביקורת לא קיבלה מהעירייה מידע לגבי היקף ההקצבות שנתקבלו בפועל ממפעל הפיס בתב"ר 4078.
- על פי האמור לעיל, בספרי העירייה, כמו גם בתקציב העירייה, לא ניתן ביטוי להיקף הכולל של העלויות הנגזרות מההתקשרות של העירייה עם החברה, לעלות המלאה של פיתוח מערכות המחשוב ולעובדה שמפעל הפיס השתתף במימון מרבית העלויות.

מדובר בסכומים מהותיים, המוערכים במאות אלפי דולרים, אותם לדעת הביקורת היה על העירייה לשקף הן בתקציב שהוגש לאישור הגורמים המוסמכים והן בהנהלת החשבונות שלה.

הערות ראש העיר - ביקורת תב"רים פיתוח מערכות מחשוב במוסדות חינוך

תמצית הממצאים

א. חוזה מ-16/7/2009 במסגרת תב"ר מס' 3916:

1. מקבלים את הערת הביקורת ובמקרים בהם יוחלט לרכוש מערכת מחשוב באמצעות המכרז של החשב הכללי החלטת ועדת השלושה תישמר בצמוד לחוזה. החוזה ישמר עד סיום ההתקשרות והתשלומים לספקים ולאחר מכן יועבר לגנזך.

2. מקבלים את הערת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על החומרים המצורפים להסכם.

3. מקבלים את הערת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על החומרים המצורפים להסכם.

4. מקבלים את הערת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על הארכת הסכמים במועד וזאת למנוע הישנות מקרים דומים.

5. הערת הביקורת אינה מקובלת מאחר ובחוזה מסגרת המחלקות מבצעות שריון תקציבי אך ורק על פי התקציב שעומד לרשותם ועל פי תעריפי המכרז וזו המהות של מכרז מסגרת.

6. הערת הביקורת אינה מקובלת מאחר והעירייה אינה נוהגת לפתוח לכל התקשרות חוזית תב"ר נפרד, והתב"ר מוגדר על פי נושא ולא לפי החוזה.

7. הערת הביקורת אינה מקובלת מאחר והעירייה אינה נוהגת לפתוח לכל התקשרות חוזית תב"ר נפרד. יחד עם זאת בעתיד תהיה הקפדה על ביצוע רכישות אך ורק על פי המכרז שאושר.

ב. חוזה מ-15/4/10 במסגרת תב"ר מס' 4078

1. מקבלים את הערת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על החומרים המצורפים להסכם.

2. מקבלים את הערת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על הארכת הסכמים במועד וזאת למנוע הישנות מקרים דומים.

3. מקבלים את הערת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על רישום ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות עם החברה בחוזה.

4. מקבלים את הערת הביקורת.

5. הערת הביקורת אינה מקובלת. העירייה רושמת את הקצבות מפעל הפיס המשולמות ישירות לספק הן כהוצאה והן כהכנסה ממפעל הפיס.

מחלקת
פרסום ושילוט

מחלקת פרסום ושילוט

1. מבוא

1.1 רקע כללי בנושא פרסום ושילוט עירוני –

השילוט העירוני הוא חלק אינטגרלי מחזות העיר. הוא מבטא את התרבות העירונית ומהווה מרכיב חשוב בתפיסה ובדימוי הוויזואלי של העיר. בנוסף, שילוט הינו כלי שיווקי המעביר מסרים הן לתושבים והן למבקרים בעיר על אודות העשייה העירונית בתחומים השונים, מוסר מידע לציבור, מכווין ומסייע בהתמצאות.

1.2 פרסום ושילוט ברמת-גן –

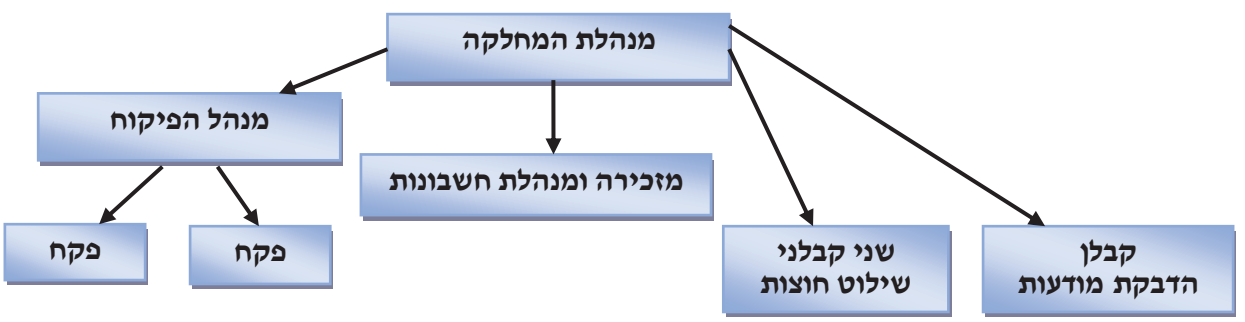
סעיף 246 לפקודת העיריות (נוסח חדש) מטיל על העירייה חובה לפקח אחר הצגת מודעות ושלטים במקומות עסק או במקומות אחרים ובמידת הצורך לאסור הצגתם.

עיריית רמת גן (להלן: "העירייה"), קבעה קריטריונים אחידים להצבת שלטים ברחבי העיר, ובכלל זה שילוט מסחרי, אשר מתחשבים בצרכי בעלי העסקים מחד ובאסתטיקה העירונית מאידך. הקריטריונים להצבת שלטים ברחבי העיר נקבעו בין היתר במסגרת "תקנון השילוט המסחרי ברמת גן" המפורסם באתר האינטרנט העירוני ובמסגרת חוק עזר לרמת גן (שילוט ופרסום), התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק העזר העירוני").

חוק העזר העירוני קובע את הדרישות והתנאים הנדרשים מבעל עסק המעוניין להציב שלט, וכן את האגרה שיש לשלם בעד קבלת רישיון שלט ובעד חידושו.

1.3 מחלקת פרסום ושילוט

מחלקת פרסום ושילוט בעירייה (להלן: "המחלקה") אחראית על יישום המטרות והיעדים בתחום הפרסום והשילוט, כמתואר לעיל. להלן תיאור המבנה הארגוני של המחלקה:



1.4 מטרות המחלקה -

שמירה על חזות נאה ואסתטית של העיר. קביעת קריטריונים אחידים להצבת שילוט בתחום העיר. אחידות בין השילוט הקיים לשילוט המתחדש.

1.5 יעדי המחלקה –

- שיפור ושדרוג חזות העיר.
- הגדלת ההכנסות השנתיות באמצעות סקר שילוט.
- מחשוב מערך הניהול והגבייה ע"י תוכנת GIS ייעודית לניהול אגרות השילוט.
- תיקונים ושינויים בחוק העזר העירוני ועדכון התעריפים.

1.6 אחריות מחלקת פרסום ושילוט –

- ריכוז נושא השילוט העסקי / שלטי חוצות בעיר.
- מתן אישורים ורישיונות לשילוט. גביית אגרת רישוי עבור שלטים.
- ביקורת בבתי עסק לבדיקת העמידה בתנאי הרישיון.
- אכיפת חוק העזר העירוני לשלטים.
- מתן אישורים על הצבת עמודים, הקמת מכווני תנועה ומפות עיר ופרסום על גביהם.
- ריכוז הטיפול בהדבקת מודעות פרסום על גבי הלוחות העירוניים וגביית האגרה בגינן.

1.7 נתונים כמותיים –

נכון למועד הביקורת, במחלקת הרישוי רשומים 2,456 עסקים המחויבים באגרת שילוט. בעיר מוצבים 90 שלטי חוצות וכ- 48 לוחות מודעות בהם מודבקות מודעות עירוניות ומודעות כלליות.

להלן פירוט הכנסות מחלקת פרסום ושילוט לשנים 2013-2014 :

סוגי ההכנסה	סה"כ בשנת 2013 ב-₪	סה"כ בשנת 2014 ב-₪
שלטים	3,668,917	3,643,222
זיכיון	2,116,264	1,261,299
לוחות מודעות	67,997	72,688
סה"כ	**5,853,562**	**4,977,209**

1.8 מטרת הביקורת –

מטרת הביקורת היא לבדוק את ניהול המחלקה ואת פעילותה לאיתור שלטים חדשים ושלטים שהוצבו ללא רישיון, באמצעות ממשקי עבודה, במקרה שקיימים, מול יחידות אחרות בעירייה. וכן, את עמידתה ביעדים שקבעה לעצמה מול יישום חוק העזר העירוני.

1.9 היקף הביקורת –

במסגרת הביקורת נבחנו, בין היתר, הנושאים הבאים :

- מבנה ארגוני, נהלי עבודה וחלוקת התפקידים.
- טכנולוגיות ומערכות מידע תומכות בתהליכי העבודה.
- יישום חוק העזר העירוני ותקנותיו בפועל.
- הטיפול הכספי בגביית האגרות.
- הפיקוח על השילוט.
- תהליכי בחירת הזוכים בשני מכרזי שילוט וזיכיונות ארוכי טווח.
- תפקוד וועדת השילוט.
- פרסום בלוחות המודעות.
- בדיקת פיקוח בזמן אמת על שילוט בחירות.

1.10 מתודולוגיית הביקורת –

במסגרת הביקורת התקיימו פגישות עם בעלי התפקידים הבאים :

- מנהל אגף שיפור פני העיר (שפ"ע)
- מנהלת מחלקת פרסום ושילוט
- מנהל פיקוח פרסום ושילוט

הביקורת סקרה את נהלי העבודה במחלקה, את כרטיסי הנהלת החשבונות בנושא הכנסות והוצאות פרסום ושילוט. בנוסף, הביקורת קיבלה את רשימת העסקים בעיר, הן ממחלקת הגבייה והן ממחלקת רישוי עסקים, מתוכם בדקה את נתוני הגבייה מפרסום ושילוט ואת תהליכי הגבייה הנהוגים במחלקה, עיינה בדוחות העבודה של הפקחים ודוחות הפיקוח לעסקים ומפרי חוק, סקרה את מסמכי המכרזים בנושא פרסום ושילוט וערכה סיורים ברחבי העיר שבמהלכם בחנה את מצב השילוט והפרסום בפועל.

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

הביקורת מודה למנהל האגף, למנהלת המחלקה ולעובדים על שיתוף הפעולה.
תגובת מנהל האגף שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

1.11 <u>תיאור הסיכונים –</u>

1.11.1 <u>סיכונים לחיי אדם =</u> תחזוקה לא נאותה של מתקנים עלולה לעלות בחיי אדם.

1.11.2 <u>סיכונים משפטיים =</u> אי ציות לחוק העזר העירוני. ביצוע מכרזים שלא על פי תקנות המכרזים. אי ציות לחוק התכנון והבנייה - הצבת מתקני פרסום ללא רישוי. פעילות של זכיינים או גורמים מטעם העירייה בניגוד לחוק.

1.11.3 <u>סיכונים לתפעול =</u> שיטות עבודה לא אפקטיביות, הפעלה לא נכונה של מכרזים וחוזים, אכיפה לא מספקת המאפשרת הדבקת מודעות פיראטיות בלתי חוקיות.

1.11.4 <u>סיכונים כספיים =</u> גבייה חסרה, אי גביית אגרות, התחשבנויות לא נכונות מול זכיינים.

1.11.5 <u>סיכונים ציבוריים =</u> פגיעה בתדמית העירייה.

2. עיקרי הממצאים:

2.1 <u>נהלי עבודה –</u>

2.1.1 הנהלים שהועברו לביקורת אינם נושאים את החתימה של מאשר הנוהל ותאריך החתימה, במקום הייעודי לכך. (פרק 3.1)

2.1.2 הנהלים רשומים באופן כללי ותמציתי, וכוללים מידע כללי בלבד. הנהלים אינם מפרטים את הכללים וההנחיות על פיהם נדרשים לפעול בעלי התפקידים בעירייה. (פרק 3.2)

2.1.3 קובץ הנהלים העיקרי של המחלקה אינו ידוע לכלל העובדים במחלקה. (פרק 3.3)

2.2 <u>מערכות המידע –</u>

2.2.1 תהליכים רבים אינם ממוחשבים, הפקת הדוחות והבקרה מסורבלת ומושתתת על התערבות יחידת המחשב וניתוחים מחוץ למערכת. (פרק 4.1)

2.2.2 עבודת הפקחים מבוססת על זיכרון ואמצעי טכנולוגיה פשוטים. סיור יומי מבוצע ללא אמצעי מחשוב ובחינה והתאמה למידע הקיים והעדכני. הפקח מבסס עבודתו על זיכרון אישי ובדיקה בדיעבד של שילוט עם ההגעה למשרדי המחלקה. (פרק 4.2)

2.2.3 מערך ההרשאות במערכת האוטומציה לוקה בחסר ואינו מבוסס על עיקרון "הצורך לדעת", על פיו רק הגורמים הרלוונטיים והנדרשים למידע הינם בעלי גישה למידע זה. בנוסף נמצא כי עובדי המחלקה ומנהלה מכירים את שמות המשתמש והסיסמאות האישיות, דבר הפוגע באבטחת המידע באופן משמעותי. (פרק 4.3)

2.2.4 בעירייה לא קיימים ממשקים בין מודולים קריטיים במערכת המחשוב. בין היתר, אין ממשק בין מערכת חיובי הארנונה, מערכת רישוי עסקים ומערכת חיובי אגרות שילוט. (פרק 4.4).

2.3 <u>תוכנית אב לשילוט ומדיניות העירייה –</u>

2.3.1 העירייה לא ערכה תוכנית אב לשילוט, הקובעת מערכת קריטריונים של אחידות עירונית ככל שניתן, בחזות פני העיר שתיצור ייחודיות לעיר. (פרק 5.1)

2.3.2 במהלך הסיור שערכה הביקורת ברחבי העיר נמצאו מקרים בהם השלטים הוצבו באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הקריטריונים שהוגדרו מראש. (פרק 5.2)

2.4 <u>סקר שילוט –</u>

סקר שילוט בעיר נערך לאחרונה בשנת 2006, לפני כ-10 שנים. ממצאיו אינם רלוונטיים מזה מספר שנים וכמובן, אינם רלוונטיים לביקורת. הביקורת מעירה כי אי עריכת סקר שילוט **תקופה כה ארוכה** מהווה פגם ניהולי ומלמדת כי לא נעשות פעולות אפקטיביות יעילות להשגת יעדי המחלקה ולמיצוי פוטנציאל הכנסות מאגרות השילוט בעיר. (פרק 6)

הביקורת מציינת, כי בעקבות הערת הביקורת, עוד במהלך ביצוע הבדיקה החלה העירייה בביצוע סקר שילוט, שתוצאותיו העלו כי ישנם כ- 2,400 שלטים שלא חויבו בשנת 2015, דבר שהוביל לחיוב חסר בגין אגרת שילוט בסך של כ- 1.1 מיליון ₪. (גם בפרק 10.5)

2.5 <u>עבודת הפקחים –</u>

2.5.1 ההנחיות לפקחים אינן מעוגנות בנוהל כתוב ומפורט ואינן מקיפות את רוב האפשרויות העשויות להתעורר. (פרק 7.2)

2.5.2 לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה שנתית עם הגדרת יעדים כמותיים ואיכותיים לצד כלי מדידה ובקרה בהתאם. (פרק 7.2)

2.5.3 לא מתבצעת רוטציה בתפקידי הפיקוח. (פרק 7.2)

2.6 <u>רישיון לשלט –</u>

2.6.1 העירייה ערכה טופס בקשה להצבת שלט מעל בית העסק. בטופס חסר מידע למילוי בדבר החומר ממנו עשוי השלט, פרטים על סביבת המקום ואישור ביקורת של חשמלאי מוסמך, במקרה ומדובר בשלט מואר. (פרק 8.1)

2.6.2 רוב בעלי העסקים מציבים את השלט עם פתיחת העסק ובמקרה והפקחים מאתרים את השלט הם ממלאים טופס בקשה, מחתימים את בעל השלט, מבקשים צירוף של המסמכים הנדרשים ומגישים את הטפסים לדיון בישיבת ועדת השילוט הקרובה. (פרק 8.1)

2.6.3 ריכוז הבקשות שהועברו למחלקה למטרת דיון בוועדה מנוהל בקובץ אקסל ידני. לא נערכת בקרה שמטרתה לוודא כי כל הבקשות שהגישו בעלי שלטים אכן הועברו לדיון בוועדה, הן ברמה תקופתית (לכל וועדה בנפרד) והן ברמה שנתית. (פרק 8.2)

2.7 <u>וועדת שילוט –</u>

2.7.1 וועדת השילוט מונה 3 חברים בלבד ולא 4 לכל הפחות ואף אינה כוללת את מנהל מחלקת איכות הסביבה, בניגוד לחוק העזר. (פרק 9.1)

2.7.2 מנהל אגף ההנדסה או נציגו אינם חברים ו/או מוזמנים קבועים לוועדה, דבר המהווה פגם ניהולי במקרים בהם הוועדה צריכה לדון בבקשות הכוללות הצבת שלטים על גבי מבנים הנדסיים או קונסטרוקציות ברזל. (פרק 9.1)

2.7.3 כל בקשה להצבת שילוט, בין אם מדובר בבקשה שגרתית ובין בבקשה חריגה, מחויבת באישור הוועדה. (פרק 9.2)

2.7.4 המלצות הוועדה אינן מובאות לאישור ראש העיר כנדרש בחוק העזר העירוני. (פרק 9.3)

2.7.5 מסקירת הפרוטוקולים של וועדת השילוט עולה כי הוועדה מעניקה, לעיתים, הנחות ו/או פטורים מאגרת השילוט, מבלי שנמצא מקור הסמכות שניתנה לוועדת השילוט להעניק הנחות או פטורים כאמור. (פרק 9.3)

2.7.6 הוועדה המקצועית מקבלת החלטות של מחיקה ו/או הנחה ו/או סירוב בקשת שילוט ללא שמצוינים בפרוטוקול הנימוקים לכך. (פרק 9.4).

2.8 <u>גבייה מחייבים –</u>

2.8.1 עסקים חדשים שנפתחים בחודשים נובמבר ודצמבר אינם מחויבים באגרת שילוט וללא מתן אישור לכך מגורם מוסמך, דבר המהווה חריגה מסמכות ועומד בניגוד להוראות חוק העזר העירוני. (פרק 10.3)

2.8.2 מהצלבת הנתונים בין העסקים הרשומים בקובץ הארנונה לבין העסקים המחויבים באגרת שילוט, להערכת הביקורת, כ-1,324 עסקים תולים שלטים בפתח בית העסק ואינם מחויבים באגרת שילוט. **להערכת הביקורת, אי מיצוי ההכנסות הינו בהיקף של כ-1.274 מיליון ₪ מדי שנה.** (פרק 10.5)

הביקורת מציינת, כי סקר שילוט שנערך במהלך תקופת הביקורת העלה חיוב חסר שנתי בגין אגרת שילוט בסך של כ-1.1 מיליון ₪.

2.8.3 מהצלבת הנתונים בין העסקים הרשומים במחלקת רישוי עסקים לבין העסקים **המחויבים באגרת שילוט, אותרו 1,475 עסקים בעיר להם רישיון עסק מאושר ואינם מחויבים בגין אגרת שילוט.** (פרק 10.6)

2.8.4 העירייה מחייבת את בעלי השלטים **בחסר** בגין אגרת שילוט לשלטים נוספים מעל בתי עסק, דבר שגורר אי מיצוי הכנסות **בהיקף של מאות אלפי ₪ מידי שנה**. (פרק 10.7)

2.8.5 הביקורת מעירה כי חוק העזר אינו מגדיר שלט מתחלף, הדבר מהווה פגם חקיקתי.
בנוסף, העובדה שמחלקת השילוט מחייבת שלט מתחלף לפי גודלו מבלי להתחשב במספר התכנים המתחלפים המוצגים באותה עת, מצביעה על אי מיצוי פוטנציאל הגבייה. וכן, העובדה שלשלטים אלה אין סיווג ייחודי במאגר המידע הממוחשב פוגעת בבקרה. (פרק 10.8)

2.9 <u>תקבולים במזומן מאגרת שילוט –</u>

מזכירת המחלקה מקבלת את התשלום לידיה, מנפיקה קבלה למשלם ממערכת האוטומציה ומעבירה בסוף יום העבודה את התקבול למנהלת המחלקה. מזכירת המחלקה הינה אף הגורם המזין הנחות וזיכויים במערכת הממוחשבת במידה והוחלט על הנחה או זיכוי. (פרק 10.10)

2.10 <u>גבייה מחייבים באמצעות עו"ד –</u>

2.10.1 מעיון בקובץ החייבים עולה כי הועברו 847 רשומות של חייבים על גבי קובץ אקסל בסכום כולל של 380,311.50 ₪ אולם לא הועברו פרטים מהותיים בדבר מועד היווצרות החוב. (פרק 10.11)

2.10.2 מנהלת המחלקה אינה מנהלת מעקב שוטף ושיטתי אחר גביית החובות על ידי עוה"ד. לא ניתן היה לקבל דוח של החובות שנגבו על ידי עוה"ד בשנים 2013-2014. (פרק 10.11)

2.10.3 משך זמן ההתקשרות עם משרד עורכי הדין החיצוני עולה על 5 שנים הקבועות כתקופה מקסימלית בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 וללא אישור של "הוועדה המקצועית" כקבוע בחוזר. (10.12)

2.11 <u>ממשקי עבודה עם יחידות אחרות בעירייה –</u>

2.11.1 **הביקורת מעירה בחומרה** כי ממשקי העבודה בין מחלקת שילוט לאגפים השונים בעירייה **לוקים בחסר.** כמפורט להלן: (10.13)

2.11.1.1 לא מועבר מידע בין מחלקת השילוט לאגף ההנדסה בכל הנוגע לשלטים שהוצבו ללא היתר בנייה ו/או הגשת בקשה להיתר. בנוסף להיתכנות סכנה בטיחותית שבהתקנת שילוט ללא היתר, הדבר כרוך גם בהפסד כספי.

2.11.1.2 ועדת שילוט דנה בבקשות להצבת שלטים מבלי לבדוק האם לעסק המבקש ניתן רישיון עסק. כמו כן, לא מועבר מידע בדבר עסקים חדשים בין מחלקת רישוי עסקים ובין מחלקת שילוט, שתי מחלקות השייכות לאותו אגף!

2.11.1.3 במהלך הביקורת אותרו עסקים המחויבים בארנונה שהשלטים הצמודים אליהם אינם מחויבים באגרת שילוט.

2.12 <u>פרסום חוצות –</u>

2.12.1 קבלן הדבקת מודעות על גבי לוחות מודעות עירוניים עגולים:

2.12.1.1 ההסכם עם קבלן הדבקת מודעות על גבי לוחות המודעות העירוניים אינו קובע במפורש את הסטנדרטים לשלמות עבודתו של קבלן המודעות. בין היתר, היקף הכיסוי של הלוחות, הנחיות בדבר הדבקת מודעות חדשות על גבי מודעות ישנות, התחייבות להסרת מודעות ישנות וכדומה.
ההסכם אינו מגדיר את מבנה תכנית ההדבקה שתועבר לקבלן ההדבקות, את ההנחיות שיכללו בתכנית וכדומה. (פרק 11.1)

2.12.1.2 לא מתקיימת בקרה אחר עבודתו של קבלן ההדבקות בכדי לוודא כי ביצע את משימות ההדבקה שנדרש על ידי העירייה כמתחייב בהסכם. (פרק 11.1.1)
לוחות הפרסום מכוסים במודעות באופן חלקי בלבד, המודעות על גבי הלוחות קרועות ומודבקות מודעות פיראטיות על גבי לוחות הפרסום.
חוק העזר העירוני אינו מגדיר תעריפים לכלל סוגי השילוט בעיר, בין היתר, שילוט בתחנות אוטובוס, מכוונים עירוניים, מפות עירוניות, שילוט רחובות וכדומה.

2.12.1.3 <u>התקשרות עם זכיין לפרסום על גשרים</u>

מהמסמכים עולה כי ההתקשרות עם הזכיין הורחבה במצטבר אל מעבר לגבולות המכרז המקורי ואף מעבר להוראת הפטור בתקנה 3(7) שעניינה הרחבת פרטים בחוזה קיים או הוספת פרט לחוזה. (פרק 11.4)

2.13 <u>סיכום ומסקנות</u>

פעילות המחלקה, כפי שקיבלה ביטוי בממצאים, התאפיינה בביצוע גבייה מנישומים שהיו ידועים למחלקה, **ללא שנעשו פעולות יזומות לאיתור נישומים נוספים**, **ללא שבוצע סקר שילוט** מזה כ-10 שנים שבלעדיו קיים קושי לאיתור עסקים שאינם משלמים באמצעים הממוחשבים, ואף **ללא קיום ממשקי עבודה יעילים עם יחידות העירייה השונות**. כל אלו מהווים גורם משפיע על יעילות פעולות אכיפה.

מחלקת השילוט אינה עובדת ע"פ תוכנית עבודה שנתית בעלת תפוקות מדידות. נהלי העבודה שנקבעו במחלקה אינם מועברים לעובדים באופן שוטף וחסרות הנחיות ברורות בביצוע המטלות השוטפות.

מהביקורת עולה כי במהלך פעילותה, לא נתנה ההנהלה דעתה, במידה מספקת, לשיטת ואופן ניהול הגבייה, לפיקוח ובקרה ולקידום מדיניות רצויה למיצוי פוטנציאל הגבייה.

להערכת הביקורת, חוסר בתהליכי ביקורת ובקרה גורמים לאי מיצוי פוטנציאל ההכנסות לעירייה מאגרות השילוט בעיר בהיקף של למעלה ממיליון ₪ בשנה, לפחות.

הביקורת מבקשת לציין לחיוב כי בעקבות הערותיה, עוד במהלך הביקורת, נערך סקר שילוט ונעשו שיפורים בתהליכים במחלקה.

3. כללים מחייבים

3.1 <u>חוק העזר העירוני</u>

חוק העזר העירוני מתייחס לנושא השילוט. במסגרת חוק העזר העירוני נקבע, בין היתר, כי:

- לא יציג אדם שלט ולא ירשה ולא יגרום להצגת שלט, אלא על פי רישיון מאת ראש העירייה.
- הרוצה להציג שלט, יגיש בקשה לכך לראש העירייה, יצרף לבקשתו תרשים המראה את הצורה, המידה, הסוג והתוכן של השלט שיש בדעתו להציג, החומר שממנו עשוי השלט והמקום שבו יוצג השלט וסביבת המקום האמור.
- תוקם ועדה מקצועית שימנה ראש העירייה ושתהיה מורכבת מארבעה עד שישה חברים, ביניהם מנהל אגף התברואה או נציגו, היועץ המשפטי לעירייה או נציגו ומנהל המחלקה לאיכות הסביבה או נציגו.

לוועדה הוקנו סמכויות בנוגע למתן הרישיון לשלט ואחרות, כמפורט להלן:

- כל בקשה לרישיון תובא לדיון בפני הוועדה המקצועית, אשר מוסמכת להמליץ בפני ראש העירייה לתת רישיון, לסרב לתתו, לבטלו, לשנותו או להתנותו בתנאים. כן, תהא הוועדה המקצועית מוסמכת להמליץ בפני ראש העירייה לפטור שלט מתשלום אגרה, כולה או מקצתה.
- תוקף הרישיון הוא לשנה אחת, עד ה-31 בדצמבר של השנה שבה ניתן.
- כל **שינוי** שנעשה בשלט (תוכן, צורה או מידה, סוג השלט, החומר שממנו עשוי השלט) יגרום לפקיעת תוקף הרישיון. בקשה לחידוש רישיון תוגש לפחות שלושים יום לפני תום תוקפו של הרישיון.

- לא יציג אדם, לא ירשה ולא יגרום להצגה של שלט מבלי לציין עליו את מספר הרישיון.
- בעד מתן רישיון לשלט או בעד חידושו תשולם לעירייה אגרה בשיעורים הנקובים בתוספת לחוק העזר.
- ראש העירייה רשאי לפטור מציג שלט מתשלום האגרה, כולה או מקצתה, בגלל אופיו הציבורי של השלט, אם הוועדה המקצועית המליצה על כך.
- חוק העזר מגדיר מהם שלטים אסורים (שלט המיועד לפרסומת כאשר הפסיק למכור את המוצר נשוא השלט או הפסיק לספק את השירות נשוא השלט או הפסיק לקיים את הפעילות נשואת השלט; השלט חורג מקצות הבניין או מקו הבניין הבנוי, השלט זז או מסתובב וכו').

3.1.1 <u>נהלי עבודה כתקן מחייב</u>

נהלי עבודה הם כלי ניהולי ותפעולי שנועד להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון ובמסגרתם מוטמעות שיטות מובנות של בקרה. הנהלים משקפים את מדיניות העירייה ואת תפיסת העולם של ההנהלה. נוהל כתוב מגדיר, בין היתר, את המטרות, דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם, מי האחראי לביצוע כל שלב ולמי סמכות הביצוע.
במסגרת העבודה, הביקורת ביקשה לעיין בנהלי העבודה ובהנחיות המחייבות למבצעי הפעילויות הנבדקות.

3.1.2 <u>אישור נהלי העבודה</u>

כפי שהוצג לביקורת, העירייה ערכה נהלי עבודה בנושא שילוט ופרסום, כמפורט להלן:

שם הנוהל	מס' נוהל	תאריך עדכון אחרון	אישור הנוהל	חתימת מאשר הנוהל
הדבקת מודעות על גבי לוחות עירוניות	5.4.05.02	02/02/14	מנהל אגף התברואה והפיקוח העירוני	חסר
רישוי שילוט וחיוב אגרת שילוט	5.4.05.01	28/01/14	מנהל אגף התברואה והפיקוח העירוני	חסר

עיון בנהלים מעלה, כי בסוף כל נוהל מצוין כי הנוהל אושר על ידי מנהל אגף התברואה והפיקוח העירוני. עם זאת, הנהלים שהועברו לביקורת אינם נושאים את החתימה של מאשר הנוהל ותאריך החתימה במקום המיועד.

הערת הביקורת

העובדה שהנהלים אינם נושאים את חתימת הנוהל, מהווה פגם ניהולי.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי קובץ הנהלים של מחלקת פרסום ושילוט הינו חלק מקובץ הנהלים של אגף שפ"ע. בנוהל האגפי מופיע הנוהל אשר אושר לפרסום ע"י מנהל האגף.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצא. הנהלים שהיו זמינים במחלקת השילוט והוצגו לביקורת לא היו חתומים. הביקורת סבורה כי מחלקת פרסום ושילוט צריכה לשמור העתקים מהנהלים המאושרים והחתומים כדי לוודא כי הנהלים שברשותם הם אכן הנהלים הרשמיים והמעודכנים ועל פיהם פועלים.

3.2 <u>סקירת נהלי העבודה</u>

3.2.1 <u>נוהל הדבקת מודעות על גבי לוחות עירוניים</u>

מטרת הנוהל היא "להגדיר תהליך הדבקת מודעות עגולים בעיריית רמת גן".

מסקירת הוראות הנוהל, הביקורת התרשמה כי הנוהל רשום באופן כללי ותמציתי וכולל מידע כללי בדבר הפנייה למחלקת פרסום ושילוט בבקשה להדבקת מודעות על גבי לוחות המודעות ברחבי העיר, אופן ביצוע הדבקת המודעות והאיסור להדביק מודעות באופן פיראטי.
הנוהל אינו מפרט את הכללים וההנחיות על פיהם נדרשים לפעול בעלי התפקידים בעירייה בכל הקשור להדבקת המודעות. להלן מספר דוגמאות:

- בסעיף 2.2 לנוהל נקבע כי: **"גופים או אדם פרטי שירצו להדביק מודעות ע"ג הלוחות, ירשמו במחלקת הפרסום והשילוט כשלושה ימים לפני מועד ההדבקה המבוקש. בעת הרישום יש לציין שם, כתובת ומספר טלפון של הגורם המפרסם ע"ג לוח המודעות".**

הערת הביקורת

הנוהל אינו מפרט את ההליך המלא הנדרש מעובדי מחלקת פרסום ושילוט בתהליך רישום בקשה להדבקת מדבקות, בין היתר: הגשת הבקשה על גבי טופס ייעודי, הגורם במחלקה שאחראי על קבלת הבקשה, רישום הבקשות במערכות המידע של המחלקה, אופן הטיפול בבקשה ואישורה וכדומה.

- בסעיף 2.5 לנוהל נקבע כי: **"האחראי על הדבקת המודעות יכין תוכנית עבודה להדבקה לקבלן. תוכנית העבודה לקבלן תתויק ברשומות במחלקה".**

הערת הביקורת

הנוהל אינו מפרט את תהליך הגשת תוכנית העבודה לקבלן, בין היתר, את המועד להגשת תוכנית העבודה ואת התכנים הנדרשים להיכלל בתוכנית.

- בסעיף 2.8 לנוהל נקבע כי: **"במקרים שמודעות יודבקו באופן פיראטי ע"ג לוחות המודעות, יצלם הפקח את המודעה, יברר מי בעליה ויבצע ברירת קנס או תביעה משפטית עפ"י העניין".**

הערת הביקורת

הנוהל אינו מפרט את נושא המודעות הפיראטיות באופן מלא, בין היתר, באילו מקרים מוגדרת מודעה כמודעה פיראטית, באיזו תדירות יבדקו הפקחים את חוקיות הדבקת המודעות, באילו אמצעים יבררו הפקחים מי בעליה של המודעה, מהם לוחות הזמנים לבדיקות ובירורים, באילו מקרים על הפקח לבצע ברירת קנס ובאילו מקרים תביעה משפטית וכדומה.

3.2.2 <u>נוהל רישוי שילוט וחיוב אגרת שלטים</u>

מטרת הנוהל, כפי שנקבעה במסגרת הנוהל, הינה: "לתאר את תהליך רישוי השילוט בעיר ר"ג, את דרכי הטיפול ברישוי שילוט, אופן הוצאת הרישוי וחיוב אגרת שלטים". מסקירת הוראות הנוהל הביקורת התרשמה, כי הנוהל רשום באופן כללי ותמציתי, וחסר הנחיות ברורות בדבר אופן ביצוע הוראות הנוהל. להלן מספר דוגמאות:

- בסעיף 3.2 לנוהל נקבע כי: **"כל שלט חייב ברישיון וכל בעל שלט חייב באגרת שילוט".**

הערת הביקורת

הנוהל אינו מגדיר את הפעולות שעל מחלקת השילוט לבצע בכדי לאתר בעלי שלטים ולחייבם באגרת שילוט, בין היתר: ביצוע סקר שילוט אחת לתקופה, ניהול מעקב ממוחשב אחר העסקים בעיר, איתור עסקים קיימים בעיר בהתאם למאגרי המידע של העירייה (כגון: מחלקת הארנונה, אגף רישוי עסקים וכד'), פעולות יזומות של סיורים ברחבי העיר ובחינת שילוט בעסקים שאינם מחויבים באגרה וכד'.

- בסעיף 3.15 לנוהל נקבע: **"בכל שנה בחודש ינואר ישלחו הודעות לתשלום האגרה ע"י המחלקה, לבעלי העסקים, לגבי חידוש הרישיון לשנה הקרובה. הרישיון תקף לשנה (עד 31.12)".**

הערת הביקורת

הנוהל אינו מגדיר פעולות שעל עובדי המחלקה לבצע בכדי לוודא את שלמות החיובים לכל בעלי השלטים, בין היתר: בדיקת חיוב כל בעלי העסקים שחויבו בשנה שעברה, פעולות לאיתור עסקים חדשים שנפתחו במהלך השנה או לחילופין עסקים שנסגרו, ביצוע בדיקות סבירות של כמות העסקים וכמות השלטים שחויבו וכן סכום החיוב הכולל ביחס לכמות העסקים וביחס לחיובים בשנים הקודמות וכדי.

- בסעיף 3.16 לנוהל נקבע: **"פעם בשנה תבצע המחלקה מעקב וביקורת אחר תשלום אגרת החידוש באמצעות תוכנת האוטומציה. בעלי עסקים שלא שילמו את אגרת השילוט ישלחו אליהם התראות לתשלום. במידת הצורך מועבר להמשך טיפול ע"י עו"ד חיצוני".**

הערת הביקורת

הנוהל אינו מפרט את הפעולות הנדרשות לביצוע מעקב וביקורת אחר תשלום האגרה שעל המחלקה לבצע, בין היתר: הגורם האחראי לבצע את המעקב והבקרה, המועד בשנה בו יש לבצע את המעקב, השלבים השונים בניסיונות הגבייה, המועד בו ישלחו התראות ומספר ההתראות וכן אינו קובע קריטריונים לפיהם יוחלט האם להעביר חוב לטיפול עו"ד חיצוני.

3.3 <u>נהלי עבודה נוספים</u>

לקראת סיום הביקורת, הועבר לביקורת קובץ נהלי עבודה מעודכן ומפורט לעיון. מסקירה כללית של הנהלים עולה כי הנהלים מפורטים יותר מהנהלים שהועברו לביקורת בתחילת הביקורת וייתכן ועונים על חלק מהמלצות הביקורת. עם זאת, קובץ הנהלים הנ"ל אינו עונה על כלל החוסרים בהנחיות העבודה שעלו במסגרת הביקורת, ביניהם: לא הוגדרו מלוא הפעולות שעל עובדי המחלקה לבצע כדי לוודא את שלמות החיובים לכל בעלי השלטים, לא הוגדרו מלוא הפעולות הנדרשות לביצוע מעקב וביקורת אחר תשלום האגרה שעל המחלקה לבצע, וכן, נושא המודעות הפיראטיות אינו מפורט במסגרת קובץ הנהלים באופן מלא.

הערת הביקורת

הביקורת מעירה כי העובדה שהנהלים לא הועברו בתחילת עבודת הביקורת עלולה להצביע על העובדה שהנהלים לא הועברו לעובדי המחלקה בצורה מסודרת, לא מתקיימות ישיבות ריענון נהלים ועובדי המחלקה אינם מכירים את נהלי העבודה ואינם פועלים על פיהם.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה *כי קובץ הנהלים העיקרי של המחלקה הובא לידיעת כל עובד המחלקה עם כניסתו לתפקיד. כל עובד נדרש לדעת את חוק העזר העירוני ואת ההנחיות לשילוט. בנוסף, אחת לחודש מתקיימת ישיבת עבודה בה יש ריענון נהלי העבודה ועדכון שוטף של הפקחים על העבודה בשטח.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצא. קובץ הנהלים המלא לא נמסר בתחילת עבודת הביקורת אלא רק לקראת סיומה.

4. מערכות המידע

4.1 <u>תמיכת מערכות המידע בתהליכי העבודה במחלקה</u>

מערכות המידע משמשות פלטפורמה לניהול המידע שנצבר בפעילות הארגון ומאפשרות שליטה על הפעולות הנדרשות לביצוע תהליכי העבודה השוטפים למעקב ובקרה. מערכות המידע מאפשרות למנהלי המחלקות ובעלי התפקידים לקבל תמונת מצב על פעילות העובדים, לתכנן את הפעולות הנדרשות לביצוע המשימות באופן המיטבי, לקבל נתונים בזמן אמת, להסיק מסקנות בדרך מהירה ויעילה על ידי ניתוח נתונים, לנהל מסדי נתונים בצורה קלה יעילה, ועוד.

אחד היעדים שהציבה המחלקה במסגרת תכנית העבודה השנתית הינו: *"מחשוב מערך הניהול והגבייה ע"י תוכנת GIS ייעודית לניהול אגרות השילוט".*

4.1.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

עובדי ומנהלי המחלקה נעזרים לביצוע המשימות השוטפות בתוכנת אוטומציה שמוטמעת בעירייה. נמסר כי בוצעו התאמות מסוימות בכדי לתמוך בתהליכי העבודה הקיימים.

מממצאי הביקורת עולה כי תהליכים רבים אינם ממוחשבים, הפקת הדוחות והבקרה מסורבלת ומושתתת על התערבות יחידת המחשב וניתוחים מחוץ למערכת.

הביקורת מעירה כי בהעדר מערכת מידע התומכת בכלל התהליכים ובמתן מענה ומידע באופן מידי הן לפקח בשטח והן למנהלת המחלקה, נפגמת יכולת החיוב וביצוע המשימות באופן המיטבי.

4.1.2 **המלצת הביקורת**

מומלץ לאפיין את הצרכים השוטפים של המחלקה ולשפר את מערכת המחשוב כך שתתמוך בכל התהליכים, תשקף מהימנה את המידע ותאפשר ביצוע בקרה מיטבית ונכונה.

4.2 <u>תמיכת מערכות המידע בעבודת הפקחים</u>

במסגרת עבודתם נדרשים הפקחים לנהל רישום ותיעוד של הממצאים שעלו במהלך עבודת הפיקוח ולדווח למנהל הפיקוח, אשר מרכז את הדיווחים השונים ומתכנן את עבודת הפקחים, בין היתר, בהתאם לדיווחים שהם מעבירים אליו. שימוש במערכות מידע יעילות וטכנולוגיה ייעודית מאפשרים לבצע את הפעולות הנ"ל באופן יעיל ומהיר, ובכך לחסוך זמן ולהימנע מעבודה ידנית.

4.2.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי עבודת הפקחים מבוססת על זיכרון ואמצעי טכנולוגיה פשוטים. סיור יומי מבוצע ללא אמצעי מחשוב ובחינה והתאמה למידע הקיים והעדכני. הפקח מבסס עבודתו על זיכרון אישי ובדיקה בדיעבד של שילוט עם ההגעה למשרדי המחלקה. הביקורת מעירה כי שיטת עבודה שאינה מבוססת על מערכות מידע ועל מידע רלוונטי עדכני **לוקה בחסר** ואינה שלמה ובאופן שכזה עלולים להתפספס חיובי אגרה או להתבצע חיובים שגויים.

4.2.2 **המלצת הביקורת**

מומלץ ליצור ממשק של נתונים ממערכת האוטומציה למערכת עדכנית כך שפקחי המחלקה יוכלו בזמן אמת בשטח לקבל מידע ותמונות ממערכת החיוב.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי נושא זה נבחן מספר שנים על מנת למצוא פתרון. לאחרונה התקיימו ישיבות רבות עם אגף מערכות מידע ומחשוב כדי למצוא פתרון למחשב את תהליכי הפקחים בשטח*

ולמצלמה מודדת בשטח, ועל ידי כך, יהיה המידע נגיש ומעודכן כל הזמן ועבודת הפקחים תבוצע באופן מקצועי ויעיל.

4.3 <u>הרשאות גישה למערכות המידע</u>

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 - (Need to Know)", כלומר 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.

4.3.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

מהביקורת עולה כי מערך ההרשאות במערכת האוטומציה לוקה בחסר ואינו מבוסס על עיקרון הצורך לדעת. בנוסף נמצא כי עובדי המחלקה ומנהלה מכירים את שמות המשתמש והסיסמאות האישיות, דבר הפוגע באבטחת המידע באופן משמעותי. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת שילוט ופרסום נמסר כי במסגרת כוח האדם המצומצם, מנהלת המחלקה מכירה את הסיסמאות של עובדי המחלקה ומנהל הפיקוח מכיר את הסיסמאות של עובדי הפיקוח, לצורך גיבוי. מאידך, עובדי המחלקה אינם מכירים את הסיסמאות של מנהלת המחלקה ומנהל הפיקוח.

הביקורת מעירה כי משמעות העובדה שמערך ההרשאות, ניהול הסיסמאות ועיקרון הפרדת התפקידים לוקה בחסר ובנוסף ישנה תלות בפונקציה עיקרית אחת על תהליך עבודה שלם, עלולות להוביל למצב של עשיית טעויות, פעולות חריגות ושימוש לרעה בסמכות ובסופו של דבר לאבדן כספי לעירייה.

4.3.2 **המלצת הביקורת**

יש ליישם ולעדכן את הרשאות המשתמשים לפי עקרון "הצורך לדעת". יש להחליף את סיסמאות המשתמשים ולשמור על פרטיות הסיסמא ואין לשתפן עם שאר העובדים או המנהלים במחלקה.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי בעקבות דוח ביקורת מערכות מידע ומחשוב, הוחלפו סיסמאות המשתמשים. כל העובדים ישמרו על פרטיות סיסמתם.*

4.4 <u>ממשקים למערכות המידע של מחלקות העירייה השונות</u>

שימוש בממשקי מחשב בין מודולים ומערכות מייעל את העבודה, חוסך עבודה כפולה ומאפשר העברה סגורה של נתונים לשם ביצוע משימות ממוחשבות ובקרות בתוך מערכת המידע.

4.4.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

לא קיימים ממשקים בין מודולים קריטיים במערכת המחשוב. ממשק בין חיובי הארנונה ואגרות רישוי לבין אגרות רישוי ואגרות שילוט היה מייעל את חיובי האגרות ומהווה אמצעי בקרה והשלמה לבסיס נתונים מלא, מדויק ועדכני לחיובים.

לדברי מנהלת מחלקת שילוט ופרסום, מנהל הפיקוח מקבל, אחת לחודש, דוח על שינויים מהמערכת הממוחשבת של אגף רישוי עסקים ומעדכן את תוכנית העבודה של הפיקוח בהתאם. נעשה ניסיון ליצור שיתוף פעולה דומה עם מחלקת הארנונה שטרם צלח.

המחלקה מקבלת בברכה את המלצת הביקורת ותשמח לתיאום בין מערכות המחשוב של המחלקת השונות ושיתוף פעולה בין כל הגורמים.
משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל אגף שפ"ע נמסר כי הוא מקבל את הערת הביקורת וישמח ליישמה בהקדם. עם זאת, מסר כי הנושא הינו באחראיות אגף מערכות מידע. עוד מסר, כי במסגרת הרפורמה במחלקת רישוי עסקים (תיקון 101 לחוק התכנון והבניה), המידע לגבי השילוט בעיר יהיה במערכת המידע של העירייה ויועבר מידע אחיד לכל היחידות (לגבי עסקים טעוני רישוי).

5. חזות פני העיר

5.1 <u>תוכנית אב לשילוט ומדיניות העירייה</u>

תוכנית אב לשילוט מהווה פלטפורמה תכנונית, שמטרתה לקבוע מסגרת לתכנון, עיצוב והצבת שלטים בתחומה. פתרון מערכתי מעין זה, עשוי לשפר את ההתמצאות בעיר וממנה. תוכנית אב נועדה להניח את התשתית לפתרון מערכתי, נהיר ועקבי של מערך השילוט בעיר, תוך שימת דגש על התאמתו להקשר האורבני והעיצובי של העיר.
הביקורת ביקשה לבחון האם נערכה בעיר תוכנית אב לשילוט או לחילופין מונהגת מדיניות ברורה בנושא אחידות השילוט וקריטריונים ברורים בכל נושא השילוט בעיר.
אחת המטרות שהגדירה המחלקה בתכנית העבודה השנתית הייתה: "אחידות בין שילוט קיים לשילוט מתחדש".

5.1.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

העירייה פרסמה קריטריונים מנחים למתן רישיון שלט, במסגרת מסמך "תקנות השילוט המסחרי ברמת-גן", המפורסם באתר האינטרנט של העירייה.
במסגרת המסמך נקבעו, בין היתר, קריטריונים כלליים בדבר גודל השילוט המותר והתאמתו לעיצוב הארכיטקטוני של הבניין עליו הוא מוצב, אחידות בשילוט ברמת הבניין, מיקום השילוט ביחס לבניין (שילוט בקומת הקרקע בלבד) וכדומה.
מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה טרם ערכה תוכנית אב לשילוט, הקובעת מערכת קריטריונים של אחידות עירונית ככל שניתן, בחזות פני העיר, שתיצור ייחודיות לעיר. לאור זאת, ניתן להבחין בהצבת שלטים באופן שונה מהותית בין חנויות סמוכות, והחזות בלתי אחידה ובלתי ייחודית ברחובות.
להלן דוגמא לשילוט מסחרי המוצב ברחוב ביאליק 57 בעיר, ניתן לראות הבדלים מהותיים בשילוט ב-3 חנויות סמוכות:



בהיעדר תוכנית אב לשילוט ו/או קביעת מדיניות העירייה בנושא, מוצבים שלטים שונים סמוכים אחד לשני והעירייה לא תוכל להשיג אחידות בין השלטים, דבר הפוגע בחזות פני העיר.

5.1.2 **המלצות הביקורת**

5.1.2.1 מומלץ לקדם תוכנית אב לשילוט שבמסגרתה תיקבע מסגרת לתכנון, עיצוב והצבת שלטים בעיר. תוכנית הכוללת התייחסות לשילוט תדמיתי בכניסות 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.

5.1.2.2 מומלץ לפרסם את תכנית האב באתר האינטרנט העירוני לטובת הציבור בכלל וציבור האדריכלים בפרט.

מנהלת המחלקה מסרה כי הכללים וההנחיות המפורסמים באתר האינטרנט של העירייה משקפים את מדיניות העיריה בנושא שילוט ומהווים, בפועל, תוכנית אב לשילוט.

לאחרונה עודכנו הכללים וההנחיות בכל הקשור לשילוט ופרסום בעסקים ברחבי העיר. המחלקה מקיימת בימים אלה ישיבות עבודה, בשיתוף עם גורמים נוספים בעירייה בנושא, ליישום ההנחיות החדשות. פקחי המחלקה הונחו להקפיד על ההנחיות, אשר יתמקדו בשיפור חזות פני העיר ואחידות בכל נושא השילוט.

מנהל אגף שפ"ע מסר כי בימים אלה העירייה נמצאת בעיצומו של תהליך לבניית תוכנית אב בליווי אדריכלית העיר. העיר הקימה ועדה לחזיתות מסחריות, במסגרת זו נכתבו קריטריונים לשילוט אחיד ונבחנו מספר רחובות לתחילת השינוי (כגון: נגבה ושדרות ירושלים).

5.2 <u>נאותות הצבת השילוט</u>

הצבת שלטים ברחבי העיר מהווה חלק אינטגרלי מחזות פני העיר. העירייה קבעה קריטריונים להצבת שילוט לעסקים, על מנת ליצור אחידות ככל שניתן, בהצבת השלטים של העסקים השונים, בכדי לשוות לחזות פני העיר מראה נעים ואסתטי.

*במסגרת הקריטריונים נקבע: "**ממדי השלט יותאמו לממדי המקום המיועד לשילוט מעל לעסק ולרוחב מפתח העסק בלבד. השילוט יותאם לעיצוב הארכיטקטוני של הבניין. יש לשלב את השלט בחזית הבניין. השלט יהיה צמוד לבניין בו נמצא העסק. שלטים שאינם צמודים למבנה לא יאושרו. כמו כן, לא יאושרו שלטים ניצבים (שלטי דופן דו צדדיים). שלטים על גג בניין אסורים. בראש בניין עסקי ניתן להציב שלט אחד בלבד. השילוט יהיה במסגרת קומת הקרקע בלבד. לעסקים בקומות העליונות יוצב שלט מרוכז בכניסה לבניין. תינתן עדיפות לאותיות מוארות ולשלטים מוארים. על השלט להיות בשפה העברית - למעלה מחציו**".*

במסגרת ההנחיות שפרסמה העירייה בנושא התקנת השילוט המסחרי בעיר נקבע גם: "***בעל רישיון שילוט יחזיק את השילוט בצורה נקייה, נאה ותקינה ולפי דרישת העירייה יתקן, יסיר או יחליף שילוט שניזוק, הושחת או התבלה***".

הביקורת ערכה סיורים ברחבי העיר וביקשה לבחון יישום הצבת השלטים, הלכה למעשה.

5.2.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

במהלך סיור שערכה הביקורת ברחבי העיר נמצאו מקרים בהם השלטים הוצבו באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הקריטריונים שהוגדרו מראש. להלן מספר דוגמאות.

<u>איור 4</u>: צילום עסקים ומבנים ברחבי העיר.



הרצל 53 – שילוט מלוכלך	הרצל 90 – שלט מלוכלך
	
הרצל 57 - (מתחת למשרדי המחלקה) שלטים ברוסית בלבד	הרקון 17 – שלטים בקומות שונות בבניין אסורים
	

שוהם 4 – שלט המוצב מעל שורת השלטים שבקו הבניין



הצבת שלטי פרסום שלא עפ"י הקריטריונים שפורסמו פוגעת במרחב ציבורי איכותי ואסתטי ובחזות פני העיר.

5.2.2 **המלצת הביקורת**

יש לבצע אכיפה אחר יישום ההנחיות והוראות חוק העזר בתחום האסתטיקה.

מנהלת המחלקה מסרה כי המחלקה עושה כל שביכולתה על מנת לאכוף את הכללים וההנחיות שנקבעו ולשמור על חזות העיר, במסגרת כוח האדם העומד לרשותה. במסגרת ההנחיות החדשות נקבע כי שלט יחויב בכיתוב כלשהו בעברית ולא מחצית הכיתוב לפחות, כפי שנקבע בהנחיות הקודמות.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי <u>בעקבות הערות הביקורת</u>:*

1. *בהנהלת העיר מורחבת מס' 55 א' מ-12.12.2015 אושרו הנחיות להצבת שילוט לבתי עסק ברחבי רמת-גן החל מ-01.01.2016 ההנחיות החדשות הוחרגו על מתחם הבורסה. כל בעלי העסקים יקבלו את חוברת הנחיות החדשות שהוכנה בתחילת השנה.*
2. *אדריכלית העיר, מכינה חוברת הנחיות לבעלי עסקים בעיר. חוברת זו נותנת מענה מלא לקשר בין כל המחלקות בעירייה (אגף הנדסה, מחלקת הארנונה, מחלקת רישוי עסקים ומחלקת שילוט ופרסום).*
3. *מחלקת רישוי עסקים, פרסמה את המפרט האחיד והרפורמה ברישוי עסקים שבתוכה יש קישור לכל נושא השילוט.*
4. *כמו כן, מתבצעת אכיפה שוטפת על מנת ליישם את ההנחיות והוראות חוק העזר העירוני.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצאים. לאור הממצאים שעלו מסיורי השטח ומובאים לעיל, הביקורת התרשמה כי לא מבוצעת אכיפה מלאה של הוראות חוק העזר העירוני. עם זאת, הביקורת מברכת על עריכת ההנחיות החדשות וממליצה לאכוף אותן במלואן ולקבע הנחיות מתאימות גם למתחם הבורסה.

6. סקר שילוט

ברחבי העיר מותקנים שלטים שונים, במקומות שונים, כגון: שלטי חוצות, שלטים מעל חנויות ועסקים, שלטים על גבי בניינים וכדומה. השלטים פזורים באזורים שונים ולעיתים במקומות מבודדים או מרוחקים.

אחד היעדים שנקבעו במסגרת תכנית העבודה השנתית של המחלקה הוא: *"הגדלת ההכנסות השנתיות באמצעות סקר שילוט".*

השגת היעד לאיתור כלל השלטים בעיר ומיצוי הגבייה בגינה נעשית באמצעות עריכת סקר שילוט מקיף.

6.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

מהביקורת עולה כי סקר שילוט בעיר שנערך לאחרונה היה בשנת 2006, לפני כ-10 שנים. מאז ועד למועד הביקורת חלו שינויים רבים ברחבי העיר, בין היתר, נפתחו עסקים חדשים ונסגרו עסקים ישנים, נבנו מבני תעשייה חדשים וכדומה.

העובדה כי במהלך 10 השנים האחרונות לא נערך סקר שילוט עדכני למיפוי השילוט הקיים ברחבי העיר מהווה פגם ניהולי ומלמדת כי לא נעשות פעולות אפקטיביות להשגת יעדי המחלקה למיצוי פוטנציאל הכנסות מאגרות השילוט.

6.2 **המלצות הביקורת**

6.2.1 מומלץ לערוך סקר שילוט לעדכון מאגר השילוט, לאיתור שלטים חדשים, שינויים בשלטים קיימים, איתור שלטים לא חוקיים או שלטים המהווים מטרד. סקר זה ישמש בנוסף בסיס לחיוב אגרת שילוט, לפעולות גבייה ואכיפה שיוויניות ופלטפורמה לשיפור חזות פני העיר במסגרת תוכנית אב.

6.2.2 מומלץ לבצע סקר מידי 3 עד 4 שנים. בשנים בהן לא מתקיים סקר, יש לעדכן את קובץ השילוט אחת לחודש, על פי הצורך, בתיאום מול יחידת הגבייה ורישוי עסקים.

מנהלת המחלקה מקבלת את המלצת הביקורת לקיים סקר שילוט ורואה בכך חשיבות להשגת יעדי המחלקה. יודגש, כי מנהלת המחלקה קובעת, במסגרת היעדים השנתיים של המחלקה, כי יבוצע סקר שילוט ופונה מידי שנה לגורמים הרלוונטיים בבקשה לבצע סקר.
מנהל אגף שפ"ע מסר כי המלצת הביקורת מקובלת וכי הדבר מתוכנן לביצוע ב-2016 על בסיס אישור תקציב ייעודי לנושא.
***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי מתחילת נובמבר 2015, מבוצע סקר שילוט ברחבי העיר.*
<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> הביקורת מציינת, כי עם סיום הסקר, נמצאו כ- 7,730 שלטים לחיוב, בעוד בשנת 2015 חויבו כ-5,380 שלטים בלבד.

7. עבודת הפקחים

הדרך העיקרית לקבלת מידע ועדכון על שלטים חדשים בעיר והכנסתם למערכת השילוט והגבייה (בהעדר סקר שלטים תקופתי) היא באמצעות הפקחים של יחידת השילוט.
אנשי חוליית השילוט הם פקחים השייכים ארגונית למחלקת שילוט. היחידה מונה מנהל ושני פקחים, לכל אחד נקבע אזור גיאוגרפי, כאשר אחד ממונה על צפון העיר (ז'בוטינסקי-ארלוזורוב) והשני על דרומה (מהספארי ועד שדרות ירושלים).

7.1 <u>נוהל לעבודת הפיקוח</u>

נהלים אמורים להגדיר את מדיניות המחלקה ומטרותיה, את השיטה לביצוע התהליכים אשר לשמם נכתבו הנהלים, את בעלי התפקידים אשר לוקחים בהם חלק ואת תחומי האחריות של כל אחד מהם.

7.1.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

במחלקת שילוט נקבע נוהל עבודה ליחידת הפיקוח. להלן העתק מנוהל העבודה:

3.17.	יחידת פיקוח פרסום ושילוט אחראית לסייר ולוודא את המראה האסטטי והתקין של השלטים ברחבי העיר.
3.18.	במהלך עבודת הפיקוח - במידה ונמצאו שלטים שאינם עומדים בקריטריונים בהתאם לחוק העזר העירוני: עסק סגור ושלטים קיימים, או/ו שלטים לא חוקיים, או/ו שלטים ללא רשיון ימלא הפקח על גבי טופס דו"ח יומי את הממצא. הפקח יאתר את בעל העסק או בעל הנכס וירשום לו התראה.
3.19.	את הטופס שמילא הפקח הוא יעביר למנהל מחלקת פיקוח פרסום ושילוט וליחידה לפרסום ושילוט לשם מעקב.
3.20.	במידה ולאחר הבדיקה התגלה ע"י הפיקוח כי אחד השלטים עדיין בשטח, בסמכות הפיקוח העירוני להודיע לבעל העסק על הכוונה להסיר את השלט ולאחר חודש ימים תוכל המחלקה להסיר את השלט.

הביקורת לא מצאה בנוהל לעיל התייחסות למטרות יחידת הפיקוח, כמו אופן ניהול וביצוע הפעילות והמשימות ביחידה בתחום הפיקוח, הנחיות ברורות לפקחים על דרכי האכיפה, תאריכי יעד לביקורים חוזרים בעסקים, מתכונת אחידה, סדורה ומחייבת לאיסוף המידע ואופן שמירת המידע במערכת המידע. כמו כן, חסרה התייחסות בנוהל לנתיבי בקרה וביקורת נאותים על עבודה המתבצעת והגדרת יחסי גומלין מול הגופים הרלוונטיים בעבודה השוטפת בעירייה כגון: אגף הגבייה, הנדסה, שפ"ע, רישוי עסקים והמחלקה המשפטית.

7.1.2 **המלצת הביקורת**

יש לעגן בכתב את פעילות ומשימות הפיקוח ביחידה, כך שכל עובדי היחידה יפעלו באופן אחיד. הנהלים יקבעו את תחומי האחריות ואת תהליכי העבודה הנדרשים. תוגדר בנוהל מתכונת אחידה, סדורה ומחייבת לאיסוף המידע במסגרת פעילות יחידת הפיקוח, תוך התייחסות הן לאופן שמירת המידע במערכת המידע והן לחומר הנשמר בתיקים פיזיים. כמו כן, ייכלל פירוט הבקרה הנדרשת לצורך הבטחת יישום מטרות היחידה.

הערת הביקורת

כאמור לעיל, ישנם נהלי עבודה מעודכנים למחלקה אשר הוצגו לביקורת **לאחר עריכת הטיוטה**.

7.2 <u>תהליכי העבודה לאכיפת שילוט</u>

תפקיד הפקחים בנוסף לאכיפת חוק העזר הוא גם אימות נתוני חיוב, רישוי וגבייה.

כלי עבודתם הוא טלפון סלולארי ובו מצלמה דיגיטלית ומטר מדידה.

על כל פקח לסרוק את השלטים המופיעים במערכת השילוט המשתייכים לאזורו ולהשוות בין נתוני השילוט המופיעים ברישומי העירייה למצוי בשטח.

הכלים העומדים לרשות הפקחים לאכיפת השילוט הם הכלים הקיימים לאכיפת חוקי העזר העירוניים (כגון: התראות, ברירות קנס).

האכיפה כוללת את התחומים הבאים:

- דיווח על שינויים במצב השילוט בשטח (שילוט חדש, שינוי בשילוט קיים, הסרת שילוט).
- אכיפת החלטות להסרת שילוט שאינו עומד בקריטריונים.
- אכיפת תשלום חובות.
- בירורים שוטפים.

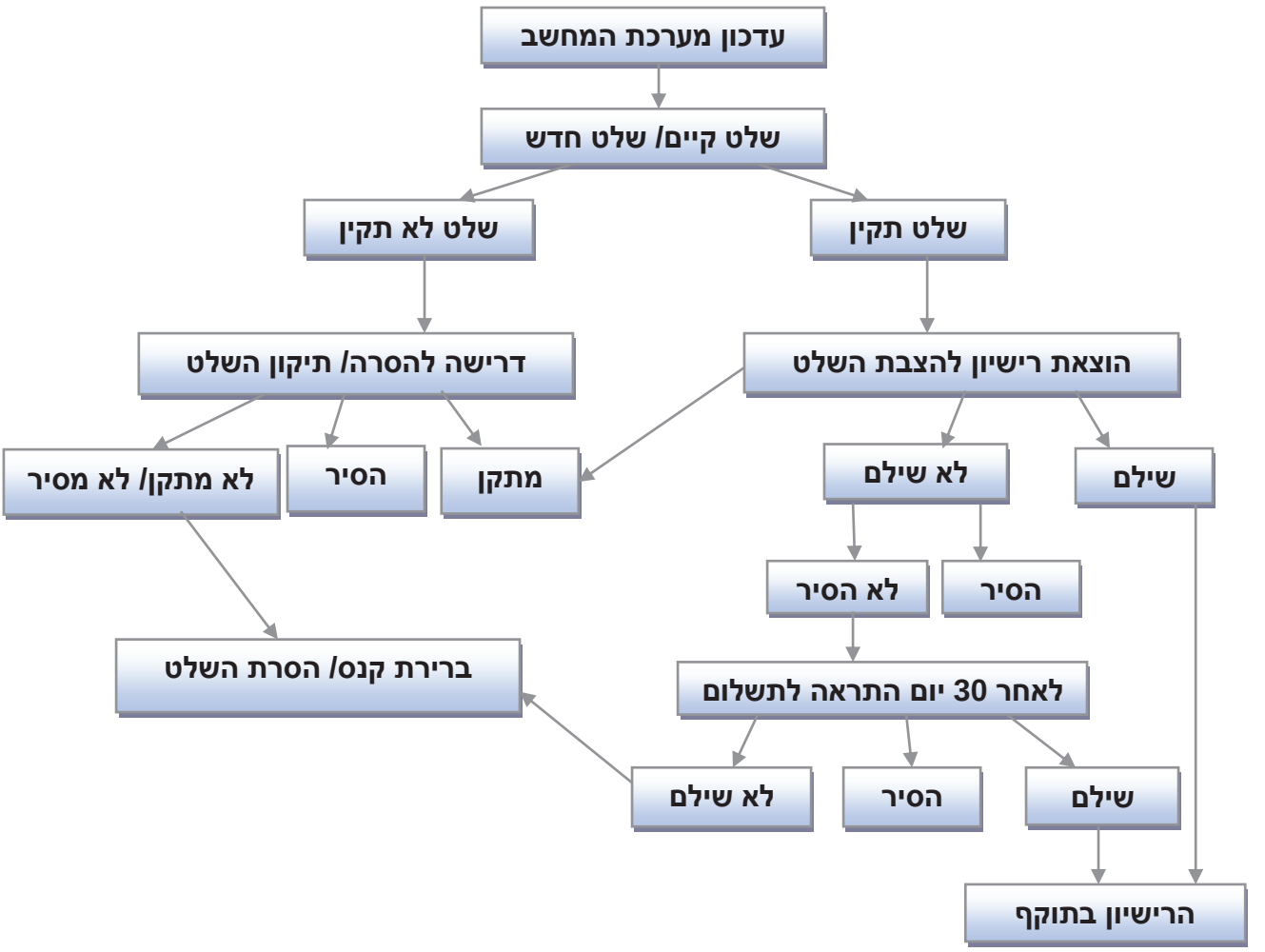
הפקחים מבצעים סיורים קבועים עפ"י תוכנית עבודה אותה קובע המנהל, בוחרים קטע רחוב ובודקים את התאמת השילוט לנתונים שנמצאים בידי המחלקה. בסיום עבודתם בשטח, חוזרים למשרד ובודקים את המידע שנאסף מול הנתונים שבאוטומציה.

לאחר בדיקת מנהל הפיקוח, מעבירה מנהלת המחלקה את הבקשות שנוספו מפעילות הפיקוח לוועדת השילוט המתכנסת אחת לחודש. החלטות ועדת השילוט מוזנות למערכת האוטומציה.

לפי המידע שנמסר לביקורת, אם הפקח מבחין שהיה שינוי בשלט המאושר, הוא חוזר לבעל העסק וממלא טופס בקשה שעליו חותם בעל השלט. במקרה שהשלט חורג בכל קנה מידה כך שלא ניתן לאשרו, מתבקש בעל העסק להורידו ומקבל התראה מהמסופון. התעלמות מההתראה גוררת ברירת קנס.

בנוסף, נמסר כי מנהלת המחלקה ומנהל הפיקוח יוצאים לשטח אחת לתקופה לא מוגדרת ומבצעים ביקורות שטח אחר פעולות הפקחים. אחת ל-3 חודשים מכין המנהל ריכוז תקופתי של פעולות הפיקוח.

להלן תרשים זרימה המתאר את הליך הפיקוח:



על מנת לעמוד על היקף פעולות הפיקוח על השילוט בתקופה שנבדקה, הביקורת ביקשה לבחון את הנתונים בדבר פעילות המחלקה לשנת 2014. להלן ריכוז הפעילות לשנת 2014:

חודש	בקשות לרישיונות	ביקורת בעסקים	תלונות	התראות	שלטים שהורדו	חלוקת אגרות רישוי	ברירות קנס
ינואר	0	335	8	6	3	24	6
פברואר	64	301	6	2	2	6	4
מרץ	52	195	13	6	6	1	14
אפריל	0	91	12	1	2	1	4
מאי	52	208	14	3	3	4	3
יוני	45	216	7	2	6	4	3
יולי	32	259	14	1	4	4	7
אוגוסט	0	180	10	4	3	2	3
ספטמבר	44	303	9	8	4	4	8
אוקטובר	73	181	10	3	5	3	1
נובמבר	0	229	20	0	4	1	2
דצמבר	68	219	22	0	8	3	16
סה"כ	**430**	**2,717**	**145**	**36**	**50**	**57**	**71**

הדוח הכמותי (מסומן באפור) מראה כי הפעילות נעשית ביעילות נמוכה, דבר המתבטא בכך שפעולות האכיפה והפיקוח (כגון: התראות והסרת שלטים) הינן בשיעורים זניחים ביחס לכמות הביקורות (מסומן בתכלת). לדעת הביקורת הדבר נובע, בין השאר, בשל אי קיומה של תוכנית עבודה יעילה לאכיפה.

ראוי לציין, כי מרבית בעלי העסקים אינם פועלים לפי דרישות העירייה ולפי הוראות חוק העזר האוסר הצגת שלט ללא רישיון מתאים.

מרבית בעלי העסקים בעיר מציבים את השלטים **ללא** בקשת אישור מהעירייה ובכך נגרם לעירייה נזק בשל אי מיצוי הכנסות. רק לאחר פנייה מגורמי האכיפה העירוניים, מתחיל להתבצע הליך קבלת רישיון השילוט והסרת השלטים אשר אינם יכולים להיות מאושרים.

מנהלת המחלקה מסרה כי המחלקה עושה את מירב המאמצים ומפרסמת באתר האינטרנט העירוני את הכללים וההנחיות להצבת שלטים, ובכלל זה הגשת בקשה טרם הצבת השלט.

7.2.1 בדיקת שלטים שהוסרו לחודש 12/2014.

נערכה בדיקה מדגמית של שלטים שיש להסירם. לצורך כך, הביקורת ערכה סיור ברחבי העיר ובחנה את הסרת 8 השלטים עליהם דווח במסגרת דוח ריכוז פעילות עבודת הפקחים לחודש דצמבר 2014, כפי שעולה מהטבלה לעיל.

ב-15.03.2015 הביקורת קיבלה את רשימת השלטים שהוסרו ואת סיבת הסרת השלטים ממנהלת המחלקה. ב-16.03.2015 נערך סיור באתרים מהם דווח כי הוסרו השלטים.

ממצאי הביקורת העלו מקרה אחד בו שלט ברחוב ז'בוטינסקי 48 הוסר ממקומו המקורי והועבר למקום אסור אחר. להלן צילום השלט:

צילום הפקח לפני הסרת השלט 29.12.14	צילום הפקח לאחר הסרת השלט 30.12.14
	

צילום הביקורת בתאריך 16.3.15



השלט הוסר יום למחרת

הצבת השלט מעל העסק

המיקום החדש של השלט במועד בדיקת הביקורת

כלומר, שלושה חודשים לאחר הסרת השלט, נתלה השלט מחדש באופן לא חוקי.

מנהלת המחלקה מסרה כי פקחי המחלקה איתרו את הצבת השלט מחדש עוד לפני הערת הביקורת. הנושא נדון בישיבת וועדת שילוט מתאריך 16/03/2015 (יום לאחר שהביקורת קיבלה לידיה את רשימת השלטים שהוסרו ובאותו יום בו ביצעה הביקורת את הבדיקה) ואושרה הצבת השלט בחלון הראווה.

7.2.2 <u>מסקנות</u>

7.2.2.1 ההנחיות לפקחים אינן מעוגנות בנוהל כתוב ומפורט ואינן מקיפות את רוב האפשרויות העשויות להתעורר.

7.2.2.2 לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה שנתית עם הגדרת יעדים כמותיים לצד כלי מדידה ובקרה בהתאם.

7.2.2.3 לא מתבצעת רוטציה בתפקידי הפיקוח.

7.2.2.4 המחלקה אינה מבצעת פעולות אפקטיביות ואינה משתפת מידע עם מחלקות אחרות בעירייה למניעת הצבת שלטים לפני הגשת הבקשה, בניגוד להוראות חוק העזר. מצב שבו מרבית בעלי העסקים בעיר מציבים שלטים על עסקיהם ללא בקשת רישיון מהעירייה אינו

תקין וקיימת אפשרות כי יוצבו שלטים המהווים סכנה לציבור ו/או פוגעים ברגשות הציבור והדבר אף עלול להוות סכנה בטיחותית.

7.2.3 **המלצות הביקורת**

7.2.3.1 יש להגדיר תוכנית עבודה שנתית עם הגדרת יעדים כמותיים.

7.2.3.2 מומלץ כי העירייה תבצע פיקוח לאיתור שלטים שהוצבו בניגוד להוראות חוק העזר, לרבות שלטים שהוצבו ללא רישיון וללא תשלום אגרה.

7.2.3.3 מומלץ להגדיר, במסגרת תכנית עבודה שנתית ונהלי העבודה של הפקחים, בדיקות חוזרות בבתי עסק שהונחו להסיר שלטים, בכדי לוודא כי השלטים האסורים לא נתלים בשנית לאחר שהפקחים עוזבים.

7.2.3.4 מומלץ לבחון הטלת קנסות גבוהים על בעלי עסק שיתלו בשנית שלטים אסורים לאחר שהוסרו על ידי הפקחים.

7.2.3.5 מומלץ לבצע רוטציה בין הפקחים באזורי הפיקוח.

מנהלת המחלקה מסרה כי לאור המלצת הביקורת, המחלקה תפעל לבצע רוטציה באזורי הפיקוח של הפקחים. עוד נמסר, כי איתור שלטים שהוצבו לפני הגשת הבקשה יתאפשר רק בתיאום ושיתוף פעולה מלא עם מחלקות העירייה השונות, בין היתר, מחלקת הארנונה. המחלקה תעשה כל שביכולתה על מנת לקיים שיתוף פעולה כאמור.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה *כי לפקחים יש תכנית עבודה שנתית. יודגש, כי במחלקת שילוט ופרסום יש רק שני פקחים, אשר במסגרת עבודתם השוטפת אחראים על כל העיר ובכלל זה גם על פיקוח ואכיפה. כמו כן, הערת המבקר מקובלת ומנהלת המחלקה תהיה אחראית לעשות רוטציה בין הפקחים באזורי הפיקוח פעם בשנה.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצאים. תכנית העבודה השנתית של הפקחים, כפי שהוגדרה והוצגה לביקורת, אינה כוללת יעדים וכמויות, על כן, לדעת הביקורת, אינה מהווה כלי ניהול אפקטיבי למדידת תוצאות עבודת הפיקוח ביחס לתכנון השנתי ומקשה על קבלת החלטות של המחלקה.

7.3 <u>הפיקוח על שילוט בחירות –</u>

ב-16/03/2015 נבדק יישום הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ-28/12/2014 שפורסם בחוזר המנהל הכללי 7/2014, הנוגע לאכיפת תעמולת בחירות באמצעות שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי.

הצבת שלט או מודעה בתחומי הרשות מוסדרת ע"י חקיקה (כגון: חוק דרכי תעמולה, חוק עזר, חוק תעבורה, חוק לשון הרע וכד'). בבסיס החוקים השונים עומדות תכליות שונות ובדר"כ אין חוק אחד המכסה את הסוגיה בכללותה.

לשונם של חוקי עזר המסדירים את נושא הצבת השילוט והמודעות בתחומי הרשות המקומית רחבה וחלה לכאורה כמעט על כל שלט וכל מטרה, ללא הבחנה בין סוגי מודעות ושלטים. על מודעות הנושאות מסר פוליטי חל גם חוק התעמולה (סעיפים 10 ו-10א), הקובע עיקרון של הדבקת מודעות על לוחות מודעות, על מטה הבחירות או על דירת מגורים ולא במקומות אחרים. אכיפת חוקי העזר של עיריית רמת גן על מודעות ושלטים שנושאם פוליטי בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה מורכבת ורגישה, דבר שדורש אחריות ושיקול דעת זהיר.

7.3.1 ממצאי הביקורת

העירייה לא הציבה לוחות מודעות ייעודיים ברחבי העיר לפרסום ושילוט בחירות, אלא אפשרה לזכיין שילוט חוצות להציב שילוט בחירות על גבי שלטי החוצות.

הביקורת מציינת בחיוב כי בסיור מקיף שערכה ערב בחירות בכל רחבי העיר לא נתקלה בשלטי בחירות אסורים, אלא על גבי שלטי חוצות מוסדרים.

חוק העזר אינו מתייחס לשילוט בחירות, אף על פי כן, הוראות החוק בכל הנוגע לשלטי בחירות ברחבי העיר נאכפו כנדרש.

8. רישיון לשלט

8.1 הגשת בקשה להצבת שילוט

בסעיף 3 לחוק העזר העירוני נקבע, בין היתר, כי: "**(א) המבקש להציג שלט, יגיש בקשה לכך לראש העיריה ויצרף לה תרשים של הצורה, המידה, הסוג והתוכן של השלט שבדעתו להציג, החומר ממנו עשוי השלט, המקום שבו יוצג וסביבת המקום...**".

סעיף 10 ג לחוק העזר קובע: "**(ג) לא יאיר אדם שילוט על ידי חשמל, אלא אם כן השלט מצויד במפסק פחת והצנרת המספקת חשמל לשילוט מוסתרת, והם עברו ביקורת של חשמלאי מוסמך שאישורו בכתב מצוי בידי בעל השלט**".

לפי המצוין לעיל, גורם המעוניין להציב שלט בשטח המוניציפאלי של העיר, שטחים ציבוריים ופרטיים, נדרש להגיש לוועדת השילוט בקשה לרישיון להצבת שלט ולצרף בין היתר, תרשים הדמיה של השלט המוצע ואישור חשמלאי בודק מוסמך לשלט מואר בלבד. הגשת בקשה הינה השלב הראשון בתהליך הצבת שילוט לכל מי שחפץ בכך.

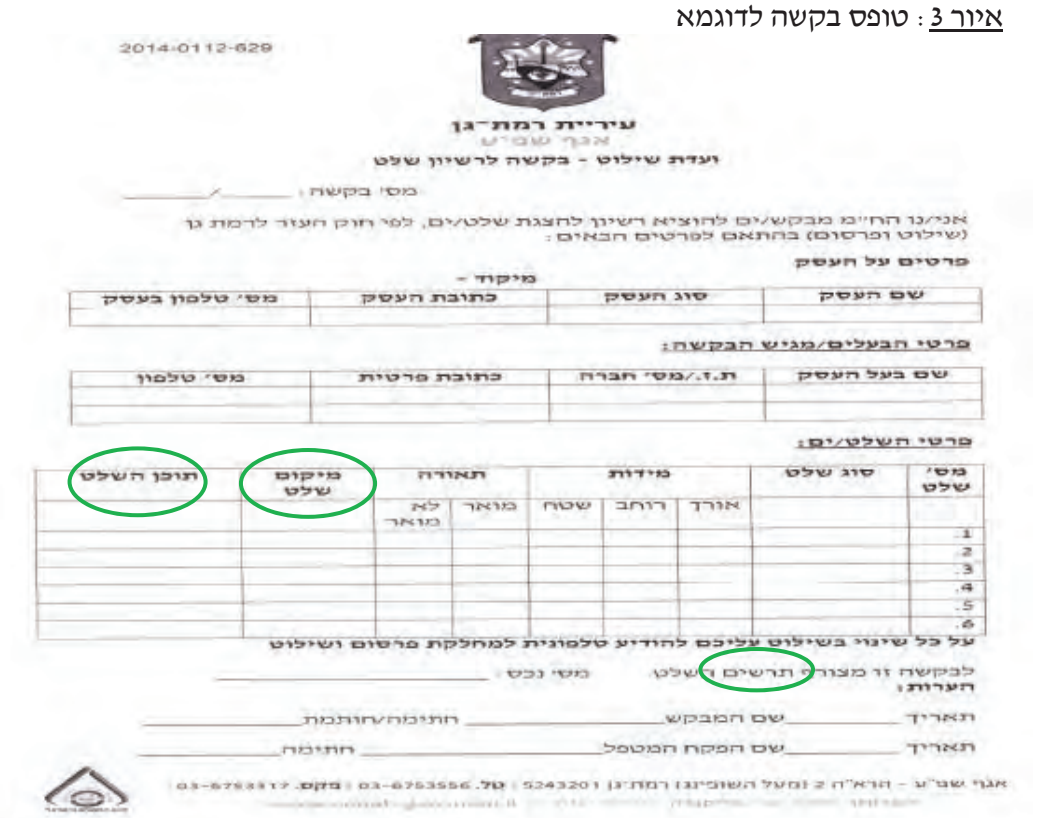
הגשת בקשה מסודרת, הכוללת את מלוא הטפסים והנתונים הנדרשים, מאפשרת לדון בבקשות על פי הקריטריונים שנקבעו ולקיים מעקב אחר הצבת השלטים.

8.1.1 ממצאי הביקורת

מבדיקת הביקורת עולה כי רוב בעלי העסקים מציבים את השלט עם פתיחת העסק ובמקרה שהפקחים מאתרים את השלט הם ממלאים טופס בקשה, מחתימים את בעל השלט, מבקשים צירוף של המסמכים הנדרשים ומגישים את הטפסים לדיון בישיבת ועדת השילוט הקרובה.

הביקורת ביקשה לקבל טופס בקשה ובחנה האם הנתונים והמידע הנדרש ממגיש בקשה לדווח למחלקת השילוט במסגרת הטופס מספקים מידע מלא הנדרש בהוראות חוק העזר העירוני.

<u>איור 3</u> : טופס בקשה לדוגמא



2014-0112-629

עיריית רמת-גן
אגף שפ"ע
ועדת שילוט - בקשה לרשיון שלט

מס' בקשה: _____/_____

אנו/נו החתימ מבקש/ים להוציא רשיון לחצבת שלט/ים, לפי חוק העזר לרמת גן (שילוט ופרסום) בהתאם לפרטים הבאים:

פרטים על העסק

מיקוד -

שם העסק	סוג העסק	כתובת העסק	מס' טלפון בעסק

פרטי הבעלים/מגיש הבקשה:

שם בעל העסק	ת.ז./מס' חברה	כתובת פרטית	מס' טלפון

פרטי השלט/ים:

מס' שלט	סוג שלט	מידות			תאורה		מיקום שלט	תוכן השלט
		אורך	רוחב	שטח	מואר	לא מואר		
1.								
2.								
3.								
4.								
5.								
6.								

על כל שינוי בשילוט עליכם להודיע טלפונית למחלקת פרסום ושילוט

לבקשה זו מצורפ[illegible] תרשים ה[illegible]שלט מס' נכס: _____

הערות:

תאריך _____ שם המבקש _____ חתימה/חותמת _____

תאריך _____ שם הפקח המטפל _____ חתימה _____

אגף שפ"ע - הרא"ה 2 (מעל השופינג) רמת-גן 5243201 | טל. 03-6753556 | פקס. 03-6753317

8.1.2 **הערות הביקורת**

8.1.2.1 בטופס חסר מידע למילוי בדבר החומר ממנו עשוי השלט ואישור ביקורת של חשמלאי מוסמך, במקרה ומדובר בשלט מואר, כמתחייב בחוק העזר.

8.1.2.2 העירייה מחייבת את בעלי השלטים מיום שהשלט אותר על ידי פקחי מחלקת שילוט. לעיתים יכול היווצר מצב שבמשך מספר חודשים ואף למעלה מכך לא יאותרו שלטים והעירייה לא תחייב את בעלי השלטים באגרה.

8.1.3 **המלצת הביקורת**

מומלץ להוסיף לטופס הצהרת מהנדס מתכנן שלד / קונסטרוקציה של השלט, תכנית קונסטרוקציה של השלט, הצהרת המהנדס האחראי על ביצוע שלד השלט.

מנהלת המחלקה מסרה כי בטופס הבקשה מצוינים הפרטים העיקריים בלבד, כלל ההנחיות מפורסמות באתר האינטרנט העירוני. המחלקה תשקול לציין הפנייה לכללים המלאים באתר האינטרנט העירוני על גבי הטופס.

8.2 <u>רישום הבקשה</u>

בקשות להצבת שלטים מגיעות למחלקה לרוב בעקבות סיורים שעורכים הפקחים. לאחר הסיור מעבירים הפקחים את הבקשות למחלקה.

8.2.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

מנהלת מחלקת פרסום ושילוט מרכזת את הבקשות שהצטברו על גבי קובץ WORD, מצרפת את המסמכים הרלוונטיים ומעבירה לוועדת השילוט אחת לתקופה, בהתאם למועד התכנסות הוועדה. מזכירת המחלקה מרכזת את הבקשות בגיליון אקסל ומעדכנת את החלטת הוועדה לכל בקשה על גבי הקובץ.

הביקורת מעירה כי ניהול ידני מצמצם משמעותית את הבקרה והמעקב אחר הבקשות המוגשות למחלקה.

8.2.2 המלצת הביקורת

מומלץ לבחון אפשרות לניהול הבקשות במערכת הממוחשבת של המחלקה.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי כל הבקשות לרישיון שילוט ממוחשבות וממוספרות בתכנת אקסל. כל בקשה לרישיון שלט, נענית לאחר וועדת השילוט.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצאים. הביקורת מדגישה כי ניהול הבקשות לרישיון שילוט בתכנת אקסל מחליש את הבקרה והמעקב אחר הטיפול בבקשות וחושף את המחלקה לטעויות אנוש ובעקבות כך לאי טיפול בבקשות.

9. ועדת שילוט

9.1 <u>הרכב הוועדה</u>

9.1.1 בנורמה המחייבת בחוק העזר העירוני מוגדרת וועדה 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.

6. הועדה המקצועית תהא רשאית לקבוע קריטריונים להצגת שלטים ופרסום מודעות ברחבי העיר, והם יהיו כלולים בהמלצותיה של הועדה לראש העיריה".

9.1.2 <u>ממצאי הביקורת</u>

חוק העזר העירוני קובע מיהם החברים שצריכים להיות בוועדה.

מבדיקת הביקורת עולה כי בוועדת שילוט בעירייה חברים מנהל אגף שפ"ע, נציג המחלקה המשפטית ומנהלת מחלקת פרסום ושילוט.

הביקורת מעירה, כי העובדה שהוועדה מונה 3 חברים בלבד ולא 4 לכל הפחות ובנוסף, אינה כוללת את מנהל מחלקת איכות הסביבה, הינה בניגוד לחוק העזר. העובדה שמנהל אגף הנדסה או נציגו אינם חברים ו/או מוזמנים קבועים לוועדה, מהווה פגם ניהולי.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי האגף קיבל בחיוב את המלצת המבקר והתווסף מנהל מחלקת מדיה לצוות וועדת השילוט. לגבי השתתפותו של מנהל מחלקת איכות הסביבה בוועדת השילוט, נציג בוועדה זו הינו מנהל אגף שפ"ע שמחלקה זו בתחום אחריותו וסמכותו.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> מנהל האגף משמש הן נציג אגף התברואה (בשמו הנוכחי "אגף שפ"ע") והן נציג מחלקת איכות הסביבה. לדעת הביקורת, יש לבחון את הצורך בשני בעלי תפקידים המיוצגים על ידי אותו גורם האחראי על שני התחומים **ולעדכן את חוק העזר בהתאם.**

לדעת הביקורת, **במידה ויוחלט כי נדרשים שני נציגים**, הן נציג מחלקת איכות הסביבה והן נציג אגף התברואה, יש למנות שני בעלי תפקידים שונים כחברים בוועדה.

9.2 תדירות ישיבות הוועדה והתנהלותה

חוק העזר העירוני אינו מתייחס לתדירות הישיבות ואופן ניהול הישיבות. עם זאת, בכל ישיבה של הועדה יש לרשום בפרוטוקול את שמות הנוכחים, מהלך הדיונים ותוצאות ההצבעה.

9.2.1 ממצאי הביקורת

הביקורת ביקשה ללמוד על תדירות ישיבות הוועדה ואופן תיעוד הדיונים.

מהביקורת עולה כי בשנים 2013-2014 התכנסה הוועדה **14 פעמים ודנה בעשרות עד מעל ל- 100 בקשות להצבת שלטים בכל ישיבה**, כדלקמן:

תאריך התכנסות הוועדה	מס' הבקשות לשלטים חדשים	מס' הבקשות הנוספות
27/01/13	111	2
21/03/13	77	3
12/05/13	63	10
10/07/13	69	3
10/09/13	63	2
30/10/13	52	1
25/12/13	106	10
17/02/14	86	10
30/03/14	61	10
21/05/14	59	6
27/07/14	94	11
14/09/14	55	7
28/10/14	73	9
17/12/14	68	5

מעיון בפרוטוקולים עולה כי הוועדה עורכת פרוטוקול לכל ישיבה ומציינת את הנושאים שנדונו, בקשות בעלי העסקים והחלטותיה.

הביקורת מעירה כי העובדה שכל בקשה לשילוט מצריכה את אישור הוועדה, מסרבלת את התהליך וכתוצאה מכך עלולה לפגוע באיכות השירות הניתן לתושב.

9.2.2 **המלצת הביקורת**

מומלץ לבחון קביעת מסלול של אישור וועדה ומסלול מקוצר לאישור שילוט ע"י מנהלת המחלקה, בהתאם לסוג השלט.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי האגף אינו מקבל את המלצת המבקר לבחון קביעת מסלול מקוצר לאישור שילוט וכל שלט עובר דרך וועדת שילוט.*

9.3 אישור המלצות ועדת שילוט

במסגרת דיוני הוועדה מתקבלות החלטות, בין היתר, בדבר בקשות חדשות להצבת שילוט, בקשות הנחה או ביטול אגרת גבייה מסיבות שונות וכדומה.

הוועדה נדרשת לדון בבקשות ולקבל החלטות על בסיס הקריטריונים שנקבעו על ידי העירייה והסמכות שהוקנתה לה בחוק העזר העירוני.

המלצות הוועדה כעולה מחוק העזר טעונות אישור ראש העיר, או מי שראש העיר הסמיכו לכך.

9.3.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

מהביקורת עולה כי המלצות הוועדה אינן מובאות לאישור ראש העיר. כמו כן, לא נמצא כי ראש העיר הסמיך מי מבעלי התפקידים בעירייה לאשר את החלטות הוועדה, בין היתר בדבר הצבת שלטים חדשים או מתן הנחות ופטורים, כנדרש בהוראות חוק העזר העירוני.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה *כי בעקבות דו"ח המבקר, יצא מכתב על ידי ראש העיר, מר ישראל זינגר, כי הוא מסמיך את מר ראובן שמר, מנהל אגף שפ"ע, בנושא פרסום ושילוט.*

9.4 <u>בקשות לביטולים ערעורים ו/או מתן הנחות</u>

בחוק העזר העירוני נקבעה חובת תשלום אגרת שילוט, וכן מצוינים המקרים בהם בעל שלט פטור מאגרת שילוט, כולה או מקצתה, כמפורט להלן:

"אגרת רישיון לשלט

7.(א) בעד מתן רישיון לשלט או חידושו, תשולם לעירייה אגרה בשיעורים הנקובים בתוספת הראשונה.

(ב) ראש העירייה רשאי לפטור מציג שלט מתשלום האגרה, כולה או מקצתה, בגלל אופיו הציבורי של השלט, אם הועדה המקצועית המליצה על כך.

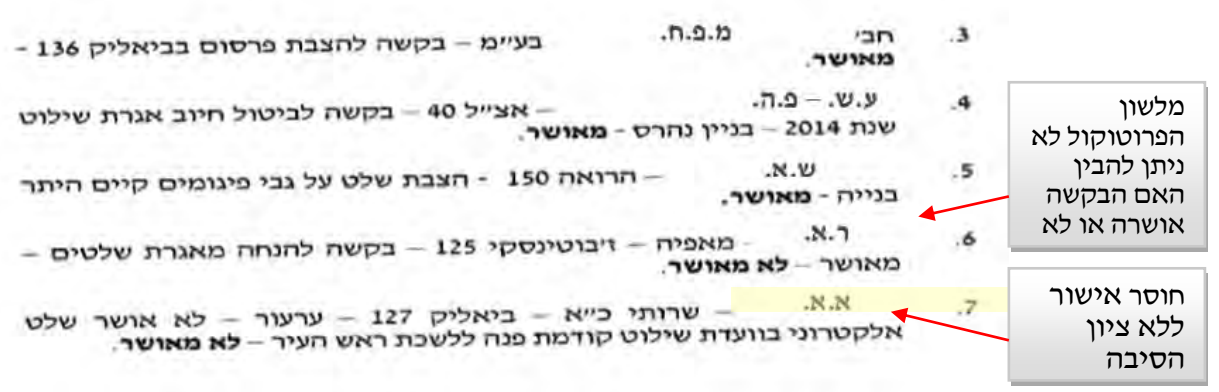
(ג) הוגשה בקשה לרישיון לשלט שאינו מיועד לעשיית רווחים, מטעם מוסד ציבורי שעיקר פעולתו נוגע לחינוך, תרבות, מדע, צדקה, סעד, בריאות או ספורט, ובלבד שהשלט מיועד לקידום אחת הפעולות האמורות - יהא הרישיון פטור מתשלום אגרה".

9.4.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

הוועדה דנה בבקשות נוספות של בעלי שלטים, כגון: בקשות לביטול חיובי אגרה, בקשות להנחות באגרה, ערעור על החלטות הוועדה, ביטולי חובות ישנים וכדומה.

מסקירת הפרוטוקולים עולה כי הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה של חברי הועדה אינם מפורטים בפרוטוקול. נמצא אף מקרה בו הפרוטוקול מציין לגבי אותה בקשה "מאושר - לא מאושר" ולא ניתן להבין האם הבקשה אושרה או לא.

להלן מספר דוגמאות מתוך פרוטוקול ועדת שילוט 2014-0112-560 מיום 28/10/14:



להלן המקרים שבהם ניתנו הנחות בשיעור של 50% בשנת 2015 (מתוך קובץ ההנחות):

זיהוי פיזי	כתובת שלט	קוד שלט	גודל מ"ר	תעריף לפני הנחה (ב-₪)	תעריף לאחר הנחה (ב-₪)	אחוז ההנחה
703001951800049	לא מצוין	51	20	104.2	52.1	50%
703001951800050	לא מצוין	51	20	104.2	52.1	50%
703001951800002	ביאליק 33	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800004	ביאליק 33	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800033	לא מצוין	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800034	לא מצוין	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800035	ביאליק 36	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800036	ביאליק 36	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800040	ביאליק 36	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800041	ביאליק 36	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800042	ביאליק 36 חנות 2	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800048	לא מצוין	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800054	לא מצוין	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800058	לא מצוין	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800060	ביאליק 37	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800063	ביאליק 37	51	25	104.2	52.1	50%
703001951800001	ביאליק 46	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800003	לא מצוין	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800005	לא מצוין	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800006	לא מצוין	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800032	ביאליק 47 קומת קרקע	59	26	333.3	166.6	50%
703001951800053	ביאליק 47 קומת קרקע	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800061	ביאליק 47 קומת קרקע	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800062	ביאליק 47	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800064	לא מצוין	49	26	83.3	41.6	50%
703001951800055	לא מצוין	49	36	83.3	41.6	50%
703001951800059	לא מצוין	49	36	83.3	41.6	50%
703001951800031	ביאליק 147	63	39	333.6	166.8	50%
703001951800039	ביאליק 147	63	39	333.6	166.8	50%
703001951800043	בצלאל 1 ק.ק	49	39	83.3	41.6	50%
703001951800044	בצלאל 1 ק.ק	49	39	83.3	41.6	50%
703001951800051	בצלאל 1 ק.ק	49	39	83.3	41.6	50%
703001951800052	בצלאל 1 ק.ק	49	39	83.3	41.6	50%
703001951800056	בצלאל 1 ק.ק	49	39	83.3	41.6	50%

זיהוי פיזי	כתובת שלט	קוד שלט	גודל מ״ר	תעריף לפני הנחה (ב-₪)	תעריף לאחר הנחה (ב-₪)	אחוז ההנחה
703001951800057	לא מצוין	49	39	83.3	41.6	50%
703001951800030	לא מצוין	51	64	104.2	52.1	50%
703001951800047	בן גוריון 42 ק.ק	53	64	416.9	208.4	50%
703001951800037	זבוטינסקי 3 ק.קרקע	53	84	416.9	208.4	50%
703001951800038	זבוטינסקי 3 ק.קרקע	53	84	416.9	208.4	50%
703001951800045	זבוטינסקי 65	53	100	416.9	208.4	50%
703001951800046	דרך בן גוריון דוד 4	53	160	416.9	208.4	50%
703001951800008	הראה 104	59	240	333.3	166.6	50%
703001951800009	הראה 104 רג 52401	53	240	416.9	208.4	50%
703001951800007	לא מצוין	53	280	416.9	208.4	50%
703001951800010	לא מצוין	53	280	416.9	208.4	50%

להלן מס׳ מקרים נוספים שעלו במדגם מתוך הפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לשילוט:

תאריך	מהות הבקשה	סיבה	המלצה	הערת הביקורת
28/10/14	בקשה לביטול חיוב אגרה לשנת 2014	הבניין נהרס	מאושר	אין הערות
28/10/14	ביטול חיוב אגרה לשנים 2000-2004 בסך 21,969 ₪	לא מצוין בפרוטוקול	מאושר	נמסר, כי החייב בשנים אילו התחלף ולא עלה בידי המחלקה לאתרו. כל הניסיונות לגביית החוב לא צלחו ולכן הוחלט לבטל את החוב.
27/07/14	בקשה לביטול חיוב אגרה לשנת 2013	העסק נפתח ב- 8/2013 ונסגר בסוף שנת 2013	מאושר	אין הערות
	בקשה לביטול או הנחה באגרה לשנת 2014	העסק נסגר במהלך השנה	מאושר 50% הנחה	אין הערות
21/05/14	בקשה להנחה בחוב אגרת שילוט	לא מצוין בפרוטוקול	מאושר 50% הנחה	לא ברורה הסיבה לאישור ההנחה
30/03/14	בקשה להנחה באגרת שילוט לשנת 2014	לא מצוין בפרוטוקול	מאושר 50% הנחה	לא ברורה הסיבה לאישור ההנחה

הביקורת מעירה בחומרה על כך שהוועדה המקצועית מקבלת החלטות של מחיקה ו/או הנחה ו/או סירוב בקשת שילוט ללא ציון הנימוקים בפרוטוקול.

היעדר רישום עילת המחיקה בפרוטוקול מצמצם משמעותית את הבקרה והמעקב אחר ההחלטות המתקבלות בוועדה, ופוגם בשקיפות המחויבת על פי כל אמות המידה הציבוריות המהוות נדבך חשוב בקשר של האזרח עם העירייה.

9.4.2 **המלצת הביקורת**

יש להציג בפרוטוקול את הסיבות לסירוב ו/או מחיקה ומתן הנחות בבקשות הקשורות באגרת השילוט.

מנהל אגף שפ״ע מסר בתגובה *כי האגף מקבל את המלצת הביקורת ונושא זה ייבחן מול השירות המשפטי בעירייה.*

10. תעריפי אגרת שלטים (מעודכן לינואר 2015)

10.1 <u>רקע כללי</u>

בסעיף 7 לחוק העזר העירוני נקבע כי: "**(א) בעד מתן רישיון לשלט או חידושו, תשולם לעירייה אגרה בשיעורים הנקובים בתוספת הראשונה**". להלן תעריפי החיוב שנקבעו על ידי העירייה:

קוד לחיוב	תיאור השלט	אגרה שנתית
749	עד חצי מטר מואר	83.30
750	עד חצי מטר מואר – נוסף	166.60
751	עד חצי מטר רגיל	104.20
752	עד חצי מטר רגיל – נוסף	208.40
753	רגיל עד 4 מטר	416.90
754	רגיל נוסף	833.80
755	רגיל מעל 4 מטר	104.20
756	רגיל נוסף	208.40
757	שלט דופן דגל רגיל	416.90
758	שלט דופן דגל נוסף	833.80
759	שלט מואר עד 4 מטר	333.30
760	שלט מואר - נוסף	666.60
761	שלט מואר מעל 4 מטר	83.30
762	שלט מואר נוסף	166.60
763	שלט דופן דגל – מואר	333.60
764	שלט דופן דגל מואר נוסף	667.20
765	תבנית ראוה	166.70
767	פרסום מיוחד מעל 10 מ'	564.90
768	שלט חוצות מתחת ל- 10 מ'	14,794.00

בסעיף 5 לחוק העזר העירוני נקבע: "**(א) תוקפו של רישיון הוא עד ה-31 בדצמבר של השנה שבה ניתן**".

כלומר, בעל עסק המבקש להציב שלט נדרש לשלם אגרה לאחר קבלת האישור העקרוני, וב-31.12 של השנה בה שילם את האגרה תם תוקף הרישיון לשלט. לצורך חידוש הרישיון נדרש בעל העסק לשלם אגרה לשנה העוקבת.

10.2 <u>חיוב בעלי עסקים</u>

בחודש נובמבר של כל שנה, מעבירה מנהלת המחלקה לאיש המחשוב בעירייה, בקשה להפיק חיובים לכל בעלי העסקים שהציבו שלטים, על פי הרישום במחלקה.

איש המחשוב מפיק את החיובים מתוכנת האוטומציה בקובץ ייעודי ומעביר בהודעת דואר אלקטרוני למנהלת המחלקה. האחרונה מצרפת את תמונות השלטים של כל בית עסק ומעבירה לבית דפוס, להדפסת הודעת חיוב הכוללת צילום של השלט.

מנהלת המחלקה שולחת בדואר את הודעות החיוב לבעלי העסקים, ובה נקבע כי יש לשלם את האגרה עד ל-28/02.

מבדיקה הביקורת עלה כי בשנת 2015, עד ל-31/10/15, הופקו חיובים בסך כולל של 4,089,003 ₪. נכון למועד הבדיקה, ב-23/11/15, שיעור הגבייה עמד על 84.29%. יתרת החייבים למועד זה היא 642,272 ₪ מתוך 405 חייבים שונים.

10.3 <u>חיובים בחסר</u>

עסקים רבים נסגרים ונפתחים במהלך השנה. היות שאגרת רישיון השילוט הינה אגרה שנתית, הרי שעסק שנסגר במהלך השנה אינו זכאי להחזר האגרה בגין יתרת השנה שבה היה סגור מחד, ומאידך עסק שנפתח במהלך השנה מחויב באגרה שנתית בשיעור מלא, בלא קשר למועד פתיחת העסק.

הביקורת ביקשה לבחון האם עסקים שנפתחים במהלך השנה מחויבים באגרת שילוט ופרסום בגין כל השנה.

לביקורת נמסר כי ככלל, המחלקה מחייבת את בעלי השלטים באגרה שנתית, בגין כל השנה, ללא קשר למועד הצבת השלט.

10.3.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

המחלקה אינה נוהגת לחייב את בעלי השלטים שהציבו שלט בחודשיים האחרונים של השנה (קרי: שלטים שהוצבו בחודשים נובמבר ודצמבר) מתוך התחשבות בבעל העסק שיידרש לשלם אגרת שילוט בגין שנה שלמה, על אף שהשלט הוצב מעל העסק במשך תקופה של כ- 10% מהשנה או אף פחות מכך.

העובדה שעסקים חדשים שנפתחים בחודשים נובמבר ודצמבר אינם מחויבים באגרת שילוט , ללא מתן אישור לכך מגורם מוסמך, מהווה חריגה מסמכות ועומדת בניגוד להוראות חוק העזר העירוני.

10.3.2 **המלצות הביקורת**

10.3.2.1 מומלץ לבחון את ההחלטה בלשכה המשפטית.

10.3.2.2 לקבוע מדיניות העירייה בנושא ובמידת הצורך לעדכן את חוק העזר העירוני.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי האגף מקבל את המלצת הביקורת להוצאות חיובי אגרות לעסקים המציבים שלטים בחודשים נובמבר-דצמבר.*

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u> הביקורת מבקשת להדגיש כי הערותיה הינן לבחון את ההחלטה, לקבוע מדיניות ובמידת הצורך לעדכן בהתאם.

10.4 <u>שלטים שלא נמצא חיוב בגינם</u>

10.4.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

הביקורת ערכה סיור ברחובות העיר וביקשה לבחון האם מוצבים שלטים מבלי שהעירייה חייבה את בעלי העסקים.

בשל הקושי שבאיתור העסקים המחויבים בשילוט על פי כתובת העסק ומספר המשלם כפי שמופיע בקובץ שהתקבל ממחלקת השילוט, ערכה הביקורת בדיקה של כמות השלטים המחויבים לאורך רחובות נבחרים לבין כמות העסקים שנצפו באותו רחוב. להלן ממצאי הבדיקה <u>המדגמית</u> של עסקים המחויבים באגרת שילוט ברחובות שנדגמו:

שם הרחוב	***כמות העסקים המחויבים***	***כמות העסקים שנצפו עם שלט בבית העסק***	***כמות העסקים שאינם מחויבים***
אליהב	6	8	2
היצירה	23	35	12
הרימון	2	2	0
הרקון	21	27	6
חילזון	13	19	6
צוריאל	1	1	0
הבונים	16	10	(6)

שוהם	7	33	26
התע"ש	6	12	6
סה"כ	**95**	**147**	**52**

מהסיור שערכה הביקורת עולה כי כ- 35% מהעסקים שנצפו על ידי הביקורת לא חויבו באגרת שילוט.

10.5 <u>עסקים שמופיעים בקובץ הארנונה ואינם מחויבים באגרת שילוט</u>

כל בעל עסק מחויב בתשלום ארנונה בהתאם לתעריף הקבוע בצו הארנונה.

הביקורת ערכה השוואת נתונים באמצעות כלים ממוחשבים בין מס' העסקים הרשומים בקובץ הארנונה לבין מס' העסקים המחויבים בפועל באגרת שילוט מתוך קובץ זה. בהתאם לקובץ הארנונה, **7,676 עסקים משלמים ארנונה בעיר.**

מסקירת קובץ הארנונה עולה כי **כ-2,276 עסקים מוגדרים בקובץ הארנונה כעסקים שלא מחויבים באגרת שילוט או שלא נהוג להציב בהם שלט** בשל מאפייניהם, כגון: אדמה חקלאית, מבנה חקלאי, מבנה עירוני, בתי ספר וגנים, מעונות סטודנטים וכדומה.

אם נפחית את העסקים הנ"ל, יוותרו בקובץ הארנונה כ- 5,400 עסקים בקובץ הארנונה.

הביקורת מעריכה, בהתאם לסיור שערכה ברחבי העיר כמפורט בסעיף 10.4 לעיל, ולאור ניסיונה, כי כ- 30% מהעסקים הרשומים בקובץ הארנונה אינם תולים שלטים בפתח העסק. כלומר, 1,620 עסקים מתוך 5,400.

מכך נובע כי כ-70% מהעסקים משלמי הארנונה, הרשומים בקובץ הארנונה, מהווים פוטנציאל הכנסות לגבייה מאגרות שילוט. כלומר, 3,780 עסקים מתוך 5,400.

על פי נתוני מחלקת השילוט, 2,456 עסקים רשומים כמחויבים באגרות שילוט.

<u>להערכת הביקורת, כ-1,324 עסקים (3,780 עסקים פוטנציאליים פחות 2,456 עסקים שמחויבים באגרות שילוט) תולים שלטים בפתח בית העסק ואינם מחויבים באגרת שילוט.</u>

מבדיקה ממוחשבת שערכה הביקורת לנתוני השילוט שהועברו ממחלקת השילוט עלה כי היחס שבין מס' העסקים המחויבים באגרת שילוט (2,456 עסקים) לבין מס' השלטים המחויבים (5,324 שלטים) עומד בממוצע על כ- 2.17 שלטים לעסק, כאשר הממוצע לחיוב לשלט הינו 710 ₪ לשלט.

הביקורת העריכה בחסר את ההכנסות הפוטנציאליות, לפי ממוצע של 1.75 שלטים לעסק כאשר מחיר ממוצע לשלט נקבע על 500 ₪, בהנחה שהשלטים שאינם מחויבים הינם שלטים קטנים שישנו קושי לאתרם. להלן טבלה המסכמת את הפסד ההכנסות הפוטנציאליות, לכאורה, מעסקים שאינם מחויבים באגרת שילוט **(יצוין, כי מדובר בהערכה בלבד, על פי נתוני מערכות המידע והנחות הביקורת. תתכן סטייה לנתוני האמת בעקבות אי דיוקים בהנחות):**

מספר העסקים שאינם מחויבים עפ"י הערכת הביקורת	ממוצע שלטים לעסק	מספר שלטים שאינם מחויבים עפ"י הערכת הביקורת	ממוצע חיוב לשלט ב-₪	חוסר הגבייה השנתי בתחום אגרות השילוט מוערך ב-₪
1,324	1.75	(1,324*1.75) 2,317	550	**1,274,350**

לאור האמור לעיל, הביקורת מעריכה כי העירייה אינה ממצה את מלוא פוטנציאל הגבייה בגין אגרת שילוט.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי קובץ הארנונה לעסקים אינו יכול להוות קנה מידה לנושא השילוט בעיר. ישנם מספר רב של בניינים, כדוגמת בניין שער העיר, שבתוך מבנה אחד יש מספר רב של עסקים שלהם יש חיוב ארנונה, ושאין להם שילוט. כמו: משרדי עו"ד, רו"ח.*

<u>הערת הביקורת לתגובה האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצא. לדעת הביקורת ומניסיון עבר, על אף שרשימת העסקים המופיעים בקובץ הארנונה כוללים עסקים רבים שאין להם שלט, ניתוח נכון של רשימת העסקים בקובץ יכול להוות בסיס לאיתור עסקים שאינם מחויבים באגרת שילוט.

הביקורת מציינת כי תוצאות סקר שילוט שנערך בעקבות הערת הביקורת, העלו כי ישנם כ-2,400 שלטים ברחבי העיר שלא חויבו בשנת 2015, אשר עשויים להניב לעירייה כ-1,100,000 ₪.

10.6 <u>שלטים שרשומים במחלקת רישוי עסקים ושאינם מחויבים באגרת שילוט</u>

הביקורת קיבלה לידיה את רשימת העסקים שהגישו בקשה לרישיון עסק ממחלקת רישוי עסקים וביצעה השוואת נתונים באמצעות כלי תחקור נתונים ממוחשב, בין העסקים הרשומים במחלקת רישוי עסקים לבין העסקים המחויבים באגרת שילוט, כפי שהועברו מהמחלקה.

מהשוואת הנתונים אותרו **<u>1,475</u>** עסקים בעיר להם רישיון עסק מאושר ואינם מחויבים בגין אגרת שילוט.

הביקורת מעירה כי השוואת הנתונים בין מערכות המידע השונות בעיר מהווה פעולת בקרה בסיסית, אשר עשויה לסייע לבעלי התפקידים האחראים על נושא השילוט לאתר שלטים שאינם מחויבים באגרה ובכך להגדיל את פוטנציאל ההכנסות של העירייה. העובדה שאותרה כמות של 1,475 עסקים בעלי רישיון בעיר שאינם מופיעים בקובץ השילוט עשויה להעיד כי יתכן וישנם עסקים בעיר שתלו שלטים אולם אינם מחויבים באגרה ובכך נפגם משמעותית מיצוי ההכנסות מאגרת שילוט.

10.6.1 הערות הביקורת

10.6.1.1 העובדה כי לא מבוצעת השוואה בין מאגרי המידע השונים של העירייה וכי ישנם עסקים רבים, לכאורה, שאינם משלמים אגרת שילוט מצביעה על חוסר בבקרה וחוסר אפקטיביות למיצוי פוטנציאל הגבייה של אגרות השילוט בעיר.

10.6.1.2 מצב שבו חלק ניכר מבעלי העסקים בעיר מציבים שלטים על עסקיהם, לכאורה, ללא בקשת רישיון מהעירייה (כ-35%) כעולה מהערכת הביקורת, אינו תקין ועלול אף להוות סכנה בטיחותית.

10.6.1.3 הערכת הביקורת היא כי העירייה מפסידה הכנסות פוטנציאליות של למעלה ממיליון ₪ מידי שנה.

הביקורת מעירה בחומרה כי פעולות אכיפה לא יעילות גורמות להצטברות חובות עבר, שאינם רשומים במערכת האוטומציה <u>ושיהיה קשה עד בלתי אפשרי לגבותם</u>. מצב זה מסב אובדן הכנסה לעירייה.

10.6.2 המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה על שיפור הבקרה והתייעלות מחלקת שילוט לצורך השגת גבייה מיטבית של אגרות שילוט.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי הנושא נבדק מול מנהלת מחלקת רישוי עסקים. יש לציין כי יכול להיות שיש עסקים כמו מלטשות יהלומים, קוסמטיקאיות ועוד שלא מציבים שילוט.*

<u>הערת הביקורת לתגובת האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצאים. לדעת הביקורת, ישנה חשיבות רבה להצלבת נתונים בין מאגרי המידע השונים של העירייה. על אף שייתכן שישנם בעלי עסקים שאינם מציבים שלטים, הדבר מהווה אינדיקציה הראויה לבחינה ולעיתים מהווה פתח לאיתור שלטים שלא אותרו בעבר.

10.7 <u>חיוב אגרת שילוט בגין שלט נוסף בעסק</u>

בתוספת הראשונה לחוק העזר הראשוני נקבעו תעריפי אגרות השילוט לכל סוג וגודל של שלט, וכן, תעריף אגרת שילוט לשלט נוסף מאותו סוג בסכום השווה ל- 200% מהתעריף לשלט הראשון. להלן מספר דוגמאות:

(3) שלט או מודעה המתפרסמים מעל עסק, לשנה או לחלק ממנה -	
(א) שגדלו עד 1/2 מ״ר או חלק ממנו	39.65
(ב) לשלט נוסף שגדלו עד 1/2 מ״ר או חלק ממנו	79.30
(4) שלט או מודעה המתפרסמים מעל עסק, לשנה או לחלק ממנה -	
(א) שגדלו מעל 1/2 מ״ר ועד 4 מ״ר	158.60
לכל 1 מ״ר נוסף או חלק ממנו	39.65
(ב) לשלט נוסף שגדלו מעל 1/2 מ״ר ועד 4 מ״ר	317.20
לכל 1 מ״ר נוסף או חלק ממנו	79.30
(5) שלט שניתן להשתמש בו משני צדדים או יותר, לשנה או לחלק ממנה -	
(א) לכל 1 מ״ר או חלק ממנו	158.60
(ב) שלט נוסף, לכל 1 מ״ר או חלק ממנו	317.20

בכל המקרים המוצגים לעיל נקבע תעריף כפול לשלט נוסף מאותו סוג.

10.7.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

הביקורת ערכה, באמצעות כלי ניתוח נתונים ממוחשב, סינון של מספר השלטים בכל עסק ואגרת השילוט שחויב בכל בית עסק בגין כל שלט ובחנה האם העירייה מחייבת את בעלי העסקים בגין השלטים הנוספים בסכום אגרה כפול. מהבדיקה עלה כי תעריפי החיוב בגין השלטים הנוספים זהים לתעריפים בגין השלט הראשון, כלומר, בניגוד להנחיות חוק העזר העירוני, העירייה חייבה את בעלי העסקים במחצית מאגרת החיוב בגין השלטים הנוספים באותו עסק.

להלן מספר מקרים שנדגמו:

(1) זהות המשלם	(2) כתובת העסק	(3) קוד השלט	(4) סכום ב-₪ לחיוב שלט ראשון	(5) כמות שלטים נוספים	(6) סכום לחיוב ע״פ חוק העזר	(7) סכום ב-₪ שחויב בפועל בגין כל שלט נוסף	(5) * (7-6) הפסד כספי פוטנציאלי ב-₪
511973315	ז׳בוטינסקי 90	59	333.3	4	666.6	333.3	1,333.2
50081645	יוסף ספיר 9	53	416.9	2	833.8	416.9	833.8
50081645	יוסף ספיר 9	51	104.2	1	208.4	104.2	104.2
303460182	ז׳בוטינסקי 44	59	333.3	1	666.6	333.3	333.3
303460182	ז׳בוטינסקי 44	53	416.9	2	833.8	416.9	833.8

(1) זהות המשלם	(2) כתובת העסק	(3) קוד השלט	(4) סכום ב-₪ לחיוב שלט ראשון	(5) כמות שלטים נוספים	(6) סכום לחיוב ע"פ חוק העזר	(7) סכום ב-₪ שחויב בפועל בגין כל שלט נוסף	(7-6) * (5) הפסד כספי פוטנציאלי ב-₪
300592706	ז'בוטינסקי 44	59	333.3	1	666.6	333.3	333.3
300592706	ז'בוטינסקי 44	51	104.2	1	208.4	104.2	104.2
54874904	נווה יהושוע 7	53	416.9	3	833.8	416.9	1,250.7
72671050	ביאליק 32	51	104.2	1	208.4	104.2	104.2

לאור הממצא לעיל, הביקורת ביקשה לבחון את היקף התופעה ולכמת את ההפסד הכספי הפוטנציאלי לעירייה כתוצאה מחיוב חלקי של שלטים בניגוד לחוק העזר (ראה: סעיף 10.7.1). הבדיקה התייחסה ל-4 סוגי שלטים שכיחים להם חיוב כפול לכל שלט נוסף. להלן תוצאות הבדיקה:

(1) קוד השלט	(2) סוג השלט	(3) סכום לחיוב ב-₪ ע"פ חוק העזר	(4) חיוב ב- ₪	(5) כמות עסקים	(6) כמות השלטים מעבר לשלט הראשון	(4-3)*(6)*(5) הפסד כספי פוטנציאלי ב-₪
49	**שלט מואר עד 0.5 מטר**	166.60	83.30	26	1	2,165.80
		166.60	83.30	5	2	833.00
		166.60	83.30	1	3	249.90
		166.60	83.30	1	4	333.20
		166.60	83.30	4	5	1,666.00
		166.60	83.30	1	9	749.70
		166.60	83.30	1	15	1,249.50
		166.60	83.30	1	17	1,416.10
51	**שלט רגיל עד 0.5 מטר**	208.40	104.20	107	1	11,149.40
		208.40	104.20	24	2	5,001.60
		208.40	104.20	11	3	3,438.60
		208.40	104.20	4	4	1,667.20
		208.40	104.20	1	5	521.00
		208.40	104.20	2	6	1,250.40
		208.40	104.20	4	7	2,917.60
		208.40	104.20	4	8	3,334.40
		208.40	104.20	1	9	937.80
		208.40	104.20	1	11	1,146.20
		208.40	104.20	1	15	1,563.00

(1) קוד השלט	(2) סוג השלט	(3) סכום לחיוב ב-₪ ע"פ חוק העזר	(4) חיוב ב- ₪	(5) כמות עסקים	(6) כמות השלטים מעבר לשלט הראשון	(5)*(6)*(3-4) הפסד כספי פוטנציאלי ב-₪
		208.40	104.20	1	16	1,667.20
		208.40	104.20	1	42	4,376.40
53	שלט רגיל מ- 0.5 מטר ועד 4 מטר	833.80	416.90	128	1	53,363.20
		833.80	416.90	33	2	27,515.40
		833.80	416.90	16	3	20,011.20
		833.80	416.90	5	4	8,338.00
		833.80	416.90	1	5	2,084.50
		833.80	416.90	1	6	2,501.40
		833.80	416.90	2	7	5,836.60
		833.80	416.90	1	29	12,090.10
59	שלט מואר מ- 0.5 מטר ועד 4 מטר	666.60	333.30	165	1	54,994.50
		666.60	333.30	48	2	31,996.80
		666.60	333.30	20	3	19,998.00
		666.60	333.30	5	4	6,666.00
		666.60	333.30	3	5	4,999.50
		666.60	333.30	4	6	7,999.20
		666.60	333.30	1	7	2,333.10
		666.60	333.30	1	11	3,666.30
		666.60	333.30	1	14	4,666.20
		666.60	333.30	1	18	5,999.40
		666.60	333.30	1	19	6,332.70
		666.60	333.30	1	32	10,665.60

סה"כ הפסד פוטנציאלי לשנת 2015 339,691.70

הערת הביקורת

הביקורת מעירה בחומרה כי העירייה מחייבת את בעלי העסקים שלהם יותר משלט אחד בתעריף זהה לכל השלטים, על פי התעריף שנקבע לשלט הראשון, וזאת בניגוד להוראות חוק העזר העירוני. חיוב זה אינו חוקי ואף גורר אי מיצוי הכנסות בהיקף של מאות אלפי ₪ מידי שנה. נציין כי להערכת הביקורת, היקף הפסד הכנסות אף עלול לגדול, בכפוף להערכת הביקורת באשר להיקף העסקים שאינם מחויבים כלל באגרת שילוט. (ראה סעיף 10.5 לעיל).

10.7.2 **המלצת הביקורת**

יש לפעול על פי הוראות חוק העזר העירוני כלשונן ולחייב את בעלי העסקים בסכומי האגרות המלאים. כך ניתן יהיה למצות את פוטנציאל הכנסות העירייה מאגרות שילוט באופן המיטבי.
לדברי מנהל אגף שפ"ע, בעקבות המלצת הביקורת, המחלקה תפעל ליישום הנחיות חוק העזר לגבי גביית תעריף כפול מהשלט השני ויותר החל משנת 2016.

10.8 <u>תעריף שלט מתחלף</u>

חוק העזר אינו מגדיר שלט מתחלף. סעיף 1 בהגדרת "שלט חוצות" – שלט <u>מתחלף</u> המתופעל בידי חברת פרסום או שלט או מודעה במקום ציבורי או פרטי או בשטח אחר בתחום העיריה מחוץ לשטח התפוס בידי העסק.
סעיף 11 לתוספת הראשונה לחוק העזר, המפרטת את תעריפי אגרות הרישיון לשלט, מגדיר תעריף זהה ל"שלט חוצות אלקטרוני או שלט מתחלף המפורסמים במקום פרטי או ציבורי".

10.8.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

- חוק העזר אינו מגדיר שלט מתחלף ואינו קובע תעריף ייחודי לאגרת שלט מתחלף. עובדה זו מהווה פגם חקיקתי.
- העובדה שמחלקת השילוט מחייבת שלט מתחלף לפי גודלו מבלי להתחשב במספר התכנים המתחלפים המוצגים באותה עת, מצביעה על חוסר יעילות למיצוי פוטנציאל הגבייה.
- העובדה שלשלטים אלה אין סיווג ייחודי במאגר המידע הממוחשב מהווה פגם בבקרה.

הערות הביקורת

- המשמעות היא שתעריף שלט מתחלף הוא כתעריף שלט אלקטרוני.
- מאחר ולשלטים אלה אין סיווג ייחודי במאגר המידע הממוחשב, לא ניתן לדעת כמה שלטים מסוג זה יש בעיר ומהי המשמעות הכספית עקב חיוב מופחת, לכאורה.

10.8.2 **המלצת הביקורת**

נידרש **לתקן** את חוק העזר.
מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה *כי בעקבות הערת הביקורת מחלקת שילוט ופרסום תפעל מול השירות המשפטי לשינוי חוק העזר העירוני.*
היועץ המשפטי לעירייה מסר בתגובה *כי הנושא ייבדק על ידי רפרנטית מחלקת שילוט בשירות המשפטי ותיקון חוק העזר יטופל כנדרש.*

10.9 <u>בדיקת הצמדות של תעריפי האגרה לשילוט</u>

בחוק עזר לרמת גן (הצמדה למדד), התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הצמדה") נקבע, בין היתר, כי:
"2. (א) סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, לפי העניין, שפורטו בחוקי העזר של העיריה הנקובים בתוספת, יועלו ב-1 לכל חודש (להלן - יום ההעלאה) לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה, לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה הקודם".
כמו כן, סעיף 30 לחוק העזר לרמת-גן (שילוט ופרסום), תשנ"ב קובע כי חוק העזר לשילוט משנת 1962 בטל ומבוטל. כדלהלן: 30. חוק עזר לרמת-גן (מודעות ושלטים), התשכ"ב-1962 – בטל.
מהביקורת עולה כי במועד פרסום חוק העזר החדש בנושא שילוט ופרסום לא עודכנה הצמדה למדד למרות שחוקים מאוחרים ממנו עודכנו.

בעקבות ממצאי הביקורת פנתה הביקורת ללשכה המשפטית לקבלת התייחסותה בנושא.

<u>התייחסות הלשכה המשפטית</u>:

סעיף 25 לחוק הפרשות, קובע כי חוק חדש נכנס בנעליו של חוק ישן שאותו החליף. עם זאת, מוסכם שאין זו דרך המלך ויש להסדיר זאת כנדרש בחוק העזר הצמדה למדד.

המלצת הביקורת

יש לעדכן את הצמדת המדד בחוק העזר.

10.10 <u>גביית תשלומי אגרת שילוט ונאותות שמירתן</u>

בכדי להקל על בעלי העסקים ולאפשר דרכי תשלום נוחות, העירייה מאפשרת לבעלי שלטים לשלם את האגרה במספר אמצעי תשלום כמפורט להלן: באחד מסניפי הבנקים המסחריים, בסניף בנק הדואר, באמצעות כרטיס אשראי – טלאול, באתר האינטרנט או במשרדי המחלקה.

במידה שמבוצע תשלום במשרדי המחלקה, נהוג לקיים מנגנוני בקרה נאותים בכדי למנוע, ככל האפשר, את התממשותם של הסיכונים המובנים בתהליכי עבודה עם תקבולים, בין היתר: הגדרת הפרדת תפקידים וסמכויות, בקרות אפליקטיביות להגבלת פעולות במערכות הממוחשבות, ניהול קופה ובקרה על ההכנסות, וכדומה.

מנהלת המחלקה ציינה כי בעל שלט אשר מגיע לשלם את אגרת השילוט במשרדי המחלקה יכול לשלם באמצעות המחאה לפקודת עיריית רמת גן או במזומן.

10.10.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

מזכירת המחלקה מקבלת את התשלום לידיה, מנפיקה קבלה למשלם ממערכת האוטומציה ומעבירה בסוף יום העבודה את התקבול לאגף שפ"ע עד להפקדה בחשבון הבנק.

בסוף כל חודש, מנהלת המחלקה מנפיקה דוח הכנסות ממערכת האוטומציה ומוודאת שכל התקבולים שדווחו, הן מהגורמים השונים שמבצעים גבייה עבור העירייה והן תשלומים שהתקבלו במחלקת השילוט, נקלטו בחשבון הבנק, ונרשמו במערכת הנהלת החשבונות.

מנהלת המחלקה מסרה כי מזכירת המחלקה הינה הגורם המזין הנחות וזיכויים במערכת הממוחשבת במידה והוחלט על הענקת הנחה או זיכוי כאמור, מסיבה כלשהי, במסגרת וועדת השילוט.

הערת הביקורת

העובדה שלמנהלת המחלקה ומזכירתה הרשאות לביטול חוב ומתן הנחה לחייבים, מהווה הפרה של עיקרון הפרדת התפקידים והסמכויות.

10.10.2 **המלצות הביקורת**

10.10.2.1 להקפיד על הפרדת תפקידים ברורה, כך שמזכירת המחלקה תהיה הגורם המבצע את הפעולות ומנהלת המחלקה תהיה הגורם הבודק והמאשר.

10.10.2.2 להפריד תפקידים בפעילויות הכספיות בשיטת המידור, דהיינו הגורם שמקבל את הכסף לא יחזיק את הכספים ולא יפקיד.

10.10.2.3 לשלול אפשרות להנחות וזיכויים במחלקת שילוט ופרסום. כל הנחה או זיכוי שיאושרו על ידי הגורמים המוסמכים **יבוצע במערכת הממוחשבת על ידי מחלקת הגזברות.**

10.10.2.4 להגדיר בקרות במערכת הממוחשבת לחסימת האפשרות לביצוע פעולות חריגות ללא בחינת ההרשאות והבקרות עליהן.

10.10.2.5 לקיים בקרה תקופתית אחר ההנחות והזיכויים שנרשמו במערכת, תוך השוואה להנחות והזיכויים המאושרים.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה *כי בהתאם להמלצת הביקורת יצא מכתב בנושא לאיוש תקן נוסף למנהלת חשבונות שתתעסק בתשלומים ובגבייה.*

10.11 <u>הליך הטיפול בחייבים</u>

לכל העסקים שאינם משלמים עד למועד הנקוב על גבי הודעת החיוב המקורית, נשלחת הודעת חיוב נוספת על גבי טופס התראה אדום לתשלום מידי.

בעלי עסקים שאינם משלמים עד אמצע השנה מועברים לטיפול גבייה על ידי עו"ד. נמסר כי הטיפול בגבייה על ידי עו"ד מתבצע בחודשים יוני-יולי לכל העסקים שלא שילמו לאחר שתי ההודעות שהועברו אליהם בדואר. לא נערך ניסיון לאיתור החייבים על ידי המחלקה.

מנהלת המחלקה העבירה לביקורת את קובץ החייבים שעברו לטיפול על ידי עו"ד לשנת 2014.

הערת הביקורת

הביקורת מעירה כי הועברו 847 רשומות של חייבים על גבי קובץ אקסל בסכום כולל של 380,311.50 ₪. אולם, מנהלת המחלקה אינה מנהלת מעקב שוטף ושיטתי אחר גביית החובות ע"י עוה"ד, לא ניתן היה לקבל דוח של החובות שנגבו ע"י עוה"ד בשנים 2013-2014 ולא הועברו פרטים מהותיים בדבר מועד היווצרות החוב.

<u>מנהלת המחלקה מסרה בהתייחסותה</u> כי היא מקיימת קשר טלפוני שוטף עם עוה"ד המטפל בגביית החובות ומקיימת פגישת עבודה שנתית עמו לעדכון מלא בדבר התקדמות הגבייה.

בנוסף, מסרה כי החל משנת 2015 עודכנה המערכת הממוחשבת וכעת ניתן יהיה לקבל פרטים מלאים על מועד היווצרות החוב והתפתחות הגבייה.

10.12 <u>התקשרות עם משרד עו"ד לגביית אגרת שילוט</u>

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "נוהל מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות" נקבע, בין היתר, כדלקמן:

9.1. העסקתו של עורך דין חיצוני על ידי רשות מקומית לצורך ביצוע עבודה, תהיה למשך התקופה הדרושה לביצוע אותה עבודה ובכל מקרה לא יותר מחמש שנים מיום תחילת העסקתו.

9.2. על אף האמור לעיל, ככל שמדובר בעבודה שנמסרה לידי עורך הדין החיצוני המחייבת רציפות והמשכיות, כגון ניהול תביעה בפני בית משפט הנמשכת למעלה מ- 5 שנים, רשאית הוועדה המקצועית לאשר הארכת התקשרות עם עורך הדין מעבר לפרק הזמן האמור, ככל הנדרש לצורך השלמת הטיפול בעבודה.

בסעיף 6 לחוזר מנכ"ל 5/2009, נקבע כי "ועדה מקצועית" כמצוין בסעיף 9.2 לחוזר, תכלול את מנכ"ל הרשות, גזבר הרשות והיועץ המשפטי של הרשות.

10.12.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

מהסכם ההתקשרות עולה כי משך זמן ההתקשרות עם משרד עורכי הדין החיצוני עולה על 5 השנים הקבועות כתקופה מקסימלית בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 וללא אישור של "הוועדה המקצועית" כקבוע בחוזר.

10.12.2 **המלצת הביקורת**

יש לפעול בהתאם להנחיות חוזר 5/2009 בנושא מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים. בכל מקרה בו קיימת נחיצות להאריך את תקופת ההתקשרות, יש לקבל אישור מתועד של "הוועדה המקצועית", כקבוע בסעיף 9.2 לחוזר מנכ"ל 5/2009.

מנהל אגף שפ"ע מסר כי המלצת הביקורת תיבחן מול המחלקה המשפטית.

***היועץ המשפטי לעירייה מסר בתגובה** כי לפי המלצת הביקורת, הארכת ההתקשרות עם משרד עורכי הדין הובאה בפני הועדה להתקשרויות עם יועצים, שאישרה את ההארכה תוך הקטנת שכר הטרחה ל – 18%.*

10.13 <u>ממשקי עבודה עם יחידות אחרות בעירייה</u>

סעיף 9(א) 12 לחוק העזר לשילוט קובע כי לא יינתן רישיון לפרסום שילוט אם יש בפרסומו משום עבירה על הוראות חוק עזר זה או דין אחר.

10.13.1 <u>ממצאי הביקורת</u>

10.13.1.1 ממשקי העבודה בין מחלקת שילוט לאגפים השונים בעירייה, כגון מחלקת רישוי עסקים, **<u>לוקים בחסר</u>.**

10.13.1.2 היחידות אינן מעדכנות זו את זו בדבר עסקים חדשים שנפתחו ואינן מעבירות ביניהן כל מידע. כמו כן, לא מועבר מידע בין מחלקת השילוט לאגף הנדסה בכל הנוגע לשלטים שהוצבו ללא היתר בנייה ו/או הגשת בקשה להיתר. נוסף להיתכנות סכנה בטיחותית שבהתקנת שילוט ללא היתר, הדבר כרוך גם בהפסד כספי.

10.13.1.3 ועדת שילוט דנה בבקשות להצבת שלטים מבלי לבדוק האם לעסק המבקש ניתן רישיון עסק. כמו כן, לא מועבר מידע בדבר עסקים חדשים בין מחלקת השילוט לרישוי ופיקוח על עסקים. (ראה גם: סעיף 10.5)

10.13.1.4 אותרו עסקים המחויבים בארנונה שהשלטים הצמודים אליהם אינם מחויבים באגרת שילוט.

הערות הביקורת

- אי עדכון מחלקת שילוט לעסקים חדשים פוגם במיצוי ההכנסות.
- מתן רישיון לשלט ללא היתר בנייה, כולל גביית אגרת שילוט, עלול להעמיד את העירייה במצב של אחריות (לפחות חלקית), לתקינותו של השלט.

10.13.2 **המלצות הביקורת**

- שיפור שיתוף הפעולה בין מחלקת רישוי עסקים ומחלקת שילוט ופרסום, מומלץ להמציא טופס מובנה בנושא תקנות לשילוט, שיימצא במחלקת רישוי עסקים ויועבר לכל מבקש רישיון עסק.
- שיפור שיתוף הפעולה בתחומי המידע הנוגע בדבר וגם בתחומי הפיקוח והאכיפה, עם שאר העוסקים בכך בעירייה, תוך ניצול המידע גם לאיתור חריגים ולנקיטת האמצעים הנדרשים בקדימות הראויה.

***מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה** כי בעקבות המלצת הביקורת הוקם מפרט אחיד שיצור שיתוף פעולה בין אגף ההנדסה למחלקת רישוי עסקים ומחלקת שילוט.*

11. פרסום חוצות

11.1 מודעות על גבי מתקני פרסום עירוניים

עיריית רמת גן הציבה 48 מתקני פרסום עירוניים עגולים ברחבי העיר, על גביהם מודבקות מודעות פרסום של גורמים עסקיים שונים, בתעריף שנקבע על ידי העירייה.

מחלקת פרסום ושילוט התקשרה עם קבלן הדבקת מודעות חיצוני לצורך הדבקת המודעות על גבי מתקני הפרסום.

מתקני הפרסום פזורים ברחבי העיר, לרוב בצמתי רחובות ראשיים, ומהווים חלק מחזות פני העיר. **לאור זאת, ישנה חשיבות רבה לשמירה על צורה אסתטית ומכובדת של המתקן ושלטי הפרסום המודבקים על גביו.**

בחודש דצמבר 2013 פנתה העירייה בבקשה לקבלת הצעות מחיר משלושה ספקים שונים, להדבקת מודעות על לוחות פרסום עגולים. מעיון בטופס הוראה להצעות מחיר עולה כי הוגשו לעירייה 3 הצעות מחיר ונבחרה ההצעה הזולה ביותר של הקבלן החיצוני (להלן: "קבלן ההדבקות").

העירייה חתמה על הסכם התקשרות עם קבלן ההדבקות ב-6.02.2014.

עיון בפרטי ההסכם מעלה כי בסעיף 3.1 נקבע כי ההסכם בתוקף החל מ-1.02.2014.

בסעיף 5 להסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי: "**הקבלן מתחייב לדאוג לשלמות המתקנים בכך שידווח מיד למנהלת על כל פגיעה בהם. כן, מתחייב הקבלן לדאוג להסרת מודעות כפי שיידרש, להסרת מודעות פיראטיות על הלוחות, לתחזוקת הלוחות, תקינותם, ניקיונם וניקיון סביבתם**".

ההסכם אינו קובע במפורש את הסטנדרטים לשלמות עבודתו של קבלן המודעות, בין היתר, היקף הכיסוי של הלוחות, הנחיות בדבר הדבקת מודעות חדשות על גבי מודעות ישנות, התחייבות להסרת מודעות ישנות וכדומה.

עוד נקבע בהסכם ההתקשרות, בין היתר, כי: "**הקבלן מתחייב להדביק את המודעות בהתאם לתכנית הדבקה אשר יקבל מאת מחלקת הפרסום והשילוט באגף התברואה בעירייה...**".

הביקורת מעירה כי ההסכם אינו מגדיר את מבנה תכנית ההדבקה שתועבר לקבלן ההדבקות, את ההנחיות שיכללו בתכנית וכדומה.

11.1.1 פיקוח על עבודתו של קבלן ההדבקות

קבלן ההדבקות הינו קבלן חיצוני לעירייה הנדרש לבצע את עבודתו במסגרת תכנית ההדבקות שמעבירה אליו העירייה.

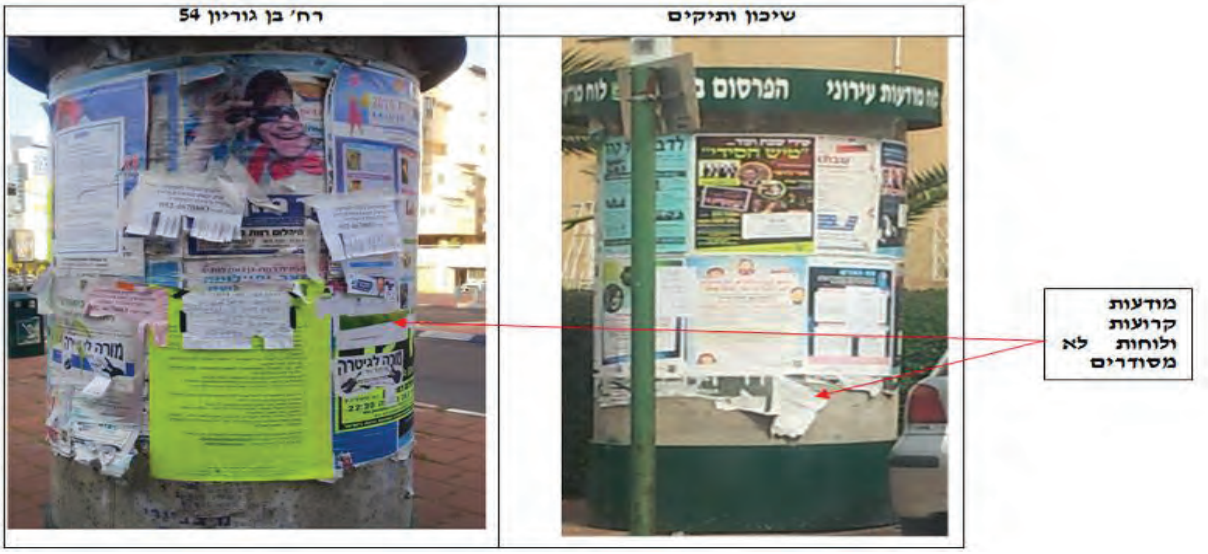
נמסר כי קבלן ההדבקות מגיע למשרדי המחלקה בימים ראשון ורביעי, מקבל את המודעות שעליו להדביק ואת ההנחיות ממזכירת המחלקה ויוצא לרחבי העיר להדביק את המודעות על גבי לוחות הפרסום העגולים.

הביקורת מעירה כי אין בקרה אחר עבודתו של קבלן ההדבקות בכדי לוודא כי ביצע את משימות ההדבקה שנדרש על ידי העירייה כמתחייב בהסכם.

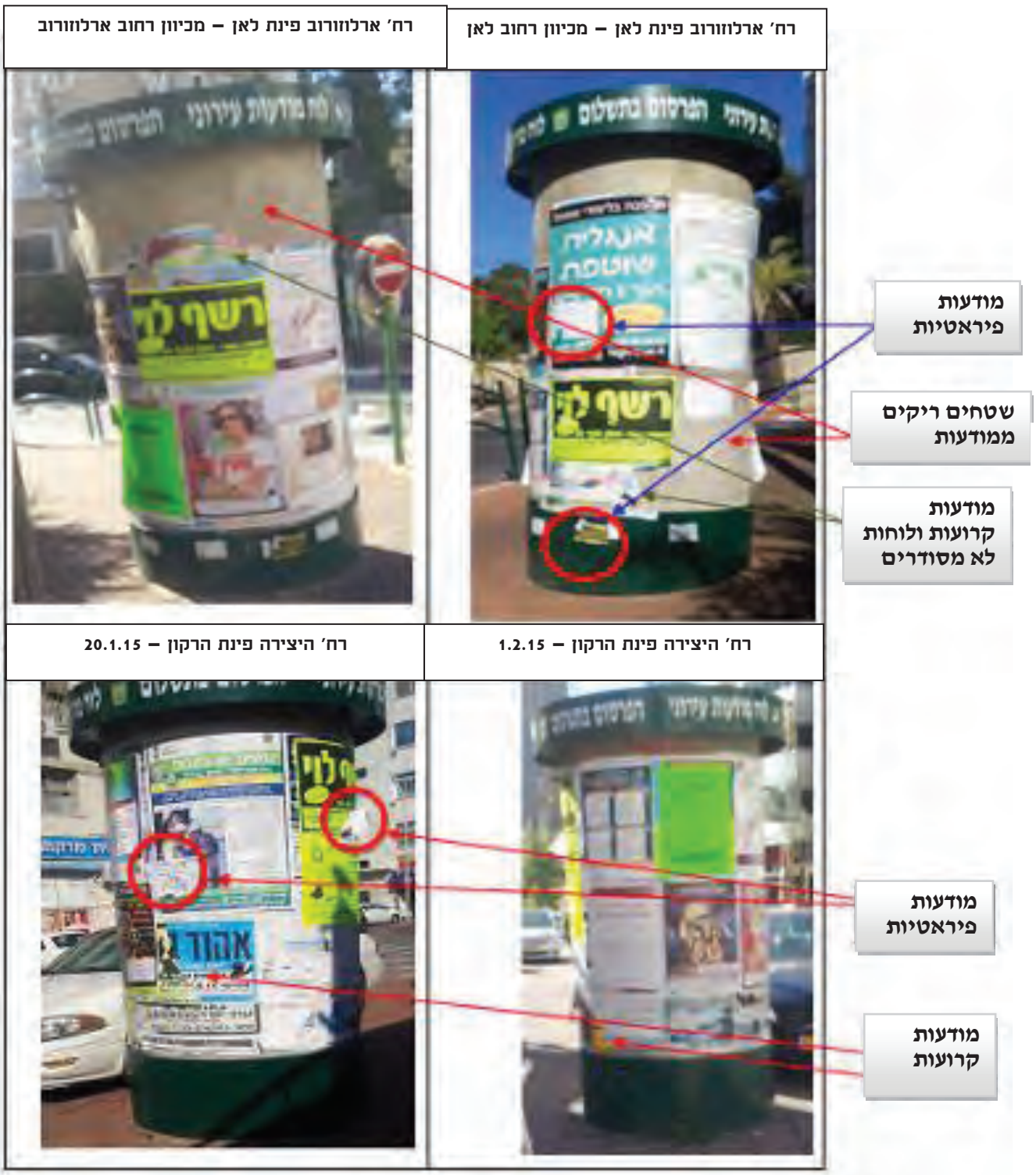
11.1.2 חזות לוחות הפרסום העירוניים

הביקורת ערכה סיורים ברחבי העיר וביקשה לבחון את חזות לוחות הפרסום העירוניים, כפי שנראים בעיני העוברים והשבים.

מהביקורת עולה כי לוחות הפרסום מכוסים במודעות **באופן חלקי בלבד**, המודעות על **גבי הלוחות קרועות** ומודבקות מודעות פיראטיות על גבי לוחות הפרסום.



<u>איור 5</u>: צילום לוחות פרסום עגולים ברחבי העיר



11.1.3 **המלצות הביקורת**

א. יש לבצע בקרה אחר תכנית ההדבקות שנמסרות לקבלן ועל חזות נאותה של לוחות הפרסום, כפי שמתחייב בהסכם ההתקשרות, כדוגמא: דוחות עבודה, בדיקות מדגמיות.

ב. יש לגבש נהלי עבודה הכוללים את נושא הטיפול בלוחות המודעות.

ג. להפיץ באתר האינטרנט נוהל הדבקה לאחר שיוכן.

מנהל אגף שפ"ע מסר כי ב-3 השנים האחרונות, ישנה מגמה בעיר להסרת לוחות המודעות העגולים והתקנת מערכות שילוט דיגיטליות. במהלך 3 השנים האחרונות הוסרו כ-50 לוחות מודעות עגולים והותקנו מסכים אלקטרוניים. כיום נותרו כ- 49 לוחות מודעות עגולים.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה *כי מודעות פיראטיות על גבי לוחות המודעות העגולים הינן באחריות אגף הביטחון והאכיפה. ביקורת על קבלן המודעות בשטח תתבצע ע"י פקחי פרסום ושילוט.*
מנהל אגף ביטחון ואכיפה מסר בתגובה *כי הדבקה פיראטית על גבי <u>לוחות עירוניים</u> היא באחראיות מחלקת שילוט ופרסום. הדבקה פרועה <u>בשטחים הציבוריים</u> בעיר היא תחת אחראיות אגף ביטחון ואכיפה.*

11.2 <u>התקשרויות בין העירייה לחברות פרסום</u>

11.2.1 לעיריית רמת גן התקשרויות חוזיות עם חברות פרסום בהן מוענקות לאותן חברות זכויות פרסום (לעיתים זכויות בלעדיות) והעברת מסרים מסחריים על שלטים, כמו שלטי חוצות ענקיים וכמו פרסום מסחרי אחר על שלטי הכוונה עירוניים.

11.2.2 להלן מס' התקשרויות משמעותיות עם חברות פרסום:

- חברת מ. זכתה במכרז ביוני 2014 לשילוט חוצות. ישנם 17 מתקנים (אחד מהם חד-צדדי וכל השאר דו-צדדיים). בהתאם להסכם, בצד העירוני, הפרסום הוא דרך הדוברות ועל הצד המסחרי, החברה משלמת דמי זיכיון כל רבעון מראש. במכרז התחייבה החברה להחליף את המתקנים הישנים.
- חברת ג.ד. זכתה במכרז ביוני 2014 לשילוט תחנות אוטובוס, מכוונים (צד אחד הכוונה עירונית וצד שני פרסום מסחרי), מפות (כנ"ל, צד אחד הכוונה עירונית וצד שני פרסום מסחרי), ראשי פרסום על עמודי רחוב "עמודורים". המכרז הוא ל-15 שנה, בהסכם נקבע כי החברה תחליף את כל שטחי הפרסום. עלות ההתקשרות היא 1,682 ₪ למתקן.

11.2.3 **לכל אלה אין כל ביטוי בחוק העזר העירוני** (בחוק העזר יש רק הגדרת שלט חוצות שאינה תואמת, לדעת הביקורת, את כל סוגי שלטי החוצות במציאות ותעריפי אגרות שילוט).
הביקורת מעירה בחומרה על היעדר התייחסות לעניין זה בחוק העזר העירוני.

11.2.4 **המלצת הביקורת**
הביקורת ממליצה לגורמים הרלוונטיים בעירייה לבחון באופן ממוקד סוגיה זו ולשקול שיפור חוק העזר בתחום זה.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה כי *האגף פועל לשינוי חוק העזר העירוני בתחומים שונים השייכים לאגף. לאחרונה השירות המשפטי הודיע כי ניתנה הנחייה לקדם את השינוי בחוקי העזר השייכים לאגף שפ"ע מחדש, במסגרת זו יחודשו גם חוקי העזר למחלקת פרסום ושילוט.*

11.2.5 <u>תשלום בגין שלטי הפרסום</u>

<u>תקן לביקורת</u>

סעיף 30 לחוזה ההתקשרות מסדיר את התמורה שתקבל העירייה בגין העברת שטחי פרסום.

להלן העתק עיקרי נוסח סעיף התמורה:

30. <u>התמורה ותשלומים נוספים</u>

30.1 התמורה שתשולם על ידי החברה למזמינה, בכל שנה בתקופת החוזה, בתנאים ובמועדים הקבועים בחוזה תהיה כדלקמן:

"A" - מספר פני חפרסום עליהם הוצב פרסום בפועל או מספר פני הפרסום הקיימים במועד פרסום המכרז בין אם הוצב עליהם פרסום בפועל ובין אם לאו, לפי הגבוה מבין השניים ובכל מקרה לא פחות מ - **416**;

"B" - מובהר כי בכל הנוגע למתקנים מוארים לחכוונת תנועה עליהם מוצבים בפועל פני פרסום משני צידיהם, כאמור בסעיף 21.11 לעיל, ילקח בחשבון ביחס לכל מתקן רק פן פרסום אחד.
הצעת המשתתף במכרז לדמי זיכיון **לשנה** לפן פרסום (סכום אשר לא יפחת מסכום המינימום, דהיינו מסכום של 1,562 ₪ **לשנה**);

"התמורה בגין פני הפרסום" - B*A

"התמורה עבור ראשי הפרסום" – סך שנתי השווה ל-600,000 ₪ (שש מאות אלף שקלים חדשים) ובנוסף סך שנתי השווה ל- 3,000 ₪ (שלושת אלפים שקלים חדשים) בגין כל ראש פרסום נוסף מעל ל- 200 ראשי פרסום קיימים שבו נעשה שימוש במהלך השנה כולה או חלק ממנה.

נוסחת חישוב התמורה השנתית תהא כדלקמן:

[600,000 ₪ + (3,000 ₪ * מספר ראשי פרסום נוספים מעל ל 200 הקיימים) + B*A] = "התמורה השנתית".

30.6 התמורה תשולם על ידי החברה למזמינה במשך כל תקופת החוזה, בתשלומים רבעוניים קלנדריים וכמפורט להלן.

<u>ממצאי הביקורת</u>

מסקירת ההתחשבנות בין העירייה לחברה עולה כי מידי רבעון מעבירה החברה הודעה על התחשבנות כספית מפורטת לרבעון, בהתאם לסעיפי ההסכם, במסגרתה מפורטים הסכומים שעל החברה לשלם לפי תנאי הסכם ההתקשרות.

מעיון בהודעות ההתחשבנות הכספית לרבעונים 3-4/2014 ו-1/2015 עולה כי התשלום לעירייה בוצע על פי התנאים שנקבעו בהסכם ההתקשרות.

מעיון בכרטיס מצב החשבון של החברה בספרי העירייה עולה כי החברה העבירה תשלומים לעירייה בגין הרבעון הראשון לשנת 2015 בהתאם למסמך ההתחשבנות לאותו רבעון.

<u>בדיקת יישום ההסכם ותוצאותיו</u>

הביקורת ערכה תצפיות על תחנות האוטובוס ברחבי העיר, על שלטי ההכוונה ועל עמודי הרחוב, וביקשה להתרשם מהתקדמות עבודת חברת הפרסום ג.ד.

נמצא כי החברה החלה בהחלפת תחנות האוטובוס, שלטי ההכוונה ועמודי הרחוב, בתמורה לזכויות הפרסום עליהם.

המתקנים החדשים שהוצבו על ידי חברת ג.ד. נחזו בעיני הביקורת כמתקנים אסתטיים, המשווים לרחובות העיר חזות חדישה ומודרנית. להלן דוגמה לתחנת אוטובוס חדשה לעומת התחנה הישנה:

תחנת אוטובוס חדשה	תחנת אוטובוס ישנה
	

11.3 התקשרות העירייה עם חברת מ.

11.3.1 בחירת הספק

בתחילת שנת 2014, פרסמה העירייה מכרז מספר 05/2014 למתן זכויות פרסום במתקנים עירוניים מוארים מסוג "בילבורד", החלפתם ואחזקתם.

ב-03/04/2014, התכנסה וועדת המכרזים ואישרה את ההתקשרות עם חברת מ. שהגישה את ההצעה הגבוהה ביותר לעירייה, בסך 67,777 ₪ לפן פרסום.

ב-01/06/2014 נחתם חוזה התקשרות בין העירייה לבין חברת מ.

11.3.2 תשלום בגין שלטי הפרסום

סעיף 23 לחוזה ההתקשרות מסדיר את התמורה שתקבל העירייה בגין העברת שטחי פרסום. להלן העתק עיקרי נוסח סעיף התמורה:

23. **התמורה ותשלומים נוספים**

23.1 תמורת מתן הזכות לבצע פרסום **על גבי פן פרסום סטטי אחד** על המתקנים, **לשנה**, וביצוע כל התחייבויות החברה על פי חוזה זה, תשלם החברה לעירייה, סך של 67,777 ש"ח (שישים ושבע אלף ושבע מאות ושבעים שקלים חדשים) **לפן פרסום סטטי אחד**, **במתקנים לשנה** (להלן "**התמורה לפן פרסום סטטי**"). על אף האמור לעיל, התמורה לפן פרסום סטטי במתקן חדש אשר הותקן במקום מתקן קיים בהתאם להוראות סעיף 12 לעיל, תופחת בסך של 3,850 ש"ח לשנה ובלבד שהתקנת המתקן הסתיימה בתוך 12 חודשים מיום חתימת ההסכם.

23.2 התמורה בגין **פן פרסום מתחלף** (לרבות מסוג "טריו") על גבי המתקנים לשנה תהיה 20% יותר מן התמורה לפן פרסום סטטי (1.20* התמורה לפן פרסום סטטי), כלומר סך של _____ ש"ח (_____ שקלים חדשים) **לפן פרסום מתחלף**, **במתקנים לשנה**. (להלן: "**התמורה לפן פרסום מתחלף**"). יובהר כי פרסום מתחלף ע"ג המתקן נחשב לפן פרסום אחד. לדוגמא- פן פרסום מסוג "טריו" ייחשב לצורך חישוב התמורה לפן פרסום מתחלף כפן פרסום אחד ולא כשלושה פני פרסום.

23.9 לתמורה בתקופת החוזה ובתקופות הָאֲרָכָה יתווספו הפרשי הצמדה למדד, אשר ישולמו על ידי החברה לעירייה, תוך שבעה (7) ימים מִתְּחילת כל רבעון קלנדרי בשנה בתקופת החוזה ובתקופות הארכה.

ממצאי הביקורת

אחת לרבעון מנהלת מחלקת שילוט ופרסום מעבירה דרישת תשלום לחברת מ., המפרטת את דרישת התשלום בגין השילוט, על פי תנאי ההסכם.

מבדיקה הביקורת לגבי החיוב שהועבר לחברה לשנה הראשונה, עולה כי בוצע חיוב חסר של 3,578 ₪ (כ- 0.2% מהחיוב על פי ההסכם). להלן פירוט:

סוג המתקן	תעריף ב-₪	כמות	חיוב ב-₪
פן פרסום סטטי קיים	67,777	10	677,770
פן פרסום סטטי חדש	63,927 (67,777-3,850)	11	703,197
פן פרסום מתחלף	81,332 (1.2*67,777)	5	406,662
סה"כ לחיוב לפי ההסכם			**1,787,629**
חיוב לפי כרטסת הנהלת החשבונות			(1,784,051)
חיוב בחסר			**3,578**

נציין, כי בהסכם ההתקשרות נקבע כי במידה שהמדד ירד, לא תבוצע הצמדת התשלום למדד.

נמסר כי החיוב בוצע בטעות תוך התחשבות בירידה במדד. בהתחשבנות הקרובה בין הצדדים יבוצע עדכון כולל לחיוב חברת מ., בין היתר, תיקון הטעות של החיוב בחסר בגין הירידה במדד.

מבדיקת חוזרת שנערכה, עולה כי בעקבות הערת הביקורת העבירה מנהלת מחלקת שילוט ופרסום מכתב הנושא את הכותרת "עדכון חשבון – שילוט חוצות מכרז 5/2014", במסגרתו צוין, בין היתר, כי: *"נפלה טעות בחישובי המדד (סעיף 27 לחוזה) בסכום 3,576₪ ולכן סה"כ לתשלום הינו 1,787,627₪"*.

בעקבות הערת הביקורת הנושא טופל ותוקן.

11.3.3 עמידה בלוחות זמנים

בסעיף 12.1.1 לחוזה ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

12.1.1 החלפת כל המתקנים לחדשים תסתיים תוך שנים עשר (12) חודשים ממועד קבלת רשות השימוש במתקנים, אם וככל שיידרש.

מבדיקה שערכה הביקורת נכון ל-21/4/2015, כחודש ושבוע לפני תום תקופת סיום החלפת המתקנים כפי שנקבע בחוזה, החברה הודיעה כי סיימה את החלפת כל המתקנים ברחבי העיר.

מחלקת פרסום ושילוט קבעה סיור עבודה לבדיקת ביצוע העבודות במלואן, בשיתוף עם נציגי החברה והמפקח מטעם העירייה.

11.3.4 <u>פרסום עירוני על גבי לוחות הפרסום</u>

בסעיף 14 לחוזה ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

14. **<u>פרסום עירוני על גבי המתקנים</u>**

14.1 העירייה, ו/או מי מטעמה, יהיו זכאים לבצע, באמצעות החברה, פרסום עירוני על גבי 7 פני פרסום, כמפורט **<u>בנספח א'1</u>**. (להלן: "שטחי הפרסום העירוניים"). חלוקת הצדדים בין החברה לבין העירייה, תהיה לפי המצב הקיים כיום בפועל. לצורך כך, תעביר העירייה לחברה, מעת לעת, קובץ מוכן להדפסה של הפרסום העירוני והחברה תהיה אחראית, ללא תמורה, להדפסת הקובץ, לתלייתו ולהסרתו.

מבדיקה שערכו נציגי מחלקת פרסום ושילוט ב-25/01/15, נמצא כי על גבי 7 מתקנים קיים פרסום עירוני, כנדרש, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות.

11.4 <u>פרסום על גשרים - זכיין</u>

ככלל, עירייה צריכה לבצע את התקשרויותיה באמצעות מכרז בהתאם להוראת סעיף 197 לפקודת העיריות, וסעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים. במהלך שנת 1989 פורסם מכרז (45/89) להקמת:

- שני גשרים להולכי רגל בשני אתרים בעיר תמורת זיכיון לפרסום (דרך אבא הלל ורחוב ארלוזורוב).
- המכרז קצב שתי חלופות לתקופת ההתקשרות של עד 15 שנה (אמורות היו להסתיים בשנת 2005).

הואיל ולא הוגשה כל הצעה, ועדת המכרזים העבירה את הנושא לדיון במועצה, שהחליטה לנהל מו"מ עם מציעים שונים.

11.4.1 <u>הרחבת ההתקשרות מתנאי המכרז המקורי</u>

- הרחבה א' של הזיכיון:

סיום הליכי המו"מ הניב התקשרות רחבת היקף עם החברה, כדלקמן:

1. <u>שלב א -</u> שלושה גשרים (ארלוזורוב-חשמונאים, אלוף שדה-הרואה, הראה-השר משה).
2. <u>שלב ב' -</u> שני גשרים (ז'בוטינסקי, אבא הלל-רוקח) תוך הוספת גשרים נוספים במו"מ עתידי.
3. החלת הוראות המכרז בתוספת הארכת תקופת הזיכיון ל-20 שנה ממועד תחילת הפרסום על כל גשר.
4. החברה תהיה פטורה מכל האגרות לרבות אגרות הפרסום.
5. עלויות הוצאת היתרי בנייה יחולו על העירייה.
6. נקבע גובה דמי השימוש ונקבעה זכות העירייה לפרסום עירוני כמו גם עלות דמי הפיקוח לעירייה בתקופת הבנייה ובתקופת הזיכיון.

- הרחבה ב' של הזיכיון:

בשנת 2000 נחתם הסכם נוסף בין הצדדים.

מתן פרסום נוסף בשלושה מקומות נוספים למשך 17 שנה.

בשנת 2007 ניתן אישור לגשר פרסום חדש והרחבת גשר פרסום ברחוב אלוף שדה תמורת ביטול פרסום בצומת מחלבות ואושר זיכיון עד שנת 2026. מצב ההתקשרות נכון לשנת 2015: לעירייה הסכם עם החברה, משנת 1990 ועד שנת 2026 - למשך **36 שנה**.

הערת הביקורת

לביקורת לא הועבר פרוטוקול החלטת מועצת העיר למתן זיכיון לפרסום ולכן לא ניתן היה לבחון את נאותות הליך קבלת ההחלטה.

הערות ראש העיר - מחלקת פרסום ושילוט

עיקרי הממצאים

1. **סעיף 3.1**

מקבלים את הערת הביקורת. תהיה הקפדה על אחזקת נהלים חתומים במחלקות העירייה.

2. **סעיף 3.2**

מקבלים את הערת הביקורת. הנהלים יעודכנו ויכללו את הכללים וההנחיות על פיהם נדרשים לפעול בעלי התפקידים בעירייה.

3. **סעיף 3.3**

מקבלים את הערת הביקורת. נהלי המחלקה ניתנים לכל עובד עם כניסתו לתפקיד והוא נדרש לדעת אותם יחד עם חוק העזר העירוני בנושא.

4. **סעיף 4.1**

מקבלים את הערת הביקורת. יש צורך בשיפור מערכת המחשוב בנושא פרסום ושילוט כך שתתמוך בכל תהליכי העבודה של המחלקה.

5. **סעיף 4.2**

מקבלים את הערת הביקורת. הנושא נבחן יחד עם אגף מערכות מידע כדי למצוא פתרון למחשוב תהליכי הפיקוח בשטח ולמצלמה מודדת בשטח כך שהמידע יהיה נגיש ומעודכן. נוסף על כך, בשנת 2017 מתוכנן מכרז מסופונים למפקחי העירייה שיכלול גם את מפקחי השילוט.

6. **סעיף 4.3**

מקבלים את הערת הביקורת. הליקוי תוקן, הוחלפו סיסמאות המשתמשים.

7. **סעיף 4.4**

מקבלים את הערת הביקורת. נושא בניית ממשק בין מערכת חיובי הארנונה, מערכת רישוי עסקים ומערכת חיובי אגרות שילוט יבחן למול אגף מערכות מידע והחברה לאוטומציה.

8. **סעיף 5.1**

מקבלים את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. בימים אלה העירייה נמצאת בעיצומו של תהליך לבניית תוכנית אב בליווי אדריכלית העיר. הוקמה ועדה לחזיתות מסחריות ונכתבו קריטריונים לשילוט אחיד.

9. **סעיף 5.2**

מקבלים את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. הנהלת העיר אישרה הנחיות להצבת שילוט לבתי עסק שנכנסו לתוקף החל מ-1.1.16. כל בעלי העסקים קיבלו את חוברת ההנחיות החדשה. כמו כן, מתבצעת אכיפה שוטפת על מנת ליישם את ההנחיות והוראות חוק העזר העירוני.

10. **סעיף 6 ו-10.5**

מקבלים את המלצת הביקורת. בנובמבר 2015 בוצע סקר שילוט בעיר. עם סיום הסקר נמצאו 7,730 שלטים לחיוב בעוד שבשנת 2015 חויבו 5,380 שלטים בלבד.

11. **סעיף 7.1.2**

מקבלים את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

12. **סעיף 7.2**

מקבלים את המלצת הביקורת. מנהלת המחלקה תהיה אחראית לעשות רוטציה בין הפקחים באזורי הפיקוח פעם בשנה. כמו כן, בתוכנית העבודה השנתית יוגדרו יעדים כמותיים כך שהיא תהווה כלי ניהול אפקטיבי למדידת תוצאות עבודת הפיקוח ביחס לתכנון השנתי.

13. **סעיף 8.1**

מקבלים את המלצת הביקורת. המחלקה תשקול לציין הפנייה לכללים המלאים באתר האינטרנט העירוני על גבי הטופס.

14. **סעיף 8.1.3**

מקבלים את המלצת הביקורת. בעל העסק יציג אישור קונסטרוקטור. יוכן נוהל בנושא.

15. **סעיף 8.2**

מקבלים את המלצת הביקורת ותיבדק האפשרות לסרוק את הבקשות.

16. **סעיף 9.1**

מקבלים את המלצת הביקורת. מנהל מח' המדיה נוסף כחבר בוועדת השילוט. לגבי השתתפות מנהלת מח' איכות הסביבה, נציג בוועדה זו הינו מנהל אגף שפ"ע שמחלקה זו בתחום אחריותו וסמכותו.

17. **סעיף 9.2**

המלצת הביקורת אינה מקובלת לבחון קביעת מסלול מקוצר לאישור שלט וכל בקשה עולה לדיון בוועדת השילוט.

18. **סעיף 9.3**

מקבלים את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. ראש העיר, מר ישראל זינגר הסמיך את מר ראובן שמר , מנהל אגף שפ"ע, בנושא פרסום ושילוט.

19. **סעיף 9.4**

מקבלים את המלצת הביקורת. הנושא יבחן מול השירות המשפטי בעירייה.

20. **סעיף 10.3**

מקבלים את המלצת הביקורת. האגף יוציא חיובי אגרות לעסקים המציבים שלטים בחודשים נובמבר - דצמבר. הנושא יבחן מול השירות המשפטי לשינוי חוק העזר בנושא.

21. **סעיף 10.6.2**

מקבלים את המלצת הביקורת. הנושא טופל למול הסקר.

22. **סעיף 10.7**

מקבלים את המלצת הביקורת. החל משנת 2016 המחלקה תפעל ליישום הנחיות חוק העזר לגבי גביית תעריף כפול מהשלט השני ויותר.

23. **סעיף 10.8**

מקבלים את המלצת הביקורת. המחלקה תפעל מול השירות המשפטי לשינוי חוק העזר העירוני.

24. **סעיף 10.9**

מקבלים את המלצת הביקורת. הנושא יטופל אל מול השירות המשפטי לשינוי חוק העזר העירוני.

25. **סעיף 10.10**

מקבלים את המלצת הביקורת. מנהל האגף הוציא מכתב לאיוש תקן נוסף למנהלת חשבונות שתעסוק בתשלומים וגביה.

26. **סעיף 10.11**

מקבלים את הערת הביקורת. החל משנת 2015 עודכנה המערכת הממוחשבת וניתן לקבל פרטים מלאים על מועד היווצרות החוב והתפתחות הגביה.

27. **סעיף 10.12**

מקבלים את המלצת הביקורת. הארכת ההתקשרות עם משרד עורכי הדין הובאה בפני הועדה להתקשרויות עם יועצים, שאישרה את ההארכה תוך הקטנת שכר הטירחה ל-18%.

28. **סעיף 10.13**

מקבלים את המלצת הביקורת. הוקם מפרט אחיד שיצור שיתוף פעולה בין אגף ההנדסה למחלקת רישוי עסקים ומחלקת שילוט.

29. **סעיף 11.1**

מקבלים את המלצת הביקורת. המחלקה תבצע ביקורת על קבלן המודעות בשטח.
בנושא הדבקה פיראטית על גבי לוחות עירוניים – האכיפה תתבצע על ידי אגף ביטחון ואכיפה.

30. **סעיף 11.4**

רה"ע מעיר כי הנושא נמצא בבדיקה.

מחלקת
רישוי עסקים

מחלקת רישוי עסקים

1. כללי

מחלקת רישוי עסקים הכפופה לאגף שפ"ע (שיפור פני העיר), אחראית על נושא רישוי עסקים טעוני רישוי על פי חוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968 המגדיר במפורש את העסקים אשר לגביהם חל החוק. חוק רישוי העסקים קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון או היתר זמני" (סעיף 4).

2. מטרת הביקורת

2.1 לבדוק את אופן הניהול והטיפול של מחלקת רישוי עסקים בעיר, להתאימם לחוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968, להצביע על ליקויים ובמידה וקיימים להמליץ על דרכים לתיקונם.

2.2 לדגום מספר בתי עסק שהנם טעוני רישוי על פי החוק, מתוך כלל בתי העסק בעיר שהנם טעוני רישוי, ולבדוק את תקינות התהליך לקבלת רישוי לעסק.

3. מתודולוגיה

- פגישות עם בעלי תפקידים.
- עיון במסמכים, בדוחות ובמאגרי נתונים.
- בדיקת תקיפות נתונים.
- סיור בבתי העסק.
- איסוף חומרים הנדרשים למהלך הביקורת.
- קבלת אינפורמציה מגופים להם יש ממשק עם המחלקה.

הביקורת נערכה בין החודשים יולי 2014 – מרץ 2015.

לקראת מועד פרסום הדו"ח, הביקורת ערכה עדכון ממצאים (ראה נספח א').

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

הביקורת מודה למנהל האגף, למנהלת המחלקה ולעובדים על שיתוף הפעולה.
תגובת מנהל האגף שולבה בסעיפי הדוח השונים.

3.1 <u>הנושאים שנבדקו בביקורת:</u>

- מבנה ארגוני של המחלקה ובחינת תחומי האחריות.
- בחינת תכנית העבודה.
- יישום חוק רישוי העסקים.
- תהליך קבלת רישיון לעסק.
- הפיקוח והאכיפה השוטפים על העסקים.
- הכנסות מרישוי עסקים.
- מתן היתרים זמניים לעסקים.
- מניעת מפגעים וסכנות בעסקים.

- בריאות הציבור ותנאי תברואה בעסקים.
- סגירות פיזיות (בפועל) של עסקים.
- ממשקים מול גורמי פנים וחוץ למחלקה ולעירייה ושיתוף הפעולה ביניהם.

3.2 מבנה ארגוני של מחלקת רישוי עסקים

- מנהלת מחלקה
- סגנית מנהלת מחלקה
- מזכירה
- מהנדס בוחן תכניות
- מנהל מדור פיקוח ורישוי
- 2 מפקחים
- 2 תברואניות

3.3 תהליך רישוי עסק

להלן תהליך בקשת רישוי עסק:

- הגשת בקשה + תכנית עסק + תשלום אגרה - על ידי בעל העסק.
- בדיקת התאמה לשימושים מותרים על פי תכנית בניין ערים.
- ועדת רישוי עסקים.
- במקרה של סירוב - הודעה לבעל העסק.
- אישור הבקשה על ידי הוועדה - מופנה לגורמים נותני אישור (משטרה, משרד הבריאות, איכות הסביבה, כיבוי אש ועוד).
- הודעת סירוב או דרישות למילוי תנאים מוקדמים לבעל העסק.
- אישור הגורמים - בדיקת ביצוע הדרישות וריכוז אישורים.
- הפקת רישיון לבעל העסק.

4. עיקרי הממצאים והמלצות

4.1 נהלים:

הביקורת סבורה שאי עדכון כלל התחומים בתיק הנהלים לכדי מסמך אחד מעודכן בעשייה היומית מקשה על פעילות המחלקה. (סעיף 5.1)

4.2 צו רישוי עסקים:

הביקורת סבורה שאי ביצוע בקרה על תכני הצווים **פוגע קשות באופן ניהול רישוי בתי העסק בעיר.** עלולים להיות מצבים בהם הפעילות שנעשית נוגדת את החוק או את התיקון שצוין בצווים.

הביקורת ממליצה **לפעול מידית** לקיום ההוראות החדשות שניתנו בצווים שפורסמו על ידי משרד הפנים. (סעיף 5.2)

4.3 תכנית העבודה:

הביקורת סבורה שהיעדר תכנית עבודה שנתית **פוגע ביכולת המחלקה לטפל בנושא על פי סדר קדימויות נכון.** כמו כן, אין לה יכולת בקרה על מה שביצעה או תכננה.

הביקורת ממליצה להכין תכנית עבודה שנתית שבאמצעותה ניתן לכתוב נגזרות של תכניות עבודה משניות לכלל בעלי התפקידים וכן לתקופות כגון, תכנית עבודה חודשית, שבועית ויומית על צרכי המחלקה תוך ביצוע בקרה. (סעיף 5.3)

4.4 <u>שליטה בנתונים</u>:

השליטה בנתונים הינה הבסיס לפיתוח מנגנוני בקרה ומעקב לקבלת תמונת מצב, הן בהיבט הפנימי והן בהיבט החיצוני. הביקורת ממליצה לערוך עדכון במערכות המחשוב בין בעלי התפקידים במחלקה ומול מערכות המחשוב של היחידות האחרות. (סעיף 5.4)

4.5 <u>בקרה ומעקב</u>:

הביקורת סבורה שהיעדר מנגנון בקרה ומעקב על כלל פעילויות המחלקה, הן הפנימיות והן החיצוניות, מהווה קושי בניהול התקין של המחלקה. אי קבלת דוחות שישקפו נכונה את התמונה הכוללת והתמונה הפרטנית **<u>גורמת לכך שלא ניתן לנהל את המחלקה</u>.** הביקורת ממליצה:

- לפנות לחברת אוטומציה לבניית דוחות בקרה ומעקב למחלקת רישוי עסקים בחתכים השונים שיאופיינו על ידי המחלקה.
- להכין נהלי בקרה ומעקב בתוך המחלקה ומחוצה לה שישקפו את כלל התהליכים והעמידה ביעדים שתקבע המחלקה.

(סעיף 5.5)

4.6 <u>עמידה בלוחות זמנים</u>:

הביקורת סבורה כי **<u>אי העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחוקק אינה תקינה ומהווה פגיעה חמורה במתן השירות</u>** שקבע המחוקק למתן רישיון לבתי עסק טעוני רישוי. כמו כן, הביקורת מעירה על התהליכים הפנימיים הארוכים שאינם עומדים בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחלקה.

המלצות הביקורת

- לנתח את כלל התהליכים המתבצעים במחלקה ולהוסיף נקודות בקרה לאורך התהליך על מנת לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחוקק.
- להכין דוחות מעקב במערכת שייתנו אינדיקציה מדויקת למצבים שבהם קיים פער בלוחות הזמנים.

(סעיף 5.6)

4.7 <u>תביעות משפטיות נגד בתי עסק</u>:

הביקורת רואה בחומרה את אי הגשת התביעות המשפטיות נגד בתי עסק שלא עמדו בדרישות החוק במהלך שנה שלמה (שנת 2013). (סעיף 5.7)

המלצות הביקורת

- לקיים דיון בהשתתפות כל הגופים העוסקים בתביעה המשפטית בעירייה ולבחון את נקודות הממשק ושיתוף המידע ביניהם.
- לכתוב נהלים ברורים באשר לתהליך הגשת התביעה המשפטית הכוללים לוחות זמנים שיתאמו את הוראות החוק.
- לקבוע מנגנון בקרה ומעקב אחר הגשת התביעות.
- "למחשב" את התהליך לצורך מעקב אחר עדכניות הנתונים וסטאטוס התביעה.

4.8 <u>מערכת אכיפת החוק:</u>

הביקורת סבורה כי מערכת אכיפת החוק במחלקת רישוי עסקים אינה יעילה ואינה מיישמת את החוק כפי שנקבע על ידי המחוקק. למחלקה כיום יש קושי לתת מענה לדרישות החוק.

המלצות הביקורת

- להגדיר את תפקיד המפקח, את היעדים, לוחות הזמנים, חלוקת התפקידים ועוד.
- לייעל את שיטת העבודה ותנאי סביבת העבודה של המפקח.
- להכין תכנית עבודה עבור כל מפקח.
- להדפיס פנקסי דוחות חדשים כנדרש, עם מספר סידורי שוטף הניתן לבקרה.
- להסדיר את אופן הטיפול והתיוק של הדוחות.
- לבחון את ממשקי העבודה של המפקחים מול בעלי התפקידים במחלקה וכן מול גורמי חוץ.
- לבחון את המשימות המוטלות על בעלי התפקידים.
- "למחשב" את פעילות היחידה על מנת לתת מענה מיטבי על השליטה והבקרה על הדוחות שנמסרים ולבצע מעקב לגבי כל סוגי הדוחות.
- לקבל מידע ממכבי האש ומאיכות הסביבה לגבי הסיבות לסירובים. לוודא שהמידע ברור למפקח על מנת שיוכל להסביר לבעלי העסקים על הליקויים.

(סעיף 5.8)

4.9 <u>אישורי תכניות:</u>

הביקורת סבורה שחוסר ההתאמה בין הנתונים בתיקי הבקשה וכן בין מנהל אישורי תכניות לבין הסגנית ובנוסף רישום הנתונים באופן ידני אינם מאפשרים מעקב ובקרה.

המלצות הביקורת

- "למחשב" את המידע המוגש למנהל אישורי התכניות וכן לערוך בקרה ומעקב.
- לשפר את אופן ניהול הבקשות מול משרד הבריאות ואופן הטיפול בבקשות לרבות עמידה בלוחות זמנים.
- לבחון את אופן ההמתנה של מנהל אישורי תכניות לדיווח בעלי עסקים, ללא נקיטת אמצעים אחרים.

(סעיף 5.9)

4.10 <u>משרד הבריאות / תברואה:</u>

הביקורת סבורה כי התנהלות התברואניות ומשרד הבריאות בבתי העסק **<u>אינה מספקת את המענה הנדרש</u>** בלוחות הזמנים שקבע המחוקק והנהלים הפנימיים. לאור זאת, **<u>קיימת פגיעה באיכות השירות שהמחלקה אמורה לספק לבעלי העסקים</u>.** חוסר המעקב והבקרה הנדרשים, כפי שצוין לכל אורך הביקורת, מקשה על מתן שירות לבתי העסק.

המלצות הביקורת

- לקבוע כללים ברורים עם מנגנוני בקרה בתחום התברואה.
- לוודא הכנסת מערכת בקרה ומעקב ממוחשבת שתיתן מענה גם לתחום התברואניות.

(סעיף 5.10)

4.11 <u>כיבוי אש:</u>

הביקורת רואה בחומרה את אופן הטיפול בנושא כיבוי אש. (סעיף 5.11)

4.12 <u>איכות הסביבה / וטרינר:</u>

הביקורת רואה בחומרה את הטיפול הארוך משמעותית מהזמן הקבוע בחוק בנושאי איכות הסביבה / וטרינר. הביקורת ממליצה לתאם עם נציגי איכות הסביבה והווטרינר העירוני נהלים ברורים באשר לאופן הטיפול בהליך רישוי עסק. (סעיף 5.12)

4.13 <u>רישיונות לניהול אירועים:</u>

הביקורת רואה בחומרה את התנהלות מתן רישוי עסק לאירועים מטעם הרשות. ההתנהלות כיום **<u>אינה תקינה ואינה עומדת בסטנדרטים</u>** הנדרשים בתהליך רישוי עסק והיא עלולה להוות סכנה לציבור. (סעיף 5.13)

4.14 <u>היתר חניה למוניות:</u>

מהביקורת עולה כי למחלקה אין מידע על אופן הטיפול במתן היתרי חניה למוניות, **<u>אין למחלקה בקרה ומעקב</u>** בנושא. כמו כן, **<u>לא מתבצעת אכיפה</u>** של הנושא ואין מאגר נתונים המפרט למי יש ולמי אין היתר.

הביקורת ממליצה להכין נוהל מפורט בנושא היתרי חניה למוניות ולפעול על פיו. (סעיף 5.14)

4.15 <u>היתר להעמדת שולחנות וכיסאות:</u>

הביקורת רואה בחומרה את ההתנהלות בנושא זה וכן את ההפסד בהכנסות העירייה. (סעיף 5.15)

4.16 <u>פניות הציבור:</u>

הביקורת רואה בחומרה את ההתנהלות בנושא פניות הציבור. הביקורת ממליצה לנסח נוהל מסודר באשר לאופן הטיפול בתלונות / פניות הציבור המגיעות למחלקת רישוי עסקים. (סעיף 5.16)

4.17 <u>ביקורים מדגמיים שהביקורת ערכה בבתי עסק טעוני רישוי:</u>

הביקורת סבורה כי ממצאי הסיורים מעידים על כלל הליקויים הקיימים במחלקת רישוי עסקים שצוינו בגוף הביקורת. הביקורת ממליצה להכין תכנית סדורה המגדירה נהלי סיור בבתי עסק (כולל תדירותם) לצורך בקרה יעילה. (סעיף 5.17)

4.18 <u>מתן רישיון:</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי מתן רישיון זמני לבתי עסק טעוני רישוי שרשאים על פי חוק לקבל רישיון זמני נעשה באופן מוגבל ביותר. לטענת מנהלת המחלקה, היא אכן אינה ממהרת לתת רישיון זמני, זאת בידיעה שמרבית המצבים נגרמים באשמת גורמים המחויבים לבצע את חלקם בתהליך כגון כיבוי אש, משרד הבריאות וכו'.

כמו כן, נמצא כי לוחות הזמנים הנדרשים למתן רישיון זמני, על פי הרפורמה החדשה הם 30 יום. **<u>הנחייה זו אינה מיושמת במחלקת רישוי עסקים.</u>** (סעיף 5.18)

4.19 <u>ועדת רישוי עסקים:</u>

הביקורת רואה בחומרה את העיכוב שנוצר עקב תדירות ההתכנסויות של הועדה. הביקורת סבורה כי הדבר פוגע קשות במתן השירות שניתן לבעלי העסקים. (סעיף 5.19)

4.20 <u>יישום המלצות המבקר מדו"ח הביקורת הקודם:</u>

<u>הביקורת רואה בחומרה רבה את אי תיקון הליקויים שעלו בביקורת בשנת 2006. המחלקה עדיין מנוהלת ללא מערכות מידע ומחשוב ממוכנים. מצב זה לא מאפשר מעקב יעיל ובקרה על התהליך.</u>

(סעיף 5.20)

5. ממצאים והמלצות

5.1 נהלים

במחלקת רישוי עסקים ישנו תיק נהלים פנימיים שנכתב לפני מספר שנים ואינו עדכני, התיק אינו מכיל את כלל בעלי התפקידים ויש בו תפקידים שאינם קיימים במחלקה. לדוגמה, על פי הנהלים, על התברואנית להגיש דו"ח יומי, נוהל שלא מתבצע בפועל. **תיק הנהלים אינו מעודכן ולא הוכנסו אליו בעלי התפקידים החדשים. כמו כן, הוא אינו מכיל את כל הפעילויות המתבצעות כיום במחלקה.**

הערת הביקורת

הביקורת סבורה שאי עדכון כלל התחומים בתיק הנהלים לכדי מסמך אחד מעודכן בעשייה היומית מקשה על פעילות המחלקה.

המלצה

להכין תיק נהלים פנימיים עדכני שייתן מענה לכלל הפעולות המתבצעות במחלקה ולאשרו אצל בעלי התפקידים המתאימים באגף העירייה.

תגובת מנהל האגף

למחלקת רישוי עסקים קיימים נהלים חדשים אשר נכתבו בחודש ספטמבר 2012 על ידי יועץ חיצוני.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף

הנהלים עוסקים ברובם בתהליך קבלת רישיון עסק אך אינם מתייחסים לנהלים הפנימיים המקצועיים הנדרשים למחלקה.

5.2 צו רישוי עסקים

הביקורת קיבלה את צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי, התשע"ד - 2013) ואת צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי, התשע"ג – 2013). הביקורת בחנה את התהליך המתבצע במחלקה ליישום התיקונים בצו הלכה למעשה.

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת המחלקה, הוסבר כי היא אכן מקבלת את העדכונים אך אינה עוברת עליהם וכן אין נוהל סדור באשר לאופן מתן עדכונים לבעלי התפקידים במחלקה באשר לשינויים בעקבות הצווים.

הערת הביקורת

הביקורת סבורה שאי ביצוע בקרה על תכני הצווים **פוגע קשות באופן ניהול רישוי בתי העסק בעיר.** עלולים להיות מצבים בהם הפעילות שנעשית נוגדת את החוק או התיקון שצוין בצווים.

המלצה

לפעול מידית לקיום ההוראות העדכניות שניתנו בצווים שפורסמו על ידי משרד הפנים.

תגובת מנהל האגף

על מנת ללמוד את נושא הרפורמה שנערכה בצו רישוי עסקים, העובדים יצאו להשתלמויות ולקורסים בנושא. הנושא נדון במסגרת ישיבות המחלקה והחומר ידוע לכל העובדים.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף

הביקורת בהערכתה התייחסה לעדכונים השוטפים על אודות הרפורמה שנשלחו למנהלת המחלקה. המנהלת טענה כי מפאת חוסר הזמן, ישנם עדכונים ברשותה שלא הועברו לבעלי התפקידים.

5.3 <u>תכנית העבודה</u>

למחלקה **אין תכנית עבודה**, העבודה השוטפת מתבצעת על פי הצרכים הקיימים שמכתיב הזמן או מחייבת המציאות. במסגרת תיק הנהלים הפנימיים במחלקה, קיים נוהל שעל המחלקה ובעלי התפקידים להציג תכנית עבודה. בפועל נוהל זה אינו מתקיים.

הערת הביקורת

הביקורת סבורה שהיעדר תכנית עבודה שנתית **<u>פוגע ביכולת המחלקה לטפל בנושא על פי סדר קדימויות נכון</u>.** כמו כן, אין לה יכולת בקרה על מה שביצעה או תכננה.

<u>המלצה</u>

להכין תכנית עבודה שנתית שבאמצעותה ניתן לכתוב נגזרות של תכניות עבודה משניות לכלל בעלי התפקידים וכן לתקופות כגון, תכנית עבודה חודשית, שבועית ויומית על צרכי המחלקה תוך ביצוע בקרה.

<u>תגובת מנהל האגף</u>

בעבר הייתה דרישה להציג תכנית עבודה, במציאות הדבר לא מיושם בעקבות אילוצים שונים.

5.4 <u>שליטה בנתונים</u>

מהביקורת עולה **<u>שאין שליטה במחלקת רישוי עסקים בנתוני העסקים</u>** שעל פי חוק הנם טעוני רישוי. הנתונים המופקים כיום באמצעות מערכת המחשוב הם הנתונים שעליהם מתבססת המחלקה. הנתונים, כפי שיוצגו בהמשך, **<u>אינם עדכניים ואינם משקפים נכונה את המציאות בשטח</u>** או כפי שהחוק דורש.

קיימים מצבים רבים שבעלי התפקידים לא עדכנו את המערכת בסטאטוס הנכון. כמו כן, הפקת דוחות מעקב אחר הנתונים אינה מתבצעת באופן סדיר.

המידע הקיים בהיבט הנתונים בין בעלי התפקידים במחלקה אינו נכון ואינו מדויק, **<u>קיימים פערים מהותיים בממשקי הנתונים בתוך המחלקה</u>.** בנוסף, אין התאמה בנתונים בין המחלקה לבין יחידות אחרות בעירייה, כגון מחלקת הגבייה, המחלקה המשפטית ועוד. חוסר ההתאמה יוצר בסיס נתונים מטעה לקבלת החלטות ולקבלת תמונת מצב כוללת על סטאטוס העסקים.

<u>להלן מספר דוגמאות</u> :

5.4.1 בבדיקה שנעשתה מול מחלקת הגבייה לגבי מוסכים טעוני רישוי נמצא כי בדו"ח הגבייה מופיעים 18 מוסכים לעומת הנתון במחלקת רישוי עסקים המציין 14 מוסכים, (מוסך מחויב ברישוי עסק) – **<u>במחלקה לא ידעו להסביר את הפער בנתונים</u>.**

5.4.2 מבדיקת הביקורת מול סגנית מנהלת המחלקה עלה כי על פי רישומי המערכת באוטומציה ישנם 174 תיקי הפניה לטיפול בידי התברואנית, אך לפי הרישומים הידניים שנמצאים בידיה ישנם 14 תיקי הפניה לטיפול בידי התברואנית.

מבדיקת הביקורת מול התברואנית העוסקת בתיקים אלה עלה כי 23 תיקי הפניה נמצאים בטיפולה. **<u>אין התאמה במידע בין האוטומציה לבין הנתונים של סגנית מנהלת המחלקה ובין רישומי התברואנית.</u>**

הנושא נכון גם לתברואנית השנייה. מהנתון הקיים בידי הסגנית יש בידי התברואנית 24 תיקי הפניה לטיפול.

5.4.3 מבדיקת הביקורת עלה כי ישנם 48 בתי עסק טעוני רישוי שממתינים לתביעה למרות שבפועל חלקם נסגרו ולא עודכנו במחשב בקוד המתאים.

5.4.4 נמצא כי מתוך 36 בתי עסק טעוני רישוי שיש להגיש כנגדם תביעה משפטית, לפי הרישום בטבלה המרכזית של מזכירת המחלקה, לחלקם אין צורך בהגשת תביעה ויש להם רישוי עסקים וכנגד חלקם כבר הוגשה תביעה משפטית.

5.4.5 נמצא כי הנתון שמסרה סגנית מנהלת המחלקה המציין כי בידי המהנדס 16 תיקים לטיפול **<u>אינו עדכני מאחר וחלק מבתי העסק בסטאטוס שונה</u>.** לדוגמה, עסק מספר רישיון 105189000, תאריך בקשה 9.6.13, על פי בדיקת המהנדס לא נמצא התיק ברשותו והעסק אינו קיים.

הערת הביקורת

השליטה בנתונים הינה הבסיס לפיתוח מנגנוני בקרה ומעקב לקבלת תמונת מצב הן בהיבט הפנימי והן בהיבט החיצוני.

<u>המלצה</u>

לערוך עדכון במערכות המחשוב בין בעלי התפקידים במחלקה ומול מערכות המחשוב של היחידות האחרות.

<u>תגובת מנהל האגף</u>

מקבלים את ההערה לערוך בדיקות תכופות יותר לצורך התאמת הנתונים.

<u>התייחסות הביקורת</u>

התאמת הנתונים ראוי שתיעשה באופן שוטף ובבקרה קבועה.

5.5 <u>בקרה ומעקב</u>

הביקורת מצביעה על **<u>היעדר בקרה ומעקב</u>** על פעילות המחלקה. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת המחלקה ציינה המנהלת כי הבעיה אכן קיימת.

מהביקורת עלה כי **<u>אין למחלקה דוחות בקרה</u>** שבאמצעותם ניתן לבחון את מצב בתי העסק אצל כל אחד מבעלי התפקידים במחלקה. כמו כן, לא קיים מנגנון פנימי הבודק אחת לתקופה האם בוצעו כלל הנושאים בתחומים כאלו ואחרים. הביקורת סבורה כי משמעויות הבקרה אינן חלק מתהליך שמתבצע בתוך המחלקה.

מהביקורת עולה כי התוכנה הנוכחית של החברה לאוטומציה אינה מספקת את רמת הנוחות הנדרשת למחלקה על מנת לבצע בקרה ומעקב. כמו כן, התוכנה הנוכחית אינה ברורה לבעלי התפקידים והם מתקשים בהפקת הדוחות.

עוד עולה כי מרבית העבודה המנוהלת על ידי כלל בעלי התפקידים מבוצעת **<u>באופן ידני</u>** כך שאין יכולת לבצע בקרה ומעקב על הנושאים המנוהלים במערכת.

למהנדס **<u>אין כיום מנגנון פיקוח או בקרה</u>** שבאמצעותו הוא בודק מי קיבל תשובה ממשרד הבריאות על מנת לבצע תיקון והאם אכן בוצע. לדבריו, הוא מזמן את בעל העסק ומסביר לו מה עליו לתקן.

הערת הביקורת

הביקורת סבורה שהיעדר מנגנון בקרה ומעקב על כלל פעילויות המחלקה, הן הפנימיות והן החיצוניות, מקשה על הניהול התקין של המחלקה. אי קבלת דוחות שישקפו נכונה את התמונה הכוללת והתמונה הפרטנית **<u>גורמת לכך שלא ניתן לנהל את המחלקה</u>.**

<u>המלצה</u>

- לפנות לחברת אוטומציה לבניית דוחות בקרה ומעקב למחלקת רישוי עסקים בחתכים השונים שיאופיינו על ידי המחלקה.
- להכין נהלי בקרה ומעקב בתוך המחלקה ומחוצה לה שישקפו את כלל התהליכים והעמידה ביעדים שתקבע המחלקה.

<u>תגובת מנהל האגף</u>

מקבלים את המלצת המבקר לפנות לחברת אוטומציה לשיפור מערכת הבקרה.

5.6 <u>עמידה בלוחות זמנים</u>

המחוקק קבע שעל הרשות המקומית לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו למתן רישוי עסק לבתי עסק שהנם טעוני רישוי.

5.6.1 בטבלה המובאת להלן נבחרו מספר נושאים שמהווים חלק מתהליך קבלת רישוי עסק. בטבלה מפורטת הפעולה, מי מבצעה, מיהו מקבל השירות ולוחות הזמנים שהוגדרו על ידי המחוקק.

** הביקורת דגמה מספר פעולות המגדירות לוחות זמנים אך ישנן פעולות נוספות שלא מצוינות בה. הביקורת ביקשה להמחיש מספר פעולות לצורך דוגמה בלבד.

*** ראוי לציין כי סך הימים לתהליך קבלת הרישוי הוא עד 90 יום. לפיכך, אם בעל העסק עמד בכל התנאים, התהליך לא אמור לעבור את מספר הימים שנקבע בחוק.

מס״ד	הפעולה	מאת	נמען	לוח הזמנים לטיפול	הערות
1	**העברת בקשה לרישיון / היתר זמני לנותן האישור**	רשות הרישוי	נותן האישור	**עד 60 יום**	מיום קבלת הבקשה
2	**תשובת נותן האישור**	נותן האישור	רשות הרישוי	**30 יום** **(במקרים חריגים – 90 יום)**	מיום קבלת הבקשה מרשות הרישוי
3	**החלטת רשות הרישוי**	רשות הרישוי	מגיש הבקשה	**7 ימים** **(מטעמים מיוחדים – 60 יום)**	מקבלת תשובות כל נותני השירות
4	**הודעה על תום תוקף ההיתר הזמני**	רשות הרישוי	בעל העסק	**עד 30 יום**	לפני תום תקופת התוקף
5	**החלטת רשות הרישוי בעניין היתר זמני שתוקפו עומד לפוג**	רשות הרישוי	מגיש הבקשה	**עד 15 יום**	לפני תום תקופת התוקף
6	**הודעה לבעל רישיון תקופתי / רישיון זמני**	רשות הרישוי	בעל העסק	**עד 14 יום**	לפני תום תוקפו של הרישיון התקופתי/ הרישיון הזמני
7	**היתר זמני בעקבות שינוי הבעלות**	רשות הרישוי	בעל העסק	**עד 90 יום**	

מביקורת מדגמית שנערכה עולה כי:

- **<u>מחלקת רישוי עסקים לא עמדה בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחוקק וגם לא בלוחות הזמנים שנקבעו בנהלי המחלקה</u>.**
- **<u>פערי זמן שנעים בין חודשים רבים לשנים לעיתים</u>** בטיפול בבקשות לרישוי עסק או בתהליכים שאמורים, על פי החוק, להתבצע בלוחות זמנים קצרים של ימים ושבועות.
- **<u>היעדר נהלים מגובשים לגבי קבועי זמן</u>** המכתיבים כמה זמן יש לכל בעל תפקיד על מנת להשלים את חלקו בשרשרת הטיפול.

5.6.1.1 לבית העסק נ.ק. תם רישיון העסק בתאריך ה- 31/12/2013. בעל העסק הגיש בקשה לרישיון עסק בתאריך ה- 20/03/2012, קיבל רישיון זמני על ידי משרד הבריאות לשנה עד לתאריך ה- 31/12/2013. התברואנית הייתה אמורה לבדוק במהלך התקופה האם התנאים שנקבעו לעסק מולאו. נכון לתאריך ה- 17/08/2014 (שמונה חודשים לאחר מכן) הבדיקה לא בוצעה.
מהתברואנית נמסר כי **העסק לא הופיע אצלה ברישומים לבדיקה.** כמו כן, טענה כי קיים קושי בהוצאת דו"ח של רישיונות זמניים.

5.6.1.2 בית העסק מ.ה. **פועל יותר משש שנים ללא רישיון**. התהליך למתן רישוי עסק החל בשנת 2008, ועד לשנת 2012 התנהלה תכתובת בין העירייה לבין בית העסק (במשך ארבע שנים). קיימות תלונות של ועד הבית על ההיבט התברואתי של העסק, לפיהן יש בו עכברושים, זבל רב וריח רע. בשנת 2012 החליט משרד הבריאות להגיש תביעה משפטית נגד העסק. במחלקת רישוי עסקים אין אינפורמציה, נכון ליום קיום הביקורת, לגבי מצב התביעה, למרות שעברו שנתיים. בתאריך ה- 31/12/2013 הוגש דו"ח ביקורת רישוי של משרד הבריאות מחוז מרכז המציין ליקויים בריאותיים מהותיים בעסק. מחלקת רישוי עסקים לא הוציאה צו סגירה למקום והעסק ממשיך לפעול.

5.6.1.3 בתאריך ה- 30/03/2014 מפקח רישוי עסקים ערך ביקור בבית עסק לשטיפת מכוניות, המכתב לבעל העסק נשלח בתאריך ה- 27/05/2014 ורק בתאריך ה- 21/08/2014 (כ- 5 חודשים לאחר ביקור המפקח) הוכן טופס המלצה לתביעה משפטית. נכון ליום הביקורת ב- 28/09/2014, **עדיין לא נשלח זימון לבירור אצל ראש המדור.**

5.6.1.4 בית העסק ס. ברחוב ביאליק הגיש בקשה לרישוי עסק בשנת 1993 (לפני 21 שנה!). העסק נוהל לכל אורך השנים ללא רישיון, הסיבה לא ברורה למחלקה. בתאריך ה- 08/07/2013 ביקר מהנדס המחלקה בעסק וציין כי התוכנית של העסק אינה תואמת. בתאריך ה- 30/06/2014 **(כשנה אחרי)** ביקר המפקח בעסק ורשם בדוח שהעסק מתנהל ללא רישיון. מבדיקת הביקורת עולה כי העסק כלל אינו טעון רישוי עסק בשל החוק החדש שנכנס לתוקף בשנת 2013, בשל כך שאינו מוכר בלוני גז, **כך שבעל העסק אינו צריך להגיע לשימוע.**

הערת הביקורת

הביקורת מעירה בחומרה כי **אי העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחוקק אינה תקינה ומהווה פגיעה חמורה במתן השירות** שקבע המחוקק למתן רישיון לבתי עסק טעוני רישוי. כמו כן, הביקורת מעירה על התהליכים הפנימיים הארוכים שאינם עומדים בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחלקה.

המלצות הביקורת

- לנתח את כלל התהליכים המתבצעים במחלקה ולהוסיף נקודות בקרה לאורך התהליך על מנת לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחוקק.
- להכין דוחות מעקב במערכת שיתנו אינדיקציה מדויקת למצבים שבהם קיים פער בלוחות הזמנים.

תגובת מנהל האגף

על פי חוק רישוי עסקים, הגורמים נותני האישור חייבים לתת תשובות בכתב תוך תקופה של 90 יום. בפועל, האישורים מתקבלים לא על פי לוח הזמנים שנקבע בחוק ולנו אין דרך להשפיע בנדון למעט שליחת תזכורת.

5.7 <u>תביעות משפטיות כנגד בתי עסק</u>

- ראש מדור ניהול רישוי הוא האחראי על נושא האכיפה במחלקה. בעלי התפקידים השונים במחלקה מעבירים אליו תיקים של סירובים והוא מכין תיק להעברה למחלקה המשפטית.
- ראש המדור מוציא מכתב לבירור (שימוע) לבעל העסק שאמור להגיע על מנת להציג בפניו את מהות הסירוב.
- לאחר קבלת המכתב, בעל העסק מקבל 15 עד 30 יום לטיפול בנושא. באם הנושא טופל, התיק לא יועבר לתביעה. אחרת, יועבר התיק לחתימת מנהלת המחלקה וראש האגף ולאחר מכן למחלקה המשפטית בעירייה להגשת תביעה משפטית.

5.7.1 <u>חוסר בקרה על תביעות כנגד עסקים</u>

ראש המדור מנהל את התיקים שמגיעים אליו מבעלי התפקידים השונים במחלקה וממתינים לטיפול בעלי העסקים באופן ידני.

מהביקורת עולה כי בהתאם לטבלה שהוגשה על ידי מזכירת המחלקה, ישנם 36 בתי עסק לפני תביעה משפטית. <u>מבדיקת הביקורת</u> עולה כי הטבלה **<u>אינה עדכנית,</u>** לחלק מבתי העסק שבטבלה יש כבר רישיונות, כנגד חלקם כבר הוגשה תביעה משפטית. הביקורת מעירה כי **<u>אין בקרה לגבי הרשומות לפני תביעה</u>.**

5.7.1.1 להלן דוגמאות לבתי העסק שנכללו ברשימה שהוגשה לביקורת שהנם לפני הגשת תביעה משפטית אך <u>מבדיקה נוספת של הביקורת</u> **<u>נמצא כי אין צורך בתביעה משפטית:</u>**

1. מסעדה ברחוב אבא הלל - יש רישיון.
2. מסעדה ברחוב תובל - יש רישיון.
3. מסעדה ברחוב ארלוזורוב - שינוי בעלות.

5.7.2 <u>לוחות זמנים ארוכים מאוד לטיפול המחלקה</u>

מהביקורת עולה כי המחלקה **<u>לא עומדת בלוחות הזמנים</u>** שנקבעו לטיפול בעל העסק (30-15 יום), נצפו פערים גדולים שמגיעים לכדי חודשים.

← המפקח מבצע ביקור בבית העסק ורושם דוח.

← הדוח מגיע למזכירת המחלקה על מנת שתזמן את בעל העסק למועד הבירור (שימוע) שנקבע על ידי ראש המדור.

התהליך אמור להימשך 14 יום ממועד רישום הדוח ועד הוצאת הזימון.

מהביקורת עולה כי **<u>ישנם פערי זמן גדולים מאוד</u>** המגיעים עד לכדי מספר חודשים.

5.7.2.1 בתאריך ה- 15/02/2014 כתב המפקח מכתב לבית עסק המודיע על ביקור שביצע בעסק. <u>המכתב נשאר על שולחנו של המפקח במשך כחצי שנה</u> ורק בתאריך ה- 21/08/2014 הוגש טופס המלצה לתביעה לראש המדור.

5.7.2.2 בתאריך ה- 30/03/2014 מפקח רישוי עסקים ערך ביקור בבית עסק, המכתב לבעל העסק יצא בתאריך ה- 27/05/2014 ורק ב- 21/08/2014 (כחמישה חודשים לאחר ביקור המפקח) הוכן

טופס המלצה לתביעה משפטית. נכון ליום הביקורת, ב- 28/09/2014 (כחודש נוסף) **עדיין לא יצא זימון לבירור אצל ראש המדור.**

5.7.3 חוסר תיאום בין המחלקה המשפטית לבין המחלקה לרישוי עסקים

מבדיקת הביקורת מול ראש מדור ניהול עלה כי יש ברשותו רשימה של 35 בתי עסק שיש נגדם בקשות לזימון תביעה משפטית. הרשימות הן ידניות וכוללות שלל סימונים ומחיקות של בתי עסק שבמהלך התקופה הגישו אישורים וההליך נגדם הופסק. מתוך הרשימה, נשארו כפי שצוין 35 בתי עסק.

מבדיקת הביקורת עם המחלקה המשפטית הסתבר כי ברשותם רק 21 בתי עסק אשר נמצאים בתהליך של תביעה משפטית. הביקורת מעירה **כי אין התאמה בין רשימת ראש מדור ניהול הרישוי והרשימה של המחלקה המשפטית.**

מהביקורת עלה כי ברשימת ראש המדור מופיעים גם בתי עסק שכבר עמדו לדין וההליך נגדם הסתיים.

5.7.3.1 דוגמה לכך הוא בית העסק ב.ה. הנמצא ברחוב האצ"ל. בעל העסק כבר נשפט.

5.7.4 חוסר תיאום בין אגף הנדסה למחלקת רישוי עסקים

מהביקורת עולה כי ישנם מצבים בהם מוגשות נגד בתי עסק מספר תלונות במקביל מאגפים שונים מבלי לדעת על התלונות האחרות. לדוגמה:

5.7.4.1 כנגד בית עסק ברחוב דוד בן גוריון הוגש כתב תביעה גם על ידי מהנדס העיר וגם על ידי מחלקת רישוי עסקים. במהלך המשפט, החליטה התביעה כי היא חוזרת בה מן האישומים כנגד המואשמים בשל הכפילות. לאור זאת, **זיכה בית המשפט את בית העסק.**

5.7.5 תביעות בשלוש השנים האחרונות

הביקורת בדקה את מספר התביעות שהוגשו במהלך שלוש השנים האחרונות ומצאה כי:

- בשנת 2012 הוגשו 103 תביעות משפטיות כנגד בתי עסק.
- בשנת 2013 **לא הוגשה אף תביעה כנגד בתי עסק.**
- בשנת 2014 הוגשו 72 תביעות משפטיות כנגד בתי עסק.

הביקורת קיבלה את רשימת בתי העסק של שנת 2014 שאמורה להיות מוגשת נגדם תביעה משפטית מסיבות שונות. ברשימה מופיעים 103 בתי עסק.

מהביקורת עולה כי גם הטבלה שהוגשה לשנת 2014 אינה עדכנית ואינה משקפת נכונה את מצב התביעות המשפטיות שהוגשו בפועל.

הביקורת רואה בחומרה את אי הגשת התביעות המשפטיות נגד בתי עסק שלא עמדו בדרישות החוק במהלך שנה שלמה (שנת 2013).

המלצות הביקורת

- לקיים דיון בהשתתפות כל הגופים העוסקים בתביעה המשפטית בעירייה ובחינת נקודות הממשק ושיתוף המידע ביניהם.

- לכתוב נהלים ברורים באשר לתהליך הגשת התביעה המשפטית הכוללים לוחות זמנים שיתאמו את הוראות החוק.
- לקבוע מנגנון בקרה ומעקב אחר הגשת התביעות.
- "למחשב" את התהליך לצורך מעקב אחר עדכניות הנתונים וסטאטוס התביעה.

<u>תגובת מנהל האגף</u>

מקבלים את המלצות המבקר. נדרוש חיבור למערכת המחלקה המשפטית לעיון בסטאטוס כתב האישום.

5.8 <u>מערכת אכיפת החוק</u>

נושא **האכיפה** הוא משמעותי ביותר בתהליך מתן רישיון לעסקים טעוני רישוי. העיסוק באכיפה נתון אמנם בעיקר בידי המפקחים, אך לא רק, בעלי כל התפקידים במחלקה לוקחים בו חלק.
האכיפה מתבצעת בכל שלב מרגע פתיחת העסק, כאשר לעסק מגיע מפקח ומגלה שאין ברשות בעל העסק רישיון, כאשר לבעל בית העסק חסרים אישורים ועליו להשלימם והן כאשר בית המשפט קובע פסק דין לבית העסק. בכל אחד מהשלבים על המחלקה לעסוק באכיפה.

5.8.1 אין למפקח תכנית עבודה. הפעילות מתבצעת על פי שיקול דעתם של ראש המדור ומנהלת המחלקה. כמו כן, כל עבודת המפקח נעשית באופן ידני. למפקח יש מחשב אך אינו מחובר ואינו עובד. כל נושא ניהול התיקים אינו מסודר, לא רשומים תאריכים ולא ברור אופן תיוק המסמכים. המפקח מנהל תיק ובו מתויקים דוחות הביקור בבתי העסק שטרם הוגשה נגדם תביעה, לוחות הזמנים ארוכים מאוד בין ביצוע הפעולות. מבדיקת הביקורת עולה כי <u>אין מעקב ובקרה אחר פעילות המפקח</u>.

- לדוגמה, בתאריך ה- 25/11/2013 ביקר המפקח בבית עסק. עד ליום ביצוע הביקורת ב- 19/08/2014 (תשעה חודשים) **<u>לא חזר המפקח לבית העסק, הדוח מונח בתיק ולא הוגשה תביעה</u>.**

עוד עולה כי דוחות הביקורים בבתי העסק אינם ממוספרים וכך גם הפנקסים, כך <u>שאין בקרה על מספר הדוחות שמולאו</u>, עניין זה עשוי לגרום לביטול דוחות. ההעתקים הצהובים של הדוחות שאמורים להישאר במחלקה **<u>אינם מסודרים בתוך פנקסים אלא נתלשים ומונחים בערימה, לכן לא ניתן לדעת מה הסטאטוס של כל דוח</u>.**
המפקח מסר לביקורת כי דוחות רבים שניתנו על ידו לבתי עסק שפועלים ללא רישיון מונחים עדיין על שולחנו **<u>ואין ביכולתו לטפל בהם עפ"י לוחות הזמנים הקבועים בחוק</u>** (14 ימים) ולוודא כי החלו בתהליך קבלת הרישיון.

- דוגמה לכך היא ביקור המפקח מתאריך ה- 27/05/2014 בבתי העסק הבאים:

א. ג.ג. - אילוף כלבים.
ב. א.ה. - שטיפת מכוניות.
ג. י.צ. - מכירת שניצלים.
ד. ש.ד. - שטיפת מכוניות.

מהביקור עולה כי נכון לתאריך ה- 19/08/2014 (כשלושה חודשים אחרי) **לא פקד המפקח את בתי העסק הנ"ל שוב.**

המפקח מגיש את טפסי ההמלצה לתביעה משפטית שהוא ממלא בבתי העסק לראש מדור הרישוי, אך, **אין לו טבלת מעקב ובקרה לגבי - מתי, כמה ואילו דוחות הוגשו.** לטענתו, אינו בקיא בהחלטות בית הדין באשר לסגירת בתי העסק, אינו מקבל עדכונים ואינו עורך מעקב.

מבדיקת הביקורת עולה כי אחת לחודש, ראש מדור הרישוי מעביר למפקח את רשימת בתי העסק אשר לא מילאו אחר דרישות מכבי האש. המפקח נדרש לגשת לכל אחד מבתי העסק ולמלא דוח ביקור. כמו כן, על המפקח להסביר לבעל העסק את הנהלים ואת הדרישות שעליו למלא. לדבריו, **אינו מכיר את נהלי מכבי האש ואינו יודע להסביר מה לא תקין.**

גם בנושא איכות הסביבה, המפקח אינו יודע להסביר לבעל העסק מהן הדרישות שלא מולאו.

מבדיקת הביקורת עולה כי על המפקח מוטלים תפקידים נוספים. למשל, המפקח משמש כשליח המוסר לבעלי העסק מכתבים לשימוע. כמו כן, בעלי תפקידים שונים מבקשים מהמפקח לעיתים קרובות לגשת לבית העסק ולבדוק האם הוא עומד בהנחיות הרלוונטיות לתחומם.

- לדוגמה, בתאריך ה- 17/02/2013, הפנה בוחן התכניות במחלקה בקשה לבדיקת המפקח. הסיור המבוקש התבצע בתאריך ה- 10/07/2014 (אחרי כשנה וחמישה חודשים).

הערת הביקורת

הביקורת סבורה כי מערכת אכיפת החוק במחלקת רישוי עסקים אינה יעילה ואינה מיישמת את החוק כפי שנקבע על ידי המחוקק. למחלקה כיום יש קושי לתת מענה לדרישות החוק.

המלצות

- להגדיר את תפקיד המפקח, את היעדים, לוחות הזמנים, חלוקת התפקידים ועוד.
- לייעל את שיטת העבודה ותנאי סביבת העבודה של המפקח.
- להכין תכנית עבודה עבור כל מפקח.
- להדפיס פנקסי דוחות חדשים כנדרש, עם מספר סידורי שוטף הניתן לבקרה.
- להסדיר את אופן הטיפול והתיוק של הדוחות.
- לבחון את ממשקי העבודה של המפקחים מול בעלי התפקידים במחלקה וכן מול גורמי חוץ.
- לבחון את המשימות המוטלות על בעלי התפקידים.
- "למחשב" את פעילות היחידה על מנת לתת מענה מיטבי על השליטה והבקרה על הדוחות שנמסרים וביצוע מעקב לגבי כל סוגי הדוחות.
- לקבל מידע ממכבי האש ומאיכות הסביבה לגבי הסיבות לסירובים. לוודא שהמידע ברור למפקח על מנת שיוכל להסביר לבעלי העסקים על הליקויים.

תגובת מנהל האגף

הערת המבקר מתקבלת באופן חלקי. חלק מהבקרה נעשה בתהליך ידני, המעקב של פיקוח הרישוי ועבודת התברואנית בפרט. החל מחודש ינואר 2015, הוכנסה מערכת מחשוב חדשה של פיקוח רישוי עסקים הנותנת מענה חלקי לבקרה. תהליך שיפור המערכת נעשה בימים אלה. העיכוב בנושא נוצר עקב הדרישה למכרז חיצוני לנושא הבקרה.

נקבעה פגישה לקידום וזירוז הכנסת תוכנת פיקוח רישוי ופיקוח תברואתי באמצעות מערכת ממוחשבת וטאבלטים.

5.9 אישורי תכניות

כל בית עסק מחויב להגיש תכנית של בית העסק למנהל מדור אישורי התכניות במחלקה.
מנהל מדור אישורי התכניות אמור לגשת לבתי העסק (פרט לבתי עסק של מזון) על מנת לבדוק אם קיימת התאמה בפועל בין התכנית למצב בשטח.

5.9.1 מהביקורת עלה כי על פי הדוח שנמסר לביקורת מסגנית מנהלת המחלקה, אמורים להיות אצל מנהל אישורי התכניות 16 תיקים בטיפולו, נכון ליום עריכת הביקורת. בפועל, נמצא כי ברשות מנהל מדור אישורי תכניות היו 5 תיקים בלבד ומצב בתי העסק אינו נכון. הביקורת מעירה **שהנתונים ברשות מנהלת המחלקה או במחשב אינם עדכניים.**

- לדוגמה, בית העסק ג.מ. מכפר אזר הגיש בקשה בתאריך ה- 09/06/2013 (לפני שנה ושלושה חודשים). מבדיקת הביקורת עולה כי **התיק לא נמצא ברשות מנהל אישורי התכניות וכי העסק אינו קיים כלל.**
- דוגמה נוספת, בית העסק י.ג.מ.ג.ס בע"מ ברחוב היצירה. לטענת מנהלת המחלקה נמצא ברשות מנהל אישורי תכניות אך **המנהל לא מוצא את התיק.**

הביקורת עודכנה כי מנהל אישורי התכניות נוסע אחת לשבוע למשרד הבריאות על מנת לאשר את הבקשות ולדון בתכניות מול המפקח המחוזי בתל אביב שחותם באותו היום על הטבלאות. הביקורת מצאה כי **הטבלאות נרשמות בכתב יד,** לא תמיד הפרטים מלאים כנדרש, לא תמיד נרשם מועד הפגישה וכי הטבלאות אינן מתויקות.

לבעל עסק שקיבל סירוב, אמור להישלח מכתב המסביר את הסיבה לסירוב ומה עליו לעשות כדי לקבל רישוי. מהביקורת עולה כי המכתבים שמופצים נשלחים באיחור של **מספר חודשים,** חלק מהמכתבים לא נמצאו (כמו המכתב למסעדה ברחוב תובל).דוגמה לשליחת המכתבים באיחור:

- בתאריך ה- 24/07/2014, נבדקה התכנית של בית אוכל ברחוב הבונים. המכתב לבית העסק נשלח מהמחלקה בתאריך ה- 07/09/2014.

בנוסף, למנהל אישורי התכניות אין **מנגנון פיקוח ובקרה** לגבי המשך הטיפול של בתי העסק שקיבלו סירובים. המנהל ממתין לדיווח של בעל העסק. המחלקה אינה יודעת אם השינויים בוצעו כנדרש והעסקים אינם מופיעים שוב בטבלאות של משרד הבריאות.
להלן בתי העסק שעלו בטבלאות של משרד הבריאות שיש צורך לבצע בהם תיקון אך לא עלו שוב בטבלאות החדשות ולא יודעים במחלקה אם ביצעו את התיקון וכיום עדיין **אין להם רישיון:**

- בית אוכל ברחוב החילזון.
- בית אוכל ברחוב מנחם בגין.
- בית אוכל ברחוב תרצה.

- דוגמה נוספת, בית העסק ש.ה ברחוב תובל הגיש בקשה לרישיון עסק בתאריך ה- 27/05/2014, מנהל אישורי תכניות החליט כי על העסק להוריד את וילונות הגלילה בחזית העסק, הבקשה

מונחת על שולחנו של המנהל כבר ארבעה חודשים וממתין שבעל העסק ידווח, **<u>ללא נקיטת אמצעי אכיפה כנגד בית העסק</u>.**

<u>הערת ביקורת</u>

הביקורת סבורה שחוסר ההתאמה בין הנתונים בתיקי הבקשה ובין מנהל אישורי תכניות לבין מנהלת המחלקה וכן הנתונים הרשומים ידנית אינם מאפשרים מעקב ובקרה.

<u>המלצות</u>

- "למחשב" את המידע המוגש למנהל אישורי התכניות וכן לערוך בקרה ומעקב.
- לשפר את אופן ניהול הבקשות מול משרד הבריאות ואופן הטיפול בבקשות לרבות עמידה בלוחות זמנים.
- לבחון את אופן ההמתנה של מנהל אישורי תכניות לדיווח בעלי עסקים, ללא נקיטת אמצעים אחרים.

<u>תגובת מנהל האגף</u>

מקבלים את הערות המבקר, הרשימה נבדקה שנית ועודכנה.

5.10 <u>משרד הבריאות / תברואה</u>

נושא התברואה מהווה חלק חשוב בתהליך רישוי עסקים. על התברואנית לבחון את מצב התברואה בבתי עסק שיש להם היבט כלשהו של תברואה, להתאימו לחוק ולתכניות המוגשות ולוודא כי אכן היישום תואם את התכנית.

על פי הנהלים, על התברואנית להגיע לביקורת בבית העסק **<u>תוך שבעה ימים</u>**. במהלך השבוע מצטרפת מפקחת ממשרד הבריאות לאישור הנושא הבריאותי בעסק.

חשוב לציין כי בתי עסק תחת ניהולו של רופא לא מחויבים בפיקוח תברואה של מחלקת רישוי עסקים.

5.10.1 מהביקור עולה כי הבקשות מחולקות לארבע קטגוריות:

1. בתי עסק שנגשו אליהם באופן עצמאי.
2. בתי עסק שעדיין בפרק הזמן שניתן לתקן תכניות.
3. בתי עסק שעברו את הזמן המוקצב להם לתיקון התכניות.
4. בתי עסק שמוגשים נגדם כתבי אישום.

כל המעקב מתבצע באופן ידני ולא באמצעות מערכת ממוחשבת. התברואניות מחכות עד שיסיימו כעשרה תיקים של בתי עסק על מנת להוציא מכתב מרוכז. הדבר יוצר חריגה מהזמן הקבוע בנהלים לביקור. **<u>התברואניות לא עומדות בלוח הזמנים המגדיר שבעה ימים לביקור</u>.**

מבדיקת הביקורת עולה כי **<u>אין התאמה בין מספר התיקים</u>** המוזנים במערכת שאמורים להיות אצל התברואנית לבין הקיים בפועל. הנושא הוצג בפרק "שליטה בנתונים". **<u>קיים פער של 160 בתי עסק</u>.**

5.10.2 להלן מספר דוגמאות ;

- בית עסק לדברי מאפה: שנת הבקשה – 2010 (לפני כחמש שנים), **עדיין ללא רישיון, ללא אישור תברואה, במחלקה לא יודעים לקבוע אם העסק פעיל או לא.**
- בית העסק א.א.ט.: תאריך הבקשה – 12/07/2012 (לפני כשנתיים וחצי), עדיין מופיע ברשימת התברואנית, **העסק פועל ללא רישיון וללא ביקור תברואנית.**
- בית עסק למכירת פירות וירקות: תאריך הבקשה – 12/09/2012 (לפני כשנתיים), מופיע ברשימת התברואנית אך **לא נעשה ביקור.**
- בית העסק מ.ה.: תאריך הבקשה ה – 12/09/2012 (לפני כשנתיים), מופיע ברשימת התברואניות, **לא נעשה ביקור.**
- בית עסק למכירת פירות וירקות: תאריך הבקשה – 30/06/2013 (לפני כשנה וחצי), מופיע ברשימת התברואניות, **לא נעשה ביקור.**
- בית העסק מ.מ.: מופיע ברשימת התברואניות, בית העסק **פועל כבר שנים ללא רישיון.** הביקורת ביקשה לפתוח את כל התיק הסרוק. נמצא כי ישנם בתיק חומרים רבים שאינם שייכים למסעדה. לטענת המחלקה מדובר בתקלה במערכת הסריקה.
- בית העסק נ.ק.: מופיע ברשימת התברואניות. בעל העסק הגיש בקשה לפתיחה בתאריך ה-20/03/2012, קיבל רישיון זמני לשנה עד לתאריך ה- 31/03/2013. משרד הבריאות החליט לתת רישיון זמני. התברואנית הייתה אמורה לבקר במהלך התקופה ולבדוק אם התנאים שנקבעו בוצעו. **נכון לסוף שנת 2014 (שנה לאחר תום תקופת הרישיון הזמני) לא נעשה ביקור. לטענת התברואנית לא ניתן לקבל דוח מהמערכת על רישיונות זמניים.** כמו כן, לטענתה בביקור כזה יש צורך בנציגת משרד הבריאות.

מבדיקת הביקורת עולה כי ישנם 7 בתי עסק הממתינים לביקורת של מפקחת משרד הבריאות. ביקורת שאמורה להתבצע אחת לשבוע בבתי עסק. לדברי התברואנית, **כבר שמונה חודשים שלא הגיע נציגה ממשרד הבריאות לבצע ביקור בבתי עסק.** להלן מספר דוגמאות :

- בית העסק ט.ה.: הגיש בקשה בתאריך ה- 27/11/2013 וטרם קיבל רישיון. **העסק פועל ללא רישיון עסק, למרות שמשרד הבריאות לא אישר.**
- בית העסק כ. ברחוב הרא"ה: קיבל בתאריך ה- 03/03/2013 פסק דין לסגירה וקנס על סך 15,000₪. בעלת העסק שינתה את שם הבעלים ופתחה שוב את העסק. בקשתה **ממתינה מתאריך ה -10/03/2013 להחלטת משרד הבריאות.** בינתיים העסק ממשיך לפעול. מדובר על עיכוב של **כשנתיים של משרד הבריאות.**

הערת הביקורת

הביקורת סבורה כי התנהלות התברואניות ומשרד הבריאות בבתי העסק **אינה מספקת את המענה הנדרש** בלוחות הזמנים שקבע המחוקק והנהלים הפנימיים. לאור זאת, **קיימת פגיעה באיכות השירות שהמחלקה אמורה לתת לבעלי העסקים.** חוסר המעקב והבקרה הנדרשים, כפי שצוין לכל אורך הביקורת, מקשה על מתן שירות לבתי העסק.

המלצות

- לקבוע כללים ברורים עם מנגנוני בקרה תחום התברואה.
- לוודא הכנסת מערכת בקרה ומעקב ממוחשבת שתיתן מענה גם לתחום התברואניות.

תגובת מנהל האגף

מקבלים את הערות המבקר – הנושא ייבדק.

5.11 כיבוי אש

אישור כיבוי אש הוא בין התנאים המחייבים את בעל העסק בעת הבקשה לקבלת רישיון עסק. בעל העסק נדרש לעמוד בדרישות כיבוי אש, ולא בקשתו תענה בסירוב ותינתן המלצה להגשת תביעה משפטית נגדו.

על פי הנהלים, נציגות כיבוי אש אמורה להגיע לבית העסק ולבדוק את עמידת העסק בתנאים. כיבוי אש מעבירים למחלקת רישוי עסקים רשימה של בתי העסק שנבדקו ומציין מי קיבל אישור ומי לא. המפקח ממחלקת רישוי עסקים מקבל מראש מדור ניהול רישוי את רשימת הסירובים וניגש לאותם בתי עסק על מנת להסביר להם מדוע אינם עומדים בדרישות כיבוי אש.

5.11.1 בתאריך ה- 04/09/14, הוציאה מנהלת מחלקת רישוי עסקים מכתב אל כיבוי אש ובו היא מפרטת רשימה של **92 בקשות של בתי עסק** לרישיון עסק אשר הועברו לחוות דעת של כיבוי אש. **הבקשות מיולי 2012 ועד 05/08/14 וכיבוי אש טרם העבירו חוות דעת.** כמו כן, ציינה המנהלת כי החוק מחייב לעמוד בלוחות זמנים של 30 יום, מה שלא קרה בפועל.

מהביקורת עולה כי על פי תקנות הרישוי, במידה שלא ניתן אישור מכיבוי אש או שלא התבצעה ביקורת, על מחלקת רישוי עסקים לתת לבית העסק רישיון זמני תוך 60 יום מיום הגשת הבקשה. **בפועל, המחלקה לא נותנת רישיון זמני.**

למחלקה רשימה של 42 בתי עסק שלא עמדו בדרישות כיבוי אש וקיבלו סירוב. המחלקה אמורה הייתה לבצע בירור בנושא ולהמליץ על הגשת על הגשת תביעה משפטית. **בפועל, לא הוגשה תביעה משפטית כנגד אף אחד מ -42 בתי העסק שברשימה.**

בפני הביקורת הוצגה רשימה של 48 בתי עסק שממתינים לתביעה משפטית. מבדיקת הביקורת עולה כי **הרשימה אינה עדכנית מאחר ומספר עסקים מתוכה כבר נסגרו.**

כמו כן, בבירור שערכה הביקורת הובהר כי המפקח שיוצא לבית העסק ממחלקת רישוי עסקים על מנת להסביר לבעל העסק מדוע אינו עומד בתנאים, **אינו מכיר את נושא הכבאות ואין ביכולתו לספק הסבר והבהרות לדרישות.**

הערת הביקורת

הביקורת רואה בחומרה את אופן הטיפול בנושא כיבוי אש.

5.12 איכות הסביבה / וטרינר

איכות הסביבה והווטרינר הם שני גופים נוספים המהווים חלק מהליך מתן רישיון לבתי עסק טעוני רישוי.

5.12.1 מהביקורת עולה כי יש 13 בתי עסק שקיבלו סירוב מטעם איכות הסביבה ויש המלצה להגיש נגדם תביעה משפטית. משנת 2012 ועד לסוף שנת 2014 **לא הייתה תביעה משפטית נגד אף אחד מבתי העסק.** במהלך אוגוסט 2014, שלחה מנהלת המחלקה מכתב לאיכות הסביבה ובו היא ציינה כי

ישנם 11 בתי עסק שממתינים לביקורת. יש לציין כי **חלק מהתיקים הם משנת 2012** על אף שהמנהלת ציינה כי החוק מגדיר 30 יום לביצוע ביקורת.

מהביקורת עולה כי מפקח ממחלקת רישוי עסקים המגיע לבית העסק על מנת להסביר לבעל העסק את סיבת הסירוב מאיכות הסביבה **אינו מבין את סיבת הסירוב ולכן אינו יודע להסביר את הדרישות שעל בעל העסק לבצע.**

כמו כן, הביקורת מצאה כי קיימות **5 בקשות פתוחות** הממתינות לביקורת של הווטרינר העירוני, חלקן מחודש מרץ 2014 (לפני כשמונה חודשים).

הערת הביקורת

הביקורת רואה בחומרה את הטיפול הארוך משמעותית מהזמן הקבוע בחוק בנושאי איכות הסביבה / ווטרינר.

המלצה

לתאם עם נציגי איכות הסביבה והווטרינר העירוני נהלים ברורים באשר לאופן הטיפול בהליך רישוי עסק.

תגובת מנהל האגף לסעיפים 5.10 ו- 5.11

על פי החוק, אין חובה לתת רישיון לעסק שלא קיבל אישור בזמן מגורם מאשר. זוהי אפשרות העומדת בפני רשות הרישוי. המפקח אינו אמור לתת הסבר לבעל העסק על מהות גורם מאשר. המפקח מסב תשומת לב בעל העסק לסירוב ומודיע לו שתוגש המלצה לתביעה משפטית באם לא ימלא אחר הדרישות. הטיפול בנושא סירובים מתנהל כראוי על פי נוהל שנקבע.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף

אין בתגובת מנהל האגף מידע הסותר את הממצאים. הביקורת מדגישה את הערתה על הטיפול הממושך ואת המלצתה על תיאום עם נציגי איכות הסביבה והווטרינר.

5.13 רישיונות לניהול אירועים

בעיר מתקיימים אירועים גדולים באחריות העירייה. מחלקת רישוי עסקים אחראית על מתן הרישוי לאירוע. המחלקה מקבלת את רשימת האירועים ממחלקת התרבות.

5.13.1 סגנית מנהלת המחלקה המטפלת בנושא פותחת בקשה לרישוי עסק לאירוע, מעבירה לגוף הפונה טפסים למשטרה ולכיבוי אש. משלב זה, לטענתה, האחריות היא על הגורמים האחרים בעירייה. מחלקת רישוי אינה מנפיקה רישיון לאירוע ומבחינת המחלקה הטיפול הסתיים. זאת, להבדיל מאירוע של גוף חיצוני המבקש רישיון להפקת אירוע ומקבלו ביום האירוע בלבד לאחר שהוכיח כי יש בידו את כל המסמכים הנדרשים.

הביקורת רואה בחומרה את **היעדר המעקב של המחלקה** לרישוי עסקים אחר קבלת אישורים מהמשטרה וממכבי אש לגבי אירועים שהעירייה עורכת.

מבדיקת הביקורת עולה כי בחוברת שפורסמה על ידי משרד הפנים בינואר 2014 העוסקת בהטמעת הרפורמה ברישוי עסקים ברשות (ע"מ 80), ישנן עשר שאלות המכוונות את המחלקה כיצד להתייחס בקביעת הדרישות לרישוי לקיום אירוע המוני עירוני. **במחלקה לא מתקיים מעקב אחר שאלות אלו.**

הערת הביקורת

הביקורת רואה בחומרה את התנהלות מתן רישוי עסק לאירועים ביוזמת העירייה. ההתנהלות כיום **אינה תקינה ואינה עומדת בסטנדרטים** הנדרשים בתהליך רישוי עסק והיא עלולה להוות סכנה לציבור.

תגובת מנהל האגף

קיימים שני סוגי אירועים המוניים:

*א. **אירוע עירוני** - מנהל האירוע מגיש בקשה לרישיון עסק ותכנית אירוע. הבקשה מועברת למשטרה ולכיבוי אש למתן אישור. האחריות לאירוע הינה של מחלקת אירועים שנעזרת ביועץ בטיחות ומהנדס חשמל על פי דרישת המשטרה. אירוע עירוני פטור מקבלת רישיון של הרשות.*

*ב. **אירוע פרטי** - היוזם מגיש בקשה, תכנית בטיחות ותכנית אירוע. התכניות מועברות לאישור המשטרה ומכבי האש. האישורים ניתנים סמוך למועד האירוע כאשר הדברים נבדקים בזמן אמת על ידי הגורמים הנ"ל. בעת הגשת הבקשה היוזם משלם אגרת רישוי. הרישיון נמסר ליוזם לאחר מתן כל האישורים על פי חוק ובצמוד לפתיחת האירוע.*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף

תגובת מנהל האגף אינה עונה לממצא לפיו יש לפעול על פי הנחיות משרד הפנים שפורסמו בינואר 2014.

5.14 היתר חניה למוניות

מחלקת רישוי עסקים אחראית למתן היתרי חניה למוניות. על בעלי התחנה לשלם 156 ₪ בעבור היתר.

5.14.1 מהביקורת עולה כי למחלקה אין מידע על אופן הטיפול במתן היתר חניה למוניות ו**אין למחלקה בקרה ומעקב** בנושא. כמו כן, **לא מתבצעת אכיפה** של הנושא ואין מאגר נתונים המפרט למי יש ולמי אין היתר.

המלצת הביקורת

להכין נוהל מפורט בנושא היתרי חניה למוניות ולפעול על פיו.

תגובת מנהל האגף

הנושא ייבדק.

5.15 היתר להעמדת שולחנות וכיסאות

בתי עסק שרוצים להוציא למדרכה שולחנות וכיסאות נדרשים לקבל אישור / היתר מהמחלקה לרישוי עסקים, זאת לאחר שהפיקוח העירוני ביצע את הבדיקה בשטח ואישר למחלקה כי אכן ישנם שולחנות וכיסאות. בנוסף, אמור בית העסק לשלם עבור כל שולחן שהוא מבקש להוציא החוצה על המדרכה סכום של 226₪.

5.15.1 נכון למועד ביצוע הביקורת נמצא כי ישנם כ- 260 בתי עסק שמוציאים שולחנות החוצה. מדיווח של המחלקה **יש רישיון ל- 20 בלבד**. כלומר, **ישנם 240 בתי עסק המוציאים שולחנות החוצה ללא קבלת היתר** ובממוצע של חמישה שולחנות לכל בית עסק, **הערכת העלות הכספית שאותה מפסידה העירייה היא כ- 271,000₪.**

הערת הביקורת

הביקורת מעירה על ההתנהלות בנושא זה וכן מדגישה את ההפסד בהכנסות העירייה.

<u>תגובת מנהל האגף</u>

כל נושא הפיקוח על השולחנות והכיסאות במדרכה נעשה על ידי אגף ביטחון ואכיפה. אנו מוציאים היתרים לבעלי עסקים המבקשים את ההיתר.

<u>תגובת מנהל אגף ביטחון ואכיפה</u>

הנושא עלה בדיון מנכ"ל, בסיכום הדיון הוחלט כי אכיפה של עסקים טעוני רישוי תהיה באחראיות אגף שפ"ע ושל עסקים שאינם טעוני רישוי תהיה באחריות אגף ביטחון ואכיפה. בנוגע לאכיפת הכנסת שולחנות וכיסאות, סוכם באותו הדיון כי אגף שפ"ע אחראי לאכיפה ובשעות שבהן אגף שפ"ע מסיים לעבוד אגף ביטחון ואכיפה יוודא את הכנסתם של השולחנות והכיסאות לעסק לאחר סיום יום העבודה.

5.16 <u>פניות הציבור</u>

פניות או תלונות הציבור המגיעות למוקד 109, ממוספרות באמצעות מערכת ממוחשבת ומופנות לטיפול בגוף האמון על הנושא. מזכירת מחלקת רישוי עסקים היא האחראית לנושא מטעם המחלקה ותפקידה לטפל בפניות הציבור בנושא רישוי עסקים. לאחר שמוקד 109 מעביר את הפנייה למזכירה הטיפול מסתיים מבחינתו.

5.16.1 מהביקורת עולה כי מזכירת מחלקת רישוי עסקים מקבלת את פניות הציבור מהמוקד ומעבירה אותן לטיפול בעל התפקיד האחראי לנושא וסוגרת את הפנייה במערכת **<u>מבלי לוודא אם הפנייה אכן טופלה</u>**. למזכירת מחלקת רישוי עסקים **<u>אין בקרה או מעקב באשר לפניות ומצב הטיפול בהן</u>**. מזכירת המחלקה אינה חוזרת לפונה על מנת לוודא האם הנושא טופל כיוון **<u>שלטענתה, היא חשבה שהמפקחים עושים זאת ואילו המפקחים חשבו שהמזכירה עושה זאת</u>**.

בנוסף, **<u>אין במחלקה נוהל סדור לטיפול בתלונה או פנייה של תושבים</u>**. כמו כן, לא מתבצע **<u>ניתוח נתונים אודות אופי התלונות</u>**, ומכאן שלא מופקים לקחים. נמצא כי בשנת 2014, נכון ליום ביצוע הביקורת, הוגשו 117 תלונות / פניות, מתוכן 115 נסגרו מבלי לוודא אם הפנייה אכן טופלה.
בנוסף עלה כי המפקח שיוצא לבדוק את התלונה בשטח, רושם את הממצאים **<u>בכתב יד על גבי התלונה עצמה</u>**, וכי אין דו"ח רשמי שבו ניתנת התייחסות מסודרת לגבי אופן הטיפול שמיועד לנושא.

5.16.2 להלן הדוגמאות:

- פנייה מספר 1105 מתאריך ה- 05/10/2014 ובה תלונה על מסעדה שיש בה ריח חזק ובלתי פוסק של "על האש". מבדיקת המפקח נמצא כי המסעדה פועלת ללא רישיון וכי הוגשה המלצה לתביעה משפטית. **<u>הפנייה נסגרה למרות שלא טופלה</u>**.
- פנייה מספר 2014102891 מתאריך ה- 17/10/2014 ובה תלונה על פנסיון לכלבים שבו עשרות כלבים והדבר יוצר רעש רב לתושבים. מהבדיקה עלה כי קיימת המלצה לתביעה משפטית מתאריך ה – 26/08/2014 נגד בית העסק. **<u>הפניה נסגרה למרות שלא טופלה</u>**.
- פנייה מספר 2014093967 מתאריך ה- 16/09/2014 ובה תלונה על מעדנייה שמפעילה מאוורר גדול שלטענת הדיירת העשן מגיע לדירתה. מהבדיקה עולה כי למעדנייה יש רישיון אך בעל העסק הוסיף בישולים ולכך לא קיבל רישיון. **<u>הפנייה נסגרה למרות שלא טופלה</u>**.

- פנייה מספר 2014091255 מתאריך ה- 04/09/2014 ובה תלונה על כך שבעל חדר כושר בבניין שער העיר מבצע אירועים באופן קבוע והנושא מפריע לשכנים. מבדיקת הנושא עלה כי המקום פועל ללא רישיון ואכן מבצע אירועים אך לא בחדר הכושר אלא בבריכה. **<u>הפנייה נסגרה ללא טיפול</u>.**

הערת הביקורת

הביקורת רואה בחומרה את אופן הטיפול בנושא תלונות הציבור.

<u>המלצה</u>

לכתוב נוהל לטיפול בתלונות / פניות הציבור המגיעות למחלקת רישוי עסקים.

<u>תגובת מנהל האגף</u>

נכנסה מערכת חדשה הנקראת CRM לטיפול בתלונות וייכתב נוהל לטיפול בתלונות.

5.17 <u>ביקורים מדגמיים שהביקורת ערכה בבתי עסק טעוני רישוי</u>

הביקורת קבעה שני מועדים לקיום ביקור בבתי עסק טעוני רישוי. לביקורת התלוו המפקח וראש מדור ניהול רישוי.

המפקח דרש מבתי העסק להציג בפניו את הרישיון לניהול עסק כדי לוודא את התוקף וההתאמה לצורכי העסק. הביקורת ביקשה לראות במקומות הרלוונטיים את ההיתר למיקום שולחנות וכיסאות וכן היתר לסגירת חורף.

הביקורת ביקשה לבחון את מודעות בעלי העסקים לכך שיש צורך ברישיון. בתאריך ה- 11/01/2015 הביקורת דגמה אקראית בתי עסק ברחוב הרא"ה ללא תיאום מראש.

להלן הממצאים :

מס"ד	בית העסק	רחוב	רישיון עסק	הערות
1	מסעדה	הרא"ה	אין	
2	בית קפה	הרא"ה	אין – לא בתוקף	7 שולחנות ללא היתר
3	בי"ס לבניית ציפורניים	הרא"ה	אין	
4	מספרה	הרא"ה	יש	
5	פלאפל	הרא"ה	אין	המלצה לתביעה
6	אטליז	הרא"ה	אין	המלצה לתביעה
7	מכון יופי	הרא"ה	אין	
8	אטליז	הרא"ה	אין	חלק מהמוצרים לא בתוקף
9	מספרה	הרא"ה	יש	
10	סופר רשת מרכולים	קרניצי פינת הרא"ה	אין	
11	מספרה	הרא"ה	אין	
12	הרכבת תריסים	הרא"ה	אין	משנת 2011
13	מכבסה	הרא"ה	אין	החלפת בעלים
14	ירקות	הרא"ה	אין	
15	מספרה	הרא"ה	אין	
16	מספרה	הרא"ה	יש	
17	קונדיטוריה	הרא"ה	יש	יש 9 שולחנות – ההיתר עד 2014, ברישיון היתר ל – 4 שולחנות
18	מכולת	הרא"ה	יש	

בתאריך ה- 21/01/2015 ערכה הביקורת ובעלי התפקידים במחלקת רישוי עסקים ביקור במספר עסקים שנקבעו על ידי הביקורת. להלן התוצאות :

מס"ד	בית העסק	רחוב	רישיון עסק	הערות
1	מאפיה	היצירה	יש	7 שולחנות וכיסאות – ללא היתר סגירת חורף
2	מסעדה	בצלאל	אין	ראש האגף אישר 6 חודשים דחיית הדרישות בדצמבר 2012 למרות שהיה נגדו צו סגירה – בתאריך ה- 31/12/2014 פג תוקף רישיון הנדסה
3	מסעדה	בן גוריון	יש	למרות שיש נגדו תביעה מאגף הנדסה - אין היתר סגירת חורף ושולחנות
4	מסעדה	הרא"ה	אין	6 שולחנות - ללא היתר סגירת חורף
5	מכון יופי	מלכי צדק	אין	לא מוצא את הרישיון
6	מרכול	מלכי צדק	אין	יש תביעה משפטית
7	מסעדה	מלכי צדק	אין	8 שולחנות - ללא היתר סגירת חורף
8	מסעדה	שדרות האורנים	אין	תביעה פתוחה משנת 2011
9	סופר	נווה יהושע	אין	לא היה רישום מעולם
10	מסעדה	נווה יהושע	אין	6 שולחנות - ללא היתר סגירת חורף
11	מסעדה	היצירה	יש	7 שולחנות - ללא היתר סגירת חורף
12	קיוסק	היצירה	אין	2 שולחנות - ללא היתר, רישיון כריכים הסתיים ב- 2006
13	מסעדה	הרקון	אין	8 שולחנות - ללא היתר
14	כריכים	בן גוריון	אין	12 שולחנות ללא היתר

להלן ריכוז הממצאים :

- נדגמו 32 בתי עסק, **24 בתי עסק (75% מכלל הנדגמים) נמצאו טעוני רישוי ללא רישיון עסק.**
- **ב- 90% מבתי העסק שנבדקו רישיון העסק לא היה תלוי במקום בולט כפי שהחוק מחייב**, גם הרישיונות החדשים וגם הישנים.
- אצל חלק מבתי העסק רישיון העסק תם בסוף שנת 2014 **ואין ברשותם רישיון חדש.**
- הביקורת דגמה בתי עסק בהם קיימת סגירת חורף ומצאה כי **לאף אחד מבתי העסק לא היה היתר לסגירת חורף.**
- הביקורת דגמה בתי עסק המעמידים שולחנות וכיסאות בחוץ ומצאה כי **לאף אחד מבתי העסק לא היה היתר להצבת שולחנות וכיסאות מחוץ לבית העסק.**

הערת הביקורת

הביקורת מעירה בחומרה על היקף הליקויים בנושא.

המלצת הביקורת

הכנת תכנית סדורה המגדירה נהלי סיור בבתי עסק (כולל תדירותם) לצורך בקרה יעילה.

תגובת מנהל האגף

להלן סטאטוס העסקים נכון ליום תגובתנו ;

- *סה"כ עסקים בעלי רישיון - 20*
- *עסקים הנמצאים בתהליך רישוי - 2*
- *עסקים שטרם הגישו בקשה - 1*
- *עסקים הנמצאים בתהליך משפטי - 4*
- *עסקים שנסגרו - 1*

- *עסקים שהסטאטוס שלהם אינו ברור - 4*

נושא סגירת חורף הועבר לטיפול ואישור אגף הנדסה.

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>

התגובה אינה סותרת את ממצאי הביקורת הנכונים למועד הביקורת שנערכה.

5.18 <u>מתן רישיון</u>

חוק רישוי עסקים טעוני רישוי (התשכ"ח 1968, סעיף 4) קובע ;

"לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזורז לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו ; עסק שאיננו נייד, לא יעסוק בו אדם, אלא אם כן ברישיון, בהיתר הזמני או בהיתר המזורז".

סעיף 7 ב' לחוק קובע ;

(א) רשות הרישוי תקבע תקופת תוקף להיתר זמני ורשאית היא להאריכה מדי פעם, ובלבד שסך התקופות לא יעלה על שנה אחת. רשות הרישוי תודיע לנותני האישור על הארכת תקופת תוקפו של ההיתר לפי סעיף קטן זה.

(ב) היתר זמני יפקע, אף לפני תום תקופת תוקפו, אם לא מולאו התנאים שנקבעו לפי סעיף 7(א), במועד שנקבע לקיומם.

(ג) מצאה רשות הרישוי כי פקע תוקפו של היתר זמני לפני תום תקופת תוקפו, כאמור בסעיף קטן (ב), תודיע על כך לבעל ההיתר הזמני ; אין באי מתן הודעה כדי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ב).

בנוהל אגף התברואה ופיקוח עירוני על העיר רמת גן משנת 2012 צוין בסעיף 4.6.4 ;

"היתר זמני – היתר הניתן לעסק לתקופה שאינה עולה על שנה וזאת על מנת שניתן יהיה במהלך תקופה זו לבחון את פעילות העסק ואת התנאים הדרושים להפעלתו".

הרפורמה החדשה מציינת כי במידה שמבקש הרישיון הודיע כי מולאו התנאים, רשות הרישוי תוכל לתת לבעל העסק היתר זמני, בתוך 30 יום לכל היותר.

תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א 2000 (להלן "התקנות") קובעות ;

"לא השיב נותן האישור במועד ולא הודיע על הארכה או שחלף משך ההארכה ונותן האישור טרם השיב, יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני, רשות הרישוי תודיע לנותן האישור שהמועד הקבוע ... חלף" (תקנה 7 ג').

5.18.1 מבדיקת הביקורת עולה כי מתן רישיון זמני לבתי עסק טעוני רישוי שרשאים על פי חוק לקבל רישיון זמני נעשה **באופן מוגבל ביותר**. לטענת מנהלת המחלקה, היא אכן אינה ממהרת לתת רישיון זמני, זאת בידיעה שמרבית המצבים נגרמים באשמת גורמים המחויבים לבצע את חלקם בתהליך כגון כיבוי אש, משרד הבריאות וכו'.

כמו כן, נמצא כי לוחות הזמנים הנדרשים למתן רישיון זמני, על פי הרפורמה החדשה הם 30 יום.

<u>הנחייה זו אינה מיושמת במחלקת רישוי עסקים</u>.

תגובת מנהל האגף

על פי חוק אין חובה לתת רישיון לעסק שלא קיבל אישור בזמן מגורם מאשר, זוהי אפשרות העומדת בפני רשות הרישוי.

5.19 ועדת רישוי עסקים

ועדת רישוי עסקים על פי החוק הינה ועדת רשות. בראש הוועדה עומד סגן ראש העיר וחברים בה בין היתר, מנכ"ל העירייה, מנהל אגף שפ"ע ונציגים נוספים.

לפי הוראה 5.4.04.02 של העירייה העוסקת בהגשת בקשה והנפקה לרישיון עסק כמצוין בסעיף 3.1.5 ; **"הועדה תתכנס אחת לחודשיים ותחליט לגבי הבקשות החדשות לרישיון עסק, לאחר הכנת הפרוטוקול תשלח הודעה לבעל העסק".**

5.19.1 מבדיקת הביקורת עולה כי הועדה התכנסה לאחרונה במועדים הבאים :

1. 29/09/2014
2. 23/07/2014
3. 27/05/2014
4. 26/03/2014

ההתכנסות האחרונה של הועדה התקיימה **לפני חמישה חודשים**. כמו כן, הפער בין התכנסויות הועדה הנו כחודשיים. לפיכך, אם בעל עסק ביקש בקשה לרישוי באוקטובר 2014 – הוא טרם קיבל מענה.

ניתן לראות כי **המחלקה אינה עומדת בלוחות הזמנים שקבע המחוקק** למתן רישיון עסק.

הערת הביקורת

הביקורת רואה בחומרה את העיכוב שנוצר עקב תדירות ההתכנסויות של הועדה. הביקורת סבורה כי הדבר פוגע קשות במתן השירות שניתן לבעלי העסקים.

תגובת מנהל האגף

האחריות לקיום הועדה הינה על מחזיק התיק ומתאמת פעילות הנהלת העיר (לא על מחלקת רישוי עסקים).

5.20 **יישום המלצות המבקר מדו"ח הביקורת הקודם**

במהלך שנת 2006 התקיימה ביקורת במחלקת רישוי עסקים על ידי מבקר העירייה.

להלן ליקויים שעלו בדו"ח ולא תוקנו :

סעיף 2.2 - עבודת יחידת הפיקוח ברישוי עסקים ;

1. שינוי חלוקת אזורי הפיקוח של המפקחים אחת לשנה - **לא תוקן.**
2. ביצוע ביקורת שיטתית של עסקים פעילים החורגים מהפעילות המותרת אחת לחצי שנה - **לא תוקן.**
3. עבודת המפקחים מתבצעת באופן ידני - **לא תוקן.**
4. הזנת הקוד במערכת לעסק שאותר על ידי המפקחים ואינו בעל מספר רישוי במערכת - **לא תוקן.**

סעיף 2.3 - בקרת שלמות אישורים ;

לא קיימת התרעה במערכת עבור עסקים אשר לגביהם חלה חריגה מהתקופה הקבועה - **לא תוקן.**

סעיף 2.4 - התפלגות רישיונות במערכת רישוי עסקים ;

אי התאמה בין הרישיונות בתוקף לבין חישוב סה"כ הרישיונות שבוצע על ידי הביקורת - **לא תוקן.**

סעיף 2.8 - בחינת הבקרות הקיימות בהליך מתן הרישוי ;

בהנפקת מכתב בקשה ללקוח אין אפשרות לצפייה על המסך לפני הפקתו, מקשה על זיהוי של טעות בסכום - **לטענת מנהלת המחלקה כתיבת סכום החיוב מתבצעת ידנית.**

סעיף 2.9 - דוחות וחריגים במערכת ;

1. חוסר גמישות בעריכת דוחות במערכת - **לא טופל.**
2. הנפקת מכתב התראה במערכת עבור אותם עסקים אשר לגביהם חלה חריגה מהתקופה שהוגדרה - **לא בוצע.**

סעיף 2.10 - בדיקת נתוני רישוי העסקים במערכת ;

ליישם מנגנון התראה במערכת אשר ייסב את תשומת לב המשתמש בעת פתיחת תיק במספור עוקב - **לא בוצע.**

סעיף 2.11 - סקירת מערך ניהול מעקב פסקי דין במחלקת הרישוי ;

ניהול מעקב פסקי הדין מתבצע באופן ידני ולא מתבצעת הצלבה ממוחשבת בין מספר התיקים מהמחלקה המשפטית לבין מחלקת הרישוי - **הניהול עדיין ידני.**

הערת הביקורת

הביקורת רואה בחומרה רבה את אי תיקון הליקויים שעלו בביקורת שנערכה לפני כשמונה שנים. המחלקה עדיין מנוהלת ללא מערכות מידע ומחשוב ממוכנים. מצב זה לא מאפשר מעקב יעיל ובקרה על התהליך.

תגובת מנהל האגף

הערת המבקר מתקבלת. תערך בדיקה חוזרת לתיקון הליקויים מדו"ח 2006.

סיכום

ראוי לציין כי מחלקת רישוי עסקים שיתפה פעולה עם הביקורת מתוך רצון כן לשפר ולתקן.

הטיפול בבתי עסק טעוני רישוי במחלקת רישוי עסקים מחייב בחינה מחודשת בכלל התחומים.

קיימת פגיעה משמעותית במתן השירות לבתי עסק טעוני רישוי, בין אם בלוחות הזמנים במחלקה, בין אם מחוץ למחלקה ובמעקב ובבקרה על התהליכים.

נספח א' - עדכון הממצאים נכון ל – 03/03/2016

דו"ח הביקורת במחלקת רישוי עסקים בעירייה הועבר לקבלת התייחסויות המבוקרים בפברואר 2015. במהלך חודש פברואר 2016, הביקורת ערכה פגישות עם מנהלת מחלקת רישוי עסקים ואנשיה לצורך קבלת מידע בנוגע למצב הטיפול בליקויים שעלו בביקורת, כאשר באחת הפגישות בוצע סיור רגלי עם ראש מדור פיקוח ומפקח במספר בתי עסק טעוני רישוי לבדיקה מדגמית של הימצאות רישיון בתוקף לניהול העסק.

להלן פירוט העדכון לפי סדר הממצאים בדו"ח הביקורת:

נהלים (סעיף 5.1) -

הנהלים לא עודכנו ואינם נותנים את המענה הנדרש. עם זאת, נראה כי החלו לנסח נהלים של בעלי תפקידים.

צו רישוי עסקים (סעיף 5.2)–

חל שיפור - חלק מבעלי התפקידים השתתפו בכנסים מקצועיים ובהשתלמויות.

תוכנית עבודה (סעיף 5.3) -

טרם נכתבה תוכנית עבודה כוללת למחלקה, אולם קיימת חלוקת עבודה בפיקוח ויש תוכנית חלוקת אזורים לפי ימים.

שליטה בנתונים (סעיף 5.4) -

אין שליטה בנתונים, יש חוסר התאמה בין מה שמופיע במערכת למה שמופיע בדוחות הבקרה וביניהם למצב בפועל ולנתונים שקיימים אצל בעלי התפקידים.

בקרה ומעקב (סעיף 5.5) -

חל שיפור, נוספו מספר דוחות במערכת. עם זאת, עדיין לא ניתן המענה הנדרש למעקב ולבקרה הרצויים למחלקה. **חלק מהמעקב נותר ידני.**

עמידה בלוחות זמנים (סעיף 5.6) -

אין שינוי, לוחות הזמנים למתן רישיון לעסקים טעוני רישוי בעיר אינו תואם את הגדרת החוק.

תביעות משפטיות נגד בתי עסק (סעיף 5.7) -

מנוהלות **באופן ידני,** ניכר כי קיימת עדיין אי שליטה בנתונים מול המחלקה המשפטית. הנתונים אינם זמינים.

מערכת אכיפת החוק –(סעיף 5.8) -

חל שיפור בנושא; התבצעה חלוקת גזרות פיקוח בין הפקחים, נוסף מפקח למחלקה, הודפסו פנקסים חדשים ממוספרים, אך טרם החל השימוש בהם. החלה כתיבת נוהל פנימי לפקחים, וכן, ניתנה עמדת מחשב לכל אחד מהפקחים.

אישורי תוכניות (סעיף 5.9) –

הנושא לא נבדק.

משרד הבריאות/תברואה (סעיף 5.10) –

הנושא לא נבדק.

כיבוי אש (סעיף 5.11)–

ללא שינוי.

איכות הסביבה / וטרינר(סעיף 5.12) –

הנושא לא נבדק.

<u>רישיונות לניהול אירועים</u>(סעיף 5.13) –

אין נוהל בנושא, אך ניכר כי חל שיפור, הנושא מנוהל על ידי סגנית מנהלת המחלקה.

<u>היתר חניה למוניות</u> (סעיף 5.14) –

ללא שינוי.

<u>היתר להעמדת שולחנות וכסאות</u> (סעיף 5.15)–

הנושא הועבר לאחריות המחלקה לרישוי עסקים, נעשה מיפוי של כלל בתי העסק שטעונים היתר לשולחנות. לטענת המחלקה, נשלחו מכתבים לבעלי העסקים לתשלום, אך בשלב זה שילמו רק שלושה בתי עסק. עדיין לא ניתן להזין את הנושא למערכת והטיפול בתחום החל רק בינואר 2016.

<u>פניות הציבור</u> (סעיף 5.16)–

אין נוהל בנושא ואין מעקב אחר סגירת התלונה.

<u>רישיון זמני</u>(סעיפים 5.17,5.18) –

אין שינוי.

<u>ועדת רישוי עסקים</u> (סעיף 5.19)–

חל שיפור במספר התכנסויות הוועדה, אך יחד עם זאת, לעיתים נוצרים פערי זמן ממושכים.

כשיש צורך ברישיון בדחיפות, מבצעים סבב טלפונים בין חברי הוועדה.

<u>מערכות מיחשוב</u> (סעיפים 5.4 ו 5.5.) -

לטענת מנהלת המחלקה, אין שינוי משמעותי בעבודה מול האוטומציה. החברה לא הוחלפה, נלקחה מערכת של פיקוח ששונתה לרישוי עסקים. קיימים קשיים רבים מול החברה אשר לא נותנת מענה מיטבי למחלקה. יש קושי ביצירת דוחות בקרה והמערכת לא מאפשרת שליטה טובה בנתונים. מנהלת המחלקה הציגה בפני הביקורת מסמך דרישות לשיפור המערכת שנשלח מהמחלקה לחטיבת מערכות באפריל 2015 ובו 17 נושאים לתיקון ולטיפול, נכון למועד זה טופל רק נושא אחד מהרשימה.

<u>רישיונות לבתי עסק טעוני רישוי</u>-

הביקורת ביקשה לקבל עדכון לגבי הימצאות רישיונות בתוקף באותם בתי עסק אשר נבדקו בביקורת הקודמת וכן לבצע סיור בחלק מהם ולהלן הממצאים:

מס"ד	בית העסק	כתובת	בדיקה מקורית 2014	בדיקה חוזרת פברואר 2016	הערות
1	מסעדה	הראי"ה 8	**אין**	**יש**	
2	בית קפה	הראי"ה 12	**אין**	**אין**	7 שולחנות ללא היתר
3	ביה"ס לבניית ציפורניים	הראי"ה 14	**אין**	**אין**	
4	מספרה	הראי"ה 16	**יש**	**יש**	
5	פלאפל	הראי"ה 18	**אין**	**אין**	המלצה לתביעה
6	אטליז	הראי"ה 20	**אין**	**אין**	המלצה לתביעה
7	מכון יופי	הראי"ה 24	**אין**	**יש**	
8	אטליז	הראי"ה 24	**אין**	**אין**	לא בתוקף על חלק מהמוצרים
9	מספרה	הראי"ה 26	**יש**	**אין**	
10	סופר רשת מרכולים	קרניצי פינת הראי"ה	**אין**	**אין**	
11	מספרה	הראי"ה 15	**אין**	**אין**	**ברשותו רישיון ישן המצביע על צמיתות**
12	הרכבת תריסים	הראי"ה 17	**אין**	**אין**	משנת 2011
13	מכבסה	הראי"ה 23	**אין**	**אין**	החלפת בעלים
14	ירקות	הראי"ה 17	**אין**	**יש**	
15	מספרה	הראי"ה 27	**אין**	**אין**	
16	מספרה	הראי"ה 25	**יש**	**יש**	
17	קונדיטוריה	הראי"ה 29	**יש**	**יש**	יש 9 שולחנות, היתר עד 2014, ברישיון היתר ל – 4 שולחנות
18	מכולת	הראי"ה 31	**יש**	**יש**	
19	מאפיית עוגות	היצירה 20	**יש**	**יש**	7 שולחנות וכיסאות ללא היתר סגירת חורף
20	מסעדה	בצלאל 46	**אין**	**אין**	ראש האגף אישר דחיית הדרישות ב- 6 חודשים בדצמבר 2012, למרות שהיה נגדו צו סגירה. ב- 31/12/14 פג תוקף רישיון הנדסה
21	מסעדה	בן גוריון 18	**יש**	**אין**	למרות שיש נגדו תביעה מאגף הנדסה- אין היתר סגירת חורף ושולחנות
22	פיצה 1 +1	הראי"ה 104	**אין**	**יש**	6 שולחנות – ללא היתר סגירת חורף
23	מכון יופי	מלכי צדק 23	**אין**	**יש**	לא מוצא את הרישיון
24	מרכול	מלכי צדק 23	**אין**	**אין**	יש תביעה משפטית נגדו
25	מסעדה	מלכי צדק 23	**אין**	**יש**	8 שולחנות – ללא היתר סגירת חורף
26	פיצרייה	החוגה 2	**אין**	**יש**	תביעה פתוחה משנת 2011
27	מסעדה	היצירה 25	**יש**	**יש**	7 שולחנות – ללא היתר סגירת חורף
28	קיוסק	היצירה 25	**אין**	**יש**	2 שולחנות – ללא היתר, רישיון כריכים הסתיים ב- 2006
29	מסעדה	הירקון 7	**אין**	**אין**	8 שולחנות – ללא היתר
30	כריכים	בן גוריון 20	**אין**	**יש**	12 שולחנות ללא היתר

מתוך 30 בתי עסק טעוני רישוי ל- 15 (50% מתוכם) לא היו רישיונות (מכל סיבה שהיא). כמו כן, עבור כל בתי העסק שנבדקו שנזקקו להיתר לשולחנות, לא היה היתר ו/או היתר מתאים למספר השולחנות. וכן, מחלקת רישוי עסקים אינה מטפלת בנושא היתר לסגירת חורף בבתי עסק.

הערות ראש העיר - מחלקת רישוי עסקים

ממצאים עיקריים:

סעיף 5.1 - נהלים

מקבלים את המלצת הביקורת. למחלקת רישוי עסקים קיימים נהלים חדשים אשר נכתבו בחודש ספטמבר 2012 שעוסקים בתהליך קבלת רישיון עסק. בנוסף, החלו בכתיבת נהלים של בעלי התפקידים במחלקה.

סעיף 5.2 - צו רישוי עסקים

מקבלים את הערת הביקורת. העובדים יצאו להשתלמות לקורסים בנושא הרפורמה שנערכה בצו רישוי עסקים. בעלי התפקידים השונים במחלקה יקבלו את כל העדכונים הנדרשים. נעשו השתלמויות והליקוי תוקן.

סעיף 5.3 - תכנית עבודה

מקבלים את הערת הביקורת. החל מיולי 2016 תוכן תוכנית עבודה חצי-שנתית למחלקה. הליקוי תוקן.

סעיף 5.4 - שליטה בנתונים

מקבלים את המלצת הביקורת. יערכו בדיקות תכופות ובאופן שוטף, לצורך התאמת הנתונים וביצוע בקרה.

סעיף 5.5 - בקרה ומעקב

מקבלים את המלצת הביקורת. אנו נפנה לחברה לאוטומציה לביצוע שינויים בתוכנה לצורך שיפור מערכת הבקרה.

סעיף 5.6 - עמידה בלוחות זמנים

מקבלים את המלצת הביקורת לנתח את כלל התהליכים ולהוסיף נקודות בקרה ודוחות מעקב לאורך התהליך, על מנת לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחוקק.

סעיף 5.7 - תביעות משפטיות כנגד בתי עסק

מקבלים את המלצת הביקורת. הנושא יטופל למול השירות המשפטי, תוך קביעת נהלים ברורים באשר לתהליך הגשת התביעה המשפטית ומחשוב התהליך לצורך מעקב.

סעיף 5.8 - מערכת אכיפת החוק

מקבלים את המלצת הביקורת. החל מחודש ינואר 2015 הוכנסה מערכת מחשוב חדשה של פיקוח רישוי עסקים הנותנת מענה חלקי לבקרה. בנוסף, העירייה נערכת ליציאה למכרז מסופונים למפקחים בעירייה ובכלל זאת מפקחי רישוי עסקים.

סעיף 5.9 - אישורי תוכניות

מקבלים את המלצת הביקורת, במידת הצורך בוחן התוכניות ישלח להשתלמות בנושא.

סעיף 5.10 - משרד הבריאות / תברואה

מקבלים את המלצת הביקורת. יקבעו כללים ברורים עם מנגנוני בקרה בתחום התברואה. בנוסף יינתן מענה למערכת בקרה ומעקב לתברואניות.

סעיף 5.11 - כיבוי אש

מקבלים את המלצת הביקורת. נציג כיבוי אש שותף לישיבות ועדת רישוי עסקים ובדרך זו נייעל את שיטת העבודה .

סעיף 5.12 - איכות הסביבה / וטרינר

מקבלים את המלצת הביקורת. יקבעו נהלים ברורים באשר לאופן הטיפול בהליך רישוי עסק למול נציגי איכות הסביבה והווטרינר העירוני. הליקוי תוקן.

סעיף 5.13 - רישיונות לניהול אירועים

מקבלים את המלצת הביקורת.

סעיף 5.14 - היתר חניה למוניות

מקבלים את המלצת הביקורת. יוכן נוהל מפורט בנושא היתרי חניה למוניות.

סעיף 5.15 - היתר להעמדת שולחנות וכיסאות

מקבלים את המלצת הביקורת ועד סוף שנת 2016 הנושא יוסדר.

סעיף 5.16 - פניות הציבור

מקבלים את המלצת הביקורת. יכתב נוהל לטיפול בפניות במחלקה למול מערכת ה-CRM.

סעיף 5.17 - ביקורים מדגמיים שהביקורת ערכה בבתי עסק טעוני רישוי

מקבלים את המלצת הביקורת . תוכן תוכנית סדורה המגדירה נהלי סיור בבתי עסק לצורך בקרה.

סעיף 5.18 - מתן רישיון

מקבלים את הערת הביקורת.

סעיף 5.19 - ועדת רישוי עסקים

מקבלים את המלצת הביקורת. הועדה תתכנס לעיתים תכופות יותר. כשיש צורך ברישיון בדחיפות מבצעים סבב טלפוני בין חברי הועדה.

סעיף 5.20 - יישום המלצות המבקר מדו"ח הביקורת בשנת 2006

מקבלים את המלצת הביקורת. תערך בדיקה חוזרת לתיקון הליקויים מדו"ח 2006.

ביקורת
פינוי אשפה

ביקורת פינוי אשפה

1. מבוא

פינוי האשפה העירונית מהעיר והובלתה לאתר חירייה היא תחת האחריות של האגף לשיפור פני העיר (להלן: **אגף שפ"ע** או **האגף**). יצוין כי ביקורת זו התמקדה בפינוי אשפה ברחבי העיר **מלבד באזור הבורסה**, שם הליך פינוי האשפה נמצא באחריותה של מנהלת הבורסה **ולא של אגף שפ"ע.**

1.1. רקע

שירותי פינוי האשפה הם מהבסיסיים והמהותיים שבשירותים המוניציפאליים. על מנת להשיג איכות חיים נאותה לתושבי העיר, יש צורך בניהול ובהפעלת שירותים אלו באופן יעיל וחסכוני ככל שניתן וברמה משביעת רצון. לשם כך, מעסיק האגף עובדים שתפקידם הוא פינוי האשפה ברחבי העיר והעברתה לאתר חירייה לצורך דחיסה בטרם תועבר להטמנה באתר אחר. את תפקידם עושים עובדי האגף באמצעות כלים ורכבים אשר רכשה העירייה לצורך פינוי אשפה (משאיות, מכולות ודחסנים).

לפי נתונים ממערכת הבקרה והמעקב של אתר חירייה, בשנת 2014 ובחציון הראשון של שנת 2015 (להלן: **התקופה המבוקרת**) פונו 118,706.15 טון אשפה. כ-60% מכלל האשפה שפונתה מהעיר, 71,488.9 טון, פונתה על ידי עובדי העירייה, ויתר האשפה פונתה על ידי קבלני פינוי אשפה.

להלן טבלה המציגה את נתוני פינוי האשפה בעיר:

	תקופה	כניסות	משקל נטו בטון
עירייה	ינואר-דצמבר 2014	10,654	47,027.52
	ינואר-יוני 2015	5,477	24,461.38
	סה"כ תקופה מבוקרת	**16,131**	**71,488.90**
קבלן ב.	ינואר-דצמבר 2014	5,225	14,844.08
	ינואר-יוני 2015	2,259	6,269.78
	סה"כ תקופה מבוקרת	**7,484**	**21,113.86**
קבלן י.	ינואר-דצמבר 2014	10,101	12,828.78
	ינואר-יוני 2015	5,263	6,464
	סה"כ תקופה מבוקרת	**15,364**	**19,292.78**
קבלן מ.	ינואר-דצמבר 2014	971	4,162.58
	ינואר-יוני 2015	489	2,199.58
	סה"כ תקופה מבוקרת	**1,460**	**6,362.16**
קבלן כ.	**ינואר-דצמבר 2014**	**87**	**340.35**
קבלן ש.	ינואר-דצמבר 2014	55	96.48
	ינואר-יוני 2015	6	5.34
	סה"כ תקופה מבוקרת	**61**	**101.82**
שונים/פרטי	**ינואר-דצמבר 2014**	**2**	**6.28**
סה"כ קבלנים	**סה"כ תקופה מבוקרת**	**24,458**	**47,217.25**
סה"כ לעירייה		**40,589**	**118,706.15**

העירייה מעסיקה קבלני פינוי אשפה שאחראים על איסוף אשפה באזורים מוגדרים בעיר. אגף שפ"ע אחראי על פרסום מכרזים שעניינם פינוי אשפה וחתימה עם קבלני פינוי האשפה הזוכים במכרז על חוזי התקשרות. לצורך כך, התקשרה העירייה, באמצעות אגף שפ"ע, עם מספר קבלני פינוי אשפה.

1.1.1. נתונים כספיים

מעיון בתקציב העירייה לשנת 2016 עולה כי תקציב הוצאות אגף שפ"ע ל- 2016-2014 היה כדלקמן:

	ביצוע שנת 2014 אלפי ₪	תקציב שנת 2015 אלפי ₪	תקציב שנת 2016 אלפי ₪
סך הוצאות אגף שפ"ע (כולל פינוי אשפה)	144,802	145,227	137,782
פינוי אשפה	68,610	72,701	66,308

הוצאות השכר עבור איסוף וביעור אשפה לשנת 2014 עמדו על 38,000,000 ₪ ואומדן הוצאות השכר עבור איסוף וביעור אשפה הצפוי לשנת 2015 הוא 39,902,261 ₪, כלומר צפוי גידול של כ-5% ביחס לשנת 2014.

הוצאות התשלום לקבלני פינוי אשפה בשנת 2014 עמדו על 4,274,871 ₪ ואומדן הוצאות התשלום לקבלני פינוי אשפה לשנת 2015 הוא 5,000,000 ₪, כלומר צפוי גידול של כ-15% ביחס לשנת 2014.

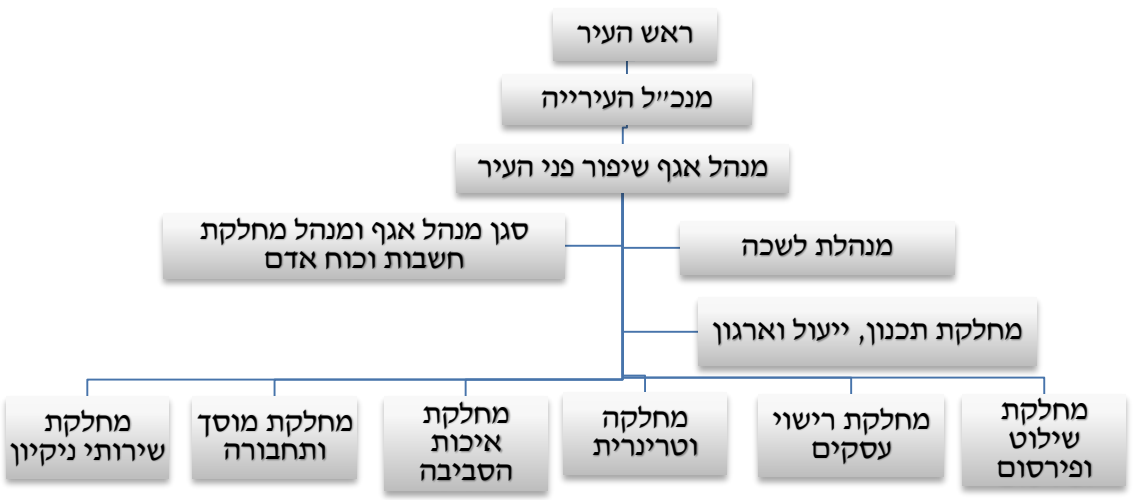
מאגף שפ"ע נמסר כי הסיבות לגידול בשנת 2015 לעומת שנת 2014 הינן בין היתר: מכרז חדש לפינוי גזם, עלייה בחוק העסקת עובדי כ"א, עליית היטל הטמנה, עליית שכר מינימום וקליטת שני תקנים חדשים של מפקחים.

האשפה שמפונה מהעיר מועברת לתחנת המעבר באיגוד ערים אזור דן לתברואה (להלן: **איגוד ערים** או **חירייה**), חלק מהאשפה מיועד למחזור וחלק להטמנה באתר אחר. חלקה של העירייה באיגוד ערים דן בתקציב לשנת 2014 הוערך ב-22,800,000 ₪, אך בפועל שולמו 25,000,000 ₪, כלומר חריגה של 2,200,000 ₪, שהם 9.65% מעל לסכום המוערך. בשנת 2015 חלקה של העירייה באיגוד ערים דן הוערך ב-25,000,000 ₪.

בהתאם לדברי ההסבר להצעת התקציב של איגוד ערים דן לשנת 2014, חלקה של עיריית רמת גן באיגוד ערים היה 9.13%. לשנת 2015, חלקה של עיריית רמת גן היה 9.28% ולשנת 2016, חלקה של עיריית רמת גן באיגוד ערים הוא 8.91%.

1.2. מבנה ארגוני

<u>להלן תרשים המבנה הארגוני של אגף שפ"ע:</u>



הליך פינוי האשפה נמצא באחריות מספר מחלקות באגף שפ"ע:

- מחלקת חשבות וכוח אדם – אחראית על ההתקשרות עם הקבלנים, על ההתחשבנות איתם ועל דיווחי השכר של העובדים.
- מחלקת תכנון, ייעול וארגון – אחראית על חלוקת העיר לקווי פינוי אשפה ועל הנחת כלי אצירה ברחבי העיר.
- מחלקת מוסך ותחבורה – אחראית על המוסך העירוני, על הנהגים ועל רכבי פינוי האשפה.
- מחלקת שירותי ניקיון – אחראית על עובדי פינוי האשפה, על בקרת דיווחי נוכחות ועל חמש התחנות האזוריות.

<u>להלן פירוט המבנה הארגוני של מחלקת שירותי ניקיון:</u>

ריכוז כ"א מח' שירותי ניקיון - תקן - 2015							
	תחנה 1	תחנה 2	תחנה 3	תחנה 4	תחנה 5	הנהלת מחלקה	סה"כ
אשפה	15	20	20	20			75
אשפתונים	2	2	2	7			13
גרוטאות + לילה	2	6	6	4	2		20
מהפך (נהג+פועל)	2	2	2	2	2		10
נהגי מטאטא מכני	1	2	1	2			6
טיאוט	2	5					7
מחליפים באשפה	6	6	4	7			23
מינהלת תחנה	6	6	5	6	5	7	35
סה"כ	36	49	40	48	9	7	189

מנהלת התחנה כוללת מפקחים, פקחים כחולים ומנהל תחנה.

- **מפקח** – מבקר את איכות הניקיון בתחומי התחנה.
- **פקח כחול** – פקח עירוני במדים הכפוף למנהל התחנה ותפקידו לטפל בכל עניין הדורש אכיפה ופיקוח על פי חוקי העזר העירוניים (לרשום התראה, לרשום דוח או להמליץ על תביעה כנגד עובר עבירה).

1.2.1. הליך פינוי האשפה

בעיר פועלות 5 תחנות אזוריות שאחראיות על שירותי הניקיון בתחומן. לכל תחנה מנהל תחנה, שניים/שלושה מפקחי עבודה ועובדי פינוי אשפה, וכן, לכל תחנה מוקצים נהגים קבועים ומשאיות קבועות שיוצאות מדי בוקר בשעה 06:00 בימים א'-ו' מהמוסך העירוני לפינוי הפסולת באזור המוגדר לכל תחנה. להלן התחנות וחלוקת האזורים (מפת העיר בחלוקה לפי תחנות בנספח א'):

- תחנה מס' 1 – צפון העיר עד רחוב ז'בוטינסקי (כולל).
- תחנה מס' 2 – רחוב ז'בוטינסקי עד רחוב חיבת ציון.
- תחנה מס' 3 – רחוב חיבת ציון עד רחוב הירדן, דרך בן גוריון (מערב) ואלוף שדה (דרום).
- תחנה מס' 4 – דרום העיר מרחוב הירדן (מזרח), אלוף שדה (צפון) ועד רחוב שלם.
- תחנה מס' 5 – שכונות מזרח העיר: אזור תל השומר, רמת אפעל, כפר אז"ר, קריית קריניצי, גבעת הברושים (ובעתיד המשולש הגדול).

יצוין כי שטחה של תחנה מס' 4 גדול במיוחד ועל כן בתחנה זו ישנם 4 מפקחים. כמו כן, בימים אלה בוחנים הצעה לפיה אזור תחנה מס' 4 יחולק לשניים ותיפתח תחנה אזורית נוספת, תחנה מס' 6, כדי לייעל את עבודת פינוי האשפה ובעיקר את הבקרה על העבודה.

שטחה של תחנה מס' 5 מפונה על ידי קבלן פינוי האשפה מ. - עוד בטרם סיפחה העיר רמת גן לשטחה את כפר אז"ר ורמת אפעל פעל באזור קבלן פינוי אשפה, ועל כן בעת סיפוח השטחים נשמרה השיטה הקיימת ואגף שפ"ע מעסיק קבלן לפינוי האשפה.

בעיר רמת גן פועלים 21 קווי פינוי אשפה המחולקים כדלקמן:

- 15 קווי אשפה המפונים ע"י עגלות 360 ליטר. בכל קו 360 יש נהג, 2 מכינים, 2 שופכים ומחזיר, סה"כ 5 עובדים בצוות. כל קו אחראי למס' רחובות מוגדר שאותו הוא מחלק לשניים: בכל יום בשבוע מפונה חצי אחר. כל רחוב מפונה מאשפה שלוש פעמים בשבוע, כל יומיים.
- 5 קווי אשפה המפונים ע"י עגלות 800 ליטר. קווים אלה אינם פועלים בתחום מוגדר, להבדיל מקווי 360, אלא מסתובבים ברחבי העיר ומפנים לפי הצורך. כל צוות פינוי כולל נהג ושני עובדים, מדי פעם מתווספים עובדים לתגבור קווים אלה. סה"כ 5-3 עובדים בצוות.
- צוות 7א: נהג ו-3 עובדים שמפנים 4 פעמים בשבוע.

בנוסף קיימים קווי אשפה מיוחדים:

- 2 קווי אשפה שמפנים מעסקים, אחד בחלקה הדרומי של העיר והאחר בחלקה הצפוני. הם מתחילים לפעול החל מהשעה 20:00. כל צוות כולל נהג ושני עובדים.
- קו אשפה מיוחד שפועל במרכז העיר במוצ"ש, מתופעל ע"י תחנה מס' 2 וכולל נהג ושני עובדים.
- 9 קווי גרוטאות, כל צוות פינוי כולל נהג ושני עובדים.
- יצוין כי בכל תחנה יש עובדים מחליפים, המשובצים בצוותי האשפה או האשפתונים בהתאם לנדרש (במידה וישנן היעדרויות עובדים בשל מחלות, חופשות, תאונות עבודה, ימי אבל וכו').

2. מטרת הביקורת

- בדיקת נכונות תשלומי הפרמיה לעובדי פינוי האשפה.
- בדיקת אופן ההתחשבנות בין העירייה לבין קבלני פינוי האשפה ונכונות התשלומים שהועברו.
- בדיקת ימי ושעות העבודה, הן של עובדי העירייה והן של קבלני פינוי האשפה, והתאמתם לשעות הפיקוח העירוני ולתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש).

התקופה שנבדקה היא שנת 2014 והחציון הראשון של שנת 2015.

3. מתודולוגיה

לצורך ביצוע הביקורת נערכו פגישות עם:

- מנהל אגף שפ"ע
- סגן מנהל אגף שפ"ע ומנהל מחלקת חשבות וכוח אדם
- מנהל מחלקת תכנון, ייעול וארגון.

כמו כן, נבדקו הנתונים והמסמכים הבאים:

- הופקו נתונים ממערכת אתר חירייה.
- ניתוח קבצים באמצעות חבילת תוכנה לביקורת.
- נבחנו הסכמי העסקה של עובדי העירייה העוסקים בפינוי אשפה וכן דיווחי הנוכחות שלהם.

- נבחנה נכונות תשלומי הפרמיה לעובדים בשני פרמטרים - השוואה בין ימי העבודה בפועל לימי העבודה המדווחים בתלושי השכר של העובדים והשוואת אחוזי הפרמיה לפי נתוני אגף שפ"ע לאחוזי הפרמיה ששולמו בתלושי השכר של העובדים.
- נבחנה נכונות נתוני הפרמיה באגף שפ"ע באמצעות מדגם ספירת כלי האצירה בעיר.
- נערכה השוואה בין מספר כלי האצירה לפי התכנון ודרישות העיר לבין מספר כלי האצירה בפועל.
- נבחנו חוזי ההעסקה של קבלני פינוי האשפה וכן חשבוניות שהוגשו על ידם ונערכה השוואה ביניהם לשם בירור תקינות החשבוניות ונכונותם.
- נבדקה התאמת החשבוניות שהוגשו למספר הפינויים בפועל לפי נתוני מערכת אתר חירייה ולפי יומני העבודה של מנהלי תחנות פינוי האשפה בעיר.
- הופקו נתונים חריגים ממערכת אתר חירייה של פינויים כפולים ופינויים של מכולות במשקל קטן מחצי טון.
- נבחנו נהלי אגף שפ"ע לעניין פינוי האשפה בעיר.
- נבחנו טפסים ודוחות רלוונטיים לנושא פינוי האשפה.

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

הביקורת מודה למנהל אגף שפ"ע, לסגנו המשמש כמנהל מחלקת חשבות וכוח אדם ולכלל עובדי האגף על שיתוף הפעולה.
תגובות מנהל אגף שפ"ע וסגנו שולבו בסעיפי הדו"ח השונים.

4. תמצית הממצאים

4.1. לפי נתוני אתר חירייה, **בתקופה המבוקרת היו 8,851 כניסות של רכבי פינוי אשפה בלילה בין השעות 22:30 עד 06:30 בבוקר**, 407 כניסות של רכבי העירייה (4.5% מהכניסות) והחלק המשמעותי – 8,444 כניסות של קבלני פינוי האשפה, (לא כולל מנהלת הבורסה). **הנחת הביקורת היא כי כחצי שעה בטרם כניסת רכבים אלה לחירייה, הם אוספים את האשפה ברחבי העיר ופועלים ללא כל פיקוח של מפקחי מחלקת הניקיון על פעילות הקבלנים. סה"כ כניסות אלו הכילו 11,812 טון אשפה, כאשר העלות לטון אשפה היא 299** ₪[1]. כלומר, עלות הכניסות בשעות הלילה **מסתכמת ב-3,531 אלפי** ₪. אחוז הכניסות בשעות הלילה הינו **21.81%** מסך הכניסות לחירייה, **כלומר כרבע מהזמן קבלני פינוי האשפה עובדים ללא תכנית עבודה שהוגדרה מראש וללא פיקוח של מפקחי מחלקת הניקיון**. (סעיפים 5.5.2 ו-5.5.4)

4.2. 243 מהכניסות בשעות הלילה בוצעו ע"י הקבלנים מ. ו-ב. ומעידות על פינוי אשפה ברחבי העיר **בניגוד לחוזה העסקתם המגדיר את שעות עבודתם בין 06:00-18.00 ובניגוד לחוק הרעש.** (סעיף 5.5.3)

4.3. נמצאו מספר כניסות בימי שבת על ידי הקבלן י. - **הנחת הביקורת היא כי כחצי שעה בטרם כניסת רכבים אלה לחירייה, הם אוספים את האשפה מרחבי העיר, בניגוד לחוזה העסקתם, ללא כל פיקוח של מפקחי מחלקת הניקיון על פעילותם ובניגוד לחוק הרעש.** (סעיף 5.5.10)

[1] שולם בשנת 2014 25 מיליון ₪ עבור 83,592 טון.- סה"כ עלות לטון 299 ₪ .

4.4. במסגרת מדגם בדקה הביקורת את דיווחי הנוכחות של 8 עובדים (4 עובדים דור א' ו- 4 עובדים דור ב'). נמצאו 7 מקרים, מבין 40 שנבדקו, בהם ימי העבודה שדווחו לצורך חישוב הפרמיה אינם תואמים את ימי העבודה בפועל. (סעיף 5.1.2)

4.5. מהביקורת עולה כי טבלאות מעקב דיווחי הנוכחות של העובדים בפועל מתנהלות באמצעות רישום ידני וייתכנו שגיאות בספירת ימי העבודה בפועל של העובדים. במסגרת המדגם שערכה הביקורת עולה כי, פעמים רבות הכתב לא היה ברור ועל כן לא ניתן היה לדעת אם העובד היה בחופשת מחלה (עליה אינו מקבל תשלומי פרמיה) או בחופשה בתשלום (עליה הוא מקבל פרמיה). (סעיף 5.1.3)

4.6. במסגרת מדגם, השוותה הביקורת את אחוז הפרמיה המדווח לצורך תשלום לעובדים לאחוז הפרמיה לפי נתוני התפתחות הפרמיה. נמצאו שני מקרים, עבור אותו עובד, בהם אחוז הפרמיה ששולם לעובד אינו תואם את נתוני התפתחות הפרמיה. (סעיף 5.1.6)

4.7. הביקורת ערכה מדגם של מספר כלי אצירה בפועל ב- 20 בניינים ברחבי העיר והשוותה למספר כלי האצירה לפי הנתונים באגף שפ"ע. נמצאו הבדלים בין מספר כלי האצירה ברישומי אגף שפ"ע לבין מספר כלי האצירה הקיימים בפועל. (סעיף 5.2.2)

4.8. הביקורת עיינה בנתוני פינוי האשפה מהעיר, כפי שאלה עולים מנתוני המערכת הממוחשבת בתחנת המעבר חירייה. נמצא כי רישומי פינוי האשפה של הקבלן ב. אינם עולים בקנה אחד עם חוזה ההתקשרות עמו. בהתאם לחוזה, שירותו של הקבלן נשכר לשם פינוי פסולת גזם ופסולת בנייה, אף על פי כן עולה כי מרבית האשפה שפינה בשנת 2014 הייתה **אשפה מעורבת**, אשפה שמפונה בדרך כלל באמצעות מכולות. (סעיפים 5.3.5 ו-5.3.6)

4.9. מהביקורת עולה כי בשעה 18:00 אתר השלכת הגזם בתחנת מעבר חירייה נסגר וכל פינוי גזם שמגיע לאחר שעה זו מושלך בבור הכללי ומסווג כ"אשפה מעורבת". (סעיף 5.3.6)

4.10. בחציון הראשון של שנת 2015 פינה הקבלן ב. כ-1,200 טון אשפה ביתית, נתונים אשר אינם מתיישבים עם החוזה שנחתם מול הקבלן, לפיו עליו לפנות **פסולת גזם** ולא אשפה ביתית. (סעיף 5.3.7)

4.11. הביקורת בחנה את ההסכמים שנחתמו בין אגף שפ"ע לבין קבלני פינוי האשפה. נמצא כי לא צורפו להסכמים, למרות הדרישה בחוזה, רשימת הרכבים איתם פועלים הקבלנים ברחבי העיר רמת גן. כאשר התבקש אגף שפ"ע לספק רשימה זו, הופנתה הביקורת לרשימת הרכבים שמופיעה במערכת חירייה והועברה אליה רשימת רכבים שאינה הרשימה שאמורה הייתה להיות בהסכמי ההתקשרות. (סעיף 5.4)

4.12. מניתוח הנתונים מאתר חירייה עולה כי בתקופה המבוקרת ישנם 490 מקרים של כניסות כפולות של מכולות באותו היום, כולן בוצעו ע"י הקבלן י. (סעיף 5.4.2)

4.13. מהביקורת עולה כי בתקופה המבוקרת היו 56 מקרים של כניסות כפולות שמסתכמות יחד בהובלת אשפה במשקל נטו של פחות מחצי טון. (סעיף 5.4.2.1)

4.14. לפי נתוני חירייה, בתקופה המבוקרת היו 4,224 מקרים בהם רוקנו מכולות אשפה **במשקל קטן מחצי טון**, כולם פונו ע"י הקבלן י. הערכת הביקורת היא כי בהנחה שמשקל מכולה ממוצעת הוא כ-1.345 טון היה ניתן לחסוך 171 אלפי ₪ (ראה נספח ג'). (סעיף 5.4.3)

5. פירוט הממצאים

5.1. עובדי העירייה

בחודש יולי 2015 עבדו באגף שפ"ע 123 פועלי ונהגי איסוף ופינוי אשפה.

עובדי העירייה מתחלקים ל-3 דורות:

- דור א' - התחילו עבודתם לפני שנת 1999, מקבלים שכר בסיס ותוספת תברואה ופרמיה.
- דור ב' - התחילו עבודתם מ- 01/04/1999 ועד 06/07/2003, מקבלים שכר בסיס ותוספת פרמיה.
- דור ג' - התחילו עבודתם מ- 01/01/2004, מקבלים רק שכר בסיס.

החל משנת 2008 (אז עודכנה הפרמיה בהסכמים הקיבוציים לנורמה 245 פחים, בראשיתה הייתה 200 פחים), נקבע מספר נורמה של 285 פחים שמפונים מדי יום על ידי כל עובד. להלן אחוז הפרמיה **על כל פח** מעבר למספר בנורמה שנקבעה:

- **עובד בקו המפנה עגלות 360 ליטר** - 0.5%.
- **עובד בקו המפנה עגלות 800 ליטר** - 1.6%.
- **עובד בקו לא** - 0.8%.

יצוין כי הפרמיה לקווי 800 היא פרמיה קבועה אשר לא הושפעה מהשינויים בהסכמי העסקה משנת 2003 ו-2008, וכן לא השתנתה בעקבות ספירת מספר כלי האצירה בפועל שהתבצעה בשנת 2009, וכי עובדי קווי הגרוטאות אינם זכאים לפרמיה.

לדברי מנהל מחלקת חשבות וכוח אדם באגף שפ"ע, מספר הפחים נקבע על סמך ספירה של סוקר חיצוני בשנת 2009, ומאז מתעדכן על בסיס מודל אכלוס קיים בהתאם לעדכונים המועברים ממחלקת תכנון, ייעול וארגון בהתאם לשינויים הנדסיים ברחבי העיר (בניית בניינים חדשים והחלת הליכי תמ"א על בניינים). יודגש כי הפרמיה אינה תמיד במגמת עלייה (למרות שזה המצב לרוב) וייתכנו מצבים בהם מספר כלי האצירה יקטן. כיום מספר כלי האצירה משתנה רק כאשר נבנה בניין חדש או בניין עובר הליך תמ"א. מספר כלי האצירה לכל מבנה נקבע בהתאם למפתח שיוצג בהמשך.

שכר ופרמיה

תשלומי הפרמיה נקבעים לפי הנוסחה הבאה:

אחוז הפרמיה [4]	X	מספר ימי עבודה בפועל [1]	X	184 [2] / 25	X	שכר ברוטו לפנסיה [3] / 184

(1) מספר ימי עבודה בפועל של עובד מסוים.

(2) 184/25 – שעות עבודה חודשיות (גורם החלוקה) לחלק לימי עבודה חודשיים.

(3) שכר ברוטו לפנסיה/184 – שכר ברוטו לפנסיה חלקי שעות עבודה חודשיות (גורם החלוקה).

(4) אחוז הפרמיה – משתנה מקו פינוי אשפה אחד לאחר, נקבע מדי רבעון בהתאם למספר כלי האצירה המפונים (ראה פירוט בפרק 6.2).

בחישוב הפרמיה, גורם החלוקה מתקזז ולמעשה המשמעות שלו במסגרת חישובי השכר נועדה לתוספות תשלום עבור ימי עבודה ושעות עבודה נוספות מעבר לנקבע בהסכמי ההעסקה. כך שלמעשה ישנם שני גורמים משתנים במסגרת הנוסחה והם הגורמים הרלוונטיים לעניין חישוב הפרמיה: אחוז הפרמיה ומספר ימי העבודה בפועל.

לשם בחינת נכונות תשלומי השכר לעובדי העירייה, ערכה הביקורת מדגם של 12 עובדים (מתוך 123 עובדים, כלומר נדגמו כ-10% מכלל העובדים), ארבעה עובדים מכל דור, והשוותה בין עדכון הפרמיה (המעיד על אחוז הפרמיה במועד מתן השכר), דיווחי הנוכחות (המעידים על מספר ימי העבודה בפועל) ותלושי השכר של העובדים במדגם של חמישה חודשים שונים: מרץ 2014, מאי 2014, ספטמבר 2014, מרץ 2015 ומאי 2015.

<u>אופן דיווח הנוכחות</u> –

לכל עובד בתחנה יש כרטיס עובד, בראשיתו מופיע שם העובד ולאיזה אזור (תחנה) הוא משויך. במרכז כרטיס העובד טבלה עם העמודות הבאות: תאריך, חתימת מנהל העבודה, שעות עבודה רגילות ושעות עבודה נוספות. בתחתית כרטיס העובד ממלאים את סה"כ ימי העבודה, סה"כ שעות נוספות, חתימת העובד וחתימת מנהל התחנה. מדי יום מנהל התחנה חותם על נוכחות העובד באותו היום ובמידה וישנן שעות נוספות הוא מציין זאת בעמודה הרלוונטית.

בהתאם לכרטיסי העובדים ממלא מנהל התחנה מדי חודש טבלה, אשר מועברת לו מראש ממחלקת חשבות וכוח אדם, שבה מופיעים שמות העובדים בתחנה וימי החודש, כאשר ימי שבת וחג מחוקים. על טבלה זו מציין מנהל התחנה האם העובד נכח באמצעות ציון מס' הקו עליו עבד באותו היום.

בחישוב ימי העבודה נספרים גם ימי חופשה, אך לא נספרים ימי מחלה. ימי תאונת עבודה יחושבו רק לאחר קבלת אישור ביטוח לאומי.

יצוין כי נתון ימי עבודה בפועל הינו בעל משמעות לפרמיה רק עבור עובדים מדור א' וב' ועל כן הביקורת בחנה נתון זה עבורם בלבד.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.1.1. בכל הנוגע ל-4 עובדי דור ג', הביקורת בחנה את תלושי השכר על מנת לוודא שלא התקבלו בטעות תשלומי פרמיה. לא נמצאו עובדי דור ג' שקיבלו תשלומי פרמיה - **תקין**.

5.1.2. הביקורת ערכה השוואה בין דיווחי ימי הנוכחות החודשיים של תחנות פינוי האשפה לבין ימי הנוכחות עבורם קיבלו העובדים תשלומי פרמיה. השוואה זו בוצעה במדגם של 5 חודשים שונים עבור 8 עובדים שונים; 4 עובדי דור א' ו- 4 עובדי דור ב'. סה"כ נבדקו 40 מקרים (5 חודשים כפול 8 עובדים). **ב- 7 מקרים** מתוך 125 ימי דיווח, המהווים 5.6% מהמקרים שנבדקו, **נמצאו שגיאות בדיווח.**

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"במסגרת העבודה השוטפת, מחלקת כוח אדם נדרשת למסור את הנתונים עד לתאריך ה- 10 לכל חודש (לאגף משאבי אנוש). קיימים מקרים בהם העובדים ממציאים תעודות מחלה לאחר המועד ואז התיקון מתבצע בחודש שלאחריו. במקרים אחרים עובדים שעברו תאונת עבודה, מדווחים עליה באיחור <u>למרות ההנחיה של מחלקת שירותי ניקיון כי עליהם להודיע תוך 3 ימים על התאונה</u>. העדכון של תאונת עבודה מתבצע גם הוא בחודש שלאחריו ובכל מקרה התשלום עבור החודש הקודם מוסדר."*

5.1.3. **הביקורת מעירה כי אופן דיווח הנוכחות באמצעות רישום ידני הוא בעייתי וייתכנו שגיאות בספירת ימי העבודה בפועל של העובדים. במסגרת המדגם שערכה, מהביקורת עולה כי פעמים רבות הכתב לא היה ברור ועל כן לא ניתן היה לדעת אם העובד היה בחופשת מחלה (עליה אינו מקבל תשלומי פרמיה) או בחופשה בתשלום (עליה העובד כן מקבל תשלום פרמיה).**

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"בעקבות המלצת מבקר העירייה בדוח הביקורת לשנת 2014, מחלקת שירותי ניקיון מעבירה מדי יום ביומו דוחות אקסל על נוכחות העובדים בתחנות העבודה למחלקת כוח*

אדם. בימים אלה אנו אמורים לקבל תוכנת כוח אדם ממוחשבת שתותקן בתחנות העבודה ותשדר בזמן אמת נתונים על נוכחות העובדים ותמנע טעויות הנגרמות עקב הרישום הידני."

מנהל מחלקת חשבות וכוח אדם מסר בתגובה: *"לפני כ-5 חודשים החל הליך הזנת דוחות נוכחות בקובץ אקסל באופן יומיומי שמתנהל כדלקמן: מדי בוקר הפקידה בתחנה מעדכנת בטבלה בקובץ אקסל מי נוכח בעבודה, מי בחופשה ומי בימי מחלה ושולחת עוד באותו היום למחלקת כוח אדם".*

5.1.4. הביקורת עיינה בטבלאות אותן ממלאות הפקידות ומצאה כי **חלק מן התחנות ממלאות טבלה זו בכתב יד**, סורקות ושולחות בדואר אלקטרוני למחלקת חשבות **וחלק מהתחנות מזינות את הנתונים באופן ידני על גבי קובץ אקסל** ושולחות כקובץ מצורף לדואר אלקטרוני.

מנהל אגף שפ"ע מסר התגובה: *"הערת המבקר נתקבלה ויושמה".*

המלצת הביקורת

לעדכן נהלי עבודה לעניין מילוי טבלאות הנוכחות ולוודא כי כל התחנות ממלאות טבלה זו באופן ממוחשב על גבי קובץ האקסל.

5.1.5. מהביקורת עולה כי בעת הכנת תלושי השכר וקביעת מספר ימי העבודה בפועל, מחלקת חשבות אינה נסמכת על הדיווחים היומיים שנשלחים אליה אלא על **טופס חודשי אשר מנהלי התחנות ממלאים בכתב ידם** שאינו ברור. מחלקת חשבות וכוח אדם אינה מאמתת את הנתונים בטפסים החודשיים אל מול הדיווחים היומיים ונסמכת אך ורק עליהם. הביקורת מעירה כי מצב זה אינו תקין ועלול לגרום לשגיאות רבות בנושא דיווח ימי העבודה בפועל לעובדים.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"בימים אלה אנו מכניסים לתחנות עבודה מערכת ממוחשבת של נוכחות עובדים שתיתן בזמן אמת נתונים על נוכחות העובדים ותדווח למחלקת כוח אדם. העבודה הידנית כיום נעשית ונבדקת מול כל הדיווחים והטעויות הן מזעריות".*

5.1.6. כאמור, הנתון המשתנה האחר אשר חשוב לחישוב הפרמיה במשכורת הוא אחוז הפרמיה המתעדכן בהתאם לשינויים במספר כלי האצירה הפזורים ברחבי העיר ומוזן בטבלאות מעקב (להלן: **נתוני התפתחות הפרמיה**). עבור מדגם העובדים שנבדקו, בדקה הביקורת האם תשלומי הפרמיה כפי שהם מופיעים בתלושי השכר תואמים את תשלומי הפרמיה בהתאם לנתוני התפתחות הפרמיה. **נמצאו שני מקרים, עבור אותו העובד, בהם אחוז הפרמיה ששולם לעובד אינו תואם את נתוני התפתחות הפרמיה.**

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"הייתה טעות הקלדה. הנושא הוסדר".*

המלצות הביקורת

5.1.7. יש להטמיע את מערכת הנוכחות החדשה תוך הגדרת לו"ז לסיום שימוש בדיווחי הנוכחות הידניים ומעבר לדיווח ממוחשב.

5.1.8. יש לרענן את הנהלים בקרב העובדים.

5.1.9. יש לבצע את התיקונים עבור כלל העובדים שלגביהם נתגלו שגיאות בתלושי השכר.

5.2. כלי אצירה

5.2.1. כאמור, הגורם העיקרי המשפיע על שכרם של עובדי דור א' ודור ב' הוא מספר כלי האצירה כפי שמופיעים ברשימות הנמצאות באגף שפ"ע המתעדכנות מעת לעת. עלייה במספר כלי האצירה מובילה לעלייה בשכרם של העובדים הנ"ל. מספר כלי האצירה לבניין נקבע לפי מפתח כלי אצירה שנמצא אצל מחלקת תכנון, ייעול וארגון כדלהלן:

מס' הדירות	מספר כלי האצירה
עד 5 דירות	1 מיכל 360 ליטר
6–10 דירות	2 מיכלי 360 ליטר
11–14 דירות	3 מיכלי 360 ליטר
15–18 דירות	4 מיכלי 360 ליטר
19–22 דירות	5 מיכלי 360 ליטר
23–26 דירות	6 מיכלי 360 ליטר
27–30 דירות	7 מיכלי 360 ליטר
31–34 דירות	8 מיכלי 360 ליטר, מומלץ דחסן
35–38 דירות	9 מיכלי 360 ליטר, מומלץ דחסן
39–42 דירות	10 מיכלי 360 ליטר, מומלץ דחסן

5.2.2. נוכח החשיבות הכלכלית של מספר כלי האצירה, ערכה הביקורת מדגם של 20 בניינים באזורים שונים בעיר ובחנה את מספר הדירות בבניין, מספר כלי אצירה לפי המפתח, מספר כלי האצירה ברשימות אגף שפ"ע ומספר כלי האצירה בפועל. להלן תוצאות המדגם:

רחוב	מס' בית	מספר כלי אצירה לפי אגף שפ"ע	מצב בפועל	הפרש נתוני אגף שפ"ע למצב בפועל	אחוז שינוי
ביאליק	1	7	9	**-2**	-29%
האשל	7	6	4	**2**	33%
הגפן	23	5	4	**1**	20%
בר כוכבא	2	5	5	0	0%
ביאליק	80	5	4	**1**	20%
ירמיהו	22	2	2	0	0%
הדר	5	6	6	0	0%
לביא	1	5	5	0	0%
אלכסנדר	8	8	8	0	0%
קריניצי	112	7	7	0	0%
הנגיד	5	2	3	**-1**	-50%
אהוד	6	6	6	0	0%
אחד העם	56	3	2	**1**	33%
אחד העם	58	1	2	**-1**	-100%
אריה בן אליעזר	12	6	6	0	0%
גדעון	26	5	5	0	0%
עזריאל	8	4	6	**-2**	-50%
שד' ירושלים	1	6	6	0	0%
שלם	20	4	4	0	0%
שלם	24	3	4	**-1**	-33%
סה"כ		***96***	**98**	**-2**	

5.2.3. מהביקורת עולה כי ב-9 מקרים, הרישום באגף שפ"ע שונה ממספר כלי האצירה בפועל. במקרה של רח' האשל 7, נמצא כי הרישום באגף גבוה ב- 33% מהמספר בפועל.

5.2.4. לפי רישומי אגף שפ"ע, סך כל כלי האצירה ב-20 הכתובות שנדגמו הוא 96, אך סיורים שערכה הביקורת בשטח העידו כי בפועל מוצבים 98 כלי אצירה.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"בעיר מוצבים 19,288 כלי אצירה נכון לתאריך 31.12.2015 ב-70,000 בתי אב. מספר כזה קטן שנדגם אינו יכול להעיד על הכלל. קיימים מצבים בהם השיוך שעשה המבקר אינו תואם את הכתובת. ישנן כתובות של בתים חדשים שהאכלוס הינו חלקי ובהתאם מספר העגלות בשטח. בנוסף, בחלק מהכתובות הכלים מוצבים בפרגולה השייכת ליותר מכתובת אחת (למשל ברח' אחד העם)."*

המלצת הביקורת

יש לשקול ביצוע ספירה מחודשת של מספר כלי האצירה בפועל ולעדכן את רישומי אגף שפ"ע לפיהם מתבצע תשלום הפרמיה לעובדים.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"ספירה חדשה של כל כלי האצירה בשטח לא תשנה את התמונה הכללית. העירייה ביצעה סקר חיצוני ע"י חברה חיצונית בשנת 2009 ויושמה ב-2010. עקב מחלוקות עם הצוותים, נערכה ספירה חוזרת ע"י הסוקר במספר אזורים. כל העגלות החדשות שנוספו, נספרו ונבדקו אישית ע"י מנהלי התחנות ולאחר מכן ע"י מחלקת תכנון, ייעול וארגון. רק לאחר מכן הרשימה המפורטת של אותו אזור ובה פירוט של כל כתובת ומספר בית, מועברת לאישור החשב לתשלום. סקר חדש ע"י סוקר חיצוני, כפי שנערך בעבר, כרוך בהוצאה של כ- 150,000 ₪ וכפי שנכתב לא ישנה את המציאות בשטח. אגף שפ"ע מצוי בתהליך של עדכון מערך האשפה וקווי הפינוי בעיר. הליך זה כולל:*

- *הקטנת כמות קווי הפינוי מ – 21 ל -18 קווים.*
- *הכנסת הפח הכתום והכחול אשר בהכרח תקטין את כמות הפחים הירוקים בעיר. יצוין כי נערכו בנושא זה מספר דיונים בראשות מנכ"ל העירייה.*
- *הטמעת טכנולוגיה חדשה על גבי כל כלי אצירה אשר תאפשר ניטור האם הפח פונה או אם לאו."*

מנהל מחלקת חשבות וכוח אדם מסר בתגובה: *"מספר כלי האצירה מתעדכן גם לפי ספירות כלי אצירה תקופתיות שנעשות על ידי הקבלן".*

5.2.5. **לדברי מנהל האגף**, יחס הפחים נקבע בהסכם 1992, והוא הקובע לעניין חישוב הפרמיה, כך שלמעשה **מספר הפחים בפועל אינו רלוונטי לעניין חישוב תשלומי הפרמיה**. כמו כן, מבקש מנהל האגף לציין כי ב-31/01/2016 פנה למנכ"ל העירייה לשם תיאום פגישה שעניינה תכנית צמצום כלי אצירה בעיר.

הביקורת מעירה כי עיינה בהסכם 1992 ולגישתה דבריו של המנהל אינם משקפים נכונה את הסכם 1992. הביקורת מפנה לסעיפים הבאים בהסכם 1992, אשר יש בהם להעיד על חשיבות מספר כלי האצירה בפועל לצורך חישוב תשלומי הפרמיה:

- **סעיף 6**: "הצדדים מסכימים בזאת שכל אזור שעדיין לא הוצבו בו מיכלים של 360 ליטר, יישאר בו המצב כפי שהוא כיום, מבחינת שיטת פינוי האשפה ומספר אנשי הצוות."
- **סעיף 14**: "אזור שיוצבו בו מיכלים של 360 ליטר ולא ניתן יהיה להחליף את כל הפחים למיכלים ויישארו פחי אשפה, יחושבו כל 4 פחים למיכל אחד. אך במידה ויישארו מעל 150 פחים, מספר אנשי הצוות לא יצומצם והעובדים לא יקבלו הפרמיה שנקבעה."

הביקורת מדגישה כי שיטת הפינוי עליה מדבר סעיף 6 היא שיטת פינוי הכוללת תשלום פרמיה. **עיון בסעיף 6 וסעיף 14 מעיד כי תשלום הפרמיה תלוי בקיומם של כלי אצירה ומיכלי 360 ליטר בפועל, שכן במידה ואין כלי אצירה, העובדים אינם מקבלים תשלומי פרמיה.**

יתר על כן, **הביקורת מעירה כי לגישתה הסכם 1992 אינו ההסכם הקובע לעניין חישוב תשלומי הפרמיה**, שכן מאז השתנו ההסכמים הנוגעים לעניין זה מספר פעמים (בשנים 2003 ו-2008) **וההסכם הקובע הוא למעשה הסכם 2008**.

עמדתה של הביקורת אף זוכה לתימוכין בסעיף 17 להסכם 1992 הקובע כדלקמן: "הסכם זה של שיטת פינוי אשפה במיכלים של 360 ליטר הוא לתקופת ניסיון של שנה מיום חתימתו ותוך שנה זו, שני הצדדים יבחנו השיטה ובמידה ויהיה צורך בשינוי כלשהו, הוא יהיה על דעת שני הצדדים." **כלומר, הסכם 1992 הוא הסכם זמני בלבד ועל כן אינו קובע לעניין חישוב הפרמיה**.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"הסכם פינוי עגלות 360 הינו נובע מהסכם 1996 שמעדכן את הסכם 1992."*

המלצת הביקורת

5.2.6. נוכח כניסת הפחים הכתומים והכחולים והפחתת מספר הפחים הירוקים, מומלץ כי העירייה תחל בבחינת שכר העובדים החדש, בליווי המחלקה המשפטית של העירייה, תוך הגדרת לוחות זמנים ברורים ליישום הטמעת הפחים החדשים.

5.3. **מערכת ממוחשבת בתחנת המעבר**

תחנת מעבר היא אתר לקליטת הפסולת העירונית. תקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת) התשנ"ח – 1988 מגדירות "תחנת מעבר" כמתקן נייח וקבוע שבו נעשית העברה מרכב אשפה אל כלי קיבול אחר, ו/או מיון של פסולת לצרכי מיחזור או שימוש חוזר.

רכבי העירייה ורכבי הקבלנים מובילים את האשפה מהעיר לתחנת המעבר בחירייה.

אתר חירייה משמש כתחנת מעבר אליה מגיעים מדי יום משאיות אשפה מ- 30 רשויות מקומיות בגוש דן, שנקראות יחד "איגוד ערים אזור דן לתברואה". העיר רמת גן היא אחת משש חברות מועצת איגוד ערים דן לתברואה וסילוק אשפה, לכן מעמדה של עיריית רמת גן הוא כבעלים של האתר.

חלקה של עירייה בבעלות תלוי בחלק היחסי של האשפה אותה מפנה העירייה לאתר מבין כלל האשפה המפונה אליו. בשנת 2014 חלקה של עיריית רמת גן באיגוד ערים דן עמד על 9.13%, בשנת 2015 9.28% ובשנת 2016 8.91%.

העברת אשפה עירונית לתחנת המעבר כרוכה בתשלום של העירייה לתחנת המעבר. התשלום מתבצע בהתאם לחלקה היחסי של העירייה בפסולת שמפונה לתחנה.

תחנת המעבר חירייה מנהלת מערכת תפעול ממוחשבת אשר עוקבת אחר כל כניסות הרכבים לשטחה. מערכת זו מסמנת בכל כניסה את הפרטים הבאים: תאריך הכניסה, שעת הכניסה, סוג אשפה, רכב, זיהוי (יד/תג), מס' רישוי רכב, סוג הרכב, אסמכתא, אזור, נהג, משקל ברוטו בכניסה, משקל רכב ביציאה, משקל נטו של האשפה שנכנסה, רישום אוטומטי או ידני ומספר תעודה.

לכל אחת מהעיריות החברות באיגוד ערים דן ישנה גישה למערכת התפעול הנ"ל באמצעות אתר האינטרנט של תחנת המעבר. נציגי העירייה יכולים להזין במערכת זו נתונים כמו שמות קבלנים שעובדים עבורה, מספרי הרכבים של הקבלנים, שמות נהגים וכו'. כמו כן, יכולים נציגי העירייה להפיק דוחות תפעוליים ודוחות סטטיסטיים על נתוני האשפה שפונתה מעירם והגיעה לתחנת המעבר.

דוחות אלה הועברו לעיונה של הביקורת, על בסיסם נערכו השאילתות הבאות לשנת 2014 ולחציון הראשון של שנת 2015:

- ריכוז כל הכניסות לחירייה עבור העיר רמת גן.
- מקרים בהם אין זיהוי של קבלן - כניסות רכבי עירייה.
- ריכוז אשפה לפי קבלנים.
- ריכוז אשפה לפי סוג אשפה.
- ריכוז אשפה לפי קבלן וסוג אשפה.
- משקל נטו קטן מחצי טון רק למכולות.
- סיכום מספרי רכב לפי קבלן.
- כניסות ספקים בין 22:30 ל-06:30.
- כניסות ספקים בימי מנוחה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.3.1. בתקופה המבוקרת בוצעו 40,953 כניסות רכבים לאתר חירייה עבור עיריית רמת גן שפינו 118,706.15 טון אשפה. טבלה המציגה כיצד התחלק סכום זה בין הקבלנים השונים:

	כניסות	משקל נטו בטון
עירייה	**16,131**	**71,488.90**
קבלן ב.	7,484	21,113.86
קבלן י.	15,364	19,292.78
קבלן מ.	1,460	6,362.16
קבלן כ.	87	340.35
קבלן ש.	61	101.82
שונים/פרטי	2	6.28
סה"כ קבלנים	**24,458**	**47,217.25**
סה"כ	**40,589**	**118,706.15**

5.3.2. כפי שעולה מן הטבלה הנ"ל, אחוז פינוי האשפה הגבוה ביותר ומספר הכניסות הגדול ביותר במהלך שנת 2014 בוצעו על ידי עובדי העירייה. מבין הקבלנים, הקבלן שפינה את מרבית האשפה היה ב., שפינה 18% מהאשפה מהעיר רמת גן לאתר חירייה. הקבלן שנכנס לאתר חירייה מספר הפעמים הגדול ביותר היה י. - 38% מהכניסות לחירייה.

5.3.3. טבלה המציגה את חלוקת האשפה שפונתה לפי סוג האשפה ולפי הקבלן שפינה אותה:

	אשפה	אשפה ביתית	אשפה מעורבת	גזם	אחר	סה"כ
עירייה	4.16	69,290.04	2.74		2,191.96	71,488.9
קבלן ב.		1,296.62	11,412.76	7,703.76	700.72	21,113.86
קבלן י.		19,252.84	26.26	13.68		19,292.78
קבלן מ.		2,225.14	2,067.3	1,803.42	266.30	6,362.16
קבלן כ.		340.35				340.35
קבלן ש.		101.82				101.82
שונים/פרטי					6.28	6.28
סה"כ	**4.16**	**92,501.47**	**13,509.06**	**9,520.86**	**3,165.26**	**<u>118,706.15</u>**

5.3.4. כפי שעולה מהטבלה הנ"ל, 56% מהאשפה שפונתה על ידי ב. (הקבלן שפינה את כמות האשפה הגדולה ביותר מבין הקבלנים) הייתה אשפה מעורבת, 11,412.76 טון מתוך 21,113.86 טון שפינה בתקופה המבוקרת.

5.3.5. **<u>נתונים אלה, המעידים כי ההיקף הגבוה ביותר של פינוי האשפה בין הקבלנים שייך לקבלן ב., אינם עולים בקנה אחד עם חוזה ההתקשרות עם הקבלן</u>**. בהתאם לחוזה, **קבלן ב. נשכר לשם איסוף ופינוי פסולת גזם** (בהתאם למכרז 20/2014). אף על פי כן, עולה כי מרבית האשפה שפינה הייתה **אשפה מעורבת**, אשפה שבדרך כלל מפונה באמצעות מכולות.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"כפי שנמסר למבקר, החל מחודש נובמבר 2014 המערכת הממוחשבת האוטומטית באתר חירייה אינה עובדת והרישום נעשה באופן ידני. בנוסף לכך, בחודשים ינואר 2014 – אפריל 2014, אתר פינוי הגזם נסגר לצורך שיפוץ וכל המשאיות של פינוי הגזם נאלצו לפרוק בבור הראשי ונרשמו כאשפה. אתר הגזם נסגר כל יום בשעה 18:00 וכל הגזם שמגיע לאחר מכן נשפך לבור ומופיע תחת אשפה מעורבת. הקבלן ב. מכניס לאתר חירייה מנופים בלבד, לכן הערת המבקר על המכולות מיותרת. בדיקת כמויות הגזם שהוכנסו ע"י הקבלן ב. בשנים 2014-2015 מראה על ירידה משמעותית של 9.32% בכמות שהוכנסה בשנת 2015 לעומת 2014."*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:

הביקורת סבורה כי הנהלת האגף צריכה הייתה לפנות בדחיפות לאיגוד הערים חירייה לשם תיקון התקלה, אשר יוצרת אי התאמה בין חוזה ההתקשרות של העירייה עם הקבלן לבין התיעוד של סוג האשפה המפונה על ידו.

יצוין כי סעיף 1.2 לחוזה מגדיר גזם כך: "חלקי עצים, ענפים, שיחים ועלים שהוסרו בעת כריתה או גיזום או שנפלו או נשרו, שיירי מזון, ניירות, קליפות, מכלי משקאות, שברי זכוכית, פחיות, קופסאות קרטון, אריזות לסוגיהן, שקיות פלסטיק, סמרטוטים, דוודים, ריהוט, מכשירים חשמליים, אביזרים וציוד ביתי, פסולת בנייה בכמות שאינה עולה על 0.5 מ"ק במצבור אחד, פגרי בעלי חיים, גרוטאות רכב וכל פסולת אחרת הגורמת לאי ניקיון".

מנהל מחלקת חשבות וכוח אדם מסר בתגובה: *"מקור הרישום של האשפה המפונה כאשפה מעורבת הוא בעקבות תקלה ארוכת טווח במערכת הממוחשבת של חירייה, תקלה שמחייבת רישום ידני במקום אוטומטי."*

תגובת אתר חירייה: *"סוג האשפה אשר הקבלן מביא נרשם על פי הצהרת הנהג. לפיכך, כאשר הנהג אומר שיש בתכולת המשאית אשפה ביתית כך נרשם."*

5.3.6. **הביקורת העירה למבוקרים כי לפי נתוני מערכת חירייה, כל הכניסות של הקבלן ב. הן כניסות עם מנוף, ולא עם מכולות כפי שנהוג בעת פינוי אשפה ביתית או מעורבת. הביקורת ביקשה לברר כיצד רישום המנוף מתיישב עם רישום האשפה כביתית או מעורבת.**

תגובת אתר חירייה: *"אכן, כל כניסות הקבלן הן ברכבי מנוף. סוג האשפה אשר הקבלן מביא נרשם על פי הצהרת הנהג. לפיכך, כאשר הנהג אומר שיש בתכולת המשאית אשפה ביתית כך נרשם. כאשר איכות הגזם אינה נקייה ואינה מופנית למשטח הגזם הכניסה נרשמת כאשפה מעורבת."*

מנהל מחלקת חשבות וכוח אדם מסר בתגובה: *"ייתכן והרישום שלכם [חירייה, לא במקור] במיון תכולת מנוף שגויה. אתר פינוי הגזם בחירייה נסגר בשעה 18:00 ועל כן כל מנוף אשר נכנס אחרי השעה 18:00, פורק בבור הכללי והמטען שלו נרשם כאשפה מעורבת".*

הערת הביקורת

קבלן ב. עובד בניגוד להסכם שנחתם עמו, בו הוגדרו שעות העבודה בין השעות 06:00-18:00.

המלצת הביקורת

מכיוון שפינוי גזם לאחר השעה 18:00 מוביל לרישום הגזם כאשפה מעורבת בתחנת המעבר חירייה, יש להגביל את משמרות העבודה של קבלני פינוי הגזם (למעט בתקופות עמוסות כמו ראש השנה, פסח ויום העצמאות) למשמרת ראשונה (05:30-13:30) וחצי משמרת שנייה (13:30-17:30) **במקום משמרת שנייה שלמה** (13:30-21:30).

5.3.7. לקבלן ב. ולאגף שפ"ע הסכם, לפיו מדי שנה מפנה הקבלן כ-100 טון אשפה ביתית עבור לקוח פרטי ברחבי העיר רמת גן. אולם, בחציון הראשון של שנת 2015 פינה הקבלן כ- 1,200 טון אשפה ביתית, נתון אשר עומד בניגוד לחוזה שנחתם עם קבלן זה, לפיו עליו לפנות פסולת גזם ולא אשפה ביתית (למעט ה- 100 טון המוסכמים).

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"החוזה עם הקבלן ב. כולל גם אשפה מעורבת (גרוטאות, רהוט וציוד חשמלי ביתי)."*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:

תגובת האגף אינה מתיישבת עם הגדרת הגזם כפי שמופיעה בסעיף 1.2 לחוזה, ואינה כוללת את המונח אשפה מעורבת. לפיכך, נוצרה אי התאמה בין ביצוע עבודת הקבלן והתשלום ששולם בגינה ובין החוזה כפי שנחתם עם הקבלן.

המלצות הביקורת

5.3.8. יש לערוך בירור מקיף עם קבלן ב. לשם הבהרת הגדרת הפסולת המפונה על ידו בחוזה ההתקשרות, וזאת בליווי המחלקה המשפטית.

5.3.9. יש לפנות לאיגוד ערים חירייה לשם ביצוע רישום מדויק של פסולת קבלן ב. אשר תציג את הפסולת המפונה על ידו באופן תקין.

5.3.10. יש להקפיד על שעות עבודת קבלן ב. בהתאם לנקוב בחוזה, ולמנוע במערכת הממוחשבת כניסה מעבר לשעות הנקובות בחוזה.

5.4. **ניהול והתחשבנות עם קבלני פינוי האשפה**

רשימת הקבלנים שפעלו בשם עיריית רמת גן בתקופה המבוקרת, לפי הנתונים שהופקו מהמערכת הממוחשבת של אתר חירייה, כללה 10 קבלנים. 5 קבלנים פועלים עבור מינהלת הבורסה ואינם מפנים אשפה עבור אגף שפ"ע. קבלן נוסף הוזמן לביצוע עבודה דחופה באופן חד פעמי ואינו מפנה אשפה מהעיר דרך קבע עבור אגף שפ"ע.

4 הקבלנים הפועלים עבור אגף שפ"ע הם: כ., מ., י. ו- ב.

לפי חוזי העסקה שהועברו לביקורת, בנוסף לרשימה הנ"ל הועסקו על ידי אגף שפ"ע שני קבלני פינוי אשפה נוספים בשנים 2014-2015, והם: נ. ו-ט.

טבלה המציגה את תאריכי העסקת הקבלן, סוג הפסולת שנשכר לפנות ואופן ההתחשבנות:

שם הקבלן	סוג פסולת	אופן ההתחשבנות	שנות העסקה בעיר
כ.	אשפה ביתית ואשפה מעורבת – מכולות ודחסנים בבניינים	מבוסס על מספר מכולות שמפונות בחודש. כאשר נשכרים שירותי מנוף מתחשבנים לפי יום עבודה	החל משנת 2014 ועד היום
מ.	אשפה ביתית, אשפה מעורבת וגזם – רמת אפעל וכפר אז"ר	מבוסס על מספר מכולות שמפונות בחודש. כאשר נשכרים שירותי מנוף מתחשבנים לפי יום עבודה	החל משנת 2008 ועד היום
י.	אשפה ביתית ואשפה מעורבת	סכום פאושלי המבוסס על מספר מכולות שמפונות בחודש	החל משנת 2000 ועד היום

שם הקבלן	סוג פסולת	אופן ההתחשבנות	שנות העסקה בעיר
ב.	גזם	לפי יום עבודה למנוף	החל משנת 2000 ועד היום
ט.	גזם	לפי יום עבודה למנוף	החל משנת 2014 ועד היום
נ.	גזם	לפי יום עבודה למנוף	2013-2014

יצוין כי הקבלנים י. ו-כ. אינם מועסקים ישירות על ידי העירייה אלא דרך החברה למשק וכלכלה. כלומר, קבלנים אלה מגישים חשבונית לחברה למשק וכלכלה והיא מגישה חשבונית לעירייה.

יצוין כי במערכת של אתר חירייה לא מופיעים כלל נתונים עבור הקבלן נ.- מבירור מול אגף שפ"ע עולה כי ההתנהלות מול קבלן זה הייתה בעייתית ועל כן לא חודש החוזה איתו ולא נרשמו לזכותו כניסות לאתר חירייה בינואר 2014 (תקופת העסקתו).

כמו כן, במערכת של אתר חירייה לא מופיעים כלל נתונים עבור הקבלן ט. - מבירור מול אגף שפ"ע נמסר לביקורת כי קבלן זה פועל כקבלן משנה עבור ב. ועל כן הכניסות שקבלן זה ביצע נרשמו בחירייה תחת הקבלן ב.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובתו כי *הקבלן י. סיים בשנת 2014 ומחליפו הוא כ. (י. מועסק על ידו כקבלן משנה).*

<u>ממצאי הביקורת</u>

הביקורת מעירה כי למרות הדרישה בחוזה לפי סעיף 2.11, לא צורפה להסכמים רשימת הרכבים איתם פועלים הקבלנים ברחבי העיר רמת גן. כאשר התבקש אגף שפ"ע לספק רשימה זו, הופנתה הביקורת לרשימת הרכבים שמופיעה במערכת של אתר חירייה.

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"רשימת הרכבים הנוכחית של הקבלן אינה תואמת לרשימה שהוגשה לתאריך המכרז כיוון שהקבלן מחדש את צי המשאיות מעת לעת. אין כפילות במספר המשאיות הנכנסות לחירייה אלא מדובר בחידוש צי הרכב."*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:

רשימת הרכבים הינה נתון הכרחי לשם קיום בקרה אחר פעילות הקבלן, לשם וידוא כי רק אשפה של העיר היא זו הנרשמת בחירייה על ידי משאיות השייכות לקבלן ומסווגות כחלק מפעילות האגף.

5.4.1. **חשבוניות**

הביקורת בחנה מדגם של 12 חשבוניות לשנת 2014, מבין סה"כ 36 חשבוניות, עבור 3 קבלנים שאינם עובדים דרך החברה למשק וכלכלה: ב., מ. ו-ט.

כמו כן, הביקורת בחנה את כל החשבוניות לתקופה המבוקרת עבור הקבלנים י. ו-כ. שעובדים דרך החברה למשק וכלכלה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.4.1.1. לפי החשבוניות שנדגמו, התשלומים לקבלנים ב., מ. ו-ט. **תואמים את חוזה ההעסקה** הן בתעריף והן באופן ההתחשבנות (לטבלה המציגה את הממצאים ראה נספח ב').

5.4.1.2. התשלומים לקבלנים י. ו-כ., העובדים דרך החברה למשק וכלכלה, **תואמים הן את חוזה ההעסקה** והן את החשבוניות בחשבות אגף שפ"ע.

5.4.2. **כפילות פינוי מכולות**

מניתוח הנתונים מאתר חירייה התברר כי ישנם 364 מקרים של כניסות כפולות באותו היום של מכולות בשנת 2014 ו-126 מקרים של כניסות כפולות של מכולות באותו היום בחציון הראשון של שנת 2015. **כולן בוצעו ע"י הקבלן י.**

ממצאי הביקורת

5.4.2.1. מהביקורת עולה כי בשנת 2014 היו 37 מקרים ובחציון הראשון של שנת 2015 היו 19 מקרים של כניסות כפולות שמסתכמות יחד למשקל אשפה נטו של פחות מחצי טון ליום. להלן טבלה המציגה מדגם מקרים של כניסות כפולות של מכולות:

תאריך	שעה	פער בין השעות	רכב	רישוי	מכולה1	ברוטו	יציאה	נטו	סה"כ	תעודה
10/01/2014	05:12:00		034724	18-787-65	0031	9.16	8.8	0.36	0.58	11299992
10/01/2014	15:43:00	10:31:00	034762	55-127-68	0031	8.44	8.22	0.22		11300565
05/02/2014	04:01:00		134870	77-503-13	00315	9.04	8.12	0.92	2.3	11318887
05/02/2014	17:40:00	13:39:00	134870	77-503-13	00315	9.42	8.04	1.38		11319553
23/02/2014	02:51:00		134875	28-959-76	0033	10.12	9.24	0.88	1.54	11331592
23/02/2014	04:59:00	**02:08:00**	134868	77-299-13	0033	8.64	7.28	0.66		11331636
29/01/2015	05:31:00		134870	77-503-13	00342	8.24	8.08	0.16	0.34	11572416
29/01/2015	21:07:00	15:36:00	134870	77-503-13	00342	8.16	7.98	0.18		11573020
20/05/2015	05:20:00		134868	77-299-13	003101	9.06	8.42	0.64	0.96	11649113
20/05/2015	14:22:00	09:02:00	134868	77-299-13	003101	8.68	8.36	0.32		11649651

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"מספר המכולות ותדירות הפינויים נקבעים על ידי אגף שפ"ע בהתאם לנהלי הפינוי של האשפה בעיר ובהתאם לצרכים המשתנים בשטח. אין אפשרות בזמן אמת לבדוק את משקל המכולה ואין משקל קטן מעיד על כמות האשפה הממוצעת."*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:

הביקורת סבורה כי נוכח הממצאים הנ"ל, יש מקום לבחון את תדירות פינוי המכולות אחת לתקופה. בנוסף, מעירה הביקורת **כי עד למועד כתיבת דוח זה, ולמרות שנתבקשו, לא הועברו לעיונה אסמכתאות המעידות כי הקבלן הונחה על ידי גורם מהעירייה לערוך פינויים כפולים של מכולות**.

מנהל מחלקת חשבות וכוח אדם מסר בתגובה: *"המצב אינו תקין ויש לשקול לשנות את תדירות הפינויים עבור המכולות שמפונות במשקל קטן מחצי טון."*

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"פינויי מכולות במשקל נמוך מחצי טון מקורם, ככל הנראה, במכולות שהתמלאו במספר רב של קרטונים."*

הערת הביקורת

אם אכן מדובר במכולות המתמלאות בקרטונים, ניתן להחליפן בדחסן אשר יאפשר צמצום נפח הקרטונים ובכך לחסוך פינויים מיותרים במשקל נמוך.

הקבלן י., סמנכ"ל תפעול, מסר בתגובה: *"הכפילויות' המופיעות בדוח מתייחסות למכולות המפונות מידי יום ונובעות משעת הכניסה של המשאית לאתר חירייה (לפני או אחרי השעה 00:00 בלילה). יש לזכור כי החל מהשעה 00:00 בלילה, הרישום הינו של יום חדש ולכן אם הנהג נכנס לחירייה עם מכולה/דחסן מנקודה מסוימת בתאריך 13.1.2015 בשעה 03:00 ולאחר מכן רשומה כניסה לאותו תאריך*

בשעה 23:47 הכוונה היא שהכניסה בשעה 23:47 מתייחסת לפינוי של יום 14.1.15, וחוזר חלילה בכל המקומות בהן רשומות 2 כניסות באותו יום לאותה נקודה.

יש לציין כי בשנת 2014 היו קיימות 4 נקודות שבוצעו עפ"י דרישת העירייה בתדירות של פעמיים ביום וזאת בימי ו' בלבד ואלו מספרי הנקודות: 42+15+5+1.

בשנת 2015 היו קיימות 2 נקודות שבוצעו עפ"י דרישת העירייה בתדירות של פעמיים ביום וזאת בימי ו' בלבד ואלו מספרי הנקודות: 42+15."

5.4.3. **משקל נטו קטן מחצי טון למכולות**

לפי נתוני חירייה, בתקופה המבוקרת היו 4,224 מקרים בהם רוקנו מכולות במשקל אשפה נטו קטן מחצי טון, **כולם פונו ע"י הקבלן י**. בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת, משקל מכולה ממוצע הוא כ–1.3 טון אשפה ועלות פינוי למכולה הוא כ-220 ₪. בהתחשב בנתונים אלה, הערכת הביקורת היא כי ניתן **היה לחסוך כ- 171 אלפי** ₪ לולא התבצעו פינויי מכולות במשקל אשפה קטן מחצי טון (ראה נספח ג').

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"כפי שנמסר למבקר בשיחה שקוימה במשרדי עם סמנכ"ל התפעול של חב' י., הפינוי הממוצע במכולה מהסוג הנפוץ שנמצא בעירייה הינו של 400-500 ק"ג (מכולות 12-10 קוב). הנתון של המבקר כי הממוצע כביכול הוא 1.345 טון אינו נכון (מתייחס לכל כמות הפינוי של הקבלן הכולל: דחסנים, שקועי קרקע, מכולות בנפחים שונים).*

לעירייה קיימת מחויבות לפינוי אשפה של 3 פעמים בשבוע, כנ"ל לגבי המכולות. קיימים מקרים בהם תדירות הפינוי פחותה מזה או גדולה, הכל עפ"י הנדרש. רצוי לציין כי כמות הפינוי אינה פרמטר בלעדי. קיימת בעיה של ריחות בקיץ וסכנה של התפתחות מחלות עקב תסיסת האשפה".

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:

הערכת הביקורת, כפי שמוצגת בנספח ג', בוצעה על פי נתוני מערכת אתר חירייה אשר אינם כוללים פירוט לסוג המכולה המפונה, אך יש בהם כדי להסיק כי חלק גדול מן המכולות מפונה במשקל הנמוך מן המשקלים המינימליים אשר צוינו על ידי קבלן האשפה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.4.3.1. טבלה המציגה מדגם מקרים בהם רוקנו מכולות **במשקל נמוך, בין 20 ל-320 ק"ג:**

תאריך	שעה	קבוצה/סוג	רכב	רישוי	מכולה1	ברוטו	יציאה	נטו
08/01/2014	05:33	אשפה ביתית	134868	77-299-13	00319	7.94	7.92	0.02
05/06/2014	00:40	אשפה ביתית	134868	77-299-13	00334	8.16	8.14	0.02
15/01/2014	08:24	אשפה ביתית	034762	55-127-68	00311	8.06	8.02	0.04
12/01/2014	08:36	אשפה ביתית	034762	55-127-68	00311	8.1	8.04	0.06
31/07/2014	00:51	אשפה ביתית	134870	77-503-13	00342	8.36	8.06	0.3
03/05/2015	09:39	אשפה ביתית	034762	55-127-68	00331	8.02	8	0.02
10/06/2015	05:14	אשפה ביתית	134634	43-783-30	00319	7.08	7.04	0.04
28/03/2015	23:59	אשפה ביתית	134634	43-783-30	00334	7.22	7.14	0.08
27/03/2015	12:09	אשפה ביתית	034762	55-127-68	00311	8.4	8.08	0.32

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"מספר המכולות ותדירות הפינויים נקבעים ע"י אגף שפ"ע בהתאם לנהלי הפינוי של האשפה בעיר ובהתאם לצרכים המשתנים בשטח. אין אפשרות בזמן אמת לבדוק את משקל המכולה ואין משקל קטן מעיד על כמות האשפה הממוצעת. המכולה ברח' פרופס (34) הנראית לכאורה במשקל נמוך, משרתת את הבתים ברחוב אצ"ל 13,15 והיא מיועדת לפינוי אשפה (במקום 20 עגלות 360) לכן הפינוי יומיומי."*

__הקבלן י., סמנכ"ל תפעול, מסר בתגובה:__ "לבקשתך, להלן התייחסותי לנושא מכולות עם משקל נמוך ולכפילויות: 1. חברת י. מספקת שרותי פינוי אשפה במכולות ודחסנים מזה שנים רבות לעיריית רמת גן וזאת לשביעות רצונכם המלאה.

2. חברת י. מפנה את האשפה עפ"י סידור עבודה מובנה ומפורט שהוכתב לה ע"י עיריית רמת גן, כולל תדירויות פינוי לגבי כל מכולה/דחסן המצויים ברחבי העיר.

3. חברתנו נצמדת לסידור העבודה, אינה מוסיפה ואינה גורעת פינויים אלא אם מתקבלת דרישה לכך מהעירייה.

4. יש לציין כי אין לנו כל הרשאה ו/או הסמכה מטעם העירייה, לסטות ולו במעט מסידור העבודה הקיים. אך ורק לעיריית רמת גן שמורה הזכות לשנות את סידור העבודה הקיים."

הביקורת מבקשת לדעת מי הגורם בעירייה הקובע ומאשר את סידור העבודה של הקבלן בכלל ואת פינוי המכולות במשקל הנמוך בפרט. כמו כן, מבקשת הביקורת שיועברו לעיונה **אסמכתאות** המעידות כי הקבלן הונחה על ידי גורם מהעירייה לפנות מכולות במשקל נמוך.

המלצות הביקורת

5.4.3.2. מומלץ לבחון את תדירות פינוי המכולות אחת לתקופה על מנת להימנע מפינוי מכולות **כמעט ריקות**, ותשלום לקבלן בגינן.

5.4.3.3. במקרה של פינוי כפול באותו יום עבודה, יש לתעד את הבקשה לביצוע הפינוי הנ"ל מהקבלן לשם בקרה אחר החשבון המוגש לתשלום.

5.4.3.4. יש לקבל מהקבלנים רשימה עדכנית של הרכבים המפנים ברחבי העיר, לשם השוואה חודשית מול הפינויים שבוצעו בחירייה, ועדכון פרטיהם במערכת הממוחשבת.

5.5. **פינוי אשפה ללא פיקוח ובניגוד לחוק הרעש**

הביקורת בחנה את נתוני הכניסות לאתר חירייה והפיקה נתונים של כלל הכניסות לאתר חירייה בשעות ובימי מנוחה, כפי שנקבעו בהתאם לתקנות. **יודגש כי בשעות אלה לא פועלים בעיר שירותי פיקוח עירוני** שתפקידם לבקר את עבודת קבלני פינוי האשפה ברחבי העיר.

סוגיה נוספת שעולה בהקשר זה של פינוי אשפה בימי ובשעות המנוחה היא הפגיעה באיכות החיים ואיכות הסביבה בעקבות הרעש שנגרם מפעולות פריקה וטעינה של מיכלי אשפה ברחבי העיר.

סעיף 6 לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג – 1992 (להלן: **חוק הרעש**), קובע כדלקמן:

לא יבצע אדם ולא ירשה לאחר, באזור מגורים, בין השעות 22:00 ל-6:00 למחרת ובימי מנוחה, לבצע פעולות פריקה וטעינה או טלטול מכלים לרבות מכלי אשפה, חביות, מכלי גז מיטלטלים, סחורות וכיוצא באלה, באופן הגורם או הנעלול לגרום לרעש. סעיף 18א(א) מגדיר ימי מנוחה כדלקמן:

שבת ומועדי ישראל – שני ימי ראש השנה, יום הכיפורים, ראשון ושמיני עצרת של סוכות, ראשון ושביעי של פסח וחג השבועות – הם ימי המנוחה הקבועים במדינת ישראל.

5.5.1. חוזי ההעסקה של הקבלנים מגדירים את שעות עבודתם כדלקמן:

שם הקבלן	שעות וימי עבודה	סעיף בחוזה
כ.	בימים א'-ה' במהלך כל שעות היממה. בימי ו'/ערבי חג עד שעה וחצי לפני כניסת שבת ובמוצאי שבת/חג	סעיף 2.8
מ.	**פינוי כלי אצירה**: כל ימות השנה למעט שבתות וחגים, בין השעות 06:00-16:00. **פינוי גזם במנוף**: ימים א', ג' ו-ה', בין השעות 06:00 בבוקר עד 18.00	סעיף 9 בנספח ד' סעיפים 11 ו-13 בנספח ד'
י.	בימים א'-ה' במהלך כל שעות היממה. בימי ו'/ערבי חג עד שעה וחצי לפני כניסת שבת ובמוצאי שבת/חג	סעיף 2.6
ב.	בין השעות בין השעות 06:00 בבוקר עד 18.00	סעיף 4 בנספח ד'

ממצאי הביקורת

5.5.2. לפי נתוני חירייה, בתקופה המבוקרת היו 8,851 כניסות של **רכבי פינוי אשפה בלילה** בין 22:30 ל-06:30 בבוקר, 407 כניסות של העירייה ו- 8,444 כניסות של קבלני פינוי האשפה (לא כולל מינהלת הבורסה). הנחת הביקורת היא כי כחצי שעה בטרם כניסת רכבים אלה לחירייה, הם אוספים את האשפה ברחבי העיר ופועלים ללא כל פיקוח של מפקחי מחלקת הניקיון על פעולותיהם ובניגוד לחוק הרעש.

5.5.3. מבין הכניסות הללו 243 בוצעו ע"י הקבלנים מ. ו-ב. ומעידות על פינוי אשפה ברחבי העיר **בניגוד לחוזה העסקתם**.

5.5.4. סה"כ הכניסות הנ"ל הכילו 11,812 טון אשפה, כאשר העלות לטון אשפה היא 299 ₪. כלומר, עלות הכניסות בשעות הלילה מסתכמת ב-3,531 אלפי ₪. **אחוז הכניסות בשעות הלילה הינו 21.81% מסך הכניסות לחירייה, כלומר כרבע מפעילות קבלני פינוי האשפה מבוצעת ללא תכנית עבודה שהוגדרה מראש וללא פיקוח של מפקחי מחלקת הניקיון**.

5.5.5. יצוין כי העירייה הוציאה הנחיה לא לפנות אשפה בשעות שנקבעו בחוק הרעש, אך בפועל עובדי הקו שתפקידם להוציא את הפחים אל הרחוב מתחילים לפנות בשעה 04:00 או 05:00 לפנות בוקר, המשאיות יוצאות את המוסך רק לאחר השעה 06:00 בבוקר.

5.5.6. לעניין חוק הרעש, אין כל פיקוח או בקרה בנושא ורק כאשר מתקבלות תלונות מצד תושבי העיר לגבי הרעש מתבצע בירור. כך גם לעניין עובדי העירייה וגם לעניין קבלני פינוי האשפה (את שעת יציאת המשאיות שלהם אין העירייה יודעת).

5.5.7. להלן מדגם מקרים:

תאריך	שעה	קבוצה/סוג	רכב	רישוי	סוג	קבלן	מכולה1
01/01/2014	03:28	אשפה ביתית	034724	18-787-65	מכולות	י.	0035
12/01/2014	03:37	אשפה ביתית	134870	77-503-13	מכולות	י.	003133
04/02/2014	05:18	אשפה מעורבת	070931	77-449-13	מנוף	ב.	
03/03/2014	06:22	אשפה מעורבת	070931	77-449-13	מנוף	ב.	
28/03/2014	05:33	אשפה ביתית	0038	98-912-59	דחס	עירייה	
14/04/2014	05:44	חץ אקולוגיה הפרדה-אורגנית	0037	82-378-15	דחס	עירייה	
16/05/2014	03:50	אשפה ביתית	134875	28-959-76	מכולות	י.	00330
15/07/2014	02:38	אשפה ביתית	134868	77-299-13	מכולות	י.	003206
03/09/2014	05:42	אשפה ביתית	00319	11-765-59	דחס	עירייה	
18/12/2014	05:29	אשפה מעורבת	070931	77-449-13	מנוף	ב.	
01/01/2015	03:34	אשפה ביתית	034724	18-787-65	מכולות	י.	003140
01/01/2015	05:57	אשפה ביתית	00312	54-636-68	דחס בייבי	עירייה	
05/01/2015	05:57	אשפה מעורבת	070931	77-449-13	מנוף	ב.	
01/03/2015	03:56	אשפה ביתית	134880	85-338-52	מכולות	י.	003169
01/03/2015	05:45	אשפה מעורבת	070931	77-449-13	מנוף	ב.	
09/03/2015	06:06	אשפה ביתית	00312	54-636-68	דחס בייבי	עירייה	
17/05/2015	03:20	אשפה ביתית	134634	43-783-30	מכולות	י.	003206
18/05/2015	06:07	אשפה ביתית	00312	54-636-68	דחס בייבי	עירייה	
19/05/2015	05:33	אשפה ביתית	070929	72-979-70	מנוף	ב.	

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה:

1. *"לעניין רכבי העירייה (407 כניסות), מדובר במשאיות דחס המבצעות איסוף אשפת עסקים מדי ערב בצפון ודרום העיר (2 משאיות) עד השעה 22:00 בהתאם לחוק הרעש. משעה זו ואילך המשאית עושה דרכה לפריקה באתר חירייה. כמו כן, מידי מוצאי שבת משאית דחס מרכזים מבצעת איסוף מצאת שבת ועד השעה 22:00.*
2. *מעיון בכניסות הבוקר כפי שמופיע בדוח, מדובר על משאיות שסיימו עבודתן בשעות הערב המאוחרות וחנו במוסך העירוני כשהן מלאות. טרם תחילת יום העבודה הבא, המשאיות פורקות את תכולתן בשעות הבוקר המוקדמות. לעניין רכבי הקבלן, משאיות המנוף של הקבלן ב. עפ"י הודאתו, נכנסו לפריקה של משאיות המנוף שנשארו מלאות בערב יום העבודה הקודם. משאיות הקבלן י. המפנות מכולות בשעות הלילה, עושות זאת מאזורי התעשייה העירוניים (לא אזור מגורים) לפיכך לא נוגע לחוק הרעש.*
3. *בשעות הלילה אין אמנם פיקוח אנושי, אלא מערכת בקרה אלקטרונית של תגי זיהוי המקודדים על המכולות ומאפשרת מעקב ובקרה על כניסת האשפה הנרשמת ע"ח עיריית רמת גן. בנוסף לכך, חשב האגף מבצע בדיקת משקל מידי חודש בחודשו וכל חריגה נבדקת לגופה מול הקבלן ואתר חירייה.*
   במסגרת החוזה שנערך באמצעות משכ"ל, החברה גובה 6% על ניהול ופיקוח ומבצעת מעת לעת בדיקה של פעילות הקבלן בשטח כולל הפקת דוחות והעברתן לעירייה.
   לגבי הכניסות כביכול בימי מנוחה (עפ"י חוק הרעש), ברצוני לציין כי כל הכניסות בערבי חג, ערב שבת ומוצאי שבת אינן חלות בשעות העבודה המוגדרות כימי מנוחה (כלומר לא בשעות שבת או חג). הפינויים בשעות הלילה של רכבי העירייה והקבלנים מ. ו-ב. מבוצעים רק במקרים מיוחדים בהם העירייה נדרשת לפינוי נוסף: לקראת חג הפסח, יום העצמאות, חג השבועות, ראש השנה, היערכות מיוחדת לפתיחת שנת הלימודים, לקראת שביתה וכוננות סופה – הפעלת אמצעים מיוחדים.
4. *מחלקת שירותי ניקיון הוציאה הנחיות חד משמעיות לתחנות העבודה, לפיהן אין להוציא פחי אשפה לפני השעה 06:00 בהתאם לחוק הרעש.*
   במקביל הונחה מנהל המוסך שלא לאפשר למשאיות האשפה לצאת ממתחם המוסך לפני השעה 05:45.
   במקרים בהם יש פינוי לפני השעה 06:00 נקרא העובד לבירור מול מנהל מחלקת שירותי ניקיון והוא מקבל התראה וסיכום נכנס לתיקו האישי.
   בכל פינוי לילה ע"י רכב עירייה, קיים צוות מנהלים בכל תחנת עבודה (מנהל תחנה או מפקח) ובנוסף עובד מנהל מחלקת שירותי ניקיון כפיקוח עליון על תחנות העבודה."

מנהל מחלקת חשבות וכוח אדם מסר בתגובה: *"מכולות אשר פונו בחירייה בשעות הבוקר המוקדמות הן לאו דווקא תוצר של פעילות הקבלן בשעות האסורות לעבודה ברחבי העיר, ולרוב מדובר במכולות אשר האשפה שבהן נאספה בלילה הקודם ונוכח השעה המאוחרת הוחלט על פריקתן אך ורק בבוקר למחרת לפני תחילת יום העבודה ברחבי העיר. יתר על כן, ישנם מועדים מיוחדים במהלך השנה, לקראת ראש השנה, לקראת פסח ולקראת חג השבועות, בהם נערכים מבצעי פינוי ואז מתקיימים פינויים גם לתוך שעות הלילה. בנוסף, הקבלן י. אינו מפנה רק בשטחי מגורים אלא גם באזורי תעשייה, שם חוק הרעש אינו חל וניתן לפנות 24 שעות ביממה. במתחם הבורסה קיימים מספר בתים פרטיים בודדים*

אשר פינוי האשפה מהם נמצא באחריות אגף שפ"ע, שאר מתחם הבורסה נמצא באחריות מנהלת הבורסה."

מנהל אגף שפ"ע מסר בתגובה: *"פינוי האשפה בשעות הלילה נעשה על מנת להקל בלחץ התחבורה הקיים בעיר."*

התייחסות הביקורת:

5.5.8. באשר לעובדים – הביקורת מציינת לחיוב כי כבר במהלך הביקורת הורה מנהל האגף לרענן את ההוראות הקובעות כי אין לאפשר למשאיות לצאת מן המוסך לפני השעה 06:00.

5.5.9. באשר לקבלני פינוי האשפה – הביקורת מדגישה כי שעות העבודה של הקבלנים צריכות להיות במקביל לשעות הפיקוח הנעשה על ידי עובדי התחנה. **איסוף אשפה על ידי קבלן ללא פיקוח בזמן אמת של מפקחי מחלקת הניקיון פוגע בבקרה ויכול להסב נזק כספי לעירייה**, העלול להיגרם עקב פריקת אשפה באתר חירייה הנרשמת כשייכת לעיר רמת גן למרות שאינה מהעיר. בנוסף, יש לעגן את שעות העבודה הנדרשות מהקבלנים בחוזי ההעסקה.

5.5.10. **פינוי אשפה בימי מנוחה**

לפי נתוני אתר חירייה, בתקופה המבוקרת היו 67 כניסות של רכבי פינוי אשפה במוצאי שבת ובמוצאי חגים. הכניסות כללו 3 כניסות של העירייה והיתר של קבלני פינוי האשפה (לא כולל מינהלת הבורסה), רובן בוצעו על ידי הקבלן י. הנחת הביקורת היא כי כחצי שעה בטרם כניסת רכבים אלה לחירייה, הם אוספים את האשפה מרחבי העיר, בניגוד לחוזה העסקתם, **ללא כל פיקוח של מפקחי מחלקת הניקיון על פעילותם ובניגוד לחוק הרעש**. להלן מדגם כניסות אשר בוצעו במהלך השבת על ידי קבלן האשפה י., יצוין כי כל כניסותיו של הקבלן י. בימי שבת ומנוחה בחציון הראשון של שנת 2015 בוצעו על ידי משאית שמספרה 77-503-13:

תאריך	שעה	יום	שעת כניסה / יציאת שבת	סוג	תקין / לא	רישוי	קבלן	מכולה 1
28/06/14	20:45	ש'	20:33	אשפה ביתית	**לא**	55-127-68	י.	00342
27/09/14	18:06	ש'	19:09	אשפה ביתית	**לא**	77-503-13	י.	003138
18/04/15	19:34	ש'	19:49	אשפה ביתית	**לא**	77-503-13	י.	00315
16/05/15	19:38	ש'	20:11	אשפה ביתית	**לא**	77-503-13	י.	003149
27/06/15	19:54	ש'	20:33	אשפה ביתית	**לא**	77-503-13	י.	003163

5.5.10.1. הביקורת סבורה כי על הנהלת האגף לוודא כי לא מבוצעת עבירה על חוק הרעש לעניין סעיף 6 לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג – 1992 (להלן: חוק הרעש), וסעיף 18א(א) לחוק חופשה ומנוחה.

5.5.10.2. **בנוסף, הביקורת חוזרת על הערתה מסעיף 5.5.9, כי ביצוע עבודות פינוי אשפה ע"י קבלן ללא פיקוח בזמן אמת של עובדי האגף פוגע בבקרה ויכול להסב נזק כספי לעירייה, העלול להיגרם עקב פריקת אשפה באתר חירייה הנרשמת כשייכת לעיר רמת גן למרות שאינה מהעיר.**

המלצות הביקורת

5.5.10.3. יש למנוע יציאת משאיות של העירייה מן המוסך לפני השעה 06:00.

5.5.10.4. יש להתאים את שעות עבודת הקבלנים לשעות הפיקוח הנעשה על ידי עובדי התחנה.

5.5.10.5. יש לעגן את שעות העבודה הנדרשות מהקבלנים בחוזי ההעסקה, באופן שכל שינוי מהנקוב בחוזה יעשה תוך תיעוד מתאים מטעם מנהל האגף.

5.5.10.6. יש לבחון באופן פרטני את מיקום המכולות אשר נמצאו על ידי הביקורת כמכולות אשר פונו בימי שבת, על מנת לעמוד בחוק הרעש, ולרענן את ההנחיות מול הקבלן באשר לעמידה בחוק הרעש.

נספחים

נספח א' – מפת העיר מחולקת לתחנות פינוי אשפה



נספח ב' – מדגם חשבוניות קבלני פינוי אשפה

קבלן	מספר פקודה	תואם חוזה	פירוט
ט.	121575	כן	
ט.	122074	כן	
ט.	122462	כן	
מ.	30113	כן	
מ.	71090	כן	
מ.	103016 (2013)	כן	
מ.	123057	כן	
ב.	20283	כן	
ב.	70939	כן	
ב.	102631 (2013)	כן	
ב.	60305	כן	עבודה דחופה - פינוי דירה בעקבות גופת אדם. הוגשה הצעת מחיר שהתקבלה. בזמן העבודה התברר כי מדובר בפרויקט גדול משהניחו, הגישו בקשה להגדלת התשלום. בקשה אושרה.
ב.	122895	כן	

נספח ג' – פינוי מכולה מתחת לממוצע קיבולת מכולה ממוצעת

הערכת קיבולת מכולה ממוצעת						
	מספר מכולות	**כמות מינימום בק"ג**	**כמות מקסימום בק"ג**	**סה"כ בק"ג**		
מכולות 10- 12 קוב	357	400	400	142,800		בין 300 ל - 500 ק"ג
דחסנים בנפח 24 קוב	46	3000	3000	138,000		
דחסנים בנפח 12-14 קוב	640	2000	2000	1,280,000		
פינוי שיקוע קרקע 6 מ"ק	166	400	400	66,400		
	1,209			**1,627,200**		
	ממוצע			**1,345.906**		
מספר פינויים בפועל	סה"כ טון	כמות פינוי תיאורטי לפי ממוצע 1.345	הפרש מספר פינויים	**עלות לפינוי ב-**₪	**סה"כ הפרש ב-**₪	
9999	12,398	9,217.844	781	**219.9**	**171,776**	

הערות ראש העיר - ביקורת פינוי אשפה

סעיף 5.1.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

סעיפים 5.1.7 - 5.1.8

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת בנושא הטמעת מערכת נוכחות ממוחשבת.

סעיף 5.1.9
רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

סעיפים 5.2.4 ו - 5.2.6

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי העירייה תחל בבחינת שכר העובדים נוכח כניסת הפחים הכתומים והכחולים והפחתת הפחים הירוקים, בליווי אגף משאבי אנוש.

סעיפים 5.3.6 - 5.3.10

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לערוך בירור מקיף עם קבלן ב. לשם הבהרת הגדרת הפסולת המפונה על ידיו בחוזה ההתקשרות, וכן תהיה הקפדה על שעות עבודת הקבלן.

סעיף 5.4.3.2

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לבחון את תדירות פינוי המכולות אחת לתקופה על מנת להימנע מפינוי מכולות כמעט ריקות ותשלום לקבלן בגינן.

סעיף 5.4.3.3

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי במקרה של פינוי כפול באותו יום עבודה, יש לתעד את הבקשה לביצוע הפינוי הנ"ל מהקבלן לשם בקרה אחר החשבון המוגש לתשלום.

סעיף 5.4.3.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לקבל מהקבלנים רשימה עדכנית של הרכבים המפנים ברחבי העיר, לשם ביצוע השוואה חודשית מול הפינויים שבוצעו בחירייה, ועדכון פרטיהם האישיים במערכת.

סעיף 5.5.10.3

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי התקיים רענון נוהל לנהגים.

סעיף 5.5.10.4 - 5.5.10.6

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת ומציין כי תהיה הקפדה על שעות עבודת הקבלנים, ובחינה של מיקומי המכולות.

פעילות העירייה
בנושא
אזרחים ותיקים

פעילות העירייה בנושא אזרחים ותיקים

1. מבוא

1.1 הבסיס להענקת שירותי רווחה אישיים בישראל מעוגן ב"חוק שירותי הסעד, התשי"ח – 1958". חוק זה מסדיר את המסגרת הארגונית לכך ומחייב את הרשויות המקומיות בהקמת "לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם". החוק קובע מסגרת לתיקון תקנות מחייבות בנושא, ועל סמך התקנות שמתפרסמות משרד הרווחה מוציא הוראות והנחיות. עם זאת החוק אינו מגדיר את תפקידיה של הרשות המקומית בתחום שירותי הרווחה ואינו מפרט את סל השירותים שעל הרשות לספק לתושבים, דהיינו: הוא מתווה מסגרת פרוצדוראלית בלבד.

1.2 בפועל הרשות המקומית היא האחראית העיקרית והישירה להפעלת שירותי הרווחה בשטחה כשההגדרות וההנחיות האופרטיביות לפעילותה מפורטות בפרקי <u>תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס)</u> שמפרסם משרד הרווחה. למרות זיקתו הישירה של השלטון המקומי לקהילה המקומית, תהליך קבלת ההחלטות בתחום הרווחה הוא ריכוזי בעיקרו ומצוי באופן מובהק בידי השלטון המרכזי (משרד הרווחה) כשהרשות המקומית היא מעין "קבלן ביצוע". כך, לדוגמה, תקציב הרווחה של הרשות המקומית נקבע ע"י משרד הרווחה ומועבר באמצעות למעלה מ-100 סעיפי תקציב נפרדים - כשהרשות אינה רשאית להעביר כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו (למעט תקציבים הממומנים במלואם ע"י הרשות).

1.3 חלק משירותי הרווחה האישיים מסופק כיום ע"י עמותות וארגונים לא ממשלתיים. לפיכך, חלק מעבודתם של עובדים סוציאליים ובעלי תפקידים אחרים במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות השתנה בשנים האחרונות ממתן ישיר של שירותים לפיקוח על פעולות העמותות, דהיינו, פעולת ארגונים אלה מצמצמת את האחריות הממסדית של המדינה והרשויות המקומיות כלפי התושב ומקשה יותר את הפיקוח על השירותים הניתנים.

1.4 "תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970" מפרטות את הסיבות להיות אדם "נזקק", כשאחת מהן היא "נזקק מחמת גיל". במסגרת זו, בין השאר, נזקק מחמת גיל הוא גבר שמלאו לו 65 שנה ואשה שמלאו לה 60 שנה. "תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים) – התשמ"ו-1986" קובעות כי "זקן" הוא בגבר מי שגילו עולה על 65 שנים ובאישה מי שגילה עולה על 60 שנים.

על אף הגדרות הגיל בשתי התקנות המוזכרות לעיל – מטפלות כיום המחלקות לאזרחים ותיקים באגפי הרווחה ברשויות המקומיות בנזקקים מגיל 67 ומעלה (גברים) ומגיל 62 ומעלה (נשים) – זאת בהתאם לתע"ס 4.4 (הטיפול בזקן בביתו ובקהילה) הקובע כי "זקן" הוא עפ"י הגדרתו בחוק גיל הפרישה.

1.5 הגדרת שכבת האזרחים הותיקים בישראל נעשית בשמות שונים, כגון: אזרחים ותיקים; בני גיל הזהב; בני הגיל השלישי; זקנים; קשישים; גמלאים.

יש לציין כי בהתאם לחוקי המדינה המינוח הרשמי הוא "זקן"; הגוף המקצועי העוסק בקבוצה זו במשרד הרווחה נקרא עד לאחרונה "השירות לזקן" (מחודש יוני 2015 שונה השם ל"שירות לאזרחים ותיקים"); הקיצבה מהביטוח הלאומי נקראת "קצבת זקנה" וארגון "ג'וינט ישראל" עוסק "בתכנון ובפיתוח שירותים לזקן בישראל".

<u>במסגרת דו"ח ביקורת זה בחרנו להשתמש במינוח **"אזרחים ותיקים"**.</u>

1.6 חוקים ותקנות עיקריים המכוונים את העבודה של אגפי הרווחה בטיפול באזרחים הותיקים:

- "חוק ביטוח סיעוד" (שהוא פרק י' בחוק הביטוח הלאומי) – המתייחס לסיוע הטיפולי לזקנים הזקוקים לעזרה בפעולות היומיום.
- "חוק האזרחים הותיקים" – המתייחס בעיקר להיבטים כלכליים (הנחות, הטבות וכו').
- "חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות" – המתייחס להגנה משפטית במקרים בהם הזקן אינו מסוגל לדאוג לענייניו הכספיים ו/או הרפואיים, כשהמטרה להגן על הזקן בעיקר מפני ניצול כלכלי, התעללות, וכד'.
- "חוק הגנה על חוסים" – שמטרתו להגן על זקנים שאינם מסוגלים לדאוג לצרכיהם ומקנה לפקידי הסעד זכות להתערב במקרה בו הם מבחינים בפגיעה בזקן.
- "חוק הפיקוח על המעונות" – הקובע את התנאים הנאותים הנחוצים לטיפול ואשפוז זקנים בבתי אבות ובמוסדות אחרים.

ההוראות המעשיות לטיפול השוטף של אגפי הרווחה ברשויות בתחום האזרחים הותיקים מפורטות בעיקר בפרק 4 של תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) מטעם משרד הרווחה.

1.7 להלן הגופים המרכזיים הנוספים בישראל המעורבים במתן השירות לאזרח הותיק:

- המוסד לביטוח לאומי (שירותי סיעוד וקצבאות).
- משרד הבריאות וקופות החולים.
- המשרד לאזרחים ותיקים (בעיקר פיתוח תוכניות והסברה כללית).
- אגודת "ג'וינט ישראל-אש"ל", המתכננת ומפתחת שירותים למען הזקן בישראל.

1.8 את שירותי הרווחה האישיים לתושבי **רמת-גן** הותיקים מספק האגף לשירותים חברתיים **באמצעות המחלקה לרווחת הגמלאי.**

כמו כן מאורגנות תוכניות ופעילויות לכל תושבי העיר הותיקים המעוניינים בכך באמצעות **המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי** באגף.

כזרוע ביצועית להפעלת תוכניות רבות עבור התושבים הותיקים משמשת (באישור משרד הרווחה ועיריית רמת-גן) **עמותת או"ר (אזרחים ותיקי רמת גן),** בתיאום עם שתי המחלקות הנ"ל באגף.

בנוסף, בהתאם לחוק, קיים בכל רשות מקומית "יועץ לענייני אזרחים ותיקים", הכפוף במישרין לראש הרשות המקומית – בתפקיד ייעוצי במספר נושאים מוגדרים.

2. מטרת הביקורת

הביקורת ביקשה לבדוק את:

- קיומן של תכניות אב והיערכויות רב-שנתיות בעיריית רמת-גן, למתן מענה הולם לצרכי כלל אוכלוסיית הותיקים בעיר (בנוסף ללקוחות הרווחה).
- אופן מתן השירותים הניתנים לאזרחים הותיקים, הן ללקוחות הרווחה והן לכלל תושבי העיר, ע"י מחלקות האגף לשירותים חברתיים – בעיקר מההיבט האירגוני-מנהלי, ומהיבט קיום ההנחיות המחייבות (בעיקר התע"ס של משרד הרווחה).
- השירותים הניתנים באגף, בתחומי ניהול התקציב וניהול מאגרי המידע לצורך העבודה השוטפת של המחלקות העוסקות באזרחים הותיקים.

3. פעולות הביקורת

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- <u>ראיונות</u> עם: מנהלת האגף לשירותים חברתיים; מ"מ מנהל מחלקת משאבי אנוש, אירגון ומינהל באגף; מנהלת יח' זכאות וכספים באגף; מנהל מדור מידע ומיחשוב באגף; מנהלת המחלקה לרווחת הגימלאי; רכזת תחום סיעוד במחלקה; ראש צוות אזורי במחלקה; עוזרת למנהלת המחלקה ועו"ז (עובדת זכאות) מחלקתית; מנכ"לית עמותת או"ר; מינהלנית עמותת או"ר; מנכ"ל חברת "מוקד אנוש" המפעילה את תוכנית "קהילה תומכת"; רכזת תכנית "קהילה תומכת" בחברה הנ"ל; אב "קהילה תומכת"; מנהלת המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי; מנהלי המסגרות בהן נערכו ביקורי בדיקה (מרכזי יום, מועדונים).
- <u>ביקורי בדיקה</u>: בכל מרכזי היום וב-10 מועדונים חברתיים.
- <u>בדיקה וניתוח חומר</u> הקשור לנושאי הביקורת.

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

הביקורת מבקשת לציין את שיתוף הפעולה המלא והיעיל של אנשי האגף לשירותים חברתיים ושל אנשי עמותת או"ר.

תגובת מנהלת האגף שולבה בסעיף 5 בדו"ח.

4. תמצית הממצאים

4.1 למרות שהיקף אוכלוסיית האזרחים הותיקים ברמת-גן (ביחס לכלל תושבי העיר) הוא מהגבוהים בישראל ובשיעור כפול מהממוצע הארצי, ועל אף התחזיות הרשמיות כי שכבה זו בישראל תכפיל את מספרה תוך כ-20 שנה, לא קיימת בעיריית רמת-גן תוכנית להיערכות רב-שנתית ולא גובשה מדיניות מקיפה בתחום זה. (סעיף 5.1).

4.2 לאחר מינוי היועץ לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים, לא נתבקשו מהיועץ מידע ונתונים ולא השתמשו בשירותיו לקידום תחום זה. כמו כן, הוא לא נתבקש לדווח מדי שנה (למועצת העיר ולציבור תושבי העיר) על פעילותו, כפי שמוגדר בהוראות החוק. (סעיף 5.2).

4.3 ריכוז הטיפול בתקציב האגף לשירותים חברתיים נעשה ע"י עובדת (מנהלת יחידת זכאות וכספים) שאינה עוסקת בהיבטי התקציב המנוהל בהנהלת החשבונות העירונית, והיא מתמקדת בניהול התקציב מול משרד הרווחה. אין באגף תפקיד של חשב, על אף שהיקף התקציב הוא כ-120 מיליון ₪ בשנה ולמרות הצורך בניהול מערכות כפולות של דיווח כספי (למשרד הרווחה ולעירייה). (סעיף 5.5.3).

4.4 השימוש שנעשה באגף במערכות המידע, בכל הנוגע להפקת נתונים וניתוחם על פי פרמטרים שונים, לשימוש במידע ניהולי בכל הרמות, להכנת דו"חות ניהוליים, לבקרה ומעקב וכד', אינו מתאים לעבודה בסביבה טכנולוגית מתקדמת ולסטנדרט הנהוג כיום באגף בכיר בעירייה גדולה, שעיסוקו בתהליכים מורכבים.

זמינות התמיכה הטכנית/שירות של החברה המספקת את שירותי המחשוב לאגף אינה עונה לצרכים השוטפים.

מנהל מדור מידע ומחשוב באגף לא עבר השתלמות והדרכה מקצועית בתחום מזה שנים רבות, וספק רב אם הידע שברשותו מתאים להענקת פתרונות ושירות למערכות מידע כנדרש כיום. (סעיף 5.6).

4.5 בהתאם להנחייה במסמך המשותף של הביטוח הלאומי, משרד הרווחה וקופת חולים, יש לערוך לפחות פעמיים בשנה ביקורי בקרה בקרב זכאי חוק סיעוד. ביצוע הביקורים מתחלק בין עו"סיות מהרווחה ובין אחות קופת חולים – לפי קביעת הועדה המקומית המקצועית לעניין זה.
בידי המחלקה לרווחת הגימלאי (צוות חוק סיעוד) אין ריכוז נתונים בסיסיים אצל כמה מכלל כ-4,500 מקבלי הטיפול הביתי לפי חוק סיעוד ברמת-גן - ביקורי הבקרה צריכים להיעשות ע"י עו"סיות מהמחלקה. כמו כן, למחלקה אין נתונים בסיסיים, כגון מספר זכאי חוק סיעוד שלא נערך אצלם ביקור בשנים האחרונות (ישנם רק נתונים כמותיים של סה"כ הביקורים בחודש/שנה). (סעיף 5.8.2).

4.6 ההסכמים בין העירייה ובין מפעיל מרכזי היום (עמותת או"ר) לא מפרטים את המחויבות לפעילות המקצועית ולשירותים שצריכים להינתן בכל מרכז יום.
בהסכם לגבי מרכז יום מנדלבוים, אין התייחסות לאפשרויות ביטול ההסכם והחזרת החזקה בקרקע לעירייה במקרה שהעמותה לא תהיה מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה (כפי שמצוין בהסכמים עם המרכזים האחרים). (סעיף 5.10.2).

4.7 ברמת-גן מופעלות ע"י חברות פרטיות 6 תוכניות של "קהילה תומכת", בהתאם להסכם בין עמותת או"ר והחברות. חברת "מ.א." המפעילה בעיר 5 מהקהילות התומכות אינה מעסיקה "מרכזי תוכניות" (תפקיד מרכזי הכולל ניהול שוטף של התוכנית בכל קהילה) בהיקף שנדרש הן בהתאם לחוזים החתומים עמה והן בהתאם להוראות התע"ס. (סעיף 5.11.2).

4.8 מתוך 6 ההסכמים בין עמותת או"ר ובין החברות המפעילות את הקהילות התומכות – שני הסכמים אינם בתוקף (במועד הביקורת) ו-4 הסכמים הם לתקופה שאינה מוגבלת (ללא תאריך סיום מוגדר) ומוארכים אוטומטית כל שנה (אם הצדדים אינם מעוניינים בהפסקתו). במסמכי ייפוי הכוח שהעבירה העמותה למשרד הרווחה נכתב, לגבי תאריך סיום כל אחת מההתקשרויות עם חברת "מ.א.": "הסכם לדורות". (סעיף 5.11.2).

4.9 שני מועדונים חברתיים לאזרחים הותיקים (מתוך 50 בכל העיר) אינם מתאימים לייעודם (מבחינת המבנה). (סעיף 5.14.2).

4.10 אין בידי המחלקה לרווחת הגימלאי נתונים בסיסיים אודות מספר האזרחים הותיקים תושבי העיר שקיבלו סיוע חומרי (תשלומי סעד) בשנת 2014 (או בשנה אחרת), לאחר שנמצאו זכאים לכך בהתאם לקריטריונים של משרד הרווחה. הנתונים שקיימים הם לגבי סה"כ סכומי הסיוע המשולמים כל חודש/שנה. (סעיף 5.15.2).

4.11 אגפי הרווחה העירוניים אמורים לספק שירות של מטפלות בית בזקן (מט"זיות) לאזרחים ותיקים מוגבלים מבחינה תפקודית (בעיקר ביציאתם מחוץ לבית) ושאינם זכאים לקצבת חוק ביטוח סיעוד. הן מופעלות (בהתאם לתע"ס) באמצעות חברות/עמותות שזכו במכרז משרד הרווחה לעניין זה (ברמת-גן באמצעות עמותת או"ר).
ברמת-גן מועסקות 2 מט"זיות במשרה חלקית, הנותנות שירות ל-14 אזרחים ותיקים בלבד (רחוק מלענות לצרכים). מט"זית נוספת מועסקת על בסיס שעתי מתקציב ייעודי של משרד הרווחה לטיפול בזקנים בסיכון. היקף טיפול זה רחוק מלתת מענה לכ-250 לקוחות המחלקה המוגדרים כזקנים בודדים בסיכון. (סעיף 5.16).

4.12 במחלקה לרווחת הגימלאי קיים נוהל עירוני אחד (זאת בנוסף להוראות התע"ס של משרד הרווחה שהן ההנחיות המקצועיות לטיפול השוטף).
נוהל זה הוא כללי מאד ואינו מרחיב די במספר היבטים, בעיקר בנושאים אירגוניים-מנהליים שונים וכן לגבי חלק מתהליכי העבודה.
במחלקה למועדונים ותרבות הפנאי קיים נוהל עירוני – אולם הוא כללי מאוד ואינו מתייחס להיבטי הניהול הכספי של המועדונים, לרבות בקרה. (סעיף 5.20).

4.13 המחלקה לרווחת הגימלאי מפרסמת תוכנית עבודה הכוללת מטרות, יעדים, דרכי פעולה, גורם אחראי, תאריכי ביצוע, אבני דרך למעקב ומדדים להצלחה.
עם זאת לא נערך בסוף השנה סיכום כתוב לאחר בדיקה אם אכן היעדים הושגו, ואם לא, מהן הסיבות לכך. (סעיף 5.21).

5. פירוט הממצאים

5.1 <u>תכנון רב-שנתי בתחום האזרחים הותיקים</u>

5.1.1 <u>היקף האזרחים הותיקים בישראל</u>

עפ"י נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (בהודעה מ-24.9.2015), בסוף שנת 2014, מנתה אוכלוסיית בני 65 ומעלה בישראל כ-900 אלף איש, המהווים **10.8% מתושבי המדינה** (עם קום המדינה בני 65 ומעלה היוו 4% מכלל האוכלוסייה).
חלקם של בני 65 ומעלה בקרב האוכלוסייה **היהודית** בלבד היה **12.7%** בעוד חלקם באוכלוסייה **הערבית** היה **4.3%**. בשנים האחרונות, חלה מגמת עלייה הדרגתית בחלקם של האזרחים הותיקים בכלל האוכלוסייה. מאפיינים נוספים של המבוגרים בישראל (מכלל בני 65 ומעלה), בהתאם להודעה הנ"ל של הלמ"ס הם:

- 56% נשים ו-44% גברים.
- 45% בגיל 75 ומעלה (55% בגיל 65-74).
- 18% משתתפים בכוח העבודה.
- 23% גרים בגפם.

על פי תחזיות האוכלוסייה שפרסם הלמ"ס, עד שנת 2035 יעלה חלקם של בני 65 ומעלה ל-14.6% מכלל האוכלוסייה, כשקבוצה זו כמעט ותכפיל את מספרה ותמנה כ-1.66 מיליון איש.

5.1.2 <u>היקף האזרחים הותיקים ברמת-גן</u>

לפי נתוני מפקד האוכלוסין האחרון (2008), מתוך אוכלוסיית תושבי ר"ג המונה 143,600 איש, מספר בני 65 ומעלה הוא 24,400 **(17%)**.
לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל 2014 (המתייחס לנתוני 2013), מספר תושבי רמת-גן הוא 149,000, כשמספר המבוגרים מגיל 65 ומעלה הוא 26,700 (11,900 בגילאים 65-74, 14,800 בגילאי 75+), דהיינו כ-**<u>17.9%</u>** מכלל תושבי העיר.
בהתאם לנתונים הנ"ל מ-2013, רמת-גן ניצבת במקום השלישי מבין 14 הערים הגדולות במדינה, אחרי בת-ים (19.8% מכלל תושבי העיר) ואחרי חיפה (19.2%)**, מבחינת היקף האזרחים הותיקים מכלל תושבי העיר.**
הביקורת ביקשה מאגף מערכות מידע בעירייה נתונים על האוכלוסייה ברמת-גן נכון ליוני 2015, בהתאם לנתוני מרשם האוכלוסין של משרד הפנים. נתוני האגף שהועברו לביקורת ניתנו לפי

שני פילוחי גיל: בני 65 ומעלה (כנהוג בנתוני הלמ"ס) והגיל לפי חוק גיל הפרישה (גברים מגיל 67 ומעלה, נשים מגיל 62 ומעלה), כדלהלן:

- סה"כ אוכלוסיית העיר כ-158,000 איש אשר מתוכם:
- סה"כ **<u>בני 65 ומעלה</u>**: כ-32,300 איש, דהיינו: כ-**<u>20.4%</u>** מכלל תושבי עיר.
- סה"כ **<u>הנשים בגיל 62 ומעלה</u>** (כ-21,400) **<u>והגברים בגיל 67 ומעלה</u>** (כ-12,200) מהווים **כ-<u>21.3%</u>** מכלל תושבי העיר.

לפי הנתונים המוזכרים לעיל – היקף אוכלוסיית האזרחים הותיקים ברמת-גן ביחס לכלל תושבי העיר הוא מהגבוהים בישראל, ובשיעור כפול מהממוצע הארצי.

5.1.3 <u>הצורך בהיערכות עירונית רב-שנתית</u>

בעקבות הגידול המשמעותי באוכלוסיית האזרחים הותיקים בישראל ולאור התחזיות המצביעות על המשך מגמת הגידול, גברו הדרישות מנותני השירותים לספק מענה הולם לאוכלוסייה זו, באופן שיותאם לצרכיה בעידן הנוכחי.

אוכלוסיית הותיקים כיום מתאפיינת ביותר ניידות, ברמת השכלה גבוהה יותר, ביכולות טכנולוגיות משופרות, בצריכה עשירה יותר של תרבות פנאי ובנכונות לתרום לקהילה גם לאחר הפרישה – כאשר לסביבת החיים היישובית-מקומית השפעה רבה על איכות חייה.

גם מבקר המדינה קבע (דו"ח ביקורת על השלטון המקומי, 2014, עמ' 264) כי "הזדקנות האוכלוסייה קורית בקצב מהיר ומשפיעה על הביקוש לשירותים ציבוריים ופרטיים הנוגעים לטיפול בזקן. הביקוש ההולך וגדל לשירותים אלה מחייב את היערכותם המתאימה של הרשויות המקומיות, של משרדי הממשלה ושל גופים מטפלים נוספים".

מתוך הכרה בצורך בתכנון ובהיערכות רב-שנתית בנושא זה, קבעה ממשלת ישראל בהחלטתה מ-3.10.2011:

- מטילים על המשרד לאזרחים ותיקים לפעול לפיתוח תכניות אב ברשויות המקומיות המותאמות למאפייניהן הייחודיים, למען האזרחים הותיקים.
- רשות מקומית המבקשת להשתתף בפרויקט תידרש להשתתף במימון הכנת התוכנית (בחלק הנגזר מדירוגה במדד הסוציו-אקונומי של הלמ"ס).

לצורך ביצוע הפרויקט הועמד תקציב ממשלתי (עלות מלאה של עריכת תוכנית ברשות מקומית אחרת הוערכה בכ-250 אלף ₪) – שאזל ב-2014, ומאז המימון הממשלתי החלקי הופסק. עד אז הספיקו עשרות רשויות מקומיות ליטול חלק בתוכנית, בשלבים שונים (חלקן רק בשלב ההתחלתי ובשלב הפיילוט).

מטרת תוכנית האב, באופן כללי, היא ליצור תהליך של תכנון מקומי שיגבש מדיניות כוללת, מקיפה ורב-שנתית, לפיתוח השירותים לאוכלוסיית הותיקים ברמה המקומית – תוך שילוב צורכי אוכלוסייה זו בתוכנית המתאר היישובית ובתהליכי תכנון אסטרטגי מקומי, בעיקר בתחומים הבאים:

- **המרחב הפיזי.**
- **נגישות ותחבורה ציבורית.**
- **חברה ותרבות.**
- **בטחון ומוגנות אישית.**

עיריית ר"ג ביקשה בעבר מהמשרד לאזרחים ותיקים להיכלל ברשימה של הרשויות הזוכות להשתתפות כספית של המשרד בהכנת תוכנית האב, אולם, עד למועד הפסקת התקצוב של המשרד למטרה זו, כמצוין לעיל, הדבר לא הסתייע.
העירייה לא יזמה מצידה הכנת תוכנית אב, שאותה ניתן להכין בהתקשרות ישירה עם אנשי המקצוע - גם ללא מעורבות של המשרד לאזרחים ותיקים.

5.1.4 <u>הערת והמלצת הביקורת</u>

על אף שהיקף אוכלוסיית האזרחים הותיקים ברמת-גן (ביחס לכלל תושבי העיר) הוא מהגבוהים בישראל ובשיעור כפול מהממוצע הארצי, ולמרות התחזיות הרשמיות הצופות שקבוצה זו בישראל תכפיל את מספרה תוך כ-20 שנה, <u>לא הוכנה בעיריית רמת-גן תוכנית להיערכות רב-שנתית ולא גובשה מדיניות מקיפה בתחום זה.</u>

הביקורת ממליצה להכין (ע"י אנשי מקצוע המתמחים בכך) תוכנית אב שמטרתה לייצר בסיס לגיבוש מדיניות פיתוח שירותים לאוכלוסיית האזרחים הותיקים, תוך שילוב צורכי אוכלוסייה זו בתוכנית המתאר היישובית ובתהליכי התכנון המקומי.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי הינה מצטרפת להמלצת הביקורת.*

5.2 <u>יועץ לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים</u>

5.2.1 בהתאם ל"חוק האזרחים הותיקים" (תיקון מס' 9 משנת 2010) על רשות מקומית למנות, מבין עובדיה, עובד שדרגתו מנהל מחלקה לפחות, להיות יועץ לענייני אזרחים ותיקים. על הרשות להודיע על המינוי למשרד לאזרחים ותיקים, להעביר עותק מהמינוי ליועץ שנבחר ולהציג את המינוי לפני מועצת הרשות. כיועץ, ניתן למנות בעל תואר אקדמאי מוכר ובעל ניסיון מוכח של 3 שנים לפחות בתפקיד ניהולי או בעיסוק בתחומים הנוגעים לענייני אזרחים ותיקים.
תפקיד היועץ, הכפוף במישרין לראש הרשות המקומית – לייעץ לראש הרשות, למועצת הרשות ולעובדי הרשות בכל עניין הנוגע לאזרחים הותיקים שבתחומי הרשות המקומית (מתן ייעוץ בלבד, היועץ לא רשאי לתת הוראות לעובדי הרשות).
נושאי ייעוץ עיקריים:

- הרחבה ושיפור של שירותים קיימים לאזרחים ותיקים.
- גיבוש מדיניות הרשות לשם קידום ענייני האזרחים הותיקים.
- איסוף מידע ונתונים הנוגעים לאזרחים ותיקים ואיתור צרכיהם.
- שיתוף פעולה עם אנשים, גופים וארגונים הפועלים בתחום הרשות בענייני אזרחים ותיקים.
- בחינת ההשלכות של החלטות הרשות הנוגעות לעניינים של האזרחים הותיקים.

כמו כן על היועץ לדווח, מדי שנה, למשרד לאזרחים ותיקים ולמועצת הרשות המקומית על פעולותיו בנושאי הייעוץ שנקבעו בחוק. על דיווח זה להיות פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות ולהתפרסם באתרי האינטרנט של הרשות המקומית ושל המשרד לאזרחים ותיקים.

5.2.2 בעיריית רמת-גן, הוטל תפקיד זה, ביולי 2010, על המנהלת (דאז) של המחלקה לרווחת הגימלאי באגף הרווחה – בנוסף להמשך מילוי תפקידה השוטף כמנהלת המחלקה. בסוף 2014 המנהלת סיימה את עבודתה בעירייה.

בדיקת הביקורת העלתה כי המנהלת לא הייתה פעילה בעירייה בתפקיד זה (למעט השתתפות במספר כנסים שאירגן המשרד לאזרחים ותיקים). בשיחה טלפונית עמה, היא מסרה

לביקורת כי מעולם לא הוסברו לה, בכתב או בעל-פה, מטלות התפקיד וכי מעולם היא לא נתבקשה למסור דיווח שנתי או כל דיווח אחר.

בספטמבר 2015 אישרה מועצת העיר את מינוי מנהלת המחלקה לרווחת הגימלאי כ"יועצת לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים".

5.2.3 מבקר המדינה התייחס לסוגיה זו (בדו"ח הביקורת על השלטון המקומי 2014) והדגיש את המצב כי ברבות מהרשויות המקומיות מונה לתפקיד זה מנהל מחלקה מהרווחה לו עומס עבודה רב בתפקידו השוטף וכי בכך נמנע ממנו מלמלא אחר מטלותיו כיועץ לענייני אזרחים ותיקים. המבקר מציין כי המשרד לענייני אזרחים ותיקים מסר לו כי "הוא מודע לעומס הרב המוטל על היועצים וזאת מתוקף היותם גם מנהלי מחלקות שירותים חברתיים, ולכן המשרד נמצא בדיונים תקציביים מול משרד האוצר על מנת לאפשר מינוי ממונה אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות המיועד לתפקיד זה בלבד".

5.2.4 <u>הערת והמלצת הביקורת</u>

לאחר מינוי יועץ לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים לא נתבקשו ממנו מידע ונתונים ולא השתמשו בשירותיו לקידום תחום זה. כמו כן, לא נתבקש לדווח מדי שנה (למועצת העיר ולציבור תושבי העיר) על פעילותו, כפי שמוגדר בהוראות החוק.

יש לקיים את הוראות החוק ולוודא כי היועץ ידווח מדי שנה על פעולותיו, כנדרש.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי היא מנהלת המחלקה לרווחת הגמלאי שמונתה לתפקיד היועצת – תבדוק את הנדרש ממנה במסגרת מינוי זה וכי היא עומדת להשתתף בקורס המיועד ליועצי הרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים.*

5.3 <u>המחלקה לרווחת הגמלאי – מבנה והתנהלות אירגונית</u>

5.3.1 <u>כללי</u>

כל מי שהגיע לגיל פרישה (67 גברים, 62 נשים) ומבקש לקבל שירות מהרווחה ברשות המקומית באזור מגוריו – מופנה לטיפול במחלקה לזקן, <u>לגבי כל סוג של בעיה</u>. זאת בשונה מהמיון "הרגיל" של הפונים לרווחה, לפיו ההפניה ליחידה המטפלת היא בדרך כלל עפ"י סוג הבעיה (נכות, התמכרויות, מצוקה כלכלית וכד'). גם מי שהיה מטופל באחת מהיחידות האחרות ברווחה והגיע לגיל הנ"ל – הטיפול בתיקו עובר למחלקה לזקן, בלי קשר למהות הבעיה.

בנוסף לכך, בשונה מיחידות אחרות ברווחה, במסגרתן הקשר הראשוני נובע בדרך כלל מפניית הלקוח – הרי שלגבי האזרח הותיק הקשר הראשוני והקליטה נעשים פעמים רבות ביוזמת המחלקה, לאחר קבלת מידע מגורמים שונים בקהילה כגון: קופות החולים, בתי חולים, מרכזי יום, מועדונים חברתיים, סביבת מגוריו של הזקן וכד'.

כמו כן, חלק ניכר מהמפגשים עם הלקוחות נעשה בביתם, בשל הקושי של רבים להגיע פיזית למחלקה. מטרת מתן השירות ע"י המחלקות לזקן/לאזרח הותיק:

- טיפול במצוקות אישיות וחברתיות ושיפור איכות החיים.
- הגנה והבטחת שלומם של זקנים חסרי ישע, בסיכון ובמצבי משבר.
- פיתוח וחיזוק רשתות תמיכה חברתיות ומיצוי זכויות הזקן לתנאי קיום בסיסיים.

5.3.2 <u>אופן מתן השירות ע"י המחלקה</u>

במחלקה לרווחת הגימלאי ברמת-גן ניתנים השירותים העיקריים הבאים:

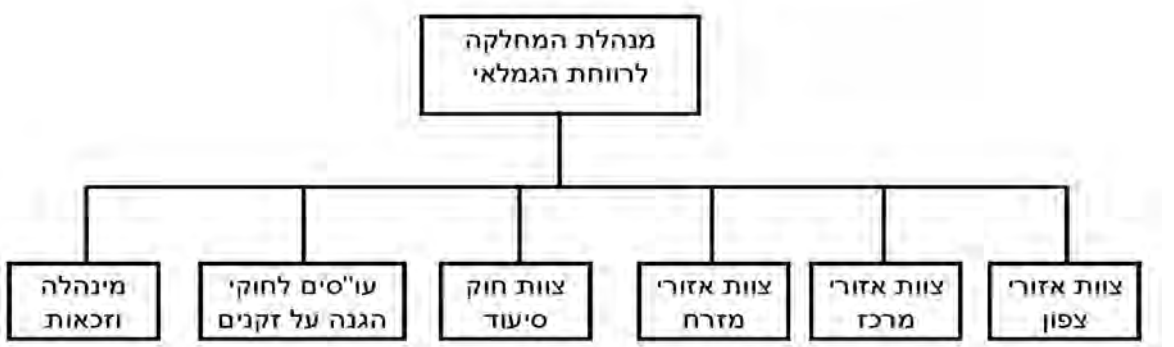
- טיפול אישי בזקן ובמערכת המשפחתית שסביבו ע"י: מתן ייעוץ, הכוונה ותמיכה (לרבות טיפולים אישיים וקבוצתיים); מתן סיוע חומרי למיעוטי יכולת (כגון: החזר נסיעות לצרכים רפואיים, רכישת ציוד אישי וביתי הכרחי, רכישת ציוד רפואי, וכד' – לפי כללי משרד הרווחה); תיווך וקשר עם גורמים טיפוליים נוספים בקהילה.
- טיפול בזקנים הסובלים מהתעללות והזנחה וכן פעולות מניעה כלליות בנושא זה.
- הפעלת חוק סיעוד (פיקוח ובקרה) לזכאים עפ"י קביעת הביטוח הלאומי.
- פיקוח ובקרה על מרכזי היום לזקנים הפועלים בעיר.
- תיאום שירותים בבית הזקן (למי שאינו זכאי לחוק סיעוד), כגון עזרה בניהול משק בית.
- סיוע בסידורם של זקנים בבתי אבות (המאושרים ע"י משרד הרווחה).

השירות במחלקה ניתן על בסיס גיאוגרפי: שטח העיר מחולק ל-3 אזורים (צפון, מרכז, מזרח), כשלטיפול בכל אזור אחראי צוות אזורי. לכל סביבה (לפי חלוקת הרחובות) משויכת, במסגרת הצוות האזורי, עו"סית האחראית על כל היבטי הטיפול של הזקנים הגרים במקום. שלושת האזורים הנ"ל חופפים לאזורי הטיפול הנהוגים באותן מחלקות באגף לשירותים חברתיים שנותנות שירות על בסיס גיאוגרפי (נוער, משפחה).
שיטת עבודה זו מבוססת על תפיסה המתייחסת לאזרח הותיק כחלק מהמסגרת הסביבתית-קהילתית שלו.

כאשר נדרש טיפול ייחודי בנושא מסוים ספציפי (חוק סיעוד, עו"ס לסדרי דין וכד') – לצורך אותו עניין הטיפול עובר זמנית לעו"ס בצוות המקצועי לנושא זה, אולם הליווי הכללי והמעקב אחר הנעשה בתיק נשאר בידי העו"ס האזורי.

5.3.3 <u>היקף כח אדם</u>

<u>עץ מבנה – המחלקה לרווחת הגמלאי באגף לשירותי רווחה</u>



<u>במחלקה לרווחת הגימלאי</u> פועלים בעת הביקורת 22 עובדים המועסקים ע"י עיריית רמת-גן: **18 עו"סים המאיישים 14.20 משרות** (21.3% מכלל משרות העו"סים באגף מתקני משרד רווחה/עירייה); וכן **4 עובדים מינהליים המאיישים 3.5 משרות** (23.5% מכלל משרות העובדים המינהליים באגף מתקני משרד הרווחה/עירייה). יש לציין כי במחלקה לא פועלים עו"סים המועסקים ע"י עמותת על"ה (כמפורט להלן).

בכל האגף לשירותים חברתיים מועסקים (בעת הביקורת) בתקני משרד הרווחה והעירייה, סה"כ 104 עובדים: 82 עו"סים ו-22 עובדים מינהליים, **המאיישים <u>81.6 תקנים</u>**, כדלהלן:

	עו"סים	מינהליים	סה"כ תקנים
תקני משרד הרווחה (השלמה עירייה)	59.29	11.36	70.65
תקני עירייה 100%	7.45	3.50	10.95
סה"כ	**66.74**	**14.86**	**81.60**

- הערה: לא כולל תקני משרד הרווחה למסגרות חוץ.

התקן הנ"ל נשאר כמעט ללא שינוי משנת 2013.

<u>בנוסף לכך</u>, נהנה האגף משירותי 46 עו"סים (המאיישים 30.2 משרות) המועסקים ע"י עמותת על"ה. 13 מהם מועסקים בהיקף משרה מלאה; 23 מהם בהיקף משרה בין 90% - 50%; 10 מהם בהיקף 49% - 20% משרה.

להלן רשימת העובדים במחלקה (בתקני מ.רווחה/עירייה) לפי תפקיד/משימות/היקף העסקה:

<u>עובדים סוציאליים</u>

מס'	התפקיד	היקף העסקה במחלקה	הערות
.1	מנהלת המחלקה	100%	עוסקת גם כעו"ס לעניין סדרי דין. מומחית בתחום הזקנה.
.2	ראש צוות אזורי – מזרח	100%	עוסקת גם כעו"ס לעניין סדרי דין וגם כרכזת חוק סיעוד. מומחית בתחום הזקנה.
.3	ראש צוות אזורי – צפון	100%	עוסקת גם כעו"ס לעניין סדרי דין.
.4	ראש צוות אזורי – מרכז	100%	
.5	מדריך ראש צוות חוק סיעוד	80%	
.6	רכזת ועדת חוק סיעוד	60%	
.7	רכזת חוק סיעוד	100%	עוסקת גם כעו"ס לעניין סדרי דין.
.8	עו"ס אזורית	75%	עוסקת גם כרכזת חוק סיעוד וכן כעו"ס לעניין סדרי דין.
.9	עו"ס אזורית	100%	עוסקת גם כעו"ס לעניין סדרי דין.
.10	רכזת יח' למניעת התעללות	25%	50% משרה נוספים בהעסקת עמותת או"ר.
.11	מטפלת במקרי התעללות	50%	
.12	עו"ס אזורית	100%	עוסקת גם כעו"ס לעניין סדרי דין.
.13	עו"ס אזורית	69%	
.14	עו"ס אזורית	91%	

מס'	התפקיד	היקף העסקה במחלקה	הערות
.15	עו"ס אזורית	50%	
.16	עו"ס אזורית	70%	
.17	עו"ס אזורית	50%	מ"מ העו"סית שבחופשת מחלה.
.18	עו"ס אזורית	100%	משרת מ"מ במימון העירייה עד לדיון בתקן.
.19	עו"סית **(לא פעילה)**	-	בחופשת מחלה מאושרת מיום 1.1.15 עד יוני 2016
	סה"כ 18 עו"סים פעילים	**14.20 משרות**	**בנוסף גם 0.5 משרה בהעסקת עמותת או"ר**

עובדים מנהליים

מס'	התפקיד	היקף העסקה במחלקה
.1	עוזרת למנהלת המחלקה ועובדת זכאות מחלקתית	100%
.2	מזכירה במחלקה	100%
.3	עובדת זכאות ומזכירת חוק סיעוד	100%
.4	מזכירת חוק סיעוד	50%
	סה"כ 4 עובדות	**3.50 משרות**

בנוסף לנ"ל, מזכירה המועסקת ע"י עמותת או"ר נותנת שירות למחלקה בהיקף של חצי משרה.
מנהלת המחלקה ו-2 ראשות צוות אזורי הן (בעת הביקורת) חדשות בתפקידן זה: המנהלת וראשת צוות מזרח החלו את תפקידן בינואר 2015 וראשת צוות צפון החלה את תפקידה במאי 2015. כל הנ"ל עבדו קודם לכן בתפקידים אחרים במחלקה:

- כל העו"סים במחלקה הן נשים.
- מתוך כל העו"סיות במחלקה, 11 הן בעלות תואר שני (לרבות מנהלת המחלקה).
- מתוך כל העו"סיות במחלקה, 9 עובדות באגף הרווחה העירוני מעל 10 שנים, מתוכן 7 עובדות באגף 20 שנה ומעלה.

5.3.4 היקף התיקים הפעילים ועומס העבודה

נכון לתחילת אוגוסט 2015, **בטיפול האגף לשירותים חברתיים 9,287 תיקים פעילים:**

- 5,929 תיקים (63.9%) – באינטנסיביות טיפול "2" (בקרה תקופתית), כשמתוך מספר התיקים הנ"ל 74.7% הם תיקים בקוד 16 "בעיות הנובעות מזקנה" (בעיקר חוק סיעוד).
- 1,629 תיקים (17.5%) באינטנסיביות טיפול "3" (נמוכה).
- 1,729 תיקים (18.6%) באינטנסיביות טיפול "4" (גבוהה).

(ראה הגדרות האינטנסיביות בסעיף 5.7 להלן).

נכון לאותו מועד, **בטיפול המחלקה לרווחת הגימלאי 5,849 תיקים פעילים** (כ-63% מכלל תיקי האגף), כדלהלן:

- 4,834 תיקים (82.6% מכלל תיקי המחלקה) – באינטנסיביות טיפול "2" (בקרה תקופתית), כשמתוך מספר התיקים הנ"ל 69.7% הם תיקים בקוד 16.1 (מקבלי חוק סיעוד).

- 856 תיקים (14.6% מכלל תיקי המחלקה) – באינטנסיביות טיפול "3" (נמוכה).
- 155 תיקים (2.7% מכלל תיקי המחלקה) – באינטנסיביות טיפול "4" (גבוהה).

לפיכך, לעומת אינטנסיביות הטיפול הכל-אגפית ברמות "נמוכה"+"גבוהה" שהיא 36.1%, אינטנסיביות הטיפול ברמות אלה במחלקה לרווחת הגימלאי היא 17.3% בלבד. עובדה זו נובעת מכך שכ-70% מתיקי המחלקה הם תיקי מטופלי חוק סיעוד ברמת אינטנסיביות של בקרה תקופתית בלבד.

יש לציין כי משרד הרווחה אינו מחלק את תקני העו"סים לפי היחידות השונות בכל אגף רווחה ברשות המקומית – אלא קובע תקן כללי בלבד.

מבקר המדינה התייחס לעניין זה בדו"ח הביקורת על השלטון המקומי מ-12/2014:

"משרד הרווחה אינו קובע לרשויות המקומיות נוסחה לחלוקה פנימית של תקני העו"סים המאושרים למחלקות לשירותים חברתיים לפי תחומי הטיפול שבאחריותן וביחס לכמות המטופלים בכל תחום. במציאות כזאת, כל רשות מאיישת את המשרות לפי המדיניות שלה" (עמוד 241).

בתשובה לשאלת הביקורת, מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים כי חלוקת התקנים בין יחידות האגף נעשית בהתאם לניתוח הצרכים ועל פי השיקולים המקצועיים הנדרשים, תוך בחינה מתמדת.

בתשובה לשאלת הביקורת לגבי עומס העבודה, מסרה מנהלת המחלקה לרווחת הגימלאי כי:

- העומס אינו נמדד רק במספר התיקים. כדוגמה (כמפורט בהמשך דו"ח ביקורת זה בסעיף 5.9), עבור כ-200 תסקירים שכתבו עו"סיות במחלקה עבור בית המשפט (לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות) נדרשו כ-15 שעות עבודה לתסקיר (לכל שלבי התהליכים), ע"י העו"סיות במחלקה - <u>דהיינו כ-3000 שעות עבודה בשנה רק למטרה זו</u>.
- בנוסף לכך העו"סיות במחלקה צריכות לערוך ביקורי בית אצל מטופלי חוק סיעוד (בשנת 2014 נערכו מעל 1200 ביקורים) – כאשר במרבית המקרים תיקי מטופלים אלה מוגדרים באינטנסיביות טיפול של "בקרה תקופתית".
- היקף המשרות אינו מספיק לעומת היקף המטלות הנדרשות, ואי לכך למרות המאמצים להגביר את הפעילות בכל הנוגע לאיתור ולהגעה אל זקנים שאינם נמצאים כיום במערכת הרווחה, ויתכן והם זקוקים לסיוע (אם כי לא הגיע מידע אודותם למחלקה) – אכן עיקר הפעילות כיום הינה מתן מענה ושירות מקצועי, ככל שניתן, למטופלים הקיימים כיום במחלקה ולפונים חדשים (וכמובן טיפול במקרים דחופים).

גם מבקר המדינה התייחס לסוגייה זו בדו"ח המוזכר לעיל:

"הביקורת העלתה עוד כי עומס העבודה הרב המוטל על כתפי העו"סים ברשויות המקומיות מגביל את יכולתם להבטיח טיפול נאות בזקנים שבטיפולם; הטיפול הוא תגובתי וניתן בעיקר בעתות משבר כמענה לקרות אירוע חריג או צורך מיידי. לכן אי- אפשר להקפיד ולקיים רצף טיפולי ומעקב תקופתי"... (עמ' 241).

"משרד הרווחה לא קבע כללים הנוגעים למספר הזקנים שראוי שעו"ס לזקן יטפל בהם כדי להבטיח טיפול נאות ומקצועי" (עמ' 232).

5.3.5 <u>ניהול אירגוני, מעקב ובקרה</u>

- מנהלת המחלקה משתתפת אחת לשבועיים בפגישת עבודה אישית-מקצועית עם מנהלת האגף.
- מנהלת המחלקה משתתפת בישיבת צוות הניהול הבכיר של האגף, הנערכת כל 3-4 שבועות.
- צוות הניהול הבכיר של המחלקה נפגש (יחד עם הצוותים הבכירים של המחלקות האחרות באגף) לישיבת עבודה עם מנהלת האגף כל 4-6 שבועות.
- מנהלת המחלקה מקיימת אחת לשבועיים פגישת עבודה אישית עם כל ראש צוות במחלקה.
- מנהלת המחלקה מקיימת אחת ל-3 שבועות ישיבת עבודה משותפת של כל ראשי הצוותים במחלקה.
- מנהלת המחלקה מקיימת אחת לחודש ישיבה של כל עובדי המחלקה, כולל העו"סיות שבמרכזי היום (התאריכים לישיבות אלו נקבעים מראש עבור כל חודשי השנה).
- נושאים שוטפים המחייבים התייחסות מיידית – מוצגים בפני מנהלת המחלקה בכל עת.

כל עו"ס פועל (בשגרה) עפ"י תוכנית עבודה שבועית. תוכנית זו נרשמת גם על גבי לוח ליד משרד מנהלת המחלקה, בחלוקה לכל אחד מימי השבוע – לרבות שעות העבודה, מיקום העבודה, וכן חופשות וכד'.

משרד הרווחה מקיים פיקוח שוטף על עבודת מחלקת הרווחה ברשויות המקומיות, בעיקר באמצעים הבאים:

- מעקב כספי שוטף.
- פגישות שוטפות עם מפקחים מקצועיים.

כל פעולה שהיא בעלת משמעות כספית המתוקצבת ע"י משרד הרווחה (השמה למסגרת, תשלומי סעד וכד') מדווחת מיידית למשרד הרווחה ונדרש אישור של המשרד לביצוע הפעולה. גם לגבי פעולות המתבצעות באמצעות עמותות וכד' (בתי אבות, מרכזי יום, קהילה תומכת וכו') נדרש מגורמי הביצוע דיווח למשרד הרווחה.

מפקחים מחוזיים של משרד הרווחה, כל אחד בתחומו, מקיימים פגישות עבודה שוטפות עם מנהלי מחלקות ברווחה.

נמסר לביקורת כי למחלקה לרווחת הגימלאי ברמת-גן מגיעים המפקחת המחוזית של השירות לזקן וכן (בנפרד) המפקח המחוזי למינהל וזכאות לפגישת עבודה מדי מספר שבועות (בדרך כלל לדיון מקצועי בעניין תיקים ספציפיים).

5.4 <u>עמותת או"ר (אזרחים ותיקי רמת-גן)</u>

עמותת או"ר (**להלן: "העמותה"**) משמשת, למעשה, כזרוע ביצועית של משרד הרווחה ועיריית רמת-גן (באישור משרד הרווחה) לביצוע תוכניות ופעילויות לאזרחים הותיקים בעיר רמת-גן.

העמותה הוקמה בשנת 1984 ועד ספטמבר 2014 נקראה בשם "העמותה לזקן ר"ג". ההנהלה מתכנסת אחת לחודש, כשלישיבותיה מוזמנים, בין השאר, <u>כמשקיפים</u>: מנהלת המחלקה

לרווחת הגימלאי ומנהלת מחלקת המועדונים באגף הרווחה. יש להדגיש כי אנשי האגף אינם בעלי זכות הצבעה, יחד עם זאת קיים קשר שוטף בין מנהלת האגף ובין הנהלת העמותה והמנכ"לית.

בין התוכניות שהעמותה מבצעת, בשיתוף פעולה עם אגף הרווחה: הפעלת מרכזי היום, הפעלת המועדונים החברתיים, הפעלת מט"זיות, תוכנית ח"יל לקידום בריאות, מרפאה לטיפול שיניים לגמלאים, שירות טלפוני "אוזן קשבת", עיתון וטלוויזיה קהילתיים, ועוד (פירוט התוכניות השונות במסגרת סעיפי דו"ח ביקורת זה).

מימון הפעילויות מקורו מהעברות תקציב לעמותה מעיריית ר"ג, ממשרד הרווחה, מביטוח לאומי, מגופים נוספים וכן מגביית דמי השתתפות עצמית.

בנוסף לאמור לעיל, העמותה מפעילה חברה למתן שירותי סיעוד – באישור ובפיקוח של הביטוח הלאומי.

5.5 <u>התקציב וניהולו</u>

5.5.1 <u>כללי</u>

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).

תקציב ההשתתפות של משרד הרווחה בהוצאות הרווחה העירוניות מורכב מ-4 סוגים:

- עבור סידור במסגרות חוץ-ביתיות (פנימיות, מוסדות, מעונות וכד'), כשהתשלום וההתחשבנות נעשים עפ"י הוצאות ההחזקה בפועל ובאישור תקציבי מראש. סוג זה נקרא "מכסות כמותיות" והוא בדרך כלל מהווה חלק משמעותי ביותר מכלל התקציב המועבר ממשרד הרווחה לעירייה.
- עבור פעולות רווחה לפי סיווג, בפרטים תקציביים מוגדרים ומאושרים מראש (התקציב הוא עבור הפעולה ללא התנייה במספר הנהנים מהפעולה/שירות).
- עבור כח אדם, שכר עובדי הרווחה לפי מספר המשרות שאושרו על ידי המשרד.
- עבור הוצאות מנהליות, בדרך כלל סכום שולי (כשבעיקר הנטל בתחום זה נושאת על פי רוב הרשות המקומית).

הרווחה ברשות המקומית מנהלת את הדיווחים הכספיים בשתי מערכות מקבילות: באמצעות תקשורת שוטפת עם משרד הרווחה (עיקר הניהול הכספי), וכן עם הנהח"ש בגזברות העירונית.

5.5.2 <u>התקציב לפעולות המחלקה לרווחת הגמלאים</u>

לפי הנהח"ש העירונית, סה"כ הוצאות **<u>האגף לשירותים חברתיים</u>** בעיריית רמת-גן בשנת 2014 היו **<u>ע"ס 120,834,848 ₪</u>**, לפי החלוקה הבאה:

שכר	19,224,903 ₪
מינהל (כולל העמסות)	4,638,114 ₪
פעולות רווחה	96,971,831 ₪

מתוך תקציב <u>הפעולות</u> הכל-אגפי – סך תקציב הפעולות של <u>המחלקה לרווחת הגימלאי היה 10,077,899 ₪ (10.4%)</u>, ושל <u>המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי היה 6,637,524</u> ₪ (6.8%).

להלן טבלת תקציב **<u>הפעולות</u>** של שתי המחלקות הנ"ל (לפי הנח"ש העירייה):

מס' סעיף	סוג הפעולה/שירות	מתקציב עירייה + משרד הרווחה (ב-₪)	מתקציב עירייה 100% (ב-₪)
1844300780	אחזקת זקנים במעונות	7,406,725	
1844400780	טיפול בזקן בקהילה	1,679,609	
1844400781	מט"זיות		154,000
1844500780	מסגרות יומיות לזקן	465,565	
1844500781	מועדונים חברתיים, מרכז גריאטרי "גלעד", תוכניות לזקן, אירועים		6,192,587
1844500782	ניהול עמותת או"ר (לקשיש)		70,000
1844500783	פרויקט שכונה תומכת		210,000
1844500784	מועדון "גמלאים ונהנים" + הכשרה תעסוקתית		444,937
1848000821	מרכז יום לתשושי נפש		92,000
סה"כ		**9,551,899**	**7,163,524**
סה"כ כללי		**16,715,423**	

5.5.3 <u>ניהול התקציב</u>

באגף לשירותים חברתיים ברמת-גן מרכזת את כל הנושאים הכספיים עובדת בתפקיד "מנהלת יחידת זכאות כספים". בתיאור תפקידה (כפי שנרשם במכרז פנימי שפורסם באוקטובר 2012) מפורט, בין השאר: "ידע ובקיאות בדו"חות כספיים המופקים ע"י משרד הרווחה והעירייה, וניתוח המשמעויות הנובעות מכך".

על אף דרישת התפקיד כמפורט לעיל, העובדת אינה בקיאה בכל הנוגע לתקציב הרווחה המנוהל בהנהלת החשבונות העירונית, אלא רק בהתחשבנות מול משרד הרווחה. הביקורת, שפנתה אליה לצורך הבהרות שונות הנוגעות לתקציב הרווחה העירוני, הופנתה לקבלת תשובות לעובד בגזברות העירונית.

במסגרת האגף אין תפקיד של חשב אגפי, על אף שהיקף התקציב הוא כ-120 מיליון ₪ בשנה ולמרות הצורך בניהול מערכות כפולות של דיווח כספי (למשרד הרווחה ולעירייה).

מנהלת האגף מסרה בתגובה *כי מזה זמן נעשים מאמצים לאשר תקן של חשב אגפי.*

לאחר סיום הביקורת נמסר כי העירייה אישרה משרה (במימון עירייה 100%) של חשב האגף לשירותים חברתיים, כי פורסם מכרז לתפקיד, וכי מתנהל תהליך מינוי.

5.6 <u>שימוש במערכות מידע ככלי ניהולי</u>

5.6.1 <u>המערכות והשימוש בהן</u>

לצורך ניהול הפעילות השוטפת נעזר האגף בעיקר במערכות המידע הבאות:

- מערכת נמ"ר (ניהול מערכת רווחה).
- מס"ר (מערכת השמות).

<u>מערכת נמ"ר</u> מופעלת ע"י חברת "אוטומציה החדשה" (פותחה ע"י חברה זו בתיאום עם משרד הרווחה, והיא אחת ממספר תוכנות למטרה דומה שפותחו ע"י חברות לפיתוח ויישום מערכות מידע, בתיאום עם המשרד). המערכת מאפשרת את השימוש במערכות הייעודיות הבאות:

- מערכת נתוני יסוד של משרד הרווחה, המכילה נתונים על הפונים לרווחה ברשות המקומית, כשהנתונים מוזנים בצורה מקוונת (און-ליין) בין האגף ומשרד הרווחה.
- מערכת תשלומי סיוע (מת"ס) של משרד הרווחה, המכילה מידע על הסיוע הכספי הניתן לפונים (כגון רכישת ציוד ביתי ורפואי).
- מערכת משרד הרווחה לדיווח ביקורי בית בחוק סיעוד (מספר והיקף ביקורים לצורך התחשבנות, ללא דיווח שמות המבוקרים).
- מערכת "סיעוד ישיר" המקשרת בין ביטוח לאומי והרווחה ברשות המקומית בכל הנוגע לחוק סיעוד. הקליטה והשידור בין הגופים מקוונת (און-ליין).
- דיווחים למשרד הרווחה של זכאות, סמך מקצועי, תקציב, דו"חות, ועוד.

מערכת מס"ר של משרד הרווחה, מאפשרת ניהול ומעקב אחר ההשמות של הרשות המקומית למסגרות הרווחה. מכילה הן נתונים אישיים והן נתונים כספיים.

מבדיקת הביקורת עולה כי השימוש במערכות המידע הקיימות כיום באגף, בכל הנוגע להפקת נתונים וניתוחם לפי פרמטרים שונים, לשימוש במידע ניהולי בכל הרמות, להכנת דו"חות ניהוליים, לבקרה ומעקב וכד' – אינו מתאים לעבודה בסביבה טכנולוגית מתקדמת ולסטנדרט הנהוג כיום באגף בכיר בעירייה גדולה, שעיסוקו בתהליכים מורכבים.

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי היא אכן מודעת למצב המתואר לעיל. לדבריה עשוי להיות לכך פתרון משמעותי עם החתימה של עיריית רמת-גן/האגף, באוגוסט 2015, על "ההסכם ליישום תוכנית הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות".

במסגרת ההסכם, משרד הרווחה מתחייב "לפתח את כל נושא ניהול ידע, קהילות ידע, ולמידה אירגונית בהתאמה לצרכי המחלקה". בחוזר מנכ"ל מיוחד מ- 21.7.2014, כותב מנכ"ל משרד הרווחה, כי "אחד מהיעדים המרכזיים ברפורמה הוא בניית תשתית ממוחשבת... זאת באמצעות רכישת מערכת לניהול ההתערבות והטמעתה כחלק מתיק ממוחשב... מערכת מסוג זה עשויה להגביר את הזמינות, שקיפות, ריכוז וניהול המידע והידע, יכולת בקרה ופיקוח... יישום של מערכות מחשב תומכות יקדם וימנף את כל תהליכי העבודה, הבקרה ואת קבלת ההחלטות המושכלת שכה חיונית לתהליכים מורכבים וארוכים כפי שמתבצעים ברווחה".

יש לציין כי הכוונה לעבור במסגרת הנ"ל (בהדרגה) לניהול ממוחשב של תיקי הלקוחות, לרבות סריקת גיליונות טיפול של הלקוחות.

זמינות התמיכה הטכנית והשירות של חברת "אוטומציה החדשה", בעיקר לבקשות להפקת מידע, סיוע והדרכה – אינה גבוהה מספיק ורחוקה מלענות לצרכים השוטפים.

5.6.2 ריכוז תחום המחשוב באגף

מנהל מדור מידע ומחשוב באגף, עובד באגף משנת 2002 בתפקיד "עובד איסוף מידע ותכנון" ונבחר לתפקידו הנוכחי במכרז חיצוני בשנת 2013. הוא לא עבר השתלמות והדרכה מקצועית בתחום מזה שנים רבות, ואינו יודע לתת פתרונות ושירות למערכות מידע מתקדמות, כנדרש כיום.

בתיאור התפקיד במכרז שבו הנ"ל נבחר נכתב:

- "אחראי לאיסוף נתונים ומידע באורח שיטתי ממקורות שונים, עיבודם לצורך תכנון פרויקטים שונים והצגתם בפני הנהלת האגף".
- "יוזם סקרים לפי יוזמתו ו/או לפי יוזמת מנהל המחלקה".
- "מנהל מעקב אחרי ביצוע פרויקטים ודואג להיזון חוזר לכל הגורמים הקשורים לפרויקט".

בתשובה לשאלת הביקורת, מסרה מנהלת האגף כי אכן העובד לא עוסק בדרך כלל במשימות שפורטו לעיל.

כמו כן, הוסיפה כי במטרה לחזק את הטיפול המקצועי במערכות המידע באגף הכוונה לשלוח בקרוב את מ"מ מנהל מחלקת משאבי אנוש, אירגון ומינהל באגף ואת מנהל מדור מידע ומיחשוב באגף להשתתף בקורס ייעודי מיוחד של משרד הרווחה בתחום זה.

5.6.3 **<u>המלצות</u>**

- יש לוודא כי לאחר החתימה על ההסכם ליישום תוכנית הרפורמה, משרד הרווחה אכן יפעל לפיתוח נושא ניהול הידע, בניית תשתית ממוחשבת ויישום מערכות מחשב תומכות למינוף תהליכי העבודה (לרבות קבלת ההחלטות) והבקרה.
- במקביל לוודא כי העירייה תמלא את חלקה בכל הנוגע לתחזוקה השוטפת של המערכות.
- יש לפעול בהקדם לשדרוג משמעותי של היכולת המקצועית של בעלי התפקיד הרלוונטיים לנושא המחשוב, דבר שיביא יעילות מרובה לאגף.

5.7 <u>ניהול תיקי לקוחות המחלקה</u>

5.7.1 <u>כללי</u>

הוראות התע"ס 1.24, 1.19 ו-1.21 מגדירות את אופן ניהול התיקים לרבות רישום ועדכון הנתונים. במרבית יחידות הרווחה ברשויות המקומיות בארץ, תיק הלקוח הוא עדיין תיק קשיח ובו מתויקים המסמכים הכתובים, כאשר הכוונה בעתיד להגיע לתיק לקוח ממוחשב. נתוני היסוד, לאחר כתיבתם בטופס נתוני יסוד (ט"ז 3) – מוקלדים למערכת המחשוב, המקושרת עם משרד הרווחה, ומשרד הרווחה שולח חזרה הודעה מקוונת כי "התיק נקלט בהצלחה".

עדכון נתוני יסוד ניתן לעשות בכל עת ולשדר השינויים באופן מקוון למשרד הרווחה. פעם בשנה, מתקיים הליך מיון תיקים של כל לקוחות אגף הרווחה ברשות המקומית (ראה להלן).

תיקי הלקוחות ברווחה הינם במתכונת אחידה, כשכל תיק כולל 4 מדורים: מדור א' – טפסים ומסמכים בסיסיים; מדור ב' – תכתובות שונות; מדור ג' – גיליון טיפול (בו מתועדים הטיפולים והפעילויות הנוגעים ללקוח); מדור ד' – מסמכי הכנסה, טפסי חישוב והחלטה, טפסי דיווח למערכות המיכון.

נתוני היסוד כוללים פרטים רבים, אולם **לשני נתונים השפעה משמעותית על דפוסי התכנון והניהול של עבודת המחלקה: מהות הנזקקות ואינטנסיביות הטיפול**;

- <u>מהות הנזקקות</u>:

קיימות 55 הגדרות של מהות נזקקות, כשלכל הגדרה קוד ממוספר (ממס' 10 עד מס' 66). יש לציין קודם את מהות הנזקקות <u>העיקרית</u>, ואם קיימת מהות נזקקות נוספת יש לרשמה כנזקקות משנית (אין חובה למלא נזקקות משנית אלא אם היא קיימת).

לגבי מהות נזקקות הנוגעת לאזרח המבוגר – קיימות שלוש הגדרות בסיסיות: "זקן סיעודי" (קוד 13), "בעיות הנובעות מזקנה" (קוד 16), ו"ניצול שואה" (קוד 63). הגדרות נוספות הן כלליות וניתן לכלול בתוכן גם אזרחים ותיקים וגם אחרים ברווחה (כגון: "בעיות הנובעות ממחלות כרוניות", "בעיות הנובעות מרמת הכנסה נמוכה", "בודד שאינו יכול לטפל בעצמו", "תשוש" וכד').

- אינטנסיביות טיפול:

קיימות 4 קבוצות מיון שסיווגן מבוסס על תדירות הקשר של הלקוח עם המחלקה: ככל שעולה התדירות משתמעת ממנה רמת טיפול באינטנסיביות גבוהה יותר. קבוצות המיון:

- תיקים בגניזה (קבוצה 1): מטופלים שלא היה להם קשר עם המחלקה במשך שנה, אין לגביהם כל תכנית טיפול ו/או הטיפול בהם למעשה הסתיים, דהיינו: תיקים "לא פעילים". במחלקות לזקן רוב התיקים הגנוזים הם של נפטרים.
- תיקים לבקרה תקופתית (קבוצה 2): תיקים שלגביהם העו"ס צריך לעשות בקרה תקופתית בלבד, ללא טיפול שוטף במחלקה (כגון: מטופלים בבית אבות).
- תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות נמוכה (קבוצה 3): תיקים שלגביהם קוים ב-3 החודשים האחרונים קשר עם העו"ס בתדירות של עד פעם בחודש.
- תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה (קבוצה 4): תיקים שלגביהם קוים ב-3 החודשים האחרונים קשר עם עו"ס בתדירות של פעמיים לחודש ויותר.

אחת לשנה, בחודש דצמבר, יש לערוך בכל יחידות הרווחה בארץ מיון תיקים שנתי המבוצע ע"י עובדי המחלקות הממיינים את כל תיקי הלקוחות הנמצאים ברשותם (בימי המיון משרדי הרווחה סגורים לציבור). המטרה לעדכן את נתוני היסוד, הן את אלו הרשומים בטפסים בתיק הקשיח והן את הנתונים במערכת המחשוב. תוצאות מיון התיקים אמורות לתת לרווחה מידע מעודכן על היקף התיקים, מהות הנזקקות, אינטנסיביות טיפול, מספר תיקים שבטיפול כל עו"ס, ועוד.

5.7.2 ניהול התיקים במחלקה

באגף לשירותים חברתיים ברמת-גן נערכה ספירת התיקים השנתית במועדים להלן: לשנת 2013 בחודש דצמבר 2013; לשנת 2014 בין 15 – 17 בדצמבר.

הביקורת ביקשה לבדוק עם מנהלת המחלקה שתי סוגיות:

- האם נערכת בדיקה תקופתית מתועדת של תיקים (בדיקה מנהלית של אופן הניהול, התיעוד והרישום).
- האם בעקבות תוצאות ספירת התיקים השנתית מוסקות מסקנות בנוגע לחלוקת תיקי המטופלים בין הצוותים, שינויים בשירותים הניתנים בהתאם לצרכי האוכלוסייה כפי שאותרו במיון, וכד'.

לדברי מנהלת המחלקה:

- במחלקה נהוג מזה שנים לבצע מעקב מדגמי אחת לחודש אחר תיקים, והדבר אף כתוב בנוהל העבודה העירוני-מחלקתי. בשל בעיה נקודתית של כח אדם במשך מספר חודשים

במהלך 2015 (בין השאר ראש צוות אזורי הושבתה מעבודה למספר חודשים עקב תאונה, וכד') חל עיכוב זמני בביצוע המעקב, והוא חודש שוב בסוף קיץ 2015.

- לאחר כל ספירת תיקים שנתית נעשית הערכת העומס על צוותים ועל כל עו"ס וכן נשקלים שינויי טיפול בקבוצות מסוימות (כגון זקנים ערריים וכד'). כל זאת במסגרת "השמיכה הקצרה", לדבריה, של התקנים מול המשימות.

<u>הביקורת בדקה מדגמית 10 תיקים של מטופלים (השייכים לצוות אזורי צפון).</u> בכל תיק נבדק:

- האם קיים טופס נתוני יסוד מעודכן.
- האם קיים תיעוד בגיליונות הטיפול.
- האם קוד מהות הנזקקות מעודכן.
- התאריך האחרון המתועד של קשר עם המטופל.

<u>תיק מס' 1</u>

אישה ילידת 1950, ת.ז. מס' 065206500.

קוד נזקקות 16 (נזקקות משנית 17).

התיק מסודר, קיימים טפסים בסיסיים.

תיעוד קשר אחרון: 6.4.2015 (עדכון מצב והמלצה).

לסיכום: תקין.

<u>תיק מס' 2</u>

אישה ילידת 1939, ת.ז. מס' 046048831.

קוד נזקקות 16 (נזקקות משנית 12).

חסר מס' ת.ז. על כריכת התיק.

קיימים טפסים בסיסיים.

תיעוד קשר אחרון: מרץ 2015 (הפנייה לעזרה של סמך-מקצועי).

לסיכום: ליקוי בנושא אחד.

<u>תיק מס' 3</u>

גבר יליד 1946, ת.ז. מס' 069635894.

קוד נזקקות 10 (בתיק). לפי המחשב: קוד נזקקות 16 (נזקקות משנית 17).

היה בטיפול מחלקת נכויות ועם הגיעו לגיל הזקנה הועבר התיק למחלקה לרווחת הגימלאי ונתוני היסוד עודכנו במחשב אולם לא בטופס בתיק.

מאז הגעת התיק למחלקה בינואר 2015 לא נוצר עמו קשר, וגם אין תיעוד לפנייה של הנ"ל למחלקה.

לסיכום: לא תקין.

<u>תיק מס' 4</u>

אישה ילידת 1935, ת.ז. מס' 067543256.

קוד נזקקות 13.

קיימים טפסים בסיסיים.

תיעוד קשר אחרון: 22.2.15. (טיפול בסיוע במכונת כביסה).

לסיכום: תקין.

<u>תיק מס׳ 5</u>

אישה ילידת 1929, ת.ז. מס׳ 065514648.

קוד נזקקות 16 (נזקקות משנית 43).

קיימים טפסים בסיסיים.

תיעוד קשר אחרון: 2.6.15. (המלצה לקבלת חבילות מזון (מארגון לתת), דו״ח סוציאלי קצר).

לסיכום: תקין.

<u>תיק מס׳ 6</u>

אישה ילידת 1944, ת.ז. מס׳ 06422483.

קוד נזקקות: במחשב קוד 16 (משני 43) ובתיק קוד 43 (משני 12).

נתוני היסוד בתיק לא מעודכנים.

תיעוד קשר אחרון: בפברואר 2015 מכתב לארנונה לקבלת הנחה; ביוני 2015 בקשת המטופלת למצעים למיטה (נדחתה כי קיבלה בעבר).

לסיכום: לא תקין.

<u>תיק מס׳ 7</u>

אישה ילידת 1950, ת.ז. מס׳ 047219340.

קוד נזקקות 17 (נזקקות משנית 10). קוד זה אינו מעודכן.

עברה לטיפול המחלקה לזקן ממחלקה אזורית רגילה – ולא עודכנו נתוני היסוד (גם לא במחשב).

תיעוד קשר אחרון: בינואר 2015 נערך ביקור בית.

לסיכום: לא תקין.

<u>תיק מס׳ 8</u>

אישה ילידת 1938, ת.ז. מס׳ 070709738.

קוד נזקקות: בתיק 43 (משנית 12) במחשב 16 (משנית 43).

קיימים טפסים בסיסיים. תיעוד קשר אחרון: סיכום טיפול מיוני 2015 של שיחות בבית המטופלת שערכה סטודנטית לעבודה סוציאלית.

לסיכום: תקין.

<u>תיק מס׳ 9</u>

אישה ילידת 1950, ת.ז. מס׳ 050166198.

קוד נזקקות בתיק: 18. קוד נזקקות במחשב 16 (משני 18).

קיימים טפסים בסיסיים.

תיעוד קשר אחרון: בדצמבר 2014 (הארכת אישור קבלת חבילות מזון).

לסיכום: תקין.

<u>תיק מס׳ 10</u>

אישה ילידת 1933, ת.ז. מס׳ 064633183.

קוד נזקקות: 16 (משנית 43).

קיימים טפסים בסיסיים.

תיעוד קשר אחרון: ביקור בית נובמבר 2014, כמו כן קיבלה ב-2014 סיוע ברדיאטור, שמיכה וחבילות מזון.

לסיכום: תקין.

מנתוני הבדיקה לעיל עולה כי:

- **ב-3 מהמקרים, נתוני היסוד הרשומים בטופס בתיק אינם זהים לרשומים במערכת הממוחשבת.**
- **ניהול התיקים (המסמכים הנדרשים, תיעוד, רישום) הוא, באופן כללי, כנדרש בתע"ס.**

5.8 שירותים לזכאי חוק ביטוח סיעוד

5.8.1 כללי

הביטוח הלאומי נותן גמלת סיעוד למי שהגיע לגיל הפרישה, גר בבית, וזקוק לעזרת אדם אחר בביצוע פעולות היום-יום או שהוא זקוק להשגחה בבית למען בטיחותו.

הזכאי לגמלת סיעוד יכול לבחור שירותים מתוך סל השירותים להלן (כל זמן שיש במקום מגוריו שירותים אלה ואפשר לספק לו אותם): עזרה של מטפל/ת בבית המבוטח; טיפול/ביקור במרכז יום לקשישים; אספקת מוצרי ספיגה חד-פעמיים; אספקת משדר מצוקה; שירותי כביסה). הזכאים רשאים להשתמש בגימלה תוך שילוב יותר מסוג שירות אחד – במסגרת סה"כ שיעור הגימלה שנקבעה להם.

מטרת החוק היא לאפשר, ככל הניתן, המשך הישארותו של הזקן בביתו, בחיק משפחתו ובתוך הקהילה, בסביבת חיים המוכרת להם ובכך לתרום להאטת הנסיגה באיכות חייהם.

סכום הגימלה שנקבע ע"י ביטוח לאומי עובר ישירות מביטוח לאומי לנותני השירות/ספקים שהוכרו על ידו לצורך זה. יחד עם זאת, לאחרונה אישר הביטוח הלאומי (לאחר ניסוי בכמה ערים) אפשרות קבלת גימלה בכסף במקום שירותים לצורך העסקת מטפל צמוד (העסקה בלעדית ללא תיווך חברת סיעוד) – בתנאים מסוימים בלבד.

עפ"י החוק נקבעו 3 רמות לשיעורי הגימלה:

- רמה א': שווי של 9.75 שעות טיפול שבועיות (91% משיעור קצבת יחיד מלאה), למי שנמצא תלוי במידה רבה בעזרת הזולת ברוב פעולות היום-יום, וכן מי שנמצא זקוק להשגחה.
- רמה ב': שווי של 16 שעות טיפול שבועיות (150% משיעור קצבת יחיד מלאה), למי שנמצא תלוי במידה רבה מאוד בעזרת הזולת ברוב פעולות היום-יום ברוב שעות היממה.
- רמה ג': שווי של 18 שעות טיפול שבועיות (168% משיעור קצבת יחיד מלאה), למי שנמצא תלוי לחלוטין בעזרת הזולת בכל פעולות היום-יום בכל שעות היממה, וכן מי שנמצא זקוק להשגחה מתמדת. זוהי גימלה מלאה.

  קיימת אפשרות שימוש במכסת שעות טיפול לצורך ביקורים במרכז יום וכן לקבלת שירותים אחרים. כמו כן ישנה אפשרות לקבלת תוספת של שעות טיפול אישי בבית – בתנאים מסוימים.

את שירות המטפלים בבית נותנות חברות שאושרו לעניין ע"י הביטוח הלאומי (חברות סיעוד) כאשר עבור כל ישוב קיימת רשימת חברות שזכו במכרז ביטוח לאומי.

הבחירה בשירותי חברה מסוימת היא בדרך כלל לפי בקשת הקשיש ו/או משפחתו – וזו מסתמכת פעמים רבות על "שירות טרום סיעוד". זהו מושג שאינו קיים בחוק אך התפתח במציאות בשל התחרות הרבה בין ספקי שירותי הסיעוד. במסגרת זו חברות סיעוד מסכימות

לספק שירותי סיעוד בפועל, גם לפני שתביעתו של אדם אושרה ע"י הביטוח הלאומי – וזאת בחינם וללא תמורה מתוך ציפייה כי בהמשך, כאשר התביעה תאושר, הוא ימשיך בהתקשרות עם החברה שהעניקה לו את השירותים בשלב ה"טרום סיעוד".

בכל ישוב קיימת "**ועדה מקומית מקצועית**" לענייני סיעוד שחבריה הם: אחות של שירותי הבריאות, עו"ס משירותי הרווחה המקומיים ועובד המוסד לביטוח לאומי. לאחר הקביעה העקרונית של הביטוח הלאומי כי אדם זכאי לגמלת סיעוד – ניתנת הודעה על כך לוועדה המקומית ולרווחה ברשות המקומית, ובכך מתחיל הטיפול המעשי בהפעלת השירות.

עיקר הטיפול של הרווחה ברשות המקומית בזכאי חוק סיעוד:

- פתיחת תיק לזכאי ברווחה (במקרה שלא היה עבורו תיק בעניין קודם).
- ביקור בית ראשוני של עו"ס מהרווחה להערכת מצב הקשיש, למתן מידע לו ולמשפחתו, לאבחון צרכיו ולבניית תוכנית טיפול מותאמת לצרכים.
- התכנית האישית עוברת לאישור ביטוח לאומי, לרבות אישור לגבי החברה ספקית השירות.
- ביצוע ביקורי בקרה בקרב זכאי חוק סיעוד, לפי ההנחיות בתכיפות של פעמיים בשנה לפחות.
- מעקב ו/או טיפול במצבים מיוחדים, כגון: קבלת מידע על יחס בלתי הולם של המטפל/ת או החברה כלפי הקשיש; אלימות ו/או הזנחה של הקשיש ע"י בני המשפחה; הטרדת מטפל/ת ע"י הקשיש ו/או אחד מבני המשפחה; שינוי משמעותי במצבו של בן משפחה שמשליך על מצב הקשיש והשירותים שהוא נזקק להם.

5.8.2 <u>חוק סיעוד ברווחה ברמת-גן</u>

5.8.2.1 <u>היקף</u>

המחלקה לרווחת הגימלאי מטפלת (בעת הביקורת) **ב-4,590 תיקים** של חוק סיעוד, לפי הפירוט שלהלן:

מקבלי טיפול ביתי ללא שירות נוסף -	2,960
<u>מקבלי טיפול ביתי + שירות נוסף -</u>	<u>1,535</u>
סה"כ מקבלי טיפול ביתי	4,495*

(*)95 איש נוספים משתמשים בגמלת הסיעוד לשירותים שאינם כוללים טיפול ביתי (מרכז יום, לחצן, מוצרי ספיגה).

5.8.2.2 <u>חברות סיעוד ברמת-גן</u>

30 חברות סיעוד זכו במכרז של הביטוח הלאומי עבור שירותי סיעוד בר"ג ונמצאים ברשימה שפורסמה, והלקוחות רשאים להשתמש בשירותיהן.

מתוך 4,495 מקבלי טיפול ביתי בעיר, 2050 לקוחות (כ-46%) מקבלים את השרות (בהתאם לבחירתם) מ-6 חברות (שהן הגדולות ביותר מבחינת מספר הלקוחות בעיר).

5.8.2.3 <u>יחידת חוק סיעוד במחלקה</u>

הטיפול השוטף בזכאי חוק סיעוד נעשה ע"י העו"סיות האזוריות כפי שנעשה הטיפול בכל תיקי הזקנים במחלקה. גם התיקים הפיזיים של מטופלי חוק הסיעוד נמצאים ברשות העו"סיות האזוריות.

צוות חוק סיעוד כולל: מדריך ראש צוות (אחראית לניהול הצוות) שהיא גם רכזת סיעוד + 4 רכזות סיעוד אזוריות + 2 מזכירות (שתיהן ביחד בתקן אחד). הרכזות עוסקות בתיאום ובתיווך בין הביטוח הלאומי, חברות הסיעוד והזקן (ו/או משפחתו) בנושאים שוטפים – וכן מכינות את החומר לדיונים בתיקים המובאים להחלטות הועדה המקומית המקצועית.

למעט ראש הצוות העוסקת בסיעוד בהיקף מלא, 4 הרכזות האחרות עוסקות גם בתחומים אחרים במחלקה: אחת היא ראש צוות אזור מרכז במחלקה (ובנוסף גם פקידת סעד); אחת היא גם פקידת סעד וגם מטפלת בתיקים "רגילים"; אחת עוסקת בסיעוד רק בהיקף של כ-60%; ואחת עוסקת גם בתיקים "רגילים".

ביחידת חוק סיעוד במחלקה נעזרים באמצעי המחשוב תוכנת "סיעוד ישיר", המקושרת און-ליין למחשבי הביטוח הלאומי. היא כוללת כיום את הנתונים הבסיסיים של המטופל והחלטות הביטוח הלאומי והועדה המקומית בעניינו. התוכנה נגישה גם לעו"סיות האזוריות במחלקה. לדברי ראש הצוות בשלבי טיפול מתקדמים הרחבת אפשרויות הניהול והבקרה של תוכנה זו, בשיתוף פעולה ארצי של חברת "אוטומציה החדשה" עם ביטוח לאומי. תוכנת "נמר סיעודי" מאפשרת לתעד את שלבי הטיפול השונים הנוגעים למטופל.

5.8.2.4 <u>פיקוח ובקרה</u>

- הועדה המקומית המקצועית לעניין חוק סיעוד (שכאמור לעיל מורכבת מעובד המוסד לביטוח לאומי, עו"ס מהרווחה המקומית שהיא הרכזת ואחות שירותי הבריאות) – מתכנסת מדי כחודש וחצי, מחליטה במקרים המוצגים בפניה, ולמעשה מהווה גורם פיקוח כללי.
- החברות המספקות את המטפלים חייבות, לפי הוראות הביטוח הלאומי, לערוך ביקור בית אצל מקבל השירות אחת לחודשיים (לפחות), למלא "דו"ח פיקוח" ולשמור אותו בתיק הזקן בחברה, כאשר במערכת הממוחשבת של החברה יש לשמור פרטים על תאריך הביקור ועל מבצע הביקור.

הפיקוח והבקרה על ביקוריהם אמור להיעשות ע"י הביטוח הלאומי. לאגף לשירותים חברתיים אין מידע שוטף על ביצוע הביקורים.

5.8.2.5 <u>ביקורי בקרה בבית המטופל</u>

בהתאם למסמך המשותף לביטוח הלאומי ומשרד הרווחה ושירותי בריאות כללית, (מפברואר 2013) בנוסף לביקור הבית הראשוני לצורך בניית תוכנית טיפול יש לערוך **<u>לפחות פעמיים בשנה</u>** ביקורי בקרה בקרב זכאי חוק סיעוד.

הביקורים נערכים ע"י "עובד מקצועי אחראי" (עמ"א) שנקבע ע"י הועדה המקומית (עו"ס מהרווחה או אחות מוסמכת), כאשר הועדה מטילה בדרך כלל את הביקורים במקרים היותר רפואיים-סיעודיים על האחות ואת השאר על העו"סים. החלטת הועדה נרשמת בנתוני תוכנת "סיעודי ישיר".

לפי משרד הרווחה, את הביקורים יש לערוך בהתאם לסדרי עדיפויות כדלהלן:

זקנים בודדים; בעלי ירידה קוגניטיבית; גיל מעל 90; שני בני זוג זכאים; מקבלי גמלה בכסף; משפחה עם צרכים מיוחדים; קיים חשד להתעללות של המטפל; המטפל הינו בן משפחה; לזקן מונה אפוטרופוס; אחרים, שאינם נמנים על המוזכרים לעיל.

הביקורת ביקשה נתונים לכמה ביקורי עמ"א בר"ג מתוך 4,495 מקבלי הטיפול הביתי אחראית המחלקה ולכמה אחראית אחות קופ"ח.

המחלקה לא יכלה לספק נתונים בסיסיים אלה. לדברי ראש צוות הסיעוד היא פנתה מספר פעמים לאחראי על המחשוב הן באגף הרווחה והן בעירייה בבקשה לסייע באיסוף הנתונים, אולם לא קיבלה תשובה מתאימה.

את ביקורי העמ"א מטעם הרווחה בבתי המטופלים מבצעות 10 עו"סיות מכל צוות המחלקה – בנוסף לתפקידיהן השוטפים האחרים. **בשנת 2014 נערכו סה"כ 1,233 ביקורים** (ממוצע של 103 ביקורים בחודש). הביקורים נרשמים ידנית בתיק האישי של המטופל, ובדרך כלל לא נרשמים במסד הנתונים הממוחשב.

הביקורת ביקשה לקבל מידע אצל כמה מטופלים לא נערך ביקור בשנה-שנתיים האחרונות, אולם נתונים אלו אינם בנמצא במחלקה (אלא אם יבדקו פרטנית כל אחד מאלפי התיקים).

ישנם רק נתונים כמותיים של סה"כ הביקורים, וזאת מאחר והרווחה המקומית צריכה לדווח מדי חודש ברשימה מרוכזת על כמות הביקורים, באמצעות מערכת המחשוב - הן למשרד הרווחה והן לביטוח הלאומי (עבור כל ביקור משרד הרווחה מעביר לעירייה סך של 152.90 ₪, הנכללים במסגרת העברות לשכר ממשרד הרווחה לעירייה).

מנהלת האגף ומנהלת המחלקה מסרו לביקורת כי הן מודעות לעובדה כי אכן לא נערכים ביקורים אצל כל מקבלי הטיפול הסיעודי הביתי בתדירות של פעמיים בשנה.

לדבריהן, בהיקף כ"א הקיים לעומת עומס המטלות הגדל לא ניתן לבצע זאת מבלי לפגוע משמעותית בתחומים אחרים, וכי הבעיה קיימת גם ברשויות מקומיות אחרות והיא נושא קבוע לדיונים בין הביטוח הלאומי ובין משרד הרווחה. יחד עם זאת, לדבריהן, במקרים הבעייתיים (לפי רשימת סדר העדיפויות לעיל) מתבצע ביקור אף יותר מפעמיים בשנה, ובהתאם לצורך המקצועי.

מנהלת האגף מסרה כי מזה מספר שנים הם פונים למשרד הרווחה ולעירייה לקבלת תקנים נוספים לצורך זה, אולם ללא היענות (למעט תקן מ"מ עירוני).

5.8.2.6 <u>בדיקת תיקים ע"י הביקורת</u>

הביקורת בדקה 7 תיקי זכאי חוק סיעוד, שנבחרו באופן אקראי – במטרה לבדוק אם קיים תיעוד של ביקור עמ"א בבית המטופל. הבדיקה נערכה ביום 3.6.2015 :

<u>תיק מס' 1</u>

שם : ח.ק.

דיווח על ביקור ב-25.1.15, הדיווח רשום בגיליון הטיפול.

<u>תיק מס' 2</u>

שם : ס.ש. + א.ש. (זוג).

דיווח על ביקור ב-29.1.15, הדיווח רשום בגיליון הטיפול.

<u>תיק מס' 3</u>

שם : כ.נ.

דיווח על ביקור ב-1.3.15, הדיווח רשום בגיליון הטיפול.

<u>תיק מס' 4</u>

שם : מ.ר.

דיווח על ביקור ב-18.3.15, הדיווח רשום בגיליון הטיפול.

<u>תיק מס׳ 5</u>

שם: ש.ג.

דיווח על ביקור ב-13.1.15, הדיווח רשום בגיליון הטיפול.

<u>תיק מס׳ 6</u>

שם: ד.ג.

דיווח על ביקור ב-29.1.15, סיכום רשום על דף.

<u>תיק מס׳ 7</u>

שם: ל.י.

דיווח על ביקור ב-22.3.15, הדיווח מתועד בגיליון הטיפול.

מהבדיקה לעיל עולה כי בכל המקרים שהביקורת בדקה, ביקורי הבית מתועדים.

5.8.3 <u>המלצות הביקורת</u>

- יש לוודא קיום נתונים מעודכנים אצל כמה ממקבלי הטיפול הביתי לפי חוק סיעוד ביקורי הבקרה צריכים להיעשות ע״י עו״סיות מהמחלקה.
- יש לנהל ריכוז נתונים מעודכן לגבי מועדי הביקורים אצל כל לקוח (וכך יתקבל, בין השאר, מידע אצל מי לא נערכו ביקורים במשך תקופה ארוכה).
- יש לנהל את הביקורים (שאינם עקב צורך דחוף) בהתאם לתוכנית עבודה מסודרת.

***מנהלת האגף מסרה בתגובה** שהיא מסכימה עם הביקורת ונדרש כלי מסודר לריכוז הנתונים.*

5.9 יישום חוקי הגנה על האזרח הותיק

5.9.1 <u>כללי</u>

אחת התופעות שעל אנשי הרווחה להתמודד עמה הינה תופעת ההתעללות בזקנים והזנחתם המתרחשת בקהילה ובמסגרות. מרבית מקרי ההתעללות מתבצעים ע״י מישהו מסביבתו הקרובה של הזקן (בן משפחה, מטפלות, אפוטרופוס, וכד׳).

סוגי ההתעללות העיקריים:

- התעללות פסיכולוגית (גרימת סבל נפשי, השפלה, איומים, סנקציות וכו׳).
- התעללות פיסית (גרימת כאב או פגיעה פיסית).
- התעללות מינית (הטרדה ומגע מיני ללא הסכמה מודעת).
- ניצול כלכלי.
- הפרת זכויות (ניסיון לכפות אורח חיים ו/או צורת מגורים, הגבלת תנועה).
- הזנחה (מניעה או חסך בצרכים בסיסיים ו/או שירותים חיוניים) – לרבות בתחומי בריאות ומזון, וכן נטישה.

העו״סים ברווחה נדרשים לפעול למניעה ולטיפול באוכלוסיית הזקנים החשופים להתעללות ולהזנחה – כולל הפעלת חוקי ההגנה, פעולות בתחום ההסברה, מניעה ואיתור, וכן ביצוע תוכניות טיפוליות שונות.

שימוש/יישום חוקי הגנה נעשה ע״י שני סוגי עו״סים ברווחה ברשות המקומית, שקיבלו מינוי אישי לכך מטעם משרד הרווחה (נקראו בעבר ״פקידי סעד״):

- **עו״ס לעניין סדרי דין.**
- **עו״ס לפי חוק ההגנה על חוסים.**

עו"ס לעניין סדרי דין מתערב, באופן זמני, במשפחה לצורך אבחון ומתן חוות דעת והמלצות ("תסקיר") לערכאות משפטיות בסוגיית אפוטרופסות (בעיקר לזקנים ולקטינים). צו לכתיבת תסקיר לעניין מינוי אפוטרופוס מגיע בדרך כלל מערכאה משפטית, אולם הטיפול יכול להתחיל מיוזמתו של עו"ס מטפל. העיקרון המנחה של הטיפול: עקרון טובת וצרכי המטופל עצמו הוא החשוב ביותר, ולכן העבודה מתבצעת תוך שיח עם הצוות המקצועי ברווחה, עם הקהילה ועם המשפחה.

עו"ס לעניין חוק ההגנה על חוסים: "חוסה" הוא קטין/נכה/לקוי בשכלו/**זקן** שאינו מסוגל לדאוג לצרכי חייו הבסיסיים. האחראי על חוסה הוא הורה/מאמץ/אפוטרופוס/ מי שהחוסה נמצא במשמרתו או בהשגחתו/מי שהחוסה נתון באותה שעה להשפעתו.
התערבות של עו"ס לעניין חוק ההגנה על חוסים הינה על מנת למנוע ניצול, הפקרה, הזנחה והגנה על שלומו של החוסה – כאשר על פקיד הסעד למצות קודם כל את כל דרכי הטיפול הסוציאלי, ורק לאחר מכן, ובמקרים קיצוניים, הוא יכול לפנות לבית המשפט בבקשה למתן הוראות לסוגי התערבות שונים. ההתערבות תהיה בדרך כלל מהירה ונקודתית המאפשרת הפעלת סמכות חוקית לחילוץ זקנים ממצבים קשים של התעללות שהם אינם יכולים להתמודד עמה - אולם אינה נותנת, כמובן, מענה הולם למצבו של הזקן לטווח הארוך.

5.9.2 <u>הטיפול בנושא במחלקה לרווחת הגימלאי</u>

במחלקה לרווחת הגימלאי עוסקות בנושא 7 עו"סיות – לכולן מינוי ממשרד הרווחה גם כעו"ס לעניין סדרי דין וגם כעו"ס לפי חוק ההגנה על חוסים. כולן עוסקות בנושא בנוסף למילוי תפקידים נוספים במחלקה (ולא באופן בלעדי) - לרבות מנהלת המחלקה, ו-2 ראשות צוות אזורי.
בשנת 2014 הטיפול במחלקה כלל:

- 204 תסקירים לבית המשפט לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

לכל תסקיר נדרשות, בממוצע, כ-15 שעות עבודה (<u>לכל שלבי התהליכים</u>), דהיינו: ההערכה היא כי לעניין זה בלבד הוקדשו מזמנן של 7 העו"סיות הנ"ל כ-3060 שעות עבודה!

- 13 תלונות שהוגשו למשטרה לפי חוק העונשין – הגנה על קטינים וחסרי ישע.
- 47 זקנים טופלו ע"י צוות במחלקה בעקבות התעללות והזנחה.
- 5 טיפולים "בצל החוק", לפי חוק ההגנה על חוסים, דהיינו: פעילות תוך שימוש בסמכות החוק לצורך הרתעה/בדיקה – אולם עדיין ללא הפעלתו.

כמו כן, קיימת במחלקה "יחידה למניעת התעללות והזנחה בקשישים" – העורכת פעולות הסברה והדרכה בקהילה, וכן מארגנת סדנאות (בשיתוף עמותות שונות).

5.10 מרכזי יום

5.10.1 כללי

מרכזי יום הם מסגרות לטיפול באזרחים הותיקים (בכל הארץ כ-200 מרכזים) המספקות תחת קורת גג אחת מגוון רחב של שירותים ופעילויות – במטרה לשמור על איכות חייהם כאשר כוחותיהם הפיזיים והנפשיים נחלשים ויכולתם התפקודית נפגעת, וכן להקלת העומס על בני משפחתם.

הזקן נהנה במרכז משירותים תומכים המאפשרים לדחות ו/או למנוע את הוצאתו למסגרת מוסדית, ולהזדקן בביתו ובסביבתו הטבעית.

המבקרים במרכז נהנים ממפגש עם בני גילם ומשורה של תכניות וטיפולים שמטרתם להנעים את זמנם ולעודדם לעסוק בפעילויות חברתיות, גופניות, קוגניטיביות ויצירתיות.

המרכזים מיועדים בעיקר לשתי קבוצות:

- זקנים "תשושים": אשר מפאת תפקודם זקוקים לעזרה חלקית בפעולות היומיומיות.
- זקנים "תשושי נפש": הסובלים מירידה קוגניטיבית בתחומים כגון זיכרון, שיפוט, התמצאות. תשושי הנפש נמצאים במסגרת נפרדת, לעתים באגף נפרד באותו המבנה של מרכז היום לתשושים.

על מרכז יום לפעול לפחות 6 שעות רצופות (לא כולל הסעות), בשעות הבוקר, 5 ימים בשבוע לפחות, במשך כל השנה למעט שבתות וחגים.

השירותים הניתנים במרכז היום (סל השירותים הכלול בתעריף), לפי תע"ס 4.13:

- הסעות מהבית וחזרה.
- ארוחת בוקר וצהריים.
- טיפול אישי (עפ"י תכנית שנקבעה בוועדת הקבלה) לזקוקים לכך: רחצה, עזרה בהלבשה, גילוח, עזרה בניידות, טיפול בהפרשות.
- פעילות חברתית, תרבותית ותעסוקתית.
- טיפול סוציאלי.

המרכז רשאי לפתח שירותים נוספים בתשלום, כגון: מניקור, פדיקור, מספרה, שירותי כביסה, תיקוני בגדים ועוד. התשלום עבור שירותים אלה נגבה מהמשתתפים ישירות ע"י מרכז היום.

הפעלת מרכז יום יכולה להיעשות ע"י גופים ציבוריים או פרטיים (כ-80% מהמרכזים בארץ מופעלים באמצעות עמותות מקומיות למען הזקן, כ-15% באמצעות גופים וולונטריים, וכ-5% באמצעות גופים פרטיים). **כל מרכז חייב לקבל אישור הפעלה של משרד הרווחה ועליו לפנות מדי שנה בשנה למשרד הרווחה לחידוש אישור זה.** משרד הרווחה מפעיל בקרה שוטפת, באמצעות מפקחיו, על המרכזים. כמו כן, בהתאם לתע"ס, לרווחה ברשות המקומית אחריות לוודא שכל סל השירותים ניתן לזקנים במרכז היום.

את פעילות המרכז מלווה ועדת היגוי (שהרכבה מפורט בתע"ס), שתפקידה לדאוג להספקת סל השירותים וכן להעריך את התכניות המוצעות בהתאם לצרכי הזקנים.

העדיפות לקליטת זקן במרכז היום היא:

- זקנים זכאי חוק ביטוח סיעוד.
- זקנים תשושים או תשושי נפש שאינם זכאי חוק סיעוד.
- זקנים שאינם נמנים על הקבוצות לעיל.

<u>התעריפים הארציים לשירותי מרכזי היום (נכון למועד הביקורת)</u>:

- תעריף בסיסי לזכאי ביטוח לאומי: 111 ₪+15 ₪ השתתפות עצמית. סה"כ - <u>126 ₪</u>.
- תעריף מוגדל לזכאי ביטוח לאומי שבחרו לנצל את כל גמלת הסיעוד לא במסגרת מרכז היום – וכן תעריף מרבי עבור מימון עצמי: 162.30₪ + 15₪ השתתפות עצמית. סה"כ - <u>177.30 ₪</u>.
- השתתפות עצמית של מופנה רווחה: לפי רמת הזכאות, בין 15 ₪ ל-73 ₪.
- השתתפות עצמית של מי שמוכר כניצול שואה: 5 ₪ (ועדת התביעות משלמת למפעיל את 10 ₪ ההפרש – עבור עד 13 ימי שהות בחודש).

לפי התע"ס, מרכז היום לא יגבה מהזקן (ו/או מבני משפחתו) המגיע באופן פרטי, עבור שהייתו במרכז היום – מעבר לתעריף המרבי שנקבע ע"י משרד הרווחה או המוסד לביטוח לאומי.

5.10.2 <u>מרכזי היום ברמת-גן</u>

5.10.2.1 <u>נתונים כלליים</u>

ברמת-גן 4 מרכזי יום, בהם רשומים 579 איש. כולם מופעלים ע"י עמותת או"ר בשיתוף פעולה עם המחלקה לרווחת הגמלאי – כמפורט להלן:

מס'	שם המרכז והכתובת	מספר רשומים	ממוצע מבקרים ביום	מס' רשומים לפי מקורות המימון	
.1	ע"ש ויינברג (שלום עליכם 36)	190	110	חוק סיעוד: זכאי רווחה: מימון עצמי מלא:	155 8 27
.2	ע"ש מנדלבוים (רימלט 7)	198	110-130	חוק סיעוד: זכאי רווחה: מימון עצמי מלא:	171 10 17
.3	ע"ש מרכוס (נרקיסים 41)	104	65	חוק סיעוד: זכאי רווחה: מימון עצמי מלא:	88 6 10
.4	<u>תשושי נפש</u> ע"ש מרכוס (נרקיסים 41)	87	60	חוק סיעוד: מימון עצמי מלא:	66 21
	סה"כ	**579**		**חוק סיעוד:** **זכאי רווחה:** **מימון עצמי מלא:**	**480** **24** **75**

5.10.2.2 <u>הסכמים בין העירייה למפעיל</u>

הביקורת ביקשה לבדוק את ההסכמים בין העירייה ובין המפעיל (העמותה) לגבי הקצאת קרקעות/מבנים להקמה/הפעלה של מרכזי היום, וכן את תנאי ההתקשרות והחובות/זכויות של הצדדים. להלן הממצאים, בהתאם למסמכים שהועברו לביקורת ע"י המחלקה לרווחת הגימלאי והעמותה:

<u>מרכזי יום ע"ש וינברג</u>

קיים "הסכם ניהול ותפעול" שנחתם ב-17.1.2007 בין העירייה ובין העמותה לזקן ברמת-גן. במסגרת ההסכם העירייה (המחזיקה ובעלת הזכויות על שטח הקרקע) מתכוונת לבנות מבנה אשר ישמש כמרכז יום לקשיש והיא מתקשרת עם העמותה לצורך הפעלת מרכז היום למשך 18 שנה, עם אפשרות להארכה.

ההסכם מפורט לגבי אופן שמירת הנכס, אחריות וכו' של המפעיל וכן לגבי אפשרות ביטול ההסכם (במקרה שהעמותה הפסיקה להפעיל את מרכז היום; העמותה לא תוכר ע"י ביטוח לאומי ומשרד הרווחה לצורך זה; מונה לעמותה כונס נכסים; העמותה אינה מסוגלת לעמוד בדרישות ההסכם ו/או לבצע את ייעודה מסיבה כספית ו/או טכנית).

הביקורת מעירה כי ההסכם אינו מפרט את חובות העמותה בכל הנוגע לניהול ולתפעול השוטף ומילוי החובות המקצועיות והשירותים שיש להעניק בהתאם להוראות התע"ס.

- ב- 2.8.2009 נחתמה תוספת להסכם, בהתאם לדרישת משרד הפנים, הכוללת תיקונים ותוספות שונים, וביניהם שהעמותה תתחייב כי במקרה של הפסקת פעילותה תוחזר החזקה בקרקע לעירייה.

<u>מרכז יום ע"ש מנדלבוים</u>

קיים הסכם שנחתם ב-8.9.1998 בין אגודת אש"ל ובין האגודה למען הקשיש ר"ג (העמותה) ולבין עיריית רמת-גן. לפי ההסכם:

העירייה מצהירה כי העניקה לרשות העמותה ללא תמורה שטח של 906 מ"ר ברחוב רימלט לשם ביצוע התוכנית (להקמת ולהפעלת מרכז יום לקשיש) לפי החלטת מועצת העיר; העמותה תדאג לכך שהעירייה תקנה לה זכות שימוש לדורות על השטחים הנ"ל לשם הבטחת מטרת התוכנית לאורך ימים; העירייה תדאג למקורות תקציב ממפעל הפיס למימון הקמת הפרויקט (בהתאם לאישור מפעל הפיס מ-1997) ולהשתתף מתקציבה להקמת הפרויקט בשיעור של 25% מעלות ההקמה; העירייה תממן 25% ממלוא עלות ההפעלה השוטפת מדי שנה.

הביקורת מעירה כי חוזה זה הוא כללי מאד, אינו מפרט את חובות המפעיל בקשר לניהול ולתפעול השוטף ומילוי הוראות התע"ס ולא מתייחס לאפשרויות ביטול ההסכם והחזרת החזקה בקרקע לעירייה אם העמותה לא תהיה מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה.

<u>מרכז יום ע"ש מרכוס</u>

קיים הסכם מ- 8.12.2008 בין העירייה והעמותה לזקן ולפיו העירייה מקצה לעמותה שטח של כ-4 דונם לצורך בנייה/שיפוץ מרכז היום (אישור ועדת הקצאות לקרקע עירונית מיום 13.12.2007); והעמותה מתחייבת להפעיל את מרכז היום למשך 18 שנה (עם אופציה להארכה).

הביקורת מעירה כי אין בהסכם זה פירוט לגבי החובות המקצועיות והשירותים שצריכים לתת בהתאם לתע"ס.

כמו כן, בהסכם נקבע כי הוא ניתן לביטול ע"י העירייה אם העמותה לא תעמוד בדרישות שונות (כמפורט לעיל לגבי מרכז יום ע"ש וינברג).

- ב-21.1.2009 אישרה מועצת העיר את ההסכם. ב-22.2.2009 נוספו להסכם תנאים, עפ"י דרישת משרד הפנים, ובין השאר שהעמותה תתחייב כי במקרה של פירוקה/הפסקת פעילותה תוחזר החזקה בקרקע לעירייה באופן מיידי.

<u>המלצות הביקורת</u>

- יש לעדכן את החוזים בין העירייה ובין מפעיל מרכזי היום (עמותת או"ר) ולכלול בהם את המחויבות לפעילות המקצועית ולשירותים שצריכים להינתן בכל מרכז יום.
- את החוזה הנוגע להפעלת מרכז יום מנדלבוים יש לעדכן גם בהתייחסות לאפשרויות ביטול ההסכם והחזרת החזקה בקרקע לעירייה אם העמותה לא תהיה מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה (כפי שמצוין בהסכמים עם המרכזים האחרים).

***מנהלת האגף מסרה בתגובה** כי נושא ההסכמים יטופל בסיוע אגף הרכש בעירייה.*

5.10.2.3 <u>אישור שנתי להפעלת מרכזי היום</u>

הביקורת בדקה האם קיים אישור שנתי בר תוקף ממשרד הרווחה להפעלת המרכז, כמתחייב מהוראות התע"ס. **נמצא כי עבור כל המרכזים קיים אישור בר-תוקף**, להלן:

- למרכז ע"ש ויינברג – עבור מספר מבקרים מרבי של 100 ליום.
- למרכז ע"ש מנדלבוים – עבור מספר מבקרים מרבי של 120 ליום.
- למרכז ע"ש מרכוס (תשושים ותשושי נפש יחד) – עבור מספר מבקרים מרבי של 120 ליום.

5.10.2.4 <u>אישור שנתי על תקינות אמצעי בטיחות אש</u>

הביקורת בדקה האם קיים אישור שנתי בר-תוקף על ביצוע סידורי כבאות ואמצעי בטיחות אש. **נמצא כי עבור כל המרכזים קיים אישור כנדרש מאת הרשות לכבאות והצלה.**

5.10.2.5 <u>התוכניות והפעילויות</u>

הביקורת מצאה (לרבות בביקורי הבדיקה שנערכו בכל המרכזים) כי:

במרכזי היום ברמת-גן מופעלת עבור החברים תוכנית פעילות והעשרה מגוונת וענפה הכוללת פעילות חברתית ותרבותית, חוגים, הרצאות, פעילות גופנית, יצירה וכד'.

בנוסף ניתנים טיפולים אישיים וסוציאליים, ע"י אנשי מקצוע מתאימים, כנדרש בתע"ס.

5.10.2.6 <u>המבנים/ציוד/סביבה</u>

בביקורי הבדיקה שערכה הביקורת בכל המרכזים (פירוט בסעיף 10) נמצא כי:

- **המבנים/החדרים/השטחים נאים, מטופחים ונקיים – ומשרים אווירה נעימה על השוהים במרכז. הציוד ברובו חדיש, יחסית.**
- **שטחי המרכזים נקיים, לרבות תאי השירותים. מופעל מתקן אוטומטי להפצת תרסיס ריח נעים.**

5.10.2.7 <u>גביית כספים</u>

הביקורת בדקה את תהליך גביית הכספים (השתתפות עצמית או מימון עצמי מלא) עבור מרכזי היום – לרבות בדיקה אם הכספים הנגבים הם בהתאם להנחיות הביטוח הלאומי/משרד הרווחה. לגבי מופני רווחה נבדק אם הסכום הנגבה הוא בהתאם לזכאות שנקבעה. נבדקו מדגמית פירוט התשלומים של מבקרים בכל אחד מהמרכזים.

מהביקורת עלה כי לגבי מופני רווחה הסכום שנגבה הוא בהתאם להנחיות הזכאות, וכי לא נגבה סכום מעבר לתעריף המרבי שנקבע ע"י משרד הרווחה/ביטוח לאומי.

כל הכספים הנגבים עבור השהות במרכז עוברים לחשבון העמותה. בתחילת כל חודש מופקת חשבונית ממוחשבת ונמסרת לקשיש (או לבן משפחה/מטפל, או נשלחת בדואר).
התשלום נמסר ישירות ממקבל השירות לבעל המקצוע החיצוני נותן השירות, ללא התערבות של מרכז היום (למעט באגף תשושי נפש – שם אין מגע בין מקבל השירות ונותן השירות והמרכז מתווך בין המשפחה ובין נותן השירות).

5.10.2.8 הכנסות והוצאות של מרכזי היום

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות לצורך הפעלת כל מרכזי היום ברמת-גן – בהתאם לדו"ח הכספי לשנת 2014 של עמותת או"ר (לא כולל העמסת הוצאות הנהלה וכלליות), ב-₪:

הכנסות

מביטוח לאומי (עבור חוק סיעוד)	10,151,735
מדמי חבר	2,178,882
מעיריית רמת-גן	736,900
ממשרד הרווחה	509,735
מועדת התביעות	155,700
מאש"ל (למועדון מרכוס)	1,359,598
מועדת התביעות מיוחד (למועדון מרכוס)	130,000
מעיריית רמת-גן (מיוחד) למועדון מרכוס	433,441
משונות	392,682
סה"כ הכנסות	**16,048,673** ₪

הערה:

מתוך הסכומים לעיל סך של 1,923,039 ₪ הם השלמת התחייבויות עבור בניית המרכז והצטיידות, כך שבניכוי הסכום הנ"ל סה"כ התקבולים **השוטפים** הם ע"ס **14,125,634** ₪.

הוצאות

שכר עבודה	5,363,639
הסעות	2,376,583
ארוחות ומכולת	1,792,749
אחזקה	633,280
חוגים והפעלות	604,596
הצטיידות – מועדון מרכוס	710,947
שונות	1,222,962
סה"כ הוצאות:	**12,704,756** ₪

(ללא העמסת הוצאות תקורה והנהלה כלליות)

עודף הכנסות על הוצאות (ללא בינוי והצטיידות): 1,420,878 ₪

5.10.2.9 ביקורי בדיקה במרכזי היום

הביקורת ערכה ביקור בדיקה בכל אחד ממרכזי היום. בכל ביקור השתתפה מנהלת המרכז. נבדקו הנושאים הבאים:

- התרשמות כללית.
- מבנה, חדרים, ציוד, גודל/צפיפות.

- ניקיון ואסתטיקה.
- הפעילויות.
- תהליכי גביית כספים.
- נושאים ייחודיים למקום.

<u>מרכז יום ע"ש ויינברג</u> (שלום עליכם 36 רמת השקמה)

- נבנה במיוחד לצורך ייעודי של מרכז יום בשנת 2008.
- במקום עובדים בקביעות 21 איש (5 במשרה מלאה, השאר בחלקיות משרה) + נותני שירותים מקצועיים + מתנדבים + בנות שירות לאומי + אסירים בעבודות שירות.
- מנהלת המרכז היא עו"סית בעלת תואר שני בבריאות הציבור ובניהול מערכות מידע.
- מספר הרשומים, המבקרים בפועל והרכבם לפי מקורות המימון – מפורט בטבלה בסעיף 2.1 לעיל.
- המבקרים זוכים לפעילות חברתית ותעסוקתית מגוונת ועשירה. כמו כן ניתנים טיפולים אישיים, הסעות הלוך ושוב, ארוחות בוקר וצהריים.
- המקום נקי ומסודר. לדברי המנהלת אין צפיפות.
- למרכז חצר מטופחת.
- במקום פועל פרויקט עירוני (שהוקם ע"י העמותה בשיתוף עיריית רמת-גן, ומופעל ע"י העמותה) לטיפול אורתופדי ייחודי (מול מסך מחשב). בשעות פעילות המרכז הפרויקט פועל במקום רק עבור חברי המרכז (במחיר מיוחד) ואילו אחה"צ הוא נגיש לכלל הציבור בעיר (תמורת תשלום).

<u>מרכזי יום ע"ש מנדלבוים</u> (רימלט 7 מרום-נווה)

- נבנה במיוחד לצורך ייעודי של מרכז יום בשנת 2001.
- במקום עובדים בקביעות 20 איש (1 במשרה מלאה, השאר בחלקיות משרה) + נותני שירותים מקצועיים + מתנדבים + סטודנטים + בנות שירות לאומי.
- מנהלת המרכז היא עו"סית, תואר שני בקרימינולוגיה, מומחית משרד הרווחה בתחום הזקנה.
- מספר הרשומים, המבקרים בפועל והרכבם לפי מקורות המימון – מפורט בטבלה בסעיף 2.1 לעיל.
- המבקרים זוכים לפעילות חברתית ותעסוקתית מגוונת ועשירה. כמו כן ניתנים טיפולים אישיים, הסעות הלוך ושוב, ארוחות בוקר וצהריים.

תכניות ייחודיות:

- פוטותרפיה: טיפול פרטני באמצעות כלים מעולם הצילום.
- ליווי פרטני בבית החבר אחה"צ: ע"י סטודנטיות לריפוי בעיסוק.

המקום נקי ומסודר. לדברי המנהלת בדרך כלל אין צפיפות.
אחה"צ פועל בכל שטח המרכז מועדון חברתי לגמלאים (הגדול ביותר בעיר ובו כ-190 חברים רשומים), ועובדה זו מקשה על שמירת הניקיון והתחזוקה של מרכז היום.

נמסר לביקורת כי החל מינואר 2016 מתוכננות עבודות בינוי במבנה המרכז: הוספת קומה שנייה (עבור מרכז שיקום רפואי, מרפאת שיניים עבור לקוחות רווחה, ועוד) ושיפוץ כללי של הקומה בו נמצא מרכז היום (ללא הגדלת שטח המרכז). תקופת העבודה מתוכננת לכשנה וחצי. עד לסיומה מרכז היום יעבור זמנית למבנה "בית הצנחן".

<u>מרכז יום ע"ש מרכוס</u> (שד' הנרקיסים 41, שיכון הותיקים)

- המרכז הנוכחי נבנה במקומו של המרכז הישן שהיה באותו אתר, בשני שלבים: ב-2010 הסתיימה הבנייה של החלק המשמש כיום כאגף לתשושים וב-2013 הסתיימה הבנייה של החלק המשמש כיום כאגף לתשושי הנפש.
- במקום עובדים בקביעות 26 איש (בשני האגפים): 7 במשרה מלאה, השאר בחלקיות משרה. 11 מתוכם עובדים עם תשושי הנפש, 8 עובדים עם התשושים, ו-7 בכללי (ב-2 האגפים). כמו כן פועלים במקום נותני שירותים מקצועיים + מתנדבים + בנות שירות לאומי + סטודנטים + אסירים בעבודות שירות.
- מנהלת המרכז היא עו"סית ובעלת תואר שני בלימודי זקנה ובבריאות הציבור.
- מספר הרשומים, המבקרים בפועל והרכבם לפי מקורות המימון מפורטים בטבלה בסעיף 2.1 לעיל.
- המבקרים זוכים לפעילות חברתית ותעסוקתית מגוונת ועשירה. כמו כן, ניתנים טיפולים אישיים, הסעות הלוך ושוב, ארוחות בוקר וצהריים.
- המקום נקי ומסודר. לדברי המנהלת – הצפיפות היא על הסף הגבולי.
- למרכז חצר מטופחת.
- אגף תשושי הנפש פועל 6 ימים בשבוע. במקום סידורים מתאימים כנדרש (דלתות נעולות וכד').
- במקום פועלת (אחת לשבוע) מרפאה לאבחון ליקויים קוגניטיביים, עם צוות רב- מקצועי של רופאים, פסיכולוגית קלינית ועו"סית. המרפאה מופעלת ע"י העמותה ומיועדת לפונים ממקומות שונים – תמורת תשלום.

5.11 <u>תוכנית "קהילה תומכת"</u>

5.11.1 <u>כללי</u>

תוכנית קהילה תומכת פותחה ע"י אירגון "ג'וינט ישראל – אש"ל", ומופעלת ביוזמת משרד הרווחה והרשויות המקומיות בעשרות רבות של רשויות בכל הארץ. בהתאם להוראות התע"ס (4.11) **הגוף המפעיל את התוכנית הוא עמותה או חברה**, בכפוף להנחיית ועדת היגוי, שהיו"ר שלה הוא נציג הרווחה ברשות המקומית. משרד הרווחה משתתף במימון הפעלת התכנית ואמור להפעיל פיקוח ובקרה שוטפת באמצעות מפקחיו ועובדיו. אחת לשנה הרווחה ברשות המקומית צריכה לשלוח למשרד הרווחה דיווח "פרופיל קהילה תומכת".

התוכנית מיועדת לנשים וגברים בגיל זיקנה (כפי שמוגדר בחוק גיל הפרישה), בודדים וזוגות המתגוררים בבתיהם – בקהילה המוכרת להם – ומבטיחה להם מיגון שירותים המסייעים להם להמשיך להישאר בסביבתם, גם כאשר חלה ירידה בבריאותם ובתפקודם, תוך מתן שירותי תמיכה (<u>בתשלום</u>).

סל השירותים הבסיסי כולל:

- לחצן מצוקה המחובר למוקד חירום 24 שעות ביממה ומאפשר קשר עם מוקד רפואי, משטרה, אב-קהילה, בני המשפחה וכו'.
- שירותי אב קהילה, המקיים קשר קבוע ותומך עם החברים ומסייע לניהול התקין של חיי היום-יום.
- שירותים רפואיים: הזמנת רופא לביקור בית 24 שעות ביממה, באמצעות מוקד המצוקה, תמורת השתתפות עצמית נמוכה; שירות אמבולנס במקרה חירום, באמצעות מוקד החירום, ללא תשלום או בהשתתפות עצמית נמוכה (בהתאם למצבים השונים).
- פעילות חברתית קבועה, (אחת לשבוע לפחות), מותאמת למאפיינים של החברים בכל קהילה, כגון: הרצאות, פעילות גופנית, חוגים שונים וכד'.

עקרונות וקריטריונים נוספים להפעלת התוכנית (תע"ס 4.11):

- כל קהילה תומכת כוללת עד כ-200 בתי-אב (כאשר התנאים מתאימים, יכולות לפעול ברשות מקומית אחת מספר קהילות).
- הפעלת התוכנית נעשית בהתקשרות של הרשות המקומית עם הגוף המופעל.
- התוכנית מובלת ע"י ועדת היגוי (שהרכב חבריה מפורט בתע"ס), שעליה להתכנס אחת לשלושה חודשים בקביעות, והחלטותיה מחייבות את השותפים והמפעילים.
- קיימת ועדת הפעלה (שהרכב חבריה מפורט בתע"ס) הדנה ביישום וביצוע החלטות ועדת ההיגוי, שעליה להתכנס בתדירות שלא תפחת מפעם בחודש.
- **הגוף המפעיל** אחראי לגיוס והעסקת כוח האדם **עבור כל קהילה תומכת,** כדלהלן: מרכז תוכנית – רבע משרה; אב קהילה – משרה מלאה; רכז חברתי – רבע משרה; מתנדבים.

חבר בקהילה משלם את דמי ההשתתפות ישירות לגוף המפעיל.

התעריפים מטעם משרד הרווחה (בעת הביקורת): קהילה תומכת עם לחצן מצוקה – 137 ₪; קהילה תומכת ללא לחצן מצוקה – 132 ₪; זכאי רווחה משלמים עפ"י שתי דרגות זכאות: 45 ₪ ו-59 ₪ (הגוף המפעיל מקבל את ההפרש ממשרד הרווחה).

תפקיד **<u>מרכז התוכנית</u>**, לפי התע"ס, הוא בין היתר:

ממונה ישיר של אב הקהילה ושל הרכז החברתי, לרבות פיקוח על עבודתם; קיום קשר עם אנשי המקצוע המעורבים ושותפים לתוכנית כגון: עוס"ים ממחלקות הרווחה ברשות, אנשי משרד הרווחה, קופות החולים וכד'; ניהול שוטף של התוכנית – כולל מעקב אחר דו"חות.

תפקיד **<u>אב הקהילה</u>**, לפי התע"ס, הוא בין השאר:

הפעלת טלפון נייד 24 שעות ביממה. היענות לקריאת מצוקה של מנויים בכל שעה, בכל ימות השנה כולל חגים (פרט לימי חופש), נגישות וזמינות מרביים בכל עת; ביקורי בית יזומים וסדירים תוך מתן אוזן קשבת לבעיותיהם ולציפיותיהם של מנויי הקהילה; תיווך בין המנוי לגורמים שונים, כגון: עו"ס, רופא משפחה ובני משפחה – לקבלת עזרה הולמת.

5.11.2 קהילה תומכת ברמת-גן

5.11.2.1 היקף

ברמת-גן פועלות 6 קהילות תומכות: 5 מהן מופעלות ע"י חברת "מוקד אנוש" וקהילה אחת (ברמת-אפעל) המופעלת ע"י חברת "תגבור".

להלן נתונים על הקהילות (נכון למועד הביקורת):

	שנת הקמה	סה"כ בתי אב	סה"כ חברים	מסובסדי רווחה מסה"כ החברים
קהילה א'	2003	209	241	67
קהילה ב'	2005	193	224	80
קהילה ג'	2007	209	269	58
קהילה ד'	2007	213	273	60
קהילה ה'	2009	191	246	73
רמת-אפעל	2003	96	130	5
סה"כ	**-**	**911**	**1383**	**343**

5.11.2.2 השירותים שניתנים

סוגי השירותים הניתנים ברמת-גן הם בהתאם לתע"ס: לחצן מצוקה וקשר מידי 24 שעות ביממה עם המוקד הרפואי + קישור לשירותי חירום; שירותים רפואיים (פירוט בהמשך); סיוע של אב-הבית במגוון צרכים ופעילויות, כגון: ביצוע תיקונים קלים בבית, הזמנת אנשי מקצוע ופיקוח על עבודתם, סיוע בהליכים אדמיניסטרטיביים שונים, סיוע במיצוי זכויות, יצירת קשר בין הלקוחות ובין העו"סיות של אגף הרווחה, וכד'.

כמו כן, נערכת "פעילות חברתית" אחת לשבוע, דהיינו: מפגש במועדון (הכולל הרצאות בנושאים שונים, שירה בציבור, התעמלות) וכן אירועים חברתיים וטיולים מספר פעמים בשנה. פעילות זו נעשית במשותף עבור כל 5 הקהילות אותן מפעילה חברת "מוקד אנוש", ומשתתפים בה בדרך כלל כ-80 איש בממוצע, מכל הקהילות. כמו כן הקהילה ברמת אפעל מפעילה פעילות חברתית.

בתשובה לשאלת הביקורת מדוע אין פעילות חברתית נפרדת עבור כל אחת מהקהילות (כנדרש בחוזים החתומים בין העמותה ובין החברה), מסרה רכזת הקהילות בחברה כי סה"כ המעוניינים להשתתף מכל הקהילות הוא בערך כ-80 איש ואין דרישה לכך מצד אנשים נוספים (למרות הפרסום שנעשה) ואי לכך הפעלת מועדון אחד משותף נותנת מצד אחד מענה לצרכים ומצד שני מאפשרת חיזוק ותגבור הפעילויות.

השירותים הרפואיים שניתנים:

- יעוץ טלפוני עם המוקד ועם רופא – ללא תשלום.
- עבור ביקור רופא שהוזמן ע"י המוקד – 25 ₪ (תשלום לרופא).
- פינוי באמבולנס עקב הפנייה של רופא המוקד – ללא תשלום.
- פינוי באמבולנס ללא הפנייה מרופא המוקד – 25 ₪.
- פינוי באמבולנס שהוזמן דרך המוקד אולם המנוי לא אושפז – החזר מלא.
- פינוי באמבולנס כאשר היה אשפוז – החזר מקופ"ח.

עקרונות התשלום הנ"ל הם בהתאם להוראות התע"ס.

5.11.2.3 <u>ההתקשרות עם הלקוח וגביית הכספים</u>

כל חבר בקהילה תומכת ברמת-גן חותם על הסכם התקשרות עם החברה המפעילה – לקבלת שירותיה (לחצן מצוקה וקשר עם המוקד). וכן, הוא חותם על הוראת תשלום קבע לחברה (אצל מרביתם זוהי דרך התשלום המקובלת, מעטים משלמים במזומן/צ'ק), וממלא טופס פרטים אישיים (אנשי קשר ופרטים רפואיים) עבור המוקד.

בידי הלקוח אין כל מסמך, מלבד טופס ההצטרפות כמנוי לחברה, המשייך אותו לתוכנית קהילה תומכת. התעריפים הרשמיים ברמת-גן עבור חברות בקהילות התומכות:

סטטוס	מחיר חודשי ב-₪	הערות
מחיר מלא מפרטי	130	-
ניצול שואה	117	-
חוק סיעוד (רבע שעה שבועית)	92	ביטוח לאומי משלים לחברה- 38 ₪
חוק סיעוד (חצי שעה שבועית)	53	ביטוח לאומי משלים לחברה- 78 ₪
זכאי רווחה – רמה 1	45	משרד הרווחה משלים – 87 ₪
זכאי רווחה – רמה 2	59	משרד הרווחה משלים – 73 ₪
זכאי רווחה רמה 1 + ח. סיעוד	13	משרד הרווחה וביטוח לאומי - משלימים – 119 ₪
זכאי רווחה רמה 2 + ח. סיעוד	21	משרד הרווחה וביטוח לאומי – משלימים – 111 ₪

בבדיקה מדגמית של הביקורת על דו"חות התשלום בקהילות התומכות המופעלות ע"י חברת "מוקד אנוש", **נמצא כי לא נגבה תשלום מעל הסכום המרבי (130 ₪)**, וכי ממופני רווחה נגבה בהתאם להנחיות הזכאות.

עבור תשלום בהוראת קבע הלקוח לא מקבל קבלה חודשית, אם כי הוא יכול לבקש זאת ואז מנפיקים לו. עבור תשלום במזומן/צ'ק ניתנת קבלה זמנית ידנית מהחברה (וניתן לבקש קבלה ממוחשבת).

עיריית רמת-גן מעבירה מתקציבה עבור תפעול פרויקט קהילה תומכת (דרך העמותה): סך של 160,000 ₪ בשנת 2013 וסך של 210,000 ₪ בשנת 2014 (זאת בנוסף להשלמת 25% לתקציבי משרד הרווחה – עבור סבסוד זכאי רווחה).

5.11.2.4 <u>פיקוח ובקרה</u>

הבקרה השוטפת על עבודת כל אב קהילה אמורה להיעשות ע"י מרכז התוכנית באותה קהילה (מטעם החברה המפעילה), ובפיקוח-על של ועדת ההפעלה המקומית (ראה להלן).

כל אב קהילה (בחברת מוקד אנוש) מצויד באפליקציה מיוחדת במכשיר הטלפון ובאמצעותה הוא מדווח למוקד החברה על פעולותיו, לרבות שיחה טלפונית, פגישה, ביצוע פעולה, כלשהיא, וכד'. כמו כן, בכל ביקור בבית הלקוח, לרבות לצורך בדיקת תקינות הלחצן, הוא חייב ללחוץ על הלחצן וכך ביקורו נרשם במוקד. מדי חודש מופק בחברה דו"ח סיכום חודשי לפי סוגי פעילויות.

לפי נתונים שנמסרו לביקורת, ב-5 הקהילות של החברה הנ"ל נערכו בחודש מאי 2015 סה"כ 560 ביקורים (112 בקהילה בממוצע) ובחודש יוני 2015, 590 ביקורים (118 בקהילה בממוצע). לדברי מנהלת המחלקה היקף הביקורים עומד בדרישות משרד הרווחה.

כמוזכר לעיל, התוכנית מובלת בכל רשות מקומית ע"י "ועדת היגוי" שחבריה הם: יו"ר – נציג אגף הרווחה המקומי; נציג הגוף המפעיל; נציגי חברי הקהילה התומכת, עובדי הקהילה התומכת. המפקח המחוזי של משרד הרווחה (מהשירות לזקן) אמור להיות נוכח בדיוני הועדה מעת לעת, ועפ"י הצורך. על הועדה להתכנס אחת לשלושה חודשים בקביעות.
בבדיקת הביקורת נמצא כי הועדה בר"ג מתכנסת כנדרש (כולל כל אבות הקהילה של חברת מוקד אנוש, ללא השתתפות נציגי הלקוחות (כשבראש הועדה מנכ"לית עמותת או"ר).
הבדיקה לגבי היישום השוטף של החלטות ועדת ההיגוי נעשית ע"י "ועדת הפעלה", כמוזכר לעיל, שחבריה הם נציג אגף הרווחה, נציגי הגוף המפעיל ובעלי תפקידים בתוכנית (אבות קהילה, רכזת תוכנית, רכזת פעילות חברתית). יו"ר הועדה הוא נציג העמותה המקומית. על הועדה להתכנס בתדירות שאינה פחותה מפעם בחודש.
בבדיקת הביקורת נמצא כי הועדה בר"ג מתכנסת כנדרש.

5.11.2.5 העסקת מרכז תוכנית קהילה תומכת

לפי התע"ס (סעיף 8.3 א') הגוף המפעיל (בר"ג - החברה) אחראי לגיוס והעסקת מרכז התוכנית **בהיקף של רבע משרה בכל קהילה**. לפי התע"ס (4.11, נספח ב'), התפקידים של מרכז התוכנית –לגבי כל קהילה:

- ממונה ישיר של אב הקהילה והרכז החברתי, לרבות פיקוח על עבודתם והדרכתם.
- ניהול שוטף של התוכנית כולל: מעקב אחר דו"חות, טיפול במאגר מידע וכד'.
- קיום קשר עם אנשי מקצוע השותפים לתוכנית כגון: עו"סים מהרווחה ברשות, מפקחי משרד הרווחה, אנשי העמותה, אש"ל, קופות חולים, וכד'.
- אחריות על גיוס, אירגון והדרכת מתנדבים.

בחוזים בין העמותה ברמת-גן ובין חברת "מוקד אנוש" (ראה פירוט להלן), היקף ההעסקה של מרכז התוכנית ע"י החברה מוגדר כדלהלן:

- בחוזה קהילה א': אין כל הגדרה לגבי ההיקף/מחויבות.
- בחוזה קהילות ב'-ה': "על מרכז התוכנית להקדיש לפחות יום עבודה אחד בשבוע לעבודתו במסגרת הקהילה התומכת נשוא חוזה זה" (דהיינו – עבור כל אחת ואחת מהקהילות). כמו כן: "מרכז התוכנית יהיה מוגבל לריכוז פעילותן של עד חמש קהילות תומכות (בנות 200 בתי-אב כל אחת)".
- בחוזה עם חברת תגבור (לגבי רמת אפעל) – אין אזכור לתפקיד זה, לרבות לא להיקף המשרה.

בפועל מועסקת ע"י חברת "מוקד אנוש" מרכזת תוכנית (עו"סית), הממלאת תפקיד זה בחברה עבור העיר רמת-גן ועבור מספר ישובים נוספים, שבהם החברה מפעילה קהילות תומכות. לפי טענתה הזמן שהיא מקדישה לפעילותה בקהילות התומכות ברמת-גן הוא בהיקף של "לפחות חצי משרה".

מהאמור לעיל עולה כי:

- **מרכזת התוכנית של חברת מוקד אנוש אינה מועסקת בר"ג בהיקף הנדרש הן בהתאם לחוזים עם החברה והן בהתאם לנדרש בתע"ס.**
- **באופן מעשי בהיקף עבודתה כיום בר"ג היא אינה יכולה למלא את מטלותיה באופן המקיף הנדרש.**

5.11.2.6 <u>גיוס והפעלת מתנדבים</u>

בהתאם לתע"ס 4.11 (סעיף 8.3) הגוף המפעיל (החברה) אחראי לגיוס מתנדבים לכל תחום בתוכנית. בהתאם לחוזים עם החברות, יפעלו מתנדבים במסגרת התוכנית (ללא הגדרת היקף).

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי לא מועסקים ע"י חברת מוקד אנוש במסגרת רשמית מתנדבים לסיוע בפעולות השונות של קהילה תומכת (למעט פעילות למרותקי בית בקהילות הנעשית ע"י מתנדבי אגף הרווחה).

5.11.2.7 <u>החוזים עם החברות המפעילות</u>

הביקורת בדקה את ההסכמים החתומים בין העמותה לזקן בר"ג ובין החברות המפעילות את הפרויקט ברמת-גן – מבחינת תקופת ההסכמים ותוקפם. להלן הממצאים:

קהילה	מועד החתימה	תקופת ההסכם
ק. תומכת א'	20.8.2003	3 שנים + שנתיים. סה"כ 5 שנים (עד 2008). לא חודש מאז.
ק. תומכת ב'	11.1.2005	3 שנים + הארכה אוטומטית לשנה כל פעם – ללא הגבלת זמן.
ק. תומכת ג'	18.9.2007	כנ"ל
ק. תומכת ד'	18.9.2007	כנ"ל
ק. תומכת ה'	20.12.2009	3 שנים + שנה (עד 2013). לא חודש מאז.
ק. תומכת – רמת אפעל	9.3.2010	עד 311.12.2012 + שנתיים (עד 31.12.2014) – לא חודש מאז.

מהנתונים לעיל עולה כי:

- **2 חוזים אינם בתוקף.**
- 4 חוזים הם **לתקופה בלתי מוגבלת** (מוארכים אוטומטית כל שנה).

יש לציין כי במסמך שהעבירה העמותה לזקן בר"ג למשרד הרווחה (יפויי כח) נכתב לגבי תאריך סיום כל ההתקשרויות עם חברת "מוקד אנוש": ***"הסכם לדורות"***.

5.11.3 **<u>המלצות הביקורת</u>**

- יש לחדש בהקדם חוזים שאינם בתוקף בין העמותה ובין מפעילי הקהילות. החוזים צריכים להיות לתקופה מוגדרת מקובלת, עם אפשרויות הארכה. יש לוודא כי כל חוזה יכלול פירוט היקף המשרה של "מרכז התוכנית" באותה קהילה, ובהתאם להנחיות התע"ס.
- יש לוודא כי החברות ימלאו את חלקן בחוזה לגבי העסקת "מרכז תוכנית" בכל קהילה, לפי היקף המשרה שנקבע.

<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה</u> *כי נושא "מרכז תוכנית" ייבדק ויעוגן בהסכמים, שאף יבדקו ויתוקנו לרבות מועד סיום ההסכם.*

5.12 <u>המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי לאזרחים ותיקים</u>

במסגרת האגף לשירותים חברתיים בעירייה, פועלת גם המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי לאזרחים ותיקים. עיקר פעילות המחלקה היא בניהול 50 המועדונים החברתיים בעיר לאזרח

הותיק. התפעול השוטף (כח אדם, פעילויות, טיפול כספי) נעשה באמצעות עמותת או"ר (סעיף 5.4 לעיל).
כמו כן, מפעילה המחלקה את פרויקט "גמלאים ונהנים", במסגרתו ניתנים שירותים שונים לגמלאי העיר, לרבות מחירים מוזלים לטיולים, לנופש, למופעי תרבות וכד'. בעת הביקורת משתמשים בשירותי פרויקט זה כ-5,000 מגמלאי העיר.

המחלקה מורכבת ממנהלת המחלקה (שאינה עו"סית) ומפקידה, שתיהן עובדות עיריית ר"ג (האגף לשירותים חברתיים). המחלקה אינה עוסקת כלל בתיקי רווחה (עבור חברות במועדונים לא נדרשת פתיחת תיק).
בתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי הקשר השוטף עם האגף נשמר באמצעות פגישת עבודה אישית שלה עם מנהלת האגף מדי 2-3 שבועות; באמצעות פגישת עבודה שלה עם מנהלת המחלקה לרווחת הגימלאי אחת לחודש; ובאמצעות השתתפות בישיבות התקופתיות של כל עובדי האגף. כמו כן, לדבריה, נושאים שוטפים המחייבים התייחסות מיידית מוצגים בפני מנהלת האגף בכל עת.

5.13 <u>שירותים קהילתיים המופעלים עבור האזרחים הותיקים + פעילויות פנאי</u>

להלן מספר שירותים ותוכניות המופעלים בר"ג:

- <u>"אוזן קשבת"</u>: שירות טלפוני המופעל ע"י גמלאים מתנדבים שעברו הכשרה לתפקיד, המקיימים שיחות טלפוניות יזומות עם גמלאי העיר, נותנים תמיכה והקשבה ובמידת הצורך מתווכים בינם ובין גורמים בקהילה. בשנת 2014 התקשרו ל-8552 איש.
- <u>מרפאת שיניים</u>: מרפאה מיוחדת לטיפולי שיניים לגמלאים במחירים מסובסדים. לבעלי הכנסות נמוכות קיימת אפשרות להנחה עפ"י כללי הזכאות. בשנת 2014 קיבלו במרפאה טיפול 657 איש.
- <u>ארוחות מוכנות</u>: אספקת ארוחות מצוננות לבתי גמלאים בתשלום מסובסד.
- <u>"גמלאים ונהנים"</u>: הצעות לנופש, טיולים, אירועי תרבות וכד' במחירים מוזלים.
- <u>"זמן לתת"</u>: שילוב מתנדבים בבתי גמלאים עירייים או מרותקי בית. המתנדבים נבחרים תוך התאמה לצרכי הגמלאים ומפעילים אותם בביתם לפי יכולתם ולפי תחומי העניין שלהם. בשנת 2014 קיבלו את השירות 76 איש.
- <u>חוגים</u> בתחומים רבים ומגוונים (בתשלום), מקהלות, תערוכות.
- <u>הסעה מאורגנת</u> אחת לחודש לבית העלמין "ירקון".
- <u>אירועים מיוחדים</u> המאורגנים עבור קהל האזרחים הותיקים בעיר.

5.14 <u>מועדונים חברתיים</u>

5.14.1 <u>כללי</u>

המועדונים החברתיים לאזרח הותיק (כ-1500 בכל הארץ) הם מסגרות לקשר אנושי ומפגש חברתי לצורך הפגת בדידות ולניצול שעות הפנאי. משרד הרווחה מגדיר את המועדון כ"מוקד לפעילות יומית חברתית, מעשירה, תרבותית-השכלתית, המתנהלת בזמנים קבועים ומיועדת לאוכלוסיית הזקנים העצמאיים".

לפי התע"ס, הפעלת המועדונים היא "באחריות המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית". משרד הרווחה משתתף במימון להפעלת המועדונים, ויש לדווח למשרד אחת לשנה "דו"ח פרופיל מועדונים" וכן להעביר דיווחים שוטפים על הוצאות ותקבולים.

המטרות להפעלת המועדון (לפי תע"ס 4.12) הן:

- בילוי שעות הפנאי בפעילות חברתית, תרבותית ומעשירה.
- העמקת ההשתייכות ושילוב הזקן בסביבתו הטבעית, ומניעת מצבי בדידות והסתגרות.
- בניית מערכת חברתית תומכת, המסייעת במצבי משבר ומאתרת מצבי סיכון.
- איתור מצבי התעללות והזנחה.
- מתן שירותים של ייעוץ, תמיכה, מידע ותיווך – לזקן ולמשפחתו.

אמות המידה של משרד הרווחה להפעלת מועדון הן:

- מספר המבקרים במועדון לא יפחת מ-20 זקנים ביום פעילות.
- המועדון יפעל לא פחות מ-3 ימים בשבוע, ולא פחות מ-4 שעות ביום.
- המועדון יפעל במבנה ציבורי המותאם לאוכלוסיית הזקנים, נגיש לאוכלוסייה ומותאם לה.

כמו כן, קיימות הנחיות לגבי ציוד וריהוט, גודל, מתקנים, תאי שירותים, וכד'. סל השירותים הבסיסי (לפי התע"ס) כולל:

- חוגים (לפחות 2 חוגים שונים בשבוע).
- הרצאות, משחקי חברה, הפעלה גופנית, תוכניות בריאות ומניעה.
- מסיבות, אירועים, טיולים, תוכניות קיץ.
- עבור שירותים אפשריים נוספים (כגון ארוחה קלה, הסעות, נופש, חוגים נוספים מעבר לסל הבסיסי, וכד') – ניתן לגבות תשלום נוסף.

במהלך שעות הפעילות יוגשו לחברים שתייה וכיבוד קל.

לפי התע"ס החברים במועדון ישלמו דמי חבר שלא יפחתו משמינית נקודת זיכוי (בעת הביקורת שווה ערך לכ-27 ₪), ובמועדון המפעיל תוכנית העשרה יגבו לא פחות משישית נקודת זיכוי (כ-36 ₪) כדמי חברות במועדון.

5.14.2 <u>המועדונים ברמת-גן</u>

5.14.2.1 <u>היקף ומאפיינים</u>

המועדונים בר"ג מופעלים באחריות ובניהול של **המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי לאזרחים ותיקים** באגף לשירותים חברתיים בעירייה. התפעול השוטף (כח אדם, פעילות, טיפול כספי) נעשה באמצעות עמותת או"ר, דרכה מועברים התקציבים לצורך זה ממשרד הרווחה ומהעירייה.

<u>סה"כ מופעלים בעיר 50 מועדונים, אליהם מגיעים כ-4,000 איש</u>.

המועדונים מתחלקים ל-4 סוגים:

- מועדון "כללי" הפתוח לגמלאים הגרים בסביבתו ובעיר בכלל, המעוניינים בחברות במועדון זה.
- מועדון "סקטוריאלי" המיועד לקבוצה מסוימת (ניצולי שואה, דוברי פרסית, דוברי ספרדית, יוצאי חבר העמים וכדי).
- מועדון אחד "פתוח" (בית האזרח) המיועד לכל גמלאי העיר המעוניינים להגיע אליו, לצורך אינטראקציה חברתית ו/או השתתפות במשחקי שולחן (קלפים, דמקה וכו') – ללא פעילות יזומה/מאורגנת (לפי בקשת המשתתפים), וללא צורך בתשלום.
- מועדונים שהפעילות בהם מאורגנת ע"י המשתתפים (בעיקר גמלאים של מספר ארגונים), כאשר העירייה מעמידה לרשותם את האכסניה.

מתוך 31 המבנים בהם מתקיימת פעילות המועדונים (בחלק מהמבנים פועל יותר ממועדון אחד): 24 הם בבעלות העירייה, 4 בבעלות גופים אחרים (ויצ"ו, בני-ברית וכו') ו-3 בשכירות. במועדונים (הכלליים והסקטוריאליים) קיים ציוד וניתנים שירותים כנדרש בתע"ס, ואף מעבר לכך:

- שתייה וכיבוד.
- סביבה הולמת וריהוט מתאים.
- תאי שירותים מתאימים.
- מיזוג אוויר.
- ציוד להרצאות ולפעילויות (מערכות שמע והקרנה).
- פעילויות מגוונות, מותאמות לרצון ולבקשת החברים.

הביקורת סבורה כי הפעילויות המאורגנות עבור המשתתפים במועדונים החברתיים הן מגוונות ומעשירות, וכוללות: סוגים שונים של התעמלות/הפעלה גופנית; ריקודים; שירה בציבור; הרצאות; שפות; אמנות ויצירה, ועוד – וכן אירועים, טיולים וכדי.

בראש כל מועדון עומד רכז/ת: 27 מהם בשכר (חלקם עובדים ביותר ממועדון אחד) ו-13 מתנדבים. כמו כן מועסקים עובדי ניקיון ומדריכי התעמלות/שירה בציבור/שפות (ע"ב שעתי). סה"כ מועסקים (ע"י העמותה) לצורך הפעילות השוטפת של המועדונים כ-55 איש, ואליהם נוספים מרצים/מדריכים/מפעילים לפי הצורך, כעובדי קבלן חיצוניים.

<u>רשימת המועדונים לאזרחים הותיקים ברמת-גן (לפי כתובת):</u>

<u>נרקיסים 42</u>
1. נרקיס
2. נרקיסים

<u>ביאליק 42</u>
21. בית האזרח
22. קפה אירופה

<u>הראשונים 1</u>
3. בית דורון (בוקר)
4. בית דורון (ערב)

<u>קריניצי 33</u>
23. קריניצי
24. וטרנים

ביאליק 89
5. בית רוזן (בוקר)
6. בית רוזן (ערב)

נתן 16
7. ויצ"ו תמר
8. ויצ"ו בבלי
9. ויצ"ו עולים

הרואה 121
10. שקד (בוקר)
11. שקד (אחה"צ)

האם 2
12. נווה יהושע
13. נווה יהושע עולים
14. דוברי ספרדית

עזריאל 15
15. רמת שקמה (בוקר)
16. רמת שקמה (ערב)

פומבדיתא 9
17. שלום
18. שלום עולים

מאיר בעל הנס 12
19. עלומים – ויצ"ו
20. ויצ"ו

הרואה"ה 2
25. עמ"ד
26. גמלאים ונהנים

ביאליק 37
27. גמלאי עיריית ר"ג
28. דוברי פרסית
29. פעילות "קהילה תומכת"
30. חולי פרקינסון
31. תעשייה אווירית
32. ילדי שואה (י"ש)
==========

33. לאן 25
34. בן גוריון 2
35. ידע עם 2
36. הבעש"ט 13
37. רמז 5
38. השוטרת 11
39. עוזיאל 49
40. שד' הילד 8
41. בת-שוע 7

42. שלם 32
43. אלוף דוד 142
44. רימלט 7
45. איינשטיין 16
46. מאיר בעל הנס 14 (גמלאי משטרה)
47. בן אליעזר 56 (או"ר)
48. כפר אז"ר – יד לבנים
49. האילנות 1 (ק. קריניצי)
50. האורנים 1 (רמת אפעל)

5.14.2.2 גבייה וניהול כספי

המקורות הכספיים להפעלת המועדונים הם: עיריית רמת-גן, משרד הרווחה וגבייה מהמשתתפים. בשנת 2014 ההכנסות (שהתקבלו בעמותה) עבור המועדונים היו כדלהלן:

- מהעירייה (השתתפות 100%) - 4,100,000 ₪.
- ממשרד הרווחה + השלמת רווחה עירייה – 470,250 ₪.
- גבייה מהמשתתפים עבור חוגים, קורסים ופעילויות (ראה להלן) – 1,235,833 ₪

סה"כ הכנסות 2014: 5,806,083 ₪.

ההוצאות הישירות (באמצעות העמותה) בשנת 2014 (לא כולל העמסה/תקורה של העמותה) היו כדלהלן:

- שכר עבודה – 2,729,609 ₪.
- פעילויות, חוגים ואירועים - 2,912,933 ₪.

סה"כ הוצאות ישירות בשנת 2014: 5,642,542 ₪

עודף הכנסות על הוצאות: 163,541 ₪ (לא כולל העמסה/תקורה של העמותה).

<u>בנוסף לכך</u>, העירייה משלמת ישירות מתקציבה עבור שכירות של 3 מועדונים, עבור שיפוץ מועדונים ותחזוקה שהם מעבר לתיקונים בסיסיים (ראה סעיף 5.14.2.3 להלן) וכן עבור אירועים מיוחדים. קיימים שני מישורי תשלום/גבייה מהחברים במועדונים:

- **דמי חבר חודשיים בסך 30** ₪**, <u>תשלום חובה</u>**. תשלום זה נשאר בקופת כל מועדון ומיועד לרכישת כיבוד וקפה, חומרי ניקוי וטואלטיקה, כיבוד מורחב למסיבות, ציוד מחשוב בסיסי, וכד'. הפיקוח והבקרה על הגבייה ועל ההוצאות (כפי שיפורט להלן) נעשים ע"י מנהלת המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי. הכנסות והוצאות אלו אינם חלק מהנתונים הכספיים שצוינו לעיל, ומהווים מעין "משק סגור".
- **תשלום (<u>רשות</u>) עבור חוגים בסך 40** ₪ לחודש (בנוסף להרצאות, שירה וסדנאות הניתנים כחלק מהסל הבסיסי). כל כספי הגבייה עבור החוגים עוברים ישירות ע"י מרכזי המועדונים להפקדה בעמותה, שהיא המשלמת את עלות הפעלת החוגים והאירועים.

<u>גביית דמי החבר</u>

דמי החבר החודשיים משולמים ע"י המשתתף לרכזת המועדון (אחת לחודש, או אחת לשלושה-ארבעה חודשים – בהתאם להסדרים בכל מועדון). עבור התשלום ניתנת קבלה מתוך פנקסי קבלות אותן מקבלת כל רכזת במשרדי המחלקה (הפנקסים רשומים וממוספרים). דפי הקבלה הם סטנדרטיים, ללא כותרת של העירייה/ מחלקת המועדונים, כשכל מועדון אמור להטביע את חותמת המועדון הנמצאת ברשותו בראש הקבלה.
במקביל נעשה רישום מרוכז של כל התשלומים, לפי שם החבר, כשבכל מועדון אופן הרישום נעשה בדרכים אחרות. בעקבות הערת הביקורת, הוכן טופס חדש עבור המועדונים המרכז בצורה מסודרת ואחידה את כל התשלומים – וזה הוכנס לשימוש שוטף כבר במהלך הביקורת.

דמי החבר שנגבים נשמרים עד לשימוש בהם בכספת הנמצאת במועדון (רק במועדון אחד אין כספת). בנוסף לכך עבור 10 מהמועדונים נפתח לצורך זה חשבון בנק, בהתאם להסדר מיוחד שיפורט להלן, ואז הכסף שנגבה במועדון עובר להפקדה בחשבון זה. החשבון נפתח במיוחד עבור המועדון ע"י הרכז + מתנדב (או שניים) מהמועדון, והם בעלי זכות החתימה. במקביל נחתם בין העמותה ובין בעלי זכות החתימה "הסכם נאמנות" בו מודגש כי החשבון והכספים שייכים למועדון בלבד ואין לנאמן כל זכות בהם. הבנק שולח לנאמן כל חודש דו"ח מודפס של תנועת הכספים, והעתק ממנו נשלח למנהלת מחלקת המועדונים לבקרה.

כל רכזת שולחת למחלקה מדי חודש פירוט הכנסות והוצאות על גבי טופס מיוחד, בצירוף קבלות. מנהלת המחלקה בודקת את החומר, אם כי אינה עורכת סיכום חודשי מרוכז של סה"כ התקבולים וההוצאות בכל המועדונים, ולפיכך אין בידיה סיכום מרוכז לכל שנת פעילות (המסתיימת בסוף יולי ומתחדשת בספטמבר).
בעקבות הערת הביקורת בנושא זה, מנהלת המחלקה מסרה כי היא תנהל מעתה בסוף כל שנת פעילות סיכום מרוכז שנתי של סה"כ התקבולים וההוצאות של כל המועדונים.

<u>גביית תשלום לחוגים</u>

התשלומים (שהם עבור העמותה) נגבים ע"י רכזות המועדונים – כאשר המשלם מקבל קבלה דומה לזו שהוא מקבל עבור דמי החבר (אין קבלה נפרדת מטעם העמותה). הכספים נשמרים בכספת (במעטפה נפרדת) ומועברים ע"י הרכזת ישירות לחשבון העמותה – וזו מנפיקה קבלה מרוכזת עבור כל הפקדה.

בדומה למפורט לעיל לגבי דמי החבר – בעקבות הערת הביקורת הוכן עבור המועדונים טופס חדש המרכז בצורה מסודרת ואחידה את כל התשלומים – וזה הוכנס לשימוש שוטף כבר במהלך הביקורת. כמו כן, בעקבות הערת הביקורת הוכנו פנקסי קבלות נפרדים עבור התשלום לעמותה (חוגים), עם כותרת העמותה, והם הוכנסו לשימוש שוטף.

5.14.2.3 <u>בינוי ותחזוקה</u>

לדברי מנהלת המחלקה, כל המועדונים עברו בשנים האחרונות שיפוצים או תיקונים/צביעה כולל החלפת ריהוט, וילונות וכו' – וכן החלפת ציוד.

ההשקעה בכך נעשתה ע"י עיריית רמת-גן באמצעות תב"רים בהיקף של כ-3 מיליון ₪ ב-4 השנים האחרונות (לפי נתוני מנהלת המחלקה). כמו כן, לדבריה, נתונים אלו <u>אינם</u> כוללים את ההשקעה של העירייה בסך 2.2 מיליון ₪ בבניית החדרים ובהצטיידות בקומה הריקה שבבעלות העירייה בבניין "בסר" עבור מועדון "נחלת גנים", ולא את ההשקעה בסך של כ-7 מיליון ₪ בהקמת מועדון חדש בקרית קריניצי (השקעה משותפת של העירייה ושל מפעל הפיס).

בבדיקת הביקורת במועדונים (ראה פירוט להלן) נמצא כי מרביתם במצב תחזוקתי טוב עד טוב מאוד, מצוידים כהלכה (לרבות במערכות שמע וצפייה), עובדה המקרינה תחושה נעימה ומכובדת עבור השוהים במקום.

<u>יחד עם זאת נמצא כי שני מועדונים אינם מתאימים לייעודם</u>, כמפורט ברשימה שלהלן.

5.14.2.4 <u>ביקורי בדיקה במועדונים</u>

הביקורת ערכה ביקורי בדיקה והתרשמות ב-10 מועדונים חברתיים. בביקורים נכחה מנהלת המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי וכן רכזת המועדון.

בכל מועדון נבדקו המבנה/ציוד/ניקיון ; הפעילויות הנערכות ; תהליכי גביית התשלומים.

הערה: בחלק ממבני המועדונים קיימת פעילות גם בבוקר וגם אחה"צ, כשבכל מועד הרכב משתתפים אחר. הממצאים להלן מתייחסים למאפיינים בזמן הביקור. <u>להלן הממצאים</u>:

	שם וכתובת	מאפיינים ופעילויות	המבנה ותחזוקה	תהליכי גבייה	הערות
1.	**"השוטרת"** (השוטרת 11)	המועדון פועל בבוקר, (אחה"צ מועדון שחמט). רשומים כ-30 איש. לפי בקשת המשתתפים הם מעוניינים במשחקי שולחן בלבד, ללא פעילות נוספת מאורגנת/מודרכת. במועדון השחמט משתתפים כ-150 איש.	המקום נאה, מסודר ומרווח. 4 תאי שירותים. הקומה בבעלות העירייה בתוך בית משותף.	משלמים דמי חבר בלבד (בהיעדר חוגים). רישום תיעוד מסודר. ישנה כספת.	**נדרשת מהמשתתפי ם עלייה במדרגות של קומה אחת.**
2.	**"שקד"** (הרואה 121) <u>אחה"צ</u>	בפועל משתתפות במועדון (אחה"צ) רק נשים, ומהשכבה הצעירה יותר של הגמלאיות. דגש על התעמלות והרצאות. רשומים כ-25 איש. (לפעילויות המועדון שבבוקר רשומים	המקום נאה ומסודר, אולם השטח קטן וישנם עמודים באמצע. תא שירותים אחד בלבד. שטח המועדון בבעלות	רישום תיעוד מסודר. במועדון זה אין כספת. קיים חשבון עבור מועדון בבנק	**המקום אינו מתאים לייעודו מבחינת שטח ובשל**

	שם וכתובת	מאפיינים ופעילויות	המבנה ותחזוקה	תהליכי גבייה	הערות
		כ-70 איש).	העירייה, בתוך בית משותף.	לאומי.	**תא שירותים אחד בלבד.** *
3.	**"עוזיאל"** (עוזיאל 49)	המועדון פועל בבוקר. פעילויות מגוונות. רשומים כ-80 איש.	המקום נאה ומסודר, אם כי לא גדול, באמצע האולם מצוי עמוד. 2 תאי שירותים. שטח המועדון בבעלות העירייה בתוך בית משותף.	הרישום והתיעוד ממוחשב. ישנה כספת. קיים חשבון עבור מועדון בבנק הפועלים.	**ישנן בקשות חדשות להצטרפות שנדחות מחוסר מקום.**
4.	**"רימלט"** (רמלט 7)	המועדון פועל רק אחה"צ מאחר והוא בשטחו של מרכז היום הפועל בבקרים. פעילויות מגוונות. רשומים כ-190 איש.	המקום נאה ומסודר. (כל שטחי מרכז היום), אם כי לאור היקף המשתתפים די צפוף.	תיעוד רישום מסודר. התקבולים מופקדים בחשבון המועדון המתנהל בנק הפועלים.	
5.	**"בת שוע"** (בת שוע 7)	המועדון פועל בעיקר בבוקר ויום אחד אחה"צ. פעילויות מגוונות. רשומים כ-60 איש.	המקום נעים ומסודר.3 תאי שירותים. שטח המועדון בבעלות העירייה.	אופן התיעוד והרישום מחייב שיפור. ישנה כספת.	
6.	**"שלום" (פומבדיתא 9) בוקר**	משתתפות נשים שומרות מסורת משכונת רמת עמידר (ופעמיים בשבוע, בשעות נפרדות, קבוצת גברים משתתפת בשעת התעמלות). רשומים כ-75 איש. פעילויות מגוונות. כמו כן במבנה פעילויות 3 פעמים בשבוע אחה"צ, (כ-30 נשים), ופעם בשבוע לעולים יוצאי חבר העמים (כ-40 איש)	המקום נאה מאוד ומטופח. המבנה שייך לעירייה. 2 תאי שירותים.	קיים תיעוד מסודר לגבייה. במועדון יש כספת.	
7.	**"נווה יהושע"** (האם 2) <u>אחה"צ</u>	המועדון פועל פעמיים בשבוע בבוקר ו-3 פעמים בשבוע אחה"צ. פעילויות מגוונות. רשומים כ-50 איש. במקום, במועדים אחרים, פועל גם מועדון לעולים ומועדון לדוברי ספרדית. ב-3 ימים נוספים בשבוע (בבוקר) מפגשי קהילה נגישה וצרכים מיוחדים של הרווחה.	המקום נקי ומסודר. המבנה שייך לעירייה. 3 תאי שירותים	תשלום סה"כ של 40 ₪ גם עבור דמי חבר ועבור החוגים. היתרה, לאחר רכישת המצרכים הבסיסיים למועדון (כיבוד, חומרי ניקוי וכו') מועברת לעמותה. קיים תיעוד לגביה. במועדון יש כספת.	
8.	**"רמת השקמה"** (עזריאל 15) <u>אחה"צ</u>	המועדון פועל 4 ימים בשבוע. פעילויות מגוונות. רשומים כ-80 איש. בפועל כל המשתתפים הן נשים מרמת השקמה. כמו כן פועל במקום מועדון 5 פעמים בשבוע בבוקר בו משתתפים כ-40 איש.	המקום נאה מאוד ומסודר, 4 תאי שירותים. המבנה שייך לעירייה.	התשלום והטיפול בו כמו במועדון מס' 7.	
9.	**"קריניצי"** (קריניצי 13)	פועל אחה"צ. לפי בקשת החברים המועדון משמש למשחקי שולחן בלבד, ללא פעילות מאורגנת/מודרכת (למעט זמר המגיע שעה בשבוע). רשומים כ-65 איש.	אולם קטן בשכירות, 2 תאי שירותים. המקום לא נאה ולא נעים	תשלום דמי חבר בלבד (בהיעדר פעילות חוגית). קיים תיעוד לתשלום.	בבוקר פועל במקום אולפן, ואין שירותי ניקיון בין סיום פעילותו ובין תחילת פעילות המועדון. **המקום אינו מתאים לייעודו.** *

	שם וכתובת	מאפיינים ופעילויות	המבנה ותחזוקה	תהליכי גבייה	הערות
10.	**"בית האזרח"** (ביאליק 42)	מועדון פתוח, ללא צורך בהרשמה וללא תשלום דמי חבר – בימים א'-ה' בשעות 13.00 – 08.00 ופעמיים בשבוע אחה"צ (15.30-20.00). מספר מבקרים יומי (בתחלופה) כ-200 איש. משמש למפגשים בישיבה סביב שולחנות ולמשחקי שולחן שונים. מוגשת שתייה.	. אולם גדול, המאפשר התכנסות מספר רב של אנשים, מצב תחזוקה סביר.		

(*) לאחר סיום הביקורת נמסר: מועדון "קריניצי" (מס' 9 בטבלה) נסגר במיקומו הנוכחי ופעילותו הועתקה ל"בית האזרח", וכן נמצא מקום חלופי לחברי מועדון "שקד" (מס' 2 בטבלה).

5.15 <u>סיוע חומרי (תשלומי סעד)</u>

5.15.1 <u>כללי</u>

משרד הרווחה מאפשר לסייע חומרית לזקן (במימון של 75% המשרד והשלמת 25% העירייה) בתחומים הבאים:

- צרכים רפואיים, הסעות לטיפולים רפואיים, תזונה מיוחדת.
- השלמת ביגוד, ציוד בסיסי, שיפוצים.
- כביסה ומכנסונים.
- ביקור הזקן אצל בני משפחתו.
- מיגון ביתי.

קיימים הנחיות וקריטריונים מפורטים, לרבות טבלאות חישוב שונות, לגבי הזכאות ולגבי אופן הטיפול בנושא. הטיפול בנושא הכספי (מעבר לטיפול המקצועי של העו"ס) נעשה ע"י עובדת הזכאות - האחראית לחישוב הזכאויות וסוגי העזרה השונים המגיעים ללקוחות, לערוך בדיקות ביחס להכנסות הלקוח ולמעמדו המשפחתי, וע"ס הנתונים לחשב ולקבוע את הסכומים להם זכאי הלקוח. קביעתה נרשמת על גבי "טופס חישוב והחלטה" (ט"ז 8) ועוברת לאישור וחתימת הממונה (שבין השאר בודק את התקציב הכולל לצורך זה, סדרי עדיפויות וכד').

אופן התשלום:

- התשלומים משולמים ע"י משרד הרווחה, באמצעות המחאות של המשרד ישירות לספק. במקרים מסוימים התשלום ניתן ישירות ללקוח הרווחה – כגון החזר עבור נסיעות רפואיות, ביגוד, צרכי לימוד וכד' (תמורת קבלות).
- מקבל סיוע חייב בהשתתפות עצמית (בגובה 10% מינימום), המשולמת על ידו ישירות לספק (גם את גובה ההשתתפות העצמית קובעת עובדת הזכאות).
- כל הדיווחים והתשלומים בנושא תשלומי הסעד נעשים בתקשורת ישירה עם משרד הרווחה, באמצעות "מערכת המת"ס".

משרד הרווחה לא פרסם מחירון מוגדר לכל פריט, אולם הוא מאפשר סיוע מרבי מצטבר לשנה עד לסכום השווה ל-20 נקודות זיכוי (בעת הביקורת ₪4,360) לאדם. (במרבית המקרים, לדברי מנהלת המחלקה, הסיוע בפועל הוא בסכום נמוך מזה, ובהתאם לאפשרויות סה"כ התקציב).

אירגון "הקרן לידידות" מסייע לרשויות מקומיות בכל רחבי הארץ, במענה לצרכים בסיסיים וחומריים של יחידים ומשפחות במצוקה בישראל (באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות), כשתחומי הסיוע העיקריים שלו: אביזרים רפואיים, מוצרי חשמל בסיסיים, ריהוט בסיסי, תרופות, ביגוד ומזון, ועוד. במסגרת זו כל רשות מקומית (הרווחה) משתמשת בהקצבת הקרן בין יחידותיה השונות (לרבות הזקנים), בהתאם לשיקוליה.

5.15.2 הסיוע החומרי לזקנים ברווחה ברמת-גן

בשנת 2014 התקציב ממשרד הרווחה בסעיף "טיפול בזקן בקהילה" היה סה"כ 510,933 ₪. מתוך זה המחלקה נתנה סיוע בתשלומי מת"ס (סעד) בסך של 287,380 ₪.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים כמה אנשים קיבלו את הסיוע בשנת 2014, אולם המחלקה לא יכלה לספק נתון זה. לדברי מנהלת המחלקה הרישום והדיווח הוא בהתאם למתכונת שקבע משרד הרווחה (לפי כל תשלום) במערכת המת"ס ואין להם כלים לפלח את הנתונים לפי מספר אנשים מקבלי התשלום.

ביוני 2015 נחתם הסכם בין הקרן לידידות ובין עיריית ר"ג, להתחיל בסיוע לרווחה ברמת-גן. התקציב שנקבע לשנת 2015 הוא ע"ס 184,000 ₪ (עבור לקוחות האגף בכל תחומי הטיפול, לרבות הזקנים). סכום הסיוע המרבי המצטבר לבית אב הינו ₪4,000 לשנה. להסכם מצורפים נהלים וקריטריונים להפעלה, לרבות תחומי הסיוע. קביעת הזכאים לסיוע וכן שיעור ההשתתפות העצמית – הוא בידי הרווחה ברשות המקומית.

<u>המלצה</u>

יש לרכז באופן שוטף נתונים מעודכנים כמה אנשים קיבלו את הסיוע החומרי בתקופה מסוימת (חודש/שנה), לרבות הסיוע מ"הקרן לידידות".

מנהלת האגף מסרה בתגובה כי נושא הנתונים ייבדק ויטופל.

הביקורת בדקה מספר תיקים של מקבלי סיוע חומרי – על מנת לבחון האם קיימים הטפסים המתאימים, חתומים כנדרש:

<u>תיק מס' 1</u>: בקשה לבסיס מיטה, מיום 10.5.15.

קיימים טפסים כנדרש. קיים אישור מנהלת המחלקה.

בקשה ל-500 ₪, אישור 500 ₪. השתתפות עצמית 10% (50 ₪).

הלקוח שילם ישירות לספק. 450 ₪ הועברו ממשרד הרווחה לספק.

<u>תיק מס' 2</u>: בקשה להחזר עבור כביסה ומכנסונים, מיום 19.5.15.

קיימים טפסים כנדרש. קיים אישור מנהלת המחלקה.

החזר 357 ₪ X 3 (רב-שנתי, מתחדש) בניכוי 10% - ישירות לפונה (מאחר והשירות מבוצע עד הבית, הלקוח מגיש חשבוניות מקוריות).

תיק מס׳ 3: בקשה להחזר עבור הסעה + תרופה + עדשות ראייה, מיום 1.1.15.
קיימים טפסים כנדרש. קיים אישור מנהלת המחלקה.
בקשה של 1018 ₪, החזר בניכוי 10% (102 ₪).
תיק מס׳ 4: בקשה לתיקון מקרר, מיום 18.3.15.
קיימים טפסים כנדרש. קיים אישור מנהלת המחלקה.
אושרו 600 ₪, השתתפות עצמית 10%.
תיק מס׳ 5: בקשה להחזר נסיעות במוניות לטיפול דיאליזה (רב-פעמי, מתחדש).
קיימים טפסים כנדרש. קיים אישור מנהלת המחלקה.
לאחר החזר מחצית מהסכום ע״י קופת חולים, אושרו 504 ₪ החזר תמורת הגשת חשבוניות בניכוי 50 ₪.

5.16 מט״זיות

5.16.1 היקף השירות

מחלקות הרווחה העירוניות אמורות לספק שירות של מטפלות בית בזקן (מט״זיות) לגמלאים מוגבלים מבחינה תפקודית (בעיקר ביציאתם מחוץ לבית), וכשאינם זכאים לקצבת חוק ביטוח סיעוד. המטפלות מסייעות בקניות, ליווי לקופ״ח, סידורים מינהליים וכד׳ וגם משמשות כסוכני מידע למחלקה על המצב בתחום הקשישים באזורי פעילותם. הן פועלות בהנחיית ולפי תוכנית של העו״סים.
המט״זיות הן חלק מעובדי סמך מקצועיים, המופעלים (בהתאם לתע״ס) באמצעות ארגונים (חברות ועמותות) שזכו במכרז לעניין זה.
ברווחה ברמת-גן נותנות שירות 2 מט״זיות המטפלות בקשישים (מועסקות ע״י עמותת או״ר): אחת מועסקת ב-60% משרה (110 שעות חודשיות) ונותנת שירות ל-8 מטופלים; שנייה מועסקת ב-50% משרה (91.5 שעות חודשיות) ונותנת שירות ל-6 מטופלים. לצורך זה עיריית רמת-גן העבירה בשנת 2014 לעמותה סך של 154,000 ₪.
המט״זיות נותנות שירות ל-14 לקוחות בלבד בכל העיר. מט״זית נוספת עובדת על בסיס שעות, מתקציב משרד הרווחה (סעיף מניעת התעללות) בעיקר עם זקנים בסיכון. כמו כן היא מרכזת קבוצות בתחום.
לדברי מנהלת המחלקה כ-250 מלקוחות המחלקה מוגדרים כזקנים בודדים בסיכון, ושילובם במערכת השירותים החברתיים העירוניים חשוב למעקב אחר מצבם ולמניעת התעללות והזנחה, כאשר המט״זית (בנוסף לעו״ס) מהווה עבורם מעין משפחה. אולם היקף המשרות המוקצות כיום למט״זיות רחוק מלענות לצרכים.

5.16.2 **המלצה**

מומלץ לבדוק את האפשרויות השונות במגמה להרחיב את היקף פעילות המט״זיות בעיר.

5.17 הפנייה (השמה) למסגרות ולתוכניות

אגפי הרווחה ברשויות המקומיות מטפלים בכל הקשור להוצאת הפנייה (השמה) למסגרות הבאות (בתחום הזקנים):

- בית אבות

- מרכז יום
- קהילה תומכת
- נופשון לזקן

הנפקת טופס הפנייה פירושה מימון העלות של המסגרת/תוכנית בשיעור של 75% משרד הרווחה ו-25% העירייה.

תהליך הוצאת ההשמה כולל שני חלקים (בהתאם לקריטריונים ולתנאים שקובע משרד הרווחה):

- "טופס החלטה" – החלטה מקצועית של האגף העירוני לגבי התאמת/זכאות למסגרת. כיום (מאז 2013) טופס ההחלטה משוגר ישירות ע"י העו"ס המטפל למשרד הרווחה (באמצעות המערכת הממוחשבת).
- "טופס השמה" - לאחר אישור משרד הרווחה האגף מכין "טופס השמה" ממוחשב (לאחר בדיקה כספית וחתימת מנהלת המחלקה) והטופס מועבר לחתימת גזבר העירייה. לאחר החתימה האגף שולח הטופס למסגרת/תוכנית (שחייבים לאשר קליטת המופנה) ולשלוח אישור למשרד הרווחה.

בעבר הטיפול בהחלטה/השמה בכל הארץ היה באמצעות טפסים ידניים ולא במערכת ממוחשבת.

בעת הביקורת, קיימות ברווחה ברמת-גן השמות לזקנים כדלהלן:

בתי אבות	73 - השמות
מרכזי יום	24 - השמות
קהילה תומכת -	340 - השמות
נופשון	4 - השמות

הביקורת בדקה תיקי השמה במחלקה, כדי לבדוק אם קיימים בהם המסמכים חתומים כנדרש:

<u>תיק מס' 1</u>: הפנייה למרכז יום. אישה ילידת 1928. טופס החלטה מ-19.11.14. טופס השמה 19.11.14. נמצאות חתימות כנדרש.

<u>תיק מס' 2</u>: הפנייה למרכז יום. גבר יליד 1938. טופס החלטה 15.2.14. טופס השמה 18.2.14. נמצאות חתימות כנדרש.

<u>תיק מס' 3</u>: הפנייה לנופשון. גבר יליד 1946. טופס החלטה 9.2.15. טופס השמה כנדרש. **חסרה חתימת מנהל המסגרת הקולטת.**

<u>תיק מס' 4</u>: הפנייה למרכז יום. אישה ילידת 1930. טופס החלטה אינו בתיק (החלטה מיום 28.8.14). טופס השמה מיום 1.9.14 – **חסרה חתימת מנהל המסגרת הקולטת**.

<u>תיק מס' 5</u>: הפנייה לבית אבות. אישה ילידת 1942. טפסים כנדרש (17.2.14), כולל החתימות הנדרשות.

<u>תיק מס' 6</u>: הפנייה לבית אבות. אישה ילידת 1934. החלטה 24.10.12. קיימות החתימות הנדרשות.

<u>תיק מס' 7</u>: הפנייה לבית אבות. אישה ילידת 1941 – השמה 25.11.14. קיימות החתימות הנדרשות.

5.18 <u>שמירה על החומר החסוי</u>

תיקי המטופלים ברווחה כוללים מידע רגיש וחסוי המכיל נתונים על מצבם האישי, הכלכלי, הבריאותי, הנפשי וכד'. הגעת המידע לידיעת מי שאינו מורשה לכך עלולה לפגוע בצנעת הפרט. משרד הרווחה קבע שורה של הנחיות לשמירה על החומר ואבטחת המידע – הן החומר במערכות המחשוב והן החומר בתיקים הפיזיים (תע"ס 1.25, 1.17, 1.24), שעיקרן:

- אין להשאיר חומר רגיש ללא השגחה.
- בטרם צאת העו"ס מחדרו, ינעל את כל התיקים במגירת ארון התיקים וישמור את המפתח במקום חסוי. עותקים של כל מפתחות מגירות התיקים ישמרו אצל מנהל המחלקה.
- ההרשאה לשימוש בכרטיס חכם במחשב הינה אישית. יש לשמור על הכרטיס ואין להעבירו לאף אדם לרבות לא את שם המשתמש והסיסמא.
- הרשאות לכניסה למערכת יינתנו בהתאם לתפקיד וסיסמאות הגישה הן אישיות.
- יש לגבות את המידע.

הביקורת בדקה את הנעשה בתחום זה במחלקה לרווחת הגימלאי:

בבדיקה בחדרי העבודה במחלקה, שנערכה בסיום יום העבודה, נמצא כי התיקים מועברים משולחנות העבודה לארונות – **אולם לארונות אין מנעולים.** דלתות החדר ננעלות. הארכיון במשרדי המחלקה סגור בדלת פלדלת/רב-בריח. דלת הכניסה הראשית לקומת המשרדים היא מזכוכית אולם חסומה בסורגי מתכת. קיימת מערכת אזעקה בכניסה.
בנוגע לשימוש בכרטיס החכם, (במערכת "מסר"), נמסר לביקורת ע"י מ"מ מנהל מח' משאבי אנוש, אירגון ומינהל באגף כי הם עורכים הדרכה ובקרה באופן שוטף בנושא זה, לרבות ריענון ההנחיות לעובדי האגף (במחלקה לרווחת הגמלאים מחזיקות בכרטיס 3 עובדות).

בתשובה לשאלת הביקורת האם עובדים נוהגים לקחת תיקים לביתם (לצורך השלמת העבודה או לאחר שהשתתפו בסוף יום העבודה בדיון מחוץ למשרד והתיק נשאר אצלם, וכד') מסרה מנהלת המחלקה כי ככלל לא מוצאים תיקים מהמחלקה שלא מוחזרים באותו יום (מקרים כאלו הם נדירים ביותר, לדבריה, ובנסיבות מיוחדות).

<u>המלצה</u>

להתקין אמצעים לנעילת מגירות הארונות בהם מאוחסנים התיקים.

5.19 <u>סביבת העבודה</u>

משרדי המחלקה לרווחת הגימלאי נמצאים בבניין נפרד מיחידות האגף האחרות. המשרדים שכורים ע"י העירייה והם בשטח קומת הקרקע של הבניין (בקומה גם 2 חדרים שבשימוש עמותת או"ר). כל קומת המחלקה עברה שיפוץ כללי כ-5 שנים לפני מועד הביקורת, שכלל התאמת המבנה והחלוקה הפנימית לצרכי המחלקה.

לרשות כל צוות (3 צוותים אזוריים וצוות חוק סיעוד), 3 חדרי עבודה (אחד לראש הצוות והשאר לעובדים האחרים), וכן קיימים חדרי מזכירות, חדר למנהלת המחלקה, אולם ישיבות גדול ובו ציוד אור-קולי מתקדם (משמש גם למפגשים כל-אגפיים), חדרי טיפולים, אולם ישיבות בגודל בינוני, שירותים, מטבחון, וכן ארכיון עם ציוד אכסון חדיש.

לרשות הלקוחות המגיעים למשרדי המחלקה כסאות ישיבה להמתנה וכן מתקן מים קרים.

שעות פעילות המחלקה זהות לשעות העבודה בכל האגף לשירותים חברתיים: א', ב', ה' 07.30-15.00, ב', ד' – 07.30-13.00, 16.00-19.00.

בכל שעות העבודה נמצא בכניסה מאבטח. ליד עמדתו נמצא לחצן ראשי לקריאת חירום למוקד הביטחון העירוני, למד"א, לכיבוי אש.

בכל שולחן של עובד קיים לחצן מצוקה המקושר למאבטח בכניסה (כשקריאה מופיעה גם על צג אלקטרוני התלוי מול עמדת המאבטח). קיימת יציאת חירום (בנוסף לכניסה הראשית) הפונה לחצר.

בתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי מקרי אלימות מצד לקוחות הם נדירים ביותר.

הביקורת מצאה כי המקום מסודר ונאה, עם ציוד חדיש יחסית – ומהווה סביבת עבודה איכותית הן לקהל הלקוחות המגיע והן לעובדי המחלקה.

5.20 <u>נהלים</u>

להכוונת עבודת המחלקה לרווחת הגימלאי קיים נוהל עירוני אחד ("השירות לקשיש לרווחת הגמלאי" מעודכן ל-14.1.2013). זאת בנוסף להוראות התע"ס השונות של משרד הרווחה שהן ההנחיות המקצועיות לטיפול השוטף.

הנוהל העירוני הנ"ל הוא כללי מאד ואינו מרחיב די במספר היבטים (בעיקר בנושאים אירגוניים- מינהליים שונים, לגבי חלק מתהליכי העבודה הפנים-מחלקתיים, ובנושאי פיקוח ובקרה).

להכוונת עבודת המחלקה למועדונים ותרבות הפנאי לאזרחים ותיקים קיים נוהל עירוני אולם, הוא כללי מאוד ואינו מתייחס להיבטי הניהול הכספי של המועדונים, לרבות בקרה.

<u>המלצה</u>

להכין נוהל מעודכן לכל אחת משתי המחלקות שיכלול בנוסף להיבטים המקצועיים גם נושאים אירגוניים-מינהליים, תהליכי עבודה פנים-מחלקתיים, פיקוח ובקרה.

מנהלת האגף מסרה בתגובה *כי הנהלים יבחנו במסגרת הבדיקות השנתיות שאגפי העיר עוברים בנושא, ויפורטו במידת הצורך.*

5.21 <u>תוכנית עבודה שנתית</u>

המחלקה לרווחת הגימלאי פרסמה תוכניות עבודה לשנים 2014 ו-2015, הכוללות: מטרות, יעדים, דרכי פעולה, גורם אחראי, תאריכי ביצוע, אבני דרך למעקב ומדדים להצלחה. עם זאת, לא נעשה בסוף השנה סיכום כתוב לאחר בדיקה האם היעדים הושגו, ואם לא – מהן הסיבות לכך.

<u>המלצת הביקורת</u>

לבדוק בסוף כל שנה את מידת ביצוע תוכנית העבודה, לתעד זאת בכתב, ובמקרים של אי-ביצוע להתייחס לגורמים לכך.

מנהלת האגף מסרה בתגובה *כי יערך מדי שנה מעקב על יישום תוכנית העבודה השנתית.*

6. סיכום

6.1 היקף אוכלוסיית האזרחים הותיקים בישראל נמצא במגמת עלייה (לפי התחזית בעוד 20 שנה שכבה זו תכפיל את עצמה) כשבעיר רמת-גן היקף אוכלוסייה זו כפול מהממוצע הארצי. האזרחים הותיקים כיום ניידים יותר, בעלי רמת השכלה גבוהה יותר, מצוידים ביכולות טכנולוגיות משופרות וצורכים יותר מתרבות הפנאי. לפיכך, יש להיערך כראוי למגמה זו במישור הממשלתי והמוניציפאלי כאחד.

בעיריית רמת-גן אין תוכנית להיערכות רב שנתית ולא גובשה מדיניות מקיפה בתחום זה.

6.2 לכלל אוכלוסיית האזרחים הותיקים בעיר מוצע באופן קבוע מגוון עשיר של מסגרות, פעילויות ותוכניות:

המחלקה לרווחת הגימלאי מספקת שירותים מקיפים ללקוחותיה, בהתאם להנחיות התע"ס. יחד עם זאת, בשל היקף כח האדם הקיים במחלקה לעומת כלל המטלות, עיקר הפעילות כיום הינה מתן שירות תגובתי למטופלים הקיימים ולפונים חדשים, תוך פעילות מעטה של איתור לקוחות והגעה אל אזרחים ותיקים שאינם מוכרים ואינם נמצאים כיום במערכת (שיתכן וזקוקים לסיוע).

המחלקה למועדונים ולתרבות הפנאי מציעה לכלל גמלאי העיר רשת מועדונים חברתיים בהיקף נרחב בכל רחבי העיר, בהם מוצעות פעילויות מגוונות ומעשירות. כמו כן, מרכזת המחלקה מגוון של שירותים ותוכניות עבור קהל האזרחים הותיקים בעיר.

* * *

הערות ראש העיר - פעילות העירייה בנושא אזרחים ותיקים

ממצאים עיקריים:

1. **סעיף 5.1 - תכנון רב שנתי בתחום האזרחים הותיקים**

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש צורך בהכנת תוכנית אב שמטרתה לייצר בסיס לגיבוש מדיניות פיתוח שירותים לאוכלוסיית האזרחים הותיקים, תוך שילוב צורכי אוכלוסייה זו בתוכנית המתאר היישובית ובתהליכי התכנון המקומי.

2. **סעיף 5.2 - יועץ לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים**

מקבלים את המלצת הביקורת, כי היועצת לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים תדווח מדי שנה על פעולותיה למועצת העיר ולציבור תושבי העיר, כנדרש על פי החוק.

3. **סעיף 5.5.3 - חשב לאגף לשירותים חברתיים**

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש צורך למנות חשב אגפי. העירייה אישרה משרה של חשב לאגף לשירותים חברתיים ומתנהל תהליך מינוי לחשב.

4. **סעיף 5.6 - שימוש במערכות מידע ככלי ניהולי**

מקבלים את המלצת הביקורת כי השימוש במערכות המידע הקיימות כיום באגף, בכל הנוגע להפקת נתונים וניתוחם, הכנת דוחות ניהוליים לבקרה ומעקב אינו מתאים לעבודה בסביבה טכנולוגית מתקדמת. במסגרת החתימה של העירייה על ההסכם ליישום הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, משרד הרווחה מתחייב לפתח את כל נושא ניהול הידע ולמידה אירגונית בהתאמה לצרכי המחלקה. נושא התחזוקה השוטפת של החברה לאוטומציה למערכת הקיימת באגף יבדק למול אגף מערכות מידע.
כמו כן, העירייה תבחן את האפשרות להוציא את רכז תחום המחשוב באגף להשתלמות והדרכה מקצועית בתחום.

5. **סעיף 5.8.2 - חוק סיעוד ברווחה ברמת-גן**

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש צורך בכלי מסודר לריכוז הנתונים בכל הנוגע למועדי הביקורים אצל לקוחות האגף, וניהול הביקורים. החל מחודש ספטמבר 2015 הוכנה מערכת סיעודית ישירה המחברת את הביטוח הלאומי ואת אגף הרווחה. בחודשים הקרובים תורחב המערכת גם לביקורי בית ויוחל בתהליך הטמעה. התהליך יסתיים בסוף שנת 2016.

6. **סעיף 5.10.2 - מרכזי היום ברמת-גן**

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש לעדכן את החוזים בין העירייה ובין מפעיל מרכזי היום, עמותת "או"ר", ולכלול בהם את המחויבות לפעילות המקצועית ולשירותים שצריכים להינתן בכל מרכז יום. הנושא הועבר לטיפול השירות המשפטי.

7. **סעיף 5.11.2 -קהילה תומכת ברמת-גן**

מקבלים את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

8. **סעיף 5.14.2 - המועדונים ברמת-גן**

מקבלים את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן באופן חלקי - מועדון קריניצי נסגר במיקומו הנוכחי ופעילותו הועתקה לבית האזרח וכן מחפשים מקום חלופי לחברי מועדון שקד ברח' הרואה 121.

9. **<u>סעיף 5.15.2 - הסיוע החומרי לזקנים ברמת-גן</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש לרכז באופן שוטף נתונים מעודכנים לגבי מספר האנשים שקיבלו סיוע חומרי בתקופה מסויימת. בנושא הסיוע מ"הקרן לידידות" הליקוי תוקן.

10. **<u>סעיף 5.16 - מט"זיות</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת. נוספה מט"זית אחת ומתכננים להוסיף מט"זית נוספת לנושא ניצולי השואה.

11. **<u>סעיף 5.18 - שמירה על חומר חסוי</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת להתקין אמצעים לנעילת הארונות בהם מאוחסנים תיקי המטופלים. הליקוי תוקן.

12. **<u>סעיף 5.20 - נהלים</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת. נושא הנהלים יבחן ובמידת הצורך יכתבו נהלים במסגרת תקן הISO.

13. **<u>סעיף 5.21 - תוכנית עבודה שנתית</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת. מדי שנה יערך מעקב על יישום תוכנית העבודה השנתית.

ביקורת סוגיות
בעמותת "עלה"

ביקורת סוגיות בעמותת "עלה"

1. מבוא

עמותת עלה לרווחת הילד, הנוער והקהילה ברמת-גן, נרשמה ברשם העמותות בפברואר 1984 והחלה בפעילותה באוקטובר 1985 (להלן: "העמותה").
העמותה עוסקת בהפעלת מערך שירותים לילדים, נוער ומשפחות, נכים ונזקקים מגיל לידה ועד בגרות, הפונים לאגף לשירותים חברתיים (להלן: "האגף") של העירייה במטרה לסייע ברמת הפרט והמשפחה בקהילה.
תקציב העמותה לשנת 2014 - 19,700 אלפי ₪ והתבסס בעיקרו על כספים המתקבלים מעיריית רמת-גן וממשרד הרווחה.

2. מטרת הביקורת

מטרות הביקורת לבחון את פעילות העמותה מההיבטים הבאים:

- תקציב העמותה
- אופן ההתחשבנות של העמותה עם העירייה
- פיקוח העירייה על העמותה
- פעילות העמותה
- בחינת מדיניות הרכש בעמותה

3. מתודולוגיה

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם יו"ר העמותה, מנהלת העמותה ומנהלת האגף לשירותים חברתיים. הביקורת הסתמכה על המסמכים הבאים:

- דו"חות כספיים לשנים 2011-2014.
- דו"ח ביקורת התנהלות כספית ומינהל תקין בתאגיד לשנת 2012.
- תלושי שכר של עובדי העמותה לחודש יולי 2015.
- תקנון העמותה.
- הצעות מחיר שהוגשו לעמותה בשנת 2015.
- מכרזים של העמותה בשנת 2015.

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

הביקורת מודה ליו"ר העמותה, למנהלת העמותה, למנהלת האגף לשירותים חברתיים ולאחרים על שיתוף הפעולה.

תגובת הנהלת העמותה שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

4. תמצית הממצאים

4.1. אין חלוקת תפקידים ברורה וחד משמעית בין הנושאים בהם מטפלת העמותה ובין אלו אשר האגף לשירותים חברתיים אחראי עליהם, מלבד נושא הקשישים הנמצא בטיפול האגף בלבד (5.6.2).

4.2. בכל שנה מגישה העמותה מסמכים במסגרת בקשה לקבלת תמיכה וזאת על אף היותה עמותה עירונית אשר מתוקצבת בתקציב העירייה ואינה נכללת בגופים אשר מקבלים תמיכה מהעירייה (5.1.1).

4.3. לא קיים הסכם בין העמותה ובין העירייה המגדיר מהם הוצאות התקורה עבור כל אחד מסעיפי התקציב של העמותה (5.2.1.1).

4.4. בשנת 2015 במסגרת העמותה נערכה תחרות "מיזם עיר חכמה" אשר מטרתה לחזק את מעמדה של רמת-גן כפורצת דרך בתחום ההיי-טק בכלל ותחום העיר החכמה בפרט. בהתאם לכרטסת ההוצאות של מיזם זה עולה כי עלות המיזם הייתה 481,799 ₪. יש מקום לבחון האם המטרה תואמת את הוראות תקנון העמותה (5.6.3).

4.5. לא מועבר לגזברות העירייה דו"ח רבעוני המפרט את התקציב מול ביצוע של העמותה (5.3.2).

4.6. בהתאם לדו"ח הכספי של העמותה לשנת 2014 נמצא כי קיים עודף תקציבי בסך של 1,876,051 ₪ (5.3.3).

4.7. על אף שאחת הסיבות להקמת העמותה הייתה האפשרות לקבלת תרומות, בשנת 2014 התקבלו תרומות בסך 89,480 ₪ המהוות 0.45% בלבד מכלל תקציב העמותה (5.6.1).

4.8. מהביקורת עולה כי מרבית המרכזים אותם הקימה העמותה אינם מרכזים אשר הוקמו לפעילות זמנית או נקודתית, והם פועלים מזה זמן רב ומופעלים על ידי העמותה (5.6.4).

4.9. מהביקורת עולה כי חסרים בעמותה נהלים כגון נהלים לאישור ותשלום משכורות, נהלים בנושא דיווח נוכחות של עובדים, נוהל עזיבת עובד (5.5.1).

4.10. נמצאו שני ספקים אשר בהתאם לכרטיס הספק שלהם גובה ההתקשרות עמם גבוה מהסכום הדרוש לעריכת מכרז ולמרות זאת לא נערך מכרז בעניינם אלא התקבלו 3 הצעות מחיר (5.9.1.1.1, 5.9.1.1.2).

4.11. נמצא ספק אשר התקבל במכרז אך הביקורת לא קיבלה לידיה את החלטת העמותה בדבר בחירתו (5.9.1.1.3).

4.12. על אף בקשת הביקורת לא התקבלו רשימות נותני השירות המאושרות (5.9.2.1).

4.13. מהביקורת עולה כי אין בעמותה טופס בקשה להצעת מחיר וכי כל ספק שולח הצעת מחיר שונה. במצב דברים זה לא ניתן לערוך השוואה מדויקת והוגנת של הצעות המחיר שהתקבלו (5.9.2.2).

4.14. נמצאו 3 ספקים אשר לא נערכו בעניינם הצעות מחיר עקב טענת מנהלת העמותה להיותם נותני שירותים ייחודים אשר לא מחייבים קבלת הצעות מחיר (5.9.2.3.1.1).

4.15. נמצאו 2 ספקים אשר לא נערכו בעניינם הצעות מחיר עקב טענת מנהלת העמותה כי הנם עצמאיים (5.9.2.3.1.2).

4.16. נמצא ספק אשר בניגוד לנוהל הרכש של העמותה התקבלו בעניינו 2 הצעות מחיר ולא 3 כנדרש (5.9.2.3.1.3).

4.17. על אף דרישת הביקורת לא התקבלו הצעות מחיר בנוגע לספק אחד (5.9.2.3.1.4).

4.18. נמצא ספק אשר לא נערכו הצעות מחיר בעניינו כיוון שהעמותה נתנה עדיפות לשיקולי מיקום (5.9.2.3.2.3).

5. פירוט הממצאים

5.1 עמותה עירונית

רשות מקומית המבקשת להקים עמותה עירונית בתחומה או להסדיר מעמדה של עמותה קיימת תגיש בקשה לאגף תאגידים עירוניים במשרד הפנים ולממונה על המחוז בהתאם להוראות המפורטות ב"נוהל אסדרת עמותה עירונית" של משרד הפנים.
צו העיריות (הקמת תאגידים), תש"ם – 1980, קובע כי לא תייסד רשות מקומית חברה, חברת בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת, לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת הרשות המקומית ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע.
עמותת עלה שינתה את התקנון שלה באופן המתבקש על מנת להפוך לעמותה עירונית ובשנת 2014 קבלה את אישור משרד הפנים על שינוי התקנון.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.1.1 מהביקורת עולה כי בכל שנה מגישה העמותה מסמכים במסגרת בקשה לקבלת תמיכה וזאת על אף היותה עמותה עירונית אשר מתוקצבת בתקציב העירייה ואינה נכללת בגופים אשר מקבלים תמיכה מהעירייה. הגשת מסמכים במסגרת בקשה לקבלת תמיכה דורשת מהעמותה איסוף מסמכים והגשתם לגזברות העירייה לשם בדיקה וכל זאת שלא לצורך שכן העמותה אינה נכללת כלל בגופים הנתמכים על ידי העירייה אלא, כאמור, מתוקצבת על ידה.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"הגשת המסמכים לעירייה עומדת בהתאם לדרישות העירייה".*

התייחסות הביקורת לתגובת הנהלת העמותה: הביקורת סבורה כי אין מקום לדרוש מהעמותה הגשת מסמכים במסגרת בקשה לקבלת תמיכה שכן עמותה זו אינה נתמכת על ידי העירייה אלא מתוקצבת על ידה.

5.2 תקציב העמותה

להלן נתוני הכנסות העמותה בשנים 2011-2014 בהתאם לדו"חות הכספיים לשנים 2012, 2014:

תיאור ההכנסה	סך ההכנסה ב- 2011 (₪)	סך ההכנסה ב- 2012 (₪)	סך ההכנסה ב- 2013 (₪)	סך ההכנסה ב- 2014 (₪)
תקציב העירייה	9,890,704	11,869,574	13,058,920	13,994,978
תקציב משרד הרווחה	3,184,265	3,899,590	3,907,300	4,388,326
תקציב משרד הקליטה	33,600	25,717	29,185	39,035
הכנסות עצמיות (1)*	787,274	957,719	919,779	1,188,513
הכנסות מתרומות	180,696	97,562	98,872	89,480
סה"כ	14,076,539	16,850,162	18,014,056	19,700,332

(1) כולל תרומות הנמוכות מ-20,000 ₪ כל אחת.

(*) הכנסה זו בעיקרה ממרכזי הגיל הרך. בשל העברת המרכזים ב-2016 למפעלי בית עמנואל צפויה הכנסה זו לרדת באופן משמעותי.

תקציב העירייה בנושא שירותים חברתיים מכיל עשרות סעיפים כאשר חלקם מבוצעים באמצעות העמותה. מנהלת העמותה מגישה לאגף לשירותים חברתיים תקציב נדרש לפעילות העבודה בשנה העוקבת. **בקשת תקצוב זו כוללת בעיקר מימון כוח-אדם**, פעילויות שהעמותה מבצעת, הסעות, כיבוד וכן 5% בגין תקורה. התקורה מתייחסת לשירותי משרד והוצאות חשמל, מים ועוד. התקצוב החודשי המועבר לעמותה לשם ביצוע הפעילויות הנו 1/12 מהתקציב השנתי.

5.2.1 הוצאות תקורה

מעיון בתקציב העירייה לשנת 2014 נמצא כי העירייה העבירה לעמותה 144,000 ₪ להוצאות תקורה באופן ישיר ובנוסף, לדברי מנהלת העמותה, מנוצל מכל סעיף תקציבי כ- 5% עבור הוצאות תקורה.

מנתוני הדו"ח הכספי לשנת 2014 עולה כי הוצאות התקורה לשנת 2014 עמדו על 396,490₪.

להלן פירוט ההוצאות:

תיאור הוצאות התקורה	סך ההוצאה ב- ₪
הנהלת חשבונות וביקורת	114,111
משרדיות	157,375
הוצאות אחרות, נטו	98,976
משפטיות ואגרות	26,028
סה"כ	396,490

ממצאי הביקורת

5.2.1.1 מהביקורת עולה כי לא קיים הסכם בין העמותה ובין העירייה המגדיר מהם הוצאות התקורה עבור כל אחד מסעיפי התקציב. לדוגמא סעיפים בהם מבוצעת פעילות על ידי כוח-אדם של העמותה כגון סעיף תקציבי 1847300781 (טיפול בסמים), 1843500783 (אוטיזם) לעומת סעיפים בהם מתקיימת פעילות מטעם העמותה כגון סעיף תקציבי 1847100782 (דירת מעבר לנערות), 1841000760 (שמירה).

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"המועצה והנהלת העיר מאשרים יחד מידי שנה את הדו"ח הכספי של העמותה ובו מוצגת גובה התקורה העומדת על 5%, כמו כן עומדת בהוראות החשב הכללי של משרד האוצר בדבר הוצאות הנהלה וכלליות ובהתאם לתקציב העמותה העולה על 10 מיליון ₪ לפיו השיעור המרבי הוא 22%".*

התייחסות הביקורת לתגובת הנהלת העמותה: הביקורת סבורה כי אישור תקציב העמותה על ידי המועצה והנהלת העיר אינו מייתר את הצורך בעריכת הסכם בין העירייה לעמותה בדבר הוצאות התקורה של העמותה בהתייחס לסעיפים תקציביים שונים.

המלצת הביקורת

5.2.1.2 הביקורת סבורה כי יש לעגן במסמך כתוב את עובדת הוספת 5% בגין תקורה לכל סעיף תקציבי אותו מבקשת מנהלת העמותה ולערוך הבחנה בין סעיפים המתייחסים לכוח-אדם ובין סעיפים המתייחסים לפעילות בלבד.

5.3 התחשבנות עם העירייה

מנתוני הדו"ח הכספי של העמותה לשנת 2014 עולה כי עיריית רמת-גן העבירה לעמותה 13,994,978 ₪ לפעילות השוטפת וזאת מלבד הכנסות שהועברו דרך העירייה ממשרד הרווחה בסך 4,388,326 ₪ ותקציב משרד הקליטה בסך 39,035 ₪ המועברים גם הם דרך העירייה לעמותה. אופן ההתחשבנות בין העירייה לעמותה מתבצע בשתי דרכים:

- פעילויות במימון בלעדי של העירייה – העירייה מעבירה לעמותה את מלוא התשלום בגין פעילויות אלה.
- פעילויות במימון משרד הרווחה והעירייה – העירייה מקבלת ממשרד הרווחה מימון בגובה של 75% מסך פעילויות אלה, משלימה 25% נוספים ומעבירה לעמותה את מלוא התשלום. הכנסות אלו נרשמות בעמותה כ- 75% כהכנסה ממשרד הרווחה ו- 25% כהכנסה מהעירייה.

ממצאי הביקורת

5.3.1 הביקורת ביקשה לבחון האם כלל הפעילות שהוקצתה לעמותה מהעירייה אכן בוצעה, זאת נוכח העובדה כי אופן התקצוב הוא תקצוב חודשי ללא קשר לביצוע בפועל. לשם כך נתבקש דו"ח תקציב מול ביצוע של העמותה, עם זאת על אף בקשת הביקורת נתונים אלו לא נתקבלו.

5.3.2 מהביקורת עולה כי לא מועבר לגזברות העירייה דו"ח רבעוני המפרט את התקציב מול ביצוע של העמותה, זאת לשם בחינה האם אכן מבוצע ניצול תקציבי של העמותה טרם ביצוע העברה בחודש העוקב.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"הנהלת העמותה מתכנסת אחת לרבעון לדיון בדו"ח הרבעוני המציג את התקציב מול ביצוע לכל תקופה, ועד המנהל של העמותה מורכב משני חברי הנהלת העיר ושלושה עובדי עירייה בכירים".*

התייחסות הביקורת לתגובת הנהלת העמותה: הביקורת סבורה כי יש צורך בגורם מגזברות העירייה אשר ייתן את דעתו המקצועית על הדו"חות הרבעוניים של העמותה לשם בחינת הניצול התקציבי וזאת טרם העברת תקציב נוסף לעמותה.

5.3.3 בהתאם לדו"ח הכספי של העמותה לשנת 2014 נמצא כי קיים עודף תקציבי בסך של 1,876,051 ₪. לדברי מנהלת האגף, יש צורך בעודף תקציבי בסך גובה תשלום המשכורות החודשי בעמותה העומד על 1.5 מיליון ₪.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"העודף הקיים בעמותה נמצא בטיפול הנהלת העמותה אשר בימים אלו מתמודדת עם מציאת פתרונות, בשנת התקציב הנוכחית הצפי היא שיתרת העודף תנוצל".*

המלצות הביקורת

5.3.4 הביקורת סבורה כי היות והתקציב לעמותה מועבר באופן שוטף ללא תלות בביצוע, יש מקום לפיקוח גזברות העירייה בנוסף לפיקוח המקצועי המתבצע באגף.

5.3.5 לאור העודף התקציבי הקיים בעמותה, הביקורת סבורה כי על גזברות העירייה לבחון את גובה התקציב המועבר לעמותה מדי שנה טרם אישור הסעיפים התקציביים הרלוונטיים לעמותה.

5.4 פיקוח העירייה על העמותה

לנוכח העובדה כי העמותה מתבססת בעיקר על תקצוב העירייה, הביקורת ביקשה לבחון מהו הפיקוח המתבצע בעירייה על פעילויות העמותה ועל הניצול התקציבי המועבר על ידי העירייה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.4.1 משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים נמסר כי הפיקוח על פעילויות העמותה מתבצע במספר אופנים:

- מנהלת האגף מבצעת פגישות עבודה קבועות אחת לחודש עם מנהלת העמותה בנוגע לפעילות העמותה.
- תכניות העבודה בנושאים השונים שבאחריות העמותה וכן התקציב לפעילויות אשר מבצעת העמותה, נקבעים בשיתוף פעולה עם האגף. מנהלת העמותה נפגשת עם מנהלי המחלקות ומנהלי היחידות באגף ויחד נקבע התקציב.
- כל רבעון נעשה מעקב תקציבי על מנת לוודא היכן קיים עודף תקציבי והיכן קיים חוסר וזאת לשם ניהול התקציב בהתאם.
- ההחלטות המקצועיות בכל תחומי פעילות העמותה מתקבלות באגף לשירותים חברתיים בלבד.
- מנהלי המחלקות והיחידות באגף מעורבים בבחירת כוח-אדם חדש לעמותה לפי תחומם.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"האגף לשירותים חברתיים באמצעות מנהליו הבכירים אחראים על תכניות העבודה ומעורבים במימושם לרבות גיוס כוח-אדם ליישום תכניות אלו".*

5.5 נהלי עמותה

לעמותה מספר נהלים בתחומים שונים:

- נוהל קליטת עובד חדש
- נוהל הארכת שירות מעבר לגיל פרישה
- נוהל קופה קטנה
- נוהל מכרזים ורכש

ממצאי הביקורת

5.5.1 מהביקורת עולה כי הנהלים המצויים בעמותה מפורטים ונוגעים במרבית הסוגיות בעניינם. עם זאת חסרים בעמותה נהלים נוספים כגון:

- נהלים לאישור ותשלום משכורות
- נהלים בנושא דיווח נוכחות של עובדים
- נוהל עזיבת עובד

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"בשנה האחרונה בוצע שינוי ארגוני בעמותה והתווספו שני תקנים בנושא ריכוז כוח-אדם ורכש, בשנה האחרונה אושרו נהלים חדשים ואנו עדיין בעיצומו של תהליך ונמצאים לקראת כתיבת נהלים נוספים כפי שציינתם".*

המלצת הביקורת

5.5.2 הביקורת ממליצה על כתיבת נהלים בכלל נושאי הפעילות. נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות ובקרה על הבקרה. כמו כן, נהלים כתובים חיוניים לניהול השוטף, מאפשרים לשמר ולנהל את הידע הארגוני בקלות, לייעל את תהליך העבודה בעמותה ולהנחות עובדים חדשים אודות כללי העבודה בעמותה.

5.6 פעילויות העמותה

כאמור, העמותה החלה את פעילותה בחודש אוקטובר 1985.

היוזמים להקמת העמותה הינם האגף לשירותים חברתיים בעיריית רמת-גן וקבוצת אנשי ציבור ומתנדבים שראו חשיבות רבה בפעילות העמותה.

בהתאם לתקנון העמותה פעילויות העמותה יכללו בין היתר, הקמת מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, הענקת מסגרת תומכת באמצעות הקמת והפעלת מועדונים המהווים מסגרת טיפול יומית לאוכלוסייה המתקשה בתפקוד חיי המשפחה, החברה, הלימודים והעבודה, לרבות הגשת עזרה לנערים ונערות בסיכון, הקמת מרכזים לגיל הרך, תמיכה באימהות חד הוריות, סיוע בשיקום אסירים, הפעלת והקמת חנויות רווחה והענקת מלגות.

ממצאי הביקורת

5.6.1 משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים נמסר כי אחת הסיבות להקמת העמותה לפני למעלה מ- 20 שנה הייתה האפשרות לקבלת תרומות. יצוין כי בשנת 2014 התקבלו תרומות בסך 89,480 ₪ המהוות 0.45% בלבד מכלל תקציב העמותה.

הנהלת *העמותה מסרה בתגובה: "בנוסף לסיבות אודות הקמת העמותה ובהתאם לתקנון העמותה, סיבה נוספת היא קבלת תרומות, העמותה עושה כל שביכולתה להגדיל את היקף התרומות ולפיכך נערכת לתוכניות פעולה, כמו: החלפת לוגו העמותה, סרט תדמית לעמותה וכדומה".*

5.6.2 משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת העמותה נמסר כי אין חלוקת תפקידים ברורה וחד משמעית בין הנושאים בהם מטפלת העמותה ובין אלו אשר האגף לשירותים החברתיים אחראי עליהם, מלבד נושא הקשישים הנמצא בטיפול האגף בלבד.
לדבריה, העמותה משמשת כזרוע ביצועית של העירייה בהתאם לצרכי האגף לשירותים החברתיים ותושבי העיר ופעילויות העמותה נגזרות מסעיפי התקציב העירוניים בלבד.
נכון ל- 20/4/16, בעמותה מועסקים 111 עובדים ב- 78 תקנים.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"קיימת חלוקת תפקידים ברורה בין העירייה לעמותה, לפיה העמותה מספקת שירותים אדמיניסטרטיביים לאגף לשירותים חברתיים ובכללם רכש, כוח-אדם, הנהלת חשבונות וכדומה, כשהאגף באמצעות מנהליו המקצועיים, אחראי על הפעילות המקצועית של המסגרות והפרויקטים. כמו כן במקביל לפעילות האגף העמותה מפעילה מספר פרויקטים קהילתיים".*

התייחסות הביקורת לתגובת הנהלת העמותה: הביקורת סבורה כי יש לעגן את חלוקת התפקידים בין העירייה לעמותה בכתב, שכן כפי שניתן לראות בסעיף 5.6.3 לדו"ח הביקורת ובהתייחסות הנהלת העמותה לממצא זה, לא מדובר רק במתן שירותים אדמיניסטרטיביים אלא גם בפעולות יזומות.

5.6.3 בשנת 2015 נערכה במסגרת העמותה תחרות "מיזם עיר חכמה" אשר מטרתה לחזק את מעמדה של רמת-גן כפורצת דרך בתחום ההיי-טק בכלל ותחום העיר החכמה בפרט. בהתאם לכרטסת ההוצאות של מיזם זה עולה כי עלות המיזם הייתה 481,799 ₪. הביקורת סבורה כי יש מקום לבחון האם המטרה תואמת את הוראות תקנון העמותה.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"אחת ממטרותיה העיקריות של "מיזם עיר חכמה" היא לשפר את איכות חייהם של תושבי ר"ג, התואם את תקנון העמותה לפי סעיף 4.4 הקובע שניתן לקיים פעולות עירוניות וקהילתיות לרווחת האוכלוסייה בעיר, וסעיף 4.9 הקובע כי ניתן לבצע פעולות בתחום רווחת הקהילה על ידי תכניות, הדרכה, ימי עיון, סדנאות, סמינרים ותכניות השתלמות".*

5.6.4 מהביקורת עולה כי מרבית המרכזים אותם הקימה העמותה אינם מרכזים אשר הוקמו לפעילות זמנית או נקודתית, והם פועלים מזה זמן רב ומופעלים על ידי העמותה. לדוגמא:

- התחנה ליעוץ נישואין וחיי המשפחה - הוקמה ב-1/1980 ופעילות העמותה בתחנה החלה בשנת 1985.
- בית חם לנערה - 2/2005.
- מסגרת תומכת למתבגרים צעירים נווה יהושע - 6/2002.
- מסגרת תומכת למתבגרים צעירים צפון העיר - 6/2004.
- מועדון רעות - 1/2008.
- מרכז משפחה - 5/14.
- מרכז מתבגרים הורים - 6/11.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"בהתאם לתקנון העמותה, אין מניעה ליזום ולהפעיל פרויקטים לרווחת הילד והנוער והקהילה ברמת-גן".*

המלצות הביקורת

5.6.5 הביקורת ממליצה לערוך מסמך המגדיר מהם התחומים אשר עליהם אחראית העמותה ומהם התחומים אשר באחריות האגף לשירותים חברתיים.

5.6.6 הביקורת ממליצה על קיום דיון בהנהלת העירייה על מנת לקבוע אלו פעילויות יכולה העמותה לבצע.

5.7 המרכז לגיל הרך

העמותה הפעילה שני מרכזים לגיל הרך, ברמת שקמה וברמת עמידר.

התקצוב הנדרש בשנת 2015 למרכזים הנ"ל היה:

- מרכז עירוני לגיל הרך שקמה – 1,770,000 ₪.
- מרכז עירוני לגיל הרך עמידר – 2,460,000 ₪.

המרכזים הוקמו במטרה לקדם את ילדי השכונות בארבעה תחומי התפתחות: התחום הפיזי הכולל גם התפתחות מוטורית, התחום השכלי הכולל גם התפתחות שפה, התחום הרגשי והתחום החברתי.

בינואר 2016 הועברו שני מרכזי הגיל הרך לרשות מפעלי בית עמנואל וזאת עקב הרחבת חוק חינוך חובה חינם לגילאי 4-3 והעברת האחריות על מרבית התחומים המטופלים במרכזי הגיל הרך לידי אגף החינוך. מרכזי הגיל הרך עוסקים בעיקר בתחום החינוכי ולמפעלי בית עמנואל יש יותר כלים לנהל אותם מהפן הטכני. עם זאת, אחת לחודשיים מתכנסת ועדת היגוי בה יושבים נציגים של מחלקת הבריאות, האגף לשירותים חברתיים ואגף החינוך ומקבלים החלטות לגבי הפעילות במרכזים.

5.8 מבקר פנימי

ביום 6.2.2015 נכנס לתוקפו תיקון 14 לחוק העמותות, תש"ם-1980, לפיו עמותות בעלות מחזור כספי העולה על 10 מיליון ₪ מחויבות במינוי מבקר פנימי, על פי סעיף 30א לחוק העמותות, תש"ם-1980. ביום 23.6.2015 מינתה האסיפה הכללית של העמותה מבקר לעמותה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.8.1 מינוי המבקר הפנימי התבצע ביום 23.6.2015 כארבעה חודשים לאחר שנכנס התיקון לתוקף והעמותה חויבה במינוי מבקר פנימי (6.2.2015).

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"מינוי מבקר פנימי לעמותה התבצע עם התכנסותה הראשונה של האסיפה הכללית, שהתקיימה בתאריך 23.6.15".*

5.8.2 עד למועד עריכת הביקורת (2/2016) לא התקבל בעמותה דו"ח ביקורת מטעם המבקר וזאת חרף העובדה כי בהתאם לנאמר באסיפה היה עליו להגיש שני דו"חות במהלך השנה.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"דו"ח מבקר פנימי התקבל בימים אלו בעמותה. דו"ח נוסף צפוי להתקבל לקראת סוף שנת 2016".*

5.9 התקשרות עם ספקים

התקשרות עם ספקים בעמותה מעוגנת בנוהל הסדרי מכרזים וקניות של העמותה (להלן: "נוהל רכש") המפרט מהו אופן ההתקשרות וכיצד על העמותה לפעול בבחירת ספק מתאים.
בהתאם לנוהל זה פועלת ועדת מכרזים ורכישות אשר כוללת את מנהלת העמותה, יו"ר העמותה, מנהלת האגף לשירותים חברתיים ומנהל הרכש.
הנוהל מציין כי רכישת טובין או התקשרות למתן שירותים העולים על 100,000 ₪ יתבצעו באמצעות מכרז, ואילו רכישות או התקשרויות למתן שירותים חד פעמיים או מתמשכים לשנת התקציב בסך 5,000-99,900 ₪ יתבצעו באמצעות הצעות מחיר.
נוהל זה אף מחמיר מהאמור בתקנה 3(3) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג – 1993, הפוטרת ממכרז חוזים אשר ערכם אינו עולה על 140,200 ₪ (נכון ליום 15.2.16). להלן התנאים לעריכת מכרז והצעות מחיר כפי שמפורטים בנוהל הרכש:

5.9.1 מכרזים

- מסמכי מכרז יכללו תכניות, מפרטים טכניים רשימת כמויות, דוגמת חוזה התקשרות שיעשה ע"י יועץ המומחה בתחום המכרז.
- את המכרז יש לפרסם כמקובל ברשויות המקומיות וכן משלוח חומר המכרז לשלושה גורמים המתמחים בתחום נושא המכרז לשם אבטחת קבלת הצעות.
- יש לקבוע מועד להגשת ההצעות ולקבוע תיבה נעולה לקבלת הצעות, ולדרוש מתן ערבות בנקאית בגובה 10% מהיקף ההצעה.
- חומר המכרז שהתקבל יועבר למנהל הרכש ויחד עם אחד מחברי ועדת המכרזים הנוגע לנושא המכרז יעשו את הבדיקות המתאימות שכל נתוני ההצעה תואמים את רשימות מפרטי וכמויות המופעים בטופסי המכרז את התוכניות כמו כן בדיקות כפל וסיכומים של כל ההצעות, יכין טבלת השוואה והמלצות שיובאו לוועדת המכרזים כולל בדיקת יכולתו של המציע שצרכה במכרז יכולת עמידתו בדרישת המכרז וניסיונו.
- ועדת המכרזים תקיים דיון בממצאים ותגבש את עמדתה. ההחלטות יעשו ברוב דעות של ועדת המכרזים.
- עם קבלת ההחלטה יוכן הסכם התקשרות ומתן הנחיות למנהל הרכש לפעול להתקשרות וביצועה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

5.9.1.1 הביקורת בחנה את כרטיס הספקים של העמותה וביקשה לקבל את טפסי המכרזים לספקים הבאים:

5.9.1.1.1 **שיווק** - סכום כרטיס הספק עומד על 168,185 ₪ כולל מע"מ לא התקבל מכרז בעניין זה אלא 3 הצעות מחיר. □

5.9.1.1.2 **אספקת ספרים** - מעיון בכרטיס הספק נמצא כי גובה ההתקשרות עם ספק זה הנו 127,520 ₪ כולל מע"מ. הביקורת ביקשה לקבל את המכרז שבו נבחר ספק זה אך קבלה הזמנה להציע הצעות מחיר ולא מכרז וזאת חרף העובדה כי עלות ההתקשרות הנה גבוה מהדרוש לקיום מכרז (99,990 ₪).

הנהלת העמותה מסרה בתגובה : *"נוהל המכרזים צמוד לתעריפים של משרד הפנים, המתעדכנים מידי שנה בחוזרי מנכ"ל".*

התייחסות הביקורת לתגובת הנהלת העמותה: בהתאם לנוהל הסדרי מכרזים וקניות שהועבר ע"י מנהלת העמותה לביקורת ומצורף כנספח א', סכום כרטיס הספק מחייב עריכת מכרז.

5.9.1.1.3 **אספקת חבילות מזון** - הביקורת קבלה לידיה את מכרז מספר 2/15 של העמותה אשר נערך בנושא אספקת חבילות מזון ומוצרי צריכה לנזקקים. עם זאת, הביקורת לא קבלה את החלטת העמותה בדבר זכיית הספק.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"לפני מספר חודשים נערך מכרז לאספקת מזון בו ניגש מציע אחד בלבד, בזמן הקרוב אנו נערכים לפרסום מכרז חדש לחנות המזון".*

התייחסות הביקורת לתגובת הנהלת העמותה: העובדה כי למכרז ניגש מציע אחד בלבד אינה מייתרת את החובה להכריז על הזוכה במכרז וכן על השיקולים לבחירתו.

המלצת הביקורת

5.9.1.2 יש להקפיד על עריכת מכרז במקרים בהם סכום ההתקשרות גבוה מ- 99,900 ₪ כפי שמצוין בנוהל הרכש של העמותה או להתאים את סכומי ההתקשרות בנוהל לחוק חובת המכרזים.

5.9.2 **רכישות והתקשרויות באמצעות קבלת הצעות**

- רכישות והתקשרויות חד פעמית או לתקופה של שנה בהיקפים שבין 5,000 ₪ ועד 99,900 ₪ תיעשה ע"י קבלת שלוש הצעות מספקים או נותני שירותים באמצעות מנהל הרכש בלבד ומתוך רשימת נותני השירות המאושרת.
- **רשימת נותני השירות המאושרת-** מנהל הרכש יפנה ל- 10 ספקים בכל תחום (ציוד משרדי, תיירות, אחזקה, מזון, דפוס, מחשוב, מוצרי חשמל וכדומה) על מנת להרכיב רשימת נותני שירות מאושרת בהתאם לתנאים הנדרשים (תנאי תשלום, מועד הספקה, איכות השירות וכדומה).
- רשימת נותני השירות המאושרת תתעדכן אחת לשנה.
- על הרשימה לכלול לפחות 5 נותני שירות מכל תחום.
- מנהל הרכש והגורם המעוניין בטובין או בשירותים המבוקשים יכינו מפרטים טכניים, רשימת כמויות ופרטים בקשר להתקשרות חד פעמיים או מתמשכים.
- מנהל הרכש יפנה לפחות לשלושה ספקים ו/או נותני שירותים מתוך רשימת נותני השירות המאושרת. לקבלת הצעותיהם כל הספקים ונותני השירותים יקבלו מפרטים טכניים ורשימת כמויות אחידות כך שההצעות יהיו בדיוק לדרישות הן למפרטים והן לכמויות.
- ההצעות יוגשו בכתב ע"י המציע כשהן חתומות או במייל אך ניתן לזהות את המציע.
- מנהל הרכש יחד עם הגורם המקצועי המזמין יבחרו את ההצעה המתאימה ביותר בהתאם לקריטריונים הבאים: 50% מחיר ההצעה, 50% איכות השירות/המוצר.

ממצאי הביקורת

5.9.2.1 על אף בקשת הביקורת לא התקבלו רשימות נותני השירות המאושרות.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"אנו נמצאים בתהליך הכנת רשימת נותני שירותים וחתימה עימם על חוזה עבודה".*

5.9.2.2 הביקורת מצאה כי אין בעמותה תבנית אחידה לקבלת הצעות מחיר וכי כל ספק שולח הצעת מחיר שונה. במצב דברים זה לא ניתן לערוך השוואה מדויקת והוגנת של הצעות המחיר שהתקבלו.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"העמותה מקבלת את המלצת הביקורת, והנושא יטופל בזמן הקרוב".*

5.9.2.3 הביקורת בחנה את כרטיסי הספקים של העמותה וביקשה לקבל את טפסי הצעות המחיר לספקים הבאים:

5.9.2.3.1 **העסקת יועצים**

סעיף 3 (8) לתקנות העיריות קובע:

"העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז או החוזה הוא מסוג חוזי אלה:

(8) *חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".*

בפס"ד עיריית נצרת עילית ציין בית המשפט כי:

"...תקנה 3(8) לתקנות העיריות...קובעת פטור ממכרז....בהיותה של הוראה זו חריג לכלל בדבר חובת מכרז, הטעימה הפסיקה כי יש לפרשה בצמצום...עינינו הרואות כי אך במקרים שנדרשת בהם מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמון מיוחדים, נמצא מקום למתן פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים".

5.9.2.3.1.1 **א.** (פסיכולוג קליני מומחה, 103,800 ש"ח)**, ש.** (נוירולוגית ילדים, 113,660 ש"ח) **ח.** (רופאה מומחית, 95,126 ש"ח) – מנהלת העמותה מסרה כי מדובר בשירות ייחודי שלא מחייב קבלת מכרז/הצעות מחיר. הביקורת סבורה כי יש לפרש את סעיף 3(8) לתקנות העיריות בצמצום ובכל המקרים לא מדובר בשירות ייחודי הדורש ידע ומומחיות מיוחדים ומייתר את הצורך בקבלת מכרז/הצעות מחיר.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"העמותה תסדיר את נושא הנהלים מול התקשרות עם פרילנסרים ונותני שירותים במקצועות ייחודים".*

5.9.2.3.1.2 **ק.** (מרצה בסדנאות במרכז לגיל הרך, 13,800 ש"ח) **שירותי ייעוץ** (מנחה בקבוצת אימהות במרכז לגיל הרך, 14,100 ש"ח) – מנהלת העמותה מסרה כי מדובר בעצמאיים ועל כן לא התקבלו בעניינם הצעות מחיר. מבדיקת הביקורת עולה כי נוהל הרכש של העמותה אינו מחריג עצמאיים מהחובה לקבל הצעות מחיר טרם ההתקשרות עמם ולפי כרטיסי הספקים התשלום גבוה מהסכום המחייב קבלת הצעות מחיר, על העמותה היה לקבל 3 הצעות מחיר טרם ההתקשרות עמם.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"העמותה תסדיר את נושא הנהלים גם עם התקשרות מול מקצועות כגון: הנחיית קבוצות אימהות וכדומה".*

5.9.2.3.1.3 **ג. פרויקטים** (11,753 ₪) – בניגוד לנוהל הרכש של העמותה המחייב קבלת 3 הצעות מחיר, הביקורת קבלה לידיה 2 הצעות מחיר בלבד שהתקבלו בעניין זה.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"מדובר על הזמנת עבודה שבוצעה לפני כניסת מנהלת הרכש החדשה, העמותה תרענן את הדרישות להם היא מחויבת בהתאם לנהלים".*

5.9.2.3.1.4 **רו"ח ע.** (85,500 ₪) – לא התקבל.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"לפני כ-10 שנים התקיים מכרז לפיו נבחר רו"ח ע., מבין משרדי רו"ח שפנו והציעו את השירותים לעמותה, טרם נמצאה הניירת הרלוונטית".*

התייחסות הביקורת לתגובת הנהלת העמותה: הביקורת סבורה כי היעדר המסמכים הרלוונטיים המעידים על תוקף ההתקשרות אינו תקין שכן המדובר על תשלומים המבוצעים, במשך תקופה ארוכה.

5.9.2.3.2 **טובין**

5.9.2.3.2.1 **ב. ציוד וריהוט** (31,299₪) – הביקורת קבלה 6 הצעות מחיר אשר הוגשו בעניין זה - **תקין**.

5.9.2.3.2.2 **ג. גן** (18,910 ₪) – הביקורת קבלה 3 הצעות מחיר בנושא זה - **תקין**.

5.9.2.3.2.3 **אספקת ארוחות צהריים – מ.ש.א** (14,726 ₪) – לא התקבלו הצעות מחיר בנושא זה. מנהלת העמותה מסרה כי ניתנה עדיפות לספק זה בשל מיקומו הקרוב למועדון. הביקורת סבורה כי טרם ההתקשרות עם ספק חובה על העמותה לקבל הצעות מחיר ורק לאחר מכן בבואה לבחור את הספק הזוכה יכולה להתחשב בשיקולי מיקום.

הנהלת העמותה מסרה בתגובה: *"מדובר בספק זמני, המספק ארוחות צהריים בקרבת מועדון מתבגרים גפן ותמרים, בכל שאר המועדוניות ישנה מבשלת המכינה את ארוחות הצהריים ובמועדון זה טרם נמצאה מבשלת, אנו עושים מאמץ רב למצוא מבשלת למסגרת זו, ובכל מקרה נערוך השוואת מחירים נוספת".*

המלצות הביקורת

5.9.3 יש להקפיד על קבלת 3 הצעות מחיר כפי שמתבקש בנוהל הרכש של העמותה.

5.9.4 הביקורת סבורה כי כאשר פונה העמותה לקבלת הצעת מחיר מספקים עליה לפרט בטופס ייעודי מהם הפרטים אשר הנה מעוניינת לקבל מהספק. קבלת פרטים זהים מכלל הספקים תביא לבחינה שוויונית והוגנת של הצעות המחיר המוגשות.

5.9.5 הביקורת סבורה כי יש לפרש בצמצום את הפטורים המנויים בסעיף 3 לתקנות העיריות וככלל לערוך מכרז או לקבל הצעות מחיר כאשר עולה החובה לכך עקב סכום ההתקשרות.

נספח א'

עמותת עלה

לרווחת הילד, הנוער והקהילה ברמת-גן

כ' אלול, תשע"ד
15 ספטמבר, 2014

הנדון: <u>ניהול הסדרי מכרזים וקניות</u>

<u>כללי</u>

1.1 **ועדת מכרזים ורכישות**- תכלול את מנהלת העמותה, יו"ר העמותה ראש אגף הרווחה ומנהל הרכש.(לכל חבר וועדה הזכות לייתן ייפוי כוח לעובד אחר באגף/בעמותה במידה ואינו זמין או נעדר)

1.2 הועד המנהל ימנה אחראי לרכש, אספקה, והתקשרויות למתן שרותים.

1.3 הגדרות:

א. **מכרזים** – רכישת טובין, התקשרויות למתן שרותים העולים על 100,000 ש"ח.

ב. **רכישות או התקשרויות**- למתן שרותים חד פעמיים או מתמשכים לשנת תקציב שבין 5000 ש"ח עד 99,900 ש"ח.

ג. יודגש כי לא תתבצע רכישה של שירות או מוצר בסכום שבין הסכום המאושר בקופה קטנה ועד לסכום של 4999 ש"ח אלא דרך מנהל הרכש ומתוך רשימת נותני השירות המאושרת בלבד.

<u>מכרזים</u>

- לצורך קבלת הצעות לאספקת טובין ו/או אספקת שרותים חד פעמיים או שנתיים בהיקפים בספיים העולים על 100,000 ₪ יחויבו במכרז.
- מסמכי מכרז יכללו תכניות, מפרטים טכניים רשימת כמויות, דוגמת חוזה התקשרות שיעשה ע"י יועץ המומחה בתחום המכרז.
- את המכרז יש לפרסם כמקובל ברשויות המקומיות וכן משלוח חומר המכרז לשלושה גורמים המתמחים בתחום נושא המכרז לשם אבטחת קבלת הצעות.
- יש לקבוע מועד להגשת ההצעות ולקבוע תיבה נעולה לקבלת הצעות, ולדרוש מתן ערבות בנקאית בגובה 10% מהיקף ההצעה. יש להקפיד כי ההצעות יוגשו סגורות וחתומות ויוכנסו לתיבת הצעות לא יאוחר מהמועד שנקבע להגשת ההצעות.

  מפתחות תיבת המכרזים יופקדו בידי שנים מצוות המכרזים.
- הוגשה הצעה באיחור או ללא ערבות בנקאית תיפסל ההצעה.
- פתיחת תיבת המכרזים תיעשה ע"י לפחות שני חברי צוות ועדת המכרזים אשר ינהל פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים ירשם פרוטוקול הפתיחה, מספר ההצעות שהיו בתיבה המעטפות ימוספרו יפתחו המעטפות וירשם סכום ההצעה המופיע בהצעה בפרוטוקול, תיבדק כשרות הערבות הבנקאית.

  לדוגמא: שם המציע-מספר מעטפה, סכום ההצעה.

רח' אצ"ל 2, רמת-גן 52274 ♦ טל' 03-6712193 פקס 03-6712813 ♦ עמותה רשומה מס' 58-006-499-6 ♦ אישור תרומה מס' 55006-499-2

עמותת עלה

לרווחת הילד, הנוער והקהילה ברמת -גן

•חומר המכרז שהתקבל יועבר למנהל הרכש ייחד עם אחד מחברי ועדת המכרזים הנוגע לנושא המכרז יעשו את הבדיקות המתאימות שכל נתוני ההצעה תואמים את רישומות מפרטי וכמויות המיפעים בטופסי המכרז את התוכניות כמו כן בדיקות כפל וסיכומים של כל ההצעות, יכין טבלת השוואה והמלצות שיובאו לוועדת המכרזים כולל בדיקת יכולתו של המציע שצרכה במכרז יכולת עמידתו בדרישת המכרז וניסיונו.

•וועדת המכרזים תקיים דיון בממצאים ותגבש את עמדתה. ההחלטית יעשו ברוב דעות של ועדת המכרזים.

•עם קבלת ההחלטה יוכן הסכם התקשרות ומתן הנחיות למנהל הרכש לפעול להתקשרות וביצועה.

<u>רכישות והתקשרויות באמצעות קבלת הצעות</u>

•רכישות והתקשרויות חד פעמית או לתקופה של שנה בהיקפים שבין 5000 ₪ ועד 99,900 ₪ תיעשה ע"י קבלת שלוש הצעות מספקים או נותני שרותים באמצעות מנהל הרכש בלבד ומתוך רשימת נותני השירות המאושרת.

•**רשימת נותני השירות המאושרת-** מנהל הרכש יפנה ל- 10 ספקים בכל תחום (ציוד משרדי, תיירות, אחזקה, מזון, דפוס, מיחשוב, מוצרי חשמל וכדומה) על מנת להרכיב רשימת נותני שירות מאושרת בהתאם לתנאים הנדרשים (תנאי תשלום, מועד הספקה, איכות השירות וכדומה).

•רשימת נותני השירות המאושרת תתעדכן אחת לשנה.

•על הרשימה לכלול לפחות 5 נותני שירות מכל תחום.

•מנהל הרכש והגורם המעונין בטובין או בשרותים המבוקשים יכינו מפרטים טכניים, רשימת כמויות ופרטים בקשר להתקשרות חד פעמיים או מתמשכים.

•מנהל הרכש יפנה לפחות לשלושה ספקים ו/או נותני שרותים מתוך רשימת נותני השירות המאושרת. לקבלת הצעותיהם כל הספקים ונותני השרותים יקבלו מפרטים טכניים ורשימת כמויות אחידות כך שההצעות יהיו בדיוק לדרישות הן למפרטים והן לכמויות.

•ההצעות יוגשו בכתב ע"י המציע כשהן חתומות או במייל אך ניתן לזהות את המציע.

•מנהל הרכש יחד עם הגורם המקצועי המזמין יבחרו את ההצעה המתאימה ביותר בהתאם לקריטריונים הבאים: 50% מחיר ההצעה, 50% איכות השירות/ המוצר.

רח' אצ"ל 2, רמת-גן 52274 ♦ טל' 03-6712193 פקס 03-6712813 ♦ עמותה רשומה מס' 58-006499-6 ♦ אישור ניהול תקין מס' 580064996

הערות ראש העיר - ביקורת סוגיות בעמותת "עלה"

סעיף 5.2.1 - הוצאות תקורה

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש לעגן במסמך כתוב את עובדת הוספת 5% בגין תקורה לכל סעיף תקציבי אותו מבקשת מנהלת העמותה ולערוך הבחנה בין סעיפים המתייחסים לכח-אדם ובין סעיפים המתייחסים לפעילות בלבד.

סעיף 5.3 - התחשבנות עם העירייה

מקבלים את המלצת הביקורת כי העמותה תעביר דו"ח רבעוני לגזברות העירייה המפרט את התקציב מול הביצוע של העמותה, לשם בחינה האם אכן מבוצע ניצול תקציבי של העמותה טרם ביצוע העברה בחודש העוקב.

סעיף 5.3.4

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש מקום לפיקוח גזברות העירייה בנוסף לפיקוח המקצועי המתבצע באגף.

סעיף 5.3.5

מקבלים את המלצת הביקורת כי על גזברות העירייה לבחון את גובה התקציב המועבר לעמותה מדי שנה טרם אישור הסעיפים התקציביים הרלבנטיים לעמותה.

סעיף 5.5 - נהלי העמותה

מקבלים את המלצת הביקורת. העמותה נמצאת בעיצומו של תהליך כתיבת נהלים חדשים ואישורם.

סעיף 5.6 - פעילויות העמותה

מקבלים את המלצת הביקורת ובתקנון העמותה מוגדרים פעילויות העמותה.

סעיף 5.6.5 ו-5.6.6

מקבלים את המלצת הביקורת, ובתקנון העמותה מוגדרים התחומים בהם עוסקת העמותה.

סעיף 5.9.1.2

מקבלים את המלצת הביקורת וכל נושא הרכש יותאם לחוק חובת המכרזים.

סעיף 5.9.3

מקבלים את המלצת הביקורת להקפיד על קבלת 3 הצעות מחיר, כפי שמתבקש בנוהל הרכש של העמותה.

סעיף 5.9.4

מקבלים את המלצת הביקורת, בפניה לקבלת הצעת מחיר מספקים יש לפרט בטופס ייעודי מהם הפרטים אשר מעוניינים לקבל מהספק לצורך בחינה שוויונית והוגנת של הצעות המחיר המוגשות.

סעיף 5.9.5

מקבלים את המלצת הביקורת כי יש לפרש בצמצום את הפטורים המנויים בסעיף 3 לתקנות העיריות, וככלל לערוך מכרז או לקבל הצעות מחיר כאשר עולה החובה לכך עקב סכום ההתקשרות.

ביקורת עמותת "בית הראשונים ע"ש אברהם קריניצי"

ביקורת עמותת "בית הראשונים ע"ש אברהם קריניצי"

1. מבוא

המבנה המכונה "בית קריניצי" הינו בית ראש עיריית רמת גן לשעבר, אברהם קריניצי, אשר הוריש בצוואתו את ביתו זה לעיריית רמת גן וביקש להפכו לבית שישמש למטרה ציבורית תרבותית. על מנת לממש את הצוואה הוקמה בחודש פברואר 1986 עמותה בשם "עמותת בית הראשונים ע"ש אברהם קריניצי" (להלן: "**עמותת בית הראשונים**" או "**העמותה**").

הבית הפרטי הפך בשנת 1988 למוזיאון לתולדות העיר ותצוגת הקבע שלו כללה שתי תוכניות אור-קוליות אשר הציגו אירועים מרכזיים בתולדות רמת-גן וכן חומר כללי על העיר והתפתחותה. במהלך השנים התפתח המוזיאון ונוספו לו אגפים חדשים. נבנתה הקומה התחתונה, ובה אודיטוריום (אולם הרצאות) עם 80 מושבים המצויד בעזרי הדרכה מודרניים. בנוסף, נבנו שתי כיתות לימוד והתווסף ארכיון המשמש כארכיון ההיסטורי של רמת-גן. במהלך השנה מתקיימים במקום סיורים, הדרכות, ואירועי תרבות שונים. האודיטוריום שבמבנה מושכר לאירועים פרטיים שונים וכן לצרכי העירייה תמורת תשלום קבוע.

בשנת 2014 תקצבה העירייה את העמותה ב- 954 אלפי ₪ ובשנת 2013 תקצבה העירייה את העמותה ב- 1,026 אלפי ₪. להלן נתוני ההכנסות וההוצאות של העמותה לשנים 2013-2014:

שם סעיף תקציבי	סכום ב – ₪ לשנת 2014	סכום ב – ₪ לשנת 2013
הכנסות מהקצבה	954,000	1,026,000
מכירת כרטיסים	129,183	62,767
סה"כ הכנסות	1,083,183	1,088,767
עלות הפעילויות	1,030,201	927,791
הכנסות נטו מפעילויות	52,982	160,976
הכנסות מימון נטו	2,065	5,752
עודף לפני הוצאות אחרות	55,047	166,728
הוצאות אחרות	(90,767)	-
עודף (גירעון) לתקופה	(35,720)	166,728

הביקורת מבקשת לציין לטובה את מנהלת העמותה על פעילויות העמותה בשנת 2014 ועל חשיפת התכנים הקיימים בבית קריניצי בפני קהלים רבים ברחבי העיר, אשר הביאו לגידול בהכנסות עצמאיות של העמותה לעומת שנת 2013. (פירוט ממצאים בסעיף 10).

2. רקע

עמותת בית הראשונים הינה עמותה עירונית, אשר מתוקצבת בתקצוב רגיל על ידי העירייה, בניגוד לעמותה שאינה עירונית, אשר העירייה רשאית לתמוך בה על פי הנחיות נוהל תמיכות אשר פורסמו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

העמותה מנוהלת על ידי שלושה מוסדות: אסיפה כללית, וועד מנהל וועדת ביקורת. הרכב מוסדות אלה נקבע על ידי העירייה.

בחודש מאי 2013 נכנסה לתפקיד מנהלת חדשה לעמותה.

3. מטרת הביקורת

- בדיקת הוצאות העמותה, לרבות בדיקת התקצוב העקיף של העמותה על ידי העירייה.
- בדיקת ההכנסות מפעילות העמותה.
- בדיקת הליכי התקשרות עם ספקים.
- בדיקת אסדרת העמותה בהתאם ל-"נוהל אסדרת עמותה עירונית".
- בדיקת תפקיד ועדת הביקורת בעמותה.
- בדיקת קיומם של נהלים פנימיים בעמותה.

4. המקור החוקי

- חוק העמותות, תש"ם -1980 (להלן: "**חוק העמותות**").
- סעיף 249 ו-249א לפקודת העיריות.
- נוהל אסדרת עמותה עירונית, אשר פורסם על ידי משרד הפנים.
- ריכוז הנחיות בנושא תאגידים עירוניים, אשר פורסם על ידי משרד הפנים.
- הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ם-1980, אשר פורסם על ידי משרד הפנים (להלן: "**הנחיות משרד הפנים להתנהלות עמותות**").
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.
- צו העיריות הקמת תאגידים, התש"מ – 1980.
- תקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו – 2006.

5. מתודולוגיה

לצורך הביקורת התקיימו פגישות:

- מנהלת העמותה;
- רואה החשבון החיצוני של העמותה;
- גזבר העירייה;
- ס. גזבר העירייה;

נבדקו, בין היתר, הנתונים והמסמכים הבאים:

- מסמכי היסוד של הקמת העמותה.
- כרטסת הנהלת חשבונות לשנים 2013-2014.

- מאזני בוחן לשנים 2014-2015.
- דוחות כספיים.
- דו"ח עובדים ממערכת שכר.
- מדגם חשבוניות של ספקים.

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

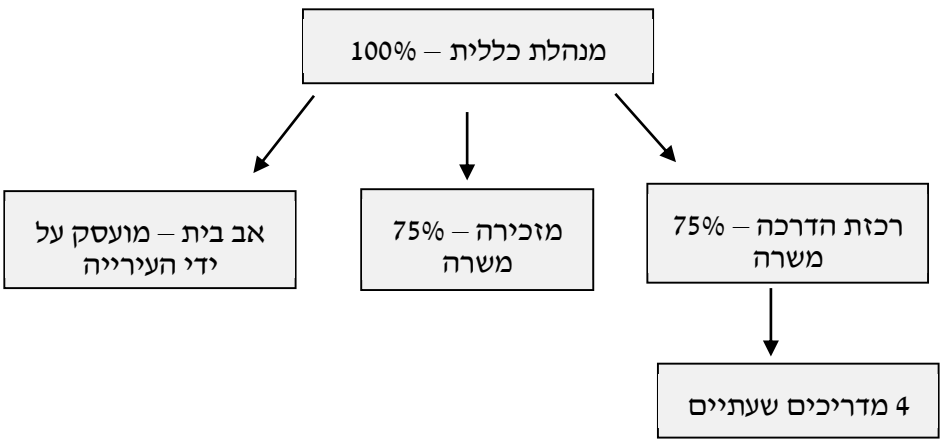
הביקורת מודה למנהלת העמותה על שיתוף הפעולה.
תגובת המנהלת שולבה בסעיפי הדו"ח.

6. מבנה ארגוני ונהלים

להלן הגורמים הרלוונטיים לבחינת ניהול בית הראשונים על שם אברהם קריניצי:

- גזבר העירייה – על פי סעיף 170 ג2 (א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] הגזבר יהיה אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של העירייה, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב ותקציב המילואים של העירייה, על ניהול מערכת החשבונות של העירייה ועל הכנת הדוחות הכספיים לפי פקודה זו, וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג;
- מנהלת העמותה;
- חברי הועד המנהל של העמותה;
- האסיפה הכללית של העמותה;
- ועדת הביקורת של העמותה;
- רואה החשבון והיועץ המשפטי החיצוניים של העמותה.
- חשב וסגן מנהל חשבונות ראשי בעירייה – ניהל את הוצאות העמותה ותקציבה עד חודש פברואר 2014.

להלן תרשים המבנה הארגוני של עובדי בית הראשונים נכון לחודש פברואר 2015:



7. תמצית הממצאים

7.1 מהביקורת עולה כי אב הבית של העמותה הינו עובד עירייה המקבל את משכורתו מהעירייה, כאשר שכרו אינו מופחת מתקציב העמותה. עלות שכרו של אב הבית לשנת 2013 הינה 143,291₪ ועלות שכרו של אב הבית לשנת 2014 הינה 145,925₪. (סעיף 8.1)

7.2 מהביקורת עולה כי תקציב העירייה לעמותה נקבע ללא התייחסות ליתרת המזומנים הקיימת לעמותה. ב - 31.12.2013 הסתכמה יתרת המזומנים ב- 725 אלפי ₪, ב– 31.12.2014 הסתכמה יתרת המזומנים ב – 681 אלפי ₪. (סעיף 8.4)

7.3 **<u>כפילות בהעסקת מנהלות לעמותה</u>** - הביקורת קיבלה לעיונה את טפסי 106 של כל עובדי העמותה לשנים 2013-2014. מסקירת הטפסים עלה כי מנהלת העמותה הנוכחית נכנסה לתפקידה בחודש מאי 2013. מנהלת העמותה הקודמת סיימה את עבודתה בינואר 2014. ***כלומר, הייתה חפיפה של 9 חודשים בהם הועסקו שתי מנהלות בעמותה.*** לעיון הביקורת הועבר מכתב לעניין סיום העסקתה של מנהלת העמותה הקודמת מיום 22.1.2014. על פי מכתב זה, החל מ-30.6.2013 לא שימשה כמנהלת העמותה בפועל אך משכורתה שולמה לה עד למועד כתיבת מכתב זה, קרי ינואר 2014. יום סיום העסקתה בפועל על פי המכתב הינו ה- 31.3.2014. (סעיף 9.1)

7.4 **<u>השכרת שירותי משרד רואי חשבון בסכומים גבוהים מהרצוי</u>**- מהביקורת עולה כי העמותה שוכרת שירותי משרד רואי חשבון בעלויות הגבוהות באופן ניכר מהמקובל, מבלי לבצע השוואת מחירים בין משרדי רואי החשבון המעניקים שירות דומה. (סעיף 9.2)

7.5 **<u>השכרת שירותי ייעוץ משפטי בסכומים גבוהים מהנדרש לדעת הביקורת</u>** – מהביקורת עולה כי העמותה שוכרת שירותי ייעוץ משפטי בעלויות חודשיות גבוהות. הביקורת סבורה כי לא קיים צורך ממשי במלוא היקף השירותים בתדירות חודשית. (סעיף 9.3)

7.6 **<u>הרחבת שיווק ופרסום העמותה ללא קיום תכנית שנתית</u>** - בשנת 2014 הוחלט על הרחבת את פעילויות השיווק והפרסום המתבצעות על מנת לקדם את פעילויות העמותה. בין היתר, התבצע פרסום על גבי שלטי חוצות, במקומון, וכן חולקו עלונים בתיבות הדואר של התושבים, הופקו לוחות שנה ועוד. (סעיף 9.6)

7.7 **<u>השכרת חדרי בית קריניצי</u>** – קיימים פערים בין מחירי השכרת החדרים והאודיטוריום על פי המחירון ובין המחירים הנגבים בפועל. (סעיף 10.1.3)

7.8 **<u>אסדרת עמותה עירונית</u>** - על פי סעיף 7.3 לנוהל אסדרת עמותה עירונית שפורסם בשנת 2011 על ידי משרד הפנים, יש להסדיר את מעמדה של כל עמותה עירונית, אם לא הוסדר מעמדה עד אותו מועד. *<u>הביקורת מעירה כי חרף בקשתה, לא קיבלה את מסמך אישור שר הפנים להקמת העמותה.</u>* (סעיף 12)

7.9 **<u>וועדת ביקורת-</u>** ועדת הביקורת מורכבת מ-2 חברים, בניגוד למוגדר בתקנון העמותה (סעיף 13.1).

7.10 **<u>דוחות ביקורת</u>**- מהביקורת עולה כי בשנים 2012-2014 לא בוצעו דוחות ביקורת על ידי הוועדה ולא הובאו בפני הוועד המנהל דוחות כתובים על ידי הועדה שבדקה את הנושאים המפורטים לעיל כנדרש ובהתאם לחוק העמותות. (סעיף 13.2)

7.11 **<u>אי קיום נהלי עבודה-</u>** נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על הבקרה. על כן, ועל מנת לעמוד בהנחיות משרד הפנים להתנהלות עמותות, הביקורת ממליצה על ניסוח נהלים לעמותה אשר יכללו, בין היתר, הוראות ביחס לסדרי עבודה, התקשרות עם ספקים, תנאי מתנדבי העמותה, וכיו"ב. (סעיף 14)

פירוט הממצאים

8. תקצוב העמותה על ידי העירייה

בשנת 2013 תקצבה העירייה את העמותה ב- 1,026 אלפי₪[1] ובשנת 2014 תקצבה העירייה את העמותה ב- 954 אלפי ₪[2]. הביקורת ביקשה לבחון האם ישנן הוצאות של העירייה בגין פעילות העמותה אשר אינן כלולות בתקציב העירייה לעמותה, אלא בגדר "תקצוב עקיף".

8.1 מהביקורת עולה כי אב הבית של העמותה הינו עובד עירייה המקבל את משכורתו מהעירייה, כאשר שכרו אינו מופחת מתקציב העמותה. עלות שכרו של אב הבית לשנת 2013 הינה 143,291₪ ועלות שכרו של אב הבית לשנת 2014 הינה 145,925₪.

סגנית גזבר העירייה מסרה לביקורת כי העירייה תפעל באחת משתי הדרכים להסדרת הנושא:

א. אב הבית יהיה עובד של העמותה ותקציב העמותה יוגדל בהתאם.

ב. אב הבית יועבר לתפקיד אחר בעירייה והעמותה תשכור עובד אחר לתפקיד אב הבית של העמותה.

8.2 מהביקורת עולה כי בשנת 2013 הועברו על ידי מחלקת המחשוב של העירייה אמצעי המחשוב הבאים לעמותה, מבלי שעלותם קוזזה מתקציב העמותה:

א. 3 מחשבים;

ב. 3 מסכים;

ג. 2 מדפסות הזרקת דיו;

לאור פניית הביקורת לסגנית גזבר העירייה בעניין זה, הנחתה סגנית גזבר העירייה את מ"מ מנהל מחלקת מערכות מידע כי כל קניית אמצעי מחשוב לעמותה תיוחס לתקציב העמותה ותופחת ממנו. בנוסף, מהביקורת עולה כי בשנת 2014 טופלו על ידי העירייה 24 תקלות הקשורות למחשוב העמותה, לדוגמה, מדפסת שאינה עובדת, תקלה בחיפושים בתכנת הארכיון, וכיו"ב. תיקון ליקויים כגון אלה דורשים משאבים של השקעת שעות כוח אדם מטעם העירייה.

8.3 מסקירת כרטסת הנהלת החשבונות לשנת 2013, עולה כי לא בוצע חיוב של התקצוב בגין הוצאות מים, בסך של כ-700₪ בחודש. החל משנת 2014 הוצאות העמותה בגין מים מופחתות מתקציב העמותה.

8.4 מהביקורת עולה כי תקציב העירייה לעמותה נקבע ללא התייחסות ליתרת המזומנים הקיימת לעמותה. ביום ה- 31.12.2013 הסתכמה יתרת המזומנים ב- 725 אלפי ₪, ביום ה – 31.12.2014 הסתכמה יתרת המזומנים ב – 681 אלפי ₪.

8.5 **<u>המלצות</u>**

8.5.1 הסדרת נושא אב הבית באחת מ – 2 החלופות שהוצעו על ידי סגנית גזבר העירייה:

א. אב הבית יהיה עובד של העמותה ותקציב העמותה יוגדל בהתאם.

ב. אב הבית יועבר לתפקיד אחר בעירייה. העמותה תשכור עובד אחר לתפקיד אב הבית של העמותה והעירייה תגדיל את תקציב העמותה בהתאם.

---

[1] מבוסס על נתוני המאזן המבוקר לשנת 2013.

[2] מבוסס על נתוני הנהלת החשבונות של העיריה (לא מבוקר).

8.5.2 מומלץ כי גזברות העירייה תיבחן תקצוב העמותה תוך התייחסות ליתרות המזומנים של העמותה ולתכניות העבודה של העמותה.

תגובת מנהלת העמותה:

תגובה לסעיף 8.1: *"אב הבית – כמי שהתבקש ע"י גורמי העירייה לעבוד בבית קריניצי עוד ב-1988, שאלת העסקתו ועלות שכרו ראוי שתיבחן ע"י גורמי העירייה באופן שלא יפגע בו ובזכויותיו כמו גם בתקציב העמותה או בפעילות המוזיאון. חשוב לא לוותר על שירותיו הטובים של אב הבית הממלא קשת רחבה של תפקידים ותורם רבות לפעילות השוטפת. הדברים ייבדקו ע"י אגף משאבי אנוש בעירייה."*

תגובה לסעיף 8.2: *"מחשוב – מאז החל התקציב להתנהל ע"י מנהלת העמותה בראשית 2014, נושא רכישת המחשבים והציוד ההיקפי מתבצע ע"ח העמותה ומתקציבה. נבקש לעת עתה להמשיך ולהסתייע בתמיכה המקצועית של האגף ולבצע את כל הרכישות בתחום בהמלצתם ובמסגרת התנאים להם הם זוכים."*

תגובה לסעיף 8.3: *"חשבונות מים – כנכס עירוני, עד הקמת תאגיד המים, לא נדרש בית קריניצי לשלם את חשבונות המים. מסיבה זו, ההוצאה לא תוקצבה ע"י העמותה. בשנת 2014 חויבה העמותה ע"י העירייה באופן רטרואקטיבי ובשנת 2015 החלה העמותה לשלם ישירות לתאגיד."*

תגובה לסעיף 8.4: *"יתרת המזומנים נצברה בשל מדיניות עבר. יתרה זו מוצהרת ורשומה בדוחות הכספיים, ומשוריינת בתקציב העמותה למטרות שונות לשדרוג המוזיאון. בישיבת הנהלת העמותה מיום 16.6.15 שוריין סך 300,000 ₪ לצרכי התקדמות בשיפוץ, הכנת תיק תיעוד לשימור וכיו"ב. הפחתה בתקצוב העמותה, תפגע בפעילות השוטפת ובתפקוד המוזיאון, שהוצאותיו עלו בשל הגידול בפעילות ובשל תשלומים להם הוא נדרש, שלא כבעבר."*

התייחסות הביקורת לתגובה:

נוכח יתרת המזומנים הנאמדת ב-681 אלפי ₪ נכון ליום 31.12.14, יש מקום לקיום דיון בנושא תקציב העמותה בנוכחות גזברות העירייה ומנהלת העמותה לצורך הכנת תקציב מפורט המתייחס בין היתר ליתרות אלה.

9. הוצאות העמותה

9.1 **כפילות בהעסקת מנהלות לעמותה** - הביקורת קיבלה לעיונה את טפסי 106 של כל עובדי העמותה לשנים 2013-2014. מסקירת הטפסים עולה כי מנהלת העמותה הנוכחית נכנסה לתפקידה בחודש מאי 2013. מנהלת העמותה הקודמת סיימה את עבודתה בינואר 2014.

כלומר, הייתה חפיפה של 9 חודשים בהם הועסקו שתי מנהלות בעמותה.

לעיון הביקורת הועבר מכתב לעניין סיום העסקתה של מנהלת העמותה הקודמת מ- 22.1.2014. על פי מכתב זה, החל מ- 30.6.2013 לא שימשה כמנהלת העמותה בפועל אך משכורתה שולמה לה עד למועד כתיבת מכתב זה, קרי ינואר 2014. יום סיום העסקתה בפועל על פי המכתב הינו ה- 31.3.2014.

9.2 **השכרת שירותי משרד רואי חשבון בסכומים גבוהים מהנדרש** - מהביקורת עולה כי העמותה שוכרת שירותי משרד רואי חשבון בעלויות הגבוהות באופן ניכר מהמקובל, מבלי לבצע השוואת מחירים בין משרדי רואי החשבון המעניקים שירות דומה. על פי הדו"ח הכספי לשנת 2013, הוצא בגין שירותים חשבונאיים סכום של 52,226 ₪. על פי מאזן הבוחן (לא מבוקר) לשנת 2014, הוצא

בגין שירותים חשבונאיים סכום של 51,448 ₪. שירותי רואה חשבון כוללים הנהלת חשבונות והכנת הדו"ח הכספי השנתי. יצוין כי הביקורת ביצעה בחינה ביחס לשכר הטרחה הנגבה על ידי משרדי רו"ח בגין שירותי הנהלת חשבונות, ומהביקורת עולה כי שכר זה הינו נמוך באופן ניכר מהשכר הנגבה כיום על ידי משרד רואי החשבון של העמותה.

9.3 **<u>השכרת שירותי ייעוץ משפטי בסכומים גבוהים מהנדרש לדעת הביקורת</u> -** מהביקורת עולה כי העמותה שוכרת שירותי ייעוץ משפטי בעלויות חודשיות גבוהות, כאשר הביקורת סבורה כי לא קיים צורך ממשי במלוא היקף מתן השירותים בתדירות חודשית.

ברבעון הראשון של 2015 סייע עורך הדין בהכנת המסמכים הבאים:

א. פרוטוקול ישיבת הוועד המנהל מיום 27.1.15;

ב. מכתב סיום התקשרות עם ספק;

ג. מכתב לעניין תשלום עודף לספק תקשורת של העמותה;

ד. 3 חוזים;

ה. פניה לרשם העמותות.

הביקורת מציינת כי עמותה עירונית אחרת בעיר רמת – גן, בעלת היקף פעילות מגוון יותר ובעלת מחזור עסקים גבוה יותר, העסיקה יועץ משפטי בעלות הנמוכה ב– 55 אחוז מעלות הייעוץ המשפטי הנ"ל (עלות חודשית של 2,000 ₪ לעומת 4,425 ₪). על פי הדו"ח הכספי לשנת 2013, הוצא בגין יעוץ משפטי סך של 42,330 ₪. על פי הדו"ח השנתי המבוקר הוצא בגין ייעוץ משפטי סך של 42,025 ₪ + מע"מ ובסה"כ 49,589 ₪.

9.4 **<u>צורך בבחינת היקף העסקת מדריכים ורכזת הדרכה</u> -** בעמותה מועסקים 4 מדריכים שעתיים המעבירים הדרכות לתלמידים וילדי גן. בנוסף, בעמותה מועסקת רכזת הדרכה בהיקף משרה של 75% ותפקידה, על פי מנהלת העמותה, הינו ניהול צוות המדריכים, כולל שיבוצם לפעילויות, הכנת תכנים לפעילויות ועדכונם לפי בקשות בתי הספר, קיום פגישות עם מורים והורים וכן נציגי בתי הספר להבנת הצרכים והתאמת הפעילות. בנוסף לזאת, עבודה שיווקית כגון פנייה בתחילת השנה לבתי הספר לצורך שיווק הפעילויות. עלות העסקת הרכזת בשנת 2014 הייתה 126,413 ₪. מנהלת העמותה מסרה לביקורת כי מאחר שלא ניתן לצפות מה תהיה כמות ההדרכות בפועל ועל מנת להבטיח היקף משרה מינימאלי למדריכים, מובטח למדריכים כי יגיעו ליומיים בשבוע, 5 שעות בכל יום, גם אם לא תהיינה הדרכות בימים אלה. בימים אלה, המדריכים לומדים את החומר הקשור בהדרכות, מכינים עזרים להדרכות, מבצעים סיורים באתרים, ומסייעים בעבודת השיווק.

כמו כן, מאחר שעבודת המדריכים מתחילה אחרי השעה 16:00 – מתקבל שכר בגובה 125% מגובה השכר הרגיל. יודגש, כי אין מדובר בשעות נוספות וכן לא בעבודת לילה על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (עבודה ששעתיים ממנה, לפחות, הן בתחום השעות שבין 22:00-6:00).

הביקורת סבורה כי יש לבחון לאורך תקופה את היקף העסקת המדריכים על מנת לבחון האם ניתן לצמצם עלויות העסקה מבלי לפגוע באיכות פעילות התרבות המועברת בבית קריניצי.

9.5 **<u>אי קיום מסמכי הוצאות מבססים</u> -** הביקורת מעירה כי ביקשה לקבל שלוש חשבוניות בגין הוצאות העמותה לשנת 2013, לפי הפירוט בכרטסת הנהלת החשבונות לשנת 2013, ונענתה כי

אין אפשרות לאתר חשבוניות אלה במסמכי העמותה או במשרדי רוה"ח של העמותה. להלן פרטי חשבוניות אלה:

א. כרטיס 470 - "עבודות ארכיון", תנועה 231 עבור "תיקון" – 9,688 ₪.

ב. כרטיס 470 - "עבודות ארכיון", תנועה 232 עבור "תיקון" – 7,465 ₪.

ג. כרטיס 465 - "שונות", תנועה 382 עבור "בית עמנואל – תווי שי רה"ש 3,900 ₪.

הביקורת סבורה כי מצב בו עמותה אינה יכולה לספק חלק מהחשבוניות על בסיסן נרשמו הוצאות העמותה אינו תקין. על עמותה מוטל לשמור לצורך מעקב ובקרה את כל החשבוניות שקיבלה מספקים עמם התקשרה.

9.6 **<u>הרחבת שיווק ופרסום העמותה ללא קיום תכנית שנתית</u>** - בשנת 2014 הוחלט להרחיב את פעילויות השיווק והפרסום המתבצעות על מנת לקדם את פעילויות העמותה. בין היתר, התבצע פרסום על גבי שלטי חוצות, במקומון, חולקו עלונים בתיבות הדואר של התושבים, הופקו לוחות שנה ועוד.

על פי הדו"ח הכספי המבוקר לשנת 2014, הוצאות הפרסום והשיווק של העמותה היו 42,361 ₪. על פי פגישה שנערכה עם מנהלת העמותה ב- 18.3.2015, לעמותה אין תכנית שיווק שנתית, כאשר הצלחת ערוץ השיווק נמדדת בדרך של ניסוי וטעיה. יצוין כי היקף הוצאות הפרסום והשיווק עלו משמעותית בין השנים 2013 ו – 2014, וזאת על מנת להפיץ את פעילות המוזיאון ולחשוף אותה בפני הציבור.

9.7 **<u>המלצות</u>**

9.7.1 מומלץ כי מנהלת העמותה תבצע סקר שוק, תוך היוועצות בגזברות העירייה לשם בחינת התשלומים בגין שירותי ראיית חשבון ומתן שירותים משפטיים.

9.7.2 מומלץ כי מנהלת העמותה תערוך בחינה מדגמית אחת לרבעון לשם וידוא כי כלל רישומי הנהלת החשבונות אכן מקורם במסמכים המתויקים במשרדי העמותה.

9.7.3 מומלץ כי מנהלת העמותה תכין תכנית רב שנתית בנושא פרסום אשר תוצג בפני הוועד המנהל. תכנית זו תכיל אבני דרך אשר בהם תיבחן השקעת העמותה בפרסום. על מנהלת העמותה לשקול שיתופי פעולה בנושא פרסום ושילוט עם גורמי העירייה המתאימים.

<u>תגובת מנהלת העמותה:</u>

<u>תגובה לסעיף 9.1:</u> *"פרישת המנהלת הקודמת שהייתה כרוכה במחלוקת קשה, התעכבה בשל חילופי הנהלת העיר והעמותה. היה זה הנושא הראשון שטופל ע"י ההנהלה הציבורית הנוכחית. המנהלת שפרשה תבעה סכומי כסף גבוהים מאד שהובטחו לה לטענתה ואף איימה בתביעה. כחלק מהליך הפשרה שנעשה עמה, סוכם ע"י ההנהלה הציבורית כי היא תמשיך לקבל שכר עד נקודת הזמן שנקבעה ובכך תוותר על תביעותיה. בפועל, למעט תקופת חפיפה שנמשכה זמן קצר, ניהלה את העמותה ואת המוזיאון מנכ"לית אחת בלבד."*

<u>תגובה לסעיף 9.2:</u> *"שכר טרחה משרד רואי חשבון – ההתקשרות עם המשרד בוצעה ע"י ההנהלה הקודמת. מאחר שהעמותה סיימה את קשריה עם נציג גזברות העירייה באחת, גדל מאד נפח עבודת המשרד שהתבקש לקחת על עצמו גם את הנהלת החשבונות (ע"י גורם אחר במשרדו), הכנת דוחות חודשיים ואת כל הכרוך בליווי התקציבי באופן מלא, בנוסף להכנת המשכורות וביקורת החשבון. כתוצאה מכך וגם מתוך כוונה לאפשר יציבות בכל הכרוך בתחום זה החליטה ההנהלה הציבורית*

להמשיך את ההתקשרות עמו. בכל מקרה בשנת 2016 בוצע קיצוץ בשכר טרחתו בשיעור של 14%. במקביל – ייבדק הנושא מחדש ויובא לדיון בהנהלת העמותה."

<u>תגובה לסעיף 9.3:</u> *"שכר טרחה שירותי ייעוץ משפטי – התעריף נקבע ואושר ע"י הנהלות העמותה ועודכן במאי 2014 באישור מ"מ יו"ר העמותה. ערך הדין המלווה את העמותה מיום היווסדה, מעורב ומסייע בנושאים רבים ובתכיפות גבוהה. בשנת 2016 בוצע קיצוץ בשכר טרחתו בשיעור של 14%. במקביל – ייבדק הנושא מחדש ויובא לדיון בהנהלת העמותה."*

<u>תגובה לסעיף 9.4:</u> *"המדריכים הינם חלק אינטגרלי ומרכזי בפעילות בבית קריניצי ומינופו. סוגיית העסקתם כפרילנסים נבחנת על ידינו כל העת ועדיין לא נמצאה כאפשרית. בית קריניצי לא יכול, במצב הקיים לפעול בשיטת מדריכים הבאים לשעת הדרכה והולכים. איננו חזקים עדיין דיינו לכך ולכן זקוקים לבסיס יציב כדי להיות מסוגלים לקיים פעילות. אופי ההדרכה במסגרת תצוגה מיושנת מחייב אותנו להיות אטרקטיביים, ופעמים רבות להתאים את ההדרכה לדרישות הקבוצות ולדרישות המשתנות. המדריכים שברובם המוחלט סטודנטים, מתחלפים אחת לשנה מרצונם. משתי סיבות אלה הם נזקקים לשעות למידה, לפגישות צוות ולמילוי הכנות לדרישות המשתנות לכל קטגוריה (לתלמידים, לילדי גנים, לסיורים, לימי הולדת ועוד). קיים צורך אמיתי וממשי בעבודתם השוטפת של המדריכים גם אם לא בהדרכה פרונטאלית, שכן הם הכוח המוציא את הדברים לפועל במסגרת התצוגה הקיימת. יחד עם זאת, השנה (תשע"ו) למשל, צמצמנו מעט את הימים בהם הם נדרשים לבוא. קשה מאד למצוא מדריכים שיהיו מוכנים להתחייב לעבודה ללא מינימום העסקה. אפילו מדריכים, המכירים את המגוון והמערכים, שמבקשים לסיים את עבודתם, סרבו לעבוד כפרילנסים..."*

<u>תגובה לסעיף 9.5:</u> *"מסמכי הוצאות – כאמור לעיל, עד פברואר 2014 מסמכי הנהלת החשבונות טופלו ע"י נציג העירייה במשרדו. לגבי החשבונות שנבדקו מהביקורת עולה כי מדובר בתיקוני רישום תנועות (פקודות סטורנו) לפעילות משנת 2012. לא אותר מכתב בקשת הרכישה עבור תווי השי שהוזמנו על ידו. מאז עברה ההתנהלות האדמיניסטרטיבית להתבצע ע"י העמותה, נשמרים המסמכים בהקפדה ע"י הנהלת העמותה ובמשרדיה וע"י הנהלת החשבונות."*

<u>תגובה לסעיף 9.6:</u> *"סעיף הפרסום הוגדל על מנת לאפשר את חשיפת הפעילויות החדשות באופן גורף. לא תמיד ניתן לצפותן מראש. הנהלת העמותה אישרה מהלך זה. בשנת 2014 ההוצאה כללה גם סכום שנדרש לעדכון הלוגו (נושא שהוצג בהנהלה) והתאמת התבנית הגרפית לזו של העירייה, כנדרש מצידה. הפרסום נעשה באפיקים ובתעריפים עירוניים, חלקם חינמיים וחלקם בתשלום. מוסד הנלחם על חשיפה, חייב פרסום רחב פי כמה מזה שנעשה. ההוצאה בגין פרסום אינה מניבה הכנסה ישירה ועדיין היא הכרחית. עבור שנת 2016 נבנתה תכנית תרבות ושיווק שנתית המובאת לאישור הנהלת העמותה."*

10. הכנסות העמותה מהשירותים השונים הניתנים על ידה

על פי הדו"ח הכספי המבוקר 2014, **הכנסות העמותה ממכירת כרטיסים עומדות על 129,183₪ לעומת הכנסות בסך 62,767₪ בשנת 2013.** להלן נתוני הכנסות העמותה על פי הדוחות המבוקרים לשנת 2014:

נושא	2014 ב- ₪	2013 ב- ₪	שינוי נומינלי	שינוי ב -%
הקצבה מעיריית רמת – גן, נטו	954,000	1,026,000	-72,000	-7%
מכירת כרטיסים	129,183	62,767	66,416	105%
סה"כ הכנסות	1,083,183	1,088,767		

10.1 **<u>מדיניות הנחות וכניסות ללא תשלום</u>**

מהביקורת עולה כי למעט כניסה חופשית למוזיאון, כל השירותים הניתנים בבית קריניצי ניתנים בתשלום (כלומר, אין הזמנות בחינם). לעניין הנחות, לא קיימת מדיניות מוסדרת, ובמקרים מיוחדים כאשר על פי שיקול דעתה של מנהלת העמותה יש סיבה עניינית למתן הנחות, ניתנות הנחות על מנת להבטיח קיום אירועים.

הביקורת ביצעה השוואה בין נתוני הפעילויות בטבלת ריכוז הפעילויות, כולל המחיר שנגבה בגין הפעילויות ובין מחירי הפעילויות על פי המחירונים לכל פעילות.

10.1.1 הביקורת מעירה כי בטבלת הפעילויות לא מצוין סוג הפעילות אלא רק את מספר המשתתפים בפעילות והסכום שנגבה מהמשתתפים. מחירוני העמותה כוללים סוגי פעילות שונים במשך שונה ובמחיר שונה ולכן אי ציון סוג הפעילות מקשה על קיום מעקב וכן על הסקת מסקנות לעניין הפעילויות לצורך התייעלות.

10.1.2 לעניין השכרת חדר/אודיטוריום בבית קריניצי לאירועים – לא מצוין בטבלת המעקב מהו החדר שהושכר, כאשר יש הבדל במחירי ההשכרה לפי חדרים. כך למשל, בגין פעילות לקידום נשים שהתקיימה בחודש ינואר, מסרה המנהלת לביקורת כי אינה זוכרת באיזה חדר התבצעה הפעילות.

10.1.3 השכרת חדרי בית קריניצי – ישנם פערים בין מחירי השכרת החדרים והאודיטוריום בבית הראשונים על פי המחירון ובין המחירים שנגבים בפועל. בטבלה שלהלן שלוש דוגמאות לפערי המחירים בין המחירון למחירים הנגבים בפועל בגין השכרה:

מועד ההשכרה	הגוף השוכר	חדר מושכר	מחיר מחירון להשכרה ב-₪	מחיר שנגבה בפועל ב-₪	הפרש ב-₪
ינואר 2015	שוכר א'	אודיטוריום	600	400	200
ינואר 2015	שוכר ב'	אודיטוריום	750	600	150
14.2.15	שוכר ג'	אודיטוריום	1,000	750	250

10.1.4 פעילויות תרבות – מהביקורת עולה כי פעילויות התרבות נמכרות במחיר קבוע שאינו מופיע במחירון – 30₪ לכרטיס.

10.1.5 **<u>המלצות</u>**

10.1.5.1 לצורך מעקב יעיל והקלה על הסקת מסקנות לעניין נתוני הפעילויות, הביקורת ממליצה להוסיף לטבלת המעקב נתונים ביחס לסוג הפעילות המתקיימת. במקרים של השכרת חדרים, יש לציין בטבלה את סוג החדר המושכר.

10.1.5.2 מומלץ לבדוק את מחירי הפעילויות המופיעות כיום במחירון, וככל שנמצא מהבדיקה כי המחירים אינם תואמים את המחירים שאותם ניתן לגבות בפועל בגין הפעילות, יש לעדכן את המחירונים בהתאם. את המחירון העדכני יש להביא לאישור הועד המנהל.

10.1.5.3 הביקורת סבורה כי יש לעגן בנוהל פנימי את שיקול הדעת הניתן למנהלת העמותה במתן הנחות לקבלת שירותי העמותה.

10.1.5.4 יש לעדכן את המחירון על מנת שיכיל את מחירי פעילויות התרבות (שירה בציבור, הרצאות בנושא קולנוע ישראלי וכיו"ב).

תגובת מנהלת העמותה:

תגובה לסעיף 10.1.1: *"טבלת האקסל המוזכרת בטיוטת הדו"ח הונהגה ע"י מנהלת העמותה כמהלך ניהולי לצורך בקרה וסדר ונבנתה בכוחות עצמיים. הנתונים בה ניזונים מטפסי ההתחייבות. על מנת שלא לחזור שוב על נתונים אלה ולהכביד על הטבלה, הוחלט בזמנו לסכמם בלבד. המלצת הביקורת להוספת נתונים תיושם והטבלה תעודכן."*

תגובה לסעיף 10.1.2: *"המחירים שנקבעו נבדקו מול מוסדות אחרים הפועלים בעיר. מחירי השכרת האולם נמוכים באופן מובהק בשל מצב המוזיאון ועדיין, כגוף המכבד את שמו ומתאמץ להשיג את הכנסותיו, איננו סבורים שעלינו להורידם לכדי סכומים נמוכים עוד יותר. המחירים שנקבעו להדרכת ימי הולדת, הדרכות מחוץ למוזיאון או סיורים, לוקחים בחשבון את היקף העבודה וההוצאה בגין הפעילות. המחירונים עודכנו בפרמטרים מסוימים ואושרו בישיבת ההנהלה מיום 16.6.15. היתכנות המחירונים נבחנת בשנית במהך השנה."*

תגובה לסעיף 10.1.3: *"הביקורת בחרה להביא דוגמאות שאינן מעידות על הכלל, שכן על פי רוב אכן מתקיים המחיר המלא. בהמשך לאמור לעיל, העובדה כי בית קריניצי נדרש לעיתים להעניק הנחה ולהוזיל את תעריפיו, הינה כורח שאינו מכבד את הפעילות בו ומציב דילמה האם לקיים את הפעילות בעלות מופחתת או לא לקיימה כלל בשל כך. במקרים מסוימים אכן נפסלת פעילות מסיבה זו. מדיניות שיקול הדעת מצד מנהלת העמותה ננקטת בהסכמה ובשיתוף יו"ר העמותה. במחירונים החדשים נקבעו קריטריונים למתן ההנחות. היתכנות קריטריונים אלה נבחנת גם היא."*

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת חוזרת על עמדתה, היות והעמותה הינה גוף ציבורי מבוקר, יש לוודא כי קיימת התאמה בין מחירי המחירון המאושר על ידי הועד המנהל והמחירים הנגבים בפועל עבור פעילויות. נדרש להקפיד לגבות את התשלומים על פי הקירטריונים שנקבעו.

10.2 מעקב אחר הכנסות ממבקרים במוזיאון

10.2.1 מזכירת העמותה מנהלת מעקב ידני אחר מספר המשתתפים בפעילות ואם התבצע תשלום בגין הפעילות. מנהלת העמותה מנהלת מעקב נוסף באמצעות גיליון אלקטרוני ברמה חודשית ושנתית לוודא קבלת תשלום מכל הגורמים הנדרשים. לדברי מנהלת העמותה, מתקיימת בקרה ברמה החודשית כי התקבלו מלוא התשלומים בגין הפעילויות שהתקיימו באמצעות הצלבת מספר מקורות מידע, לרבות יומן מזכירת העמותה ויומן המנהלת, קבלות בגין תשלום, טפסי התחייבות ודרישות התשלום הנשלחות למבקרים.

10.2.2 באירועי תרבות לקהל הרחב בהם משלמים כניסה באמצעות רכישת כרטיס במזומן או בהמחאת מזומן, הכסף משולם כנגד כרטיס ממוספר בכניסה לבית הראשונים, נשמר אצל הגורם מטעם העמותה המוכר את הכרטיסים עד לסיום כניסת המשתתפים באירוע. לאחר מכן, מתבצעת הצלבה בין מספר הכרטיסים שנמכרו לסכום הכסף שנגבה, והכסף מועבר לכספת העמותה. למחרת האירוע, מתבצעת בדיקה נוספת של שלמות הסכומים מול מספר הכרטיסים והכסף מופקד בחשבון הבנק של העמותה.

10.2.3 הביקורת מציינת כי ביחס לשנים 2013-2014 ישנו תיעוד כללי בלבד ברמה השנתית של מספר הפעילויות וההכנסות, ללא פירוט חודשי המאפשר בחינה של מספר המשתתפים בכל פעילות שהתקיימה לעומת התשלום שהתקבל עבורה.

10.3 **<u>המלצה</u>**

על מנת לבחון את האפשרות לייעל ולקצר את תהליכי הבקרה על שלמות ההכנסות מול מספר המשתתפים בפעילויות, הביקורת ממליצה לבחון מול העירייה האם קיימת תוכנת ניהול הכנסות מתאימה, בדומה לתוכנות המצויות במוזיאונים אחרים ברחבי העיר, שתאפשר בקרה אחר פעילות העמותה, ללא עלות נוספת לעירייה.

<u>תגובת מנהלת העמותה לסעיף 10.2:</u>

"תמיד התבצע מעקב ורישום הכנסות חודשי. גם בשנים 2013-2014 וגם לפני כן. הרישום היה ידני. טבלת האקסל שנבנתה לצורך מעקב אחר ההכנסות, מאפשרת מעקב ממוחשב מרוכז אחר הגבייה המתבצעת במלואה. האופציה להתאמת תוכנה עלתה באחת מישיבות ההנהלה בעבר ונבדקה לא אחת מול מוזיאונים אחרים ואגף מערכות המידע בעירייה. אין תוכנות חינמיות. יש לרכוש תוכנה כזו, ולבנותה לצרכי הפעילות המשתנים והמסועפים. הסתמן כי עלות התוכנה ודמי השימוש החודשיים בה יהיו גבוהים ביחס להיקף ההכנסה החודשית הנוכחית. בשל כך הועדף להמשיך ברישומים בטבלת האקסל המוכיחים את עצמם ביחס להיקף הפעילות. הנושא וההצעות ייבחנו שנית ויובאו לדיון בהנהלת העמותה."

11. התקשרות עם ספקים

על ההתקשרות עם הספקים השונים אמונה מנהלת העמותה. העמותה מתקשרת עם ספקים מתחומים שונים: ספקי תשתית, ספקי פרסום ומדיה, ספקים שאופי עבודתם אמנותי, ורכישות אספקה וציוד שונים (כגון, אביזרים להדרכות, כיבוד וכיו"ב).

להלן תיאור אופן ההתקשרות עם ספקים החל משנת 2014, לפי תשובות מנהלת העמותה לביקורת:

1. ספקי תשתית – התקשרויות הנושאות אופי מתמשך והתבצעו בעבר על ידי גורמי המקצוע בעירייה עבור בית קריניצי. התקשרויות אלה נמשכות כיום באותם תנאים, בתיאום עם העירייה.
2. ספקי פרסום ומדיה – ההתקשרות מתבצעת באמצעות גורמי העירייה ועל פי תעריפים אחידים שהוגדרו על ידה.
3. ספקים שאופי עבודתם אמנותי – ההתקשרות מתבצעת לאחר קבלת הצעת מחיר והליך סביר של מו"מ.
4. ספקים לרכישות שונות (ציוד משרד, ציוד הדרכה, דפוס וכד') – ההתקשרות מתבצעת לאחר קבלת הצעת מחיר.

11.1 **<u>אי הקפדה על חתימת מורשי החתימה כנדרש על מסמכי התקשרות עם ספקים</u>**

על פי "הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, התש"ם- 1980" אשר פורסם על ידי רשות התאגידים בחודש פברואר 2015: "ביחס לעמותות המעוניינות בקבלת אישור ניהול תקין, דורש רשם העמותות, לצורך פיקוח ובקרה נאותים על הוצאת כספים בעמותה, כי בכל מקרה יהיו לעמותה לפחות שני מורשי חתימה, אשר חתימתם יחד בצירוף חותמת העמותה, תחייב את העמותה בכל הנוגע לפעולות בעלי משמעות כספית, כגון חתימה על המחאות, חתימה על חוזים, ביצוע הזמנות, נטילת הלוואות, מתן הלוואות, רכישת ניירות ערך, רכישת מט"ח, השקעת כספים

וכיו"ב." על פי אישור מורשי חתימה ל-13.2.2014 שהועבר לעיון הביקורת, מורשי החתימה של העמותה הינם משתי קבוצות ונדרשות שתי חתימות לפחות (אחת מכל קבוצה), בצירוף חותמת העמותה על מנת לחייב את העמותה.

הביקורת עיינה בחוזה ובשתי הזמנות עבודה שהוציאה העמותה:

11.1.1 החוזה נחתם על ידי מנהלת העמותה ומורשית חתימה נוספת, ללא צירוף חותמת העמותה.

11.1.2 הזמנת עבודה לגב' ר.א. עבור סדרה של שמונה הרצאות נחתמה רק על ידי מנהלת העמותה ללא חותמת העמותה וללא חתימה של מורשה חתימה נוסף בהתאם לנדרש על פי אישור מורשי החתימה.

11.1.3 הזמנת העבודה לחברת "ש.ע.מ." נחתמה על ידי מנהלת העמותה, כולל חותמת של העמותה, אך ללא חתימה של מורשית החתימה הנוספת.

<u>המלצה</u>

יש להקפיד כי בכל מקרה של חתימה על מסמך מחייב כמו הזמנת עבודה, חוזה וכיו"ב, המסמך ייחתם על ידי שני מורשי החתימה, בצירוף חותמת העמותה.

<u>תגובת מנהלת העמותה לסעיף 11.1:</u>

"המלצות המבקר לגבי כל הכרוך בחתימה על מסמך מחייב כחוזה או הסכם ייושמו בהקפדה. כפי שתואר בפני הביקורת, הזמנות שבשגרה ושעיקרן בסכומים נמוכים או בהתקשרויות שוטפות, מתבצעות ע"י מנהלת העמותה בשקיפות מלאה מול יו"ר העמותה, תוך בדיקת הצעות מחיר ובדיקת יתרות תקציביות. באשר לדרישה לחתימת שני מורשי חתימה בעצם מועד ההתקשרות בנושאים אלו שבשגרה, אם אין די בעיגון הפרמטרים להתקשרות בהחלטת הנהלה נפעל כנדרש."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת מציינת כי כפי שהוזכר לעיל, מצוין ב"הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, התש"ם- 1980, כי נדרשת חתימת שני מורשי חתימה של העמותה בכל פעולה בעלת משמעות כספית.

12. עמותה עירונית לא מוסדרת

על פי סעיף 1 לצו העיריות (הקמת תאגידים):

"לא תייסד עירייה חברה, חברת בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת (להלן – "תאגיד"), לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת העירייה (להלן – "המועצה") ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע".

כלומר, על רשות מקומית החפצה לייסד עמותה למטרה שהיא בגדר סמכויותיה ותפקידיה, או שהיא חברה בה או נוהגת בה מנהג בעלים, לקבל את אישור שר הפנים לכך. אם בידי הרשות המקומית לפחות מחצית כוח ההצבעה בעמותה, העמותה היא עמותה עירונית.

על פי מסמך שהועבר לעיון הביקורת ממנהלת העמותה, בעמותת בית הראשונים על שם אברהם קריניצי 9 חברי ועד מנהל. הרכב הועד המנהל נקבע על ידי עיריית רמת גן, כך שהוא כולל 3 נבחרי ציבור, 3 נציגי ציבור, ו-3 עובדי עירייה. כלומר, **עמותת בית הראשונים הינה עמותה עירונית**, כך שנדרשת אסדרתה על פי נוהל אסדרת עמותה עירונית, בין היתר, באמצעות קבלת אישור שר הפנים, ואימוץ הוראות שונות לתקנונה.

על פי סעיף 7.3 לנוהל אסדרת עמותה עירונית שפורסם בשנת 2011 על ידי משרד הפנים, יש להסדיר את מעמדה של כל עמותה עירונית, אם לא הוסדר מעמדה עד אותו מועד. *הביקורת מעירה כי חרף בקשתה לא קיבלה את מסמך אישור שר הפנים להקמת העמותה.*

משיחה שהתקיימה עם עורך הדין של העמותה מ- 18.3.2015 נמסר לביקורת כי הוחל הליך של אסדרת מעמד העמותה בהתאם לנוהל אסדרת עמותה עירונית, ולכשיאושר על ידי משרד הפנים התקנון החדש שינוסח, תעמוד העמותה בהוראות הנוהל.

יצוין כי התקנון אינו כולל את כל ההוראות הנדרשות על פי נוהל אסדרת עמותה עירונית.

המלצה

על העמותה להסדיר את מעמדה כעמותה עירונית כולל קבלת אישור שר הפנים ותיקון התקנון כך שיכלול את כל ההוראות הנדרשות על פי נוהל אסדרת עמותה עירונית.

תגובת מנהלת העמותה לסעיף 12:

"בפני הביקורת הוצגה תעודת רישום העמותה מטעם משרד הפנים. ככל הידוע למנהלת העמותה, נושא ההסדרה לא הובא בעבר לפתחה של העמותה. הנושא יטופל כנדרש בתיאום היועמ"ש והנהלת העירייה."

13. אי ביצוע תפקידי וועדת הביקורת בהתאם לחוק העמותות ותקנון העמותה

על פי סעיף 30 לחוק העמותות, תפקידי ועדת הביקורת של העמותה הינם כדלקמן:

(1) לבדוק את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות העמותה למטרותיה;

(2) לבדוק את השגת יעדי העמותה ביעילות ובחיסכון;

(3) לעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והוועד;

(4) לעמוד על ליקויים בניהול העמותה, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של העמותה או עם רואה החשבון שלה, ככל שמונו, ולהציע לוועד דרכים לתיקונם;

(5) לבדוק את ענייניה הכספיים של העמותה, את פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר בה, לרבות ייעוד כספי העמותה לקידום מטרותיה;

(6) לבדוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה של העמותה;

(7) לבחון את היקף עבודתו של רואה החשבון ואת שכרו, ולהביא את המלצותיה לפני מי שקובע את שכרו לפי סעיף 31ה;

(8) לקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי העמותה בקשר לליקויים בניהול ענייניה ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו כאמור;

(9) להביא לפני הוועד והאסיפה הכללית את מסקנותיה לאור בדיקה כאמור בסעיף זה.

על פי הסעיף בתקנון העמותה העוסק בועדת הביקורת:

"בחירת ועדת הביקורת

(1) ועדת הביקורת של העמותה תורכב מ-3 חברים אשר יבחרו אישית ע"י האסיפה הכללית....

סמכויות ותפקידים

.....

(3) מתן דו"ח לאסיפה הכללית על פעולותיה."

13.1 נכון לשנים 2013-2014, ועדת הביקורת מורכבת מ-2 חברים, בניגוד לקבוע בתקנון העמותה.

13.2 מהביקורת עולה כי בשנים 2012-2014 לא בוצעו דוחות ביקורת על ידי הוועדה, ולא הובאו בפני הוועד המנהל דוחות כתובים על ידי ועדה שבדקה את הנושאים המפורטים לעיל כנדרש ובהתאם לחוק העמותות.

<u>המלצה</u>

13.2.1.1 מומלץ שהוועד המנחה ימנה את חברי וועדת הביקורת כפי שמצוין בתקנון העמותה, ואף ינחה את הוועדה ביישום מלא של הנדרש בהתאם לחוק העמותות.

<u>תגובת מנהלת העמותה לסעיף 13:</u>

"מספר חברי הועדה ייבחן מחדש ע"י חברי העמותה ובהמלצת היועמ"ש ויעוגן בתקנון החדש. מאז נבחרה ההנהלה הציבורית החדשה, ערכו חברי ועדת הביקורת את בירוריהם בנושא תקציב העמותה והדו"ח הכספי שלה, לקראת ישיבת העמותה ובמהלכה. חברי ועדת הביקורת עודכנו לגבי המלצה זו והנושא יובא לדיון בהנהלת העמותה."

14. אי קיום נהלי עבודה

14.1.1.1 על פי הנחיות משרד הפנים להתנהלות עמותות בפרק "קיום נהלים בכתב", על עמותה לאמץ נהלים לאורם תקיים פעילותה. כך בלשון הנוהל:

14.1.1.2 "על עמותה המקיימת פעילות משמעותית בתחום מסוים לדאוג לקיומם של נהלים מקצועיים ומפורטים בכתב, המסדירים את הפעילות האמורה. כך למשל, מצופה מעמותה המעסיקה עובדים ומקיימת פעילות משמעותית לקבוע נוהל קבלת עובדים לעמותה, נוהל התקשרות עם ספקים, נוהל נוכחות עובדים בעבודה, נוהל קופה קטנה וכיו"ב נהלים המבטיחים פעילות תקינה ורציפה בעמותה לאורך זמן. היקף הנהלים ורמת הפירוט שלהם יותאם להיקף הפעילות של העמותה מהביקורת עולה כי התנהלות העמותה אינה מתבצעת לאור נהלים כתובים."

<u>המלצה</u>

14.1.1.3 נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על הבקרה. על כן, ועל מנת לעמוד בהנחיות משרד הפנים להתנהלות עמותות, הביקורת ממליצה כי ינוסחו נהלים לעמותה אשר יכללו, בין היתר, הוראות ביחס לסדרי עבודה, התקשרות עם ספקים, תנאי מתנדבי העמותה, וכיו"ב.

14.1.1.4 **<u>תגובת מנהלת העמותה לסעיף 14:</u>** "אנו מתחילים בכתיבת נהלים והגדרות ובבחינת עדכונים לתקנון הוותיק. כל אלה יובאו לאישור הנהלת העמותה בישיבותיה."

הערות ראש העיר - עמותת "בית הראשונים ע"ש אברהם קריניצי"

עיקרי הממצאים:

1. **סעיף 8.1 - אב הבית**

מקבלים את המלצת הביקורת והליקוי תוקן, נחתם הסכם בין העירייה לעמותה בנושא אב הבית.

2. **סעיף 8.4 - תקצוב העמותה על ידי העירייה**

מקבלים את המלצת הביקורת. העמותה תעביר תוכנית עבודה לקראת תקציב 2017.

3. **סעיף 9.2 - השכרת שירותי משרד רואי חשבון**

מקבלים את המלצת הביקורת לבדוק מחדש את נושא השכרת שירותי משרד רואי חשבון ולהביא זאת לדיון בהנהלת העמותה. בשנת 2016 בוצע קיצוץ בשכ"ט של 14%.

4. **סעיף 9.3 - השכרת שירותי יעוץ משפטי**

מקבלים את המלצת הביקורת לבדוק מחדש את נושא השכרת שירותי היועץ המשפטי של העמותה תוך ציון כי בשנת 2016 בוצע קיצוץ בשכר טרחתו בשיעור של 14%.

5. **סעיף 9.6 - הרחבת שיווק ופרסום העמותה**

מקבלים את המלצת הביקורת. הליקוי תוקן ובשנת 2016 נבנתה תוכנית תרבות ושיווק שנתית המובאת לאישור הנהלת העמותה.

6. **סעיף 10.1.1 -השכרת חדרי בית קריניצי**

מקבלים את המלצת הביקורת להוסיף נתונים לטבלת האקסל לצורך ביצוע מעקב יעיל על נתוני הפעילויות. הליקוי תוקן.

7. **סעיף 10.1.3 - השכרת חדרי בית קריניצי**

מקבלים את המלצת הביקורת. המחירונים המעודכנים הובאו לאישור הנהלת העמותה בחודש יוני 2015. מדיניות שיקול הדעת בנושא מתן הנחות מצד מנהלת העמותה ננקטת בשיתוף יו"ר העמותה. במחירונים החדשים נקבעו קריטריונים למתן הנחות. היתכנות המחירונים והקריטריונים להנחות נבחנים במהלך השנה. הליקוי תוקן.

8. **<u>סעיף 10.2 - מעקב אחר הכנסות ממבקרים במוזיאון</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת. תבוצע בדיקה לגבי תוכנה שתאפשר בקרה אחר פעילות העמותה שתובא לדיון בהנהלת העמותה.

9. **<u>סעיף 11.1 - חתימת מורשי חתימה</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת לגבי כל הכרוך בחתימה על מסמך מחייב כחוזה או הסכם על פי הנדרש.

10. **<u>סעיף 12 - אסדרת עמותה עירונית</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת לטפל בנושא אסדרת מעמד העמותה כעמותה עירונית למול היועץ המשפטי ומשרד הפנים. נכתב תקנון שיאושר בישיבת הנהלת העמותה. לאחר מכן התקנון יאושר באסיפה הכללית ויובא לאישור המועצה.

11. **<u>סעיף 13.1 - ועדת ביקורת</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת ומספר חברי הועדה יבחן מחדש על ידי הנהלת העמותה ובהמלצת היועמ"ש יעוגן בתקנון החדש. הליקוי תוקן ומונו 3 חברי ועדת ביקורת.

12. **<u>סעיף 13.2 - דוחות ביקורת</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת ותהיה הקפדה על ביצוע דוחות ביקורת כנדרש ובהתאם לחוק העמותות.

13. **<u>סעיף 14 - נהלי עבודה</u>**

מקבלים את המלצת הביקורת. העמותה תפעל לכתיבת נהלים המסדירים את פעילות העמותה כנדרש. הנהלים יובאו לאישור הנהלת העמותה.

תמיכה בעמותת
"ידידי מכבי
רמת חן"

תמיכה בעמותת "ידידי מכבי רמת חן"

1. מבוא

בהתאם לסעיף 1.1 לנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006, אוגוסט 2006, להלן: הנוהל), רשאית רשות מקומית לתת תמיכה, במישרין או בעקיפין, במוסדות ציבור "**הפועלים, ככלל, בתחומה המוניציפאלי של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות ספורט וכיוצא באלה וזאת כאשר הפעילות המתבצעת על יד מוסד ציבורי הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית, בהתאם לדיני השלטון המקומי.**"
בשנת 2014 עמותת ידידי מכבי רמת חן קיבלה מעיריית רמת גן תמיכה בסך 920,000 ₪.

2. רקע

מטרת עמותת ידידי מכבי רמת חן היא הקמת תשתית והפעלת ליגות מקצועיות באיגוד הכדורסל בגילאים השונים. העמותה פועלת להקמה, בניה, פיתוח ורכישת מתקני ספורט לשימוש העמותה ולשימוש מכבי רמת חן. במסגרת זו העמותה מפעילה מרכז מצוינות ופעילות באשכולות בשיתוף העירייה באמצעות קיום מסגרת טרום אגודה במועדוניות הבית ספריות, קידום וטיפוח ילדות צעירות בשיתוף "אתנה". כמו כן, העמותה מקיימת פעילות בשיתוף בית הספר "בליך" בו פועלת קבוצת כדורסל נערות המתחרה ברמה הארצית בליגת העל לבתי הספר התיכוניים.
בשנת 2014, תמכה העירייה במספר עמותות בתחום הספורט בסך של **5,010,000** ₪, מתוכן בעמותת ידידי מכבי רמת חן בסך 920,000 ₪ המהווים 18% מכלל כספי התמיכה בעמותות ספורט.

3. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את התבחינים של העירייה לתמיכה בעמותה בהתאם לפעילות העמותה מההיבטים הבאים:

- דיווח תקין על השימוש בכספי התמיכה
- תשלומי שכר למאמנים ולשחקניות
- תקינות הוצאות התקורה
- תקינות הוצאות השכירות עבור אולמות אותם שוכרת העמותה
- תקינות הכנסות השכירות עבור נכס בבעלות העמותה
- התקשרות העמותה עם חברת הסעות
- החתמת השחקניות על תקנון משמעת

4. מתודולוגיה

הביקורת נפגשה עם מנכ"לית העמותה וכן נסמכה על המסמכים הבאים:

- דו"חות כספיים לעונת הכדורסל 14/15
- חוזי שכירות אולמות
- חוזה השכרת נכס עמותה
- חוזי העסקה של השחקניות
- תלושי שכר של השחקניות

- חוזי העסקה של הצוות המקצועי (מאמנים)
- תלושי שכר/קבלות של הצוות המקצועי
- נהלי תפעול
- תקנון משמעת של האיגוד
- הצעות מחיר חברת הסעות
- פרוטוקול ועד מנהל
- הסכם התקשרות עם חברת הסעות

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

הביקורת מודה למנכ"לית עמותת ידידי מכבי רמת חן על שיתוף הפעולה.

תגובת מנכ"לית העמותה שולבה בסעיפי הדוח השונים.

5. תמצית הממצאים

5.1. בבקשתה לכספי תמיכה בשנת 2015 הגישה העמותה דיווח לא מדויק על שימוש בכספי התמיכה שהועברו בשנת 2013, 887 אש"ח, ולא על כספי התמיכה שהועברו בשנת 2014, 920 אש"ח, כנדרש בטפסים. דבר זה פוגע ביכולתה של ועדת התמיכות להעריך נכונה את זכאותה של העמותה לכספי תמיכה. מנכ"לית העמותה הסבירה דיווח זה בכך שמועד הכנת המסמכים היה לפני סיום שנת 2014 וטרם נתקבלו כל כספי התמיכה. הביקורת סבורה כי בשלב זה מרבית כספי התמיכה הועברו לעמותה וכי הסכום אותו היא עתידה לקבל היה ידוע לעמותה. כמו כן, הביקורת הדגישה בפני מנכ"לית העמותה כי עליה לדייק בדיווחיה בבקשת כספי התמיכה (סעיפים 6.3.3-6.3.8).

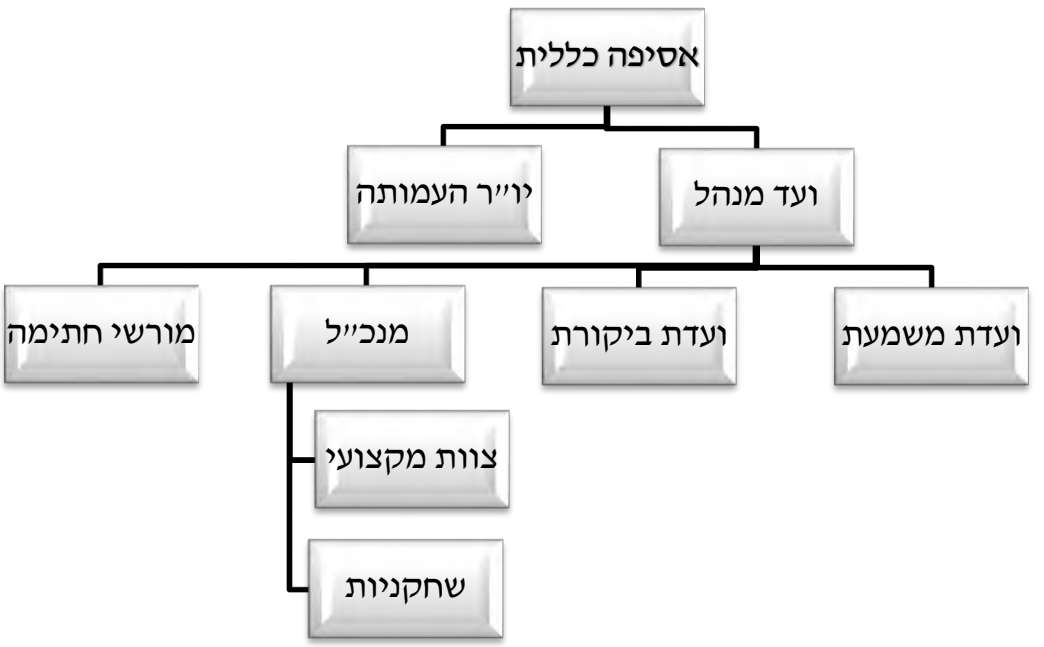
5.2. לפי דו"ח הבקרה התקציבית שהגישה העמותה לאיגוד הכדורסל, בעונה 14/15 הייתה ירידה בהכנסותיה של העמותה ועלייה בהוצאותיה. הגירעון השנתי עמד על 77 אש"ח. יצוין כי קיים עודף מצטבר מהעונות הקודמות בסך 724 אש"ח (סעיף 6.5.2).

5.3. מהביקורת עולה כי עבור הנכס אותה משכירה העמותה התקבל בכל חודש בשנת 2014 סכום של 20,522 ₪ ולא 23,760 ₪ בהתאם לחוזה השכירות. זו למעשה גביית חסר של כ-39,000 ₪ לשנה. מנכ"לית העמותה הסבירה כי הוחלט לאפשר לשוכר לשלם לפי תעריף של 3.9 ₪ לדולר עד סיום חוזה השכירות בשנת 2018 בכדי להבטיח המשך תזרים מזומנים לקופת העמותה והימנעות מהליך משפטי ארוך ויקר (סעיפים 6.7.4 – 6.7.10).

5.4. מהביקורת עולה כי הנהלים הקיימים בעמותה אינם מגדירים באופן מלא את ההליכים המתנהלים בעמותה ואינם תואמים את ההליכים המתנהלים בפועל. יצוין כי ההליכים המתנהלים בפועל נמצאו מפורטים ומורכבים יותר מהנהלים הכתובים (סעיפים 6.8.1 - 6.8.5).

6. פירוט הממצאים

6.1. <u>המבנה הארגוני</u>



6.2. <u>פעילויות העמותה</u>

העמותה מפעילה קבוצות כדורסל בנות ונשים בכל הגילאים, החל במועדוניות בבית ספר יסודיים ועד לקבוצות בוגרות שמשחקות בליגה הארצית ובליגת העל. כמו כן, איגוד הכדורסל בישראל (להלן: "**האיגוד**") הקים מספר מוקדים ברחבי הארץ שבהם יפעלו מרכזים למצוינות, אחד מהם נמצא ברמת חן ומופעל על ידי העמותה. הנערות המשתתפות במרכז המצוינות מתמודדות בטורנירים שמארגן מינהל הספורט והתאחדות בתי הספר ברחבי הארץ לאורך כל השנה. יצוין כי הנערות במרכז המצוינות מגיעות אליו מתוך המועדונים וקבוצות הכדורסל שמפעילה העמותה.

בבית ספר בליך, מפעילה העמותה קבוצת כדורסל בנות שמשתתפת בליגת העל לבתי הספר התיכוניים בישראל, שמשחקיה מאורגנים על ידי התאחדות בתי הספר התיכוניים במשרד החינוך. לעמותה שיתוף פעולה עם "אתנה – הפרויקט הלאומי לקידום ספורט הנשים בישראל", הזרוע הביצועית של המועצה הציבורית לקידום ספורט נשים בישראל בפיקוח משרד התרבות והספורט. במסגרת שיתוף פעולה זה מתקיימות הרצאות לבנות המשתתפות והוריהן בנושאים סובבי כדורסל כגון: תזונה נכונה ואורח חיים בריא לספורטאיות, הימנעות מפציעות ספורט ופסיכולוגיה לגיל צעיר.

כמו כן, העמותה עורכת ומשתתפת באירועים שונים, כגון: ספיישל אולימפיק (בעלי מוגבלויות) ואירועים בשיתוף מפעל הפיס בבתי ספר ברחבי הארץ. באירועים אלה משתתפות שחקניות ליגת העל. הבנות בקבוצות שאינן בוגרות משתתפות מדי קיץ באירוע משותף עם ה-JCC (מרכז קהילתי יהודי בארה"ב), שם מתקיימים טורנירים בין שחקניות מכל העולם.

6.2.1. <u>מועדוניות</u>

פעילות העמותה במועדוניות אינה ממומנת או מנוהלת על ידי העמותה, אלא על ידי עמותת ניהול הספורט. בפעילויות אלו מספקת העמותה את הצוות המקצועי, המאמנים, ובונה את תכנית העבודה. להלן רשימת המועדונים שבמסגרתם יש לעמותה פעילות עבור ילדות בכיתות א'-ה':

- אשכול ערמונים
- אשכול רמת חן
- אשכול מורדי הגטאות
- אשכול מכלל
- אשכול הגפן

6.2.2. <u>קבוצות</u>

האגודה משתפת ילדות מכיתה ו' המשחקות בקבוצות הכדורסל המקצועיות הרשומות באיגוד במסגרתה. להלן רשימת הקבוצות:

- קבוצת קטסל – ילדות בכיתות ו'-ז'
- קבוצת ילדות
- קבוצת נערות ב' מחוזית
- קבוצת נערות ב' לאומית
- קבוצת נערות א' לאומית
- קבוצת בוגרות ארצית – 14 שחקניות, אינן מקבלות שכר אלא החזרי הוצאות בלבד.
- קבוצת בוגרות ליגת העל – 12 שחקניות בשכר.

בשל חברותה באיגוד, על העמותה להיות כפופה לבקרה תקציבית. פעמיים בשנה מגיש רו"ח של העמותה דו"ח תקציבי והערכות לאישור האיגוד, אם לא מתקבל אישור האיגוד, העמותה אינה יכולה לשחק בעונת הכדורסל. הבקרה התקציבית של איגוד הכדורסל בודקת את העמותה בכל תחום, חוזי העסקה של צוות מקצועי ושחקניות, חוזי שכירות, הוצאות והכנסות, חסויות וכו'.

6.3. <u>שימוש בכספי תמיכה</u>

בהתאם לנוהל התמיכות, העמותה יכולה להגיש את בקשתה אך ורק עבור אחת מקבוצות הבוגרות וכן עבור כל הקבוצות הצעירות. על כן, הגישה העמותה את כספי התמיכה עבור קבוצת ליגת העל ולא עבור קבוצת הבוגרות הארצית.

מהעמותה נמסר כי כספי התמיכה משמשים עבור מימון קבוצת ליגת העל ועבור מימון הקבוצות הצעירות. קבוצת הבוגרות הארצית מקבלת מימון מהמועצה להסדר הימורים בספורט.

תקציב העמותה נבנה כך שכל ההכנסות של העמותה, הן כספי התמיכה והן כספים מהגורמים האחרים, מסוכמים יחדיו ולאחר מכן נעשית חלוקה של הכספים לפעילויות השונות. כך שלמעשה לא קיימת הבחנה עבור אילו פעילויות שימשו כספי התמיכה והן ממנות את כלל פעילויות העמותה לפי חלקן היחסי בהכנסות.

6.3.1. בהתאם לדיווח על שימוש בכספי התמיכה לשנת 2014 שהגישה העמותה ב- 02/11/2014 במסגרת בקשת כספי תמיכה לשנת 2015, כספי התמיכה לשנת 2014 עמדו על 887,000 ₪, כספי התמיכה התחלקו כדלקמן:

- שכר עבודה - 470,000 ₪.
- תפעול שונות - 280,000 ₪.
- הנהלת חשבונות – 115,000 ₪.
- תשלום לרו"ח – 15,000 ₪.
- הוצאות ביטוח – 7,000 ₪.

6.3.2. יש לציין כי בהתאם לכרטסת העמותה בעיריית רמת גן בשנת 2014 הועברו לעמותה כספי תמיכה בסך 920,000 ₪. כמו כן, בהתאם לכרטסת, הכספים מועברים לעמותה בהקצבה חודשית של כ-75,000 ₪ מדי חודש, כאשר בחודש נובמבר מועברת יתרת הכספים. להלן טבלת התשלומים:

תאריך העברה	תיאור בכרטסת עמותה	סכום שהועבר ב₪
8.1.14	הקצבה 1/14	73,000
23.2.14	הקצבה 2/14	73,000
20.3.14	הקצבה 3/14	73,000
27.4.14	הקצבה 4/14	75,000
25.5.14	הקצבה 5/14	74,750
17.6.14	הקצבה 6/14	74,750
22.7.14	הקצבה 7/14	74,000
26.8.14	הקצבה 8/14	74,000
18.9.14	הקצבה 9/14	74,000
22.10.14	הקצבה 10/14	84,800
13.11.14	יתרת הקצבה 11-12/14	169,700
סה"כ		**920,000**

6.3.3. משמעות הדבר היא שלפי כרטסת העמותה, נכון ליום כתיבת הדיווח על שימוש בכספי תמיכה, ה- 02/11/2014, הועברו לעמותה 750,300 ₪, ולא 887,000.

6.3.4. יתר על כן, בעת שדיווחה העמותה כי הועברו לה 887,000 ₪, ידעו מנהליה כי כספי התמיכה שנקבעו לשנת 2014 עמדו על 920,000 ₪ וכי יתרת הכספים תועבר בימים הקרובים.

6.3.5. העמותה הגישה דיווח כספי לא מדויק על השימוש בכספי התמיכה של שנת 2014, דבר אשר פוגע ביכולתה של ועדת התמיכות להעריך נכונה את זכאותה של העמותה לקבלת כספי תמיכה ולהעריך את שווי כספי התמיכה שיש להעביר לעמותה בעתיד.

תגובת מנכ"לית העמותה: *"הדיווח ניתן בחודש נובמבר כאשר טרם התקבלו כל הכספים לשנת 2014 ועל כן העמותה לא יכלה לדווח באופן מלא על שנת 2014 ודיווחה על כספי התמיכה שניתנו בשנת 2013 שעמדו על 882,000 ₪ בתוספת 5,000 ₪ מענק העפלה לאליפות."*

6.3.6. הביקורת מעירה כי בעת הדיווח בחודש נובמבר ידעה העמותה כי כספי התמיכה שנקבעו לה לשנת 2014 עומדים על 920,000 ₪ וכי היה עליה לדווח בהתאם, אף אם טרם הועברו כל הכספים. הביקורת מדגישה כי על הטופס הדיווח לכספי התמיכה נכתב במפורש כי מדובר בכספים שניתנו לאורך שנת 2014 ועל כן אין מקום לדווח על כספים שניתנו בשנת 2013.

6.3.7. **הביקורת מעירה כי יש לדייק בדיווחים בעת הגשת בקשה לכספי תמיכה, בעיקר בכל הנוגע לדיווחים כספיים ולהכנסות שהתקבלו בעמותה.**

תגובת יו"ר העמותה: *"מדובר באי הבנה של בקשת העירייה. הבסיס למסמך שהוגש על שימוש במקורות העירייה נעשה על בסיס התקציב במקור ולא על בסיס התקציב המאושר והביצוע בפועל. וזאת בנסיבות שהשנה לא הסתיימה. בכל מקרה ההפרש בין בסיס התקציב שהוגש לבין התקציב שאושר הינו כ-30,000 ₪. העמותה תדאג להגיש להבא את מסמך הביצוע על בסיס התקציב המאושר."*

6.4. <u>הליך אישור תקציב</u>

להלן תרשים המתאר את שלבי הכנת התקציב השנתי בעמותה:



6.5. <u>התקציב</u>

תקציב העמותה, ככל תקציב של עמותת ספורט, מורכב מהכנסות מהגורמים הבאים:

- משחקים
- גביע אירופה
- אחרות

יצוין כי עיון בתקציבי העמותה לעונות 13/14 ו-14/15 העלה כי לעמותה אין הכנסות ממשחקים או מגביע אירופה, וכל הכנסותיה מוזנות תחת סעיף "אחרות".

סעיפי ההוצאות בתקציב העמותה הם כדלקמן:

- שכר ונלוות
- עלות משחקים ואימונים
- הנהלה וכלליות
- מחלקת נוער, נטו
- מחלקת נשים, נטו

השוואת תקציבים עונות 13/14 ו-14/15

6.5.1. הביקורת ערכה השוואה בין תקציב עונת 13/14 (נכון ל- 03/11/2014), לבין תקציב עונת 14/15 (נכון ל- 09/07/2015) אשר צורפו לבקרה התקציבית שהעמותה מגישה לאיגוד הכדורסל בישראל מדי עונת משחקים.

להלן טבלת השוואת נתונים (המספרים מופיעים באש"ח):

		עונה 13/14	עונה 14/15	הפרש	אחוז שינוי
סה"כ הכנסות		2,043	1,985	(58)	(3)%
	הוצאות שכר ונלוות	(866)	(1,116)	(250)	22%
	הוצאות אחרות	(896)	(946)	(50)	5%
סה"כ הוצאות		(1,759)	(2,058)	(299)	15%
עודף תפעולי		**128**	**(77)**	**(205)**	**(266)%**

6.5.2. מהשוואת התקציבים עולה כי הייתה ירידה של 3% בהכנסות, שהם 58 אש"ח, ועלייה של 15% בהוצאות, שהם 299 אש"ח, בעונה 14/15 ביחס לעונה 13/14. נמצא כי קיים גרעון שנתי של 77 אש"ח בעונה 14/15. יצוין כי בתחילת עונה 14/15 היה עודף מצטבר משנים קודמות בסך 724 אש"ח, כך שהעמותה סיימה את עונת 14/15 בעודף מצטבר בסך 647 אש"ח בקופתה.

6.5.3. **להלן תגובת מנכ"לית העמותה:** *"תקציב 15-2014 נתמך ברזרבות של 14-2013 באופן מובנה".*

" העמותה מאשרת מידי עונה את תקציב מול הרשות לבקרה תקציבית של איגוד הכדורסל בישראל, התקציב מהווה צפי להכנסות והוצאות כל בסיס מידע שקיים משנים קודמות והסכמים מול גורמים שונים. בנסיבות העובדה שקיימות סטיות גם בצד ההכנסות הצפויות וגם בצד ההוצאות הצפויות (כולל הוצאות שכר שנובעות משינוי משך עונת המשחקים), העמותה דואגת לכך שתמיד תהיה רזרבה שתאפשר לגשר על פערים שליליים בתקציב ולראיה הרזרבה נשמרת על ציר זמן של שנים רבות."

תשלומי שכר

6.5.4. עיון בנתוני התקציב מראה כי עיקר הגידול בהוצאות נמצא בסעיף "שכר ונלוות", עליה של 22% בהוצאות בעונה 14/15 ביחס לעונה 13/14, שהם 250 אש"ח מתוך גידול כולל בהוצאות של 299 אש"ח (84%). 250 אש"ח אלה מתחלקים כדלקמן: 216 אש"ח גידול בתשלום שכר לשחקניות ו-34 אש"ח גידול בתשלום למאמנים.

6.5.5. נוכח הגידול המשמעותי בתשלומי השכר בחנה הביקורת את חוזי ההעסקה של העמותה עם המאמנים והשחקניות וכן את התשלומים שהועברו, בתלושי שכר וכנגד חשבוניות עוסק מורשה.

6.5.6. לצורך בחינת תקינות ונכונות התשלום ערכה הביקורת השוואה בין החוזים לבין התשלומים בפועל.

6.5.7. מהביקורת עולה כי קיים הפרש בין תשלומי השכר לפי החוזה לבין תשלומי השכר בפועל עבור 4 שחקניות זרות, להלן טבלה המציגה את ריכוז נתוני השכר של שחקניות אלה:

השחקנית	שכר ב₪ לפי חוזה לעונה 14/15	שכר ב₪ בפועל בעונה 14/15	הפרש ב₪
1	113,790	151,316	37,526
2	79,625	107,744	28,119
3	106,400	126,052	19,652
4	84,010	92,958	8,948

6.5.8. **תגובת מנכ"לית העמותה**:

*"**1:** החוזה נעשה לפי 5X6,500 חודשים ולפי שער 3.50 לדולר. ההפרשים הם בגין הפרש של כ-13,000 ₪ שער הדולר הממוצע היה 3.9 ולא 3.5 ₪ לדולר. בנוסף השחקנית שיחקה חודש נוסף כיוון שעונת המשחקים התארכה מעבר ל-5 חודשים.*

2: החוזה נעשה לפי $22,750 לפי שער 3.5 ₪ לדולר, ההפרשים הינם בגין הפרשי שער של כ-9,100 ₪. שער הדולר הממוצע היה 3.9 ולא 3.5 ₪ לדולר. בנוסף השחקנית שיחקה חודש נוסף כיוון שענת המשחרים התארכה מעבר ל-5 חודשים.

3: החוזה נעשה לפי 3.5X8,000 חודשים לפי שער 3.8 ₪ לדולר. ההפרשים הינם בגין הפרשי שער כ-2,800 ₪. שער הדולר הממוצע היה 3.9 ולא 3.8 ₪ לדולר. בנוסף השחקנית שיחקה חצי חודש נוסף כיוון שעונת המשחקים התארכה.

4: החוזה נעשה לפי 6X4,000 חודשים לפי 3.5 שער דולר. ההפרשים הינם בגין הפרשי שער של כ-9,000 ₪. שער הדולר הממוצע היה 3.9 ולא 3.5 ₪ לדולר."

6.5.9. הביקורת מקבלת את הסבריה של מנכ"לית העמותה.

הוצאות תקורה

6.5.10. ועדת התמיכות לא תאשר תמיכה לגופים אשר בהם שיעור הוצאות ההנהלה וכלליות מתוך מחזור הכנסותיו השנתי עולה על השיעור המרבי המפורט בטופס 10, הצהרה הוצאות הנהלה וכלליות. בהתאם לטופס 10 בעמותה שהכנסותיה הם בין 0-10 מילון ₪, אחוז התקורה המרבי יעמוד על 22%.

6.5.11. לפי דוח הוצאות הנהלה וכלליות במוסדות ציבור שהגישה העמותה עם הבקשה לכספי תמיכה לשנת 2015, סה"כ הוצאות הנהלה וכלליות עומדות על 167,675 ₪, המהווים 9.1% מתוך כלל המחזור שעמד על 1,832,581 ₪.

נמצא תקין.

6.6. <u>הוצאות שכירות</u>

אימונים ומשחקי הבית של הקבוצות הנ"ל מתנהלים באולמות כדורסל ברחבי העיר אותן שוכרת העמותה מעמותת ניהול הספורט. להלן רשימת האולמות בהם מתקיימות פעילויות העמותה:

- אולם 1 - כפר המכבייה
- אולם 2 - בליך
- אולם 3 - זיסמן
- אולם 4 - ערמונים
- אולם 5 - נטעים
- אולם 6 - מורשת משה
- אולם 7 - מרום נווה

נוכח העובדה כי מועדון הספורט מכבי הוא אחד מהתומכים העיקריים של העמותה וכן בזכות קיומו של הסכם ישן שנוגע לבריכה שהייתה בבעלות העמותה וסביבה נבנה מלון המכבייה, מקבלת העמותה את השימוש באולם 1 ובכל מתקני כפר המכבייה ללא תשלום.

בזכות שיתוף הפעולה ארוך השנים שבין בית הספר בליך לבין העמותה, ובהתחשב בכך שקבוצת הכדורסל שהעמותה מפעילה בבליך משתתפת בליגת העל לבתי ספר תיכוניים, העמותה אינה משלמת עבור השימוש באולם 2.

עבור אולמות 7-3 חותמת העמותה מול עמותת ניהול הספורט על מסמך בו מפורטים הימים והשעות בהן תפעיל העמותה את פעילותיה באולמות. העמותה מתחייבת לפעול לפי התקנון הקיים באולמות הנ"ל וכן מתחייבת על עריכת ביטוח צד ג' לעניין הפעילויות שנערכות במסגרתה באולמות. יתר הביטוחים (מבנה, תכולה וכו') נעשים על ידי עמותת ניהול הספורט.

יצוין כי אולם 6 שימש את העמותה בשנת 2014, אך בשנת 2015 הוקצה על ידי עמותת ניהול הספורט עבור פעילות אחרת ועל כן שוכרת העמותה את אולם 7 במקומו.

6.6.1. הביקורת עיינה בהסכמי השימוש באולמות עליהם חתומה העמותה מול עמותת ניהול הספורט, להלן טבלה המציגה את נתונים אלה:

ימים ושעות

אולם	תעריף	א	ב	ג	ד	ה	ש	הערות
נטעים	<u>120 ₪ לאימון של שעה וחצי</u>		17:30-19:00	18:00-19:30		17:30-19:00		
מורשת משה	<u>120 ₪ לאימון של שעה וחצי</u>	18:00-19:30				18:00-19:30		
זיסמן	<u>תעריף משתנה לאימון ומשחק, נע בין 230 ₪ ל-800 ₪.</u>	בוקר	משחק		ערב	בוקר	ערב	כל שבועיים משחק בית
מרום נווה	<u>290 ₪ למשחק</u>			החל מ-20:00				
ערמונים	<u>225 ₪ לאימון, 290 ₪ למשחק.</u>			אחת לשבועיים, החל מ-18:30				

6.6.2. הביקורת ערכה השוואה בין הסכמי השימוש באולמות עליהם חתומה העמותה מול עמותת ניהול הספורט לבין תשלום העמותה לעמותת ניהול הספורט בפועל לפי חשבוניות עמותת ניהול הספורט – **נמצא תקין**.

6.7. <u>הכנסות שכירות</u>

בבעלות העמותה קיים נכס אחד, מבנה הכולל אולם ספורט, בריכת שחייה פנימית קטנה, בריכה חיצונית, משרד, מחסנים ודירה בת 3.5 חדרים. מבנה זה נמצא בשכירות ארוכת טווח (15 שנים), כאשר האחריות על ביטוח המבנה, תכולתו וצד ג' וכן ביטוח עבור באי ומשתמשי הנכס נמצאים באחריות השוכר.

6.7.1. הביקורת ערכה השוואה בין הסכם השכירות שחתמה מול השוכר בנכס שבבעלותה לבין התשלומים בפועל לפי קבלות שהופקו לשוכר.

6.7.2. סעיף 13 להסכם השכירות קובע כדלקמן:

"**דמי השכירות עבור המושכר יהיו כאמור בנספח התשלומים המהווה 'נספח א'' להסכם זה. דמי השכירות ישולמו כל חודש מראש ולא יאוחר מה-10 בחודש לפי שער היציג הידוע של דולר ארה"ב <u>ולא פחות מ4.4 ₪ לדולר ארה"ב.</u> לנוחיות הגביה ימסור השוכר למשכיר מדי כל שנה מראש 12 (שתים עשרה) המחאות מעותדות עפ"י השער היציג הידוע במועד עריכתן, כאשר חישוב מדוייק של הפרשי הצמדה לשער הדולר (כלפי מעלה או מטה) יתבצע עם סיומם של כל שישה חודשי שכירות).**" [ההדגשה אינה במקור]

6.7.3. בהתאם לנספח א' להסכם השכירות, התשלום לשנת 2014 עומד על 5,400 דולר ארה"ב לחודש. לפי קובץ שערים ממוצעים למטבעות יציגים לשנת 2014 מאתר בנק ישראל, השער הממוצע של הדולר עמד על 3.579 ₪ לדולר ארה"ב. כלומר השער היציג היה נמוך מ-4.4 ₪ לדולר ארה"ב ועל כן בהתאם לחוזה התשלום החודשי עבור השכירות יחושב כדלקמן: **23,760 = 4.4 X 5,400**

6.7.4. בהתאם לקבלות מס' 2602-2605 אשר הגישה העמותה לשוכר **עבור כל חודש בשנת 2014 שילם השוכר 20,522 ₪ ולא 23,760 ₪ בהתאם לחוזה השכירות. זו למעשה גביית חסר של כ-39,000 ₪ לשנה.**

6.7.5. הביקורת ביקשה הסבר ממנכ"לית העמותה, להלן תגובתה: *"התשלום ששולם נמוך ובניגוד להסכם שנחתם לפני למעלה מעשר שנים (לפי שער דולר של 4.40 ₪) בטענה ששער הדולר אינו ריאלי. השוכר ביקש לשלם לפי שער 3.90 ₪ והעביר תשלומים בהתאם. טרם החלטנו כיצד לפעול למרות שאנו נוטים להסכים לבקשתו. השוכר מעביר תשלומים קבועים לפי שער דולר 3.90 ₪."*

6.7.6. בהמשך לתגובתה העבירה מנכ"לית העמותה לעיון הביקורת מכתב מאת עוה"ד שמייצג את העמותה לכבוד השוכר מ- 27/01/2013 ובו נכתב כי דמי השכירות שהעביר השוכר לעמותה אינם עומדים בקנה אחד עם המוסכם בחוזה השכירות וכי עליו לפרוע מידית את הפרש דמי השכירות, במידה ולא יעשה כן תחל העמותה בהליכים משפטיים, כולל ביטול ההסכם, כנגדו.

6.7.7. כמו כן, העבירה מנכ"לית העמותה לעיון הביקורת פרוטוקול ועד מנהל ובו דנו בנושא תשלום דמי השכירות החסרים והוחלט כדלקמן: "**החלטנו ראשית לקבל את השיקים ולהוציא מכתב מעורך דין המתריע שלא קיבלנו את כל המגיע לנו [...] הסכמנו <u>כי ננסה למצוא דרך ולא 'לפוצץ' את ההסכם</u>, אך אם לא תהיה ברירה נתבע את י.ו. על הפרת חוזה.**" [ההדגשה אינה במקור].

6.7.8. מנכ"לית העמותה הבהירה כי לצורך שמירה על תזרים מזומנים לקופת העמותה והימנעות מהליך משפטי ארוך ויקר, הוחלט באופן חריג לאשר לשוכר לשלם דמי שכירות לפי תעריך של 3.9 ₪ לדולר, אישור אשר מתחדש מדי שנה עד תום חוזה השכירות הקיים בשנת 2018. עם תום החוזה מתכוונת העמותה להחתים את השוכר על חוזה חדש בתעריף דמי שכירות גבוה מזה שניתן כיום.

6.7.9. **הביקורת מעירה כי על חוזה השכירות לשקף את ההסכמות הקיימות בין העמותה לשוכר בפועל**.

6.7.10. **תגובת מנכ"לית העמותה**: *"הסכם השכירות נעשה לפני למעלה מעשור שנים לתקופה של 15 שנים. שער הדולר באותה עת היה 4.40 ₪ לדולר. בשנים האחרונות שער הדולר נע בין 3.50-4.00 ₪ לדולר. השוכרים התנגדו לשלם עפ"י התעריף המקורי בהסכם בטענה שאינו ריאלי ואינו משקף את המציאות. הגיוני היה שאם היינו הולכים למאבק משפטי יתכן והיינו מפסידים. לכן מדובר בהחלטת העמותה שיש בה רציונל כלכלי (תפסת מרובה לא תפסת!). תהליך משפטי היה עלול לגרום לעזיבת הלקוח ואובדן הכנסה דרמטי לאגודה."*.

6.8. <u>נהלי העמותה</u>

לעמותה מסמך נהלי תפעול המרכז בתוכו את הנהלים הבאים:

- נהלים לזימון אסיפות כלליות
- נהלים לבחירות למוסדות החובה ומועד קיומן
- נהלים לקליטת עובדים חדשים
- נהלים לאישור ותשלום משכורות
- נהלים להתקשרות עם ספקים
- נהלים להפקת קבלות
- נהלים לפיקוח ומעקב אחר דו"חות שעות של העובדים
- נהלים להוצאת כספים מהעמותה
- נהלים להפקדת כספים בבנק
- הפצת נהלים בקרב העובדים

6.8.1. תוכן הנהלים הוא לקוני ואינו מפורט, כך לדוגמא בנוהל זימון אסיפות כלליות נקבע כי יש לכתוב פרוטוקול לישיבות אך אין הסבר כיצד פרוטוקול צריך להיראות (רשימת המשתתפים, רשימת הנושאים לדיון, מי אמר מה וכו').

6.8.2. לביקורת התברר, בשיחה עם מנכ"לית העמותה , כי למעשה הליכי ההתנהלות בפועל מפורטים יותר מאלה המופיעים בנהלים. כך לדוגמא בנהלים להתקשרות עם ספקים נכתב:

"בקשת הצעות מחיר מהגופים הרלוונטיים, קבלת ההצעה הנמוכה ו/או לחילופין המתאימה ביותר וביצוע הזמנת עבודה. לאחר אישור ההזמנה, ואספקת המוצר ישלח תשלום בשיק עם קבלת חשבונית כחוק, אישור ניהול ספרים ופטור)במידת הצורך(עפ"י תנאי התשלום שיסוכמו עם הספק".

6.8.3. במציאות הליך ההתקשרות עם הספקים כולל הבאת ההצעה הנבחרת להצבעה ע"י הועד מנהל ורק לאחר מכן ביצוע הזמנת העבודה.

6.8.4. **הביקורת ממליצה לתקן את הנהלים כך שיתאמו את ההליך המתנהל בפועל.**

6.8.5. **תגובת מנכ"לית העמותה**: *"למרות שהניהול השוטף על פי חוות דעתכם הינו לחומרה ומעל לדרישות הנוהלים הכתובים. אנו ניישם את הנדרש ונתקן את הנוהל המדובר."*

6.9. <u>התקשרות עם חברת הסעות</u>

6.9.1. לצורך הגעה למשחקי החוץ על העמותה לשכור חברת הסעות, על כן מדי שנה עורכת העמותה הליך של הצעות מחיר ופונה למספר חברות הסעות כדי לקבל הצעת מחיר. חברות ההסעות עורכות טבלה ובה מחיר בהתאם לסוג הרכב וליעד הנסיעה. לאחר קבלת הצעות המחיר עורכת מנכ"לית העמותה השוואה בין ההצעות ובוחרת בהצעה המתאימה ביותר עבור העמותה)הן מבחינה כלכלית והן מבחינת שירות ואמינות(. בחירה זו נדונה בישיבות הועד המנהל לצורך אישורה וחתימה על הסכם עם חברת ההסעות.

6.9.2. יצוין כי עלות הוצאות ההסעות השנתית של העמותה היא 40 אש"ח.

6.9.3. להלן תרשים הליך התקשרות עם חברת הסעות:



6.9.4. לעיון הביקורת הועברו הצעות מחיר של חברות הסעות ליעדים שונים ברחבי הארץ, טבלת השוואת הצעות המחיר, פרוטוקול ישיבת ועד העמותה שבה הוחלט על חברת ההסעות שנבחרה וכן הסכם ההתקשרות בין העמותה לבין חברת ההסעות.

6.9.5. לא נמצאו ממצאים חריגים.

6.10. <u>תקנון משמעת</u>

6.10.1. כל הקבוצות והשחקניות המשחקות במסגרת האיגוד מחויבות לתקנון המשמעת של האיגוד שבו מוגדר מהן העבירות, הליך התלונה, הליך התביעה, הליך המשפט, הליך הערעור וכו'.

6.10.2. מדי עונה, בטרם נסיעה למשחקי החוץ, חותמות השחקניות הבוגרות על חוזה, אשר לו נספח ובו מצוי תקנון המסדיר את הקנסות שיחולו על השחקניות בגין עבירות משמעת שונות ואת הליך הטלת הקנסות)ועדת משמעת, דיון, ערעור וכו'(.

6.10.3. הביקורת עיינה בתקנוני המשמעת עליהן חתומות השחקניות **והם נמצאו תקינים**.

הערות ראש העיר - תמיכה בעמותת "ידידי מכבי רמת-חן"

סעיפים 6.3.3 - 6.3.7

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת כי יש לדייק בדיווחים בעת הגשת בקשה לכספי תמיכה, בעיקר בכל הנוגע לדיווחים כספיים ולהכנסות שהתקבלו בעמותה, ומציין כי העמותה תדאג להגיש להבא את מסמך הביצוע על בסיס התקציב המאושר.

סעיף 6.7.9

רה"ע מקבל את הערת הביקורת כי על חוזה השכירות לשקף את ההסכמות הקיימות בין העמותה לשוכר בפועל. עם תום החוזה בכוונת העמותה להחתים את השוכר על חוזה חדש בתעריף דמי שכירות גבוה מזה שניתן כיום.

סעיף 6.8.4

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ונהלים יעודכנו כך שיתאמו את ההליך המתנהל בפועל.

הוראות החוק
לנושא הביקורת

הוראות חוק לנושא הביקורת
והבסיס החוקי לפעולת מבקר העירייה

מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

149 ג. ועדה לענייני ביקורת (תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ח, תשס"ב, תש"ע)

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין;
הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה וסגניו לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג)

(1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה 2 מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לעניין סעיף זה יראו את יושב הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור ב"גוף עירוני מבוקר";

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים (תיקון תשל"א, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב, תשס"ג, תשס"ד, תשס"ה, תשס"ו)

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה;

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;

(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראת סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו. בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992.

167 א. מועצה שלא מינתה מבקר (תיקון תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 161 , תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה, ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת (תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב, תשס"ד, תשס"ה)

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה, ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). התקנים על פי סעיפים קטנים אלו ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן (התקיימו בו הוראות סעיפים 167 (ג1) עד (4).

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלאו בו התנאים האמורים בסעיף 167 (ג)(4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

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.