

עיריית לוד

דוח מבקר העירייה

שנת 2020

מספר 43

דוחות הביקורת הכלולים בדוח זה נערכו בהתאם לתוכנית העבודה השנתית שנבנתה עפ"י שיקולי הביקורת
תוך התחשבות ברמת הסיכונים שבתחומי פעולות העירייה.

בקביעת תוכנית הביקורת הובאו בחשבון יעדים שונים ובין היתר הגדלת השפעת הביקורת על העירייה
והטמעת תרבות ארגונית הנשענת על עקרונות השמירה על החוק והמנהל התקין, טוהר מידות, שקיפות,
שירותיות, יעילות וחסכון.

בדומה לדוחות ביקורת שנתיים קודמים, מוטמעת בדוח זה ההתייחסות לביקורת ככלי ניהולי העשוי לסייע
בקבלת החלטות לשיפור ויעול פעולות העירייה.

יודגש כי הדוח אינו מאפיין את כלל פעולות העירייה, אלא את הפעולות בנושאים שנבדקו בלבד.
לצד עריכת ביקורת, בוררו תלונות שהוגשו למבקר העירייה בתפקידו כממונה על תלונות הציבור. תוצאות
בירור התלונות מוצגות בדוח נפרד המפורסם אחת לשנה.

תיקון הליקויים

בדוחות הביקורת פורטו ממצאים וליקויים בהתנהלות העירייה בנושאים שנבדקו. הביקורת המליצה על
הדרך לתיקון הליקויים ומניעת הישנותם. השלמת הליך הביקורת היא בנקיטת פעולות לתיקון כל הליקויים
שהועלו ומניעת הישנותם.

עם סיום עריכת כל דוח ביקורת הכלול בדוח השנתי, הועבר הדוח לגורמים המבוקרים לטיפול בליקויים
ויישום המלצות הביקורת.

הוראות באשר לטיפול בליקויים נקבעו בחקיקה והם כוללים בין היתר דיון בוועדה לענייני ביקורת, דיון
במועצת העיר ומעקב אחר תיקון הליקויים ע"י הצוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה.

ברצוני לציין ולהודות לך ראש העיר, למנכ"ל, לצוות הבכיר ועובדי העירייה, על שיתוף הפעולה עם צוות
הביקורת.

בברכה,

משה מימון

מבקר העירייה

וממונה על תלונות הציבור

תוכן העניינים

דוחות ביקורת

1.....	היטלי השבחה
37.....	תקנות הגנת הפרטיות וסייבר
61.....	רכש בחברה הכלכלית לוד
111.....	בקרות כספיות ברשת המתנ"סים לוד (ע"ר)
147.....	חיובי ארנונה במתחם בעלי מלאכה
179.....	מחלקת נכסים- רישום נכסי העירייה
207.....	השירות הפסיכולוגי חינוכי
243.....	הרשאות והפרדת תפקידים במערך התשלומים במס"ב
263.....	חיוב חשבונות מים וחשמל

היטלי השבחה

תוכן העניינים

5.....	פרק א' - כללי
8.....	פרק ב' - תמצית הממצאים
11.....	פרק ג' - פירוט הממצאים.....
11.....	1. היטל השבחה - כללי.....
12.....	2. מתן שירות לתושבים במחלקת ההשבחה
13.....	3. חתימת האישורים לטאבו
13.....	4. העסקת שמאים חיצוניים.....
13.....	4.1. בחירת השמאים החיצוניים
15.....	4.2. חלוקת העבודות בין השמאים
17.....	5. בחינת חבות היטלי השבחה
17.....	5.1. טיפול בבקשות לבדיקת חבות היטל השבחה.....
18.....	5.2. בדיקת תכניות משביחות
20.....	5.3. בדיקת סבירות השומות טרם קביעת היטל ההשבחה.....
20.....	5.4. חיוב עבירות בנייה בתשלום היטלי השבחה
22.....	5.5. איסוף מסמכים לצורך קביעת השומה
22.....	5.6. משך זמן הטיפול בבקשות.....
23.....	6. קביעת סכומי ההשבחות.....
25.....	7. ערעורים על שומות העירייה
26.....	8. פטור מתשלום היטל השבחה
28.....	9. גביית תשלומי ההיטלים
29.....	10. בקרה אחר רישומי הגבייה.....
30.....	11. טיפול בהיטלי השבחה שלא שולמו
32.....	פרק ד' - נספחים.....

פרק א' - כללי

1. רקע

היטל הוא מס מוניציפלי, המהווה תשלום חובה אשר נדרש על ידי העירייה מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות.

התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (תשכ"ה - 1965) קובעת את המסגרת החוקית לחיוב וגביית היטלי השבחה על ידי הרשות המקומית. בנוסף, סעיפים 250-251 לפקודת העיריות מסדירים את סמכות העירייה להתקין חוקי עזר ולהסדיר בהם את אופן חיוב ההיטלים.

בהתאם לפקודת העיריות וחוק התכנון והבנייה, חבות בהיטל השבחה נוצרת עקב עליית שוויים של מקרקעין בעקבות קבלת תוקף של תכנית בניין עיר (תב"ע), מתן הקלה מהוראות התב"ע או התרת "שימוש חורג" מהשימושים המותרים הקבועים בתב"ע.

סעיף 3 לתוספת לחוק התכנון והבנייה קובע כי סכום היטל השבחה יהיה כמחצית (50%) מהשווי של השבחת המקרקעין.

סכום השבחה של המקרקעין נקבע על ידי שמאי הממונה על ידי העירייה (שמאי חיצוני) אשר מחשב את הגידול בשווי המקרקעין בעקבות אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה.

יצוין, כי רובם של חיובי ההיטלים נוצרים בעקבות תכניות בנייה המאושרות הנערכות על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה ומוסיפות זכויות בניה למקרקעין ברחבי העיר.

תשלום היטל השבחה נעשה בעת מימוש הזכויות במקרקעין, בין אם בעת הגשת בקשה לאישור לטאבו על היעדר חובות לעירייה, קבלת היתר בנייה ועוד.

הביקורת התמקדה בבחינת תהליך החיוב והגבייה של היטלי השבחה כפי שנעשה על ידי העירייה, בהתאם להוראות החוק.

יצוין, כי עד לשנת 2019, הנושא טופל על ידי אגף ההנדסה, ללא הפעלת גורם בעל ניסיון והשכלה מתאימים בתחום השמאות אשר הינו נדרש לצורך קביעת היטלי השבחה. החל משנת

2019, העירייה החלה בהעסקת מנהלת מחלקת השבחה אשר הינה שמאית בהשכלתה.

חשוב לציין, כי החל משנת 2019 חל שיפור משמעותי באופן הטיפול של העירייה בנושא היטלי השבחה אך עדיין ישנם נושאים אשר נדרשים לתיקון כעולה מדוח הביקורת.

2. נתונים כלליים

מתוך כ- 20.5 מלש"ח אשר חויבו על ידי העירייה בין השנים 2016-2019, שולמו לעירייה היטלי השבחה בסכום מצטבר של כ- 15.8 מלש"ח, כלהלן:

שנה	מספר היטלי השבחה ששולמו	חיובי היטלי השבחה (באש"ח)	הסכומים ששולמו בפועל (באש"ח)
2016	72	3,856	3,367
2017	82	2,872	2,872
2018	74	11,142	6,983
2019 (עד לחודש ספטמבר)	39	2,631	2,602
סה"כ	267 היטלים	20,501 אש"ח	15,824 אש"ח

יצוין, כי חלק מההיטלים המפורטים בטבלה, שולמו באופן חלקי לאחר שהשומה שנקבעה להם הופחתה על ידי שמאי מכריע ומבלי שהחיוב תוקן בהתאם להפחתה. יצוין, כי בנוסף להיטלים ששולמו כאמור, בין השנים 2016-2019, נקבעו על ידי העירייה 111 היטלים נוספים בסכום מצטבר של כ- 35.3 מלש"ח, אשר טרם שולמו (ראה הרחבה בהמשך הדוח בנושא המעקב והבקרה אחר היטלים שלא שולמו לעירייה).

3. מטרת הביקורת

- לבחון את נאותות תהליך בדיקת החבות של התושבים בהיטלי השבחה בעת מתן אישורים לטאבו ומתן היתרי בנייה.
- לבחון את נאותות תהליך קביעת סכום היטלי השבחה על ידי שמאי העירייה.
- לבחון את נאותות תהליך ההתקשרות עם השמאים החיצוניים המספקים שירותים לעירייה.
- לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה אחר תהליך חיובי ההיטלים הנרשמים במערכות המידע השונות.
- לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה אחר תהליך גביית התשלומים עבור היטלי השבחה.
- להמליץ על דרכים לתיקון הליקויים על מנת לשפר ולייעל את תהליכי העבודה.

4. תכנית הביקורת

הביקורת בוצעה בחודשים אוגוסט 2019 עד נובמבר 2019, ובחנה את הבקשות לטאבו והבקשות להיתרים בגינם נקבעו היטלי השבחה בין השנים 2016-2019. להלן פירוט הנושאים אשר נכללו במסגרת הביקורת:

- א. בחינת תהליך ההתקשרות עם שמאי העירייה.
- ב. בחינת נאותות השומות שנקבעו על ידי השמאים.
- ג. בחינת תהליך חיוב היטלי השבחה.

- ד. בחינת אופן הטיפול בהשבחות אשר נובעות מעבירות בניה שהתיישנו.
- ה. בחינת קיומו של תיעוד למסמכים שעל בסיסם נקבעו היטלים.
- ו. בחינת נאותות תהליך גביית היטלי ההשבחה והבקורות הקיימות אחר היטלים שלא שולמו.
- ז. בחינת נאותות השירות הניתן לציבור בתהליך חיוב וגביית היטלים (זמן הטיפול בבקשות ומתן מענה טלפוני ופרונטאלי לטיפול בבעיות).

5. מתודולוגיה

- הביקורת נפגשה עם גזבר העירייה, מנהלת הכנסות העירייה, מנהלת יחידת ההשבחה וגורמים נוספים ככל שנמצאו רלוונטיים.
- בנוסף, הביקורת עיינה המסמכים הבאים:
- א. דוחות המפרטים את כל היטלי ההשבחה שנקבעו בין השנים 2016-2019 לרבות הסכומים ששולמו עבור כל חיוב ופירוט של היטלים שחויבו אך לא שולמו.
 - ב. בקשות שהוגשו לבחינת חבות בהיטל השבחה;
 - ג. חוזי מכר ומסמכים נלווים אחרים שצורפו לבקשה.
 - ד. בקשות והצהרות שהוגשו לצורך קבלת פטור מתשלום היטלי השבחה.
 - ה. שומות שנקבעו על ידי שמאי העירייה.
 - ו. כרטסת פירוט הסכומים ששולמו לשמאים החיצוניים בין השנים 2016-2019.
 - ז. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו.

בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות מייל, דיווחים ורישומים שנערכו במחלקת ההשבחה ועוד.

הביקורת כללה בחינה מדגמית של 15 היטלי השבחה מתוך כ- 200 ההיטלים אשר חויבו על ידי העירייה בין השנים 2017-2019 ואשר חלקם שולמו לעירייה (ראה פירוט ההיטלים וממצאי המדגם בנספח א' לדוח).

6. התשתית החוקית

- א. פקודת העיריות.
- ב. חוק התכנון והבנייה תשכ"ה 1965.
- ג. התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (תשכ"ה - 1965).
- ד. חוק העונשין התשל"ז 1977.
- ה. חוקים רלוונטיים נוספים.

פרק ב' - תמצית הממצאים

הביקורת בחנה את תהליך הטיפול של העירייה בבחינת חבות בעלי הנכסים בתשלום היטלי השבחה בעת קבלת בקשות לאישורים לטאבו או להיתרי בניה. הביקורת כללה בחינה של אופן בדיקת החבות בתשלום היטלי השבחה, קביעת סכום השבחה, גביית תשלומי השבחה, טיפול בהיטלי השבחה שלא שולמו ועוד.

עד לשנת 2019, הנושא טופל על ידי אגף ההנדסה, ללא הפעלת גורם בעל ניסיון והשכלה מתאימים בתחום השמאות הנדרש לצורך קביעת היטלי השבחה. החל משנת 2019, העירייה החלה בהעסקת מנהלת מחלקת השבחה אשר הינה שמאית בהשכלתה.

חשוב לציין, כי החל משנת 2019 חל שיפור באופן הטיפול של העירייה בנושא היטלי השבחה אך עדיין ישנם נושאים אשר נדרשים לשיפור ותיקון.

להלן עיקרי הממצאים שעלו בביקורת:

1. תיעוד חומרים

במדגם הביקורת עלה, כי במקרים רבים אגף ההנדסה לא הקפיד על סריקת מלוא החומרים למערכת הממוחשבת. בשל האמור, בחלק מהמקרים שנדגמו בביקורת, לא נמצא תיעוד מלא לחומרים שעל בסיסם נקבע היטל השבחה.

2. העסקת שמאים חיצוניים

בניגוד לנהלי משרד הפנים, בין השנים 2016-2019 העירייה המשיכה להפעיל 3 משרדי שמאות חיצוניים אשר נבחרו בעבר על ידי אגף ההנדסה וסיפקו לעירייה שירותי שמאות במשך שנים רבות. העסקת השמאים נעשתה ללא בחירה ממאגר יועצים, ללא השוואת הצעות מחיר וללא אישור ועדת ההתקשרויות, כמחויב בנוהל משרד הפנים.

עוד נמצא, כי לא נחתמו חוזים עם השמאים המסדירים את תנאי העסקתם על ידי העירייה, לא התקבלו מהשמאים אישורי ביטוח למקרה של תביעות ולא התקבלו ערבויות ביצוע למקרה של אי עמידה בהסכם.

3. חלוקת עבודות בין השמאים

מניתוח החשבונות שאושרו לתשלום עבור כל שמאי עולה, כי למרות היעדר קריטריונים לחלוקת עבודות, חלוקת העבודות בין השמאים נעשתה לאורך השנים באופן שאינו שוויוני.

עוד נמצא, כי למרות חוסר השביעות משמאי שעבודתו הופסקה, בין השנים 2016-2017, אגף ההנדסה מסר לשמאי עבודות בסכום גדול יותר (176 אש"ח) מאלו שהועברו לשמאי אחר (118 אש"ח) אשר אותו העירייה החליטה להמשיך ולהעסיק, עד להפעלת מאגר היועצים.

4. בחינת חבות היטלי השבחה

במחלקת ההיטלים טרם נקבעו נהלי עבודה כתובים בנושא ההיטלים המסדירים, בין היתר, את התהליך הנדרש לבדיקת החבות בהיטלים, אופן חיוב ההיטלים והבקרות הנדרשות להתבצע טרם חתימת האישורים לטאבו או היתרי הבניה.

5. בדיקת תכניות משביחות

מניתוח השומות שנקבעו על ידי שמאי העירייה נמצא, כי לעיתים השמאים התבקשו לקבוע חבות בהיטל השבחה מכח תוכניות שהוגדרו להם בלבד או בשל הקלות, מבלי שנדרשו לבחון קיומם של תכניות משביחות נוספות.

עוד נמצא, כי מנוסח השומות עולה שלעיתים השמאים מפרטים את התכניות המשביחות הקיימות בנכס בלבד, ללא פירוט תכניות החלות בנכס ושאינן משביחות.

6. בדיקת סבירות השומות טרם קביעת היטל השבחה

עד לשנת 2019, השומות לא נבדקו על ידי גורם עירוני מקצועי (שמאי), אף לא באופן מדגמי. בשל האמור לא הייתה קיימת לעירייה בקרה אחר מקרים בהם נעשו טעויות בשומות או שלא הוטלו חיובי השבחה מכח תכניות משביחות, כנדרש.

יצוין, כי החל משנת 2019, השומות עוברות לבדיקת מנהלת מחלקת ההיטלים.

7. חיוב עבירות בנייה בתשלום היטלי השבחה

בביקורת עלה, כי לא מתבצעת העברת מידע לגבי עבירות בניה למחלקת ההיטלים לצורך בחינת החבות של עבירות הבניה בתשלום היטלי השבחה.

יצוין, כי גם במקרים בהם עבירות הבנייה לא מטופלות על ידי העירייה, כגון: בשל התיישנות וכו', מבצע עבירת הבנייה אשר לא מסדיר את עבירת הבנייה בהיתר, נהנה מתוספות וחריגות הבנייה שביצע מבלי שנדרש לשלם היטל השבחה לעירייה.

אי חיוב בתשלום היטלי השבחה של עבירות בנייה, אינו עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

8. איסוף מסמכים לצורך קביעת השומה

במדגם הביקורת נמצא, כי לעיתים השמאים מגישים את השומות מבלי שהצליחו לקבל את חוזה הקנייה המקורי של הנכס ומבלי שמצאו ועיינו בתיק הבניין. במקרים אלו השומה נקבעת על בסיס מידע חסר וחלקי, דבר אשר עלול לגרום לטעויות בעת קביעת סכום ההשבחה.

9. משך זמן הטיפול בבקשות

לא נקבע בעירייה נוהל המסדיר יעדים לפרק הזמן הנדרש לעריכת השומות וקביעת היטלי השומה (SLA).

במדגם הביקורת עלה, כי עבודת עריכת השומות שנדגמו נמשכת לעיתים זמן רב (בין 2-3 חודשים). יצוין, כי פרק זמן של 90 ימים לקביעת היטלי ההשבחה אומנם עומד בהוראות החוק אך הינו פרק זמן ארוך אשר ברוב המקרים באפשרות העירייה לקצר ובכך לשפר את השירות הניתן לתושבים.

10. פטור מתשלום היטל השבחה

במדגם הביקורת עלה, כי העירייה אינה בוחנת את זכאות בעלי הנכסים לקבלת פטור מתשלום היטל בעת הגשת הבקשה לקבלת היתר בניה או אישור לטאבו, אלא רק לאחר סיום עבודת השמאי וקביעת החבות בהיטל השבחה.

באופן האמור, במקרים בהם בעל הנכס זכאי לקבלת הפטור מהיטל השבחה, העירייה נדרשת לשלם לשמאים עבור עבודות שמאות שבה לא קיים צורך.

11. גביית תשלומי ההיטלים

לא קיים ממשק ממוחשב להעברת נתונים ממערכת הגביה למערכת ההנדסה. בשל היעדר ממשק ממוחשב, נעשית הקלדה כפולה של נתוני החיוב והגבייה בכל מערכת, תוך בזבז משאבי העירייה, ואף עלולים להיווצר אי התאמות בין רישומי החיובים והתשלומים במערכות הממוחשבות.

יצוין, כי למרות היעדר ממשק ממוחשב כאמור, לא מבוצעות התאמות בין נתוני החיובים והתשלומים במערכת הגבייה לנתונים במערכת ההנדסה.

בשל היעדר התאמה כאמור, בבקורות הקיימות לא יעלה מקרה בו נרשם תשלום במערכת ההנדסה אשר לא התקבל בפועל ולא נרשם במערכת הגבייה וייתכן כי ניתן בגינו היתר או אישור טאבו.

12. בקרה אחר רישומי הגבייה

במערכת הגבייה לא קיים מחולל דוחות המאפשר הפקת דוחות בקרה ממוחשבים לצורך בדיקת החיובים והתשלומים של היטלי השבחה.

בשל היעדר מחולל דוחות כאמור, לא מבוצעות בקורות אחר גביית תשלומי השבחה, כגון: איתור ובדיקת מקרים בהם קבלות שהופקו עבור היטלי השבחה בוטלו, איתור ובדיקת מקרים בהם נעשה תיקון של חיוב או תשלום היטל השבחה, איתור ובדיקת מקרים בהם שובר תשלום של היטל השבחה שולם לאחר יותר מ- 30 ימים ועוד.

13. טיפול בהיטלי השבחה שלא שולמו

בביקורת עלה, כי עד לשנת 2019, לא נעשתה בקרה אחר המקרים בהם היטלי השבחה שנקבעו על ידי העירייה לא שולמו.

מניתוח סכומי ההיטלים שנרשמו במערכת ההנדסה ולא שולמו בין השנים 2016-2019, נמצא כי ישנם חובות של היטלים בסכום מצטבר של כ- 35 מל"ש"ח.

יודגש, כי עבור קביעת היטלי השבחה אלו, נערכו שומות על ידי שמאים חיצוניים ואף נעשה תשלום לשמאים.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. כללי

היטל השבחה הוא מס המשולם לרשות המקומית בגין עליית ערך מקרקעין, לאור שינוי תכנוני של הקרקע. סמכות העירייה לגבות היטלי השבחה נקבעה בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה 1965. חבות בעל המקרקעין או החוכר לדורות של המקרקעין בתשלום היטל השבחה נוצרת במועד המוקדם מבין האירועים שלהלן:

- אישור תכנית בניין עיר.
- אישור הקלה.
- אישור שימוש חורג.

בהתאם לחוק התכנון והבניה, תשלום היטל השבחה נדרש על ידי העירייה במועד בו נעשה "מימוש הזכויות" במקרקעין שהינו המועד המוקדם מבין המועדים שלהלן:

- **מועד מכירת הזכויות במקרקעין** - למעט העברה מכח דין או העברה ללא תמורה בין אדם לקרובו. במקרים אלו בעל הנכס פונה לעירייה בבקשה לקבל אישור לטאבו על היעדר חובות.
- **מועד קבלת היתר בנייה** - היתר שלא ניתן היה לאשר אותו אם לא הייתה מאושרת התכנית המאפשרת את קבלת ההיתר.
- **יום תחילת השימוש בפועל** - כפי שהותר לראשונה על ידי התוכנית המשייחה.

הביקורת בחנה את התיעוד הקיים ל- 22 היטלי השבחה שנקבעו בין השנים 2017-2019 אשר חלקם שולמו לעירייה וחלקם האחר טרם שולם. מתוך מקרים אלו נדגמו לעומק 15 היטלי השבחה (ראה פירוט המקרים בנספח א' לדוח).

המסמכים של היטלי השבחה, לרבות פניות בעלי הנכסים, מסמכי הבקשות שהתקבלו (חוזי מכר, נסחי טאבו וכו'), שומות שנקבעו ומסמכים נלווים נוספים מתועדים ונסרקים למערכת הממוחשבת.

במזגם הביקורת עלה, כי במקרים רבים אגף ההנדסה לא הקפיד על סריקת מלוא החומרים למערכת הממוחשבת. בשל האמור, בחלק מהמקרים שנדגמו בביקורת, לא נמצא תיעוד מלא לחומרים שעל בסיסם נקבע היטל השבחה, לרבות בקשות בעלי הנכסים, חוזי רכישה וקניה ועוד.

המלצות:

- מומלץ כי כל החומרים אשר משמשים לצורך קביעת היטלי השבחה יתועדו בסריקה במערכות המידע הממוחשבות.

2. מתן שירות לתושבים במחלקת ההשבחה

בדיקת החבות בתשלום היטלי ההשבחה נעשית על ידי מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח שבאגף הגזברות. קבלת הקהל מתבצעת ביום א' בין השעות 11:30-15:30 וביום ד' בין השעות 08:30-13:00 בלבד ובתאום טלפוני מראש.

יצוין, כי עד לשנת 2019, בדיקת וחיוב היטלי ההשבחה נעשו באגף ההנדסה.

בביקורת נמצא, כי מועדי קבלת הקהל של מחלקת היטלי ההשבחה, כמו גם פרטי יצירת הקשר עם המחלקה, אינם מפורסמים לציבור באתר האינטרנט העירוני. היעדר פרסום מועדי קבלת הקהל עלול לגרום להגעת תושבים שלא במועד הנדרש ומבלי שיינתן להם שירות.

בנוסף, נמצא, כי מחלקת היטלי ההשבחה כוללת מנהלת בלבד, ללא עובדים ובשל היעדר כח אדם נוסף, לא נקבעו מועדים למתן שירותי מענה טלפוני לציבור בנושא ההיטלים. מענה טלפוני כאמור יכול לשפר את השירות הניתן לתושבים ואף לצמצם את הצורך בהגעת התושבים לעירייה.

המלצות:

- לפרסם באתר האינטרנט העירוני את מועדי קבלת הקהל של מחלקת היטלי ההשבחה.
- לקבוע ולפרסם לציבור מועדים למתן מענה טלפוני על ידי המחלקה תוך הקצאת כח אדם מתאים לכך.

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"לפני כמה חודשים עלה לאתר עיריית לוד וכן לאתר הוועדה המקומית פרטי התקשרות עם המחלקה, שעות מענה טלפוני וכן שעות קבלת קהל. בנוסף, עלו פרטי הסבר על היטל השבחה וכן קישורים לטפסים למילוי על ידי התושב לצורך הגשת פטור/ בדיקת חבות בהיטל השבחה בטרם מכירה וכו".

3. חתימת האישורים לטאבו

אישורים לטאבו נחתמים לאחר שמחלקת היטלי ההשבחה בחנה בין היתר, את חבות המקרקעין בתשלום ההיטל ולאחר שהעירייה גבתה מבעל המקרקעין את ההיטלים הקבועים בחוק. סעיף 2 לחוק עזר לעיריית לוד (אגרת תעודת אישור) התשנ"ט 1999 מסדיר את סמכות ראש העיר להפיק אישורים לתושבים, לרבות אישורים לטאבו, כדלהלן: "ראש העירייה רשאי לתת, לאשר או לקיים תעודה או העתק תעודה".

גזבר העירייה הוסמך על ידי ראש העיר לחתום על האישורים לטאבו.

בביקורת נמצא, כי לא הוסמך גורם נוסף אשר יוכל לחתום על אישורים לטאבו במקרה בו גזבר העירייה נעדר. היעדר מינוי מורשה חתימה נוסף, עלול לגרום לעיכובים במתן האישורים לטאבו לתושבים במקרה של היעדרות הגזבר.

המלצות:

- מומלץ למנות גורם נוסף כמורשה חתימה על האישורים לטאבו. מורשה החתימה הנוסף לא יורשה לחתום על אישורים לטאבו, מלבד במקרים בהם גזבר העירייה אינו זמין.

4. העסקת שמאים חיצוניים

4.1. בחירת השמאים החיצוניים

העירייה מעסיקה שמאים חיצוניים לצורך בחינת החבות בהיטלי השבחה ולצורך קביעת סכומי ההיטלים.

מנהלת מחלקת היטלי ההשבחה אחראית על בחירת השמאי החיצוני אשר יבצע את השומה עבור העירייה. יצוין, כי עד לשנת 2019, השמאים נבחרו על ידי אגף ההנדסה.

בהתאם לתקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח 1987, חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אומן מיוחדים כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה, פטור ממכרז.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 מיום 22.11.2016 מהווה נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים, בפטור ממכרז. בחוזר מנכ"ל 5/2017, מיום 25.6.2017 בנושא "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים בפטור ממכרז - תיקון", נקבעו תיקונים לנוהל ההתקשרויות בפטור ממכרז.

בהתאם לחוזר מנכ"ל 8/2016 לרבות התיקונים שנקבעו בחוזר מנכ"ל 5/2017, התקשרות עם יועצים בפטור ממכרז, תיעשה במסגרת ניהול מאגר יועצים, פנייה לקבלת הצעות, השוואת הצעות וקבלת אישור ועדת התקשרויות בעירייה.

בשנת 2018 ובשנת 2019, העירייה פרסמה קול קורא להקמת מאגר יועצים עבור יחידות העירייה. המאגר כולל יועצים בתחום השמאות (סעיף 15.1.34 במאגר).

נכון לשנת 2019, המאגר כולל 35 שמאים חיצוניים אשר מעוניינים לבצע שמאויות עבור העירייה.

בניגוד לנהלי משרד הפנים, בין השנים 2016-2019 העירייה המשיכה להפעיל 3 משרדי שמאות חיצוניים אשר נבחרו בעבר על ידי אגף ההנדסה וסיפקו לעירייה שירותי שמאות במשך שנים רבות.

העסקת השמאים נעשתה ללא בחירה ממאגר יועצים, ללא השוואת הצעות מחיר וללא אישור ועדת ההתקשרויות, כמחויב בנוהל משרד הפנים.

יודגש, כי הפעלת משרדי השמאות החיצוניים נמשכה גם לאחר קביעת מאגר היועצים העירוני בשנת 2018 ולמרות ההצעות הרבות שהתקבלו למאגר (35 הצעות).

עוד נמצא, כי לא נחתמו חוזים עם השמאים המסדירים את תנאי העסקתם על ידי העירייה, לא התקבלו מהשמאים אישורי ביטוח למקרה של תביעות ולא התקבלו ערבויות ביצוע למקרה של אי עמידה בהסכם.

המלצות:

- הפעלת השמאים החיצוניים תיעשה בהתאם לתהליך רכש, כמחויב בנוהל משרד הפנים. כמו כן, מומלץ להסדיר את העסקת השמאים על ידי העירייה בחוזים הכוללים אישורי ביטוח וערבויות ביצוע.

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"במהלך שנת 2019 בוצע הליך התקשרות עם שמאים חיצוניים באמצעות מאגר יועצים בפטור ממכרז. נבחרו ארבעה שמאים חיצוניים ונחתמו עימם חוזי התקשרות. כמו כן, הוחלט על אופן חלוקת העבודה באופן שוויוני ביניהם".

להלן פירוט הסכומים ששולמו בין השנים 2016-2019 למשרדי השמאות החיצוניים:

שנה	סך התשלומים לשמאים (באש"ח)
2016	157
2017	379
2018	197
*2019	*104
סה"כ	837

* נתוני שנת 2019 הינם עד לחודש ספטמבר בלבד.

בהתאם לנתוני הטבלה, בין השנים 2016-2019 (עד לחודש ספטמבר 2019), סך עלות העסקת השמאים החיצוניים על ידי העירייה הינה כ- 837 אש"ח.

נוהל משרד הפנים מפרט כי בהתאם לפסיקת ביה"מ העליון, גם בעת ביצוע התקשרות בפטור ממכרז, יש להעדיף ביצוע מכרז פומבי, ככל הניתן.

בהתאם לסעיף 6.3 לנוהל משרד הפנים, ועדת ההתקשרויות נדרשת לבחון האם למרות שתקנה 3 (8) חלה על ההתקשרות המבוקשת וניתן לפטור את ההתקשרות ממכרז, אין להעדיף ביצוע של ההתקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז. בהתאם לסעיף, על ועדת ההתקשרויות לנמק את החלטתה.

בביקורת נמצא, כי למרות ההיקף הכספי הגבוה, ועדת ההתקשרויות טרם דנה והחליטה לגבי ביצוע ההתקשרות עם השמאים במכרז פומבי או בפטור ממכרז.

המלצות:

- בשל היקף התשלומים הגבוה וכיוון שבשוק זה קיימת תחרות רבה, מומלץ כי ועדת ההתקשרויות תקבע את אופן ההתקשרות של העירייה עם השמאים ותחליט לגבי ביצוע מכרז פומבי או התקשרות באמצעות מאגר היועצים, בפטור ממכרז.

4.2. חלוקת העבודות בין השמאים

מנהלת מחלקת ההיטלים אשר בוחנת באופן הראשוני את הבקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה בוחרת את השמאי החיצוני אשר יקבל את העבודה לקביעת סכום ההיטל.

חלוקת העבודות לשמאים החיצוניים יכולה להתבצע בהתאם לקריטריונים לחלוקת עבודות אשר יקבעו מראש כגון בהתאם לאיכות העבודה (היעדר ערעורים, דחיית ערעורים שהתקבלו בעת שמאי מכריע, קביעת שומות בסכומים גבוהים, מהירות הטיפול בשומות ועוד).

בהיעדר קריטריונים כאמור, על מנת לשמור על עקרון השוויוניות בין השמאים המופעלים על ידי העירייה, חלוקת העבודות לשמאים צריכה להיעשות באופן שווה (מספר שווה של עבודות ואותו היקף כספי).

להלן פירוט החשבונות שאושרו לכל שמאי עבור עריכת השומות לקביעת סכומי היטלי השבחה עבור העירייה: ^{1*}

פרטי השמאי	חשבונות בשנת 2016 (באש"ח)	חשבונות בשנת 2017 (באש"ח)	חשבונות בשנת 2018 (באש"ח)	חשבונות בשנת 2019 (באש"ח)	סה"כ חשבונות שהוגשו (באש"ח)
א	45	197	6	9	257
ב	38	80	121	81	320
ג	74	102	70	14	260

יודגש, כי עד לשנת 2019, הפעלת השמאים החיצוניים, לרבות חלוקת העבודות לשמאים, נעשתה על ידי אגף ההנדסה.

מניתוח החשבונות שאושרו לתשלום עבור כל שמאי עולה, כי למרות היעדר קריטריונים לחלוקת עבודות, חלוקת העבודות בין השמאים נעשתה לאורך השנים באופן שאינו שוויוני. מניתוח החשבונות המאושרים עולה כי בשנים 2016-2017 השמאי א קיבל את עיקר העבודות מהעירייה, כלהלך:²

פרטי השמאי	חשבונות בשנים 2017-2016 (באש"ח)	באחוזים
א	242	45%
ב	118	22%
ג	176	33%
סה"כ	536	100%

מניתוח החשבונות עולה כי בשנים 2018-2019 משרד השמאים ב קיבל את עיקר העבודות מהעירייה, כדלהלך:²

פרטי השמאי	חשבונות בשנים 2019-2018 (באש"ח)	באחוזים
א	15	5%
ב	202	67%
ג	84	28%
סה"כ	301	100%

חלוקת עבודות באופן שאינו שוויוני או לחלופין, ללא קריטריונים פומביים שנקבעו מראש לבחינת איכות עבודת השמאים, אינה עומדת בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. מנהלת מחלקת ההשבחה מסרה לביקורת כי השמאי א³ טיפל בשומות ההשבחה של העירייה באזור של בניה חדשה אשר הסתיימה ולכן קיבל תשלומים רבים בין השנים 2016-2017 ולאחר מכן, עבודתו הסתיימה.

עוד נמסר לביקורת, כי החל משנת 2019, עד להתחלת השימוש במאגר השמאים, העבודות הועברו למשרד השמאים ב³ בלבד ועבודת השמאי ג³ הופסקה בשל חוסר שביעות רצון העירייה מעבודתו. הביקורת מציינת, כי לא נמצא פרוטוקול המעיד על החלטה מנומקת ואישור ועדת ההתקשרויות למסירת עבודות השמאות של ד למשרד א³, ולא למשרדי השמאות האחרים. כמו כן, הביקורת לא מצאה פרוטוקול המעיד על החלטה להפסקת חלוקת העבודות ל ג³ יודגש, כי למרות חוסר שביעות הרצון מעבודת השמאי ג³, אגף ההנדסה מסר לשמאי עבודות

2 פרטי השמאים בטבלאות קודדו

3 פרטי השמאי קודדו

בסכום גדול יותר (176 אש"ח) מאלו שהועברו למשרד השמאים א³ (118 אש"ח) אשר אותו העירייה החליטה להמשיך ולהעסיק, עד להפעלת מאגר היועצים.

המלצות:

- חלוקת העבודות בין השמאים החיצוניים תיעשה בהתאם לקריטריונים פומביים ושוויוניים אשר יבחנו את איכות העבודה של השמאים, שביעות הרצון מעבודתם. הקריטריונים יקבעו פרמטרים לחלוקת העבודות בין השמאים אשר יהיו ניתנים למדידה אובייקטיבית (כגון משך זמן המענה הממוצע לשומה, מספר הערעורים שהוגשו כנגד שומות השמאי, מספר תיקוני השומות שנדרשו ועוד). ככל שלא יקבעו פרמטרים כאמור, יש לחלק את העבודות בין השמאים באופן שוויוני.

תגובת מנהלת מחלקת ההשכחה

"משנת 2019 הייתה חלוקה ברורה ושוויונית כמה שניתן בין שני השמאים שנשארו לעבוד עם העירייה. השמאי א.ש התפטר כמה שבועות לאחר כניסתי לתפקיד באמצעות מייל ולאחר כמה חודשים התפטר השמאי ד.א באמצעות המייל".

5. בחינת חבות היטלי השכחה

5.1. טיפול בבקשות לבדיקת חבות היטל השכחה

בעל נכס המעוניין לממש את הזכות בנכס ולקבל אישור להעברת זכויות לטאבו או היתר בניה, נדרש להגיש, בין היתר, בקשה לבדיקת חבות בתשלום היטל השכחה לנכס. הבקשות מוגשות למחלקת הכנסות וארנונה באמצעות טפסים הכוללים, בין היתר, את פרטי המבקש, פרטי הנכס ועוד. לבקשה מצורפים מסמכים שונים לרבות הסכם רכישת הנכס בעבר, הסכם מכירה נוכחי, נסח טאבו מעודכן ועוד. הבקשות מועברות למנהלת מחלקת ההיטלים לצורך בדיקה ראשונית של חבות בתשלום היטלי השכחה.

במחלקת ההיטלים טרם נקבעו נהלי עבודה כתובים בנושא ההיטלים המסדירים, בין היתר, את התהליך הנדרש לבדיקת החבות בהיטלים, אופן חיוב ההיטלים והבקורות הנדרשות להתבצע טרם חתימת האישורים לטאבו או היתרי הבניה.

המלצות:

- מומלץ לעגן בנהלי עבודה את תהליכי הטיפול בבקשות לבדיקת חבות בהיטלים.

תגובת מנהלת מחלקת ההשכחה

"קיימים פרוטוקולים לפיהם נקבעו נהלי העבודה".

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

פרוטוקולים והחלטות אינם תחליפיים לקביעת נהלי עבודה מחייבים והסדרת תהליך חיוב היטלי ההשבחה לרבות ממשקי העבודה בין יחידות העירייה השונות.

במקרים בהם מנהלת מחלקת היטלים סבורה כי עלולה להיות לנכס חבות בהיטל השבחה (נכס בקומת קרקע או גג, בו ישנם שינויים בזכויות הבניה, מקרקעין שטרם נעשתה עליו בניה וכו'), המנהלת מעבירה את הנכס לבדיקת שמאי לצורך בחינת החבות וקביעת סכום ההיטל. במקרה בו לדעת המנהלת, לא קיימת חבות בתשלום היטלים, המנהלת מאשרת את מתן האישור לטאבו או היתר בניה לתושב.

אישורי מנהלת מחלקת ההיטלים ניתנים באמצעות מייל מבלי שנדרשת חתימתה הידנית או הממוחשבת לצורך אישור היעדר חבות בתשלום היטלים.
יצוין, כי החל משנת 2019, האישורים לטאבו אשר הועברו לחתימת גזבר העירייה מועברים תחילה לבדיקת מנהלת מחלקת ההיטלים. עם זאת, המנהלת אינה מאשרת בחתימתה (הידנית או הממוחשבת) כי ביצעה את בדיקותיה לגבי כל אישור טאבו והיתר.
בהיעדר חתימתה, לא ניתן לוודא כי כל אישור טאבו או היתר בניה אכן הועברו ונבדקו על ידה, טרם חתימתם.

המלצות:

- מומלץ כי מנהלת מחלקת ההיטלים תאשר בחתימתה כי ביצעה בדיקה של היעדר חבות בתשלום היטלים, טרם הפקת וחתימת האישורים לטאבו וטרם חתימת ההיתרים. חתימה כאמור, נהוג לבצע באמצעות "טופס טיולים" הכולל אישור בחתימת כל גורמי העירייה הרלוונטים (נציג ארנונה, מנהלת מחלקת ההשבחה ועוד).

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"מאז כניסתי לתפקיד, כל בקשה לאישור לטאבו נבדקת על ידי במידה ולא קיימת חבות בהיטל השבחה נשלח מסמך חתום על ידי או על ידי השמאי החיצוני שביצע את הבדיקה הראשונית ובו מפורטת הסיבה בה לא קיימת חבות בהיטל השבחה בנכס".

5.2. בדיקת תכניות משביחות

החבות בתשלום היטלי השבחה נקבעת בהתאם לתכניות הבניה שאושרו על ידי העירייה במקרקעין ואשר יצרו השבחה לנכס.
 יצוין, בהתאם לחוק התכנון והבנייה, היטל השבחה שנוצר בעקבות אישור תכנית בניין עיר יכול לחול גם על מקרקעין שנמצאים בתחום התוכנית וגם על מקרקעין שגובלים בתחום התוכנית. היטל ההשבחה לא יחול על תכניות שאושרו לפני 1.7.1975.

שמאי העירייה החיצוניים נדרשים לבחון את כל התכניות הקיימות בקרקע ולקבוע את השינויים שנעשו בזכויות הבניה מכח כל תכנית.

על מנת שהעירייה תוכל לוודא כי נעשתה בחינה של כל התכניות המשביחות הקיימות, עבור כל נכס, העירייה מנהלת מאגר מידע אינטרנטי אשר מפרט את התכניות שאושרו באזורים השונים של העיר ואשר ביצעו שינויים והגדלות של זכויות בנייה או שימוש במקרקעין (G.I.S).

מניתוח השומות שנקבעו על ידי שמאי העירייה נמצא, כי לעיתים השמאים התבקשו לקבוע חבות בהיטל השבחה מכח תוכניות שהוגדרו להם בלבד או בשל הקלות, מבלי שנדרשו לבחון קיומם של תכניות משביחות נוספות.
כך לדוגמה:

1. בקשה להיתר מס' 410 - בדוח השמאי צוין כי השמאי התבקש ואף קבע היטל השבחה עבור הקלה שאושרה בהיתר הבניה, ללא בדיקת וללא קביעת חבות בהיטל השבחה מכח תכניות אחרות, כלהלן:
"נתבקשתי לערוך שומת היטל השבחה לנכס שבנדון עם מימוש זכויות בדרך של בקשה להיתר בניה בהליך של הקלה..."
2. בקשה להיתר מס' 56 - בשומה נעשו בדיקות השבחה ל- 2 תכניות משביחות שנקבעו לשמאי, בלבד ואף צוינו בשומה, כלהלן:
"נתבקשתי לערוך שומה להיטל השבחה, בגין אישור תכניות בנין עיר לד/610 ו- לד/649, וזאת עם מימוש זכויות בדרך של מכר".

עוד נמצא, כי מנוסח השומות עולה לעיתים שהשמאים מפרטים את התכניות המשביחות הקיימות בנכס בלבד, ללא פירוט תכניות החלות בנכס ושאינן משביחות. במקרים נוספים נמצא, כי בדוח השמאי צוין כי קיימות תכניות נוספות אשר חלות על הנכס וייתכן כי השביחו את הזכויות בו, אך למרות האמור, לא נקבע היטל השבחה מתכניות אלו מבלי שנרשמו נימוקים להיעדר החבות בהיטל השבחה.

המלצות:

- לחייב את השמאים החיצוניים לבצע בדיקה של כל התכניות החלות על הנכס (משביחות ושאינן משביחות). במקרים בהם התכניות אינן משביחות השמאים ידרשו לנמק בשומות את הסיבות לאי קביעת השבחה.

- על מנת לוודא כי השמאים אכן ביצעו את הבדיקות של כל התכניות החלות על הנכס (משביחות ושאיןן משביחות), יש לקבוע נוסח אחיד לשומות אשר יחייב את השמאים להצהיר על הבדיקות שביצעו.

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"השמאים החיצוניים קובעים את החיוב בהיטל ההשבחה בהתבסס על אופן מימוש הזכויות - במכר/בהיתר/שימוש חורג בהתבסס על מסמכים קנייניים בהם. ניתן לדעת מהי תקופת הבעלות בנכס ולפיה בודקים את התכניות החלות בנכס ומחייבים לפי אופן המימוש. יודגש כי העירייה אינה מנחה בשום פנים ואופן את השמאים החיצוניים לבצע שומות היטל השבחה בגין תכניות ספציפיות ולא בגין אופן המימוש. יודגש כי לא ניתן לחייב את התושב/מבקש ההיתר בהיטל השבחה בגין תכניות שאושרו בזמן שאינו היה בעלים".

5.3. בדיקת סבירות השומות טרם קביעת היטל ההשבחה

השומות שנקבעו על ידי השמאים עוברות לבדיקה ואישור מנהלת מחלקת ההשבחה אשר הינה שמאית בהשכלתה.

עד לשנת 2019, השומות לא נבדקו על ידי גורם עירוני מקצועי (שמאי), אף לא באופן מדגמי. בשל האמור לא הייתה קיימת לעירייה בקרה אחר מקרים בהם נעשו טעויות בשומות או שלא הוטלו חיובי השבחה מכח תכניות משביחות, כנדרש. יצוין, כי החל משנת 2019, השומות עוברות לבדיקת מנהלת מחלקת ההיטלים.

המלצות:

- מומלץ כי כל השומות יועברו לבדיקת מנהלת מחלקת ההשבחה, כפי שנעשה החל משנת 2019.

5.4. חיוב עבירות בנייה בתשלום היטלי השבחה

ככלל, היטל השבחה לא נגבה בגין פעולה לא חוקית של בעל הזכויות בקרקע כגון בנייה ללא היתר, שימוש חורג בנכס שלא אושר וכו'. סעיף 218 לחוק התכנון והבניה מסדיר את סמכות ביהמ"ש לחייב את מבצע העבירה בתשלום היטלי השבחה עבור עבירות בניה שביצע במסגרת ההליך המשפטי המנוהל כנגד מבצע העבירה, כלהלן:

" בית המשפט יצווה על הנשפט, בנוסף לכל עונש שיטיל על עבירה לפי פרק זה ולחיוב בהוצאות משפט, לשלם את האגרה או את תשלום החובה האחר הקשורים בעבירה ושהנשפט חייב בתשלומם אותה שעה מכוח חוק זה וטרם שילם אותם, ואם הייתה העבירה בקשר לעבודה או לשימוש

הטעונים היתר לפי חוק זה - אותן אגרות או תשלומי חובה אחרים שהיו מגיעים ממנו מכוח חוק זה אותה שעה אילו ניתן ההיתר בית המשפט רשאי לחייב את הנשפט בתשלום נוסף, שלא יעלה על סכום האגרה או תשלום החובה הקשורים בעבירה".

יצוין, כי גם סעיף 63 ד' לחוק העונשין מקנה לבית המשפט סמכות להטיל על אדם הנאשם בעבירת בנייה, קנס בסכום כפול פי 4 מסכום היטל ההשבחה שנקבע בחוק.

סעיף 219 לחוק התכנון והבניה מסדיר את סמכות ביהמ"ש להחמיר בענישה כלפי מבצעי עבירות הבניה באמצעות הטלת קנסות או לחלופין מאפשר לעירייה לבצע הליך אזרחי כנגד מבצע עבירות הבניה, כדלהלן:

"(א) הורשע אדם בעבירה לפי פרק זה, רשאי בית המשפט אם נתבקש לעשות כן להטיל עליו, בנוסף לקנס הקבוע בסעיף 204 או במקומו, קנסות כדלקמן:

(1) בעבירה בקשר לבניה הטעונה היתר לפי חוק זה - כפל שוויו של המבנה או של התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר;

(2) בעבירה בקשר לבניה בסטייה מהיתר או מתכנית או בניגוד להוראה אחרת מכוח חוק זה - כפל הפרש בין שווי המבנה או התוספת למבנה כפי שהוקמו לבין שווים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר, לתכנית או להוראה האחרת.

(ב) לא הטיל בית המשפט קנס כאמור בסעיף קטן (א), רשאית הועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגיהם לתבוע מהנשפט בדרך של תובענה אזרחית סכומים בשיעורים האמורים בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף קטן (א)".

בביקורת עלה, כי לא מתבצעת העברת מידע לגבי עבירות בניה למחלקת ההיטלים לצורך בחינת החבות של עבירות הבניה בתשלום היטלי השבחה.

יצוין, כי גם במקרים בהם עבירות הבנייה לא מטופלות על ידי העירייה, כגון: בשל התיישנות וכו', מבצע עבירת הבנייה אשר לא מסדיר את עבירת הבנייה בהיתר, נהנה מתוספות וחריגות הבנייה שביצע מבלי שנדרש לשלם היטל השבחה לעירייה. אי חיוב בתשלום היטלי השבחה של עבירות בנייה, אינו עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

המלצות:

- מומלץ כי מנהלת מחלקת ההשבחה תיבחן מול השירות המשפטי את האפשרות לחיוב עבירות הבניה (שהתיישנו ושלא התיישנו) בתשלום היטלי השבחה באמצעות הגשת תביעות אזרחיות, כפי שנקבע בסעיף 219 (ב) לחוק התכנון והבניה.

5.5. איסוף מסמכים לצורך קביעת השומה

בקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה מועברות לבדיקה ראשונית של מנהלת מחלקת ההשבחה ובהתאם לבדיקתה, הבקשות מועברות לשמאים החיצוניים לצורך קביעת החבות בהיטל. עבודת השמאים נדרשת לכלול בחינה של התכניות המשביחות החלות על הנכס במאגרי מידע שונים, בדיקת תיק הבניין הנמצא בעירייה, היתרי בניה ועוד. במקרה של בקשה לאישור לטאבו, עבודת השמאי מתבססת על מסמכי הבקשה שהוגשו לרבות מסמכים נלווים המצורפים לבקשה כגון החוזה המקורי של רכישת הנכס, החוזה הנוכחי של מכירת הנכס, נסח טאבו מעודכן ועוד.

במדגם הביקורת נמצא, כי לעיתים השמאים מגישים את השומות מבלי שהצליחו לקבל את חוזה הקנייה המקורי של הנכס (כגון בבקשה מספר 8) ומבלי שמצאו ועיינו בתיק הבניין (כגון בבקשה מספר 16).

במקרים אלו השומה נקבעת על בסיס מידע חסר וחלקי, דבר אשר עלול לגרום לטעויות בעת קביעת סכום ההשבחה.

המלצות:

- להקפיד על סריקה ממוחשבת של כל החוזים ומסמכי תיקי הבניין הקיימים באגף ההנדסה.
- במקרה בו שמאי קובע שומה מבלי שקיבל את חוזה הרכישה המקורי או מבלי שמצא את תיק הבנין של הנכס, מנהלת מחלקת ההשבחה ומזכירת הוועדה לתכנון ובניה יבצעו בדיקה נוספת ויאשרו כי המסמכים הנ"ל אכן אינם מתועדים בעירייה.

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"משנת 2019 אנו מחייבים את התושב לשלוח את מלוא המסמכים כמו גם את חוזה הקנייה של הנכס על מנת לבצע בדיקה לחיוב בהיטל השבחה באופן המדויק ביותר".

5.6. משך זמן הטיפול בבקשות

סעיף 4 לחוק התכנון והבניה קובע, כי שומות היטלי ההשבחה יקבעו על ידי העירייה בסמוך למועד אישור תכניות הבניה או בעת מימוש הזכויות בנכס.

במקרה בו היטל השבחה נקבע לאחר בקשת בעל הנכס לממש את זכויותיו, על העירייה לקבוע את היטלי ההשבחה עד ל- 90 ימים ממועד הבקשה, כלהלן:

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

החליטה הועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהועדה המקומית בכל עת, לערוך את שומת ההשבחה בעבור אותם מקרקעין; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה".

על מנת לבחון את משך הזמן הממוצע לטיפול בבקשות ולאחר מקרים חריגים בהם הטיפול בבקשה נמשך זמן רב, הביקורת ביקשה לקבל דוחות ממוחשבים הכוללים מידע לגבי מועד קבלת הבקשה לבדיקת היטל ההשבחה ומועד חיוב היטל ההשבחה בפועל.

לא נקבעו פרקי זמן לעריכת שומות וקביעת היטלי השומה (SLA). בנוהל עירוני כתוב. הדוחות אשר הועברו לביקורת לא כללו תיעוד של מועד קבלת ורישום הבקשות לבדיקת החבות בהיטלי ההשבחה. בשל האמור, לא ניתן לבצע ניתוח ממוחשב של משך זמן הטיפול בבקשות ולאחר מקרים חריגים בהם הטיפול בבקשות נמשך זמן רב. במדגם הביקורת עלה, כי עבודת עריכת השומות שנדגמו נמשכת לעיתים זמן רב (בין 2-3 חודשים). יצוין, כי פרק זמן של 90 ימים לקביעת היטלי ההשבחה אומנם עומד בהוראות החוק אך הינו פרק זמן ארוך אשר ברוב המקרים באפשרות העירייה לקצר ובכך לשפר את השירות הניתן לתושבים.

המלצות:

- מומלץ, לקבוע נוהל עבודה הכולל זמני יעד לטיפול בבקשות לבדיקת וקביעת היטלי השבחה.
- לתעד במערכת את מועדי קבלת הבקשות לבדיקת חבות בהיטלי השבחה. כמו כן, מומלץ כי מנהלת מחלקת ההשבחה תפיק דוחות המנתחים את משך זמן הטיפול בבקשות ותבחן באופן פרטני מקרים בהם הטיפול בבקשה נמשך זמן רב.

6. קביעת סכומי ההשבחות

משרדי השמאות החיצוניים אחראיים על בחינת החבות הקיימת בתשלום היטל השבחה (בדיקת קיומה של תכנית משיחה לנכס) וקביעת סכום ההשבחה. בדיקת החבות בהיטל השבחה נעשית מול מאגר התכניות המשביחות של העירייה ותיק הבניין הידני של הנכס.

במקרה בו משרד השמאות קובע כי קיימת לנכס חבות בתשלום היטל השבחה, שמאי מטעם משרד השמאות החיצוני מבצע הערכת שמאות לנכס המפרטת את התכניות אשר השביחו את הנכס לרבות הערכה של שווי ההשבחה לנכס כתוצאה מכל אחת מהתכניות המשביחות.

יצוין, כי ישנם מקרים בהם אושרו תכנית לשינוי זכויות הבנייה בנכסים אשר לא הגדילו את הזכויות בנכס או לחלופין, הקטינו את הזכויות בנכס.

היטלי השבחה נועדו לכסות את הוצאות העירייה לתכנון, פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור לרבות הוצאות שימור האתרים. תשלום היטל נקבע בסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.

סכום היטל הוא מחצית מעליית השווי של המקרקעין, עקב האישור שניתן לנכס והשביח את השווי הכלכלי שלו.

בע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס נ. הוועדה המקומית, פ"ד נ"ב (5) 715, הוסבר העיקרון לפיו הרשויות המקומיות זכאיות לקבלת היטלי השבחה, כלהלן:

"...ביסוד היטל ההשבחה מונח רעיון של צדק חברתי. הרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח. כתוצאה מכך עלה ערכם של המקרקעין. בעל המקרקעין מתעשר מכך. מן הראוי שבעל המקרקעין ישא בהוצאות התכנון והפיתוח..."

סכומי החיוב של היטלי ההשבחה נקבעים בהתאם להערכת השווי של השבחת הנכס, כפי שנקבעת על ידי השמאי. השמאי החיצוני של העירייה נדרש לקבוע בשומה, בין היתר, את תאריך ההשבחה, סכום ההשבחה וסכום היטל ההשבחה שישולם לעירייה.

המועד לצורך חישוב שווי ההשבחה, הוא היום שבו אושרה התוכנית המשביחה, ההקלה או השימוש החורג, כפי שנקבע על ידי משרד השמאות החיצוני בדוח השמאות.

סכום ההשבחה שנקבע בשומה נרשם על ידי מנהלת מחלקת ההשבחה במערכת הממוחשבת ומוצמד למדד ממועד ההשבחה ועד למועד הפקת שובר היטל לתשלום. יצוין, כי עד לשנת 2019, ההקלות הידניות בוצעו על ידי מזכירת הוועדה לתכנון ובניה.

מנהלת מחלקת ההשבחה מקלידה באופן ידני את הסכומים והמועדים שנקבעו בשומות לצורך חיוב היטלי ההשבחה, מבלי שקיימת בקרה אחר הרישומים הידניים שביצעה.

בשל היעדר בקרה כאמור, במקרים בהם יעשה רישום שגוי של סכום החיוב או מועד ההצמדה, הדבר לא יעלה בבקורות הקיימות ועלול לגרום לעירייה להפסדים כספיים.

מדגם הביקורת כלל ביצוע התאמות בין המועדים והסכומים שנקבעו בדוחות השמאים למועדים והסכומים אשר נרשמו באופן ידני במערכת הממוחשבת של מחלקת היטלי ההשבחה (ראה פירוט המדגם המצורף כנספח א' לדוח זה).

למרות היעדר הבקורות אחר הרישומים הידניים, בכל המקרים שנדגמו נמצאה התאמה מלאה בין הסכומים והמועדים שנקבעו בשומות לרישומים במערכת היטלי ההשבחה.

המלצות:

- מומלץ לקבוע גורם אשר יבצע בקרה מדגמית אחר הסכומים והמועדים שנרשמו במערכת הממוחשבת על ידי מנהלת מחלקת ההשבחה. בדיקה מדגמית כאמור, חשוב שתכלול, בין היתר, את המקרים בהם נקבעו היטלי השבחה בסכומים גבוהים.

7. ערעורים על שומות העירייה

השמאי אשר קובע את סכומי השבחה של הנכסים מועסק על ידי העירייה במטרה לקבוע את סכומי השבחה ההוגנים לנכס.

עם זאת, במקרים בהם בעל נכס סבור כי סכום היטל השבחה שנקבע לו על ידי שמאי העירייה הינו גבוה מהנדרש או לחלופין סבור כי לא נעשתה השבחה לנכס מכח תכנית, התושב רשאי להגיש לוועדת הערר בקשה לתיקון השומה. לבקשה מצורפת "**שומה נגדית**" המפרטת את הנימוקים לקביעת סכום נמוך מזה שנקבע על ידי שמאי העירייה.

בהתאם לתיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, במקרים של בקשה לתיקון שומה מועצת השמאים מחליטה על שמאי מכריע אשר יערוך שומה נוספת ("**שומה מכריעה**"). השומה המכריעה קובעת את הסכום הסופי של השבחה.

לפי הנוהג שהיה מקובל לפני תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, העירייה והבעל הנכס לא יכלו לערער על שומת השמאי המכריע, מלבד בשאלות משפטיות. לאחר תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, קבע ביה"מ כי במקרים חריגים בלבד, ניתן יהיה לערער על שומת שמאי מכריע גם בנושאים שהינם בתחום מומחיות השמאי, כלהלן:

"ההנחה העומדת בבסיס מינויו של שמאי מכריע היא כי הלה ניחן בכישורים מקצועיים מובהקים יותר לחוות דעת בשאלות שמאיות שהונחו לפתחו ביחס לוועדת הערר. מנגד יש לזכור כי ועדת הערר היא טריבונול מינהלי שחבריו נהנים ממומחיות בתחום דיוניו ועל כן הם כשירים לבקר את חוות דעתו של שמאי מכריע במסגרת ערר.

כפועל יוצא מכך, ועדת הערר תיטה לאמץ את חוות דעתו של השמאי וככלל התערבותה תוגבל למקרים שבהם נפלה בה טעות מהותית או דופי חמור".

יצוין, כי בהתאם לחוק התכנון והבנייה, עד להחלטת השמאי המכריע, בעל הנכס יכול לקבל אישור לטאבו תוך תשלום חלק מסכום השבחה שנקבע ומתן התחייבות וערבות לתשלום יתרת הסכום, כפי שיקבע השמאי המכריע.

במקרה בו הוגש ערעור על שומת העירייה והשמאי המכריע החליט על הפחתת השומה, מנהלת מחלקת היטלי השבחה נדרשת לבטל את חיוב היטל השבחה שנרשם ולהפיק חיוב היטל מעודכן, בהתאם להחלטת השמאי המכריע.

בביקורת עלה כי לא קיים תיעוד מרוכז של כל המקרים בהם הוגשו ערעורים על השומות שנקבעו על ידי העירייה לרבות תוצאות הערעור וההפחתות שבוצעו לשומה, ככל שבוצעו.

עוד עלה, כי ברובם של המקרים בהם הוגש ערעור על שומת העירייה, במערכת הממוחשבת הופקו שוברי תשלום חדשים, מבלי ששובר התשלום המקורי בוטל. גם במקרים בהם נעשה תשלום חלקי של היטל ההשבחה (בעקבות פניה לשמאי מכריע), נמצא כי הופקו שוברי תשלום נוספים, מבלי ששובר התשלום המקורי בוטל.

באופן זה קיימים רישומים במערכת הממוחשבת של שוברי תשלום כפולים אשר אינם נדרשים לתשלום (ראה כדוגמאות את שוברי התשלום 10, 11⁷).

בשל אופן הרישום כאמור, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה אחר נתוני השומות שבגינם הוגשו ערעורים לרבות המקרים בהם נקבעו הפחתות בשומות וחלוקת הנ"ל לשמאים אשר קבעו את השומות שהופחתו.

היעדר בקרה כאמור, אינה מאפשרת בחינה של סבירות המקרים בהם שומות העירייה הופחתו, איתור שומות שנקבעו שלא כדין והסקת מסקנות אשר יאפשרו למנוע מקרים נוספים של קביעת שומות גבוהות, שלא כדין.

המלצות:

- מומלץ לקבוע בנהלי העבודה כללים לאופן חיוב ותיקון חיובי היטלי ההשבחה, כך שיתאפשר לזהות ולבצע בקרות אחר תיקוני החיובים במערכת הממוחשבת.

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"לאחר החלטת ועדת הערר/ השמאי המכריע בגין היטל ההשבחה מתבצע ביטול של השובר שהונפק על ידי העירייה ומופק שובר עדכני בהתאם להחלטה".

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

בהתאם לדוח הממוחשב שהופק בביקורת, עד לשנת 2019, לא נעשו ביטולים של שוברי התשלום במערכת תוך הפקת שוברים חדשים.

8. פטור מתשלום היטל השבחה

סעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה מסדיר את סמכות ועדת התכנון והבנייה לאשר פטור מתשלום היטל השבחה, בין היתר, כלהלן:

"(א) חל היטל על בעל מקרקעין עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג, רשאית הוועדה המקומית לפטור את בעל המקרקעין מחובת תשלום ההיטל, כולו או חלקו, בגלל מצבו החמרי.

(ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

- (1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים ביישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף.
- (2) השבחה במקרקעין למגורים המצויים ביישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה.
- (3) השבחה במקרקעין למגורים הנכללים באזור שיקום כמשמעותו בחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.
- (4) השבחה במקרקעין של מוסד לחינוך, לתרבות, למדע, לדת, לצדקה, לסעד, לבריאות או לספורט או במקרקעין של הקדש ציבורי, כמשמעותו בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים, אם אותם מקרקעין או התמורה בעדם, משמשים או מיועדים לשמש למטרות האמורות.
- (5) השבחה במקרקעין המשמשים לבעליהם לבנייה של דירת מגורים או להרחבתה והוא זכאי לסיוע באחת מתוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, ובלבד שהסיוע מיועד לבנייה של אותה דירת מגורים, או להרחבתה, והשטח הכולל של אותה דירה תואם את הוראות תוכנית הסיוע לה הוא זכאי...
- (6) השבחה במקרקעין שבעליהם החזיקו בהם ערב ההשבחה עשר שנים לפחות, והם משמשים לבנייה או להרחבה של דירת מגורים עבור בעליהם או קרובו וההשבחה נובעת מתוכנית שאושרה, והתוכנית שקדמה לה קיבלה תוקף לפני י"ב בטבת התש"י (1 בינואר 1950)...
- (7) השבחה במקרקעין בשל תוספת שטחי שירות, הנדרשים לצורך ביצוע התאמות נגישות, לרבות בניית מעלית, שבנייתה אינה נדרשת לפי חוק זה או לפי כל דין לרבות תוספת שטחי שירות של עד 5% משטח המגרש.
- (8) השבחה במקרקעין המשמשים או המיועדים לשמש לדרך ציבורית..."

בנוסף, סעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע כי לא תחול חבות בהיטל השבחה לבעל נכס אשר ביצע תוספת בניה שלאחריה שטח הנכס הכולל הינו עד ל- 140 מ"ר ואשר הוא ובני משפחתו התגוררו בנכס במשך לפחות 4 שנים ממועד גמר הבניה, כלהלן:

- "(ג) (1) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות, אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שימשו למגוריו או למגורי קרובו, ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר ; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת.
- (2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום

ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים". יצוין, כי הפטור האמור אינו חל במקרה בו תוספת הבניה נעשתה ללא היתר בניה כחוק (במקרה של עבירת בניה).

במדגם הביקורת עלה, כי העירייה אינה בוחנת את זכאות בעלי הנכסים לקבלת פטור מתשלום ההיטל בעת הגשת הבקשה לקבלת היתר בניה או אישור לטאבו, אלא רק לאחר סיום עבודת השמאי וקביעת החבות בהיטל ההשבחה (ראה דוגמאות שנמצאו במדגם הביקורת המפורט בנספח א' לדוח, בקשות מספר 7, 6, 8).⁸

באופן האמור, במקרים בהם בעל הנכס זכאי לקבלת הפטור מהיטל ההשבחה, העירייה נדרשת לשלם לשמאים עבור עבודות שמאות שבה לא קיים צורך. המלצות:

- מומלץ לבחון את זכאות בעלי הנכסים לקבלת פטור מהיטל השבחה טרם הפעלת שמאי העירייה החיצוניים. במקרים בהם בעל הנכס זכאי לקבלת הפטור, אין צורך בעריכת השומה.

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"פטור מהיטל השבחה אינו ניתן באופן אוטומטי וכן נבחנת זכאות בעל הנכס לקבלו. יודגש כי הפטור הינו פטור שניתן פעם בחיים ולנכס אחד בלבד, על כן אני נותנת את ההזדמנות לתושב לבחור האם הוא מעוניין לממש את הפטור לנכס הזה או לנכס אחר בו קיים היטל השבחה גבוה יותר באופן משמעותי".

9. גביית תשלומי ההיטלים

בעל נכס המעוניין לקבל מהעירייה היתר לבנייה או אישור לטאבו לגבי היעדר חובות, נדרש להגיש למחלקת הגביה בקשה לקבלת אישור לטאבו. הבקשות מועברות למנהלת מחלקת היטלי ההשבחה לצורך בחינת חבות בהיטלים (השבחה ופיתוח).

במקרה בו אושר היתר בניה בוועדת התכנון והבניה, פרוטוקול הוועדה מועבר למנהלת מחלקת ההשבחה לצורך בחינת חבות בתשלום היטל השבחה.

במקרים בהם נמצא כי קיימת חבות בתשלום היטל השבחה, מנהלת מחלקת ההשבחה מפיקה לבעל הנכס שובר תשלום ממערכת ההנדסה. תשלום השובר נעשה במחלקת הגביה של העירייה. מחלקת הגבייה מבצעת רישום של התשלום במערכת הגבייה העירונית ומפיקה לבעל הנכס קבלה ידנית המעידה על תשלום ההיטל.

בעל נכס מעביר העתק של אישור התשלום למנהלת מחלקת ההשבחה לצורך קבלת היתר הבניה ו/או האישור לטאבו. מנהלת מחלקת ההשבחה רושמת את התשלום במערכת ההנדסה.

בביקורת נמצא כי לא קיים ממשק ממוחשב להעברת נתונים ממערכת הגבייה למערכת ההנדסה. בשל היעדר ממשק ממוחשב, נעשית הקלדה כפולה של נתוני החיוב והגבייה בכל מערכת, תוך בזבוז משאבי העירייה, ואף עלולים להיווצר אי התאמות בין רישומי החיובים והתשלומים במערכות הממוחשבות.

יצוין, כי למרות היעדר ממשק ממוחשב כאמור, לא מבוצעות התאמות בין נתוני החיובים והתשלומים במערכת הגבייה לנתונים במערכת ההנדסה.

בשל היעדר התאמה כאמור, בבקרות הקיימות לא יעלה מקרה בו נרשם תשלום במערכת ההנדסה אשר לא התקבל בפועל ולא נרשם במערכת הגבייה וייתכן כי ניתן בגינו היתר או אישור טאבו.

המלצות:

- מומלץ לבחון את האפשרות להפעלת מודול ממוחשב להעברת נתוני החיובים ממערכת ההנדסה למערכת הגבייה, והעברת נתוני התשלומים ממערכת הגבייה למערכת ההנדסה. עד להפעלת מודול ממוחשב להעברת הנתונים, יש לבצע התאמה ממוחשבת בין רישומי החיובים והגבייה בין מערכות המחשוב כאמור.

תגובת מנהלת מחלקת ההשבחה

"בחוזים החדשים על השמאים החיצוניים נקבעה הגבלת זמן לקבלת השומות מיום קבלת מלוא המסמכים הרלוונטיים לביצוע חוות הדעת המלאה".

10. בקרה אחר רישומי הגבייה

במקרה בו נעשה רישום שגוי של חיוב או תשלום, עובד מחלקת הגבייה מבטל את הרישום שנעשה ומבצע רישום חדש במערכת.

יצוין, כי שוברי החיוב של מחלקת היטלי השבחה נדרשים לתשלום תוך עד לחודש ממועד הפקת שובר החיוב. במקרה בו שובר לא שולם בתקופה שנקבעה, בעל הנכס נדרש לפנות למנהלת מחלקת ההשבחה לצורך הפקת שובר חדש הכולל הצמדה של החיוב למדד.

בביקורת נמצא, כי במערכת הגבייה לא קיים מחולל דוחות המאפשר הפקת דוחות בקרה ממוחשבים לצורך בדיקת החיובים והתשלומים של היטלי השבחה.

בשל היעדר מחולל דוחות כאמור, לא מבוצעות בקרות אחר גביית תשלומי השבחה, כגון: איתור ובדיקת מקרים בהם קבלות שהופקו עבור היטלי השבחה בוטלו, איתור ובדיקת מקרים בהם נעשה תיקון של חיוב או תשלום היטל השבחה, איתור ובדיקת מקרים בהם שובר תשלום של היטל השבחה שולם לאחר יותר מ- 30 ימים ועוד.

המלצות:

- מומלץ כי מדי תקופה יופקו דוחות בקרה אשר יפרטו את חיובי ותשלומי היטלי ההשבחה שנרשמו במערכת הגבייה לרבות מקרים בהם תשלום שנרשם תוקן או בוטל. הרישומים במערכת הגבייה יבדקו על ידי מנהלת מחלקת ההכנסות ומנהלת מחלקת היטלי ההשבחה.

11. טיפול בהיטלי השבחה שלא שולמו

כאמור, העירייה מחויבת בכדיקת חבות בהיטל השבחה וקביעת סכום ההשבחה לכל בעל נכס המעוניין בכך. תשלום היטל ההשבחה הינו תנאי לקבלת אישור טאבו או היתר בניה. חובת תשלום היטל ההשבחה נוצרת כאשר נעשה "מימוש הזכויות" במקרקעין שהינו המועד המוקדם מבין המועדים שלהלן:

- **מועד מכירת הזכויות במקרקעין** - למעט העברה מכח דין או העברה ללא תמורה בין אדם לקרובו.
- **מועד קבלת היתר בנייה** - היתר שלא ניתן היה לאשר אותו אם לא הייתה מאושרת התכנית המאפשרת את קבלת ההיתר.
- **יום תחילת השימוש בפועל** - כפי שהותר לראשונה על ידי התוכנית המשייכה.

במקרים בהם נקבע חיוב בהיטל השבחה, בעל הנכס יכול לבחור שלא לשלם את היטל ההשבחה ולא לקבל את האישור לטאבו או היתר הבניה שביקש.

יצוין, כי במקרים בהם בעל הנכס לא שילם את ההיטל אך ביצע עסקה במקרקעין (כגון בעת קיומו של הסכם מכר חתום, העברת הזכויות בפועל בנכס ללא העברת הרישום בנכס בטאבו כאשר לא קיים רישום טאבו מסודר וכו'), חלה על בעל הנכס חובה לתשלום ההיטל.

בשל האמור, העירייה נדרשת לבצע בדיקה ומעקב אחר המקרים בהם נקבע היטל השבחה שלא שולם ולבחון את הסיבות לאי תשלום החובות.

בביקורת עלה, כי עד לשנת 2019, לא נעשתה בקרה אחר המקרים בהם היטלי השבחה שנקבעו על ידי העירייה לא שולמו.

מניתוח סכומי ההיטלים שנרשמו במערכת ההנדסה ולא שולמו בין השנים 2016-2019, נמצא כי ישנם חובות של היטלים בסכום מצטבר של כ- 35 מלש"ח, כלהלן:

שנה	מספר דרישות היטלי ההשבחה שלא שולמו	סכום היטלי ההשבחה שלא שולם (באש"ח)	הערות
2016	27	23,662	ב- 13 שומות לא נקבע סכום
2017	21	3,101	בשומה אחת לא נקבע סכום
2018	27	1,261	בשומה אחת לא נקבע סכום
2019	36	7,299	
עד חודש 9/19			
סה"כ	111	35,323	

יודגש, כי עבור קביעת היטלי השבחה אלו, נערכו שומות על ידי שמאים חיצוניים ואף נעשה תשלום לשמאים.

מבדיקה מזגמית של 10 מקרים (5 מקרים מהשנים 2016-2018 ו- 5 מקרים משנת 2019) בהם היטלי השבחה לא שולמו נמצא, כי:

- לא נמצא תיעוד לסיבת אי תשלום היטל השבחה ב- 5 המקרים בהם ההיטל הופק בין השנים 2016-2018, בהם לא בוצעה בקרה בנושא.
 - ב- 2 מקרים השובר בוטל והופק שובר חיוב מעודכן.
 - ב- 2 מקרים, לאחר פניית בעל הנכס לשמאי מכריע, הופק שובר חיוב מעודכן עבור מחצית מסכום ההיטל המקורי, מבלי שהחיוב הקודם בוטל.
 - במקרה אחד ההיטל לא שולם כיוון שמבקש היתר הבניה לא המשיך בתהליך קבלת היתר הבניה. יצוין, כי במקרים כאמור, לא נעשית בדיקה בשטח על מנת לוודא שלא נעשתה בניה בפועל, ללא היתר.
- יצוין, כי במקרים בהם הוגשה בקשה לאישור לטאבו, הביקורת לא הצליחה למצוא תיעוד להסכמי המכר שצורפו לבקשה, על מנת לבחון את קיומה של עסקת מכר בפועל המחייבת את בעל הנכס בתשלום היטל השבחה.

המלצות:

- לבצע מעקב ובקרה אחר כל מקרה בו היטל השבחה לא שולם ולבחון את הסיבות לאי תשלום ההיטל. במקרה בו ניתן היתר בניה או שבוצעה עסקת מכר, יש לפעול לגביית ההיטל לאלתר.
- במקרה בו הוגשה בקשה לטאבו בעקבות הסכם מכר וישנו הסכם חתום, יש לוודא כי עסקת המכר לא הושלמה, ללא תשלום היטל השבחה וללא קבלת האישור לטאבו (כגון באמצעות בדיקת שינוי מחזיק הנכס לצורך תשלום הארנונה, בדיקת נסח הטאבו וכו').
- במקרה בו הבקשה הוגשה בשל היתר בניה אך ההיטל לא שולם, יש לוודא כי לא הופק היתר מהמערכת הממוחשבת ולבצע בדיקה בשטח על מנת לוודא שלא נעשתה בניה ללא היתר.
- במקרה בו נרשם במערכת חיוב מעודכן, יש להקפיד על ביטול החיוב הקודם תוך רישום סיבת הביטול ושיוך החיוב המבוטל לחיוב המעודכן.

פרק ד' - נספחים

נספח א' - פירוט מדגם הביקורת:

מספר הבקשה ⁹	סכום היטל ההשבחה (בש"ח)	ממצאי הביקורת
101	2,025	ביום 31.5.2009 (לפני כ- 10 שנים) התקבלה בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה. הביקורת לא מצאה מסמכים המעידים על השומה שנקבעה דאז ושלפיה היה צריך להיקבע סכום היטל השבחה. במועד שלא תועד, הוגשה בקשה לבחינת חבות הנכס בהיטל השבחה. בשל היעדר חומרים, שמאי העירייה התבקש לערוך שומה חדשה. שמאי העירייה קבע את השומה ביום 16.12.2015 ושובר החיוב נשלח לבעל הנכס ביום 17.12.2015. השובר שולם ביום 14.1.2016. בדוח השמאי נרשמה תכנית אחת בלבד אשר חלה בנכס והינה תכנית משביחה. לא פורטו תכניות נוספות החלות על הנכס ושהינן או אינן משביחות. יצוין, כי מסעיף 7 לשומה עולה, כי עורך השומה לא ביצע בדיקות לאיתור תכניות משביחות לנכס והתבסס על מידע שקיבל מהועדה לתכנון ובניה בלבד.
102	12,530	ביום 25.12.2017 הועדה לתכנון ולבניה אישרה בנכס תכנית בניה הכוללת הקלות. שמאי העירייה קבע את השומה ביום 5.3.2018 (לאחר כחודשיים וחצי ממועד אישור הועדה). שובר החיוב נשלח לבעל הנכס רק ביום 18.3.2018 (לאחר כ- 3 חודשים ממועד אישור הועדה). למרות אישור היתר הבניה בוועדה לתכנון ובניה ולמרות הפעלת השמאי החיצוני, היטל השבחה שנקבע לא שולם. יצוין, כי עבור עריכת השומה במקרה האמור שולמו לשמאי כ- 2,700 ₪. בדוח השומה נרשמו 2 תכניות החלות על הנכס אך לא נקבעו השבחות עבור התכניות ולא פורטו נימוקים להיעדר קביעת השבחות כאמור.
103	12,742,966	השומה נערכה ביום 24.11.2016 לצורך קביעת היטלי השבחה עבור מגרשים הנמצאים בשכונת ד ¹⁰ . בהתאם לשומה סכום ההיטל לחיוב הינו 22.7 מלש"ח, למרות האמור שובר החיוב הופק ביום 11.12.2016 עבור כ- 12.7 מלש"ח בלבד (כ- 10 מלש"ח פחות מהסכום שנקבע בשומה). ההיטל שחויב כאמור, לא שולם ואף לא נמצא תיעוד והסבר לאי התשלום.
104	6,820	במועד שאינו ידוע התקבלה בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה. הביקורת לא מצאה תיעוד לבקשת בעל הנכס לבדיקת החבות בהיטל השבחה. שמאי העירייה קבע את השומה ביום 27.12.2016. שובר החיוב הופק ונשלח לבעל הנכס ביום 29.12.2016. ההיטל שחויב כאמור, לא שולם ואף לא נמצא תיעוד והסבר לאי התשלום. בדוח השמאי נרשמו 4 תכניות החלות על הנכס מתוכן 2 תכניות משביחות ו- 2 תכניות ללא השבחה. יצוין, כי בדוח השמאי לא נרשמו נימוקים לאי קביעת השבחה ב- 2 התכניות הנוספות החלות על הנכס.
105	5,580	ביום 3.4.2019 התקבלה בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה. שמאי העירייה קבע את השומה רק ביום 10.7.2019 (לאחר כ- 3 חודשים ממועד הבקשה). שובר החיוב הופק ונשלח לבעל הנכס ביום 14.7.2019 והשובר שולם ביום 22.7.19.

ממצאי הביקורת	סכום היטל ההשבחה (בש"ח)	מספר הבקשה ⁹
<p>בדוח השמאי נרשמה תכנית אחת בלבד אשר חלה בנכס והינה תכנית משביחה. לא פורטו תכניות נוספות החלות על הנכס ושהינן או אינן משביחות.</p>		
<p>ביום 20.2.2019 התקבלה בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה. שמאי העירייה קבע את השומה רק ביום 7.5.2019 (לאחר כחודשים וחצי ממועד הבקשה). שובר החיוב הופק ונשלח לבעל הנכס באותו היום (7.5.2019). לאחר שנקבעה השומה, בעל הנכס ביקש לקבל פטור מתשלום היטל ההשבחה. בקשת הפטור מהיטל השבחה לא נבחנה טרם קביעת השומה על ידי השמאי החיצוני. בשל האמור, העירייה נדרשה לשלם עבור קביעת שומה שייטכן ואין בה צורך. יצוין, כי נכון למועד הביקורת, טרם אושר הפטור וטרם שולם היטל ההשבחה. בדוח השמאי נרשמו 2 תכניות החלות על הנכס והינן תכניות משביחות. לא פורטו תכניות נוספות החלות על הנכס ושהינן או אינן משביחות.</p>	20,504	106
<p>ביום 4.3.2019 התקבלה בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה. שמאי העירייה קבע את השומה רק ביום 17.4.2019 (לאחר כחודש וחצי ממועד הבקשה). שובר החיוב הופק ונשלח לבעל הנכס רק ביום 29.5.2019 (כ- 3 חודשים לאחר מועד הבקשה). לאחר שנקבעה השומה, עם קבלת שובר החיוב (ביום 29.5.2019), בעל הנכס ביקש לקבל פטור מתשלום היטל ההשבחה. בקשת הפטור מהיטל השבחה לא נבחנה טרם קביעת השומה על ידי השמאי החיצוני. בשל האמור, העירייה נדרשה לשלם עבור קביעת שומה שייטכן ואין בה צורך. יצוין, כי עם קבלת הבקשה לפטור כאמור, אושר לבעל הנכס הפטור מהיטל ההשבחה. בדוח השמאי נרשמו 4 תכניות החלות על הנכס מתוכן 2 תכניות משביחות ו- 2 תכניות ללא השבחה. יצוין, כי בדוח השמאי לא נרשמו נימוקים לאי קביעת השבחה ב- 2 התכניות הנוספות החלות על הנכס. בנוסף, השמאי לא הצליח לאתר את תיק הבניין של הנכס ואף ציין זאת בדוח כמגבלה בבדיקה.</p>	23,092	107
<p>ביום 3.1.2019 התקבלה בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה. שמאי העירייה קבע את השומה רק ביום 5.3.2019 (לאחר כחודשים). שובר החיוב הופק ונשלח לבעל הנכס באותו היום (5.3.2019). לאחר שנקבעה השומה, ביום 10.6.2019, בעל הנכס ביקש לקבל פטור מתשלום היטל ההשבחה. בקשת הפטור מהיטל השבחה לא נבחנה טרם קביעת השומה על ידי השמאי החיצוני. בשל האמור, העירייה נדרשה לשלם עבור קביעת שומה שייטכן ואין בה צורך. יצוין, כי עם קבלת הבקשה לפטור כאמור, אושר לבעל הנכס הפטור מהיטל ההשבחה. בדוח השמאי נרשמה תכנית אחת בלבד אשר חלה בנכס והינה תכנית משביחה. לא פורטו תכניות נוספות החלות על הנכס ושהינן או אינן משביחות. בנוסף, השמאי לא הצליח לאתר את החוזה המקורי של רכישת הנכס ואף ציין זאת בדוח כמגבלה בבדיקה.</p>	104,182	108
<p>ביום 22.11.2018 התקבלה בקשה לבדיקת חבות בהיטל השבחה. שמאי העירייה קבע את השומה רק ביום 2.1.2019 (לאחר כחודש וחצי). שובר החיוב הופק ונשלח לבעל הנכס רק ביום 13.2.2019 (כ- 3 חודשים לאחר מועד הבקשה).</p>	2,640	109

ממצאי הביקורת	סכום היטל ההשבחה (בש"ח)	מספר הבקשה ⁹
<p>בהתאם לנמסר לביקורת, הפקת השובר נמשכה זמן רב כיוון שהשומה לא הועברה למנהלת מחלקת ההשבחה. השובר שולם ביום 20.2.2019. הביקורת לא מצאה תיעוד לשומה שנקבעה ולא קיבלה את שובר החיוב שהופק על מנת לבחון את תקינות החיוב.</p>		
<p>בדיון שנערך ביום 14.1.2019 ועדת התכנון והבניה דנה באישור תכנית בניה בקרקע, הכוללת הקלה. ביום 25.3.2019 נערך דיון נוסף בו ההקלה אושרה. פרוטוקול הועדה החתום הופץ ביום 15.4.2019. פרוטוקול הועדה לא הופץ למנהלת מחלקת ההשבחה.</p> <p>בחדש מאי 2019 (כחודשים לאחר מועד אישור ההקלה) הובא לידיעת מנהלת מחלקת ההשבחה כי הועדה אישרה תכנית בניה הכוללת הקלה ולכן נדרשת בחיוב בהיטל השבחה.</p> <p>ביום 26.6.2019 (כ- 3 חודשים לאחר מועד אישור ההקלה), שמאי העירייה קבע לבעל הקרקע 3 שומות שונות (2 מתוכן נדגמו בביקורת בסכומים של כ- 599 אש"ח ו- 196 אש"ח). עוד באותו היום הופק שובר התשלום לבעל הנכס.</p> <p>בעל הקרקע הגיש בקשה למינוי שמאי מכריע וביום 7.7.2019 שילם מחצית מסכום ההשבחה שנקבעה. נכון לחודש נובמבר 2019, טרם נקבעה החלטת השמאי המכריע.</p>	<p>599,332</p> <p>196,333</p>	<p>¹⁰¹⁰</p> <p>¹⁰¹¹</p>
<p>בעל הנכס מכר את זכויותיו בנכס בשנת 2008 אך לא חויב ולא שילם היטל השבחה במשך כ- 10 שנים.</p> <p>במועד שאינו ידוע הוגשה לעירייה בקשה לאישור לטאבו. לבקשה צורף עותק חתום של ההסכם אשר נחתם כנאמן למקור בשנת 2015. שמאי העירייה קבע את השומה ביום 14.6.2018 (כ- 10 שנים לאחר מועד המכר). ביום 17.6.2018 הופק ושולם שובר התשלום. השובר שולם על ידי גורם שפרטיו אינם ידועים.</p> <p>בדוח השמאי נרשמו 2 תכניות החלות על הנכס מתוכן רק לתכנית אחת נקבעה השבחה. בדוח השמאי לא נרשמו נימוקים לאי קביעת השבחה לתכנית הנוספת שחלה בנכס.</p>	<p>2,091</p>	<p>¹⁰¹²</p>
<p>ביום 20.2.2017 שמאי העירייה קבע שומת השבחה מכח תכנית לד 3/8100, לכלל הקרקעות הנמצאות בשכונת ד¹¹ החדשה. לנכס שנדגם בביקורת נקבעה השבחה בסך 320 אש"ח (הצמדה החל מיום 3.6.2015). תשלום היטל ההשבחה היווה תנאי לקבלת היתר בניה בקרקע.</p> <p>בביקורת לא נמצא תיעוד לבדיקת תכניות משביחות נוספות הקיימות בקרקע שנדגמה ושלגביהן ייתכן כי לא שולמו בעבר היטלי השבחה.</p> <p>ביום 29.5.2018 הופק שובר היטל השבחה. השובר שולם במלואו ביום 5.6.2018.</p>	<p>367,621</p>	<p>¹⁰¹³</p>
<p>בשכונה שנבנתה בעיר בעבר, הוקמו ואוכלסו בתים צמודי קרקע בחריגה מהיתרי הבניה שניתנו למבנים.</p> <p>בישיבה מספר 120 של הועדה המקומית לתכנון ובניה מיום 20.9.2016, לצורך הסדרת עבירות הבניה בנכסים, אושרו לבעלי המבנים הקלות מזכויות הבניה שבגינן הופק בעבר היתר הבניה.</p> <p>ביום 5.3.2017 וביום 4.4.2017, שמאי העירייה קבע את היטל ההשבחה שנוצרה בשל ההקלה ומכח תכנית לד 1004.</p>	<p>32,150</p> <p>32,650</p>	<p>¹⁰¹⁴</p> <p>¹⁰¹⁵</p>

ממצאי הביקורת	סכום היטל ההשבחה (בש"ח)	מספר הבקשה ⁹
<p>בימים 17.10.2018 ו- 13.8.2017 הופקו ושולמו שוברי ההיטלים. תשלום ההיטלים נעשה זמן רב (בין 4 חודשים לשנה וחצי) לאחר מועד קביעת השמאי.</p> <p>הביקורת לא מצאה תיעוד לבקשות שהתקבלו לבדיקת חבות היטל ההשבחה עבור כל נכס שנדגם.</p>		

תקנות הגנת הפרטיות וסייבר

תוכן העניינים

41.....	פרק א' – מבוא.....
43.....	פרק ב' – תמצית הממצאים.....
47.....	פרק ג' – פירוט הממצאים.....
47.....	1. כללי.....
47.....	2. מערך המחשוב – ניהול, תחזוקה שוטפת, ותיעוד ורישום המאגרים ברשם.....
48.....	3. ממונה אבטחת מידע.....
49.....	4. תיעוד נהלים ומידע נדרש במחלקת המחשוב:.....
50.....	5. מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים.....
50.....	6. אבטחה פיזית וסביבתית.....
51.....	7. אבטחת מידע בניהול כוח אדם.....
52.....	8. הרשאות גישה – ניהול ובקרה.....
52.....	9. תקנה 9 – זיהוי ואימות על ידי מנגנון סיסמאות.....
54.....	10. הרשאות גישה – ניהול, בקרה ותיעוד הולם.....
55.....	11. תיעוד של אירועי אבטחה.....
55.....	12. התקנים ניידים.....
56.....	13. הרשאות גישה – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר.....
56.....	14. אבטחת מידע מפני סיכונים חיצוניים ואבטחת התקשורת.....
57.....	15. מיקור חוץ.....
57.....	16. ביקורות תקופתיות.....
58.....	17. משך שמירת נתוני האבטחה וגיבויים.....
58.....	18. גיבוי ושחזור נתוני אבטחה.....
58.....	19. מערך הגיבויים והתאוששות מאירוע אסון.....
59.....	20. סיכום הנושא המבוקר.....

פרק א' – מבוא

1. מבוא

מערך המחשוב ואבטחת מאגרי המידע הינם נדבך מרכזי בפעילותה השוטפת והתקינה של העירייה בשגרה ובאירוע משברי. שימוש במערכות מחשוב ובמאגרי מידע עלול לחשוף את הארגון לסיכונים.

הסיכונים המרכזיים כוללים, ביו היתר:

- דלף מידע רגיש לגורמים לא מוסמכים (מידע אישי, כספי, מסחרי, מידע פנים או קניין רוחני).
- פגיעה באמינות המערכת על ידי הכנסת נתונים ומידע שגוי למערכות בידי גורמים בלתי מורשים.
- פגיעה באמינות הנתונים עקב ממשקים לא מבוקרים בין מערכות מידע שונות.
- גרימת נזקים ושיבוש פעילות המערכות ע"י תוכנות זדוניות או כשל תפעולי מקומי.
- חשיפה משפטית עקב עבירה על חוקי הגנת הפרטיות.
- פגיעה בזמינות שרותי המחשוב והשבתתם כתוצאה מאירוע אסון.

יצוין כי עיקר מערכות המחשב מתופעלות על ידי ספק חיצוני אשר עומד במרבית הוראות החוק וכי קיבלנו אסמכתאות מבססות כי קיימים ומופעלים נהלים תקינים ונערכים מבדקי חוסן בחלק מהיישומים כנדרש.

2. מטרת הביקורת

- בחינת נהלי העבודה והתהליכים בתחום המחשוב והאבטחה והגיבוי של מאגרי המידע.
- ניתוח חשיפות בתחום אבטחת המידע (אבטחה פנים ארגונית, חיצונית ופיזית/סביבתית).
- עמידה בהנחיות הרגולציה המחייבות החל מחודש מאי 2018 בנושא אבטחת מאגרי מידע לפי תקנות הגנת הפרטיות

3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה בחודשים דצמבר 2019 – פברואר 2020.

הביקורת נפגשה עם העובדים והמנהלים הבאים: מנהל מערכות המידע וצוות עובדי המחשב, עוזר מנכ"ל העירייה האחראי לתקשורת, מנהל אגף תשתיות ועובדי מחשוב מטעם ספק המערכות החיצוני, משתמשי המערכת השונים ככל שנדרש.

הביקורת סקרה את רישום המאגרים במאגר משרד המשפטים, נהלי עבודה ותהליכי עבודה, מיפוי הרשתות והמערכות, הסכמי התקשורת עם ספקים מהותיים ונותני שירות בתחום המבוקר, אירועי אבטחת מידע, התוכנות המרכזיות שבשימוש ותיעוד האסמכתאות באגף.

הביקורת בחנה את מערכות האבטחה הקיימות ברשת ואת הסיסמאות, דוחות שירות למשתמשים, דוחות ודיווחי אבטחת מידע של הספקים המרכזיים. הביקורת בדקה את חדר השרתים וציווד התקשורת והמחשוב המאובטח וסקרה את חדרי התקשורת והשרתים.

4. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה באופן האחזקה, העיבוד והשימוש של הארגון במידע, בתהליכי העבודה ובמנגנוני הבקרה השונים לצמצום סיכוני אבטחת מידע (פנים ארגוניים וחיצוניים) וסיכונים תפעוליים בכל הקשור בפיתוח ותחזוקת מערכות מידע ומאגרים.

יצוין כי מסקנות הביקורת מסתמכות על בדיקות מדגמיות שביצעה, ויתכנו ליקויים שלא התגלו בהכרה בביקורת זו.

5. הבסיס החוקי

- חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981
 - תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017.
 - תקני אבטחת מידע מקצועיים, תקן ת"י 17799, תקן ISO 27001, 22301, 27031.
- הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה והמענה לו זכתה במהלך הכנת דוח זה מצוות עובדי ומנהלי אגף מערכות המידע.

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. כללי

- מערכות המידע העירוניות מנוהלות ע"י מנהל מערכות המידע וע"י מנכ"ל העירייה המטפל בתחומי התקשורת והתשתיות. שרותי המחשוב מסופקים לעירייה במיקור חוץ ע"י חברת 17¹² בע"מ ח.פ. 19 שהינה ספק שרותי IT המרכזי בארגון.
- החברה מציבה 2 עובדים באתר העירייה, האחד בתפקיד מנהל רשת והשני טכנאי.
- מנהל מערכות המידע מרכז את העבודה מול הספק המרכזי ומול הגופים השונים.
- צוות המחשוב מצומצם ואינו כולל ממונה אבטחת מידע.

הגדרות האבטחה המחייבות במאגר

- תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 קובעות שלוש רמות אבטחה למאגרי מידע שעליהם הן חלות. מאגר מידע ברמת אבטחה גבוהה, בינונית ובסיסית.

2. מערך המחשוב – ניהול, תחזוקה שוטפת, ותיעוד ורישום המאגרים ברשם

- נמצא כי קיים רישום נאות ותיעוד סדור של המאגרים כנדרש.
- הביקורת מעירה כי, ניהול מאגר המצלמות העירוניות נמצא בכפיפות ארגונית לאגף בטחון. המאגר אינו כפוף למנהל מערכות המידע ולנהלי אבטחת המידע המחייבים, מצב העלול להביא לפגיעה ברמת האבטחה.

3. ממונה אבטחת מידע

- הביקורת סבורה שיש צורך בהפרדת תפקידים בין תפקיד ממונה אבטחת מידע לבין מנהל מערכות המידע היות שיש ניגוד עניינים אינהרנטי בין שני התחומים.

4. תיעוד נהלים ומידע נדרש במחלקת המחשוב:

- לא קיים בעירייה נוהל אבטחה כמתחייב מהוראות סעיף 4 לתקנות.
- נמצאו מספר נהלים חלקיים ולא מעודכנים בלבד.
- לא תועדו נהלים הקשורים לתהליכי קליטה וגריעת עובדים, נוהל טיוב משתמשים תקופתי, תיק אתר מעודכן, נוהל גיבויים ונוהל התאוששות מאירוע משברי ¹³DRP/BCP

5. מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים

- לא נמצא מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר כנדרש בסעיף 5(א) לתקנות.

12 שם החברה קודד

13 ראה פירוט בסעיף 19 בדוח

6. אבטחה פיזית וסביבתית.

- נמצא כי קיימת בקרת גישה לחדר שרתים באמצעות קורא טביעות אצבע.
- אין רישום של הנכנסים ולא ניתן תג אורח למבקרים.
- אין שמירת נתוני הכניסות והיציאות של העובדים מהאתרים שבהם מצויות המערכות, ואין תיעוד של הכנסת ציוד אל מערכות המאגר והוצאת ציוד מהן.
- אין בחדר השרתים ובחדר DR מערכות גילוי וכיבוי אש, מערכת גלאי הצפה וגלאי עליית טמפרטורה כנדרש בתקן TIE/EIA המקובל. חדר השרתים וחדר DR עונים **חלקית בלבד** לדרישות התקן.

7. אבטחת מידע בניהול כוח אדם

- לא נמצא תיעוד סדור לנוהל עבודה ולתיעוד מבדקי אמינות למורשים למאגרי המידע הרגישים. לא תועדו הדרכות כלשהן לבעלי ההרשאות.

8. הרשאות גישה – ניהול ובקרה

- מבדיקת הביקורת נמצא תהליך תקין של הענקת הרשאות גישה עם טופס מסודר כנדרש.
- חסר תיעוד לתהליך בקרה שנתי שכולל מיפוי ההרשאות במאגרים ובמערכות לצורך הסרת הרשאות עודפות (עובדים שסיימו העסקתם או עובדים שעברו תפקיד)

9. תקנה 9 – זיהוי ואימות על ידי מנגנון סיסמאות

- המערכת העירונית אינה בודקת שימוש חוזר בסיסמאות אף שהמערכת מאפשרת.
- בכניסה למערכת גביה נדרש להזין שם משתמש וסיסמה.
- לא מופעלת מדיניות סיסמאות במערכת גביה.
- גרסת מערכות הרווחה אינה תומכת במדיניות סיסמאות.
- מבדיקות שערכנו נמצא כי סיסמאות הגישה (הן ברשת המקומית, הן בכניסה ליישומים במערכת 17¹⁴ והן במאגרי המידע העירוניים) עונות רק על חלק מדרישות התקן המקובל לרמת אבטחה בינונית. משמעות הדבר היא יכולת פריצה קלה יותר למערכות ולמאגרים. הביקורת מציינת כי הטמעת מערכת אימות דו שלבית הכוללת סיסמא חד פעמית תשפר בצורה מהותית את רמת האבטחה למאגרים ולמערכות. לדברי מנהל מחלקת מערכות המידע המחשבים ישודרגו במהלך שנת 2020 ולאחר מכן תתבצע התקנה של גרסה תומכת מדיניות סיסמאות.

10. הרשאות גישה – ניהול, בקרה ותיעוד הולם

- בבדיקת הביקורת נמצא תהליך תקין של רישום משתמשים בעת כניסתם לרשת הארגון (login) ובמאגרים מסוימים קיים מנגנון ניהול הרשאות גישה כמתואר בתקנות, אך לא באופן גורף בכל המאגרים שבשימוש העיריה המחייבים שמירת היסטוריה למשך 24 חודש של כל הנכנסים למאגרים וסוג הגישה והיקף הגישה.
- אין נוהל כתוב המגדיר בצורה מפורטת את תהליכי הבקרה ושמירת התיעוד המחייב בתקנות החוק.

11. תיעוד של אירועי אבטחה

- לא נמצא נוהל בנושא הטיפול באירועי אבטחה מידע ולא תועד דיון שנתי באירועי אבטחה.

12. התקנים ניידים

- לא נמצא מנגנון הצפנה או מנגנון למניעת יכולת לחבר התקן נייד למערכות והתראות אוטומטיות בעת ניסיון לחבר רכיב חיצוני למאגרים.

13. הרשאות גישה – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר

- לא קיימת הפרדה בין סביבת בדיקות לבין סביבת הייצור בה נמצאים נתוני האמת. עוד נמצא כי לא קיים נוהל מתועד בנושא שינויים בתוכנה והפרדת תפקידים בפיתוח.

14. אבטחת מידע מפני סיכונים חיצוניים ואבטחת התקשורת

- נמצא תהליך סדור לאבטחת המאגר וכי קיימים מנגנוני אבטחה מפני סיכונים חיצוניים ואבטחת התקשורת כמקובל בתקן.

15. מיקור חוץ

- נמצא תהליך תקין של עמידת חברות 17 ו-20¹⁵ בתקני האבטחה המקובלים כך שאין חשיפה גבוהה אשר מחייבת להימנע ממיקור חוץ בפעילות. קיבלנו לידנו אסמכתאות המאשרות כי הספק עומד בכל הדרישות המחייבות ולא נמצאו ממצאים חריגים.

16. ביקורות תקופתיות

- לא נערכו בשנים האחרונות ביקורות תקופתיות.

17. משך שמירת נתוני האבטחה וגיבויים

- אין נוהל הקובע את משך שמירת נתונים.

18. גיבוי ושחזור נתוני אבטחה

- לא נמצא נוהל ותהליך כמוגדר בתקנה 18 לתקנות לביצוע גיבוי נתוני אבטחה באופן תקופתי שגרתי, אבטחת שחזור הנתונים באופן יעיל ומהיר ותיעוד אירועי אבטחה.

19. מערך הגיבויים והתאוששות מאירוע אסון

- נוהל גיבויים שנמסר לביקורת הינו חלקי ולא עבר כל עדכון בשנים האחרונות. אין בנוהל תיאור מפורט של התהליך המתקיים כיום בכל המערכות והמאגרים לרבות תהליכי שחזור.
- חסר נוהל התאוששות מאירועי אסון ומשבר .D.R.P DISASTER RECOVERY PLAN וכן B.C.P – BUSINESS CONTINUITY PLAN תוכנית להמשכיות עסקית .
- נמצא כי הגיבויים בעירייה ובחברת 1617 מבוצעים מדי יום וכוללים את כל המערכות כנדרש.

20. סיכום הנושא המבוקר

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. כללי

בעירייה כ- 450 משתמשים.

מערכות המידע העירוניות מנוהלות ע"י מנהל מערכות המידע וע' מנכ"ל העירייה המטפל בתחומי התקשורת והתשתיות. שרותי המחשוב מסופקים לעירייה במיקור חוץ ע"י חברת 1717 בע"מ ח.פ. 1819 שהינה ספק שרותי IT המרכזי בארגון. החברה מציבה 2 עובדים באתר העירייה, האחד בתפקיד מנהל רשת והשני טכנאי. מנהל מערכות המידע מרכז את העבודה מול הספק המרכזי ומול הגופים השונים. צוות המחשוב מצומצם ואינו כולל ממונה אבטחת מידע.

הגדרות האבטחה המחייבות במאגר

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 קובעות שלוש רמות אבטחה למאגרי מידע שעליהם הן חלות. מאגר מידע ברמת אבטחה גבוהה, בינונית ובסיסית.

מאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה ההוא בין היתר מאגר מידע של גוף ציבורי, ובתנאי שבמאגר יש מידע אודות 100,000 אנשים ומעלה או שמספר בעלי ההרשאה שרשאים לגשת אליו עולה על 100. מאחר שמספר התושבים בעיר לוד נמוך מ 100,000, מאגרי המידע של העירייה נבדקו בביקורת זו בהתאם לדרישות רמת אבטחה בינונית.

במסגרת המלצות הביקורת בדוח לביצוע תהליכי דיווח ובקרה שנתיים יש לבחון בין היתר האם חלו שינויים בכמות הרשומות במאגרים ובמספר המורשים לגשת למאגרים. במידה וישנם מאגרים הכוללים מידע אודות 100,000 אנשים ומעלה המחייבים מעבר לרמת אבטחה גבוהה, על העירייה לעמוד בדרישות רמת האבטחה הגבוהה כקבוע בתקנות, על כל המשתמע מכך.

2. מערך המחשוב – ניהול, תחזוקה שוטפת, ותיעוד ורישום המאגרים ברשם

הביקורת בחנה את המצב הקיים בתחומי תהליכי בקרה ותיעוד מקובלים בכל הקשור לניהול ותחזוקת מערך המחשוב ואבטחת המידע בהתאם לדרישות רמת האבטחה הבינונית.

הביקורת בדקה את רישום המאגרים ותיעוד ההגדרות למאגרים הרלבנטיים לדוח ביקורת זה בהתאם להנחיות תקנה 2 לחוק הגנת הפרטיות תיקון מחודש מאי 2018. לעירייה 22 מאגרי מידע כמפורט להלן.¹⁹

נמצא כי קיים רישום נאות ותיעוד וסדור של המאגרים כנדרש.

הביקורת מעירה כי, ניהול מאגר המצלמות העירוניות נמצא בכפיפות ארגונית לאגף בטחון. המאגר אינו כפוף למנהל מערכות המידע ולנהלי אבטחת המידע המחייבים, מצב העלול להביא לפגיעה ברמת האבטחה.

17 שם החברה קודד

18 ח.פ. קודד

19 הפירוט הוסר מהדוח

המלצות:

- לשקול להכפיף את מאגר המצלמות העירוניות לאחריות הגורם המוסמך במערכות המידע ולוודא כי כל נהלי האבטחה ותקנות חוק הגנת הפרטיות הרלבנטיות חלות עליו כמו על יתר המאגרים הרשומים.

3. ממונה אבטחת מידע

סעיף 17ב לחוק הגנת הפרטיות תשמ"א - 1981 קובע כדלהלן:

"(א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה

ממונה על אבטחת מידע (להלן - הממונה):

- (1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;
 - (2) גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;
 - (3) בנק, חברת ביטוח, חברה העוסקת בדירוג או בהערכה של אשראי.
- (ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף 17, הממונה יהיה אחראי לאבטחת המידע במאגרים המוחזקים ברשות הגופים כאמור בסעיף קטן (א).
- (ג) לא ימונה כממונה מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה על הוראות חוק זה."

תקנה 3 קובעת:

"חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

- (1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחת הכפוף ישירות למנהל המאגר;
- (2) הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר;
- (3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;
- (4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;
- (5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות בפסקאות (2) ו-(3), לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה;
- (6) בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.

הביקורת בחנה את עמידת העירייה בתקנה 3 המחייבת בין היתר כל גוף ציבורי או כל גוף המחזיק מעל חמישה מאגרים במינוי ממונה אבטחת מידע.

מעיון בהגדרת התפקיד של מנהל מערכות המידע הראשי עולה כי בין יתר תפקידיו כלול תפקיד "אחראי על אבטחת המידע ברשות".

הביקורת סבורה שיש צורך בהפרדת תפקידים בין תפקיד ממונה אבטחת מידע לבין מנהל מערכות המידע היות שיש ניגוד עניינים אינהרנטי בין שני התחומים.

ניגוד העניינים המובנה נובע מהצורך של ממונה אבטחת המידע לצמצם למינימום הניתן את הסיכונים ואת הגישה למידע למורשים בלבד, להקשיח את מבנה הסיסמאות ולהטמיע מנגנוני בקרה שונים (אנטי וירוס, פיירוול וכד') מצד שני, ההטמעה של מנגנונים אלו מייצרים לממונה מערכות מידע עומס עבודה גבוה ומציבות המון התעסקות עם החלפת סיסמאות וסיוע למשתמשים עקב המורכבות והחסימות הקיימות

לפיכך, אם מנהל מערכות המידע משמש גם כממונה אבטחת המידע אזי הוא ישאף לצמצם את המגבלות הדרושות מהיבט האבטחתי על מנת להקל על עבודתו השוטפת דבר העלול לפגוע ברמת האבטחה של המערכות.

המלצות:

- למנות ממונה אבטחת מידע בהתאם למתחייב מתקנה 3.
- הממונה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או המחזיק, למנהל בכיר אחר הכפוף לו, או למנכ"ל הארגון.
- הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של הארגון.
- הממונה יכין תוכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות, יבצע אותה ויודיע להנהלת הארגון ולמנהל המאגר על ממצאיו (תקנה 3(3)).

4. תיעוד נהלים ומידע נדרש במחלקת המחשוב:

נוהלי אבטחה – בהתאם לסעיף 4 לתקנות; על בעל מאגר המידע לקבוע במסמך נוהל אבטחת מידע בהתאם למסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה יכלול, בין השאר, את כל אלה:

- (1) הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר כאמור בתקנה 6;
- (2) הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר בהתאם לתקנה 8;
- (3) תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך;
- (4) הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר;
- (5) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר כמפורט בתקנה 5(א), אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר;
- (6) אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע;

הביקורת בדקה את תיעוד הנהלים והתהליכים ברשת הארגונית. להלן פרוט הממצאים:

לא קיים בעירייה נוהל אבטחה כמתחייב מהוראות סעיף 4 לתקנות . נמצאו מספר נהלים חלקיים ולא מעודכנים בלבד, כך לדוגמה: נוהל גיבויים מתאריך 22/10/2014 וגיליון תיק אתר משנת 2017.

לא תועדו נהלים הקשורים לתהליכי קליטה וגריעת עובדים, נוהל טיוב משתמשים תקופתי, תיק אתר מעודכן, נוהל גיבויים ונוהל התאוששות מאירוע משברי DRP/BCP.²⁰

המלצות:

- לערוך נוהל אבטחת מידע כמתחייב בסעיף 4 ולאשרו בהנהלת העיריה.
- לעדכן את הנהלים הישנים ולהוסיף נהלים חסרים הנדרשים בהנחיות ובתקן ISO בנושאים הבאים: תיק אתר, נוהל קליטה וגריעת משתמשים, נוהל מיפוי הרשאות תקופתי, נוהל המשכיות עסקית ופעילות בחרום, נוהל הדרכות משתמשים, נוהל דיווח שנתי לרשם המאגרים.

5. מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים

תקנה 5(א) קובעת בין היתר כי על בעל מאגר המידע להכין מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, הכוללת את הפרטים הבאים:

תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע, מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, ניהול ותחזוקה, תמיכה בפעילותו, ניטורו ואבטחתו. תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן. תרשים הרשת שבה פועל המאגר הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של הרכיבים. תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.

הביקורת בדקה את תיעוד מיפוי המאגרים.

לא נמצא מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר כנדרש בסעיף 5(א) לתקנות.

המלצות:

- לערוך מסמך מיפוי מאגרים מעודכן כמוגדר בסעיף 5(א).
- להקפיד כי פרטי המסמך המעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת המצאי יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם כמוגדר בתקנה 5(ב).
- במידה והמאגרים מחויבים ברמת אבטחה גבוהה יש לבצע בדיקת חדירה למאגר וסקר סיכונים כל שנה וחצי בנוסף.

6. אבטחה פיזית וסביבתית

תקנה 6(א) מחייבת שמירה פיזית של התשתיות ומערכות החומרה המשמשות את המאגר, במקום מוגן המונע כניסה אליו ללא הרשאה. מטרת התקנה למנוע סיכון של שינוי ועדכון באמצעות גישה פיזית וכן גניבת אמצעי אחסון פיזיים של הגדרות הליבה של המערכת ואמצעי ההגנה הלוגיים שלה.

תקנה 6(ב) קובעת שבמאגרי מידע המחויבים ברמת אבטחה בינונית או גבוהה יתועדו הכניסות והיציאות של העובדים מאתרים שבהם מצויות המערכות, וכן תתועד הכנסת ציוד אל מערכות המאגר והוצאתו מהן. תיעוד כאמור יכול שיבוצע באמצעות התקנת מצלמות, מערכת זיהוי ביומטרי וכו..'

הביקורת ביקרה בחדר השרתים. החדר המחשב ממוקם במבנה עירוני המאובטח בחדר פנימי. בכניסה קיימת עמדת קבלה לבדיקת הנכנסים. קיימת מערכת בקרת גישה לפי מורשים. בכניסה למשרדים דלת נעולה עם קודן ואינטרקום. אין כניסת עובדים לא מורשים במשך שעות הפעילות כנדרש.

קיימת מערכת אזעקה עם גלאים בקומת המשרדים וכן מצלמות אבטחה גם בחדר השרתים, קיימת התראה וחיווי על כניסות לחדר השרתים.

רמת אבטחת חדר השרתים עונה חלקית לדרישות האבטחה והמיגון המקובלות, אין מערכות גילוי וכיבוי אש בגז, אין מערכת לגילוי הצפה וחסר גלאי עליית הטמפרטורה בחדר.

אתר DR נמצא במבנה עירוני ואתר סביבת הייצור ממוקם בחדר השרתים של העירייה במרחק סביר המהווה הפרדה פיזית נאותה.

לביקורת נמסר כי מתוכנן חדר שרתים ותקשורת חדש לפיכך ליקויים קיימים בתחום גילוי וכיבוי אש בחדר שרתים יטופלו בעת המעבר.

תצורת חדר המחשב בהיבטי חשמל ומיזוג אוויר נבדקת לפי תקן הבינ"ל TIE/EIA בארבעה מדרגים הנקראים TIER. כל מדרג מגדיר את רמת היתירות והעמידות של המערכות הקריטיות של החשמל ומיזוג האוויר. כמו כן תקן ISO 270001 מגדיר את אמצעי אבטחה של חדר השרתים.

הביקורת בדקה את האבטחה הפיזית והסביבתית ועמידתה בתקנות סעיף 6(א).

נמצא כי קיימת בקרת גישה לחדר שרתים באמצעות קורא טביעות אצבע.

אין רישום של הנכנסים ולא ניתן תג אורח למבקרים.

אין שמירת נתוני הכניסות והיציאות של העובדים מהאתרים שבהם מצויות המערכות, ואין תיעוד של הכנסת ציוד אל מערכות המאגר והוצאת ציוד מהן.

אין בחדר השרתים ובחדר DR מערכות גילוי וכיבוי אש, מערכת גלאי הצפה וגלאי עליית טמפרטורה כנדרש בתקן TIE/EIA המקובל. חדר השרתים וחדר DR עונים חלקית בלבד לדרישות התקן.

המלצות:

- לשמור את נתוני הבקרה על כניסה ויציאה מאתרי המערכות הנצברים במסגרת יישום תקנות 6(ב) באופן מאובטח למשך 24 חודשים, לרבות הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן, יש לגבות את הנתונים שנשמרו, באופן שיבטיח שיהיה ניתן, בכל עת, לשחזר את הנתונים האמורים למצבם המקורי.
- בעת המעבר לחדר שרתים חדש לתכנן אותו לעמידה בהנחיות המתאימות לחדר שרתים תיקני.

7. אבטחת מידע בניהול כוח אדם

מאחר שהגורם האנושי מהווה גורם סיכון משמעותי בתחום אבטחת המידע, יש לוודא כי ייקלטו לעבודה הקשורה למאגר המידע עובדים המתאימים לעבודה זו, לאחר שננקטו אמצעים סבירים המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם. יש לקחת בחשבון את רגישות המידע שבמאגר ואת היקף הרשאות הגישה לתפקיד

שמיועד לו המועמד לתפקיד. אמצעים סבירים הם למשל מבחני התאמה במכונים מקצועיים, המלצות ממעבידים קודמים, ואמצעים נוספים בהתאם כאמור לרגישות המידע.

כמו כן נדרש לבחון גם את מידת התאמתם של העובדים הקיימים בארגון לגישה למאגר המידע. תקנה 7(ב) קובעת כי יש לקיים הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי חוק הגנת הפרטיות והתקנות, בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם. וכן הדרכה תקופתית אחת לשנתיים לפחות לבעלי הרשאות.

לא נמצא תיעוד סדור לנוהל עבודה ולתיעוד מבדקי אמינות למורשים למאגרי המידע הרגישים. לא תועדו הדרכות כלשהן לבעלי הרשאות.

המלצות:

- לערוך נוהל וליישם בקרה בתחום מבדקי אמינות כח האדם כמוגדר בסעיף 7(א)
- לבצע הדרכות אחת לשנתיים לכל המורשים לגישה למאגרים ולתעד את הביצוע כנדרש בתקנה 7(ב+ג).

8. הרשאות גישה – ניהול ובקרה

בהתאם לתקנה 8(א) יש לקבוע הרשאות גישה למאגר לעובד שההרשאה נדרשת לו לצורך ביצוע תפקידו. תקנה 8(ב) קובעת שיש לנהל רשימת הרשאות מעודכנת ולבצע מיפוי הרשאות תקופתי. הביקורת בדקה את הליך קליטת עובדים, הענקת הרשאות בהתאם לתפקידם וגריעת משתמשים. הביקורת בדקה גם את תהליכי העבודה והבקרה בטיפול במשתמשי הרשת הארגונית. לצורך הבדיקה הביקורת קיבלה ממנהל הרשת את פרטי המשתמשים של הארגון המוגדרים ביישום הניהול של המערכת (ACTIVE DIRECTORY). המשתמשים הרלבנטיים הוגדרו באמצעות קבוצות משתמשים במערכת של הארגון כמקובל

מבדיקת הביקורת נמצא תהליך תקין של הענקת הרשאות גישה עם טופס מסודר כנדרש. אם זאת, חסר תיעוד לתהליך בקרה שנתי שכולל מיפוי ההרשאות במאגרים ובמערכות לצורך הסרת הרשאות עודפות (עובדים שסיימו העסקתם או עובדים שעברו תפקיד).

המלצות:

- אחת לשנה לבצע טיוב נתונים של המורשים למאגרים ולמערכות, לרבות השוואת מצבת כוח אדם (ממחלקת משאבי אנוש) והתאמתה לקובץ המורשים במאגרים ובמערכות ולהסרת הרשאות מיותרות כמתחייב.

9. תקנה 9 – זיהוי ואימות על ידי מנגנון סיסמאות

תקנה 9(א) קובעת כי יש לוודא שהגישה למידע במאגר ניתנה אך ורק לגורם מורשה, ויש לאמת את זהותו באמצעים מקובלים באמצעות קוד משתמש וסיסמה אישית. בנוסף תקנה 9(ב) מגדירה כי במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה אופן הזיהוי ייעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון

לשליטתו הבלעדית של המורשה. למשל תעודה המכילה חתימה אלקטרונית מאובטחת **token**, או קוד שישלח לטלפון סלולרי לאימות נוסף.

התקנה גם קובעת כי בנוהל האבטחה יש לקבוע את : אופן הזיהוי. חוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים. ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות. אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות. כמו כן בעל המאגר ידאג לביטול ההרשאות של בעל ההרשאה שסיים את תפקידו, ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות, מיד עם סיום תפקידו של בעל ההרשאה.

א. הגדרות סיסמאות הגישה למשאבי המחשב בארגון

הביקורת בדקה את הגדרות האבטחה הפנימיות ברשת הארגונית. כן נבדקו הפרמטרים של האבטחה ברמת הרשת הארגונית בהתאם לדרישות התקן הישראלי (התקן אינו מחייב). התקן מגדיר את הפרמטרים הבאים:

מאפיין האבטחה	הדרישה המקובלת בתקן 17799
צורך בהקשת סיסמה	כן
מורכבות הסיסמה (מספר תווים נדרשים)	5
מבחר תווים ואותיות	חובה
תווים חוזרים	אסורים
תווים עוקבים	אסורים
משך תוקף מינימאלי(בימים)	1
משך תוקף מקסימאלי (בימים)	90
מספר ניסיונות כושלים רצופים על לנעילת המשתמש/ שחרור רק על ידי מנהל המערכת	5
הגורם המחבר את הסיסמה	משתמש או מחולל ממוחשב
שיטת שמירה הסיסמה במערכת	כקובץ מוצפן
מספר מחזורים מינימאלי להשוואת סיסמאות	4 מחזורים

הביקורת ערכה מספר בדיקות של עמידת הסיסמאות בדרישות התקן המקובלות במספר מאגרים.

ב. הגדרות סיסמאות הגישה : מערכת גזברות – מצב קיים

בכניסה למערכת גזברות נדרש להזין שם משתמש וסיסמה.

הסיסמה מורכבת מ 6 תווים, משלבת אותיות ומספרים וניתן לשנותה ל 10-2 תווים.

קיימת אפשרות שהמערכת תחייב להחליף סיסמה כל תקופה מוגדרת מראש (מחושב בימים).

התקופה המחייבת הגדרת סיסמה הוגדרה במערכת ל **90 יום**.

כל משתמש יכול בכל רגע להחליף סיסמה לעצמו.

ניתן להגדיר את מספר מחזורי הסיסמאות שניתן לבדוק אם השתמשו בהן כבר בעבר, זאת על מנת

לוודא שהסיסמה תוחלף ולא ישתמשו בסיסמא שנעשה בה שימוש.

המערכת העירונית אינה בודקת שימוש חוזר בסיסמאות אף שהמערכת מאפשרת.

ג. הגדרות סיסמאות הגישה : מערכת גביה – מצב קיים

בכניסה למערכת גביה נדרש להזין שם משתמש וסיסמה.

לא מופעלת מדיניות סיסמאות במערכת גביה.

ד. הגדרות סיסמאות הגישה : מערכת רווחה – מצב קיים

בחזית פברואר 2020 נעשה ניסיון לשדרג את גרסת מערכות הרווחה לגרסה שתומכת במדיניות סיסמאות. תהליך השדרוג נכשל וצוות התמיכה נאלץ להחזיר את המצב לגרסה שאינה תומכת בניהול מדיניות סיסמאות. כישלון התהליך נבע ממערכות הפעלה ישנות מאוד שמוקנות בעירייה שאינן נתמכות בגרסת הרווחה החדשה.

גרסת מערכות הרווחה אינה תומכת במדיניות סיסמאות.

מבדיקות שערכנו נמצא כי סיסמאות הגישה (הן ברשת המקומית, הן בכניסה ליישומים במערכת 2017²¹ והן במאגרי המידע העירוניים) עונות רק על חלק מדרישות התקן המקובל לרמת אבטחה בינונית. משמעות הדבר היא יכולת פריצה קלה יותר למערכות ולמאגרים. הביקורת מציינת כי הטמעת מערכת אימות זו שלבית הכוללת סיסמא חד פעמית תשפר בצורה מהותית את רמת האבטחה למאגרים ולמערכות. לדברי מנהל מחלקת מערכות המידע המחשבים ישודרגו במהלך שנת 2020 ולאחר מכן תתבצע התקנה של גרסה תומכת מדיניות סיסמאות.

המלצות:

- להתאים את הפרמטרים לדרישות התקן כמפורט לעיל
- במאגרים רגישים במיוחד לשקול הוספת רכיב אימות נוסף כמתחייב בתקנות

10. הרשאות גישה – ניהול , בקרה ותיעוד הולם

תקנה 10 - בקרה ותיעוד גישה קובעת כי יש לנהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר, אשר יכלול את הנתונים הבאים: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה על מנגנון הבקרה להיות עצמאי, לפעול באופן רציף, וככל הניתן ללא אפשרות להתערבות חיצונית שתביא לביטול או שינוי בהפעלתו. אם בוצעו שינויים או ביטולים בהפעלת המנגנון, על המנגנון לאתר אותם באופן אוטומטי ולהפיץ התראות לאחראים. בעל מאגר המידע נדרש לקבוע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דו"ח של הבעיות

שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן. על מנת לעמוד בחובתו של בעל המאגר לאתר אירועי אבטחה בזמן אמת מומלץ ליישם מנגנונים אוטומטיים להתראה. על נתוני התיעוד של המנגנון יישמרו למשך 24 חודשים לפחות, וכי בעל המאגר יידע את בעלי הרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר.

מבדיקת הביקורת נמצא תהליך תקין של רישום משתמשים בעת כניסתם לרשת הארגון (login) ובמאגרים מסוימים קיים מנגנון ניהול הרשאות גישה כמתואר בתקנות, אך לא באופן גורף בכל המאגרים שבשימוש העירייה המחייבים שמירת היסטוריה למשך 24 חודש של כל הנכנסים למאגרים וסוג הגישה והיקף הגישה. כך לדוגמה:

1. מאגר שרות הפסיכולוגי

2. מאגר נוער

3. מאגר משאבי אנוש

עוד נמצא כי חסר נוהל כתוב המגדיר בצורה מפורטת את תהליכי הבקרה ושמירת התיעוד המחייב בתקנות החוק.

המלצות:

- לפעול בהתאם לתקנה 10(ג) ולערוך נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה בכל אחד ואחד מהמאגרים והמערכות, ולהכין דו"ח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן
- להבטיח כי נתוני תיעוד מנגנון הבקרה ישמרו לפחות למשך 24 חודש לרבות סוג הגישה למאגר והיקפה
- לתעד כי נמסר לכל בעל הרשאה למאגר על קיום המנגנון.

11. תיעוד של אירועי אבטחה

תקנה 11 מחייבת תיעוד של אירועי אבטחה. מטרת התקנה להפיק מהם לקחים לעתיד ולצמצם חשיפות לנזקי אבטחת מידע. התקנה מציינת כי ש לקבוע הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע ואופן הדיווח לבעל המאגר. יש לקיים דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ולבחון את הצורך בעדכון של נוהל האבטחה. כמו כן, במקרה של אירוע אבטחה חמור, יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע. במקרה של אירוע אבטחה חמור, רשאי הרשם להורות לבעל מאגר המידע, לאחר שנועץ בראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, להודיע על אירוע האבטחה לנושאי מידע שעלולים להיפגע מן האירוע.

מבדיקת הביקורת לא נמצא נוהל בנושא הטיפול באירועי אבטחת מידע ולא תועד דיון שנתי באירועי אבטחה.

המלצות:

- לערוך נוהל בנושא ואחת לשנה לקיים דיון ולרענן את נוהלי האבטחה במידת הצורך

12. התקנים ניידים

התקן נייד הוא מחשב או התקן אחסון המיועד לשימוש נייד. לדוגמה: מחשב נייד, התקן זיכרון נייד, כונן חיצוני וטלפון סלולרי חכם. כיוון שמדובר בהתקנים ניידים, הניתנים להעברה ממקום למקום, קיים סיכון כי מידע מהמאגר עלול לדלוף החוצה באופן לא מורשה, או שחיבור ההתקן הנייד יגרום נזק למערכות המאגר בשל נזקה המותקנת בו. יש להגביל את האפשרות לחבר התקנים ניידים למערכות המאגר, בשים לב לרגישות המידע שבו. אם ניתן לחבר התקנים ניידים למערכת, חשוב להגן על המידע המועתק אליהם. הצפנת המידע, על ידי שימוש בשיטות הצפנה מקובלות, תיחשב נקיטת אמצעים סבירים.

בבדיקת הביקורת לא נמצא מנגנון הצפנה או מנגנון למניעת יכולת לחבר התקן נייד למערכות והתראות אוטומטיות בעת ניסיון לחבר רכיב חיצוני למאגרים

המלצות:

- להטמיע מנגנון מניעת חיבור התקנים ניידים או לחילופין להטמיע מערכת להצפנת מידע ברכיבים ניידים.

13. הרשאות גישה – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר

תקנה 13(א-ג) מחייבת את בעל המאגר להפריד ככול האפשר בין מערכות המשמשות את מאגר המידע, כמו השרת שעליו מותקן המאגר, ותחנות הקצה בעלות גישה למאגר, משאר מערכות המחשבים הארגוניות שלא נדרש לגשת מהם למאגר המידע. קיימות מספר שיטות להפרדה זו, כגון, מערכת חומת אש פנימית. וכן אמור להיות מוגדר מנגנון לבקרה שלא מתבצעים שינויים במערכת שלא עברו את האישור והבקרה הנדרשים וקיום הפרדת תפקידים בתהליך בין הגורם המבצע לגורם המאשר. הביקורת בדקה האם מתקיימת הפרדה הנדרשת בין סביבת בדיקות לבין סביבת הייצור בה נמצאים נתוני האמת.

נמצא כי לא קיימת הפרדה בין סביבת בדיקות לבין סביבת הייצור בה נמצאים נתוני האמת. עוד נמצא כי לא קיים נוהל מתועד בנושא שינויים בתוכנה והפרדת תפקידים בפיתוח.

המלצות:

- להתאים יש לתעד נוהל ארגון בנושא הפרדת סביבות והעברה מסביבת טסט לייצור. על הנוהל להתייחס לנקודות הבאות:

- הפרדת תפקידים בתהליך
- הרשאות גישה לכל סביבה
- תיעוד תהליך משלב הבדיקות ואישור העברה לייצור

14. אבטחת מידע מפני סיכונים חיצוניים ואבטחת התקשורת

בפרק זה עוסק באמצעי הבקרה והאבטחה למניעת סיכונים חדירה לרשת הארגונית ע"י גורם חיצוני (לדוגמה מרשת האינטרנט), סיכונים הכרוכים בחדירה באמצעות מודמים או אנטנות WI FI או חדירה לאתר האינטרנט של הארגון וכן לסיכונים של עבודה מרחוק במערכות.

סעיף 14 לתקנות הגנת הפרטיות קובע את הבקורות והאמצעים המרכזיים הנדרשים להתקיים ומחייב כדלהלן:

- התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר שבמחשב כגון:
- חסימת מבואות ברשת האינטרנט ע"י פיירוול תיקני.
- ביצוע סינון תכנים בגלישה לאינטרנט.
- הקפדה על סריקת אנטי וירוס, אנטי ספיי, בשרתים בגרסה עדכנית ובנוסף אנטי ספאם במייל וסינון קבצים נכנסים ויוצאים במייל.
- שימוש בשיטות הצפנה מקובלות להעברת מידע ממאגר המידע, ברשת ציבורית או באינטרנט.
- שימוש באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; במאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה. גישת בעל הרשאה תיעשה תוך שימוש באמצעי פיזי הנתון לשיטתו הבלעדית של בעל ההרשאה

ממנגנוני מערכות ההגנה הקיימות:

- אנטי וירוס – גרסה עדכנית – תקין
- מערכת פיירוול להגנה מסיכונים חיצוניים מבוקר על ידי צוות הסיסטם וגורמי חוץ.
- סינון בקרת דואר אלקטרוני- תקין
- דגימת ניתוחי אירועים: **נמצאו דוחות שוטפים תקינים**

נמצא תהליך סדור לאבטחת המאגר וכי קיימים ממנגנוני אבטחה מפני סיכונים חיצוניים ואבטחת התקשורת כמקובל בתקן - אין הערות.

15. מיקור חוץ

תקנה 15 קובעת כי יש לבחון, לפני ביצוע ההתקשרות, את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות, ואם הם גבוהים מדי בהתחשב ברגישות המידע, יש להימנע ממיקור החוץ לחלוטין.

נמצא תהליך תקין של עמידת חברות 17 ו-20²² בתקני האבטחה המקובלים כך שאין חשיפה גבוהה אשר מחייבת להימנע ממיקור חוץ בפעילות. קיבלנו לידנו אסמכתאות המאשרות כי הספק עומד בכל הדרישות המחייבות ולא נמצאו ממצאים חריגים.

אין הערות

16. ביקורות תקופתיות

בהתאם לתקנה 16 יש לערוך ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע, שאינו ממונה האבטחה של המאגר, על מנת לוודא עמידתו בהוראות התקנות.

מבדיקת הביקורת נמצא כי למעט ביקורת זו לא נערכו בשנים האחרונות ביקורת כאמור.

המלצות:

- אחת לשנתיים לבצע ביקורת כמתחייב בתקנה 16 ולפעול לתיקון ליקויים שימצאו .

17. משך שמירת נתוני האבטחה וגיבויים

בהתאם לתקנה 17(א) יש לשמור את כל נתוני האבטחה הטכניים למשך שנתיים ולגבות אותם במקום נוסף לצורך שיחזור אם יידרש

נמצא כי אין כיום נוהל המחייב משך שמירת נתונים .

המלצות:

- לקבוע נוהל בנושא שמירת נתונים ולפעול בהתאם לסעיף 17 המחייב שמירה וגיבוי נתונים טכניים של אבטחת מידע וגישה ויציאה מהמאגרים כנדרש.

18. גיבוי ושחזור נתוני אבטחה

תקנה 18 קובעת כי יש להגדיר במסמך את הנהלים הבאים : נהלים לביצוע גיבוי נתוני אבטחה באופן תקופתי שגרתי. נהלים שיבטיחו שניתן יהיה לשחזר את הנתונים באופן יעיל ומהיר. במסגרת תיעוד אירועי אבטחה, כאמור גם בתקנה 11, יתועדו גם הליכי שחזור המידע, ובכלל זה - זהותו של מי שביצע את הליכי השחזור ופרטי המידע ששוחזר.

בבדיקת הביקורת לא נמצא נוהל ותהליך כמוגדר בתקנה 18 לתקנות לביצוע גיבוי נתוני אבטחה באופן תקופתי שגרתי, אבטחת שחזור הנתונים באופן יעיל ומהיר ותיעוד אירועי אבטחה.

המלצות:

- לערוך נוהל המגדיר את תהליכי הגיבוי והשחזור של נתוני האבטחה ולפעול על פיו. להקפיד כי תתבצע שמירת נתוני האבטחה והגיבוי למשך 24 חודש כמתחייב.

19. מערך הגיבויים והתאוששות מאירוע אסון

מערכות המחשוב והתקשורת בארגון חיוניות לפעילות שוטפת ועל כן וחייב להיות בעלות יכולת גיבוי שוטפת וכן תכנית התאוששות מאירוע אסון בהתאם לתקן ISO 27001 , 22301 , 27031. גיבויים שוטפים יש לאחסן במקום נאות בארגון, לוודא שהקלטות ישמרו באתר מרוחק מאתר הארגון.

D.R.P DISASTER RECOVERY PLAN - תכנית התאוששות מאירוע אסון אמורה לאפשר התאוששות המערכות הקריטיות בפרק זמן סביר. התכנית אמורה להיות חלק מתכנית המשכיות הפעילות העסקית.

B.C.P – BUSINESS CONTINUITY PLAN תוכנית המשכיות עסקית של הארגון בהיבטי הפעילות השונים.

הביקורת בדקה את תהליכי העבודה והבקרה בתחום הגיבויים והשחזורים ויכולת ההתאוששות מאירוע משברי.

לבקשת הביקורת נמסר נוהל גיבויים מתאריך 22/10/2014.

נוהל גיבויים שנמסר לביקורת הינו חלקי ולא עבר כל עדכון בשנים האחרונות. חסר בנוהל תיאור את התהליך המתקיים כיום בכל המערכות והמאגרים בצורה מפורטת לרבות תהליכי שחזור.

חסרה נוהל התאוששות מאירועי אסון ומשבר D.R.P DISASTER RECOVERY PLAN.

וכן B.C.P – BUSINESS CONTINUITY PLAN תוכנית להמשכיות עסקית.

הביקורת בדקה את הגיבויים בעירייה ובחברת 17²³.

נמצא כי הגיבויים בעירייה ובחברת 17 מבוצעים מדי יום וכוללים את כל המערכות כנדרש.

המלצות:

- לערוך נוהל גיבוי עדכני ומפורט ותוכניות BCP+DRP בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים.

20. סיכום הנושא המבוקר

מערכות המידע בעירייה בעלות רגישות רבה בתחום הגנת הפרטיות ובעלות חשיבות רבה לתפעול השוטף התקין של יחידות העירייה. מבדיקתנו עולה כי מרבית התחומים שנסקרו בדוח מטופלים בצורה מקצועית על ידי אנשי יחידת המחשוב ועל ידי ספק חיצוני העומד בכל התקנים המחייבים. יחד עם זאת, לאור החלת תקנות חוק הגנת הפרטיות ממאי 2018 נוספו דרישות חדשות בנושא נוהלי האבטחה, הבקרה, התיעוד והדיווח, ונמצא כי לעירייה ישנם פערים רבים בנושא. הביקורת ממליצה להכין תוכנית עבודה סדורה על מנת לטפל בפערים ולהבטיח עמידה מלאה בדרישות החוק ולצמצם חשיפות וסיכונים סייבר.

רכש בחברה הכלכלית לוד

תוכן העניינים

65	פרק א' - כללי
71	פרק ב' - תמצית הממצאים
75	פרק ג' - פירוט הממצאים
75	1. נהלי הרכש בחכ"ל
76	2. קבלת אישור מקדמי לרכש
78	3. בחינת הצעות מחיר מספקים
78	3.1 איסוף הצעות מחיר
79	3.2 השוואת הצעות הספקים
80	3.3 רכש מתמשך
82	4. אישור הרכש וההתקשרויות
82	4.1 ועדות הרכש
83	4.2 תחומי אחריות ועדות הרכש
83	4.3 זימון ישיבות לוועדות הרכש
84	4.4 אישור הרכש וההתקשרויות בוועדות
86	4.5 אישור ובחירת הזוכים
88	4.6 רכש באישור המנכ"ל
88	5. הסכמים והזמנות רכש
90	6. התקשרויות עם יועצים (חוזר מנכ"ל 8/2016)
90	6.1 כללי
90	6.2 קביעת התקשרויות בפטור
92	6.3 ניהול מאגר היועצים
92	6.4 בחירת יועצים מהמאגר
93	6.5 פרסום ההתקשרויות לציבור
94	6.6 הצהרות היעדר ניגוד עניינים
95	6.7 שמירת סודיות
96	7. מכרזים פומביים
96	7.1 כללי
96	7.2 קבלת הצעות במכרזים
97	7.3 קביעת תנאי הסף
99	7.4 בחירת הספק הזוכה
100	7.5 ערבות מכרז וביצוע
102	פרק ד' - נספחים

פרק א' - מבוא

1. רקע

סעיף 249 (30) לפקודת העיריות מסדיר את סמכויות העירייה, בין היתר, להקים תאגידים עירוניים, כדלקמן:

"סמכויותיה של העירייה הן: ... (30) לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או כל זכות הנאה אחרת של חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

החברה הכלכלית ללוד (חכ"ל) בע"מ (להלן: "החברה") הינה תאגיד בבעלות מלאה של עיריית לוד.

סעיף 5 לתקנון ההתאגדות של החברה מגדיר את מטרותיה, כדלהלן:

1. "החברה תעסוק בכל פעילות חוקית שהיא בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית, לרבות בתחומי חינוך, דת, תרבות ופנאי, וכן פיתוח ושיווק העיר העתיקה ואזור התעשייה וכן אתרי תיירות ומסחר נוספים הקיימים בתחום שיפוט העירייה.
2. לגייס משאבים נוספים לביצוע מטרותיה ותפקידיה.
3. ניהול פעילות כלכלית-מסחרית על בסיס עסקי לשם השגת המטרות המפורטות לעיל.
4. לעשות כל פעולה חוקית לצורך השגת המטרות המפורטות לעיל.
5. בכפוף לאמור בתקנון זה, להקים ולייסד או להשתתף בהקמת ו/או ביסודו של כל תאגיד, או להיות בעלת מניות ו/או חברה ו/או שותפה (לפי המקרה) בכל תאגיד, אשר מטרותיו עשויות, לדעת החברה, לסייע, במישרין או בעקיפין, לחברה, או לקדם כל עניין הנמצא במסגרת מטרותיה.
6. לעשות את כל אותן הפעולות הקשורות או הכרוכות במטרות הכלולות בתקנון זה, במפורש או מכללא, או העשויות להביא להשגת המטרות הנ"ל, כולן או מקצתן.
7. החברה תהא רשאית לעסוק רק בפעילות אשר הינה בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית".

כחלק מפעילותה השוטפת, החברה מבצעת התקשרויות עם יועצים ורכש מספקים וקבלנים עבור פרויקטים ולצרכי מינהלה.

הבסיס המשפטי לחובת ביצוע מכרזים בחכ"ל

ביום 20 בנובמבר 2002 התקבל חוק חובת מכרזים (תיקון מספר 14), התשס"ב-2002. החוק מחיל חובת ביצוע מכרזים על תאגידים עירוניים, כקבוע בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. בסעיף 5 לתיקון 14 לחוק נקבע, כי התיקון ייכנס לתוקפו 30 ימים ממועד כניסתו לתוקף של תקנות אשר יקבעו על ידי השר בנושא התאגידים עירוניים. תקנות כאמור, טרם נקבעו.

פסיקות רבות של בתי המשפט דנו בסוגיית תחולת חובת המכרזים על התאגידים העירוניים וקבעו כי התאגידים העירוניים הינם הזרוע של הרשות המקומית לביצוע פעילויות ציבוריות תוך שימוש בכספי הציבור.

בעקבות הפסיקות השונות, בשנת 2011, משרד הפנים קבע נוהל המחייב את התאגידים העירוניים להתנהל בהתאם לחובת המכרזים החלה על העירייה (חוזר מנכ"ל 2/2011 בנושא "ריכוז ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים"). סעיף 7ג לנוהל לשכת התאגידים של משרד הפנים בנושא ביצוע מכרזים על ידי תאגידים עירוניים קובע, כי:

"תאגיד עירוני מהווה זרוע ארוכה של הרשות המקומית השולטת בו ולפיכך התקשרות הרשות עמו פטורה ממכרז...
למען הסר ספק, יצוין כי על תאגיד עירוני חלים חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו. עד להתקנת התקנות יחולו על התאגיד דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות".

יצוין, כי פס"ד עתירה מינהלית (נצ') 164/08 שהוגש נגד מועצה מקומית הסדיר את חובת יישום הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים על ידי הרשויות המקומיות, כדלהלן:
"דין הוראות חוזר המנהל הכללי כדין חקיקת משנה המחייבת את הממשלה ואת הרשות המקומית, תוקפן של הוראות אלה הינו, למצער, 'מעין תקנות', שתוקפן הנורמטיבי חזק יותר מהנחיות מנהליות".
בהתאם לאמור, החברה כלכלית, המהווה זרוע ארוכה של העירייה לביצוע פעילויות ציבוריות שונות, כפופה לתקנות החלות על הרשות המקומית.

סעיף 7ג' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011 שפרסם משרד הפנים בשנת 2011, קובע:
"על תאגיד עירוני יחולו חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו, עם התקנתן. עד להתקנת התקנות חלים על התאגיד דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות בשינויים המחוייבים".

בהתאם לחובתה בחוק ועל מנת לחזק את כללי המינהל התקין, החברה הכלכלית קבעה בסעיף 49 לתקנון החברה כי הרכש של החברה יבוצע בהתאם לכללי הרכש אשר חלים על העירייה, כדלהלן:
"לא תתקשר החברה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז, על פי חוק חובת המכרזים, תשנ"ב 1992 והתקנות שיותקנו לפיו. ועד להתקנת התקנות, תבוצענה התקשרויות החברה על פי הכללים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחוייבים".

רכישות מספקים וקבלנים והתקשרויות עם יועצים מבוצעים על ידי החברה בהתאם לתקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח 1987 לרבות הפטורים הקבועים בתקנות.

רכש מספקים והתקשרויות עם קבלנים

תקנה 2 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, קובעת כי התקשרויות עם ספקים/קבלנים עד לסכום של כ-141,000 ₪, פטורה ממכרז. הסכום העדכני לפטור מחובת מכרז גם בהתאם לתקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 המתעדכן על פי מדד המחירים לצרכן (נכון ליום 1.1.2018).

התקשרות עם ספק/קבלן בסכום הגבוה מזה שנקבע בפטור האמור, מחייב את החברה לביצוע מכרז (מכרז זוטא או מכרז פומבי).

בחברה נקבעו נהלי עבודה המסדירים את תהליכי הרכש שיבוצעו, בהתאם להיקף הכספי של כל רכש ובכפוף להוראות החוק החלות על החברה.

התקשרות עם יועצים

בהתאם לתקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח - 1987, חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה, פטור ממכרז.

פטור ממכרז כאמור, ניתן ללא קשר לסכום ההתקשרות עם היועץ (גם להתקשרויות בסכום הגבוה מהקבוע בתקנה 2 לתקנות המכרזים - 141 אש"ח).

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 מיום 22.11.2016 מהווה נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, בפטור ממכרז. בחוזר מנכ"ל 5/2017, מיום 25.6.2017, נקבעו תיקונים לנוהל ההתקשרויות בפטור ממכרז.

בחברה נקבעו נהלי עבודה המסדירים את תהליך ההתקשרות עם היועצים, בהתאם להיקף הכספי של כל התקשרות ובכפוף להוראות החוק החלות על החברה.

נוהל ההתקשרות עם יועצים של החברה הכלכלית מיום 4.1.2018 מסדיר את הכללים לביצוע התקשרויות עם יועצים וקובע כי הרכש בחברה יבוצע בהתאם לנוהל ההתקשרויות שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

בהתאם לאמור בנוהל, החברה אימצה באופן מלא את הנחיות משרד הפנים לביצוע התקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז, כפי שנקבעו בחוזר מנכ"ל 8/2016 ובחוזר מנכ"ל 5/2017.

2. נתונים כלליים

להלן פירוט ההיקף הכספי של הזמנות הרכש שנפתחו במערכת הממוחשבת בין השנים 2017-2019 לרבות הסכומים שנוצלו ושטרם נוצלו:

שנה	סך הזמנות (באש"ח)	סך הזמנות שנוצלו (באש"ח)	סך הזמנות שטרם נוצלו (באש"ח)
2017	47,596	41,413	6,183
2018	153,755	88,027	65,727
2019	59,489	38,320	21,169
סה"כ	260,840	110,230	150,610

בהתאם לנתוני הטבלה, במערכת הממוחשבת ישנן הזמנות רכש רבות אשר טרם נוצלו במלואן, חלקן עוד משנת 2017.

יצוין, כי בשנת 2018, נרשמו הזמנות רכש רבות בשל התקשרות החברה עם קבלנים ויועצים בפרויקטים שונים להקמת מבנים בעיר.

3. מטרת הביקורת

- לבחון את נאותות תהליכי הרכש המבוצעים על ידי החברה הכלכלית.
- לבחון את עמידת תהליכי הרכש בהוראות החוק והנהלים שנקבעו בחברה.
- לבחון את נאותות תהליכי הפיקוח והבקרה הקיימים אחר תהליך הרכש.
- להמליץ על דרכים לתיקון הליקויים על מנת לשפר ולייעל את תהליכי העבודה.

4. תכנית הביקורת

הביקורת בוצעה בחודשים אוגוסט 2019 עד ינואר 2020, ובחנה את תהליכי הרכש מספקים, התקשרות עם יועצים וביצוע מכרזים פומביים, כפי שנעשו בין השנים 2017-2019.

להלן פירוט הנושאים אשר נכללו במסגרת הביקורת:

- ח. בחינת נהלי העבודה הקיימים בחברה הכלכלית בנושא הרכש וההתקשרויות עם היועצים.
- ט. בחינת תהליך ביצוע המכרזים הפומביים.
- י. בחינת תהליך רכישת טובין והתקשרויות עם ספקים.
- יא. בחינת תהליך העסקת יועצים בפטור ממכרז בחברה.
- יב. בחינת הבקורות הקיימות בחברה אחר ביצוע תהליך הרכש בהתאם להוראות החוק והנהלים שנקבעו.
- יג. בחינת מערכת הרכש הממוחשבת לרבות הבקורות הקיימות בה, דוחות הבקרה המופקים ועוד.

5. מתודולוגיה

הביקורת נפגשה עם מנכ"ל החברה, סמנכ"ל הכספים, יועמ"ש החברה וגורמים נוספים ככל שנמצאו רלוונטיים.

בנוסף, הביקורת עיינה המסמכים הבאים:

ה. תקנון החברה.

ט. נוהל הרכש של החברה.

י. נוהל התקשרויות עם יועצים של החברה.

יא. כרטסת ספקים לשנים 2017-2019.

יב. דוח פירוט הזמנות החברה מספקים לשנים 2017-2019.

יג. מאגר היועצים המאושר של החברה, נכון ליום 7.11.2019.

יד. מסמכי מכרזים.

טו. פרוטוקולים לפתיחת הצעות המכרזים.

טז. פרוטוקולים של ועדת הרכש ועדת היועצים.

יז. פרוטוקולים של השוואות הצעות הקבלנים.

יח. הזמנות רכש שהופקו לספקים ויועצים.

יט. הצעות מחיר שהתקבלו מספקים ויועצים.

כ. פלטים ממערכת הרכש של החברה לרבות תצלומי מסך המראים את הגורמים שאישרו כל הזמנת רכש.

כא. חוזים שנחתמו עם ספקים ויועצים.

כב. הצהרות ניגוד עניינים.

כג. הצהרות שמירת סודיות.

בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות מייל, דיווחים ורישומים שנערכו במחלקת ההשבחה ועוד.

הביקורת כללה בחינה מדגמית של 10 הזמנות רכש ו- 2 מכרזים פומביים אשר בוצעו על ידי החברה בין השנים 2017-2019. פירוט המדגם מפורט בנספחים א'-ב', בסוף הדוח.

טיוטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות החברה הכלכלית ותגובותיה הרלוונטיות שולבו במקומות הרלוונטים בפרק ג' לדוח.

6. התשתית החוקית

- ו. פקודת העיריות.
- ז. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- ח. חוק חובת מכרזים (תיקון מספר 14), התשס"ב-2002.
- ט. לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987.
- י. נוהל משרד הפנים 2/2011 לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות.
- יא. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 בנושא ריכוז ההנחיות בנושא תאגידי עירוניים.
- יב. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 8/2016 - נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, בפטור ממכרז.
- יג. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2017 בו נקבעו תיקונים לנהל ההתקשרויות בפטור ממכרז כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל 8/2016.
- יד. חוקים רלוונטיים נוספים.

פרק ב' - תמצית הממצאים

בביקורת זו נבחנו תהליכי הרכש מספקים, התקשרות עם יועצים וביצוע מכרזים פומביים, כפי שנעשו בין השנים 2017-2019. בתקופה המבוקרת, החברה הכלכלית החלה בשינוי ושדרוג תהליכי הרכש ותהליכי ההתקשרות עם היועצים לרבות קביעת נהלי עבודה, הטמעת מערכת ממוחשבת לבקרה אחר הזמנות רכש ועוד. הביקורת התרשמה כי חל שיפור בעבודת הרכש בחברה ועם זאת, ישנם נושאים נוספים אשר טרם טופלו ונדרשים לתיקון, כמפורט בדוח.

1. נוהל רכש

מניתוח נהלי העבודה הקיימים, עולה כי הנוהל אינו מסדיר את תהליך הרכש הקיים בפועל בחברה. עוד נמצא, כי למרות שבחכ"ל מתקיימים תהליכי עבודה שונים לביצוע רכש והתקשרויות עבור פרויקטים ועבור המינהלה, ולמרות שהתקשרויות כאמור הינן בעלות מאפיינים שונים, לא נקבעו נהלי עבודה נפרדים לכל נושא. תגובת היועמ"ש ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 1 לדוח.

2. איסוף הצעות מחיר

בביקורת עלה כי ישנן רכישות מספקים והתקשרויות עם יועצים שאושרו מבלי שנעשה איסוף הצעות מחיר כנדרש לפי הנוהל. תגובת היועמ"ש ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 3.1 לדוח.

3. רכש מתמשך

לפי סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים) הקובע כי כאשר נעשות מספר רכישות דומות מאותו התחום יראו את כלל הרכש כאחד. לכן כשניתן פטור ממכרז יש לבדוק את סך היקף הכספי של כל סוג הרכש הנעשה מאותו הספק וגם ממספר ספקים שונים, יחד. בביקורת נמצא, כי במערכת הרכש לא קיימת בקרה המתריעה באופן ממוחשב על היקף הרכש המצטבר בכל תחום ומכל ספק, במהלך שנת הפעילות. בשל היעדר בקרה כאמור, בין היתר, נעשו בחברה התקשרויות עם ספקים בסכומים המחייבים מכרז, מבלי שבוצע מכרז כדיון. תגובת היועמ"ש ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 3.3 לדוח.

4. זימון והיערכות לשיבות לועדות רכש

בהתאם לסעיף 5.3 לנוהל התקשרויות עם יועצים וסעיף 3.5 לנוהל הרכש, זימון השיבות יחד עם צירוף מסמכי הרכש הרלוונטיים צריכים להישלח לחברי הוועדה, יומיים (48 שעות) לפני מועד קיומה, נמצא בביקורת כי לעיתים הזימונים נשלחים לחברי הועדות רק 24 שעות, לפני מועד הדיון. זמן העלול שלא להספיק בכדי לנתח את כל חומרי הרכש.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 4.3 לדוח.

5. אישור ובחירת הזוכים

בביקורת נמצא כי ישנם מקרים בהם ועדת הרכש דנה בבקשות רכש, ללא טבלת השוואת הצעות מרכזת וללא מידע על ניסיון קודם עם הספק ככל שישנו.

כמו כן, במקרים בהם קיים פער משמעותי בין ההצעות שהתקבלו הוועדה לא זימנה את המציעים למתן הסברים והבהרות בכדי לבחון את סבירות ההצעות.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 4.5 לדוח.

6. הסכמים והזמנות רכש

נהלי העבודה אינם מגדירים כללים למקרים בהם החברה נדרשת לחתום על הסכם עם הספק או היועץ ולא להסתפק בהפקת הזמנות רכש בלבד. בפועל, ההחלטה לגבי הצורך בחתימת חוזים או התקשרות באמצעות הפקת הזמנות רכש בלבד, נעשית על ידי יועמ"ש החברה.

במקרים בהם נחתמו חוזי התקשרות עם יועצים (עד לשנת 2016) נמצא, כי החוזים נחתמו ללא הגבלת זמן. בשנים 2018-2019 בהם אושרו התקשרויות נוספות וחדשות עם אותם היועצים לא נחתמו עימם חוזים חדשים.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 5 לדוח.

7. התקשרות עם יועצים בפטור ממכרז

בהתאם לנוהל משרד הפנים, החלטת הוועדה לביצוע התקשרויות בפטור ממכרז צריכה להתבצע בהתאם לחוות דעת משפטית המאשרת כי ניתן לפטור ממכרז את סוג ההתקשרות המבוקש.

לא נמצא תיעוד בכתב לחוות דעת של יועמ"ש החברה הקובעת כי ניתן לבצע כל התקשרות הנעשית עם יועצים בסכום שמעל ל- 141 אש"ח, בפטור ממכרז.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 6.2 לדוח.

8. פרסום ההתקשרויות לציבור

על מנת לחזק את השקיפות לציבור בעת ביצוע התקשרויות בפטור ממכרז, נקבע בסעיף 10.3 לנוהל משרד הפנים, כי מדי שנה, יבוצע פרסום פומבי של כל ההתקשרויות שנעשו בפטור ממכרז. בביקורת עלה כי לא נמצא באתר האינטרנט של החכ"ל פרסום של המציעים עימם נעשתה התקשרות בפטור ממכרז לתקופה המבוקרת (שנים 2017-2019).

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 6.5 לדוח.

9. הצהרות היעדר ניגוד עניינים

יועצים המועסקים על ידי החכ"ל המספקים שירותים בתחומים שונים ועלולים לעיתים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין השירות הניתן לחברה לתחום עיסוק אחר.

בהתאם לסעיף 8.3 לנוהל משרד הפנים, על היועצים למלא את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, לפני חתימת ההסכם עם החברה. נספח א' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011 כולל שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בפעילות עובד ציבור ו/או בפעילות יועצים.

ממדגם הביקורת עלה כי חלק מהיועצים המועסקים על ידי החברה אינם חתומים כלל על שאלון ניגוד עניינים. חלק אחר מהיועצים החתומים על טופס ניגוד עניינים שנקבע על ידי החברה ואשר אינו בהתאם לפורמט ורמת הדיווח שנקבע בחוזר המנכ"ל.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 6.6 לדוח.

10. שמירת סודיות

היועצים המועסקים על ידי החברה נחשפים לעיתים למסמכים ולמידע פנימי של החברה במסגרת מילוי תפקידם. לכן על החברה להחתים את היועצים ועובדיהם על טפסי התחייבות לשמירת סודיות. בביקורת נמצא, כי חלק מהיועצים אינם חתומים על טפסי התחייבות לשמירת סודיות. בנוסף נמצא, כי גם במקרים בהם היועצים (החברה או מנהלה) הוחתמו על התחייבות לשמירת סודיות, העובדים המועסקים על ידם במתן השירותים לחברה הכלכלית, לא הוחתמו על הטפסים.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 6.7 לדוח.

11. קביעת תנאי סף במכרז

מטרת קביעת תנאי סף במכרזים הפומביים בהתאם למתודולוגיות המקובלות מצד אחד, על תנאי הסף לכלול דרישות מתאימות המבטיחות לחברה את יכולת המשתתף לבצע את העבודות הנדרשות ובאיכות הראויה. מהצד השני, על תנאי הסף להיות כאלו אשר יאפשרו השתתפות מציעים רבים, ככל הניתן. בביקורת נמצא דרישות סף כאמור שנקבעו במכרזים הינם גבוהים באופן שלא מאפשר השתתפות רבה.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 7.3 לדוח.

12. ערבות מכרז וביצוע

הוראות התכ"ם המסדירות את סכומי הערבויות הנדרשים, ערבות מכרז צריכה להיות בשיעור של 2.5% מאומדן עלות המכרז וערבות הביצוע צריכה להיות בשיעור של עד ל- 5% מהאומדן. בחברה הכלכלית לא נקבעו הנחיות מחייבות לאופן קביעת שיעורי הערבויות במכרזים (ערבות מכרז וערבות ביצוע) לרבות הגורם המוסמך לאשר חריגה במקרה בו נדרשת ערבות בשיעור גבוה או נמוך מהנקבע.

תגובת היועמ"ש

ראה התייחסות החברה כלכלית בפרק 7.5 לדוח.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. נהלי הרכש בחכ"ל

- החכ"ל מבצעת התקשרויות עם יועצים ורכש מספקים בפטור ממכרז, בהתאם לנהלי הרכש שלהלן:
- נוהל התקשרות עם יועצים מיום 4.1.2018 - הנוהל מסדיר את תהליכי הרכש להתקשרות עם יועצים בפטור ממכרז (בסכום שעד ל- 141 אש"ח, לא כולל מע"מ).
 - נוהל רכש מיום 28.3.2018 - הנוהל מסדיר את תהליך הרכש מספקים בפטור ממכרז (בסכום שעד ל- 141 אש"ח, לא כולל מע"מ).
- נהלי הרכש כאמור, אושרו על ידי דירקטוריון החכ"ל בישיבה שנערכה ביום 4.1.2018, פרוטוקול דירקטוריון מספר 7/2017.
- מניתוח נהלי העבודה הקיימים עולה, כי הנהלים אינם מסדירים את כל תהליך הרכש המבוצע בפועל בחברה. כך כדוגמאות, נהלי העבודה אינם כוללים דרישה להכנת מפרט רכש אחיד לספקים, הכנת טפסי ריכוז הצעות לוועדת הרכש ועוד.**
- בנוסף, הנהלים אינם מגדירים את תחומי האחריות של כל גורם המעורב בתהליך הרכש לרבות הגדרת הגורם האחראי על בדיקת הצעות המחיר, חתימת החוזה ועוד.**
- המלצות:**

- לעדכן את נהלי העבודה כך שיותאמו לתהליכי העבודה המבוצעים בפועל. כמו כן, מומלץ להרחיב את נהלי העבודה הקיימים כך שיסדירו נושאים נוספים אשר מבוצעים בפועל אך אינם מפורטים בנוהל ויגדירו את תחומי האחריות והבקרה של כל אחד הגורמים המעורבים בתהליכי הרכש.
- לאחר עדכון נהלי העבודה, יש להעביר את הנהלים המעודכנים לאישור דירקטוריון החברה.

תגובת היועמ"ש

"בחברה קיימים נוהל רכש מיום 28.03.2018 ונוהל התקשרות עם יועצים מיום 04.01.2018 המסדירים באופן מפורט את התהליך הקיים להתקשרות עם ספקים וקבלנים. החברה מקפידה לפעול על פי נהלים אלו ובכלל זאת קבלת מספר הצעות המחיר הנדרשות ואישור הבקשה ע"י הגורמים הרלוונטיים בחברה.

יצוין כי הנהלים הנ"ל הוטמעו במערכות הממוחשבות של החברה ובפועל כלל הרכש עובר מסלול אישורים אוטומטי באמצעות מערכת ה-ERP של החברה.

לעניין הכנה של מפרט רכש אחיד, יצוין כי בפועל נוהגים עובדי החברה לפנות בבקשה אחידה לקבלת הצעות מיועצים. בעקבות הערות הביקורת הכינה החברה טופס ייעודי גם לנושא קבלת הצעות מחיר לטובין/שירותים. נוהלי החברה יעודכנו כך שהטפסים הנ"ל יצורפו כנספח לנוהל הרכש.

לעניין הגדרת תחומי האחריות של הגורמים השונים בעבודת הרכש, נציין כי כאמור, תהליכי הרכש מוסדרים באופן ממוחשב שבו כל בעל תפקיד נדרש לאשר את ההתקשרות בהתאם לתחום אחריותו המקצועית. עם זאת, אנו מקבלים את ההערה במובן זה כי נוהל הרכש הפורמאלי יעודכן ובו יצוינו תחומי האחריות של כל בעל תפקיד".

החכ"ל מבצעת רכישות והתקשרויות עם ספקים ויועצים לצורך פעילות המינהלה ועבור ביצוע פרויקטים.

בביקורת נמצא, כי לא נקבעו בחכ"ל נהלי עבודה המסדירים את אופן ביצוע המכרזים הפומביים לרבות תהליכי העבודה שיבוצעו, הגורמים המעורבים בתהליך ותחומי אחריותם ועוד. יצוין, כי אומנם נקבע בנהלי העבודה כי מכרזים פומביים להתקשרויות עם יועצים יבוצעו בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016, אך למרות האמור, עדיין קיים צורך בעריכת נהלי עבודה אשר יסדירו את תהליך ביצוע המכרזים בנושא זה.

המלצות:

- לקבוע נוהל עבודה אשר יסדיר את תהליך ביצוע המכרזים הפומביים בחברה.

תגובת היועמ"ש

"... לנושא נוהל עבודה ליציאה למכרז פומבי - אנו נוסף נוהל כאמור לנהלי החברה".

2. קבלת אישור מקדמי לרכש

בהתאם לנהלי העבודה שנקבעו בחכ"ל, מנהלי הפרויקטים ועובדי מינהלה מעלים מעת לעת דרישות רכש שונות.

בהתאם לנהלים הקיימים, במקרה בו מבוקש רכש הפטור ממכרז, יוזם הרכש נדרש למלא טופס בקשה בכתב המפרט את הרכש הנדרש.

סעיף 3.4 לנוהל הרכש קובע, כי בקשות הרכש יועברו תחילה לבדיקה ואישור סמנכ"ל הכספים של החברה, כדלהלן:

"בקשה לרכש תאושר באופן מקדמי על ידי סמנכ"ל הכספים של החברה".

סעיף 2 לנוהל התקשרויות עם יועצים קובע, כי בקשות להתקשרויות עם יועצים יועברו תחילה לבדיקה ואישור סמנכ"ל הכספים של החכ"ל, כדלהלן:

"בקשה להתקשרות עם יועץ תוכן ע"י מנהל הפרויקט בו יועסק היועץ ותוגש לאישור מקדמי של סמנכ"ל הכספים. בבקשה יפורטו תכולת העבודה, הצעות המחיר שהתקבלו, ונימוקים מיוחדים...".

יודגש, כי בדיקת ואישור מקדמי של מסמכי הרכש, טרם העברתם לאישור הוועדה הרלוונטית, הינו חיוני ביותר לצורך קיום דיון ענייני לגבי הרכש המבוקש. כך לדוגמה, באישור המקדמי ניתן לוודא כי תהליך הרכש שבוצע תואם לתהליך הנדרש בנהלי העבודה, בחינת סבירות הצעות המחיר, אחידות מפרט הרכש בכל הצעה שהתקבלה ועוד.

בניגוד לנהלי הרכש שנקבעו על ידי החכ"ל, בקשות הרכש לא מועברות לבדיקה ואישור מקדמי של סמנכ"ל הכספים. בהיעדר בדיקה ואישור מקדמי כאמור, בקשות אשר אינן עומדות בנהלי הרכש הנדרשים עלולות להיות מאושרות על ידי מנכ"ל החברה, ועדת הרכש או ועדת ההתקשרויות בלבד.

המלצות:

- להעביר את בקשות הרכש לבדיקה ואישור מקדמי של סמנכ"ל הכספים, טרם העברתם לאישור המנכ"ל, ועדת הרכש או ועדת ההתקשרויות.

תגובת היועמ"ש

"יצוין כי כל בקשות הרכש מחויבות לעבר את אישורו של סמנכ"ל הכספים בחברה וזאת בהתאם לתהליך האישור הממוחשב הקבוע במערכת ההזמנות הממוחשבת של החברה ה-ERP. בנוסף, במקרה בו נדרש אישורה של ועדת הרכש/יועצים להתקשרות, מועברות הבקשות יחד עם כלל החומרים הרלוונטיים לכל חברי ועדת הרכש/יועצים ובכללם סמנכ"ל הכספים וזאת עד 48 שעות לפני קיום הדיון בוועדה".

התייחסות הביקורת

כאמור בהערת הביקורת, בהתאם לנוהל הקיים, בקשות הרכש נדרשות לעבור לאישור סמנכ"ל הכספים בתחילת תהליך הרכש (אישור מקדמי) ולא בסופו. על החברה הכלכלית לקבל אישור מקדמי לכל רכש מסמנכ"ל הכספים או לחלופין לעדכן את נוהל העבודה הקיים.

3. בחינת הצעות מחיר מספקים

3.1 איסוף הצעות מחיר

בהתאם לנהלי העבודה הקיימים, בעת ביצוע רכש מספקים בפטור ממכרז, יוזם הרכש נדרש לאסוף הצעות מחיר, כדלהלן:

מספר הצעות המחיר הנדרשות בנהל	סכום הרכש (לא כולל מע"מ)
הצעת מחיר אחת	עד ל- 2,500 ש"ח
2 הצעות מחיר	מעל 2,500 ש"ח ועד 20,000 ש"ח
3 הצעות מחיר	מעל 20,000 ש"ח ועד 141,000 ש"ח

בעת התקשרות עם יועץ בפטור ממכרז, יוזם הרכש נדרש לאסוף הצעות מחיר, כדלהלן:

מספר הצעות המחיר הנדרשות בנהל	סכום הרכש (לא כולל מע"מ)
הצעת מחיר אחת	עד ל- 50,000 ש"ח
2 הצעות מחיר	מעל 50,000 ש"ח ועד 141,000 ש"ח

יודגש, כי בהתאם לנהלי העבודה, רכש מספקים בסכום שמעל 141 אש"ח מבוצע בהתאם למכרז פומבי והתקשרות עם יועץ בסכום שמעל 141 אש"ח מבוצעת בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 8/2016 (ראה הרחבה בנושאים אלו בהמשך הדוח).
הצעות המחיר שנאספו נסרקות למערכת הרכש וניתנות לצפיה על ידי הגורמים השונים האחראיים על אישור הרכישות.

ממזגם הביקורת עולה, כי ישנם מקרים בהם רכישות והתקשרויות עם יועצים אושרו מבלי שנאספו מספר הצעות המחיר שנקבעו בנהלי העבודה (כגון בהזמנות מספר 155, 2260).

המלצות:

- להגדיר בנהלי העבודה את הגורם האחראי לבדיקת מספר הצעות המחיר שצורפו לכל הזמנת רכש, ביחס למספר ההזמנות הנדרש בנהלי העבודה והגורם המוסמך לאשר רכש ללא איסוף הצעות מחיר נוספות (רכש מספק יחיד).

תגובת היועמ"ש

"יצוין כי המחלקה המשפטית היא האחראית לבדיקת תקינות מספר הצעות המחיר המצורפות לכל הזמנה וכן הינה מנהלת את פרוטוקול ועדת היועצים. לנושא התקשרות עם ספק יחיד, מקובלת ההערה כי יש לעדכן את סמכותה של ועדת הרכש/יועצים בעניין זה.

להלן התייחסות החברה לדוגמאות שהועלו בדו"ח²⁴:

א. הזמנה 155 מחודש מרץ 2017 של הספק יא' - הזמנה בסך 103,000 ₪. אישור ועדת יועצים התקבל בשנת 2016. יצוין כי החברה פנתה לקבלת 2 הצעות מחיר (בהתאם לנוהל התקשרות עם יועצים דאז) ונבחרה ההצעה הזולה ביותר (פרוטוקול הוועדה מצ"ב כנספח א').

ב. הזמנה 2260 מחודש אפריל 2019 של הספק ה' - הזמנה בסך 79,000 ₪. בהתאם לסיכום ועדת היועצים, נציגי החברה אכן פנו למספר יועצים, אולם בשל לוח הזמנים המהיר שנדרש להתחלת ביצוע העבודה רק ספק אחד היה זמין (פרוטוקול הוועדה מצ"ב כנספח ב').

התייחסות הביקורת

לגבי הזמנה מספר 155 כאמור, הביקורת לא העירה על אי פניה למספר ספקים אלא כי בניגוד לפרוטוקול ועדת היועצים, ההזמנה שנדגמה הופקה עבור רכישת שירותי ייעוץ בסך 96,473 ₪ אותם ועדת היועצים לא אישרה בפרוטוקול שנכתב. וכי בנוסף, בין השנים 2018-2019 הוזמנו מהיועץ שירותי יעוץ חשמל בסכום מצטבר של כ- 286 אש"ח. למרות ההיקף הכספי הגבוה, החברה לא ביצעה מכרז כמחויב בחוק ובנהלים (ראה הרחבה בנספח א' לדוח - מדגם הביקורת).

3.2 השוואת הצעות הספקים

יוזם הרכש אחראי על הפניה לספקים וליועצים, קבלת ההצעות מהם, השוואת ההצעות שקיבל ועריכת טופס ריכוז הצעות. בעת הפניה לספקים, יוזם הרכש נדרש להגדיר מפרט רכש אחיד לפריטים המבוקשים לרבות הכמות המבוקשת מכל פריט. קביעת מפרט רכש אחיד הנשלח לספקים מאפשרת לכל ספק להגיש הצעת מחיר רלוונטית לרכש המבוקש ומאפשרת לחכ"ל לבצע השוואת מחיר נאותה בין ההצעות השונות שיתקבלו מהספקים השונים.

נוהל החברה אינו מחייב הכנת ושליחת מפרט רכש אחיד לספקים לצורך קבלת הצעות המחיר והשוואתם.

במדגם הביקורת נמצאו מקרים בהם החברה קיבלה הצעות עבור מפרטי רכש שונים אשר לא ניתן לבצע ביניהם השוואה נאותה (כגון בהזמנות מספר 1105, 1641, 1659, 2166).

המלצות:

- להגדיר בנוהל הנחייה המחייבת לקבוע מפרט רכש אחיד אשר ישלח לספקים ויאפשר השוואה נאותה וקלה בין ההצעות שהתקבלו.

תגובת היועמ"ש

"ככלל הפנייה לספקים/יועצים נערכת על פי בקשה אחידה לקבלת הצעות. אנו נעדכן את נוהל הרכש/יועצים בהתאמה.

התייחסות החברה לדוגמאות שהועלו בדו"ח:²⁵

א. הזמנה 1105 מחודש מרץ 2018 של הספק ו' (ניקיון) - הזמנה בסך 9,303 ₪ - בוצעה פניה למספר ספקים אך ההצעות אינן זהות.

ב. הזמנה 1641 של הספק ז' מחודש אוגוסט 2018 - הזמנה בסך 54,491 ₪ לעניין זה נציין כי נערכה פניה ל-3 מכוני העתקות שונים וכי המדובר במוצרים זהים של שירותי העתקה, כאשר העבודות נמסרו לספק המציע את המחיר הזול ביותר לאותו פרויקט.

ג. הזמנה 1659 של הספק ח' - הזמנה בסך 6,744 ₪ - פנינו לשתי חברות אך ההצעות אינן זהות.

ד. הזמנה 2166 של הספק ט' - הזמנה על סך 48,100 ₪ - בוצעה פניה אחידה ל-5 חברות ונבחרה הצעת הספק בוועדת יועצים לאחר השוואה בין כלל ההצעות כנדרש (הפניה לקבל הצעות מחיר, פרוטוקול הוועדה וריכוז ההצעות מצ"ב כנספחים ה'1, ה'2 ו-ה'3).

התייחסות הביקורת

לגבי הזמנות מספר 1641 ו-2166 כאמור, הביקורת העירה כי לא נקבעו מפרטי רכש הכוללים כתבי כמויות אשר הינם הכרחיים לצורך ביצוע רכש המאופיין במגוון רחב של פריטים בעלי מחירים משתנים כאמור.

3.3 רכש מתמשך

ישנם מקרים בהם החכ"ל מבצעת רכישות רבות מאותו הספק במהלך השנה כך שסכום הרכש המצטבר גדל לאורך שנת הפעילות.

סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ה 1987 קובע כי במקרה בו נעשות מספר רכישות דומות באותו התחום, יראו את כלל הרכש כאחד, כדלהלן:

"עמדה העירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין

או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל

אותם חוזים כאילו היו - לעניין תקנות אלה - חוזה אחד."

בשל האמור, הפטור ממכרז הניתן לחברה נדרש להיבדק עבור סך ההיקף הכספי של כל סוג רכש הנעשה מאותו הספק ואף ממספר ספקים שונים, יחד.

מערכת ההזמנות בוחנת את ההיקף הכספי של כל הזמנת רכש בפני עצמה ללא התחשבות בהזמנות נוספות שאושרו לספק והגדילו את היקף ההתקשרות איתו. כמו כן, במערכת הרכש לא קיימת בקרה המתריעה באופן ממוחשב על היקף הרכש המצטבר בכל תחום ומכל ספק, במהלך שנת הפעילות.

בשל היעדר בקרה כאמור, לא מתאפשר לגורמים המאשרים את הרכש לוודא כי הרכש המבוצע אינו בעל היקף כספי גבוה יותר מזה שנכלל בהזמנת הרכש, באופן המחייב איסוף הצעות מחיר נוספות, בהתאם לנהלים הקיימים בחכ"ל, דיון ואישור הרכש מהספק בוועדת הרכש או בוועדת היועצים או לחלופין ביצוע מכרז פומבי, כמחויב בחוק.

בביקורת נמצא, כי בשל היעדר הבקרה כאמור, בחלק מהמקרים שנדגמו לא נעשה תהליך הרכש הנדרש בנוהל ואף לא בוצע מכרז פומבי המחויב בחוק (כגון בהזמנות מספר 1641, 155, 1342, 2199).

המלצות:

- לבצע בקרה תקופתית אשר תבחן את היקף הרכש השנתי הכולל מכל ספק ובכל תחום רכש.
- בהתאם לתוצאות המיפוי, יש להגדיר את תהליך הרכש הנדרש בעת ביצוע ההתקשרות עם כל ספק או בכל תחום רכש (מספר הצעות המחיר שיש לאסוף, אישור ועדת הרכש או ועדת היועצים, ביצוע מכרז פומבי וכו').

תגובת היועמ"ש

"יש לבחון כל מקרה לגופו כיוון שלעיתים לא מדובר באותם שירותים/פרויקטים. החברה החלה לערוך ביקורות תקופתיות בנושא היקף רכש מצטבר ובכלל זאת נבחנת האפשרות למחשוב התהליך.

התייחסות החברה לדוגמאות שהועלו בדו"ח²⁶:

- א. הזמנה 1641 של י'. כאמור בסעיף 3.2(ב) לעיל, בחירת הספק נעשתה מכלל הצעות דומות של מכוני העתקות. אנו נשקול יציאה להליכי מכרז בשל ההיקף המצטבר.
- ב. הזמנה 155 מחודש מרץ 2017 של הספק יא' - ההתקשרות לאחר קבלת מספר הצעות. יצוין כי המדובר ב-2 פרויקטים שונים להם ניתנו הצעות שונות. כן יצוין כי המדובר בשירותי יעוץ הנופלים בגדר הפטור המצוין בסעיף 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) (פרוטוקול הוועדה מצ"ב כנספח א').

- ג. הזמנה 1342 של הספק יב' - הספק נבחר במסגרת קול קורא מבין 5 מציעים שונים. בכל מקרה המדובר בשירותי יעוץ הנופלים בגדר הפטור המצוין בסעיף 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) (החלטת הוועדה והשוואת ההצעות מצ"ב כנספחים ו'1 ו-ו'2).
- ד. הזמנה 2199 של הספק יג' בגין שירותי מדידה. הספק נבחר מבין 3 מציעים שונים המדובר בשירותי יעוץ הנופלים בגדר הפטור המצוין בסעיף 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) (הצעות המחיר ופרוטוקול ועדת היועצים מצ"ב כנספחים ז'1-ז'4).

התייחסות הביקורת

בדיקת הביקורת העלתה כי היקף הרכש מהספקים האמורים מעיד על הצורך לבחון את האפשרות לביצוע מכרז פומבי. כמובן שבמקרים בהם יהיה ניתן לבצע את ההתקשרות בפטור ממכרז, באחריות החברה לבחון ולקבל אישור לפטור ממכרז, עבור כל רכש, טרם ביצועו.

4. אישור הרכש וההתקשרויות

ועדות הרכש

נהלי הרכש וההתקשרויות של החכ"ל קובעים כי החברה תפעיל ועדת רכש ותפעיל ועדת התקשרויות עם יועצים (להלן: "ועדות הרכש").

הקווים הנדרש לקבלת החלטות בוועדות הרכש הוא רוב של החברים בכל ועדה. החלטות ועדות הרכש מתקבלות ברוב רגיל של החברים הנוכחים בכל ישיבה. להלן פירוט חברי ועדות הרכש בחכ"ל, כפי שנקבעו בנהלי העבודה:

- **ועדת ההתקשרויות** - מנכ"ל החברה ובהעדרו מי שימונה מטעמו - יו"ר, סמנכ"ל הכספים של החברה או נציג מטעמו, יועמ"ש החברה או נציג מטעמו ומנהל האגף בחברה שהפריקט באחריותו.
- **ועדת הרכש** - מנכ"ל החברה ובהעדרו מי שימונה מטעמו - יו"ר, סמנכ"ל הכספים של החברה או מי מטעמו, סמנכ"ל הביצוע של החברה או מנהל הפרויקט הרלוונטי ויועמ"ש החברה. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים, ועדת ההתקשרויות צריכה לכלול את המנכ"ל, סמנכ"ל הכספים ויועמ"ש (מנהל האגף הדורש את הרכש אינו קבוע בהנחיות כחבר בוועדה).

בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים, בנהלי חכ"ל נקבע כי מנהל האגף שהפריקט שלגביו מבוקש הרכש, יהיה חבר בוועדת ההתקשרויות.

המלצות:

- להתאים את רשימת חברי ועדת ההתקשרויות לחברים המפורטים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים

8/2016

תגובת היועמ"ש

"מנהל האגף הרלוונטי הינו הגוף המקצועי המצוי בפרטי הבקשה והינו דווקא גורם שהתייחסותו הינה מהותית לצורך הדיון בהצעות הרכש. משכך אנו לא רואים פסול בצירופו כחבר ועדה".

התייחסות הביקורת

כאמור בחוזר המנכ"ל מנהל האגף אינו יכול להיכלל כחבר בוועדה, עם זאת יש באפשרותו להשתתף בדיונים, ללא זכות הצבעה והחלטה.

תחומי אחריות ועדות הרכש

תחומי אחריות ועדת הרכש הוגדרה בנוהל העבודה, כדלהלן:

- אישור יציאה להליכי הצעות מחיר שאינם בהיקף כספי המחייב מכרז פומבי או זוטא, וכן להתקשרות בפטור ממכרז בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים).
 - הגדרת נהלי תהליך איסוף והשוואת הצעות המחיר.
 - הכרעה לגבי המציע הזוכה בכל הליך הצעות מחיר. החלטתה אינה דרושה אישור דירקטוריון.
- תחומי אחריות ועדת ההתקשרויות אומנם לא הוגדרו ב"נוהל ההתקשרויות עם יועצים" אך מהנוהל עולה, כי לוועדת ההתקשרויות תחומי אחריות זהים לאלו שנקבעו בנוהל עבור ועדת הרכש.

במדגם הביקורת נמצא כי כל הרכשיות שנדגמו הועברו לדיון והחלטת ועדת הרכש, בהתאם לנדרש בנהלי העבודה. כמו כן, נמצאו פרוטוקולים המתעדים את החלטות ועדות הרכש ואישור הרכישות שנדגמו.

זימון ישיבות לוועדות הרכש

בהתאם לסעיף 5.3 לנוהל התקשרויות עם יועצים וסעיף 3.5 לנוהל הרכש, זימון הישיבות יחד עם צירוף מסמכי הרכש הרלוונטיים צריכים להישלח לחברי הוועדה, יומיים (48 שעות) לפני מועד קיומה, כדלהלן:

"הודעה על כינוס ישיבה, בצירוף כל המסמכים הדרושים, תישלח לחברי הוועדה עד יומיים לפני קיומה, אלא אם הסכימו כל חבריה לכנסה במועד קצר יותר".

בניגוד לנקבע בנהלי החכ"ל, לעיתים, הזימונים לדיוני ועדת הרכש ודיוני ועדת ההתקשרויות לרבות הנושאים שיועלו לאישור, נשלחים לחברי הוועדות רק 24 שעות, לפני מועד הדיון. יודגש, כי שליחת נושאי הדיון לחברי הוועדה יום אחד בלבד לפני מועד הדיון, עלול שלא להספיק לחברי הוועדות לצורך ניתוח כל תומרי הרכש ועל מנת שיתקיים דיון מעמיק וענייני בוועדות.

המלצות:

- לשלוח את הזימונים לדיוני ועדת הרכש ולדיוני ועדת ההתקשרויות לפחות 48 שעות לפני מועד הדיון (2 ימי היערכות), כמחויב בנוהל. הביקורת ממליצה אף לבחון את הארכת פרק הזמן שניתן לחברי הוועדה ל- 72 שעות לפני מועד הדיון (3 ימי היערכות).

תגובת היועמ"ש

"ככלל אנו פועלים בהתאם לנוהל ומעבירים את החומרים 48 שעות בטרם מועד הדיון בוועדה. עם זאת, ישנם מקרים דחופים הדורשים התגמשות ומאמץ משותף של חברי הוועדה להתפנות לבחינת החומרים בזמן קצר בטרם התכנסות הוועדה וככל הניתן הוועדה אינה דוחה דיונים מטעמים פורמאליים ובלבד כי החומר מוגש מבעוד מועד. אנו סבורים כי במציאות הדינמית של פעילות החברה אין צורך להרחבת מועד המשלוח ל-72 שעות".

התייחסות הביקורת

בהתאם לעמדת יועמ"ש החברה, יש לעדכן את נהלי העבודה הקיימים ולאשר את הנהלים המעודכנים בדירקטוריון החברה.

אישור הרכש וההתקשרויות בוועדות

נוהל הרכש ונוהל ההתקשרויות עם יועצים קובעים, כי ועדות הרכש יהיו אחראיות על אישור רכש והתקשרויות בפטור ממכרז בסכומים שיותר מ- 50 אש"ח (לא כולל מע"מ).

נהלי הרכש אינם מחייבים קבלת אישור של ועדת הרכש או ועדת היועצים במקרים חריגים בהם יוזם הרכש מבקש לבצע רכש מספק אשר לא הגיש את ההצעה הזולה ביותר, כאשר סכום הרכש נמוך מ- 50 אש"ח.

נמצא, כי בחלק מהמקרים שנדגמו, יוזמי הרכש רכשו את הפריט מספק שהצעתו אינה הזולה ביותר (או הטובה ביותר, במקרה של בחינה לפי מדדי איכות), מבלי שנמצא תיעוד לסיבה לכך ומבלי שהתקבל אישור חריג (כגון בהזמנות מספר 1105, 1659, 2166).

המלצות:

- במקרים חריגים בהם יוזם הרכש מבקש להתקשר עם הספק שאינו הזול ביותר יועלו לדיון, בדיקה ואישור של ועדות הרכש בחברה.

תגובת היועמ"ש

"ככלל, ועדת הרכש/יועצים רשאית גם שלא לקבלת את ההצעה הזולה ביותר וזאת משיקולים שונים אשר מנומקים בהחלטת הוועדה. נימוקים אלו מפורטים בפרוטוקול הוועדה ו/או בבקשה לאישור ההצעה במערכת ההזמנות הממוחשבת, ה-ERP והנושא מתועד במערכת ה-ERP במסגרת ההזמנה. באשר להמלצה להעלות לדיון בוועדה באופן אוטומטי כל המלצה על רכש שאינו מהספק הזול ביותר, נציין כי הגורם הדורש מפרט במערכת ההזמנות הממוחשבת כחלק מתהליך ההזמנה את המלצותיו לבחירה. המלצות אל נבחנות על ידי היועמ"ש, סמנכ"ל הכספים ומנכ"ל החברה ולכן מתקיימת בקרה על ההליך ואנו סבורים כי אין מקום להפניה אוטומטית לדיון בהצעה בוועדת היועצים.

התייחסות החברה לדוגמאות שהועלו בדו"ח:27

א. הזמנה 1105 של הספק ו'. ההנמקה עודכנה במערכת ה-ERP. המדובר בשירותי ניקיון במספר מבנים ובשעות משתנות ללא יכולת להתחייב מראש להיקפי עבודה ולפיכך נבחרה ההצעה הזולה ביותר לשעת עבודה בודדת מבין 3 הצעות שונות (הצעות המחיר מצ"ב כנספחים ג'1-ג'3).

ב. הזמנה 1659 של הספק ח' - ההנמקה עודכנה במערכת ה-ERP. ההצעה הזוכה, מבין 2 ההצעות שהתקבלו, כוללת שירותים נוספים (הקמת מערכת השקיה) (הצעות המחיר מצ"ב כנספחים ד'1 ו-ד'2).

ג. הזמנה 2166 של הספק ט' - בוצעה פניה אחידה ל-5 חברות ונבחרה הצעת הספק בוועדת יועצים לאחר השוואה בין כלל ההצעות כנדרש (הפניה לקבל הצעות מחיר ופרוטוקול הוועדה מצ"ב כנספחים ה'1, ה'2 ו-ה'3).

התייחסות הביקורת

הביקורת רואה חשיבות רבה במתן תשומת לב ייחודית למקרים בהם הוועדה מאשרת רכש מספק אשר הצעתו הכספית אינה הזולה ביותר לרבות רישום ותיעוד הנימוק לאי הבחירה בספק הזול יותר בפרוטוקול הוועדה.

אישור ובחירת הזוכים

כאמור, יוזם הרכש אחראי על איסוף הצעות המחיר, השוואה בין ההצעות ועוד. ועדת הרכש נדרשת לקבוע את הספק או היועץ הזוכה, תוך הסתמכות, בין היתר, על בדיקת ההצעות שביצע יוזם הרכש לרבות ניסיון עבודתו הקודם עם הספק המציע, ככל שישנו ניסיון קודם כאמור והמלצת יוזם הרכש.

בביקורת נמצא, כי במקרים רבים הוועדה דנה בבקשות רכש ללא טבלת השוואת הצעות מרכזת ומבלי שקיבלה המלצה ממזמין הרכש לגבי הניסיון הקודם שלו עם כל ספק והמלצתו לגבי הספק הזוכה (ראה כדוגמאות את הזמנות 1105, 1659 ו-1342 בהן לא נערכו פרוטוקולים להשוואת הצעות המחיר שהתקבלו).

יצוין, כי בהתאם לנמסר לביקורת מיועמ"ש החכ"ל, המידע האמור נמסר לוועדות הרכש בעת קיום הדיון. עם זאת, מעיון בפרוטוקולים של ועדת הרכש, לא נמצא תיעוד להמלצת מזמין הרכש ו/או לניסיון הקודם של החברה עם הספקים הנבחרים אשר הוצגו בדיון, ככל שהוצגו.

המלצות:

- לקבוע בנוהל החברה כי בקשות רכש והתקשרויות עם יועצים יועברו לוועדות הרכש בצירוף טופס השוואת הצעות, מידע לגבי הניסיון הקודם עם כל ספק (ככל שישנו) והמלצה לגבי הספק הזוכה.

תגובת היועמ"ש

"במהלך דיון הוועדה הגורם המקצועי מציג לחברי הוועדה את ההצעות וההשוואה ביניהן, מרחיב בנוגע לספק המומלץ על ידו וכן מציג את ניסיונו הקודם עימו. נציין כי כיום, ככלל, מצורפת טבלת השוואה כחלק בלתי נפרד מפרוטוקול ועדת המכרזים וקיימת הקפדה על האמור והמלצת הביקורת בנושא מקובלת.

התייחסות החברה לדוגמאות שהועלו בדו"ח:²⁸

- א. הזמנה 1105 של הספק ו' (ניקיון) - לא נדון בוועדת יועצים בשל סכום ההזמנה הנמוך בסך 9,303 ש. הצעות המחיר צורפו למערכת הממוחשבת (הצעות המחיר מצ"ב כנספחים ג'1-ג'3).
- ב. הזמנה הנמוך 1659 של הספק ח' - לא נדון בוועדת יועצים בשל סכום ההזמנה הנמוך בסך 6,774 ש. הצעות המחיר צורפו למערכת הממוחשבת (הצעות המחיר מצ"ב כנספחים ד'1 ו-ד'2).
- ג. הזמנה 1342 של הספק יב' - הספק נבחר במסגרת קול קורא על בסיס השוואה בין 5 הצעות שונות (החלטת הוועדה והשוואת הצעות מצ"ב כנספחים ו'1 ו-ו'2).

במקרים בהם קיים פער משמעותי בין ההצעות שהתקבלו, ועדות הרכש רשאיות להזמין את המציעים למתן הסברים והבהרות לגבי הצעת המחיר שהגישו על מנת לבחון את סבירותה. הוועדה אף רשאית להנחות את יוזם הרכש לאסוף הצעות מחיר נוספות ממציעים נוספים.

לא נמצא במדגם הביקורת מקרה בו הוועדה הזמינה מציעים לצורך בחינת סבירות הצעתם. נמצא במדגם הביקורת מקרה אחד בו הוועדה דרשה לקבל הצעות נוספות (הזמנה 1342). יצוין, כי במקרה אחד (הזמנה מספר 2199), הוועדה לא הזמינה את המציעים למתן הסברים ולא ביקשה לקבל הצעות נוספות, למרות קיומו של פער גדול ומשמעותי בין ההצעות שהתקבלו (פער של כ- 350% בין ההצעות).

המלצות:

- לקבוע לוועדות הרכש כללים מנחים (אשר אינם מחייבים ומותרים פתח לשיקול דעת הוועדה) ואשר יסדירו את המקרים בהם על הוועדה לזמן את המציעים למתן הסברים לגבי הצעתם או לדרוש איסוף הצעות מחיר נוספות.

תגובת היועמ"ש

"הנושא נבדק על ידי הגורם המקצועי, מזמין הרכש/מבקש ההתקשרות וההסבר לפערים בין ההצעות, ככל והינם קיימים, מוצג בפני חברי הוועדה. באם הוועדה סבורה כי קיימים פערים בלתי ברורים בין ההצעות השונות, הוועדה נוהגת לבקש מהגורם המקצועי לבצע בדיקות ובירורים נוספים והנושא נידון בשנית בפני הוועדה לאחר ביצוע הבדיקות הנ"ל.

דוגמאות שהועלו בדו"ח:²⁹

- א. הזמנה 1342 של הספק יב' - הייתה דרישה מצד הוועדה לקבלת הצעות מחיר נוספות. (לשימור).
- ב. הזמנה 2199 של הספק יג' - נבחרה ההצעה הזולה. במסגרת נימוקי הוועדה צוין כי המדובר במודד מקצועי אשר החברה עבדה עימו בעבר לשביעות רצונה - (הצעות המחיר ופרוטוקול ועדת היועצים מצ"ב כנספחים ז'1-4')."

התייחסות הביקורת

הביקורת רואה חשיבות בקביעת קווים מנחים לפעילות הוועדה בנהלי החברה לגבי הזמנה 2199, הביקורת מציינת כי פער גדול במחירים (350% בין ההצעות) עלול להעיד על אי הבנת דרישות הרכש על ידי הספקים ולגרום לבחירה בהצעה שאינה מיטבית ביותר. בשל האמור קיימת חשיבות בזימון המשתתפים לוועדה או לחלופין בקבלת הבהרות מהמשתתפים ומהגורם המקצועי אשר ערך את מפרט הרכש.

רכש באישור המנכ"ל

בהתאם לנוהלי הרכש בחכ"ל, מקרים בהם הרכש מהספק או ההתקשרות עם היועץ נעשים בסכום נמוך מ- 50 אש"ח, יאושרו על ידי מנכ"ל החברה, ללא צורך באישור ועדות הרכש. אישור המנכ"ל נעשה במערכת הממוחשבת, לכל הזמנת רכש, כחלק מהבקורות שהוטמעו במערכת לאישור ההזמנות מהספקים ומהיועצים.

בשל קיומה של בקרה ממוחשבת, בכל המקרים שנדגמו נמצא תיעוד לאישור ממוחשב של מנכ"ל החברה, בהתאם לנדרש בנוהל.

בהתאם לסעיף 4.4 לנוהל הרכש, מקרים חריגים בהם קיים צורך ברכש דחוף לא קיים זמן מספק לביצוע תהליך הרכש הנדרש בנוהל, מנכ"ל החברה נדרש לאשר את ביצוע הרכש תוך תיעוד הסיבות לאי ביצוע תהליך הרכש שנקבע בנוהל, בכתב, כדלהלן:
 "בנסיבות מיוחדות של דחיפות חריגה או כאשר לדעת מנכ"ל החברה אין טעם בקבלת הצעות נוספות, יהיה רשאי המנכ"ל לאשר הסתפקות במספר הצעות נמוך מהנ"ל ובלבד שינמק את החלטתו בכתב".

נוהל ההתקשרויות עם יועצים לא מסדיר כללים או סמכות לאישור התקשרות חריגה כאמור עם יועץ.

המלצות:

- להגדיר בנוהל ההתקשרויות עם יועצים את הגורם המוסמך לאשר התקשרות חריגה ודחופה עם יועץ.

תגובת היועמ"ש

"נשקול הוספת הוראה כאמור גם לנוהל יועצים".

5. הסכמים והזמנות רכש

בהתאם לסעיף 5 לנוהל הרכש ולסעיף 6 לנוהל ההתקשרויות עם יועצים, בכל רכש או התקשרות עם יועץ, בפטור ממכרז, החכ"ל נדרשת לחתום על הסכם התקשרות או לחלופין, להפיק לספק או ליועץ, הזמנת רכש ממוחשבת.

חוזים נערכים על ידי יועמ"ש החברה ונחתמים על ידי הספקים ומורשי החתימה בחכ"ל. לכל חוזה מצורפים נספחים שונים, בהתאם לסוג ההתקשרות כגון אישורי קיום ביטוחים, ערבויות ביצוע, הצהרות שונות ועוד.

נהלי העבודה אינם מגדירים כללים למקרים בהם החברה נדרשת לחתום על הסכם עם הספק או היועץ ולא להסתפק בהפקת הזמנות רכש בלבד. כמו כן, לא הוגדר הגורם האחראי על הפעלת שיקול הדעת בנושא.

יצוין, כי בפועל, ההחלטה לגבי הצורך בחתימת חוזים או התקשרות באמצעות הפקת הזמנות רכש בלבד, נעשית על ידי יועמ"ש החברה.

תגובת היועמ"ש

"נושא זה הינו באחריות המחלקה המשפטית הבודקת כל התקשרות לגופה בהתאם לחשיפות המשפטיות/כלכליות. ההמלצה מקובלת ואנו נקבע נוהל עבודה כתוב בנושא.

דוגמאות שהועלו בדו"ח:³⁰

- א. הזמנה 1641 של הספק ז' - התקשרות בהתאם למחירון קבוע והזמנות ספציפיות. מאחר ומדובר במוצר ברור וללא חשיפה משפטית או כלכלית די היה בהזמנת עבודה מול הספק.
- ב. הזמנה 2166 של הספק ט' - קיים הסכם חתום מול הספק (הפניה לקבל הצעות מחיר ופרוטוקול הוועדה מצ"ב כנספחים ה'1 ו-ה'2).
- ג. הזמנה 2113 של הספק יד' - ההתקשרות הינה בהתאם להצעת מחיר. אנו נשקול להתקשר בהסכם עם הספק (הצעת המחיר מצ"ב כנספח ח')."

לא הוגדר בנהלי הרכש הגורם האחראי על ביצוע בקרה המוודאת כי בכל התקשרות בה נקבע שנדרש חוזה, אכן החוזה עם הספק או היועץ, נחתם.

נמצא כי בחלק מהמקרים שבמדגם הביקורת לא נחתם הסכם התקשרות עם הספק או היועץ אף שנראה שראוי היה שיחתם (כגון בהזמנות מספר 1641, 2166, 2113).

עוד נמצא כי עד לשנת 2017, בכל המקרים בהם נחתמו חוזי התקשרות עם יועצים, החוזים נחתמו ללא הגבלת זמן.

החל משנת 2018, החברה החלה בחתימת חוזים הכוללים הגבלה של תקופת ההתקשרות עם היועצים. עם זאת, במדגם הביקורת נמצא, כי חלק מהחוזה שנחתמו בשנים 2018-2019 עדיין לא כללו הגבלת זמן (ראה כדוגמה הזמנות מספר 2166, 2199).

המלצות:

- לקבוע בנהלי העבודה כללים מנחים למקרים בהם יש לדרוש חתימת חוזים עם ספקים.
- לעגן בנהלי העבודה את סמכות יועמ"ש לקבוע, בהתאם לכללים המנחים, את המקרים בהם החברה תידרש לחתום על חוזי התקשרות עם ספקים ויועצים.

- להימנע מחתימת חוזים ללא הגבלת זמן. במקרים בהם נחתמו חוזים כאמור, יש לערוך ולחתום על הסכמים חדשים עם היועצים לתקופת זמן שתיקבע.

תגובת היועמ"ש

"כיום כל ההסכמים מוגבלים בזמן ונדרשת הארכה בעת הצורך. אנו נשקול להוסיף את ההגבלה הנ"ל גם לכלל ההתקשרויות הישנות.

דוגמאות של שנת 2018 שהועלו בדו"ח:³¹

א. הזמנה 2166 של הספק ט' - הסכם משנת 2016 (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח ט').

ב. הזמנה 2199 של הספק יג' - הסכם משנת 2016 (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח י').

6. התקשרויות עם יועצים (חוזר מנכ"ל 8/2016)

כללי

תקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 קובעת כי התקשרות בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, פטורה ממכרז. עם זאת, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 מיום 22.11.2016 מהווה נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, בפטור ממכרז (להלן: "נוהל משרד הפנים").

בחוזר מנכ"ל 5/2017, מיום 25.6.2017, נקבעו עדכונים ותיקונים לנוהל ההתקשרויות עם יועצים של משרד הפנים.

נוהל ההתקשרויות של משרד הפנים מסדיר את הכללים לביצוע התקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז כאשר סכום ההתקשרות עם היועץ הינו יותר מ- 141 אש"ח. הנוהל קובע, כי התקשרות עם יועצים כאמור, תיעשה בהתאם לעקרון של מתן עדיפות למכרז הפומבי, ובאופן שקוף, הוגן ושוויוני, שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית. בהתאם לקבוע בנוהל ההתקשרויות עם יועצים של החכ"ל, החברה אימצה באופן מלאה את חוזר מנכ"ל משרד הפנים כאמור.

קביעת התקשרויות בפטור

נוהל משרד הפנים קובע כי החלטה לביצוע התקשרות עם יועצים בפטור ממכרז, בכל תחום עיסוק, תהיה בסמכות ועדת ההתקשרויות.

בהתאם לסעיף 6.3 לנוהל משרד הפנים, החלטת הוועדה לביצוע התקשרויות בפטור צריכה להתבצע בהתאם לחוות דעת משפטית המאשרת כי ניתן לפטור ממכרז את סוג ההתקשרות המבוקש, כדלהלן:

"היועץ המשפטי של הרשות המקומית יבחן ויחווה דעה, קודם לדיון או בפתח דיון הוועדה, האם תקנה 3 (8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט בעניין זה, ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית".

לאחר שניתנה חוות דעת של היועץ המשפטי כאמור, ועדת ההתקשרויות נדרשת לבחון האם למרות שתקנה 3 (8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, אין להעדיף ביצוע של ההתקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי תקנה 3 (8) על ועדת ההתקשרויות לנמק את החלטתה.

בפרוטוקולים של ועדת היועצים שנדגמו בביקורת, לא נמצא תיעוד לאישור וחוות דעת יועמ"ש החברה לאישור ביצוע ההתקשרויות עם היועצים בסכום שמעל ל- 141 אש"ח, בפטור ממכרז.

יצוין, כי במקרה אחד (הזמנה מספר 2166), למרות שמדובר ברכישת שירותי ייעוץ יחד עם רכישת שירותים שאינם בתחום הייעוץ וייתכן שאינם פטורים ממכרז כהתקשרות עם יועץ ביחסי אמן מיוחדים (סך היקף ההזמנות מהיועץ הינו כ- 1.1 מלש"ח), ההצעות נבדקו ואושרו על ידי ועדת היועצים כהתקשרות עם יועץ בפטור ממכרז, ולא על ידי ועדת הרכש באמצעות מכרז פומבי.

המלצות:

- יועמ"ש החברה יבחן את כל ההתקשרויות הנעשות על ידי החברה באמצעות ועדת היועצים ובהתאם לפסיקות בתי המשפט המעודדות העדפת מכרז פומבי על פני התקשרות בפטור ממכרז, יקבע את המקרים בהם על החברה לבצע מכרזים פומביים להתקשרויות עם יועצים.

תגובת היועמ"ש

"החל ממועד החלת נוהל משה"פ לנושא בכל הפרוטוקולים משנת 2018 קיים אישור וחוו"ד משפטית לעניין פטור ממכרז.

לעניין הזמנה מספר 2166 המדובר בהתקשרות בתחום ייעוץ אסטרטגי, פרסום ויח"צ, נעשתה פנייה אחידה ל-6 מציעים שונים. ההתקשרות אושרה בוועדת היועצים בשנת 2017 (הפניה לקבל הצעות מחיר ופרוטוקול הוועדה מצ"ב כנספחים ה'1 ו-ה'2)".

ניהול מאגר היועצים

בהתאם לסעיף 7.1 לנוהל משרד הפנים, אם החליטה הוועדה להתקשר עם יועץ בפטור ממכרז, לפי תקנה 3 (8), תערוך הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה פנייה תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים (להלן: "מאגר היועצים").

בהתאם לסעיף 7.1.2 לנוהל משרד הפנים, מאגר היעצים צריך להיקבע לאחר פרסום פומבי לציבור המאפשר הזדמנות שווה לכל יועץ להיכלל במאגר, בהתאם לתחום עיסוקו הרלוונטי ותוך עדכון המאגר, לפחות פעם אחת בכל שנה, כדלהלן:

"הוועדה תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגים, של מציעים מתאימים בכוח וזאת בהתאם לשירותים הניתנים על ידי בעלי המקצועות וההתמחויות השונים.

רשימת המציעים תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט.

הוועדה תפרסם הודעה פומבית בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים. כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים של התקשרויות, יגיש לוועדה בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין וייכלל ברשימה, אם הוועדה תמצא אותו מתאים. רשימת המציעים תעודכן אחת לשנה לפחות...".

יודגש, כי החכ"ל מנהלת מאגר יועצים ומבצעת פרסום פומבי באתר האינטרנט של החברה בו ניתנת הזדמנות לכל יועץ להגיש מועמדות למתן שירותים לחברה בהתאם לתחום פעילות היועץ, בכל עת, כפי שנקבע בנוהל משרד הפנים. כמו כן, הבקשות להיכנס למאגר מועברות לחכ"ל באופן ממוחשב תוך מילוי טופס בקשה וצירוף מסמכים נלווים, בהתאם לנוהל משרד הפנים.

בחירת יועצים מהמאגר

סעיף 7.1 לנוהל משרד הפנים קובע, כי ועדת ההתקשרויות תבצע פנייה תחרותית לכמה יועצים מתוך המאגר שנערך.

בהתאם לנוהל, טרם ביצוע התקשרות עם יועץ, על החברה לפנות ל- 6 יועצים לפחות מתוך היועצים הנכללים במאגר.

במקרה בו נעשו פניות לפחות מ- 6 יועצים, על הוועדה לוודא כי התקבלו הצעות מ- 3 יועצים לפחות או לחלופין לבצע פנייה חדשה למציעים בה יכללו כל המציעים שהגישו הצעה, בנוסף ל- 3 מציעים נוספים, כדלהלן:

"אם הפנייה נערכה לפחות משישה מציעים, רשימת המציעים כוללת מציעים נוספים שלא קיבלו פנייה ובעקבות הפנייה לקבלת הצעות הוגשו

פחות משלוש הצעות - לא תפתח הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה את ההצעות, אלא תשיב אותן למציעים ותערוך פנייה נוספת לכל המציעים שאליהם פנתה מלכתחילה, או לכל המציעים שהשיבו לפנייה הראשונה, כפי שתחליט הוועדה, וכן לשלושה מציעים נוספים לפחות או לכל המציעים ברשימת המציעים לאותו סוג של התקשרויות, לפי הנמוך מבניהם".

סעיף 6.6 לנוהל משרד הפנים קובע כי לגבי כל התקשרות, הוועדה תקבע מראש אמות מידה שלפיהן תיקבע ההצעה הזוכה לרבות המשקל שיינתן לכל אמת מידה (מדד מחיר, מדדי איכות ועוד).

במקרים שנדגמו בביקורת בהם ההתקשרויות עם היועצים נעשו בהיקף שמעל ל- 141 אש"ח, בפטור ממכרז, נמצא כי ועדת היועצים קבעה מדדי איכות לבחירת היועץ הזוכה ובהנה את עמידת היועצים בתנאי סף ומדדי איכות, כנדרש בנוהל משרד הפנים.

פרסום ההתקשרויות לציבור

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מציין כי בית המשפט העליון הדגיש בפסיקה כי תקנות הפטור ממכרז הן הזריז, ויש לפרשן בצמצום (בג"ץ 2765/09 אריאל הנדסת חשמל רמזורים נ' עיריית חיפה) והתקשרות בדרך של מכרז פומבי עדיפה על דרך אחרת. עוד צוין בחוזר, כי עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים מחייבים קיום של הליך מינהלי סדור, זאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי ציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית. על מנת לחזק את השקיפות לציבור בעת ביצוע התקשרויות בפטור ממכרז, נקבע בסעיף 10.3 לנוהל משרד הפנים, כי מדי שנה, יבוצע פרסום פומבי של כל ההתקשרויות שנעשו בפטור ממכרז, כדלהלן:

"אחת לשנה יפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית דו"ח המפרט את המציעים שהרשות המקומית התקשרה עימם לפי תקנה 3 (8) בשנה החולפת, כולל סוג העבודה וההיקף הכספי של כל התקשרות".

באתר האינטרנט של החכ"ל לא נמצא פרסום של המציעים עימם החברה התקשרה בפטור ממכרז בתקופה המבוקרת (שנים 2017-2019).

המלצות:

- לפרסם באתר האינטרנט של החברה את רשימת כל היועצים עימם נעשתה התקשרות בפטור ממכרז לרבות סוג העבודה והיקפה הכספי.

תגובת היועמ"ש

"אנו נעדכן את הפרסום באתר".

הצהרות היעדר ניגוד עניינים

יועצים המועסקים על ידי החכ"ל מספקים שירותים בתחומים שונים ומגוונים ועלולים לעיתים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין השירות הניתן לחברה לתחום עיסוק אחר. נספח א' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011 כולל שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בפעילות עובד ציבור ו/או בפעילות יועצים.

השאלון דורש מהיועץ, בין היתר, לספק מידע בדבר קשרי משפחה, תחומי עיסוק דומים, נכסים בבעלותו ותחומים נוספים אשר עלולים להעמיד את היועץ במצב של ניגוד עניינים. בהתאם לסעיף 8.3 לנוהל משרד הפנים, על היועצים למלא את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, לפני חתימת ההסכם עם החברה, כדלהלן:

"המציעים יידרשו להתחייב בכתב, כי ימציאו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית כל מידע הדרוש לו על מנת לבחון האם קיים חשש לניגוד עניינים וכי אם ייבחרו, יעמדו בתנאים הקבועים בחוזר מנכ"ל 2/2011".

סעיף 9.2 לנוהל משרד הפנים קובע, כי היועמ"ש יהיה אחראי על בדיקת הטפסים ויודא כי לא קיים ניגוד עניינים, כדלהלן:

"לפני חתימת החוזה, יידרש היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011".

כיוון שגם לאחר התחלת מתן שירותי הייעוץ, מצבו של היועץ יכול להשתנות כך שיווצר מצב של ניגוד עניינים בעבודתו, נקבע בסעיף 9.1 לנוהל משרד הפנים, כי בנוסף לשאלון איתור ניגוד העניינים, כל יועץ יחתום בכתב על התחייבות לפיה לא יפעל בניגוד עניינים במהלך מתן שירותי הייעוץ, כדלהלן:

"על מי שהרשות המקומית מתקשרת עמו לביצוע עבודה מקצועית להתחייב, כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא יפעל מתוך ניגוד עניינים ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר, היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין עיסוקיו האחרים".

במדגם הביקורת עלה, כי חלק מהיועצים המועסקים על ידי החברה אינם חתומים כלל על שאלון ניגוד עניינים (כגון בהזמנות מספר 2166, 155, 2113). חלק אחר מהיועצים חתמו על טופס ניגוד עניינים שנקבע על ידי החברה ואשר אינו בהתאם לפורמט ורמת הדיווח שנקבעה בחוזר המנכ"ל (כגון הזמנות מספר 2199, 1342, 2260).

המלצות:

- להחתים את כל היועצים המועסקים על ידי החברה על טפסי הצהרת ניגוד עניינים בהתאם לנוסח שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

תגובת היועמ"ש

"כיום כל היועצים חותמים על הצהרה בדבר העדר קרבה לעובדי החברה/הרשות/חברי הדירקטוריון/המועצה במסגרת הסכם ההתקשרות. הוראות חוזר משה"פ 2/2011 אינן חלות על חברות עירוניות. למרות האמור נשקול לאמץ את הנוסח האמור בחוזר זה.

דוגמאות שהועלו בדו"ח של יועצים שלא חתמו על שאלון ניגוד עניינים:³²

- א. הזמנה 2166 של הספק ט' - נחתמה ההצהרה כאמור לעיל (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח ט').
- ב. הזמנה 155 של הספק יא' - נחתמה ההצהרה כאמור לעיל (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח ח').
- ג. הזמנה 2113 של הספק יד' - לא נחתם הסכם.

דוגמאות שהועלו בדו"ח של יועצים שחתמו על שאלון ניגוד עניינים בפורמט שונה מזה של משרד הפנים:

- א. הזמנה 2199 של הספק יג' - נחתמה ההצהרה כאמור לעיל (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח ח').
- ב. הזמנה 1342 יב' - נחתמה ההצהרה כאמור לעיל (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח י"א).
- ג. הזמנה 2260 של הספק ה' - נחתמה ההצהרה כאמור לעיל (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח י"ב)".

שמירת סודיות

היועצים המועסקים על ידי החברה נחשפים לעיתים למסמכים ולמידע פנימי של החברה במסגרת מילוי תפקידם.

בשל האמור, החברה מחתימה את היועצים ועובדיהם על טפסי התחייבות לשמירת סודיות. **בביקורת נמצא, כי חלק מהיועצים אינם חתומים על טפסי התחייבות לשמירת סודיות (כגון בהזמנות מספר 2166, 155, 1342, 2113, 2199).** בנוסף נמצא, כי גם במקרים בהם היועצים (החברה או מנהלה) הוחתמו על התחייבות לשמירת סודיות, העובדים המועסקים על ידם במתן השירותים לחברה הכלכלית, לא הוחתמו על הטפסים.

המלצות:

- להחתים את כל היועצים המועסקים על ידי החברה על טפסי התחייבות לשמירת סודיות. כמו כן, מומלץ כי כל העובדים המועסקים שירותים לחברה יחתמו על התחייבות לשמירת סודיות.

תגובת היועמ"ש

"כיום כל היועצים חותמים על טפסי התחייבות לשמירה על סודיות. אך אנו לא מחתימים את כלל העובדים של משרדי היועצים. נציין כי בנוסח ההתחייבות לשמירה על הסודיות הספק מתחייב כי יחיל את האמור על כלל העובדים אצל הספק.

דוגמאות שהועלו בדו"ח של יועצים שלא חתמו על טפסי התחייבות לשמירה על סודיות:³³

- א. הזמנה 2166 של הספק ט' - ההתחייבות הושלמה (תצהיר שמירת סודיות מצ"ב כנספח י"ג) .
- ב. הזמנה 155 של הספק יא' - הסכם משנת 2017. אנו פועלים להשלמת החתמה על התחייבות כאמור.
- ג. הזמנה 1342 יב' - התחייבות כאמור נחתמה על ידי הספק (הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח י"א).
- ד. הזמנה 2113 של הספק יד' - לא נחתם הסכם.
- ה. הזמנה 2199 של הספק יג' - הסכם משנת 2016. אנו פועלים להשלמת החתמה על התחייבות כאמור."

7. מכרזים פומביים

7.1 כללי

בהתאם לסעיף 2 (א') לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 העירייה מחויבת בביצוע מכרז פומבי עבור כל התקשרות אשר אינה פטורה ממכרז (התקשרויות בסכום שמעל ל- 141 אש"ח). סעיף 49 לתקנון החברה הכלכלית קובע כי הרכש של החברה יבוצע בהתאם לכללי הרכש אשר חלים על העירייה.

בהתאם לאמור, בנוהל הרכש של החברה נקבע כי החברה אימצה את הנחיות משרד הפנים לביצוע התקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז, כפי שנקבעו בחוזר מנכ"ל 8/2016 ובחוזר מנכ"ל 5/2017.

הביקורת בחנה את תהליך ביצוע המכרזים הפומביים עבור 2 הזמנות שאושרו על ידי החברה בשנת 2019 (המכרזים לבחירת הקבלנים נערכו בשנת 2016).

7.2 קבלת הצעות במכרזים

ביום 9.5.2016 החברה הכלכלית פרסמה את מכרז מסגרת מספר 3/16 לבחירת קבלנים לביצוע מבני ציבור בשכונת אחיסמך. אומדן עלות הפרויקטים שנקבעו במכרז הינו כ- 80 מלש"ח. ביום 7.9.2016 החברה הכלכלית פרסמה את מכרז מסגרת מספר 4/16 לבחירת קבלנים לביצוע עבודות פיתוח, סלילת כבישים, מדרכות, רחובות, חניונים, תשתיות, מים, ביוב, ניקוז ותיעול, תאורה, גינון והשקיה ברחבי העיר.

בכל אחד מהמכרזים שנדגמו, העירייה אפשרה לקבלנים להגיש הצעות במכרז במשך כחודש וחצי (ממועד פרסום המכרז ועד למועד האחרון להגשת הצעות).

במכרז 4/16, לא נקבע אומדן ולא נקבעה הגבלה כספית להיקף העבודות שימסרו לקבלנים הזוכים.

יצוין, כי בין השנים 2017-2019 (עד לחודש ספטמבר 2019), הקבלן הזוכה במכרז (חברת שתית) קיבל מהחברה הזמנות בסכום מצטבר של כ- 43 מלש"ח (ממוצע של כ- 15 מלש"ח בשנה וצפי עבודות של כ- 75 מלש"ח לכל תקופת ההתקשרות שהינה 5 שנים).

המלצות:

- לקבוע בכל מכרז מסגרת הגבלה לסכום הכספי המקסימאלי של הפרויקטים אשר ימסרו לקבלנים לרבות הגבלה לסכום הכולל של העבודות שימסרו לקבלן בכל מכרז מסגרת.

תגובת היועמ"ש

"מדובר במכרז מסגרת לפיתוח עתידי של תשתיות ולכן לא ניתן היה לקבוע מראש את היקף ההתקשרות".

התייחסות הביקורת

נהוג לקבוע הגבלה לסך העבודות אשר יינתנו לקבלן במסגרת מכרזי מסגרת לביצוע עבודות תשתית, בהיעדר קביעת הגבלה כאמור, יש לבצע מכרז נפרד עבור כל עבודת תשתית תוך מתן אומדן לכספי לאותה העבודה.

יובהר כי היעדר הגבלה כספית להיקף עבודות המכרז אינו מאפשר תמחור נאות של המשתתפים לצורך קבלת הצעות מיטביות במכרז ואף מאפשר מתן עבודות לקבלן ללא הגבלה, באופן שאינו עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

7.3. קביעת תנאי הסף

דרישות סף במכרזי החברה כללו דרישה לסיווג קבלני מתאים לסוג המכרז, דרישה לניסיון מתאים בעבודות במגזר הציבורי, דרישה למחזור כספי לספק (לבחינת יכולתו לבצע עבודות בהיקף כספי גבוה) ועוד.

במכרז 4/16, החברה בחנה את הניסיון והמחזור הכספי של המשתתפים גם בשנת 2015, כנדרש.

במכרז 3/16 החברה דרשה מהמשתתפים להציג ניסיון בפרויקטים ומחזור כספי בשנים 2013-2014, מבלי שבחנה את ניסיונם בשנת 2015 אשר חלפה (המכרז פורסם בחודש מאי 2016).

בהתאם לנמסר לביקורת, היעדר דרישה לניסיון בשנת 2015 נבע מטעות סופר של החברה בעת פרסום המכרז.

המלצות:

- להקפיד על הגדרת תקופת ניסיון ותקופת מחזור כספי בשנים האחרונות שחלפו טרם המכרז.

בהתאם למתודולוגיות המקובלות לקביעת תנאי הסף במכרזים הפומביים, מצד אחד, על תנאי הסף לכלול דרישות מתאימות המבטיחות לחברה את יכולת המשתתף לבצע את העבודות הנדרשות ובאיכות הראויה. מהצד השני, על תנאי הסף להיות כאלו אשר יאפשרו השתתפות מציעים רבים, ככל הניתן.

קביעת תנאי הסף נמוכים מדי עלולה לחשוף את החברה לאי קבלת העבודה הנדרשת לה וקביעת תנאי סף גבוהים עלולה למנוע השתתפות במכרז ובכך לייקר את עלויות העירייה. יועמ"ש החברה, יחד עם חברי הצוות המקצועי, בוחנים את עמידת המשתתפים בדרישות הסף ומדווחים בנושא לוועדת המכרזים של החברה.

יצוין, כי מכרזי המסגרת הינם מכרזים הכוללים עבודות בהיקף כספי גבוה (עשרות מיליוני ש"ח בכל מכרז) ובשל האמור, צפוי היה כי מכרזים אלו יכללו מספר רב של משתתפים.

בביקורת נמצא, כי למרות ההיקף הכספי הגבוה של מכרזי המסגרת, במכרז 3/16 (עבודות בהיקף של כ- 80 מלש"ח) התקבלו הצעות מ- 3 קבלנים בלבד ובמכרז 4/16 (עבודות בהיקף של כ- 75 מלש"ח) התקבלו הצעות מ- 5 קבלנים. מהאמור עולה חשש, כי תנאי הסף שנקבעו במכרזים הינם גבוהים באופן שלא מאפשר השתתפות רבה.

כך לדוגמה, במכרז 4/16 אשר נועד לאפשר הקמה של מבני ציבור רבים כאשר עלות כל מבנה הינה בין 200 אש"ח ועד ל- 3.5 מלש"ח, נקבעו דרישות ניסיון בעבודת מבני ציבור בהיקף כספי של 30 מלש"ח ומחזור כספי שנתי של 15 מלש"ח בשנה. דרישות סף כאמור, מונעות מספקים אשר יכולים לבצע הקמה של מבני ציבור מלהשתתף במכרז. הורדת דרישות הסף תוך פיזור העבודות בין מספר קבלנים יכל לאפשר השתתפות רבה יותר תוך הגדלת ההנחות וצמצום הסיכון הקיים במסירת עבודות רבות לקבלן אחד.

תגובת היועמ"ש

"ככל הנראה המדובר בטעות סופר בעת פרסום המכרז. אנו נקפיד לבדוק את הנושא".

יצוין, כי התקורה המשולמת על ידי העירייה לחברה הכלכלית נקבעת כאחוז מסך עלות הפרויקטים לעירייה. בשל האמור, ככל שההנחה בפרויקטים קטנה, גדלה עלות הפרויקטים וגדלה תקורת החכ"ל.

בשל האמור, על מנת לשמור על האיזון הנכון, על הגורמים המקצועיים בעירייה להיות מעורבים במכרזי החכ"ל ולבצע בקרות אחר דרישות הסף וההגבלות כספיות הנקבעות במכרזים.

המלצות:

- העירייה תקבע לחברה מדיניות בנושא אופן קביעת תנאי הסף במכרזים, כך שתנאי הסף יעודדו, בין היתר, השתתפות רבה של מציעים.

תגובת היועמ"ש

"מספר ההצעות אינו נובע בשל הגבלה של תנאי הסף אלא הינו תלוי בזמינות קבלנים וכן בהיקף העבודות המוצע. לשם המחשת האמור - במכרז דומה שפורסם בתחילת 2019 השתתפו 11 קבלנים".

7.4. בחירת הספק הזוכה

מכרזי החברה הכלכלית שנדגמו כוללים מדדי איכות שעיקרם מדדים אובייקטיביים הנמדדים בהתאם למסמכים שהציג כל משתתף. ציון האיכות משוקלל עם ציון המחיר כאשר המשקל שניתן למרכיב המחיר הינו הגדול יותר (מרכיב המחיר מהווה בין 75%-80 מהציון המשוקלל). הצעות המשתתפים מרוכזות בפרוטוקול ריכוז הצעות המפרט את ציוני האיכות, ציון המחיר והציון המשוקלל של כל משתתף. בהתאם לפרוטוקולים של ועדת המכרזים, במכרז 3/16 הוועדה אישרה את חברת שתית וחברת אחים פתחי כזוכות (הנחות בשיעורים שבין 2%-7.5%) ובמכרז 4/16 הוועדה אישרה את חברת א.ד אחים אדרי כזוכה (הנחה בשיעור 20%).

המשתתפים אשר נבחרו על ידי ועדת המכרזים הגישו את ההצעות אשר קיבלו את הניקוד הגבוה ביותר בכל מכרז.

הצעות המחיר במכרזי החברה הכלכלית מתקבלים בהתאם לכתבי כמויות המבוססים על המחירים הקבועים במחירון דקל. הקבלנים נדרשים לתת לחברה הנחות על המחירים שנקבעו בכתבי הכמויות בכל מכרז.

במכרזי החברה שנדגמו החברה קבעה כי לא תינתן במכרז הנחה בשיעור גבוה מ- 20% על כתב הכמויות (הנחה בשיעור גבוה יותר תיפסל). הגבלת ההנחה במכרזים נועדה למנוע הגשת הצעות מחיר נמוכות מדי, בהן הקבלן לא יוכל לעמוד, דבר אשר עלול לפגוע באיכות העבודה.

הגבלת אחוזי ההנחה נובעת מתפיסה שהחברה אינה מעוניינת בהצעות שאינן רווחיות מספיק אשר יגרמו לקבלן ללחץ כלכלי ובעקבות כך הוא לא יוכל לספק את מלוא השירותים בצורה המיטבית במהלך תקופת ההתקשרות.

עם זאת יצוין, כי שיעורי ההנחות, במכרזים לביצוע עבודות תשתית (כפי שהחברה דרשה במכרז 4/16) בהיקפים גדולים, כפי שנעשו ברשויות מקומיות אחרות, הינם בין 20%-30% ממחירון דקל (ישנם מקרים של הנחות בשיעור גדול יותר שבין 30%-40% על מחירון דקל אך הנחות כאמור אינן סבירות).

הגבלת שיעור ההנחה עד ל- 20% ממחירון דקל, מייקרת את עלויות הפרויקטים לעירייה. בביקורת נמצא, כי במכרז 4/16 הקבלן הזוכה הציע לחברה הנחה בשיעור של 20% (שיעור ההנחה המקסימאלי שהותר במכרז) וייתכן כי בהיעדר המגבלה כאמור, היה מגדיל את ההנחה שהציע.

יצוין, כי התקורה המשולמת על ידי העירייה לחברה הכלכלית נקבעת כאחוז מסך עלות הפרויקטים לעירייה. בשל האמור, ככל שההנחה בפרויקטים קטנה, גדלה עלות הפרויקטים וגדלה תקורת החכ"ל.

בשל האמור, על מנת לשמור על האיזון הנכון, על הגורמים המקצועיים בעירייה להיות מעורבים במכרזי החכ"ל ולבצע בקרות אחר דרישות הסף וההגבלות כספיות הנקבעות במכרזים.

המלצות:

- העירייה תבחן את שיעורי ההנחות המקסימאליים אשר נקבעו במכרזים ותקבע לחברה הכלכלית הנחיות בנושא.

תגובת היועמ"ש

"קביעת שיעור הנחה מקסימאלי מבטיחה כי הקבלן יעמוד בהתחייבויותיו ברמה הנדרשת ולא יכנס למכרז בהפסד (וראו לעניין זה הערת הביקורת בסעיף 7.3 המבקשת לעודד השתתפות מספר רב ככל הניתן של מציעים (קביעת שיעור הנחה גבוה יותר יתכן והיתה מרתיעה חלק מהמשתתפים במכרז)".

התייחסות הביקורת

אי הגבלת שיעור ההנחה המקסימאלי תאפשר שיפור של ההצעות הכספיות במכרז ולא תמנע השתתפות מציעים נוספים.

7.5. ערבות מכרז וביצוע

ככלל, קביעת ערבות בשיעור נמוך מדי עלולה לפגוע בהרתעה הקיימת כנגד הקבלנים במקרה של אי ביצוע העבודות הנדרשות ואף לחשוף את העירייה להיעדר פיצוי כספי מספק במקרה של הפרת התנאים. קביעת ערבות בשיעור גבוה מדי עלולה למנוע השתתפות במכרזים של ספקים אשר אין ביכולתם להעמיד לעירייה את הערבות הנדרשת.

עם זאת, בהתאם להוראות התכ"ם המסדירות את סכומי הערבויות הנדרשים להתקבל במכרזים המבוצעים על ידי משרדי ממשלה (הוראה 7.5.1.1 מהדורה 06), ערבות מכרז צריכה להיות בשיעור של 2.5% מאומדן עלות המכרז וערבות הביצוע צריכה להיות בשיעור של עד ל- 5% מהאומדן.

יצוין, כי הוראות התכ"ם מאפשרות חריגה משיעורי הערבויות האמורות, באישור מראש של ועדת המכרזים ותוך רישום נימוק לחריגה.

ביום 13.9.2018, נקבעה עמדת המרכז לשלטון מקומי בנושא קביעת ערבויות המכרז וערבויות הביצוע לפיה על הרשויות המקומיות לדרוש במכרזיהן ערבות מכרז בשיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות וערבות ביצוע בשיעור שבין 5%-10 מהיקף ההתקשרות (מלבד במקרים חריגים בהם יתועד בכתב נימוק המצדיק שיעור ערבות ביצוע החורג מכלל זה).

לא נקבעו בחברה הכלכלית הנחיות מחייבות לאופן קביעת שיעורי הערבויות במכרזים (ערבות מכרז וערבות ביצוע) לרבות הגורם המוסמך לאשר חריגה במקרה בו נדרשת ערבות בשיעור גבוה או נמוך מהנקבע.

במכרזים שנדגמו בביקורת נמצא כי ערבויות המכרז לא נקבעות כאחוז מהיקף ההתקשרות אלא בסכום משתנה בכל מכרז, בהתאם לשיקול הדעת של הצוות המקצועי בחברה. כך לדוגמה, במכרז 3/16 בו הקבלן הזוכה קיבל בין השנים 2017-2019 הזמנות בסך כ- 12.6 מלש"ח, נקבעה ערבות מכרז בסך כ- 500 אש"ח (כ- 4% מהיקף המכרז בפועל). במכרז 4/16 בו הקבלן הזוכה קיבל בין השנים 2017-2019 הזמנות בסך כ- 43.3 מלש"ח, נקבעה ערבות מכרז נמוכה בסך כ- 100 אש"ח בלבד (כ- 0.2% מהיקף המכרז בפועל). במכרזים שנדגמו בביקורת נמצא כי ערבויות הביצוע נקבעות בשיעור שבין 5%-10 מהיקף העבודות בהם זכה הקבלן. שיעורי ערבויות כאמור עומדים בהוראות התכ"ם ומרכז השלטון המקומי.

המלצות:

- לקבוע בנהלי העבודה הנחיות מחייבות לשיעורי ערבות המכרז וערבות הביצוע. חריגה משיעורי ערבות זו תתבצע באישור ועדת המכרזים ותוך תיעוד הנימוק לחריגה.

תגובת היועמ"ש

"אנו פועלים כיום בהתאם להוראות התכ"ם ומרכז השלטון המקומי ככללים מנחים בכל הנוגע לשיעור הערבויות במכרזים".

פרק ד' – נספחים

נספח א' - מדגם רכש מספקים:

1. הזמנה מספר 1105 - ניקיון מבנים משותפים - 9,303 ₪

בהתאם לנהלי החברה, נעשו פניות במייל והתקבלו הצעות מחיר מ- 3 ספקים שונים. בפניה, החברה ביקשה לקבל הצעת מחיר לשעת ניקיון ב- 3 בניינים שבאחריות החברה. בקשה כאמור מהווה מפרט רכש אחיד ותקין.

עם זאת, הצעות המחיר שהתקבלו בפועל כללו סכום גלובאלי עבור שירותי הניקיון הנדרשים, ולא מחיר לשעה, כפי שביקשה החברה לקבל. כמו כן, למרות מורכבות ההצעות, לא הוכנה טבלת השוואת מחירים.

בביקורת עלה, כי ההצעות לא הוגשו עבור אותו מפרט רכש, באופן אשר אינו מאפשר השוואה נאותה בין ההצעות, כדלהלן:³⁴

- חברת טו' - הצעה מיום 27.2.2018 בסך 3,704 ₪ בחודש, לא כולל עלות חומרים וללא תשלום נוסף עבור ניקיונות יסודיים.
- חברת טז' - הצעה מיום 28.2.2018 בסך 2,650 ₪ לחודש, כולל עלות החומרים ובתוספת תשלום בסך 700 ₪ עבור כל ניקיון יסודי שיידרש.
- חברת ו' (הספק הזוכה) - הצעה מיום 5.3.2018 בסך 3,620 ₪ לחודש, כולל עלות חומרים ובתוספת תשלום בסך 950 ₪ עבור כל ניקיון יסודי שיידרש.

בתהליך איסוף הצעות המחיר נבחרה הצעת הספק ו'. בביקורת נמצא, כי החברה בחרה בהצעה שאינה הזולה ביותר, ללא אישור ועדת הרכש.

בהתאם לנימוק המתועד בהזמנת הרכש, הבחירה בספק היקר נעשתה מכיוון שההצעה היקרה יותר הייתה היחידה שנתנה מענה מתאים לדרישות המזמין. הנימוק כאמור לרבות הוכחות לנ"ל, לא עלו לבדיקת ואישור ועדת הרכש, טרם אישור ההזמנה לספק.

היקף ההזמנות הכולל מחברת ו' בשנים 2018-2019, הינו כ- 42 אש"ח אשר בהתאם לנהלים הקיימים אינו דורש דיון ואישור בוועדת הרכש.

הזמנה מספר 1641 - צילומים והעתקות - 54,491 ₪

הביקורת דגמה הזמנת רכש שנשלחה לחברת ז'³⁵ לצורך ביצוע צילומים והעתקות של תכניות ומסמכים הנדרשים לצורך הפרויקטים השונים. בשנים 2018-2019, היקף ההזמנות הכולל מחברת ז' הינו כ- 360 אש"ח.

בביקורת לא נמצאו מפרטי רכש, הצעות מחיר, אישור ועדת הרכש וחווה התקשרות חתום, אשר נראה כי נדרש בשל היקף הרכש הגבוה.

34 שמות החברות קודדו

35 שם החברה קודד

בין השנים 2018-2019 החברה הזמינה שירותי צילום והעתקות בהיקף של כ- 422 אש"ח. ההזמנות נעשו מ- 2 ספקים שונים (ז', אבוקה העתקות). למרות ההיקף הכספי הגבוה, החברה לא ביצעה מכרז כמחויב בחוק ובנהלים.

2. הזמנה מספר 1659 - העתקת עצי זית - 6,774 ₪

בהתאם לנוהל החברה, נעשו פניות והתקבלו הצעות מחיר מ- 2 ספקים. בביקורת עלה, כי ההצעות לא הוגשו עבור אותו מפרט רכש, באופן אשר אינו מאפשר השוואה נאותה בין ההצעות, כדלהלן:³⁶

- חברת ח' - הצעה בסך 6,774 ₪, כולל עלות החפירה וההובלה, כולל עלות חיבור מערכת ההשקיה, אך לא כולל עלות שתילה מחדש.
 - חברת יז' - הצעה בסך 5,500 ₪, כולל עלות החפירה, ההובלה השתילה וכל הנדרש לביצוע העבודה.
- בתהליך איסוף הצעות המחיר נבחרה הצעת הספק ח'. בביקורת נמצא, כי החברה בחרה בהצעה שאינה הזולה ביותר, ללא אישור ועדת הרכש ומבלי שנומקה הסיבה לאי הבחירה בהצעה הזולה ביותר.

הזמנה מספר 2166 - שירותי ומוצרי מיתוג - 48,100 ₪

ביום 20.3.2016, החברה חתמה עם חברת ט'³⁷ על חוזה התקשרות. חוזה ההתקשרות נחתם ללא הגבלת זמן.

יום 20.4.2017 החברה פנתה לקבלת הצעות לרכישת שירותי מיתוג שונים לרבות שירות יעוץ מסוגים שונים ועריכה ורכישת מודעות, תמונות, שלטים, עלונים וכו'. פניית החברה לא כללה אומדן של עלות הרכש השנתי ואומדן של הכמויות הצפויות להירכש או שנרכשו בעבר, מכל פריט. יצוין, כי בשל היקף הרכש הגבוה מהספק (כ- 1.1 מלש"ח בשנה), הוספת כתב כמויות יכלה לסייע לחברה לקבל הצעות טובות יותר מהמשתתפים.

עוד יצוין, כי היקף רכש כאמור מחייב ביצוע מכרז פומבי ולא מאפשר השוואת הצעות מחיר בלבד, כפי שנעשה.

בעקבות פניות החברה התקבלו הצעות מ- 6 ספקים שונים. למרות שמדובר ברכישת שירותי ייעוץ יחד עם רכישת שירותים שאינם בתחום הייעוץ וייתכן שאינם פטורים ממכרז כהתקשרות עם יועץ ביחסי אמון מיוחדים, ההצעות נבדקו ואושרו על ידי ועדת היועצים ולא על ידי ועדת הרכש.

36 שמות הספקים הבאים קודדו

37 שם החברה קודד

בהתאם לפרוטוקול ועדת היועצים, נעשתה השוואה בין הצעות המחיר שהתקבלו מ- 5 ספקים בלבד בעוד ההצעה של הספק הנוסף לא דורגה. יודגש, כי בתהליך לא נקבעו תנאי סף למדדי איכות המאפשרים את פסילת ההצעה שהתקבלה.

ועדת היועצים אישרה את הבחירה בחברת ט', איתה עבדה עד למועד איסוף הצעות המחיר. הבחירה בחברה נעשתה בהתאם למספר הפריטים בהם ההצעה הייתה הזולה ביותר, ללא שקלול הכמויות הנרכשות מכל פריט.

כך לדוגמה, שירותי יעוץ המיתוג כוללים לרוב תשלומים עבור שעות ייעוץ רבות כאשר בפריט זה ההצעה שנבחרה הינה הצעת המחיר השלישית בלבד (ישנן 2 הצעות זולות יותר בפער של כ- 17% מהצעת המחיר שנבחרה).

סעיף 11.4 להסכם שנחתם בין החברה ליועץ קובע, כי "היועץ מתחייב לערוך ולקיים את הביטוחים הנדרשים לאופי ההתקשרות".

עם זאת, במועד ההזמנה (שנת 2018) החברה טרם חתמה עם חברת ט' על חוזה התקשרות חדש, לא דרשה לקבל אישור על קיום ביטוחים ולא החתימה את היועצים הפועלים מטעם החברה על טופס היעדר ניגוד עניינים ועל התחייבות לשמירת סודיות.

יצוין לחיוב כי עוד טרם סיום הביקורת, ביום 20.1.2020, החברה פנתה והחתימה את היועץ על טופס שמירת סודיות.

3. הזמנה מספר 1148 - רכישת כספת - 2,690 ₪

בהתאם לנוהל החברה, נעשו פניות והתקבלו הצעות מחיר מ- 2 ספקים, כדלהלן:³⁸

- חברת יח' - הצעה מיום 28.2.2018 בסך 2,400 ₪ ובתוספת תשלום בסך 350 ₪ עבור הובלה (סה"כ 2,750 ₪).
 - חברת יט'- הצעה מיום 5.3.2018 בסך 2,690 ₪, כולל עלות ההובלה.
- הצעות המחיר הוגשו עבור אותה הכספת בדיוק (אותו סוג, גודל ונפח) והחברה בחרה בספק אשר הגיש את ההצעה הזולה יותר של הספק יוסיף כספות.

נספח ב' - מדגם התקשרויות עם יועצים

4. הזמנה מספר 155 - יועץ חשמל ותקשורת עבור שוק לוד - 103,226 ₪

ביום 1.11.2016, החברה פנתה ליועץ חשמל ותקשורת כ"צ³⁹ לצורך קבלת הצעות מחיר. ביום 10.11.2016 התקבלה הצעת כ' לאספקת שירותי ייעוץ עבור שוק לוד תמורת 96 אש"ח ועבור הכנת תכנית אב לשוק תמורת 32 אש"ח נוספים. ההצעה לא כוללת שירותי יעוץ לאזורים נוספים. ביום 12.11.2016, ועדת היועצים אישרה את הבחירה ביועץ וביום 9.3.2017 נחתם חוזה התקשרות עם היועץ. בחירת היועץ אושרה לאחר שהוצגו לוועדת ההתקשרויות 2 הצעות מחיר בהתאם לנדרש בנוהל החברה.

בהתאם לפרוטוקול, אושרה הזמנת שירותי ייעוץ להכנת תכנית האב בלבד, שירותים שעבורם הספק דרש בסעיף 2.1.2 תשלום של 32 אש"ח (לא נרשם בפרוטוקול אישור לרכישת שירותי ייעוץ נוספים בהתאם לסעיף 2.1.1 להצעה).

בניגוד לפרוטוקול ועדת היועצים, ההזמנה שנדגמה הופקה עבור רכישת שירותי ייעוץ בסך 96,473 ₪ (בתוספת תקורת החברה, הסכום הכולל הינו כ- 103 אש"ח), אותם ועדת היועצים לא אישרה בפרוטוקול שנכתב.

בנוסף, בין השנים 2018-2019 הוזמנו מהיועץ שירותי יעוץ חשמל בסכום מצטבר של כ- 286 אש"ח. למרות ההיקף הכספי הגבוה, החברה לא ביצעה מכרז כמחויב בחוק ובנהלים. החברה לא החתימה את היועץ על טופס היעדר ניגוד עניינים ועל טופס התחייבות לשמירת סודיות.

הזמנה מספר 1342 - ייעוץ אסטרטגיה תוכן ומיתוג - 108,000 ₪

ביום 30.10.2017 החברה פרסמה קול קורא לקבלת הצעות לאספקת שירותי ייעוץ אסטרטגיה, תוכן ומיתוג לחברה.

בפרסום נקבע כי התהליך יעשה ב- 6 שלבים, כדלהלן:

- א. בדיקת עמידת המשתתפים בתנאי הסף שנקבעו.
- ב. ניקוד הצעות הספקים בהתאם לאמות המידה שנקבעו.
- ג. קיום ראיון של המשתתפים הכולל הצגת פרזנטציה וניקוד האמור.
- ד. השוואת הצעות המשתתפים.
- ה. גיהול משא ומתן לשיפור הצעות המשתתפים (אופציונאלי).
- ו. שקלול ציוני הניקוד עם ציוני המחיר (60% לאיכות הספק ו- 40% למחיר).

יודגש, כי בהתאם לטבלת ניקוד ההצעות, כל מדדי האיכות שנקבעו בתהליך הקול קורא האמור הינם מדדים סובייקטיביים, שציונם נקבע על בסיס התרשמות אישית, ואשר כל אחד מהם דורג על ידי חברי ועדת היועצים באופן שונה, בהתאם לשיקול דעתו.

מדדי האיכות לא כללו כלל מדדים אובייקטיביים (כגון מתן ציון בהתאם למספר שנות הניסיון בתחום, מספר הלקוחות, מספר הממליצים ועוד).

קביעת מדדים כאמור, אינה עומדת בקנה אחד עם כללי המינהל התקין הנהוגים במגזר הציבורי ואשר נועדו לאפשר הזדמנות שווה והוגנת לזכייה לכל מועמד.

החברה קיבלה הצעות מ- 8 ספקים שונים, פתיחת ההצעות נעשתה ללא רישום ותיעוד פרוטוקול פתיחת מעטפות. עם זאת, יצוין כי בהתאם לנמסר לביקורת ההצעות התקבלו באופן מקוון ונפתחו על ידי יועמ"ש החברה.

בהתאם לפרוטוקול ועדת היועצים, כל ההצעות עמדו בדרישות הסף. בנוסף, ספק אחד ביקש להסיר את מועמדותו. הביקורת לא מצאה תיעוד בכתב לבקשת הספק להסרת המועמדות.

בהתאם לתוצאות הדירוג, הספק כא' קיבל את ציון האיכות הגבוה ביותר (80.3). למרות הציון הגבוה כאמור, הספק לא נקבע כזוכה על ידי ועדת היועצים.

ועדת היועצים החליטה לבצע פניות ל- 3 ספקים נוספים אשר הגישו הצעות. הוספת המתמודדים נעשתה מבלי שהוועדה ביטלה את תהליך הקול קורא וביצעה תהליך חדש המאפשר קבלת הצעות נוספות.

הוועדה דירגה את 3 ההצעות הנוספות, יחד עם 2 ספקים נוספים אשר הגישו הצעה בשלב הקודם. טבלת ההשוואה לא כללה דירוג של 3 ספקים נוספים אשר השתתפו בהליך הקודם ועמדו בתנאי הסף.

ביום 21.12.2017, ועדת היועצים בחרה בהצעה שהתקבלה מהספק יב' אשר קיבל ציון איכות 81 (הפרש קטן של 0.7 נקודות מההצעה השנייה) ואשר הצעתו לא הוגשה בעת פרסום הקול קורא. הביקורת לא מצאה תיעוד לקובץ השוואת הצעות הספקים הסופי הכולל ציון משוקלל של ניקוד האיכות עם ניקוד המחיר.

בהתאם לפרוטוקול ועדת היועצים, הספקים יב' וכא', בינהם לא קיים פער משמעותי בציון האיכות, הגישו את אותה הצעת המחיר (12 אש"ח לחודש). הביקורת לא מצאה תיעוד להצעות המחיר המקוריות שהתקבלו לרבות לניהול משא ומתן שבוצע עם הספקים, ככל שבוצע. יצוין, כי הביקורת לא מצאה תיעוד להצעות המחיר המקוריות שהתקבלו.

החברה לא החתימה את היועץ על טופס התחייבות לשמירת סודיות. כמו כן, היועץ הוחתם על טופס הצהרת ניגוד עניינים שאינו בנוסח שנקבע על ידי משרד הפנים.

יצוין לחיוב כי עוד טרם סיום הביקורת, ביום 20.1.2020, החברה פנתה והחתימה את היועץ על טופס שמירת סודיות.

היקף ההזמנות הכולל מחברת יב' בשנים 2018-2019, הינו כ- 252 אש"ח. למרות ההיקף הכספי הגבוה, החברה לא ביצעה מכרז כמחויב בחוק ובנהלים.

5. הזמנה מספר 2113 - יועץ בתחום הביטוח - 18 אש"ח

בהתאם לנהלי החברה, נעשתה פנייה ליועץ לצורך קבלת הצעת מחיר. ביום 23.12.2018 התקבלה מהיועץ הצעת מחיר למתן שירותי יועץ תמורת 18 אש"ח (סכום גלובאלי, ללא היקף שעות). החברה לא חתמה עם היועץ יד⁴⁰ על חוזה התקשרות, לא דרשה מהיועץ להגיש אישור קיום ביטוחים ולא החתימה את היועץ על טופס היעדר ניגוד עניינים ועל טופס התחייבות לשמירת סודיות.

היקף ההזמנות הכולל מחברת יד' בשנים 2018-2019, הינו כ- 44 אש"ח אשר בהתאם לנהלים הקיימים אינו דורש דיון ואישור בוועדת היועצים.

יצוין, כי למרות שנהלי החברה אינם דורשים קבלת הצעות מחיר נוספות או אישור היועץ בוועדת היועצים, כיוון שמתבצעת עם היועץ התקשרות מתמשכת מדי שנה וכיוון שייעוץ בתחום הביטוח הינו חשוב ורגיש לחברה (רשלנות בתחום זה עלולה לחשוף את החברה להיעדר קיום ביטוחי מתאים לצרכיה), ראוי כי החברה תבחן את האפשרות לקבלת הצעת מחיר מיועץ נוסף בתחום זה.

יצוין לחיוב, כי עוד במהלך הביקורת החברה החליטה על הסדרת ההתקשרות עם הספק בהסכם ובדיקה והשוואת הצעות מחיר.

6. הזמנה מספר 2199 - שירותי מדידה - 15,866 ₪

ביום 14.9.2016, החברה חתמה עם היועץ יג'⁴¹ על חוזה התקשרות. חוזה ההתקשרות נחתם ללא הגבלת זמן.

ביום 8.8.2017, החברה פנתה ליועצי מדידה לצורך קבלת הצעות לביצוע עבודות מדידה בפרויקט. בהתאם לטבלת השוואת המחירים, התקבלו ההצעות, שלהלן:⁴²

- כב' - 260,000 ₪ בתוספת הנחה של 5%.
- כג' - 151,500 ₪ בתוספת הנחה של 10%.
- יג' - 75,630 ₪ בתוספת הנחה של 10%.

מניתוח ההצעות שהתקבלו עולה, כי טבלת ריכוז ההצעות לא כללה הצגה של אחוז ההנחה שכל ספק הציע לחברה (5%-10% הנחה נוספים).

הצעות הספקים, כפי שפורטו בטבלת השוואת ההצעות כוללת פער של בין 200% ל- 350% בין ההצעה הנמוכה ביותר להצעות הנוספות, פער אשר אינו סביר ועלול להעיד על היעדר הבנה של מהות העבודה הנדרשת.

למרות פערי המחירים כאמור, ביום 30.8.2017, ועדת היועצים אישרה את הבחירה בהצעת יג' כזוכה, ללא זימון המציעים למתן הבהרות לגבי הפערים שנמצאו בין הצעותיהם.

40 שם היועץ קודד

41 השם קודד

42 שמות החברות הבאות קודדו

החברה לא דרשה מהיועץ יג' להגיש אישור קיום ביטוחים ולא החתימה את היועץ על טופס התחייבות לשמירת סודיות. כמו כן, היועץ הוחתם על טופס הצהרת ניגוד עניינים שאינו בנוסח שנקבע על ידי משרד הפנים.

היקף ההזמנות הכולל מהיועץ יג' בשנים 2018-2019, הינו כ- 553 אש"ח. למרות ההיקף

7. הזמנה מספר 2260 - שירותי יעוץ אנרגיה - 79,000 ₪

החברה פנתה לחברת ה'⁴³ לצורך קבלת הצעת מחיר לאספקת שירותי יעוץ בתחום האנרגיה. ביום 24.3.2019, היועץ הגיש הצעת מחיר למתן שירותי ליווי לתמ"ל תמורת סכום גלובאלי בסך 79 אש"ח ובתוספת תשלום בסך 420 ₪ עבור שעות ייעוץ נוספות.

בניגוד לנוהל החברה, לא התקבלה הצעת מחיר מיועץ נוסף בתחום האנרגיה, למרות שבתחום זה ישנם יועצים נוספים. למרות היעדר הצעה נוספת, ביום 26.3.2019, ועדת היועצים אישרה את ההתקשרות עם היועץ.

ביום 16.7.2019, החברה חתמה עם היועץ על חוזה התקשרות לתקופה של שנתיים עם אופציה להערכה לשנתיים נוספות. היועץ הגיש אישור קיום ביטוחים וחתם על טופס סודיות, כנדרש. עם זאת, היועץ הוחתם על טופס הצהרת ניגוד עניינים שאינו בנוסח שנקבע על ידי משרד הפנים.

בקרות כספיות ברשת המתנ"סים
לוד (ע"ר)

תוכן העניינים

115	פרק א' – כללי
122	פרק ב' – תמצית הממצאים
125	פרק ג' – פירוט הממצאים
124	1. נהלים והנחיות
125	2. ביקורת פנים
125	3. זכויות חתימה
126	3.1 קביעת מורשי החתימה
126	3.2 מורשי חתימה בחשבון הבנק
127	3.3 מורשי חתימה במס"ב
127	3.4 בקרה של סמנכ"ל הכספים טרם ביצוע תשלום
128	4. ניהול ספקים במערכת
129	4.1 פתיחת ספקים ועדכוןם במערכות המידע
130	4.2 ספקים כפולים
130	4.3 ספקים לא פעילים
131	4.4 אישור תשלומים
131	4.4.1 אישור תשלום לספקים
133	4.4.2 אישור תשלום משכורות
134	5. ביצוע התשלומים באמצעות המחאות
134	5.1 המחאות ממוחשבות - פורמט ההמחאות
135	5.2 המחאות ידניות
135	5.3 ביטול המחאות
135	5.4 בדיקת רציפות המחאות
136	6. תשלום באמצעות מס"ב
136	6.1 הכנה לקובץ לתשלום משכורות במס"ב –
136	6.2 הכנת קובץ לתשלום לספקים במס"ב-
137	6.3 עיתוי שידור התשלום
138	6.4 שימוש בהתקן אבטחה לביצוע תשלום במס"ב
139	6.5 תיעוד מלא למסמכים הנלווים לתשלום
139	7. הרשאה לחיוב חשבון (הוראות קבע)
139	8. קופות קטנות/חזר כספים
140	9. התאמת הכנסות בקופות והתאמות בנקים
140	9.1 הפרדת תפקידים בביצוע התאמות בנק
141	9.2 תיעוד התאמות בנק
141	9.3 התאמת הכנסות
141	9.4 יתרות פתוחות
142	10. הכנסות, הפקדת כספי הכנסות וטיפול בחייבים וגבייה
142	10.1 חובות
143	10.2 ניהול קבלת הקופות משלוחות המתנס"ים
144	11. ניהול תזרים מזומנים
144	12. סיכום

פרק א' – כללי

1. מבוא

עמותת רשת המתנ"סים לוד (ע"ר) נוסדה בתאריך 16 בינואר 2013 (להלן: "העמותה"). בין מטרותיה נכללות⁴⁴: ניהול מתנ"ס מרכז קהילתי לוד, ייצוג האזור ותושביו בתחומי הרשות המקומית שבה פועל המתנ"ס, פעולה קהילתית בקרב האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית בה נמצא המתנ"ס או המרכז על כל רבדיה, תוך שיתופה בפעילויות אלה, ביצוע פעולות קהילתיות, תרבותיות, חינוכיות וספורטיביות בתיאום ובזיקה לחברה [למתנ"סים] ואגב שיתוף פעולה איתה.

עד לתאריך 31.12.2016 לא התקיימה כל פעילות בעמותה. עד למועד זה החברה הכלכלית לוד בע"מ (להלן: "החברה הכלכלית") הפעילה את כל פעילות המתנ"סים והמרכזים הקהילתיים בעיר, באמצעות הזרוע המלכ"רית שלה.

בתאריך 1.11.16 נחתם הסכם התקשרות משולש בין עיריית לוד (להלן: "העירייה"), החברה למתנ"סים (חל"צ) (להלן: "החברה") והעמותה, בו נקבע שיתוף הפעולה בין הצדדים, החל מתאריך 1.1.17. בתאריך 1.1.17, חדלה החברה הכלכלית מהפעלת המתנ"סים והמרכזים הקהילתיים בעיר והעמותה החלה בביצוע פעילות זו.

במהלך השנים 2017-2018 נתקבלו בחברה הכלכלית תקבולים שהיו מגיעים לרשת המתנ"סים והחברה הכלכלית שילמה תשלומים לספקים ונותני שירותים של העמותה בגין התקופה שעד ליום 31.12.2016. בשנת 2018 הסתיימו כל ההתחשבנויות (תקבולים ותשלומים) בעבור העמותה בחברה הכלכלית. בתאריך 21.8.2017 אישר רשם העמותות את שינוי התקנון של העמותה כך שיתאים להנחיות משרד הפנים.

בתאריך 16.2.2018 נרשמה העמותה במשרדי מס ערך מוסף כמלכ"ר וזאת החל מתאריך 15.2.2015 (רטרואקטיבית).

לעמותה אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות בתוקף עד לתאריך 31.12.20. העמותה הינה תאגיד מעין עירוני, כאשר היא מורכבת מ- 43% נציגי עירייה (6) 43% נציגי ציבור (6) 14% נציגי החברה למתנסים (2). סה"כ 14 דירקטורים.

היקף הפעילות השנתית של העמותה בשנת 2019 עמדה על כ- 40 מיליון ש"ח. העמותה פועלת באמצעות 10 סניפים/שלוחות. היא מעסיקה כ- 230 - 330 מקבלי שכר (הפער מוסבר על ידי כך שבתקופת הקייטנות יש עוד כ- 100 עובדים).

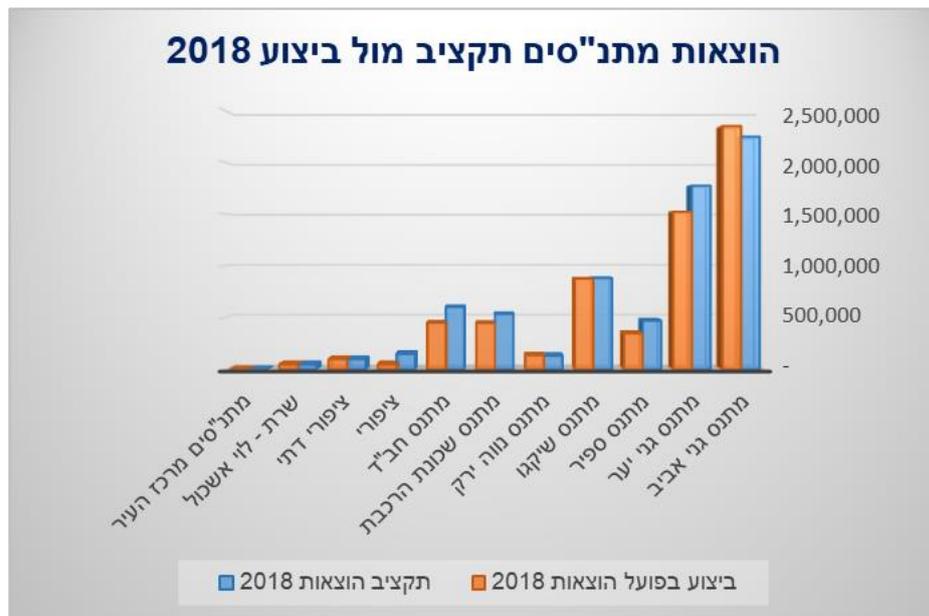
תקציב העמותה מחולק למתנ"סים (שלוחות) ופעילויות מרכזיות כמפורט להלן⁴⁵:

44 בהתאם לסעיף 4.1 בתקנון העמותה.
45 ציפורי וציפורי דתי הם בפועל אותה שלוחה.

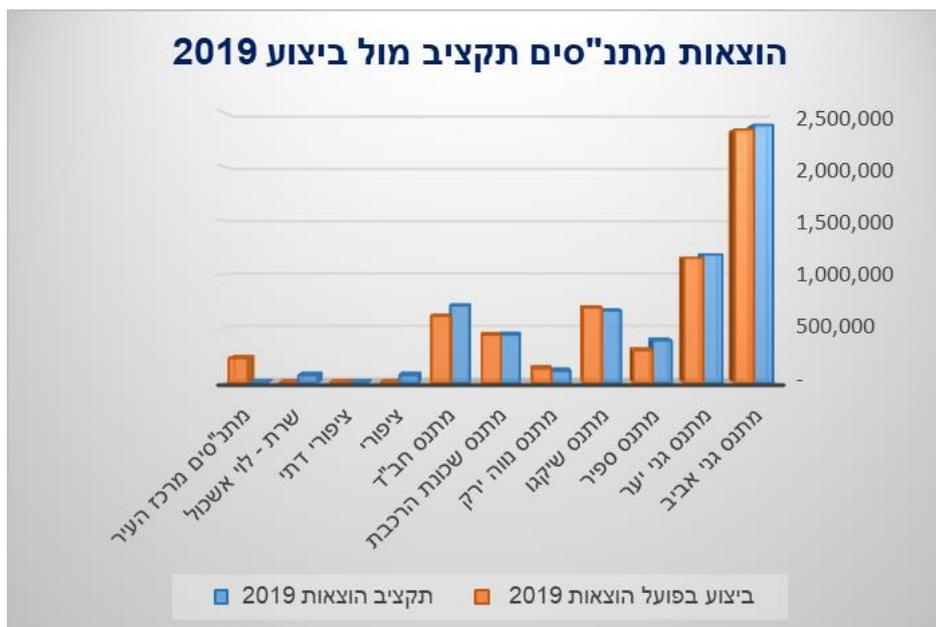
מס'	הנושא	תקציב הוצאות 2018	ביצוע בפועל הוצאות 2018	פערים תקציב מול ביצוע 2018	תקציב הוצאות 2019	ביצוע בפועל הוצאות 2019	פערים תקציב מול ביצוע 2019	גידול / קיטון בהוצאות בין השנים
1	מתנ"ס גני אביב	2,244,423	2,346,000	-101,577	2,380,078	2,337,000	43,078	-9,000
2	מתנ"ס גני יער	1,772,190	1,520,000	252,190	1,184,610	1,153,000	31,610	-367,000
3	מתנ"ס ספיר	469,406	347,000	122,406	390,730	300,200	90,530	-46,800
4	מתנ"ס שיקגו	880,500	875,000	5,500	666,500	695,000	-28,500	-180,000
5	מתנ"ס נווה ירק	132,500	136,000	-3,500	110,000	132,000	-22,000	-4,000
6	מתנ"ס שכונת הרכבת	534,600	447,000	87,600	446,500	444,000	2,500	-3,000
7	מתנ"ס חב"ד	602,206	450,000	152,206	713,955	617,000	96,955	167,000
8	ציפורי	150,000	50,000	100,000	70,000	-	70,000	-50,000
9	ציפורי דתי	100,000	100,000	-	-	-	-	-100,000
10	שרת לוי אשכול	50,000	50,000	-	70,000	-	70,000	-50,000
11	מתנ"סים מרכז העיר	-	-	-	-	228,000	-228,000	228,000
12	עמידר	200,000	150,000	50,000	150,000	100,000	50,000	-50,000
13	מנהלה	1,299,580	1,198,000	101,580	1,541,000	1,626,000	-85,000	428,000
14	היכל התרבות	882,632	1,036,000	-153,368	1,629,700	1,289,400	340,300	253,400
15	מעון בן שמן	2,520,857	2,577,700	-56,843	2,690,454	2,975,000	-284,546	397,300
16	קייטנות	5,830,000	6,900,000	-1,070,000	6,786,786	6,680,000	106,786	-220,000
17	השקעה החברה למתנסים	1,600,000	1,600,000	-	1,600,000	1,600,000	-	-
18	פרויקטים מיוחדים	-	850,000	-850,000	700,000	600,000	100,000	-250,000
19	מטרוז	150,000	-	150,000	-	-	-	-
20	ספיס	500,000	-	500,000	-	-	-	-
21	מפתחות	216,000	-	216,000	-	-	-	-
22	זהות יהודית	12,500	-	12,500	-	-	-	-
23	למידה ערבי	200,000	-	200,000	-	-	-	-
24	פרוייקים שונים	-	-	-	-	30,000	-30,000	30,000
25	רשתי	50,000	50,000	-	50,000	50,000	-	-
26	צרכים מיוחדים	20,000	-	20,000	-	-	-	-
27	חרשים	50,000	50,000	-	50,000	50,000	-	-

מס'	הנושא	תקציב הוצאות 2018	ביצוע בפועל הוצאות 2018	פערים תקציב מול ביצוע 2018	תקציב הוצאות 2019	ביצוע בפועל הוצאות 2019	פערים תקציב מול ביצוע 2019	גידול / קיטון בהוצאות בין השנים
28	פרחי ספורט	361,785	100,000	261,785	-	-	-	-100,000
29	כדורגל עירוני	125,000	37,000	88,000	-	-	-	-37,000
30	מאמנט	100,000	90,000	10,000	100,000	100,000	0	10,000
31	טיפול נקודתי	9,494,000	10,000,000	-506,000	8,500,000	9,950,000	1,450,000	-1,450,000
32	מרכז הצעירים	2,324,000	1,149,000	1,175,000	550,000	580,000	30,000	-569,000
33	דנור	250,000	250,000	-	250,000	250,000	0	-
34	פעילות תרבות	4,000,000	3,850,000	150,000	4,050,000	9,000,000	4,950,000	5,150,000
35	שיקו יהודי	100,000	-	100,000	-	-	-	-
36	אלישיב	50,000	-	50,000	70,000	-	70,000	-
	סה"כ	37,272,179	36,208,700	1,063,479	34,750,313	40,786,600	-6,036,287	4,577,900

התרשים שלהלן מציג את ביצוע ותכנון הוצאות שלוחות המתנ"ס השונות:



התרשים שלהלן מציג את הביצוע והתכנון של תקציב העמותה בחלוקה לשלוחות:



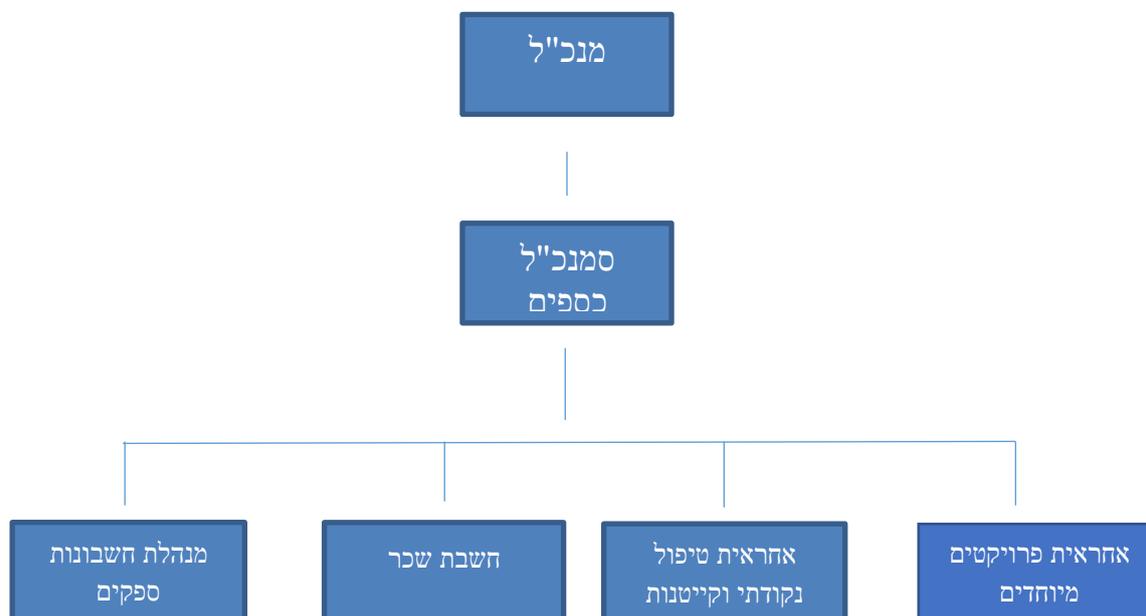
אמצעי תשלום

מרבית התשלומים של העמותה מבוצעים באמצעות מס"ב⁴⁶. העמותה עושה גם שימוש בהמחאות ממוחשבות המופקות באמצעות תוכנת המערכת הממוחשבת ובהמחאות ידניות לתשלום למס הכנסה. בנוסף, העמותה מבצעת מספר תשלומים קבועים באמצעות הרשאות לחיוב חשבון (להלן: "הוראות קבע"). מנהל הכספים מסר לביקורת שהעמותה בחרה שלא לעשות שימוש בהעברות בנקאיות וקרטיסי אשראי. העמותה אינה מנהלת קופות קטנות. כפי שיפורט בהמשך הדוח, כשנדרש לבצע רכישות מיידיות בסכומים קטנים, העובד מוציא את הכסף מכיסו ולאחר מכן מקבל החזר.

כוח אדם במחלקת הכספים

מחלקת הכספים כפופה למנכ"ל העמותה וכוללת את סמנכ"ל הכספים ומחלקת הנהלת החשבונות.

התרשים שלהלן מציג את המבנה הארגוני של מחלקת הכספים:



להלן תיאור תפקידי מנהלות החשבונות במחלקת הכספים כפי שהוגדרו במסמך הגדרות התפקיד של העמותה:

א. מנהלת חשבונות ספקים אחראית על:

- פתיחת ספקים חדשים במערכות
- הכנת מס"בים ושיקים לספקים וביצוע בקרה טרום תשלום במערכות המידע
- הוצאת דרישות תשלום וקבלות
- הפקדת שיקים ומזומנים בבנק לאחר ביצוע התאמה ובקרה
- ביצוע ממשק בין תוכנת "יש כיסוי" לחשבשבת
- העברת ממשק "סמארט טקט" לחשבשבת

ב. חשבת שכר – אחראית על:

- קליטת עובד חדש לפי הנהלים
- הכנת משכורות לאחר בקרה על דיווחי נוכחות
- גמר חשבון עם עובדים שסיימו עבודתם
- דיווחים למוסדות
- העברת פקודת משכורת
- התאמת חו"ז עירייה
- העברת ממשק בין מערכת ה"דיאלוג" להנהלת החשבונות

ג. אחראית טיפול נקודתי וקייטנות:

- קליטת עובדים לפי קריטריונים הנדרשים בפרויקט
- הכנת משכורות לעובדים לאחר בקרה על דיווחי נוכחות
- הוצאת חיובים ודרישות תשלום לעירייה
- קליטת עובדים בקייטנות והכנת משכורות

ד. אחראית פרויקטים מיוחדים:

- התאמות והוצאות חיובים לכל פעילות עם העמותה למתנסים
- הכנת משכורות
- הכנת חומרים למאזן

מערכות מידע

להלן מערכות המידע שרלוונטיות לנושא הביקורת:

- א. מערכת "חשבשבת" - תוכנת ניהול הכספים והנהלת החשבונות.
- ב. מערכת "יש כסוי" - תוכנת רכש ותקציב. לתוכנה מוזן התקציב של כל מתנ"ס (שלוחה)/נושא כך שכל פעילות הרכש במערכת מבוצעת מול תקציב מיועד. תהליך הרכש במערכת מתחיל בהפקת הזמנה; ללא קיומה של הזמנה במערכת, הרכש אינו יכול להתבצע.
- ג. מערכת "זמן אמת" - מערכת לדיווח נוכחות המותקנת במתנ"סים ומופעלת בתביעת אצבע/ביומטרי.
- ד. מערכת "שיקלולית" - מערכת להכנת שכר.
- ה. מערכת ה"דיאלוג" - מערכת לרישום לחוגים וביצוע תשלומים של ההורים. זו תוכנה של החברה למתנ"סים.
- ו. תוכנת "סמארטי קט" - תוכנה לניהול רכישת כרטיסים.

2. מטרת הביקורת

לבחון את ההתנהלות הכספית של רשת המתנ"סים לוד (ע"ר), לרבות בחינת הפעילות בהתאם לכללים המקובלים, תוך פיקוח ובקרה נאותים בכל הקשור לגביה מהתושבים ותשלום לספקים ולעובדים.

3. מתודולוגיה

3.1 ראיונות

הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים:

- א. סמנכ"ל הכספים - ממונה על מחלקת הכספים הכוללת את מחלקת הנהלת החשבונות.
- ב. מנהלות החשבונות במחלקת הכספים לפי תחומי האחריות.

3.2 בחינת מסמכים

הביקורת בדקה במסגרת עבודתה:

- א. ריכוזי חשבונות לתשלום לספקים במס"ב
- ב. חשבונות/חשבונות חלקיים וחשבוניות לתשלום
- ג. דוחות שכר
- ד. דוחות גביה והכנסות
- ה. מסמכי מס"בים (מערכת סליקה בנקאית)
- ו. דוחות חייבים
- ז. דוחות התאמות בנקים - התאמות בנקים לכלל חשבונות הבנק של העמותה
- ח. סקירת מסמכים כגון: מסמכי זכויות החתימה
- ט. סקירת הוראות קבע והמחאות

4. היקף הביקורת

- א. הביקורת התמקדה בפעילות העמותה בשנים 2018 ו-2019 החל מניהול ספקים/עובדים/לקוחות וכלה באישור וביצוע תשלומים. הביקורת התמקדה בעיקר בצד ההוצאות. לא נבדקו בקרות על ההכנסות בשלוחות - נושא זה יבחן בביקורות עתידיות.
- ב. הביקורת התמקדה במחלקת הכספים שבמשרדי העמותה ולא בדקה את אופן הטיפול בכספים בשלוחות (מתנ"סים).
- ג. עבודת הביקורת בוצעה במהלך החודשים אוקטובר 2019 עד פברואר 2020. התייחסויות העמותה לטיטות הדוח שולבו בדוח הסופי. הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה והמענה שנתנו סמנכ"ל הכספים ועובדי הנהלת החשבונות של העמותה.

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. נהלים והנחיות

1.1. הביקורת מעירה לגבי הנהלים כי: בנוהל 4.1 "נוהל תשלום לספקים" מצוין כי הבסיס החוקי והנהלים הקשורים הם נהלים – 4.05 "קבלת טובין או שירות" ו- 4.01 "רכישת טובין ושירותים" - נהלים שאינם מצויים בעמותה; נוהל "הזמנת טובין" שסמנכ"ל הכספים מסר לביקורת אינו בפורמט הנהלים של החברה למתנ"סים כיתר הנהלים ואינו ברמת הפירוט הנדרשת לתיאור התהליך.

1.2. לחלק מהתהליכים המשמעותיים המבוצעים במחלקת הכספים לא נמצאו נהלים כתובים, בין היתר: תהליך הכנת השכר, הנהלת החשבונות כולל תהליך התאמות בנקים, ניהול ספקים במערכות המידע וכד', וכן החזר הוצאות לעובדים.

2. ביקורת פנים

2.1. המבקר הפנימי מונה ב-24.5.2018 בלבד, כשנה וחמישה חודשים לאחר המועד בו היה על העמותה למנות מבקר פנים.

2.2. לאחר שלוש שנות פעילות של העמותה, פורסם בעמותה דוח בחינה אחד בלבד ע"י מבקר פנימי. (בנושא "בחינת כיסוי ביטוחי לאובדן כושר לעומת ערך הכיסוי הנדרש").

3. זכויות חתימה

3.1. מנהלת היכל התרבות וסמנכ"לית העמותה דאז שלא כיהנה כסמנכ"ל ולא הייתה חברת הנהלה, מונתה בניגוד לתקנון כמורשת חתימה.

3.2. מחודש אוקטובר 2019, מנהלת היכל התרבות וסמנכ"לית העמותה החלה לעבוד בעירייה וכבר אינה עובדת עמותה לא נגרעה מרשימת מורשי החתימה של העמותה - נכון למועד תום הביקורת.

3.3. חבר הנהלה שמונה ע"י העמותה כמורשה חתימה אינו נכלל ברשימת מורשי החתימה במס"ב.

3.4. ברשימת מורשי החתימה במס"ב רשומה מורשת חתימה שכבר אינה משמשת כדירקטורית.

4. ניהול ספקים במערכת

4.1. בעת פתיחת ספק חדש במערכות "יש כיסוי" ו"חשבשבת" לא נעשה שימוש בטפסי פתיחת ספק פורמליים הכוללים את הפרטים המלאים של הספק, פירוט המסמכים המצורפים לבקשה, זהות מבקש הבקשה לפתיחת ספק חדש במערכת, ופרטי הגורם שפתח את הספק במערכת וחתימתו על הטופס.

4.2. במערכת לא קיימת אפשרות לשחזר שינויים שבוצעו בפרטי ספקים, וממילא לא מתבצעת בקרה על התרעה בדבר שינויים שבוצעו.

4.3. ישנם 2,596 ספקים פתוחים במערכת - להערכת הביקורת מדובר בכמות חריגה של ספקים המחייבת בקרה קפדנית במיוחד.

4.4. נמצאו מספר רב של ספקים כפולים שנפתחו בעלי פרמטרים זהים במספר תחומים, כלומר קיימות שתי רשומות לאותו שם ספק ו/או מס' עוסק מורשה ו/או מס' טלפון או פרמטר אחר.

4.5. אין הקפדה לעדכן במערכת ספקים שהופכים להיות "לא פעילים"; דבר זה עלול לחשוף את העמותה לתשלומים לא תקינים בעתיד תוך שימוש ב"ספק רדום". בדו"ח שהופק על ידי מנהלת חשבונות ספקים (דו"ח נייר) נמצאו 710 ספקים המוגדרים כ"לא פעילים" משנת 2017. (מאחר שלא קיימת אפשרות להפיק מהמערכת ספקים שאינם פעילים, מנהלת החשבונות העבירה לביקורת דוח נייר).

5. אישור תשלומים

5.1. חשבוניות (פיזיות) המגיעות למנהלת חשבונות ספקים לאישור תשלום אינן חתומות על ידי גורם ממונה בשלוחה/יזום הרכש, בניגוד לכתוב בנוהל "תשלומים לספקים" ולתהליכי בקרה מקובלים.

5.2. מנהלות החשבונות אינן מודעות לקיומן של נהלי העבודה ולתוכנן.

5.3. לא קיים ממשק בין תוכנת "זמן אמת" למערכת להכנת השכר "שיקלולית", עובדה שמחייבת עבודה ידנית רבה שחשופה לטעויות אנוש.

5.4. טרם הפקת תלושי השכר לא מבוצעות בדיקות אנליטיות, כגון: השוואה השכר לשכר בחודש קודם ובחודש המקביל בשנה הקודמת, בדיקת חשבונות בנק כפולים, בדיקת רשומת עובד כפולה, בדיקת עובדים ללא תשלום פנסיה, וכד'.

5.5. מסקירת המסמכים המופקים בשלב הכנה לתשלום במס"ב עולה כי בחלק מהמסמכים האמורים להיחתם ע"י מורשי החתימה, לא נמצאה חתימתו של סמנכ"ל הכספים כאינדיקציה לבקרה שבוצעה ולתקינות החישובים (טרם החתימה).

6. ביצוע התשלומים באמצעות המחאות

6.1. בנוהל "תשלום לספקים" לא קיימת התייחסות לטיפול בהמחאות מבוטלות; הביקורת מסיבה את תשומת הלב שיש לבחון את הסיבות לביטולים חריגים ולתעד את הבדיקה.

6.2. הנהלת החשבונות אינה מבצעת בדיקת רציפות המחאות תקופתית מתועדת כחלק מתהליכי הבקרה המבוצעים בקשר עם תהליכי התשלומים.

7. תשלום באמצעות מס"ב

7.1. מתוך שישה ריכוזי תשלום שנבדקו, נמצאו שני מקרים באותו יום בהם הייתה חסרה חתימת המנכ"ל על גבי הדוחות להעברות במס"ב.

7.2. הקבצים למס"ב מופקים במועד סיום הבקרה ואינם משודרים מיד בסמוך למועד ההכנה כפי שנדרש ומקובל. שמירת קובץ לתשלום מעבר ליום אחד למועד שאושר חושפת את הנתונים בו לשינויים לא מורשים כמו שינוי פרטי חשבון בנק ספק.

7.3. קובצי המס"ב אינם ננעלים לאחר אישורם על ידי מורשי החתימה; אי נעילת הקבצים לאחר אישורם חושפת אותם לסכנת שינוי.

7.4. ההתקנים (באמצעותם מאשרים את התשלומים במס"ב) אינם נמצאים ברשות בעלי זכויות החתימה כנדרש; הביקורת מעירה בחומרה כי במצב זה מתאפשר אישור תשלומים ב"חתימת יחיד".

8. הרשאה לחיוב חשבון (הוראות קבע)

8.1. בעמותה לא מנוהל תיק בו מרוכזים כלל טפסי ההרשאות לחיוב חשבון (הוראות קבע).

9. החזר הוצאות

9.1. לעיתים עובדים נדרשים להוציא מאות שקלים מכיסם ולאחר מכן לקבל החזרים מהעמותה.
9.2. הביקורת מעירה כי למרות רגישות הנושא, לא קיים נוהל מסודר בנושא החזר תשלומים לעובדים. כמו כן, לביקורת לא הוצג טופס כלשהו שבאמצעותו מאשרים את החזר.

10. התאמת הכנסות בקופות והתאמות בנקים

10.1. במחלקת הכספים לא קיים תיעוד של דפי התאמת בנק עם יתרות פתוחות והפעולות שבוצעו לסגירה.
10.2. במחלקת הכספים לא קיים תיעוד להתאמות המבוצעות על ידי חשבת השכר להכנסות העוברות דרך מערכות הרישום לחוגים ה"דיאלוג" ומערכת למכירת כרטיסים ה"סמארטי קט".
10.3. בתחילת שנת 2020 נמצאו שקים משנת 2019 שטרם נפדו ושכבר אינם בתקוף מאחר שעברה חצי שנה מאז מועד הפירעון ולא נסגרו בהתאמות בנקים. (לדעת הביקורת סגירת המחאות אחת לשנה בלבד אינה מספקת).

11. הכנסות, הפקדת כספי הכנסות וטיפול בחייבים וגבייה

11.1. מסקירת דו"ח חייבים עולה כי חלק מהחובות נוצרו עקב טעות בהחזר כספים לתושבים (שעזבו את העיר ומסרבים להחזיר את הכסף שקיבלו בטעות).

12. ניהול תזרים מזומנים

12.1. סמנכ"ל הכספים מנהל את התזרים באמצעות קובץ "אקסל" לחודש אחד כל פעם בלבד; ושאינו כולל את כל חודשי השנה והתחזית לגבי כל חודש, הכנסות צפויות/הוצאות צפויות. הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות להכין תזרים מזומנים לתקופה של שלושה חודשים לפחות.

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. נהלים והנחיות

נהלי עבודה כתובים מתווים קווים מנחים ברורים וחד משמעיים לגבי תהליכי העבודה כפי שמקובל בתחום לגביו הם גובשו ונכתבו. הנהלים מוודאים שתהליכים יבוצעו בכל פעם באותו אופן, תוך שמירה על הפרדת תפקידים, בקרה נאותה, תיעוד וקיומו של נתיב בקרה שלם מייזום הפעולה ועד סיומה. חשיבות יתרה קיימת בשימוש בנהלים בתחום הניהול הכספי בארגון בעל אופי דומה לעמותה, לנוכח הפעילות המאופיינת בהיקף הפעולות הכספיות הרב שלה והבקרה הקפדנית הנדרשת בביצועה.

סמנכ"ל הכספים מסר לביקורת נהלי עבודה כתובים של החברה למתנ"סים שקשורים להתנהלות הכספית, המפרטים את שלבי העבודה בכל תהליך, מי הגורמים האחראים לבצע אותם (תוך הקפדה על הפרדת תפקידים) ומה הבקורות הנדרשות בביצוע (אלה המובנות במערכת ואלה הידניות) והבקרה הנדרשת על ידי הגורמים הממונים.

לביקורת הוצגו הנהלים הבאים:

מס'	מספר נוהל	שם הנוהל
1	3.2	גבייה
2	3.3	קופה קטנה ⁴⁷
3	4.1	תשלום לספקים
4	ללא מספר	הזמנת טובין

בנוהל 4.1 "נוהל תשלום לספקים" מצוין בסעיף 3 כי הבסיס החוקי והנהלים הקשורים הם נהלים – 4.05 "קבלת טובין או שירות" ו- 4.01 "רכישת טובין ושירותים"; נהלים אלה אינם מצויים בעמותה.

נוהל "הזמנת טובין" שסמנכ"ל הכספים מסר לביקורת אינו בפורמט הנהלים של החברה למתנ"סים כיתר הנהלים ואינו ברמת הפירוט הנדרשת לתיאור התהליך.

לחלק מהתהליכים המשמעותיים המבוצעים במחלקה לא נמצאו נהלים כתובים, בין היתר: תהליך הכנת השכר שהינו מורכב וכרוך בצורך בקיומה של בקרה מקיפה וקפדנית, הנהלת החשבונות כולל תהליך התאמות בנקים, ניהול ספקים במערכות המידע (לרבות פתיחת ספק חדש ועדכנו) וכד', וכן החזר הוצאות לעובדים.

המלצות:

- לוודא כי כל הנהלים המחייבים אותה נמצאים ברשות העמותה.
- לערוך נהלים חדשים בתחומים חסרים, כגון הכנת שכר, הנהלת החשבונות, החזרי הוצאות וכד'.

47 אף שהעמותה אינה מנהלת קופות קטנות הביקורת מצאה לנכון להציג את נוהל קופה קטנה.

- להקפיד על כתיבת הנהלים בפורמט אחיד כפי הנהוג בחברה למתנ"סים. בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "נהלי החברה למתנסים הם הנהלים לפיהם אנו עובדים. בנוסף נמסרו לכם תתי נוהל המחדדים ומתמצתים את נהלי החברה".

2. ביקורת פנים

סעיף 30 א' לחוק העמותות קובע כי בעמותה שמחזורה עולה על עשרה מיליון ש"ח ימונה מבקר פנימי. העמותה החלה בפעילותה כאמור בתאריך 1.1.2017. מעיון בתקציב העמותה לשנת 2017 עולה כי מחזור העמותה המתוכנן היה 31,565 אל"ח ועולה על 10,000 אל"ח והינו פי 3 מגובה המחזור המחייב מינוי מבקר פנימי. בפועל מחזור העמותה לשנת 2017 עמד על 32,542 ש"ח. לאור האמור הייתה חובה למנות מבקר פנימי מיד עם התחלת פעילות העמותה. בתאריך 24.5.2018, **מונה לעמותה מבקר פנימי. המבקר הפנימי מונה כשנה וחמישה חודשים לאחר המועד בו היה על העמותה למנות מבקר פנים.** נמצא כי לאחר שלוש שנות פעילות של העמותה, פורסם בעמותה דוח בחינה אחד בלבד ע"י מבקר פנימי.⁴⁸ (בנושא "בחינת כיסוי ביטוחי לאובדן כושר לעומת ערך הכיסוי הנדרש"). סמנכ"ל הכספים מסר לביקורת שרשם העמותות ביצע לאחרונה ביקורת בעמותה אך טרם התקבלה טיטת דו"ח.

המלצה:

- על הנהלת החברה לוודא כי היקף הביקורת בחברה הכלכלית יהלום את היקף פעילותה. העמותה מסרה לביקורת בתגובתה לדוח, כי "במהלך שנת 2018 מיד שהבנו באופן מוחלט כי מחזור שנת 2017 יעלה על הרף הנדרש פעלנו במהירות למנות מבקר פנים. מבקר הפנים הקדיש את עיקר פועלו בחודשים הראשונים לפתור את הבעיות שהיו בביטוחי העובדים... ,לכן נוצר עיכוב. בנוסף יש שני דוחות ביקורת "בקנה".

3. זכויות חתימה

בסעיף 10.12.1 לתקנון העמותה "זכות חתימה וייצוג" נקבע כי:
"ההנהלה תסמיך שניים או יותר מבין חבריה ו/או המנכ"ל לחתום בשם העמותה על מסמכים שיחייבו אותה ולבצע בשמה פעולות שהן בתחום סמכותה – ובלבד שבכל מקרה אחד מן המורשים שיחתמו יהיה חבר הנהלה שמונה ע"י ראש הרשות"⁴⁹.

סעיף 10.12.2 קובע כי :

48 נכון לסוף שנת 2019

49 מבירור עם היועצת המשפטית של העמותה הכוונה ב"ראש הרשות" היא ל"מועצת העיר".

"חבר הנהלה, שהוא עובד החברה, לא יהיה בעל זכות חתימה בעמותה. "

בעל זכות חתימה בעמותה מורשה להתחייב בשמה לביצוע פעולות, עסקאות, התקשרויות, תשלומים וכד'. מסמך זכויות החתימה הינו אמצעי אימות מרכזי לביצוע תשלומים ועל כן עליו לעמוד בדרישות התקנון ולהימצא בבנקים שבהם העמותה מנהלת את חשבונותיה וכן במס"ב.

הביקורת בדקה את רשימת מורשי החתימה בבנק שבו מנהלת העמותה את חשבונותיה ובמס"ב.

3.1. קביעת מורשי החתימה

תקנון העמותה הסמיך את ההנהלה למנות מורשי חתימה. בפרוטוקול ישיבת ההנהלה מתאריך 9.1.2019, שנמסר לביקורת, נקבע כי מורשי החתימה של העמותה יהיו:⁵⁰

- א. A (מנכ"ל)
- ב. B (יו"ר הדירקטוריון)
- ג. C (חבר דירקטוריון)
- ד. D (מנהלת היכל התרבות וסמנכ"לית)

בהתאם למסמך זכויות החתימה מטעם היועמ"ש - חתימתו של יו"ר הדירקטוריון יחד עם חתימת המנכ"ל בצירוף חותמת העמותה תחייב את העמותה לכל דבר ועניין. בנוסף נקבע כי בהיעדר אחד ממורשי החתימה הראשיים יחתמו במקומם מורשי החתימה האחרים C חלופי ליו"ר הדירקטוריון ו-D למנכ"ל.

נמצא כי מנהלת היכל התרבות וסמנכ"לית העמותה דאז שלא כיהנה כמנכ"ל ולא הייתה חברת הנהלה, מונתה בניגוד לתקנון כמורשת חתימה.

עוד נמצא כי מחודש אוקטובר 2019 מנהלת היכל התרבות וסמנכ"לית העמותה החלה לעבוד בעירייה ואינה עובדת עמותה לא נגרעה מרשימת מורשי החתימה של העמותה - נכון למועד תום הביקורת.

היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי "באשר לגב'.....⁵¹ – אם היא לא חברת הנהלה אז ברור שאינה יכולה לשמש כמורשת חתימה ! לא הובא לידיעתי שהגב'..... כלל אינה חברת הנהלה ואפנה בעניין למנכ"ל העמותה".

3.2. מורשי חתימה בחשבון הבנק

50 שמות בעלי התפקידים קודדו

51 השם הוסר

הביקורת בדקה את פירוט רשימת מורשי החתימה כפי שמופיע בחשבון הבנק של העמותה (בסניף בנק לאומי). הביקורת השוותה את שמות מורשי החתימה שרשומים בבנק עם שמות מורשי החתימה שרשומים במסמך מורשי החתימה של העמותה.

נמצא כי שמות מורשי החתימה הרשומים בבנק תואמים לשמות מורשי החתימה שרשומים במסמך מורשי החתימה של העמותה. אין הערות.

3.3. מורשי חתימה במס"ב

מעיון במסמך זכויות החתימה המצוי במרכז הסליקה הבנקאי, מס"ב עולה כי המורשים לחתום בשם העמותה ללא הגבלה הם:⁵²

א. B - יו"ר הדירקטוריון
 ב. A - מנכ"ל
 ג. D – מנהל היכל התרבות וסמנכ"לית

נמצא כי חבר הנהלה שמונה ע"י העמותה כמורשה חתימה אינו נכלל ברשימת מורשי החתימה במס"ב. .

עוד נמצא כי ברשימת מורשי החתימה במס"ב רשומה מורשית חתימה שכבר אינה משמשת כדירקטורית.

3.4. בקרה של סמנכ"ל הכספים טרם ביצוע תשלום

תקנון העמותה אינו מאפשר מינויו של סמנכ"ל/מנהל כספים כמורשה חתימה, הגם שבארגונים רבים מקובל שסמנכ"ל/מנהל כספים יוגדר כמורשה חתימה.

סמנכ"ל הכספים מסר לביקורת שכנוהג, המנכ"ל אינו חותם על תשלומים ללא אישורו על כך שהתשלום תקין. בפועל לא נמצאו סימוכין לאישור בכתב של סמנכ"ל הכספים שהתשלום תקין. כמו כן, נוהג זה אינו מעוגן בנוהל.

המלצות:

- לעדכן בהקדם את מסמך מורשי החתימה.
- להקפיד שמינוי מורשי החתימה יתבצע על פי הקבוע בתקנון.
- לעדכן את רשימת מורשי החתימה מייד עם החלפתם ולעדכן את הבנקים ומס"ב.
- להגדיר בנוהל כי כל תשלום מחייב אישור סמנכ"ל הכספים בחתימתו על גבי החשבונית או החשבון לתשלום לגבי תקינות התשלום.

בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "נושא מורשי החתימה יטופל מיד עם החזרה לשגרה. ישנה בקרה של סמנכ"ל הכספים על כל תשלום, תשלומים לא עוברים לספקים ללא אישור מנהל הכספים".

4. ניהול ספקים במערכת

במחלקת הכספים פותחים ספקים חדשים לפי הצורך ואמורים לנהל את פרטי הספקים לאורך זמן. במערכות "חשבשבת" ו- "יש כיסוי" בהן מנוהלים פרטי הספקים קיימים אלפי ספקים פתוחים. הביקורת בחנה את אופן ניהול הספקים בעמותה.

להלן ריכוז ספקים בעלי פעילות מעל 100 א' שו בשנים 2018 ו- 2019 המהווה 54% אחוז מסך התשלומים לספקים בשנת 2018 ו 66% בשנת 2019:

2019		2018		מס'
סכום	מספר	סכום	מספר	
3,413,969	3074	6,824,229	3074	1
1,390,191	3037	1,588,747	3159	2
1,240,999	3159	1,148,726	3006	3
380,243	4112	665,260	5983	4
338,676	5557	614,390	3552	5
326,997	3154	526,500	5986	6
308,371	3013	367,387	4018	7
287,820	5091	364,468	4525	8
263,200	5146	292,500	6174	9
263,145	3467	292,020	4112	10
263,050	5145	286,531	3013	11
247,000	3366	260,050	5145	12
238,500	5204	258,500	5146	13
228,469	3240	241,536	3103	14
214,212	4525	239,994	3154	15
213,073	3987	196,978	3795	16
210,600	5465	194,385	5557	17
203,017	4721	183,540	3366	18
189,191	3749	178,810	3467	19
187,520	3546	175,500	3128	20
157,035	3599	167,840	3987	21
156,106	5219	155,610	5465	22
155,000	3699	151,866	3632	23
149,974	3678	148,380	3699	24
141,780	4471	135,884	4537	25
138,040	3386	135,611	5431	26
137,214	5735	131,040	6208	27
136,335	4838	123,603	3000	28
133,657	3020	120,620	3803	29
131,312	3035	118,875	5829	30
124,450	3014	117,800	5655	31
121,002	3921	113,490	3345	32

2019		2018		
סכום	מספר	סכום	מספר	מס'
117,040	5642	110,612	4369	33
115,931	3984	108,576	4721	34
110,760	5346	107,130	3921	35
108,466	3529	105,569	3984	36
103,235	5368			37
12,645,580		16,952,557		

4.1. פתיחת ספקים ועדכון במערכת המידע

ניהול ספקים במערכת המידע מהווה תהליך רגיש ולכן מחייב קיומה של בקרה נאותה על שלב פתיחת הספק במערכת וקליטת פרטיו באופן תקין על ידי גורם שבתחום אחריותו לבצע את הפעולה, על כך:

- א. ששם הספק שלם ויכלול את כל הפרטים.
 - ב. רישום מספר עוסק מורשה של הספק.
 - ג. פרטי חשבון הבנק יהיו על פי הפרטים המצוינים באישור ניהול חשבון אותו הנפיק סניף הבנק ללקוח או על פי דוגמת המחאה (מבוטלת) של הלקוח.
- בנוסף לבקרות בעת פתיחה ושינוי פרטי ספק חדש, נדרשת בקרה שוטפת על פעולות המבוצעות בכל הקשור לעדכון פרטי הספקים במערכת ותיעוד בצורה של יומן מערכת (LOG) ודוח שינויים בפרטי ספק; בעיקר קיימת חשיבות לבקרה על שינויים בפרטי חשבון הבנק של הספק.
- פתיחת חשבונות ספק במערכת מבוצעת על ידי מנהלת חשבונות ספקים בלבד על בסיס דוא"ל הנשלח אליה מהמתנ"סים, לדוא"ל מצורפים צילום המחאה/אישור ניהול חשבון בנק וחשבונית. כל דוא"ל מועבר לתיקיה בתיבת הדואר המיועדת לריכוז הבקשות.
- אין לעמותה נוהל ניהול ספקים, לרבות נוהל לפתיחת ספק.

הביקורת בדקה את תהליך ניהול הספקים בעמותה.

נמצאו חולשות בתהליכי פתיחת ספקים בעמותה כדלהלן:

בעת פתיחת ספק חדש במערכות "יש כיסוי" ו"חשבשבת" לא נעשה שימוש בטפסי פתיחת ספק פורמליים הכוללים את הפרטים המלאים של הספק, פירוט המסמכים המצורפים לבקשה, זהות מבקש הבקשה לפתיחת ספק חדש במערכת, ופרטי הגורם שפתח את הספק במערכת וחתמתו על הטופס.

לא קיימת אפשרות לשחזר שינויים שבוצעו בפרטי ספקים, כגון אפשרות להפיק דוח על שינויים בפרטי ספקים או יומן מערכת (LOG) המתעד פעולות ושינויים באינדקס הספקים ומי המשתמש שביצע שינויים בפרטי הספק. וממילא לא מתבצעת בקרה על התרעה בדבר שינויים שבוצעו.

נמצא כי ישנם 2,596 ספקים פתוחים במערכת - להערכת הביקורת מדובר בכמות חריגה של ספקים המחייבת בקרה קפדנית במיוחד.

חסר במערכת מידע חשוב על ספקים כגון מועד פתיחת ספק, מועד ביצוע פעולה אחרונה.

בקשת הביקורת להפיק אינדקס ספקים פעילים ולא פעילים הכולל מידע מפורט על הספק כמו למשל מועד פתיחת הספק במערכת מועד ביצוע פעולה אחרונה, נענתה כי לא ניתן להפיק אינדקס כאמור.

המלצות:

- להגדיר טופס פתיחת ספק תוך הוספת פרטי ממלא הטופס וזהות הגורם שפתח אותו במערכת, לרבות חתימתו.
- לנהל אמצעי אחסון בו ישמרו טפסי פתיחת ספק חדש ומסמכים נלווים ומסכים שקשורים לעדכון פרטי הספקים.
- אחת לתקופה (רצוי בטרם ביצוע המס"ב) לבצע בדיקה מדגמית לחשבונות הבנק של ספקים המקבלים תשלום.
- לשקול בניית יומן מערכת לתיעוד שינויים באינדקס ספקים. היומן יופק אחת לתקופה וייבדק על ידי סמנכ"ל הכספים ולבחון אפשרות לשמור נתונים אודות שינויים בפרטי הספקים במערכת.

4.2. ספקים כפולים

קיומם של ספקים כפולים במערכת עשוי להצביע על חולשה בבקרה בתהליך פתיחת הספק, שכן התהליך מחייב בדיקה שהספק אינו קיים כבר במערכת; כמו כן נדרשת קיומה של התרעה של המערכת על כך. במהלך בדיקת אינדקס הספקים נמצאו מספר רב של ספקים כפולים שנפתחו ובעלי פרמטרים זהים במספר תחומים, כלומר קיימות שתי רשומות לאותו שם ספק ו/או מס' עוסק מורשה ו/או מס' טלפון או פרמטר אחד.⁵³

המלצה:

- להגדיר בקורות כדי למנוע ספקים כפולים במערכת, כגון בקרה מונעת במערכת המידע, ולהקפיד על הבקרה של גורם אחר במחלקה על פתיחת ספק חדש למניעת פתיחה כפולה של ספקים קיימים.

4.3. ספקים לא פעילים

בכל מקרה של ספקים שאינם פעילים יש לסגור/להקפיא את החשבון שלהם או להגדיר אותם כ"לא פעילים", שכן הם עלולים לשמש ככיסוי לביצוע תשלומים לא תקינים או שבטעות יבוצע תשלום לספק שאינו פעיל. כדי לבדוק האם העמותה מקפידה להפוך ספקים לא פעילים ל"לא פעילים" במערכת, הביקורת בחנה דו"ח "ספקים לא פעילים". נמצא כי אין הקפדה לעדכן במערכת ספקים שהופכים להיות "לא פעילים"; דבר זה עלול לחשוף את העמותה לתשלומים לא תקינים בעתיד, תוך שימוש ב"ספק רדום".

בדו"ח שהופק על ידי מנהלת חשבונות ספקים (דו"ח נייר) נמצאו 710 ספקים המוגדרים כלא פעילים משנת 2017. (מאחר שלא קיימת אפשרות להפיק מהמערכת ספקים שאינם פעילים, מנהלת החשבונות העבירה לביקורת דוח נייר ולא דוח "אקסל").
לא נמצא נוהל/הנחיה לטיפול בספקים לא פעילים במערכת.

המלצות:

- להגדיר תהליכי עבודה מובנים על פי קריטריונים (כגון ספקים שלא בוצע להם תשלומים בשנתיים האחרונות) בהם ספק שבפועל אינו פעיל יהפוך לסטאטוס ספק "לא פעיל במערכת" באופן שלא ניתן יהיה לבצע פעולות כספיות כנגד ספק זה.
- לבצע סריקה מקיפה במטרה לזהות ספקים לא פעילים במערכת ולהקפיא/לבטל אותם.

בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "נושא הספקים הפתוחים, הכפולים והלא פעילים טופל במהלך הביקורת".

4.4. אישור תשלומים

תהליכי אישור התשלומים בכל ארגון הינם תהליכים בעלי רגישות גבוהה וחשיפה לסיכון, להם ניתן מענה באמצעות קיומן של בקורות נאותות המובנות בתהליכים, ובין היתר – הפרדת תפקידים ומדרג הרשאות לאישור. כמו כן, קיומו של מסמך זכויות חתימה עדכני ויישומו בתהליך האישור ותיעוד של תהליך ביצוע הבקרה.

תהליכי אישור התשלומים בעמותה מתמקדים בשני תחומים מרכזיים:

א. אישור תשלום בגין רכש טובין ושירותים.

ב. אישור תשלומים בגין משכורות.

כאמור, בעמותה קיים נוהל עבודה בנושא התשלומים. הביקורת בדקה בין היתר עמידה בהוראות הנוהל.

4.4.1. אישור תשלום לספקים

תהליך התשלום מתחיל עם הפקת הזמנת רכש באחד מ-10 המתנ"סים/שלוחות של העמותה או במשרדי ההנהלה. עם קבלת השירות/סחורה – השלוחה מאשרת את השירות/טובין על ידי קליטתה למערכת ולאחר קליטתה במערכת החשבונית מועברת לקליטה ואישור בהנהלת החשבונות של העמותה. להלן תיאור תהליך אישור תשלום לספקים כפי שנדרש בנוהל תשלום לספקים (נוהל 4.10):

א. יצירת הזמנה רכש/שירות–

תהליך אישור תשלום בעבור רכש שוטף/תפעולי של השלוחה מתחיל בגורם שהזמין את הטובין/שירות בשלוחה ואישור קבלה לפי נוהל פנימי של העמותה "נוהל הזמנת טובין".

בשלוחה מפקים הזמנה באמצעות תוכנת "יש כיסוי"; ההזמנה מופקת כנגד תקציב קבוע שנקלט במערכת וידוע מראש. ללא קיומה של הזמנה לא יתבצע הרכש. הזמנות בסכומים שבין 0-2,999 ש"ח מאושרות במתנ"ס בסבב אישורים פנימי.

הזמנות מעל 3,000 ש"ח מגיעות באמצעות ה- workflow (תהליך מובנה במערכת המידע לפי היררכיית אישור תשלומים המחייב אישור בפועל בתוך המערכת של הגורמים המורשים לאשר הזמנת רכש/תשלום לספק) במערכת לאישור סמנכ"ל הכספים והמנכ"ל ולאחר מכן חוזרות ליוזם ההזמנה. המערכת יודעת להפנות הזמנות מעל 3,000 ש"ח לאישור בעלי התפקידים הרלוונטיים במסגרת סבב אישורים מורחב, הכל באמצעות ה- workflow במערכת.

ב. קבלת חשבונית וקליטתה במערכת "יש כיסוי"

תהליך התשלום מתחיל עם הגעת חשבון/חשבונית לשלוחה וקליטתה למערכת "יש כיסוי" על ידי מזכירת השלוחה לצורך אישור תשלומה. לביקורת נמסר כי קליטתה של החשבונית למערכת, לאחר שלב קבלת הטובין/שירות (בהתאם לנוהל פנימי של העמותה), היא אינדיקציה שהטובין התקבל בשלמותו ו/או השירות ניתן במלואו לשביעות רצונו של יוזם הרכש והחשבונית מאושרת לתשלום על ידי יוזם ההזמנה ומקבל הטובין/שירות.

ג. קבלת חשבוניות ואישורן לתשלום במחלקת הנח"ש

מנהלת חשבונות ספקים מקבלת מכל אחת מהשלוחות חבילת חשבוניות לתשלום. על פי "נוהל הזמנת טובין" על החשבוניות להיות חתומות על ידי המזמין כאישור לקבלת השירות או הטובין. מנהלת חשבונות ספקים נכנסת למערכת "יש כיסוי", עוברת על כל החשבוניות שנקלטו במערכת על ידי מזכירת שלוחת המתנ"ס ובודקת אותן אחת אחת, בין היתר קיומה של הזמנה לפי סעיף 6.4 לנוהל. במידה שהן תקינות היא מאשרת אותן במסך "חשבוניות שנקלטו במתנ"ס" בהנהח"ש. (יצוין כי סעיף 6.1 בנוהל 4.1 - תשלום לספקים מפרט את הבדיקות הנדרשות).

ד. אישור החשבוניות לתשלום וממשק לחשבשבת

לאחר ביצוע הבקרה על ידי מנח"ש ספקים ואישור כולל של החשבוניות שנקלטו והוגשו, היא מבצעת ממשק עם ה"חשבשבת" להעברת החשבוניות המאושרות לתשלום ממערכת "יש כיסוי" לצורך יצירת פקודת יומן כנגד כרטיס הספק. פעולה זו יוזמת הפקת דף תנועות מהחשבשבת שתואם לרישום ב"יש כיסוי". הדף מתויק בתיק קליטת מנות.

מנהלת החשבונות ספקים מסרה לביקורת כי במקרים בהם היא פותחת ספק חדש, היא בוחנת את פרטיו בהוראות התשלום בתקופה שלאחר פתיחתו כדי לוודא נכונות הפרטים ותקינותם. הביקורת בדקה במדגם אישורי תשלום הכולל 27 חשבוניות – ובדקה האם הנוהל תואם את התהליך התקין ואם תהליך העבודה המתבצע תואם את האמור בנוהל.

נמצא כי חשבונות (פיזיות) המגיעות למנהלת חשבונות ספקים לאישור תשלום אינן חתומות על ידי גורם ממונה בשלוחה/יוזם הרכש, בניגוד לכתוב בנוהל "תשלומים לספקים" ולתהליכי בקרה מקובלים. (החתימה על ידי יוזם הרכש מהווה אישור לכך שהשירות/טובין התקבל ושמבחינת השלוחה ניתן לשלם לספק).

נמצא כי מנהלות החשבונות אינן מודעות לקיומן של נהלי העבודה ולתוכנן. כאמור, במסגרת תהליכי אישור התשלומים נדרש לאשר את רכישת הטובין על פי מדרג סמכויות; נוהל הזמנת טובין אינו מציין כי התהליך מבוצע במערכת באמצעות ה-workflow. טרם הפקת התשלומים למס"ב בודקת מנהלת החשבונות קיומו של ניכוי מס במקור תקף בגין הספקים להם אמור להתבצע תשלום. הבדיקה מבוצעת בכל תשלום במס"ב ומצורפת למסמכים. אין הערות.

4.4.2. אישור תשלום משכורות

היקף כוח האדם בעמותה לו מכינים משכורות – כ-220 עובדים במהלך שנת הפעילות השוטפת ועוד כ-100 עובדים בתקופת הקייטנות. כאמור בעמותה לא קיים נוהל בנושא הכנה ותשלום משכורות. להלן תהליך הכנת ואישור תשלומי משכורות כפי שמתבצע בפועל בעמותה:

- א. קבלת דוחות נוכחות – עד ה-26 לחודש מתקבלים אצל חשבת השכר דיווחי הנוכחות של עובדי השלוחות מתוך מערכת "זמן אמת". דוחות נוכחות של עובדי פרויקטים, כמו תגבורים בבתי ספר, מתקבלים ידנית בחתימת מנהל ב"ס. חשבת השכר מושכת דיווח נוכחות מתוך מערכת "זמן אמת" ושולחת לכל השלוחות דוחות נוכחות לבדיקה ועדכון על פי הצורך. דוחות הנוכחות המעודכנים מועברים לאישור בחתימתם של מנהל השלוחה ולאחר מכן אישור בחתימתו של המנכ"ל.
- ב. עדכון המערכת בתיקונים ידניים – חשבת השכר מבצעת את התיקונים הנדרשים במערכת הנוכחות ולאחר מכן מכינה נייר עבודה ידני. היא מבצעת ביקורת על הנתונים של כל עובד לבדיקת נכונות והתאמה לתנאי הבסיס של העובד. עם סיום הבקרה היא מפיקה נייר עבודה ממערכת ה"שיקלולית".
- ג. קליטת נתונים למערכת השכר – בשלב זה מקלידה חשבת השכר באופן ידני את הנתונים המשתנים כמו חופשה, מחלה, שעות נוספות, קיזוז חוסר בשעות (במקרים של חוסרים בהחתמת כרטיס ללא סיבה). לאחר סיום קליטת הנתונים מפיקה חשבת השכר נייר עבודה מה"שיקלולית" כדו"ח טרום תשלום.
- ד. הפקת דו"ח עלות שכר – בשלב זה מפיקה חשבת השכר דו"ח עלות כולל לכלל מרכיבי השכר, כולל דו"ח ניכויים לשכר. היא מבצעת בקרה על הרכיבים ומפיקה דו"ח שכר לתשלום.

הביקורת בדקה את תהליכי אישור והכנת השכר – להלן הממצאים:

לא קיים ממשק בין תוכנת "זמן אמת" למערכת להכנת השכר "שיקלולית", עובדה שמחייבת עבודה ידנית רבה שחשופה לטעויות אנוש.

לא מבוצעות בדיקות אנליטיות טרם הפקת תלושי השכר, כגון: השוואה השכר לשכר בחודש קודם ובחודש המקביל בשנה הקודמת, בדיקת חשבונות בנק כפולים, בדיקת רשומת עובד כפולה, בדיקת עובדים ללא תשלום פנסיה, וכד'.

מסקירת המסמכים המופקים בשלב הכנה לתשלום במס"ב עולה כי בחלק מהמסמכים האמורים להיחתם ע"י מורשי החתימה, לא נמצאה חתימתו של סמנכ"ל הכספים כאינדיקציה לבקרה שבוצעה ולתקינות החישובים, לדוגמה: מסמך זיכוי מוטבים/עובדים בחשבונות בנק מתאריכים:

13.11.19 תשלום בסך 3,258 ₪

10.11.19 תשלום בסך 18,991 ₪

10.11.19 תשלום בסך 1,435 ₪

המלצות:

- במסגרת השלמת הנהלים והטמעתם, מוצע לגבש נוהל כתוב בנושא תהליך הכנת השכר והבקורות בנושא; במסגרת זו, להכין רשימת תיוג לתהליך הכנת השכר והבקורות הנדרשות בתהליך והקפדה על חתימה על המסמכים הנדרשים בחתימה כפי שיוגדר בנוהל וברשימת התיוג.
 - להקפיד כי הגורמים הממונים/מבצעי הרכש יחתמו על החשבוניות כאינדיקציה לאישור קבלת הטובין/שירות כנדרש בנוהל תשלום לספקים.
 - להכין גיליונות "אקסל", על בסיס טפסי הבקורות הידניות המבוצעות על ידי חשבת השכר, במטרה למחשב את תהליך הבקרה המבוצע על ידה ובכך לצמצם את החשיפה לטעויות אנוש.
 - לבחון את האפשרות לייצר ממשק ממוכן בין תוכנת דיווח הנוכחות "זמן אמת" לבין מערכת הכנת השכר "שיקלולית" לצורך ביצוע אוטומטי של תהליך העברת נתוני זמן אמת ואבטחתן של פעולות ידניות החשופות לטעויות.
- בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "בנוסף הבהרנו לכל המנהלים שאישור דרישת התשלום במערכת "יש כיוסי" כמוה כחתימה על אישור קבלת הטובין ו/או מתן השירות. ובכל מקרה ספר הנהלים שנמסר לכם דן גם בנושא הזה. נעשו בדיקות אנליטיות לפני העברת המשכורות".

5. ביצוע התשלומים באמצעות המחאות

כאמור, אחד מאמצעי התשלום המקובלים בעמותה הוא המחאות – בעמותה נעשה שימוש בהמחאות ממוחשבות ובהמחאות ידניות.

5.1 המחאות ממוחשבות – פורמט ההמחאות

העמותה עושה שימוש בהמחאות המיועדות להדפסה ממוחשבת באמצעות ה"חשבשבת"; הפורמט הוא פורמט מקובל של המחאות מסחריות. במסגרת זו, נעשה שימוש בדפים ייעודיים במבנה של המחאה הכוללת ספח לתיוק.

ההמחאות הממוחשבות הריקות מאוחסנות בכספת לה יש גישה למנהלת חשבונות ספקים בלבד. בכל מועד לביצוע תשלומים או צורך בהמחאות מוציאים מתוך הכספת מספר דפי ההמחאות הנדרש. אין

5.2. המחאות ידניות

העמותה עושה שימוש בהמחאות ידניות לצורך תשלומים למס הכנסה בלבד (כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל הכספים).

ההמחאות הידניות ואלה המיועדות להפקה באמצעות המחשב מסומנות כבלתי סחירות מאוחסנות בכספת הממוקמת בחדר נעול, לו קיימת גישה למנהלת חשבונות ספקים. פרטי התשלום רשומים בספח של ההמחאה. אין הערות.

5.3. ביטול המחאות

במסגרת התהליכים העסקיים השוטפים קיימים מקרים בהם נדרש לבטל המחאות. חשוב שביטול ההמחאה יבוצע באופן שלא ניתן יהיה להשתמש בה. כמו כן, חשוב לתעד את הביטול. הביקורת בחנה את התיעוד של ההמחאות המבוטלות.

בנוהל תשלום לספקים לא קיימת התייחסות לטיפול בהמחאות מבוטלות.

בעת ביטול המחאה נכתב על גביה "מבוטל" בתוספת קשקוש, כך שלא ניתן לעשות כל שימוש בהמחאות אלה – אין הערות.

הביקורת מסיבה את תשומת הלב שיש לבחון את הסיבות לביטולים חריגים ולתעד את הבדיקה.

המלצות:

- לתעד באופן מסודר את הסיבות לביטול המחאות.
- להגדיר במסגרת נוהל התשלומים לספקים את אופן הטיפול בהמחאות מבוטלות.

5.4. בדיקת רציפות המחאות

אחת מהבקורות המקובלות במקרים של שימוש בהמחאות הינה בדיקת רציפות המחאות הבאה לוודא שלא נעשה שימוש לא מבוקר בהמחאות ללא שנרשמו במערכת הנהח"ש.

נמצא כי הנהלת החשבונות אינה מבצעת בדיקת רציפות המחאות תקופתית מתועדת כחלק מתהליכי הבקרה המבוצעים בקשר עם תהליכי התשלומים.

נמצאו שני מקרים חריגים שנרשמו כנגד כרטיס "שקים" ואינם אמורים להופיע.

נמצאו מקרים בהם לא מצוין בשדה הפרטים בגין מה שולם השיק. בהיעדר פרטים קיים קושי לבצע בקרה נאותה.⁵⁴

המלצות:

- לבצע בדיקת רציפות המחאות כחלק מהבקורות המבוצעות אחת לרבעון במסגרת הכנת הדוחות הכספיים.
 - יש לבחון את התנועות המבוצעות בכרטיס "שקים לספקים" ולוודא רישום תנועות בגין שקים ששולמו לספקים בלבד.
- בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "ישנה התייחסות לנושא בספר הנהלים שנמסרו לכם. חידדנו פעם נוספת להנהלת החשבונות שיש לפעול לפי הנהלים".

6. תשלום באמצעות מס"ב

להלן תהליך אישור התשלום למס"ב:

6.1. הכנה לקובץ לתשלום משכורות במס"ב –

- 1) חשבת השכר מפיקה טרום ביצוע התשלום במס"ב סט דוחות לפי מחלקות הכולל דו"ח תמחיר, דו"ח למס"ב עליהם נדרשים לחתום סמנכ"ל הכספים ומורשי החתימה (בד"כ מנכ"ל ויו"ר). חתימת סמנכ"ל הכספים מהווה אינדיקציה לקיומה של בקרה טרום תשלום.
- 2) הקובץ לשידור למס"ב מיוצר במערכת ה"שיקלולית".
- 3) תשלום במס"ב – עם סיום שלב הבקורות ואישור התשלום על ידי מורשי החתימה, מבצעת חשבת השכר שידור למס"ב באמצעות התקן אחד של המנכ"ל המצוי אצל סמנכ"ל הכספים והתקן נוסף המצוי בכספת ושייך ליו"ר הדירקטוריון.

6.2. הכנת קובץ לתשלום לספקים במס"ב -

לאחר אישור מנת החשבונות על ידי מנהלת החשבונות ספקים והעברתה בממשק ל"חשבשבת" מכינים קובץ למס"ב. מורשים לחתום – סמנכ"ל הכספים חותם ראשון על מסמך ההעברה למס"ב, אחריו מורשי החתימה המנכ"ל והיו"ר. חתימת סמנכ"ל הכספים מהווה אינדיקציה לקיומה של בקרה טרום תשלום.

הביקורת בדקה מדגם העברות למס"ב (27 חשבונות/חשבונות) והמסמכים הנלווים על מנת לוודא כי נבדקו וקיימות חתימות המורשים על גבי הדוחות - יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל כמורשי החתימה וסמנכ"ל הכספים כאינדיקציה לבקרה סופית טרום תשלום.

נמצאו 2 מקרים מתוך 6 ריכוזי תשלום, באותו תאריך, שבהם הייתה חסרה חתימת המנכ"ל על גבי הדוחות להעברות במס"ב, כמפורט להלן:

מס"ד'	מס"ב מס'	תאריך	חתימה חסרה
1	4013	16.1.2020	מנכ"ל
2	4032	16.1.2020	מנכ"ל

6.3. עיתוי שידור התשלום

לפני הכנת קובץ התשלומים באמצעות ה"חשבשבת"/"שיקלולית" למס"ב, מכינה המחלקה מסמך העברה למס"ב ובו פרטי התשלומים הקשורים לתשלום המס"ב הצפוי; על מסמך זה חתומים מורשי החתימה וסמנכ"ל הכספים כאינדיקציה לבקרה שבוצעה טרום תשלום.

על פי נוהל 4.1 "תשלום לספקים" סעיף 8.3.2 נקבע – **"יכין במועד התשלום פקודת תשלום** במערכת הנהלת החשבונות (המערכת תפיק אוטומטית טופס תשלום למס"ב)"

נמצא כי הקבצים למס"ב מופקים במועד סיום הבקרה ואינם משודרים מייד בסמוך למועד ההכנה כפי שנדרש ומקובל. שמירת קובץ לתשלום מעבר ליום אחד למועד שאושר חושפת את הנתונים בו לשינויים לא מורשים כמו שינוי פרטי חשבון בנק ספק. בבדיקה בתאריך 21.1.2020, נמצאו מספר קבצים שהוכנו בתאריכים קודמים וטרם שודרו כדלהלן:

מס"ד'	מזהה קבוצה (מס' קובץ)	תאריך יצירת הקובץ	מספר הימים מתאריך יצירת הקובץ עד תאריך הבדיקה של הביקורת.
1	3969	2.1.2020	20
2	4022	2.1.2020	20
3	4034	15.1.2020	6
4	4035	15.1.2020	6
5	4038	15.1.2020	6
6	4043	19.1.2020	2

סמנכ"ל הכספים מסר לביקורת כי קיימים מצבים שהכסף לתשלום לספקים אמור להתקבל מהעירייה וממתינים לשידור התשלום עד לקבלת הכסף מהעירייה. כדי לא לעכב את התשלום, מכינים את הקבצים מראש כדי לשדר אותם מייד עם קבלת הכספים.

יצירת קובץ תשלום למס"ב ועיכוב שלו מטעמי תזרים או סיבות אחרות אינו לוקח בחשבון, לכאורה, את תנאי האשראי/תשלום המקובלים לספקים.

נמצא כי קובצי המס"ב אינם ננעלים לאחר אישורם על ידי מורשי החתימה; אי נעילת הקבצים לאחר אישורם חושפת אותם לסכנת שינוי.

המלצות:

- יש להכין את קובץ התשלום למס"ב בסמוך למועד השידור/תשלום.
 - לבחון אפשרות לנעילת קבצי המס"ב לאחר אישורם.
- בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "מכיוון שתהליך הכנת המס"ב נמשך זמן רב אנחנו מכינים טיוטת קובץ, ברגע שמוזרמים לנו כספים המאפשרים את שידור המס"ב אנחנו הופכים את טיוטת המס"ב לקובץ סופי. ואז משדרים אותו באופן מיידי."

6.4. שימוש בהתקן אבטחה לביצוע תשלום במס"ב

אישור התשלומים למס"ב מבוצע באמצעות התקן הזדהות ואישור למערכת לביצוע התשלום. לאור העובדה שמדובר בביצוע תשלומים בפועל, נדרשים שני מורשי חתימה לביצוע תשלום של כל אחד מהם התקן לשימוש אישי. מאחר שהשימוש בהתקן מהווה חתימה על תשלומים (בדומה לחתימה על המחאות) נדרש שכל בעל התקן יבצע את שידור התשלום בעצמו. לעמותה 3 התקנים לביצוע תשלומים באמצעות מס"ב.

נמצא כי ההתקנים אינם נמצאים ברשות בעלי זכויות החתימה כנדרש כמפורט להלן:

- ההתקן המשויך ליו"ר הדירקטוריון נמצא בכספת העמותה ומנהלת חשבונות ספקים וחשבת השכר עושות בו שימוש לשידור התשלומים שבתחומם.
 - ההתקן השני המשויך למנכ"ל העמותה מצוי אצל סמנכ"ל הכספים.
 - ההתקן השלישי על שם הדירקטורית שפרשה מדירקטוריון העמותה טרם בוטל ומאוחסן בכספת העמותה. התקן זה נגיש למנהלת חשבונות ספקים וחשבת השכר להן גישה גם להתקן של יו"ר הדירקטוריון המאוחסן אף הוא בכספת.
- הביקורת מעירה בחומרה כי במצב זה מתאפשר אישור תשלומים ב"חתימת יחיד".**

המלצות:

- על ההתקנים שבאמצעותם חותמים על השידור במס"ב להימצא ברשות מורשי החתימה של העמותה ועליהם לבצע את החתימה במחשבים שלהם.
 - לבטל התקנים השייכים למורשים שסיימו את תפקידם.
- בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי:
- "לגבי השימוש בהתקן לפני שידור המס"ב, נעשית פנייה למנכ"ל העמותה המבקש לוודא שתי חתימות של מורשי החתימה על קובץ המס"ב, לאחר שהוא נוכח כי אכן כך הדבר הוא מאשר את השימוש במפתח המס"ב שלו.
- מאחר ומורשי החתימה האחרים אינם נמצאים באופן תדיר במטה אנו מבקשים את אישורם להוציא את המפתח מהכספת ולשדר.

בעבר כשניסינו להשאיר את המפתחות אצל מורשי החתימה כפי שציינו אינן נמצאים באופן תדיר במטה נוצרו עיכובים בתשלומים שגררו איומי תביעות ועזיבת ספקים עם הרשת".

6.5. תיעוד מלא למסמכים הנלווים לתשלום

לכל קובץ/סט מסמכים לתשלום מתלווה מסמך העברה למס"ב הנחתם על ידי יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל העמותה כאסמכתא לאישור ביצוע התשלומים, למכתב זה מצורף תיעוד הכולל את האסמכתאות בגינן יש אישור תשלום במס"ב. אין הערות.

7. הרשאה לחיוב חשבון (הוראות קבע)

הוראות הקבע נועדו לתשלומים קבועים, בדר"כ מחזוריים. לחברה מספר הוראות קבע ביניהן לחברת חשמל, פלאפון, סלקום, חברות שמירה. בקרה על הוראות הקבע – מנהלת חשבונות ספקים הציגה בפני הביקורת דוגמאות למעקב אחר תשלומים בהוראות קבע – אין הערות. ריכוז הוראות קבע – נמצא כי בעמותה לא מנוהל תיק בו מרוכזים כלל טפסי ההרשאות. במהלך הביקורת התקבל ממחלקת הכספים מסמך המרכז הוראות קבע. במסמך מופיעה הוראת הקבע שלהלן:

מס"ד	שם המוסד	תאריך יצירת ההוראה	סכום (₪)
1	ישראלכרט	18.8.2016	132.33

מבדיקת הביקורת נמצא כי בשנים 2018 ו-2019 לא היו חיובים בגין הוראת קבע זו. לדברי סמנכ"ל הכספים לא הונפק בחברה כרטיס אשראי הגם שקיימת הוראת קבע לתשלום לחברת כרטיסי אשראי.

בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "כפי שנמסר לכם, אין כרטיס אשראי לעמותה. הסיבה לחיוב כרטיסי האשראי שהופיעה בחן הבנק נובעת מההפרש של תשלומי הלקוחות לזיכויים שקיבלו".

המלצה:

- לרכז את כלל ההרשאות לחיוב חשבון בקלסר אחד מרוכז ומתעדכן.

8. קופות קטנות/החזר הוצאות

ככלל קופה קטנה משמשת לתשלום בעבור הוצאות קטנות ומזדמנות בסכומים קטנים של עשרות ומאות בודדות של שקלים. למרות שמדובר בסכומים קטנים, עבודה עם קופה קטנה משמעותה שימוש בכספים במזומן על ידי עובדי העמותה ומכאן הרגישות של העניין והצורך במנגנוני בקרה נאותים. בעמותה ובשלוחותיה לא מנוהלות קופות קטנות.

מנהל הכספים מסר לביקורת כי במקרים בהם עובדי העמותה/שלוחותיה נדרשים לבצע קניות בסכומים קטנים, הם נדרשים להוציא כספים מכספם ולאחר מכן מקבלים החזר כספי מהעמותה (בהמחאה/מס"ב). הביקורת מעירה שמאחר שמדובר בתהליך רגיש וחריג חשוב שיהיה נוהל כתוב בנושא.

מסקירת "כרטיס הנח"ש שקים לשנת 2019" נמצאה רשומה בגין תשלום בשיק ל"קופה קטנה"⁵⁵ מנהל הכספים מסר לביקורת כי לא מדובר ב"קופה קטנה", אלא בהוצאה חד פעמית שעובד במעון גני יער הוציא מכיסו ושהוחזר לו בהמשך. להלן פירוט ההוצאות:

א. החזר בגין חשבונית מס' 4538 מתאריך 15.7.19 בגין רכש מאפה לכנס תינוקות. (שולם על ידי עובד באשראי) – 160 ₪.

ב. החזר בגין חשבונית מס' 7170 מתאריך 11.7.19 בגין 500 תמונות – 325 ₪. (שולם בכרטיס אשראי)

ג. החזר בגין נסיעה ברכבת – 15 ₪ (התאריך לא קריא)

הביקורת סבורה מדובר בסכום גבוה שעובד נדרש להוציא מכיסו ולאחר מכן לקבל החזר מהעמותה. הביקורת מעירה כי לא קיים נוהל מסודר בנושא החזר תשלומים לעובדים למרות רגישות הנושא. עוד מעירה הביקורת לא הוצג לה טופס כלשהו שבאמצעותו מאשרים את החזר.

המלצות:

- לערוך נוהל כתוב בנושא החזר הוצאות לעובדי העמותה אשר כולל את ההוצאות המותרות, אופן דיווח ההוצאות, תהליך אישור החזר ואופן ההחזר; במסגרת הכנת הנוהל מומלץ לבצע בחינה של התהליך. בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "הנושאים שעלו מטופלים. הנוהל רשום בחוברת הנהלים שנמסרה לכם ובכל מקרה כפי שצינינו ישנם מקרים בודדים של החזר הוצאות. אין לנו ולא היו לנו קופות קטנות".

הביקורת מעירה כי בעמותה לא נמצא נוהל החזר הוצאות לעובדים, אלא נוהל קופה קטנה בלבד.

9. התאמת הכנסות בקופות והתאמות בנקים

כאמור, בשנת 2019 העמותה עשתה שימוש בחשבון בנק אחד בבנק לאומי. בנוסף להתאמות הבנק, מבוצעות התאמות הכנסות בתוכנת ה"דיאלוג" לרישום חוגים ולהכנסות בתוכנות "סמארטי קט", תוכנה לניהול רכישת כרטיסים. התאמות אלה מבוצעות על ידי חשבת השכר.

9.1 הפרדת תפקידים בביצוע התאמות בנק

ביצועה של התאמת בנקים נועדה לקיים בקרה שמטרתה לאתר אי התאמות בין הרישומים של סכומים שחויבו או זוכו בחשבון הבנק ונרשמו בהנהלת החשבונות בעמותה, זאת בהתאמה לדפי חשבונות הבנק והרישומים כפי שהבנק מבצע, על פי דפי הבנק שנקלטים למערכות העמותה באופן אוטומטי.

פעולת התאמת הבנק אמורה לאתר תנועות חריגות שהתוצאה שלהן קיבלה ביטוי בחשבון הבנק ולעומת זאת לא נרשמה בספרי הנהלת החשבונות של העמותה ולהיפך.

לעמותה אין נוהל כתוב בנושא התאמות בנקים המפרט בין השאר את הפעולות הנדרשות ואופן התיעוד שלהן.

נמצא כי מתקיימת בעמותה הפרדת תפקידים בין הגורם המבצע רישום שוטף של הפעולות בהנהלת החשבונות, מפיק הוראות תשלום באופן שוטף ומבצע הפקדות בבנק - פעולות אותן מבצעת מנהלת חשבונות ספקים לבין הגורם המבצע התאמת בנקים - חשבת השכר. **אין הערות.**

9.2. תיעוד התאמות בנק

במטרה לבצע בקרה על הפעולות/פקודות היומן שבוצעו בתהליך התאמת הבנק, מקובל לתעד את פקודות הנהלת החשבונות שבוצעו כדי להתאים את רישומי הנהלת החשבונות לדפי הבנק. מדובר ברישומים שמופיעים בספרי הבנק אך לא נרשמו בספרי הנהלת החשבונות ולהיפך.

הביקורת בחנה את התיעוד של התאמות הבנק. **נמצא כי במחלקת הכספים לא קיים תיעוד של דפי התאמת בנק עם יתרות פתוחות והפעולות שבוצעו לסגירה.**

המלצות:

- פקודות היומן/פעולות המבוצעות במערכת הנהלת החשבונות לצורך התאמת הבנק וסגירת היתרות הפתוחות יתועדו ויופק דו"ח התאמת בנק כולל יתרות פתוחות ופירוט ההתאמות שבוצעו כדי להתאים אותן.
- הדוחות וההתאמות יתויקו בתיק התאמות בנק.

9.3. התאמת הכנסות

לא קיים במחלקת הכספים תיעוד להתאמות המבוצעות על ידי חשבת השכר להכנסות העוברות דרך מערכות הרישום לחוגים ה"דיאלוג" ומערכת למכירת כרטיסים ה"סמארטי קט".

המלצה:

- התאמת הכנסות בין מערכות הרישום "דיאלוג" ו"סמארטי קט" לבין הנהלת החשבונות בחשבשבת יתועדו באמצעות הפקת דו"ח יתרות פתוחות וציון הפקודות שנרשמו לסגירתן (ויתועדו בתיק התאמות בנק).

9.4. יתרות פתוחות

מבדיקת הביקורת נמצאו שקים משנת 2019 שטרם נפדו שכבר אינם בתוקף מאחר שעברה חצי שנה מאז מועד הפירעון ולא נסגרו בהתאמות הבנק. הטבלה שלהלן מציגה דוגמאות להמחאות פגי תוקף טרם בוטלו במערכת:

מס"ד	מס' תנועה	תאריך	סכום ש
1	167897	27.1.19	105
2	190009	1.5.19	111
3	198686	20.5.19	32.7
4	200260	31.5.19	290

סמנכ"ל הכספים מסר לביקורת שהוא סוגר את ההמחאות הפתוחות פעם בשנה בסוף שנה. לדעת הביקורת סגירת המחאות אחת לשנה בלבד אינה מספקת. המלצות:

- לנהל מעקב על קופת שקים לפירעון ולסגור/לבטל שקים מעבר לתקופה מסוימת. העמותה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי הנושא " מטופל ".

10. הכנסות, הפקדת כספי הכנסות וטיפול בחייבים וגבייה

10.1. חובות

גביית התשלומים בגין פעילות בעמותה מבוצעת בשלוחות עבור חוגים/מעונות/קייטנות באמצעות מערכת ה"דיאלוג" המשמשת לרישום וקבלת תשלום. אחת לרבעון מקבל סמנכ"ל הכספים דו"ח חייבים לצרכי בקרה וקידום גבייה. להלן יתרת חייבים לשנים 2018 ו-2019:

א. שנת 2018 – 22,518 ש"ח - לרוב חובות אבודים.

ב. שנת 2019 – 21,365 ש"ח - כרגע חובות מסופקים.

מסקירת דו"ח חייבים עולה כי מדובר לרוב בסכומים קטנים לכל חייב יחסית למחזור ההכנסות והפעילות של העמותה; יחד עם זאת, על פי דוחות חייבים שהועברו לסוף 2018 וסוף 2019 נדגמו מספר מקרים של חובות גבוהים באופן יחסי כמפורט להלן:

מס"ד	שלוחה	פרטים ⁵⁶	31.12.2018		31.12.2019	
			דוגמאות לסכומים גבוהים	סה"כ לשלוחה	דוגמאות לסכומים גבוהים	סה"כ לשלוחה
1	גני אביב	פ.א- גן חובה	830	1,482	380.0	540.0
2	גני יער	א.ק- פעוטון	7,343	15,437	2,052.0	4,573.0
3			5,592			
4						

31.12.2019		פרטים	31.12.2018		פרטים ⁵⁶	שלוחה	מס"ד
סה"כ לשלוחה	דוגמאות לסכומים גבוהים		סה"כ לשלוחה	דוגמאות לסכומים גבוהים			
				1,676	ל.ש - פעוטון		5
			1,048	768	ס.מ	ספיר	6
				270	ש.א		7

העמותה אינה מצליחה לגבות חלק מהחובות. להלן עדכון סמנכ"ל כספים בנוגע למדגם חובות:

- א. פ.א – 830 ₪ - לא רוצים לשלם.
 - ב. א.ק – 7,343 ₪ - פשט את הרגל ויש איתו הסדר
 - ג. ל.ש (1,676) ו-י.ג (5,592) – עקב טעות של מחלקת הכספים קיבלו החזר יותר גבוה ממה שצריך הם עזבו את העיר ולא מוכנים לשלם חוב מלפני כשנתיים.
 - ד. ס.ק – 380 - לא רוצה לשלם
 - ה. ה.י – משלם בחלקים – בינתיים שילם את רוב החוב
- כפי שניתן לראות לעיל חלק מהחובות נוצרו עקב טעות בהחזר כספים לתושבים (שעזבו את העיר ומסרבים להחזיר את הכסף).**

המלצה:

- להגדיר תהליך החזר כספי ללקוח הכולל בקרות מובנות בכדי למנוע טעויות אנוש; במסגרת זו, לאשר כל החזר ללקוח בחתימת סמנכ"ל הכספים ולהפיק דוח חודשי של החזרים ללקוחות שיועבר לסמנכ"ל הכספים.

10.2. ניהול קבלת הקופות משלוחות המתנס"ים

הכנת התקבולים להפקדה וביצוע ההפקדה בנק מבוצעת על ידי מנהלת חשבונות ספקים. התהליך נעשה במערכת ה"דיאלוג" בו נרשמים התשלומים בגין החוגים/המעונות/הקייטנות. מנהלת החשבונות נכנסת במערכת לכל מתנ"ס/קופה ומבצעת התאמה בין מה שהתקבל פיסית מכל מזכירת שלוחה, במזומנים והמחאות, לבין הרישום במערכת.

עם סיום ההתאמה, מפיקה מנהלת החשבונות דוחות הפקדה ובודקת התאמה למזומן ולהמחאות שהועברו משלוחות המתנס"ים. לאחר מכן מופקדים אמצעי התשלום בכספת במשרדי העמותה, כאשר המחאות לפירעון מידי ומזומנים יופקדו באופן מידי והמחאות מעותדות יישארו בכספת להפקדה עתידית.

הביקורת בדקה את תהליך הכנת ההפקדות לתאריכים 21.1.20, 14.1.20, 28.1.20. **אין הערות.** מבדיקת דף ריכוז תשלומים עולה כי קיימות פעולות הנחשבות כתשלום ומוגדרות כ"תשלום בתעודה" כנגד "זיכוי בתעודה". דבר זה קורה במקרה והורה מבטל חוג לילד ורושם אותו לחוג אחר הזיכוי המתקבל משמש לתשלום עבור החוג האחר לכאורה זהו תשלום בתעודה שאמור להיות שווה – זיכוי וחוב.

נמצא מקרה אחד בספר קבלות 2020/6954-2020/5385 תשלום בתעודה 524.68 ₪ וכנגד באותו מסמך זיכוי בתעודה 224.68 ₪. לכאורה חוסר התאמה שעשוי לנבוע מתשלום שאמור היה להתבצע בהמחאה או כרטיס אשראי ובפועל נרשם כ"תשלום בתעודה" שאינו מהווה תשלום באמצעי תשלום. לא מצאנו כי מתבצעת התאמה לאופן תשלום/זיכוי זה. הנ"ל מצביע על חולשה בבקרה.

המלצה:

- לבצע התאמה של תשלומים שאינם באמצעות תנועות כספיות.
- לוודא כי כנגד כל זיכוי בתעודה יש חיוב בתעודה בסכום זהה.
- בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי הנושא "מטופל".

11. ניהול תזרים מזומנים

הכלי המרכזי לשליטה ובקרה על המקורות והשימושים הכספיים של העמותה הוא תזרים המזומנים – ניהול נכון של התזרים, כולל "תחזית לתקופה הקרובה" (בדרך כלל בין שלושה לשישה חודשים) מאפשר לארגון לתכנן באופן יעיל את התנועות הכספיות שלו ולהימנע ממצב שבו למרות שהעסק רווחי, אין בעסק מספיק כסף המאפשר את המשך קיומו. מקובל לנהל את התזרים במערכת שניזונה מהמערכת הכספית/הנח"ש כך שזרימת הנתונים תהיה אוטומטית. לחילופין, בהיעדר מערכת לניהול תזרים ניתן לעשות שימוש בקובץ "אקסל" שהגישה אליו מוגבלת לגורמים הממונים, סמנכ"ל כספים/חשב/מנהלת חשבונות בכירה. סמנכ"ל הכספים מנהל את התזרים באמצעות קובץ "אקסל" לחודש אחד כל פעם בלבד; ושאינו כולל את כל חודשי השנה והתחזית לגבי כל חודש, הכנסות צפויות/הוצאות צפויות. הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות להכין תזרים מזומנים לתקופה של שלושה חודשים לפחות.

המלצה:

- להכין את תחזית תזרים המזומנים לתקופה של שלושה עד שישה חודשים קדימה לפחות.
- בתגובתה לדוח, העמותה מסרה לביקורת כי "החל מלפני חודשיים עם פרוץ מגיפת הקורונה עשינו תזרים מזומנים עד לסוף שנת 2020".

12. סיכום

הביקורת בחנה את הבקורות הכספיות בעמותה בדגש על תהליך התשלומים לספקים/עובדים, אשר מהווה הערוץ שדרכו כסף יוצא מהעמותה.

מבדיקת הביקורת לא נמצאו ליקויים משמעותיים בבקורות הכספיות אשר חושפים את העמותה באופן משמעותי.

לדעת הביקורת יישום ההמלצות בדוח זה יחזק את הבקרה של העמותה ויקטין את הסיכונים.
הביקורת מברכת על כך שבמסגרת ההתייחסות של העמותה נמסר כי החלה לטפל ביישום ההמלצות.

ח'יוב ארנונה במתחם בעלי מלאכה

תוכן העניינים

151.....	פרק א' – מבוא.....
158.....	פרק ב' – תמצית הממצאים.....
161.....	פרק ג' – פירוט הממצאים.....
161.....	1. מידע לציבור.....
161.....	2. תיעוד.....
163.....	3. הטיפול בפניות המתלונן.....
164.....	3.1. שינוי 1 תיקון הודעת שומה לשנת 2016 בעקבות מדידה שנערכה בתאריך 14.3.2016,.....
164.....	3.1.1. בקשת הבהרה בעקבות הגדלת חיובי הארנונה.....
165.....	3.1.2. השגה 1 – בעקבות מדידה.....
165.....	3.2. שינוי 2 – העברה לשוכר/החזרה משוכר.....
166.....	3.3. שינוי 3 – עדכון בעקבות פינוי מכולת האחסנה.....
166.....	3.3.1. השגה 2 – בעקבות הודעת המתלונן על פינוי המכולה.....
167.....	3.3.2. השגה 3 – בעקבות הגדלת שטח הקרקע התפוסה.....
168.....	3.4. שינוי 4 – ביטול קרקע תפוסה.....
168.....	3.4.1. פניה לגזבר, ראש העיר ולמבקר.....
169.....	3.4.2. פניה למבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור.....
169.....	3.4.3. פניות נוספות של המתלונן ל המחלקה ולראש העיר.....
169.....	3.4.4. תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.....
170.....	3.5. שינוי 5 – שינויי סיווג והעברת שטחים בין שני נכסים שונים.....
171.....	3.5.1. השגה 4 – בעקבות סיווג נכס בהוראת התשלום לשנת 2018.....
172.....	3.6. שינוי 6 שינוי 7 – שינוי סיווג בעקבות השגה.....
172.....	3.6.1. השגה 5 – בגין התיקון שבוצע ב 13.6.2018 (בעקבות ההשגה הקודמת).....
173.....	3.7. טענה של המתלונן בנוגע לחיוב כפול של הקרקע התפוסה.....
173.....	4. קרקע תפוסה.....
174.....	4.1. אופן קביעת שטח הקרקע התפוסה.....
175.....	4.2. ביטול חיובים בגין קרקע תפוסה במתחם.....
175.....	4.2.1. חיובי קרקע תפוסה שבוטלו.....
176.....	4.2.2. חיובי קרקע תפוסה שלא בוטלו.....
177.....	5. סיכום.....

פרק א' – מבוא

1. כללי

1.1. רקע לבדיקה

בעקבות פניות חוזרות ונשנות של מר ד.א (להלן: "המתלונן"), אחד מבעלי הנכסים במתחם בעלי המלאכה (להלן: "מתחם בעלי המלאכה" או "המתחם"), לגבי חיובי הארנונה שלו ובעיקר בכל הקשור ל"קרקע תפוסה", נערכה על ידי מבקר העירייה בדיקה בנושא "חיובי ארנונה במתחם בעלי המלאכה". המתלונן פנה למנהלת ההכנסות והארנונה לגזבר העירייה, לראש העיר, למבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור ולנציב תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה.

נכון לסוף שנת 2019 היו במתחם 10 משלמים אשר החזיקו ב- 20 מספרי נכס שונים. המתלונן היה בעל 3 מספרי נכס במתחם:

מס"ד	מספר הנכס ⁵⁷	קוד סיווג הנכס	שם סיווג הנכס	גודל הנכס (מ"ר)
1	א	407	מלאכה באזורים המיועדים לכך	20
2	ב	407	מלאכה באזורים המיועדים לכך	296.68
3	ג	405	משרדים למלאכה אזור ב'	19

הטיפול השוטף בארנונה הינו באחריות מחלקת הכנסות וארנונה (להלן: "המחלקה") בראשותה של מנהלת המחלקה.

1.2. חיובי ארנונה

סמכותן של הרשויות המקומיות בישראל להטיל ארנונה כללית קבועה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים"). החיוב בארנונה נעשה לפי שיעור תשלום ליחידת שטח. סעיף 8(א) קובע כי:

"מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמיקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס".

סוגי הנכסים עליהם מוטלת הארנונה הם בנין, אדמה חקלאית, וקרקע תפוסה, (כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות), הנמצאים בתחום שיפוט הרשות המקומית. שיעורי הארנונה נקבעים בצו המיסים הנקבע ומאושר (מידי שנה) על ידי מועצת הרשות המקומית בהתחשב בארבעה קריטריונים עיקריים:

- סוג הנכס
- שטחו (במ"ר)
- שימוש
- האזור בו נמצא הנכס

חישוב הארנונה נקבע כמכפלת שטח הנכס בתעריף שנקבע על ידי מועצת הרשות המקומית בצו היטל המיסים ומבוסס על תוכניות בניה או מדידות בשטח.

תקנה 3(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: "תקנות ההסדרים"), אשר הותקנו מכוח חוק ההסדרים, קובעת מהי יחידת השטח הבסיסית לחיוב בארנונה. בתקנה הנ"ל נאמר כך:

"חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים; הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע".

חיוב ארנונה - בעת עדכון חיובי ארנונה (בתחילת כל שנה או בעת אירוע ייחודי כגון מדידת הנכס או העברת בעלות/השכרת הנכס) – על העירייה לשלוח לבעלי הנכסים הודעה על חיוב הארנונה.

1.3. השגה וערר

הוראות בנושא "השגה" ו"ערר" נקבעו בחוק הרשויות המקומיות (עררים על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו – 1976.

כל נישום רשאי להגיש השגה על חשבון הארנונה שקיבל תוך 90 יום מיום קבלת הודעת התשלום. השגה ניתן להגיש מהטעמים הבאים:

- שטח הנכס בפועל אינו תואם את השטח המחויב.
- סוג הבניין אינו תואם את החלטת מועצת הרשות.
- סוג האזור אינו תואם את החלטת מועצת הרשות.
- השימוש הנעשה בנכס בפועל אינו תואם את השימוש המחויב.
- האדם המחויב בארנונה אינו המחזיק בנכס.

על מנהל הארנונה של הרשות המקומית להשיב בתוך 60 יום מיום קבלת ההשגה. (ועדת הערר יכולה להאריך את מתן התשובה ב - 30 יום נוספים). לא השיב מנהל הארנונה בפרק זמן זה, תחשב ההשגה כאילו התקבלה. הגשת **השגה** אינה פוטרת מתשלום הארנונה.

אדם הרואה עצמו נפגע מתשובת מנהל הארנונה יכול תוך 30 יום לערור אצל ועדת הערר שליד הרשות המקומית, המורכבת מנציגי העירייה ואנשי ציבור. ניתן לערור על החלטת ועדת הערר לבית המשפט לעניינים מנהליים.

1.4. נהלי עירייה והנחיות הרלוונטיים לבדיקה

על מנת שתהליכים יתבצעו כמתוכנן ובפרט תהליכים הכרוכים בטיפול בכספים, יש לקבוע מדיניות ונהלי עבודה כתובים. מעבר להסדרת תהליכי עבודה, נהלי עבודה מגדירים את הסמכות והאחריות של כל בעל תפקיד בתחום ומבטיחים קיומם של מנגנוני בקרה.

במחלקה קיימים נהלים, הנחיות ומסמכים פנימיים בנושא ארנונה שרלוונטיים לבדיקה הנוכחית:

א. נוהל פתיחת נכס – 2017 – הנוהל מפרט את תהליך פתיחת נכס חדש במערכת.

סעיף 2 לנהל קובע כי:

"קביעת שומה לנכס חדש מקנה למחלקה את האפשרות לחייב את הנכס

בארנונה, אגרות, היטלים."

עוד קובע הסעיף כי:

"מטרת נוהל זה הינה לקבוע את השיטה, הסכמות, האחריות והבקרה

בתהליך פתיחת נכס חדש."

ב. נוהל טיפול בהודעות חיוב (משנת 2017) – מטרת הנוהל עפ"י סעיף 1 לנהל היא:

"מטרת נוהל זה הינה להגדיר את הנחיות גזבר הרשות לתהליך טיפול

בהודעות חיוב, בהתאם ל "נוהל העסקת חברות גבייה" שנכתב על ידי

משרד הפנים."

יצוין שבנוהל כתוב כי "שיטת העבודה המפורטת להלן הינה בגדר המלצה ויש להתאימה

להנחיות גזבר הרשות."

הנוהל מתייחס לאופן הכנת הודעות חיוב, לרבות לעדכון את השומה (פתיחת נכסים, החלפת משלמים,

עדכון גדלים, עדכון סיווגים, עדכון הנחות ואחר).

בסעיף 4.1.3 לנהל קובע כי:

" הודעות חיוב יופקו כל תקופת חיוב ובכל מקרה בו בוצע שינוי כל

שהוא בפרטי החיוב (גודל ו/או סיווג). במקרים בהם מופק חיוב שנתי

או חיוב בשל שינוי בפרטי החיוב, יש לפרט בפני הנישום את האפשרות

להשיג ו/או לערר על רשימת השומה הנקובה."

ג. נוהל מדידות – אגף שומה וגבייה⁵⁸ (ללא תאריך וללא חתימת הארנונה) – מטרתו:

"להסדיר את פעולות האגף בכל הנוגע לפניות והשגות הנוגעות למחלוקות בדבר

שטחי נכסים."

58 הביקורת מעירה כי שם הנהל הוא נוהל מדידות – אגף שומה וגבייה, למרות שהנהל הוא של מחלקת ההכנסות (ולא אגף שומה וגבייה).

ד. הנחיות לעבודה של מחלקת הגבייה עם חברת מדידות (ללא תאריך וללא חתימת גורם כלשהו) – מטרתו:

"להגדיר את המרכיבים העיקריים בעריכת נוהל עבודה לתיאור הממשק שבין מחלקת הגבייה לחברת המדידות בעת ביצוע מדידת ארנונה".
בהנחיות לעבודה כתוב בין היתר:
3. מפרט טכני – יש להגדיר באופן מפורט מה הוא השטח הנמדד (ובכלל זה: מה הם מרכיבי הנכס למדידה ולחיוב)
9. מדידת נכסים גדולים ומורכבים – "במדידת נכסים גדולים ומורכבים (מפעלים, קומפלקס עסקי, תשתיות, גופי ממשלה, וכד'), חובה לבצע תאום ציפיות מוקדם בשטח בין נציג מחלקת הגבייה לבין המודד בתאריך המדידה וטרם תחילת העבודה".

ה. סקר נכסים – עיריית לוד/אוקטובר 2015 - מפרט את תהליך סקר הנכסים שאמור להתבצע מידי 5 שנים ע"פ הנחיות משרד הפנים. הסקר בוצע ע"י חברה חיצונית ע"פ הסכם הקיים עם העירייה למתן שירותי מדידה. המסמך כולל "תרשים" זרימה להודעה לתושב ותאום מדידה, "פיצוח צו המיסים" (מה מודדים ומה לא מודדים), שיטת העבודה, בירורים וערעורים, עדכון הסקר במערכת ולו"ז. במסמך "סקר הנכסים" של העירייה קיימת טבלה אשר מפרטת את סוגי הנכסים שיש למדוד – מבין סוגי הנכסים שיש למדוד נכללה קרקע תפוסה (701 – קרקע תפוסה אזור א; 702 – קרקע תפוסה אזור ב'; 342 - קרקע תפוסה המשמשת את המרכז, לרבות מדשאות, שטחי חניה וכיוצ"ב).

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת כי:
"כל נהלי העירייה בנושא הגבייה אושרו ונכתבו על ידי. לאחרונה העירייה החלה בהליך של כתיבת נהלים ע"י גורם חיצוני, ועודכנו שני נהלים חדשים".

1.5. שינויים בנכסים של המתלונן

כאמור, נכון לסוף שנת 2019, היו למתלונן 4 סוגי נכס שונים הנמצאים במתחם בעלי המלאכה. הטבלה שלהלן מציגה את 4 נכסי המתלונן והשינויים בהם, בין השנים 2016 – 2019 (השינויים מובלטים ברקע כהה. ראה מקרא מתחת לטבלה)⁵⁹: נכון למועד המדידה בתאריך 14.3.16, נכס ב כלל את נכס ג שהוצג בנפרד החל מתאריך 1.5.17.⁶⁰

59 נכון למועד הביקורת, שטח הנכס ה 4 שאינו כלול בטבלה הוא 19 מ"ר.
60 מספרי הנכסים הוסרו

מס'	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		נכס ג		סיבת שינוי
		גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	
0	לפני 1.9.16	300		87		267		26		בסיס
1	1.9.16	(1) 901		+32.38		+64.36				שינוי סיווג ושטח ע"ב מדידה מתאריך 14.3.16
		901		119.38		331.36		26		יתרה
2	1.5.17					-119.18			19	על פי דיווח המחלקה 119.18 מ"ר הועברו לשוכר
		901		119.38		212.18		26	19	יתרה
3	29.10.17			-14.88		+14.88				סילוק מכולה – הפיכת אחסנה לקרקע תפוסה (בעקבות השגה)
		901		104.5		212.18		40.88	19	יתרה
4	1.1.18					- 40.88				החלטת גזבר מתאריך 3.9.18, שלא לחייב בגין קרקע תפוסה (אכיפה סלקטיבית).בוצע החל מתאריך 1.1.18
		901		104.5		212.18		0	19	יתרה
5	14.5.18			-84.5		+ 84.5				הוגשה השגה על הסיווג. ההשגה נדחתה מאחר שלא הוגשה בזמן. למרות זאת נשלח נציג הארנונה לביקור במקום והסיווג שונה.
		901		20		296.68		405	19	יתרה
6	1.9.18								63.44	מ"ר הוחזרו משוכר וסיווגם שונה בהתאם לשימוש
		901		20		296.68			82.44	יתרה
7	1.1.19	(2) 407				(2) 407				בעקבות השגה על שינוי שבוצע בעקבות השגה על השינוי בסעיף 7
		407		20		296.68		0	82.44	יתרה

(2) שינוי סיווג

(1) שינוי סיווג במדידה מתאריך 1.9.16

2. מטרת הבדיקה

בדיקת התנהלות העירייה בטיפול בפניות המתלונן (מר ד.א) בנוגע לנכסים שבמתחם בעלי המלאכה ובפרט חיובי "קרקע תפוסה"

3. היקף הבדיקה

בביקורת נבחנו בין היתר :

- א. חיובי הארנונה של המתלונן החל ממועד המדידה ועדכון השומה בשנת 2016 עד לסוף שנת 2019.
- ב. בחינת חיובי קרקע תפוסה ועדכונם במתחם בעלי המלאכה.

4. מתודולוגיה – שיטת הבדיקה**4.1. ראיונות**

במהלך הבדיקה נפגש צוות הביקורת עם בעלי התפקידים הבאים:

- א. גזבר העירייה – שיחת פתיחה
- ב. מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה

4.2. עיון במסמכים

הביקורת סקרה מסמכים שונים לרבות:

- א. נתוני הנכסים במתחם בעלי המלאכה.
- ב. התכתבויות המתלונן עם בעלי התפקידים בעירייה ומחוץ לעירייה: ראש העיר, מבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור, גזבר העירייה, המחלקה וכן עם מבקר המדינה - נציב תלונות הציבור.
- ג. ניתוח קבצי "אקסל" של חיובי ארנונה בשנת 2019 – לרבות נתוני נכסים נוספים בקרבת נכס המתלונן בכל הקשור ל"קרקע תפוסה" (לרבות ניתוח קבצי "אקסל").

4.3. עריכת סיורים

נערכו סיורים בשטח הציבורי שבמתחם בעלי המלאכה (לרבות בקרקע התפוסה) – ראו תמונות בנספח.

טיוטת הדוח נשלחה להתייחסות המבוקרים. להלן התייחסות גזבר העירייה:

"בהמשך לפנייתך, הריני להעביר אליך את התייחסותי לטיוטת הדוח:

- א. אני מברך את יוזם הדו"ח ואת מבצע הדו"ח.
- ב. הליקויים המנהליים שהועלו בדוח – אטפל בהם לאחר קבלת הדו"ח הסופי.
- ג. מעבר לליקויים המינהליים, עלו בדו"ח שני ממצאים מטרידים מבחינתי שהם יותר מהותיים בעיניי ומצריכים טיפול אחר ואלה הם:

- חיוב בררני ולא שוויוני של חייבים במתחם בעלי המלאכה במלואה ע"י מנהלת הארנונה.
 - אי קיום החלטתי ע"י מנהלת הארנונה, לבטל את החיובים בגין ס' 4.3 (לפרק ד' בדו"ח), הקרקע התפוסה וזאת בשל אכיפה סלקטיבית ס' 4.2.2 (לפרק ג' לדו"ח) . . . "
- התייחסות מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה שולבה בדוח.

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. מידע לציבור

באתר האינטרנט העירוני קיימים טפסים מקוונים רבים בתחום הארנונה וחולקה חוברת מידע למשלמים עם חיוב הארנונה לשנת 2020. יחד עם זאת, חסר באתר מידע חשוב בנושא ארנונה ובין היתר הסבר על חיובי ארנונה, מידע בנוגע להחלפת מחזיקים, השגות ועררים.

2. תיעוד

במחלקה חסר תיעוד אודות נכסים שבמתחם בעלי המלאכה, כדלהלן:

- לא נמצאו תיקי נכסים (תיק פיזי או ממוחשב) הכוללים את כל המידע הקשור לנכסים שבמתחם בכלל ולנכסי המתלונן בפרט.
- לא נמצא תיעוד לאופן קביעת קרקע תפוסה במתחם בעלי המלאכה (לרבות בנכסי המתלונן).
- חסר תיעוד בנוגע לחלק מההשגות של המתלונן בנוגע לקרקע התפוסה.
- לא נמצא תיעוד מסודר לשינויים שבוצעו בהנחית הגזבר בשנת 2018 בקרקע התפוסה אצל מחזיקים במתחם בעלי המלאכה.
- הביקורת בקשה קובץ על שינויים בנכסים מנהלת הארנונה הסבירה שלא ניתן להפיק דוח כזה מהמערכת.

3. הטיפול בפניות המתלונן

- הביקורת מצאה כי מנהלת הארנונה השיבה להשגות פרק הזמן הקבועה בחוק (60 יום).
- כמו כן, היא הביאה לידיעת המתלונן את דבר האפשרות להגיש ערר על החלטותיה, אך הוא בחר שלא לעשות זאת.
- בנוסף, המתלונן בחר שלא להגיש תלונה פורמאלית למבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור, למרות שהוצג לא האפשרות להגיש תלונה.
- יחד עם זאת, הביקורת מעירה כי למתלונן לא ניתנה תשובה מספקת לפניותיו והשגותיו לגבי הקרקע התפוסה עליו הוא מחויב, דבר שהביא בסופו של דבר להחלטה של הגזבר שבשלב זה מבטלים את החיוב על הקרקע התפוסה.
- להלן פירוט:

3.1.2 השגה 1 – בעקבות מדידה

- במחלקה לא נמצא העתק ממכתב ההשגה של המתלונן. בשל אי מסירת העתק ממכתב ההשגה, נמנעה מהביקורת האפשרות לבחון את תקינות המענה שניתן.

3.3.1. השגה 2 – בעקבות הודעת המתלונן על פינוי המכולה

- המתלונן פינה קרוואן בגודל 14.98 מ"ר שהוצב על ידו וחויב בגינו בארנונה. המתלונן סבר כי בעקבות פינוי הקרוואן יבוטל החיוב בארנונה בגינו.
- בעקבות פנית המתלונן לשינוי החיוב בעקבות פינוי מכולת האחסנה, מנהלת הארנונה הגדילה את שטח הקרקע התפוסה כנגד הקטנת שטח האחסנה מבלי להתייחס לפניות המתלונן בנוגע לקרקע התפוסה בגודל של 26 מ"ר. (גם לביקורת לא הוצג הסבר לאופן קביעת שטח הקרקע התפוסה, אשר לא צוין בתשריט המדידה של הנכס משנת 2016).

3.3.2. השגה 3 – בעקבות הגדלת שטח הקרקע התפוסה

- מנהלת הארנונה דחתה בתשובתה את טענת המשיג כי חויב בארנונה בגין 26 מ"ר קרקע תפוסה שאינה מופיעה בתשריט מאחר שלדבריה טענתו נטענה "בעלמא ולא צורפה לה אסמכתא" על אף שטענתו התבססה על תשריט מדידה שהוכן על ידי מודדים מטעם העירייה. לא נתברר לביקורת איזו אסמכתא היה עליו למסור.

3.4.2. פניה למבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור

- בתאריכים 25.12.2017 ו-14.1.2018 המתלונן פנה למבקר העירייה שהציע לו מספר פעמים להגיש תלונה פורמאלית, אך המתלונן בחר שלא לעשות זאת.

3.4.3. פניות נוספות של המתלונן למחלקה ולראש העיר

- המתלונן בחר שלא להגיש ערר על החלטות מנהלת הארנונה בנוגע להשגתו אף שדבר קיומה של אפשרות לערור על החלטה בפני ועדת ערר הובאה לידיעתו ע"י מנהלת הארנונה (וגם ע"י מבקר העירייה).

3.4.4. תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

- לאחר בחינת התלונה וקבלת התייחסות המחלקה, נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה לא מצאה מקום בשלב זה להמשך בבירור התלונה.

4. קרקע תפוסה

- מסיוור הביקורת במתחם עולה לכאורה כי המחזיקים עושים שימוש בקרקע בעיקר לחניה בחזית הקדמית של הנכסים ובמידה מסוימת גם בחזית האחורית. בשל השימוש כאמור נראה לכאורה שע"פ כלל התנאים והמבחן הכלכלי ניתן לקבוע כי המחזיקים עושים שימוש ב"קרקע תפוסה".

4.1. אופן קביעת שטח הקרקע התפוסה

- לא נמצא במחלקת ההכנסות תיעוד לאופן קביעת שטח הקרקע התפוסה ולא נמצאו אמות מידה לקביעת שטח קרקע תפוסה.
- מנהלת הארנונה לא מסרה הסבר באשר לאופן קביעת שטח הקרקע התפוסה המקורית בגודל 26 מ"ר של המתלונן ולכל מחזיק אחר במתחם. כמו כן, לא הוצגו בפני הביקורת כל אמות מידה שעל פיהן נקבע גודל הקרקע התפוסה.

4.2. ביטול חיובים בגין קרקע תפוסה במתחם

- משהתברר לגזבר העירייה שישנם מחזיקים במתחם שאינם מחויבים בגין קרקע תפוסה, הנחה לבטל את החיובים בשלב זה לכלל המחזיקים במתחם.
- הביקורת מעירה כי מחלקת הכנסות חייבה לכאורה מחזיקים בארנונה במתחם בעלי המלאכה באופן בררני. הביקורת סבורה כי קיומם של חיובים בררנים לכאורה אינו מצדיק את ביטולם ו/או אי חיוב מחזיקים החייבים עפ"י החוק בארנונה. יש לבחון כל מקרה לגופו ולחייב את כל המחזיקים החייבים בארנונה במתחם בגין קרקע תפוסה לאלתר על פי אמות מידה שוויוניות.
- בתאריך 3.9.2018 כתבה מנהלת הארנונה למתלונן שהחל מתאריך 1.1.2018, הוא אינו מחויב בגין קרקע תפוסה.
- מנהלת הארנונה מסרה לביקורת כי בעקבות הנחיית הגזבר ביטלה חיובים בגין 90.88 מ"ר קרקע תפוסה בסה"כ לשני מחזיקים במתחם בעלי המלאכה, החל מתאריך 1.1.18.
- עוד מסרה מנהלת הארנונה כי בוטלו עוד 200 מ"ר קרקע תפוסה. אך, המחלקה לא מסרה פרטים ולא נמצא לכך תיעוד. הביקורת מציינת כי דברי מנהלת הארנונה אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים שבידי הביקורת שחלקם נמסרו לביקורת ע"י מנהלת הארנונה וחלקם מקובץ שנגזר ממערכת הגביה ונותח על ידי הביקורת.

4.2.2. חיובי קרקע תפוסה שלא בוטלו

- מניתוח קובץ הנתונים שנגזר ממערכת הגביה לאחר מועד ביטול חיובי הקרקע התפוסה, עולה כי החלטת גזבר העירייה לבטל חיובים בגין קרקע תפוסה בשל אכיפה בררנית, לא בוצעה במלואה ע"י המחלקה.

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. מידע לציבור

באתר העירייה במרשתת (אינטרנט) קיימת אפשרות לבצע פעולות מקוונות בתחום הארנונה – זימון תורים למחלקת ההכנסות וביצוע תשלומים. כמו כן, באתר מפורסם מידע לציבור הקשור לארנונה והכולל:

א. הודעה עירונית בדבר הטלת ארנונה ("צו ארנונה")

ב. זימון תורים,

ג. מידע על הנחות.

חסר באתר העירוני מידע חשוב בנושא ארנונה ובין היתר הסבר על חיובי ארנונה, מידע בנוגע להחלפת מחזיקים, השגות ועררים.

יצוין לחיוב כי להוראות התשלום לארנונה לשנת 2020 שנשלחו למשלמים צורפה חוברת "מידע לתושב בנושא ארנונה". החוברת כוללת מידע חשוב הקשור לחיובי ארנונה, כולל הנחות ואפשרויות להשגה ולערעור.

עוד יצוין לחיוב כי באתר האינטרנט העירוני קיימים טפסים מקוונים רבים בתחום הארנונה. בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת כי "בתחילת שנת 2020 נשלחה חוברת ארנונה לכל בעלי הנכסים בעיר. החוברת הכילה הסבר על חיובי הארנונה, השגות עררים והנחות. לאור המלצת המבקר הועלתה לאתר העירייה".

המלצה:

- להעלות את החוברת "מידע לתושב בנושא ארנונה" לאתר העירייה בדף "מחלקת הכנסות וארנונה". בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה עדכנה כי "פורסמה חוברת הארנונה באתר העירייה".

2. תיעוד

ניהול המחלקה בכלל ונושא ארנונה בפרט מחייב ניהול מערך תיעוד לכל המידע השוטף וההיסטורי (מדידות, השגות, עררים, תכתובות למיניהן וכד') בנוגע לכל נכס בתחום העירייה כמתחייב מהוראות החוק וכללי המנהל התקין.

נהלי המחלקה מתייחסים לנושא התיעוד כדלהלן:

א. בנוהל פתיחת נכס – 2017, סעיף 6 – "תיוק" כתוב כי:

"עדכוני שומה יתויקו בתיק נישום בתוך תיק הישוב".

ב. בנוהל טיפול בהודעות חיוב, סעיף 8 – "תיוק" כתוב כי:

"8.2 אסמכתאות לביצוע העדכונים במערכת הגבייה העירונית יתויקו בהתאם

לסוג העדכון, על פי מספר שומה של ביצוע העדכון".

"8.3 האסמכתאות ישמרו למשך התקופה בה הייתה מחויבת הרשות המקומית

אילו הייתה היא מבצע את הפעולות."

"8.4 חברת הגביה תציג לרשות מסמכים כאמור, בכל עת שתידרש לכך."

נמצא כי חסר תיעוד במחלקה אודות נכסים שבמתחם בעלי המלאכה, כדלהלן:

- לא נמצאו תיקי נכסים (תיק פיזי או ממוחשב) הכוללים את כל המידע הקשור לנכסים שבמתחם בכלל ולנכסי המתלונן בפרט.

בהתייחסותה לטיוטת הדוח, מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת כי: "לא יכולים להיות תיקי נכסים פיזיים כי אז כל המחלקה תהיה מחלקת ארכיון".

- לא נמצא תיעוד לאופן קביעת קרקע תפוסה במתחם בעלי המלאכה (לרבות בנכסי המתלונן). חסר תיעוד בנוגע להשגות של המתלונן בנוגע לקרקע התפוסה. כך לדוגמה, בחלק מהמקרים לא נמצאה ההשגה של המתלונן שבגינה המחלקה השיבה. ראה פרק ההשגות (בהמשך).

- לא נמצא תיעוד מסודר לשינויים שבוצעו בקרקע התפוסה בשנת 2018 אצל מחזיקים במתחם בעלי המלאכה (על פי הנחית הגזבר).

בהתייחסותה לטיוטת הדוח, מנהלת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת כי: "השומות הישנות תויקו לפי מספרי שומה (כל החומר שמצורף כאסמכתאות לביקורת הן שומות) והחל משנת 2016 מתויקות כל השומות במערכת הגבייה בסריקה".

הביקורת מעירה שגם לא נמצאו מסמכים שנכתבו לאחר שנת 2016 כפי שמפורט להלן.

להלן דוגמאות לתיעוד שלא אותר במחלקה:

א. מכתב של המתלונן מה 22.9.2019 בו הוא מבקש הסבר לשינוי בחיוב הארנונה.

ב. מכתב ההשגה של המתלונן שבגינה מנהלת הארנונה שלחה תשובה (אי קבלת ההשגה) בתאריך 7.12.2016.

ג. מכתב ההשגה של המתלונן שבגינה מנהלת הארנונה שלחה תשובה (קבלת ההשגה) ב 26.11.2017.

ד. תיעוד לביטול חיובים בקרקע תפוסה אצל מחזיקים במתחם בעלי המלאכה (למעט השינוי אצל המתלונן) אשר בוצע ב-3.9.2018 רטרואקטיבית ל-1.1.2018.

ה. תיעוד לאופן קביעת שטח הקרקע התפוסה של המתלונן במתחם בעלי המלאכה.

ו. תיק נכסים של המתלונן.

במהלך חודש ינואר 2019, הביקורת ביקשה לקבל "קובץ היסטוריית שינויים של נכסים במתחם בעלי המלאכה....".

בהמשך, בתאריך 2.2.2019, הביקורת פנתה למנהלת הארנונה בבקשה שלהלן: "אני שולח לך קובץ נכסים במתחם בעלי מלאכה... לפי מה שגזרתי מקובץ האקסל. (במידה שיש עוד נכסים נא להוסיף). אני מבקש את התפתחות הנכסים מתוך המערכת- כולל סיווגים שהתווספו/ ירדו- לדוגמה תנועת מחיקת הקרקע התפוסה".

מנהלת הארנונה העבירה לביקורת צילומי מסך, ומסרה לביקורת שזו הדרך היחידה לראות את השינויים בנכסים.

נמצא כי לא ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת קובץ על השינויים בנכסים אך ניתן להפיק צילומי מסך של שינויים. הביקורת מעירה כי הצגת השינויים בנכסים אינה מציגה באופן ברור את השינויים ואינה מאפשרת לגזור מהמערכת נתונים בחתכים שונים. מנהלת הארנונה מסרה לביקורת כי "בעיני, זה היינו הך. צילום המסך ברור בעיני אף יותר מהדו"ח". הביקורת בקשה קובץ על שינויים בנכסים.

מנהלת הארנונה מסרה לביקורת שלא ניתן להפיק דוח כזה מהמערכת. ומסרה צילומי מסך של שינויים, אשר לא הציגו לדעת הביקורת את השינויים בנכסים באופן ברור. מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה הסבירה לביקורת כי צילום המסך ברור בעיניה יותר מהדוח: "נמסר כי לא הועבר לביקורת קובץ שינויים אלא צילומי מסך. בעיני, זה היינו הך. צילום המסך ברור בעיני אף יותר מהדו"ח. (להתייחסות צורפו לנכסי החייב דוח שינויים)

הביקורת מעירה כי ראוי לעבוד עם דוח שינויים אשר מאפשר לגזור נתונים בחתכים שונים מתוך המערכת.

המלצות:

- להקפיד על תיעוד מסודר של כלל המסמכים שקשורים לחיובים בגין נכסים שבעיר, לרבות אופן קביעת החיוב ושינויים בחיובים.
- לנהל בגין כל אחד מהנכסים תיק (פיזי או ממוחשב) הכולל את כל המידע ההיסטורי של הנכס. במסגרת זו, לבחון הטמעת מערכת לניהול מסמכים שתאפשר שימור ואיתור המסמכים לאורך שנים (ללא תלות למערכת הגביה כזו או אחרת).
- לפעול לפיתוח דוח שינויים בארנונה כדי לחזק את הבקרה בתחום. בכל מקרה, לוודא שבמכרז הבא בנושא גביית ארנונה, תהיה דרישה שבמערכת קיים דוח שינויים בארנונה.

כאמור, במהלך שנים 2016 – 2019 המתלונן שלח פניות רבות (מכתבים/דוא"ל) לגורמים שונים לרבות למנהלת הארנונה, גזבר העירייה, מבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור ולנציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

בסעיף זה יוצג סטאטוס 3 מנכסי המתלונן מתאריך 31.8.16 והשינויים בהם עד לתאריך 1.1.19. כן יפורטו הפניות השונות של המתלונן לגורמים השונים ואופן הטיפול בהם. פניות המתלונן יפורטו במסגרת פירוט השינויים.

להלן מצב נכסי המתלונן לתאריך 31.8.16:

מס' שינוי	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		סיבת שינוי
		גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	
0	לפני 1.9.16	300	87	402	267	701	26	בסיס

3.1. שינוי 1 תיקון הודעת שומה לשנת 2016 בעקבות מדידה שנערכה בתאריך 14.3.2016.

מס'	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		סיבת שינוי
		גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	
1	1.9.16	(1) 901	+32.38	+64.36				שינוי סיווג ושטח ע"ב מדידה מתאריך 14.3.16
		901	119.38	402	331.36	701	26	יתרה

נכון למועד המדידה בתאריך 14.3.16, נכס ב כלל את נכס ג שהוצג בנפרד החל מתאריך 1.5.17. בתאריך 25.8.2016 מנהלת הארנונה, שלחה למתלונן מכתב "תיקון הודעת שומה לשנת 2016" בעקבות מדידה שנערכה בתאריך 14.3.2016, בה כתבה שהחל מתאריך 1.9.2016 יחול שינוי בחיוב כדלהלן:

מס'	פיזי	סווג נכס קודם	סווג נכס נכחי	גודל נכס קודם	גודל נכס נוכחי	תעריף למ"ר לשנת 2016
1	נכס ב	-	402 תעשייה אזור ב	267 מ"ר	331.36 מ"ר	148.01 ש"ח
2	נכס א	300 מסחר שלא פורט במקום אחר	901 מבנה המש. לשירות אחסנה	87 מ"ר	119.38 מ"ר	165.16 ש"ח

יצוין כי במכתב נרשם כי "מי שחויב בתשלום ארנונה כללית רשאי תוך 90 ימים מיום קבלת הודעת התשלום להשיג עליה לפני מנהל הארנונה " (דהיינו עד סוף נובמבר 2016)

3.1.1. בקשת הבהרה בעקבות הגדלת חיובי הארנונה

בעקבות שינוי בחיוב הארנונה שלו החל מה 1.9.2016, המתלונן ביקש הבהרה:
 א. המתלונן פנה בתאריך **22.9.2016**⁶¹, למנהלת הארנונה וביקש הבהרה לשינוי בחיובי הארנונה. משלא קיבל התייחסות לפנייתו פנה שוב בתאריך **10.10.2016**, (המכתב מה **22.9.2016** לא נמצא במחלקה).
 ב. בתאריך **25.10.2016**, מנהלת הארנונה שלחה למתלונן מכתב תשובה בו נכתב כי "החיובים בעקבות מדידה שנערכה בתאריך 14.3 וצירפה למכתב את התשריט שנשלח אליו בתאריך 25.8.2016, בנושא " תיקון הודעת שומה לשנת 2016 " המסביר את השינוי בחיוב.

3.1.2. השגה 1 – בעקבות מדידה

מעיון במסמכים שנמסרו לביקורת נראה כי המתלונן הגיש השגה בעקבות הודעת הארנונה על עדכון חיוב ארנונה החל מה- 1.9.2016 בגין מדידה שבוצעה ב 14.3.2016, (ראה סעיף 3.1).
 יצוין ויוער כי לא נמצא במחלקה העתק ממכתב ההשגה.
 בתאריך **7.12.2016**, דחתה מנהלת הארנונה השגה שהגיש המתלונן וכתבה "השגתך בגין חיוב גלריה – ע"פ בדיקת פקח, הגלריה מהווה חלק אינטגרלי מהעסק".
 הביקורת מציינת כי בשל אי מסירת העתק ממכתב ההשגה לביקורת, נמנעה מימנה האפשרות לעמוד על הטענות שהעלה המתלונן בהשגתו ולא יכלה לבחון את תקינות המענה שניתן להשגתו.

3.2. שינוי 2 – העברה לשוכר/החזרה משוכר

מס' שינוי	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		נכס ג		סיבת שינוי
		גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	
	לפני שינוי	119.38	901	331.36	402	26	701	0		
2	1.5.17			-119.18				19		על פי דיווח מנהלת הארנונה הועברו לשוכר. 119.18 מ"ר
		119.38	901	212.18	402	26	701	19		יתרה

בתאריך 1.5.2017 63.44 מ"ר מתוך נכס ב הושכרו לגורם נוסף. תחילה הועברו 119.18 מ"ר לשוכר. לאחר מכן בוצע תיקון והחזרו 55.74 מ"ר הכוללים גלריה. הגלריה בשטח של 36.74 פורקה ונותרו 19 מ"ר שנרשמו בנכס ג.

61 מפניית המתלונן לקבלת הבהרה לגבי הגידול בחיובי הארנונה נראה לכאורה שלא ראה את המכתב מה 25.8.2016.

3.3. שינוי 3 – עדכון בעקבות פינוי מכולת האחסנה

מס' שינוי	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		נכס ג		סיבת שינוי
		גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	
3	29.10.17	-14.88				+14.88				סילוק מכולה – הפיכת אחסנה לקרקע תפוסה (בעקבות השגה)
		901	104.5	402	212.18	701	40.88	19		יתרה

3.3.1. השגה⁶² – בעקבות הודעת המתלונן על פינוי המכולה

- המתלונן הציב מכולה בשטח פתוח לצד נכס ב שהוא מחזיק וחויב בגינה בארנונה.
- א. בתאריך **29.10.2017**, המתלונן הגיש למחלקה הצהרה כי פינה את המכולה וביקש לבוא לבדוק את המקום ולברר שוב את פשר חיובו בגין קרקע תפוסה:
- ב. בתאריך **5.11.2017**, המתלונן כתב מכתב נוסף למחלקה, בו הוא הצהיר על כך שפינה את המכולה, וביקש שיבואו לבדוק.
- ג. בתאריך **5.11.2017**, המתלונן כתב למנהלת הארנונה שביקש מספר פעמים בחודשים האחרונים לבוא ולבדוק את פשר ה- 26 מ"ר קרקע תפוסה שהוא מחויב בגינה שנים. למכתבו צירף את תשרטי המדידה של העירייה ממרס 2016 שלא מופיעה בהם הקרקע התפוסה וביקש להפסיק לחייב אותו בגין שטח זה.
- ד. בתאריך **26.11.2017**, מנהלת הארנונה כתבה למתלונן שההשגה שלו מתאריך 29.10.2017, התקבלה ובוצע תיקון כדלהלן:

מס'	פיזי	סווג נכס קודם	גודל נכס קודם	גודל נכס נוכחי	תעריף למ"ר לשנת 2017
1	א	901 – מבנה המשמש לאחסנה	119.38 מ"ר	104.5 מ"ר	168.08 ש"ח
2	[ד] ⁶³	701 – קרקע תפוסה	26 מ"ר	40.88 מ"ר	25.71 ש"ח

- דהיינו, המחלקה הקטינה את חיוב הארנונה בשטח המכולה שפונתה (901 – מבנה המשמש לאחסנה) ב 14.88 מ"ר והגדילה את השטח הקרקע התפוסה ב- 14.88 מ"ר.

62 למרות שמדובר בהצהרה על פינוי מכולה ולא על השגה, מאחר שמחלקת ההכנסות בתשובתה התייחסה לפניה כהשגה, בביקורת קראנו לזה "השגה".

63 במכתב כתוב בטעות פיזי 53930002 – הביקורת רשמה בטבלה את המספר הנכון – ד.

המענה להשגה ניתן בתוך הזמן הקבוע בחוק. יחד עם זאת, בהודעת מנהלת הארנונה לא הייתה התייחסות להשגת המתלונן בנוגע לקרקע התפוסה בגודל של 26 מ"ר שהיה מחויב בגינה טרם התוספת.

3.3.2 השגה 3 – בעקבות הגדלת שטח הקרקע התפוסה

בתאריך 15.12.2017 המתלונן הגיב למכתב התשובה של מנהלת הארנונה להשגתו מתאריך 26.11.2017, בו הוא הלין על הגדלת שטח הקרקע התפוסה ב 14.88 מ"ר בנוסף ל 26 מ"ר שהוא מחויב בגינם ובסה"כ 40.88 מ"ר קרקע תפוסה. המתלונן כתב בין היתר כי "במקום ה-26 מ"ר פתאום צצו להם 40.88 מ"ר, וזאת לאחר שהסברתי ארוכות במכתבי הקודם מתאריך 5.11.2017..שאותם 26 מ"ר לא מופיעים אפילו במדידות שלכם!! הזמנתי אתכם יותר מפעם אחת שתבואו לבדוק את הנושא, אך במקום זאת, את פשוט מעדיפה להתעלם מן הכתוב, לא שולחת בודק ולבדוק את טענותיי ואפילו לא פותחת את מפת המדידה שלכם, שבה אותם 26 מ"ר לא מופיעים בה, בשום צורה ואופן" (ההדגשה במקור).

בתאריך 26.12.2017 מנהלת הארנונה השיבה למכתב בו היא דחתה את ההשגה בנוגע לחיוב בגין הקרקע התפוסה בטענות הבאות:

א. ראשית, טענותייך נטענת בעלמא ולא צורפה לה אסמכתא המעידה על טענותיך.
 ב. העירייה ביצעה סקר מדידות ושימושים בשטח שיפוטה ובין היתר, בנכס המוחזק על ידיך, בעקבותיו התברר כי חיוב הארנונה שלך נמוך מהחיוב שבו עליו לשאת, בהתאם למצב המשפטי והעובדתי הקיים בפועל.

ג. בהתאם לממצאי המדידות עדכנה העירייה את נתוני השומה ושלחה לך – 25.8.2016 את הודעת השומה המתוקנת ומצורף לה את תשריט המדידה.

ד. במהלך חודש 11/2017 הגעת למשרדי מחלקת הגבייה והוסבר לך על ידי מנהלת הגבייה של החברה החיצונית, הקרקע התפוסה משמשת לחניה לא זאת בלבד, הפקח שהיה בשטח וצילם אף הסביר, לכן כאשר פינית את הקרוואן השטח בגודל 14.88 מ"ר התווסף לקרקע התפוסה וזאת בהתאם לצו המיסים. עוד כתבה מנהלת הארנונה כי המשיג רשאי לערור על החלטה זו בפני ועדת הערר שליד העירייה תוך 30 יום.

בתאריך 5.1.2018, מנהלת הארנונה כתבה למתלונן שהיא מאשרת קבלת מכתבו מה- 26.12.2017 ומה- 4.1.2018, ושהתשובה כבר נשלחה.

המתלונן פינה את הקרוואן בגודל 14.88 מ"ר שהוצב על ידו בשטח שבגיננו חויב בארנונה. המתלונן סבר כי בעקבות פינוי הקרוואן יבוטל החיוב בארנונה בגינו. מנהלת הארנונה אכן ביטלה את החיוב אך במקביל הגדילה את שטח הקרקע התפוסה שבגינה חויב בשטח הקרוואן שפונה.

מנהלת הארנונה הסבירה כי השטח שעליו עמד הקרוואן משמש עתה לחניה לכן כאשר הקרוואן פונה השטח בגודל 14.88 מ"ר התווסף לקרקע התפוסה וזאת בהתאם לצו המיסים.

שטח הקרוואן הוסף לנכס ד שכלל לפני תוספת שטח הקרוואן 26 מ"ר קרקע תפוסה שלא נמסר לגביה אסמכתא/מסמך מדידה לביקורת ולא ידוע מיקום השטח. לדברי מנהלת ההכנסות והארנונה בין רחוב

.....לבין הכביש, מפריד שטח פתוח בגודל כ- 400 מ"ר שהעסקים ו/או לקוחותיהם עושים בו שימוש ומחלקת ההכנסות חייבה את המחזיקים בחלקים מהשטח. המתלונן חויב ב 26 מ"ר משטח זה.⁶⁴
ההסברים שניתנו לצירוף שטח הקרוואן שפונה בגודל 14.98 מ"ר לשטח קרקע התפוסה שבגינה מחויב כבר המתלונן בארנונה אינם מניחים את דעת הביקורת.

מנהלת הארנונה דחתה בתשובתה את טענת המשיג כי חויב בארנונה בגין 26 מ"ר קרקע תפוסה שאינה מופיעה בתשריט מאחר שלדבריה טענתו נטענה "בעלמא ולא צורפה לה אסמכתא" על אף שטענתו התבססה על תשריט מדידה שהוכן על ידי מודדים מטעם העירייה.
הביקורת מעירה כי לא נמסרה לה אסמכתא לחיוב המתלונן ב 26 מ"ר קרקע תפוסה ומועד תחילת החיוב.

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי "עם פינוי המכולה, כפי שאנו מבצעים אצל כל החייבים, גדלה הקרקע התפוסה מ – 26 מ"ר ל – 40.88 מ"ר, בהתאם לגודל המכולה".
הביקורת מעירה כי על המחלקה לבדוק כל מקרה לגופו ולא נכון היה להוסיף את שטח המכולה שפונתה באופן אוטומטי לשטח הקרקע התפוסה, מאחר שמדובר בשטח פתוח שאינו מגודר.

3.4. שינוי 4 – ביטול קרקע תפוסה

מס'	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		נכס ג		סיבת שינוי
		גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	
4	1.1.18									החלטת גזבר מתאריך 3.9.18, שלא לחייב בגין קרקע תפוסה (אכיפה סלקטיבית). בוצע החל מתאריך 1.1.18
		901	104.5	402	212.18	701	0	19		יתרה

3.4.1. פניה לגזבר, ראש העיר ולמבקר

בתאריך 7.1.2018 המתלונן פנה במכתב לראש העיר ולגזבר בטענה כי לא קיבל תשובה להשגה שלו מתאריך 15.12.2017, והעלה אפשרות שמתנכלים לו.
בתאריך 10.1.2018, הגזבר השיב למתלונן שהוא קיבל תשובה ב- 26.12.2017 וגם ב- 5.1.2018.

בתאריך **11.1.2018** המתלונן הודה לגזבר על תשובתו המהירה וחזר על הטענה שלא קיבל את מכתבי התשובה בנוגע לקרקע התפוסה מתאריך 26.12.2017, ומתאריך 5.1.2018. כמו כן, המתלונן טען שלא קיבל תשובה בנוגע ל- 26 מ"ר קרקע תפוסה אשר גדלה בינתיים ל- 40.88 מ"ר ושאל מדוע לא שולחים מישוהו לבדוק את הנושא בשטח. (במכתב זה הוא פנה לראש העיר ולמבקר העירייה).

בתאריך **11.1.2018**, הגזבר ומנהלת הארנונה השיבו למתלונן בדוא"ל בצירוף המסמכים מתאריך 26.12.2017, ומתאריך 5.1.2018.

3.4.2 פניה למבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור

בתאריכים **25.12.2017** ו-**14.1.2018** המתלונן פנה למבקר העירייה שהציע לו מספר פעמים להגיש תלונה פורמאלית, אך המתלונן בחר שלא לעשות זאת.

3.4.3 פניות נוספות של המתלונן למחלקה ולראש העיר

במהלך החודשים מרס עד יוני 2018, היו מספר התכתבויות נוספות בנוגע לקרקע התפוסה, בין המתלונן לבין המחלקה, ביניהן:

א. בתאריך **27.3.2018** (התאריך על המכתב היה 28.3.2018, אך המכתב התקבל במחלקה ב-27.3.2018) המתלונן פנה שוב למחלקה בנוגע לקרקע התפוסה. במכתב הוא ביקש שנציג העירייה יבוא לבדוק את השטח (הוא צירף תמונות).

ב. בתאריך **25.5.2018** המחלקה דחתה את בקשת המתלונן.

בתאריך **10.6.2018** המתלונן פנה במכתב לראש העיר בטענה כי לא קיבל תשובה למכתב מה 28.3.2018. בסוף המכתב הוא כתב "אני אשמח לשמוע אם זו לא התנכלות אישית". משנדחתה בקשת המתלונן בתאריך **13.6.2018**, טען המתלונן במכתב⁶⁵ בפני ראש העיר שקיימת התנכלות אישית נגדו מצד המחלקה וביקש מראש העיר להיכנס לעובי הקורה.

המתלונן בחר שלא להגיש ערר אף שדבר קיומה של אפשרות לערור על ההחלטה בפני ועדת ערר הובאה לידיעתו ע"י המחלקה.

המתלונן המשיך לשלוח מכתבים לגורמים שונים בעירייה ובין היתר למחלקה, לגזבר, למבקר העירייה, ונציב תלונות הציבור במשרד מבקר העירייה (ראה סעיף הבא).

3.4.4 תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

א. בתאריך **10.4.2018**⁶⁶, הגיש המתלונן תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

65 במכתב מכותב גם משרד מבקר המדינה.
66 מקור המידע על התלונה הוא מכתב התלונה של המתלונן לנציב תלונות הציבור מה 14.5.2018 בו הוא כותב כי "בתאריך 10.4.2018 קיבל המבקר כתב תלונה בחוברת בת 41 עמ' במסירה ידנית. בתאריך 7.5.2018 קיבלתי תגובה שהטיפול הועבר לאגף הרלוונטי במשרדי מבקר המדינה.

- ב. בתאריך **14.5.2018**, פנה שוב לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בעניין "אי מתן מענה לפנייתו למחלקה מתאריך **27.3.2018** (כותרת המכתב – "המשך זלזול באזרח").
- ג. בתאריך **30.5.2018**, נציבות תלונות הציבור פנתה למחלקה כדי לקבל התייחסות לתלונת המתלונן.
- ד. בתאריך **21.6.2018**, המחלקה השיבה לנציבות תלונות הציבור כדלהלן (ציטוט):
- 1) הנ"ל פנה מספר רב של פעמים בדיוק באותו נושא ונענה על אותן הטענות במכתבו מה **27.3.2018**.
 - 2) טענתו לעניין הקרקע התפוסה נענתה על ידי עוד בתאריך **26.12.17** ובאותו נוסח גם ב- **25.5.2018**.
 - 3) ראוי לציין כי הוגשה אף אחרי תלונתו אליכם השגה נוספת שנענתה על ידי בתאריך **13.6.18**.
 - 4) מצרפת את כל התשובות שלי למכתבו. מצרפת גם תשובה של הגזבר מיום **10.1.18** לתלונות של המתלונן.
 - 5) הובהר לו בכל מכתב תשובה להשגה כי הוא רשאי לערור על תשובתי בפני ועדת הערר, אך הוא מקפיד להמשיך ולהתלונן לכל גורם אפשרי ולהגיש השגות.
- ה. בתאריך **18.7.2018**, נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה סגרה את התלונה וכתבה: "נבקש להודיעכם כי נוכח הבהרותיכם בעניין התלונה שבנדון ובשלב זה, לא מצאנו מקום להמשך הבירור בתלונה."
- בעקבות הפניות החוזרות של המתלונן לגורמים עירוניים וחוץ עירוניים כמפורט לעיל, בחן גזבר העירייה את נושא חיובי הארנונה בגין קרקע תפוסה במתחם.
- בתאריך **3.9.18**, כשהתברר לגזבר שלא כל המחזיקים במתחם מחויבים בגין מרכיב קרקע תפוסה, הנחה גזבר העירייה לבטל בשלב זה את החיובים בגין קרקע תפוסה במתחם, רטרואקטיבית החל מתאריך **1.1.18**.

מס'	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		נכס ג		סיבת שינוי
		גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	
5	14.5.18									הוגשה השגה על הסיווג. ההשגה נדחתה מאחר שלא הוגשה בזמן. למרות זאת נשלח נציג הארנונה לביקור במקום והסיווג שונה.
		901	20	402	296.68			405	19	יתרה

3.5.1 השגה 4 – בעקבות סיווג נכס בהוראת התשלום לשנת 2018

בתאריך 14.5.2018 המתלונן הגיש השגה על סיווג הנכס בהוראת התשלום לשנת 2018.

בתאריך 13.6.2018 המחלקה ענתה כי יש לדחות את ההשגה על הסף:

א. ההשגה הוגשה לאחר 90 יום. הודעת השומה נשלחה ב- 1.1.2018 וההשגה הוגשה ב-14.5.18 בחלוף 90 הימים בהם ניתן להגיש השגה.

ב. יחד עם זאת, בוצע שינוי בסיווג בעקבות בדיקה שנעשתה בשטח.

ג. הוא רשאי להגיש ערר.

להלן התיקון שבוצעה – החל מה- 14.5.2018:

מס'	פיזי	סוג נכס	גודל נכס קיים	גודל נכס נכחי	תעריף למ"ר לשנת 2017
1	נכס א	901 מבנה המש. לשירות	104.5 מ"ר	20 מ"ר	171.74
2	נכס ב	402 תעשייה אזור ב'	212.18 מ"ר	296.68 מ"ר	153.91

3.6. שינויי סיווג בעקבות השגה:

1. שינוי 6

מס'	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		נכס ג		סיבת שינוי
		סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	
6	1.9.18							407	63.44	מ"ר הוחזרו משוכר וסיווגם שונה ממסחר למלאכה בהתאם לשימוש
		901	20	402	296.68				82.44	יתרה

2. שינוי 7

מס'	תאריך	נכס א		נכס ב		נכס ד		נכס ג		סיבת שינוי
		סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	סיווג	גודל	
7	1.1.19	407		407						בעקבות השגה על שינוי שבוצע.
		407	20	407	296.68			0	82.44	יתרה

3.6.1. השגה 5 – בגין התיקון שבוצע ב 13.6.2018 (בעקבות ההשגה הקודמת)

בתאריך 2.10.2018 המתלונן הגיש השגה בגין תיקון שבוצע ב- 13.6.2018 רטרואקטיבית לתאריך 14.5.2018.

בתאריך 2.12.2018, לאחר חודשיים ממועד הגשת ההשגה המחלקה עדכנה את חיובי הארנונה בעקבות ההשגה.

להלן העדכון החל מ-1.1.19:

מס'	פיזי	גודל הנכס	סיווג נכס קודם	סיווג נכס נוכחי
1	נכס א	20 מ"ר	901 – מבנה המשמש לשירות ואחסנה	407 - מלאכה
2	נכס ב	296.68 מ"ר	402 – תעשייה	407 - מלאכה

3.7. טענה של המתלונן בנוגע לחיוב כפול של הקרקע התפוסה

בתאריך 30.1.2019 המתלונן טען שבימים אלה נודע לו שעל אותם 26 מ"ר שהוא נלחם עליהם כבר שנים, אחיו שילם על אותם 26 מ"ר בדיוק.

בתאריך 7.2.2019 המחלקה דחתה את הטענה של המתלונן מתאריך 30.1.2019. בדיקת הביקורת שהתבססה על הנתונים שהוצגו בפניה העלתה כי אחיו של המתלונן לא חויב בגין קרקע תפוסה בתקופה הנבדקת – בין 1.9.2016 עד סוף 2019.

בהתייחסותה לטיוטת הדוח, מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת כי: "השגתו של המתלונן בקשר לקרקע התפוסה נענתה בזמן. יובהר כי הוא שלח מספר מכתבים הנוגעים לאותה השגה עצמה. ראוי לציין כי גם הביקורת כתבה כי מנהלת הארנונה השיבה להשגות במועד." כמו כן, היא מסרה לביקורת כי "המתלונן העביר מסמכים רבים למחלקה. כל המכתבים נענו על ידי ואסמכתאות הוצגו בהתאם. ראוי לציין כי לא קיים תושב נוסף שנענה כ"כ הרבה, כפי שנענה המתלונן. העובדה היא שבסופו של דבר, לאחר מענה שלי, הוא בחר שלא להגיש ערר". הביקורת סבורה שאי הגשת ערר אינה ראייה לתקינות התגובה ויש להקפיד על מתן מענה הולם לפניות.

המלצות:

- לבצע בדיקה מדוע חלק מהמכתבים שהוצאו מהמחלקה לא הגיעו למתלונן.
- במקרים בהם קיימת השגה לגבי חיוב בגין נכס שאינו מגובה בתשריט – יש לשלוח מודדים לבדוק את השטח ולהוציא תשריט מעודכן במידת הצורך או לחילופין לעדכן את החיוב.

4. קרקע תפוסה

על הרשות חלה האחריות להטיל ארנונה על "קרקע תפוסה" ע"פ מבחנים אחידים לכלל הנכסים שבתחומה. ע"פ (תיקון מס' 5) תשכ"ז-1964 (תיקון מס' 8) תשכ"ח-1968 לסעיף 269 לפקודת העיריות הגדיר: "קרקע תפוסה" – כל קרקע שבתחום העיריה שאינה אדמה חקלאית,

שמשתמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין "

הפסיקה עסקה בשאלה איזה מבחן יש להחיל בכדי לקבוע מיהו המחזיק בקרקע תפוסה ודנה במספר מבחנים ובין היתר ההחזקה הקניינית, ההחזקה בפועל, השליטה הפיזית בקרקע ולאחרונה אף יסוד השימוש.

מידע נוסף בנושא קרקע תפוסה מתוך ספר "ארנונה עירונית מהוצאת אוריאן".

להגדרה של קרקע תפוסה שלושה תנאים ומבחן תועלת כלכלית:

1. תנאי ראשון - רקע תפוסה שאינה משמשת עם הבניין.
2. תנאי שני - הקרקע אינה אדמה חקלאית.
3. תנאי שלישי - קרקע תפוסה בפועל.
4. מבחן התועלת הכלכלית.

הטבלה שלהלן מציגה את התפתחות הקרקע התפוסה במתחם בעלי המלאכה⁶⁷:

מס'	משלם ⁶⁸	מתחם העלי מלאכה	עד במ"ר	1.1.18 .לאחר במ"ר	שינוי	הערות
1	א.א	5	0	0	0	בוטלו 44 מ"ר בשנת 1999
2	ד.א	5	40.88	0	- 40.88	לאחר הנחיית הגזבר בתגובה לפניותיו.
3	א.צ	5	0	0	0	

מס'	משלם ⁶⁹	מתחם העלי מלאכה	עד במ"ר	1.1.18 .לאחר במ"ר	שינוי	הערות
4	ב.ד.ו	5	0	0	0	
5	ב.א	10	20	20	0	
6	ש.ס	10	0	0	0	
7	ד.ה	10	50	0	-50	
8	ו.ס.א	10	0	0	0	
9	כ.כ.ע	10	141	141	0	
10	ה.ב	10	0	0	0	
11	פ.ו	10	0	0	0	

מסיוור במתחם, עולה לכאורה כי המחזיקים עושים שימוש בקרקע בעיקר לחניה בחזית הקדמית של הנכסים, בצד הנכסים ובמידה מסוימת גם בחזית האחורית (צמיגים). הביקורת סבורה שהשימוש כאמור עומד לכאורה בתנאים ובמבחן הכלכלי לקביעת קיום שימוש ב"קרקע תפוסה".

4.1. אופן קביעת שטח הקרקע התפוסה

הביקורת ביקשה לברר כיצד נקבעה הקרקע התפוסה אצל בעלי נכסים שונים במתחם; כמו כן, היא ביקשה לדעת על פי איזה אמות מידה נקבע גודל השטח של הקרקע התפוסה. במחלקת ההכנסות לא נמצא תיעוד לאופן קביעת שטח הקרקע התפוסה ולא נמצאו אמות מידה לקביעת שטח קרקע תפוסה.

לגבי ה-26 מ"ר שבגינם חויב המתלונן במשך שנים - המחלקה לא מסרה הסבר למתלונן ולכל מחזיק אחר במתחם באשר לאופן קביעת שטח הקרקע התפוסה המקורית. כמו כן, לא הוצגו בפני הביקורת

67 יצוין כי הנתונים בטבלה מבוססים בחלקם על חומר שמחלקת ההכנסות מסרה לביקורת וחלקם מקובץ שנגזר ממערכת הארנונה ונותח על ידי הביקורת.

68 שמות בעלי העסקים קודדו

69 שמות בעלי העסקים קודדו

כל אמות מידה שעל פיהן נקבע גודל שטח הקרקע התפוסה. (יצוין כי גודל השטח שבין העסקים ברחוב לבין הכביש עצמו הוא כ- 400 מ"ר – מתוכו נזקפו 26 מ"ר לשטח הקרקע התפוסה של המתלונן).

בהתייחסותה לטיטת הדוח מסרה מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה כי: " המתלונן חוייב לאורך כל השנים בקרקע תפוסה בגודל 26 מ"ר. החיוב הינו מלפני 1992, כך שאין שומה בנדון, ואין בגינה תיעוד בתשריט מדידה, אלא ככל הנראה נובע מבדיקת פקח עירייה שבוצעה במקום. הביקורת מעירה כי חיוב בעלי נכסים חייב להיות מבוסס על אסמכתא קיימת. במידה ולא נמצאת אסמכתא יש לבצע מדידה חדשה ולתעד אותה.

4.2. ביטול חיובים בגין קרקע תפוסה במתחם

4.2.1. חיובי קרקע תפוסה שבוטלו

לאור פניותיו הרבות של מר א.ד פנה הגזבר למנהלת מחלקת ההכנסות הארנונה ובקש מידע אודות המחזיקים המחוייבים במתחם.

בתאריך 3.9.2018, כתבה מנהלת הארנונה לגזבר העירייה בדוא"ל כי:

"בדיקה של כל המתחם לגבי הקרקע התפוסה מעלה כי המחוייבים היחידים במתחם הם [המתלונן] ו-א.ט.⁷⁰, [המתלונן] מחוייב ב- 40.88 מ"ר ו-א.ט מחוייבים ב- 250 מ"ר (להם ולשוכר שלהם)".

בתאריך 3.9.2018, השיב גזבר העירייה בדוא"ל למנהלת הארנונה כי:

"ברור לך שלא ניתן לבצע חיובים סלקטיביים. ראשית. אבקש לדעת מדוע האחרים לא מחוייבים? שנית בשלב זה לבטל החיובים גם ל-א.ט וגם ל[מתלונן]. כל יתר המחזיקים אינם מחוייבים במרכיב קרקע תפוסה."

בתאריך 3.9.2018 כתבה מנהלת הארנונה למתלונן שהחל מתאריך 1.1.2018, הוא אינו מחוייב בגין קרקע תפוסה.

מנהלת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת שבעקבות הנחיית הגזבר בטלה בתאריך 3.9.18, חיובים בגין קרקע תפוסה במתחם בעלי המלאכה, החל מתאריך 1.1.18, כדלהלן:⁷¹

א. ד.א – 40.88 מ"ר (ראו מסמך הארנונה לבעל הנכס שלעיל מה-3.9.2018)

ב. ד.ה – 50 מ"ר (במחלקה לא נמצא מכתב עדכון לבעל הנכס)

70 שם בעל הנסק קודד

71 השמות שבדוגמאות הבאות קודדו

מנהלת הארנונה מסרה לביקורת כי בוטלו עוד 200 מ"ר קרקע תפוסה. המחלקה לא מסרה פרטים ולא נמצא לכך תיעוד. הביקורת מציינת כי דברי מנהלת הארנונה אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים בטבלה.

יצוין כי בדוא"ל ששלחה מנהלת הארנונה לגזבר מתאריך 3.9.2018, – היא כותבת של א.ט ישנם 250 מ"ר קרקע תפוסה, אך כשהביקורת ביקשה פירוט, היא ציינה רק 50 מ"ר של ד.ה בלבד ולא ידע להסביר את ה-200 מ"ר הנוספים ולא צירפה תיעוד לכך.

מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה התבקשה למסור בהתייחסותה תיעוד לכל הביטולים של קרקע תפוסה. תיעוד כאמור לא נמסר לביקורת.

4.2.2. חיובי קרקע תפוסה שלא בוטלו

מניתוח קובץ הנתונים שנגזר ממערכת הגבייה, עולה כי החלטת גזבר העירייה לבטל חיובים בגין קרקע תפוסה בשל אכיפה בדרנית, לא בוצעה במלואה ע"י המחלקה.

כך לדוגמה החיובים בגין קרקע תפוסה של שני משלמים שלהלן לא בוטלו:⁷²

1. כ.כ.ע (141 מ"ר).

2. ב.א (20 מ"ר).

הביקורת מעירה כי מהאמור לעיל עולה כי מחלקת הכנסות חייבה לכאורה מחזיקים בארנונה באופן בדרני. הביקורת סבורה כי קיומם של חיובים בדרנים בארנונה אינו מצדיק את ביטולם ו/או אי חיוב המחזיקים החייבים עפ"י החוק בארנונה. יש לחייב את כל המחזיקים החייבים בארנונה במתחם, בגין קרקע תפוסה לאלתר.

מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי: "בעקבות התלונות הבלתי נפסקות של החייב, בדק הגזבר את הממצאים והינחה אותי לבטל את חיובי הקרקע התפוסה במתחם.

חיובי הקרקע התפוסה של המתלונן בוטלו וכן בוטלו חיובי הקרקע התפוסה של כ.ד.⁷³ בגודל 50 מ"ר.

צדק הגזבר בהנחייתו כי אין לחייב בקרקע תפוסה באופן בדרני והורה לבטל את החיובים.

לטעמי, יש לחייב במתחם את כל המשתמשים בסווג זה.

ואכן, הוריתי לצאת ולמדוד את הקרקע התפוסה במתחם, ע"מ שנחלקה באופן יחסי לגדלי הנכסים.

הביקורת מעירה כי ההחלטה לבצע מדידה מחודשת היא בעקבות המלצת הביקורת והיא מברכת על כך.

כמו כן, היא מסרה לביקורת כי "הקרקע התפוסה שבוטלה בעקבות הנחיות הגזבר היא עבור ד.א וכ.ד.⁷⁴ בנוגע לחיובי הקרקע התפוסה בגודל 141 מ"ר לחייבים כ.כ.ע, הם לא בוטלו משום שחוב זה היה בתביעה משפטית בבית"ש ובהליכי הסכם פשרה ולכן לא בוצע כל תיקון".

72 השמות שבדוגמאות הבאות קודדו

73 השם קודד

74 השמות קודדו

הביקורת ביקשה ממנהלת המחלקה להשלים מידע אודות התביעה המשפטית. להלן התייחסות מנהלת המחלקה לפניית הביקורת:
 "...משום שחוב זה נתבע בבית משפט והוא היה בהליכי פשרה.
 הסכם הפשרה הוחתם אמנם בשנת 2017, אולם הוא הופר ע"י החייבים.
 הסכם הפשרה שולם במלואו רק בשנת 2020, ורק אז נמחקה יתרת החוב..."
הביקורת מעירה כי דבר אי ביטול החיוב לא הובא לידיעת גזבר העירייה שהורה על כך והחלטת מנהלת ההכנסות והארנונה לא תועדה.

המלצות הביקורת:

- לחייב את כלל בעלי הנכסים במתחם בעלי המלאכה בגין קרקע תפוסה בהתאם לחוק על פי אמות מידה ברורות ושוויוניות.
 מנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת בהתייחסות להמלצת הביקורת כי "הקרקע התפוסה במתחם בעלי המלאכה נשלחה למדידה, בהתאם לממצאים שיתקבלו יחויבו כל המחזיקים בקרקע תפוסה".

5. סיכום

א. פערים בתיעוד - המחלקה התקשתה במהלך הבדיקה להציג את מלוא התיעוד ההיסטורי לגבי בעלי הנכסים (מדידות, חיובים, השגות, שינויים בעקבות מדידות והשגות, תכתובות ועוד), דבר המעיד על הצורך לשפר את ניהול התיעוד במחלקה.

ב. תגובות מחלקת ההכנסות לפניות המתלונן – ניתן מענה על פי לוחות זמנים הקבועים בהוראות המחייבות.

ג. מענה להשגות המתלונן –

1. מנהלת הארנונה השיבה להשגות המתלונן במסגרת הזמן הקבועה בחוק (60 יום).
2. מנהלת הארנונה הביאה לידיעת המתלונן את דבר האפשרות להגיש ערר על החלטותיה.
3. המתלונן בחר שלא להגיש ערר על החלטות מנהלת הארנונה ובכך ויתר על האפשרות שגוף שיפוטי ייבחן את החלטת מנהלת הארנונה.

ד. פניות ותלונות המתלונן לגורמים נוספים –

1. המתלונן פנה למבקר העירייה מספר פעמים. הוצע לו להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור אך בחר שלא להגיש תלונה על החלטת מנהלת הארנונה.
2. המתלונן הגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה ונענה כי אין מקום להמשך הברור.

ה. קרקע תפוסה –

1. אין למחלקה אמות מידה לקביעת קיומה של "קרקע תפוסה" וייחוסה למחזיק. בשל הפרשנויות השונות הקיימות בנושא מן הראוי לקבוע אמות מידה.
2. לא נמצא במחלקה כל תיעוד הכולל שרטוט/הסבר מילולי לשימוש בקרקע ולגודלה שבגינם חויב המתלונן וכל מחזיק במתחם, בארנונה על קרקע תפוסה.
3. מנהלת הארנונה לא מסרה הסבר מניח את הדעת מדוע שטח הקרוואן שפונה בגודל 14.88 מ"ר התווסף לשטח הקרקע התפוסה שבגינה מחויב המתלונן.
4. לא נמצאה אחידות ושוויון בקביעת קיומה של "קרקע תפוסה" למחזיקים שבמתחם בעלי המלאכה. לכן הגזבר החליט לבטל "בשלב זה" את החיוב בגין מרכיב "קרקע התפוסה" לכול בעלי המחזיקים במתחם החל מ-1.1.2018.
- הביקורת סבורה כי קיומם של חיובים בררנים לכאורה אינו מצדיק את ביטולם באופן גורף ו/או אי חיוב מחזיקים החייבים עפ"י החוק בארנונה. יש לבחון כל מקרה לגופו ולחייב את המחזיקים החייבים בארנונה במתחם, בגין קרקע תפוסה לאלתר על פי אמות מידה שוויוניות וברורים.
5. הנחיית הגזבר שלבטל את חיובי הקרקע התפוסה לכל בעלי הנכסים במתחם לא יושמה במלואה.

מחלקת נכסים - רישום נכסי העירייה

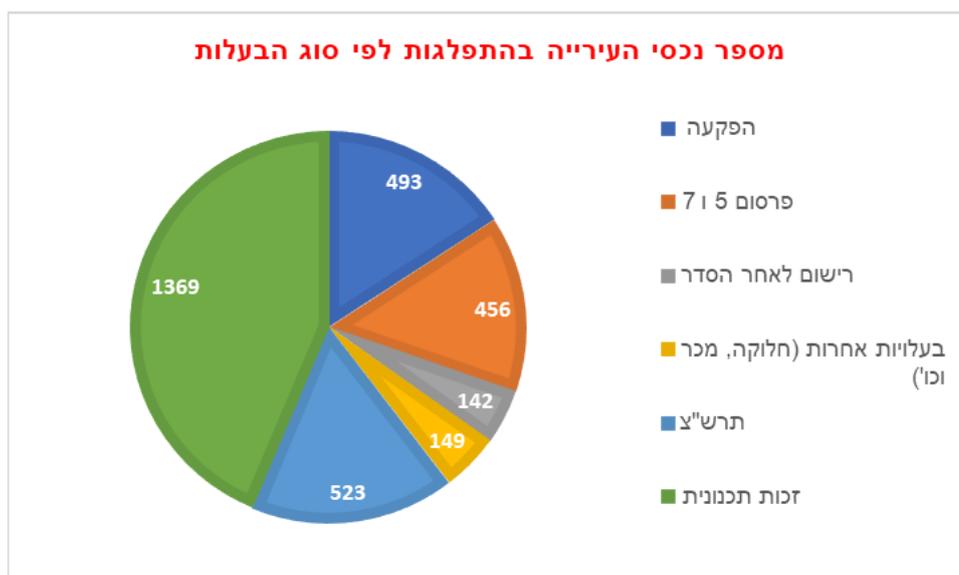
תוכן העניינים

183	פרק א' - מבוא
186	פרק ב' - תמצית הממצאים
190	פרק ג' - פירוט הממצאים
190	1. מחלקת נכסים
190	1.1. התאמה
190	1.2. תכנית עבודה
191	1.3. ידע והשתלמות
192	1.4. נהלי עבודה
192	2. ספר נכסים
192	2.1. ניהול ספר נכסים
193	2.2. מינוי רשם נכסים
193	2.3. דיוק הרישום
194	3. היבטים בניהול נכסים
194	3.1. רקע
194	3.2. נכסים הרשומים בספר זכויות מקרקעין כנכסים שאין להם תיק בניה
195	3.3. מיפוי נכסים ברי מימוש
196	4. רישום נכסים בטאבו
196	4.1. הנורמה
198	4.2. סטאטוס
199	5. נכסי עירייה המוחזקים בידי אחר
199	5.1. חכירה
200	5.2. נכסים שרישום זכות העירייה בהם ע"פ ספר המקרקעין אינה ברורה
200	5.3. חדרי טרנספורמציה (טרפן)
202	5.4. הקצאות
203	6. מצג לתפיסת חזקה ללא הרשאה בספר הנכסים (רישום לא עדכני)
205	7. הפקעות – רישומם בספר זכויות מקרקעין

פרק א' - מבוא

1. כללי

העירייה בעלת זכויות בנכסי מקרקעין רבים ברחבי העיר ובהם - מבנים מסחריים, מוסדות חינוך, מבנים ציבוריים, גנים ציבוריים, קרקעות ודרכים (להלן - נכסי העירייה). לעירייה זכות קניינית ב 3,132 נכסים, מקורות סמכות שונים, כדלהלן:



בפקודת העיריות (להלן – הפקודה) נקבעו הוראות באשר למקרקעין של רשות מקומית, כך לדוגמה

סעיף 188 לפקודה קובע כי:

"עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך."

סעיף 197 לפקודה קובע כי:

"כל מקרקעין שהם קנינה של עירייה יירשמו בספרי האחווה על שם העירייה"

ניהול נכסי העירייה כולל בין היתר, רישום זכויות הרשות המקומית על המקרקעין, השכרת נכסיה, פיקוח על הנכסים, טיפול בחוזי שכירות, התנהלות מול שוכרים, הקצאת נכסים ועוד.

ניהול הנכסים ברשות מקומית, מוסדר בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967 (להלן – תקנות). בתקנות נקבע כי מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ותפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה (להלן – ספר הנכסים). עוד נקבע בתקנות כי רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות את זכויותיה על המקרקעין תוך חודש ימים.

ניהול נכסי רשות מקומית מלבד להיותו כפוף להוראות המחייבות ראוי שיעשה ביעילות ובאופן מיטבי שישאי את ההכנסות המופקות מאחזקתם, השכרתם או מכירתם. יתרה מכך על רשות המקומית בהיותה נאמן המופקד על נכסי העירייה להבטיח שהשימוש/הנאה מנכסיה יעשה לטובת הציבור באופן שוויוני, לפעול למימוש זכויותיה ולהשביחם.

בתכנית ההבראה של העירייה מ-2015 נקבע כי על העירייה להסדיר את ספר הנכסים שלה ולבצע רישום של החנויות שבבעלותה והסדרה של חוזי השכירות שלהן.

במהלך חודשים אוקטובר 2019 – מרץ 2020 ערך מבקר העירייה ביקורת במחלקת נכסים על נושא רישום נכסי העירייה.

2. מטרת הביקורת

- לבדוק את רישום זכויות העירייה על המקרקעין.
 - לבחון האם העירייה פועלת בהתאם לתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין).
- בפתיחת הדוח יוצגו סוגיות בניהול מחלקת נכסים.

3. תכנית הביקורת

3.1. מחלקת נכסים

- 3.1.1. התאמה
- 3.1.2. תכנית עבודה
- 3.1.3. ידע והשתלמות
- 3.1.4. נהלי עבודה

3.2. ספר נכסים

- 3.2.1. ניהול ספר נכסים
- 3.2.2. מינוי רשם נכסים
- 3.2.3. דיוק הרישום

3.3. היבטים בניהול נכסים

- 3.3.1. רקע
- 3.3.2. נכסים הרשומים בספר זכויות מקרקעין כנכסים שאין להם תיק בניה
- 3.3.3. מיפוי נכסים ברי מימוש

3.4. רישום נכסים בטאבו

- 3.4.1. הנורמה
- 3.4.2. סטאטוס

3.5. נכסי עירייה המוחזקים בידי אחר

- 3.5.1. חכירה
- 3.5.2. נכסים שרישום זכות העירייה בהם ע"פ ספר המקרקעין אינה ברורה
- 3.5.3. חדרי טרנספורמציה (טרפו)
- 3.5.4. הקצאות
- 3.5.5. מצג לתפיסת חזקה ללא הרשאה בספר הנכסים (רישום לא עדכני)
- 3.5.6. הפקעות – רישומם בספר זכויות מקרקעין

4. מתודולוגיה

הביקורת נפגשה עם גזבר העירייה, מנהל מחלקת נכסים, מפקח מחלקת נכסים, נציגת חברת 'בר טכנולוגיות', מנהל אגף הספורט, אחראית על הגביה באגף הספורט, מנהל אגף חינוך ושוחחה טלפונית עם מנהלת מחלקת הגביה.

הביקורת עיינה במידע שנשלף מהמאגר הממוחשב שמנוהל ע"י חברת 'בר טכנולוגיות', בכרטיסי הנח"ש ובמסמכים.

5. הבסיס החוקי

- פקודת העיריות נוסח חדש
- תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967

פרק ב' - תמצית הממצאים

1. מחלקת נכסים

במחלקה 3 עובדים במשרה מלאה.

- מנהל מחלקה - 100% משרה
- מפקח - 100% משרה
- מזכירה - 100% משרה (המזכירה מספקת שירותים ב 50% משרה למחלקת מכרזים וב 50% למחלקת נכסים)

1.1. התאמה

- מנהל מחלקת נכסים הנו שמאי מקרקעין בעל תעודת שמאי בתוקף – תקין.

1.2. תכנית עבודה

- מחלקת נכסים הכינה תכנית עבודה לשנת 2019, המתייחסת לחלק קטן מתחומי סמכותה. התוכנית כוללת שנים מתחומי סמכותה בלבד (טיפול בנכסים קיימים וטיפול בבקשות להקצאות קרקע).
- תכנית העבודה כוללת מועדים לביצוע ואינה כוללת מדדי ביצוע.

1.3. ידע והשתלמות

- מנהל מחלקת נכסים השתתף בשנת 2015 ו 2018 ב 2 השתלמויות של מרכז שלטון מקומי שעסקו בנושאים הקשורים לניהול נכסים (ניהול פנקס זכויות מקרקעין, הקצאות קרקע, הסכמי בר רשות).

1.4. נהלי עבודה

- נמצא כי אין למחלקת נכסים נהלי עבודה כתובים.

2. ספר נכסים

2.1. ניהול ספר נכסים

- נמצא כי ספר הנכסים לא עודכן מסוף שנת 2018.
- בבדיקת הביקורת נמצאו רשומות של נכסים עירוניים שחסר בהם הנתון 'גודל נכס'.
- לדברי מנהל מחלקת נכסים רישומם של מספר לא מבוטל של נכסים בספר הנכסים אינו שלם.

2.2. מינוי רשם נכסים

- בתאריך 14.2.2000, הסמיכה מועצת העירייה את מנהל מחלקת נכסים להיות רשם הנכסים מטעם העירייה ע"פ התקנות - תקין.

2.3. דיוק הרישום

- מעיון בספר הנכסים של העירייה עולה כי ישנם נכסים שפרטי הרישום שלהם אינם חד משמעיים. כך לדוגמה:

- א. נמצאו נכסים בהם רישום הבעלים הוא "רשות מקרקעי ישראל או קק"ל".
- ב. ספר הנכסים מפרט את הבעלים (משטרת ישראל, אפוטרופוס לנכסי נפקדים, מנהל נכסי דיוור ממשלתי, רשות הפיתוח) מבלי לציין איזו זכות יש בהם לעירייה.
- ג. ישנם נכסים רבים שהרישום בפנקס הנכסים הוא "פרסום תוכנית", קרי נכסים שהזכות בהם נובעת מתכנית בניה, ולמן רישומם ככאלה בספר הנכסים הרישום לא עודכן.

3. היבטים בניהול נכסים

3.1. נכסים הרשומים בספר זכויות מקרקעין כנכסים שאין להם תיק בניה

- מהדוח שהפיק מנהל מחלקת נכסים מספר נכסי העירייה עולה כי ישנם 178 נכסי עירייה שע"פ הרישום אין להם תיק בנין ועולה חשש שאין למכנים ההיתר בניה כמתחייב, בנכסים אלה כלולים גם מבנה ציבור וחינוך. מצב זה של העדר אסמכתאות כאמור, חושף את העירייה לסיכונים.

3.2. מיפוי נכסים ברי מימוש

- בשנת 2019 החלה העירייה, באמצעות האגף לפיתוח עסקי בחברה 'כלכלית לוד', לבחון את מימוש התוכנית למימוש והשבחה של 12 הנכסים עירוניים שהציג מנהל מחלקת נכסים בפני הנהלות העירייה.

4. רישום נכסים בטאבו

4.1. הנורמה

- מחלקת נכסים אינה מקיימת בקרה על הליך רישום בעלות העירייה על נכסיה, המבטיחה עדכון שוטף של ספר נכסי העירייה.

4.2. סטאטוס

- הביקורת סקרה את פנקס זכויות המקרקעין של העירייה. להלן הממצאים:
- נכסים עירוניים שעברו לבעלות העירייה בשנים האחרונות רשומים עדיין בטאבו כבעלות פרטית. זכויות העירייה לא נרשמו בטאבו אך הם כן נרשמו ברמ"י.
 - נמצא כי הזכויות בשני נכסים התקבלו בירושה כנגד פטור מארנונה שהעירייה העניקה לבעלים בגין שנים שקדמו להעברת הנכסים לחזקת העירייה. יצוין כי היורשים נפטרו והנכסים נמצאים בחזקת העירייה.
 - עוד נמצא כי 3 דירות אינן רשומות בטאבו ע"ש העירייה ולא נרשמה בגינן הערת אזהרה. המצב בו העירייה מקבלת נכסים ובתמורה פוטרת את הבעלים מתשלום מס שהנו לכאורה עסקה במקרקעין שנעשתה בתמורה, מעלה תהיות באשר לתקינות ההסדר בו העירייה פוטרת מארנונה

נכסים שבעתיד יעברו לבעלותה. כיוון שעסקאות אלו בצעו לפני שנים רבות הביקורת מסתפקת בציון עובדה זו.

5. נכסי עירייה המוחזקים בידי אחר

- עיון בספר זכויות מקרקעין של העירייה העלה כי העירייה העבירה לגופים שונים זכויות שימוש במקרקעין ב 333 מבנים הנמצאים ב 203 נכסים עירוניים.

5.1. חכירה

- מבדיקה הביקורת עולה כי העירייה חוכרת 16 נכסים ומחכירה נכס אחד.
- הנכס המוחכר על-ידי העירייה מוחכר לסוכנות לשימוש ציבורי ומשמש כגן ילדים. ההחכרה אושרה ע"י המועצה, שר הפנים, ונחתם שטר שכירות.
- מבדיקה הביקורת עולה כי כנגד 16 הנכסים החכורים נרשמה הערת אזהרה בטאבו, למעט 2 מקרים.
- נכס בגוש ג חלקה ג⁷⁵ רשום בספר נכסי העירייה כעירוני כאשר הוא מופיע בבעלות רמ"י ומוחכר לת.מ.מ⁷⁶. מנהל מחלקת נכסים הסביר כי בשנת 1974 נחתם בין הצדדים הסכם חכירה ובשנת 2006 הנכס הופקע על-ידי העירייה. למרות שינוי הסטאטוס הרישום בספר הזכויות נותר בעינו.
- נכס בנכס בגוש א חלקה א ונכס בגוש ג חלקה ג¹ שחווה החכירה שלהם הסתיים ואין להם אופציית הארכה רשומים בספר הנכסים העירוני.

5.2. נכסים שרישום זכות העירייה בהם ע"פ ספר המקרקעין אינה ברורה

- בסקירה ספר הנכסים של העירייה נמצא נכס עירוני המוחזק על-ידי רשות הדואר שבעמודת "הערות" (ברשומה) צוין ש"רשות הדואר מופיעה כבעלים בטאבו".

5.3. חדרי טרנספורמציה (טרפו)

- בגין 16 (כ 84%) מתוך 19 נכסים שחברת חשמל הקימה בהם חדרי טרפו, לא אושרה העסקה כנדרש וטרם נחתם הסכם. עקב אי הסדרת העברת הזכויות לחברת חשמל¹ ב 16 נכסים עירוניים, נמנעו מהעירייה הכנסות של כ 124,576 ₪ בשנה.
- המצב בו חברת חשמל מחזיקה ללא אסדרה בנכס עירוני אינו תקין וחושף את העירייה לסיכונים.

5.4. הקצאות

- 4 הקצאות נכסים המהוות 2% בלבד מתוך 198 נכסים שהעירייה הקצתה במהלך השנים 2003-2019, נרשמו בפנקס המקרקעין של העירייה כמצויים בהליכי הקצאה.

75 מספרי נכס וגוש קודדו

76 השם קודד

- נמצאו אי דיוקים ברישום הנכסים שהוקצו. כך לדוגמה :
 1. נכס בגוש יב חלקה יב שהעירייה הקצתה בשנת 2012, רשום בספר זכויות המקרקעין כ"מיועד להקצאה ל... ק⁷⁷".
 2. הליך הקצאת קרקע ל... אי⁷⁷ שהסתיים, רשום בספר זכויות מקרקעין כנמצא "בהליך הקצאה".
 3. נכס בגוש ב חלקה ב⁷⁷ ע"פ ספר זכויות, רשום משנת 1989 כמיועד להקצאת ... י.ה.ב.ע⁷⁷ בפועל העירייה לא הקצתה את הנכס, כך שרישום זה לגבי ייעוד הנכס מ 1989 אינו עדכני.
 4. העירייה הקצתה בהליך מקוצר ה.ת⁷⁷נכס ב 2012 שהופקע לטובת העירייה ב 2007. מקריאת הרישום בספר הנכסים לא ניתן לדעת מהו מועד ההקצאה וניתן לטעות ולהבין שהנכס הוקצאה בפועל לעמותה ב 2007 .

6. מצג לתפיסת חזקה ללא הרשאה בספר הנכסים (רישום לא עדכני)

- מעיון בספר הנכסים של העירייה עולה כי לכאורה ישנם 25 נכסים עירוניים המחוזקים על-ידי גורמים שתפסו בנכסים הללו חזקה ללא הרשאה. מבירור שערכה הביקורת עולה כי האזור עבר הסדר מקרקעין שבמהלכו הוסדרו הבעלויות ונרשמו בהתאם לייעודם, אך בפועל רישום זה לא נמחק מספר המקרקעין של העירייה. בתגובה לביקורת נמסר כי רישום זה נרשם לאור "בדיקה מקדמית גראפית [והדבר] צוין על מנת להאיר את העובדה שבעתיד יש צורך במדידה מדויקת של מודד מוסמך".

7. הפקעות – רישומם בספר זכויות מקרקעין

- לא נקבעו בעירייה נהלים/הנחיות המסדירות את נושא עיתוי רישום זכויות העירייה ותפיסת חזקה בפועל בהליכי הפקעה.
- נמצא כי רישום הזכויות במקרקעין בגוש ט חלקה 1 מגרש 1⁷⁷ שהופקע לא הסתיים אף שחלף זמן רב.
- עוד נמצא כי הרישום בספר זכויות מקרקעין המתייחס ל 3 מגרשים במדגם שנבדק, לפיהן הקרקע בשלבי הפקעה לטובת העירייה, אינו נכון.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. מחלקת נכסים

- מחלקת נכסים מופקדת על ניהול נכסי העירייה ובין היתר על הנושאים הבאים:
- א. רישום שטחים ציבוריים על שם העירייה בלשכת רישום המקרקעין (טאבו) וניהול ועדכון ספר הנכסים.
 - ב. הקצאה והשכרה של נכסים לצורכי מוסדות צבור כגון בתי כנסת, בתי ספר, מעונות יום וכיו"ב.
 - ג. שכירות של מבנים לצורכי העירייה: משרדי עירייה, גני ילדים וכיו"ב.
 - ד. טיפול ברכישה ומכירה של מקרקעי ציבור.
 - ה. טיפול בפרויקטים בהם כלולים נכסי העירייה, להוציא מתקני ספורט.
 - ו. טיפול שוטף בנכסים בבעלות העירייה - הטיפול כולל פיקוח על השימוש בשטחים ציבוריים, עריכת הסכמים (הסכמי רשות ופיתוח, שכירות) ואישורם, לפי הנדרש במועצת העירייה ובמשרד הפנים, גביית כספים וטיפול שוטף אחר.
 - ז. ריכוז בוועדת הקצאות קרקע.

במחלקה 3 עובדים במשרה מלאה.

- מנהל מחלקה - 100% משרה
- מפקח - 100% משרה
- מזכירה - 100% משרה (המזכירה מספקת שירותים ב 50% משרה למחלקת מכרזים וב 50% למחלקת נכסים).

1.1. התאמה

קובץ ניתוח עיסוקים של משרד הפנים, קובע כי מנהל מחלקת נכסים מופקד על "ניהול נכסי הרשות המקומית, לרבות מכירה, רכישה ופינוי נכסים, ניהול הפקעות והקצאות, רישום נכסי העירייה וניהול ניסוח מכרזים וחוזים, וניהול ספרי הנכסים של הרשות וטיפול שוטף בנכסי הרשות". ע"פ הוראה זו, על הממונה על תחום זה להיות אקדמאי או שמאי מקרקעין.

מנהל מחלקת נכסים הנו שמאי מקרקעין בעל תעודת שמאי בתוקף – תקין.

1.2. תכנית עבודה

תכנית עבודה הנה מחד בסיס לפעולה ומאידך מעין בקרה (רשימת תיוג) שנועדה להבטיח כי התכנון יצא לפעול. מעבר לכך, מודל תכנית עבודה אפקטיבית – קווים מנחים לרשות מקומית⁷⁸ (להלן – חוזר

78 . חוזר של האגף הבכיר לניהול הון אנושי ברשומ"ק, משרד הפנים (2016) https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-05/he/home_main_local-government_municipal-info_5_municipal-information-centre-05-01.pdf

מנכ"ל) קובע כי תכנית עבודה צריכה לכלול מדידת השגת תוצאות רצויות (מאפשר בחינת התפוקות אשר מקדמות את מדיניות) קישור לתקציב, דבר שיהווה כלי ניהול להערכה הביצוע ולבקרה. מחלקת נכסים הכינה תכנית עבודה לשנת 2019, המתייחסת לחלק קטן מתחומי סמכותה. התוכנית כוללת שנים מתחומי סמכותה בלבד (טיפול בנכסים קיימים וטיפול בבקשות להקצאות קרקע). תכנית העבודה כוללת מועדים לביצוע ואינה כוללת מדדי ביצוע. המלצה:

– להכין למחלקת נכסים תכנית עבודה המבוססת על מדדי ביצוע והמקושרת לתקציב.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

פרויקט תכניות עבודה מקושרות תקציב אינן באחריות המחלקה, הנחייה לתוכנית הנ"ל מתקבלת ע"י מנכ"ל העירייה דרך חברה חיצונית ומנהל האגף, ההנחיה לשנת 2019 הייתה למשימות מעבר לעבודה השוטפת וככזאת הוצגה.

התייחסות הביקורת:

תוכנית עבודה של יחידה כלשהי בעירייה חייבת להיות מקושרת לתקציב.

1.3. ידע והשתלמות

עובדי מחלקת נכסים המופקדים תחומים שונים בנושא נכסים, נדרשים לשמור על רמה גבוהה של ידע עדכני כדי שיוכלו לבצע את תפקידם במקצועיות. רכישת ידע מקצועי עדכני נעשית בין היתר באמצעות השתתפות בהשתלמויות מעת לעת. מנהל מחלקת נכסים השתתף בשנת 2015 ו 2018 ב 2 השתלמויות של מרכז שלטון מקומי שעסקו בנושאים הקשורים לניהול נכסים (ניהול פנקס זכויות מקרקעין, הקצאות קרקע, הסכמי בר רשות). המלצות:

- להכין תכנית להשתלמויות בנושא ניהול נכסים כדי להבטיח הקניית ידע מקצועי עדכני לעובדי המחלקה.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

מקבל, ולשם כך הופנה מפקח הנכסים לקורס של השלטון המקומי בנושא-טיפול בנכסי הרשות. הקורס נדחה 3 פעמים בשנה האחרונה וכרגע נקבע ל-5/21, נערך מעקב אחר קורסים והשתלמויות בנושאים הקשורים למחלקה.

1.4. נהלי עבודה

אחד מסממני היכר לגוף הפועל בצורה תקינה, המקיים ממשל תאגידי יעיל הוא קיומם של נהלי עבודה. נוהל עבודה הנו למעשה נורמה מנחה ומחייבת שנוצרה ביוזמת המנהל האחראי ומאושרת לאחר דיון בדרגים הרלוונטיים. כל סטייה מנורמה זו מחייבת בדיווח ואישור תחילה.

נמצא כי אין למחלקת נכסים נהלי עבודה כתובים.

המלצות:

- לכתוב נהלי עבודה למחלקת נכסים המסדירים את פעילותה.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

אחד מהנושאים שהגזבר ומנהל המחלקה שמו עליו דגש ומשנת 2018 הועברה טיוטה שנערכה ונכתבה בפורמט העירוני ע"י יועץ העירייה ונמסרו לבחינה סופית ב-12/19, הנהלים יובאו בפני המנכ"ל ומועצת העיר לאישור בשנה זו, אופי מימוש וביצוע הנהלים יבחנו בהתאם לכוח האדם ותחומי אחריות. תחומי הנהלים: נוהל הפקעות, טיפול במבנים מתפנים, רישום נכסים, איתור ותיאום שטחים לבנייני ציבור, הקניית מקרקעין לעירייה כתנאי להיתר בנייה, הקניית נכסים לעירייה, ריכוז מידע לעדכון ספר נכסים.

2. ספר נכסים

ניהול ספר נכסים

סעיף 187 לפקודת העיריות מטיל על העירייה חובה לרשום כל מקרקעין שהוא קניינה "בספרי האחוזה על שם העירייה".

תקנה 2 לתקנות הרשויות המקומיות זכויות במקרקעין (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז – 1967 (להלן: "התקנות") קובעות כי על העירייה לנהל:
"פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין".

תקנה 3 לתקנות קובעות:

"פנקס המקרקעין של הרשות המקומית יהיה מורכב משני חלקים אלה:

(1) כרטיסי נכסי דלא נידי (2) ספר נכסי דלא-נידי."

תקנה 5(א) לתקנות קובעות כי רישום זכות בפנקס תעשה "תוך חודש ימים מיום שנוצרה" העירייה הקימה ספר נכסים ממוחשב באמצעות חברה חיצונית. ספר הנכסים הוקם על בסיס סקר נכסים שנערך במהלך השנים 2003-2008⁷⁹ והוא מעודכן לחודש נובמבר 2018. עדכון הספר מבוצע על-ידי חברה חיצונית. לדברי מנהל מחלקת הנכסים העירייה עומדת לצאת למכרז בקרוב.

נמצא כי ספר הנכסים לא עודכן מסוף שנת 2018.

בבדיקת הביקורת נמצאו רשומות של נכסים עירוניים שחסר בהם הנתון 'גודל הנכס'.

לדברי מנהל מחלקת נכסים רישומם של מספר לא מבוטל של נכסים בספר הנכסים אינו שלם. מנהל מחלקת נכסים הסביר שלאור העובדה שמחשבי מחלקת הנכסים מחוברים למערכת הממוחשבת של תיקי הבניה בעירייה, ומכיוון שהעירייה סרקה והעלתה למערכת הזו את כל הגרמושקות, מחלקת נכסים יכולה לקבל על נקלה את כל הנתונים ולכן אין הכרח בעדכון ספר זכויות המקרקעין של העירייה. הביקורת ציינה כי האפשרות לאחזר מידע באמצעות עיון בגרמושקות במחלקת הנכסים באמצעות הקישורית בין המערכות (נכסים והנדסה) אינה עונה על הנדרש בתקנות. בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת הנכסים כי "מחלקת הנכסים מתכננת במהלך 2020, לאחר שהועדה לתכנון ובניה תסיים את סריקת כל תיקי הבניה, לעדכן את ספר הנכסים כך שהנתונים בו יהיו שלמים ומלאים".

המלצות:

- לערוך סקר נכסים ולעדכן את ספר הנכסים בהתאם.
- לערוך נוהל כתוב המסדיר את הליך עדכון ספר הנכסים, דבר שיבטיח שהעדכונים ייעשו סמוך להתרחשותם.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

בסוף 2019 נערך מכרז לעדכון ספר נכסים, חברת ב.ט⁸⁰ זכתה במכרז והחל מ1/20 מגיע לעירייה אחת לשבוע נציג החברה המעדכן את נכסי העירייה במערכת ניהול נכסים. מאחר ובשנים האחרונות חלו שינויים רבים בנכסים תב"עות חדשות, פרצלציות, הסדר מקרקעין, הפקעות, היתרי בניה שנסרקו, חוזים וכד', הצטבר מידע רב לעדכון, כלול נוהל ריכוז מידע לעדכון ספר הנכסים- יפורסם ויכנס לתוקף בקרוב

מינוי רשם נכסים

בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות), נקבע כי מועצת העירייה תסמיך אחד מעובדיה להיות 'רשם נכסים', ותפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה. בתאריך 14.2.2000, הסמיכה מועצת העירייה את מנהל מחלקת נכסים להיות רשם הנכסים מטעם העירייה ע"פ התקנות - תקין.

דיוק הרישום

כאמור העירייה חייבת לנהל ספר זכויות מקרקעין, כאשר התקנות קובעות כללים שנועדו להבטיח את דיוק הרישום.

מעיון בספר הנכסים של העירייה עולה כי ישנם נכסים שפרטי הרישום שלהם אינם חד משמעיים. כך לדוגמה:

- א. נמצאו נכסים בהם רישום הבעלים נקבע "רשות מקרקעי ישראל או קק"ל".
- ב. הספר כולל פירוט בעלים מבלי לציין איזו זכות יש בהם לעירייה.⁸¹
- ג. ישנם נכסים רבים שהרישום בפנקס הוא "פרסום תוכנית", קרי נכסים שהזכות בהם נובעת מתכנית בניה, ולמן רישומם ככאלה בספר הנכסים הרישום לא עודכן.

המלצות:

- על העירייה לפעול לטייב את הרישום בספר הנכסים כך שהמידע המוצג בו אודות הנכסים (פרטי זיהוי הנכס, מצב הבעלות וכו') יהיה מדויק ושלם כנדרש בתקנות.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

משמעות מקור זכות זה או אחר הינה בהתאם לרישום בטאבו, מקור זכות "פרסום תכנית" הכוונה היא לתוכנית בנין עיר והמשמעות היא כי זכות העירייה היא תכנונית והעירייה יכולה לממש את זכויותיה במגרש בהתאם למפורט בתקנון התכנית (הפקעה, הסכם חכירה וכו'). כל זכות שיש לעירייה גם אם אינה קניינית משויכת לספר הנכסים כעוד מקור מידע, יחד עם זאת במסגרת עדכון ספר הנכסים יושם דגש נוסף על נושא זה.

3. היבטים בניהול נכסים

רקע

ניהול נכסי העירייה כולל בין היתר, רישום זכויות הרשות המקומית על המקרקעין, השכרת נכסיה, פיקוח על הנכסים, טיפול בחוזי שכירות, התנהלות מול שוכרים, הקצאת נכסים פינוי פולשים ועוד. ניהול הנכסים ברשות מקומית, מוסדר בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967.

על הרשות המקומית לנהל את נכסיה על פי הוראות הדין, לרבות פקודת העיריות, הנחיות משרד הפנים ונהלים פנימיים שהיא רשאית לקבוע.

נכסים הרשומים בספר זכויות מקרקעין כנכסים שאין להם תיק בניה

הביקורת עיינה בספר הנכסים והעלתה שישנם נכסים שעפ"י הרישום בספר הנכסים אין להם תיק בניה. הביקורת ביקשה ממנהל מחלקת הנכסים להפיק מספר הנכסים את רשימת נכסי עירייה שאין להם תיק בניה עפ"י הרשום.

מהדוח שהפיק מנהל מחלקת נכסים מספר נכסי העירייה עולה כי ישנם 178 נכסי עירייה שע"פ הרישום אין להם תיק בנין ועולה חשש שאין למבנים ההיתר בניה כמתחייב, בנכסים אלה כלולים גם מבנה ציבור וחינוך.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת נכסים: בנוגע לנכסים שאין תיקי בניין, הנתון התקבל כמו שהיה בזמן הסקר הראשוני והינו לשם אינפורמציה כללית כיום במסגרת העדכון ולאחר שתיקי הבניין נסקרו בפרויקט סריקה של הנדסה נמצאו כמה תיקים בהם מס' היתרים ועודכנו במערכת.

כך לדוגמא לא נמצא היתר בניה לבית ספר 4 ולבית ספר 12⁸².

כל האינפורמציה הזו עודכנה במערכת נכסים בעקבות הביקורת.

הביקורת מסיבה את תשומת הלב לכך שקיים חשש שלמספר נכסים בהם נכסים המשמשים כמוסדות החינוך ומוסדות ציבור, אין בעירייה תיעוד כלשהו להקמתם כדין. מצב זה של העדר אסמכתאות כאמור, חושף את העירייה לסיכונים.

המלצה:

- לפעול לאיתור תיקי הבניה ובפרט לאיתור היתרי הבניה ותעודות הגמר של המבנים ולהתייעץ משפטית/הנדסית כיצד ניתן להסדיר את חוקיות המבנים ולהבטיח שהינם בנויים בהתאם להוראות המחייבות ואינם מסכנים את הציבור.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

במהלך עדכון ספר הנכסים יושלמו כל ההיבטים החסרים, נבדק שוב קיום תיק בניין למבנים להם לא נמצא תיק בניין בעבר. ככל שאין למבנה תיק בניין, הנושא באחריות אגף ההנדסה.

תגובת גזבר העירייה:

הערה זו יש להעביר להתייחסות ובדיקה של אגף ההנדסה, האמון על הבנייה והוצאת ההיתרים כדין.

מיפוי נכסים ברי מימוש

אחד מתפקידיה של מחלקת הנכסים הוא מיפוי הנכסים העירוניים שניתן לממש בהם זכויות לטובת הציבור (כגון, נכסים שניתן למכור/להשכיר/לפתח וכו') ולהציגם להנהלה.

למן שנת 2000 הציג מנהל מחלקת הנכסים, בפני הנהלות העירייה, תכנית למימוש והשבחה של 12 הנכסים עירוניים.⁸³

82 שמות בתי הספר קודדו

83 מספרי הנכסים הוסרו

מהסברים שקיבלנו וממסמכים שהציג מנהל מחלקת נכסים בפני הביקורת עולה כי "המחלקה הציגה "במשך השנים לראשי העיר/מנכלים תוכנית השבחת מקרקעין שהועברה לאחורונה הועברה דרך מנהלי הישיר גזבר העירייה לבחינה בחברה הכלכלית".

בשנת 2019 החלה העירייה, באמצעות האגף לפיתוח עסקי בחברה 'כלכלית לוד', לבחון את מימוש נכסים אלה.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

נושא השבחה ומקסום זכויות העירייה זוכה ליחס מועדף מצד גזבר העירייה ממונה הנכסים ומנהל המחלקה. בהמשך לנאמר הרי שהעירייה יזמה והכינה מכרזים לחלק מהנכסים אחד מומש, בהכנה לפני פרסום, אותר נכס נוסף שיצא למכרז וכן המח' יזמה נושא של חוזים לשטחי התארגנות לקבלני בנייה בשטחים ציבוריים להגדלת הכנסות העירייה.

התייחסות הביקורת:

הביקורת רושמת לפנייה את הודעת מנהל מחלקת נכסים לפיה העירייה פועלת לתקן את הליקויים. יש להבטיח כי העירייה ממצה את הפוטנציאל הכלכלי מנכסיה.

המלצה:

- לבחון את האפשרות למימוש נכסים ולהכין תכנית עבודה למימושה ככל שיוחלט על כך.

4. רישום נכסים בטאבו

ניהול נכסי העירייה כולל בין היתר, רישום זכויות הרשות המקומית על המקרקעין.

הנורמה

רישום זכויות בנכס מסוג מקרקעין (בלשכת רישום מקרקעין-טאבו), קבועה בסעיף 7 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, כדלהלן:

7. (א) עסקה במקרקעין טעונה רישום; העסקה נגמרת ברישום, ורואים

את השעה שבה אישר הרשם את העסקה לרישום כשעת

הרישום.

(ב) עסקה שלא נגמרה ברישום רואים אותה כהתחייבות לעשות

עסקה.

הביקורת בקשה לבחון האם מחלקת הנכסים מפעילה בקרה המבטיחה כי אכן הנכסים נרשמים בטאבו ומעודכנים בהתאם בספר הנכסים של העירייה.

מנהל מחלקת נכסים מסר לביקורת כי הרישום נעשה באופן שוטף, וכי מחלקת נכסים אינה מקיימת בנושא בקרה. עוד נמסר, כי העירייה עתידה לצאת למכרז בנושא שבמסגרתו יידרש הקבלן לאמת האם אכן נרשמו הזכויות ע"ש העירייה והאם הרישום שלם.

מחלקת נכסים אינה מקיימת בקרה על הליך רישום בעלות העירייה על נכסיה, המבטיחה עדכון שוטף של ספר נכסי העירייה.

המלצות:

- להסדיר את הליך רישום הזכויות בנוהל בו יקבעו בין היתר פרקי זמן קבועים לקיומם של בדיקות רישום נכסים בטאבו ויקבעו בקרות שבאמצעותם יובטח כי זכויות העירייה בנכסים תרשמנה סמוך ככל שניתן למועד שבו קמו לעירייה הזכויות וכי הן תואמות לתוכניות המאושרות. עוד יקבע בנוהל כי כל עיכוב העולה על 12 חודשים ברישום זכויות העירייה ידווח בכתב לגזבר/מהנדס העיר, מנכ"ל העירייה וועדת נכסים שתוקם ככול שיוחלט על הקמתה.
- מאחר שהתקשרות עם קבלן לביצוע עדכון ספר נכסים מתעכבת עקב קשיי תקציב, עובדי עירייה יעדכנו את ספר הנכסים עד שיבחר קבלן לביצוע העדכון.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

במסגרת פרויקט עדכון נכסי העירייה יושלם המידע החסר מהטאבו לגבי הרישומים הישנים, לגבי רישומים חדשים כגון הסדר גושים, פרצלציה, הפקעות וכו'-המידע נבדק בטאבו ונקלט למערכת במהלך

קליטת הנכסים החדשים למערכת. הנושא כלול בנהלים המוצעים: רישום נכסים שנרכשו ע"י העירייה ונוהל ההפקעות. לעירייה נכסים נוספים שנרכשו (כגון 22 ו-23⁸⁴) שלהם חוזי חכירה לפי תשריט וכרגע אין אפשרות לרישום עד לביצוע תצ"רים. יצוין כי העירייה פועלת כל העת בניסיון לרישום הנכסים על שמה בטאבו על אף האמור לעיל.

יחד עם זאת מקבל את ההמלצות וכן המלצה לבחינת הקמת וועדת נכסים לקביעת מדיניות בנושא זכויות העירייה ומתווה לניצול הנכסים.

התייחסות הביקורת:

הממצאים של הביקורת מחייבים בטיפול, והביקורת רושמת לפניה את הודעת מנהל מחלקת נכסים על כי העירייה פועלת להסדיר את הרישום וכן את המלצתו לקבוע מתווה לניצול נכסים.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

גוש ד חלקה ג- חלקה ג⁸⁵ הינה בייעוד שב"צ בתוכנית בניין עיר.

- חלק מהחלקה מוחכר ע"י רמ"י לארגון ת.מ.מ⁸⁶ – מוזכר בסקר נכסים כזכות תכנונית שטח בנייני ציבור.

84 השמות קודדו

85 מספרי נכס וגוש קודדו

86 השם קודד

- חלק מהחלקה הוחכר לעיריית לוד לצורך הקמת בית ספר 8721 בשנת 1972, כתוצאה ממצאי דו"ח סקר הנכסים מחלקת הנכסים פנתה לרמ"י לבקשת ביטול הסכם החכירה והחזרת דמי החכירה השנתיים ששולמו לרשות בתקופה זו, ההחזר ניתן בשנת 2017. הערה: בנכס הנ"ל נקלט הליך לביצוע- המלצה להכין תצ"ר לחלקה.
- 2 הנכסים שבהן לא נרשמה הערת אזהרה (8722,23), הרחבה בסעיף רישום הנכסים- הרישום לא מתבצע כיוון שלא הוכן תצ"ר (בסמכות אגף ההנדסה), נרשם והערה לביצוע במערכת לצורך מעקב ובכל מקרה זכויות העירייה נשמרות.

התייחסות הביקורת:

תגובת מנהל מחלקת נכסים, שעולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, ממחישה גם היא את הצורך בהסדרת מעמדם של הנכסים. הביקורת חוזרת על המלצת לפעול להשלים את רישום מעמדם של הנכסים הללו כנכסים עירוניים.

סטאטוס

כנאמן המופקד על נכסי הציבור, על העירייה להבטיח את זכויותיה בנכסיה. הדרך לעשות זאת ע"פ חוק המקרקעין היא רישום זכויותיה בטאבו. הביקורת סקרה את פנקס זכויות המקרקעין של העירייה. להלן הממצאים: **נכסים עירוניים שעברו לבעלות העירייה בשנים האחרונות רשומים עדיין באטבו כבעלות פרטית. זכויות העירייה לא נרשמו בטאבו אך הם כן נרשמו ברמ"י.**⁸⁸

נמצא כי הזכויות בשני נכסים התקבלו בירושה כנגד פטור מארנונה שהעירייה העניקה לבעלים בגין שנים שקדמו להעברת הנכסים לחזקת העירייה. יצוין כי הירשום נפטרו והנכסים נמצאים בחזקת העירייה .

עוד נמצא כי 3 דירות אינן רשומות בטאבו ע"ש העירייה ולא נרשמה בגינן הערת אזהרה. המצב בו העירייה מקבלת נכסים ובתמורה פוטרת את הבעלים מתשלום מס שהנו לכאורה עסקה במקרקעין שנעשתה בתמורה, מעלה תהיות באשר לתקינות ההסדר בו העירייה פוטרת מארנונה נכסים שבעתיד יעברו לבעלותה והרי ע"פ דיני הארנונה העירייה אינה רשאית לפטור נישום מארנונה, אלא בגין העילות המנויות בפקודת מס העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 ובתקנות הסדרים משק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג – 1993 שאינן חלות במקרה דנן. יחד עם זאת, כיוון שעסקאות אלו בצעו לפני שנים רבות, הביקורת מסתפקת בציון עובדה זו.

המליצה:

- על העירייה לפעול לאלתר להסדרת רישום נכסיה על שמה תוך היוועצות משפטית וכלכלית באשר לדרך ובהתחשב בהשלכות שיש לאמור על מידת חשיפת העירייה לסיכונים.
- לאחר הסדרת רישום הבעלות, יש לבחון מימוש נכסים אלה
- הביקורת ממליצה לשקול הקמת ועדת נכסים אשר שני תפקידיה העיקריים הם לקבוע מדיניות בנושא מתן זכויות בנכסי הרשות, ופיקוח על פעולות רישום זכויות העירייה ועל השימוש בנכסיה.

תגובת מנהל מחלקת הנכסים לביקורת:

הבהרה: ככלל ספר הנכסים כולל בתוכו את כל הנכסים בהם יש לעירייה זכות כלשהי (תכנונית, קניינית), במקרים כגון דואר ישראל (דומה לסניפי קופ"ח, הסתדרות העובדים, לשכת התעסוקה וכו') נזכר הנכס כזכות תכנונית הכוונה שהקרקע בייעוד ציבורי(שב"צ) ככל שהשימוש ציבורי ע"י גוף ציבורי/ממשלתי ובהתאם לתכנון הפרוגרמתי נתון זה מופיע לטובת מקור מידע. במקביל נבדק מקור הזכות לשימוש הנ"ל ונעשית בקרה כי השימוש בהתאם לזכות הקניינית. במקרים והזכות הקניינית בידי העירייה (הפקעה, 5.0 לחוק שיכונים ציבוריים) העירייה מחכירה את הקרקע ו/או מקצה החל משנת 2001 בהתאם לנוהל הקצאות.

5. נכסי עירייה המוחזקים בידי אחר

העירייה רשאית להעביר לאחרים זכויות שימוש בנכסיה, באמצעות הקצאה. בשנת 2001 פרסם משרד הפנים נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (חוזר מנכ"ל 5/2001). נוהל זה נועד לקדם מנהל תקין, שמירת עקרון השוויון, החיסכון, היעילות והשקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות בתחום הקצאת קרקע.

עיון בספר זכויות מקרקעין של העירייה העלה כי העירייה העבירה לגופים שונים זכויות שימוש במקרקעין ב 333 מבנים הנמצאים ב 203 נכסים עירוניים.

5.1. חכירה

מבדיקה שערכנו עולה כי העירייה חוכרת 16 נכסים ומחכירה נכס אחד⁸⁹.

הנכס המוחכר על-ידי העירייה מוחכר לסוכנות לשימוש ציבורי ומשמש כגן ילדים. החכירה אושרה ע"י המועצה, שר הפנים, ונחתם שטר שכירות.

הנכס בגוש ג חלקה ג, רשום בספר נכסי העירייה כעירוני כאשר הוא מופיע בבעלות רמ"י ומוחכר ל

ת.מ.מ.⁹⁰

89 הנכסים הוסרו

90 מספר גוש, חלקה ושם המוסד קודדו

מנהל מחלקת נכסים הסביר כי בשנת 1974 נחתם בין הצדדים הסכם חכירה ובשנת 2006 הנכס הופקע על-ידי העירייה. למרות שינוי הסטאטוס הרישום בספר הזכויות נותר בעינו.

נכס בנכס בגוש א חלקה א, ונכס בגוש ג חלקה ג⁹¹ שחווה החכירה שלהם הסתיים ואין להם אופציית הארכה רשומים בספר הנכסים העירוני.

ע"פ חוק המקרקעין זכות במקרקעין מסוג חכירה הינה ברת רישום במרשם (טאבו).
מבדיקת הביקורת עולה כי כנגד 2 חכירות לא נרשמה הערת אזהרה בטאבו.

המלצה:

- על העירייה לפעול ולקבוע בקרות לאבטחת רישומן העדכני של זכויותיה באמצעות רישום מתאים במרשם המקרקעין (טאבו).

5.2. נכסים שרישום זכות העירייה בהם ע"פ ספר המקרקעין אינה ברורה

הביקורת עיינה בספר הנכסים של העירייה המנוהל ע"י מחלקת נכסים שבתאריך 21/11/2019 כלל 2367 נכסים וסקרה את הרישומים המתייחסים ל 236 הנכסים הראשונים בספר, המהווים כ 10% מהנכסים הרשומים.

בסקירה ספר הנכסים של העירייה נמצא נכס עירוני המוחזק על-ידי רשות הדואר שבעמודת "הערות" (ברשומה) צוין ש"רשות הדואר מופיעה כבעלים בטאבו".

המלצה:

- יש לבחון נתון זה, וככל שמדובר בזכות שלא נרשמה על שם העירייה להסדיר זאת בלשכת רישום מקרקעין, ואם הזכות רשומה בטאבו, לתקן את הרישום בספר הנכסים של העירייה.

5.3. חדרי טרנספורמציה (טרפו)

חדרי טרנספורמציה (טרפו) הנם מבנים המשמשים להמרת האנרגיה החשמלית שבמתח גבוה לאנרגיה חשמלית במתח נמוך וחלוקתה למתקני הצרכנים. במבנים אלה מותקן ציוד מיתוג במתח גבוה ובמתח נמוך, שנאים, ציוד מדידה, אוטומציה ופיקוד, אשר מתחברים למעגלי המתח הגבוה של הרשת החשמל. חברת חשמל, האמונה על אספקת חשמל, צריכה לקבל מהעירייה זכות להקים חדרי טרפו ע"פ צריכה. מתן זכות זו, ככל עסקה אחרת במקרקעין, צריכה לקבל אישור מליאה ולהסדירה בהסכם להבטחת זכויות העירייה ובין היתר את התמורה בגין דמי השימוש בקרקע⁹².

בגין 16 (כ 84%) מתוך 19 נכסים שחברת חשמל הקימה בהם חדרי טרפו, לא אושרה העסקה כנדרש וטרם נחתם הסכם.

91 מספרי גוש, חלקה קודדו

92. התעריף לתשלום בגין שימוש בחדר טראפו הוא קבוע ועומד, נכון למועד הביקורת, על 7786 ש"ח לשנה.

עקב אי הסדרת העברת הזכויות ל'חברת חשמל' ב 16 נכסים עירוניים, נמנעו מהעירייה הכנסות של 124,576 ₪ בשנה, ע"פ התחשיב הבא:

אובדן הכנסות לעירייה		תשלום פר חדר	מס' חדרי טראפו
124,576 ש"ח	*	7,786 ש"ח	= 16

התעריף לתשלום בגין שימוש בחדר טראפו הוא קבוע ועומד, נכון למועד הביקורת, על 7786 ₪ לשנה.

המצב בו חברת חשמל מחזיקה ללא אסדרה בנכס עירוני אינו תקין וחושף את העירייה לסיכונים. המלצות:

- יש להסדיר את זכות השימוש והחזקה בחדרי טרנספורמציה שמחזיקה חברת החשמל.
- לבחון את האפשרות לתבוע מ'חברת חשמל' דמי שימוש בנכסים הללו 7 שנים לאחור או למן העברת הזכות בפועל, המוקדם מבניהם. סכום שלהערכת הביקורת עלול להסתכם בלמעלה מחצי מיליון ₪.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

בהמשך להערת המבקר אותרו מבין חדרי טרפו' בשטחים ציבוריים (כולל מתוכננים) 5 הסכמים עם חברת החשמל ובמועצה הקרובה בחודש ספטמבר בסדר היום יועלו לאישור 5 הסכמים נוספים. יצוין כי התשלום בגין השימוש/חכירה הינו בהתאם לפרסום ברשומות קבוע ומתעדכן מדי תקופה. כיום הסכום עבור זכות השימוש והחזקה בשטח חדר טרפו' ורצועת הקרקע סביבה הינו 10,261.58 ₪. בנוסף בגין שירותי בניית החדר העירייה גובה תשלום נוסף (בהסכמים האחרונים סך של 219,337.76 ₪).

יחד עם זאת הנושא יובא לטיפול בשיתוף המחלקה המשפטית לבחינת הסדרת הזכויות בחדי טרנספורמציה שנבנו בעבר וכן לבחינת אפשרות לתביעת דמי השימוש רטרואקטיבית. תועבר בקשה לאגף רישוי ופיקוח באגף ההנדסה להתנות קבלת היתר/טופס 4 בהצגת הסכם חתום עם העירייה(בעלים) כאמצעי לבקרה נוסף.

התייחסות הביקורת:

אכן תעריפי הטרראפו עלו למן מועד הביקורת, מה שמחזק עוד יותר את הצורך באסדרה. הביקורת רושמת לפנייה את הודעת מנהל מחלקת נכסים לפיה הנושא יועבר לטיפול משפטי.

5.4. הקצאות**5.4.1. כללי**

העירייה פועלת ע"פ נוהל הקצאות קרקע, העירייה הקימה ועדת הקצאות ומנהל מחלקת נכסים משמש כחבר בוועדה.

תקנה 5(א) לתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967 קובעת שיש לרשום בפנקס המקרקעין כל זכות לטובת צד ג', כדלהלן:

"רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות

במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות

המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה."

כיוון שהקצאת נכס מקרקעין מהווה זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, נדרש לרשום אותה בספר הנכסים שמנהלת העירייה כמתחייב מתקנה 5.

במהלך השנים 2003-2019, העירייה קיבלה 246 בקשות להקצאת נכסים והקצתה 198 כדלהלן:

שנה	בקשות להקצאה	הקצאות שלא בוצעו	הקצאות שבוטלו
2003	5	3	
2006	4		1
2007	25	2	6
2008	14	2	1
2009	12	2	1
2010	9	1	
2011	11		3
2012	18	3	
2013	9	2	
2014	22	3	
2015	27		
2016	21	1	1
2017	16	5	3
2018	17		
2019	36	4	
כ"סה	246	28	16

4 הקצאות נכסים המהוות 2% בלבד מתוך 198 נכסים שהעירייה הקצתה במהלך השנים 2003-2019, נרשמו בפנקס המקרקעין של העירייה כמצויים בהליכי הקצאה.

נמצאו אי דיוקים ברישום הנכסים שהוקצו. כך לדוגמה :

1. נכס בגוש יב חלקה יב שהעירייה הקצתה בשנת 2012, רשום בספר זכויות המקרקעין

כ"מיועד להקצאה ק⁹³.

2. הליך הקצאת קרקע א.⁹⁴ שהסתיים, רשום בספר זכויות מקרקעין כנמצא "בהליך

הקצאה".

3. נכס בגוש ב חלקה ב ע"פ ספר זכויות, רשום משנת 1989 כמיועד להקצאת עמותת

י.ה.ב.ע. בפועל העירייה לא הקצתה את הנכס, כך שרישום זה לגבי ייעוד הנכס מ 1989

אינו עדכני.

4. העירייה הקצתה בהליך מקוצר ה.ת נכס ב 2012 שהופקע לטובת העירייה ב 2007.

מקריאת הרישום בספר הנכסים לא ניתן לדעת מהו מועד ההקצאה וניתן לטעות ולהבין

שהנכס הוקצאה בפועל לעמותה ב 2007.

המלצות:

- יש לקבוע בספר את מועד ההקצאה של הנכס לעמותה.

- לפעול בהתאם לתקנות ולעדכן את הסטאטוס הנכסים שהוקצו ע"י העירייה.

תגובת מנהל מחלקת נכסים:

ספר ההקצאות פתוח לציבור ומעודכן באופן שוטף ע"י מנהל מח' הנכסים. ספר נכסים מכיל מידע מקיף על כל נכסי העירייה, הוא מעודכן מדי זמן ומוקצה לכך תקציב ייעודי. במערכת יש קישור בין הקצאה לבין הנכס אליה היא שייכת, עובדים מיומנים האמונים על הכרת המערכת יודעים לאתר את המידע. במערכת נקלטו 137 הקצאות. במסגרת הפרויקט הנוכחי יאותרו ויעודכנו כל בקשות ההקצאה שעדיין לא נקלטו לרבות סטטוס ההליך.

הדוגמאות שהובאו בטיוטת הדו"ח כאי דיוקים עודכנו במערכת בהתאם לסטטוס ההקצאה.

התייחסות הביקורת:

הביקורת רושמת לפנייה את הודעת מנהל מחלקת נכסים לפיה תוקנו הליקויים ועודכן הרישום בספר הנכסים בהתאם לסטאטוס ההקצאה.

6. **מצג לתפיסת חזקה ללא הרשאה בספר הנכסים (רישום לא עדכני)**

סעיף 18(ב) לחוק המקרקעין העמיד לרשות העירייה כלים וסמכויות כדי טפל בפולשים לנכסיה, וכך

93 מספר גוש, חלקה ושם העמותה קודדו

94 שם המוסד קודד

קובע חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981 בעניין זה: "תפס אדם מקרקעי ציבור, ושוכנע הממונה, לאחר שעיין בדין וחשבון בכתב מאת פקח שביקר במקום ועל סמך מסמכים לעניין הזכויות במקרקעי ציבור, כי תפיסתם הייתה שלא כדין רשאי הממונה, בתוך שישה חודשים מיום שהתברר לו כי התפיסה הייתה שלא כדין, ולא יאוחר משלושים ושישה חודשים מיום התפיסה, לתת צו בחתימת ידו, הדורש מהתופס לסלק את ידו ממקרקעי הציבור ולפנותם, כפי שקבע בצו ועד למועד שקבע בו (להלן: מועד הסילוק והפינוי), ובלבד שהמועד האמור לא יקדם מתום שלושים ימים מיום מסירת הצו" (סעיף 4 לחוק).

"הושלם ביצוע צו לפי חוק זה, ולפני שחלפו שנים עשר חודשים מיום השלמת הביצוע, התופס או אדם מטעמו חזר ותפס שלא כדין את מקרקעי הציבור שהצו חל עליהם, רשאי פקח, לאחר שקיבל אישור לכך מאת הממונה, לחזור ולסלק את ידו של התופס ולפנות את מקרקעי הציבור על פי הצו המקורי" (סעיף 5(א) לחוק).

מעיון בספר הנכסים של העירייה עולה כי לכאורה ישנם 25 נכסים עירוניים המחזקים על-ידי גורמים שתפסו בנכסים הללו חזקה ללא הרשאה. כל הנכסים הללו נמצאים באותו מתחם (שב"צ). מבירור שערכנו עולה כי בפעול האזור עבר הסדר מקרקעין שבמהלכו הוסדרו הבעלויות ונרשמו בהתאם ליעודם, אך בפועל רישום זה לא נמחק מספר המקרקעין של העירייה. בתגובה לביקורת נמסר כי רישום זה נרשם לאור "בדיקה מקדמית גראפית [והדבר] צוין על מנת להאיר את העובדה שבעתיד יש צורך במדידה מדויקת של מודד מוסמך".

המלצה:

- יש לפעול לעדכן את הרישום בספר זכויות המקרקעין בהתאם לסטאטוס החוקי של הנכסים הללו.

תגובת מנהל מחלקת נכסים:

בהתאם לממצאים בספר הנכסים נרשמו הערות לבדיקת 25 נכסים עירוניים שבהם עלתה מבדיקה גרפית כי יש פלישה (גם אם מדובר על מטרים בודדים) הממצאים האלו מתורגמים במערכת כדוחות לביצוע ונותנות כלי עבודה למחלקה ומפקחי אגף ההנדסה. במקומות אסטרטגיים פעלה המחלקה והסדירה ו/או פינתה פלישות ובחלק הוגשו תביעות, הפעולות נעשות בהתאם לסדרי עדיפויות וכוח האדם.

יחד עם זאת במסגרת עדכון הסקר היות ומדובר על פלישות ישנות מחלקת הנכסים תבדוק באמצעות מפקח נכסים באם הפלישות עדיין קיימות והממצאים יעודכנו בספר הנכסים.

התייחסות הביקורת:

הביקורת רושמת לפנייה את הודעת מנהל מחלקת הנכסים לפיה המחלקה תפעל, באמצעות הפקח, לבדוק את ממצאי הביקורת ולעדכן בהתאם את ספר הנכסים.

7. הפקעות – רישומם בספר זכויות מקרקעין

העירייה, באמצעות ועדת התכנון שלה, רשאית בתנאים מסוימים להעביר בצורה כפויה מקרקעין לבעלותה, ובהן הפקעה מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, ומכוח סעיף 188 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; איחוד וחלוקה מכוח סעיפים 120-128 בחוק זה.

הדרך העיקרית בה פועלות רשויות מקומיות הן על פי חוק התכנון והבנייה, כאשר הפקעה מבוצעת בהתאם פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 (להלן – פקודת הקרקעות), וזאת לאחר שתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת נכנסה לתוקף והעניקה לוועדה המקומית סמכות להפקיע מקרקעין בתחום התכנית לצורכי ציבור: כגון לצורך הקמת דרכים, גנים, מבני ציבור וכו'.

כדי להבטיח את זכויות העירייה בנכסים עליה לפעול לרישום הנכסים על שמה או לפחות לרשום הערת אזהרה לטובתה.

לא נקבעו בעירייה נהלים/הנחיות המסדירות את נושא עיתוי רישום זכויות העירייה ותפיסת חזקה בפועל בהליכי הפקעה.

בספר הזכויות של העירייה רשומים 299 נכסים שהעירייה פעלה להפקיעם לצרכי ציבור.⁹⁵

גוש	ט	ט	ט	יא
חלקה	1	2	3	4
מגרש	1	2	3	4
פרטים	אדמת בור המיועדת לשצ"פ	אדמת בור המיועדת לשצ"פ	אדמת בור המיועדת לשצ"פ	רחוב ... חלק
אסמכת לרישום	רשות מקרקעי ישראל או קק"ל	רשות מקרקעי ישראל או קק"ל	רשות מקרקעי ישראל או קק"ל	רשות מקרקעי ישראל או קק"ל
סטטוס הרישום נכון למועד הביקורת	נרשמה הערה על הפקעה סע' 5 ו-7			
הערות		רישום שגוי, אין זכויות לעירייה. היעוד מגורים.	רישום שגוי, לא בוצע הפקעה, בפועל מדובר על אדמת בור בהתאם לתכנית מתאר.	כתובת הגוש שונתה

נמצא כי רישום הזכויות במקרקעין בגוש ט חלקה 1 מגרש 1⁹⁶ שהופקע לא הסתיים אף שחלף זמן רב.

עוד נמצא כי הרישום בספר זכויות מקרקעין המתייחס ליתר המגרשים, לפיהן הקרקע בשלבי הפקעה לטובת העירייה, אינו נכון.

המלצה:

- יש לתקן את הרישום של הנכסים הללו בהתאם למצבם בפועל.
- מומלץ לקבוע נהלים/ הנחיות המסדירות את עיתוי רישום זכויות העירייה ותפיסת חזקה בפועל בהליכי הפקעה.

תגובת מנהל מחלקת נכסים :

המחלקה פועלת להכנת נוהל הפקעות, כפי שציינתי בפרק הנהלים הוכנה טיוטת נוהל שתועבר לאישור מועצת העיר שתסדיר באופן ברור את ההליך לרבות תחומי האחריות לביצוע ורישום הערה בטאבו. הדוגמה שהוצגה נמצאת באזור העובר הסדר מקרקעין, בחלקה 2 בגוש ט⁹⁶ עודכן הרישום ותוקנה הטעות.

במסגרת רישום זכויות בהליך ההסדר בגוש זה יעודכנו וירשמו זכויות העירייה לרבות הזכויות התכנוניות.

התייחסות הביקורת:

הביקורת רושמת לפנייה את הודעת מנהלת מחלקת נכסי שהמחלקה תפעל לתקן את הרישום בספר המקרקעין בהתאם לאמור בדוח.

השרות הפסיכולוגי החינוכי

תוכן העניינים

211	פרק א' - כללי
215	פרק ב' - תמצית הממצאים
220	פרק ג' - פירוט ממצאים
220	1. השירות הפסיכולוגי חינוכי
220	א. הארגון והתקצוב של השפ"ח והבקרות על ביצועו
220	א. 1. תקציב השירות הפסיכולוגי וביצועו בפועל
226	א. 2. נתוני שכר הפסיכולוגים
229	ב. איוש התקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם, הסיבות לאיוש בחסר והפעולות שננקטו
231	ג. תנאי העבודה של העובדים: מיקום, זמינות, שעות עבודה, קבלת קהל
232	ד. תהליכי תכנון העבודה בשפ"ח
233	ה. התערבות בשעת חירום
234	ו. הערכה ומשוב על העבודה בשפ"ח
235	ז. דיווחי נוכחות
235	ח. תפוקת הפסיכולוגים
236	ט. הכשרת סגל הפסיכולוגים
237	י. חלוקת המשאבים בין מוסדות החינוך
240	יא. בחינת תיקי העובדים הפסיכולוגים
240	2. השירות הפסיכולוגי באמצעות הטיפול הנקודתי
240	א. הפרדה ארגונית ותקציבית של השירותים המשלימים מהפעילות השוטפת
241	ב. תקציב "הטיפול הנקודתי"
242	ג. השירות הפסיכולוגי המשלים (שפ"מ)

פרק א' - כללי

1. מבוא

השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן: "שפ"ח") הינו גוף מקצועי הכפוף מקצועית למשרד החינוך. השירות הפסיכולוגי החינוכי מיועד להעניק שירותים מקצועיים, לאוכלוסיות התלמידים בעיר, צוותי ההוראה והמנהלים במוסדות החינוך בעיר. משרד החינוך בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, קובעים את המדיניות ואת דרכי הפעולה של השפ"ח, בהתאמה לצרכים המגוונים העולים בכל אחת מהרשויות המקומיות.

1.1. המטלות העיקריות המוטלות על השפ"ח:

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-61 עוסק במתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי. בחוזר זה צוינו המטלות העיקריות המוטלות על השפ"ח אשר עיקרן:

- א. איתור ואבחון מוקדם של בעיות התפתחותיות אצל תלמידי מוסדות החינוך בעיר להם מוענק השירות והכוונת צוות החינוך במוסדות החינוך להם ניתן השירות.
- ב. הדרכת צוותי הוראה בכל מוסדות החינוך בעיר.
- ג. התערבות טיפולית פרטנית בהתאם לסדרי העדיפויות ובתיאום עם המערכת לה ניתן השירות, בהם: ילדים ובני נוער, הורים, טיפול משפחתי זוגי וטיפול בליקויי למידה.
- ד. ייעוץ שוטף לכל הגורמים במערכת החינוך העירונית תוך מעורבות בתהליכי קביעת מדיניות חינוכית בעיר, השתתפות בוועדות שילוב בית ספריות וועדות השמה וועדות ערר.
- ה. השתתפות בתהליכי תכנון והקמה של מסגרות חינוכיות בעיר.
- ו. מצב חירום - מתן מענה מידי וזמינות גבוהה במצבי חירום.

1.2. תחומי פעילות עיקריים

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-61 נקבע כי השירות הפסיכולוגי פועל בשני תחומים עיקריים כלהלן:

- א. **המישור המערכתי** – העבודה המערכתית כוללת הערכה והתערבות במערך החינוכי שברשות המקומית ובמסגרת החינוכית לצורך סיוע בפתרון בעיות בתחום הרווחה הנפשית בכל המישורים המשמעותיים: הקהילה, המוסד החינוכי, שכבת הגיל, הכיתה, הקבוצה והפרט כדלהלן:

1. ייעוץ וסיוע בתכנון ובגיבוש של מדיניות חינוכית ברמת הרשות המקומית.
2. הערכה מערכתית דינמית של מאפייני המסגרת החינוכית וצרכיה.

3. התערבות מערכתית באמצעות היוועצות (קונסולטציה) ועבודה משותפת (קולבורציה) עם צוותי חינוך ועם צוותים רב מקצועיים.

ב. **התחום הפרטני** – העבודה הפרטנית של הפסיכולוג החינוכי כוללת הערכה פסיכולוגית ו/או פסיכותרפיה.

1. סיוע למערכות העירוניות באיתור תלמידים הזקוקים להתערבות השירות הפסיכולוגי.
2. הילדים הצעירים בגיל הרך זקוקים להערכה רב מערכתית ומומחיות בפסיכולוגיה, התפתחותית. בהעדר יכולת להעניק לתלמידים שירותים אלו, הם מופנים למכונים להתפתחות הילד בהם ניתנים אבחונים אלו (רופא התפתחותי, קלינאית תקשורת, מרפאה בעיסוק ועוד).

1.3. נתונים כלליים על השירות הפסיכולוגי (שפ"ח) בלוד

השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) מופקד על מתן שירות לכ- 21,000 תלמידים בגילאי 3 עד 15 הלומדים בכ- 230 מסגרות חינוכיות בעיר. בפועל נותן השפ"ח שירות לתלמידים עד גיל 18 ולתלמידי החינוך המיוחד עד גיל 21. בשל העדר משאבים בשירות הפסיכולוגי החינוכי בלוד, תלמידים עד גיל 5 מופנים ליחידה להתפתחות הילד בביה"ח האזורי, המבצע את הטיפול ומעביר דו"ח מפורט לשירות הפסיכולוגי החינוכי בלוד, אולם בשל העומס הרב בביה"ח, מתעכבת קבלת הדו"ח לשירות הפסיכולוגי בלוד וממילא הטיפול בתלמידים הרכים מתעכב.

בשנים 2019-2020, השירות הפסיכולוגי היה במשבר עקב פרישת מנהלת השירות הפסיכולוגי לגמלאות לאחר שנות עבודה רבות. השירות הפסיכולוגי פעל ללא מנהלת מחודש ספטמבר 2019 ועד לחודש מאי 2020, עת מונתה מנהלת שירות פסיכולוגי לתפקיד. גורם נוסף למשבר היה אי חידוש חוזי ההתקשרות עם כמחצית מהפסיכולוגים המועסקים בשירות. יתר הפסיכולוגים המשיכו לעבוד ללא ניהול ונאלצו להתמודד עם מתן השירות לאוכלוסיית התלמידים ומשפחותיהם בעיר, בהעדר צוות פסיכולוגים מלא למתן שירותים אלו.

2. מטרות הביקורת

לבחון את ההתנהלות של השירות הפסיכולוגי בתחומים הבאים:

1. תקני הפסיכולוגים כפי שאושרו על ידי משרד החינוך.
2. תקני הפסיכולוגים כפי שאושרו על ידי העירייה.
3. איוש התקנים בפועל.
4. השתתפות משרד החינוך בעלות שכר הפסיכולוגים והצוות המינהלי.
5. נהלים ותכניות עבודה של השפ"ח.
6. הערכה ומשוב על עבודת הפסיכולוגים.
7. מחשוב

8. דוחות נוכחות של הפסיכולוגים.
9. דווח על התפוקה של הפסיכולוגים.
10. חלוקת המשאבים בין מוסדות החינוך.
11. התנהלות השפ"ח בעת חירום.
12. הטיפול הנקודתי- בשירות הפסיכולוגי החינוכי.
13. תקצוב השירות הפסיכולוגי.
14. המלצות לתיקון הליקויים שעלו בביקורת.

3. התקופה המבוקרת

הביקורת נערכה במהלך החודשים ספטמבר 2019 – מאי 2020, עבור שנות הכספים 2018 ו-2019 ובמקומות הרלוונטיים עבור שנה"ל תשע"ח ותשע"ט.

4. תכנית הביקורת

4.1 השירות הפסיכולוגי חינוכי

- א. הארגון והתקצוב של השירות הפסיכולוגי והבקרות על ביצועו.
- ב. איוש תקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם. הסיבות לאיוש בחסר והפעולות שנקטו.
- ג. תנאי העבודה של העובדים: מיקום, זמינות, שעות עבודה, קבלת קהל.
- ד. נהלים ותכניות עבודה בשפ"ח.
- ה. תהליכי תכנון העבודה בשפ"ח.
- ו. הערכה ומשוב על עבודה בשפ"ח.
- ז. מחשוב.
- ח. דיווחי נוכחות.
- ט. תפוקת הפסיכולוגים, דיווח על תפוקה בשעות הנוכחות.
- י. חלוקת משאבים בין מוסדות חינוך.
- יא. בחינת תיקי העובדים הפסיכולוגים.

4.2 השירות הפסיכולוגי באמצעות תקציב "הטיפול הנקודתי"

- א. הפרדה ארגונית ותקציבית של השירותים המבוצעים באמצעות התקציב הנקודתי.

5. מתודולוגיה

הביקורת נפגשה עם גורמי עירייה שונים ובין היתר עם מנהלת השפ"ח היוצאת, מנהלת השפ"ח הנכנסת, מנהלת מחלקת גני ילדים ומנהלת מחלקת בתי ספר יסודיים. הביקורת עיינה בתיעוד שהתקבל ממנהלת השירות הפסיכולוגי היוצאת, חשבות השכר בעירייה, גזברות העירייה, משרד החינוך – אגף שפ"י.

הביקורת סקרה תיקי העובדים הפסיכולוגים, המצויים בשירות הפסיכולוגי.

6. מגבלות הביקורת

הביקורת לא עסקה בבחינת הסוגיות המקצועיות שטופלו במהלך השנה, ולא נבחנו התיקים האישיים של לקוחות השפ"ח.

7. הבסיס החוקי לפעילות השפ"ח

- א. חוק הפסיכולוגים התשל"ז – 1977 והתקנות שתוקנו מכוחו בשנת 1979.
- ב. חוק החינוך המיוחד התשמ"ח – 1988.
- ג. חוק הגנת הפרטיות התשמ"א – 1981.
- ד. כללי הכרה במוסדות לצורך התמחות, הוועדה המקצועית לפסיכולוגיה חינוכית, משרד הבריאות.
- ה. חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-61 משנת 2010 מפרט את הבסיס להתנהלות ותכנית העבודה של השירות הפסיכולוגי.
- ו. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך שפורסמו מעת לעת.
- ז. הנחיות מקצועיות של שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) במשרד החינוך.
- ח. "שאל את הפסיכולוג" אוגדן מידע לפסיכולוג החינוכי.
- ט. אוגדן "מכלול ההכשרה וההתפתחות המקצועית של הפסיכולוג החינוכי".
- י. דו"ח מבקר המדינה מס' 58 לשנת 2007.

פרק ב' - תמצית הממצאים

1. השירות הפסיכולוגי החינוכי

א.1. תקציב השירות הפסיכולוגי וביצועו בפועל

- תקציב השפ"ח כלול בתקציב אגף החינוך, מרביתו מיועדת לתשלום שכר לעובדים, בהתאם לקריטריונים אשר נקבעו על ידי משרד החינוך.
- בנוסף לתקציב הרגיל תוקצב השירות הפסיכולוגי החינוכי בתקציב בלתי רגיל (תב"ר) מ"הטיפול הנקודתי".
- נמצא כי בשנים 2017-2019, ההכנסות ממשרד החינוך גדולים מתקציב ההוצאות. עובדה זו אינה מתיישבת עם ההתנהלות מול משרד החינוך המחייבת השתתפות העירייה בשיעור 32% משכר הפסיכולוגים.
- הוצאות תחזוקה תקשורת וניקון של השירות הפסיכולוגי חינוכי אינם רשומים בפרק השירות הפסיכולוגי חינוכי ונרשמו בהוצאות אגף החינוך על אף שהם שייכים לסעיף זה.
- עיון בספרי החשבונות של העירייה בגין ביצוע תקציב השירות הפסיכולוגי העלה שלכאורה משרד החינוך השתתף במימון שכר הפסיכולוגים בשנים 2017-2019, בסכומים הגבוהים מעלויות השירות הפסיכולוגי בעירייה.
- ביצוע ההוצאות מהתקציב הרגיל בשנים 2017-2019, היה נמוך מהתקציב. בקופת העירייה נותרו עודפים בשלוש השנים, במקום בו היה על העירייה להשתתף בעלות העסקת הפסיכולוגים.
- משרד החינוך מעביר לעירייה 68% מהעלות שכר המחושבת על ידו, ועל העירייה להשלים את 32% הנותרים. מחויבות העירייה אמורה לבא לידי ביטוי בתקציב השירות הפסיכולוגי החינוכי - בעת בנייתו ובעת ביצועו.
- נמצא כי העירייה לא השתתפה במימון בשיעור 32% מסך השתתפות משרד החינוך, כמתחייב על ידי משרד החינוך.
- התקציב לשכר הפסיכולוגים היה אמור לעמוד על סך- 3,700 אלש"ח לפחות. בפועל העירייה הגדילה את התקציב המיועד לשירות הפסיכולוגי החינוכי, ממקורות תקציב הטיפול הנקודתי, והגיע לתקציב בסך- 3,931 בשנת 2017 ולתקציב בסך – 3,920 אלש"ח בשנת 2018, ולתקציב סך- 3,632 אלש"ח בשנת 2019.

א.2. נתוני שכר הפסיכולוגים

- עיון בתלושי השכר לחודש אוגוסט 2018, העלה כי 4 פסיכולוגים בלבד מתוך 14 הפסיכולוגים המועסקים ע"י העירייה, מועסקים בהיקף משרה מלאה. יתר הפסיכולוגים מועסקים בחלקיות משרה הנעה מ 33% עד 75%, עובדה המקשה על ניהול העבודה במחלקה.

- מנתוני דוח תשלומי שכר לעובדים בחודש אוגוסט 2018 עולה כי משרד החינוך השתתף בתשלום שכר בגין-14.68 משרות פסיכולוגים בעלות שכר שנתית בסך - 237,074 ₪ והעירייה העסיקה פסיכולוגים בהיקף 9.63 משרות בעלות שכר שנתית בסך - 133,863 ₪. העירייה לא העסיקה פסיכולוגים בהיקף של 5.05 משרות בעלות שכר שנתית כוללת בסך -103.211 ש"ח אף ששכרם מומן ע"י משרד החינוך .

ב. איוש התקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם, הסיבות לאיוש בחסר והפעולות שננקטו.

- משרד החינוך והעירייה תקצבו במחצית ממספר התקנים האופטימלי לשירות הפסיכולוגי החינוכי בעיר.

- משנת 2007 ועד שנת 2019 לא חל כל שינוי מהותי בתקנים שנקבעו על ידי משרד החינוך, אף שמספר התלמידים בעיר עלה בשיעור שלמעלה מ-100%. הביקורת מדגישה כי על השירות הפסיכולוגי חינוכי היה לפעול להתאמת הקצאת תקני הפסיכולוגים של משרד החינוך לצרכי העיר.

- משרד החינוך תקצב את העירייה בתקציב נוסף במסגרת "הטיפול הנקודתי" (החלטת ממשלה) (ראה פרק 2) והעירייה תקצבה מתוך תקציב זה גם את השירות הפסיכולוגי בעיר, בתוספת תקציב בסך- 1,932 אלש"ח בשנת 2017, 2,104 אלש"ח בשנת 2018 ובסך 1,764 אלש"ח בשנת 2019 .

- בשירות הפסיכולוגי החינוכי הועסקו 40 עובדים פסיכולוגים, כשליש מהם הועסקו כעובדי עירייה, והיתר כפסיכולוגים נותני שירותים (במיקור חוץ מתקציב "הטיפול הנקודתי").

- לדברי מנהלת השפ"ח היוצאת, השוני בין שתי שיטות העסקה אלו יצר מתחים בין העובדים הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי החינוכי.

- נמצא כי הפסיכולוגים עובדי עירייה מועסקים בהיקף משרה ממוצע בשיעור כ 0.7 משרה והפסיכולוגים המועסקים כנותני שירותים מועסקים בהיקף משרה ממוצע בשיעור כ 0.4 משרה מנהלת השירות הפסיכולוגי סבורה שניהול צוות עובדים, אשר רובם מועסקים בהיקפי משרה נמוכים ממשרה מלאה, מקשה מאוד על העבודה בשירות הפסיכולוגי.

ג. תנאי העבודה של העובדים : מיקום, זמינות, שעות עבודה, קבלת קהל

- הביקורת סבורה שתנאי העבודה משרדי השירות הפסיכולוגי מקשים על עבודת הפסיכולוגים ופוגעים באיכות השירות.

ד. תהליכי תכנון העבודה בשפ"ח ותפוקה

- חוזר מנכל משרד החינוך מחייב הכנת תכניות עבודה. הביקורת ביקשה לקבל את תכניות העבודה לשנים תשע"ח ותשע"ט, אולם מנהלת השירות הפסיכולוגי הגישה לביקורת את תכנית העבודה לשנת תשע"ח בלבד. לא נמצאה תכנית עבודה לשנת הלימודים תשע"ט.

- הביקורת עיינה בתכנית העבודה לשנת הלימודים תשע"ח ממנה עולה כי התכנית אינה עונה לדרישות אשר הוצגו על ידי משרד החינוך ופורטו בהרחבה במדריך אשר פורסם באתר האינטרנט.

ה. התערבות בשעת חירום

- חוזר מנכ"ל משרד החינוך מחייב את השפ"ח לתן מענה מידי וזמינות גבוהה במצבי חירום. על השפ"ח להעמיד באופן קבוע, במהלך כל השנה 24 שעות ביממה, תורן בכוננות למצבי חירום. פרטי הכונן צריכים להיות מפורסמים לתושבי העיר לקבלת השירות בעת הצורך.
- הביקורת מעירה כי העדר לוח כוננויות למצבי חירום בשירות הפסיכולוגי מקשה על העבודה השוטפת של השירות הפסיכולוגי בעיר. עוד מעירה הביקורת שאי פרסום מערך הכוננים הפסיכולוגים לשעת חירום מונע מידע חשוב מציבור הנזקקים לשירות.

ו. הערכה ומשוב על עבודה בשפ"ח

- נמצא כי עד כה לא נערכו שאלוני משוב בקרב אוכלוסיית מקבלי השירות ולא נשמעה חוות דעתם של מנהלי המוסדות על איכות השירות ומידת שביעות רצונם ממנו.

ז. דיווחי נוכחות

- עובדי השפ"ח ונותני השירות (פרילנסרים) מדווחים על נוכחות באמצעות שעות נוכחות המוחתם עם הגעתם לעבודה ויציאתם ממנה. הדוחות נסקרים, מאשרים בחתימת המנהלת ומועברים לאגף משאבי אנוש לצורך עריכת המשכורות.

ח. תפוקת הפסיכולוגים

- על הפסיכולוגים מוטלת החובה לנהל "רשומות פסיכולוגיות" בגין העבודה אותה הם מבצעים מדי יום, בין באופן ידני ובין באופן ממוחשב. דוחות כאמור, לא הוגשו למזכירות השירות הפסיכולוגי.
- פסיכולוגים עובדי העירייה, פועלים על פי סידור העבודה שנקבע מראש, לכל אחד מהם על ידי מנהלת השירות. נמצא כי פסיכולוגים עובדי עירייה אינם מעבירים דיווח חודשי מפורט בכתב על פגישות העבודה אשר התקיימו על ידם במוסדות החינוך. העדר דיווח כאמור אינו מאפשר קיום בקרה שוטפת על עבודת הפסיכולוגים.
- הביקורת מציינת כי הפסיכולוגים המועסקים כנותני שירותים, צירפו מדי חודש דווח מלא על העבודה אשר ביצעו.

ט. הכשרת סגל הפסיכולוגים

- השפ"ח נדרש להקצות משאבים להכשרת סגל הפסיכולוגים. כל אחד מהפסיכולוגים המועסקים בשירות הפסיכולוגי החינוכי, מחויב בביצוע ההכשרות והלימוד בהתאם לתכנית הלימודים ולשלבי הלימודים בה הוא מצוי.
- הביקורת מציינת כי תמהיל מעמד הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי החינוכי, מצביע על שעור גבוה של מתמחים 68%, המחייב השקעת משאבי זמן עבודה רבים, של שעות הכשרה והדרכה ולא על מתן שירות שוטף למוסדות החינוך בעיר.
- משרד החינוך מתקצב את העירייה בעבור ההדרכה לפסיכולוגים. מדוחות הביצוע של העירייה עולה כי, ביצוע ההדרכות לפסיכולוגים הלך ופחת במהלך השנים וכי העירייה לא ביצעה הדרכות במלוא התקבולים שנתקבלו בשנים 2018 ו-2019.

י. חלוקת המשאבים בין מוסדות החינוך

- נמצא כי בשפ"ח מועסקים 5 עובדים דוברי ערבית המהווים 15% מכלל העובדים, בעוד שעל פי התפלגות התלמידים בעיר מהווה שיעור התלמידים דוברי ערבית 27%.

יא. בחינת תיקי העובדים הפסיכולוגים

- הביקורת מעירה כי לא נמצאו בתיקי העובדים הערכות מקצועיות של מנהלת השירות הפסיכולוגי, ולא נמצאו תכניות העבודה של כל אחד מהפסיכולוגים. עוד מעירה הביקורת כי לא נמצאו בתיקים שיבוצי העובדים במוסדות החינוך והערכות מקצועיות של מקבלי השירות (מנהלי ביה"ס, מנהלי אגף החינוך, מחלקת גני ילדים).

2. השירות הפסיכולוגי באמצעות הטיפול הנקודתי**א. הפרדה ארגונית ותקציבית של השירותים המשלימים מהפעילות השוטפת**

- השירות הפסיכולוגי החינוכי בלוד מתקצב ע"י משרד החינוך עבור הפעילות השוטפת – תקני פסיכולוגים ומתקציב "הטיפול הנקודתי" אשר מוענק על בסיס החלטת ממשלה לעיר לוד.
- השירות הפסיכולוגי החינוכי לא מעניק שירותים משלימים בתשלום לתושבים, מעבר לשירותים השוטפים המחויבים על ידו.
- קיימת הפרדה תקציבית בין שני התקציבים, כאשר בתקציב הרגיל מתקצבים העובדים אשר להם משולם שכר, בהתאם לתקנים שנקבעו על ידי משרד החינוך, ובתקציב הבלתי הרגיל, (תב"ר) מתקצבים העובדים הנוספים המועסקים על בסיס הסכמים שנתיים שנחתמים עמם מתקציב הטיפול הנקודתי.

ב. תקציב "הטיפול הנקודתי"

- בהחלטת ממשלת ישראל מתאריך 22.8.2010, שעניינה "שיקום העיר לוד- טיפול נקודתי בתחום החינוך" ובהחלטת ממשלה מתאריך 31.10.2020, שעניינה "העצמה ופיתוח של העיר לוד", נקבע, כי העיר לוד תקבל תקציבים ייעודיים למערכת החינוך. התקציב נועד, בין היתר, לצורך הארכת יום הלימודים, מתן הזנה, חונכות אישית, תגבור לימודים והעשרה, תגבור והכנה לקראת בגריות וכד'.
- בשנת הלימודים תשע"ח הוקצב לעיר סך- 27 מלש"ח ובשנה"ל תשע"ט – 22 מלש"ח. העירייה תקצבה את השירות הפסיכולוגי החינוכי, בסך 2 מלש"ח בשנה"ל תשע"ח ובסך 2.6 מלש"ח בשנה"ל תשע"ט. סכומים אלו יועדו להעסקת פסיכולוגים בחוזים אישיים, לתגבור הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי, אשר כפי שצוין תקני משרד החינוך אינם עונים על צרכי העיר.
- העירייה הוסיפה באמצעות תקציב ה"טיפול הנקודתי" 10.54 משרות בשנה"ל תשע"ט ו 10.14 משרות בשנה"ל תשע"ח כך שהפער בין התקן המומלץ לבין כמות המשרות המתוקצבות הצטמצם לכדי 3.95 משרות בשנה"ל תשע"ט, ו- 4.25 בשנה"ל תשע"ח.

ג. השירות הפסיכולוגי המשלים (שפ"מ)

- בנוסף לשירותים השוטפים המסופקים על ידי השפ"ח, קיימים מספר שירותים נוספים, אותם מסוגל לספק השירות הפסיכולוגי החינוכי לתושבים הזקוקים לכך.
- חוזר מנכל קובע את האפשרות ל"הרחבת השירותים הפסיכולוגיים במימון נוסף, של הורי התלמידים". השירות הפסיכולוגי החינוכי בלוד, אינו מספק שירותים אלו. ובכך נאלצים הורי התלמידים הזקוקים לשירותים אלו, לרכשם / או להימנע מלרכשם בהעדר משאבים כספיים.

פרק ג' - פירוט ממצאים

1. השירות הפסיכולוגי החינוכי

א. הארגון והתקצוב של השירות הפסיכולוגי החינוכי והבקורות על ביצועו.
 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-61 קובע כי תקצוב השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) בעיר יערך, בהתאם לגודל אוכלוסיית התלמידים בעיר ומידת ההתערבות הפסיכולוגית הנחוצה. השפ"ח מיועד לתלמידים, להורים, לצוותי החינוך בגני הילדים ובבתי הספר ולגורמים הקהילתיים. למרות השאיפה המקצועית לספק שירותים מגיל 3 שנים עד גיל 18 שנים, בשלב זה הקצאת תקני הפסיכולוגים על פי מדיניות משרד החינוך היא לגילאי 5-15 שנים לתלמידים במסגרות החינוך הרגיל ולגילאי 3-21 לתלמידים בחינוך המיוחד.

בהתאם לחוזר נקבע המפתח להקצאת תקנים המאפשר עבודה פסיכולוגית מיטבית על בסיס שקלול של מספר ממדים:

1. יחס סביר בין צרכי האוכלוסייה לבין המשאבים הציבוריים.
2. הבחנה בין צרכי החינוך הרגיל לצרכי החינוך המיוחד.
3. צרכים התפתחותיים שונים ברצף הגיל.
4. צרכים משתנים בהתאם לאזור (סיכון בטחוני, מצוקה).

מפתח הקצאת התקנים לשפ"חים (שירות פסיכולוגי חינוכי) נקבע על ידי שפ"י (שירות פסיכולוגי יעוצי) של משרד החינוך (2003):

1. תקן אחד ל-500 ילדים בגיל הגן וכיתות א'.
2. תקן אחד ל-1000 תלמידים בכיתות ב' – י"ב.
3. תקן אחד ל-300 תלמידים בחינוך המיוחד (בתי ספר לחינוך מיוחד, כיתות חינוך מיוחד במסגרות החינוך הרגיל, גני ילדים של החינוך המיוחד, ותלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל בבתי הספר ובגני הילדים).

1.א. תקציב השירות הפסיכולוגי וביצועו בפועל

ספרי החשבונות של העירייה מנוהלים על בסיס שנת כספים, המתחילה בחודש ינואר ומסתיימת בחודש דצמבר מדי שנה. זאת בניגוד לשנת הלימודים על פיה פועל השפ"ח, המתחילה בחודש ספטמבר ומסתיימת בשנה העוקבת בחודש אוגוסט מדי שנה.

היות ומרבית התקציב מיועד לשכר עובדים, ומיעוטו בעבור הוצאות תחזוקה וניהול, הרי שהשונות בתקציב בין שנת כספים לבין שנת לימודים, זניחה ועל כן מוצגים נתוני שנת הכספים, כפי שנרשמו בספרי החשבונות של העירייה.

תקציב השפ"ח כלול בתקציב אגף החינוך, כאשר מרבית התקציב מיועד לתשלום שכר לעובדים, בהתאם לקריטריונים אשר נקבעו על ידי משרד החינוך 68% משכר הפסיכולוגים ממומן ע"י משרד החינוך ו 32% ע"י העירייה.

הביקורת עיינה בנתונים הכספיים אשר הוצגו בדוחות התקציב של העירייה המשויכים לפעילות השירות הפסיכולוגי החינוכי, להלן הנתונים:

תקציב – אלש"ח

<u>2019</u>	<u>2018</u>	<u>2017</u>	<u>תיאור</u>	<u>מס' חשבון</u>
תקציב	תקציב	תקציב		הכנסות
5	5	0	הדרכת פסיכולוגים	131730079
2,516	2,516	2,516	השתתפות בשכר משרד החינוך	131730092
127	127	127	הדרכת שפ"י	131731092
10	10	10	אבחונים	131731192
2,658	2,658	2,653	סה"כ הכנסות	
				הוצאות
2,404	2,357	2,288	שירות פסיכולוגי	181730011
4	4	4	פסיכולוגית מכשירי כתיבה	181730046
2	2	2	שירות פסיכולוגי חינוכי	181730054
2	2	2	הדפסות	181730056
127	127	127	שפ"ח- עבודות קבלניות	181730075
10	10	10	אבחונים	181730075
5	5	0	שירות פסיכולוגי	181730078
2,554	2,507	2,433	סה"כ הוצאות	
104	151	220	עודף הכנסות על הוצאות	

במענה לטיוטת דו"ח הביקורת השיבה מנהלת השירות הפסיכולוגי שפרשה כי: "לא היה תקציב של 10,000 ש"ח לאבחונים. לא התקבל לשפ"ח וגם לא לתקציב העירייה, למרות שסעיף זה מופיע כל הזמן בתקציב השפ"ח".

הביקורת מציינת כי בנוסף לתקציב השוטף, בו תוקצב השירות הפסיכולוגי החינוכי כאמור לעיל, נקבע תקציב בלתי רגיל (תב"ר) "הטיפול הנקודתי" (ראה פרק 2 להעסקת פסיכולוגים במיקור חוץ. לפיכך על מנת לבחון את מלוא התקציב המוענק על ידי העירייה לשפ"ח יש לצרף גם את התקציב הבלתי רגיל כדלהלן:

תיאור	2017 אלש"ח	2018 אלש"ח	2019 אלש"ח
1. תקציב הכנסות מהתקציב הרגיל	2,653	2,658	2,658
2. סך תקציב הכנסות מהתקציב הבלתי רגיל*	1,932	2,104	1,764
3. סך תקציב הכנסות רגיל לשפ"ח	4,585	4,762	4,422
4. סך תקציב ההוצאות מהתקציב הרגיל	2,433	2,507	2,554
5. סך ההוצאות מהתקציב הבלתי רגיל	1,932	2,104	1,764
6. סה"כ הוצאות	4,365	4,611	4,318
7. עודף הכנסות על הוצאות	<u>220</u>	<u>151</u>	<u>104</u>

*התקציב בטיפול הנקודתי נקבע על פי שנת לימודים. הביקורת ערכה את ההתאמות הנדרשות לשנת הכספים.

נמצא כי בשלוש השנים המוצגות לעיל תקציב ההכנסות ממשרד החינוך גדול מתקציב ההוצאות. עובדה זו אינה מתיישבת עם ההתנהלות מול משרד החינוך המחייבת השתתפות העירייה בשיעור 32% משכר הפסיכולוגים.

הביקורת מעירה כי הוצאות תחזוקה תקשורת וניקון של השירות הפסיכולוגי חינוכי אינם רשומים בפרק השירות הפסיכולוגי חינוכי ונרשמו בהוצאות אגף החינוך על אף שהם שייכים לסעיף זה.

במענה לטיטת דו"ח הביקורת השיב גזבר העירייה כי: "השירות הפסיכולוגי יושב במבנה אחד עם כל אגף החינוך ולא ניתן להפריד במונים של חשמל ומים או בחומרי הניקוי ותחזוקה של המבנה. יחד עם זאת, בנושאים כמו ציוד משרדי, הדפסות או אחזקת פלאפונים – ההוצאות נרשמות בפרק השירות הפסיכולוגי".

המלצות:

- תקציב השפ"ח של העירייה יכלול גם את חלק העירייה בהשתתפות בשיעור 32%.
- פרק השפ"ח בספרי החשבונות של העירייה יכלול גם את מלוא עלויות אחזקת השירות הפסיכולוגי.

הביקורת עיינה בספרי החשבונות של העירייה בגין ביצוע התקציב של השירות הפסיכולוגי, ולהלן הנתונים הכספיים:

ביצוע – אלש"ח

<u>2019</u>	<u>2018</u>	<u>2017</u>	<u>תיאור</u>	<u>מס' חשבון</u>
ביצוע	ביצוע	ביצוע		הכנסות
0	3	2	שפ"י- הדרכת פסיכולוגים	1317300790
2,513	2,527	2,508	משה"ח פסיכולוגים חינוכיים-שכר	1317300920
42	89	91	משה"ח שפ"י שכר הדרכה	1317300921
0			אבחונים	1317311920
2,555	2,619	2,601	סה"כ הכנסות	
	ביצוע	ביצוע		הוצאות
1,981	1816	2004	משכורות ושכר עבודה-פסיכולוגים	1817300110
5	14-	11-	הפרשה להבראה	1817300113
3	4	3	פסיכולוגים מכשירי כתיבה	1817300460
0	2	2	הדפסות	1817300560
34	69	91	שפ"י-עבודות קבלניות	1817300750
0	0	0		1817300751
0	0	0		1817300780
2,023	1,877	2,089	סה"כ הוצאות מנהלה והפעלה	
532	742	512	עודף הכנסות על הוצאות	

מהנתונים המוצגים לעיל עולה לכאורה שמשרד החינוך השתתף במימון שכר הפסיכולוגים בשלושת השנים בסכומים הגבוהים מעלויות השירות הפסיכולוגי בעירייה.

הביקורת מציינת כי בניגוד למשרד החינוך המשתתף בעלות שכר קבועה לפסיכולוג, העירייה משלמת שכר לפסיכולוגים בהתאם לדרגה ולוותק שצבר כל אחד מהם, ולפיכך יתכנו פערים בין התקבולים לבין התשלומים בשכר הפסיכולוגים.

מהטבלה המוצגת לעיל על פי נתוני הנהלת החשבונות נוצרו לכאורה עודפים בסך- 512 אלש"ח בשנת 2017 ו- 742 אלש"ח בשנת 2018 ו- 532 אלש"ח בשנת 2019.

המלצות :

- יש להימנע מיצירת עודפי הכנסות בספרי החשבונות של העירייה, בתקציב הרגיל.
- יש לכלול את כל ההוצאות המשויכות לשירות הפסיכולוגי בפרק השירות הפסיכולוגי.

מאחר שהעירייה תקצבה את השירות הפסיכולוגי גם מהתקציב הנקודתי כאמור, מוצגים להלן נתוני ביצוע הטיפול הנקודתי ונתוני ביצוע התקציב השוטף:

2019 אלש"ח	2018 אלש"ח	2017 אלש"ח	תיאור
2,555	2,619	2,601	1. סה"כ הכנסות בתקציב השוטף
1,851	2,104	1,927	2. סה"כ הכנסות בתקציב הבלתי רגיל (טיפול נקודתי)
4,406	4,723	4,528	3. סה"כ הכנסות בשירות הפסיכולוגי
2,023	1,877	2,089	4. סך ההוצאות מהתקציב הרגיל
1,851	2,104	1,927	5. סך ההוצאות מהתקציב הבלתי רגיל (טיפול נקודתי)
3,874	3,981	4,016	6. סה"כ הוצאות
532	742	512	7. עודף הכנסות על הוצאות בתקציב הרגיל והבלתי רגיל

המלצות:

- יש לוודא שימוש נכון ומיטבי בתקציב שנקבע על ידי העירייה מידי שנה.
- יש להימנע מיצירת עודפי הכנסות ממשרד החינוך ללא שימוש למטרות להן יועד.

הביקורת ערכה את ההשוואה בין התקציב העירוני הרגיל, לשירות הפסיכולוגי בשנים 2017, 2018 ו-

2019 לבין הביצוע בפועל כלהלן:

פער	ביצוע	תקציב	תיאור
			שנת 2017
(52)	2,601	2,653	הכנסות
(344)	(2,089)	(2,433)	הוצאות
(292)	512	220	עודף הכנסות על הוצאות
			שנת 2018
39	2,619	2,658	הכנסות
(630)	(1,877)	(2,507)	הוצאות
(591)	742	151	עודף הכנסות על הוצאות
			שנת 2019
103	2,555	2,658	הכנסות
(531)	(2,023)	(2,554)	הוצאות
(428)	532	104	עודף הכנסות על הוצאות

להלן השוואת התקציב מול הביצוע הכולל גם את תקציב הטיפול הנקודתי:

<u>פער</u>	<u>ביצוע</u>	<u>תקציב</u>	<u>תיאור</u>
			שנת 2017
(52)	4,528	4,585	הכנסות
284	4,016	4,305	הוצאות
(232)	512	280	עודף הכנסות על הוצאות
			שנת 2018
(39)	4,723	4,762	הכנסות
630	3,981	4,611	הוצאות
591	742	151	עודף הכנסות על הוצאות
			שנת 2019
(16)	4,406	4,422	הכנסות
444	3,874	4,318	הוצאות
(428)	532	104	עודף הכנסות על הוצאות

מהנתונים המוצגים לעיל מתברר, כי:

ביצוע ההוצאות מהתקציב הרגיל בשלוש השנים המוצגות היה נמוך מהתקציב שנקבע על ידי העירייה.

בקופת העירייה נותרו עודפים בשלוש השנים, במקום בו היה על העירייה להשתתף בעלות העסקת הפסיכולוגים.

משרד החינוך מעביר לעירייה 68% מהעלות שכר המחושבת על ידו, ועל העירייה להשלים את 32% הנותרים. מחויבות העירייה אמורה לבא לידי ביטוי בתקציב השירות הפסיכולוגי החינוכי - בעת בנייתו ובעת ביצועו.

נמצא כי העירייה לא השתתפה במימון בשיעור 32% מסך השתתפות משרד החינוך, כמתחייב על ידי משרד החינוך.

על פי חישובים שנערכו על ידי הביקורת על העירייה היה לקבוע את תקציב הוצאות שכר לפסיכולוגים כלהלן:

2019		2018		2017		המקור
אלש"ח	אחוז	אלש"ח	אחוז	אלש"ח	אחוז	
2,516	68%	2,516	68%	2,516	68%	משרד החינוך-שכר

2019		2018		2017		המקור
אלש"ח	אחוז	אלש"ח	אחוז	אלש"ח	אחוז	
1,184	32%	1,184	32%	1,184	32%	העירייה - שכר
<u>3,700</u>	<u>100%</u>	<u>3,700</u>	<u>100%</u>	<u>3,700</u>	<u>100%</u>	עלות שכר תאורטי
<u>3,632</u>		<u>3,920</u>		<u>3,931</u>		הסכום ששולם (ביצוע)
<u>(68)</u>		<u>220</u>		<u>231</u>		תוספת עירונית

בכל שנה התקציב לשכר הפסיכולוגים היה צריך לעמוד על סך- 3,700 אלש"ח לפחות. בפועל העירייה החליטה להגדיל את התקציב המיועד לשירות הפסיכולוגי החינוכי, ממקורות תקציב הטיפול הנקודתי, והגיע לתקציב בסך- 3,931 בשנת 2017 ולתקציב בסך – 3,920 אלש"ח בשנת 2018, ולתקציב סך- 3,632 אלש"ח בשנת 2019.

בתגובה לטיוטת דו"ח הביקורת השיב גזבר העירייה כי: "השכר שמתקצב על ידי משרד החינוך הינו שכר מודל ולא החזר הוצאות בפועל. השתתפות המשרד אינה על בסיס הוצאות בפועל". הביקורת סבורה כי מעת שנקבע כי משרד החינוך משתתף בשיעור 68% מהשכר של הפסיכולוגים על העירייה מוטלת החובה להשלים את 32% הנותר להעסקת הפסיכולוגים.

המלצות:

- יש לוודא ניצול מיטבי של התקציב.
 - יש לפעול לאיוש כל המשרות שתוקצבו בשירות הפסיכולוגי.
 - יש לקבוע תקציב השירות הפסיכולוגי באופן שיכלול גם את השתתפות העירייה בהתאם להוראות משרד החינוך.
- בתגובה לטיוטת דו"ח הביקורת המליצה מנהלת השפ"ח היוצאת על תשלום הטבות מקומיות לפסיכולוגים כגון: אחזקת רכב ושעות כוננות.

א.2. נתוני שכר הפסיכולוגים

הביקורת בחנה את תלושי השכר לחודש אוגוסט 2018, מהן עלו העובדות הבאות:

4 פסיכולוגים בלבד מתוך 14 הפסיכולוגים המועסקים ע"י העירייה, מועסקים בהיקף משרה מלאה. יתר הפסיכולוגים מועסקים בחלקיות משרה הנעה מ 33% עד 75%, עובדה המקשה על ניהול העבודה במחלקה.

4 פסיכולוגים החלו לעבוד בעירייה לפני שנת 1999 ועל כן מבוטחים בפנסיה תקציבית (שאינה מצוינת בעלות השכר, אולם נצברת מידי חודש) והיתר בפנסיה צוברת.

5 פסיכולוגים מתוך 14 הפסיכולוגים הינם מהמגזר הערבי.

דרגת הפסיכולוגים נעה בין 38 ל- 43.

המלצות :

- יש לפעול להעסקת פסיכולוגים בהיקפי משרה גבוהים יותר.
- יש לוודא תמהיל נכון של צוות הפסיכולוגים כך שיכלול גם פסיכולוגים דוברי ערבית, בהתאם לשיעור האוכלוסייה הערבית בלוד.

רצ"ב דו"ח המפרט את תשלומי השכר לעובדים בחודש אוגוסט 2018. מנתוני הדוח עולה כי משרד החינוך השתתף בתשלום שכר בגין-14.68 משרות פסיכולוגים בעלות שכר שנתית בסך - 237,074 ₪ והעירייה העסיקה פסיכולוגים בהיקף 9.63 משרות בעלות שכר שנתית בסך - 133,863 ₪. העירייה לא העסיקה פסיכולוגים בהיקף של 5.05 משרות בעלות שכר שנתית כוללת בסך -103.211 ש"ח אף ששכרם מומן ע"י משרד החינוך . הביקורת מציינת כי משרד החינוך עורך מעת לעת ביקורות (שכר) במחלקות השירות הפסיכולוגי החינוכי, ברשויות המקומיות והעירייה עלולה להידרש להשיב את הכספים שהועברו לעירייה ולא שולמו על ידה לפסיכולוגים.

הביקורת קיבלה מאגף משאבי אנוש את פירוט המכרזים אשר פורסמו בשנים 2018 ו-2019 ולהלן תוצאות המכרזים אשר פורסמו :

מועד פרסום	תוצאה	לאחר חודשים מהמכרז הקודם
5.2018	נבחרה פסיכולוגית	
8.2018	נבחרו 4 פסיכולוגים	3
1.2019	נבחרו 3 פסיכולוגיים	5
7.2019	לא ניגשו מועמדים	6
9.2019	לא ניגשו מועמדים	2
10.2019	לא ניגשו מועמדים	1

מהנתונים העולים לעיל מתברר כי במהלך השנים 2018-2019 העירייה פרסמה 6 מכרזים. ל 2 המכרזים האחרונים לא נגשו מועמדים.

המכרזים שפורסמו עד לחודש יולי 2019 הביאו לקליטת 8 פסיכולוגים.

המלצות:

- להגביר את המאמצים לקליטת פסיכולוגים בהתאם לתקנים המאושרים על ידי משרד החינוך.
- לדווח למשרד החינוך על קשיים באיוש מלא של התקנים המשולמים על ידו לעירייה, באופן שוטף.

בתגובה לדו"ח הביקורת השיבה מנהלת השירות הפסיכולוגי אשר פרשה כי : "שפ"י (שרות פסיכולוגי יעודי במשרד החינוך) מודע לחוסר איוש משרות כי קיים דיווח שוטף דרך המערכת על קליטת הפסיכולוגים ועזיבת הפסיכולוגים את השפ"ח".

העירייה העסיקה פסיכולוגים ב- 2 אופנים:

האחד- בתקנים בהתאם להסכמי השכר של הפסיכולוגים עובדי עירייה בכפוף להשתתפות משרד החינוך.

השני- נותני שירותים מתקציב "הטיפול הנקודתי" (מיקור חוץ) .

נותני שירותים אלו חתומים על חוזה העסקה לפרק זמן קבוע ולסכום העסקה קבוע.

בכל אחת מדרכי ההעסקה קיימים יתרונות וחסרונות המשפיעים על ההתנהלות של הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי.

הביקורת בחנה את עלויות העסקת הפסיכולוגים בשני האופנים ולהלן הממצאים שעלו:

תיאור	תקציב משרד החינוך עובדי עירייה-2018	תקציב הטיפול הנקודתי נותני שירותים (פרילנסרים) - 2018	סה"כ
עלות העסקה – אלש"ח	1,816	2,023	3,839
מספר משרות הפסיכולוגים	10.63	10.14	20.77
עלות העסקה ממוצעת למשרה – אלש"ח	171	200	

הנתונים המוצגים לעיל מצביעים כי עלות העסקת הפסיכולוגים מתקציב "הטיפול הנקודתי" גבוהה יותר ב- 29 אלש"ח בשנה למשרה מעלות העסקת הפסיכולוגים עובדי עירייה מתקציב משרד החינוך.

כפי שציינה מנהלת השירות הפסיכולוגי, מרבית הפסיכולוגים מעדיפים לעבוד כנותני שירותים מהתקציב של "הטיפול הנקודתי".

הביקורת מציינת כי החל מחודש ספטמבר 2019 הופסק תקציב "הטיפול הנקודתי" ועל כן הופסקה עבודתם של כל הפסיכולוגים אשר פעלו מתקציב זה.

המלצות :

- להימנע מקליטת עובדים בשני סוגי העסקה שונים.
- לפעול להשוואת תנאי העסקה של הפסיכולוגים.

בתגובה לטיטת דו"ח הביקורת השיבה מנהלת השפ"ח היוצאת כי הבדלי השכר יצרו לא רק מתחים אלא גם תחושה של אפלייה עמוקה, חוסר גמישות מצד הממונים ועזיבת תקני שפ"י לטובת עבודה בטיפול הנקודתי".

ב. איוש התקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם, הסיבות לאיוש בחסר והפעולות שננקטו. הביקורת חישה את הזכאות לתקני כוח האדם בשירות הפסיכולוגי החינוכי בשנות הלימוד תשע"ח ותשע"ט על בסיס מפתח הקצאת התקנים לשפ"ח, כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל 3.7-61, ובהתאם לנתוני התלמידים כפי שהוצגו על ידי מנהלת השירות הפסיכולוגי, כדלהלן:

שנה"ל תשע"ח:

מס' תיאור המוסד	מספר התלמידים	מספר תלמידים למשרת פסיכולוג	משרות פסיכולוגים תקני
1 כיתות גן עד א'	6,288	500	12.6
2 כיתות ב' עד יב'	13,151	1,000	13.15
3 חינוך מיוחד	996	300	3.32
סה"כ	20,435		29.07

שנה"ל תשע"ט:

מס' תיאור המוסד	מספר התלמידים	מספר תלמידים למשרת פסיכולוג	משרות פסיכולוגים תקני
1 כיתות גן עד א'	6,416	500	12.83
2 כיתות ב' עד יב'	13,197	1,000	13.2
3 חינוך מיוחד	943	300	3.14
סה"כ	20,556		29.17

בהתאם לחישוב המוצג לעיל היה על משרד החינוך לקבוע את תקני הפסיכולוגים בהיקף של 29.07 משרות בשנה"ל תשע"ח ו- 29.17 משרות בשנה"ל תשע"ט ועל השירות הפסיכולוגי היה להעסיק עובדים במספר זה.

בפועל משרד החינוך תקצב את העירייה ב 14.68 תקנים בלבד בשתי השנים והעירייה העסיקה פסיכולוגים בהיקף 9.63 משרות (על פי נתוני השכר של העירייה לחודש 8/18). המשמעות הינה שמשרד החינוך והעירייה תקצבו במחצית ממספר התקנים האופטימלי לשירות הפסיכולוגי החינוכי בעיר.

הביקורת מציינת, כי כבר בדוח מבקר המדינה בנושא זה, שנערך בשנת 2007, ציין המבקר, כי: "משרד החינוך הקצה תקני פסיכולוגים בלי לקחת בחשבון קריטריונים שהוא עצמו קבע, וכן הקצה המשרד תקני פסיכולוגים שהיו מבוססים על נתונים לא מעודכנים".

הביקורת מעירה, כי משנת 2007 ועד שנת 2019 לא חל כל שינוי מהותי בתקנים שנקבעו על ידי משרד החינוך, אף שמספר התלמידים בעיר עלה בשיעור שלמעלה מ-100%.

הביקורת מדגישה כי על השירות הפסיכולוגי חינוכי היה לפעול להתאמת הקצאת תקני הפסיכולוגים של משרד החינוך לצרכי העיר.

הביקורת בדקה ומצאה כי משרד החינוך תקצב את העירייה בתקציב נוסף במסגרת "הטיפול הנקודתי" (החלטת ממשלה) (ראה פרק 2) והעירייה תקצבה מתוך תקציב זה גם את השירות הפסיכולוגי בעיר, בתוספת תקציב בסך- 1,932 אלש"ח בשנת 2017, 2,104 אלש"ח בשנת 2018 ובסך 1,764 אלש"ח בשנת 2019.

המשמעות המעשית של התקציב הנוסף מ"הטיפול הנקודתי" הינה העסקת עוד כ- 10 תקנים של פסיכולוגים.

לאור האמור לעיל, בשירות הפסיכולוגי החינוכי הועסקו 40 עובדים פסיכולוגים, כשליש מהם הועסקו כעובדי עירייה, והיתר כפסיכולוגים נותני שירותים (במיקור חוץ מתקציב "הטיפול הנקודתי").

לדברי מנהלת השפ"ח היוצאת, השוני בין שתי שיטות העסקה אלו יצר מתחים בין העובדים הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי החינוכי.

השירות הפסיכולוגי החינוכי בלוד הוכר על ידי משרד החינוך כמוסד המעניק התמחות בפסיכולוגיה חינוכית, ועל כן העדיפו הפסיכולוגים המתמחים לעבוד בשירות הפסיכולוגי בלוד, ולזכות בהתמחות לצרכי התקדמותם המקצועית.

על מנת שתוכר התמחות בשירות הפסיכולוגי, על הפסיכולוג לעבוד לפחות בהיקף של 50% משרה. הביקורת בחנה את היקפי המשרות בהם עבדו הפסיכולוגים בשתי שנות הלימודים, תשע"ח ותשע"ט ולהלן הנתונים.

להלן נתונים אודות מספר העובדים הפסיכולוגים והיקפי משרתם:

תשע"ט			תשע"ח			תיאור העסקה
היקף משרה ממוצע	היקפי משרה	מספר עובדים	היקף משרה ממוצע	היקפי משרה	מספר עובדים	
0.69	9.63	14	0.69	9.63	14	עובדי עירייה
0.41	10.54	26	0.39	10.14	26	נותני שירות (פריילנסרים)
0.50	20.17	40	0.49	19.77	40	סה"כ

מנתוני הטבלה עולה כי הפסיכולוגים עובדי עירייה מועסקים בהיקף משרה ממוצע בשיעור כ 0.7

משרה והפסיכולוגים המועסקים כנותני שירותים מועסקים בהיקף משרה ממוצע בשיעור כ 0.4

משרה

לטענת מנהלת השירות הפסיכולוגי ניהול צוות עובדים, אשר רובם מועסקים בהיקפי משרה נמוכים ממשרה מלאה, מקשה מאוד על העבודה בשירות הפסיכולוגי.

בתגובה לטיוטת דו"ח הביקורת השיבה מנהלת השפ"ח היוצאת כי: "קשה לעבוד במשרה מלאה במקום אחד כי בפועל בשני הצאי משרה מרוויחים יותר מאשר במשרה מלאה במקום אחד". כמו כן השיבה המנהלת כי: "רוב עובדי הטיפול הנקודתי עבדו בהיקף של 21 ש"ש כדי לעמוד בדרישות ההתמחות של משרד הבריאות".

גזבר העירייה השיב כי "יש לפנות למנהלת השרות הפסיכולוגי שכן זו בקשתה ולדבריה יעילות העבודה טובה יותר".

המלצה:

- מומלץ להעסיק עובדים בהיקף משרה מלא, או קרוב אליו.

ג. תנאי העבודה של העובדים : מיקום, זמינות, שעות עבודה, קבלת קהל

השירות הפסיכולוגי החינוכי ממוקם במבנה אגף החינוך אשר כתובתו – קדושי קהילת מזריץ בלוד. השירות פועל מידי יום, כולל ימי שישי, מהשעה 7.00 בבוקר עד השעה 18.00. החדרים קטנים, לא מאווררים ונודפים ריח של טחב. בקירות המשרדים, הצבע סדוק ובאופן כללי תחזוקת החדרים לקויה ביותר.

קיים מחסור חמור בארונות לשירות הפסיכולוגים לשמירת תיקי המטופלים, כפי שמחייבות ההוראות של משרד החינוך, הקובעות כי תיקי המטופלים בשירות הפסיכולוגי חייבים להישמר בארונות סגורים, במשך 7 שנים ובגנוך העירייה, עד להגיע התלמיד לגיל 25

לדברי מנהלת השירות הפסיכולוגי אין מספיק חדרים לעובדים לפיכך, שני פסיכולוגים עובדים באותו חדר וחולקים שולחן עבודה. כתוצאה מכך, העובדים מנהלים את לוח הזמנים שלהם בהתאם ליכולת לקבל חדר לעבודה.

אין מחשב לכל פסיכולוג ומספר פסיכולוגים עושים שימוש במחשב אחד. לשימוש הפסיכולוגים פועלת תוכנת מחשב ייעודית (משפ"חה) לניהול תיקי הלקוחות וניהול השירות הפסיכולוגי. בהעדר מחשב לכל אחד מהפסיכולוגים, שני פסיכולוגים או יותר חולקים אותו מחשב. על מנת לבצע את העבודה כראוי, על הפסיכולוגים לתכנן את לוחות הזמנים כך שיוכלו לעבוד באמצעות תוכנת המחשב משפ"חה.

קיימת תקשורת טלפונית פנים ארגונית בחדרי הפסיכולוגים, שאינה מאפשרת חיוג בין עירוני ולטלפונים ניידים, להוציא חדרי המנהלת והמזכירה.

משרדי השירות הפסיכולוגי אמורים לשמש גם מקום ראוי לקיום השתלמויות וימי עיון והדרכה שהפסיכולוגים נדרשים להשתתף כל העת אולם, מצב החדרים והמשרדים אינו מאפשר זאת.

בתגובה לטיוטת דו"ח הביקורת טענה מנהלת השפ"ח היוצאת כי: "אין מספיק ארונות לאחסון תיקי מטופלים וחומר פסיכולוגי. הארונות אינם נעולים ואף פרוצים". עוד הוסיפה המנהלת היוצאת כי אין

אינטרנט אלהוטי בשפ"ח עובדה המקשה על העבודה השוטפת. אולם, למרות התנאים הירודים איכות השירות והמקצועיות נשמרה".

בתגובה לטיוטת דו"ח הביקורת השיב גזבר העירייה כי: "השירות הפסיכולוגי עובר בזמן הקרוב למבנה אחר בתנאים מרווחים יותר".

הביקורת סבורה שתנאי העבודה משרדי השירות הפסיכולוגי מקשים על עבודת הפסיכולוגים ופוגעים באיכות השירות.

המלצות:

- לפעול לשיפור תנאי העבודה של הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי, בהם: תחזוקת המבנה, תקשורת קווית, מחשבים וציוד היקפי.
- לרכוש מחשבים ותוכנות ייעודיות לביצוע העבודה של הפסיכולוגים.
- חובה להקפיד על תיעוד הטיפול המקצועי הפסיכולוגי ושמירתו כמתחייב.

ד. תהליכי תכנון העבודה בשפ"ח ותפוקה

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי על מנהל השפ"ח לערוך תכנית עבודה ישובית הכוללת הקצאת משאבים והקצאת היקף (שעות עבודה) השירות הפסיכולוגי של מסגרות החינוך בעיר, על פי רמות השירות שנקבעו לכל מסגרת חינוכית.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-6.1 מחייב את השירות הפסיכולוגי לוודא הכשרתם של הפסיכולוגים בהתאם לתכניות הלימוד וההתקדמות המקצועית של כל אחד מהם, תכניות ההכשרה וההדרכה של מערך הפסיכולוגים החינוכיים ברשויות המקומיות מתוכננות מתוקצבות ומפוקחות מקצועית על ידי שפ"ח במשרד החינוך. לפיכך, על השירות הפסיכולוגי להעסיק מומחים ומדריכים שיוכלו להכשיר את הפסיכולוגים המתמחים, בד בבד עם ההכשרה המקצועית, על השירות הפסיכולוגי ליתן מענה לכל מוסדות החינוך בעיר בהתאם למפתחות שנקבעו על ידי שפ"ח.

התכנית תוגש לפני פתיחת כל שנת לימודים למנהל אגף החינוך ולפסיכולוג המחוזי, ותאושר על ידם לביצוע.

בתכנית ירוכזו כל נתוני המוסדות והלקוחות להם מחויב השירות הפסיכולוגי ליתן שירותים באופן שוטף. ותצורף אליה תכנית הדרכה לפסיכולוגים.

השירות הפסיכולוגי היעוצי (שפ"ח) של משרד החינוך פרסם באתר האינטרנט, את המדריך להכנת תכנית העבודה השנתית.

המדריך קובע כי "תכנית העבודה השנתית הינה כלי ניהולי שנועד לתכנן את כל הפעולות הדרושות למימוש מוצלח של יעדי השירות הפסיכולוגי החינוכי במהלך שנת העבודה".

על השירות הפסיכולוגי החינוכי לפעול בהתאם לתכנית העבודה על מנת שיוכל להקצות את משאבי השירות בצורה יעילה ואפקטיבית, מול הצרכים של העיר, על מנת שמוסדות החינוך בהם הם פועלים, ידעו לנתב את פעילותם על פני כל השנה.

עוד קובע המדריך כי, תכנית העבודה תכלול מרכיבים קבועים כגון: היעדים אותם יש להשיג, הפעולות הנדרשות להשגתם, אוכלוסיית היעד, והמשאבים הנחוצים לעמידה ביעדים. על מנהלת השירות הפסיכולוגי לערוך בקרה תקופתית, על מנת לוודא את השגת היעדים, בהתאם לתכנית העבודה.

הביקורת ביקשה לקבל את תכניות העבודה לשנים תשע"ח ותשע"ט, אולם מנהלת השירות הפסיכולוגי הגישה לביקורת את תכנית העבודה לשנת תשע"ח בלבד. לא נמצאה תכנית עבודה לשנת הלימודים תשע"ט. הביקורת מעירה כי על מנהלת השירות הפסיכולוגי היה להכין את התכנית עבודת לשנת הלימודים תשע"ט ולפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך.

הביקורת עיינה בתכנית העבודה לשנת הלימודים תשע"ח ממנה עולה כי התכנית אינה עונה לדרישות אשר הוצגו על ידי משרד החינוך ופורטו בהרחבה במדריך אשר פורסם באתר האינטרנט.

התכנית שהוגשה לא כללה הקצאת משאבים לכל אחד ממוסדות החינוך, תכניות עבודה של כל אחד מהפסיכולוגים ולא נקבעו בה יעדים ולוחות זמנים להשגתם.

במטרה לממש ולבצע את תכנית העבודה שנערכה על ידי מנהלת השירות הפסיכולוגי ואושרה על ידי הפסיכולוגית המחוזית, על מנהלת השירות הפסיכולוגי לערוך שיבוץ מוסדות חינוך לכל אחד מהפסיכולוגים.

הביקורת עיינה ב"קוד האתיקה המקצועית של הפסיכולוגים בישראל" אשר הופץ בשנת 2017 לציבור הפסיכולוגים. סעיף 3.3. בקוד האתיקה קובע: "על הפסיכולוגים חלה חובה לתעד את העבודה הפסיכולוגית ברשומה פסיכולוגית. החובה חלה על כלל הפסיכולוגים וביחס לכל התערבות: פרטנית, קבוצתית, הדרכה, ייעוץ ואחרת.

הביקורת מציינת כי הפסיכולוגים מבצעים את העבודה במוסדות החינוך, בהתאם ללוחות הזמנים אשר נקבעו על ידי מנהלת השפ"ח.

ה. התערבות בשעת חירום

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-61 מחייב את השפ"ח ליתן מענה מידי וזמינות גבוהה במצבי חירום.

להלן מצבי חירום המחייבים נקיטת צעדי התערבות השפ"ח:

1. מקרה של מוות ילד/מורה שקרו בתוך ביה"ס, או בשעת טיול או פעילות חברתית מחוץ לביה"ס.
2. מקרי התאבדות של תלמידים.

3. פיגועים על רקע בטחוני ליד המוסד החינוכי או בתוכו.
4. אונס של תלמיד או תלמידה בין כותלי ביה"ס ומחוצה לו.
5. רצח שביצע תלמיד בית ספר.
6. פשע חמור שביצע מורה או תלמיד.
7. חטיפה של תלמיד.
8. מצב מתח לקראת סכנת מלחמה.

על השירות הפסיכולוגי להעמיד באופן קבוע, במהלך כל השנה 24 שעות ביממה, תורן בכוננות למצבי חירום. פרטי הכונן צריכים להיות מפורסמים לתושבי העיר לקבלת השירות בעת הצורך. לדברי מנהלת השירות הפסיכולוגי היוצאת, בהעדר תקציב עירוני לכוננויות, לא קיים מערך פסיכולוגים כוננים לשעת חירום, וממילא לא מתפרסמת הודעה על כך לציבור הרחב. בעת אירוע חרום, בכל שעות היממה, המתרחש לעיתים קרובות בעיר, פונים ישירות אליה והיא זו שפונה לפסיכולוגים באופן אישי ומבקשת את טיפולם באירוע. עוד הוסיפה מנהלת השירות היוצאת שאין מחובתו (ולעיתים יכולתו) של פסיכולוג אשר אינו משובץ מראש למערך הכוננות, להיענות לבקשת "קריאת החירום" ולפיכך מתהווים קשיים רבים בטיפול הפסיכולוגי בשעת החירום.

הביקורת מעירה כי העדר לוח כוננויות למצבי חירום בשירות הפסיכולוגי מקשה על העבודה השוטפת של השירות הפסיכולוגי בעיר. עוד מעירה הביקורת שאי פרסום מערך הכוננים הפסיכולוגים לשעת חירום מונע מידע חשוב מציבור הנזקקים לשירות.

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת ש"כיום לכל פסיכולוג שנקלט לעבודה מוקצים מכסת שעות כוננות. מנהלת השפ"ח היא האחראית לשיבוץ שעות הכוננות בין הפסיכולוגים בהתאם למכסה המאושרת. המלצות:

- להכין לוח כוננויות חודשי של פסיכולוגים למצבי חירום ולהסדיר את שכרם.

1. הערכה ומשוב על עבודה בשפ"ח

השפ"ח מעניק שירותים לכ- 21,000 תלמידים והוריהם, ולצוות מנהלי מוסדות החינוך כ- 230 מוסדות חינוך.

השירות הפסיכולוגי ניתן 24 שעות ביממה על פני כל ימות השנה, ובדגש על שעות חירום. עבודת השירות הפסיכולוגי מאופיינת בקשר ישיר עם מגוון אוכלוסיות רחב, בעל צרכים שונים. מתן שירות ראוי מחייב בקרה שוטפת על פעילות השירות והטיית אוזן קשבת לצרכני השירות עמידה על דעתם של מנהלי המוסדות על איכות השירות ומידת שביעות רצונם ממנו. אחת הדרכים לעמידה על דעתם של מנהלי המוסדות על איכות השירות ומידת שביעות רצונם ממנו. עמידה על הצרכים והליקויים היא עריכת שאלוני משוב בקרב צרכני השירות. **נמצא כי עד כה לא נערכו שאלוני משוב בקרב אוכלוסיית מקבלי השירות ולא נשמעה חוות דעתם של מנהלי המוסדות על איכות השירות ומידת שביעות רצונם ממנו.**

המלצה:

- מנהלת השפ"ח תערוך סקר שביעות רצון מידי שנה, על מנת שתוכל לעמוד על איכות השירות ומידת שביעות הרצון.

ז. דיווחי נוכחות

עובדי השפ"ח ונותני השירות (פריילנסרים) מדווחים על נוכחות באמצעות שעות נוכחות המוחתם עם הגעתם לעבודה ויציאתם ממנה. לעובדים ניתנת האפשרות לדווח על נוכחות באמצעות הודעה טלפונית. בסוף כל חודש סוקרת מנהלת השירות הפסיכולוגי את הדוחות החודשיים המונפקים ממערכת הנוכחות של כל הפסיכולוגים ומאשרת אותם בחתימתה. הדוחות מועברים לאגף משאבי אנוש לצורך עריכת המשכורות. ולצורך קבלת חשבונות מס מהפסיכולוגים המועסקים בהסכמי שירות. העתקים מדוחות אלו נמצאים גם במזכירות השירות הפסיכולוגי.

ח. תפוקת הפסיכולוגים

בשירות הפסיכולוגי עובדים כ-40 פסיכולוגים בהיקפי משרה שונים (פחות מ-100%). כפי שצוין, כמחצית מהפסיכולוגים הינם עובדי עירייה ומחצית השניה הינם עובדים כנותני שירותים לעירייה בהתאם לחוזה ההתקשרות אשר נחתם בינם לבין העירייה. היקף השעות להן זכאית מסגרת חינוכית נקבע על פי מפתח המתחשב ב"מתווה השירותים הפסיכולוגים" והיקף המשאבים העומדים לרשות השירות הפסיכולוגי.

שירות פסיכולוגי ברמה א' – מחייב מתן מענה סדיר וקבוע לכל הגנים בחינוך המיוחד ולכל כיתות החינוך המיוחד בבתי הספר הרגילים במגזר היהודי והערבי.

בפגישה עם מנהלת מחלקת גני ילדים ציינה המנהלת כי לא היה יום קבוע לפסיכולוג בגן, ובין פגישה לפגישה נוצר מרווח של זמן, בו נותק הקשר עם הגן, ועל כן לא ניתן היה לערוך בקרה על פעילותו בגן ותוצאותיה.

בשנים האחרונות הלך והצטמצם השירות הפסיכולוגי ברמה א', בהעדר פסיכולוגים מתאימים וגידול במספר הגנים בעיר.

שירות פסיכולוגי ברמה ב' – בה קיימת נוכחות חלקית וייעודית בלבד בקרב גני הילדים, דהיינו – על פי פניית הורים, פיקוח, גנת ומקרי חירום.

מנהלת מחלקת גנים טענה כי לא קיבלה כל תכנית עבודה, אולם קיבלה את שיבוץ הפסיכולוגים בגנים, לוח שיבוץ שהשתנה כל העת בשל מצבי החירום. ובכך הקשה על רצף העבודה הפסיכולוגית בגנים. כל יתר המסגרות החינוכיות בעיר, שאינן מקבלות באופן שוטף יעוץ של פסיכולוג קבוע למוסד החינוכי, מקבלים את השירות על סמך פניה מפורשת או בעת חירום.

על הפסיכולוגים מוטלת החובה לנהל "רשומות פסיכולוגיות" בגין העבודה אותה הם מבצעים, מדי יום בין באופן ידני ובין באופן ממוחשב.

הביקורת ביקשה לקבל את הדוחות המועברים על ידי הפסיכולוגים, בגין ביצוע עבודתם במהלך החודש, במוסדות החינוך בעיר. נמצא כי דוחות כאמור, לא הוגשו למזכירות השירות הפסיכולוגי.

נמצא כי, הפסיכולוגים עובדי העירייה, פועלים על פי סידור העבודה שנקבע מראש, לכל אחד מהם על ידי מנהלת השירות.

עוד נמצא כי פסיכולוגים עובדי עירייה אינם מעבירים דיווח חודשי מפורט בכתב על פגישות העבודה אשר התקיימו על ידם במוסדות החינוך. העדר דיווח כאמור אינו מאפשר קיום בקרה שוטפת על עבודת הפסיכולוגים.

הביקורת מציינת כי הפסיכולוגים המועסקים כנותני שירותים, צירפו מדי חודש דוח מלא על העבודה אשר ביצעו.

המלצה:

- על מנהלת השירות הפסיכולוגי לדרוש מכל העובדים דיווח חודשי מפורט מדי חודש אודות העבודה שבוצעה על ידם, על מנת לקיים מעקב ובקרה אחר תפוקתו של כל אחד מהפסיכולוגים, ולקבוע את המשך הפעילות.

ט. הכשרת סגל הפסיכולוגים

בחוזר מנכ"ל 3.7-6.1 נקבע כי הפעלת השירות הפסיכולוגי החינוכי תכלול 2 מרכיבים עיקריים:

א. ניהול השפ"ח השתתפות בישיבות צוות, הדרכה והתמצעות של הפסיכולוגים.

ב. שירות פסיכולוגי למסגרות החינוך.

לאור זאת מוטל על השפ"ח להקצות משאבים להכשרת סגל הפסיכולוגים.

הפסיכולוגים החינוכיים מועסקים על ידי הרשויות המקומיות וכפופים מקצועית לאגף הפסיכולוגיה בשפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) באמצעות הפסיכולוגית הראשית והפסיכולוגים המחוזיים.

השירות הפסיכולוגי בלוד מוכר להתמחות חינוכית ע"י הוועדה המקצועית לפסיכולוגיה חינוכית של משרד הבריאות.

להלן פירוט מעמד הפסיכולוגים המועסקים בשירות הפסיכולוגי בשנת תשע"ח:

מספר הפסיכולוגים	מעמד הפסיכולוגים
8	מומחים בפסיכולוגיה
3	מדריכים פסיכולוגים
5	מתמחים להדרכה
14	מתמחים בפסיכולוגיה
3	סטודנטים
1	פרקטקנית

כל אחד מהפסיכולוגים המועסקים בשירות הפסיכולוגי החינוכי, מחויב בביצוע ההכשרות והלימוד בהתאם לתכנית הלימודים ולשלבי הלימודים בה הוא מצוי.

הביקורת מציינת כי תמהיל מעמד הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי החינוכי, מצביע על שעור גבוה של מתמחים 68%, המחייב השקעת משאבי זמן עבודה רבים, של שעות הכשרה והדרכה ולא על מתן שירות שוטף למוסדות החינוך בעיר.

בתגובה לטיטת דו"ח הביקורת השיבה מנהלת השפ"ח היוצאת כי: "כל אחד מהפסיכולוגים המתמחים משתתף בהשתלמויות מחוזיות, בהשתלמות צוותית בשפ"ח ובהשתלמויות ייעודיות ספציפיות לדוגמא- אבחון וטיפול בתלמידים עם אמירות אובדניות או השתלמות והכשרה לטיפול באוכלוסייה בחברה רב תרבותית. חלק מתקציב ההשתלמויות היה משפ"ח, השתלמויות אחרות היו מתקציבים יעודים אחרים כגון מ"עיר ללא אלימות" או מתקציב תכנית "דרך חדשה".

המלצה:

- על מנהלת השירות הפסיכולוגי לקבוע את תמהיל מעמד הפסיכולוגים המועסקים על ידי השירות הפסיכולוגי באופן שיטיב עם אוכלוסיית מקבלי השירות, מוסדות החינוך בעיר. משרד החינוך מתקצב את העירייה בעבור ההדרכה לפסיכולוגים. להלן ההכנסות וההוצאות בעבור הדרכה, על פי דוחות הביצוע של העירייה, הסכומים באל"ש"ח:

תיאור	2017 אל"ש"ח	2018 אל"ש"ח	2019 אל"ש"ח
הכנסות	91	89	42
הוצאות	(91)	(69)	(34)
עודף הכנסות על הוצאות	0	20	8

מהנתונים המוצגים לעיל עולה כי:

1. ביצוע ההדרכות לפסיכולוגים הלך ופחת במהלך השנים.
2. העירייה לא ביצעה הדרכות במלוא התקבולים שנתקבלו בשנים 2018 ו-2019.
3. במענה לטיטת דו"ח הביקורת השיב גזבר העירייה כי- "התקציב שניתן למחלקה זהה הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות. האחריות של הביצוע הינה על המחלקה".

י. חלוקת המשאבים בין מוסדות החינוך

להלן מספר מאפיינים לעיר לוד מהיבט השירות הפסיכולוגי, כפי שצוינו בתכנית העבודה של השפ"ח לשנה"ל תשע"ח:

- העיר לוד הינה עיר מעורבת יהודים, חילוניים וערבים. משנת תשע"ו נוספו גם ילדי עובדים זרים בבתי הספר והגנים היהודים והערבים.
- התחלה של אכלוס שטחי "אחיסמך" הגדולה בינואר 2018.

- התחלה של אכלוס שכונה חרדית בשכונת חב"ד לקראת אמצע שנת תשע"ח, והמשך אכלוס של משפחות מהזרם הדתי הלאומי והחרדי הרוכשים בתים בלוד.
 - אחוז המשפחות הדתיות והחרדיות במגזר היהודי גדל בעיר לעומת אחוז המשפחות החילוניות במגזר היהודי והערבי.
 - אחוז גבוה של אוכלוסייה מחבר העמים ומאתיופיה.
 - אחוז גבוה של משפחות חד הוריות.
 - אוכלוסייה מבוססת כלכלית מול אוכלוסייה ברמה סוציו אקונומית נמוכה.
 - אוכלוסייה בעלת רמת השכלה גבוהה עם דרישות לרמה חינוכית ערכית גבוהה מול אוכלוסייה בעלת רמת השכלה נמוכה או אף חסרת השכלה פורמלית.
- הביקורת מציינת, כי פערים רבים ומשמעותיים אלו, בקרב אוכלוסיית תושבי העיר, מחייבים את השירות הפסיכולוגי החינוכי להיות ערוך למתן מענה מקצועי ומגוון, באמצעות פסיכולוגים בעלי הכשרה ויכולת מקצועית מתאימה, בהתאם למגוון האוכלוסייה בעיר.
- להלן נתונים אודות מוסדות החינוך הזכאים למענה מהשירות הפסיכולוגי חינוכי :

מס' תיאור המוסד	מספר המוסדות תשע"ח		מספר המוסדות תשע"ט		השינוי
	אחוז	כמות	אחוז	כמות	
1. גני ילדים	30%	66	28%	66	0
2. גני ילדים ממלכתי דתי	27%	59	28%	66	7
3. גני ילדים מוכש"ר 3-5	15%	33	13%	31	-2
4. גני ילדים חינוך מיוחד	10%	23	12%	27	4
5. בתי ספר יסודיים יהודי	8%	17	8%	17	0
6. בתי ספר יסודי ערבי	3%	6	3%	6	0
6. בתי ספר חינוך מיוחד	1%	3	1%	3	0
7. על יסודי יהודי	4%	9	4%	9	0
8. על יסודי ערבי	1%	3	2%	5	2
9. שש שנתי מוכש"ר	1%	2	1%	1	-1
סה"כ מוסדות חינוך בעיר	100%	221	100%	231	10

מהנתונים בטבלת מוסדות החינוך המוצגים לעיל עולה כדלהלן :

1. מספר גני הילדים בעיר מהווה 82% מכלל מוסדות החינוך בעיר, ובהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7 סעיף 4.2 המחייב הימצאותם של פסיכולוגים בכל הגנים בעיר, במהלך כל שנת הלימודים.
2. גני הילדים בחינוך המיוחד מהווים 10% מכלל מוסדות החינוך בעיר ומחייבים תשומת לב והשקעה רבה של הפסיכולוגים, בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך 3.7 סעיף 4.2.
3. בשנת תשע"ט נוספו 10 מוסדות חינוך בעיר המחייבים הגדלה של צוות הפסיכולוגים הייעודי.

להלן התפלגות מספרי התלמידים במוסדות החינוך :

מס'	תיאור	תשע"ח			תשע"ט			השינוי	
		אחוז	חינוך רגיל	חינוך מיוחד	אחוז	חינוך רגיל	חינוך מיוחד		
1	גני ילדים	25%	4,786	219	25%	4,874	270	88	51
2	בתי ספר יסודי מגזר יהודי	30%	5,804	399	33%	6,508	343	704	-56
3	בתי ספר על יסודי	15%	2,914	160	13%	2,550	117	-364	117
4	יסודי ערבי	14%	2,763	126	13%	2,516	106	-247	-20
5	שש שנתי ערבי	13%	2,557	100	14%	2,735	107	178	7
6	תיכון ערבי		106	0		150	0	44	0
7	שש שנתי מוכש"ר	3%	611	0	2%	280	0	-331	0
	סה"כ	100%	19,439	996	100%	19,613	943	174	-53

הנתונים המוצגים בטבלה לעיל מצביעים על :

1. גני הילדים מהווים 25% מכללי צרכני השירות הפסיכולוגי.
2. תלמידי בתי הספר היסודיים בשני המגזרים – יהודי וערבי מהווים 44% מכלל התלמידים מקבלי השירות הפסיכולוגי.
3. תלמידי המגזר הערבי מהווים 27% מכלל התלמידים.
4. החינוך המיוחד כולו מהווה 5% מכלל צרכני השירות.

נמצא כי בשפ"ח מועסקים 5 עובדים דוברי ערבית המהווים 15% מכלל העובדים, בעוד שעל פי התפלגות התלמידים בעיר מהווה שיעור התלמידים דוברי ערבית 27%.

המלצה:

על השירות הפסיכולוגי להעסיק פסיכולוגים בעלי הכשרה מתאימה גם לאוכלוסיית התלמידים בגני הילדים וגם לאוכלוסיית התלמידים במגזר הערבי הדוברים ערבית.

יא. בחינת תיקי העובדים הפסיכולוגים

הביקורת עיינה ב- 10 תיקים אישיים, מתוך 34 תיקים, של העובדים המנוהלים בשירות הפסיכולוגי ולהלן הממצאים שעלו:

1. כל תיקי הפסיכולוגים כללו את תוצאות המכרז הפומבי שפורסם אשר בו נבחרו לעבוד בעירייה.
2. כל תיקי הפסיכולוגים כללו צילומי תעודות השכלה של הפסיכולוג.
3. בתיקים נכללו אישור שלטונות המס לצורכי ניכוי מס במקור (לעובדים במיקור חוץ).
4. נמצאו בקשות פסיכולוגים ליציאה לכנס פסיכולוגים ומענה העירייה ליציאה לכנסים אלו.
5. נמצאו המלצות מפסיכולוגים חינוכיים לטובת העובדים הפסיכולוגים.
6. בתיקים נכללו אישורי עוסק מורשה (לעובדים הפריילנסרים).
7. בתיקים נכללו קורות חיים של הפסיכולוג.

הביקורת מעירה כי לא נמצאו בתיקי העובדים הערכות מקצועיות של מנהלת השירות הפסיכולוגי, ולא נמצאו תכניות העבודה של כל אחד מהפסיכולוגים. עוד מעירה הביקורת כי לא נמצאו בתיקים שיבוצי העובדים במוסדות החינוך והערכות מקצועיות של מקבלי השירות (מנהלי ביה"ס, מנהלי אגף החינוך, מחלקת גני ילדים).

המלצה:

- מומלץ לכלול מידי שנה בתיק העובדים הערכה מקצועית של מנהל השירות.

2. השירות הפסיכולוגי באמצעות הטיפול הנקודתי

א. הפרדה ארגונית ותקציבית של השירותים המשלימים מהפעילות השוטפת

השירות הפסיכולוגי החינוכי בלוד מתקצב משני מקורות:

הראשון – משרד החינוך עבור הפעילות השוטפת – תקני פסיכולוגים.

השני – תקציב "הטיפול הנקודתי" אשר מוענק על בסיס החלטת ממשלה לעיר לוד.

השירות הפסיכולוגי החינוכי לא מעניק שירותים משלימים בתשלום לתושבים, מעבר לשירותים השוטפים המחויבים על ידו.

קיימת הפרדה תקציבית בין שני התקציבים, כאשר בתקציב הרגיל מתקצבים העובדים אשר להם משולם שכר, בהתאם לתקנים שנקבעו על ידי משרד החינוך, ובתקציב הבלתי הרגיל, (תב"ר) מתקצבים העובדים הנוספים המועסקים על בסיס הסכמים שנתיים שנחתמים עמם מתקציב הטיפול הנקודתי.

שכרם משולם בהתאם להסכמים שנחתמו, ובכפוף לגודל התקציב שנקבע לכל אחד מהפסיכולוגים.

הביקורת מציינת כי בהעדר מספר תקנים אופטימלי של משרד החינוך מבוצעים מתקציב "הטיפול הנקודתי" (התב"ר) טיפולים שוטפים, בהתאם לתוכנות העבודה שנקבעה למוסדות החינוך בעיר, כאשר עובדים אלו ממלאים את התקנים החסרים לשירות הפסיכולוגי החינוכי.

בנוסף לעבודה השוטפת מתקיימות מספר תכניות טיפוליות מתקציב "הטיפול הנקודתי":

1. 20 "חדרים חמים" המספקים מענים טיפוליים מידיים לאוכלוסיית התלמידים בעיר ופועלים במרחב הבית ספרי.
2. תכנית 360- מפעילה 10 חדרים לילדים בסיכון, כאשר בכל חדר עובד פסיכולוג, מטפל וגם יועצת מטעם בית הספר.
3. התכנית הלאומית "למניעת אובדנות" בה פועלות 2 קבוצות הדרכה.
4. פרויקט "הדרך החדשה" אשר מתמקד בעבודת הפסיכולוג בחברה רב תרבותית. כאמור, אין התושבים משתתפים בתשלום עבור שירותים אלו, וכולם ניתנים בחינם לתושבי העיר.

ב. תקציב "הטיפול הנקודתי"

החלטת ממשלת ישראל מיום 22.8.2010 שעניינה "שיקום העיר לוד- טיפול נקודתי בתחום החינוך", יחד עם החלטת ממשלה מיום 31.10.2020 שעניינה "העצמה ופיתוח של העיר לוד", קבעה, כי העיר לוד תקבל תקציבים ייעודיים למערכת החינוך.

התקציב נועד, בין היתר, לצורך הארכת יום הלימודים, מתן הזנה, חונכות אישית, תגבור לימודים והעשרה, תגבור והכנה לקראת בגרויות וכד'.

בשנת הלימודים תשע"ח הוקצב לעיר סך- 27 מלש"ח ובשנה"ל תשע"ט – 22 מלש"ח.

קברניטי העיר, בשיתוף מנהל אגף החינוך ומשרד החינוך קבעו את חלוקת התקציב בהתאם לצרכי העיר. מבדיקת הביקורת עולה כי הוקצבו לשירות הפסיכולוגי החינוכי, סך 2 מלש"ח בשנה"ל תשע"ח וסך 2.6 מלש"ח בשנה"ל תשע"ט. סכומים אלו יועדו להעסקת פסיכולוגים בחוזים אישיים, לתגבור הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי, אשר כפי שצוין תקני משרד החינוך אינם עונים על צרכי העיר. מנהלת השירות הפסיכולוגי היוצאת טענה כי אין לה כל מידע אודות היקף התקציב ב"טיפול הנקודתי" המוקצב לשירות הפסיכולוגי.

גזברות העירייה העבירה לביקורת פירוט הרישומים החשבונאיים בגין התשלומים ששולמו לפסיכולוגים מתקציב "הטיפול הנקודתי" (תב"ר).

לאור זאת, הביקורת בחנה מחדש את היקף העסקת הפסיכולוגים בשנים תשע"ט ו-תשע"ח כהלך:

השנה	תקציב מ. החינוך משרות	תקציב טיפול נקודתי משרות	סה"כ משרות מתוקצבות	תקן מומלץ משרות	חוסר התקצוב תקנים
תשע"ט	14.68	10.54 *	25.22	29.17	3.95

השנה	תקציב מ. החינוך משרות	תקציב טיפול נקודתי משרות	סה"כ משרות מתוקצבות	תקן מומלץ משרות	חוסר התקצוב תקנים
תשע"ה	14.68	10.14 *	24.82	29.07	4.25

* מחושב משעות עבודה שבועיות.

מהנתונים המוצגים לעיל עולה, כי העירייה הוסיפה באמצעות תקציב ה"טיפול הנקודתי" 10.54 משרות בשנה"ל תשע"ט ו 10.14 משרות בשנה"ל תשע"ח כך שהפער בין התקן המומלץ לבין כמות המשרות המתוקצבות הצטמצם לכדי 3.95 משרות בשנה"ל תשע"ט, ו- 4.25 בשנה"ל תשע"ח. לדברי המנהלת היוצאת של השירות הפסיכולוגי, העובדים המועסקים באמצעות תקציב ה"טיפול הנקודתי", מועסקים כנותני שירותים עצמאיים (מיקור חוץ), ועבודתם מופסקת מיד עם ניצול התקציב שהוקצב למטרה זו. עובדה זו יוצרת קשיים רבים בניהול העבודה השוטפת בשירות הפסיכולוגי. ועוד הוסיפה המנהלת, כי התעריף לשעה של פסיכולוג עצמאי בחוזה אישי הינו 130 ש"ח, בעוד התעריף הממוצע לשעה של פסיכולוג עובד עירייה הינו בין 40 לבין 91 ש"ח לשעה. כך נוצרו למעשה שתי קבוצות של עובדים, בעלי פערי שכר מהותיים.

מנהלת השירות הפסיכולוגי ציינה כי החוזה לפסיכולוג העצמאי מסתיים ביום 31 באוגוסט מידי שנה, ואין וודאות כלל להמשך העסקתו. בחוזה מצוין סכום כולל אשר ישולם לפסיכולוג בגין מספר שעות נקובות. מצב עובדתי זה, יוצר אי שקט מבחינה תעסוקתית בקרב הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי, כאשר הפסיכולוגים מבקשים לעבוד באמצעות תקציב ה"טיפול הנקודתי" ואינם מוכנים להיות מועסקים על ידי העירייה ולקבל שכרם על פי דירוג ודרגה, כמקובל בקרב עובדי העירייה.

ג. השירות הפסיכולוגי המשלים (שפ"מ)

בנוסף לשירותים השוטפים המסופקים על ידי השפ"ח, קיימים מספר שירותים נוספים, אותם מסוגל לספק השירות הפסיכולוגי החינוכי לתושבים הזקוקים לכך. סעיף 4.6 לחוזר מנכל קובע את האפשרות ל"הרחבת השירותים הפסיכולוגיים במימון נוסף, של הורי התלמידים". השירות הפסיכולוגי החינוכי בלוד, אינו מספק שירותים אלו. ובכך נאלצים הורי התלמידים הזקוקים לשירותים אלו, לרכוש / או להימנע מלרכוש בהעדר משאבים כספיים. הביקורת מציינת כי שירותים אלו מסופקים בעיר על ידי ארגון אא⁹⁷, המשמש גורם "מתחרה" בעבודת השירות הפסיכולוגי החינוכי בעיר.

הרשאות והפרדת תפקידים במערך התשלומים במס"ב

תוכן העניינים

248.....	פרק א' – כללי.....
249.....	פרק ב' – תמצית הממצאים.....
252.....	פרק ג' – פירוט הממצאים.....
252.....	1. בדיקת הרשאות.....
252.....	1.1. מערך התשלומים והפרדת תפקידים.....
256.....	1.2. בדיקת הרשאות של מחלקת הנהלת החשבונות והפרדת תפקידים:.....
260.....	1.3. שינוי ועדכון הרשאות בשינוי תפקיד/עזיבה.....

פרק א' – כללי

1. מבוא

העירייה מתקשרת במסגרת פעילותה עם ספקים וקבלנים. גזברות העירייה באמצעות מערך התשלומים מופקדת על הליך ביצוע התשלומים המתחיל באישור החשבון, רישום ההוצאה, ומסתיים בביצוע התשלום. הביקורת בדקה את הנושא הרשאות המשתמשים והפרדת תפקידים במערך התשלומים.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לאתר ליקויים בבקורות הקיימות ולהצביע על סיכונים למעילות והונאות. להלן עיקרי הנקודות בהן התמקדה הביקורת:

- בדיקת הפרדת תפקידים בתחום הכספים.
- איתור כשלים בהרשאות משתמשים הקשורים לתשלומים בפרט ולנושאים כספיים בכלל.

3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך חודשים דצמבר 2019-פברואר 2020 ובמסגרתה:

- התקיימו פגישות עבודה עם גזבר העירייה, מנהלת אגף התשלומים ועובדות נוספות באגף.
- נבדקו קבצים של הרשאות משתמשים והפרדת תפקידים של אגף הכספים.

הביקורת עיינה במסמכים הבאים:

- דוחות ונתונים מתוך המערכת החשבונאות הממוחשבת.
- דוח הרשאות ומשתמשים של תוכנת הכספים.
- דוחות ביקורת מרשויות אחרות בנושאים רלוונטיים.

4. תכנית הביקורת

- בחינת הרשאות משתמשים והפרדת תפקידים באגף הכספים והמלצה על דרכים לשיפור תהליכי העבודה והבקורות הקשורות במטרה לצמצם את החשיפה לטעויות וסיכונים מעילות והונאות.

5. הבסיס החוקי/נהלים

הוראות פקודת העיריות - סעיף 191
 פקודת העיריות, נוסח חדש, תשכ"ד 1964.
 תהליך תשלומים ע"פ המלצות איגוד הגזברים.

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. בדיקת הרשאות

1.1. מערך התשלומים והפרדת תפקידים

- נמצא, כי ניתנו למערך התשלומים הרשאות רחבות ביותר מעבר לנדרש לביצוע תפקידם. הרשאות של מערך התשלומים כוללות גם הרשאות לכל הליך העבודה בהנהלת החשבונות החל מפתחת ספק, המשך בהוצאות הזמנה, באישור חשבונית, ברישום פקודת זיכוי וכמובן בהכנת מס"ב וכלה בהתאמת חשבונות בנקים. הדבר פותח פתח לביצוע מעילות בתחום המס"ב כאשר אחראית על מסב יכולה לפתוח ספק פיקטיבי, לרשום הזמנה וחשבונית שכלל לא אושרו, לבצע תשלום לספק הנ"ל ולהתאים את התנועה בהתאמת הבנק וכל זאת, ללא מעורבות של אף עובד נוסף.
- נמצא, כי ל-10 עובדים נוספים בהנהלת החשבונות שמוגדרים בהגדרות הרשאה שונות, קיימות כל ההרשאות של מערך התשלומים שתוארו לעיל אף שאינן הכרחיות לביצוע תפקידן. עובדים אלה יכולים לבצע את כל התהליך שתואר לעיל כולל הכנת מס"ב.
- נמצא, כי ל-8 עובדים נוספים קיימות ההרשאות לעשות את ההליך ללא הרשאה לפתיחת ספק חדש. אך לעובדים אלו כן יש יכולת לשנות פרטי ספק קיים ועדכון סוג כרטיס, לסגור כרטיס ספק ולפתחו מחדש. הרשאות אלו מאפשרות גם להם לעשות הליך מלא של רישום ותשלום.
- נמצא, כי קיימים 4 סוגי הרשאות מערכת שניתנו לגורמים שאינם עובדי הנהלת החשבונות, ככל הנראה לטכנאים ומנהלי מערכת מ.ט⁹⁸. הרשאות אלו כוללים את כל ההרשאות שתוארו לעיל ועוד רבות.
- נמצא, כי הרשאות מסוג "מערך התשלומים" שניתנו לאחראית המס"ב הקודמת לא בוטלו עם העברתה לתפקיד אחר בעירייה שאינו חלק מאגף הגזברות. מעבר התפקיד התרחש בתחילת אוקטובר 2019, אך כחודשיים אח"כ – בתחילת דצמבר 2019, עדיין היו לעובדת כל ההרשאות של "מערך התשלומים" וכן ההרשאות הנוספות בהנהלת החשבונות כפי שפורטו לעיל. גזבר העירייה הסביר לביקורת כי העובדת ערכה חפיפה למחליפתה עד ינואר 2020 ולכן המשיכה להחזיק בהרשאות עד מועד זה.
- נמצא, כי נתנה הרשאה להכנת מס"ב למספר רב של עובדים (18 עובדים!). מתן הרשאות כה רבות, למספר רב של עובדים, מנוגד לעקרון הפרדת התפקידים, אינה נחוצה ומסכנת את העירייה.

1.2. בדיקת הרשאות של מחלקת הנהלת החשבונות והפרדת תפקידים:

- נמצאו עובדים רבים שלהם הרשאות מקיפות כולל 10 עובדים להם קיימת הרשאה לפתיחת ספק.

- נמצא, כי ל 4 אנשי מערכת (שאינם עובדי אגף הגזברות) יש הרשאות מקיפות לביצוע כל הליך הנהלת החשבונות וכל הליך התשלום כולל פתיחת ושינוי ספקים, יצירת הזמנות, רישום פקודות יומן, התאמות בנקים ועוד.
- למשתמשים רבים, שאינם מהנהלת חשבונות או שאינם אמורים לשנות ספקים, יש בפועל אפשרות לשינוי פרטי ספק. להלן דוגמאות:
- נמצא, כי למשתמשים רבים אפשרות לבצע רישום חשבונית ויצירת פקודת זיכוי.
- תפקידים, שההרשאות המתאימות להם הם צפייה בלבד. על אף האמור נתנו להם הרשאות של ביצוע בפועל.
- נמצא, כי לעובדים\משתמשים שהוגדרו בהגדרת "הנהלת חשבונות לצפייה בלבד", ניתנו הרשאות לביצוע פעולות מסוימות. לדוגמא:
- הביקורת מצאה, כי לא מתבצעת הפרדת תפקידים מספקת בהנהלת החשבונות ולעובדים רבים הרשאות לכל הליך העבודה בהנהלת החשבונות החל מפתיחת ספק, המשך בהוצאות הזמנה, באישור חשבונית, ברישום פקודת זיכוי, ובביצוע התאמות בנקים.
- בנוסף נמצא, של- 8 עובדים נוספים אין אומנם אישור לפתיחת ספק, אך יש להם הרשאות לשינוי פרטי ספק, שינוי סוג הכרטיס, ופתיחה מחדש של כרטיסי ספקים ישנים. מה שמאפשר גם להם לערוך הליך מלא בהנהלת החשבונות.
- הביקורת מעירה, כי הרשאות כה רבות, מנוגדות לעקרון הפרדת התפקידים, מגדילות את הסיכון למעילות והונאות ומסכנות את העירייה.
- הביקורת מצאה, כי גם עובדים להם לכאורה יש אישור לצפייה בלבד, קיבלו בפועל הרשאות ביצוע, שלא ברור שתואמות את תפקידם ודרושות לו.
- נמצאו עובדים רבים, שאינם מהנהלת חשבונות היכולים לבצע פקודות זיכוי וחיוב.
- נמצא, כי 4 סוגים לפחות של מנהלי מערכת קיבלו הרשאות מקיפות לכל הליך הנהלת החשבונות.

1.3. שינוי ועדכון הרשאות בשינוי תפקיד/ עזיבה

- בסה"כ בדצמבר 2019 היו 11 עובדים ללא הגזבר להם נגיעה לתחום התשלומים
- קיימות הרשאות לשתי מנהלות חשבונות שהן עובדות של קבלן חיצוני, אך מועסקות בתחום הנהלת החשבונות בעירייה. מהם לעובדת אחת הייתה הרשאת הנהלת חשבונות ראשית
 - ל 4 עובדים היו הרשאות מסוג "הנהלת חשבונות ראשית ללא פתיחת ספק", לעובדת אחת הרשאה מסוג "הנהלת חשבונות", לשתי עובדות (מנהלת חשבונות ראשית ואחראית המס"ב) הרשאת "הנהלת חשבונות ראשית + אישור משתמש" ולשתי עובדות נוספות הרשאות אחרות בתחום הנהלת החשבונות.
 - נמצא, כי ישנן הרשאות זהות להרשאות שפורטו לעיל, לשישה משתמשים שאינם רשומים כעובדי הגזברות, לא ברשימת הגזבר ולא בנתוני משאבי אנוש. יודגש, כי המשתמשים הנ"ל, גם לא

נמצאים ברשימת עובדי הגזברות של אגף משאבי אנוש (כאמור 39 עובדים), כלומר כלל לא עובדים באגף.

- נמצאו מספר משתמשים שאינם עובדי גזברות, אך יש להם הרשאות רחבות בתחום הנהלת החשבונות, כולל אישור להכנת מס"ב ולחלקם אישור פתיחת ספקים
- מהטבלה עולה, כי ל 6 עובדים, שאינם עובדי גזברות, יש הרשאות רחבות בתחום הנהלת החשבונות - כולל רישום פקודות יומן, התאמות, ביצוע תשלומים והכנת מס"ב. ל 3 מהם האפשרות לפתוח כרטיסי ספקים ול- 3 האפשרות לשנות פרטי כרטיס ולפתוח מחדש כרטיס ספק סגור.
- לאחראית מס"ב הקודמת נותרו הרשאות מקיפות, כולל טיפול במס"ב ולמשתמשים נוספים שהינם טכנאי מערכת ניתנו הרשאות בתחום הנהלת החשבונות.
- הביקורת פנתה לאנשי מערכת מ.ט⁹⁹ וקיבלה מהם רשימה של העובדים המורשים לפתוח מס"ב. נתקבלה רשימה של 25 משתמשים, מהם כאמור רק 12 עובדים מועסקים בפועל בגזברות.
- אין לעירייה נוהל, להליך אישור מתן הרשאות לעובדים ולהליך שינוי הרשאות/ ביטולן, בעקבות שינוי תפקיד או עזיבת העובד.
- אין לעירייה נוהל לבדיקת הרשאות שוטפת על ידי מנהלי אגפים.

פרק ג' – פירוט הממצאים

מבוא

באגף הכספים שבניהולו של גזבר העירייה מתרכזת כל פעילותה הכספית של העירייה. מחלקת הכספים והנהלת החשבונות אחראיות בין השאר על קבלת החשבונות/ החשבונות, בדיקתם ורישומם בספרים וכן על ביצוע תשלומים לספקים. חלק הארי של תשלומי העירייה לספקים מבוצע באמצעות מערכת סליקה בנקאית (מס"ב). העירייה מבצעת תשלומי חשבונות קבועים בהוראת קבע למוסדות שונים. חלק מהתשלומים כגון חשמל ומים, מתבצעים עבור מספר רב של משתמשים ובהם גופי עירייה, עמותות וגופים בניהול עצמי כגון בתי ספר.

1. בדיקת הרשאות

מערך ההרשאות במערכות המידע בארגון צריך לאפשר גישה למידע לבעלי תפקידים הזקוקים לו בלבד ועיקרון הפרדת תפקידים נועד ליצור הפרדה בין הגורמים השונים האחראים לביצוען של פעולות בארגון כך שתמנע שליטת גורם יחיד על תהליך שלם. לאור הרגישות הגבוהה של תהליך התשלומים נדרשת הפרדת תפקידים נאותה בין הגורמים השונים הקשורים לתהליך התשלומים ומתן הרשאות רק לגורמים אשר צריכים אותן לביצוע תפקידם.

1.1. מערך התשלומים והפרדת תפקידים

לעובדי מערך התשלומים יש הרשאות להכנת קבצי המס"ב ולאישורם מתוקף תפקידם. הביקורת בדקה, האם למערך התשלומים הרשאות נוספות מעבר להרשאות ההכרחיות לביצוע תפקידם, כגון רישום פקודות יומן, פתיחת כרטיסי ספקים ועוד. להלן פירוט הרשאות שנתנו לעובדי מערך התשלומים בתחום התשלומים עצמו:

תיאור מסך	תיאור פעולה	תיאור הרשאה
הכנת פקודות לתשלום	אישור פקודות לתשלום	ביצוע
הכנת פקודות לתשלום	ביצוע תשלום	ביצוע
הכנת פקודות לתשלום	אישור כל הפקודות לספק	ביצוע
הכנת מס"ב	פירוט תנועות לתשלום	ביצוע
הכנת מס"ב	שלב הבא	ביצוע
אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
תיאור מסך	תיאור פעולה	תיאור הרשאה

תיאור הרשאה	תיאור פעולה	תיאור מסך
ביצוע	ביטול	פקודת תשלום
ביצוע	הצגת פקודה	פקודת תשלום
ביצוע	תשלום מידי	פקודת תשלום
ביצוע	תשלום מקדמה	פקודת תשלום
ביצוע	הדפסת פקודה	פקודת תשלום
ביצוע	הדפסת שיק חוזרת	פקודת תשלום

פירוט ההרשאות של עובדי הנהלת החשבונות במערכת (רוב העובדים) :

- כל שלבי ההזמנה מלבד קליטה למחסן והחזרה
- כל שלבי ביצוע פקודות יומן כולל פקודות זיכוי וקיזוז
- פקודות מקדמה ותשלום
- רישום חוזים וחשבוניות
- ניתוח כרטיסים
- כל שלבי התאמות בנקים

להלן פירוט ההרשאות שנתנו לעובדי מערך הספקים :

תיאור הרשאה	תיאור פעולה	תיאור מסך
ביצוע	הוספה	ספקים
ביצוע	עדכון	ספקים
ביצוע	הצגת כרטיסת	ספקים
ביצוע	חוזים	ספקים
ביצוע	ערבויות	ספקים
ביצוע	עיקולים	ספקים
ביצוע	הדפסה	ספקים
ביצוע	המחאות זכות	ספקים

ממצאים:

- נמצא, כי ניתנו למערך התשלומים הרשאות רחבות ביותר מעבר לנדרש לביצוע תפקידם. הרשאות של מערך התשלומים כוללות גם הרשאות לכל הליך העבודה בהנהלת החשבונות החל מפתחת ספק, המשך בהוצאות הזמנה, באישור חשבונית, ברישום פקודת זיכוי וכמובן בהכנת מס"ב וכלה בהתאמת חשבונות בנקים. הדבר פותח פתח לביצוע מעילות בתחום המס"ב כאשר אחראית על מסב יכולה לפתוח ספק פיקטיבי, לרשום הזמנה וחשבונית שכלל לא אושרו, לבצע תשלום לספק הנ"ל ולהתאים את התנועה בהתאמת הבנק וכל זאת, ללא מעורבות של אף עובד נוסף.
- נמצא, כי ל- 10 עובדים נוספים בהנהלת החשבונות שמוגדרים בהגדרות הרשאה שונות, קיימות כל ההרשאות של מערך התשלומים שתוארו לעיל אף שאינן הכרחיות לביצוע תפקידן. עובדים אלה יכולים לבצע את כל התהליך שתואר לעיל כולל הכנת מס"ב.

תגובת הגזברות:

"הגזברות אישרה ל-4 עובדים (לסירוגין) הרשאה להכנת מסב: גזבר, מנהלת חשבונות ראשית, סגנית הגזבר ולסירוגין העובדת שמטפלת במסב. ההרשאות הנוספות שניתנו אינן באישור הגזבר ולאחר בירור מעמיק התברר כי התקלה הינה של מ.ט¹⁰⁰.

בעקבות פניית הח"מ למנכ"ל חברת מ.ט¹⁰¹ נתגלתה התקלה בחברה והחברה הודתה בכשל שבוצע על ידה . . ."

- נמצא, כי ל- 8 עובדים נוספים קיימות ההרשאות לעשות את ההליך ללא הרשאה לפתיחת ספק חדש. אך לעובדים אלו כן יש יכולת לשנות פרטי ספק קיים ועדכון סוג כרטיס, לסגור כרטיס ספק ולפתחו מחדש. הרשאות אלו מאפשרות גם להם לעשות הליך מלא של רישום ותשלום.

- נמצא, כי קיימים 4 סוגי הרשאות מערכת שניתנו לגורמים שאינם עובדי הנהלת החשבונות, ככל הנראה לטכנאים ומנהלי מערכת מ.ט¹⁰¹. הרשאות אלו כוללים את כל ההרשאות שתוארו לעיל ועוד רבות.

- נמצא, כי הרשאות מסוג "מערך התשלומים" שניתנו לאחראית המס"ב הקודמת לא בוטלו עם העברתה לתפקיד אחר בעירייה שאינו חלק מאגף הגזברות. מעבר התפקיד התרחש בתחילת אוקטובר 2019, אך כחודשיים אח"כ – בתחילת דצמבר 2019,

100 שם המערכת קודד

101 שם החברה קודד

עדיין היו לעובדת כל ההרשאות של "מערך התשלומים" וכן ההרשאות הנוספות בהנהלת החשבונות כפי שפורטו לעיל.

תגובת הגזברות:

"העובדת עזבה את הגזברות ב- 12/11/19 ועדיין השארנו לה את ההרשאות עד שתסיים את החפיפה לעובדת החדשה. ב- 27/1/20 נשלחה הודעה למטרו' על ביטול ההרשאות לעובדת . . ."

- נמצא, כי נתנה הרשאה להכנת מס"ב למספר רב של עובדים (18 עובדים!). מתן הרשאות כה רבות, למספר רב של עובדים, מנוגד לעקרון הפרדת התפקידים, אינה נחוצה ומסכנת את העירייה.

מצ"ב דוגמה לסוגי הרשאות הכוללות פעולות במערכת המס"ב

קוד תפקיד	תיאור תפקיד	תיאור מסך	תיאור פעולה	תיאור הרשאה
3	הנהלת חשבונות	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
8	הנה"ח ראשי ללא פתיחת ספק	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
9	הנה"ח ללא פתיחת ספק	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
12	מתכנת	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
19	ניהול ערביות	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
20	מערך תשלומים	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
21	ביטוחים	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
22	תמי	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
42	הנהלת חשבונות ראשית + אישור משתמש	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
43	עליזה	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
57	מבקר העירייה	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
59	מנהלת מחלקת חינוך היחודי	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
100	אינפורמטיקה מטרופולינט	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
111	Test	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
222	תפקיד יוסי	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע

קוד תפקיד	תיאור תפקיד	תיאור מסך	תיאור פעולה	תיאור הרשאה
333	תפקיד שחר	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע
335	מנהלת אגף תרבות ואירועים	אישור מס"ב	אישור מס"ב	ביצוע

המלצות:

- על פי עקרון הפרדת התפקידים, יש לתת לכל עובד את ההרשאות המאפשרות לו לבצע את תפקידו ולא מעבר לכך. בנוסף, יש ליצור הרשאות כך שכמה שפחות עובדים יוכלו לעשות הליך מלא של אישור ורישום כפי שתואר לעיל. הקפדה על עקרון הפרדת תפקידים מסייעת במניעת עשויה להקטין את הסיכון למעילות והונאות בתחום התשלומים.
- על העירייה לבחון ולעדכן מידית את כל ההרשאות בעירייה.
- על העירייה לכלול בנוהל הוראות המחייבות בחינת הרשאות עובדים ועדכון בעת שינוי תפקיד או פרישה.
- על העירייה לתת הרשאות למערך תשלומים למספר מצומצם של עובדים ככל האפשר.
- על העירייה להגדיר לאחראית המס"ב הרשאות מצומצמות ביותר מלבד אישור המס"ב.

1.2. בדיקת הרשאות של מחלקת הנהלת החשבונות והפרדת תפקידים:

הביקורת קיבלה מאגף הכספים קובץ ובו מפורט מערך ההרשאות לכל עובדי אגף הכספים ועובדים ברשות. הביקורת ערכה הצלבות שונות בקבצי האקסל על מנת לבדוק את תפקידי העובדים וההרשאות שניתנו להם באגף הכספים. ביצוע פילוח נתונים בקבצים נתן את הנתונים שעל בסיסם נבנו ההמלצות המפורטות להלן:

ממצאים:

- נמצאו עובדים רבים שלהם הרשאות מקיפות כולל 10 עובדים להם קיימת הרשאה לפתיחת ספק.
- נמצא, כי ל 4 אנשי מערכת (שאינם עובדי אגף הגזברות) יש הרשאות מקיפות לביצוע כל הליך הנהלת החשבונות וכל הליך התשלום כולל פתיחת ושינוי ספקים, יצירת הזמנות, רישום פקודות יומן, התאמות בנקים ועוד.
תגובת הגזברות:
"בבדיקה שערכנו מול עובדת מ.ט אשר בדקה את המסכים בהן ישנן הרשאות, נאמר לנו כי ישנם מסכים כאלו אך אין עובדים מוגדרים במסכים אלו ולכן הדבר אינו רלוונטי."
תגובת הביקורת:
יש למחוק אותם.
- למשתמשים רבים, שאינם מהנהלת החשבונות או שאינם אמורים לשנות ספקים, יש בפועל אפשרות לשינוי פרטי ספק. להלן דוגמאות :

קוד תפקיד	תיאור תפקיד	תיאור מסך	תיאור פעולה	תיאור הרשאה
3	הנהלת חשבונות	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
5	רכש	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
8	הנה"ח ראשי ללא פתיחת ספק	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
9	הנה"ח ללא פתיחת ספק	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
12	מתכנת	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
19	ניהול ערבויות	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
20	מערך תשלומים	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
21	ביטוחים	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
22	תמי	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
26	עו"ס קהילתית - רכזת קליטת עליה	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
42	הנהלת חשבונות ראשית + אישור משתמש	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
43	עליזה	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
55	תמיכה	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
57	מבקר העירייה	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
59	מנהלת מחלקת חינוך היחודי	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
64	רכש+מחסן+פק' זיכוי	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
100	אינפורמטיקה מ.ט	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
111	Test	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע
222	תפקיד יוסי	הזמנה	שינוי ספק	ביצוע

- נמצא, כי למשתמשים רבים אפשרות לבצע רישום חשבונית ויצירת פקודת זיכוי. להלן דוגמאות :

קוד תפקיד	תאור תפקיד	תאור מסך	תאור פעולה	תאור הרשאה
5	רכש	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
8	הנה"ח ראשי ללא פתיחת ספק	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
8	הנה"ח ראשי ללא פתיחת ספק	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
9	הנה"ח ללא פתיחת ספק	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
9	הנה"ח ללא פתיחת ספק	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
12	מתכנת	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
12	מתכנת	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
19	ניהול ערביות	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
19	ניהול ערביות	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
20	מערך תשלומים	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
20	מערך תשלומים	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
21	ביטוחים	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
21	ביטוחים	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
22	תמי	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
22	תמי	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
42	הנהלת חשבונות ראשית + אישור משתמש	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
42	הנהלת חשבונות ראשית + אישור משתמש	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע
43	עליזה	פקודת זיכוי	פקודת תשלום	ביצוע
43	עליזה	חשבוניות	יצירת פקודת זיכוי	ביצוע

- נמצא, כי לעובדים\משתמשים שהוגדרו בהגדרת "הנהלת חשבונות לצפייה בלבד", ניתנו הרשאות לביצוע פעולות מסוימות. לדוגמא:

קוד תפקיד	תיאור תפקיד	תיאור מסך	תיאור פעולה	תיאור הרשאה
56	הנה"ח לצפייה בלבד	דרישה	אישור דרישה	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	דרישה	טיפול ו.רכש/סטט קודם	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	דרישה	טיפול קניין/חזרה למחלקה	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	פקודת זיכוי	הוספה	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	פקודת קיזוז	הוצאה מהמערך	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	פקודת מקדמה	הוצאה מהמערך	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	חשבונות	עדכון נתונים	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ערבויות	פעולות וטפסים	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ערבויות	הדפסה	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ערבויות	מסמכים	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ניהול ביטוחים	הדפסת דוח	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ניהול ביטוחים	פעולות וטפסים	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ניהול ביטוחים	היסטוריה	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ניהול ביטוחים	הוספת ביטוח	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ניהול ביטוחים	עדכון ביטוח	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ניהול ביטוחים	אישורים	ביצוע
56	הנה"ח לצפייה בלבד	ניהול ביטוחים	מסמכים	ביצוע

- הביקורת מצאה, כי לא מתבצעת הפרדת תפקידים מספקת בהנהלת החשבונות ולעובדים רבים הרשאות לכל הליך העבודה בהנהלת החשבונות החל מפתחת ספק, המשך בהוצאות הזמנה, באישור חשבונית, ברישום פקודת זיכוי, ובביצוע התאמות בנקים.
- בנוסף נמצא, של 8 עובדים נוספים אין אומנם אישור לפתיחת ספק, אך יש להם הרשאות לשינוי פרטי ספק, שינוי סוג הכרטיס, ופתיחה מחדש של כרטיסי ספקים ישנים. מה שמאפשר גם להם לערוך הליך מלא בהנהלת החשבונות.

- הביקורת מעירה, כי הרשאות כה רבות, מנוגדות לעקרון הפרדת התפקידים, מגדילות את הסיכון למעילות והונאות ומסכנות את העירייה.
- הביקורת מצאה, כי גם עובדים להם לכאורה יש אישור לצפייה בלבד, קיבלו בפועל הרשאות ביצוע, שלא ברור שתואמות את תפקידם ודרושות לו.
- בנוסף נמצאו עובדים רבים, שאינם מהנהלת החשבונות היכולים לבצע פקודות זיכוי וחיוב
- בנוסף לכך, נמצא, כי לא פחות מ 4 סוגים של מנהלי מערכת קיבלו הרשאות מקיפות לכל הליך הנהלת החשבונות.

תגובת הגזברות:

"בנושא ההרשאות . . . התקלה הינה של מטר. מעבר לכך, הח"מ עושה מעת לעת בדיקה של כל ההרשאות של העובדים ומתאים אותם לצרכים המשתנים."

תגובת הביקורת:

בדיקת הרשאות הינה באחריות הגזברות ואם גורם חיצוני פעל שלא על פי הנחית הגזברות, היה עליה לגלות זאת בבקורות שוטפות ולהורות לתקן.

המלצות:

- לבחון את כל ההרשאות למשתמשים תוך מתן דגש על קיום עקרון הפרדת התפקידים.
- יש לכתוב נוהל הגדרת תפקידים והרשאות לכל תפקיד.
- יש לבטל את כל ההרשאות, שלא שייכות לעובדים במערכת כגון: מ.ט, וכדומה, כדי שעובדים לא יוכלו להשתמש בהרשאות אלו. (למעט הרשאת admin של מתכנתי מ.ט).
- יש לצמצם ככל שניתן, מתן הרשאות "קריטיות" מבחינת כספים ותשלומים, כגון אישור מס"ב, פתיחת ושינוי כרטיסי ספקים.
- יש לבחון אפשרות של שימוש בהגדרת סכומים לפעולות על פי סמכות ותפקיד. על מנת ליצור בקרה ממוחשבת אוטומטית בתוך המערכת.

1.3. שינוי ועדכון הרשאות בשינוי תפקיד/ עזיבה

הביקורת ביקשה לבדוק, האם כל העובדים להם יש הרשאות למערכת הנהלת החשבונות, הם אומנם עובדי אגף הכספים והאם ההרשאות מתאימות לתפקידם.

לצורך כך, קיבלה הביקורת ממחלקת משאבי אנוש בעירייה, רשימה של עובדי הגזברות, תוך פירוט שמם, תפקידם, כפופות ותחילת עבודה.

בנוסף, קיבלה הביקורת מהגזבר רשימת עובדים בתחום הנבדק.

בסה"כ ברשימת עובדי הגזברות של משאבי אנוש 39 עובדים כולל הגזבר. בהם נכללים עובדים רבים, שתפקידם אינו רלוונטי לביקורת, כגון ממונים על הכנסות והיטלים, אגף השכר, כלכלנים וכו". בסה"כ בגזברות 12 עובדים העובדים בתחום התשלומים כולל הגזבר.

הרשימה זהה לרשימת הגזבר מלבד מנהלת חשבונות אחת שהחלה לעבוד לאחר קבלת הרשימות וכן מנהלת החשבונות הראשית.

ממצאים:

הביקורת השוותה בין דוח עובדי הגזברות הנ"ל ומצאה כי :

- בסה"כ בדצמבר 2019 היו 11 עובדים ללא הגזבר להם נגיעה לתחום התשלומים, שנבדק בביקורת זו
 - קיימות הרשאות לשתי מנהלות חשבונות שהן עובדות של קבלן חיצוני, אך מועסקות בתחום הנהלת החשבונות בעירייה. מהם לעובדת אחת הייתה הרשאת הנהלת חשבונות ראשית
 - ל 4 עובדים היו הרשאות מסוג "הנהלת חשבונות ראשית ללא פתיחת ספק", לעובדת אחת הרשאה מסוג "הנהלת חשבונות", לשתי עובדות (מנהלת חשבונות ראשית ואחראית המס"ב) הרשאת "הנהלת חשבונות ראשית + אישור משתמש" ולשתי עובדות נוספות הרשאות אחרות בתחום הנהלת החשבונות.
 - נמצא, כי ישנן הרשאות זהות להרשאות שפורטו לעיל, לשישה משתמשים שאינם רשומים כעובדי הגזברות, לא ברשימת הגזבר ולא בנתוני משאבי אנוש. יודגש, כי המשתמשים הנ"ל, גם לא נמצאים ברשימת עובדי הגזברות של אגף משאבי אנוש (כאמור 39 עובדים), כלומר כלל לא עובדים באגף.
 - נמצאו מספר משתמשים שאינם עובדי גזברות, אך יש להם הרשאות רחבות בתחום הנהלת החשבונות, כולל אישור להכנת מס"ב ולחלקם אישור פתיחת ספקים.
- להלן הפירוט:

פרטי הרשאות של משתמשים שאינם עובדים בגזברות

מספר משתמשים	פירוט	סוג הרשאה
2	כולל תשלומים, פקודות יומן פתיחת ושינוי ספקים, ניהול ספקים, הזמנות, התאמת בנק ועוד.	הנהלת חשבונות ראשית והנהלת חשבונות
1	כנ"ל	מערך תשלומים
2	כנ"ל מלבד החזרות ופתיחת ספקים. כולל שינוי פרטי ספק ופתיחת כרטיס סגור.	"תמי" ו "הנהלת חשבונות ללא פתיחת ספק"
1	כנ"ל ללא הוצאת דרישה	"עליזה"

- מהטבלה עולה, כי ל 6 עובדים, שאינם עובדי גזברות, יש הרשאות רחבות בתחום הנהלת החשבונות - כולל רישום פקודות יומן, התאמות, ביצוע תשלומים והכנת

מס"ב . ל-3 מהם האפשרות לפתוח כרטיסי ספקים ול-3 האפשרות לשנות פרטי כרטיס ולפתוח מחדש כרטיס ספק סגור.

- לאחראית מס"ב הקודמת נותרו הרשאות מקיפות, כולל טיפול במס"ב ולמשתמשים נוספים שהינם טכנאי מערכת ניתנו הרשאות בתחום הנהלת החשבונות.
- הביקורת פנתה לאנשי מערכת מ.ט וקיבלה מהם רשימה של העובדים המורשים לפתוח מס"ב. נתקבלה רשימה של 25 משתמשים, מהם כאמור רק 12 עובדים מועסקים בפועל בגזברות.
- לעירייה אין נוהל, להליך אישור מתן הרשאות לעובדים ולהליך שינוי הרשאות/ ביטולן, בעקבות שינוי תפקיד או עזיבת העובד.
- לעירייה אין נוהל לבדיקת הרשאות שוטפת על ידי מנהלי אגפים.

תגובת הגזברות:

גזבר העירייה ציין כי מספר עובדים שיש להם הרשאות מס"ב לא אושרו ע"י גזברות העירייה אלא הוקמו ע"י חברת מ.ט ללא אישור וידיעת גזבר העירה.

תגובת הביקורת:

בדיקת הרשאות - הביקורת מברכת על התהליך שנעשה מול חברת מ.ט על מנת להסיר הרשאות לא נחוצות, ועל מנת להסדיר הליך מתן הרשאות. כמו כן, הביקורת מברכת על הודעת הגזבר, כי יערוך מפעם לפעם בדיקה של כל הרשאות העובדים על מנת שאלו יתאימו לתפקידם. הביקורת מסיבה את תשומת הלב לכך שבדיקת הרשאות הינה באחריות הגזברות ואם גורם חיצוני פעל שלא על פי הנחית הגזברות, היה עליה לגלות זאת בבקורות שוטפות ולהורות לתקן.

המלצות:

- יש להקפיד הקפדה יתרה, על כך שהרשאות יינתנו רק לעובדים המבצעים את התפקיד.
- יש לגבש נוהל למתן הרשאות לעובדים, במסגרתו יוחלט מי מורשה לאשר לעובד הרשאות בכל אגף.
- יש לגבש נוהל, לשינוי הרשאות לעובד במועד שינוי תפקיד או במועד עזיבת העבודה / עזיבת האגף. יש להקפיד, כי עם סיום/ שינוי התפקיד, ישונו הרשאות העובד, כך שלא יהיו משתמשים ישנים שכבר אינם מועסקים באגף, או גרוע מכך, משתמשים שכבר אינם עובדי עירייה.
- יש לגבש נוהל בדיקת הרשאות, במסגרתו אחת לחצי שנה, כל מנהל אגף יקבל את רשימת ההרשאות של עובדי האגף ויבדוק רשימות אלו עדכניות. בין השאר ייבדק, האם לכל העובדים ההרשאות המתאימות לתפקידם, האם לעובדים יש הרשאות מיותרות והאם יש עובדים שעזבו ועדיין יש להם הרשאות באגף.

חיוב השבונות השמל ומים

תוכן העניינים

267.....	פרק א' – כללי.....	
268.....	פרק ב' – תמצית הממצאים.....	
270.....	פרק ג' – פירוט הממצאים.....	
270.....	1. חיוב חשבונות חשמל ומים.....	
270.....	1.1. בדיקת נהלים.....	
270.....	1.2. בקורות חשבונות חשמל.....	
270.....	1.3. בקורות חשבונות מים.....	
271.....	1.4. בדיקה מדגמית של חשבונות וחיוכים.....	

פרק א' – כללי

1. מבוא

לעירייה נכסים שבשימוש אגפיה השונים כגון מבני עירייה, מבני חינוך, מתקני ספורט, מבנה מתנ"ס וכן נכסים שבשימוש גופים שונים. הוצאות המים והחשמל שנצרכים בנכסיה משולמות באמצעות הוראות קבע לחברת החשמל ולתאגיד המים.

2. מטרת הביקורת

הביקורת ביקשה לבדוק את אופן ניהול נושא חיובי מים וחשמל של העירייה – אופן המעקב, קיומו של מנגנון מספק, המבטיח כי כל החשבונות המחויבים אומנם שלה, וכי היא מחייבת את הגופים השונים בהוצאות המים והחשמל בגין השימוש בפועל. הביקורת בחנה את התהליכים הנ"ל והמליצה על דרכים לשיפור תהליכי העבודה והבקורות הקשורות במטרה לצמצם את החשיפה לטעויות וסיכוני מעילות והונאות.

3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך חודשים דצמבר 2019-פברואר 2020 ובמסגרתה התקיימו פגישות עבודה עם גזבר העירייה, מנהל נכסים האחראי על חיובי מים וחשמל בעירייה וגורמי עירייה נוספים. הביקורת עיינה במסמכים ובין היתר בחשבונות מים וחשמל.

4. תכנית הביקורת

בחינת אופן ניהול נושא חיובי מים וחשמל של העירייה – אופן המעקב, חיוב גורמים שונים בהוצאות וקיום בקורות שוטפות.

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. בדיקת חיוב חשבונות מים וחשמל

לעירייה נכסים שבשימוש אגפיה השונים כגון מבני עירייה, מבני חינוך, מתקני ספורט, מבנה מתנ"ס וכן נכסים שבשימוש גופים שונים. הוצאות המים והחשמל שנצרכים בנכסיה משולמות באמצעות הוראות קבע לחברת החשמל ולתאגיד המים.

1.1. בדיקת נהלים

למחלקת הנכסים הליכים קבועים לקבלת מידע על החשבונות, לבדיקתם ולחיוב המשתמשים השונים, עם זאת, הליכים אלו אינם מתועדים בנהלים כתובים כלשהם.

1.2. בקרות חשבונות חשמל

אין הערות

1.3. בקרות חשבונות מים:

נמצא כי הבקרות השנתיות שנהוגות לגבי חשבונות החשמל לא נהגו לגבי חשבונות המים בשנים קודמות ועד מועד הביקורת. כלומר תחום המים אינו מבוקר באופן מספק בתקופה זו.

1.4. בדיקה מדגמית של חשבונות וחיובים:

המידע שנמצא במחלקת הנכסים, כולל פירוט חודשי/ דו חודשי שבוצע לכל מספר כרטיס/ מספר מונה. לא מתבצע ריכוז שנתי של ההוצאות בגין כל נכס. בבדיקה מדגמית של נכסים שלהם הוצאות חשמל או מים גבוהות ביחס לסוג הנכס עלו הממצאים הבאים:

- נמצא, כי לגן ילדים צריכת חשמל הנעה בין 3,000 ש"ח ל 6,000 ש"ח לשנה. נבדקו 6 גני ילדים, בהם החשבון השנתי עלה על 8,000 ש"ח ונמצא, כי בכולם המונה הוא על מספר גנים (בין 2 ל 6 גנים).
- בבתי ספר בניהול עצמי לא אמורים להיות חיובי חשמל על חשבון הרשות. נבדקו 3 בית ספר, בהם היו חיובים של הרשות. נתקבל הסבר, כי כולם בתי ספר בהם יש חינוך מיוחד. בחינוך מיוחד העירייה משלמת את החשבונות.
- נמצא, כי לגן ילדים צריכת מים הנעה בין 3,000 ש"ח ל 6,000 ש"ח לשנה. נבדקו 9 גני ילדים, בהם חשבון המים השנתי עלה על 8,000 ש"ח ונמצא, כי בכולם המונה הוא על מספר גנים – בין 2 ל 6 גנים.

- בבתי ספר, החיוב השנתי הוא כ 8,000 ש"ח עד 15,000 ש"ח. נבדק מקרה של חיוב גדול. נתקבל הסבר, כי מדובר בביה"ס ר¹⁰², שהינו ביה"ס גדול ולו גם אגפים כגון..... הפעילים כל היום ולא רק בשעות הבוקר.
- בנוסף, נתקבלו הסברים נוספים על 3 חיובי מים גדולים – באחד מתחם של גני ילדים ומגורי קשישים, באחד מתחם גדול של מגורי סטודנטים ובשלישי ישנו אודיטוריום עם גינה ציבורית בה מתקיימות הופעות.
- יצוין, כי לגבי הנכסים המדגמיים שנבדקו, מנהל מחלקת נכסים הציג לביקורת את הנכסים שבהם מדובר במערכת ה-GIS והראה לביקורת את גודלו של הנכס – כך לדוגמא – הראה לביקורת כי במתחם מסוים יש שלושה גני ילדים
- הביקורת מצאה, כי במספר מקרים חויבו חשבונות עירוניים במים כעסקים. לשאלת הביקורת, הסביר מנהל מחלקת הנכסים, כי הנכסים סווגו בצורה לא נכונה וכי הוא פנה לתאגיד המים בבקשה לשנות את הסיווג.

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. חיוב חשבונות מים וחשמל

לעירייה נכסים שבשימוש אגפיה השונים כגון מבני עירייה, מבני חינוך, מתקני ספורט, מבנה מתנ"ס וכן נכסים שבשימוש גופים שונים. הוצאות המים והחשמל שנצרכים בנכסיה משולמות באמצעות הוראות קבע לחברת החשמל ולתאגיד המים.

1.1. בדיקת נהלים

נמצא, כי למחלקת הנכסים הליכים קבועים לקבלת מידע על החשבונות, לבדיקתם ולחיוב המשתמשים השונים, עם זאת, הליכים אלו אינם מתועדים בנהלים כתובים כלשהם.

1.2. בקורת חשבונות חשמל

למחלקת נכסים קוד לתוכנת טרקלין של חברת החשמל, בה ניתן לראות את כל חיובי החשמל של עיריית לוד. בסה"כ רשומים בחברת החשמל 237 נכסים על שם העירייה.

בכל חודש חיוב, מקבלת מחלקת הנכסים פירוט של כל החובות של עיריית לוד. המחלקה משווה את החיוב על הנכס לדוח קודם, כדי לראות, שאומנם מדובר בחיוב חדש ולא חוב ישן. כן בודקת המחלקה, אחד אחד, את הנכסים המחויבים, כי אלו אומנם שייכים לעירייה. עובד המחלקה מסמן לאישור ליד כל אחד מהנכסים, שהחשבון עבורו תקין.

אחת לשנה עוברים על אלפון הנכסים – בו רשומים שמות כל הנכסים המחויבים ובודקים, אם יש שינוי בשימוש בנכס. כך לדוגמא – ביה"ס שהיה של העירייה ועבר לניהול עצמי. במידת הצורך, מטפלים בשינוי בחיוב.

מנהל מחלקת נכסים מסר לביקורת, כי כל המקלטים שהעירייה משלמת עבורם, הם מקלטים, המשמשים את העירייה. במקלטים, בשל הצריכה הנמוכה, לעיתים חברת חשמל קוראת את המונה רק אחת לתקופה ובחודשים שאין קריאה מחייבים לפי הערכה. אחת לתקופה עובד מחלקת הנכסים עובר בין המקלטים, מצלם את המונה ומבקש עדכון בחברת חשמל. בדרך כלל, כתוצאה מכך, נוצר זיכוי של העירייה. לעירייה מתחם מעורב של מגורי סטודנטים עם שימושים עירוניים. לצורך חיוב במתחם, מבוצע חישוב בקובץ אקסל של חלקו של כל משתמש והוא מחויב בהתאם. לביקורת הוצג חישוב שנתי לתקופה 1-10.18 במתחם וכן דוגמאות לחיובי סטודנטים בחשמל.

1.3. בקורת חשבונות מים

מנהלת החשבונות הראשית, מקבלת את חיובי המים מתאגיד "מי לוד" ומעבירה אותם למחלקת נכסים. מנהל מחלקת הנכסים מסר לביקורת כי לחשבונות המים אין חשבונות מפורטים כמו הדוחות של חברת החשמל. החל משנת 2019 הנושא של המים עבר גם הוא לניהול מחלקת הנכסים.

נמצא כי הבקורות השנתיות שנהוגות לגבי חשבונות החשמל לא נהגו לגבי חשבונות המים בשנים קודמות ועד מועד הביקורת (11.19) . כלומר תחום המים אינו מבוקר באופן מספק, עד מועד הביקורת.

מנהל מחלקת נכסים מסר לביקורת, כי בכוונתו לבצע בקורות שנתיות גם בחשבונות המים, וזאת החל מ-2020.

התייחסות הגזברות:

כבר בתאריך 26.8.18, הוצאה על-ידי הנחייה שכזאת ומידי חודש מנהלי האגפים נדרשים לאשר החשבונות

1.4 בדיקה מדגמית של חשבונות וחיוכים

הביקורת בדקה את סבירות החיובים, ביחס לנכס בו בוצעו והשימוש בו. לצורך כך, קיבלה הביקורת ממחלקת הנכסים בעירייה, גיליונות אלקטרוניים של כל חיובי החשמל וכל חיובי המים לשנת 2018.

הדוחות שהועברו לביקורת כוללים:

בחשבון מים - פרטים על מספר כרטיס, מספר מונה ומספר מונה פנימי, מספר נכס, כתובת הנכס ותיאור סוג שימוש.

חשבונות החשמל כוללים פירוט של מספר נכס ומספר מונה, כתובת ושימוש.

המידע שנמצא במחלקת הנכסים, כולל פירוט חודשי/ דו חודשי שבוצע לכל מספר כרטיס/ מספר מונה. לא מתבצע ריכוז שנתי של ההוצאות בגין כל נכס.

הביקורת ריכזה את נתוני כל הדוחות החודשיים, כך, שנתקבלו דוחות עם פרטי כל נכס והחיוב השנתי שלו לשנת 2018. להלן עיקרי הנתונים לשנת 2018:

להלן ריכוז נתוני חשבונות חשמל ששולמו על ידי העירייה לשנת 2018:

מספר חשבונות	סכום כולל באלפי ₪	
15	21	מקלטים ובטחון
71	537	מבני חינוך
71	988	מבנים שונים
157	1,546	סה"כ

להלן ריכוז נתוני חשבונות מים ששולמו על ידי העירייה לשנת 2018:

מספר השבונות	סכום כולל באלפי ₪	
31	230	מבני עירייה
74	761	מבני חינוך
34	409	מבנים שונים
189	1,495	גינון ציבורי
328	2,895	סה"כ

לאחר הצגת כל הנתונים השנתיים, בדקה הביקורת, באופן מדגמי, נכסים להם הוצאות חשמל או מים גבוהות ביחס לסוג הנכס. להלן הממצאים:

- נמצא, כי לגן ילדים צריכת חשמל הנעה בין 3,000 ₪ ל 6,000 ₪ לשנה. נבדקו 6 גני ילדים, בהם החשבון השנתי עלה על 8,000 ₪ ונמצא, כי בכולם המונה הוא על מספר גנים (בין 2 ל 6 גנים).
- בבתי ספר בניהול עצמי לא אמורים להיות חיובי חשמל על חשבון הרשות. נבדקו 3 בית ספר, בהם היו חיובים של הרשות. נתקבל הסבר, כי כולם בתי ספר בהם יש חינוך מיוחד. בחינוך מיוחד העירייה משלמת את החשבונות.
- נמצא, כי לגן ילדים צריכת מים הנעה בין 3,000 ₪ ל 6,000 ₪ לשנה. נבדקו 9 גני ילדים, בהם חשבון המים השנתי עלה על 8,000 ₪ ונמצא, כי בכולם המונה הוא על מספר גנים – בין 2 ל 6 גנים.
- בבתי ספר, החיוב השנתי הוא כ 8,000 ₪ עד 15,000 ₪. נבדק מקרה של חיוב גדול. נתקבל הסבר, כי מדובר בבית"ס ר¹⁰³, שהינו בית"ס גדול ולו גם אגפים כגון הפעילים כל היום ולא רק בשעות הבוקר.
- בנוסף, נתקבלו הסברים נוספים על 3 חיובי מים גדולים – באחד מתחם של גני ילדים ומגורי קשישים, באחד מתחם גדול של מגורי סטודנטים ובשלישי ישנו אודיטוריום עם גינה ציבורית בה מתקיימות הופעות.
- יצוין, כי לגבי הנכסים המדגמיים שנבדקו, מנהל מחלקת נכסים הציג לביקורת את הנכסים שבהם מדובר במערכת ה-GIS והראה לביקורת את גודלו של הנכס – כך
- הביקורת מצאה, כי במספר מקרים חיובו חשבונות עירוניים במים כעסקים. לשאלת הביקורת, הסביר מנהל מחלקת הנכסים, כי הנכסים סווגו בצורה לא נכונה וכי הוא פנה לתאגיד המים בבקשה לשנות את הסיווג.

המלצות:

- מומלץ, כי יגובשו נהלים כתובים ומאושרים לניהול ומעקב אחר חשבונות מים וחשמל.
- מומלץ כי המחלקה תקבל מידע / תנהל קובץ אקסל של החיוב השנתי בכל נכס – הן לגבי חשבונות מים והן לגבי חשמל. מידע על החיוב השנתי, יאפשר לעובדי המחלקה לאתר מתחמים בהם ההוצאה גבוהה מהצפוי ולבדוק האם יש הסבר להוצאה הגבוהה.
- יש ליישם את הבקורות, הננקטות בבדיקת חשבונות החשמל, גם בבדיקת חשבונות מים – בזאת באופן מידי
- יש להמשיך לטפל בסיווג נכון של נכסי עירייה שמוגדרים בשימוש עסקי.