

דו"ח
ביקורת
מספר 39

לשנת 2019

רחובות, אב תש"פ

תוכן עניינים

6.....	תגובת ראש העיר
26.....	שילוט
44.....	הקצאות מקרקעין
83.....	הוצאות חשמל
128.....	מיצוי הכנסות תב"ר
147.....	מיצוי הכנסות משרד הרווחה
185.....	חקיקה בנושא הביקורת בעירייה



לכבוד
ח"מ מתן דיל
יו"ר ועדת ביקורת
עיריית רחובות

שלום רב,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה מס' 39 לשנת 2019

הנני מתכבד להגיש לכם בזאת, את דו"ח מבקר העירייה מס' 39 לשנת 2019, וזאת על פי סעיף 170 ג' לפקודת העיריות.

הביקורת הינה עוגן חשוב לכל ארגון השואף לשפר את עבודתו, לתקן תליקוים ולהבטיח שמירה על מינהל תקין.

מנהלי האגפים, המחלקות וכל הצוותים המקצועיים, מחויבים להמשיך שיתוף פעולה ונדרשים להטמיע כל מהלך שנועד לשיפור דרכי עבודה, לצד המשך הפיתוח וקידום הפרויקטים הרבים אותם מובילה העירייה. הנהלת העירייה בראשותי רואה בביקורת וביישום המלצותיה כלי ניהולי אפקטיבי לשיפור התרבות הארגונית ולהגברת היעילות והחיסכון.

אין לי כל ספק, כי בדרך זו נבטיח כי עבודת העירייה תעשה בצורה מקצועית, תוך שמירה על אמות מידה ראויות ועל המינהל התקין.

אני מבקש להודות למבקר העירייה, מר נפתלי אקרמן ולצוותו על עבודת הביקורת היסודית.

בכבוד רב,
רחמים מלול
ראש העיר

העתקים:
חברי ועדת הביקורת
חברי מועצת העירייה
דורון מילברג, מנכ"ל העירייה
נפתלי אקרמן, מבקר העירייה

קובץ 1: 03:02. מבקר העירייה 39-מרחע לחם מתן דיל. יו"ר ועדת ביקורת. דוח מבקר העירייה מספר 39 לשנת 2019. doc.1.6.20.

רחובות. עיר המדע והתרבות | Rehovot, City of Science and Culture

לכבוד

מר רחמים מלול

ראש העירייה

הנדון: דוח מבקר העירייה מספר 39 לשנת 2019

אני מתכבד להגיש בזאת את דו"ח מבקר עיריית רחובות מספר 39 לשנת 2019 בהתאם להוראות סעיף 170 (ג) לפקודת העיריות.

דו"ח זה מפרט ביקורת בנושאים מקיפים בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית:

1. שילוט
2. הקצאות
3. הוצאות חשמל
4. מיצוי הכנסות תב"רים
5. מיצוי הכנסות משרד הרווחה

מטרתה העיקרית של הביקורת הינה שיפור תפקוד המערכת העירונית, באמצעות יישום המלצות הביקורת המפורטות בדו"ח בכל הנושאים שנבדקו .

אני מבקש להודות לך, ראש העירייה, על תמיכתך במוסד מבקר העירייה ובפעילות מערך הביקורת העירוני, על ההתייחסות העניינית והמקצועית, הרואה בביקורת כלי ניהולי לקידום פעולות העירייה ולעמידה ביעדים ובמטרות שנקבעו.

בתוך כך תודתי נתונה לעובדי לשכת מבקר העירייה, המבצעים את עבודתם במקצועיות ובמסירות הראויה לציון.

דו"ח מבקר העירייה 39

בהתאם לפקודת העיריות, עותק מדו"ח הביקורת יועבר לחברי
הוועדה לענייני ביקורת.

בברכה,

נפתלי אקרמן

מבקר העירייה וממונה תלונות ציבור

העתק :

עיריית רחובות
נפתלי אקרמן
מבקר העירייה
וממונה תלונות הציבור



מר מתן דיל (עו"ד), יו"ר הוועדה לענייני ביקורת

חברי הוועדה לענייני ביקורת

תגובת ראש העיר

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא פרסום ושילוט (דו"ח 1/39)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
1	2.1	היעדר תכנית אב לשילוט המתווה את מדיניות העירייה	קביעת מדיניות / תכנית אב לשילוט	קיימת תכנית אב לשילוט ברחוב הרצל. התוכנית אינה יוצאת לפועל בשל עלויות גבוהות מצד העירייה ובעלי העסקים.
2	2.2	היעדר נהלי עבודה (בכתב)	<ul style="list-style-type: none"> לקבוע ולאמץ נהלי עבודה. הוצע לעשות שימוש בהתאמות הנדרשות בנהלי עבודה של עיריית פ"ת 	המלצה מקובלת. יכתב נוהל עבודה בנושא שילוט.
3	2.3	חוסר פעילות של וועדת שילוט (ועדת רשות)	חידוש פעילות הוועדה.	קיימת ועדת שילוט. בהיעדר בקשות חריגות, אין טעם בכינוס הוועדה.
4	2.4	אי הנפקת רישיון למשלמים אגרת שילוט	הסדרת רישוי כלל השילוט ברחבי העיר בהתאם להוראות חוק העזר	העירייה תפעל שבמקביל לגביית האגרות יוצא רישיון

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
5	2.5	חוסר יעילות בביצוע השילוט	<ul style="list-style-type: none"> בעלי העסקים המציבים את השילוט יידרשו להגיש מפרט של השילוט, (במסגרת הטפסים המוגשים לרישוי עסקים) שימוש באמצעי מדידה ממוכנים 	<ul style="list-style-type: none"> סקר השילוט נעשה במקצועיות ע"י פקחי השילוט וחוסר לעירייה עשרות אלפי שקלים. קיימת בעיית מהימנות בכלי מדידה ממוכנים.
6	2.6	סנכרון חסר בין יחידות העיריה	<ul style="list-style-type: none"> הגברת הסנכרון בין מחלקת ארנונה עסקים ורישוי עסקים לבין השילוט וכן מול הנדסה לצורך מניעת הצבת שילוט ללא היתר בניה. הכללת נושא השילוט במתן היתרים לבתי עסק / מסחר – דבר שיגביר את הסנכרון בין הגופים ומהימנות החיובים. 	ייבחנו דרכים להידוק התיאום בין היחידות המקצועיות
7	2.7	חוסר הקפדה על קבלת אישור חשמלאי מוסמך לשלט מואר	הידוק הפיקוח	מיושם בכל הנוגע לשילוט ציבורי. לא ישום בכל הנוגע לשילוט פרטי

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
8	2.8	צורך בהעמקת הגבייה באמצעות אכיפה	פעולות להעמקת הגבייה העומדת על כ- 70%	גביית אגרות שילוט הינה על הצד הטוב ביותר אף בהשוואה לרשויות אחרות.
9	2.9	תעריפי שילוט נמוכים ביחס לערים אחרות	בחינת התעריפים הקבועים בחוק העזר בהתאם למקובל ברשויות אחרות. (אגרות שילוט הנהוגות בעיריית רחובות נמוכות ביחס לרשויות אחרות)	המלצה נדחתה
10	2.10	העדר טיפול בנושא המודעות על לוחות הפרסום העירוניים	טיפול ואחזקה נאותה	בוצע

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא הקצאות מקרקעין (דו"ח 2/39)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	כללי	מניעת ניגוד עניינים	הגברת צעדים למניעת חשש לניגוד עניינים: (1) איסור נוכחות בישיבות בהן קיים חשש לניגוד עניינים	העירייה פועלת בהתאם לחוק
			(2) הוספת תצהיר ניגוד עניינים של מגיש הבקשה	בוצע
			(3) שאלון משלים לח"מ בתחילת כהונה	העירייה מקפידה על מילוי השאלונים הקבועים בחוק
2	2.3	אי מינוי רשם נכסים	הסמכת רשם נכסים ע"י המועצה - כמתחייב בסעיף 4 בתקנות "ניהול פנקסי זכויות במקרקעין"	בוצע
3		חוסר מיומנות בתפעול המערכת (ספר המכרזים)	באחריות מנהל האגף למנות עובד בעל הרשאה וידע בתפעול המערכת.	מנהלת מחלקת נכסים מיומנת בהפעלת המערכת. בנוסף תבוצע הדרכה לעובדים נוספים באגף הנכסים.
4	2.4		(1) ניהול ספר מבנים מלא, מעודכן ומהימן	

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	נושא	מספר סידורי	סעיף בדו"ח
העירייה מנהלת ספר נכסים כנדרש. התוספות המוצעות ע"י הביקורת י"בחנו.	(2) מתן מספרים מזהים לכל הנכסים	היעדר בסיס נתונים מלא ומהימן על נכסי העירייה		
	(3) רישום מפורט של כלל הגופים העושים שימוש במבנה עירוני עם קוד זכאות (הקצאה/ זכות / רשות שימוש			
	(4) סיווג ייעוד השימוש (מוס"ח / דת / רווחה וכו')			
	(5) פרטים מזהים אודות הגופים			
המלצה מקובלת. בכוונת מנהל האגף לפעול לסנכרון בין הגורמים השונים	(6) סנכרון מלא בין יחידות העירייה			
הנושא מצוי בתוכנית העבודה של אגף נכסים	(1) רישום כל נכסי העירייה (מבנים / מוסדות / מגרשים) על שמה.	רישום בעלויות		
	(2) הסדרת השימוש של כל גורמי החוץ המשתמשים במבנים עירוניים (הסכם הקצאה /			

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
			שימוש). (חלקם טרם כניסת נוהל הקצאות לשימוש)	
5	2.5	ספר הקצאות	<ul style="list-style-type: none"> ניהול ספר הקצאות מעודכן כנדרש. הנגשת הספר כנדרש בנוהל 	הניהול מתבצע באמצעות מערכת ממוכנת לניהול נכסים
6	2.6	בחינת בקשות הקצאה	<p>(1) עדכון הטפסים המשמשים לצורך בקשות באמצעות שימוש ברשימות תיוג { Check List}.</p> <p>(2) מיכון התהליך לצורך הגברת שקיפות ושוויוניות ועמידה בתנאי הסף.</p>	ייבחן הצורך בריענון הטפסים
			הנושא ייבחן	
7	2.8	התבחינים להקצאות קרקע	<p>(1) מומלץ לקבוע תבחינים מדידים וברי השוואה שיאפשרו בחינת והשוואה אובייקטיבית של בקשות.</p> <p>(2) עדכון התבחינים (נקבעו ב- 2003)</p>	מתבצע.

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
8	2.9	התמשכות הטיפול בבקשות להקצאה (מעקב תיקון ליקויים מבקר המדינה)	מומלץ לבחון דרכים להמשך יעול ההליך במטרה להבטיח טיפול מהיר בבקשות להקצאת קרקע	העירייה בוחנת באופן מתמיד דרכים חדשות להתייעלות ולקיצור משך זמן הטיפול.
9	2.10	היעדר מעקב מספק אחר פעילות הגופים (בתום הקצאה)	<p>קיום ביקורות קבועות על כלל הנכסים באמצעות:</p> <ul style="list-style-type: none"> • דו"ח פיקוח מובנה. • עבודה מושכלת ע"פ תכנית פיקוח • הגברת אפקטיביות הדו"חות באמצעות הגשת דו"חות לוועדה • צירוף אסמכתאות (כגון תמונות) 	ביקורים מתבצעים באופן שוטף
10	2.11	השכרת נכסים בבעלות העירייה	<ul style="list-style-type: none"> • קיצור תקופת הקצאה. 	בוצע
11	2.12		<ul style="list-style-type: none"> • הידוק הבקרה והמעקב אחר גבייה בפועל. 	בוצע

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
המנכ"ל הורה לגורמים המקצועיים להגיש לו דו"ח הכנסות	<ul style="list-style-type: none"> בחינת הצורך באישור הוועדה לתעריפים 	בקרה לגביית דמי שכירות ודמי שימוש	2.13	
נוהל מתן רשות שימוש במקלטים יעודכן ויפורסם בהתאם להוראות הדין.	קביעת תנאים / אמות מידה להשכרה / מתן רשות שימוש בנכס עירוני			
הנוהל עודכן	קביעת מגבלה למשך התקופה להשכרה ומתן שימוש בנכס עירוני כנדרש בחוק.			
<ul style="list-style-type: none"> ניתנו הנחיות להגברת התיאום בין אגף נכסים ובין הביטחון. הנוהל יעודכן גורמי המקצוע הונחו לערוך הסכמי שימוש עם כלל המשתמשים. אומץ טופס מובנה שישמש לבקשות רשות שימוש במקלטים. 	<ul style="list-style-type: none"> שיתוף אגף נכסים בניהול המקלטים. עדכון נהל למתן רשות שימוש בנכסי העירייה משנת 1995. פרסום והנגשת הנוהל כנדרש בחוק חופש המידע. הגברת השקיפות והשווייוניות במיצוי האפשרות לקבלת זכות שימוש. בקרה על סיום תוקף הסכמים. 	טיפול אגף נכסים (מתן רשות שימוש) במקלטים	2.14	12

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
המלצה מקובלת	<ul style="list-style-type: none"> • הידוק הבקרה והמעקב אחר קבלת ערבויות ותוקפם. • יש לפעל בהתאם לנהלים הקובעים הצמדה למדד יוקר המחיה, שיעודכן בכל ה- 15 לחודש. (לחילופין יש לעדכן את הנוהל). • חוסר התאמה של גובה הערבות לסכום הקבוע בנוהל 	ליקויים ביישום נוהל למתן רשות שימוש בנכסי העירייה	2.15	13

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא הוראת קבע חשמל (דו"ח 3/39)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
1	2.1	נהלים	קביעה ואימוץ נהלים	ההמלצה מקובלת
2	2.2	בסיס נתונים	לצורך אפשרות זיהוי וסנכרון מבנים עירוניים בין כלל אגפי העירייה, (כגון: גזברות / ממונה אנרגיה / אגף נכסים) יש לשייך ולזהות את הנכסים באמצעות מספרי מונה מים, חשמל וכיוב"ז	על אף שהדבר אינו נדרש בתקנות, יבוצעו שינויים והתאמות בתוכנה לניהול נכסים בהתאם להמלצות הביקורת.
3	2.3	ביצוע סקר מונים	יש להשלים סקר מונים ובמסגרתו: <ul style="list-style-type: none"> • איתור כל המונים המחייבים את העירייה בצריכת חשמל. • קריאת הצריכה של המונה והשוואתה לזו המופיעה בחשבון החשמל האחרון שהתקבל. • איתור צרכנים זרים שמחוברים למונים המשולמים ע"י העירייה. • סיווג כל מונה לפי שיוך פנימי אגפי העירייה. 	הגורמים המקצועיים הונחו להשלים את הסקר בתוך זמן קצר.
4	2.4	מערכת טרקלין	השלמת הנתונים במערכת.	עם השלמת הסקר הנתונים יעודכנו במערכת.

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
5	2.5	הפרדת מונים	הקפדה על הפרדת צריכה לפי סיווג המונה	ההמלצה מקובלת
6	2.6	העברת דו"חות מצד חברת נידן	יש לשייך ולסווג כל מונה לכתובת וסיווג (גינה ציבורית / מקלט / מוס"ח / תאורת רחוב וכדומה)	המלצה מקובלת
7	2.7	שימוש מוגבל במערכת טרקלין	(1) הגברת שימוש במערכות המידע הניהוליות. מתן הרשאה לעובדים הרלוונטיים (נכסים / ממונה אנרגיה וכו')	המלצה מקובלת
8			(2) סנכרון שוטף בין קובץ נכסים למערכת טרקלין (גריעת נכסי עירייה שאינם בשימוש עירוני וכן הוספת נכסים בבעלות אחרת בהם נעשה שימוש עירוני)	המלצה מקובלת
9			(3) כלל המונים המשולמים בהוראת קבע צריכים להיות משויכים לסעיף תקציבי מוגדר בטרקלין	מבוצע בפועל
10	2.8		הידוק הפיקוח על תשלומי חשמל בהוראת קבע: (1) סנכרון בין ספר נכסים לבין מערכת טרקלין או כל אמצעי אחר, כאשר יש להבטיח שכלל הנכסים העירוניים ובשימוש העירייה נכללים בהוראת קבע.	

התייחסות ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
נקבעו הנחיות המבטיחות הידוק הפיקוח על הוספת וגריעת מונים להוראת קבע של העירייה	(2) אפשרות זיהוי כל המונים (אתרי הצריכה) לפי סיווג / זיהוי המשתמש (אגף / ייעוד וכוד').	בקרה על הוספת / גריעת מונים להוראת קבע	2.9	11
	(3) אימוץ נהלי עבודה מחייבים, המבטיחים עדכון שוטף של הוראת קבע של העירייה (הוספת מונים המועברים לאחריות העירייה ומאיך גריעת מונים בהם מופסק שימוש עירוני).			12
	(4) יש לפעול מול חברת חשמל בעניין טיוב של כל הנתונים ופרטי המונים אשר מופיעים במערכת טרקלין, על מנת להבטיח את מהימנות וזמינות הנתונים, באופן שיאפשר יכולת בקרה אפקטיבית.			13
המלצה מקובלת	(1) נקיטת צעדים לצמצום החיובים על בסיס הערכה. (2) הידוק המעקב באמצעות דו"חות מערכת טרקלין. הבטחת נגישות לכלל המתקנים בהם מותקן מונה חברת חשמל	שיבוש נתוני הצריכה בשל ריבוי קריאות ב"הערכה"	2.10	17
תוקן ומבוצע בפועל	הידוק הבקרה והפיקוח	התאמה בין סוג השימוש	2.11	18

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
		לתעריפים שנקבעו		
19	2.12	בקרה אחר צריכה חריגה ו/או ריבוי חיובים חריגים		
20	2.13	הקטנת צריכת חשמל	מומלץ לקבוע תוכניות (שנתית ורב שנתית) להתייעלות אנרגטית עם יעדים מדידים (בפרט בתאורת חוץ) ולהקצות את המשאבים הנדרשים לכך.	המלצות הביקורת ייבחנו
21	2.14	היעדר תקציב ייעודי ותוכנית עבודה להתייעלות אנרגטית		

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא מיצוי הכנסות תב"ר (דו"ח 4/39)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
1	2.1	היעדר נהלים <u>בכתב</u>	קביעה ואימוץ נהלים : <ul style="list-style-type: none"> • הכנת תב"ר • עדכון תב"ר • ניהול שוטף של תב"ר • העברה בין סעיפי התקציב • תהליכי הדיווח לגופים המממנים • תהליכי בקרה ומעקב על קבלת מלוא הכספים. 	המלצת הביקורת מקובלת. יש לציין כי קיימים נהלים.
2	2.2	היעדר גורם ממונה על ניהול תב"רים	מינוי גורם ממונה לניהול תב"רים	אושר תקן לעובד גזברות נוסף. מנכ"ל העירייה הינו הממונה
3	2.3	1. קושי בקבלת אישורים וחתומות הנדרשים לדיווח בשל	1) מיכון התהליך.	המלצה בשלבי יישום
			2) סבב חתימות דיגיטאלי המאפשר ניתוב הטופס ויכולת בקרה ומעקב לאיתור צווארי בקבוק וזירוז התהליך.	ההמלצה בשלבי יישום. קיימת חוברת תב"רים המרכזת ומציגה את מכלול הנתונים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
		תהליכים ידניים. 2. חשש לעיכוב בהעברת המסמכים ואף חשש לאובדן המסמכים.		לצורך מעקב ובקרה. הנתונים מוצגים בהתאם לאגפי העירייה. החוברת משמשת מודל לחיקוי עבור רשויות אחרות.
4	2.4	אי מיצוי דו"חות בקרה של מערכת האוטומציה	הגברת השימוש במערכות המידע והדו"חות לצורך הידוק הבקרה והמעקב	עובדת הגזברות מנהלת מעקב צמוד אחר הכנסות והוצאות התב"רים
5	2.5	אי צירוף דברי הסבר באישור פתיחת תב"ר	הקפדה על צירוף דברי הסבר (כגון ייעוד / קשר לתב"רים אחרים / ביצוע בשלבים וכיוב"ז). הקפדה על תיוק דברי ההסבר למסמכים הרלוונטיים.	מבוצע בפועל
6	2.6	אובדן תקצוב בשל תחילת ביצוע טרם קבלת הרשאה	הקפדה על קבלת הרשאה בטרם תחילת ביצוע.	מבוצע בפועל (למעט תב"רים בודדים של מוס"ח).

התייחסות ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
מיכון הנושא ייתן מענה להמלצות הביקורת.	נהלים מחייבים למתן קדימות הטיפול בהזנה ומעקב אחר תקבול השתתפות מקורות חוץ.	סרבול הליך פתיחת הזמנות באגף הנדסה, בצירוף עומסי עבודה - גורמים לדחיקת הטיפול במיצוי החזרים.	2.7	7

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא מיצוי הכנסות רווחה (דו"ח 5/39)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
1	2.1	נהלי עבודה	קביעת פורמט אחיד לנהלים המעיד כי מדובר בנוהל עירוני מאושר, הכולל מהדורות והליך עדכון מובנה.	האגף פועל לפי נהלים בדוקים ומבוקרים ע"י משרד הרווחה. מרבית התוכניות יזומות ומוצעות ע"י המשרד.
2	2.2	תכנית עבודה	אימוץ תכנית עבודה ברת כימות / מדידה לצורך בחינת עמידה ביעדים	
3	2.3	אי ניצול מלוא תקציב משרד הרווחה תקצוב עודף של העירייה (גבוה מ- 75%)	1) יצול מירבי של תקצוב עבור פרויקטים ייעודיים	קיים תקצוב וביצוע הוצאות מנהליות שהמשרד אינו משתף בהוצאות אלו.
4			הידוק המעקב אחר תוכניות לצורך איתור חריגות צפויות	הגורמים המקצועיים הונחו לדרוש מימון מכלל הפעילויות המבוצעות ולפעול למצוי מירבי של תקצוב המשרד לצורך מימון פעילויות בנושא רווחה.
5			ניצול מירבי של תקצוב משרד הרווחה	

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
6	2.4	ביצוע בפועל החורג מתקציב מאושר	ניסיון לדרישת העלאת תקצוב המשרד	ההמלצות ייבחנו
7			פניה למשרד להעתקת תקציב בין סעיפים	
8	2.5	אי ניצול תקנים ייעודיים והעסקה בתקנים עירוניים	איוש מלא ומיטבי מהתקנים הייעודיים (הסטת תקנים במידת הצורך) ורק לאחר מכן איוש תקנים העירוניים	בוצע. כלל התקנים הייעודיים מאוישים.
9	2.6	חשש לפגיעה במיצוי בשל היעדר ממשק בין אגף הרווחה לאגף משאבי אנוש	שינויי שכר ייקלטו ראשית באגף לשירותים חברתיים ורק לאחר מכן יועברו לאגף משאבי אנוש ולמשרד הרווחה, וזאת על מנת להפחית את הסיכון בו העובד יקבל את עדכון השכר, אך הדבר לא ידווח למשרד.	הממשק תקין. ישנם פערי זמן בין עדכון השינויים באגף משאבי אנוש ועד קליטת השינויים בפלט כ"א של משרד הרווחה.
10	2.7	הכרה ותקצוב מלא של משרד הרווחה בתארים אקדמיים	מומלץ לבחון את הנושא (לא נבדק במסגרת הביקורת)	הנושא ייבחן
11	2.8	תשלום החזר הוצאות רכב גבוה מתקצוב משרד הרווחה	בחינת הנושא	משרד הרווחה משלם סכום אחיד לכלל העובדים ע"פ חלקיות משרה. לעומת זאת, הרשות המקומית משלמת נסיעות לעובדים ע"פ מקום

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
				מגוריהם בפועל עד תקרה מסוימת ולחלקם משולם גם נסיעות בתפקיד.
12	2.9	תשלום החזר הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית	בדיקת הנושא	הנושא ייבדק
13	2.10	שעות נוספות	בדיקת פערים בין תשלום העירייה לתשלום המשרד	משרד הרווחה משלם עבור כל עובד במשרה מלאה 12 שעות נוספות בחודש, שווי כספי 780 ₪. העובדים שנבדקו בביקורת הינם עובדים דור א' המקבלים תוספת גלובלית עבור שעות נוספות במסגרת הסכמים מקומיים.

דו"ח ביקורת

מספר 1/39

שילוט

תוכן עניינים

28	מבוא	1.
32	ממצאים	2.
32	העדר מדיניות ואמות מידה לשילוט	2.1
33	העדר נהלי עבודה	2.2
34	אי התכנסות של וועדת שילוט	2.3
35	אי הנפקת רישיון למשלמים אגרת שילוט	2.4
36	חוסר יעילות בביצוע סקר השילוט	2.5
36	סנכרון חסר בין יחידות העירייה	2.6
37	אי קבלת אישור חשמלאי מוסמך לשלט מואר	2.7
38	בחינת שיעורי הגביה	2.8
39	תעריפי שילוט נמוכים ביחס לערים אחרות	2.9
39	העדר טיפול בנושא המודעות על לוחות הפרסום העירוניים	2.10
40	סיכום והמלצות	3.
40	קביעת אמות מידה לשילוט	3.1
41	נהלי העבודה	3.2
41	וועדת השילוט	3.3
41	הנפקת רישיון למשלמים אגרת שילוט	3.4
41	סקר שילוט	3.5
42	הגברת הסנכרון מול יחידות העירייה	3.6
42	הקפדה על אישור חשמלאי בהתאם להוראות חוק עזר	3.7
43	העמקת הגבייה	3.8
43	בחינת התעריפים שנקבעו בחוק העזר	3.9

1. מבוא

סעיף 246 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי "העירייה תפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלאות במקומות עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם".

הצבת שילוט ברחבי העיר רחובות, אופן הצגתו והליך רישויו מוסדרים בחוק עזר לרחובות (מודעות ושלטים), התשס"ח-2008 (להלן: "חוק העזר העירוני" או "חוק העזר").

תכלית החוק היא שמירה על האינטרס הציבורי של איכות הסביבה, שמירה על חזות עיר נאה ואסתטית, שמירה על האופי הארכיטקטוני של חוצות העיר והמבנים שבה לרבות מגורים, יצירת שילוב עיזובי בין השילוט המבוקש לשלטים סמוכים ולסביבה, הגנה על הציבור ע"י קביעת כללי בטיחות בהקמת השילוט וקביעת קריטריונים אחידים לחיוב בהתאם לסוג השילוט וגודלו.

חוק העזר מגדיר "שלט", "מודעה", "שילוט" ו"פרסום" כדלהלן:

"שלט" - הודעה שנועדה לפרסם עסק או עוסק, לרבות הודעה המכילה את שמו של אדם או מקצועו או שמו או טיבו של עסק או מוסד או סמלו המסחרי של מצרך המיוצר והמשווק במקום העסק או כתובתו או צירוף שלהם;

"מודעה" - הודעה, כרזה, כרוז, צילום, תחריט, מדבקה, ציור, שרטוט, תמונה, כתובת, סמל, תבנית, אות, ארגז ראויה, מיתקן או כיוצא בהם, העשויים מחומר כלשהו או המוצגים באופן כלשהו, נייד, נייח, מתחלף או קבוע, המוצגים דרך קבע או לזמן קצר ושאינם שלט;

"שילוט" - מודעה או שלט, כהגדרתם בחוק עזר זה, לפי העניין;

"פרסום" - הצגה של שילוט בדרך כלשהי לפרק זמן כלשהו ולמטרה כלשהי, בין מסחרית ובין אחרת, באמצעי כלשהו, לרבות על גבי כלי רכב שתכליתו העיקרית היא שילוט דרך קבע, אך למעט באמצעות מסמך המופץ או מחולק לציבור במקום ציבורי בתחום העירייה;

פרסום שילוט מחייב אישור או רישיון מאת ראש העירייה על פי חוק העזר של הרשות. הרישיון ניתן עד ה-31 בדצמבר של אותה שנה ויש לחדשו מידי שנה.

סעיף 3 לחוק העזר מחייב הקמת ועדה מקצועית מייצעת לשילוט המונה 6 חברים וביניהם מהנדס העירייה, מנהל אגף שילוט, מנהל היחידה לאיכות הסביבה והיועץ המשפטי או נציגיהם, אשר תפקידה לדון בבקשות לרישיון שילוט ו/או כל מקרה אחר, שעניינם נושא הקשור בביצועו של חוק עזר זה ולייעץ לראש העירייה בנושא השילוט.

בעד מתן רישיון שילוט או חידושו תשולם אגרה (אגרת הדבקה ואגרת שילוט). החיוב הוא שנתי או חצי שנתי והמחירים מחושבים לפי גודל השילוט וסוג השלט.

ניהול מערך הפקת שוברי חיוב וגבייה שנתיים מבוצע באמצעות מערכת הגבייה המרכזית של העירייה בפיתוח של החברה המספקת את שירותי הגבייה מטרופולינט (להלן: **"מטרופולינט"**). המערכת כוללת תמונות של כל השלטים המחויבים.

אחת לשנה מבוצע סקר שילוט על ידי עובדי מחלקת השילוט, אשר סורקים את כלל השלטים המוצבים בשטחה של עיריית רחובות. סקר זה מהווה בסיס לניהול מערך השילוט בעירייה וגביית אגרות השילוט.

מטרות הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבדוק את הנושאים הבאים:

א. יישום הוראות חוק העזר לשילוט;

- ב. תהליכי העבודה בתחום השילוט ומידת יעילותם לחיוב וגביית אגרות השילוט;
- ג. איתור שלטים חדשים ושלטים שהוצבו ללא רישיון גם באמצעות ממשקי עבודה מול יחידות אחרות בעירייה;
- ד. גביית אגרות שילוט;
- ה. עמידה בהוראות חוק רלוונטיות, בחינת החשיפה לסיכונים בתהליכים השונים וקיום כללי בקרה ראויים.

מתודולוגיה

לצורך עריכת הביקורת בוצעו פגישות ושיחות עם מנהל מחלקת שילוט, נציגי חברת הגבייה, ועוד.
בנוסף, בוצעו סיורים לבחינת מערך השילוט המוצב בפועל ברחבי העיר, בוצע ניתוח נתוני סקר השילוט שבוצע ברחבי העיר בשנת 2019, בדיקה וניתוח של מסמכים ואסמכתאות ובדיקת מערך הגבייה למצבת השלטים בפועל.

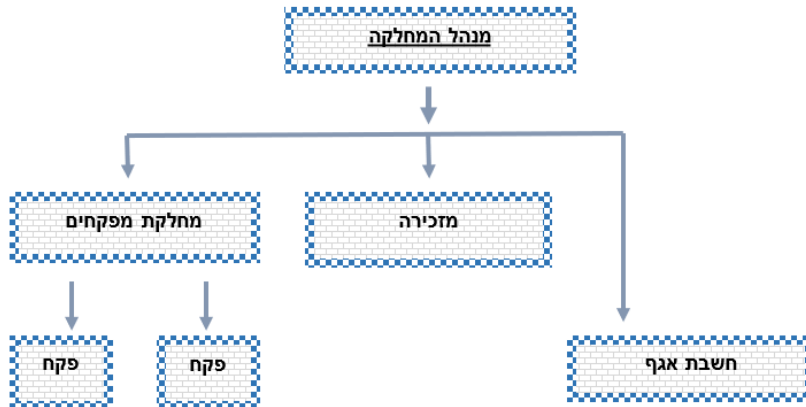
נתונים כמותיים

על פי הנתונים שהועברו לביקורת ממחלקת השילוט, נכון לסוף שנת 2019 רשומים בעירייה 2,124 עסקים המחויבים באגרת שילוט בגין 6,299 שלטים.

היקף החיובים בגין אגרות שילוט בשנים 2018 ו- 2019 עמד על 3,795,668 ₪ ו- 3,417,501 ₪ בהתאמה. (הרחבה בהמשך).

מחלקת פרסום ושילוט בעירייה (להלן: "המחלקה") אחראית על יישום המטרות והיעדים בתחום הפרסום והשילוט, כמתואר לעיל.

להלן תיאור המבנה הארגוני של המחלקה:



מטרת המחלקה כוללת, בין היתר: שמירה על חזות נאה ואסתטית של העיר. קביעת קריטריונים אחידים להצבת שילוט בתחום העיר. אחידות בין השילוט הקיים לשילוט המתחדש. אחריות המחלקה כוללת, בין היתר: ריכוז נושא השילוט העסקי / שלטי חוצות בעיר, מתן אישורים ורישיונות לשילוט. גביית אגרת רישוי עבור שלטים, ביקורת בבתי עסק לבדיקת העמידה בתנאי הרישיון, אכיפת חוק העזר העירוני לשלטים, מתן אישורים על הצבת עמודים, הקמת מכוני תנועה ומפות עיר ופרסום על גביהם, ריכוז הטיפול בהדבקת מודעות פרסום על גבי הלוחות העירוניים וגביית האגרה בגינן.

הערה:

ככלל, הביקורת מציינת לחיוב את עבודתה של מחלקת השילוט. במהלך הביקורת ניכר כי המחלקה מבצעת את עבודתה בצורה מקצועית ואיכותית וניתן היה להיווכח בכך במהלך הסיורים שביצעו נציגי הביקורת ברחבי העיר, הן בנראות שלחי החוצות, הן בנראות המכוונים הפזורים ברחבי העיר, ועוד.

עם זאת, טיבה של הביקורת להדגיש את הדברים הטעונים שיפור ואין הדבר בא לגרוע מהעבודה המסורה של עובדי המחלקה.

אנו מודים לעובדי מחלקת השילוט של שיתוף הפעולה במהלך הביקורת.

2. ממצאים

2.1 העדר מדיניות ואמות מידה לשילוט

מערך ניהול שילוט במרחב הציבורי הוא בעל השלכות על אופי וחזות מראה הרחובות בשטח המוניציפאלי של העיר.

תכנית אב לשילוט¹ יכולה להוות פלטפורמה תכנונית שמטרתה לקבוע מסגרת לתכנון, עיצוב והצבת שלטים בתחומה של העיר. תכנון מערכת מעין זה עשוי לשפר את ההתמצאות בעיר וממנה, ולהניח את התשתית לפתרון מערכתי, נהיר ועקבי של מערך השילוט בעיר תוך שימת דגש על התאמתו להקשר האורבני והעיצובי של העיר.

מדיניות שילוט מטרתה למנוע הצפת המרחב הציבורי בשילוט ולפיכך הרשות יכולה לקבוע את אופי הצבת השלטים תוך שקלול מגוון רחב של שיקולים (סוגי השלטים, צפיפות שלטים, גודל שלטים, שלטים מוארים/לא מוארים וכד') אל מול שיקולי הכנסות העירייה ובטיחות.

אמות המידה יגובשו ע"י הוועדה המקצועית לשילוט ויאושרו ע"י מליאת המועצה. אמות המידה שיאושרו בידי המועצה יפורטו במסמך כתוב תוך ציון מועד אישורן על ידי המועצה. העתק ממסמך כאמור

¹ תכנית אב היא תכנית רעיונית ואסטרטגית המבטאת את תמונת העתיד הרצויה של היישוב ומציעה קווי מדיניות עקרוניים להתפתחותו, אך היא אינה מסמך חוקי מחייב. ראה תכנית אב לשילוט מרכז העיר ירושלים לדוגמה בקישור הבא: <https://www.jerusalem.muni.il/Residents/PlanningandBuilding/Architects/PlanningandDesignGuidelines/Documents/citycentershlt.pdf>

ימצא במשרדי העירייה ובמקומות ציבוריים אחרים בתחום העירייה שייקבעו על ידי המועצה.

ממצאי הביקורת

הביקורת העלתה כי לא נקבעו אמות מידה להצבת שלטים וממילא לא פורסמו לציבור במשרדי העירייה, באתר האינטרנט של העירייה או בעיתון מקומי. לחילופין, לא נקבעה בעירייה תוכנית אב לשילוט או מדיניות (כתובה או בעל פה) אודות מערך השילוט.

כתוצאה מכך, קיימים במרחב הציבורי ערב רב של שלטים מסוגים שונים המוצבים במקומות שונים בלתי ראויים, היוצרים חזות מראה רחובות התלוי הלכה למעשה ברצון בעלי העסקים ללא "יד מכוונת" של העירייה, ופגיעה בחזות הרחובות בעיר כגון: שלטים על גבי בנייני מגורים ושלט אלקטרוני לצד שלט רגיל, כפי שיתואר בהמשך.

2.2 העדר נהלי עבודה

נהלי עבודה הם כלי ניהולי ותפעולי שנועד להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון ובמסגרתם מוטמעות שיטות מובנות של בקרה. הנהלים משקפים את מדיניות העירייה ואת תפיסת העולם של ההנהלה. נוהל כתוב מגדיר, בין היתר, את המטרות, דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם, מי האחראי לביצוע כל שלב ולמי סמכות הביצוע.

במסגרת העבודה, הביקורת ביקשה לעיין בנהלי העבודה ובהנחיות המחייבות למבצעי הפעילויות הנבדקות.

ממצאי הביקורת

כפי שהוצג לביקורת, העירייה לא ערכה נהלי עבודה בנושא שילוט ופרסום. מנהל מחלקת שילוט מסר לביקורת כי המחלקה פועלת בנושא שילוט ופרסום בהתאם לנוהגי עבודה שהשתרשו עם השנים ומוכרים לבעלי התפקידים במחלקה.

2.3 אי התכנסות של ועדת שילוט

בנורמה המחייבת בסעיף 3 לחוק העזר העירוני מוגדרת וועדה מקצועית (להלן: "ועדת שילוט") כדלקמן:

"[א] הוועדה המקצועית לשילוט תמונה על ידי ראש העירייה, ותהיה מורכבת משישה חברים, ובהם מהנדס העירייה, מנהל אגף שילוט, מנהל היחידה לאיכות הסביבה והיועץ המשפטי או נציגיהם.

(ב) הוועדה המקצועית לשילוט תייעץ לראש העירייה בנושאים המפורטים להלן:

(1) כל נושא שנקבעה לגביו חובת התייעצות בחוק עזר זה;

(2) כל בקשה לרישיון שילוט או כל מקרה אחר, שעניינם נושא הקשור בביצועו של חוק עזר זה, שביא ראש העירייה בפני הוועדה המקצועית לשילוט"

ועדת שילוט הינה ועדת רשות. ע"פ חוק העזר, תפקידה של ועדת השילוט, להמליץ לראש העיר האם לאשר או לשלול את הבקשה על בסיס הקריטריונים שקבעה, כפי שנקבע בחוק העזר העירוני.

העירייה מינתה וועדת שילוט המונה 6 חברים הכוללת מנכ"ל, יועץ משפטי, ממונה על ההכנסות, מנהל מחלקת רישוי עסקים, מנהל אגף השילוט, מנהל מחלקת שילוט, בהתאם להנחיות חוק העזר.

חוק העזר העירוני אינו מתייחס לתדירות הישיבות ואופן ניהול הישיבות. עם זאת, בכל ישיבה של הוועדה יש לרשום בפרוטוקול את שמות הנוכחים, מהלך הדיונים ותוצאות ההצבעה.

ממצאי הביקורת

לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות ועדת שילוט. מנהל מחלקת שילוט מסר לביקורת כי ועדת שילוט לא התכנסה מזה זמן רב.

בתגובת מנהל האגף לטיטת הדו"ח הובהר כי הוועדה נועדה למצבים ו/או החלטות חריגות ולפיכך כל עוד לא מתעורר הצורך אין סיבה לכינוס הוועדה.

2.4 אי הנפקת רישיון למשלמים אגרת שילוט

העיקרון המנחה בנוגע להפעלת סמכותה של רשות מקומית הוא עקרון חוקיות המנהל. סעיפים 250-251 לפקודת העיריות קובעים את סמכותה של העירייה להתקין חוקי עזר שיאפשרו לה לממש את תפקידיה הקבועים בדיון. העירייה רשאית לגבות היטלים, אגרות או דמי השתתפות לשם מימון פעולות אלה, מתן רישיון או היתר וכן לגבות אגרות כנגד מתן הרישיון או ההיתר. מכוחן של הוראות אלה, התקינה העירייה את חוק העזר העירוני לשילוט.

בסעיף 2 לחוק העזר נקבע בין היתר כי "לא יפרסם אדם שילוט ולא ירשה לאחרים מטעמו לפרסמו ולא יגרום לפרסומו, בתחום העיריה, אלא לפי רישיון שניתן כדין מאת ראש העיריה, ובהתאם לתנאי הרישיון ולאחר ששילם אגרת שילוט שנקבעה בתוספת."

בסעיף 4 נקבע כי "בעבור מתן רישיון שילוט, חידושו או שינויו, ישלם המבקש לעירייה אגרה בשיעורים הנקובים בתוספת לחוק עזר זה", (ההדגשה אינה במקור)

כלומר על פי הוראות חוק העזר חלה חובה על העירייה לתת רישיון או חידוש רישיון בעד אגרת השילוט המשולמת ע"י בעל השלט לעירייה.

ממצאי הביקורת

הביקורת העלתה כי מחלקת הגבייה גובה את אגרות השילוט מבעלי השלטים שאותרו בסקר השילוט השנתי ואינה נותנת לבעלי השלטים רישיון או חידוש רישיון בעד האגרה ששולמה בניגוד להוראות חוק העזר. למעשה מי ששילם אגרת שילוט, נחשב לכאורה לבעל רישיון מבלי שנבדקה העמידה בדרישות הוראות חוק העזר המתייחסות לסוג השלט, היבטים בטיחותיים, מיקום וכו'.

2.5 חוסר יעילות בביצוע סקר השילוט

במחלקת השילוט ישנם שני מפקחים כאשר אחד מהם הוא הסוקר. בתחילת חודש ינואר בכל שנה יוצא הסוקר, עובר על כל השלטים בעיר, מצלם אותם, מודד ומזיין את הנתונים למסופון שברשותו. הסקר נמשך כשלושה חודשים, (בערך עד סוף מרץ).

לאחר ביצוע המדידה מגיע הפקח למשרד מנהל המחלקה ומזיין את הנתונים לתוכנה במערכת של חברת מטרופולינט.

ממצאי הביקורת

הסוקר מבצע את מדידת השלטים באמצעות מכשיר מדידה ידני. עליו להגיע לשלט, למדוד את מידות השלט מקצה לקצה ולהזין את המידה למסופון. מסיור ברחבי העיר ומדידה מדגמית של שלטים עם הסוקר נמצא, כי ישנם שלטים רבים שאינם נגישים לו ועל כן אין ביכולו להגיע אליהם ולבצע מדידה.

במקרים אלה נעזר הסוקר בעצמים במרחב בכדי לבצע את המדידה כגון: לבנים על הקיר הסמוך לשלט, צורות הקיר עליו תלוי השלט וכד'.

2.6 סנכרון חסר בין יחידות העיריה

בעלי עסקים נוהגים לתלות שלטים מעל בת העסק לצורכי פרסום. ממשק עבודה יעיל בין מחלקת הארנונה עסקים ומחלקת רישוי עסקים לבין מחלקת שילוט והעברת מידע בין היחידות עשוי לייעל את תהליך איתור שלטים וחיוב האגרות ומהווה אמצעי בקרה והשלמה לבסיס נתונים מלא, מדויק ועדכני לחיובים.

ממצאי הביקורת

ראשית, נראה כי לא נעשים פעולות מספקות לעידוד ולהמרצת בעלי העסקים ליזום ולהעביר דיווח עצמאי בנוגע להצבת שלטים.

עידוד כאמור, עשוי להתבצע באמצעות הגברת התיאום מול מחלקת רישוי עסקים.

מבדיקת הביקורת עולה כי לא מתקיימים ממשקי העבודה בין מחלקת שילוט לאגפים השונים בעירייה, כמפורט להלן :

☒ מחלקת שילוט אינה פונה לקבלת מידע ממחלקת הארנונה ו/או ממחלקת רישוי עסקים על עסקים שנפתחים. כמו כן, המחלקות הנ"ל אינן נוהגות לעדכן את מחלקת השילוט על פתיחת עסקים חדשים.

☒ לא מועבר מידע בין מחלקת השילוט לאגף ההנדסה בכל הנוגע לשלטים שהוצבו ללא היתר בנייה ו/או הגשת בקשה להיתר. בנוסף להיתכנות סכנה בטיחותית שבהתקנת שילוט ללא היתר, הדבר כרוך גם בהפסד כספי.

היעדר בקרה להוצאת רישיון עסק

☒ ועדת שילוט דנה בבקשות להצבת שלטים מבלי לבדוק האם לעסק המבקש ניתן רישיון עסק. כמו כן, לא מועבר מידע בדבר עסקים חדשים בין מחלקת רישוי עסקים ובין מחלקת שילוט.

2.7 אי קבלת אישור חשמלאי מוסמך לשלט מואר

בהתאם לסעיף 2 (ב) (6) לחוק העזר :

”6)אם מבוקש שילוט על גבי שלט מואר או הכרוך באספקת חשמל, יש לצרף לבקשה אישור של חשמלאי מוסמך כי הוא אחראי לתקינות השילוט, וכי המיתקן יכלול מפסק פחת.”

ממצאי הביקורת

מבדיקת הביקורת נמצא כי מחלקת שילוט אינה מבקשת לקבל אישורים מחשמלאי מוסמך לשלטים מואר או כרוך באספקת חשמלאי, בניגוד להנחיות חוק העזר.

2.8 בחינת שיעורי הגביה

בכדי להקל על בעלי העסקים ולאפשר דרכי תשלום נוחות, העירייה מאפשרת לבעלי שלטים לשלם את האגרה במספר אמצעי תשלום, כמפורט להלן: באחד מסניפי הבנקים המסחריים, בסניף בנק הדואר, באתר האינטרנט או באמצעות כרטיס אשראי במשרדי המחלקה.

מנהלת המחלקה ציינה כי בעל שלט אשר מגיע לשלם את אגרת השילוט במשרדי המחלקה יכול לשלם באמצעות המחאה לפקודת עיריית רחובות או בכרטיס אשראי.

ממצאי הביקורת

מבדיקת הביקורת נמצא כי אחוז הגבייה של אגרות השילוט בשנים 2018-2019 עוד על 70% ו-75% בהתאמה, כמפורט להלן:

2019	2018	
3,417,501	3,795,668	חיוב בגין שלטים
2,577,653	2,666,534	גבייה
839,848	1,129,134	יתרה לתשלום
75%	70%	אחוזי גבייה

המשמעות: בשנים 2018-2019 העירייה הפסידה הכנסות בסך של כ- 2 מיליון ₪.

מנהל מחלקת שילוט מסר לביקורת כי המחלקה פועלת ככל יכולתה לגבות את תשלום האגרה מהחייבים כאשר חובות קשים אף מועברים לגבייה על ידי עו"ד.

עם זאת, לדעת הביקורת אחוז הגבייה אינו גבוה ומצביע על חוסר יעילות בתהליכי הגבייה.

2.9 תעריפי שילוט נמוכים ביחס לערים אחרות

בסעיף 4 לחוק העזר העירוני נקבע כי: "בעבור מתן רישיון שילוט, חידושו או שינויו, ישלם המבקש לעירייה אגרה בשיעורים הנקובים בתוספת לחוק עזר זה."

הביקורת ערכה השוואה בין תעריפי אגרות שילוט שנקבעו בחוק העזר של עיריית רחובות לבין התעריפים שנקבעו ברשויות אחרות, לסוגים שונים של שלטים.

הביקורת מעלה כי תעריפי האגרות של עיריית רחובות נמוכים מרוב הרשויות שנבדקו.

2.10 העדר טיפול בנושא המודעות על לוחות הפרסום

העירוניים

מתקני הפרסום פזורים ברחבי העיר, לרוב בצמתי רחובות ראשיים, ומהווים חלק מחזות פני העיר. לאור זאת, ישנה חשיבות רבה לשמירה על צורה אסתטית ומכובדת של המתקן ושלטי הפרסום המודבקים על גביו.

הביקורת ערכה סיורים ברחבי העיר וביקשה לבחון את חזות לוחות הפרסום העירוניים, כפי שנראים בעיני העוברים ושבים.

ממצאי הביקורת (תוקן במהלך הביקורת)

מהביקורת עולה כי לוחות הפרסום מכוסים במודעות באופן חלקי בלבד, המודעות על גבי הלוחות קרועות ומודבקות מודעות פיראטיות על גבי לוחות הפרסום.

יצוין כי לאור הערת הביקורת ולאור העובדה שזהו לוח המודעות העגול היחיד שנותר בעיר, הנחה מנהל מחלקת השילוט להסיר את לוח המודעות העגול ולהציב במקומו לוח מודעות חדש ומסודר.

3. סיכום והמלצות

הביקורת התרשמה כי ככלל עובדי מחלקת השילוט מבצעים את עבודתם בצורה יעילה ואיכותית. הדבר ניכר הן בחזות שלטי החוצות והמכוונים הפזורים ברחבי העיר והן בביצוע סקר שילוט יעיל באמצעות עובד עירייה המכיר את רחובות העיר והעסקים בעיר, מסייר ברחבי העיר באופן שוטף ומאתר את מרבית השלטים לחיוב.

יצוין כי הביקורת התרשמה שעבודת מחלקת השילוט בפרט ומצב השילוט בעיר בכלל טובים ביחס לרשויות אחרות שנצפו.

עם זאת, במהלך הביקורת עלה כי העירייה לא קבעה קריטריונים ברורים ואמות מידה להצבת שלטים, לאור זאת בעלי השלטים מציבים שלטים על פי ראות עיניהם וללא יד מכוונת, דבר הפוגע בחזות העיר. כמו כן, אחוז הגבייה של אגרות השילוט נמוך באופן יחסי, דבר הפוגע בהכנסות העירייה.

להלן המלצות הביקורת בהרחבה:

3.1 קביעת אמות מידה לשילוט

יש לגבש אמות מידה או תכנית אב ע"י וועדת שילוט שיובאו לאישור מליאת המועצה.

העתק מהמסמך כאמור ימצא במשרדי העירייה ובמקומות ציבוריים אחרים בתחום העירייה שייקבעו על ידי המועצה.

העירייה תקבע מדיניות בנושא השילוט הכוללת התייחסות לנושאים המרכזיים כגון: אזורי השילוט, סוגי השילוט המותרים, למי מותר להציב שילוט, מדיניות האכיפה, בהתאם לסמכות המוקנית למועצת העיר בחוק העזר. על בסיס מדיניות זו ייקבעו אמות המידה כאמור לעיל.

3.2 נהלי העבודה

מומלץ לקבוע נוהלי עבודה כתובים לכלל הפעילויות בתחום השילוט, המגדירים יעדים ודפוסי עבודה בתחום השילוט בכלל לרבות ממשקי עבודה עם הגופים הרלוונטיים הנוספים בעירייה לנושא השילוט: הנדסה, רישוי עסקים, המחלקה המשפטית, מחלקת הגבייה, היחידה לאכיפה עירונית והוועדה המייעצת לשילוט. בין היתר יש לקבוע נהלי עבודה בתחומים הבאים: נוהל רישוי שילוט וחוב אגרת שלטים, נוהל הדבקת מודעות על גבי לוחות עירוניים, נוהל לעבודת הפיקוח, וכד'.

3.3 וועדת השילוט

יש להקפיד על קיום ישיבות בהתאם לתדירות ו/או לצרכים השוטפים בהתאם להנחיות שנקבעו בחוק העזר.

בתגובת מנהל האגף צוין כי ישיבות הוועדה נקבעות רק נדרש לאשר בקשות חריגות; בהיעדר בקשות כאמור, אין טעם בכינוס הוועדה.

3.4 הנפקת רישיון למשלמים אגרת שילוט

יש לפעול בהתאם לחוק העזר המחייב הסדרת רישוי השילוט באמצעות הנפקת רישיונות שילוט.

בתגובת מנכ"ל העירייה צוין כי במקביל לגביית האגרות יוצא רישיון.

3.5 סקר שילוט

3.5.1 מומלץ לבחון התייעלות בנושא ביצוע הסקר על ידי שימוש בכלי מדידה מתקדמים.

3.5.2 מומלץ לדרוש מבעלי השלטים להמציא למחלקת שילוט מפרט של השלטים המוצבים על ידם, הכולל נתונים רלוונטיים לצורך חישוב וקביעת אגרת שילוט באופן מהימן ומדויק. (מידות, סוג השלט, חשמל וכיוב'ז).
(ככל שנדרש, יש לעגן זאת בחוק העזר המקומי)

יהיו הצעדים אשר יהיו, אין להסתפק בפעולות יזומות מצג מחלקת שילוט, אלא יש לפעול לעידוד בעלי העסקים ליוזם ולהעביר דיווח אודות הצבת שלטים.

3.5.3 הסוקר יידרש לבצע בחינה ואימות של הנתונים במסגרת סקר השילוט.

בתגובת מנהל אגף נמסר כי סקר השילוט נעשה במקצועיות ע"י פקחי השילוט וחוסך לעירייה עשרות אלפי שקלים. עוד נמסר כי אמצעי מדידה אלקטרוניים נבדקו ונמצאו בלתי מהימנים.

3.6 הגברת הסנכרון מול יחידות העירייה

מומלץ להגדיר שיתופי פעולה וממשקי עבודה על יחידות העירייה השונות אשר מקיימות מגעים עם בעלי העסקים, הן בנושא איתור שלטים והן בנושא גביית אגרת שילוט.

מומלץ להגביר את התיאום מול ההנדסה ומחלקת רישוי עסקים, אשר בסמכותה להתנות מתן רישיון עסק בהסדרת ומילוי חובות ככל שנדרש ולכל הפחות לעודד ולהמריץ את בעלי העסקים להסדיר את הנושא מול מחלקת שילוט.

מומלץ לפעול להכללת נושא השילוט במתן היתרים לבתי עסק – דבר שיגביר את הסנכרון בין הגופים.

3.7 הקפדה על אישור חשמלאי בהתאם להוראות חוק עזר

יש לפעול על פי הנחיות חוק העזר לדרוש מבעל העסק אישור חשמלאי מוסמך לכל שלט המחובר לחשמל.

ככל שלא יוצג אישור חשמלאי כאמור, מחלקת שילוט תפעל לקבלת אישור מחשמלאי מוסמך ותחייב את בעל השלט בעלות הבדיקה והאישור.

חוק העזר יעודכן בהתאם וייקבע תעריפים בגין אישור חשמלאי שהתקבל ביוזמת מחלקת שילוט. כמו כן, יש לוודא כי חיבורי החשמל תקינים, אינם חשופים ואינם מהווים סכנה.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הדו"ח צוין כי האגף פועל בהתאם להנחיות בכל הנוגע לחיבור שילוט המתבצע ע"י העירייה (צריכה ציבורית); הדרישה לבקרה אחר חיבורים פרטיים אינה ישימה.

לנוכח תגובת מנהל האגף מומלץ לבחון אפשרות לשינוי חוק העזר באופן שיסיר מהעירייה את האחריות לחיבורי חשמל המתבצעים ע"י גורמים פרטיים, כגון דרישה לקבלת תצהיר מבעל העסק על ביצוע העבודות ע"י חשמלאי מורשה.

3.8 העמקת הגבייה

מוצע לבחון את הסיבות לקיטון (כ – 9%) בחיובים בשנת 2019 ביחס לשנה שקדמה לה.

מומלץ לפעול פעולות להעמקת הגבייה של אגרות שילוט. בתגובת מנהל האגף לטיוטת הדו"ח כי החובות מועברים ומטופלים ע"י משרד עו"ד חיצוני שעוסק באכיפה עבור העירייה.

3.9 בחינת התעריפים שנקבעו בחוק העזר

ממצאי הביקורת מעלים כי התעריפים הנהוגים בעיריית רחובות נמוכים מהתעריפים הקבועים ברוב הרשויות.

מומלץ לבחון את תעריפי אגרות השילוט ולבצע התאמה בהתאם לתעריפים הנהוגים ברשויות אחרות.

כמו כן, מוצע לאמץ סוגי אגרות (מוגדלות) הנהוגות ברשויות אחרות כגון לעניין אגרת שלט נוסף וכיוב"ז.

דו"ח ביקורת

מספר 2/39

הקצאות מקרקעין

	מבוא	46	1.
	ממצאים	48	2.
48.....	הרכב ועדת הקצאות ללא ממצא		2.1
48.....	נוכחות חובה בוועדת הקצאות- ללא ממצא		2.2
49.....	אי מינוי רשם נכסים (בניגוד לתקנות)		2.3
49.....	חוסר מיומנות בתפעול המערכת		2.4
49.....	היעדר בסיס נתונים מלא ומהימן על נכסי העירייה		2.5
51.....	ליקויים בניהול ספר הקצאות		2.6
53.....	הקצאות שלא אושרו ע"י משרד הפנים		2.7
53.....	צירוף אסמכתאות (ללא ממצא)		2.8
54.....	חוסר בהירות מספקת של התבחינים להקצאות קרקע		2.9
55.....	פרסום התבחינים בהתאם לחוק (תוקן במהלך הביקורת)		2.10
56.....	עדכון הפרוגרמה (תוקן במהלך הביקורת)		2.11
58.....	התמשכות הטיפול בבקשות להקצאה (מעקב תיקון ליקויים)		2.12
58.....	היעדר מעקב מספק אחר פעילות הגופים (בתום הקצאה)		2.13
60.....	בדיקת היבטים בהשכרת נכסי העירייה		2.14
63.....	הימנעות אגף נכסים מעיסוק במקלטים (חדשים)		2.15
	סיכום והמלצות	67	3.
68.....	הגברת צעדים למניעת חשש לניגוד עניינים		3.1
69.....	הסמכת רשם נכסים ע"י המועצה		3.2
70.....	מתן מספרי זיהוי לכלל נכסי העירייה		3.3
71.....	ניהול ספר מבנים מלא, מעודכן ומהימן		3.4
74.....	פרסום ספר הקצאות		3.5
74.....	הידוק הבקרה על בדיקת ההקצאה		3.6
76.....	הנגשת אפשרויות הפניה		3.7
77.....	עדכון הפרוגרמה		3.8
77.....	הידוק הבקרה על קבלת ערבויות		3.9
77.....	עדכון ופרסום התבחינים לקבלת הקצאות		3.10
78.....	ייעול וקיצור משך זמן טיפול בהקצאות		3.11
78.....	הגברת הפיקוח על העמותות – קיום סיורים		3.12
78.....	הגברת אפקטיביות ממצאי הפיקוח		3.13
79.....	דרך העברת הזכויות בנכסים לתקופות קצרות		3.14

1. מבוא

רקע כללי

המחוקק העניק לרשויות המקומיות סמכות לעשות עסקאות מסוימות במקרקעין שבבעלותן אך ורק על פי החלטת מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך.

חוזה מקרקעין שנחתם בין רשות מקומית לבין גוף כלשהו ולא אושר על ידי השר או מי שהשר הסמיכו לכך הוא חסר תוקף ואינו יכול להקנות זכויות במקרקעין.

העירייה מחזיקה כנאמן הציבור במשאב הנמצא לרוב במחסור, רשאית להעביר זכויות בנכסים לאחרים, והכל על מנת לקדם מטרות ציבוריות ובתנאי הדבר נעשה ע"פ חוק. בכל הקשור למתן זכויות במקרקעים על העירייה לפעול בזהירות ובשוויוניות, תוך שמירה על האינטרסים של הציבור.

לשם כך על העירייה לפעול בהתאם לדין ולנוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן - נוהל ההקצאות) מ - 2001.

ע"פ נוהל זה שפורסם ב 2001² העירייה רשאית להקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית) לגופים הפועלים בתחום שיפוטה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכיוצא באלה;

² . נוהל ההקצאות פורסם בחוזר מנכ"ל משנת 2001; תיקונים לנוהל פורסמו בחוזרי מנכ"ל .04/2007 ,07/2005 ,07/2004 ,06/2002

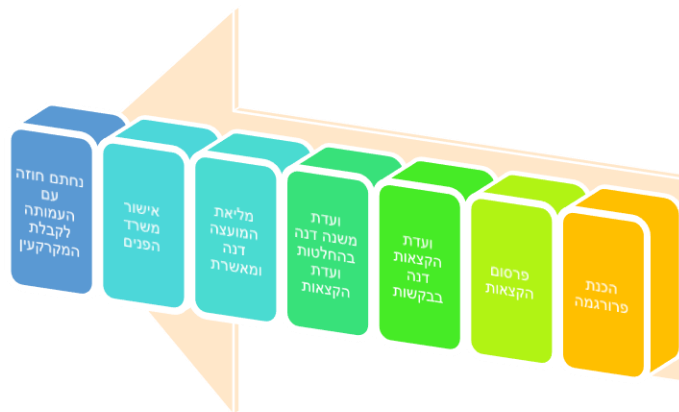
הקצאה בדרך האמורה בנוהל, נועדה להבטיח את המינהל התקין ואת השמירה על עקרונות השוויון, החיסכון, היעילות והשקיפות בתחום הקצאת המקרקעין ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את תהליכי הקצאת מקרקעין בעירייה בהיבטים של חוקיות ותאימות לנוהל הקצאות, הפיקוח על השימוש במקרקעין המוקצים וניהול השוטף תוך התייחסות לעמידה בהוראות הדין הרלוונטיות

האורגנים בהליך הקצאות קרקע

תחום ההקצאות מוסדר בנוהל הקובע כי ההליך יבוצע באמצעות האורגנים הבאים:



ע"פ הנוהל, מליאת המועצה הנה האורגן העליון המאשר הן את הפרורגמה והן את ההקצאה עצמה.

מתודולוגיה

הביקורת נערכה בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים בתחום הביקורת הפנימית, וכללה את הפעולות הבאות:

- שיחות עם הגורמים רלוונטיים:

✓ הגבי מ. עבודי - מנהלת מחלקת נכסים

- ✓ מר ח. קורש- סמנכ"ל נכסים וביטוח לשעבר
 - ✓ מר ד. מילברג - מנכ"ל העירייה
 - ✓ מר א. דרעי – אחראי מקלטים ואנרגיה
 - ✓ עו"ד מ. דגן - יועמ"ש העירייה
- בדיקה של תיקי הקצאות מקרקעין במחלקת נכסים.
 - בדיקת התאמת הטיפול בבקשות להקצאת, בהתאם להוראות נוהל הקצאות והוראת פקודות העיריות.
 - ניתוח דוחות שהופקו ממערכות ניהול נכסים הממוחשבת (קומפלוט).
 - סקירת נוהל למתן רשות לשימוש בנכסי הרשות.
 - סקירת פרוטוקולים ומסמכים רלבנטיים.
- יצוין כי לאחר הליך הפצת טיוטה להערות, מונה לתפקיד מנהל אגף נכסים ושכירויות מר יוסי כפיר ולכן יודגש כי כלל הממצאים בדו"ח מתייחסים לתקופה שקדמה לכניסתו לתפקיד.**

2. ממצאים

היקף ההקצאות

ע"פ קובץ שהופק לבקשת הביקורת מחברת קומפלוט, עולה כי משנת 2003 העירייה הקצתה 86 נכסים בהליך של נוהל הקצאות.

2.1 הרכב ועדת הקצאות (ללא ממצא)

סעיף 3 לנוהל הקצאות קובע את הרכב ועדת הקצאות של הרשות המקומית: מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מהנדס, ומנהל מחלקת נכסים.
מבדיקה שערכנו עולה כי הרכב ועדת הקצאות בפועל תואם לנדרש.

2.2 נוכחות חובה בוועדת הקצאות- ללא ממצא

סעיף 3 לנוהל קובע כי יש בוועדת הקצאות קוורום חובה, הכולל את היועמ"ש לעירייה, כדלקמן:

כל ישיבה של ועדת ההקצאות חייבת בהשתתפות היועץ המשפטי של הרשות או נציגו (להלן - היועץ המשפטי). השתתפותו בישיבה של היועץ המשפטי תהווה תנאי לקיומה. כמו כן, חוות דעתו של היועץ המשפטי בנוגע לעניין משפטי, תחייב את ועדת ההקצאות.

מבדיקה מדגמית שערכנו עולה כי בכל הישיבות נכחה היועמ"ש לעירייה.

2.3 אי מינוי רשם נכסים (בניגוד לתקנות)

סעיף 4 בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין)³, תשכ"ז-1967 קובע כי מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה.

כל שנמסר לביקורת, בפועל לא בוצעה הסמכת רשם ע"י המועצה כנדרש בחוק.

2.4 חוסר מיומנות בתפעול המערכת

לביקורת נמסר כי ניהול ספר הנכסים התבצע, עד למועד הביקורת, ע"י חברה חיצונית – "בר טכנולוגיות", אשר סייעה למחלקת נכסים בניהול ורישום הנכסים באמצעות מערכת 'קומפלוט'.

אף שהמערכת עומדת לרשות העירייה, הפקת דו"חות מיוחדים ושאלתות מהמערכת בוצעו באמצעות עובדת החברה החיצונית, ("בר טכנולוגיות").

2.5 היעדר בסיס נתונים מלא ומהימן על נכסי העירייה

ניהול נכסי העירייה מחייב בסיס נתונים מלא ומעודכן המשקף את כלל הנכסים העירוניים והגורמים (פרטיים / מוסדיים) שקיבלו זכות / רשות שימוש בהם.

³ מכוח סעיף 184 לפקודת העיריות

בפועל, הביקורת מעלה כי לא קיים בסיס נתונים שלם ומלא כפי שנדרש ומצופה.

יצוין כי מבקר המדינה הצביע על כך⁴.
להלן מספר ליקויים שנמצאו:

2.5.1 היעדר אמצעי זיהוי אחיד ומוסכם לזיהוי נכסי העירייה

נמצא כי לא קיים אמצעי זיהוי מוסכם (כגון "סמל מבנה") לכל אחד מהמבנים שהינם בבעלות ו/או בשימוש העירייה, המאפשר סנכרון ניהול הנכסים בין כלל יחידות העירייה הרלוונטיות העוסקות בניהול הנכסים:

- גזברות
- אגף נכסים ושכירויות
- ממונה אנרגיה ומקלטים
- ביטוחים

היעדר סנכרון כאמור מונע יכולת מעקב ובקרה, בין היתר אחר:

- × זהות המשתמשים
- × תשלומי שכירות / דמי שימוש
- × בקרה אחר גביית תשלומי שכירות ותשלומי חובה

2.5.2 אי רישום כלל נכסי העירייה על שם העירייה

אי רישום כלל נכסי העירייה על שמה, פוגעת ביכולתה לקבל תקצוב ממקורות חוץ, המתנים מתן תקציבים ברישום הנכסים על שם העירייה וללא שעבודים לצד ג'.

2.5.3 היעדר נתונים בסיסיים והכרחיים לניהול נכסי העירייה

⁴ ביקורת דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 – פורסם בדצמבר 2012

מעיון בקובץ נכסים המנוהל בטבלת אקסל (EXEL) עולה כי הדו"ח אינו כולל נתונים בסיסיים המאפשרים פיקוח, בקרה ומעקב אפקטיביים אחר נכסי העירייה:

בין היתר, הדו"ח אינו כולל את הנתונים הבאים **ביחס לכל אחד מהנכסים**:

- כתובת הנכס (לרבות גוש חלקה)
- סמל נכס – סמל / קוד מזהה
- כתובת למשלוח מכתבים
- פרטים מזהים של הגורם העושה שימוש בנכס
- סיווג ייעוד שימוש
- אבחנה בין רישום בעלים למשתמשים.
- תיאור מקור השימוש (הקצאה / זכות שימוש (השכרה) או רשות שימוש (מקלטים).
- פרטים על תקופת ההיתר / זכות שימוש
- רישום סעיף תקציבי לתשלומי חובה
- מספר חוזה בחברת חשמל
- מספר מונה מים

2.5.4 סנכרון חסר מול ממונה מקלטים

מהצלבה בין בסיס הנתונים המנוהל באגף נכסים ושכירויות לנתונים המנוהלים בידי ממונה מקלטים נמצאו מקרים של חוסר התאמות בנוגע לכמות המקלטים והן ביחס למספר המשמש לזיהוי המקלטים.

2.6 ליקויים בניהול ספר הקצאות

סעיף 10 לנוהל הקצאות קובע "רשות מקומית תקיים רישום של כל ההקצאות קרקע שאושרו בתחומה.

בין היתר יכלול הרישום פירוט מתי הוחלט על הקצאת הקרקע, אם הוגשה בקשה להארכת זמן לפיתוח הקרקע ואם הוחלט בבקשה זו.

2.6.1 היעדר ספר ההקצאות כנדרש

לביקורת נמסר כי העירייה ממלאת את החובה האמורה בניהול ספר הקצאות באמצעות מערכת נכסים ממחושבת (של חברת קומפלוט).

בעקבות בקשות חוזרות מצד הביקורת לקבל עותק מספר הנכסים, הפיקה חברת קומפלוט לבקשת מנהלת מחלקת הנכסים דו"ח הקצאות.

נמצא כי העירייה אינה פועלת בהתאם לנוהל הקצאות, המחייב כאמור קיום ספר הקצאות. יצוין כי מבקר המדינה הצביע על קיום ליקוי זה כבר משנת 2002.⁵

2.6.2 היעדר נגישות לציבור של ספר הקצאות

סעיף 10 לנוהל הקצאות קובע כי "ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור". בפועל, נמצא כי ספר ההקצאות אינו נגיש לציבור והוא אינו מפורסם באתר האינטרנט של העירייה.

2.6.3 חוסר עדכון

מעיון בדו"ח עולה כי הוא (ספר הקצאות) כולל גם נכסים שהעירייה לא הקצתה – ככל הנראה נכללים בו נכסים שהקצאה בהם בוטלה.

⁵ ביקורת דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 – פורסם בדצמבר 2012

כך נמצא כי בעוד שע"פ דוח מבקר המדינה (על השלטון המקומי 2011-2012) עיריית רחובות הקצאת 93 נכסים, מעיון בדו"ח האמור עולה כי מס' הנכסים שהוקצו בפועל עומד על 86 בלבד.

2.7 הקצאות שלא אושרו ע"י משרד הפנים

כידוע נוהל ההקצאות מתנה את אישור הקצאה גם במשרד הפנים.

ככלל, לאור התהליך שאורך חודשים רבים והעובדה שוועדת הקצאות כוללת אנשי מקצוע ובהם היועמ"ש, אישור משרד הפנים הוא כעקרון פורמלי.

אי לכך, אי מתן אישור משרד הפנים עשוי להצביע כי נפל פגם בהליך ההקצאה.

הביקורת למדה כי מתוך כלל ההקצאות שהוגשו לאישור משרד הפנים החל משנת 2003⁶, ב- 7 מקרים המשרד דחה בקשות להקצאת קרקע שאושרו בעירייה, למן העשור הקודם.

בחלק מהמקרים, נראה כי ניתן היה להימנע מההליכים שנקטו לצורך ההקצאה באמצעות בדיקה קפדנית של מסמכי הבקשה על מנת לוודא עמידה בתנאי הסף, כגון אישור ניהול תקין – המהווה תנאי בסיסי בבקשת אישור הקצאה.

הביקורת בדעה כי מקרים אלו מחייבים הידוק הבקרה לבדיקת

עמידת הגופים בתנאים הבסיסיים שנקבעו בנוהל הקצאות.

2.8 צירוף אסמכתאות (ללא ממצא)

סעיף 2.7 בנוהל הקצאות מחייב את וועדת הקצאות לדון בבקשות ובחוות דעת מקצועיות, וככל שהועדה מחליטה לדחות בקשה להקצאה, היא נדרשת להסביר את הנימוקים לכך.

⁶ מועד התחלת עבודה בהתאם לנוהל הקצאות

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בהחלטות ועדת הקצאות מהשנים 2016–2019 (הבדיקה הקיפה 16 ישיבות (53%) מתוך 32 ישיבות שהתקיימו) לא נמצאו מסמכים חסרים.

2.9 חוסר בהירות מספקת של התבחינים להקצאות קרקע

סעיף 4 לנוהל הקצאות קובע: "ועדת הקצאות, לאחר התייעצות עם גורמים מקצועיים, תגבש הצעת תבחינים להקצאות קרקעות בתחום הרשות המקומית.

התבחינים יהיו שוויוניים ועניינים בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית".

ב 14.1.2003 העירייה אישרה 'קריטריונים להקצאת קרקעות ללא תמורה'.

מעיון בתבחינים עולה כי אמות המידה הינם ספורים, כדלקמן:

- עדיפות לסביבה הסמוכה לנכס (מוסד שמשרת את התושבים המתגוררים בסמוך למבנה);
- מספר משתתפים הגבוה ביותר;
- בבתי כנסת - מספר המשתתפים משרת לפחות 50 בתי אב;
- מוסד חינוך – מס' המשתתפים הפוטנציאליים די בו כדי למלא את הכיתות המבוקשות;
- (כאשר ישנם מס' בקשות) בהתחשב בצורך התושבים תוך ניצול מירבי של הקרקע.

להלן הערות הביקורת ביחס לתבחין הנוגע למוסדות חינוך:

א. בהקצאת קרקע/מבנה למוסדות חינוך נקבע תבחין

יחיד - מספר המשתמשים הפוטנציאליים ("מספק כדי

למלא את כיתות הלימוד").

הביקורת בדעה לפיה מאחר והגדרה זו אינה קובעת

תקן אובייקטיבי לגודל כיתה ולפיכך עשויה להקשות

בבחינת הבקשה כאשר מופנות מספר בקשות לאותו הנכס.

מומלץ לקבוע תבחינים מדידים ברי השוואה שיאפשרו בחינת והשוואה אובייקטיבית של בקשות .

ב. התבחין אינו קובע מה שיעור התושבים מקרב התלמידים במוסד החינוכי, להוציא קריטריון כללי הקובע כי "תינתן עדיפות למוסדות המשרתים את בני העיר..".

ג. התבחינים אינם מתייחסים לסוג מוסד החינוך בגינו ניתן להגיש בקשה להקצאת קרקע (נקבע רק מוס"ח "כגון גן ילדים או מעון");

אי עדכון התבחינים משנת 2003

התבחינים נקבעו כאמור לפני כשני עשורים, בסמוך לפרסום נוהל ההקצאות ומאז לא עודכנו.

2.10 פרסום התבחינים בהתאם לחוק (תוקן במהלך

הביקורת)

סעיף 4 לנוהל הקצאות קובע "תוך 10 ימים מאישור התבחינים על-ידי מועצת הרשות תפרסם הרשות בעיתונות הודעה בדבר קיום התבחינים והאפשרות לעיין בהם במשרדי הרשות המקומית".

סעיף 238ב לפקודת העיריות קובע "עירייה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר – (1) מידע שעליה לפרסם..".

מן האמור עולה כי העירייה חייבת לפרסם הודעה בדבר התבחינים בעיתון וכן באתר האינטרנט של העירייה.

מבדיקה שערכנו עולים הנתונים הבאים :

- העירייה פרסמה כנדרש הודעה על דבר קיומם של התבחינים בעיתון.
- ההודעה שפורסמה ב- 27.3.2003 בעיתון, קובעת כי ניתן לעיין בנוהל בלשכת מנכ"ל העירייה ובספרייה העירונית.
ככל שהובהר לביקורת, בוצע כאמור פרסום חד פעמי בלבד.

אי פרסום התבחינים באתר העירייה

בפועל העירייה אינה מפרסמת את התבחינים או הודעה בדבר התבחינים כנ"ל באתר האינטרנט של העירייה כפי שנדרש בחוק.

המצב בו העירייה פועלת על בסיס תבחינים המיועדים לציבור, כאשר ההודעה על כך פורסמה באופן חד פעמי לפני כשני עשורים, וללא הצגתם באתר האינטרנט העירוני הינו בניגוד לחוק, אינו תקין ואינו סביר.

הביקורת המליצה על החובה לפעול בהתאם לחוק ולפרסם את התבחינים באתר האינטרנט של הרשות.

המלצת הביקורת התקבלה ויושמה במהלך הבדיקה.

2.11 עדכון הפרוגרמה (תוקן במהלך הביקורת)

סעיף 2 לנוהל הקצאות, מטיל על הרשות המקומית חובה לקבוע פרוגרמה, כדלקמן :

"אחת לתקופה שתקבע הרשות המקומית, תכין הרשות המקומית פרוגרמה לשמחי ציבור. במסגרת הפרוגרמה יקבעו ייעודים לשימוש בקרקעות המצויים בתחום הרשות המקומית.

לא תוקצה על ידי הרשות המקומית קרקע, אלא אם היא כולה במסגרת הפרוגרמה."

עיריית רחובות קבעה, כנדרש בנוהל הקצאות, פרוגרמה.

מעיון בפרוגרמה עולים הממצאים הבאים:

- א. הפרוגרמה אושרה כנדרש על-ידי ראש העיר ומהנדס העיר.
- ב. הפרוגרמה נערכה ב 2003 כאשר ב- 2016 היא עודכנה וזאת לאור הניסיון הנצבר, כדלקמן:

הפרוגרמה הראשונה לעיר רחובות נעשתה בשנת 2003 ע"י מהנדס העיר דאז אדריכל מאיר פופוביץ ושימשה כלי עבודה מספר שנים. פרוגרמה זו נערכה כך שבכל שב"צ בעיר נקבע אילו שימושים נוספים ראויים שיהיו בו. עם השנים מצאנו כי יש לערוך את הפרוגרמה באופן שונה, כך שתיווצר גמישות בהתאם לצרכים המשתנים ובהתאם לאופן התפתחות העיר, ועל כן

- ג. העדכון האחרון של הפרוגרמה בוצע כאמור לעיל ב 14.2.2016.
- ד. ע"פ הפרוגרמה העדכנית אין בשטחי הציבור הקיימים כדי לתת מענה לכל צרכי העיר. (לא התווספו מאחר ופיזית לא היו שטחים)
- ה. עוד נקבע "פרוגרמה זו מאוזנת ועונה על צרכי הציבור העירוניים עד לסוף 2016".
- ו. על-פי הפרוגרמה, נכון ליום 14.2.2016 קיים עודף בשטחי ציבור של 123 דונם, כאשר ב- 7 שכונות ישנו חוסר בשטחי ציבור.

פרוגרמה עדכנית אושרה ע"י הועדה המקומית בתאריך 25.2.20

בפרוגרמה החדשה נלקח בחשבון שיטת חישוב שונה וזאת ע"פ הנחיית המדריך החדש.

לביקורת נמסר כי בעקבות השינוי המתואר לעיל, אנו נמצאים בעודף של שבי"צים ושצ"פים ברוב חלקי העיר (צורפה טבלה המציגה סיכום עירוני).

עוד נקבע כי מעתה ואילך, כל עוד שלא יקבע אחרת, הפרוגרמה תעודכן אחת ל 4 שנים.

2.12 התמשכות הטיפול בבקשות להקצאה

מבקר המדינה העלה בדו"ח על השלטון המקומי מ 2011-2012 ⁷ (כי טיפול העירייה במרבית הבקשות להקצאת קרקעות מתמשך כשנתיים וחצי בממוצע וחלקן אף כשלוש שנים וחצי בממוצע (עמ' 329)).

ממצאי הביקורת הנוכחית בנוגע להקצאות שבוצעו בשנים האחרונות, מצביעים על זמני טיפול ארוכים בחלק מהמקרים.

מומלץ לבחון דרכים להמשך ייעול ההליך במטרה להבטיח טיפול מהיר בבקשות להקצאת קרקע.

2.13 היעדר מעקב מספק אחר פעילות הגופים (בתום

הקצאה)

נוהל ההקצאות קובע כי על הרשות המקומית לקיים פיקוח ובקרה שוטפים אחר הנעשה במגרשים ובמבנים שהקצתה.

בהתאם לנוהל, הפיקוח יכול ביקור במקרקעין לפחות אחת לשנה, ודיווח על הביקור יימסר בטופס מיוחד.

כמו כן, על הגופים הפועלים במקרקעין להמציא לרשות המקומית מדי שנת כספים, במועדים ובמתכונת שתקבע הרשות, דיווחים כספיים ואחרים בקשר לשימוש בקרקע.

⁷ פורסם ביום 25.12.12

דרישות אלו מעוגנות בהסכם ההקצאה שנחתם בין העירייה לעמותות.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים :

2.13.1 קיום מעקב ופיקוח חלקיים

הליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה תוקנו וכיום (החל משנת 2014) מנהלת מחלקת הנכסים, מקיימת פיקוח על העמותות שקיבלו נכס מהעירייה.

תדירות נמוכה לפיקוח על העמותות

כאמור נוהל הקצאות קובע כי הרשות תקיים פיקוח על העמותות מקבלות הנכסים "לפחות אחת לשנה" (סעיף 9). מבדיקה שערכנו עולה כי בפועל מנהלת הנכסים עורכת פיקוח פעם בשנה, ביום מרוכז, וזאת לעמותות שהוקצה להם נכס בשנה האחרונה.

2.13.2 היעדר תכנון של תכנית פיקוח

על מנת להבטיח פיקוח אפקטיבי ומקיף על העמותות, נדרש לבצע תכנון מושכל של תכנית פיקוח. בפועל, הביקורת מעלה כי לא נקבעה תכנית פיקוח, ומנהלת הנכסים מחליטה על הגופים בהם תיעשה הבקרה, ללא כל קריטריונים לבחירת הגופים.

2.13.3 ספק ביחס לאפקטיביות דו"חות הפיקוח

מנהלת מחלקת נכסים עורכת דו"ח על ביקורת בנכס. הדוח אינו כולל תמונות, והוא אינו מוגש לוועדת הקצאות ו/או לכל גורם אחר בעירייה. בהיעדר דיווח כנ"ל, לא נערכים בוועדת הקצאות או בפורום אחר, דיון על אופן השימוש בנכס העירוני. לדעת הביקורת, במטרה להגביר את אפקטיביות הביקורת הנערכות ע"י מחלקת נכסים, יש להבטיח סדרי

דיווח של דו"חות הפיקוח לוועדת הקצאות, או לפורום אחר שיקבע, באופן שיאפשר דיון והפקת לקחים בהתאם לממצאי הדו"חות.

2.14 בדיקת היבטים בהשכרת נכסי העירייה

רשויות מקומיות מחזיקות בנכסי מקרקעין בהיקף רב. כנאמן הציבור, הן מחויבות לנהוג בנכסים מנהג בעלים, ולהתיר בהן זכויות רק בתנאי שמתקיימים בהליך עקרונות המשפט המנהלי ובהם עקרון השוויון.

אשר על כן, רשויות מקומיות יכולות להתיר שימוש בנכסיהן רק כאשר אין לרשות צורך בנכס, כאשר השימוש ניתן לגוף הפועל לקידום מטרות ציבוריות והגוף המקבל נבחר בהליך שקוף ושוויוני.

גם כאשר הרשות המקומית מבקשת להעביר זכויות בנכסיה בדרך של שכירות או מתן רשות שימוש (להבדיל מבר רשות/הקצאה) עליה לעשות שזאת בדרך שוויונית, הן באשר לבחירה בשוכר והן באשר לתמורה הניתנת (לא ניתן להשכיר שלא במחיר שוק, זולת אם הדבר עמד במבחן השוויונית (לדוגמא בפרסום האפשרות לשוכר את הנכס בפחות ממחיר שוק), וכן להבטיח כי החלטה זו אכן עומדת במבחן אינטרס הציבור.

העירייה מקנה אפשרות שימוש בנכסי מקרקעין שבבעלותה ב- 2 אופנים :

- א. השכרה – מתן **זכות** שימוש
- ב. מתן רשות שימוש - בעיקר מקלטים .

הביקורת למדה כי ב-1995, העירייה אישרה **נוהל למתן רשות שימוש בנכסי העירייה** ולהשכרת נכסיה ("לרבות מקלטים והיכלי ספורט").
עוד נמסר כי במהלך התקופה, חלק מהנוהל עודכן כגון נושא התעריפים וכן הסכמי שימוש המופיעים בנהל.

בכל האמור להשכרת נכסי מקרקעין, חייבת הרשות המקומית ליתן זכויות בנכסיה באופן מוגבל, כדלקמן:

188. (א) עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין,

להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך

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

(ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראת סעיף 197.

197. לא תקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי.

דהיינו עיריית רחובות (שאינה איתנה) המבקשת להשכיר לצד ג' זכויות בנכסי המקרקעין שלה צריכה (1) לערוך מכרז; (2) לקבל אישור מליאה/שר (בהתאם לאורך השכירות).
מהסברים שקיבלנו עולה כי העירייה פועלת בעניין זה ע"פ נוהל פנימי.

להלן ממצאי הביקורת:

2.14.1 חוסר בהירות ביחס לקביעת דמי שימוש

הנוהל קובע כי תקום ועדה ש"תקבע תעריפי דמי שימוש של נכסי העירייה" (סעיף ב.1 לנוהל למתן רשות שימוש בנכסי עירייה).
מבדיקה מדגמית שערכנו עולה כי בעבר החלטות של ועדת שכירות עברו לאישור המליאה.

2.14.2 היעדר הגבלה בנוגע לזכאות למתן רשות / זכות שימוש

בנכס עירוני

הנוהל למתן רשות שימוש בנכסי העירייה, אינו מגביל בכל אופן שהוא את הזכאות למתן זכות / רשות שימוש בנכס עירוני, כדלקמן:

1. כל החפץ להגיש בקשה לשימוש/שכירות מבנה / נכס של העירייה יגישה באמצעות טופס מיוחד אשר יעמוד לרשות הציבור במח' הנכסים.
- למעשה ע"פ הנוהל השכרת נכס עירוני מותנת ב"המלצה עקרונית" של מנהל המוסד האחראי על הנכס - המלצה "עקרונית" לא מחייבת, כדלקמן:
 3. הבקשה טעונה המלצה עקרונית ומקדמית של מנהל המוסד ו/או האחראי לניהול המבנה כדלקמן:
 - א. בקשה לשימוש בחדר/ים בבית ספר טעונה אישור הן של מנהל/ת בית הספר והן של מנהל אגף לחינוך.
 - ב. בקשה לשימוש מתנ"ס וכדומה טעונה אישור מנהל המתנ"ס והן של מנהל מח' נוער והדרכה.
 - ג. בקשה לשימוש במקלט טעונה אישור מנהל האגף לשרות חרום ובטחון.
 - ד. בקשה לשימוש באולם ספורט טעונה אישור מנהל / האחראי על האולם והן של מנהל מח' הספורט.
 - ה. בקשה המתייחסת לשוק - תובא לאישורו המקדמי של מנהל השוק.

היעדר הגבלה בנוהל, עלול לעורר קושי לסרב להשכרת נכס או מתן רשות שימוש בנכס לגופים ו/או למטרות שנויות במחלוקת.

2.15 הימנעות אגף נכסים מעיסוק במקלטים (חדשים)

בבעלות העירייה 256 מקלטים, כאשר 42 הנם מקלטים ציבוריים, והיתר מקלטים במוס"ח. לביקורת נמסר כי פיקוד העורף מעודד ומנחה להסב את המקלטים הציבוריים הנמצאים ברשות למקלטים דו תכליתיים. ככלל, אגף נכסים ושכירויות נושא באחריות לניהול נכסי העירייה ומתן אפשרות שימוש לגורמים חיצוניים (מוסדיים ו/או פרטיים), כאשר ממונה מקלטים אחראי על תחזוקת המקלט והבטחת המוכנות לשעת חירום.

על האחריות למוכנות המקלטים לעת חירום, מופקד ממונה המועסק לצורך זה ב- 50% משרה, וביתר הוא מכהן כממונה על האנרגיה.

מבירור שנערך עם מנהלת מחלקת נכסים, עולה כי מאז מונתה לתפקיד מנהלת המחלקה, היא לא עסקה בנושא מתן רשות שימוש במקלטים חדשים וככל שידוע לה, בתקופה המבוקרת, חלק מהמשתמשים הוותיקים פינו את המקלטים מחד ומאידך מחלקת נכסים לא פעלה לאכלוס המקלטים למשתמשים חדשים.

לטענת מנהלת המחלקה, היא נמנעה מעיסוק בנושא המקלטים כתוצאה מחוסר זמינות ומשאבים מוגבלים.

למדיניות העירייה בנוגע למקלטים בכלל, והימנעות אגף נכסים מעיסוק בנושא בפרט קיימות מספר השלכות שליליות:

2.15.1 צורך בעדכון הנוהל

הנוהל לפיו העירייה פועלת בנושא מקלטים הינו נוהל למתן רשות שימוש בנכסי העירייה - נוהל אשר נקבע בשנת 1995.

הביקורת בדעה לפיה העקרונות שנקבע בנוהל הקצאות **משנת 2003**, חלים על הליך מתן רשות שימוש במקלטים, ולפיכך יש לעדכן את הנוהל למתן רשות שימוש בהתאם לעקרונות של נוהל הקצאות.

2.15.2 אי פרסום נוהל כנדרש בחוק חופש המידע

סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 קובע "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

תקנה 3 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999 קובעת: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, כפי שיעודכנו מזמן לזמן, במשרד הראשי, וכן במשרדיה המחוזיים, אם קיימים, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור";

קביעה כאמור תיכלל במידע, שברשימת הרשויות לפי סעיף 4 לחוק ובדין וחשבון השנתי של הרשות הציבורית.

מעיון בדין וחשבון השנתי של העירייה המפורסם באתר האינטרנט עולה כי הוא אינו כולל פרטים כנדרש בתקנות, וכי אין בו מידע על הנחיות מנהליות של העירייה בכלל, ובהנחיה בעניין מתן רשות בנכסי העירייה מאידך.

הביקורת מעירה כי על העירייה לפרסם דין וחשבון בהתאם להוראות החוק, וכי מן הראוי לפרסם את הנוהל הנזכר באתר האינטרנט של העירייה, ובכל מקרה לכלול אותו בדין וחשבון השנתי של העירייה.

2.15.3 היעדר שקיפות ושוויוניות

לטענת מנהלת מחלקת נכסים, כלל הגורמים – הן מוסדיים והן פרטיים - היושבים במקלטי העירייה, יושבים במקום מכוח היתר שקיבלו בתקופה שקדמה למינויה. ככל שנמסר לביקורת, בכל הנוגע למתן רשות שימוש, לרוב היוזמה עולה מצד גורמים חיצוניים (מוסדיים ופרטיים) הפונים בבקשה לקבלת רשות שימוש במקלט - כאשר לא נקבעו קריטריונים וכללים מוגדרים להבטחת שוויוניות ושקיפות ההליך.

2.15.4 היעדר בקרה למעקב אחר סיום הסכמים (מקלטים)

נמצא כי לא קיימת בקרה אפקטיבית לצורך מעקב אחר סיום הסכמי שימוש. לדוגמא, בשל טעות בהליך המעקב, נמצא כי מועד חידוש ההסכם של אחד המקלטים היה ב- 2014.

2.15.5 חוסר הקפדה על קבלת כתב ערבות המהווה תנאי סף

נוהל למתן רשות שימוש בנכסי העירייה קובע כי תנאי לקבלת נכס עירוני הוא, בין היתר, מתן ערבות בנקאית, כדלקמן:

4. תנאים למתן רשות שימוש/שכירות

הרשות לשימוש בנכס תינתן אך ורק לאחר שמולאו התנאים להלן:

ב. צירוף ערבות בנקאית כמפורט בהמשך.

מבדיקה שערכנו עולים הממצאים הבאים:

2.15.6 חוסר מעקב אחר קבלת ערבויות

בעוד שהעירייה משכירה למעלה מ 40 מקלטים, בפועל יש בידה רק 8 כתבי ערבויות.

משמעות הדבר היא היעדר בטוחות שנועדו להבטיח את אינטרס העירייה בחלק מהנכסים שנמסרו לגורמים אחרים.

כל כתבי הערבויות, הינם שיקים בנקאים, בתוקף וככאלה הנם עומדים בכלל הנקבע.

2.15.7 ערבות ללא סייג (ללא ממצא)

סעיף ג.1 לנוהל קובע כי כל שוכר, כתנאי ללא סייג, חייב להמציא ערבות בנקאית, כדלקמן:

1. כל משתמש ללא יוצא מן הכלל ידרש להפקיד ערבות בנקאית להבטחת קיום תנאי החוזה לרבות פינוי במועד והחזרת הנכס במצב תקין.

2.15.8 נוסח הערבות אינו כולל מנגנון הצמדה בניגוד לנוהל

ע"פ הנוהל כתב הערבות יהיה, בין היתר, צמוד למדד יוקר המחיה, ויתעדכן בכל ה- 15 לחודש. הוראה כי כתב הערבות אינו ניתן להעברה או להסבה. מבדיקה שערכנו עולה כי כתבי הערבויות הנם למעשה שיקים בנקאים בסכום קבוע וללא הצמדה.

2.15.9 חוסר התאמה של גובה הערבות לסכום הקבוע בנוהל

ע"פ סעיף ג.2 לנוהל להעברת זכויות בנכסי עירייה

3. סכום הערבות הבנקאית יקבע לפי הקריטריונים הבאים:

א. תקופת חוזה השכירות.

ב. גובה דמי שכירות/שימוש.

בכל מקרה סכום הערבות לא יפחת מסך של - 2,000 ש"ח (הסך הנ"ל יוצמד למדד יוקר המחיה מדי חצי שנה החל מ- 15/6/95).

דהיינו, גובה הערבות אמור להיות, נכון לתקופת הביקורת (10/2019) 3,673.5 ש"ח. בפועל נמצא כי כל הערבויות הקיימות על סך 2,000 ₪ בלבד.

דהיינו בניגוד לנוהל סכום הערבות לא הוצמד, וערכו בפועל נופל ב 83.7% מהסכום הנדרש.
כאמור ע"פ סעיף 3.3 בנוהל העברת זכויות בנכסי העירייה, (נוהל למתן רשות שימוש בנכסי העירייה), גובה הערבות "יוצמד למדד יוקר המחיה מדי חצי שנה, החל מ 15.6.95. דהיינו, גובה ערבות יעודכן, ע"ב מדד 6/95. כאמור בפועל העירייה לא עורכת חישובי עדכון כנ"ל. הביקורת בדעה לפיה יש להטיל חובה זו על מחלקת נכסים.

3. סיכום והמלצות

קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים, היא הליך בעל משמעויות נרחבות - אף אם היא מופקדת בידיהם לזמן מוגבל - ולעתים יש בה משום קביעת עובדה לדורות.

המקרקעין הופקדו בידי הרשויות המקומיות כנאמנות הציבור, ולכן עליהן להשתמש בהם לטובת הציבור, תוך שמירה על עקרון השוויון ועל מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך, ולהקפיד לפעול לפי הדין, נוהל ההקצאות והפסיקה.

ב- 2003 פרסם משרד הפנים נוהל המסדיר את סדר הפעולות הנדרשות מהעירייה, לצורך העברת זכויות במקרקעין. לאור נוהל, זה ערך בשנת 2011 מבקר המדינה ביקורת בנושא זה בעיריית רחובות, שהעלתה ליקויים בעבודת העירייה.

הביקורת בדקה את הקצאת הקרקעות לשימוש הציבור על ידי עיריית רחובות והעלתה ליקויים הן בהליך בחינת הבקשות להקצאה והן

בפיקוח, הבקרה והמעקב אחר הקצאות מאושרות; הביקורת הקיפה גם את תחום השכרת מבנים על-ידי העירייה. במסגרת ביקורת זה ערכנו גם ביקורת מעקב על ממצאי דו"ח מבקר המדינה שערך בדיקה בנושא בעירייה בשנת 2011.

להלן ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו:

3.1 הגברת צעדים למניעת חשש לניגוד עניינים

ככלל ובכל תחום יש לברך על נקיטת צעדים למניעת ניגוד עניינים.

יחד עם זאת, מפאת החשיבות והמשמעות של הקצאת קרקע לגופים חיצוניים, הביקורת ממליצה על הגברת הצעדים כאמור:

(1) איסור נוכחות בישיבות בהן קיים חשש לניגוד עניינים

מומלץ ע"י הביקורת להחיל על חברי המועצה, איסור נוכחות בוועדות בהן קיים חשש להימצאות בניגוד עניינים.

בית המשפט עמד בכמה הזדמנויות על איסור ההשתתפות של מי שמצוי בניגוד עניינים ב"דיון סגור"⁸.

מבחינה פרוצדורלית, הציפייה היא כי מי שמצוי בניגוד עניינים, לא יהיה נוכח בדיון כלל, ויציאתו מחדר הדיונים (או היעדרותו) תבוא לידי ביטוי בפרוטוקול.

זו הפרוצדורה המקובלת, והיא הדרך הטובה ביותר להעלות על הכתב את העובדה שנקטו הצעדים המתאימים למניעת ניגוד עניינים.

⁸ ראה בג"ץ 3480/91 ברגמן נ' רבינוביץ", ובג"ץ 11475/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה.

בדרך זו ניתן להוכיח במידת הצורך, בהליך משפטי, שהצעדים המתאימים ננקטו, וככל שדרך זו לא ננקטת, עשוי להתעורר ספק ראייתי האם אכן ננקטו הצעדים הנדרשים. בנוסף, במקרים רבים ניגוד עניינים עשוי לבוא לידי ביטוי גם בעצם החשיפה להתדיינות ולשקלא וטריא שמתקיימת בדיון הפנימי, ולא רק במעורבות בדיון, ובמקרים כאלו היציאה מחדר הדיונים עשויה להיות הכרחית מבחינה מהותית ולא רק מבחינה פרוצדורלית.

(2) הוספת תצהיר ניגוד עניינים של מגיש הבקשה

מומלץ להוסיף לטופסי הבקשה להקצאה, תצהיר ניגוד עניינים, שבו יידרש המבקש להצהיר על היעדר ניגוד עניינים ו/או קירבה למי מחברי המועצה ו/או גורמים רלוונטיים אחרים. המלצת הביקורת התקבלה וכלל המבקשים נדרשים ממועד הביקורת להגיש תצהיר.

(3) שאלון משלים לח"מ בתחילת כהונה

מומלץ לאמץ טופס שאלון משלים לחברי מועצה, אותו ידרשו למלא ולהגיש ללשכה המשפטית סמוך למועד מינויים לתפקיד – בנוסף לשאלון הקיים כיום - שעלול להיתפס בטעות כנוגע לנושאים הנוגעים לתכנון ובניה בלבד. מוצע לבחון את הטופס שנערך ע"י הביקורת.

3.2 הסמכת רשם נכסים ע"י המועצה

על המועצה להסמיך רשם נכסים כנדרש בסעיף 4 בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין)⁹ תשכ"ז-1967.

המלצת הביקורת התקבלה והוסמך מנהל כנדרש.

⁹ מכוח סעיף 184 לפקודת העיריות

3.3 מתן מספרי זיהוי לכלל נכסי העירייה

מומלץ לקבוע אמצעי זיהוי מוסכמים (כגון "סמל מבנה") לכל אחד מהנכסים שהינם בבעלות ו/או בשימוש העירייה, לצורך סנכרון בניהול נכסים בין כלל יחידות העירייה הרלוונטיות העוסקות בניהול הנכסים:

- גזברות
 - מחלקת נכסים
 - ממונה אנרגיה ומקלטים
 - ביטוחים
- תיאום כאמור יאפשר מעקב ובקרה, בין היתר אחר:

- ✓ זהות המשתמשים
- ✓ תשלומי שכירות
- ✓ תשלומי חובה (ארנונה, מים וחשמל)

בתגובת מנהל האגף הנכנס מר יוסי כפיר כי על אף שהנושא אינו מחויב בתקנות, תיבחן האפשרות לבצע שינוי והתאמות בתוכנה.

לצורך פיקוח ובקרה אפקטיביים אחר צריכת חשמל ומים באתרים השונים, יש להבטיח שיוך כל אתר למונה נפרד. אין לאפשר שיוך מונה המיועד לצריכה ציבורית (כגון פארק) לאתר המשמש לגורם פרטי (מוסדי / פרטי), בוודאי במקרים נדרש להעביר את האחריות לתשלום על אותו גורם.

- ✓ אפקטיביות הבקרה על תשלומי שכירות ותשלומי חובה

בתגובת מנהל האגף הנכנס מר יוסי כפיר, צוין כי בכוננתו להדק את הפיקוח והבקרה על העברת חוזים על שם המשתמשים

המקבלים חזקה על מבנים עירוניים, כאשר מסירת מפתח תותנה בעברת החשבון על שם הגוף המקבל.

3.4 ניהול ספר מבנים מלא, מעודכן ומהימן

על אגף נכסים ושכירויות לנהל ולתחזק ספר נכסים מלא ומעודכן, הכולל את כלל הנתונים הנדרשים לניהול כלל נכסי העירייה, הן אלו שבבעלותה והן אלו הנמצאים בשימוש.

על הספר לשמש כאמור, אמצעי זיהוי אחיד עבור כלל אגפי העירייה.

בין היתר, מומלץ כי ספר הנכסים יכלול את הנתונים הבאים:

- כתובת הנכס – רחוב ומספר וכן גוש וחלקה.
- סמל מבנה
- אבחנה בין בעלים למחזיקים
- על הקובץ לשקף אבחנה ולכלול נתונים הן בנוגע לבעלים, (לרבות בעלי זכויות נוספים) לבין מחזיקים שקיבלו זכות / רשות שימוש.
- כתובת למשלוח מכתבים
- קוד זכות
- על הקובץ לשקף אבחנה בין סוגי המחזיקים / משתמשים:

הקצאה

זכות שימוש (השכרה)

רשות שימוש (מקלטים)

- פרטים על תקופת מתן זכות / רשות שימוש:

- מועד התחלת מתן זכות
- מועד סיום משוער (בין היתר, לצורך מעקב אחר
חידוש הסכמים, ערבויות וביטוחים)
- תוקף הסכם
- תקופת תשלום בתוקף (לצורך מעקב אחר תשלום
שכירות / דמי שימוש)
- אישור לקיום הוראת קבע לתשלומי חובה
 - מספר משלם באגף המיסים (תשלומי ארנונה)
 - מספר חוזה בחברת חשמל
 - מספר מונה מים
- סעיף תקציבי
 - ככל שתשלומי חובה מוטלים על הרשות, יש לציין סעיף
תקציבי למימון תשלום.
 - ככל שמדובר במבנה מפוצל המאפשר שימוש ע"י מספר
גורמים, יש לאפשר זיהוי של כל אחד מהמבנים
והמשתמשים בסמל נכס נפרד.
 - כנ"ל ביחס למבנה שנעשה בו שימוש ע"י מספר גופים
שונים, על ספר הנכסים לשקף זאת באופן ברור.

- על הספר לשקף פרטים מלאים ומדויקים בנוגע לגורמים (פרטים ומוסדיים) המקבלים זכות או רשות שימוש בנכסי העירייה.

אגף עירוני

- גורם חיצוני (מוסדי (כגון עמותה) או פרטי – פרטים מזהים ומספר ת.ז או עמותה

ככל שהנכס נמסר לשימוש צד ג', על המאגר לכלול נתונים מזהים, כגון מספר זהות או מספר עמותה / ח.פ וכן פרטי התקשרות (איש קשר)

- סיווג ייעוד שימוש (מוס"ח¹⁰ / מבנה דת/ תנועת נוער/ מקלט / וכיוב"ז)

- אפשרות לזיהוי אחיד בנוגע למקלטים (מספר מקלט)

מומלץ להכליל בספר הנכסים את כלל המקלטים העירוניים במרחב העירוני, לרבות אלו המצויים במוסדות חינוך, הן לצורך זיהוי אחיד והן בשל האפשרות למתן רשות שימוש בהם כפי שנעשה בפועל בחלקם.

כמו כן, על מחלקת נכסים להקפיד לתעד מסמכים רלוונטיים ביחס לכל אחד מהנכסים ובפרט: פרוטוקולים של החלטות הוועדה המקצועית והמועצה.

עוד מומלץ כי אגף נכסים ושכירויות ישמור תיעוד בנוגע לנכסים שהיו בבעלות ו/או בשימוש בעירייה בעבר.

¹⁰ מוצע לבחון אף פירוט סוג מוס"ח (מעון / יסודי / תיכון / וכו')

יהיה אשר יהיה האמצעי לכך, ניהול ספר נכסים מלא ומהימן הינו תנאי בסיסי והכרחי לניהול נושא ההקצאות כנדרש בחוק. בתגובת מנהל האגף הנכנס מר יוסי כפיר צוין כי קיים ספר נכסים, אולם במסגרת תוכנית העבודה ייבדק ויעודכן הספר הנכסים ויילקחו בחשבון המלצות הביקורת.

3.5 פרסום ספר הקצאות

(1) על העירייה לפעול בהתאם לנוהל הקצאות, ולדאוג שיש בידה ספר הקצאות.
(2) יש להקפיד כי הספר ישקף את כלל הקצאות נכסי העירייה ויעודכן באופן שוטף.
(3) יהיה האמצעי לניהול הספר אשר יהא, (קובץ / ספר כרוך), יש לאפשר נגישות זמינה למידע, הגם שיש חובה לפרסם אותם באתר האינטרנט של העירייה.
בתגובת מנהל האגף הנכנס מר יוסי כפיר צוין כי המלצת הביקורת מקובלת.

3.6 הידוק הבקרה על בדיקת ההקצאה

מומלץ על ריענון ועדכון הטפסים המשמשים בתהליך ההקצאה בכלל ולהגשת בקשה בפרט. (הטפסים הקיימים ארכאיים ונראה כי לא עודכנו במשך שנים רבות).
מוצע לעשות שימוש בטפסים המשמשים את עיריית ירושלים.
הביקורת ממליצה לאמץ טופס מובנה שיהווה רשימת תיוג (Check List) לבדיקת כלל ההיבטים הנדרשים בעת בחינת ההקצאה.

מומלץ לאמץ טופס מובנה שיהווה אמצעי בקרה לתייעוד ורישום מלאים – ראו נספח המוצע ע"י הביקורת.

3.6.1 בחינת בקשות בהתאם לפרוגרמה

יש לפעול ולוודא כי בקשות הקצאה נבחנות על בסיס התאמה לפרוגרמה עדכנית.

3.6.2 קביעת תנאי סף לקבלת בקשות הקצאה

יש למנוע טיפול בבקשות שאינן עומדות בתנאי סף – כגון: היעדר אישור ניהול תקין.

אימוץ טופס כאמור, עשוי למנוע מצבים בהם ההקצאה אינה מאושרת ע"י משרד הפנים, בעילה שניתן היה לצפות כבר מלכתחילה ובכך להימנע ולחסוך הליכים שונים הכרוכים בזמן ותקציב.

3.6.3 הידוק הבקרה לבדיקת מקורות תקציביים

סעיף 6 (ז) בנוהל הקצאות קובע כי העמותה מחויבת להציג, בין היתר, "פירוט מקורות כספיים מוכחים לפיתוח הקרקע".

מומלץ להדק את הבקרה והפיקוח בשלב בחינת אישור הבקשה על דרישה לקבלת **אסמכתאות מהימנות המצביעות על מקור מימון מוכח**.

בדיקה קפדנית בשלב ההקצאה, תמנע את הצורך בהמשך להתמודד עם הפרות הסכמים מצד עמותות שאין באפשרותם לעמוד בתנאי ההסכם ולהשלים את הבנייה במועד שנקבע.

הדבר חיוני הן לצורך שמירה על מנהל תקין והן לצורך שמירה על חזות העיר, באמצעות מניעת מבנים בשלבי בניה שונים למשכי זמן ארוכים.

3.6.4 אימוץ בקרה לתיעוד היועצות עם גורמי המקצוע

על ועדת הקצאות להקפיד להיוועץ עם גורמי המקצוע הרלוונטיים.

הדבר נדרש הן בנוהל הקצאות והן במסגרת תיקון ליקויים מדו"ח מבקר המדינה בנושא.

על הפרוטוקולים של ועדת הקצאות לשקף את חוות הדעת (מהנדס/יועמ"ש) שהונחו על שולחן הועדה ושימשו בסיס לקבלת ההחלטות.

3.7 הנגשת אפשרויות הפניה

מומלץ להנגיש את ערוץ הפניה לאגף נכסים ושכירויות, באמצעות מיכון הליך הגשת הבקשות, דהיינו הגשה ממוכנת של טפסי בקשה להקצאה / רשות שימוש.

יתרה מכך, באמצעות מיכון התהליך, ניתן להטמיע אמצעי בקרה ופיקוח על שלמות הבקשה וצירוף כלל האסמכתאות הנדרשות.

כמו כן, הנגשת הפניות תאפשר הגברת השקיפות והשוויוניות. מומלץ לבחון את המנגנון הממוכן המשמש את עיריית ירושלים, המאפשר לפונים אפשרות בחירה מתוך 3 אפשרויות, כאשר הטפסים והשאלונים המוצגים בפני הפונה מותאמים למהות הבקשה.

הקצאת מקרקעין לחכירה

הקצאת מבנה ברשות שימוש

רשות שימוש בתוך מבנה חינוך

כמו כן, מומלץ להוסיף טופס בקשה שישמש למקרים בהם אישור הבקשה מוגש למפרע, על מנת להכשיר מצב קיים בו העמותה כבר למעשה עושה שימוש בנכס. (בין היתר, על מנת להגביר את שקיפות ההליך, תוך מתן דגש לעובדה שהעמותה כבר מחזיקה בנכס).

בתגובת מנהל האגף הנכנס מר יוסי כפיר צוין כי המלצות הביקורת מקובלות.

3.8 עדכון הפרוגרמה

יש להבטיח כי הפרוגרמה עדכנית.

פרוגרמה עדכנית אושרה ע"י הועדה המקומית בתאריך 25.2.20 עוד צוין כי מעתה ואילך, כל עוד שלא יקבע אחרת, הפרוגרמה תעודכן אחת ל 4 שנים.

3.9 הידוק הבקרה על קבלת ערבויות

מומלץ להוסיף לנוהל, סעיפים המטילים על מחלקת נכסים ושכירויות, את האחריות לקיום בקרה על הערבויות; כמו כן מומלץ לקבוע כי חתימת הסכם חדש ו/או הארכת תוקפו תותנה בהמצאת ערבות מתאימה.

עוד מומלץ, כי הנוהל יטיל על האגף, להקפיד לערוך תחשיב הצמדה לגובה הערבות וכן יבטיח כי נוסח כתב הערבות לא מגביל את זכותה של העירייה לפרוע ולממש כתב הערבות במקרים של הפרת חוזה.

3.10 עדכון ופרסום התבחינים לקבלת הקצאות

הואיל והתבחינים נקבעו לפני כ- 2 עשורים, מומלץ לבחון, לאור הניסיון הנצבר, את הצורך בעדכון התבחינים.

מומלץ לקבוע ולנסח תבחינים מדידים - ברי השוואה - שיאפשרו בחינה והשוואה אובייקטיבית של בקשות, כגון: תקן אובייקטיבי לגודל כיתת גן.
כמו כן, לצורך הגברת השקיפות יש לפרסם את התבחינים.

3.11 ייעול וקיצור משך זמן טיפול בהקצאות

מומלץ לבחון דרכים להמשך ייעול ההליך, במטרה להבטיח טיפול מהיר בבקשות להקצאת קרקע.
מוצע לקבוע במסגרת החלטות ועדת הקצאות תקן זמן ביצוע, בכל מקרה ומקרה, על מנת שניתן יהיה לבצע מעקב אפקטיבי אחר הטיפול בבקשות, להבטיח זמן אופטימלי.

3.12 הגברת הפיקוח על העמותות – קיום סיורים

(1) הביקורת ממליצה לקבוע תכנית פיקוח, על מנת להבטיח כיסוי מירבי של כלל העמותות וכי ביקורים כאמור יתקיימו בכל הנכסים שהזכויות בהם ניתנו לאחר, (ולא רק אלא שקיבלו נכסים בשנה האחרונה).
(2) מומלץ להרחיב את היקף הפיקוח בהתאם לדרישות הקבועות בנוהל הקצאות.
(3) מומלץ לקבוע קריטריונים לביצוע ביקורים, תוך פריסת הביקורים בכל ימות השנה ולא ביום מרוכז.
בתגובת מנהל אגף נכסים הנכנס מר יוסי כפיר, צוין כי בכוונתו להחיל בקרה שוטפת על השימוש במבנים, כאשר בכל מבנה ייערך לכל הפחות ביקור שנתי.
בין היתר, האגף יאתר מבנים שאינם מאוכלסים, על מנת לתבוע את החזרת החזקה בהם לידי העירייה, על מנת להבטיח מיצוי מקסימלי בנכסי העירייה.

3.13 הגברת אפקטיביות ממצאי הפיקוח

(1) מומלץ לפעול להגברת אפקטיביות ממצאי הפיקוח:

על אגף נכסים לערוך דו"חות פיקוח.
מוצע לאמץ טופס דו"ח פיקוח מובנה להצגת מצב הנכס, ואף לכלול
בו תמונות להצגת הנכס. (או כל אמצעי מהימן אחר).
בתגובת מנהל אגף נכסים הנכנס מר יוסי כפיר, צוין כי בכוונתו
ליישם את המלצת הביקורת.

- (2) על אגף נכסים להעביר לוועדת הקצאות דו"חות על עמותות
שאינן עומדות בהתחייבות ההסכם עימן, וחורגות משמעותית
ממועדי הבניה.
(3) על ועדת הקצאות לדון בממצאי דו"חות הפיקוח ולהמליץ
למליאת המועצה כיצד יש לנהוג במקרים אלה.
(4) על העירייה לפעול בהתאם לסעיף 5 בנוהל הקצאות וסעיף 7
במסמך התבחינים שאושר במועצת העירייה בינואר 2003,
ולבצע מעקב אחר מילוי התחייבות הגופים לבצע את עבודות
הפיתוח במועדים שנקבעו.

3.14 דרך העברת הזכויות בנכסים לתקופות קצרות (לרבות מקלטים)

- (1) ניהול הנושא ע"י אגף נכסים
ראשית, יש לקבוע נוהל עבודה המבטיח כי ההליך ינוהל ע"י אגף
נכסים בלבד, תוך שיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, (לרבות
ממונה מקלטים, על מנת להבטיח מוכנות המקלט לשעת
חירום).
(2) עדכון הנהלים המחייבים
מאחר ואין בהוראות נוהל להעברת זכויות בנכסי מקרקעין כדי
להבטיח הליך שוויוני, הביקורת ממליצה לעדכן את הנוהל
למתן רשות שימוש בנכסי העירייה משנת 1995, בהתאם
לעקרונות המחייבים שנקבעו בנוהל הקצאות משנת 2003,
(סעיף 75 בפרט).

- עוד מומלץ לבחון הוספת פרק הגדרת מונחים, אשר יכפיף את הוראות הנוהל להוראות פקודת העיריות.
- (3) מיצוי הכנסות בגין דמי שימוש
- הואיל וכמוזכר לעיל, פיקוד העורף מעודד הסבת מקלטים ציבוריים למקלטים דו תכליתיים לצורך שמירה על רמת תחזוקה ומוכנות גבוהה, הגם שהדבר תורם להכנסות העירייה, על אגף נכסים לפעול לעידוד גורמי חוץ לקבל לידיהם מקלטים כאמור.
- יוער כי ע"פ תלונות שהתקבלו בביקורת, נראה כי קיים ביקוש לקבלת רשות שימוש במקלטים.
- (4) אחידות ועדכון תעריפים
- יש להקפיד על קביעת תעריפים אחידים עבור שימוש במקלטים ולחילופין לקבוע אמות מידה אובייקטיביות לקביעת התעריפים.
- מומלץ לקבוע בנוהל התייחסות לבחינה תקופתית של תעריפי השכירות, על מנת להבטיח עדכון התעריפים לרמה ריאלית.
- (5) הבטחת שקיפות ושוויוניות
- כאמור, מומלץ לבחון שינויים בנוהל למתן רשות שימוש, אשר יבטיחו כי מתן רשות שימוש בנכסיה – לרבות מקלטים, יעשה כאמור בצורה שוויונית ושקופה.
- גם חו"ד משפטית הקיימת בעירייה, קובעת דברים דומים, לפיה הוראות הדין קובעות כי **כל הקצאה, לרבות מתן רשות שימוש בבניין קיים חייבת להיעשות לפי הנוהל, וכי "אין חיים מחוץ לנוהל" (ראה עת"מ 1060/04¹¹).**
- (6) הקפדה על קבלת אישור המועצה

¹¹ העתירה עסקה במתן רשות שימוש במבנים על ידי עיריית ירושלים למוסדות חינוך שלא בהתאם לנוהל ההקצאות.

- על מנת להבטיח את נאותות החלטות הנוגעות למתן רשות שימוש בנכסי העירייה, מומלץ לקבוע כנוהל, שכלל החלטות ועדת השכרת נכסים יהיו טעונות אישור מליאת המועצה - בדומה להחלטות על הקצאת קרקע.
- (7) פרסום בהתאם לחוק חופש המידע יש לפרסם את הנוהל בהתאם לחוק חופש המידע ולבחון את פרסומו אף באתר האינטרנט של העירייה.
- (8) קביעת קריטריונים להשכרה ו/או מתן רשות שימוש לצורך מניעת התמודדות עם דרישות להשכרת נכסים ו/או מתן רשות שימוש בנכסים עירוניים, לגופים ו/או מטרות שנויות במחולקת, מומלץ לעגן מגבלות כאמור בקריטריונים שיפורטו בנוהל.
- (9) הגבלת משך תקופת מתן שימוש במקלטים.
- היות ומבני העירייה הינם משאב מוגבל ביותר, שראוי לאפשר למספר רב ככל שניתן של גורמים להנות ממנו, מומלץ לקצוב תקופה מקסימלית למתן רשות שימוש במבנה עירוני, בפרט בכל הנוגע לגורמים פרטיים, כגון אמנים.
- (10) הידוק המעקב אחר סיום הסכמים מומלץ להדק את המעקב אחר סיום תוקף הסכמי שימוש, על מנת להבטיח את פינוי המשתמשים במועד סיום ההסכם או לחילופין לצורך חידוש והארכת תוקף ההסכם.
- (11) בקרה אחר גביית דמי שימוש יש לאמץ אמצעי בקרה להבטיח פיקוח ומעקב אחר ביצוע התשלום ו/או השירות עליו הוסכם תמורת מתן שימוש במבנה העירייה.
- יש להגביר את התיאום בין אגף נכסים והגזברות על מנת לוודא כי ביצוע התשלום בפועל.
- (12) הידוק הבקרה והמעקב על תשלומי חובה

יש להגדיר נהלים המבטיחים את העברת אחריות לביצוע
תשלומי חובה, (מים וחשמל וכן תשלומי ארנונה) על הגורמים
המקבלים זכות / רשות שימוש בנכסי העירייה.
מומלץ להתנות מסירת החזקה בהעברת אחריות כאמור וכן
לקיים בקרה אחר התשלום בפועל.

הומלץ ע"י הביקורת לבחון אימוץ נוהל עבודה של עיריית ת"א,
הכולל הליך טיפול וטפסי עבודה .
כמוזכר לעיל, בתגובת מנהל אגף הנכנס מר יוסי כפיר, צוין כי
בכוונתו להתנות מסירת מפתח למבנה עירוני בעברת החשבון על
שם הגוף המקבל.

דו"ח ביקורת

מספר 3/39

הוצאות חשמל

תוכן עניינים

	מבוא	85	1.
	ממצאים	91	2.
91.....	היעדר נהלים	2.1	
92.....	היעדר בסיס נתונים מלא ומעודכן	2.2	
94.....	אי ביצוע סקר מונים	2.3	
95.....	אי ציון תיאור מקום וסיווג במערכת טרקלין	2.4	
97.....	היעדר הפרדת מונים	2.5	
97.....	העברת דו"חות חלקיים מצד חברת ניזן	2.6	
100.....	שימוש מוגבל במערכת טרקלין	2.7	
102.....	אי הסדרת הוראת קבע למונה חדש	2.8	
102.....	היעדר בקרה מספקת על הוספת מונים	2.9	
103.....	שיבוש נתוני הצריכה בשל ריבוי קריאות ב"הערכה"	2.10	
109.....	תשלום על פי תעריף גבוה מהנדרש	2.11	
114.....	היעדר בקרה אחר ריבוי חיובים חריגים	2.12	
115.....	קנסות בגין מקדם הספק נמוך	2.13	
117.....	צריכת חשמל גבוהה מהממוצע הארצי (לכאורה)	2.14	
118.....	היעדר תקציב ייעודי ות. עבודה להתייעלות אנרגטית	2.15	
	סיכום והמלצות	121	3.
121.....	כתיבת נהלים	3.1	
121.....	ניהול ספר מבנים מלא, מעודכן ומהימן	3.2	
122.....	סנכרון המידע בין היחידות המקצועיות	3.3	
123.....	עריכת סקר מונים	3.4	
123.....	הפרדת חשבונות מונים	3.5	
123.....	בקרה אחר שלמות ומהימנות דו"חות הבקרה של ניזן	3.6	
124.....	הגברת השימוש במערכות המידע לצרכי בקרה	3.7	
125.....	הידוק הפיקוח והמעקב אחר הוראת קבע	3.8	
126.....	טיוב נתונים מול חברת החשמל	3.9	
126.....	ביצוע בקרה אחר קריאות בהערכה	3.10	
126.....	ביצוע בקרה אחר התאמת התעריף לסוג השימוש בבכס	3.11	
127.....	ביצוע בקרה אחר צריכה חריגה	3.12	
127.....	בקרה אחר תשלום קנסות בגין מקדם הספק נמוך	3.13	
127.....	ביצוע פעולות להתייעלות אנרגטית	3.14	
127.....	קביעת תקציב ייעודי ותוכניות ע. להתייעלות אנרגטית	3.15	

1. מבוא

1.1 כללי

מערכות החשמל בארגונים מרובי צרכנים (מונים) הן מערכות דינמיות שבהן משתנים לעיתים תכופות כמות וסוג הצרכנים ושייכות הארגוני. כך למשל, בעירייה נוספים מעת לעת גני ילדים, מקלטים ומרכזיות תאורה.

בכל אתר בו ישנה צריכת חשמל (להלן: "אתר צריכת חשמל"), מותקן מונה חשמל.

לכל אתר צריכת חשמל יש מספר חוזה בחברת החשמל, שלגביו מתקבל החשבון בגין צריכת החשמל (להלן: "מספר חוזה").

החייב בגין צריכת החשמל מבוצע על ידי חברת החשמל, בהתאם לנתוני הצריכה הנמדדים במונה החשמל, שהוא למעשה ה"שעון" המותקן על ידי חברת החשמל באתרי צריכת חשמל (להלן "קריאת מונה").

צריכת החשמל נמדדת ביחידות של קילו-וואט לשעה (להלן: "קוט"ש").

בדיקת חשבונות חשמל של עירייה, בצורה מקיפה וראויה, מחייבת בחינת מכלול של פרמטרים, והסיבות העשויות להגדיל את חשבונות החשמל החודשיים, למשל: אתרי צריכת החשמל בגנים העירייה מחויבת בתשלום, מספר וסוג הצרכנים, חיובים בגין בתי ספר מסוגים שונים, חיובים חריגים, סוג קריאת מוני החשמל שמבוצעת ועוד.

עיריית רחובות (להלן: "העירייה") משתרעת על שטח של כ-24 קמ"ר, ואוכלוסייתה מונה כ-138 אלף תושבים¹². נכון למועד

¹² ני"ע 140 – בקרת חשבונות חשמל

הביקורת בחודש נובמבר 2019, בעירייה ישנם 690 מוני חשמל¹³, המותקנים ב-571 אתרים¹⁴.

1.2 מבנה ארגוני

מבנה ארגוני המתוכנן כיאות, הכרחי ברשות מקומית על מנת שתתאפשר חלוקת עבודה והגדרת סמכויות הפיקוח בין הגורמים, שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגורמים האמונים על ביצוע משימה מסוימת, תקצוב יעיל של כל הגורמים השונים וכיו"ב.

תחום החשמל כולל מספר היבטים, ובהם אחזקות מערכות החשמל בעירייה, בקרה אחר הוצאות החשמל השוטפות, והתייעלות אנרגטית.

להלן תרשים המתאר את הגורמים השונים בעירייה המעורבים בטיפול בחשבונות החשמל:



- מחלקת חשמל – המחלקה עוסקת באחזקת מאור רחובות בלבד.

- אחראי מקלטים ואנרגיה – בעל תעודת ממונה אנרגיה¹⁵, ואחראי על תחום ההתייעלות האנרגטית בעירייה, ובכלל זאת ביצוע סקר אנרגיה הבוחן את צריכת האנרגיה העירונית, וביצוע המלצות הסקר. נוסף על כך, אמון על

¹³ ני"ע 112 – בקרת חשבונות חשמל - < סקר מונים

¹⁴ ני"ע 111 – בקרת חשבונות חשמל - < סקר מונים

¹⁵ ני"ע 134 - מבנה ארגוני

הבקרה אחר הוצאות החשמל בעירייה. מקבל את דוחות הבקרה של חברת הבקרה, ומעביר את הטיפול בליקויים לגורמים הרלוונטיים. משמש בתפקיד זה מזה כשנה.

- הנהלת חשבונות – אחראית על העברת התשלומים לחברת החשמל.

- חברת בקרה חיצונית - מזה שנים רבות מתקשרת העירייה עם חברת בקרה חיצונית. עד לחודש פברואר 2019, התקשרה העירייה עם חברת "גדיר הנדסה בע"מ (להלן: "גדיר"), והחל מחודש אפריל 2019 עם חברה בשם "נידן אנרגיה בע"מ" (להלן: "נידן"), אשר מבצעת עבור העירייה בקרה אחר חיובי החשמל העירוניים.

1.3 מערכות המידע לניהול המעקב והבקרה

לצורך המעקב והבקרה אחר צריכת החשמל והתשלומים המבוצעים על ידי העירייה בגין צריכת החשמל, עומדות לרשות העירייה המערכות הממוחשבות הבאות:

- "טרקלין ללקוח העסקי" - חברת החשמל מספקת לעירייה באמצעות שם משתמש וסיסמא גישה לאתר האינטרנט של החברה, באמצעותו ניתנת גישה לפורטל המכונה "טרקלין ללקוח העסקי" ואשר מיועד ללקוחות העסקיים של חברת החשמל (להלן: "טרקלין חשמלי").

פורטל זה, מאפשר לעירייה, כלקוח עסקי של חברת החשמל, הפקת דוחות שונים בנוגע לצריכה החשמל וחיובי החשמל בעירייה על בסיס נתוני חברת החשמל.

באמצעות הפקת דוחות מטרקלין החשמל ובקרה על חיובי החשמל, ניתן לאתר חיובים חריגים של העירייה, כמו למשל

חיובים בגין הוצאות חשמל במבנים שאינם של העירייה, חיובים חריגים יחסית לתקופה דומה בשנה הקודמת, חיובים בלתי סבירים יחסית לסוג השימוש, קנסות בגין מקדמי הספק ועוד.

- **"טופז"** – כחלק מהשירותים של חברת הבקרה, איתה התקשרה העירייה לצורך בקרה על חיובי החשמל השוטפים, מופעל באתר האינטרנט של החברה פורטל המכונה "טופז" אשר מאפשר לעירייה להנפיק בעצמה, באמצעות שם משתמש וסיסמא, דוחות שונים על בסיס המידע שעובדה חברת הבקרה (להלן: "טופז").

חברת הבקרה מנתחת את הנתונים המתקבלים בממשק ממוחשב מחברת החשמל בנוגע לצריכת החשמל, ומנפיקה דוחות תקופתיים שונים המרכזים את המידע.

באמצעות מערכת "טופז" ניתן להפיק דו"חות מסוגים שונים, הן דו"חות פרטניים חודשיים, לכל צרכן (קרי, לכל אתר צריכה) והן דו"חות מרוכזים (חודשיים או שנתיים) לכלל הצרכנים של לקוח מסוים (קרי, כלל האתרים של העירייה).

- **מערכת הנהלת החשבונות** – לשם ביצוע רישומי חשבונות החשמל בספרי הנהלת החשבונות בעירייה, עובדי הנהלת חשבונות משתמשים במערכת ייעודית (להלן: "מערכת הנהלת חשבונות").

1.4 נתונים כספיים

העירייה משלמת לחברת החשמל באופן שוטף באמצעות הוראת קבע (הרשאה לחיוב חשבון) בגין חיובי החשמל השוטפים. חיובי החשמל השוטפים כוללים שני סוגי תשלומים:

- **חיובים בגין צריכת חשמל** – חיוב המבוסס על השימוש בקוט"ש בהתאם לקריאת מונה החשמל המותקן בכל אתר צריכה.
- **חיובים שאינם בגין צריכה** - כגון חיובים בגין חיבורים, ניתוקים, תשלום חודשי קבוע, מע"מ וכיו"ב.
- חיוב זה מפורט בחשבון החשמל החודשי, ומתווסף לחיוב החודשי בגין צריכה.

להלן נתוני השימוש של העירייה בקוט"ש לשנים 2016 – 2018, וחיובי החשמל בגין צריכת החשמל ובגין חיובים שלא מצריכת חשמל בשנים 2016 – 2018, כפי שמעודכנים באתר חברת החשמל:

182018	172017	162016	
28,615	28,065	27,287	שימוש בקוט"ש (באלפים)
12,987	12,976	12,135	חיובים מצריכה (אלפי ₪)
3,089	3,326	2,919	חיובים שלא מצריכה (אלפי ₪)
16,076	16,299	15,046	סך חיובי החשמל (אלפי ₪)
0.56	0.58	0.55	עלות ממוצעת לקוט"ש ב-₪
1,339	1,358	1,254	ממוצע החיובים החודשי באש"ח

1.5 התקשרות עם חברת בקרה חיצונית

¹⁶ ני"ע 113, 116 – בקרת חשבונות חשמל - סקר מונים
¹⁷ ני"ע 114, 117 – בקרת חשבונות חשמל - סקר מונים
¹⁸ ני"ע 115, 118 – בקרת חשבונות חשמל - סקר מונים

ב-8.4.19 התקשרה העירייה בהסכם עם חברת נידן¹⁹ (להלן: "ההסכם עם נידן") אשר נכנס לתוקפו החל מחודש מרץ 2019. קדמה להתקשרות זו הסכם עם חברת גדיר שסיפקה שירותי בקרה עד למועד זה.

ההסכם קובע כי העירייה תשלם לנידן תשלום חודשי קבוע בסך של 1,800 ₪, בתוספת מע"מ, תמורת מתן שירותי ייעוץ, הכוללים ניתוח ובדיקה של חשבונות החשמל של העירייה **והפקת דוח חודשי**, (כמפורט בגוף הדו"ח).

עוד קובע ההסכם, כי במידה שיחול פיגור בלוח הזמנים באחריות החברה, תהיה העירייה זכאית לעכב חלק מהתשלומים לחברה, עד להשגתו של הפיגור האמור.

על פי כרטיס הנהלת החשבונות של חברת נידן בעירייה²⁰ שילמה העירייה בחודש מאי 2018 לחברת נידן תשלום רבעוני ראשון בסכום של 6,318 ₪ בגין חודשים מרץ עד מאי 2019.

1.6 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות הטיפול בהוצאות החשמל בעירייה.

1.7 מתודולוגיה

הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם גורמים בעירייה העוסקים בהוצאות החשמל, וכן קיבלה לידיה מסכמים וקבצים הרלוונטיים לביקורת.

יצוין כי לאחר הליך הפצת טיוטה להערות, מונה לתפקיד מנהל אגף נכסים ושכירויות מר יוסי כפיר ולכן יודגש כי כלל

¹⁹ ני"ע 102 – בקרת חשבונות חשמל - חברת הבקרה

²⁰ ני"ע 130 – בקרת חשבונות חשמל - חברת הבקרה

הממצאים בדו"ח, מתייחסים לתקופה שקדמה לכניסתו לתפקיד.

2. ממצאים

2.1 היעדר נהלים

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל כולל בדרך מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
- שיטה - זהו גוף הנהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.

- **אחריות** – פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.

- **נספחים** – טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל. הביקורת מעלה כי לא קיימים בעירייה נהלים המסדירים תהליכי בקרה נאותה אחר חיובי החשמל, והמגדירים את הפעולות שיש לנקוט לשם מימוש יעדי העירייה בכל הנוגע לצריכת חשמל והתייעלות אנרגטית.

2.2 היעדר בסיס נתונים מלא ומעודכן

ניהול מעקב ובקרה אחר צריכת החשמל בכל המבנים והאתרים בהם נעשתה שימוש מטעם העירייה, מחייב ניהול בסיס נתונים מלא ומעודכן ביחס לנכסים בבעלות העירייה ומבנים הנמצאים בשימושה.

בפועל, ביקורת שהתבצעה בימים אלו בנושא העלתה ליקויים, בחלק מהנכסים בהם מותקן מונה המשוך להוראת קבע של העירייה:

יצוין כי מבקר המדינה הצביע על חלק מהליקויים בשנת 2002²¹.

2.2.1 היעדר אמצעי זיהוי אחיד ומוסכם לזיהוי נכסי העירייה

נמצא כי לא קיים אמצעי זיהוי מוסכם (כגון "סמל מבנה") לכל אחד מהמבנים שהינם בבעלות ו/או בשימוש העירייה, המאפשר סנכרון ניהול הנכסים בין כלל יחידות העירייה הרלוונטיות העוסקות בניהול הנכסים:

- גזברות

²¹ ביקורת דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 – פורסם בדצמבר 2012

- ממונה אנרגיה ומקלטים
- ביטוחים

היעדר סנכרון כאמור מונע יכולת מעקב ובקרה, בין היתר אחר:

- × זהות המשתמשים
- × תשלומי שכירות
- × בקרה אחר גביית תשלומי שכירות ותשלומי חובה (מים)
(חשמל)

2.2.2 היעדר נתונים בסיסיים והכרחיים לניהול נכסי

העירייה

מעיון בקובץ נכסים המנוהל בטבלת אקסל (EXCEL) עולה כי הדו"ח אינו כולל נתונים בסיסיים המאפשרים פיקוח, בקרה ומעקב אפקטיביים אחר נכסי העירייה:

בין היתר, הדו"ח אינו כולל את הנתונים הבאים, ביחס לכל אחד מהנכסים:

- כתובת הנכס (לרבות גוש חלקה)
- סמל נכס – סמל / קוד מזהה
- כתובת למשלוח מכתבים
- פרטים מזהים של הגורם העושה שימוש בנכס
- סיווג ייעוד שימוש
- אבחנה בין רישום בעלים למשתמשים.
- תיאור מקור השימוש (הקצאה / זכות שימוש (השכרה) או רשות שימוש (מקלטים).
- פרטים על תקופת ההיתר / זכות שימוש
- רישום סעיף תקציבי לתשלומי חובה

• מספר חוזה בחברת חשמל

כפילויות 2.2.3

נמצא כי חלק מהנכסים בקובץ נכסים מופיעים מספר פעמים.
בחלק מהמקרים הכפילות נובעת מהעובדה שמבנה משמש מספר משתמשים ולכן המבנה יופיע בהתאם למספר המשתמשים.
בתגובת ממנהלת מחלקת נכסים צוין הטיפול בנושא מצוי בתוכניות העבודה של האגף.

2.3 אי ביצוע סקר מונים

מונה החשמל הינו ה"שעון" המותקן על ידי חברת החשמל לכל צרכן, אשר באמצעותו מודדים את צריכת החשמל החודשית. המונה משמש בעיקר לצרכי התחשבות בגין צריכת חשמל.

רשויות מקומיות נוהגות לערוך, מידי תקופה, סקר מונים, אשר מטרתו הנה לוודא שכל מוני החשמל של העירייה מתועדים כנדרש וכי לא קיימים חיובים בגין מונים שאינם שייכים למבנים עירוניים (להלן: "סקר מונים").

סקר מונים כולל בין היתר את הפעילויות הבאות:

- איתור כל המונים המחייבים את העירייה בצריכת חשמל.
- קריאת הצריכה של המונה והשוואתה לזו המופיעה בחשבון החשמל האחרון שהתקבל.
- איתור ומניעת אפשרות צרכנים זרים שעלולים להיות מחוברים למונים המשולמים ע"י העירייה.

לאחר רישום כל מוני החשמל, ניתן לנהל מאגר נתונים הכולל את כל מוני החשמל ושיוכם על פי מספר צרכן, כתובת, מספר מונה ולפי חלוקה פנים ארגונית בעירייה.

העירייה העבירה לביקורת דוח המפרט את רשימת כל המבנים אשר בבעלות העירייה, ובכלל זאת, מספר הנכס, כתובת, גוש, חלקה, תיאור המבנה, סוג השימוש, וזהות המשתמש²² (להלן: "דוח נכסים").

מבירור שערכה הביקורת עם ממונה האנרגיה, נמסר כי לא בוצע סקר מונים בשנים האחרונות, וכי למיטב ידיעתו לא קיים סקר מונים בעירייה.

המשמעות הינה כי אין מאגר מידע עירוני מעודכן הכולל את כל המונים המחייבים את העירייה בהוצאות החשמל ולכן לא ניתן לדעת האם כל חשבונות החשמל המשולמים על ידי העירייה אכן אמורים להיות משולמים על ידה.

יצוין, כי בעקבות הבדיקה נעשתה פנייה מטעם ממונה האנרגיה לחברת נידן בבקשה לקבלת הצעת מחיר עבור עריכת סקר מונים (ראה נספח ב').

בעקבות הביקורת מנכ"ל העירייה הנחה את הגורמים המקצועיים להשלים בזמן קצר את סקר הנכסים.

2.4 אי ציון תיאור מקום וסיווג במערכת טרקלין

2.4.1 אי ציון כתובת במערכת טרקלין החשמל

לא בכל המונים הנכללים במערכת הטרקלין מוצגת כתובת ו/או סיווג האתר.

לדוגמא:

²² ני"ע 135 – בקרת חשבונות חשמל - סקר מונים

(א) חוזה מס' 341700444 - העירייה מחויבת בגין מונה חשמל שמספרו 467 ללא ציון כתובת במערכת טרקלין החשמל; בתיאור המקום צוין כי מדובר במרכזיית תאורה.

(ב) חוזה מספר 346192673 – בתיאור מקום מצוין "מאחורי בית הכנסת-באברמסון".

2.4.2 היעדר סיווג (תיאור צריכה)

נמצא כי מתוך 690 מונים פעילים, ל-243 מונים, המהווים כ-30% מכלל המונים, חסר פירוט תיאור מקום הצריכה במערכת "טרקלין חשמל"²³. כלומר, לא מצוין האם מדובר בגינה ציבורית, מקלט, גן ילדים תאורת רחוב וכדומה.

לדוגמא:

חוזה 346064263 – בדו"ח חריגים שהונפק ע"י חברת נידן מוצג המקום באופן הבא:

"צומת רחוב ששת הימים בצמוד לדוב"

במקרה זה אף לא מצוין הסעיף התקציבי אותו יש לחייב בגין החיובים.

2.4.3 סתירה במספר אתרי הצריכה בדוחות הבקרה

מערכת "טופז" קולטת את כלל נתוני טרקלין החשמל, גם עבור שנים קודמות, ועל כן, על אף שחברת נידן החלה לספק שירותי בקרה לעירייה רק מחודש מרץ 2018, היה באפשרות הביקורת להפיק דוחות בכתכים שונים גם עבור התקופה שלפני תקופת ההתקשרות של העירייה עם חברת נידן.

²³ ני"ע 112 – בקרת חשבונות חשמל - < סקר מונים

לאחר שהפיקה הביקורת מספר דוחות בקרה ממערכת זו, נמצא כי קיימת סתירה בדוחות הבקרה, ביחס למספר האתרים בעירייה.

כך למשל, בדוח הערכות לשנת 2018 צוין כי סה"כ קיימים 566 אתרים בעירייה, בעוד שבדוח ההנדסי לאותה שנה צוין כי קיימים 535 אתרים בעירייה.

לא עלה בידי הביקורת לאתר את מקור הפער במספר האתרים.

2.5 היעדר הפרדת מונים

נמצא כי קיימים אתרים בהם לא קיימת הפרדת מונים למרות כפל שימוש בצריכת החשמל המשויכת לאותו מונה.

היעדר הפרדה כאמור :

א. עלולה להקשות ואף למנוע יכולת בקרה אפקטיבית אחר היקף צריכה באתר מסוים.

ב. לא מאפשרת העברת אחריות התשלום על המשתמש, כאשר אין אפשרות בקרה אחר היקף הצריכה, מה גם שזו עלולה להשתנות.

2.6 העברת דו"חות חלקיים מצד חברת נידן

כנזכר במבוא, ב-8.4.19 התקשרה העירייה בהסכם עם חברת נידן שירותי ייעוץ, הכוללים ניתוח ובדיקה של חשבונות החשמל של העירייה והפקת דוח חודשי אשר יכלול את המרכיבים הבאים :

- בדיקה ממוחשבת של כל פריטי החיוב של חברת החשמל.
- ניתוח פיננסי של כל ההיבטים של צריכת החשמל.
- כלי הנדסי בידי מהנדסי החשמל להצגת פרופיל צריכה בחתכים.

- קביעת מדדים אובייקטיביים ליעילות השימוש בחשמל.
- המחשה גרפית של התפלגויות הצריכה, שיאי הביקוש והתשלום בשנה האחרונה.
- קבלת מידע בתוכנת מחשב לגבי צריכת חשמל חודשית במבני העירייה.

עוד קובע ההסכם, כי במידה שיחול פיגור בלוח הזמנים באחריות החברה, תהיה העירייה זכאית לעכב חלק מהתשלומים לחברה, עד להשגתו של הפיגור האמור.

על פי כרטיס הנהלת החשבונות של חברת נידן בעירייה²⁴, שילמה העירייה בחודש מאי 2018 לחברת נידן תשלום רבעוני ראשון בסכום של 6,318 ₪ בגין חודשים מרץ עד מאי 2019.

הביקורת קיבלה לידיה את דוחות הבקרה שהועברו לעירייה בחודש יולי 2019, הכוללים דוחות מרכזים לתקופה שבין ינואר ועד יולי 2019, כמפורט להלן:

²⁴ ני"ע 130 – בקרת חשבונות חשמל - חברת הבקרה

דוח הנדסי	<ul style="list-style-type: none"> דוח המסכם ומנתח את צריכת החשמל בחודש שחלף, כולל שינויים בצריכה וסוג תעריף.
דוח הערכות	<ul style="list-style-type: none"> דוח המפרט את כל המונים שלא נקראו ובוצעו בהערכות והשוואה לתקופה מקבילה אשתקד.
דוח קנסות	<ul style="list-style-type: none"> דוח המפרט את הקנסות שהוטלו על העירייה עקב מקדם הספק נמוך.
דוח תשלומים	<ul style="list-style-type: none"> דוח המפרט את פרטי החשבון שהתקבלו, ובכלל זאת, מספר ימי הצריכה, גובה הצריכה בקוט"ש, עלות הצריכה, ותשלומים שאינם בגין צריכה.
רשימת חוזים - חשבון בנק	<ul style="list-style-type: none"> פירוט הוראות הקבוע לתשלום בגין אתרים בבעלות העירייה

2.6.1 אי העברת דיווחים חודשיים כמתחייב

מבדיקת הביקורת עולה כי חברת נידן אינה מעבירה לעירייה דוחות מדי חודש, כמתחייב על פי ההסכם, אלא מדי תקופה ארוכה יותר.

כך למשל, בחודש יולי העבירה חברת נידן לעירייה דוח מרכז עבור חודשים ינואר עד יולי 2019, ולא מדי חודש עבור אותו חודש ספציפי (יודגש כי באפשרותה של המערכת לנתח נתונים הקודמים לתקופת ההתקשרות עם העירייה, על פי נתונים שנקלטו במערכת מטרקלין החשמל).

סימוכין לאמור ניתן למצוא גם במכתבו של ממונה האנרגיה למנכ"ל חברת נידן, בו הנ"ל מבקש לקיים את ההתחייבויות על פי ההסכם ולהעביר לעירייה את הדוחות כמפורט בהסכם מדי חודש (ראה נספח ב').

2.6.2 היעדר אכיפה מצד העירייה

אף שהייתה רשאית לעכב את התשלומים לחברת נידן - בגין אי העברת הדו"חות כמתחייב - העירייה לא עשתה זאת.

2.7 שימוש מוגבל במערכת טרקלין

כפי שמצוין במבוא, שימוש במערכות הממוכנות ובפרט במערכת טרקלין נועד לאפשר מעקב, פיקוח ובקרה נאותים אחר צריכת החשמל וחיובי החשמל בעירייה בזמן אמת.

בפועל, הביקורת מעלה כי אפקטיביות הבקרה נפגעת וזאת מ – 2 טעמים :

2.7.1 היעדר הרשאה

נמצא כי העירייה אינה עושה שימוש במערכת טרקלין חשמל לצורך הפקת דוחות בקרה ומעקב שוטפים על ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה, אשר יאפשרו התייעלות וחיסכון בעלויות החשמל השוטפות.

יתרה מכך, נמצא כי במועד הביקורת, (לחודש ספטמבר 2019) לאיש מהגורמים המקצועיים בעירייה- האמונים על הפיקוח, המעקב והתשלום אחר הוצאות החשמל – כלל לא הייתה הרשאה למערכת טרקלין חשמל.

יודגש כי הבקרה בפועל מתבצעת ע"י חברה חיצונית אשר עושה שימוש במערכת והערת הביקורת נוגעת לעובדי העירייה.

2.7.2 חוסר סנכרון בין קובץ נכסים למערכת טרקלין

במערכת טרקלין החשמל נכללים כל אתרי הצריכה שהינם **בבעלות העירייה**, דהיינו אתרים עבורם קיים חוזה חשמל בין העירייה ובין חברת חשמל והמונה בגינו משולם חשבון החשמל בבעלות העירייה.

בפועל, נמצא כי אפקטיביות הבקרה של המערכת נפגעת ב – 2 מצבים אפשריים :

(א) שימוש צד ג' בנכס עירוני

העירייה אינה משלמת בפועל את חשבון החשמל באתר צריכה שבבעלותה, מאחר והתשלום מוטל על גורם אחר העושה שימוש בנכס.

שיוך החוזה למערכת מיותר, מטה את נתוני הצריכה ועשוי להטעות את גורמי הפיקוח והבקרה.

(ב) שימוש עירוני בנכס צד ג'

שימוש הנעשה ע"י העירייה בנכסים שאינם בבעלותה ולכן על אף שהתשלום בגינם מתבצע ע"י הוראת קבע של העירייה, החוזה אינו משויך במערכת טרקלין על שם העירייה.

במקרים מסוג זה, (המשולמים ע"י העירייה וללא שיוך במערכת טרקלין), לא מאפשרים צפייה ומעקב אחר התשלומים.

אי שיוך החוזה למערכת עלול להטות את נתוני הצריכה, ולמנוע יכולת מעקב ובקרה אחר היקף הצריכה באותם אתרים.

מקרים מסוג זה מחייבים בדיקה לגבי ההצדקה לתשלום ע"י העירייה ובמידה ואכן אזי יש לצרפם למערכת טרקלין.

לצורך מקסום אפקטיביות הבקרה על תשלומי העירייה לחברת חשמל, הכרחי לוודא עדכון וסנכרון שוטף המבטיח כי כלל האתרים בהם מתבצעת צריכת חשמל מטעם העירייה והם בלבד ישויכו למערכת טרקלין החשמל.

2.8 אי הסדרת הוראת קבע למונה חדש

נמצא כי נכון לנובמבר 2019, מתוך 571 אתרים בגינם מחויבת העירייה מדי חודש, עבור מספר אתרים לא הוסדרה הוראת קבע לאחר הוספת מונה חדש²⁵, כמפורט להלן:

מצב בו העירייה הינה הבעלים של המונה ואין הוראת קבע לצידו, חושף את העירייה לסיכון של נשיאה בחוב מצטבר עבור הגורם שעושה שימוש בחשמל לו הוקצה השימוש בנכס. וכן לתשלומים עודפים בגין ריבית פיגורים בשל האיחור בביצוע התשלום.

2.9 היעדר בקרה מספקת על הוספת מונים

כאשר מוקם בניין חדש או כאשר נדרשת התקנת מונה חדש בבניין קיים, יש לבצע חיבור של מונה חדש.

לאחר שמבוצע חיבור של מונה החשמל, עבורו מתבצע חיוב נפרד, יש להקים חוזה חשמל לבקשת העירייה, על מנת לחייב את העירייה באופן שוטף בגין צריכת חשמל.

כמו כן, יש להסדיר הוראת קבע לצורך ביצוע חיובים שוטפים על ידי חברת חשמל.

הקמת חוזה בחברת חשמל, משמעותה הקמת התחייבות חוזית לתחילת חיובים שוטפים של העירייה בסכומים משתנים ולאורך תקופות ממושכות.

על אף המשמעות של הקמת חוזה כאמור, קיימת חוסר בהירות ביחס לגורמים המורשים לפנות בבקשה, כאשר קיימים מספר גורמים שעשויים לפנות:

- מחלקת בניה ציבורית – מבנים חדשים

²⁵ ני"ע 118 – בקרת חשבונות חשמל - < הוספה/הסרה של מונה

יועצי החשמל החיצוניים בכל פרויקט בנייה חדש, מחתימים את מנהל מחלקת בנייה ציבורית במינהל הנדסה בעירייה, על בקשה לחברת חשמל להקמת חיבור חדש ופתיחת חוזה.

- מחלקת נכסים – חיבור מבנים קיימים
- אחרים – כפי שהוצג לעיל, נמצאו אתרים בהם לא ידוע מי הגורם שביקש לצרף את המונה להוראת קבע של העירייה.

היעדר תיעוד ותיוק הבקשה

נמצא כי לא מתבצע תיעוד האסמכתאות לחיבור אותם מונים חדשים, באופן שיאפשר פיקוח ובקרה נאותים אחר הקמת החוזים

לאור האמור לעיל, במתכונת הנוכחית ניתן להקים חוזים חדשים ללא בקרה מספקת וללא תיעוד ויכולת בקרה ומעקב מצד מחלקת נכסים וממונה אנרגיה.

2.10 שיבוש נתוני הצריכה בשל ריבוי קריאות ב"הערכה"

חשבונות החשמל מוגשים על פי קריאת המונה בפועל בתקופת החשבון הרלוונטית. לעיתים, מסיבות שונות, החיוב אינו מבוצע על בסיס קריאת מונה ע"י נציג חברת חשמל המגיע למקום לבדוק את כמות הצריכה, אלא על בסיס הערכה - (להלן: "קריאה בהערכה").

הערכה מתבצעת על בסיס צריכת החשמל בתקופה קודמת כלשהי, שיכולה להיות לרוב אחת מהאפשרויות הבאות:

- תקופה מקבילה בשנה קודמת.
- תקופת חשבון קודמת.

- שתי קריאות בתקופה כלשהי, הקרובה למועד עריכת החשבון.

כאשר מתבססת ההערכה על התקופה המקבילה אשתקד או על תקופות חשבון קודמות, מותאמת ההערכה גם לשינויים שחלו בגובה הצריכה של כלל הצרכנים הנמצאים באזור הגיאוגרפי של חברת החשמל ממנו מקבל הצרכן את שירותיו.

בכל מצב של הערכת צריכה, יכולה העירייה לקרוא את המונה באופן עצמאי ולדווח על כך לחברת החשמל. ככל שקיימות יותר קריאות מונה "אמיתיות", חשבונות החשמל מדויקים יותר, ועיתוי תשלום החשבון תואם את הצריכה בפועל.

לאחר תקופה בה בוצע חיוב על פי קריאה בהערכה, מבצעת חברת החשמל קריאת אמת, ובהתאם לכך מחייבת או מזכה את העירייה על ההפרש שבין קריאת האמת לקריאות שבוצעו בהערכה.

במידה ועל פי קריאת אמת, הצריכה נמוכה מהקריאה בהערכה שבוצעה בחיוב הקודם, מזכה חברת החשמל את העירייה בסכום הנדרש. במידה והצריכה בפועל באותו אתר גבוהה מהצריכה בהערכה, תשלם העירייה לחברת החשמל את ההפרשים במועד החיוב בו בוצעה קריאת אמת.

הבעייתיות בריבוי חיובים על בסיס קריאות בהערכה, הינה היעדר בקרה אפקטיבית על היקף הצריכה בזמן אמת.

לדוגמא, במקרה של חיבור לא מורשה לאתר צריכת חשמל המשויך לעירייה, העירייה לא תדע על כך באותו חיוב חודשי, אלא רק לאחר שתבוצע קריאת אמת, אשר עלולה להתבצע רק חודשים רבים לאחר מכן, בעוד שנמשכת צריכה לא חוקית באתר של העירייה.

הביקורת הפיקה ממערכת טופז של חברת הבקרה דוח לשנת 2018, המפרט את אתרי הצריכה בהם בוצעה קריאה בהערכה, חשבונות

החשמל בחודשים בהם בוצעה קריאה בהערכה, היקף הצריכה בחשבונות החשמל בהם בוצעו קריאות בהערכה, התשלום בגין הצריכה ועוד²⁶ (להלן: "דוח קריאות בהערכה לשנת 2018").

להלן טבלה המפרטת את מספר האתרים בהם התקבלו קריאות בהערכה מדי חודש, וסכום החיוב הכולל שלהם לאותו חודש (יצוין כי מאחר שעבור רוב האתרים משלמת העירייה תשלום דו חודשי, מדי חודש מבוצעות במוצע כ-320 קריאות):

חודש	מספר אתרים בהם בוצעה קריאה בהערכה	סכום חיוב כולל ב-₪
01/18	65	122,081
02/18	27	93,958
03/18	56	133,544
04/18	30	86,719
05/18	60	100,572
06/18	10	30,479
07/18	65	115,702
08/18	45	116,765
09/18	71	230,978

²⁶ ני"ע 108 – קריאות בהערכה

סכום חיוב כולל ב-₪	מספר אתרים בהם בוצעה קריאה בהערכה	חודש
162,903	27	10/18
102,190	49	11/18
70,585	35	12/18
113,873	45	ממוצע

מהטבלה לעיל עולה כי מדי חודש מבוצעות במוצע כ-14% קריאות בהערכה מתוך כלל הקריאות המבוצעות באותו החודש באתרי צריכת חשמל של העירייה.

הביקורת בדקה בדוח קריאות בהערכה לשנת 2018 את מספר החודשים שבגינם בוצעה קריאה בהערכה ברצף עבור כל מונה, במהלך החודשים אוקטובר 2017 ועד דצמבר 2018 (יצוין כי החיובים של חודש ינואר מציגים את הצריכה באתר בחודשים קודמים, כגון אוקטובר עד דצמבר 2017).

להלן רשימת האתרים בהם בוצעה קריאה בהערכה עבור תקופה רצופה של למעלה מ-6 חודשים:

חודשי קריאה (בהערכה (ברצף)	מס' מונים
6	12
7	2
8	8
9	5
10	4
12	18

ריבוי חיובים על בסיס קריאות בהערכה מונע יכולת פיקוח ובקרה על היקף הצריכה בשל היעדר יכולת איתור צריכה חריגה.

אי לכך, דו"ח הנדסי המציג השוואה של צריכת חשמל באתר זהה, בין תקופות מקבילות כאשר אחת מהן מבוססת על קריאה בהערכה חסר משמעות.

להלן דוגמא למקרה בו בוצעו קריאות ממושכות בהערכה לפיהן מדי חודש הצריכה עמדה על 0 קוט"ש, ובחודש בו בוצעה קריאה רגילה, אשר שיקפה את סך הצריכה עבור כל החודשים בהם בוצעו קריאות בהערכה, אותרה חריגה פיקטיבית של מאות אחוזים לעומת החודש הקודם באותה שנה:

חוזה: 342083995, יעקב פינת אחד העם מרכזיית מאור - פינת אחד העם- רחובות										
0	- 100.00%	1.82	0	- 100.00%	5	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	01 /1 8
0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	02 /1 8
0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	03 /1 8
0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	04 /1 8
0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	05 /1 8
0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	06 /1 8
61.93	859.33%	15.49	148.62	700.00%	30	240	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	07 /1 8
0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	08 /1 8
0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	חוד ש ת	ת עו' ז	3420 8399 5	09 /1 8

0	0.00 %	0	0	0.00 %	0	0	חוד שית	ת ע'ז	3420 8399 5	10 /1 8
0	0.00 %	0	0	0.00 %	0	0	חוד שית	ת ע'ז	3420 8399 5	11 /1 8
0	0.00 %	0	0	0.00 %	0	0	חוד שית	ת ע'ז	3420 8399 5	12 /1 8
61 .9 3	758. 58%	17 .3 1	14 8.6 2	585. 71%	3 5	2 4 0	12			

יש להבהיר כי ריבוי חיובים על בסיס הערכה, מונע מהעירייה את היכולת הבקרה והפיקוח, מאחר ודו"חות הבקרה אינם משקפים נתוני צריכה מהימנים בזמן אמת.

היעדר טיפול בריבוי חיובים על בסיס הערכה

נמצא כי למרות שממונה האנרגיה מקבל את דו"חות הבקרה, לא מתבצעת פנייה לחברת החשמל לצורך בירור הסיבה בגינה מתבצעות קריאות ממושכות בהערכה (למשל האם מדובר בבעיה בגישה למונה לצורך קריאתו, ארון נעול) ולא לצורך ביצוע קריאת צרכן, כלומר דיווח עצמאי לחברת החשמל בדבר הצריכה המדויקת של המונה.

2.11 תשלום על פי תעריף גבוה מהנדרש

תעריף צריכת החשמל נקבע בהתאם לסוג השימוש בנכס, כאשר חברת החשמל מבחינה בין סוגים שונים של תעריפים:

		
<p>כללי</p> <ul style="list-style-type: none"> • מבנים המשמשים למלאכה לתעשייה או למסחר, • מוסדות חינוך ותרבות, • מרכזי קליטה, • מבנים המשמשים עמותות ומלכ"רים, • מבנים המחוברים בחיבור זמני. 	<p>ביתי</p> <ul style="list-style-type: none"> • בתים המשמשים למגורים בלבד, • בתי תפילה • מבנים לצורכי חקלאות 	<p>מאור רחובות</p> <ul style="list-style-type: none"> • חיבורי חשמל המשמשים לתאורת רחובות ציבוריים.

להלן טבלת התעריפים (ללא מע"מ) לשנים 2018 ועד היום :

תעריף לקוט"ש באג'		מהות התעריף	מס"ד
1.1.19 ועד היום ¹⁹	1.1.18 – 15.1.18 ¹⁸		
49.32	48.44	כללי	1
47.16	46.19	ביתי	2
40.88	41.18	מאור רחובות ציבוריים	3

מלבד התעריפים "כללי", "ביתי" ו-"מאור רחובות ציבוריים", ההתקשרות עם חברת החשמל יכולה להתבצע בתעריף קבוע לכל קוט"ש או בתעריף הנקבע לפי עומס המערכת והזמן (להלן: "תעריף תעו"ז"). מחירי הקוט"ש בתעו"ז משתנים על-פי :

- מתח האספקה: מדי שנה מתפרסמות על ידי חברת החשמל שלוש טבלאות תעו"ז האחת למתח נמוך, השנייה למתח גבוה והשלישית למתח עליון.
- עונות השנה והשעה ביום: בכל עונה נקבעו שלושה מקבצי שעות:

שפל	גבע	פסגה
מחיר נמוך מאוד	מחיר ביניים	מחיר החשמל הגבוה ביותר

תעו"ז ניתן להגדיר רק כאשר הצריכה היא:

- הצריכה היא במתח עליון ובמתח גבוה.
 - הצריכה היא במתח נמוך -
 - בחיבור 3*200 אמפר ומעלה,
 - הצריכה במשך השנה הקלנדרית האחרונה (מיום 1 בינואר עד ליום 31 בדצמבר) עלתה על 40,000 קוט"ש.
- בנוסף, החלת תעו"ז מחייבת החלפת המונה הקיים במונה אלקטרוני מיוחד, המתוכנת למטרות תעריף זה, כאשר החלפת המונה נעשית על-ידי חברת החשמל ועל חשבונה.
- הביקורת הפיקה ממערכת טופז של חברת הבקרה דוח הנדסי לחודשים ינואר עד ספטמבר 2019, המפרט את כל החשבוניות שהתקבלו מחברת חשמל בכל אחד מהחוזים של העירייה, ובכלל זאת סוג התעריף, היקף התשלום, ואחוז השינוי בצריכה מהתקופה המקבילה בשנה הקודמת²⁷ (להלן: "דוח הנדסי לשנת 2019").

²⁷ ני"ע 109 – בקרת חשבונות חשמל - התאמת תעריף החיוב לסוג הצריכה

להלן התפלגות אתרי צריכת החשמל בעירייה, בהתאם לסיווג התעריף בחברת החשמל, בהתאם לחיובים בגין חודש ינואר 2018:

תעו"ז כללי סה"כ

525 306 219

העירייה משלמת עבור כל אתרי הצריכה שבבעלותה על פי תעריף כללי או תעו"ז בלבד.

נמצא כי בשל סיווג "כללי" לחלק מהאתרים המשמשים בפועל למאור רחובות (כגון מרכזיות תאורה ורמזורים), העירייה מחויבת בגינם בתעריף גבוה יותר (לשנת 2019 עמד על 49.32 אגורות) ולא 40.88 המיועד למאור רחובות או תעריף תעו"ז.

[להלן מספר דוגמאות:](#)

תשלום	צריכה	כתובת	מספר חוזה	מס"ד
עודף ב-ש (צריכה בקוט"ש כפול 8.44 אג' לקוט"ש)	בקוט"ש בחודשים ינואר עד ספטמבר 2019	ע.רחובות כניסה בי"ח קפלן מאור	341876797	1

תשלום	צריכה	כתובת	מספר חוזה	מס"ד
עודף ב-נח (צריכה בקוט"ש כפול 8.44 אג' לקוט"ש)	בקוט"ש בחודשים ינואר עד ספטמבר 2019			
554	6,569	ע.רחובות מאור רחובות המשך הנשי	341900089	2
1,800	21,331	ע.רחובות נוה עמית*עי צופית 21	341955269	3
623	7,383	ע.רחובות א.תעשיה מ. רחוב ליד מרצפות	341983143	4
725	8,596	ע.רחובות כפר גבירול	342001979	5

תשלום	צריכה	כתובת	מספר חוזה	מס"ד
עודף ב- (צריכה בקוט"ש כפול 8.44 אג' לקוט"ש)	בקוט"ש בחודשים ינואר עד ספטמבר 2019			
2,311	27,387	ע.רחובות שפינוזה 12 מאור רחובות	342042843	6
7,680	סה"כ			

הביקורת ביקשה לבדוק האם אתרים בהם הצריכה השנתית בכל אחת מהשנים 2017 - 2018 הייתה גבוהה מ-40,000 קוט"ש, סווגו בתעריף תעו"ז. מבדיקת הביקורת נמצאו 4 אתרי צריכה כאמור, אשר לא סווגו בתעריף תעו"ז²⁸:

2.12 היעדר בקרה אחר ריבוי חיובים חריגים

חיובים חריגים יכולים להיות חיובים בגין מונים אשר אינם בשטחה המוניציפאלי של הרשות, חיבורים פיראטיים הגורמים לקפיצות פתאומיות בצריכת החשמל של מונה מסוים או לחילופין צריכה שונה מאוד של אתרי צריכה דומים, למשל שני גני ילדים סמוכים או שני עמודי תאורה זהים וכדומה.

²⁸ ני"ע 136 – התאמת תעריף החיוב לסוג השימוש בפועל

לצורך איתור חיובים חריגים השוותה הביקורת את נתוני צריכת החשמל בחודשים ינואר, יוני ואוגוסט בשנים 2017-2019, כך שניתן יהיה להבחין בשינויי צריכה אשר יצביעו על חיובים חריגים בחשבונות החשמל של העירייה (תוצאות הבדיקה המלאות מפורטות בנספח ג').

היעדר בקרה אחר צריכה חריגה ביחס לתקופות קודמות

נמצא כי בין השנים 2017 – 2019 נשאה העירייה בתשלומים גבוהים בגין צריכה חריגה בתקופות שונות, אשר גדלה באחוזים גבוהים מאוד לעומת תקופות דומות בשנים קודמות, מבלי שנעשתה בדיקה כי הצריכה החריגה תקינה ולא נובעת כתוצאה מחיבורים פיראטיים, תקלות וכו'.

2.13 אתרי צריכה בהם התקבלו קנסות בגין מקדם הספק נמוך

סוגי ציוד מסוימים, בעיקר מנועים, צורכים בנוסף לצריכת החשמל הרגילה (האקטיבית), אנרגיה נוספת המכונה אנרגיה ריאקטיבית. אנרגיה ריאקטיבית זו מגדילה את העומס במערכות הייצור, החלוקה והמסירה, וגורמת לאיבוד אנרגיה במערכת.

כדי למנוע צריכת אנרגיה ריאקטיבית בלתי מבוקרת, נקבע יחס מרבי בין שני סוגי אנרגיה אלה. נתון זה מופיע תחת השם: "מקדם הספק".

חברת החשמל גובה תשלום עודף (קנס) בגין סטייה ממקדם ההספק התקני שעומד נכון ליום הביקורת על 0.92 (להלן: "מקדם ההספק התקני") ולכן על העירייה לנקוט את האמצעים המתאימים על מנת למנוע תשלום עודף זה.

על מנת להתאים את מקדם ההספק למקדם ההספק התקני ניתן להתקין מערכת או התקן לשיפור מקדם ההספק: (להלן "קבל"). את

הקבלים לשיפור מקדם ההספק מתקינים במיתקן החשמל בשיטות שונות, בהתאם לאופיים ולפיזורם של העומסים במיתקן.

יצוין כי גם התקנה של קבלים אינה תמיד מומלצת היות שקבל צורך בעצמו הספק גבוה של חשמל, הספק גבוה עלול לגרום לעליית מתח, דבר אשר עלולה לגרום נזק מצטבר, החלשה, ובלאי מואץ של התקני החשמל העירייה.

על מנת לשפר את מקדם ההספק מחד, ולא לגרום לקיזוז יתר מאידך, יש לבצע בדיקה על מנת לקבל החלטה האם יש צורך בהתקנת קבלים, כמה קבלים להוסיף, וכדומה. בנוסף, לאחר שהותקן קבל יש לבצע עבודות תחזוקה לשמירה על תקינותו.

להלן הנתונים בדבר הקנסות בגין מקדם הספק נמוך בהם נשאה העירייה בין השנים 2016-2018 בהתאם לנתוני מערכת טרקלין חשמל²⁹:

שנה	סה"כ קנסות (בש"ח)
-----	-------------------

2016	114,375
------	---------

2017	132,868
------	---------

2018	116,354
------	---------

נמצא כי בשנת 2018, קיבלה העירייה קנסות בגין מקדם הספק נמוך במשך מספר חודשים במהלך השנה, כמפורט להן:

²⁹ ני"ע 116 - 118 - בקרת חשבונות חשמל - סקר מונים

מס' אתרי צריכה	מס' מקדמי הספק נמוכים בשנת 2018
3	7
2	8
3	9
2	10
2	11
10	12
22	סה"כ

מבדיקת הביקורת, לא התקבל מידע בדבר ניסיונות העירייה לנקוט צעדים לבחינת הצורך בהתקנת קבלים.

הליקוי תוקן לאחר מועד הפצת הדו"ח ובשנת 2019 חלה ירידה של 17% בהיקף התשלום.

2.14 צריכת חשמל גבוהה מהממוצע הארצי (לכאורה)

על פי תקנות הפיקוח, על הרשויות המקומיות לדווח מדי שנה על צריכת האנרגיה למשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: "משרד האנרגיה") בדוח מקוון.

יצוין כי בהסתמך על הדיווח (העצמי) למשרד האנרגיה, פרסם המשרד מדד שמאפשר השוואה בין צריכת החשמל לתושב של הרשויות המקומיות בישראל, המציג שני פרמטרים מרכזיים: סך

צריכת החשמל הרשותית לתושב וסך צריכת החשמל של תאורת החוץ לקמ"ר.

מעבר לקנס שמוטל על רשות מקומית שלא מילאה את הדוח כנדרש, הרי שהדבר מעכב ביצוע פרויקטים להתייעלות וחיסכון באנרגיה.

רשות מקומית, שמודעת לסך הוצאות החשמל שלה, תוכל לבצע פעולות לחיסכון ותקטין את ההוצאות בגין צריכת החשמל.

מנתוני המדד המפורסמים על ידי משרד האנרגיה, עולה כי נכון לשנת 2018 צריכת החשמל לתאורת חוץ לקמ"ר בעירייה הינה 322 קוט"ש, ומסווגת על ידי משרד האנרגיה בטווח הצריכה הממוצעת, כאשר הצריכה הממוצעת הינה 260 קוט"ש.

צריכת החשמל לתאורת חוץ לקמ"ר גבוהה מהממוצע הארצי בכ- 24%, כלומר יותר ממחצית מהישובים שדיווחו על צריכת החשמל שלהם למשרד האנרגיה, צורכים פחות חשמל בתאורת חוץ בממוצע לקמ"ר, מאשר בעירייה.

2.15 היעדר תקציב ייעודי ות. עבודה להתייעלות אנרגטית

חוק מקורות האנרגיה, תש"ן – 1998 (להלן: "חוק מקורות האנרגיה") ותקנות מקורות אנרגיה (ביצוע סקר לאיתור פוטנציאל לשימור אנרגיה), תשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות מקורות האנרגיה") מחייבים מפעל צרכן שצריכת האנרגיה השנתית שלו היא לפחות 2000 טון כשצריכת החשמל מחושבת לפי 260 גרם חשמל לקוט"ש להגיש סקר אנרגיה וכן תכנית עבודה מלאה לאישור משרד האנרגיה והתשתיות מידי חמש שנים.

התייעלות אנרגטית היא ניצול מושכל של משאבי האנרגיה, כלומר הפקת מוצרים ותועלות כלכליות ושמירה על איכות החיים המודרנית, תוך שימוש מופחת באנרגיה.

על פי תקנות מקורות אנרגיה (פיקוח על יעילות צריכת אנרגיה), התשנ"ד – 1993 (להלן: "תקנות הפיקוח") חייב כל גוף, שצריכת האנרגיה השנתית שלו עולה על הקבוע בחוק (לפחות 300 טון) (להלן: "צריכה שנתית קובעת"), למנות אחראי מוסמך על תחום האנרגיה לקידום הצריכה היעילה של אנרגיה (להלן: "ממונה אנרגיה").

בהתאם לאמור בתקנות פיקוח על יעילות צריכת האנרגיה, תפקידי האחראי על תחום האנרגיה יהיו, בין היתר, לדאוג לתיקון מהיר של כל תקלה הגורמת לאיבוד אנרגיה, למנוע הספקת אנרגיה למקום שאין בה צורך, לפקח על תפעול ותחזוקה המבטיחים ניצולת מרבית של המתקנים, למדוד צריכה חודשית של חשמל, לפעול להדרכה והשתלמות של העובדים וכו'.

צריכת האנרגיה לפי תקנות פיקוח על יעילות צריכה האנרגיה תחושב לפי 260 גרם חשמל לקוט"ש (להלן: "הצריכה השנתית המחושבת").

צריכת החשמל של העירייה לשנת 2018 עמדה על 28,615,645 קוט"ש.

חישוב הצריכה השנתית בהתאם לתקנות פיקוח על יעילות צריכת האנרגיה יבוצע באופן הבא:

נוסחה כללית לפי תקנות פיקוח על יעילות צריכת האנרגיה:

$$\text{צריכת אנרגיה שנתית} = \text{260 גרם לקוט"ש} \times \text{צריכת אנרגיה שנתית בקוט"ש}$$

חישוב לפי צריכת העירייה בפועל:

$$7,440 \text{ טון} = 0.00026 \text{ טון} \times 28,615,645 \text{ קוט"ש}$$

לפי תחשיב צריכת האנרגיה כמפורט לעיל, עומדת הצריכה השנתית של העירייה על סך של 7,440 טון, הגבוהה מ- 300 טון **ולכן העירייה מחויבת להגיש סקר אנרגיה ותכנית עבודה** כאמור בתקנות הפיקוח.

יצוין כי, תקנות מקורות אנרגיה (ביצוע סקר לאיתור פוטנציאל לשימור אנרגיה), התשע"ט -2018 שפורסמו ברשומות ביום 21.11.2018 ותחולתן מיום 21.5.2019 קובעות כי מפעל צרכן שצריכת האנרגיה השנתית שלו היא לפחות 1250 טון כשצריכת החשמל מחושבת לפי 210 גרם חשמל לקוט"ש להגיש סקר אנרגיה וכן תכנית עבודה מלאה לאישור משרד האנרגיה והתשתיות מידי 4.5 שנים.

החידוש המהותי הנוסף הקבוע בתקנות הוא כי תהיה חובה ליישום המלצות הסקר בעלות הכדאיות הכלכלית בתוך 3 שנים ולדווח על כך למשרד האנרגיה.

בחודש אוגוסט 2017 ביצעה חברת גדיר סקר אנרגיה עבור העירייה. להלן תמצית המלצות הסקר, אשר יישומן עשוי להוביל, לפי הסקר, לחיסכון באנרגיה, כאשר כפי שניתן לראות טרם הוחל ביישום חלק מההמלצות :

ממונה האנרגיה מסר לביקורת כי בעקבות סקר האנרגיה החלה העירייה בביצוע החלפה של תאורת רחובות לגופי תאורה מסוג LED, וכן בנוסף, ואף שלא נכללה במסגרת המלצות סקר האנרגיה השלימה העירייה התקנת גגות סולאריים במבני ציבור דבר המביא להתייעלות אנרגטית וחיסכון בצריכת החשמל שלהם.

- העירייה לא קבעה תקציב ייעודי להתייעלות אנרגטית וליישום ההמלצות סקר אנרגיה, עליו אמון ממונה האנרגיה.

- לא קיימת תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית לביצוע פעולות בתחום ההתייעלות האנרגטית, ולביצוע המלצות סקר האנרגיה.

3. סיכום והמלצות

לצורך קיום מעקב ובקרה נאותים ומלאים יותר אחר צריכת החשמל וחיובי החשמל העירוניים על העירייה להסדיר את תהליכי העבודה בתחום הבקרה אחר צריכת החשמל וחיובי החשמל באמצעות נהלי עבודה מסודרים וכתובים, להסדיר ההתקשרות עם חברות הבקרה, להקפיד על שימוש במערכות הממוחשבות הייעודיות ולדאוג לטיוב הנתונים והבקרה באמצעות עריכת סקר מונים כולל.

בנוסף, מומלץ כי העירייה תפעל לתיקון הליקויים העולים במסגרת דוחות הבקרה המועברים מדי חודש על ידי חברת הבקרה ובכלל זאת בדיקת צריכות חריגות, קריאות בהערכה, תשלום בגין צדדים שלישיים.

3.1 כתיבת נהלים

יש ובכללם למשל:

- מעקב אחר נאותות הצריכה וחיובי החשמל;
- תהליכי הוספה והסרה של מונים;
- עריכת סקר מונים תקופתי;
- תהליכי התייעלות אנרגטית;
- הנחיות לעובדים בדבר חיסכון בחשמל;

3.2 ניהול ספר מבנים מלא, מעודכן ומהימן

על אגף נכסים לנהל ולתחזק ספר נכסים מלא ומעודכן, הכולל את כלל הנתונים הנדרשים לניהול כלל נכסי העירייה, הן אלו שבבעלותה והן אלו הנמצאים בשימושה.

על הספר לשמש כאמור, אמצעי זיהוי אחיד עבור כלל אגפי העירייה.

- אישור לקיום הוראת קבע לתשלומי חובה

מספר חוזה בחברת חשמל

יש להקים ולתחזק מערכת מידע המאפשרת מעקב ופיקוח באמצעות זיהוי אחיד של כלל נכסי העירייה, בין היתר, על בסיס מספר חוזה המשמש את חברת חשמל.

מספר מונה מים

3.3 סנכרון המידע בין היחידות המקצועיות

לצורך הידוק הבקרה ופיקוח על תשלומים לחברת חשמל, מומלץ להבטיח סנכרון המידע בין הגורמים המקצועיים השונים:

- מחלקת נכסים

- ממונה אנרגיה ומקלטים

- גזברות

(א) יש להטמיע נהלי עבודה המבטיחים פיקוח, בקרה ומעקב אחר צירוף / גריעת חוזים מהוראת קבע של העירייה.

(ב) יש להימנע ככל שניתן מביצוע תשלומים ידניים לחברת חשמל.

(ג) על מנת להבטיח בקרה אפקטיבית על כלל התשלומים לחברת חשמל, מומלץ להטיל על מחלקת נכסים את האחריות הכוללת לניהול תשלומי חובה.

(ד) מוצע לאמץ טופס טיולים שישימש את התהליך לצורך הבטחת תיאום בין כלל הגורמים הרלוונטיים.

בדיון על ממצאי הביקורת, המנכ"ל הורה להגביר את התיאום בין כלל הגורמים בכל הנוגע לניהול נכסי העירייה.

3.4 עריכת סקר מונים

על העירייה לבצע בחינה של האפשרות לעריכת סקר מונים עדכני, למיפוי כלל מוני החשמל המשויכים אליה ואשר מחייבים את העירייה בגין תשלום צריכת חשמל.

בדיון על ממצאי הביקורת, המנכ"ל הורה לגורמים המקצועיים להשלים את סקר הנכסים בתוך זמן קצר.

3.5 הפרדת חשבונות מונים

לצורך פיקוח ובקרה אפקטיביים אחר צריכת החשמל באתרים השונים, יש להבטיח שיוך כל אתר למונה נפרד.

יש להימנע ככל שניתן משיוך מונה המיועד לצריכה ציבורית (כגון פארק) לאתר המשמש לגורם פרטי (מוסדי / פרטי), בוודאי במקרים נדרש להעביר את האחריות לתשלום על אותו גורם.

מומלץ לאתר מקרים מסוג זה ולבצע הפרדת מונים כאמור.

3.6 בקרה אחר שלמות ומהימנות דו"חות הבקרה של ניזן

מומלץ לקיים בקרה תקופתית על הדוחות המתקבלים מחברת הבקרה, ובכלל זאת השוואה לנתוני מערכת טרקלין החשמל, וכן השוואה בין נתוני הדוחות השונים המתקבלים מחברת הבקרה – כגון לעניין מספר האתרים, על מנת לוודא את מהימנות ושלמות הנתונים.

הקפדה על קיום מלא של התחייבות חברת הבקרה (נידון)

על העירייה לאכוף את ההסכם מול חברת הבקרה, ולוודא כי כאמור בהסכם, תעביר חברת הבקרה דוחות חודשיים לעירייה, המציגים ניתוחים שונים של חיובי צריכת החשמל.

לביקורת נמסר כי ההמלצה מיושמת והחברה מקפידה על העברת כלל הדיווחים הנדרשים עליהם התחייבה.

כמו כן, לצורך קיום בקרה אפקטיבית באמצעות מערכת טרקלין, נדרש לשייך ולזהות כל אתר צריכה הנכלל במערכת לפי כתובת וסיווג צריכה, (כגון: מוס"ח / פארק / תאורת רחוב / מבנה ציבור וכד')

3.7 הגברת השימוש במערכות המידע הייעודיות לצרכי בקרה אחר חיובי החשמל

יש לעשות שימוש במערכת טרקלין החשמל לצורך הפקת דוחות בקרה ומעקב אחר ניהול משק החשמל בעירייה, על מנת להבטיח איתור מוקדם של חריגות בצריכה ותחזוקת מתקנים, הימנעות קנסות בגין מקדמי הספק וכדומה.

יובהר, כי אין הכוונה שממונה האנרגיה ינתח בעצמו את כל המידע המתקבל מחברת החשמל באמצעות הפורטל טרקלין חשמל, אלא כי ראוי שיערוך אחת לתקופה בדיקה יזומה אשר תהווה גם סוג של בקרה אחר פעילות החברה המבקרת.

בהתאם לכך, מומלץ שממונה אנרגיה יהיה בעל הרשאה מתאימה למערכת טרקלין ויעשה בה שימוש .

בתגובת מנהל אגף הנכנס מר יוסי כפיר, צוין כי ברצונו לקבל העתק מדו"חות הבקרה.

3.8 הידוק הפיקוח והמעקב אחר הוראת קבע

(1) לצורך הבטחת אפקטיביות הבקרה על כלל התשלומים לחברת חשמל, יש להבטיח כי כלל החוזים בגינם משלמת העירייה הועברו לבעלותה, נכללים בהוראת קבע ומשויכים למערכת 'טרקלין' המשמשת את חברת 'נידן' לצורך בקרה בציון הסעיף התקציבי המתאים.

(2) תהודק הבקרה על צירוף וגריעת חוזים להוראת קבע של העירייה, באופן שיבטיח עדכון שוטף של מערכת טרקלין.

(3) מומלץ לחסום אפשרות של תשלום לחברת חשמל שלא באמצעות המערכת.

(4) לצורך הידוק הבקרה ופיקוח על תשלומים לחברת חשמל, מומלץ להבטיח סנכרון המידע בין הגורמים המקצועיים השונים:

א. מחלקת נכסים

ב. ממונה אנרגיה ומקלטים

ג. גזברות

(5) לנוכח חוסר בהירות ביחס לחלק מהחוזים המשויכים כיום לעירייה והיעדר בקרה לשיוך למערכת הטרקלין, יש לבצע בחינה מחודשת של כלל החוזים הנכללים כיום בהוראת קבע על מנת לוודא כי המבנים אכן בשימושה.

הידוק הבקרה על הוספת מונה

על מנת להבטיח בקרה אפקטיבית על התשלומים לחברת חשמל, מומלץ למנות לאמץ נוהל עבודה מחייב לרישום מונה חדש על שם העירייה.

מומלץ לאמץ טופס "טיולים" ייעודי, שישימש כבקרה לקבלת אישור והבטחת התיאום בין כלל הגורמים הרלוונטיים, לצורך הוספת חוזה חדש מול חברת חשמל.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח צוין כי נקבעו הנחיות המבטיחות הידוק הפיקוח והמעקב אחר הוספת וגריעת מונים להוראת קבע של העירייה.

3.9 טיוב נתונים מול חברת החשמל

יש לפעול מול חברת חשמל בעניין טיוב של כל הנתונים ופרטי המונים אשר מופיעים במערכת טרקליון, על מנת להבטיח את מהימנות וזמינות הנתונים, באופן שיאפשר יכולת בקרה אפקטיבית.

3.10 ביצוע בקרה אחר קריאות בהערכה

מומלץ, כי תבוצע בדיקה שוטפת של חשבונות החשמל, ואיתור מונים בהם ניתנו קריאה בהערכה. זאת על מנת שחיובי החשמל יבוססו על קריאות אמיתיות, בכדי שלא ייוצרו חיובי יתר, וכדי שחיובי החשמל השוטפים של העירייה ישקפו נאמנה את הצריכה בפועל.

3.11 ביצוע בקרה אחר התאמת התעריף לסוג השימוש

בנכס

מומלץ כי תערך מדי שנה בחינה של התאמת תעריפי החיוב לסוג הצריכה והיקפה וכי תעשה פנייה מסודרת לחברת החשמל ככל ונדרשים שינויים

3.12 ביצוע בקרה אחר צריכה חריגה

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לגידול בצריכה באתרים בהם חל גידול של יותר מ-100% בשנה

3.13 בקרה אחר תשלום קנסות בגין מקדם הספק נמוך

יש לבחון את הסיבות והדרכים לטיפול באתרי הצריכה בהם מתקבלים קנסות בגין מקדם הספק נמוך בהקדם, בהתחשב בעלות התיקון ביחס לקנסות.

הליקוי תוקן לאחר מועד הפצת הדו"ח ובשנת 2019 חלה ירידה של 17% בהיקף התשלום.

3.14 ביצוע פעולות להתייעלות אנרגטית

מומלץ כי העירייה תבחן מהן פעולות ההתייעלות האנרגטית אשר יאפשרו לה להביא לחיסכון מהותי בצריכת החשמל בתאורת חוץ ברשות.

3.15 קביעת תקציב ייעודי ותוכניות עבודה להתייעלות אנרגטית

על העירייה להכין תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית להתייעלות אנרגטית, אשר תפרט את הפעולות שתבצע העירייה בתחום ההתייעלות האנרגטית, וכן לקבוע תקציב ייעודי להתייעלות אנרגטית וליישום המלצות סקר האנרגיה, בכפוף לממונה האנרגיה והאגף אליו משויך.

דו"ח ביקורת

מספר 4/39

מיצוי הכנסות
תב"ר

תוכן עניינים

	130	מבוא	.1
	136	ממצאים	.2
137.....		היעדר נהלי עבודה	2.1
137.....		היעדר גורם ממונה על ניהול תבר"ים	2.2
138.....		קושי בקבלת אישורים וחתימות הנדרשים לדיווח	2.3
139.....		אי מיצוי דו"חות בקרה של מערכת האוטומציה	2.4
140.....		אי צירוף דברי הסבר באישור פתיחת תב"ר	2.5
141.....		חוסר הקפדה על קבלת הרשאה בטרם תחילת ביצוע	2.6
143.....		סרבול הליך פתיחת הזמנות באגף הנדסה (ידני)	2.7
	144	סיכום והמלצות	.3
145.....		קביעה ואימוץ נהלי עבודה	3.1
145.....		מינוי גורם ממונה להכנסות תב"ר	3.2
145.....		מיכון התהליך	3.3
146.....		הגברת מיצוי דו"חות בקרה של מערכת האוטומציה	3.4
146.....		הגברת שקיפות התב"רים	3.5
146.....		הקפדה על קבלת הרשאה בטרם תחילת ביצוע	3.6

1. מבוא

נתבקשנו על ידי מבקר העירייה לערוך ביקורת לבדיקת ניהול תקציבי הפיתוח בעירייה, לרבות מיצוי הכנסות ממקורות מימון חיצוניים בעיריית רחובות.

מטרת הביקורת

ניהול תקציבי הפיתוח בעירייה, מיצוי הכנסות ממקורות מימון חיצוניים וניצול כספי התב"רים בהתאם לאישור מועצת העיר.

מתודולוגיה

היקף הבדיקה

הביקורת כללה מדגם של תב"רים. התב"רים שנבחרו הם בתחומים שונים ומגוונים בשלבי ביצוע שונים כגון: הקמת תשתיות, בנייה, שיפוצים והצטיידות רב שנתית של ציוד. המיזמים שנבחרו למדגם מעודכנים לשנת 2018.

שיטת הבדיקה ותהליך העבודה

בבואנו לערוך את הביקורת בנושא ניהול תקציבי הפיתוח בעירייה, מיצוי הכנסות ממקורות מימון חיצוניים וניצול כספי התב"רים בהתאם לאישור מועצת העיר, הביקורת סקרה חוקים ותקנות, נהלים עירוניים, הנחיות עבודה, פרוטוקולים של ועדת כספים, פרוטוקול של מועצת העיר, אישורי מועצת העיר לתב"רים ודוחות ממערכות המידע בעירייה (מערכת הלוגיסטית, מערכת התב"רים ומערכת אחזקה) וכן בחנה הרשאות מגורמי מימון ועוד.

הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים בעיריית רחובות וחברות בנות.

1. מר זוהר בלום - מ"מ ראש העיר ומחזיק תיק החינוך.

2. מר ניסים שלמן – מנכ"ל ה.ל.ר – החברה לפיתוח רחובות בע"מ.

3. מר איציק עובדיה - מנכ"ל החברה העירונית רחובות לתרבות, נופש וספורט.
 4. גבי דניאלה ליבי - גזברית העירייה
 5. אינג' פבל גנדל – מנהל מחלקת בניה ציבורית.
 6. גבי רודיקה ביוס – חשבת מינהל הנדסה.
 7. גבי ידידה אקטע – רפרנטית תב"רים.
 8. גבי מלי אדלר – רכזת פרויקטים, מחלקת בניה ציבורית.
 9. גבי דקלה גיל – מנהלת מערך הכספים, החברה העירונית רחובות לתרבות, נופש וספורט.
 10. גבי מיטל קופרברג – סמנכ"לית פיתוח, ה.ל.ר – החברה לפיתוח רחובות בע"מ.
 11. גבי נעמה גרוסמן – חשבת, ה.ל.ר – החברה לפיתוח רחובות בע"מ.
- הביקורת שבוצעה כללה מספר שלבים כפי שמפורט להלן:
- ✓ **שלב ראשון** – לימוד חומרים ונהלים, המתאפשרים לתהליך ביצוע הביקורת:
- איסוף מידע הנוגע לתהליך המבוקר.
 - הבנת התהליכים הרלוונטיים לנושא.
 - איתור חשיפות וסיכונים בתהליך.
- ✓ **שלב שני** – דגימה:
- דגימת מסמכים, אישורים, דיווחים.

- פרוטוקולים וועד כספים.
- דגימת נתונים כספיים
- ✓ שלב שלישי – דיון וריכוז הממצאים העיקריים.
- ✓ שלב רביעי – ניסוח מסקנות והמלצות.

תקופת הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים אוקטובר – דצמבר 2019.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתשופן את כלל הליקויים ככל שקיימים.

תגובות בעלי התפקידים והעובדים שולבו בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה לכל המשתתפים על שיתוף הפעולה.

נתונים כללים

התב"ר משמש ככלי בידי הנהלת העירייה לביצוע פרויקטים לפיתוח שאינם מוגבלים לשנת תקציב אחת.

לעירייה תקציב פיתוח רב שנתי כאשר, מידי שנה, כל אחד מהמנהלים באגפי העירייה מכין ומרכז הצעות לביצוע ותקצוב פרויקטים, כחלק מתוכניות העבודה של האגף.

האגף היוזם נדרש להסביר את הצורך בביצוע הפרויקט ולהכין אומדן עלויות ראשוני, בעבור כל פרויקט.

הצעת התב"רים מובאת לדיון בוועדת הכספים (וועדת פרוטוקולים) בעירייה, הממליצה למועצת העיר על התב"רים שיבוצעו. מועצת העיר מאשרת באופן סופי את התב"רים שיבוצעו באמצעות תכנית פיתוח רב-שנתית ושנתית וכן תקציב פיתוח שנתי לפרויקטים עתידיים.

הביקורת מציינת לחיוב, כי הגשת תכנית פיתוח רב-שנתית למועצת העיר, יש בה לסייע להנהלת העיר ולמועצה בתכנון, ביצוע ומעקב אחר ביצוע הפרויקטים באופן יעיל ומתוך שימוש ראוי במשאבים הציבוריים.

רקע כללי תקציב תב"ר

תקציב הרשויות המקומיות נחלק לתקציב רגיל המיועד למימון פעולות שוטפות של הרשויות המקומיות על בסיס שנתי קבוע, ולתקציב בלתי רגיל.

התקציב הבלתי רגיל (להלן גם - תב"ר או תקציב פיתוח) משמש את הרשות המקומית למימון פרויקטים שונים לפיתוח התשתיות בתחומה. הוא תקציב חד-פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת.

על פי סעיף 213(א) לפקודת העיריות תקציב בלתי רגיל הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל".

לרוב, מקורות התקבולים בתב"ר הם ממענקים המועברים לרשויות המקומיות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבור, ממקורות עצמיים של הרשויות ומהלוואות.

התב"ר נסגר על ידי העירייה עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימונו.

סעיף 213(ב) לפקודת העיריות יתקציב בלתי רגיל:

"כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל

לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל.

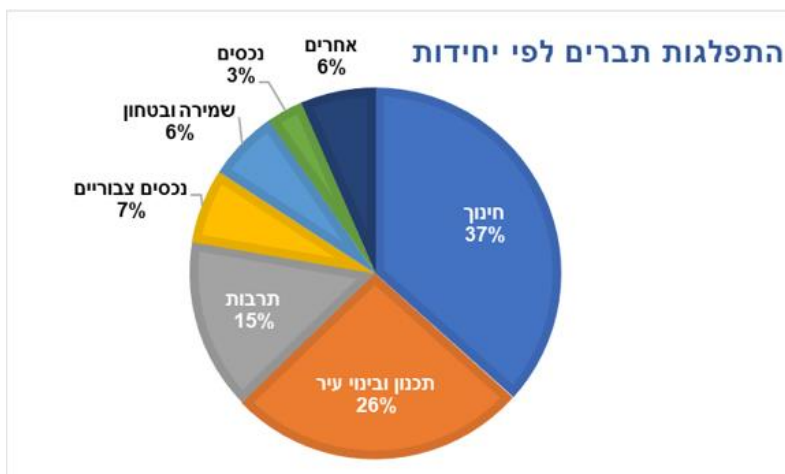
סעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים)תשל"א – 1971 מחייב את אישור התב"ר על ידי מועצת העיר וככלל את אישור משרד הפנים (למעט רשויות איתנות).

“ ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשר לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו”.

רקע תב"רים

בשנת 2018, רשומים בספרי העירייה 341 תברים, בהיקף פעילות על סך 272,767,247 ₪.

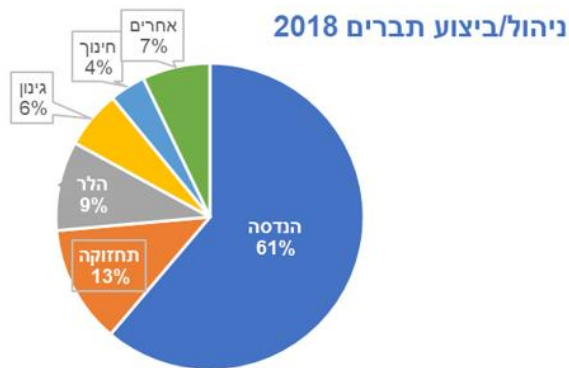
160 תב"רים הינם ללא כל פעילות ו-34 תב"רים. נסגרו במהלך השנה.



כ- 61% מהתבר"ים בעירייה ובסך כולל של כ – 167,000,000 ₪ מתנהלים במנהל ההנדסה. יתרת התב"רים מתפלגים בין שאר יחידות

העירייה וחברות הבנות, כאשר כל יחידה אחראית ועצמאית לטיפול בתב"רים השייכים אליה.

תב"רים בתחום תשתיות המים והביוב מתנהלים על ידי "הבאר השלישית" תאגיד המים העירוני.



לצורך ניהול פעילות התב"רים נעזרת העירייה בשרותיהם של שתי חברות "חיצוניות":

1) לתפעול פעילות התב"רים בעירייה - משכ"ל - החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

ניהול התב"רים על ידי משכ"ל, הינה כוללת ומקיפה, מתחילת פעילות התב"ר ועד לסיומו, לרבות מכרזים, ניהול ופיקוח, תשלומים לספקים, דיווחים לגורמים המשלמים וכו'.

2) ה.ל.ר – החברה לפיתוח רחובות בע"מ.

פעילות העירייה מול חברת ה.ל.ר, מתנהלת בשני מישורים –

א. מישור כולל, בדומה להתנהלות מול משכ"ל

ב. פיקוח בלבד כאשר העירייה מנהלת את התב"רים.

בשנתיים האחרונות, החלה העירייה להעביר יותר ויותר את פעילות ניהול התב"רים לה.ל.ר על חשבון משכ"ל, במטרה לחסוך בעמלות.

2. ממצאים

להלן הממצאים העיקריים שנמצאו:

היעדר גורם ממונה לניהול תב"רים

אין בעירייה גורם אחד מרכזי, מפקח ואחראי לניהול הכספי, לניהול השוטף, לסנכרון בין היחידות השונות וההנהלה בכל הקשור בתב"רים.

סרבול עבודה המתבצעת ידנית

תהליך ארוך ומסורבל של הפקת הזמנות וחתימות המבוצעות ידנית.

היעדר נהלי עבודה בנושא התב"רים.

התחלת עבודות טרם קבלת הרשאה

שיהוי בהעברת דיווח תב"רים

נמצאו עיכובים בהעברת דיווחי תב"רים שנוהלו הן ע"י המשכ"ל והן על ידי ה.ל.ר.

היעדר מעקב אחר הדיווחים בתב"רים הן על ידי משכ"ל והן ע"י ה.ל.ר

עיכוב בקבלת השתתפות ממשרדי הממשלה

הוצאות מימון

חוסר הקפדה על סגירת תב"רים ללא פעילות

במועד הביקורת נמצאו 160 תב"רים שלמרות היעדר תנועה בשנת 2018 טרם נסגרו.

מחסור בכוח אדם

נראה כי השיהוי בהעברת הדיווחים והיעדר דיווח מקורם בחוסר כ"א בחשבות.

להלן ממצאי הביקורת בהרחבה:

2.1 היעדר נהלי עבודה בכתב

ניהול יעיל של התב"רים מותנה בקיום מערכת בקרה פנימית, הכוללת נהלים ותהליכי עבודה, שמטרתה, בין היתר, הצגת תרשים זרימה של הליך הטיפול והגדרה ותיחום של סמכויות הביצוע והבקרה בכל שלבי הטיפול עד לסיום הליך הביצוע.

הנהלים מקבלים משנה חשיבות בתחום התשלומים, הן לתפקוד השוטף והן להנהלת העירייה בבואה לבחון ולקבל החלטות בנושא.

מהביקורת עולה, כי לא קיים נוהל עבודה כתוב המפרט את תהליך ניהול התב"רים מתחילתם ועד סופם, את אמצעי הבקרה הנחוצים כדי לוודא התנהלות שוטפת ותקינה של התב"רים, ואת אופן יישומם והטמעתם.

הביקורת רואה בחיוב את האבחנה הקיימת בטפסים הקיימים בין טופס בקשה לפתיחת תב"ר חדש לבין טופס בקשה להגדלת תב"ר קיים.

2.2 היעדר גורם ממונה על ניהול תב"רים

מהביקורת עולה כי אין בעירייה גורם הנושא באחריות כוללת על הניהול השוטף של התב"רים.

הנושא מבוזר בין המנהליים / אגפים / יחידות, כאשר כל יחידה אחראית על ניהול התב"רים שבתחום אחריותה, לרבות דיווחים למשרדי הממשלה, ואו לגופים אחרים כגון מפעל הפיס ואחרים.

אי לכך, לא קיימת יחידת מטה, שתפקידה לבצע מעקב כולל אחר כלל הכנסות העירייה מגורמי חוץ.

משיחה שקיימה הביקורת עם גזברית העירייה, עולה כי בעבר סגן הגזבר, היה גם ממונה על ההכנסות, לרבות הכנסות התב"רים ודיווחים לגורמי חוץ, אולם בעקבות חילופי גברא הפונקציה חדלה להתקיים והאחריות בוזרה בין היחידות.

בחלק מהיחידות מונה חשב (אמרכל) הממונה על הדיווח לגורמי חוץ, אולם אף במקרים הנ"ל אלו כפופים למנהלי היחידות ולא לגורם מרכז.

במינהל הגזברות מועסקת עובדת המשמשת כמנהלת/רפרנטית תב"רים, אולם בפועל עיקר תפקידה הוא פתיחת תב"רים הגדלתם וסגירתם בסיום/הפסקת הפרויקט.

תפקידה אינו ניהולי ולפיכך אין בידה את מלוא הנתונים הנדרשים לפיקוח ומעקב אחר כלל התב"רים והיא אינה נדרשת ואינה מוסמכת לטפל בכל ההיבטים הכרוכים בניהול ומעקב אחר התב"רים.

2.3 קושי בקבלת אישורים וחתומות הנדרשים לדיווח

בשיחות שקיימה הביקורת, הוצג קושי בקבלת אישורים וחתומות ע"י הגורמים הרלוונטיים והמוסמכים ברשות, לצורך דיווח למממנים החיצוניים.

תהליכי עבודה ידניים

לביקורת נמסר שמאחר והעברת המסמכים לסבב אישורים וחתומות בין היחידות והגורמים הנדרשים, לרבות להנהלת העירייה מתבצעת ידנית, פעמים רבות הדבר גורם לעיכוב משמעותי ואף לאובדן מסמכים.

מאחר והעברת המסמכים נעשית ידנית, ללא כל תיעוד ואסמכתא לאישור העברה ואישור קבלה, במקרים בהם התהליך מתעכב, לא ניתן לאתר היכן ומדוע התהליך נעצר, (קושי באיתור "צווארי בקבוק"). ;

העברה הידנית המסמכים המועברים בין הגורמים לצורך אישור וחתימה, אף חושפת אף התהליך לאובדן מסמכים שלאחר מכן יהיה קושי לאתר /או לשחזר.

בסופו של דבר, השיהוי בהעברת המסמכים ואובדנם מונע דיווח למשרד ופוגע במיצוי הכנסות.

2.4 אי מיצוי דו"חות בקרה של מערכת האוטומציה

מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים היא כלי עזר המאפשר לכל הגורמים הרלוונטיים באגפי העירייה לנהל את התהליך, הן בהיבט הכספי הן בהיבט ההנדסי, באופן יעיל יותר ותוך יכולת יצירת תשתית אחידה.

במטרה לנהל ולפקח על התב"רים, משתמשת העירייה במערכות המידע הבאות:

(1) מערכת האוטומציה

מנהלת את כלל ההיבטים הכספיים של התב"ר, הן הניהול התקציבי והן ביצוע ההכנסות והוצאות בפועל.

(2) מערכת רמדור

מערכת לניהול פרויקטים הנדסיים הכוללת נתונים הנדסיים וכספיים על הפרויקטים המנוהלים על ידי אגף ההנדסה.

(3) מערכת מרכב"ה

מערכת המאפשרת לרשות להזין בקשות למשרדי הממשלה, כגון: משרד החינוך, משרד התחבורה, וצפייה בהתייחסויות ובתגובת המשרדים לבקשות.

הביקורת מצאה כי נעשה שימוש מוגבל בדוח"יות הבקרה הניתנים להפקה ממערכת האוטומציה ביניהם: תב"רים ללא תנועה בהכנסות, תב"רים ללא תנועה בהוצאות, תב"רים בעודף/גרעון, דוח תכנון לאישור תב"רים, דוח ניהול הכנסות לפי מקורות מימון, וכד'.

2.5 אי צירוף דברי הסבר באישור פתיחת תב"ר

בהתאם לתקנה 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א -1971 "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו."

בשנת 2018 אושרו ע"י מועצת העיר 10 תב"רים חדשים ו/או הגדלת תב"רים קיימים בסך כולל של 41,766,211 ₪.

תהליך אישור התברים בעירייה



2.5.1 הקפדה על אישור המועצה – תקין

הביקורת בחנה במדגם של תב"רים, את קיומם של אישורי מועצת העיר.

בכל התב"רים שנדגמו כאמור לעיל, נמצאו אישורי מועצת העיר.

2.5.2 היעדר תיעוד (בכתב) לדברי ההסבר³⁰ - תוקן

הביקורת מעלה כי לפני כל ישיבת מועצת העיר, לרבות הישיבות בהן דנים על תקציב הפיתוח, מועברים לחברי המועצה הנושאים שיידונו בישיבה.

מעיון בהזמנות לישיבת המועצה עולה כי לרשימת התב"רים המוצגים לאישור חברי המועצה, לא מצורפים דברי הסבר מפורטים לכל תב"ר, לפיכך חברי המועצה אינם יכולים ללמוד ולנתח את הפרויקטים העולים לסדר היום, והחלטותיהם מתקבלות במהלך הישיבה ללא הכנה מעמיקה ומתוך חוסר יכולת לברור בין אפשרויות ופרויקטים שונים.

2.6 חוסר הקפדה על קבלת הרשאה בטרם תחילת ביצוע –

תוקן

בהתאם לתקנה 15 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תב"ר הוא תקציב הכולל את אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד-פעמיות שימומנו ממקורות שונים ובהם:

- הקצבות מהתקציב הרגיל
- השתתפות בעלים (כמו, אגרות והיטלים)
- השתתפויות הממשלה
- השתתפויות של מוסדות ותרומות (כמו מפעל הפיס)
- מלווים מאוצר המדינה, מבנקים וממוסדות אחרים
- הכנסות בעבור עבודות לטובת המשלמים

³⁰ ממצא נכלל בדו"ח מבקר המדינה על שיפוץ בית התרבות

- הכנסות מקרנות הרשות כגון קרנות פיתוח
- אשראי מקבלנים וספקים
- הכנסות ממכירת רכוש

מצ"ב טבלה המפרטת את צפי התפלגות הכנסות העירייה בהתאם למקורות המימון בשנת 2018.

מקור מימון	סכום ₪	אחוזים
רשות מקרקעי ישראל	11,352,295.00	4.5%
מפעל הפיס	21,615,935.00	8.6%
משרד החינוך	56,792,337.94	22.7%
משרד השיכון	10,621,162.49	4.2%
משרד התחבורה	350,000.00	0.1%
קרנות הרשות	148,228,202.39	59.2%
מכירת רכוש	1,513,000.00	0.6%
סה"כ	250,472,932.82	100.0%

בשל האמור לעיל, כלי חשוב בניהול פרויקט הוא הכנת אומדן עלויות, כלומר הערכת העלויות של המשאבים הדרושים לביצוע שלביו השונים, ובכלל זה:

- אומדן של סטיות צפויות מהתכנון המקורי העולות ליקר את העלויות.
- המקורות המשמשים למימון התב"רים מורכבים מקרנות פנימיות של העירייה (כגון: קרן גביית היטלי השבחה ועוד) וממימון חיצוני (כגון: הכנסות ממשרדים ממשלתיים, גופים ציבוריים, מפעל הפיס, תרומות ועוד).

נמצא כי העירייה מגדירה מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי העירייה ו/או ממקורות חיצוניים לכל תב"ר.

לנוכח ההיקף המשמעותי של הסכומים הנדרשים ממקורות חוץ לצורך מימון פרויקטים, יש חשיבות לקבלת הרשאות בטרם ביצוע, להזנה ודיווח מלוא ההוצאות ולבקרה ומעקב אפקטיביים אחר התקבולים.

בפועל, נמצא כי אין הקפדה על קבלת הרשאות מראש ממשרדי הממשלה השונים, בין היתר ובעיקר בכל הנוגע לפרויקטים בתחום החינוך והתחבורה.

בתגובת המנכ"ל לטיוטת הדו"ח צוין כי כיום, הופקו הלקחים והעירייה מקפידה על תחילת עבודות בכפוף לקבלת הרשאה, למעט בפרויקטים בתחום החינוך בהם קיימים אילוצים של פתיחת שנת הלימודים במועד.

2.7 סרבול הליך פתיחת הזמנות באגף הנדסה (ידני)

לביקורת נמסר כי תהליך ניהול פתיחת הזמנות ידני באגף הנדסה הינו ארוך ומסורבל, דבר שיוצר "צוואר בקבוק" בתהליך הטיפול בתב"ר.

להלן תרשים זרימה המציג את הליך הטיפול:



כפי שניתן לראות, התהליך מצריך ריבוי חתימות ואישורים .

לביקורת נמסר כי בשל עומסי עבודה, הטיפול בתב"רים (הזנה ומעקב אחר תקבול) אינו מקבל את הקדימות הראויה ונדחק "לסוף הרשימה".

3. סיכום והמלצות

חוסר האחידות בדיווח עלול להביא לפיגורים בדיווח, ניצול של חלקי של תקציבי משרדי הממשלה, הצטברות כספים במשרדי הממשלה ומניעת

קבלת כספיים נוספים, כגון - מנהל מקרקעי ישראל, תחבורה ומשרד השיכון.

לדברי גזברית העירייה, עיכוב בקבלת התקבולים ממשרדי הממשלה, ו/או אי קבלת תשלומים כלל, שמקורם בדיווח שגוי ו/או עיכוב בדיווח, מצד אחד, ותשלום לקבלנים בהתאם להסכם ההתקשרות מהצד השני, יוצר "מימון ביניים" ופוגע במאזן התקציבי.

3.1 קביעה ואימוץ נהלי עבודה

מומלץ לקבוע ולאמץ נוהל עבודה שיכלול הנחיות כלליות בנושא הכנת התקציב הבלתי רגיל ועדכונו, הנחיות מפורטות בדבר הניהול השוטף של התקציב הבלתי רגיל, העברה בין סעיפי התקציב, תהליכי הדיווח לגופים המממנים, תהליכי הבקרה על קבלת מלוא הכספים וכד.

3.2 מינוי גורם ממונה להכנסות תב"ר

מומלץ למנות בגזברות העירייה מנהל תקציב פיתוח או גורם אחראי עם יכולות וסמכויות, לניהול השוטף של התב"רים ובכלל זה:

- לוודא קיום כלל האישורים הנדרשים טרם פתיחת התב"ר.
- להזנת התקציב המאושר במערכת הלוגיסטית.
- לוודא קליטת הדיווחים במועד לרבות אישורי החתימה.
- לוודא סנכרון בין כל יחידות העירייה.
- לוודא סגירת תב"רים בסיום כל פרויקט ו/או או בהיעדר כל פעילות.

3.3 מיכון התהליך

מומלץ לנהל את התב"רים במערכת מידע אחת המתעדכנת באופן שוטף, לכלל הפרויקטים המבוצעים בעירייה, כדי למנוע מצב של "נפילת פרויקטים בין הכיסאות", כאשר מנהל תקציב הפיתוח אחראי על המערכת והמידע.

מומלץ למכן את תהליך פתיחת ההזמנות, באופן שיאפשר ניתוב הטופס לחתימות בין הגורמים השונים - דבר שיתרום לפישוט התהליך, מניעת אפשרות לאובדן מסמכים ואיתור "צווארי בקבוק".

המנכ"ל קיבל את המלצת הביקורת והנחה את גורמי המקצוע למכן את התהליך.

3.4 הגברת מיצוי דו"חות בקרה של מערכת האוטומציה

מומלץ לנצל את הדוחות המובנים במערכת המידע של העירייה למעקב ובקרה אחר התקציב הבלתי רגיל.

בתגובת ראש העיר לטיוטת הדו"ח צוין:

קיימת חוברת תב"רים המרכזת ומציגה את מכלול הנתונים לצורך מעקב ובקרה. הנתונים מוצגים בהתאם לאגפי העירייה.

החוברת משמשת מודל לחיקוי עבור רשויות אחרות.

3.5 הגברת שקיפות התב"רים - בוצע

בעת הבאת תב"רים לאישור מועצת העיר, חשוב שיוצגו לחברי המועצה מבעוד מועד דברי הסבר וחומרים רלוונטיים לתב"ר, כגון: ייעוד הפרויקט, הקשר לתב"רים נוספים, יתרונות התב"ר וכד'

3.6 הקפדה על קבלת הרשאה בטרם תחילת ביצוע

יש להקפיד על התחלת ביצוע פרויקטים בכפוף לקבלת הרשאה בכתב מגורמים חיצוניים שהינו מממן.

דו"ח ביקורת

מספר 5/39

מיצוי
הכנסות
משרד
הרווחה



תוכן עניינים

1.	מבוא	150
<hr/>		
2.	ממצאים	153
<hr/>		
2.1	היעדר נהלים להסדרת תהליכים	154
2.2	היעדר תכנית עבודה שנתית ברת מדידה	156
2.3	תקציב משרד הרווחה	157
2.4	אי ניצול מלוא תקציב משרד הרווחה	164
2.5	ביצוע חורג מתקציב מאושר ע"י המשרד	165
2.6	אי ניצול תקנים ייעודיים והעסקה בתקנים עירוניים	165
2.7	הערת הביקורת בתגובה:	171
2.8	היעדר ממשק עבודה	171
2.9	תואר אקדמי	174
2.10	החזר נסיעות	175
3.1	כתיבת נהלי עבודה	179
3.2	קביעת תכנית עבודה שנתית מדידה	179
3.3	מיצוי מלא של תקציב המשרד:	179
3.4	מיצוי ואיוש התקנים הייעודיים	180
3.5	הטמעת ממשק עבודה	180



3.6 _____	הגברת התיאום בין תשלום שכר עובדים לבין השתתפות המשרד	180

נספח א'	_____	181

נספח ב'	_____	183



1. מבוא

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (להלן: "חוק הסעד") מהווה את הבסיס הממלכתי להגשת שירותי הרווחה האישיים בישראל. שירותים אלה מהווים את מכלול תכניות הרווחה שמטרתן לקדם ולשמר את רווחתם של אנשים המתקשים בתפקוד אישי בשל נכות, מחלה, מגבלה, גיל או מחסור כלכלי. החוק מספק מסגרת ארגונית לאספקת שירותי הרווחה האישיים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "משרד הרווחה") הוא המופקד על ביצוע הוראות החוק. בפועל, מפקיד המשרד בידי הרשויות המקומיות את סמכויות הביצוע של שירותי הרווחה הממלכתיים בתחומן.

רקע – אופן התקצוב והדיווח למשרד

הפעילות בתחום השירותים החברתיים מוסדרת באמצעות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס") של משרד הרווחה. לרשויות המקומיות מועבר מהמשרד תקציב המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, ובלבד שהמשרד אישר את השירותים. במדריך מ-16.5.14 שהוציא המשרד בנושא "תקצוב בשירותי רווחה" נאמר: "בהיות נושא הרווחה נגזר ממדיניות לאומית בתחום, ממומנות הפעולות השוטפות בכ-75% - על ידי משרד הרווחה". היתרה ממומנת בדרך כלל מכספי הרשויות המקומיות. חלק ניכר מהתקציב שמעביר המשרד למינהל מיועד ל-3 התחומים הבאים:

- **אפשרות 1 - העסקת עובדי הרווחה בעירייה** – משרד הרווחה אמור להשתתף בשיעור 75% משכר העובדים (כולל עובדים מנהליים שהמשרד מאשר).

אופן הדיווח למשרד: מבוצע באמצעות טפסים ייעודיים המציג את פרטי העובד (שם, דרגה, תואר אקדמי, נסיעות, גילאי ילדים ועוד).



- **אפשרות 2 - השמת מטופלים במסגרות** - השמה היא החלטה על מסגרת חברתית/טיפולית עבור מטופל לפרק זמן מוגדר מראש. במסגרת ההשמה קושר המינהל בין המטופל לבין מערך מגוון של מסגרות (פנימיות, משפחות אומנה, בתי אבות, מועדוניות, קייטנות ועוד), ומשבץ את המטופל על-פי צרכיו. משרד הרווחה משתתף בעלויות השהייה של המטופל במסגרות אלה, לרוב, בשיעור של 75%.

אופן הדיווח למשרד: באמצעות שידור ממערכת העירייה למערכות המשרד, וקיום בקרה באמצעות דוחות בקרה מן המשרד.

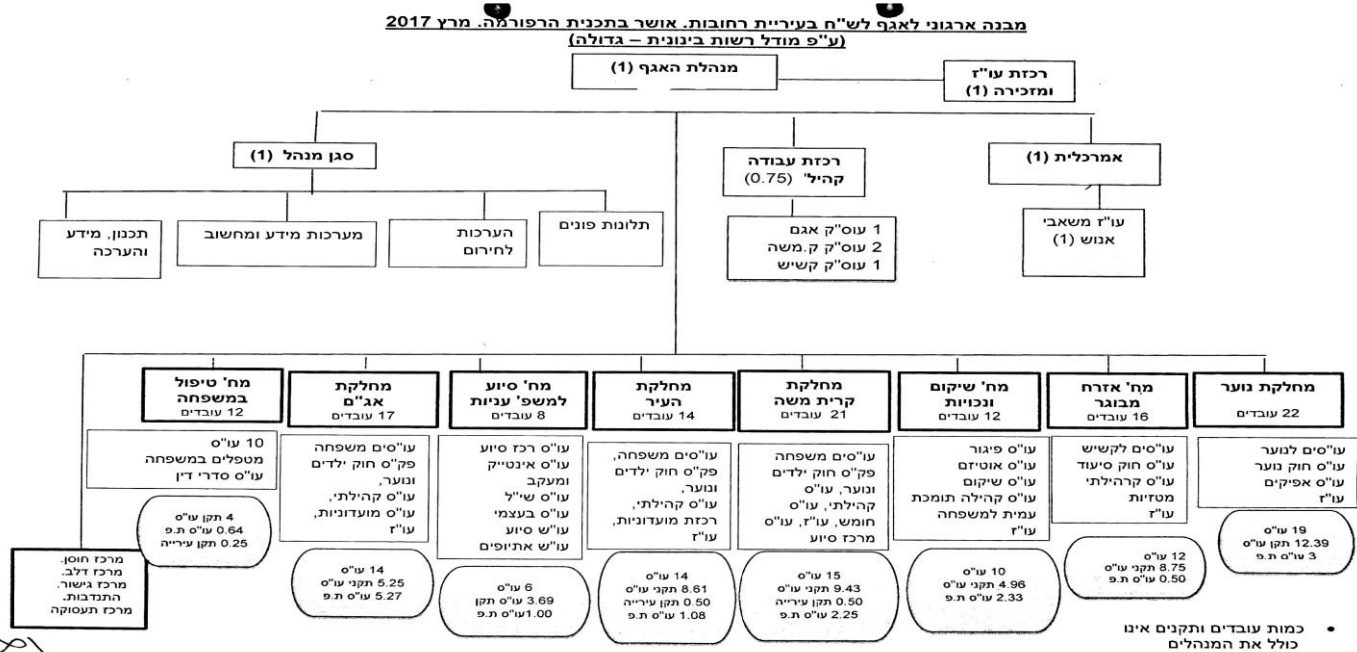
- **אפשרות 3 - פרויקטים בתחום הרווחה**- משרד הרווחה בשיתוף האגף מיישם פרויקטים במהלך השנה הכולל פעילויות למגזרים אשר אינם מטופלים בדרך של השמה במסגרות.

אופן הדיווח למשרד: באמצעות טפסים ייעודיים הנשלחים למשרד וקבלת החזר העלות בגינם הוצאות הפרויקט, לחילופין קבלת הכנסה באמצעות דיווח על מטופלים המשתתפים בפעילות וקבלת הכנסה בגין אפשרות דיווח 2.

על יישומו של החוק בעיריית רחובות אמון האגף לשירותים חברתיים (להלן: "האגף") בין האוכלוסיות המקבלות את השירות נמנים ילדים ונוער במצוקה, בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם, בעלי מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים, עולים חדשים ועוד.

הנהלת האגף מדווחת באופן שוטף למשרד .

להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של האגף³¹:



³¹ ני"ע מס' 108

מטרות הביקורת

מטרת הביקורת הייתה בחינת נאותות מיצוי הכנסות העירייה ממשרד הרווחה בנוגע לשכר עובדי הרווחה וכן נוספים המשיקים ו/ או משליכים על הוצאות האגף בכלל ותשלומי שכר בפרט.

בתגובה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים כי שכר העובדים - מושתת על הסדרים/הסכמים שאינם קשורים לאגף הרווחה.

מתודולוגיה

לצורך הכנת הדו"ח, קיימה הביקורת פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- גלית אנגיל - סמנכ"לית משאבי אנוש;
 - אירית שיפריס - מנהלת האגף לשירותים חברתיים;
 - אורנה כהן – אמרכלית;
- הביקורת נסמכה, בין היתר, על הקבצים והמסמכים הבאים:
1. דוחות שכר של משרד הרווחה;
 2. דוחות מצבת עובדים של משרד הרווחה;
 3. דוחות התחשבויות ותקצוב של משרד הרווחה;
 4. בקשות הגדלת תקציב שנשלחו למשרד הרווחה;

יובהר ויודגש כי הביקורת נערכה והסתיימה טרם כניסתה לתפקיד של מנהלת האגף לשירותים חברתיים, הגב' קרני בת חן והביקורת מאחלת לה הצלחה בתפקיד.

2. ממצאים

הביקורת מעלה כי העירייה אינה עורכת מעקב אחר התשלומים שהיא מוציאה ויכולים להיות מסובסדים על ידי משרד הרווחה. נמצא כי בעוד שהעירייה מעסיקה עובדים על חשבונה ישנם תקנים ייעודיים במימון

משרד הרווחה אשר אינם מאוישים מזה זמן רב. לא רק זאת אלא שנמצאו מספר פרמטרים.

להלן פירוט הממצאים וההמלצות:

על פי הנמסר לביקורת, האחריות לדיווח ולבקרה על ההכנסות מבוצעות על ידי אמרכלית האגף אשר עובדת בתיאום עם עובדות הזכאות במחלקות הגב' אורנה כהן.

2.1 היעדר נהלים להסדרת תהליכים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת המועצה המקומית.

מבנה - נוהל כולל בדרך מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- **מטרה** - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- **מסמכים ישימים** - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- **הגדרות** - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.

▪ **שיטה** - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.

▪ **אחריות** - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.

▪ **נספחים** - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

על פי הנמסר לביקורת, לעירייה קובץ "נהלי האגף לשירותים חברתיים (הוכן ב-2018)³² אשר כולל הנחיות לעובדים כיצד לנהוג בנושאים מסוימים.

הביקורת בדקה את קובץ נהלי האגף לשירותים חברתיים ומצאה כי אין פורמט אחיד לנהלים המעיד כי מדובר בנוהל עירוני מאושר והנהלים אינם בנויים במתכונת מסודרת של נוהל רשמי, הכולל מהדורות והליך עדכון מובנה.

בנוסף, על אף מורכבותם של תהליך ההשמה במסגרות ותהליך קבלת ההחזרים מהמשרד בגין כוח אדם, לא נמצאו באגף נוהלי עבודה כתובים המסדירים אותם במלואם, באופן שיגדיר את תהליכי העבודה בעירייה, ובכלל זה הליכי הדיווח למשרד, בדיקת חריגים, קביעת לוח זמנים וחלוקת אחריות וכן קיום בקורות נאותות אחר הדיווחים, ההחזרים וגביית השתתפות העצמית³³.

³² ני"ע מס' 109 – ני"ע

³³ – ני"ע 109

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

אנו פועלים לפי נוהלי משרד הרווחה, נבדקים ומבוקרים. החל מהצעת תוכנית – אישורה – הקצאת משאבים ע"י המשרד, ועדות היגוי וכו'. מרבית התוכניות יזומות ומוצעות ע"י המשרד, כמו, תוכנית ניצו"ץ, תוכניות תעסוקה המגדירות את כל המרכיבים. לכן – אין מקום לרישום זהה!!!

הביקורת בדעה לפיה נוהלי משרד הרווחה המשמשים את האגף אינם נותנים מענה לתיאור התהליכים, ממשקי העבודה, דוחות הבקרה והחריגים וכן הבקורות הנדרשות בתהליכי מקסום ההכנסות מול המשרד, סוגיות אלו יש לעגבן במסגרת נהלי עבודה מתאימים לאגף.

2.2 היעדר תכנית עבודה שנתית ברת מדידה

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מראש את מטלותיה של היחידה הארגונית, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

הביקורת קיבלה העתק מ"תכנית עבודה שנתית – אגף הרווחה רחובות 2018", אשר בנויה כטבלה וכוללת את העמודות: שם המשימה, תיאור המשימה, גורם אחראי, מדד ביצוע, תוצאה מצופה והערות³⁴.

נמצא כי תכנית העבודה השנתית של האגף מתארת את האגף ואת פעילותו, אולם אינה כוללת כל התייחסות להיבטים התפעוליים והמנהלתיים השוטפים של האגף ואינה כוללת היבטים כספיים.

³⁴ ני"ע מס' 110 – ני"ע

הביקורת בדעה לפיה אי הכללת נתונים כגון לו"ז, תקציבים ויעדים מדידים בתכנית עבודה אינו מאפשר מימוש אופטימלי של פעילות האגף וקיום בקרה נאותה ומדידה אחר פעילותו.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

תוכנית עבודה שנתית 2018 מיועד לשנה זו!!!
קבלת מסמך, המתאר בצורה ממוקדת ועניינית.

בלשוני

בלשונך

שם המשימה

מגדיר את המטלות

גורם אחראי

ע"י מי ומתי

מדד ביצוע

תוצאות רצויות מהעשייה

תוצאה מצופה

יש לציין – קיימת במסמך הפרדה בין נושאים שהם המקבילה של סעיפי התקציב של המשרד, כמו: תוכניות נוער וצעירים – ממומנות מסעיפים ייחודיים אלה המצוינים בדו"ח. כך שבהתבוננות בתוכנית ובו זמנית בראיית הדו"ח - יזוהו סעיפי התקציבים.

הערת הביקורת בתגובה: הביקורת סבורה כי תכנית עבודה אמורה לאפשר בחינה באמצעות מדדים כמותיים האם בוצעה עמידה ביעדים אלו.

מעיון בתוכנית העבודה לשנת 2018 עולה כי היעדים שנקבעו בתוכנית אינם ניתנים לכימות ו/או מדידה, מאחר והיעדים מוגדרים באופן כללי כגון: שיפור תפקוד, העלאת מודעות, פיתוח מנהיגות ועוד.

2.3 תקציב משרד הרווחה

תקצוב האגף לשירותים חברתיים בעירייה תקציב, נועד לאפשר מתן שירותי רווחה לתושבי העיר. תקציב האגף, אמור להיות, ממומן כאמור בשיעור של כ- 75% על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

המשרד, בהתאם למגבלות התקציב שלו, מתקצב רשויות מקומיות על פי מפתחות, הנקבעים על ידו וביניהם גודל הישוב, מספר התושבים, הדירוג הסוציאקונומי של הישוב וכו'.

התקציב הנקבע על ידי המשרד לכל רשות מהווה את הסכום הכולל מתוכו יממן המשרד 75%, כאשר במספר מקרים מצומצם קיים מימון מלא של המשרד בשיעור 100%.

מאחר ותקצוב המשרד (לשירותים חברתיים) אינו מספק מענה לכלל הצרכים, הרשות בדרך כלל נאלצת להוסיף מתקציבה, על מנת לתת מענה הולם לצרכי הרווחה בעיר.

ניצול התקציב באופן שוטף על פני השנה מתבצע בהתאם לדיווחים המועברים על ידי האגף. על העירייה לדווח על כל פעולותיה, לנצל במלואו את התקציב שאושר ולעשות כל מאמץ להגדילו.

ישנם שני סוגי תקנים :

- **תקנים ייעודיים** - תקנים באישור משרד הרווחה המשתתף במימון עלות שכרם.
- **תקנים עירוניים** - תקני עובדים עירוניים שמשרד הרווחה אינו משתתף בעלות שכרם.

חישוב תקן ייעודי על פי המשרד

הביקורת ביקשה להעריך מהו סך השכר לעובד המוכר על ידי המשרד לעובד הקיים בגינו תקן נכון לחודש דצמבר 2017.

לצורך החישוב נלקח בחשבון ההחזר בפועל (950 אלפי ₪) לחודש דצמבר בגין שכר עובדים כשהוא מחולק בבסיס ההחזר על פי המשרד (75%) על מנת להעריך את סך השכר המוכר על ידי המשרד (להלן : החזר ברוטו).

החזר ברוטו חולק בכמות התקנים המאוישים המוכרים על ידי המשרד, התוצאה הינה – 15,094 ש"ח המהווה את השכר המוכר לעובד בעל תקן נכון לחודש דצמבר 2017

סך ההחזרים מהמשרד עבור כלל התקנים לחודש = שווי החזר חודשי של תקן בממוצע
מספר התקנים המאוישים

$$\text{ש"ח } 15,094 = \frac{950,966}{75\%}^{35}$$

³⁶84

כלומר, משכורת מוכרת על ידי המשרד היא $11,321/0.75 = 15,094$ ש"ח.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

שווי החזר של תקן הממוצע – לא מייצג את תפיסת המשרד.

משרד הרווחה מחשב עלות תקן לפי וותק ממוצע של 19 שנה.

התקנים הינם פונקציונליים, ומשולמים ע"פ מתח הדרגות שנקבע ע"י משרד הרווחה לכל משרה.

כך, שהחישוב של ממוצעים הוא חשבונאי, אך אינו משקף את המציאות.

הערת הביקורת בתגובה:

החישוב שנערך ע"י הביקורת נועד להציג עלות שכר המוכרת ע"י המשרד, כאשר החזר הינו 75%.

חישוב תקן עירוני

על מנת להעריך שוויו של תקן על פי עלות השכר בעירייה בוצע חישוב על פי דוח שכר לחודש דצמבר 2017 כדלקמן:

עלות השכר לחודש דצמבר 2017 על פי דוח שכר עירייה = שווי החזר חודשי של תקן בממוצע

³⁵ ני"ע מס' 106

³⁶ ני"ע מס' 102

דו"ח 5/39 מיצוי הכנסות משרד הרווחה

מספר התקנים המאושים ייעודיים ועירוניים

עלות השכר לחודש דצמבר 2017 על פי דוח שכר עירייה = שווי החזר חודשי של תקן בממוצע
מספר התקנים המאושים ייעודיים ועירוניים

$$20,771 \text{ ₪} = \underline{371,973,258}$$

$$^{38}(84+11)$$

הערת הביקורת :

נמצא כי בנוסף למימון העירוני בגובה 25% (בשל השתתפות המשרד ב – 75% בלבד) , קיים מימון נוסף בסך ₪5,677 לחודש (למשרה).

לדוגמא :

תשלום עלות שכר עובד על ידי העירייה – 15,677 ₪

עלות מוכרת על ידי המשרד – 10,000 ₪

החזר מן המשרד – 7,500 ₪

חלק העירייה – 8,177 = 15,677-7500 ₪

ריכוז נתונים

משרד הרווחה מתקצב את מחלקת הרווחה בתקציב, הנקבע בהתאם לקריטריונים קבועים שאמור להתאים לצרכיה כפי שדווחו במהלך השנים. על מחלקת הרווחה להקפיד ולדווח, באופן מדויק ובמועד על כל ההוצאות אשר ביצעה העירייה.

משרד הרווחה מרכז מדי חודש את כל ההוצאות המועברות אליו לתשלום בדוח מרכז המכונה "דוח תקצוב והתחשבות".

³⁷ ני"ע מס' 121

³⁸ ני"ע מס' 102

הדוח מפרט את ההוצאה החודשית ביחס לתקציב המאושר של משרד הרווחה והיתרה העומדת לזכות או לחובת העירייה לאחר העברת התשלומים לעירייה על משרד הרווחה.

הביקורת בדקה **תקציב העירייה לשנים 2017-2018**³⁹:

הצעה 2018	ביצוע 2017 01-11/2017	תקציב 2017	מס' סעיף תקציבי
19,049,900	15,494,500	18,241,800	841
1,895,600	1,676,000	1,600,300	842
24,656,700	21,049,100	21,934,100	843
8,824,990	7,565,200	9,000,500	844
41,494,049	35,775,600	37,608,200	845
14,113,600	11,726,000	14,716,600	846
4,388,000	4,460,600	4,219,700	847
2,082,300	1,596,700	2,713,600	848
<u>5,452,400</u>	<u>4,588,700</u>	<u>6,928,200</u>	849
<u>121,957,539</u>	<u>103,932,400</u>	<u>116,963,000</u>	סה"כ

³⁹ ני"ע 124 (הנתונים מבוססים על ספר התקציב של העירייה)

הצעה 2018	ביצוע 2017 01-11/2017	תקציב 2017	
-890,053	-845,100	-911,189	342
-17,386,099	-12,818,000	-15,764,627	343
-6,198,700	-4,736,700	-6,192,698	344
-32,278,400	-25,264,300	-28,776,936	345
-10,893,900	-8,090,300	-10,999,483	346
-2,532,700	-1,902,500	-2,775,651	347
-1,737,800	-486,200	-2,035,262	348
-4,628,000	-3,115,000	-5,401,737	349
<u>-76,545,652</u>	<u>-57,258,100</u>	<u>-72,857,583</u>	=

הצעה 2018 ב – ₪	ביצוע 2017 לחודשים ינואר – נובמבר 2017 ב- ₪	תקציב 2017 ב- ₪	
-76,545,652	-57,258,100	-72,857,583	הכנסות
121,957,539	103,957,539	116,963,000	הוצאות
62%	55%	62%	אחוז הכנסות מהמשרד ביחס להוצאות העירייה

מהטבלה עולה שאחוז השתתפות המשרד בתקציבים לשנים 2017-2018 נמוך מ- 75% (להם זכאית העירייה) כך שהמימון בו נושאת העירייה גבוה ב-13%, הדבר נובע מ- 4 גורמים:

א. נכון לחודש דצמבר 2017 קיימים בעירייה 13.93 תקנים עירוניים הממומנים על ידי העירייה בלבד, יובהר, כי תקנים עירוניים הינם במימון מלא של העירייה והיא לא מקבלת בגינם החזר ממשרד הרווחה בעוד שתקנים ייעודיים הינם בתקצוב של עד 75% על ידי משרד הרווחה והעירייה נושאת ביתרה.

ב. המשרד אינו מכיר במלוא עלויות השכר שמשלמת העירייה כיוון ואינה עומדת בתנאים שקבע המשרד. כלומר, שהעירייה מודעת לסכומים אותם מסבסד משרד הרווחה ובוחרת לשלם לעובדים מסוימים מעבר למה שקבע משרד הרווחה ולכן בעלויות אלו על העירייה לשאת לבדה.

ג. קיימים פרויקטים בהם משקיעה העירייה ללא פנייה למשרד לקבלת השתתפות.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

"כל נתוני ההכנסות שנרשמו בטבלה אינם תואמים את הנתונים שנמצאים במערכת האוטומציה.

*** נתון הוצאות שהוצג בטבלה לחודשים 11/2017-1 אינו תואם לנתון המופיע באוטומציה.**

עקב שיבוש הנתונים, קביעת הביקורת לגבי אחוז ההכנסות ממשרד הרווחה ביחס להוצאות העירייה אינו נכון.

בתוך תקציב האגף הכולל ישנו תקצוב וביצוע הוצאות מנהליות שהמשרד אינו משתתף בהוצאות אלו.

לשם קביעת אחוז הכנסות מהמשרד ביחס להוצאות יש לקזז את הסכומים שבגינם אין השתתפות ממשרד הרווחה".

הערת הביקורת בתגובה:

כפי שצוין לעיל, הביקורת התבססה על נתונים המוצגים בספר התקציב של העירייה לשנים 2017-2018.

ככל שאלו אינם תואמים לנתונים במערכת האוטומציה הדבר טעון בדיקה כשלעצמו.

2.4 אי ניצול מלוא תקציב משרד הרווחה

העירייה לא ניצלה את מלוא התקציב שניתן לה על ידי משרד הרווחה נכון לדצמבר 2017⁴⁰, על פי דוח תקצוב והתחשבות מול המשרד בסעיף 230091043416- ("שכונה תומכת"), המשרד תקצב את פעילות האגף במקרה של שכונה תומכת בסך של 279,866.83 ₪ כאשר העירייה ניצלה סך של 227,017 ₪ בלבד כלומר לא נוצל על ידי העירייה סך של 52,850 ₪.

בפגישה שנערכה ביום 20.1.19 בהשתתפות הביקורת, מנהלת האגף לשירותים חברתיים והאמרכלית, הוסבר לביקורת כי "שכונה תומכת" זהו פרויקט המנוהל על ידי העמותה למען הקשיש ברחובות (להלן: "עמותת על"ה") במקרים אלו ההשמות טרם נקלטו במשרד, אך אי הניצול התקציבי לא גרר גירעון לעירייה היות והיא אינה הגורם המפעיל ולכן אף לא חויבה על ידי המשרד.

הביקורת מבקשת להבהיר כי אין מדובר במקרה זה באובדן הכנסות מהמשרד, כי אם אי ניצול מלא של תקציב העומד לרשות העירייה מטעם משרד הרווחה.

להלן פירוט הסעיפים במסגרתם קיבלה העירייה מימון ממשרד הרווחה אך בוצעה חריגה של האגף מתקציב המשרד. משמעות החריגה תקצוב על ידי העירייה ללא השתתפות המשרד בסכום החריגה.⁴¹

סעיף	נושא	תקציב משרד הרווחה	ביצוע בפועל על ידי העירייה	ביצוע מעבר לתקציב. 100% מימון מלא על	תגובת מנהלת האגף
		*100%			

⁴⁰ ני"ע מס' 100 – תקצוב והתחשבות

⁴¹ ני"ע 100

	ידי העירייה				
תיערך בדיקה בנושא בעקבות הערת הביקורת	32,774	736,672	703,898	מקלטים לנשים מוכות	230091025100

2.5 ביצוע חורג מתקציב מאושר ע"י המשרד

הערת הביקורת : במהלך שנת 2017 הוציאה העירייה סך של 33 אלפי ש"ח מעבר לתקציבי הפעולה שאושרו להחזר על ידי משרד הרווחה. בנוסף, לא נמצאו כל דרישות מן האגף למשרד בגין הגדלת התקציבים עבור 3 הפרויקטים בהם בוצע מימון על ידי העירייה ללא כל החזר. אי דרישה בגין החזר הביא לאבדן הכנסה בסך 25 אלפי ש"ח.

המלצה : מומלץ כי אחת לתקופה תיערך בחינה של מנהלת האגף בשיתוף אמרכלית האגף אחר פרויקטים שקיים סיכון כי תקציב המשרד אינו יכסה אחר הוצאות הפרויקט בפועל, וכן ביצוע פנייה בכתב למשרד לשם ניסיון להעתקת התקציב לפעילות בה קיים תקציב חסר .

2.6 אי ניצול תקנים ייעודיים והעסקה בתקנים עירוניים

- סעיף 1.2 להוראה מספר 2.7 לתע"ס קובע: "מעסיקתם של עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הנה הרשות המקומית. שכרם משולם על ידי הרשויות המקומיות, כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מעביר השתתפותו לרשו"מ 75% מתשלומי שכר, תנאים נלווים ותנאים סוציאליים, כפוף למבנה הארגוני המאושר על ידי המשרד, מספר המשרות שהוקצו על ידי המשרד, הסכמי שכר כפי

- שנחתמו ע"י הממשלה עם ארגוני העובדים, הוראות תע"ס בהתאמה ומופיעים בדו"ח החודשי של המשרד."
- סעיף 1.2 להוראה מספר 2.7 לתע"ס קובע: "מעסיקתם של עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הנה הרשות המקומית. שכרם משולם על ידי הרשויות המקומיות, כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מעביר השתתפותו לרשו"מ 75% מתשלומי שכר, תנאים נלווים ותנאים סוציאליים, כפוף למבנה הארגוני המאושר על ידי המשרד, מספר המשרות שהוקצו על ידי המשרד, הסכמי שכר כפי שנחתמו ע"י הממשלה עם ארגוני העובדים, הוראות תע"ס בהתאמה ומופיעים בדו"ח החודשי של המשרד."
 - מההנחיות עולה כי המשרד משתתף בשיעור 75% משכר עובדי הרווחה בעירייה (כולל עובדים מנהליים). ההתחשבות עם המשרד מתנהלת על בסיס התקינה שאישר המשרד לעירייה, על-פי מספר העובדים המועסקים בפועל בתקינה האמורה ובהתאמה להסכמי השכר שנקבעו לכל תפקיד.
 - סעיף 2 להוראה מספר 2.7 לתע"ס, "המשרד מקצה משרות על פי אמות המידה המפורסמות בהוראה 16.2". הוראת תע"ס מספר 16.2 מ-1.4.08 קובעת נוסחה להקצאת תקני כוח אדם במשרד, המשקללת משתנים רבים, כגון מספר התיקים בטיפול הרשות, נתוני רמה סוציו-אקונומית ביישוב ואינטנסיביות הטיפול.
 - תקנים החורגים מהמכסה שהקצה המשרד לעירייה ימומנו במלואם על ידי זו האחרונה.
 - סעיף 3 להוראה מספר 2.9 לתע"ס קובע כי "פניה לשינוי תקן במחלקה תוגש על ידי הרשות המקומית למחוז שבתחום

שיפוטו היא נמצאת, ע"ג טפסים המיועדים לכך... הטופס יוגש בשלושה העתקים... פנייה כנ"ל תוגש למחוז בהתאם לצורכי המחלקה".

להלן פירוט התקנים אשר הוקצו לעיריית רחובות על ידי משרד הרווחה בשנים 2015-2017 כלומר, תקנים ייעודיים, וכן תקציב העירייה לתקציב עירוניים ללא תקצוב המשרד:

תקנים עירוניים (מימון מלא של העירייה)	תקנים ייעודיים (השתתפות משרד הרווחה)	חודש	שנה
12.62	88.82	דצמבר	2015 ⁴²
13.87	92.70	דצמבר	2016 ⁴³
13.93	96.35	דצמבר	2017 ⁴⁴

הביקורת בדקה את דוח מצבת העובדים לחודש דצמבר 2017⁴⁵ ומצאה 24 עובדי רווחה אשר ממומנים על ידי העירייה (תקנים עירוניים) ולא על ידי משרד הרווחה (תקנים ייעודיים). **ראה נספח ב'.**

הערות הביקורת:

(1) נמצא למרות קיומו של תקן ב-100% משרה במימון משרד הרווחה לעו"ס משפחה (כוללני) אשר לא אויש (תקן מס' 51100), איישה העירייה 3.85 תקנים במימון מלא של העירייה בגין אותו

⁴² ני"ע מס' 114 - מצבת

⁴³ ני"ע מס' 113 - מצבת

⁴⁴ ני"ע מס' 102 - מצבת

⁴⁵ ני"ע 102

התפקיד שמספרם: 11300, 11400, 12000, 21700, 15100, 10500. ראה נספח ב'.

מבדיקת הביקורת עולה כי תקן 51100 מתייחס לפרויקט ייחודי לקהילה האתיופית.

לדברי מנהלת האגף המדובר במשרה ייחודית אשר נדרשת הכשרה עבודה, ולא ניתן לשבצה במקרה של היעדרות העובדת.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

האיוש של תקנים נעשה אך ורק לתפקידים הייעודיים. במידה ונוצר פער איוש, התקן לא יאויש באופן סתמי אלא רק ייעודי.

הערת הביקורת בתגובה:

הביקורת סבורה כי היה על מנהלת האגף להיערך מבעוד מועד להיעדרותה של העובדת (תקן מס' 51100) ולהחליפה בעובדת בעלת תקן עירוני בלבד וזאת לאחר הכשרה מתאימה, דבר שהיה עשוי להביא לקבלת השתתפות המשרד בשיעור 75% משכר העובדת.

(2) נמצא כי למרות שבין השנים 2015-2017 הוגדלו התקנים הייעודיים בכ- 7.5 תקנים, העירייה הוסיפה בתקופה זו כ-1.31 תקנים נוספים לתקנים העירוניים שהיו קיימים.

לא נמצא כל תיעוד לפניית מנהלת האגף למשרד לשם הגדלת כמות איוש תקנים ייעודיים על פני התקנים העירוניים.

כאמור משרד הרווחה מקצה לעירייה תקנים ייעודיים כל שנה. הקצאת התקן משמעותה שבאם העירייה תאייש את התקן היא תהיה זכאית להשתתפות המשרד בשכר העובד בשיעור של 75%.

הביקורת בדקה את כמות התקנים שהוקצו לעירייה לעומת כמות התקנים שאוישו על ידה בשנים 2017-2018, להלן יוצגו ארבעת

החודשים בהם היה את הפער הגדול ביותר, הטבלה המלאה מצ"ב
כנספת א:

שנה	חודש	תקנים ייעודים		
		תקן	איוש בפועל	פער
2017 ⁴⁶	מרץ	95.35	83.45	11.9
	אפריל	96.35	80.45	15.9
	מאי	93.29	80.64	12.65
	יולי	96.35	84.85	11.5

הביקורת בדקה בנוגע לחודש **דצמבר 2017** אילו תקנים ייעודיים לא אוישו על ידי העירייה⁴⁷ והאם הללו אוישו עד לחודש דצמבר 2018, וזאת לשם מתן עדיפות באיוש התקנים הייעודים על פני תקנים עירוניים:

תגובת מנהלת האגף	פער	% משרה מאוישת בעירייה	% מאושר לפי תקן המשרד	מספר משרה במשרד	תיאור המשרה	
איוש החל מ 1/11/18	25%	75%	100%	43100	מנהל תוכי הדרך	2
מאויש החל מ- 3/2019	50%	0%	50%	90100	עובד אמ"ת – אסוף מידע	5
מאויש החל מ 3/2019	50%	50%	100%	40200	עובד מנהל וזכאות	9
		4.09	4.35	7.44	סה"כ תקנים	

⁴⁶ ני"ע מס' 118 - מצבת

⁴⁷ ני"ע מס' 102

תגובת מנהלת האגף:

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת האגף, נטען כי הפערים נובעים מכך שישנו קושי לאייש משרות שכן חלקיות המשרות בעייתית וכן לא כל תקן חלקי ניתן לאייש עקב אחוזי משרה נמוכים (אחוזים בודדים), שלטענתה אינם כדאיים לעובדים ולכן לא מצליחים לאייש את התפקידים הללו.

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים

חברתיים:

במהלך שנת 2017 התקבלו תקנים חדשים ממשרד הרווחה בנושאים של מרכזי ועדות החלטה, תקנים בתוכנית הדרך החדשה, מתאם הסעות, חינוך מיוחד, תכנית לאומית יתד, תכנית לאומית, אשר אוישו ברובם במהלך השנת 2017.

מעבר לזאת, ישנם תקנים שהם מתחדשים מידי שנה כגון: תקני שיקום שכונות שהם מחודש מאפריל עד חודש מרץ הבא. העובדים נפלטים מהפלט ואנו מבצעים איוש מחדש.

אנו מעדכנים קליטת עובדים, עזיבות עובדים, יציאה לחופשת לידה, חופשה ללא תשלום וכו'. המערכת מאד דינמית.

בטבלה שהובאה בטיטוט הביקורת בסעיף זה רשמנו תשובתנו לגבי הפערים.

בהתייחס להערת הביקורת: "הרי שבאותם סכומים המושקעים כיום ע"י העירייה ניתן היה לספק מענה רחב ומקיף יותר לאוכלוסייה הנזקקת בעיר", ברצוני לציין כי אין סכום כולל המוקצה לאגף, ואם לא ימוצה בסעיף 1 יועבר לסעיף אחר.

2.7 הערת הביקורת בתגובה:

משמעות הממצאים הינה שכתוצאה מאי ניווד תקנים (מתקן עירוני לתקן ייעודי), העירייה מממנת מכספה באופן מלא תקנים עירוניים אשר ניתן היה לקבל בגינם השתתפות במימון ממשרד הרווחה, מומלץ כי האגף יקיים בקרה שוטפת אחרי אי איוש עובדים המועסקים בתקני המשרד, ואיושם בעובדי המועסקים בתקני עירייה.

2.8 היעדר ממשק עבודה

חשש לאי הכרה במלוא עלות התקנים הייעודיים בשל היעדר ממשק השתתפות המשרד בעלויות השכר בגין התקנים הייעודיים מותנית בדיווח חודשי של האגף למשרד בנוגע לעובדים המאיישים את התקנים ובנוגע לשינויים בכל אחד מרכיבי השכר שלהם.

האמרכלית מעבירה למשרד מדי חודש נתונים אודות מצבת העובדים בתקנים ייעודיים באמצעות טפסים ידניים⁴⁸.

כאמור, העירייה איישה 84.01 תקנים ייעודיים בגינם התקבל מהמשרד בחודש דצמבר 2017 סך של 950,966 ₪. בתחשיב שנתי מדובר על סך של כ- 11.5 מיליון ₪⁴⁹.

לא קיים ממשק עבודה מסודר בין האגף למשאבי אנוש ושכר בעירייה, המבטיח כי האגף יעודכן לגבי שינויים בהשכלה, בדרגה וכדומה של העובדים, ביציאות לחופשת לידה, בסיום העסקה וכדומה באופן מסודר ועקבי אשר יבטיח מהימנות ונאותות הדיווחים המועברים על ידי האגף למשרד הרווחה.

⁴⁸ ני"ע מס' 120 – סיכומי פגישות

⁴⁹ ני"ע מס' 102 - מצבת

לשם המחשת משמעות הפערים בין גובה השכר המשולם על ידי העירייה לבין גובה השכר המוכר על ידי המשרד, ערכה הביקורת השוואה בין התשלומים שהתקבלו בגין 5 עובדים (5 תקנים) בדיווחי חודש דצמבר 2017⁵⁰ לבין השכר ששולם להם בפועל ע"י העירייה⁵¹:

⁵⁰ ני"ע מס' 106 - תיקייה

⁵¹ ני"ע מס' 121 - תיקייה

ת.ז	עלות מעביד (עירייה) כוללת בפועל - C	אחוז משרה מזווח למשרד הרווחה - B	עלות מעביד מוכרת על ידי המשרד - D	הסכום שהיה אמור להתקבל בגין 75% משכר העובד - E	השתתפות המשרד לאחר 75% (בפועל) - A	הפרש בין עלות מעביד על פי העירייה לבין הסכום המוכר על ידי המשרד - e-a
5160013	50,876	100	22,418	38,157	16,814	<u>21,344</u>
5347888	26,675	50	7,766	20,006	5,825	<u>14,182</u>
3903261	9,908	100	15,583	7,431	11,687	<u>-4,256</u>
284000	9,326	100	9,658	6,995	7,244	<u>-249</u>
54343521	<u>22,293</u>	<u>100</u>	<u>15,191</u>	16,720	11,393	<u>5,327</u>
	<u>119,078</u>	<u>4.5</u>	<u>70,616</u>	<u>89,309</u>	<u>52,962</u>	<u>36,347</u>

בבדיקת הביקורת נמצא כי בגין 5 העובדים הנ"ל לא קיבלה העירייה סך של 36,586 ₪ בחודש דצמבר 2017. הפער נובע מכך שהעובדים המאוזכרים בטבלה הינם עובדי דור א' בעירייה הנהנים מתנאי שכר שונים מהעובדים החדשים המתקבלים לעבודה בעירייה כיום.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

בניגוד לדעת הביקורת, ברצוני לציין שקיים ממשק עבודה מסודר בין אגף לשירותים חברתיים לאגף משאבי אנוש בנושא של עדכון בנושא השכלה, דרגה, יציאות לחופשות לידה, סיום העסקה וכד', ובהתאם לכך מועבר עדכון למשרד הרווחה.

ישנם פערי זמן בין עדכון השינויים באגף משאבי אנוש ועד קליטת השינויים בפלט כ"א של משרד הרווחה.

המלצה: מומלץ כי שינויי שכר ייקלטו ראשית באגף לשירותים חברתיים ורק לאחר מכן יועברו לאגף משאבי אנוש ולמשרד הרווחה, וזאת על מנת להפחית את הסיכון בו העובד יקבל את עדכון השכר, אך הדבר לא ידווח למשרד.

2.9 תואר אקדמי

משרד הרווחה משתתף בעלות שכר עובדי העירייה -- לכל אחד מעובדי הרווחה הזכאים לגמול תואר אקדמי, בהסתמך על תעודות רלוונטיות.

המשרד מתנה את התוספת באישור תכנית הלימודים במסגרת הוראת תע"ס, כך שתהיה זיקה בינה לבין התפקיד שמבצע העובד.

הערת הביקורת: בשל עיכוב בהמצאת מסמכים, לא נבדק ביצוע החזרים מהמשרד בגין השתתפות בתוספות שכר המשולמות בגין תואר ראשון ושני.

2.10 החזר נסיעות

אי התאמה בין תשלומי העירייה להחזרים ממשרד הרווחה

2.10.1 הוצאות אחזקת רכב

לפי הוראה מספר 1.2 לתע"ס, המשרד ישלם מדי חודש תוספת אחזקת רכב רק "לעובדים המאיישים משרות עו"ס ועו"ז [עובדי זכאות]".

תעודת זהות	תפקיד לפי מצבת	תאריך תחילת עבודה ⁵²	משרד ⁵³	עירייה ⁵⁴	הפרש
			46	908.71	826.71
			123	535.9	412.9
			193	537.98	344.98
			770	720.22	49.78-

⁵² ני"ע 128

⁵³ ני"ע מס' 106

⁵⁴ ני"ע מס' 121

591.29	722.29	131			
--------	--------	-----	--	--	--

מבדיקת הביקורת נמצאו 4 עובדים שהעירייה משלמת להם מידי חודש מאות שקלים ביתר בגין נסיעות לעומת התשלום המועבר בגינם לעירייה מהמשרד. יצוין כי אין המדובר בעובדים אשר החלו את העסקתם לפני הסכם מרץ 99 אשר טיפל בנושא חריגות השכר במגזר הציבורי והביא להקפאת שכר העובדים אשר הועסקו בתקופה זו, אלא המדובר בתנאי שהוענקו לעובדים מעבר להחזרים הניתנים מן המשרד.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

ברצוני לציין שמשרד הרווחה משלם עבור כל עובד בתקן במשרה מלאה 213 ₪ עבור קצובת נסיעות, ו- 770 ₪ עבור אחזקת רכב. סכום אחיד לכלל העובדים ע"פ חלקיות משרה.

לעומת זאת, הרשות המקומית משלמת נסיעות לעובדים ע"פ מקום מגוריהם בפועל עד תקרה מסוימת ולחלקם משולם גם נסיעות בתפקיד. תשלום אחזקת רכב אינו אחיד לכלל העובדים.

2.10.2 נסיעות בתחבורה ציבורית

תשלום עודף של העירייה לעובדים בגין נסיעות

המשרד משתתף עבור כל אחד מהעובדים הייעודיים בקצובה קבועה של נסיעות "באופן גלובלי בסכום אחיד לכולם דהיינו: עלות חופשי חודשי" (לפי מכתב מראש ענף כוח אדם בלשכות המשרד).

הביקורת בדקה את דוח שכר העירייה מול דוח שכר משרד הרווחה
 נכון לדצמבר 2017 ומצאה⁵⁵:

ת.ז עובד	עירייה	משרד	הפרש
████████	639.39	213	426.39
████████	885.11	160	725.11
████████	885.3	213	672.3
████████	878.09	160	718.09

נמסר ממנהלת האגף כי עובדות בסעיפים 2 ו-3 אינן מתגוררות ברחובות ועל כן התשלום בגין נסיעות לעובדות אלו גבוה יותר.

בפגישה שנערכה עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים נמסר כי אינה יודעת מדוע קיים הבדל בין העירייה לבין משרד הרווחה בתשלום בגין נסיעות והפנתה את הביקורת למשאבי אנוש.

עוד מצאה הביקורת כי אצל ארבעת העובדים שבגינם קיבלה העירייה החזר ממשרד הרווחה, ישנם הבדלים של מאות שקלים בין הסכום ששולם לעובדים על ידי העירייה לבין סכום ההשתתפות ממשרד הרווחה.

2.10.3 שעות נוספות – פערים בין תשלום העירייה לתשלום המשרד

בהתאם להוראות התע"ס המשרד מעביר תשלום חודשי גלובאלי בגין שעות נוספות עבור כל אחד מהעובדים הסוציאליים, ללא צורך בדיווח

⁵⁵ ני"ע מס' 106 + 121

המינהל למשרד על ביצוע השעות הנוספות בפועל. התעריף כפוף לחלקיות המשרה של העובד.

במידה שהעירייה משלמת עבור שעות נוספות מעבר לאלו שקבע המשרד - בהפרש תישא העירייה בלבד.

ת.ז עובד	תשלום שעות נוספות ע"פ העירייה בחודש 12/2017 ב - ₪	שעות נוספות על פי המשרד ב - ₪	הפרש
	2,365	585	1,780
	4,148	780	3,368
	2,070	780	1,290
	3,827	780	3,047
	4,331	390	3,941
	2,103	780	1,323
	4,789	780	4,009
	8,847	780	<u>8,067</u>
			26,825

הערת הביקורת: נמצא כי המשרד שילם את התקרה המקסימאלית בגין השעות הנוספות. עם זאת קיים פער מהותי בין תשלום השעות הנוספות אשר משלמת העירייה לבין תשלום השעות הנוספות המשולם על ידי המשרד.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

משרד הרווחה משלם עבור כל עובד במשרה מלאה 12 שעות נוספות בחודש, שווי כספי 780 ₪.

שמות העובדים שמופיעים בטבלה בסעיף הינם עובדים דור א' ולהם שעות נוספות גלובליות במסגרת הסכמים מקומיים.

3. סיכום והמלצות

בדיקת הביקורת העלתה, הין היתר, כי על מנהלת האגף לבצע בקרות ביחס לסעיפי שכר העובדים אשר מקבלים עליהם תוספת בשכר. בנוסף מומלץ כי תבדוק את נחיצות כלל התקנים העירוניים המועסקים כיום באגף.

3.1 כתיבת נהלי עבודה

מומלץ כי נהלי העבודה של המחלקה ייכתבו מחדש במתכונת של נוהל עירוני, בפורמט אחיד ורשמי. יש לקבוע נהלי עבודה פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה באגף ואשר מאפשרים קיום בקרה נאותה אחר הדיווחים, ההחזרים וגביית השתתפות העצמית.

3.2 קביעת תכנית עבודה שנתית מדידה

יש להכין תוכנית עבודה שנתית מסודרת, הכוללת לוחות זמנים, תקציבים ויעדים מדידים, אשר תאפשר מימוש אופטימלי של פעילות האגף וקיום בקרה נאותה ומדידה אחר פעילותו.

3.3 מיצוי מלא של תקציב המשרד:

מומלץ כי אחת לתקופה, תיערך בחינה של מנהלת האגף בשיתוף אמרכלית האגף, אחר פרויקטים שקיים סיכון כי תקציב המשרד אינו עולה על הוצאות הפרויקט, וכן ביצוע פנייה בכתב למשרד לשם ניסיון להעקת התקציב לפעילות בה קיים תקציב חסר.

3.4 מיצוי ואיוש התקנים הייעודיים

מומלץ כי יבוצע ראשית איוש מלא ומיטבי ראשית, של התקנים המוקצים לעירייה על ידי משרד הרווחה, ורק לאחר מכן לתקנים העירוניים.

מעבר לחיסכון הכספי לעירייה בעלויות שכר עובדים, ניתן להסיט את הכספים לאספקת מענה רחב ומקיף יותר לאוכלוסייה הנזקקת בעיר.

מומלץ כי תבוצע היערכות מבעוד מועד של מנהלת האגף במקרה של אי איוש תקנים ייעודיים, בניסיון לאייש תקנים אלו באמצעות עובדים המועסקים בתקנים עירוניים.

3.5 הטמעת ממשק עבודה

מומלץ כי שינויי שכר ייקלטו ראשית באגף ורק לאחר מכן יועברו לאגף משאבי אנוש ולמשרד, וזאת על מנת להפחית את הסיכון בו העובד יקבל את עדכון השכר, ללא העברת דיווח תואם למשרד.

3.6 הגברת התיאום בין תשלום שכר עובדים לבין השתתפות המשרד

מומלץ לקיים מעקב ובקרה שוטפים אחר דרישות התשלום ממשרד הרווחה על מנת לוודא התאמה מלאה ככל שניתן בין התשלום בפועל לבין החזר המשרד.

יש לצמצם פערים בין תשלום שכר (בפועל) לבין הוצאות השכר המוכרות ע"י המשרד.

יש להקפיד על ביצוע מעקב ובקרה שוטפים אחר הניצול התקציבי בכל אחד מהסעיפים לכל אורך השנה.

נספח א'

בדיקת התקנים המוקצים לעירייה מול התקנים המאווישים על ידיה והפער ביניהם:

שנה	חודש	תקנים ייעודים	
		תקן	איוש בפועל
562017	ינואר	92.70	85.45
	פברואר	92.70	85.95
	מרץ	95.35	83.45
	אפריל	96.35	80.45
	מאי	93.29	80.64
	יוני	88.44	83.84
	יולי	96.35	84.85
	אוגוסט	96.35	88.51
	ספטמבר	89.19	82.86
	אוקטובר	89.10	85.06
	נובמבר	88.10	84.51
	דצמבר	88.10	84.01
572018	ינואר	88.10	85.26
	פברואר	88.44	86.01
	מרץ	88.44	83.01
	אפריל	88.44	82.16
	מאי	88.44	86.29

⁵⁶ ני"ע מס' 118 - מצבת

⁵⁷ ני"ע מס' 119 - מצבת

4.6	83.84	88.44	יוני	
4.58	84.61	89.19	יולי	
5.33	83.86	89.19	אוגוסט	
6.33	82.86	89.19	ספטמבר	
6.49	84.16	90.66		בממוצע

נספח ב'

תקן מוקצה בעירייה	מס' משרה	תיאור המשרה	
25%	120400	מרכז מתנדבים	1
75%	129100	רכז יעוץ לאזרח	2
100%	180900	עוזר למנהל המחלקה	3
100%	183200	מזכירה	4
50%	11300	עו"ס משפחה כוללני	5
25%	11400	עו"ס משפחה כוללני	6
50%	12000	עו"ס משפחה כוללני	7
25%	25100	רכז לפיתוח ק. תעסוקתי	8
100%	3100	עובד שכונתי	9
50%	31700	עובד שכונתי	10
100%	31900	עובד שכונתי	11
100%	21700	עו"ס משפחה כוללני	12
50%	58500	עובד שכונתי	13
50%	58600	עובד שכונתי	14
50%	58800	עובד שכונתי	15
40%	25000	עו"ס לזקן	16
48%	29100	עובד שכונתי	17
50%	30200	עובד שכונתי ק. עליה	18
100%	15100	עו"ס משפחה כוללני	19

20	עו"ס נערה במצוקה	20700	50%
21	עובד נוער וצעירים	30000	20%
22	עובד נוער וצעירים	31000	50%
23	עו"ס משפחה כוללני	10500	60%
24	עובד מינהל וזכאות	100100	25%
			13.93

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

עו"ס משפחה כוללני, משרה 11300, איוש בפועל 44%

עו"ס משפחה כוללני, משרה 11400 איוש בפועל 19%

עו"ס לזקן, משרה 25000, איוש בפועל 35%

עובד שכונתי, משרה 3100, לא מאויש

עו"ס משפחה כוללני, משרה 15100, איוש בפועל 65%

עו"ס נערה במצוקה, משרה 20700, איוש בפועל 44%

עו"ס משפחה כוללני, משרה 10500, איוש בפועל 35%

מתוך 13.93 תקן מוקצה בעירייה (שצוין בטבלה בנספח ב') האיוש בפועל הינו 12.10, הפער הוא 1.83.

חקיקה בנושא הביקורת בעירייה

חקיקה בנושא הביקורת הפנימית בעירייה מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

מינוי מבקר

- סעיף 167 (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה;
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעברה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בנוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שניהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה נובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בנוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת

- סעיף 170 (ב) לא יתמנה אדם לעובד עירייה לרבות למשרות המנויות בתוספת החמישית, למעט המנהל הכללי אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי על-פי כללים לפי סעיף קטן (ג).
- (1) (1ג) במהלך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית או למשרת פקח תונח לפני ועדת המכרזים הדנה בעניין, חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום הרשעה של המועמד בעבירה שבשל אופייה, חומרתה או ניסבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד;
- (ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לחקנים שיקבעו ער הפנים בתקנות ועל-פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). חקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

- (ה) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג)(1) עד (4).
- (ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167(ג)(4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בנוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
- (ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.
- (ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).
- (ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

תפקידי המבקר

סעיף 170א (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נעשו כדן, בידי המוסמך לעשותם, חוץ שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החוקת כספי העירייה ושמירת רכוש והחוקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יוחר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת, לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר";
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -
- (1) על-פי שיקול דעתו של המבקר;
- (2) על-פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
- (3) על-פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על-פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

המצאת מסמכים ומסירת מידע

- סעיף 170ב (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, שובדי העירייה, ראש המועצה הרחית וסגניו, חברי המועצה הרחית, שובדי המועצה הרחית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על-פי דרישתו, כל מסמך שבכשונתם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו, לגבי המורשים לספל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יתמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

דוח המבקר

- סעיף 170ג (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; דוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21 ו-22 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תרון דוח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תרון הוועדה דוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בסרם תשלום הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לממן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחלים בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הנישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשיים ממועד פגשתו לראש העירייה.

(1) היה למבקר העירייה, יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישורין לידעת מבקר המדינה.

פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת

סעיף 170ג (1) לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להחזיר פרסום כאמור.

סעיף 334א המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(1) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.

חומר שאינו ראיה

סעיף 170ג דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.