מועצה מקומית מבשרת ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASERET ZION

מבקרת המועצה

דו"ח שנתי

לשנת 2015

ספר זה, מכיל ממצאי ביקורת של מבקרת המועצה.
פרסום, מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת רשות מטעם מבקרת המועצה אסור עפ"י סעיף 145 (ו') לצו המועצות המקומיות.

תוכן עניינים

פרק א' -כללי	**4**
דבר המבקרת	4
הבסיס החוקי לעבודת המבקרת	10
פרק ב' - אגף תפעול	**17**
פינוי והטמנת אשפה	17
פרק ג' - המחלקה לשירותים חברתיים	**91**
מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה	91
פרק ד' - חינוך	**146**
הסעות תלמידים למוסדות חינוך - היבטים כספיים	148
תקינות הליך גיוס עובד בתחום אירועים ותרבות	218
ביקורת פת"ע מתנ"סים	232
בחינת ההשלכה הכספית לפתיחת גנים בשנת הלימודים תשע"ו	239
פרק ה' - מועצה דתית	**244**
מועצה דתית מבשרת ציון - ציות ורגולציה	244
פרק ו' - וועדה מרחבית לתכנון ובניה - הראל	**338**
התנהלות וניהול כללי	338
פרק ז' - גזברות	**419**
מחלקת הגביה	419
פרק ח' - מחלקת הפיקוח	**516**
עובדי הפיקוח העירוני	516
פרק ט' - כינוס ועדות המועצה לשנת 2015	**549**
כינוס ועדות המועצה לשנת 2015	549
פרק י' - שונות	**554**
מעקב תיקון ליקויים לשנים 2013 - 2014	554

פרק א' - כללי

דבר המבקרת

הבסיס החוקי לעבודת המבקרת

לכבוד
מר יורם שמעון, ראש המועצה
מועצה מקומית מבשרת ציון

לכבוד
חברי המועצה
מועצה מקומית מבשרת ציון

נכבדיי,

הנדון: דוח מבקרת המועצה לשנת 2015

דוח הביקורת לשנת 2015, הונח על שולחנו של ראש המועצה בתחילת חודש אפריל 2016, כנקוב בסעיף 1145(א) לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950.

על המועצה לקיים דיון בהמלצות וסיכומי הועדה לענייני ביקורת, ולהחליט בדבר אישור ההצעות.

בין יתר תפקידיו של מבקר רשות, המוגדרים בצו המועצות המקומיות, נמנית גם החובה לבדוק אם פעולות המועצה נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותן ותוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות החיסכון והיעילות.

אחת מאבני הבוחן של הביקורת, הינה ראייתה בעובדי המועצה ונבחריה נאמני ציבור, ומתוך כך אנוכי, כמבקרת המועצה, רואה עצמי שליחת ציבור. לפיכך ובשל קו מנחה זה, עומדת לנגד עיני, המטרה של יישום איכות, יעילות ומקצועיות מרביות במערכות העירייה, והתנהלות במסגרת החוקים, התקנות והנהלים הקיימים, תוך יצירת תרבות ארגונית המבוססת על עקרונות מינהל תקין וטוהר מידות.

עם הגעתי למועצה בחודש יולי 2013, ערכתי סקר סיכונים מקיף אשר נערך במטרה למפות את מרבית תהליכי העבודה במועצה, לרבות מיפוי ראשוני של הסיכונים הטמונים בהם ודירוגם, לצורך ביצוע ביקורת בהמשך. בביצוע הסקר נבחנו תהליכי העבודה ב - 33 מחלקות, מדורים, ויחידות במועצה ומופו בסך הכל 71 תהליכי עבודה אשר דורגו בהתאם לרמת הסיכון השיורית הטמונה בפעילות המתבצעת במסגרתם.

הסקר היווה ומהווה את הבסיס לעריכת תכנית הביקורת הרב שנתית שלי כמבקרת המועצה ומתוכו נגזרה אף התוכנית לשנת 2015 אשר היוותה בסיס לדוח זה.

דוח הביקורת דנן, כולל עשרה נושאים, העוסקים בתחומי פעילויות שונות המתבצעות במועצה: תברואה, רווחה, הסעות, מועצה דתית, ועדה לתכנון ובניה ועוד.

בדוח הנ"ל, כלולות המלצות שישומן יקדם את המנהל הציבורי התקין במועצה ויביא לצמצום היקף הליקויים והחריגות באותם תחומים שנבדקו.

דוח ביקורת זה הינו כלי רב חשיבות לקידום תהליך הנשיאה באחריות הציבורית ובעיצוב נורמות ארגוניות אישיות. שכן, מטרתה העיקרית של הביקורת אינה מסתכמת בכתיבת הדוח גרידא, כי אם בשיפור וייעול תפקוד המערכת ואיכות שירותיה של המועצה.

במהלך תקופת הדוח דנן, נכחתי כמשקיפה בדיוני הוועדות השונות וכן בדיונים המתקיימים במליאת המועצה באופן קבוע.

כמו כן עסקתי בטיפול בדוחות הביקורת מטעם משרד הפנים ומענה עליהם ובלווי רו"ח מטעמם במהלך עבודתו במועצה.

בנוסף על תפקידי כמבקרת המועצה, הנני משמשת כממונה על תלונות הציבור וזאת על פי חוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות ציבור), התשס"ח-2008.

<u>דוחות שנים קודמות</u>

דוח הביקורת בגין שנים 2013 – 2014, כלל שורה ארוכה של נושאים והעלה ליקויים רבים, בחלקם מהותיים והמלצות אשר חלקן יושמו כמובן והביאו לשיפור ולייעול תהליכים רוחביים במועצה. על פי הדין, הנהלת המועצה היא האמונה על תיקון הליקויים ואני תקווה כי אכן בעתיד יושם דגש יתר על תיקון הליקויים אשר הועלו על ידי הביקורת ויישום המלצותיה. להלן סקירה קצרה של יישום המלצות ממספר נושאים מהותיים אשר בוקרו על ידי ופורסמו בדוח המבקרת 2013 – 2014.

דוח תשלומי שכר - הצביע על חריגות במרכיבי שכר שונים שניתנו לעובדים ופנסיונרים לאחר הסכם מרץ 99. הדוח נדון בהרחבה הן במועצה והן באוצר המדינה, חלקם של העובדים הסדירו חריגות וחלקם עדיין מצויים בהסדרה.

ארבעה דוחות ביקורת בנושא מתנ"סים (מתנ"ס מבשרת ציון מס' 11/14, מתנ"ס מעוז מס' 12/14, מפעל הפיס מס' 13/14, מתנ"ס מוסיקון מס' 14/14) – הביקורת העלתה ליקויים רבים בעיקר בהתנהלות כספית. בעקבות המלצות הביקורת: הותקנו כספות לאחזקת כספים, הוסדרו נהלי ההפקדה בבנק, נהלי עבודה לאחזקת הכספים, נוהל הנחות, נוהל השכרת חדרי המתנ"סים ועוד. נרכשה מערכת אינטרנטית לניהול והזמנת כרטיסים למופעים, הוסדר מבנה ארגוני, נערכו מכרזי כ"א להסדרת עובדים שעתיים, בוצעו שינויים באופן רישום הכנסות והוצאות בכרטיסי הנהלת חשבונות לאחר שנמצא חוסר בכספים, הותקנו שעוני נוכחות ביומטרים במתנסים שעד למועד הביקורת דיווחו נוכחות באופן ידני, תוקנו מערכי ההרשאות במערכות המחשוב, הותקנה אופציית תשלום באמצעות כרטיסי אשראי, הוסדרו פעילויות שהתבצעו ללא רישיון עסק, אושרה הקצאה של קופות קטנות לשימוש המתנ"סים ועוד.

דוח התחשבנות עם משרד החינוך – העלה בין היתר ליקויים חמורים בנוגע לדיווחים שגויים שדווחו ביודעין למשרד החינוך בנוגע לתלמידים שלא הוסעו ומסלולים שלא התבצעו בפועל. כמו כן, הדוח העלה הפסדים עצומים במיליוני ₪ בגין התנהלות שאינה מיטבית/ מקצועית בנוגע לשיבוץ גני ילדים ועוד. בעקבות המלצות הביקורת, הושבו כספים למשרד החינוך שנתקבלו שלא כדין. כמו כן, הוסדרו תקנים של פסיכולוגיים, אבות בית וסייעות שלא נתקבלו בגינם כספים.

דוח בחינת שיבוץ ילדים תשע"ה – הצביע על הפסדים של מיליוני ₪ בעקבות שיבוץ לא מיטבי לגני ילדים, ואשר בעטיו הומלץ על ידי הביקורת, בין היתר על סגירת 2 גנים לכל הפחות. ואכן הוחלט באוגוסט 2015, לסגור שני גני ילדים: נורית וענבר דבר אשר עשוי היה להביא לחסכון של למעלה מ- 600,000 ₪. בסופו של דבר, החליטה הנהלת המועצה לסגור גן אחד בלבד (את ענבר).

דוח התקשרות עם קבלנים וספקים ללא מכרז – אשר בעטיו הוסדר תהליך מובנה להתקשרות באמצעות הרכש (הכולל דרישות ביטוח, אישור יועמ"ש להתקשרות, הצעות מחיר, אומדן ועוד), הוסדרו חוזי התקשרות שלא היו קיימים עובר הביקורת. כמו כן, לאחרונה אף מוחשב תהליך הרכש, באופן שכל התהליך מתועד ומאושר בחתימה אלקטרונית על ידי הגורמים הרלבנטיים.

דוח התקשרות עם חברה לייעוץ חשבונאי – נמצאו ליקויים רבים בתהליך התקשרות עם יועצת חיצונית ובניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים. בעקבות המלצתי לא חודשה ההתקשרות עמה.

דוח ביקורת בנושא "אבטחת מידע" – מעלה ליקויים חמורים בתחומים: אבטחת מידע, מערך הרשאות וסיסמאות, שמירת המידע/גיבוי מעל לשנה ואי נקיטת אמצעים לשמירתו, אי מינוי בעלי תפקידים מתאימים, אפשרות קלה להשתלטות מחוץ לכותלי המועצה, ליקויים בהתקשרויות חוזיות ותשלומים ביתר, חוסר בדיווחים לרשויות ממשלתיות עפ"י דין ועוד. בעקבות המלצותיי, הוצא הקב"ט להכשרת ממוני אבטחת מידע, הותקנה מערכת אנטי וירוס, נערכים גיבויים באופן סדיר ועוד.

הפחתת חובות קבלן גינון – אשר בעקבותיו נכתב נוהל והונהגה שיטה לאופן עריכת בקרה והשתת סנקציות כספיות על קבלנים העובדים עם המועצה.

התנהלות המועצה בנושא תברי"ם – אשר בעקבותיו הוכנס תקצוב קייטנות לתקציב הרגיל.

תודות

ברצוני להודות ליו"ר הועדה לענייני ביקורת, מר יגאל ברזני ולחבר הועדה מר רונן אברהם, אשר הקפידו להגיע ולקיים את כל ישיבות הועדה, תוך התייחסות רצינית וענייניות לכל המלצות הביקורת ותוך הקפדה על המלצות ליישומן.

תודה לחברי המועצה על תמיכתם והבעת אמונם בי ובביקורת ותודה למנהלת לשכתי על מסירותה והתמדתה בעבודתה.

ברצוני להודות לכל עובדי המועצה על שיתוף הפעולה, ובמיוחד לכל העובדים שעזרו וטרחו בהוצאת דוח זה.

בברכה,



אילנית גוהר, עו"ד
מבקרת המועצה
וממונה על תלונות הציבור

הבסיס החוקי לעבודת המבקרת

פרק א' מועצות מקומיות , צו המועצות המקומיות {א}

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

122. ועדת ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.

(ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בועדת הביקורת.

(ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות, בה יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.

(ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם הייתה במועצה סיעת אחת בלבד.

122 א. תפקידי ועדת הביקורת {תיקון: תשכ"ד תשנ"ז}

(א) **אלא תפקידי ועדת הביקורת:**

(1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;

(2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.

(3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;

(4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת;

(ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.
סימן ב': מינוי וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז).

145 א. **מינוי מבקר המועצה {תיקון תשנ"ז}**

(א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה להלן– המבקר}, על פי הוראות צו המועצות המקומיות { שירות עובדים }, התשכ"ב ב-1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר אשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ – 10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן בסעיף קטן {ב}.

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקיד העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר .

145 ב. <u>מינוי המבקר {תיקון תשנ"ז}</u>

(א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד.

(2) תושב ישראל.

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון.

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוה בישראל או מוסד להשכלה גבוה מחוץ לארץ שהכיר בו, לעין זה, מוסד השכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון.

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה – שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן {א} רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –

(1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן {א} {4}, אם רכש ניסיון במשך עשר שנים עבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

(2) התנאי שבסעיף קטן {א} {5} אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. <u>מועצה שלא מינתה מבקר {תיקון: תשנ"ז}</u>

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא דרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139 א' תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מליאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145ד. <u>תפקידי המבקר {תיקון: תשנ"ז}</u>

(א) ואלה תפקיד המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה התשכ"ה- 1965 נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות עקרונות היעילות והחיסכון;

(2) לבדוק את פעילות עובדי המועצה.

(3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת;

(5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן {א} תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתפת במינוי הנהלתם {כל אחד מאלה להלן – גוף מבוקר}.

(ג) בכפוף להוראות בסעיף קטן {א} יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי:

(1) שיקול דעת.

(2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני.

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן העובדים: המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145 ה. <u>המצאת מידע למבקר {תיקון "תשנ"ז"}</u>

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית,עובדי המועצה הדתית וחברים עובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לעניי עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) צורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או של כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

154 ו. <u>דו"ח על ממצאי הביקורת {תיקון: תשנ"ז}</u>

(א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן {א} רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש

המועצה או וועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן {ג}: בטרם תשלום הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה מתקיים מועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" – לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצאי ביקורת.

(ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר, אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

154 ז. <u>מינוי עובדים ללשכת המבקר {תיקון: תשנ"ז}</u>

(א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.

(ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.

(ג) יפסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 {א}{1}.

דוח ביקורת בנושא:
פינוי והטמנת אשפה

1. מבוא

שירותי פינוי פסולת ואשפה ביתית ועסקית (להלן: "פסולת" או "אשפה") הינם מהחיוניים והמהותיים שעל הרשות המקומית לספק לתושביה. על מנת להשיג איכות חיים נאותה לתושבי הרשות, יש צורך בניהול ובהפעלת שירותים אלו באופן יעיל וברמה משביעת רצון.

תחום השיפוט של המועצה משתרע על פני כ-5,600 דונם. אוכלוסיית מבשרת ציון מונה כ-27,000 תושבים.

הפינוי והטיפול בפסולת בתחום המועצה המקומית מבשרת ציון (להלן: "**המועצה**") מנוהלים על ידי מדור תברואה, המשתייך למחלקת התפעול, באמצעות צוותים של עובדי מועצה ועובדי קבלן, וכן באמצעות רכבי קבלן בלבד. לדברי מנהל המחלקה, המועצה לא מפנה פסולת תעשייתית, שכן אין בתחום המועצה מפעלים המייצרים פסולת מעין זו ביישוב.

החל מחודש ינואר 2010 וכלה בחודש יולי 2014, פונתה הפסולת בעיקר באמצעות שני קבלנים אשר פעלו במקביל: "מאיה ניהול תברואה ושירותים 1995 בע"מ" (להלן: "הקבלן מ.") ו-ר.ר בע"מ" (להלן: "הקבלן ב. ר."). בתקופה הנ"ל המועצה נעזרה לעתים גם בקבלן שלישי, "עמירה ע. ב. ר" (להלן: הקבלן ב.ר.").

החל מחודש יולי 2014, בעקבות עריכת מכרז מס' 3/2014, המועצה התקשרה עם קבלן פינוי אחד – הקבלן מ.

הפינוי מתבצע בשתי דרכים:

1. באמצעות צוותים של עובדי קבלן בלבד;
2. באמצעות צוותים של עובדי מועצה המפנים אשפה באמצעות רכב ונהג של הקבלן;

במקרה הראשון, מחייב הקבלן את המועצה לפי מספר כלי האצירה המפונים. במקרה השני, התשלום הינו לפי "יום עבודה של 8 שעות או חלקו".

עד לשנת 2014, פינתה המועצה את הפסולת לאתר הטמנת פסולת באבו-דיס. לאחר שהאתר נסגר, המועצה התקשרה עם מפעילי אתר הטמנה של איגוד ערים דרום יהודה הידוע בכינויו "אתר חרובית" הממוקם ליד היישוב שדות מיכה (להלן: "**אתר ההטמנה**") ומעבירה אליו פסולת להטמנה.

החל מיום 1.1.2014, המועצה משלמת לאתר ההטמנה "חרובית" על פי משקל האשפה.

על אף בקשת הביקורת, לא נמסרו לידיה נתונים לגבי כמויות האשפה שפונו משטח המועצה בשנת 2012, משום שלדברי מנהל המחלקה, טרם נכנס לתפקידו בשנה זו, ואין בידיו נתונים אלה.

להלן כמויות האשפה שפונו מהמועצה והוטמנו בשנים 2013 - 2014, לפי נתונים שנמסרו מאתרי ההטמנה ששימשו את המועצה בשנים הרלוונטיות:

שנה	כמות אשפה שהוטמנה בטון
2013	8,415
2014	8,122

להלן סעיפי התקציב העיקריים לעניין איסוף פסולת:

מספר סעיף	תיאור	תקציב שנת 2012 באש"ח	תקציב שנת 2013 באש"ח	תקציב שנת 2014 באש"ח
1712300110	משכורות איסוף אשפה	3,312	3,783	3,895
1712300751	עבודות קבלניות פינוי אשפה	1,045	1,082	2,500
1712300753	הטמנת אשפה	1,400	1,785	2,500
1712300754	מחזור אשפה	49	54	55

הביקורת נערכה במהלך שנת 2015 בגין פעילות פינוי אשפה והטמנתה בשנת 2014 וכחלק מתוכנית הביקורת השנתית של מבקרת המועצה.

המבקרת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה של מחלקת התפעול ומדור תברואה, מנהליה ועובדיה, בביצוע עבודת הביקורת ומודה לכל הגורמים הנוגעים בדבר.

2. <u>מטרת הביקורת</u>

מטרת הביקורת לבדוק את תהליכי העבודה בנושא פינוי הפסולת במועצה והובלת הלאתר ההטמנה. הביקורת התמקדה בבדיקת תהליך הבקרה על כלי הרכב ועל מדידת משקל האשפה שבגינם מחויבת המועצה, וכן בבדיקת חיובים חריגים בהם חויבה על ידי הקבלן ועל ידי אתר ההטמנה. בנוסף, נבדקו קיומן של הובלות אשר יש בהן חשש להפרת הוראות תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) התשנ"ג – 1992. כמו כן, נבדקה סוגית שעות עבודתם של עובדי התברואה ותנאי העסקתם.

3. <u>שיטת הביקורת</u>

3.1 לצורך הביקורת נערכו פגישות ובירורים עם מנהל מחלקת תפעול, עם מנהל מדור תברואה, ועם מנהל אתר ההטמנה.

3.2 לביקורת נמסרו, בין היתר, המסמכים הבאים: מסמכי המכרזים לבחירת הקבלנים המעניקים שירותי פינוי אשפה, החוזים עם הקבלנים הזוכים, חשבוניות לפיהן הועברו תשלומים לקבלנים ולאתר ההטמנה, כרטיסי הנהלת חשבונות, רישיונות של הרכבים המפנים את האשפה, נתונים שהועברו למשרד לאיכות הסביבה בדבר כמויות של פסולת שנאספה להטמנה ולמחזור, תעודת אימות של מאזני הגשר בתחנת המעבר, ומסמכים רלוונטיים נוספים.

3.3 כמו כן נמסרו לביקורת לצורך ניתוח הקבצים הבאים:

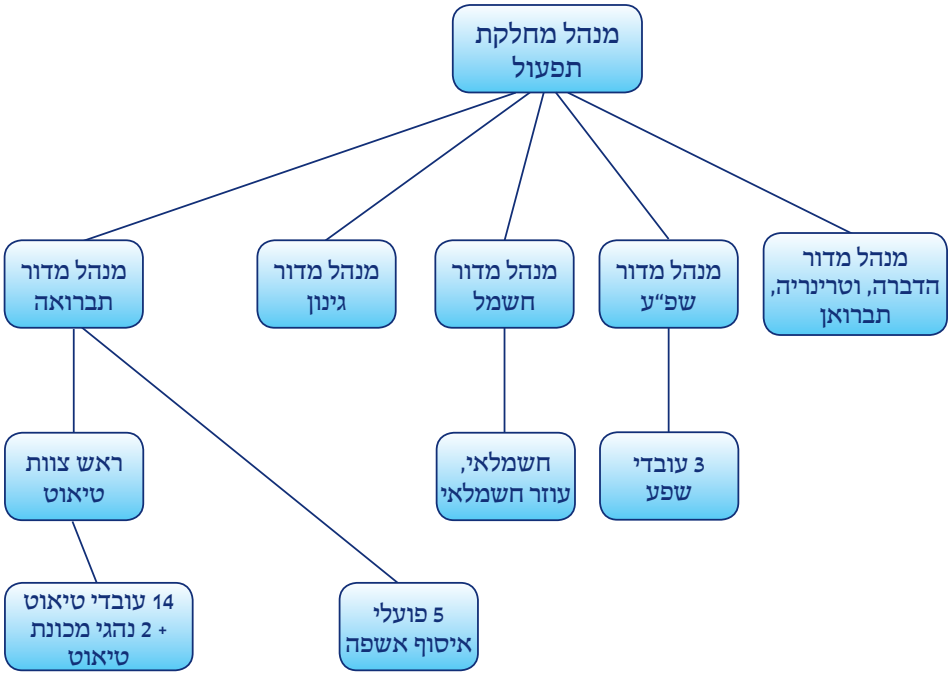
- קבצים ממערכת השקילה ("כרכום") באתר ההטמנה המפרטים נתוני כניסת רכבים לאתר ההטמנה ושקילתם, עבור חודשים ינואר – דצמבר 2014;
- קבצים ממערכת לוויינית לבקרה על מסלולי נסיעה של מדגם רכבי פינוי האשפה, במספר מועדים שנבחרו על ידי הביקורת;
- רישומי הפניות שהגיעו למחלקה בנושא ניקיון ופינוי אשפה;

4. <u>מבנה ארגוני</u>

על נושא פינוי האשפה במועצה אחראי מדור תברואה שבמחלקת תפעול. מחלקת התפעול כפופה ישירות למזכיר המועצה.

בראש מחלקת תפעול עומד מנהל המחלקה. במחלקה מועסקות גם מזכירה וכן עוזרת למנהל מחלקה. מנהל מדור תברואה כפוף אף הוא למנהל המחלקה, ואליו כפופים ראש צוות טיאוט, 5 פועלי איסוף אשפה, 14 פועלי טיאוט ו-2 נהג רכב/מכונת טיאוט.

<u>להלן תרשים המבנה הארגוני של המחלקה</u>:



מחלקת תפעול אחראית, בין היתר, על קבלת פניות הציבור בנושאים הקשורים לתחום אחריות המחלקה, לרבות בנושאי פינוי אשפה, גזם ועוד.

מדור תברואה אחראי על מספר רב של תחומים וניהול עובדים כמפורט להלן:

א. פינוי אשפה בכל תחומה המוניציפאלי של המועצה, המתבצע באמצעות 3 משאיות קבלן (פעמיים בשבוע עובדות 2 משאיות, וארבע פעמים בשבוע עובדות 3 משאיות).

ב. פינוי גזם באמצעות 2 משאיות קבלן במשך כל ימות השבוע.

ג. טיאוט באמצעות 2 מכונות קבלן במשך כל ימות השבוע.

ד. איסוף מפגעים באמצעות רכב עם נגררת במשך כל ימות השבוע.

ה. מיחזור (כגון: איסוף נייר, קרטונים ובקבוקים) באמצעות משאיות קבלנים חיצוניים (ר., י.פ.) בתדירות של כ- 3 פעמים בחודש.

ו. ניהול של כ- 30 עובדים.

ז. פיקוח ובקרה על הפעילות המתבצעת במדור.

ח. מענה לקריאות תושבים ונאמני ניקיון בנושא תחומי האחריות של המדור.

5. <u>המקור החוקי</u>

חובתה של רשות מקומית לשמירת הסדר והניקיון בתחומה מעוגנת בחקיקה הראשית ובחוקי העזר, ביניהם:

5.3 צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950;

5.4 חוק שמירת ניקיון, התשמ"ד – 1984;

5.5 חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993;

5.6 חוק עזר למבשרת ציון (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-2000;

5.7 חוק למניעת מפגעים, תשכ"א – 1961;

5.8 תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג – 1992;

5.9 פקודת בריאות העם, 1940;

5.10 חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו – 1975;

5.11 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 בדבר "הנחיות בנושא ניהול עובדים";

5.12 חוזי התקשרות עם קבלני פינוי אשפה;

5.13 תקנות התעבורה, התשכ"א – 1961;

5.14 צו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א – 1961;

5.15 תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח – 1998;

6. <u>עיקרי הממצאים</u>

6.1 המועצה התקשרה עם אתר הטמנה בהתקשרות ששוויה למעלה ממיליון ₪ ללא עריכת מכרז, וזאת בניגוד לנדרש בצו המועצות המקומיות (א) (ראה סעיף 8.11).

6.2 נמצא כי בוצעו הארכות ההתקשרויות עם הקבלן מ. ועם הקבלן ר. (תוך שינוי תנאיהן) לאחר תום תקופת החוזה, לאחר שתמו כל האופציות שהיו קבועות בו וללא אישור היועמ"ש.

6.3 נמצא כי נהג הקבלן מעורב מזה שנים בפינוי אשפה השייכת לעסקים פרטיים, ואשר המועצה אינה חייבת בפינויה, גובה כספים במזומן ומשלשלם לכיסו, כאשר פינוי האשפה מתבצע לאתר ההטמנה על חשבון המועצה. יצוין, כי הנהג אף הועסק על ידי קבלן קודם לזה הנוכחי וגם אז ביצע את העבירה המיוחסת לו. לאחר שהוגשה תלונה במשטרה, בוצעה חקירה ונמצא כי מעורב אדם נוסף אשר הועסק על ידי הקבלן הקודם כאמור. שני החשודים הודו בביצוע העבירה. התיק הועבר אל פרקליטות מחוז ירושלים בצירוף המלצה להגשת כתבי אישום בגין שתי עבירות: קבלת דבר במרמה ושיבוש הליכי חקירה. למועצה נגרם נזק כספי משוערך של למצער למעלה מ-80 אלש"ח (ראה סעיף 8.29).

6.4 נמצא כי עובדי התברואה מחתימים שעון נוכחות פעם אחת ביום, בניגוד להנחיות

חוזר מנכ"ל בנושא ניהול עובדים.

6.5 תוספות שכר שונות בשווי 318 אלש"ח שולמו לכאורה לעובדי המדור, מבלי שנמצא להן בסיס חוקי.

6.6 עובדי המדור עובדים בשעות שאינן חופפות לשעות בהן מחויב לעבוד הקבלן. איסוף האשפה בשעות הבוקר המאוחרות על ידי עובדי המדור עלול לגרום לפגיעה בזרימת התנועה בכבישים (ראה סעיף 8.1).

6.7 במחלקה אין תכנית עבודה לביצוע הבקרה על ידי מנהל המדור או מי מטעמו, ואין תיעוד לעריכת הבקרה. על כן לא ניתן לוודא כי אכן מבוצעת בקרה בצורה שיטתית וסדורה המקיפה את כל השכונות הרלוונטיות ואת כל סוגי הליקויים (ראה סעיף 8.2).

6.8 לא נמצא תיעוד מטעם המחלקה ומטעם הקבלן אודות מספרי רישוי הרכבים שהועסקו בכל יום, מספר העובדים שהועסקו וזהותם, התקלות שאירעו וכו', דבר המנוגד להתחייבות הקבלן בחוזה, ואינו מאפשר למחלקה עריכת בקרה יסודית של המחלקה אחר אופן עבודת הקבלן ואחר נאותות ההתחשבנות עמו.

6.9 בחוזה ההתקשרות לא נמצאה רשימה של הפרות נפוצות לצד הסנקציה שתופעל על הקבלן על ידי המועצה בגין כל אחת מהן, דבר אשר עלול לגרום לאי בהירות ולפגיעה ביכולת המועצה להרתיע את הקבלן מפני התנהלות בלתי תקינה העולה כדי הפרת חוזה ההתקשרות.

6.10 נמצא כי המחלקה אינה מפעילה את זכותה לקנוס את הקבלן, על אף קיומן של הפרות חוזרות או ממושכות של החוזה ואפילו הפרות חוק. המשמעות הינה למעשה וויתור על זכותה של המועצה לקבלת פיצוי הנקוב בחוזה, הפוגע ביכולתה לממש זכויותיה וכן ביכולת הרתעתה מול הקבלן בשל הפרותיו (ראה סעיף 8.2).

6.11 המחלקה אינה מפיקה דו"ח של פניות הציבור כגיליון אלקטרוני. כמו כן, היא אינה מפיקה דוחות עיתיים ואינה מנתחת את הפניות על מנת לעמוד על סוג הליקויים העיקריים, מקומות בעייתיים, אופן הטיפול וכד', ובכך לטפל במוקדי בעיות וליקויים חוזרים ונשנים ומניעת הישנותם בעתיד.

6.12 המחלקה אינה מתעדת באופן נאות את מועד סגירת הפנייה לאחר בדיקה וטיפול, ובכך נמנעת האפשרות לנתח את משך הטיפול בתלונה על ידי הקבלנים והמחלקה, על מנת לוודא כי הטיפול בפינוי האשפה ובפניות הציבור הוא טיפול נאות. במקרים בהם הוזן זמן סגירת הפנייה, עולה כי משך זמן הטיפול הוא לכאורה ארוך מאוד (ראה סעיף 8.2).

6.13 לא מתבצע רישום תנועות במצאי כלי האצירה זאת בניגוד להוראות צו המועצות המקומיות. בהעדר רישום ומעקב אחר המצאי ותנועות הגריעה והרכישה של כלי האצירה, לא ניתן לבדוק באופן מדויק את ההתחשבנות מול הקבלן: האם יש לבצע תשלום נוסף בגין תוספת כלי אצירה או האם יש לבצע קיזוז תשלום בגין הפחתת כלי אצירה (ראה סעיף 8.3).

6.14 לא נמצאו עותקים מלאים וחתומים לנספחים להסכם משנת 2014 עם הקבלן מ. כאשר חלקם הינם בגדר תנאים הכרחיים להתחלת ההתקשרות עם הזוכה או לביצוע תשלום לזוכה. הנספחים כוללים פרטים חיוניים לעבודה השוטפת מול הקבלן,

שהעדרם עלול לפגוע בעבודה מול הקבלן, בהתחשבנות עמו וביכולת המועצה להיפרע ממנו במידה שייגרם נזק כלשהו כתוצאה מההתקשרות עמו.

6.15 הקבלן מ. חייב את המועצה בעלות הפינוי של מכלים ביתר, שלא נמצאו בנתוני הספירה. העלות העודפת של חיוב זה ביתר, מוערכת בכ-45,000 ₪ בחמישה חודשים שנבדקו בלבד (יולי-נובמבר 2014). יצוין, כי ייתכן שהתשלומים העודפים שולמו גם בחודשים שלא נבדקו על ידי הביקורת (ראה סעיף 8.6).

6.16 לא נמצא כל תיעוד בכתב לעריכת שינוי שנערך בחוזה מול הקבלן מ., לפיו ישולמו לקבלן עלויות משמרות שלא ביצע בפועל (עקב הכנסת משאית של 26 טון), וכן לא נמצא אישור של היועמ"ש לשינוי זה. לפיכך, לאור נוסחו של החוזה, השינוי אינו כדין ואינו תקף, מה גם שלא ברור אם הוא אפשרי לאור היותו שינוי בתנאי מהותי במכרז, אשר עלול היה להשפיע על תמחור יתר המציעים במכרז (ראה סעיף 8.6).

6.17 לקבלן ר. שולמו סכומים גבוהים משנקבעו בחוזה עבור שירותי פינוי האשפה. בנוסף לכך, המועצה חויבה על ידו בתוספות תשלום עבור "הטמנה והיטל הטמנה" ובגין "יום העצמאות", על אף שלא ברור מה מקור חיובים אלה והם אינם מעוגנים בחוזה. לרוב ההוצאות לכאורה של הקבלן בנושא "הטמנה והיטל הטמנה" (בגינן חייב הקבלן את המועצה) לא נמצאו אסמכתאות מבססות, ובמעט המסמכים שכן נמסרו למועצה לצורך תמיכה בחיוב בגין "הטמנה והיטל הטמנה", מופיעה בין היתר הטמנה שבוצעה באתר הטמנה באשדוד ובחירייה על ידי קבלן שאינו מועסק על ידי המועצה, קרי קבלן משנה. יובהר, כי חוזה ההתקשרות אוסר העסקת קבלני משנה ללא קבלת אישור המועצה מראש (ראה סעיף 8.7).

6.18 נמצאו מקרים רבים בהם פינוי האשפה התבצע על ידי הקבלן שלא בשעות הקבועות בתקנות הרעש. יצוין, כי פינוי כאמור, מהווה עבירה לכאורה, גורם מטרד לתושבים ומנוגד להסכם אשר נחתם עם הקבלן (ראה סעיף 8.8).

6.19 רכבי הקבלן המובילים אשפה עבור המועצה, עברו לפחות 38 פעמים על הוראת סעיף 85(א)(5) לתקנות התעבורה, האוסרת על נשיאת משקל מעבר למשקל המורשה ברישיון.

6.20 מבדיקת פתע שערכה הביקורת באחד מימי העבודה נמצא, כי באותו יום לא עבדו הקבלן והמחלקה בהתאם לתוכנית העבודה (ראה סעיף 8.15).

6.21 נמצא כי לא קיימים מאזני גשר במועצה כאשר בהעדר בדיקות על תקינות השקילות השוטפות הנערכות באתר ההטמנה – נפגם נתיב הבקרה על תקינות חיוב המועצה בהתאם.

6.22 לא נמצא עיגון בחוזה לחובת אתר ההטמנה להמציא למועצה אישורים תקופתיים לאימות המאזניים. בהעדר המצאה של אישורים כאלה בפועל, נמנעת מהמועצה האפשרות לאמת את הדיוק של מאזני הגשר באתר ההטמנה, שתוצאות השקילה באמצעותם מחייבים את המועצה. ללא אישורי אימות כאמור, לא ניתן לוודא כי המשקל שנמדד במאזני הגשר של האתר ושבגינו מחויבת המועצה הוא המשקל המדויק.

6.23 נמצא כי אימות מאזני הגשר באתר ההטמנה מתבצע בתדירות פחותה מאחת

לרבעון, דבר העלול להביא לאיחור רב בגילוי ליקויים בשקילה בעלי משמעות כספית ניכרת לקופת המועצה.

6.24 נתוני השקילה מוזנים ידנית למערכת השקילה באתר ההטמנה על ידי נציגי אתר ההטמנה (שהם בעלי עניין). הדבר כרוך בסיכון להטיית נתונים (בשוגג או במזיד) ולגרימת נזק כספי למועצה. סיכון זה גדל לאור העובדה, שאתר ההטמנה לא המציא לביקורת או למחלקה לבדיקתן, תעודות השקילה הידנית על אף דרישת הביקורת.

6.25 במערכת אתר ההטמנה נמצאו נתוני שקילה שונים משמעותית עבור אותו רכב ריק. משתמע מכך, כי חלק מנתוני השקילה הם שגויים בהכרח. במידה והשגיאה היא לרעת המועצה, אזי (בהתאם לחישוב לפי משקל הטרה הנמוך) הפסידה המועצה בשנת 2014 כ-58 אלש"ח.

6.26 על אף שמערכת לווייניות מהווה כלי בקרה חשוב על עבודת איסוף האשפה, לא נקבעה בחוזים עם הקבלנים חובת התקנת מערכת לווייניות, וחובת מתן גישה למועצה לנתוני הרכבים המשרתים אותה (או לחילופין, חובת הפקת דוחות מהמערכת הלווייניות עבור המועצה לפי דרישתה) (ראה סעיף 8.14).

6.27 עד לתקופת עריכת הביקורת, המחלקה לא דרשה מהקבלנים להפיק עבורה דוחות מהמערכת הלווייניות, דבר אשר הקשה על נתיב בקרת מסלולי רכבי איסוף האשפה המשרתים אותה.

6.28 למרות דרישת הביקורת, לא נתקבלו מהקבלן נתונים מהמערכת הלווייניות עבור מרבית התאריכים שהתבקשו, בכך נמנעה מהביקורת היכולת לוודא כי האשפה שהוכנסה לאתר ההטמנה על חשבון המועצה בתאריכים אלה אכן נאספה כולה אך ורק משטחי המועצה.

6.29 לא נמצאה הנחיה כתובה ו/או הקפדה על כך שרכבי הקבלנים המשרתים את המועצה ישובו בסוף המסלול אל מחסן המחלקה ויחנו שם עד להגעת הנהג למחרת, על אף שלטענת מנהל המחלקה, הדבר סוכם עם הקבלן. בכך נמנע מהמחלקה כלי בקרה חשוב על מסלול הרכב ואיסוף האשפה, שכן באמצעות אכיפת הדרישה לחניית הרכבים במחסן ניתן יהיה לוודא כי הנהג יוצא למסלולו מהמועצה וחוזר אליה, תוך זמן סביר. כמו כן, נמנעה היכולת לוודא שהמשאית מסיימת את המסלול כשהיא ריקה מפסולת (ראה סעיף 8.15).

6.30 לא נמצאה בידי המחלקה רשימה סגורה ומפורטת של מספרי רישוי הרכבים המשרתים אותה בכל תקופה. בשל כך, נמנעה מהמועצה (ומהביקורת) היכולת לבצע בקרה יעילה על הרכבים שחייבו את המועצה באתר ההטמנה (ראה סעיף 8.16).

6.31 המועצה לא השיתה קנסות על הקבלן ר. ששירת את המחלקה במחצית הראשונה של שנת 2014, על אף שהעביר לשימוש המחלקה רכבים ישנים ובעייתיים (ראה סעיף 8.16).

6.32 העדר תכנית עבודה של אתר ההטמנה במחלקה, הכוללת את שעות העבודה של אתר ההטמנה, פוגע בנתיב הבקרה על המחלקה ואינו מאפשר קיומו של פיקוח נאות אחר עבודת הקבלן (ראה סעיף 8.17).

6.33 הכניסות לאתר ההטמנה אשר מבוצעות לכאורה מטעם המועצה, בשעות בהן

המחלקה אינה פעילה (ובמיוחד בשעות הלילה), מהוות סיכון ואינן מאפשרות פיקוח על עבודת הקבלן ועל כמויות הפסולת המוטמנות בשם המועצה. בנוסף לכך הכניסות הנ"ל מנוגדות להנחיות התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) התשנ"ג – 1992 (ראה סעיף 8.17).

6.34 הכניסה לאתר ההטמנה והטמנת הפסולת בה מחייבת את המועצה בחיוב כספי. כל כניסה כזו מתאפשרת באמצעות "שובר". נמצא כי נמסרו פנקסי שוברים ריקים (ללא פרטים מזהים) לידי עובדי הקבלן. מסירת שוברים ריקים כמתואר, מהווה סיכון של שימוש בלתי מורשה ושלא כדין בשוברים על חשבון המועצה, ומכאן לחיוב המועצה על ידי אתר ההטמנה בגין הטמנת פסולת זרה (ראה סעיף 8.18).

6.35 נמצאה אי בהירות באשר לזהות המורשים להנפיק את השוברים מטעם המועצה זאת בניגוד להוראת סעיף 2 לצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א – 1961.

6.36 כמו כן, בבדיקת השוברים שהביאו לחיוב המועצה על ידי אתר ההטמנה נמצאו הליקויים הבאים:

א. אי הבהירות באשר לזהות מנפיקי השוברים בפועל (העדר חתימת המנפיק), המהווה סיכון לחיוב המועצה בכניסות שלא אושרו כלל על ידי מי מטעמה, ולחוסר יכולת לאיתור האחראי להנפקת שובר שאינו תקין.

ב. אי שמירה על רצף השוברים שנופקו, המונעת עריכת מעקב מסודר בנוגע לאופן מתן השוברים ולשימוש נאות בהם. יצוין, כי חוסר של שובר (שהוא שווה כסף), מעלה חשש של שימוש שלא כדין, ללא אישור וללא תיעוד, ומבלי שניתן לאתרו.

ג. נמצאו שתי כניסות לאתר ההטמנה באמצעות שוברים "משומשים" (שוברים לא תקפים שכבר נעשה בהם שימוש), שחייבו את המועצה ב-5,782 ₪ שלא כדין.

ד. נמצאו מקרים בהם לא מולאו הפרטים הנדרשים בשובר לגבי זהות הנהג ובעל הרכב, או שהם מולאו באופן לקוי המעלה חשש לשימוש לכאורה בלתי מורשה בשובר (ייתכן שעל ידי קבלנים או נהגים שאינם מורשים על ידי המועצה ושאינם פועלים עבורה).

6.37 בידי המחלקה לא נשמרו העתקים משוברי הכניסה שהנפיקה המחלקה בשנים 2014 - 2015. עותקים כאלה התקבלו, לבקשת הביקורת, מאתר ההטמנה דווקא. לדעת הביקורת, תיעוד במחלקה של העתקים משוברי הכניסה לאתר ההטמנה חיוני לצורך בקרה על דוחות השקילות שמעביר אתר ההטמנה, ומשום שהשוברים המונפקים הינם בעלי ערך כספי (ראה סעיף 8.23).

6.38 לא נמצאה כל חובה חוזית של אתר ההטמנה לבדוק את שוברי הכניסה ולמנוע כניסה על חשבון המועצה שלא באמצעותם. בהעדר חובה כזו, נמנעת היכולת לוודא כי האתר מחייב את המועצה כדין, אך ורק בגין הובלה שאושרה על ידי המועצה ולא בגין הובלה של לקוח אחר. ללא השתת חובת בדיקה ובקרה מצד האתר כאמור בליווי סנקציה מתאימה בגין הפרתה (ובהעדר מפקח מטעם המועצה באתר), עלולים רכבים שלא קיבלו את אישור המועצה להיכנס לאתר ההטמנה על חשבון המועצה, מבלי שאתר ההטמנה ייתן את הדין על כך.

6.39 בניגוד להוראת סעיף 8 לצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א-1961, שוברי הכניסה, שהינם טפסים בעלי ערך כספי, אינם מאוחסנים בארון שיש בו סידורי-בטחון מתאימים או במיכל בטוח אחר שקבע האחראי ושאושר על ידי הגזבר (ראה סעיף 8.25).

6.40 מעיון בכניסות לאתר ההטמנה על חשבון המועצה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2014 נמצאו מקרים לגביהם לא הועברו לביקורת מאתר ההטמנה או מהמחלקה שוברי הכניסות שבגינם חייב האתר את המועצה. בהעדר שוברי כניסה חתומים על ידי מורשה מטעם המועצה, קיים חשש לחיוב המועצה בגין כניסות בלתי מורשות לאתר ההטמנה וחיוב המועצה שלא כדין.

6.41 מהדיווח של המחלקה עולה, כי שיעור הפסולת הממוחזרת מתוך כלל הפסולת הנאספת מגיע ל-10% בלבד, בעוד שעל פי התקנות חובה היה על הרשות להגיע לשיעור של 25% עוד בשנת 2007. בפגישה מיום 9.3.15, נמסר לביקורת כי לא ניתן לרשות פטור ממחזור, ומכאן שהמועצה עוברת למעשה על הוראות התקנות (ראה סעיף 8.27).

6.42 נמצא כי לא מתבצעת גביית אגרת פינוי מעסקים ובניגוד לנקוב בחוק העזר העירוני (ראה סעיף 8.28).

6.43 נמצא כי המועצה אינה מקבלת תשלום כספי עבור פינוי מהמרכז המסחרי ובניגוד לקבוע בפסק הדין שניתן בעת"מ 8908/08 י.ד.ב. בע"מ נ' מועצה מקומית מבשרת ציון. החוב הנומינלי נכון להיום נאמד בסך של כ- 300 אלש"ח. יובהר, כי העדר הגביה גורם הפסד כספי למועצה ומשית עליה את אגרת ההטמנה וההיטלים (ראה סעיף 8.28).

6.44 לא נמצאו נוהלי עבודה פנימיים, האמונים על הסדרת תהליך עבודת איסוף האשפה בתוך המועצה וכן על הסדרת מנגנון בקרה על עבודת הקבלן ועל ההתחשבנות עמו. העדרם אינו מקנה כלים לניהול ולבקרה נאותים על כלל התהליכים המבוצעים במחלקה ובמדור.

7. <u>עיקרי ההמלצות</u>

7.1 נדרש לערוך מכרז באופן מידי להתקשרות עם אתר ההטמנה כנדרש בצו המועצות המקומיות (א).

7.2 יש לערוך ספירה שנתית של כלי האצירה.

7.3 יש לערוך בירור מיידי לקבלן מ. בדבר הנסיבות אשר הביאו לידי ביצוע העבירה ולדרוש את הפסקת עבודתו לאלתר של נהג המשאית ר. אשר נמצא כי ביצע את העבירה. כמו כן, יש לדרוש מהקבלנים מ. וו. השבת כל סכומי ההטמנה אשר שולמו על ידי המועצה שלא כדין, בתוספת הפרשי ריבית והצמדה כחוק.

7.4 יש להגביר את הפיקוח והבקרה אחר מסלולי הרכבים של הקבלן, הן באמצעות ביצוע בדיקות יומיות מדגמיות שיערכו בפועל על ידי המחלקה (כגון: נסיעה אחר המשאית לבקרת מסלול הנסיעה ותקינותו) והן באמצעות בחינת דוחות מערכות הלוויין המותקנת ברכבי הקבלן.

7.5 הביקורת ממליצה לבחון את חוקיות סוגיית החתמות הנוכחות של עובדי התברואה

עם יועמ"ש המועצה ולפעול בהתאם להמלצתו וחוות דעתו. כך גם בנוגע לכלל התוספות אשר משולמות לעובדי המדור.

7.6 מומלץ כי עובדי המדור יחלו עבודתם בשעות הבוקר המוקדמות, במקביל למועד עבודת הקבלן.

7.7 יש לערוך תכנית עבודה סדורה לבקרה שתכלול חלוקה גיאוגרפית של אזורים בהם תיערכנה בדיקות מדגמיות ו/או מקיפות מטעם המחלקה, סוג הבדיקות שתיערכנה בכל אזור ותדירותן באופן שתיערך בקרה יומית אחת לפחות בכל אזור.

7.8 הביקורת ממליצה לתעד באופן יומי את הבקרה והפיקוח על פינוי האשפה, לרבות אזורים שנבדקו, מספרי רכבים שעסקו בפינוי, אנשי הצוות שעבדו, הבדיקות שבוצעו על ידי המנהל, הליקויים שדווחו לקבלן ואופן תיקונם על ידו. ראוי להיעזר לצורך כך, בטופס מובנה שימולא על ידי מנהל המדור או מי מטעמו. התיעוד נדרש לצורך יצירת מאגר מידע מרוכז ונגיש, ולצורך ביצוע בקרה ומעקב אחר עבודתו של הקבלן על מנת לוודא קבלת שירות נאות מהקבלן בהתאם להוראות החוזה איתו ובהתאם להנחיות המחלקה. על הטפסים שימולאו להיות מועברים לאישורו של מנהל המחלקה ולאחר חתימתו, יתויקו בתיק בקרה מרוכז.

7.9 יש לדרוש מהקבלן למלא את חובתו על פי החוזה ולמסור למחלקה יומן עבודה המתעד את העוסקים במלאכת הפינוי בכל יום, רכביהם, ההנחיות שניתנו מטעם המחלקה והליקויים שנתגלו ושתוקנו. מומלץ כי מנהל המדור יבדוק ויאשר את המידע שנרשם ביומן העבודה מדי יום, על מנת לוודא את נכונות התיעוד שבידי הקבלן.

7.10 מומלץ לערוך נספח לחוזה ובו רשימה בהירה ומפורטת של הפרות נפוצות והפיצוי המוסכם בגין כל הפרה. רשימה כזו תקל על ההתחשבנות ותגביר את ההרתעה מפני הפרות על ידי הקבלן.

7.11 על המחלקה להפעיל את זכותה לקנוס את הקבלן, במיוחד במקרים של הפרות חוזרות ונשנות או הפרות מתמשכות או הפרות חוק. לצורך כך יש לערוך רישום מדויק של ההפרות והליקויים שנמצאו בבקרה על עבודת הפינוי על ידי הקבלן. יובהר, כי מטרת הפעלת הסנקציה לשפר את עבודת הקבלן ולמנוע הישנות מקרים של הפרות בעתיד.

7.12 מומלץ להסדיר הפקת דוח תקופתי הניתן לניתוח ממוחשב של כל פניות הציבור שהגיעו למחלקה בנושא תברואה. הדו"ח יוגש לעיון מנהל מדור תברואה ומנהל מחלקת תפעול, וזה האחרון יוודא הפקת לקחים בהתאם.

7.13 בעת הקלדת נתוני הפניות והטיפול בהן, יש להקפיד על הזנת תאריך סיום של הטיפול בפנייה.

7.14 יש לעגן בנוהל את תהליך הטיפול בפניות הציבור, לרבות זמני הטיפול הנדרשים, ולהקפיד שלא לחרוג מהם.

7.15 יש לנהל רישום שוטף ומדויק של תנועות גריעה ורכישה של כלי האצירה.

7.16 אין להאריך תקופת התקשרות לאחר תום האופציות להארכה. נדרש לקבל חוו"ד יועמ"ש לעניין ממצאי הביקורת בנוגע להארכת החוזים מול הקבלנים מ. ו-ר. כנקוב

לעיל.

7.17 כל שינוי בחוזה יש לערוך בכתב. יש לקבל את אישור היועמ"ש בכתב לחוזה או לכל שינוי הנערך בו לאחר חתימתו וכן של כל מורשי החתימה החתומים עליו.

7.18 עובר לתחילת העבודה עם הקבלן, יש לוודא כי התקבלו ממנו כל המסמכים הנדרשים. אין לאפשר התחלת עבודה עם קבלן בלא שמולא ונחתם החוזה על כל נספחיו.

7.19 יש לדרוש לאלתר מהקבלן מ. את כל הנספחים המלאים להסכם משנת 2014 כשהם מלאים וחתומים, ועותק מכל הנ"ל יועבר לאחסון במחלקת רכש האמונה על המכרזים וכן יתויק במחלקת תפעול.

7.20 יש לבדוק את דיווחי הקבלן מ. בחשבוניות המונפקות על ידו לגבי כמות כלי האצירה, ומספר המשמרות באזור המשולב. יש לקזז מהתשלומים לקבלן את תשלומי היתר, ככל שימצאו בבדיקות אלה.

7.21 מנהל המחלקה יערוך בירור בנוגע לממצאים שהועלו לעניין ההתחשבנות של המועצה עם הקבלן ר. (תשלומי סכומים גבוהים משנקבעו בחוזה ותוספות תשלום שאינן מעוגנות בחוזה ושאין להן אסמכתאות מבססות). מנהל המחלקה ידרוש מהקבלן החזר כספי בהתאם לממצאי הבירור.

7.22 נדרש לערוך בקרה קפדנית אחר דרישות התשלום של הקבלנים, ולבדוק אם הן מעוגנות בהוראות החוזה. לא תשולמנה דרישות תשלום ביתר ו/או בגין פעולה שהתבצעה ללא אסמכתה לביסוסה.

7.23 מדור תברואה יערוך מעקב אחר שעות העבודה של רכבי הקבלן ויוודא כי הפינוי אכן מתבצע אך ורק בהתאם לשעות הנקובות בתקנות. בגין עבירה על הוראות החוק והתקנות יש לקנוס את הקבלן לשם מניעת הישנות המקרים בעתיד.

7.24 מדור תברואה יעקוב אחר נתוני משקל ההעמסה של רכבי האשפה ברמה יומית, יוודא את תקינות משקל ההעמסה ויקנוס את הקבלן במידה שיעבור על הוראות החוק והתקנות.

7.25 הביקורת ממליצה כי עובד המדור יגיע מדי יום במועד תחילת העבודה וזאת כקבוע בתוכנית העבודה, לעקוב אחר מועד הגעת רכבי הקבלן, ליתן הנחיות ולהעניק לרכבים מדי בוקר בעת תחילת העבודה את שוברי הכניסה לאתר ההטמנה. המדור יוודא כי כל העובדים הגיעו לבושים במדים, אפוד ונעלים בטיחותיות כנדרש, יערוך רישום של הרכבים והעובדים אשר הגיעו למשמרת ושל השוברים שהוענקו לרכבים, ויחתום על התיעוד.

7.26 הביקורת ממליצה להציב במועצה מאזני גשר, לצורך בקרה על תוצאות השקילה שנקבעו על ידי אתר ההטמנה. למצער, מומלץ לערוך בדיקות פתע מטעם המועצה על אופן השקילה באתר ההטמנה.

7.27 מומלץ כי המחלקה תדרוש מאתר ההטמנה מדי רבעון העתקים מאישורי האימות של מאזני הגשר שבאתר, המחייבים את המועצה.

7.28 יש לקבל מאתר ההטמנה דו"ח והסברים אודות כל השקילות הידניות שבוצעו על ידי עובדי אתר ההטמנה.

7.29 מחלקת תפעול תבדוק את הפערים במשקלי הטרה של המשאיות, כפי שפורטו בדו"ח. במידה וימצאו פערים כפי שהוצגו לעיל, יש לדרוש מאתר ההטמנה החזרים עקב הטעויות בשקילה.

7.30 על מנת לוודא כי האשפה המוכנסת לאתר היא אשפה מתחום המועצה בלבד, וכי רכבי הקבלן משרתים את המועצה כראוי, יש לעגן בחוזה עם הקבלן, חובת התקנת מערכת בקרה לוויינית ברכביו, עם גישה אינטרנטית עצמאית לעובדי המועצה ו/או יכולת הפקת דוחות בקרה עצמאית מהמערכת.

7.31 מדור התברואה ידרוש, ויקבל למצער, דוחות בקרה חודשיים מהמערכת הלווויינית באופן תקופתי, בין היתר על מנת לפקח על מסלולי הרכבים, על תדירות הפינוי כנדרש ועל הטמנת האשפה של המועצה, (ושל המועצה בלבד), ישירות באתר ההטמנה. הבקרה החודשית שתיערך, תתועד ותתויק במדור. מנהל מחלקת התפעול יערוך בקרה רבעונית ויוודא קיומו של התהליך הנ"ל.

7.32 מומלץ לעגן בחוזה עם הקבלן את ההנחיה כי הרכבים ישרתו את המועצה בלעדית.

7.33 מומלץ לעגן בחוזה עם הקבלן את ההנחיה כי רכבי האיסוף יוחזרו למועצה בסוף הפינוי ויחנו בשטחה. מחלקת התפעול תבצע בקרה ופיקוח על החזרת הרכבים ויציאתם לשטח, ותערוך תיעוד מסודר על הוצאתם משטח המועצה וחזרתם אליו.

7.34 יש לקבל מהקבלן רשימה סגורה של רכבים המורשים לעבוד, ולהעבירה לאתר ההטמנה. לכל הפחות, יש לקבל מהקבלן דיווח יומי לגבי מספרי הרישוי של הרכבים שהועסקו בביצוע עבודות ולבדקו בשטח. יש להשוות את הרשימה ו/או את הדיווחים היומיים לדיווחי הכניסות באתר ההטמנה באותם מועדים.

7.35 יש לקנוס את הקבלנים בגין שימוש ברכבים ישנים ובעייתיים (סעיף 13.10 לחוזה מחייב את הקבלן בפיצויים מוסכמים בסך 1,000 ₪ ליום בגין הפרה מתמשכת).

7.36 יש לקבל מאתר ההטמנה את תכנית פעילותו ושעות פתיחתו וסגירתו לכניסה ולפריקת פסולת.

7.37 יש לבצע בקרה ופיקוח על שעות הפעילות של רכבי הקבלן ועל שעות כניסתם לתחנה. מומלץ שלא להכיר בכניסות שלא בשעות העבודה של המחלקה– אלא אם ניתן להן אישור מיוחד בכתב ממנהל המחלקה ו/או המדור. מכל מקום, אין לאפשר איסוף אשפה בניגוד להנחיות תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) התשנ"ג – 1992.

7.38 ראש המועצה ימנה בכתב את האחראים להנפיק את שוברי הכניסה לאתר ההטמנה, בתיאום עם גזבר המועצה.

7.39 הביקורת ממליצה, כי עובדי מדור תברואה המורשים לכך ינפיקו מדי יום לכל רכב פינוי, לפני יציאתו לעבודת האיסוף - שובר כניסה המפרט, בין היתר, את מספר הרכב ושם הנהג, וכן מקור סוג וכמות הפסולת, פרטי מנפיק השובר, חתימתו, תפקידו ותאריך ההנפקה.

7.40 מחלקת תפעול תורה לאתר ההטמנה שלא לאפשר כניסת רכבים ללא שובר שמולא ונחתם מטעם המועצה כדין. המחלקה תדרוש מאתר ההטמנה את הידוק הבקרה על שוברי הכניסה, וכי עובדיו יוודאו כי פרטי המובילים הנכנסים זהים לפרטים

המופיעים בשובר. זאת על מנת למנוע פרצה לשימוש לרעה בשוברים (מתן שוברים לרכבים, נהגים וקבלנים לא מורשים.).
רצוי להסדיר חובה זו בחוזה, ולקבוע בו גם סנקציה בגין הפרת החובה.

7.41 נדרש לשמור על רציפות במספרי שוברי הכניסה המונפקים. מנהל המחלקה יערוך בקרה חודשית מתועדת ויוודא רציפות השוברים.

7.42 על המחלקה לערוך בקרה על השוברים שהוצגו בכניסה לאתר ההטמנה ושחייבו את המועצה: מנפיק השובר והרשאתו, רציפות השוברים, נכונות הפרטים המופיעים בהם, שימוש כפול באותו שובר וכו'.

7.43 יש לתעד את העתקי שוברי הכניסה במחלקה, ולבצע השוואה חודשית בין דו"ח השקילות המועבר למועצה לבין השוברים אשר הונפקו באותו חודש, לשם ביצוע התאמת החיובים על ידי האתר לכניסת רכבי המועצה שאושרו על ידי המחלקה בפועל. הבקרה החודשית תתועד ותתויק במחלקה לשם יצירת נתיב בקרה לביקורת הנערכת על פעילותה.

7.44 נדרש לערוך בירור מקיף בנוגע לאותם מקרים בהם נמצאו שוברים בלתי תקינים, ובמידת הצורך לבצע קיזוז חיובים מול אתר ההטמנה ו/או הקבלן.

7.45 מנהלי המחלקה והמדור יערכו בדיקה מקיפה בנוגע לחיובי המועצה על ידי אתר ההטמנה, על אף שאין בידיו שוברי כניסות המחייבים את המועצה. יש לשקול לבצע קיזוז מהתשלומים לאתר בהתאם.

7.46 בשל שווים הכספי של שוברי הכניסה, יש לאחסנם בארון ברזל עם מנעול או בכספת, ולנעול אותם בכל עת בה נעשה בהם שימוש. יש לקבל את אישור הגזבר לאמצעי האחסון כאמור.

7.47 יש לפעול מידית לכך, ששיעור מחזור האשפה יהיה כנדרש בתקנות, קרי יהווה 25% לפחות מכלל הפסולת הנאספת על ידה.

7.48 הביקורת ממליצה לגבות אגרת פינוי אשפה מעסקים, בהתאם להנחיות חוק העזר העירוני בנושא שמירת הסדר והניקיון.

7.49 נדרש לאכוף את פסק הדין בעת"מ 8908/08. לחלופין, במידה והקבלן לא ישלם למועצה את סכום ההטמנה וההיטל שנקבעו בפסק הדין כאמור, משוערכים למועד התשלום, הביקורת ממליצה לקבל חוו"ד משפטית בנוגע לאפשרות העומדת בפניה להפסיק את פינוי האשפה במתחם.

7.50 יש להסדיר את פעילות המדור/המחלקה באמצעות נהלים כתובים שיכללו בין היתר, את פירוט ממשקי העבודה עם הקבלן; אופן הבקרה על עבודתו; אופן הטיפול בפניות הציבור; אופן בדיקת דרישות התשלום של הקבלן והעברתן להנהלת החשבונות; ספירת כלי האצירה; בקרה אחר מספרם ואחזקתם, הבקרה אחר החיובים באתר ההטמנה, הנפקת שוברים וכד'. נוהלי העבודה יוגשו להנהלת המועצה וליועמ"ש אישורם.

8. ממצאי הביקורת המפורטים

8.1 תנאי העסקת פועלי איסוף האשפה

הביקורת ערכה בדיקה של סמלי השכר בגינם קיבלו עובדי המועצה המועסקים באיסוף האשפה שכר בשנת 2014. כמו כן נבדקו באופן מדגמי דיווחי נוכחות של 8 עובדי איסוף אשפה בחודשים יולי ונובמבר 2014.

תקן לביקורת

חוזר מנכ"ל 3/2008 שכותרתו "הנחיות בנושא ניהול עובדים" קובע כי:

"עובדי הרשות המקומית...חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו. במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בדו"ח הנוכחות ולקבל את אישור הממונה".

ממצאים

(1) נמצא כי עובדי התברואה מחתימים כרטיס נוכחות פעם אחת ביום בלבד..

(2) מבדיקת דיווחי שעות הנוכחות של עובדי המדור עולה, כי לחלק ניכר מהעובדים שנבדקו משולמת תוספת שכר בגין דיווח "שעות תברואה" רבות, בנוסף לשעות העבודה הרגילות. כמו כן, מבדיקת הוצאות השכר בגין פועלי פינוי האשפה בשנת 2014 נמצאו תוספות שכר בסך של 318 אלש"ח לפחות באותה שנה, שעובדי האשפה לא היו זכאים להן, לפי בירור שנערך עם מנהלת תחום משפט וחקיקה במרכז השלטון המקומי (באמצעות מנהלת מחלקת משאבי אנוש במועצה). לפירוט מצ"ב **נספח א'**.

(3) על אף שהקבלן מ. מחויב על פי החוזה מחודש יולי 2014, לבצע את פינוי הפסולת "בין השעות 6:30 ועד 18:00", (ר' סעיף 2.5 **לנספח ד'**), ולמרות שרצוי כי עבודת פינוי האשפה לא תיעשה בשעות העומס בכבישים, הרי שמרבית עובדי המועצה העוסקים באיסוף אשפה (ושאמורים לעבוד בצוותא עם עובדי הקבלן או לפקח עליהם) התחילו את עבודתם בשעה 8:00 ואף מאוחר יותר.

מסקנות

(1) החתמת כרטיס נוכחות פעם אחת ביום, נוגדת את הנחיות חוזר מנכ"ל 3/2008 בנושא ניהול עובדים, ואינה מאפשרת פיקוח ובקרה נאותים על נוכחותם בשעות העבודה ועל ביצוע תשלומי שכר ושעות נוספות.

(2) תוספות שכר שונות בשווי של כ- 318 אלש"ח, שולמו לעובדי המדור לכאורה במהלך שנת 2014, ללא כל בסיס חוקי.

(3) עובדי המדור עובדים בשעות שאינן חופפות לשעות בהן מחויב לעבוד הקבלן. איסוף האשפה בשעות הבוקר המאוחרות על ידי עובדי המדור עלול לגרום לפגיעה בזרימת התנועה בכבישים. כמו כן, יצוין כי שעת תחילת עבודתם של עובדי המדור חלה בדיוק במועד תחילת שעת העבודה במוסדות החינוך (בתי ספר וגנים), דבר אשר עשוי ליצור בפני התושבים בעיות בדרכי הגישה אליהם.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "בשני האזורים שעת התחלת העבודה שש בבוקר. עפ"י תכנית מנהל המדור, איסוף האשפה עד לשעה שמונה ורבע בבוקר מתקיים ברחובות שלא בקרבת בתי הספר.

מנהל המחלקה וכן מנהל המדור הנחו את נהגי המשאיות כי יש לאסוף את האשפה אך ורק בשעות האיסוף הנקובות בחוק. שעת תחילת איסוף האשפה לא תחל לפני השעה שש בבוקר.

כמו כן יובהר כי עפ"י הנהלת המועצה ברצף ארוך של חגים ומועדים וכן בימים סוערים (שלג) קיבלה המחלקה הנחיה לאסוף את האשפה גם בשעות הלילה. יודגש כי בחלק מהמקרים יצאה המועצה בפרסום לתושבים."

<u>המלצות</u>

(1) הביקורת ממליצה לבחון את חוקיות סוגיית החתמות הנוכחות של עובדי התברואה עם יועמ"ש המועצה ולפעול בהתאם להמלצתו וחוות דעתו. כך גם בנוגע לכלל התוספות אשר משולמות לעובדי המדור

(2) מומלץ כי עובדי המדור יחלו עבודתם בשעות הבוקר המוקדמות, במקביל למועד עבודת הקבלן.

8.2 <u>פיקוח ובקרה על פינוי אשפה</u>

האשפה מפונה באמצעות רכבי קבלן ונהגים שהם עובדי קבלן. צוות העובדים מורכב מעובדי מועצה ועובדי קבלן, לפי חלוקה גאוגרפית: קיימים אזורים בהם פינוי האשפה מבוצע על ידי צוות של עובדי קבלן בלבד, ואזורים אחרים שבהם הפינוי נעשה על ידי צוות משולב של עובדי מועצה עם נהג עובד קבלן ברכב בבעלות הקבלן.

למפה של אזורי הפינוי ר' **<u>נספח ב'</u>**: סימון גבול אדום מורה על אזור פינוי משולב (קבלן + מועצה), וסימון גבול שחור מורה על אזור פינוי על ידי הקבלן בלבד.

החל מחודש יולי 2014, עבור פינויים המבוצעים על ידי צוות עבודה של הקבלן בלבד, המועצה משלמת לקבלן לפי מספר כלי האצירה ותדירות פינויים. כאשר מדובר בפינויים המבוצעים על ידי צוות משולב של עובדי מועצה ועובדי קבלן (ברכב קבלן), המועצה משלמת לקבלן לפי יום עבודה.

באחריות מנהל מדור תברואה וראש צוות טיאוט לפקח על פינוי האשפה וטיאוט. לדברי מנהל המדור (בישיבה שהתקיימה ביום 9.3.15), מדי יום שניהם מגיעים, באמצעות הרכב היחיד הקיים במחלקה לצורך בקרה בנושא האשפה, לרחובות בהם אמור להתבצע פינוי או טיאוט לפי תכניות העבודה.

<u>תקן לביקורת</u>

על פי חוק שמירת ניקיון התשמ"ד-1984, וחוק עזר למבשרת ציון (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס – 2000, למועצה המקומית אחריות לשמירת הסדר והניקיון בתחומה, ומכאן שעליה לפקח על פינוי האשפה.

סעיף 4.1 לחוזה בין המועצה לבין הקבלן מ., שתחולתו מיולי 2014, קובע כי:

"מדי יום יינתנו דיווחים סדירים למועצה בדבר אופן ביצוע העבודות באותו יום וכן

בנוגע לתקלות ו/או בעיות שעלו במהלך ביצוע העבודות ודיווחים יומיים בכתב לגבי מספרי הרישוי של הרכבים שהועסקו בביצוע העבודות".

סעיף 4.2 לאותו חוזה קובע כי:

"אחת לחודש, במועד הגשת החשבון מטעם הקבלן למועצה, ימסור הקבלן למנהל את הדיווחים והמסמכים, כדלקמן: העתק של יומן העבודה. יומן העבודה יכלול, בין השאר, את הפרטים ביחס לאותו חודש, כדלקמן:... מספרם של העובדים לסוגיהם המועסקים על ידי הקבלן בביצוע העבודה..; סוג הרכבים והציוד הנמצאים בשימוש במקום ביצוע העבודות...; תקלות והפרעות בביצוע העבודות...הוראות שניתנו לקבלן על ידי המנהל... הערות המנהל בדבר מהלך ביצוע העבודות...ריכוז נתונים בדבר כמויות (טון) פסולת לסוגיה השונים, שפונו מתחום שיפוט המועצה והועברו ע"י הקבלן לאתר הסילוק ...היומן ייחתם כל יום על ידי הקבלן והעתק חתום מהרישומים בו יימסר למנהל מדי חודש בזמן מסירת החשבון. הרישומים ביומן לא ישמשו בכל מקרה עילה בידי הקבלן לדרישת כל תשלום על פי החוזה וזאת גם במקרה שבו המועצה לא ערערה ו/או לא תיקנה ו/או לא דרשה לתקן רישומים ביומן".

סעיף 13.9 לחוזה קובע כי:

"מבלי לגרוע מכל האמור...ישלם הקבלן למועצה פיצויים מוסכמים ומוערכים מראש בסך של 5,000 ₪ לכל יום בו לא יעבדו הקבלן ו/או עובדיו באופן מלא, להנחת דעתו של המפקח".

סעיף 13.10 לחוזה קובע כי:

"כל הפרה של החוזה על ידי הקבלן תזכה את המועצה בפיצוי מוסכם של 1,000 ₪ להפרה. במקרה של הפרה מתמשכת יהא סך הפיצויים שווה ל-1,000 ₪ לכל יום בו ההפרה לא תוקנה".

<u>ממצאים</u>

(1) לדברי מנהל המחלקה, קיים רכב אחד, המשמש לפיקוח על איסוף האשפה והטיאוט המכני והידני גם יחד.

(2) הביקורת מצאה כי אין במחלקה תכנית עבודה לביצוע הבקרה על ידי מנהל המדור או מי מטעמו.

(3) לא נמצא תיעוד לביצוע בקרה יומית על ידי מנהל המדור או מי מטעמו על עבודת פינוי האשפה. בין היתר לא נמצא תיעוד לגבי פיקוח ורישום של מספרי רישוי הרכבים שהועסקו בכל יום, מספר העובדים שהועסקו וזהותם, התקלות שאירעו, הבעיות והערות המנהל.

(4) במחלקה לא נמצאו דיווחים מהקבלן אודות מספר הרכבים, זהות העובדים, התקלות והערות המנהל.

(5) על אף קיום האפשרות להטלת פיצויים מוסכמים על פי החוזה, בחוזה לא מפורטים הליקויים המאפשרים למועצה להטילם, לדוגמה: אי פינוי כלי אצירה שפינויו נדרש על פי תכנית העבודה, פינוי פסולת שלא בשעות הפינוי המוגדרות, אי תיקון ליקוי בהתאם לדרישת המנהל, עובד שלא הגיע עם ציוד מתאים, אי

הגעת עובד צוות, פינוי באמצעות רכב שאינו עומד בתנאי החוזה.

(6) לדברי מנהל המדור (בישיבה שהתקיימה ביום 9.3.15), הקבלנים מעולם לא נקנסו בפועל על ידי המועצה (על אף שניתנו להם אזהרות), בשל העובדה שתיקנו לאלתר בכל המקרים את ההפרות שדווחו להם, וזאת בטרם שנוצר הצורך להטיל עליהם קנס. בעניין זה הביקורת מבקשת להעיר כדלקמן:

א. מדור התברואה אינו מתעד את הליקויים ואת האזהרות שניתנו, כך שלא ניתן לעקוב אחר תיקון כל הליקויים ואחר ליקויים חוזרים ונשנים הראויים להטלת קנסות.

ב. מעיון בדו"ח פניות הציבור המטופלות על ידי מחלקת תפעול בשנת 2014, עולה כי אירעו מספר מקרים של אי פינוי אשפה באותו רחוב (ואף באותו בית) או אי פינוי אשפה במשך מספר ימים: כלומר, עולה כי לא בכל המקרים הליקויים מתוקנים בו ביום. כמו כן, עולים מהפניות המתועדות וכן מפניות שהגיעו למבקרת המועצה, כי אירעו מקרים חוזרים ונשנים של פינוי אשפה בשעות שבהן הדבר אסור על פי חוק.

<u>לדוגמה</u>:

מספר פנייה	תאריך פנייה	תיאור סיום	פרטים
7301	11.3.14	30.12.1899	"כתובת: הארזים ביום רביעי ושני לא פינו אשפה. נמסר למנהל לבדיקה".
7307	12.3.14	30.12.1899	"כתובת: הארזים מיום שיש לא פינו אשפה. מנהל ביקש למסור לעובד לעשות בדיקה בכמה מקומות ברחוב. נמסר לעובד"
7307	30.3.14	7.4.14	"כתובת: הארזים לא פינו להם את הפח ברביעי ושיש. הפח מלא. הודעתי לי.ס".
7436	1.4.14	1.4.14	"כתובת: הארזים אי פינוי אשפה. הודעתי לה.א.מ".
7639	4.5.14	7.4.14	"כתובת: הארזים שוב לא פינו אשפה יום שישי. י.ס יבדוק".
8899	4.12.14	8.12.14	"כתובת: הארזים לא מרוקנים להם את האשפה באופן סדיר"
7293	11.3.14	30.12.1899	"כתובת: השלום לא פינו אשפה והאשפה זרוקה מסביב לפחים. העובד יודע שלא פינו אשפה, כשיפנו יכניסו עובד טיאוט."

מספר פנייה	תאריך פנייה	תיאור סיום	פרטים
7474	7.4.14	7.4.14	"כתובת: השלום היא הוציאה קרטון ועובד פינוי הניח במשאית. הוא נפל מהמשאית. העובד חצה איתה את הכביש וזרק אותו בואדי. נעשתה שיחת ועידה לתושבת עם י.ס"
7566	27.4.14	7.5.14	"כתובת: השלום טוען שלא פינו אשפה. יש שתי כניסות. הודעתי לי.ס"
7658	5.5.14	7.5.14	"כתובת: השלום טוענת שלא פינו אשפה אתמול (א). הודעתי לי.ס".
8058	5.5.14	30.12.1899	"כתובת: השלום טוען שלא פינו אצלו אשפה. י.ס בודק".
8132	12.8.14	30.12.1899	"כתובת: השלום מתלונן שכבר מספר פעמים התלונן שלא מפנים את פח האשפה ליד הבית שלו. הוא ב-29 עליון ושם לא אוספים. יש 29 תחתון. י.ס. דיבר עם הנהג שיש שני בתים עם 29."
8791	19.11.14	19.11.14	"כתובת: נופך ביום שני לא פינו אשפה. מבדיקה עם העובד המסתור סגור ולכן לא מפנים קבוע"
8803	20.11.14	1.12.14	"כתובת: נופך שוב מתלוננת שמכלי האשפה מלאים ועדין לא פינו. העובד אומר שיגיעו, התחילו יותר מאוחר".
8831	25.11.14	1.12.14	"כתובת: נופך מתלוננת שזמן רב לא פינו אשפה, וכל האשפה מסביב לפח האשפה ואי אפשר להיכנס למסתי האשפה. י. ס. ילך לבדוק".
7610	30.4.14	7.5.14	"כתובת: הכלנית 55 מגיעים בחמש לפנות בוקר ועושים רעש וגם שמים את הפחים בחניה. הודעתי לי.ס"

מספר פנייה	תאריך פנייה	תיאור סיום	פרטים
7469	6.4.14	7.4.14	"כתובת: מבוא תדהר ביום חמישי האחרון בשעה 00:45 הגיעו לפנות אשפה, נסיעה ברוורס, צעקות, שריקות, העירו את כל הרחוב. ש.ב. יטפל בבעיה מול הקבלן"
7502	8.4.14	30.12.1899	"כתובת: מירון משאית אשפה מגיעה לפני 6:00 בבוקר שמותר על פי החוק, ומעירה את השכנים. הודעתי לש.ב. ודיבר עם קבלן האשפה שלא ייכנסו לפני 6:00. הודעתי"

(7) מגיליון הפניות הנ"ל אשר נמסר לביקורת מאת מחלקת תפעול עולים גם הממצאים הבאים:

(א) במחלקה נרשמו בשנת 2014 כ-130 תלונות תושבים בגין פינוי אשפה.

(ב) על אף בקשה, לא הופק דו"ח פניות כגיליון אלקטרוני.

(ג) לא מתבצע ניתוח פניות תקופתי המפלח את סוגי הפניות, סוגי הליקויים העיקריים, מקומות בעייתיים, אופן הטיפול וכו', וזאת לשם הפקת לקחים וטיפול ממוקד למען מניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.

(ד) בחלק ניכר מהמקרים, הוזן בשדה "תאריך סיום" המועד – 30.12.1899.

(ה) מעיון במקרים בהם הוזן תאריך סיום הטיפול בפנייה, עולה כי משך זמן הטיפול הוא לכאורה ארוך מאוד. להלן לדוגמה זמני הטיפול שנרשמו לגבי הפניות שהגיעו למחלקה בחודש ספטמבר 2014:

מספר פנייה	תאריך פנייה	תיאור סיום
8326	7.9.14	26.10.14
8344	8.9.14	26.10.14
8385	14.9.14	26.10.14
8404	16.9.14	16.9.14
8415	18.9.14	26.10.14
8438	21.9.14	1.12.14
8446	22.9.14	1.12.14
8469	22.9.14	1.12.14

מספר פנייה	תאריך פנייה	תיאור סיום
8473	28.9.14	1.12.14
8477	28.9.14	1.12.14
8479	28.9.14	1.12.14
8500	30.9.14	1.12.14
8503	30.9.14	1.12.14
8508	30.9.14	1.12.14

(ו) לפחות ב-45 פניות בעניין פינוי אשפה (מבין הפניות שפורט לגביהן על אופן הטיפול), נרשם כי הטיפול במקרה נמסר לעובד שתפקידו מוגדר "ראש צוות טיאוט", ולא למנהל מדור תברואה.

<u>מסקנות</u>

(1) אי הכנת תכנית עבודה לבחינת תקינות ונאותות ביצוע פינוי האשפה בתחום המועצה על ידי מנהל המדור או מי מטעמו, אינה מאפשרת בקרה ופיקוח בצורה שיטתית וסדורה המקיפה את כל השכונות הרלוונטיות ואת כל סוגי הליקויים.

(2) העדר תיעוד מטעם המחלקה ומטעם הקבלן אודות מספרי רישוי הרכבים שהועסקו בכל יום, מספר העובדים שהועסקו וזהותם, התקלות שאירעו, הבעיות והערות המנהל. וכו' מנוגד להתחייבות הקבלן בחוזה, ואינו מאפשר למחלקה עריכת בקרה יסודית אחר אופן עבודת הקבלן ואחר נאותות ההתחשבנות עמו.

(3) העדר פירוט בחוזה, של הפרות נפוצות לצד הסנקציה שתופעל על הקבלן על ידי המועצה בגין כל אחת מהן, עלול לגרום לאי בהירות ולפגיעה ביכולת המועצה להרתיע את הקבלן מפני התנהלות בלתי תקינה העולה כדי הפרת חוזה ההתקשרות.

(4) אי הפעלת סנקציות (קנסות) כנגד הקבלן, על אף קיומן של הפרות חוזרות או ממושכות של החוזה ואפילו הפרות חוק – היא למעשה וויתור על זכותה של המועצה לקבלת פיצוי הנקוב בחוזה, הפוגע ביכולתה לממש זכויותיה וכן ביכולת הרתעתה מול הקבלן בשל הפרותיו.

(5) המחלקה אינה מפיקה דוח פניות כגיליון אלקטרוני. כמו כן, היא אינה מפיקה דוחות עיתיים ואינה מנתחת את הפניות על מנת לעמוד על סוג הליקויים העיקריים, מקומות בעייתיים, אופן הטיפול וכד', ובכך לטפל במוקדי בעיות וליקויים חוזרים ונשנים ומניעת הישנותם בעתיד.

(6) ללא תיעוד נאות של מועד סגירת הפנייה, נמנעת האפשרות לנתח את משך הטיפול בתלונה על ידי הקבלנים והמחלקה, על מנת לוודא כי הטיפול בפינוי האשפה ובפניות הציבור הוא טיפול נאות.

(7) במקרים בהם הוזן זמן סגירת הפנייה, עולה כי משך זמן הטיפול הוא ארוך מאוד.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "קיימת תכנית עבודה מסודרת לאיסוף האשפה לפי מפתח יומי ואזורי איסוף האשפה. קיימת ביקורת יום יומית ע"י מנהל המדור וראש צוות בדיקת עבודות איסוף האשפה.

מהלך שנת 2015 נקנס הקבלן מספר פעמים. עותק מתעודות הזיכוי בגין הקנסות נמסרו לעורך הביקורת. המועצה קונסת את הקבלן עפ"י המתבקש.

לרשות המחלקה קיימת תוכנת רישום הודעות על מפגעים ובהם גם תחום התברואה. תוכנת מוקד ההודעות שודרגה. כיום מופיעים תלונות בנושא תברואה בעמודה נפרדת. מעקב וסגירת הפניות, כולל מהות הטיפול, מבוצעות ע"י עוזרת מנהל המחלקה."

<u>המלצות</u>

(1) יש לערוך תכנית עבודה סדורה לבקרה שתכלול חלוקה גיאוגרפית של אזורים בהם תיערכנה בדיקות מדגמיות ו/או מקיפות מטעם המחלקה, סוג הבדיקות שתיערכנה בכל אזור ותדירותן באופן שתיערך בקרה יומית אחת לפחות בכל אזור.

(2) המדור יתעד באופן יומי את הבקרה והפיקוח על פינוי האשפה, לרבות אזורים שנבדקו, מספרי רכבים שעסקו בפינוי, אנשי הצוות שעבדו, הבדיקות שבוצעו על ידי המנהל, הליקויים שדווחו לקבלן ואופן תיקונם על ידו.

(3) ראוי להיעזר לצורך כך, בטופס מובנה שימולא על ידי מנהל המדור או מי מטעמו, ושיכלול את תאריך הבדיקה, שעת הבדיקה, הרחובות שנבדקו, מפגעים שנמצאו, כלי אצירה שלא פונו או שנתגלו בהם בעיות, דרישות שהוצאו לתיקונים, העובד שקיבל את הדרישה ומועד התיקון. התיעוד נדרש לצורך יצירת מאגר מידע מרוכז ונגיש, ולצורך ביצוע בקרה ומעקב אחר עבודתו של הקבלן על מנת לוודא קבלת שירות נאות מהקבלן בהתאם להוראות החוזה איתו ובהתאם להנחיות המחלקה.
על הטפסים שימולאו להיות מועברים לאישורו של מנהל המחלקה ולאחר חתימתו, יתויקו בתיק בקרה מרוכז.

(4) יש לדרוש מהקבלן למלא את חובתו על פי החוזה ולמסור למחלקה יומן עבודה המתעד את העוסקים במלאכת הפינוי בכל יום, רכביהם, ההנחיות שניתנו מטעם המחלקה והליקויים שנתגלו ושתוקנו. מומלץ כי מנהל המדור יבדוק ויאשר את שנרשם ביומן העבודה מדי יום, על מנת לוודא את נכונות התיעוד שבידי הקבלן.

(5) מומלץ לערוך נספח לחוזה ובו רשימה בהירה ומפורטת של הפרות נפוצות והפיצוי המוסכם בגין כל הפרה. רשימה כזו תקל על ההתחשבנות ותגביר את ההרתעה מפני הפרות על ידי הקבלן.

(6) על המחלקה להפעיל את זכותה לקנוס את הקבלן, במיוחד במקרים של הפרות חוזרות ונשנות או הפרות מתמשכות או הפרות חוק. לצורך כך יש לערוך רישום מדויק של ההפרות והליקויים שנמצאו בבקרה על עבודת הפינוי על ידי הקבלן. יובהר, כי מטרת הפעלת הסנקציה לשפר את עבודת הקבלן ולמנוע הישנות מקרים של הפרות בעתיד.

(7) מומלץ להסדיר הפקת דוח תקופתי הניתן לניתוח ממוחשב של כל פניות הציבור שהגיעו למחלקה בנושא תברואה. הדו"ח יוגש לעיון מנהל מדור תברואה ומנהל מחלקת תפעול, וזה האחרון יוודא הפקת לקחים בהתאם.

(8) בעת הקלדת הפניות והטיפול בהן, יש להקפיד על הזנת תאריך סיום של הטיפול בפנייה.

(9) יש לעגן בנוהל את תהליך הטיפול בפניות הציבור, לרבות זמני הטיפול הנדרשים, ולהקפיד שלא לחרוג מהם.

8.3 <u>ניהול מצאי כלי האצירה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1950 נקבע כי:

"30. רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי במועצה, על יחידותיה, בפנקס הטובין... מנהל יחידה, או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה.
33. אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת המצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך, וממצאיה יועברו לרשם המצאי .
34. מנהלי יחידות ידווחו לרשם המצאי על נזקים שנגרמו למצאי, לפי סדרי דיווח שעליה הורה רשם המצאי ...
35. גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי, ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח".

סעיף 9.1 לחוזה עם הקבלן מ. משנת 2014 קובע כי:

"התמורה לה יהא זכאי הקבלן בגין ביצוע העבודות תחושב בהתאם לעבודה אותה ביצע הקבלן בפועל ובהתאם למפורט בנספח א".

נספח א אמנם לא צורף לחוזה, אולם הצעת הקבלן הזוכה במכרז מפרטת בין היתר מחיר לפינוי לפי סוג כלי האצירה ומספרם.

<u>ממצא</u>

צו המועצות המקומיות, וכן צורת ההתחשבנות עם הקבלן (לפי מספר כלי אצירה), מחייבת ביצוע מעקב ובקרה של המחלקה על מספר כלי האצירה המצויים בתחום שיפוטה של המועצה, מספר כלי האצירה שנגרעו מהמצאי ומספרם של כלי האצירה שנרכשו.

אולם למעשה, בפגישה שנתקיימה ביום 9.3.15 עם מנהל מחלקת התפעול ומנהל מדור התברואה, נמסר לביקורת, כי מאז אוקטובר 2014, לא התקיימה ספירה של כלי אצירה.

כמו כן, לא נערך רישום לגבי תנועות תוספת וגריעה של כלי אצירה.

מצ"ב פירוט כלי אצירה <u>**כנספח ג'**</u>.

מסקנות

(1) העדר רישום תנועות במצאי כלי האצירה מנוגד להוראות צו המועצות המקומיות.

(2) בהעדר רישום ומעקב אחר המצאי ותנועות הגריעה והרכישה של כלי האצירה, לא ניתן לבדוק באופן מדויק את ההתחשבנות מול הקבלן: האם יש לבצע תשלום נוסף בגין תוספת כלי אצירה או האם יש לבצע קיזוז תשלום בגין הפחתת כלי אצירה.

התייחסות מנהל מחלקת תפעול: "ברשות מנהל המדור ומזכירות המחלקה קיימת רשימת חלוקת פחים."

המלצות

(1) יש לערוך ולתעד ספירה שנתית של כלי האצירה.

(2) יש לנהל רישום שוטף ומדויק של תנועות גריעת ורכישת כלי האצירה ולבחון התחשבנות עם הקבלן בהתאם.

התקשרויות עם הקבלנים

8.4 התקשרות עם הקבלן מ.

במהלך שנת 2014, בעיקר שני קבלנים פינו אשפה עבור המועצה: הקבלן מ. והקבלן ר. לעתים נעזרה המועצה גם בשירותיו של קבלן שלישי: הקבלן ב"ר.

במחצית הראשונה של שנת 2014 עבד הקבלן מ. על פי מכתב הארכה לחוזה שנחתם עמו בינואר 2010, בהתאם למכרז מס' 8/2009.

במחצית השנייה של שנת 2014 עבד הקבלן מ. בהתאם לחוזה שנחתם עמו לאחר זכייתו במכרז 3/2014.

8.4.1 מסמכי ההתקשרות לתקופה ינואר 2010 – יוני 2014

תקן לביקורת

סעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1950, קובע כי:

"לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית".

סעיף 3(7) לתוספת הרביעית קובע כי אין צורך במכרז כאשר מדובר במקרים הבאים:

"(א) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית, בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים;

(ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת".

סעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו – 1975 קובע כי:

"לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב, אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה".

בעקבות זכייתו במכרז 8/2009 שעניינו "מכרז למתן שירותי איסוף אשפה ביתית", נחתם החוזה עם הקבלן מ. בתאריך 1.1.10. את המכרז ניתן היה להאריך לתקופה של עד 3 שנים, כלומר עד ליום ה- 1.1.13. על פי החוזה, התמורה לקבלן תהא בסך 1,788 ₪ + מע"מ ליום עבודה.

על פי סעיף 12 להסכם:

"א. הסכם זה יהיה בתוקף מיום חתימתו ולמשך 12 חודשים לאחר המועד הנ"ל.

ב. מוסכם בזאת בין הצדדים כי לקבלן תינתן האופציה להאריך את תוקפו של ההסכם לתקופה של שנה+שנה, ובסה"כ לשלוש שנים".

<u>ממצאים</u>

(1) מנוסח ההסכם משנת 2010 שצוטט לעיל עולה, כי ניתן היה להאריך את תוקף ההסכם עם הקבלן מ. רק עד תאריך 1.1.13.

הביקורת ביקשה לבדוק מול המחלקה מהו המסמך שהסדיר את ההתקשרות עם הקבלנים לאחר ה-1.1.13.

מהמחלקה הועברו המסמכים כמפורט בטבלה שלהלן:

התקופה	תאריך פנייה	תיאור סיום
ינואר 2013 – מאי 2013	לא נמסר מסמך כלשהו המסדיר את ההתקשרות	-
מאי 2013 – ינואר 2014	הודעת המועצה מתאריך 13.5.13. (להלן: "הודעה א'")	הארכת ההתקשרות עד 3.1.14, בהתאם לתנאי החוזה מקורי
ינואר 2014 – יוני 2014	הודעת המועצה מתאריך 1.12.13 (להלן: "הודעה ב'")	• מכתב ארכת ההתקשרות עד 30.6.14; • הגדלת שכר הקבלן ל- 2,226 ₪ +מע"מ (הגדלת הוצאת הרשות ב-25%).
מרץ 2014 – יוני 2014	הודעת המועצה מתאריך 2.4.14 (להלן: "הודעה ג'")	תוספת 6,000 ₪ לחודש עקב העברת שינוע האשפה לאתר "חרובית".

ההודעות מצורפות **<u>כנספח ד'</u>**.

(2) שני מכתבי ההארכה הנ"ל (הודעות א' ו-ב'), שנחתמו על ידי ראשי המועצה, הגזבר והחשב המלווה, ניתנו לאחר שפגו כל אופציות ההארכה על פי החוזה, כאשר לא ניתן היה, על פי החוזה, להאריך את ההתקשרות ללא מכרז.

(3) היועמ"ש לא נתן אישורו למכתבי ההארכה המפורטים לעיל.

<u>מסקנה</u>

הארכת ההתקשרות לאחר תום תקופת החוזה משנת 2010 (שנערך בעקבות המכרז), לאחר שתמו כל האופציות שהיו קבועות בו וללא אישור היועמ"ש- הינה בניגוד לכללי מנהל תקין.

<u>המלצות</u>

(1) אין להאריך תקופת התקשרות לאחר תום האופציות להארכה.

(2) יש לקבל את אישור היועמ"ש בכתב לחוזה או לכל שינוי הנערך בו לאחר חתימתו וכן של כל מורשי החתימה החתומים עליו.

8.4.2 <u>החוזה מיוני 2014</u>

הקבלן מ. התקשר שוב עם המועצה בחוזה מחודש יוני 2014, לאחר עריכת מכרז מס' 3/14.
בעקבות המכרז המשיך הקבלן מ. להעניק שירותי פינוי אשפה כספק יחיד.
יתר הקבלנים שהעניקו שירותים למועצה קודם לכן, לא נבחרו שוב במכרז ואינם מועסקים במועצה החל מהמועד הנ"ל.

<u>תקן לביקורת</u>

במכרז 3/14 נדרש הזוכה למלא, לאחר זכייתו, את החוזה על נספחיו.

סעיף 1.3 קובע כי:

"הנספחים המפורטים להלן מהווים חלק בלתי נפרד מההסכם ובחזקת תנאיו: נספח א – כתב הכמויות והצעת המחירים; נספח ב – אישור על קיום ביטוחים... נספח ד – מפרט דרישות לביצוע...; נספח ה – רשימת כלי הרכב של הקבלן...".

סעיף 9.1 לחוזה קובע כי:

"התמורה, לה יהא זכאי הקבלן בגין ביצוע העבודות תחושב בהתאם...למפורט בנספח א". נספח א הינו "כתב כמויות ומחירים", לגביו נרשם כי "יצורף לאחר בחירת הקבלן הזוכה בהתאם להצעתו".

סעיף 8.11 לחוזה קובע כי:

"הקבלן מתחייב להמציא לידי המועצה מיד עם החתימה על החוזה ולפני תחילת ביצוע העבודות, אישור חתום של חברת הביטוח על פי נוסח נספח ב על ביצוע הביטוחים כנדרש בחוזה זה. האישור כאמור מהווה חלק בלתי נפרד מהחוזה. הקבלן לא יתחיל לבצע כל עבודה לפני שיומצא האישור הנ"ל למועצה כשהוא חתום על ידי מבטחיו".

ממצא

הביקורת ביקשה מהמחלקה המקצועית ומהמחלקה האמונה על מכרזים את כל הנספחים להסכם. במחלקות הרלוונטיות לא נמצאו נספחים שמולאו על ידי הקבלן, לרבות כתב הכמויות והמחירים, אישור עריכת ביטוח, ורשימת כלי הרכב שבבעלות הקבלן.

מסקנה

העדר עותקים מלאים וחתומים של נספחי ההסכם, הינו בניגוד לכללי מינהל תקין ובניגוד לאמור בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א) ועלול לעורר חשש לפגם בנוגע להליכי הזכייה במכרז. חלק מהנספחים הללו הינם בגדר תנאים הכרחיים להתחלת ההתקשרות עם הזוכה או לביצוע תשלום לזוכה.

הנספחים כוללים פרטים החיוניים לעבודה השוטפת מול הקבלן: כתב כמויות ומחירים, רשימת רכבים, אישור קיום ביטוח. העדרם עלול לפגוע בעבודה מול הקבלן, בהתחשבנות עמו וביכולת המועצה להיפרע ממנו במידה שייגרם לה נזק כלשהו כתוצאה מההתקשרות עמו.

המלצות

(1) עובר לתחילת התקשרות עם קבלן, יש לוודא כי התקבלו ממנו כל המסמכים הנדרשים.

אין לאפשר התחלת עבודה עם קבלן בלא שמולא ונחתם החוזה על כל נספחיו.

(2) יש לדרוש לאלתר מהקבלן את כל הנספחים מלאים וחתומים ועותק מכל הנ"ל יועבר לאחסון במחלקת הרכש האמונה על המכרזים וכן יתויק במחלקת תפעול.

8.5 ההתקשרות עם הקבלן ר.

תקן לביקורת

הקבלן ר. נבחר במכרז לאיסוף וסילוק פסולת וגזם מס' 5/2008. ההסכם עם הקבלן נחתם בתאריך 20.5.08. סעיף 21 לחוזה קובע כי:

"הסכם זה יהיה בתוקף מיום חתימתו ולמשך 6 חודשי ניסיון...מבלי לגרוע מן האמור לעיל, ניתנת למועצה אופציה להארכת תוקפו של הסכם זה".

האופציה יכולה להינתן על פי החוזה ארבע פעמים, לתקופה קצובה של 12 חודשים לכל הארכה, כלומר תקופת החוזה יכלה להתארך לכל היותר עד לחודש ינואר 2013.

ממצא

נמצא, כי למרות האמור בחוזה, בתאריך 1.12.13, לאחר שפג תוקפן של כל האופציות, הודיעה המועצה על הארכה נוספת של ההסכם, עד ליום 30.6.14. עוד נקבע, כי החל מינואר 2014 "תשולם תוספת בשיעור חמישה אחוז...מגובה חשבון אוקטובר 2013". להארכה לא ניתן אישור של היועמ"ש.

<u>מסקנה</u>

הביקורת סבורה, כי לא ניתן היה להאריך את תקופת ההתקשרות ללא מכרז באמצעות מכתב הארכה, בשל העובדה שפקעו תקופת החוזה והאופציות, וכן לא ניתן היה לשנות תנאי מהותי בהסכם ההתקשרות, כגון תשלום עבור השירות, ואף להגדיל את שיעורו כפי שאירע במקרה הנדון. הביקורת ביקשה את חוות דעתו של היועמ"ש לעניין זה, אך היא לא התקבלה.

<u>המלצות</u>

(1) אין להאריך תקופת התקשרות בחוזה לאחר תום האופציות להארכה. אין לשנות את תנאי ההתקשרות לאחר המכרז.

(2) נדרש לקבל חוו"ד יועמ"ש לעניין ממצאי הביקורת כנקוב לעיל ולפעול בהתאם אליה. בדיקת ההתחשבנות עם הקבלנים

8.6 <u>התחשבנות עם הקבלן מ.</u>

<u>תקן לביקורת</u>

כאמור, החל מחודש יולי 2014, ההתחשבנות מתבצעת על פי חוזה חדש, אשר נחתם ביוני 2014.

ההתחשבנות לפי הצעת הקבלן מורכבת משני סוגים:

כאשר צוותים של עובדי הקבלן בלבד מפנים את האשפה, החיוב הינו לפי מספר פינויים של כלי אצירה, כאשר נקבע תעריף לכל סוג כלי אצירה (כגון: "פינוי מכולות 6-8 מ"ק", "פינוי עגלות 1100 ליטר" וכו'). את התעריף לכל סוג כלי אצירה יש להכפיל במספר הפינויים שבוצעו באותו חודש.

<u>לדוגמה:</u> עבור פינוי כלי אצירה בנפח 240 – 360 ליטר, נקבע מחיר של 5.6 ₪ (ללא מע"מ). בתדירות פינוי שבועית משוערת של 3 פינויים, ובחודש של ארבעה שבועות, יהיה מחיר פינויו של אותו מיכל: 5.6 ש"ח * 3 לשבוע * 4 שבועות בחודש = 67.2 ₪ לחודש. עבור 2,338 מכלים כאלה (כמות הנקובה באומדן המכרז למכלי 360 ליטר בכל המועצה) יהיה התשלום סך של 157,113 ₪ לחודש (לא כולל מע"מ).

כאשר צוותים של עובדי מועצה מפנים אשפה באמצעות רכב ונהג של הקבלן, התשלום הינו לפי "יום עבודה של 8 שעות או חלקו". המחיר שנקבע בחוזה הינו לחלקו של הקבלן בלבד בצוותים אלה, והוא בסך של 2,023.7 ₪ ליום עבודה של רכב ונהג (ללא מע"מ). בנוסף לכך, משלמת המועצה בנפרד שכר לעובדי המועצה המשתתפים בפינוי האשפה בצוותים אלה.

כמו כן נקבע בחוזה, כי על כל מרחק נסיעה העולה על המרחק של 25 ק"מ מגבול שטח השיפוט של המועצה, תשולם לקבלן תוספת של 1% ממחיר הפינוי לכל קילומטר נוסף, וזאת בכפוף לקבלת אישור מראש המועצה ומתן הסבר בדבר הצורך לפינוי לאתר מרוחק.

<u>ממצאים</u>

(1) **כמות כלי האצירה:** הביקורת קיבלה את תוצאות ספירת המכלים שנערכה על ידי המחלקה ביום 6.10.14, וכן את מכתב התשובה של מנהל המחלקה מתאריך 10.3.15 לגבי מספר המכלים בפרויקט "מבשרת הירוקה". לפירוט נתוני הספירה הללו ר' **<u>נספח ג'</u>**. בנוסף לכך התקבלה הזמנה אחת לכלי אצירה חדשים מתאריך 7.12.14.

להלן יכונו כל הנתונים האלה "נתוני הספירה".

נתוני הספירה בשכונות אותן מפנה הקבלן באמצעות צוותי קבלן, הושוו לנתוני מספר המכלים לפי החשבוניות של הקבלן מ. בחודשים יולי – נובמבר 2014. (בדצמבר הוזמנו כלי אצירה חדשים).

להלן תוצאות ההשוואה:

	מכלים 60 ל' לפי נתוני הספירה	מכלים 60 ל' לפי חשבוניות	מכלים 360 ל' לפי נתוני הספירה	מכלים 360 ל' לפי חשבוניות	מכלים 1100 ל' לפי נתוני הספירה	מכלים 1100 ל' לפי חשבוניות	מס' מכולות לפי נתוני הספירה	מס' מכולות בחשבוניות
סה"כ	-	50	1326	1350	26	50	-	1
הפרשים	50		24		24		1	

מנתוני ההשוואה שלעיל, ניתן לראות כי הקבלן חייב את המועצה בגין 50 כלי אצירה עודפים של 60 ל', 24 כלי אצירה עודפים של 360 ל', 24 כלי אצירה עודפים של 1100 ל' ומכולה אחת עודפת, שלא נמצאו בנתוני הספירה.

עלות הפינוי של המכלים העודפים, המחושבת באמצעות הכפלת מספר המכלים העודפים בכמות של 13 פינויים לחודש (לפי נתוני החשבונית) ובעלות לפינוי, היא: כ-9,000 ש"ח לחודש, ובסה"כ כ-45,000 ₪ <u>תשלום עודף לחצי שנה (לא כולל מע"מ)</u>.

(2) **פינוי אשפה באזור משולב:** כאמור, בגין פינוי אשפה באזור משולב על המועצה לשלם לפי מספר ימי עבודה בהם הועסקו רכב ונהג. להלן השוואה שערכה הביקורת בין מספר ימי העבודה לפי תכנית העבודה לבין מספר ימי העבודה לפי החשבונית:

חודש חשבונית בשנת 2014	מס' משמרות לפי תכנית העבודה (מדי יום, למעט ימי שבת בתוספת ימי א' ו-ו')	מס' משמרות בחשבונית
יולי	35	39.5
אוגוסט	36	41
ספטמבר	34	36.5
אוקטובר	36	40.5
נובמבר	34	38.5
דצמבר	34	39
סה"כ משמרות	209	235

מהנתונים לעיל עולה כי המועצה שילמה 26 ימי עבודה עודפים במשך כחצי שנה. העלות של ימי העבודה העודפים הינה: 52,616 ₪.

בפגישה עם מנהל המחלקה מיום 9.3.14, ערכה הביקורת בירור מדוע שולמו ימי העבודה העודפים. מנהל המחלקה הסביר כי ההפרש נובע מהוראת סעיף 2.7 לנספח ד לחוזה לפיו: "הקבלן יספק ויפעיל רכב דחס נוסף, בעל גיר אוטומטי... לפינוי פסולת בעל משקל כולל של 18 טון וארגז דחס בנפח 13 מ"ק". על אף האמור בחוזה, לטענת מנהל המחלקה הגיע לסיכום בעל פה עם הקבלן, לפיו במקום משאית 18 טון תצא משאית בעלת תכולה גדולה יותר, של 26 טון. לדברי הקבלן, משאית של 26 טון יעילה יותר, וכפיצוי על השינוי בסוג הרכב תשולם על ידי המועצה לקבלן עלות משמרת נוספת בכל שבוע. העלות הכספית של סיכום עבור המועצה זה במחצית השנייה של שנת 2014 בלבד, עמדה על סך של כ- 52 אלש"ח כאמור לעיל.

מההסבר הנ"ל עולה, כי הסיבה לשינוי בתנאי המכרז נובעת מחוסר מידע מצד המחלקה בעת כתיבת המכרז, כי משאיות 26 טון יוכלו לשרת את המועצה בהתאם לתנאים הסביבתיים בה, אולם משהסתבר כי ייתכן פינוי במועצה באמצעות משאיות 26 טון, אושר הסיכום על ידי הגזבר והיועמ"ש. על אף בקשת הביקורת, לא סופקו לה אסמכתאות מהמחלקה או מהיועץ המשפטי לאישור משפטי של השינוי בתנאי המכרז כאמור.

<u>הביקורת מעירה:</u>

(א) ההסבר לשינוי בתנאי המכרז אינו מתיישב עם דרישת המכרז משנת 2008, לפיה יסופקו למועצה משאיות 26 טון (עמ' 26, המפרט לחוזה). כלומר לפי המכרז בשנת 2008 ידעו הגורמים הרלבנטיים במועצה כי ניתן להשתמש במשאיות 26

טון, ולא ברור מדוע בשנת 2014 שונתה דרישת המכרז למשאיות 18 טון אם אכן סברו כי השימוש במשאיות 26 טון יעיל יותר לאור ניסיון העבר.

(ב) הביקורת סבורה כי עריכת שינוי בתנאי המכרז, לאחר הכרזת הזוכה, אינו תקין ואף מנוגד להוראות החוק, שכן מדובר בתנאי מהותי במכרז אשר עלול היה להשפיע על תמחור יתר המציעים.

(ג) לא נמצא כל תיעוד בכתב לשינוי בתנאי החוזה. על פי סעיף 16.2 לחוזה: "אין לשנות תנאי מתנאי הסכם זה אלא במסמך בכתב החתום על ידי שני הצדדים או באי כוחם".

<u>מסקנות</u>

(1) הקבלן חייב לכאורה את המועצה בעלות הפינוי של מכלים אשר לא נמצאו בנתוני הספירה, בעלות עודפת של כ-45,000 ₪ בתקופה של חמישה חודשים בלבד (יולי-נובמבר 2014). יצוין, כי ייתכן שהתשלומים העודפים שולמו גם בחודשים שלא נבדקו על ידי הביקורת.

(2) לא נמצא כל תיעוד בכתב לעריכת שינוי בחוזה, לפיו שולמו לקבלן עלויות בגין משמרות שלא ביצע בפועל (עקב הכנסת משאית של 26 טון במקום 18 טון כאמור), וכן לא נמצא אישור של היועמ"ש לשינוי זה. לפיכך, לאור נוסחו של החוזה, השינוי אינו כדין ואינו תקף, מה גם שלא ברור אם הוא אפשרי לאור היותו שינוי בתנאי מהותי במכרז, אשר עלול היה להשפיע על תמחור יתר המציעים במכרז.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "בפועל ישנם כ-300 פחים יותר מאשרמדווח ע"י הקבלן.

על מנת לחסוך בעלויות על משמרות נוספות ולנוכח העובדה כי קיימת משאית 26 טון שיכולות צידוד הגלגלים מאפשרת למשאית להיכנס לכבישים ומעברים צרים מפעילה המחלקה רכב זה.

תתקיים פגישה בהשתתפות מזכיר המועצה, היועץ המשפטי למועצה, מבקרת המועצה, מנהל המחלקה ומנהל המדור בנושאים: קיבוע שעת התחלת שש בבוקר ללא שש וחצי (כנכתב בחוזה), הסדרת הפעלת משאית 26 טון, במקום 18 טון."

<u>המלצות</u>

(1) אין לאפשר שינויים בחוזה מול הקבלן (בפרט ככל שמדובר בשינויים מהותיים בעלי השלכה כספית) ללא תיעוד בכתב וללא אישור היועמ"ש. יש לקבל חוות דעת בכתב מהיועמ"ש לעניין חוקיות השינוי שנערך בחוזה כמתואר לעיל, וכן לעניין חיוב המועצה בעטיו של שינוי זה. לאור חוות הדעת, יש לבחון החזר תשלומים ששולמו ביתר כנקוב לעיל.

(2) יש לבדוק את דיווחי הקבלן בחשבוניות המונפקות על ידו לגבי כמות כלי האצירה, ומספר המשמרות באזור המשולב. יש לקזז מהתשלומים לקבלן את תשלומי היתר, ככל שימצאו בבדיקות אלה.

8.7 התחשבנות עם הקבלן ר.

תקן לביקורת

לפי האמור בחוזה ההתקשרות משנת 2008, ישולם לקבלן ר. "עבור איסוף והובלת אשפה מסחרית ותעשייתית (לא כולל תשלום אגרות והיטלים לסילוק פסולת) – סך של 59,500 ₪ לחודש". על פי סעיף 7.10 לחוזה, "מובהר, למען הסר כל ספק, כי התמורה לקבלן היא התמורה הכוללת, הסופית והמוחלטת של הקבלן בגין ביצוע העבודה הקבלנית...ובגין ביצוע כל שירותיו לפי הסכם זה".

תיאור	כמות	טווח מחיר ליחידה ללא מע"מ	סה"כ טווח מחיר ליחידה בחשבונית ללא מע"מ
פינוי משאית דחס	1	81,566 ₪ - 82,209 ₪	81,566 ₪ - 82,209 ₪
הטמנה והיטל הטמנה	49.6 – 76.3 טון	249 ₪ לטון – 305 ₪ לטון	3,515 ₪ - 22,728 ₪

ממצאים

על פי החשבוניות שנבדקו על ידי הביקורת לתקופה: ינואר-יוני 2014, קיבל הקבלן ר. תשלום לפי הפריטים הבאים (סיכום טווח כמויות ומחירים ל-6 חודשים):

מנתוני החשבוניות עולה כי:

(1) על פי חוזה ההתקשרות, המועצה נדרשה לשלם לקבלן ר. סך של 59,500 ₪ לחודש בלבד, בתוספת הצמדה כחוק בגין איסוף והובלת אשפה כאמור. במכתב ההארכה (ראו נספח ד' להלן) סוכם על תוספת של 5%. המחיר הנקוב בחוזה, בתוספת הצמדה והעלאה של 5%, הגיע בחודש יוני 2014 לסך של 73,146 ₪. למרות זאת, שולם לקבלן ר. סכום של למעלה מ-81,566 ₪ בכל חודש רק בגין פינוי משאית בדחס, כלומר, תשלום ביתר בסך של 8,420 ₪ בכל חודש מהסכום הנקוב בחוזה ובתוספת.

(2) בנוסף לסך הנ"ל, הוסיף הקבלן ר. בכל חודש, חיוב בגין "הטמנה והיטל הטמנה". הביקורת לא מצאה לחיוב זה כל עיגון בחוזה. לדברי מנהל המחלקה, (בפגישה מיום 9.3.15) מקור החיוב בגין ההטמנה והיטל ההטמנה של הקבלן ר. הינו באישורים נקודתיים שניתנו לקבלן להטמין את האשפה באתר אחר (במקום באתר ההטמנה "חרובית"), עקב סגירת אתר ההטמנה חרובית בימים מסוימים. הביקורת ביקשה, אפוא, מהמחלקה אסמכתאות להטמנה באתרים אחרים עבור החודשים ינואר – יוני 2014 וקיבלה אסמכתאות לכאורה רק על ההטמנות בחודש ינואר. משתמע, כי בגין יתר החודשים לא בדקה המחלקה, לכאורה, כלל את נתוני ההטמנות בגינן חויבה המועצה על ידי הקבלן ר. מכאן, שלא ברור האם החיוב שחייב הקבלן את המועצה אכן מוצדק.

מממצא זה עולים שני היבטים כדלהלן:

א. היבט כלכלי – המועצה חויבה על ידי הקבלן ר. עבור הטמנה באתר חלופי,

מבלי שהחיוב נבדק ובוקר על ידי המחלקה.

ב. היבט משפטי – לא ברור האם הפסולת אשר פונתה על ידי הקבלן, אכן הוטמנה כדין באתר מאושר.

(3) לביקורת הועברו אסמכתאות לכאורה להטמנה על ידי הקבלן ר. באתרים אחרים (שאינם חרובית), בתאריכים: 20.1.14, 15.1.14, 19.1.14. האסמכתאות להטמנה ניתנו עבור רכב מספר 70-376-21, של הקבלן ירא"ב (שכלל אינו קבלן של המועצה). אחת האסמכתאות להטמנה הינה על שם "חפ"א בע"מ", ושתי האסמכתאות האחרות הינן מאתר חירייה. לביקורת לא ברור מדוע חויבה המועצה בגין הטמנה באשדוד, בגין פינוי של קבלן שאינו אמור לשרת את המועצה (ירא"ב במקום ר.), וכן בגין פינוי לאתרים אחרים בתאריכים בהם אתר ההטמנה חרובית היה פתוח, שכן נרשמו בו כניסות אחרות של רכבים מהמועצה.

(4) בחשבונית מתאריך 31.5.14 חייב הקבלן ר. את המועצה, בנוסף ל"הטמנה והיטל הטמנה", גם ב"הטמנה והיטל הטמנה יום העצמאות" עבור 24 טון בתעריף של 305 ₪ לטון, ובסה"כ 7,359 ₪. לכך נוסף גם חיוב ב"תוספת יום העצמאות" בסך 2,000 ₪. לא ברור מה מקור התוספות והתעריפים הנ"ל, אשר אינם מעוגנים בחוזה. כמו כן, לו היתה בידי המועצה תכנית עבודה של אתר ההטמנה חרובית, ניתן היה להיערך מראש ליום העצמאות.

<u>מסקנות</u>

(1) הביקורת מצאה כי לקבלן שולמו סכומים גבוהים משנקבעו בחוזה עבור שירותי פינוי האשפה, בניגוד לאמור בצו המועצות המקומיות ולכללי מינהל תקין.

(2) המועצה חויבה על ידי הקבלן בגין "הטמנה והיטל הטמנה" ובגין "תוספת יום העצמאות", על אף שלא ברור לביקורת מה מקור חיובים אלה אשר אינם מעוגנים בחוזה.

(3) כמו כן, לרוב ההוצאות לכאורה של הקבלן בנושא "הטמנה והיטל הטמנה" (בגינן חייב הקבלן את המועצה) אין אסמכתאות מבססות.

(4) המועצה חויבה בתשלום בגין הטמנה שבוצעה על ידי קבלן אשר אינו מועסק כלל על ידה, ובגין הטמנה באתר הטמנה באשדוד ובחירייה, במקום באתר ההטמנה הרגיל "חרובית".

(5) הממצאים הנ"ל מצביעים על חולשה בפיקוח ובקרה מצד המחלקה: בגין אי התאמת דרישות התשלום של הקבלן לתנאי החוזה, ובחוסר אסמכתאות מבססות לדרישותיו.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "מדובר באיסוף אשפה ביום העצמאות. באזור קיום אירועי החג ומשמרת מפגעים בישוב. מדובר בביצוע חד פעמי. תוקן."

<u>המלצות</u>

(1) מנהל המחלקה יערוך בירור בנוגע לממצאים שהועלו לעיל ובנוגע לסיבות אשר הביאו לתשלום ביתר לכאורה לקבלן.

(2) מנהל המחלקה ידרוש החזר כספי בהתאם לממצאי הבירור.

(3) נדרש לערוך בקרה קפדנית אחר דרישות התשלום של הקבלנים, ולבדוק אם הן מעוגנות בהוראות החוזה והאם קיימת הלימה בין דרישת התשלום לבין חובת המועצה לתשלום. לא תשולמנה דרישות תשלום ביתר ו/או בגין פעולה שהתבצעה ללא אסמכתה לביסוסה.

<u>אופן פינוי האשפה</u>

8.8 <u>תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992</u>

<u>תקן לביקורת</u>

תקנה 6 לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) התשנ"ג – 1992 קובעת כי:

"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 העלול לגרום לרעש".

כמו כן, על פי סעיף 2.5(ה) לנספח ד (מפרט) לחוזה עם הקבלן מ., החל מיולי 2014:

"בכפוף לכל דין, הקבלן יבצע את פינוי הפסולת בין השעות 6:30 ועד 18:00. המנהל יהיה רשאי לקבוע בתכנית הפינוי, איסור על פינוי הפסולת באזורים מסוימים במועדים מסוימים".

<u>ממצאים</u>

(1) הביקורת סקרה את נתוני מערכת פוינטר (המשדרת את מיקומי הרכבים מדי דקה), ומצאה כי רכבים רבים פועלים שלא בשעות שהוגדרו בחוזה ו/או בתכנית העבודה. לדוגמה: רכב מס' 4019264 אסף אשפה במבשרת בתאריך 28/9/14 בחצות, רכב מס' 8550852 אסף אשפה במבשרת בתאריך 20/1/15 סביב השעה 05:00.

לדברי מנהל המחלקה (בשיחה שקוימה עימו ביום 9.3.15), היו בעבר תקלות בשעות הפינוי, ואכן הפינוי בוצע שלא על פי השעות המותרות על פי התקנות, אך כיום הפינוי מתבצע לרוב כדין וכי ניתן לפנות אשפה שלא בשעות המותרות רק באישור ראש המועצה.

(2) הביקורת איתרה בקובץ הכניסות לאתר ההטמנה, רכבים שנכנסו לתחנה בין השעות 00:00 – 6:15 ופרקו אשפה, כלומר הפרו את תקנה 6 לתקנות האמורות וגרמו מפגע רעש לתושבים בשל איסוף בשעות אסורות. בקובץ הכניסות נמצאו 21 כניסות כאלה, כמפורט להלן:

מס' רכב	אסמכתא	שעת יציאה	שעת כניסה	תאריך
45-181-68	60071	01:10:16	01:08:41	28/09/2014
40-192-64	60216	01:56:27	01:55:55	28/09/2014
85-508-52	60751	01:59:15	01:58:44	28/09/2014
45-181-68	60094	03:14:01	03:13:34	17/10/2014
77-151-13	59991	04:29:39	04:29:12	24/09/2014
77-151-13	60266	05:00:37	04:59:35	17/10/2014
77-151-13	60265	05:06:27	05:05:33	15/10/2014
77-151-13	60260	05:18:37	05:17:48	10/10/2014
37-186-78	70803	05:20:57	05:20:12	16/04/2014
37-186-78	70807	05:28:00	05:26:45	20/04/2014
85-508-52	60752	05:28:48	05:28:12	28/09/2014
88-047-15	59746	05:34:14	05:33:13	16/04/2014
88-047-15	59749	05:38:39	05:37:12	20/04/2014
40-192-64	60217	05:48:49	05:47:39	28/09/2014
36-433-72	70756	05:52:18	05:51:14	14/04/2014
88-047-15	59719	05:55:22	05:54:03	16/02/2014
77-151-13	60289	05:56:15	05:55:10	07/11/2014
37-186-78	59931	05:58:26	05:57:35	29/07/2014
77-677-13	74601	06:00:52	06:00:00	19/03/2014
77-151-13	59994	06:07:13	06:06:14	28/09/2014
45-181-68	59995	06:09:44	06:08:22	28/09/2014

(3) מעיון בדוח פניות הציבור המנוהל על ידי המחלקה, הביקורת איתרה מספר פניות בנושא זה:

מס' פנייה	תאריך פנייה	תאריך סיום	פרטים
7610	30.4.14	7.5.14	"כתובת: הכלנית מגיעים בחמש לפנות בוקר ועושים רעש...וגם שמים את הפחים בחניה. הודעתי לי.ס"
7469	6.4.14	7.4.14	"כתובת: מבוא תדהר...ביום חמישי האחרון בשעה 00:45 הגיעו לפנות אשפה, נסיעה ברוורס, צעקות, שריקות, העירו את כל הרחוב. ש.ב. יטפל בבעיה מול הקבלן"
7502	8.4.14	30.12.1899	"כתובת: מירון משאית אשפה מגיעה לפני 6:00 בבוקר שמותר על פי החוק, ומעירה את השכנים. הודעתי לש.ב. ודיבר עם קבלן האשפה שלא ייכנסו לפני 6:00. הודעתי"
7793	25.5.14	28.5.14	"כתובת: הרב יוסף חיים המשאית נכנסה בארבע לפנות בוקר ביום שישי. מבקשת שלא ייכנסו לפני השעה 6. הודעתי לש.ב. "
8404	16.9.14	16.9.14	"כתובת: מוצא הקטנה עובדי פינוי אשפה הגיעו בשעה 5:25. ש.ב. דיבר עם התושבת ואמר לה שהדבר לא יחזור".
8921	8.12.14	9.12.14	"כתובת: העפרוני מפני אשפה מפנים לפנות בוקר ועושים רעש....התושבת מתעקשת להיפגש עם מנהל המחלקה"

יצוין, כי אף אל מבקרת המועצה והממונה על תלונות הציבור הגיעו פניות תושבים בנושא פינוי בשעות הלילה ובשעות הבוקר המוקדמות, בניגוד לתקנות.
להלן דוגמאות:

פניית תושב אל המבקרת מיום 20.4.14 בטענה כי: "משפחתי מתגוררת במבשרת ציון משנת 1956 ומעולם לא חזינו בפינוי אשפה באישון הלילה. זה לא דבר נעים להתעורר משינה לקול צעקות...צרו עמי קשר לאחר שפניתם לקבלן האשפה ושיניתם

את שעת הפינוי ההזויה הזאת!". בתאריך 8.6.14 פנה התושב שוב למבקרת ודיווח כי בתאריך 11.6.14 שוב התבצע פינוי אשפה בין השעות 3:30-4:00 בבוקר.

בתאריך 7.9.14 פנתה חברת מועצה למנהל המחלקה בטענה כי ישנן תלונות רבות בגין פינוי האשפה לפני השעה 6:00 בבוקר, וכי היא מבקשת להסדיר את שעות הפינוי כדין.

למרות זאת, בתאריך 25.5.15, פנתה תושבת במכתב תלונה למבקרת בו נאמר כי "פנינו מספר פעמים בתלונה על פינוי זבל בחמש לפנות בוקר. מעבר לשעה המוקדמת, העובדים גוררים את פחי האשפה מכל הרחוב, נהג המשאית בתוך המשאית דולקת עם רעש עצום...הפועלים צועקים ללא הרף...אנחנו מבקשים חזור ובקש לא לפנות את הזבל בשעה המוקדמת הזו...גם החוק לא מאפשר זאת. מעבר לטרדה הרבה".

<u>משמעות</u>

פינוי שלא בשעות הקבועות בתקנות מהווה עבירה, גורם מטרד לתושבים, ומנוגד להסכם אשר נחתם עם הקבלן.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "ישנה הנחיה ברורה לפעול אך ורק בשעות האיסוף המותרות. מנהל המחלקה וכן מנהל המדור הנחו את נהגי המשאיות כי יש לאסוף את האשפה אך ורק בשעות האיסוף הנקובות בחוק. שעת תחילת איסוף האשפה לא תחל לפני השעה שש בבוקר.

כמו כן יובהר כי עפ"י הנהלת המועצה ברצף ארוך של חגים ומועדים וכן בימים סוערים (שלג) קיבלה המחלקה הנחיה לאסוף את האשפה גם בשעות הלילה. יודגש כי בחלק מהמקרים יצאה המועצה בפרסום לתושבים."

<u>המלצות</u>

(1) מנהל המחלקה ומנהל מדור תברואה, יפנו אל הקבלן בדרישה לבצע את פינוי האשפה בשעות המותרות על פי חוק בלבד.

(2) יש לערוך מעקב אחר שעות העבודה של רכבי הקבלן ולוודא כי הפינוי אכן מתבצע אך ורק בהתאם לשעות הנקובות בתקנות ובהתאם להסכם אשר נחתם עימו.

(3) בגין עבירה על הוראות החוק והתקנות, יש לקנוס את הקבלן בהתאם לנקוב בחוזה ההתקשרות עימו, לשם מניעת הישנות המקרים בעתיד.

8.9 <u>עבירה על תנאי רישיון רכב פינוי האשפה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

סעיף 85(א)(5) לתקנות התעבורה, התשכ"א – 1961 קובע כי:

"המשקל הכולל של הרכב והמטען המובל בו לא יעלו על המשקל הכולל המותר ועל המטען המורשה לפי רישיון הרכב".

ממצא

הביקורת השוותה בין המשקל המורשה אשר צוין בארבעת רישיונות הרכבים שהועברו לעיונה מאת המחלקה, לבין המשקל שנשאו רכבים אלה כפי שנרשם בקובץ נתוני הכניסות לאתר ההטמנה. נמצאו מקרים רבים בהם הפער בין המשקל המורשה ברישיון לבין המשקל שנרשם באתר ההטמנה **עלה על טון, כפי המפורט להלן:**

מס' רישיון	מקסימום משקל מורשה ברישיון	משקל כניסה שנרשם באתר ההטמנה	הפרש (גדול מטון בלבד)
85-508-52	11,630	פעם אחת העמיס 12,920 ק"ג	1,290 ק"ג יותר מהמשקל המותר
37-186-78	11,640	18 פעמים העמיס בין 12,680 לבין 14,020 ק"ג	עד 2,380 ק"ג יותר מהמשקל המותר
40-192-64	11,640	אין פערי משקל גדולים מטון	-
77-151-13	11,640	19 פעמים העמיס בין 12,920 לבין 14,720 ק"ג	עד 3,080 ק"ג יותר מהמשקל המותר

מסקנה

הביקורת רואה בחומרה את העובדה, שרכבי קבלן המובילים אשפה עבור המועצה, עברו לפחות 38 פעמים על הוראת סעיף 85(א)(5) לתקנות התעבורה. כמו כן, הביקורת סבורה כי לאור הממצא הנ"ל, על המחלקה לבצע בקרה ופיקוח ברמה יומית, כדי לוודא שאכן הקבלן עומד בתנאי המשקל המורשה להעמסה.

המלצות

(1) יבוצע מעקב אחר נתוני משקל ההעמסה ברכבי הקבלן ברמה יומית. הבקרה תתועד ויוודא תקינות משקל הרכבים.

(2) יש לקנוס את הקבלן בכל פעם שיעבור על הוראות החוק והתקנות.

8.10 הגעת צוותי הפינוי בהתאם לתוכנית העבודה

תקן לביקורת

לפי תכנית העבודה שנמסרה לביקורת, בכל יום מימות השבוע למעט יום שבת, יוצאים רכבי פינוי אשפה ב- 6:00 בבוקר ממחסן המועצה לצורך איסוף ופינוי אשפה מרחבי הישוב.

ממצאים

(1) תוכנית העבודה, לפיה הקבלן יוצא לאיסוף בשעה 6:00 בבוקר, מנוגדת לכאורה להוראת סעיף 2.5 לנספח ד למכרז 3/14, לפיו: "...הקבלן יבצע את פינוי הפסולת בין השעות 6:30 ועד 18:00".

(2) בתאריך 20.1.15, נכח נציג הביקורת בין השעות 5:30 - 6:30 במחסן המועצה (היעד ממנו אמור להתחיל הפינוי), אך לא היו נוכחים שם כלי רכב או עובדים כלשהם.

לאחר מכן בדק נציג הביקורת את פינוי אשפה באזור בניין המועצה (קופת חולים ובית הספר צ. נ.), וגם שם לא נכחו רכבים או עובדים.
ברחוב קק"ל נמצאו שתי משאיות גזם בלבד (מספרן: 70-324-72, 52-895-84).

מסקנה

ממצאי הביקורת מעלים חולשה בנושא הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן ומצביע על ליקוי בתהליך העבודה מולו, בפרט לעניין מסירת שוברי כניסה לאתר ההטמנה, אשר אמור להתבצע על בסיס יומי.

המלצה

הביקורת ממליצה כי מידי יום, במועד תחילת העבודה וזאת כקבוע בתוכנית העבודה, יימסר שובר הכניסה לאתר לידי נהגי הרכבים ויתבצע מעקב אחר מועד הגעת רכבי הקבלן. יינתנו הנחיות לרכבים מדי בוקר בעת תחילת העבודה ויוקפד כי כל העובדים הגיעו לבושים במדים, אפוד ונעליים בטיחותיות כנדרש ויערך רישום של הרכבים והעובדים אשר הגיעו למשמרת ושל השוברים שהוענקו לרכבים. הבדיקות הנ"ל יתועדו וישמרו במדור התברואה לצורך מעקב ובקרה.

8.11 ההתקשרות עם אתר הטמנה

כאמור, המועצה מפנה את הפסולת לאתר ההטמנה של איגוד ערים דרום יהודה, הידוע בכינויו "אתר חרובית", והממוקם ליד היישוב שדות מיכה.

לדברי מנהל מחלקת תפעול, עד לשנת 2014 המועצה העבירה את האשפה לאתר הטמנה באבו דיס, אך עם סגירתו, הוחלט על העברת האשפה לאתר ההטמנה חרובית של איגוד ערים לאיכות הסביבה דרום יהודה, וזאת לצורך חסכון תשלום המע"מ (האיגוד הוא מלכ"ר, ולכן אינו מחויב ואינו מחייב במע"מ).

החל מינואר 2014, מפנה המועצה את האשפה לאתר ההטמנה חרובית, על פי הסכם מתאריך 1.10.13. על פי ההסכם, על המועצה לשלם סך של 130 ₪ לטון, ללא מע"מ, וכן היטל הטמנה כדין (אשר נכון לינואר 2015, עמד על סך של 108.85 ₪ לטון).

תקן לביקורת

התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א – 1950 מחייבת את המועצה המקומית להתקשר בחוזה לאחר עריכת מכרז, אלא אם מדובר בהתקשרות המנויה בסעיף 3 לתוספת הרביעית בחוק והפטורה ממכרז. במקרה הנדון, אין מדובר בהתקשרות פטורה ממכרז, שכן אינה עונה על אחת מצורות ההתקשרות המנויות

בסעיף 3 כאמור לעיל.

<u>ממצאים</u>

(1) נמצא, כי ההתקשרות עם אתר ההטמנה חרובית, בוצעה ללא עריכת מכרז כדין. מאחר שמדובר בהתקשרות של למעלה ממיליון ₪ לשנה, הרי שהתקשרות מעין זו הינה בניגוד להוראות צו המועצות המקומיות. לדברי מנהל המחלקה (9.3.15), בעקבות הערת הביקורת אשר בשל חשיבותה, הועברה לידיעת המחלקה עוד במהלך ביצוע הביקורת, התקיימה פגישה עם הגורמים הנוגעים בדבר, במהלכה הוחלט כי היועמ"ש של המועצה יפנה אל משרד הפנים לצורך קבלת פטור ממכרז. משרד הפנים השיב כי יש צורך בעריכת מכרז כדין ועל כן נמסר לביקורת, כי היועמ"ש יכין מכרז אשר יפורסם בהקדם. הביקורת ביקשה מהיועמ"ש את תיעוד ההתכתבות ואת הפרוטוקולים, אך עד למועד הוצאת דו"ח זה לא התקבל החומר המבוקש.

(2) הביקורת השוותה בין כמויות האשפה לפיהן חויבה המועצה בחשבוניות של אתר ההטמנה, לבין כמויות האשפה שבקובץ נתוני הכניסות לאתר. תוצאות הבדיקה נמצאו תקינות.

<u>מסקנה</u>

המועצה התקשרה עם אתר ההטמנה בהתקשרות אשר שוויה עולה על ממיליון ₪, ללא עריכת מכרז כנדרש בצו המועצות המקומיות (א).

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "ביום 29 לפברואר 2016, החליטה ועדת מכרזים על הקבלן "א.ע.ד ה.י" לקבלן הזוכה במכרז הטמנת אשפה."

<u>המלצה</u>

נדרש לערוך מכרז באופן מיידי להתקשרות עם אתר ההטמנה כנדרש בצו המועצות המקומיות (א).

8.12 <u>הבקרה על חיוב המועצה באתר ההטמנה</u>

רכבי הקבלנים נשקלים באתר ההטמנה אחת לשנה כשהם ריקים. בכל כניסה של רכבי הקבלנים לאתר, הרכבים נשקלים שוב כשהם עמוסים באשפה, והמשקל הכולל נרשם אוטומטית במערכת הממוחשבת המכונה "כרכום". המשקל שמחייב את המועצה הינו משקל האשפה נטו, המחושב לפי תוצאת השקילה של הרכב בכניסתו לאתר כשהוא עמוס אשפה (ברוטו), בניכוי משקל הרכב הריק (טרה) כפי שהוא נקבע בשקילה השנתית של הרכב.

על מנת לוודא כי חיוב המועצה על ידי אתר ההטמנה הוא תקין יש לוודא כדלקמן:

א. שקילה תקינה של הרכבים הריקים (טרה);

ב. שקילה תקינה של הרכבים העמוסים ושל האשפה (ברוטו ונטו);

ג. שהאשפה הנשקלת היא אמנם אשפה של המועצה, דהיינו: הרכבים שהגיעו לאתר ההטמנה הם רכבים בשירות המועצה, ונשאו אשפה שפונתה מתחומי

המועצה בלבד;

על מנת לוודא כי המועצה מחויבת רק בגין רכבים הנושאים אשפה שפונתה מתחומה ורק בהתאם למשקל המדויק של האשפה שנאספה, יש צורך בבקרות שונות: על מספרי הרכב הנכנסים לאתר ההטמנה, על האישורים שניתנו לרכבים לצורך הכניסה (להלן: "שוברי הכניסה"), על שעות הפעילות של הרכבים, על מסלול פינוי האשפה של הרכבים, על אופן מדידת משקל האשפה.

8.13 **<u>בקרה על השקילה באתר ההטמנה</u>**

<u>תקן לביקורת</u>

על פי הנקוב בחוזה ההתקשרות עם אתר ההטמנה, ישנה משמעות כספית לשקילת האשפה באתר ההטמנה. כאמור, משקל האשפה על פיו מחויבת המועצה על ידי אתר ההטמנה, הוא הסכום המתקבל לאחר הפחתת משקל המשאית הריקה (הטרה) כפי שהוא נקבע אחת לשנה, ממשקל המשאית העמוסה באשפה כפי שהוא נקבע בעת כניסתה לתחנה.

סעיף 2 לחוזה עם אתר ההטמנה קובע, בין היתר, כי:

"2.3 כלי רכב שיעבירו את הפסולת ישקלו במשקל המוצב בכניסה לאתר, ויקבלו תעודת שקילה מאת נציג האיגוד כתנאי לפריקת הפסולת בשטח ההטמנה.
2.4 כל כניסה ופריקה תישקל בכניסה לאתר. רישומי האיגוד על פי תוצאות השקילה יהיו הוכחה לכמויות הפסולת של המועצה המקומית אשר נקלטו, ובסיס לחיוב המועצה המקומית".

סעיף 4 לחוזה עם אתר ההטמנה קובע:

"4.1 המועצה המקומית תשלם לאיגוד סך של 130 ₪ עבור קבלתו באתר של כל טון פסולת...בנוסף, תשלם המועצה המקומית לאיגוד היטל הטמנה בתעריף כדין" (ללא מע"מ).

<u>ממצאים</u>

(1) **<u>בקרה של המועצה על השקילה</u>**

(א) נמצא כי במועצה אין מאזני גשר לצורך בקרה על תוצאות השקילה שנקבעו על ידי אתר ההטמנה.

(ב) המועצה אינה מציבה מפקח על השקילה באתר ההטמנה: לא בעת השקילות השוטפות ולא בעת השקילה השנתית של הרכבים. (לפי דוא"ל מתאריך 15.3.15, כמענה למכתב הביקורת מ-12.3.15).

(2) **<u>כיול מאזני הגשר באתר ההטמנה</u>**

(א) החוזה בין המועצה לבין אתר ההטמנה אינו כולל את חובת אתר ההטמנה להמציא למועצה אישורים לאימות מאזניים בכלל, ומדי תקופה בפרט, על ידי המפקח על המשקלות והמידות (מטעם משרד המסחר והתעשייה), דבר אשר חושף את המועצה לאי וודאות ביחס לרמת הדיוק של מאזני הגשר.

(ב) למחלקה לא היו בתקופת הביקורת (התבקשו בפגישה ב-9.3.15), אישורי אימות למאזני הגשר. משתמע, כי המחלקה לא ביקשה לאמת את הדיוק של מאזני הגשר, שתוצאות השקילה באמצעותם מחייבים את המועצה.

(ג) בעקבות בקשת הביקורת, התקבלה מאתר ההטמנה תעודת אימות מס' 12932 למאזני הגשר מתאריך 7.1.14. התעודה תקפה עד ליום 7.1.16.

(3) **<u>הזנת משקל ידנית</u>**

במערכת המחשוב של אתר ההטמנה, קיימת אפשרות להזין נתוני שקילה באופן ידני. ביום 12.3.15, הביקורת ביקשה ממנהל המחלקה לקבל מהאתר את התעודות של השקילות הידניות שבוצעו במחצית השנייה של שנת 2014, אך הן לא הועברו לביקורת.

(4) **<u>חריגים בנתוני השקילה</u>**

הביקורת ניתחה את הקבצים אשר הופקו לבקשתה מן המערכת הממוחשבת של אתר ההטמנה. נמצאו 2 משאיות שמשקלן שונה יותר מפעם אחת במהלך שנת 2014. לגבי אחת המשאיות, מס' 37-186-78, נמצא פער של למעלה מטון בין השקילות של המשאית הריקה: במשך 40 כניסות נכנסה המשאית כשיוחס לה משקל טרה של 16,160 ק"ג, ואילו 209 פעמים נכנסה המשאית כשיוחס לה משקל טרה מופחת ביותר מטון (14,900 או 14,960 ק"ג), קרי המשאית "רזתה" בכ-1,200 ק"ג.

להלן הנתונים החריגים שנמצאו:

מס' רשומות	טרה בק"ג	מס' משאית
54	14,900	37-186-78
155	14,960	37-186-78
40	16,160	37-186-78
ההפרש בין הטרה מינימלית והמקסימלית שנמדדה לאותו רכב	**1,260**	
24	15,220	77-151-13
16	15,420	77-151-13
81	15,520	77-151-13
ההפרש בין הטרה מינימלית והמקסימלית שנמדדה לאותו רכב	**300**	

<u>מסקנות</u>

(1) בהעדר מאזני גשר במועצה ובהעדר ביצוע בדיקות מטעם המועצה על תקינות השקילה באתר ההטמנה – נפגם נתיב הבקרה על השקילות השוטפות וכן על השקילה השנתית של הרכבים.

(2) בהעדר עיגון בחוזה של חובת אתר ההטמנה להמציא למועצה אישורים תקופתיים לאימות המאזניים, ובהעדר המצאה של אישורים אלה בפועל, נמנעת מהמועצה האפשרות לאמת את הדיוק של מאזני הגשר באתר ההטמנה, שתוצאות השקילה באמצעותם מחייבים את המועצה. ללא אישורי אימות כאמור, לא ניתן לוודא כי המשקל אשר נמדד במאזני הגשר של האתר ושבגינו מחויבת המועצה, הוא אכן המשקל המדויק.

(3) אימות המשקל בתדירות פחותה מאחת לרבעון, עלול לגרום לשיהוי רב בגילוי ליקויים בשקילה בעלי משמעות כספית ניכרת לקופת המועצה.

(4) בהזנת נתונים ידנית במערכת השקילה על ידי נציגי אתר ההטמנה, שהם בעלי עניין, קיים סיכון להטיית נתונים (בשוגג או במזיד) ולגרימת נזק כספי למועצה. סיכון זה גדל לאור העובדה, שלא הומצאו לביקורת או למחלקה לבדיקתן תעודות השקילה הידנית.

(5) לאור העובדה שנמצאו נתוני שקילה שונים משמעותית עבור אותו רכב ריק עולה, כי חלק מנתוני השקילה הם שגויים בהכרח. במידה והשגיאה הינה לרעת המועצה, אזי הפסידה המועצה בשנת 2014 כ- 58 אלש"ח (בהתאם לחישוב לפי משקל הטרה הנמוך).

להלן אופן החישוב:

מספר משאית	הפרש הטרה בין תוצאות המדידות למשאית	מספר פעמים בהן נמדד למשאית לפחות 1 טון פחות מהמשקל המקסימלי	עלות הטמנה באתר בש"ח לטון	היטל הטמנה בש"ח, לטון בשנת 2014	סה"כ תשלום עודף ש"ח
37-186-78	**1.2 טון (כ - 1,200 ק"ג)**	209	130	102.8	58,386

המלצות

(1) הביקורת ממליצה להציב במועצה מאזני גשר, לצורך בקרה על תוצאות השקילה שנקבעו על ידי אתר ההטמנה. למצער, מומלץ לערוך בדיקות פתע מטעם המועצה על אופן השקילה באתר ההטמנה.

(2) מומלץ כי המחלקה תדרוש מאתר ההטמנה מדי רבעון העתקים מאישורי האימות של מאזני הגשר שבאתר, המחייבים את המועצה.

(3) יש לקבל מאתר ההטמנה דו"ח והסברים אודות כל השקילות הידניות אשר בוצעו על ידי עובדי אתר ההטמנה.

(4) מחלקת תפעול תבדוק את הסיבות להיווצרות הפערים במשקלי הטרה של המשאיות, כפי שפורטו לעיל. במידה ולא יועלה הסבר מניח את הדעת, יש לדרוש מאתר ההטמנה החזרים כספיים.

8.14 בקרה על מסלולי הרכבים המגיעים לאתר באמצעות מערכת בקרה לווייינית

תקן לביקורת

סעיף 5 לחוזה עם הקבלן מ. משנת 2014 קובע כי:

"הקבלן מתחייב ומצהיר בזאת כי כל פסולת שתועבר על ידו לאתר הסילוק, תהא פסולת שמקורה אך ורק מתחום שיפוט המועצה. הקבלן מתחייב ומצהיר כי לאחר העמסת המשאיות בפסולת מתחום שיפוט המועצה ועד לפריקת הפסולת שנאספה בתחום המועצה באתר הסילוק, לא יעשה איסוף נוסף ו/או עצירת ביניים (באמצעות הרכבים שפינו את הפסולת בתחום המועצה), באזור שאינו בתחום שיפוט המועצה לצורך העמסת פסולת נוספת שאיננה מתחום שיפוט הרשות."

מערכת מעקב ובקרה לווייינית מסוגלת לאסוף מדי יום נתונים של מסלול הנסיעה החל ממועד תחילת ביצוע העבודות ועד לסיומם והחנית הרכב בחניון, ולהעביר את הנתונים מכלי הרכב למערכת ניהול בקרה והפקת דוחות. לצורך צפייה במסלולים בזמן אמת ולצורך הפקת הדוחות יש צורך כי תהיה לעובדי המועצה גישה למערכת ו/או כי ימסרו דוחות בקרה על פעילות כל אחד מכלי הרכב המועסקים על ידי הקבלנים בעבודות הפינוי. יצוין, כי אמצעי זה חשוב במיוחד, משום שהקבלן מורשה לעבוד עבור לקוחות נוספים באמצעות הרכבים המשרתים את המועצה (והוא עלול לעשות כן על חשבון המועצה).

ממצאים

(1) הביקורת מצאה, כי בחוזי ההתקשרות של המועצה עם קבלני פינוי אשפה משנת 2008 ומשנת 2010 לא התבקשו הקבלנים להתחייב להתקין מערכת איתור לווייינית. גם בחוזה החדש עם הקבלן משנת 2014 (החל כיום) לא נמצאה חובת התקנת מערכת לווייינית ברכבים המשרתים את המועצה.

(2) בתקופת הביקורת לא הייתה למחלקה גישה לצפייה במערכת הבקרה הלווייינית או להפקת דוחות, והם לא נמסרו למחלקה מאת הקבלן, דבר אשר פגם בהכרח בבקרה ובפיקוח על מסלול נסיעת הרכבים. רק בעקבות בקשת הביקורת, נעשתה

פנייה של המחלקה לקבלת דוחות בקרה מהמערכת הלווייניות.

(3) הביקורת ביקשה מהקבלן דוחות מהמערכת הלווייניות עבור מדגם של רכבים ותאריכי כניסה לאתר ההטמנה, על מנת לוודא כי האשפה שהועברה לתחנת ההטמנה, אכן נאספה בשטחי המועצה בלבד. להלן פירוט הנתונים שביקשה הביקורת והתשובות שהתקבלו:

מס' רכב	מועד כניסת הרכב על חשבון המועצה כפי שנרשם באתר ההטמנה	תאריכי הדוחות שהתבקשו מהמערכת הלווייניות	הנתונים שהתקבלו
21-376-70	4/2/14, בשעות 11:54, 16:34	04/02/2014	לא התקבלו דוחות מהמערכת הלווינית עבור משאית זו
36-433-72	29/6/14, בשעה 16:22	29/06/2014	לא התקבלו דוחות עבור משאית זו
40-192-64	28/9/14, בשעות 1:55, 5:47	27/9/14 – 29/9/14	התקבלו נתונים, שנבדקו ונמצאו תקינים
45-181-68	17/10/14 בשעה 3:13	16/10/14-19/10/14	לא התקבלו נתונים
77-151-13	23/9/14 בשעות 11:42, 14:33; 24/9/14 בשעה 4:29	23/09/14-25/09/14	התקבלו נתונים עבור חודשים נובמבר ודצמבר, ולא עבור התאריכים המבוקשים
85-508-52	אין נתוני כניסה עבור 2015	19/1/15 - 20/1/15	נבדקו ונמצאו תקינים, למעט יציאה לאיסוף לפני השעה 6:00 בבוקר

(4) בהמשך, ביקשה הביקורת שני דוחות נוספים מהמערכת הלווייניות, עבור שני רכבים שפינו אשפה בתאריך 25/6/15: מס' 13-151-77 ו- 52-508-85. הדוחות שהתקבלו היו חלקיים: לגבי רכב מספר 13-151-77 דווח על תנועה מדי 16 דקות, כך שנתונים רבים אודות האיסוף היו חסרים (לדוגמה: בשעה 4:04 דווח על תנועת הרכב בירושלים, והדיווח הבא הינו משעה 4:20 ברח' ארבל במבשרת). בדו"ח לגבי רכב מספר 52-508-85, הדיווח על תנועת הרכב בוצע במרווחי זמן לא אחידים, לדוגמה: הדיווח הראשון לאותו יום הינו בשעה 2:24 (מרחוב היצירה),

הדיווח הבא בוצע בשעה 4:28 (מאותו רחוב), והדיווח שלאחר מכן הינו משעה 4:46 (עדין ברחוב היצירה).

<u>מסקנות</u>

(1) על אף שמערכת לווייניית מהווה כלי בקרה חשוב על עבודת איסוף האשפה, לא עוגנה בחוזים עם הקבלנים חובת התקנת מערכת מעין זו, ו/או חובת מתן גישה למועצה לנתוני הרכבים המשרתים אותה (או לחילופין, חובת הפקת דוחות מהמערכת הלווייניית עבור המועצה לפי דרישתה).

(2) עד למועד עריכת הביקורת, המחלקה לא דרשה מהקבלנים להפיק עבורה דוחות מהמערכת הלווייניית, ובכך נמנע נתיב בקרה מהותי על מסלולי רכבי איסוף האשפה המשרתים אותה.

(3) למרות דרישת הביקורת, לא נתקבלו מהקבלן נתונים מהמערכת הלווייניית עבור מרבית התאריכים שנתבקשו, בכך נמנעה מהביקורת היכולת לוודא כי האשפה שהוכנסה לאתר ההטמנה על חשבון המועצה בתאריכים אלה, אמנם נאספה כולה אך ורק מהשטחים מהם אמורה הייתה האשפה להתפנות על חשבון המועצה.

(4) מבדיקת מספר דוחות שנתקבלו לידי הביקורת, עלו נתונים בלתי מתקבלים על הדעת בנוגע לנתיב וזמני הנסיעה של הרכבים, המעלים חשש לכאורה בנוגע לאמינותם של הדוחות ו/או המערכת עצמה, דבר המצריך בדיקה ופיקוח אדוק.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "כיום נערכת בקרה יומית על תנועות המשאית ע"י מנהל המדור, באמצעות מערכת בקרה לווינית."

<u>המלצות</u>

(1) על מנת לוודא כי האשפה המוכנסת לאתר היא אשפה מתחום המועצה בלבד, וכי רכבי הקבלן משרתים את המועצה כראוי, יש לעגן בחוזה עם הקבלן, חובת התקנת מערכת בקרה לווייניית ברכביו, בליווי גישה אינטרנטית עצמאית לעובדי המועצה ו/או יכולת הפקת דוחות בקרה עצמאית מהמערכת.

(2) מדור התברואה ידרוש ויקבל למצער, דוחות בקרה חודשיים מהמערכת הלווייניית באופן תקופתי, בין היתר בכדי שיתאפשר בידו לפקח על מסלולי הרכבים, על תדירות הפינוי כנדרש ועל הטמנת האשפה של המועצה, (ושל המועצה בלבד), ישירות באתר ההטמנה. הבקרה החודשית שתיערך על ידי מנהל המדור ו/או מטעמו, תתועד ותתויק במדור.

(3) מנהל מחלקת התפעול יערוך בקרה רבעונית ויוודא קיומו של התהליך הנ"ל.

(4) נדרש לערוך בירור מקיף באשר לאי תקינות הנתונים אשר נמצאו בדוחות הבקרה אשר הופקו מן המערכת הלווייניית כמתואר בממצא (4) לעיל. ממצאי הבירור, יתועדו בכתב וימסרו בין היתר, למבקרת המועצה.

8.15 בקרה על מסלולי הרכבים המגיעים לאתר – חנייה במחסן

תקן לביקורת

לדברי מנהל המחלקה, ניתנה הנחיה כי רכבי הקבלנים המשרתים את המועצה (באמצעות צוות עובדי קבלן או צוות עובדי מועצה) ישובו בתום מסלול הפינוי אל מחסן המחלקה ויחנו שם עד להגעת הנהג למחרת בשעה 6:00. הנחיה זו, עשויה לשמש כבקרה נוספת על מסלול הרכב, כך שניתן יהיה לוודא כי הנהג יוצא למסלולו מהמועצה וחוזר אליה, תוך זמן סביר.

ממצאים

(1) למרות ההנחיה כאמור לעיל, בבדיקת פתע של צוות הביקורת אשר נערכה בתאריך 12.1.15 בשעות 05:30 – 09:00, נמצא כי לא חנו הרכבים במועצה ולא יצאו ממנה רכבי פינוי אשפה, למרות שעל פי תכנית העבודה היה עליהם להחנות שם בשעות אלה. בתגובה נמסר לביקורת, כי באופן חד פעמי נהגי הקבלן לקחו את הרכבים עימם.

(2) עיון בדוחות המערכת הלוויינית מעלה, כי לעתים הרכבים אינם חונים במועצה (למשל רכב מס' 7715113 חנה בתאריכים 11-13/12/14 בירושלים (רח' אבן רושד), רכב מס' 4019264 יצא בתאריך 27/9/14 מחניה ביבנה, וכו').

(3) לא מתבצע רישום של מועדי לקיחה והחזרה של הרכבים ממחסן המועצה. (בקשת הביקורת לנתונים בשאלון 12.3.15– לא נענתה במייל מיום 15.3.15) .

מסקנה

אין הנחיה כתובה ואין הקפדה על כך שרכבי הקבלנים המשרתים את המועצה ישובו בסוף המסלול אל מחסן המחלקה ויחנו שם עד להגעת הנהג למחרת. בכך נמנע כלי בקרה חשוב על מסלול הרכב ואיסוף האשפה, שכן ניתן היה לוודא כי הנהג יוצא למסלולו מהמועצה וחוזר אליה, תוך זמן סביר. כמו כן, נמנעה היכולת לוודא שהמשאית מסיימת את המסלול כשהיא ריקה מפסולת.

התייחסות מנהל מחלקת תפעול: "לדברי מנהל המדור בוצעה העבודה עפ"י תכנית העבודה. יתכן ועבודת האיסוף באותו יום החלה מרחוב אחר.

לעניין חניה במחסן המחלקה - לא קיים סעיף כזה בחוזה עם הקבלן."

המלצות

(1) מומלץ לעגן בחוזה את ההנחיה כי הרכבים ישרתו את המועצה בלעדית.

(2) מומלץ לעגן בחוזה את ההנחיה כי רכבי האיסוף יוחזרו למועצה בסוף הפינוי ויחנו בשטחה.

(3) מחלקת התפעול תבצע בקרה ופיקוח על החזרת הרכבים ויציאתם לשטח, ותערוך תיעוד יומי מסודר על הוצאתם משטח המועצה וחזרתם אליו.

8.16 <u>זיהוי הרכבים המגיעים לאתר</u>

<u>תקן לביקורת</u>

כניסות רכבי הקבלנים לאתר ההטמנה מחייבות את המועצה על פי משקלן אשר נמדד בכניסה לאתר. אחד האמצעים לבקרת החיובים, הינו בדיקת מספרי הרכבים שנשקלו וחייבו את המועצה. במידה ונמצא מספר רכב שאינו מוכר למועצה, אך נרשם על שמה, אין המועצה אמורה להיות מחויבת בגינו.

מכאן, שרשימה סגורה של הרכבים האמורים לשרת את המועצה חיונית לצורך בקרה ומעקב.

בהקשר זה, קיימות שתי הוראות בחוזה משנת 2014 האמורות לשרת מטרה זו:

א. סעיף 4.1 להסכם עם הקבלן מ. משנת 2014 קובע כי: *"מדי יום יינתנו דיווחים סדירים למועצה מטעם הקבלן...לגבי מספרי הרישוי של הרכבים שהועסקו בביצוע העבודות"*.

ב. כמו כן, נספח ה לחוזה משנת 2014 אמור לפרט את *"רשימת כלי הרכב שבבעלות הקבלן (לרבות ליסינג) במועד הגשת ההצעה"*.

<u>ממצאים</u>

(1) בידי המחלקה לא נמצאה רשימה סגורה של רכבים שעובדים עבור המועצה.

(2) בניגוד להתחייבותו לפי סעיף 4.1 לחוזה, הקבלן מ. אינו מעביר למחלקה דיווחים סדירים לגבי מספרי רישוי של הרכבים שהועסקו בביצוע העבודות.

(3) מהמחלקה נמסר, כי לחברת ר. (אשר הפסיקה לעבוד עם המועצה ביולי 2014) הייתה תחלופה גבוהה של רכבים, מאחר שהעסיקה רכבים ישנים ובעייתיים.

יצוין, כי החברה לא נקנסה בגין הפרות ובעיות אלה.

<u>מסקנות</u>

(1) מאחר שלא הייתה בידי המחלקה רשימה סגורה ומפורטת של מספרי רישוי הרכבים המשרתים אותה בכל תקופה, נמנעה מהמועצה (ומהביקורת) היכולת לבצע בקרה יעילה על הרכבים שחייבו את המועצה באתר ההטמנה.

(2) המועצה לא השיתה קנסות על קבלן ששירת את המחלקה במחצית הראשונה של שנת 2014, על אף שהעביר לשימוש המחלקה רכבים ישנים ובעייתיים.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "יטופל ע"י מנהל המדור.
במהלך שנת 2015 נקנס הקבלן מספר פעמים. עותק מתעודות הזיכוי בגין הקנסות נמסרו לעורך הביקורת."

<u>המלצות</u>

(1) יש לקבל מהקבלן רשימה סגורה של רכבים המורשים לעבוד, ולהעבירה לאתר ההטמנה. לכל הפחות, יש לקבל מהקבלן דיווח יומי לגבי מספרי הרישוי של הרכבים שהועסקו בביצוע עבודות ולבדקו בשטח. יש להשוות את הרשימה ו/

או את הדיווחים היומיים לדיווחי הכניסות באתר ההטמנה באותם מועדים.

(2) יש לקנוס את הקבלנים בגין שימוש ברכבים ישנים ובעייתיים (סעיף 13.10 לחוזה מחייב את הקבלן בפיצויים מוסכמים בסך 1,000 ₪ ליום בגין הפרה מתמשכת).

8.17 <u>בקרה על שעות העבודה של הרכבים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

פינוי פסולת באמצעות רכבי קבלן חיצוני עבור המועצה כרוך בסיכון, לפיו יתבצע איסוף אשפה של גורמים זרים ויועבר לאתר ההטמנה על חשבון המועצה. אחת הבקרות לאיתור שימוש לרעה כגון זה, היא מעקב אחר שעות הכניסה של הרכבים לתחנה. זאת על מנת לוודא, כי הרכבים אינם גורמים לחיוב המועצה לאחר שעות העבודה המותרות עבור המועצה.

על פי סעיף 2.5(ה) לנספח ד (מפרט) לחוזה עם הקבלן מ., החל מיולי 2014, *"בכפוף לכל דין, הקבלן יבצע את פינוי הפסולת בין השעות 6:30 ועד 18:00. המנהל יהיה רשאי לקבוע בתכנית הפינוי, איסור על פינוי הפסולת באזורים מסוימים במועדים מסוימים".*

עם זאת, סעיף 2.5(י) קובע כי:

"במקרים בהם חלים שני ימי חג רצופים או שחל יום חג או ימי חג בצמוד ליום שבת... יידרש הקבלן לפנות את כל הפסולת בערב חג או בערב בשבת ולמחרת החג או השבת וזאת ללא תוספת תשלום..."

על פי סעיף 3.1 לחוזה עם אתר ההטמנה, *"למועצה המקומית נמסרה על ידי האיגוד תכנית עבודה ושעות העבודה של פתיחתו וסגירתו של האתר לכניסה ופריקת פסולת".*

<u>ממצאים</u>

(1) הביקורת ביקשה ממנהל המחלקה, להעביר לעיונה את תכנית העבודה ושעות העבודה של אתר ההטמנה. נמסר לביקורת (פגישה מתאריך 9.3.15) כי לא הועברה למחלקה תכנית כזו.

(2) הביקורת בדקה בקובץ הכניסות לאתר בשנת 2014, קיומן של כניסות לאתר ההטמנה בשם המועצה בשעות החורגות מהותית משעות העבודה שנקבעו במחלקה, דהיינו אם יש העברות לאתר בשם המועצה בין השעה 00:00 לבין השעה 5:00, בהן הקבלן אינו אמור להעביר אשפה על פי החוזה, ושבהן ברי כי לא מתקיים פיקוח על הקבלן מטעם עובדי המחלקה (משום שהן חורגות מהותית משעות עבודתם). נמצאו 6 כניסות בין השעות הללו, לפירוט ר' לעיל סעיף 8.9 לדו"ח. יצוין, כי איסוף אשפה בשעות אלה, אף חורג מהנחיות תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג – 1992 (כמפורט בסעיף 8.9 לדו"ח, לעיל).

<u>מסקנות</u>

(1) העדר תכנית העבודה של אתר ההטמנה במחלקה, הכוללת בין היתר את שעות העבודה של אתר ההטמנה, פוגע בנתיב הבקרה על המחלקה ואינו מאפשר קיומו של פיקוח נאות אחר תהליך ההטמנה ותקינות חיובי המועצה בהתאם.

(2) הכניסות לאתר ההטמנה אשר מבוצעות לכאורה מטעם המחלקה, בשעות בהן המחלקה אינה פעילה (ובמיוחד בשעות הלילה), מהוות סיכון תפעולי ואינן מאפשרות פיקוח על עבודת הקבלן ועל כמויות הפסולת המוטמנות אשר בגינן מחויבת המועצה.

(3) בנוסף לכך, הכניסות בשעות הנ"ל, מצביעות על עבודה בשעות המנוגדות להנחיות תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) התשנ"ג – 1992).

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "בידי מנהל המדור ימים ושעות פעילות אתר המטמנה. בתקופת החגים נשלח עדכון הפעילות באתר.

המועצה לא מפנה אשפה מולא טומנת אשפה בשעות הלילה."

<u>המלצות</u>

(1) יש לקבל מאתר ההטמנה את תכנית פעילותו לרבות שעות פתיחתו וסגירתו לכניסה ופריקת פסולת.

(2) אין לאפשר את עבודת הקבלן ללא פיקוח מצד המחלקה. מומלץ שלא להכיר בכניסות לאחר שעות העבודה של המחלקה, אלא במידה שניתן להן אישור מיוחד בכתב ממנהל המחלקה ו/או המדור. בכל מקרה, אין לאפשר איסוף אשפה בניגוד להנחיות תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) התשנ"ג – 1992.

(3) יש לבצע בקרה ופיקוח על שעות הפעילות של רכבי הקבלן ועל שעות כניסתם לתחנה.

<u>בקרה באמצעות שוברי כניסה לאתר</u>

8.18 <u>מתן שוברי כניסה לאתר ההטמנה</u>

הכניסה לאתר ההטמנה והטמנת הפסולת בתחומה, חייבה את המועצה בחיוב כספי בסך של 130 ₪ לטון אשפה וסך של 108.85 ₪ לטון אשפה עבור היטל הטמנה בשנת 2015. כל כניסה כזו, מתאפשרת באמצעות תעודת משלוח חתומה (להלן: "שובר"), כאמור בסעיף 2.2 לחוזה בין המועצה לבין אתר ההטמנה לפיו: "המועצה המקומית תנפק לכל רכב היוצא מתחום המועצה המקומית תעודת משלוח חתומה אשר תפרט, בין היתר, את פרטי הלקוח, המוביל, לרבות מספר רכב ושם הנהג, מקור סוג וכמות הפסולת, וכן ייפוי כוח לגורם המפנה...והעתק ממנה יוגש למנהל באתר בעת הכניסה לאתר".

פנקסי השוברים הינם בעלי ערך כספי, ומאפשרים לחייב את המועצה בחיובים כספיים לכל דבר ועניין.

<u>ממצא</u>

בפגישה שנערכה בנוכחות מבקרת המועצה ועובד באתר ההטמנה נמסר לביקורת, כי נהגי רכבי האשפה (שהם עובדי קבלן) מקבלים מראש מהמחלקה פנקסי שוברים ריקים, אותם הם ממלאים עם הכניסה לאתר ההטמנה.

טענה זו מקבלת משנה תוקף נוכח ממצאי בדיקת הביקורת לגבי מועדי תחילת העבודה

של עובדי המדור (המאוחרים מאלו של עובדי הקבלן) ונוכח נתוני מערכת הלוויין שנבדקו על ידה. לדוגמה: רכב מס' 4019264 החל בעבודה ביום 27/9/14 ברחוב היסמין, ולא ברחוב החוצבים 1 (בניין המועצה) שבו אמורים להימסר השוברים.

כמו כן, טענה זו מתחזקת נוכח הממצאים העולים מבדיקת הביקורת לגבי אופן מילוי השוברים שנשמרו באתר ההטמנה, כפי שיפורט בסעיף 8.19 להלן.

משמעות

מסירת פנקסי שוברים ריקים לידי עובדי קבלן, הינה למעשה מסירת טפסים בעלי ערך כספי לגורם לא מורשה, ללא פיקוח ובקרה נאותים. הדבר מהווה סיכון של שימוש בלתי מורשה ושלא כדין בשוברים על חשבון המועצה, ומכאן לחיוב המועצה על ידי אתר ההטמנה ללא הצדקה בגין פעולה אשר אינה שייכת לה בהכרח.

התייחסות מנהל מחלקת תפעול: "פנקסי השוברים מצויים בידי מנהל המדור. השוברים נמסרים לנהגים ע"י מנהל המדור כשהם חתומים כולל חותמת עם פרטי הנהג ותאריך הכניסה לאתר. כמו כן, נערכת בקרה על קיום רצף מספרי של השוברים."

המלצות

(1) יש להנפיק מדי יום לכל רכב פינוי, לפני יציאתו לעבודת האיסוף - שובר כניסה המפרט, בין היתר, את מספר הרכב ושם הנהג, וכן מקור סוג וכמות הפסולת (במידה וירכשו מאזני גשר), פרטי מנפיק השובר, תאריך ההנפקה. השובר ייחתם כדין על ידי מי שהוסמך לכך על ידי ראש המועצה לאחר התייעצות עם הגזבר כאמור בסעיף 2 לצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א – 1961.

(2) מחלקת התפעול תורה לאתר ההטמנה, שלא לאפשר כניסת רכבים ללא שובר שמולא ונחתם על ידי המחלקה כדין.

(3) יש לבצע פיקוח ובקרה חודשיים על מנת לוודא, שכל כניסה שנרשמה באתר ההטמנה והביאה לחיוב כספי של המועצה, התאפשרה בשל הנפקת שובר כניסה לאתר שאושר על ידי המחלקה.

8.19 הרשאות להנפקת שוברים

תקן לביקורת

על פי סעיף 2 לצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א – 1961:

"ראש המועצה ימנה, בהתייעצות עם הגזבר, אחד מעובדי המועצה להיות אחראי לטפסים של המועצה (להלן – אחראי)". סעיף 7 לצו קובע כי: "לא ינופקו טפסים אלא על ידי האחראי".

ממצאים

(1) אין בידי המחלקה כתב מינוי של אחראי להנפקת השוברים, ואף לא רשימה מסודרת של המורשים מטעם המועצה להנפקתם. לפיכך, לא ברור מי המורשה להנפקת השוברים מטעם המועצה וכיצד מונה, בניגוד להוראת סעיף 2 לצו

המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי) התשכ"א – 1961.

(2) עיון בהעתקי שוברי הכניסה שהועברו לביקורת מאתר ההטמנה מעלה, כי השדות "שם אחראי למשלוח האשפה"; "חתימת האחראי"; "חותמת הלקוח/תאגיד"; "תאריך" – נותרו ריקים בכל השוברים.

מסקנות

(1) העדר מינוי המורשים להנפיק את השוברים, מנוגדת להוראת סעיף 2 לצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א – 1961.

(2) אי הבהירות באשר לזהות מנפיקי השוברים בפועל, מהווה סיכון לחיוב המועצה בכניסות שלא אושרו כלל על ידי מי מטעמה, ולחוסר יכולת לאיתור האחראי להנפקת שובר שאינו תקין.

המלצות

(1) ראש המועצה ימנה בכתב את האחראים להנפיק את שוברי הכניסה לאתר ההטמנה, בתיאום עם גזבר המועצה.

(2) על מנפיק השובר למלא את שמו, תפקידו וחתימתו בכל שובר שמונפק.

(3) יש לערוך בקרה כי כל השוברים שחייבו את המועצה הונפקו על ידי המורשה לכך כדין ומולאו מראש כנדרש.

8.20 רציפות השוברים

תקן

שוברי הכניסה לאתר ההטמנה ממוספרים במספרים מודפסים ברצף, המשמשים לצרכי בקרה.

ממצא

מבדיקת שוברי הכניסה שנרשמו כאסמכתאות בקובץ הכניסות לאתר ההטמנה נמצאה אי רציפות ברבים מהשוברים. כך לדוגמה, חסרים שוברים בין 17 ל-59600, בין 59751 ל- 59900, חסר שובר 59965, חסר שובר 59992, חסרים שוברים בין 60001 לבין 60050, חסרים שוברים בין 60052 ל-60060 ועוד רבים.
אף עיון בהעתקים מהשוברים שנשמרו באתר ההטמנה, מעלה כי אין הקפדה על שמירת הרציפות, וכי שוברים ניתנים, ככל הנראה, מפנקסים שונים ללא שמירה על רציפות וללא בקרה.

מסקנות

(1) אי שמירה על רצף השוברים מונע עריכת מעקב מסודר בנוגע לאופן מתן השוברים ולשימוש נאות בהם, והוא מנוגד לכללי מינהל תקין.

(2) חוסר של שובר (שהוא שווה כסף), מעלה חשש של שימוש שלא כדין, שהוא ניתן ללא אישור וללא תיעוד ומבלי שניתן לאתרו.

<u>המלצות</u>

(1) נדרש לשמור על רציפות במספרי שוברי הכניסה המונפקים.

(2) מנהל מחלקת תפעול יערוך בקרה חודשית מתועדת ויוודא רציפות שוברים.

(3) מנהל מחלקת תפעול, יערוך בירור בנוגע לשוברים החסרים והסיבות אשר הביאו לחסרונם ויוודא כי לא נערך באמצעותם שימוש בלתי מורשה אשר חייב את המועצה כספית שלא כדין.

8.21 <u>שימוש מרובה באותו שובר</u>

<u>תקן</u>

לפי סעיף 2.2 לחוזה בין המועצה לאתר ההטמנה, העתק משובר הכניסה צריך להיות מוצג בכל כניסה לאתר.

<u>ממצאים</u>

(1) בבדיקת הכניסות לאתר ההטמנה בחודשים ינואר - יולי 2014, נמצא שימוש חוזר באותו שובר כדלהלן: שובר 60787 שימש את רכב 52-508-85 הן בתאריך 6/11/14 והן בתאריך 18/11/14. בתאריך 18/11/14 (מועד הכניסה הבלתי מורשית באמצעות שובר משומש) הוכנסו באמצעות שובר זה כ-11 טון אשפה, בגינו אמורה היתה המועצה לשלם לאתר 1,430 ₪ (לפי 130 ₪ לטון) וכן היטל הטמנה בסך 1130 ₪ (לפי 102.8 ₪ לטון). בסה"כ 2,560 ₪ בגין כניסה זו בלבד לאתר ההטמנה.

(2) שובר 70756 שימש את רכב 72-433-36 הן בתאריך 13/4/14 והן 14/4/14. בכניסה בתאריך 14/4/14 (מועד הכניסה הבלתי מורשית באמצעות שובר משומש) נפרקו באתר 13.9 טון, שחייבו את המועצה ב- 1,794 ₪ בגין הכניסה וכן ב- 1,428 ₪ בגין היטל הטמנה. בסה"כ חויבה המועצה בגין כניסה בלתי מורשית זו ב-3,222 ₪.

(3) סה"כ, המועצה חויבה בסך של 5,782 ₪ בגין שימוש חוזר בשוברים כנקוב לעיל.

<u>מסקנות</u>

(1) כניסה לאתר ההטמנה באמצעות שוברים "משומשים" (שוברים שאינם תקפים עוד ואשר נעשה בהם שימוש), מעלה חשש לכניסה בלתי מורשית וחיוב המועצה שלא כדין, וכן חשש לחוסר בקרה על השימוש בהם מטעם האתר.

(2) שתי הכניסות שנמצא בביקורת כי בוצעו באמצעות שובר "משומש" (כלומר ללא הרשאה) חייבו את המועצה בסך של 5,782 ₪ שלא כדין.

(3) הממצא דלעיל, מצביע על חולשה בבקרה ופיקוח על תקינות ונאותות הכניסות שנרשמו באתר ואשר בגינן מחויבת המועצה.

<u>המלצות</u>

(1) מנהלי המחלקה והמדור יערכו בירור מול הקבלנים ואתר ההטמנה, לסיבות שהביאו לשימוש באותו שובר בתאריכים שונים ויעלו את ממצאי הבירור על הכתב. בהתאם לכך, יש לדרוש החזר כספי בגין חיוב המועצה עקב כניסות אלה.

תוצאות הבירור יועברו אל מבקרת המועצה.

(2) יש לדרוש מאתר ההטמנה את הידוק הבקרה על שוברי הכניסה.

(3) על המחלקה לערוך בקרה חודשית מתועדת על השוברים שהוצגו בכניסה לאתר ההטמנה ואשר חייבו את המועצה, ובין היתר על שימושים חוזרים באותו שובר, זאת טרם אישור החשבון לאתר ההטמנה ו/או לקבלן.

8.22 <u>פרטים מזהים של הנהג ובעל הרכב בשוברים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בשוברי הכניסה נדרש המנפיק למלא פרטים אודות שם המוביל בעל הרכב, מס' הרכב, סוגו וקיבולו בטון, שם הנהג וחתימת הנהג. מילוי פרטים בשובר, כגון בעל רכב, מספר רכב, שם הנהג וכו' - נדרשים כבקרה מונעת לכך שלא ייעשה בשובר הידני שימוש בלתי מורשה, כגון העברת השובר לקבלן/נהג אחר שיעשה בו שימוש בשם המועצה (על כן נדרש רישום קבלן, מס' רכב ושם הנהג, סוג אשפה).

<u>ממצאים</u>

(1) מממצאי הביקורת עולה, כי ברוב השוברים לא מופיע שם המוביל בעל הרכב, ורק במיעוטם מופיע שם הקבלן "מ.". הביקורת מעירה, כי שם הקבלן נחוץ לצורך בקרה נוספת על הכניסות לאתר הטמנה על חשבון המועצה.

(2) נמצא כי ביום 28.9.14, הופיע בשובר בעל הרכב "ח.ה", על אף שלא ניתנה הרשאה בכתב לקבלני משנה לאסוף את האשפה במקום "מ". עולה החשש כי שובר הכניסה נמסר שלא כדין לקבלן שאינו מורשה על ידי המועצה, וכי ייתכן שאינו פועל עבורה.

(3) בשובר מספר 60065 מתאריך 21.9.14 לא נרשמו כל פרטים מזהים למעט שם המועצה - מבשרת ציון – ושם המוביל - "עבד" – כלומר, השובר הונפק ללא פרטים על מנפיק השובר, מספר הרכב או הנהג. על כן, לא ברור מי נכנס לאתר וחייב את המועצה.

<u>משמעויות</u>

(1) הביקורת מעירה כי אי מילוי הפרטים הנדרשים בשובר ו/או מילוי באופן לקוי, המעלה חשש לשימוש לכאורה בלתי מורשה בשובר על ידי קבלני משנה בלתי מורשים ולחוסר בקרה ופיקוח מצד האתר והמחלקה (ייתכן שעל ידי קבלנים או נהגים שאינם מורשים על ידי המועצה ושאינם פועלים עבורה).

(2) המקרים האמורים מצביעים על אפשרות של העברת העבודה לידי קבלן משנה, זאת ללא כל מתן הרשאה מצד המועצה.

<u>המלצות</u>

(1) יש למלא את הפרטים הנדרשים אודות המוביל בדייקנות, ולדרוש מעובדי אתר ההטמנה לוודא כי פרטי המובילים הנכנסים זהים לפרטים המופיעים בשובר. זאת על מנת למנוע פרצה לשימוש לרעה בשוברים (מתן שוברים לרכבים, נהגים

וקבלנים לא מורשים).

(2) נדרש לערוך בירור מקיף בנוגע לאותם מקרים בהם נמצאו שוברים בלתי תקינים, ובמידת הצורך לבצע קיזוז חיובים מול אתר ההטמנה ו/או הקבלן.

(3) יש לבצע בירור עם הקבלן באשר להעברת העבודה לידי קבלן משנה שלא כדין וללא אישור המועצה כנדרש, להעמידו על חומרת העניין ובמידת הצורך, לקנוס בהתאם לחוזה ההתקשרות עמו.

8.23 <u>תיעוד העתקי השוברים המלאים במחלקה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

כאמור, השוברים המלאים מאפשרים כניסת רכבים לאתר ההטמנה, ומשכך הם בעלי ערך כספי. הבקרה על דו"ח השקילות שמעביר אתר ההטמנה לצורך התחשבנות בינו לבין המועצה, אפשרית רק באמצעות השוואה בין דו"ח זה לבין השוברים המלאים שהונפקו על ידי המועצה. משכך, נדרש לשמור תיעוד של העתקי השוברים המלאים שהנפיקה המועצה.

<u>ממצא</u>

הביקורת מצאה כי לא נשמרו העתקים משוברי הכניסה שהנפיקה המחלקה בשנים 2014-2015. עותקים כאלה התקבלו, לבקשת הביקורת, מאתר ההטמנה דווקא.

<u>מסקנה</u>

תיעוד העתקים משוברי הכניסה לאתר ההטמנה במחלקה, חיוני לצורך בקרה על דוחות השקילות שמעביר אתר ההטמנה ואישור החשבון לתשלום בהתאם.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "בידי מנהל המדור מצויים עותקי השוברים המשמשים לכניסה לאתר."

<u>המלצה</u>

נדרש לתעד את עותקי שוברי הכניסה במחלקה, ולבצע השוואה חודשית בין דו"ח השקילות המועבר למועצה לבין השוברים אשר הונפקו באותו חודש, לשם ביצוע התאמת החיובים על ידי האתר לכניסת רכבי המועצה בפועל. הבקרה החודשית תתועד ותתויק במחלקה לשם יצירת נתיב בקרה לביקורת הנערכת על פעילותה.

8.24 <u>בקרה מצד אתר ההטמנה ועיגונה בחוזה ההתקשרות</u>

<u>תקן לביקורת</u>

הכניסה לאתר מתאפשרת באמצעות שוברי כניסה. על פי סעיף 2.2 לחוזה בין המועצה לבין אתר ההטמנה: "המועצה המקומית תנפק לכל רכב היוצא מתחום המועצה המקומית תעודת משלוח חתומה אשר תפרט, בין היתר, את פרטי הלקוח, המוביל, לרבות מספר רכב ושם הנהג, מקור סוג וכמות הפסולת, וכן ייפוי כוח לגורם המפנה..."

ממצא

מחד, החוזה מטיל על המועצה חובה להנפיק תעודת משלוח – שובר כניסה מפורט, אך מאידך אינו מטיל על האתר חובה נגדית לבדוק את השוברים הללו, ואינו מחייב את האתר שלא לאפשר כניסה על חשבון המועצה לרכב בלתי מורשה אשר אינו ממציא שובר מאת המועצה.

משמעות

בהעדר חובה חוזית של אתר ההטמנה לבדוק את שוברי הכניסה ולמנוע כניסה על חשבון המועצה שלא באמצעותם – נחלשת משמעותית הבקרה באמצעות שוברי הכניסה. זאת במיוחד נוכח העובדה, שאין בקרה בנושא גם מטעם המועצה.

הפיקוח והבקרה על ידי נציגי אתר ההטמנה חיוניים על מנת לוודא כי האתר מחייב את המועצה כדין, אך ורק בגין הובלה שאושרה על ידי המועצה ולא בגין הובלה של לקוח אחר.

ללא השתת חובת בדיקה ובקרה מצד האתר כאמור בליווי סנקציה מתאימה בגין הפרתה (ובהעדר מפקח מטעם המועצה באתר), עלולים רכבים בלתי מורשים להיכנס לאתר ההטמנה על חשבון המועצה, מבלי שאתר ההטמנה ייתן את הדין על כך.

המלצות

(1) הביקורת ממליצה להסדיר בחוזה גם את חובת האתר לבדוק את שוברי הכניסה, כך שאתר ההטמנה יאפשר כניסה על חשבון המועצה אך ורק לרכבים המצוידים בשוברים שהונפקו על ידה ונמצאו מתאימים לדרישות הנקובות בהם.

(2) בצד חובתו של אתר ההטמנה לבדוק את תקינות השוברים והתאמתם לרכבים הנכנסים, מומלץ להוסיף סעיף הקובע פיצוי מוסכם שיוטל על האתר במקרה של הפרת חובתו האמורה.

8.25 אחסון השוברים

תקן לביקורת

סעיף 8 לצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א-1961, קובע כי על טפסים בעלי ערך כספי, להיות מאוחסנים:

"במקום מיוחד במשרדי המועצה, בארון ברזל עם מנעול או בארון שיש בו סידורי-בטחון מתאימים או במיכל בטוח אחר שקבע האחראי ושאושר על ידי הגזבר. המקום בו יאוחסנו הטפסים יהיה נעול בכל עת פרט לשעה שמוציאים טפסים או מכניסים טפסים לאחסון".

ממצא

נמצא כי פנקסי שוברי הכניסה לאתר ההטמנה, מאוחסנים במגירה לא נעולה בחדרו של מנהל מדור תברואה במועצה (לפי פגישה מיום 9.3.15).

<u>משמעות</u>

בניגוד להוראת סעיף 8 לצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א-1961, שוברי הכניסה, שהינם טפסים בעלי ערך כספי, אינם מאוחסנים בארון שיש בו סידורי-בטחון מתאימים או במיכל בטוח אחר שקבע האחראי ושאושר על ידי הגזבר. מאחר שאינם נשמרים כיאות, קיים חשש שייעשה בהם שימוש שלא כדין על ידי מי שאינם מורשים לכך.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "השוברים מאוכסנים בחדרו של מנהל המדור ובותך ארון מתכת נעול."

<u>המלצה</u>

בשל שווים הכספי של שוברי הכניסה, הביקורת ממליצה לאחסנם בארון ברזל עם מנעול או בכספת אשר תותקן בחדרו של מנהל המדור, ולנעול אותם בכל עת בה נעשה בהם שימוש. יש לקבל את אישור גזבר המועצה לאמצעי האחסון כאמור.

8.26 <u>כניסות ללא שוברים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

כאמור, על פי סעיף 2.2 לחוזה בין המועצה לבין אתר ההטמנה, בעת הכניסה על כל רכב להגיש תעודת משלוח (שובר כניסה).

<u>ממצאים</u>

מעיון בכניסות לאתר ההטמנה אשר חייבו את חשבון המועצה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2014, נמצאו שבעה מקרים לגביהם לא הועברו מאתר ההטמנה לביקורת שוברי הכניסות שבגינם חויבה המועצה. מאחר שגם במחלקה לא נמצא כל תיעוד לשוברים, לא ניתן לוודא כי החיוב בגין כניסות אלה אכן תקין.

להלן כניסות אלה:

תאריך	מספר רכב	מס' שובר המופיע בקובץ הכניסות (חסר בתיעוד)
12.10.14	85-508-52	60765
15.10.14	77-151-13	60265
15.10.14	85-508-52	60768
15.10.14	40-192-64	74992
17.10.14	85-508-52	60770
17.10.14	85-508-52	60769
17.10.14	41-181-68	60094

מסקנות

בהעדר שוברי כניסה חתומים על ידי מורשה מטעם המועצה, קיים חשש לחיוב המועצה בגין כניסות בלתי מורשות לאתר ההטמנה וחיוב המועצה שלא כדין.

המלצות

(1) מנהלי המחלקה והמדור יערכו בדיקה מקיפה בנוגע לחיובי המועצה על ידי אתר ההטמנה בגין השוברים הנ"ל. בהתאם לממצאי הבדיקה, יש לשקול לבצע קיזוז מהתשלומים לאתר בהתאם.

(2) כמו כן, נדרש לערוך בקרה חודשית בין הכניסות לאתר לבין השוברים שבגינם חויבה המועצה ולוודא כי לכניסה שחייבה את המועצה יש שובר כניסה מאת המורשים להנפיקו מטעם המועצה.

8.27 הטמנת פסולת ושיעור המיחזור

תקן

סעיף 3 לתקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח - 1998, קובע כי:

"רשות מקומית תפעל להפחתה הדרגתית של כמות הפסולת שלה לסילוק, על ידי פינוי למיחזור של חלק ממנה, באחוזים כמפורט להלן....25 אחוזים לפחות...עד 31 לדצמבר 2007".

"כמות הפסולת" מוגדרת בתקנות כ"אשפה ופסולת למיחזור שרשות מקומית אספה ופינתה במשך שנה מתחומה לאתר לסילוק פסולת ולמיחזור." לצורך הגדרת "אשפה" יש הפניה לחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, תשנ"ג- 1993, שם היא מוגדרת כ"פסולת שאינה פסולת למיחזור".

ממצא

להלן כמויות האשפה שנאספו, הוטמנו ומוחזרו על פי הדיווח שנמסר מאת מנהל מחלקת תפעול למשרד לאיכות הסביבה בשנת 2014:

סוג פסולת	כמות נאספת בטון	כמות מוטמנת בטון	כמות ממוחזרת בטון	גורמים מטפלים
ביתית	8,118	8,118		חרובית
גזם	4,099	2,869	1,229	תעצומות טבע
גושית	-	-	-	-
סה"כ	12,217	10,987	1,229	

<u>משמעות</u>

מהדיווח של המחלקה עולה, כי שיעור הפסולת הממוחזרת מתוך כלל הפסולת הנאספת מגיע ל-10% בלבד, בעוד שעל פי התקנות על הרשות מוטלת היתה החובה להגיע לשיעור של 25% עוד בשנת 2007.
בפגישה שקוימה עם מנהל מחלקת התפעול מיום 9.3.15, נמסר לביקורת כי לא ניתן לרשות פטור ממיחזור. לפיכך, הרי שהמועצה עוברת למעשה על הוראות התקנות.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "בחודש אפריל 2015 נחתם חוזה עם תאגיד תמי"ר בדבר יישום חוק האריזות. בעוד כשלושה חודשים יחולקו פחים כתומים בישוב. יובהר כי האשפה הנאספת באמצעות הפחים הכתומים נחשבת כפסולת אשפה למחזור. בשל מגבלות תקציב החליטה המועצה להטמין את האשפה. עלות פינוי האשפה לתחנת הפרדה נאמדת בתוספת של כ-מיליון ושלוש מאות אלף ₪ !!!"

<u>המלצה</u>

יש לפעול מידית לכך, ששיעור מחזור האשפה יהיה כנדרש בתקנות, קרי יהווה 25% לפחות מכלל הפסולת הנאספת על ידה.

8.28 <u>פינוי אשפה מעסקים</u>

<u>תקן</u>

סעיף 29 לחוק עזר למבשרת ציון (שמירת הסדר והניקיון) התש"ס – 2000, קובע כי:

"בעד פינוי פסולת מפעל, ישלם המחזיק במפעל אגרה בשיעור שנקבע בתוספת השנייה".

סעיף 1 לחוק מגדיר "מפעל" כ"בית מלאכה, בית חרושת, מוסך, עסק סיטונאי, מחסן סיטונאי, מעבדה, חנות כל בו, סופר מרקט, וכן מקום שאינו מיועד למגורים שנוצרת בו פסולת עקב ניהול עסק".

בשטחה המוניציפאלי המועצה, קיימים מספר מתחמי עסקים בהם המועצה אינה אמורה לבצע פינוי אשפה, זאת לאור תנאי היתר הבניה אשר ניתן להם בעבר ביניהם נכללים: מתחם הו.ב, מתחם ק.ג (לרבות בנק לאומי והסופר פארם), קניון הראל, מרכול ז.ב, מרכול שופרסל ובית הרופאים.

בעתירה שהגישה חברה קבלנית שבבעלותה מרכז מסחרי ק.ג כנגד המועצה, ביקשה החברה לבטל את חיובה בפינוי עצמי של האשפה במרכז מסחרי השייך לה, וכן להשיב לה את כספי הפינוי ששולמו למועצה (עת"מ 8908/08 י.ד.ב. בע"מ נ' מועצה מקומית מבשרת ציון). הצדדים הגיעו להסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין, לפיו:

" ...לגבי פינוי אשפה רגילה מהמרכז המסחרי, תבוטל התחייבות העותרת לבצע את הפינוי בכוחות עצמה, תחת זאת יבוצע הפינוי על ידי המשיבה בהתאם להוראות חוק עזר למבשרת ציון...וכנגד תשלום אגרת פינוי האשפה הנקובה בו.

המשיבה מודיעה כי בהתאם לתחשיב שנערך על ידה על יסוד הקריטריונים הקיימים, ובכלל זה מספר כלי האצירה הנגזר משטח הנכס ותמהיל העסקים שבו, וכן מספר

הפינויים לשבוע, סכום האגרה החודשי הנו 2,100 ₪ לחודש. העותרת מתחייבת לשלם סכום זה...מובהר כי כל עוד לא שונה סכום האגרה הנ"ל על ידי בית משפט מוסמך, תהיה העותרת חייבת להמשיך לשלם אותו".

ממצאים

(1) המועצה אינה גובה אגרת פינוי מעסקים בכלל, ומהמרכז המסחרי בפרט.

(2) המועצה אינה אוכפת את זכותה לגבות מהמתחם המסחרי בבעלות י.ד.ב. את אגרת הפינוי כפי שנקבע על ידי בית המשפט ואשר נכון ליום 15/7/09 עמדה על סך של 2,100 ₪ לחודש (כיום הסכום עומד על כ- 5,639 ₪ בקירוב) וסך החוב הנומינלי עומד על כ- 300,000 ₪.

מסקנה

(1) אי גביית אגרת פינוי מעסקים, משיתה על המועצה את עלויות ההטמנה, מנוגדת לחוק העזר העירוני וגורמת הפסד כספי למועצה.

(2) אי גביית אגרת הטמנה והיטל אשפה מעסקים במרכז המסחרי מהווה הפרה של פסק הדין שניתן בעת"מ 8908/08 י.ד.ב בע"מ נ' מועצה מקומית מבשרת ציון.

התייחסות מנהל מחלקת תפעול: "המחלקה אינה מתעסקת בגביית אגרות. מחלקת תפעול העבירה לדרישת גזבר המועצה אומדן תחשיב כספי חודשי לפינוי העגלות במתחם מסחרי זה. למיטב ידעתנו המשך הטיפול בסוגיה הועבר לטיפול היועץ המשפטי."

המלצות

(1) הביקורת ממליצה לגבות אגרת פינוי אשפה מעסקים, בהתאם להנחיות חוק העזר העירוני בנושא שמירת הסדר והניקיון.

(2) נדרש לאכוף את פסק הדין בעת"מ 8908/08. לחלופין, במידה והקבלן לא ישלם למועצה את סכום ההטמנה וההיטל שנקבעו בפסק הדין כאמור, משוערכים למועד התשלום, הביקורת ממליצה לקבל חוו"ד משפטית בנוגע לאפשרות העומדת בפניה להפסיק את פינוי האשפה במתחם.

8.29 פינוי אשפה שלא כדין וחיוב המועצה ביתר בהיטלי הטמנה ואגרות במשך שנים

תקן לביקורת

כאמור בשטחה המוניציפאלי של המועצה, קיימים מספר מתחמי עסקים בהם המועצה אינה אמורה לבצע פינוי אשפה, בין היתר: מתחם העסקים בשדרות הראל 10 (להלן: "מתחם ו. ב") ומרכול ז. ב.

ממצאים

(1) בעקבות מידע שהגיע אל מבקרת המועצה באקראי בנוגע לפינוי אשפה המתבצע ממתחם הו. ב, החליטה מבקרת המועצה לבחון את הנושא.

להלן הנתונים שנאספו:

- בתאריך 25.6.15, בשעה 05:24 הגיעה משאית שמספרה 13-151-77 למתחם העסקים בשדרות הראל 10.
- נהג המשאית נשאר במקום מושבו ו- 2 עובדים, שאחד מהם הזדהה כעובד הקבלן מ. (המפנה אשפה גם עבור המועצה) העמיסו אשפה של בתי העסק אל המשאית.
- מנתוני מערכת פוינטר שהועברו מהקבלן אל הביקורת בהתאם לבקשתה, נמצא כי המשאית המשיכה לבצע איסופי אשפה ברחבי המועצה וב – 09:56 "שפכה" את הפסולת לאתר ההטמנה של המועצה - חרובית.

לאור הממצא הנ"ל, ולאור העובדה כי מבקרת המועצה חשדה כי קיים חשש לביצוע עבירה פלילית מטעם עובדי הקבלן, ביום 29.06.2015 הוגשה תלונה במשטרת ישראל באמצעות תחנת הראל.

במהלך החודשים 7/2015 – 11/2015, התנהלה חקירה משטרתית במהלכה נמסרו עדויות ממספר בעלי עסקים ביישוב וכן נחקרו נהג המשאית של הקבלן ועובד נוסף שהועסק על ידי קבלן אשר העניק שירותים למועצה בעבר. החקירה המשטרתית עלתה כי במהלך 5 שנים למצער בוצע פינוי אשפה על ידי משאית הקבלן הנוכחי והקודם מעסקים פרטיים אשר אינם נכללים בתכנית הפינוי של המועצה (כאמור מתחם הו.ב ומרכול ז.ב), כאשר ההטמנה בוצעה יחד עם כל הפסולת שנאספה על ידי המשאית במסגרת הפינוי על פי תכנית העבודה שנמסרה לו מאת המועצה ועל חשבונה. העסקים הנ"ל, שילמו עבור הפינוי במזומן ובמישרין לידי עובדי הקבלן.

שני עובדי קבלן הודו בביצוע המעשה ובעובדה כי שלשלו אל כיסם את התשלום אשר שולם להם עבור הפינוי מאת בעלי העסקים הנ"ל.

החקירה המשטרתית הסתיימה במהלך חודש נובמבר 2015 וביום 17.11.2015, עבר התיק לפרקליטות מחוז ירושלים עם המלצת המשטרה להגשת כתבי אישום נגד שני העובדים בגין ביצוע העבירות כדלהלן:

א. עבירה לפי סעיף 415 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977 שעניינה: קבלת דבר במרמה;

ב. עבירה לפי סעיף 244 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977 שעניינה: שיבוש הליכי חקירה;

(2) כאמור לעיל, המועצה משלמת את עלויות הטמנת הפסולת באתר ההטמנה (סך של 130 ₪ לטון פסולת וסך של 108.85 ₪ לטון עבור היטל הטמנה). הביקורת ביקשה מהמחלקה לקבל תחשיב עבור ההטמנה אשר בוצעה שלא כדין בשני מרכזי העסקים הנ"ל. ביום 3.11.2015, הועבר אומדן לעלויות פינוי האשפה כדלקמן:

- מרכול "ז.ב": פינוי של 3 יחידות פחים בתכולה 1,100 ליטר ועוד יחידת פח אחת בתכולה של 360 ליטר.
- מרכזון ש.ד.ה: פינוי של 4 יחידות פחים בתכולה של 360 ליטר ועוד יחידת פח אחת בתכולה של 1,100 ליטר.

- סך הכל מדובר בתכולה של 6,200 ליטר שהם 5.6 טון, בתדירות פינוי של פעמיים בשבוע.
- אומדן העלות הכספית עבור חודש ימים הטמנה עומד על סך של 1,337.56 ₪.
- מאחר שבחקירת המשטרה נמצא כי העבירה בוצעה עוד בתקופת הקבלן אשר קדם לזה הנוכחי, הרי שהביקורת הניחה כי הפינוי שלא כדין נמשך למצער כ- 5 שנים (וזאת ממועד תחילת ההתקשרות עם הקבלן הנוכחי שחל כאמור בשנת 2010). לפיכך, המועצה ניזוקה לכל הפחות בסך של כ- 80,000 ₪.

<u>מסקנות</u>

(1) עובדי הקבלנים אשר עבדו ועובדים עם המועצה בהווה ובעבר, ביצעו עבירה בעלת משמעות כספית בלתי מבוטלת עבור המועצה אשר אומדנה עומד על סך של 80,000 ₪ לפחות, בעת פינוי פסולת מעסקים אשר אין המועצה מחויבת בפינויה על פי כל דין. עבירה זו, עולה כדי עשיית עושר ולא במשפט, על חשבון המועצה, בעודם משלשלים אל כיסם סכומי פינוי אשר גבו במזומן ובמישרין מבעלי העסקים ובמשך שנים.

(2) ברי כי, ביצוע עבירה זו מעצימה את חשיבות ביצוע הפיקוח והבקרה אחר עבודת עובדי הקבלן, לרבות בדיקה יומית של מסלול משאיות האשפה, הן פיזית והן באמצעות דוחות הלוויין, על מנת לוודא כי הפינוי נערך בהתאם לתכנית העבודה המאושרת על ידי המחלקה ולמען אי הישנות מקרים מעין אלו בעתיד.

<u>התייחסות מנהל מחלקת תפעול</u>: "באשר לממצאי הביקורת, תתקיים ועדת שימוע במשרדו של מזכיר המועצה בהשתתפות מנכ"ל החברה, יועץ המשפטי למועצה, מבקרת המועצה, הח"מ ומנהל מדור האשפה.

מטרת הועדה הפסקת עבודת הנהג וכן דרישה להשבת הנזק הכספי למועצה מידי הקבלן. המשך הישיבה עם הקבלן יעסוק בהנחית הקבלן לאחסן את המשאיות במחסן המועצה, איסור על הובלת משקל עודף להטמנה."

<u>המלצות</u>

(1) יש לערוך בירור מידי לקבלן מ. בדבר הנסיבות אשר הביאו לידי ביצוע העבירה ולדרוש את הפסקת עבודתו לאלתר של נהג המשאית ר. אשר נמצא כי ביצע את העבירה.

(2) יש לדרוש מהקבלנים מ. וו. השבת כל סכומי ההטמנה אשר שולמו על ידי המועצה שלא כדין, בתוספת הפרשי ריבית והצמדה כחוק.

(3) יש להגביר את הפיקוח והבקרה אחר מסלולי הרכבים של הקבלן, הן באמצעות ביצוע בדיקות יומיות מדגמיות שיערכו בפועל על ידי המחלקה (כגון: נסיעה אחר המשאית לבקרת מסלול הנסיעה ותקינותו) והן באמצעות בחינת דוחות מערכות הלוויין המותקנת ברכבי הקבלן.

8.30 <u>נהלים</u>

<u>תקן</u>

נוהלי עבודה הם כלי ניהולי ותפעולי. נהלים פנימיים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על הבקרה. נוהל כתוב מגדיר בין היתר, את המדיניות והמטרות; דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם; הגורם האחראי לביצוע בכל שלב והגורם בעל סמכות הפיקוח והבקרה.

<u>ממצא</u>

בעת עריכת הביקורת (פגישה מיום 9.3.15) לא נמצאו במחלקה נוהלי עבודה כתובים.

<u>מסקנה</u>

העדר נוהלי עבודה פנימיים, האמונים על הסדרת תהליך עבודת איסוף האשפה בתוך המועצה, וכן על הסדרת מנגנון בקרה על עבודת הקבלן ועל ההתחשבנות עמו, אינו מקנה כלים לניהול ולבקרה נאותים על כלל התהליכים המבוצעים במחלקה ובמדור.

<u>המלצה</u>

יש להסדיר את פעילות המחלקה/המדור באמצעות נהלים כתובים שיכללו בין היתר, את פירוט ממשקי העבודה עם הקבלן; אופן הבקרה על עבודתו; אופן הטיפול בפניות הציבור; אופן בדיקת דרישות התשלום של הקבלן והעברתן להנהלת החשבונות; ספירת כלי האצירה; בקרה אחר מספרם ואחזקתם, הבקרה אחר החיובים באתר ההטמנה, הנפקת שוברים וכד'.

נוהלי העבודה יוגשו להנהלת המועצה וליועמ"ש לאישורם.

9. <u>סיכום ומסקנות</u>

פינוי פסולת והטמנתה, מהווה אחד מהשירותים החיוניים אותם מעניקה המועצה לתושביה. תהליך מובנה וסדור, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים, עשוי לשפר את התהליך באופן שייטיב עם התושבים ויהלום את הוראות החוק והדין.

הביקורת דנן, העלתה ליקויים רבים בתהליכי העבודה בתחום פינוי הפסולת והטמנתה, חלקם מהווים חריגה מחוקים ותקנות בנושא מכרזים, תקנות רעש ותשלום שכר לעובדים כגון: ליקויים בהתקשרות עם אתר ההטמנה, עם קבלני פינוי אשפה, פינוי במועדים האסורים על פי חוק, נשיאת משקל מעבר למשקל המורשה ברישיון הרכבים שלא כנקוב בתקנות התעבורה, תשלום תוספות שכר לעובדים בניגוד להסכמי עבודה וכיוצ"ב. חלקם מקורם בהעדר בקרה ופיקוח נאותים אשר הביא לכדי לגרימת נזק כלכלי לקופת המועצה כגון: נהג הקבלן שנהג מזה שנים לפנות מתחמים עסקיים פרטיים תמורת תשלום אשר שילשל לכיסו תוך שהוא מפנה את האשפה על חשבונה של המועצה וגורם לקופתה נזק כלכלי באלפי ₪, אי אכיפת פסק דין לגביית תשלומי פינוי והטמנה ממתחם קפה גו', ליקויים בבקרות אחר תשלומים לאתר ההטמנה ולקבלן, תשלומים ביתר ששולמו לקבלן באלפי ₪ בגין חיוב ביתר של מכלים, בגין פינויים שלא הוסכמו בהסכם ההתקשרות, העברת הפינוי לקבלן משנה בניגוד למוסכם ועוד.

הביקורת סבורה, כי יישום המלצותיה כמפורט בדוח דנן, עשוי להביא לשיפור וייעול ניהול תהליך פינוי האשפה והטמנתה, תוך שימת דגש על הגברת הפיקוח והבקרה מצד מדור התברואה ומחלקת התפעול על התהליך ועל הפעולות המבוצעות מצד הקבלן.

הביקורת מבקש לציין לחיוב את שיתוף הפעולה אשר קיבלה מאת עובדי מחלקת התפעול ומדור התברואה, במיוחד את מנהלי המדור והמחלקה שקיבלו בהבנה מלאה את הביקורת ואף פעלו עוד במהלך עריכתה, לתיקון חלק מן הליקויים המהותיים כגון: הסדרת מכרז להטמנת אשפה, הסדרת שעות פעילות הפינוי , השתת קנסות על הקבלן בגין הפרות, קבלת דוחות לווייניים מאת הבלן ועוד.

הביקורת ממליצה על יישום המלצותיה כמפורט בדוח דנן, בהקדם.

תגובת ראש המועצה לדוח הביקורת: פינוי והטמנת אשפה

פינוי פסולת ברשות מקומית, מהווה אחד מהשירותים העיקריים אותם מעניקה הרשות לתושביה.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתהליכי העבודה בתחום פינוי הפסולת והטמנתה, בעיקר בתחום הבקרה אחר פעילות קבלן פינוי האשפה ואחר חיובי המועצה באתר ההטמנה.

הביקורת מצביעה על כך, כי חוסר בקרה ופיקוח נאותים, הביא לכדי לגרימת נזק כלכלי לקופת המועצה באמצעות חיובי יתר מצד הקבלן ו/או אתר ההטמנה וכן הביאו לכדי עשיית מעשי מרמה מצד נהג הקבלן וחיוב קופת המועצה שלא כדין.

מקבל את כל הערות הביקורת ומורה על יישום כל המלצותיה.

המועצה תפעל בנוסף לבצע אבחון מחודש של מערך הניהול במחלקה.

נספחים

נספח א' - פירוט תוספות שכר לעובדי תברואה

שם סמל	כמות רשומות עובדים	סה"כ תשלום	הערת מנהלת מחלקת משאבי אנוש (בהתאם לבירור מול מרכז השלטון המקומי)
שעות תברואה	62	173,605	אין זכאות
תוספת שקלית אחוזית	210	136,233	לא התקבלה תשובה ממשאבי אנוש/ממרכז השלטון המקומי לגבי חוקיות התוספת
תוספת עפ"י חוק	232	123,648	לא התקבלה תשובה ממשאבי אנוש/ממרכז השלטון המקומי לגבי חוקיות התוספת
תוספת עבודת כפיים	222	80,591	אין זכאות
תוספת מאמץ	101	56,546	אין זכאות
שכר עידוד	36	5,400	אין זכאות
תוספת חלב	48	2,112	אין זכאות
תוספת נהיגה עצמית	16	924	לא התקבלה תשובה ממשאבי אנוש/ממרכז השלטון המקומי לגבי חוקיות התוספת

נספח ב' – מפת אזורי פינוי



נספח ג - פירוט כלי אצירה לפי נתוני הספירה

שכונות	מכלים 60 ל' לפי נתוני הספירה	מכלים 360 ל' לפי נתוני הספירה	מכלים 1100 ל' לפי נתוני הספירה	מס' מכולות לפי נתוני הספירה
מבשרת הוותיקה	-	428	20	-
שכונה ג	-	143	6	-
רכס חלילים	-	515	-	-
מבשרת הירוקה	-	75	-	
שכונה יא	-	165	-	-
מכולות	-			
סה"כ	-	1326	26	-

נספח ד - הודעות להארכת התקשרות עם הקבלן מ.

מועצה מקומית מבשרת – ציון
THE LOCAL COUNCIL MEVASSERET ZION
מדור רכש ואספקה

13/05/2013
24/9 -תווים קבלניים

לכבוד
[redacted]

שלום רב,

מכרז פומבי מס' 8/2009

הנדון: **הודעה על הארכת תוקפו של [redacted]**

המועצה המקומית מבשרת ציון מודיעה בזאת על הארכת חוזה לאיסוף אשפה ביותית, בהתאם לתנאים שלהלן:
הארכת החוזה תהיה עד ליום 31/1/2014, וזאת על פי תנאי החוזה המקורי.

עליך להמציא פוליסת ביטוח בתוקף בהתאם לתנאי המכרז המקורי.

[redacted]

תתימה וחותמת הקבלן

[redacted]

21.07.2013

העתקים:
[redacted]

טל': 02-5348585 - 02-5348519/520 - פקס: 02-5348580
ת.ד 3556 החוצבים 1 מעוז ציון, מיקוד 90805
"על הר גבוה עלי לך מבשרת ציון" (ישעיהו מ' ט')

25-May-2013 16:41 From: To:Unidentified number P.1/1



01-DEC-2013(SUN) 15:14 P. 001/001

מועצה מקומית מבשרת – ציון
THE LOCAL COUNCIL MEVASSERET ZION
מדור רכש ואספקה

01.12.2013
[illegible]
חוזים קבלניים 24/9

לכבוד
[redacted]

שלום רב,

מכרז פומבי מס' 8/2009

הנדון: הודעה על הארכת תוקפו של חוזה אשפה–[redacted]

המועצה המקומית מבשרת ציון מודיעה בזאת על הארכת חוזה לאיסוף אשפה ביתית, בהתאם לתנאים שלהלן:

הארכת החוזה תהיה עד ליום 30/06/2014, וזאת על פי תנאי החוזה המקורי.
תוספת [illegible] ליום עבודה סה"כ עלות ליום עבודה 2,226 ₪ + מע"מ.
צמוד למדד המובילים.

עליך להמציא פוליסת ביטוח בתוקף בהתאם לתנאי המכרז המקורי.

[redacted]
ת.ז. [illegible]
חשב מלווה

העתקים: [redacted]

טל': 02-5348585 - 02-5348519/520 - פקס: 02-5348580
ת.ד 3556 ההוצבים 1 מבוא ציון, מיקוד 90805
"על הר גבוה עלי לך מבשרת ציון" (ישעיהו מ' ט')

מועצה מקומית מבשרת – ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
גזברות

כ' ניסן תשע"ד
02 אפריל 2014

לכבוד
[redacted]

שלום רב,

הנדון: <u>תוספת שינוע – חירוה אשפה 2009/[redacted]</u>

הינו והמועצה המקומית מאלצה לעבור ולמרוץ את האשפה באתר השפיכה הרוזבית, ובשל השינויי במרחק הנסיעה לאתר (הלוך,חזור) טוכם כדלקמן:

מחן תוספת הודשית בסך 6,000 ש, (כולל מע"מ), לארבעה חודשים בלבד, מרץ,אפריל,מאי ויוני 2014.

[redacted]

ת.ז. [redacted] לחתימה ולחותמת הקבלן

[redacted]

03 -04- 2014

טל': 02-5348506/7 - מקס: 02-5348541
ת.ד. 3556 מעוז – ציון, מיקוד 90805,
"על הר גבוה עלי לך מבשרת ציון" (ישעיהו מ' ט')

02-APR-2014 10:48 From: To:0259671858 Page:1/1

נספח ה - בקשת חוות דעת מהיועמ"ש

[redacted]

12 למרץ 2015

לכבוד
[redacted]
מחלקה משפטית משרדית וציון

הנדון: בקשת פינוי אשפה

1. האם ניתנו אישורי היועמ"ש להתקשרות עם: (א) הקבלן [redacted] מיום 1.1.2010 (מכרז 8/2009 לפי הקבלן [redacted] – התקשרות בשנת 2014 (מכרז 3/2014) (ב) הקבלן [redacted] 20/5/08 (מכרז 5/08) (ג) ההתקשרות עם הקבלן [redacted] מתאריך 10/4/2014 (ללא מכרז).
2. מדוע אושרה ההתקשרות עם מר [redacted] ללא מכרז בשנת 2014?
3. כפי החוזים עם הקבלנים לפינוי אשפה ל[redacted] – ישנו הקיצוים ניתן בתאריך 1.12.13 אלא להארכת ההתקשרות לתקופ שנה נוספת, עד יוני 2014, תוך שינויים מתאמי החוזה המקורי (העלאת מחיר המינימלי, לאחר, למעלה שהמעשה כך תוקף החוזים המקוריים והאופציות עד בתחילת שנת 2013 (לפני מאיים) בסוף שנת 2013 (לפני רמנוכ"ה). האם ניתן אישור של היועמ"ש להארכה לתקופה מתאריך 1.12.13 ואילך? אם כן – נודה על מסמך האישור. מאחר ונשוקים אושרה התוספת?
4. בתאריך 2.4.14 הוצא מכתב מטעם לקבלן [redacted], חתום על ידי ראש המועצה [redacted] "יהיות והמועצה המקומית נאלצה לעבוך ולפרוק את האשפה באתר חדרבית, ובשל השינוי במרחק הסיעה לאתר (הנוך וחזור) סודם כדלקמן: מתן תוספת חודשית בסך 6,000 ש"ח (כולל מע"מ) לארבעה חודשים בלבד: מרץ, אפריל, מאי ויוני 2014". האם התוספת הזו (שאינה מעוגנת במכרז ובחוזה) אושרה על ידי היועץ המשפטי? אם כן – נודה על מסמך האישור ועל חוזמקים ואישור התוספת.
5. בחוזה עם הקבלן [redacted] משנת 2014 (מכרז 3/14) נקבע כי חסך מההתחשבנות יתבצע לפי מספר הפשוחות של רכבי הקבלן, למעשה שולמו לקבלן השיקולים גם עבוך משפחות שהקבלן לא ביצע בפועל. לדברי מנהל המחלקה, [redacted], הפשרות שלא בוצעו בפועל בכך זאת שולמו לקבלן בפיצוי על הפעמת משאיות 26 טון במקום משאיות 18 [redacted] מחויב הקבלן על פי החוזה. האם הפיצוי האמור אושר על ידי היועמ"ש? אם כן – נודה על קבלת אישור זה. אם לא – מדוע השינוי לא עוגן במסמך בתוב כדין?
6. מנהל המחלקה [redacted] מסר, כי בעקבות הקרת הביקורת בנושא, התקיימה ישיבה במחלקת היועמ"ש לגבי הצורך בקיום מכרז לאתר חלופה. נמסר עוד, כי התקיימה התכתבות בין היועמ"ש לבין משרד המים בנושא, ושאיר המים השיב, כי יש צורך בקיום מכרז. נודה על קבלת התייחסות מהפרקליטות וההתכתבויות בנידון.

בכבוד

[redacted]

דוח ביקורת בנושא:
מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה

1. <u>מבוא</u>

ביקורת מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה במחלקה לשירותים חברתיים, בוצעה במהלך החודשים נובמבר 2014 עד מאי 2015, בנוגע לתקופה ינואר 2013 עד דצמבר 2014, במסגרת תכנית העבודה השנתית של מבקרת המועצה לשנת 2014.

לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן: **"חוק הסעד"**) "נזקק" הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות". חוק הסעד מחייב את הרשות המקומית להעניק שירותי סעד לתושביה הנזקקים בהתאם למבחנים הקבועים בתקנות.

על יישומו של החוק במועצה המקומית מבשרת ציון (להלן: **"המועצה"**) אחראית המחלקה לשירותים חברתיים.

בין האוכלוסיות המקבלות את השירות נמנים ילדים ונוער במצוקה, משפחות וזוגות במצוקה, משפחות חד-הוריות, נפגעי אלימות, עולים חדשים, אנשים עם מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים ובני משפחותיהם, מכורים ונגמלים ובני משפחותיהם, אסירים משוחררים ובני משפחותיהם ודרי רחוב.

המחלקה לשירותים חברתיים (להלן: **"המחלקה"**), נועדה לטפל במצוקות אישיות וחברתיות ולפעול לשיפור איכות חיי תושבי העיר, תוך הבטחת שלומם של חסרי ישע ושל אוכלוסייה בסיכון ובמצבי משבר; לפעול לחיזוק התפקוד העצמאי של המשפחה בקהילה, למיצוי הפוטנציאל האישי של הפרט ולפיתוח וחיזוק רשתות תמיכה חברתיות. עיקר פעולות המחלקה נעשות על ידי עובדים סוציאליים, בסיוע של עובדת מינהל וזכאות, מזכירות, עובדי סמך מקצועיים ומתנדבים.

את פעילות המחלקה לשירותים חברתיים מסדירים חוק הסעד, חוקים שונים העוסקים בטיפול ובהגנה על משפחות, יחידים, ילדים, זקנים ונשים הנזקקים לסיוע ולתמיכה, ותקנות כגון תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו - 1986 (להלן: "תקנות טיפול בנזקקים"), תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק-מפגר במעון) תשס"א – 2001 (להלן: "תקנות החזקת נזקק-מפגר") ותקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970.

כמו כן המחלקה פועלת על פי הוראות תקנון עבודה סוציאלית (להלן: **"תע"ס"**), השואבות את תוקפן החוקי מסעיף 4(א)(1) לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963 הקובע כי "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד", וכן מכוח תקנות טיפול בנזקקים. הוראות התע"ס נחלקות לפרקי משנה לפי תחומי טיפול כגון: פרט ומשפחה, טיפול בזקנים, טיפול בנכים, טיפול בעיוורים וכד'.

הכנסות המחלקה ממשרד הרווחה (להלן: **"המשרד"**) נחלקות לחמישה תחומים:

- <u>שכר</u> – החזר המשרד בגין 75% משכר עובדי המחלקה.
- <u>השמת מטופלים במוסדות</u> – השמה הינה החלטה על מסגרת חברתית / טיפולית עבור מטופל המחלקה לפרק זמן מוגדר מראש. במסגרת ההשמה המחלקה קושרת בין המטופל לבין מערך מגוון של מאות פנימיות / משפחות אומנה / בתי אבות / קייטנות ומשבצת את המטופל על פי צרכיו. המשרד משלם עבור המטופל לספק

100% מהתשלום ומקזז מהמועצה 25% מההוצאה, כך שהמועצה נושאת בסך של 25% מעלות ההוצאה.

- ביצוע פעילויות בקהילה - במסגרת פעילויות הרווחה, עורכת המחלקה פעולות חברתיות עבור מטופלים לאחר שהפרויקט אושר על ידי המשרד ותוקצב בהתאם, כגון: תחנות לטיפול במשפחה, שירותים לניצולי שואה, הסעות למעון יום שיקומי ועוד. ההתחשבנות נעשית באמצעות טופס ט"ז 17, במידה וקיים במשרד תקציב עבור הוצאה זו, יוחזר למועצה על ידי המשרד 75% מהסכום אשר בו חויבה המועצה, והמועצה תישא ב-25% מעלות התשלום.
- מערך תשלומי סעד (להלן: "מת"ס") –ניתנים למטופלים בגין הוצאות, כגון: רכישת ספרי לימוד, ריהוט, מכשירים רפואיים, שירות פסיכולוגי, ביגוד והנעלה ועוד, בהסתמך על הצעות מחיר שהוגשו. התשלומים מועברים מהמשרד ישירות למטופל או לספק אשר סיפק את המוצר למטופל. במידה וקיים במשרד תקציב עבור הוצאה זו, יוחזר למועצה על ידי המשרד 75% מהסכום אשר בו חויבה המועצה, והמועצה תישא ב-25% מעלות התשלום.
- שירות סמך מקצועי – שירות המיועד לסייע למשפחות או ליחידים הנמצאים במצוקה קשה, באופן זמני או קבוע, בהיבט אישי, משפחתי, כלכלי וחברתי. השירות הניתן על ידי עובד הסמך מקצועי, הוא השלמה והרחבה של תכנית הטיפול וההתערבות של העובד הסוציאלי, הנמצא בקשר עם המשפחה או עם היחיד. השירות כולל סומכת למשפחה, מטפלת בית, טיפול אישי ועזרה בניהול משק הבית. המשרד מעביר למועצה 75% מסכום הפעילות, כך שהמועצה נושאת בסך של 25% מעלות התשלום.

להלן תקציב המחלקה ליום 30.9.2014, הכנסות המשרד וההכנסות העצמיות, למול הוצאות המחלקה:

	סכום באש"ח	שיעור מכלל ההכנסות
הכנסות משרד הרווחה	7,543	67%
הכנסות עצמיות של המועצה	189	1.6%
סה"כ הכנסות המחלקה (כולל את הכנסות משרד הרווחה וההכנסות העצמיות)	7,732	**68.6%**
תשלום המועצה	3,569	**31.4%**
סה"כ הוצאות המחלקה (כולל את הכנסות המחלקה ואת תשלום המועצה)	11,**301**	**100%**

להלן נתונים אודות אופן חלוקת תקציב המחלקה לסוגי ההוצאות שלגביהן מתבצעת ההתחשבנות בין המשרד לבין המחלקה:

תחום הפעילות	סכום ההוצאה באש"ח (נכון ליום 30.9.14)	אחוז מכלל ההוצאות (נכון ליום 30.9.14)
השמה	7,724	68%
שכר	2,578	22%
פעילות	525	4.6%
מתס	290	2.5%
סמך	89	כ-1%
הוצאות כלליות	95	כ-1%
סה"כ הוצאות המחלקה	**11,301**	**100%**

להלן פירוט סך של 1,048 אש"ח אותם מימנה המועצה במימון עודף, כפי שהועלה בדו"ח הביקורת:

מס' פרק בדוח	תיאור הפרק	שנה	מימון עודף של המועצה באש"ח
3.2	הוצאות המחלקה מעבר להשתתפות המשרד	2013	78
		2014	82
3.2	הוצאות המחלקה ללא השתתפות המשרד	1.1.2014-30.9.2014	160
3.3	הוצאות המחלקה בחריגה מתקציב המועצה	1.1.2014-30.9.2014	71 נטען שכוסה ע"י המשרד- ממתין להתייחסות
3.5	שכר עובדי המחלקה מעבר לתקני משרד הרווחה	2014	646 נטען שהרוב מכוסה בתקציבי פעולה- ממתין להתייחסות
3.6.6	אי גביית השתתפות עצמית ממושמים ללא עריכת ועדת חריגים	2013-2014	8
סה"כ:			**1,048**

הביקורת ניתחה קבצים שונים שהתקבלו מהמועצה: קבצים הכוללים נתוני יסוד של מטופלים, רישומי תושבים, סקירת נתוני הנהלת חשבונות ועוד.

הביקורת מציינת בחיוב את שיתוף הפעולה של מחלקת הרווחה עם הביקורת ואת נכונות הגורמים המבוקרים לתקן את הליקויים.

1.1. <u>תיאור הסיכונים הפוטנציאליים בנושא הנבדק</u>

סיכון כספי: הפסד כספי השתתפות משרד הרווחה, בגין חוסר דיווח או דיווח שגוי למשרד הרווחה.

סיכון תפעולי: התחשבנות כספית לקויה, עלולה להביא לירידה ברמת השירותים לקהילה ולדרישה למימון נוסף מהמועצה.

סיכון אסטרטגי: אי ביצוע יעדים של המועצה.

1.2. <u>מטרת הביקורת במהלך התקופה המבוקרת (ינואר -2013דצמבר 2014)</u>

- סקירת מבנה המחלקה ופעילות היועצת אשר ליוותה את המחלקה במקסום הכנסות.
- איתור הוצאות המחלקה ללא קבלת השתתפות המשרד.
- איתור הוצאות המחלקה בחריגה מתקציב המועצה.
- איתור הפחתות תקציב המחלקה על ידי המשרד בעקבות אי ניצול התקציב על ידי המחלקה.
- בחינת אופן ההתחשבנות בין המשרד לבין המחלקה לגבי שכר עובדי המחלקה.
- בחינת אופן ההתחשבנות בין המשרד לבין המחלקה לגבי השמת מטופלים.
- בחינת אופן ההתחשבנות בין המשרד לבין המחלקה לגבי מערך תשלומי סעד (מת"ס).

1.3. <u>המחלקות המבוקרות</u>

- המחלקה לשירותים חברתיים.
- גזברות המועצה.

1.4. <u>המסגרת הנורמטיבית</u>

- חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958;
- תקנון עבודה סוציאלית, מטעם משרד העבודה והרווחה (להלן: התע"ס);
- תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו - 1986 ;
- תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק-מפגר במעון) תשס"א – 2001;
- תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970;
- תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963;

1.5. <u>מערכות מידע המשמשות את המחלקה</u>

המחלקה נעזרת ב-4 מערכות מידע מרכזיות:

- 'מערכת נמר' – תוכנה שפותחה על ידי החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בתיאום עם המשרד. התוכנה כוללת את נתוני היסוד אודות המטופלים במחלקה, נתונים כגון: ראש משפחה, כתובת, טלפון, סוג ביטוח רפואי, השכלה, מספר צוות, מספר עובד סוציאלי, תאריך פניה ראשונה, מהות נזקקות, אינטנסיביות טיפול וכו'.
- 'מערכת מסר' – מערכת התשלומים המרכזית של המשרד. המערכת מאפשרת לצפות באופן מקוון בנתוני התשלומים של המשרד למסגרות בהן מטופלים מושמי המחלקה, וזאת בהתאם לנתונים המדווחים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים אל המשרד.
- 'מערכת מימ"ד' - מכילה את פרטי מרשם האוכלוסין במשרד הפנים עבור תושבי העיר בעבר ובהווה ומשמשת את המחלקה לאיתור ורישום המטופלים במחלקה כתושבי העיר.
- 'מערכת אוטומציה' - משמשת כספר ראשי.

1.6. <u>נתונים כלליים על המחלקה</u>

- נכון למועד הביקורת (דצמבר 2014), ועל פי נתוני מערכת נ.מ.ר (מערכת הכוללת נתוני יסוד של המטופלים במחלקה)מטפלת המחלקה ב- 2,378 מטופלים פעילים.
- על פי דו"ח אחזקת חניכים לחודש דצמבר 2014, המחלקה ביצעה השמות ל-292 מטופלים במסגרות שונות.

1.7. <u>שיטת הבדיקה</u>

- סקירת הוראת התע"ס הרלוונטיות לנושא הכנסות משרד הרווחה.
- שליפה ובחינה של נתונים ממערכות נ.מ.ר, מ.ס.ר ומימ"ד, והצלבה באמצעות תוכנה לביקורת.
- קיום פגישות עם עובדת הזכאות ומנהלת המחלקה.
- עריכת טיוטת דו"ח ביקורת והגשתה לעיון ותגובת המועצה.
- עריכת והפצת דו"ח ביקורת סופי, בצירוף תגובות ונספחים.

1.8. <u>תקציר מנהלים</u>

1.8.1. <u>תקציר עיקרי הממצאים</u>

סעיף	נושא	ממצאים
2.1.2.	**פעילות היועץ המלווה את המחלקה במקסום הכנסות המועצה**	• נמצא כי מאז חתימת החוזה עם היועצת (16.10.2013), עד מועד סיום העסקתה (15.10.2014), הועסקה היועצת במועצה במשך 12 חודשים, ועל אף שההתחשבנות עם משרד הרווחה היא <u>חודשית</u>, התקבלו מהיועצת 7 דו"חות בלבד (12/2013, 01-04/2014, 06/2014, 08/2014), ולא התקבלו דו"חות עבור החודשים 11/2013, 05/2014, 07/2014, 09/2014., • נמצא כי בכל דו"חות היועצת שנעשו בשנים 2013-2014, לא נעשתה בדיקה בנושא שכר ותקנים לא מאויישים, אלא רק בנוגע למכסות והתחשבנות המחלקה עם המשרד.
2.1.3.	**תשלום ליועצת**	• הביקורת מצאה כי עבור 12 חודשי העסקת היועצת במועצה (נובמבר 2013-אוקטובר 2014), שכר הטרחה המשוער עבור עבודתה היה אמור להסתכם בסך של כ-55 אש"ח, אך לפי נתוני הנהלת החשבונות קיבלה שכר של 59 אש"ח.
3.2.	**הוצאות המחלקה מעבר להשתתפות המשרד**	• בדו"ח תקצוב והתחשבנות של חודש דצמבר 2013, אותרה הוצאה ביתר על ידי המחלקה בסך של 104,493 ₪, שלא הוקצה לה תקציב מהמשרד (גם לא השתתפות בשיעור של 75%), ולכן המועצה נאלצה לשאת במלוא עלות הפעילות (100%), ללא קבלת החזר בסך של 78,369 ₪ (75%). • בדו"ח תקצוב והתחשבנות של חודש דצמבר 2014, אותרה הוצאה ביתר על ידי המחלקה בסך

סעיף	נושא	ממצאים
		של 109,430 ₪, שלא ניתן לה תקציב מהמשרד ולכן המועצה נאלצה לשאת במלוא עלות הפעילות (100%) ללא קבלת החזר בסך של 82,072 ₪ (75%). • מהנתונים לגבי ממצא (ב) (מרכזי טיפול באלימות (1026090)) עולה הכנסת יתר של המשרד, בסכום של 12 אש"ח בשנת 2013 ו-37
		אש"ח בשנת 2014 • בספר הוצאות המחלקה, אותרו הוצאות של המחלקה בסך של 341 אש"ח, ללא כל השתתפות המשרד, בהן נשאה המועצה במלוא עלות הפעילות (100%). • מרכז יום לקשיש - הביקורת מעירה, כי ידוע לביקורת שברשות אחרת בה פועל מועדון קשישים של המועצה, ניתן תקצוב של 132 אש"ח מטעם משרד הרווחה עבור מועדונים לזקנים.
3.3.	**הוצאות המחלקה בחריגה מתקציב המועצה לשנת 2014**	• בשנת 2014 אותרה חריגה מתקציב המועצה בסך של 284 אש"ח (בהתייחס לתקציב שנתי וביצוע שנתי עד 30.9.14). גזברות המועצה אישרה בדיעבד את החריגה התקציבית הנ"ל, היות והמשרד מימן 75% מהעלות. כך, נאלצה המועצה לשאת במימון של 25%, קרי 71 אש"ח (ראה פירוט הסעיפים ב**נספח א'**). • בשנת 2014 אותרו 189 אש"ח אשר הוקצו בתקציב המועצה אך לא בוצעה בהם אף הוצאה (בהתייחס לתקציב שנתי וביצוע שנתי עד 30.9.14) (ראה פירוט הסעיפים וייעודם ותגובת מנהלת המחלקה ב**נספח ב'**).

סעיף	נושא	ממצאים
		• בשנת 2014, מתוך 189 אש"ח אשר הוקצו בתקציב המועצה אך לא בוצעה בהם אף הוצאה כאמור, אותרה הקצאה של 45 אש"ח אשר הוקצו בתקציב המועצה עבור "עיר ללא אלימות, נוער", בסעיף תקציבי 1847300842, תקציב שלא נוצל. • נמצא כי לא מתקיימות פגישות עבודה שבועיות בין המחלקה לבין גזברות המועצה, במסגרתן הייתה נעשית בחינה של תקציב המועצה מול התקציב המתקבל מהמשרד, ומבוצעים עדכונים בהתאם. • למרות הפערים המוצגים בסעיפים התקציביים, הגזברות לא ערכה תקציב מילואים בשנת 2014, אשר היה יכול לאפשר העברת תקציבים מסעיף לסעיף לשם מניעת יתרות גדולות בסעיפים מסוימים, לעומת גירעון בסעיפי תקציב אחרים.
3.4	**הפחתות תקציב המחלקה על ידי המשרד בעקבות אי ניצול**	• נמצא כי במהלך שנת 2014 (בין החודשים פברואר 2014 לדצמבר 2014) בוצעו על ידי המשרד הפחתות תקציב בסך כולל של 400 אש"ח. בששת החודשים בהם הוגשו דו"חות על ידי היועצת (01-04/2014, 06/2014, 08/2014), צוינו הפחתות התקציב הנ"ל (ראה **נספח ג'**). • במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף "טיפול בילד בקהילה" (מסלול תשלום 1039440) בסך של 22 אש"ח, בין חודש פברואר לחודש דצמבר 2014. • במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף

סעיף	נושא	ממצאים
		"עבודה קהילתית" (מסלול תשלום 1072410) בסך של 5 אש"ח, בין חודש פברואר לחודש דצמבר 2014. • במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף "שירותים תומכים-מש"ה" (מסלול תשלום 0855430) בסך של 13 אש"ח, בין חודש פברואר לחודש דצמבר 2014. • נמצא כי בין שנת 2013 לשנת 2014 בוצעו על ידי המשרד הפחתות תקציב בסך כולל של 627 אש"ח, וזאת על אף עבודתה של היועצת במחלקה (ראה **<u>נספח ד'</u>**). **תגובת המחלקה:** אין לזה כל קשר ליועצת. • במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף "שירותים תומכים-מש"ה" (מסלול תשלום 0855430) בסך של 8 אש"ח, בין שנת 2013 לשנת 2014.
3.5	**בחינת התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה לגבי <u>שכר עובדי המחלקה</u>**	• נמצא כי בשנת 2014 המועצה מימנה באופן מלא (100%) תקנים, ללא קבלת מימון של 75% מהמשרד עבורם, בעלות שנתית של 530 אש"ח (ראה **<u>נספח ח'</u>**). • נמצא כי בשנת 2014 המועצה מימנה באופן <u>חלקי</u> (70%) תקן, ללא קבלת מימון של 75% מהמשרד עבורו, אלא רק של 30% (כאשר חלק משרה זה כלל אינו מופיע בדו"ח מצבת עובדים, בעלות שנתית כוללת של 146 אש"ח (חנה קרסנטי, אחוז משרה 100%, מימון משרד הרווחה 30%, מימון מועצה 70%).

סעיף	נושא	ממצאים
		• נמצא כי בשנת 2014 אוישו במחלקה תקנים, בעלות שנתית כוללת של 226,859 ₪, כאשר שכרם ממומן מתקציב פעילויות במקום מתקציב השכר של המועצה (ראה **נספח ט'**). • נמצא כי בשנת 2014 המחלקה לא ניצלה שתי משרות שניתנו לה ע"י המשרד, באחוז משרה כולל של 51% (עובד נוער וצעירים, עו"ס חינוך מיוחד) (ראה **נספח י'**). **תגובת המחלקה:** חינוך מיוחד לא אושר על ידי משרד החינוך. המשרה אויישה אך התקציב לא הועבר.
3.6	**בחינת התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה לגבי השמת מטופלים**	• הביקורת איתרה מושם אחד בסטטוס "גנוז", אשר נגנז לפני שנת 2013, אך המועצה שילמה עבור השמתו בתקופה המבוקרת (ינואר 2013 עד דצמבר 2014) סך של 3,052 ₪, שהם 25% מ-12,209 ₪ (ראה **נספח ה'**). לאור הערת הביקורת התבקש והתקבל החזר עבור ההשמה החל מחודש מרץ 2012- **תקין.**
3.6.2.	**השמות מטופלים שאינם תושבי הישוב**	• הביקורת איתרה 8 מושמים במערכת המ.ס.ר. שבוצעה עבורם השמה בתקופת הביקורת (ינואר 2013-דצמבר 2014), על אף שמספר תעודת הזהות שלהם לא קיים במערכת מימ"ד, קרי אינם רשומים כתושבי מבשרת ציון, עבור השמתם שילמה המועצה סך כולל של כ-84 אש"ח, שהם 25% מ-339 אש"ח! (ראה **נספח ו'**). ***תגובת המחלקה לממצא:*** *על פי חוק ההשתייכות, מדובר במושמים שהמועצה מחוייבת בתשלום השמתם.* ***תגובת הביקורת לתגובת המחלקה:*** *תקין.*

סעיף	נושא	ממצאים
3.6.3.	**גביית תשלומי השתתפות עצמית של מושמים ו/או בני משפחותיהם בניגוד להוראות התע"ס**	• נמצא כי עובדת הזכאות מאפשרת, בנוסף לתשלום באמצעות הוראות קבע, תשלום באמצעות צ'קים דחויים או שוברים, וזאת בניגוד להוראות התע"ס. **תגובת המחלקה:** לכן המחלקה מצליחה לגבות תשלום. • נמצא כי דו"ח החייבים הממוחשב המופק על ידי עובדת הזכאות ממערכת האוטומציה בכל חודש מכיל בתוכו רק את החייבים שהוראות הקבע שנתנו חזרו, כך שהדו"ח אינו משקף את החייבים ששילמו עבור ההשמה באמצעות צ'קים או שוברים שלא כובדו. • נמצא כי במידה ועובדת הזכאות מצליחה לגבות את החוב בגין הוראת קבע שחסרה, היא גובה מהמשפחה את סכום העמלה לבנק (18 ₪), אך היא אינה גובה מהמושמים או ממשפחותיהם הפרשי הצמדה וריבית, על אף שהיא זכאית לכך על פי דין. • נמצא כי המחלקה, כמדיניות, לא נוקטת בהליכי הוצאה לפועל/חקירה כלכלית/מכתבי התראה מעו"ד, על אף שהיא זכאית לכך על פי דין. • נמצא כי גביית ההשתתפות העצמית אינה מרוכזת אצל עובדת הזכאות ומפוזרת ביחידות אחרות במועצה - הגבייה עבור מועדוניות נעשית באמצעות הרווחה החינוכית, והגבייה עבור השמת קשישים נעשית באמצעות מרכז יום לקשיש.

סעיף	נושא	ממצאים
3.6.5.	**אי גביית השתתפות עצמית ממושמים ללא עריכת ועדת חריגים חוץ מחלקתית בניגוד להוראות התע"ס**	• נמצא כי מנהלת המחלקה העניקה פטור מתשלום עבור השמות לשתי מטופלות אחיות, וזאת מבלי להוציא את עניינן לדיון בפני ועדת החריגים, בניגוד להוראות התע"ס.
3.6.6.	**גביית השתתפות עצמית עבור מועדוניות בסכום נמוך מהסכום המינימלי שנקבע בהוראות התע"ס**	נמצא כי גביית ההשתתפות העצמית עבור מועדוניות, אינה מתבצעת על ידי עובדת הזכאות של המחלקה אלא באמצעות הרווחה החינוכית. נמצא כי במועדוניות נעשית גבייה של השתתפות עצמית בגובה של 80 ₪ בלבד (שהינה נמוכה ב-91 ₪ מהדרגה המינימלית הקבועה בהוראות התע"ס), וזאת בניגוד מפורש להוראות התע"ס. כך, בוחרת המועצה להשלים את הכספים החסרים מתקציבה. נכון למועד הפקת הדו"ח לא התקבלה התייחסות מנהלת הרווחה החינוכית או הגזבר לממצא זה, על אף שנדרשו ליתן תגובתם זה מכבר.
3.7.	**התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה בגין מערך תשלומי סעד (מת"ס)**	• מדגימת 12 תיקי מת"ס, ובכלל, נמצא כי המחלקה אינה מקפידה לדרוש 3 הצעות מחיר מהפונים, ובכל תיק בו אושר מת"ס על ידי ועדת התקצוב של המחלקה, נמצאה הצעת מחיר אחת בלבד ותשלום בעקבותיה, וזאת בניגוד להוראות התע"ס. **תגובת המחלקה:** יש הצעות מחיר כלליות.

סעיף	נושא	ממצאים
		• נמצא כי ישנן המחאות אשר מוצאות על שם הלקוח ולא על שם הספק, מבלי שנמצא בתיק שיקול דעת מנומק או אישור פיקוח, וזאת בניגוד להוראות התע"ס.

1.8.2. <u>תקציר המלצות הביקורת</u>

סעיף	נושא	המלצות
.2.1.2	**פעילות היועץ המלווה את המחלקה במקסום הכנסות המועצה**	• במידה ויועסק יועץ חיצוני נוסף במועצה, על המועצה להגדיר במדויק את היקף העבודה ומועד הגשת הדו"חות על ידו.
.2.1.3	**תשלום ליועצת**	• הביקורת ממליצה כי גזברות המועצה תבחן את הסיבות אשר הביאו לביצוע תשלומים ביתר עבור היועצת, ותפעל לתיקון הליקוי בהתאם.
.3.2	**הוצאות המחלקה מעבר להשתתפות המשרד**	• מרכז יום לקשיש – מומלץ כי המועצה תגיש בקשה להחזר בגינו, כפי שנעשה ברשות אחרת. • מומלץ כי בכל מקרה של חריגה מעבר לתקציב הניתן מהמשרד, גם אם ניתן לממן את הפעילות מתקציב המחלקה, עובדת הזכאות או מנהלת המחלקה יסבו את תשומת לב גזבר המועצה כי מדובר בהוצאה שאין בגינה השתתפות של המשרד, ויתקבל אישורו בכתב להוצאה זו. • מומלץ כי הנהלת המועצה תבחן את מדיניותה ביחס למימון פעילויות במלוא עלותן (100%), לאור העובדה שלא מתקבל תקציב עבור

סעיף	נושא	המלצות
		פעילויות אלה ממשרד הרווחה. **תגובת המחלקה:** הנושא נבחן במסגרת הדיון על תקציב המועצה.
3.3.	**הוצאות המחלקה בחריגה מתקציב המועצה לשנת 2014**	• הביקורת ממליצה כי יתקיימו פגישות עבודה שבועיות בין המחלקה לבין גזברות המועצה לשם בחינת התקציב וביצוע התאמות נדרשות. • לא תתבצע כל חריגה מעבר לתקציב המועצה. במידה ויתברר כי נדרשים שינויים בתקציב המחלקה, מנהלת המחלקה תפנה לגזבר המועצה, ובהתאם להחלטתו, הלה ידאג לאישור בכתב של הוצאה זו כנדרש. • הביקורת ממליצה כי לאור הפערים המוצגים בסעיפים התקציביים, תבצע הגזברות תקציב מילואים אשר מאפשר לבחון העברת תקציבים מסעיף לסעיף לשם מניעת יתרות גדולות בסעיפים מסוימים, לעומת גירעון בסעיפי תקציב אחרים.
3.4	**הפחתות תקציב המחלקה על ידי המשרד בשל אי ניצולן**	• נדרש להקפיד לבצע הוצאות ודיווחים מסעיפים תקציביים המאפשרים התחשבנות בין המחלקה לבין המשרד, לשם קבלת השתתפות המשרד בפעילויות המחלקה, והימנעות מהפחתה של תקציב המחלקה. • הביקורת ממליצה כי מנהלת המחלקה תבחן את התקציב המוקצה לרשות המחלקה אל מול תכנית העבודה השנתית, ותערוך שינויים בהתאם.

סעיף	נושא	המלצות
3.5	**בחינת התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה לגבי <u>שכר עובדי המחלקה</u>**	• הביקורת ממליצה לפנות אל משרד הרווחה לצורך הגדלת תקני המחלקה והכללת העובדים המנויים בנספחים ח', ט' והעובדת ח.ק. במצבת הקבועה של המחלקה. • הביקורת ממליצה לתקן את דו"ח מצבת העובדים מטעם משרד הרווחה כך שישקף במלואו את כל העובדים המועסקים במחלקה. • הביקורת ממליצה לאייש את המשרות שניתנו למחלקה על ידי המשרד, על מנת להימנע מהמשך הפסד השתתפות המשרד בהוצאות שכר אלו.
3.6	**בחינת התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה לגבי <u>השמת מטופלים</u>**	• יש להקפיד על גניזת מטופלים במערכת הנ.מ.ר. במקביל לגניזה במערכת המ.ס.ר. • הביקורת ממליצה כי העובדות הסוציאליות ועובדת הזכאות יבצעו מעקב ידני אחר דו"חות "עוזב/נשאר", על מנת לוודא שלא מתבצע תשלום ביתר עבור מטופל שעזב את המועצה. • הביקורת ממליצה למחלקה לבצע פעם בשנה הצלבה ממוחשבת בין מערכת הנ.מ.ר. ומערכת המ.ס.ר.,, על מנת לוודא שלא מתבצעים תשלומים ביתר עבור מטופלים שנגנזו.
.3.6.2	**השמות מטופלים שאינם תושבי העיר**	• הביקורת ממליצה לדרוש ממשפחות המושמים להעביר את כתובת מגוריהן לתחום שיפוטה של מועצת מבשרת ציון בכדי לקבל מימון של ההשמה, ולהקפיד לא לשלם עבור השמות בטרם העברת כתובת המגורים כאמור. • הביקורת ממליצה למחלקה לבצע אחת לשנה הצלבה ממוחשבת בין מערכת המ.ס.ר. ומערכת המימ"ד, על מנת לוודא שלא מתבצעים תשלומים עבור מטופלים שעזבו את העיר.

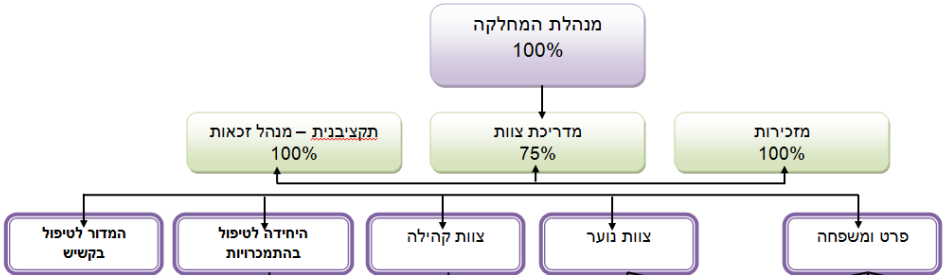
סעיף	נושא	המלצות
.3.6.3	**גביית תשלומי השתתפות עצמית של מושמים ו/או בני משפחותיהם בניגוד להוראות התע"ס**	• הביקורת ממליצה להקפיד לגבות השתתפות עצמית מהמושמים רק באמצעות הוראת קבע. • הביקורת ממליצה לגבות מהמושמים או ממשפחותיהם הפרשי הצמדה וריבית על פי דין.
.3.6.5	**אי גביית השתתפות עצמית ממושמים ללא עריכת ועדת חריגים חוץ מחלקתית בניגוד להוראות התע"ס**	• על הנהלת המועצה, בשיתוף מנהלת המחלקה, לפנות למשרד הרווחה וליועץ המשפטי של המועצה לשם מציאת פתרון לסוגיה זו, וכן להגדיר את המקרים וסך התקציב הניתן בגינם, בהם רשאית מנהלת המחלקה לתת הנחות או פטור מתשלום למושמים, ללא עריכת ועדת חריגים חוץ מחלקתית.
.3.7	**התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה בגין מערך תשלומי סעד (מת"ס)**	• הביקורת רואה בחומרה רבה את אי ההקפדה על הנוהל וממליצה לדרוש 3 הצעות מחיר מהפונים, או לכל הפחות להחזיק במחלקה תיק מאגר הצעות מחיר מעודכן על מנת לאמוד את ההצעות שמתקבלות מהפונים. • הביקורת ממליצה להקפיד לדרוש מהלקוח חשבונית מס קבלה ולקיים ביקור בית בטרם מתן הצ'ק ללקוח. • הביקורת ממליצה כי ככלל ההמחאות יוצאו לספקים בלבד, ולא ללקוחות, בהתאם להוראות התע"ס.

פירוט הממצאים

2. מבנה, ארגון, כוח אדם ומערכות מידע

2.1. מבנה המחלקה

להלן תיאור מבנה המחלקה, כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת המחלקה:



2.1.1. בחינת מבנה המחלקה על פי הוראות התע"ס

תקן לביקורת

תע"ס 1.20 בנושא "עקרונות פעולה ומבנה המחלקה לשירותים חברתיים" שפורסם בשנת 1992, קובע את המבנה המוסכם למחלקה לשירותים חברתיים. התע"ס קובע בסעיף 3(ב) כי: "יש להתאים את המבנה הארגוני של המחלקה לאמור בהוראה זו".
על פי התע"ס, תחום הרווחה אמור להיות מנוהל על ידי מחלקה לשירותים חברתיים, שתפעל במתכונת של צוותים, ולא יופעלו בה מדורים, פרט למדור לזקן.

ממצא

הביקורת בחנה את המבנה הארגוני של המחלקה לשירותים חברתיים במועצה המקומית מבשרת ציון, ומצאה כי הוא תקין וכי הוא עומד בהוראות התע"ס הרלוונטיות. הביקורת רואה לנכון לציין, כי כל נושא ההתחשבנות עם משרד הרווחה מנוהל על ידי עבודה מאומצת של עובדת יחידה, במסירות רבה.

המלצה

מן הדו"ח עולה, שיש לבחון את עומס העבודה המוטל על עובדת הזכאות באמצעות יועץ חיצוני המתמחה בארגון ושיטות.

תגובת המחלקה: אין צורך ביועץ נוסף, יש צורך בתוספת כוח אדם ו/או תשלום של שעות נוספות.

2.1.2. <u>פעילות היועצת המלווה את המחלקה במקסום הכנסות המועצה</u>

<u>תקן לביקורת</u> – חוזה בין היועצת לבין המועצה

המועצה שכרה את שירותיה של היועצת ר.ו. לשם מתן שירותי ייעוץ למקסום מיצוי הכנסות המועצה ממשרד הרווחה.
החוזה עם היועצת נחתם בתאריך 16.10.2013, לשנת עבודה אחת עם אפשרות הארכה לשנה נוספת.

סעיף 3 לחוזה אמור להגדיר מהי עבודת היועץ, בקובעו כי "עבודת הייעוץ" תכלול, בין היתר, את ביצועם של השירותים המפורטים להלן – תיאור הפעולות והעבודה".

הביקורת מצאה, כי סעיף 3 המגדיר מהי "עבודת הייעוץ" - ריק מתוכן.

הביקורת מצאה כי במסגרת הצעת מחיר שצורפה לחוזה, צוין בסעיף 2 כי "השירות המוצע על ידינו, למועצה מקומית מבשרת ציון, מתמקד בייעוץ בקבלת החלטות וסיוע למערכת הדיווחים ברשות המקומית, להגדלת ההכנסות ממשרדים אלו".

<u>ממצאים</u>

1. נמצא כי מאז חתימת החוזה עם היועצת (16.10.2013), עד מועד סיום העסקתה (15.10.2014), הועסקה היועצת במועצה במשך 12 חודשים, ועל אף שההתחשבנות עם משרד הרווחה היא חודשית, התקבלו מהיועצת 7 דו"חות בלבד (12/2013, 01-04/2014, 06/2014, 08/2014), ולא התקבלו דו"חות עבור החודשים 11/2013, 05/2014, 07/2014, 09/2014.,

   בתאריך 11.5.15 ביקשה הביקורת מגזבר המועצה דאז לקבל את מועד סיום העסקתה של היועצת המועצה, וכן דו"חות נוספים במידה והופקו על ידה. נכון למועד הפקת הדו"ח דנן לא התקבלו נתונים אלה.

2. נמצא כי בכל דו"חות היועצת שנעשו בשנים 2013-2014, לא נעשתה בדיקה בנושא שכר ותקנים לא מאוישים, אלא רק בנוגע למכסות והתחשבנות המחלקה עם המשרד.

<u>מסקנה</u>

מממצאי הביקורת עולה כי לא נעשתה בקרה חודשית על עבודת היועצת ולא נערך מעקב ראוי אחר קבלת דו"חות חודשיים.

<u>המלצה</u>

במידה ויועסק יועץ חיצוני נוסף במועצה, על המועצה להגדיר במדוייק את היקף העבודה ומועד הגשת הדו"חות על ידו.

2.1.3. <u>תשלום ליועצת</u>

<u>תקן לביקורת</u>

סעיף 11 לחוזה קובע כדלקמן:

"בתמורה לביצוע שירותי היועץ על פי הסכם זה לשביעות רצון המועצה, תשלם המועצה ליועץ סך של 4,237 ₪ בתוספת מע"מ בגין כל חודש של שירות ויעוץ (הסכום חושב על בסיס כ-30 שעות ייעוץ חודשיות)".

<u>ממצא</u>

הביקורת מצאה כי עבור 12 חודשי העסקת היועצת במועצה (נובמבר 2013- אוקטובר 2014), שכר הטרחה המשוער עבור עבודתה היה אמור להסתכם בסך של כ-55 אש"ח, אך לפי נתוני הנהלת החשבונות קיבלה שכר של 59 אש"ח.

<u>מסקנה</u>

המועצה ביצעה תשלומים ביתר עבור היועצת של 4,000 ₪.

<u>המלצה</u>

הביקורת ממליצה כי גזברות המועצה תבחן את הסיבות אשר הביאו לביצוע תשלומים ביתר עבור היועצת, ותפעל לתיקון הליקוי בהתאם.

3. <u>הוצאות המחלקה ללא קבלת השתתפות המשרד</u>

3.1. <u>רקע</u>

כאמור, בשנת 2014 העביר המשרד למחלקה סך של 11,301 אש"ח (נכון ליום 30.9.14) עבור שכר עובדים, השמת מטופלים, מת"ס, סמך מקצועי ופעילויות שונות אשר התבקשו על ידי המחלקה ואושרו על ידי המשרד.

תקציב המשרד ניתן למועצה על פי מפתחות הנקבעים על ידו (מספר התושבים ביישוב, מצב סוציו-אקונומי, מיון תיקים וכו'), ונגזר מהפעילות המתנהלת במחלקה, המדווחת על ידי המחלקה, ומוכרת על ידי המשרד. במידה וישנה פעילות שאינה מדווחת למשרד, או לחילופין פעילות שהמשרד לא מכיר בה, היא לא תבוא לידי ביטוי בתקציב מטעמו. לאור האמור לעיל, במידה ואין מעקב הדוק של המחלקה לשירותים חברתיים על כל הדיווחים למשרד, עלולה המועצה להפסיד סכומים משמעותיים של השתתפות המשרד בניצול התקציב.

תגובת המחלקה: לא רלוונטי, יש מעקב הדוק.

תקציב המשרד ניתן ברובו בתחילת השנה, אך במהלך השנה ייתכנו שינויים הנובעים מתוספות או ניכויים בסעיפים השונים, בהתאם לדיווחים שנשלחו למשרד על ידי המחלקה.

במהלך השנה, מתקיים קשר ישיר של עובדת הזכאות והעובדות הסוציאליות עם המפקחים המקצועיים מטעם המשרד, לרוב במפגשים ביניהם ובשיחות בעל פה, במסגרתם מאשרים המפקחים את הפעולות השונות המתבצעות על ידי המחלקה

ומוודאים כי קיים עבורם מקור תקציבי.

הבקרה אחר התחשבנות המחלקה עם המשרד, נעשית באמצעות 2 דו"חות בקרה חודשיים הנשלחים מן המשרד, לצד נתוני דו"ח אחזקת חניכים ממערכת המ.ס.ר.:

1. דו"ח אחזקת חניכים- דו"ח המציג את פרטי המטופל והמוסד אליו הופנה;
2. דו"ח התחשבנות בין המשרד לבין המחלקה לשירותים חברתיים- דו"ח המציג את סף התקציב וניצולו על ידי המועצה מדי חודש בחודש, בגין כל סעיף בפעילויות אשר מתוקצבות על ידי המשרד;

3.2. <u>הוצאות המחלקה מעבר להשתתפות המשרד</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בהינתן דיווח נכון ומדוייק לגבי הוצאות המחלקה, הכולל בקשות במהלך השנה להגדלת התקציב במידת הצורך, בתנאי ניצול מלוא התקציב/המכסות המוקצה עבור המחלקה, יתרת ההקצבה עבור המועצה בדו"ח תקצוב והתחשבנות של חודש דצמבר בסוף שנה אמורה לעמוד על 0 ש"ח.

<u>ממצאים</u>

1. בדו"ח תקצוב והתחשבנות של חודש דצמבר 2013, **אותרה הוצאה ביתר על ידי המחלקה בסך של 104,493 ₪,** שלא הוקצה לה תקציב מהמשרד (גם לא השתתפות בשיעור של 75%). לפיכך, המועצה נאלצה לשאת במלוא עלות הפעילות (100%), ללא קבלת החזר בסך של 78,369 ₪ (75%), וכמפורט בטבלה שלהלן:

סעיף תקצוב משרד	שם הפעילות	סוג ההתחשבנות	הקצבה שנתית ב- ₪	הוצאת המועצה ב- ₪	השתתפות צד ג' מצטברת ב- ₪	פער/ יתרה ב- ₪	אחוז הסטייה
1039441	(א) מועדוניות משותפות	השמה	341,564	413,587	**59,192**	- 72,023	21%
1026090	(ב) מרכזי טיפול באלימות	השמה	204,000	234,392	**0**	- 30,392	14.8%
1025418	(ג) סיוע למשפחות עם ילדים	מת"ס	56,133	58,211	**0**	- 2,078	4%
<u>סה"כ תקצוב ללא הכנסה</u>							**- 104,493**

2. בדו"ח תקצוב והתחשבנות של חודש דצמבר 2014, אותרה הוצאה ביתר על ידי המחלקה בסך של 109,430 ₪, שלא הוקצה עבורה תקציב מהמשרד. לפיכך, המועצה נאלצה לשאת במלוא עלות הפעילות (100%) ללא קבלת החזר בסך של 82,072 ₪ (75%),

וכמפורט בטבלה שלהלן:

סעיף תקצוב משרד	שם הפעילות	סוג ההתחשבנות	הקצבה שנתית ב- ₪	הוצאת המועצה ב- ₪	השתתפות צד ג' מצטברת ב- ₪	פער/יתרה ב- ₪	אחוז הסטייה
1039441	(א) מועדוניות משותפות	השמה	298,347	378,432	59,184	- 80,035	26.8%
1026090	(ב) מרכזי טיפול באלימות	השמה	154,667	181,344	0	- 26,677	17.2%
0855431	(ג) הסעות למעון יום- משה	מת"ס	67,515	70,233	5,614	- 2,718	4%
סה"כ תקצוב ללא הכנסה							**-109,430**

3. של המשרד, בסכום של 12 אש"ח בשנת 2013 ו-37 אש"ח בשנת 2014, וכמפורט להלן:

	2013 באש"ח	2014 באש"ח
תשלום המשרד למועצה	153 (0.75X204)	116 (0.75X 154)
תשלום המועצה לויצ"ו (סעיף תקציבי 842200843)	165	153
פער	**12**	**37**

4. מהנתונים לגבי ממצאים (א) ו-(ג) (מועדוניות משותפות (1039441), עולה כי לאחר קיזוז 25% מתקציב הרשות, ההתקזזות לגבי 75% נעשית ביחס של 1/3 ממשרד הרווחה ו-2/3 ממשרד החינוך.
בתאריך 22.4.15 נערכה שיחה בין הביקורת לבין תקציבן המחוז, אשר ציין כי משרד החינוך העביר למועצה עבור פעילות של "מועדוניות משותפות" בשנת 2013 סך של 54,017 ₪ (72,023X75%), ובשנת 2014 סך של 60,026 ₪ (80,035X75%).
בתאריך 27.4.15 ביקשה הביקורת לקבל אסמכתא לתשלום משרד החינוך. נכון למועד הפקת הדו"ח לא התקבלה אסמכתא זו.

תגובת המחלקה: תקציבן המשרד נתן הסבר מפורט לדו"ח הביקורת לגבי המועדוניות, יש התחשבנות עם משרד החינוך ואין חריגה.

תגובת הביקורת לתגובת המחלקה: כאמור, הביקורת לא קיבלה אסמכתא לתשלום משרד החינוך.

מבדיקת דו"ח תשלומים ממערכת מיתר, עולה כי בשנת 2013 שילם משרד החינוך למועצה סך של 365 אש"ח, ובשנת 2014 366 אש"ח. **סכומים אלו כלל אינם תואמים את הסכומים המופיעים בדו"ח תקצוב והתחשבנות ממשרד הרווחה כפי שפורט לעיל.**

לאור התנהלות זו מעירה הביקורת, כי אין גורם מפקח אחר קבלת ההכנסות ממשרד החינוך ואיפוס התשלומים, וזאת על מנת שהמועצה לא תשא בעלויות עלו.

הביקורת ממליצה כי רכזת התקבולים באגף החינוך תעביר את כל התשלומים ממשרד החינוך לידי עובדת הזכאות באגף הרווחה, על מנת לוודא שכל הסכומים משולמים למועצה כנדרש.

5. בספר הוצאות המחלקה, אותרו הוצאות של המחלקה בסך של 341 אש"ח, ללא כל השתתפות המשרד, בהן נשאה המועצה במלוא עלות הפעילות (100%), וכמפורט בטבלה שלהלן:

תיאור	סעיף הוצאה	סה"כ הוצאה באש"ח בהפחתת ההכנסה ממשרד הרווחה בגינה (עד 30.12.14)	התייחסות מנהלת המחלקה
מרכז יום לקשיש	1844500811	49	קניית שירותים מספק
פעילות 3 מועדוני נשים	1844500812	60	עבודה קהילתית
הוצאות ארגוניות	1841000580	53	המשרד משתתף באופן חלקי בלבד
שמירה רווחה	1841000751	92	המשרד משתתף באופן חלקי בלבד
טיפול בסמים	1847300841	28	תקציב של משרד הבריאות למכורי סם
עבודה קהילתית-בנק הזמן	1848200780	40	השתתפות בשכר רכזת קהילת "קמץ"
פעילות התנדבות כולל שירות לאומי	1848300840	19	תשלום לאגודה להתנדבות עבור שכר 2 בנות שירות
סה"כ:		**341**	

תגובת המחלקה: הדבר נעשה על פי בחירה של מליאת המועצה שאישרה את התקציב.

6. מרכז יום לקשיש – הביקורת מעירה, כי ידוע לביקורת שברשות אחרת בה פועל מועדון קשישים של המועצה, ניתן תקצוב של 132 אש"ח מטעם משרד הרווחה עבור מועדונים לזקנים. הביקורת ממליצה למועצה לברר אם ניתן לקבל החזר דומה גם במבשרת ציון.

תגובת המחלקה: הנושא נבדק ולא ניתן לקבל החזר.

התייחסות הביקורת: על הפניות בנוגע לתקציב להיות מתועדות בכתב.

7. לא נמצאו כל פניות כתובות של מנהלת המחלקה אל המשרד בבקשה לבצע הגדלת תקציב/עדכון של מכסות בסעיפים אלו, וזאת על מנת שהוצאות המחלקה יוכרו על ידי המשרד.

תגובת המחלקה לממצא: "קיים קשר קבוע עם המפקחים...מדובר בהוצאות אשר אושרו על ידי מליאת המועצה ואינן יכולות להיות מוכרות על ידי משרד הרווחה, מהנימוקים שנמנו לעיל."

8. הביקורת מצאה כי עובדת הזכאות אינה מנהלת טבלת מעקב ממוחשבת מדי חודש, אשר משווה בין תקציב המשרד לבין תקציב המועצה ואחוז הניצול של התקציבים הנ"ל. הביקורת סבורה, כי ניהול טבלת מעקב כזו, הייתה יכולה לתרום לדיווח על מלוא הוצאות המחלקה, ולהביא לניצול מלוא תקציב המשרד ותקציב המועצה.

תגובת המחלקה לממצא: "עובדת הזכאות מנהלת טבלת מעקב ידנית, וכן בתוכנת הנ.מ.ר. הממוחשבת ישנו חיבור אונליין להנהלת חשבונות שבו ניתן לראות את הניצול התקציבי."

9. נמצא כי המועצה נותנת שירותים במסגרת היחידה להתמכרויות גם למטופלים שאינם תושבי מבשרת ציון, אך אין באפשרות עובדת הזכאות להקים עבורם השמה במערכות המחשוב של המועצה, משום שבמידה ותוקם עבורם השמה במערכת המחשוב של המועצה, הם לא יוכלו לבקש שירותים ממחלקת הרווחה במקום מגוריהם (מדובר ב-8 מושמים (כ-16%) מתוך 50 אשר מצויים באחריותה של עו"ס לטיפול נפגעי סם (ח.ה), אשר מועסקת ב- 65% משרה, בעלות שנתית של 69,494 ₪, במימון 75% המשרד ו-25% מימון מועצה).

תגובת המחלקה לממצא: "היחידה לטיפול בהתמכרויות במבשרת ציון מוכרת כיחידה אזורית ולשם כך המחלקה מתוקצבת בתקן וחצי של עו"ס על מנת לתת מענה אזורי (תקן אחד במסגרת כוח אדם וחצי תקן במסגרת תקציבי פעולה)."

10. הביקורת מעירה כי נמצאה חוסר התאמה רישומית בין הנתונים שפורסמו בספר התקציב, בין ספטמבר 2014 לדצמבר 2014 (למשל, בנוגע לסעיף 1849000847 (ילדים במצוקה עולים), כאשר הביצוע עד 30.9.14 עמד על 65 אש"ח, כאשר הביצוע עד 31.12..14 עמד על 15 אש"ח בלבד). הביקורת מעירה, כי ספר התקציב

מפורסם לציבור, וראוי כי יצביע על נתונים מדוייקים.

<u>מסקנה</u>

בין השנים 2013-2014 בחרה המועצה לתקצב פעולות בסך כולל של 160,441 ₪ (75%), לאור הוצאה מצטברת ביתר של 213,923 ₪, שלא ניתן לה תקציב מהמשרד.

<u>המלצות</u>

1. **מרכז יום לקשיש – מומלץ כי המועצה תגיש בקשה להחזר בגינו, כפי שנעשה ברשות אחרת.**
2. **מומלץ כי בכל מקרה של חריגה מעבר לתקציב הניתן מהמשרד, גם אם ניתן לממן את הפעילות מתקציב המחלקה, עובדת הזכאות או מנהלת המחלקה יסבו את תשומת לב גזבר המועצה כי מדובר בהוצאה שאין בגינה השתתפות של המשרד, ויתקבל אישורו בכתב להוצאה זו.**
3. **מומלץ כי הנהלת המועצה תבחן את מדיניותה ביחס למימון פעילויות במלוא עלותן (100%), לאור העובדה שלא מתקבל תקציב עבור פעילויות אלה ממשרד הרווחה.**

3.3. <u>הוצאות המחלקה בחריגה מתקציב המועצה לשנת 2014</u>

<u>תקן לביקורת</u>

ככלל, אמורה המחלקה לעמוד בתקציב שאושר עבורה על ידי מליאת המועצה, כך שהביצוע לא יחרוג מהתקציב שהוקצה לפעילויות המחלקה, על פי סדר העדיפויות שנקבע על ידי המועצה.

מעבר להקפדה שוטפת על דיווח נכון ומדוייק לגבי הוצאות המחלקה, והגשת בקשות במהלך השנה להגדלת התקציב במידת הצורך, במידה והמחלקה צופה כי היא עתידה לחרוג מהתקציב שהוקצה לה, עליה להתריע בפני גזברות המועצה על החריגה הצפויה, ולקבל אישור להוצאות המחלקה, מראש ולא בדיעבד.

<u>ממצאים</u>

1. בשנת 2014 אותרה חריגה מתקציב המועצה בסך של 284 אש"ח (בהתייחס לתקציב שנתי וביצוע שנתי עד 30.9.14). גזברות המועצה אישרה בדיעבד את החריגה התקציבית הנ"ל, היות והמשרד מימן 75% מהעלות. כך, נאלצה המועצה לשאת במימון של 25%, קרי 71 אש"ח (ראה פירוט הסעיפים **בנספח א'**).

   תגובת המחלקה לממצא: *"יש צרכים שאינם מתוכננים בתחילת השנה או לא מתוכננים בהיקף המדוייק, ורק בעקבות הצורך ניתן התקצוב."*

2. בשנת 2014 אותרו 189 אש"ח אשר הוקצו בתקציב המועצה אך לא בוצעה בהם אף הוצאה (בהתייחס לתקציב שנתי וביצוע שנתי עד 30.9.14) (ראה פירוט הסעיפים וייעודם ותגובת מנהלת המחלקה **בנספח ב'**).

   תגובת המחלקה לממצא: *"התקציב שוריין אך לא היה בו צורך."*

3. בשנת 2014, מתוך 189 אש"ח אשר הוקצו בתקציב המועצה אך לא בוצעה בהם אף הוצאה כאמור, אותרה הקצאה של 45 אש"ח אשר הוקצו בתקציב המועצה עבור "עיר ללא אלימות, נוער", בסעיף תקציבי 1847300842, תקציב שלא נוצל.

תגובת המחלקה לממצא: *"מדובר בהוצאה שנוצלה במסגרת תקציב שכר של המחלקה."*

הביקורת מעירה כי תקצוב ומימון שכר במסגרת תקציב פעילויות, במקום בתקציב שכר, גורם לעיוות בתקציב השכר שנכנס לגירעון, בעוד שתקציב הפעילויות נשאר ביתרה. בנוסף, התנהלות שכזו גורמת לעיוות בהתחשבנות של 25%-75% בין המועצה לבין משרד הרווחה.

4. נמצא כי לא מתקיימות פגישות עבודה שבועיות בין המחלקה לבין גזברות המועצה, במסגרתן נדרש לבחון את תקציב המועצה מול התקציב המתקבל מהמשרד, ולבצע עדכונים בהתאם לצורך.

תגובת המחלקה לממצא: *"המחלקה נמצאת בקשר שוטף, טלפוני בדרך כלל, עם גזברות המועצה."*

5. סעיף 186ה. לצו המועצות המקומיות התשי"א-1950, קובע כי: *"ראש-המועצה רשאי להכין למועצה בשעת הצורך הצעת תקציב מילואים ולהגישה לאישור המועצה; ראש המועצה יביא את הצעת תקציב המילואים לפני ועדת הכספים, ובאין ועדת כספים – בפני ועדת הנהלה, קודם שיגיש אותה למועצה...".*

למרות הפערים המוצגים בסעיפים התקציביים, הגזברות לא ערכה תקציב מילואים בשנת 2014, אשר היה יכול לאפשר העברת תקציבים מסעיף לסעיף לשם מניעת יתרות גדולות בסעיפים מסוימים, לעומת גירעון בסעיפי תקציב אחרים.

<u>מסקנה</u>

אושרה חריגה מתקציב המועצה לאור קבלת הכנסה צפויה מאת משרד הרווחה בשיעור של 75%, דבר אשר אילץ את המועצה לשאת בתשלום של 25%, ללא ביצוע עדכון תקציבי במהלך השנה וקבלת אישור מליאת המועצה כנדרש.

<u>המלצות</u>

1. **הביקורת ממליצה כי יתקיימו פגישות עבודה שבועיות בין המחלקה לבין גזברות המועצה לשם בחינת התקציב וביצוע התאמות נדרשות.**
2. **לא תתבצע כל חריגה מעבר לתקציב המועצה. במידה ויתברר כי נדרשים שינויים בתקציב המחלקה, מנהלת המחלקה תפנה לגזבר המועצה, ובהתאם להחלטתו, הלה ידאג לאישור בכתב של הוצאה זו כנדרש.**
3. **הביקורת ממליצה כי לאור הפערים המוצגים בסעיפים התקציביים, תבצע הגזברות תקציב מילואים אשר מאפשר לבחון העברת תקציבים מסעיף לסעיף לשם מניעת יתרות גדולות בסעיפים מסוימים, לעומת גירעון בסעיפי תקציב אחרים.**

3.4. <u>הפחתות תקציב המחלקה על ידי המשרד בשל אי ניצולן</u>

<u>תקן לביקורת</u>

תקציב המשרד מנוהל בהתאם לצרכי המחלקה על סמך הנתונים המדווחים אליו. במהלך השנה, המשרד מגדיל או מקטין את התקצוב הניתן למחלקה, בהסתמך על הדיווחים החודשיים אשר בוצעו על ידה למשרד.

<u>ממצאים</u>

1. נמצא כי במהלך שנת 2014 (בין החודשים פברואר 2014 לדצמבר 2014) בוצעו על ידי המשרד הפחתות תקציב בסך כולל של 400 אש"ח. בששת החודשים בהם הוגשו דו"חות על ידי היועצת (01-04/2014, 06/2014, 08/2014), צוינו הפחתות התקציב הנ"ל (ראה **נספח ג'**).

תגובת המחלקה לממצא: ***"תקציב המשרד אינו תלוי בעבודת יועץ חיצוני- כאשר אין שימוש בתקציב, הוא מועבר לרשות אחרת שהייתה בחריגה ולהפך מועבר אלינו מרשות אחרת כשאנחנו בחריגה. התקציב מועבר בהתאם לצרכים בשטח ומאחר ומדובר באנשים לא תמיד ניתן לצפות מראש והגמישות היא הכרחית."***

2. במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף "טיפול בילד בקהילה" (מסלול תשלום 1039440) בסך של 22 אש"ח, בין חודש פברואר לחודש דצמבר 2014.

תגובת המחלקה לממצא: ***"הסתבר בדיעבד שהדיווח על תכנית "נתיבים להורות" לא נקלט במשרד וכעת המחלקה דורשת מהמשרד החזר עבור פעילות זו."***

תגובת הביקורת לתגובת המחלקה: הביקורת מעירה כי היועצת הייתה אמורה לדווח למנהלת המחלקה שהדיווח לא נקלט ולבקש את ההחזר מיד עם הידיעה שהדיווח לא נקלט, וכן על המחלקה היה לעקוב אחר קליטת הדיווח במשרד.

3. במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף "עבודה קהילתית" (מסלול תשלום 1072410) בסך של 5 אש"ח, בין חודש פברואר לחודש דצמבר 2014.

תגובת המחלקה לממצא: ***"משום שתקן עו"ס קהילתי לא מאוייש במחלקה, המפקח המקצועי ממשרד הרווחה מסרב להכיר בפעילויות במסגרת סעיף עבודה קהילתית."***

4. במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף "שירותים תומכים-מש"ה" (מסלול תשלום 0855430) בסך של 13 אש"ח, בין חודש פברואר לחודש דצמבר 2014.

תגובת המחלקה לממצא: ***"מדובר בכסף שהיה יכול להיות מנוצל אך בעקבות עומס גדול, לא נוצל."***

5. נמצא כי בין שנת 2013 לשנת 2014 בוצעו על ידי המשרד הפחתות תקציב בסך

כולל של 627 אש"ח, וזאת על אף עבודתה של היועצת במחלקה (ראה **נספח ד'**). הפחתות התקציב עשויות לנבוע מהוצאות שלא דווחו במועד למשרד על ידי המחלקה. בשבעת החודשים בהם הוגשו דו"חות על ידי היועצת (12/2013, -01 04/2014, 06/2014, 08/2014), צוינו הפחתות התקציב הנ"ל.

תגובת המחלקה לממצא: ***"תקציב המשרד אינו תלוי בעבודת יועץ חיצוני- כאשר אין שימוש בתקציב, הוא מועבר לרשות אחרת שהייתה בחריגה ולהפך מועבר אלינו מרשות אחרת כשאנחנו בחריגה. התקציב מועבר בהתאם לצרכים בשטח ומאחר ומדובר באנשים לא תמיד ניתן לצפות מראש והגמישות היא הכרחית. לגבי דיווח מאוחר, ההפחתה בוצעה עקב איחור בדיווח במקרה אחד בלבד בגלל שהמועצה לא שילמה לספק (פגיעות מיניות)."***

6. במסגרת הפחתות התקציב שבוצעו על ידי המשרד, בוצעה הפחתה תקציבית בסעיף "שירותים תומכים-מש"ה" (מסלול תשלום 0855430) בסך של 8 אש"ח, בין שנת 2013 לשנת 2014.

תגובת המחלקה לממצא: ***"מדובר בכסף שהיה יכול להיות מנוצל אך בעקבות עומס גדול, לא נוצל."***

<u>מסקנות</u>

1. משרד הרווחה מבצע הפחתות תקציביות בין שנים ובמהלך שנה, במידה והתקציב לא נוצל, דבר אשר גרם למועצה לשאת באובדן הכנסה, לאור אי קבלת תקציב מהמשרד, וכאמור לעיל בין שנת 2013 לשנת 2014 בוצעו על ידי המשרד הפחתות תקציב בסך כולל של 627 אש"ח.
2. חרף התראותיה של היועצת על הפחתות התקציב הנ"ל בשבעת החודשים בהם הוגשו דו"חות על ידה (12/2013, 01-04/2014, 06/2014, 08/2014), המחלקה לא פעלה לניצול מתאים של התקציב שהוקנה לה.

תגובת המחלקה: המחלקה פעלה לניצול לפי הצורך.

<u>המלצות</u>

1. **נדרש להקפיד לבצע הוצאות ודיווחים מסעיפים תקציביים המאפשרים התחשבנות בין המחלקה לבין המשרד, לשם קבלת השתתפות המשרד בפעילויות המחלקה, והימנעות מהפחתה של תקציב המחלקה.**
   תגובת המחלקה: יש הקפדה מירבית.
2. **הביקורת ממליצה כי מנהלת המחלקה תבחן את התקציב המוקצה לרשות המחלקה אל מול תכנית העבודה השנתית, ותערוך שינויים בהתאם.**
   תגובת המחלקה: התקציב נבחן כל הזמן בהתאם לתכנית העבודה. תכנית העבודה מקושרת תקציב ונבנית ע"פ הערכות בתחילת השנה. מאחר ומדובר בבני אדם ובצרכים משתנים של בני אדם, יש הכרח לבצע במהלך השנה ויסותים. בחלק מהמקרים אין ניצול תקציב והתקציב מועבר לרשות אחרת ובחלק מהמקרים יש חריגה המקבלת תקציב לקראת סיום השנה מתקציב רשויות אחרות. כך בנויה תכנית העבודה.

3.5. <u>בחינת התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה לגבי שכר עובדי המחלקה</u>

<u>תקן לביקורת</u> - התחשבנות 75% משרד הרווחה ו-25% מועצה

בשנת 2014 העביר המשרד למחלקה סך של 2,592 אש"ח (נכון לתאריך 30.9.14) עבור שכר עובדי המחלקה, המהווים כ-22% מכלל הוצאות המחלקה.

מתוך 100% משרה של עובד במחלקה, המשרד אמור להשתתף ב-75% משכרו, כאשר היתרה של 25% משכרו משולמת על ידי המועצה. במידה וישנם עובדים שממומנים על ידי המשרד באופן חלקי, או ששכרם כלל אינו ממומן על ידי המשרד, המועצה תישא בעלות שכרם החלקית או המלאה, בהתאמה, ב-100% מהעלות.

הבקרה על ההתחשבנות בין המשרד לבין המחלקה בנוגע לשכר עובדי המחלקה, נעשית באמצעות דו"ח מצבת עובדים, הנשלח מטעם המשרד אחת לחודש, ומציג את רשימת העובדים המאושרים על ידי המשרד ואופן ההתחשבנות לגביהם.

<u>ממצאים</u>

1. נמצא כי בשנת 2014 המועצה מימנה באופן מלא (100%) תקנים, ללא קבלת מימון של 75% מהמשרד עבורם, בעלות שנתית של 530 אש"ח (ראה נספח ח').
2. נמצא כי בשנת 2014 המועצה מימנה באופן חלקי (70%) תקן, ללא קבלת מימון של 75% מהמשרד עבורו, אלא רק של 30% (כאשר חלק משרה זה כלל אינו מופיע בדו"ח מצבת עובדים, בעלות שנתית כוללת של 146 אש"ח (ח.ק., אחוז משרה 100%, מימון משרד הרווחה 30%, מימון מועצה 70%).
3. נמצא כי בשנת 2014 אויישו במחלקה 4 תקנים, בעלות שנתית כוללת של 226,859 ₪, כאשר שכרם ממומן מתקציב פעילויות במקום מתקציב השכר של המועצה (ראה נספח ט'). שכרם הוצג בספר התקציב של המועצה במסגרת סעיפי תקציב אחרים שדנים בנושא פעילויות ולא במסגרת סעיף שכר.
4. נמצא כי בשנת 2014 המחלקה לא ניצלה שתי משרות שניתנו לה ע"י המשרד, באחוז משרה כולל של 51% (עובד נוער וצעירים, עו"ס חינוך מיוחד) (ראה נספח י').

תגובת המחלקה: הרשות המקומית רשאית ואף מחוייבת לתקצב פעילויות ושכר עובדים למען התושבים במצבים שמשרד הרווחה אינו מתקצב.

<u>מסקנות</u>

1. מימון תקני כוח אדם מתקציב פעילויות ולא מתקציב השכר של המועצה, גורם לשלושה כשלים:
   א. הוצאות השכר שמוצגות לכאורה נמוכות מהוצאות השכר בפועל;
   ב. דו"ח מצבת העובדים מטעם משרד הרווחה אינו משקף במלואו את כל העובדים המועסקים במחלקה.
   ג. מיון שגוי של סעיף ההתחשבנות בין המועצה לבין משרד הרווחה.
2. בהיעדר איוש משרות שניתנו למחלקה על ידי המשרד, הפסידה המחלקה את השתתפות המשרד בהוצאות שכר אלו.

<u>המלצות</u>

1. **הביקורת ממליצה לפנות אל משרד הרווחה לצורך הגדלת תקני המחלקה והכללת העובדים המנויים בנספחים ח', ט' והעובדת ח.ק. במצבת הקבועה של המחלקה.**

   תגובת המחלקה: פניות כאלו נעשו אינספור פעמים ואפילו פניות לשרי הרווחה. תגובת הביקורת לתגובת המחלקה: למען הסר ספק, נדרשות פניות בכתב.

2. **הביקורת ממליצה לתקן את דו"ח מצבת העובדים מטעם משרד הרווחה כך שישקף במלואו את כל העובדים המועסקים במחלקה.**

3. **הביקורת ממליצה לאייש את המשרות שניתנו למחלקה על ידי המשרד, על מנת להימנע מהמשך הפסד השתתפות המשרד בהוצאות שכר אלו.**

3.6. <u>בחינת התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה לגבי השמת מטופלים</u>

בשנת 2014 העביר המשרד למחלקה סך של 7,543 אש"ח עבור פעילות המחלקה בנושא השמות, שהם כ-68% מכלל הוצאות המחלקה.

אחת הפעילויות המרכזיות של המחלקה הינה שיבוץ המטופל במסגרת חוץ ביתית, או במוסד טיפולי במהלך היום, כגון החזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, החזקת קשישים במחלקות סיעודיות בבתי אבות, החזקת בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה) במעונות, החזקת נכים במוסדות, סידור ילדים נזקקים במועדוניות, מעונות יום ומשפחתונים וכד'. לצורך ההשמה יש צורך במילוי טפסי הועדה המאושרים (להלן: "טפסי הועדה") על ידי גורמים במחלקה לשירותים חברתיים במועצה ובמשרד הרווחה (להלן: **"המשרד"**).

המשרד משתתף בהוצאות ההשמה של המטופלים במסגרות, כאשר המשרד מבצע תשלום של 75% מעלות ההשמה ישירות מהמשרד למוסד הזכאי לתשלום (נותן השירות), והמשרד מחייב את המועצה במימון 25% מהתשלומים הללו.

על המועצה לבדוק את נכונות הדיווחים, ההתחשבנות, הכמות, וסיווג המושמים. בנוסף לכך, המחלקה לשירותים חברתיים גובה דמי השתתפות עצמית מהמטופלים או מבני משפחותיהם, במקרים שנקבע תשלום השתתפות עצמית בהוראת התע"ס. על פי דו"ח אחזקת חניכים, נכון לחודש דצמבר 2014, ישנם 292 מושמים על ידי המחלקה.

3.6.1. <u>השמות עבור תושבים שאינם מוגדרים כמטופלים על ידי המחלקה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

הביקורת ביקשה לבחון האם קיימות השמות לתושבים אשר הפסיקו להיות מטופלים על ידי המחלקה וסווגו בסטטוס גנוז במערכת נ.מ.ר (להלן: "גנוזים"). לפיכך, הביקורת הצליבה בין המושמים לפי מערכת מ.ס.ר (השמות שהמועצה מחוייבת בגינן) לבין המטופלים אשר סווגו בסטטוס "גנוז" על פי מערכת נ.מ.ר (מערכת ניהול המטופלים).

<u>ממצאים</u>

הביקורת איתרה מושם אחד בסטטוס "גנוז", אשר נגנז לפני שנת 2013, אך המועצה שילמה עבור השמתו בתקופה המבוקרת (ינואר 2013 עד דצמבר 2014) סך של 3,052 ₪, שהם 25% מ-12,209 ₪ (ראה **נספח ה'**).

תגובת המחלקה לממצא: "לאור הערת הביקורת התברר כי המשפחה עברה להתגורר במודיעין ביוני 2012, אך העזיבה לא נקלטה והתשלום לגן נמשך עד לחודש אוגוסט 2013. בתאריך 19.5.15 הוגשה לעיריית מודיעין בקשה להחזר רטרואקטיבי עבור החודשים ששולמו."

התקבל החזר עבור השמה החל מחודש מרץ -2012 תקין.

<u>מסקנות</u>

לא מתבצעת במחלקה בקרה ממוכנת על מנת לוודא כי כלל המושמים המוצגים בדו"ח אחזקת חניכים, ולחילופין בקבצי מערכת המסר, אשר בוצע תשלום עבור השמתם, הם אכן מטופלים פעילים של המחלקה, ואינם גנוזים. אי עריכת בקרה כאמור, עלולה להשית על המועצה הוצאה כספית ביתר כבמקרה דנן.

<u>המלצות</u>

1. **יש להקפיד על גניזת מטופלים במערכת הנ.מ.ר. במקביל לגניזה במערכת המ.ס.ר.**
2. **הביקורת ממליצה כי העובדות הסוציאליות ועובדת הזכאות יבצעו מעקב ידני אחר דו"חות "עוזב/נשאר", על מנת לוודא שלא מתבצע תשלום ביתר עבור מטופל שעזב את המועצה.**
3. **הביקורת ממליצה למחלקה לבצע פעם בשנה הצלבה ממוחשבת בין מערכת הנ.מ.ר. ומערכת המ.ס.ר., על מנת לוודא שלא מתבצעים תשלומים ביתר עבור מטופלים שנגנזו.**

3.6.2. <u>ביצוע השמות למטופלים שנפטרו</u>

<u>תקן לביקורת</u>

הביקורת ביקשה לבחון האם קיימות השמות אשר בוצעו לתושבים שנפטרו, שכן לאחר פטירת המושם אמורה השמתו להסתיים.

<u>ממצא</u>

מבדיקת הביקורת נמצא תקין, קרי לא בוצעו תשלומים במערכת מ.ס.ר. עבור השמת מטופלים שנפטרו.

3.6.3. <u>השמות מטופלים שאינם תושבי העיר</u>

<u>תקן לביקורת</u>

תקנה 1 לתקנות טיפול בנזקקים מגדירה "מקום מגורים" כ"מקום שבו אדם אוכל וישן...".
דהיינו: לא רישום מקום מגוריו של אדם במרשם האוכלוסין הוא הקובע, אלא מקום מגוריו בפועל בתחום הרשות.

תקנות 3-5 לתקנות טיפול בנזקקים כוללות מבחנים לקביעת השתייכות המטופל, דהיינו לקביעת חובת הרשות לשאת בהוצאות הסעד והטיפול בו. על פי תקנות אלה, בהוצאות הטיפול הסוציאלי בילד תישא לרוב הרשות שבתחום שיפוטה נמצא מקום מגורי הוריו של הילד או מקום מגורי ההורה המחזיק בילד.

בהוצאות ההחזקה במעון של אדם הלוקה בשכלו, שלפני כניסתו למעון התגורר עם הוריו, ובזמן שהותו במעון עברו הוריו להתגורר בתחום שיפוטה של רשות אחרת - תישא הרשות שבתחום שיפוטה מתגוררים הוריו.

על פי תקנה 5, רשות שהגישה לאדם סעד, שבהוצאותיו חייבת לשאת רשות אחרת, תפנה לרשות החייבת בדרישה להחזר ההוצאות. על הרשות החייבת להחזיר, תוך שלושה חודשים מקבלת הפניה, את הוצאות הטיפול הסוציאלי.

הנחת העבודה של הביקורת הינה, כי קבצי מרשם האוכלוסין של משרד הפנים אשר נקלטים למערכת מימ"ד הם האינדיקציה הטובה ביותר לבחינת מגורי התושב בפועל בתחום הרשות.

כאמור לעיל, נמצא כי עובדת הזכאות כלל אינה מחוברת למערכת מימ"ד או למערכת מרשם תושבים כלשהי, אשר משמשת את המחלקה בעיריות אחרות (כגון רעננה ולוד)

לצורך איתור שייכות תושבי העיר. בנוסף, לא קיים ממשק ממוכן בין מערכת הנ.מ.ר. לבין מערכת המימ"ד, אשר היה מציג בפני העו"ס את פרטי המטופל, באופן שהיה מתייתר הצורך בהזנת הפרטים לרישומי הנהלת החשבונות של המועצה.

<u>ממצא</u>

הביקורת איתרה 8 מושמים במערכת המ.ס.ר. שבוצעה עבורם השמה בתקופת הביקורת (ינואר 2013-דצמבר 2014), על אף שמספר תעודת הזהות שלהם לא קיים במערכת מימ"ד, קרי אינם רשומים כתושבי מבשרת ציון, עבור השמתם שילמה המועצה סך כולל של כ-84 אש"ח, שהם 25% מ-339 אש"ח! (ראה **נספח ו'**).

תגובת המחלקה לממצא: *על פי חוק ההשתייכות, מדובר במושמים שהמועצה מחוייבת בתשלום השמתם.*
תגובת הביקורת לתגובת המחלקה: תקין.

<u>המלצות</u>

1. **הביקורת ממליצה לדרוש ממשפחות המושמים להעביר את כתובת מגוריהן לתחום שיפוטה של מועצת מבשרת ציון בכדי לקבל מימון של ההשמה, ולהקפיד לא לשלם עבור השמות בטרם העברת כתובת המגורים כאמור.**
2. **הביקורת ממליצה למחלקה לבצע אחת לשנה הצלבה ממוחשבת בין מערכת המ.ס.ר. ומערכת המימ"ד, על מנת לוודא שלא מתבצעים תשלומים עבור מטופלים שעזבו את העיר.**

3.6.4. <u>גביית תשלומי השתתפות עצמית של מושמים ו/או בני משפחותיהם בניגוד להוראות התע"ס</u>

על המחלקה לשירותים חברתיים לגבות דמי השתתפות עצמית מהמטופלים או מבני משפחותיהם, במקרים שביחס אליהם נקבעה בתע"ס אפשרות לגבות תשלום השתתפות עצמית.

לגביית מלוא דמי ההשתתפות של המטופלים ובני משפחותיהם ישנה השלכה ישירה על גובה התשלום של המועצה עבור השמתם של אותם מטופלים.

לאחר קבלת החלטה במחלקה על השמה של מטופל, שולחת עובדת הזכאות מכתב ראשוני לפונה, בו מפורטים ההחלטה לאשר את ההשמה ואת גובה ההשתתפות העצמית הנדרש מהמטופל (או מהוריו) לתשלום, וזאת על בסיס מבחן זכאות, המתבסס על שלושה תלושי משכורת.

<u>תקן לביקורת</u> – תשלום באמצעות הוראת קבע

הוראות התע"ס (סעיף 6.3 וסעיף 2 לתע"ס מס' 8.4, וכן סעיף 10 לתע"ס 14.12) קובעות כי התשלומים עבור ההשמות צריכים להיות מועברים למועצה באמצעות הוראת קבע.

<u>ממצאים</u>

1. נמצא כי עובדת הזכאות מאפשרת, בנוסף לתשלום באמצעות הוראות קבע, תשלום באמצעות צ'קים דחויים או שוברים, וזאת בניגוד להוראות התע"ס.

   תגובת המחלקה לממצא: *"לא תמיד ניתן לגבות בהוראת קבע, לעיתים יש הוראות קבע שחוזרות ויש פונים שאין להם חשבון בנק או שהחשבון מעוקל, ואם לא נאפשר להם לשלם שלא באמצעות הוראת קבע- הם לא ישלמו בכלל. המועצה נמצאת באחוזי גבייה מהגבוהים בארץ וקיים תיעוד מסודר לגבי כל הגבייה...ההתחשבנות מבוצעת לעיתים באמצעות שוברים וצ'קים ולא בהוראת קבע מאחר ואנו מטפלים באנשים עם קשיים כלכליים וחשבונות בנק מוגבלים ומעוקלים ויש מקום לבוא לקראתם על מנת לגבות את התשלום ולא לוותר עליו."*

2. נמצא כי דו"ח החייבים הממוחשב המופק בכל חודש על ידי עובדת

הזכאות ממערכת האוטומציה, מכיל בתוכו רק את החייבים שהוראות הקבע שנתנו חזרו, כך שהדו"ח אינו משקף את החייבים ששילמו עבור ההשמה באמצעות צ'קים או שוברים שלא כובדו.

תגובת המחלקה לממצא: *"לבחינת ההפקדות שהתבצעו באמצעות צ'קים אם שוברים שלא כובדו, קיים במחלקה קלסר מסודר של כל ההפקדות שהתקבלו במחלקה."*

3. נמצא כי במידה ועובדת הזכאות מצליחה לגבות את החוב בגין הוראת קבע שחסרה, היא גובה מהמשפחה את סכום העמלה לבנק (18 ₪), אך היא אינה גובה מהמושמים או ממשפחותיהם הפרשי הצמדה וריבית, על אף שהיא זכאית לכך על פי דין.

תגובת המחלקה לממצא: *"אנו עוסקים במשפחות שאינן משלמות במועד מאחר ואנחנו מכירים ויודעים שאין להם כסף זמין. אנחנו לא מתכוונים לגבות הפרשי הצמדה וריבית ובדרך כלל נעשה מאמץ על ידי המשפחות לשלם תוך פרק זמן קצר והגיוני."*

4. נמצא כי המחלקה, כמדיניות, לא נוקטת בהליכי הוצאה לפועל/חקירה כלכלית מכתבי התראה מעו"ד, על אף שהיא זכאית לכך על פי דין.

תגובת המחלקה לממצא: *"אנו עוסקים במשפחות הנמצאות במצוקה, ואנו עוסקים בטיפול במשפחות. במקרי קיצון המחלקה שולחת מכתב התראה ואחר כך מכתב של עו"ד של המועצה אך זאת רק לעיתים נדירות."*

5. נמצא כי גביית ההשתתפות העצמית אינה מרוכזת אצל עובדת הזכאות ומפוזרת ביחידות אחרות במועצה – הגבייה עבור מועדוניות נעשית באמצעות הרווחה החינוכית, והגבייה עבור השמת קשישים נעשית באמצעות מרכז יום לקשיש.

תגובת המחלקה לממצא: *"אכן הגבייה של המועדוניות מתבצעת על ידי הרווחה החינוכית שהיא שותפה להפעלת המועדוניות ובמרכז יום לגבי קשישים המקבלים שם את השירות."*

<u>מסקנות</u>

1. הביקורת מעירה כי מתן אפשרות תשלום עבור ההשתתפות העצמית באמצעות צ'קים דחויים או שוברים, ולא באמצעות הוראת קבע, מנוגדת להוראות התע"ס ומקשה על המועצה בגביית דמי ההשתתפות עצמית.

2. הביקורת מעירה כי אי חיוב בגין ריבית והצמדה שוחק את ערך החוב הריאלי למועצה; פוגע בכושר ההרתעה לחייבים; וכן פוגע בשוויון בין התושבים, באופן שדין תושב המשלם במועד את השתתפותו במימון ההשמה כדין תושב המשלם לאחר חודשים ואף שנים.

<u>המלצות</u>

1. הביקורת ממליצה להקפיד לגבות השתתפות עצמית מהמושמים רק

באמצעות הוראת קבע.

2. הביקורת ממליצה לגבות מהמושמים או ממשפחותיהם הפרשי הצמדה וריבית, כפי שהיא זכאית על פי דין.

3.6.5. <u>אי גביית השתתפות עצמית ממשפחות מושמים לפי צו בית משפט</u>

<u>תקן לביקורת</u>

סעיפים 2.3 ו-2.5 לתע"ס 8.4 קובעים כי "ילד נטוש" ו"ילד יתום משני הוריו" (אלא אם יש לו הכנסות מנכסים) – פטור מדמי השתתפות.
לעומתם, קובע סעיף 2.2 כי "משפחה שילדיה מסודרים בסידור חוץ ביתי לפי צו בית המשפט לנוער מכוח "חוק הנוער"(טיפול והשגחה), רשאית המחלקה לחייבה בהשתתפות הורים. אם פסק בית המשפט את גובה ההשתתפות, על הרשות לגבות לפי החלטתו".

<u>ממצא</u>

הביקורת איתרה בדו"ח אחזקת חניכים 8 מקרים של ילדים שהושמו מכוח צו בית משפט לנוער, אך המועצה לא גבתה השתתפות עצמית מההורים, לאור החלטת בית המשפט כי "הוצאות ההשמה על רשות הסעד" – תקין.

3.6.6. <u>אי גביית השתתפות עצמית ממושמים ללא עריכת ועדת חריגים חוץ מחלקתית בניגוד להוראות התע"ס</u>

<u>תקן לביקורת</u>

סעיפים 3.1 ו-3.2 לתע"ס 8.4 קובעים שני סוגי הנחות להשתתפות עצמית (הנחת 25% למשפחה עם שני ילדים ויותר, הנחת 50% למשפחה חד הורית). התע"ס אינו קובע פטור מוחלט מתשלום. סעיף 3.3 לתע"ס 8.4 קובע כי מדי שנה מפעיל המשרד ועדת חריגים (חוץ-מחלקתית) לעניין ההשתתפות העצמית, שמנוהלת לפי נספח ב' לתע"ס מספר 8.4, הקובע בפירוש כי "המחלקות לשירותים חברתיים לא יאשרו חריגים מעבר למפורט כאן".

<u>ממצא</u>

נמצא כי מנהלת המחלקה העניקה פטור מתשלום עבור השמות לשתי מטופלות אחיות, וזאת מבלי להוציא את עניינן לדיון בפני ועדת החריגים, בניגוד להוראות התע"ס:

ת.ז.	שם	גובה התשלום לחודש
218449361	מ.ל.	171
22007114	מ.א.	171

תגובת המחלקה לממצא: *"שתי הבנות מושמות ב"חממית", שהינה מסגרת של המועצה, ובמקרה זה אין אפשרות לפנות לוועדת חריגים חוץ מחלקתית. משיקולים טיפוליים, בוועדה שהתקיימה במחלקה הוחלט כי מאחר והבנות בסיכון גבוה וללא הפטור ההורים יוציאו אותן מהמסגרת, ישנה חשיבות רבה לפטור אותם מהתשלום ובלבד שהבנות לא יהיו חשופות למצב הנפשי של האם בבית, עד שובו של האב מהעבודה (עד גיל 3 הוכרו כל ילדי המשפחה כפעוטות בסיכון ע"י הועדה לפעוטות בסיכון)."*

<u>מסקנה</u>

במקרה דנן ניתן פטור מוחלט מתשלום על ידי מנהלת המחלקה, וזאת בניגוד להוראות התע"ס.

<u>המלצה</u>

על הנהלת המועצה, בשיתוף מנהלת המחלקה, לפנות למשרד הרווחה וליועץ המשפטי של המועצה לשם מציאת פתרון לסוגיה זו, וכן להגדיר את המקרים וסך התקציב הניתן בגינם, בהם רשאית מנהלת המחלקה לתת הנחות או פטור מתשלום למושמים, ללא עריכת ועדת חריגים חוץ מחלקתית.

3.6.7. <u>גביית השתתפות עצמית עבור מועדוניות בסכום נמוך מהסכום המינימלי שנקבע בהוראות התע"ס</u>

<u>תקן לביקורת</u>

נספח א' להוראה 8.30 לתע"ס ונספח ה' להוראה 8.31 לתע"ס קובעים דרגת השתתפות עצמית מינימלית של 171 ₪ לחודש.

<u>ממצא</u>

נמצא כי גביית ההשתתפות העצמית עבור מועדוניות, אינה מתבצעת על ידי עובדת הזכאות של המחלקה אלא באמצעות הרווחה החינוכית.
נמצא כי במועדוניות נעשית גבייה של השתתפות עצמית בגובה של 80 ₪ בלבד (שהינה נמוכה ב-91 ₪ מהדרגה המינימלית הקבועה בהוראות התע"ס), וזאת בניגוד מפורש להוראות התע"ס. כך, נאלצת המועצה להשלים את הכספים החסרים מתקציבה.

תגובת המחלקה לממצא: *"ועדת ההיגוי של המועדוניות, בשיתוף הפיקוח של משרד החינוך ומשרד הרווחה, קבעה תעריף מתאים יותר לגביית השתתפות ההורים. הרשות המקומית תקצבה את ההשלמה בתקציב המועדונית, תקציב שאושר במליאת המועצה."*

נכון למועד הפקת הדו"ח לא התקבלה התייחסות מנהלת הרווחה החינוכית או הגזבר לממצא זה, על אף שנדרשו למתן תגובתם זה מכבר.

הביקורת ממליצה כי מנהלת המחלקה תכין למבקרת המועצה, עד לסוף דצמבר 2015, מסמך מדיניות לפיו יש דרגת ההשתתפות העצמית הנמוכה ביותר שניתן לגבות היא הדרגה המינימלית (171 ₪), וכי תוקם ועדת חריגים

למקרים בהם למשפחה אין אפשרות לשלם את הדרגה המינימלית. מסמך מדיניות זה יעלה לאישור במליאת המועצה לצד אישור הדו"ח השנתי.

3.7. <u>התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה בגין מערך תשלומי סעד (מת"ס)</u>

בשנת 2014 העביר המשרד למחלקה סך של 290 אש"ח (נכון לתאריך 30.9.14) עבור תשלומי מת"ס, שהם כ-2.5% מכלל הוצאות המחלקה.

כבכל רשות מקומית, על מנת לסייע למשפחות וליחידים במצבים קשים, המשרד מאפשר למחלקה להפיק המחאות באמצעותו, לפקודת התושבים או מעניקי השירות לתושבים (ספקים).

המחלקה לשירותים חברתיים אמורה לפעול על פי נוהל סיוע חומרי של המשרד, וכן הוראות התע"ס (1.36, ו-1.4), כאשר ההתחשבנות נעשית לפי קובץ מת"ס-לוח זמנים (המעודכן ליום 1.8.2011) ורשימת קודי מת"ס.

גם עבור תשלומים אלו נעשית התחשבנות חודשית בין המשרד לבין המחלקה, ובמידה וקיים במשרד תקציב עבור הוצאה זו, יוחזר למועצה על ידי המשרד 75% מהסכום אשר בו חויבה המועצה, והמועצה תישא ב-25% מעלות התשלום.

להלן התפלגות העזרות החומריות לפי תחומי מת"ס בשנת 2013:

מספר סעיף	תיאור סעיף	סכום
1842200840	משפחות במצוקה בקהילה	32
1842200845	סיוע למשפחות עם ילדים	32
1845300843	הסעות למ.יום למפגר	59
1845400843	הסעות מ י שיקומי חינוך מיוחד	84
1845400845	הסעות לאוטיסטים	8
1849000848	משפ' עולים במצוקה	5
1849100841	זק.עולים	5
18490000847	ילדים במצוקה עולים	65
סה"כ		**290**

המת"ס המאושר מוקלד למערכת הנ.מ.ר על ידי עובדת הזכאות, אשר שולחת עד ה-25 לכל חודש "דף עזרות מאושרות" למשרד, מחתימה את מנהלת המחלקה וגזבר המועצה, ושולחת את הדו"ח בעותק ידני עם שליח למשרד בירושלים וכן משדרת במקביל עותק ממוחשב למשרד.

לאחר קבלת ההמחאות מהמשרד, עובדת הזכאות או העובדות הסוציאליות מתקשרות למשפחות או לספקים שההמחאה מיועדת אליהם על מנת לבשר להם כי ההמחאה הגיעה.

3.7.1. אי קבלת הצעות מחיר בגין מת"ס בניגוד להוראות התע"ס

תקן לביקורת

נוהל המשרד בנושא סיוע חומרי קובע כי *"לא ייערך טיפול בתיק ע"י העו"ס ללא קיומו של תיק מאורגן"*. בין היתר, קובע הנוהל מספר דגשים לטיפול:

1. כל עזרה מחויבת בהצעת מחיר (למעט ביגוד ומתנות בת מצווה).
2. עזרות לגבי מוצרים שעלותם הכוללת גבוהה מ – 860 ₪ (במונחי שנת 2012) מחויבות ב – 3 הצעות מחיר.
3. העו"ס ינחה את הלקוח כי עליו לרכוש את המוצר או השירות אך ורק מהספק הנבחר ואך ורק על פי הסכום הכולל שבהצעת המחיר שאושרה.
4. העו"ס תזמין המחאת מת"ס על שם הספק. במקרים נדירים (לפי שיקול דעת מנומק בתיק) ובאישור פיקוח תוזמן המחאת מת"ס על שם הלקוח. במקרה כזה לא יקבל הלקוח את ההמחאה ללא שימציא חשבונית מס קבלה אשר זהה להצעת המחיר המאושרת.

ממצאים

1. מדגימת 12 תיקי מת"ס, ובכלל, נמצא כי המחלקה אינה מקפידה לדרוש 3 הצעות מחיר מהפונים, ובכל תיק בו אושר מת"ס על ידי ועדת התקצוב של המחלקה, נמצאה הצעת מחיר אחת בלבד ותשלום בעקבותיה, וזאת בניגוד להוראות התע"ס.

תגובת המחלקה לממצא: *"במחלקה קיימות הצעות מחיר כלליות לציוד בסיסי מהספקים הזמינים באיזור (כמו חשמל אבו גוש או זיק אור). הצעות מחיר אלו משוות להצעה אותה מביא הפונה."*

2. נמצא כי ישנן המחאות אשר מוצאות על שם הלקוח ולא על שם הספק, מבלי שנמצא בתיק שיקול דעת מנומק או אישור פיקוח, וזאת בניגוד להוראות התע"ס.

תגובת המחלקה לממצא: *"בהתאם להוראות התע"ס כאשר יש המחאה ע"ש הפונה, הוא חייב להביא קבלה על הרכישה ורק אז מקבל את הצ'ק שהוזמן עבורו."*

מסקנה

המחלקה אינה מקפידה על קיום הוראות נוהל המשרד בנושא סיוע חומרי.

המלצות

1. **הביקורת רואה בחומרה רבה את אי ההקפדה על הנוהל וממליצה לדרוש 3 הצעות מחיר מהפונים, או לכל הפחות להחזיק במחלקה תיק מאגר הצעות מחיר מעודכן על מנת לאמוד את ההצעות שמתקבלות מהפונים.**
2. **הביקורת ממליצה להקפיד לדרוש מהלקוח חשבונית מס קבלה ולקיים ביקור בית בטרם מתן הצ'ק ללקוח.**

3. הביקורת ממליצה כי ככלל ההמחאות יוצאו לספקים בלבד, ולא ללקוחות, בהתאם להוראות התע"ס.

3.8. <u>התחשבנות המחלקה עם משרד הרווחה בגין פעילויות (טופס ט"ז 17)</u>

בשנת 2014 העביר המשרד למחלקה סך של 525 אש"ח (נכון לתאריך 30.9.14) עבור תשלומי מת"ס, שהם כ-4.6% מכלל הוצאות המחלקה.

המחלקה מקיימת פעילויות בתחומים שונים, בתיאום עם המפקח על הסעיף התקציבי. בין הפעולות הקיימות ניתן למנות: קבוצות להורים, מועדון קשישים, עמית למשפחה, קצבת נכה קשה בקהילה, שירותים לניצולי שואה, נערים ונערות, בדיקות למשתמשי סמים, התנדבות בקהילה, קהילה נגישה.

גם עבור תשלומים אלו נעשית התחשבנות חודשית בין המשרד לבין המחלקה, באמצעות טופס ט"ז 17. במידה וקיים במשרד תקציב עבור הוצאה זו, יוחזר למועצה על ידי המשרד 75% מהסכום אשר בו חויבה המועצה, והמועצה תישא ב-25% מעלות התשלום.

<u>תקן לביקורת</u>

המחלקה מדווחת על הפעילויות באמצעות טופס ט"ז 17. הטופס מכיל את פירוט ההוצאות שבוצעו על ידי המחלקה, כאשר בגין כל הוצאה נדרשת המחלקה לצרף אסמכתא רלוונטית: תלוש שכר, חשבונית או קבלה על התשלום. הטופס אמור להיות חתום על ידי מנהלת המחלקה וגזבר המועצה בטרם העברת הכספים למחלקה.

<u>ממצאים</u>

הביקורת דגמה את דו"חות הוצאות המחלקה בחודשים 9-10/2014.
נמצא, כי צורפו המסמכים הרלוונטיים והתקבלו אישורי כל הגורמים על גבי הטופס – תקין

3.9. <u>סיכום ומסקנות</u>

הכנסות משרד הרווחה, מהוות שיעור של כ- 70% מכלל תקציבה של המחלקה לשירותים חברתיים והן באות לידי ביטוי בחמישה תחומים עיקריים: שכר, השמת מטופלים במוסדות, פעילות בקהילה, תשלומי סעד ושירותי סמך. מכאן, שלהכנסות אלו משקל וחשיבות רבה לקיומה של המחלקה וכאן גם טמונה החשיבות למיצוי ולמקסום ההכנסות המתקבלות מאת המשרד באופן המרבי והמיטבי ביותר.

הביקורת דנן, בדקה את התנהלות המחלקה לשירותים חברתיים בכל הנוגע לדיווחיה ולהתחשבנותה עם משרד הרווחה, ומצאה כי באופן כללי, המחלקה פועלת בצורה טובה וכי עבודתן המאומצת של עובדי המחלקה, **<u>ובעיקר של מנהלתה ושל עובדת הזכאות</u>**, ניכרת בתוצאות פעילותה.

יחד עם זאת, הביקורת העלתה שורה של ליקויים בנושאים שונים שעיקריהם:

אותרו הוצאות של המחלקה שלא נתקבלה בגינן השתתפות משרד הרווחה באופן שהושתו במלואן על מקופת המועצה, נמצאו חריגות בסך של 284 אלש"ח מתקציב המחלקה לשנת 2014, נמצאו הפחתות תקציביות בסך של 400 אלש"ח לשנת 2014,

על ידי משרד הרווחה בשל אי ניצול מיטבי, מומנו ביתר תקני כוח אדם באופן מלא מקופת המועצה בעלות שנתית של 530 אלש"ח ומבלי שהמשרד השתתף בגינם, שולם ביתר בגין השמת מטופל אשר בעקבות הביקורת נתקבל החזר כדין בגינו, הושמו מטופלים שאינם תושבי הישוב ועוד.

הביקורת פירטה את המלצותיה, אשר יישומן יביא בהכרח לשיפור תוצאות עבודת המחלקה אם כי, ראויה לציון העובדה, כי מנהלת המחלקה ועובדת הזכאות, פעלו ליישום חלקן עוד במהלך עריכת הביקורת.

הביקורת מודה למנהלת המחלקה, לעובדת הזכאות ולכלל הגורמים אשר סייעו בידה בעריכת ביקורת זו וממליצה על יישום כלל המלצותיה כפי המובאות בדוח דנן, בהקדם.

תגובת ראש המועצה לדוח הביקורת: מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה

פעילות המחלקה לשירותים חברתיים, נועדה לטפל במצוקות אישיות וחברתיות ולפעול לשיפור איכות חיי התושבים בתחומה המוניציפאלי של הרשות המקומית.

לפיכך, אני רואה חשיבות רבה בקיומה של המחלקה ובהתנהלותה באופן המיטבי ביותר למען רווחת תושבי היישוב.

לשם כך, על המחלקה לדאוג כי הכנסותיה, הנובעים ברובם מתקציבים המועברים מאת משרד הרווחה, יתקבלו וימוצו במלואם.

ממצאי הביקורת עלה, כי הופחתו תקציבים מאת משרד הרווחה בשל אי ניצול מיטבי על ידה וכן לא נתקבלו מלוא ההכנסות בגין פעילותה של המחלקה על כלל רבדיה.

הנני מצפה כי התנהלות זו, הפוגעת בקופת המועצה, לא תשנה וכי המחלקה תעשה ככול יכולה למצות את כלל המקורות התקציבים המגיעים לה. לשם כך, עליה להסתייע בגזבר המועצה ובשיתוף פעולה, למקסם את הכנסותיה.

מקבל את כל הערות הביקורת ומורה על יישום כל המלצותיה.

נספח א'

להלן מספרי חשבון בהם אותרה חריגה מהתקציב:

חשבון	שם חשבון	תקציב שנתי באש"ח (עד 30.9.14)	ביצוע שנתי באש"ח (עד 30.9.14)	הפרש באש"ח
1842200843	מרכז לטיפול באלימות	105	115	10
1843800840	אחזקת ילדים בפנימיות	1,328	1,332	4
1843800842	מ. חירום אקסטרניים	5	22	17
1844400840	טיפול בזקן בקהילה	30	43	13
1845100841	מפגרים במ. ממשלתי	225	239	14
1845200842	מפגרים במ. טיפולי	159	186	27
1845200843	מע"ש	168	201	33
1845300843	הסעות למ. יום למפגר	26	59	33
1846500840	אחזקת נכים בפנימיות	1,475	1,543	59
1847300845	טיפול בנוער מתמכר	11	30	8
1848200780	עבודה קהילתית בנק הזמן	30	40	10
1849000847	ילדים במצוקה עולים	11	65	54
1849000848	משפחות עולים במצוקה	3	5	2
סה"כ:				**284**

נספח ב'

להלן מספרי חשבון בהם הוקצה תקציב אך לא בוצעה בהם אף הוצאה (בהתייחס לביצוע שנתי עד 30.9.14):

חשבון	שם חשבון	תקציב שנתי (עד 30.9.14)	התייחסות מנהלת המחלקה
1842200844	מס. ארציות לדרי רחוב	11	לא היה צורך בתקציב
1842200846	קבוצות טיפוליות	4	לא התקבל תקציב מהמשרד
1842200847	סיוע לנפגעי תאונות דרכים	5	לא התקבל תקציב מהמשרד
1843500847	טיפול במשפחות אומנה	6	לא התקבל תקציב מהמשרד
1843500843	טיפול בילדים בסיכון	15	לא היה צורך בתקציב
1844400844	שירותים לניצולי שואה	19	ההוצאה נרשמה בסעיף משרד הקליטה
18445300841	נופשונים למפגר	15	לא היה צורך בתקציב
1846300840	שיקום העיוור בקהילה תמיכות	3	הצהירו במסגרת ט"ז 17 אך לא התקבל אישור פיקוח
1846300841	מפעל שיקום לעיוור	10	לא היה צורך בתקציב
1846700845	תכניות לילד החריג	3	לא היה צורך בתקציב
1846800841	נכים קשים בקהילה	5	לא היה צורך בתקציב
1847100844	נוער וצעירים חוץ ביתי	11	לא היה צורך בתקציב
1847300840	בדיקות למשתמשי סמים	3	לא היה צורך בתקציב
1847300842	עיר ללא אלימות, נוער	45	הוצא באמצעות כ"א לתעסוקת קיץ
1847300843	פרוייקטים לנגמלים	11	לא התקבל תקציב מהמשרד
1848200781	מורשת נשים	8	לא רלוונטי
סה"כ:		189	

נספח ג'

להלן הפחתות התקציב אשר בוצעו על ידי המשרד במהלך שנת 2014:

מסלול התשלום	שם	סוג ההתחשבנות	הקצבה שנתית פברואר 2014	הקצבה שנתית דצמבר 2014	התקציב שהופחת	התייחסות מנהלת המחלקה
0622113	הסעות למעון יום שיקומי	פעילות	120,000	48,879	71,121	מתוקצב לפי הצורך
0622114	ליווי למעון יום שיקומי	פעילות	106,667	40,423	66,244	מתוקצב לפי הצורך
1165420	בתים חמים לנערות	השמה	74,520	19,999	54,521	המסגרת נסגרה
0881041	הסעות לאוטיסטים	מת"ס	52,000	27,664	24,336	מתוקצב לפי הצורך
0881043	מרכז יום ותעסוקה לבוגרים	השמה	120,000	92,481	27,519	מתוקצב לפי הצורך
0881044	נופשונים וקייטנות	השמה	12,000	1,681	10,319	מתוקצב לפי הצורך
1039440	טיפול בילד בקהילה	השמה+מת"ס +סמך	305,333	283,271	22,062	נתיבים להורות- הדיווח לא נקלט במשרד
1043990	מרכזי ועדות-חוק סיעוד	שכר	37,000	18,820	18,180	מתוקצב לפי הצורך
0662080	מפעלי שיקום לעיוור	השמה	20,000	2,511	17,489	מתוקצב לפי הצורך
0662430	הדרכת עיוור ובני ביתו	השמה	26,667	7,620	19,047	מתוקצב לפי הצורך
0855430	שירותים תומכים- מש"ה	פעילות	13,333	0	13,333	לא נוצל- עומס גדול

מסלול התשלום	שם	סוג ההתחשבנות	הקצבה שנתית פברואר 2014	הקצבה שנתית דצמבר 2014	התקציב שהופחת	התייחסות מנהלת המחלקה
1039447	ילדים במצוקה עולים	סמך+מת"ס	13,333	2,905	10,428	מתוקצב לפי הצורך
1165420	טיפול בנערות במצוקה	פעילות	12,000	5,000	7,000	מתוקצב לפי הצורך
1042430	נופשון לזקן	השמה	13,333	6,848	6,485	מתוקצב לפי הצורך
0622010	תעסוקה מוגנת למוגבלים	השמה	80,000	73,932	6,068	מתוקצב לפי הצורך
1072410	עבודה קהילתית	פעילות	26,667	21,227	5,440	אין עו"ס קהילתי והמפקח לא מסכים להכיר בפעילות
0622140	נופשונים להבראה	השמה	8,000	1,695	6,305	מתוקצב לפי הצורך
1025410	משפחות במצוקה בקהילה	סמך+מת"ס	44,533	39,057	5,476	מתוקצב לפי הצורך
1038413	טיפול במשפחות אומנה	השמה	4,000	0	4,000	אין צורך
1125062	בדיקות סמים וסיוע	פעילות	3,333	0	3,333	אין צורך
0662083	שיקום העיוור בקהילה	פעילות	2,667	531	2,130	אין צורך
סה"כ						**400,836**

נספח ד'

להלן הפחתות התקציב אשר בוצעו על ידי המשרד בין שנת 2013 לבין שנת 2014:

מסלול התשלום	שם	סוג ההתחשבנות	הקצבה שנתית דצמבר 2013	הקצבה שנתית דצמבר 2014	התקציב שהופחת	התייחסות מנהלת המחלקה
1039483	טיפול בפגיעות מיניות	השמה	114,680	16,120	98,560	הפרוייקט בוטל על ידי משרד הרווחה
0622113	הסעות למעון יום שיקומי	פעילות	125,928	48,879	77,049	מתוקצב לפי הצורך
0622114	ליווי למעון יום שיקומי	פעילות	102,985	40,423	62,562	מתוקצב לפי הצורך
0881043	מרכז יום ותעסוקה לבוגרים	השמה	137,215	92,479	44,736	מתוקצב לפי הצורך
1026090	מרכזי טיפול באלימות	השמה	204,000	154,667	49,333	מתוקצב לפי הצורך
1043410	מסגרות יומיות לזקן	השמה	227,668	178,221	49,447	מתוקצב לפי הצורך
1038417	תכנית עם הפנים לקהילה	השמה + מת"ס + פעילות	140,371	103,089	37,282	המרת מכסות, היו 3 מכסות, עלה צורך של סידור בפנימייה והיו יכולים להמיר רק 2 מכסות
1026040	סדנאות למשפחה	פעילות	30,872	388	30,484	סדנת "בית קווים" לא זכאית בכל שנה
0662080	מפעלי שיקום לעיוור	השמה	24,984	2,510	22,474	מתוקצב לפי הצורך
0881040	טיפולים בהורים וילדים	סמך	83,420	60,429	22,991	מתוקצב לפי הצורך

מסלול התשלום	שם	סוג ההתחשבנות	הקצבה שנתית דצמבר 2013	הקצבה שנתית דצמבר 2014	התקציב שהופחת	התייחסות מנהלת המחלקה
1043990	מרכזי ועדות-חוק סיעוד	שכר	47,416	18,820	28,596	מתוקצב לפי הצורך
1042430	נופשון לזקן	השמה	24,515	6,848	17,667	מתוקצב לפי הצורך
1043510	שכונה תומכת	השמה	52,244	41,656	10,588	מתוקצב לפי הצורך
1025418	סיוע למשפחות עם ילדים	מת"ס	56,133	46,539	9,597	מתוקצב לפי הצורך
0622010	תעסוקה מוגנת למוגבלים	השמה	83,864	73,932	9,932	מתוקצב לפי הצורך
0855430	שירותים תומכים-מש"ה	השמה	8,965	0	8,965	לא נוצל-עומס גדול
1014420	פעולות ארגוניות	פעילות	16,768	8,909	7,859	קיצוץ במשרד
1043440	טיפול בזקן בקהילה	סמך+ מת"ס	58,625	52,000	6,625	קיצוץ במשרד
0622140	נופשונים להבראה	השמה	8,265	1,695	6,570	מתוקצב לפי הצורך
1125061	התמכרויות מבוגרים	השמה	121,484	115,308	6,176	מתוקצב לפי הצורך
1038413	טיפול במשפחות אומנה	השמה	5,648	0	5,648	מתוקצב לפי הצורך
1165420	בתים חמים לנערות	השמה	24,930	19,998	4,932	המסגרה נסגרה
0881041	הסעות לאוטיסטים	מת"ס	31,260	27,661	3,599	מתוקצב לפי הצורך
1125062	בדיקות סמים וסיוע	פעילות	3,315	0	3,315	לא נרכשו
0881044	נופשונים וקייטנות	השמה	4,632	1,681	2,951	מתוקצב לפי הצורך
סה"כ:					**627,938**	

נספח ה'

הביקורת איתרה מושם אחד בסטטוס "גנוז", אשר נגנז לפני שנת 2013, אך בוצע עבור השמתו שילמה המועצה בתקופה המבוקרת (ינואר 2013 עד דצמבר 2014) סך של 3,052 ₪, שהם 25% מ-12,209 ₪:

	ת.ז.	שם פרטי	שם משפחה	תאריך הגניזה	גובה התשלום הכולל ב-₪
1	325907715	י.	כ.	25/06/2012	12,209

נספח ו'

להלן 8 מושמים שאותרו במערכת מ.ס.ר. עבורם בוצעה השמה בתקופת הביקורת (ינואר 2013 - דצמבר 2014), על אף שמספר תעודת הזהות שלהם לא קיים במערכת מימ"ד, קרי אינם רשומים כתושבי מבשרת ציון, עבור השמתם שילמה המועצה סך כולל של כ-84 אש"ח, שהם 25% מ-339 אש"ח!

מס'	שם	ת.ז.	גובה התשלום עבור ההשמה	מבחן השתייכות
1	כ.ש	33507377	180,964	עבר לדיור מוגן בירושלים. המועצה מחוייבת בהשמתו
2	א.א	37812831	198,059	הרשות הקולטת לא הסכימה לקבל, התקבל במועצה אישור פיקוח, משום ששהתה במבשרת פחות מ-30 חודשים, הועברה למועצת מעלה אדומים
3	ל.ט	213110257	4,154	מתגורר במבשרת אצל האב
4	ט.ק.ד	219603032	14,239	מתגוררת במבשרת אצל ההורים
5	ל.ש. ש	329375224	8,458	מתגוררת במבשרת אצל האב
6	ל.א	32456980	128,185	המשפחה עברה לכפא סבא אך לפי חוק ההשתייכות על המועצה להמשיך לשלם עבור ההשמה
7	י. ג	43030402	191,004	מתגורר אצל האב
8	י. כ	325907715	12,209	התקבל החזר מעיריית מודיעין
סה"כ:				339,856

נספח ח'

נמצא כי בשנת 2014 המועצה מימנה באופן מלא (100%) את התקנים הבאים, ללא קבלת מימון של 75% מהמשרד עבורם, בעלות שנתית של אש"ח:

תיאור התפקיד	שם העובד	אחוז משרה	עלות שנתית לפי מדור שכר
מזכירה	ז. א	50%	54,391
מזכירה	ו. ר	50%	121,017
עו"ס משפחה	ק. ח	45%	146,251
מדריך סמים	ע. ע	25%	42,505
מנהלת יחידת התנדבות	נ.י	140שעות (שעתי)	24,402
רכזת מועדון נוער עם צרכים מיוחדים	ב. ק	90 שעות (שעתי)	51,314
רכזת מועדון נשים "בשבילך"	ק. ב. י	90 שעות (שעתי)	90,475
סה"כ:			**530,355**

נספח ט'

נמצא כי בשנת 2014 המועצה מימנה באופן חלקי את התקנים הבאים, ללא קבלת מימון של 75% מהמשרד עבורם (חלקי משרה אלו אינם מופיעים כלל בדו"ח מצבת עובדים), בעלות שנתית כוללת של 226 אש"ח:

תגובת המחלקה: אלו משרות המממונות על ידי תקציב פעולה של משרד הרווחה.

תיאור התפקיד	שם העובד	סה"כ אחוז משרה לפי האגף למשאבי אנוש	אחוז משרה משכרה של העובדת המממון על ידי משרד הרווחה	אחוז משרה משכרה של העובדת המממון על ידי המועצה	עלות שנתית לפי מדור שכר
עו"ס לטיפול נפגעי סם	ז. א	50%	35%	15%	56,155
עו"ס לטיפול נפגעי סם	פ. ח. ה	100%	65%	35%	69,494
עו"ס מועדוניות	ע. ג	75%	0	75%	72,363
עו"ס חוק נוער	פ. ע	50%	0	50%	28,847
	פ. ו				20,367
	ס. מ	50%	25%		86,842
	ז. א	100%	50%		131,263
	ז. ה	100%	100% (30+70)		258,760
	ד. ג				9,194
	נ. ה. פ				42,872
סה"כ:					**776,157**

נספח י'

נמצא כי בשנת 2014 המחלקה לא ניצלה שתי משרות שניתנו לה ע"י המשרד, באחוז משרה כולל של 51%, ובכך הפסידה השתתפות בהוצאות שכר אלו:

שם התפקיד	שם העובד	אחוז משרה תקן	אחוז משרה מנוצל בפועל	גורם מממן של התקן	אחוז משרה לא מאויישת	התיחסות מנהלת המחלקה
עובד נוער וצעירים	פ. ד	100%	50%	המשרד	25%	משרד הרווחה לא אישר מימון לעו"ס משפחות
	ש. ב.נ		25%			
עו"ס חינוך מיוחד	לא צוין	26%	לא מאוייש	המשרד	26%	משרד החינוך לא העביר את התקציב

נספח י"א

דגימת 10 מושמים שנעשה עבורם תשלום שלא באמצעות הוראות קבע:

	שם	ת.ז.	תשלום נדרש עבור חודש דצמבר 2014	האם בוצע תשלום באמצעי תשלום אחר
1	ש. א	048944524	1,533	גבייה במרכז יום לקשיש
2	ש. ר	200754380	234	גבייה בשוברים לצ'קים דחויים
3	ב.נ .א	331317016	171	גבייה במועדוניות
4	ת. י. ט	218412041	171	חממית- גבייה בשובר
5	מ. ל	218449361	171	לא משלמים
6	ק.צ. י	218643476	171	הייתה בעיה עם הוראת הקבע- סודר (נמסרה לביקורת הוכחת תשלום)
7	מ.א. ד	215359548	513	גבייה במועדוניות
8	א. מ	041339714	135	גבייה במרכז יום לקשיש
9	מ.ס	045742657	207	גבייה במרכז יום לקשיש
10	א. פ	048944524	437	גבייה במרכז יום לקשיש

פרק ד' - חינוך

דוח ביקורת בנושא:

- הסעות תלמידים למוסדות חינוך - היבטים כספיים
- תקינות הליך גיוס עובד
- ביקורת פת"ע מתנסים
- בחינת ההשלכה הכספית

דוח ביקורת בנושא:
הסעות תלמידים למוסדות חינוך - היבטים כספיים

1. מבוא

במסגרת תכנית הביקורת השנתית של מבקרת המועצה המקומית מבשרת ציון (להלן: "**המועצה**" או "**המועצה המקומית**"), בוצעה ביקורת בנושא ניהול מערך הסעות תלמידים תושבי המועצה למוסדות החינוך, היבטים כספיים.

הביקורת בוצעה במהלך החודשים יוני עד דצמבר 2015.

2. כללי

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3.3-6 העוסק ב"הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים"[1] (להלן: "**חוזר המנכ"ל**"), נושא הפעלת מערך הסעות תלמידים למוסדות חינוך בעיר מושת על הרשות האחראית בין היתר, לאתר את הילדים הזכאים להסעות, להגדיר את מסלולי קווי ההסעות, להתקשר עם חברות ההסעה ולפקח על ביצוע ההסעות בפועל, בהתאם לכללים שנקבעו ועל פי צורכי הילדים באופן המיטבי. מערכת ההיסעים אף נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד, תוך התחשבות בסוגי הלקויות השונים הקיימים בחינוך המיוחד ומאפשרת לתלמידים אלו ללמוד בבתי ספר העונים על צורכיהם הייחודיים.

על פי הוראות החוק והתקנות[2] רשות מקומית שבתחום שיפוטה גר ילד עם מוגבלות מגיל 3 עד גיל 21, תדאג הרשות להסעתו ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוכי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו. במסגרת חובה זו נכללים ילדי החינוך המיוחד שזכאותם להסעה נקבעה על-ידי ועדת השמה לפי חוק החינוך המיוחד [3], בין אם הושם במוסד לחינוך מיוחד כהגדרתו בחוק האמור ובין אם הושם במוסד חינוך מוכר אחר לפי אותו חוק.

2.1. רקע כללי

בחוזר המנכ"ל נקבע, בין היתר, כי:

"א. המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה הוא כמפורט להלן:

- *לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' (ועד בכלל): מ-2 ק"מ*
- *לתלמידים מכיתה ה' ומעלה: מ-3 ק"מ.*

למען הסר ספק, המרחקים המצדיקים הסעה הם מרחקי הליכה בדרך עבירה להולכי רגל.

ב. תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, הסובלים מהמוגבלויות המפורטות להלן, זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת ללא קשר למרחק:

- *משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות*

---

[1] בתוקף מיום 27.8.13, החליף את חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.3-5 באותו נושא.

[2] חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 ותקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה–1995.

[3] חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח–1988.

- *אוטיסטים / P.D.D*
- *בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש*
- *תלמידים בעלי פיגור בינוני רב-בעייתי*
- *תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב*
- *תלמידים בעלי פיגור קשה / עמוק / סיעודי*
- *חירשים וכבדי שמיעה*
- *עיוורים ולקויי ראייה.*

תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות אחרות זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל".

בהתאם, על המועצה לדאוג להסעות מאורגנות לתלמידים הזכאים. לצורך כך, עליה למפות את רשימת התלמידים הזכאים, מוסדות החינוך ומערכות הלימודים של התלמידים ולתכנן את המסלולים הנדרשים באופן שייתן מענה הולם לצורכי התלמידים, תוך שימת דגש על ביצוע ההסעות באופן שמחד יאפשר מערך הסעות יעיל, איסוף כלל התלמידים בבוקר ובהתאם אל מוסדות הלימוד השונים בזמן ומאידך צמצום כלי הרכב המשתתפים בהסעות ככל האפשר בכדי לפעול בהתאם לעיקרון היעילות והחיסכון המתחייב בכספי ציבור.

הריכוז והטיפול בנושא הסעות התלמידים הינו באחריות מחלקת החינוך במועצה. עד לשנת הלימודים תשע"ד, רכזת כספים בחינוך דאז (להלן: "**רכזת הכספים**") הייתה אחראית הן על ריכוז התלמידים הזכאים ועריכת המסלולים והן על בדיקת ואישור החשבונות לתשלום לחברת ההסעות. החל משנת הלימודים תשע"ה נערך שינוי ארגוני במחלקת חינוך והאחריות על ביצוע הפעולות נקבעה, כדלקמן:

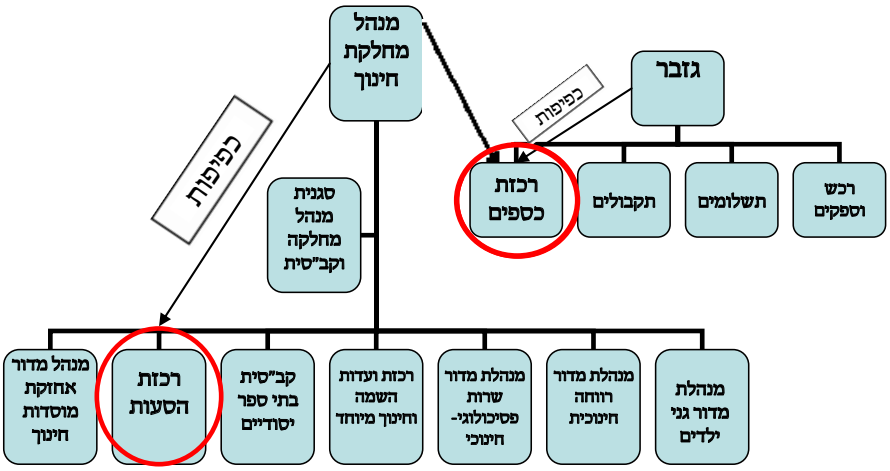
מנהל מחלקת חינוך - אחראי, מתוקף תפקידו, על ביצוע כולל של הסעות התלמידים במועצה למוסדות החינוך בתחילת יום הלימודים ובחזרה לביתם בסוף כל יום לימודים ועל התשלומים בגין שירותי ההסעות.

רכזת הכספים - אחראית על ריכוז התלמידים הזכאים, עריכת וניהול המסלולים.

רכזת ההסעות - אחראית על בדיקת ביצוע ההסעות בפועל ואישור החשבונות לתשלום בהתאם.

2.2. המבנה הארגוני

להלן תיאור הכפיפות הניהולית והארגונית של בעלי התפקידים המבצעים את תהליכי העבודה בנושא הסעות התלמידים:



בשנת 2008 פנתה המועצה המקומית לקבלת הצעות מחיר ממספר ספקי שירותי הסעות שנבחרו במכרז שערכה החברה למשק וכלכלה. על סמך הצעות המחיר, התקשרה המועצה המקומית עם חברת א.ב בע"מ למתן שירותי הסעות תלמידים למוסדות החינוך בתחומי הרשות ומחוצה לה.

בשנת 2014 פנתה המועצה לקבלת הצעות מחיר לביצוע הסעות תלמידים למוסדות חינוך מספקים שזכו במכרז 15/2013 אשר נערך על ידי החברת למשק וכלכלה להלן: ("**משכ"ל**") לביצוע הסעות תלמידים למוסדות חינוך.

המועצה התקשרה עם 3 מסיעים, כמפורט להלן:

א. א.ב בע"מ – אחראי על ביצוע מסלולי ההסעות בשכונות הישוב מבשרת ציון, ההסעות ממבשרת ציון לירושלים, הסעות תלמידי החינוך המיוחד (כ- 80% ממסלולי ההסעות) וכן הסעות לישובים שונים, כגון: צובה וים המלח.

ב. צ. ה בע"מ – אחראי על ביצוע מסלולי הסעות לישובים מרוחקים, כגון: תל אביב, חיפה, געש, בין גוריון ואילת (בפועל – מסלולים בודדים מידי חודש).

ג. מ. ב בע"מ – אחראי על ביצוע מסלול הסעה בודד לקברות צדיקים.

להלן התפלגות הוצאות המועצה המקומית בגין הסעות בשנים 2014-2015, על פי נתוני הנהלת החשבונות:

תיאור ההסעה	2014 אלפי ₪	2015 (*) אלפי ₪
הסעות בישוב	1,056	636
הסעות עולים	1,245	1,054
הסעות חינוך מיוחד	3,851	3,417
הסעות ממ"ד לירושלים	1,053	325
הסעות לבי"ס צליל נועם / אורות	214	116
סה"כ	**7,419**	**5,548**

(*) על פי נתוני הנהלת חשבונות שאינם מבוקרים נכון לתאריך 16.3.15

הביקורת מציינת, כי המועצה התקשרה עם חברת א.ב בע"מ גם במסגרת המכרז הקודם שנערך בשנת 2008, כאשר החברה מבצעת את הסעות התלמידים במועצה מזה מספר שנים.

לאור העובדה שעיקר ההסעות מבוצעות על ידי חברת א.ב בע"מ (להלן: "חברת א.ב" או "המסיע") הביקורת התמקדה בבדיקת הסעות התלמידים המבוצעות על ידי חברת א.ב בלבד.

הביקורת מציינת, כי בשנת 2014 ערכה מבקרת המועצה, דוח ביקורת מספר 8/14 בנושא "התחשבנות עם משרד החינוך", במסגרתו הועלו ליקויים בנושא המעקב אחר ביצוע המסלולים בפועל, בין היתר, דיווח שלא כדין למשרד החינוך בגין מסלולים אשר לא התקיימו בפועל. דוח הביקורת דנן עוסק, בין היתר, במעקב אחר ביצוע המסלולים אשר בוצעו בפועל והתשלום בגינם.

3. <u>מטרות הביקורת</u>

מטרות הבדיקה הינן, לבחון את ההתנהלות הכספית במערך ההסעות לתלמידי מוסדות חינוך, והתאמתה לכללים ולדינים החלים על המועצה בעניין זה, תוך בחינת נאותות הבקרות, הפרדת תפקידים, עריכת מסלולי הסעות מיטביים, התחשבנות כספית עם הקבלן העיקרי המסיע, תשלום חשבוניות ועוד.

4. <u>היקף הבדיקה</u>

במסגרת הביקורת דנן, נבדקה התנהלות המועצה בבדיקת הסעות התלמידים המבוצעות על ידי חברת א.ב בלבד.

5. <u>המקור החוקי</u>

5.1. חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994.

5.2. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3.3-6 – "הסעות תלמידים" ועובדי הוראה למוסדות

חינוך רשמיים" .

5.3. תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה – 1995.

5.4. חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988.

5.5. הסכמי ההתקשרות עם חברת א. ב, הסעות בע"מ משנים 2008 - 2014.

5.6. תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה (לליווי), התשנ"ה – 1995.

6. <u>עיקרי הממצאים</u>

6.1. ממצאי הביקורת דנן, עולה כי המועצה חויבה לכאורה בתשלומי יתר בגין שנת תשע"ד בסך של כ- 964,300 ₪ (סעיף 10).

6.2. **נהלי עבודה** - לא נערכו נהלי עבודה בכתב ואף לא הוגדרו תהליכי עבודה ברורים לבעלי התפקידים במועצה האחראים על ניהול ותפעול מערך ההיסעים. (סעיף 8.1)

6.3. **הפרדת תפקידים** - עד לשנת הלימודים תשע"ה (ועד בכלל) רכזת הכספים דאז ריכזה וערכה את מסלולי ההסעות, העבירה את המסלולים לידיעת חברת ההסעות לביצוע והייתה הגורם שמקבל את חשבוניות החיוב בגין ההסעות בפועל ומאשר את החשבוניות לתשלום. (סעיף 8.1)

6.4. **העדר מערכות ממוחשבות** - המועצה לא הטמיעה מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול ותפעול מערך ההסעות. מערך ההסעות מנוהל ומתופעל בפועל באופן ידני, באמצעות גיליונות אקסל, ללא תיעוד של היסטוריית מערך ההסעות בשנים קודמות. (סעיף 8.2.1)

6.5. **סקירת התלמידים הזכאים להסעות כבסיס לקביעת המסלולים** - רכזת התשלומים התבססה על רשימת תלמידים שחלקם אינם משתמשים בהסעה בפועל (מסיבות שונות כגון: העתקת מקום מגורים, מוסעים באופן עצמאי וכד'), כך שלא נדרש לשבצם להסעה. כתוצאה מכך, נמצאו מסלולים במסגרת הדיווח שהועבר למסיע שאינם מבוצעים בפועל. (סעיף 8.2.2)

6.6. **עריכת מסלולי ההסעות** – נמצא כי המועצה לא ערכה בעצמה את מסלולי ההסעות אלא הפקידה בידיו של מנהל חברת ההסעות, שהינו בעל אינטרס מובהק למכסם את רווחיו על חשבון הוצאות המועצה, את מלאכת עריכת המסלולים, בניגוד לחוזר מנכ"ל ובניגוד להסכם ההתקשרות. (סעיף 8.2.3)

6.7. **חוסר שיתוף פעולה עם רשויות סמוכות בבניית המסלולים** - המועצה המקומית אינה מקיימת שיתופי פעולה עם רשויות סמוכות בכדי לבחון שילוב של תלמידים במסלולי הסעות קיימים על מנת להוזיל עלויות, זאת כאשר נמצא כי בפועל מתקיים שילוב של תלמידים מישובים סמוכים בהסעות. (סעיף 8.2.4)

6.8. **ביקורת על ביצוע ההסעות בפועל** - המועצה לא ביצעה כלל בקרות אחר ביצוע ההסעות בפועל בשנות הלימודים תשע"ג, תשע"ד ותשע"ו. בגין שנת תשע"ה, רכזת ההסעות ביצעה ביקורות בפועל ואף בדקה ואישרה את החשבונות בהתאם לביצוע בפועל. (סעיף 8.4.1)

6.9. **אישור מסלול נוסף ללא בדיקה** – מנהל מחלקת החינוך אישר מסלול הסעה נוסף ללא בדיקת נחיצות, בעוד שלא היה צורך כלל במסלול ההסעה. (סעיף 8.3.2)

6.10. **תהליך אישור החשבונות לתשלום** – לא מתקיים הליך בקרה שוטף על ביצוע ההסעות והמסלולים בפועל במהלך החודש. בשל כך יתקשה בודק החשבון לוודא כי אכן הדיווח של חברת ההסעות תואם את ביצוע המסלולים בפועל. כמו כן, חוסר הממשק בין שני הגורמים במחלקת החינוך, האמונים על ביצוע ההסעות והמסלולים בפועל, אינו מאפשר בדיקת החיובים באופן מיטבי. כל הנ"ל חושף את המועצה לתשלומי יתר. (סעיף 8.4.1)

6.11. **תשלומים בגין מסלולים שלא בוצעו** - המסיע דיווח על מסלולי הסעות שלא בוצעו בפועל והמועצה חויבה בגינם, לכאורה, ביתר. בהעדר בקרה ובדיקה פרטנית של החשבונות עבור שנת תשע"ד, המועצה שילמה למסיע בגין הדיווחים באופן מלא, גם בגין אלה שלא בוצעו ובסך של כ- 162,300 ₪. (סעיף 8.4.2)

6.12. **מסלול חינוך מיוחד במוסדות הלימוד במבשרת ציון** – המועצה שילמה תשלומי יתר למסיע כתוצאה מכך, שמחד הוא מבצע את ההסעה באופן המיטבי עבורו, קרי בכמות המצומצמת ביותר האפשרית של רכבים למספר התלמידים המוסעים בפועל, ומאידך מחייב את המועצה בגין מספר הרכבים המרבי שניתן לחייב בגין מספר התלמידים הנתון, כאשר החיוב ביתר בגין חודש 2/2014, עמד ע"ס 29,256 ₪. (סעיף 8.4.3)

6.13. **העסקת מלווים בהסעות** - המלווים בהסעות התלמידים מועסקים על ידי חברות ההסעות, שהינן חברות פרטיות, ולא על ידי המועצה, בניגוד להוראות בתקנות הסעה בטיחותית. (סעיף 8.5.1)

6.14. **חיוב בגין מלווים כאשר אין מלווים בפועל** –

- המסיע דיווח וחייב את המועצה בגין מלווים ב-21 מסלולי הסעות למוסדות החינוך המיוחד בהם לא נדרש ליווי או שהמסלול אינו מתקיים כלל, דבר אשר הביא לחיוב המועצה ביתר בגין שנת הלימודים תשע"ד ובסך של 337,500 ₪.
- המסיע דיווח וחייב את המועצה בגין ליווי למוסדות החינוך הרגיל.
- בהעדר בקרה ומעקב, המועצה שילמה למסיע בגין חיובים אלה.

(סעיף סעיפים 8.5.2 ו- 8.5.3)

6.15. **הפרדת תפקידים בין הגורם הבודק לגורם המשלם** - לא מתקיימת בקרה נאותה ומספקת מטעם המועצה על ביצוע ההסעות בפועל, בכדי לוודא ביצוע ההסעות כפי המדווח, על פי הסכם ההתקשרות ולשביעות רצון התלמידים וההורים ובכדי לוודא כי התשלומים למסיע הינם בהתאם לביצוע בפועל. (סעיף 8.6.1)

6.16. **איחורים במועד אישור החשבון לתשלום** - המועצה המקומית אינה עומדת בתנאי ההסכם עם חברת ההסעות ואינה מעבירה את התשלומים במועד שנקבע. (סעיף 8.6.2)

6.17. **מכתב תלונה של המסיע** -

- טענת המסיע בדבר עיכובים בביצוע התשלום מוצדקות.
- על פי תנאי הסכם ההתקשרות עם המסיע, הוא זכאי לתוספת תשלום בגין תוספת באורך המסלולים וארכת משך זמן הנסיעה. בהעדר בקרה על ביצוע המסלולים בפועל, אין ביכולתה של המועצה לטעון כנגד הנתונים שיעביר המסיע, פרט למסלולים שלא התקיימו או לא התקיימה בהם הסעה.
- הביקורת מעריכה, כי אין ממש לגבי יתר הטענות של המסיע. (סעיף 8.6.3).

6.18. **תביעה כנגד המועצה** - הביקורת לא מצאה כי המסיע פנה ו/או העלה דרישת תשלום בגין ההתייקרויות נשוא כתב הטענות לאורך השנים, לבטח לא בדרישות התשלום החודשיות. לפיכך הרשות לא הייתה ערה לדרישה הזו. בנוסף הטענה כי משרד החינוך שילם לנתבעות את תוספת ההתייקרות, אינה מדויקת ומחויבת בדיקה מעמיקה בהקשר למסלולי ההיסעים.

לאור העובדה כי הנושא מצוי בהליכים משפטיים, הביקורת נמנעה מלהתייחס לסוגיה (סעיף 8.7).

6.19. **קברי צדיקים** - נמצא, כי המועצה המקומית הזמינה את ההסעות לקברי צדיקים מהמסיע א.ב בע"מ ולא מהספק מ.ב בע"מ שנבחר במסגרת המכרז (סעיף 9).

7. <u>עיקרי ההמלצות</u>

7.1. **נהלי עבודה** - יש לקבוע הנחיות עבודה לניהול ותפעול מערך ההיסעים במועצה, במסגרת נהלי עבודה רשמיים שיאושרו על ידי מליאת המועצה ויועברו לבעלי התפקידים הרלוונטיים, בין היתר, אחראית מערך ההסעות, רכזת הכספים בחינוך ומנהל מחלקת חינוך.

7.2. **הפרדת תפקידים** - יש להפריד בין הגורם העורך את המסלולים ומעבירם לביצוע על ידי חברות ההסעות, הגורם המבצע בדיקה ובקרה על ביצוע ההסעות בפועל והגורם המאשר את החשבוניות לתשלום.

7.3. **העדר מערכות ממוחשבות** - מומלץ לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול ותפעול מערך ההיסעים במועצה, אשר מקנה בין היתר בדיקת זכאות תלמידים להסעה, בניית מסלולי ההסעות באופן המיטבי וכד'.

7.4. **סקירת התלמידים הזכאים להסעות כבסיס לקביעת המסלולים** –

- יש לבחון את רשימת התלמידים המוסעים הלכה למעשה בהסעות התלמידים, ולהעבירה אל חברת ההסעות לצורך שיבוצם במערך ההיסעים.
- לבצע בדיקה של התלמידים שהוסעו בשנים קודמות ולוודא גריעת התלמידים שלא יוסעו בשנה הנוכחית.

- יש להקפיד על ביצוע בקרה אחר רשימת התלמידים שיש לשבצם בהסעות המועברת אל חברת ההסעות, כך שלא יועברו שמות ילדים שאינם מוסעים בפועל.

7.5. עריכת מסלולי ההסעות - מומלץ, כי המועצה תערוך את מסלולי ההסעות באמצעות גורם מטעמה, בעל ידע וניסיון מתאימים, ותעביר לחברת ההסעות מסלולים מובנים לביצוע, מבלי שתהא לחברת ההסעות אופציה לשינויים על פי ראות עיניה.

7.6. חוסר שיתוף פעולה עם רשויות סמוכות בבניית המסלולים - יש לבחון שילוב תלמידים מישובים אחרים במסלולי ההסעה של המועצה, באופן מתוכנן וקבוע מראש, שיהיה מעוגן בהסכם ההתקשרות, במטרה לחסוך בעלויות הסעות, הן למועצה המקומית מבשרת ציון והן לישובים האחרים.

7.7. ביקורת על ביצוע ההסעות בפועל - על רכזת ההסעות לבצע ביקורות יזומות על ביצוע ההסעות בפועל, בהתאם לתכנית ביקורת סדורה ומוכתבת מראש.

7.8. אישור מסלול נוסף ללא בדיקה – יש לבצע את כל הבדיקות הנדרשות ולוודא נחיצות פתיחת מסלולי הסעות נוספים טרם אישור המסלול.

7.9. תהליך אישור החשבונות לתשלום -

- יש לבצע בקרה ופיקוח יומי על כל ההסעות בפועל בהתאם למסלולים המדווחים.
- רכזת הכספים תעביר לרכזת ההסעות רשימות מסלולים עדכנית אחת לשבוע למצער, בכדי שיתאפשר בידה לבצע את הפיקוח והבקרה הלכה למעשה.
- רכזת ההסעות תנהל גיליון אקסל למעקב יומי אחר ביצוע ההסעות ותקינותן ותדווח לרכזת הכספים בהתאם. גיליון המעקב ישמש את הגורמים הנוגעים בדבר לאישור התשלום בהתאם לביצוע ההסעות הלכה למעשה.
- יש לבדוק את החשבונות שמגיש המסיע לתשלום באופן פרטני לגבי כל מסלול וברמה יומית, ולוודא כי התשלום מבוצע בגין המסלולים שהתקיימו בפועל בלבד, על בסיס גיליון המעקב.

7.10. העסקת מלווים בהסעות - יש להעסיק מלווים עובדי המועצה או מתנדבים שאושרו על ידי ארגון ציבורי, בהתאם להנחיות שנקבעו בתקנות הסעה בטיחותית. בהתאם, אין לשלם למסיע תוספת בגין מלווים.

7.11. חיוב בגין מלווים כאשר אין מלווים בפועל –

- במסגרת הבקרה והפיקוח על ההסעות בפועל יש לנהל מעקב אחר קיומם של המלווים בהסעות ולהעביר דיווח לגורמים המאשרים את החשבוניות לתשלום.
- יש לבדוק את החשבונות שמגיש המסיע לתשלום בגין ליווי בהסעות באופן פרטני לגבי כל מסלול וברמה יומית, ולוודא כי התשלום מבוצע בגין ליוויים שהתקיימו בפועל בלבד, על בסיס גיליון המעקב היומי.

7.12. הפרדת תפקידים בין הגורם הבודק לגורם המשלם -

יש להפקיד על ביצוע התפקידים של כל בעל תפקיד באופן הבא:

- רכזת הכספים תרכז את התלמידים הזכאים ותערוך את מסלולי ההסעות באופן המיטבי.
- מסלולי ההסעות יאושרו על ידי ראש מנהל חינוך וגזבר המועצה המקומית ויועברו למסיע.
- רכזת ההסעות תבצע בקרה על ביצוע ההסעות בהתאם לתכנית מוגדרת מראש, שאושר על ידי גזבר המועצה המקומית.
- רכזת ההסעות תנהל רישום מעקב יומי אחר ביצוע ההסעות הפועל ותבדוק את החשבונות שיוגשו לתשלום מידי חודש על בסיס המעקב היומי.
- החשבוניות המאושרות, כולל טופס המעקב היומי, יועברו לאישור רכזת הכספים וראש מנהל חינוך לאישור התשלום.

7.13. איחורים במועד אישור החשבון לתשלום - יש לפעול לאישור החשבונות לתשלום במועדים שנקבעו בהסכם ההתקשרות. ככל שישנן טענות או הסתייגויות בגין חלק מההסעות המחויבות, יש להעביר את ההערות לחברת ההסעות במסגרת התקופה שנקבעה לבדיקת החשבון, עד 7 ימים לאחר הצגת החשבון.

7.14. מכתב תלונה של המסיע –

- יש לבצע מעקב שוטף ושיטתי אחר ביצוע ההסעות בפועל.
- שיש להנהיג תהליכי עבודה שיאפשרו בדיקה יעילה על החשבונות המוגשים לתשלום שתאפשר אישור החשבון עד 7 ימים ממועד מסירת החשבון ותשלום התמורה למסיע במסגרת הזמן שנקבעה בהסכם ההתקשרות.

7.15. קברי צדיקים - מומלץ לבחון אפשרות של שיתוף פעולה עם המועצה הדתית לצורך מימון נסיעות לקברות צדיקים. כמו כן, הביקורת ממליצה לקבל חוות דעת מיועמ"ש המועצה בנוגע להתנהלות המועצה בנוגע לביצוע הסעות קברי צדיקים על ידי המסיע, על אף שהקבלן הזוכה הינו אחר. בכל מקרה, אין להעביר אל המסיע, ביצוע הסעות אשר אינן כלולות בהסכם ההתקשרות עמו, ללא ביצוע התמחרות בין מספר מציעים כנקוב בנוהל רכש של המועצה.

הדוח המפורט

8. נהלי עבודה

נהלי הארגון הם הכלי שנועד להבטיח תפעול שוטף של המועצה באופן קבוע וידוע מראש, על פי חוק ועל פי הכללים המוסכמים ועקרונות המדיניות של המועצה, רשויות ממשלתיות ובכפוף לכל דין ואמורים גם להבטיח המשכיות אחידה של התפעול הרלוונטי גם כאשר מתחלפים בעלי התפקידים. הנהלים מאפשרים הגדרה ברורה של בעלי התפקידים, תפקידים ותחומי אחריותם, תוך שמירה על המתאם הנדרש בין אחריות לסמכות ובין גורם מבצע לגורם מבקר.

בהתאם למתודולוגיות ניהול מקובלות, יש חשיבות לעיגון נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל פעילויות המועצה. נהלים כאמור, מקבלים משנה חשיבות בתחום האמון על הכנסות והוצאות המועצה כמקרה דנן, הן לתפקוד השוטף והן בקיומן של בקרות ופיקוח אחר דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם.

ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נערכו נהלי עבודה בכתב ואף לא הוגדרו תהליכי עבודה ברורים לבעלי התפקידים במועצה האחראים על ניהול ותפעול מערך ההיסעים, בין היתר: עריכת רשימת התלמידים הזכאים עריכת מסלולי הסעות, ריכוז ההסעות ואופטימיזציה של מסלולי ההסעות, בקרה אחר מסלולי ההסעות שנקבעו, בקרה אחר ביצוע הסעות בפועל, אופן בדיקת החשבונות לתשלום ואישורם, וכדומה.

בהעדר הגדרות ברורות לתהליכי עבודה, במהלך השנים נוצרו תהליכי עבודה לקויים וחסרי בקרה מובנית שהתבטאו בדיווח ואישור הסעות לתלמידים שאינם מוסעים בפועל, אישור חשבונות לתשלום בגין מסלולי הסעות שלא בוצעו בפועל, אישור תשלומי חיוב בגין ליווי בהסעות שלא התקיים וכדומה, כפי שיתואר בהרחבה בהמשך.

מסקנה

העדר קיומם של נהלי עבודה מובנים, להגדרת תהליכי עבודה וחלוקתה בין הגורמים הרלבנטיים במועצה, מעידים על חוסר בקיום בקרה אחר מערך ההסעות בכללותו, החל בבניית מסלול אפקטיבי וחסכוני, אכיפתו, וכלה בבקרות אחר מערך התשלומים ואישורם.

המלצות

1. **יש לקבוע הנחיות עבודה ברורות לניהול ותפעול מערך ההיסעים במועצה, במסגרת נהלי עבודה רשמיים שיאושרו על ידי מליאת המועצה ויועברו לבעלי התפקידים הרלוונטיים, בין היתר, אחראית מערך ההסעות, רכזת הכספים בחינוך ומנהל מחלקת חינוך.**
2. **נהלי העבודה יכללו הנחיות בדבר כלל התהליכים בנושא הסעות תלמידים, החל משלב אישור התלמידים הזכאים להסעה ובניית המסלולים באופן המיטבי למועצה, בקרה יומית על ביצוע המסלולים בפועל, אישור החשבון החודשי לתשלום ובקרה על ההתחשבנות עם המסיעים אחת לתקופה שתקבע.**
3. **יש להחתים את העובדים כי קראו והבינו את הנחיות העבודה ויפעלו על פיהם.**

מומלץ להעביר לעובדים ריענון בנושא נהלי העבודה מידי תקופה.

8.1. הפרדת תפקידים

עקרון הפרדת תפקידים וסמכויות בין בעלי התפקידים המבצעים תהליך אחד מתמשך, מהווה כלי בקרה ניהולי חשוב ומונע מעובד בודד את האפשרות לבצע תהליך מתחילתו ועד סופו ללא בקרה של גורם נוסף. כל זאת במטרה למנוע פעולות בלתי רצויות בתהליך, אם בשל טעות אנוש, או במטרה למנוע מעילות והונאות על ידי העובד.

ממצאים

עד לשנת הלימודים תשע"ה (ועד בכלל) רכזת הכספים דאז, ריכזה את רשימות התלמידים הזכאים להסעות, ערכה את מסלולי ההסעות, העבירה את המסלולים לידיעת חברת ההסעות לביצוע והייתה הגורם שמקבל את חשבוניות החיוב בגין ההסעות בפועל ומאשרם.

אישור החשבוניות לתשלום על ידי הגורם שערך את המסלולים והעבירם לחברת ההסעות לביצוע מהווה פגיעה בעיקרון הפרדת התפקידים. במצב הנוכחי המתואר, רכזת הכספים מהווה הגורם היחיד במועצה שמבצע תהליך עבודה שלם, החל מקביעת מסלולי ההסעה, העברה לביצוע לחברות ההסעה ואישור החשבונות לתשלום.

מנהל מחלקת החינוך, חותם על גבי החשבונות בתום התהליך אולם אינו בודק תקינותם הלכה למעשה.

משמעות

אי קיומו של גורם בקרה נוסף אחר הפעולות המתבצעות במערך ההיסעים, עשוי לגרור טעויות אשר בעטיין ידווחו לחברת ההסעות, מסלולי הסעה שלא התקיימו בפועל, וכן אישור התשלום בגין מסלול זה, מבלי שלבעלי התפקידים במועצה תהיה אפשרות לבדוק האם המסלול התקיים הלכה למעשה טרם ביצוע התשלום למסיע.

המלצות

1. **נדרש לבנות ולהטמיע, מערך הפרדת תפקידים במסגרת תהליכי העבודה, באופן שימנעו מצבים בהם תהליך עבודה שלם מבוצע על ידי גורם אחד בלבד, מבלי שמתקיימת בקרה של גורם נוסף , לכל הפחות, על ביצוע התהליך.**

   במקרה הנ"ל, הביקורת ממליצה להפריד בין הגורם העורך את המסלולים ומעבירם לביצוע על ידי חברות ההסעות, לבין הגורם המבצע בדיקה ובקרה יומית על ביצוע ההסעות בפועל .

2. **כמו כן, הביקורת ממליצה כי החשבוניות לתשלום יאושרו על ידי שני הגורמים הנ"ל, באופן שהראשון האמון על עריכת המסלולים, יאשר את כל ההיבטים הכספיים של המסלולים, ואילו הגורם האמון על בדיקה ובקרה יומית, יאשר את החשבון בהיבט של ביצוע המסלולים הלכה למעשה. בתום התהליך, יוודא מנהל מחלקת חינוך כי שני הגורמים הנ"ל בדקו את החשבונות ואישרו נכונותם בחתימת ידם, יוודא תקינותם ויאשרם בחתימת ידו.**

8.2. קביעת מסלולי ההסעות

8.2.1. חוסר במערכות ממוחשבות

בעידן המודרני, מערכות ממוחשבות מהוות כלי עזר יעיל ואפקטיבי לניהול ותפעול התהליכים, ביצוע מעקבים ובקרות.

שימוש מושכל במערכות ממוחשבות עשוי לסייע למועצה בניהול מערך ההיסעים בין היתר בטיוב מסלולי ההסעות, בדיקת זכאות תלמידים להסעה, בקרה על תשלומים, טיפול בתקלות ועוד, תהליכים העשויים להביא ליעילות וחיסכון בהוצאות הפעלת מערך ההסעות מחד ומיצוי מירבי של הכנסות המועצה מכספי השתתפות משרד החינוך מאידך, דבר אשר יביא להתייעלות תקציבית והגדלת הכנסות המועצה.

ממצאים

1. הביקורת העלתה, כי המועצה לא הטמיעה מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול ותפעול מערך ההיסעים. מערך ההסעות מנוהל ומתופעל בפועל באופן ידני, באמצעות גיליונות אקסל, ללא תיעוד היסטוריית מערך ההסעות בשנים קודמות. בין היתר, רשימת התלמידים הזכאים להסעות מרוכזת על גבי גיליונות אקסל ומועברת לחברת ההסעות, אשר מתכננת את המסלולים בפועל בהתאם לצרכים של החברה.
2. נמצא, כי במשך שנים לא התקיים ממשק נאות בין רכזת הכספים לבין רכזת ההסעות, באופן שיאפשר זרימת מידע הכרחי בין השתיים. כך למשל, לטענת רכזת ההסעות, במשך שנים לא הועברו לידיה רשימות המסלולים שערכה רכזת הכספים, דבר אשר מנע ממנה לכאורה לבצע את עבודתה נאמנה. הביקורת סבורה כי, קיומה של מערכת מידע ממוחשבת אחת, אשר תשמש את כלל הגורמים האמונים על מערך ההיסעים במועצה, ואשר תאפשר צפייה במידע בזמן אמת, מייתרת את הצורך בהעברת מידע באופן ידני, מונעת טעויות ומאפשרת יצירת חסימות ובקרות מתאימות.

משמעות

ניהול ידני של מידע כגון: רשימת התלמידים הזכאים להסעות ותכנון מערך המסלולים בהתאם, פותחים פתח לטעויות אנוש, לחילוקי דעות ולחוסר בקרות וחסימות מתאימות. מצב דברים זה, מחליש את הבקרה והמעקב אחר ההוצאות וחושף את המועצה לטעויות אנוש, תרמיות ותכנון מסלולי ההסעות שאינם מיטביים ו/או נאותים ואשר אינם מאפשרים חיסכון ויעילות למועצה ולתלמידים המוסעים, כפי שאכן קרה במשך שנים וכפי שיפורט בהמשך.

המלצות

1. **הביקורת ממליצה לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול**

ותפעול מערך ההיסעים במועצה, אשר מקנה בין היתר בדיקת זכאות תלמידים להסעה, בניית מסלולי ההסעות באופן המיטבי וכד'. המערכת תהיה בשימוש כל הגורמים האמונים על מערך ההיסעים קרי, רכזת הכספים, רכזת ההסעות, מנהל מחלקת החינוך וגזבר המועצה. כמו כן, יותקנו במערכת מודולים המאפשרים בקרה מצד מנהל המחלקה וגזבר המועצה וכן חסמים לדרגים השונים הפועלים במסגרתה.

2. מומלץ לבחון התקשרות עם מומחה בתחום ההסעות לתכנון מיטבי של מסלולי ההסעות.

8.2.2. <u>סקירת התלמידים הזכאים להסעות כבסיס לקביעת המסלולים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

מערך ההסעות, בין היתר: מסלולי ההסעות, מספר רכבי הסעה ושיבוץ התלמידים למסלולים ולרכבים, נקבעים על בסיס כמות התלמידים הזכאים להסעות ומיקומם הגיאוגרפי של בתי המגורים ומוסדות הלימוד.

על פי חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 (להלן: "**חוק ההסעה**"), הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד בעל המוגבלות, תדאג להסעתו למוסד החינוך וממנו במשך שנת הלימודים, ובהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך שבו הוא לומד על פי הכללים והמבחנים שהשר האחראי יקבע.

על פי חוק ההסעה *"ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוכי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו".*

ילד בעל מוגבלות מוגדר כ*"אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת שמחמת ליקוי בכושרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי אינו מסוגל לנסוע בכוחות עצמו ונזקק להסעה".*

על פי תקנות הסעה בטיחותית ילד נכה זכאי להסעה בין השאר אם הוא ילד חריג, בהתאם להגדרתו בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח–1988 (להלן: "**חוק חינוך מיוחד**") שזכאותו לחינוך נקבעה על-ידי ועדת השמה לפי חוק החינוך המיוחד, בין אם הושם במוסד לחינוך מיוחד כהגדרתו בחוק האמור ובין אם הושם במוסד חינוך מוכר אחר לפי אותו חוק. "מוסד לחינוך מיוחד", כולל גם כתה במוסד חינוך מוכר שבה ניתן חינוך מיוחד.

מעיון בחוק חינוך מיוחד עולה, כי בשנת התש"ס-2000, תוקן החוק כאשר המונח "ילד חריג" הוחלף למונח "ילד בעל צרכים מיוחדים". ילד בעל צרכים מיוחדים מוגדר כ *"אדם בגיל 3 עד 21 עם לקות משמעותית שבשלה מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד".*

סעיף 2.4(ב) לחוזר הסעות של מנכ"ל משרד החינוך, שכותרתו היא *"המרחק המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה"* קובע ש*"תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, הסובלים מהמוגבלויות המפורטות להלן, זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת ללא קשר להגבלת המרחק בין ביתם*

לבין מוסד החינוך: משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות; אוטיסטים; בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש; תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב ורב-בעייתי; תלמידים בעלי פיגור קשה/עמוק/סיעודי; חירשים וכבדי שמיעה; עיוורים ולקויי ראייה".

תלמידי החינוך המיוחד בעלי לקויות אחרות, זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל קרי, נגזרת של המרחק מביתו של התלמיד לבין מוסד הלימוד בו הוא לומד. סעיף 2.4(א) לחוזר הסעות קובע כי המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה הוא: לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' (ועד בכלל): מ-2 ק"מ, ולתלמידים מכיתה ה' ומעלה: מ-3 ק"מ.

ניהול נכון של התלמידים הזכאים להסעות, מאפשר לתכנן את מסלולי ההסעות באופן מיטבי ולהעביר הנחיות מדויקות לחברות ההסעה כיצד לבצע את ההסעות באופן היעיל והחסכוני ביותר למועצה.

מאידך יש לזכור, כי תכנון מסלולי הסעות מצריך היכרות טובה של המסלולים המובילים מהמועצה למוסדות החינוך השונים, היכרות עם תנועת הרכבים בכביש בשעות פיזור התלמידים בבוקר במוסדות החינוך ובשעות האיסוף חזרה הביתה ועומס התנועה בכביש, דרכים חלופיות וכדומה. הנ"ל מחייב, כי הגורם שיתכנן את המסלולים יהיה גורם מקצועי בעל הידע וההיכרות המתאימים.

<u>ממצאים</u>

מערך ההיסעים מתבסס במידה רבה על החלטות ועדות השמה, בחינת זכאויות של תלמידים להסעות, והנחיות משרד החינוך בדבר זכאות תלמידים להסעות, כפי שמתפרסמים בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך מעת לעת.

בתום כל שנת לימודים, רכזת הכספים מרכזת את רשימת התלמידים הזכאים להסעה לשנה העוקבת, על פי הקריטריונים של משרד החינוך. רשימת התלמידים נערכת על סמך נתוני הזכאות המועברים אליה, בין היתר: החלטות וועדות ההשמה וועדות השיבוץ, מרחק מגורי התלמידים ממוסדות החינוך וכדומה. בהתאם לנתונים הללו, עורכת רכזת הכספים את רשימת התלמידים הזכאים להסעות.

רשימת התלמידים הזכאים להסעות מהווה את הבסיס להזמנת שירותי ההסעות לתלמידי המועצה.

מסקירת קובץ התלמידים הזכאים להסעה לשנת הלימודים תשע"ה עולה, כי רכזת התשלומים התבססה על רשימת תלמידים שחלקם אינם משתמשים בהסעה בפועל, כך שלא נדרש לשבצם להסעה.

רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי בהתאם לבדיקות שביצעה, ישנם 33 מסלולים במסגרת הדיווח שהועבר למסיע שאינם מבוצעים בפועל. במסגרת מגבלת הביקורת לא עלה בידה לבחון את כלל המקרים, על כן בוצעה בדיקה מדגמית בלבד.

להלן דוגמאות שנבדקו על ידי הביקורת, לתלמידים שדווחו לחברת ההסעות כזכאים להסעות אולם בפועל נמצא כי אינם זכאים:

א. **תלמידים שעברו מוסד לימודי או שעברו דירה ואינם נדרשים להסעה** התלמיד נ.כ. התגורר במבשרת ציון ולמד במוסד חינוכי מקיף עין כרם. בבירור שערכנו עם מחלקת הרווחה בתאריך 15/11/15 הובהר, כי בחודש נובמבר 2013, עברו הילד ואמו להתגורר בדימונה. מעיון ברשימת התלמידים הזכאים להסעה לשנת הלימודים תשע"ד ותשע"ה, הועבר שמו של התלמיד לחברת ההסעות במסגרת הילדים שיש לשבצם בהסעה. כלומר, המועצה ביקשה מהמסיע לשבץ את התלמיד בהסעה על אף שאינו מתגורר במבשרת ציון וממילא אינו מוסע בהסעות של הישוב.

ב. **תלמידים שהוריהם מסיעים אותם בפועל למוסד הלימוד** – שני תלמידים הלומדים בבית הספר "מאור ישראל" בשכונת רמות בירושלים זכאים להסעה. ברם, הורי התלמידים החליטו, משקולים אישיים, להסיע את התלמידים בעצמם במהלך השנים. גם במקרה זה הרשימה לא עודכנה בהתאם ושמות התלמידים הועברו לחברת ההסעות בשנות הלימוד תשע"ד תשע"ה כתלמידים שיש לשבצם בהסעות, חרף העובדה כי הודיעו מבעוד מועד כי אינם נזקקים להן.

ג. התלמידה מ.ש. בבית הספר המסורתי, סיימה את לימודיה לפני כ- 8 שנים, אך עדיין נמצאת ברשימת המוסעים מידי שנה. ברצוננו לציין, כי במקרה זה חברת ההסעות אינה מחייבת את המועצה.

כפי שיוצג בהמשך, המסיע חייב את המועצה בגין כל התלמידים שהועברו אליו, בין אם הוסעו בפועל ובין אם לאו. הביקורת מצאה כי לא היה גורם במועצה אשר בדק כי החיוב שהועבר אליה, כולל הסעות שבוצעו בפועל בלבד ובגין תלמידים שמשתמשים בשירותי ההסעות בפועל בלבד. לא זו בלבד, אלא שכל החיובים שולמו, גם בגין תלמידים שאינם מוסעים בהסעות שארגנה המועצה. לאור זאת, המועצה חויבה בתשלומים ביתר בגין שירות שאינו נדרש ולא התקבל בפועל.

<u>משמעות</u>

1. במסלולים שובצו תלמידים אשר לא הוסעו בפועל.
2. אף לא גורם אחד ממחלקת החינוך, האמון על מערך ההסעות, הבחין בטעות ועצרה, לא רכזת הכספים אשר יצרה את המסלולים לא רכזת ההסעות האמונה על בדיקת ביצועם בפועל, ולא מנהל מחלקת החינוך האמון לביצוע הבקרה על עובדותיו.
3. לאור הממצאים המוצגים לעיל עולה הרושם, כי מחלקת החינוך לא ערכה בדיקה קפדנית בדבר התלמידים שאינם זכאים עוד להסעות או אינם מוסעים בפועל ולא גרעה את התלמידים מרשימת התלמידים הזכאים להסעות. בעקבות כך, מידי שנה כמות התלמידים הזכאים

להסעות, על-פיה נקבעו המסלולים, הייתה גדולה מכמות התלמידים המוסעים בפועל, מצב אשר הגדיל את מספר המסלולים ומספר הרכבים שהוקצו למועצה שלא לצורך.

<u>המלצות</u>

1. **רכזת הכספים תבחן את רשימת התלמידים הזכאים והזקוקים להסעות הלכה למעשה במסגרת הסעות התלמידים, ולהעבירה אל חברת ההסעות לצורך שיבוצם במערך ההיסעים. כמו כן, יש להעביר רשימה עדכנית לרכזת ההסעות כדי שזו תוכל לוודא ביצועו בפועל.**
2. **יש לערוך בדיקה מקיפה של התלמידים אשר הוסעו בשנים קודמות, ולוודא גריעת התלמידים שלא יוסעו בשנה הנוכחית, כגון: תלמידים שעברו את גיל 21, תלמידים שעברו דירה ואינם מתגוררים במבשרת וכד'.**
3. **יש להקפיד על ביצוע בקרה תקופתית כפי שתקבע על ידי מנהל מחלקת החינוך, אחר רשימת התלמידים שיש לשבצם בהסעות המועברת אל חברת ההסעות ולרכזת ההסעות, כך שלא יועברו שמות ילדים שאינם מוסעים בפועל.**
4. **יש לשקול לדרוש החזר כספי מאת המסיע, בגין תלמידים אשר לא הוסעו הלכה למעשה, ואשר המועצה חויבה בגינם בגין שנים עברו.**

8.2.3. <u>עריכת מסלולי ההסעות</u>

כאמור, לקביעת מסלולי ההסעה חשיבות מכרעת על הוצאות המועצה בגין שירותי ההיסעים, על כן יש לבנות את מערך המסלולים באופן מיטבי על ידי גורם בעל ידע מתאים מטעם המועצה, אשר מכיר היטב את כל דרכי הגישה בישוב, ממנו ואליו, ודרכים חלופיות בשעות העומס והפקקים. שאם לא כן, חברת ההסעות שהינה בעלת ידע וניסיון רב בתחום זה, לכאורה עלולה לבנות את מערך המסלולים באופן המיטבי והכלכלי עבורה ועשויה לדווח למועצה תשלום בגין מסלולים אחרים שאינם מיטביים עבורה ו/או שאינם מתקיימים בפועל.

מבירור שערכה המבקרת ברשויות אחרות ניתן ללמוד, כי כל עוד לא מתקיימת בקרה סדורה ושיטתית של הרשות אחר ביצוע ההסעות בפועל, חברות ההסעה מבצעות את ההסעות במסלולים המיטביים והרווחיים ביותר עבורן, גם אם אילו אינם המסלולים שנקבעו ואושרו על ידי הרשות המקומית, מבלי לדווח על כך לרשות.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 2.1 להסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

"הקבלן מתחייב לבצע את השירותים שהוזמנו ממנו במלואם, על פי המפורט בנספח א'1- לחוזה זה, באמצעות כלי הרכב המפורטים בחוזה זה, במועדים המפורטים שם ולבצע את השירותים בהתאם לאמור בחוזה זה."

בחוזר מנכ"ל 3.3-6 סעיף 2.8 מחיל חובה על הרשות המקומית לארגן את ההסעות ולנהלן: "חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה".

ממצאים

1. נמצא, כי המועצה לא ערכה בעצמה את רשימת המסלולים הנדרשים. מבדיקת הביקורת עולה, כי עד לשנת הלימודים תשע"ה, רכזת הכספים העבירה את רשימת התלמידים הזכאים, לכאורה, להסעות לנציג חברת ההסעות, אשר ערך את המסלולים על פי ראות עיניו, ולא נדרש לאשר את המסלולים שערך על ידי מי מבעלי התפקידים במועצה, אלא במסגרת אישור החשבונות לתשלום.
2. עד לשנת הלימודים תשע"ה לא בוצעה בקרה על המסלולים שנקבעו על ידי גורם מטעם המסיע ועובר תחילת השנה. לא בוצע טיוב המסלולים בהתאם למספר התלמידים הזכאים ומוסדות הלימוד השונים, לא נבחנה אפשרות, שילוב תלמידים מרשויות אחרות בהסעות של המועצה או לחילופין שילוב תלמידים מהמועצה בהסעות של רשויות אחרות, וכד'.

משמעות

המועצה הפקידה בידיו של מנהל חברת ההסעות, שהינו בעל אינטרס מובהק למכסם את רווחיו על חשבון הוצאות המועצה, את מלאכת עריכת המסלולים. מצב זה מעמיד, לכאורה, את מנהל חברת ההסעות במצב של ניגוד עניינים מובנה וחושף את המועצה לתשלומי יתר בגין מסלולים שאינם נדרשים, שילוב תלמידים בהסעות של רשויות אחרות, פתיחת מסלולים שאינם מלאים, הסעת תלמידים מרשויות אחרות בהסעות וכד'.

בהעדר בקרה של גורם מוסמך מטעם המועצה, בעל ידע וניסיון בתחום ההסעות, שיבחן את מסלולי ההסעות שנקבעו על ידי חברת ההסעות ויערוך תהליך טיוב מסלולים כולל שימוש בכלי ממוחשב ייעודי, נחלשת, באופן משמעותי, הבקרה של המועצה אחר התהליך כולו. כמו כן, המועצה תתקשה לאתר חוסר יעילות במערך המסלולים והדבר יגרור השתת עלויות כספיות שלא לצורך כפי שארע בעבר.

המלצה

נדרש כי מחלקת החינוך תערוך את מסלולי ההסעות באמצעות גורם מטעמה, בעל ידע וניסיון מתאימים, ותעביר לחברת ההסעות מסלולים מובנים לביצוע, מבלי שתהא לחברת ההסעות אופציה לשינויים על פי ראות עיניה. הכנת המסלולים תכלול בחינה מיטבית ונאותה של צרכים ואיסוף תלמידים.

8.2.4. חוסר שיתוף פעולה עם רשויות סמוכות בבניית המסלולים

אחת הדרכים לשפר ולייעל את מערך ההיסעים ולחסוך בעלויות, הינה שיתוף פעולה בין מספר רשויות מקומיות סמוכות. במידה וברשות מקומית ישנו

תלמיד אחד הזכאי להסעה למקום מרוחק, ניתן לבחון שילוב התלמיד בהסעה קיימת של רשות מקומית אחרת, במידה וההסעה עוברת בסמוך לרשות המקומית והוספת התלמיד אינה מאריכה את זמן הנסיעה באופן משמעותי, או לחילופין שילוב תלמידים נוספים מרשויות אחרות בהסעה היוצאת מהרשת המקומית. באופן זה, עלות ההסעה מתחלקת בין שתי הרשויות, דבר המאפשר חיסכון ויעילות לשתיהן גם יחד.

<u>תקן לביקורת</u>

שילוב תלמידים מרשויות אחרות במסלולי ההסעות של המועצה מהווה שינוי בתנאי הסכם ההתקשרות בין המועצה והמסיע ומחייב מתן אישור מראש של המועצה. לעניין זה נקבע בחוזה ההתקשרות בין הצדדים כדלקמן:

2.30 הקבלן מתחייב לגרום לכך שבידי הנהגים והמלווים המבצעים את השירותים יהיה מפרט ההסעות הרלוונטי שיתקבל מידי נציג הרשות המזמינה, לרבות רשימת התלמידים / הנוסעים המוסעים, רשימת כתובות האיסוף והפיזור, שעות האיסוף והפיזור וכן כל פרט נוסף המתחייב לצורך ביצוע השירותים על פי חוזה זה.

2.31 הקבלן מתחייב שלא יוסעו בכלי הרכב, בעת מתן שירותי ההסעות, אנשים זרים כלשהם וכן מתחייב לתדרך את הנהגים שלא להסיע אנשים זרים, כאמור. מובהר בזאת כי אין בתדרוך הנהגים כאמור, כדי להסיר מהקבלן אחריות בנושא זה.

<u>ממצאים</u>

1. מבדיקת הביקורת עולה, כי המועצה המקומית אינה מקיימת שיתופי פעולה עם רשויות סמוכות בכדי לבחון שילוב של תלמידים הזכאים להסעות במסלולים פעילים של רשויות מקומיות, או לחילופין שילוב תלמידים מרשויות סמוכות במסלולי הסעות קיימים של המועצה.

2. מבדיקה הביקורת עלה, כי חרף האמור בסעיף 2.31 לחוזה ההתקשרות עם המועצה, חברת ההסעות מסיעה בפועל תלמידים מרשויות אחרות במסלולי ההסעות של המועצה מבלי ליידע את הגורמים האחראים על ניהול ותפעול ההסעות במועצה ומבלי לקבל את אישורה. הדבר מקבל משנה חומרה בשל סטיית הרכב ממסלולו בשל הצורך לאסוף תלמידים מתחום רשויות אחרות.

להלן דוגמה:

במסלול הנסיעה ממבשרת ציון למוסד הלימוד "שלווה" בירושלים מוסעים שני תלמידים מהמועצה הזכאים להסעה על פי הקריטריונים של משרד החינוך. בחודש אוקטובר 2015 גילתה רכזת ההסעות, כי חברת ההסעות, תלמידה המתגוררת בישוב מוצא עילית, הסמוך למועצה, ברכב ההסעה. כלומר, חברת ההסעות שילבה תלמידה שאינה מתגוררת בתחומה המוניציפלי של המועצה, במסלול הסעה של תלמידי המועצה ועל חשבונה.

רכזת ההסעות העבירה הודעת דואר אלקטרוני לחברת ההסעות בתאריך 14/10/15 בדרישה לחדול משילוב התלמידה שאינה מהישוב בהסעות של הרשות המקומית. משנוכחה רכזת ההסעות כי נוהג זה לא נפסק, העבירה הודעת דואר אלקטרוני נוספת לחברת ההסעות בו ציינה, בין היתר, כי:

"זוהי התראה אחרונה בעניין שילוב תלמידים שאינם ילדי מבשרת בהסעות של מבשרת"

מצ"ב העתקים מהודעות הדואר האלקטרוני **כנספח א'**.

מבירור פרטי המקרה עולה, כי, ככל הנראה, שילוב התלמידה במסלול הסעה זה מתרחש מזה זמן רב, עוד משנות לימוד קודמות, מבלי שהמסיע דיווח על כך למועצה ומבלי שמי מבעלי התפקידים במועצה הממונים על מערך ההסעות ובדיקת ביצוען בפועל, בדק את ביצוע המסלול, וממילא לא ידע על המקרה ולא התריע בפני המסיע לחדול משילוב התלמידה מהישוב מוצא עילית בהסעה, אשר עלויותיה מושתות על המועצה בגין הסעת שני תלמידים המתגוררים בתחומה כאמור.

הביקורת לא פוסלת את אפשרות, כי היישוב מוצא המצוי בתחום אחריותה המוניציפלי של המועצה האזורית מטה יהודה, מחויב אף הוא בגין הסעת תלמידה.

המועצה המקומית משלמת למסיע בגין מסלול זה סך של 2,492 ₪ [4] לחודש כולל מע"מ. במידה והמועצה המקומית הייתה פונה ליישוב מוצא עילית ו/ או למועצה האזורית מטה יהודה ומתאמת את ההסעה המשותפת, כפי שקורה בפועל, ייתכן והיה באפשרותה לחסוך 1/3 מעלויות ההסעה, סכום המסתכם לכ- 8,300 ₪ במשך כל שנת לימוד[5].

הביקורת מוצאת לנכון לציין, כי התנהלות זו של המסיע, מהווה הפרה של סעיף 2.31 לחוזה ההתקשרות בינו לבין המועצה.

בסעיף 9.3 לחוזה ההתקשרות נקבעו קנסות בגין הפרות תנאי ההסכם, בין היתר:

- סטייה ממסלול הקו כפי שהוגדר במפרט ההסעות – 600 ₪ ליום לכל רכב.
- הסעת נוסעים זרים ברכב – 600 ₪ ליום לכל רכב.
- איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על ידי הרשות המזמינה – 1,000 ₪.

יחד עם זאת, נמצא כי נכון למועד ביצוע הביקורת, לא הושתו כל קנסות

[4] בהנחה של 24 ימי לימוד בחודש בתקופת מע"מ 18%

[5] תשלום בגין 2/3 מעלות ההסעה בגין שני תלמידים מתוך שלושה המשתמשים בהסעה בפועל במשך 10 חודשים, ללא תקופת החופשה בחודשים יולי אוגוסט.

על המסיע בגין הפרות מן הסוג הנ"ל.

3. הביקורת מציינת, כי מבדיקת מסלולי ההסעות ממבשרת ציון לירושלים שביצעה חברת משכ"ל בחודש נובמבר 2015 צוין, בין היתר, כי:

"עפ"י ממצאי הבקרה נמצאו שילובי הסעות עם רשויות נוספות, לטענת הקבלן מבוצע במסלול אחד בלבד".

כלומר, בדיקה של ההסעות בפועל העלתה, כי אכן המסיע מבצע שילוב מסלולים בין הרשויות מבלי להודיען ומבלי לקבל הסכמתן מראש, ואף המסיע הודה בכך.

מצ"ב נספח ח' – סעיף 4ה. לדוח ביקורת הסעות מיום 05/11/15.

<u>מסקנות</u>

1. על אף שהמסיע שינה את מסלול הנסיעה והעלה תלמידים מרשויות מקומיות אחרות במסלולי ההסעה של המועצה המקומית מבשרת ציון, ללא אישור המועצה, ו/או ידיעתה ובניגוד גמור לאמור בחוזה ההתקשרות בין הצדדים, לא נמצא כי המועצה הטילה עליו את הקנסות הקבועים בהסכם במשך תקופה ארוכה.
2. העובדה שבפועל מבוצע שילוב תלמידים מרשויות אחרות במסלולי ההסעות מבלי שדווחו איחורים חריגים בהגעת התלמידים למוסדות החינוך מעידה, כי התנהלות נכונה של בעלי התפקידים במועצה הייתה מאפשרת שילוב נכון ומבוקר של תלמידים הזכאים להסעות מרשויות סמוכות, בידיעת המועצה המקומית באישורה ובתיאום מראש, דבר אשר היה מאפשר חיסכון משמעותי בעלויות ההסעות.

<u>המלצות</u>

1. **רכזת ההסעות, תבצע בקרה יומית על ביצוע המסלולים המאושרים על ידי המועצה בפועל, בהתאם להסכם ההתקשרות בין המועצה למסיע ותבחן בין היתר האם המסיע סטה מהמסלול לשם איסוף תלמידים מרשויות שכנות. הבקרה תתועד בגיליון אקסל ובו יפורטו כל ההפרות ברמה היומית. גיליון זה, ישמש את רכזת ההסעות בעת אישור חשבונות התשלום על ידה ובקביעת הקנסות שנדרש להשית על המסיע כתוצאה מגרימתן של הפרות אלה.**
2. **רכזת ההסעות תטיל קנסות על המסיע בגין הפרה של תנאי ההסכם, בהתאם לקבוע בסעיף 9.3 להסכם.**
3. **יש לבחון שילוב תלמידים מישובים אחרים במסלולי ההסעה של המועצה, באופן מתוכנן וקבוע מראש, ולעגנו בהסכם ההתקשרות, במטרה לחסוך בעלויות הסעות, הן למועצה המקומית מבשרת ציון והן לישובים האחרים.**
4. **יש לבחון השבת כספים שהושתו על המועצה בגין הסעת תלמידים מרשויות סמוכות.**

8.3. הפעלת מערך ההסעות

8.3.1. בקרה על ביצוע ההסעות

תקן לביקורת

בסעיף 6 להסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

6.1 הבקרה על ביצוע השירותים על ידי הקבלן על פי חוזה זה תעשה על ידי נציג הרשות המזמינה ו/או החברה המנהלת.

6.2 הבקרה על ביצוע השירותים על ידי הקבלן תכלול, בין היתר את הפעולות הבאות:

6.2.1 ביצוע ביקורות מדגמיות, לרבות צילומים, לגבי אופן ביצוע השירותים על ידי הקבלן בהתאם להוראות חוזה זה.

6.2.2 ביצוע בדיקות מדגמיות לגבי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים והמועדים הנקובים בחוזה זה.

מעקב ובקרה אחר ביצוע ההסעות בפועל, מהווה פעולה מחויבת בכדי לוודא קיום נאות של תנאי ההסכם מצד המסיע, אשר תבטיח כי ההסעות מתבצעות על פי דרישות המועצה, מספקות מענה הולם לצרכי התלמידים, מגיעות בזמן למוסדות הלימוד ואינן גורמות לעוגמת נפש בקרב התלמידים וההורים הסומכים ידם על הסעות.

בסעיף 9 להסכם ההתקשרות נקבעו הקנסות שבאפשרותה של המועצה להשית על המסיע במידה ויפר את תנאי ההסכם, בין היתר:

"9.1 הקבלן מצהיר כי ידוע לו כי איחור במתן השירותים, כולם או חלקם, יזכה את הרשות המזמינה בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בסך 1,000 ₪ לכל יום של איחור או חלק ממנו וזאת מבלי לגרוע מזכויות הרשות המזמינה על פי כל דין.

...

9.3 מבלי לגרוע מהאמור בסעיפים 9.1 ו- 9.2 לעיל ... מוסכם בין הצדדים כי בגין הפרות החוזה המפורטות להלן תהא הרשות המזמינה זכאים לפיצויים מוסכמים כמפורט בצידם:

ממצאים

1. מבדיקת הביקורת עולה, כי המועצה לא ביצעה כלל בקרות אחר ביצוע ההסעות בפועל בשנות הלימודים תשע"ג, תשע"ד ותשע"ו. לביקורת נמסר, כי לא נערכה רשימת תיוג לבדיקת עמידת קבלני ההסעות בהוראות ההסכם, המועצה לא ערכה ביקורת שטח בכדי לוודא כי החברת ההסעות מבצעת את ההסעות בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם ולא ננקט הליך בקרה כלל. יחד עם זאת, נמצא כי, בשנת תשע"ה, ביצעה רכזת ההסעות בקרות אחר ביצוע ההסעות בפועל, באמצעות רכבה הפרטי, דבר אשר סייע בידה לבדוק ולאשר את חשבונות המסיע בהתאם.

2. רכזת ההסעות במועצה מסרה לביקורת, כי מגיעות אליה פניות מהורי התלמידים וממנהלי בתי הספר אשר אינם מרוצים מביצוע ההסעות בפועל, בין היתר: איחורים בשעת הגעת ההסעה, רכבים שאינם מתאימים למוגבלות התלמיד וכדומה.

ראה דוגמאות **<u>בנספח ב'</u>**.

3. הביקורת מציינת, כי במסגרת תפקידה, על רכזת ההסעות לבצע בקרה ומעקב אחר ביצוע ההסעות בפועל, בין היתר ביקורת בשטח בכדי לוודא כי המסיע מבצע את ההסעות כפי שהוסכם, על פי המסלולים המאושרים, ללא איחורים, ברכבים מתאימים וכד'. מבדיקת הביקורת עולה, כי עד למועד ביצוע הביקורת דנן, רכזת ההסעות לא ביצעה ביקורות על ביצוע ההסעות בפועל אלא הסתפקה בקבלת תלונות מהורים ופנייה למסיע בעקבות תלונות אלה בלבד.

4. כמו כן, נמצא כי בעקבות התלונות הנ"ל ולאחרונה, המועצה השיתה קנסות על המסיע. עם זאת נמצא, כי המועצה לא הייתה עקבית בנושא הטלת קנסות על המסיע בגין הפרות ההסכם כאשר ובגין חלק מהפרות החוזה שאותרו על ידי המועצה, לא הושתו קנסות כלל חרף העובדה שבסמכותה של המועצה לעשות כן מכוח הסכם ההתקשרות.

<u>משמעות</u>

1. העדר בקרה ומעקב מצד המועצה על ההסעות בפועל, פוגם ביכולת המועצה לוודא קיום תנאי ההסכם מצד המסיע וחושף אותה לסיכונים תפעוליים ומשפטיים כאחד. הדבר מקבל משנה תוקף לאור התלונות הרבות אשר מתקבלות מהורי התלמידים בדבר אי עמידת המסיעים בלוחות הזמנים ותנאי ההסעה הנדרשים כפי שנקבעו בהסכם ההתקשרות וכן בהנחיות משרד החינוך בכל הקשור להסעות תלמידים בעלי מוגבלויות. בשל העובדה שמדובר בתלמידים בעלי לקויות ומוגבלויות, הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות מרובה לביצוע בקרה ואכיפת תנאי בהסכם על ידי הגורמים האמונים על מערך ההיסעים במועצה.

2. בהעדר בקרה יומית סדורה ושיטתית אחר ביצוע ההסעות לא ניתן לאתר את כל הפרות ההסכם מצד המסיעים, לא ניתן לוודא, בצורה מיטבית, כי ההסעות מבוצעות לשביעות רצון הורי התלמידים והמועצה ולא ניתן להשית על המסיעים את הקנסות הקבועים בהסכם בגין כל הפרה.

<u>המלצות</u>

1. מעבר לקיומו של מעקב יומי ותיעודו בגיליון מעקב כאמור, על רכזת ההסעות לבצע ביקורות יזומות על ביצוע ההסעות בפועל, בהתאם לתכנית ביקורת סדורה ומוכתבת מראש אשר תכלול, בין היתר: מועדים לביצוע הבדיקות, המסלולים שייבדקו לאורך השנה, הפרמטרים שייבדקו ורשימת תיוג לביצוע הבדיקה, כפי שמוטל עליה מתוקף

תפקידה כרכזת ההסעות. הביקורת יתועדו בתיק מיועד ויאוחסנו לשם בקרה והתחשבנות.

2. **יש לנהל רישום ומעקב יומי אחר ביצוע הבדיקות, לתעד את תוצאות הבדיקות על גבי רשימת התיוג ולשמור את תוצאות הבדיקות בקלסר ייעודי.**
3. **רכזת ההסעות תנהל מעקב יומי אחר תלונות תושבים בקשר עם ביצוע ההסעות ולהטיל קנסות על המסיע בגין כל הפרה שאותרה אם בעקבות תלונת הורה, אם בעקבות איתור ההפרה אגב ביקורת על ביצוע ההסעות או בכל דרך אחרת.**

8.3.2. <u>אישור מסלול נוסף ללא בדיקה</u>

במהלך שנת הלימודים חלים שינויים שונים בשעות הלימוד של התלמידים, בכמות התלמידים הזכאים להסעות וכדומה, מסיבות שונות.

לעיתים, שינויים כגון אלה מחייבים שינוי במערך ההסעות, לדוגמה: תלמיד בודד במוסד לימודי הזכאי להסעה ומשולב בהסעה של מוסד סמוך, במידה ויערך שינוי במערכת הלימודים של התלמיד, ייתכן וההסעה ממוסד הלימוד הסמוך לא תהיה רלוונטית. במקרים אלה, יש לשנות את מערך ההסעות ולעיתים לפתוח מסלול נסיעה חדש. אישור מסלול הנסיעה מחייב בדיקה של רכזת הכספים ואישור של גורם מוסמך במועצה.

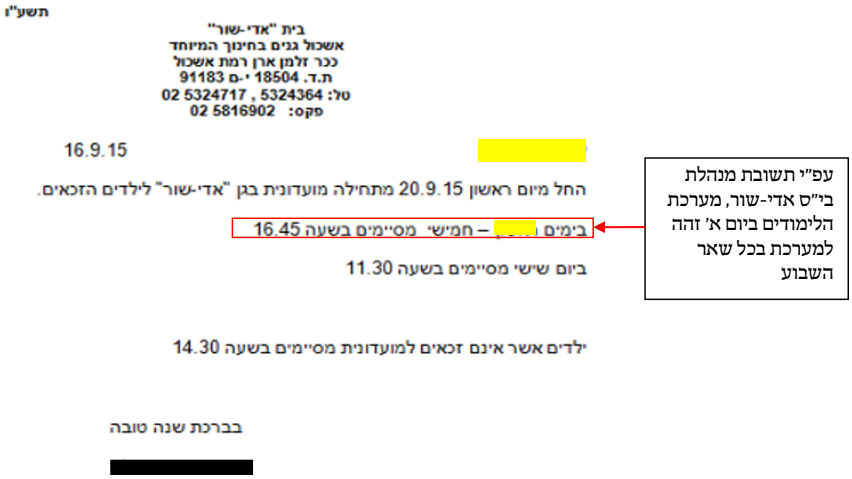
<u>ממצאים</u>

במהלך שנת הלימודים תשע"ו, אישר מנהל מחלקת החינוך במועצה, בהודעת דואר אלקטרוני מיום 08/10/15, מסלול נסיעה שלא נכלל במסגרת רשימת המסלולים שנקבעו בתחילת השנה, להסעת התלמידה א.ה. לבית הספר "אדי-שור" בירושלים.

מבדיקת הביקורת עולה, כי המסלול אושר למטרת איסוף התלמידה ביום א' בלבד מבית הספר בחזרה לביתה, מכיוון שעל פי המידע שהיה למנהל מחלקת חינוך ורכזת הכספים, שביום זה התלמידה מסיימת ללמוד בשעה 13:15, בניגוד ליתר ימי השבוע בהם היא מסיימת ללמוד בשעה 16:15, לפיכך לא ניתן לשלבה בהסעה של מוסדות לימוד סמוכים ביום א'.

מבדיקה שערכה רכזת ההסעות עם מוסד הלימוד נמצא, כי על פי מערכת שעות הלימוד של התלמידה היא מסיימת ללמוד בכל יום בשבוע, **כולל ולרבות יום א'**, בשעה 16:15, לפיכך לא נמצא כי יש צורך בהסעה נוספת ביום א' בשעה 13:15.

להלן תשובת בית הספר "אדי-שור" לעניין מערכת הלימודים של התלמידה:



תשע"ז

בית "אדי-שור"
אשכול גנים בחינוך המיוחד
ככר זלמן ארן רמת אשכול
ת.ד. 18504 י-ם 91183
טל: 02 5324717 , 5324364
פקס: 02 5816902

16.9.15

החל מיום ראשון 20.9.15 מתחילה מועדונית בגן "אדי-שור" לילדים הזכאים.

בימים [redacted] – חמישי מסיימים בשעה 16.45

ביום שישי מסיימים בשעה 11.30

ילדים אשר אינם זכאים למועדונית מסיימים בשעה 14.30

בברכת שנה טובה

[redacted]

עפ"י תשובת מנהלת בי"ס אדי-שור, מערכת הלימודים ביום א' זהה למערכת בכל שאר השבוע

הביקורת מציינת, כי על פי הודעת דואר אלקטרוני מיום 11/10/15 שהעבירה רכזת ההסעות למנהל אגף החינוך במועצה, אותר מבעוד מועד כי אין צורך בהסעה הנוספת ולא נמצא כי ההסעה הנוספת חויבה בפועל.

<u>משמעות</u>

מנהל מחלקת חינוך ורכזת הכספים, לא ערכו בדיקה של מערכת שעות הלימוד של התלמידה אל מול מוסד הלימוד ואישרו מסלול נסיעה שאינו נדרש ואשר עשוי היה להשית על המועצה חיוב כספי מיותר, אילולא איתרה רכזת ההסעות את הטעות.

<u>המלצה</u>

יש לבצע את כל הבדיקות הנדרשות ולוודא נחיצות פתיחת מסלולי הסעות נוספים טרם אישור המסלול, בין היתר: בדיקת מערכת השעות של התלמיד עם מוסד הלימוד ואישורו בכתב, בדיקת שילוב התלמיד במסלול הסעות קיים וכד', טרם אישור פתיחת מסלול נסיעה חדש כאמור.

8.4. תשלומים לחברת ההסעות

כללי

המסיע זכאי לתשלום בגין ההסעות שביצע בפועל, בהתאם לתנאי ההסכם. בסעיף 7.2 להסכם נקבע, בין היתר, כי:

אחת לחודש, בין ה- 1 ל- 10 בכל חודש, יעביר הקבלן לחברה המנהלת חשבון מפורט, בשלושה עותקים, בגין השירותים שניתנו על ידו בחודש החולף לרשות המזמינה.

לחשבון כאמור, יצורף פרוט ביצוע עבודה חודשי, על פי הנוסח הרצ"ב **כנספח ג'** לחוזה זה, אשר ייחתם על ידי נציג הקבלן ונציג הרשות המזמינה.

הבדיקה וחתימת נציג הרשות המזמינה על פרוט ביצוע העבודה החודשי כאמור, תעשה תוך 7 ימים מיום הגשת הפרוט לרשות המזמינה על ידי הקבלן.

ככל שהשירותים לא ניתנו במלואם או לא בוצעו כנדרש בחוזה זה, רשאי נציג הרשות המזמינה ו/או החברה המנהלת להפחית מהחשבון את הסכומים בגין הסעות תלמידים שלא בוצעו בפועל ו/או בוצעו חלקית ו/או לא בוצעו כנדרש בחוזה זה וזאת, בנוסף, לפיצויים המוסכמים בהם יחויב הקבלן בהתאם לטבלה המפורטת בסעיף 9.3 להלן.

עם קבלת אישור נציג הרשות המזמינה והחברה המנהלת לחשבון, יגיש הקבלן חשבונית מס כדין, על שם הרשות המזמינה, בגין חלקו של הקבלן מתוך החשבון הנ"ל.

הביקורת בדקה את התשלום למסיעים, הן את תהליך אישור התשלום והן את התשלומים אשר שולמו בפועל למסיעים ביחס למחירי ההסכם המאושר.

8.4.1. תהליך אישור החשבונות לתשלום

מיד סוף חודש מגישה חברת ההסעות חשבון לתשלום, הכולל פירוט של ההסעות אשר בוצעו מידי יום במסלולים השונים. להלן דוגמה לאופן הגשת החשבון המפורט:



כפי שניתן להיווכח, החשבון כולל פירוט של המסלולים שבוצעו, לכאורה, באופן שבכל שורה מפורט מסלול אחר ובכל טור מפורט היום בחודש. הפירוט המצורף הינו בהתאם לתכנית המסלולים המאושרים, לכאורה, במסגרת ההסכם.

עם זאת, במהלך השנה חלים שינויים ברשימות תלמידים המוסעים בפועל, כגון: תלמידים שעוזבים את הישוב, תלמידים שמצטרפים ליישוב וזכאים להסעות, תלמידים שעוברים מוסדות לימוד וכד', וכן שינויים בימי הלימודים, כגון: ימי חופשה, חגים, ימי מחלה של התלמיד וכדומה.

בכדי לוודא דיווח נאות של המסיע על ביצוע המסלולים בכל יום בחודש כפי שבוצע בפועל, יש לבדוק את החשבון החודשי שהוגש באופן פרטני ולוודא כי כל המסלולים עליהם דיווח המסיע ודרש בגינם תשלום, אכן בוצעו בפועל.

<u>ממצאים</u>

1. רכזת ההסעות, שאחראית מטעם המועצה המקומית לבצע בקרה על ביצוע ההסעות בפועל ולוודא כי ההסעות מתקיימות על בסיס המסלולים המאושרים, מסרה כי עד למועד עריכת הביקורת דנן, לא ביצעה בקרה על קיום המסלולים. זאת בשל העובדה כי לטענתה, לא הועברו לידיה, רשימות המסלולים שהוכנו על ידי רכזת הכספים. על כן, לא היה בידי גורם כלשהו מטעם המועצה המקומית מידע מדויק בדבר ההסעות שבוצעו בפועל ואופן ביצוע ההסעות. בהעדר מידע כאמור, לא ניתן לבצע בקרה נאותה אחר אישור החשבונות המוגשים לתשלום ולוודא כי החיוב הינו בגין המסלולים שבוצעו בלבד ובהתאם לתוואי המסלול שצוין במסגרת החיוב.
2. רכזת הכספים, אשר הייתה הגורם האחראי לביקורת על אישור החשבונות לתשלום עד לשנת הלימודים תשע"ה , מסרה לביקורת כי בהעדר מידע מדויק בדבר נאותות המסלולים שהתקיימו בפועל, לא היה באפשרותה לבדוק את החשבונות ברמה פרטנית לכל מסלול ובכל יום, כפי שהיה מצופה, ולאור זאת נאלצה לאשר את החשבון בחתימתה לפי בדיקה כללית כי אכן בוצעו הסעות באותו חודש על ידי המסיע.
3. הביקורת מציינת, כי בקרה נאותה על ביצוע ההסעות בפועל ואישור התשלום מחייבים בדיקות קפדניות של מסלולי החיוב בחשבונית, תוך השוואה לביצוע המסלולים בפועל על סמך בדיקה שוטפת שנערכת במהלך כל החודש.

<u>משמעויות</u>

1. חוסר הממשק בין שני הגורמים במחלקת החינוך, האמונים על ביצוע ההסעות והמסלולים בפועל במהלך החודש, אינו מאפשר בדיקת החיובים באופן מיטבי כי אכן הדיווח של חברת ההסעות תואם את ביצוע המסלולים בפועל, כי החברה ביצעה את מלוא המסלולים כפי שנקבע בהסכם בכל יום וכי היא זכאית לקבל תשלום. העדר הפיקוח מונע אפשרות קיזוז מהתשלום עבור הסעות אלה לחברת ההסעות ולא ניתן לקזז מהתשלום לחברת ההסעות סכומים בגין הסעות שלא בוצעו, כפי שזכאית המועצה כאמור בסעיף 7.2 להסכם ההתקשרות.
2. העדר בקרה על מערך ההסעות וביצוען בפועל, חושף את המועצה לתשלומי יתר כפי שנמצאו במסגרת בדיקתנו וכמפורט בהמשך, בגין מסלולים שלא התקיימו, כגון: הסעות בימי חופשה שלא התקיימו ודווחו במסגרת החשבון החודשי, מסלולי הסעות שבוטלו והמסיע המשיך לדווח עליהם ולדרוש בגינם תשלום, וכדומה.

<u>המלצות</u>

1. **יש לבצע בקרה ופיקוח יומי על כל ההסעות בפועל בהתאם למסלולים המדווחים.**
2. **רכזת הכספים תעביר לרכזת ההסעות רשימת מסלולים עדכנית אחת לשבוע למצער, בכדי שיתאפשר בידה לבצע את הפיקוח והבקרה הלכה למעשה.**
3. **רכזת ההסעות תנהל גיליון אקסל למעקב יומי אחר ביצוע ההסעות ותקינותן ותדווח לרכזת הכספים בהתאם. גיליון המעקב ישמש את הגורמים הנוגעים בדבר לאישור התשלום בהתאם לביצוע ההסעות הלכה למעשה.**
4. **יש לבדוק את החשבונות שמגיש המסיע לתשלום באופן פרטני <u>לגבי כל מסלול וברמה יומית</u>, ולוודא כי התשלום מבוצע בגין המסלולים שהתקיימו בפועל בלבד, על בסיס גיליון המעקב. כאמור לעיל, על גבי החשבוניות יחתמו: רכזת הכספים, לאחר שתוודא קיומם של המסלולים ואישורם, רכזת ההסעות, לאחר שתוודא כי המסלולים התקיימו הלכה למעשה, ומנהל מחלקת החינוך לאחר שערך בקרה ופיקוח על כלל התהליך.**

8.4.2. <u>תשלומים בגין מסלולים שלא בוצעו</u>

<u>רקע כללי</u>

כאמור, המועצה המקומית התקשרה עם המסיע על בסיס זכייתו במכרז שפרסמה החברה למשק וכלכלה ובהתאם להצעות מחיר פרטניות שהתקבלו לגבי כל מסלול ממספר חברות שזכו במכרז. במסגרת הצעות המחיר, נקבעו מחירים לכל מסלול. על בסיס המכרז והצעות המחיר כאמור, נערך הסכם ההתקשרות בין המועצה המקומית למסיע, בהתאם לנוסח שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, כפי שנקבע בסעיף 2.11 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים. במסגרת ההסכם נקבע, בין היתר, ב"נספח א'1- מפרט הסעות ומסלולים – שנה"ל _____" כי:

"פירוט המסלולים ומספר התלמידים בכל תחנה ימסרו לקבלן בפגישה מקדימה עם נציג הרשות המזמינה".

במהלך השנה, משובצים התלמידים למסלולי ההסעות על פי הצורך והמועצה מחויבת בגין ההסעות על בסיס המחירים שנקבעו במכרז ובהסכם עם המסיע, בהתאם לרשימת התלמידים אשר משתמשים בהסעות בפועל.

<u>ממצאים</u>

מבדיקת החשבונות שהגיש המסיע אל מול הביצוע בפועל עולה, לכאורה, כי המסיע דיווח על מסלולי הסעות שלא בוצעו בפועל. **בהעדר בקרה ובדיקה פרטנית של החשבונות, המועצה שילמה למסיע בגין הדיווחים באופן מלא,**

<u>גם בגין הסעות אשר לא בוצעו.</u>

במסגרת מגבלות הביקורת, לא עלה בידינו לבחון את כלל המקרים בהם דווחו לתשלום מסלולים, אשר לכאורה, לא בוצעו בפועל. הביקורת בחנה מספר מקרים לחודש פברואר 2014 בלבד. עם זאת, מסקירה של חשבוניות נוספות ששילמה המועצה המקומית למסיע בשנים 2014-2015 עולה, כי בגין התשלומים המוצגים במסגרת דוח הביקורת להלן, התשלום התבצע בחודשים נוספים במשך שנות הלימוד תשע"ד-תשע"ה בעוד המסלולים לא בוצעו בפועל.

בהתאם לאמור ובהעדר בקרה ופיקוח, הביקורת מעריכה, כי מידי חודש חייב המסיע את המועצה המקומית בגין מסלולים שלא התבצעו בפועל והמועצה שילמה לו בגין חיובים אלה במלואם. הנ"ל יצר תשלומי יתר ששילמה המועצה המקומית למסיע.

להלן דוגמאות שעלו במהלך הביקורת למסלולים שלא בוצעו בפועל אולם התמורה שולמה למסיע ביתר. על אף שהבדיקה נערכה לגבי חודש פברואר 2014 בלבד, כאמור, הביקורת מעריכה כי תשלום היתר התרחש לאורך השנה. לצורך תחשיב תשלום היתר השנתי ביצעה הביקורת חישוב על פי 26 ימי לימוד בממוצע מידי חודש במשך 11 חודשים במהלך השנה.

מכיוון שהנתונים בדבר ימי הלימוד בפועל משתנים מידי חודש הביקורת העריכה את היקף תשלום היתר השנתי על סמך האמור ועיגלה לאלף הקרוב:

1. בבדיקה שערכנו עם הורי התלמידה נמצא, כי מסלול ההסעה לאיסוף תלמידים בבוקר למוסד הלימוד "אהל ברכה" לא התקיים בפועל וחברת ההסעות חייבה במהלך השנים את המועצה בגין ההסעה.

   הצהרת הורי התלמידה מצ"ב **<u>כנספח ג'</u>**.

   להלן הערכת הביקורת לחיוב יתר חודש פברואר 2014:

מספר ימים בחודש	תעריף נסיעה ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ כולל מע"מ
24	88	2,112	2,492

כלומר, היקף תשלום היתר מוערך בכ- 30,000 ₪ בשנה.

2. חברת ההסעות חייבה את המועצה בגין מסלול נסיעה למוסדות הלימוד "דקלים" ו "יד המורה" בירושלים בכל ימות השבוע. מבדיקת הביקורת עולה, כי:

   א. בית הספר "דקלים" - משיחה שקיימנו עם מנהלת המוסד "דקלים" בתאריך 15/11/15 עולה כי התלמיד ד.ב.א, שגר במבשרת ציון ולומד

במוסד הלימוד, מתגורר בהוסטל של המוסד ואינו שב לביתו באופן יומי אלא בסוף שבוע אחת לחודש. התלמיד לומד במוסד מזה כ- 3 שנים וכך היה במשך כך שנותיו במוסד. עוד מסרה מנהלת המוסד, כי בסופי שבוע כאשר הוא יוצא לביתו, מגיעים הוריו ואספים אותו ממוסד הלימוד. **כלומר, התלמיד אינו משתמש בהסעה שמארגנת המועצה ומשולמת על ידה.**

ב. בי"ס "יד המורה" - משיחה שקיימנו עם הורי התלמידה עולה, כי התלמידה מוסעת למוסד הלימוד מידי יום על ידי הוריה. **כלומר התלמידה אינה משתמשת בהסעה שמארגנת המועצה ומשולמת על ידה.**

מצ"ב פירוט החשבון הכולל פירוט המסלול של "יד המורה" – "דקלים" **כנספח ד'**

להלן הערכת הביקורת לחיוב יתר בחודש פברואר 2014:

מסלול	מספר ימים בחודש	תעריף נסיעה ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ כולל מע"מ
איסוף	24	88	2,112	2,492
פיזור	24	88	2,112	2,492
סה"כ			**4,224**	**4,984**

כלומר, היקף תשלום היתר מוערך בכ- 60,000 ₪ בשנה.

3. חברת ההסעות מחייבת את המועצה בגין הסעת התלמידה א.מ למוסד הלימוד "מקיף עין כרם". מבדיקת הביקורת עולה כי בחודש נובמבר 2013, התלמידה עברה לעיר אחרת ואינה לומדת עוד במוסד הלימוד הנ"ל .

להלן הערכת הביקורת לחיוב יתר בחודש פברואר 2014:

מספר ימים בחודש	תעריף נסיעה ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ כולל מע"מ
20	88	1,760	2,077

כלומר, היקף תשלום היתר מוערך בכ- 24,000 ₪ בשנה.

4. מבדיקת רכזת ההסעות נמצא, כי התלמידה הלומדת במוסד הלימוד "נווה רוחמה", בחלק מהימים שולבה בהסעות התלמידים לבית הספר "אמית טכנולוגי", בעוד שחברת ההסעות חייבה את המועצה בגין שני מסלולי הסעות נפרדים במשך כל החודש.

מצ"ב פירוט החשבון הכולל פירוט המסלול של "נווה רוחמה" – "מבשרת" **כנספח ה'**.

להלן הערכת הביקורת לחיוב יתר חודש פברואר 2014:

מספר ימים בחודש	תעריף נסיעה ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ כולל מע"מ
16*	88	1,408	1,661

כלומר, היקף תשלום היתר מוערך בכ- 18,300 ₪ בשנה.

5. כפי שנמסר לביקורת על ידי רכזת ההסעות, הסעת תלמידים מהמועצה למוסד הלימוד בפסגת זאב אוחדה עם ההסעות למוסדות הלימוד "ממ"ד תורני נועם" ו"שיח סוד" שבירושלים ולא בוצעה בפועל, בעוד חברת ההסעות חייבה את המועצה בגין מסלול ההסעה למוסדות הלימוד בפסגת זאב בנוסף למסלולי ההסעות למוסדות הלימוד האחרים.

להלן הערכת הביקורת לחיוב יתר בחודש פברואר 2014:

מספר ימים בחודש	תעריף נסיעה ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ ללא מע"מ	תשלום חודשי ₪ כולל מע"מ
24	88	2,112	2,492

כלומר, היקף תשלום היתר מוערך בכ- 30,000 ₪ בשנה.

6. **להלן ריכוז הערכת תשלומי היתר ששילמה המועצה בגין הדוגמאות הנ"ל, לא כולל עלות המלווים כפי שעלו בפרק זה:**

מסלול שלא התקיים	סה"כ תשלום לשנת לימודים ב-₪ כולל מע"מ
אהל ברכה	30,000
דקלים – יד המורה	60,000
מקיף עין כרם	24,000
נווה רוחמה	18,300
ממ"ד תורני נועם ושיח סוד	30,000
סה"כ תשלום יתר	**162,300**

בכל הדוגמאות המצוינות לעיל חייבה חברת ההסעות את המועצה בגין הסעות שלא בוצעו בפועל. בהעדר בדיקת מסלולי ההסעות וביצועם בפועל מחד, ובדיקת החשבונות לתשלום והתאמתם למסלולים בפועל מאידך, נמנעה מהמועצה היכולת לאתר את חיובי היתר בהם חויבה על ידי חברת ההסעות.

רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי על פי בדיקתה ישנם 10 מסלולים שאינם מבוצעים כפי שמדווח על ידי המסיע. בגין מסלולים אלה חייב המסיע את המועצה המקומית ביתר בחודש פברואר 2014 בסך של 24,565 ₪ כולל מע"מ.

הביקורת מציינת, כי במגבלת הביקורת לא נבדקו כל המסלולים שאותרו על ידי רכזת ההסעות. במגבלת הביקורת, נבדקו המסלולים הנ"ל המפורטים לעיל ונמצא כי אכן אינם מבוצעים בפועל.

7. בדוח ביקורת הסעות 8/14 מיום 05/11/15 נמצא, כי המועצה דווחה למשרד החינוך בגין 3 מסלולים שאינם מתבצעים בפועל.

מבדיקת הביקורת עולה, כי המועצה שילמה למסיע בגין שניים מהמסלולים הנ"ל בחודש פברואר 2014, כמפורט להלן:

שם מוסד	**חיוב בגין ההסעה ₪ כולל מע"מ**	**כמות הסעות בחודש פברואר 2014**	**סה"כ חיוב לחודש פברואר 2014 ₪ כולל מע"מ**
היובל	112.10	17	1,905.70
תיכון הראל	68.44	24	1,642.56
סה"כ תשלום בגין מסלולים שלא מבוצעים לחודש פברואר 2014			**3,548.26**

כלומר, היקף תשלום היתר מוערך בכ- 42,500 ₪ בשנה"ל תשע"ד.

8. הביקורת ביקשה לבחון האם המועצה המקומית שילמה בגין המסלולים המפורטים לעיל, על פי החיוב ששלח המסיע על אף שהמסלולים לא בוצעו בפועל, כפי שאומת על ידי הביקורת.

לצורך כך, נבדק פירוט המסלולים המרכיבים את סכום החיוב ששלח המסיע למועצה המקומית לחודש פברואר 2014 ואת החשבונית לתשלום.

מפירוט המסלולים המרכיבים את הסכום לחיוב ניתן להיווכח, כי כלולים גם מסלולים שלא בוצעו בפועל, על פי בדיקת הביקורת. סך החיוב בגין כל המסלולים המפורטים הסתכם לסך של 110,792 ₪ לפני מע"מ, זהה לסכום החיוב בחשבונית לתשלום.

מבדיקת הביקורת עולה, כי החשבונית אושרה לתשלום במלואה, כולל הסכומים בגין הסעות שלא בוצעו בפועל, הן על ידי רכזת הכספים במנהל החינוך והן על ידי מנהל אגף החינוך המועצה המקומית.

מצ"ב חשבונית מאושרת **כנספח ו'.**

משמעות

לכאורה, המועצה שילמה למסיע בגין שירות שהסעות שלא סיפק.
לדעת הביקורת, בדיקה נאותה של דיווחי המסיע מידי חודש, כפי שמצופה מהגורמים האחראים על בדיקת המסלולים בפועל בהתאם לנדרש לתלמידי המועצה המקומית, והאחראים על אישור התשלום כתהליך בקרה מחייב, הייתה מציפה את הדיווחים החריגים הנ"ל ומונעת את תשלומי היתר בהם

חויבה המועצה שלא כדין.

הביקורת מציינת, כי החיוב כולל מלווה לכל הסעה. בהינתן שההסעה לא בוצעה, ממילא לא נכח מלווה בהסעה, אולם חברת ההסעות חייבה את המועצה בגין מלווה לכל הסעה בחינוך המיוחד (ראה פרק 7.6 להלן).

הביקורת מעירה בחומרה, כי העדר בדיקת החשבונות לתשלום, אף במידה שנבעה מעומס עבודה ובתום לב, מהווה כשל וליקוי מהותי בעבודת הגורמים האמורים, האמונים על שמירת על נכסי המועצה, במסגרת אישור התשלומים, וחושפת את המועצה לתשלומי יתר, חשיפה שאכן התממשה במקרים המתוארים בביקורת דנן.

8.4.3. <u>מסלול חינוך מיוחד במוסדות הלימוד במבשרת ציון</u>

<u>רקע כללי</u>

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"משרד החינוך משתתף בהוצאות ההסעה של תלמידי החינוך המיוחד החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21 ואשר סובלים ממוגבלויות שונות (המפורטות בחוזר). תלמידים אלה זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת ללא הגבלת מרחק".

בתקנה 2 לתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה-1995 (להלן: "**תקנות הסעה בטיחותית**") נקבע, בין היתר, כי:

"(א) ליווי לפי סעיף 2(ב) לחוק יהיה על-ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי רשות מקומית, או מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי

(ב) האחריות לביצוע הליווי לילד נכה הזכאי לקבלו חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא גר.

(ג) ילד נכה זכאי לליווי אם הוא אחד מאלה –

(1) ילד חריג כאמור בתקנה 1(א)(1), שאופיין בוועדת ההשמה כחולה-נפש, כאוטיסט, כמי שסובל מהפרעות התנהגות קשות, כבעל פיגור עמוק (סיעודי), כבעל פיגור קשה או כבעל פיגור בינוני;

(2) משותק מוחין או בעל נכות פיזית קשה;

(3) נמצא זכאי לליווי על-ידי ועדת חריגים שמינה לעניין זה שר החינוך התרבות והספורט.

(ד) התגלעו חילוקי דעות בין ההורים ובין הרשות המקומית לעניין זכאותו של ילד נכה לליווי, תכריע בהם ועדת החריגים.

(ה) רשות מקומית תתקשר, אם הדבר מעשי, עם רשויות מקומיות סמוכות, כדי שההסעה והליווי יהיו חסכוניים, ובלבד שהסעה כאמור לא תגרום להארכתו של משך ההסעה באורח בלתי סביר".

כלומר, תלמיד בחינוך המיוחד העומד בקריטריונים שנקבעו בתקנות הסעה בטיחותית זכאי למלווה במימון המועצה המקומית.

חלק מהתלמידים בחינוך המיוחד, לומדים במוסדות חינוך בשטחה המוניציפלי של המועצה המקומית וחלקם ביישובים שמחוץ לתחומי המועצה. בהתאם למוסדות הלימוד והתלמידים הזכאים נערכו מסלולי ההסעות. שילוב מיטבי של התלמידים ברכבי ההסעות מאפשר ניהול יעיל של ההסעות וחיסכון בעלויות. כל זאת תוך כדי התחשבות בעובדה שמעבר לשריון מקום ישיבה עבור תלמידים יש לשריין מקום ישיבה גם למלווים ברכבי ההסעות.

<u>ממצאים</u>

1. במסגרת הסעות התלמידים, קיימים 17 מסלולי הסעות אל מוסדות החינוך המיוחד בתוך תחומי היישוב וכן 16 מסלולי הסעות אל מוסדות החינוך הרגיל בתוך תחומי היישוב.
2. בהתאם לרשימה שהועברה לביקורת, ישנם 31 תלמידים שהמסיע נדרש להסיע אל מוסדות החינוך המיוחד בתוך תחומי המועצה המקומית (להלן: "**מסלול חנ"מ פנימי**"). בהנחה שבכל הסעה נדרש לצרף מלווה ובהנחה שצירוף כל התלמידים לאוטובוס אחד עשוי להביא להארכת זמן הנסיעה באופן משמעותי, הביקורת מניחה כי הסעה מיטבית של התלמידים הינה באמצעות שני מיניבוסים, כולל שני מלווים.
3. מסקירת החשבונות אשר הוגשו לתשלום על ידי המסיע עולה, כי בחודש פברואר 2014 הגיש המסיע חשבון לתשלום הכולל, בין היתר, <u>חיוב בגין 17 רכבים מסוג טרנזיט</u>, 6 רכבים במסגרת מסלולי פיזור תלמידים בבוקר למוסדות החינוך ו- 11 רכבים במסגרת מסלולי חזרה ממוסדות הלימוד בשעות הצהריים, כולל מלווים לכל רכב, להסעת תלמידים במסלול חנ"מ פנימי.
4. רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי בהתאם לבדיקה שערכה, בפועל הסעות התלמידים במסלול חנ"מ פנימי מבוצעות באמצעות <u>שני מיניבוסים</u> כפי שהיה לאורך השנים, ובהתאם להערכת הביקורת.
5. בהעדר בדיקה ובקרה על חשבונות המסיע על פי בדיקה בפועל של ההסעות, המסיע ממכסם את רווחיו בכך שמחד הוא מבצע את ההסעה באופן המיטבי עבורו , קרי בכמות המצומצמת ביותר האפשרית של רכבים למספר התלמידים המוסעים בפועל, ומאידך מחייב את המועצה בגין מספר הרכבים המרבי שניתן לחייב בגין מספר התלמידים הנתון.

לאור האמור, המועצה שילמה, לכאורה, תשלומי יתר לחודש פברואר 2014, כמפורט להלן:

	אופן ההסעה	מחיר לרכב ₪ לפני מע"מ	מחיר למלווה ₪ לפני מע"מ	מספר נסיעות בחודש ₪ לפני מע"מ	סה"כ לתשלום ₪ כולל מע"מ
חיוב	17 רכבי טרנזיט	58	45 (*)	408 (**)	42,024
הסעה בפועל	4 מיניבוסים	88	45 (*)	96 (**)	12,768
תשלום יתר		**30**	**---**	**312**	**29,256**

(*) מינימום ליווי על פני שעה וחצי בהתאם להסכם
(**) מספר הימים בחודש (24) * מספר הרכבים (4/17)

6. רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי ככלל מסלול ההסעות הנ"ל והחיוב שהועבר למועצה לא השתנו במשך כל שנת הלימודים תשע"ד. כלומר, מידי חודש חייב המסיע את המועצה בתשלום יתר.

7. מבדיקה שערכה המבקרת עם ס. מנהלת בית הספר "מולדת" נמסר, כי ההסעות לבית הספר מבוצעות באמצעות רכב מסוג מיניבוס ולא באמצעות טרנזיט, כפי שמחייב המסיע את המועצה מידי חודש.

8. הביקורת מעירה, כי היה על רכזת ההסעות לאתר את העובדה שההסעות מבוצעות על ידי שני מיניבוסים בלבד, במסגרת הביקורות שעליה לבצע על ביצוע ההסעות, ולהעביר את המידע לרכזת הכספים. על רכזת הכספים ומנהל אגף החינוך היה לוודא את כמות הרכבים המחויבים והתאמתם לביצוע ההסעות בפועל טרם אישור החשבון לתשלום.

9. **בהעדר ביקורת על ביצוע ההסעות בפועל והעברת המידע לרכזת הכספים, בוצע תשלום יתר למסיע מידי חודש.**

10. דוח ביקורת הסעות מיום 05/11/15 שערכה משכ"ל מתריע על כך, שההסעות מבוצעות באמצעות כלי רכב שונים מאלה המדווחים במסגרת החיוב החודשי שמעביר המסיע.

מצ"ב **נספח ח'** – סעיף 4א. לדוח ביקורת ההסעות מיום 05/11/15.

מסקנה

המועצה המקומית משלמת למסיע, לכאורה, תשלום יתר מידי חודש בגין הסעות תלמידים למוסדות החינוך המיוחד בתוך תחומי המועצה המקומית.

הביקורת מעריכה שחיוב היתר במהלך שנת הלימודים תשע"ד (סה"כ 10 חודשים בגין המסלול הנ"ל בלבד) הסתכם בסך של כ- 350,000 ₪.

<u>המלצות</u>

1. **על רכזת ההסעות לבצע בקרה אחר ביצוע ההסעות בפועל ולנהל את המידע בגיליון אקסל ייעודי. גיליון האקסל יועבר אל רכזת הכספים ומנהל אגף החינוך לאישור התשלום.**
2. **יש לבחון פנייה למסיע להחזר תשלומים ששולמו ביתר לאורך השנים.**

8.5. <u>ליווי בהסעות</u>

8.5.1. <u>העסקת המלווים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בהתאם לחוק הסעה בטיחותית לילדים נכים משנת 1994 ולנוסח התקנות המתוקן, שפורסם ביום 19.8.98 ע"י שר החינוך, זכאי ילד נכה על פי ההגדרות שפורטו בחוק, להסעה ולליווי לביה"ס וחזרה ממנו. התלמידים הזכאים לליווי הסעות הינם התלמידים בעלי הלקויות המפורטות בחוק או שנמצאו זכאים לליווי הסעות על פי ועדת חריגים.

סעיף 2(א) לתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה – 1995 (להלן: "**תקנות הסעה בטיחותית**") קובע, בין היתר, כי:

"ליווי לפי סעיף 2(ב) לחוק יהיה על-ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי רשות מקומית, או מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי."

סעיף 2(ב) לתקנות הסעה בטיחותית קובע, בין היתר, כי:

"האחריות לביצוע הליווי לילד נכה הזכאי לקבלו חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא גר."

תפקידם העיקרי של המלווים הינו מתן סיוע לתלמיד, הנדרש לו בשל המוגבלות שהוא שרוי בה. עם זאת, המלווים מהווים מעין בקרה נוספת על קיום ההסעה בפועל על פי צרכי התלמיד וכפי שנקבע המסלול בהסכם ההתקשרות בין המועצה למסיע.

<u>ממצאים</u>

מבדיקת הביקורת עולה, כי המלווים בהסעות התלמידים מועסקים על ידי חברות ההסעות, שהינן חברות פרטיות, ולא על ידי המועצה, בניגוד להוראות בתקנות הסעה בטיחותית.

<u>מסקנות</u>

1. העסקת מלווים באמצעות חברת ההסעות ולא ישירות על ידי המועצה, הינה בניגוד להוראות וההנחיות הקבועות בדין.

2. מלווים אשר מועסקים על ידי חברת ההסעות, והאמונים בין היתר לוודא תקינות ההסעות במועדן וכסדרן, נמצאים לכאורה במצב של ניגוד עניינים בין מחויבותם לדאוג לכך שהסעה לתלמיד תתבצע באופן הולם את צרכיו לבין מחויבותם לחברת ההסעות המעסיקה אותם, דבר אשר עשוי לפגום בקיום מחויבותם לבחינת תקינות ההסעה והסדריה.

<u>המלצות</u>

1. **על פי דין, נדרש להעסיק מלווים עובדי המועצה או לחילופין מתנדבים שאושרו על ידי ארגון ציבורי, בהתאם להנחיות שנקבעו בתקנות הסעה בטיחותית. בהתאם, אין לשלם למסיע תוספת בגין מלווים.**
2. **יש לקיים בקרה, אחת לתקופה, כי החברה אינה מעסיקה מלווים שאינם עובדי המועצה או מתנדבים כאמור. לשם כך, יש לקבל דיווחים חודשיים מכלל המלווים בגין הסעות בהן נכחו כמלווים, ולערוך השוואה לדיווחי המסיעים.**

1. **<u>חיוב יתר בגין מלווים כאשר</u>**

<u>תקן לביקורת</u>

סעיף 2(ב) לתקנות הסעה בטיחותית קובע, בין היתר, כי האחריות לבצע את הליווי לתלמידי החינוך המיוחד, חלה על הרשות, על-ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי רשות מקומית, או מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי. מלווים בהסעות לתלמידי החינוך המיוחד, מצטרפים להסעה עם התלמידים הזכאים. בהינתן שמלווה מהווה חלק מנוסעי ההסעה, הוא מחויב במסגרת החשבון החודשי שמגיש המסיע.

במסגרת נספח "מפרט הסעות ומחירים" להסכם בין המועצה למסיע נקבע, בין היתר, כי:


"נדרש מלווה * "
במקום בו נדרש מלווה תשלם הרשות עבור זמן ההסעה בפועל בתוספת שעה. מחיר לשעת ליווי הינו 40 ₪.
הקבלן יגיש חשבונית ליווי בנפרד עבור סך זמן הליווי בפועל + שעה נוספת לכל מלווה
מבשרת ציון
08-09-2014
חותמת רשות- חותמת וחתימת גזבר- חותמת וחתימת קבלן-

כלומר, עלות הסעת מלווה בהסעות תלמידים נקבעה בהסכם, בסך 40 ₪ לשעת ליווי. על המסיע להגיש חשבונית נפרדת בגין הליווי.

עוד נמצא, כי לכל מסלול המפורט בנספח להסכם נקבע האם נכלל מלווה במסלול.

להלן דוגמה:

למילוי ע"י הרשות A-208108-13-5295

מס' סידורי	מס' מסלול	אשכול	פרק: חיפוך מיוחד/ חיפוך רגיל/ רחיפה/ מחפשנות, קיילי, מדפסות	מסלול הסיעה	שעת איסוף/פריוד	מספר אישומים/ם יומיים	זמן הסיעה בדקות בכניסה אחד	אורך המסילה בק"מ בכניסה אחד	ימים בשבוע	סוג רכב המדריך	כמות בני רכב	מס' שעות ליווי שיושלמו ע"י הרשות המוסיעה (מון ליווי בפועל- שעה מעשית)	מלווה	מחיר נסיעה בש"ח לכניסה אחד עבור רכב אחד ללא מע"מ	סה"כ מחיר נסיעה בש"ח לכניסה אחד עבור כל הרכבים ללא מע"מ
1	1	1	רגיל	מבשרת כל השכונות-בתי ספר מבשרת.	א - 1 07:15 ו - לפי הצורך 2	א - 1 ו - 2	30 דק'	7	א - ו	רכב הסעה 16 נוסעים	6		ללא ליווי	68	1224
2			רגיל		א - 1 07:15 ו - לפי הצורך 2	א - 1 ו - 2	30 דק'	7	א - ו	רכב הסעה 20 נוסעים	2		ללא ליווי	119	714
3			רגיל		א - 1 07:15 ו - לפי הצורך 1	א - 1 ו - 1	30 דק'	7	א - ו	רכב הסעה 53-64 נוסעים	3		ללא ליווי	198	1188
										סה"כ אשכול 1					3126
4	2	2	מיוחד	מבשרת כל השכונות-בתי ספר מבשרת.	א - 1 07:15 ו - לפי הצורך 2	א - 1 ו - 2	30 דק'	7	א - ו	רכב הסעה 10 נוסעים	5		נדרש מלווה*	68	1020
5			מיוחד		א - 1 07:15 ו - לפי הצורך 2	א - 1 ו - 2	30 דק'	7	א - ו	רכב הסעה 16 נוסעים	5		נדרש מלווה*	68	1020
6			מיוחד		א - 1 07:15 ו - לפי הצורך 1	א - 1 ו - 1	30 דק'	7	א - ו	רכב הסעה עם מעלון	1		נדרש מלווה*	83	166
7			מיוחד		א - 1 07:15 ו - לפי הצורך 2	א - 1 ו - 2	30 דק'	7	א - ו	רכב הסעה עד 4 נוסעים	4		נדרש מלווה*	39	468
										סה"כ אשכול 2					2674

מסלול שאינו כולל ליווי

מסלול כולל ליווי

<u>ממצאים</u>

מבדיקה שערכה הביקורת בגין שנת הלימודים תשע"ד עולה, <u>כי המסיע דיווח וחייב את המועצה בגין מלווים ב-21 מסלולי הסעות בהם לא נדרש ליווי או שהמסלול אינו מתקיים כלל</u>. הביקורת דגמה ואימתה את המידע האמור באמצעים שונים בין היתר באמצעות שיחות עם הורים, עם מוסדות החינוך ועוד.

<u>להלן מספר דוגמאות:</u>

1. **מסלולים שאינם מתקיימים ודווח בגינם ליווי –**

א. מסלול נסיעה למוסדות הלימוד "דקלים" ו"יד המורה" בירושלים אינו מתקיים. חברת ההסעות דיווחה על מסלול ההסעה הנ"ל במסגרת החשבון החודשי. (ראה סעיף 8.5.2 לעיל).

חברת ההסעות דיווחה, בנוסף, במסגרת החשבון החודשי לתשלום, על ליווי בהסעה (שכאמור לא התקיימה).

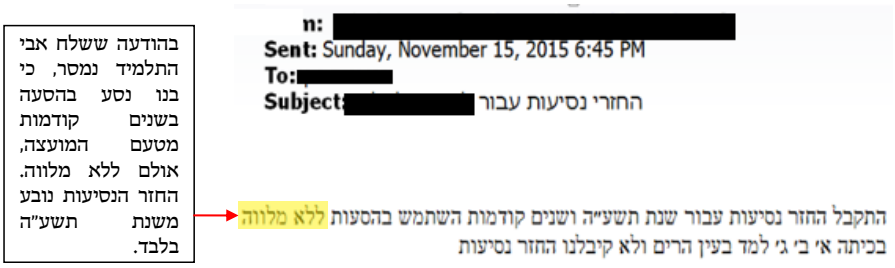
ב. מסלול נסיעה למוסד הלימוד "מקיף עין כרם" אינו מתקיים. חברת ההסעות דיווחה על מסלול ההסעה הנ"ל במסגרת החשבון החודשי. (ראה סעיף 8.5.2 לעיל)

חברת ההסעות דיווחה, בנוסף, במסגרת החשבון החודשי לתשלום, על ליווי בהסעה (שכאמור לא התקיימה).

2. **מסלול נסיעה ללא ליווי –**

התלמיד ל.א. זכאי להסעה מביתו למוסד הלימוד "נעורים" בירושלים. בהתאם להודעת דואר אלקטרוני ששלח אביו של התלמיד, לא היה ליווי בהסעה הנ"ל.

להלן העתק ההודעה:



עיון בדיווח חברת ההסעות בדבר הליווי בהסעות מעלה, כי בחודש פברואר 2014 בפרט וביתר החודשים באותו אופן, חייבה החברה ליווי אחד לכל מסלול הסעה מבלי להתחשב בעובדה האם היה ליווי לכל מסלול ומסלול באופן פרטני. חישוב החיוב בגין הליווי בוצע כמכפלת כמות המסלולים על פי הדוח הממוחשב (סה"כ נסיעות) במחיר לליווי על פי ההסכם.

דוגמה לדיווח בגין הליוויים לחודש פברואר 2014 מצ"ב כ**נספח ז' 1**

מבדיקת הביקורת עולה, כי בחודש פברואר 2014, וכן חודשים אחרים באופן מדגמי, החשבוניות בגין ליווי התלמידים אושרו לתשלום בהתאם לסכום שדווח על ידי המסיע בדוח פירוט המסלולים, מספר המסלולים המדווחים מוכפל בסכום בגין עלות הליווי, כולל בגין מסלולים שלא כללו ליווי או מסלולים שלא התקיימו כלל, כאמור לעיל.

דוגמה לחשבונית מאושרת לתשלום לחודש פברואר 2014 מצ"ב **נספח ז' 2**

בהעדר בקרה ומעקב אחר הליוויים בפועל, אושרו החשבונות לתשלום על ידי המועצה כפי שהועברו אליה מבלי שנבדקו הלכה למעשה. תהליך לקוי ובלתי מבוקר כמתואר לעיל, **יצר תשלומי יתר לחברת ההסעות בגין ליווים שלא התקיימו.**

8.5.2. חיוב בגין ליווי בהסעות החינוך הרגיל

רקע כללי

ההסעות מיועדות להביא את התלמידים במתכונת יום-יומית ובהתאם למערכת השעות הרשמית, אל מוסדות החינוך ולהחזירם לבתיהם, כדי לאפשר מסגרת לימודים רגילה לתלמידי חינוך חובה שהמוסד החינוכי בו הם לומדים בו נמצא במרחק רב מביתם.

הסעות תלמידים מאושרות, רק במידה שהם מתגוררים ביישוב שתושביו יושבים בו כחוק והם מוסעים למוסדות חינוך הפועלים ביישובים שהוקמו כחוק. כמו כן, ההסעות מאושרות רק למוסדות חינוך בעלי רישיון בתוקף מטעם משרד החינוך.

תקן לביקורת

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"במקרה של צורך בהסעת תלמידים מרשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת, הנובע מהיעדר בית ספר מתאים ברשות שבה התלמידים מתגוררים, לא תהיה גבייה מן ההורים בעבור ההסעה. זאת גם אם מדובר בשני יישובים שונים השייכים מוניציפלית לאותה רשות מקומית. במקרה כזה, וכאשר הרשות מבקשת את השתתפות המשרד, תתחלק עלות ההסעה בין הרשות המקומית ובין משרד החינוך בהתאם לשיעורי ההשתתפות המקובלים".

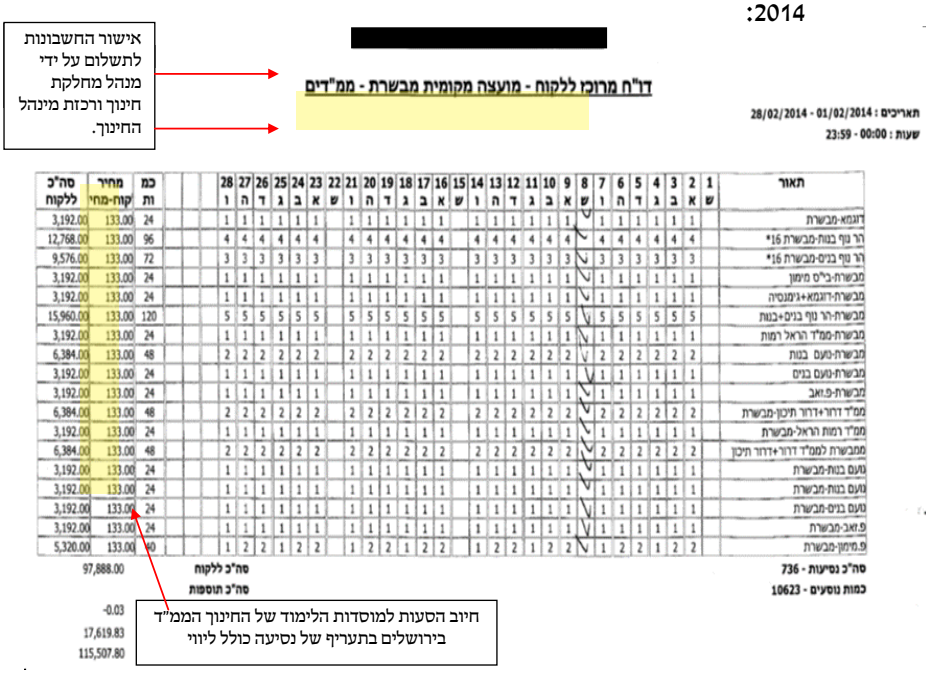
ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה, כי עלות ההסעות למוסדות הלימוד בירושלים נקבעה עם המסיע, במסגרת הסכם ההתקשרות, בסך של 88 ₪ לנסיעה, בהתאם להצעה שהגיש במכרז. במידה וישנו מלווה בהסעה, תהיה תוספת של 45 ₪ לנסיעה, כלומר 133 ₪ לכל נסיעה (לפי חישוב של שעה וחצי במכפלת 30 ₪, על פי תנאי ההסכם הקודם משנת 2008).

מעיון בדיווח החודשי בגין הסעות תלמידי מוסדות החינוך הממ"ד בירושלים, דיווחה חברת ההסעות על המסלולים המבוצעים לפי מחיר של 133 ₪ לכל מסלול. בהתאם להגדרת המסלולים על ידי הרשות וכפי שנקבע בתנאי הזכאות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, ההסעות הנ"ל, שאינן הסעות לתלמידי החינוך המיוחד, יוצאת באופן קבוע ללא מלווה.

כלומר, החברה חייבה את המועצה בגין הסעות ללא ליווי לפי מחיר של הסעות כולל ליווי.

להלן העתק הדיווח בגין הסעות למוסדות החינוך הממ"ד לחודש פברואר 2014:



אישור החשבונות לתשלום על ידי מנהל מחלקת חינוך ורכזת מינהל החינוך.

[redacted]

דו"ח מרוכז ללקוח - מועצה מקומית מבשרת - ממ"דים

תאריכים : 28/02/2014 - 01/02/2014
שעות : 23:59 - 00:00

תאור	1 ש	2 א	3 ב	4 ג	5 ד	6 ה	7 ו	8 ש	9 א	10 ב	11 ג	12 ד	13 ה	14 ו	15 ש	16 א	17 ב	18 ג	19 ד	20 ה	21 ו	22 ש	23 א	24 ב	25 ג	26 ד	27 ה	28 ו	כמות	מחיר קווח-מחי	סה"כ ללקוח
דוגמא-מבשרת		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
הר נוף בנות-מבשרת 16*		4	4	4	4	4			4	4	4	4	4		4	4	4	4	4	4		4	4	4	4	4	4		96	133.00	12,768.00
הר נוף בנים-מבשרת 16*		3	3	3	3	3			3	3	3	3	3		3	3	3	3	3	3		3	3	3	3	3	3		72	133.00	9,576.00
מבשרת-ב"ס מימון		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
מבשרת-דוגמא+גימנסיה		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
מבשרת-הר נוף בנים+בנות		5	5	5	5	5			5	5	5	5	5		5	5	5	5	5	5		5	5	5	5	5	5		120	133.00	15,960.00
מבשרת-ממ"ד הראל רמות		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
מבשרת-נעם בנות		2	2	2	2	2			2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2		48	133.00	6,384.00
מבשרת-נעם בנים		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
מבשרת-פ.יואב		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
ממ"ד דרור+דרור תיכון-מבשרת		2	2	2	2	2			2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2		48	133.00	6,384.00
ממ"ד רמות הראל-מבשרת		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
מבשרת לממ"ד דרור+דרור תיכון		2	2	2	2	2			2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2		48	133.00	6,384.00
נעם בנות-מבשרת		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
נעם בנות-מבשרת		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
נעם בנים-מבשרת		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
פ.יואב-מבשרת		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		24	133.00	3,192.00
פ.מימון-מבשרת		2	2	1	2	2			2	2	1	2	2		2	2	1	2	2	1		2	2	1	2	2	1		40	133.00	5,320.00
סה"כ נסיעות - 736																														סה"כ ללקוח	97,888.00
כמות נוסעים - 10623																														סה"כ תוספות	-0.03
																															17,619.83
																															115,507.80

חיוב הסעות למוסדות הלימוד של החינוך הממ"ד בירושלים בתעריף של נסיעה כולל ליווי

להלן העתק עלות ההסעה למוסדות החינוך בירושלים כפי שנמסר לביקורת:

הסעות לחינוך: מיוחד / רגיל
סוג הנסיעה: מסלולים

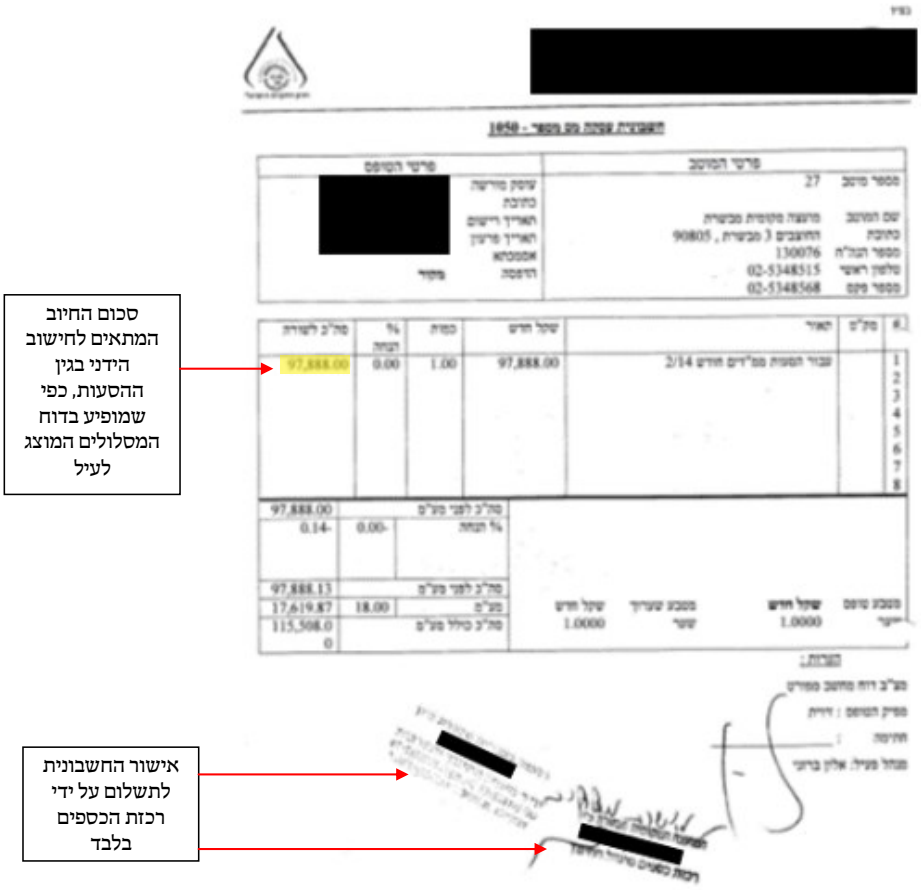
למילוי ע"י הרשות												[redacted]	
מס' סדורי	מס' מסלול	מסלול הנסיעה	מס' תלמידים מוסעים	שעת איסוף/פיזור	זמן הנסיעה מוערך בדקות	אורך המסלול בק"מ לכיוון	ימים בשבוע	סוג רכב הנדרש	כמות כלי רכב לכיוון	שעות מלוזה שישולמו ע"י הרשות	מחיר נסיעה בש"ח למסלול עבור רכב אחד	מחיר מלוזה לשעה. מינימום 25.37 ₪ מקסימום 30- ₪
1	1	מבשרת כל השכונות - בתי ספר מבשרת		א - 07:15	עד שעה	5	א - ו	אז"צ 10 מק'	4	1	58	30
				פ - לפי צורך						1	58	30
2				א - 07:15	עד שעה	5	א - ו	אז"צ 15 מק'	1	1	58	30
				פ - לפי צורך						1	58	30
3				א - 07:15	עד שעה	5	א - ו	אז"צ +מעלון	1	1	86	30
				פ - לפי צורך						1	86	30
4				א - 07:15	עד שעה	5	א - ו	מונית	1	1	58	30
				פ - לפי צורך						1	58	30
5	2	מבשרת שכונות - בתי ספר בירושלים		א - 07:15	עד שעה	20	א - ו	אז"צ 10 מק'	20	1.5	88	30
				פ - לפי צורך						1.5	88	30
6				א - 07:15	עד שעה	20	א - ו	אז"צ 15 מק'	1	1.5	88	30
				פ - לפי צורך						1.5	88	30
7				א - 07:15	עד שעה	20	א - ו	אז"צ +מעלון	1	1.5	108	30
				פ - לפי צורך						1.5	108	30
8				א - 07:15	עד שעה	20	א - ו	מונית	2	1.5	88	30
				פ - לפי צורך						1.5	88	30
										1.5	187	30

עלות רכבי הסעה לירושלים ללא מעלון כפי שנקבע בהסכם – 88 ₪ עבור רכב אחד. תוספת ליווי: 1.5 * 30 ₪ = 45 ₪.

<u>מסקנה</u>

בהעדר בקרה ומעקב מצד מחלקת החינוך על החשבונות שהוגשו לתשלום, אושר החשבון לתשלום במלואו, דבר שיצר תשלום יתר לחברת ההסעות בסך 45 ₪ לכל מסלול.

להלן העתק החשבון שאושר לתשלום:



סכום החיוב המתאים לחישוב הידני בגין ההסעות, כפי שמופיע בדוח המסלולים המוצג לעיל

אישור החשבונית לתשלום על ידי רכזת הכספים בלבד

משמעות כספית – החברה חייבה את המועצה בתשלום יתר בסך 45*750*10= 337,500 ₪ במשך 10 חודשים בשנת הלימוד תשע"ד.

המלצות

1. **במסגרת הבקרה והפיקוח על ההסעות בפועל יש לנהל מעקב אחר קיומם של המלווים בהסעות ולהעביר דיווח לגורמים המאשרים את החשבוניות לתשלום.**
2. **יש לבדוק את החשבונות שמגיש המסיע לתשלום בגין ליווי בהסעות באופן פרטני לגבי כל מסלול וברמה יומית, ולוודא כי התשלום מבוצע בגין ליוויים שהתקיימו בפועל בלבד, על בסיס גיליון המעקב היומי.**
3. **מחלקת החינוך תבצע בדיקת תשלומים ביתר בגין מלווים במסלולים גם בגין השנים תשע"ה ותשע"ו.**
4. **יש לשקול, לדרוש מהמסיע , החזר כספי בגין חיובים ששולמו ביתר עבור מלווים.**

8.6. תהליך אישור חשבונות לתשלום החל משנת הלימודים תשע"ה

8.6.1. הפרדת תפקידים בין הגורם הבודק לגורם המשלם

רקע כללי

עקרון הפרדת תפקידים וסמכויות בין בעלי התפקידים המבצעים תהליך אחד מתמשך מהווה כלי בקרה ניהולי חשוב ומונע מעובד בודד את האפשרות לבצע תהליך מתחילתו ועד סופו ללא בקרה של גורם נוסף. במסגרת תהליך הבקרה ניתן לאתר הן טעויות ותקלות שאירעו במהלך התהליכים בתום לב, בצורה יעילה והן למנוע אפשרות מעילות והונאות.

תהליך אישור החשבונות בכל הנוגע להסעות תלמידים כולל שני שלבים עיקריים: בקרה על ביצוע ההסעות בפועל בהתאם למסלולים מאושרים על כל סוגיהם (לרבות עם ליווי או בלעדיו) ובדיקת החיוב בהתאם להסעות בפועל והתעריפים שנקבעו בהסכם.

ככלל, בכדי לוודא את ביצוע ההסעות בפועל בהתאם למסלולים המאושרים שנקבעו בהסכם ההתקשרות עם המסיע, על רכז ההסעות המקומית לבצע תצפיות על ההסעות בפועל, לוודא כי ההסעה מגיעה במועד, עוברת במסלול שנקבע, אוספת את כל התלמידים ומגיעה במועד לבית הספר.

בקרה ופיקוח כאמור מהווה בסיס הכרחי לבדיקה ואישור החשבון שמגיש בתום כל חודש. העדר בקרה יומית כאמור, לא ניתן לבדוק כי הדיווח של המסיע הינו אכן על פי הביצוע בפועל ולא ניתן לוודא כי החיוב הינו על פי תנאי ההסכם ואינו מהווה חיוב יתר לתשלום.

ממצאים

1. נמצא, כי במועצה המקומית הוגדרו שתי עובדות במחלקת החינוך, האחריות על ביצוע הבקרה על ההסעות ואישור התשלום למסיע בהתאם, כמפורט להלן:

א. רכזת הסעות – עובדת מחלקת הגזברות ברשות המקומית אשר במסגרת תפקידה אמונה על קיום הבקרות על ביצוע ההסעות בפועל וניהול הקשר עם הורי התלמידים ונציגי המסיע בכל מקרה של סטייה מתנאי ההסכם. רכזת ההסעות כפופה למנהל מחלקת החינוך במועצה.

ב. רכזת כספים חינוך – עובדת מחלקת חינוך, תרבות נוער וספורט (להלן: "**מנהל חינוך**"), האחראית על ריכוז התלמידים הזכאים להסעות, שיבוצם במסלולי ההסעות באופן המיטבי ואישור החשבוניות לתשלום על סמך אישור ביצוע ההסעות בפועל..

רכזת כספים כפופה לשני גורמים כדלהלן:

1. בכל הנוגע להיבט הכספי, כפופה לגזבר המועצה.
2. בכל הנוגע להיבט הלוגיסטי מנהלי – למנהל מחלקת חינוך.

ג. מנהל מחלקת חינוך, מאשר את החשבוניות לתשלום לאחר אישורה של רכזת הכספים.

2. מבדיקת הביקורת עולה, כי הגדרת התפקידים, כפי שהובאה לעיל, לא הייתה נהירה וברורה לגורמים השונים על מערך ההיסעים במועצה.

3. בפועל, לטענת רכזת ההסעות, היא לא הייתה מבצעת את בקרה על הביצוע ההסעות בפועל בשל העובדה כי לא הועברו אליה המסלולים מאת רכזת הכספים, אלא הייתה מקיימת קשר עם הורי התלמידים, ככל שאלה היו יוצרים איתה קשר במקרים של חריגים בהסעות שהשפיעו באופן ישיר על התלמידים, כגון: איחורים או הסעות שלא הגיעו, וכו'. הביקורת לא מצאה תיעוד לבקרה שנעשתה על ידי גזבר המועצה המקומית, מתוקף היותו הממונה הישיר על רכזת ההסעות.

מאידך, לטענת רכזת הכספים, לא קיבלה דיווחים מסודרים על ביצוע ההסעות בפועל, אלא דיווחים על חריגים בלבד, ולאור האמור לא היה ביכולתה לבצע בקרה נאותה על החשבוניות לתשלום שהגיש המסיע מידי חודש. יוצא אפוא, שרכזת הכספים וראש מנהל חינוך אישרו את החשבוניות לתשלום/ ללא בדיקה. הדבר יצר כאוס בתהליך ובהתנהלות והביא לעימותים בין הגורמים הנ"ל ולמערכת יחסים עכורה אשר התנהלה במשך שנים.

4. לאור כך, בתאריך 16/12/14 התקיימה ישיבה בנושא הסעות עם נציגי המסיע, בהשתתפות ראש המועצה המקומית, המבקרת, רכזת הכספים ורכזת ההסעות, במסגרתה נקבע, בין היתר, כי בתום הישיבה יועברו כל החשבוניות לאישור רכזת ההסעות כנגד ביצוע ההסעות בפועל ובהתאם לתנאי ההסכם, בדיקת רכזת ההסעות תהווה את הבסיס לאישור החשבון ותשלום התמורה לחברת ההסעות.

בכדי לוודא את ביצוע ההסעות בפועל, נדרשת רכזת ההסעות לבצע בקרה בשטח על ביצוע ההסעות. מבדיקת הביקורת עולה, כי רכזת ההסעות אינה מבצעת בקרות בשטח אלא נסמכת על דיווחים מהורי התלמידים או מנהלי מוסדות החינוך בלבד.

<u>מסקנה</u>

לא מתקיימת בקרה נאותה ומספקת מטעם המועצה על ביצוע ההסעות בפועל, בכדי לוודא ביצוע ההסעות לשביעות רצון התלמידים וההורים ובכדי לוודא כי התשלומים למסיע הינם בהתאם לביצוע בפועל.

<u>המלצות</u>

יש להקפיד על הפרדת התפקידים, באופן שכל בעל תפקיד יהא אחראי על ביצוע עבודתו כדלקמן:

1. רכזת הכספים, תרכז את התלמידים הזכאים ותערוך את מסלולי ההסעות

באופן המיטבי, מתוך ראיה של חסכון ויעילות ותוך בחינת האפשרות לשילוב תלמידי הישוב בהסעות של רשויות סמוכות או לחילופין, שילובם של תלמידים מרשויות סמוכות בהסעות המועצה.

2. מסלולי ההסעות יאושרו על ידי מנהל מחלקת חינוך וגזבר המועצה בחתימת ידם, ויועברו אל המסיע ואל רכזת ההסעות. ככל שיהיו שינויים במהלך שנת הלימודים, יעודכנו המסלולים, יאושרו ע"י הגזבר ומנהל מחלקת החינוך, ויועברו אל המסיע ואל רכזת ההסעות בהתאם.
3. רכזת ההסעות תבצע בקרה על ביצוע ההסעות בהתאם למסלולים שהוגדרו על פי תכנית מוגדרת מראש אשר תאושר על ידי מנהל מחלקת החינוך בשיתוף עם גזבר המועצה.
4. רכזת ההסעות תנהל רישום מעקב יומי אחר ביצוע ההסעות הפועל באמצעות גיליון מעקב שבו יתועדו כל מעקבים וההפרות שבוצעו על ידי המסיעים בין אם נתגלו באמצעות הבקרה ובין אם נתגלו בעקבות תלונות הורים. כמו כן, תתועד תקינות ביצוע המסלולים בעמודה נפרדת. בתום החודש, תעביר רכזת ההסעות את הקובץ לידיעת רכזת הכספים, מנהל המחלקה וגזבר המועצה.
5. חשבונות התשלום יועברו אל רכזת הכספים, וזו תאשר בחתימת ידה את מסלולי הנסיעה ואת רשימת הילדים הזקוקים להסעה בפועל.
לאחר בדיקתה ואישורה בכתב, יועברו החשבונות אל רכזת ההסעות וזו תאשרם בכתב ובחתימת ידה , בכפוף ובצירוף גיליון המעקב והבקרה של אותו החודש. במידת הצורך, רכזת ההסעות תפחית תשלומים בגין אי ביצוע מסלולים, אי הסעות תלמידים, אי צורך בליווי וכן תשית קנסות בגין הפרות במידה וביצעו. בתום בדיקת שתי העובדות הנ"ל, יועברו החשבוניות אל מנהל המחלקה לאישורו הסופי בחתימת ידו. כל התהליך הנ"ל, יארך לכל היותר כ- 5 ימי עבודה! כאשר על מנהל מחלקת החינוך בשיתוף עם גזבר המועצה, לוודא תקינות התהליך וביצועו כאמור לעיל ועמידה בלו"ז שנקבע.
6. לצורך ביצוע תפקידה, רכזת ההסעות זכאית להשתמש ברכב מועצה ייעודי אשר יעמוד לרשותה ו/או תתוגמל כראוי בשכרה בהתאם לעמידה בתנאי חוקת העבודה, באופן שיאפשר לה לבצע בקרות יומיות אחר מסלולי הנסיעה. גזבר המועצה, יבחן עם מנהל מחלקת החינוך, את הסוגיה ויגיש לראש המועצה פתרון הולם שיסייע בידי רכזת ההסעות לבצע עבודתה נאמנה.
7. מנהלת משאבי אנוש, תוציא הגדרות תפקיד מדויקות לכל אחת מהעובדות הנ"ל.

8.6.2. <u>שיהוי בלתי סביר באישור החשבון לתשלום</u>

כאמור, אישור החשבונות לתשלום מחייב בדיקה ידנית של ביצוע ההסעות

בפועל ברמה יומית והשוואת הדיווח של המסיע לביצוע בפועל במהלך החודש.

<u>תקן לביקורת</u>

מידי תחילת חודש, מגישה חברת ההסעות למועצה המקומית חשבון לתשלום בגין ההסעות שבוצעו בחודש החולף.

בסעיף 7 להסכם ההתקשרות בין הצדדים נקבע, בין היתר, כי:

7.1 תמורת קיום כל התחייבויותיו של הקבלן על פי חוזה זה יהא הקבלן זכאי לתמורה המפורטת בחוזה זה בהתאם להצעתו בנוהל הצעת מחיר והוראות המכרז.

7.2 אחת לחודש, בין ה-1 ל-10 בכל חודש, יעביר הקבלן לחברה המנהלת חשבון מפורט, בשלושה עותקים, בגין השירותים שניתנו על ידו בחודש החולף לרשות המזמינה.

לחשבון כאמור, יצורף פרוט ביצוע עבודה חודשי, על פי הנוסח הרצ"ב **כנספח ג'** לחוזה זה, אשר ייחתם על ידי נציג הקבלן ונציג הרשות המזמינה.

הבדיקה וחתימת נציג הרשות המזמינה על פרוט ביצוע העבודה החודשי כאמור, תעשה <u>תוך 7 ימים</u> מיום הגשת הפרוט לרשות המזמינה על ידי הקבלן.

כלומר, המועצה התחייבה, במסגרת הסכם ההתקשרות, לאשר את התשלום למסיע תוך 7 ימים מיום הגשת החשבון.

<u>ממצאים</u>

1. מסקירת החשבונות שהגיש המסיע עולה, כי החשבונות מועברים למועצה ביום האחרון לכל חודש או ביום הראשון של החודש העוקב, לרבות פירוט של כל המסלולים שחויבו על ידי המסיע והימים בהם בוצעה הסעה בכל מסלול.
2. בכדי לוודא דיווח נאות של המסיע על ביצוע המסלולים בכל יום בחודש כפי שבוצע בפועל ולאשר את התשלום, יש לבדוק את החשבון החודשי שהוגש באופן פרטני ולוודא כי כל המסלולים עליהם דיווח המסיע ודרש בגינם תשלום אכן בוצעו בפועל בכל הימים שדווחו במסגרת החשבון. כמו כן, נדרש לבדוק כי המסלולים שבגינם נדרש תשלום, אכן מחויבים כדין בגין ליווי.
3. הבדיקה כאמור, מוטלת על רכזת ההסעות במסגרת תפקידה ומחייבת בדיקה דקדקנית, הכוללת, בין היתר, מעקב אחר ביצוע ההסעות בפועל, קיזוזים בגין איחורים, סטייה מהנחיות ההסכם וכד', על פי התנאים שפורטו בהסכם והתאמת החשבון לביצוע בפועל.
4. רכזת ההסעות מסרה, כי בשל מורכבות, היקף המסלולים, השינויים החלים בביצוע ההסעות בפועל במהלך החודש, הפערים שנמצאו

בבדיקה בין הדיווח של המסיע במסגרת דרישת התשלום לבין ביצוע ההסעות בפועל, שחלקם מפורטים במסגרת דוח הביקורת, וכד', חלים עיכובים באישור התשלומים.

5. בפועל, רכזת ההסעות מסיימת את בדיקת החשבון לתשלום החודשי בגין ההסעות לאחר תקופה ארוכה מ- 7 ימים לאחר הגשת החשבון, לעיתים אף מעל לחודשיים לאחר הגשת החשבון. הנ"ל מהווה הפרה של תנאי ההסכם.

6. הביקורת מציינת, כי תהליך בדיקת החשבונות באופן ממצא ונאות, תוך עמידה בלו"ז הקבוע בהסכם ההתקשרות. מחייב בדיקה מעמיקה של פירוט החשבון והשוואה לביצוע בפועל במהלך החודש. במידה שיבוצע תהליך שלם, מתחילתו ועד סופו כפי שהמליצה הביקורת בסעיף 7.7.1 דלעיל, לא מן הנמנע כי המועצה תעמוד בלוחות הזמנים שהוקצבו עבורה לאישור חשבונות המסיע בהסכם ההתקשרות עימו.

<u>מסקנות</u>

המועצה המקומית אינה עומדת בתנאי ההסכם עם חברת ההסעות ואינה מעבירה את התשלומים במועד שנקבע.

<u>המלצות</u>

1. **יש לפעול על פי ההמלצות הנקובות בסעיף 7.7.1 דלעיל.**
2. **יש לפעול לאישור החשבונות לתשלום במועדים שנקבעו בהסכם ההתקשרות. לפיכך הביקורת המליצה כי מועד הבדיקות ע"י כל הגורמים בדבר, יבוצע עד 5 ימי עבודה בלבד זאת במטרה למנוע שיהוי בניגוד להסכם ההתקשרות. ככל שישנן טענות או הסתייגויות בגין חלק מההסעות המחויבות, יש להעביר את ההערות לחברת ההסעות במסגרת התקופה שנקבעה לבדיקת החשבון, ולכל המאוחר ועד 7 ימים לאחר הגשת החשבון.**
3. **תהליך ההיסעים יעוגן בנוהל בכתב, באחריותם של מנהל מחלקת החינוך וגזבר המועצה ובאישור היועמ"ש.**

8.6.3. <u>תלונות המסיע</u>

<u>רקע כללי</u>

בתאריך 15/11/15 הגישה חברת ההסעות, באמצעות עורך דינה, מכתב לראש המועצה בנושא "שירותי היסעים ושירותי הסעות של תלמידים בשנת הלימודים תשע"ה – מ.מ. מבשרת ציון", במסגרתו מלינה החברה, בין היתר, כי:

א. המועצה המקומית מעכבת את החשבונות המוגשים לתשלום מעבר לזמן המרבי שנקבע בהסכם ההתקשרות.

ב. המועצה המקומית שילמה בחסר בגין ליווי התלמידים בשנת הלימודים

תשע"ה בסך 475,171 ₪.

ג. המועצה המקומית לא שילמה בגין בדיקת זכאות לכרטיסיות את הסכום שנקבע, בסך 64,040 ₪.

ד. הקנסות שהוטלו על המסיע לא היו מוצדקות בנסיבות העניין.

ה. תשלום בחסר בסך 240,767 ₪ ביחס לחשבונות שהוגשו לתשלום ללא נימוק וללא הסבר בגין מה נוצר הקיזוז.

ו. תוספת תשלום בגין חריגה של 282 ק"מ באורך הכולל של המסלולים שלא שולמה בסך כולל של 311,328 ₪.

ז. תוספת תשלום בגין חריגה של 482 דקות ביום במשך זמן הנסיעה שלא שולמה, בסך כולל של 176,640 ₪.

<u>ממצאים</u>

הביקורת בדקה את טענות המסיע, על בסיס הסכם ההתקשרות.

להלן ממצאיה:

א. עיכוב תשלומים – החל משנת 2015 החלה רכזת הסעות לבצע בדיקה של החשבונות לתשלום.

בסעיף 7.2 להסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

"הבדיקה וחתימת נציג הרשות המזמינה על פרוט ביצוע העבודה החודשי כאמור, תעשה תוך 7 ימים מיום הגשת הפרוט לרשות המזמינה על ידי הקבלן"

סעיף 7.3 להסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

"החשבון המאושר, כאמור בסעיף 7.2 לעיל, ישולם לקבלן תוך 45 יום ממועד הגשת חשבונית המס, ..."

מבדיקת הביקורת עולה, כי בהעדר מעקב יומי שוטף אחר ביצוע ההסעות בפועל, מתקשה רכזת ההסעות לבצע בדיקה של החשבון ולאשרו לתשלום במסגרת הזמן שנקבעה בהסכם ההתקשרות, במשך 7 ימים, וחל עיכוב בתשלום החשבון לספק מעבר ל- 45 יום.

להערכת הביקורת, טענת המסיע מוצדקת, אם כי הביקורת סבורה שלאור ממצאי הביקורת דנן, אין האשם דווקא ברכזת ההסעות אלה בתהליך כולו אשר אינו מתקיים כהלכה.

ב. תשלום בחסר בגין ליווי – בסעיף 2.25 להסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

"בגין מלווה להסעה שיוזמן על ידי הרשות המזמינה, ישולם מחיר לשעה בהתאם להצעת הקבלן..., עבור זמן הליווי בפועל של ההסעה בתוספת שעה נוספת. זמן הליווי בפועל בכל הסעה יחושב על פי זמן הנסיעה מתחנת האיסוף הראשונה ועד תחנת הפיזור האחרונה..."

מבדיקת הביקורת עולה, כי המסיע חייב את המועצה המקומית בגין ליווי על פי השעות שנקבעו בנספח הצעת המחיר המאושר תחת הכותרת "מס' שעות הליווי שישולמו ע"י הרשות המזמינה (זמן ליווי בפועל + שעה נוספת).

כך לדוגמה, במסלולי הנסיעה לירושלים מוגדר זמן הנסיעה בנספח "מפרט הסעות ומחירים" כ- 60 דקות ונקבע, כי המועצה המקומית תשלם בגין משך זמן של 1.5 שעות ליווי. כלומר, התשלום יהיה חצי שעה נוספת על זמן הנסיעה המוערך.

לא נמצא כי נערך רישום מדויק של זמן הנסיעה בכל מסלול על כן לא ניתן לקבוע האם התשלום למסיע עומד בתנאים שנקבעו בהסכם לגבי כל מסלול.

מבדיקה שערכה חברת משכ"ל בחודש נובמבר 2015 נמצא, כי אורך הזמן של 23 מתוך 59 המסלולים אינו עולה על חצי שעה, כלומר התשלום הנדרש הינו בעד שעה וחצי, כפי שנקבע בנספח להסכם ההתקשרות, ללא תוספת. עם זאת נמצא, כי בחלק מהמסלולים זמן הנסיעה בפועל היה יותר משעה וחצי, על כן למסיע מגיע לכאורה תוספת תשלום בגין מסלולים אלה.

עוד נמצא, כי בוצעו שילובי הסעות עם רשויות אחרות ללא דיווח וללא תיאום עם המועצה המקומית בניגוד לתנאי הסכם ההתקשרות, הנ"ל עשוי להאריך את זמן הנסיעה בפועל ויש לקזז זמן נסיעה זה לצורך התחשיב.

כמו כן נמצא, כפי שמוצג במסגרת דוח הביקורת דנן, כי המסיע חייב את המועצה המקומית בגין ליווי גם כאשר לא התקיים בפועל.

להערכת הביקורת, לא ניתן לקבוע בוודאות האם טענת המסיע מוצדקת ללא מעקב אחר זמני המסלולים בפועל. בהסתמך על הבדיקה שערכה חברת משכ"ל ניתן להניח, כי אכן במספר מסלולים התארך זמן הנסיעה, אם כי אין לדעת מאילו סיבות. בהינתן שהמועצה לא ערכה בקרה אחר ביצוע ההסעות בפועל, אין באפשרותה לשלול את טענות המסיע.

עם זאת, יש לקזז מהסכום שיש להשלים למסיע בגין התוספת, במידה וייקבע כי אכן הוא זכאי לתוספת, בגין מסלולים שלא התבצעו, מסלולים בהם לא היה מסיע או מסלולים שמשך זמן הנסיעה בהם התארך עקב שילוב עם רשויות אחרות ללא דיווח.

ג. תוספת תשלום בגין בדיקת זכאות לכרטיסיה – מסקירת סעיף התמורה בהסכם לא נמצא כי המסיע זכאי לתוספת תשלום בגין בדיקת זכאות לכרטיסיה או כל תשלום אחר פרט למסיע בגין ההסעה והליווי.

הביקורת מבקשת תגובת המחלקה לעניין זה.

ד. קנסות שהוטלו על המסיע – על פי סעיף 9 להסכם ההתקשרות, נקבע

במפורש כי הרשות זכאי להטיל קנסות על המסיע בגין איחורים בהסעות ולפיצוי בגין הפרות החוזה. בשל העובדה, כי בדוח דנן הועלו מקרים של הפרה לכאורה, מצד המסיע הרי שהערכת הביקורת, אין ממש בטענות המסיע.

ה. תשלום בחסר ביחס לחשבונות שהוגשו לתשלום – לא נמצא פירוט לטענות המסיע במסגרת המסמך שהוגש, לכן אין ביכולתה של הביקורת להתייחס לטענה באופן ענייני.

ו. תוספת תשלום בגין חריגה באורך הכולל של המסלולים – להסכם ההתקשרות עם המסיע מצורפת טבלת מסלולים ומחירים, המפרטת את כל המסלולים הנדרשים ופירוט לגבי המסלולים, בין היתר אורך המסלול. מעיון בנספח עולה, כי לכל מסלול מצוין אורך המסלול במדויק והתשלום בגינו.

בסעיף 2.93.1 להסכם ההתקשרות בין הצדדים נקבע, בין היתר, כי:

בגין כל תוספת או הפחתה באורכו של מסלול נסיעה קיים, מכל סיבה שהיא, יתווסף (במקרה של תוספת) או יפחת (במקרה של הפחתה), לתשלום לו זכאי הקבלן או ממנו, לפי הענין, סך של 3 ש"ח בגין כל 1 ק"מ של סטיה באורך המסלול לכל כיוון (הלוך וחזור).

כלומר, אכן המסיע זכאי לתוספת תשלום בגין הארכת אורך המסלולים בפועל. עם זאת, אף המועצה המקומית זכאית להפחתה בתשלום בגין קיצור אורך המסלולים בפועל במקביל.

להערכת הביקורת, לא ניתן לקבוע בוודאות האם טענת המסיע מוצדקת ללא מעקב אחר אורך המסלולים בפועל ובכל מקרה יש לבצע בדיקה של מסלולים שהוארכו, בקיזוז מסלולים שקוצרו.

ז. תוספת תשלום בגין חריגה ביום במשך זמן הנסיעה - להסכם ההתקשרות עם המסיע מצורפת טבלת מסלולים ומחירים, המפרטת את כל המסלולים הנדרשים ופירוט לגבי המסלולים, בין היתר משך זמן המסלול. מעיון בנספח עולה, כי לכל מסלול מצוין אורך המסלול המוערך והתשלום בגינו. לא נמצאה בהסכם ההתקשרות התייחסות לתוספת תשלום בגין משך זמן בפועל הגבוה יותר מהערכת משך הזמן במסגרת ההסכם.

להערכת הביקורת, אין ממש בטענות המסיע.

<u>מסקנות</u>

1. טענת המסיע בדבר עיכובים בביצוע התשלום מוצדקות.
2. על פי תנאי הסכם ההתקשרות עם המסיע, הוא זכאי אומנם לתוספת תשלום בגין הארכת מסלולים והארכת משך זמן הנסיעה. אך אף המועצה זכאית לקיזוז בתשלום כנגד קיצור מסלולים בהתאמה. בהעדר בקרה על

ביצוע המסלולים בפועל, אין ביכולתה של המועצה לטעון כנגד הנתונים שיעביר המסיע, פרט למסלולים שלא התקיימו או לא התקיימה בהם הסעה.

3. הביקורת מעריכה, כי אין ממש לגבי יתר הטענות של המסיע.

<u>המלצות</u>

1. **יש לבצע מעקב שוטף ושיטתי אחר ביצוע ההסעות בפועל.**
2. **יש להנהיג תהליכי עבודה שיאפשרו בדיקה יעילה על החשבונות המוגשים לתשלום שתאפשר אישור החשבון עד 7 ימים ממועד מסירת החשבון ותשלום התמורה למסיע במסגרת הזמן שנקבעה בהסכם ההתקשרות וזאת כמפורט בסעיף 7.7.1 לעיל.**

8.7. <u>הגשת תביעה כנגד המועצה המקומית</u>

<u>רקע כללי</u>

בתאריך 11/05/15 הגיש המסיע כתב טענות תא"ק 19762-05-15 חברת א. ב הסעות בע"מ נגד המועצה המקומית מבשרת ציון ואח'. העניין המרכזי נשוא התביעה, הינו תשלומי התייקרות עבור שירותי ההסעות בגין שנות תשס"ט – תשע"א בסך של כ- 1.4 מיליון ₪ בתוספת הצמדה, ריבית, הוצאות משפט והוצאות עו"ד.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 7.6 להסכם ההתקשרות בין המסיע למועצה נקבע, בין היתר, כי:

"המחירים המפורטים בחוזה זה יעודכנו אך ורק בהתאם להתייקרויות, אשר יאושרו על ידי האגף להסעות והצטיידות במשרד החינוך בכפוף להנחיות החשב הכללי במשרד האוצר ו/או המפקח על התעבורה במשרד התחבורה, לתקופה שלאחר המועד האחרון להגשת במכרז".

ביום 8/1/12 פרסם משרד החינוך את שיעור ההתייקרויות עבור השנים נשוא התביעה.

<u>ממצאים</u>

הביקורת לא מצאה כי המסיע פנה ו/או העלה דרישת תשלום בגין ההתייקרויות נשוא כתב הטענות לאורך השנים, לבטח לא בדרישות התשלום החודשיות. לפיכך הרשות לא הייתה ערה לדרישה הזו. בנוסף הטענה כי משרד החינוך שילם לנתבעות את תוספת ההתייקרות, אינה מדויקת ומחויבת בדיקה מעמיקה בהקשר למסלולי ההיסעים.

לאור העובדה כי הנושא מצוי בהליכים משפטיים, הביקורת נמנעה מלהתייחס לסוגיה.

9. <u>הסעות לקברי צדיקים</u>

<u>רקע כללי</u>

על פי תוצאות המכרז, חברת מ.ב בע"מ, נבחרה כזוכה לביצוע הסעות לקברות צדיקים, בעלות של 4,350 ₪ לאוטובוס אחד.

ממצאים

1. במהלך השנים 2014 ו- 2015 בוצעו מספר נסיעות לקברות צדיקים של מתפללי בתי כנסת שונים במימון המועצה המקומית. הביקורת מעירה, כי המועצה המקומית מעבירה תקציב למועצה הדתית בגין פעילות תרבות תורנית, הכולל, בין היתר, פעילויות מעין אלה.
2. מבדיקת הביקורת עולה, כי ההוצאות בוצעו מסעיף תקציבי 1826000782 "פעולות תרבות".
3. עוד נמצא, כי המועצה המקומית הזמינה את ההסעות מהמסיע א. ב בע"מ ולא מהספק מ. ב בע"מ שנבחר במסגרת המכרז.

רכזת ההסעות מסרה לביקורת כי, חברת מ.ב אינה מעוניינת לבצע את ההסעות בפועל ולפיכך המחלקה פונה אל המסיע בטענה שעלות הנסיעה על ידי המסיע שווה לעלות הנסיעה שנבחרה כזוכה במכרז.

משמעות

הביקורת סבורה כי לאור העובדה כי נוהל מכרז באמצעות משכ"ל עבור ההסעות הנ"ל, ונבחר מציע בהתאם, הרי שהביקורת סבורה כי על המציע לקיים את התחייבויותיו. בכל מקרה, על אף שהנסיעות לקברות צדיקים בוצעו על ידי מי שלא נבחר במכרז, אף אם העלות בפועל הייתה זהה לזו של הזוכה, הרי נדרש לכל הפחות לקיים תהליך התמחרות בין מסיעים נוספים.

המלצות

1. **מומלץ לבחון אפשרות של שיתוף פעולה עם המועצה הדתית לצורך מימון נסיעות לקברות צדיקים.**
2. **הביקורת ממליצה לקבל חוות דעת מיועמ"ש המועצה בנוגע להתנהלות המועצה בנוגע לביצוע הסעות קברי צדיקים על ידי המסיע, על אף שהקבלן הזוכה הינו אחר.**
3. **בכל מקרה, אין להעביר אל המסיע, ביצוע הסעות אשר אינן כלולות בהסכם ההתקשרות עמו, ללא ביצוע התמחרות בין מספר מציעים כנקוב בנוהל רכש של המועצה.**

10. סיכום ומסקנות

מערך הסעות תלמידים למוסדות חינוך, מהווה נדבך חשוב ומרכזי בפעילות האינהרנטית של מחלקת החינוך וככזה מצריך הגדרת תפקידים ברורה ותיאום מלא של כלל הגורמים האחראים על ניהולו וביצועו הלכה למעשה.

הביקורת דנן, מצביעה על כשל מהותי בבניית התהליך מתחילתו ועד סופו אשר הביא לידי ליקויים רבים כפי פורטו לעיל.

מבדיקת הביקורת עולה, לכאורה, כי עד למחציתה של שנת הלימודים תשע"ה וכן בגין שנת תשע"ו, לא בוצעה בקרה אחר התשלומים ששולמו לחברת ההסעות. בין היתר, המסלולים נקבעו על ידי חברת ההסעות ללא מעורבות של המועצה, לא נערכה בקרה אחר ביצוע ההסעות בפועל, לא נערכה בקרה אחר החשבונות החודשיים המוגשים לתשלום, לא נבדקה התאמה בין המסלולים שדווחו במסגרת החשבון לבין המסלולים בוצעו בפועל ולא נבדקה התאמה בין הדיווח על הליווי בהסעות לבין המלווים שהיו נוכחים בפועל בהסעות.

לאור אמור, עולה חשש שחברת ההסעות ניצלה לכאורה, את חוסר הבקרה מצד המועצה והגישה חיובים בגין הסעות שלא התקיימו ובגין מלווים אשר לא נכחו בהסעות.

מבדיקת הביקורת עולה, לכאורה, כי בחלק מהמקרים החשש האמור התממש וחברת ההסעות חייבה את המועצה בגין שירותים שלא סופקו. בהעדר בקרה ומעקב אחר החיובים, המועצה שילמה לחברה את מלוא הסכום שדרשה במסגרת החיוב, גם בגין השירותים שלא התקבלו הלכה למעשה.

יודגש, כי במסגרת מגבלות הביקורת נבדקו החיובים באופן מדגמי בלבד. הממצאים שעלו מבדיקות הביקורת מעלים חשש, כי בהעדר בקרה ומעקב של המועצה אחר ביצוע ההסעות, מתוך החיובים שהעבירה חברת ההסעות והתשלומים ששילמה המועצה, בוצעו תשלומי יתר לחברת ההסעות בהיקף של מאות אלפי ₪ מידי שנה. כך לדוגמה, מצאה הביקורת כי בגין שנת הלימודים תשע"ד, שילמה המועצה, לכאורה, סך של כ-964,300 ₪ ביתר.

להלן יובא סיכום התשלומים אשר נמצא כי שולמו ביתר לכאורה. הביקורת סבורה כי על המועצה לפעול לאלתר לבניית תהליך מובנה וסדור לניהולו וביצועו של מערך היסעים, באופן שיאפשר בידה לנהל, לפקח ולבקר את כל הנעשה במסגרתו.

המלצות הביקורת כפי המובאות בסעיף 7.7.1 לעיל, מפרטות את התהליך הרצוי והמיטבי, אשר יאפשר בידי הגורמים ומבוססת על בקרה ופיקוח ברמה היומית.

לא מן הנמנע, כי החלת תהליך נכון, הגדרת תפקידים ברורה, חלוקת עבודה נכונה ויצירת ממשק ותיאום בין רכזת הכספים לרכזת ההסעות, היו מונעים את הכאוס שנוצר בתחום זה, ומיתרים את תלונות המסיע באשר הן.

הביקורת ממליצה על יישום המלצותיה כפי המובאות בדוח דנן לאלתר, בפרט ככול הנוגע להמלצתה בדבר החלת תהליך בדיקת החשבונות על ידי הגורמים השונים בחינוך.

להלן טבלת ריכוז תשלומי היתר עבור שנת תשע"ד:

להלן טבלת ריכוז הוצאות ביתר ששילמה המועצה המקומית למסיע, כפי שעלו במסגרת הביקורת:

סעיף בדוח	מהות תשלום היתר	חיוב יתר שנתי מוערך ב- ₪ כולל מע"מ
8.4.2	תשלום בגין מסלולים שלא התקיימו	162,300
8.4.2	תשלום בגין מסלולים שלא התקיימו מבדוח הביקורת 8/14	42,500
8.4.3	תשלום יתר בגין רכבים מיותרים למסלולים בתוך היישוב	350,000
8.5.1	תשלום בגין מלווים למסלולים שלא התקיימו בפועל	72,000
8.5.2	תשלום בגין מלווים להסעות בחינוך הרגיל	337,500
סה"כ הערכת הביקורת לחיוב יתר שאותר במסגרת הביקורת עבור שנת תשע"ד		**964,300**

תגובת ראש המועצה לדוח ביקורת - הסעות תלמידים למוסדות חינוך

עלות הסעות תלמידים, מהווה מרכיב משמעותי מתקציב המחלקה לחינוך (כ-15%).

לפיכך, אני רואה בחומרה רבה את התנהלות מחלקת החינוך בנושא זה, לאור התנהלות לקויה של הגורמים הרלבנטיים במועצה בתחום זה.

חוסר הבקרה אחר מערך ההיסעים המבוצע על ידי קבלן חיצוני, השיט על קופת המועצה, חיובים ביתר שלא כדין, כאשר הגורמים הרלבנטיים במועצה אשר היו אמונים על בדיקתם של החיובים ונכונותם, לא ביצעו את תפקידם כיאות.

ממועצה תפעל להשיב את הכספים ששולמו ביתר בכל הדרכים והאמצעים העומדים לרשו־ תה על פי כל דין.

מקבל את כל הערות הביקורת ומורה על יישום כל המלצותיה.

נספחים

נספח א' - העתקים התרעות בנושא הסעת תלמידים שאינם מהישוב

From: [redacted]
Sent: Wednesday, October 14, 2015 6:21 PM
To: [redacted]
Subject: [redacted]

14/10/15 - הודעה ראשונה

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

25/10/15 - הודעה שניה

From: [redacted]
Sent: Sunday, October 25, 2015 10:32 PM
To: [redacted]
Subject: RE: קנס בגין שילוב מסעל טש"י ושלים ושלוה - שלוה חור למבשרת

קנס בגין שילוב מסעל טש"י ושלים ושלוה - שלוה חור למבשרת

[redacted]

שלום רב,

בהמשך להודעה שנשלחה ביום ראשון האחרון בשעה 18:00 אנו מודיעים כי לא נתקבלה תגובתכם ולפיכך אנו מחליטים להטיל עליכם קנס בסך 1,000 ₪ בגין הפרת הסכם ההתקשרות.

[redacted]

נספח ב'

מייל שנשלח לרכזת ההסעות מהורי תלמידה

From: [redacted]
Sent: Monday, November 03, 2014 11:48 AM
To: [redacted]
Subject: מלווה לבית ספר אלונים

[redacted] בוקר טוב, שאלתי אלייך למה אין מלווה לבית ספר אלונים, אני מאוד חוששת לגורלה של ביתי ולשאר התלמידים, דבר שני היום בבוקר [redacted] איחרה להסעה בדקה שתיים והנהג קילל אותה, אודה להמשך טיפולך המהיר והמסור תודה [redacted].

נשלח מה-iPhone שלי

מייל שנשלח לרכז ההסעות מהורי תלמידה

From: [redacted]
Sent: Sunday, March 30, 2014 3:24 PM
To: [redacted]
Cc: [redacted]
Subject: [redacted] הסעות

[redacted] שלום,

ביום ה הקודם – 27/3/14 אספו את [redacted] חזרה מפרנקל באיחור של 3/4 שעה (יותר ממוגזם) והיום אספו אותו מהבית באיחור של רבע שעה.
בבקשה לטפל בעניין מול ההסעות
נמאס לנו

תודה ושבוע טוב

[redacted]

מייל שנשלח למנהל מחלקת חינוך ממנהלת בית הספר מולדת

From: מולדת מופת ואמנויות [redacted]
Sent: Tuesday, December 10, 2013 2:23 PM
To: [redacted]
Cc: [redacted]
Subject: הסעות לתלמידי החינוך המיוחד

[redacted] שלום,

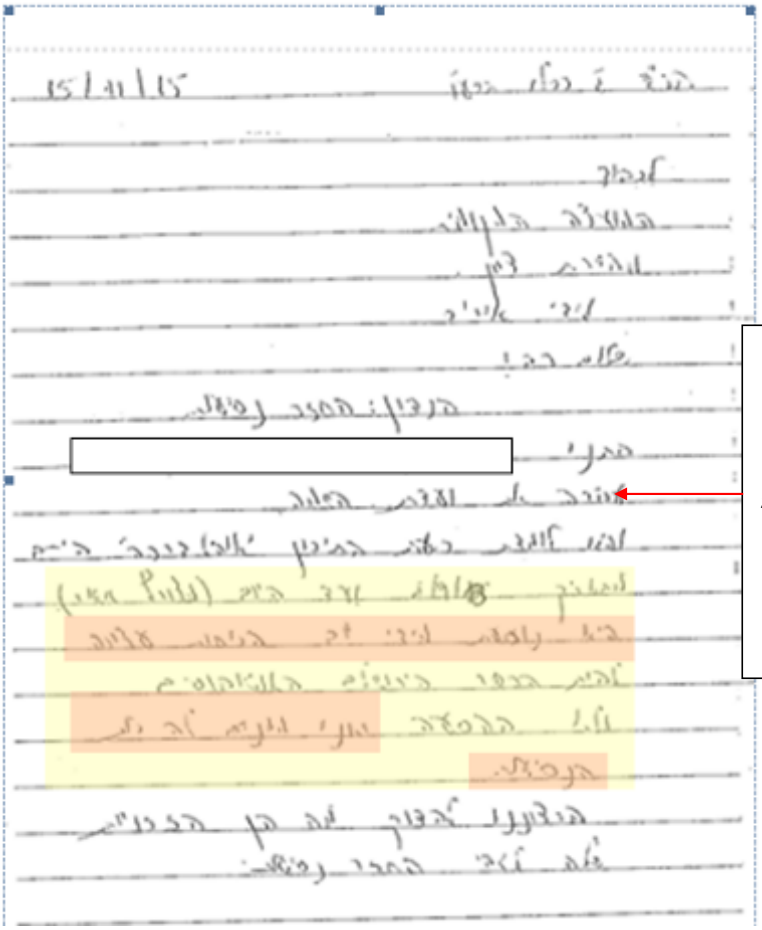
אני פונה אליך שוב ומבקשת את עזרתך בנוגע להסעות של תלמידי הח"מ.
באופן עקבי תלמידי ההסעה המלווה ע"י [redacted] מגיעים באיחור ניכר לביה"ס.
כידוע, השיעור הראשון מתחיל בשעה 08:00 בבוקר והתלמידים צריכים להגיע לביה"ס לפחות 10 דק' לפני, ולא באיחור של כחצי שעה.
לדוגמה: אתמול, יום ראשון הגיעו בשעה 08:35, היום בשעה 08:15, לפני תוכנה האיחורים היו תכופים ואף על כך דווח.

אבקש שתאזן שהתופעה תפסק על מנת שאוכל להימנע מחובת הדיווח שלי למשה"ח.

בברכה,
[redacted]

בית הספר
מולדת מופת ואמנויות
טל: 02-5349760
פקס: 02-5349795

נספח ג' – הודעה ששלחו הורי התלמידה מ.נ. הלומדת ב"אוהל ברכה"



בתנו XXX עברה את ועדת השמה והיא לומדת כעת בתיכון "אוהל ברכה" בי-ם.

מתאריך 1/9/13 ועד היום (מצורף אשור) היא נוסעת מידי יום בכוחות עצמה לבית הספר לירושלים באוטובוסים ולא בהסעה ואנו מממנים לה את הנסיעות.

נספח ד' – חיוב בגין הסעה מבית הספר דקלים

דו"ח מרוכז ללקוח - מועצה מקומית מבשרת - י-ם

תאריכים : 28/02/2014 - 01/02/2014
שעות : 23:59 - 00:00

תאור	ש	1 א	2 ב	3 ג	4 ד	5 ה	6 ו	7 ש	8 א	9 ב	10 ג	11 ד	12 ה	13 ו	14 ש	15 א	16 ב	17 ג	18 ד	19 ה	20 ו	21 ש	22 א	23 ב	24 ג	25 ד	26 ה	27 ו	28	כמות	מחיר קוח-מחי	סה"כ ללקוח
מבשרת-פ.זאב		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מבשרת-קשת+אורט ספיאן		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מבשרת-ש.סיד זריצקי+נועם בובליק		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מבשרת-שיקום נוער+תדהר		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מבשרת-שיקומי+כצנלסון		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מבשרת-שלווה+דברת משה ברנד		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מעגלים -מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מעון שלווה+דברת משה ברנד-מבשר		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
מקיף עין כרם-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		20	88.00	1,760.00
משי+בית הילדים-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
נווה רוחמה-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
נועם פ.זאב-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
ניסויי+אוהל ברכה-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
ניצנים+שטראוס-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
נעורים-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
נעורים-מבשרת מוגנית		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
סולם צורצקין+סולם אשכול-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
פ.זאב-מבשרת אפללו		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
פרנקל+נועם בובליק-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
קשת+אומניות+אולפנה לאומניות+או		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00
שטראוס+בן יהודה-מבשרת		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1			20	88.00	1,760.00
שיקום נוער-מבשרת		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		24	88.00	2,112.00

סה"כ נסיעות - 1259
כמות נוסעים - 4707

סה"כ ללקוח	110,792.00
סה"כ תוספות	
הנחה ללקוח (0.00 %)	0.03
מע"מ (18.00 %)	19,942.57
סה"כ כולל מע"מ	130,734.60

חיוב בגין הסעה מבי"ס "נווה רוחמה" במשך כל החודש

1 מערך

1259 נסיעות x 88 ש"ח = 110,792 ש"ח

נספח ו' – חשבונית מאושרת לתשלום למסיע לחודש פברואר 2014

נס"ד

[redacted]

חשבונית עסקה מס מספר - 1052

פרטי המוטב		פרטי הטופס	
מספר מוטב	27	עוסק מורשה	[redacted]
		כתובת	[redacted]
שם המוטב	מועצה מקומית מבשרת	תאריך רישום	28/02/2014
כתובת	החוצבים 3 מבשרת , 90805	תאריך פרעון	28/02/2014
מספר הגה"ח	130076	אסמכתא	
טלפון ראשי	02-5348515	הדפסה	מקור
מספר פקס	02-5348568		

#	מק"ט	תאור	שקל חדש	כמות	% הנחה	סה"כ לשורה
1		עבור הסעות חרץ חודש 2/14	30,960.00	1.00	0.00	30,960.00
2		עבור הסעות י-ם חודש 2/14	110,792.00	1.00	0.00	110,792.00
3		עבור הסעות מעלון חודש 2/14	11,099.00	1.00	0.00	11,099.00
4		עבור הסעות פרא רפואי חודש 2/14	8,688.00	1.00	0.00	8,688.00
5						
6						
7						
8						

סכום החיוב המתאים לפירוט המסלולים, כפי שמוצג בסעיף קטן 4 לעיל.

		סה"כ לפני מע"מ		161,539.00
		% הנחה	0.00	0.02
		סה"כ לפני מע"מ		161,538.98
		מע"מ	18.00	29,077.02
		סה"כ כולל מע"מ		190,616.00

מטבע טופס	שקל חדש	מטבע שערוך	שקל חדש
שער	1.0000	שער	1.0000

הערות :

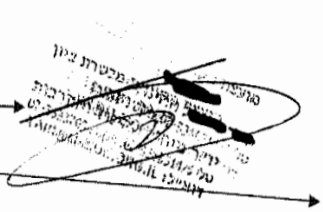
מצ"ב דוח מחשב מפורט

מפיק הטופס : [redacted]

חתימה :

מנהל פעיל: [redacted]

אישור החשבונות לתשלום על ידי מנהל מחלקת חינוך ומנהלת מידע וכספים



נספח ז' 1 – פירוט מסלולים לחיוב מחודש פברואר 2014 וחיוב מלווים בגין כל המסלולים
(כולל לביי"ס נעורים)

דו"ח מרוכז ללקוח - מועצה מקומית מבשרת - י-ם

תאריכים : 28/02/2014 - 01/02/2014
שעות : 23:59 - 00:00

תאור	1 ש	2 א	3 ב	4 ג	5 ד	6 ה	7 ו	8 ש	9 א	10 ב	11 ג	12 ד	13 ה	14 ו	15 ש	16 א	17 ב	18 ג	19 ד	20 ה	21 ו	22 ש	23 א	24 ב	25 ג	26 ד	27 ה	28 ו				כמות	מחיר קוח-מחי	סה"כ ללקוח
מבשרת-פ.זאב	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מבשרת-קשת+אורט ספניאן	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מבשרת-ש.סוד זריצקי+נועם בובליק	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מבשרת-שיקום נוער+תדהר	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מבשרת-שיקומי+כצנלסון	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מבשרת-שלווה+דברת משה ברנד	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מעגלים -מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מעון שלווה+דברת משה ברנד-מבשר	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
מקיף עין כרם-מבשרת	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	1	1	1					20	88.00	1,760.00
משי+בית הילדים-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
נווה רוחמה-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
נועם פ.זאב-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
ניסויי+אוהל ברכה-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
ניצנים+שטראוס-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
נעורים-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
נעורים-מבשרת מונית	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
סולם סורצקין+סולם אשכול-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
פ.זאב-מבשרת אפללו	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
פרנקל+נועם בובליק-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
קשת+אומניות+אולפנה לאומניות+או	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00
שטראוס+בן יהודה-מבשרת	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	1	1	1					20	88.00	1,760.00
שיקום נוער-מבשרת	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1				24	88.00	2,112.00

סה"כ נסיעות - 1259
כמות נוסעים - 4707

סה"כ ללקוח	110,792.00
סה"כ תוספות	
הנחה ללקוח (0.00 %)	0.03
מע"מ (18.00 %)	19,942.57
סה"כ כולל מע"מ	130,734.60

סה"כ 1,259 נסיעות בדוח פירוט נסיעות לחודש 2/2014 כולל לביי"ס נעורים

חיוב ליווי בגין כל הנסיעות

1259 נסיעות x 44 ש"ח = 55,396 ש"ח

נספח ז' 2 – דוגמה לחשבונית מאושרת לתשלום על פי כמות הליוויים שדווחו בדוח פירוט המסלולים, כולל מסלולים ללא ליווי, כמוצג בנספח ז' 1

[redacted]

השבונית עסקה מס מספר - 1053

פרטי המוסך		פרטי המוסם	
מספר מוסך	27	שיוק מורשה	[redacted]
שם המוסך	סוענה מקצועית מבשרת	כתובת	
כתובת	התוצרים 3 מבשרת , 90805	תאריך רישום	
מספר הנה"ת	130076	תאריך מרשון	
טלפון ראשי	02-5348515	אסמכתא	
מספר פקס	02-5348568	הזמנה:	מקור

סכום החיוב המתאים לחישוב הידני בגין הליווי, כפי שמופיע בדוח המסלולים המוצג לעיל

#	מק"ט	תאור	שקל חדש	כמות	% הנחה	סה"כ לשורה
1		עבור מלווים י-ם חודש 2/14	56,655.00	1.00	0.00	56,655.00
2		עבור מלווים טעלון חודש 2/14	3,390.00	1.00	0.00	3,390.00
3		עבור מלווים מלווים פנימי חודש 2/14	12,240.00	1.00	0.00	12,240.00
4		עבור מלווים פרא רפואי חודש 2/14	2,520.00	1.00	0.00	2,520.00
5						
6						
7						
8						

סה"כ לפני מע"מ		74,805.00
% הנחה	0.00-	0.08-
סה"כ לפני מע"מ		74,805.09
מע"מ	18.00	13,464.92
סה"כ כולל מע"מ		88,270.00

מטבע מקור	שקל חדש	מטבע שערוך	שקל חדש
ישיר	1.0000	עסקי	1.0000

הערות:

[redacted]

נספח ח' – ביקורת הסעות של חברת משכ"ל מיום 05/11/15

[redacted]

5/11/15

אל: מ.מ מבשרת ציון – [redacted]

הנדון: **בדיקת דוחות [redacted] – מ.מ מבשרת ציון – [redacted]**

1. בהמשך לפגישה שנערכה עם הקבלן [redacted] בהשתתפות [redacted] וצוותו בראשות [redacted] מבשרת ציון, זאת בהמשך לפגישות שנעשו עם [redacted] וכן במשרדך, ניתנו מס' הנחיות לבדיקה ויישום מול הקבלן.

2. בוצע שימוע לקבלן בראשות מנהלת תחום [redacted] מהמחלקה המשפטית [redacted], (צר לי כי נבצר ממך להשתתף בו למרות התיאום שלנו). הסיכום יופץ לרשות בנפרד.

3. הח"מ ביצע באמצעות צוות הבקרה בדיקת המסלולים לירושלים על מנת לוודא אמיתות הנתונים כפי שהוצגו ע"י הקבלן.

4. להלן יפורטו עיקרי הממצאים:
   א. הנתונים שנמסרו **אינם** של כלי הרכב שביצעו את הנסיעות בפועל אלא נבדקו בהתאמה ע"י כ"ר אחרים.
   ב. ניתנה התייחסות **רק לתוספת בק"מ** ללא התחשבות בגריעת ק"מ, כפי שמפורט בחוזה ההיסעים (בדיקת תוספת / גריעה).
   ג. מהנתונים עולה כי 23 מסלולים לירושלים מתוך 59 מסלולים(איסוף / פיזור), אורכם אינו עולה על חצי שעה, לאור האמור אינם זכאים לשעתיים ליווי אלא עד שעה וחצי בלבד. מאידך ישנם מסלולים אשר אורכים יותר משעה וחצי והתמחור שלהם ישתנה בהתאם לנושא הליווי.(מצורפת טבלת אקסל).
   ד. אמנם מירב המסלולים הסטייה בזמנים וק"מ אינה מהותית, אולם בוצעה בדיקה פר מסלול לבדיקת הנתונים (מפורט בטבלה מצ"ב)
   ה. עפ"י ממצאי הבקרה נמצאו שילובי הסעות עם רשויות נוספות, לטענת הקבלן מבוצע במסלול אחד בלבד.
   ו. בוצעה ביקורת היום יום ו' פיזור צהריים עפ"י בקשתך ב 5 מוקדים ממצאים אשר אוששו שילוב מסלולים וכן מסלול 1 לא בוצע. (מצורפת התייחסות ר. צוות הבקרה)

ז. ניתוח ה - GPS. מראה כי למרות שחושבה תוספת ק"מ במסלולים מול גריעה במקום שנדרש, לאור חישוב עלויות ליווי עפ"י ביצוע בפועל, יש לבצע קיזוז בשעות הליווי. (יש לציין כי עד כה שולם לקבלן רק 60 ₪ - שעה וחצי בהסעות לירושלים).
ח. שעות הליווי חושבו לפי 43.5 ₪ לשעה עפ"י המפתח הנהוג כיום ולא ככתוב בחוזה!
ט. מצורפת ת"ע שנתית של הבקרה המנתחת את כלל הביקורות שבוצעו במהלך שנת הלימודים תשע"ה ומעידה על כמות לא מבוטלת של היעדר במלווים וכן שילובי מסלולים פנימיים ו/או חיצוניים.

5. הובהרו לקבלן הנתונים אשר נמצאו במסגרת הבדיקה לעיל, לטענתו אין לו איתורנים בכל כלי הרכב מכיוון שחלקם מוניות.
6. המלצתנו כי לאור כל הנתונים לעיל וכן חוסר האמון והתקשורת המתמשך עם הקבלן, נצא לנוהל חדש אשר נבנה במשותף ויכיל את הצרכים האמיתיים של הרשות מחד, אשר יקבלו מענה הולם מהקבלנים בהתאם לצרכי התלמידים.

בברכה

[redacted]

[redacted]

דוח ביקורת בנושא:
תקינות הליך גיוס עובד בתחום אירועים ותרבות

1. מבוא

הביקורת דנן, נפתחה בשל הצורך בבדיקת תקינותו של קיום הליך לאיוש עובד בתחום אירועים ותרבות, לאחר שעלה חשש שאחד המועמדים לתפקיד, הגיש מועמדות לאחר תום המועד האחרון אשר נקבע להגשה.

הביקורת בוצעה במהלך חודשים מאי - יוני 2015.

2. כללי

2.1 ביום 05.03.2015, פורסם בעיתונים המקומיים של מבשרת ("זמן מבשרת" ו"מבשרת ברמה אחרת") באתר האינטרנט של המועצה ובאתר הדרושים AllJobs, פרסום בדבר פניית המועצה להציע הצעות להתקשרות עם עובד/ת בתחום אירועים ותרבות (להלן: "העובד"). נוסח המודעה רצ"ב **כנספח א'**.

2.2 על פי הנקוב במודעה, את ההצעות נדרש היה להגיש במשרדי מחלקת רכש ואספקה במעטפה סגורה עד לתאריך 15.03.2015 בשעה 15:00.

2.3 ביום 15.04.2015, התקיים הליך בחירת המציעים, בלשכת ראש המועצה, בנוכחות ראש המועצה, מזכיר המועצה, מנהל מינהל חינוך ותנ"ס, מנהלת משאבי אנוש ומבקרת המועצה (אשר בשל אי זימונה מבעוד מועד, נכחה רק בחלקו של ההליך).

2.4 בסיום ההליך, הוחלט כי מנהלת משאבי אנוש, תבצע דירוג המציעים בהתאם לקריטריונים מובנים אשר הוכנו על ידי מזכיר המועצה ומנהל מחלקת החינוך והתנ"ס.

2.5 בשל העובדה כי לאחר קיום ההליך, הועלה בפני מבקרת המועצה (על ידי חברת מועצה וכפי שיובא להלן) החשש כי לכאורה אחד המועמדים הגיש מועמדותו לאחר תום המועד האחרון שנקבע להגשה, החליטה לפתוח בבדיקת ההליך, התנהלותו ותקינותו. לאור ממצאי בדיקתה כפי שיפורטו להלן, הוחלט לפסול את ההליך כולו.

3. המקור החוקי

3.1 צו המועצות המקומיות א' התשי"א - 1950.
3.2 צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977.
3.2 חוק בית הדין לעבודה תשכ"ט – 1969.
3.3 דב"ע נב/ 3-142, חסן עליאה אלהרינאת - כפר רות, פד"ע כ"ד 535
3.4 דב"ע לא/ 3-27, עירית נתניה - דוד בירגר, פד"ע ג' 177
3.5 נוהל רכש פנימי

4. תמצית ממצאי הביקורת

4.1 פרסום מודעת הדרושים

1. נוסח מודעת הדרושים "לגיוס עובד", לא הועבר על ידי מחלקת החינוך לעיון יועמ"ש המועצה ולא אושר על ידו טרם פרסומו.
2. נוסח המודעה מצביע על כביכול איתור עובד מן המניין, דבר אשר עשוי ליצור מצג לכאורה של קיום יחסי עובד מעביד וביסוס מעמדו של הקבלן נותן השירותים כשווה למעמד עובד המועסק במועצה כעובד לכל דבר ועניין, המהווה חלק מהאינדיקציות

הקבועות בפסיקה לעניין טענות לקיום יחסי עובד ומעביד.

3. נוסח הפרסום הועבר על ידי מחלקת חינוך לידי מנהלת משאבי אנוש לפרסום באתר הדרושים AllJobs, מבלי שזו נדרשה ליתן התייחסותה לתוכנו או מהותו.
4. הביקורת סבורה שגם אם מדובר בהליך של קבלת הצעות מחיר למתן שירותים, יש לבחון האם ההליך אמור להתבצע באמצעות מחלקת הרכש העוסקת ברכישת טובין.

4.2 <u>תהליך קבלת ההצעות</u>

1. המעטפות הוגשו למספר גורמים במועצה ולא רוכזו במחלקה אחת.
2. על גבי המעטפות, לא הוטבעה חותמת נתקבל בצירוף פרטים מהותיים. מאחר שלא נשמרו מעטפות ההצעות, הרי שנמנעה מהביקורת היכולת לוודא כי אכן כל ההצעות הוגשו במעטפות סגורות ונתקבלו עד למועד והשעה הנקובים במודעה.
3. לא בוצע הליך פתיחת מעטפות מוסדר כנקוב בנוהל המועצה, לרבות רישום פרוטוקול.

4.3 <u>אומדן</u>

לא הוגש אומדן לביצוע העבודה (עבור שעת עבודה) כנהוג בהליך תחרותי במסגרתו נדרש להגיש הצעות במעטפות סגורות. בשל אי הגשת האומדן ומאחר שהמחיר המוצע נע בטווח רחב בין סך של 59 ₪ לסך של 175 ₪ כולל מע"מ כחוק לשעת עבודה, נמנעה מן הועדה היכולת לבחון את ההצעות כראוי למנהל תקין.

4.4 <u>בחינת שלמות ההצעות</u>

1. נמצא כי בניגוד לכללים שנקבעו בהליך התחרותי, אחד המציעים הגיש הצעתו ביום 16.03.2015 ולאחר תום המועד שנקבע להגשתה. חרף עובדה זו, הצעתו נפתחה וצורפה ליתר הצעות המחיר.
2. המציע זומן לראיון יחד עם יתר המועמדים והצעתו נבחנה על ידי הועדה.
3. נמצא כי לא בכל ההצעות, צורפו תעודות והמלצות כנדרש בתנאי ההליך.

5. <u>תמצית המלצות הביקורת</u>

5.1 <u>פרסום מודעת הדרושים</u>

1. יש לקבל חוות דעת ו/או המלצת יועמ"ש המועצה בנוגע לחוקיות גיוס והעסקת קבלנים נותני שירותים העלולים להיתפס כעובדים בדרך של פרסום מכרז/הליך תחרותי אחר/פטור ממכרז, ולפעול על פיה.
2. טרם פרסום מכרזי/מודעות דרושים של כוח אדם, ו/או הליכים תחרותיים לקבלת שירותים מקבלנים נותני שירותים, יש לקבל אישור יועמ"ש לנוסח הפרסום לשם מניעת הישנות מקרים כגון זה.
3. מומלץ כי גיוס כוח אדם ו/או קבלת שירותים מפרילנסרים בין אם בהעסקה באמצעות חשבונית ובין אם בהעסקה ישירה באמצעות המועצה, יתבצע על ידי מחלקת יעודית. לגבי כח אדם – על ידי מחלקת משאבי אנוש, לגבי קבלנים נותני שירותים – על ידי מחלקת רכש ואספקה.

5.2 <u>תהליך קבלת ההצעות</u>

1. מומלץ כי במכרזים מן הסוג דנן, מעטפות המכרז ימסרו ישירות לידי מחלקת משאבי אנוש ולא לידי מחלקות אחרות, להבדיל מהליכים תחרותיים לקבלת שירותים מקבלנים, בהן מעטפות המכרז ימסרו ישירות לידי מחלקת רכש ולא לידי מחלקות אחרות.
2. מומלץ לבחון רכישת תיבת הצעות, מיועדת להליכים מן הסוג דנן, אשר באמצעותה יתועד אוטומטית, מועד הכנסת המעטפה (יום ושעה) באופן שיאפשר בקרה על מועד קבלת מעטפות המציעים במקרים של הליכים הפטורים ממכרז תחומים בזמן. תיבת ההצעות תוצב במחלקת רכש ואספקה.
3. יש לפתוח את המעטפות בהליך מוסדר, בו יבחנו בין היתר עמידה בתנאי הסף להגשת ההליך הרלוונטי, עמידה במועדי ההגשה שנקבעו ועוד. כמו כן נדרש לנהל רישום פרוטוקול בהתאם.

5.3 <u>אומדן</u>

כבכל הליך תחרותי אשר במסגרתו מתבצע הליך פתיחת מעטפות, נדרש להגיש אומדן במעטפה סגורה וזאת לשם קבלת הערכה ביחס לעלויות/מחירים של ההתקשרות ובחינת ההצעות ביחס אליו.

5.4 <u>בחינת שלמות והתאמת ההצעות לתנאי הסף</u>

1. נדרש לוודא עמידה בתנאי הסף הקבועים בפרסום, לרבות לעניין מועדי הגשת מעטפות ההצעות.
2. כאשר מדובר במכרז כ"א או איתור עובדים, תוצג בפני חברי הועדה המקיימת את הליך בחירת המציע, רשימת תנאי סף ועמידת המציעים בהם, בטבלה שמית מסודרת, לרבות מועדי הגשת הצעתם (תאריך ושעה).
3. כאשר מדובר בהליך תחרותי להתקשרות עם קבלן למתן שירותים בפטור ממכרז, על עובד ממחלקת הרכש לרכז את ההצעות בטבלה מוסדרת ולהעבירם לבחינת המחלקה הדורשת.
4. מציע אשר אינו עומד באחד או יותר מתנאי הסף הקבועים בפרסום, הצעתו תיפסל והוא לא יזומן להופיע בפני הוועדה.

6. <u>פירוט הממצאים</u>

6.1 <u>פרסום מודעת הדרושים</u>

ביום 05.03.2015, פורסמה מודעה שכותרתה: "דרוש עובד/ת בתחום אירועים" ותרבות" ואשר פירטה את הכישורים הדרושים מן העובד, דרישות התפקיד וכד'. המודעה פורסמה באתר בשני עיתונים מקומיים (זמן מבשרת ומבשרת ברמה אחרת) ובאתר האינטרנט של המועצה.

רצ"ב נוסח הפרסום **כנספח א'**.

מטרת הפרסום, נועדה לפנות אל הציבור לשם קבלת הצעות מחיר מנותן שירות

עצמאי אשר יספק למועצה שירותים בתחום האירועים כאשר התשלום יבוצע על פי חשבונית שתוצג למועצה ועל בסיס שעתי.

<u>תקן לביקורת</u>

הביקורת בדקה את תקינות פרסום המודעה ועמידתה בהוראות כל דין, לרבות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים), חוק בית הדין לעבודה והפסיקה.

<u>ממצאים</u>

1. נוסח המודעה כמו גם כוונת המועצה, מצביעים כביכול על הליך לאיתור עובד לכל דבר ועניין. שכן, כותרתה ותוכנה של המודעה, מציגות דרישות לגיוס עובד, בעל כישורים ספציפיים, בשכר שעתי ובכפיפות למנהל האירועים והתרבות.

   הלכה למעשה, מחלקת החינוך ביקשה לגייס עובד שיהא כפוף למנהל האירועים

   ויפעל בכפיפה אליו, כאשר נוסח המודעה ואיתור עובד באמצעותה, עשוי ליצור מצג שווא לכאורה של יחסי עובד מעביד והפיכת נותן השירות לשכיר המועסק במועצה כעובד לכל דבר ועניין מקום שמטרת המועצה כוונה לחסוך את עלויות הזכויות הסוציאליות שיש לשלם לעובד (חופשה, מחלה, הבראה ופיצויי פיטורין).

   לעניין זה, יצוין כי נקבע בפסיקה, שהעובדה שההסכם בין הצדדים מכנה את העובד "שכיר" או "עצמאי", אינה מכרעת. היחסים בין הצדדים נקבעים על פי מבחן מהותי ולא צורני. עם השנים, הפסיקה קבעה מספר מבחנים לבדיקת טיב היחסים בין הצדדים כגון: מבחן ההשתלבות, מבחן הפיקוח והשליטה, מבחן הביצוע האישי, מבחן הציוד, מקום ביצוע העבודה וכו') כאשר בין היתר נקבע שתשלום כנגד חשבונית אין בו כשלעצמו לקבוע את טיב היחסים. יתרה מזו, בשנים האחרונות הפסיקה אף הרחיבה ומכירה בזכות לקבלת זכויות של "עובד" אף לעובד שאינו שכיר (פס"ד צדקא), כל זאת מתוך טענה כי העסקת עובד כעצמאי או "פרילנסר", הינה דרך להתחמק מדיני עבודה ולהקטין עליות, להערים על חקיקת המגן ובכך לשלול למעשה ממבצע העבודה את ההגנות הקבועות במשפט העבודה.

2. נוסח המודעה, לא הוצג בפני יועמ"ש הרשות ולא נתקבל אישורו טרם פרסומו. יובהר, כי פרסומי המועצה, באשר הם, טומנים בחובם סיכון משפטי, בפרט כאשר מדובר במודעה לאיתור עובדים. לפיכך, הביקורת סבורה כי הכרחי לקבל אישור יועמ"ש הרשות ו/או חוות דעתו טרם פרסום מודעות הרשות.

3. נמצא, כי המודעה נשלחה לפרסום על ידי מחלקת החינוך ובאמצעות מנהלת משאבי אנוש וכן נשלחה לפרסום באתר האינטרנט של המועצה ובעיתונות המקומית, באמצעות לשכת ראש המועצה. יחד עם זאת, ההליך עצמו לא רוכז ו/או טופל על ידי מחלקת חינוך האמונה על טיפולו. ככל והכוונה כי אכן מדובר בהליך לקבלת שירותים מקבלן נותן שירותים, ראוי שההליך ירוכז על ידי מחלקת הגזברות והרכש.

<u>מסקנה</u>

נוסח מודעת המכרז כפי שפורסם, מצביע על גיוס עובד מן המניין ועשוי ליצור מצג שווא לכאורה של יחסי עובד מעביד והפיכת נותן השירות לשכיר המועסק במועצה

כעובד לכל דבר ועניין.

המלצות

1. **נדרש לקבל חוות דעת מיועמ"ש המועצה בנוגע לחוקיות גיוס והעסקת עובדים באמצעות חשבונית בדרך של פרסום מודעת דרושים, ולפעול על פיה.**
2. **טרם פרסום מכרזי כוח אדם, או מודעת דרושים לקבלת שירותי קבלן, יש לקבל אישור יועמ"ש לנוסח המודעה לשם מניעת הישנות מקרים כגון זה.**
3. **מומלץ כי גיוס כוח אדם, בהעסקה באמצעות המועצה, יתבצע על ידי מחלקת משאבי אנוש, וכי גיוס קבלן נותן שירותים יבוצע על ידי מחלקת הרכש.**

6.2 תהליך קבלת ההצעות

בסיפא המודעה צוין כי: "את ההצעות יש להגיש במשרדי מח' רכש ואספקה במעטפה סגורה עד לתאריך 15/3/15 בשעה 15:00".

תקן לביקורת

צו המועצות המקומיות (א), התוספת הרביעית, מקנה פטור מחובת קיום מכרז בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 3 לתוספת לרשויות שמספר התושבים שלהם עולה על 20,000 איש, יהיו בסכום אשר אינו עולה על 142,300 ₪ בתוספת מע"מ כחוק (מעודכן לחודש מרץ, 2015).

נוהל הרכש הקיים במועצה משנת 2000 והתיקון לו משנת 2007, קובעים כי:

"בנוגע להתקשרויות הפטורות ממכרז, שמאושרות בוועדת רכישות, יש לפנות לפחות ל-3 מציעים ולקבל את הצעותיהם במעטפות סגורות שייפתחו אך ורק בישיבות של ועדת הרכישות".

במקרה דנן, מדובר לכאורה בהתקשרות עם קבלן נותן שירותים הפטורה ממכרז (על אף הניסוח המטעה).

ממצאים

1. מבירור שערכה הביקורת עם הגורמים הנוגעים בדבר, עולה כי מחלקת הרכש, לא היתה מודעת לקיום ההליך התחרותי ולעובדה כי עליה לאסוף את ההצעות במעטפות סגורות וזאת עד המועד הנקוב לעיל. בפועל, בשל היות מחלקת הרכש סגורה בחלק מימות השבוע הנכלל במועד שנקבע להגשת ההצעות, הרי שהמעטפות הוגשו למספר גורמים במועצה ביניהם: מזכירות המועצה ומחלקת משאבי אנוש.
2. על גבי המעטפות, לא הוטבעה חותמת נתקבל בצירוף פרטים מהותיים כגון: שם מקבל המעטפה, תאריך ושעת קבלתה. בפועל, לאור העובדה כי לא נשמרו מעטפות ההצעות, הרי שנמנעה מהביקורת היכולת לוודא כי אכן כל ההצעות הוגשו במעטפות סגורות ונתקבלו עד למועד והשעה הנקובים במודעה קרי, עד ליום 15.03.2015 שעה 15:00.
3. לא בוצע הליך פתיחת מעטפות מוסדר כנקוב בנוהל המועצה, לרבות רישום פרוטוקול בציון מועד קבלתן (יום ושעה). בכך, נמנעה מהביקורת היכולת לוודא

כי אכן כל ההצעות הוגשו במועד הנדרש כאמור לעיל.

מסקנות

1. מעטפות ההליך התחרותי הוגשו לגורמים שונים במועצה, מבלי שנבחנה תקינות הגשתן ביחס למועד הסף שנקבע, ומבלי שבוצע תיעוד ביחס למועד הגשתן לשם בחינת תקינותן. בכך נמנעת היכולת לאתר מעטפת ההליך התחרותי שהוגשה באיחור.
2. אי ביצוע הליך פתיחת מעטפות מוסדר ורישום פרוטוקול, מקשה על נתיב הבקרה בנוגע לתקינות ההליך והוא אינו עומד בכללי מינהל תקין.

המלצות

1. **מומלץ כי במכרזי כוח אדם, מעטפות המכרז ימסרו ישירות לידי מחלקת משאבי אנוש ולא לידי מחלקות אחרות. מומלץ כי בהתקשרויות עם קבלנים נותני שירותים יתקבלו המעטפות אצל מחלקת הרכש.**
2. **מומלץ לבחון רכישת תיבת הצעות, מיועדת להליכים הפטורים ממכרז ואשר תתעד באופן אוטומטי את מועד הכנסת המעטפה (יום ושעה) באופן שיאפשר בקרה על מועד קבלת מעטפות המציעים במקרים של הליכים התחומים בזמן. תיבת ההצעות תוצב במחלקת רכש ואספקה.**
3. **יש לפתוח את המעטפות בהליך מוסדר, בו יבחנו בין היתר עמידה בתנאי הסף להגשת ההליך התחרותי, עמידה במועדי ההגשה שנקבעו ועוד. כמו כן נדרש לנהל רישום פרוטוקול בהתאם.**

6.3 אומדן

בפרסום המודעה צוין, כי היקף שעות העבודה החודשיות עומד על 120 שעות. כמו כן צוין כי על המציע לנקוב במחיר לשעת עבודה להיקף 120 שעות.

בעת עריכת ההליך התחרותי וטרם סגירתו, גם אם מדובר בפטור ממכרז, נהוג במועצה להגיש אומדן במעטפה סגורה והדבר אף מעוגן בנוהל כתוב. האומדן מהווה כלי ראשוני ובסיסי להערכה אם הטובין/העבודה/השירות המתוכננים הם בני ביצוע וכן לצורך הערכת ההצעות שהוגשו בהליך, ובכלל זה לצורך שיקול דעת אם יש מקום לפסול הצעה שהוגשה בעלות גבוהה/נמוכה במידה משמעותית מן האומדן. האומדן צריך לבטא את העלות הכוללת לצורך ההתקשרות לרכישת הטובין/העבודה/ השירות, תוך פירוט המרכיבים השונים, ככל שניתן.

תקן לביקורת

נוהל רכש קובע כי: "לכל דרישה יופקד אומדן במעטפה סגורה לתיבת ההצעות שיוכן על ידי הגורם המקצועי האחראי על הנושא".

ממצא

לא הוגש אומדן לביצוע העבודה (אומדן לשעת עבודה) כנדרש בנוהל רכש.

מעיון בהצעות המחיר, נמצאה שונות חדה בין הצעות המחיר, כך שהמחיר המוצע נע בין סך של 59 ₪ לסך של 175 ₪ כולל מע"מ כחוק לשעת עבודה. לפיכך, בשל אי

הגשת אומדן כאמור, נמנעה היכולת לבחון את ההצעות כראוי למינהל תקין ובאופן שוויוני ולהכריע בין היתר על בסיס המחיר ביחס לאומדן המוצע.

<u>מסקנה</u>

הגשת אומדן מפורט של ההוצאות וההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע, הכרחי לשם בחינת ההצעות והשוואתן ומאפשר כלי בקרה על ההליך. אי הגשת אומדן במקרה דנן, והשונות הגבוהה בין ההצעות ביחס למחיר המוצע, מנעה את האפשרות להכריע ביחס לגובהן ותקינותן.

<u>המלצה</u>

נדרש להגיש אומדן במעטפה סגורה בכל הליך של מכרז ו/או הצעה להציע הצעות וזאת לשם קבלת הערכה ביחס לעלויות/מחירים של ההתקשרות ובחינת ההצעות ביחס אליו.

6.4 בחינת שלמות ההצעות

<u>תקן לביקורת</u>

על גבי פרסום ההליך התחרותי צוין כי את ההצעות נדרש היה להגיש עד ליום 15.03.2015, שעה 15:00.

כמו כן, צוין כי להצעות יש לצרף תעודות והמלצות.

<u>ממצאים</u>

1. מעיון בהצעות שנתקבלו עולה, כי אחד המציעים הגיש הצעתו ביום 16.03.2015 (התאריך נקוב על גבי הצעתו, להלן: "המציע"). משיחה שקיימה המבקרת עם חברת המועצה, עלה כי המציע בירר עמה פרטים בנוגע לפרטי ההליך בערב המועד האחרון שנקבע להגשתו, קרי ה- 15.03.2015 ואף ביקש ממנה להעביר לעיונו את נוסח המודעה שפורסמה. לבקשת חברת המועצה, העבירה המבקרת את נוסח המודעה אליה באמצעות הודעה בטלפון הנייד בשעה 22:42 וזו שורשרה על ידי חברת המועצה אל המציע, כאמור לאחר שחלף המועד להגשת ההצעות.

   חרף עובדה זו, מעטפת המציע נתקבלה ככול הנראה במועצה, לאחר תום המועד שנקבע להגשתה, נפתחה וצורפה ליתר הצעות המחיר אשר הוצגו בפני מנהלת משאבי אנוש. לעניין זה יצוין, כי כאמור לעיל המציע נהג כשורה בציינו על גבי הצעתו, את תאריך מסירתה לידי המועצה.

2. ביום 15.04.2015, התנהל הליך בחירת העובד באמצעות ועדה שהתכנסה לשם כך. המציע הנ"ל, זומן לראיון יחד עם יתר המועמדים והצעתו נבחנה על ידי הועדה. בדיעבד, הסתבר כי מעטפת המציע נמסרה על ידו למועצה רק ביום 16.03.2015. מבירור שערכה הביקורת עם הגורמים הנוגעים בדבר, נמסר לה כי ככול הנראה המעטפה נמסרה לידי מנהל מחלקת הרכש, אשר כאמור לעיל, לא היה מודע לקיומו של ההליך ותנאיו.

3. נמצא כי לא בכל ההצעות צורפו תעודות והמלצות כנדרש בתנאי ההליך.

<u>מסקנות</u>

1. אילולי התבררו פרטי המקרה כנקוב בממצא 1 לעיל, הרי שיכל להתקיים התרחיש כי הצעת המציע "המאחר" היתה זוכה תוך פגיעה בכללי מינהל תקין ובעקרון השוויון.
2. לאור המקרה ולנוכח החוסר בתעודות והמלצות במספר המלצות, הביקורת מסיקה כי לא נבחנו תנאי הסף לעמידה בהליך, במיוחד לעניין מועד הגשת המעטפות (יום ושעה). שכן, לו נבחנו ההצעות ועמידתן בתנאי סף זה, הרי שלא מן הנמנע כי הצעת המציע היתה נפסלת לאלתר ובכך היה מתייתר הצורך בפסילת ההליך.

<u>המלצות</u>

1. **נדרש לוודא עמידה בתנאי הסף הקבועים במכרז/הליך תחרותי בענייני כוח אדם ובכלל, לרבות לעניין מועדי הגשת מעטפות המציעים.**
2. **מנהלת משאבי אנוש תציג בפני חברי הועדה המקיימת את הליך בחירת המציע, רשימת תנאי סף ועמידת המציעים בהם, בטבלה שמית מסודרת, לרבות מועדי הגשת הצעתם (תאריך ושעה).**
3. **מציע אשר אינו עומד באחד או יותר מתנאי הסף הקבועים בהליך, הצעתו תיפסל והוא לא יזומן להופיע בפני הוועדה.**

<u>סיכום ומסקנות</u>

העסקת עובד ברשות מקומית כקבלן עצמאי באמצעות חשבונית, נבחנה רבות ונותחה בפסיקת בתי המשפט, כאשר נקבעו שורה של מבחנים אשר בהתקיימם קבע בית המשפט כי יש להחיל על הרשות יחסי עובד מעביד וכי העובד הינו עובד לכל דבר ועניין.

בנסיבות אלה, על הרשות לנהוג במשנה זהירות בבואה לאתר מועמד למלא אחר תפקיד כזה או אחר, החל בגיוסו וכלה בתנאי ואופן העסקתו.

במקרה דנן, נמצאו ליקויים בתהליך איתור מועמד למשרת עובד בתחום אירועים ותרבות, החל בנוסח הפרסום אשר לכאורה נחזה לפרסום איתור עובד מן המניין, בהמשך התנהלות המועצה בקבלת ההצעות ובחינתן, וכלה בזימון ובחינת הצעת מועמד אשר הגיש מועמדותו לאחר פקיעת המועד שנקבע להגשת ההצעות.

הביקורת רואה לנכון לציין, כי אילולא ערנותה של חברת המועצה, עשויה היתה המועצה לקיים הליך בלתי תקין אשר עשוי היה לפגום בכללי מינהל תקין ובעקרון השוויון.

הביקורת ממליצה ליישם את המלצותיה, למען ישנו מקרים כגון זה בעתיד.

<u>תגובת מנהל מחלקת חינוך</u>

<u>התהליך:</u>

מרגע שהועברה אלי ידיעה כי הרשות המקומית מעוניינת לגייס עובד חיצוני לסיוע

בתחומים הנ"ל לצידו של י. ש, טופל הנושא ע"י מזכיר המועצה והחת"מ.

בשלב הראשון: הוגדרו הכישורים הנדרשים כתנאי סף. יחד עימם הוגדרו במדויק דרישות התפקיד.

בשלב השני: הוגדרה יחד עם ראש המועצה מסגרת השעות החודשיות המחייבות את העובד שייבחר. צוין כי מסגרת התשלום עבור שעה תהיה 50 ₪ (בכך נקבע אומדן השכר כמרכיב במערכת השיקולים של קבלת העובד המתאים). יודגש כי דובר בפירוש על עובד עצמאי אשר יגיש בסוף כל חודש חשבונית מס שתאושר ע"י מנהל האירועים ובעקבותיו ע"י מנהל המחלקה וזו תועבר לתשלום. כוונת שיטת ההעסקה הייתה להימנע מיחסי עובד מעביד.

בשלב השלישי: נקבע המשקל הניתן לשני אספקטים הקשורים לבחירת התפקיד 40% ניתנו לשכר המבוקש ע"י המציע ואילו 60% ניתנו לאספקטים הקשורים לכישוריו, השכלתו, ניסיונו בתחום ולרושם הכללי שיעשה על חברי הועדה המראיינת.

בשלב הרביעי: נוסחה המודעה בהתאם לעקרונות אלה ונשלחה למנהלת כוח אדם לצורך פרסום בעיתון המקומי ,באתר All Jobs ובאתר האינטרנט של הרשות המקומית.

<u>התייחסויות לנקודות ספציפיות:</u>

מדו"ח הביקורת אני למד כי טרם פרסום המודעה היינו צריכים לקבל את ברכת הדרך של היועץ המשפטי של המועצה. לצערי איני יכול להתייחס לנקודה זו . שלב זה לא היה נהיר לי בעת התהליך.

יצוין כי הודגש במודעה שאת המעטפות יש להגיש למחלקת רכש ואספקה בלבד . לא ברור לי האם וכיצד הגיעו מעטפות למדורים אחרים של המועצה. אני יכול להצהיר בפה מלא שאף לא מעטפה אחת הגיעה למחלקת החינוך.

גם הקביעה כי מעטפה אחת הגיעה לאחר סגירת המועד האחרון להגשה ,אינה נהירה לי . זאת למדתי רק מהדו"ח.

<u>תגובת מנהלת משאבי אנוש</u>

אבקש להבהיר ולחדד כי מנהלת משאבי אנוש לא הייתה מעורבת בתהליך מתחילתו. המודעה פורסמה ללא ידיעתי ומבלי שהייתי מעורבת בניסוחה ומודעת לצורך הקיים למרכז הצעירים.

לאחר שהחלו מועמדים להגיש מועמדותם, התקבלה אצלי פנייה ע"י מבקרת המועצה לרכז את המכרז ואת המעטפות המוגשות ובשלב זה החלה מעורבותי.

כפי שצוין בדו"ח, חלק מהמעטפות הוגשו לגורמים שונים במועצה ולכן לא ניתן היה לעקוב מי הגיש מועמדות בזמן ומי הגיש אחרי הזמן כיוון שלא כל המעטפות רוכזו במקום אחד.

תגובת ראש המועצה לדוח הביקורת:
תקינות הליך מכרז לגיוס עובד בתחום אירועים ותרבות

לאחרונה, בוצעו שינויים מבניים ופרסונאליים במועצה במסגרתם מונה מנהל מחלקת רכש אשר אמון בין היתר על תהליך גיוס נותני שירותים במועצה.
אין לי ספק כי תהליך הרכש מעתה ואילך, יתנהל כיאות ועל פי כל דין.

מקבל את כל הערות הביקורת ומורה על יישום כל המלצותיה.

נספח א'


מועצה מקומית מבשרת ציון
דרוש/ה עובד/ת
בתחום אירועים ותרבות
כישורים נדרשים:
- ניסיון בביצוע אירועים ופעילויות תרבות
- ניסיון בפעילות שיווק
- ידע וניסיון בהפעלת מחשב
- עדיפות לבוגרי תואר ראשון ומעלה
דרישות התפקיד:
- עבודה בחגים / מועדים ובשעות לא שגרתיות
- היכרות רחבה בפעילויות התרבות.
- היקף שעות עבודה חודשית - 120 שעות.
- התשלום כנגד הצגת חשבונית
- יש לצרף תעודות והמלצות.
-על המציע לנקוב במחיר לשעת עבודה להיקף 120 שעות המוצע.
- התשלום יהיה בהתאם לביצוע שעות העבודה בפועל, שיאושר ע"י מנהל האירועים והתרבות.
את ההצעות יש להגיש במשרדי מח' רכש ואספקה במעטפה סגורה עד לתאריך 15/3/15 בשעה 15:00
לבירור פרטים ניתן להתקשר
ליורם ששון: נייד 054/2221863 | משרד 02/5349755
אתר המועצה
www.m-zion.org.il

דוח ביקורת בנושא:
ביקורת פת"ע מתנ"סים

1. <u>כללי</u>

במהלך שנת 2014, נערכו 4 ביקורות במרכזים הקהילתיים: מעוז ציון, מבשרת ציון, מרכז הפיס והמוסיקון.

אחד ממצאי הביקורת הרוחביים אשר נמצא בכל ארבעת המתנ"סים, היה בהקשר הניהול הכספי והחזקת הכספים וכדלקמן:

1.1 "כספת להחזקת תקבולים: נמצאה התנהלות לקויה ככול הנוגע להחזקת הכספים במתנ"ס מבשרת אשר אינה הולמת את הוראות הדין ו/או את הוראת פוליסת הביטוח של המועצה, משמע לא קיימת אחריות ביטוחית במקרה של פריצה/אובדן הכספים".

1.2 "העדר בקרה ופיקוח אחר הכנסות המתנ"ס – נמצאו ליקויים רבים בהתנהלות הכספים כגון: שיהוי בהפקדת כספים, אי הפקת דוח הפקדות לבנק לשם בקרה על מסירת המחאות ומזומנים להפקדה....".

הביקורת ציינה בכל הדוחות הנ"ל, כי היא רואה בחומרה רבה את היעדר הפיקוח והבקרה מצד כל הגורמים הרלבנטיים במועצה אחר הכספים המשולמים במתנ"סים ותהליך הטיפול בהפקדתם.

ביום 23.3.2015 אישרה מליאת המועצה את המלצות הוועדה לענייני ביקורת מיום 18.02.2015, כאשר בין היתר אישרה את המלצות הביקורת לעניין הליקויים המפורטים לעיל כדלקמן:

1.3 "נדרש להתקין כספת להחזקת כספים במתנ"ס מבשרת...".

1.4 "רכז הכספים תנ"ס יפיק דו"ח הפקדות לבנק באופן עצמאי ממערכת חוגים ויערוך בקרה אחר הפקדת ההמחאות והמזומנים והתאמה מול אישור הבנק להפקדה...

בגין כל מתנ"ס תתבצע הפקדה נפרדת 3 פעמים בשבוע. הכספים יופקדו באופן מידי לקופת המועצה באותו יום. יערך רישום הפקדות ויתויקו כל ההפקדות לקופת המועצה אצל רכז הכספים. תיערך התאמה חודשית בין הרישום במערכת החוגים לבין ההפקדות בפועל".

ביום 3.6.2015, ערכה הביקורת ביקורת פתע במתנ"סים מבשרת, מעוז ציון, לשם בחינת תיקון הליקויים הנ"ל ויישום המלצות הביקורת בהתאם.

2. <u>מטרת הביקורת</u>

בחינת יישום המלצות הביקורת כנקוב לעיל.

3. <u>מהלך הבדיקה</u>

- הפקת דוחות ממערכת חוגים.
- בדיקת תכולת כספות.
- אימות תכולת הכספות ודוחות מערכת חוגים.

4. <u>המקור החוקי</u>

4.1 צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950

4.2 פוליסת ביטוח המועצה , א. ח.ל בע"מ.

5. ריכוז עיקרי ממצאים

5.1 במתנ"סים מעוז ציון ומבשרת, הותקנו כספות על קיר חשוף ובגובה של כ-1.60 מטרים.

5.2 נמצאה יתרת כספים גבוהה להפקדה שלא נאספה והופקדה במשך תקופה של 15 ימים.

5.3 נמצא, כי הפקדת איסוף הכספים מהמתנ"סים, מתבצע ללא הפקת טופס הפקדה לבנק.

6. ריכוז המלצות

6.1 מומלץ להתקין את הכספות להחזקת תקבולים במתנ"סים מעוז ומבשרת ציון במקום חבוי ומוסתר.

6.2 נדרש להקפיד על איסוף הכספים מהמתנ"סים והפקדתם, למצער 3 פעמים בשבוע, כאשר לעניין מזומנים יש להקפיד על הפקדה מידית לחשבון המועצה.

6.3 יש להפיק טופס הפקדה לבנק ממערכת חוגים טרם ביצוע ההפקדה, הכולל פירוט סך ההפקדות בחלוקה לסוגי הכספים (מזומנים, שיקים מזומן ושיקים מעותדים).

7. ממצאי הביקורת המפורטים

7.1 כספת להחזקת תקבולים

תקן

פוליסת הביטוח של המועצה – איילון חברה לביטוח בע"מ מיום 1.9.2014.

ממצא

לאחרונה הותקנה כספת במתנ"ס מבשרת, בחדרה של מזכירת המתנ"ס. הכספת הותקנה על קיר חשוף בגובה של כ – 1.60 מרצפת החדר כמו כן, במתנ"ס מעוז ציון, מותקנת כספת אף היא על קיר חשוף אם כי בחדר פנימי.

אומנם, בפוליסה הביטוח של המועצה, לא נמצאה התניה לאופן החזקת הכספים וזאת לשם קבלת השתתפות ביטוחית. עם זאת, הביקורת סבורה כי למען הסדר הטוב, מומלץ להתקין את הכספות באופן שתוצנע נוכחותם בארון או במקום חבוי ומוסתר.

מסקנה

התקנת הכספות במתנ"סים, נועדה להגן על הכספים הנגבים מאת תושבים במקרה של פריצה/אובדן כספים. ראוי לזכור, כי כל אירוע ביטוחי כאמור, משית על המועצה השתתפות עצמית בסך של 4,000 ₪ ועשוי להעלות את פרמיית הביטוח המשתלם על ידה בשנת הביטוח הבאה.

<u>המלצה</u>

מומלץ להתקין את הכספות להחזקת תקבולים במתנ"סים מעוז ומבשרת ציון במקום חבוי ומוסתר.

7.2 <u>איסוף והפקדת כספים</u>

<u>תקן</u>

סעיף 181 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א – 1950, קובע כי: "כל הכספים השייכים לקופת המועצה או המתקבלים למענה או לחשבונה ישולמו מיד לחשבון המועצה בבנק שהיא תקבע לכך".

הוועדה לענייני ביקורת מס' 1/15 מיום 18.2.2015 קבעה כי רכז הכספים תנ"ס יבצע איסוף כספים משלושת המתנ"סים למצער 3 פעמים בשבוע ויפקידם בחשבון המועצה.

<u>ממצאים</u>

1. במתנ"סים מבשרת ומעוז ציון, נמצאה יתרת כספים להפקדה כמפורט בטבלה להלן:

סוג תשלום	סה"כ מתנ"ס מבשרת בש"ח	סה"כ מתנ"ס מעוז בש"ח
שיקים מעותדים	10,997	1,850
שיק מזומן	3,469	632
מזומן	4,229	12,910
סה"כ	**18,695**	**15,392**

2. מעיון בטופס הפקדה לבנק שהופק ממערכת חוגים, נמצא כי לא בוצע איסוף כספים ו/או הפקדתם מאז יום ה- 19.5.2015, כאשר עד למועד עריכת הביקורת, חלפו 15 ימים ללא איסוף או הפקדת כספים מהמתנ"סים.
3. נמצא, כי איסוף הכספים מהמתנ"סים, מתבצע ללא הפקת טופס הפקדה לבנק.

<u>מסקנה</u>

- מהממצאים הנ"ל עולה, כי לא יושמו המלצות הביקורת לעניין איסוף הכספים מהמתנ"סים והפקת טופס הפקדה לבנק.
- אי הפקדת כספים מהמתנ"סים במשך תקופה של 15 ימים, אינו עומד בהוראות צו המועצות המקומיות ומהווה סיכון תפעולי לאור החשש לאובדן הכספים כתוצאה מפריצה/גניבה.

<u>המלצה</u>

1. נדרש להקפיד על איסוף הכספים מהמתנ"סים והפקדתם, למצער 3 פעמים

בשבוע, כאשר לעניין מזומנים יש להקפיד על הפקדה מידית לחשבון המועצה.

2. יש להפיק טופס הפקדה לבנק ממערכת חוגים טרם ביצוע ההפקדה, הכולל פירוט סך ההפקדות בחלוקה לסוגי הכספים (מזומנים, שיקים מזומן ושיקים מעותדים).

<u>תגובת רכז הכספים</u>

"קראתי את דוח הביקורת 10/15 מחודש יוני 2015.

עולה מן הדוח כי בשלושה נושאים נדרשתי לתקן ולפעול אחרת. הנני מודיע כי החל מחודש יוני 2015:

- איסוף הכספים מהשלוחות מתבצע לפחות פעמיים בשבוע ובהתאם לצורך ולתקופה.
- מופק טופס הפקדה ונאספים כל התקבולים, כסף מזומן מופקד מידית ולפי הנמצא, שיקים לפי זמן פירעונם ולפחות פעם בשבוע.
- כספות מותקנות בשלוחות: מפעל הפיס במקום מוסתר, מתנ"ס מבשרת במקום מוסתר, מתנ"ס מעוז ציון במקום מוצנע בחדר פנימי, במשרד רכז הכספים הכספת מקובעת לרצפה".

7.3 <u>סיכום ומסקנות</u>

דוחות המבקרת בנושא מתנ"סים, הוצאו ופורסמו כבר ברבעון השני לשנת 2014. הדוחות כללו שורה של ליקויים והמלצות ליישום לשם תיקונם ולשם מניעת סיכונים הכרוכים בפעילות האינהרנטית השוטפת של המרכזים הקהילתיים.

אחד ממצאי הביקורת הרוחביים אשר נמצא בכל ארבעת המתנ"סים, היה בקשר לניהול הכספים והחזקתם. בשל חומרת הממצאים הנ"ל ומתוך מטרה לבחון כי אכן יושמו המלצות הביקורת בנושא זה, בוצעה הבדיקה דנן.

מממצאי דוח הביקורת הנ"ל, עולה כי המלצות הביקורת בדוחות 11/2014 – מתנ"ס מבשרת ו- 12/2014 – מתנ"ס מעוז ציון, בכל הנוגע לניהול הכספי והחזקת הכספים, לא יושמו במלואם. הביקורת מצאה כי קיומם של ליקויים שטרם טופלו בנושא התקנת הכספות, יתרות כספים במזומן וצ'קים שלא הופקדו תקופה ארוכה בת 15 ימים, חוסר בקרה ופיקוח על הפקדת הכספים אשר מתבצע ללא הפקת טופס הפקדה לבנק ומבלי שמתנהל רישום ופיקוח אחר פירוט סכומי המזמנים והצ'קים הנמסרים מאת מזכירות המתנ"סים לידי רכז הכספים לשם הפקדתם.

יצוין, כי קיום הליקויים הנ"ל, חושף את המועצה לאפשרות של אובדן הכנסות ומהווה פתח למעילות והונאות.

הביקורת רואה בחומרה אי יישום המלצותיה מדוחות קודמים, ומקווה כי המלצותיה כפי המובאות בדוח זה, יישומו לאלתר.

דוח ביקורת בנושא:

בחינת ההשלכה הכספית -
פתיחת גני ילדים
שנת תשע"ו

חלק א: מבוא

הבדיקה שלהלן, בוצעה בהתאם לבקשת ראש המועצה.
הבדיקה בוצעה על ידי המבקרת במהלך חודש יוני 2015.
הבדיקה הינה כללית, ואין בה בכדי להצביע על ליקויים נוספים במידה שקיימים בתחום.

חלק ב: סקירה כללית

במהלך שנת 2014, נערכה ביקורת בנושא התחשבנות עם משרד החינוך, במסגרתה נבחנה בין היתר סוגיית מיצוי ההכנסות המתקבלות במועצה מאת משרד החינוך.

ממצאי הביקורת עלה בין היתר, כי המועצה אינה מיטיבה לבצע שיבוץ מיטבי בגני הילדים בעת היערכותה לתחילת שנה"ל באופן שיביא לקבלת מירב ההשתתפות של משרד החינוך בתקצוב גני הילדים.

נמצא כי בשנה"ל תשע"ד, הפסידה המועצה בשל שיבוץ שאינו מיטבי מעל ל- 600 אלש"ח.

לפיכך, לקראת שנת הלימודים תשע"ו, הונחתה מחלקת החינוך לפעול לשיבוץ מיטבי ולמקסום ההכנסות המתקבלות מאת משרד החינוך.

חלק ג: ממצאי הבדיקה

1. **בחינת מספר הגנים בפועל**

במידה ובוחנים את מספר הילדים בפועל בגנים + ילדי הסטיה (שהם ילדי השלמה בגני החינוך המיוחד) וילדי השלמה בגני החובה, חלקי 35 ילדים בגן, הרי המועצה הייתה צריכה לפתוח 31 לעומת 35 גנים בפועל. כלומר נפתחו לכאורה 4 גנים "מיותרים".

על פי חוברת ההשתתפות של משרד החינוך לשנת 2015, הרי שעלותו של גן (שכר גננת, סייעת וציוד), נאמדת בסך של כ- 300,000 ₪. מכאן, שפתיחתם של ארבעה גני ילדים ביתר, **מהווה הפסד כספי משוער למועצה בסך של כ- 1,200,000 ₪** רק בגין קיזוז גננות, סייעות וציוד וזאת עוד מבלי לאמוד את הנזק הכספי בגין אי קבלת ילדי השלמה ועוד.

2. **בחינת מספר הגנים על פי שכונות**

מכיוון שמדיניות המועצה עד כה, היא לא לאכלס במידת הניתן 35 ילדים בגן, נערכה בדיקה של השיבוץ לפי שכונות.

2.1 מהבדיקה עולה, שבאזור רכס חלילים נפתחו 4 גנים: ברקת וענבר חובה וטרום חובה ובהם שובצו 100 ילדים.

במידה והיה נעשה שיבוץ מיטבי, הרי שהיה צריך לפתוח 3 גנים בלבד.

2.2 באזור שכונה א -ו-ב נפתחו 2 גנים (נורית חובה וטרום חובה) ובהם 46 ילדים. אומנם מספר הילדים מחייב פתיחת 2 גנים אולם במידה וחלק מהילדים היו משובצים בגנים אחרים שלא באזור ייתכן והיה ניתן לסגור גן נוסף.

מסקנה

לשם מקסום ההכנסות המגיעות למועצה מאת משרד החינוך, עליה לסגור 4 גני ילדים. עלות גן כאמור נאמדת בכ- 300 אש"ח, כאשר אם לוקחים בחשבון את עלות ילדי ההשלמה

שככול הנראה לא ישולמו בשל פתיחת הגן הנוסף ואת ההוצאות הקבועות הכרוכות בתחזוק הגן, ההוצאות עשויות לעמוד על כ- 365 אלש"ח לגן. לאור מדיניות המועצה, הרי שהביקורת מצאה כי ניתן לסגור באופן וודאי 2 גני ילדים כי אז ניתן יהיה לחסוך לכל הפחות סך של ל-720 אש"ח.

<u>המלצות</u>

1. **מומלץ לשקול סגירת שני גנים לכל הפחות : גן ענבר קדם חובה וגן נורית חובה.**
2. **יש לבחון מחדש את מדיניות המועצה בתחום שיבוץ גני ילדים, ולשקול אימוץ המדיניות הרווחת במשרד החינוך (קרי, שיבוץ של 35 ילדים בגן) לשם מקסום ההכנסות המגיעות למועצה ולצמצום ההפסדים הכספיים.**

<u>יישום ממצאי הביקורת</u>

הנהלת המועצה, בשיתוף עם מחלקת החינוך, החליטו על סגירתם של שני הגנים הנ"ל בהתאם להמלצת הביקורת.

לאור בקשת מספר חברי מועצה להעלות לדיון על סדר היום בישיבת המועצה הקרובה, את סגירתו של גן ענבר, זאת לאור התנגדות ההורים, נתבקשה המבקרת מאת ראש המועצה, לבחון את ההשלכה הכספית הכרוכה בפתיחתו של גן ענבר ולהלן תוצאותיה:

1. נמצא, כי ברכס חלילים, נותרו לאחר סגירתו של גן ענבר, 80 ילדים המשובצים בשלושה גנים: ענבר חובה, ברקת קדם וברקת חובה.

2. בהתאם לנתונים שהועברו מאת מדור גנים, לגן ענבר נרשמו מלכתחילה 20 ילדים (12 מתוכם מתגוררים ברכס, 4 במבשרת הישנה, 3 שכונה ד-ה ו- 1 בקסטל). נכון למועד זה, רק 14 ילדים מעוניינים בפתיחתו מחדש, מתוכו 2 מתנים זאת בהחלפת הגננת.

3. פתיחתו של גן ענבר ברכס, תשית על המועצה תוספת הוצאה כספית שנתית בסך של **<u>כ- 365 אלש"ח</u>** בהתאם לפירוט הבא:

   א. גננת עודפת בעלות של כ-161 אלש"ח.

   ב. סייעת בעלות של כ- 100 אלש"ח.

   ג. הוצאות קבועות ומשתנות באחזקת הגן (חשמל, מים אחזקה,וכו') בסך של כ- 20 אלש"ח.

   ד. לאור מיעוט הנרשמים בגן ענבר וכמפורט בסעיף 2 לעיל, הרי שלא ניתן לפתוח 4 גנים ברכס חלילים. כפי שכבר הבהיר מר אבי חן ממשרד החינוך, במידה ויפתח הגן, המשרד לא ישתתף בילדי השלמה עבור גן ברקת במסגרתו שובצו 20 ילדים (קרי, אי קבלת 11 ילדי השלמה). המשמעות הכספית הינה אובדן השתתפות של 85 אלש"ח.

   ה. יתר הגנים נותרו ללא שינוי מבחינת ההשפעה הכספית.

ביום 27.7.2015, החליטה מליאת המועצה בישיבתה מספר 13/15, על סגירתו של גן ענבר.

דוח ביקורת בנושא:
מועצה דתית מבשרת ציון - ציות ורגולציה

1. <u>מבוא</u>

המועצה הדתית מבשרת ציון הינה תאגיד סטטוטורי המתוקצב על ידי המשרד לשירותי דת והרשות המקומית ואשר הוקם מכוח חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971 (להלן: "**חוק לשירותי הדת**").

המועצה הדתית פועלת בתחום השיפוט של המועצה מקומית מבשרת ציון. במועד עריכת הביקורת, נמצא כי אין לישוב רב מקומי נבחר.

המועצה הדתית פועלת כיום <u>**ללא הרכב**</u>, כנדרש בחוק שירותי הדת, והיא מנוהלת למעשה על ידי מזכ"ל המועצה, הגב' מ.ל.

הממונה מטעם הרבנות הראשית לישראל, המשמש כרב הישוב באופן זמני, הינו הרב ש.א ולצידו מכהנים רבני שכונות כדלהלן:

- הרב י.כ– ממונה על הנישואין ומשמש כרב שכונה במבשרת ירושלים.
- הרב ד.ג– הממונה על נושא העירובין ומשמש כרב השכונות החדשות במבשרת ציון. המפקח על העירובין- ע.ת.
- הרב י.א– ממונה על הכשרות ומשמש כרב שכונת מעוז ציון מבשרת ציון, כאשר הרב א.ח.פ מרכז את נושא הכשרות ביישוב.

פעילות המועצה הדתית משתרעת על פני תחומים רבים ומלווה את האזרח היהודי במהלך חייו, החל מרגע הלידה, אורח החיים היהודים, שמחת הנישואין ועד ליווי בשעת הפטירה.

המשרד לשירותי דת מפקח אחר המועצה ואחראי על תפקודן וניהולן השוטף של מחלקות שירותי הדת במסגרתה.

עבור שירותי הדת אותן מספקת המועצה הדתית, נגבות אגרות שונות בשיעורים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

המועצה הדתית מעניקה לאזרחים היהודיים סל שירותים נרחב, בתחומים הבאים: נישואין, כשרות, שחיטה, מקוואות, עירובין פעילויות תרבות תורניות.

המבקרת ערכה סקירה ובחינה באשר להתנהלות המועצה במספר תהליכים מרכזיים.

הסקירה התקיימה במהלך החודשים אוגוסט-נובמבר 2015. במסגרת תוכנית העבודה השנתית של המבקרת.

טיבעה של הביקורת בהבלטת נושאים אשר יש בהם מקום לשיפורים ותיקונים.

המבקרת מודה לכל עובדי המועצה הדתית על שיתוף הפעולה בעריכת הביקורת.

2. <u>מטרות הבדיקה</u>

2.1 מטרות הבדיקה הינם לבחון את התנהלות המועצה הדתית והתאמתה לכללים החלים עליה כגוף הכפוף להנחיות המשרד לשירותי דת, אשר בין היתר, קובע מדיניות לניהול המועצות הדתיות, אחראי לתקינת כוח אדם ומסדיר נהלי עבודה תקינים.

2.2 התפיסה המקצועית של הביקורת הפנימית, נשענת בין היתר, על ההבנה שהמועצה

הדתית פועלת בסביבה מורכבת הן מבחינת היקפי הפעילויות ושירותי הדת שהיא מעניקה והן מבחינת הרגולציה הקיימת ומתוך כך היא חשופה יותר לסיכונים רבים. (סיכון- מוגדר כאפשרות שאירוע/פעילות/פעולה, יפגעו ביכולת המועצה הדתית לעמוד ביעדיה ומטרותיה ויגרמו נזק).

2.3 הבדיקה שנערכה במתכונת של סקר יש בה כדי לקבל תמונת מצב עכשווית ובסיסית באשר לאופן התנהלותה של המועצה הדתית בתהליכים מרכזיים מהותיים, לטובת הצגה בהירה של הליקוי וייעול התהליכים המתבצעים במסגרתה.

3. היקף הבדיקה

במסגרת הביקורת דנן, נסקרה מרבית הפעילות המתבצעת במועצה הדתית, תוך בחינת התהליכים המהותיים ותקינותם.

4. שיטת הבדיקה

לביצוע עבודת הבדיקה נסקרו תהליכים, מסמכים שונים, נערכו פגישות עם מזכ"ל המועצה הדתית הגב' מ.ל, ובעלי תפקידים מרכזיים: ממונה על הנישואים, ממונה על הכשרות, מפקח כשרות, נערכו סיורים במקוואות, נסקרו הדוחות הכספיים וכיוצ"ב.

4.1 דרגות הסיכון

נהוג לדרג את רמות הסיכון בתהליכים על בסיס 3 דרגות, כמפורט להלן:

HIGH	גבוה: קיימת חשיפה משמעותית וישירה לאובדן הכנסה ו/או השפעה שלילית משמעותית על יעילות ו/או אפקטיביות הפעילויות והתהליכים.
MEDIUM	בינוני: קיימת חשיפה מתונה לאובדן הכנסה, ו/או השפעה שלילית משמעותית על יעילות ו/או אפקטיביות הפעילויות והתהליכים.
LOW	נמוך: ככל הנראה, לא קיימת השפעה שלילית משמעותית על הפעילויות או על סביבת הבקרה, אולם הנושא מוצג להנהלה לצורך ידיעה והתייחסות.

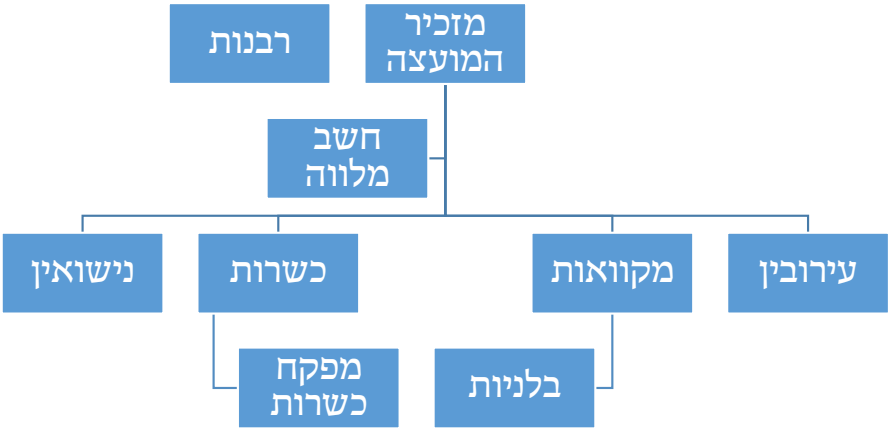
4.2 קבוצות לפי מודל COSO

זהו מודל שמספק אישור לגבי האפקטיביות של מערכת הבקרה בתחום הנבדק באמצעות מסגרת בקרה פנימית. באופן כללי בקרה מוגדרת כתהליך, המושפע מהנהלת הארגון, שמטרתו לספק בטחון סביר לגבי השגת יעדי הארגון בתחומים הבאים:

	אפקטיביות ויעילות הפעילויות והתהליכים (אפקטיביות- היא ביצוע הפעולות הנכונות) ויעילות- היא ביצוע הפעולות הנכונות בדרך הנכונה).
	אמינות הדיווח הכספי, לרבות דיוקם של הנתונים הכספיים, סיווגם באופן נאות והצגתם בעיתוי הנכון.
	עמידה בחוקים ותקנות רלוונטיים. חוסר ציות עלול להוביל לפגיעה במוניטין ולהיות כרוך בעלויות כספיות.

מגבלות הבדיקה: לא היו.

<u>המבנה הארגוני של המועצה הדתית:</u>



<u>הבהרה</u>

הבדיקה שחלקה נערכה במתכונת של סקר סיכונים, נערכה על פי תקנים מקצועיים מקובלים, אשר ננקטו בהתאם לנסיבות. חשובה לציון העובדה כי הביקורת עשויה להצביע על סיכונים שונים בפניהם חשופה המועצה הדתית וזאת באמצעות בדיקת נאותות מערכת הבקרה, הלימותה, יעילותה ואופן יישומה.

המועצה הדתית, בסופו של דבר, הינה זו האחראית על מערך הבקרה הפנימית בארגון, על יישום המלצות הביקורת והתאמתן לצרכיה, לפי הצורך.

5. <u>המקור החוקי</u>

5.1 חוק שרותי הדת היהודים (נוסח משולב), התשל"א - 1971 וכל התיקונים שהותקנו מכוחו.

5.2 תקנות שרותי הדת היהודיים (ניהול מועצות) תש"ל – 1970.

5.3 חוק חובת מכרזים, התשנ"ב – 1992.

5.4 חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

5.5 צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995.

5.6 תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000.

5.7 תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט - 1999.

5.8 תקנות המכרזים, תשנ"ג – 1993.

5.9 צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 .

5.10 תקנות שרותי דת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ד – 2013.

5.11 חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם – 1980 .

5.12 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח 1998.

5.13 הנחיות המשרד לשירותי דת:

5.13.1 הנחיה מספר 8.1.1 מיום 9/1/13

5.14 חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת:

5.14.1 חוזר מנכ"ל א' ניסן התשע"ד – (אפריל 2014).

5.14.2 חוזר מנכ"ל תמוז התע"ש - (יולי 2010)

5.14.3 חוזר מנכ"ל עד/1 – כסלו התשע"ב – (דצמבר 2011)

5.14.4 חוזר מנכ"ל עד/1 – (אפריל 2014)

5.14.5 חוזר מנכ"ל סג/1 – אדר א' התשס"ג (פברואר 2003)

5.14.6 חוזר מנכ"ל סג/1 – טבת התשס"ג (דצמבר 2002)

5.14.7 חוזר מנכ"ל סא/2 (יוני 2001)

5.15 דוחות כספיים 2013 – 2014

5.16 מודל COSO

6. <u>עיקרי הממצאים</u>

6.1 הרכב המועצה - מזה כשנתיים המועצה פועלת ללא הרכב מועצה. העובדה שאין הרכב למועצה, מהווה סיכון מובנה והשפעה שלילית על תפקוד המועצה הדתית ופוגם בבקרה.

<u>תגובת מזכירת המועצה</u>:

"בהעדר ממונה או יו"ר אין באפשרותי להגיש בקשות למשרד הדתות".

6.2 זכויות חתימה - במבנה הארגוני הקיים במועצה הדתית כיום ישנה בעיה מובנית של הפרדת תפקידים. מזכירת המועצה מהווה גורם יחיד המבצע את עבודת האדמיניסטרציה, כולל בחינת הצורך לביצוע רכש והתקשרויות, מתקשרת עם הספקים ומאשרת את השיקים בחתימתה. מעבר לעובדה כי הדבר מעמיס עליה באופן בלתי סביר מספר רב של עבודות במספר רב של תחומים, הנ"ל פוגע בתפקוד השוטף של המועצה הדתית, יוצר בעיה מובנית בכל הקשור להפרדת התפקידים במועצה ומחליש, באופן מהותי, את הבקרה והמעקב אחר הפעילות הכספית במועצה.

6.3 התקשרויות עם ספקים

- המועצה הדתית אינה מעגנת את תנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים בהסכמים בכתב, גם בהתקשרויות המהותיות יותר במועצה.
- אין גורם מפקח מטעם המועצה הדתית אחר ריקון קופות הצדקה. הנ"ל מהווה חשיפה משמעותית וישירה לאובדן הכנסה והשפעה שלילית משמעותית על אפקטיביות הפעילויות והתהליכים.

<u>תגובת מזכירת המועצה</u>:

"אין התקשרות עם ספקים קבועים, הפעילות דלה מאוד. במידה וצריך שרות מסוים אנו פועלים עפ"י 3 הצעות מחיר ומקבלים את ההצעה הזולה ביותר אשר עליה חותמים החשב המלווה והמזכיר כמובן גם מכינים פרוטוקול.

באשר להתקשרות עם ספק הגניזה, לאור הערות הביקורת, ישונו לאחר חג הפסח".

6.4 ניהול אינוונטר

- המועצה הדתית לא קבעה נהלים בנושא ניהול המצאי. הביקורת לא מצאה רשימת פריטי מצאי המפרטת את הרכוש הקבוע המוצב בבניין המועצה הדתית ו/או השייך לה.
- המועצה אינה עורכת ספירת מצאי לפחות אחת לשנה דבר המונע ממנה את נתיב הבקרה אחר חוסרים והשלמתם במידת הצורך.

6.5 דוחות כספיים וניתוח מגמות

- הדוח הכספי המבוקר אושר בחתימת מזכירת המועצה והחשב המלווה והוגש באיחור, בתאריך 26/5/15.
- המועצה הדתית כמעט ואינה מקיימת פעילות תרבות תורנית.

- המדדים הפיננסיים של המועצה הדתית, כפי שמשתקפים מהדוחות הכספיים, מצביעים על איתנות פיננסית יציבה.
- הביקורת בחנה את הוצאות המועצה הדתית בפועל אל מול התקציב השנתי המאושר ואיתרה מספר סעיפים שלא תוקצבו ביחס סביר לביצוע או לא תוקצבו כלל.
- למועצה הדתית נבעו הוצאות בסך 27,440 ₪ בסעיף "פעולות אחרות" שלא תוקצבו בשנת הכספים 2014. הביקורת סבורה כי, בהעדר תקציב ייעודי להנחות, נפגמת יכולת המעקב והבקרה של המועצה הדתית אחר ביצוע התקציב.
- עוד נמצא, כי סך ההכנסות תוקצבו בחסר בשיעור של כ- 28% ואילו ההוצאות תוקצבו בחסר בשיעור של כ- 19%. על אף שהמועצה הדתית סיימה את פעילותה בשנת 2014 בעודף הכנסות על הוצאות, תכנון מיטבי של ההכנסות וההוצאות היה מאפשר למועצה להעניק שירותים מיטביים יותר לתושבים.
- ההנחות שמעניקה המועצה הדתית לזכאים על פי חוק אינן מתוקצבות בתחילת השנה, הנ"ל מחליש את הבקרה והמעקב אחר תקציב ההוצאות וחושף את המועצה לחריגות תקציביות.

<u>תגובת מזכירת המועצה</u>:

"למועצה מונה חשב המלווה מחודש ינואר 2016 – הערות הביקורת בנושא הכספי יועברו לידיעתו וטיפולו".

6.6 נאותות גביית אגרות

נאותות גביית אגרות מנישואין - האגרות הנגבות בגין פתיחת תיק נישואין אם לא נערכו נישואין והעתק תיק נישואין המוענקים על ידי מחלקת הנישואין אינן תואמות את הנקוב בתקנות שירותי הדת היהודיים.

נאותות גביית אגרות מכשרות –

- המועצה הדתית אינה גובה כלל אגרה בעד פתיחת תיק לקבלת תעודת הכשר שנתית ע"ס 174 ₪.

<u>תגובת מזכירת המועצה</u>:

" האגרה לא נגבתה משום שלא ידענו על אגרה זו וזה בחוזר מנכ"ל תשע"ו חדש שטרם קיבלנו אותו בזמנו, הנושא יטופל ומעתה המועה"ד תגבה סכום זה"

- הנפקת תעודת כשרות אינה מותנית בתשלום אגרה שנתית עבור הנפקתה. מהמסמכים שנמסרו לביקורת, מצאנו כי מתוך 55 עסקים, שילמו לשנת 2015 רק 25 עסקים בלבד (45% גבייה בלבד).

<u>תגובת מזכירת המועצה</u>:

"עד סוף 2015 הייתה גביה של 100% וזה במהלך חודשים נובמבר, דצמבר 2015".

- חלק מהגבייה נעשה באמצעות משגיח/מפקח על העסק בניגוד להוראות חוזר

מנכ"ל תמוז התש"ע יולי 2010, הקובע כי חל איסור לערוך גבייה מחוץ למשרדי המועצה הדתית.

נאותות גביית אגרות ממקוואות - המועצה הדתית לא הייתה ערה לשינויים שנערכו בחוזרי מנכ"ל באגרות המקוואות (כבר לפני כשנתיים) וגובה תעריפים ישנים שאינם בתוקף עוד.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"סכום האגרות במקווה הובא לידיעתנו ואנו פועלים עפ"י חוזר מנכ"ל חדש תשע"ו".

6.7 מחלקת הכשרות

קליטת משגיחי כשרות ומפקחים – המועצה הדתית לא פרסמה מכרז פומבי לאיתור משגיחי כשרות ומפקחי כשרות. נמצא כי חלק מהמשגיחים אינם בעלי ההסמכה הנדרשת בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"יפורסם".

ניהול תיקי משגיחים - בחלק מתיקי המשגיחים נמצא תיעוד חלקי לטפסים הנדרשים על פי חוזר המנכ"ל ובחלק לא נמצא תיעוד כלל.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"תוקן".

ניהול תיקי בתי עסק מפוקחים

- תיקי בתי העסק המפוקחים חסרים פרטים מחויבים בחוזר מנכ"ל חוזר הפנים.
- לא נמצא העתק תעודת הכשרות בתיק בתי העסק.
- לא מנוהל מאגר מידע ממוחשב בדבר תיקי בתי העסק המושגחים.
- לא נמצא טופס טיפול בבקשה לקבלת תעודת הכשר (בתיק העסק.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"העתקי תעודות כשרות שמורים במחשב אך לא מתויקים בתיקי בתי העסק".

הנפקת תעודת הכשר

- בקשה לתעודת הכשר אינה מועברת בכתב, אלא בעל פה בלבד.
- לא כל הפרטים הנדרשים בטופס הבקשה מופיעים.
- גביית האגרה מבוצעת, לעיתים, בבית העסק ולא במשרדי המועצה הדתית.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"אנו מקפידים לקבל את כספי האגרה במועצה הדתית, מלבד מקרים חריגים שבעל העסק לא מוצא זמן להגיע למשרדינו. הליקוי תוקן, אנו נקפיד שבעלי העסקים יגיעו למשרדינו להסדיר את נושא התשלומים".

צורתה של תעודת ההכשר ומספורה

- פרטים נדרשים אינם מופיעים על גבי התעודה, כגון: שם בעל העסק, מספר הטלפון של משרד המועצה הדתית וכד'.
- לא הוטמעו אמצעים למניעת זיופים על גבי התעודה.
- המועצה אינה מקפידה על רישום מועד הנפקת התעודה.
- לא הוקצה לציון הערות על גבי התעודה.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"על התעודה מופיע שם העסק בלבד. שם המשגיח וטלפון וכן מספר טלפון של המועה"ד. בסוף כל תעודה רשום תוקף לתעודה. יום לאחר מכן כבר מונפקת תעודה חדשה. כמו כן בכל תעודה רשום לאילו חודשים היא מתייחסת. בשום תעודת כשרות בארץ אין מקום להערות על גבי התעודה. את ההערות וההחריגות על גבי התעודה רק המועצה הדתית רשאית להדפיס, וזאת על מנת לא לגרום לשינויים וזיופים בתעודות".

נוהל דיווח ופיקוח על משגיחי כשרות –

- משגיחי הכשרות אינם מגישים דוח נוכחות חודשי למפקח.
- משגיחי הכשרות אינם מגישים דוח חודשי על מצב הכשרות בעסק.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"תוקן".

- **נוהל דיווח ופיקוח על משגיחי כשרות** – המשגיח אינו מגיש תוכנית עבודה חודשית או דיווח שבועי על המקומות בהן ערך פיקוח.
- **נוהל דיווח ופיקוח של מנהל מחלקת הכשרות** – לא נערך מעקב אחר ליקויים שהתגלו בכשרות בתי העסק.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"נערך מעקב".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מזכירת המועצה הדתית</u>

במועד הביקורת לא נמצא תיעוד למעקב שנערך אחר הליקויים שהתגלו.

6.8 מחלקת הנישואין

- הנרשמים לנישואין מרשויות אחרות אינם מציגים תעודות רווקות.
- אין הקפדה על פרסום עריכת החופה המקומות הנדרשים.
- הרב אינו נוהג לפרסם את דבר מתן תעודת הרווקות על לוח המודעות שבמשרדו.
- אין הקפדה על שליחת תעודות הנישואין למחלקת הרבנות במשרד לשירותי דת בתחילת כל חודש.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"מאחר ויצא נוהל ראשון לפני כשנתיים ופורסם לפתור מתעודות רווקות, הרבנות הראשית ומשרד הדתות לא הוציאו הנחייה מתקנת וזה יצר בלבול אצל רוב המועצות הדתיות. על כן הרב רושם הנישואין נתן הנחיה לא לבקש תעודות רווקות אלא אם אחד מבני הזוג אינו יכול להביא עדים ממקום מגוריו אזי יוציא תעודת רווקות.

פרסום עריכת חופה – אנו בתוך התיק חייבים לרשום מקום הנישואין וכן לבדוק את כשרות המקום, כמו כן עם מכתב ההפניה לרב המקדש רושמים את שם האולם והעיר מאחר והמיקום חייב להירשם בתוך הכתובה.

פרסום תעודות רווקות – אין חובה לפרסם על לוח המודעות מתן תעודות רווקות. בנוסף אנו עובדים בתכנה חדשה מול משרד הדתות. לאחר שזוג נרשם אנו משדרים למשרד הדתות את פרטי הזוג וכל המועצות הדתיות רואות מיד שהזוג פתח תיק ואז מקבלים תשובה לשאילתה על כל זוג , (יהדות, רווקות, פסול חיתון).

שליחת העתקי תעודות נישואין - אנו משתדלים לשלוח כל חודש לא תמיד מקפידים. לפעמים יש מעט מאוד תעודות (בין 5-3 תעודות)".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מזכירת המועצה הדתית</u>

על פי סעיף 34 ב' להוראות נוהל רישום נישואין כפי שהתפרסמו בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת תשס"ג/1, העתק מהפרסום בעיתון יש להדביק על לוח המודעות הממוקם בלשכת הרב.

6.9 כוח אדם ונוכחות

- **נוהל עבודה** – לא הוגדר נוהל עבודה פנימי של המועצה הדתית בנושא ניהול כוח האדם והנוכחות.
- **תקן כוח אדם** – המועצה הדתית מעסיקה בלנית ב- 30% משרה מעבר לתקן. עם זאת, תקן כוח האדם במועצה הדתית מצומצם וקיים חשש כי אינו מספיק להתנהלות נאותה של המועצה והענקת שירותי הדת הנדרשים.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"אין חריגה מלבד עובדת מ"מ אחת שעתית (עובדת פעם בשבוע).

בהעדר איש תחזוקה במועצה הדתית, אנו משתדלים להעסיק קבלנים באופן חד פעמי עם עלויות נמוכות מאוד כדי לשמור על טיפול סביבתי, התקלות נרשמות ומטופלות בצורה מאוד מצומצמת בהתאם לתקציב העומד לרשותנו.
(ושוב בגלל חוסר כח אדם במועצה)".

- **דוח נוכחות חודשי** – דיווח הנוכחות החודשי של העובדים אינו מאושר בחתימת העובד או הממונה הישיר.

6.10 מחלקת מקוואות

- **נוהל עבודה** – לא הוגדר נוהל עבודה פנימי של המועצה הדתית בנושא ניהול המקוואות.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"הנהלים קבועים עפ"י הנחיות משרד הדתות".

- **טבילת פנויות** – לא נתלו שלטים בכניסה למקווה בדבר אישור טבילת פנויות.
- **כוח אדם במקוואות** - המועצה מעסיקה בלניות במסגרת התקן המאושר על ידי המשרד לשירותי דת, ואף בתקן חסר של כ- 0.13 משרה.
- **תעריפי אגרות** - המועצה הדתית גובה סכומי אגרות שלא בהתאם לסכומים המאושרים על ידי המשרד לשירותי דת, ובכך חשופה לתביעות משפטיות.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"תעריפי אגרות - פועלים עפ"י חוזר מנכ"ל".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מזכירת המועצה הדתית</u>

המועצה גבתה ע"פ תעריפי חוזר מנכ"ל ישן. ביום 6.11.13 נכנסו לתוקפן תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ד- –2013 , במסגרתן עודכנו גם תעריפי אגרות הטבילה במקוואות. על המועצה להקפיד על גביית אגרה בהתאם לתעריפים שנקבעו בחוזר מנכ"ל ובהתאם לסעיף 5א לתוספת לתקנות.

- **נאותות שמירת כספי הגבייה** - כספי האגרות במקווה "מעוז ציון" נשמרים שלא בכספת, פעולה הנוגדת את הוראות חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

" במקווה ישנה כספת וקופה רושמת ושם מונחים הכספים. אחת לשבוע **בערך הכספים נאספים עם בדיקה מול הדוחות והקבלות של הקופות".**

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מזכירת המועצה הדתית</u>

בעת הביקורת במקוואות, אליה התלוותה מזכירת המועצה, נמצאו כספי פדיון בקופה הרושמת <u>ולא</u> בכספת, זאת בניגוד להנחיות "נוהל ניהול אגרות מקוואות" (חוזר מנכ"ל פברואר 2013) הקובעות כי בסוף כל ערב הבלנית תרכז את סך הכספים שהתקבלו לתוך מעטפה סגורה לרבות העתקי קבלות שהונפקו, כאשר על גבי המעטפה תציין את סך הכספים שהתקבלו באותו היום ותאשר בחתימתה. הנ"ל כאמור לא התקיים.

- **רישוי מקוואות** - אין רישיון עסק למקוואות.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"נמצא בהליך, קיימים חלק מהאישורים ומקוים לסיים את המלאכה בהקדם".

- **בדיקה פיזית של המקוואות** – המועצה הדתית אינה מקפידה על כלל ההיבטים שבנראות ותחזוקת המקוואות, בין היתר: טיפול סביבתי, הנגשת המקוואות למוגבלים, תאורת החרום ותיעוד תקלות ותיקונן.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"מקווה מבשרת ציון ברחוב שדה חמד הינו מקווה ישן מאוד, אין אפשרות להנגשה. תאורת חרום, מקפידים להחליף כל חצי שנה, בגלל הלחות במקווה, קיימת תאורת חרום ידנית (3 תאורות בכל מקווה). לגבי תברואת המקווה, אנו עומדים בסטנדרטים של משרד הבריאות, יש אישור על כך, כמו כן לגבי מקווה ברחוב מצפה הבירה במעוז ציון, בשנת 2014 אף זכינו לפרס מארץ ישראל יפה על איכות שרות ותחזוקת המקווה".

6.11 פרסום ונגישות המתקנים והמידע

- מתקני המקוואות אינם נגישים לבעלי מוגבלויות, בניגוד להוראות החוק והתקנות.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

" קיימת הנגשה לנכים במקווה שברחוב מצפה הבירה וכמו שציינתי כבר אין אפשרות להנגשה במקווה הנשים ברחוב שדה חמד".

- המידע בדבר פעילות המקוואות אינו נגיש וזמין באופן שמאפשר השגתו בקלות על ידי משתמשות המקוואות הפוטנציאליות.
- במועצה המקומית שני מקוואות נשים בלבד, שאינם נגישים מרחק הליכה מכל תושבי היישוב.

6.12 החלפת מי המקוואות

- החלפת מי בריכת טבילת מקווה נשים מתבצעת אחת ל-3 ימים, הנ"ל מתאפשר בשל התקנת מסנן. נציין, כי תקנות תנאי תברואה למקוואות מורות החלפת המים מידי יום, במידה ולא מותקן במקווה מסנן.

<u>תגובת מזכירת המועצה:</u>

"במקוואות מותקנים מסננים אשר אמורים לנקות את המים ולחסוך במים. מידי ערב לפני הטבילות הבלנית לוקחת דגימת מים ועפ"י הדגימה מוסיפה חומר חיטוי בבריכת הטבילה, כמו כן ישנה טבלה בתוך המקווה שבה מסמנים כל טובלת שטבלה ולאחר כל 7 נשים עד 10 נשים מוסיפים חיטוי למים. בנוסף כאשר אין טבילות המסננים עובדים כדי שהמים יישארו נקיים".

7. <u>עיקרי ההמלצות</u>

7.1 מהרכב המועצה - הביקורת ממליצה למועצה המקומית מבשרת ציון ליזום פעולות אקטיביות בהקדם מול המשרד לשירותי דת למינוי הרכב למועצה בהתאם לחוק שירותי הדת.

7.2 **זכויות חתימה** - יש לפעול, בהקדם, לשינוי המבנה הארגוני במועצה הדתית, ככל שניתן למינוי יו"ר למועצה הדתית, ולחלק את האחריות והפעולות בין בעלי תפקידים שונים, ככל האפשר.

7.3 **התקשרויות עם ספקים**

- יש לעגן את כל ההתקשרויות בהסכמים בכתב, חתומים על ידי שני הצדדים ועל ידי ראש הרשות המקומית.
- יש לוודא שריקון קופות הצדקה יעשה בפיקוח עובד/ת המועצה הדתית באופן שיבוצע רישום ותיעוד אשר ישמר במשרדי המועצה.

7.4 **ניהול אינוונטר**

- המועצה הדתית תערוך בהקדם ספירת מלאי אשר תפרט את כל הרכוש הקבוע המוצב בבניין המועצה הדתית ו/או בכל גוף הכפוף אליה ותתעד את ממצאי הספירה על גבי טופס ייעודי מאושר בחתימת מורשי החתימה, אשר יתויק במשרדיה.
- יש לקבוע בנוהל פנימי את תהליך ניהול ורישום מצאי ולבצע ספירה אחת לשנה, לכל הפחות.

7.5 **דוחות כספיים וניתוח מגמות**

- יש להקפיד על תכנון תקציב מיטבי עובר אישור התקציב, אשר יכלול את מלוא ההוצאות המתוכננות של המועצה הדתית וניהול מעקב שוטף אחר ביצוע ההוצאות בפועל.
- יש להימנע, מחריגות תקציביות בכל אחד מסעיפי התקציב. כל חריגה תאושר בכתב על ידי החשב המלווה. במידת הצורך, יש לערוך שינוי בתקציב המועצה הדתית ולאשררו בהתאם.

7.6 **גביית אגרות**

- המועצה הדתית תקפיד לגבות אגרות בגין שירותי הדת המוענקים על ידי המועצה הדתית כנקוב בתקנות שירותי הדת היהודיים ובחוזרי מנכ"ל המשרד לענייני דת.
- יש לגבות אגרה בעד פתיחת תיק בהתאם לתקנות וחוזר המנכ"ל תמוז התש"ע יולי 2010.
- אין להנפיק תעודת כשרות טרם הסדרת תשלום האגרה השנתית במלואה.
- יש להקפיד על נוהל גביית אגרה אך ורק במשרדי המועצה הדתית או לחילופין באמצעות שוברים לבנק הדואר, בהתאם להוראת חוזר המנכ"ל תמוז התש"ע יולי 2010.
- מומלץ שגביית אגרות כשרות תעשה באמצעות שוברים לבנק הדואר או לחילופין בגזברות המועצה בלבד.
- יש להקפיד על יישום מלא של הוראות חוזר המנכ"ל הקובעות את המאפיינים

העיקריים שחייבים להיות בתעודת כשרות כגון: למניעת זיופים התעודה תהיה צבעונית ותכיל לפחות שני גוונים שונים.

- מומלץ להוסיף אמצעים נוספים למניעת זיופים על תעודת הכשרות, כגון: הולוגרמה, קוד הצפנה וכדומה.
- מומלץ להנחות את משגיחי הכשרות להגיש דוח נוכחות בחתך יומי למפקח אחת לחודש, כאשר אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למפקח /מנהל מחלקת הכשרות על מצב הכשרות בעסק, ובו יצוין במפורש האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק, אם לאו.
- מומלץ כי מפקח כשרות יכין תכנית עבודה חודשית ודיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנן. הדיווח יתועד וישמר במשרדי המועצה.

7.7 מחלקת כשרות

- יש לנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. בעניין זה, המועצה רשאית אף לפעול בדרך של הקמת מאגר משגיחי כשרות פוטנציאליים.
- יש להקפיד כי כל המשגיחים יהיו בעלי הסמכה כמתחייב וטופס ההסמכה יתועד בתיק המשגיח.
- יש להקפיד על ניהול תיקים אישיים למשגיחים ולכל בית עסק שיכללו לפחות את המסמכים המפורטים בחוזר.
- מומלץ שגביית אגרות כשרות תעשה באמצעות שוברים לבנק הדואר או לחילופין בגזברות המועצה בלבד.
- יש להקפיד על יישום מלא של הוראות חוזר המנכ"ל הקובעות את המאפיינים העיקריים שחייבים להיות בתעודת כשרות לדוגמא : למניעת זיופים התעודה תהיה צבעונית ותכיל לפחות שני גוונים שונים.
- מומלץ להוסיף אמצעי הגנה נוספים למניעת זיופי תעודת הכשרות, כגון: הולוגרמה, קוד הצפנה וכדומה.
- מומלץ להנחות את משגיחי הכשרות, להגיש דוח נוכחות בחתך יומי למפקח אחת לחודש. כמו כן, אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למפקח /מנהל מחלקת הכשרות על מצב הכשרות בעסק ובו יצוין במפורש האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק, אם לאו.
- מומלץ כי מפקח כשרות יכין תכנית עבודה חודשית ודיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנם. הדיווח יתועד וישמר במשרדי המועצה.

7.8 מחלקת הנישואין – יש להקפיד על עמידה מלאה בנהלי הנישואין המחייבים על פי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, בין היתר:

- הנרשמים לנישואין מרשויות אחרות יציגו תעודות רווקות.
- יש להקפיד על פרסום עריכת החופה במקומות הנדרשים.
- הרב יפרסם את דבר מתן תעודת הרווקות על לוח המודעות שבמשרדו כנדרש.
- יש להקפיד על שליחת תעודות הנישואין למחלקת הרבנות במשרד לשירותי דת בתחילת כל חודש.

7.9 כוח אדם ונוכחות

- יש לעגן בנהלים את נושא ניהול כוח האדם במועצה.
- על המועצה הדתית לפעול בהתאם לדוח תקן עובדים מאושר או לפעול לעדכון תקן ואישורו על ידי המשרד לשירותי דת.
- בהינתן כוח האדם המצומצם, יש לפעול מול המשרד לשירותי דת להגדלת תקן למזכירת המועצה מ- 40% ל-100% ותקן אחראי מקוואות.
- יש להנפיק מידי חודש לכלל העובדים דוח נוכחות ממוחשב כאשר על העובדים לעדכנו בצירוף אישורים מתאימים ולוודא שהטופס חתום בחתימת העובד והממונה הישיר.

7.10 מחלקת מקוואות

- **נוהל עבודה** - יש לעגן בנהלים את נושא ניהול ותחזוקת המקוואות.
- **טבילת פנויות** - יש להציב שלט בכניסה למקוואות בדבר איסור טבילת נשים פנויות.
- **כוח אדם במקוואות** - מומלץ לאשר מול המשרד לשירותי דת תקן בלניות ולהגיש בקשה לתקן אחראי על תחזוקת המקוואות.
- **תעריפי אגרות** - יש להפקיד על גביית אגרות בגין שירותי הדת שמספקת המועצה הדתית בהתאם לאגרות המאושרות על ידי המשרד לשירותי דת.
- **נאותות שמירת כספי האגרות** - יש לשמור את כספי האגרות במקווה "מעוז ציון" בכספת.
- **רישוי מקוואות** - יש לפעול, ללא דיחוי, למתן רישיון עסק זמני עד לקבלת רישיון עסק קבוע (בהתאם לרפורמה בחוק רישוי עסקים).
- **בדיקה פיזית של המקוואות** -
  - ✓ יש להקפיד על טיפול סביבתי.
  - ✓ יש לבחון דרך להנגשה של לפחות אחת מהמקוואות לנשים.
  - ✓ יש לתקן את תאורות החרום ב-2 המקוואות.
  - ✓ יש לתעד רישום תקלות וטיפולן.

7.11 פרסום ונגישות המתקנים והמידע

- יש לפעול להנגשת מתקני המועצה בהתאם לתקנות תוך עמידה במועדים שנקבעו.
- מומלץ שהמועצה תשקול להקים אתר אינטרנט משלה או לחילופין תפרסם באתר האינטרנט של העירייה מידע חיוני מתוך מודעות של שקיפות ולשם שיפור השירות לתושב.
- מומלץ שמאגר המידע יכלול את הנתונים הבאים: כתובת משרדי המועצה, שמות בעלי התפקידים ודרכי ההתקשרות עימם, זמני קבלת קהל, סקירת עיקרי הפעילות והשירות שניתן, תיאור תחומי אחריות, תקציב המועצה לשנה הנוכחית, תמצית החלטות חשובות ציבורית וכד'.
- מומלץ לבחון הגשת בקשה למשרד לשירותי דת להקצאת כספים לבניית מקווה נוסף.

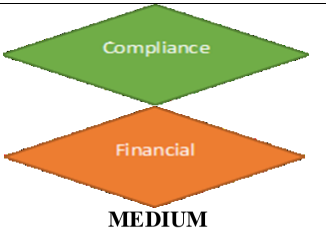
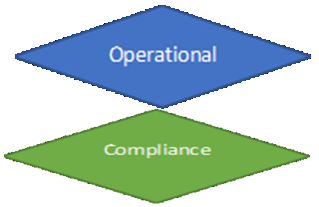
8. סקירת תהליכים

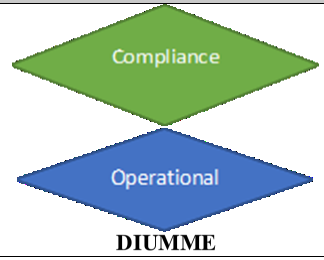
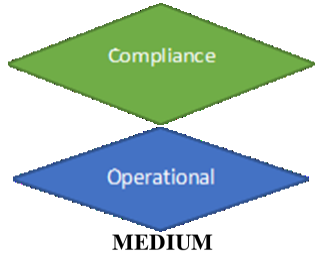
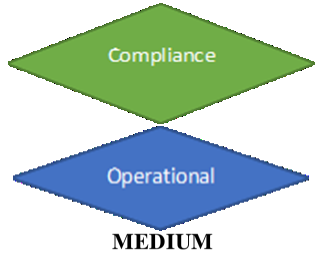
נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
1. עמידה בדרישות החוק והתקנות והנוהל הכספי				
1.1 הפרדת תפקידים וסמכויות	 HIGH	הפרה של עיקרון הפרדת התפקידים עשוי לחשוף, לכאורה, את המועצה לאפשרות של אי סדרים ומעילות.	לא תקין בהינתן כוח האדם המצומצם, מזכירת המועצה הדתית מנהלת את כלל הפעילות האדמיניסטרטיבית : שירותי מזכירות, תקבולי מזומנים ושיקים, הפקת אמצעי תשלום, הפקדות, ריכוזי דיווחי נוכחות, מנהלת מקוואות, מנהלת נישואין ועוד".	יש לבחון באילוצי כ"א בקונסטלציה הנוכחית בקרות מפצות לשמר את עיקרון הפרדת תפקידים בעיקר בתחום פעולות מזכירת המועצה שמתפקדת בפועל כמנהלת מקוואות, נישואין, גובה ומפקידה אגרות וכיוצב'. או לחילופין, יש לפעול להגדלת תקנים במועצה הדתית.
1.2 נהלי עבודה	 MEDIUM	בהתאם למתודולוגיות ניהול מקובלות, יש חשיבות לעיגון נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל פעילויות המועצה. הנהלים מבטיחים המשכיות אחידה של התפעול הרלוונטי גם כאשר מתחלפים בעלי התפקידים ומאפשרים גם הגדרה ברורה של בעלי התפקידים מבחינת "מי עושה מה" תוך שמירה על המתאם הנדרש בין אחריות לסמכות.	לא תקין לא נערכו נהלי עבודה פנימיים במועצה הדתית.	יש לעגן נהלי עבודה פנימיים ולעקוב אחר ביצוען של הנחיות מחייבות של חוזרי מנכ"ל בתחומים שנבדקו בפרט ובכל שירותי הדת בכלל.
1.3 ביקורת פנים	 MEDIUM	חוק הביקורת הפנימית מחייב את המועצה הדתית למנות מבקר פנים.	לא תקין למועצה הדתית אין הרכב ומשכך במועצה לא פועלת ועדת ביקורת שהינה סטטוטורית.	• יש לפעול למינוי הרכב למועצה כנדרש בחוק שירותי הדת. • יש למנות מבקר פנים בהתאם להוראת חוק הביקורת הפנימית.

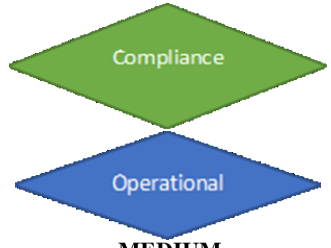
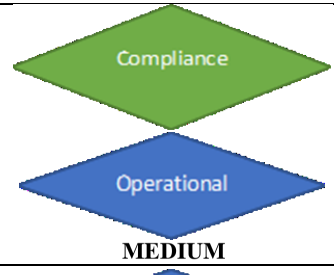
מספר	נושא	רמת סיכון לפי גישת COSO	סיכון מהותי	מצאים	המלצות
1.4	מתן תעודות	Compliance HIGH	חוזר מכ"ל משרד הדתות מאוגוסט 1988 מחוץ את המועצה הדתית לטיפל בנושא הפרוצדורליות הדתיות במסירת תעודות.	לא נמצאו ליקויים.	לא רלוונטי
2. הנהלת חשבונות וכספים					
2.1	הנהלת חשבונות	Financial MEDIUM	הנהלת חשבונות של המועצה הדתית מנוהלת ע"י משרד רו"ח א. "משהל חשבונות", באמצעות שירותי מיקור חוץ.	לא תקין השבודה שלשכה הנהלת חשבונות של המועצה הדתית מנוהלת ע"י משרד רו"ח א. "משהל חשבונות", באמצעות שירותי מיקור חוץ. במקביל המועצה הדתית מנהלת הנהלת חשבונות נוספת באמצעות תוכנת "מרכז השלטון המקומי". משמעות: ● קיום כפל עבודה בהנהלת חשבונות. ● חוסר יעילות בניהול הכספים.	יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של הוצאות הנכסות הנוכחי של ניהול הנהלת חשבונות כפולה מול הוצאות הנהלת חשבונות של משרד רו"ח חיצוני.
2.2	מורשה חתימה	Financial MEDIUM	הנהלת חשבונות: יש להקפיד על כל המסמכים אשר מוגשים לתשלום יחתמו לפחות ע"י שני מורשי חתימה.	לא תקין נמצאו מסמכים אשר מוגשים לתשלום לא נחתמו ע"י שני מורשי חתימה.	השבודה שלשכה הנהלת חשבונות של המועצה הדתית מנוהלת ע"י משרד רו"ח חיצוני, יש להקפיד על כך שמסמכים אשר מוגשים לתשלום יחתמו ע"י שני מורשי חתימה.
2.3	קבלת תשלומים	Financial MEDIUM		תקין	
2.4	הנהלת שפות	Financial HIGH		לא תקין ● קיים כפל עבודה בהנהלת חשבונות. ● קיים כפל עבודה בהנהלת חשבונות.	● יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של הוצאות הנכסות הנוכחי של ניהול הנהלת חשבונות כפולה מול הוצאות הנהלת חשבונות של משרד רו"ח חיצוני. ● יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של הוצאות הנכסות הנוכחי של ניהול הנהלת חשבונות כפולה מול הוצאות הנהלת חשבונות של משרד רו"ח חיצוני.

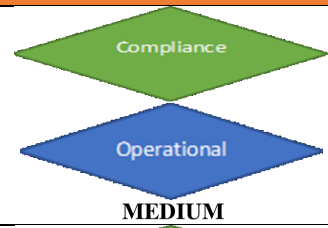
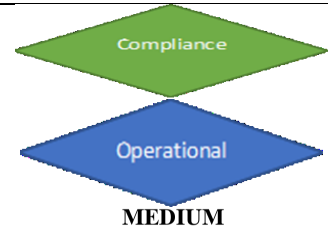
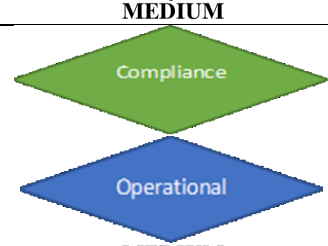
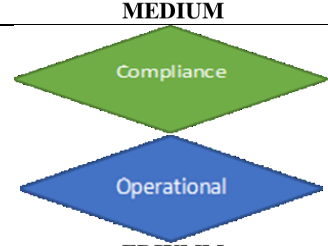
נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
			• למועצה אין נוהל לניהול קופה קטנה, העדר נוהל מחליש את הבקרה והמעקב אחר ביצוע הרכישות ושמירה על כספי המועצה הדתית. • במידה ומתעורר הצורך ברכישה במזומן, מבצעת מזכירת המועצה את הרכישות מכספה, שומרת את החשבוניות ברשותה ומכינה אחת לתקופה שיק בחתימת החשב המלווה לפקודתה.	• מומלץ לקבוע סכום מירבי לביצוע רכישות מכספי הקופה הקטנה.
2.5 תקציב		ההסדרים לקביעת תקציבה של המועצה הדתית נקבעו בחוק שירותי הדת היהודיים, בתקנות שהותקנו לפיו ובהנחיות שפורסמו למועצות הדתיות בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת. נושא העברת תקציב העירייה למועצה הדתית מעוגן בסעיף 11 לחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971, ממומן תקציב ההוצאות כלהלן: הממשלה - 40% מההוצאות והרשות המקומית - 60% מההוצאות. משמעות ההוראה היא שהממשלה והרשות המקומית נושאות בהוצאות המועצה הדתית, בנוסף להכנסות עצמיות שהמועצה הדתית גובה עבור השירותים שהיא מספקת לציבור. ככל שלא נקבע תקציב ופורסם ברשומות, על הרשות המקומית להעביר מקדמה על חשבון סכום השתתפות בתקציב בסכום השווה לחלק ה- 12 מסכום ההשתתפות של הרשות המקומית בשנה הקודמת, וזאת בהתאם להוראות סעיף 11ד(ב) לחוק. המועצה נדרשת לדווח למשרד על גובה התקציב שהועבר ע"י הרשות המקומית ולהמציא למשרד לענייני דתות אסמכתאות לדיווח ובכללן: הצהרה של מורשי החתימה; הצהרה של סמכות חשבונאית לה סמכות גישה למערכת הממוחשבת באמצעות סיסמא; תדפיס חשבון בנק מה- 1 בחודש ועד ליום הדיווח בו מפורטות העברות הרשות המקומית בגין אותו החודש.	<u>לא</u> תקין. כספי תקציב המועצה המקומית מועברים לאחר ה- 5 של כל חודש.	על הרשות המקומית להקפיד על העברות כספי התקציב עד ל- 5 לכל חודש בשנת התקציב.

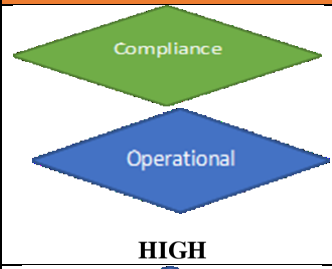
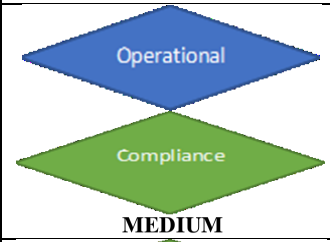
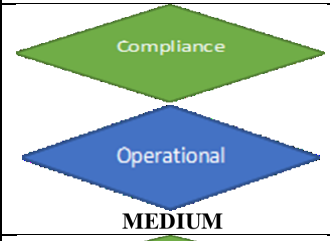
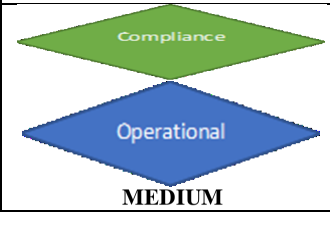
נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
3. מערך שכר כוח אדם ונלוות				
3.1 מצבת כוח אדם		עובדי המועצה הדתית מועסקים על בסיס תקנים מאושרים על ידי המשרד שירותי דת. הכלל הוא שאין להעסיק עובדים ללא תקן.	לא תקין, למועצה בלנית באחוז משרה 30% שאינה בתקן.	• יש לפנות למשרד לשירותי דת ולהסדיר תקן זה. • הביקורת התרשמה כי המועצה פועלת בחוסר תקנים ביחס לכוח האדם הקיים, כך שכמעט כל הפעולות וניהול שירותי הדת נופל על כתפי מזכירת המועצה עד כדי פגיעה בסדרי מנהל תקין. • הביקורת ממליצה לפעול מול המשרד לשירותי דת ולכל הפחות להגדיל תקן ע. מזכירת המועצה מ- 40% ל-100% ותקן לאחראי תחזוקה למקוואות.
3.2 דיווחי נוכחות		בסעיף 25 (א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א – 1951 נקבע, בין היתר, כי מעסיק נדרש לנהל רישום של שעות העבודה בפועל . לצורכי בקרה ומעקב, נהוג לאשר את דיווחי הנוכחות של העובדים בחתימתם.	לא תקין. למרות שהמועצה מנהלת נוכחות באמצעות חתימה ביומטרית, היא אינה מקפידה על אישור וחתימת העובד והמעסיק על טופסי נוכחות.	יש להדפיס לעובדים את טופס הנוכחות החודשי ולוודא חתימת העובד ואישור הממונה.
3.3 החתמה של רבני שכונות		חוזר מנכ"ל פברואר 2003 החריג החתמה של שעון נוכחות לרבני שכונות. (נכון להיום, אין שינוי).	תקין	

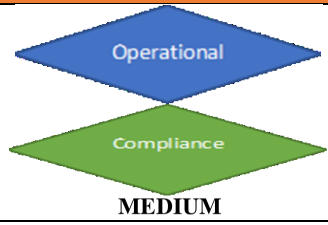
נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
3.4 שעות עבודה		שעות העבודה של כלל העובדים למשרה מלאה נקבעו במסגרת חוקת העבודה והינן 42.5 שעות בשבוע. על פי תיקון 24 לחוק הגנת השכר נקבע, שחובת המעסיק לנהל לכל עובד פנקס שעות עבודה ולהנפיק לו תלוש שכר בהתאם לשעות עבודתו בפועל.	תקין	
3.5 נאותות העברת תשלומי שכר		יש חובת הקפדה על ביצוע תשלומים בהתאם למסמך מורשי החתימה של המועצה הדתית.	תקין	
3.6 צבירת ימי חופשה		ברשויות מקומיות בהן נהוג שבוע עבודה בן 5 ימים, רשאי העובד לצבור באישור הממונה חופשה עד 55 יום. יתרת ימי החופשה שלא נוצלה, מעל 55 יום תימחק מחשבון צבירת החופשה של העובד בכל 31 בדצמבר של אותה שנה.	תקין	
4. חוזים, התקשרויות ורכש				
4.1 רכש		רכש שירותים וטובין מהווה צומת מרכזית בשימוש בנכסי המועצה הדתית. לעובדי המועצה הדתית ניתנה הסמכות לבצע שימוש בכספי המועצה, בהתאם למטרות המועצה הדתית, על בסיס תקציב שאושר מראש.	תקין	
4.2 קיום חוזים עם נותני שירותים קבועים		סעיף 2(א) לחוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992, מטיל על מועצות דתיות את החובה לבצע התקשרויות באמצעות מכרזים, כלהלן: המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית. לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. יש לעגן את תנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים בהסכם בכתב.	לא תקין. המועצה אינה מתקשרת בחוזים.	יש לוודא כי כל התקשרויות המועצה יעוגנו בהסכם התקשרות בהתאם לכללי מנהל תקין.(כגון: הסכם גניזה)

נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
5. מערך הכשרות				
5.1 קליטת משגיחי כשרות		המועצה תנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. הודעה על קיומן של משרות משגיחי כשרות פנויות תפורסם בשני עיתונים אחד בתפוצה ארצית והשני בתפוצה מקומית.	לא תקין (נציין כי המועצה לא קלטה משגיחים ב- 3 שנים האחרונות)	יש לנהל בעתיד הליך פומבי לבחירת משגיחי כשרות כולל פרסום בעיתונים מקומיים.
5.2 קליטת מפקחי כשרות		כנ"ל בהתאם לס' 5.1.	כנ"ל	כנ"ל
5.3 ניהול תיקים אישים של משגיחים		בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל יש לנהל במועצה תיקים אישיים משגיחים שיכללו לפחות את המסמכים המפורטים בחוזר	לא תקין	יש לנהל תיקים אישים לכל משגיח שיכללו את כל המסמכים המפורטים בחוזר מנכ"ל כולל תעודות הסמכה.

נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
5.4 קביעת תנאי העסקת משגיחי כשרות		במקרה שהמשגיח מועסק על ידי בית העסק, שכרו ותנאי העסקתו יקבעו על ידי המועצה מול בית העסק. אין להשאיר נושא למו"מ בין המשגיח ובית העסק.	תקין	
5.5 קביעת שכר המשגיחים		ככל שמשגיחי כשרות מקבלים את שכרם מהעסק, עלול להיווצר מצבים של ניגודי עניינים בעבודתו של המשגיח בין נאמנותו למועצה הדתית ומחויבותו כלפי בעל העסק המשלם את שכרו .	לא תקין	מדובר בבעיה ארצית ועל המשרד לשירותי דת לקבוע את מדיניותו בנושא ובהתאם לצורך להגדיל את התקציב המועצה ולאשר תוספת תקנים למשגיחי כשרות
5.6 שימוש במערכת ממוחשבת לניהול הכשרות		שימוש מיטבי במערכת המידע לניהול מערך הכשרות בעיר מחזק באופן משמעותי את הבקרה והמעקב אחר הכשרות בעסקים.	לא תקין	מומלץ לבחון שימוש במערכות מידע ייעודיים, כגון: "בודק כשרות" וכד' על מנת לחזק את הבקרה והמעקב אחר פעולות ההשגחה.

נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
5.7 ניהול תיקי כשרות של משגיחים		משגיח הכשרות ינהל תיק כשרות לבית העסק ובו יתויקו תעודות משלוח, פירוט הסחורה וכל כיוצ"ב וכן פירוט הפעולות שנעשות על ידו.	לא תקין	יש חובה לנהל תיק כשרות ובו תיעוד פעולות השגחה על בסיס יומי ומומלץ לכל הפחות, אחת לחודש להעביר למפקח לצורכי בקרה ומעקב.
5.8 ניהול תיקי בתי עסק מפוקחים		באחריות מנהל מחלקת הכשרות לנהל לכל מפקח כשרות תיק אישי שיכלול, לכל הפחות, את הפרטים המפורטים לקמן בסעיף 5. בנוסף, תיק זה יכלול רשימה מפורטת של בתי העסק עליהם אחראי המפקח, שמות משגיחי הכשרות ששובצו בעסקים אלו. תיק זה יעודכן לפחות פעם בחצי שנה.	תקין	יש להקפיד על תיעוד ועדכון פעולות הפיקוח אחת לתקופה שתקבע ולפחות פעם בחצי שנה.
5.9 הנפקת תעודת כשרות		תעודת הכשר צריכה להיות מונפקת בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות והתקנות שהותקנו מכוחו ועל פי הכללים שנקבעו בחוזר המנכ"ל.	לא תקין	יש להקפיד על הנפקת תעודות כשרות ע"פ הכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל המותאמים לחוק איסור הונאה בכשרות.
5.10 הסרת תעודת כשרות		חוזר המנכ"ל קובע כללים מפורטים לאופן הסרת תעודת הכשר.	תקין	

נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
5.11 מניעת ניגוד עניינים		לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות מטעם מועצה דתית במידה שקרוב משפחתו מכהן כיו"ר מועצה או כמזכיר מועצה המשמש כמורשה חתימה במועצה או מנהל מחלקת כשרות או כמזכיר מחלקת כשרות או כרב ישוב או כרב ממונה על הכשרות או כמפקח כשרות. מפקח כשרות לא ישמש גם כמשגיח כשרות. לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות במידה וקיים ניגוד עניינים מכל סיבה שהיא לרבות בשל קירבה משפחתית בינו לבין בעל העסק או בינו לבין מפקח הכשרות.	תקין	
5.12 עבודה בגופי כשרות פרטיים		כל אדם המכהן כיו"ר מועצה או כמזכיר מועצה המשמש כמורשה חתימה במועצה או כמנהל מחלקת כשרות או כמזכיר מחלקת כשרות או כרב עיר או כרב ממונה על הכשרות או כמפקח כשרות, לא יהיה רשאי לעסוק בעבודה נוספת בגוף השגחה פרטי.	תקין	
5.13 נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי הכשרות		משגיח כשרות יגיש דוח נוכחות בחתך יומי אשר יוגש למפקח / נהל מחלקת הכשרות, אחת לחודש.	<u>לא</u> תקין משגיחי הכשרות אינן נוהגים דוח נוכחות בחתך יומי כנדרש.	יש להקפיד על הגשת דוח נוכחות שינוהל ע"י המשגיח ויפוקח ע"י המפקח.
5.14 נוהל דיווחים ופיקוח של מפקחי כשרות		מפקח כשרות יכין תכנית עבודה חודשית שתוגש למנהל מחלקת הכשרות לאישורו. דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנן.	<u>לא</u> תקין מפקחי הכשרות אינם נוהגים להכין תכנית עבודה חודשית ודיווח שבועי כנדרש.	יש להקפיד על יישום הנחייה זו.

נושא	רמת סיכון וקבוצה לפי מודל COSO	נורמה המחייבת	ממצאים תקין/לא תקין	המלצות
5.15 תשלום אגרות כשרות		קבלת תעודת הכשר כרוכה בתשלום אגרה גובה האגרה מפורט בתקנות ומשתנה בהתאם לסוג העסק. חוזר המנכ"ל אוסר לערוך גבייה מכל סוג במחלקת הכשרות. על הגבייה להיערך במחלקה נפרדת. בשל האמור, אסור למפקחים ולמשגיחי הכשרות לגבות את הכספים מבעלי העסקים ולהעבירם למועצה.	<u>לא</u> תקין גביית אגרות הכשרות מתבצעת במקומות שונים, בין היתר בבתי העסק, בניגוד הוראות חוזר המנכ"ל.	יש להקפיד על יישום הנחיה זו ולא לאפשר גביית אגרות בבתי העסק.

9. <u>תקציב – רקע כללי</u>

ההסדרים לקביעת תקציבה של המועצה הדתית נקבעו בחוק, בתקנות שהותקנו מכוחו ובהנחיות מנהליות שהוצאו למועצות הדתיות בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

למועצה הדתית ישנן הכנסות עצמיות הנובעות בעיקרן מגביית אגרות בגין פיקוח על כשרות, רישום נישואין וטהרת המשפחה. הכנסות המועצה הדתית על פי דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2014 מכסות כ-97% מהוצאותיה.

נושא העברת תקציב מאת הרשות המקומית למועצה הדתית מעוגן בסעיף 11 לחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971.

בתאריך 9/4/2014, פורסם לאחרונה ברשומות (ילקוט הפרסומים של מדינת ישראל) אמות מידה לקביעת סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לשנת 2014, לפי ס' 11ב לחוק שירותי הדת היהודיים, לפיו אחוז ההשתתפות של המשרד לשירותי דת לשנת 2014 יעמוד ע"ס 50% והרשות המקומית 50% מההוצאות. משמעות ההוראה היא שהממשלה והרשות המקומית נושאות באופן שווה בהוצאות המועצה הדתית, בנוסף להכנסות עצמיות שהמועצה הדתית גובה עבור השירותים שהיא מספקת לציבור.

בהתאם להוראות סעיף 11ח לחוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 13), התשס"ח - 2008, במידה והרשות המקומית אינה מעבירה את חלקה, חשב משרד הפנים יפחית מההקצבות המועברות לרשות המקומית מתקציב משרד הפנים, סכומים השווים לסכומי ההשתתפות שעל הרשות המקומית להעביר למועצה, ויעביר את הסכומים האמורים לידי המועצה.

ככל שלא נקבע תקציב ופורסם ברשומות, על הרשות המקומית להעביר מקדמה על חשבון סכום השתתפות בתקציב בסכום השווה לחלק ה- 12 מסכום ההשתתפות של הרשות המקומית בשנה הקודמת, וזאת בהתאם להוראות סעיף 11ד(ב) לחוק.

המועצה נדרשת לדווח למשרד על גובה התקציב שהועבר ע"י הרשות המקומית ולהמציא למשרד לשירותי דת אסמכתאות לדיווח ובכללן: הצהרת מורשי החתימה של המועצה הדתית; הצהרת סמכות חשבונאית בעלת גישה למערכת הממוחשבת באמצעות סיסמא; תדפיס חשבון בנק מה- 1 בחודש ועד ליום הדיווח בו מפורטות העברות הרשות המקומית בגין אותו החודש.

תקציב המועצה הדתית לשנת 2014 כאמור נקבע ע"י המשרד לשירותי דת ואושר ברשומות ביום 9/4/2014. בהתאם לס' 11 ג לחוק שירותי הדת ובהתאם לתבחינים שנקבעו, סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה נקבע ע"ס 1,041,995 ₪ וסכום השתתפות הרשות המקומית נקבע ע"ס 1,041,995 ₪. לאחר שנקבעו הסכומים, הנ"ל אושר על ידי מליאת המועצה המקומית ביום 2/5/14. התקציב לשנת הדוח שאושר מסתכם ב- 2,288,490 ₪. חלקה של הרשות המקומית והמשרד לשירותי דת מסתכם ב-45.53% מסך התקציב, לכל אחד מהם.

בתיקון מס' 17 תשע"א-2011 לחוק שירותי הדת נקבע, בין היתר, כי:

"(ב) כל עוד לא פורסמה ברשומות הודעה לפי סעיף 11ג, תעביר רשות מקומית למועצה הנמצאת בתחום שיפוטה, עד היום החמישי בכל חודש, מקדמה על חשבון סכום השתתפות בהוצאות התקציב של המועצה; המקדמה כאמור תהיה בסכום השווה לחלק

ה-12 מסכום ההשתתפות הרגיל או המיוחד של הרשות המקומית כפי שחל בשנת הכספים הקודמת".

נכון לשנת 2015 לא פורסמה ברשומות הודעה בדבר אחוז השיעור וסכומי השתתפויות של הממשלה והרשויות המקומיות בתקציבי המועצות הדתיות ולכן קובע חוק שירותי הדת (תיקון מס' 13)2008-, כי כל עוד לא פורסמה ברשומות הודעה כאמור, תעביר הרשות המקומית למועצה הדתית שבתחומה, עד היום החמישי שבכל חודש, מקדמה ע"ח סכום השתתפותה, בסכום השווה לחלק ה-12 מסכום ההשתתפות של הרשות המקומית בשנת הכספים הקודמת.

10. הרכב המועצה

10.1. הרכב למועצה

תקן לביקורת

בחוק שירותי הדת נקבע, בין היתר, כי:

הקמת מועצה דתית (תיקון מס' 13) תשס"ח-2008

"1. השר לשירותי דת (להלן – השר) רשאי להקים מועצה דתית לפי הוראות חוק זה (להלן – מועצה), בכל רשות מקומית שאין בה מועצה כאמור".

מספר חברי המועצה (תיקון מס' 13) תשס"ח-2008

"2. השר יקבע את מספר חברי המועצה, ובלבד שלא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית".

הצעת מועמדים

"3. (א) מן המספר שנקבע יציעו מועמדים למועצה, לפי מכסות אלה –
(1) השר – 45%;
(2) הרשות המקומית – 45%;
(3) הרבנות המקומית – 10%";

חידוש הרכב המועצות (תיקון מס' 14) תשס"ח-2008:

"השר יחדש את הרכבה של כל מועצה בהתאם לסעיפים 2 – 5, עד תום שנה מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית".

תיקון מס' 12 תשס"ד-2004:

" לא חודש הרכב המועצה עד המועד הקבוע בסעיף קטן (א), ימנה השר צוות בן שני חברים, מתאימים, שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא לפי חוק זה (בסעיף זה – הממונים); לממונים יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה; לאחד מהם יעניק השר את סמכות ההכרעה; הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה לפי סעיף קטן (א) או עד ביטולה".

הממונים, ורק הם רשאים לחתום בשם המועצה על המחאות או פקודות תשלום שיחייבו את המועצה ורשאים לחתום על עסקאות שיחייבו את המועצה.

<u>ממצאים</u>

1. הביקורת מעירה כי למרות שחלפו מעל לשנתיים מיום בחירת מועצת הרשות המקומית, טרם חודש הרכב למועצה הדתית כנדרש בחוק שירותי הדת.
2. אי מינוי הרכב למועצה מהווה סיכון מובנה, בשל העובדה כי העדר יו"ר משמעו הפחתה במספר מורשי החתימה, קרי נפגמת הבקרה על ההוצאות הכספיות במועצה הדתית. כמו כן, ככל הקשור לניהול המועצה וכללי מנהל תקין, המחייבים את המועצה לבחור מתוך ההרכב ועדות סטטוטוריות כגון: ועדת מכרזים, ועדת ביקורת וכד'. בהינתן שטרם חודש הרכב המועצה הדתית, הועדות הללו אינן מתקיימות במועצה.

<u>מסקנה</u>

העובדה שאין הרכב למועצה, מהווה השפעה שלילית על תפקוד המועצה הדתית.

<u>המלצה</u>

הביקורת ממליצה למועצה המקומית מבשרת ציון ליזום פעולות אקטיביות בהקדם מול המשרד לשירותי דת למינוי הרכב למועצה בהתאם לחוק שירותי הדת.

10.2. <u>זכויות חתימה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 26א. לתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל-1970 נקבע, בין היתר, כי:

"(א) לא חודש הרכב המועצה הדתית בהתאם להוראות החוק ולא מונו למועצה ממונים לפי סעיף 6(ב-2) לחוק שירותי הדת, יהיה מזכיר המועצה אחראי לביטחונה של קופת המועצה ומוסמך לפתוח בעבודה חשבון לשעה כהגדרתו בסעיף 31טז לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

(ב) המחאות או פקודות תשלום לחובת קופת המועצה שעניינן תשלום שכר, גמלאות, תפעול מקוואות וכן תשלומים חיוניים נוספים שאישר המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או מי מטעמו, ייחתמו בידי מזכיר המועצה באישור רואה חשבון שמינה המנהל הכללי האמור, הכל כאמור עד לחידוש הרכבה של המועצה או מינוי ממונים למועצה בהתאם לסעיף 6(ב-2) לחוק".

<u>ממצאים</u>

א. נמצא, כי בהעדר הרכב מועצה דתית בהתאם להוראות החוק, וכאמור בהתאם לתקנה 26 א (א) לתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות) מונתה מזכירת המועצה הדתית הגב' מ.ל <u>כמורשית חתימה ראשונה</u> בחשבונות המועצה הדתית החל מיום 30/10/14. כמו כן, ביום 30/10/14, מונה רו"ח א.ב ממשרד רו"ח ב.ה ושות', המשמש כחשב מלווה על המועצה הדתית, <u>כמורשה חתימה שני</u> המאשר תשלומים. וזאת כנקוב בסעיף 26א' (ב') לחוק שירותי הדת. תוקף המינוי של החשב המלווה הוארך עד ליום 31/12/15, או עד למינוי ממונים/הרכב למועצה.

ב. מזכירת המועצה מתוגמלת בתוספת שכר באישור המשרד לשירותי דת וכמקובל בגין "תוספת חתימה".

ג. להלן ממצאי בדיקה מדגמית שערכה הביקורת בנוגע לתקינות חתימות מורשי החתימה בגין התחייבויות כספיות של המועצה הדתית.

שם הבנק	מס' המחאה	סכום המחאה	מהות	חתום ע"י 2 מורשי חתימה
דיסקונט	8000354	₪ 16,756	מס-הכנסה	✓
דיסקונט	8000355	₪ 4,570	החזקת עירוב	✓
דיסקונט	8000356	₪ 295	רכישת טונר	✓
דיסקונט	8000357	₪ 699.40	שירותי גניזה	✓
דיסקונט	8000358	₪ 9,120	אינטרקום למקווה	✓

מהבדיקה המדגמית דלעיל, נמצא כי השיקים נחתמו ע"י שני מורשה החתימה במועצה הדתית.

ד. מבדיקתנו עולה, כי מזכירת המועצה הדתית בודקת את החשבונות מספקים, מכינה את השיקים לתשלום, חותמת על השיקים ומעבירה לחשב המלווה לבדיקה וחתימה כמורשה חתימה שני.

לדעת הביקורת, לנושא של הפרדת התפקידים קיימת חשיבות גדולה מאוד הן מבחינת היעילות התפעולית, והן מבחינת הסיכון להונאות ומעילות.

הביקורת מצאה יישום לקוי של הפרדת תפקידים של מזכ"ל המועצה הבודקת את החשבונות, מכינה שיקים לתשלום ומאשרת את השיקים בחתימתה, כלומר גורם אחד המבצע תהליך שלם מתחילתו ועד סופו.

וצוין, כי העובדה שבפועל הצ'קים אומנם נחתמים על ידי מורשה חתימה נוסף, עשויה להוות בקרה מפצה.

ה. מבדיקה שערכנו, לא נמצאו חתימות על שיקים ריקים וכן לא נמצאו שיקים לפקודת "עצמי".

<u>מסקנה</u>

במבנה הארגוני הנוכחי במועצה הדתית, קיים סיכון מובנה בהתקיים העדר הפרדת תפקידים. מזכירת המועצה מהווה גורם יחיד המבצע את עבודת האדמיניסטרציה, כולל בחינת הצורך לביצוע רכש והתקשרויות, מתקשרת עם הספקים ומאשרת את השיקים בחתימתה.

<u>המלצה</u>

יש לפעול, בהקדם, לשינוי המבנה הארגוני במועצה הדתית, ככל שניתן למינוי יו"ר למועצה הדתית, ולחלק את האחריות והפעולות בין בעלי תפקידים שונים, ככל האפשר.

11. <u>התקשרויות עם ספקים ומצאי</u>

11.1. <u>התקשרויות עם ספקים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

סעיף 2(א) לחוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992, מטיל על מועצות דתיות את החובה לבצע התקשרויות באמצעות מכרזים, כדלהלן:

"המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית וקופת חולים לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

בסעיף 4(5) לתקנות המכרזים, תשנ"ג - 1993, נקבע כלהלן:

"התקשרות משרד בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז פומבי אלא מכרז סגור, אם היא אחת מהמפורטות".

חוק שרותי הדת היהודיים (נוסח משולב) תשל"א – 1971, סעיף 12 - חתימת חוזים, מחייב בחתימת ראש הרשות (עיר או מועצה) על כל חוזי המועצה.

<u>ממצאים</u>

ככלל, המועצה הדתית רוכשת שירותים שוטפים מספקים ונותני שירותים, כגון: בדיקת מי מקוואות, שירותי הנהלת חשבונות, ציוד משרדי וכד'.

נמצא כי ההתקשרות עם הספקים ונותני השירותים, אינה מעוגנת בחוזי התקשרות כדין במידת הצורך ובשל כך אין למועצה הדתית חוזים המועברים לראש הרשות המקומית.

מזכירת המועצה ציינה בהתייחסותה: כי אין מכרזים במועצה הדתית אולם ישנם מספר בעלי מקצוע שנבחרו בהתאם להצעה הזולה ביותר ו/או בשל העובדה כי היו הספקים היחידים שהגישו הצעתם.

הביקורת מבקשת להעיר, כי התגובה לעיל ממחישה את הצורך בקיום תהליך סדור ומובנה להעסקת יועצים וספקים חיצוניים.

11.2. <u>התקשרות עם ספק שירותי הגניזה</u>

הביקורת בדקה את התקשרותה של המועצה הדתית עם ספק הגניזה, להלן תוצאות הבדיקה:

<u>תקן לביקורת</u>

במועצה הדתית ישנן שתי קופות גניזה הממוקמות בשני בתי כנסת. לא נקבעה

רגולציה בנושא שירותי גניזה על ידי המשרד לשירותי דת. שירותי הגניזה ניתנים על ידי המועצה הדתית כשירות לתושב בלבד.

<u>ממצאים</u>

1. מבדיקת הביקורת עולה, כי המועצה התקשרה עם הקבלן "גניזה כללית". נמצא כי המועצה משלמת לקבלן לשירותי גניזה 550 ₪ לכל פינוי בהתאם לצורך, לאחר הנחה בשיעור של 15% (היקף שנתי של כ- 8,000 ₪). מזכירת המועצה הדתית מזמינה את קבלן הפינוי על פי הצורך, כאשר הקופות מתמלאות.
2. לא מצאנו במשרדי המועצה הדתית הסכם התקשרות לשירותי גניזה או מסמך המגדיר את תנאי ההתקשרות, בין היתר: היקף התקשרות שנתי, מועדי התשלום, התחייבויות ואחריות של הספק וכד'.
3. מבדיקת הביקורת עולה, כי בהתאם לסיכום בעל פה שנערך עם הספק (כאמור, לא נערך סיכום כתוב), מעלויות הגניזה מקוזזים כספי קופות הצדקה המותקנות במתקן ואשר נועדו להשתתפות התושבים שמפנים חומרי גניזה, לשם כיסוי הוצאות הגניזה. יצוין כי, כספי הקופה עומדים בממוצע על כ- 30% מהתמורה שנקבעה בין המועצה לקבלן הגניזה.
4. עוד עולה, כי ריקון קופות הגניזה נעשה ע"י הקבלן ללא נוכחות עובד מועצה הדתית.

<u>מסקנה</u>

1. המועצה הדתית אינה מעגנת את תנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים בהסכמים בכתב, גם כאשר מדובר התקשרויות מהותיות יותר במועצה.
2. לדעת הביקורת, העדר גורם מפקח אחר ריקון קופות הצדקה, מהווה חשיפה משמעותית וישירה לאובדן הכנסה והשפעה שלילית משמעותית על אפקטיביות הפעילויות והתהליכים.

<u>המלצות</u>

1. **יש לעגן את כל ההתקשרויות בהסכמים בכתב, חתומים על ידי שני הצדדים ועל ידי ראש הרשות המקומית.**
2. **יש לוודא שריקון קופות הצדקה יעשה בפיקוח עובד/ת המועצה הדתית, באופן שיבוצע רישום ותיעוד אשר ישמר במשרדי המועצה.**

11.3. <u>ניהול אינוונטר</u>

<u>תקן לביקורת</u>

רשות מינהלית כנאמנת הציבור, אמונה להבטחת השמירה על נכסיה ורכושה, משכך עליה לפעול לניהול רישום מרוכז של המצאי בפנקסיה, לסמן אותו בסמל המועצה שלא ניתן יהיה למחקו וכיוצב'.

מצאי הינו, כל פריט או נכס אשר נרכש על ידי המועצה, או הושאל לשימושה והוא בר קיימא. פריט זה אינו מאבד את צורתו תוך כדי השימוש בו.

ניהול המצאי במועצה, כולל מגוון רב של פריטים מסוגים שונים כגון: שולחנות, מחשבים, מדפסות, קופות, כספות, פקסים, וכו' אשר ממוקמים במשרדי המועצה ובמקווה.

צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 מגדיר את אופן רישום וניהול המצאי ברשויות המקומיות. בפרק "רישום וניהול מצאי" בצו המועצות המקומיות סעיף 30, נקבע, בין היתר, כי:

"30. (א) רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי במועצה, על יחידותיה, בפנקס הטובין.

(ב) המצאי יסומן בסמל המועצה, בסימון שככל האפשר אינו ניתן למחיקה.

(ג) כל יחידה במועצה שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי המועצה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיורה רשם הטובין, ותצוין במספר זיהוי נפרד.

(ד) מנהל יחידה, או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה".

בשל היקפם המצומצם של נכסי המועצות הדתיות ורכושן, חוק שירותי הדת אינו מסדיר הוראה זו, כפי שקיימת בצו המועצות המקומיות. עם זאת, מן הראוי שמועצה דתית, מעצם היותה רשות ציבורית בעלת נכסים, תנהל ותפקח על המצאי שבבעלותה.

לניהול מסודר ומבוקר של המצאי, חשיבות רבה בניהול הרכש ושמירה על רכוש המועצה. חשיבות זו באה לידי ביטוי בתהליכים הבאים: מניעת הזמנות ציוד מיותרות, בקרה על מצבו וקיומו של הרכוש, הבטחת פיצוי מחברות הביטוח וכו'.

יצוין כי, ניהול נכון של המצאי ותיעודו אינו בא למנוע בהכרח גניבה, נזקים או שימוש בלתי הולם בציוד, אך מבטיח סדר, ניהול ובקרה נאותה ומשמש כגורם מרתיע למשתמשי הקצה.

אף שהמצאי משמש את המועצה לתקופה ארוכה, קיים בלאי טבעי הנגרם משימוש, תנאי אחסון לא נאותים ותחזוקה לקויה. את הרכוש הקבוע ניתן לתקן או להחליף. הטיפול במצאי הינו תהליך מתמשך המתחיל בשלב הקליטה ומסתיים בהוצאתו מהמערכת.

<u>ממצאים</u>

1. המועצה הדתית לא קבעה נהלים בנושא ניהול המצאי. הביקורת לא מצאה קיומה של רשימת פריטי מצאי המפרטת את הרכוש הקבוע המוצב בבניין המועצה הדתית ו/או השייך לה.
2. המועצה אינה עורכת ספירת מצאי לפחות אחת לשנה, דבר המונע ממנה את נתיב הבקרה אחר חוסרים והשלמתם במידת הצורך.

<u>המלצות</u>

1. המועצה הדתית תערוך בהקדם, ספירת מצאי אשר תפרט את כל הרכוש הקבוע המוצב בבניין המועצה הדתית ו/או בכל גוף הכפוף אליה ותתעד את ממצאי הספירה על גבי טופס ייעודי מאושר בחתימת מורשי החתימה אשר יתויק במשרדיה.

2. יש לקבוע בנוהל פנימי, את תהליך ניהול ורישום מצאי ולבצע ספירה אחת לשנה, לכל הפחות.

12. <u>דוחות כספיים וניתוח מגמות</u>

<u>כללי</u>

בהתאם לדוחות הכספיים של המועצה הדתית לשנת 2010, המועצה סיימה את פעילותה השוטפת בשנה זו בגרעון שוטף בסך של 507,972 ₪. סך הגרעון הנצבר ליום 31.12.2010 הסתכם ל- 791,737 ₪.

לאור כך, המשרד לשירותי דת החליט כי המועצה הדתית תיכנס לתכנית הבראה, וביום 6/11/11 קיבלה המועצה הדתית הלוואה מהמשרד לשירותי דת במסגרת תוכנית ההבראה עליה חתמה ובסך של 276,000 ₪ נושאת ריבית בשיעור 4% לשנה צמודת מדד המחירים לצרכן. ההלוואה עומדת לפירעון עד לשנת 2018 כולל.

התחייבות המועצה הדתית בגין פדיון ימי מחלה לעובדיה מעל גיל 50, מסתכמת בשנת 2014 לסך של 283,578 ₪, בשנת 2013 עמד ע"ס של 299,144 ₪.

התחייבות המועצה בגין פדיון ימי חופשה שטרם נוצלו, מסתכמת בשנת 2014 לסך של 88,651 ₪ לעומת 125,108 ₪ בשנת 2013.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 7ב. לחוק שירותי הדת היהודיים נקבע, בין היתר, כי:

"7ב. (א) המועצה תערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי-שנתיים (להלן – דוחות כספיים); ראש המועצה וגזבר המועצה או אחד מחבריה, אם אין גזבר למועצה, יחתמו על הדוחות הכספיים; רואה החשבון יבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ויסקור את הדוחות הכספיים החצי-שנתיים (להלן – דוחות מבוקרים), והם יידונו במועצה ויוגשו לשר...".

בהנחיה מספר 8.1.1 של המשרד לשירותי דת מיום 9/1/13 נקבע:

"הדו"ח יוגש עד לסוף חודש אפריל של השנה הקלנדרית שלאחר השנה בגינה מוגש הדו"ח. למשל: הדו"ח הכספי השנתי המבוקר לשנת 2014 יוגש עד ליום 30 לאפריל 2015".

<u>ממצאים</u>

1. מניתוח הדוחות הכספיים עולה, כי נכון ליום 31.12.14 למועצה הדתית יתרת עודף מפעילות בסך של 124,636 ₪, שיעור של כ- 5% ממחזור הפעילות.
2. ההוצאה העיקרית של המועצה הינה בגין שכר ונלוות. היקף ההוצאות בגין שכר בשנת 2014 הסתכם בסך של 1,350,609 ₪, לא כולל תשלומי פנסיה עבור גמלאים בסך של 509,419 ₪.
3. מבדיקת הביקורת עולה, כי הדוח הכספי המבוקר אושר בחתימת מזכירת המועצה והחשב המלווה והוגש <u>באיחור</u>, בתאריך 26/5/15.
4. המועצה הדתית כמעט ואינה מקיימת פעילות תרבות תורנית. ע"פ הדוחות הכספיים המאושרים, בשנת 2013 התקיימה פעילות תרבות תורנית מועטה ובשנת 2014 סעיף הוצאות תרבות תורנית עמד ע"ס 46,998 ₪.

5. במסגרת מגבלות תכנית ההבראה, המועצה הדתית אינה מתקצבת מוסדות דת ואינה מעניקה תמיכות.
6. להלן מובאים עיקרי הנתונים מהדוחות הכספיים של המועצה הדתית לשנים 2013 – 2014 , כפי שמפורסמים באתר המשרד לשירותי דת.

תמצית נתונים מאזניים מבוקרים לשנים 2013-2014 (בש"ח):

	2014 בש"ח	אחוז מהמחזור	2013 בש"ח	אחוז מהמחזור
נכסים				
רכוש שוטף	834,897	91.31%	855,926	92.09%
רכוש קבוע	79,445	8.69%	73,531	7.91%
סה"כ	**914,342**	**100.00%**	**929,457**	**100.00%**
התחייבויות				
התחייבויות שוטפות	599,699	65.59%	679,457	73.10%
התחייבויות לזמן ארוך	219,049	23.96%	263,542	28.35%
סה"כ	**818,748**	**89.55%**	**942,999**	**101.46%**
נכסים נטו	95,594	10.45%	(13,542)	(1.46%)
סה"כ מאזן	**914,342**	**100.00%**	**929,457**	**100.00%**

תמצית דוח מבוקר בגין הפעילות בשנים 2013-2014 (בש"ח)

מחזור הפעילויות	2014 בש"ח	2013 בש"ח
הכנסות מהמשרד לשירותי דת	1,041,995	1,092,360
הכנסות מהרשות המקומית	1,041,995	1,051,000
הכנסות עצמיות	262,740	199,767
סה"כ	**2,346,730**	**2,343,127**

מחזור הפעילות אינו כולל הכנסות שנבעו משחרור נכסים שהוגבלו לפעילות על סך:

שנה	סכום	מטרת ייעוד הכספים
2014	95,500 ש"ח	סכומים ששימשו לפיתוח מקוואות
2013	8,804 ש"ח	סכומים ששימשו לפיתוח קו העירוב

להלן הוצאות המועצה הדתית לשנים 2013-2014 (בש"ח):

	2014 בש"ח	אחוז מהמחזור	2013 בש"ח	אחוז מהמחזור
סה"כ מחזור הפעילות	2,442,230		2,351,931	
עלות הפעילות				
משכורות ונלוות	1,350,609	55.30%	1343347	57.12%
גמלאים	509,419	20.86%	499937	21.26%
הוצאות לפעילות	303,385	12.42%	160794	6.84%
הנהלה וכלליות	192,241	7.87%	201506	8.57%
מענקים, הנחות ופטורים	27,440	1.12%	20640	0.88%
סה"כ עלות הפעילות	2,383,094	97.58%	2226224	94.66%
הוצאות מימון נטו	-13,336	-0.55%	-13749	-0.58%
סה"כ עלות הפעילות בתוספת הוצאות מימון	45,800	1.88%	111,958	4.76%
הוצאות אחרות	78,836	3.23%	0	0.00%
עודף לשנה	**124,636**	**5.10%**	**111,958**	**4.76%**

להלן הצגת יחסים פיננסיים- יחסי רווחיות, לרבות ניתוח מגמות והתפתחות:

	2014	2013	הסבר
רמת נזילות מידית			מדד זה גם מבטא את יכולתה של המועצה לפרוע את התחייבויותיה השוטפות בהסתמך על נכסיה השוטפים. ככל שהמדד גבוה יותר כך יש באפשרותה של המועצה לפרוע את התחייבויותיה בצורה טובה יותר. מדד גדול מ- 1 משמעותו שיש בידיה של המועצה די מזומנים לפרוע את כל התחייבויותיה השוטפות.
<u>מזומנים ושווה מזומנים</u> התחייבויות שוטפות	3.91	3.44	פירוש הדבר שהנכסים השוטפים בשנים 2014 ו-2013 גדולים יותר מההתחייבויות והסיכויים להיחלץ ממשבר בטווח הקצר טובים.

	2014	2013	הסבר
הון חוזר בש"ח	מדד זה מבטא את יכולתה של המועצה לפרוע את התחייבויותיה השוטפות בהסתמך על נכסיה השוטפים.		
נכסים שוטפים בניכוי התחייבויות שוטפות	₪ 256,230	₪ 176,469	פירוש הדבר שבשנים 2014 ו-2013 ההון החוזר של המועצה הדתית היה חיובי, היינו, ההתחייבויות השוטפות של המועצה היו קטנות מאשר נכסיה השוטפים ואף בשנת 2014 חל גידול חיובי בהון החוזר. נציין כי הון חוזר חיובי מצביע כי מימוש מלוא נכסיה השוטפים של המועצה יסייעו בידה לפרוע את מלוא התחייבויותיה השוטפות.

	2014	2013	הסבר
הון חוזר בש"ח	מדד זה מבטא את יכולתה של המועצה לפרוע את התחייבויותיה השוטפות בהסתמך על נכסיה השוטפים.		
נכסים שוטפים בניכוי התחייבויות שוטפות	₪ 256,230	₪ 176,469	פירוש הדבר שבשנים 2014 ו-2013 ההון החוזר של המועצה הדתית היה חיובי, היינו, ההתחייבויות השוטפות של המועצה היו קטנות מאשר נכסיה השוטפים ואף בשנת 2014 חל גידול חיובי בהון החוזר. נציין כי הון חוזר חיובי מצביע כי מימוש מלוא נכסיה השוטפים של המועצה יסייעו בידה לפרוע את מלוא התחייבויותיה השוטפות.

	2014	2013	הסבר
רווח ביחס להכנסות	מדד זה משקף את שיעור התשואה של הרווח מהכנסות המועצה.		
רווח נקי הכנסות	5.3%	4.8%	בשנת 2014 הסתכם הרווח השנתי ב- 124,636 ₪ וההכנסות ב- 2,346,730 ₪. בשנת 2013 הסתכם הרווח ב-111,958 ₪ וההכנסות ב- 2,324,433 ₪.

	2014	2013	הסבר
רווח ביחס למאזן	מדד זה משקף את שיעור התשואה על נכסי המועצה.		
רווח נקי סה"כ מאזן	13.6%	12%	שיעור התשואה על הנכסים, היינו, התשואה שהמועצה מסוגלת להניב מסך כל ההון המושקע בה.

	2014	2013	הסבר
תזרים מזומנים מפעילות שוטפת ביחס להכנסות השנתיות	מדד זה משקף את המזומנים שהמועצה מסוגלת לייצר מהפעילות השוטפת שלה.		
תזרים מזומנים מפעילות שוטפת הכנסות שנתיות.	11%	8.5%	בין השנים 2013-2014 חלה עלייה בתזרים המזומנים של המועצה, מ-8.5% בשנת 2013 ל-11% בשנת 2014, שיעור המצביע על שיפור ביחס לשנה הקודמת.

	2014	2013	הסבר
תזרים מזומנים מפעילות שוטפת ביחס למאזן	מדד זה משקף את כמות המזומנים שהמועצה מסוגלת לייצר מתוך המקורות העומדים לרשותה.		
תזרים מזומנים מפעילות שוטפת במאזן	28%	21%	בשנים 2014 ו-2013 חלה עלייה בכמות המזומנים שהמועצה מסוגלת לייצר מתוך המקורות העומדים לרשותה, 21% בשנת 2013 ל-28% בשנת 2014. שיעור המצביע על שיפור ביחס לשנה הקודמת.

<u>לסיכום</u>: המדדים הפיננסיים של המועצה הדתית, כפי שמשתקפים מהדוחות הכספיים, מצביעים על איתנות פיננסית יציבה.

מסקירת תוצאות הפעילות של המועצה הדתית משנת 2011 ועד היום עולה, כי המועצה מסיימה את פעילותה בעודף הכנסות על הוצאות מידי שנה, כמפורט להלן:

שנה	עודף הכנסות על הוצאות (₪)
2011	408,263
2012	89,411
2013	111,958
2014	124,636

לדעת הביקורת, ככל שהמועצה הדתית תשכיל לשמור על מדדים אלו, תוכנית ההבראה עשויה להסתיים לפני המועד הנקוב, בשנת 2018 כאמור.

הביקורת בחנה את הוצאות המועצה הדתית בפועל אל מול התקציב השנתי המאושר ואיתרה מספר סעיפים שלא תוקצבו ביחס סביר לביצוע או לא תוקצבו כלל.

להלן העתק דוח תקציב מול ביצוע על פי הדוחות הכספיים המאושרים של המועצה הדתית לשנת 2014:

טבלה 1: הכנסות

השוואת ביצוע לתקציב

הכנסות	באור	לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2014				
		מסגרת התקציב לשנת 2013	ביצוע בפועל לשנת 2013	מסגרת התקציב לשנת 2014	ביצוע בפועל לשנת 2014	אחוז ביצוע
		ש"ח			ש"ח	%
נישואין	א	60,000	78,974	74,500	105,220	141%
מקוואות	ג	60,000	66,230	70,000	94,778	135%
כשרות	ה	51,000	54,563	55,000	60,552	110%
עצמיות אחר	ו	--	5,898	5,000	2,190	44%
סה"כ הכנסות עצמיות		171,000	205,665	204,500	262,740	128%
המשרד לשירותי דת	ח	1,051,944	1,047,120	1,041,995	1,041,995	100%
הרשות המקומית	ט	1,051,944	1,047,120	1,041,995	1,041,995	100%
סה"כ הכנסות מוסדיות		2,103,888	2,094,240	2,083,990	2,083,990	100%
הכנסות חד פעמיות ובגין שנים קודמות (שאינן מפעילות שוטפת)	י	--	49,116	--	--	0%
סה"כ הכנסות		2,274,888	2,349,021	2,288,490	2,346,730	103%

טבלה 2: הוצאות

השוואת ביצוע לתקציב (המשך)

באור		לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2014				
		מסגרת התקציב לשנת 2013	ביצוע בפועל לשנת 2013	מסגרת התקציב לשנת 2014	ביצוע בפועל לשנת 2014	אחוז ביצוע
		ש"ח			ש"ח	%
הוצאות						
הוצאות שכר						
שכר רבני שכונות	יב	442,382	420,824	430,000	434,695	101%
שכר יושב ראש	יג	190,000	190,000	189,000	136,918	72%
שכר מחלקת מקוואות	טז	325,000	315,526	315,000	351,514	112%
שכר מחלקת כשרות	יז	115,000	111,373	115,000	113,142	98%
שכר מינהל	יח	200,000	233,911	236,000	266,197	113%
שכר אחר	כ	62,000	71,711	57,000	69,829	123%
פנסיה	כא	500,000	499,934	538,000	509,419	95%
סה"כ שכר		1,834,382	1,843,279	1,880,000	1,881,714	100%
נישואין	כב	7,500	8,045	6,000	9,063	151%
מקוואות	כד	180,000	131,483	130,000	138,935	107%
עירובין	כה	--	17,296	17,000	11,729	69%
תרבות תורנית	כו	10,000	2,870	18,674	46,998	252%
כשרות	כז	2,000	1,080	1,000	1,160	116%
מינהלה	כח	185,616	201,506	185,000	189,432	102%
פעולות אחרות	כט	10,000	20,640	--	27,440	0%
סה"כ הוצאות לפעילויות		395,116	382,920	357,674	424,757	119%
סה"כ הוצאות (כולל שכר)		2,229,498	2,226,199	2,237,674	2,306,471	103%
החזר הלוואה בגין תכנית הבראה		36,390	36,386	36,386	39,441	108%
הכנסות (הוצאות) מימון	ל	(9,000)	(13,749)	(14,430)	(13,336)	92%
עודף (גירעון)		--	72,687	--	(12,518)	0%

נמצא, כי למועצה הדתית נבעו הוצאות בסך 27,440 ₪ בסעיף "פעולות אחרות" שלא תוקצבו בשנת הכספים 2014. מבדיקת הביקורת עולה, כי מדובר בהנחות הניתנות לזכאים, בעיקר הנחות ברישום לנישואים לסטודנטים. הביקורת סבורה כי, בהעדר תקציב ייעודי להנחות, נפגמת יכולת המעקב והבקרה של המועצה הדתית אחר ביצוע התקציב.

עוד נמצא, כי סך ההכנסות תוקצבו בחסר בשיעור של כ- 28% ואילו ההוצאות תוקצבו בחסר בשיעור של כ- 19%. על אף שהמועצה הדתית סיימה את פעילותה בשנת 2014 בעודף הכנסות על הוצאות, תכנון מיטבי של ההכנסות וההוצאות היה מאפשר למועצה להעניק שירותים מיטביים יותר לתושבים.

מסקנות

1. מהשוואת ביצוע לתקציב עולה כי, בסך הכללי, לאחר החזר הלוואה, התקציב בגירעון של 12,518 ש"ח לעומת עודף ב- 2013 של 72,687 ש"ח.
2. הוצאות המועצה בגין פעילויות (לא כולל הוצאות שכר) גדלו בשנת 2014 ביחס לביצוע

בשנת 2013 ב כ- 11% (424,575 ₪ לעומת 382,920 ₪). סך הוצאות המועצה, גדלו בכ- 3.6% בשנת 2014 לעומת שנת 2013. נמצאו חריגות תקציביות (לא משמעותיות) בהוצאות שכר וחריגה משמעותית בסעיף תרבות תורנית, שככל הנראה, אינו מתוקצב באופן המשקף את הפעילות בפועל.

3. ההנחות שמעניקה המועצה הדתית לזכאים על פי חוק אינן מתוקצבות בתחילת השנה, דבר המחליש את הבקרה והמעקב אחר תקציב ההוצאות וחושף את המועצ לחריגות תקציביות. חשיבות המעקב התקציבי מקבלת משנה תוקף בהינתן שהמועצה הדתית נמצאת בתכנית הבראה ונדרשת לעמוד בקריטריונים קפדניים של ניהול ההוצאות ומעקב אחר ביצוע התקציב.

<u>המלצות</u>

1. **יש להקפיד על תכנון תקציב מיטבי עובר אישור התקציב, אשר יכלול את מלוא ההוצאות המתוכננות של המועצה הדתית וניהול מעקב שוטף אחר ביצוע ההוצאות בפועל.**
2. **יש להימנע, מחריגות תקציביות בכל אחד מסעיפי התקציב. כל חריגה תאושר בכתב על ידי החשב המלווה. במידת הצורך, יש לערוך שינוי בתקציב המועצה הדתית ולאשררו בהתאם.**

13. <u>נאותות גביית אגרות בהתאם לתקנות שירותי הדת</u>

<u>המקור החוקי</u>

על פי תקנות שירותי הדת היהודיים, לא תספק מועצה לשירותי דת מן השירותים המפורטים בתוספת אלא אם כן שולמה בעדם תחילה האגרה הקבועה לצדם בתוספת, כפי שמפורט בחוזר מנכ"ל א' ניסן התשע"ד 1 באפריל 2014 (החוזר המעודכן לתקופת הדוח).

ס' 26 לתקנות שירותי הדת קובע, כי ככל שמונה למועצה חשב מלווה, הרי שהחשב המלווה, והוא בלבד, יהיה ממונה על גביית אגרות אשר המועצה מוסמכת לגבות לפי כל דין; לחשב המלווה מוקנות כל הסמכויות הנתונות לפי כל דין למועצה לצורך גביית האגרות.

מתעריף האגרה לרישום נישואין וסידורם / אימות הסכם נישואין לפי פרט 1 בתוספת, תינתן הנחה בשיעור 40 אחוזים כאשר אחד מבני הזוג הוא -

1. חייל בשירות סדיר, שאינו בשירות קבע
2. משרת בשירות לאומי
3. נזקק
4. תלמיד ישיבה או סטודנט
5. עולה חדש
6. נכה
7. עיוור או לקוי ראייה

לא יהיה זכאי להנחה לפי תקנת משנה (ב) סטודנט או תלמיד ישיבה אשר במועד הגשת בקשתו לרישום הנישואין גילו למעלה מ -30 שנים.

ממצאים

13.1. נאותות גביית אגרות מנישואין

הביקורת בדקה את תקינות גביית האגרות בגין שירותי נישואין המוענקים על ידי המועצה והתאמתן לתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ד 2013.

השירות	סכום האגרה בשקלים חדשים	תקין/לא תקין	הערות הביקורת
רישום נישואין וסידורם	700	תקין	
אימות הסכם נישואין	271	לא רלוונטי	לא ניתן השירות
שירותים ותעודות שונות			
פתיחת תיק נישואין אם לא נערכו נישואין	**174**	לא תקין	המועצה גובה **150 ₪.**
תעודת רווקות	150	תקין	
העתק תעודת נישואין	65	לא תקין	המועצה גובה 75 ₪.
אישורים שונים של הרבנות המקומית או של המועצה הדתית	129	לא תקין	ניתן כשירות, המועצה אינה גובה
העתק מאושר של המסמכים המפורטים בפרטי משנה ב' ו-ד	129	לא רלוונטי	לא ניתן השירות
כל העתק מאושר נוסף של המסמכים המפורטים בפרטי משנה ב' עד ד'	19	לא רלוונטי	לא ניתן השירות

סיכום ממצאים

1. מהביקורת עולה כי המועצה הדתית גובה אגרה הפחותה בסך של 24 ₪ מהסכום הנקוב בתקנות בגין פתיחת תיק נישואין.
2. המועצה גובה אגרה בגין העתק תעודת נישואין בסך של 75 ש"ח במקום 65 ש"ח.
3. המועצה אינה גובה כלל אגרה בגין הנפקת אישורים שונים, אשר בגינם היא רשאית לגבות סך של 129 ש"ח.

<u>מסקנות</u>

העובדה שהאגרות הנגבות בגין שירותי נישואין המוענקים על ידי המועצה אינן תואמת את הנקוב בתקנות שירותי הדת היהודיים, מהווה ליקוי מהותי אשר עשוי להתבטא בהפסדים כספיים ואף עשוי לחשוף את המועצה לסיכוני תביעות.

<u>המלצות</u>

המועצה הדתית תקפיד לגבות אגרות בגין שירותי נישואין המוענקים על ידי המועצה כנקוב בהתאמה בתקנות שירותי הדת היהודיים.

13.2. <u>נאותות גביית אגרות מכשרות</u>

הביקורת בדקה את תקינות גבייתן של האגרות הנגבות בגין שירותים הניתנים על המועצה הדתית בתחום הכשרות:

תעודות הכשר שנתיות לשנת תקציב	בשקלים חדשים	תקין /לא תקין	הערות
אגרה בעד פתיחת תיק לקבלת תעודת הכשר שנתית	174	<u>לא</u> תקין	לא מתבצעת גבייה כלל בשל <u>חוסר ידיעה</u> על האגרה הנ"ל.
שירותי משגיח המועסק על ידי מועצה דתית, עלות לשעת עבודה	37	לא רלוונטי	המועצה הדתית אינה המעסיקה הישירה של משגיחי הכשרות.
בתי אוכל:			
מזנון, מסעדה, בית קפה, בר אקטיבי וכל מקום אוכל שכושר הקליטה בו עד 20 איש	517	תקין	
מ 21 עד 50 איש	743	תקין	
מ 51 איש ומעלה	1,356	תקין	
בתי מלון, בתי הארחה, בתי הבראה וצימרים:			
עד 70 חדרים	3,261	לא רלוונטי	
מ 71 עד 130 חדרים	6,154		

תעודות הכשר שנתיות לשנת תקציב	בשקלים חדשים	תקין /לא תקין	הערות
מ 131 עד 250 חדרים	8,692		
251 חדרים ומעלה	12,295		
אכסניות נוער ובתי ספר שדה	2,267	לא רלוונטי	
אולמות אירועים, כושר קליטה עד 450 איש	2,744		
מ 451 עד 1,000 איש	4,120		
מ 1001 איש ומעלה	4,804		
מפעלים ובתי חרושת למזון ומשקאות כולל מאפיות, מגדניות ומפעלים להכנת אוכל מוכן קייטרינג מעסיקים:			
עד 10 עובדים	1,369	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	
מ- 11 עד 20 עובדים	2,744		
31 עובדים ומעלה	8,692		
מוסד הכולל מטבח שנוכח בו משגיח קבוע:			
ואשר אינו נכלל בקטגוריה אחרת בתוספת זו	2,267	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	
מוסד הכולל מטבח שלא נוכח בו משגיח קבוע(מטבח קצה)ואשר אינו נכלל בקטגוריה אחרת בתוספת זו	1,356		

תעודות הכשר שנתיות לשנת תקציב	בשקלים חדשים	תקין /לא תקין	הערות
מפעלים לייצור טליתות ושופרות ,מעסיקים:			
עד 10 עובדים	1,369	לא רלוונטי	
מ 11 עד 20 עובדים	2,744		
מ 21 עד 30 עובדים	4,869		
31 עובדים ומעלה	8,692		
חנויות לתשמישי קדושה(ספרי תורה ,מגילות ,תפילין ומזוזות) המעסיקים:			
עד 2 עובדים	500	לא רלוונטי	
3 עובדים ומעלה	1,050		
	יקבים מעסיקים:		
עד 5 עובדים	1,369	לא רלוונטי	
מ 6 עד 10 עובדים	4,869		
11 עובדים ומעלה	9,053		
חנויות מזון, פירות, ירקות, בשר ודגים:			
חנות או מחסן שאינם סיטונאים	1,369	לא תקין	נגבתה אגרה ב "עדיקה" חנות להכנת בשר ע"ס 1350 ש"ח
חנות סיטונאית או מחסן סיטונאי	4,869	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	

תעודות הכשר שנתיות לשנת תקציב	בשקלים חדשים	תקין /לא תקין	הערות
משחטות, משחטות ששטחן:			
עד 500 מ"ר	3,422	לא רלוונטי	
מ 501 עד 1,000 מ"ר	6,457		
1,001 מ"ר ומעלה	9,408		
מרכולים ,מרכולים ששטחם :			
עד 250 מ"ר	1,808	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	
מ עד 500 מ"ר 251	3,422		
מ 501 עד 1,000 מ"ר	6,457	תקין	רשת "מגה"
1,001מ"ר ומעלה	9,386	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	
מטעים וכרמים ערלה, כלאיים, נטע רבעי, שטח :			
עד 20 דונמים	271	לא רלוונטי	
למעלה מ- 20 דונמים עד 50 דונמים	814		
למעלה מ 50- דונמים עד 100 דונמים	1,200		
למעלה מ 100- דונמים	1,600		

תעודות הכשר שנתיות לשנת תקציב	בשקלים חדשים	תקין /לא תקין	הערות
בתי אריזה לפירות, מעסיקים :			
עד 10 עובדים	1,446	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	
מ 11 עד 30 עובדים	2,712		
31 עובדים ומעלה	4,520		
תעודות הכשר לפסח:			
תעודת הכשר לתקופת הפסח בעד כל אחד מבתי העסק הנזכרים בפרט 3 למעט פרטי משנה ח, ט, יד ו-טו	230	תקין	
רפתות ודירים:			
משק שיתופי	1,718	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	
משק משפחתי	174		
מרכזי מזון ומכוני תערובת:			
עד 3,000 טונות לחודש	1,718	לא נמצאה גבייה מהקטגוריה	
מ 3001 עד 8,000 טונות לחודש	4,494		
8,001 טונות ומעלה לחודש	8,956		

<u>סיכום ממצאי הביקורת לפרק הכשרות</u>

1. נמצא כי, המועצה הדתית אינה גובה כלל אגרה בעד פתיחת תיק לקבלת תעודת הכשר שנתית ע"ס 174 ₪.
2. הנפקת תעודת כשרות אינה מותנית בתשלום אגרה שנתית עבור הנפקתה. מהמסמכים שנמסרו לביקורת, מצאנו כי מתוך 55 עסקים, שילמו לשנת 2015 רק 25 עסקים בלבד (45% גבייה בלבד).
3. מצאנו כי חלק מהגבייה נעשה באמצעות משגיח/מפקח על העסק בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל תמוז התש"ע יולי 2010, הקובע כי חל איסור לערוך גבייה מחוץ למשרדי המועצה הדתית.

<u>מסקנה</u>

העובדה שהאגרות הנגבות בגין שירותי כשרות המוענקים על ידי המועצה אינן כנקוב בתקנות שירותי הדת היהודיים, מהווה ליקוי מהותי אשר עשוי לחשוף את המועצה לסיכוני תביעות.

<u>המלצות הביקורת</u>

1. **יש לגבות אגרה בעד פתיחת תיק בהתאם לתקנות וחוזר המנכ"ל תמוז התש"ע יולי 2010.**
2. **אין להנפיק תעודת כשרות טרם הסדרת תשלום האגרה השנתית במלואה.**
3. **יש להקפיד על נוהל גביית אגרה אך ורק במשרדי המועצה הדתית או לחילופין באמצעות שוברים לבנק הדואר, בהתאם להוראת חוזר המנכ"ל תמוז התש"ע יולי 2010.**

13.3. <u>נאותות גביית אגרות ממקוואות</u>

<u>המקור החוקי</u>

ביום 6.11.13 נכנסו לתוקפן תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ד-2013 , במסגרתן עודכנו גם תעריפי אגרות הטבילה במקוואות.

<u>ממצאים</u>

הביקורת בדקה את נאותות גביית האגרות בגין השימוש במקוואות המועצה הדתית ולהלן ממצאיה:

סוג השירות	תעריפים נקבעו בחוזר מנכ"ל ב- ₪ [סעיף 5(א) לתוספת תקנות]	תעריפים הנגבים בפועל ב- ₪	הערות הביקורת
<u>טבילת נשים</u>			
טבילה במקווה+ מקלחת	15	20	<u>לא</u> תקין, יש להקפיד על גביית אגרה בהתאם לתעריפים שנקבעו בחוזר מנכ"ל ובהתאם לסעיף 5א לתוספת לתקנות.
טבילה במקווה+ אמבטיה	30	20	
טבילה בתא מיוחד (מקווה כלות)	50	50	תקין
טבילה שלא בשעות הפעילות הרגילות	50	20	מזכירת המועצה ציינה כי לא זכור לה מקרים חריגים ואולם נשים שמגיעות באיחור ולאחר שעות הפעילות או בסמוך להן אינן נדרשות לגבייה מהסוג הנ"ל.
כלות בשנה הראשונה לנישואיהן	פטורות (ללא תשלום)	תקין	המועצה מנפיקה כרטיס כשירות לכלות באמצעותו הן יכולות להגיע למקוואות שאינן באזור מגוריהן לצורך הוכחת הפטור.
ערכת טבילה	לא נקבעו תעריפים בחוזר מנכ"ל	המועצה גובה רק את מחירי העלות ולא יותר מ 5 ₪.	הנ"ל אינו כלול באגרה. המשרד לשירותי דת לא קבע סכום כלשהו שיש לגבות בעבור ערכת המקוואות, זאת בשל בגלל ההבדלים הקיימים בין מועצות דתיות שונות, בנוגע לאיכות המוצרים הנמצאים בערכה.
מגבת			
חלוק			
עדי בדיקה			

סוג השירות	תעריפים נקבעו בחוזר מנכ"ל ב- ₪ [סעיף 5(א) לתוספת תקנות]	תעריפים הנגבים בפועל ב- ₪	הערות הביקורת
<u>טבילת גברים</u>			
טבילת שחרית בימי חול	10	לא רלוונטי	למועצה אין מקווה גברים. מקוואות הגברים בתחום המוניציפלי של המועצה הינם בבעלות פרטית.
טבילה בערבי שבתות וחגים כולל מקלחת	20		
מנוי חודשי	120	לא נבדק	כרטסת תזכה ב-10% הנחה.
טבילה של אבלים (משפחה) שלא בשעות <u>הפעילות הרגילות של המקווה</u>			
טבילה של אבלים (משפחה)שלא בשעות הפעילות הרגילות של מקווה הנשים או מקווה הגברים- לכל טובל/ת	50	<u>אינו</u> מיושם	מזכירת המועצה ציינה כי <u>אינה מאפשרת</u> טבילת אבלים. לדעת הביקורת, ככל שהדבר נדרש על מזכירת המועצה לפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת.
לכל המשפחה	עד 250	<u>אינו</u> מיושם	

<u>הבהרה</u>: שעות הפעילות הרגילות של המקוואות במוצאי שבתות וחגים הינן כדלקמן: החל משעה לאחר צאת השבת ועד השעה 23:00 בתקופת שעון החורף, ועד השעה 24:00 בתקופת שעון הקיץ. למותר לציין כי בשעות אלו יש לגבות תעריף רגיל.

<u>ממצאי הביקורת</u>

1. נמצא, כי גביית האגרות בגין השימוש במקוואות המועצה, מתבצעת על פי תעריפים ישנים שאינם בתוקף עוד.
2. נמצא, כי המועצה אינה מספקת את כל השירותים הנקובים בחוזר מנכ"ל אפריל 2014 ואינה מאפשרת למשל, טבילה של אבלים ו/או משפחות.

<u>מסקנה</u>

העובדה כי המועצה הדתית לא הייתה ערה לשינויים שנערכו בחוזרי מנכ"ל בנוגע לתעריפי אגרות המקוואות (אשר הוחלו כבר לפני כשנתיים) וגובה בהתאם לתעריפים הישנים, כאמור, מהווה פגם ניהולי וגביית אגרה שלא כדין.

<u>המלצות הביקורת</u>

1. **יש לפעול לתיקון תעריפי האגרות בהתאם לחוזר מנכ"ל אפריל 2014.**
2. **יש להנהיג כלי מעקב ובקרה אחר חוזרי מנכ"ל ולפעול על פי הוראותיהם.**

14. <u>מחלקת כשרות</u>

המועצה הדתית מספקת באמצעות המחלקה לכשרות, שירותי השגחה על כשרות המזון לציבור.

בפועל ניתנים שירותי ההשגחה על הכשרות, על ידי מפקח כשרות אחד, 10 משגיחי כשרות ומנהל מחלקת הכשרות במועצה הדתית כולל ייעוץ והכוונה בענייני כשרות.

המועצה הדתית מנפיקה לעסקים 'תעודת כשרות' המעידה כי כשרות העסק נמצאת תחת השגחת המועצה הדתית ותעודת כשרות 'מהדרין'.

הנפקת התעודה מותנית בתשלום אגרה שנתית.

הביקורת בדקה את תהליכי העבודה במחלקה לכשרות בכל הנוגע להנפקת תעודות כשרות, לקליטה של משגיחי כשרות ושיבוצם וכן לניהול המחלקה. בכל אחד מהתחומים האלה נמצאו ליקויים.

במועצה כאמור מועסק מפקח כשרות אחד.

עבודת הפיקוח על הכשרות בבתי העסק מתבצעת באמצעות משגיחי כשרות.

משגיח כשרות (להלן: "**משגיח**") עובד בעסק באופן שוטף ומשגיח על כשרות המזון במקום. המשגיח עובד בעסק לפי מספר השעות/הימים שנקבעו בהסכם שנערך בין המועצה לבעל העסק במועד פתיחת התיק, ובהתאם לכך נקבע גם שכרו המשולם לו במישרין על ידי בעל העסק.

המשגיח כפוף מבחינה מנהלית לבעל העסק, ומקצועית כפוף להנחיות ולנוהלי הכשרות של המועצה.

הפיקוח על משגיחי הכשרות מתבצע בידי מפקחי הכשרות. מפקח כשרות (להלן: "**מפקח**") הוא עובד המועצה הדתית שתפקידו לוודא שההשגחה בבתי העסק מתבצעת כנדרש וליתן מענה לבעיות המתעוררות. המועצה ממנה מפקח למספר עסקים הפועלים תחת אחריותו.

<u>תקן לביקורת</u>

חוזר מנכ"ל עד/1 אפריל 2014 וחוזר מנכ"ל תמוז התש"ע יולי 2010.

<u>ממצאי הביקורת (טבלה מרכזת)</u>

להלן טבלה מסכמת של בחינת עמידת המועצה הדתית בנהלי הכשרות המחייבים כפי שנקבעו בחוזר המנכ"ל הנ"ל.

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
קליטת משגיחי כשרות		
חוזר המנכ"ל קובע הוראות שונות בנוגע לאופן קליטת משגיחי כשרות. בהתאם לחוזר, ההוראות חלות גם על משגיחים עובדי בתי העסק.		
13.1	המועצה תנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות לעניין זה המועצה רשאית אף לפעול בדרך של הקמת מאגר משגיחי כשרות פוטנציאליים.	<u>לא</u> תקין. המועצה הדתית לא ניהלה הליך מכרז פומבי כנדרש לקבלת עובדים בהוראות חוזר מנכ"ל ומכוח תקנות וחובת המכרזים ברשויות המקומיות וממילא לא פורסם בעיתונות. לביקורת נמסר כי המועצה מתקשה בגיוס משגיחים ובכל מקרה ב- 3 שנים האחרונות לא נקלטו משגיחים חדשים.
13.2	הודעה על קיומן של משרות משגיחי כשרות פנויות או על הקמת מאגר משגיחי כשרות, לפי העניין תפורסם בשני עיתונים אחד בתפוצה ארצית והשני בתפוצה מקומית.	
13.3	המועצה תקבע תנאי סף וכשירויות להגשת מועמדות למשרת משגיח כשרות שיכללו לפחות את הדרישות המצטברות כמפורט בחוזר המנכ"ל .	
13.4	הגשת המועמדות תיעשה בכתב באמצעות טופס שיכלול את הפרטים שצוינו בחוזר המנכ"ל.(הוסמך למשגיח ע"י הרבנות הראשית, תעודת הסמכה בתוקף, לא הורשע בעבירה פלילית).	<u>לא</u> תקין מהביקורת עולה, כי לא כל המשגיחים בעלי הסמכה כמתחייב. המשגיחים עוברים ראיון עבודה במועצה.
13.5	לטופס הגשת מועמדות יצורפו המסמכים כמפורט בחוזר המנכ"ל.	
13.6	מועמד שיעמוד בתנאי הסף יוזמן לראיון במועצה.	

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.7	לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות מטעם מועצה דתית במידה שקרוב משפחתו מכהן כיו"ר מועצה או כמזכיר מועצה המשמש כמורשה חתימה במועצה או כמנהל מחלקת כשרות או כמזכיר מחלקת כשרות או כרב ישוב או כרב ממונה על הכשרות או כמפקח כשרות.	תקין
13.8	במקרה שהמשגיח מועסק על ידי בית העסק שכרו ותנאי העסקתו יקבעו על ידי המועצה מול בית העסק. אין להשאיר נושא למו"מ בין המשגיח ובית העסק.	תקין
13.9	העבודות שיבוצעו על ידי משגיח כשרות בבית עסק יהיו רק אלו הנדרשות לשם השגחה על כשרותו ההלכתית של המזון. בכל מקרה עבודות אלו לא יכללו עבודות ניקיון ,תחזוקה וכל מטלה שאיננה קשורה ישירות לתפקיד משגיח הכשרות	תקין
קליטת מפקחי כשרות		
חוזר מנכ"ל מספר עד/1 אפריל 2014, קובע הוראות שונות בנוגע לאופן קליטת מפקחי כשרות.		
13.10	המועצה תנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרת מפקח כשרות.	לא התבצע. המועצה מעסיקה מפקח אחד בלבד. תאריך תחילת ההעסקה 1.3.2004.
13.11	הודעה על קיומם של משרות תיעשה בהתאם להוראות החלות על משגיחי כשרות.	
13.12	המועצה תקבע תנאי סף וכשירויות להגשת מועמדות למשרד מפקח כשרות, שיכללו, לכל הפחות, את הדרישות המצטברות הבאות: כל הדרישות שחלות כאמור על משגיחי כשרות ניסיון של שנתיים לפחות בתחום הכשרות.	
13.13	הגשת המועמדות, שלבי הדיון בבקשה וההחלטה הסופית בעניינו של כל מועמד יעשו כמפורט לגבי משגיח כשרות.	

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.14	ניהול תיק אישי כאמור לגבי מפקח כשרות שיכלול בנוסף גם רשימה מפורטת של בתי העסק עליהם אחראי המפקח ,שמות משגיחי הכשרות ששובצו בעסקים אלה . תיק זה יעודכן לפחות אחת לחצי שנה.	לא תקין לא מנוהל תיק אישי לגבי המפקח.
ניהול תיקי משגיחים בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל יש לנהל במועצה תיקים אישיים למשגיחים שיכללו לפחות את המסמכים המפורטים בחוזר. הוראה זו הוחלה ביחס לכל משגיחי הכשרות והן על משגיחים שהתקבלו לעבודה לאחר כניסת החוזר לתוקף והן על משגיחים שכבר מכהנים בתפקידם.		
13.15	טופס הגשת מועמדות למשרת משגיח כשרות.	המועצה מתעדת באופן חלקי בלבד את הטפסים הנדרשים בתיקי המשגיחים, שלא בהתאם להוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות. בחלק מתיקי המשגיחים נמצא תיעוד חלקי לטפסים הנדרשים על פי חוזר המנכ"ל ובחלק לא נמצא תיעוד כלל.
13.16	המלצות הוועדה בעניינו.	
13.17	פירוט הסמכות והכשרות.	
13.18	פירוט ניסיון מקצועי קודם.	
13.19	המלצות.	
13.20	פירוט עדכני של בתי העסק עליהם הוא מופקד ושעות ההשגחה שנקבעו לכל בית עסק.	
13.21	פרטים אודות מפקח הכשרות שממונה עליו.	
13.22	העתקים של חוזי עבודה עליהם הוא חתום מול בתי העסק.	
13.23	הערות ותלונות.	
13.24	תמונות פספורט.	
13.25	אישור רפואי המעיד כי אין למשגיח מניעה רפואית לעסוק עם מזון.	

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
ניהול תיקי בתי עסק מפוקחים בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל יש לנהל לכל בית עסק תיק נפרד שיכלול לפחות את המסמכים המפורטים בחוזר.		
13.26	שם העסק, כתובתו, שמות אנשי הקשר ודרכי התקשורת.	תקין
13.27	המעמד המשפטי של העסק - חברה בע"מ, שותפות, אגודה, מועצה, יחיד ומספרו.	לא מצוין
13.28	פרטים אודות בעלי השליטה של העסק ומורשה החתימה.	לא מצוין
13.29	תאריך הקמת העסק.	לא מצוין
13.30	סיווגו - מסעדה, אולם אירועים, מפעל, אטליז וכדומה.	תקין
13.31	טופס הבקשה לקבלת תעודת הכשר לרבות אישור על תשלום האגרה כדין.	תקין אם כי תעודת הכשר לא מותנית באישור אגרת תשלום.
13.32	פרטים אודות צוות העובדים, בדגש על צוות המטבח.	לא מצוין
13.33	במידה שקיים נאמן כשרות מעבר לפיקוח המועצה – שמו, תפקידו ודרכי תקשורת.	אין נאמן כשרות
13.34	שם המשגיח ודרכי תקשורת אתו.	תקין
13.35	שם המפקח ודרכי תקשורת אתו.	לא מופיע בטופס
13.36	סוג ההשגחה שנקבעה לבית העסק (צמודה/ נכנס ויוצא (רמתה) רגילה או מהדרין והיקפה, לרבות השעות בהן חייב המשגיח להימצא בבית העסק.	תקין

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.37	תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגתה.	תקין
13.38	העתק מתעודת ההכשר האחרונה שניתנה.	<u>לא</u> תקין, מאחר ולא נשמר בתיק.
13.39	העתק מנהלי הכשרות הספציפיים שנקבעו לבית העסק כשהם חתומים על ידי מורשי החתימה של בית העסק.	תקין
13.40	דוחות שונים שהונפקו בעניינו לרבות ממצאי פיקוח וביקורת.	<u>לא</u> תקין ממצאי הפיקוח והבקרה על המשגיחים אינם מתועדים.
13.41	בנוסף לתיק פיזי שינוהל בנפרד לכל בית עסק, צריכה המועצה לנהל מאגר מידע ממוחשב שיכלול את כל הפרטים הנקובים לגבי ניהול תיק פיזי .כמו כן נקבע בחוזר המנכ"ל שהנתונים יערכו באמצעות גיליון אלקטרוני.	<u>לא</u> תקין. לא מתנהל מעקב ממוחשב באמצעות גיליון אלקטרוני.
הנפקת תעודת הכשר תעודת הכשר צריכה להיות מונפקת בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות והתקנות שהותקנו מכוחו ועל פי הכללים שנקבעו בחוזר המנכ"ל .		
13.42	בית העסק צריך להגיש בקשה בכתב לקבלת תעודת הכשר על פי הוראות החוזר הבקשה צריכה לכלול לפחות את הפרטים שנקבעו בחוזר.	<u>לא</u> תקין נעשה בפנייה ישירה לבית העסק ולא בכתב.
13.43	שם מגיש הבקשה ,מספר זהותו ,מענו ותפקידו בעסק.	תקין
13.44	תאריך הגשת הבקשה.	תקין
13.45	שם העסק מענו ודרכי התקשרות אתו.	תקין
13.46	מספר התאגיד או מספר מזהה אחר ,ככל שישנו.	תקין

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.47	תיאור העסק.	תקין
13.48	שם מנהל המקום ,מענו ודרכי התקשרות אתו.	תקין
13.49	סיווג העסק :חלבי / בשרי / מעורב / סתמי פרווה.	תקין
13.50	תיאור המאכלים ודרך הכנתם או ייצורם.	פירוט חלקי בלבד
13.51	שמות הטבחים ומספרי זהותם והלאום שלהם לצורך טיפול בסוגייתי בישולי עכו"ם.	פירוט חלקי בלבד
13.52	שעות עבודת המטבח ושעות פתיחת בית העסק יש להדגיש אם העסק פועל בימי שישי ובמוצאי שבת.	לא תקין- לא נרשם בטופס הפירוט הנ"ל.
13.53	מקורות אספקת המזון ,חומרי הגלם והמצרכים.	לא תקין- לא נרשם בטופס הפירוט הנ"ל.
13.54	חתימת המבקש והתחייבותו על עמידה בנהלי הכשרות.	תקין
13.55	ביקור בבית העסק על ידי מנהל מחלקת הכשרות או רב אחראי מטעם המועצה , הנפקת המלצה בנוגע לבקשה ,סוג השגחה והיקפה הנדרש ושם מפקח הכשרות.	תקין
13.56	ההמלצה תובא לאישור סופי של הרב המקומי.	תקין
13.57	החלטת הרב המקומי תינתן בתוך פרק זמן סביר ,במידה והחליט הרב המקומי לא להיענות לבקשה יובא הדבר לידי המבקש בכתב .כן יובא לידיעתו כי הוא זכאי להגיש ערר על החלטת הרב המקומי.	לא תקין הדבר אינו נדרש, עם זאת הנ"ל לא מופיע בטופס הגשת הבקשה.

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.58	מסירת נהלי כשרות ספציפיים לבית העסק. נהלים אלה צריכים לכלול את זהות המשגיח שעות ההשגחה וזהות מפקח הכשרות.	תקין אם כי נהלי הכשרות כתובים קטגורית לאופי העסק ולא ספציפיים לעסק המבקש. כמו כן נהלי הכשרות ("הסכם התחייבות") אינם כוללים את זהות המפקח.
13.59	גביית אגרה - מומלץ שהגבייה תעשה באמצעות שוברים לבנק הדואר או לחילופין בגזברות המועצה. בהתאם לנוהל חל איסור לערוך גבייה במחלקת הכשרות.	לא תקין. מצאנו כי גבייה לעיתים מתבצעת גם בעסק, מחוץ לכותלי משרדי המועצה הדתית.
13.60	טיפול בבקשות להנפקת תעודת כשרות צריך להיעשות על פי טופס טיפול בבקשה לקבלת תעודת הכשר (טופס תיוג) שיש לתייקו בתיק העסק.	אין טופס תיוג.
הסרת תעודת הכשר חוזר המנכ"ל קובע כללים מפורטים לאופן הסרת תעודת הכשר.		
13.61	במקרה שהרב המקומי נוכח שבית עסק אינו מקיים את תנאי הכשרות יש להודיע לבית העסק בכתב על הכוונה להסיר את ההשגחה ולדרוש החזרת התעודה	תקין
13.62	במכתב יצוינו הסיבות שבגינן מתכוונים להסיר את ההשגחה .בית העסק יקבל שהות מספיקה ,שלא תעלה על 3 ימי עבודה ,להשמיע בכתב את טענותיו.	תקין
13.63	עם קבלת טענותיו של בית העסק או עם תום המועד שנקצב לו להשמיע טענותיו , ייתן הרב המקומי את החלטתו בעניין . החלטה זו תומצא לבית העסק תוך 24 שעות.	תקין

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.64	ההחלטה להסרת ההשגחה תובא לידיעת הציבור בתוך 24 שעות באמצעות פרסום פומבי מטעם המועצה .בנוסף ההחלטה צריכה להישלח גם למועצת הרבנות הראשית תוך 7 ימי עבודה.	תקין
	צורתה של תעודת ההכשר ומספורה הוראות חוזר המנכ"ל קובעות את המאפיינים העיקריים שחייבים להיות בתעודה.	
13.65	שם הרבנות המקומית - המועצה הדתית, בצירוף הלוגו שלה ככל שקיים ,כתובת המועצה הדתית - מחלקת הכשרות , מספר טלפון ומספר הפקס.	<u>תקין חלקי</u> לא מופיע מס' טלפון ופקס' של משרדי המועצה הדתית.
13.66	הכיתוב "תעודת הכשר".	תקין
13.67	מספר התעודה שיקבע בהתאם לשיטת מספור שתקבע במועצה הדתית - מחלקת הכשרות. למניעת זיופים ,מומלץ כי מספר התעודה יצוין פעם נוספת על גבי התעודה באזור אחר שלה ובגופן מוקטן .כן מומלץ להוסיף אמצעים נוספים כגון :הולוגרמה , קוד הצפנה וכדומה.	<u>לא</u> תקין. בתעודה לא הוטבעו אמצעים למניעת זיופים. מזכירת המועצה ציינה כי המשרד לשירותי דת מתכוון להוציא 'קול קורא' להצעות לתוכנה אחידה שתנפיק לכל המועצות הדתיות תעודות כשרות עם קודי הצפנה.
13.68	תאריך הנפקת התעודה.	<u>לא</u> תקין. המועצה אינה מקפידה על רישום הנפקת התעודה.
13.69	שם בית העסק ,שם הבעלים ,כתובת העסק כל פרט בשורה נפרדת.	<u>לא</u> תקין לא מופיע שם הבעלים. כתובת העסק מופיעה באופן חלקי בלבד.

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.70	שם משגיח הכשרות ו/או מפקח הכשרות ומספר מכשיר הטלפון הנייד שלו.	תקין
13.71	התאריכים שבהם התעודה תקפה הן ע"פ לוח השנה העברי והן ע"פ הלועזי .תאריך תפוגת תוקף התעודה יהיה עד שנה ,אולם המועצה תהא רשאית לפצל את מועדי חידוש תוקף התעודה למועדים של עד שלושה חודשים.	תקין
13.72	סיווג הכשרות (בשרי, חלבי או פרווה). במידה שהכשרות הינה ברמת' מהדרין, תצוין עובדה זאת במפורש וסגנון התעודה יהיה שונה מתעודה לכשרות' רגילה.	תקין חלקי. סגנון התעודה אינו שונה מתעודת כשרות רגילה למהדרין, למעט ציון העובדה שמדובר במהדרין.
13.73	יש להקצות מקום לרישום הערות נוספות לפי העניין.	<u>לא</u> תקין. לא הוקצה מקום בתעודה לרישום הערות נוספות.
13.74	תעודת ההכשר תיחתם באופן אישי על ידי נותן הכשר המוסמך על פי חוק (הרב המקומי). שמו של נותן ההכשר יצוין על גבי התעודה באופן מלא ,בצירוף החותמת הרשמית או חותמת הרבנות המקומית או חותמת המועצה הדתית.	תקין
13.75	כל תוכן התעודה יהיה מודפס כולל הנתונים המשתנים.	תקין
13.76	גודל התעודה לא יפחת מגודל דף A4	תקין
13.77	מומלץ כי התעודה תודפס על גבי נייר עבה (מ 80 גרם ומעלה).	תקין
13.78	למניעת זיופים ,התעודה תהיה צבעונית ותכיל לפחות שני גוונים שונים.	לא תקין

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.79	על גבי התעודה יצוין כי לא יהיה תוקף לתעודה שאינה מקורית ,או תעודה שפג תוקפה .כן יצוין כי התעודה הינה קניינה של המועצה הדתית ובא כוחה רשאי לדרוש את החזרתה בכפוף לדין.	תקין חלקית. לא מצוין כי לא יהיה תוקף לתעודה שאינה מקורית או תעודה שפג תוקפה
מניעת ניגוד עניינים		
13.80	מפקח כשרות לא ישמש גם כמשגיח כשרות	תקין
13.81	מי שמכהן כיו"ר מועצה / מזכיר מועצה/ מורשה חתימה במועצה / מנהל מחלקת כשרות / מזכיר מחלקת כשרות / רב העיר /רב ממונה על כשרות לא ישמש כמשגיח כשרות מטעם המועצה.	תקין
13.82	שאר עובדי המועצה שאינם מנויים בסעיפים קודמים ,רשאים ,בכפוף לקבלת היתר לעבודה פרטית ולתנאים שיפורטו בו ,לשמש כמשגיחי כשרות מטעמה.	תקין
12.83	לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות במידה וקיים ניגוד עניינים מכל סיבה שהיא לרבות בשל קירבה משפחתית בינו לבין בעל העסק או בינו לבין מפקח הכשרות.	תקין
פרטיים כשרות בגופי עבודה		
13.84	רב מקומי לא רשאי להיות מועסק בגוף כשרות פרטי.	תקין
13.85	כל אדם המכהן כיו"ר מועצה או כמזכיר מועצה המשמש כמורשה חתימה במועצה או כמנהל מחלקת כשרות או כמזכיר מחלקת כשרות או כרב עיר או כרב ממונה על הכשרות או כמפקח כשרות ,לא יהיה רשאי לעסוק בעבודה נוספת בגוף השגחה פרטי.	תקין (יצוין כי המועצה פועלת <u>ללא</u> יו"ר או ממונה).

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
13.86	יתר עובדי המועצה ,המבקשים לעסוק במסגרת של עבודה נוספת בגוף השגחה פרטי, יידרשו להגיש למועצה בקשה להיתר עבודה נוספת ובמסגרתה יפרטו כיצד יוכלו למלא את שני התפקידים במקביל ומבלי שיוצר בשל כך ניגוד עניינים .החלטה שלא לתן היתר עבודה נוספת תתועד בכתב ותהיה מנומקת ככל שניתן.	תקין
13.87	משגיח רבנות מקומית המשמש גם כמשגיח גוף פרטי לא יוכל להמשיך ולייצג את הגוף הפרטי בבית עסק שהוסרה ממנו תעודת הכשר על ידי הרבנות המקומית.	תקין
	נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי הכשרות **משגיחי כשרות**	
13.88	משגיח כשרות יגיש דוח נוכחות בחתך יומי אשר יוגש למפקח / מנהל מחלקת הכשרות אחת לחודש.	לא תקין- לא מוגש דוח חודשי כנדרש.
13.89	דוח ליקויים שימלא המשגיח לפי שיקול דעתו בעת הצורך ויוגש למפקח עליו.	לא תקין- לא מוגש דוח ליקויים למפקח כנדרש.
13.90	אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למפקח /מנהל מחלקת הכשרות על מצב הכשרות בעסק ,ובו יצוין במפורש האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק, אם לאו.	לא תקין- לא מוגש דוח חודשי על מצב הכשרות בעסק כנדרש.
	נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי הכשרות **מפקחי כשרות**	
13.91	מפקח כשרות יכין תכנית עבודה חודשית שתוגש למנהל מחלקת הכשרות לאישורו.	לא תקין- לא מוגשת תכנית עבודה חודשית כנדרש.
13.92	דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים ,מועדי הפיקוח ,תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל ,ככל שישנן.	לא תקין- לא מוגש דיווח שבועי כנדרש.

סעיף בדוח	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 אפריל 2014.	ממצאי הביקורת
	נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי הכשרות **מנהל מחלקת כשרות**	
13.93	על מנהל מחלקת הכשרות לקבל ולרכז את הדוחות מהמפקחים ,לבחון אותם ,לוודא שהמפקח אכן ביצע פיקוח על כל העסקים עליהם הוא מופקד, לאתר ליקויים ובעיות הדורשות טיפול והתייחסות ולפעול בהתאם.	<u>לא</u> תקין- לא נערך מעקב אחר ליקויים בניהול הכשרות בבתי העסק.
13.94	על מנהל מחלקת הכשרות לקיים ישיבת צוות אחת לפחות פעם בחודש ,עם כלל המפקחים לצורך ריענון הנהלים ,לדיון בבעיות העולות מעת לעת ולמתן הנחיות .סיכומי ישיבות הצוות יחתמו בידי יו"ר המועצה הדתית וישמרו בלשכת הרב המקומי ובמחלקת הכשרות.	תקין
13.95	לפחות פעמיים בשנה ,יקיים מנהל מחלקת הכשרות כנסים בנוכחות כלל המפקחים והמשגיחים בהשתתפות הרב המקומי.	<u>תקין חלקית</u> מתקיים פעם אחת בשנה בלבד.
	מתן תעודת הכשר מחוץ לתחום השיפוט	
13.96	רב מקומי או מועצה לא ינפיקו תעודת הכשר עבור בית עסק שנמצא מחוץ לתחום שיפוטה של הרשות המקומית שבתחומה המועצה פועלת.	המועצה מנפיקה תעודת הכשר למועצה המקומית הר אדר באישור ובהוראת הרבנות הראשית מאחר ואין שם מועצה דתית.

להלן דוח שהומצא לביקורת על מצב הכשרות לפי סוגי עסקים ומספרם:

פיקוח כשרות (פיקוח על עבודת משגיחי הכשרות) - פירוט עסקים לפי סוגים

מס'	העסק	סוג העסק	מספר עסקים	הערות
1	**ייצור מזון**	קייטרינג	1.0	
2		ביח"ר למזון	-	
3		מאפיה/מגדניה	3.0	
4		מאפיה למצות פסח	-	
5		יקב	-	
6		הכנת כריכים	-	
7		טחנת קמח	-	
8		מחלבה עד 20 עובדים	-	
9		מחלבה מעל 20 עובדים	-	
10	**מכירת מזון**	עסק סיטונאי מזון	-	
11		רשת שיווק	2.0	
12		מרכול/צרכניה שכונתית/חנות מכולת	-	
13		פיצוחים	-	
14	**הסעדה**	אולם שמחות	-	
15		מסעדה הפועלת 10 שעות	12.0	
16		מסעדה הפועלת 18 שעות	22.0	
17		חדרי אוכל במוסד (בית חולים/פנימיי	-	
18		מטבח המפעל/משרדים	-	
19		בית מלון עד 50 חדרים	-	
20		בית מלון מ- 51 עד 200 חדרים	-	
21		בית מלון מעל 200 חדרים	-	
22	**הסעדה**	בית אירוח	-	
23		סטקייה/מזנון/דלפק	3.0	
24		בתי קפה	7.0	
25	**בשר/דגים**	עסק סיטונאי - בשר מקומי	-	
26		עיבוד בשר	-	
27		עסק סיטונאי - בשר מיובא	-	
28		מחסן דגים	-	
29		איטליז	1.0	
30		מכר דגים קימונאי	-	
31	**ירקות**	שוק סיטונאי	-	
32		ירקן קימונאי	1.0	
33		יום שוק	-	
34	**אחר**	בית חרושת - לא מזון	-	
		סה"כ עסקים:	52	

מסקנה

המועצה הדתית אינה מקפידה על עמידה מלאה בנהלי הכשרות המחייבים כפי שנקבעו בחוזר מנכ"ל עד/1 אפריל 2014. הנ"ל מהווה ליקוי, שיש לתקנו.

המלצות הביקורת

1. **יש לנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. בעניין זה, המועצה רשאית אף לפעול בדרך של הקמת מאגר משגיחי כשרות פוטנציאליים.**
2. **יש להקפיד כי כל המשגיחים יהיו בעלי הסמכה כמתחייב וטופס ההסמכה יתועד בתיק המשגיח.**
3. **יש להקפיד על ניהול תיקים אישיים למשגיחים ולכל בית עסק שיכללו לפחות את המסמכים המפורטים בחוזר.**
4. **מומלץ שגביית אגרות כשרות תעשה באמצעות שוברים לבנק הדואר או לחילופין בגזברות המועצה בלבד.**
5. **יש להקפיד על יישום מלא של הוראות חוזר המנכ"ל הקובעות את המאפיינים העיקריים שחייבים להיות בתעודת כשרות לדוגמא : למניעת זיופים התעודה תהיה צבעונית ותכיל לפחות שני גוונים שונים.**
6. **מומלץ להוסיף אמצעי הגנה נוספים למניעת זיופי תעודת הכשרות, כגון: הולוגרמה, קוד הצפנה וכדומה.**

7. מומלץ להנחות את משגיחי הכשרות, להגיש דוח נוכחות בחתך יומי למפקח אחת לחודש. כמו כן, אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למפקח /מנהל מחלקת הכשרות על מצב הכשרות בעסק ובו יצוין במפורש האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק, אם לאו.

8. מומלץ כי מפקח כשרות יכין תכנית עבודה חודשית ודיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנם. הדיווח יתועד וישמר במשרדי המועצה.

15. <u>מחלקת הנישואין</u>

המועצה הדתית הינה הגוף המוסמך מכוח חוק לרישום זוגות יהודיים הנישאים כדת משה וישראל, זאת באמצעות הרב המקומי הרושם נישואין בהתאם לפקודת הנישואין והגירושין (רישום), 1936 ומכוח חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980. בנושא זה, אחראית המועצה על פתיחת תיק נישואין לזוגות יהודיים, הדרכה לפני החתונה, הקצאת רב מוסמך לעריכת חופה וקידושין והענקת כתובה ותעודת נישואין לזוג.

<u>תקן לביקורת</u>

הוראות נוהל רישום נישואין מפורטות בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סג/-1אדר א' התשס"ג (פברואר 2003). תעריפי אגרות נישואין מפורטים בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סג/-1טבת התשס"ג (דצמבר 2002), חוזר מנכ"ל עד/1 (אפריל 2014).

15.1. <u>הליך הנישואין</u>

הליך הנישואין כולל שלושה שלבים:

- ✓ הרשמה לנישואין הכוללת את הצהרת בני הזוג, חקירה ודרישה לצורך קביעת מעמדם האישי והמשפחתי ופרסום סידור הנישואין העתידים להיערך.
- ✓ עריכת החופה והקידושין.
- ✓ הנפקת תעודת נישואין והפצתה לגורמים המוסמכים.

בני זוג המעוניינים להירשם לנישואין נדרשים להגיע למשרדי מחלקת הנישואין כחודש וחצי לפחות טרם מועד הנישואין בצירוף האישורים הנדרשים.

במועצה הדתית נערך מסמך דרישה במסגרתו מפורטים המסמכים הדרושים למען יוכלו בני הזוג להירשם לנישואין או בכדי לקבל תעודת רווקות וכן מידע חשוב לקראת הכנסתם בברית הנישואין.

כאשר הזוג מגיע למחלקה עליו להמציא 2 עדים המעידים על היות החתן ו/או הכלה פנויים.
ההרשמה לנישואין, ככלל, נעשית במועצה הדתית הממוקמת בישוב בו מתגורר אחד מבני הזוג. אם מקום מגוריו של אחד מבני הזוג אינו במקום רישום הנישואין, עליו להמציא תעודת רווקות ממקום מגוריו.
מנהל המחלקה מוודא, כי נמסרו כל האישורים הנדרשים, מתייק את המסמכים שנמסרו בתיק נישואין ידני שנפתח ומזין את פרטי הזוג בתוכנה הממוכנת.

בהתאם לסעיף 750(11) ו- (12) לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת נדרש הרב המורשה

לחקור את בני-הזוג בנוגע למצבם האישי והמשפחתי ולאשר כשרותם להינשא ברבנות.

בהתאם לסעיף 750(9) א' לחוזר המנכ"ל נדרשים בני הזוג לחתום בפני הרב על הצהרה בכתב בנוגע למצבם האישי והמשפחתי.

מהביקורת עולה, כי ההליך של דרישה וחקירה באמצעות העדים מבוצע על ידי מנהל המחלקה.
בני הזוג מופנים למדריכת הכלות במחלקה ע"מ לקבל הדרכה בענייני טהרת המשפחה. הכלה עוברת סדרה של ארבעה מפגשים. במקרים בהם הכלה מעוניינת במדריכה משלה היא מביאה אישור שעברה הדרכה בנושא.

במקרים בהם הזוג מתחתן בעיר ומעוניין שרב מקומי יערוך את נישואיו הוא רשאי לקבל שירות זה. במקרים בהם הזוג נישא מחוץ לעיר עליהם לדאוג לכיסוי הוצאותיו של הרב המקומי, עורך החופה.

שמות בני הזוג המיועדים לנישואין מתפרסמים בעיתון יומי.

כשבוע לפני החתונה מגיע הזוג למועצה לקבל את הכתובה. העתק הכתובה חוזר לאחר החופה לתיק הנישואין הנשאר במחלקה.

במקרה והרב המקדש אינו מקומי, הלה נדרש להמציא אישור המעיד על כך שהוא מורשה ע"י הרבנות הראשות לישראל לעריכת חופה וקידושין, או שהוא הורשה לכך ע"י הרב המורשה ברבנות המקומית.

לצורך הכנת תעודת הנישואין, לאחר הנישואין על הזוג להגיע עם העתק הכתובה, אישור טבילה במקווה אל משרדי המועצה.

לאחר עריכת טקס הנישואין והמצאת העתק הכתובה החתומה, מודפסות לבני הזוג תעודת נישואין (תוך שבועיים) 2 תעודות מקוריות עם תמונות של בני הזוג ו-4 העתקים. כאשר 2 תעודות מקוריות מועברות לבני הזוג, 2 העתקים נשלחים למשרד הדתות ו-2 העתקים נשארים בתיק. כחלק מהנוהל הפנימי המונהג במועצה הדתית, החתן והכלה חותמים על מסמך מתעד בתיק הנישואין, על קבלת תעודת נישואין. (במקרה והם אינם מגיעים בא כוחם חותם)

כאשר מגיע זוג שאחד מהם גרוש/ה, תעודת הגירושין המקורית בצירוף מעשה בית הדין המקורי מצורפים לתיק הנישואין.

להלן דוח פעילות מחלקת הנישואין לשנת 2014:

מחלקת נישואין	
מס' תעודות נישואין שנפתחו בתקופה זו	157
מס' תעודות רווקות שנפתחו בתקופה זו	60
הדרכת כלות	
מספר כלות שעברו הדרכה חלקית בתקופה זו	157
מספר כלות שעברו הדרכה מלאה בתקופה זו	---

<u>ממצאים</u>

להלן ממצאי הביקורת מפורטים (בטבלה מרכזת):

מס. סידורי	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 (אפריל 2014)	ממצאי הביקורת
.1	איש ואישה שברצונם לבוא בברית הנישואין ,יופיעו בפני הרב המורשה לכל הפחות 45 ימים לפני מועד הנישואין.	תקין
.2	רק רב מורשה מוסמך לבצע בדיקה ואימות כל הפרטים השייכים לרישום הנישואין באופן בלעדי.	תקין (הרב א. מהרבנות הראשית חותם)
.3	רק רב מורשה כהגדרתו בנוהל רישום נישואין חותם על תעודות הנישואין ותעודות הרווקות.	תקין
.4	הסמכות לחתום על תעודות נישואין ותעודות רווקות הנתונה לרב מורשה אינה ניתנת להעברה.	תקין
.5	ההרשמה לנישואין תיעשה באחד ממקומות המגורים הקבוע של אחד מבני הזוג או במקום עריכת החופה וקידושין.	תקין
.6	היה מקום מגוריו של אחד מבני הזוג הנרשם שלא במקום רישום הנישואין , ימציא אותו בן זוג תעודת רווקות.	תקין
.7	על כל אחד מבני הזוג שנרשמו לנישואין לחתום בפני הרב המורשה על הצהרה בכתב שבה הוא מצהיר על מצבו המשפחתי.	<u>לא</u> תקין (הנרשמים ממוא"ז מטה יהודה אינם ממציאים תעודת רווקות, אלא מביאים את העדים)
.8	רצף המספרים הסידוריים של תעודות הנישואין שלם ותואם את רצף המספרים הסידוריים כפי שהונפקו ע"י המשרד לשירותי דת.	תקין

מס. סידורי	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 (אפריל 2014)	ממצאי הביקורת
.9	לא קיימת כפילות במספר הסידורי של תיק הנישואין.	תקין
.10	לא קיימת כפילות במספר הסידורי של תעודת הנישואין.	תקין
.11	תיק הנישואין מכיל את כל החומר השייך לנישואי הזוג.	תקין
.12	הרב המורשה השווה את פרטי בני הזוג כפי שמילאו בהצהרתם עם רישומים אחרים.	תקין
.13	רישום לנישואין נעשה רק ע"ס תעודת זהות.	תקין
.14	צורפו לתיק הנישואין צילומים של מסמכים שהזוג היה צריך להמציא לרב המורשה לפי נסיבותיהם האישיות.	תקין
.15	המצב המשפחתי של בני הזוג כפי שמופיע בתעודת הזהות תואם להצהרתם ולמסמכים שהמציאו.	תקין
.16	על הרב המורשה לפרסם את דבר הרישום לנישואין לפחות בעיתון אחד בשפה העברית , המופץ לכל הפחות בתדירות שבועית ,מיד עם פתיחת התיק ולא יאוחר משבוע לפני עריכת החופה.	תקין
.17	יש לפרסם העתק מהפרסום בעיתון בלוח המודעות של המועצה הדתית ,הרבנות ובלשכת הרב המורשה ולא יאוחר מארבעה ימים לפני מועד עריכת החופה.	<u>לא</u> תקין אין הקפדה על פרסום עריכת החופה במקומו הנדרשים.
.18	על הרב המורשה להודיע ,מיד עם פתיחת התיק , על דבר הרישום לנישואין למחלקת רבנות במשרד לשירותי דת.	תקין
.19	כאשר מקום עריכת החופה וקידושין נקבע למקום אחר ,ממקום רישום הנישואין ,והנישואין לא יערכו ע"י הרב המורשה שאצלו נרשמו בני הזוג , על הרב המורשה להעביר את תיק הנישואין ,עם כל המסמכים הכלולים בו ,לרב מורשה אשר בשטח שיפוטו יערכו החופה והקידושין.	תקין

מס. סידורי	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 (אפריל 2014)	ממצאי הביקורת
.20	תעודות הנישואין מתקבלות מאת המשרד לשירותי דת ואינן מודפסות בהדפסה מקומית.	תקין
.21	על מבקש תעודת הרווקות לחתום על הצהרה בדבר מעמדו האישי.	תקין
.22	תמונת המבקש תצורף לתעודת הרווקות ולטופס ההצהרה.	תקין
.23	הסמכות להוציא תעודת רווקות נתונה לרב המורשה ולבית דין רבני מוסמך.	תקין
.24	על הרב המורשה לפרסם את דבר מתן תעודת הרווקות על לוח המודעות שבמשרדו.	לא תקין הרב אינו נוהג לפרסם את דבר מתן תעודת הרווקות על לוח המודעות שבמשרדו כנדרש.
.25	על הרב המורשה לפרסם את דבר מתן תעודת הרווקות על לוח המודעות שבמשרדו.	תקין
.26	מי שאינו רב מורשה אינו רשאי לערוך חופה וקידושין ,אלא אם הורשה לכך ע"י הרב המורשה.	תקין
.27	רבנים צבאיים ומשטרתיים המורשים לערוך חופה וקידושין ע"י הרב הצבאי הראשי או הרב הראשי למשטרת ישראל ,מופיעים ברשימות המונפקות לרבנים המורשים ע"י המחלקה לרבנות במשרד לענייני דתות.	תקין
.28	על הרב המורשה להתחשב ברצון בני הזוג ובהשתייכותם העדתית בקביעת עורך החופה והקידושין.	תקין
.29	הנוהל המקומי לגבי עריכת חופה וקידושין במשרדי המועצה הדתית ,האגרה הנגבית מבני הזוג לשם עריכת החופה והקידושין במקום ואופן גבייתה.	תקין

מס. סידורי	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 (אפריל 2014)	ממצאי הביקורת
.30	אגרת הנישואין תגבה רק במשרדי המועצה הדתית ועל ידה ,ולא על ידי הרב המורשה.	תקין
.31	אגרת הנישואין כוללת את האגרה בעבור פתיחת תיק לנישואין לא תגבה אגרה נפרדת בעבור פתיחת תיק לנישואין.	תקין
.32	הרב המורשה שהשלים את רישום הנישואין לאחר עריכת החופה וקידושין כדין ,יעביר לבני הזוג שני עותקים של תעודת הנישואין.	תקין
.33	העתקי התעודות המיועדים למחלקת רבנות במשרד הדתות ולמשרד הפנים ישלחו ליעדיהם בתחילת כל חודש ולא יאוחר משבעה בו.	לא תקין (לפעמים נשלח גם באמצע החודש)
.34	יש להקפיד שעותק אחד מתעודת הנישואין יישאר ברבנות המקומית בה נערכו הנישואין.	תקין
.35	לכל משלוח של תעודות נישואין יש לצרף דין וחשבון המפרט את מספר הנישואין שנערכו בחודש שעבר.	לא תקין (לדברי מזכירת המועצה, המשרד לשירותי דת אינו דורש זאת בפועל).
.36	נפסלה תעודה מאיזו סיבה שהיא ,על המורשה לבטלה על ידי העברת קו לאורכו של הטופס , לכתוב עליה באותיות גדולות' מבוטל ' ולהמציא את ארבעת הטפסים הראשונים למשרד הדתות והעתק אחד לארכיב שברשותו.	תקין
.37	זוג שהתחתן בנישואים אזרחיים הפונה אל הרב המורשה על מנת שיסדר להם חופה וקידושין ,אין לרשום אותם לנישואין ,אלא רק להפנותם לבית הדין הרבני בארץ לשם מתן פסק דין .פסק בית הדין הרבני שיש לסדר לזוג חופה וקידושין , ירשום אותם הרב המורשה לנישואין כמקובל.	מחלקת הנישואין לא נדרשה למקרה מהסוג הנ"ל
.38	פסק בית הדין שבני הזוג נשואים עפ"י דין ,ישמש פסק הדין כתעודת נישואין.	

מס. סידורי	הוראת חוזר מנכ"ל משרד הדתות עד/1 (אפריל 2014)	ממצאי הביקורת
.39	לכל משלוח תעודת נישואין למשרד של זוג שנישא קודם בנישואין אזרחיים יש לצרף את פסק הדין של בית הדין הרבני.	
.40	נרשם זוג לנישואין והנישואין לא נערכו תוך שלושה חודשים מיום ההרשמה ,על המורשה לבטל את ההרשמה ,אלא אם כן ביקשו הזוג להאריך להם את מועד עריכת הנישואין לתקופה נוספת.	תקין
.41	אין להוציא תעודת נישואין על נישואין שנערכו בחוץ לארץ או שנערכו בארץ שלא על ידי רב מורשה ויש להפנות את הזוג לבית דין רבני מוסמך בארץ.	תקין
.42	אין להשיא בן זוג עולה חדש שעלה לאחר 1990 אלא על סמך אישור יהדות בלבד. אישור יהדות יכול להינתן ע"י בית הדין הרבני האזורי או ע"י מועצת הרבנות הראשית לישראל.	תקין
.43	הרב המורשה הינו אחראי אישית לרישום הנישואין במקום בו הוא מכהן ועליו להקפיד על מילוי כל ההוראות.	תקין
.44	לפני החתמת בני הזוג או העדים על הצהרה בדבר הפרטים הנדרשים לצורך נישואי הזוג ,יבהיר רשם הנישואין למצהיר כי מתן פרטים כוזבים עלול להוות לכאורה עבירה על חוק העונשין.	תקין
.45	בכל מקרה שבו ימצא רשם הנישואין שבהצהרה שהוגשה בפניו או בעדות שהייתה בפניו נמסרו פרטים כוזבים יעביר רשם הנישואין את ההצהרה לרשויות המתאימות לצורך נקיטת הליכים.	תקין

<u>מסקנה</u>

העובדה שהמועצה אינה מקפידה על עמידה מלאה בנהלי הנישואין המחייבים כפי שנקבעו בחוזר מנכ"ל עד/1 (אפריל 2014), מהווה ליקוי, שיש לתקנו.

<u>המלצה</u>

יש להקפיד על עמידה מלאה בנהלי הנישואין המחייבים כפי שנקבעו בחוזר מנכ"ל עד/1 (אפריל 2014).

16. כוח אדם ונוכחות

16.1. תקן כוח אדם

נוהלי המשרד לשירותי דת מגדירים את התהליך הכללי הנדרש לצורך מילוי משרות תקניות במועצה הדתית ומספקים כללי החלטה לבחירת השיטה הפרטנית הרצויה למילוי המשרה.

איוש משרות תקניות במועצה הדתית מותנה בכך שבמועצה הדתית מכהן יו"ר מועצה על פי המוגדר בנוהל זה, כדלקמן:

המועצות הדתיות	תחום: משאבי אנוש במועצות הדתיות	נוהל מס': מד- 9.1
 נוהל עבודה	**נושא:** איוש משרות תקניות במועצות הדתיות	**מעודכן ליום:** 30.10.2012
	יחידה אחראית: אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות	המשרד לשירותי דת
	מאשר: א.א, המנהל הכללי	

העובד הודעה מוקדמת על סיום העסקתו בכפוף לאמור בחוקת העבודה ובכל דין.

7.7 עדכון נמשרד לשירותי דת

על ראש המועצה לעדכן את אגף משאבי אנוש של המועצות הדתיות במשרד לשירותי דת, בכל החלטה שהתקבלה בעניינו של העובד, באופן הבא:

7.7.1 העסקת עובד- שליחת העתק מהחוזה שנחתם עם העובד/ מההודעה בדבר פירוט תנאי ההעסקה.

7.7.2 סיום העסקת עובד - שליחת העתק ממסמך ההודעה המוקדמת שהועברה לעובד בצירוף מכתב המפרט את פעילות ההמשך המתוכננת עבור מילוי המשרה.

הכלל הוא שאין להעסיק עובדים ללא תקן (ללא עדכון וקבלת אישור המשרד לשירותי דת).

<u>ממצאי הביקורת</u>

להלן טבלת משרות כוח אדם מאוישות כפי שנתקבלה מאת המועצה הדתית נכון לשנת 2014:

מס'	תיאור משרה	היקף משרה בתקן	מתח דרגה	שם משפחה ופרטי	היקף משרה בפועל	תאריך תחילת עבודה	דרוג	דרגה נוכחית	מתאריך	דרגה עתידית
.1	יו"ר המועצה	100%	נבחר	א.ק	70%	1.3.2014	נבחר		1.1.2014	
.2	רב שכונה בתפקיד ממונה כשרות	100%	0-0	א.י	100%	1.7.1992	רבני			
.3	רב שכונה	100%	0-0	י.כ	100%	1.8.1997	רבני			
.4	רב שכונה	100%	0-0	ג.ד	100%	1.10.1998	רבני			
.5	מזכיר ג'	100%	11-13	ל.מ	100%	1.6.1988	מנהלי	13+	1.1.2002	1.1.14
.6	מפקח עירובין	50%	5-8	ת.ע	50%	1.8.1987	מנהלי	8+	1.1.2010	1.2016
.7	מזכירה	40%	6-9	מ.ל	40%	1.9.06	מנהלי	9	11.2013	11.2015
.8	מפקח כשרות	100%	6-9	פ.א	100%	1.3.2004	מנהלי	9+	1.1.2014	1.2016
.9	בלנית	30%	6-9	א.מ	30%	1.3.2007	מנהלי	7	1.1.2014	1.2016
.10	בלנית	60%	6-9	מ.ש	60%	7.3.2003	מנהלי	9	1.1.2014	1.2016
.11	בלנית	22%	6-9	ב.א	22%	1.5.2008	מנהלי	6	1.1.2014	1.2016
.12	בלנית ב	33%	6-9	ה.ע	33%	1.11.1991	מנהלי	9+	1.1.2014	1.2016
.13	בלנית ב	50%	6-9	כ.מ	50%	1.11.1995	מנהלי	9	1.1.2010	
.14	בלנית	40%	6-9	א.א.ש	40%	1.3.2011	מנהלי	9	1.1.2014	1.2016
.15	בלנית מ"מ	22%	6-9	א.ע	22%	1.4.2012	מנהלי	6	1.4.2012	4.2014

להלן טבלת תקינה אחרונה שאושרה ע"י המשרד לשירותי דת והומצאה לעיון הביקורת:

שם העובד		תעודת זהות	מחלקה	אחוז משרה
[redacted]	[redacted]	50120484	[redacted]	70.00%
[redacted]	[redacted]	22656599	[redacted]	100.00%
[redacted]	[redacted]	54973755	[redacted]	100.00%
[redacted]	[redacted]	55738801	[redacted]	100.00%
[redacted]	[redacted]	56426521	[redacted]	100.00%
[redacted]	[redacted]	32779118	[redacted]	100.00%
[redacted]	[redacted]	57283921	[redacted]	60.00%
[redacted]	[redacted]	59582510	[redacted]	30.00%
[redacted]	[redacted]	9665866	[redacted]	30.00%
[redacted]	[redacted]	15976533	[redacted]	50.00%
[redacted]	[redacted]	56825789	[redacted]	50.00%
[redacted]	[redacted]	22397517	[redacted]	50.00%
[redacted]	[redacted]	310402193	[redacted]	50.00%
[redacted]	[redacted]	27708882	[redacted]	40.00%

א. מהטבלאות המוצגות לעיל, עולה, כי בהתאם לדוח תקן מאושר (אחרון) לשנת 2014 כפי שהועבר אל הביקורת מאת המועצה הדתית, מצבת העובדים עומדת על 14 בתקן (**שאינן משרות מלאות – סה"כ תקנים מאושרים 9.3**), בעוד שבמועצה מועסקים 15 עובדים כאמור.

ב. נמצאה אי הלימה ברישום שהתקבל, בין היקף משרת היו"ר בתקן לבין המשרה בפועל. כמו כן, נמצא כי הבלנית ש. מ. , מועסקת ב- 60% משרה בעוד היא מאושרת בתקן 50% משרה בלבד.

ג. לביקורת לא הוצגו נהלים כתובים בכל הקשור לשכר וניהול כוח אדם.

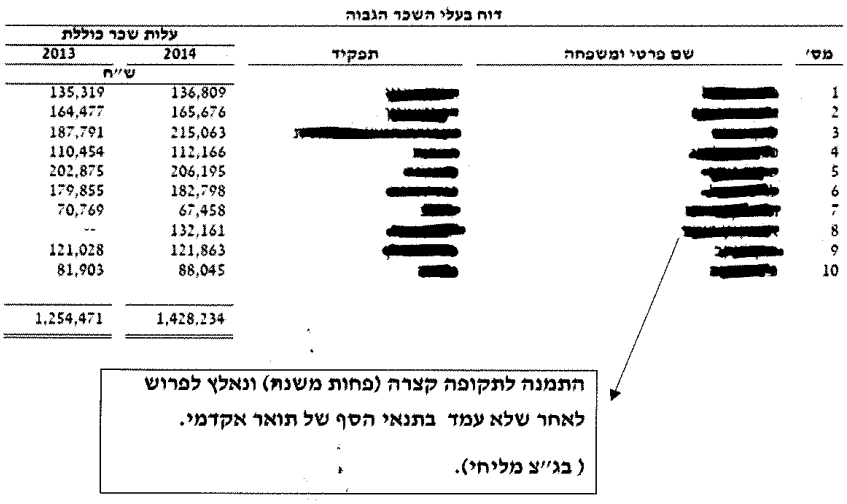
מבירור שערכנו מול מזכ"ל המועצה, נמסר, כי ככלל, עובדי המועצה הדתית מועסקים על בסיס תקנים מאושרים על ידי המשרד לשירותי דת, פרט לעובדת מועצה אחת המועסקת כבלנית ב 30% משרה שאינה מתוקננת.

להלן נתוני כוח אדם והוצאות שכר לשנת 2014 בהשוואה לשנת 2013:

נתוני כח אדם והוצאות שכר

	תקן כח אדם	מצבת כח אדם ממוצעת	הוצאות שכר בפועל		שכר ממוצע שנתי בפועל לשנה	
			2014	2013	2014	2013
			ש"ח			
נבחרים ומיומנים	0.50	0.50	136,918	190,000	273,836	380,000
רבנים שאינם נבחרים	3.00	3.00	434,695	420,824	144,898	140,275
עובדי מנהלה	1.00	1.40	266,197	233,911	190,141	167,079
כשרות	1.00	1.00	113,142	111,374	113,142	111,374
טהרת המשפחה	3.40	2.58	351,514	307,246	136,246	122,297
שבת ועירובין	0.50	0.60	69,829	71,712	116,382	119,520
פנסיונרים	--	1.97	509,419	499,937	258,064	253,775
	9.40	11.05	1,881,714	1,835,004	170,229	166,813

להלן טבלת דוח בעלי השכר הגבוה:



דוח בעלי השכר הגבוה

מס'	שם פרטי ומשפחה	תפקיד	עלות שכר כוללת 2014	עלות שכר כוללת 2013
			ש"ח	
1	[redacted]	[redacted]	136,809	135,319
2	[redacted]	[redacted]	165,676	164,477
3	[redacted]	[redacted]	215,063	187,791
4	[redacted]	[redacted]	112,166	110,454
5	[redacted]	[redacted]	206,195	202,875
6	[redacted]	[redacted]	182,798	179,855
7	[redacted]	[redacted]	67,458	70,769
8	[redacted]	[redacted]	132,161	--
9	[redacted]	[redacted]	121,863	121,028
10	[redacted]	[redacted]	88,045	81,903
			1,428,234	1,254,471

התמנה לתקופה קצרה (פחות משנת) ונאלץ לפרוש לאחר שלא עמד בתנאי הסף של תואר אקדמי.

(בג"צ מליחי).

מהטבלה לעיל, עולה כי שכר מזכ"ל המועצה עלה משנת 2013 ל- 2014 בשיעור של מעל 14.5%.

לביקורת נמסר, כי מדובר בתוספת מורשה חתימה הנהוגה במועצות בהם לא מונה הרכב ומזכיר המועצה מורשה חתימה.

<u>מסקנה</u>

הביקורת מעירה כי אי עמידה בתקן כוח אדם מאושר עלול לחשוף את המועצה לסיכונים הנובעים מחוסר ציות לתקני המשרד לשירותי דת וכרוך בעלויות כספיות שאינן מתוקצבות.

על אף האמור לעיל, לדעת הביקורת, המועצה הדתית עובדת בתקן כוח אדם (חסר) בהשוואה לרשויות בסדר גודל דומה, באופן שאינו תואם את היקף שירותי הדת המוענקים לתושבי מבשרת ציון, כך לדוגמא: מזכירת המועצה הינה מורשית חתימה, אחראית על תקציב, מחלקת הנישואין, מחלקת המקוואות, גבייה, הנהלת חשבונות, רכש, וכיוצב'. היקף האחראיות הרחב, פוגע בנאותות מתן שירותי דת, בהיקף הפעילות התורנית ובעקרון הפרדת תפקידים ומערך בקרה נאות.

<u>המלצה</u>

יש לפעול מול המשרד לשירותי דת להסדרת תקינה מתאימה ומאושרת של תקני כוח האדם במועצה הדתית.

16.2. <u>דוח נוכחות חודשי</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בחוזר מנכ"ל סא/ 2 מחודש יוני 2001 – הוראות נוהל לעובדי המועצות הדתיות – נכתב, בין היתר:

"כל עובד יחתים את כרטיס הנוכחות שלו בהגיעו לעבודה ובגמר יום העבודה..... עובדים אשר עבודתם מתבצעת שלא בבניין המועצה הדתית, יחויבו אף הם בהחתמת כרטיס".

בהתאם לחוזר מנכ"ל ס"ג/1 תשס"ג (פברואר 2003), כל העובדים מחויבים בהחתמת שעון נוכחות, למעט רבני שכונות שאינם מדווחים.

בחו"ד משפטית מטעם האגף לאיגוד מקצועי של ההסתדרות מיום 21/1/1996, נקבע כי אין מקום לפיקוח על שעות עבודתם של רבני שכונות היות שמדובר במידה מיוחדת של אמון אישי, עבודתם מתבצעת במשך שבעת ימי השבוע, שכרם מתייחס בהתאם והם אינם זכאים לתמורה או הטבה נוספת עבור שעות עבודתם.

דוח נוכחות חודשי אמור להיות מוגש מידי חודש בצירוף אישורים לביסוס היעדרויות מן העבודה בגין: מילואים, ימי חופשה, ימי מחלה, השתלמויות, ימי עיון, דווח שעות נוספות, עבודה מחוץ למועצה וכד'. הדוח הממוחשב המופק ממערכת הנוכחות, אמור להיות מעודכן ידנית בהתאם לאישורים המצורפים, חתום בחתימת העובד וע"י הממונה הישיר.

במשרדי המועצה מותקן שעון נוכחות. מבדיקת הביקורת עולה, כי ככלל עובדי המשרד מחתימים שעון נוכחות בכניסה וביציאה מהמשרד.

במקוואות מותקן שעון נוכחות. העובדים מדווחים נוכחות באמצעות שעון נוכחות ביומטרי, גם במקוואות.

<u>ממצאים</u>

מזכירת המועצה אינה נוהגת להנפיק לעובדים את דוח שעות הנוכחות לבדיקה, וממילא דוח הנוכחות הממוחשב אינו עובר בקרת התאמה ואישור חתימת העובד ולא נחתם על ידי הממונה הישיר.

<u>מסקנה</u>

העדר אישור העובד ואישור הממונה לנאותות דיווחי הנוכחות, מחליש את הבקרה באופן משמעותי אחר תפקודו של העובד ונוכחותו בעבודה, ועלול ליצור רפיון במשמעת העצמית של העובדים וכן חילוקי דעות עתידיים בינם לבין המועצה הדתית.

<u>המלצות</u>

1. **יש לעגן בנהלים את נושא ניהול כוח האדם במועצה.**
2. **על המועצה הדתית לפעול בהתאם לדוח תקן עובדים מאושר או לפעול לעדכון תקן ואישורו על ידי המשרד לשירותי דת.**
3. **בהינתן כוח האדם המצומצם, יש לפעול מול המשרד לשירותי דת להגדלת תקן למזכירת המועצה מ- 40% ל-100% ותקן אחראי מקוואות.**
4. **יש להנפיק מידי חודש לכלל העובדים דוח נוכחות ממוחשב כאשר על העובדים לעדכנו בצירוף אישורים מתאימים ולוודא שהטופס חתום בחתימת העובד והממונה הישיר.**

17. מחלקת מקוואות (טהרת המשפחה)

אחת התחנות של אישה לפני חתונתה הינה טבילה במקווה. עבור חלקן מדובר בחוויה המלווה בחששות ובלתי נעימה בעליל וחלקן דווקא נוהגות לפקוד את המקווה אחת לחודש.

המועצה הדתית מפעילה שני מקוואות נשים בלבד, באחד ברחוב שדה חמד 9 והשני ברחוב מעוז ציון (קסטל), הבוסתנים 19.

האחזקה השוטפת של המקוואות ושכר הבלניות ממומנים מתקציב המועצה הדתית, מלבד ההכנסות העצמיות של המועצות הדתיות מתשלומי אגרות שונות.

במקוואות ניתנים שירותי טבילה ורחצה לנשים שירותים אלו נועדו לאפשר לאוכלוסייה שומרת מסורת לטבול בהם, בהתאם לדיני ההלכה היהודית, ובכך מספקת המועצה שירות חיוני לאוכלוסייה זו. לצורך הגשת השירותים האמורים הותקנו במבני המקוואות "אוצרות מים", "בורות טבילה" [1] , מתקנים לרחצה ולחימום מים ותאי שירותים.

השירות במקווה כרוך בתשלום דמי כניסה.

17.1. נהלי עבודה

נהלי הארגון הינם כלי אשר נועד להבטיח תפעול שוטף של המועצה באופן קבוע וידוע מראש על פי חוק ו/או כללים מוסכמים ו/או עקרונות המדיניות של יו"ר המועצה הדתית. נהלי העבודה אמורים אף להבטיח המשכיות אחידה של התפעול הרלוונטי גם כאשר מתחלפים בעלי התפקידים והם מאפשרים הגדרה ברורה של בעלי התפקידים ותפקידם תוך שמירה על המתאם הנדרש בין אחריות לסמכות ועל הפרדת תפקידים נאותה.

מקור חוקי

המשרד לשירותי דת פרסם מספר נהלים בחוזר מנכ"ל עג/2 התשע"ג (פברואר 2013) כגון: נוהל ניהול אגרות מקוואות, נוהל תחזוקת מקוואות, נוהל המתייחס לשירות הניתן במקווה וכיוצ"ב.

ממצאים

לביקורת לא הוצגו נהלי עבודה פנימיים, כגון: ניהול מקוואות, עבודת הבלניות, גבייה אגרת מקווה ואופן הפקדתו וכד'.

ככלל, עובדי המועצה הדתית מפעילים את המקוואות על פי הניסיון הנצבר לאורך השנים ומסתמכים על הנוהל שנקבע על ידי המשרד לשירותי דת.

המקוואות פועלים 3 שעות ביום, בין השעות 18:00 ל- 21:00 ובימי הקיץ בין השעות 19:00 ל- 22:00. מקווה שדה חמד פועל במוצ"ש עשה אחרי צאת שבת למשך שעה ואילו מקווה מעוז ציון פועל במוצ"ש 40 דקות לאחר צאת השבת למשך שעה וחצי. הנ"ל מאפשר לתושבות המועצה המקומית שתי אופציות זהות כמעט לחלוטין לטבול במקווה.

---

[1] א. אוצרות מים - בור או מכל לאגירת מי גשמים המחובר ישירות לבור הטבילה; בור או מכל לאגירת מי גשמים; בור או מכל לאגירת מים מרשת הספקת מי שתיה.
ב. בור טבילה - בריכת מים במקווה המיועד לטבילת בני אדם.

האגרות שנגבות במקוואות נקבעו על ידי המועצה הדתית וזהות בשני המקוואות.

<u>מסקנה</u>

היעדרם של נהלי עבודה, מהווה, לתפיסת הביקורת, ליקוי שיש לתקנו.

<u>המלצה</u>

יש לעגן תהליכי עבודה בנהלים כתובים שיכסו את כל צדדי הפעילות של המקוואות ויבהירו את אופן הפעולה הנכון ויתוו בפני המועצה הדתית את הדרך הנכונה לניהול המקוואות.

17.2. <u>טבילת פנויות</u>

<u>המקור החוקי</u>

על פי החלטת מועצת הרבנות הראשית, מיום י"ט חשוון תשע"ג 4.11.12 , המקוואות הינם בגדר מבני ציבור המיועדים לשם מתן שירותי דת יהודיים בתחום טהרת המשפחה.

סעיף 6א' לחוק שירותי הדת קובע, כי המועצה הדתית תפעל לפי פסיקתן של הרבנות המקומית והרבנות הראשית. המשמעות היא, שהמועצה אמורה לפעול בהתאם לפסיקה ההלכתית של הרבנות המקומית והרבנות הראשית, בין השאר, בכל הנוגע להיבטים ההלכתיים המתייחסים להקמת המקווה ולתפעולו השוטף. במסגרת זו הובהר ע"י הרבנות הראשית, במסגרת פנייתו של הרב מצגר לרבני ישראל מיום י"ז שבט תשס"ח, כי טבילה של פנויות במקוואות אסורה.

חוק שירותי הדת היהודיים נוסח משולב תשל"א-1971 קובע, כי מועצה דתית מוסמכת לספק "שירותי דת".

טבילה שאינה למטרה דתית כי אם למטרות אחרות ובכלל זה צרכים רוחניים אישיים, אינה בגדר "שירותי דת" עליהם מופקדת המועצה הדתית, ולכן המועצה הדתית איננה חייבת לספק שירותים שמן הסוג דנן.

מאחר ומטעמים של צנעת הפרט, הבלניות מנועות מלשאול את הנשים המגיעות לטבול שאלות בדבר מעמדן האישי, כגון: האם הן נשואות, רווקות וכיוצ"ב, וישנה הנחייה הקובעת כי אין להתנות את האפשרות לטבול במתן מענה לשאלות אלו.

לאור זאת נקבע, כי יש לתלות בכניסה למקווה שילוט בדבר האיסור ההלכתי על טבילת פנויות על פי הנוסח הבא:

"על פי פסיקת הרבנות הראשית לישראל טבילת פנויות אסורה.
יש לכבד את פרטיות הטובלות ולהימנע משאלות הנוגעות למעמדן האישי ולצנעת הפרט.
האחריות מוטלת על הטובלות עצמן".

<u>ממצאים</u>

מהביקורת שערכנו במקוואות, לא מצאנו כי הנחייה זאת מיושמת הלכה למעשה ולא נמצא כי נתלו שלטים בדבר האיסור ההלכתי של טבילת פנויות.

<u>המלצה</u>

יש לתלות בכניסה לכל מקווה שילוט בדבר האיסור ההלכתי על טבילת נשים פנויות.

17.3. <u>כוח אדם במחלקת מקוואות</u>

בענף המקוואות המכונה באופן רשמי גם תחום "טהרת המשפחה", ישנן שלוש קבוצות מרכזיות של עובדים:

1. **בלניות:** על פי המשרד לשירותי דת, בלנית היא עובדת המועצה הדתית או מחלקת הדת האחראית במקוואות הנשים על הטבילה על פי ההלכה ועל פתיחת המקווה ותפעולו. תפקיד הבלנית הוגדר בנוהל מיוחד של המשרד לשירותי דת. הבלניות מהוות את רוב העובדים בענף המקוואות.
2. **בלנים:** מבצעים פעולה מקבילה לזאת של הבלניות, אך במקוואות גברים, שמספרם נמוך.
3. **אחראי/ת מקוואות:** על פי המשרד לשירותי דת, אחראי מקווה הוא "עובד המועצה הדתית שהגדיר יו"ר המועצה, אשר תפקידו לנהל את התפעול והתחזוקה השוטפים של המקוואות הנמצאים בתחומי המועצה". אחראי המקוואות הוא תפעול לוגיסטי של המקווה: החלפת מים, תיקון ואחזקה" וכיוצב'.

<u>היקף משרת הבלניות</u>

על פי הנחיות המשרד לשירותי דת היקף משרת הבלניות תלוי בהיקף הטובלות בכל מקווה: במקווה אשר במסגרתו טובלות עד 100 נשים בחודש היקף המשרה עומד על 33.33% במקווה אשר במסגרתו טובלות 100-200 נשים בחודש היקף המשרה הוא 50% , במקווה אשר במסגרתו טובלות 200-300 נשים בחודש היקף המשרה הוא 75% במקווה אשר במסגרתו טובלות 300-375 נשים בחודש היקף המשרה הוא 100% וכן הלאה.

לאור זאת היקף המשרה של הבלניות אמור להיות ביחס למספר הטובלות בפועל.

כמו כן חישוב עלות שכר חודשית של הבלנית עומד על 7,500 ש"ח ל- 100% משרה, כך שבלנית ב- 33.3% משרה תתוקצב על ידי המשרד ב- 2,500 ₪ לחודש, וכן הלאה.

להלן סיכום דוח טבילות לשנת 2014:

שם המקווה	סוג המקווה	מס' בורות	מס' טבילות לשנה	עלות שכר שנתית למקווה	עלויות נוספות כולל העמסות ותקורות	הכנסות בפועל	משרות בפועל	הכנסה ממוצעת לטובלת	עלות ממוצעת לטובלת
"מעוז ציון"	נשים	2	3,640	210,890	83,360	54,600	1	15	80.84
"שדה חמד"	נשים	1	2,680	140,594	55,575	40,178	1	14.99	73.20

<u>ממצאים</u>

<u>היקפי המשרה</u>

1. המועצה מעסיקה 7 בלניות, סה"כ בהיקף של 2.57 משרה. כאמור, עובדת מועצה אחת המועסקת כבלנית ב- 30% משרה אינה בתקן. כמו כן, נמצא כי בלנית אחת מועסקת בתקן הגבוה מזה המאושר על ידי המשרד לשירותי דת.
2. מהטבלה לעיל, עולה כי במקווה מעוז ציון היקף המשרה צריך לעמוד לכאורה על כ-100% משרה ומקווה שדה חמד היקף המשרה צריך לעמוד על 75%.
3. המועצה <u>אינה</u> מעסיקה בלן (לאור העובדה שלמועצה אין מקווה לגברים) ואף אינה מחזיקה בתקן לאחראי תחזוקה למקוואות. אי-לכך, מצאנו כי כל הטיפול השוטף של התחזוקה נופל על כתפי מזכירת המועצה והבלניות.

<u>מסקנה</u>

המועצה מעסיקה בלניות שלא בהלימה אחת עם מסגרת התקן המאושר על ידי המשרד לשירותי דת.

<u>המלצה</u>

מומלץ לאשר מול המשרד לשירותי דת תקן בלניות ולהגיש בקשה לתקן אחראי על תחזוקת המקוואות.

17.4. <u>ניהול רישום בדיקות מדידת איכות המים</u>

טרם תחילת משמרת על הבלנית לבדוק את איכות המים באמצעות המכשיר למדידת המים ולפעול על פי ההנחיות הרגילות. עם הוספת מבחנות (בתחילת משמרת או בסיומה) הבלנית מסמנת ב- "V" בטופס ייעודי לצורך בקרה.

בנוסף, על הבלנית לסמן בטופס "V" לאחר כל טובלת ולאחר כל 7 טובלות יש להוסיף מבחנת חיטוי.

<u>ממצאים</u>

1. לא מצאנו כי במסגרת הדיווח, הבלנית מדווחת על תוצאות בדיקות איכות המים שביצעה טרם הטבילה ולאחריה (הבדיקות הנדרשות הן של כלור ו- PH, אלא הדיווח הוא כאמור על שפיכת מבחנות חיטוי בתחילת המשמרת ובגין כל טובלת ומבחנת חיטוי נוספת לאחר כל 7 טובלות.
2. מהדוחות שקיבלנו מהמועצה הדתית עולה כי הבלניות מקפידות על הוספת מבחנת חיטוי לאחר כל 7 טובלות, בהתאם להנחיות המחייבות אותן.

<u>מסקנות</u>

העובדה שהבלניות אינן מדווחות על תוצאות בדיקות איכות המים שביצעו טרם הטבילה ולאחריה, הינה ליקוי בבקרה שיש לתקנו.

<u>המלצה</u>

יש לפעול בהתאם לנוהל המשרד בחוזר מנכ"ל עג/2 התשע"ג (פברואר 2013) .

17.5. ניהול רישום טובלות ואגרות

תקן לביקורת

ההנחיות מחייבות את הבלניות לנהל את:

"רישום מספר הטובלות תוך ציון גובה האגרה" ולהעביר את הרישומים למועצה הדתית שמחויבת ב"וידוא רישום ההכנסות מאגרות המקווה בספרי המועצה הדתית ובדיקת הלימה בין הכנסות המקווה שנרשמו לבין מספר הטובלות המדווח".

יו"ר המועצה הדתית אף מחויב על פי ההנחיות, להעביר בסוף כל שנה לאגף מבני דת במשרד לשירותי דת דיווח על מספר הטובלות וגובה ההכנסה השנתי של כל מקווה (נוהל עבודה חוזר מנכ"ל - ניהול אגרות המקווה).

ממצאים

מהביקורת עולה כי לא מתבצע רישום מסודר של מספר הטובלות וגובה ההכנסות.

מסקנה

העובדה שלא מתבצע רישום מסודר של מספר הטובלות וגובה ההכנסות, מהווה סיכון וחשיפה להונאות ומעילות בכספי האגרות.

המלצה

יש לבצע רישום מסודר של מספר הטובלות וגובה ההכנסות, כנדרש בנוהלי המשרד.

17.6. תעריפי אגרות

כל טבילה במקווה לנשים מחויבת בתשלום אגרה, בתעריפים שנקבעו בחוזר מנכ"ל המשרד מתעדכנים מעת לעת.

תקן לביקורת

ביום 6.11.13 נכנסו לתוקפן תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד- 2013 ובמסגרת זו עודכנו גם תעריפי אגרות הטבילה במקוואות. תקנות אלו עודכנו ופורסמו בחוזר מנכ"ל עד/ 1 (אפריל 2014) פורסמו תעריפי אגרות חדשים בקובץ התקנות.

על פי תקנות השר לשירותי דת מנובמבר 2013 , עלות טבילה רגילה במקווה עומדת על סך של חמישה עשר ₪. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת קובע כי: *"חובה להקפיד על גביית התעריפים הנזכרים לעיל".*

כמו כן, אין לכלול את עלות ערכת המקוואות (מגבת, סבון וכיו"ב) בתוך אגרת הטבילה. במילים אחרות, חובה להפריד בין אגרת הטבילה עצמה ובין התשלום בעבור ערכת המקוואות, וזאת על מנת שאישה תוכל להחליט האם ברצונה לרכוש את ערכת המקוואות או שמא ברצונה לשלם בעבור הטבילה בלבד ללא שימוש בערכת המקוואות.

ממצאים

מהביקורת עולה, כי תשלומי האגרות לשימוש במקוואות נשים אינם תואמים לתעריפי חוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת והמועצה גובה לטבילה במקווה+ מקלחת 20 ₪ במקום 15 ₪, וטבילה במקווה+ אמבטיה 20 ₪ במקום 30 ₪ (ראה: טבלת תעריפים פרק א') ואין אכיפה של נוהלי המשרד. (יצוין, כי נמסר לביקורת שהוגשה תובענה ייצוגית כנגד כלל המועצות הדתיות ובכללן המועצה הדתית במבשרת, בנוגע לאי הקפדה על תעריפי המשרד).

מסקנה

המועצה הדתית גובה סכומי אגרות שלא בהתאם לסכומים המאושרים על ידי המשרד לשירותי דת, ובכך חשופה לסיכון תביעות משפטיות.

המלצה

יש להפקיד על גביית אגרות בגין שירותי הדת שמספקת המועצה הדתית בהתאם לאגרות המאושרות על ידי המשרד לשירותי דת.

טבילת כלות

על פי הנחיות השר לשירותי דת, שנכנסו לתוקף בנובמבר 2013, "כלות בשנה הראשונה לנישואיהן" פטורות מלשלם על טבילה במקווה.

בדיקתנו העלתה, שהמועצה פועלת בנושא בהתאם לתקנות ומזכירת המועצה והבלניות מיידעות את הטובלות על הנוהל החדש ומנפיקות להן כרטיס לשנה הראשונה.

לא נמצאו ממצאים ראויים לציון בנושא זה.

17.7. נאותות הליך גביית האגרה ושמירתן

תקן לביקורת

כל תשלום אגרה מחויב בהנפקת קבלה ומסירתה לטובלת. במידה ואין במקווה קופה רושמת המנפיקה קבלות, יש להשתמש בפנקס קבלות בעל שלושה העתקים כאשר עותק אחד נמסר לטובלת, השני נשמר בקופה/כספת והשלישי נשאר בספר הקבלות במקווה. בחוזר מנכ"ל נקבע, כי במקווה בו טובלות מעל 40 ועד ל- 100 טובלות בממוצע בשבוע, יו"ר המועצה יתקין במקווה קופה רושמת. במקווה שבמסגרתו טובלות מעל 100 נשים בשבוע, על יו"ר המועצה להתקין במקווה מתקן אוטומטי לגביית כספים, המבצע רישום ממוחשב של מספר הטובלות וגובה את האגרות. נציין, כי אין הכוונה למתקן הכולל "קרוסלה" ויש לוודא קיומה של אפשרות כניסה ללא תשלום, עבור מקרים חריגים. במהלך שעות פעילות המקווה, הבלנית תפקיד את האגרה הנגבית מכל טובלת בקופה הרושמת שבמקווה. בסוף כל ערב, תפיק הבלנית, באמצעות הקופה הרושמת, סיכום סופי ותפקיד אותו יחד עם הפיקדון היומי כשהוא בתוך מעטפה, בכספת ייעודית במקווה, בציון שמה ותאריך ההפקדה (על הכספת להיות בעלת פתח להכנסת מעטפות וכן בעלת מנגנון נעילה אלקטרוני וקוד סודי).

עובד המועצה שיגדיר יו"ר המועצה, יאסוף אחת לשבוע את המעטפות מהכספת. הקוד הפותח את הכספת יהיה ברשות העובד והנהלת המועצה בלבד.

העובד יעביר את הכספים שנאספו לגזבר המועצה הדתית ויחתום מולו על טופס העברת פדיון.

<u>ממצאי הביקורת</u>

1. המועצה עושה שימוש בקופות רושמות במקוואות בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת.
2. מדוחות שהתקבלו לחודשים מאי-יוני 2015 , עולה כי הבלניות מאפשרות טבילה גם ללא גביית אגרה.
3. במקווה החדש "מעוז ציון" , כספי האגרות אינם נשמרים בכספת, אלא בקופה, בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל.
4. עוד עולה, כי כספי האגרות נאגרים בקופה רושמת במקווה ומופקדים ע"י מזכירת המועצה בתדירות ממוצעת של פעם בשבועיים. במהלך הביקור שנערך בתאריך 22/11/15, נמצא בקופה סכום של כ- 4,500 ₪ .

<u>מסקנה</u>

לדעת הביקורת, קיימת השפעה שלילית על יעילות ו/או אפקטיביות הפעילויות והתהליכים, במיוחד לאור העובדה שכספי האגרות נשמרים במקווה "מעוז ציון" שלא בכספת, פעולה הנוגדת את הוראות חוזר מנכ"ל המחייבות הפקדת התקבולים בתוך כספת ייעודית.

<u>המלצות</u>

1. **יש לשמור את כספי האגרות במקווה "מעוז ציון" בכספת.**
2. **יש לגבות אגרה מכל טובלת כדין.**

17.8. <u>רישוי המקוואות</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), נקבע, כי רשות הרישוי לעסק הטעון רישוי בתחום רשות מקומית, הוא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), נקבע, כי מקווה הוא "עסק טעון רישוי". על פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות רישוי עסקים), רישיון עסק למקווה תקף לחמש שנים.

בצו רישוי עסקים נקבע, כי מטרת רישוי מקווה היא הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים בו. מן האמור בחוק רישוי עסקים עולה, כי רישיון או היתר זמני למקווה לא יינתן אלא אם כן ניתן אישור שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך (להלן - נותן האישור). גם בתקנות רישוי עסקים נקבע, כי רשות הרישוי לא תיתן

רישיון לעסק הטעון אישורו של נותן אישור אלא לאחר שזה נתן את אישורו לרישיון ובהתאם לתנאיו.

תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות תנאי תברואה למקוואות) פורסמו במאי 1999; תחילת תוקפן חלה שנה לאחר מועד פרסומן, ולפיכך עמדה לרשויות הנוגעות בדבר תקופה של שנה כדי להיערך להפעלת המקוואות בהתאם לתקנות. בתקנות נכללו, בין היתר, הוראות בדבר מבנה המקווה, מתקניו, תחזוקתו והפעלתו, שנועדו למנוע מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות. עוד נקבע בתקנות, כי לא יאושר לאדם רישיון למקווה והוא לא ינהל אותו, אלא אם כן הוא ממלא את הוראות התקנות להנחת דעתו של המנהל הכללי של משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לכך.

הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו הופקד בידי רשות הרישוי. היא רשאית לבטל רישיון או היתר זמני ביוזמתה או ביוזמת נותן האישור, אם לא קוימה מטרה ממטרות הרישוי. בחוק רישוי עסקים גם ניתנה לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית, כרשות הרישוי, הסמכות לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק אם היה יסוד סביר להניח שהוראות החוק או תנאי הרישיון לא קוימו.

ממצאים

בתחום המועצה המקומית מבשרת ציון פועלים כאמור, שני מקוואות לנשים. המקוואות פועלים ללא רישיון עסק תקף כמתחייב מחוק רישוי עסקים.

מסקנה

העובדה שלמקוואות אין רישיון עסק עלולה לחשוף את המועצה לסיכונים של תביעות משפטיות בגין נזקי רכוש וגוף, בקרות נזק.

המלצה

יש לפעול, ללא דיחוי, לקבלת רישיון עסק זמני עד לקבלת רישיון עסק קבוע (בהתאם לרפורמה בחוק רישוי עסקים).

התייחסות מזכירת המועצה

מזכירת המועצה ציינה בהתייחסותה, כי הוגשו בקשות לרשות הרישוי והנושא נמצא בהליך לקבלת רישיון עסק, מזה כ- 8 שנים.

17.9. שמירה על איכות המים והחלפתם

תקן לביקורת

בכל הקשור לשמירה על איכות המים יש לפעול על פי תקנות רישוי עסקים.

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבעו הוראות לשמירה על איכות מי "אוצרות המים" ומי "בור הטבילה", העוסקות בתחזוקת הבורות, חיטוי מימיהם, בדיקות תקופתיות של איכות המים ותכיפות החלפתם.

ככלי עזר לפיקוח על חיטוי מי המקוואות נקבע בתקנות תנאי תברואה למקוואות,

בין היתר, כי:

"בעל רישיון המקווה ידאג לניהול יומן שבו יירשמו מספר הטובלים בו ביום, שעות הכנסת חומר החיטוי למי בור הטבילה וריכוזו, וביצוע כל בדיקה אחרת שהורה המנהל [מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו; להלן - המנהל]".

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבעו הנורמות לאיכות מי בור הטבילה: ערך ההגבה (PH) שלהם, עכירותם ומספר החיידקים המרבי לכל 100 מיליליטר מים. עוד נקבע, כי חיטוי מי בור הטבילה ייעשה בכלור, ברום או חומר חיטוי אחר שאישר המנהל. ריכוזי חומר החיטוי המותרים הוגדרו בתקנות. נקבע כי פעם ביום תיבדק איכות מי בור הטבילה וריכוז חומר החיטוי בו ותוצאות הבדיקה יירשמו ביומן.

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי בעל רישיון לניהול מקווה יעשה פעם בחודש לפחות בדיקות של התאמת המים לדרישות תקנות אלה באמצעות מעבדה מוכרת [2]. שמות המעבדות המוכרות לבדיקת מים והבדיקות שבעניינן ניתנה ההכרה פורסמו ברשומות.

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, בין היתר, כי:

"דיגום מי בור הטבילה לצורך בדיקות ייעשה בשעות פעילות המקווה, בידי אדם בעל הכשרה כאמור בתקנה 15(א) לתקנות איכות מי השתייה[3]".

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע:

"פעם אחת ביום לפחות ירוקן בור הטבילה ממימיו וינוקה ביסודיות".

חוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות סג/1 (פברואר 2003) אפשר לאחר בחינה הלכתית מדוקדקת ע"י פוסקי ההלכה להתקין מטהר מים במקוואות.

<u>ממצאים</u>

מהביקורת עולה, כי החלפת מי בריכת טבילת מקווה נשים מתבצעת אחת ל-3 ימים, הנ"ל מתאפשר בשל התקנת מסנן. נציין, כי תקנות תנאי תברואה למקוואות מורות החלפת המים מידי יום, במידה ולא מותקן במקווה מסנן.

הבלניות מבצעות בדיקות של איכות מי בור הטבילה.

המועצה מזמינה, דרך קבע, שירותי דיגום מים ובדיקת איכותם במקוואותיהן מחברה מוכרת לשירותי מעבדה (וולף-שירותי מעבדה בע"מ) המבצעת את בדיקות מי המקוואות ומעבדת "אמינולאב" פעם בחודש.

קיימת הקפדה על רישומים של מועדי הכנסת חומרי חיטוי למי בורות הטבילה. דיגום מי בורות הטבילה לצורך בדיקות המעבדה נעשה בידי הבלנית תוך שימוש במכשיר המודד ניטור. בעת הביקורת, נמצאו רישומים של מועד נטילת דגימות המים בשעות פעילות המקווה כנדרש.

---

[2] מעבדה שהכיר בה מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לעניין תקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי שתיה), התשל"ד-1974, לביצוע בדיקות מיקרוביאליות או כימיות, לפי סוג הבדיקה.

[3] בסעיף 15(א) לתקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי שתיה), התשל"ד-1974, נקבע, כי הדוגם חייב להיות בעל הכשרה מתאימה שאישרה רשות בריאות.

<u>מסקנה</u>

לא עלו ממצאים ראויים לציון.

17.10. <u>בדיקה פיזית של המקוואות</u>

הביקורת סיירה במקוואות הנשים בתאריך 22/11/15, ולהלן ממצאיה:

- ✓ ניקיון כללי בתוך המקווה - תקין.
- ☒ ניקיון כללי מחוץ למקווה- לא תקין – רמת ניקיון אינה משביעת רצון.
- ✓ אוורור המקווה - תקין.
- ✓ מצב האריחים - תקין.
- ☒ תאורת חרום- אינו תקין (ב-2 המקוואות).
- ✓ מצב הכלים הסניטרים- תקין.
- ✓ מצב הקירות- תקין.
- ☒ טיפול בתקלות מדווחות ורישומן- לא תקין (אין תקן לאיש תחזוקה, התקלות אינן מטופלות בזמן).
- ✓ מצב מערכות הניקוז והצנרת- תקין.
- ✓ מצב בורות הטבילה- תקין.
- ☒ מצב הכניסה - לא תקין. הכניסה למקווה חשופה ועלולה לפגוע בצנעת הפרט. יש לשפר את מראה הכניסה ולהצניעו.
- ✓ קיומן של פרטי הציוד הנדרש בתקנות כגון ציוד עזרה ראשונה- תקין.
- ✓ החלפת מים בתדירות הנדרשת –תקין (המסנן תקין).
- ✓ הבור של המקווה לטבילת כלים- היה סגור ואינו נגיש.
- ✓ ריח של טחב ועובש בקירות ובתקרה- תקין.
- ☒ נגישות לנכים - אינו תקין, המקווה אינו נגיש למוגבלים.
- ✓ אביזרי עזר נגישים לטובלות- תקין.

<u>מסקנות</u>

הביקורת התרשמה כי תחזוקת המקוואות באופן כללי טובה. עם זאת, המועצה הדתית אינה מקפידה על כלל ההיבטים שבנראות ותחזוקת המקוואות.

<u>המלצות</u>

1. **יש להקפיד על טיפול סביבתי.**
2. **יש לבחון דרך להנגשה של לפחות אחת מהמקוואות לנשים.**
3. **יש לתקן את תאורות החרום ב-2 המקוואות.**
4. **יש לתעד רישום תקלות וטיפולן.**

18. פרסום ונגישות המידע והשירות לציבור

18.1. נגישות מתקני המועצה ונגישות המידע

תקן לביקורת

בשנת 1998 נחקק חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח 1998. "נגישות" מוגדרת בחוק הנ"ל כדלקמן:

"נגישות-אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו – שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי."

ממצאים

1. מתקני המועצה אינם מונגשים לציבור, בניגוד לחוק.
2. למועצה אין אתר אינטרנט משלה והמידע בדבר שירותי הדת אינו מונגש לכלל הציבור. בחיפוש במאגר האינטרנטי כמעט שלא קיים מידע על פעילות המקוואות. כך, למשל, לא צוינו המחירים של טבילה רגילה ושירותים נוספים המוצעים במקווה, ורק לעתים רחוקות הוצגו שעות פתיחת המקווה.
3. לא מצאנו כי המקוואות מופיעות באפליקציית הניווט ה- Waze.
4. מספר הטלפון של הבלנית או של המקווה מופיע על שער המקווה במעוז ציון בלבד.

מסקנות

1. מתקני המקוואות אינם נגישים לבעלי מוגבלויות, בניגוד להוראות החוק והתקנות.
2. המידע בדבר פעילות המקוואות אינו נגיש וזמין באופן שמאפשר השגתו בקלות על ידי משתמשות המקוואות הפוטנציאליות.

המלצות

1. **יש לפעול להנגשת מתקני המועצה בהתאם לתקנות תוך עמידה במועדים שנקבעו.**
2. **מומלץ שהמועצה תשקול להקים אתר אינטרנט משלה או לחילופין תפרסם באתר האינטרנט של המועצה המקומית, מידע חיוני מתוך מודעות של שקיפות ולשם שיפור השירות לתושב.**
3. **מומלץ שמאגר המידע יכלול את הנתונים הבאים: כתובת משרדי המועצה, שמות בעלי התפקידים ודרכי ההתקשרות עימם, זמני קבלת קהל, סקירת עיקרי הפעילות והשירות שניתן, תיאור תחומי אחריות, תקציב המועצה לשנה הנוכחית, תמצית החלטות חשובות ציבורית וכד'.**

18.2. קרבת המקוואות לתושבי היישוב

בניית המקווה דורשת הקצאת משאבים ציבוריים, מקרקעין ציבוריים וכן תקציב להקמת ואחזקת המבנה. הסמכות להקצאת כספים לבניית מקוואות הנה סמכות בלעדית של המשרד לשירותי דת.

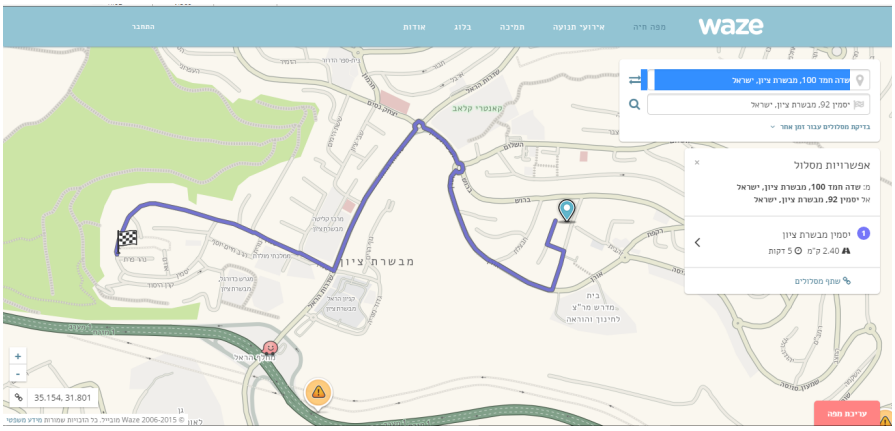
תקן לביקורת

במסגרת תבחינים לחלוקת כספי תמיכות של המשרד לשירותי דת לצורך בניית או השלמת מקוואות נשים, המשרד לשירותי דת, 2014 נקבעו הקריטריונים לתקצוב בניית מקוואות חדשים. הקריטריונים קובעים, בין היתר, כי מקווה חדש ייבנה רק ביישוב או בשכונה ללא מקווה, או שהמקווה הקרוב ביותר נמצא **במרחק שני קילומטרים** מן המקום המיועד לבניית המקווה החדש.

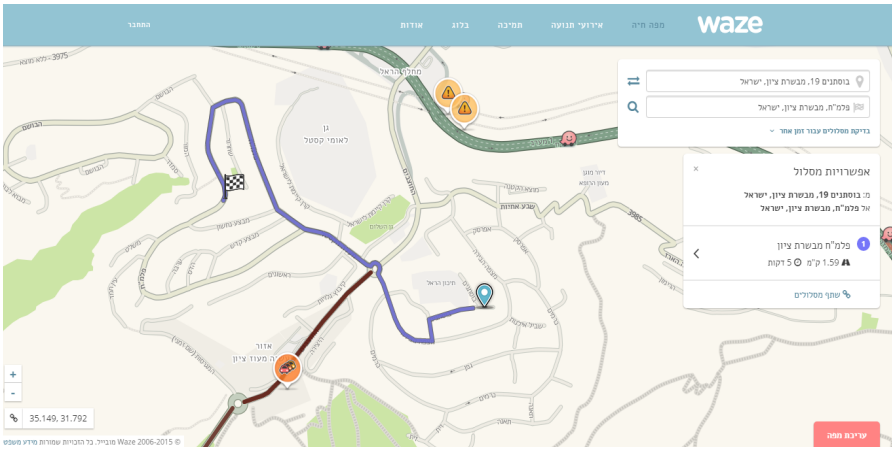
ממצאים

1. מהביקורת עולה כי בכל מבשרת ישנם שני מקוואות נשים בלבד!
2. הביקורת בדקה את המרחק בין נקודת קיצון לבין המקוואות ומצאה כי מלבד העובדה שבכל מבשרת ישנן 2 מקוואות לכ- 27,0000 תושבים, הרי שהמקוואות מרוחקות מנקודה לנקודה מרחק נסיעה.
3. הביקורת בדקה את המרחק מהנקודה המרוחקת ביותר לכל מקווה. להלן מסלולי הגעה מקצה לקצה לפי אזורים בהם ממוקמים המקוואות:

מקווה שדה חמד



מקווה מעוז ציון



מסקנה

המשמעות - פגיעה באיכות שירותי הדת ובציבור הטובלות.

המלצה

מומלץ לבחון הגשת בקשה למשרד לשירותי דת בנושא הקצאת כספים לבניית מקווה נוסף.

סיכום המלצות הביקורת לפרק זה

1. יש לתלות בכניסה למקווה שילוט בדבר האיסור ההלכתי על טבילת פנויות.
2. יש לתלות את תעריפי האגרה (מתוקנים) במקום בולט, כנדרש בנוהל חוזר מנכ"ל המשרד.
3. יש להקפיד על התאמת התעריפים לתעריפים שנקבעו בחוזר מנכ"ל המתעדכנים מעת לעת.
4. יש לבצע רישום מסודר של מספר הטובלות וגובה ההכנסות.
5. יש לבחון את כלכליות ואופן הפעילות של מערך המקוואות בתחום המועצה לפני בקשת התקן, מאחר ובבקשת התקן עבור בלנית, המועצה מצהירה על מספר הטובלות בכל מקווה שעליו מבוקש התקן ועל נתונים נוספים בהתאם לתקנים נוספים שהיא מבקשת. יובהר, כי המועצה הדתית היא זו שנדרשת לממן את התקן ממקורותיה הקבועים, כך שאישור התקן אינו מהווה אישור לתוספת תקציב.
6. יש לרכוש כספת למקווה "מעוז ציון" ולהפקיד את הכספים בכספת בלבד.
7. יש לוודא הפקדת כספים במקווה בוסתנים ובכספת בלבד ולוודא נעילתה.
8. מומלץ כי הפדיון יועבר לפקיד/ה האחראי/ת בתדירות שתוגדר מראש או כאשר הוא הסכום מגיע לסך של 2000 ₪ במצטבר- לפי המוקדם.

9. יש לפעול בהקדם ולקדם מתן רישיון עסק. ביטוח צד ג' ללא רישיון עסק- אינו תקף.
10. יש להנחות את הבלניות להקפיד על רישום מועדי חיטוי המים ותוצאות הבדיקות על מנת לוודא את איכות מי המקוואות.
11. יש לטפל בתיקון תאורת חרום במקוואות.
12. יש לפעול להנגשת מתקני המועצה הדתית מול המועצה המקומית/ועדת הראל/המשרד לשירותי דת.
13. יש לבחון את הצורך יחד עם רב העיר את הצורך בהגשת בקשה למשרד לשירותי דת בנושא הקצאת כספים לבניית מקווה נוסף.

19. <u>סיכום ומסקנות</u>

הביקורת דנן, שחלקה נערכה במתכונת של סקר סיכונים, נערכה על פי תקנים מקצועיים מקובלים, אשר ננקטו בהתאם לנסיבות. נהלי הביקורת כוללים בדיקות מדגמיות בחלק מהנושאים הנבדקים. בין יתר מטרות הביקורת כפי שהודגשו לעיל, ניתן דגש לאיתור פרצות עיקריות וסיכונים הטמונים בפעילות האינהרנטית של המועצה הדתית. כמו כן, חשובה לציון העובדה כי הביקורת הצביעה על סיכונים שונים בפניהם חשופה המועצה וזאת באמצעות בדיקת נאותות מערכת הבקרה, הלימותה, יעילותה ואופן יישומה.

המועצה הדתית כפופה להוראות המשרד לשירותי דת, חוק שירותי הדת היהודיים ותקנותיו, וכן חוקים רלוונטיים נוספים מעצם פעילותה ומהותה.

הביקורת העלתה סטיות מהתקנים המקובלים וליקויים בתחומים שנבדקו, הן בתחום גביית אגרות שירותי דת, הניתנים בתחומי פעילות: מקוואות, נישואין וכשרות והן בהליך מתן השירות והתאמתו לנהלי המשרד לשירותי דת.

לדעת הביקורת, חלק מהליקויים נובעים מן העובדה שהמועצה פועלת מזה כשנתיים ללא הרכב וללא יו"ר. בפועל, מזכירת המועצה הדתית האחראית על ביצוע כלל הפעילות, הינה הגורם המבצע היחיד במועצה ובנוסף מהווה מורשה חתימה על הוראות כספיות בשם המועצה הדתית.

מעבר לעובדה כי הדבר מעמיס עליה באופן בלתי סביר מספר רב של עבודות במספר רב של תחומים, הנ"ל פוגע בתפקוד השוטף של המועצה הדתית, יוצר בעיה מובנית בכל הקשור להפרדת התפקידים במועצה ומחליש, באופן מהותי, את הבקרה והמעקב אחר הפעילות הכספית במועצה.

המועצה הדתית, בסופו של דבר, הינה זו האחראית על מערך הבקרה הפנימית בארגון, על יישום המלצות הביקורת והתאמתן לצרכיה.

הביקורת ממליצה ליישם את המלצותיה כמפורט בדוח דנן בהקדם.

תגובת ראש המועצה לדוח הביקורת: המועצה הדתית מבשרת ציון

המועצה הדתית מעניקה שירותי דת. תושבי הרשות המקומית ומעל למחצית מפעילותה, ממומנת על ידי קופת המועצה.

לאור זאת, מצופה כי המועצה הדתית תפעל על פי תקנים מקובלים וכללי מנהל תקין.

ממצאי הביקורת, מצביעים על ליקויים אשר לדעת הביקורת נובעים מן העובדה שהמועצה פועלת מזה כשנתיים ללא הרכב וללא יו"ר.

לפיכך, בכוונת המועצה לפעול אל מול המשרד לשירותי דת, למינוי יו"ר ללא שכר בתקופה הקרובה.

מקבל את כל הערות הביקורת ומורה על יישום כל המלצותיה.

דוח ביקורת בנושא:
התנהלות וניהול כללי

1. מבוא

1.1. לפי סעיף 17 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**" או "**החוק**"), לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה.

1.2. בסעיף 19(א) לחוק נקבע כי במרחב תכנון שבתחומו נמצאת יותר מרשות מקומית אחת, (להלן: "**הרשויות המרחביות**"), יהיה הרכבה של הוועדה המקומית, כדלהלן:

"נציג הממונה על המחוז (יו"ר) ושבעה חברים שימנה שר הפנים מקרב מועמדים שהרשויות המרחביות המליצו עליהם".

1.3. לוועדה המרחבית סמכויות בדומה לוועדה מקומית כקבוע בחוק, זאת בנוסף להנחיות פרטניות לנושאים מסוימים, כגון: הרכב הוועדה, ניהול תקציב, התחשבנות עם הרשויות החברות וכד'.

1.4. הוועדה אחראית לקיום דיני התכנון והבניה בתחומה. במסגרת עבודתה עוסקת הוועדה בתכנון הישובים בשיתוף עם המועצות המקומיות, בחינת תכניות בניין עיר חדשות המוגשות לה או המוגשות לוועדה המחוזית ונדרשות לחוות דעתה, בחינת בקשות להיתרי בניה בהתאם להוראות החוק ואכיפת החוק במסגרת פעילויות פיקוח.

1.5. ועדה מרחבית, הינה ישות משפטית נפרדת מהרשויות המקומיות החברות בה ועל כן, נדרש להפריד באופן מלא בין מנגנוני הוועדה לרשויות המקומיות ולקיים תקציב נפרד.

1.6. מועצה מקומית מבשרת ציון נמצאת בתחום אחריות הועדה המרחבית לתכנון ובניה הראל.

1.7. הוועדה פועלת במרחב התכנון המחוזי ירושלים תחת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים.

1.8. הישובים הנמצאים בתחום אחריות הועדה המרחבית הראל הינם: מועצה מקומית מבשרת ציון, מועצה מקומית אבו גוש ומועצה מקומית קריית יערים. חברי הוועדה המקומית הינם נבחרי ציבור ונציגי ציבור משלוש המועצות המקומיות.

1.9. מרחב תכנון הוועדה המשתרע על שטח של כ 8,762 דונם, כולל את תחום שיפוטן של שלוש מועצות מקומיות כאמור, שמספר תושביהן בשנת 2014 ע"פ נתוני הלמ"ס עמד על כ- 34,901 תושבים, לפי החלוקה כדלקמן:

- ✓ מבשרת ציון- 24,400 תושבים.
- ✓ אבו-גוש- 6,800 תושבים.
- ✓ קריית יערים- 3,801 תושבים.

הנורמה המחייבת

1.10. פעילות ועדה מרחבית מעוגנת, בין היתר, בהוראות חוק, נהלים והנחיות כדלקמן:

1.10.1. חוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**") וכל התיקונים אשר יצאו מכוחו.

1.10.2. חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 94), התש"ע - 2010

1.10.3. חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם - 1980.

1.10.4. תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) התש"ל - 1970.

1.10.5. אוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ובניה דצמבר 2009 (להלן: "**אוגדן נהלים**").

1.10.6. הנחיות משרד הפנים בנושא "הנחיות בנושאים חלוקת מכסות, תשלומים וקרן ביטחון לפיצויים הוועדה המרחבית לתכנון ובניה" מתאריך - 25.12.2005.

1.10.7. חוק שמאי מקרקעין תשכ"ב 1962.

1.10.8. תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית) התשכ"ו-1966.

1.10.9. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 בנושא נוהל מינוי יועץ משפטי לוועדות מקומיות.

1.10.10. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2002 נוהל קבלת עובדים ויו"רים ותנאי העסקתם.

1.10.11. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 7/2004 בנושא נהלי עבודה וטיפול בנושאים כספיים בוועדות מרחביות לתכנון ולבניה.

1.10.12. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2005 בנושא העסקת יועצים חיצוניים בוועדות תכנון ובנייה.

1.10.13. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 בנושא כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים.

1.10.14. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2007 בנושא מינוי יועץ משפטי לוועדות מקומיות לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

1.10.15. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 7/2008) בנושא איסור קביעת שכר טרחה בהתאם לתוצאות הליך שמאי מקרקעין.

1.10.16. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 בנושא חוזים אישיים להעסקת נושאי משרה ותפקידי אמון ברשויות מקומיות שנחתמו לאחר ה- 1.1.2010.

1.10.17. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 בנושא נוהל לבדיקה ומניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים רשות מקומית.

1.10.18. תקנות התכנון והבניה (שכרו של שמאי מכריע ושמאי מייעץ), תשס"ט-2009.

<u>סמכות הביקורת</u>

1.11. בעקבות תיקון מס 94 לחוק התכנון והבנייה, שפורסם בתאריך 23.3.10, הוסף סעיף 20א שעניינו: "מבקר הוועדה המקומית" לפיו:

"20א. (א) בוועדה מקומית לפי סעיף 18, מבקר הרשות המקומית יהיה מבקר הוועדה המקומית.

(ב) במרחב תכנון שסעיף 19 חל עליו, יהיה מבקר הוועדה המקומית מבקר הרשות המרחבית שמספר תושביה הוא הגדול ביותר.

(ג) על פעולתו של מבקר הוועדה המקומית לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) יחולו הוראות החלות על מבקר עיריה לפי הוראות פקודת העיריות, בשינויים המחויבים, אלא אם כן שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, קבע אחרת בעניין זה".

1.12. כמו כן, על פי סעיף 145 ד' (ב) (תפקידי מבקר) מתוך צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח – 1958, כדלקמן:

"הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם" (כל אחד מאלה, להלן: "**גוף מבוקר**").

1.13. בחודשים יולי 2015 עד דצמבר 2015 בדקה מבקרת המועצה לסירוגין סוגיות נבחרות הקשורות בניהול והתנהלות הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה הראל (להלן: "**הוועדה**" או "**וועדת הראל**"), בין היתר, בדקה את נושא ההתחשבנות והבקרה התקציבית בינה לבין המועצה המקומית.

הביקורת דנן נערכה מכוח סמכות המבקרת על פי סעיף 145 ד' (ב) לצו המועצות המקומיות.

2. <u>מטרת הביקורת</u>

בדיקת ניהול והתנהלות הוועדה ופעילותה ועמידתה בהוראות הדין החלות עליה. בביקורת דנן, בחרה הביקורת להתמקד בבדיקת נאותות ההתחשבנות והבקרה התקציבית בין המועצה המקומית מבשרת ציון, (להלן: "המועצה"), לבין הוועדה, מתוך מטרה להצביע על הליקויים הקיימים בתהליך, תוך הסקת מסקנות ומתן המלצות לתיקון הליקויים.

3. <u>מתודולוגיה</u>

הביקורת נסמכה בין היתר, על הפעולות כדלהלן:

3.1. קוימו פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים הרלבנטיים במועצה.

3.2. קוימו פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים הרלבנטיים בוועדה.

3.3. בוצע ניתוח ממוכן של כרטיסי הנהלת החשבונות בוועדה.

3.4. בוצע ניתוח ממוכן של כרטיסי הנהלת החשבונות של הוועדה המנוהלים במועצה.

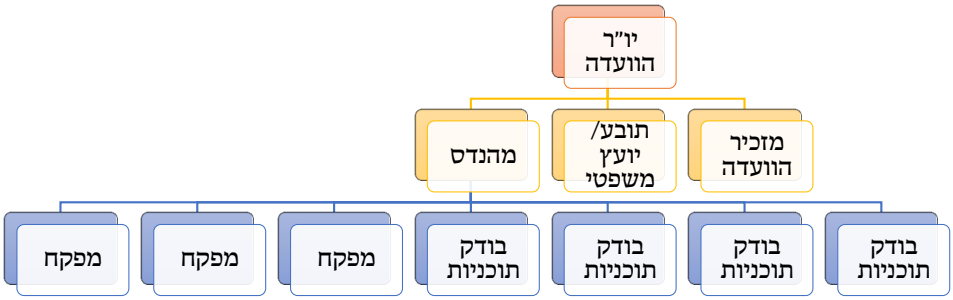
3.5. נסקרו הדוחות הכספיים של הועדה המרחבית הראל לשנים 2013 ועד 2014.

3.6. נסקרו ונותחו תקציבי הועדה המרחבית הראל.

3.7. נסקרו הסכמי התקשרות עם יועצים חיצוניים וחשבוניות הוועדה.

3.8. בוצע ניתוח לחישוב מכסות הנגבות מהרשויות החברות בוועדה.

4. <u>המבנה הארגוני של הוועדה</u>



5. <u>עיקרי הממצאים</u>

<u>נאותות התחשבנות כספית בין הוועדה למועצה</u>

5.1 כספי היטלי השבחה השייכים למועצה, מועברים למועצה בדרך של התקזזות בסוף כל רבעון (3 חודשים) ולא בהעברה ישירה תוך שבועיים מהיום בו התקבלו בקופת הוועדה, זאת בניגוד להנחיות משרד הפנים הקובעות כי שיהוי בהעברת כספים שנגבו עבור הרשות המקומית (בתום שבועיים מיום גבייתם), יגרור חיוב ריבית חשב כללי בסוף כל שנה (סעיף 8.2.11 להלן).

5.2 בוועדה אין גורם העורך בקרה על השומות הנערכות על ידי השמאים. כתוצאה מכך, עלולים להיות מחושבים חיובים בחסר של היטלי השבחה עקב טעות של השמאים אשר לא תכלול מרכיב מהותי מסוים בחישובים או עקב טעות סופר. נציין כי במידה ויתרחשו חיובים בחסר כתוצאה מטעות, קיים חשש כי הדבר לא יתגלה עקב העדר בקרות כמפורט (סעיף 8.2.12 להלן).

5.3 הוועדה אינה מחייבת בהיטל השבחה את המקרקעין הגובלים עם המקרקעין שעליהם חלה תוכנית ההשבחה, בניגוד לסעיף 2 (א) לתוספת השלישית, בה נקבע כי: *"היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמו בלבד"* (סעיף 8.2.13 להלן). אי חיוב כאמור, גורע מהמועצות הכנסות פוטנציאליות רבות.

5.4 הוועדה חילטה סך של 1,000,000 ₪ נכון לשנת 2015 מכספים המיועדים לרשויות החברות בה, לטובת קרן כללית שנועדה להשקעות ברכוש קבוע, לדעת

הביקורת, הפרשה זו אינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות הנקובות באוגדן הנהלים ובחוק התכנון, ויש להחזירן לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות, בצירוף הפרשי ריבית כחוק (סעיף 8.3.3 להלן).

5.5 המועצה אינה מפרישה בעצמה כספים כשיפוי לוועדה עבור שטח השיפוט שלה לקרן ביטחון לפיצויים ומשכך רק הנחיות משרד הפנים משנת 2009 חלות עליה (סעיף 8.4.4 להלן).

5.6 הוועדה השיבה למועצה את חלקה בהיטל (10%) אשר הופרש לקרן הפיצויים, רק במהלך הרבעון הראשון לשנת התקציב השנייה שלאחר השנה בגינה הופרשו הכספים לקרן (בתום חודשים ינואר- פברואר). בעוד, שעל פי הוראות האוגדן, על הוועדה להשיב את הכספים כבר בתום שנת התקציב הראשונה בגין כספים שהופרשו לקרן בשנת הכספים שקדמה לה סעיף 8.4.7 להלן).

5.7 הוועדה לא השקיעה את כספי הקרן בהתאם לכללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים, כפי שפורסמו בחוזר מנכ"ל 4/2008 סעיף 8.4.8 להלן).

5.8 נמצא, כי כספי הקרן לפיצויים מנוהלים תחת חשבון אחד עבור שלושת הרשויות, וכי נכון למועד הביקורת, לא נפתח חשבון נפרד עבור כל רשות כמתבקש מהוראות אוגדן הנהלים כאמור לעיל סעיף 8.4.9 להלן).

<u>נאותות חישוב המכסות להשתתפות הרשויות בתקציב ואגרות בנייה</u>

5.9 בדיקת נאותות החישוב, מראה כי חישוב מדי חודש מבוצע כנדרש, אם כי לא נגבה ב- 6 תשלומים דו חודשיים כנדרש באוגדן, אלא מקוזז מהתשלומים שעל הוועדה להעביר למועצה (סעיף 9.1.7 להלן).

5.10 נמצא כי חישובי המכסות וההתחשבנות של הוועדה מול הרשויות החברות בה, נערכים ע"י רו"ח של הוועדה בלבד כאשר הביקורת לא מצאה תיעוד לפיו הם נבדקים ע"י גורם נוסף בוועדה (סעיף 9.1.8 להלן).

<u>תקציב, בקרה ודוחות כספיים</u>

5.11 תקציבי הועדה המרחבית הראל לשנים 2013, 2014 ו-2015 הוגשו לאישור מליאת הוועדה באיחור (סעיף 10.1.5 להלן).

5.12 הועדה מחייבת לכאורה את הרשויות החברות בגין הוצאות שכ"ט שמאים, הפרשה לקרן, בנוסף למכסות החודשיות, בניגוד להנחיות האוגדן, המאגדות, לכאורה, את כל ההוצאות לחיוב הרשויות במסגרת המכסות החודשיות (סעיף 10.2.5 להלן).

5.13 חלק מהנתונים והביאורים הנדרשים להיות מוצגים בנושאים "התנועה בחשבונות הרשויות החברות" ו"השתתפות הרשויות החברות", לא מקבלים ביטוי ואינם מוצגים בדוחות הכספים של הוועדה, כנדרש באוגדן (סעיף 10.3.5 להלן).

הוצאות שכר

5.14 דוח הביקורת שנערך ע"י משרד הפנים קובע כי חוזי השכר אינם בתוקף וכי לא הונפקו אישורי העסקה כנדרש (סעיף 11.1.1 להלן).

5.15 מבדיקת תלושי עובדי הועדה לשנת 2014, נמצאו חריגות שכר למיניהם כמפורט בנספח ב' להלן (סעיפים: 11.1.2 – 11.1.3 להלן).

5.16 הוצאות השכר גדלו משנת 2012 נכון לשנת 2014 בשיעור של כ- 52%. הביקורת מצאה קורלציה בין הגידול בהוצאות השכר לגידול היקף פעילות הוועדה (סעיפים: 11.1.4 – 11.1.8 להלן).

5.17 נמצא, כי יו"ר הוועדה זכאית להגדלת שכרה בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל 7/2014, קרי כנגזרת שכר בכירים בהתאם למספר הכולל של התושבים המתגוררים בגבולות הוועדה.

5.18 נמצאו מספר פרמטרים בשכר יו"ר הוועדה אשר משולמים בחסר ו/או שאינם משתלמים כלל כגון: קופת"ג שאינה פנסיונית, רכיבי רכב נטו, תעריף קילומטר בחסר ועוד (ראה נספח ב' המצ"ב) (סעיף 11.2.7 להלן).

ועדת השקעות

5.19 ועדת השקעות, נכון לשנת 2015, טרם התכנסה וטרם קבעה את מדיניות ההשקעות, כנדרש. ובפועל, הוועדה שהוקמה, אינה מתכנסת אחת לרבעון ואינה משקיעה את עודפי המזומנים כנדרש בחוזר מנכ"ל 4/2008 (סעיפים 13.1.1 – 13.1.2 להלן).

התקשרות עם יועצים חיצוניים- כללי

5.20 לא הועברו ו/או נתקבלו אישורי משרד הפנים בהתקשרויות עם יועצים חיצוניים שהיקפן עולה על 100,000 ₪, (כגון: התקשרות עם היועמ"ש, עם שמאיי הוועדה וכיוצב') כנדרש (סעיף 14.1.3 להלן).

5.21 נמצא כי הוועדה מעסיקה יועצת חיצונים ואישרה במליאת הוועדה העסקתו של יועץ נוסף, כאשר לא נמצא שוועדת ההתקשרויות בחנה ואישרה את תהליך ההתקשרות עימם. הביקורת לא מצאה כי נבחנה סוגיית ניגוד העניינים ולא הועבר לעיונה שאלון שעל יועצת השכר היה למלא טרם תחילת העסקתה ובהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 (סעיף 14.1.4 להלן).

5.22 נמצא, כי תקופת ההתקשרות עם היועצים החיצוניים, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות 7/2005, כאשר הדבר מקבל משנה תוקף בעניין העסקת שמאיי הוועדה וכפי שנראה להלן (סעיף 14.1.5 להלן).

5.23 הביקורת לא מצאה כי סוגיית התקציב הועלתה במליאת המועצה טרם אישור העסקת היועצים ולא צוין בפרוטוקול כי קיים תקציב ייעודי מאושר להעסקת היועצים כנדרש בחוזר המנכ"ל 7/2005 (סעיף 14.1.6 להלן).

<u>התקשרות עם שמאי הוועדה</u>

5.24 תהליך בחירת שמאיי הוועדה, בוצע שלא בהתאם לאמור בנוהל העסקת יועץ חיצוני המפורט בחוזר מנכ"ל מספר 7/2005 (סעיף 14.3.8 להלן).

5.25 הרכב וועדת התקשרויות אשר אישרה את תהליך בחירת שמאיי הוועדה, אינו תואם את ההרכב שנקבע בהנחיות חוזר משרד הפנים ולא אושר על ידי מליאת הוועדה (סעיף 14.4.1 להלן).

5.26 נמצאו פגמים באישור העסקת השמאים על ידי מליאת הוועדה (סעיף 14.4.3 להלן).

5.27 נמצא, כי שמאי הוועדה הקודם (משרד א.ד) כיהן בתפקידו מבלי שהוחלף **<u>במשך מעל ל- 18 שנים</u> ועד לשנת 2014**, חרף העובדה כי כאמור, כבר בשנת 2005 יצאו הנחיות ברורות המגבילות את משך העסקתו. כמו כן, בחודש מרץ 2012, נחתם עמו חוזה התקשרות חדש חרף העובדה כי נבחר לכאורה בהליך פומבי ואושר על ידי וועדת ההתקשרויות רק בחודש אוקטובר 2012 (סעיף 14.5.1 להלן).

5.28 השמאים החלו עבודתם הלכה למעשה בוועדה החל מיום 1.1.2013. ברם, נמצא כי הסכמי ההתקשרות נחתמו עימם רק במהלך שנת 2013 (סעיף 14.5.2 להלן).

5.29 מסקירת הסכמי ההתקשרות עולה, כי אלו אינם נותנים מענה להנחיות סעיף 9 לחוזר מנכ"ל 7/05, בין היתר, לא עוגנה סוגיית כפיפות השמאים, הישות לה הם חבים בדיווח, אופן הדיווח ומועדו ועוד (סעיף 14.5.3 להלן).

5.30 מבדיקת הביקורת עולה, כי תקופת ההתקשרות בחוזה נקבעה מראש לתקופה בת 24 חודשים, החל מיום 1/1/13. זאת בניגוד להוראת חוזר המנכ"ל הקובעת מגבלת התקשרות ראשונית לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים (סעיף 14.5.4 להלן).

5.31 עוד נמצא, כי הארכת ההסכמים עם השמאים נחתמה רק בחודש פברואר לשנת 2016. מכאן שבמהלך כל שנת 2015, הועסקו השמאים ושולם שכרם, ללא חוזה תקף ומבלי שהוארכה תקופת ההתקשרות עימם כדין (סעיף 14.5.5 להלן).

5.32 חו"ד של היועמ"ש, לעניין העסקת יועצים חיצוניים בוועדות מרחביות הקובעת כי תקופת ההעסקה של השמאי יכול שתהא עד 5 שנים, עומדת בסתירה, לכאורה, לחוזר מנכ"ל 7/05, ממנו עולה כי תקופת ההתקשרות המקסימלית לא תעלה על 3 שנים (סעיף 14.6.5 להלן).

5.33 השמאים לא נדרשו למילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, כנדרש בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 7/2005 ו- 2/2011 (סעיף 14.7.3 להלן).

5.34 הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים הקובע, בין היתר, כי מילוי הנוהל הוא תנאי מהותי להעסקתו של היועץ והפרתו תהיה הפרה מהותית של החוזה על כל הנובע מכך, לא עוגנו בחוזה העסקתם של השמאים (סעיף 14.7.4 להלן).

5.35 יצוין, כי השמאים חתומים על מסמך סודיות בלבד של נאמנות והימנעות ממצב של ניגוד עניינים בהליך מתן השירות לוועדה. בחוזי העסקתם, לא נמצאה התייחסות

לעיסוקיהם האחרים והעניין האישי של השמאים. כמו כן, לא נמצא תיעוד לבדיקת פעילותם העסקית והמקצועית של השמאים המיועדים טרם העסקתם, קשריהם העסקיים עם גורמים שונים והשתתפותם בגופים דומים (סעיף 14.7.5 להלן).

5.36 מאחר ושכ"ט השמאים, כל אחד לחוד, עלה על 100,000 ₪ לשנה, היה על הוועדה לבקש אישור מהממונה על המחוז (סעיף 14.8.7 להלן).

5.37 מסריקת החשבוניות של השמאי ר.א. עולה, כי במספר חשבוניות אושרו, לכאורה, תעריפים גבוהים משמעותית, שאינם מופיעים בטבלת דירוג שכ"ט שנקבעה מראש לשמאים (סעיף 14.8.9 להלן).

5.38 הוועדה לא מינתה גורם מקצועי המקיים מעקב ובקרה אחר נאותות הדיווח של השמאים, באשר להיקף שירותי השמאות שניתנו לוועדה. היעדר בקרה ומעקב, עשוי לפגוע ביעדי הוועדה ולגרור הוצאות כספיות שאינן מבוקרות (סעיף 14.8.8 להלן).

<u>נאותות ההתקשרות עם יועמ"ש הוועדה</u>

5.39 נמצאו מספר ליקויים בתהליך ההתקשרות עם יועמ"ש הוועדה כמפורט בסעיפים 14.9.9 – 14.9.10 להלן.

5.40 מעיון בפרוטוקול המליאה לאישור בחירת היועמ"ש, עולה כי לכאורה לא בוצע דיון ענייני בהמלצת וועדת האיתור, לא צוין גובה שכר טרחתו המבוקש ולא צוין בפני מליאת הוועדה, כי ההצעה שנבחרה, אינה הזולה ביותר (סעיף 14.9.11 להלן).

5.41 הסכם ההתקשרות נחתם לאחר מועד אישור המליאה. כמו כן, בנספח תוספת הבהרה להסכם שכ"ט שנחתם במועד לא ידוע ולאחר חתימת החוזה המקורי, בוצעו שינויים מהותיים בבסיס ההתקשרות ובגובה שכ"ט אשר לדעת הביקורת אינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוזר המנכ"ל ואשר הביאו בפועל להעלאת שכ"ט המשולם ליועמ"ש בשיעור של עשרות אחוזים (סעיף 14.9.11 להלן).

5.42 התמורה הכספית בהסכם ההתקשרות המקורי, בסך 28,000 ₪ בצרוף מע"מ, הוספה לסעיף ג1 לחוזה, בשלב מאוחר יותר, במועד לא ידוע ובכתב יד לאחר חתימת החוזה (סעיף 14.9.15 להלן).

<u>שכ"ט והוצאות משפטיות</u>

5.43 מניתוח דוח תנועות כרטסות הוצאות משפטיות כללי ושכ"ט יועמ"ש, נמצאה עלייה בשכ"ט היועמ"ש ובהוצאות משפטיות נלוות, לאורך שנים 2013 – 2015 בעשרות אחוזים ומבלי שהעלאת שכ"ט הובא לדיון ואישור מליאת הוועדה (סעיף 14.9.15 להלן).

5.44 נמצא כי, הוועדה חרגה מהתקציב המיועד להוצאות משפטיות בגין שנת 2015 (550 אלש"ח), כך שהלכה למעשה הביצוע עמד על סך של כ- 640 אלש"ח.

<u>ניהול מצאי, מחשוב, הנגשה</u>

5.45 פנקס המצאי המנוהל שהוצג לביקורת, אינו נושא תאריך עדכון ואינו מציין כל

רכישה, שכירות, התבלות, אובדן, השבתה או הוצאה אחרת של טובין מן השימוש מכל סיבה.

5.46 הוועדה לא ערכה ספירה ורישום של כל מצאי הטובין המצויים בשימוש בסוף כל שנה.

5.47 הוועדה טרם הטמיעה מערכת מידע ממוחשבת G.I.S, המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גיאוגרפי תוך שילוב תכנים ממספר שכבות מידע, המבוססות ברובן על מערך מיפוי ועל מאגרי מידע "רגיל".

5.48 הביקורת סבורה, כי משרדי הוועדה ממוקמים במבנה לא נגיש כמשמעותו בתקנות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים, (התשע"ב2011 , צפוף וצר, שאינו מבטיח תנאים הולמים למתן שירות לכלל תושבי מרחב התכנון.

5.49 נמצא כי הוועדה אינה משלמת את תשלומי דמי השכירות כפי שסוכמו עימה מראש ובכתב ובסך של 2,000 $.

6. עיקרי ההמלצות

נאותות התחשבנות כספית בין הוועדה למועצה

6.1 על הוועדה לפעול בהתאם להנחיות אוגדן משרד הפנים באשר לאופן הטיפול בהכנסות מהיטל השבחה ולהעביר אל קופת המועצה את כספי היטלי ההשבחה המגיעים לה, תוך 14 יום לכל המאוחר (סעיף 8.2 להלן).

6.2 יש להבטיח כי תיערך התחשבנות רב שנתית וכספי ההיטל שלא הועברו כנדרש בהנחיות (בתוך שבועיים) יישאו ריבית חשב כללי בסוף כל שנה (סעיף 8.2 להלן).

6.3 על הוועדה לחייב היטל השבחה את המקרקעין הגובלים עם המקרקעין שעליהם חלה תוכנית ההשבחה, בהתאם לסעיף 2 (א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (סעיף 8.2 להלן).

6.4 יש להשיב לאלתר את הכספים שנצברו בקרן הכללית לרשויות המקומיות, על פי חלקן היחס, בצירוף ריבית כחוק (סעיף 8.3 להלן).

6.5 יש להקפיד על הוראות החוק המחייבות להשארת/החזרת עודפים (סעיף 8.3 להלן).

6.6 מומלץ שהמועצה תקבע מדיניותה בנושא קרן לפיצויים. קרי: האם להפריש בעצמה לקרן לטובת מתן שיפוי גורף לוועדה ובכך להביא לביטול כספי הקרן המופרשים ע"י הוועדה מכספי הכנסות המועצה, או לחלופין המשך הנוהג כיום, קרי הפרשה של 10% מהיטלי ההשבחה לקרן הביטחון, לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון (סעיף 8.4 להלן).

6.7 על הוועדה לפעול בהתאם להנחיות משרד הפנים ולהשיב לכל רשות מקומית את חלקה בהיטל אשר הופרש בשנת התקציב שקדמה לה בצירוף התשואה המתקבלת מהשקעתם (סעיף 8.4 להלן).

נאותות חישוב המכסות להשתתפות הרשויות בתקציב ואגרות בנייה

6.8 על הוועדה לנהוג בהתאם לנקוב בסעיף 24 (ב) לחוק התכנון והבניה, לגבות מכסות מהרשויות החברות במרחב תכנונה בהתאם להוראת משרד הפנים משנת 2005 ולחדול מקיזוז הוצאותיה מתשלומים אשר היא גובה עבורן (סעיף 9.1 להלן).

6.9 יש לוודא כי הנתונים עליהם מתבסס רו"ח של הוועדה בחישוביו תקינים, מעודכנים ומתאימים לנתונים אשר הועברו אליה מהוועדה, כגון, מס' היתרים, מס' תושבים, וכד', ולבצע בקרה נוספת (לכל הפחות מדגמית) אחר תקינות הזנת הנתונים וחישובי המכסות באמצעות גורם נוסף בוועדה (סעיף 9.1 להלן).

תקציב בקרה ודוחות כספיים

6.10 יש להקפיד כי הצעת התקציב המאושרת תוגש לממונה על המחוז לא יאוחר מ-1 דצמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחס התקציב (סעיף 10.1 להלן).

6.11 יש לבחון חוקיות גבייה נוספת (כגון: שמאויות) שלא בהתאם לתחשיב המכסות. במידה שיימצא כי אכן הרשויות חויבו ביתר, תחדול הוועדה מחיובים אלה לאלתר ואף תפעל להשבת הכספים לרשויות למצער, בגין שנת הכספים אשתקד (סעיף 10.2 להלן).

6.12 יש לבדוק חיוב הרשויות בגין הוצאות משפטיות, באופן שיהלום את הטיפול המשפטי הלכה למעשה בכל רשות (סעיף 10.2 להלן).

6.13 יש להקפיד שהדוחות הכספיים של הועדה המרחבית הראל, יכילו את כל הביאורים הנדרשים להיות מוצגים במסגרת הדוחות, בהתאם להנחיות משרד הפנים (סעיף 10.3 להלן).

הוצאות שכר

6.14 יש לדאוג לעדכון כל חוזי העסקה של העובדים ובמידת הצורך, לקבל את אישור משרד הפנים (סעיף 11.1 להלן).

6.15 הביקורת ממליצה להעביר את קבצי חריגות השכר לכאורה לבחינת יועצת השכר המעניקה שירותיה לוועדה, לשם בדיקת האפשרויות להסדרת החריגות (סעיף 11.1 להלן).

6.16 יו"ר הועדה, תביא בפני המליאה המלצה לאישור שכר בכירים במסגרת האפשרויות הנקובות באוגדן ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 בלבד. הביקורת ממליצה למליאת הועדה, שלא לאשר שכר בכירים החורג את המותר על פי ההוראות הנ"ל (סעיף 11.1 להלן).

6.17 יש לבחון את כל רכיבי השכר של יו"ר הוועדה המשולמים בחסר, ולוודא תשלומם בהתאם לדין (סעיף 11.2 להלן).

ועדת השקעות

6.18 יו"ר הוועדה תדאג לכינוסה של וועדת ההשקעות, לקביעת מדיניות ההשקעה ותדאג כי זו תחל לפעול במסגרת סמכויותיה והנחיות חוזר מנכ"ל 4/2008 (סעיף 13.1 להלן).

התקשרות עם יועצים חיצוניים

6.19 יש להעביר לאישור הממונה על המחוז התקשרויות עם יועצים או ספקים חיצוניים העולים בהיקפה על 100,000 ₪ בשנה (סעיף 14.1 להלן).

6.20 יש להגביל את תקופת ההתקשרות עם יועצים חיצוניים בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל, קרי, התקשרות ראשונית עד 12 חודשים ואפשרות להארכת ההתקשרות בשתי תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת (סעיף 14.1 להלן).

6.21 וועדת התקשרויות תבחן ותאשר כל תהליך התקשרות עם יועצים חיצוניים באשר הוא ולאחריו תביאהו לדיון בפני מליאת המועצה לאישורה בצירוף המלצותיה. מליאת המועצה תוודא קיומו של תקציב ייעודי מאושר להעסקת היועצים טרם מתן אישורה (סעיף 14.1 להלן).

התקשרות עם השמאים

6.22 יש להתאים את הרכב וועדת התקשרויות להרכב שנקבע בהנחיות משרד הפנים. הרכב הוועדה יבחר על ידי מליאת הוועדה המרחבית ויתועד בפרוטוקול כדין (סעיף 14.4 להלן).

6.23 לאור העובדה כי בחירת השמאים בוצעה על ידי וועדת התקשרויות אשר הרכבה ובחירתה בוצעו שלא כדין ומאחר שהמלצות הוועדה בדבר בחירת השמאים, לרבות נימוקיה, לא הובאו לדיון מהותי במליאת הוועדה המרחבית, הרי שנדרש לכאורה לאשרם על ידי המליאה. ברם, מאחר שלאור העובדה כי חלפו מעל ל- 3 שנים מתחילת מועד העסקתם (ראה סעיף 14.6 להלן), הרי שהביקורת סבורה כי מתייתר הצורך באישורם (סעיף 14.4 להלן).

6.24 מליאת הוועדה תקפיד על קיום הוראות נוהל העסקת יועצים חיצוניים ככול הנוגע לה באשר לקיומו של דיון ענייני בהמלצות וועדת ההתקשרויות, תקופת העסקתם והיקפה, בחינת שיעור שכר טרחתם תוך בחינת תקציב ייעודי מתאים והקפדה על תיעוד התהליך בפרוטוקול כדין (סעיף 14.4 להלן).

6.25 הוועדה תקפיד על קיומם של חוזי התקשרות תקפים ובכפוף להוראות נוהל 7/2005, טרם העסקת יועצים ותשלום שכרם (סעיף 14.5 להלן).

6.26 יש לקבוע בהסכם עם השמאים, הוראות ברורות באשר לדרכי בדיקת עבודתם, סוגי הדיווחים בהם הם חבים והישות המדווחת, אופן הדיווח ומועדו (סעיף 14.5 להלן).

6.27 הביקורת ממליצה להעביר את סוגיית הארכת ההתקשרות של שמאיי הוועדה לבחינה מחודשת של יועמ"ש הוועדה. במידה שיימצא כי אכן תקופת ההתקשרות מוגבלת ל- 3 שנים, יש לסיים את ההתקשרות עמם לאלתר ולצאת לתהליך בחירת

שמאים חדש, בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 7/2005 (סעיף 14.6 להלן).

6.28 יש לפעול בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל 7/2005 ו- 2/2011 לעניין מילוי שאלון למניעת ניגוד עניינים ולעגן סוגיה זו ופירוט עיסוקים אחרים בחוזה ההתקשרות. כמו כן, על הוועדה לבדוק מניעת העסקתם של שמאיי הוועדה כתוצאה מחשש לניגוד עניינים אפשרי (סעיף 14.7 להלן).

6.29 יש לבקש אישור ממונה על המחוז להסכם גובה שכ"ט העולה על 100,000 ₪ לשנה (סעיף 14.8 להלן).

6.30 יש לקבוע את תעריף שכ"ט של שמאי לחו"ד נגדית לפי ס' 197 (סעיף 14.8 להלן).

6.31 באשר לקיומו של סעיף עבודות חריגות שלא פורטו, על הוועדה להתכנס ולדון בגובה שכ"ט, בשיתוף עם יועמ"ש הוועדה, כמתחייב בהסכם ההתקשרות, ולא להותיר זאת לשיקול דעתה הבלעדי של הוועדה, בהתאם לקבוע בנספח להסכם (סעיף 14.8 להלן).

<u>נאותות ההתקשרות עם היועמ"ש, שכ"ט והוצאות משפטיות</u>

6.32 מומלץ כי מליאת הוועדה תבחן את תנאי העסקתו של היועמ"ש, את חוקיות השינוי שנערך בחוזה העסקתו ואת גובה שכר טרחתו. בכל מקרה, מליאת הוועדה תאשרר את העסקתו, לרבות חוזה ההתקשרות עמו ושכר טרחתו (סעיפים 14.9 ו- 14.10 להלן).

<u>ניהול מצאי, מחשוב, הנגשה</u>

6.33 יש לפעול בהתאם להנחיות האוגדן של ניהול טובין המצויים בשימוש הוועדה (סעיף 16 להלן).

6.34 יש לפעול ע"פ האוגדן הממליץ כי במערכת לניהול תכנון תיכלל גם מערכת G.I.S. (סעיף 17 להלן).

6.35 ככל שמשרדי הוועדה ממוקמים במבנה הנוכחי, עליה לוודא הנגשתם והתאמתם לקבלת קהל (סעיף 18 להלן).

6.36 על הוועדה להסדיר תשלומים בגין שכ"ד מבנה המועצה בהתאם למוסכם עימה (סעיף 18 להלן).

הדוח המפורט

7. כללי

7.1 סעיף 17 לחוק התכנון והבנייה (להלן: "**חוק התכנון**") קובע כי "לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה". ייחודן של הוועדות המרחביות לעומת הוועדות המקומיות, בא לידי ביטוי, בהיותן מופקדות על שטח שיפוטן של מספר רשויות מקומיות אשר לעתים אין ביניהן רצף גיאוגרפי או קשר מנהלי ולא משפטי. על כן המבנה של הוועדות המרחביות ושיטת ניהולן שונים באופן מהותי מאלה של הוועדות המקומיות.

7.2 כמות האוכלוסין ומספר הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון של ועדה מרחבית הם שניים מהגורמים שעשויים להשפיע על היקף הפעילות שלה, על מספר העובדים שעליה להעסיק ועל המשאבים הנדרשים להפעלתה.

7.3 חברי הוועדה המקומית הינם נבחרי ציבור ונציגי ציבור משלוש המועצות המקומיות. בוועדה המקומית פועלת גם רשות רישוי מקומית, וחבריה הם יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה.

7.4 על פי סעיף 263(א) לחוק התכנון, ועדה מרחבית, רשאית, באישור שר הפנים, להעסיק עובדים.

7.5 לשם מילוי תפקידיהן מעסיקות הוועדות המרחביות עובדים ובהם מהנדסים, בודקי תכניות, מפקחים ועובדי מנהל. בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 6/02, תנאי העסקתם אמורים להיות זהים לתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית, כדלקמן:

"העסקת עובדים ברשויות מקומיות נעשית לפי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב-1962, ובהתאם לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977. על פי סעיף 263 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, חלים כללים אלה על העסקת עובדים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ובכלל זה ועדות מרחביות."

"לפי סעיף 26 לצו המועצות המקומיות בניגוד לצו זה, או שלא על פיו, חייב מי שקיבלו לעבודה או מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת הרשות המקומית כל סכום ששולם."

7.6 בסעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב – 1962, נקבע, בין היתר, כי:

"נתקבל אדם לשירות הרשות המקומית בניגוד לצו זה, או שלא על פיו, חייב מי שקיבלו לעבודה או מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת הרשות המקומית כל סכום ששולם".

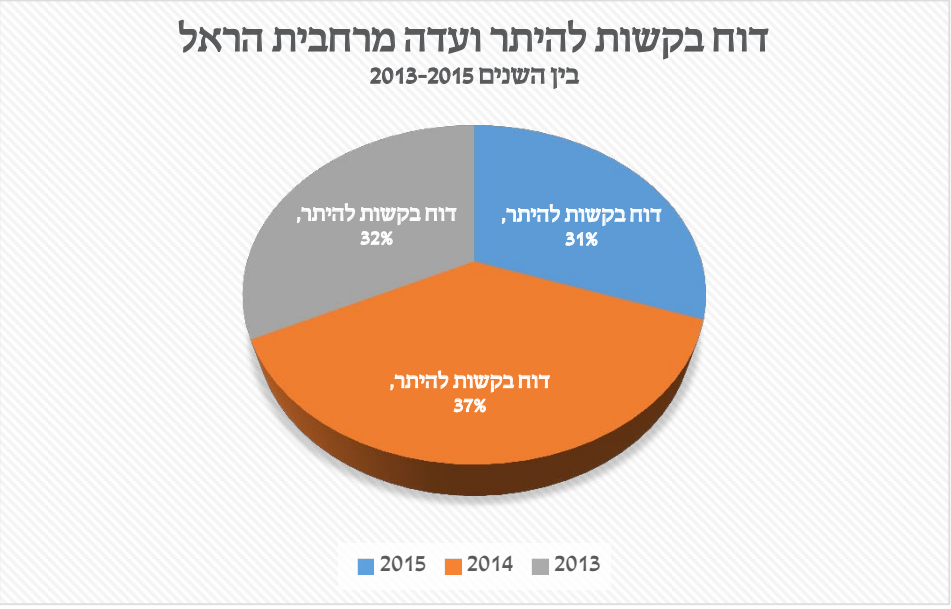
7.7 משרד הפנים מינה בשנת 1999 ועדת היגוי (להלן: "**ועדת היגוי ראשונה**") לביצוע בדיקה ארגונית ותפעולית בוועדות המרחביות, ואימץ ביוני 2002 את המלצותיה, בעיקר בנושא תקן כוח האדם בוועדות המרחביות, לפיו, המבנה הארגוני של הוועדה יהיה תואם לאמור בדו"ח הסיכום של ועדת ההיגוי שפורסם באפריל 2001.

נתונים כלליים בדבר היקף הפעילות בוועדת הראל

7.8 להלן נתונים בדבר היקף פעילות שנתי ממוצע של הוועדה:

- ממוצע העברות טאבו לשנה עומד על כ- 250 העברות.
- ממוצע בקשות להיתר עומד על כ- 110 בקשות לשנה.
- ממוצע בקשות לגבי מידע תכנוני עומד על כ- 180 בקשות.
- ממוצע בקשות לשימוש חורג עומד על כ- 2 בקשות בשנה.

7.9 להלן תרשים חזותי המתאר את כמות בקשות להיתר שהוגשו לוועדת הראל בין השנים 2013-2015:



תקציב הועדה המרחבית הראל

7.10 תקציב 2014

התקציב הכולל – 6,210 אלפי ₪.

1. השתתפות הרשויות: 3,122 – מבשרת
   725 – אבו גוש
   577 – קרית יערים
2. קנסות – 750 אלפי ₪.
3. הכנסות אחרות (בעיקרי היטלי השבחה) – 1,036 אלפי ₪.

7.11 תקציב 2015

התקציב הכולל – 7,417 אלפי ₪.

1. השתתפות הרשויות: 2,560 – מבשרת
   930 – אבו גוש
   524 – קרית יערים
2. קנסות - 750 אלפי ₪.
3. הכנסות אחרות (בעיקר היטלי השבחה) – 836 אלפי ₪.
4. הכנסות ממשרד הפנים (ייעודי): סריקת ארכיב – 630 אלפי ₪.

מערכת GIS – 738 אלפי ₪.

תוספת משרות (הנדסה, פיקוח, ארכיבאי) – 414 אלפי ₪.

קניית מחשבים – 36 אלפי ₪.

ממצאי הדוח המפורטים:

8. התחשבנות כספית בין הוועדה המרחבית "הראל" לבין המועצה המקומית "מבשרת-ציון"

8.1 העברת תשלומי אגרות בניה מהוועדה למועצה

תקן לביקורת

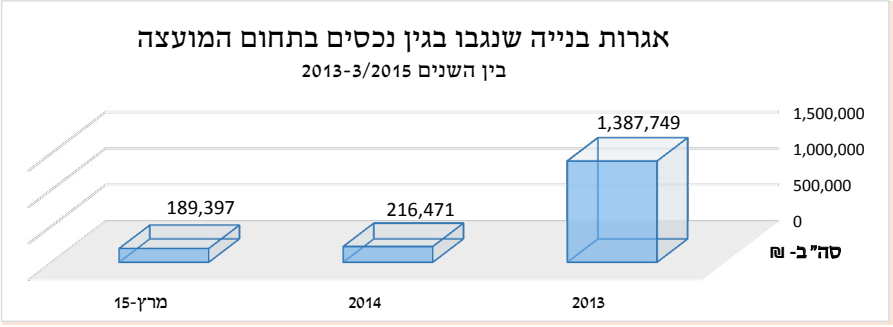
8.1.1 בהתאם לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) התשס"ז- 2006 נדרש לגבות אגרת בניה בגין כל הנפקת היתר בניה.

8.1.2 כמו כן, הנחיות שהוצאו על ידי משרד הפנים, לוועדות מרחביות לתכנון ובניה, בפרק "טיפול בתשלומים לוועדה" ובפרק "אופן טיפול הוועדה בהכנסות" שבאוגדן הנהלים לוועדות המרחביות לתכנון ובנייה בדצמבר 2009, ובמסמך הנחיות משרד הפנים בנושא "הנחיות בנושאים חלוקת מכסות, תשלומים וקרן ביטחון לפיצויים הוועדה המרחבית לתכנון ובניה" מתאריך 25.12.2005 - קובעות כי, אגרות בניה יגבו על ידי הוועדה המרחבית לתכנון ובניה ויזקפו במלואם בשיעור של 100% לרשות המקומית בתחומה נמצאים המקרקעין נשוא האגרה.

לאמור: הועדה המרחבית הראל, אחראית על גביית אגרות בניה ולהעבירן 100% לזכות חשבון המועצה המקומית בתחומה נמצאים המקרקעין.

ממצאי הביקורת

8.1.3 להלן סכומי אגרות הבניה שנזקפו לזכות המועצה בהתפלגות לשנים, כפי שמצוין ברישומי הנהלת החשבונות של הוועדה, כדלקמן:



8.1.4 מהדוחות הכספיים (ביאור 6) עולה, כי בתקופת הבדיקה בין השנים 2013-3/2015 נזקפו אגרות הבניה לחשבון המועצה כנדרש.

מסקנה

הוועדה זוקפת לחשבון המועצה את אגרות הבניה כנדרש.

8.2 העברת תשלומי היטלי השבחה מהוועדה למועצה

רקע כללי

8.2.1 היטל ההשבחה מהווה אחד מהמנופים הפיננסיים המרכזיים לפיתוחה של רשות מקומית.

כספי היטל ההשבחה משמשים בד"כ להכנת תכניות פיתוח, הקמת תשתיות, רכישת מקרקעין ופיתוחם לצורכי ציבור, כגון: דרכים, פארקים וכו'. לכל אלו נדרשים מקורות מימון גדולים, והיטל ההשבחה הינו אחד מהם.

8.2.2 "השבחה" - עליית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".

8.2.3 כאשר יש מימוש של זכויות במקרקעין ולא אושרה תכנית חדשה או לא ניתנה הקלה או לא הותר שימוש חורג במקרקעין, אין חבות של היטל השבחה בגין מימוש הזכויות.

תקן לביקורת - היטל השבחה

8.2.4 סעיף 3 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה מגדיר את שיעור ההיטל, כדלקמן: "שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה".

8.2.5 התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה מגדירה את אופן חישוב ההיטל, המתבסס על הערכת גובה ההשבחה של מקרקעין כתוצאה מאישור תכניות משביחות, מתן היתרי בניה בגין שימוש חורג ו/או הקלות הניתנות במסגרת חוק התכנון והבניה והמשביחות את הנכס.

8.2.6 סעיף 7 לתוספת השלישית קובע את מועד תשלום ההיטל, לפיו, החבות נוצרת עם אישור תכנית, אישור הקלה או אישור שימוש חורג. החל ממועד זה החבות נושאת הפרשי הצמדה בלבד. לעומת זאת, החיוב בתשלום נעשה במועד מימוש זכויות (מכירה או היתר בנייה), בהתאם לשומה מטעם הוועדה. ממועד מימוש הזכויות, החיוב נושא כאמור, הצמדה וריבית בהתאם לפסיקה לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם - 1980.

8.2.7 גובה ההיטל נקבע כמחצית ההשבחה, כאשר התוספת מגדירה את השיטה לקביעת גובה ההשבחה באמצעות שמאויות, וכן את המועדים לתשלום ההיטל, הענקת פטורים, דחיות, הנחות ואופן הרישום והשימוש בכספי ההיטל.

8.2.8 ביצוע החוק, לפי סעיף 27 (א), הינו באחריות הועדה. בסעיף 196א לחוק התכנון והבנייה נקבע כי ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק ועל פיה.

8.2.9 תיקון 84 לחוק התכנון והבניה, שינה באופן מהותי את הטיפול בערעור על שומות היטלי השבחה, כדלקמן:

- ✓ ערעור על עצם השומה - הפניה נעשית לוועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה.
- ✓ ערעור על גובה השומה- באמצעות פניה ליו"ר לשכת השמאים על מנת שימנה שמאי מכריע מטעמו.

טיפול בהכנסות הוועדה מהיטל השבחה

8.2.10 בהתאם להנחיות בפרק "טיפול בהכנסות הוועדה" באוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ובניה, הוועדה נדרשת לגבות היטלי השבחה מנישומים, כאשר 10% מהיטל ההשבחה יישאר בוועדה לשם כיסוי הוצאות הוועדה ואילו יתרת הגובה ההיטל בשיעור 90% יועברו לרשות המקומית עבורה נגבה ההיטל.

להלן ציטוט מההנחיה באשר לאופן הטיפול בהכנסות מהיטל השבחה:

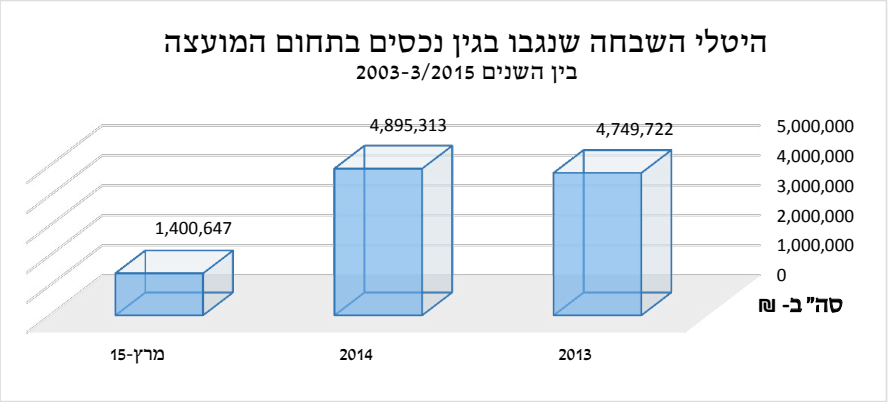
היטלי השבחה

"ישולמו לוועדה ויוחזרו לרשות המקומית בתחומה מצויים המקרקעין בגינם שולם ההיטל בניכוי הוצאות הגבייה כאמור בסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק. במסגרת זאת, תחויב כל רשות מקומית להפריש 10% כפיקדון זמני לקרן ביטחון לתביעות, על פי סעיף 197, בהתאם להוראות הקבועות בנוהל זה...

"כספים שנגבו ע"י הוועדה עבור הרשויות החברות בה (דוגמת היטלי השבחה), יועברו על ידי הוועדה לרשות המקומית לא יאוחר משבועיים מהיום בו הם התקבלו בקופת הוועדה.
סכומים שלא ויעברו במועד לרשויות החברות יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והזיכוי ייעשו בסוף כל שנה."

ממצאי הביקורת

להלן סכומי היטלי השבחה אשר נגבו מנישומים בגין נכסים המצויים בתחום שיפוט מועצה, כפי שמצוין ברישומי הנהלת החשבונות של הוועדה, כדלקמן:



8.2.11 מבדיקת הביקורת עולה, כי 90% מהיטלי ההשבחה שנגבו, נזקפים לזכות המועצה המקומית מבשרת, כנדרש. אולם, בפועל, כספי היטלי השבחה השייכים למועצה, מועברים למועצה בדרך של התקזזות בסוף כל רבעון (3 חודשים) ולא בהעברה ישירה תוך שבועיים מהיום בו התקבלו בקופת הוועדה ומבלי שנשאו ריבית חשב כללי, זאת בניגוד להנחיות משרד הפנים הקובעות כי סכומים שנגבו עבור הרשות המקומית יועברו לא יאוחר משבועיים מהיום בו הם התקבלו בקופת הוועדה ובמידה שלא יועברו במועד (תוך שבועיים), יישאו ריבית חשב כללי בסוף כל שנה.

תגובת יו"ר הוועדה

"המלצה זו מחייבת את מליאות המועצות המקומיות לשריין תקציבים עבור ועדה מרחבית הראל ולכן הועדה דורשת כי ההערה תופנה גם אל שלושת המועצות המקומיות שמרכיבות את הועדה. מדובר בתשלומים מראש ואם הכסף הנ"ל לא ישוריין בתקציבים של המועצות, ולא יועבר מראש, הרי שהועדה לא תצליח לבצע את האמור".

תגובת הביקורת

הביקורת סבורה כי סוגיית החזר יתרת היטלי ההשבחה לרשויות המקומיות על ידי הוועדה, אינה נתונה לשיקול דעתה, בהיותה הוראה מחייבת הנקובה באוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ובניה. לעניין המכסות, הרי שברי כי על המועצות לנהוג בהתאם להערת יו"ר הוועדה בנודע לחובת שריון הקצאת המכסות עבור הוועדה בתקציבן מראש ומבעוד מועד.

8.2.12 נמצא כי בוועדה אין גורם העורך בקרה על השומות הנערכות על ידי השמאים. כתוצאה מכך, עלולים להיות מחושבים חיובים בחסר של היטלי השבחה עקב טעות והשומה עשויה שלא לכלול מרכיב מהותי מסוים בחישובים או עקב טעות סופר. נציין כי במידה ויתרחשו חיובים בחסר כתוצאה מטעות, קיים חשש כי הדבר לא יתגלה עקב העדר בקרות כמפורט.

8.2.13 מדוח רו"ח משרד הפנים לשנת 2013, עולה כי הוועדה אינה מחייבת בהיטל השבחה את המקרקעין הגובלים עם המקרקעין שעליהם חלה תכנית ההשבחה, בניגוד לסעיף 2 (א) לתוספת השלישית לחוק התכנון, בה נקבע כי: *"היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמו בלבד".*

תגובת יו"ר הוועדה

"מבין עשרות נושאים שנבחנו בביקורת ע"י משרד הפנים לעניין השמאות, הדוח בוחר להתמקד בסעיף אחד שהינו בעייתי מאחר והוא כמעט תיאורטי ונפרט.

א. בהוראות החוק כמצוין בדו"ח הביקורת מצוין כי יחול היטל על מקרקעין בתום התכנית או הגובלים עמו בלבד.

ב. סוגיה זו ידועה אולם מימושה בפועל הינו בגדר מאורע יחסית נדיר בהתאם לפירוט הבא.

ג. בפועל הדבר כמעט שאינו מתרחש. לא קורה כמעט שתכנית משביחה את המקרקעין הגובלים. היות שהתכניות ברובן יוצרות התקדמות במצב התכנוני כלומר מגדילות זכויות ומרחיבות בניה ויעודים לבניה, טבען שהן פוגעות בגובל ולא משביחות אותו להבדיל מהקרקע עליה הן חלות.

ד. שנית ישנה בעיה קשה להגדיר מהו גובל. האם משיק או גם מה שמעבר. ההכלה הכללית הולכת לכיוון מצמצם.

ה. שלישית היבט מעשי של עלות מול תועלת: במישור הפרקטי לבדוק בכל מקרה של מכר או הוצאת היתר את ההשבחה במקרקעין גובלים- במקום לבדוק מקרקעין מוגדר יהיה צורך לסרוק את כל החלקות הגובלות. לבחון תכניות רבות כולל היתרי בניה בכל החלקות הגובלות בהן יכולות להיות עשות ומאות דירות וחניות לבחון פרטי פרטים של שיקולים ולבסוף להכריע האם נוצרה השבחה- שהיא בהכרח עקיפה (במקרקעין גובל ההשבחה עקיפה). המשמעות המעשית תהא מחד השקת משאבים אדירה וזמן רב שהינם בטלים בשישים בהשוואה לתפוקות ולרווח הציבורי. בשיקולי עלות תועלת האינטרס הציבורי נפגש ולכן לא משתלם כלל לפנות לכיוון זה. על כן לא לחינם בפרקטיקה זה כמעט ולא קורה. נדיר שבנדירים ולא בכדי הועדות המקומיות אינן מיישמות זאת ברוב המכריע של המקרים אם לא בכולם.

ו. מן הכלל אל הפרט, בעת כניסתו של השמאי ר.א לוועדה ולאורך זמן נערכה בחינה של כל התכניות החלות על היישוב נוכח ההומוגניות הרבה באופן יחסי הקיימת בישוב ישנו מספר מצומצם יחסית של תכניות משביחות עיקריות בוועדת הראל והן נבדקו ונמצאו שאינם משביחות מקרקעין גובלים ומכן המסקנה שאינן מחייבים על מקרקעין גובלים.

ז. ככל ויהיה מקרה מובהק שכזה אזי תיבחן קיומה של השבחה בעת מימוש ורק במקרה בו הממצא יהיה חיובי ניתן יהיה לחייב בהשבחה".

<u>תגובת הביקורת</u>

הביקורת סבורה כי תגובת יו"ר הוועדה אינה רלבנטית לאור החלתו של סעיף 2 (א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, המטיל עליה חבות גבית היטל השבחה את המקרקעין הגובלים עם המקרקעין שעליהם חלה תכנית ההשבחה.

<u>מסקנות</u>

א. העובדה כי הוועדה אינה מעבירה את כספי היטלי ההשבחה למועצה בתוך שבועיים מיום קבלתם מבלי שהשיהוי גורר זקיפת ריבית חשכ"ל כדין , מהווה ליקוי מהותי שיש לתקנו.

ב. העובדה שבוועדה אין גורם העורך בקרה על השומות הנערכות על ידי השמאים,

פותחת פתח לטעויות אנוש אשר עשויות לגרור חיובים בחסר.

ג. אי חיוב היטל השבחה את המקרקעין הגובלים, הינו בניגוד לדין וגורע מקופות המועצה והוועדה הכנסות פוטנציאליות רבות.

<u>המלצות</u>

1. על הוועדה לפעול בהתאם להנחיות אוגדן משרד הפנים באשר לאופן הטיפול בהכנסות מהיטל השבחה ולהעביר אל קופת המועצה את כספי היטלי ההשבחה המגיעים לה, תוך 14 יום לכל המאוחר.

2. יש להבטיח כי תיערך התחשבנות רב-שנתית וכספי ההיטלים אשר לא הועברו כנדרש בהנחיות (בתוך שבועיים), יישאו ריבית חשב כללי בסוף כל שנה (מופנה אף אל גזבר המועצה).

3. על הוועדה לחייב היטל השבחה את המקרקעין הגובלים עם המקרקעין שעליהם חלה תכנית ההשבחה, בהתאם לסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

8.3 <u>החזר יתרות כספיות (עודפים)</u>

<u>תקן לביקורת</u>

8.3.1 בהתאם לאוגדן ההנחיות לניהול ועדה מרחבית לתכנון ובניה, יתרות כספיות של ועדה מרחבית יוחזרו לרשויות המקומיות החברות בוועדה המרחבית. בפרק "טיפול בהכנסות הוועדה" באוגדן הנהלים לוועדה מרחבית, נקבע בין היתר כדלקמן: *"עודפי הכספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות".*

8.3.2 כללים דומים נקבעו על ידי הממונה על גופים נלווים ברשויות המקומיות, בהם נקבעו כללים לגביה ואופן ההתחשבנות בין הועדה המרחבית למועצה במכתב הנחיות מתאריך 25.12.05. להלן ציטוט מההנחיות כדלקמן:

2. <u>טיפול בתשלומים לוועדה</u>

מכוח סעיף 223 לחוק התכנון והבניה קובע לאמור: "כל קנס או תשלום חובה אחר שאדם שילם על פי פסק דין לפי פרק זה בקשר לעבירה שנעברה במרחב תכנון מקומי פלוני למעט פיצוי לפי סעיף 220 ישולם לוועדה המקומית של אותו מרחב תכנון".
על פי סעיף 196 (א) לחוק: "ועדה מקומית תגבה הטל השבחה בשער, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

2.1. עודפי הכספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות.

2.2. הנחיות להחזרת / השארת עודפים:

מקור הכנסה	ה נ ח י ה
אגרות בניה (תיק, גרמושקה)	הכנסות מאגרות בניה שנגבות בתיק בניה ישולמו לוועדה וייזקפו לזכות הרשות עבורה נגבו בוועדה.
אגרות פיתוח (כבישים, מים, ניקוז וכד')	ישולמו ישירות לרשות המקומית.
קנסות וכפל קנס	הכנסות אלו יזקפו לזכות הוועדה.
היטלי השבחה	ישולמו לוועדה. 10% מההיטל יישארו בוועדה. יתרת 90% יוחזר לרשות המקומית עבורה נגבה ההיטל.
קבלת מידע בתשלום	ההכנסות יזקפו לזכות הוועדה.

באוגדן נהלים לוועדות מרחביות נקבע, בין היתר, כי:

"כספים שנגבו על ידי הוועדה עבור הרשויות החברות בה (דוגמת היטלי השבחה), יועברו על ידי הוועדה לרשות המקומית לא יאוחר משבועיים מהיום בו הם התקבלו בקופת הוועדה. סכומים שלא יועברו במועד לרשויות חברות יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והזיכוי ייעשו בסוף כל שנה".

<u>ממצאי הביקורת</u>

8.3.3 מהדוח הכספי לשנת 2014 עולה כי הוועדה הפרישה סך של 300,000 ₪ מכספים המיועדים לרשויות החברות בה, לטובת קרן כללית שנועדה להשקעות ברכוש קבוע, ללא אישור המועצות המקומיות וללא התייעצות איתן. לדעת הביקורת, הפרשה זו אינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות להשארת עודפים, כמצוין לעיל ויש להחזירן לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות.

<u>להלן סעיף ההפרשה:</u>

<u>ביאור 13 - הקרן הכללית</u>

הקרן הכללית מיועדת למימון השקעות ברכוש הקבוע.

התנועה בקרן הכללית	לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר	
	2014	2013
יתרה לתחילת השנה	-------	------
חיוב הרשויות החברות בוועדה	300,000	------
	300,000	------

בתחילת שנת 2016 נמצא, כי הוועדה הפרישה בשנת הכספים 2015 סכום נוסף של 700,000 ₪ לטובת הקרן הכללית למטרת השקעה ברכוש קבוע.

<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"הועדה המקומית מנהלת תקציב עצמאי. חברי מליאת הועדה הם אלו ורק הם אשר מוסמכים לקבוע ולאשר את התקציב. חברי הועדה אישרו הפרשה של מיליון ₪ לצורך הרחבת ו/או שיפוץ מבנה הועדה ולכן הועדה סבורה כי הדבר נעשה כדין ובסמכות. מבקרת המועצה מפנה בדו"ח שלה לסעיף 223 לחוק התכנון והבניה לתמיכה בטענתה כי ההפרשה נעשתה בניגוד לחוק וללא סמכות. סעיף 223 לחוק התכנון והבניה עוסק בנושא של תשלום קנסות ולכן על פניו נראה שהוא אינו רלוונטי לסוגיית ההפרשה. ככל שנפלה טעות בציון הסעיף והמבקרת מבקשת להפנות את הועדה לסעיף אחר בחוק התכנון והבניה ו/או בחוק אחר, היא מתבקשת להודיע זאת לוועדה והועדה תתייחס לכך. הועדה עוד תוסיף, כי נערכת היוועצות עם המועצות לעניין התקציב, אולם, לא תמיד ישנן הסכמות והסמכות הסופית לקביעת התקציב

הינה של מליאת הועדה. אציין כי, העברנו את דו"ח הביקורת בעניין זה ליועץ המשפטי של הועדה ואף הוא לא מצא כי נעשתה פעולה שאינה כדין. לאור האמור הועדה דוחה את המלצת הביקורת לעניין זה".

<u>תגובת הביקורת</u>

כאמור לעיל, אוגדן הנהלים לוועדות מרחביות, מפרט את ההתנהלות הכספית של הוועדה ואת חובתה להשיב את הכספים שנגבו על ידה לרשויות החברות בה. כמו כן, סעיף 196 לחוק התכנון והבניה (סעיף קטן 2.1), מורה על השבת עודפי הכספים לרשויות לפי חלקן היחסי. ממצאי הביקורת מתייחסים לשני מקורות הדין הנ"ל (ראו תחילת פרק 8.3 לעיל, תקן לביקורת סעיפים 8.3.1 ו- 8.3.2). מכאן, שהערת יו"ר הוועדה לעניין זה אינה מובנית כלל ועיקר.

לעניין ההפרשה לקרן כללית, הרי שהביקורת לא מצאה כל תימוכין בדין לסמכותה של הוועדה להפריש כספים על פי שיקול דעתה בנוסף לסכומים אותם היא מחלטת עבור המכסות, גם כאן בניגוד להוראות אוגדן הנהלים. אישור התקציב על ידי מליאת הוועדה, אין בו משום מתן סמכות לוועדה לחרוג מהוראות הדין החלות עליה.

<u>מסקנה</u>

העובדה כי הוועדה הפרישה סך של 1,000,000 ₪ מכספים המיועדים לרשויות החברות בה (נכון לשנת 2015) וסך נוסף של 200,000 ₪ בשנת 2016 (סה"כ 1,200,000 ₪), לטובת קרן כללית שנועדה להשקעות ברכוש קבוע, עומדת, לכאורה, בניגוד להוראות אוגדן נהלי הוועדה ולסעיף 196 לחוק התכנון והבנייה ומהווה הפרשה שלא בסמכות.

<u>המלצות</u>

1. **יש להשיב לאלתר את הכספים שנצברו בקרן הכללית לרשויות המקומיות, על פי חלקן היחס, בצירוף ריבית כחוק.**
2. **יש להקפיד על הוראות החוק המחייבות את הוועדה בהשבת כספים הנגבים על ידה עבור הרשויות המקומיות בתחום סמכותה.**

8.4 <u>קרן בטחון לתביעות לפיצויים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

8.4.1 סעיף 197 לחוק התכנון והבניה קובע את זכותו של בעל מקרקעין לפיצויים בגין אישורה של תכנית שפגעה בשווים, במטרה להגן על קניינו של הפרט מפני כל פגיעה שלטונית או אחרת. במידה וקיים צורך ממשי בביצוע פעולה הפוגעת בזכותו של הפרט, הרי שיש לפעול להקטנת הנזק במידת האפשר ובמסגרת זו, נכללה החובה לפיצוי כספי של הנפגע בגין הפגיעה שנגרמה לו לפי ס' 197 לחוק התכנון.

8.4.2 בתאריך 25/12/05 הוציא משרד הפנים מסמך הנחיות בנושא קרן בטחון לפיצויים לוועדות מרחביות ממנו עולה כי ההפרשה לקרן לביטחון לפיצויים

תבוטל בתנאי ובכפוף לכך שכל רשות מקומית תפריש מתקציבה כספים לשיפוי גורף לוועדה עבור שטח השיפוט שלה, כדלקמן:

"קרן ביטחון לפיצויים לפי סעיף 197

ההפרשות לקרן לביטחון עפ"י חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1975 יבוטלו מאחר וההועדה הינה ישות משפטית נפרדת מהרשויות המקומיות החברות בה. הביטול בכפוף לכך שכל רשות מקומית תיתן שיפוי גורף לוועדה עבור שטח השיפוט שלה".

8.4.3 בדצמבר 2009 הוציא משרד הפנים אוגדן נהלים לוועדות מרחביות, המתייחס לקרן לפיצויים, כדלהלן:

"1. כל ועדה מקומית תחויב בהפרשה של 10% מהיטלי ההשבחה לקרן הביטחון לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק.

2. הכספים בקרן הביטחון יופקדו בחשבון נפרד לכל רשות מקומית ויושקעו בהתאם לכללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים, כפי שפורסמו בחוזר מנכ"ל 4/2008.

3. בתום שנת התקציב תבחן הוועדה המרחבית את הסכום המצטבר של היטל ההשבחה, שהופרש בהתאם לסעיף 1 (לעיל) באותה שנת תקציב לטובת כל אחת מן הרשויות המקומיות, ותשיב לכל רשות מקומית את חלקה בהיטל אשר הופרש בשנת התקציב שקדמה לה, אלא אם נדרש סכום זה לצורך תשלום ומימון הליכים לפי סעיף 197 לחוק ביחס למקרקעין המצויים באותה רשות.

4. הממונה על המחוז רשאי לשנות את שיעור ההפרשה הנדרשת, לרבות על דרך הגדלת השיעור או הקטנתו והארכת משך הזמן שבו תישמר ההפרשה האמורה בוועדה המרחבית, בשים לב לתביעות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התלויות ועומדות כנגד הוועדה המקומית ולחשיפה של הוועדה המרחבית לתביעות עתידיות.

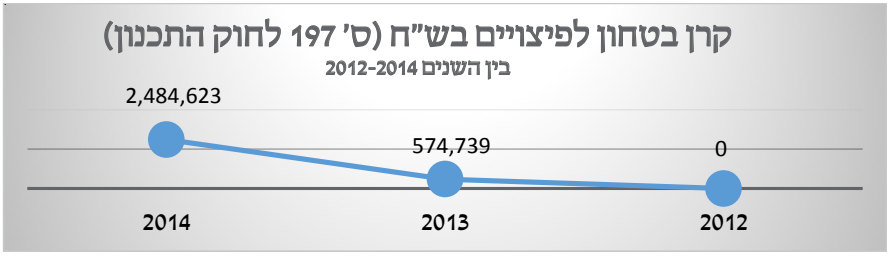
5. הוגשה תביעה לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק, יועבר העתק מן התביעה, תוך עשרה ימים מיום שנמסרה לוועדה, לרשות המקומית, אשר תידרש, ככלל, לשפות את הוועדה המקומית ככל שתתקבל התביעה, כולה או חלקה."

<u>ממצאי הביקורת</u>

8.4.4 מעיון בדוחותיה הכספיים של המועצה עולה, כי היא אינה מפרישה בעצמה כספים כשיפוי לוועדה עבור שטח השיפוט שלה בהתאם לאמור בסעיף 197 לקרן ביטחון לפיצויים ומשכך רק הנחיות משרד הפנים משנת 2009 כאמור חלות עליה. [הנחיית משרד הפנים, משנת 2005, הקובעת כי ההפרשות לקרן בטחון לפיצויים תבוטל, אינה רלוונטית לוועדה מאחר שהמועצה אינה משפה את הוועדה].

8.4.5 נמצא כי הקרן הוקמה על ידי הוועדה רק בשנת 2014, כאשר בתחילת שנה זו הופרשו כספים בשיעור של 10% מהיטלי ההשבחה אשר נגבו במהלך שנת 2013.

8.4.6 להלן התנועה בקרן לפיצויים של הוועדה (המאגדת את כלל הרשויות החברות בה):



8.4.7 מהביקורת עולה, כי הוועדה השיבה למועצה את חלקה בהיטל (10%) אשר הופרש לקרן, רק במהלך הרבעון הראשון לשנת התקציב השנייה שלאחר השנה בגינה הופרשו הכספים לקרן (בתום חודשים ינואר- פברואר). בעוד, שעל פי הוראות האוגדן, על הוועדה להשיב את הכספים כבר בתום שנת התקציב הראשונה בגין כספים שהופרשו לקרן בשנת הכספים שקדמה לה.

8.4.8 כמו כן, נמצא כי נכון למועד הביקורת, הוועדה לא השקיעה את כספי הקרן בהתאם לכללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים, כפי שפורסמו בחוזר מנכ"ל 4/2008. הביקורת מוצאת לנכון לציין לחיוב, כי בעת עריכת הביקורת ומיד כשהסבה את תשובת ליבה של יו"ר הוועדה לעניין זה, הנ"ל פעלה להשקעת הכספים, אם כי לא באמצעות ועדת השקעות כנדרש (לעניין זה ראו להלן פרק 13).

8.4.9 נמצא, כי כספי הקרן לפיצויים מנוהלים תחת חשבון אחד עבור שלושת הרשויות, וכי נכון למועד הביקורת, לא נפתח חשבון נפרד עבור כל רשות כמתבקש מהוראות אוגדן הנהלים כאמור לעיל.

<u>מסקנה</u>

עד למועד עריכת הביקורת, הוועדה לא השקיעה את כספי הרשויות כנדרש והשיבה למועצה וליתר הרשויות את הסכום הנומינלי בגין שנת 2013, ובגין שנת 2014 השיבה את הסכום הנומינלי בצירוף של כ-53 ₪.

<u>המלצות</u>

1. **מומלץ שהמועצה תקבע מדיניותה בנושא קרן לפיצויים. קרי: האם להפריש בעצמה לקרן לטובת מתן שיפוי גורף לוועדה ובכך להביא לביטול כספי הקרן המופרשים ע"י הוועדה מכספי הכנסות המועצה, או לחלופין המשך הנוהג כיום, קרי הפרשה של 10% מהיטלי ההשבחה לקרן הביטחון, לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון.**
2. **על הוועדה להשיב למועצה את יתרת כספי ההיטלים המגיעה לה, בתום שנת**

התקציב בגין שנת התקציב שקדמה לה כנקוב באוגדן הנהלים, בצירוף התשואה המתקבלת מהשקעתם.

3. במידה והכספים מועברים באיחור, על הועדה לשלם ריבית כחוק.

9. מכסות להשתתפות הרשות בתקציב הוועדה

9.1 נאותות חישוב המכסה

תקן לביקורת

9.1.1 מתוקף סמכותה של הוועדה המרחבית, כפי שנקבע בסעיף 24 (ב) לחוק התכנון והבניה, היא רשאית להטיל על הרשויות שבתחומה תשלומים למימון תקציבה, לטובת מימון פעילותה השוטפת. תשלומים אלו מכונים "מכסות".

9.1.2 הנחיות האוגדן קובעות כי: "מכסות מהרשויות תשולמנה ב- 6 תשלומים שווים בתחילת כל חודשיים עבור החודשיים הקרובים".

9.1.3 על מנת ליצור מבנה אחיד להטלת המכסות, קבע משרד הפנים ביום 25.12.2005, הנחיות ופרמטרים לחישוב גובה המכסות עבור כל רשות המצויה במרחב התכנון, כדלקמן:

הפרמטר	משקל
מספר תושבים ברשות המקומית לפי נתוני הלמ"ס	40%
מספר היתרים ומספר תכניות מאושרות לשנה קודמת	40%
סכום שווה לכל הרשויות	20%
סה"כ	**100%**

ממצאי הביקורת

9.1.4 להלן חישוב הוועדה לגביית המכסות לשנת 2014, כפי שהוצג לביקורת:

ועדה מקומית לתכנון ובניה "הראל"
חישוב חדש לחלוקת מכסות למועצות למימון התקציב
לחל משנת 2014

הקריטריונים שנקבעו על ידי משרד הפנים ביום 25/12/2005 לחלוקת המכסות למועצות:
החישוב יבוסס על 3 פרמטרים:
מספר תושבים במועצות לפי נתוני הלמ"ס 40%
מספר היתרים ומספר תכניות מאושרות לשנה קודמת 40%
סכום שווה לכל הרשויות 20%
100%

החישוב בועדה:

	מבשרת ציון		אבו גוש		קרית יערים		סה"כ	
	מספר	משקל משוקלל (%)	מספר	משקל משוקלל (%)	מספר	משקל משוקלל (%)	מספר	משקל משוקלל ב- (%)
מספר תושבים (40%)	24,465	28.29	6,512	7.53	3,621	4.19	34,598	40%
מספר היתרים לשנה קודמת (40%)	65	35.62	4	2.20	4	2.19	73	40%
סכום שווה לכל הרשויות (20%)		6.66		6.66		6.66		20%
		70.57		**16.39**		**13.04**		**100%**

לסיכום:
חישוב חלוקת מכסות למועצות למימון התקציב:

חישוב חדש
70.57%
16.39%
13.04%
100%

מבשרת ציון
אבו גוש
קרית יערים

מבשרת ציון	70.57%
אבו גוש	16.39%
קרית יערים	13.04%
סה"כ	100%

09/12/2013.

9.1.5 להלן סה"כ השתתפות הרשויות החברות כפי שמופיע בדוח הכספי של הוועדה לשנת 2014:

	ביאור	לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר	
		2014	2013
הכנסות			
השתתפות הרשויות החברות	8	386,133	403,789

9.1.6 **להלן חישוב שערכה הביקורת לבדיקת נאותות גביית המכסות לשנת 2014:**

רשות	מס' תושבים	שיעור תושבים מסה"כ	מס' היתרים	שיעור מסה"כ	סכום שווה	אחוז משוקלל	סכום לחוב שנתי
מבשרת ציון	24,638	71%	66	89%	33.33%	70.55%	272,408
קרית יערים	3,702	11%	4	5%	33.33%	13.07%	50,453
אבו גוש	6,600	19%	4	5%	33.33%	16.38%	63,264
סה"כ	**34,940**	**100%**	**74**	**100%**	**100.00%**	**100%**	**386,125**

9.1.7 בדיקת נאותות החישוב, מראה כי החישוב מדי חודש אומנם מבוצע כנדרש. ברם, בפועל סכום המכסה לא נגבה מהרשויות החברות ב- 6 תשלומים דו חודשיים כנדרש, אלא מקוזז מהתשלומים אשר הוועדה אמורה להעביר לרשויות המקומיות (התשלומים מורכבים למעשה מן האגרות וההיטלים אשר היא גובה עבורן), בניגוד לקבוע באוגדן (ראה סעיף 9.2 לעיל).

9.1.8 נמצא כי חישובי המכסות וההתחשבנות של הוועדה מול הרשויות החברות בה, נערכים ע"י רו"ח של הוועדה בלבד ואינם נבדקים ע"י גורם נוסף בוועדה.

תגובת יו"ר הוועדה

"הועדה מסתייגת מהנתונים האמורים בדוח מאחר ויו"ר הועדה בודקת מול רואה החשבון את הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות בכל רבעון ועושה בקרה כאמור. יו"ר הועדה צירפה אף מסמכים המוכיחים בדיקה של נתונים. הכתוב בדוח אינו משקף את הנעשה במציאות".

תגובת הביקורת

במועד עריכת הביקורת, לא נמצא כל תיעוד לבדיקות הנערכות על ידי יו"ר הוועדה כטענתה. במועד העברת תגובתה העדכנית מיום 10.7.2016 לעיון הביקורת, צרפה יו"ר הוועדה תכתובות והעתקי דוחות חו"ז של שלושת הרשויות בליווי הערות בכתב יד. ברם, לא הועבר לעיון הביקורת כל תיעוד לעריכת בקרה מובנית וסדורה על ידה בצירוף חתימתה כאסמכתא לעריכתה.

<u>מסקנות</u>

א. ככלל, חישוב חלוקת המכסות לרשויות החברות בוועדה, נעשה על פי הקריטריונים שנקבעו על ידי משרד הפנים.
עם זאת, שיטת הגבייה הנהוגה בוועדה, קרי: גביית תשלומים וקיזוז הוצאות הוועדה מהרשויות, הינה בניגוד להנחיות האוגדן, מהווה ליקוי מהותי ומקשה על נתיב הבקרה אחר נכונות הסכומים המועברים אליהן.

ב. העובדה כי לא מבוצעת בקרה נוספת או בקרה מדגמית אחר תקינות הנתונים המוזנים לחישוב המכסות, ו/או לחלופין אם נערכת ללא תיעוד מוסדר, עשויה לגרום לחיובים בחסר/בעודף של המכסות ושאר ההתחשבנויות, עקב טעות של הרו"ח אשר לא יכלול מרכיב מהותי מסוים בחישוביו או רכיב לא מעודכן. במידה ויתרחשו חיובים בחסר/בעודף כאמור, כתוצאה מטעות, קיים חשש כי הדבר לא יתגלה עקב העדר בקרה של גורם בודק נוסף.

<u>המלצות</u>

1. על הוועדה לנהוג בהתאם לנקוב בסעיף 24 (ב) לחוק התכנון והבניה, לגבות מכסות מהרשויות החברות במרחב תכנונה בהתאם להוראת משרד הפנים משנת 2005 ולחדול מקיזוז הוצאותיה מתשלומים אשר היא גובה עבורן.

2. יש לוודא כי הנתונים עליהם מתבסס רו"ח של הוועדה בחישוביו תקינים, מעודכנים ותואמים את הנתונים אשר הועברו אליו מהוועדה, כגון, מס' היתרים, מס' תושבים, וכד', ולבצע בקרה נוספת (לכל הפחות מדגמית) אחר תקינות הזנת הנתונים וחישובי המכסות באמצעות גורם נוסף בוועדה.

10. <u>תקציב, בקרה ודוחות כספיים</u>

10.1 <u>אישור תקציב</u>

<u>תקן לביקורת</u>

10.1.1 בהתאם להנחיות פרק ג' באומדן הנהלים, לכל ועדה מרחבית נדרש לאשר תקציב שנתי עצמאי המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, כאשר שנת הכספים מתחילה ב-1 בינואר של כל שנה.

10.1.2 הצעת התקציב נדרשת להיות מלווה בדברי הסבר לכל סעיף, המתייחסים לסוגי הפעילויות שמבצעת הוועדה במסגרת הסעיף ויצורף אליה תקן כוח אדם לרבות יועצים ושירותים חיצוניים של הוועדה.

10.1.3 עוד נקבע במסגר הנחיות פרק ג' באומדן הנהלים, כי הצעת התקציב המאושרת תוגש לממונה על המחוז לא יאוחר מ-1 בדצמבר לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.

10.1.4 החלטת הממונה על המחוז לעניין אישור התקציב תינתן לא יאוחר מ-31 בדצמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחס התקציב.

ממצאי הביקורת

10.1.5 מסקירת הביקורת עולה, כי תקציבי הועדה המרחבית הראל לשנים 2013, 2014 ו-2015 אושרו במליאת הוועדה, כדלקמן:

שנת התקציב	היקף התקציב	תאריך אישור מליאת הוועדה	תאריך אישור מ. הפנים	ממצא
2013	5,276,000	26/12/12	(לא נמסר)	**לא תקין**
2014	6,210,000	25/12/13	20/1/14	**לא תקין**
2015	7,417,000	17/12/14	15/1/15	**לא תקין**

לאמור: תקציבי הוועדה לא הוגשו לאישור הממונה על המחוז עד ליום הראשון לחודש דצמבר בשנים 2013 – 2015.

מסקנה

העובדה שהצעת התקציב מוגשת מידי שנה באיחור, הינה בניגוד להנחיות, וגוררת בלית ברירה, עיכוב באישור התקציב על ידי משרד הפנים.

המלצה

יש להקפיד כי הצעת התקציב המאושרת תוגש לממונה על המחוז לא יאוחר מ-1 דצמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחס התקציב.

10.2 חיובים בגין תפעול שוטף

תקן לביקורת

10.2.1 משרד הפנים קבע כללים ופרמטרים לחישוב השתתפות המועצות המקומיות בתקציב הוועדה המרחבית הראל (להלן: "**מכסות**").

10.2.2 כאמור, בהתאם לכללים שנקבעו באומדן הנהלים, הוועדה המרחבית נדרשת לקבוע את תקציב ההוצאות הכולל הצפוי לשנת פעילות. מתוך ההוצאות הצפויות נדרשת הוועדה לקזז את סך ההכנסות הצפויות. במידה והיקף ההוצאות הצפוי בתקציב גדול מהיקף ההכנסות הצפוי, השלמת החוסר יחולק בין הרשויות בהתאם לנוסחת מכסות שנקבעה על ידי משרד הפנים.

10.2.3 הנחיות השתתפות הרשויות בתקציב הוצאות המועצה, הינן בתוקף סמכותה של הוועדה, כאשר על פי סעיף 24 (ב) לחוק, היא רשאית להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומים למימון התקציב.

ממצאי הביקורת

10.2.4 מבדיקת הביקורת נמצא, כי היקף החיובים הנוספים השוטפים לשנת 2014 שהמועצה חויבה על ידי הועדה המרחבית, הסתכם בסך של 670,166 ₪.

כמפורט להלן:

ביאור 6 - רשויות חברות חייבים / זכאים

א. פירוט

	אבו גוש	מבשרת ציון	קרית יערים	סה"כ
יתרת פתיחה	118,998	(2,091,062)	1,760	(1,970,304)
זיכויים במהלך השנה				
זיכוי בגין היטל השבחה	(1,923,438)	(4,895,313)	(12,280,097)	(19,098,848)
זיכוי בגין אגרות בנייה	(216,471)	(428,356)	(1,021,459)	(1,666,286)
זיכוי מבשרת ציון (*)	------	(89,943)	------	(89,943)
חיובים במהלך השנה				
הוצאות שמאות	144,582	458,456	80,244	683,282
עמלות הוועדה	192,344	489,531	1,228,010	1,909,885
הפרשה לקרן ביטחון לפי ס'197 לחוק	192,344	489,531	1,228,010	1,909,885
הפרשה לקרן הכללית	49,170	211,710	39,120	300,000
השתתפות הרשויות החברות	63,287	272,494	50,352	386,133
תשלום לרשויות החברות	1,200,000	5,400,000	10,515,000	17,115,000
חייבים (זכאים)	(179,184)	(182,951)	(159,061)	(521,196)

10.2.5 נמצא כי הועדה מחייבת לכאורה את הרשויות החברות בגין הוצאות שכ"ט שמאים והפרשה לקרן, בנוסף למכסות החודשיות, בניגוד להנחיות האוגדן, המאגדות, לכאורה, את כל ההוצאות לחיוב הרשויות במסגרת המכסות החודשיות.

<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"הועדה תבחן שוב את הנושא של אופן הגבייה עבור השמאים. הועדה מבקשת <u>להדגיש</u> כי הגבייה נעשית עבור השמאות בפועל ולכן הועדה מסתייגת מהערת המבקרת כי נעשית גבייה ביתר. כי בפועל אין גביה ביתר. גם אם הועדה תכניס את השמאות לתקציב כסעיף תקציבי, הרי שבסופו של דבר הרשויות ישלמו על הוצאות השמאות בהתאם למפתח והוצאות ההשתתפות שלהן תגדלנה אל מול ההוצאות העכשוויות.

יו"ר הועדה סבורה כי לא יהיה נכון לחלק את עלויות השמאים בהתאם למפתח הקבוע מאחר ומדובר <u>בעלויות משמעותיות</u> שלפי המפתח לא ישקפו את העלויות הנכונות פר מועצה ויהיו מקרים בהם מועצה אחת תצטרך לשלם הרבה יותר מהוצאות השמאות בפועל (לאור החלוקה לפי המפתח) ואילו מועצה אחרת תשלם הרבה פחות".

תגובת הביקורת

הביקורת מעירה כי תגובת יו"ר הועדה אינה מובנת לאור העובדה כי גובה המכסות נקבע על פי מפתח קבוע מראש בהתאם לתקציב הוועדה, קרי מספר תושבים (40%), מספר היתרים לשנה הקודמת (40%) וסכום קבוע (20%). כלל העלויות, לרבות עלויות בגין שמאיות, אמורות להיות כלולות במכסות המוקצות על ידי הרשויות החברות בה. מבדיקת הביקורת עולה כי הועדה אינה כוללת בתקציבה השוטף את הוצאות השמאות אותן היא משלמת לשמאים ומחייבת את הרשויות בהתאם באמצעות קיזוז מההיטלים אותם עליה להשיב אליהן כדין. טענת יו"ר הועדה לפיה אין לחלק את עלויות השמאים במסגרת המכסות, אינה מובנית בפרט לנוכח העובדה כי טענה מעין זו, לא הועלתה על ידה במקרה של השתת עלויות משפטיות המוטלות הלכה למעשה על הרשויות לפי מפתח מכסות באופן שבהחלט יתכן מצב בו רשות נושאת בעלויות משפטיות של רשות אחרת.

מסקנה

הוועדה אינה מכלילה את הוצאות השמאות במסגרת תקציבה השוטף. לפיכך, הוצאות השמאות אינן נגבות מן הרשויות באמצעות המכסות, דבר המונע פיקוח מצד הרשויות ואינו מאפשר בידן נתיב בקרה אחר החיובים המקוזזים מן ההכנסות המשתלמות להן בגין גביית היטלי השבחה/אגרות.

המלצות

1. **הביקורת ממליצה לבחון חוקיות גביית השמאויות שלא בהתאם לתחשיב המכסות. גזבר המועצה, יפנה לקבלת חוות דעת מיועמ"ש המועצה בדבר הסוגיה הנ"ל ויפעל על פיה.**
2. **יש לבדוק חיוב הרשויות בגין הוצאות משפטיות, באופן שיהלום את הטיפול המשפטי הלכה למעשה בכל רשות.**

10.3 דוחות כספיים

תקן לביקורת

10.3.1 אוגדן הנהלים לוועדה המרחבית מגדיר את אופן עריכת הדוחות הכספיים, כדלהלן:

1. *"הוועדה תנהל מערכת ספרי חשבונות עצמאית ובלתי תלויה ברשויות המקומיות החברות בוועדה.*
2. *ניהול חשבונות הוועדה יעשה בהתאם לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשט"ו 1955, ובהתאם להנחיות שייקבעו על ידי מנהל האגף לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים.*
3. *גזבר הוועדה יכין דין וחשבון כספי לכל רבעון, שיתייחס, בין היתר, לביצוע התקציב באותו רבעון, לאומדן ביצוע התקציב ביחס לתקציב השנתי ולמספר העובדים המועסקים על ידי הוועדה ביחס לתקן כוח האדם.*

גזבר הוועדה יגיש את הדוח הכספי החצי שנתי ואת הדוח הכספי השנתי ליו"ר הוועדה ולמליאת הוועדה במועדים כמפורט. דוח כספי רבעוני שאינו סקור או מבוקר יוגש תוך 45 יום.

4. *הגזבר יערוך דו"חות כספיים רבעוניים ושנתיים, במתכונת שתיקבע על ידי מנהל האגף לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים. הדו"חות ייחתמו על ידי יו"ר הוועדה והגזבר.*
5. *הדוח הכספי השנתי יבוקר על ידי רואה חשבון. הדוח הכספי חצי שנתי יסוקר על ידי רואה חשבון.*
6. *יו"ר הוועדה יביא לאישור מליאת הוועדה את הדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים והחצי שנתיים הסקורים וישלח עותק מהם לכל אחת מהרשויות המקומיות הכלולות במרחב התכנון של הועדה, עותק לאגף לביקורת במשרד הפנים וחמישה עותקים לממונה על המחוז. הדוחות המבוקרים יוגשו למליאת הועדה לא יאוחר מתום 120 ימים מתום התקופה אליה מתייחס הדו"ח. הדוחות החצי שנתיים הסקורים יוגשו למליאת הוועדה לא יאוחר מתום 75 ימים מתום התקופה אליה מתייחס הדוח.*
7. *מליאת הוועדה תקיים דיון בדו"חות הכספיים ותאשר אותם לא יאוחר מחודש מיום הגשתם לוועדה, ויישלח בסמוך לאחר אישורם כאמור בסעיף 6 לעיל."*

10.3.2 עוד נקבע באוגדן הנהלים, כי חל איסור מוחלט להשתמש בכספי הוועדה לכל מטרה שאיננה במסגרת ביצוע תפקידיה.

10.3.3 מליאת הועדה תמנה רו"ח לביקורת הדוחות הכספיים השנתיים והאגף לביקורת ימנה מידי שנה רו"ח מבקר לבדיקת התנהלות הוועדה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

10.3.4 מסקירת הביקורת עולה, כי הדוחות הכספיים אושרו ע"י מליאת הוועדה כנדרש, וכי הוועדה מינתה רו"ח לביקורת הדוחות הכספיים השנתיים.

10.3.5 מסקירת הדוחות הכספיים של הוועדה לשנים 2013-2015 עולה, כי חלק מהנתונים והביאורים הנדרשים להיות מוצגים בנושאים "התנועה בחשבונות הרשויות החברות" ו"השתתפות הרשויות החברות", <u>לא מקבלים ביטוי</u> ואינם מוצגים בדוחות הכספים של הוועדה, כנדרש באוגדן.

10.3.6 להלן דוגמאות לביאורים (המובאים <u>כדוגמא</u>, לאופן ההצגה, מתוך אוגדן הנהלים), **<u>ושלא</u>** מוצגים בדוחות הכספיים של הוועדה:

באור 5 - הרשויות החברות בוועדה

5.א. התנועה בחשבונות הרשויות החברות

	לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר	
	2008	2007
	ש"ח	ש"ח
חוב הרשויות לתחילת השנה	-	358,440
בניכוי- רשויות ביתרת זכות	(311,453)	(15,160)
	(311,453)	343,280
חיובים במהלך השנה		
השתתפויות על פי תקציב מאושר (*)	1,494,000	1,397,000
העברה מהיטלי השבחה	1,409,284	243,295
זיכויים במהלך השנה		
החזרים מחיובים עבור היטלי השבחה	(800,000)	-
גביה בפועל, נטו (5,379,832)	(2,295,028)	
יתרה לסוף השנה	(3,588,001)	(311,453)
היתרה לסוף השנה כוללת -		
רשויות חברות חייבות	142,309	-
רשויות חברות ביתרות זכות	(3,730,310)	(311,453)
	(3,588,001)	(311,453)

<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"הדוחות הכספיים מכילים את הביאורים הנדרשים בין היתר לאור הערות של ביקורות ממשרד הפנים. ביאור מספר 6 מתאר את הרשויות החברות חייבים / זכאים שמפרט את כל התנועות של המועצות המשתתפות. לפיכך הועדה אינה מקבלת את הערת המבקרת".

<u>תגובת הביקורת</u>

תגובת יו"ר הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין. לעניין זה, המבקרת מפנה בשנית להוראות אוגדן הנהלים המחייב את הוועדה.

<u>מסקנה</u>

העובדה שהדוחות הכספיים אינם מכילים את כל הביאורים הנדרשים להיות מוצגים במסגרת הדוחות, מהווה ליקוי מהותי במבנה ועריכת הדוחות.

<u>המלצות</u>

יש להקפיד שהדוחות הכספיים של הועדה המרחבית הראל, יכילו את כל הביאורים הנדרשים להיות מוצגים במסגרת הדוחות, בהתאם להנחיות משרד הפנים.

11. הוצאות שכר

11.1 הוצאות שכר עובדים

תקן לביקורת

בהתאם לאוגדן, אין לשלם שכר של עובד בכיר אלא אם נחתם עמו חוזה בכירים ולאחר אישור מראש ובכתב של משרד הפנים.

יו"ר הוועדה יקבל שכר בכירים ע"פ חוזה אישי, הדרגה תקבע על פי הרשות הגדולה ביותר, מהנדס הוועדה, יועסק על פי חוזה מיוחד להעסקת מהנדס ויקבל שכר תחילי של 80% משכר בכירים ויתר עובדי הוועדה יקבלו על פי מתח הדרגות.

כמו כן, חוזר 1/2011 קובע כי שכרו ההתחלתי של מהנדס רשות יעמוד על 80% (החוזר חל על ועדות מרחביות אף כן).

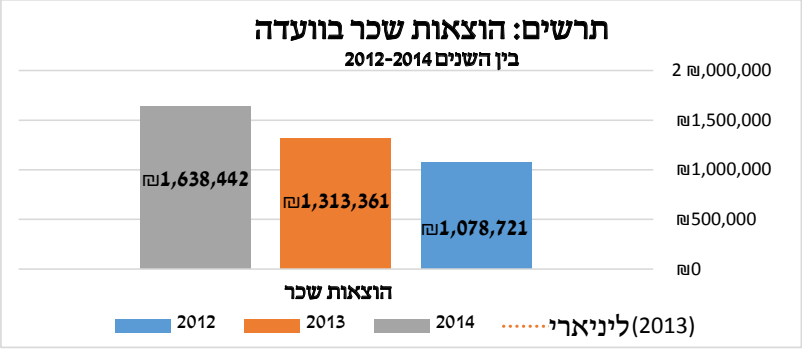
ממצאי הביקורת

11.1.1 מדוח הביקורת שנערך ע"י משרד הפנים עולה כי חוזי השכר אינם בתוקף. נמצא, כי בחודש ינואר 2016 שכרה הוועדה יועצת שכר חיצונית האמונה על הטיפול בשכר ובמערך הבקרה והתאמתו להנחיות משרד הפנים.

11.1.2 נמצא כי בתאריך 23/10/14, התקיימה ועדת מכרזים לבחירת מהנדס הוועדה. בתאריך 12/11/14, אישרה מליאת הוועדה את שכרו ההתחלתי לפי 85% משכר מנכ"ל (1/11), בניגוד לאוגדן ולחוזר משרד הפנים 1/2011 בהם נקבע כי השכר ההתחלתי של מהנדס הוועדה יעמוד על 80% בלבד. ביום 21.1.2015, אישר מנהל אגף כח אדם ושכר ברשומ"ק, את חוזה העסקה של המהנדס ואת שיעור שכרו על פי דין, קרי, 80%.

11.1.3 מבדיקת תלוש שכר של עובדי הוועדה (עובדים בשכר בכירים ו/או בדירוג דרגה), נמצאו חריגות שכר לכאורה, כפי המפורטים ב**נספח ב'** להלן. כמו כן, לחלק מהעובדים נמצא כי לא משולמות כדין תוספות שכר כגון: קופת גמל לא פנסיונית, תשלום הוצאות רכב כדין, תוספת שקלית בחסר ועוד.

11.1.4 להלן טבלת התפלגות הוצאות שכר בין השנים 2012-2014:



מהתרשים הנ"ל עולה, כי הוצאות שכר גדלו משנת 2012 נכון לשנת 2014 בשיעור של **כ- 52%**.

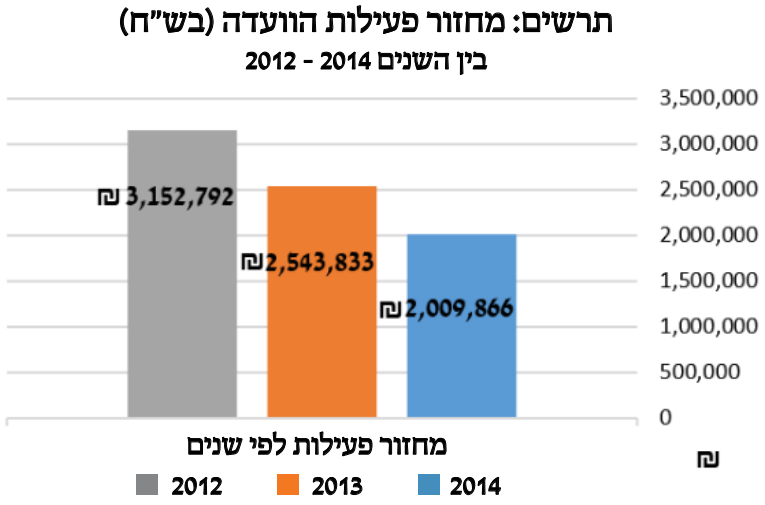
11.1.5 הביקורת מצאה כי, הגידול בהוצאות שכר, נובע בין השאר, מתוספת של 2.6 תקנים למצבת כוח האדם של הוועדה, בשנת 2014. כמפורט להלן:

תיאור משרה*	היקף משרה מאושר לשנת 2010	היקף משרה מאושר לשנת 2014
יו"ר הוועדה	0.5	0.5
מהנדס הוועדה	0.4	1
מנהל מחלקת פיקוח	0	1
בודקי תכניות	2	3
מפקח בנייה	1	1
מזכירת הוועדה	1	1
מזכירה	1	1
עובדת ניקיון	0.6	0.6
סה"כ	**6.5**	**9.1**

* משרות עובדים בתקן/חוזה בכירים לא כולל עובדים המועסקים בחוזים קבלניים

11.1.6 מצאנו כי הוועדה מאשרת קבלת עובדים במליאה ושולחת חוזים לאישור משרד הפנים (פרוטוקול מיום 17/6/15).

11.1.7 הביקורת מצאה כי קיימת קורלציה בין הגידול בתקן לגידול בהיקף הפעילות, כדלהלן:



<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"לגבי עדכון חוזי העסקה של העובדים: הרי שבהתאם לתגובת יועצת השכר של הועדה אשר התייחסה לאמור (כפי שעלה מדוח הביקורת של משרד הפנים):
עובדים המועסקים לפי דירוג דרגה אשר הסכמי שכר קיבוציים חלים עליהם, דירוג מנהלי, דירוג הנדסאים/ טכנאים, דירוג מהנדסים, אינם חותמים על חוזה העסקה. יש להוציא כתב מינוי לאחר זכייתם במכרז עם פירוט תנאי העסקה. לפיכך הועדה אינה מקבלת את המלצת המבקרת.

לגבי סעיף 3 בהמלצה- יו"ר הועדה מקבלת, יחד עם זאת יו"ר הועדה מבקשת לציין כי המלצה לאישור שכר בכירים של 85% של שכר מהנדס הועדה הקודם נעשה בתיאום עם ראש אגף שכר ברשויות המקומיות הקודם לאור הקושי בהעסקה של מהנדס לועדה".

<u>תגובת הביקורת</u>

הביקורת מבקשת להעיר, כי לא הועברו לעיונה מכתבי העסקה של העובדים כאשר במידה וישנם, הרי שהם מהווים תחליף הולם וחוקי לחוזי העסקה. במידה וטרם הונפקו מכתבי העסקה כאמור, יש לפעול בהתאם להמלצת הביקורת אשר עודכנה לאור תגובת יו"ר הוועדה.

לעניין מהנדס הוועדה הקודם, הביקורת מבקשת להעיר כי לא הוצג בפניה כל אישור מטעם משרד הפנים כנטען על ידי יו"ר הוועדה. בכל מקרה, מבדיקת הביקורת עם יחידת האכיפה במשרד האוצר, דובר בחריגת שכר ללא אישור ממונה.

<u>מסקנות</u>

1. הביקורת מצאה חריגות שכר לכאורה כמשמעותם בחוק יסודות התקציב שנדרש להסדירם וכן נדרש להסדיר את חוזי העסקת העובדים.
2. הגידול בהוצאות שכר, נובע ככול הנראה מגידול בתקני כוח אדם אשר לדעת הביקורת הכרחי לנוכח הגידול בהיקף פעילות הוועדה כאמור.

<u>המלצות</u>

1. **יש לדאוג לעדכון כל חוזי העסקה של העובדים ובמידת הצורך, לקבל את אישור משרד הפנים. לחלופין, יש להוציא מכתבי העסקה מפורטים לכלל העובדים בציון מועד תחילת עבודה ופירוט תנאי העסקתם.**
2. **הביקורת ממליצה להעביר את קבצי חריגות השכר לכאורה לבחינת יועצת השכר המעניקה שירותיה לוועדה, לשם בדיקת האפשרויות להסדרת החריגות.**
3. **יו"ר הועדה, תביא בפני המליאה המלצה לאישור שכר בכירים במסגרת האפשרויות הנקובות באוגדן ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 בלבד. הביקורת ממליצה למליאת הועדה, שלא לאשר שכר בכירים החורג את המותר על פי ההוראות הנ"ל.**

11.2 מינויה והיקף משרתה של יו"ר הועדה המרחבית "הראל"

תקן לביקורת

11.2.1 על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, בראש ועדה מרחבית ישב הממונה על המחוז או נציגו. מכוח סעיף זה הסמכות בידי הממונה על המחוז למנות יושב ראש לכל ועדה מרחבית.

11.2.2 בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 6/2002 , 7/2004 ו- 7/2014, נקבעו הנחיות לעניין היקף משרתו ושכרו של יו"ר הוועדה המרחבית אשר מונה על-ידי הממונה על המחוז.

במסגרת זאת נקבע, כי יושבי ראש הוועדות המרחביות יועסקו בהיקף משרה שלא יעלה על50% ושכרם יהיה בהתאם להיקף משרתם ע"פ דירוג בכירים. הדרגה תיקבע על פי גודלה של אוכלוסיית הרשות הגדולה ביותר החברה בוועדה.

11.2.3 יו"ר הוועדות יכהנו בתפקידם 5 שנים או עד גיל פרישה (המוקדם מבניהם) אלא אם כן קיימים טעמים לקיצור התקופה, כדלהלן:

"משך כהונתם של יושבי ראש הוועדה: לפי ההנחיות שהוציאו ממנכ"לי המשרד בעבר, יו"ר הוועדות יכהנו בתפקידים 5 שנים או עד גיל פרישה (והמוקדם מבניהם) אלא אם כן קיימים טעמים לקיצור התקופה. יו"ר ועדה, בהיותו נציגו של הממונה על המחוז בוועדה, יחתום על "הודעה והתחייבות" למשך שנתיים. החתימה תחודש לתקופה נוספת של שנתיים ולאחריה לתקופה בת שנה אחת ובכך מסתיימת תקופת מינויו. אין באמור כדי לגרוע מסמכותו של הממונה על המחוז להפסיק את כהונת יושב הראש מוקדם יותר, כאמור."

11.2.4 אין להצמיד רכבים בוועדה ליו"ר הוועדה. החזר הוצאות רכב ליו"ר הוועדה יהיה עד לגובה 1,500 ק"מ בחודש. ההחזר יבוצע לפי דיווח ביצוע בפועל בלבד מהקילומטר הראשון. כנהוג לגבי הזכאים לאחזקת רכב, בדיווח לא ייכללו נסיעות ממקום המגורים אל הוועדה (תשולם קצובת נסיעה עבור נסיעות אלה). ביטוח וטסט ישולמו במלואם עד לשיעורים המאושרים לעובדי מדינה ורשויות מקומיות.

11.2.5 חוזר מנכ"ל 7/2014, לאור תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, קבע, כי היקף משרתו של יו"ר הוועדה המרחבית ייקבע, בכפוף לאישורו של הממונה על המחוז, כנגזרת מהיקף פעילותה של הוועדה, בהתייחס למספר תחומים מרכזיים, על פי הפרמטרים והמשקולות, המעידים על פוטנציאל הפעילות של הוועדה. עוד קבע החוזר כי מיום 1.1.2015, שכר יו"ר הוועדה ייקבע, כפי שנהוג כיום, כנגזרת של שכר בכירים, אך בשונה לקיים כיום, יותאם לדרגת השכר בהתאם למספר הכולל של התושבים המתגוררים בגבולות הוועדה ולא בהתאם למספר התושבים ברשות הגדולה החברה בוועדה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

11.2.6 יו"ר הוועדה הנוכחית מכהנת בתפקידה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה הראל ומועסקת ב- 50% משרה, ושכרה נקבע בשיעור של 95% משכר מנכ"ל החל מיום 19/5/13. בתאריך 18/5/15 האריכה הממונה על המחוז את המינוי, עד כה, לשנה אחת, עד ליום 18/5/16. שיעור שכרה וגובהו בהתייחס להוראות שהיו בתוקף במועד תחילת העסקתה.

11.2.7 נמצא, כי יו"ר הוועדה זכאית להגדלת שכרה בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל 7/2014, קרי כנגזרת שכר בכירים בהתאם למספר הכולל של התושבים המתגוררים בגבולות הוועדה.

11.2.8 נמצאו מספר פרמטרים בשכר יו"ר הוועדה אשר משולמים בחסר ו/או שאינם משולמים לה כלל כגון: קופת"ג שאינה פנסיונית, רכיבי רכב נטו, תעריף קילומטר בחסר ועוד (ראה נספח ב' המצ"ב).

<u>מסקנה</u>

תהליך בחירתה והעסקתה של יו"ר הוועדה, נמצא תקין והולם את הנחיות משרד הפנים שחלו במועד בחירתה.

<u>המלצה</u>

יש לבחון את כל רכיבי השכר של יו"ר הוועדה המשולמים בחסר, ולוודא תשלומם בהתאם לדין.

12. <u>השתתפות הוועדה בהוצאות עובדים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בפרק ד' לחוברת נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבניה נקבעו כללים והנחיות בדבר כוח האדם בוועדות מרחביות, בין היתר, שכר העובדים והשתתפות הוועדה בהוצאות שנובעות לעובדים אגב עבודתם.

<u>ממצאים</u>

הביקורת ערכה בדיקה בנוגע להשתתפות הוועדה לסעיפי הוצאות נבחרות בלבד, להלן תוצאות הבדיקה המדגמית:

סוג ההוצאה	הנחיה בחוברת הנהלים לוועדות המרחביות	ממצא
הוצאות משפטיות	הוועדה המרחבית לא תישא בהוצאות משפטיות של מי מעובדיה (לרבות יו"ר הוועדה) להוציא תביעות בנושא תכנון ובנייה המטופלים ע"י הוועדה, אלא באישור משרד הפנים.	תקין
אחזקת קווי טלפון	לעובד בדירוג "בכירים" ישולמו הוצאות טלפון קווי לפי תנאי חוזה בכירים. לכל עובד אחר יאושרו עד 200 פעימות מונה בחודש למשרה מלאה. הוועדה לא תישא בכל תשלום נלווה אחר הכרוך באחזקת טלפון, לרבות התקנה.	תקין
השתתפות באחזקת טלפון סלולרי	הוועדה רשאית להשתתף באחזקת טלפון סלולרי לעובדיה, באישור מליאת הוועדה. בכל מקרה, לא תעלה השתתפות הוועדה באחזקת הטלפון הסלולרי על הסכומים כדלהלן: -יו"ר ומהנדס הוועדה: עד 300 ₪ בחודש. -מפקחים: עד 200 ₪ בחודש. -שאר העובדים: עד 100 ₪ בחודש.	תקין
הוצאות אחרות בתפקיד	כל הוצאה בתפקיד, שלא נזכרה יש לקבל אישור משרד הפנים לאחר אישור מליאת הוועדה.	תקין
ספרות מקצועית	ספרות מקצועית שנרכשה ע"י הוועדה הינה רכוש הוועדה ותישאר בוועדה גם לאחר פרישת העובד.	תקין

13. ועדת השקעות

תקן לביקורת

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008, קבע הנחיות שנועדו לתת מענה לשינויים ולתמורות בשוק ההון, להתאמת סוגי השקעות שהתאגיד עשוי להחזיק בעודפי מזומנים עד לשימוש בהם למטרות שלשמם התקבלו, תוך הבחנה בין השקעות עודפים לזמן קצר ולתקופות ארוכות (מעל 3 חודשים) ולשמירה על הערך הריאלי של כלל תקבולי הרשויות המקומיות החברות.

לצורך כך קובעות ההנחיות, כי על הוועדה למנות ועדת השקעות ולקבוע את מדיניות השקעתה.

ישיבות הוועדה תיערכנה בתדירות שתיקבע ע"י יו"ר הוועדה ולפחות אחת לרבעון.

ועדת השקעות תערוך דוח לא יאוחר מ-60 יום לאחר תום כל רבעון, שיוגש ליו"ר הוועדה.

ממצאי הביקורת

3.1 נמצא כי בתאריך 9/7/14, הוועדה הקימה ועדת השקעות בה חברים: גב' ר.ש-יו"ר הוועדה, הרב א.ר, מר ב.כ ומר י.א.ב, נכון לשנת 2015, טרם התכנסה ועדת השקעות וטרם קבעה את מדיניות ההשקעות, כנדרש.

3.2 בפועל, הוועדה שהוקמה, אינה מתכנסת אחת לרבעון, אינה עורכת דוח בתום כל רבעון ואינה פועלת להשקעת עודפי המזומנים כנדרש בחוזר מנכ"ל 4/2008.

מסקנה

כינוס הוועדה לראשונה וקביעת מדיניות ההשקעה, הכרחי לשם שמירת ערכם הריאלי של כספי הרשויות החברות. לפיכך, אי כינוס הוועדה אחת לרבעון והחלת פעילותה במסגרת סמכויותיה, מהווה ליקוי מהותי ועומד בסתירה, לכאורה, הוראות משרד הפנים בעניין.

המלצה

יו"ר הוועדה, תדאג לכינוסה לאלתר של וועדת ההשקעות, לקביעת מדיניות ההשקעה ותדאג כי זו תחל לפעול במסגרת סמכויותיה והנחיות חוזר מנכ"ל 4/2008.

14. התקשרות עם יועצים חיצוניים

הוועדה מעסיקה יועצים חיצוניים בחוזה העסקה קבלני.

סעיף 10 באוגדן נהלי העבודה של הוועדה וטיפול בנושאים כספיים בוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה, המופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 7/2004 קובע, כי אישור תקציבי של התקשרות הוועדה עם יועצים חיצוניים, יעשה על ידי המחוז. סעיף זה, הינו כוללני וחסר הנחיות מפורשות וברורות למחוזות ולוועדות המרחביות לתכנון ובניה בנושא זה. לפיכך, לאחר פניות רבות מצד המחוזות ליתן מענה לבעיות שיצר סעיף זה ויישומו הלכה למעשה, החליט משרד הפנים להסדיר את נושא ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים והוציא הנחיות מחייבות שפורסמו בחוזר מנכ"ל מספר 7/2005.

יצוין, כי לאור העובדה שבשנת 2007, הוצא חוזר פרטני לעניין אופן בחירתו והעסקתו של

יועמ"ש הוועדה (חוזר 1/2007), הרי שהביקורת התייחסה בפרק זה, לכלל היועצים החיצוניים המועסקים על ידי הוועדה, להוציא את יועצה המשפטי, לו הוקדש פרק נפרד אשר יובא להלן.

14.1 <u>אישור תקציבי של התקשרות עם יועצים חיצוניים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

14.1.1 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 7/2004, בסעיף 10 נקבע כי:

"הממונה על המחוז מאשר את תקציב הוועדה. על מנת לייעל את מערכת אישור התקציב, יש להעביר לאישור הממונה על המחוז כל התקשרות עם יועצים או ספקים חיצוניים העולה בהיקפה על 100,000 ₪ בשנה. אישור זה יינתן בנפרד מאישורו הכללי של תקציב הוועדה. יש להגיש בקשה זו בטרם נחתמה ההתקשרות ולציין את משך ההתקשרות הצפוי ואת דרך בחירת הספק או היועץ. בבקשה יצוין היקף העבודה, והעלות שנקבעה לכל יחידת עבודה (תיק משפטי, שומה, מדידה, תלוש שכר וכדומה). אישור זה יהיה בתוקף עד לתום חוזה ההתקשרות ויש לחדשו בכל פעם שמוחלף ספק או יועץ או שבכוונת הוועדה לחדש את ההתקשרות."

14.1.2 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2005 נקבע, בין היתר, כדלקמן:

א. חוזה עם יועץ יהא לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים וגובה שכר הטרחה לאותה תקופה לא יעלה על 100,000 ₪. הוועדה תהא רשאית לפי שיקול דעתה הבלעדי, להאריך את תקופה ההתקשרות לעוד שתי תקופות בנות 12 חודשים נוספים בהודעה בכתב ליועץ, כך שכלל תקופת העסקתו של היועץ בסך הכל, לא תעלה על 3 שנים.

ב. בהתאם לפרק "נוהל העסקת יועץ חיצוני" בחוזר מנכ"ל הנ"ל, נקבע כי:

"21 ...הוועדה תקים ועדת התקשרויות, לצורך בחינה ואישור התקשרויות עם יועצים חיצוניים.

22. את וועדת ההתקשרויות יש לבחור במליאת הוועדה ואשר תורכב:

א. יו"ר הוועדה.

ב. מהנדס הוועדה/מזכיר הוועדה.

ג. 3 חברי ועדה (כולל נציג ציבור).

23. על יו"ר הוועדה ומהנדס / מזכיר הוועדה להכין תיק "מכרז" בו יפורט סוג השירות הנדרש וסוג היועץ הדרוש למתן השירות.

24. וועדת ההתקשרויות תפרסם פניה פומבית או בקשה לקבלת הצעת מחיר. בקשה להצעות מחיר עבור השירות הנדרש יש לפנות באופן מסודר ל- 3 – 5 קבלנים לפחות.

25. וועדת ההתקשרויות תבחן את ההצעות שתתקבלנה, תמליץ על ההצעה הזוכה, תפרט את הנימוקים להחלטתה, בפרוטוקול מפורט בכתב ותציגם למליאת הוועדה.

26. מליאת הוועדה תדון בממצאים שהועברו אליה, תקבל את ההמלצה או תדחה אותה או תבחר הצעה אחרת הנראית לה, ותפרט את הנימוקים (בכתב) להחלטתה ולבחירתה. יצוין, כי החלטת המליאה כפופה לתקציב מאושר."

ג. על פי אוגדן הנהלים, בפרק יועצים חיצוניים, אין להעסיק יועצים חיצוניים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הוועדה או במקביל לעובד הוועדה הממלא תפקיד, יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים חיצוניים מסוג זה.

<u>ממצאי הביקורת</u>

14.1.3 הביקורת מצאה, כי לא הועברו לאישור ולא נתקבלו אישורי משרד הפנים בהתקשרויות עם יועצים חיצוניים שהיקפן עולה על 100,000 ₪, (כגון: התקשרות עם היועמ"ש ועם שמאי הוועדה) כנדרש.

יו"ר הוועדה מסרה לביקורת, כי לא היתה מודעת לקיומם של חוזרי המנכ"ל ובשל כך לא פעלה בהתאם להוראותיהם.

14.1.4 נמצא כי בנוסף, לשמאים, הוועדה מעסיקה יועצת שכר, כאשר לא נמצא כי וועדת ההתקשרויות בחנה ואישרה את תהליך ההתקשרות עימה. ביום 06.1.2016, מליאת הוועדה אישרה את העסקתה לאחר שהוצגו בפני חברי המליאה, בין היתר, ניסיונה ושכר טרחתה. הסכם ההתקשרות עמה, נחתם כדין. יחד עם זאת הביקורת לא מצאה כי נבחנה סוגיית ניגוד העניינים ולא הועבר לעיונה שאלון שעל היועצת למלא טרם תחילת העסקתה ובהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.

14.1.5 כמו כן, נמצא כי הועדה נקטה בהליך להעסקת יועץ ביטוח כאשר בוצעה התמחרות בין שלושה יועצים ומליאת הוועדה אישרה העסקתו של יועץ הביטוח שנבחר, מר מ.מ (ראו פרוטוקול מליאת ועדה מיום 10.2.2016), ללא אישור וועדת התקשרויות כנדרש.

14.1.6 נמצא, כי תקופת ההתקשרות עם היועצים החיצוניים, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות 7/2005, כאשר הדבר מקבל משנה תוקף בעניין העסקת שמאיי הוועדה וכפי שנראה להלן.

14.1.7 הביקורת לא מצאה כי סוגיית התקציב הועלתה במליאת הוועדה טרם אישור העסקת היועצים ולא צוין בפרוטוקול כי קיים תקציב ייעודי מאושר להעסקת היועצים כנדרש בחוזר המנכ"ל 7/2005.

<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"למרות הכתוב בדוח, הועדה טרם שכרה שירותי יועץ ביטוח. נתון זה אינו נכון עובדתית".

<u>תגובת הביקורת</u>

הביקורת מציינת כי תגובת יו"ר הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם העובדות. הלכה למעשה, הוועדה ניהלה הליך לבחירת יועץ ביטוח ואף הביאה את בחירתה לאישור מליאת הוועדה, כל זאת מבלי שוועדת ההתקשרויות בחנה ואישרה את תהליך בחירתו כנדרש. לפיכך, הביקורת סבורה כי תגובת הוועדה אינה במקומה.

<u>מסקנות</u>

א. העובדה כי הוועדה, לא העבירה לאישור הממונה על המחוז, התקשרויות עם יועצים או ספקים חיצוניים העולים בהיקפה על 100,000 ₪ בשנה, ולא קיבלה את אישורה, מהווה הפרה של הוראת משרד הפנים בעניין זה, פוגע בנתיב הבקרה והפיקוח של הממונה על המחוז על עבודת הוועדה ופוגם בעיקרון השוויון אותו ניסה משרד הפנים להנחיל על התקשרות הוועדות המרחביות עם יועצים קבלניים למיניהם.

ב. העובדה שהוועדה מעסיקה יועצים חיצוניים מבלי שתהליך התקשרותם נבחן ואושר על ידי וועדת ההתקשרויות, אינו הולם את הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

<u>המלצות</u>

א. יש להעביר לאישור הממונה על המחוז התקשרויות עם יועצים או ספקים חיצוניים העולים בהיקפה על 100,000 ₪ בשנה.

ב. יש להגביל את תקופת ההתקשרות עם יועצים חיצוניים בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל, קרי, התקשרות ראשונית עד 12 חודשים ואפשרות להארכת ההתקשרות בשתי תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת.

ג. וועדת התקשרויות תבחן ותאשר כל תהליך התקשרות עם יועצים חיצוניים באשר הוא ולאחריו תביאהו לדיון בפני מליאת הוועדה לאישורה בצירוף המלצותיה. מליאת הוועדה תוודא קיומו של תקציב ייעודי מאושר להעסקת היועצים טרם מתן אישורה.

14.2 <u>נאותות תהליך התקשרות עם שמאים</u>

<u>רקע כללי</u>

14.2.1 השמאים נדרשים לערוך את השומה בהתאם לתקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית) התשכ"ו-1966. לשכת שמאי המקרקעין בישראל קבעה אף היא כללים מקצועיים להכנת שומות היטל השבחה.

14.2.2 תעריף לשכת שמאי המקרקעין בוטל. אין כיום תעריף מטעם לשכת המקרקעין אשר מנחה או כובל וכי כיום, כל שמאי גובה שכר טרחה לפי שיקול דעתו היות שמקצוע זה (שמאי) נחשב מקצוע חופשי וממילא אין הגדרה של תעריף, דהיינו, מתקיים כעין שוק חופשי בעניין זה.

14.2.3 בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008 (חוזר מספר 7/2008), חל איסור לקבוע את שכר טרחתו של שמאי ביחס לסכום השומה או בהתאם לתוצאות ההליך לגביו מבוקשת השומה.

14.2.4 כמו כן, בתקנות שמאי המקרקעין "אתיקה מקצועית" (1966) סעיף 1(8) נקבע 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, ומהווה אף עבירת משמעת לפי סעיף 16 לחוק השמאים עצמו."

<u>תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה</u>

14.2.5 החל מתאריך 1/5/09 מועד כניסת תיקון 84 לחוק התכנון והבניה לתוקף, חל איסור על ועדות מקומיות לנהל משא ומתן עם נישומים לצורך ביצוע הפחתות או הנחות לאחר הצגת שומת הוועדה. בתיקון 84 לחוק נקבעו לוחות זמנים להגשת שומה נגדית על ידי הנישום, ונקבע אופן ההתדיינות בפני "שמאי מכריע" שימונה על ידי משרד המשפטים.

14.2.6 באשר לשכרו של השמאי המכריע, תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה קבע, כי שכרו של השמאי המכריע יחושב כאחוז משומת הועדה המקומית שנקבעה כהיטל השבחה או מסכום התביעה לפי סעיף 197 , לפי העניין.

14.2.7 הצדדים יישאו בשכרו של השמאי המכריע בחלקים שווים, אלא אם קבע השמאי אחרת. על החלטתו של השמאי המכריע ניתן לערור בפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה. על החלטת ועדת הערר ניתן לערער בפני בית המשפט לענייינים מנהליים.

14.2.8 בהתאם לחוק שמאי מקרקעין תשכ"ב 1962, אמורים השמאים לחדש את תעודת השמאי שברשותם אחת לשנה.

14.3 <u>נאותות הליך הפרסום לקבלת הצעות - שמאיי הוועדה</u>

14.3.1 במועד עריכת הביקורת, העסיקה הוועדה 2 שמאיי מקרקעין לצורך קביעת סכומי חיובי היטלי ההשבחה לנישומים, השמאים החלו לספק שירותים לוועדה כבר החל משנת 2013.

<u>תקן לביקורת</u>

14.3.2 פעילות שמאי הועדה הינה מהותית בהליך קביעת חובות היטלי ההשבחה, המתבצעת בהתאם לשיפוטם והערכתם של השמאים ובהתבסס על עסקאות להשוואה, מקדמי חישוב ההשבחה, פרטי הנכס, זכויות הבניה, ועוד.

14.3.3 שמאי הוועדה מייצגים את הוועדה למול "שמאים מכריעים" וגורמים נוספים.

14.3.4 בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבעו הוראות בדבר סכום ההתקשרות המחייב קיומו של מכרז ואשר נכון למועד עריכת הביקורת דנן,

עמד על סך של 143,100 ₪ בתוספת מע"מ כחוק. בסעיף 3 לתוספת האמורה פורטו המקרים בהם המועצה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, ובכלל זה בעת ביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ, ועבודות כיוצא באלה. יובהר, כי הוראות אלה החלות על מועצות מקומיות, חלות אף על הועדות המרחביות בהתאמה. בכל מקרה, התקשרות שאינה מחייבת מכרז (בין אם בשל סכומה ובין אם בשל טיבה, מחייבת הליך התמחרות כדין).

14.3.5 פרק "נוהל העסקת יועץ חיצוני" בחוזר מנכ"ל 7/2005, קובע את תהליך ההתקשרות הנדרש עם יועצים חיצוניים אשר סכום שכר טרחתם כאמור, אינו אמור לעלות על סך של 100,000 ₪ לשנת עבודה קלנדרית.

<u>ממצאים</u>

14.3.6 ביום 24.10.2012, עדכנה יו"ר וועדה דאז, את חברי מליאת הוועדה בדבר "פרסום מכרזים לתפקידים שונים בוועדה". הביקורת מצאה כי אכן התקיים הליך של פרסום לקבלת הצעות למתן שירותי שמאות.

14.3.7 מבדיקת הביקורת עולה, כי ביום 17.10.2012, התכנסה וועדה בהרכב הבא: גב' ש.ת – יור הוועדה, עו"ד י.ח – יועמ"ש הוועדה וגב' נ.ש, מזכירת הוועדה. הוועדה דנה ב- 22 הצעות שהוגשו ודורגו בהתאם לסכום שכ"ט המוצע, כאשר החלטת הוועדה היתה: לבחור בהצעה הזולה ביותר של משרד א.ד (שמאי הוועדה דאז אשר כיהן מאז שנת 1996) וכן בשמאי או שמאית נוספים מתוך 6 מועמדים שנבחרו וזומנו לראיון.

<u>הערת הביקורת:</u> הביקורת מציינת כי כבר בחודש מרץ 2012, נחתם עם א.ד הסכם התקשרות חדש וזאת עובר קיום הליך ההתמחרות והחלטת הוועדה להמשיך עמו את ההתקשרות כאמור לעיל.

14.3.8 ביום 29.10.2012, התכנסה הוועדה בשנית, והפעם הצטרף חבר ועדה נוסף (מר א.ל – חבר מליאה) וראיינה את המועמדים הסופיים שנבחרו. בסיום ההליך החליטה הוועדה לאשר את המשך עבודת משרד שמאים א.ד מתוך שיקולי כדאיות כלכלית וניסיונם הרב בעבודת הוועדה מזה שנים. כמו כן, הועדה החליטה לבחור את השמאי ר.א וכן בחרה בשתי שמאיות נוספות ככשירות נוספות לכהן כשמאיות הוועדה, בנוסף לר.א ו-א.ד או במקומם: ר.ו ו-א.א, כאשר הותר לשיקול דעת הוועדה, להעביר אליהן עבודות בהתאם לצרכים. הוועדה הסמיכה את יו"ר הוועדה והיועמ"ש, לנהל מו"מ לגבי הצעות המחיר ולחתום עימם על הסכם התקשרות.

<u>משמעות</u>

הביקורת מעירה כי תהליך בחירתם של השמאים, נעשה שלא כאמור ב"נוהל העסקת יועץ חיצוני" המפורט בחוזר מנכ"ל מספר 7/2005, החל מתהליך פרסום הפניה הפומבית לקבלת הצעות מחיר, בחירתם ואישורם על ידי הוועדה וכלה בתהליך ההתקשרות עימם, כל זאת כפי שיפורט בהמשך.

14.4 ועדת התקשרויות להעסקת יועצים – שמאיי הוועדה

תקן לביקורת

בהתאם לפרק "נוהל העסקת יועץ חיצוני" בחוזר מנכ"ל 7/2005, נקבע כי:

"21 ... הוועדה תקים ועדת התקשרויות, לצורך בחינה ואישור התקשרויות עם יועצים חיצוניים.

22. את וועדת ההתקשרויות יש לבחור במליאת הוועדה ואשר תורכב:

ד. יו"ר הוועדה.

ה. מהנדס הוועדה/מזכיר הוועדה.

ו. 3 חברי ועדה (כולל נציג ציבור).

23. על יו"ר הוועדה ומהנדס/מזכיר הוועדה להכין תיק "מכרז" בו יפורט סוג השירות הנדרש וסוג היועץ הדרוש למתן השירות.

24. וועדת ההתקשרויות תפרסם פניה פומבית או בקשה לקבלת הצעת מחיר. בקשה להצעות מחיר עבור השירות הנדרש יש לפנות באופן מסודר ל- 3 – 5 קבלנים לפחות.

25. וועדת ההתקשרויות תבחן את ההצעות שתתקבלנה, תמליץ על ההצעה הזוכה, תפרט את הנימוקים להחלטתה, בפרוטוקול מפורט בכתב ותציגם למליאת הוועדה.

26. מליאת הוועדה תדון בממצאים שהועברו אליה, תקבל את ההמלצה או תדחה אותה או תבחר הצעה אחרת הנראית לה, ותפרט את הנימוקים (בכתב) להחלטתה ולבחירתה. יצוין, כי החלטת המליאה כפופה לתקציב מאושר."

ממצאים

14.4.1 כאמור, התכנסה וועדה לבחירת השמאים. יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי הוועדה לא נבחרה בהתאם להוראות סעיף 22 לחוזר המנכ"ל הנ"ל, קרי לא נבחרה ואושרה במליאת הוועדה.

14.4.2 נמצא, כי הרכב הוועדה אינו תואם את ההרכב שנקבע בהנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2005, ממנו עולה כי הוועדה תורכב מיו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה/מזכיר הוועדה ו- 3 חברי ועדה - כולל נציג ציבור.

14.4.3 מעיון בפרוטוקול מליאת הוועדה מיום 28.11.2012, עולה כי צוין כדלהלן: ***"החברים עודכנו כי נבחר שמאי לוועדה".*** לפיכך, עולה כי:

- לא צוין בפני המליאה שמדובר בהעסקת מספר שמאים: המשך התקשרות עם משרד קיים ובחירת עוד 3 שמאים נוספים.
- המלצת הוועדה לא הובאה כנדרש לאישור מליאת הוועדה. לא הוצגו בפניה שמות השמאים, תקופת ההתקשרות עימם, היקף עבודתם ועלות שכרם.

- לא נערך דיון מהותי וענייני במליאה ולא ניתנה לחבריה הזדמנות לבחון את נאותות בחירת השמאים, את פירוט נימוקי הוועדה ואת שיעור שכר טרחתם ביחס ליתר המציעים. מליאת הוועדה לא אישרה בפועל את העסקת השמאים כנדרש אלא עודכנה בדבר בחירת שמאי אחד בלבד.
- לא נבחנה סוגיית התקציב והאם קיים תקציב ייעודי ומאושר להעסקת כל השמאים.

<u>מסקנות</u>

הביקורת סבורה כי לכאורה נפלו פגמים בהליך בחירת השמאים ואישורם. אף אם נתעלם מן העובדה כי וועדת ההתקשרויות לא מונתה כדין, הרי שלאור העובדה כי מליאת הוועדה לא אישרה את העסקתם ואת שכרם תוך בחינת הקצאת תקציב ייעודי ומאושר, ברי כי לא התקיימו התנאים הקבועים בחוזר מנכ"ל 7/2005.

<u>המלצות</u>

1. **יש להתאים את הרכב וועדת התקשרויות להרכב שנקבע בהנחיות משרד הפנים. הרכב הוועדה יבחר על ידי מליאת הוועדה המרחבית ויתועד בפרוטוקול כדין.**
2. **לאור העובדה כי בחירת השמאים בוצעה על ידי וועדת התקשרויות אשר הרכבה ובחירתה בוצעו שלא כדין ומאחר שהמלצות הוועדה בדבר בחירת השמאים, לרבות נימוקיה, לא הובאו לדיון מהותי במליאת הוועדה המרחבית, הרי שנדרש לכאורה לאשרם על ידי המליאה. ברם, מאחר שלאור העובדה כי חלפו מעל ל-3 שנים מתחילת מועד העסקתם (ראה סעיף 14.6 להלן), הרי שהביקורת סבורה כי מתייתר הצורך באישורם.**
3. **מליאת הוועדה תקפיד על קיום הוראות נוהל העסקת יועצים חיצוניים ככול הנוגע לה באשר לקיומו של דיון ענייני בהמלצות וועדת ההתקשרויות, תקופת העסקתם והיקפה, בחינת שיעור שכר טרחתם תוך בחינת תקציב ייעודי מתאים והקפדה על תיעוד התהליך בפרוטוקול כדין.**

14.5 <u>חוזי ההתקשרות עם שמאיי הוועדה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

כאמור, סוגיית ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים, שאינם עובדי הוועדה (בתקן/בכירים), מוסדרת בחוזר מנכ"ל 7/2005. (למעט יועמ"ש שההתקשרות עמו מוסדרת ההתקשרות בחוזר מנכ"ל 1/2007).

בסעיף 9 לחוזר המנכ"ל נקבע, כי:

"יש לקבוע בהסכם הוראות ברורות ומוגדרות למי יהיה כפוף ולמי יהיה עליו לדווח, אופן הדיווח ומועד הדיווח כמו כן, יש להגדיר במפורט את תפקידיו בוועדה."

בסעיף 10 לחוזר המנכ"ל נקבע, בין היתר, כי:

"חוזה עם היועץ יהיה לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים ..."

בסעיף 11 לחוזר המנכ"ל נקבע, כי:

"הוועדה תהא רשאית לפי שיקול דעתה הבלעדי, להאריך את תקופה ההתקשרות לעוד שתי תקופות של עד 12 חודשים נוספים בהודעה בכתב ליועץ, כך שכלל תקופת העסקתו של היועץ בסך הכל, לא תעלה על 3 שנים."

ממצאים

14.5.1 נמצא, כי שמאי הוועדה הקודם (משרד א.ד) כיהן בתפקידו מבלי שהוחלף **במשך מעל ל- 18 שנים, משנת 1996 ועד לשנת 2014**, חרף העובדה כי כאמור, כבר בשנת 2005 יצאו הנחיות ברורות המגבילות את משך העסקתו. לא זו בלבד, אלא שבחודש מרץ 2012, נחתם עמו חוזה התקשרות חדש חרף העובדה כי נבחר לכאורה בהליך פומבי ואושר על ידי וועדת ההתקשרויות רק בחודש אוקטובר 2012.

14.5.2 השמאים החלו עבודתם הלכה למעשה בוועדה החל מיום 1.1.2013. ברם, נמצא כי הסכמי ההתקשרות נחתמו עימם רק במהלך שנת 2013 בהתאם לפירוט הבא:

- ההסכם עם השמאי ר.א נחתם ביום 20.3.13.
- ההסכם עם השמאית ר.ו.ר נחתם רק ביום 6.5.13, כאשר יצוין כי ההסכם עמה אינו נושא תאריך והביקורת מסיקה כי נחתם במועד הנ"ל לאור מועד חתימתו של נספח א' להסכם ההתקשרות.

14.5.3 מסקירת הסכמי ההתקשרות עולה, כי אלו אינם נותנים מענה להנחיות סעיף 9 לחוזר מנכ"ל 7/05, בין היתר, לא עוגנה סוגיית כפיפות השמאים, הישות לה הם חבים בדיווח, אופן הדיווח ומועדו ועוד.

14.5.4 מבדיקת הביקורת עולה, כי תקופת ההתקשרות בחוזה נקבעה מראש לתקופה בת 24 חודשים, החל מיום 1/1/13. זאת בניגוד להוראת חוזר המנכ"ל הקובעת מגבלת התקשרות ראשונית לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים.

14.5.5 עוד נמצא, כי הארכת ההסכמים עם השמאים נחתמה רק בחודש פברואר לשנת 2016. מכאן שבמהלך כל שנת 2015, הועסקו השמאים ושולם שכרם, ללא חוזה תקף ומבלי שהוארכה תקופת ההתקשרות עימם כדין.

מסקנות

1. הביקורת מצאה ליקויים מהותיים בהתקשרות החוזית עם השמאים, הן במועד חתימת החוזה והן במועד פקיעתו ועד למועד הארכתו, באופן שהעסקתם הלכה למעשה ותשלום שכרם, התבצעו ללא חוזה, לתקופה העולה על שנה.
2. חוזי ההתקשרות שנחתמו עם השמאים, אינם הולמים את הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא התקשרויות עם יועצים חיצוניים לעניין תקופת ההתקשרות הראשונית העולה על 12 חודשים ולעניין סוגיית כפיפותם וחובת דיווחם. הביקורת סבורה כי במצב דברים זה, בפרט לנוכח אי השתת חובת דיווח, נפגמת הבקרה מצד יו"ר הוועדה אחר נאותות עבודתם וחובתם לפעול בהתאם לאמור בחוזי ההתקשרות.

המלצות

1. **הוועדה תקפיד על קיומם של חוזי התקשרות תקפים ובכפוף להוראות נוהל 7/2005, טרם העסקת יועצים ותשלום שכרם.**
2. **יש לקבוע בהסכם עם השמאים, הוראות ברורות באשר לדרכי בדיקת עבודתם, סוגי הדיווחים בהם הם חבים והישות המדווחת, אופן הדיווח ומועדו.**

14.6 הארכת תקופת ההתקשרות עם שמאיי הוועדה

תקן לביקורת

14.6.1 כאמור, חוזר מנכ"ל 7/2005 קובע, בין היתר, כי תקופת ההתקשרות הראשונית לא תעלה על 12 חודשים, כאשר הוועדה תהא רשאית להאריכה למשך שתי תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת ובסך הכל עד 3 שנים.

14.6.2 בהתאם לכללי מנהל תקין, לצורך מניעת סיכונים, נהוג במקרים של תפקידים רגישים בהם קיימים היבטים כספיים לבצע תחלופה בין בעלי תפקידים.

ממצאים

14.6.3 ביום 1.2.2016, הוארכו כאמור חוזי ההתקשרויות עם שמאיי הוועדה וזאת עד ליום 30.12.2017. בחודש דצמבר 2015 או בסמוך לו, נדרש יועמ"ש הוועדה, לחוות דעתו באשר להארכת תקופת ההתקשרות עם השמאים. בתאריך 23/12/15 ציין היועמ"ש בחו"ד שהגיש והמצ"ב כנספח ג', כדלקמן:

14. לאור האמור, הרי חוות דעתי המשפטית הינה כי אין מניעה משפטית להארכת תקופת ההתקשרות
15. במצב זה נשאלת השאלה, משפטית, מה הדבר הנכון לעשות האם להאריך את תקופת ההתקשרות ולאיזה פרק זמן.
16. מבירור שערכתי עלה כי הנחיות משרד הפנים באשר להתקשרות הועדה בחוזים עם נותני שירותים כמו למשל יועץ משפטי ואף עם עובדי הועדה,כמו יו"ר הועדה ומהנדס הועדה, הינה כי תקופת ההתקשרות תהיה ל-5 שנים אני סבור כי נכון וראוי להכיל זאת גם לשמאי הועדה.

14.6.4 להלן הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים לעניין תקופת ההתקשרות עם יועצים חיצוניים:

התקופה ושכר הטרחה

10. חוזה עם היועץ יהא לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים וגובה שכר הטרחה לאותה תקופה לא יעלה על 100,000 ₪.
11. 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 היועץ בסך הכל לא תעלה על 3 שנים.

14.6.5 מכאן, שלכאורה, הארכת חוזי ההתקשרות אינה עומדת בקנה אחד עם הוראות סעיף 11 לחוזר המנכ"ל אשר חל על העסקת שמאיי הוועדה.

<u>מסקנה</u>

מהביקורת עולה, כי חוות הדעת של יועמ"ש הוועדה והארכת חוזי ההתקשרות, התבססו, לכאורה, על הנחיות ספציפיות החלות על העסקת יועמ"ש ואשר אינן חלות על יועצים חיצוניים שאינם עובדי הוועדה בתקן ו/או בחוזה בכירים ו/או יועמ"ש הוועדה אשר כאמור, לגביו קיימות הנחיות ספציפיות כנקוב בחוזר 1/2007.

<u>המלצה</u>

הביקורת ממליצה להעביר את סוגיית הארכת ההתקשרות של שמאיי הוועדה לבחינה מחודשת של יועמ"ש הוועדה. במידה שיימצא כי אכן תקופת ההתקשרות מוגבלת ל- 3 שנים, יש לסיים את ההתקשרות עמם לאלתר ולצאת לתהליך בחירת שמאים חדש, בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 7/2005.

14.7 <u>מניעת ניגוד עניינים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

14.7.1 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, קובע את ההליך שבאמצעותו יובטח כי טרם העסקתו של יועץ חיצוני, תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד ויינקטו צעדי מנע לפי הצורך. בכל מקרה, התנאי לתחילת העסקתו של המועמד שייבחר, הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ו<u>מילוי שאלון</u>.

עוד קובע החוזר, כי <u>יש לעגן את ההוראות של נוהל זה בחוזה העסקה</u> של היועץ ולקבוע כי מילוי הנוהל הוא תנאי מהותי להעסקתו וכי הפרתו תהיה הפרה מהותית של החוזה על כל הנובע מכך.

14.7.2 סעיף 15 בחוזר 7/2005, קובע בין היתר:

"כלל היסוד שאסור ליועץ להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, חל על יועץ כמו על כל עובד של הוועדה. בעת ההתקשרות יצהיר היועץ האם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים. לפיכך, יש לתאר במדויק את תפקידו המיועד של היועץ ובמקביל את עיסוקיו האחרים והעניין האישי שלו. יש לבדוק את פעילותו העסקית והמקצועית של היועץ המיועד, קשריו העסקיים עם גורמים שונים, השתתפותו בגופים דומים."

<u>ממצאים</u>

14.7.3 נמצא כי שמאיי הוועדה לא נדרשו למילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, כנדרש בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 ו- 7/2005.

14.7.4 הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים הקובע, בין היתר, כי מילוי הנוהל הוא תנאי מהותי להעסקתו של היועץ והפרתו תהיה הפרה מהותית של החוזה על כל הנובע מכך, לא עוגנו בחוזה העסקתם של השמאים.

14.7.5 יצוין, כי השמאים חתומים על מסמך סודיות בלבד של נאמנות והימנעות ממצב של ניגוד עניינים בהליך מתן השירות לוועדה. בחוזי העסקתם, לא נמצאה התייחסות לעיסוקיהם האחרים והעניין האישי של השמאים. כמו כן, לא נמצא תיעוד לבדיקת פעילותם העסקית והמקצועית של השמאים המיועדים טרם העסקתם, קשריהם העסקיים עם גורמים שונים והשתתפותם בגופים דומים.

משמעות

שמאיי הוועדה המקומית הינם שמאים חיצוניים, המעניקים מטבע הדברים שירותים גם לאזרחים וגופים נוספים. מתוקף תפקידם, נחשפים שמאיי הוועדה למידע אודות עסקאות מקרקעין ביישוב, פעילות הוועדה המקומית, מתן פטורים לנישומים, ועוד, דבר העשוי להעמידם בחשש לניגוד עניינים מול עבודתם הנוספת. אי מתן התייחסות הולמת לסוגיה מהותית זו ובחינת התקיימותו של ניגוד עניינים אפשרי טרם החלת העסקתם של שמאיי הוועדה, מנוגדת להוראות משרד הפנים ועשויה להעמיד את הוועדה בפני סיכון משפטי ותפעולי כאחד (כגון: קבלת חוות דעת שמאי מוטית לטובת גורם ג' בעל אינטרס מקביל).

המלצה

יש לפעול בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל 7/2005 ו- 2/2011 לעניין מילוי שאלון למניעת ניגוד עניינים ולעגן סוגיה זו ופירוט עיסוקים אחרים בחוזה ההתקשרות. כמו כן, על הוועדה לבדוק מניעת העסקתם של שמאיי הוועדה כתוצאה מחשש לניגוד עניינים אפשרי.

14.8 **שכר טרחה**

תקן לביקורת

14.8.1 בסעיף 10 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2005 נקבע, בין היתר, כי:

...וגובה שכר הטרחה לאותה תקופה לא יעלה על 100,000 ₪."

14.8.2 סעיף 27 לחוזר קובע, בין היתר, כי:

"כל התקשרות להעסקת יועץ חיצוני העולה בהיקפה על 100,000 ₪ בשנה תועבר לאישור המחוז".

14.8.3 תקנות התכנון והבניה (שכרו של שמאי מכריע ושמאי מייעץ), תשס"ט-2009 קובעות בין היתר כי:

"7. (א) תקנות אלה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על שכרו של שמאי מייעץ כהגדרתו בסעיף 198(ו)(2) לחוק.

(ב) לעניין שמאי מייעץ שנתבקש להגיש לוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה חוות דעת בכתב בעניין מסוים הנוגע לערר, ולא בנוגע למכלול הסוגיות הכרוכות במחלוקת, יחול השכר שיקבע יושב ראש ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה; ואולם לעניין

חוות דעת כאמור, המתייחסת למחלוקת אחת, לא יעלה השכר על 10,000 שקלים חדשים, ולא יפחת מ-2,000 שקלים חדשים."

9. *על שכר כאמור בתקנות אלה ייווסף מס ערך מוסף לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.*

<u>ממצאים</u>

14.8.4 לביקורת הוצג נספח שצורף לחוזה ההתקשרות בנושא תעריף השמאים. המסמך האמור כלל טבלה המדרגת את שכר הטרחה, בין היתר לפי שווי ההשבחה. להלן נתונים לגבי תעריפי שכ"ט לשמאים:

שירותי השמאות	**<u>תעריף א</u>** **חוזה התקשרות מיום 1/1/13-30/12-14**	**<u>תעריף ב</u>** **הארכת חוזה התקשרות מיום 1/2/16-30/12/17**
בדיקה יסודית של תיקים שהושארו במיון לטובת החלטה בנוגע לצורך בעריכת שומה בתיק, עד 4 ש"ש (התשלום יהיה עבור שעת עבודה בפועל במשרדי הוועדה).	---	250 ₪ לשעה
חו"ד היטל השבחה (הקלות ושימוש חורג)-בתיקים רגילים	1,800 ₪	1,800 ₪
תיקים גדולים (באישור מראש של הוועדה	2,500 ₪	2,500 ₪
בדיקת תיק והכנת מכתב כי לא קיים היטל השבחה	500 ₪	500 ₪
הכנת חו"ד שמאית, כאשר סכום ההיטל נמוך מ-5000 ₪ או אם מתברר שאין השבחה בנכס	850 ₪	850 ₪
ישיבה או דיון בוועדת ערר	600 ₪	600 ₪
בגין ישיבות הכנה לדיונים בוועדת הערר	260 ₪ לשעה	260 ₪ לשעה
חו"ד כפול שווי לרבות ביקור בנכס	1,500 ₪	1,500 ₪
חו"ד על תוכנית בסמכות מקומית	2,000 ₪	2,000 ₪
חו"ד בעניין תוכנית אחרת (סמכות מחוזית)	4,000 ₪	**3,500 ₪**
טיפול בתיק בפני שמאי מכריע לרבות הכנת התיק, הגשת טיעון, הופעה, עד להחלטה	3,000 ₪	3,000 ₪
חו"ד לפי ס' 197	טרם סוכם	טרם סוכם
ייעוץ שוטף, בירורים, שיחות, מענה לשאלות	לא יחויב	לא יחויב
הוצ' נסיעה ותשלם בגין נסיעה	לא יחויב	לא יחויב
עבודות חריגות שלא פורטו	יחויב בהתאם לשיקול דעת הוועדה	יחויב בהתאם לשיקול דעת הוועדה

14.8.5 מדוח תנועות כרטסת ספק לשמאי ר.א עולה, כי **שולם לו שכ"ט לשנת 2015 בסך של 358,182 ₪**, בגין 271 שעות בעבודה ו- 66 חוות דעת, השתתפות בישיבות ודיונים ועבודות שמאות אחרות.

פירוט שכ"ט ר.א לשנת 2015, מצ"ב **כנספח ד'**.

14.8.6 מדוח תנועות כרטסת ספק לשמאית ר.ו.ר עולה, כי **שולם לה שכ"ט לשנת 2015 על סך 161,201 ₪**, בגין 6 שעות עבודה ו- 55 חוות דעת, בדיקות הכנות תיקים ועבודות שמאות אחרות.

פירוט שכ"ט ר.ו.ר לשנת 2015, מצ"ב **כנספח ה'**.

14.8.7 הביקורת מעירה, כי מאחר ושכ"ט השמאים, כל אחד לחוד, עלה על 100,000 ₪ לשנה, היה על הוועדה לבקש אישור מהממונה על המחוז.

14.8.8 הוועדה לא מינתה גורם מקצועי המקיים מעקב ובקרה אחר נאותות הדיווח של השמאים, באשר להיקף שירותי השמאות שניתנו לוועדה. היעדר בקרה ומעקב, עשוי לפגוע ביעדי הוועדה ולגרור הוצאות כספיות שאינן מבוקרות.

14.8.9 ב"נספח ב' – תמורה ותשלומים" להסכם ההתקשרות עם השמאים נקבע, בין היתר, כי:

"במקרים מיוחדים כאשר מדובר בעבודות מיוחדות ..., תהא לוועדה שיקול דעת לקבוע תעריף ספציפי מיוחד, אולם דבר זה מותנה באישור מראש של יו"ר הוועדה והיועץ המשפטי לוועדה".

מסריקת חשבוניות של השמאי ר.א עולה, כי במספר חשבוניות חויבה הוועדה בתעריפים גבוהים משמעותית ושאינם מופיעים בטבלת דירוג שכ"ט שנקבעה לשמאים.

להלן דוגמה לחיוב בסכום גבוה מהתעריפים שנקבעו:

חוות דעת שהוגשו לוועדה:

מספרנו	שם הנישום	גו"ח	מהות השומה	כתובת	סכום ההיטל לתשלום (לאחר הצמדה וריבית)	שכ"ט לתשלום לא כולל מע"מ	הערות
ה-167	בזק	30468/21	שימוש חורג לצמיתות	שדרות החוצבים	₪2,200,102	**12,000 ₪**	בהתאם למסוכם עם ר' נוכח היקף השעות הרב שהושקע והקשיים והפרשניות המשפטיות, ביצוע טיוטות שומה בחלופות רישויות שונות והכל עד לגיבוש שומה התואמת את החלטת הועדה האחרונה ובשים לב לפסיקת ועדת הערר
ה-221.1		29533/16 מגרש 4	מכר	התמר - אבן גוש	₪70,854	₪4,000	
ה-184		29545/27 מגרש 3 ג	הקלות	השדות	₪6,012	₪1,800	
ה-220		30472/16	דרישת נישום	הברוש	₪82,827	₪4,000	
סה"כ					₪2,359,795	₪21,800	

סה"כ לתשלום שעות + שומות כולל מע"מ 18% = 32,167

בהתאם למסוכם עם ר.ש נוכח היקף השעות המושקע, הקשיים והפרשנויות המשפטיות, ביצוע טיוטות שומה בחלופות רישויות שונות והכל עד לגיבוש שומה התואמת את החלטת הועדה האחרונה ובשים לב לפסיקת ועדת הערר

הנ"ל עשוי לענות לכאורה להגדרה של "עבודות חריגות שלא פורטו" (בטבלה לעיל). אולם מחייב שיקול דעת ואישור הוועדה באשר לגובה שכ"ט, נראה שהנ"ל לא התבצע בהתאם.

בכבוד רב,

בהתאם לפירוט המופיע בחשבונית (ראה טור "הערות"), הסכום סוכם עם יו"ר הוועדה. לא נמצאה אסמכתא לאישור מראש ובכתב לשכ"ט בגין הגשת חוות דעת בנושא זה בתמורה ל- 12,000 ₪ של הוועדה היועמ"ש לוועדה, כפי שמתחייב במסגרת הסכם ההתקשרות במקרים מעין אלה.

להלן דוגמה נוספת לחיוב בסכום גבוה מהתעריפים שנקבעו:

מדובר בחו"ד לפי ס' 197- שכ"ט לא סוכם ולא ברור מה היו אמות המידה והשיקולים לאישור גובה שכ"ט הנ"ל.

מספרנו	שם הנישום	ח"ת	מהות השומה	כתובת	סכום ההיטל לתשלום (לפני הצמדה וריבית)	שכ"ט לתשלום לא כולל מע"מ	הערות
ה-230		30494/02	היתר	הברוש 115	₪121,198	₪ 4,015	כולל החזר נסח
ה 239		29528/25	היתר	מגרש 8	₪20,817	₪ 1,800	
ה 231		29523/2	חוות דעת נגדית לסעיף 197	דרך השלום		**15,000 ש"ח**	בהתאם לאישורה של ר. ש. מיום 6.10.15
ה-241		29527/65	היתר	השיכון - ארז גוש	₪14,327	₪ 4,000	
ה-243		30478/3	מכר			₪ 500	מכתב פטור
245 ה		20540/8 מגרש	היתר	המצפה - אבו גוש	₪114,035	₪ 4,015	כולל החזר נסיון
סה"כ					₪270,378	₪ 29,330	

בהתאם לאישורה של ר. ש. מיום 6.10.15

₪ 38,828

סה"כ לתשלום שעות + שונות כולל מע"מ 18% =

גם במקרה דנן, לא נמצאה אסמכתא לאישור מראש ובכתב לשכ"ט בגין הגשת חוות דעת בנושא זה בתמורה ל- 15,000 ₪ של הוועדה היועמ"ש לוועדה, כפי שמתחייב במסגרת הסכם ההתקשרות במקרים מעין אלה.
יובהר, כי מבירור שערכה הביקורת עם יו"ר הוועדה, אין מדובר בחוות דעת של שמאי מייעץ כהגדרתו בסעיף 7 לתקנות התכנון והבניה (שכרו של שמאי מכריע ושמאי מייעץ).

מסקנה

הביקורת סבורה כי הותרת קביעת תעריף שכ"ט לוועדה למקרים חריגים ועל פי שיקול דעתה, אינה מתיישבת עם כללי מנהל תקין, יוצרת אי וודאות ופוגמת בעקרונות שוויון ההזדמנויות וההסתמכות. כמו כן, הביקורת סבורה כי ראוי היה לקבוע שכ"ט לחוות נגדית השכיחה למקרים של תביעה לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

המלצות

א. יש לבקש ולקבל אישור ממונה על המחוז על המחוז להסכם גובה שכ"ט העולה על סך של 100,000 ₪ לשנה.

ב. יש לקבוע את התעריף לחוו"ד נגדית לפי ס' 197 לחוק התכנון והבניה.

ג. באשר לקיומו של סעיף עבודות חריגות שלא פורטו, על הוועדה להתכנס ולדון בגובה שכ"ט, בשיתוף עם יועמ"ש הוועדה, כמתחייב בהסכם ההתקשרות, ולא להותיר זאת לשיקול דעתה הבלעדי של הוועדה, בהתאם לקבוע בנספח להסכם.

14.9 נאותות ההתקשרות עם יועמ"ש הוועדה

תקן לביקורת

14.9.1 סעיף 12 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007, קובע נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני לוועדות מרחביות .

14.9.2 היועץ המשפטי הוא שומר הסף של הוועדה: בהיות הוועדה יציר החוק, ובהיות נבחריה ועובדיה נאמני הציבור ומשרתיו, מחובתם לפעול על פי הדין, והייעוץ המשפטי נועד להנחותם בכך ולהסיר מפניהם מכשול. מכאן שעל היועץ המשפטי לפעול על פי שיקול דעתו המקצועי, ואין עליו במילוי תפקידו מרות אחרת זולת מרות החוק.

14.9.3 לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, הוועדה המקומית נחשבת כאמור "ועדה מרחבית", שכן המרחב התכנוני שלה כולל שטח שיפוט של יותר מרשות מקומית אחת. לפי הנוהל, תפקידו של היועץ המשפטי לוועדה מרחבית הוא מן התפקידים המרכזיים בה. עיקר תפקידו הוא מתן ייעוץ משפטי לוועדה, ואחריות לתביעה ולניהול ההליכים המשפטיים, לפי פרק י' לחוק התכנון והבנייה.

14.9.4 בנוהל נקבע, בין היתר, כי יועץ משפטי חיצוני יועסק חמש שנים ולא ימונה בשנית ליועץ משפטי חיצוני של אותה ועדה מרחבית, אלא בחלוף שנתיים מסיום העסקתו.

[אין בנוהל זה כדי לפגוע בהתקשרות שנעשתה על פי הסכם שנחתם קודם פרסום הנוהל 15.4.08]

14.9.5 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 קובע, בין היתר, כי יועץ משפטי לוועדה מרחבית ימונה לאחר קיום מכרז ואישור המועמד בוועדת איתור.

14.9.6 להלן ציטוט חלקים מהנחיות חוזר מנכ"ל בנושא התקשרות עם יועץ משפטי לוועדה מרחבית:

- *"הוועדה המרחבית תפרסם הודעה בשני עיתונים נפוצים...בקשה לקבלת הצעות ליועץ משפטי חיצוני..."*.
- *"תוקם ועדת איתור לצורך בחירת יועץ משפטי חיצוני לוועדה המרחבית..."*
- *"הוועדה תבחן את ההצעות שיתקבלו, תראיין את המועמדים ותמליץ בפני מליאת הוועדה המרחבית על מינויו אחד המועמדים. המלצתה של ועדת האיתור תהיה בכתב ויפורטו בה הנימוקים להחלטה ולבחירה"*.

- *"...ועדת האיתור תיתן דעתה, במסגרת החלטתה, לגובה שכר הטרחה המבוקש בהשוואה ליתר ההצעות. במידה ומדובר במועמד שכיהן בעבר כיועץ המשפטי החיצוני לוועדה המרחבית, תשקול ועדת האיתור גם את המשך כהונתו כיועץ משפטי קבוע לוועדה המרחבית והצורך בביצוע רוטציה וסבב מחזורי בתחום זה..."*
- *...המלצתה של וועדת האיתור תהיה בכתב, ויפורטו בה הנימוקים להחלטה ולבחירה. ראה חבר בוועדת האיתור צורך לחלוק על דעתם של יתר חברי הוועדה, ינמק את עמדתו ויצרפה להחלטת הוועדה..."*

14.9.7 באשר להסכם ההעסקה, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 קובע, כדלקמן:

"הסכם העסקה יגדיר את העבודה אותה יבצע היועץ בהתאם להודעה שפרסמה הרשות ולקבוע בנוהל זה, את התמורה בגין העבודה (יעוץ ותביעה), את חובת היועץ המשפטי להשתתף בישיבות מליאת הוועדה וועדותיה אשר בהן השתתפותו נדרשת, וכן את חובתו של היועץ המשפטי כי הייעוץ המשפטי יינתן על ידיו באופן אישי".

14.9.8 באשר לסוגי הליכים חריגים, קובע חוזר מנכ"ל , כדלקמן:

"שכר הטרחה אשר ייקבע יהיה שכר טרחה כולל, וכן במידת הצורך ייקבע תעריף לגבי סוגי הליכים משפטיים חריגים. אין לקבוע שכר טרחה שישולם על-ידי צדדים שלישיים או שייגזר מסוג ההליך או מתוצאותיו, וזאת מתוך רצון להבטיח את אי תלותו של היועץ המשפטי. היועץ המשפטי החיצוני לא יועסק במטלות נוספות על אלה שהוגדרו בחוזה ושבעדן משולם שכר טרחה כולל, למעט ייצוג הליכים משפטיים אשר בגינם יש לקבוע בהסכם שכר הטרחה כי התשלום ייקבע בנפרד וכן את דרך קביעת התשלום".

<u>ממצאי הביקורת</u>

14.9.9 בתחילת שנת 2012, הועדה התקשרה עם עו"ד י. ח, אשר מכהן כיועצה המשפטי החיצוני של הוועדה. מבדיקת הביקורת עולה, כי עו"ד י.ח נבחר לפי המלצת ועדת האיתור שהוקמה ע"י הוועדה המרחבית בתאריך 01/02/12. בחינה של מכלול ההצעות שהוגשו, מעלה כי ההצעה של עו"ד י.ח בהשוואה להצעות אחרות לא הייתה הזולה ביותר. הועדה אכן נימקה את הסיבות אשר בעטין העדיפה את מר חביליו על פני אחרים וכן ציינה כי: *"...בחינת הצעת המחיר של עו"ד י. נלקחה אף היא בחשבון, וזאת ביחס למועמדים בעלי זמינות, ניסיון וידע דומים"*. יחד עם זאת, לא צוין מפורשות כי הצעתו אינה הזולה ביותר וכן לא צוין גובה שכרו המוצע, כנדרש בהוראות חוזר המנכ"ל כאמור.

14.9.10 במענה לפנייתו של ראש המועצה באשר לסוגית שכ"ט של היועמ"ש הנבחר לנוכח העובדה שהצעתו לא הייתה הזולה ביותר, ציינה יו"ר הוועדה במענה אליו במכתבה מיום 5/11/14, כי *"זו הייתה הצעה מידתית, לא היתה בין ההצעות היקרות ביותר וגם לא הזולה ביותר".*

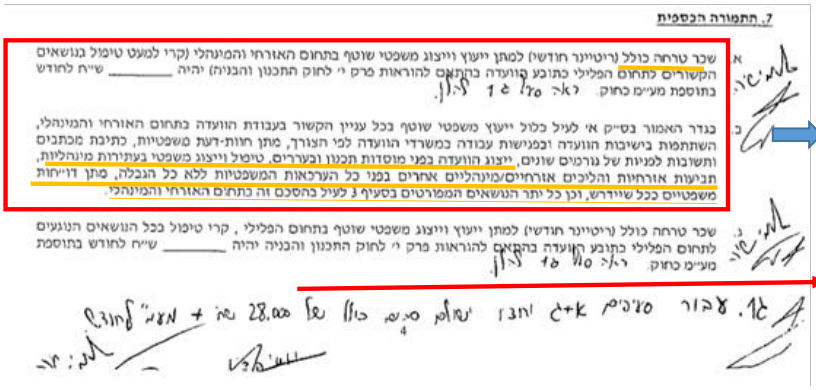
14.9.11 מליאת הוועדה המרחבית קיימה ישיבת מליאה ודנה בנושא איתור יועץ משפטי לוועדה. בתאריך 29/02/12 אישרה מליאת הוועדה את המינוי ברוב קולות. מעיון בפרוטוקול המליאה עולה, כי לא הובא לידיעתה כי ההצעה שנבחרה, אינה הזולה ביותר ולא צוין גובה שכר טרחתו המבוקש והמאושר של עו"ד י.ח.

14.9.12 בתאריך 04/03/12, נחתם הסכם ההתקשרות למתן שירותים משפטיים בין הוועדה לבין היועמ"ש. בהתאם לאמור בחוזר המנכ"ל, נקבע בחוזה כי ההתקשרות הנה בהתאם ובכפוף לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007, וכי הוראות חוזר המנכ"ל תגברנה על הוראות החוזה.

14.9.13 במסגרת סעיף 3 לחוזה, פורטו השירותים השונים ובמסגרת סעיף 7(א) נקבע כי ההתקשרות היא על בסיס ריטיינר חודשי לרבות שירותים שוטפים בתחום האזרחי והמנהלי. בסעיף 7(ב), הובהר כי העבודות המתוארות בסעיף (א) כוללות כל יעוץ משפטי שוטף וכן ייצוג אזרחי בעתירות מנהליות, תביעות אזרחיות והליכים אזרחיים או מנהליים אחרים. במסגרת סעיף 1ג לחוזה, אשר הוסף בכתב יד נקבע כי התמורה עבור מכלול הנ"ל השירותים תעמוד על סך 28,000 ₪ בצרוף מע"מ כחוק.

עבור הליכים שיפוטיים ומשפטיים חריגים, נקבע כי שכ"ט נוסף לשעת עבודה בסך של 350 ₪.

14.9.14 להלן "התמורה הכספית", כפי שנקבעה בהסכם ההתקשרות:


7. תמורה הכספית

א. שכר טרחה כולל (ריטיינר חודשי) למתן ייעוץ וייצוג משפטי שוטף בתחום האזרחי והמינהלי (קרי למעט טיפול בנושאים הקשורים לתחום הפלילי כתובע קהילתי בהתאם להוראות פרק י לחוק התכנון והבניה) יהיה _____ ש"ח לחודש בתוספת מע"מ כחוק.

ב. נגדר האמור בס"ק א' לעיל כלול ייעוץ משפטי שוטף בכל עניין הקשור בעבודת הוועדה בתחום האזרחי והמינהלי, השתתפות בישיבות הוועדה וכנגישות עבודה במשרדי הוועדה לפי הצורך, מתן חוות-דעת משפטיות, כתיבת מכתבים ותשובות לפניות של גורמים שונים, ייצוג הוועדה בפני מוסדות תכנון ובערכים, טיפול וייצוג משפטי בעתירות מינהליות, תביעות אזרחיות והליכים אזרחיים/מינהליים אחרים בפני כל הערכאות המשפטיות ללא כל הגבלה, מתן דו"חות משפטיים ככל שיידרש, וכן כל יתר הנושאים המפורטים בסעיף ג' לעיל בהסכם זה בתחום האזרחי והמינהלי.

ג. שכר טרחה כולל (ריטיינר חודשי) למתן ייעוץ וייצוג משפטי שוטף בתחום הפלילי, קרי טיפול בכל הנושאים הנוגעים לתחום הפלילי כתובע הוועדה בהתאם להוראות פרק י לחוק התכנון והבניה יהיה _____ ש"ח לחודש בתוספת מע"מ כחוק.

בסעיף התמורה הכספית שבהסכם:

שכ"ט **כולל** טיפול משפטי בעתירות מינהליות ובתובענות.

התמורה הוספה בכתב יד ע"ס 28,000 ₪ + מע"מ לחודש.

14.9.15 כאמור, הסכם ההתקשרות לרבות סעיף התמורה אשר הוסף בכתב יד, נחתם לאחר אישור ההתקשרות במליאת הוועדה.

14.9.16 ביום 17.11.2013, פנה היועמ"ש בכתב אל יו"ר הוועדה, בבקשה להגדלת שכרו בשיעור של 50%, זאת בשל הגידול אשר חל לטענתו בהיקף עבודתו. יצוין, כי בהיקש לעולם המכרזים, הביקורת סבורה כי נדרש היה לבחון את בקשתו תחת מגבלת הוראותיו של הדין החל בעניין. לאור בקשתו, ולאחר חתימת ההסכם המקורי (לא צוין מועד החתימה על הנספח), נוסף נספח להסכם "תוספת להסכם למתן שירותים משפטיים", בין הוועדה ליועמ"ש,

אשר במסגרתו הוחרגו מגדר הייעוץ השוטף כלל ההליכים האזרחיים, באשר הם, ובכלל זאת עתירות מנהליות ותביעות אזרחיות, אשר בגינם נקבע שכר טרחה נוסף בסך של 350 וכדלקמן:

ב. מובהר בזאת כי, שכר הטרחה הכולל (ריטיינר חודשי) הקבוע בסעיף זה נועד להסכם כולל את כל הפעולות כדלקמן:

א. טיפול בכל הנושאים בתחום הפלילי לרבות: ייעוץ משפטי שוטף, טיפול בכל העניינים על פי הוראות פרק י' לחוק התכנון והבנייה, הכנת כתבי אישום, הגשת כתבי אישום, הופעות בכל הדיונים בכתבי האישום לרבות בבית המשפט לעניינים מקומיים, בית משפט השלום וכן בערעורים בבית המשפט המחוזי ובית המשפט העליון.

ב. הכנת צווים מנהליים ושימוטיים להפסקת עבודות בנייה חדשות או צווי הריסה מנהליים לרבות הופעות בבתי המשפט בבקשות לביטול צווי הריסה, בקשות להארכת מועד, וערעורים על החלטות בתי המשפט.

ג. מתן ייעוץ שוטף לוועדה בכל הנושאים המנהליים והאזרחיים הקשורים לחוק התכנון והבניה לרבות: השתתפות בכל ישיבות הוועדה והמליאה, ייעוץ שוטף בנושא תכנון ורישוי, ייעוץ שוטף בכל נושא היטלי השבחה, שימושים חורגים, הקלות וכיוצ"ב.

ד. ייצוג הוועדה בוועדות חערר ובכל מוסדות התכנון.

ה. מתן ייעוץ שוטף בכל נושא משפטי הקשור לעבודת הוועדה.

שכר הטרחה הכולל (ריטיינר חודשי) אינו כולל את הפעולות כדלקמן:

א. טיפול בעתירות מנהליות ותביעות אזרחיות שיוגשו לבתי המשפט או לבתי הדין למיניהם לרבות הגשת תגובות או כתבי הגנה ולרבות הופעות בדיונים בבתי המשפט ובתי הדין למיניהם.

ב. עבור טיפול בנושאים המפורטים בסעיף 3א' לעיל, ישולם בנוסף לשכר הטרחה הכולל (ריטיינר חודשי), סך של 350 ₪ בתוספת מע"מ כחוק, לכל שעת עבודה. עו"ד יעביר דיווח מפורט מדי חודש על שעות העבודה שבוצעו על פי סעיף 3 הנ"ל.

בהבהרה החדשה להסכם שנחתם, שכ"ט **אינו כולל** טיפול משפטי בעתירות מנהליות ותובענות אזרחיות, **בניגוד לתנאי ההסכם המקורי**

כתוצאה מהשינוי הנ"ל, עלה שכרו בעשרות אחוזים וכמפורט להלן.

14.10 שכ"ט והוצאות משפטיות

ממצאי הביקורת

14.10.1 מעיון בתקציב המאושר של הועדה המרחבית הראל לשנת 2015 עולה, כי תקציב סך הוצאות משפטיות (ייצוג וחריגות) הסתכם בסך של 550,000 ₪ ומהווה כ- 12% מסך הוצאות הנהלה וכלליות של הוועדה.

להלן תקציב הוועדה כפי שאושר לשנת 2015 (הנתונים במלש"ח):

הוצאות הנהלה וכלליות				
שכר ונלוות	**660**	165	137	28
השתלמות עובדים	**30**	8	4	4
שכר דירה	**100**	25	11	14
תיקונים	**60**	15	17	(2)
חשמל ומים	**30**	8	6	2
ביטוח	**55**	14	38	(24)
משרדיות והדפסות	**80**	20	20	0
דאר ותקשורת	**60**	15	9	6
הוצאות כיבוד וישיבות	**15**	4	6	(2)
משפטיות -ייצוג חודשי	**450**	113	154	(42)
משפטיות-הוצאות חריגות	**100**	25	4	21
שכר רואי חשבון	**100**	25	25	0
פרסום	**75**	19	19	(0)
ריבית ובנקאיות	**12**	3	4	(1)
מיסים- ארנונה	**15**	4	5	(1)
ביקורת משרד הפנים	**35**	9	25	(16)
תוכנה ומחשוב	**40**	10	16	(6)
מערכת ניהול ועדה	**40**	10	13	(3)
ניהול אתר אינטרנט	**20**	5	0	5
סריקת ארכיב	**700**	175	12	163
קומפילציה של תוכניות ומערכת gis	**820**	205	----	205
שרותי גביית קנסות	**100**	25	9	25
הקרן הכללי	**1,000**	250	----	250
סה"כ הוצאות הנהלה וכלליות	**4,597**	**1,149**	**534**	**615**

14.10.2 הביקורת סקרה את דוח פעילות הטיפול משפטי, כדלקמן:

דוח פעילות טיפול משפטי בין השנים 2012-2015 (*)				
מס' תיקים בטיפול משפטי	**45**			
מס' תיקים לגביהם טרם התקבלה החלטה להגיש כתב אישום	---			
מס' כתבי אישום שהוגשו	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
	42	62	38	67
מס' תיקי חקירות שנסגרו	25 עקב הריסה עצמית, 2 הוחזרו להשלמת חקירה			
מס' תיקים שהוגש כתב אישום ונמצאים בהליך לפני מתן פס"ד	**43**			
מס' תיקים שהסתיימו בהרשעה	**206**			
	2012	**2013**	**2014**	**2015**
	46	70	57	33
מס' הריסות ללא הרשעה	מס' תיקים בודדים			
מספר תיקים שהוגשו לתביעה בגין אי קיום פס"ד	**36**			
	2012	**2013**	**2014**	**2015**
	9	15	7	5
מספר תיקים בהם ניתן פס"ד בגין אי קיום פס"ד	27 חלק מהתיקים מתנהלים עדין בביהמ"ש			

(*) הנתונים בשנת 2015, הינם חלקיים.

14.10.3 להלן פירוט סך הוצאות משפטיות לשנים 2013 – 2015:

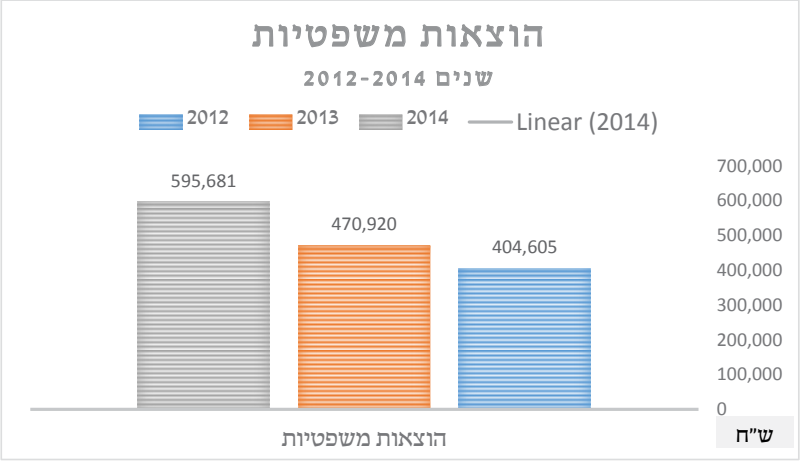
- שנת 2013: 470,920 ₪.
- שנת 2014: 595,681 ₪.
- שנת 2015: 670,684 ₪.

להלן פירוט תשלומי שכ"ט יועמ"ש הוועדה לשנים 2013 - 2015:

- שנת 2013: 470,920 ₪.
- שנת 2014: 584,395 ₪.
- שנת 2015: 639,164.50 ₪.

שכ"ט יועמ"ש הוועדה מפורט עבור השנים 2013 – 2015, מצ"ב **כנספח ו'**.

להלן תרשים, התפלגות סעיף הוצאות משפטיות לא כולל מע"מ כחוק, כולל ייצוג בבתי משפט:



<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"הנתונים המופיעים בטבלה אינם מלאים. חבל שלא מופיעים פה הנתונים לגבי הריסות שבוצעו בשנים אלו (בין אם הריסות שבוצעו ע"י הועדה ובין אם הריסות עצמיות שבוצעו בעקבות פעילות הועדה). בנוסף ראוי להכניס את הקנסות שהם חלק מעבודת אכיפה.

אני יכולה להעביר את הנתונים בימים הקרובים כדי שהנתונים ישקפו יותר את עבודת האכיפה".

<u>תגובת הביקורת</u>

הביקורת הציגה את הנתונים הרלבנטיים המשמשים בסיס לשכ"ט של היועמ"ש. יצוין, כי נתוני ההריסות שבוצעו על ידי הוועדה, אינם משמעותיים ואין בהם בכדי לשנות העובדות ו/או את הממצאים בדוח דנן (לדוגמא בשנת 2015 בוצעו 2 הריסות בלבד, כך גם בשנת 2014).

<u>מסקנות</u>

א. מניתוח דוח תנועות כרטסות הוצאות משפטיות כללי ושכ"ט יועמ"ש, עולה כי בגין שנת 2013, קיימת זהות בין שתי הכרטסות הנ"ל באופן שסך הוצאות משפטיות מהוות את שכר טרחתו של היועמ"ש גרידא. בשנים 2014 ו- 2015, ניתן להבחין בשונות בין הכרטסות, כנקוב לעיל. כמו כן, ניתן להבחין בעלייה בשכ"ט היועמ"ש ובהוצאות משפטיות נלוות, לאורך שנים 2013 – 2015 בעשרות אחוזים.

ב. נמצא כי על פי הכרטסות הנ"ל, הוועדה חרגה מהתקציב המיועד להוצאות משפטיות בגין שנת 2015 (550 אלש"ח), כך שהלכה למעשה הביצוע עמד על סך של כ- 640 אלש"ח.

ג. מליאת הוועדה היא זו המאשרת את העסקת היועמ"ש והיא סוברנית להחליט

באם לאשרו בהתאם להמלצות ועדת האיתור ובאם לאו ובתנאי שתנמק החלטתה. העובדה שטרם אישורה, לא הוצגו בפניה עובדות מהותיות כגון: היות ההצעה שנבחרה אינה הזולה ביותר ושיעור שכ"ט של היועמ"ש, פגמה לדעת הביקורת ביכולתה לבחון את המלצת הועדה באופן נאות ומהימן וזאת טרם בואה לקבל החלטה לבחירת יועמ"ש ואישור ההתקשרות עמו.

ד. העובדה שנעשו שינויים בתנאי החוזה לאחר חתימתו, באופן שהגדיל את שיעור שכ"ט של היועמ"ש באופן משמעותי מהשכר שנקבע עמו במועד בחירתו וכאמור לעיל, לכאורה, ללא ידיעה ואישור מליאת הוועדה, עשויה להוות פגיעה, בדיעבד, בעיקרון השוויון בין המתחרים ובאינטרס הציבורי ואף לחייב עריכת הליך חדש לבחירת יועמ"ש.

<u>המלצה</u>

לאור המסקנות הנ"ל, מומלץ כי מליאת הוועדה תבחן את תנאי העסקתו של היועמ"ש, את חוקיות השינוי שנערך בחוזה העסקתו ואת גובה שכר טרחתו. בכל מקרה, מליאת הוועדה תאשרר את העסקתו, לרבות חוזה ההתקשרות עמו ושכר טרחתו.

<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"כפי שפורט בתגובת הועדה לטיוטת דו"ח הביקורת, הועדה סבורה כי לא נפל כל פגם בהליך בחירת היועץ המשפטי של הועדה או בהתקשרות עמו וההליך וההתקשרות נעשו כדת וכדין על פי הוראות חוזר המנכ"ל. חוזה העסקה של היועץ המשפטי נערך אף הוא על פי הוראות חוזר המנכ"ל ועל פי הצעת היועץ המשפטי הנבחר בהליך הבחירה. עם היועץ המשפטי נחתם חוזה לחמש שנים והועדה לא רואה כל אפשרות או עילה לבחון שוב את תנאי העסקת היועץ המשפטי לוועדה או להביא את הנושא לבחינת מליאת הועדה. יובהר כי, דווקא קבלת המלצת דו"ח הביקורת הינה בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים באשר להעסקת יועצים משפטיים של וועדות התכנון ושמירה על עצמאותם.

לאור זאת, הועדה נאלצת לדחות את המלצת דו"ח הביקורת לעניין העסקת היועץ המשפטי לוועדה".

<u>תגובת הביקורת</u>

הביקורת אינה סבורה כי יו"ר הוועדה סוברנית לפעול בהתאם לשיקול דעתה ובניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים. כאמור לעיל, נמצא כי תהליך קליטתו והעסקתו של יועמ"ש הוועדה אינו הולם את הוראות חוזר מנכ"ל 1/2007. לפיכך, לשם תיקון הפגם, הביקורת המליצה על <u>אשרור</u> העסקתו במליאת הוועדה, קרי אישור מחודש בהתאם להנחיות החוזר.

15. <u>פרסום פרוטוקולי דיוני ועדות מקומיות לתכנון ובנייה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

15.1 בעניין תמלול והקלטה של דיונים של מוסדות תכנון נכתב בסעיף 155 לחוק התכנון

והבנייה, התש"ע– 2010:

"בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם פרוטוקול ובכל ישיבה פומבית של מוסד תכנון או חלק מישיבה שהוא פומבי יוקלט הדיון; על-פי החלטת מוסד התכנון, ניתן להקליד את האמור בדיון במקום להקליטו".

15.2 לפי סעיף 43 ד(א) לחוק:

...יושב-ראש מוסד התכנון יהיה אחראי לניהולם התקין של הפרוטוקול וההקלטה ורשאי הוא, מטעמים שיירשמו בפרוטוקול, להפסיק את הקלטת הישיבה לצורך התייעצות.

15.3 על- פי בג"ץ:

"השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים סמכות, וממילא מהווה היא מעין ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות..."[1].

<u>ממצא הביקורת</u>

מצאנו כי הוועדה מפרסמת, באתר הוועדה, פרוטוקולים של דיוני מוסדות תכנון ובנייה הכוללים: פרוטוקולים של מליאת הוועדה ופרוטוקולים של ועדת רישוי, כנדרש.

16. <u>ניהול מצאי בוועדה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בפרק ב' באוגדן נהלים לוועדות מרחביות, העוסק בטובין המצויים בשימוש הוועדה, נקבע, כדלקמן:

"1. הוועדה תנהל פנקס ממוחשב (להלן "הפנקס") ובו רשימה של כל הטובין המצויים בשימוש (בבעלות או בשכירות).
2. הפנקס יעודכן באופן שוטף ותצוין בו כל רכישה, שכירות, התבלות, אובדן, השבתה או הוצאה אחרת של טובין מן השימוש מכל סיבה.
3. ב-31 בדצמבר של כל שנה יערכו ספירה ורישום של כל מצאי הטובין המצויים בשימוש.
4. הוועדה תדאג לביטוח הולם של כל מלאי הטובין המצויים בשימוש.
5. מצאי הציוד של הוועדה ינוהל ויישמר על פי כללי המנהל התקין.
6. הפנקס יוצג על פי דרישה, יחד עם הצגת התקציב, לפני מליאת הוועדה והממונה על המחוז או מי שיסמיך לכך."

[1] סעיף מ"א לבג"ץ 5593/07 צ'רלס ברנרד ניס נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים, 21 בדצמבר 2009

ממצאי הביקורת

16.1 מצאנו כי הוועדה מנהלת פנקס ממוחשב (להלן: "**הפנקס**") ובו רשימה של כל הטובין המצויים בשימוש הוועדה. ראה **נספח א'**.

16.2 עם זאת, הפנקס שהוצג לביקורת אינו נושא תאריך עדכון ואינו מציין כל רכישה, שכירות, התבלות, אובדן, השבתה או הוצאה אחרת של טובין מן השימוש מכל סיבה. כמו כן, הוועדה לא ערכה בתום כל שנה, ספירה ורישום של כל מצאי הטובין המצויים בשימושה.

מסקנה

ניהול הפנקס, אינו מותאם להנחיות משרד הפנים שבאוגדן, מהווה הפרה של כללי מינהל תקין.

המלצה

יש לפעול בהתאם להנחיות האוגדן לניהול טובין המצויים בשימוש הוועדה.

17. מערכת מחשוב

תקן לביקורת

אוגדן הנהלים 2009 לוועדות מרחביות בפרק ב', מאפיין את מערכות המחשוב לעבודת הוועדה. בין היתר מצוין באוגדן, כי מערכת מחשוב משנה חשיבות, בהיותה, כלי עבודה חשוב לכל תחומי עיסוקה של הוועדה. בכל ועדה מרחבית תוקם, בכפוף למקורות התקציב העומדים לרשותה, מערכת ממוחשבת אשר תעסוק בתחומים הבאים:

א. מערכת לניהול תכנון המאפשרת ניהול תהליכי תכנון ומעקב אחר התקדמות ההליכים התכנוניים.

ב. מערכת לניהול רישוי בנייה -המאפשרת ניהול תהליכי רישוי ומעקב על התקדמות הרישוי, הפקת היתרי בנייה ודוחות סטטיסטיים.

ג. מערכת לניהול פיקוח על עבירות בנייה, מעקב אחרי תיקי תביעות, אכיפה וכיוצ"ב.

ד. מערכת לניהול כספים המאפשרת ניהול תקציב הוועדה ומעקב אחר הכנסותיה והוצאותיה.

ממצאים

17.1 מבדיקת הביקורת עולה, כי הוועדה יצאה למכרז לרכישת מערכת ממוחשבת לניהול פעילות הוועדה. למכרז ניגשו 2 חברות: חברת "ק.ו" וחברת "ב.ט". בתאריך 04/05/15, התקיימה ישיבת ועדת מכרזים מקצועית שבחרה את חברת "ב.ט". בתאריך 13/05/15 אישרה מליאת הוועדה את חברת "ב.ט" כזוכה במכרז.

17.2 נמצא כי הוועדה טרם הטמיעה מערכת מידע ממוחשבת G.I.S, המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גיאוגרפי תוך שילוב תכנים ממספר שכבות מידע, המבוססות ברובן על מערך מיפוי ועל מאגרי מידע "רגיל".

<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"הנחיות האוגדן קובעות (עמוד 13) כי "...בכל ועדה מרחבית תוקם, <u>בכפוף למקורות התקציב העומדים לרשותה</u>, מערכת אשר תעסוק..."(הדגשה אינה במקור). כלומר גם האוגדן הכיר במגבלה התקציבית הפוטנציאלית בועדות. ולכן לא ברורה הערת הדוח. נציין כי עד לאחרונה <u>לא</u> היו בידי הועדה התקציבים הנחוצים עבור מכרז GIS. בעקבות הרפורמה לחוק, הועדה קיבלה תקציבים כאמור ממנהל התכנון. הועדה פרסמה מכרז ב- 07.07.16".

<u>מסקנה</u>

העובדה כי הוועדה טרם הטמיעה מערכות מידע, מחלישה את יכולתה לנתח וליצור מניפולציה על הנתונים הגיאוגרפים תוך שימוש בכלים חישוביים מתקדמים.

<u>המלצה</u>

יש לפעול בהתאם להנחיות האוגדן על פיו במערכת לניהול תכנון תיכלל גם מערכת G.I.S.

18. <u>יחסי גומלין בין הוועדה המקומית למועצה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

ועדה מקומית/מרחבית מהווה ישות משפטית נפרדת מהרשויות המקומיות שבמרחב התכנון. הפרדת המערכות הכרחית הן מתוקף הוראות החוק והן כדי לשמור על יכולתה של הוועדה לתפקד באופן עצמאי לחלוטין מבחינה מקצועית כך שבין הוועדה לבין רשות מקומית זו או אחרת, לא יתקיימו קשרים העשויים להפריע ו/או להשפיע על תפקוד הוועדה ואף להביא לכדי חשש לניגוד עניינים.

כדי להבטיח את האמור לעיל, נדרש על פי האוגדן:

א. להפריד באופן מלא בין מנגנון הוועדה המרחבית לבין הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון.

ב. לקיים תקציב נפרד לעבודת הוועדה המרחבית, בהתאם לחוק ולהוראות משרד הפנים.

ג. להבטיח תקן כוח אדם המתאים לגודלה ולהיקף הפעילות בה.

ד. להבטיח תנאים הולמים למתן שירות לכלל תושבי מרחב התכנון.

<u>ממצאי הביקורת</u>

18.1 מצאנו כי קיימת הפרדה באופן מלא בין מנגנון הוועדה המרחבית לבין הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון.

18.2 מצאנו כי קיים תקציב נפרד לעבודת הוועדה המרחבית, בהתאם לחוק ולהוראות משרד הפנים.

18.3 מצאנו כי תקן כוח אדם מתאים לגודלה ולהיקף הפעילות בה.

18.4 הביקורת סבורה, כי משרדי הוועדה ממוקמים במבנה <u>לא</u> נגיש כמשמעותו בתקנות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים, (התשע"ב2011 , צפוף וצר, שאינו מבטיח תנאים הולמים למתן שירות

לכלל תושבי מרחב התכנון.

18.5 נמצא כי הוועדה אינה משלמת תשלומי שכר דירה עבור מבנה המועצה אשר הושכר לה על פי הסכם התקשרות שנחתם בין השתיים ובסך חודשי של 2,000 $.

<u>תגובת יו"ר הוועדה</u>

"משרדי הועדה אינם ראויים לתפקוד משרדי ועדה מאה ה- 21 ואינם מאפשרים שירות טוב וראוי עבור תושבי היישובים. מאחר ותושבי מבשרת ציון הם עיקר מקבלי השירות, הרי שהועדה סבורה כי לא יהיה נכון או ראוי לצאת מהיישוב. יחד עם זאת, החלופות להשכרה של מבנים בהיתר שקיימות בפני הועדה בתחום מבשרת ציון מועטות עד לא קיימות ולאור האמור מחירי השכירות בהתאם. ולכן הועדה מצויה בין הפטיש לסדן לאור התנגדות המועצה המקומית מבשרת להרחיב את מבנה הועדה לבין הרצון של הועדה לשפר את השירות הניתן לתושביה.

בנוגע לנגישות- מאחר והמבנה הוא בבעלות המועצה המקומית מבשרת ציון הועדה מבקשת לקבל את הסכמת המועצה בנוגע להתאמה של הנגישות. ככל שהמועצה לא תסכים לביצוע התאמות נגישות, לא תוכל הועדה לבצע את האמור".

<u>מסקנה</u>

העובדה כי משרדי הוועדה אינם נגישים לציבור באופן הנדרש בחוק, חושפת את הוועדה לסיכונים משפטיים ותפעוליים.

<u>המלצות</u>

1. **ככל שמשרדי הוועדה ממוקמים במבנה הנוכחי, עליה לוודא הנגשתם והתאמתם לקבלת קהל.**
2. **על הוועדה להסדיר תשלומים בגין שכ"ד מבנה המועצה בהתאם למוסכם עימה.**

19. <u>סיכום ומסקנות</u>

הוועדה המרחבית לתכנון ובניה "הראל", אחראית בין היתר לקיום דיני התכנון והבניה בתחומה. במסגרת זו, הועדה מתנהלת כישות עצמאית מובחנת ומנהלת תקציב עצמאי לכל דבר ועניין.

הביקורת דנן, בדקה את ניהולה והתנהלותה של הוועדה בתחומים שונים ובעיקר בנושאים הבאים: נאותות תשלום שכר עובדים, התקשרות עם ספקים נותני שירות וכן את נאותות ההתחשבנות הכספית בינה לבין המועצה המקומית מבשרת ציון אשר מהווה הרשות העיקרית מבין שלושת הרשויות המצויות בתחום אחריותה של הוועדה.

במסגרת הדוח דנן, הביקורת מעלה שורה של ליקויים בתחום הניהול וההתנהלות הכספית של הועדה. בין היתר נמצא כי: הוועדה אינה מעבירה כדין את כספי היטל ההשבחה המגיעים למועצה אלא בדרך של קיזוז מסכום המכסות של המועצה להעביר אליה, היא אינה מחייבת בהיטל השבחה מקרקעין גובלים, לא השיבה בתום שנת התקציב את החלק המגיע למועצה מההיטל אשר הופרש לקרן הפיצויים (ואשר עומד ע"ס של כ- 966 אלש"ח בגין השנים 2013-2014), נמצאו חריגות שכר אצל חלק מעובדי הוועדה ונמצאו ליקויים

רבים ומהותיים בתהליכי ההתקשרות עם ספקים חיצוניים נותני שירות ובניגוד לחוזרי מנכ"ל יעודיים אשר הוצאו מאת משרד הפנים לעניין זה, כגון: יועמ"ש ושמאיי הוועדה וכן התשלומים המועברים אליהם מידי חודש.

הביקורת סבורה, כי ראוי שיו"ר הוועדה, תיישם בהקדם את המלצות הביקורת כפי המועלות בדוח דנן, זאת לשם הגברת הפיקוח והבקרה על הפעולות המתבצעות במסגרתה ולשם עמידה בכללי הדין ומינהל תקין.

הביקורת מבקשת להודות ליו"ר הוועדה, מזכירת הוועדה ולכל הגורמים אשר סייעו בידה בעריכת דוח זה.

תגובת ראש המועצה לדוח הביקורת: הוועדה המרחבית הראל

הביקורת העלתה שורה של ליקויים בהתנהלות הוועדה בפרט ככול הנוגע להתקשרות הוועדה עם שמאיה ועם יועצה המשפטי.

מאחר שתקציב הועדה מורכב ברובו (בין 65% - 70%) ממקורות כספיים המתקבלים עבור המועצה, הרי שהמועצה רואה בחומרה יתרה את התנהלות הוועדה בנוגע לתשלומים החורגים לכאורה, אשר ששולמו לבעלי התפקידים הנ"ל, מבלי שאושרו מראש וכדין על ידי מליאת הוועדה. ראוי היה כי מליאת הוועדה תדון בכובד ראש בממצאי הביקורת המפורטים בדוח דנן, ותיישם את המלצות המבקרת לאלתר.

כמו כן, המועצה דורשת כי יושבו אליה כל הכספים אשר חולטו על ידי הוועדה שלא כדין, לרבות סכומים המצויים בקרן הכללית.

המועצה תדרוש קיום דיון מיוחד של מליאת הוועדה המרחבית יחד עם ראשי הרשויות כדי לדון בממצאי הביקורת החריפים ולדאוג להשבת הכספים שנלקחו וכן ליישום המלצות הביקורת לאלתר לרבות העסקת יועצים ואחרים שלא כדין.

מקבל את כל הערות הביקורת ומורה על יישום כל המלצותיה.

20. נספחים

נספח א' – רשימת מצאי וועדת הראל

מצאי משרדי הועדה המקומית הראל

מספר סידורי	חדר	רכוש
.1	מטבח	1. מקרר 2. תמי בר 3. מיקרוגל 4. טוסטר (קטן) 5. כיריים חשמליים
.2	עמדת קבלת קהל	6. מכונת צילום + מדפסת וסורק (INEO+203) 7. מכונת צילום + מדפסת (DSM618) 8. שולחן דלפק קבלת קהל 9. 1 כיסא עובדת 10. 1 כיסא קבלת קהל 11. 1 ספסל 12. 1 מדפסת HP4200N 13. 1 מחשב + מסך 14. 1 טלפון מרכזייה 15. 1 תצ"א גדולה (2013) 16. 1 מצלמה (מחוברת לקיר) 17. לוח שעם גדול
.3	פיקוח	18. 2 מחשבים + 2 מסכים 19. 2 ספריות 20. 2 שולחנות 21. 2 כיסאות עובדים 22. 2 כיסאות קבלת קהל 23. 2 טלפונים 24. 1 מצלמה קנון IXUS 25. 1 מכשיר GPSMAP -GP GIS 26. 1 מכשיר KHHZRx2 prexiso
.4	רישוי	27. 3 מחשבים + 3 מסכים 28. 3 שולחנות 29. 3 כסאות עובדים 30. 3 כסאות קבלת קהל 31. 3 ספריות 32. 3 טלפונים
.5	ארכיב	.33
.6	מהנדס	34. מחשב + מסך 35. 2 שולחנות 36. 1 כיסא עובד 37. 2 כסאות קבלת קהל 38. 2 ספריות 39. 2 ארוניות 40. 1 טלפון 41. תצ"א גדולה (2013)
.7	מזכירת הועדה	42. 1 מחשב + 1 מסך 43. 1 מחשב שרת + מסך שרת 44. 1 מדפסת + מכונת צילום וסורק (SCX6555N)

		45. 2 ספריות 46. 1 ארונית גדולה 47. 1 ארונית קטנה 48. 1 שולחן 49. 1 כיסא עובד 50. 1 כיסא קבלת קהל 51. 1 טלפון 52. ארונית סדרנית מפלסטיק 53. 1 ממיר מצלמות 54. 1 מאוורר רגל
.8	יו"ר הועדה + חדר ישיבות	55. 1 מחשב + 1 מסך 56. 1 מצלמה מחוברת לקיר 57. שולחן ישיבות גדול 58. 2 מחשבים ניידים (דגם) 59. 12 כסאות קבלת קהל 60. 1 כיסא עובד 61. 1 שולחן 62. 1 כוננית עם מגירות 63. 1 כספת 64. 1 שידה סגורה 65. 1 מגרסה קטנה 66. 1 מדפסת דגם DN420SPC 67. 4 ספריות 68. 1 ספסל 69. 1 מאוורר רגל 70. 1 שואב אבק 71. 1 מקרן 72. 1 תצ"א גדולה (2013) 73. לוח שעם גדול
.9	ארכיב	74. 2 כוורות ממתכת 75. 4 גלגלות של דלתות
.10	חוץ המבנה	76. מחסן 6 מ"ר כתר 77. 2 דלתות סורגים
.11	כללי	78. 6 הסקות 79. 2 מזגנים מפוצלים 80. כל החלונות על סורגים 81. תיקים לשימוש הועדה 82. גלאי כיבוי אש בכל חדר 83. 2 מטפי כיבוי: 1 – 20 "קג ו- 1 9 ק"ג.

נספח ב' – קובץ חריגות שכר

מ.ס	דירוג - דרגה	שכר מינימום	שקלית- אחוזית	תוספות אחוזיות	תוספות שקליות	שעות נוספות	שעות כוננות	החזר הוצאות רכב	טלפון	החזרי הוצאות	חשבונות צבירה	סוציאליות
1	+	+	+	+	+	+	+	לפי חוזה ההעסקה של העובדת, הינה זכאית לדרגה ד'. בפועל, אינה מקבלת החזרי הוצאות קבועות נטו והוצאות קבועות ברוטו לפי התעריפים הקבועים בחוק - מקבלת בחוסר. בנוסף, תעריף הק"מ המשולם לעובדת הינו 0.34 ₪ לק"מ, בעוד שהתעריף הקבוע כיום הינו 0.68 ₪ לק"מ.	+	+	+	לא מבוצעות הפרשות לקופת גמל עבור רכיב החזרי הוצאות (5%-5%) עבור העובדת.
2	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	לא מבוצעות הפרשות לקופת גמל עבור רכיב החזרי הוצאות (5%-5%) עבור העובד.
3	+	+	+	+	+	+	+	+	+	החזר הוצאות נסיעה ביתר. לא משולם על פי האוגדן. צ"ל לפי תחשיב של חופשי חודשי בהתאם לרפורמה.	+	לא מבוצעות הפרשות לקופת גמל עבור רכיב החזרי הוצאות (5%-5%) עבור העובד.
4	העובדת החלה עבודתה בוועדה ב-4/1993 ומדורגת בדרגה 11+. מתח הדרגות הקבוע לתפקיד כאמור הינו 7-9. לכן, דרגתה הנוכחית של העובדת מהווה חריגה לכאורה, ובמידה ויתוקנו כלל החריגות בתשלום שכרה, ניתן יהיה להעניק לה דרגה אישית 10+ לכל היותר.	+	+	+	העובדת מקבלת תשלום 'גמול פיצול' בסך 597 ₪, ולא באופן אחוזי כפי שתוספת פיצול משולמת ככלל בשלטון המקומי. במידה והעובדת עובדת בימי עבודה מפוצלים ואכן זכאית לתוספת - יש לשלמה כמפורט באוגדן תנאי השירות המקומיות. בנוסף, העובדת מקבלת תשלום 'תוספת מאמץ' בסך 574 ש"ח - יש לבחון האם העובדת זכאית לתוספת ; אחרת, תשלום התוספת מהווה חריגה לכאורה.	+	+	+	+	+	העובדת צברה עד לחודש 9/2014 יתרת ימי חופשה של כ- 492 ימים. תקרת הצבירה המותרת הינה 55 ימים. על העובדת לנצל את ימי החופשה העודפים עד סוף השנה. ימי חופשה שלא ינוצלו מעבר לתקרה של 55 ימים, ימחקו. יתרה מכך, על המועצה לבחון כיצד העובדת יכלה להגיע לצבירה כה חריגה של ימי חופשה.	הפרשות סוציאליות עבור שעות כוננות נעשות לקופת הגמל כרכיב החזר הוצאות (5%-5%), ולא כרכיב עבודה נוספת.

מ.ס	דירוג - דרגה	שכר מינימום	שקלית-אחזקת	תוספות אחזקות	תוספות שקליות	שעות נוספות	שעות כוננות	החזר הוצאות רכב	טלפון	החזרי הוצאות	חשבונות צבירה	סוציאליות
5	+	תוספת לשכר מינימום משולמת באופן שאינו תקני - משולמת ביתר כיוון שלא מקוזזת ממנה תוספת שקלית-אחוזית בסך 188.7 ₪. על המועצה לבחון את אופן חישוב התוספת עבור העובדת.	תוספת שקלית-אחוזית משולמת באופן שאינו תקני (משולמת בחסר לעובדת). על המועצה לבחון את אופן חישוב התוספת עבור העובדת.	+	+	+	+	+	+	+	עבור העובדת, נצברה יתרה שלילית של ימי חופשה.	+
6	+	לא משולמת לעובדת תוספת ותק לשכרה המשולב, על בסיס הותק שלה בוועדה. בנוסף, תוספת לשכר מינימום משולמת באופן שאינו תקני - משולמת ביתר כיוון שלא מקוזזת ממנה תוספת שקלית-אחוזית בסך 186.8 ₪. על המועצה לבחון את אופן חישוב התוספת עבור העובדת.	תוספת שקלית-אחוזית משולמת באופן שאינו תקני (משולמת בחסר לעובדת). על המועצה לבחון את אופן חישוב התוספת עבור העובדת.	+	+	+	+	+	+	+	+	+
7	העובד החל עבודתו בוועדה ב- 4/2007 ומדורג בדרגה 40. מתח הדרגות הקבוע לתפקיד כאמור הינו 9-6. לכן, דרגתו הנוכחית של העובד מהווה חריגה לכאורה, ובמידה ויתוקנו כלל החריגות בתשלום שכרו, ניתן יהיה להעניק לו דרגה אישית 40+ לכל היותר.	תוספת לשכר מינימום משולמת באופן שאינו תקני - משולמת ביתר כיוון שלא מקוזזת ממנה תוספת שקלית-אחוזית בסך 248 ₪. על המועצה לבחון את אופן חישוב התוספת עבור העובד.	תוספת שקלית-אחוזית משולמת באופן שאינו תקני (משולמת בחסר לעובד). על הוועדה לבחון את אופן חישוב התוספת עבור העובד.	+	העובד מקבל תוספת 'נחיגה עצמית' בסך 529 ₪. על הוועדה לבחון האם העובד זכאי לתוספת זו.	+	+	+	+	+	+	הפרשות סוציאליות עבור שעות נוספות ושעות כוננות נעשות לקופת הגמל כרכיב החזר הוצאות (5%-5%), ולא כרכיב עבודה נוספת.
8	העובדת החלה עבודתה במועצה ב- 6/2001 ומדורגת בדרגה 9. מתח הדרגות הקבוע לתפקיד כאמור הינו 4-7. לכן, דרגתה הנוכחית של העובדת מהווה חריגה לכאורה. ניתן לאשר לעובדת דרגה 8+ כדרגה אישית לכל היותר.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	עבור העובדת, נצברה יתרה שלילית של ימי מחלה.	הפרשות סוציאליות עבור שעות נוספות ושעות כוננות נעשות לקופת הגמל כרכיב החזר הוצאות (5%-5%), ולא כרכיב עבודה נוספת.

נספח ג' – חוות דעת יועמ"ש הוועדה – הארכת הסכם התקשרות עם שמאים

בס"ד — הועדה המקומית לתכנון ולבניה "הראל"

י"א/טבת/תשע"ו

23/12/2015

לכבוד

גב' ר.ש

יו"ר הועדה המקומית "הראל"

כאן

שלום רב!

הנדון: <u>התקשרות ועדת הראל עם שמאים למתן שירותי שמאות</u>

נתבקשתי על ידך ליתן את חוות דעתי המשפטית לעניין התקשרות הועדה המקומית הראל (להלן: "הועדה") עם השמאים ר.א ור.ו.ר וזאת לאור העובדה כי חוזה ההתקשרות עימם נסתיים. נתבקשתי לחוות את דעתי לענין אפשרות הארכת ההתקשרות עם השמאים, ולאיזו תקופה, או האם יש צורך בעריכת מכרז או הליך מכרזי חדש, לבחירת שמאים שיתנו שירותים לועדה.

<u>להלן תינתן חוות דעתי:</u>

1. בחודש אוגוסט 2012 או בסמוך לכך ערכה הועדה הליך מכרזי כאשר פרסמה בעיתונות בקשה לקבל הצעות למתן שירותי שמאות לועדה לרבות ובעיקר מתן חוות דעת ושומות לענין היטלי השבחה, לענין כפל שווי ויעוץ שוטף בנושאים הרלוונטים לעבודתה.
2. <u>במסגרת ההליך המרכזי לא נקבעה תקופת ההעסקה.</u>
3. בטרם עריכת ההליך המכרזי ניתנו לועדה שירותי שמאות ע"י משרד השמאים א. במשך <u>18</u> שנים.
4. לועדה הוגשו 22 הצעות, נערך מיון ראשוני ע"י הצוות המקצועי של הועדה והוזמנו לראיון 6 שמאים.
5. לצורך בחינת השמאים הסמיכה מליאת הועדה, ועדה שתראיין את המועמדים ותבחר השמאים בהרכב של גב' ש.ת יו"ר הועדה, מר א.ל חבר הועדה, עו"ד י.ח היועץ המשפטי לועדה וכן השתתפה בועדה גב' נ.ש מזכירת הועדה. (להלן: "ועדת הקבלה").
6. לאחר ראיון השמאים החליטה ועדת הקבלה לבחור בשמאי ר.א , בנוסף אישרה ועדת הקבלה 2 שמאיות נוספות ככשירות גב' ר.ו.ר וא.א וכן אישרה המשך עבודה באופן חלקי עם השמאים הקודמים א. וי.א. ועדת הקבלה גם הסמיכה את יו"ר הועדה והיועמ"ש לועדה לנהל מו"מ עם השמאים להפחתה נוספת (מעבר להפחתה בראיון הקבלה) של תעריפי השמאים.
7. החלטת ועדת הקבלה הובאה לידיעת ואישור מליאת הועדה.
8. בסופו של יום ולאור החלטת ועדת הקבלה ולאחר מו"מ נוסף עם השמאי ר.א נחתמו חוזי התקשרות עם השמאים ר.א ור.ו.ר.

כתובת הועדה: רחוב שדרות החוצבים 2 ת.ד. 3424 מבשרת ציון מיקוד 90805
טלפון: 02-5333125/6 פקס: 02-5333124
קבלת קהל: בימים א' ו- ה' בין השעות – 09:00-13:00
יום ג' בין השעות – 13:00-16:00
כתובת האתר: www.v-harel.org.il

בס"ד

הועדה המקומית לתכנון ולבניה
"הראל"

9. יודגש כי הן בהחלטת ועדת הקבלה והן בהחלטות מליאת הועדה לא נקבעת תקופת העסקה והיא הושארה לשקול דעת יו"ר הועדה והיועץ המשפטי.
10. תקופת ההתקשרות בחוזה נקבעה לשנתיים מיום 1/1/2013 ועד 1/1/2015, אינני זוכר מדוע נקבעה תקופה זו דוקא.
11. כיום אני נדרש לשאלה האם קיימת מניעה משפטית להארכת החוזים, האם נדרש לערוך הליך מכרזי חדש ו/או מה הדבר הנכון והראוי לעשות משפטית, ולהלן תינתן חוות דעתי.
12. הדבר המרכזי אותו יש לבחון האם בפרסום ההליך המכרזי נקבעה תקופת ההתקשרות אם כן יש לפעול על פי קביעה זו אם כי במקרים מסויימים ניתן גם במצב זה ליתן הארכה.
13. מבדיקה שערכתי עולה כי בפרסום המכרז לא נקבעה תקופת ההתקשרות וגם בהחלטת ועדת הקבלה ובהחלטת מליאת הועדה אין התייחסות לתקופת התקשרות.
14. <u>לאור האמור, הרי חוות דעתי המשפטית הינה כי אין מניעה משפטית להארכת תקופת ההתקשרות.</u>
15. במצב זה נשאלת השאלה, משפטית, מה הדבר הנכון לעשות האם להאריך את תקופת ההתקשרות ולאיזה פרק זמן.
16. מבירור שערכתי עלה כי הנחיות משרד הפנים באשר להתקשרות הועדה בחוזים עם נותני שירותים כמו למשל יועץ משפטי ואף עם עובדי הועדה, כמו יו"ר הועדה ומהנדס הועדה, הינה כי תקופת ההתקשרות תהיה ל-5 שנים, אני סבור כי נכון וראוי להחיל זאת גם שמאי הועדה.
17. בהמשך לאמור יש לזכור כי ניהול הליך מכרזי אורך זמן וגוזל משאבים, מעבר לכך נדרש פרק זמן לא קצר ללמוד את הנושאים הקשורים לעבודת הועדה (התוכניות החלות וכו') וכן השמאי נדרש להתארגן למתן השירותים לועדה, כמו כן, תקופה קצרה מידי עם אפשרות להארכה עלולה לחשוף השמאי ללחצים מצד שני יש גם חשיבות להגבלת ההתקשרות או לבחינה מחדש.
18. לאור האמור, לדעתי התקופה שנקבעה ע"י משרד הפנים – 5 שנים הינה סבירה בהחלט ויש לפעול לפיה, גם בהתייחס לשמאי הועדה.
19. לאור האמור, חוות דעתי הינה כי אין מניעה משפטית וזה גם הדבר הנכון לעשות על פי הנחיות משרד הפנים להאריך את תקופת ההתקשרות של השמאים לעד 5 שנים סך הכל, דהיינו לעוד שנתיים מיום 1/1/2016 כאשר לקראת תום התקופה יש לערוך הליך מכרזי חדש לבחירת שמאי הועדה.
20. כמובן שהועדה אינה חייבת להאריך את ההתקשרות וכן רשאית לשנות את סעיפי ההסכם ו/או תעריפי התשלום.

בכבוד רב,

יועמ"ש הועדה

כתובת הועדה: רחוב שדרות החוצבים 2 ת.ד. 3424 מבשרת ציון מיקוד 90805
טלפון: 02-5333125/6 פקס: 02-5333124
קבלת קהל: בימים א' ו- ה' בין השעות – 09:00-13:00
יום ג' בין השעות – 13:00-16:00
כתובת האתר: www.v-harel.org.il

נספח ד' – פירוט תשלומים שמאי ר.א לשנת 2015

תאריך החשבונית	שכ"ט בש"ח כולל מע"מ	תקופת תשלום
1/2/2015	17,829	שכ"ט 1/15
2/3/2015	30,739	שכ"ט 2/15
12/4/2015	15,706	שכ"ט 3/15
5/5/2015	30,727	שכ"ט 4/15
7/6/2015	32,167	שכ"ט 5/15
1/7/2015	33,488	שכ"ט 6/15
7/8/2015	28,180	שכ"ט 7/15
7/9/2015	41,386	שכ"ט 8/15
6/10/2015	38,828	שכ"ט 9/15
3/11/2015	25,765	שכ"ט 10/15
1/12/2015	28,431	שכ"ט 11/15
31/12/2015	34,936	שכ"ט 12/15
סה"כ	**358,182 ₪**	

נספח ה' – פירוט תשלומים שמאית ר.ו.ר לשנת 2015

תאריך החשבונית	שכ"ט בש"ח כולל מע"מ	תקופת תשלום
12/2/2015	15,525.26	שכ"ט 1/15
20/4/2015	14,833.78	שכ"ט 3/15
11/5/2015	13,027.20	שכ"ט 4/15
9/6/2015	10,266	שכ"ט 5/15
5/7/2015	23,447.78	שכ"ט 6/15
5/8/2015	12,897.40	שכ"ט 7/15
1/9/2015	25,432.54	שכ"ט 8/15
8/10/2015	13,275	שכ"ט 9/15
5/11/2015	10,325	שכ"ט 10/15
6/12/2015	10,272.60	שכ"ט 11/15
31/12/2015	11,898.90	שכ"ט 12/15
סה"כ	**161,201.46 ₪**	

נספח ו' – פירוט תשלומים יועמ"ש הוועדה לשנים 2013 - 2015

תאריך	שכ"ט בש"ח (כולל מע"מ)	תקופת תשלום
30/01/13	38,082	שכ"ט 1/13
26/02/13	39,720	שכ"ט 2/13
20/03/13	39,924	שכ"ט 3/13
30/04/13	49,958	שכ"ט 4/13
28/05/13	37,264	שכ"ט 5/13
1/07/13	37,996	שכ"ט 5/13
21/07/13	39,648	שכ"ט 7/12
19/08/13	36,757	שכ"ט 8/13
08/09/13	35,105	שכ"ט 9/13
10/10/13	36,344	שכ"ט 10/13
10/11/13	42,126	שכ"ט 11/13
18/12/13	37,996	שכ"ט 12/13
סה"כ	**470,920 ₪.**	

שנת 2014

תאריך	שכ"ט בש"ח כולל מע"מ	תקופת תשלום
06/01/14	38,822	שכ"ט 1/13
10/02/14	42,126	שכ"ט 2/14
11/03/14	49,973	שכ"ט 3/13
06/04/14	48,321	שכ"ט 4/13
11/05/14	47,082	שכ"ט 5/14
09/06/14	58,646	שכ"ט 6/14
07/07/14	49,560	שכ"ט 7/14
07/08/14	49,973	שכ"ט 8/14
10/09/14	49,147	שכ"ט 9/14
05/10/14	47,495	שכ"ט 10/14
11/11/14	50,386	שכ"ט 11/14
9/12/14	52,864	שכ"ט 12/14
סה"כ	₪ 584,395	

שנת 2015

תאריך	שכ"ט בש"ח כולל מע"מ	תקופת תשלום
5/01/15	53,277	שכ"ט 1/15
4/02/15	54,516	שכ"ט 2/14
3/03/15	50,799	שכ"ט 3/13
30/3/15	50,799	שכ"ט 4/14
4/05/15	47,495	שכ"ט 5/14
31/05/15	45,017	שכ"ט 6/14
1/07/15	52,451	שכ"ט 7/14
2/08/15	52,864	שכ"ט 7/14
2/09/15	47,082	שכ"ט 8/14
6/10/15	44,635.50	שכ"ט 9/14
1/11/15	45,045	שכ"ט 10/14
2/12/15	47,273	שכ"ט 11/14
31/12/15	47,911	שכ"ט 12/14
סה"כ	**₪ 639,164.50**	

פרק ז' - גזברות

דוח ביקורת בנושא:
מחלקת גביה

1. מבוא

במסגרת תוכנית הביקורת השנתית של מבקרת המועצה המקומית מבשרת ציון (להלן: "**המועצה**" או "**המועצה המקומית**"), ערכה המבקרת ביקורת בנושא ניהול ותפעול מחלקת הגבייה במועצה.

הביקורת בוצעה במהלך החודשים יוני עד ינואר 2016.

2. כללי

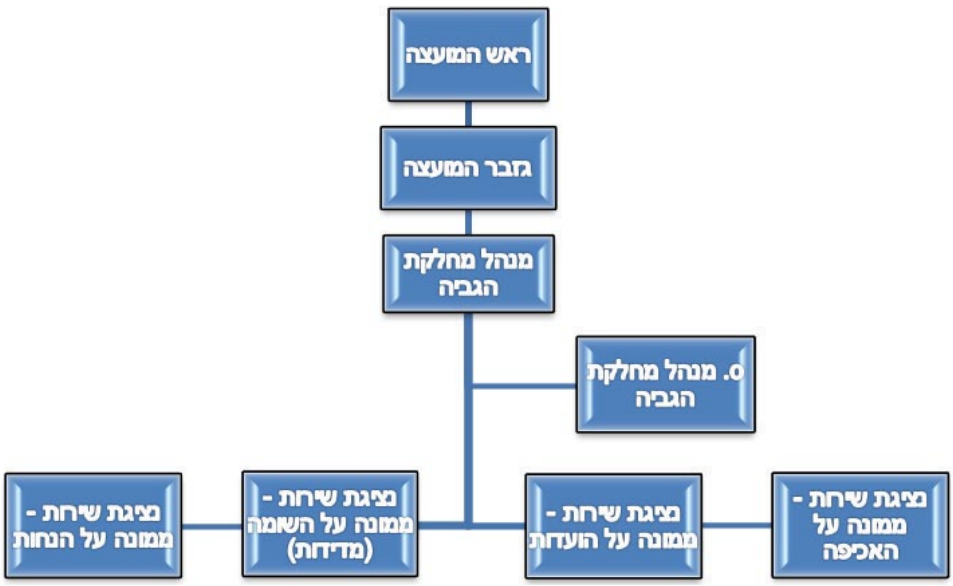
תחום גביית אגרות, היטלים וקנסות הינו נושא בעל חשיבות עליונה ליכולתה של הרשות לקיים את תפקידיה ולספק את השירותים הנדרשים לרווחת התושבים מחד ולשמור על האינטרס והסדר הציבורי מנגד.

ברשות מקומית מוסדרת גביית הארנונה ותשלומי חובה אחרים באמצעות פקודת המיסים (גביה) מכוח אכרזת המיסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות מקומיות) (הוראת שעה), תש"ס – 2000.

מחלקת הגבייה במועצה מנוהלת ומתופעלת באמצעות חברת גביה חיצונית מ. בע"מ (להלן: "מ. בע"מ " או "**חברת הגביה**"), עמה התקשרה המועצה בהסכם למתן שירותים. החברה מנהלת את מחלקת הגבייה במועצה מזה כ- 22 שנים, החל משנת 1994.

במועד הביקורת הועסקו במחלקת הגבייה 6 עובדות במשרה מלאה, באמצעות חברת הגבייה.

להלן המבנה הארגוני במחלקת הגבייה במועד כתיבת הדוח:



מחלקת הגבייה במועצה אחראית, בין היתר, על גביית חיובי ארנונה, אגרות ובנוסף מרכזת גם את פעילות ועדת הנחות, הועדה למחיקת חובות וועדת הערר.

עובדות מחלקת הגבייה, עוסקות במתן מענה אנושי וטלפוני לפונים למועצה בזמני קבלת קהל, ואחראיות, ביו היתר, על התחומים הבאים:

- ✓ קביעת שומה בהתאם למדידות שמבצע מודד מטעם המועצה.
- ✓ ריכוז הוועדות השונות בנושא ארנונה, ועדת הנחות, ועדת מחיקת חובות וועדת ערר.
- ✓ ביצוע אכיפה מנהלית לחייבים.
- ✓ ניהול הנחות בארנונה על פי הכללים שנקבעו במשרד הפנים ו/או במליאת המועצה.

2.1. <u>רקע כללי על הארנונה</u>

תפקידיה העיקריים של הרשות המקומית, הם לספק לתושביה שירותים ממלכתיים ושירותים מוניציפליים שונים.

הרשות המקומית מנוהלת באמצעות תקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה. המקורות העיקריים למימון התקציב השוטף הם הכנסות עצמיות, דהיינו תקבולים שהרשות גובה, השתתפות משרדי הממשלה השונים ומענקי איזון. המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשות הוא מס הארנונה שהיא מטילה על מחזיקי הנכסים בתחומה, שנקבע לפי ייעוד השימוש, שטחם ומיקומם.

בית המשפט העליון קבע בעבר (פס"ד 764/88 **דשנים וחומרים כימיים נ' עיריית קריית אתא**), כי הארנונה העירונית הינה על פי מהותה, מס, המשולם לקופת המועצה למימון מכלול שירותים ציבוריים הנדרשים לקיום אורח חיים תקין אותם מספקת המועצה לתושביה. שירותים ציבוריים אלה כוללים, בין היתר, אספקת שירותים שוטפים בתחום תברואה וניקיון, תאורת רחובות, תחזוקת כבישים ומדרכות, פיתוח גנים ציבוריים, הקמת מבני ציבור ומוסדות חינוך ומכלול שירותים ומתקנים אחרים לרווחת תושבי המועצה.

מהיות הארנונה בבחינת מס, נובע כי אין היא משולמת תמורת שירות מסוים זה או אחר הניתן למשלמים. ולפיכך אין לתלות את החובה לתשלום במתן שירות זה או אחר.

החוק הסמיך את משרד הפנים לפקח על הרשויות המקומיות ולהכווין את פעילויותיהן, בין היתר, בתחום קביעת מדיניות התקציב שלהן והתאמתה ליכולת גביית הארנונה בשנת כספים מסוימת.

חוק ההסדרים במשק המדינה, קובע מידי שנה בעבור כל הרשויות המקומיות בארץ את שיעורי העלאת הארנונה המרבית המותרת וכן את עקרונות סיווג הנכסים וכללי ההנחות.
צו המסים העירוני המפורסם בכל שנת כספים, קובע את שיעורי הארנונה וסיווגי הנכסים בתחום השיפוט העירוני.

חיוב הארנונה הינו שנתי ומתייחס לתקופה שבין ה- 1 בינואר ועד ה- 31 בדצמבר של אותה שנה. ככלל, המועד לתשלום שנתי של הארנונה הינו ה- 1 בינואר של אותה

שנה. על מנת להקל על תושבי הרשות המקומית, רשאיות הרשויות המקומיות לאפשר הסדרי תשלום שונים לתקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב. (כגון תשלום דו חודשי, או תשלום על פי הוראת קבע לזכות הרשות המקומית). תשלום לפי הסדר כאמור, יחויב בהפרשי הצמדה בלבד.

2.2. <u>מטרת הביקורת</u>

בחינת ניהול ותפעול מחלקת הגבייה בנושא חיובים וגביית מיסי ארנונה במועצה המקומית, בין היתר:

- ✓ סקירת מבנה המחלקה ויעילות ניהול פעילותה.
- ✓ בדיקת יעילות פעולות האכיפה.
- ✓ בדיקה עמידה בהוראות החוק, התקנות וההנחיות החלות על המועצה בכל הקשור לחיוב ארנונה והליכי הגבייה והאכיפה.
- ✓ נאותות התקשרות עם חברת הגבייה לתפעול מחלקת הגבייה.
- ✓ נאותות התקשרות עם יועצים חיצוניים לביצוע פעולות אכיפה משפטית.
- ✓ נאותות הענקת הנחות, פטורים מארנונה בהתאם להוראות החוק והתקנות.

3. <u>המקור החוקי</u>

3.1. צו המועצות המקומיות א' התשי"א – 1950 (להלן: "**צו המועצות המקומיות**").

3.2. פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) (להלן: "**פקודת המועצות המקומיות**").

3.3. פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "**פקודת העיריות**")

3.4. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 (להלן: "**חוק ההסדרים**").

3.5. תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות),תשס"ז-2007 (להלן: "**תקנות ההסדרים - ארנונה**").

3.6. תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (להלן: "**תקנות ההסדרים – הנחה מארנונה**").

3.7. חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו – 1976 (להלן: "**חוק הערר**").

3.8. צווי הארנונה.

3.9. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, בין היתר:

- ✓ חוזר 2/2003 – נוהל העסקת חברת גביה.
- ✓ חוזר 5/2012 – נוהל מחיקת חובות לרשות מקומית.
- ✓ חוזר 4/2013 – הנחה בארנונה לחיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים.

- ✓ חוזר 5/2012 – התדיינות בין רשויות מקומיות לחברות ממשלתיות בנוגע לחובות ארנונה בגין נכסים של המדינה המוחזקים ומנוהלים על ידי החברות לצורך דיור ציבורי.
- ✓ חוזר 1/2012 – הנחיות לעניין מינוין ופעולתן של ועדות הערר לארנונה.
- ✓ חוזר 3/2010 – פטור ארנונה למוסדות ייחודיים.
- ✓ חוזר 3/2008 – כללים לקבלת מקדמה מחברה לאספקת שירותי גביה.
- ✓ חוזר 4/2008 – הרחבת אוכלוסיית הזכאים להנחה מארנונה מכח חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז – 2007.
- ✓ חוזר 7/2007–גביית ארנונה ממחזיקים במבנים בלתי חוקיים ברשויות המקומיות.
- ✓ חוזר 1/2007 – נבחרים בעלי חובות ארנונה ומים.
- ✓ חוזר 2/2005 – קריטריונים נוספים לפטור מארנונה לפי סעיף 5(ז) לפקודת מיסי עירייה ומיסי ממשלה (פיטורין), 1938.
- ✓ חוזר 11/2004 – תשלום ארנונה השנויה במחלוקת, המוטלת על המדינה על ידי הרשויות המקומיות.
- ✓ חוזר 3/2004 – קיזוז חובות ארנונה.
- ✓ חוזר 2/2002 – אכרזת המיסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשס"ב – 2002.

3.10. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה)" מספר הנחיה 7.1002 מחודש 2/2012.

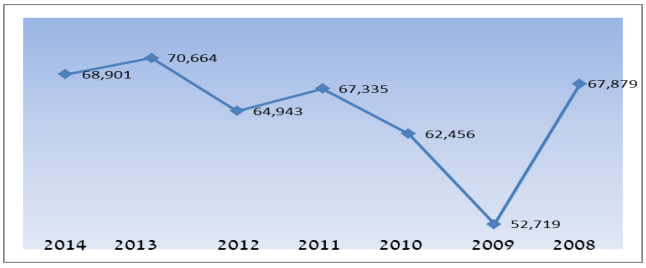
3.11. חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם – 1980.

4. <u>נתונים כלליים</u>

4.1. המועצה המקומית מבשרת ציון מונה כ- 27,000 תושבים, וכ- 6,400 בתי אב (מעודכן לסוף שנת 2014).

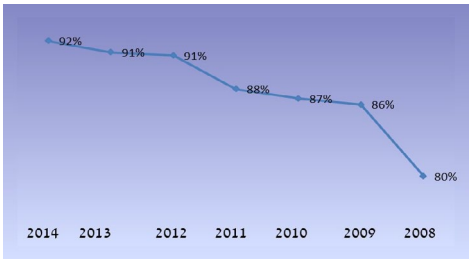
4.2. להלן התפלגות חיובי הארנונה במועצה בשנים האחרונות, על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים:

להלן התפתחות חיובי הארנונה בש"ח לשנה השוטפת במועצה לאורך השנים בהתאם לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה:

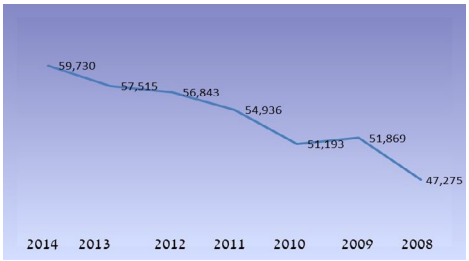


4.3. מהנתונים עולה, כי שיעורי גביית הארנונה וסכומי הגבייה נמצאים במגמת עלייה, כמפורט להלן:

התפתחות שיעורי הגבייה
בשנים 2008 - 2014



התפתחות סכומי הגבייה בש"ח
בשנים 2008 - 2014



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)
יתרת חוב לתחילת השנה	17,117	20,600	8,895	10,294	10,888	15,753	17,406
חיוב השנה	67,879	52,719	62,456	67,335	64,943	70,664	68,901
הנחות ופטורים שנתנו	(6,055)	(5,816)	(6,804)	(7,206)	(9,064)	(8,736)	(9,711)
חובות מסופקים וחובות למחיקה	(11,066)	(6,739)	(3,060)	(4,610)	5,829	(2,760)	(405)
סך לגביה	67,875	60,764	61,487	65,813	72,596	74,921	78,205
גביה בשנת הדוח	47,275	51,869	51,193	54,936	56,843	57,515	59,730
יתרת חוב לסוף השנה	**20,600**	**8,895**	**10,294**	**10,877**	**15,753**	**17,406**	**18,475**
	====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
יחס גביה בשנת הדוח							
לפיגורים	33%	79%	60%	59%	34%	27%	25%
לחיוב השנתי, נטו	80%	86%	87%	88%	91%	91%	92%
לסך לגביה	70%	85%	83%	83%	78%	77%	76%

(*) נתונים שאינם מבוקרים, מתוך דוח ביצוע לשנת הכספים 2014 שנתקבל מאת חברת הגביה

4.4. בשנת 2015, מסגרת התקציב עמדה על סך של 61,250,000 ₪. על פי נתונים בלתי מבוקרים אשר נתקבלו מאת מחלקת הנהלת חשבונות, עולה כי סך הביצוע לשנת הכספים הנ"ל עמד על 58,510,816 משמע השנה נסגרה בחוסר גביה בסך של 2,739,184 ₪. כלומר, המחלקה עמדה ביעדי הגביה שהוצבו בפניה בשיעור של 95.5%.

4.5. בהתאם לנתונים במערכת הגבייה, יתרות חובות הארנונה למועצה מסתכמות לסך של כ- 43 מיליון ₪. להלן התפלגות החובות למועצה לפי גובה החוב, נכון לחודש 12/2014:

מהות החוב	סה"כ חוב נכון לחודש 6/2015 ₪	שיעור מסך החוב %	שיעור מסך תקציב המועצה לשנת 2014 %
ארנונה 2014	4,787,324.70	11%	7%
יתרת ארנונה 2013	2,487,510.20	6%	3%
יתרת ארנונה 2012	2,378,463.49	6%	3%
יתרת ארנונה 2011	2,414,311.87	6%	3%
יתרת ארנונה 2010	2,464,546.18	6%	3%
יתרת ארנונה 2009	2,514,177.14	6%	3%
יתרת ארנונה 2008	2,581,751.73	6%	4%
יתרת ארנונה 2007	2,845,689.60	7%	4%
יתרת ארנונה 2006	2,711,085.97	6%	4%
יתרת ארנונה 2005	3,065,388.75	7%	4%
יתרת ארנונה עד 2004	14,853,353.68	34%	20%
סכום כולל	**43,103,603.31**	**100%**	**59%**

4.6. **טיפול בחובות כולל את השלבים כדלקמן:**

- ✓ הפקת דרישת תשלום מיסים תקופתי לנישומים.
- ✓ הפקת התראות לנישום בגין אי תשלום חוב.
- ✓ הפקת התראה שניה לנישום לאי תשלום חוב.

ביצוע אכיפה מנהלית:

- ✓ עיקול ברישום.
- ✓ עיקול מיטלטלין בפועל.
- ✓ עיקול חשבון בנק (על ידי עובדת במחלקת הגביה).

ביצוע אכיפה משפטית:

- ✓ פתיחת תיק בהוצאה לפועל (על ידי עורך דין חיצוני).
- ✓ תביעה משפטית (על ידי עורך דין חיצוני).

4.7. <u>סקירת תהליך חיוב בארנונה</u>

הכנסות מגביית מיסי ארנונה מהווה את עיקר הכנסות המועצה. שלמות החיובים ומיצוי מיטבי של הגבייה מהנישומים מהווים תהליכים קריטיים, לשם השגת מיצוי הכנסות למועצה ולמען יתאפשר בידה לספק את השירותים הנדרשים לתושביה.

המועצה התקשרה עם חברת גבייה חיצונית מ. בע"מ לצורך ניהול ותפעול מערך הגבייה. במסגרת תפקידיה, על חברת מ. בע"מ, בין היתר, להקים את התושבים והנישומים השונים במערכת הממוחשבת (אוטומציה) המסייעת בידה בניהול מערך הגבייה, להפיק חיובים לתושבים, הן מיסי ארנונה והן מיסי רשות נוספים, לשלוח את הודעות החיוב ולבצע את תהליכי הגבייה.

עובדות מחלקת הגבייה מקימות את בית האב ואת הנכס במערכת האוטומציה, מזינה, באופן ידני, אם מספר הנכס במערכת ומציינת את סוג השירות לתושב על פיו נקבע החיוב.

בסוף כל שנה מעדכנת מנהלת מחלקת הגבייה את תעריפי הארנונה לשנה העוקבת בהתאם לצו הארנונה שאושר למועצה ואת המדד הרלוונטי על פי הוראות חוק הרשויות המקומיות (הפרשי ריבית והצמדה על תשלומי חובה), התש"ם - 1980 ומפיקה את תלושי החיוב לכל הנישומים, באופן אוטומטי, ממערכת האוטומציה.

מנהלת מחלקת הגבייה עורכת בדיקה מדגמית של החיובים בכדי לוודא שאין טעות בחיוב האוטומטי ומעבירה את קובץ התלושים לבית דפוס.

בית הדפוס מחזיר בדואר אלקטרוני את שוברי החיוב אל מחלקת הגבייה. מנהלת המחלקה מבצעת את הבדיקות הבאות:

א. בדיקה מדגמית של סכומי החיוב במספר תלושים, על פי תעריפי הארנונה, סוג השירות וגובה ההנחה, במידה וקיימת זכאות.

ב. השוואה בין כמות התלושים והתושבים ששילמו מראש לבין סה"כ הנישומים לבדיקת שלמות החיובים.

לאחר הבדיקה מאשרת מנהלת המחלקה לבית הדפוס, בשיחת טלפון, כי התלושים תקינים ובית הדפוס שולח את השוברים לתושבים.

להלן נתוני ההכנסות מארנונה ביחס לכלל הכנסות המועצה בשנים האחרונות, על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)
הכנסות מארנונה	67,879	52,719	62,456	67,335	64,943	70,664	71,416
הכנסות עצמיות	81,045	83,860	82,264	76,871	79,477	78,342	80,220
שיעור מההכנסות העצמיות	84%	63%	76%	88%	82%	90%	89%
סה"כ הכנסות	122,716	116,517	114,251	112,282	118,505	123,534	134,890
שיעור מסך ההכנסות	55%	45%	55%	60%	55%	57%	53%

(*) מתוך נתוני הנהלת החשבונות שאינם מבוקרים.

להלן תעריפי הארנונה כפי שנקבעו בצו הארנונה של המועצה לשנת 2015:

שיעור הארנונה:

תאור	סוג	2015
1. בנינים המשמשים למגורים – אזור א' עד 90 מ"ר	110	63.63
בנינים המשמשים למגורים – אזור א'	111	65.52
בנינים המשמשים למגורים – אזור ב' עד 90 מ"ר	140	49.86
בנינים המשמשים למגורים אזור ב'	141	51.34
בנינים המשמשים למגורים – אזור ג' עד 90 מ"ר	160	47.82
בנינים המשמשים למגורים אזור ג'	161	49.25
2. בנינים שאינם משמשים למגורים: 2.1 משרדים, מסחר, שירותים מוסדות ס. דואר, חינוך ותרבות באזור א'	321	**312.97**
2.2 משרדים מסחר, שירותים ומוסדות חינוך ותרבות ס. דואר באיזור ב' ו – ג'	322	**115.86**
2.3 תחנות דלק ומרכזיות טלפון בכל האיזורים	323	312.97
2.4 תעשיה, מלאכה, מוסכים כולל: סככות, מחסנים וקונסטרוקציה בכל האיזורים	400	163.59
2.5 בנקים ומוסדות פיננסיים עבור 150 מ"ר ראשונים של כל מבנה המשמש את הבנק בכל האיזורים	330	1225.46
עבור כל מ"ר נוסף של כל מבנה המשמש את הבנק בכל האיזורים	331	1248.52

תאור	סוג	2015
2.6 כל נכס שלא פורט בצו זה עבור כל מ"ר של הנכס בכל האזורים	340	295.23
2.7 בריכת שחיה שאינה חלק מיחידת מגורים .	341	312.97
2.8 מתקני חשמל בכל האיזורים		173.12
3. קרקעות 3.1 קרקע תפוסה בתחנות דלק, מתקני חשמל ובמרכזיות טלפון בכל האיזורים	741	38.50
3.2 קרקע תפוסה בתעשיה, מלאכה , מוסכים מסחר, מוסדות משרדים, ועסקים אחרים בכל האזורים.	740	27.89
3.3 קרקע המשמשת לחקלאות יער, פרק וכו' לדונם או חלק ממנו בכל האזורים.	600	314.14
3.4 חניונים אשר החניה בהם בתשלום לכל מ"ר בין אם מקורה ובין שאינו מקורה בכל האזורים	601	67.59

5. <u>תמצית ממצאי הביקורת</u>

5.1. **נהלי עבודה** – נהלי העבודה שהוצגו בפני הביקורת, הינם מסמכים פנימיים של חברת הגבייה שלא אושרו על ידי גזבר המועצה ומהווים מסמכים כלליים המתווים מדיניות כללית ואינם כוללים הנחיות עבודה אופרטיביות לתפעול מחלקת הגבייה.

5.2. **מערך ההרשאות ואבטחת מידע במערכת הגביה** – ניתנה הרשאה לביצוע פעולות במערכת הגביה למנהלת המחלקה ולסגניתה, אשר מבצעות פעולות בקרה על עבודת המחלקה. מתן הרשאה לביצוע פעולות במערכת, לגורם המאשר את הפעולות ואשר מהווה גורם בקרה עליהם, מהווה הפרה של עקרון הפרדת התפקידים וההרשאות, מאפשר לגורם אחד לבצע את הפעולה ולאשר אותה ללא בקרה נוספת וחושף את המועצה בפני אפשרות של מעילות והונאות.

5.3. **מועד הטלת הארנונה ופרסומה** - המועצה אינה עומדת בהוראות החוק והתקנות בכל הקשור לפרסום צו הארנונה הכללית באתר האינטרנט.

5.4. **התקשרות עם חברת הגביה** – המועצה האריכה את תקופת ההתקשרות עם חברת הגבייה בכ- 7 חודשים לאחר תום תקופה ההסכם המקורי, ללא מכרז, עקב חוסר היערכות ותכנון מוקדם ליציאה למכרז מבעוד מועד.

5.5. **העסקת עובדי חברת הגביה** – לא נמצא תיעוד למינוי ועדה לאישור עובדי חברת הגבייה, כמתחייב בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, ולא נמצאו אסמכתאות לאישור העובדים על ידי המועצה המקומית.

5.6. **פיקוח על עבודת חברת הגביה** – נמצא כי לא מתבצע פיקוח ולא נערכות ביקורות תקופתיות יזומות על עבודת חברת הגבייה, במטרה להבטיח במידה סבירה של ביטחון כי החברה מבצעת את עבודת הגבייה על פי סטנדרטים מקובלים, דבר אשר מחליש את הבקרה על עבודת מחלקת הגביה.

5.7. **התמורה בגין שירותי הגבייה** –

- המועצה המקומית העניקה, לחברת מ. בע"מ פיצוי בגין העברת הטיפול בחיובי המים והגבייה לתאגיד המים, זאת בהמשך למענה על שאלות הבהרה שניתנו טרם ההתקשרות בנוגע לסעיף 3 ג. להסכם בו צוין מפורשות כי הדבר צפוי ולא יינתן לחברה פיצוי בשל כך. הביקורת סבורה כי בפן המכרזי, ובהתאם למענה שניתן מצד המועצה למציעים, המועצה היתה רשאית לבחון מתן פיצוי כאמור, אם כי בנוגע לגובהו ולאופן עיגונו בהסכם, הביקורת לא מצאה כי המועצה פעלה בהתאם לדין כפי שיובא להלן.
- המועצה המקומית התחייבה לשלם לחברת הגבייה סך של 2,560,400 ₪ מעבר לעמלה שנקבעה בהסכם ההתקשרות. לא נמצאה אסמכתה להתייעצות עם היועמ"ש של המועצה לשינוי תנאי ההסכם המקורי, חרף העובדה כי מדובר בשינוי מהותי בעל משמעות כספית רחבה ולא נמצא מסמך התחייבות/מסמך עדכון לחוזה ההתקשרות עליו חתומים כדין מורשי החתימה של המועצה בגין התחייבות לתוספת התשלום כאמור.
- הביקורת מצאה, כי סכום המדרגה הראשונה לחישוב עמלה הגבייה של חברת מ. בע"מ הופחת, לכאורה, בסכום הגבוה בכ- 40% מהיקף הגבייה הממוצע בגין אגרות מים וביוב.

5.8. **עמידה ביעדי הגבייה** – במהלך שלושת הרבעונים הראשונים לשנת 2015, חברת הגבייה לא פעלה ביד תקיפה כנגד חייבים ולא עמדה ביעד הגבייה שנקבע בתחילת השנה. כתוצאה מכך, נכון לחודש ספטמבר 2015, שיעור הגבייה השנתי בפועל היה נמוך בכ- 3 מיליון ₪ מהיעד כאמור אשר היווה את הבסיס לבניית התקציב השנתי של המועצה.

5.9. **מיצוי פוטנציאל ההכנסות** –נמצא כי החברה לא ביצעה פעולות יזומות המוטלות עליה מעבר לפעולת הגביה השוטפת, כפי שמוגדר בהסכם, שתכליתן לשפר ולייעל את תהליכי החיובים ולמצות את פוטנציאל הגביה. לאור זאת, נאלץ גזבר המועצה דאז, להתקשר עם משרד עו"ד ר.ב לשם הרחבת בסיס חיוב הארנונה ממחזיקי נכסים בתחום שיפוטה של המועצה, התקשרות אשר הניבה למועצה נכון למועד הפצת הביקורת דנן (3/2016) מעל לסך של 5 מיליון ₪.

5.10. **בקרה על מתן הנחות** – מנהלת הגבייה אינה עורכת בקרה סדורה, שיטתית ומתועדת אחר מתן הנחות בארנונה לתושבים ואחר נכונות נתוני ההנחות במערכת הגבייה, דבר אשר עלול לחשוף את המועצה לטעויות אנוש.

5.11. **פטורים לנכסים ריקים או שאינם ראויים לשימוש** – הכללים וההנחיות בנושא מתן פטורים אינם מעוגנים בנוהל כתוב.

5.12. **הנחות רטרואקטיביות** – נמצאו 20 הנחות אשר ניתנו רטרואקטיביות בשנת 2014 בגין שנת 2013, בניגוד להוראות סעיף 2(א) לתקנות ההסדרים במשק המדינה.

5.13. **התניית הנחות בהסדר חובות** - ניתנו הנחות לזכאים בעלי יתרות חובות משנים קודמות,

אשר לא נפרעו בהתאם לתקנות ההסדרים (קרי, באותה שנת הכספים) בניגוד לתקנות ולנקוב בצו הארנונה של המועצה.

5.14. **תהליך מתן הנחות** -

- איתור תושבים הזכאים להנחות מבוצע באופן ידני, מתוך רשימות ארוכות של תושבים המופיעים בקובץ המתקבל מהמוסד לביטוח לאומי. הנ"ל מקשה על הבקרה והמעקב של בדיקת זכאויות התושבים להנחות וחושף את המועצה לטעויות אנוש.
- לא מועבר קובץ זכאים להנחה בגין עיוורון. בהעדר רשימת זכאים כנ"ל, המועצה חשופה מחד לטעויות אנוש להענקת הנחה למי שאינו זכאי ומאידך עיוורים הזכאים להנחה בארנונה יכול שלא יקבלו את ההנחה המגיעה להם.

5.15. **פריסת חיובים באמצעות המחאות דחויות** –

- מליאת המועצה המקומית אישרה פריסת חוב ארנונה בתשלומים מעל 24 חודשים, לכאורה, בניגוד להוראות הדין החלות עליה.
- קיימת אפשרות טכנית במערכת האוטומציה לבצע פריסת תשלומים חריגה, לפרק זמן בלתי מוגבל, בטעות או על מנת להיטיב עם תושבים. פריסת תשלומים עד ל- 36 תשלומים אינה מחייבת אישור של גורם כלשהו, אלא על פי החלטת נציגות מחלקת הגבייה.

5.16. **בקרה אחר אכלוס הנכסים** -

- לא מתקיימים קשרי עבודה מוסדרים להעברת מידע מלא ובזמן אמת על תהליכי רישוי בנייה. מחלקת הגבייה אינה מקבלת דיווחים תקופתיים על הנפקת אישורי בנייה, אכלוס נכסים חדשים וכדומה.
- לא נקבעו הנחיות מחייבות המסדירות את שיתוף הפעולה הנדרש והמחייב בין הפעילות בוועדת הראל למחלקת הגבייה במועצה וכן לא נקבע כי ועדת הראל תעביר למחלקת הגבייה נתונים בדבר סיום תהליך הבניה והענקת אישורי אכלוס.

5.17. **חובות ארנונה נבחרי ציבור** – לשני חברי מועצה היה חוב בגין אי תשלום מיסי ארנונה מזה שנים רבות, בין היתר במועד בחירת המועצה הקודמת והנוכחית, בשנים 2008 ו-2013.

5.18. **אכיפה מנהלית ועיקולי חשבון בנק** – מחלקת הגבייה לא פעלה בכל האמצעים העומדים לרשותה לגביית חובות ארנונה בשנים 2013 עד 2015 ולא הפעילה את סמכותה לעיקול חשבונות בנק של חייבים.

5.19. **תשלום בגין עיקולי בנק** – המועצה חויבה לכאורה בעמלה בגין עיקול בנק ממוחשב בסכום הגבוה מהסכום שסוכם בין הצדדים בשיעור של 1,900%. היקף התשלומים לשנת 2014 היה גבוה פי 2 מהיקף ההתקשרות המרבית שנקבע בין הצדדים.

5.20. **התקשרות עם משרד עו"ד חיצוני לגביית חובות** -

- לא נערך מכרז/הליך התמחרות לבחירת עו"ד כפי שמתחייב בדיני הרשויות

המקומיות. מבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד כלשהו לתהליך תמחור או בחינת מספר הצעות חלופיות לבחירת משרד עו"ד בנושא גבייה מחייבים.

- המועצה לא מינתה ועדת מקצועית שבדקה את נחיצות העסקתו של עו"ד י.מ בנושא גביית חובות והמליצה על כך בפני ראש המועצה כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.
- תקופת ההתקשרות בפועל עם עו"ד י.מ נמשכת מזה כ- 8 שנים, מחודש מרץ 2007 ועד אפריל 2015, לכל הפחות, מעבר לתקופה הקבועה כתקופה מקסימלית בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 שהינה כ- 5 שנים וללא אישור של "הוועדה המקצועית" כקבוע בחוזר.
- המועצה שילמה לעו"ד י.מ שכ"ט בשיעור שאינו קבוע עבור טיפול בתיקים אשר נסגרו ללא הליכי תביעה משפטית ועבור כל תיק בנפרד, מבלי שנימקה את גובה החיוב ומבלי שבדקה את נכונותו. יצוין, כי נמצאו תיקים כאמור כאשר שכ"ט אשר נגבה בגינם עלה על 26% מגובה החוב הנומינלי. כמו כן, גובה שכ"ט אשר אמור להשתלם לעו"ד במקרים הנ"ל, לא עוגן בהסכם ההתקשרות.
- בשנת 2014 ביקשה המועצה לסיים את ההתקשרות עם עו"ד י.מ ולמנות את עו"ד ע.מ, ללא מכרז. בשל ניגוד עניינים לא צלח המינוי של עו"ד ע.מ. ומאז ועד מועד עריכת הביקורת דנן, המועצה לא חידשה את הסכם ההתקשרות עם עו"ד י.מ ומתנהלת ללא הסכם בתוקף עם עו"ד המטפל באכיפה משפטית של גביית חובות. בפועל, הועברו לעו"ד י.מ תיקים לטיפול משפטי, מבלי שלמועצה הסכם התקשרות בתוקף עמו.

5.21. **העדר טיפול בחובות ישנים** – המועצה לא מיצתה את הליכי הגבייה לגבי חובות לפני שנת 2008. החובות הפכו אבודים וקיים קושי משמעותי לגבותם.

5.22. **אפקטיביות הטיפול המשפטי לאכיפת חובות** –

- במחלקת הגבייה לא מנוהל מעקב שוטף אחר התיקים בטיפול עו"ד ולא מועבר דיווח תקופתי לגזבר המועצה על סטאטוס התיקים בטיפול עו"ד ואחר פעולות האכיפה שבוצעו.
- כ- 8% בלבד מסך התיקים שהועברו לטיפול עו"ד י.מ נסגרו נכון ליוני 2015.
- בכ- 10% מהתיקים, הטיפול המשפטי עוכב ולא הגיע לידי מיצוי אם ע"י הגזבר או באמצעות הוועדה.

5.23. **הליך טיפול בשיקים חוזרים** –

- לא מתקיים הליך סדור ושיטתי לטיפול בגבייה כנגד חייבים בעלי שיקים חוזרים. החובות אינם מועברים לטיפול על ידי עו"ד.
- לא מתקיימת שמירה נאותה, באמצעות כספת נעולה ומוגנת, על השיקים החוזרים.

5.24. **הליך מחיקת חובות** –

- החובות למחיקה מנוהלים באופן ידני, אין הלימה בין רישומי מערכת הגבייה לרישומים הידניים של החובות שאושרו למחיקה.
- המועצה אינה פועלת להשלמת הליך מחיקת חובות בהתאם לחוזר מנכ"ל מספר 5/2012.

5.25. **שמירת תקבולים** –

- לא נקבע סכום מרבי של כספי מזומן שניתן לשמור בכספת עד להפקדתו בבנק.
- אב הבית יוצא ממשרדי המועצה המקומית לסניף הבנק, לרוב רכוב על אופניו, ללא ליווי וללא אבטחה כלשהי, כאשר ברשותו כסף מזומן להפקדה בסכומים מהותיים. מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נמצאו כללים ברורים והנחיות ברורות בדבר הסכומים המרביים שבאפשרותו של אב הבית לקחת להפקדה בחשבון הבנק ללא אבטחה.
- נמצא כי גבול האחריות בפוליסת הכספים של המועצה עמד על סך של 100,000 ש"ח בלבד, בעוד שבפועל הוחזקו כספים המגיעים לסך של 600,000 ₪.

5.26. **סקר נכסים** -

- המועצה התקשרה עם חברת המדידות ללא אישור המועצה וללא קבלת חוות דעת לגבי פעילות המועצה, כפי שנקבע בהחלטת מליאת המועצה.
- המועצה לא ביצעה סקר נכסים מלא. העדר ביצוע סקר נכסים חושף את המועצה המקומית להפסד הכנסות פוטנציאליות ממיסי ארנונה ובנוסף הפסד מענק האיזון ממשרד הפנים במסגרת תכנית ההבראה עקב אי עמידה בהוראות חוזר מנכ"ל 2/2008 בדבר התנאים לקבלת המענק.
- המועצה חתמה על הארכת הסכם התקשרות עם חברת המדידות ללא אישור היועמ"ש וללא חותמת המועצה על גבי הסכם ההארכה.

5.27. **הזנת תוצאות סקר הנכסים** - עובדת מחלקת הגבייה מקבלת את תוצאות המדידה ומזינה, באופן ידני, למערכת הגבייה. לא מתקיים תהליך בקרה אחר ההזנה הידנית של תוצאות המדידות.

6. <u>תמצית המלצות הביקורת</u>

6.1 **נהלי עבודה** – יש לעגן בנהלי עבודה את הכללים והנחיות העבודה במחלקת הגבייה באופן מלא ומפורט, כך שיכללו הנחיות עבודה ותהליכים מובנים לביצוע כלל הפעולות הנדרשות במחלקת הגבייה על כל רבדיה, ובכפוף לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003, שיאושרו על ידי גזבר המועצה ומליאת המועצה.

יש לעדכן ולרענן את נהלי העבודה בהתאם לצורך במטרה לוודא כי ההנחיות והנהלים רלוונטיים בכל עת ועל פי כל דין.

6.2 **מערך ההרשאות ואבטח מידע במערכת הגביה** – הביקורת ממליצה לגזבר המועצה לבחון ביצוע פרסונליזציה של ההרשאות, שיאפשר לכל משתמש לבצע אך ורק את

הפעולות הנדרשות לצורך מילוי תפקידו, ויגביל את האפשרות להזנת הנחות, זיכויים וביטול קבלות לתושבים ונישומים, בהתאם לעיקרון הפרדת תפקידים.

יש לפעול בתיאום עם אחראי המחשוב במועצה, להתקנת מנגנון להחלפת סיסמאות, בהתאם לנדרש.

6.3 **מועד הטלת הארנונה ופרסומה** - המועצה תפעל בהתאם להוראת החוק הקובעת כי יש לפרסם באתר האינטרנט של המועצה הודעה בדבר שיעורי הארנונה שהחליטה עליהם ומועדי תשלומה בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטה האמורה.

6.4 **התקשרות עם חברת הגביה** – באחריות מזכיר וגזבר המועצה, באמצעות מחלקת הרכש תנהלי מעקב שוטף אחר תקופת ההתקשרות בהתאם לכל הסכם, על מנת להיערך כראוי לפרסום מכרז חדש.

6.5 **העסקת עובדי חברת הגביה** – לא יועסק עובד במחלקת הגביה, אלא אם אושרה העסקתו בכתב על ידי ועדה בהרכב: מזכיר מועצה, יועמ"ש וגזבר עובר תחילת עבודתו. אישור הועדה יתועד ויתויק במחלקת הגביה ובגזברות.

6.6 **פיקוח על עבודת חברת הגבייה** - מומלץ לבצע, אחת לתקופה שתיקבע, ביקורת יזומה על עבודת חברת הגבייה בהתאם לתכנית ביקורת שהוגדרה מראש, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות. במסגרת הביקורת הנ"ל יבדקו כל ההיבטים, לרבות פקודות יומן ושינויים העשויים להצביע על פעולות חריגות ו/או בניגוד לדין.

6.7 **התמורה בגין שירותי הגבייה** –

- נדרש לבחון כל שינוי בתנאי ההסכם בהתייעצות עם יועץ המשפטי של המועצה המקומית ולקבל את חוות דעתו והסכמתו מראש ובכתב טרם החלתו.
- נדרש להקפיד, כי כל התחייבות כספית בשם המועצה תאושר ותחתם על ידי החשב המלווה, גזבר המועצה וראש המועצה, טרם החלתה הלכה למעשה, כמתחייב בצו המועצות המקומיות ובפקודת העיריות (אשר חלק מסעיפיה הוחלו על מועצות מקומיות).
- הביקורת ממליצה, כי המועצה תבצע בחינה מחודשת של הסכומים אשר הועברו למ. בע"מ כפיצוי בשל העברת הטיפול בחיובי המים והגבייה לתאגיד המים, ובמידה ואכן ימצא כי שולמה עמלה ביתר כפי שהעלתה הביקורת, תדרוש השבתה.
- אין לאשר תשלומים שאינם בגין התחייבות שנחתמה כדין.

6.8 **עמידה ביעדי הגבייה** –

- על מחלקת הגבייה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה בכדי למצות את מלוא פוטנציאל הגבייה ולעמוד ביעדי הגביה שהציבה לעצמה בתחילת כל שנה ואשר עליהם, בין היתר, התבסס תקציב המועצה.
- גזבר המועצה יערוך אחת לרבעון, בדיקת עמידה ביעדי המחלקה ויוודא קיומן של פעולות אכיפה לשם מיצוי הליכי הגביה עם חייבים.

6.9 **מיצוי פוטנציאל ההכנסות** –

- גזבר המועצה יפנה אל מנכ"ל מ. בע"מ בבקשה לקבל הסבר לאי קיום חובתה לבצע פעולות להגדלת פוטנציאל הגביה כנקוב בהסכם ההתקשרות. הביקורת ממליצה כי גזבר המועצה ידרוש מ. בע"מ תכנית עבודה שנתית שתכלול את כלל הפעולות היזומות שבכוונתה לנקוט במהלך שנת 2016 ובכל שנה לאחריה, לשם מיצוי פוטנציאל הגביה במועצה.
- מומלץ לקבוע, במסגרת הסכם ההתקשרות, מנגנון תמורה אפקטיבי להעמקת הגבייה, כך שמחד יהווה תמריץ לחברת הגבייה לבצע פעולות יזומות להעמקת הגבייה ולהרחבת בסיס החיוב ומאידך יהווה תשלום הוגן מצד המועצה ובעל כדאיות כלכלית.

6.10 **בקרה על מתן הנחות** –

- מומלץ לערוך בדיקות מדגמיות של נכונות נתוני ההנחות שהוזנו למערכת הגביה, אחת לחודש לפחות ולתעד באמצעות רישום מסודר את מועדי הבדיקות הנערכות ע"י מנהל המחלקה ואת הממצאים העיקריים שעלו במהלכם.
- מחלקת הגביה תעביר לגזבר דוח הנחות חודשי מפורט בהתאם למהות, סוג ושיעור ההנחה שניתנה, לצורך שיפור המעקב והבקרה בנושא.

6.11 **פטורים לנכסים ריקים או שאינם ראויים לשימוש** - יש לעגן בנוהל כתוב את תהליכי העבודה והכללים בנושא טור מארנונה לנכסים שאינן משמשים את בעליהם.

6.12 **הנחות רטרואקטיביות** – יש להימנע ממתן הנחות רטרואקטיביות בארנונה, המתייחסות לחיובי שנים קודמות.

6.13 **התניית הנחות בהסדר חובות** –

- יש להפיק בתחילת כל שנה דוח חייבים שקיבלו הנחות, לצורך ביצוע הבדיקות האמורות. דוח כאמור יועבר לבחינת גזבר המועצה שיבצע בקרה מתאימה על מקבלי ההנחות ועמידת המועצה בהוראות התקנות.
- יש להקפיד על קיום ההנחיות המחייבות ולהתנות את קבלת ההנחה בתשלום יתרת הארנונה והסדר חובות העבר עד לסוף שנת המס בגינה נתקבלה ההנחה.

6.14 **תהליך מתן הנחה**

- מומלץ לפנות, באופן יזום, לגורמים השונים המוסמכים להעניק אישורים המזכים בהנחות ולבקש את רשימת הזכאים כקובץ.
- מומלץ לבחון, האם ניתן לקלוט את הקובץ, באמצעות ממשק, למערכת הגבייה. באופן זה, תתאפשר הענקת הנחה אוטומטית במערכת הממוחשבת, ללא התערבות יד אדם.

6.15 **פריסת חיובים באמצעות המחאות דחויות**

- נדרש לאשר מחדש במליאת המועצה, החלטה להסדר פריסת תשלומים העומדת בהוראות החוק והתקנות, קרי עד 24 חודשים בצירוף הפרשי ריבית

כנקוב בחוק. לא תותר כל פריסה מעבר לכך, והגזבר או ראש הרשות לא יהיו רשאים לפרוס חוב חייב לתקופה העולה על זו שנקבעה בהחלטת המועצה.

- יש להגדיר, בנוהל עבודה שיופץ לעובדי מחלקת הגבייה, את המקרים בהם ניתן לאשר פריסת תשלומים מעבר ל- 12 חודשים ואת הגורם המוסמך לאשר פריסות תשלומים חריגה כאמור.
- מומלץ לחסום במערכת האוטומציה, באופן מיכוני, את ההרשאות הקיימות לביצוע פריסת תשלומים בשקים לתקופה של למעלה מ- 12 חודשים, אלא במקרים חריגים, על ידי גורמים מוסמכים בלבד, כגון: מנהל המחלקה או ס. מנהל המחלקה ועד 24 תשלומים, וכן לחסום את ההרשאה להזין מועד עתידי לתחילת הפריסה.
- מומלץ להגדיר דוח בקרה שיופק מדי חודש ממערכת האוטומציה אשר ירכז נתוני תשלומים שנפרסו לתקופה של למעלה מ- 12 חודשים ונתוני הסדרי תשלום, אשר יועבר לבדיקתו של גזבר המועצה.

6.16 **בקרה אחר אכלוס הנכסים** -

- נדרש להגדיר תהליכי עבודה, בכתב, להעברת מידע בין ועדת הראל למחלקת הגבייה במועצה. תהליכי העבודה יאושרו על ידי מליאת המועצה והועדה ויחייבו את הצדדים בכל הקשור לממשקי העבודה בניהם והעברת מידע ביניהם.
- מחלקת הגבייה תפנה, באופן יזום, אחת לרבעון, ליו"ר ועדת הראל בבקשה לקבלת מידע בדבר כל היתרי הבנייה שהופקו במהלך התקופה, סיום בניית נכסים והענקת אישור איכלוס.

6.17 **חובות ארנונה לנבחרי ציבור** –

- יש להקפיד כי נבחרי הציבור לא יהיו ביתרת חוב, בהתאם להוראות צו המועצות המקומיות.
- מחלקת הגביה תדאג להביא לאלתר את המלצת הוועדה למחיקת חובות בעניינו של חבר המועצה 2, לאישור מליאת המועצה ולאחריה לאישור משרד הפנים.

6.18 **אכיפה מנהלית ועיקולי חשבון בנק** – על מחלקת הגבייה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה לגביית חובות ארנונה.

6.19 **תשלום בגין עיקולי בנק** –

- יש להקפיד לקבוע את התעריפים בגין חיובי העמלה לחברת הגבייה במסמך רשמי ולפעול על פי התעריפים המוסכמים בלבד.
- הביקורת ממליצה, כי המועצה המקומית תפנה לחברת מ. בע"מ בבקשה להחזר תשלום אשר שולם ביתר בגין עיקולי בנק ממוחשבים.

6.20 **התקשרות עם משרד עו"ד חיצוני לגביית חובות** –

- יש לפעול בהתאם להנחיות חוזר 5/2009 בנושא מסירת עבודות משפטיות

לעורכי דין חיצוניים.

- בכל מקרה בו קיימת נחיצות להעסקת יועץ מקצועי בעבודות משפטיות ולהארכת תקופת ההתקשרות עמו, יש לקבל אישור מתועד של "הוועדה המקצועית", כקבוע בסעיף 6 לחוזר מנכ"ל 5/2009.
- עורך דין יבחר בהליך של מכרז כדין ו/או תהליך התמחרות בהתאם לסכום ההתקשרות החוזית.

6.21 **העדר טיפול בחובות ישנים** –

- המועצה תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה לשם גביית חובות הארנונה מחייבים ותימנע מלגרום לחובות להפוך לחובות אבודים, עקב אי טיפול באכיפה משפטית לגביית החובות.
- יש להגדיר נהלי עבודה הכוללים לוחות זמנים מחייבים במעבר משלב אחד למשנהו בתהליך גביית חובות, במטרה להבטיח טיפול נאות בחובות.

6.22 **אפקטיביות הטיפול המשפטי לאכיפת חובות** –

- מומלץ לבצע מעקב ובקרה ממוחשב אחר התיקים המטופלים באכיפה משפטית, סטאטוס הטיפול, כמו גם, דוח גיול חובות המציג כל נישום בגין איזה סעיפי חוב חייב ובגין איזה תקופה נצבר החוב.
- יש להנחות את העו"ד המטפל להפיק דוח אחת לחודש לגזבר המועצה ולמנהלת מחלקת הגבייה, שיכלול דיווח על סטאטוס גביית החובות ופעולות האכיפה שבוצעו.

6.23 **שכ"ט לעו"ד י.מ** - יש לקבעו את שכ"ט ליועצים בכלל ולעו"ד המטפל בגביית חובות בפרט באופן ברור שאינו משתנע לשני פנים, כפי שאף שנקבע חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

6.24 **הפסקת התקשרות עם עו"ד י.מ** –

- על המועצה המקומית לפעול לאלתר להתקשר עם משרד עו"ד לטיפול בגביית חובות באופן סדיר ועל בסיס הסכם התקשרות בר תוקף.
- יש לפעול בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009, בכל הקשור בהתקשרות עם משרדי עורכי דין לביצוע אכיפה משפטית ובהתאם לדיני המכרזים ברשויות המקומיות.
- יש לפעול למנוע שיהוי בהעברת טיפול בחובות לאכיפה משפטית, לאחר שמוצו הליכי הגבייה המנהליים. כמו כן, לייצר נהלי עבודה הכוללים לוחות זמנים מחייבים במעבר משלב אחד למשנהו בתהליך גביית חובות, במטרה להבטיח טיפול נאותות בחובות.

6.25 **הליך טיפול בשיקים חוזרים** –

- יש לפעול כנגד חייבים בגין שיקים חוזרים בכל האמצעים העומדים לרשות מחלקת הגבייה, בין היתר עיקולי בנק, עיקולים ברישום ועיקולי מיטלטלין, עוד

בטרם העברתם לגבייה על ידי עו"ד.

- יש להגדיר דוח (פעולת בקרה) שיופק מדי חודש ממערכת האוטומציה אשר ירכז את פרטי השיקים החוזרים, ייבדק על ידי גורם מוסמך מול השיקים הקיימים בפועל בכספת (ביצוע התאמה) ויועבר לגזבר המועצה.

6.26 **הליך מחיקת חובות** – יש להשלים את הליך מחיקת החובות לגבי חובות שאושרו על ידי הועדה למחיקת חובות בהקדם, על פי נוהל מחיקת חובות המתוקן של משרד הפנים מיום 20/12/12.

6.27 **שמירת תקבולים** –

- יש להגביל את הגישה לכספת למנהל המחלקה וס. המנהל בלבד או עובדים ייעודים אחרים, על פי צרכי העבודה.
- יש להגדיר נוהל עבודה מסודר להפקדת כספים בבנק שיגדיר, בין היתר, את האבטחה הנדרשת בעת נשיאת סכומי כסף מזומן ושינועו.

6.28 **סקר נכסים** –

- יש לפעול בהתאם להחלטות המועצה ולקיים את החלטות המועצה כלשונן.
- יש להשלים את סקר הנכסים באופן מלא, לגבי ככל הנכסים במועצה המקומית, כפי שמתחייב בחוזר מנכ"ל 2/2008.
- יש להקפיד על התקשרות עם ספקים חיצוניים וקבלני משנה לאחר אישור היועמ"ש של המועצה, כפי שמתחייב בהוראות החוק, הצו והתקנות.

6.29 **הזנת תוצאות סקר הנכסים** –

- מומלץ להטמיע תהליך בקרה מובנה שבו עובד המחלקה שיזין את נתוני המדידות במערכת והממונה יאשר את ביצוע הפעולה. כל שינוי אשר מביא להקטנת הנכס והפחתת הסכום לחיוב יובא לאישור הגזבר טרם אישורו בסטאטוס סופי במערכת.
- אחת לחודש, יועבר דוח שינויים בדבר הקטנת גודל וסוג הנכס למנהל הגבייה, זאת על מנת לצמצם את הסיכון לטעויות אנוש ו/או להונאה מכוונת.
- גזבר המועצה, יקבל דוח רבעוני כאמור ויערוך בקרה רבעונית מתאימה.

7. <u>פירוט הממצאים</u>

7.1. <u>נהלי עבודה</u>

נהלי הארגון הם הכלי שנועד להבטיח תפעול שוטף של המועצה באופן קבוע וידוע מראש, על פי חוקים/תקנות ו/או כללים מוסכמים ועקרונות המדיניות ראש המועצה העומד בראשה. נהלי המועצה אמורים להבטיח המשכיות אחידה של התפעול הרלוונטי בעת התחלפות בעלי התפקידים ומאפשרים הגדרה ברורה של בעלי התפקידים מבחינת "מי עושה מה" תוך שמירה על המתאם הנדרש בין אחריות לסמכות.

בהתאם למתודולוגיות ניהול מקובלות, קיימת חשיבות רבה לעיגון נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל פעילויות המועצה. נהלים כאמור, מקבלים משנה חשיבות בתחום ההכנסות והגבייה, הן לתפקוד השוטף של מערך הגבייה והן בקיומן של בקרות ופיקוח אחר דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 3 לנוהל העסקת חברות גבייה שפורסם במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003 נקבע, בין היתר, כי:

"רשות מקומית רשאית להעסיק חברת גביה לצורך הטיפול בגביה שוטפת של המסים העירונים או בגביית חובות פיגורים ובלבד שהתקיימו התנאים הבאים:

א. החברה תפעל על פי נוהל עבודה מפורט, בכתב, שיקבע על ידי גזבר הרשות ויתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאשורים שידרשו לכל פעולה..."

בסעיף 4 להסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה נקבע, בין היתר, כי:

"4.3 על הקבלן לבצע את העבודות בתיאום עם המפקח... ובכפוף לנהלים של המועצה".

<u>ממצאים</u>

1. המועצה קבעה נוהל למחיקת חובות שאושר במליאת המועצה.
2. פרט לנוהל זה, המועצה לא קבעה נהלי עבודה פרטניים נוספים לניהול ותפעול מחלקת הגבייה, כפי שמתחייב בחוזר מנכ"ל 2/2003 וכפי שנקבע בהסכם עם חברת הגבייה.
3. לחברת הגבייה נהלי עבודה פרטניים אשר מחייבים את עובדות מחלקת הגבייה בביצוע הפעולות השונות במסגרת עבודתן השוטפת.
4. במרוצת השנים, עובדות מחלקת הגבייה, שהן הלכה למעשה עובדות חברת הגביה כאמור, גיבשו נהלי עבודה רלוונטיים לניהול ותפעול מחלקת הגבייה במועצה, כמפורט להלן:
   - ✓ נוהל רישום נכס חדש.
   - ✓ נוהל עדכון כתובות להעברת דואר.
   - ✓ נוהל קליטת תושב חדש – קבלנים.
   - ✓ נוהל עדכון עידוד ותיקון הוראת קבע.
   - ✓ נוהל אישור לטאבו.
   - ✓ נוהל החזר כסף לתושב.
   - ✓ נוהל הנחות ועדה.
   - ✓ נוהל החלפת משלמים.
   - ✓ נוהל תהליכי עבודה בקופה.

יוצא אפוא, כי לכאורה לא מתקיימים התנאים הקבועים בחוזר מנכ"ל משרד

הפנים ו/או בחוזה ההתקשרות עם מ. בע"מ ולו בשל העובדה כי כלל הנהלים הנ"ל, לא נקבעו על ידי המועצה, וזו האחרונה אינה מכתיבה את סדרי העבודה הלכה למעשה בנהלים שנקבעו על ידה ואושרו כדין על ידי הגורמים הרלבנטיים לפי הצורך (כגון: גזבר, יועמ"ש, מזכיר, מועצה וכד').

5. נהלי העבודה אינם נושאים תאריך עריכה או עדכון, שם עורך הנוהל ו/או שם מאשר הנוהל.

מנהלת מחלקת הגבייה דאז מסרה, כי נהלי העבודה נערכו וגובשו לפני כ- 12 שנים ולא עודכנו מאז. הנהלים נערכו ביוזמתה, קרי עובדת חברת הגבייה שאינה עובדת המועצה, ולא אושרו ע"י גזבר המועצה שהינו הגורם הממונה על מערך הגבייה ועל ידי היועמ"ש של המועצה, כנדרש.

6. סקירת נהלי העבודה מעלה, כי הנהלים אינם כוללים הנחיות אופרטיביות כיצד על עובדי מחלקת הגבייה לפעול לביצוע הפעולות הנדרשות בכל תהליך החיובים והגבייה.

7. כמו כן, בנהלי העבודה חסרות הנחיות של מספר תהליכים מרכזיים כגון: משלוח דרישות גבייה שוטפות, הפקת מסמכי דרישה מחייבים, הפעלת הליך גבייה באכיפה מנהלית, העברת חובות לטיפול משפטי, וכד'.

<u>מסקנה</u>

נהלי העבודה שהוצגו בפני הביקורת מהווים מסמכים פנימיים של חברת הגבייה שלא גובשו ו/או אושרו על ידי המועצה, והם בגדר מסמכים כלליים המתווים מדיניות כללית ואינם כוללים הנחיות עבודה אופרטיביות לתפעול מחלקת הגבייה.

העדר נהלי עבודה מעודכנים ומפורטים, הכוללים הנחיות עבודה לביצוע על ידי עובדי מחלקת הגבייה, מהווה סיכון לאי ביצוע נאות של ועדכני של תהליכי העבודה במחלקת הגבייה ומחליש את נתיב הבקרה והמעקב של המועצה אחר פעולות הגבייה ואכיפת תשלומי המיסים.

הנ"ל מקבל משנה תוקף ככל שמדובר בעובדי חברת גבייה חיצונית, אשר אינם נמנים על עובדי המועצה המקומית.

<u>המלצות</u>

1. **יש לעגן בנהלי עבודה מועצתיים את הכללים והנחיות העבודה במחלקת הגבייה באופן מלא ומפורט, כך שיכללו הנחיות עבודה ותהליכים מובנים לביצוע כלל הפעולות הנדרשות במחלקת הגבייה על כל רבדיה, ובכפוף לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003, שיאושרו על ידי כל הגורמים הרלבנטיים, לרבות גזבר המועצה, יועמ"ש ומליאת המועצה.**

2. **יש לעדכן ולרענן את נהלי העבודה בהתאם לצורך במטרה לוודא כי ההנחיות והנהלים רלוונטיים בכל עת ועל פי כל דין.**

<u>תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:</u>

"לעניין סעיף 7.1, 7.5 ו- 7.7 אנו מוצאים לנכון להבהיר בידי המחלקה נהלים מעודכנים

ובין השאר גם נהלים מפורטים לעניין הליכי גבייה מנהלית, משלוח הודעות דרישה וכו', מצ"ב בזאת לדוגמא, בנספח א', נוהל אכיפת גבייה מספר 07/07. כמו כן, בנוסף לנוהל המצורף, קיימים נהלים נוספים במח' הגבייה, שהינם מעודכנים ומפורטים, שיתכן ולא הוצגו למבקרת.

בעניין נהלים שהמועצה צריכה לערוך החלטות בעניינם, בהתאם לנוהל העסקת חברת גבייה של משרד הפנים, חברתנו העבירה סט נהלים למועצה לצורך אישורם וקביעת המלצות , נשמח להעביר המלצתנו בשנית למועצה.

יחד עם האמור לעיל, אנו מקבלים הערת הביקורת כי נדרש לרענן ולהשלים את הנהלים במחלקה, תהליך שהחל עם כניסת המנהל החדש וימשיך בחודשים הקרובים ובהתאם אף תוגש תכנית מפורטת בנושא לגזבר המועצה".

7.2. <u>מערך הרשאות ואבטחת מידע במערכות הגבייה</u>

מערכת הגביה הממוחשבת, בהיותה מערכת כספית לכל דבר ועניין, טומנת בחובה סיכונים תפעוליים ומהווה פתח למעילות והונאות. לפיכך הביקורת סבורה, כי מערכת הגביה הממוחשבת במועצה אמורה לכלול מערך הרשאות מובנה, במטרה למזער סיכונים ולהבטיח מנגנון בקרה אפקטיבי. הסיכונים נובעים, בין היתר, מהאפשרות להקטין את סכומי חיוב של הארנונה באמצעות הקטנת שטח החיוב, או באמצעות הקלדת הנחה במערכת. מערך הרשאות אמור להבטיח גישה למערכת הגביה אך ורק למשתמשים מורשים שיזוהו באמצעות סיסמא אישית, ולהגביל את הגישה של כל משתמש אך ורק ליישומים או למסכים החיוניים לביצוע עבודתו.

בהתאם לכך, לדעת הביקורת, ראוי שהגורם המבצע בקרה על עבודת הכפופים יהיה חסום בפני האפשרות לבצע את הפעולות עליהם הוא מבצע בקרה.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 2 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003 בנושא העסקת חברת גבייה נקבע, בין היתר, כי:

"סכום החיוב שישלח לכל תושב יקבע על פי הוראותיו המדויקות של צו הארנונה התקף של הרשות המקומית.

סכום החיוב לכל תושב יכול שיסופק לחברת הגביה יל ידי הרשות המקומית או שיקבע באמצעות תוכנה המנוהלת על ידי חברת הגביה במחשביה ובהתאם לצו הארנונה של הרשות המקומית.

לא תתיר רשות מקומית לחברת הגביה להנפיק הודעות חיוב באמצעות תוכנה המתנהלת על ידה אלא אם בדקה את התוכנה ואישרה שהיא עומדת בדרישות."

בנוהל מספר 13 שבחוברת נהלי אבטחת מידע שפורסמה על ידי האגף הבכיר לביקורת המדינה העוסק בנושא "מידור זיהוי והרשאות המשתמשים" קובע, בין היתר, כי:

"כל משתמש יוכל להגיע אך ורק אל מאגרים המותרים לו, תוך מזעור אפשרויות חשיפת סיסמאות האישיות. מעבר לזיהוי הפונה אל המערכת ע"י שמו, תתאפשר הפניה רק באמצעות סיסמא. הסיסמא תהווה את החוליה העיקרית בהגנה על הרשאות הגישה".

תקן ישראלי 1495 של מכון התקנים הישראלי בנושא "אבטחת מערכות מידע ממוחשבות – שימוש בסיסמאות" קובע דרישות לסיסמת כניסה למערכת מידע ממוחשבת בהתאם לרמת האבטחה שנקבעה למערכת המידע, בין היתר, דרישות לסיסמת כניסה למערכת מידע ממוחשבת בהתאם לרמת האבטחה שנקבעה למערכת המידע. על פי רמת האבטחה נקבעים, בין היתר, אורך סיסמת הכניסה, משך תוקף הסיסמה, וכד'.

<u>ממצאים</u>

1. חיובי הארנונה מופקים ממערכת האוטומציה, שהינה מערכת מאושרת להפקת חיובי ארנונה.
2. ביטול קבלות, הנחות והקטנת חיובים מבוצעים על ידי נציגות קבלת קהל במחלקת הגבייה על פי הכללים והנחיות ברשויות המקומיות בתנועה זמנית (דהיינו, פעולה בסטטוס לא סופי) במערכת הממוחשבת. מנהלת המחלקה או אחראית התאמות במחלקה מאשרות את הפעולה במערכת הממוחשבת לאחר בדיקתן.

   מבדיקת הביקורת עולה, כי למנהלת מחלקת הגבייה ולאחראית התאמות, שמבצעות בקרות אחר הפעולות המבוצעות על ידי פקידות הגבייה, בין היתר, הזמנת הנחות, זיכויים, מחיקת קבלות, התאמת תנועות והתאמות בנקים, ניתנו הרשאות ביצוע הפעולות הנ"ל במערכת הממוחשבת. זאת בניגוד לעיקרון הפרדת תפקידים והרשאות המאפשר בקרה צולבת על פעולות מהותיות כגון אלה המתבצעות במחלקת הגביה.
3. הביקורת העלתה, כי במערכת הגביה הממוחשבת לא קיים מנגנון המחייב את המשתמש להחליף סיסמא אחת לתקופה מסוימת, במטרה להגביר את רמת האבטחה.

   יובהר, כי על פי נוהל מספר 13, שינוי סיסמת המשתמש כל פרק זמן קבוע, הכרחי בכדי לצמצם את המקרים בהם גורם בלתי מורשה מגלה סיסמה של משתמש ועושה בה שימוש לאורך זמן. סיכון זה גובר במקרים בהם נעשה שימוש בסיסמה קלה לניחוש.

<u>מסקנה</u>

מתן הרשאה לביצוע פעולות במערכת, לגורם המאשר את הפעולות ואשר מהווה גרום בקרה עליהם, מהווה הפרה של עקרון הפרדת התפקידים וההרשאות, מאפשר לגורם אחד לבצע את הפעולה ולאשר אותה ללא בקרה נוספת וחושף את המועצה בפני אפשרות של מעילות והונאות. נציין, כי אומנם אין בידי הביקורת כל אסמכתא להתרחשות מקרה כאמור, אולם הביקורת רואה לנכון להצביע על סיכון מובנה אשר קיים בתהליכי המחלקה הלכה למעשה.

<u>המלצות</u>

1. **הביקורת ממליצה לגזבר המועצה לבחון ביצוע פרסונליזציה של ההרשאות, שיאפשר לכל משתמש לבצע אך ורק את הפעולות הנדרשות לצורך מילוי תפקידו,**

ויגביל את האפשרות להזנת הנחות, זיכויים וביטול קבלות לתושבים ונישומים, באופן שיבטיח בקרה נוספת על פעולות מהותיות מן הסוג הנ"ל, בהתאם לעיקרון הפרדת תפקידים.

2. יש לפעול בתיאום עם אחראי המחשוב במועצה, להתקנת מנגנון להחלפת סיסמאות, בהתאם לנדרש.

7.3. <u>מועד הטלת הארנונה</u>

הטלת הארנונה הינה למעשה חקיקת משנה, הנעשית בצו על ידי המועצה הנבחרת של הרשות המקומית בתוקף סמכותה כרשות מחוקקת, והרשת המקומית עוסקת בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה בתוקף תפקידה כרשות מבצעת.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 156 לצו המועצות המקומיות נקבע, כי:

"החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה".

בתאריך 26/3/14 פורסם תיקון 136 לפקודת העיריות, הקובע כי החלטה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מתאריך 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגבי מוטלת הארנונה.

בהתאם לסעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), התיקון חל גם על המועצות המקומיות, כמפורט להלן:

"א.1)א(הוראות סעיף 9ב, סעיפים 120(10), 123א ו-123ב לעניין פסלות לכהונה של חבר מועצה עקב אי-תשלום חוב ארנונה או אספקת מים, וסעיפים 142א עד 142ג, 167(ה), 167ב, 170(ב), 170ג2, 170ג3, 171, 171א, 173ב, 188, 191, 192, 196, 203, 206, 208, 208א, 210 עד 213, 233א, 249ב, 276, 277, 338 ו-339 לעניין מועצות מקומיות שהוכרזו כמועצות מקומיות איתנות לפי סימן ד' לפרק 11 לפקודת העיריות, 341א ו-342, לפקודת העיריות, והוראות התקנות לפי סעיפים 167(ה), 170ג3(ד) ו-249, לפקודה האמורה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מועצות מקומיות".

בסעיף 277 (א) לפקודת העיריות נקבע, כי:

"המועצה תפרסם בתחום העיריה ובאתר האינטרנט של המועצה הודעה בדבר שיעורי הארנונה שהחליטה עליהם ומועדי תשלומה בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטה האמורה."

בסעיף 5 לתיקון 136 לפקודת העיריות נקבע, כי:

"חוק זה יחול על החלטה בדבר הטלת ארנונה כללית לשנת הכספים 2015 ואילך".

בסעיף 10 לחוק ההסדרים נקבע, כי:

"לא הטילה מועצה ארנונה כללית לשנת כספים מסוימת, תשולם הארנונה לאותה שנה בתחום הרשות המקומית בסכומים ובמועדים אשר נקבעו בשנה הקודמת, כשהיא מעודכנת בהתאם להוראות לפי סעיף 9(ב) רישה."

<u>ממצא</u>

מבדיקת הביקורת עלה, כי צווי הארנונה במועצה המקומית לשנים 2015 ו- 2016 אושרו על ידי מועצת הרשות בישיבות המועצה מיום 29/06/14 ומיום 29/06/15 בהתאמה, ונחתמו על ידי ראש המועצה.

מהביקורת עולה כי:

נכון למועד עריכת הביקורת, בתאריך 16/12/15, טרם פורסמו צווי הארנונה של המועצה המקומית לשנים 2015- 2016 באתר האינטרנט, בניגוד להוראות החוק.

<u>מסקנה</u>

המועצה אינה עומדת לכאורה בהוראות החוק והתקנות בכל הקשור לפרסום צו הארנונה הכללית באתר האינטרנט.

<u>המלצה</u>

המועצה תפעל בהתאם להוראת החוק הקובעת כי יש לפרסם באתר האינטרנט של המועצה הודעה בדבר שיעורי הארנונה עליהם החליטה ומועדי תשלומה בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטה האמורה.

7.4. <u>התקשרות עם חברת הגבייה</u>

<u>בחירת ספק</u>

<u>תקן לביקורת</u>

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 02/2003, מתייחס להעסקת חברת גבייה על ידי הרשויות המקומיות לצורך ביצוע פעולות גבייה. בין היתר, נקבע כי:

"רשות מקומית רשאית להעסיק חברות גביה לצורך ביצוע מטלות אלה, כולן או חלקן:

- משלוח הודעות חיוב בגין מסוי עירוני לסוגיו.
- גבייה שוטפת של חיובי ארנונה ומסים עירוניים אחרים.
- גביית חובות פיגורים בגין ארנונה ומסים עירוניים אחרים.
- העסקת חברת גבייה תעשה על פי מכרז."

לצורך תפעול מערך הגבייה, התקשרה המועצה עם חברת גבייה חיצונית מ. בע"מ (להלן: "**מ. בע"מ** ").

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות נקבע, כי:

"לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". (**הוראות התוספת הרביעית מפרטות את המקרים בהם מחויבת המועצה בפרסום מכרז ואת המקרים בהם ניתן פטור**)

בסעיף 193 לצו המועצות המקומיות נקבע, כי:

"(א) חוזה, כתב התחייבות או תעודה אחרת מסוג שקבע השר ושיש בהם התחייבות כספית מטעם המועצה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה וכן גזברה; לא היתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את המועצה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה וכן מזכירה, ובאין מזכיר - עובד אחר של המועצה, הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה.

(ב) לגבי התחייבות כספית שהיא בתחומי הסכום שקבע השר, רשאי הגזבר, באישור המועצה, להסמיך עובד אחר של המועצה להשתמש בסמכויותיו לפי סעיף זה."

היקף ההתקשרות עם חברת הגבייה מחייב את המועצה המקומית לפרסם מכרז פומבי לבחירת הספק על פי הנחיות התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.

<u>ממצאים</u>

1. בחודש פברואר 2008 פרסמה המועצה המקומית מכרז מספר 4/2008 "לניהול ותפעול שירותי גביה". במכרז זכתה חברת מ. בע"מ ובהתאם נחתם הסכם התקשרות בין המועצה המקומית לבין מ. בע"מ בתאריך 01/05/08 לתקופה של 3 שנים, החל מיום 01/05/08 וכלה ביום 30/04/11.

בסעיף 35 להסכם ההתקשרות משנת 2008 נקבע, בין היתר, כי:

"ב. ראש המועצה יהיה רשאי להאריך את תוקפו של הסכם זה בכתב ..., וזאת לתקופה נוספת כוללת שלא תעלה על 3 שנים, בהארכה לשנה או יותר, בכל פעם ...

ג. רצתה המועצה לממש את זכותה לאופציה..., תודיע על כך לחברה 40 יום לפני תוקפו של הסכם זה, ובמקרה כאמור יחודש ההסכם על פי התנאים המפורטים בהסכם זה".

נמצא, כי המועצה המקומית העבירה לחברה נספח, ללא תאריך, להארכת תוקפו של הסכם, "ניהול ותפעול שירותי גביה מכרז 4/2008" במסגרתו נכתב, בין היתר, כי:

"המועצה מודיעה בזאת על הארכת ההסכם בשלוש שנים נוספות דהיינו עד ליום 30/5/2014 כל הוראות הסכם זה יחולו בהתאמה גם על תקופת ההארכה".

2. מהביקורת עולה, כי לאחר תום תקופת הארכת החוזה המשיכה המועצה להתקשר עם חברת הגבייה במשך 7 חודשים, בניגוד לחוזה שנחתם וללא מכרז, כדלקמן:

א. בתאריך 28/05/14 נחתם נספח להסכם מתן שירותים להארכת תוקף ההסכם לתקופת ביניים לשלושה חודשים בתנאים זהים להסכם שהסתיים.

ב. בתאריך 13/08/14 נחתם נספח נוסף להסכם לתקופת ביניים נוספת של חודשיים, עד לתאריך 31.10.14.

ג. בתאריך 14/09/14 נחתם נספח להסכם לתקופת ביניים נוספת של חודשיים, עד לתאריך 31.12.14.

אומנם, נמצא כי הארכות ההסכם הזמניות כאמור נחתמו על ידי היועץ

המשפטי של המועצה לאישור נוסח ההסכם. יחד עם זאת, יועמ"ש המועצה נאלץ להאריך את ההסכם בכל פעם, בשל השתהות המועצה ביציאה למכרז כדין.

<u>משמעויות</u>

1. המועצה המקומית לא נערכה מבעוד מועד לפרסום מכרז חדש לבחירת חברת גבייה לפני תום תוקף ההתקשרות על חברת מ. בע"מ.
2. המועצה המשיכה להתקשר עם החברה ללא מכרז במשך 7 חודשים בהיקף כספי של כ- 1,000,000 ₪ לתקופה זו בניגוד לחוק.
3. הביקורת מוצאת לנכון לציין כי, מתוקף חובת הנאמנות שהמועצה חבה כלפי הציבור ועל מנת להגביר את אמון הציבור בשלטון המקומי, עליה להקפיד הקפדה יתרה על החובה להתקשר באמצעות מכרז פומבי כל אימת שהיא נדרשת לכך על פי דין.

<u>המלצה</u>

באחריות מזכיר וגזבר המועצה, באמצעות מחלקת הרכש, לנהל מעקב שוטף אחר תקופת ההתקשרות בהתאם לכל הסכם, על מנת להיערך כראוי לפרסום מכרז חדש.

<u>תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:</u>

"אנו מוצאים מקום לציין כי החברה נעתרה לבקשת המועצה ומלפנים משורת הדין, הסכימה להחיל את תנאי ההסכם החדש בעמלה המופחתת, על תקופת ארבעת החודשים הקודמים למועד תחילת ההסכם".

<u>מכרז 10/14 לבחירת חברת גבייה</u>

בחודש נובמבר 2014 פרסמה המועצה המקומית מכרז 10/2014 למתן שירותי גבייה למועצה.

1. מסקירת פרוטוקול פתיחת תיבת המכרז מיום 15/12/14 עולה, כי למכרז הוגשו שתי הצעות, כמפורט להלן:
   א. חברת מ. בע"מ– הנחה בשיעור של 6.18% על עמלת הגבייה העומדת על שיעור של 1.9%.
   ב. חברת מ.י. שירותים בע"מ – הנחה בשיעור של 4% על עמלת הגבייה העומדת על שיעור של 1.9%.
2. האומדן שנקבע למכרז הינו הנחה בשיעור של 3% מעמלת הגבייה, כלומר שתי ההצעות היו נמוכות מהאומדן, כאשר ההצעה של חברת מ. בע"מ נמוכה בשיעור של 50% מהשיעור שנקבע באומדן.
3. בתאריך 18/12/14, ועדת המכרזים בחרה בהצעתה של חב' מ. בע"מ ונימקה את החלטתה בכך שההצעה מבטאת חיסכון של כ- 33,000 ₪ בשנה, המהווים פחות

מ- 3% מסך הכנסות הקבלן השנתיות ברוטו, על כן יש לראות בה הצעה מקובלת וסבירה בנסיבות העניין.

4. בתאריך 21/12/14 אישר ראש המועצה את המלצת הוועדה - תקין.

<u>חתימה על הסכם התקשרות</u>

1. בחודש דצמבר 2014 נחתם הסכם התקשרות עם חברת מ. בע"מ למתן שירותי גבייה בתחומי הישוב מבשרת ציון (להלן: "ההסכם").

2. מעיון בהסכם עולה, כי המועצה לא מילאה את תאריך החתימה המדויק של ההסכם, אלא צוין אך כי ההסכם נחתם בשנת 2014.

3. נמצא, כי החשב המלווה של המועצה ציין תאריך חתימה שגוי בסמוך לחתימתו, 12/1/14. הביקורת מעריכה כי מדובר בטעות סופר בלבד בתקווה כי לא תהא לה השפעה מהותית על ההסכם.

7.5. <u>העסקת עובדי חברת הגבייה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 7 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 02/2003 נקבע, בין היתר, כי:

"א. לא תעסיק רשות מקומית חברת גביה אלא אם זהותם של עובדי החברה המספקים את השירותים לרשות המקומית אושרה על ידה.

ג. אשור להעסקת עובד יינתן על ידי ועדה שתמנה הרשות המקומית ואשר תכלול את מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו, היועץ המשפטי של הרשות או נציגו וגזבר הרשות או נציגו.

לא תאשר הוועדה העסקת עובד חברת גביה המיועד לעסוק בביצוע אמצעי גביה (לרבות מסירה אישית של הודעות, ביצוע עיקולים ברישום והוצאות מעוקלים). אלה לאחר שתראיין אותם."

בסעיף 17 לנספח להסכם ההתקשרות משנת 2014 נקבע, בין היתר, כי:

"הקבלן מתחייב כי עובדיו יאושרו על ידי המועצה המקומית...".

כלומר, כל עובד שחברת הגבייה מעסיקה במסגרת הסכם ההתקשרות נדרש לקבל את אישור המועצה המקומית טרם תחילת עבודתו במועצה.

<u>ממצאים</u>

1. מרבית עובדי חברת הגבייה, מועסקים עובר להסכם ההתקשרות החדש.

2. מבדיקת הביקורת, לא נמצא תיעוד למינוי ועדה לאישור עובדי חברת הגבייה ולא נמצאו כל אסמכתאות לאישור העובדים על ידי מי מטעם המועצה המקומית.

מנהלת מחלקת הגבייה דאז מסרה לביקורת, כי כל עובד/ת חדש/ה במחלקת הגבייה מאושרים על ידי גזבר המועצה המקומית לפני תחילת עבודתם או בסמוך

למועד זה. עם זאת, הגזבר אינו מתעד באופן פורמאלי את אישור העסקתם.

<u>משמעות</u>

העסקת עובדי חברת הגביה ללא אישור ועדה שמונתה על ידי המועצה ואשר הרכבה כולל את מזכיר המועצה, יועמ"ש וגזבר ו/או נציגם, מנוגדת להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2003 ולאמור בהסכם ההתקשרות.

<u>המלצה</u>

לא יועסק עובד במחלקת הגביה, אלא אם אושרה העסקתו בכתב על ידי ועדה בהרכב: מזכיר המועצה, יועמ"ש וגזבר עובר תחילת עבודתם. אישור הועדה יתועד ויתויק במחלקת הגביה ובגזברות המועצה.

7.6. <u>פיקוח על עבודת חברת הגבייה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 8 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 02/2003 נקבע, בין היתר, כי:

"ג. המפקח יערוך בדיקות מדגמיות של תיקי חייבים אשר טופלו על ידי חברת הגביה על מנת לוודא שהוראות הדין, נוהל זה וההנחיות שניתנו על ידי הרשות המקומית בוצעו כנדרש.

ד. המפקח יהיה אחראי לבדיקת כל תלונה שתתקבל כנגד החברה, יברר אותה וימסור את מסקנות בדיקתו לגזבר הרשות.

ה. אחת לתקופה שתקבע יגיש המפקח דין וחשבון לגזבר הרשות ובו סיכום פעולות הפיקוח והבקרה שביצע, פרוט החריגות שנתקבל בהם, אם היו כאלה, מהנחיות וחוות דעתו לגבי מידת עמידתה של החברה בכללים."

בסעיף 4 להסכם נקבע, בין היתר, כי:

"4.1 הפיקוח על מתן השירותים ייעשה ע"י גזבר המועצה ו/או מי מטעמו ו/או מי שהגזבר ימנה לביצוע הפיקוח כאמור.

4.4 המועצה המקומית תבצע מפעם לפעם ביקורות יזומות באמצעות המפקח לבדיקת רמת הביצוע וטיב העבודה."

נהלי העבודה והפיקוח מהווים בקרה מהותית של המועצה המקומית על עבודת הגבייה שמבצעת חברת מ. בע"מ, במטרה להבטיח במידה סבירה של ביטחון כי מ. "מ מבצעת את עבודת הגבייה על פי סטנדרטים מקובלים, תוך שמירה על אינטרס המועצה המקומית מחד ושביעות רצונם של התושבים מאידך.

<u>ממצאים</u>

מבדיקת הביקורת עולה, כי לא מתבצע פיקוח ולא נערכות ביקורות תקופתיות יזומות על עבודת חברת הגבייה, במטרה להבטיח במידה סבירה של ביטחון כי החברה מבצעת את עבודת הגבייה על פי סטנדרטים מקובלים.

בתגובה להערת הביקורת, נמסר על ידי מנהלת הגביה דאז, כי גזבר המועצה דאז, קיים ישיבות עבודה שוטפות עם מנהלת מחלקת הגבייה אחת לשבוע ומתעדכן באופן שוטף בהליכי הגבייה שביצעה החברה ובמצב הגבייה במועצה המקומית.

<u>משמעויות</u>

היעדר ביקורות תקופתיות על עבודת חברת הגבייה, מחליש את הפיקוח והבקרה של המועצה על פעולות הגבייה ותקינותן.

לדעת הביקורת, ביצוע עבודה קבועה, שוטפת ושגרתית, ללא בדיקה תקופתיות וללא בחינתן בשוטף, עשויה להוביל את עובדי מחלקת הגבייה לביצוע פעולות באופן אוטומטי, להנציח מצב של פעילות בלתי תקינה ואף לגרום לחוסר יעילות בגבייה.

<u>המלצה</u>

מומלץ לבצע, אחת לתקופה שתיקבע, ביקורת יזומה על עבודת חברת הגבייה בהתאם לתכנית ביקורת שהוגדרה מראש, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות.

במסגרת הביקורת הנ"ל יבדקו כל ההיבטים, לרבות פקודות יומן ושינויים העשויים להצביע על פעולות חריגות ו/או בניגוד לדין.

<u>תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:</u>

"אנו פועלים בהתאם להנחיית המועצה, יודגש כי בידי מ. בע"מ תיעוד לדיווחים שהוגשו באופן שוטף למועצה במהלך כל שנות ההתקשרות".

7.7. <u>התמורה בגין שירותי הגבייה</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 3 ג. להסכם התקשרות מחודש מאי 2008 נקבע, בין היתר, כי:

"המועצה שוקלת העברת כל הנושאים הקשורים למים וביוב לידי תאגיד אזורי בהתאם לחוק. במידה ותהליך זה יתממש במהלך תוקפו של הסכם זה, יועבר הטיפול ובכלל זה החיוב והגבייה של אגרות מים וביוב לידי התאגיד, והחברה לא תהיה זכאית לכל פיצוי בגין כך".

לעניין זה צוין כי, מ. בע"מ העבירה לעיון הביקורת מסמך תשובות המועצה לשאלות הבהרה שהעבירו המציעים למכרז, במסגרתו צוין בין היתר, כי:

""ענין התאגיד האזורי אינו על הפרק בשנה הקרובה. לכשיהיה על הפרק, ידונו הצדדים בהשלכות הנובעות מכך, בהתאמה. בכל מקרה של ירידה בהיקף הגביה תהא התאמה של המדרגות לחישוב עמלות. לא יוקטנו דמי הזיכיון".

כמו כן, הועבר לעיון הביקורת פרוטוקול סיור תדריך למכרז הגביה מיום 26/02/08 צוין, במסגרתו בין היתר, כי:

"תאגיד מים וביוב- החוק מחייב לעבור לתאגיד מים ואז אגרות מים וביוב ייגבו על ידי התאגידים והעמלות יעודכנו ויהיו בהתאם...".

בסעיף 25 להסכם ההתקשרות מחודש מאי 2008 נקבע, בין היתר, כי:

"חישוב העמלה המשולמת ע"י המועצה לחברה, יהא כדלקמן:

1. חישוב התמורה/עמלה השנתית המקסימלית, לחברת הגביה, בגין גביית כל סוגי התשלומים בהתבסס על יעד מדידה של 59 מיליון ₪ לשנת 2007, יהיה כדלקמן:
   א. עמלה קבועה בסך 1,000,000 ₪ לשנה. (בלא תוספת הצמדה וריבית)
   ב. עד גביה בסך 53,000,000 ₪ לשנה – עמלה בסך 1.54%.
   ג. כל סכום מעבר לגביית הסך של 53,000,000 ₪ לשנה – עמלה בסך של 5%.
2. ...
3. חובות ישנים: כלל החובות השייכים לשנים שלפני השנה השוטפת וזו שלפניה...
4. גין החובות הישנים כאמור, תשולם עמלה של 8%...
5. מהתמורה המחושבת על פי האמור לעיל, תופחת הנחה בהתאם להצעת החברה בנספח ו' להסכם זה".

בסעיף 2 לנספח ו' להסכם נקבע, בין היתר, כי:

"הצעת מחיר (בדרך של הנחה) לעמלת החברה, על בסיס נתוני סעיף 25 להסכם, עבור ביצוע פעולות הגביה וניהולה תהא בשיעור של 4.75% (**הנחה אחידה**) מהסכומים הנקובים". (ההדגשה במקור)

בסעיף 7 להסכם ההתקשרות מחודש נובמבר 2014 נקבע, בין היתר, כי:

"בגין ביצוע כלל השירותים המפורטים בהסכם זה יהא זכאי הקבלן לקבל את הסכומים הבאים:

7.1 עמלה בשיעור 2.103% מהגביה בפועל בכל סוגי השירות בכל הנושאים שבהם יפעל הקבלן למעט שירותי וההיטלים והוצאות הגביה והאכיפה אותם יגבה הקבלן ולא תשולם עליהם עמלה. (העלמה תחושב מדי חודש על בסיס מצטבר ויופחתו ממנה התשלומים ששולמו בעבר).

7.2 הוצאות הגביה והאכיפה שהושתו על החייבים על ידי הקבלן בתקופת החוזה והארכות ונגבו בפועל בתקופה החוזה והארכות...

7.3 סכום כנגד הגדלת פוטנציאל ההכנסות...".

<u>ממצאים</u>

מבדיקה שערכה הביקורת עולה, כי גביית ההכנסות השוטפות של המועצה לשנים 2013-2014 הסתכמו לסך של 57,377,091 ₪ ו- 58,930,105 ₪ בהתאמה. כמו כן, גביית חובות משנים קודמות הסתכמה בשנים אלה לסך של 1,321,382 ₪ ו- 1,953,910 ₪ בהתאמה.

מסקירת תחשיב עמלת הגבייה לחברת מ. בע"מ עולה, כי בתאריך 29/04/11 סוכם בין גזבר המועצה המקומית דאז לבין מנכ"ל חברת מ. בע"מ, כי לצורך החישוב,

יופחת סכום של 2,000,000 ₪ בשנת 2010 וסכום של 18,000,000 ₪ החל משנת 2011 ואילך מהגבייה הבסיסית בגינה תשולם עמלה בשיעור 1.54%, ולצורך חישוב העמלה הסכום יתווסף לגבייה שמעבר לסכום הגבייה הבסיסי בגינו תשולם עמלה בשיעור 5%.

הביקורת מציינת כי הנ"ל מהווה שינוי מהותי בתנאי ההסכם המקורי, חרף העובדה שמבחינת תנאי המכרז צוין במענה לשאלות ההבהרה כי אכן יתבצע עדכון בשיעור העמלות.

יצוין, כי לא נמצאה כל אסמכתא להתייעצות עם היועץ המשפטי של המועצה ו/או קבלת אישורו בדבר השינוי בתחשיב העמלה לחברת מ. בע"מ. מובהר, כי בהתאם לחוק ייעוץ משפטי וצו המועצות המקומיות, כל שינוי מהותי בתנאי המכרז ו/או החוזה מחייב אישור יועץ משפטי ולעיתים אף אישור ראש הרשות ומליאת המועצה.

המשמעות: בשנת 2010 שולמה עמלה בשיעור 5% במקום בשיעור 1.54% בגין 2,000,000 ₪ גבייה מעבר לסכום שנקבע בהסכם המקורי, כלומר עמלה ביתר, לכאורה, בסך 62,900 ₪, ובשנים 2011 עד 2014 שולמה עמלה בשיעור 5% במקום בשיעור 1.54% בגין סכום של 18,000,000 מידי שנה ובמשך 4 שנים, כלומר עמלה כוללת ביתר, לכאורה, בסך 2,560,400 ₪.

מבדיקת הביקורת נמצא סיכום פגישה מתאריך 12/04/11 בנושא שכר טרחה בהשתתפות גזבר המועצה דאז, מנכ"ל חברת מעג"ר ומנהלת מחלקת הגבייה דאז במסגרתה סוכם, בין היתר, כי:

"3. בשנת 2010 תקטן המדרגה של גבייה שוטפת ב- 2 מיליון, ... והחל משנת 2011 תקטן המדרגה ב- 18 מיליון...".

יצוין, כי הסיכום אינו חתום ואינו מאושר בחתימת ראש המועצה, וכן לא נמצא אישור היועמ"ש או אישור מליאת המועצה. כמו כן, הסיכום לא הוטמע כדין בהסכם ההתקשרות באמצעות מסמך עדכון והביקורת לא מצאה תימוכין לכך שתחשיב המועצה התבסס על סכומי גביה בפועל מאגרות המים והביוב.

לביקורת נמסר מאת מנהלת הגביה דאז, כי השינוי הנ"ל נובע מהעובדה שהחיוב והגבייה בגין אגרות מים וביוב הועברו לטיפולו של תאגיד המים "הגיחון". היקף הגבייה בגין אגרות המים והביוב הוערך על ידי הצדדים בכ- 18,000,000 ₪ בשנה, בהתאם לממוצע שנים קודמות, וסכום זה הופחת מהמדרגה הראשונה לחישוב עמלה הגבייה של חברת מ. בע"מ, כפי שמופיע בהסכם.

הביקורת מציינת, כי במידה ונערכים שינויים בתנאי ההתקשרות לאחר מועד החתימה על ההסכם, כל שכן תנאים מהותיים בנוגע לתמורה, הנ"ל מחייב עריכת נספח להסכם, מאושר בחתימת היועמ"ש ומורשי החתימה של המועצה וככול שמדובר בהתחייבות כספית נוספת, בלתי מבוטלת כבמקרה דנן, הביקורת סבורה כי אף נדרש היה אישור מועצת הרשות בהתאם.

כאמור, לא נמצא מסמך עדכון לתנאי ההתקשרות מאושר על ידי הגורמים הנדרשים.

כמו כן, לאור טענת חברת הגביה בנוגע לתחשיב אשר היווה בסיס לחישוב עמלות הגביה המעודכנות כאמור לעיל, הביקורת בדקה את סכומי הגבייה מאגרות מים וביוב לשנים 2009 ו- 2010, כפי הנקובים בספרי המועצה המקומית.

להלן נתוני הגבייה:

סעיף הכנסה	2009 (בש"ח)	2010 (בש"ח)
ביוב	2,375,127	1,991,672
מים	7,859,247	7,111,529
היטל צריכת עודפת	684,859	429,745
פיתוח מים	2,069,756	1,375,081
פיתוח ביוב	348,236	512,426
סה"כ	**13,337,225**	**11,420,453 (*)**

(*) גבייה במשך 10 חודשים בלבד. בחודשים 11-12/2010 הגבייה התבצעה ע"י תאגיד "הגיחון". הגבייה בגין החודשיים האחרונים של שנת 2010 על פי יחס הגבייה ב- 10 החודשים הראשונים מוערכת בסך 2,248,091 ₪. סה"כ גבייה מוערכת לשנת 2010 - 13,704,544 ₪.

מנתוני הגבייה מאגרות מים וביוב בשנים 2009-2010 עולה, כי ממוצע הגבייה לשנה הינו כ- 13,700,000 ₪, בעוד גובה המדרגה הראשונה לחישוב עמלה הגבייה של חברת המ. בע"מ הופחת ב- 18,000,000 ₪.

<u>משמעויות</u>

1. המועצה המקומית העניקה, לכאורה, לחברת מ. בע"מ פיצוי בגין העברת הטיפול בחיובי המים והגבייה לתאגיד המים, זאת על אף שנקבע בסעיף 3 ג. להסכם כי הדבר צפוי ולא יינתן לחברה פיצוי בגין כך.
2. לכאורה, המועצה התחייבה לשלם לחברת הגבייה סך של 2,560,400 ₪ מעבר לעמלה שנקבעה בהסכם ההתקשרות, כמפורט להלן:
   - ✓ בשנת 2010 – {2,000,000*(1.54%-5%)} = 69,200 ₪.
   - ✓ בכל אחת מהשנים 2011 עד 2014 – {18,000,000*(1.54%-5%)} = 622,800 ₪, סה"כ 2,491,200 ₪.

   לא נמצאה אסמכתא לאישור יועמ"ש המועצה לשינוי תנאי ההסכם המקורי ולא נמצא מסמך התחייבות חתום בידי החשב המלווה ראש המועצה והגזבר בגין התחייבות לתוספת התשלום כאמור.
3. סכום המדרגה הראשונה לחישוב עמלה הגבייה של חברת ל.מ בע"מ הופחת, לכאורה, בסכום הגבוה מהיקף הגבייה הממוצע בגין אגרות מים וביוב.

<u>המלצות</u>

1. נדרש לבחון כל שינוי בתנאי ההסכם בהתייעצות עם היועץ המשפטי של המועצה המקומית ולקבל את חוות דעתו והסכמתו מראש ובכתב, טרם החלתו.
2. נדרש להקפיד, כי כל התחייבות כספית בשם המועצה תאושר ותחתם על ידי החשב המלווה, גזבר המועצה וראש המועצה, טרם החלתה הלכה למעשה, כמתחייב בצו המועצות המקומיות ובפקודת העיריות (אשר חלק מסעיפיה הוחלו על מועצות מקומיות).
3. הביקורת ממליצה, כי המועצה תבצע בחינה מחודשת של הסכומים אשר הועברו למ. בע"מ כפיצוי בשל העברת הטיפול בחיובי המים והגבייה לתאגיד המים, ובמידה ואכן ימצא כי שולמה עמלה ביתר כפי שהעלתה הביקורת, תדרוש השבתה.
4. אין לאשר תשלומים שאינם בגין התחייבות שנחתמה כדין.

<u>תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:</u>

1. "יובהר, אמנם בסעיף 3.ג להסכם נקבע, כי במקרה של העברת הטיפול בחיובי המים והביוב לתאגיד מים "החברה לא תהיה זכאית לכל פיצוי בגין כך". יחד עם זאת, ובכך העיקר, במסגרת המענה לשאלות ההבהרה שניתנו במועד הגשת ההצעות למכרז, המועצה הבהירה פעם אחר פעם, וברחל בתך הקטנה, וביחס לשאלות מפורשות שנשאלו בעניין זה הן מטעם מ. בע"מ והן מטעם חב' מ.י. שירותים בע"מ, כדלהלן:

"ענין התאגיד האזורי אינו על הפרק בשנה הקרובה. לכשיהיה על הפרק, ידונו הצדדים בהשלכות הנובעות מכך, בהתאמה. בכל מקרה של ירידה בהיקף הגביה תהא התאמה של המדרגות לחישוב עמלות. לא יוקטנו דמי הזיכיון". (ההדגשות של הח"מ)

2. עוד יצוין, כי עוד קודם לכן, במסגרת פרוטוקול מפגש המציעים שנערך ביום 26.02.2008, בו נכחו בין היתר יועמ"ש המועצה וגזבר המועצה, הודיעה המועצה במפורש, כי:

"תאגיד מים וביוב- החוק מחייב לעבור לתאגיד מים ואז אגרות מים וביוב ייגבו על ידי התאגידים והעמלות יעודכנו ויהיו בהתאם...". (ההדגשות של הח"מ)

3. עיון בטיוטת הדוח מעלה, כי מסמכים מחייבים אלו כלל לא פורטו במסגרת הטיוטה ודומה כי זוהי הסיבה מדוע נקבע, כי המועצה התחייבה לשלם מ. בע"מ סכומים מעבר, כביכול, לעמלה שנקבעה במסגרת ההסכם.
4. ואמנם, בעקבות העברת הטיפול בענייני מים וביוב לתאגיד המים, סוכם בין הצדדים נושא עדכון העמלה בהתאם, וזאת כאמור בהתאם לכפי שהמועצה הצהירה והתחייבה מראש.
5. יצוין, כי במסגרת קביעת גובה התמורה המעודכנת הוגש תחשיב על ידי מ. בע"מ ובמקביל הוגש תחשיב על ידי המועצה . לאחר דין ודברים , נתקבלה על ידי מ. בע"מ עמדת המועצה, לפנים משורת הדין, ובאופן המטיב עם המועצה.

6. יודגש, כי בידי מ. בע"מ הסבר מפורט, ברור ומדויק אודות החישוב העומד בבסיס עדכון העמלה. לאור מורכבות התחשיב, אנו נשמח להסביר את התחשיב בעניין בעל- פה בכל פורום אליו נוזמן, שם אף נבהיר, כי בניגוד גמור לרושם המצטייר, הרי שעדכון התמורה כאמור אינו מהווה משום "הטבה" כזו או אחרת מ. בע"מ. ובפועל עמלת הגביה, הופחתה ביחס ישיר להפחת סכומי גביית המים והביוב ואף יותר מכך. "

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנכ"ל מ. בע"מ:</u>

הביקורת מדגישה, כי על אף שצוין לכאורה במסגרת חלופות שאלות ותשובות בעת עריכת המכרז כי יתבצע תחשיב מחודש והמדרגות לחישוב המעלות יעודכנו כאשר הטיפול בחיוב וגביית אגרות המים יעבור לחברת "הגיחון", הנ"ל לא נקבע בהסכם ההתקשרות שנחתם בין הצדדים.

ככל שהיה על המועצה לפעול לעדכון המדרגות, הדבר היה צריך להתבצע על פי הכללים המחויבים על המועצה מקומיות, קרי במסמך רשמי, המאושר על ידי היועמ"ש של המועצה ובחתימת מורשי החתימה של המועצה והחשב המלווה ש.

בכל מקרה, המבקרת תעביר את הסוגיה לבחינת היועמ"ש וממליצה למועצה לפעול על פי חוות דעתו.

7.8. <u>עמידה ביעדי הגבייה</u>

מ. בע"מ הינה חברה המתמחה במתן שירותי גבייה לרשויות מקומיות. מטרתה העיקרית של החברה למצות, באופן המרבי, את פוטנציאל הגבייה של הרשות.

בתחילת כל שנה נקבע יעד שיעור הגבייה של החברה על ידי גזבר המועצה, על פי ניסיון העבר, ובהתאם נקבעים תקציב המועצה ותכנית ההכנסות וההוצאות. בתקציב המועצה, קיימים סעיפים רבים אשר הוצאתם מותנית בגביית ארנונה בהתאם ליעד הגביה שנקבע כאמור.

יעד הגבייה לשנת 2015 נקבע בשיעור של 92%. ישנה חשיבות גבוהה לעמידה ביעדי הגבייה שנקבעים מידי שנה. גבייה בחסר עשויה להעמיד את המועצה במצב של חוסר יכולת לעמוד ביעדי התקציב, לבצע את התכנית העבודה ולספק לתושבי המועצה את השירותים שפורסמו לציבור במסגרת התכנית התקציבית.

בסוף כל רבעון מגישה חברת מ. בע"מ אל גזבר המועצה דוח ביצוע המציג את נתוני הגבייה לתקופה הנדונה, וכן את התקדמות הגבייה ביחס ליעד שנקבע בתחילת השנה.

<u>ממצאים</u>

בהתאם לנתונים שנתקבלו מאת מחלקת הגביה, הגבייה לסוף חודש ספטמבר 2015 הסתכמה לסך של 39,420,093 ₪.

להלן חישוב אחוז הגבייה לתקופה ינואר עד ספטמבר 2015:

חיובים לתקופה 1-8/2015: 42,603,366 ₪.

חיובים לתקופה 1-10/2015: 51,445,201 ₪.

חיובים לתקופה 10/2015-9: 8,841,835 ₪.

חיוב לחודש ספטמבר 2015 (מחצית מהחיוב הכולל לתקופה 10/2015-9): 4,420,918 ₪.

שיעור הגבייה לתקופה 9/2015-1 ביחס לחיובים לאותה תקופה:

$$\frac{39,420,093}{(42,603,366+4,420,918)} = 84\%$$

כלומר, שיעור הגבייה של המועצה עומד על כ- 84% בלבד ל- 9 החודשים הראשונים לשנת 2015, נמוך בכ- 8% מהיעד שנקבע.

<u>המשמעות</u>: אי גביית הכנסות בשנת 2015, בסך שנתי של כ- 3 מיליון ₪.

הביקורת מציינת, כי התאריך האחרון לתשלום מיסי הארנונה לתקופה 10/2015-9 הינו 2/10/15. בהנחה שכ- 80% מהתושבים שילמו את חיוב הארנונה עד לתאריך האחרון לתשלום, שיעור הגבייה בחודש אוקטובר יהיה נמוך באופן משמעותי ביחס לאחוז הגבייה בחודש ספטמבר בעוד החיוב לחודש אוקטובר זהה לחיוב לחודש ספטמבר. **משמעות הדבר, שאחוז הגבייה בסוף חודש אוקטובר, בהנחה שקצב הגבייה יהיה זהה לזה לשנת 2015 עד חודש ספטמבר, יהיה אף נמוך יותר.**

מבדיקת הביקורת, כפי שיתואר להלן, עולה כי במהלך שנת 2015, עד לחודש ספטמבר, מחלקת הגבייה לא פעלה כנגד חייבי ארנונה בכל אמצעי הגבייה העומדים לרשותה בכדי למצות את פוטנציאל הגבייה, בין היתר לא התבצעו פעולות אכיפה מינהלית באופן מהותי, כגון: עיקולי בנק, לא התבצעו עיקולי מטלטלין ולא הועברו תיקי חייבים לטיפול גבייה על ידי עו"ד.

יחד עם זאת הביקורת מוצאת לנכון לציין לחיוב את העובדה כי בחודשים אוקטובר – דצמבר 2015, הורה גזבר המועצה הנוכחי (אשר החל כהונתו במהלך חודש יוני, 2015), על נקיטת הליכי גביה אינטנסיביים ומעמיקים אשר כללו פעולות אכיפה מינהלית כפי שלא ננקטו בעבר (לעניין זה ראה פירוט בפרק 7.14 להלן) ואשר הביאו לכך שבתום שנת הכספים 2015, עמד שיעור הגביה על 92.00%. הביקורת מעריכה כי נקיטת הליכי גביה ואכיפה מינהלית כפי שננקטו ברבעון האחרון לשנת 2015 כאמור, היו מסייעים בידי המחלקה להעלות את שיעור הגביה עובר לחודש אוקטובר 2015.

<u>מסקנה</u>

חברת הגבייה לא פעלה ביד תקיפה כנגד חייבים ולא עמדה ביעד הגבייה אשר נקבע בתחילת השנה ואשר היווה את הבסיס לבניית התקציב השנתי של המועצה.

<u>המלצות</u>

1. **על מחלקת הגבייה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה בכדי למצות את מלוא פוטנציאל הגבייה ולעמוד ביעדי הגביה שהציבה לעצמה בתחילת כל שנה ואשר עליהם, בין היתר, התבסס תקציב המועצה.**

2. גזבר המועצה יערוך אחת לרבעון, בדיקת עמידה ביעדי המחלקה ויוודא קיומן של פעולות אכיפה לשם מיצוי הליכי הגביה עם חייבים.

<u>תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:</u>

"אנו מוצאים לנכון להבהיר כי שיעור הגבייה הגבוה ברבעון השלישי של שנת 2014 ביחס לשיעור הגבייה ביחס לשנת 2015 נובע מעיתוי חשבונאי ולא מפער בביצועי הגבייה, בשל איחור בהפקת שובר בשנת 2014 כך שבעוד שבשנת 2014 הופקו ארבעה שוברים בשנת 2015 הופקו חמישה בתקופה האמורה (ינואר-ספטמבר). נדגיש כי פער זה צומצם ותוקן עד תום השנה. בתום שנת 2015, אחוז הגבייה עומד על כ- 92%, בדומה לאחוז הגבייה בשנת 2014, ולפיכך לא נגרם אובדן הכנסה בשל אי עמידה ביעדי גבייה".

7.9. <u>מיצוי פוטנציאל ההכנסות</u>

המועצה מעסיקה חברת גבייה אשר מתמחה בתהליכי גבייה ברשויות מקומיות, בין היתר מתוך מטרה לשפר ולייעל את אחוזי הגבייה ולהביא להגדלת הכנסות המועצה.

כחלק משיפור נתוני הגבייה, מצופה מחברת הגבייה לפעול למיצוי מרבי של פוטנציאל ההכנסות המצוי במועצה המקומית, בין היתר לבצע פעולות שמטרתן להגדיל את היקף החיובים ובכך ליצור הכנסות נוספות למועצה המקומית.

<u>תקן לביקורת</u>

בהסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה משנת 2008 נקבע, בין היתר, כי עליה לבצע את פעולות הגבייה הבאות:

"5.3 ביצוע עדכונים, שינויים ותוספות בספרי שומה, כרטיסי אב.
5.4 מדידת בתים ועסקים חדשים עם תחילת האכלוס לצורך קביעת הגודל לחישוב ארנונה (מדידה של עד 100,000 מ"ר בשנה תיעשה ללא תוספת תשלום).
5.5 עריכת מדידות של נכים קיימים לפי הצורך.
...
7.5 שיפור ועדכון נתוני אב בבסיס הנתונים של הגבייה
...
8.1 ייזום וביצוע מבצעי הסברה לקידום הגבייה והעמקתה".

מטרת הפעולות, הנ"ל לשפר ולייעל את נתוני החיובים והגבייה וכי הן נכללות במסגרת המטלות שעל חברת מ. בע"מ לבצע (אלא אם כתוב במפורש שהפעולות בתוספת תשלום).

בהסכם ההתקשרות משנת 2014 נקבע, בין היתר, כי על חברת מ. בע"מ לבצע פעולות להגדלת פוטנציאל ההכנסות, כמפורט להלן:

ר. הגדלת פוטנציאל ההכנסות

1. הקבלן יפעל להגדלת פוטנציאל ההכנסות של המועצה .
2. הקבלן ייצר תמונת מצב (דוח, גליון אקסל, וקבצי מחשב) של גדלי הנכסים וסיווגם נכון למועד ההתקשרות. ונכון למועד תחילת כל שנה קלנדארית.
3. הקבלן יפעל לבדיקת מסד הנתונים של המועצה שתכלול את פרטי החייבים, גודל הנכס וסוג הנכס.
4. הקבלן יבצע, ביקורות שטח, מדידות, תצלומי אויר , כל זאת על מנת לודא כי המצב בשטח תואם את מסדי הנתונים של המועצה. כל מקרה של שינוי שטח כתוצאה מפעילות הקבלן ילווה בתוכניות הנדרשות ע"י אגף ההנדסה, מפות מדידה ותצלומים.
5. עובדי הקבלן ידווחו לממונה על שטחים שנתגלו או סיווגי נכס שאינם נכונים ויעדכנו את הנתונים על פי הנחיית הממונה בקבצי המועצה.
6. עובדי הקבלן ישלחו לחייבים ולבעלים בהתאמה לסוג השינוי הודעות על השינוי שכוללות את סוג החיוב ועומק החיוב הרטרואקטיבי.
7. עובדי הקבלן יטפלו במענה להשגות שיוגשו ע"י החייבים, המשלמים והבעלים, כל זאת בזמן הנדרש על פי כל דין ובהתאם להנחיות היועמ"ש למועצה והממונה. הטיפול יכלול בין השאר יציאה לביקורת נוספת , צילומים, מפות מדידה והכנת חוות דעת משפטיות.
8. לאחר שהחיוב הפך חלוט ישוטף ידאגו עובדי הקבלן להטמעת החיוב בקבצי המועצה.
9. הפעילויות המפורטות בסעיף זה יתבצעו ע"י עובדי הקבלן שאינם מוצבים במועצה. אך הקבלן ידאג על חשבונו במשך 14 שעות בכל שבוע על פי החלטת הממונה להעמיד איש/אשת שירות במשרדי מחלקת ההכנסות לקבל את פניות המבררים והמערערים על התוספת לשומה.
10. עבור הצלחת הקבלן בהגדלת פוטנציאל ההכנסות ישולם לו עבור כל מטר רבוע נוסף שיתגלה או מטר רבוע שיושבח עקב שינוי סיווג סכום חד פעמי בגובה 10 אחוז מהשינוי בארנונה השנתית לאותו מטר בהסתיגויות להלן.
    10.1 במידה והמשלם ו/או הבעלים מקבל הנחה כל שהיא , יופחת סכום ההנחה השנתית לאותו מטר באופן יחסי.
    10.2 במידה והמועצה תאלץ להחזיר כסף בגין התוספת ו/או שינוי הסיווג, יופחת הסכום המוחזר מהתמורה.
    10.3 הסכום שיוותר לאחר הפחתת ההנחה יוכפל באחוז הגביה השנתית באותו סיווג נכס. וזה יהיה הסכום שיועבר לקבלן.
    10.4 התמורה בגין הגדלת פוטנציאל ההכנסות תחושב ותשולם פעם בשנה לאחר תום כל שנה קלנדארית. ובסיום התחשבנות עם הקבלן לאחר תום תקופת ההסכם והארכות.
    10.5 תוספת חיוב שתתבצע כתוצאה מגידול טבעי ותוספ עקב הליכי רישוי שעברו בהנדסה לא תכלל במסגרת הגדלת פוטנציאל ההכנסות ולא תשולם בגינה תמורה לקבלן.

ממצאים

פעולות להגדלת פוטנציאל ההכנסות לפי הסכם 2008

בהתאם לנתוני דוח ביצוע לשנת הכספים 2014 שערכה חברת מ. בע"מ לסיכום נתוני החיובים והגבייה, עולה כי שיעור וסכומי הגבייה במועצה המקומית מצויים במגמת שיפור מידי שנה. להלן דוח אחוזי גבייה במועצה המקומית כפי שעולים מדוח הביצוע:

שנה	חיובים שוטפים לאחר הנחות אלפי ₪	גבייה בגין השנה שוטפת אלפי ₪	אחוז הגבייה %
2012	56,852	51,545	90.67%
2013	58,036	52,964	91.26%
2014	59,443	54,652	91.94%

עם זאת, מסקירת הביקורת לא נמצא כי החברה ביצעה פעולות נוספות המוטלות עליה כפי שמוגדר בהסכם, מעבר לפעולה הגבייה השוטפות, שתכליתן לשפר ולייעל את תהליכי החיובים והגבייה ולמצות את פוטנציאל הגבייה של המועצה המקומית. בין היתר:

- ✓ לא נמצא כי בשנים 2012-2013 חברת מ. בע"מ ביצעה מדידות בבניינים חדשים או טרם אכלוס במטרה לעדכן את בסיס נתוני אב נכסים. בשנים אלה התקשרה המועצה המקומית עם חברה חיצונית לביצוע מדידות.
- ✓ לא נמצא כי חברת מ. בע"מ ביצעה מדידות בבניינים קיימים, בכדי לבחון את נכונות הנתונים במערכת הגבייה.
- ✓ לא נמצא תיעוד לכך שחברת מ. בע"מ ייזמה וביצעה מבצעי הסברה לקידום הגבייה והעמקתה.

הביקורת מציינת, כי המטלות אשר הוטלו על חברת מ. בע"מ במסגרת הסכם ההתקשרות לא הוגדרו במטרה חד משמעית להגדלת פוטנציאל ההכנסות ולא נקבע מנגנון תגמול לחברת מ. בע"מ שיהווה תמריץ לחברה לפעול להגדלת פוטנציאל ההכנסות. לאור האמור, לא נמצא כי החברה ביצעה פעולות יזומות להגדלת פוטנציאל ההכנסות של המועצה המקומית.

<u>פעולות להגדלת פוטנציאל ההכנסות לפי הסכם 2014</u>

בהסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה משנת 2014, נקבעו הנחיות ברורות לביצוע פעולות להגדלת פוטנציאל ההכנסות, כולל תגמול ייעודי בגין הצלחה בהגדלת פוטנציאל ההכנסות של המועצה המקומית.

מכיוון שחישוב התמורה בגין הגדלת פוטנציאל ההכנסות מחושב אחת לשנה ומכיוון שטרם בוצע חישוב שנתי עד למועד הביקורת, לא עלה בידינו לבחון עמידת חברת מ. בע"מ בהגדלת פוטנציאל ההכנסות. עם זאת, בדקנו את הפעולות שביצעה מ. בע"מ מתחילת ההסכם ועד למועד סיום הביקורת, בחודש דצמבר 2015.

מבדיקת הביקורת עולה, כי חברת מ. בע"מ הפעילה, במהלך שנת 2015, מודדים מיוזמתה אשר ביצעו מדידות בנכסים קיימים ובנכסים חדשים והעבירו את תוצאות המדידה לעובדות מחלקת הגבייה לעדכון הנתונים בדבר גודל הנכס במערכת הגבייה ועדכון החיוב בהתאם. התמורה בגין הפעלת המודדים הינה על בסיס הצלחה, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות. עם זאת, לא בוצעו על ידי חברת מ. בע"מ פעולות מדידה מלאות ומקיפות אשר הביאו להגדלת פוטנציאל ההכנסות ולמיצוין באופן משמעותי.

<u>התקשרות עם משרד עו"ד חיצוני להגדלת ההכנסות והעמקת הגבייה</u>

הביקורת מצאה, כי המועצה, ביוזמת גזבר המועצה דאז, התקשרה בתאריך 03/04/13 עם משרד עו"ד ר.ב להרחבת בסיס החיוב בארנונה ממחזיקי נכסים שהמועצה תפנה אליהם. התמורה למשרד עו"ד ר.ב נקבעה על בסיס הצלחה, כך שהמשרד יקבל שיעור של 22% בתוספת מע"מ כחוק מהכנסות המועצה שיתקבלו בפועל בגין השנה השוטפת והשנים הקודמות לה. עוד נקבע, כי המשרד יישא בכל ההוצאות הנלוות

במסגרת פעולות הגבייה.

ביום 27.11.2014, הגיעה המועצה להסכמה עם משרד עו"ד ר.ב, לפיו יופחתו שיעורי שכר הטרחה כמפורט להלן:

- לגביה עד 300,000 ₪ יגבה שיעור של 18%.
- לגביה בין 300,000 – 1,000,000 ₪ יגבה שיעור של 14%.
- לגביה מעל 1,000,000 ₪ יגבה שיעור של 12%.

בדיקת תוצאות ההתקשרות עם משרד עו"ד ר.ב, מעלה כי פעולות שננקטו על ידי המשרד הנ"ל נכון למועד עריכת הביקורת דנן, הניבו הכנסות נוספות למועצה, בהיקף של למעלה מ- 5 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

שם המחזיק	סכום שהתקבל ב- ₪	הערות
חברת גיחון	537,804	חיוב לראשונה של שטחי מתקנים וצנרות המצויים בכלובים ברחבי העיר בסיווג מבנים המשמשים למסחר וכן קרקע תפוסה. כולל תשלום רטרואקטיבי מלא בגין השטחים. מלבד התשלום החד פעמי תגדל ההכנסה של העיריה בכמאה אלף ₪ בגין שטחים אלו מדי שנה בשנה.
סלקום	125,000	הוגש הסכם עם החברות הסלולאריות, על פיו האנטנות יחויבו בהתאם לסיווג מבנים למסחר כולל תשלום רטרואקטיבי מקסימלי.
פלאפון	55,000	
פרטנר	85,000	
דלק מנטה	100,000	הגדלת החיוב.
סונול	140,000	חיוב בגין העמקת גביית ארנונה עד 2015 תחנה בקסטל ע"פ הסכם פשרה.
קניון הראל	*4,000,000	תשלום ע"פ פס"ד קניון הראל - חיוב לראשונה בגין שטחים ציבוריים של הקניון.
סה"כ	**5,042,804**	

יצוין, כי הסך הנ"ל הופקד בנאמנות אצל משרד עו"ד ר.ב עד לקיום כל התניות הקבועות בפס"ד, כאשר ביום 03.03.2016, הופקד מחצית הסכום בסך של 2,000,000 ₪ בקופת המועצה ואילו היתרה תועבר למועצה במהלך שנת 2016.

<u>מסקנה</u>

בשל העובדה כי מ. בע"מ לא ביצעה פעולות מספקות להעמקת הגבייה, ואילו הפעולות שאכן ביצעה לא הניבו את התוצאות הרצויות כפי שנקבע בהסכמי ההתקשרות, נאלץ גזבר המועצה דאז, לשכור את שירותיו של משרד עו"ד חיצוני לצורך העמקת הגבייה באופן מיטבי אשר ימקסם את הכנסות המועצה. ראיה לכך, שחברת עו"ד ר.ב הניבה למועצה הכנסות נוספות בפועל כתוצאה מפעולות שביצעה

לשם העמקת גביה מעל ל **כ- 5 מלש"ח**. יצוין, כי צפויות להתקבל הכנסות נוספות כתוצאה מפעולות שבוצעו על ידי המשרד הנ"ל.

<u>המלצות</u>

1. גזבר המועצה יפנה אל מנכ"ל מ. בע"מ בבקשה לקבל הסבר לאי קיום חובתה לבצע פעולות להגדלת פוטנציאל הגביה כנקוב בהסכם ההתקשרות. הביקורת ממליצה כי גזבר המועצה ידרוש מ. בע"מ תכנית עבודה שנתית שתכלול את כלל הפעולות היזומות שבכוונתה לנקוט במהלך שנת 2016 ובכל שנה לאחריה, לשם מיצוי פוטנציאל הגביה במועצה.
2. מומלץ לקבוע, במסגרת הסכם ההתקשרות, מנגנון תמורה אפקטיבי להעמקת הגבייה, כך שמחד יהווה תמריץ לחברת הגבייה לבצע פעולות יזומות להעמקת הגבייה ולהרחבת בסיס החיוב ומאידך יהווה תשלום הוגן מצד המועצה ובעל כדאיות כלכלית.

<u>תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:</u>

"סעיף הגדלת הכנסות, הקיים בחוזה ההתקשרות החדש, לא היה בהסכם משנת 2008 ולא היה חלק מהמטלות של קבלן הגביה. נדגיש כי מטלות אלו הועברו לעו"ד חיצוני ולחברת מדידות חיצונית.

לעניין המסקנה בעמוד 41, החלטת הגזבר להפעיל עורכי דין חיצוניים נובעת מהחלטה ברורה ומדיניות המועצה המעדיפה אכיפה משפטית על פני אכיפה מנהלית, זאת כאשר חברתנו חשבה כי מדיניות זו שגויה והציגה עמדתה למועצה בכל שלבי ההתקשרות.

נדגיש כי, נושא זה עמד בדיונים מול הגזבר בכל תקופת ההתקשרות תוך שמ. בע"מ ממליצה ומבקשת שיאשרו לה לבצע פעולות אכיפה מנהליות, אלה לא אושרו על ידי המועצה.

ביטוי למדיניות זו ניתן למצוא גם בהבהרות למכרז משנת 2008 בהם נכתב ע"י הגזבר "הרשות מפעילה דרכי אכיפה שונות תוך העדפת גבייה משפטית על גביה מנהלית" (ההדגשה של הח"מ).

עוד הובהר במכרז ע"י הגזבר, לשאלות המציעים לשאלה 38 כי "תביעות משפטיות יוגשו ע"י עו"ד מטעם הרשות" זאת ועוד, אנו מבקשים להדגיש כי הסמכות לאשר פעולות, כגון הוראות דרכי אכיפה ואישור ביצוע פעילות אכיפה, ניתנת על ידי הרשות, וחברתנו פועלת בהתאם <u>רק ע"פ הנחיית הרשות.</u>

מאז תחילת ההסכם החדש המועצה איננה מאשרת למ. בע"מ מימון פעולות האכיפה ובהעדר הסכמה על דרכי המימון, האכיפה המנהלית בשנת 2016 מתעכבת. להבנת חברת מ. בע"מ הוראות החוזה בעניין הוצאות האכיפה ברורות מאוד ויש לאפשר לחברתנו להשית על החייבים הוצאות אכיפה.

נדגיש כי פעילות האכיפה בשנת 2015 הייתה מצומצמת היות ולא היה גזבר וממונה על הגבייה ואי לכך, לא היה מי שיחתום ויאשר פעולות אכיפה. עם כניסת הגזבר החדש, התחדשו פעולות האכיפה וזאת ללא קשר להחלפת מנהלי מחלקת הגבייה.

ביחס להערה בדבר חוסר מעקב אחר שיהוי והתיישנות, אנו מוצאים מקום לציין כי במהלך שנת 2015, חברתנו הטמיעה את מערכת "שקד" המאפשרת מעקב אכיפתי כולל לרבות אכיפה משפטית ומעקב אחר שיהוי והתיישנות".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנכ"ל מ. בע"מ:</u>

לגבי נושא העמקת הגבייה על פי הסכם 2008, על אף שעיקר ההערה מתייחסת למועצה, לדעת הביקורת, החברה לא ביצעה את אשר נקבע עמה בהסכם ההתקשרות.

7.10. <u>מתן הנחות בארנונה</u>

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג- 1992 הסמיך את שר הפנים להתקין תקנות בדבר מתן הנחות בארנונה ע"י רשויות מקומיות. בעקבות כך הותקנו תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה(התשנ"ג 1993 (להלן: "**תקנות ההסדרים**") בהן נקבעו כללים למתן ההנחות ,פורטו המבחנים לקבלתן והוגדרו סמכויותיה ואופן פעילותה של ועדת ההנחות ברשות המקומית.

בהתאם לכך, המועצה מעניקה מידי שנה הנחות בארנונה לזכאים שונים, על פי הכללים שנקבעו בתקנות ההסדרים, ובהתאם למבחני המשנה שנקבעו על ידי המועצה ומפורטים בצו המיסים המפורסם מידי שנה לציבור.

ההנחות בארנונה כוללות סוגים שונים, ובהם הנחות הניתנות על פי חוק בגין מצב אישי מיוחד של המחזיק בנכס, הנחות לבעלי הכנסה נמוכה על פי טבלת הכנסה לנפש, הנחות לנזקקים על פי החלטת ועדת הנחות ופטורים בגין נכס ריק או נכס שאינו ראוי לשימוש.

ראה נספח ב' - טבלה המרכזת את שיעורי ההנחות שנקבעו בתקנות.

ככלל, כל מי שעומד בזכאות לקבלת הנחה על פי ההנחיות, נדרש להגיש בקשה מתאימה בצירוף אסמכתאות לשם קבלת ההנחות להן הוא זכאי.

<u>נתונים סטטיסטיים</u>

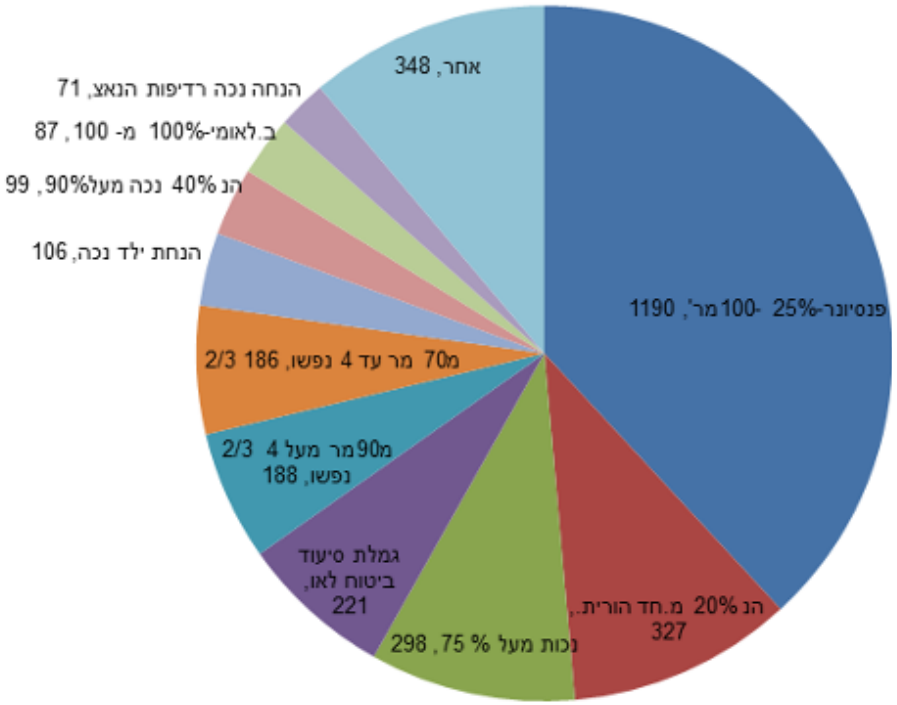
<u>להלן נתונים לגבי מספר ההנחות שניתנו בשנת 2014, לפי סוגי הנחה:</u>

קוד הנחה במערכת המועצה	סוג ההנחה	מספר תושבים מקבלי הנחה	סה"כ הנחה
225	פנסיונר-25%- 100 מר'	1190	1,717,741.68
280	נכות מעל 75%	298	1,152,515.60
211	מוסדות פטורים 100%	37	820,016.19
239	מ90מר מעל 4 נפשות 2/3	188	751,758.10
221	גמלת סיעוד ביטוח לאומי	221	690,256.57
180	נכס בבניה	341	518,128.94
238	מ70 מר עד 4 נפשות 2/3	186	514,297.10

קוד הנחה במערכת המועצה	סוג ההנחה	מספר תושבים מקבלי הנחה	סה"כ הנחה
255	הנחה 45% מוסדות ממשלה	1	410,186.48
220	הנחה 20% מ.חד הורית.	327	354,523.74
200	ב.לאומי-100% מ- 100	87	350,857.73
181	מבנה ריק	212	262,272.54
228	הנחה מוסדות ע"פ תקנות	11	255,959.15
230	הנחת 40% נכה מעל 90%	99	241,922.26
226	הנחת ילד נכה	106	226,523.85
236	הנחה נכה רדיפות הנאצים	71	192,778.70
370	הנחת ועדה 63% עד 100	31	172,284.00
231	עיוור-90%	36	161,732.20
232	2/3הנחה-אשפה בלבד	4	104,800.87
307	הנחה כלכלית 70%	26	104,516.90
350	הנחת ועדה 50% עד 100 מ	29	79,079.80
227	פנסיונר + ה. הכנסה	23	77,078.30
240	נפגעי פעולות איבה מ-	21	75,763.90
222	גמלת מזונות בטוח לאו	19	59,216.20
233	הנחת ר. גנים לאומיים	2	57,289.50
241	נפגעי פעולות איבה מ-	16	50,585.80
270	הנחת הורה יחיד + הבטחת הכנסה	15	42,001.00
182	מבנה הרוס הערכת שמאי	31	35,373.03
305	הנחה כלכלית 50%	12	33,846.20
210	חייל סדיר-פטור 100%	9	30,671.10
290	הנחת עולה חדש 90% עד	10	29,552.60
360	הנחת ועדה 60% עד 100 מ	5	21,168.90
304	הנחה כלכלית 40%	10	20,691.70
340	הנחת ועדה 40% עד 100 מ	6	17,312.50
330	הנחת ועדה 30% עד 100 מ	7	12,483.10
306	הנחה כלכלית 60%	3	12,280.60
308	הנחה כלכלית 80%	2	8,118.00
229	45% מוסדות ממשלה	1	5,400.00
234	2/3 הנחה-אסיר ציון	3	5,109.50
303	הנחה כלכלית 30%	2	4,282.20

קוד הנחה במערכת המועצה	סוג ההנחה	מספר תושבים מקבלי הנחה	סה"כ הנחה
335	הנחת ועדה 35% עד 100 מ	1	3,897.50
237	הנחה 80% אי כושר נכות	1	2,884.90
325	הנחת ועדה 25% עד 100 מ	2	2,762.10
320	הנחת ועדה 20% עד 100 מ	1	654.30
242	נכי רדיפות הנצים מ 90 מ"ר	1	598.00
302	הנחה כלכלית 20%	1	470.40
סכום כולל		**3,705**	**9,691,643.73**

<u>להלן גרף המתאר את ההנחות העיקריות שניתנו למחזיקי נכסים:</u>



סה"כ הנחות בארנונה אשר הוענקו לתושבים, מהווה כ- 14.07% מכלל חיובי הארנונה לשנת 2014 .

<u>תקן לביקורת</u>

חוק ההסדרים ותקנותיו הסדירו את הכללים וההנחיות בנושא הנחות מארנונה. מעת לעת מפרסם משרד הפנים הנחיות בנושא, במסגרת חוזרי מנכ"ל. להלן עיקרי ההנחיות:

- ✓ חוזר 4/2013 – הנחה בארנונה לחיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים – העוסק בהבהרה לגבי זכאותם של חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים לפטור מארנונה לגבי כלל הנכסים העסקיים שהם מחזיקים.
- ✓ חוזר 3/2010 – פטור מארנונה למוסדות ייחודיים – שמבהיר כי הפטור מארנונה לפי פקודת מסי העירייה ומיסי המדינה (פיטורין) חל גם לגבי ארנונה למוסד חינוך תרבותי ייחודי כהגדרתו בחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח – 2008.
- ✓ חוזר 4/2008 – הרחבת אוכלוסיית הזכאים להנחה מארנונה מכח חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז – 2007 – החוזר מבהיר את התיקון לסעיף 3 לחוק ההטבות לניצולי שואה שמעניק הנחה בארנונה גם לניצולי שואה ששהו במחנות ריכוז, בגטו או במחנות כפייה.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית לסוגי ההנחות העיקריים: הנחת משרד הביטחון (הנחה על פי חוק), הנחת ועדה 50% עד 100 מטר והנחה כללית 70% (הנחת ועדה), ובדקה קיומן של אסמכתאות מתאימות ו/או אישורים מתאימים להענקת ההנחה לנישומים. להלן תוצאות הבדיקה:

<u>מדגם הנחות</u>

מידי שנה מועבר למחלקת הגבייה קובץ מודפס של רשימת הזכאים להנחה בארנונה ממספר גורמים, כגון: משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי, וכדומה, המפרט את רשימת התושבים הזכאים לקבל הנחה בארנונה על פי חוק, בין היתר: אזרחים ותיקים, נכים, אסירי ציון, נכי רדיפות הנצים, וכדומה.

הביקורת דגמה מספר הנחות שהוענקו לתושבים וביקשה לבדוק האם קיימות אסמכתאות המעידות על זכאות התושבים להנחה. להלן תוצאות המדגם:

1. נדגמו 10 מקרים של תושבים שקיבלו הנחת משרד הביטחון 2/3 מ- 70 מ"ר עד 4 נפשות:

מספר משלם	שנת ההנחה	כתובת משלם	שם משלם	סה"כ הנחה ₪	ממצאי המדגם
2512890	2014	מבשרת ציון	ד.י.ד	3,012.8	יש אישור משרד הביטחון מיום 3.3.14 לזכאות משנת 2004. **לא ניתנה הנחה בשנת 2012 עקב טעות של חוסר תשומת לב מצד עובדות המחלקה. בעקבות ממצאי הביקורת נערכה פניה לדייר לעדכון הנחה רטרואקטיבית.**
	2010	מבשרת ציון	ד.י.ד	1,253.5	
	2013	מבשרת ציון	ד.י.ד	3,008.2	
	2011	מבשרת ציון	ד.י.ד	3,008.2	
5592531	2014	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.4	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2007	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.2	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2010	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.2	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2013	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.2	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2009	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.2	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2011	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.2	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2012	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.2	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2008	מבשרת ציון	ש. ע	2,378.2	נמצאו אסמכתאות - תקין
3308329	2014	מבשרת ציון	ש.א.א	2,340.3	נמצאו אסמכתאות - תקין
	2013	מבשרת ציון	ש.א.א	680	נמצאו אסמכתאות - תקין

מספר משלם	שנת ההנחה	כתובת משלם	שם משלם	סה"כ הנחה ₪	ממצאי המדגם
	2012	מבשרת ציון	ש.א.א	680	נמצאו אסמכתאות - תקין
3312173	2014	מבשרת ציון	ד.ר.י	3,034.8	נמצאו אסמכתאות - תקין
8246241	2014	מבשרת ציון	כ.א.ת	2,982.4	נמצאו אסמכתאות - תקין
30012812	2014	מבשרת ציון	ג.י	2,269.4	נמצאו אסמכתאות - תקין
34494153	2014	מבשרת ציון	ב.ב.י	1,520.9	נמצאו אסמכתאות - תקין
53459566	2014	מבשרת ציון	א.ע	3,034.7	נמצאו אסמכתאות - תקין
3000305002	2014	מבשרת ציון	י. א. ח	2,982.5	נמצאו אסמכתאות - תקין
6544086001	2014	מבשרת ציון	ק. י. ש	3,034.8	נמצאו אסמכתאות - תקין

2. נדגמו 9 מקרים בהם ניתנה הנחת ועדה 50% עד 100 מ"ר.

מספר משלם	שנת ההנחה	כתובת משלם	שם משלם	סה"כ הנחה ₪	ממצאי המדגם
6819551	2014	מבשרת ציון	ז. י. א	2,525.00	נמצא אישור הועדה – תקין **טופס הבקשה לא נחתם ע"י המבקש**
5504620	2014	מבשרת ציון	ש.מ	2,503.80	נמצא אישור הועדה - תקין
6323045	2014	מבשרת ציון	א.א	841.00	נמצא אישור הועדה - תקין
5087705	2014	מבשרת ציון	ס. ס.א	1,570.90	נמצא אישור הועדה - תקין
	2013	מבשרת ציון	ס. ס.א	834.00	נמצא אישור הועדה - תקין

מספר משלם	שנת ההנחה	כתובת משלם	שם משלם	סה"כ הנחה ₪	ממצאי המדגם
5087705	2014	מבשרת ציון	א. א. ג	2,503.70	נמצא אישור הועדה - תקין
6354285	2014	מבשרת ציון	ב.א.י	533.40	נמצא אישור הועדה - תקין
6829132	2014	מבשרת ציון	ע. ס	2,324.8	נמצא אישור הועדה - תקין
6936393	2014	מבשרת ציון	א.ג.ר	2,615.2	נמצא אישור הועדה - תקין
4210301097	2014	מבשרת ציון	ה.פ.צ	1,097.4	נמצא אישור הועדה - תקין
	2013	מבשרת ציון	ה.פ.צ	64	נמצא אישור הועדה - תקין

3. נדגמו 4 מקרים בהם ניתנה הנחה כללית 70% (הנחת ועדה)

מספר משלם	שנת ההנחה	כתובת משלם	שם משלם	סה"כ הנחה ₪	ממצאי המדגם
54117460	2014	מבשרת ציון	כ. ר	4,473.4	נמצא אישור הועדה - תקין
1014164002	2014	מבשרת ציון	י. כ	3,505.4	נמצא אישור הועדה - תקין
	2013	מבשרת ציון	י. כ	3,535	נמצא אישור הועדה - תקין
2002002001	2014	מבשרת ציון	מ.צ	3,510.8	נמצא אישור הועדה - תקין
3000253001	2014	מבשרת ציון	ח. ג.מ	3,505.3	נמצא אישור הועדה - תקין

מסקנה

מהבדיקה המדגמית עולה, כי מחלקת הגבייה מעניקה הנחות באופן נאות ובהתאם להוראות החוק, תוך הקפדה על קבלה ותיעוד של אסמכתאות מבססות כפועל יוצא מדרישות החוק והתקנות המחייבות.

בקרה על מתן הנחות

תקן לביקורת

בסעיף 6 לנוהל העסקת חברת גבייה שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003 נקבע, בין היתר, כי:

א. לא יופחת על ידי חברת הגביה סכום החיוב במיסוי עירוני המוטל על חייב ולא תשלח לחייב הודעה על הנחה שהוא זכאי לה אלא על פי אשור בכתב של גזבר הרשות המקומית או נציגו, ביחס לכל חייב וחייב.

ב. הרשות המקומית רשאית להיעזר בחברת הגביה לצורך הכנת המסמכים לדיון בבקשה להנחה מארנונה או מיסוי עירוני אחר.

ג. הטילה הרשות על חברת הגביה להכין את המסמכים כאמור בס"ק ג' יקבע עובד אחר של חברת הגביה האחראי לטיפול בנושא זה. זהותו של העובד תאושר על ידי גזבר הרשות המקומית או נציגו."

בהסכם ההתקשרות בין המועצה לחברת הגבייה נקבע, בין היתר, כי:

"הקבלן ימסור לנציג המועצה המקומית, על פי דרישה מראש, דוחות ערוכים בכתב כדלקמן:

"1. דו"ח תקבולים חודשי מפורט ...

2. דוח תקופתי, אחת ל- 90 יום...

...

5. כמו כן מתחייב הקבלן למסור לנציג המועצה המקומית דו"חות נוספים לפי דרישה מוקדמת של המועצה המקומית ולצורך ניצוח נתונים שונים הקשורים לפעולות הגבייה שמבצע הקבלן".

ממצאים

1. מחלקת הגביה, באמצעות מנהלתה, אינה עורכת אחת לתקופה בדיקה מדגמית של נכונות נתוני ההנחות שהוזנו למערכת הגביה, ואינה סוקרת, תוך כדי העבודה השוטפת, תיקי תושב בהם הוזנו ו/או בוטלו הנחות, על מנת לוודא שלא חלו בהם טעויות. ככל שהדבר מתבצע, הרי שלא קיים תיעוד לביצוע הבדיקות האמורות.

2. חברת הגבייה מעבירה לגזבר המועצה דוח גבייה ויתרות חייבים אחת לרבעון. במסגרת הדוח הרבעוני מצוינים, בין היתר, ריכוז נתוני החיובים, הגבייה, יתרת פיגורים וכן הנחות ופטורים שניתנו בתקופה.
עם זאת, הדוח אינו מפרט את ההנחות והפטורים שניתנו לגבי כל נכס ונכס באופן שמאפשר לבצע בקרה על הענקת ההנחות שהעניקו עובדי מחלקת הגבייה.

מסקנה

אי ביצוע בקרה שוטפת אודות נכונות נתוני ההנחות במערכת הגבייה חושף את המועצה לטעויות אנוש, מעילות ותרמיות אפשריות, אשר עשויים לגרור הפסדים כספיים. כמו כן, אי מתן דוח רבעוני מפורט, מונע את נתיב הבקרה מצד המועצה על הנחות שניתנו על ידי המחלקה.

המלצה

1. **הביקורת ממליצה לערוך בדיקות מדגמיות של נכונות נתוני ההנחות שהוזנו למערכת הגביה, אחת לחודש לפחות ולתעד באמצעות רישום מסודר את מועדי הבדיקות הנערכות ע"י מנהל המחלקה ואת הממצאים העיקריים שעלו במהלכם.**
2. **מחלקת הגביה תעביר לגזבר המועצה דוח הנחות חודשי מפורט בהתאם למהות, סוג ושיעור ההנחה שניתנה, לצורך שיפור המעקב והבקרה בנושא.**

פטורים לנכסים ריקים או שאינם ראויים לשימוש

תקן לביקורת

בפרק ה' לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) נקבע, בין היתר, כי:

"12.(א) בכפוף לאמור בתקנה 13(3) המועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור כמפורט להלן, למחזיק שהוא הבעל הראשון של בנין חדש, ריק, שמיום שהסתיימה בנייתו והוא ראוי לשימוש, אין משתמשים בו במשך תקופה רצופה, כמפורט להלן:

(1) עד שנים עשר חודשים - הנחה עד 100 אחוזים;

...

13.(א) מועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור כמפורט להלן, למחזיק של בנין ריק שאין משתמשים בו במשך תקופה מצטברת, כמפורט להלן:

(1) עד 6 חודשים – עד 100%;

(2) מהחודש ה-7 עד החודש ה-12 – עד 66.66%;

(3) מהחודש ה-13 עד החודש ה-36 – עד 50%."

בסעיף 162 לצו המועצות המקומיות נקבע כי:

"בנין שחלות עליו ארנונות לפי צו זה והוא נהרס או ניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש, ואין משתמשים בו, ונמסרה למועצה הודעה בכתב על כך, לא יהיו הבעל והמחזיק אחראים לתשלום כל שיעור משיעורי הארנונות על הבנין שפרעונו חל אחרי מסירת ההודעה".

ממצאים

1. המחלקה מעניקה פטורים לנכסים ריקים שנמצאים בתהליכי שיפוץ נרחבים, ההופכים אותם לבלתי ראויים לשימוש.

   במועד הביקורת, לא נמצאו במחלקת הגביה כללים או נוהל כתוב המפרט את הקריטריונים, לפיהם אמורים לקבוע אם אכן הנכס בלתי ראוי לשימוש.

עם זאת, המחלה דורשת מכל בעל נכס אשר עומד בקריטריונים שנקבעו על פי הצו לנכס ריק, בבניה או בשיפוצים, להגיש בקשה להנחה על גבי טופס ייעודי ולצרף אסמכתאות תומכות אשר יעידו על אי שימוש בנכס, כגון: תצהיר של בעל הנכס והעתקי חשבונות חשמל ומים נמוכים (ככל שישנם).

2. לגבי כל בקשה מבצעת מחלקת הגבייה בדיקה, על ידי איש שטח, בכדי לוודא כי הנכס אינו משמש את בעליו.
להלן תוצאות בדיקה מדגמית שערכה הביקורת לגבי 13 נכסים (4 נכסים בבניה, 4 נכסים הרוסים ו- 5 נכסים ריקים):

א. בכל המקרים נמצא אישור של בודק מטעם מחלקת הגבייה כי אכן הנכס אינו משמש כל גורם.

ב. בכל 5 הנכסים הריקים שנדגמו נמצאה בקשה לועדת הנחות ואישור הועדה.

ג. בכל 5 הנכסים הריקים שנדגמו נמצא תצהיר של המבקש כי הנכס ריק, מאושר ע"י עו"ד.

<u>מסקנה</u>

במדגם הביקורת לא נמצאו חריגים בנושא הענקת פטור מארנונה לנכסים שאינם משמשים את בעליהם. עם זאת, הכללים וההנחיות בתחום זה, אינם מעוגנים בנוהל כתוב.

<u>המלצות</u>

יש לעגן בנוהל כתוב את תהליכי העבודה והכללים בנושא פטור מארנונה לנכסים שאינם משמשים את בעליהם.

<u>הנחות רטרואקטיביות</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 2 (א) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) נקבע, כי המועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת הכספים על מחזיק בנכס שנתקיימו לגביו אחד התנאים שפורטו בתקנות.

לפיכך, הבקשה לקבלת הנחה אמורה להיות מוגשת במהלך שנת הכספים שבגינה מבוקשת ההנחה, ולא ניתן להעניק הנחה רטרואקטיבית בעקבות בקשה המתייחסת לחיובי שנים קודמות.

<u>ממצאים</u>

במסגרת ביקורת ענ"א שערכנו במערכת הגבייה, נמצאו 20 מקרים בהם ניתנו הנחות רטרואקטיביות בשנת 2014 בגין שנת 2013 על ידי ועדת הנחות בשיעורים שונים, קרי: ועדת הנחות דנה בבקשות להנחה שהוגשו בסמוך לתום שנת כספים קודמת כדלהלן:

הנחה כלכלית 70%

מספר משלם	מספר נכס	כתובת משלם	סכום ההנחה
2554258	300110101100	מבשרת ציון	2,568.30
5846129	201012300201	מבשרת ציון	3,542.00
30064077	300110400502	מבשרת ציון	1,250.90
56019995	407010000901	מבשרת ציון	4,515.00
58033929	675000100800	מבשרת ציון	4,515.00
2001110012	200111001200	מבשרת ציון	2,426.00
2004067001	200406700101	מבשרת ציון	3,535.00
6128111016	612811101600	מבשרת ציון	3,395.00
סה"כ הנחות שניתנו ב- 2014 בגין 2013			**25,747.20**

הנחת ועדה 50% עד 100 מטר

מספר משלם	מספר נכס	כתובת משלם	סכום ההנחה
12597	246503701300	מבשרת ציון	834.00
1341631	300022600200	מבשרת ציון	2,530.00
2742295	201012000400	מבשרת ציון	2,490.00
2780163	100808600100	מבשרת ציון	1,688.00
5885117	612811700200	מבשרת ציון	2,425.00
5977394	300020600100	מבשרת ציון	1,471.50
6819551	100909200400	מבשרת ציון	2,525.00
25552191	100909100300	מבשרת ציון	1,529.00
30110124	200110100400	מבשרת ציון	628.40
30712790	690032200700	מבשרת ציון	3,130.00
2002018001	200201800100	מבשרת ציון	2,488.40
4210301097	421030109700	מבשרת ציון	64.00
סה"כ הנחות שניתנו ב- 2014 בגין 2013			**21,803.30**

מנהלת מחלקת גבייה לשעבר מסרה לביקורת, כי בשל הבחירות שהתקיימו בשנת 2013, לא התכנסה הוועדה למנוע לזות שפתיים וחשד לשוחד בחירות.

<u>מסקנה</u>

מתן הנחות בארנונה רטרואקטיבית, בשנת כספים עבור שנת הכספים הקודמת, עומדת בסתירה לאמור בסעיף 2(א) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה). הביקורת סבורה, כי קיומה של מערכת בחירות אינו מעלה או מוריד מחובת התכנסות הועדה ופועלה ונדרש היה לכנסה לשם עמידה בהוראות התקנות.

<u>המלצה</u>

הביקורת ממליצה להימנע ממתן הנחות רטרואקטיביות בארנונה, המתייחסות לחיובי שנים קודמות.

<u>התניית הנחות בהסדר חובות</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 20 לתקנות ההסדרים נקבע, בין היתר, כי:

"לא תינתן הנחה אלה אלא אם כן שולמה יתרת הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בתשלום אחד מראש, בהוראת קבע או לפי הסדר תשלומים אחר להנחת דעתה של הרשות[1]".

בצו הארנונה של המועצה נקבע כי:

"תושב הזכאי להנחה, אשר לא יפרע במלואה את יתרת הארנונה עד לסוף שנת ה כספים, תהיה ההנחה שנקבעה לו בטלה ותיווסף ליתרת הארנונה."

<u>ממצאים</u>

1. הביקורת העלתה, כי בתהליך העבודה השוטף המתבצע במחלקת הגביה, מחדשים הנחות לזכאים בתחילת כל שנה, ללא כל התייחסות ליתרת הפתיחה של הזכאי להנחה במערכת, וללא בדיקה אם היתרה שולמה מראש או בהוראת קבע, או לפי הסדר תשלומים אחר שהניח את דעתו של הגזבר.

   יודגש כי בתקנות ההסדרים ובצו המיסים של המועצה נקבע, כי ההנחה תהיה בתוקף אם יתרת הארנונה לשנה השוטפת שולמה במלואה תוך כדי שנת הכספים. לפיכך, זכאי להנחה שלא פרע את יתרת חיוב הארנונה במלואה עד 31 בדצמבר של אותה שנה, ההנחה שנקבעה לו אמורה להתבטל ממעוד קביעתה ולהיווסף ליתרת חוב הארנונה.

2. נמצא, כי בשנת 2014 לא בוטלו הנחות בארנונה במקרים בהם נותר חוב שלא הוסדר ע"י מקבל ההנחה, זאת בניגוד לאמור בצו הארנונה של המועצה.

   הביקורת ערכה הצלבה, באמצעות כלי תחקור נתונים ממוחשב, בין קובץ יתרת חובות משנים קודמות לבין קובץ התושבים להם אושרה הנחת וועדה בשנת 2014.

   להלן מספר מקרים שאותרו בהם אושרה הנחה למרות שלתושב יתרת חובות ארנונה משנים קודמות:

[1] ס'20 אינו חל על הנחות הניתנות ל: אסיר ציון, נכי נרדפי נאצים, נפגעי פעולות איבה, נכה מלחמה וכוחות ביטחון, חסיד אומות העולם וחייל.

תיאור סוג שרות	משלם	יתרה נומינלית	יתרה ראלית	הנחת ועדה בשנת 2014
ארנונה 2012	5977394	317.70	340.40	-1,471.50
ארנונה 2013	5977394	172.00	206.60	
ארנונה 2012	5977394	403.00	431.70	
ארנונה 2006	2002018001	5,699.45	6,128.30	-2,488.40
ארנונה 2007	2002018001	5,189.07	5,627.30	
ארנונה 2010	2002018001	6,609.90	7,082.10	
ארנונה 2009	2002018001	10,218.10	10,948.20	
ארנונה 2008	2002018001	4,768.30	5,108.90	
ארנונה 2013	25552191	505.78	813.20	-1,529.00
ארנונה 2011	25552191	582.99	898.30	
ארנונה 2012	25552191	580.74	894.80	
ארנונה 2013	30110124	269.20	298.00	-628.40
ארנונה 2010	5885117	4,282.80	4,588.70	-2,425.00
ארנונה 2013	5885117	3,332.30	3,607.30	
ארנונה 2009	5885117	8,349.50	8,946.00	
ארנונה 2011	5885117	1,464.70	1,864.30	
ארנונה 2008	5885117	1,539.00	1,648.90	

<u>מסקנה</u>

מתן הנחות לזכאים להם יתרות חובות משנים קודמות אשר לא נפרעו בהתאם לתקנות ההסדרים (קרי, באותה שנת הכספים) הינו בניגוד לתקנות ובניגוד לצו הארנונה של המועצה. יצוין, כי הביקורת סבורה כי אי עמידה בהוראות הדין, לא אך שאינו תקין ובגדר עבירה, הרי שמונע אפשרות הסדרת חובות והעלאת שיעור הגביה מחייבים. במידה שתושב ידע כי לא יהא זכאי להנחה בשל חובות עבר, לא מן הנמנע כי יסדירם לאלתר.

<u>המלצות</u>

1. **הביקורת ממליצה להפיק בתחילת כל שנה דוח חייבים שקיבלו הנחות, לצורך ביצוע הבדיקות האמורות. דוח כאמור יועבר לבחינת גזבר המועצה שיבצע בקרה מתאימה על מקבלי ההנחות ועמידת המועצה בהוראות התקנות.**
2. **ועדת ההנחות והמחלקה, יקפידו על קיום ההנחיות המחייבות ויתנו את קבלת ההנחה, בפירעון יתרת הארנונה והסדר חובות העבר עד לסוף שנת המס בגינה נתקבלה ההנחה.**

<u>בדיקת תהליך מתן הנחה</u>

1. הביקורת בחנה את תהליך מתן ההנחות בארנונה, החל משלב קבלת הבקשה ועד להזנתה למערכת הגביה הממוחשבת. נמצא, כי מבקשי ההנחות התבקשו

למלא טופס בקשה לקבלת הנחה כפי שנקבע בתקנות, ונדרשו לצרף את האישורים המתאימים להוכחת הזכאות להנחה.

2. נמצא כי מחלקת הגביה בדקה את נכונות המסמכים ושלמותם בהתאם לדרישות המעוגנות בטופס הבקשה, והסתמכה בבדיקותיה על רשימות הזכאים שהועברו למחלקה מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הביטחון.

עם זאת, מבדיקת הביקורת עולה, כי הנתונים המועברים מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הביטחון מועברים בקובץ מודפס הכולל רשימות ארוכות ושורות רבות. עובדות מחלקת הגבייה נדרשות לאתר את התושבים הזכאים באופן ידני בין השמות הרבים המופיעים בקובץ מכל הישובים ברחבי הארץ. הנ"ל מקשה מאד על איתור כלל תושבי המועצה המקומית הזכאים להנחה המופיעים בקובץ ועלול להביא לידי כך שתושבים הזכאים להנחה לא יאותרו בסריקה הידנית של העובדות ולא יקבלו את ההנחה לה הם זכאים, מפאת טעויות אנוש הכרוכות בעבודה ידנית, כמתואר לעיל.

3. במידה שהתושב אינו מופיע בקובץ שהועבר מאת משרד הביטחון כזכאי להנחה, עליו להגיע אל משרדי מחלקת הגבייה במועצה המקומית ולהגיש את האסמכתאות המעידות על זכאותו לקבל הנחה.

4. עובדות מחלקת הגביה מזינות, באופן ידני, הנחה לתושבים הזכאים, בהתאם לרשימות הזכאים שהועברו מהגורמים המוסמכים השונים (משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי) או על סמך האישורים שהעבירו התושבים.

5. במועד הביקורת נמצא עוד, כי רשימת הנכים הנושאים תעודת עיוור הזכאים להנחה אינה מועברת למחלקה ממשרד הבריאות. על כן, עיוורים המעוניינים לקבל את ההנחה נדרשים להגיע עם תעודת העיוור למשרדי המועצה המקומית, להציג אסמכתא כי נקבע להם עיוורון ולאחר מכן יקבלו את ההנחה.

<u>מסקנות</u>

1. איתור ידני של הזכאים להנחות מקשה על הבקרה והמעקב של בדיקת זכאויות התושבים להנחות וחושף את המועצה לטעויות אנוש הכרוכות בביצוע פעולות ידניות.

2. בהעדר רשימת זכאים להנחה בגין עיוורון, המועצה חשופה מחד לטעויות אנוש להענקת הנחה למי שאינו זכאי ומאידך עיוורים הזכאים להנחה בארנונה עשויים שלא לקבל את ההנחה המגיעה להם.

<u>המלצות</u>

1. מומלץ לפנות, באופן יזום, לגורמים השונים המוסמכים להעניק אישורים המזכים בהנחות ולבקש את רשימת הזכאים כקובץ ממוחשב.

2. מומלץ לבחון, האם ניתן לקלוט את הקובץ, באמצעות ממשק, למערכת הגבייה. באופן זה, תתאפשר הענקת הנחה אוטומטית במערכת הממוחשבת, ללא התערבות יד אדם.

7.11. <u>פריסת חיובים באמצעות המחאות דחויות</u>

ככלל, המועד לתשלום השנתי של הארנונה הינו ה- 1 בינואר של אותה שנה. על מנת להקל על התושבים, הרשות המקומית מאפשרת לתושבים בעלי חוב משמעותי למועצה לבצע פריסת תשלומים ולשלם את החוב באמצעות המחאות דחויות.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980 נקבע, בין היתר, כי:

"4.(א) רשות מקומית רשאית לקבוע לארנונה כללית ולמס עסקים הסדר לפרעונם בתשלומים (להלן – הסדר תשלומים), במשך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהם; כל תשלום לפי הסדר כאמור ישולם בתוספת הפרשי הצמדה.

(אא) תשלום על פי הסדר תשלומים לפי סעיף קטן (א) שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים.

(ב) רשות מקומית רשאית לקבוע לתשלומי החובה המפורטים בתוספת הסדר תשלומים לתקופה שלא תעלה על שנתיים, אשר סכומו הבסיסי ייקבע כאמור בסעיף קטן (ג); כל תשלום לפי הסדר כזה ישולם בתוספת ריבית בשיעור של 18% לשנה, או בתוספת ריבית בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר, והכל ממועד ההסדר ועד מועד התשלום למעשה.

(ג) הסדר תשלומים לפי סעיף קטן (ב) ייעשה לגבי תשלום החובה, בתוספת תשלומי פיגורים, אשר לצורך חישובם יראו את יום ההסדר כיום התשלום.

..."

בסעיף 4 לחוזר מנכ"ל 02/2003 נקבע, בין היתר, כי:

"ד. הרשות המקומית רשאית לקבוע הסדרי תשלום לחובות בגין מסים עירוניים, ככל שאלה מותרים על פי כל דין.

נקבעו הוראות בדבר הסדרי תשלום, לרבות מספר התשלומים המותר והריבית שיש לגבות בגינם, תוכל חברת הגביה, אם הרשות המקומית תטיל זאת עליה, לאפשר לחייבים לשלם את חובם על פי אותם הסדרי תשלום. לא תתיר חברת הגביה חריגה כלשהי מהסדרי התשלום שנקבעו על ידי הרשות המקומית."

<u>ממצאים</u>

1. במקרים בהם התושבים מעוניינים לשלם את חיוב הארנונה במספר תשלומים, מבצעת פקידת הקהל פריסה של חיוב במערכת האוטומציה.

   מבדיקת הביקורת עולה, כי לא קיים נוהל המסדיר את אופן פריסת התשלומים לתושבים המעגן, בין היתר, את מספר התשלומים שניתן לפרוס לפי קריטריונים קבועים, כגון: גובה החוב או עומק החוב, הגורם המוסמך לאשר פריסה למספר תשלומים חריג, אופן אישור פריסה חריגה, הגורמים המוסמכים להזין במערכת מספר תשלומים חריג וכו'.

2. בישיבת מליאת המועצה המקומית מיום 22/10/07 נקבע, בין היתר, כי:

"<u>מאשרים את המלצות הועדה לאכיפת גבייה:</u>

חייבים הרוצים להסדיר את חובם בתשלומים, יסדירו את חובם בתוך חודש ימים. ויהיו רשאים לבקש הסדר פריסה עד 36 תשלומים..."

הביקורת מעירה, כי בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), ניתן לפרוס חוב עד לתקופה של שנה, ובאישור מליאת המועצה עד שנתיים ובתנאי חיוב הפרשי הצמדה וריבית כנקוב בחוק. אף חוזר מנכ"ל 2/2003 מתיר לקבוע הסדרי תשלום לחובות בגין מסים עירוניים, ככל שאלה מותרים על פי כל דין. לפיכך, פריסת תשלום חוב לתקופה העולה על שנתיים, קרי 25 חודשים ומעלה, אינה עומדת בהוראות החוק.

3. נמצא, כי בעת פריסת החוב, המחלקה אינה מחייבת את החייב בהפרשי הצמדה וריבית כנקוב בחוק.

4. מנהלת הגבייה דאז מסרה, כי על פי החלטת מליאת המועצה מיום 22/10/07 כאמור, ניתן לבצע לחייב פריסת תשלומים עד לתקופה של 36 חודשים. עוד מסרה מנהלת הגבייה, כי ההחלטה בדבר פריסת תשלומים לחייבים מתבצעת על ידי מחלקת הגבייה עד ל- 36 תשלומים, בהתאם להחלטת מליאת המועצה, על פי שיקול דעת עובדות מחלקת הגבייה. פריסת תשלומים לתקופה העולה על 36 חודשים תתבצע באישור גזבר המועצה או ראש המועצה בלבד.

5. המערכת הממוחשבת אינה מגבילה את מספר התשלומים שניתן לפרוס חוב של חייב. כך, יש באפשרותה של כל עובדת במחלקת הגבייה לפרוס תשלומים לכל חייב לתקופת זמן בלתי מוגבלת. כמו כן, נמצא כי באפשרותן של עובדות מחלקת הגבייה להזין מועד עתידי לתחילת הפריסה, מה שגורר פריסה ארוכת טווח.

6. מסקירת השיקים הדחויים במערכת הגבייה שטרם נפרעו נכון ליום 31/12/15 עולה, כי ישנם תושבים ששילמו את חובם בשיקים דחויים לתקופה העולה על 12 חודשים או 24 תשלומים המותרים על פי הדין. להלן מספר דוגמאות:

א. החייב 300108101 שילם את חובו בשיקים דחויים בסך 3,000 ₪ כל חודש לתקופה **יוני 2015 עד יולי 2019, סה"כ 50 תשלומים.**

ב. החייב 1013146002 שילם את חובו בשיקים דחויים בסך 1,912 ₪ כל חודש לתקופה **ינואר 2015 עד דצמבר 2018, סה"כ 48 תשלומים.**

ג. החייב 5607868 שילם את חובו בתאריך 25/11/15 ב- 12 שיקים דחויים בסך 1,000 ₪ כל חודש לתקופה שמתחילה בחודש דצמבר 2016, כלומר **השיק הראשון ניתן לתאריך פירעון שנה לאחר מועד ההסדר.**

ד. החייב 1003045001 שילם את חובו בשיקים דחויים בסך 600 ₪ כל חודש לתקופה **ינואר 2015 עד נובמבר 2017, סה"כ 35 תשלומים.**

ה. החייב 5885287 שילם את חובו בשיקים דחויים בסך 511.70 ₪ כל חודש לתקופה **ינואר 2015 עד נובמבר 2017, סה"כ 35 תשלומים.**

ו. החייב 5814488 שילם את חובו בשיקים דחויים בסך 256 ₪ כל חודש לתקופה **ינואר 2015 עד אוקטובר 2017, סה"כ 34 תשלומים.**

משמעויות

1. החלטת מליאת המועצה לאישור פריסת תשלומים מעל ל- 24 חודשים עומדת בסתירה להוראות חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980, ואף בפריסה כאמור אין המחלקה מחייבת את החייב בגין הפרשי הצמדה ו/או הריבית, כקבוע בהוראות החוק. כמו כן, פריסה בפועל מעל ל-36 תשלומים שאושרו במליאת המועצה, באישור גזבר או ראש המועצה, אינה עומדת בהוראות הדין והיא אסורה בהחלט.
2. קיימת אפשרות טכנית במערכת האוטומציה לבצע פריסת תשלומים חריגה, לפרק זמן בלתי מוגבל, דבר המצביע על סיכון מובנה במערכת אשר עשוי לגרור טעויות או הטבה שלא כדין עם תושבים.
3. הביקורת מצביעה על קיומה של אפשרות שתבוצע מעילה באמצעות "גלגול" שיקים באופן שעובדת מחלקת הגבייה המקבלת תשלום במזומן מהתושב, עשויה להזין תקבול בשיקים עתידיים מבלי שהדבר יתגלה מבעוד מועד ולבצע שימוש בכספי המזומן מבלי שניתן יהיה להבחין כי הכספים לא הופקדו בחשבון הבנק. נציין כי אין בידי הביקורת כל חשש להתרחשות מקרה כאמור אלא הביקורת מצביעה על סיכון תיאורטי שקיים בתהליך.

המלצות

1. **נדרש לאשר מחדש במליאת המועצה, החלטה להסדר פריסת תשלומים העומדת בהוראות החוק והתקנות, קרי עד 24 חודשים בצירוף הפרשי ריבית כנקוב בחוק. לא תותר כל פריסה מעבר לכך, והגזבר או ראש הרשות לא יהיו רשאים לפרוס חוב חייב לתקופה העולה על זו שנקבעה בהחלטת המועצה.**
2. **יש להגדיר, בנוהל עבודה שיופץ לעובדי מחלקת הגבייה, את המקרים בהם ניתן לאשר פריסת תשלומים מעבר ל- 12 חודשים ואת הגורם המוסמך לאשר פריסות תשלומים חריגה כאמור.**
3. **מומלץ לחסום במערכת האוטומציה, באופן מיכוני, את ההרשאות הקיימות לביצוע פריסת תשלומים בשקים לתקופה של למעלה מ- 12 חודשים, אלא במקרים חריגים, על ידי גורמים מוסמכים בלבד, כגון: מנהל המחלקה או ס. מנהל המחלקה ועד 24 תשלומים, וכן לחסום את ההרשאה להזין מועד עתידי לתחילת הפריסה.**
4. **מומלץ להגדיר דוח בקרה שיופק מדי חודש ממערכת האוטומציה אשר ירכז נתוני תשלומים שנפרסו לתקופה של למעלה מ- 12 חודשים ונתוני הסדרי תשלום, אשר יועבר לבדיקתו של גזבר המועצה והלה יוודא כי לא מתבצעת פריסת תשלומים מעבר למותר בדין.**

תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:

"להבנתנו ועל פי הייעוץ המשפטי שיש בידנו, ההפניה של המבקרת לסעיף 4(ב) בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) והסתמכות המבקרת על סעיף זה בהתייחס להשטת ריבית והפרשי הצמדה על חיובי ארנונה, איננה מדויקת. נדגיש כי, בכל מקרה, במחלקת הגביה גובים ריבית והפרשי הצמדה

על המחאות דחויות".

<u>תגובת הביקורת לתגובת מ. בע"מ</u>

הסוגיה תועבר לקבלת חוות דעתו של יועמ"ש המועצה.

7.12. <u>בקרה אחר אכלוס הנכסים</u>

במסגרת תפקידה, על חברת הגבייה למצות, באופן המיטבי, את החיובים במיסי ארנונה מכל משתמשי הנכסים וכן את הגבייה בפועל.

חיוב הארנונה בנכס חל לראשונה ממועד אכלוס הנכס. במידה ולא יגיע מידע אל מחלקת הגבייה בדבר אכלוס נכסים חדשים, לא יהא באפשרותה לחייב את הדיירים בנכס במיסי הארנונה וכתוצאה מכך עלולה המועצה להפסיד הכנסות פוטנציאליות רבות. לפיכך, ישנה חשיבות רבה לקיים מעקב אחר אכלוס נכסים חדשים בשטח השיפוט של המועצה המקומית ולחייב את הדיירים בגין מיסי הארנונה במועד.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 21 לנספח "רשימת העבודות והשירותים" בהסכם ההתקשרות משנת 2014 עם חברת מ. בע"מ נקבע, בין היתר, כי:

"באחריות הקבלן לבצע מעקב אחר תהליכי הבניה של כל הנכסים ברחבי המועצה המקומית חדש/תוספת בניה, מיום הפקת אגרת הבניה ועד לגמר הבניה וקבלת טופס 4, תוך בקרה אחר אכלוס הנכס".

מעקב אחר תהליכי הבנייה מחויב בכדי לאתר חייבים חדשים ומועד תחילת החיוב. היתרי בנייה ואישור על אכלוס בניין במועצה המקומית מונפקים על ידי "הועדה המקומית (מרחבית) לתכנון ולבנייה הראל" (להלן: "**ועדת הראל**"), ועדה מקומית מרחבית האחראית על הליכי רישוי בנייה במועצה המקומית מבשרת ציון וכן במועצות המקומיות אבו גוש וקריית יערים, זאת מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965.

בכדי לעמוד בהנחיות ההסכם כאמור לעיל, על מחלקת הגבייה, לקיים קשר שוטף עם ועדת הראל ולקבל את הנתונים הנדרשים בדבר הליכי רישוי בנייה ואכלוס נכסים חדשים.

<u>ממצאים</u>

1. מסקירת פעילות מחלקת הגבייה ויחסי העבודה עם ועדת הראל עולה, כי לא מתקיימים קשרי עבודה מוסדרים להעברת מידע מלא ובזמן אמת על תהליכי רישוי בנייה. בין היתר, מחלקת הגבייה אינה מקבלת דיווחים תקופתיים על הנפקת אישורי בנייה, אכלוס נכסים חדשים וכדומה.
2. מנהלת מחלקת הגבייה מסרה לביקורת, כי במשך השנים בהם היא מכהנת בתפקידה, המחלקה פנתה מספר פעמים לבעלי התפקידים בוועדת הראל בבקשה לקבל את נתונים הנחוצים לה לקיום מעקב אחר תהליכי בנייה של כל הנכסים במועצה המקומית, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות, אולם לא זכתה

לשיתוף פעולה ומענה מצד אותם גורמים. הנ"ל הקשה מאד על איתור חייבים חדשים במועד.

3. עד ליום 23/03/15, הביקורת לא מצאה כל תיעוד של ניסיונות ייזום פגישות עבודה מסודרות והסדרת נהלי עבודה להעברת מידע בדבר תהליכי בנייה בשטח השיפוט של המועצה המקומית.

4. בתאריך 23/03/15 העביר ראש המועצה מכתב לוועדת הראל הנושא את הכותרת "חובת דיווח, רישום וחיוב נכס חדש ו/או תוספת בניה, במחלקת הגביה", במסגרתו ציין, בין היתר, כי:

"בדוח הביקורת לשנת 2013 עלה כי יש לייעל את התהליך .....בין מחלקת הגביה לבין הועדה המרחבית וזאת מכיוון שלא קיים קשר רציף ושוטף בעניין זה.

...

לפיכך אבקשכם באופן גורף, רציף ושוטף, לדאוג להעביר למחלקת הגביה את רשימת כל הנכסים להם הונפקו טופסי 4, לצורך חיובם ורישום מערכת הגביה..."

5. בתאריך 14/07/15 התקיימה פגישת עבודה במשרדי ועדת הראל, בהשתתפות גזבר המועצה, מנהלת מחלקת הגבייה ונציגי ועדת הראל, במטרה לקבוע נהלי עבודה ותיאום בין הצדדים על מנת לייעל ולשפר את שיתופי הפעולה והעברת המידע בדבר הליכי הרישוי, היטלים והאגרות הנגבים בגינן.

6. במסגרת זו נקבע, בין היתר, כי כל היתר בניה שיופק על ידי ועדת הראל יועבר ישירות במייל למועצה.

7. עם זאת, לא נקבעו הנחיות מחייבות המסדירות את שיתוף הפעולה הנדרש והמחייב בין הפעילות בוועדת הראל למחלקת הגבייה במועצה וכן לא נקבע כי ועדת הראל תעביר למחלקת הגבייה נתונים בדבר סיום תהליך הבניה והענקת אישורי איכלוס.

8. מנהלת מחלקת הגבייה מסרה, כי חל שיפור ניכר בהעברת המידע מועדת הראל למחלקת הגבייה בדבר היתרי הבנייה. מידי חודש מעבירה ועדת הראל את רשימת היתרי הבנייה שניתנו למחלקת הגבייה.

9. מאחר וחיוב מחזיק נכס בארנונה חל מהיום בו הוא מבצע שימוש בנכס ולא מרגע קבלת היתר בניה הרי שהמידע בדבר היתרי בנייה שניתנים לתושבים אינו יעיל דיו לצורכי מעקב חיוב בארנונה בנכסים חדשים או נכסים בתהליכי בנייה.

<u>מסקנה</u>

בעלי התפקידים במועצה אינם מקבלים ON LINE את מלוא המידע הרלוונטי לצורכי בקרה ומעקב אחר מתן אישורי אכלוס (טופס 4) בשטח השיפוט של המועצה המקומית על מנת לחייב את גביית הארנונה במועד.

הביקורת סבורה, כי במסגרת המטלה שנקבעה בנספח "רשימת העבודות והשירותים" בהסכם ההתקשרות, על חברת הגבייה היתה מוטלת החובה לעשות פעולות אקטיביות ונחושות במהלך כל התקופה במהלכה, לטענתם, לא קיבלו שיתוף פעולה מבעלי התפקידים בוועדת הראל, ולוודא, ככל שביכולתם, קבלת הנתונים הנדרשים

בדבר נכסים בתהליכי בניה.

<u>המלצות</u>

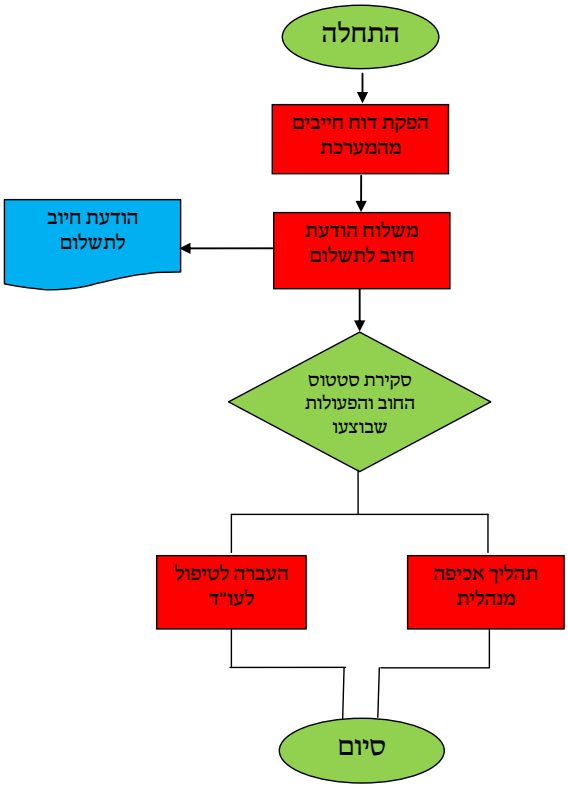
1. נדרש להגדיר תהליכי עבודה, בכתב, להעברת מידע בין ועדת הראל למחלקת הגבייה במועצה. תהליכי העבודה יאושרו על ידי מליאת המועצה והועדה ויחייבו את הצדדים בכל הקשור לממשקי העבודה בניהם והעברת מידע ביניהם.
2. מחלקת הגבייה תפנה, באופן יזום, אחת לרבעון, ליו"ר ועדת הראל בבקשה לקבלת מידע בדבר כל היתרי הבנייה שהופקו במהלך התקופה, סיום בניית נכסים והענקת אישור איכלוס.

7.13. <u>תהליך אכיפת חובות</u>

ככלל, המועצה מבצעת פעולות אכיפה מנהליות כנגד חייבים בניסיון לגבות את החוב, באמצעות מחלקת הגבייה. לאחר מיצוי פעולות האכיפה המנהלתיות, מעבירה מחלקת הגבייה את הטיפול לאכיפה משפטית.

אכיפה מנהלית הינה יעילה וזולה באופן משמעותי מאכיפה משפטית (במידה והמועצה מצליחה לשים ידה על כספים בחשבונות הבנק של החייבים) ולרוב היא הכרחית לשם מיצוי ההליכים כנגד חייבים.

להלן תרשים כללי לתיאור תהליך אכיפת חובות:

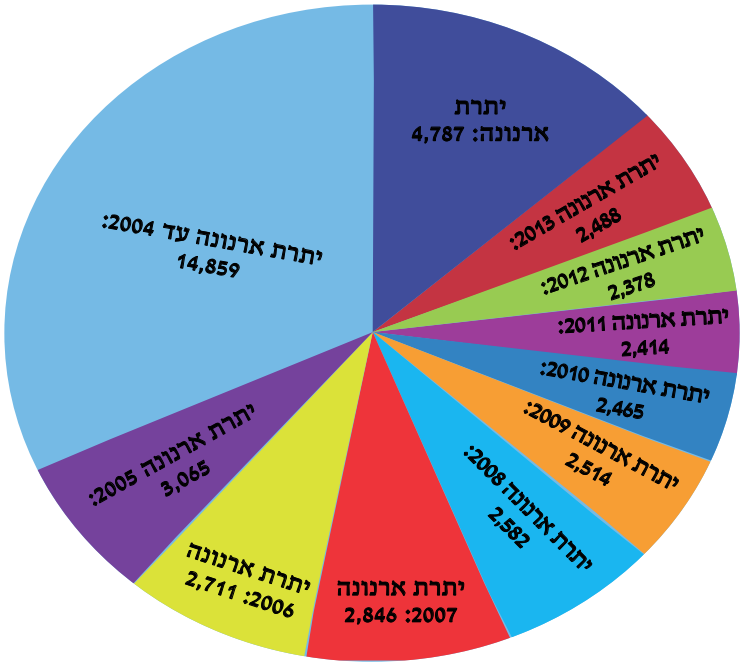


להלן התפלגות חובות הארנונה על פי שנים נכון למועד הביקורת, על פי דוח שהפיקה הביקורת ממערכת האוטומציה:

סעיף חוב	סה"כ חוב נכון לחודש 6/2015 ₪	שיעור מסך החוב %	שיעור מסך תקציב המועצה לשנת 2014 %
ארנונה שנה אחרונה 2014	4,787,324.70	11%	7%
יתרות ארנונה 2013	2,487,510.20	6%	3%
יתרות ארנונה 2012	2,378,463.49	6%	3%
יתרות ארנונה 2011	2,414,311.87	6%	3%
יתרות ארנונה 2010	2,464,546.18	6%	3%
יתרות ארנונה 2009	2,514,177.14	6%	3%
יתרות ארנונה 2008	2,581,751.73	6%	4%
יתרות ארנונה 2007	2,845,689.60	7%	4%
יתרה ארנונה 2006	2,711,085.97	6%	4%
יתרות ארנונה 2005	3,065,388.75	7%	4%
יתרה ארנונה עד 2004	14,853,353.68	34%	20%
סכום כולל	**43,103,603.31**	**100%**	**59%**

להלן גרף המתאר את התפלגות החובות:

סה"כ חוב נכון לחודש 6/2015 אלפי ₪



חובות ארנונה נבחרי ציבור

נבחרי הרשות נבחרו על ידי הציבור על מנת לייצג ולשרת את תושבי הרשות. מעבר לחובה החלה על כל תושב באשר הוא לשלם את חובותיו לרשות המקומית, חלה חובה יתרה על נבחרי הציבור, אשר אמורים להוות בראש ובראשונה סמל ודוגמה אישית לתושבי הרשות. לפיכך, הרשויות הממשלתיות מגנות בכל תוקף את התופעה לפיה, חלק מנבחרי הציבור אינם משלמים את המיסים לרשויות המקומיות, ומנגד – הרשויות המקומיות אינן נוקטות בצעדים הנדרשים לגבות חובות אלה ו/או למגר תופעה זו. תופעה זו חותרת תחת שלטון החוק והשוויון בפני החוק, אשר הינם עקרונות יסוד של כל משטר דמוקרטי.

תקן לביקורת

בסעיף 101 לצו המועצות המקומיות נקבע, בין היתר, כי:

"ואלה פסולים לכהן כחברי מועצה נבחרת:

...

(9) מי שחייב חוב סופי בשל ארנונה או בשל אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה; לעניין זה, "חוב סופי" – חוב, שחלף לגביו המועד להגשת השגה, ערר או ערעור, לפי העניין, ואם הוגשו ערעור או תובענה אחרת – לאחר מתן פסק דין חלוט או החלטה סופית שאינה ניתנת לערעור עוד".

סעיף 34א.(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], מחיל בין היתר את הוראות סעיף 9ב, סעיפים 120(10), 123א ו-123ב מפקודת העיריות לעניין פסלות לכהונה של חבר מועצה עקב אי-תשלום חוב ארנונה או אספקת מים:

"120. ואלה פסולים לכהן כחברי מועצה:

(10) מי שחייב חוב סופי בשל ארנונה או אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה; לעניין זה, "חוב סופי" – חוב, שחלף לגביו המועד להגשת השגה, ערר או ערעור, לפי העניין, ואם הוגשו ערעור או תובענה אחרת – לאחר מתן פסק דין חלוט או החלטה סופית שאינה ניתנת לערעור עוד."

"123א.

(ו) על מי שפסול לכהן לפי סעיף 120(10) יחולו הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) ו-(ה), בשינויים אלה:

(1) הודעה כאמור בסעיף קטן (א) תישלח בידי הגזבר, והוא יציין בה כי על חבר המועצה לשלם את חובו או להסדיר אותו, לרבות בדרך של פריסתו (בסעיף זה – הסדרת חוב);

(2) כהונתו של חבר המועצה תיפסק בתום שישים יום מיום שנשלחה אליו הודעה כאמור בפסקה (1), זולת אם –

(א) בתוך שלושים יום ממועד משלוח ההודעה הסדיר את החוב;

(ב) בתוך שישים יום ממועד משלוח ההודעה התקיים האמור בפסקאות (1) או (2) של סעיף קטן (ג);

(3) הגזבר יודיע לממונה על תחילת השעיה ועל הפסקת כהונה של חבר המועצה;

(4) הממונה יוודא את קיומן של הוראות סעיף קטן זה".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007, שעניינו: "נבחרים בעלי חובות ארנונה ומים", קובע כי:

"מעבר לחובה החלה על כל תושב באשר הוא לשלם את חובותיו על פי דין לרשות המקומית, חלה חובה יתירה על נבחרי הציבור, אשר אמורים להוות בראש ובראשנה סמל ודוגמה אישית לתושבי הרשות".

עוד קובע החוזר כי:

"...יש להדגיש כי על הרשויות המקומיות לנקוט בכל הצעדים הנדרשים על מנת לגבות את חובות התושבים, וביתר חומרה כנגד נבחרי ציבור אשר אינם משלמים את מיסיהם. בכוונת משרד הפנים לפעול נחרצות כנגד רשויות מקומיות אשר לא ינקטו בצעדים הנדרשים לגביית חובות מנבחרי הציבור, וזאת על מנת לבער ולשרש תופעה קלוקלת זו".

הוראת סעיף 101(9) לצו המועצות המקומיות, שהוספה בתיקון משנת 2014, נועדה למנוע מצב שבו חבר מועצה הנדרש לדון בתקציב המועצה, באמצעים לגביית מיסים עירוניים וכדומה, ימצא בניגוד עניינים בין חובו האישי לרשות לבין העניין הציבורי שלשם קידומו נבחר. מעבר לכך, שהדבר מהווה חוסר שוויון ומקנה עדיפות לנבחר ציבור על פני תושב אחר, הרי שחבר מועצה שאינו משלם את מיסים עירוניים משמש דוגמא שלילית לכלל התושבים. בנוסף, מתקיים אף חשש מובנה כי יקשה על עובדי הרשות לפעול לגביית המס מחבר המועצה. לפיכך, בשורה של חוקים נקבע כי חל איסור על חבר מועצה יהיה חייב למועצה תשלומי חובה (ראה הצעת חוק לתיקון צו המועצות (מס' 110) (השעיית כהונה בשל חוב בתשלום ארנונה), התשס"ז-2007))".

<u>ממצאים</u>

מסקירת דוח החייבים למועד עריכת הביקורת דנן עולה, כי בין החייבים נכללים שני חברי מועצת הרשות המקומית כדלקמן (שמותיהם שמורים בתיק ניירות העבודה של הביקורת):

1. **חבר מועצה 1:** על פי רשימת בתי אב ועסקים שהופק לבקשת הביקורת ממערכת הגבייה עולה, כי ברשות חבר המועצה 1 היו 4 נכסים במהלך השנים בגינם הוא מחויב בארנונה, כמפורט להלן:

מספר נכס	כתובת הנכס	תאור סוג נכס
201116400100	מבשרת ציון	מגורים אזור ב'
201116400101	מבשרת ציון	נכסים לביטול
201116400102	מבשרת ציון	נכסים לביטול
246504300900	מבשרת ציון	מגורים אזור א'-מ-090 מ"ר

מסקירת דוח החייבים למועד הביקורת נכון לתאריך 01/11/15 עולה, כי לחבר המועצה יתרת חובות ארנונה בסך כולל של 81,749.66 ₪ בגין הנכסים הנ"ל, כמפורט להלן:

שנת החיוב	יתרת חוב ריאלית
יתרת ארנונה 2009	8,197.10
יתרת ארנונה 2010	8,610.26
יתרת ארנונה 2011	7,348.70
יתרת ארנונה 2012	23,412.80
יתרת ארנונה 2013	21,329.10
ארנונה שנה קודמת 2014	12,851.70
סכום כולל	**81,749.66**

מבדיקת הביקורת עולה, כי חבר המועצה ביצע פריסת תשלומים בגין החוב בסוף שנת 2010 ב- 35 תשלומים בשיקים עתידיים בסך 1,542 ₪ בכל חודש. במהלך התקופה, חלק מההמחאות לא כובדו על ידי הבנק וחלקם אף בוטלו על ידי חבר המועצה. בשנת 2014 שילם חבר המועצה את חובו בשיקים עתידיים חלופיים. מבדיקת הביקורת עולה, כי המחאה בסך 15,000 ₪ לפירעון בתאריך 14/10/14 לא כובדה על ידי הבנק.

מבדיקה שנערכה במהלך תקופת הביקורת נמצא, כי במהלך שנת 2015 הסדיר חבר המועצה חלק מהחוב באמצעות שיקים עתידיים בסך 2,500 ₪ לחודש עד לחודש ספטמבר 2016.
עוד בדיקת הביקורת עולה, כי נכון לתאריך 05/01/16, כנגד חבר המועצה עמד חוב בגין ארנונה משנים קודמות בסך 38,349.60 ₪ וחוב בגין ארנונה מהשנה השוטפת בסך 2,654.60 ₪.
בתאריך 25/01/16 הסדיר חבר המועצה את יתרת החוב במלואו באמצעות המחאות דחויות.

2. **חבר מועצה 2:** מסקירת דוח החייבים לחודש נובמבר 2015 עולה, כי לחבר המועצה 2 חוב בגין ארנונה משנת 2007 אשר נכון למועד הנ"ל עמד על סך 4,537.10 ₪. בשנת 2009, פנה חבר המועצה בבקשה להפחתת החוב בשל נסיבות אישיות. בשנת 2011, דנה הוועדה למחיקת חובות בבקשתו והמליצה על מחיקת יתרת החוב כנגד תשלום בסך של 6,000 ₪. חבר המועצה מילא את חלקו ופרע את הסך שקבעה הוועדה כאמור. ברם, מחלקת הגביה לא פעלה להבאת המלצת הוועדה לאישור המליאה ומשרד הפנים כנדרש. בשנת 2015, התכנסה הוועדה בשנית לדון בענייננו. לאור העובדה כי פרוטוקול הוועדה משנת 2011 לא נחתם כדין על ידי חברי הוועדה והיות שחוזר מנכ"ל 5/2012 קובע הוראות מחמירות המאפשרות מחיקת ריבית בלבד למקרים מן הסוג הנדון, המליצה הוועדה על מחיקת הריבית שנצברה על הקרן ובתנאי פירעונה (בסך של 2,700.30 ₪). חבר המועצה פרע את יתרת חובו בגין הקרן בתאריך 28/01/16

והמלצת הוועדה טרם הובאה לאישור מליאת המועצה.

<u>מסקנה</u>

חברי המועצה 1 ו-2 לא שילמו את חובם למועצה בגין ארנונה משך זמן רב, והיו לכאורה, פסולים לכהונה במועצה על פי הוראות סעיף 101 לצו המועצות המקומיות. המועצה לא פעלה להפסקת כהונתם כנדרש בהוראות סעיף 123א לפקודת העיריות ובחוזר מנכ"ל 1/2007, דבר אשר העמיד את המועצה בחשיפה לפעולות נחרצות מצד משרד הפנים אשר עשויות היו להינקט כנגדה.

<u>המלצות</u>

1. **מחלקת הגביה תדאג להביא לאלתר את המלצת הוועדה למחיקת חובות בעניינו של חבר המועצה 2, לאישור מליאת המועצה ולאחריה לאישור משרד הפנים.**
2. **יש להקפיד כי נבחרי הציבור לא יהיו ביתרת חוב, בהתאם להוראות צו המועצות המקומיות.**

7.14. <u>אכיפה מנהלית ועיקולי חשבון בנק</u>

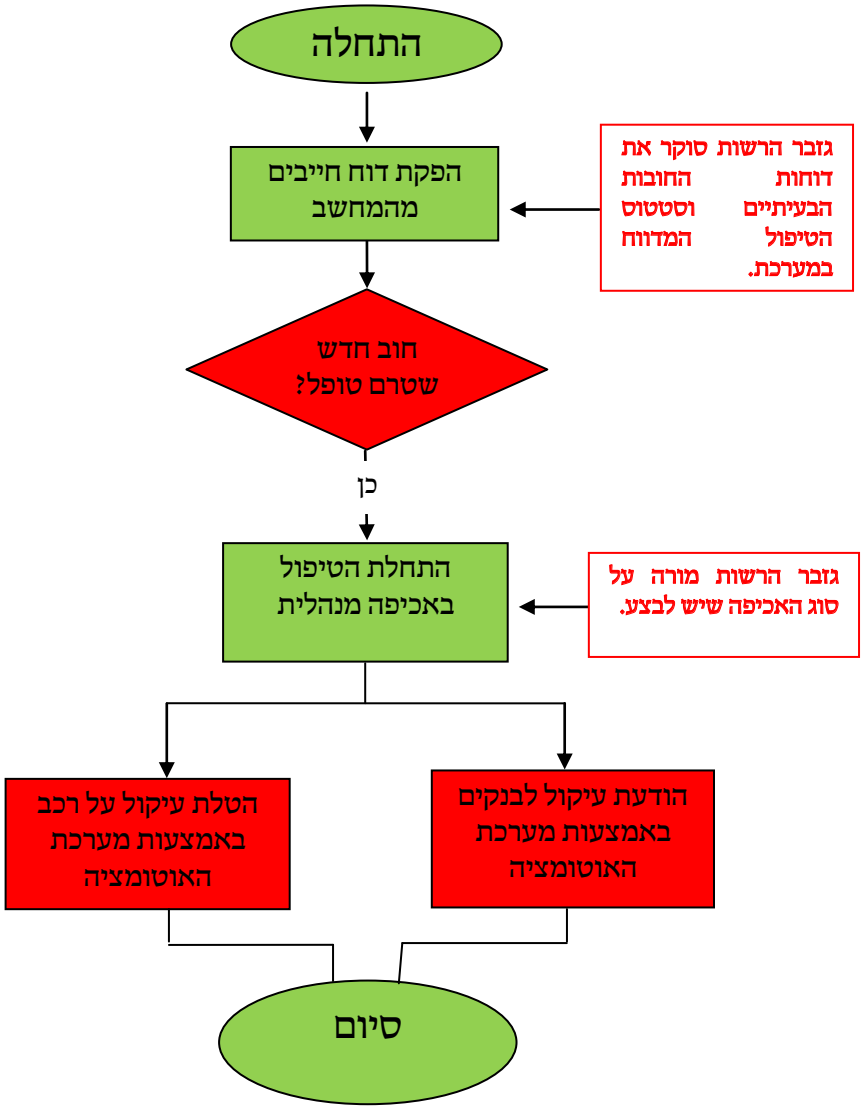
<u>תקן לביקורת</u>

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002 בנושא "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפני פקודת המיסים (גביה), נקבע, בין היתר, העיקרון לפיו:

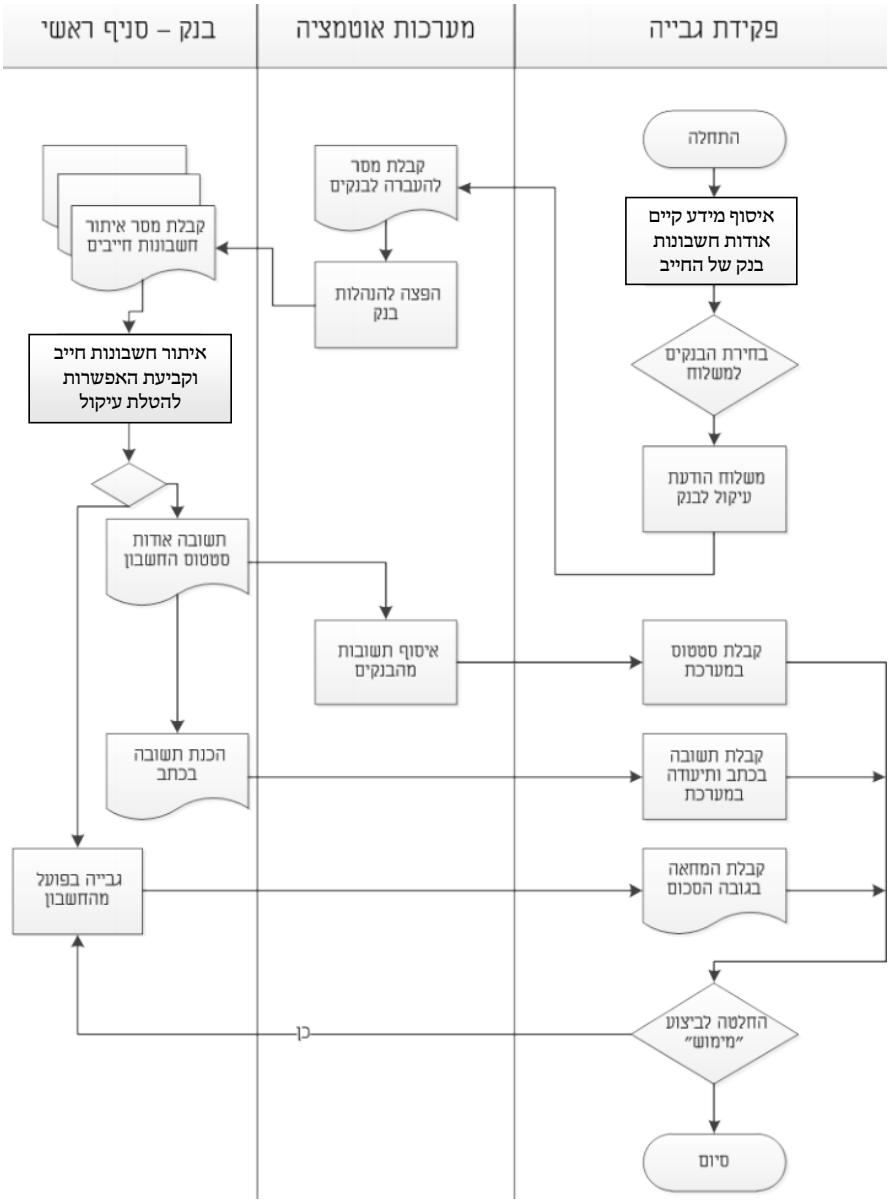
"אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט בהליכים מנהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן שחלף, במצב בו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב".

ההנחיות קובעות, כי בנסיבות חריגות ובהחלטה של היועץ המשפטי או הגזבר או החשב של הרשות, ניתן יהיה לפתוח בהליכי גבייה, גם לאחר שחלפו שלוש שנים מן היום שבו הפך החוב לסופי, ולמרות השתהותה של הרשות, ובלבד שלא יעברו שבע שנים ממועד זה, שאז יחולו דיני ההתיישנות.

להלן תרשים כללי המתאר את תהליך הטיפול באכיפה מנהלית, כדלקמן:



להלן תרשים כללי המתאר את הליך הטיפול בעיקולי חשבונות בנק, כדלקמן:



מעגל בנקים באמצעותם מבצעים עיקולי חשבון בנק של חייבים

תהליך

המועצה מבצעת עיקולי חשבון בנק בהליך אכיפה מנהלי, לגביית חובות. עיקולי חשבון בנק מהווים כלי מהותי לטיפול בחובות של נישומים. הפעלת עיקולי חשבון בנק הינה בסמכות המועצה ומהווה פעולה קלה ופשוטה יחסית לביצוע ובעלות כספית נמוכה.

פתיחת עיקול חשבון בנק מבוצע על ידי מנהלת הגבייה האחראית לאכיפה מנהלית במחלקת הגביה במועצה.

פתיחת העיקולים מבוצע במערכת הגביה במועצה בפיתוח האוטומציה.

מנהלת הגבייה ו/או פקידת הגבייה, משדרת בקשה לבנקים לביצוע בדיקה באם קיים באחד מסניפי הבנק לקוח בעל ת.ז שהוזנה בבקשת המועצה לביצוע עיקול תוך ציון סכום העיקול המבוקש (בהתאם לסכום החוב).

לאחר שידור בקשה לעיקול חשבון בנק, מתקבלת תשובה מהבנקים המוזרמת באופן אוטומטי למערכת הגביה ובמידה ו"נתפס" כסף בחשבון הבנק של החייב, הוא מעוקל לזכות המועצה עד לסילוק החוב.

להלן ריכוז נתונים בדבר עיקולי בנקים בשנים 2013-2015:

שנה	כמות החייבים	מספר עיקולי חשבון בנק	סכום החובות	עיקול מטלטלין ברישום	עיקול מטלטלין בפועל	עיקולי רכב
2013	133	נתון חסר	1,363,395	0	0	0
2014	41	193	791,196	0	0	0
2015	365	3,236	12,432,415	34	12	3

ממצאים

מניתוח נתוני עיקולי הבנק עולה, כי מבין 3,236 העיקולים שנזקפו לשנת 2015 בוצעו 208 עיקולים בסך 179,504 ₪ עד לתאריך 05/08/15, יתר העיקולים (3,028) בסך 12,252,911 ₪ בוצעו בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2015.

מעיון בחובות בגינם הוגשו עיקולים לחשבונות הבנק של החייבים עולה, כי חובת רבים הינם חובות משנים קודמות שטרם הוגשו בגינם עיקולים.

<u>להלן מספר דוגמאות:</u>

מספר זהות משלם	סכום העיקול	מועד היווצרות החוב לראשונה	תאריך יצירת עיקול
58886466	48,937.10	ארנונה עד 2004	12/11/2015
301989315	1,069.60	ארנונה עד 2004	24/11/2015
56353410(*)	36,397.10	ארנונה 2006	22/10/2015
32089559	19,417.50	ארנונה 2006	25/10/2015
28992543	4,467.80	ארנונה 2006	24/12/2015
5115613	34,618.80	ארנונה 2010	10/12/2015
32765760	22,620.30	ארנונה 2010	15/11/2015
29501798	19,146.70	ארנונה 2010	12/11/2015
25630054	13,404.00	ארנונה 2010	27/10/2015
59176487	1,412.40	ארנונה 2011	24/11/2015

(*) לביקורת נמסר, כי לחייבת בעלת ת.ז. 56353410 נמצאה יתרה זכות בבנק דיסקונט שנתפסה לטובת המועצה בעקבות העיקול שהוטל על החשבון. כלומר, לחייבת עמדה יתרת זכות בחשבון הבנק, במידה והעיקול היה מוטל סמוך למועד היווצרות החוב היה ניתן לגבות את הכספים כבר לפני מספר שנים.

הביקורת מציינת, כי השינוי במדיניות הגבייה והפעלת תהליך עיקולי בנק כנגד החייבים באופן גורף, כפי שמשתקף מהטבלאות לעיל, החל עם כניסתו לתפקיד של מנהל הגבייה הנוכחי, בחודש אוקטובר 2015. הגברת הפעולות המנהליות שנקט הנ"ל, הביאה לשיפור ניכר בשיעורי הגבייה.

<u>מסקנה</u>

מחלקת הגבייה לא פעלה בכל האמצעים העומדים לרשותה בשנים שנבדקו על ידי הביקורת (2013 עד 2015) ולא הפעילה אמצעי של עיקול בנק ביחס לחייבים שונים.

<u>המלצה</u>

על מחלקת הגבייה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה לגביית חובות ארנונה.

<u>תשלום בגין עיקולי בנק</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 6 להסכם ההתקשרות משנת 2008 נקבע, בין היתר, כי:

"התשלומים עבור שירותים נוספים...

א. בנוסף לנ"ל, תהיה זכאית החברת לגבות מהחייבים תשלום בגין הוצאות ביצוע עיקולים, בהתאם לחוק ולכל דין. הסכום לו תהיה החברה זכאית בגין אגרות ביצוע עיקולים ייקבע בהתאם להנחיות ההוצאה לפועל כפי שיפורסמו מעת לעת".

בתאריך 12/02/13 חתמה המועצה המקומית על מסמך "הזמנת עבודה" מול חברת מ. בע"מ, במסגרתו נקבע, בין היתר, כי המועצה מאשרת תשלום לחברת הגבייה בגין עיקולי בנק במדיה מגנטית בסך של 2.50 ₪ עבור כל תנועת עיקול עד ל- 1,000 התנועות הראשונות ולכל תנועה מעבר לכך סך של 1.60 ₪.

עוד נקבע, כי:

"בכל מקרה הסכום שישולם בשנה קלנדרית לא יעלה על 4,500 ₪".

<u>ממצאים</u>

במדגם תשלומים לחברת הגבייה נמצא, כי המועצה שילמה לחברת מ. בע"מ סך של 50 ₪ בגין כל עיקול בנק ממוחשב.

סקירת כרטסת הנהלת החשבונות מעלה, כי בשנת 2014 חייבה חברת מ. בע"מ את המועצה המקומית בגין 179 עיקולי בנק ממוחשבים בסך כולל של 8,950 ₪, סכום כפול לכאורה מהסכום המרבי שנקבע בהזמנת העבודה מיום 12/02/13, כאמור.

בשנת 2013 חייבה מ. בע"מ את המועצה המקומית בגין 71 עיקולי בנק ממוחשבים בסך כולל של 4,241 ₪.

לא נמצאה אסמכתה לכך שהתעריף בגין עיקול בנק ממוחשב הינו 50 ₪ ולא ברור כיצד נקבע החיוב הנ"ל.

<u>משמעות</u>

המועצה חויבה בעמלה בגין עיקול בנק ממוחשב בסכום הגבוה לכאורה מהסכום שסוכם בין הצדדים בשיעור של 1,900%. היקף התשלומים לשנת 2014 היה גבוה פי 2 מהיקף ההתקשרות המרבית שנקבע בין הצדדים.

<u>המלצות</u>

1. **יש להקפיד לקבוע את התעריפים בגין חיובי העמלה לחברת הגבייה במסמך רשמי ולפעול על פי התעריפים המוסכמים בלבד.**
2. **הביקורת ממליצה, כי גזבר המועצה יפנה לחברת מ. בע"מ בבקשה להחזר תשלום אשר שולם ביתר בגין עיקולי בנק ממוחשבים.**

<u>תגובת מנכ"ל מ. בע"מ לטיוטת דוח הביקורת:</u>

"הזמנת העבודה שנדגמה על ידי המבקרת, המציינת עלות עיקול בנק בסך 2.5 ₪, מתייחסת לעלות טרנזקציה (תנועת) חתימה אלקטרונית באמצעות חברת Comsing **ולא לפעולת עיקול הבנק המבוצעת על ידי מחלקת הגבייה.**

בעלות הטרנזקציה אין מדובר על עלות עבור העיקול אלה עבור שירותי חתימה אלקטרונית. מדובר בדרישת סטנדרט של הבנקים לפיה כל מסמך החתום על ידי בעלי תפקיד ברשות ומועבר לבנק יתבצע בחתימה אלקטרונית ובין השאר אך לא רק עיקולי בנקים. מאחר ובמועצה לא קיימת מערכת לחתימה אלקטרונית לזיהוי חתימת הגזבר, בוצעה התקשרות עם חברת קומסיין דרכנו".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנכ"ל מ. בע"מ:</u>

הביקורת מציינת, כי גבייה בגין שירותי חתימה אלקטרונית לא נקבעה בהסכם ההתקשרות עם החברה או בכל מסמך רשמי אחר שהוצג לביקורת.

7.15. <u>התקשרות עם משרד עו"ד י. מ</u>

בכדי למצות את תהליכי הגבייה מחייבים שהמועצה אינה מצליחה לגבות את חובם באמצעים העומדים לרשות מחלקת הגבייה, נהוג להסתייע במשרד עו"ד חיצוני, באמצעותו המועצה פועלת באמצעים משפטיים לגביית החוב, בין היתר: תפיסת מיטלטלין, תביעה משפטית וכד'.

<u>תקן לביקורת</u>

בסעיף 317 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע, בין היתר, כי:

"כל מקום שהארנונה בפיגור, רשאי ראש העיריה במקום לנקוט הליכים לפי הסעיפים האמורים, או במקום להמשיך בהם, לפתוח בהליכים לגביית הארנונה כחוב אזרחי".

מנכ"ל משרד הפנים פרסם חוזר מספר 5/2009 מתאריך 29.3.2009 בנושא "נוהל מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות".
בהתאם לסעיף 5.5 לחוזר, ההנחיות חלות גם על מסירת עבודות משפטיות בהליכי אכיפה חובות, כדלקמן:

"טיפול בנושאים משפטיים שעניינם גביית סכומים המגיעים לרשות מקומית על פי דין כדוגמת גביה, הוצאה לפועל וכד'..."

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא 5/2009 נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"6. <u>ועדה מקצועית</u>:

6.1 תוקם ועדה מקצועית הרשות המקומית שתפקידה לבחון את הצורך במסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים ולהמליץ בפני ראש הרשות המקומית בדבר מסירתן כאמור ובדבר עורך הדין שיבצע את העבודות האמורות.

6.2 הוועדה תהיה של שלושה והם:

1. מנכ"ל הרשות המקומית או מזכיר הרשות המקומית, אם אין ברשות המקומית מנכ"ל, או נציגם.
2. גזבר הרשות המקומית או נציגו.
3. היועץ המשפטי לרשות המקומית."

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל, כדלקמן:

"7.8. מקום שהתקשרות עם עורך דין טעונה מכרז על פי דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות, כגון התקשרות לנושאים הנזכרים בסעיף 5.5., תפרסם הרשות המקומית מכרז בהתאם לדיני המכרזים החלים עליה. ככל

שחיווה היועץ המשפטי לרשות המקומית את דעתו שהעבודה הספציפית בנושא הנזכר בסעיף 5.5., הינה בעלת מאפיינים מיוחדים המצדיקים שלא לפרסם מכרז, תתפרסם פנייה פומבית או פנייה ל-5 עורכי דין בהתאם לנוהל זה.

7.9. התקשרות שלא חלה עליה חובת מכרז על פי דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות, תעשה בדרך המפורטת להלן.

7.10. הרשות המקומית תפרסם פניה פומבית לקבלת הצעות או תפנה בבקשה לקבלת הצעות למספר עורכי דין שלא יפחת מ-5, אלא אם מדובר בעבודה משפטית הכרוכה במומחיות ומורכבת משפטית מיוחדת שבה יש קושי לאתר חמישה מועמדים הבאים בחשבון, שאז תוכל הרשות המקומית, על פי קביעת הועדה המקצועית, להסתפק בפנייה ל-3 עורכי דין בלבד."

9.1. העסקתו של עורך דין חיצוני על ידי רשות מקומית לצורך ביצוע עבודה, תהיה למשך התקופה הדרושה לביצוע אותה עבודה <u>ובכל מקרה לא יותר מחמש שנים מיום תחילת העסקתו</u>.

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.

בתאריך 21/03/07 התקשרה המועצה המקומית עם משרד י. מ, עו"ד למתן שירותי גבייה משפטיים ו/או מנהליים בהתאם לפקודת המיסים גבייה.

<u>ממצאים</u>

1. מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נערך מכרז לבחירת היועץ כפי שמתחייב בסעיף 192 ולתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א). מבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד כלשהו לתהליך תימחור או בחינת מספר הצעות חלופיות לבחירת משרד עו"ד בנושא גבייה מחייבים. יצוין, כי הביקורת סבורה כי המקרה דנן אינו נכלל בפטור ממכרז לאור העובדה שאין מדובר במומחיות מיוחדת וכי קיימים עורכי דין רבים בתחום זה.
2. עוד נמצא, כי המועצה לא מינתה ועדת מקצועית שבדקה את נחיצות העסקתו של עו"ד י.מ בנושא גביית חובות והמליצה על כך בפני ראש המועצה, כפי שמחויב בהנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009.
3. מעיון ברשימת התיקים בטיפול משפטי שהועברו לטיפולו של עו"ד י.מ עולה, כי במשך שנת 2014 ועד לחודש אפריל 2015 הועברו לטיפולו תיקי תביעה חדשים. כלומר, תקופת ההתקשרות בפועל עם עו"ד י.מ נמשכת מעל ל- 8 שנים, מחודש מרץ 2007 ועד אפריל 2015, זאת מעבר לתקופה הקבועה כתקופה מקסימלית בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 שהינה כ- 5 שנים וללא אישור של "הוועדה המקצועית" כקבוע בחוזר.

<u>המלצות</u>

1. **יש לפעול בהתאם להנחיות חוזר 5/2009 בנושא מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים.**
2. **בכל מקרה בו קיימת נחיצות להעסקת יועץ מקצועי בעבודות משפטיות ולהארכת תקופת ההתקשרות עמו, יש לקבל אישור מתועד של "הוועדה המקצועית", כקבוע בסעיף 6 לחוזר מנכ"ל 5/2009.**
3. **עורך דין יבחר בהליך של מכרז כדין ו/או תהליך התמחרות בהתאם לסכום ההתקשרות החוזית.**

7.16. <u>שיהוי בטיפול משפטי לגביית חובות</u>

עד לשנת 1999 המועצה הסתייעה בשירותיו של משרד ש.א.י, עורכי דין. בשל חוסר שביעות רצון משירותיו, החליט ראש המועצה דאז לסיים את ההתקשרות עמו. מאותו מועד ועד לשנת 2007, עת התקשרה המועצה המקומית עם משרד י.מ עו"ד, לא הסתייעה המועצה המקומית בשירותיו של משרד עורכי דין כלשהו לגביית חובות ארנונה מתושבים.

<u>תקן לביקורת</u>

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002 בנושא "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפני פקודת המיסים (גביה), נקבע, בין היתר, העיקרון לפיו:

"אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט בהליכים מנהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן שחלף, במצב בו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב".

<u>ממצאים</u>

1. נמצא, כי לא בוצעו פעולות אכיפה משמעותיות במהלך תקופה של כ- 8 שנים והמועצה לא הפעילה את סמכותה לפי סעיף 317 לפקודת העיריות אשר חל על המועצות המקומיות מכוח סעיף 19(א) לפקודת המועצות המקומיות ולא הגישה תביעות אזרחיות כנגד החייבים. בשל פרק הזמן הארוך שעבר, לא נמצא כל תיעוד לפנייה לחייבים בכל המקרים שנבדקו.

   מנהלת מחלקת הגבייה דאז מסרה, כי בהעדר עו"ד שיסייע בהליכי הגבייה, לא בוצעו פעולות אכיפה משמעותיות, פרט לפעולות האכיפה השוטפות העומדות לרשות המחלקה.

2. העובדה שמשנת 1999 ועד לשנת 2007 לא בוצעו פעולות אכיפה משפטיות של ממש, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מחלישה את פעולות הגבייה מול חייבים אלה כיום, היות ועל המועצה ליתן הסבר לנסיבות מיוחדות שהצדיקו את השיהוי בפנייה לחייבים.

7.17. העדר טיפול בחובות ישנים

ממצאים

1. מסקירת הביקורת, נמצאו מקרים רבים לקיומם של חובות ישנים משמעותיים מעל 7 שנים, מרביתם החובות נובעים מהתקופה שלפני שנת 2007, תקופה בה לא התקשרה המועצה עם משרד עו"ד במשך כ- 8 שנים (משנת 1999 ועד לשנת 2007 - ראה סעיף 7.16 לעיל) המסתכמים לסך של **12,264,448.50 ₪**. החובות לא טופלו בעבר לגביה באכיפה משפטית ונכון להיום הפכו לחובות ישנים שלא ניתן לגבותם.
2. להלן פירוט חובות הארנונה שנצברו עד לשנת 2008, כפי שעולה מנתוני מערכת הגבייה:

תיאור שירות	סה"כ
ארנונה עד 2004	7,683,093.50
ארנונה 2005	1,819,124.30
ארנונה 2006	1,438,743.70
ארנונה 2007 ([2])	1,323,487.00
ארנונה 2008	1,162,687.00
סכום כולל עד שנת 2008	**13,427,135.50**

3. מהטבלה לעיל עולה, כי למועצה המקומית חובות שגבייתם עומדת בספק ועלולים להתבטא בהפסד כספי מאי גביית הכנסות בסך 13,427,136 ₪, בשל אי ביצוע הליכי גבייה נדרשים במועד והתיישנות החובות.

המשמעות

החובות הפכו לחובות אבודים שיש קושי לגבות אותם. הנ"ל חושף את המועצה להפסד הכנסות פוטנציאליות למועצה בהיקף של מיליוני ₪.

המלצה

1. **המועצה תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה לשם גביית חובות הארנונה מחייבים ותימנע מלגרום לחובות להפוך לחובות אבודים, עקב אי טיפול באכיפה משפטית לגביית החובות.**
2. **יש להגדיר נהלי עבודה הכוללים לוחות זמנים מחייבים במעבר משלב אחד למשנהו בתהליך גביית חובות, במטרה להבטיח טיפול נאות בחובות.**

7.18. בחינת אפקטיביות הטיפול המשפטי לאכיפת חובות

להלן ריכוז כמות התיקים שהועברו לטיפול משרד עו"ד י.מ בפילוח לשנת פתיחת התיק, כפי שעלה מקובץ התיקים בטיפול משפטי שהופק ממערכת המידע של מחלקת הגבייה[3] והועבר לביקורת, כאמור לעיל:

[2] בין השנים 1999-2007 המועצה לא התקשרה עם משרד גבייה חיצוני לטיפול משפטי בחובות.

[3] בהעדר מידע במערכת על עו"ד המטפל בתיקים הביקורת מניחה, כי כל התיקים הועברו למשרד עו"ד י.מ, כפי שנמסר לביקורת.

שנים	סה"כ
2007	101
2008	61
2009	20
2010	17
2011	16
2012	67
2013	15
2014	24
2015(*)	2
סכום כולל	**323**

(*) בתקופה בה לא היה הסכם בתוקף עם עו"ד י. מ, כפי שיתואר בסעיף 26 להלן.

לבקשת הביקורת, הופק קובץ "תיקים בטיפול משפטי 2013-2015" ממערכת האוטומציה בתאריך 17/06/15. להלן ריכוז התיקים בטיפול משפטי בהתאם לסטטוס התיק כפי שמופיע בקובץ:

סטטוס	כמות תיקים	יתרת חוב כולל תקבולים עתידיים	שיעור מסך החוב
פתוח	**119**	**8,572,868**	**19.89%**
חברה לא פעילה	12	2,151,852	4.99%
תביעת חוב	32	1,661,152	3.85%
איחוד	21	1,527,540	3.54%
מעוכב ועדה	21	1,187,278	2.75%
מעוכב	6	1,126,257	2.61%
הסדר במועצה	11	752,722	1.75%
מטופל בתיק המשנה	5	496,173	1.15%
מעוכב לפני תביעה	3	367,055	0.85%
לקראת דיון	2	101,378	0.24%
הסדר	2	61,465	0.14%
תביעת הוצאות בלבד	5	57,051	0.13%
מכתב התראה	1	24,055	0.06%
הסכם פשרה	1	5,472	0.01%
סגור (*)	67	1,630,427	3.78%
סגור בפשרה (*)	12	339,020	0.79%
סגור בהפטר (*)	2	58,209	0.14%

סטטוס	כמות תיקים	יתרת חוב כולל תקבולים עתידיים	שיעור מסך החוב
חוב אבוד (*)	1	64,620	0.15%
סה"כ חובות בטיפול משפטי	**323**	**20,184,594**	**46.83%**
חובות שאינן בטיפול משפטי	**---**	**22,919,010**	**53.17%**
סה"כ חובות ל- 6/15		**43,103,603**	**100.00%**

(*) חוב מקורי

ממצאים

1. סקירת הקובץ מעלה, כפי שמוצג בטבלה לעיל, כי במועד הביקורת נמצאו 119 תיקים בסטאטוס "פתוח" בטיפול עורך דין מטעם המועצה. הסך הכולל לתיקים אלה עומד על 8,572,867.74 ₪ המהווים כ- 20%.
2. מבדיקה מדגמית של תיקי גבייה עולה כי מנוהל דוח ביצוע לגבי כל אחד מהתיקים, המפרט את כל השלבים בטיפול בכל תיק. לדוגמא ראה נספח א' להלן.
3. עם זאת, במחלקת הגבייה לא מנוהל מעקב שוטף אחר התיקים בטיפול עו"ד ולא מועבר דיווח תקופתי לגזבר המועצה על סטאטוס התיקים בטיפול עו"ד ואחר פעולות האכיפה שבוצעו.
4. מהדוח עולה, כי רק כ- 8% מסך התיקים שהועברו לטיפול עו"ד י.מ נסגרו נכון ליוני 2015.
5. עוד עולה כי כ- 10% מהתיקים שהועברו לטיפול משפטי, הטיפול המשפטי עוכב אם על ידי הגזבר או באמצעות הוועדה. לביקורת לא ברור מהי סיבת העיכוב.

משמעות

העדר יעילות ואפקטיביות והעדר נתיב בקרה וביקורת להבטחת טיפול יעיל בתיקים המועברים לאכיפה משפטית.

המלצות

1. **מומלץ לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים אחר התיקים המטופלים באכיפה משפטית, סטאטוס הטיפול, כמו גם, דוח גיול חובות המציג כל נישום בגין איזה סעיפי חוב חייב ובגין איזה תקופה נצבר החוב.**
2. **יש להנחות את העו"ד המטפל להפיק דוח אחת לחודש לגזבר המועצה ולמנהל מחלקת הגבייה, שיכלול דיווח על סטאטוס גביית החובות ופעולות האכיפה שבוצעו.**

7.19. <u>שכ"ט לעו"ד י.מ</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בהתאם לסעיף 10 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009, הסכם התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני יערך בכתב, כדלקמן:

10. " <u>פרטי הסכם ההתקשרות</u>

10.1 הסכם הה עסקה שבו תתקשר הרשות עם עורך הדין יערך בכתב, יגדיר את העבודה אותה יבצע עורך הדין בהתאם להודעה שפרסמה הרשות, את התמורה בגין העבודה ואת דרכי הפיקוח על ביצועה.

10.2 בהסכם ההעסקה ייקבע מפורשות כי תתאפשר הפסקת עבודתו של עורך הדין במהלך תקופת ההתקשרות, בהודעה מוקדמת של 30 יום, ומבלי שתחול חובה על הרשות המקומית לשלם פיצוי מוסכם, והכל בכפוף להוראות נוהל זה. "

בסעיף 7 להסכם ההתקשרות עם עו"ד י.מ נקבע, בין היתר, כי:

"7.1 מוסכם בין הצדדים כי עו"ד י.מ ישלח מכתב התראה לחייבים לפני הגשת תביעות. בגין מכתבי התראה ישולם לעו"ד י.מ סך של 30 ₪ + מע"מ וזאת ע"י המועצה בגין כל מכתב ומכתב. מובהר בזאת, הסכום הנ"ל ייגבה מהחייב וישולם למועצה והמועצה תשלם לעו"ד.

במידה והוגשה תביעה ישולם שכ"ט מינימלי הקבוע בלשכת עו"ד (התעריף המינימלי המומלץ) התש"ס – 2000 וזאת ע"י הנתבע ולהסרת ספיקות, על המועצה לא תחול חבות לתשלום שכ"ט כלשהו בגין הגשת התביעה.

7.2 ספרי המועצה וחשבונותיה ישמשו ראיה לכאורה בכל הנוגע לתשלומים ששולמו לעורך הדין ומועדיהם, לשיעור הוצאות ההשלמה ומועדי הוצאתן.

7.3 שיעור שכ"ט הנוגע לחובות שאושרו למחיקה על ידי מועצה העיר, יעמוד על סך של 20% בצירוף מע"מ מסכום הגבייה בפועל, וזאת בנוסף לשכ"ט המינימלי הקבוע בחוק.

7.4 יובהר בזאת, כי תיקים בהם לא הוגשה תביעה, אך החוב שולם נוכח פעולה מעבר למכתב ההתראה, כגון משא ומתן עם החייב כי אז יהא עורך הדין זכאי לתשלום שכ"ט מהמועצה, בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי של המועצה בכל מקרה ומקרה לגופו של עניין".

<u>ממצאים</u>

1. עיון בכרטסת הנהלת החשבונות של עו"ד י.מ בספרי המועצה המקומית מעלה, כי הוצאות הגבייה ששילמה המועצה לעו"ד י.מ לשנים 2013 ו- 2014 הסתכמו לסך של 65,985.35 ₪ ו- 52,695.39 ₪ בהתאמה.

2. מבדיקה מדגמית של חשבוניות בגין שכ"ט לעו"ד י.מ עולה, כי שכ"ט לעו"ד י.מ, נקבע באופן שונה בגין כל תיק שנסגר מבלי שהוגשה בגינו תביעה, מבלי שנמצא הסבר או הבהרה בנוגע לגובה החיוב ומבלי שהביקורת מצאה כי המועצה אכן

בדקה את נכונות החיוב ו/או סבירותו. כפי שניתן לראות להלן, ישנם תיקים בהם שכ"ט העולה על 26% מסכום החוב המקורי.

להלן מספר דוגמאות לשכ"ט בגין תיקים שלא הוגשו תביעות בגינם:

תיק לקוח	שם החייב	סכום החוב המקורי	שכ"ט (₪ כולל מע"מ)	הערות
68/54	כ. פ	31,791	8,000	לא נמצא הסבר לחישוב שכ"ט
68/714	ו.מ	16,696.90	1,563	לא נמצא הסבר לחישוב שכ"ט
68/61	ל. ר	17,614.20	4,716.80	שכ"ט לאחר הנחה בהתאם להחלטת ועדה
68/51	עזבון המנוחה א.א	28,492.00	3,680	שכ"ט לאחר הנחה בשיעור 70% לאחר אישור הועדה למחיקת חובות
68/685	פ. א	30,000.00	5,564	שכ"ט לאחר הנחה בשיעור 70% לאחר מחיקת חוב.
68/268	כ.מ.ר	19,440.00	1,000	לא נמצא הסבר לחישוב שכ"ט

<u>מסקנה</u>

העדר הגדרה ברורה בהסכם ההתקשרות בנוגע לגובה שכ"ט אשר עתיד להשתלם לעו"ד י.מ, גרם לחיוב המועצה בשכ"ט עבור כל תיק בנפרד, ומבלי שהביקורת מצאה פירוט או הבהרה לאופן חישוב שכ"ט כאמור ובניגוד לאמור בהוראות סעיף 10.1 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009. חוסר וודאות לעניין גובה שכ"ט אשר עתיד להשתלם לעו"ד המועסק על ידי המועצה בגין תיקים שהסתיימו ללא תביעה משפטית, מקשה על תכנון תקציב הוצאותיה, וחושף אותה לתשלומי יתר.

<u>המלצות</u>

1. **יש לקבוע את שכ"ט ליועצים בכלל ולעו"ד המטפל בגביית חובות בפרט באופן ברור שאינו משתמע לשתי פנים, כפי שאף שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.**
2. **הביקורת ממליצה כי גזבר המועצה יוודא תקינות תשלומים שהועברו לעו"ד י.מ בשנתיים האחרונות בגין תיקי חייבים שהועברו לטיפולו ובמידה וימצא תשלום אשר שולם ביתר, ידרוש השבה.**

7.20. <u>הפסקת התקשרות עם עו"ד י.מ</u>

<u>תקן לביקורת</u>

בהתאם לסעיף 10.1 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009, הסכם התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני יערך בכתב, כדלקמן:

"10. <u>פרטי הסכם ההתקשרות</u>

10.1 הסכם העסקה שבו תתקשר הרשות עם עורך הדין יערך בכתב, יגדיר את העבודה אותה יבצע עורך הדין בהתאם להודעה שפרסמה הרשות, את התמורה בגין העבודה ואת דרכי הפיקוח על ביצועה.

10.2 בהסכם ההעסקה ייקבע מפורשות כי תתאפשר הפסקת עבודתו של עורך הדין במהלך תקופת ההתקשרות, בהודעה מוקדמת של 30 יום, ומבלי שתחול חובה על הרשות המקומית לשלם פיצוי מוסכם, והכל בכפוף להוראות נוהל זה. "

הוראות חוזר המנכ"ל קובעות את התכולה המינימאלית שיש לכלול בהסכם ההתקשרות עם עורכי דין ובכלל זה: אפשרות להפסקת עבודת העורך דין בהודעה מוקדמת של 30 יום, מניעת ניגוד עניינים, לציין שהוא כפוף לחוזר מנכ"ל 5/2009, הצהרת סודיות, כי תוצרי עו"ד הינם קניין הרשות, התמורה, דרכי פיקוח וכד'.

<u>ממצאים</u>

1. לביקורת נמסר, כי במהלך שנת 2014 ביקשה המועצה להפסיק את ההתקשרות עם עו"ד י.מ ולמנות את עו"ד ע.מ כנותן השירות למועצה בנושא אכיפת הגבייה.
2. עו"ד ע.מ נבחר ללא עריכת מכרז, כפי שמתחייב בהתאם לדיני המכרזים ברשויות מקומיות, לבחירת משרד עורכי הדין הפועל מכוח ובשם המועצה בנושא אכיפה משפטית בתחום גבית מיסים.
3. עו"ד ע.מ משמש כמנהל המחלקה המשפטית של מ. בע"מ, במסגרת זו מעניק שירותי ייעוץ למחלקת הגביה בנושא גביית חובות ארנונה.
4. תפקידו כיועמ"ש בחברת מ. בע"מ, ביחס לתפקיד המיועד לו כעו"ד המטפל בנושאי אכיפת גביית מיסי עבור המועצה, מעמיד אותו בניגוד עניינים של ממש.
5. בשל האמור, העלתה הביקורת עוד טרום תחילת העסקתו, את דבר החשש לקיומו של ניגוד עניינים כאמור, ולאחר שנתקבלה חוו"ד משפטית בעניין מאת יועמ"ש המועצה, הושהתה ההתקשרות עם עו"ד ע.מ על ידי המועצה וטרם אושרה.

6. **העובדה, שנכון למועד הפצת הביקורת (מרץ, 2016), המועצה המקומית אינה מעסיקה בפועל עו"ד לטיפול באכיפה משפטית כנגד חייבים, מהווה שיהוי של כשנה וחצי, בהעברת טיפול בחייבים וחובותיהם לאכיפה משפטית, לאחר שמוצו הליכי הגבייה המנהליים, והמשך פגיעה במאמץ המחודש לגביית חובות ארנונה ופגיעה בהכנסות המועצה המקומית.**

7. הביקורת מציינת, כי בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת ממערכת הגבייה בדבר התיקים בטיפול משפטי עולה, כי בשנת 2015 הועברו שני תיקים לטיפול עו"ד ע.מ. הנ"ל מעיד, כי עדיין מתקיים הליך של העברת תיקי גבייה לטיפול עו"ד הנ"ל. עם זאת, מחד העברת 2 תיקים בלבד במשך חצי שנה בשנת 2015 מעידה על העברת מספר תיקים מצומצם מאד ביחס למספר התיקים שהועברו לטיפול עו"ד בשנים קודמות (כ- 26 תיקי גבייה בממוצע מידי שנה בשנים 2009-2014), ומאידך המועצה העבירה את התיקים לטיפול משרד עו"ד ללא הסכם התקשרות בתוקף.

<u>המלצות</u>

1. **על המועצה המקומית לפעול לאלתר להתקשר עם משרד עו"ד לטיפול בגביית חובות באופן סדיר ועל בסיס הסכם התקשרות בר תוקף.**
2. **יש לפעול בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009, בכל הקשור בהתקשרות עם משרדי עורכי דין לביצוע אכיפה משפטית ובהתאם לדיני המכרזים ברשויות המקומיות.**
3. **יש לפעול למנוע שיהוי בהעברת טיפול בחובות לאכיפה משפטית, לאחר שמוצו הליכי הגבייה המנהליים. כמו כן, לייצר נהלי עבודה הכוללים לוחות זמנים מחייבים במעבר משלב אחד למשנהו בתהליך גביית חובות, במטרה להבטיח טיפול נאותות בחובות.**

7.21. <u>הליך טיפול בשיקים חוזרים</u>

באפשרותם של התושבים לשלם את חובם באמצעות שיקים.

שיק שחזר מהווה מסמך כספי בר תביעה לכל דבר ועניין וכן אסמכתא שהתשלום לא בוצע. ככזה יש לשמור את השיקים החוזרים ולנהל מעקב אחר גביית החובות בגינם. במידה ושיק חוזר אחראית התאמות מבצעת פעולת החזרת שיק במערכת הממוחשבת ומפיקה מכתב למוסר השיק כי השיק חזר ויש להסדיר תשלום במקומו. השיקים החוזרים מרוכזים בקלסר ייעודי, כולל העתקי המכתבים שנשלחו לבעלי השיקים.

במידה והחייב מגיע לשלם במקום השיק שחזר, הוא נדרש לחתום על טופס ייעודי בו הוא מצהיר, בין היתר, כי נמסר לו השיק החוזר.

במידה ומחלקת הגבייה אינה מצליחה לגבות את התשלום בגין השיק החוזר, מועבר השיק לגבייה באמצעות עו"ד.

להלן נתוני השיקים החוזרים בהתאם לדוח פירוט שיקים חוזרים שהופק ממערכת הגבייה לשנים 2014-2015:

	2014	2015
מספר חייבים	56	39
כמות שיקים חוזרים	176	103
סה"כ סכום (₪)	233,843	104,352

ממצאים

1. עם זאת, בהיעדר התקשרות עם משרד עו"ד לטיפול בחובות גבייה מזה כשנה וחצי (ראה סעיפים 7.16 ו- 7.20 לעיל) לא הועברו שיקים חוזרים לגבייה באמצעות עו"ד החל מחודש אפריל 2014. במחלקת הגבייה לא נהגו לנקוט בפעולות אכיפה נוספות העומדות לרשותם נגד חייבים שחזרו להם שיקים, כגון: הטלת עיקולי בנק, עיקולים ברישום ועיקולי מיטלטלין בפועל.
2. נמצא, כי השיקים החוזרים נשמרים בקלסר ייעודי בארון במשרדה של אחראית ההתאמות ואינם נשמרים בכספת.

מסקנות

1. היעדר פעולות אכיפה כנגד חייבים בעלי שיקים חוזרים, והעברתם לטיפול משפטי, חושף את המועצה להפסד הכנסות פוטנציאליות.
2. היעדר רישום מסודר ומעקב אחר השיקים החוזרים ואחסונם במקום בלתי מוגן, מהווה סיכון לאובדנם ולביצוע מעילה אפשרית על ידי מתן הנחה במערכת לתושב או באמצעות גביית מזומן/שיק מהלקוח במקום השיק החוזר ורישום כוזב בדבר העברתו לטיפול עו"ד.

יובהר, כי אין בידי הביקורת חשש להתרחשות מקרים כאמור אלא הביקורת מצביעה על סיכון תיאורטי שקיים.

המלצות

1. **יש לפעול כנגד חייבים בגין שיקים חוזרים בכל האמצעים העומדים לרשות מחלקת הגבייה, בין היתר עיקולי בנק, עיקולים ברישום ועיקולי מיטלטלין, עוד בטרם העברתם לגבייה על ידי עו"ד. כמו כן, לאחר מיצוי ההליכים המנהליים, יש להעביר את הטיפול לאכיפה משפטית.**
2. **מומלץ להגדיר דוח (פעולת בקרה) שיופק מדי חודש ממערכת האוטומציה אשר ירכז את פרטי השיקים החוזרים. הדוח ייבדק על ידי מנהל המחלקה מול השיקים הקיימים בפועל בכספת (ביצוע התאמה) ויועבר לגזבר המועצה.**

7.22. מחיקת חובות ארנונה

תקן לביקורת

בסעיף 186 בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א- 1950, נקבע בין היתר:

"6. מחיקת חובות

כל סכום המגיע למועצה שתשלומו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבוד, רשאית המועצה לוותר עליו ולמחקו מהפנקסים. בכל מקרה אחר. טעונה החלטת המועצה אישורו של השר ובלבד שיהיו סבורים שהדבר הוא לטובת הציבור".

חוזר מנכ"ל מספר 5/2012, שעניינו: נוהל מחיקת חובות לרשות מקומית קובע בין היתר:

"2.2 בהתאם להוראות הדין האמורות, נדרש אישור הממונה על המחוז (להלן: "הממונה") למחיקת חובות אבודים בחובות של חייב לעיריה בלבד. במחיקת חובות אבודים במועצות מקומיות, מועצות אזוריות וועדים מקומיים, יש לפעול בהתאם לנוהל, אך אין צורך באישור הממונה, או באישור המועצה האזורית במקרה של ועד מקומי.

ממצאים

1. הוועדה למחיקת חובות של המועצה המקומית התכנסה 5 פעמים[4] בלבד בין השנים 2009 – 2012 והמליצה על מחיקת החובות המפורטים בפרוטוקולי הועדה.
2. מקובץ "מחיקת חובות" שהופק ממערכת האוטומציה עולה, כי סך החובות למחיקה נכון לחודש אוגוסט 2015 עומד ע"ס 15,867,690 ₪ ל- 372 חייבים, מתוכם 1,401,842 ₪ הינם חובות מסופקים וביחד מהווים כ- 28% מסך כל החובות לגבייה.
3. מסקירת הפרוטוקולים של הועדת למחיקת חובות עולה, כי לגבי כל מקרה נכתב שם החייב, ההחלטה והסיבות שהביאו להחלטה, ללא ציון סכום החוב. מבדיקת הביקורת עולה, כי הפרוטוקולים חתומים על ידי חברי הוועדה.
4. על סמך החלטות הוועדה ריכזה מחלקת הגבייה את החובות המיועדים למחיקה בטבלה "ועדה למחיקת חובות היסטוריים – חובות אבודים" הכוללת 74 תיקים וב"טבלת ריכוז חובות למחיקה" הכוללת 70 תיקים שהועברו לביקורת. סקירת הטבלאות מעלה, כי קיים פער בין רשימת החובות כפי שמופיעים במערכת האוטומציה לבין הרשימה שנערכה על ידי מחלקת הגבייה.

להלן מספר דוגמאות:

[4] בתאריכים 18/08/09, 01/08/11, 03/10/11, 09/01/12 ו- 07/05/12

מספר משלם	סה"כ חוב עפ"י האוטומציה	סה"כ חוב על פי טבלת פירוט החובות	הפרש
1512066	54,286.00	6,119.40	48,166.60
5034500040	3,861.30	237,614.50	(233,753.20)
5034500011	5,314.60	57,205.80	(51,891.20)
800063	(767.70)	47,398.70	(48,166.40)

מבדיקת הביקורת עולה, כי הנתונים במערכת האוטומציה אינם מעודכנים ואין הלימה בין הרשימות שנערכו בהתאם להחלטות הועדת למחיקת חובות, כפי שמפורטים בטבלה הידנית שנערכה על ידי מחלקת הגבייה, לבין הנתונים המופיעים במערכת הממוחשבת.

5. מליאת המועצה בישיבתה מיום 09/02/15 אישרה את הקריטריונים למחיקת חובות ואולם עד כה מליאת המועצה לא פעלה בהתאם להנחיות ולא המליצה על מחיקת חובות אבודים, הנ"ל מהווה פגיעה בנתוני פוטנציאל הגבייה ובאמיתות הנתונים באופן שאינו משקף נכונה את המצב בפועל.
6. הביקורת מעירה כי חובות אלו ממשיכים לצבור ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן כאשר קיים הפרש משמעותי בין הסכום המיועד למחיקה לבין החוב הנומינאלי. יתרות חוב אלו שאינן ברות גבייה, גורמות להקטנה בשיעורי הגבייה המחושבים הכלולים בדוחות הכספיים הנמדדים ע"י משרד הפנים, דבר שמקטין את שיעורי הגבייה הלכה למעשה.

<u>משמעויות</u>

1. אי יישום נוהל למחיקת חובות, פוגע בטובת הציבור כפי שמצא לנכון המחוקק לציין זאת בנוהל מחיקת חובות שפורסם ע"י משרד הפנים ובהסתמכות התושב על מחיקת החוב כפי שהומלץ על ידי הוועדה למחיקת חובות. כמו כן, אי הבאת החלטות הוועדה לאישור מליאת המועצה ומשרד הפנים בהתאם לצורך, חושף את המועצה לסיכונים משפטיים ולתביעות אפשריות מצד תושבים.
2. ניהול ידני של החובות המיועדים למחיקה, חושף את המועצה לטעויות אנוש ומקשה על המעקב בזמן אמת אחר סטאטוס החובות.

<u>המלצה</u>

יש להשלים את הליך מחיקת החובות לגבי חובות שאושרו על ידי הועדה למחיקת חובות בהקדם, על פי נוהל מחיקת חובות המתוקן של משרד הפנים מיום 20/12/12, זאת בהתאם לחוו"ד של יועמ"ש המועצה בעניין הצורך באישור משרד הפנים.

7.23. <u>שמירת תקבולים והפקדתם</u>

לעיתים מגיעים תושבים למשרדי מחלקת הגבייה של המועצה המקומית להסדיר את חובם. על פי נוהלי המועצה המקומית, ניתן לשלם את החוב בכרטיס אשראי, שיק או מזומן.

עובדת מחלקת הגבייה מקבלת את התשלום, מפיקה קבלה למשלם מתוכנת האוטומציה והמערכת מזכה את התושב בכרטיס האב ומוחקת את חובו.

במידה והתושב שילם במזומן או בשיק, מפקידה עובדת מחלקת הגבייה את התקבולים בקופה אישית המצויה ברשותה. בסוף כל יום מבצעת כל עובדת מעובדות מחלקה הגבייה סגירת קופה במערכת הממוחשבת, מבצעת ספירה של המצאי בקופתה האישית ומוודאת כי כל כספי התקבולים במזומן ובשיקים נמצאים ברשותה.

את התקבולים מכניסות עובדות הגבייה למעטפה ומפקידות בכספת נעולה בחדרה של מנהלת מחלקת הגבייה.

ביום המחרת מפיקה ס. מנהל המחלקה דוח כספים בקופה, מבצעת ספירה של המצאי בקופה, מוודאת התאמה ומכינה את הכספים להפקדה.

אב הבית של המועצה, מפקיד את הכספים לחשבון הבנק של המועצה.

ס. מנהל המחלקה מקבלת את טפסי ההפקדה מהבנק, מוודאת התאמה בין הסכומים שנרשמו בטפסי ההפקדה מבנק לבין הסכומים שנשלחו לבנק על פי נתוני מערכת הגבייה, מאשרת את ההפקדה במערכת ומעבירה את טפסי ההפקדה מהבנק ומהמערכת לרישום בהנהלת החשבונות.

<u>תקן לביקורת</u>

הכנסות המועצה, בין היתר מתשלומי מיסי ארנונה, נגבות ומנוהלות בדרכים שונות ומהוות את נכסי המועצה העיקריים, המשמשים לביצוע מחויבויות המועצה כלפי התושבים.

בצו המועצות המקומיות נקבע, בין היתר, כי:

" 179. כל הכספים המתקבלים על ידי המועצה או על שמה הם קופת המועצה, וממנה ישולם כל סכום שהמועצה רשאית או חייבת להוציאו כדין.

180. גזבר המועצה הוא אחראי לקופת המועצה.

181. כל הכספים השייכים לקופת המועצה או המתקבלים למענה או לחשבונה ישולמו מיד לחשבון המועצה בבנק שהיא תקבע לכך, אלא –

(1) שהמועצה רשאית להרשות לגזבר להחזיק אצלו סכום כסף כדי הוצאות יום יום של המועצה;

(2) אם אין בנק בתחום המועצה, יחזיקו את הכספים בכל צורה של בטחון שיבוא עליה אישור המועצה".

<u>ממצאים</u>

1. מבדיקה שערכה הביקורת בגין ההפקדות לבנק בתאריכים 17/7/15 ו- 18/7/15,

נמצאה התאמה מלאה בין טפסי ההפקדה בין רישומי המערכת לבין טפסי הפקדה מהבנק וכן נמצא רצף הפקדות לסוגי ההפקדה השונים (הפקדת אשראי, בהפקדת מזומן, הפקדת שיקים לפירעון מזומן והפקדת שיקים לפירעון עתידי).

2. ככלל, אב הבית מפקיד את ההכנסות בחשבון הבנק של המועצה מידי יום או יומיים. עם זאת, לא נקבע בנוהל כתוב הסכום המרבי, מזומן ושיקים, שניתן לשמור בכספת עד להפקדתו בבנק.
3. נמצא, כי קיימת הרשאת גישה לכספת לכלל עובדות המחלקה.
4. מעיון בפוליסת הכספים של המועצה, עולה כי גבול האחריות הינו 100,000 ₪ בלבד. בפועל, נמצא כי לעיתים ובעיקר לקראת תום שנה קלנדרית, מופקדים בכספת סכומים המגיעים לסך של כ- 600,000 ₪. בעקבות פניה דחופה של הביקורת בנושא אל מנהלת הביטוחים במועצה, פעלה זו להגדלת גבול אחריות הפוליסה לסך של 600 אלש"ח , באישור גזבר המועצה.
5. אב הבית יוצא ממשרדי המועצה המקומית לסניף הבנק ללא ליווי וללא אבטחה כלשהי וברוב המקרים נוסע על אופניו, כאשר ברשותו כסף מזומן להפקדה בסכומים מהותיים. מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נמצאו כללים ברורים והנחיות ברורות בדבר הסכומים המרביים שבאפשרות הלה לשאת עמו לצורך הפקדה בחשבון הבנק, ללא אבטחה וללא רכב ממונע.

<u>מסקנות</u>

1. הרשאת גישה לכספת מחלקת הגבייה, המכילה הכנסות מועצה במזומן בסכומים משמעותיים, ללא קביעת מגבלה כספית לסכום המרבי שניתן לשמור בכספת, חושפת את המועצה להונאות או לחילופין הפסד הכספי משמעותי במידה ותתרחש פריצה למשרדי המועצה.
2. נשיאת כסף מזומן ושינועו ברחבי המועצה ללא אבטחה ורכב ממונע, חושפת את המועצה לסיכון בפני הפסד כספי.

<u>המלצות</u>

1. **יש להגביל את הגישה לכספת למנהל המחלקה וס. המנהל בלבד או עובדים ייעודים אחרים, על פי צרכי העבודה.**
2. **יש להגדיר נוהל עבודה מסודר להפקדת כספים בבנק שיגדיר, בין היתר, את מידת האבטחה הנדרשת בעת נשיאת סכומי כסף מזומן ואופן שינועו.**

7.24. <u>סקר נכסים</u>

<u>תקן לביקורת</u>

ביצוע סקר נכסים בכל מספר שנים הוא אמצעי יעיל להשגת התאמה מלאה בין מספרם ושטחם של הנכסים בתחום הרשות המקומית והשימוש הנעשה בהם בפועל ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. זאת לשם כדי שהארנונה המוטלת על הנכסים השונים תהיה מדויקת ושוויונית.

בסעיף 159 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א - 1950 נקבע, בין היתר, כי:

"לענין ארנונה רשאי מי שהוסמך לכך על ידי ראש המועצה –

...

(3) להיכנס בכל עת סבירה לנכסים, בעצמו או על ידי שליחים, ולערוך בהם בדיקות ומדידות;..."

החקיקה הקיימת, מאפשרת לרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים אך אינה מחייבת זאת. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008, על רשות מקומית לבצע סקר נכסים כתנאי לאישור תכנית הבראה (אם הסקר לא בוצע בארבע השנים עובר הגשת תכנית ההבראה לאישור), וכתנאי לקבלת החלק המותנה במענק האיזון (אם הוא לא בוצע בחמש השנים הקודמות לשנת הזכאות).

<u>ממצאים</u>

1. נכון למועד עריכת הביקורת, המועצה המקומית נמצאת עדיין בתכנית הבראה מטעם משרד הפנים. מבדיקת הביקורת עולה, כי חברת הגבייה לא ביצעה סקר נכסים מקיף במסגרת כל תקופת מתן השירות במועצה המקומית.
2. בשנת 2009 התקשרה המועצה המקומית עם חברת ש.ל.מ. – שירותים לרשויות מקומיות בע"מ (להלן: "**חברת ש.ל.מ.**") לביצוע שירותי מדידה בין היתר בנכסים או שטחים לצורך חישוב הארנונה. חברת ש.ל.מ. נבחרה מתוך החברות שזכו במכרז שפורסם מטעם החברה למשק לכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן: "**משכ"ל**") והסכם ההתקשרות בין הצדדים נחתם בתאריך 26/10/09.
3. במסגרת הסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי:

"חוזה זה יהא בתוקף עד למילוי כל התחייבויות הקבלן המפורטות בחוזה זה".

עם זאת, במסגרת הסכם ההתקשרות, ניתנה למועצה האפשרות לסיים את תקופת ההתקשרות בהודעה לקבלן של 30 יום מראש.

עוד נקבע בהסכם ההתקשרות לעניין מדידת נכסים או שטחים לצורך חישוב ארנונה, בין היתר, כי:

"2.7 סקר מדידות ושימושים לצרכי ארנונה

2.7.1 ככל שהוזמנו מהקבלן במסגרת חוזה זה שירותי מדידה של נכסים או שטחים למרכי ארנונה יכללו השירותים את הפעולות המפורטות להלן:

2.7.1.1 מדידת כל השטחים של שירותי המדידה של נכסים או של "שטח" כפי שתקבע הרשות המזמינה, מפעם לפעם, לעניין קביעת חיובי ארנונה.

2.7.1.2 סקר לגבי סוג השימוש שהמחזיקים עושים בפועל לעומת הרשום בספרי הרשות המזמינה.

2.7.1.3 הכנת תשריט מדידה באמצעות מחשב בקנ"מ 1:200 חתום על ידי מודד מוסמך...

2.7.1.4 צילום דיגיטלי של הנכס.

2.7.1.5 איתור נכסים ושימושים בנכסים אשר אינם רשומים בספרי מחלקת הגביה של הרשות המזמינה וביצוע כל האמור לעיל ביחס אליהם..."

4. בנספח להסכם ההתקשרות עם חברת ש.ל.מ. מיום חתימת החוזה, בתאריך 26/10/09 נקבע, בין היתר, כי החברה תתחיל במדידות בשלב א' בשכונת רכס חלילים ובשכונת מבשרת הישנה. המדידות יושלמו בתוך חצי שנה ממועד קבלת הנתונים מהמועצה על פי תנאי ההסכם ושלב ב' של הסקר ייקבע בהמשך.

5. בסעיף התמורה להסכם נקבע, בין היתר, כי:

7.1 "תמורת ביצוע כל העבודות וקיום כל ההתחייבויות שעל הקבלן לקיים על פי חוזה זה, יהא הקבלן זכאי לתשלום בהתאם להצעתו בנוהל הצעת מחיר ועל פי המפורט להלן:

7.1.1 היה והקבלן זכאי לתמורה על פי אחוז מתוספת החיוב השנתית בארנונה הנובעת מתוספת שטח או שינוי בסוג השימוש, תחושב התמורה כאחוזים מתוספת החיוב השנתית בארנונה, על פי הדו"ח (הקובץ שנמסר לביצוע) וצו הארנונה שהיה בתוקף במועד חתימת חוזה זה, הנובעת מממצאי הדו"ח, בגין שנת המס אחת בלבד, שנת המס בה היה על הקבלן להגיש, בהתאם לחוזה זה, את הדו"ח (הקובץ שנמסר לביצוע)"

עוד נקבע, כי:

"היה וכתוצאה מדו"ח מדידה ושימושים יוקטן החיוב לנכס, לא יגרע מהתשלום המגיע לקבלן והקטנת החיוב לא תובא בחשבון לצורך חישוב התשלום לו זכאי הקבלן."

6. בתאריך 11/11/10, העבירו חברי המועצה בקשה בכתב לראש המועצה המקומית דאז, מר א.ש, במסגרתו הם מגישים, בין היתר, הצעת החלטה לאישור מליאת המועצה כדלקמן:

"יש לבטל את שיטת התגמול לחברת המדידות ששכ"ט לא ישולם כאחוז מתוך שטחי המדידה שיתווספו מהמדידה".

להלן שתי הסיבות המרכזיות שבגינן ביקשו חברי המועצה לבטל את שיטת התגמול:

א. בישיבת מליאת המועצה מיום 09/02/09 הוחלט להפסיק את ההתקשרות עם חברת המדידות עד לבדיקת הסכם ההתקשרות ואישורו במליאת המועצה על בסיס מסקנות הבדיקה. להלן נוסח ההחלטה:

<u>החלטה</u>

"בשלב זה התבקשה החברה שמבצעת מדידות להפסיק את עבודתה, המועצה תבדוק את הסכם ההתקשרות, בתום הבדיקה יוגשו המסקנות לאישור ההנהלה והמליאה.

מאשרים פה אחד."

ב. העובדה ש- 56 תושבים הגישו 56 עררים שונים בגין תוצאות המדידה וכולם התקבלו בעקבות מדידה חוזרת שבוצעה בדירותיהם.

מבדיקת הביקורת, לא נמצא תיעוד לכך שהמועצה אכן בדקה את הסכם ההתקשרות כאמור בהחלטת מליאת המועצה מיום 09/02/09 ולא אישרה אותו במליאה כנדרש.
מעיון בפרוטוקול ישיבת המועצה מיום 23/12/10 עולה, כי מליאת המועצה החליטה לא לשנות את אופן ההתחשבנות עם חברת המדידות. בפועל, המועצה שילמה לחברת ש.ל.מ. על בסיס הצלחה, כאחוז מתוספת שטחי החיוב.

7. הביקורת ביקשה לבחון את משך תקופת עבודתה של חברת ש.ל.מ. ואת כמות הנכסים שמדדה. להלן כמות הנכסים בהם בוצעו מדידות על פי דוח סיכום שטחים ששלחה חברת ש.ל.מ. למועצה:

שנה	סה"כ נכסים	שיעור מסך הנכסים[5]
2010	1,057	16.55%
2011	1,267	19.84%
2012	696	10.90%
2013	111	1.74%
סה"כ	**3,131**	**49.03%**

8. הנ"ל מצביע על כך, שמחלקת הגביה ביצעה סקר נכסים על כ- 50% מהנכסים המניבים הכנסות מארנונה או שעשויים להניב הכנסות במשך כ- 4 שנים, בניגוד לנדרש מרשות מקומית אשר מצויה בתכנית הבראה. בקצב זה, קיים ספק רב בדבר יכולתה של המועצה לסיים את ביצוע הסקר בתקופה של 5 שנים ולהתחיל בביצוע סקר נכסים חדש, כפי שנדרש בחוזר מנכ"ל 2/2008.

9. בתאריך 14/07/13, חתמה המועצה על מסמך "הסכם לתשלום שכ"ט לפי מ"ר – נספח" במסגרתו נקבע, בין היתר, כי:

"לאחר שסקר הנכסים הסתיים, חברת ש.ל.מ. ... תבצע השלמת מדידות באופן שוטף, עפ"י ההסכם ותנאיו.

המדידות יתבצעו אך ורק על פי בקשה בכתב....

שכר הטרחה עבור המדידות יהיה לכל מ"ר – 1.30 ₪...".

המסמך מצביע, לכאורה, כי החברת סיימה את עבודת המדידות במועצה. עם זאת, בדיקת הביקורת מעלה, כי המדידות בוצעו, ככל הנראה, לגבי כ- 50% מהנכסים בלבד.

[5] שיעור מסך 6,387 נכסים, לפי קובץ הנכסים שהופק ממערכת הגבייה במועד הביקורת.

10. מלשון המסמך עולה, כי המסמך מהווה התחייבות כספית של המועצה לביצוע תשלומים לחברת ש.ל.מ. המסמך נחתם על ידי כל מורשי החתימה. עם זאת, לא נמצא אישור היועמ"ש וחותמת המועצה על גבי המסמך, כמתחייב בהוראות החוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) וצו המועצות המקומיות.

<u>מסקנות</u>

1. המועצה התקשרה עם חברת המדידות ללא אישור המועצה וללא קבלת חוות דעת ומסקנות, כפי שנקבע בהחלטת מליאת המועצה.
2. לכאורה, עולה כי המועצה לא ביצעה סקר נכסים מלא. העדר ביצוע סקר נכסים חושף את המועצה המקומית להפסד הכנסות פוטנציאליות ממיסי ארנונה ובנוסף הפסד מענק האיזון ממשרד הפנים במסגרת תכנית ההבראה עקב אי עמידה בהוראות חוזר מנכ"ל 2/2008 בדבר התנאים לקבלת המענק.
3. המועצה חתמה על הארכת הסכם התקשרות עם חברת המדידות ללא קבלת אישור היועמ"ש וללא חותמת המועצה על גבי הסכם ההארכה.

<u>המלצות</u>

1. בשל הזמן שחלף, יש להביא את הסוגיה לדיון מחודש במליאת המועצה הנוכחית.

2. יש להשלים את סקר הנכסים באופן מלא, לגבי כלל הנכסים במועצה המקומית, כפי שמתחייב בחוזר מנכ"ל 2/2008.

3. יש להקפיד על התקשרות עם ספקים חיצוניים וקבלני משנה לאחר קבלת אישור היועמ"ש של המועצה, כפי שמתחייב בהוראות החוק, הצו והתקנות.

7.25. <u>תוצאות סקר הנכסים</u>

במסגרת סקר הנכסים, מבצעת המועצה המקומית, באמצעות מודדים המגיעים פיזית לנכסים, מדידה מדויקת של כל נכס בפועל (ובמידה ונמנעת מהמודד כניסה בפועל לנכס, מבצע מדידה משוערכת חיצונית), במטרה לאתר שינויים שחלו בגודל הנכס או אופי השימוש בנכס ללא ידיעת המועצה. בהתאם, מתעדכנים נתוני הנכסים וחיובי הארנונה במערכת הממוחשבת.

ניתן לצפות, כי בעקבות סקר הנכסים תתגלה, לרוב, בנייה שלא דווחה כנדרש למועצה המקומית, כגון הרחבת שטח הדירה, בניית יחידת דיור נוספת בחצר וכד', שלא חויבו עד היום בארנונה וממועד המדידה ואילך, תחייב המועצה המקומית את כל השטחים החייבים. לאור האמור הביקורת מצפה, כי ממצאי מדידות הנכסים יגדילו את היקף השטח לחיוב וישפרו את היקף החיובים והגבייה בארנונה.

<u>ממצאים</u>

מבדיקת תחקור נתונים שערכה הביקורת בגין שינויי שומה לשנים 2012-2015 (עד למועד הביקורת) נמצא, כי בשנים 2012 ו- 2013 הופחתו השטחים לחיוב בארנונה כתוצאה ממדידות שנערכו, בסך של 1,480 מ"ר ו- 5,527 מ"ר לכל שנה בהתאמה, ואילו בשנים 2014 ו- 2015 נוספו שטחים לחיוב בסך 4,149 מ"ר ו- 2,158 מ"ר לכל שנה בהתאמה.

הביקורת ביקשה לבחון את האסמכתאות לשינויים בגודל הנכסים.

הביקורת דגמה 15 נכסים לצורך השוואה בין המדידה אשר בוצעה בפועל, לבין רישום תוצאות המדידה במערכת הממוחשבת.

בכל הבדיקות שערכה הביקורת במסגרת המדגם, נמצאה התאמה מלאה, למעט מקרה אחד, נכס ברחוב הגפן 21, הכולל 5 יחידות דיור, בו נמצאה טעות בהזנה הידנית ביחס למדידה בפועל, כדלקמן:

מספר דירה	שטח רשום לפני המדידה (מ"ר)	שטח עפ"י מדידה (מ"ר)	שטח חיוב במערכת לאחר המדידה (מ"ר)	הערות
1	150	211	211	תקין
2	150	174	211	**נרשם במערכת שטח גדול מהשטח שנמדד בפועל**
3	150	193	193	תקין
4	150	175	175	תקין
5	150	211	211	תקין

לביקורת נמסר, כי עובדת מחלקת הגבייה מקבלת את תוצאות המדידה ומזינה, באופן ידני, למערכת הגבייה. לא מתקיים תהליך בקרה אחר ההזנה הידנית של תוצאות המדידות.

בעקבות ממצאי הביקורת נבחן הנושא שוב וגודל הדירה לחיוב הארנונה תוקן במערכת באופן מידי.

<u>משמעות</u>

הזנה ידנית של נתונים למערכת הממוחשבת חשופה לטעויות אנוש, אשר גוררות חיובים שגויים לאורך שנים. טעויות כאמור עלולות לגרור הפסדים כספיים למועצה המקומית מחד וחיובי יתר של תושבים מאידך, אשר עשויים לגרור את המועצה לתביעות משפטיות מצד תושבים ודרישה להחזר כספי ופיצוי מתאים.

<u>המלצות</u>

1. **מומלץ להטמיע תהליך בקרה מובנית אחר עובד המחלקה אשר מזין ידנית את נתוני המדידות במערכת באופן שחייב אישור ממונה לביצוע הפעולה. כל שינוי אשר מביא להקטנת הנכס והפחתת הסכום לחיוב יובא לאישור הגזבר טרם אישורו בסטאטוס סופי במערכת.**
2. **אחת לחודש, יועבר דוח שינויים בדבר הקטנת גודל וסוג הנכס למנהל הגבייה, זאת על מנת לצמצם את הסיכון לטעויות אנוש ו/או להונאה מכוונת.**
3. **גזבר המועצה, יקבל דוח רבעוני כאמור ויערוך בקרה רבעונית מתאימה.**

8. <u>מעקב אחר ביקורת משנים קודמות</u>

בישיבת מליאת המועצה מס' 12/12 מתאריך 09/07/12 הוחלט, בין היתר, כי:

"א. החלטות הועדה למחיקת חובות סל סך 6,282,236 ₪ תועבר לבדיקת מבקר המועצה שיבחן את הקריטריונים על בסיסם אישרה הועדה את מחיקת החובות וכיצד נצברו החובות.

ב. המלצות מבקר המועצה יועברו לוועדה למחיקת חובות אליה יוזמנו חברי המועצה כמשקיפים בדיון...".

תוצאות בדיקת מבקר המועצה דאז ומסקנותיו פורסמו במסגרת דוח מבקר המועצה המקומית לשנת 2012. בין יתר המסקנות נקבע, כי:

"...למרות שע"פ החלטת המועצה מיום 9/7/2007, אושרה רשימה של פעולות בהן יש לנקוט במסגרת הליך האכיפה, מליאת המועצה טרם קבעה מדיניותה בהחלטה מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים...

קיימים חובות משנת 1996 שלא בוצעה בהם גבייה או מחיקה...

... הסתבר כי בחלק מהתיקים ... תיעוד הליכי הגבייה היו חסרים...".

מבקר המועצה המקומית דאז המליץ, בין היתר, כי:

"... היועמ"ש בשיתוף עם גזבר המועצה יחדדו את הנוהל בישיבת המועצה ויוציאו הנחיות ליישומן הלכה למעשה...

על מליאת המועצה לקבוע בהחלטת מועצה את מדיניותה ולציין מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים...

לדעת הביקורת, יש להקפיד על ביצוע הפרוצדורה הנדרשת לאישור ההליך המחייבת את אישוריהם של הגורמים המקצועיים בלבד...".

<u>ממצאים</u>

מבדיקת הביקורת עולה, כי עד למועד עריכת הביקורת, טרם הושלמו הליכי מחיקת החובות והחובות נותרו פתוחים בספרי המועצה ללא המשך טיפול (ראה פרק 7.22 דלעיל).

9. <u>סיכום ומסקנות</u>

החלק הארי בתקציב ההכנסות של המועצה המקומית מושתת על הכנסות ממיסי ארנונה, ותהליך גבייה יעיל ומפוקח, מהווה נדבך חשוב לייצור הכנסות בפועל למועצה.

המועצה כפופה לחוקי הרשויות המקומיות ולחוק ההסדרים ותקנותיו, הקובעים את אופן החיובים בארנונה על ידי הרשויות המקומיות, וכן להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים המופצות מעת לעת, והקובעות הנחיות שונות, בין היתר, בדבר דרכי גבייה הארנונה, הנחות ופטורים, וכד'

המועצה המקומית התקשרה עם חברה חיצונית המתמחה בתחום גביית מיסי

ארנונה ברשויות מקומיות לניהול יעיל ואפקטיבי של מחלקת הגבייה ומיצוי מרבי של פוטנציאל ההכנסות והגבייה במועצה, במטרה להשיא את הכנסותיה.

הביקורת דנן, מצביעה על ליקויים בתחום ניהול מחלקת הגבייה, פעולות אכיפה חסרות, אי מיצוי פוטנציאל ההכנסות והגבייה, בעדר טיפול משפטי בגביית החובות, פריסת תשלומים לחייבים בניגוד להנחיות והעדר בקרה נאותה של המועצה על עבודת חברת הגבייה, אשר חושפים את המועצה להפסדים כספיים.

הביקורת ממליצה כי מנהל מחלקת הגבייה הנכנס יישם את המלצותיה כפי המופיעות בדוח דנן, בהקדם וכי גזבר המועצה, יקפיד על בקרה ופיקוח נאותים אחר עבודת המחלקה בהתאם להמלצות הביקורת.

הביקורת מוצאת לנכון לציין לחיוב, כי מנהל הגבייה וגזבר המועצה הנכנסים, החלו ביישום חלק מההמלצות המובאות בדוח הביקורת ואף הביעו נכונות לפעול ליישומן במלואן.

הביקורת מודה למנהלת המחלקה היוצאת, למנהל המחלקה הנכנס, למנכ"ל מ. בע"מ, לעובדות המחלקה, לגזבר המועצה היוצא ולזה הנכנס ולכל העובדים הנוגעים בדבר, על שיתוף הפעולה עם הביקורת.

הביקורת ממליצה ליישם את המלצותיה כפי הנקובות בדוח דנן בהקדם.

נספחים

נספח א' - פעולות שבוצעו בתיקי חייבים עו"ד י.מ

[redacted]

פעולות בתיק 68/28 ביצוע פס"ד

תאריך הדפסה: 28/10/2015

ראשי:

מספר תיק	מאפיר לקוח	שם תיק	שם לקוח	סטטוס תיק	מהות תיק
68/28	68	[redacted]	מועצה מקומית מבשרת ציון	פתוח	תיק הוצל"פ

מידע כללי

אחראי	תאריך פתיחה	זיהוי נוסף	הלך	תיק הוצל"פ	תיק בימ"ש	שם בית משפט	תא. פס"ד/פיעורים
[redacted]	23/04/2007	2008110002		1809447094	5243/07	שלום ירושלים	03/07/2007
הערות:							

פעולות בתיק

תאריך	פעולת המערכת	חיוב	תיאור נוסף	סכום לידיעה	סכום הפעולה	סוג פעולה	סוג ריבית	סכום משוערך
22/03/2007	מכתב התראה (לפני ביצוע בהוצל"פ)	1	מכתב התראה- חזר לא נדרש			מינהלי		
02/05/2007	אגרת הגשת תביעה	1	הגשה תביעה בסד"מ			מינהלי		
02/05/2007	קרן חוב		חוב שבשי ישראל 10		103,538.00	קרן		239,378.78
02/05/2007	הוצאה תביעה בסד"מ כב'ימ"ש (סד"מ)		הגשת תביעה בסד"מ - אגרה- 3362		1,469.00	הוצאות		1,923.00
08/05/2007	אישור מסירת הוצל"פ (אזהרה)	1	מסירת כתבי בית דין בביצוע [redacted]			מינהלי		
15/05/2007	אישור מסירה בסד"מ	1	אישור מסירה בסד"מ- מצ"ב תצהיר אם החייב קיבלה וסרבה לחתום		219.00	הוצאות		300.55
24/06/2007	בקשה לפסק-דין	1	בקשה לפסק-דין ידני			מינהלי		
03/07/2007	התקבל פס"ד	1	קבלת פס"ד בסד"מ			מינהלי		
03/07/2007	פסק דין שכ"ט (כולל מע"מ)		שכ"ט בסד"מ כולל מע"מ		10,842.84	שכ"ט		24,992.70
02/06/2009	תקבול עבור חוב ארנונה, מים וביוב	1	תקבול עבור חוב ארנונה, מים וביוב		-2,100.00	תקבול		
02/06/2009	מכתב התראה לפני המשך הליכים	1	מכתב התראה לפני המשך הליכים+פס"ד- RR617511163IL - לא נדרש			מינהלי		
16/06/2009	תדפיס משרד הפנים	1	תדפיס משרד הפנים		15.00	הוצאות		19.47
13/07/2009	פתיחת תיק בהוצל"פ [פסק דין]	1	פתיחת תיק בהוצל"פ			מינהלי		
13/07/2009	אגרת ביצוע		אגרת ביצוע פס"ד-5340		1,554.00	הוצאות		2,696.26
13/07/2009	שכ"ט הוצל"פ א' מע"מ (כולל מע"מ)		שכ"ט הוצל"פ א' מע"מ		8,843.23	שכ"ט		15,423.94
09/08/2009	אישור מסירה פסק דין (אזהרה)	1	אישור מסירה פסק דין (אזהרה)			הוצאות		
25/08/2009	הפקה חוזרת של אזהרת הוצל"פ	1	הפקה חוזרת של אזהרת הוצל"פ			מינהלי		
12/10/2009	עיקול במדינה מגנטית לגורמים בורדים	1	עיקול במדינה מגנטית לגורמים בורדים-5465		112.00	הוצאות		187.32
12/10/2009	עיקול רכב	1	עיקול רכב			הוצאות		
12/10/2009	בקשת עיקול מטלטלין	1	בקשת עיקול מטלטלין-5465		184.00	הוצאות		307.75
12/10/2009	שכ"ט הוצל"פ כ' (כולל מע"מ)		שכ"ט שני כ' + מע"מ		9,544.33	שכ"ט		15,963.21

תאריך	פעולת המערכת	חייב	תיאור נוסף	סכום לידיעה	סכום הפעולה	סוג פעולה	סוג ריבית	סכום משוערך
13/11/2009	עיקול מסלסלין	1	עיקול מסלסלין-בוצע			הוצאות		
07/12/2009	בקשה לצו הבאה	1	בקשה לצו הבאה-לא אושר			הוצאות		
23/12/2009	הוצאת מעוקלים ע"י ב"כ	1	הוצאת מעוקלים ע"י ב"כ			הוצאות		
04/01/2010	תקבול		תקבול ע"י החייב : החזר אגרה קבלה/חש 21992		-91.00	תקבול		
18/01/2010	עיכוב יציאה מהארץ	1	עיכוב יציאה מהארץ			הוצאות		
01/02/2010	הוצאת מעוקלים נישלחה לביצוע	1	הוצאת מעוקלים נישלחה לביצוע [redacted]			הוצאות		
08/03/2010	ביצוע הוצאת מעוקלים ע"י סער-א.מ.ל-(14.2010)	1	ביצוע הוצאת מעוקלים ע"י סער-א.מ.ל-(14.2010)		319.00	הוצאות		519.42
22/03/2010	חקירת יכולת	1	חקירת יכולת			מינהלי		
08/07/2010	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ	1	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ			מינהלי		
13/03/2011	הטלת כל ההגבלות	1	הטלת כל ההגבלות-בוצע			הוצאות		
16/06/2011	בקשה לצו הבאה	1	בקשה לצו הבאה-לא אושר			הוצאות		
28/09/2011	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ	1	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ			מינהלי		
08/11/2011	תקבול		תקבול ע"י החייב : קבלה/חש 28319		-100.00	תקבול		
04/01/2012	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ	1	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ			מינהלי		
24/01/2012	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ	1	תגובה/הודעה לראש ההוצל"פ			מינהלי		
07/02/2012	הטלת כל ההגבלות	1	הטלת כל ההגבלות מלבד הגבלת רישיון			הוצאות		
27/06/2012	בקשה לצו הבאה	1	בקשה לצו הבאה (7392)		163.00	הוצאות		207.40
06/12/2012	ביטול הליכים	1	ביטול הליכים-צו הבאה			מינהלי		
05/08/2014	צו למסירת מידע-עיסוק	1	צו למסירת מידע-עיסוק (8430) -אין מידע		3.00	הוצאות	ריבית משפטית	3.20
06/11/2014	בקשה לצו הבאה	1	בקשה לצו הבאה -לא נקלט נשלח שוב ביום 2.2.15 -לא אושר			הוצאות	ריבית משפטית	
13/05/2015	בקשה לצו הבאה	1	בקשה לצו הבאה - בתקשורת(8775)		173.00	הוצאות	ריבית משפטית	177,41

סיכומים

סוג פעולה	סכום נומינלי	ריבית והצמדה	סכום צמוד	שולם ע"ח	הנחה	אחוז גביה	יתרה לתשלום
הוצאות	4,211.00	2,130.78	6,341.78	-2,291.00		36.13	4,050.78
שכ"ט	29,330.40	27,049.45	56,379.85				56,379.85
קרן	103,538.00	135,840.78	239,378.78				239,378.78
סה"כ ללא מינהלי	137,079.40	165,021.01	302,100.41	-2,291.00		0.76	299,809.41

סוף הדו"ח

דוח ביקורת בנושא:
עובדי הפיקוח העירוני

1. מבוא

הביקורת דנן, נפתחה בשל הצורך בבדיקת התנהלות עובדי הפיקוח העירוני ולאור בקשת חבר המועצה ומחזיק תיק שפ"ע והפיקוח.

הביקורת בוצעה במהלך חודש אוגוסט 2015.

2. כללי

2.1 הפיקוח העירוני

הפיקוח העירוני במועצה המקומית במשרת ציון (להלן: "המועצה"), פועל במסגרת חוק העזר למבשרת ציון (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס – 2000.
הפיקוח פועל בין היתר לצורך אכיפת הוראותיו של חוק העזר וסילוק מפגעים מרחבי היישוב.

חוק העזר הנ"ל כולל שורה של הוראות בדבר איסור מפגעים, איסור זריקת אשפה ולכלוך במקומות שאינם מיועדים לכך ועוד, כאשר בסמכות המפקחים ליתן קנסות כספיים, לכל מי שעובר על הוראות חוק העזר.

לצורך מילוי תפקידם, מסיירים המפקחים בכל רחבי היישוב במשך 6 ימים בשבוע. החוק מקנה למפקח סמכויות רבות. אחת מסמכויות המפקח היא לדרוש מאדם להזדהות, ולמסור לידיו את פרטיו האישיים.

סמכות נוספת המוקנית למפקח על פי החוק היא הסמכות להיכנס לנכס או למקום, כדי לברר אם קוימו הוראות חוק העזר ולנקוט צעדים הדרושים לקיומן.

הפיקוח העירוני עובד בשיתוף פעולה מלא עם תחנת המשטרה הראל אשר מקום מושבה ממוקם בלב היישוב, ונעזר בסיוע המשטרה כשזה נדרש לצורך השלמת המשימה.

2.2 תיאור המקרה שבעטיו נפתחה הביקורת דנן

2.2.1 על פי ספר התקציב של המועצה לשנת 2015, הפיקוח העירוני מאויש ב- 5 משרות.

2.2.2 עד לחודש פברואר 2015, מנתה המחלקה 4 עובדים: רכזת פיקוח ורישוי עסקים ו-3 פקחים. לאור עזיבת הפקח פ.ב.י, פורסם מכרז לאיתור פקח חלופי תחתיו. במקביל, הועבר הפקח י.מ למתנ"ס אולם הפיס, פעולה אשר הותירה את הפיקוח העירוני עם פקח אחד בלבד.

2.2.3 ביום 24.2.2015, התכנסה ועדת מכרזים לאיתור כוח אדם לבחירת פקח עירוני וזאת בעקבות פרסום מכרז חיצוני לאיוש התפקיד הנ"ל. הועדה החליטה על בחירת המועמד י.ש כמועמד ראשון. כמו כן הועדה דירגה שני מועמדים נוספים כמועמדים כשירים שני ושלישי – מ.ב. ו-נ.ב.ה - בהתאמה.

2.2.4 ביום 9.3.2015, הפיקה מחלקת משאבי אנוש אישורי העסקה ל-2 פקחים: י.ש ונ.ב.ה וביום 12.4.2015 החל עבודתו במועצה מ.ב כפקח נוסף.

2.2.5 לימים נתגלעו חילוקי דעות בין רכזת פיקוח ורישוי עסקים (להלן: "רכזת הפיקוח") לבין הפקחים י.ש ונ.ב.ה (להלן: "הפקחים") , באופן אשר פוגע בתפקוד הפיקוח כולו. בשל כך, נתבקשה המבקרת לפתוח בבדיקת התנהלות העובדים בפיקוח העירוני וכפי שיובא להלן.

3. <u>המקור החוקי</u>

3.1 צו המועצות המקומיות א' התשי"א – 1950;

3.2 צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977;

3.3 צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב-1962;

3.4 חוק בית הדין לעבודה תשכ"ט – 1969;

3.5 חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים) התשס"ח – 2008;

3.6 חוזר מנכ"ל 3/2011 "תקופת אכשרה לצורך התמודדות במכרז פנימי".

3.7 הנחיות בדבר קליטת עובדים במועצות המקומיות והאזוריות מיום 9.12.2010 ומיום 12.07.2015;

3.8 צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב – 1962;

3.9 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985;

3.10 פקודת העיריות [נוסח חדש];

3.11 חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א - 2011

4. <u>תמצית ממצאי הביקורת</u>

4.1 <u>אישור נחיצות משרה מיום 12.1.2015</u> – נמצא, כי נחיצות המשרה שהונפקה מאת משרד הפנים יועדה לאיוש תקן הקיים זה מכבר ברשות ולא התירה הוספת תקנים נוספים כפי שבוצע הלכה למעשה.

4.2 <u>אישור נחיצות משרה מיום 12.1.2015</u> - נמצא כי אישור נחיצות המשרה התקבל לאחר פרסום המכרז ולאחר קבלת המועמדויות לאיוש המשרה.

4.3 <u>תהליך קליטת הפקחים</u> – נמצא, כי המועצה פרסמה מכרז חיצוני בלבד, מבלי שניתנה ההזדמנות לעובדי המועצה להתמודד על איוש התפקיד כדין וכנדרש בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים) ובאישור נחיצות המשרה.

4.4 <u>תהליך קליטת הפקחים</u> - נמצא, כי לא נתקבלה חוות דעת מאת יועמ"ש הרשות בנוגע למועמדים למשרד פקח וזו לא הונחה בפני ועדת הבחינה כמתבקש מהוראות סעיף 170(ב1) המוחל מכוח הוראות סעיף לצו המועצות המקומיות (א), בדבר קיום הרשעה של המועמד וכמפורט בסעיף הנ"ל.

4.5 תהליך קליטת הפקחים – ועדת הבחינה בחרה מועמד אחד בלבד ושני כשירים אחריו במידה ויחליט להסיר מועמדותו לאחר בחירתו. מבדיקת הביקורת, עולה כי בפועל, מועסקים בפיקוח העירוני כל שלושת הנזכרים לעיל, וכפי שיפורט להלן.

4.6 תהליך קליטת הפקחים – נמצאו ליקויים בהנפקת מכתבי אישורי העסקת הפקחים.

4.7 תהליך קליטת הפקחים – נמצא כי העסקת אחד הפקחים בתקן שהתפנה לכאורה, התבצע בניגוד לאמור בסעיף 8 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה).

4.8 תהליך קליטת הפקחים – נמצא, כי פקח נוסף מועסק בחוזה מיוחד זמני אשר פג תוקפו לפני כחודש וחצי ימים ולא ניתן להאריכו על פי סעיף 6 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה).

4.9 תקני כח אדם - לא נמצאו אישורי נחיצות משרה לכלל העובדים אשר הועסקו ו/או מועסקים בפיקוח העירוני כנדרש במועצה המצויה בתוכנית הבראה.

4.10 תקני כח אדם - נמצא, כי חלק מהעובדים בפיקוח העירוני לא עברו תהליכי מכרז כנדרש בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה) ובהנחיות משרד הפנים לעניין קליטת עובדים.

4.11 תקני כח אדם – לא ברור מהו תקן כוח האדם אשר אושר על ידי משרד הפנים לאיוש משרות בפיקוח העירוני.

4.12 הסמכת פקחים – הפקחים מועסקים כאמור במועצה מאז חודש מרץ ואפריל 2015 וכי כבר ביום 30.06.2015, תחנת המשטרה הראל, סירבה לשלב שניים מהם בשיטור העירוני המשולב. רק באמצע חודש אוגוסט 2015, המועצה שלחה בקשה למפע"ם לרישומם לקורס הכשרה אכיפה סביבתית. ביום 23.08.2015, נתקבל מענה מאת האגף לחקירות ומודיעין לפיו המשטרה מתנגדת להעסקתו ולהכשרתו של אחד הפקחים כפקח על פי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים). נכון למועד הפצת דוח זה, טרם נתקבל מענה המשטרה/מפע"ם בנוגע ליתר הפקחים.

4.13 התנהלות עובדי הפיקוח - מעיון בפרוטוקולי ישיבות אשר נערכו לאחרונה בין הצדדים הן על ידי מנהלת משאבי אנוש, הן על ידי מזכיר המועצה והן מחילופי תכתובות בין הצדדים אשר הועברו באמצעות הדואר האלקטרוני, עולה מערכת יחסים טעונה המצריכה בירור מקיף ושינוי ארגוני בפיקוח העירוני אשר יביא לידי יישוב הסכסוך וישיב את הסדר על כנו.

5. תמצית המלצות הביקורת

5.1 אישור נחיצות משרה מיום 12.1.2015 - נדרש לקבל אישור נחיצות משרה טרם פרסום מכרז לגיוס עובדים. אין לפעול לגיוס עובדים ללא קבלת כל האישורים הנדרשים על פי הנחיות משרד הפנים ו/או כל דין.

5.2 אישור נחיצות משרה מיום 12.1.2015 - יש לבצע בחינה מחודשת של מצבת כוח

האדם בפיקוח העירוני ובתיאום עם משרד הפנים.

5.3 תהליך קליטת הפקחים – משרה פנויה בתקן, תאויש רק באחת מחמשת הדרכים המפורטות בסעיף 3 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים).

5.4 תהליך קליטת הפקחים – טרם קיום תהליך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית לפקודת העיריות או למשרת פקח, יש לקבל חוות דעת מאת יועמ"ש הרשות בדבר קיום הרשעה של מועמד כזה או אחר וזו תונח בפני ועדת הבחינה לקבלת העובדים.

5.5 תהליך קליטת הפקחים – אין לקיים מכרז חיצוני, טרם קיומו של מכרז פנימי אף אם אין בנמצא עובדים רלבנטיים לתפקיד, וזאת בהתאם לאמור בסעיף 8 לחוק הרשויות המקומיות (נוהל קבלת עובדים).

5.6 תהליך קליטת הפקחים – יש לבחון סיום העסקתו של הפקח מ.ב בשל העובדה כי תוקף חוזה העסקתו פג זה מכבר לפני כחודש וחצי ימים. לחלופין, ראה המלצה להלן בסעיף 5.10.

5.7 תהליך קליטת הפקחים – לעניין איוש משרתו של י.מ, אשר הועבר לכהן בתפקיד אב הבית באולם הפיס, הרי שבהתאם להוראות צו המועצות, נדרש לפרסם מכרז פנימי חדש ובהעדר מועמד מתאים מכרז חיצוני לאיוש המשרה. יחד עם זאת, מאחר שלשם כך נדרש כי המשרה תהא מתוקננת כדין, וכפי שיובא להלן, לא ברור האם מדובר במשרה בתקן ומומלץ לבחון את הסוגיה עם משרד הפנים ולפעול בהתאם להנחייתם.

5.8 תקני כוח אדם - העסקת הפקח נ.ב.ה, אינה הולמת את הוראות הדין ויש לבחון את דרכי הפעולה (סיום/הסדרת העסקתו) עם יועמ"ש הרשות ומשרד הפנים בהתאם. במידה ויוסדרו התקנים מול משרד הפנים ו/או יוסדר התקן של הפקח י.מ שהועבר לאולם הפיס, המועצה רשאית לפרסם מכרז נוסף פנימי, ולאחריו חיצוני במידה שלא יימצא מועמד מתאים מתוך הרשות.

5.9 תקני כוח אדם - נדרש להסדיר את מצבת כוח האדם בפיקוח העירוני, מול אגף כ"א ושכר ברשומ"ק במשרד הפנים.

5.10 תקני כוח אדם – מומלץ לתייק מומלץ לתייק את אישורי נחיצויות המשרה ו/או אישורי העסקת עובדים, בתיק מרוכז וזאת בנוסף לתיוקם בתיקים האישיים שהעובדים.

5.11 הסמכת פקחים – נדרש לקבל חוות דעתו של יועמ"ש המועצה בנוגע להמשך העסקתו של הפקח י.ש וזאת כאמור בסעיף 3 (א) לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות ולחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים). כמו כן, יש לדאוג להסמכת פקחים בהתאם לאמור בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות וכן בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - הסמכת פקחים).

5.12 הסמכת פקחים - העסקת הפקחים במסגרת מערך השיטור המשולב, מצריכה

הסמכתם ואישור השר לביטחון פנים ושר הפנים ושילוב מבשרת ציון בתוספת הראשונה המנויה בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.

5.13 הסמכת פקחים – במידה ויוחלט על הפסקת העסקתו של הפקח י.ש, יש לבחון מול יועמ"ש הרשות ו/או משרד הפנים את התהליך הדרוש להעסקת פקח חלופי והאם נדרש לצאת למכרז חדש לאיוש משרתו לאחר סיום העסקתו. לאחר התייעצות עם יועמ"ש הרשות ובמידה ויעמוד בהוראת החוק, ניתן לבחון העסקת הפקח מ.ב תחתיו בהיותו כשיר שני על פי החלטת ועדת הבחינה מחודש 2/02015.

5.14 התנהלות עובדי הפיקוח – בשל העובדה, שהמועצה פעלה זה מכבר מול משרד הפנים לקבלת אישור נחיצות משרה לתפקיד מנהל/ת מחלקת פיקוח, הביקורת ממליצה להחיש את פרסום המכרז לאיתור מועמד מתאים לאיוש התפקיד, זאת כחלק מהשינוי הארגוני המתבקש בפיקוח העירוני. מומלץ, כי המכרז הפנימי יפורסם לאלתר ועוד טרם בוא החגים הבאים עלינו לטובה.

6. <u>פירוט הממצאים</u>

6.1 <u>תהליך קליטת הפקחים והעסקתם</u>

6.1.1 <u>אישור נחיצות משרה מיום 12.1.2015</u>

הנחיות בדבר קליטת עובדים במועצות מקומיות ואזוריות, מפורסמות מעת לעת על ידי משרד הפנים – המינהל לשלטון מקומי והאגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות.

כמו-כן הוראות חוק נוספות כגון: צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה) ועוד נוספות, קובעות את התהליך הדרוש לשם קליטת עובדים רשות המקומית.

על פי ההוראות הנ"ל, מועצה המצויה בתוכנית הבראה ו/או תהליכי התייעלות, תגייס עובדים חדשים רק לאחר קבלת אישור הממונה על המחוז ורק לאחר קבלת אישורי נחיצות משרה מאגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים.

בנוגע למשרה קיימת אשר התפנתה, בהתאם לתיקון צו המועצות (נוהל קבלת עובדים), הרי שהחל מיום 01.01.2015, אין צורך בהמצאת אישור נחיצות משרה, ובלבד שהמשרה אוישה בתקן כדין בשנה הקודמת למועד פרסום המכרז. יחד עם זאת, יובהר כי עדיין יש צורך בקיום מכרז כדין לאיוש המשרה כאמור.

ביום 12.1.2015, הונפק אישור נחיצות משרה של פקח עירוני על ידי אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים הרצ"ב <u>**כנספח א'**</u>.

<u>תקן לביקורת</u>

1. הנחיות בדבר קליטת עובדים במועצות המקומיות והאזוריות מיום 09.12.2010 ומיום 12.7.2015.
2. צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז – 1977.

<u>ממצאים</u>

1. מעיון באישור נחיצות המשרה של פקח עירוני מיום 12.1.2015, עולה כי האישור מתייחס לאיוש משרה <u>קיימת</u> ברשות ועל פי הנקוב בו:

   "מובהר כי מדובר במשרה קיימת בתקן הרשות המקומית שהתפנתה ע"י עובד שסיים את תפקידו במועצה". משמע, נחיצות המשרה שהונפקה מאת משרד הפנים יועדה לאיוש תקן הקיים זה מכבר ברשות ולא התירה הוספת תקן נוסף.

   מבדיקת הביקורת עולה, כי הלכה למעשה התווסף תקן חדש לפיקוח, קרי בפועל מועסקים כיום 4 פקחים (לעומת 3 טרם קיום המכרז) וזאת ללא קבלת אישור נחיצות משרה מתאים.

2. נמצא כי אישור נחיצות המשרה התקבל לאחר פרסום המכרז ולאחר

קבלת המועמדויות לאיוש המשרה (יובהר כי המכרז פורסם כבר במהלך חודש אוגוסט 2014 והמועמדים הגישו מועמדותם בסוף חודש אוגוסט – תחילת חודש ספטמבר 2014 – רצ"ב העתק מנוסח המכרז **כנספח ב'**).

3. מברור שערכה הביקורת עם מנהלת משאבי אנוש המכהנת כיום, נמסר כי הטיפול במכרז ובהוצאת אישור נחיצות המשרה, התנהל טרם תחילת כהונתה בתפקיד. כמו כן, נמסר כי בפועל נקלט לרשות פקח עירוני בתקן חדש, פקח נוסף על חשבון תקן קיים, ופקח נוסף מועסק בחוזה זמני מיוחד.

מסקנה

לאור העובדה כי אישור נחיצות המשרה אינו מאפשר איוש משרת פקח בתקן נוסף על הקיים, הרי שלכאורה כיום מצבת כוח האדם בפיקוח העירוני, מצריכה בחינה ואישור מחודש.

המלצות

1. **נדרש לקבל אישור נחיצות משרה טרם פרסום מכרז לגיוס עובדים. אין לפעול לגיוס עובדים ללא קבלת כל האישורים הנדרשים על פי הנחיות משרד הפנים ו/או כל דין.**
2. **יש לבצע בחינה מחודשת של מצבת כוח האדם בפיקוח העירוני ובתיאום משרד הפנים.**

6.1.2 תהליך קליטת הפקחים

כאמור, תהליך קבלת הפקחים מתבצע בהתאם להנחיות הקבועות בנהלים לקבלת עובדים ברשויות מקומיות ובצו המועצות המקומיות.

בסוף חודש אוגוסט 2014, פורסם מכרז פנימי/חיצוני לתפקיד פקח עירוני. המכרז יועד לאיוש משרה אחת בלבד.

הוועדה לבחינת המועמדים, התכנסה במהלך חודש פברואר 2015.

תקן לביקורת

הביקורת בחנה את תקינות תהליך קליטת הפקחים בכפוף לעמידה בהוראות החוק הבאות:

1. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011.
2. הנחיות בדבר קליטת עובדים במועצות המקומיות והאזוריות.
3. צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז – 1977.
4. פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 170 (ב1) לפיו:

"במהלך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית או למשרת פקח תונח לפני ועדת המכרזים הדנה בעניין, חוות דעתו של היועץ המשפטי של העיריה בדבר קיום הרשעה של המועמד בעבירה שבשל אופייה,

חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד; במהלך מינוי למשרת יועץ משפטי תונח לפני ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים חוות דעת כאמור, על ידי היועץ המשפטי של משרד הפנים; החליטה ועדת המכרזים בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי, תחליט המועצה בענין מינוי אדם למשרה כאמור; בפסקה זו, "פקח" – לרבות נושא משרה בעיריה הממלא תפקידי פיקוח;".

<u>ממצאים</u>

1. באישור נחיצות המשרה מיום 12.1.2015, צוין כי:"....וניתן בזה היתר לפרסם עליה מכרז פנימי בלבד או פומבי במקרה שלא יימצא מועמד מתאים מבין עובדי המועצה...". מבדיקת הביקורת עולה, כי המועצה פרסמה מכרז חיצוני בלבד, מבלי שניתנה ההזדמנות לעובדי המועצה להתמודד על איוש התפקיד כדין וכנדרש בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים) ובאישור נחיצות המשרה.

2. נמצא, כי לא נתבקשה ולא נתקבלה חוות דעת מאת יועמ"ש הרשות בנוגע למועמדים למשרד הפקח וזו לא הונחה בפני ועדת הבחינה כמתבקש מהוראות סעיף 170(ב1) המוחל מכוח הוראות סעיף 34ד. לצו המועצות המקומיות (א), בדבר קיום הרשעה של מועמד וכמפורט בסעיף הנ"ל.

3. במועד התכנסות ועדת הבחינה לצורך בחירת המועמד המתאים, ובסיום עריכת הראיונות לכל המועמדים, נבחר מועמד אחד, מר י.ש. בפרוטוקול ועדת הבחינה אשר נחתם על ידי כל חברי הוועדה, צוין כי: "הוועדה החליטה לקבל את המועמדים: י.ש".

"כמו כן, מצאה הוועדה מתאים למשרה הנ"ל את: מ.ב–ככשיר שני. ומר נ.ב.ה – ככשיר שלישי". רצ"ב פרוטוקול הועדה **<u>כנספח ג'</u>**.

לפיכך, לו היה מחליט המועמד הנבחר שלא לקבל את התפקיד, רשאית היתה המועצה לפנות אל הכשיר השני ולאחריו לשלישי בהצעה לאיוש המשרה.

מבדיקת הביקורת, עולה כי בפועל, מועסקים בפיקוח העירוני כל שלושת הנזכרים לעיל, וכפי שיפורט להלן.

4. ביום 9.3.2015, הנפיקה מחלקת משאבי אנוש מכתבי העסקה לפקחים: י.ש ונ.ב.ה.

5. במכתבי העסקה צוין כי: "הנני שמחה להודיעך ועדת המכרזים בפניה הופעת בתאריך 24.2.2015, אישרה את מועמדותך לתפקיד פקח".

כאמור, בשל העובדה כי הועדה אישרה רק מועמד אחד, מר י.ש, הרי שמכתב העסקה אשר הונפק לנ.ב.ה, אינו תקין. העסקתו של פקח נוסף לזה שזכה במכרז כדין, אף אם מדובר לכאורה בתקן קיים שהתפנה,

מצריכה עריכת מכרז נוסף, תחילה פנימי ולאחריו חיצוני במידה שלא יימצא מועמד מתאים. לא למותר לציין כי בכל מקרה נ.ב.ה דורג ככשיר שלישי ולא ככשיר שני.

6. סעיף 8 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), קובע חובת עריכת מכרז פנימי לכל משרה בתקן אשר התפנתה ברשות המקומית ולא הועבר אליה עובד קבוע המועסק באותה רשות (אף אם אין בנמצא עובד מתאים לדעת הרשות). כמו כן, סעיף 40 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים), קובע כי משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר ולא אוישה בדרך של האמור בסעיף 8 לעיל, יפורסם לגביה מכרז פומבי.

ממחלקת משאבי אנוש, נמסר לביקורת כי נ.ב.ה מאייש משרת פקח שהתפנתה לאור העברתו של הפקח י.מ, למרכז הפיס בתפקיד אב בית.

כאמור, נ.ב.ה, לא נבחר על ידי הוועדה לאיוש משרת פקח בגינה פורסם מכרז ואותה מאייש בפועל מר י.ש.

בנסיבות דנן, הביקורת סבורה שהעסקת נ.ב.ה אינה אפשרית בשלב זה לאור העובדה שלא נערך מכרז פנימי ופומבי כדין וכנדרש בצו המועצות כאמור.

עוד יצוין, כי העברתו של הפקח י.מ למרכז הפיס, טרם הוסדרה כדין, וזאת בשל החלטת המועצה לבצע בחינה מחודשת של מצבת כוח האדם במתנס"ים וכן בשל העובדה שי.מ מועסק בימים אלה בתפקיד על תקן של עובד אחר שאף תפקידו טרם הוסדר אל מול משרד הפנים (אב הבית לשעבר באולם הפיס).

7. ביום 12.4.2015, הועסק מר מ.ב כפקח עירוני בחוזה מיוחד להעסקת עובד זמני שנחתם בתאריך 10.5.2015. תקופת העסקה הקבועה בחוזה הינה מיום 12.4.2015 וכלה ביום 12.7.2015, קרי 3 חודשים.

מבדיקת הביקורת עולה כי נכון למועד הפצת דוח זה (26.8.2015) מר מ.ב עדיין מועסק במועצה כפקח, על אף שתוקף חוזה העסקתו פג לפני כחודש וחצי ימים.

כמו כן, סעיף 6 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה) קובע כי העסקת עובד בחוזה זמני כאמור, לא תעלה על 3 חודשים רצופים וכי החוק לא קבע דרכי מתן הארכת העסקה לתקופה נוספת. מבירור אשר ערכה הביקורת עם ממונה רשויות מקומיות במחוז ירושלים – במשרד הפנים, מסר הלה, כי לא ניתן להאריך חוזה זמני כבמקרה דנן, לתקופה נוספת.

<u>מסקנה</u>

העסקת הפקח, נ.ב.ה, התבצעה בניגוד להוראות צו המועצות המקומיות ובניגוד להנחיות משרד הפנים בעניין זה. כמו גם המשך העסקת הפקח מ.ב

ממועד פקיעת תוקף החוזה אשר נכרת עימו, קרי, 12.07.2015.

<u>המלצות</u>

משרה פנויה <u>בתקן</u>, תאויש רק באחת מחמשת הדרכים כדלהלן:

1. **העברת עובד קבוע ממשרה למשרה (ובתנאי שהמשרה הפנויה הינה משרה בתקן כאמור);**
   - **א. מכרז פנימי;**
   - **ב. פנייה לשירות התעסוקה;**
   - **ג. מכרז חיצוני;**
   - **ד. העסקה לפי חוזה מיוחד;**
2. **אין לקיים מכרז חיצוני, טרם קיומו של מכרז פנימי וזאת בהתאם לאמור בסעיף 8 לחוק הרשויות המקומיות (נוהל קבלת עובדים) לפיו: "התפנתה משרה ברשות מקומית ולא הועבר אליה עובד קבוע המועסק באותה רשות, יפורסם עליה מכרז פנימי".**
3. **יש לסיים את העסקתו של הפקח מ.ב בשל העובדה כי תוקף חוזה העסקתו פג זה מכבר לפני כחודש וחצי ימים. לחלופין, נא ראו המלצה 2. בסעיף 6.3 להלן.**
4. **לעניין איוש משרתו של י.מ, אשר הועבר לכהן בתפקיד אב הבית באולם הפיס, הרי שבהתאם להוראות צו המועצות, נדרש לפרסם מכרז פנימי חדש ובהעדר מועמד מתאים מכרז חיצוני לאיוש המשרה. יחד עם זאת, מאחר שלשם כך נדרש כי המשרה תהא מתוקננת כדין, וכפי שיובא להלן ולא ברור האם מדובר במשרה בתקן, מומלץ לבחון את הסוגיה עם משרד הפנים ולפעול בהתאם להנחייתם. בכל מקרה, הביקורת מבהירה כי העסקת הפקח נ.ב.ה, אינה הולמת את הוראות הדין ויש לבחון את דרכי הפעולה (סיום/הסדרת העסקתו) עם יועמ"ש הרשות ומשרד הפנים בהתאם.**
5. **טרם קיום מהלך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית לפקודת העיריות או למשרת פקח, יש לקבל חוות דעת מאת יועמ"ש הרשות בדבר קיום הרשעה של מועמד כזה או אחר וזו תונח בפני ועדת הבחינה לקבלת העובדים.**

6.2 <u>תקנים ותקצוב</u>

6.2.1 <u>תקני כוח אדם</u>

על פי סעיפים 24 (ב) ו-26 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, רשאי שר הפנים לאשר לרשות המקומית את שיא כוח האדם שלה.

שיא כוח אדם מגדיר את מרב המשרות שרשאית רשות מקומית לאייש,

בתנאי שהוקצה לכך תקציב בתקציב המאושר לאותה שנת תקציב.

במהלך הדיונים על הצעת התקציב לשנת תקציב מסוימת, על מועצת הרשות לאשר את תקן כוח האדם (מספר משרות) הדרוש לה, וכן את התקציב המממן משרות אלה ובלבד שלמסגרת המשרות ולשכר יהיו כיסוי תקציבי בתקציב מאוזן שהוגש לאישור המועצה.

במועצות מקומיות ואזוריות, אף נדרשת קבלת אישור נחיצות משרה בהתאם לנהלי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות ואישור המשרה במסגרת אישור התקציב אינו מספיק. הנחיה זו רלוונטית אף ביחס לרשויות מקומיות המצויות בתכנית הבראה או התייעלות.

מכאן, שבשל העובדה כי המועצה המקומית מבשרת ציון מצויה בתוכנית הבראה, היא נדרשת לפעול בנושא תקנים מול משרד הפנים ואינה יכולה לקבוע משרות ותקנים בספר התקציב על פי ראות עיניה.

<u>תקן לביקורת</u>

הביקורת בחנה עמידה בהוראות החיקוקים כדלקמן:

1. חוק יסודות התקציב.
2. צו המועצות המקומיות (קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977.
3. צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב-1962, סעיף 26 לפיו:

   " נתקבל אדם לשירות הרשות המקומית בניגוד לצו זה או שלא על פיו, חייב מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת הרשות המקומית כל סכום ששולם".
4. הנחיות בדבר קליטת עובדים במועצות המקומיות והאזוריות מיום 9.12.2010 ומיום 12.07.2015 לפיהן:

   "כל עובד שנתקבל ללא אישור נחיצות משרה או ללא מכרז הינו עובד שנתקבל שלא כדין".
5. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 שעניינו:

   "תקופת אכשרה לצורך התמודדות במכרז פנימי", על פיו עובד אשר נתקבל לרשות ללא מכרז, לא יוכל להתמודד במכרז פנימי, אלא חיצוני בלבד.

<u>ממצאים</u>

1. מעיון בתיקים האישיים של הפקחים ומבירור שערכה הביקורת עם אגף כוח אדם, שכר וגמלאות במשרד הפנים, לא נמצאו אישורי נחיצות משרה לכלל העובדים אשר הועסקו ו/או מועסקים בפיקוח העירוני ולפי הפירוט הבא:

   א. הפקח דאז, פ.ב.י, התקבל לפיקוח העירוני בשנת 2009 העירוני ללא

עריכת מכרז כדין, והועסק עד לשנת 2014 מבלי שעבר הסדרה וזאת בשל בעיה שנתגלתה בשנת 2011, ואשר בעטיה נמנעה היכולת להסדירו כאמור. בתיקו האישי של העובד (אשר עזב את המועצה בשנת 2014), לא נמצא אישור נחיצות משרה.

ב. ביום 2.05.2011, נתקבל אישור העסקה זמני עבור העסקת הפקח י.מ, המתיר העסקתו לתקופה של עד שלושה חודשים (רצ"ב כנספח ד'). ביום 18.10.2012, הונפק לנ"ל אישור העסקה במועצה, לאחר שעבר הסדרה למשרת פקח באמצעות מכרז פנימי (רצ"ב כנספח ה'). הביקורת לא מצאה בתיקו האישי אישור נחיצות משרה או אישור העסקה קבוע.

ג. ביום 18.10.2012, הונפק אישור העסקה לפקח א.א לאחר שמשרתו הוסדרה באמצעות מכרז פנימי (רצ"ב כנספח ו'). גם בתיקו האישי לא נמצא אישור העסקה או אישור נחיצות משרה מאת משרד הפנים.

ד. ביום 14.03.2004, הונפק מכתב לרכזת הפיקוח, הגב' ת.ש, בדבר שינוי תפקידה והעברתה לתפקיד רכזת פיקוח ורישוי עסקים במסגרת שינויים ארגוניים וביצוע תכנית הבראה (רצ"ב כנספח ז'). גם בתיקה של העובדת הנ"ל לא נמצא אישור מתאים מאת משרד הפנים.

2. נמצא, כי העובדים הבאים בפיקוח העירוני לא עברו תהליכי מכרז כנדרש בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה) ובהנחיות משרד הפנים לעניין קליטת עובדים:

(1) רכזת הפיקוח, התקבלה כאמור לתפקידה בשנת 2004. לפי הבנת הביקורת, מדובר בתפקיד אשר לא היה קיים בעבר. לפיכך, נדרש היה לקבל אישור נחיצות משרה ולערוך מכרז פנימי כנדרש בצו המועצות ובהנחיות משרד הפנים לעניין זה.

(2) תהליך ההסדרה של הפקחים י.מ וא.א, התבצע באמצעות עריכת מכרז פנימי במקום באמצעות עריכת מכרז חיצוני כנדרש בצו המועצות הנ"ל ובחוזר במנכ"ל משרד הפנים 3/2011.

3. מבירור שערכה המבקרת עם מנהלת תחום (כ"א, שכר וגמלאות) ברשומ"ק במשרד הפנים, הגב' נ.א. עולה כי על פי רישומיה, המועצה דיווחה במסגרת מצבת כוח אדם לשנת 2014, כי הפיקוח מונה 3 עובדים בלבד, שגם לגביהם נדרש לבחון תקינות העסקה כנדרש.

<u>מסקנות</u>

ממצאי הביקורת כאמור, מצביעים לכאורה על ליקויים בגיוס פקחים ובאיוש משרות (כיום 5 במספר), כאשר הביקורת לא מצאה כל תימוכין למספר התקנים אשר אושרו ו/או הוקצו למועצה במסגרת הפיקוח העירוני.

<u>המלצות</u>

1. **לאור העובדה שהפקח נ.ב.ה הועסק בניגוד לאמור בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים), יש לסיים את העסקתו או לחילופין לבחון הסדרת העסקתו מול משרד הפנים ולאחר קבלת חוות דעת מאת יועמ"ש המועצה. במידה ויוסדרו התקנים מול משרד הפנים ו/או יוסדר התקן של הפקח י.מ שהועבר לאולם הפיס, המועצה רשאית לפרסם מכרז נוסף פנימי, ולאחריו חיצוני במידה שלא יימצא מועמד מתאים מתוך הרשות כל זאת בתנאי שימצא פתרון הולם לעובד אותו החליף י.מ (אב הבית לשעבר של אולם הפיס).**
2. **נדרש להסדיר את מצבת כוח האדם בפיקוח העירוני, מול אגף כ"א ושכר ברשומ"ק במשרד הפנים.**
3. **מומלץ לתייק את אישורי נחיצויות המשרה ו/או אישורי העסקת עובדים, בתיק מרוכז וזאת בנוסף לתיוקם בתיקים האישיים שהעובדים.**

<u>תגובת המבוקר (נ.ב.ה)</u> – "בתאריך ה-24 לפברואר הופעתי בפני וועדה כחלק מהתמודדות למכרז של "פקח עירוני". במהלך הריאיון נשאלתי שאלות כחלק מהליך טבעי של וועדת קבלה. בסיומו נאמר לי שאקבל תשובה סופית בעוד מספר ימים. לאחר כשבוע ימים קיבלתי שיחת טלפון מכוח אדם שהתקבלתי וזכיתי במכרז לתפקיד פקח מועצה (עירוני).

התחלתי את עבודתי ב-8/3/2015 ומאז ועד היום אני בידיעה שאני עובד במשרה מלאה על פי המכתב שקיבלתי ממחלקת כוח אדם על "100% משרה. כל נושא הדוח הנ"ל הינו הפתעה גמורה בשבילי, מעולם לא נאמר לי שאני "כשיר שלישי" ולא התקבלתי אלא שהתקבלתי לעבודה כפקח עירוני במועצה מקומית מבשרת ציון".

6.3 <u>הסמכת פקחים ושיטור משולב</u>

העסקת פקחים ברשות מקומית, מותנית בהמצאת שורה של אישורים כאשר המקור החוקי לעניין זה הינו חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח – 2008.

כמו כן, על הפקחים לעבור הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות הנתונות להם לרבות הכשרה מתאימה לשם אכיפת חיקוק סביבה ו/או לשם אכיפת חוקי עזר כגון: חוק עזר לשמירת הסדר והניקיון, חוק עזר העמדת רכב וחנייתו (חוק עזר זה טרם אושר והוחל במועצה) ועוד.

לעניין הסמכת הפקחים כמסייעים במערך אכיפה עירוני, הרי שעל פי הוראות החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א – 2011, שילוב הפקחים במערך שיטור משולב, מצריך הסמכה מיוחדת ואישור השר לביטחון פנים ושר הפנים ויש לפעול לרישום מבשרת ציון בתוספת הראשונה לחוק הנ"ל.

<u>תקן לביקורת</u>

1. חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א – 2011 לפיו:

"הסמכת פקחים עירוניים

3. (א) ראש רשות מקומית רשאי להסמיך, מבין עובדי הרשות המקומית, פקחים עירוניים, שיהיו נתונות להם הסמכויות לפי פרק זה, כולן או חלקן, לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר, ובלבד שלא יוסמך פקח עירוני אלא אם כן התקיימו בו כל אלה:

(1) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, לדעת היועץ המשפטי לרשות המקומית, לשמש כפקח עירוני;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, כפי שהורה שר הפנים בהסכמת השר;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, ככל שהורה שר הפנים.

(ב) הודעה על הסמכת פקח עירוני לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

(ג) אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מסמכות ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית להסמיך פקחים או למנותם לפי כל דין".

2. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח – 2008, סעיף 3 לפיו:

"הסמכת פקחים

3. (א) ראש רשות מקומית רשאי להסמיך, מבין עובדי הרשות המקומית, פקחים בסמכויות לפי חוק זה, כולן או חלקן, ובלבד שלא יוסמך פקח, אלא אם כן התקיימו בו כל אלה:

(1) משטרת ישראל הודיעה, לא יאוחר משלושה חודשים מפנייתו של ראש הרשות המקומית אליה, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי חוק זה, כפי שהורה השר בהסכמת השר לביטחון הפנים, ולפי החיקוק שעל ביצועו הוא יפקח, כפי שהורה השר בהסכמת השר הממונה על אותו חיקוק;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים ככל שהורה השר, בהסכמת השר הממונה על אותו חיקוק והשר לביטחון הפנים.

(ב) הודעה על הסמכת פקח לפי סעיף זה תפורסם ברשומות".

3. חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א – 2011 לפיו:

"הסמכת פקחים מסייעים

10. (א) השר, לבקשת רשות מקומית המנויה בתוספת הראשונה ובהסכמת שר הפנים, רשאי להסמיך פקח עירוני כפקח מסייע שיהיו נתונות לו הסמכויות לפי פרק זה, לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, ובלבד שלא יוסמך פקח מסייע אלא אם כן התקיימו בו כל אלה:

(1) הוא אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל;

(2) הוא המציא אישור מאת רופא מורשה בדבר כשירותו הרפואית;

(3) הוא בעל רישיון או תעודת הרשאה לנשיאת כלי ירייה כאמור בסעיף 4 לחוק כלי הירייה, ככל שיוחלט על ידי משטרת ישראל שעליו לשאת נשר;

(4) אין מניעה, לדעת קצין משטרה בכיר שהסמיך המפקח הכללי של משטרת ישראל לעניין זה, להסמיכו כאמור מטעמים של שלום הציבור או ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי;

(5) הוא סיים 12 שנות לימוד במוסד חינוך מוכר כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, או המציא אישור ממשרד החינוך על השכלה כללית שוות ערך לכך;

(6) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות המסורות לו לפי פרק זה, בשים לב לסוג המקום שבו ייעשה שימוש בסמכויותיו בהתאם להסמכתו, ולרבות לעניין השימוש בסמכויות אלה, הכל כפי שיורה השר או מי שהסמיך לעניין זה.

(ב) הודעה על הסמכת פקח מסייע לפי סעיף זה תפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים והרשות המקומית הנוגעת בדבר".

<u>ממצאים</u>

1. הפקחים י.ש ונ.ב.ה, מועסקים כאמור במועצה מאז חודש מרץ 2015. הפקח מ.ב מועסק כאמור מאז חודש יוני 2015. במועד הגשת מועמדותם, המציאו הפקחים פלט מידע רישומי מאת משטרת ישראל, אשר מצביע לכאורה על אי קיומו של רישום פלילי. לאחר קיום המכרז, החתימה מנהלת משאבי אנוש את שני הפקחים י.ש ומ.ב על גבי פלט המידע לפיו זהו הפלט היחיד שהומצא לידיהם וכי מעולם לא הועמדו לדין פלילי, הצהרה אשר לימים התבררה כאמת לאמיתה.

ביום 04.06.2015, שלחה המועצה בחתימת העומד בראשה, בקשה למשטרת ישראל (באמצעות תחנת הראל) לאישור העסקת הפקחים (רצ"ב **<u>נספח ח'</u>**).

ביום 30.06.2015, נתקבל מענה מאת קצין אג"מ תחנת הראל כי קיימת מניעה להפעיל את הפקחים י.ש ומ.ב במסגרת השיטור העירוני (**נספח ט'**). ברם, במועד הנ"ל לא נתקבל כל מענה באשר לעמדת המשטרה בנוגע לתקינות העסקתם כפקחים וכנדרש בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים).

ביום 16.07.2015, נשלחה פניה נוספת אל משטרת ישראל – לידי ראש חולית העברת מידע, הפעם חתומה על ידי מנהלת משאבי אנוש, בבקשה לאישור העסקת הנ"ל כפקחים ברשות (רצ"ב **כנספח י'**).

ביום 12.08.2016, נתקבל בשנית דוח רישום פלילי ללא ממצאים אודות רישום פלילי כלשהו בגין שלושת הפקחים.

לאור זאת, פנתה מנהלת משאבי אנוש למרכז הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (להלן" "המפע"ם") האחראי על הכשרת העובדים ברשויות המקומיות, בבקשה לרישום הפקחים לקורס הכשרה אכיפה סביבתית.

לשם רישומם לקורס כאמור, שלח המפע"ם בקשה אל משטרת ישראל לאישור הסמכת הפקחים כמועמדים לאכיפה סביבתית על פי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים).

ביום 23.08.2015, נתקבל מענה מאת האגף לחקירות ומודיעין לפיו המשטרה מתנגדת להעסקתו ולהכשרתו של אחד הפקחים לעניין אכיפה סביבתית.

ביום 26.08.2015, נתקבל מכתב נוסף מאת קצין אג"מ תחנת הראל לפיו לאחר בדיקה נוספת של פקחי הרשות המקומית לפעילות בניידת המשולבת, נמצא כי הפקחים מ.ב. ונ.ב.ה מאושרים לפעילות בניידת משולבת ואילו הפקחים י.ש וא.א אינם מאושרים לפעילות בניידת משולבת.

לאור האמור לעיל, הביקורת רואה לנכון לציין מספר הערות כדלקמן:

א. לאור העובדה כי העסקת הפקחים במתכונת הנוכחית (העסקת ארבעה במספר), נועדה ליצור שני צוותי עבודה באופן שהפקחים ישולבו בעבודה שוטפת ביישוב באכיפה עירונית/סביבתית וכן בשיטור עירוני באופן אשר יאפשר אכיפה יעילה ומיטבית. לפיכך, אי אישור שניים מהם בשיטור העירוני, אינה הולמת את מטרת העסקתם מלכתחילה.

ב. התנגדות משטרת ישראל מיום 23.08.2015, להכשרת אחד הפקחים כפקח אכיפה סביבתית, מצריכה בחינת המשך העסקתו.

ג. הביקורת מבקשת לציין כי טרם נתקבל מענה מאת האגף לחקירות ומודיעין במשטרת ישראל לעניין העסקתו והכשרתו של פקח אחד לעניין אכיפה סביבתית. ביום 26.08.2015, נמסר מאת משאבי אנוש כי תשובה כאמור עתידה להתקבל עד ליום 30.08.2015, אך זו טרם התקבלה.

ד. העסקת הפקחים מזה כ-5 חודשים מבלי שקיבלו הכשרה והסמכה על פי החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות ו/או חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), אינה תקינה

ואינה מאפשרת לפקחים לבצע את עבודתם. לא למותר לציין, כי נמסר לביקורת כי הפקחים תודרכו על ידי עו"ד ט.ע ככול הנוגע לחוק העזר שמירת הסדר והנקיון.

ה. בכל מקרה, העסקת הפקחים במסגרת מערך השיטור המשולב, מצריכה אישור השר לביטחון פנים ושר הפנים ושילוב מבשרת ציון בתוספת הראשונה המנויה בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות וכן הכשרה מתאימה וקבלת תעודה מאת המשרד לביטחון פנים המתיר שילובם כאמור.

<u>מסקנה</u>

על פי החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות וכן על פי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), העסקת פקחים מצריכה הכשרה והסמכה ובמקרה של אכיפה סביבתית, העסקתם אינה אפשרית ללא אישור משטרת ישראל כאשר במקרה דנן, הביקורת סבורה שהרשות היתה צריכה לפעול להכשרתם על פי חוק בסמוך למועד העסקתם.

<u>המלצות</u>

1. **נדרש לקבל חוות דעתו של יועמ"ש המועצה בנוגע להמשך העסקתו של הפקח י.ש וזאת כאמור בסעיף 3 (א) לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות ולחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים).**

2. **במידה, ויועמ"ש הרשות יחליט על הפסקת העסקתו של הפקח י.ש כאמור, יש לבחון מול יועמ"ש הרשות ו/או משרד הפנים את התהליך הדרוש להעסקת פקח חלופי והאם נדרש לצאת למכרז חדש לאיוש משרתו במידה ויוחלט על סיום העסקתו. לאחר התייעצות עם יועמ"ש הרשות ובמידה ויעמוד בהוראת החוק, ניתן לבחון העסקת הפקח מ.ב במקום הנ"ל בהיותו כשיר שני על פי החלטת ועדת הבחינה מיום 24.02.2015.**

6.4 <u>התנהלות עובדי הפיקוח העירוני</u>

<u>ממצא</u>

כאמור לעיל, לאחרונה נתגלעו חילוקי דעות בין רכזת פיקוח ורישוי עסקים (להלן: "רכזת הפיקוח") לבין הפקחים י.ש ונ.ב.ה (להלן: "הפקחים"), באופן אשר פוגע בתפקוד הפיקוח כולו.

כמו כן, לביקורת נמסר מאת גורמים שונים במועצה (כגון: מזכירות מחלקת משאבי אנוש ולשכת ראש המועצה), כי קיימת בעיית תפקוד של רכזת הפיקוח באופן שאינו מאפשר ניהול מיטבי ואפקטיבי של הפיקוח.

מכאן, שהממצאים הנ"ל, מצריכים לדעת הביקורת, בחינה מחודשת של מערך כוח האדם הפועל בפיקוח, לרבות ביצוע שינויים פרסונאליים בהתאם.

יצוין, כי הובהר לביקורת מאת מספר גורמים בכירים במועצה, כי נושא הפיקוח,

לרבות תפקודו עלה לא אחת בדיונים בהנהלת המועצה, וכי מזה תקופה ארוכה שההנהלה מבקשת לערוך שינויים ארגוניים אשר יביאו לידי מקסום תפקודו לרווחת התושבים.

מעיון בפרוטוקולי ישיבות אשר נערכו לאחרונה בין הצדדים הן על ידי מנהלת משאבי אנוש, הן על ידי מזכיר המועצה והן מחילופי תכתובות בין הצדדים אשר הועברו באמצעות הדואר האלקטרוני, עולה מערכת יחסים טעונה המצריכה בירור מקיף ושינוי ארגוני אשר יביא לידי יישוב הסכסוך וישיב את הסדר על כנו.

<u>המלצות</u>

1. בשל העובדה, שהמועצה פעלה זה מכבר מול משרד הפנים לקבלת אישור נחיצות משרה לתפקיד מנהל/ת מחלקת פיקוח, הביקורת ממליצה להחיש את פרסום המכרז לאיתור מועמד מתאים לאיוש התפקיד, זאת כחלק מהשינוי הארגוני המתבקש בפיקוח העירוני. מומלץ, כי המכרז הפנימי יפורסם לאלתר ועוד טרם בוא החגים הבאים עלינו לטובה.

2. כמו כן, הביקורת ממליצה לבצע בחינה והערכה מחודשת של מצבת כוח האדם בפיקוח תוך עריכת שינויים פרסונאליים כנדרש למען יפעל באופן מיטבי.

<u>תגובת היועץ המשפטי של הרשות לממצאי דוח הביקורת</u>

<u>הפקח הראשון – י.ש.</u>

"לגבי הפקח הראשון (י.ש), בהתאם לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים), באמת יש דרישה שהמשטרה תודיע כי היא איננה מתנגדת להסמכה.

ולכן אם המשטרה הודיעה כי היא מתנגדת- **לא ניתן למנותו לתפקיד פקח אכיפה סביבתית.**

ביחס להסמכה לתפקיד פקח <u>עירוני</u>, בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), נקבע כי אחד התנאים להסמכת פקח עירוני הוא שהעובד "הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, <u>לדעת היועץ המשפטי לרשות המקומית</u>, לשמש כפקח עירוני;". בנוסח המכרז נדרש "עבר ללא דופי"- היינו ללא הרשעות.

יודגש, כי מלכתחילה עובדי הפיקוח יועדו לשילוב בשיטור העירוני וכן לאכיפה סביבתית, הדבר נכתב בדרישות התפקיד במודעת המכרז, אולם באישור נחיצות המשרה ותואר התפקיד שבמכרז, נכתב "פקח עירוני". עבר ללא דופי.

כלומר, ככל ולא יתקבל אישור המשטרה, העובד לא יוכל למלא חלק מתפקידו (אכיפה סביבתית ופקח מסייע בשיטור העירוני).

יצוין כי הובא לידיעתנו שהפקחים עובדים בשיתוף עם השיטור העירוני. יודגש כי בהתאם לחוק לייעול האכיפה, יש לקבל את אישור השר לביטחון פנים ושר הפנים לכך".

<u>הפקח השני- מ.ב.</u>

"בהתאם לנתונים שנמסרו לי התקבל כעובד זמני וממשרד הפנים נמסר אין אפשרות להאריך את העסקתו.

תנאי להעסקת עובד ברשות מקומית הוא כי יש תקן פנוי למשרה אותו וכי העובד זכה במכרז כדין. במידה ואין תקן יש לסיים את העסקתו – בכפוף לשימוע. חשוב לציין שהזכייה ככשיר שני היא לתפקיד הספציפי שבגינו פורסם המכרז ולא לתפקידים אחרים. רק אם י.ש יסיים את עבודתו ניתן יהיה לקלוט את מ.ב ככשיר שני. כמובן שהדבר אינו מונע ממנו להתמודד במכרזים נוספים".

<u>הפקח השלישי- נ.ב.ה.</u>

"כנ"ל- לא ניתן להעסיק עובד ללא מכרז ויש להסדיר את העסקתו. העובדה שהעובד זכה ככשיר שלישי לא מאפשרת לו להיות מועסק במשרה בתקן אחר".

העובד צריך לעבור מכרז כדין.

<u>הפקח הרביעי- א. א.</u>

"העובד בתפקיד פיקוח עירוני בלבד, תפקיד שכאמור, היועץ המשפטי נדרש ליתן את התייחסותו לעבר הפלילי ככל וישנו. משכך, צריך לבדוק ממה נובעת המניעה. לאחר שיועברו אלינו פרטים נוספים נוכל להתייחס".

<u>תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש לממצאי דוח הביקורת</u>

"קראתי בעיון את דוח הביקורת בעניין מחלקת הפיקוח ולהלן התייחסותי:

המכרז פורסם, החומר נאסף וזומנו המועמדים טרם כניסתי לתפקיד.
המכרז וכל הקשור בו הועברו לי כמוצר מוגמר ע"י קודמתי בתפקיד.
ימים ספורים לאחר כניסתי לתפקיד התקיים המכרז והוא התנהל ע"פ הבנתי את הדברים באותה עת".

7. <u>הערות הביקורת</u>

הביקורת מוצאת לנכון להוסיף, כי במועד הוצאת הדוח הסופי דנן (אפריל 2016), חלו מספר עדכונים אשר מן הראוי להוסיפם וכדלהלן:

7.1 לאור ממצאי הדוח דנן, ביום 28.10.2015, כונסה ועדת השימוע ודנה בהפסקת עבודתם של הפקחים מ.ב ו- נ.ב.ה. ביום 2.11.2015, החליטה הוועדה על הפסקת עבודתם. אכן המועצה הפסיקה את עבודתם באמצע חודש נובמבר 2015.

7.2 לעניין הסדרת העסקתו של הפקח י.מ. בתפקידו החדש באולם הפיס, ביום 5.11.2015 הוצא לעובד מכתב העסקה מתאים.

7.3 ביום 18.1.2016, נערך מכרז חיצוני לאיוש משרת מנהל מחלקת הפיקוח ואשר בסיומו זכתה העובדת עו"ד ט.ע. מכאן, שהמלצת הביקורת בנושא הסדרת ניהול הפיקוח, בוצעה למעשה.

8. <u>סיכום ומסקנות</u>

ממצאי הדוח דנן, מעלים שורה של ליקויים רבים בתהליך איתור, קבלה והסמכתם של הפקחים המועסקים בפיקוח העירוני.

כמו כן, נמצא כי מערכת היחסים השוררת כיום בין עובדי הפיקוח העירוני וליקויים אשר הועלו על ידי מספר גורמים במועצה באשר לתפקודה של רכזת הפיקוח, מעבר להיותה בלתי סבירה ו/או ראויה, פוגמת בתפקוד הפיקוח כולו.

לפיכך, הביקורת סברה כי אין מנוס מלבחון ו/או לבצע שינוי ארגוני בפיקוח באופן מידי. ואכן, בחודש ינואר, נבחרה בהליך מכרז חיצוני, עו"ד ט.ע לנהל את מחלקת הפיקוח.

כמו כן, בשל ליקויים שנמצאו בהליך העסקתם כנקוב לעיל, הופסקה עבודתם של הפקחים מ.ב ו- נ.ב.ה לאור ממצאי הביקורת דנן.

הביקורת ממליצה ליישם המלצותיה בהקדם. כמו כן, הביקורת סבורה כי נדרש להפיק לקחים ממקרה זה, בפרט לנוכח העובדה כי אין זו הפעם הראשונה שבה המועצה מגייסת לשוורותיה פקחים שלא בהתאם לדין.

הביקורת מוצאת לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה של כל הגורמים הנוגעים בדבר, בפרט מזכיר המועצה, מנהלת משאבי אנוש ויועמ"ש המועצה, אשר פעלו ליישום ההמלצות המהותיות של דוח זה , עוד טרם הפצתו הסופית.

נספח א'

משרד הפנים
המנהל לשלטון מקומי
אגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות



מדינת ישראל
State Of Israel

nistry Of Interior
cal Government Administration

כ"א בטבת התשע"ה
12 בינואר 2015
שמ. 2015-1274

לכבוד
מר יורם שמעון
ראש המועצה המקומית – מבשרת ציון

שלום רב,

הנדון: אישור נחיצות משרה של פקח/ית עירוני/ת למועצה המקומית מבשרת ציון
סימוכין: המלצת המחוז מתאריך 12/1/2015

1. הנני מאשר בזה נחיצות מילוי המשרה הפנויה הנ"ל, בהיקף של **100% משרה**, וניתן בזה היתר לפרסם עליה מכרז פנימי בלבד או פומבי במקרה שלא יימצא מועמד מתאים מבין עובדי המועצה. **מובהר כי מדובר במשרה קיימת בתקן הרשות המקומית שהתפנתה ע"י עובד שסיים את תפקידו במועצה.**
2. במכרז הפנימי יוכל להתמודד אך ורק עובד העומד בהנחיות חוזר המנכ"ל 3/2011 "תקופת אכשרה לצורך התמודדות במכרז פנימי". הנחיות לעניין עובדים שהתקבלו שלא כדין מפורסמות בהנחיות ראש מינהל השירות שנכנסו לתוקפן ב-1.1.2011 ומפורסמות באתר האינטרנט של המשרד בדף האגף לכוח אדם ושכר. הנחיות אלו מתעדכנות מעת לעת בהתאם לצורך.
3. איוש המשרה ייעשה מתוך מסגרת כח האדם המאושרת במסגרת תקציב הרשות המקומית המאושר.
4. דירוג המשרה יותאם לאמור בחוברת מסלולי הקידום לעובדים ברשויות המקומיות.
5. נוסח המכרז יותאם לדרישות החוק וחוזרי המנכ"ל השונים. במידה ומדובר במשרה ייעודית נוסח המכרז יותאם לדרישות המשרד הממשלתי הרלוונטי.
6. הרכב ועדת הבחינה יותאם לאמור בצו ובהנחיות ראש מינהל השירות המוזכרות לעיל בסעיף 2 למסמך זה.
7. העסקת קרובי משפחה אסורה ללא אישור ועדת מינהל השירות. במידה ונבחר קרוב משפחה של מי מעובדי או נבחרי הרשות המקומית על הרשות לפעול בהתאם להנחיות חוזר המנכ"ל 3/2011. נוסח חוזר המנכ"ל מצוי באתר האינטרנט של משרד הפנים.
8. תוקף האישור לשנת תקציב זו בלבד.

בכבוד רב,

מוני מעתוק
מנהל אגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות

העתקים:
גב' דלית זילבר – הממונה על מחוז ירושלים
מר עידו לבנה – ממונה (רשויות מקומיות), מחוז ירושלים
גב' רות משעלי – מנהלת מחלקת משאבי אנוש, מו"מ מבשרת ציון
מר שמואל דויד – חשב מלווה, מו"מ מבשרת ציון
גב' נעמה אביטן – מנהלת תחום (כ"א, שכר וגמלאות) ברשומ"ק
גב' שושי פרץ - ראש ענף (כ"א ברשומ"ק), מינהל שלטון מקומי

רח' כנפי נשרים 64, גבעת שאול, ירושלים
משלוח דואר: קרית בן גוריון, ת.ד. 6158, 91061
טלפון:02-5692100 פקס: 02-5697993
אתר המשרד: www.moin.gov.il

נספח ב'

מועצה מקומית מבשרת - ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
מחלקת כח – אדם

למועצה המקומית מבשרת ציון:
מכרז פנימי/חיצוני

תיאור התפקיד: פקח עירוני
מתח הדרגות: 8 – 5 מינהלי
היקף משרה: 100% משרה

דרישות התפקיד:

* 12 שנות לימוד לפחות.
* אמינות, עבודה בצוות-כושר הבעה בכתב ובע"פ.
* עדיפות לבעלי ניסיון כמפקח עירוני.
* השתלמויות בנושא חוקי עזר עירוני - יתרון.
* עבר ללא דופי.

תיאור התפקיד:

אחראי לביצוע פעולות הפיקוח כפי שמעוגנות בתקנות/חוקי עזר ונהלים בתחומים השונים כגון: ביקורת בחצרות, פיקוח על הרוכלות, פיקוח על מפגעים תברואתיים וטיפול בהתאם לחוק ולהנחיות לסילוק המפגעים, שילוט, רישום דוחות.
עבודה בימים ובשעות לא שגרתיות.

מועמדות ניתן להגיש במח' כח אדם לא יאוחר מתאריך 10.9.14.
כולל : קורות חיים , שאלון אישי ותעודת יושר.

טפסים ניתן להוציא מאתר האינטרנט של המועצה - w.w.w.m-zion.org.il

יואב שמעון
ראש המועצה

טל: 5348511, 5348500 ת.ד. 3556 מעוז ציון, מיקוד 90805, פקס: 5337363 – 02
"על הר גבה עלי לך מבשרת ציון (ישעיהו מ' ט')

נספח ג'

נספח ב – טופס פורטוקול ועדת בחינה

שם הרשות המקומית: מבשרת ציון תאריך 24.2.15

1. פרטי המשרה:

תואר המשרה	דירוג המשרה	סוג המכרז
פקח עירוני	8 – 5 מינהלי	פנימי / פומבי

2. הרכב הועדה (*):

		שם הנציג	תפקיד
נציג מינהל השירות	יו"ר הועדה/חבר	ירון ארנון	
נציג ועדת מינהל השירות	חבר	עיסא ג'אבר	
נציג הרשות המקומית	חבר	יורם שמעון	ראש המועצה
נציג הרשות המקומית	חבר		
נציג ההסתדרות	חבר	שמעון בוזגלו	
נציג	משקיפה	אילנית גוהר	מבקרת המועצה
נציג	חבר		

* הרכב הועדה יותאם לאמור בסעיף ולהנחיות משרד הפנים מיום 9.12.2010
* במידה וקיימת קרבת משפחה בין אחד מחברי הועדה לאחד המועמדים או בעיה אחרת של ניגוד עניינים, הרי שעל חבר הועדה לפסול עצמו מלהשתתף בועדה זו.

3. שמות המועמדים:

שם המועמד	הופיע / לא הופיע	שם המועמד	הופיע / לא הופיע
1. [redacted]	✓	8. [redacted]	✓
2. [redacted]	✓	9. [redacted]	✓
3. [redacted]	✓	10. [redacted]	✓
4. [redacted]	X	11. [redacted]	✓
5. [redacted]	✓	12. [redacted]	✓
6. [redacted]	X	13 [redacted]	✓
7. [redacted]	X		

הריני לאשר כי המועמדים הנ"ל הגישו מועמדותם בזמן כנדרש בנוסח המכרז שפורסם, וכי הם עומדים בדרישות הסף כפי שפורסמו בנוסח המכרז.

מר/גב' _____

נציג הרשות המקומית

4. דיון הוועדה:

מזכיר הרשות יודא כי הועדה תנהל פרוטוקול מילולי שישקף את מהלך הישיבה, עיקרי ההתרחשויות והחלטותיה. על הפרוטוקול לכלול את עיקרי המידע שהובא בפני הוועדה ו/או חברי הוועדה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידה. החלטת הוועדה צריכה להיות מנומקת באופן שיצוין מדוע נבחר המועמד או המועמדים ע"י הוועדה על פני המועמדים האחרים תוך כדי פירוט הכישורים שהביאו את הוועדה לקבל החלטה.

2/..

נספח ד'

02-MAY-2011 14:26 FROM MISHPATIM-MINHAL VEARGUN TO 95348541 P.01/01
02-MAY-2011 12:14 From: 972 2 6700914 To:Fax Server P.1/1
026546648

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי
אגף כח אדם ושכר ברשויות מקומיות

כ"ח בניסן התשע"א
2 במאי 2011
שמ. 2011-6201
מספר תיק:

לכבוד
גב' רות משעלי -
מנהלת כח אדם ומשאבי אנוש
מועצה מקומית מבשרת ציון

הנדון: **אישור חעסקה זמני - פשח**
טיפוכין: מכתבך מיום 28.4.2011

בהתאם לאמור בהנחיות בדבר קליטת עובדים במועצות המקומיות ותאזוריות הרי שעד שלושה חודשים לא נדרש אישור המשרד להעסקת ממלא מקום. עם זאת אבהיר כי העסקת מילוי מקום כפופה בקבלת אישור חמזכיר והגזבר בהתאם לאמור בהנחיות בפרק ה"דגשים" וכן לעמידת חעובד בדרישת הסף לתפקיד. מעבר לתקופה זו בה יועסק העובד לפי אישורי המזכיר והגזבר ובהתאם להנחיות האמורות הרי שיש לקבל אישור משרד הפנים לחארכת תקופת מילוי המקום. אישור זה ניתן במשורת בלבד ורק במקרים יוצאי דופן במיוחד.

מעבר לאמור אבהיר כי כל חוזה אישי הנחתם עם העובד נדרש בקבלת אישור משרד הפנים. בקשה לקבלת אישור זח יש להעביר למר יואל ינון, מנהל תחום פיקוח ובקרת שכר ברשויות המקומיות.

בכבוד רב,

מוני מעתוק
סגן מנחל אגף(כ"א ושכר ברשומ"ק)

העתקים:
גב' רות יוסף, חממונה על מחוז ירושלים
מר יואל ינון, מנחל תחום פיקוח ובקרת שכר ברשויות המקומיות
מר יוסי אלטחן, ממונה רשויות ירושלים

רח' כנפי נשרים 64, נבעת שאול, ירושלים
משלוח דואר: קרית בן גוריון בניין 6158, 2 ירושלים 91061
טל': 02-5692109/102 פקס: 02-5697993

אתר המשרד: www.pnim.gov.il

TOTAL P.01

נספח ה'

מועצה מקומית מבשרת - ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
מחלקת כח – אדם

ב' חשון, תשע"ג
18 אוקטובר 12

לכבוד
[redacted]
כאן

א.נ.,

הנדון: העסקתך במועצה

הנני שמחה להודיעך כי ועדת המכרזים בפניה הופעת בתאריך 13.9.12, אישרה את מועמדותך לתפקיד פקח.

לאור האמור, תנאי שכרך יעודכנו כדלקמן:

1. העסקתך הינה לפי 100% משרה.
2. מתח הדרגות בתפקידך הינו (8+) 6-8 בדירוג מינהלי, לפיכך תקבל דרגה 7 החל מתאריך 1.10.12.
3. הינך זכאי לתוספת 10% כפיים.
4. השתתפות באחזקת רכב – מאושרת לך השתתפות באחזקת רכב לפי דרגת ניידות א' 375 ק"מ לחודש עפ"י דיווח, עליך להציג מסמכים המעידים על רכב ברשותך ורישיון נהיגה בתוקף.

ניתנת בזאת הוראה לחשבת שכר, לחישוב ותשלום שכרך בהתאם.

מאחלת לך הצלחה בהמשך עבודתך.

בכבוד רב
רות משעלי
מנהלת כח אדם ומשאבי אנוש

העתק: מר דוד שרביט – מזכיר המועצה
גב' אורלי אברהם – חשבת שכר
ועד עובדים
תיק אישי

טל: 5348511, 5348500 ת.ד. 3556 מעוז ציון, מיקוד 90805, פקס: 02 – 5337363
"על הר גבה עלי לך מבשרת ציון (ישעיהו מ' ט')

נספח ו'

מועצה מקומית מבשרת - ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
מחלקת כח – אדם

ב' חשון, תשע"ג
18 אוקטובר 12

לכבוד
[redacted]
כ א ן

א.נ.,

הנדון: העסקתך במועצה

הנני שמחה להודיעך כי ועדת המכרזים בפניה הופעת בתאריך 13.9.12, אישרה את מועמדותך לתפקיד פקח.

לאור האמור, תנאי שכרך יעודכנו כדלקמן:

1. העסקתך הינה לפי 100% משרה.
2. מתח הדרגות בתפקידך הינו (8+) 8-6 בדירוג מינהלי, לפיכך תקבל דרגה 8 החל מתאריך 1.10.12.
3. הינך זכאי לתוספת 10% כפיים.
4. השתתפות באחזקת רכב – מאושרת לך השתתפות באחזקת רכב לפי דרגת ניידות א' 375 ק"מ לחודש עפ"י דיווח, עליך להציג מסמכים המעידים על רכב ברשותך ורישיון נהיגה בתוקף.

ניתנת בזאת הוראה לחשבת שכר, לחישוב ותשלום שכרך בהתאם.

מאחלת לך הצלחה בהמשך עבודתך.

רות משעלי
מנהלת כח אדם ומשאבי אנוש

העתק: מר דוד שרביט – מזכיר המועצה
גב' אורלי אברהם – חשבת שכר
ועד עובדים
תיק אישי

נספח ז'

מועצה מקומית מבשרת - ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
מחלקת כח – אדם

14 במרץ, 2004

לכבוד
[redacted]

ג.נ.,

הנדון: שינוי תפקידך

במסגרת השינויים הארגוניים וביצוע תוכנית הבראה, הוחלט בתיאום עם ועד העובדים, כי החל מתאריך 15.3.04 תעברי לעבוד בתפקיד רכזת רישוי עסקים ופיקוח עירוני.

במסגרת תפקידך עלייך לבצע עבודות מזכירות, קרי: הדפסות, מענה טלפוני וטיפול בפניות תושבים.

כמו כן, עלייך לבצע פעולות דומות עפ"י דרישת הממונים.

תנאי שכרך לא ישונו.

מאחלת לך הצלחה בהמשך עבודתך.

בכבוד רב,

רות משעלי
מנהלת אגף כ"א ומשאבי אנוש

העתק: מר דוד שרביט- מזכיר המועצה
מר סטי משה – מנהל מדור פיקוח
ועד עובדים
תיק אישי

טל: 5348511, 5348500 ת.ד. 3556 מעוז ציון, מיקוד 90805, פקס: 02 – 5337363
"על הר גבה עלי לך מבשרת ציון (ישעיהו מ' ט')

נספח ח'

מועצה מקומית מבשרת – ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
לשכת ראש המועצה

י"ז/סיון/תשע"ה
04 יוני 2015
2/58 דואר יוצא

לכבוד
משטרת ישראל

שלום רב,

הנדון: **<u>הסמכת פקחים – מועצה מקומית מבשרת ציון</u>**

הריני לפנות אליכם בעניין שבנדון כדלקמן:

1. ביום 24/2/2015 זו המועמדים הרשומים מטה, במכרז לאיוש משרת פקח ברשות המקומית מבשרת ציון.
2. על פי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח – 2008, נדרש אישורכם כי אינכם מתנגדים להעסקתם מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עבר פלילי באם ישנו.
3. לפיכך, אודה על קבלת אישורכם כאמור לעיל.

להלן שמות הפקחים:

[redacted] - ת.ז. [redacted]

[redacted] - ת.ז. [redacted]

[redacted] - ת.ז. [redacted]

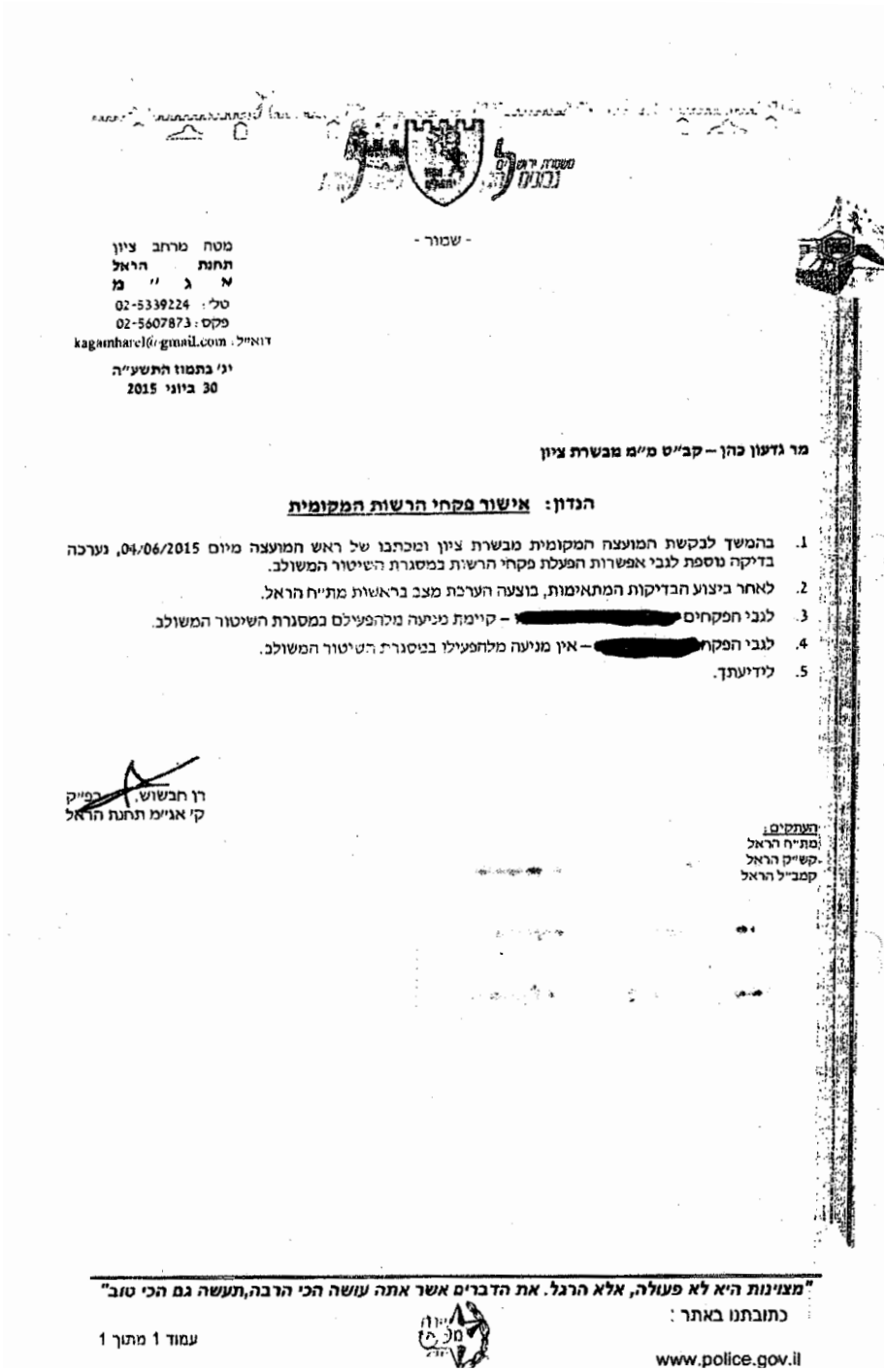
בכבוד רב,

יורם שמעון
ראש המועצה

העתקים:
גבי שני כן שהם – מנהלת כ"א מחלקת משאבי אנוש
עו"ד אילנית גוהר, מבקרת המועצה
מר גדעון כהן, קב"ט המועצה

טל': 02-5348500/1 - 02-5348561 – 02-5348524 פקס: 02-5348593
ת.ד. 3556 מעוז – ציון, מיקוד 90805,
"על הר גבוה עלי לך מבשרת ציון" (ישעיהו מ' ט')

נספח ט'



- שמור -

מטה מרחב ציון
תחנת הראל
א ג ' מ
טל': 02-5339224
פקס: 02-5607873
דוא"ל: kaganharel@gmail.com

יג' בתמוז התשע"ה
30 ביוני 2015

מר גדעון כהן – קב"ט מ"מ מנשרת ציון

הנדון: <u>אישור פקחי הרשות המקומית</u>

1. בהמשך לבקשת המועצה המקומית מנשרת ציון ומכתבו של ראש המועצה מיום 04/06/2015, נערכה בדיקה נוספת לגבי אפשרות הפעלת פקחי הרשות במסגרת השיטור המשולב.
2. לאחר ביצוע הבדיקות המתאימות, בוצעה הערכת מצב בראשות מת"ח הראל.
3. לגבי חפקחים [redacted] – קיימת מניעה מלהפעילם במסגרת השיטור המשולב.
4. לגבי הפקח [redacted] – אין מניעה מלהפעילו במסגרת השיטור המשולב.
5. לידיעתך.

רן חבשוש, רפ"ק
ק' אג"מ תחנת הראל

<u>העתקים:</u>
מת"ח הראל
קש"ק הראל
קמב"ל הראל

"מצוינות היא לא פעולה, אלא הרגל. את הדברים אשר אתה עושה הכי הרבה,תעשה גם הכי טוב"

כתובתנו באתר:
www.police.gov.il

נספח י'

~~113431~~

118690

מועצה מקומית מבשרת - ציון
THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
כח – אדם

16 יולי 2015
משטרה-אישורי פקחים

לכבוד
ראש חוליית העברת מידע
משטרת ישראל
באמצעות פקס 025429563

שלום רב,

הנדון: פקחים לאישור המשטרה – מועצה מקומית מבשרת ציון.

רצ"ב שמות פקחים לאישור המשטרה לצורך הסמכתם.

שם משפחה	שם פרטי	ת"ז	הערות
[redacted]	[redacted]	[redacted]	
[redacted]	[redacted]	[redacted]	
[redacted]	[redacted]	[redacted]	

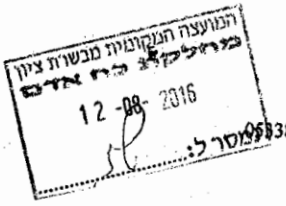
אודה לתשובתכם המהירה.

בברכה

שני בן שוהם
מנהלת כ"א ומשאבי אנוש

036500981 יג

העתק: יורם שמעון – ראש המועצה
אילנית גוהר- מבקרת המועצה
גדעון כהן – מנהל המחלקה לביטחון



טלפונים להתקשרות: שני – 02-25348577, 5348535, 0523861779
גדעון: 02-5348582, 0545692120

16-JUL-2015 14:21 From: 0253485581 To:5429563 Page:1/1

פרק ט' - התכנסות ועדות המועצה

כינוס ועדות המועצה לשנת 2015

התכנסות ועדות המועצה לשנת 2015

ועדה	סה"כ התכנסות 2015
מליאת מועצה	19
הנהלת מועצה	4
מל"ח	7
מכרזים	4
ביקורת	5
בטחון	2
הנחות בארנונה	6
ועדת ערר לקביעת ארנונה כללית	-
איכות הסביבה	-
הנצחה לזכרם של נפגעי טרור	-
הקצאות	1
רכישות	33
תמיכות	1
מאבק בנגע הסמים	-
מיגור האלימות	1
קליטת עליה	1
השקעות	-
ועדה למשנה לתכנון ובניה	-
קידום מעמד האישה	1

ועדה	סה"כ התכנסות 2015
קידום מעמד הילד	-
רווחה	1
תחבורה	3
בריאות	2
רישוי עסקים	-
גמלאים	3
ועדת מנגנון	2
שמות למקומות ציבוריים	2
חינוך	-
כספים	1
תרבות נוער וספורט	-

פרק י' - שונות

מעקב תיקון ליקויים:

- לשנים 2013 - 2014
- דוח ביקורת -
  משרד הפנים לשנת 2014

מעקב תיקון ליקויים דוח ביקורת 1/2014 : יחידת נוער

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
גזברות	רכש ואספקה	**מבקר הרשות 01/14**	**הזמנת עבודה מספק יחידת הנוער**	28.02.2014	העבודה הנדרשת במפורט: בהזמנת העבודה אינה מנוסחת כדין והיא נחזית להיות עבודה אשר בוצעה זה מכבר.	יחידת הנוער, תגיש בקשה להזמנת עבודה חדשה ועדכנית בה תפורט העבודה על פי מפרט מסודר.		יחידת הנוער, הודיעה כי אין לה צורך בעבודה. הוחלט לבטל את ההזמנה אחריות ביצוע: הרכש. לו"ז לביצוע: מיידי.	בוצע	**1.7.2014**	יחידת הנוער, הודיעה כי אין לה צורך בעבודה. הוחלט לבטל את ההזמנה - באחריות גזבר המועצה. לו"ז לביצוע: 1.7.2014
גזברות	רכש ואספקה	**מבקר הרשות 01/14**	**הזמנת עבודה מספק יחידת הנוער**	28.02.2014	נמצא כי הספק הינו קרוב משפחה מדרגה ראשונה ושנייה של שתיים מועבדות המועצה, אשר אחת מהן הינה מ"מ מנהלת יחידת הנוער. לאור האמור לעיל ולשם מניעת ניגוד אינטרסים, נדרש לבצע תהליך של הצעות מחיר במעטפות סגורות, אשר ינוהל על ידי הרכש ומטעמו כלפי מפרט מוסדר שתעביר יחידת הנוער אשר ינוהל על ידי הרכש ומטעמו. לו"ז לכתיבת הנוהל: 1.8.2014.	מזכירות המועצה בשיתוף עם היועמ"ש, תדאג לכתיבת נוהל שעניינו: התנהלות עם ספקים בעלי זיקה לעובדי המועצה ואשר יכלול הוראות מפורשות למניעת ניגוד עניינים ואיסור מפורש על עובדי המועצה להיות מעורבים במישרין, עם ספקים בעלי קירבה משפחתית. הנוהל יופץ בקרב עובדי המועצה ויוטמע באמצעות מנהלי המחלקות בהתאם.		ייכתב נוהל ע"י מזכיר המועצה בשיתוף עם היועמ"ש להתנהלות עובדי המועצה, התקשרויות עם ספקים/ נותני שירותים במישרין שהם קרובי משפחה, בנוהל יצוין כי ככול שההתקשרות הינה עם קרוב משפחה של מי מעובדי המועצה, התהליך יתבצע על ידי הרכש ללא מעורבות העובד עצמו. לוז לכתיבת הנוהל: 1.8.2014.	בוצע	**1.7.2014**	מזכיר המועצה בשיתוף עם היועמ"ש יפעלו בהתאם המלצת מבקרת המועצה. לו"ז לביצוע 1.7.2014

טבלת ליקויים מתוקנת : 2/2014 ביקורת מיוחדת של מחלקת הנוער

מבקרת	מבוא	לקוי									

מעקב תיקון ליקויים דוח ביקורת 3/2014 : המלצה לטופס 4 האורן

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
הנדסה + תפעול		**03/14**	**המלצה לקבלת טופס 4 רחוב האורן**	01/09/2014	מנהל מדור חשמל, חתם על המלצה לטופס 4 מבלי שהוצב שילוט מואר על הבנין כנדרש וזאת על פי בקשת ראש המועצה.	הביקורת לא מצאה כל פסול בבקשת ראש המועצה בדבר דחיית הצבת השילוט המואר, לפיכך אין המלצות.	ראש המועצה, מסר כי בשל קיומו של שילוט מחוץ לבנין ובשל העובדה כי מדובר במשפחה שכולה, ביקש ממנהל מדור החשמל לאפשר לקבל את טופס המלצת המועצה, בתנאי שיוצב שילוט מואר בהקדם האפשרי.		**אין**	**אין**	הוועדה מקבלת את הערות המבקרת, קרי לא נמצא כל פסול בבקשת ראש המועצה בדבר דחיית הצבת השילוט המואר, לפיכך אין המלצות .

דוח ביקורת מעקב מיוחד 4/2014 : ביקורת בנושא ניהול פרויקטים

מחלקה	סטטוס	הערות									
מחלקה	סטטוס	4/14	4/14								
מחלקה	7/2014	7/2014	7/2014

מעקב תיקון ליקויים דוח ביקורת 5/2014 : בחינת קובץ שיבוץ לגנים

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
חינוך	מדור גני ילדים	**05/14**	**בחינת קובץ שיבוץ ילדים לגנים – שנה"ל תשע"ה**		מדובר בדוח מנחה והובהרו ליו"ר הועדה ממצאי הדוח בקצרה.				אין	**31.3.2015**	מנהל המחלקה ומנהלת מדור גנים מיד לאחר ביצוע הרישום השני החל בתחילת חודש מרץ 2015 , נדרש לבצע היערכות שיבוץ מיטבי לגני ילדים באופן שימקסם אופטימלית את קבלת התקצוב המתאים מאת משרד החינוך. מנהל המחלקה ומנהלת מדור גנים, יציגו היערכות השיבוץ המיטבי בפני ראש המועצה, מזכיר המועצה והגזבר וזאת עד לחודש אפריל 2015.

מעקב תיקון ליקויים מבקר המדינה 2014 דוח שנתי 9/6 : תרכובות מסוכנות בסביבת העבודה

| מבקר המדינה | משרד | משרד הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה | | |

מעקב תיקון ליקויים דוח ביקורת 7/2014 : העסקת עובדי צהרונים

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
חינוך		**7/14**	**העסקת עובדי צהרונים**		אין המועצה רשאית לערוך וועדת קבלה לעובדי המפעילה, שכן לא מתקיים בין המועצה לבין עובדי המפעילה, כל יחסי עובד-מעביד. קיום ועדה מעין זו, עלול להשית על המועצה חשיפה לטענות משפטיות של יחסי עובד-מעביד וכן עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים מיותר.	המפעילה תעביר למועצה את רשימת המועמדים אשר נבחרו מטעמה לעסוק בצהרונים ברחבי היישוב, עוד בטרם החלו בעבודתם, בצירוף כל האישורים הנדרשים לצורך בחינת עמידתם בתנאי הסף להעסקתם.			בוצע	**שוטף**	הועדה מקבלת המלצת המבקרת לפיה המפעילה תעביר למועצה את רשימת המועמדים אשר נבחרו מטעמה לעסוק בצהרונים ברחבי היישוב, עוד בטרם החלו בעבודתם, בצירוף כל האישורים הנדרשים לצורך בחינת עמידתם בתנאי הסף להעסקתם.
חינוך		**7/14**	**העסקת עובדי צהרונים**		נמצא כי המפעילה התכוונה להעסיק עובדת אשר אינה עומדת בקריטריונים של משרד הכלכלה.	המועצה תבחן את רשימת המועמדים ואת המסמכים הנלווים לה, ותוודא עמידת כל המועמדים בתנאי הסף להעסקתם (כל מועמד בתחומו) ותאשרם בכתב. במידה ותחליט שלא לאשר מועמד כזה או אחר מטעמים עניינים גרידא, למען הסר ספק, המועצה לא תקיים כל מגע עם עובדי המפעילה אשר עלול להשית עליה טענות משפטיות כגון היווצרותם של יחסי עובד-מעביד תנמק החלטתה בכתב.	מנהלת הפרויקט מטעם המפעילה, הגב' מ. ז.,, מסרה כי בשל העובדה כי לא נמצא על ידה כל מועמד לתפקיד מדריך/רכז צהרונים במבשרת ציון אשר יענה על דרישות משרד הכלכלה, החליטה לקחת תפקיד זה על עצמה תוך שהיא מפנה מזמנה לצורך ביצוע תפקיד זה נאמנה, ועל שכירת שירותי עוזר/ת לביצוע תפקידה.		טרם בוצע	**בוצע**	הועדה מקבלתהמלצת המבקרת ועל מחלקת החינוך לבצע בקרה על שעות עבודתה של המדריכה חינוכית, מנהל המחלקה יעביר דיווח כאמור למזכיר המועצה והעתק למבקרת.

דוח שנתי 68 לשנת 2018 ולחשבונות הכנסת 70 : 8/2014 ביקורת המדינה

ליקוי			ליקוי										
סטטוס	תאריך		8/14										15.3.2015

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
חינוך וגזברות		**8/14**	**התחשבנות עם משרד החינוך**		בגני הילדים, כפי שפורט בפרק 8.2 בדוח, היועצת לא הסבה את תשומת לב הנהלת המועצה למשמעות איכלוס הגנים טרם ביצוע השיבוצים הלכה למעשה ולא פנתה בכל המקרים ישירות אל משרד החינוך (כפי שנוהגים לבצע יועצים בתחום זה) לשם קבלת כלל הכספים. כתוצאה מאי הסבת תשומת לב המועצה, ואי פנייה למשרד וכן אי השלמת הטיפול בחריגים הן על ידי היועצת והן על ידי מדור גנים, נוצר למועצה גירעון בהכנסות בסך של כ - 862 אלפי ₪. יצויין כי לטענת היועצת, סך של 147 אלפי ₪ מסכום זה מקורו באי טיפול מדור גני הילדים בדוחות הבקרה של המשרד והגשת חלק מן הטפסים במועד מאוחר יותר, למרות שהביקורת סבורה כי הדבר היה אמור להיות מפוקח על ידי היועצת.	מידי שנה, מנהל מחלקת חינוך וגזבר המועצה, יציגו בפני ראש המועצה טרם פתיחת שנת הלימודים, את כלל המשמעויות הכספיות של שיבוץ התלמידים בגני הילדים. כמו כן תבוצע השוואה חודשית על ידי מדור גנים בין מספר התלמידים המופיעים בקובץ השיבוץ של המועצה לבין מספר התלמידים המופיע בדו"ח האו"ח של משרד החינוך והטיפול בחריגים. על מנהל מחלקת החינוך ומנהלת מדור גנים מוטלת האחריות לקיום בקרה זו.	**היועצת** - "קובץ השיבוץ הינו באחריות מדור גני ילדים שמתפקידם למלא את הנתונים מול משרד החינוך". "על פי מכתב המשרד מיום ה-24/12/2014 צויין כי אין המשרד מתקצב ילדי 3-4 אלא אך במחציתן ילדי ההשלמה, לפיכך גובה ההפסד הינו 105,976 ₪ בלבד בגין ילדי השלמה ו-105,976 ש"ח בגין איכלוס לא מיטבי של המועצה".		טרם בוצע	**31.3.2015**	כ-300 אלש"ח נובע משיבוצים לא אופטיליים בגני הילדים ע"י מדור חינוך . נדרש לבצע היערכות לקראת שנת תשע"וכבר החל מחודש מרץ 2015, לשיבוץ אופטימלי לשם מיצוי הכנסות המועצה. השיבוץ כפוף למדיניות שתקבע ע"י ראש המועצה.
חינוך וגזברות		**8/14**	**התחשבנות עם משרד החינוך**		לאורך כל תקופת ההתקשרות עם היועצת בין השנים: 2012-2014, לא הועבר על ידי היועצת כל מסמך המציג לרכזת כספים מחלקת החינוך ולמנהלת מדור גני ילדים, באיזה אופן יש לנהוג על מנת למקסם את הכנסות המועצה ממשרד החינוך ולא בוצעה מטעמה הטמעה של התהליך לשם הקניית יכולת בקרה עצמאית על ידי המועצה.	רכזת הכספים תקבל הדרכה על ידי יועץ חיצוני ביחס לבחינת ההתחשבנות עם משרד החינוך בנושא גני ילדים, לשם ביצוע מעקב אחר פעולת מדור גני ילדים ולשם קבלת כל הכספים המגיעים למועצה .בהתאם	**היועצת** - מדובר באכלוס לא מטייבי של המועצה.		טרם בוצע	**1.4.2015**	ראש המועצה ומנהל מחלקת חינוך יקבעו את מדיניות השיבוץ האופטימלי הוספת גנים והפחתת מס' הילדים בכל גן ונוחיות התושבים, מפחיתה את מיצוי ההכנסות האופטימלי של משרד החינוך ומגדילה את סבסוד המועצה.

| מעקב תיקון ליקויים | | |

מבקרת המועצה										

מחלקת הביקורת	נושא	תת-נושא	מס' דוח הביקורת	שנת הדוח	שם הגוף המבוקר	ממצאי הביקורת	המלצות הביקורת	תשובת הגוף המבוקר	מצב התיקון	הערות
תחבורה	תחזוקת הדרכים		8/14	8/14	תחזוקת הדרכים עם משרד התחבורה	**ליקויים בתכנון ובביצוע עבודות תחזוקה** בביקורת נמצאו ליקויים בתכנון ובביצוע עבודות תחזוקה בכבישים שבאחריות משרד התחבורה, כמפורט להלן: **ביצוע עבודות תחזוקה ללא תכנון מוקדם** בדיקת 10 עבודות תחזוקה שבוצעו בשנים 2012-2013 בכבישים שבאחריות משרד התחבורה, בהיקף כולל של 4.5 מ' ש"ח, העלתה כי לא נערך תכנון מוקדם לביצוע העבודות, ולא נבדקו חלופות שונות לביצוען.	**משרד התחבורה** - "ביצוע העבודות נעשה בהתאם לצורך ולשיקול דעת מקצועי של מהנדסי המחוזות, בהתאם לנוהל העבודה במשרד התחבורה. בכוונתנו לבחון את הנוהל ולעדכנו, ככל שיידרש". **משרד האוצר** - "יש לפעול ליישום המלצות הביקורת". **רשות מקרקעי ישראל** - "לא נמצאו ליקויים הנוגעים לרמ"י".			
						ביצוע עבודות תחזוקה ללא תכנון מוקדם בדיקת 10 עבודות תחזוקה שבוצעו בשנים 2012-2013 בכבישים שבאחריות משרד התחבורה, בהיקף כולל של 4.5 מ' ש"ח, העלתה כי לא נערך תכנון מוקדם לביצוע העבודות, ולא נבדקו חלופות שונות לביצוען. **ביצוע עבודות תחזוקה ללא תכנון מוקדם** בדיקת 10 עבודות תחזוקה שבוצעו בשנים 2012-2013 בכבישים שבאחריות משרד התחבורה, בהיקף כולל של 4.5 מ' ש"ח, העלתה כי לא נערך תכנון מוקדם לביצוע העבודות, ולא נבדקו חלופות שונות לביצוען.	**משרד התחבורה** - "ביצוע העבודות נעשה בהתאם לצורך ולשיקול דעת מקצועי של מהנדסי המחוזות, בהתאם לנוהל העבודה במשרד התחבורה. בכוונתנו לבחון את הנוהל ולעדכנו, ככל שיידרש". **משרד האוצר** - "יש לפעול ליישום המלצות הביקורת". **רשות מקרקעי ישראל** - "לא נמצאו ליקויים הנוגעים לרמ"י".			
תחבורה	תחזוקת הדרכים		8/14	8/14	תחזוקת הדרכים עם משרד התחבורה	**ליקויים בתכנון ובביצוע עבודות תחזוקה** בביקורת נמצאו ליקויים בתכנון ובביצוע עבודות תחזוקה בכבישים שבאחריות משרד התחבורה, כמפורט להלן: **ביצוע עבודות תחזוקה ללא תכנון מוקדם** בדיקת 10 עבודות תחזוקה שבוצעו בשנים 2012-2013 בכבישים שבאחריות משרד התחבורה, בהיקף כולל של 4.5 מ' ש"ח, העלתה כי לא נערך תכנון מוקדם לביצוע העבודות, ולא נבדקו חלופות שונות לביצוען.	**משרד התחבורה** - "ביצוע העבודות נעשה בהתאם לצורך ולשיקול דעת מקצועי של מהנדסי המחוזות, בהתאם לנוהל העבודה במשרד התחבורה. בכוונתנו לבחון את הנוהל ולעדכנו, ככל שיידרש". **משרד האוצר** - "יש לפעול ליישום המלצות הביקורת". **רשות מקרקעי ישראל** - "לא נמצאו ליקויים הנוגעים לרמ"י".			

דוח ביקורת פנימית מיוחדת : 9/2014 ביקורת על מחלקת משאבי אנוש

| שם הסוכן, תפקידו ויחידתו | מהות | מהות | אחוז משרה | אחוז משרה | מהות | הערות | הערות | הער

מספרי	מספר	מס.	מס.	מס.	מס.										

מקרקעין	מחוז	מרחב תכנון	מס'	מהות	מצב תכנוני	מצב תכנוני מוצע	מצב תכנוני	מס'	מהות	מחוז	מקרקעין
אזור המגורים, הדרומי, הצפוני	מרכז	מרחב תכנון מקומי	1/14	שינוי ייעוד מאזור מגורים ב' לאזור מגורים ב' מיוחד, שינוי בקווי בניין, שינוי בצפיפות, שינוי בגובה הבניין המותר, שינוי בשטחי הבניה המותרים, שינוי בהוראות בינוי, שינוי בהוראות עיצוב אדריכלי, שינוי בהוראות בדבר פיתוח השטח, שינוי בהוראות בדבר חניה, שינוי בהוראות בדבר הסדרי תנועה, שינוי בהוראות בדבר תכנון סביבתי, שינוי בהוראות בדבר שלבי ביצוע, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי בניה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי שימוש, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי חפירה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי הריסה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי שימור, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי פיתוח, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי נטיעה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי כריתה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי העתקה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי שתילה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי גידור, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי תאורה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי שילוט, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי פרסום, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מסחר, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי תעשייה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מלאכה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי משרדים, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מגורים, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים ציבוריים, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים לתעשייה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים למלאכה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים למשרדים, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים למגורים, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים לתעשייה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים למלאכה, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים למשרדים, שינוי בהוראות בדבר תנאים למתן היתרי מבנים למגורים	מרכז תכנון מקומי	מרחב תכנון מקומי	1/14	מרכז תכנון מקומי	מרחב תכנון מקומי	מרכז	מקרקעין

| מקור | סוג | מס' | מס' | שם | מס' | מס' | מס'

מוקד	מש"ה	%	מש"ה מס'	מבל"ד/ מבל"ד/ מוסדות לאומיים	אומדן	תיאור הבעיה	מבל"ד מוסדות	תיאור הפעולה המתוקנת	מועד סיום	הערות
אזור המרכז, הנגב והגליל, מבל"ד	1250	14%	מבל"ד מוסדות		מוסדות לאומיים – 1,250,000 ש"ח	בעקבות ביקורת שנערכה בשנת 2011 על ידי משרד מבקר המדינה, נמצא כי מוסדות לאומיים בנגב והגליל – בכל הנוגע לתשתיות ולשירותים שונים – נהנים מתקציבים גבוהים יותר מאשר מוסדות מקבילים במרכז הארץ.	מוסדות לאומיים בנגב והגליל –	הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא. הוועדה המליצה על הקצאת תקציב נוסף בסך 1,250,000 ש"ח למוסדות לאומיים בנגב והגליל.	1/15	הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא. הוועדה המליצה על הקצאת תקציב נוסף בסך 1,250,000 ש"ח למוסדות לאומיים בנגב והגליל.
אזור המרכז, הנגב והגליל, מבל"ד	1250	14%	מבל"ד מוסדות		מוסדות לאומיים – 1,250,000 ש"ח	בעקבות ביקורת שנערכה בשנת 2011 על ידי משרד מבקר המדינה, נמצא כי מוסדות לאומיים בנגב והגליל – בכל הנוגע לתשתיות ולשירותים שונים – נהנים מתקציבים גבוהים יותר מאשר מוסדות מקבילים במרכז הארץ.	מוסדות לאומיים בנגב והגליל –	הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא. הוועדה המליצה על הקצאת תקציב נוסף בסך 1,250,000 ש"ח למוסדות לאומיים בנגב והגליל.	1/15	הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא. הוועדה המליצה על הקצאת תקציב נוסף בסך 1,250,000 ש"ח למוסדות לאומיים בנגב והגליל.
אזור המרכז, הנגב והגליל, מבל"ד	1250	14%	מבל"ד מוסדות		מוסדות לאומיים – 1,250,000 ש"ח	בעקבות ביקורת שנערכה בשנת 2011 על ידי משרד מבקר המדינה, נמצא כי מוסדות לאומיים בנגב והגליל – בכל הנוגע לתשתיות ולשירותים שונים – נהנים מתקציבים גבוהים יותר מאשר מוסדות מקבילים במרכז הארץ.	מוסדות לאומיים בנגב והגליל –	הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא. הוועדה המליצה על הקצאת תקציב נוסף בסך 1,250,000 ש"ח למוסדות לאומיים בנגב והגליל.	1/15	הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא. הוועדה המליצה על הקצאת תקציב נוסף בסך 1,250,000 ש"ח למוסדות לאומיים בנגב והגליל.

שם הנאשם, ת"ז, גיל, מגדר	שכר	גיוס	מס' הזיהוי	%	מס' תיק	שם הנאשם	עבירה	אישום	תוצאה	הערות	סטטוס	תאריך סיום	סטטוס סופי ונושא הערעור
אשם בן משפחה ת"ז 038[illegible] גבר, 1970								יתרת יתר חופשה – נכון לחודש 9/2014, 38 עובדים מצאנו שלקחו בחודש 2014 יתרת חופשה שנצברה מעל 55 ימים ובמקרה אחד מעל 70 ימים. מדובר בעובדים שמשכורתם הממוצעת עומדת על 27,000 ש"ח ברוטו לחודש. הצטברות יתר חופשה מהווה סיכון לחברה ולעובדים.	יתרת יתר חופשה - יש לעקוב את הצטברות יתר החופשה ולהגביל את מספר הימים שעובד יכול לצבור.			יש לעקוב אחר ההתראות בנושא
אשם בן משפחה ת"ז 038[illegible] גבר, 1970								יתרת חופשה מחלה - נכון לחודש 9/2014 עובדים שעלויות השכר שלהם מופיעות בתקציב המוצע לשנת 2015: 9 עובדים, סה"כ 296 ימים.	יתרת חופשה מחלה - מהווה סיכון לחברה ולעובדים. יש לעקוב אחר הצטברות ימי המחלה ולהגביל את מספר הימים שעובד יכול לצבור.			15.5.2015	עניין לסעיפים 14,15 מיושם מה"ע.
אשם בן משפחה ת"ז 038[illegible] גבר, 1970								יתרת חופשה מחלה - נכון לחודש 9/2014 עובדים שעלויות השכר שלהם מופיעות בתקציב המוצע לשנת 2015: 10 עובדים, סה"כ 296 ימים.	יתרת חופשה מחלה - מהווה סיכון לחברה ולעובדים. יש לעקוב אחר הצטברות ימי המחלה ולהגביל את מספר הימים שעובד יכול לצבור.			15.5.2015	לעניין סעיפים 14,15 מיושם מה"ע.

דוח מבקר המדינה תיקון ליקויים מעקב

מסקנות	פעולה	לא/ חלקית/ פעולה	הערות	מענה	הערות	תגובת	תגובת	תגובת
						משרד האוצר 10/14	רשות המסים 10/14	רשות המסים 10/14
רשות המסים בישראל								

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
גזברות מזכירות קב"ט		**10/14**	**סוגיות מרכזיות בתחום אבטחת מידע**		ההתקשרות עם חברת V.D נעשתה ללא קיום מכרז זוטא כדין, על אף שסכום ההתקשרות השנתי ההתחלתי (כ-120,000 ₪ בתוספת מע"מ כחוק), עלה על הסכום הפטור ממכרז באותה העת (שעמד על סך של 56,800 ₪ בתוספת מע"מ כחוק).	המועצה לא תתקשר בחוזים בסכומים העולים על הסכום הפטור ממכרז, ללא קיום מכרז כדין.		מח' הרכש באמצעות הגזברות תפעל ליציאה למכרז התקשרות לשירותי מחשוב, תמיכה ואחזקה אשר במסגרתו יכלל הנושא של אבטחת מידע בהיבט של תמיכה. הגזבר יפנה ליועמ"ש בבקשה להאריך את החוזים הקיימים עם ט.ל.ק וט.ל.ד. וזאת עד ליציאה למכרז כאמור. לו"ז לביצוע – עד 1/11/15.	אין	**אין**	כיום ההתקשרות מתבצע כדין נעשה פיצול לשתי חברות .
גזברות מזכירות קב"ט		**10/14**	**סוגיות מרכזיות בתחום אבטחת מידע**		נמצאו תשלומים עודפים ליועץ אשר אינם מגובים בחוזה ההתקשרות.	הביקורת ממליצה לערוך בירור מקיף עם הספק לאורך כלל תקופת ההתקשרות עמו, ובמידה שיימצא כי אכן התשלומים שולמו שלא כדין, יש לדרוש מהספק החזר התשלומים העודפים.	תגובת הגזבר: 1. "הממצאים 1-5 אינם רלוונטים לביקורת דנן". 2. "מעיון בכרטסת הנהלת חשבונות של חברת V.D, עולה כי החל משנת 2005 – מועד ההתקשרות עמה, קיבלה החברה תשלומים על עבודות נוספות מעבר לבסיס התשלום הנקוב בחוזה. לפיכך, הפרשנות בפועל הינה כי עבודות אלא לא היו חלק מבסיס התשלום בחוזה ועל עבודות נוספות נדרש תשלום נוסף. לפיכך, אם התוספת הושמטה מחוזה זה או אחר, הרי שהדבר נובע כתוצאה מטעות סופר". 3. "חברת V.D אינה היועץ לאבטחת מידע. תפקידה היה אך ורק לתת שירות בנושא אחזקת מחשבים ותיקונים ולכן כל הפרק הנ"ל אינו רלוונטי לביקורת דנן".	גזבר המועצה יפנה לקבלת חוות דעתו של היועמ"ש בנוגע לממצא מס' 10.2 בגוף הביקורת, בגין תשלומי יתר שלא עפ"י ההסכם לחב'.	לא טופל	**מיידי**	מנהל הרכש יבצע בדיקה חודשית מקיפה של שעות עבודת במנמ"ר והתשלום יבוצע לאחר אימות על ידי.

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
גזברות מזכירות קב"ט		**10/14**	**סוגיות מרכזיות בתחום אבטחת מידע**		נמצא כי שתי החברות החדשות אשר זכו לעבוד עם המועצה בנושא שירותי תוכנה וייעוץ ושירותי חומרה, מועסקות מיום 01.11.2014 ללא חוזי העסקה חתומים כדין וללא הזמנת עבודה (יצוין, כי רק ביום 31.12.2014 ו-01.01.2015, נחתמו הזמנות העבודה לשתי החברות על ידי כל מורשי החתימה של המועצה).	המועצה תסדיר את ההיבט החוזי עם החברות ט.ל.ק. וט.ל.ד ללא דיחוי.		בוצע	טרם הוסדר	**מיידי**	המועצה תסדיר את ההיבט החוזי עם החברות ט.ל.ק. וט.ל.ד ללא דיחוי.
גזברות מזכירות קב"ט		**10/14**	**סוגיות מרכזיות בתחום אבטחת מידע**		לא קיים מסמך מדיניות אבטחת המידע אשר מגדיר מהי מדיניות המועצה בתחום אבטחת המידע, כגון: מדיניות ניהול סיסמאות, מדיניות חיבור מרחוק למאגרי המידע, מדיניות פיתוח מערכות, מדיניות רכש, ניהול ואבטחת אמצעי אחסון מגנטיים ואופטיים ועוד.	עד ליום 01.03.2015, הממונה יציג בפני ראש המועצה מסמך מדיניות לשם הגדרת מדיניות אבטחת המידע במועצה. המדיניות תוצג ותאושר במליאת המועצה.		הממונה על אבטחת מידע בשיתוף עם יועץ המחשוב / או גורם מקצועי שיבחר ושירותיו יינתנו למועצה יכינו מסמך מדיניות אבטחת מידע אשר יגדיר מהי מדינות המועצה בתחום אבטחת המידע לו"ז לביצוע - 12/2015.	טרם טופל	**1.5.2015**	הממונה יציג בפני ראש המועצה מסמך מדיניות לשם הגדרת מדיניות אבטחת המידע במועצה. המדיניות תוצג ותאושר במליאת המועצה.

מחלקה	מדור	מס' דו"ח	שם הדו"ח	תאריך תגובת מבקר/ מבוקר	הממצא	המלצת הביקורת	תגובת המבוקר	החלטת ועדה לתיקון ליקויים	סטטוס הטיפול	תאריך צפי ליישום עדכני	המלצות ועדה לענייני ביקורת
גזברות מזכירות קב"ט		**10/14**	**סוגיות מרכזיות בתחום אבטחת מידע**		הממונה אינו מכין כל תכנית עבודה שנתית כפי שמוגדרת בנוהל מס' 1, שתסייע לגזברות המועצה לתקצב את נושא אבטחת המידע	הממונה יעביר לגזברות המועצה תכנית עבודה שנתית כפי שמוגדר בנוהל מס' 1, לאחר קיום ישיבות עבודה עם היועץ.		הממונה על אבטחת המידע לאחר סיום קורס ההכשרה, יכין תוכנית עבודה שנתית לרבות לשנת 2016 בין היתר שתסייע לגזבר המועצה לתקצב את נושא אבטחת המידע.	טרם טופל	**1.5.2015**	הממונה יעביר לגזברות המועצה תכנית עבודה שנתית כפי שמוגדר בנוהל מס' 1, לאחר קיום ישיבות עבודה עם היועץ.
גזברות מזכירות קב"ט		**10/14**	**סוגיות מרכזיות בתחום אבטחת מידע**		הוצאת מסמכי הרשות באמצעות דואר אלקטרוני או מדיה חיצונית, מתבצעת ללא בקרה או אבטחה מינימאלית	יש לבחון אפשרות להצפנת דואר אלקטרוני ושימוש בחתימה דיגיטאלית כפי קיים ברשויות אחרות.	**תגובת המנמ"ר:** "יש לבדוק עלות הצפנת הדואר של המשתמשים ".	לעניין החסימה של המדייה החיצונית והדואר דורון ייבחן את הפתרונות לחסימה של הוצאה ו/או הכנסה של מדיה חיצונית באופן שיהלום את הוראות החוק . לו"ז לביצוע - עד סוף נובמבר	טרם טופל	**31.3.2015**	יש לבקש פתרונות מהחברה מהמנמ"ר בנוגע להיבטי של אבטחת מידע בנושאי:דואר אלקטרוני או מדיה חיצונית ולבחון יישומם במועצה.
גזברות מזכירות קב"ט		**10/14**	**סוגיות מרכזיות בתחום אבטחת מידע**		המועצה אינה מקיימת הדרכות לעובדים חדשים ולעובדים בעלי מידע רגיש (כגון בתחומי (הרווחה והחינוך לשם מתן דגש בתחום אבטחת המידע	על הממונה לקיים מערך הדרכות מובנה לעובדי המועצה בנושא אבטחת מידע.	**תגובת המנמ"ר :**" יש צורך להחתים את העובדים על טופס סודיות, יש לבדוק אפשרות הצפנת דואר אלקטרוני בשרת ".	המנמ"ר יכין מסמך שמירת סודיות ויפעל עם מנהלת משאבי אנוש להוצאת נוהל בסיסי לעובדים חדשים ולעובדים בעלי מידע רגיש כגון: רווחה, חינוך, גבייה. לו"ז לביצוע – 15/11/15	טרם טופל	**שוטף**	לקבוע נוהל מובנה לעובדים חדשים בתחום אבטחת מידע וכן באחריות הממונה לדאוג להדרכת עובדים חדשים בהתאם.

ליקוי	מהות	מ"מ	מ"ל	מ"מ/ מ"ל/ מ"א	אמצעי	הליך/פיקוח שנעקב	תגובה	תאריך ביצוע/ תאריך יעד	טיפול נדרש
מגרש אבטחת מוכנות	סוגיות בהתאם לתכנית		10/14		הנחיות לשיפור אבטחת המגרש בהתאם לתכנית אבטחת המגרש	מגרש אבטחת מוכנות	**תגובת המפקח:** "לא נמצא כל תיעוד לביצוע הנחיות אלו."	1.5.2015	טרם טופל
מגרש אבטחת מוכנות	סוגיות בהתאם לתכנית		10/14		הנחיות לשיפור אבטחת המגרש בהתאם לתכנית אבטחת המגרש	מגרש אבטחת מוכנות	**תגובת המפקח:** "1. המצ"ב יפעל לתיעוד ביצוע כל הנחיות האבטחה בשלב הבנייה. 2. תוגש תכנית מעודכנת לאישור. 3. יוצג תיעוד לביצוע כל הנחיות האבטחה בשלב הבנייה. 4. תוגש תכנית מעודכנת לאישור. 5. יבוצע."	1.5.2015	טרם טופל
מגרש אבטחת מוכנות	סוגיות בהתאם לתכנית		10/14		הנחיות לשיפור אבטחת המגרש בהתאם לתכנית אבטחת המגרש	מגרש אבטחת מוכנות	**תגובת המפקח:** "1. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 2. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 3. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 4. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 5. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 6. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 7. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 8. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 9. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 10. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 11. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש."	1.5.2015	טרם טופל
מגרש אבטחת מוכנות	סוגיות בהתאם לתכנית		10/14		הנחיות לשיפור אבטחת המגרש בהתאם לתכנית אבטחת המגרש	מגרש אבטחת מוכנות	**תגובת המפקח:** "1. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 2. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 3. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 4. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 5. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 6. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 7. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 8. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 9. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 10. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 11. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש."	1.5.2015	טרם טופל
מגרש אבטחת מוכנות	סוגיות בהתאם לתכנית		10/14		הנחיות לשיפור אבטחת המגרש בהתאם לתכנית אבטחת המגרש	מגרש אבטחת מוכנות	**תגובת המפקח:** "1. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 2. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 3. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 4. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 5. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 6. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 7. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 8. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 9. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 10. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 11. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש."	1.5.2015	טרם טופל
מגרש אבטחת מוכנות	סוגיות בהתאם לתכנית		10/14		הנחיות לשיפור אבטחת המגרש בהתאם לתכנית אבטחת המגרש	מגרש אבטחת מוכנות	**תגובת המפקח:** "1. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 2. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 3. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 4. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 5. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 6. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 7. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 8. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 9. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 10. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש. 11. יבוצע בהתאם לתכנית אבטחת המגרש."	1.5.2015	טרם טופל

מסקנות	המלצות									
		10/14								
ליקויים חמורים בהתנהלות מול ספקים ובהתקשרויות עמם, ובכלל זה: חוסר בהסכמים מסודרים עם ספקים, חוסר בנהלים ובקרות בנושא התקשרויות עם ספקים, חוסר בהתאמה בין הזמנות לחשבוניות, חוסר בהתאמה בין חשבוניות לקבלות, חוסר בהתאמה בין הזמנות לקבלות, ועוד.	ראוי כי הנהלת המועצה תפעל לתיקון הליקויים שעלו בביקורת זו, ובכלל זה: לבחינת הצורך בהתקשרות עם כל ספק ולהסדרת ההתקשרות עמו בהסכם מסודר, לקביעת נהלים ובקרות בנושא התקשרויות עם ספקים,

מבקר המדינה	דוח	שנה	נושא	גורם מטפל	הערכת המבקר	הערכת הגורם המבוקר	תאריך הבדיקה הקודמת	תאריך הבדיקה הנוכחית	הערכת המבקר
דו"ח שנתי 67ב	67	2016	**1.6.2016** **הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** **משרד האוצר** **בנק ישראל** **רשות ניירות ערך**	**הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בודק את ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים, ומבצע ביקורות במקום.	משרד האוצר				**1.6.2016** **הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בודק את ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים	הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים
דו"ח שנתי 67ב	67	2016	**1.6.2016** **הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** **משרד האוצר** **בנק ישראל** **רשות ניירות ערך**	**הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בודק את ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים	משרד האוצר				**1.6.2015** **הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בודק את ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים	הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים
דו"ח שנתי 67ב	67	2016	**1.6.2016** **הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** **משרד האוצר** **בנק ישראל** **רשות ניירות ערך**	**הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בודק את ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים	משרד האוצר				**1.6.2015** **הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים** הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בודק את ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים	הפיקוח על הבנקים בנושא ניהול הסיכונים בבנקים בהתאם לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף ב-2013. הבנקים נדרשים לעמוד ביחסי הון מינימליים ובמגבלות נזילות, ולבצע מבחני קיצון שנתיים. הפיקוח בודק את הנהלים, את המדיניות ואת הדיווחים של הבנקים

טבלה מרוכזת של הליקויים שנתגלו בביקורת

מספר	נושא	תת נושא	שם הישות המבוקרת	שנת הביקורת	תקופת הביקורת	ממצאים עיקריים	המלצות הביקורת	תגובת הגורם המבוקר	הערות
1	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	בדיקת הנהלת החשבונות העלתה כי המועצה לא ניהלה פנקס רכוש קבוע כנדרש בתקנות.	יש לנהל פנקס רכוש קבוע ולעדכנו אחת לשנה.	המועצה תחל בניהול הפנקס החל מתחילת שנת 2015.	
2	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	נמצאו הפרשים בין יתרות הבנק לבין הרישומים בספרי המועצה בסך 12,400 ש"ח.	יש לבצע התאמות בנק אחת לחודש ולטפל בהפרשים בזמן אמת.	הפרשים נבדקים ונרשמים.	
3	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	לא נמצאו נהלים כתובים לנוהל הזמנת עבודה.	יש לכתוב נוהל הזמנת עבודה ולהפיצו לכל העובדים.	הנוהל נכתב ויופץ בישיבת הנהלה.	
4	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	בדיקת 10 תיקי עובדים העלתה כי בחמישה תיקים חסרים טפסי 101 חתומים.	יש להשלים את הטפסים החסרים ולוודא חתימה בעת קליטת עובד.	הטפסים הושלמו.	
5	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	נמצאו 3 רכבים ברשות המועצה ללא רישום בפנקס הרכב.	יש לרשום כל רכב בפנקס הרכב ולנהל יומן נסיעות.	הרכבים נרשמו בפנקס.	
6	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	בדיקת 25 תיקי ספקים העלתה כי בשבעה תיקים חסרים אישורי ניהול ספרים בתוקף.	יש לדרוש אישור ניהול ספרים בתוקף מכל ספק לפני תשלום ראשון.	נוהל עדכון אישורים נכתב ויופץ.	
7	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	נמצאו 4 תיקי עובדים שבהם חסרים טפסי 101 חתומים.	יש להשלים את הטפסים החסרים ולוודא חתימה בעת קליטת עובד.	הטפסים הושלמו.	
8	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	נמצאו 3 רכבים ברשות המועצה ללא רישום בפנקס הרכב.	יש לרשום כל רכב בפנקס הרכב ולנהל יומן נסיעות.	הרכבים נרשמו בפנקס.	
9	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	בדיקת 25 תיקי ספקים העלתה כי בשבעה תיקים חסרים אישורי ניהול ספרים בתוקף.	יש לדרוש אישור ניהול ספרים בתוקף מכל ספק לפני תשלום ראשון.	נוהל עדכון אישורים נכתב ויופץ.	
10	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	נמצאו 4 תיקי עובדים שבהם חסרים טפסי 101 חתומים.	יש להשלים את הטפסים החסרים ולוודא חתימה בעת קליטת עובד.	הטפסים הושלמו.	
11	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	נמצאו 3 רכבים ברשות המועצה ללא רישום בפנקס הרכב.	יש לרשום כל רכב בפנקס הרכב ולנהל יומן נסיעות.	הרכבים נרשמו בפנקס.	
12	ניהול משק הבית	ניהול משק הבית	מועצה מקומית אלון	2014	2013	בדיקת 25 תיקי ספקים העלתה כי בשבעה תיקים חסרים אישורי ניהול ספרים בתוקף.	יש לדרוש אישור ניהול ספרים בתוקף מכל ספק לפני תשלום ראשון.	נוהל עדכון אישורים נכתב ויופץ.	

| מרכז הארץ | | |

מבקר המדינה	דוח שנתי 66ב	11/14	משרד הבריאות	המלצות	הערכת המשרד	תגובת המשרד	הערכת מידת יישום ההמלצות	מועד ביצוע	14.5.2015
מבקר המדינה									
		11/14	משרד הבריאות	המלצות	הערכת המשרד	תגובת המשרד	הערכת מידת יישום ההמלצות	מועד ביצוע	14.5.2015

| מבקרת המועצה | | |

דוח ביקורת מיוחדת : 12/2014 ביקורת בתי חולים ציבוריים

מספר הליקוי	תיאור הליקוי	נושא הביקורת	הפעולות שנדרשו לתיקון הליקוי	תאריך ביצוע	הערות	תאריך ביצוע על-פי	הערות
1.4.2015	בדיקות שנבדקו לא תועדו במערכת המחשוב של המעבדה, ולא ניתן היה לדעת מי ביצע את הבדיקות ומתי.	בקרת איכות במעבדה	**יש לתעד את כל הבדיקות שנעשות במעבדה במערכת המחשוב של המעבדה.**			1.5.2015	בדיקות שנבדקו לא תועדו במערכת המחשוב של המעבדה, ולא ניתן היה לדעת מי ביצע את הבדיקות ומתי.
	בדיקות שנעשו במעבדה לא נכללו בדוחות הכספיים של בית החולים, ולא נרשמו בספרי בית החולים.		**יש לכלול את כל הבדיקות שנעשות במעבדה בדוחות הכספיים של בית החולים.**				
	בדיקות שנעשו במעבדה לא נכללו בדוחות הכספיים של בית החולים, ולא נרשמו בספרי בית החולים.		**יש לכלול את כל הבדיקות שנעשות במעבדה בדוחות הכספיים של בית החולים.**				
	בדיקות שנעשו במעבדה לא נכללו בדוחות הכספיים של בית החולים, ולא נרשמו בספרי בית החולים.		**יש לכלול את כל הבדיקות שנעשות במעבדה בדוחות הכספיים של בית החולים.**				

| | | |

| | | |

דוח מבקר המדינה : 13/2014 התקציב והמימון בתחום הבריאות

תחום הליקוי	תחום	תת-תחום	13-14	13-14	תת-תחום	תחום	תחום הליקוי

מחלקה	מנהל	אחראי	13-14	13-14	13-14								
אגף הנדסה	אגף הנדסה												

| מחקרים: | מחוז | | |

מספרי	מגיל	מ.ת.	שם ההליך	מטרות	הערות לתוכן	הערות לטיפול	תיקים שנדונו בישיבה	הערות	סטטוס
13-14	13-14	13-14	**עיריית אשדוד נ' [redacted] ת"פ 1.5.2015**	**עיריית אשדוד נ' [redacted] ת"פ 1.5.2015**	**עיריית אשדוד נ' [redacted] ת"פ 1.5.2015**	**עיריית אשדוד נ' [redacted] ת"פ 1.5.2015**	**עיריית אשדוד נ' [redacted] ת"פ 1.5.2015**	**עיריית אשדוד נ' [redacted] ת"פ 1.5.2015**	**עיריית אשדוד נ' [redacted] ת"פ 1.5.2015**
מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר	מבקר העיר

מחלקה:	מחוז	מס. דו"ח	מס' ליקוי בדו"ח	סוג הליקוי:	הפעולה המתקנת	תאריך ביצוע	תיקון הליקוי ע"י הגורם המבקר	תאריך אישור ע"י הנהלה	הערות
מרפאת שיניים	מרכז	13-14	מרפאת שיניים	**ליקוי חוזר**	**הפעולה המתקנת שננקטה -** **אין ליקוי חוזר**		**15/2/2015**		
				ליקוי חוזר	**הפעולה המתקנת שננקטה -** **אין ליקוי חוזר**		**15/2/2015**		
מרפאת שיניים	מרכז	13-14	מרפאת שיניים	**ליקוי חוזר**	**הפעולה המתקנת שננקטה -** **אין ליקוי חוזר**		**15/2/2015**		
				ליקוי חוזר	**הפעולה המתקנת שננקטה -** **אין ליקוי חוזר**		**15/2/2015**		

מבקרת המועצה דו"ח שנתי לשנת 2015 : 14/2014 ביקורת על הפיקוח על הבנייה

| מבקרת המועצה | | |

מערכת	מהות	נושא	תת נושא	תיאור	הערות						
מערכת החינוך	מהות	נושא	תת נושא	תיאור	הערות						

| מועצה אזורית | | |

שירות הציבור												
שירות הציבור												
שירות הציבור												
שירות הציבור												

מחלקת	תחום	תת-תחום	נושא							
הנדסה ותכנון	תשתיות	14-14 מחלקת הנדסה ותכנון	14-14 מחלקת הנדסה ותכנון	הפרויקט: הקמת מתקן לטיפול בפסולת בנין ופסולת ירוקה **מיקום הפרויקט:** אזור התעשייה הצפוני **תיאור הפרויקט:** הקמת מתקן לטיפול בפסולת בנין ופסולת ירוקה **מי ביצע את הביקורת:** מבקרת המועצה	הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר-נובמבר 2015 **מטרת הביקורת:** בחינת הליכי ההתקשרות עם הקבלן לצורך הקמת המתקן **תקופת הביקורת:** 2014-2015 **מבוקרים עיקריים:** מנהל מחלקת הנדסה ותכנון **ממצאים עיקריים:**	**ליקויים מהותיים:** 1. **אי קיום נוהל מכרזים** – לא נמצא כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בחנה את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 2. **אי קיום נוהל מכרזים** – לא נמצא כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בחנה את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 3. **אי קיום נוהל מכרזים** – לא נמצא כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בחנה את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 4. **אי קיום נוהל מכרזים** – לא נמצא כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בחנה את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 5. **אי קיום נוהל מכרזים** – לא נמצא כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בחנה את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה.	**המלצות עיקריות:** 1. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 2. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 3. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 4. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. 5. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה.	**תגובת הגורם המבוקר:** **אי קיום נוהל מכרזים** - אין הסכמה עם הממצא. הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – אין הסכמה עם הממצא. הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – אין הסכמה עם הממצא. הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – אין הסכמה עם הממצא. הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – אין הסכמה עם הממצא. הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014.	**הערכת הביקורת:** **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן.	**הערכת הגורם המבוקר:** **אי קיום נוהל מכרזים** - הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014.	**הערכת הגורם המבוקר:** **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן.	**הערכת הביקורת:** **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן.	**המלצת המבקרת:** **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה.	**הערכת הביקורת:** **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן. **אי קיום נוהל מכרזים** – הנושא נבחן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואושר בישיבתה מיום 09/06/2014. אין בידי המבקרת נתונים המאפשרים לה לבחון את הצורך בהקמת המתקן.	**המלצת המבקרת לפיקוח:** **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה. **אי קיום נוהל מכרזים** – יש לבחון את הצורך בהקמת המתקן, כנדרש בנוהל מכרזים של המועצה.

מעקב תיקון ליקויים:
דוח ביקורת -
משרד הפנים לשנת 2014

2014 משרד הפנים ביקורת תיקון ליקויים

מחלקה:	תת-נושא	נושא	מספר	ליקוי	המלצה	תגובת המבוקר	תאריך יעד לתיקון הליקוי	תגובת המבקר	תאריך ביצוע בפועל	סטטוס
מינהל	מינהל	2014 הנפקת מסמכי נסיעה	1-3	**אי-עמידה בזמני המתנה בתורים** **(חוזר מנכ"ל)** מנתוני מע"מ עולה כי בחלק מהסניפים לא עמדו בזמני ההמתנה בתורים שנקבעו בחוזר מנכ"ל.	**על המשרד לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בהתאם לחוזר מנכ"ל.**	**הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.**	מנהל האגף	31.12.2015	**בטיפול** **הערות מבקר המדינה:** הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.
מינהל	מינהל	2014 הנפקת מסמכי נסיעה	2-3	**אי-עמידה בזמני המתנה בתורים** **(חוזר מנכ"ל)** מנתוני מע"מ עולה כי בחלק מהסניפים לא עמדו בזמני ההמתנה בתורים שנקבעו בחוזר מנכ"ל.	**על המשרד לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בהתאם לחוזר מנכ"ל.**	**הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.**	מנהל האגף	31.12.2015	**בטיפול** **הערות מבקר המדינה:** הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.
מינהל	מינהל	2014 הנפקת מסמכי נסיעה	3-3	**אי-עמידה בזמני המתנה בתורים** **(חוזר מנכ"ל)** מנתוני מע"מ עולה כי בחלק מהסניפים לא עמדו בזמני ההמתנה בתורים שנקבעו בחוזר מנכ"ל.	**על המשרד לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בהתאם לחוזר מנכ"ל.**	**הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.**	מנהל האגף	31.12.2015	**בטיפול** **הערות מבקר המדינה:** הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.
מינהל	מינהל	2014 הנפקת מסמכי נסיעה	4-3	**אי-עמידה בזמני המתנה בתורים** **(חוזר מנכ"ל)** מנתוני מע"מ עולה כי בחלק מהסניפים לא עמדו בזמני ההמתנה בתורים שנקבעו בחוזר מנכ"ל.	**על המשרד לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בהתאם לחוזר מנכ"ל.**	**הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.**	מנהל האגף	31.12.2015	**בטיפול** **הערות מבקר המדינה:** הנושא נבדק ונמצא כי אכן חלה ירידה בזמני ההמתנה בתורים בהשוואה לשנים קודמות. עם זאת, בחלק מהסניפים עדיין לא עומדים בזמני ההמתנה בתורים. המשרד ימשיך לפעול לקיצור זמני ההמתנה בתורים בכל הסניפים.

2014 ממצאי ביקורת שלא תוקנו בדוחות כספיים לשנת

מהות הממצא										
תקציב	ביצוע	יתרה	סיווג	ממצא	הערות המבקרת	תשובת המבוקר	תאריך תיקון הממצא	תאריך תיקון הממצא בפועל	סעיף בדוח	הערות
2014 תקציב רגיל	2014 ביצוע רגיל	2014 יתרה רגיל	2014 סיווג רגיל/ מיוחד	2014 ממצא					2014 סעיף בדוח	2014 הערות
				1-5 – הנהלת חשבונות שכר לא נמצאו נהלים בכתב בנושא הנהלת חשבונות שכר.						
				2-5 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				3-5 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				4-5 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				5-5 – הנהלת חשבונות שכר לא נמצאו נהלים בכתב בנושא הנהלת חשבונות שכר.						
				6-5 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				7-5 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				1-6 – הנהלת חשבונות שכר לא נמצאו נהלים בכתב בנושא הנהלת חשבונות שכר.						
				2-6 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				3-6 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				4-6 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				5-6 – הנהלת חשבונות שכר לא נמצאו נהלים בכתב בנושא הנהלת חשבונות שכר.						
				6-6 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						
				7-6 – הפרשי שכר בבדיקת הפרשי שכר נמצאו הפרשים בין הנתונים שהוזנו לתוכנת השכר לבין הנתונים שהועברו לרואה החשבון.						

דוח ביקורת מיוחד בנושא הקצאת מקומות חניה לנכים

מס'	נושא	ליקוי	המלצה	תגובת המבוקר	לוח זמנים לתיקון	תאריך	הערות	סטטוס ליקוי נכון ליום 31.12.2014
1	הקצאת מקומות חניה לנכים	**ס"ק 1 – אי הגשת מסמכים נדרשים:** בדיקת הרישומים העלתה, כי בחלק מהמקרים שנבדקו לא הוגשו למשרד הרישוי המסמכים הנדרשים לצורך הקצאת מקום חניה לנכים, כגון: אישור רופא מומחה, תצהיר של הנכה, אישור על תשלום אגרה, ואישור על תשלום מס רכישה.	**ס"ק 1 – אי הגשת מסמכים נדרשים:** יש לוודא כי כל המסמכים הנדרשים לצורך הקצאת מקום חניה לנכים הוגשו למשרד הרישוי.	**(תיקון הוקלד)** הנהגת הנוהל הנדרש.	הנושא נמצא בטיפול.	הנושא נמצא בטיפול.	**2016** **לא נבדק; לא נמצא מקום לבדיקת הנושא** **2014** **לא תוקן: נמצא ליקוי חוזר.** בביקורת נמצאו מקרים בהם לא הוגשו המסמכים הנדרשים.	**לא תוקן: נמצא ליקוי חוזר.** בביקורת נמצאו מקרים בהם לא הוגשו המסמכים הנדרשים.
		ס"ק 2 – אי הגשת מסמכים נוספים: בדיקת הרישומים העלתה, כי בחלק מהמקרים שנבדקו לא הוגשו למשרד הרישוי מסמכים נוספים הנדרשים לצורך הקצאת מקום חניה לנכים, כגון: אישור על תשלום אגרה, ואישור על תשלום מס רכישה.	**ס"ק 2 – אי הגשת מסמכים נוספים:** יש לוודא כי כל המסמכים הנדרשים לצורך הקצאת מקום חניה לנכים הוגשו למשרד הרישוי.	**(תיקון הוקלד)** הנהגת הנוהל הנדרש.				
		ס"ק 3 – בקשות שנדחו: בדיקת הרישומים העלתה, כי בחלק מהמקרים שנבדקו נדחו בקשות לקבלת מקום חניה לנכים, אך לא נמצא תיעוד לכך שהנכה קיבל הודעה על כך. **ס"ק 4 – בקשות שאושרו:** בדיקת הרישומים העלתה, כי בחלק מהמקרים שנבדקו אושרו בקשות לקבלת מקום חניה לנכים, אך לא נמצא תיעוד לכך שהנכה קיבל הודעה על כך.	**ס"ק 3 – בקשות שנדחו:** יש לוודא כי נכה שבקשתו נדחתה מקבל הודעה על כך. **ס"ק 4 – בקשות שאושרו:** יש לוודא כי נכה שבקשתו אושרה מקבל הודעה על כך.	**(תיקון הוקלד)** הנהגת הנוהל הנדרש.				

מעקב אחר ליקויים שעלו בביקורת שנת 2014

מבוקר											
מהות	מהות הליקוי	מספר	ליקוי חוזר	מהות הליקוי	המלצות	תשובת המבוקר	תאריך יישום	תאריך יישום	מספר	מהות	
מינהל הכנסות	מינהל	2014		**ב-1-1** לא נמצא תיעוד לכך שהתקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים בכל אחת מהרכישות שנבדקו.	**ב-1-1** יש לוודא כי בכל רכישה שנדרשת לכך, אכן התקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים.	**ב-1-1** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-1** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-1** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-1** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-1** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.
מינהל הכנסות	מינהל	2014		**ב-1-2** לא נמצא תיעוד לכך שהתקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים בכל אחת מהרכישות שנבדקו.	**ב-1-2** יש לוודא כי בכל רכישה שנדרשת לכך, אכן התקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים.	**ב-1-2** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-2** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-2** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-2** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-2** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.
מינהל הכנסות	מינהל	2014		**ב-1-3** לא נמצא תיעוד לכך שהתקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים בכל אחת מהרכישות שנבדקו.	**ב-1-3** יש לוודא כי בכל רכישה שנדרשת לכך, אכן התקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים.	**ב-1-3** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-3** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-3** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-3** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-3** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.
מינהל הכנסות	מינהל	2014		**ב-1-4** לא נמצא תיעוד לכך שהתקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים בכל אחת מהרכישות שנבדקו.	**ב-1-4** יש לוודא כי בכל רכישה שנדרשת לכך, אכן התקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים.	**ב-1-4** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-4** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-4** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-4** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-4** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.
מינהל הכנסות	מינהל	2014		**ב-1-5** לא נמצא תיעוד לכך שהתקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים בכל אחת מהרכישות שנבדקו.	**ב-1-5** יש לוודא כי בכל רכישה שנדרשת לכך, אכן התקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים.	**ב-1-5** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-5** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-5** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-5** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-5** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.
מינהל הכנסות	מינהל	2014		**ב-1-6** לא נמצא תיעוד לכך שהתקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים בכל אחת מהרכישות שנבדקו.	**ב-1-6** יש לוודא כי בכל רכישה שנדרשת לכך, אכן התקבלו הצעות מחיר לפחות שלושה ספקים.	**ב-1-6** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-6** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-6** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-6** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.	**ב-1-6** הנוהל הנ"ל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז. בנוסף, הנוהל אינו מתייחס לרכישות שנעשות בהתקשרות עם ספקים שנבחרו במכרז.

2014 דוח ביקורת פנימית מרוכז של משרד הפנים

גזבר	דוח ביקורת פנימית משרד הפנים 2014	2-6 – ח. אין מעקב שוטף אחר ביצוע הוראות הנהלים.	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**
גזבר	דוח ביקורת פנימית משרד הפנים 2014	3-8 – ב. בדיקת מסמכים מראה כי לא תמיד מתבצעת בקרה על הנתונים המוזנים במערכת.	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**
גזבר	דוח ביקורת פנימית משרד הפנים 2014	2-7 – ש. אין מעקב שוטף אחר ביצוע הוראות הנהלים.	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**
גזבר	דוח ביקורת פנימית משרד הפנים 2014	2-3 – ב. בדיקת מסמכים מראה כי לא תמיד מתבצעת בקרה על הנתונים המוזנים במערכת.	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**	**ליקוי חוזר**

מעקב תיקוני ליקויים חוזר מבקר המדינה לשנת 2014

הערות	סטטוס	תאריך סיום	2014 הערות מנהל הסעיף	2014 תאריך סיום מתוכנן	2014 סטטוס מתוכנן	סעיף
						הערות מנהל הסעיף
						2014
						2014
						2014

דוח ביקורת מיוחד בנושא ניהול הסיכונים ברשויות המקומיות לשנת 2014

תחום	נושא	מס'	סעיף	ליקוי	המלצה	גורם מטפל	תאריך יעד לטיפול	סטטוס	הערות
הנהלה	ניהול סיכונים	20-2	2014 דוח ביקורת מיוחד בנושא ניהול הסיכונים ברשויות המקומיות:	הרשות לא מיישמת תהליך ניהול סיכונים כמתחייב מהוראות הנוהל.	**(חשוב מאוד)** הרשות תיישם תהליך ניהול סיכונים כמתחייב מהוראות הנוהל.	הנהלה	31.3.16 מועד אחרון לביצוע	בתהליך	**אחראי טיפול: מבקר** **הערכת השפעת הליקוי על הרשות: לא מהותי** **הערות: לא נמצא תיעוד לתהליך ניהול סיכונים ברשות.**
הנהלה	ניהול סיכונים	18-2	2014 דוח ביקורת מיוחד בנושא ניהול הסיכונים ברשויות המקומיות:	הרשות לא מיישמת תהליך ניהול סיכונים כמתחייב מהוראות הנוהל.	**(חשוב מאוד)** הרשות תיישם תהליך ניהול סיכונים כמתחייב מהוראות הנוהל.	הנהלה	31.3.16 מועד אחרון לביצוע	בתהליך	**אחראי טיפול: מבקר** **הערכת השפעת הליקוי על הרשות: לא מהותי** **הערות: נמצא תיעוד לתהליך ניהול סיכונים ברשות.**
הנהלה	ניהול סיכונים	14-2	2014 דוח ביקורת מיוחד בנושא ניהול הסיכונים ברשויות המקומיות:	לא קיים נוהל בנושא ניהול סיכונים ברשות.	**(חשוב מאוד)** הרשות תיישם נוהל בנושא ניהול סיכונים.	הנהלה	31.3.16 מועד אחרון לביצוע	בתהליך	**הערות: נמצא תיעוד לתהליך ניהול סיכונים ברשות.**
הנהלה	ניהול סיכונים	13-2	2014 דוח ביקורת מיוחד בנושא ניהול הסיכונים ברשויות המקומיות:	הרשות לא מיישמת את הנוהל בכל הנוגע לתהליך ניהול סיכונים ברמת הרשות ובמחלקות השונות.	**(חשוב מאוד)** הרשות תיישם את הנוהל בכל הנוגע לתהליך ניהול סיכונים ברמת הרשות ובמחלקות השונות.	הנהלה	31.3.16 מועד אחרון לביצוע	בתהליך	**הערות: נמצא תיעוד לתהליך ניהול סיכונים ברשות.**
הנהלה	ניהול סיכונים	12-2	2014 דוח ביקורת מיוחד בנושא ניהול הסיכונים ברשויות המקומיות:	הרשות לא מיישמת את הנוהל בכל הנוגע לתהליך ניהול סיכונים ברמת הרשות ובמחלקות השונות.	**(חשוב מאוד)** הרשות תיישם את הנוהל בכל הנוגע לתהליך ניהול סיכונים ברמת הרשות ובמחלקות השונות.	הנהלה	31.3.16 מועד אחרון לביצוע	בתהליך	**הערות: נמצא תיעוד לתהליך ניהול סיכונים ברשות.**

מעקב אחר ביצוע תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים לשנת 2014

נושא	תת נושא	מס'	ממצא	המלצת המבקרת	תגובת הגורם המבוקר	לוח זמנים לתיקון הליקוי	תיקון הליקוי בוצע במלואו/ בחלקו/ לא בוצע	הערות
ביקורת	ביקורת פנים	2014	**22-1- תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים** בדיקת תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** יש לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות קודמים ולהקפיד על ביצוע הבקרות הנדרשות.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** הנושא מטופל.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** 31.12.2016	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** לא בוצע	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** **14.16 מהם טרם תוקנו, נדרש לתקנם בהקדם.** **(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** ביכרה המבקרת כי מהליקויים שהועלו בדוחות קודמים, טרם תוקנו 14.16 ליקויים. נדרש לתקנם בהקדם.
ביקורת	ביקורת פנים	2014	**22-2- תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים** בדיקת תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** יש לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות קודמים ולהקפיד על ביצוע הבקרות הנדרשות.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** הנושא מטופל.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** 31.12.2016	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** לא בוצע	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** **31.12.16** **(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** המבקרת ציינה כי מהליקויים שהועלו בדוחות קודמים, טרם תוקנו 14 ליקויים. נדרש לתקנם בהקדם.
ביקורת	ביקורת פנים	2014	**22-3- תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים** בדיקת תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** יש לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות קודמים ולהקפיד על ביצוע הבקרות הנדרשות.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** הנושא מטופל.	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** 31.12.2016	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** בוצע חלקית	**(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** **14.3 מהם טרם תוקנו, נדרש לתקנם בהקדם.** **(נושא משפטי) תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים:** ביכרה המבקרת כי מהליקויים שהועלו בדוחות קודמים, טרם תוקנו 14.3 ליקויים. נדרש לתקנם בהקדם.

2014 מעקב תיקון ליקויים בדוח ביקורת שנתי

| תאריך | | |

מעקב הקיים לליקויים מהדו"ח השנתי לשנת 2014

ליקוי	תיקון	תאריך	נושא	ממצאי הביקורת שנתית	תגובת	תאריך	תיקון	ליקוי

2014 משרד הפנים דו"ח ביקורת מחוז מרכז ליקויים

מחוז	תחום	תת תחום	שם הדוח	תאריך הדוח/ עדכון אחרון	ממצא	המלצה	תגובת	תאריך	תאריך יעד לתיקון	תיקון ליקויים ושם המבקר	תאריך ביצוע
מחוז מרכז	משאבי אנוש	גיוס	דו"ח 2014	7.5.5.1 - (6) ביקורת בנושא גיוס עובדים חדשים	בבדיקת תיקי העובדים שגויסו בשנת 2014 נמצא כי בחלק מהתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על עמידת העובדים בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד.	מומלץ לוודא כי בכל תיק עובד קיימים כל המסמכים הנדרשים לתפקיד.	מקובל	7.4.16	31.3.16	31.3.16 **מעקב תיקון ליקויים: לא נמצא ליקוי** **תאריך ביצוע: 31.3.16** **שם המבקר: מיכל אבן חן** **הערות: נבדק ע"י המבקר בדגימה מתוך 10 תיקים שנבדקו בביקורת הקודמת. נמצא כי כל המסמכים הנדרשים קיימים בתיקי העובדים.**	
מחוז מרכז	משאבי אנוש	גיוס	דו"ח 2014	7.5.5.1 - (5) ביקורת בנושא גיוס עובדים חדשים	בבדיקת תיקי העובדים שגויסו בשנת 2014 נמצא כי בחלק מהתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על עמידת העובדים בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד.	מומלץ לוודא כי בכל תיק עובד קיימים כל המסמכים הנדרשים לתפקיד.	מקובל	אחראי משאבי אנוש, מנהלת מחלקת הגיוס	31.3.16	1.6.16 **מעקב תיקון ליקויים: מעקב תיקון ליקויים** **תאריך ביצוע: 1.6.16** **שם המבקר: מיכל אבן חן** **הערות: נבדק ע"י המבקר בדגימה מתוך 10 תיקים שנבדקו בביקורת הקודמת. נמצא כי כל המסמכים הנדרשים קיימים בתיקי העובדים.**	
מחוז מרכז	משאבי אנוש	גיוס	דו"ח 2014	7.5.5.1 - (4) ביקורת בנושא גיוס עובדים חדשים	בבדיקת תיקי העובדים שגויסו בשנת 2014 נמצא כי בחלק מהתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על עמידת העובדים בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד.	מומלץ לוודא כי בכל תיק עובד קיימים כל המסמכים הנדרשים לתפקיד.	מקובל	אחראי משאבי אנוש, מנהלת מחלקת הגיוס	7.4.16	31.3.16 **מעקב תיקון ליקויים: מעקב תיקון ליקויים** **תאריך ביצוע: 31.3.16** **שם המבקר: מיכל אבן חן** **הערות: נבדק ע"י המבקר בדגימה מתוך 10 תיקים שנבדקו בביקורת הקודמת. נמצא כי כל המסמכים הנדרשים קיימים בתיקי העובדים.**	
מחוז מרכז	משאבי אנוש	גיוס	דו"ח 2014	7.5.5.1 - (3) ביקורת בנושא גיוס עובדים חדשים	בבדיקת תיקי העובדים שגויסו בשנת 2014 נמצא כי בחלק מהתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על עמידת העובדים בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד.	מומלץ לוודא כי בכל תיק עובד קיימים כל המסמכים הנדרשים לתפקיד.	מקובל	אחראי משאבי אנוש, מנהלת מחלקת הגיוס	31.3.16	1.6.16 **מעקב תיקון ליקויים: מעקב תיקון ליקויים** **תאריך ביצוע: 1.6.16** **שם המבקר: מיכל אבן חן** **הערות: נבדק ע"י המבקר בדגימה מתוך 10 תיקים שנבדקו בביקורת הקודמת. נמצא כי כל המסמכים הנדרשים קיימים בתיקי העובדים.**	
מחוז מרכז	משאבי אנוש	גיוס	דו"ח 2014	7.5.5.1 - (2) ביקורת בנושא גיוס עובדים חדשים	בבדיקת תיקי העובדים שגויסו בשנת 2014 נמצא כי בחלק מהתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על עמידת העובדים בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד.	מומלץ לוודא כי בכל תיק עובד קיימים כל המסמכים הנדרשים לתפקיד.	מקובל	אחראי משאבי אנוש, מנהלת מחלקת הגיוס	7.4.16	31.3.16 **מעקב תיקון ליקויים: מעקב תיקון ליקויים** **תאריך ביצוע: 31.3.16** **שם המבקר: מיכל אבן חן** **הערות: נבדק ע"י המבקר בדגימה מתוך 10 תיקים שנבדקו בביקורת הקודמת. נמצא כי כל המסמכים הנדרשים קיימים בתיקי העובדים.**	
מחוז מרכז	משאבי אנוש	גיוס	דו"ח 2014	7.5.5.1 - (1) ביקורת בנושא גיוס עובדים חדשים	בבדיקת תיקי העובדים שגויסו בשנת 2014 נמצא כי בחלק מהתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על עמידת העובדים בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד.	מומלץ לוודא כי בכל תיק עובד קיימים כל המסמכים הנדרשים לתפקיד.	מקובל	אחראי משאבי אנוש, מנהלת מחלקת הגיוס	7.4.16	31.3.16 **מעקב תיקון ליקויים: מעקב תיקון ליקויים** **תאריך ביצוע: 31.3.16** **שם המבקר: מיכל אבן חן** **הערות: נבדק ע"י המבקר בדגימה מתוך 10 תיקים שנבדקו בביקורת הקודמת. נמצא כי כל המסמכים הנדרשים קיימים בתיקי העובדים.**	

2014 תוכנית הביקורת השנתית ומעקב אחר ביצוע תוכנית הביקורת לשנת

היחידה	תחום	תקופת הביקורת	היקף הביקורת	הערות				
מבקרת המועצה		2014	**7.5.5.1 (1) – ביקורת**	**ביקורת**				
			7.5.5.1 (2) – ביקורת (ביקורת המשכית בנושא ביקורת קודמת)					
			7.5.5.1 (3) – ביקורת – בדיקת ביצוע המלצות ביקורת קודמת, לרבות ביקורת שבוצעה ע"י גורמים חיצוניים.					
			7.5.5.1 (4) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (5) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (6) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (7) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (8) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (9) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (10) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (11) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (12) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (13) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (14) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (15) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (16) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (17) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (18) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (19) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (20) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (21) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (22) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (23) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (24) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (25) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (26) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (27) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (28) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (29) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (30) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (31) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (32) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (33) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (34) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (35) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (36) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (37) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (38) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (39) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (40) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (41) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (42) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (43) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (44) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (45) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (46) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (47) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (48) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (49) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (50) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (51) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (52) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (53) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (54) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (55) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (56) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (57) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (58) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (59) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (60) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (61) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (62) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (63) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (64) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (65) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (66) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (67) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (68) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (69) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (70) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (71) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (72) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (73) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (74) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (75) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (76) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (77) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (78) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (79) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (80) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (81) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (82) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (83) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (84) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (85) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (86) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (87) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (88) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (89) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (90) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (91) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (92) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (93) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (94) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (95) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (96) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (97) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (98) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (99) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					
			7.5.5.1 (100) – ביקורת – בדיקת מערכת הבקרה הפנימית בתחום מסוים.					

דוח ביקורת פנימית של משרד הפנים לשנת 2014

מספר	נושא	תת נושא	ליקוי	המלצת המבקרת	תגובת הגורם המבוקר	תאריך יעד לתיקון הליקוי	אחראי לתיקון הליקוי	סטטוס	הערות
2014	ביקורת פנימית	ביקורת פנימית	**ח.ב. 5.1.7 (ב) - ביקורת פנימית** – בדוח הביקורת לשנת 2013 לא נמצאו ממצאים בנושא ביקורת פנימית.	**ח.ב. 5.1.7 (ב) - ביקורת פנימית** – יש לבצע ביקורת פנימית בנושא זה.	**ביקורת פנימית** – בדוח הביקורת לשנת 2015 יבוצע בדיקה בנושא ביקורת פנימית.	31.12.2015	יחידת הביקורת הפנימית	בטיפול	**31.12.15** **לבדוק האם בוצעה ביקורת פנימית** **בדוח, ככה:** **שלילה: לבדוק האם בוצעה ביקורת פנימית** בדוח הנוכחי, אין לבצע שינוי בנושא ביקורת פנימית. יש לבדוק האם בוצעה ביקורת פנימית בדוח הבא.
2014	ביקורת פנימית	ביקורת פנימית	**ח.ב. 5.1.7 (ג) - אכיפה** – הממצאים לא מצביעים על אכיפה לקויה.	**ח.ב. 5.1.7 (ג) - אכיפה** – המבקרת ממליצה לבצע בקרה על אכיפת הנושאים שנבדקו בביקורת הפנימית.	**אכיפה** – יש לציין כי בכל הנושאים שנבדקו בביקורת הפנימית, בוצעה אכיפה.	31.12.2015	יחידת הביקורת הפנימית	בטיפול	**31.12.15** **לבדוק האם בוצעה ביקורת פנימית** **בדוח, ככה:** **שלילה: לבדוק האם בוצעה ביקורת פנימית** בדוח הנוכחי, אין לבצע שינוי בנושא ביקורת פנימית. יש לבדוק האם בוצעה ביקורת פנימית בדוח הבא.
2014	ביקורת פנימית	ביקורת פנימית	**ח.ב. 5.1.7 (ד) - תכנית עבודה** – בתכנית העבודה לשנת 2015 לא נכללה ביקורת בנושא ביקורת פנימית.	**ח.ב. 5.1.7 (ד) - תכנית עבודה** – יש לכלול בתכנית העבודה ביקורת בנושא ביקורת פנימית.	**תכנית עבודה** – בתכנית העבודה לשנת 2016 יכלל ביקורת בנושא ביקורת פנימית.	31.12.2016	יחידת הביקורת הפנימית	בטיפול	**31.12.16** **לבדוק האם בוצעה ביקורת בנושא** **ביקורת פנימית, ככה:** **שלילה: לבדוק האם בוצעה ביקורת בנושא** ביקורת פנימית **חיובי: לא נדרש** **לבדוק האם בוצעה ביקורת בנושא** **ביקורת פנימית**

2014 דוח מבקר המדינה תיקון ליקויים

תחום										

מעקב תיקון ליקויים מיוחד מיוחד מבקר המדינה 2014

מבקר: מחוז:								
מחוז:								