

דו"ח ביקורת

מספר 40

לשנת 2020

רחובות, אייר תשפ"א

תוכן עניינים

6.....	תגובת ראש העיר	
22.....	הוצאות מים	
25.....	מבוא	1.
27.....	ממצאים	2.
37.....	סיכום והמלצות	3.
42.....	אישורים לטאבו	
45.....	מבוא	1.
51.....	ממצאים	2.
62.....	סיכום והמלצות	3.
69.....	הבית החם	
71.....	מבוא	1.
72.....	ממצאים	2.
84.....	המלצות	3.
86.....	חובות אבודים	
89.....	מבוא	1.



93.....	ממצאים	2.
106.....	המלצות	3.
110.....	מועצה דתית	
114.....	מבוא	1.
119.....	ממצאי הביקורת	2.
142.....	סיכום והמלצות	3.
151.....	נגישות מבנים	
153.....	מבוא	1.
158.....	ממצאים	2.
166.....	סיכום והמלצות	3.
170.....	חקיקה בנושא הביקורת בעירייה	



**רחובות.
עיר המדע
והתרבות**



עיריית רחובות
לשכת ראש העיר
Municipality of Rehovot
Office of the Mayor

כ"ט ניסן תשפ"א
11 אפריל 2021

מספרנו: 42561

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

שלום רב,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה מס' 40 לשנת 2020

הנני מתכבד להגיש לכם בזאת, את דו"ח מבקר העירייה מס' 40 לשנת 2020, וזאת על פי סעיף 170 ג' לפקודת העיריות.

הנהלת העיר בראשותי, רואה בביקורת כלי ניהולי המשקף את מצב היחידות בהן נערכה הביקורת.

הביקורת תורמת ליעול ושיפור עבודת העירייה, שמירה על מנהל תקין, מתן שירותים איכותיים יותר לתושבי העיר והגברת השקיפות.

דו"חות הביקורת מפורסמים באתר העירייה לשירות הציבור.

ברצוני להודות למבקר העירייה, מר נפתלי אקרמן, על פועלו למען שיפור, היסכון ויעול עבודת העירייה ופעילות הצוות המקצועי בראשותו, על תוצרי עבודת הביקורת במגוון רחב של ענפי הפעילות העירונית.

בכבוד רב,

**רחמים מלול
ראש העיר**

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

קובץ: 03-2020. מבקר העירייה 321-מרהע לחמ מתן דיל. יור ועדת ביקורת. דוח מבקר העירייה מס' 40 לשנת 2020. doc11.4.21.

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

לכבוד

מר רחמים מלול

ראש העירייה

הנדון: דוח מבקר העירייה מספר 40 לשנת 2020

אני מתכבד להגיש בזאת את דוח מבקר עיריית רחובות מספר 40 לשנת 2020 בהתאם להוראות סעיף 170 (ג) לפקודת העיריות.

בדומה לשנים קודמות, גם בדו"ח זה מוטמעת התפיסה לפיה הביקורת הינה כלי ניהולי שנועד לסייע להנהלת העירייה והעומד בראשה לשיפור ויעול פעולות העירייה.

עבודת הביקורת נעשתה באופן ענייני, בלתי תלוי וללא משוא פנים, כדי לסייע לעירייה לפעול לפיתוחה של העיר ולשרת את כל תושביה ומבקריה.

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.

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

בברכה,

נפתלי אקרמן

מבקר העירייה וממונה תלונות ציבור

העתק :

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

חברי הוועדה לענייני ביקורת

מר דורון מילברג, מנכ"ל העירייה

עיריית רחובות
נפתלי אקרמן
מבקר העירייה
וממונה תלונות הציבור



תגובת ראש העיר



ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא הוצאות מים (דו"ח 1/40)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	כללי	מינוי פונקציה מקצועית לבקרה על חיובי המים	יבחנו דרכים להידוק הפיקוח והבקרה על חיובי המים
2			קביעת נהלי עבודה בכתב	ייקבעו נהלי עבודה בכתב
3			משלוח קבוע של דו"חות צריכה ע"י התאגיד	1) התאגיד נדרש להקפיד על העברת דיווחים שוטפים. 2) סוכם על משלוח דו"חות חריגים
4	2.2	תקציב	1) תקצוב בהתאם לסעיפי ההוצאה המרכזיים 2) תקצוב על בסיס אומדן עדכני	המלצה התקבלה
5	2.3		בקרה על חיובי הצריכה ע"פ קובץ חיובי המים	מנכ"ל התאגיד פועל לעדכן את קובץ הנתונים באופן שיאפשר זיהוי ושינוי מדויק ומעודכן לפי כתובות
6 7	2.4	שינוך מונים (מדים)	ביצוע סקר מדים בהתאם לנכסי העירייה	מתבצע ע"י אגף נכסים ושכירויות
8	2.5		1) הידוק הבקרה על צירוף והסרת מדים לה. קבע 2) צירוף מדים חדשים והסרת מדים שחדלו לשמש לצרכים עירוניים	המלצה מקובלת.
9	2.6	בקרת צריכה חריגה	בקרה בהתאם לסוג השימוש בנכס (גינון ציבורי / מוסדות העירייה / מוס"ח)	מבוצע.
10			הפסקת תשלום (קבוע) בגין מדים שהוסרו / לא נמצאו	המקרים ייבדקו ויטופלו
11			צמצום חיובים על בסיס הערכה	ניתנו הנחיות לפעול לצמצום המקרים
12			בדיקת חיובים בין צריכת מים עודפת (פער בין שערן ראשי לשעונים משניים)	תהודק הבקרה על צריכה עודפת



ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא אישורים לטאבו והיתרי בניה

(דו"ח 2/40)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
1	2.1	היעדר נהלי עבודה לתהליך בדיקת הבקשות לטאבו (מיסים)	קביעת נהלי עבודה.	קיים נוהל לא כתוב, שהתגבש במרוצת השנים .
2	2.2	הפקת אישורי טאבו ידניים וחשש לזיוף { מיסים }	הטבעת נומרטור על האישורים הידניים בסדר עוקב לצורך הידוק הבקרה אחר האישורים.	הערת הביקורת מקובלת וכך נעשה בעבר. הוזמנו אישורים עם נומרטור. ראש העיר הורה על מיכון מלא של אישורים לטאבו והדבר בתהליך עבודה בנוסף צפוי ממשק ממוכן בין העירייה למרשם המקרקעין.
3	2.3	היעדר בקרה לחיוב בהיטלים	מיכון התהליך עד להשלמת המיכון, העברת קובץ חודשי למחלקת השתתפות בעלים לצרכי בקרה	מיכון התהליך נמצא בשלבי יישום.
4	2.4	היעדר בקרה לעמידה בהוראות החוק לעניין משך זמן טיפול { מיסים }	(1) מיכון התהליך יאפשר מעקב ובקרה אחר זמני טיפול ואף יאפשר קיצור משכי טיפול. (2) ניתוב וטיוב הטופס והמסמכים הנלווים בין הגורמים השונים ואפשרות הטבעת חתימה דיגיטאלית. (3) חתימה דיגיטאלית	בוצע – מיכון התהליך אמור לתת מענה לקיצור זמני טיפול. הניתוב הפנימי כבר קיים כולל העברת מסמכים נלווים. האגף עצמו מייצר מסמך נוסף והוא מצרף אותו לחומר שהוגש ע"י התושב ומעביר להנדסה



מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
				והנדסה חותמת ומחזירה למיסים והכל מקוון. לגבי חתימה דיגיטאלית – בטיפול
5	2.5	אי עדכון גובה סכום האגרות בחוק העזר {מיסים}	עדכון התעריפים הקבועים בחוק העזר על מנת לאפשר כיסוי הוצאות הפקת המסמך.	המלצה נדחתה
6	2.6	אובדן הכנסות בגין היעדר סמכות לגביית אגרת הארכת תוקף {מיסים}	תיקון חוק עזר	המלצה נדחתה
7	2.7	ליקויים הנוגעים להארכת אישורי טאבו: <ul style="list-style-type: none"> • הליך ידני חסר בקרה • היעדר נהלי עבודה לאופן הארכת אישורי הטאבו. • היעדר אחידות לתוקף אישורי הטאבו. היעדר בקרה לביקורת בנכס בסמוך למועד הפקת האישור לאיתור חריגות בניה {מיסים}	מערכת ממוכנת להארכת אישורים לטאבו, תוך בקרה למשך הארכה מקסימאלית תבטיח אחידות, פיקוח ומתן אישורים בכפוף לביקור הפיקוח.	תוקף הארכה תלוי בתשלום. הארכת אישור נעשית רק בכפוף לתשלום חיובי הארנונה עד למועד מתן התוקף של האישור, ועל פי הנחיות מח' השתתפות בעלים (במרווחי זמן הארכת אישור גדולים) הבקשה מועברת לעיון ואישור המחלקה אגף המיסים פיתח אפשרות מקוונת להסדרת תשלום ארנונה בהתאם לתוקף האישור. אגף המיסים פועל בהתאם להנחיות מנהל הנדסה בנוגע לטווחי הזמן המחייבים ביקורת מחודשת.



מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
8	2.8	תיוק טפסים במערכת הקומפלוט ללא מפתוח הקבצים {הנדסה}	מומלץ כי בטיפול בבקשות חדשות לאישור לטאבו, מחלקת השתתפות בעלים תבצע סריקה למערכת הקומפלוט של כל המסמכים הקיימים בתיקים הידניים.	ההמלצות מקובלות והן ייושמו באחריות מנהלת מחלקת השתתפות בעלים
9	2.9	היעדר בקרה ומעקב אחר גביית היטלי השבחה קושי באיתור עסקאות בלתי מדווחות וחשש לאובדן גבייה בשל התיישנות	(1) הטמעת שינויים במערכת הקומפלוט. (2) הידוק המעקב אחר שומות למידע בלבד. (3) שימוש במערכת מידע של רשות המיסים לאיתור עסקאות לא מדווחות. (4) מעקב אחר מימוש היתרי בניה שהתבקשו. (5) הידוק הפיקוח אחר מכירות ע"י קבלנים הזנת פרטים מזהים לכל מסמך שנשרק לצורך הנגשה ואיתור.	ההמלצות מקובלות והן ייושמו באחריות מנהלת מחלקת השתתפות בעלים
10	2.10	סנכרון מידע חלקי בין מחלקת השתתפות בעלים לבין אגף המיסים	הגברת סנכרון מידע בין היחידות המקצועיות בעירייה. לדוגמא: מומלץ כי בקשות להחלפה / עדכון פרטי משלם, ינוצלו לצורך בדיקת ביצוע עסקאות מכר בלתי מדווחות.	מערכת הגבייה והרימון פתוחות בפני מחלקת השתתפות בעלים. והמחלקה מסוגלת לבצע כל בדיקה שתמצא רלוונטית לתחום עיסוקה (לפי משלם / פיזי / גוש חלקה/ סיווג וכדו') מנהלת מחלקת השתתפות בעלים תפעל מול אגף המיסים להגביר את התיאום



מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר
				והגברת השימוש במידע באמצעות מערכת ה - CRM
11	2.11	חשש לאי גביית היטל השבחה בהעברה ללא תמורה {הנדסה}	שינוי נוסח האישור בעת העברה ללא תמורה. מומלץ לקבוע נוהל עבודה המחייב החתמת בעל הנכס על תצהיר לפיו הינו מודע לכך שטרם שולמו ההיטלים.	ההמלצה מקובלת על מחלקת השתתפות בעלים וזו תפעל בתיאום מול אגף המיסים לוודא את תקינות האישור המופק על ידם.
12	2.12	טיפול בתוספות בניה {הנדסה}	<p>(1) חובת שמירה ותיוק מסמך מקור (דו"ח הפיקוח במחלקת הפיקוח (בתיק גוש - חלקה)).</p> <p>(2) הידוק הבקרה על הטלת היטלי פיתוח והיטל השבחה על חריגות בניה .</p> <p>(3) קביעת היטלי בניה המוגדלים הקבועים בסעיף 4 (ד) בחוק העזר</p> <p>(4) הטלת קנס לפי סעיף 219 לחוק התכנון והבניה.</p>	ההמלצות ייבחנו
13	2.13	אי חיוב בהיטלים של עבירות בניה שנהרסו {הנדסה}	הגברת התיאום והעברת מידע בין מחלקת הפיקוח לבין מחלקת השתתפות בעלים לצורך הגברת הרתעה והטלת חיובים כחוק	

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא הבית החם (דו"ח 3/40)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	התייחסות ראש העיר	
1	2.2	כוח אדם	העדר ביטוח למתנדבים	קיימת מגמה להפסיק את העסקת מתנדבים. ככל שיועסקו מתנדבים, אזי הדבר יותנה בהסדרת הביטוח	
2	2.3		חוסר הקפדה על הנהלים למניעת העסקת עברייני מין	תוקן . הוצג בפני הביקורת האישור הנדרש.	
3	2.4	מבנה הבית החם (בטיחות)	הנגשת הבית	תוקן - המבנה עודכן ברשימת המבנים למעקב רכז נגישות	
4	2.5		בטיחות מתקני כיבוי	תוקן	
5			תיקון ליקויים בדו"ח הממונה על הבטיחות	תוקן	
6			בטיחות עצים ע"י אגרונום	תוקן	
7	2.7		ציוד ואביזרים	הובלת מזון ע"י מורשה נהיגה כנדרש ממשרד הבריאות	ייבחן
8	2.8			יש להבטיח שהובלת מזון מבושל תתבצע ע"י רכב בעל רישיון מתאים ממשרד הבריאות	ייבחן
9	2.9	שימוש במד חום תיקני		תוקן – נרכש מד חום תקני	
10	2.10	פעילות	הצגת מידע עדכני באתר האינטרנט המשקף את פעילות הבית	תוקן. האתר עודכן ומשקף את הפעילות בפועל	



התייחסות ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
על הבית החם לקיים רישום מרוכז אודות כלל הנזקקים המקבלים שירות (מנות מזון / פירות / ירקות)	הגברת הפיקוח והמעקב על מקבלי תרומות מהבית החם	פיקוח, בקרה ומעקב	2.11	11
העמותות המספקות את המזון מבצעות בקרה שנתית על אופן השמירה, אחסון וחלוקת המזון.	הידוק הבקרה על חלוקת הפירות והירקות מלקט ישראל		2.12	12
ככל שנמצאים ליקויים מתבצעת בקרה משלימה ובנוסף מבוצעות ביקורות פתע.	העדר בקרה על קליטה וחלוקת מזון מבושל מלקט ישראל			13
ע"פ האישורים שהוצגו לביקורת מהעמותות: "... ניכרת הקפדה על תחזוקה, סדר וניקיון המטבח".	הידוק הבקרה על חלוקת מזון יבש - עמותת לתת		2.13	14
מנהל הבית החם דיווח כי אימץ טופס מובנה לתיעוד השמדת מזון	תיעוד הטיפול בעודפי מזון		2.14	15
תוקן – הוחל בפיקוח השירות הווטרינרי	ביצוע ביקורת וטרינרית		2.15	16
תוקן – בוצעה ביקורת תברואתית	ביצוע ביקורת תברואתית		2.16	17

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא חובות אבודים (דו"ח 4/40)

מספר סידורי	נושא	המלצות המבקר	תגובת ראש העיר
1	נוהלי עבודה (בכתב)	(1) יש לקבוע ולהטמיע נהלים שיגדירו את כלל התהליכים, הטלת סמכויות והגדרות תפקידים בכל אחד משלבי התהליך בטיפול בחייבים.	הנוהל הקיים מפנה בסעיף 5.2 ב נוהל מיצוי הליכי אכיפה בו מפורט ההליך כולו.
		(2) עדכון תקופתי שוטף של נהלי עבודה - יש לבחון את הרלוונטיות של ההנחיות בנהלי העבודה אחת לתקופה של 3 שנים לכל הפחות ולעדכן את הנהלים במידת הצורך.	הנוהל מתייחס לחוזר מנכ"ל 5/2012 לכן לא דרוש עדכון.
2	איתור חייבים במערכת הגביה	קביעת תדירות להפקת קובץ חייבים מרוכז ממערכת הגביה בפילוח להליכי האכיפה	הליכי האכיפה מחייבים בדיקה פרטנית וממוקדת של כל תיק בנפרד. לא ניתן לבצע הליכי אכיפה אוטומטיים.
3	מידע ניהולי	<p>הפקת דו"חות ניהוליים ('חריגים') שיופקו בתדירות קבועה, כאשר לכל דו"ח ימונה גורם ממונה לבדיקה ; כגון :</p> <p>(1) רשימת חייבים במיון לפי גובה החוב ביחס לתשלום שוטף.</p> <p>(2) חייבים שלא טופלו במשך זמן (שיוגדר ע"י מנהל האגף) ולחילופין דו"ח פירוט חובות לפי מועד טיפול.</p> <p>(3) דו"חות סטאטוס טיפול בחובות המטופלים ע"י משרד חיצוני</p>	קיימים דו"חות חריגים והם מנותבים לגורמים שונים בהתאם לנושא.
4	עיקולי בנק	שימוש בהליך עיקולי בנק לחובות <u>שסוגו כאבודים</u> וטרם התיישנו	מתבצע הלכה למעשה



מספר סידורי	נושא	המלצות המבקר	תגובת ראש העיר
5	עיקול מטלטלין	(1) הגברת השימוש בעיקול רכבים וכן ציוד מסחרי המשמש לייצור (כאשר זה רלוונטי), לכל הפחות בהם קיימים חובות בהיקף משמעותי.	לא ישים. משרד הרישוי נעדר יכולת לתמוך באכיפה מנהלית של רכבים
		(2) במקרים בהם קיים חשש לאלימות יש לבחון שימוש בליווי כוח משטרת.	במבחן עלות מול תועלת, אין הצדקה לביצוע עיקול מטלטלין.
6	התקשרות ללא הסכם תקף	(1) יציאה למכרז למתן שירותים משפטיים	המלצה מקובלת ונמצאת בטיפול.
		(2) יש לקבוע אמות מידה להפניית תיקים לאכיפה משפטית, כאשר הימנעות מהפניה תחייב הנמקת הגורם המקצועי	בכל תיק קיים תיעוד ממנו ניתן להבין על הליכי האכיפה לרבות הימנעות מהפניית תיקים להליך משפטי שעלותו גבוהה.
7	שימוש באכיפה משפטית לחובות 'אבודים'	בחינת השימוש בהליך אכיפה משפטית לחובות שסווגו כאבודים	ככלל התיקים מועברים לאכיפה משפטית, למעט מצבים חריגים בהם אין טעם בהעברת התיק לטיפול עו"ד, כגון חוסר הצלחה באיתור החייב, פטירת החייב וכד'.
8	הקמת משלם בזהות פיקטיבית	יש להימנע משימוש במספר משלם פיקטיבי .	השימוש במספרים פיקטיביים שימש בעבר לזיהוי ארגונים ועמותות כפרקטיקה מקובלת בכלל מוסדות המדינה; העירייה חדלה לעשות שימוש בכך לפני שנים.
		תושבי חוץ ועובדים זרים - מומלץ לעשות שימוש בספרות המופיעות בדרכונים, באמצעות צירוף מספר זהות למספר קידומת של המדינה המנפיקה. שימוש במספרים אלו יאפשר ביצוען של פעולות אכיפה במידה ויידרש.	במקרים חריגים נעשה רישום מספר הנכס כמספר משלם. הקישור בין מספר הנכס למספר הרכון נשמר במערכת אחזור המידע (- רימון)
9	תשלום לחייבים (ספקים וכיוב'ז)	ככל שקיים חוב שטרם שולם, יש לבצע קיזוז מהתשלום .	(1) השקעת תשומות במיכון התהליך צריכה להיבחן בהתאם לשיעור



תגובת ראש העיר	המלצות המבקר	נושא	מספר סידורי
<p>הספקים המקומיים מכלל הספקים בהיבט עלות – תועלת.</p> <p>(2) יש לזכור כי אפשרות קיזוז מותנית בזהות מספר הח.פ של העסקים למספר משלם.</p> <p>(3) מבחינה משפטית כדי לכפות קיזוז נדרש לבצע תהליך של עיקול צד ג' על כל המשתמע מכך.</p>	<p>מומלץ לפעול להצלבה ממוכנת בין יחידת התשלומים לבין מחלקת הגבייה, לצורך איתור אוטו' וחסומה ממוכנת לביצוע תשלום לחייבים, ולכל הפחות יצירת התראה בטרם ביצוע העברת תשלום.</p> <p>מומלץ לבחון משפטית אפשרות פעולת עיקול צד ג' בהתאם לחוק החוזים</p>		

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא מועצה דתית (דו"ח 5/40)

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש המועצה הדתית
1	2.1	ממונים מקצועיים	יש לבצע הליך מינוי ממונים מקצועיים באמצעות כתבי מינוי	יבוצע; עם מינוי הרכב חדש למועצה, ימונו חברי ועדות כפי שנדרש
2	2.2	כ"א	(1) העסקת עובדים בהתאם לתקן. (2) ביטול תקנים מותנים ואיוש תקנים חדשים באמצעות הליך מכרזי	נושא התקנים נמצא בהסדרה החל משנת 2018 מול הגורמים הרלוונטיים במשרד לשירותי-דת. יש להדגיש כי אין מדובר בחריגה בהיקף העסקה בתקן
3	2.3	כ"א	יש להימנע מהעסקת עובדים מעל גיל פרישה.	העסקת חלק מהעובדות המוצגות בדו"ח הינן כתוצאה מאילוץ בשל קושי באיתור עובדות אחרות. העסקתם מבוצעת על בסיס אישורים רפואיים וביטוח מתאים.
4	2.4	תכנית עבודה	היעדר תכנית עבודה מפורסמת בהתאם לחוזר מנכ"ל	(1) תקציב המועצה מהווה תוכנית עבודה שנתית, אולם המועצה תתרגם את התקציב לתוכנית עבודה. (2) עקרון השקיפות מתבטא באמצעות פעילות ע"פ חוק חופש המידע ובהתאם להמלצת הביקורת התקציב יוצג אף באתר.
5	2.5	נוהל עבודה	(1) אימוץ נהלי עבודה פנימיים ע"י המועצה המגדירים מיהם הגורמים האחראים לכל תהליך (מתן תעודת כשרות, רישום הנישואין, תחזוקת מקוואות וכדומה).	נהלי העבודה הינם חוזרי מנכ"ל כפי שמופיעים באתר של המשרד לשירותי דת.



מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש המועצה הדתית
			(2) התאמת נהלי העבודה המוגדרים בחוזרי מנכ"ל לתהליכי העבודה המתבצעים בפועל.	המועצה הדתית אימצה אותם כנהלי עבודה פנימיים.
6	2.6	מערכת מידע	סיום הליך הטמעת מערכת שירת הים	ביוזמה והובלה של ראש המועצה מתבצע הליך הטמעה של המערכת.
7	2.7	הכנסות עצמיות	מומלץ לבדוק ביחס לשנת 2018, את הסיבה לקיטון בהכנסות העצמיות שמקורם באגרות משגיחים	ירידה/עלייה בסעיף הכנסות עצמיות בהיקף של 5% הינה טבעית לשני הכיוונים ולעתים אף הכרחית והיא אינה מהותית.
8	2.8	העסקת משגיחים נודדים	יש לפעול בהתאם להוראות משרד לשירותי דת הקובעות: (1) אין להעסיק עובד הן בעבודת פיקוח והן בעבודת השגחה. (2) אין להעסיק עובד הן בעבודת השגחה והן בעבודת פיקוח	המועצה הנהיגה מודל ייחודי להפעלת מערך הכשרות. אין ערבוב בין תפקידי ההשגחה והפיקוח על ההשגחה, המבוצעים באמצעות שני בעלי תפקידים שונים. קיימת הגדרת תפקיד שונה וייחודית לכל אחת מהפונקציות המקצועיות ומדובר בסוגים שונים של פיקוח.
9		העסקת מפקחים	העסקת מפקחי כשרות בתקן , בהתאם לחוזר מנכ"ל. (להימנע מהעסקת מפקחים בתקן משגיחים)	נושא התקנים נמצא בהסדרה החל משנת 2018 מול הגורמים הרלוונטיים במשרד לשירותי-דת. יש להדגיש כי אין מדובר בחריגה בהיקף העסקה בתקן.
10		תעודת כשרות	עריכה מחודשת של הפורמט (עיצוב ותוכן) בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל ועדכון הטופס המוצג באתר האינטרנט	תוקן



מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש המועצה הדתית
11		הוצאות כפולות מהכנסות	בחינת הצורך בכפל השגחה בכל בית עסק (הן משגיח מחברת כ"א והן משגיח מטעמה)	המועצה הינה מלכ"ר ואין היא נמדדת ברווחיות, אלא באספקת ואיכות השירות לתושב
12	2.9	נישואין	בחינת הגורמים לירידה במספר תיקי נישואין	ראש המועצה פועל באופן מתמיד לשיפור השירות. יבחנו דרכים נוספות
13		איוש תקנים	איוש חסר של תקני מחלקת רישום נישואין	הפער נובע מקבלת שירות במיקור חוץ ללא עלות. במידה והשירות ייפסק, יבוצע איוש מלא של התקן
14		מערכת ממוכנת	אי הטמעת מודול הנישואין מערכת שירת הים	דו"ח ביקורת מטעם המחלקה לשירותי דת ציין לשבח את עבודת המחלקה לשירותי נישואין ; חוסר הטמעת המערכת נובע מריבוי תקלות. הנושא ייבדק
15		מקוואות	מומלץ לבדוק את הסיבה לקיטון בהכנסות בשנת 2017	
16	2.10	כ"א	איוש חלקי של תקני כוח אדם במחלקת טהרת המשפחה	נושא התקנים נמצא בהסדרה החל משנת 2018 מול הגורמים הרלוונטיים במשרד לשירותי-דת. יש להדגיש כי אין מדובר בחריגה בהיקף העסקה בתקן.
17		איכות המים	הקפדה על תיעוד הבדיקות חודשיות של איכות מים הנדרשות.	המועצה רשמה לפנייה את הצורך להקפיד על תיוק האסמכתאות הנדרשות.

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא נגישות (דו"ח 6/40)

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
ביצוע פעולות הנגשה נעשים בכפוף לאישור תקציבי של מנכ"ל העירייה	יש לעדכן את סקר הנגישות כנדרש בתקנות 2014	סקר נגישות	2.1.1	1
	ניהול תכנית הנגשה רב שלבית מקיפה מקושרת ללוי"ז שנקבע בסקר ולתכנון התקצוב המשמש לתכנית עבודה.		2.1.2	2
	קביעת היקף העסקת מורשה נגישות (לבדיקת מבנים) בהתאם לתוכנית עבודה (מועסק בהתאם למכסת שעות)		2.1.3	3
המלצה מקובלת ובשלבי יישום	מיצוי זכאות העירייה לקבלת פטור	פטורים	2.2	4
חלק מעובדי העירייה עברו הדרכה. המשך ההדרכות הוקפא בשל מגפת הקורונה ויבוצעו כשיתאפשר.	התמקצעות העובדים בנושא נגישות והרשמה לקבלת עדכונים בנושא.		5	
העירייה ערה לחשיבות הנושא ופועלת להנגשת כלל מבני הציבור, החינוך, הגנים הציבוריים ועוד כנדרש בחוק	סיום הנגשת המבנים לרבות מקומות חניה.	הנגשת מבני ציבור	2.3.1	7
	מומלץ לתאם תכנית באישור הנציבות על מנת לצמצם חשיפה לתביעות אפשריות.	הנגשת מבני מוסדות חינוך	2.3.2	8
הועבר לגורמים הרלוונטיים לצורך תיקון הליקויים (החברה העירונית, רשת חוויות, הנהלת בית עליה, הנהלת בית עמך)	תיקון הליקויים שהועלו במדגם הביקורת	ליקויי נגישות	2.4	9
תוקן. מפורסם באתר	פרסום פרטי רכז נגישות		2.5.1	10



תוקן חלקית. בשלבי יישום במסגרת אתר האינטרנט החדש שצפוי לעלות.	פרסום מידע רלוונטי לנושא נגישות בנוגע למבנים ומקומות ברחבי העיר, על מנת להציג לבעלי מוגבלויות מידע אודות הסדרי הנגישות הקיימים במקום	אתר האינטרנט	2.5.2	11
	פרסום נהלים ציבוריים בנושא נגישות למבקשים היתר בניה		2.5.3	12
	פרסום ברור של רשימת מבנים / גנים נגישים		2.5.4	13
	פרסום לגבי נגישות לשירותים עירוניים וקבלת קהל		2.5.5	14

דו"ח ביקורת

מספר 1/40

הוצאות מים

תוכן עניינים

25.....	מבוא.....	1.
27.....	ממצאים.....	2.
27.....	ליקויים ארגוניים המשליכים על בקרת חיובי המים.....	2.1
27.....	היעדר גורם ממונה מטעם העירייה - על בקרת חיובי מים.....	2.1.1
28.....	העדר נוהלי עבודה.....	2.1.2
28.....	אי משלוח קבוע של דו"חות צריכה.....	2.1.3
28.....	תקצוב.....	2.2
28.....	חוסר בהירות (בספר התקציב).....	2.2.1
29.....	חוסר התאמה בין תקצוב להוצאה.....	2.2.2
29.....	חוסר התאמה בין נתוני צריכה של אגף גנים ונוף לבין הנתונים בספר התקציב.....	2.2.3
29.....	ליקויים בבקרת שיוך המונים לעירייה.....	2.3
29.....	אי ביצוע סקר מדים.....	2.3.1
30.....	אין שדה מקשר בין קובץ נכסי העירייה לקובץ חיובי המים.....	2.3.2
30.....	כתובות חלקיות בלבד בקובץ חיובי המים.....	2.3.3
30.....	היעדר בקרה מספקת על חיובי המים.....	2.4
31.....	מימון צריכת מים חברות עירוניות / סוכנותיות.....	2.5
33.....	תשלום בגין צריכת מים של עמותות.....	2.6
34.....	תשלום עבור מונים של מוסדות חינוך מוכש"ר (בבעלות שאינה עירונית).....	2.7
35.....	צריכה חריגה.....	2.8
35.....	צריכה גבוהה יחסית לסוג השימוש בנכס.....	2.8.1

2.8.2	חיוב ללא פירוט צריכה	36
2.8.3	חיובים רבים וממושכים על בסיס הערכת צריכה	36
3.	סיכום והמלצות	37
3.1	הגדרת סמכויות ואחריות לעובדים, בנושא בקרת חיובי וצריכת המים	37
3.2	קביעת נהלי עבודה	37
3.3	תקצוב ייעודי ברור להוצאות המים של יחידות העירייה השונות	38
3.4	הידוק הבקרה מטעם אגף נכסים ושכירויות	38
3.5	עריכת סקר מדים ועדכונו השוטף	38
3.6	ביצוע בקרה באמצעות דוחות צריכה	38
3.7	הוספת שדה מקשר בין קובץ חיובי המים לקובץ נכסי העירייה	39
3.8	רישום כתובות מדים מדויקות בקבצי החיובים והצריכה	39
3.9	בדיקת מקרים של תשלומי עירייה עבור נכסים שאינם עירוניים	39
3.10	העברת מדי המים לתשלום ישיר של מוסדות חינוך בניהול עצמי	40
3.11	בדיקת תשלומי המים העירוניים עבור מוסדות חינוך פרטיים או מוכש"ר	40
3.12	בדיקת צריכה חריגה יחסית לסוג שימוש	40
3.13	בדיקת מקרים של חיובי העירייה ללא צריכה	40
3.14	דרישת החזרים על חיובים בגין מדים ש"לא נמצאו" / פורקו	41
3.15	מעקב אחר חיובי העירייה לפי הערכות (במקום לפי קריאת מד)	41

1. מבוא

כללי

חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א – 2001, קובע כללים לעניין פעילות תאגיד המים. בהגדרות החוק מוגדר 'צרכן' בין היתר כ"רשות מקומית שבתחום החברה או החברה האזורית".

לפי סעיף 102(א) לחוק, מועצת רשות המים תקבע את התעריפים לתשלומים שיגבה תאגיד מים מצרכניו בעד שירותי מים ובעד שירותי ביוב, וכן תקבע תעריפים מופחתים לתשלום בעד צריכה שהוכרה כנזילה. ספר תעריפי המים והביוב של רשות המים קובע מדי חצי שנה תעריפים לסוגים שונים של צרכנים ושימושי מים.

בגין כל אתר צריכת מים מחויבת העירייה על ידי תאגיד המים העירוני. תאגיד זה אמון על אספקת שירותי מים וביוב לצרכנים בתחומי העיר.

רשויות מקומיות מחזיקות בבעלותן בנכסים רבים, וחלקם מוקצים או מועברים לטובת שימושם של גורמים חיצוניים כגון עמותות, מוסדות חינוך, שוכרים פרטיים וכדומה.

שינויים בבעלויות או בהחזקה או בשימוש בנכסים צריכים לגרור לרוב גם שינוי בשיוך מדי המים, שכן העירייה אינה אמורה בדרך כלל לשלם את חשבונות המים של גורמים חיצוניים לעירייה המחזיקים או משתמשים בנכס.

לפיכך, אחד מהדברים המרכזיים שיש לנהל במסגרת ניהול הנכסים העירוני הוא שיוך מדי המים לנכסים וזיהוי הגורם שצריך לשלם עבורם.

חשבון המים מבוסס על צריכת המים בנכס. המדידה אמורה להתבצע באמצעות מד המים. מד מים הינו מכשיר או מתקן, המשמש למדידה וסיכום של כמות מים המסופקת בצינורות לנכס. במד מים יש "שעון" המותקן לכל צרכן, אשר באמצעותו מודדים את צריכת המים החודשית. המונה משמש בעיקר לצרכי התחשבות בגין צריכת המים.

מד המים אמור להיות חד ערכי ומאפשר לזהות את חיוב המים באופן ספציפי לנכס מסוים. על כן, בכל אתר עירוני בו ישנה צריכת מים, אמור להיות מותקן מד מים. צריכת המים נרשמת במד המים ונקראת ע"י עובד של תאגיד המים.

החיוב בגין צריכת המים מבוצע על ידי תאגיד המים בהתאם לנתוני הצריכה שנמדדו במד המים ביחידות של מטר מעוקב (להלן: "קוב"ב").

בקרה על חשבונות המים של העירייה נועדה לוודא כי חשבונות המים משקפים במדויק את צריכת המים של העירייה ואת התשלום בגינה, ולפעול לקבלת החזרים במקרה של חיובי יתר או חיובים שלא כדין על ידי תאגיד המים.

במקרה בו אין גישה למד לצורך קריאתו, חשבון המים מחושב לפי "הערכה". הערכה זו אינה משקפת את צריכת המים במדויק, ועלולה לגרום לתשלומי יתר או חסר. לכן ראוי כי יתואם בהקדם עם התאגיד מועד לקריאת המד כנדרש.

לסיכום, בדיקת חשבונות מים של עירייה, בצורה מקיפה וראויה, מחייבת בחינת מכלול של פרמטרים, והסיבות העלולות להגדיל את חשבונות המים החודשיים, למשל: מספר אתרי צריכת המים בגינם העירייה מחויבת בתשלום ושיוכם של כל האתרים הללו לעירייה, חיובים בגין צריכה חריגה, אופן קריאת מוני המים (או הערכתם) ועוד.

חיובי מים בעיריית רחובות

תאגיד המים העירוני "הבאר השלישית" – תאגיד מים וביוב בע"מ", הוקם לפי תעודת ההתאגדות שלו בשנת 2016. התאגיד שואל עובדים לשעבר של מחלקת המים בעירייה (כפי שמאפשר לו חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א - 2001), ומחזיר לעירייה את עלות ההעסקתם של עובדים אלה.

לפי גיליון החיובים שהועבר לביקורת מתאגיד המים, סך החיובים שחושבו לעירייה במהלך שנת 2019 היה כ-6 מיליון ₪, עבור כ-820 מדי מים.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בדיקת תקינות חיובי העירייה בגין צריכת מים, ותהליכי הבקרה עליהם; התקופה הנבדקת על ידי הביקורת הינה השנים 2019 ו-2020 אלא במקרים בהם צוין אחרת.

מתודולוגיה

הביקורת ערכה שיחות עם גורמים בעירייה הקשורים להוצאות המים, וכן קיבלה לידיה קבצים הרלוונטיים לביקורת.

לצורך הביקורת נותחו הקבצים הבאים :

קובץ חיובי מים – קובץ שהופק לבקשת הביקורת על ידי תאגיד המים העירוני, ומפרט את כל חיובי המים של העירייה עבור השנים 2018-2020 (להלן: "קובץ חיובי מים").

הקובץ מפרט את חיובי העירייה בגין מים בתקופה הרלוונטית, וכולל בין היתר פירוט של מספרי המדדים, כתובות המדדים, סוג שימוש, הכמות שנצרכה, סוג קריאת המונים לפיה חויבה העירייה.

דו"ח מבנים – הקובץ התקבל בסוף שנת 2019 לצורך ביקורת הוצאות החשמל העירוניות, ושימש גם לביקורת זו. הדו"ח שימש לצורך ניתוח והשוואה לנתוני חיובי המים בנכסי העירייה.

הביקורת התבססה על החומר שהוצג לה ועל ביצוע מדגמים ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

2. ממצאים

ממצאי הביקורת כפי שיוצגו להלן מצביעים על היעדר אמצעי פיקוח ומעקב אחר חיובי המים וזאת בראש ובראשונה בשל אי מינוי פונקציה מקצועית הנושאת באחריות לבקרה על הנושא. בהיעדר גורם ממונה, לא נקבעו נהלים ולא מבוצעת מעת לעת בדיקה לשיוך מונים לעירייה. מתכונת זו חושפת את העירייה לתשלומים בגין הוצאות מים של גורמים חיצוניים באופן בלתי מבוקר.

יובהר כי לתאגיד המים קיימות בקרות ממוחשבות המאפשרות איתור חריגות, אולם הביקורת בדעה כי נדרש לקיים בקרות שונות מטעם העירייה.

2.1 ליקויים ארגוניים המשליכים על בקרת חיובי המים

2.1.1 היעדר גורם ממונה מטעם העירייה - על בקרת חיובי מים

הביקורת מעלה כי למרות ההיקף הכספי המשמעותי של חיובי מים, לא מונה גורם עירוני המופקד על הבקרה והמעקב אחר חיובי המים לבחון סבירות הצריכה וכן שיוך המונים לעירייה.

היעדר בקרה על חיובי המים, חושפת את העירייה למספר סיכונים, לדוגמה:

א. סיכון לתשלום עבור מדי מים שאינם משמשים בפועל את העירייה ושהיא אינה אמורה לשלם עליהם ;

ב. סיכון לנזילות מים או לתקלות, שאינן מאותרות במועד ואינן מטופלות, ובכך מובילות לצריכה גבוהה ומיותרת של מים ולחיוב העירייה בגינה ;

ג. סיכון לחיוב שלא לפי קריאת מד (אלא לפי הערכה בלבד) ובכך לחיובי יתר (או חסר).

בישיבה שנערכה עם מנכ"ל העירייה סוכם כי משרדו יפקח על הנושא.

2.1.2 העדר נוהלי עבודה

נמצא כי לא נקבעו נהלים המסדירים את טיפול העירייה בתחום המים אשר קובעים את אופן הטיפול בחשבונות המים ובקרתם, כמפורט לעיל.

מערכת נהלים מאורגנת משרתת את המטרות הבאות: הגדרת סמכויות ואחריות של העובדים ותהליכי עבודה בצורה אחידה וברורה, תיאום בין יחידות ובעלי תפקידים בעירייה, יישום ומעקב אחר מדיניות עירונית, קידום התייעלות ושיפור תהליכים, הדרכה יעילה של עובדים בתפקיד.

2.1.3 אי משלוח קבוע של דו"חות צריכה

דוחות צריכת המים - הן למוסדות העירייה והן לגינון – אינם נשלחים באופן קבוע למשרדי העירייה ואינם מבוקרים. לא מתקבלים בעירייה מדי תקופת חיוב ואינם מבוקרים .

בקרה שוטפת באמצעות דוחות כאלה חיונית לצורך בקרה על צריכת המים העירונית ותקינות החיוביים.

בישיבה שנערכה עם מנכ"ל העירייה ומנכ"ל התאגיד סוכם כי התאגיד יקפיד על משלוח

קבוע ושוטף של הדו"חות.

2.2 תקצוב

2.2.1 חוסר בהירות (בספר התקציב)

הוצאות המים בספר התקציב מוצגים ב- 3 סעיפים עיקריים

(1) 746/432 (גינור)

לצורך הידוק הפיקוח והמעקב אחר הוצאות המים מומלץ להציג פירוט רב יותר ביחס לשיוך הוצאות המים לפי סעיפים תקציביים מרכזיים.

הביקורת בדעה כי לכל הפחות יש לתקצב באופן נפרד וברור לפי הסעיפים הבאים:

- גינון (השקיה)
- מוסדות חינוך
- מוסדות העירייה
- תאגידים וחברות עירוניות

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטת הדו"ח צוין כי המלצות הביקורת ייבחנו.

2.2.2 חוסר התאמה בין תקצוב להוצאה

נמצא כי בשנים 2019-2020 התקיים קשר חלקי בין התקצוב בסעיפי המים לבין הביצוע בפועל.

בתגובת המנכ"ל לטיטת הדו"ח צוין כי ניתנו לגזברות הנחיות לתיקון הליקוי.

2.2.3 חוסר התאמה בין נתוני צריכה של אגף גנים ונוף לבין הנתונים בספר התקציב

נתוני צריכת המים של אגף גנים ונוף, מבוססים על מערכת ממוכנת של מרכז בקרת השקיה; מתגובת מנהלת אגף גנים ונוף לטיטת הדו"ח עולה כי עלות הצריכה בגין השקיה בסעיף גינון (746/432) נמוכה מהסכום המוצג בספר התקציב;

לצורך פיקוח ומעקב אפקטיבי אחר הוצאות המים בשימושים השונים, מומלץ להקפיד על הצגה נפרדת ומשקפת של הוצאות הגינון בסעיף התקציבי שנועד לכך.

2.3 ליקויים בבקרת שיוך המונים לעירייה

2.3.1 אי ביצוע סקר מדים

מטרתו של סקר מדים, הנה לוודא שכל מדי המים של העירייה מתועדים ונבדקים כנדרש וכי לא קיימים חיובים בגין מדים שאינם שייכים לנכסים עירוניים, בין היתר בשל התחברות 'פיראטית'.

כל שנמסר לביקורת, לא נערך סקר מדים עירוני.

לביקורת נמסר ממנהל אגף נכסים ושכירויות כי הוא פועל לביצוע סקר כאמור.

2.3.2 אין שדה מקשר בין קובץ נכסי העירייה לקובץ חיובי המים

הביקורת קיבלה דו"ח הכולל את המבנים העירוניים, במסגרת ביקורת על חיובי חשמל שנערכה בסוף שנת 2019.

נמצא כי דו"ח המבנים העירוני אינו מאפשר זיהוי וקישור בין הנכסים לבין קובץ חיובי המים על מנת לבצע הצלבה ממוכנת בין הקבצים.

בקרה ממוכנת נחוצה על מנת לוודא כי רק נכסי העירייה (לרבות נכסים המשמשים אותה) נכללים בקובץ חיובי המים וכן לצורך איתור צריכה חריגה.

יצוין כי אף מידת יעילותה של בדיקה ידנית מוטלת בספק בהיעדר 'שדה' המאפשר זיהוי של הנכסים באופן חד ערכי.

2.3.3 כתובות חלקיות בלבד בקובץ חיובי המים

מבדיקת הביקורת בקובץ חיובי המים עולה, כי חלק מהמדים מוצגים בכתובות עם נתונים חלקיים שאינם מאפשרים לקיים בירור ביחס למיקום מד המים המצוי בהם וממילא אין דרך לוודא שיוך ונאותות הצריכה המחויבת.

ואמנם, בחלק מהמקרים נרשם בקובץ חיובי המים במקום המיועד ל"תיאור מצב מונה" – "לא מצאתי".

בישיבה שהתקיימה עם מנהל התאגיד נמסר כי בכוונתו לעדכן את קובץ הנתונים של התאגיד באופן שיאפשר זיהוי ושיוך ברור של כלל המונים לכתובות המעודכנות, שכן כיום הוא נסמך על נתוני הזיהוי של קובץ שומות.

2.4 היעדר בקרה מספקת על חיובי המים

הביקורת סקרה את קובץ חיובי המים שנמסר מתאגיד המים לשנים 2019-2020.

בקובץ נמצאו חיובים ששדה "תיאור השימוש" שלהם אינו מספק פרטים מספקים לצורך זיהוי הנכס בגינו העירייה מחויבת, על מנת להבטיח תשלום עבור מבנים בשימוש עירוני בלבד.

כתובות הנכסים לא הופיעו בקובץ המבנים העירוני.

סיכום החיוב המצטבר בגין אותם מונים בשנים 2019-2020 (עד נובמבר) עומד על כ-350,000 ₪.

הבדיקה מעלה את הצורך בהידוק הבקרה והפיקוח על החיובים בגין צריכת מים.

תגובתו של מנכ"ל התאגיד וסיום סקר מונים ע"י אגף נכסים צפויים לתת מענה.

2.5 מימון צריכת מים חברות עירוניות / סוכנותיות

(א) מימון צריכת מים – החברה העירונית לתרבות

החברה העירונית רחובות לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (חל"צ), מס' 514646124, הינה חברה שמטרותיה, לפי אתר העמותות של משרד המשפטים, הינן: "פיתוח קידום ויזמות הפעילות בעיר רחובות ולרווחת תושביה בתחומים ... א. בתחומי התרבות והבידור ... ב. בתחומי התיירות והנופש ... ג. בתחומי החינוך הגופני והספורט ...".

מחזור הפעילות השנתי של החברה הינו כ-110 מיליון ₪.

בדוח מבקר המדינה בנושא "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", העיר מבקר המדינה כי "דין הטבה בשווה כסף כדין תמיכה כספית".

על פי רוב, הטבות בשווה כסף ניתנות במתן האפשרות להשתמש במבנים... בכיסוי הוצאות חשמל, מים וארנונה... ויש שערך ניכר מאוד וגדול מסכום התמיכה הכספית הישירה של הרשות המקומית.... משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי כל הטבה בשווה כסף הניתנת לעמותה עירונית צריכה לקבל את אישור מוסדות הרשות המקומית."

בקובץ חיובי המים לשנים 2019 – 2020 (עד נובמבר) נמצא כי העירייה חויבה בשנת 2019 ובשנת 2020 בכ-554 אלפי ₪ עבור נכסים המשמשים את החברה העירונית.

בעיקר יש לשים לב כי העירייה מממנת בכחצי מיליון ₪ את חשבון הבריכות והגינון במרכז וייסגל המופעל על ידי החברה העירונית.

להלן דוגמאות שנמצאו:

מס' מד	מחזיקים לפי קובץ חיובים של התאגיד ו/או קובץ מבנים	סכום חיוב לפי התאגיד	כתובת הנכס
52057046	מרפאה לבריאות הנפש ומרפאה לבריאות השן של החברה העירונית	4,758	רמז 80 קרקע+א ל נפתי
13216992	בית מיכל (שייך לחברה העירונית)	8,801	הגרא 6 בית מיכל
172075445	יד לבנים	3,695	יד לבנים רחוב הבנים
2526543	בית העם, היכל התרבות	8,934	בית העם/היכל התרבות
213303	הבנים, בית התרבות	393	הבנים, בית התרבות
154019676	4 בריכות במרכז וייסגל	383,865	וייסגל/4 בריכות
702941	מרכז וייסגל	130,334	וייסגל/מלתחות ושירות (תאור מהות)
52142763	מרכז חבצלת	13,787	הנרקיסים 12/מרכז חבצלת

(ב) מימון צריכת מים - רשת חוויות

כמו כן נמצאו בתקופה הנ"ל (ינואר 2019 – נובמבר 2020) חיובים בסך של כ-104 אלפי ₪ בגין נכסים המשמשים כמתנ"סים.

המתנ"סים בעיר הינם בהפעלת תאגיד עירוני בשם "רשת חוויות רחובות מיסודה של הסוכנות היהודית לא"י בע"מ (חל"צ)", מס' תאגיד **510526957**.

להלן חיובים אלה:

מס' מד	סכום חיוב לפי התאגיד	כתובת הנכס
18521220	4,480	החשמונאים – מתנ"ס
24729	100,100	חדשני – מתנ"ס כגבירול

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטת הדו"ח נמסר כי בסופו של דבר העירייה היא הנושאת בתשלום הוצאות אלו, בין אם באופן ישיר ובין אם באופן עקיף.

(ג) מימון צריכת מים – מפע"ם

בנוסף לכך נמצא חיוב של העירייה בגין מפע"ם – מפע"ם הוא מרכז הדרכה המשותף למשרד הפנים ולרשויות המקומיות באזור; אוכלוסיית היעד של מרכזי ההדרכה האלה הם בעיקר עובדי רשויות מקומיות (לאו דווקא של עיריית רחובות).

על כן לא ברור מדוע מחויבת העירייה בהוצאות המים של המונה 52276115 ששויד בקובץ חיובי המים ל"הורוביץ 19/מפע"ם", בסך 1,518 ₪ בתקופה המבוקרת (ינואר 2019 - נובמבר 2020).

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטת הדו"ח צוין כי כלל הוצאות המפע"ם נזקפות לתקציב ממשלתי שמועבר באמצעות העירייה באופן מלא.

2.6 תשלום בגין צריכת מים של עמותות

דו"ח מבקר המדינה בנושא "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", העיר מבקר המדינה כי "דין הטבה בשווה כסף כדין תמיכה כספית".

על פי רוב, הטבות בשווה כסף ניתנות במתן האפשרות להשתמש במבנים... בכיסוי הוצאות חשמל, מים וארנונה ויש שערכן ניכר מאוד וגדול מסכום התמיכה הכספית הישירה של הרשות המקומית.... משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי... כאשר העמותות אינן עירוניות, כל תמיכה בהן - כספית או בשווה כסף - צריכה להיעשות על פי הנוהל למתן תמיכות".

הביקורת איתרה 6 כתובות של נכסים, שלפי קובץ חיובים ומקורות נוספים, הועלה חשש שהם בשימוש עמותות או ארגונים שאינם עירוניים.

לדוגמא לפי קובץ החיובים, מונה מס' **182014080** משויך לכתובת "השומרים-31 אקים בעבר", והביא לחיוב העירייה 51,504 ₪ לתקופה המבוקרת.

לפי הפרסומים במרשתת, נכס זה משמש כהוסטל של ארגון אק"ם (אינו עירוני).

יש להסדיר את התשלומים הנ"ל באמצעות נוהל תמיכות.

2.7 תשלום עבור מונים של מוסדות חינוך מוכש"ר (בבעלות שאינה

עירונית)

מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (להלן: "מוסדות מוכש"ר") אינם חלק מהחינוך הרשמי.

לעניין מימון של מוסדות חינוך מוכש"רים, נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 8/2009 כי הרשות המקומית תממן עד 75% מהיקף המימון המוצע למוסדות דומים בשטח הרשות, שלא במסלול תמיכות.

על הבעלות של המוסד המוכר שאינו רשמי לממן את יתר הוצאות התחזוקה והניהול של המוסד.

"ביצוע השתתפותה של רשות מקומית בתקציבי המוסדות המוכרים שאינם רשמיים בהתאם לשיעור שנקבע, יכול שיעשה בדרך של תשלום כסף למוסד או בדרך של ביצוע בעין... עם זאת, "החלטת הרשות המקומית על דרך ההשתתפות (בכסף או בשווה כסף)... והגדלת שיעור השתתפותה... יכול שתהיה לגבי כל המוסדות המוכרים... או לגבי חלקם, וזאת בכפוף לקריטריונים שייקבעו בהתאם לכללי השוויון והמשפט המנהלי".

ככל שאין מדובר במוסדות מוכש"ר אלא במוסדות פטורים או בגנים פרטיים או במעונות של רשתות שונות, הרי שהעירייה אינה אמורה לשלם עבורם כלל את חשבונות המים.

בבדיקת קובץ חיובי המים נמצא כי ישנם מונים להם נרשם בתיאור השימוש "בתי ספר פרטיים" או "גני ילדים פרטיים".

העירייה שילמה עבור המונים ששויכו לסוג שימוש זה ("בתי ספר פרטיים או גני ילדים פרטיים) קרוב לחצי מיליון ₪ (448 אלפי ₪) בשנת 2019 - 2020 (עד נובמבר).

2.8 צריכה חריגה

2.8.1 צריכה גבוהה יחסית לסוג השימוש בנכס

צריכות מים חריגות יכולות להיות מסיבות שונות, בין היתר, כתוצאה מנזילות מים מהצנרת או חיבורים פיראטיים.

הביקורת בדקה צריכות מוגברות באופן חריג יחסית לסוג השימוש "גני ילדים", כפי שנרשם בקובץ חיובי המים.

סך כל החיובים בתקופה (ינואר 2019-נובמבר 2020) לסוג שימוש זה ("גני ילדים") עמד על 1,053,584 ₪, עבור 95 מונים, ובממוצע - 11,090 ₪ למונה לתקופה המבוקרת, שהם כ-5,500 ₪ למונה לשנה.

מחד נמצא בקובץ החיובים, כי מרבית הגנים צרכו הרבה פחות מהממוצע האמור לתקופה, אולם מאידך, נמצאו מונים שהביאו לחיוב העירייה בסכומים גבוהים ואף בלתי סבירים יחסית לסוג שימוש, דבר העלול להצביע על אחת משתי מסקנות:

א. קיימת נזילה או תקלה במד המים

ב. סוג השימוש בפועל אינו לגן ילדים (או אינו מיועד לגן ילדים בלבד), על אף "סוג השימוש" – גן ילדים, שהוקלד למונה בקובץ חיובי המים.

להלן החיובים הגבוהים שנמצאו יחסית לסוג השימוש, לתקופה 2019-2020 (עד נובמבר):

חיובים לתקופה	כתובת הנכס	מספר מד מים
142,667	[REDACTED]	[REDACTED]
65,507	[REDACTED]	[REDACTED]
46,967	[REDACTED]	[REDACTED]
32,111	[REDACTED]	[REDACTED]
24,715	[REDACTED]	[REDACTED]
23,683	[REDACTED]	[REDACTED]
543,23	[REDACTED]	[REDACTED]

23,140		
22,669		
21,972		

בישיבה שהתקיימה בנושא, סוכם כי התאגיד יחל במשלוח לעירייה דו"חות 'חריגים', אשר יציג מוני מים עם צריכה חריגה על מנת לאפשר לעירייה לבחון את המקרים.

2.8.2 חיוב ללא פירוט צריכה

נמצאו מקרים בהם חויבה העירייה בסכומים גבוהים (ולא באגרה המינימלית), וזאת בלא שנרשמה כלל צריכה בקובץ חיובי המים שנמסר לביקורת.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי כלל המקרים ייבדקו וככל שימצאו חיובים שגויים אלו יבוטלו.

2.8.3 חיובים רבים וממושכים על בסיס הערכת צריכה

כאשר מד מים המשמש למדידת הצריכה תקול או נעדר גישה לקריאה מדויקת של המד, או נמנעת אפשרות קריאה מסיבות אחרות, מתבצע חיוב לפי הערכה.

לפי קובץ חיובי המים, בשנים 2019-2020 (עד נובמבר) חויבה העירייה במצטבר בסך של 2.7 מיליון ₪, בגין הערכות (במקום קריאות מד) של 483 מדים.

צורף נספח המציג דוגמאות להערכות צריכה וחיובים במשך תקופה ממושכת, למרות היעדר קריאת מד מדויקת, וזאת מסיבות שונות, לרבות בשל פריקת המד עקב חוסר שימוש.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי התאגיד הונחה לפעול לצמצום המקרים.

3. סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת כפי שהוצגו בהרחבה, מצביעים על הצורך בהידוק אמצעי הפיקוח והמעקב אחר חיובי המים.

בראש ובראשונה יש למנות פונקציה הנושאת באחריות לבקרה וכן להטמיע מנגנון בקרה אחר שיוך מונים להוראת קבע של העירייה ולבקרה אחר סבירות הצריכה במוסדות העירייה.

להלן המלצות הביקורת:

3.1 הגדרת סמכויות ואחריות לעובדים, בנושא בקרת חיובי וצריכת

המים

מומלץ למנות פונקציה מקצועית - מטעם העירייה - עם הגדרת סמכויות ותפקידים כגון:

- מניעת הערכות צריכה ממושכות במקום קריאות מד.
- איתור פיצוצי מים, נזילות ותקלות מים ברחבי העיר.
- מעקב אחר טיפול יעיל בתקלות/נזילות.
- ישיבות סדורות עם תאגיד המים לקבלת זיכויים בגין נזילות, מדים שאינם שייכים לעירייה, תעריפים בגין סוגי שימוש לא נכונים וכיו"ב.

לחלופין, ישנן רשויות המתקשרות עם יועצים חיצוניים לצורך בקרת חיובי המים ולצורך הטיפול בתיקוני חשבונות ובהחזרים.

יוער כי גם במקרים אלה של העסקת יועץ חיצוני, יש צורך בעובד עירייה שיעבוד מול היועץ, ירכז את הנושא ויערוך בקרה על פעילותו, וכן שיהיו עובדים שיהיו ממונים על טיפול בתקלות ובנזילות מים.

3.2 קביעת נהלי עבודה

לטובת ניהול ובקרה עירוניים על חיובי המים, יש צורך בקביעת נהלים, לרבות תהליכי מעקב ובקרה על שיוכי המונים, בקרה על הצריכה לפי המונים ואיתור חריגות, איתור ותיקון בשטח של נזילות ודליפות מים, תיקון חשבונות המים וקבלת זיכויים וכד'.

3.3 תקצוב ייעודי ברור להוצאות המים של יחידות העירייה

השונות

הסדרת תקציב המים בסעיפים המתאימים באופן שיאפשר זיהוי, מעקב ובקרה אחר צריכת המים בכלל יחידות העירייה והמבנים המשמשים לפעילותה.

3.4 הידוק הבקרה מטעם אגף נכסים ושכירויות

- מיפוי כלל המבנים והמדים בגינם מחויבת העירייה.
- מניעת חיוב העירייה בגין נכסים שאינם בשימושה/בהחזקתה. (הן במבנים קיימים והן בצירוף מבנים חדשים).

3.5 עריכת סקר מדים ועדכונו השוטף

מומלץ לערוך סקר מדים בתדירות סבירה ולתעדו, לצורך מעקב ובקרה אחר חיובי המים של הנכסים העירוניים ובדיקת חשבונות המים המופקים על ידי תאגיד המים.

רצוי שסקר המדים יכלול את הפעולות הבאות :

- ✓ איתור המדים המחייבים את העירייה בצריכת מים.
 - ✓ קריאת הצריכה של המד והשוואתה לזו המופיעה בחשבון המים האחרון.
 - ✓ איתור צרכנים זרים שמחוברים למדים המשולמים ע"י העירייה.
- לאחר רישום כל מדי המים ניתן לנהל מאגר נתונים הכולל את כל מדי המים ושיוכם, על פי :

← מספר נכס

← מספר המד

← כתובת המד

← סוג שימוש בנכס (למשל בית ספר, גן ציבורי וכדומה)

← חלוקה פנים ארגונית בעירייה וסעיף תקציבי.

3.6 ביצוע בקרה באמצעות דוחות צריכה

על מנת לוודא כי חשבונות המים משקפים במדויק את צריכת המים העירונית, ולפעול לקבלת החזרים במקרה של חיובי יתר או חיובים שלא כדין, יש צורך כי התאגיד ישלח מדי

תקופת חיוב, קבצים המפרטים את הצריכה שנרשמה בכל אחד מהמדים המשויכים לעירייה ואת החיובים בגין הצריכה בכל מד.

על נציגי העירייה לערוך בקרה באמצעות קבצים אלה.

3.7 הוספת שדה מקשר בין קובץ חיובי המים לקובץ נכסי העירייה

מומלץ כי לקובץ חיובי המים ו/או לקובץ נכסים יוסף שדה שיאפשר לקשר בין הקבצים (לדוגמה מס' נכס לקובץ חיובי המים או מס' מד לקובץ הנכסים).

3.8 רישום כתובות מדים מדויקות בקבצי החיובים והצריכה

יש להקפיד על רישום כתובות באופן מלא ועדכני, על מנת שניתן יהיה לאתר את מד המים ולשייך אותו לנכס בו משתמשת העירייה, ביחוד לצרכי מעקב ובקרה נאותים על שיוך המונים ועל תקינות חיובי המים.

3.9 בדיקת מקרים של תשלומי עירייה עבור נכסים שאינם עירוניים

על אגף נכסי העירייה לבדוק את תקינות התשלום בגין צריכת המים של הגופים שלהלן, שהרישום לגביהם בקובץ החיובים מעיד לכאורה שאינם שייכים לעירייה, ולפעול בהתאם. הדברים אמורים הן ביחס להסדרת תשלומים עתידיים והן ביחס לדרישת החזר בגין חיובי עבר:

- א. מונים שתיאור השימוש שלהם בקובץ חיובי המים מעיד עליהם שהוא פרטי, ושכתובותיהם לא הופיעו בקובץ המבנים העירוני (כמתואר במפורט בסעיף הרלוונטי העוסק בצרכנים פרטיים).
- ב. מונים שתיאור השימוש שלהם בקובץ חיובי המים הוא בקטגוריה "מוסדות כללי (ללא עירייה)".
- ג. מונים שאותרו כשייכים לכאורה לנכסים שבשימוש חברה העירונית, רשת חוויות, מפע"ם;
- ד. מונים שאותרו כשייכים לכאורה לנכסים שבשימוש עמותות חיצוניות (שאינן עירוניות)

3.10 העברת מדי המים לתשלום ישיר של מוסדות חינוך בניהול

עצמי

על העירייה לפעול בהתאם להנחיות משרד החינוך ולהעביר את מדי המים לתשלום ישיר באמצעות המוסד החינוכי ולא באמצעות קיזוז כפי שנמסר לביקורת.

3.11 בדיקת תשלומי המים העירוניים עבור מוסדות חינוך פרטיים או

מוכש"ר

על אגף נכסי העירייה לבדוק את החיובים בגין נכסים שנרשמו בקובץ החיובים של התאגיד כמוסדות חינוך פרטיים; ככל שמתקבלת החלטה למימון הוצאות המים לאותם מוסדות, יש להסדיר זאת באמצעות ועדת תמיכות.

3.12 בדיקת צריכה חריגה יחסית לסוג שימוש

מאחר שנמצאו מונים שהביאו לחיוב העירייה בסכומים גבוהים ואף בלתי סבירים יחסית לסוג שימוש של "גני ילדים", כמפורט בפרק הרלוונטי, מומלץ לערוך בדיקה באשר לסוג השימוש בפועל בנכסים אלה ולעדכן את קובץ חיובים המים בהתאם.

במידה שאכן מדובר בנכסים המשמשים כגני ילדים, יש לערוך בדיקה מדוקדקת באשר לסיבת החריגה המהותית ממוצע הצריכה, לרבות איתור נזילות תת-קרקעיות.

3.13 בדיקת מקרים של חיובי העירייה ללא צריכה

לצרכי התייעלות וחסכון, ישנה חשיבות בעריכת מעקב ובקרה על תשלומי העירייה עבור נכסים בעלי צריכת מים נמוכה מאוד וכן נכסים בהם לא נמצאה צריכת מים כלל.

מעקב כאמור נדרש על מנת לבחון נחיצות המשך חיבור המים של הנכס והמשך תשלום לתאגיד עבור עצם השירות של תאגיד המים, נוכח היעדר צריכת מים במשך תקופה ממושכת.

במקרים בהם נמצאו חיובים גבוהים של העירייה (שאינם האגרה המינימלית), בלא שנרשמה צריכה כלל, מומלץ לדרוש מתאגיד המים הסבר וככל שלא ימצא הסבר אף החזרים.

3.14 דרישת החזרים על חיובים בגין מדים ש"לא נמצאו" /

פורקו

במקרים בהם נרשם בקובץ החיובים כי מקום המד אינו ידוע או שהמד פורק, אין הצדקה לחיוב העירייה בגין צריכה; במקרים אלה יש לדרוש מתאגיד המים החזרים.

3.15 מעקב אחר חיובי העירייה לפי הערכות (במקום לפי קריאת מד)

יש להקפיד על מעקב אחר הערכות שבוצעו תקופה ממושכת, ולתאם עם נציגי התאגיד קריאות מד מדויקות.

דו"ח ביקורת

מספר 2/40

אישורים לטאבו

תוכן

45.....	מבוא.....	1.
51.....	ממצאים.....	2.
51.....	היעדר נהלי עבודה לתהליך בדיקת הבקשות לטאבו.....	2.1
52.....	הפקת אישורי טאבו ידניים.....	2.2
52.....	היעדר בקרה לחיוב בהיטלים.....	2.3
53.....	היעדר בקרה לעמידה בהוראות החוק לעניין משך זמן טיפול.....	2.4
54.....	אי עדכון סכומי האגרות.....	2.5
55.....	הימנעות מגביית אגרה (הארכת תוקף) בשל אי עדכון חוק העזר.....	2.6
56.....	ליקויים הנוגעים להארכת אישורי טאבו.....	2.7
56.....	הליך ידני חסר תיעוד.....	2.7.1
56.....	היעדר נהלי עבודה לאופן הארכת אישורי הטאבו.....	2.7.2
56.....	היעדר אחידות לתוקף אישורי הטאבו.....	2.7.3
57.....	היעדר בקרה לביקורת בנכס בסמוך למועד הפקת האישור.....	2.7.4
57.....	קושי במיצוי נתוני מערכת הקומפלוט לצרכי מעקב אחר חיובי היטלי השבחה.....	2.8
59.....	קושי באיתור עסקאות בלתי מדווחות.....	2.9
60.....	סנכרון מידע חלקי בין מחלקת השתתפות בעלים לבין אגף המיסים.....	2.10
60.....	חשש לאי גביית היטל השבחה בהעברה ללא תמורה.....	2.11
62.....	סיכום והמלצות.....	3.
62.....	קביעת נהלי עבודה.....	3.1
62.....	הנגשת השירות – אפשרות הגשה מקוונת.....	3.2
63.....	הפקת אישורי טאבו ממוחשבים.....	3.3

64	בקרה אחר זמן הטיפול בבקשות	3.4
64	עדכון חוק העזר העירוני - הגדלת תעריף האגרה	3.5
64	עדכון חוק העזר לצורך גביית אגרות עבור הארכת תוקף אישור	3.6
64	בקרה אחר הארכות אישורי הטאבו	3.7
65	הידוק המעקב אחר עסקאות מכר לא מדווחות	3.8
65	הטמעת שינויים במערכת הקומפלוט	3.8.1
66	הידוק המעקב והבקרה אחר שומות למידע בלבד	3.8.2
67	הגברת התיאום בין אגף המיסים לבין מחלקת השתתפות בעלים	3.8.3
67	החתמת תצהירים	3.9
67	קביעת נוסח משפטי מתאים לאישורי הטאבו	3.10
68	הגברת אכיפה והתרעה כלפי עבירות בניה	3.11
68	חיוב עבירות בניה בתשלום היטלי פיתוח	3.11.1
68	עדכון תעריף החיוב בהיטלי פיתוח לעבירות בניה	3.11.2
68	חיוב עבירות בניה בתשלום היטלי השבחה	3.11.3

1. מבוא

1.1 רקע

- חוק המקרקעין, תשכ"ט 1969 קובע כי כל עסקת מכר או חכירה תקבל תוקף סופי לאחר רישומה בטאבו.
- פקודת העיריות וחוק התכנון והבניה קובעים, כי לצורך ביצוע רישום עסקה בטאבו, יש להגיש לרשם הטאבו מסמכים שונים ובניהם מסמך המעיד על היעדר חובות לעירייה.
- סעיף 324 לפקודת העיריות (תיקון מס' 77 - תשס"א 2001):

"(א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העיריה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנבועים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".
- סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (הבטחת אכיפה של תשלום היטל (תיקון מספר 18) תשמ"א 1981 (תיקון מספר 103 הוראת שעה) תשע"ה 2015):

"(א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד יושב ראש הועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומם, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.

(ב) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין.

(ג) לא יוצא היתר לבניה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו המגיע אותה שעה על פי תוספת זו בשל

אותם מקרקעין, או שניתנה ערובה לתשלום או לחלק ממנו, הכל כנדרש על פי תוספת זו".

פקודת העיריות מסדירה את סמכות העירייה להקים, לשדרג ולתחזק תשתיות (כגון כבישים, מדרכות, ניקוז וכו'). מימון הקמת ושדרוג התשתיות נעשה בעיקרה באמצעות חיוב וגביית תשלומי היטלים (היטלי השבחה והיטלי פיתוח).

ההיטל הוא מס מוניציפלי, המהווה תשלום חובה שנדרש מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות, על ידי רשות מקומית. חיוב וגביית ההיטלים נעשים על ידי העירייה פעם אחת בלבד מכל מקרקעין, כאשר נעשה מימוש הזכויות במקרקעין - במועד קבלת בקשה לטאבו או במועד בקשת היתר בניה.

חוקי העזר מגדירים את התשתיות אותן צריכה העירייה לממן מכספי ההיטלים, הגדרת החייבים בתשלום ההיטל, הגדרת האירועים המחייבים בתשלום היטל, אופן חישוב סכומי ההיטלים (תעריפים, הצמדת החיוב למדד) ועוד.

בהתאם לפקודת העיריות והתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, העירייה רשאית להתנות את מתן האישור לטאבו עבור נכס בתשלום אגרות והיטלים המשויכים לנכס שעבורו מבוקש האישור לטאבו בלבד (כגון חוב ארנונה, חוב לתאגיד המים, היטלי פיתוח, היטלי השבחה וכו').

1.2 מטרת הביקורת

הביקורת סקרה ובחנה את תהליך הפקת האישורים לטאבו על ידי העירייה במטרה לבחון את:

- נאותות תהליך הפקת האישורים לטאבו לרבות בקרות והפרדת תפקידים נאותה בתהליך.
- נאותות ממשקי העבודה הקיימים בין אגפי העירייה השונים לצורך הטיפול בבקשות לאישורים לטאבו.
- נאותות תהליך בדיקת היעדר החובות לתושבים טרם הפקת האישורים לטאבו.
- נאותות השירות הניתן לתושבים בתהליך הטיפול בבקשות לטאבו.

- איתור ליקויים ופרצות בתהליכי העבודה והבקורות.
- מתן המלצות לתיקון הליקויים העולים בביקורת.

1.3 מתודולוגיה

הבדיקה כללה, בין היתר:

- פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים הבאים:
 - ✓ מר מ. רוזנטל מנהל אגף המיסים
 - ✓ הגב' . א אבידר מנהלת מחלקת השתתפות בעלים
 - ✓ הגב' ציונה גבר , ס. מנהל אגף המיסים.
- עיון ברישומים במערכות המחשוב, במסמכים ואסמכתאות כגון חוזים, אישורים שנחתמו, נסחי טאבו ועוד.
- הפקה וניתוח דוחות ממוחשבים לרבות:
 - דוח פירוט היטלי הפיתוח וההשבחה שחויבו ונגבו על ידי העירייה בין השנים 2016-2019.
 - דוח פירוט האגרות עבור האישורים לטאבו שנגבו בין השנים 2016-2019.

כמו כן, לצורך ביצוע הביקורת, קיבלנו, סקרנו ובדקנו מסמכים שונים כדוגמת:

- דוחות ריכוז נתוני הגבייה של אגרות אישורי הטאבו.
- דוח המפרט את כל חיובי ההיטלים שנרשמו לתושבים במערכות המחשוב.
- דוח המפרט את כל הסכומים ששולמו לעירייה עבור היטלי פיתוח והיטלי השבחה.
- תוכניות בניה שאושרו לנכסים.
- חוזי מכירה שנחתמו על ידי בעלי נכסים בעיר.
- שומות שנערכו על ידי העירייה לקביעת סכום היטלי ההשבחה.
- שומות שנערכו על ידי שמאים מכריעים לקביעת סכום היטלי ההשבחה.
- שוברי חיוב היטלים שהופקו מהמערכת הממוחשבת.
- קבלות המעידות על תשלום היטלים.
- מסמכים נוספים, ככל שנדרשו.

הביקורת בחנה מדגם של 10 בקשות לטאבו שהתקבלו בעירייה 8) בקשות עבור עסקת מכר ו- 2 בקשות להיתר בניה), בהם נקבעה חבות בתשלום היטלים.

הביקורת מבקשת לציין באופן מיוחד את שיתוף הפעולה ההדוק והסיוע הרב מצד מנהלת מחלקת השתתפות בעלים בעריכת הבדיקה.

1.4 נתונים סטטיסטיים

מדי שנה מתקבלות בעירייה כ- 3 אלף בקשות לקבלת אישור לטאבו עבור עסקאות מכר או לקבלת היתרי בניה. עבור כל בקשה העירייה מבצעת, בין היתר, בדיקת חבות לנכס בתשלום היטלי פיתוח והיטלי השבחה. בשנת 2018, הופקו על ידי העירייה 3,972 שוברי חיוב של היטלי פיתוח בסכום כולל של כ- 144 מלש"ח, כלהלן:

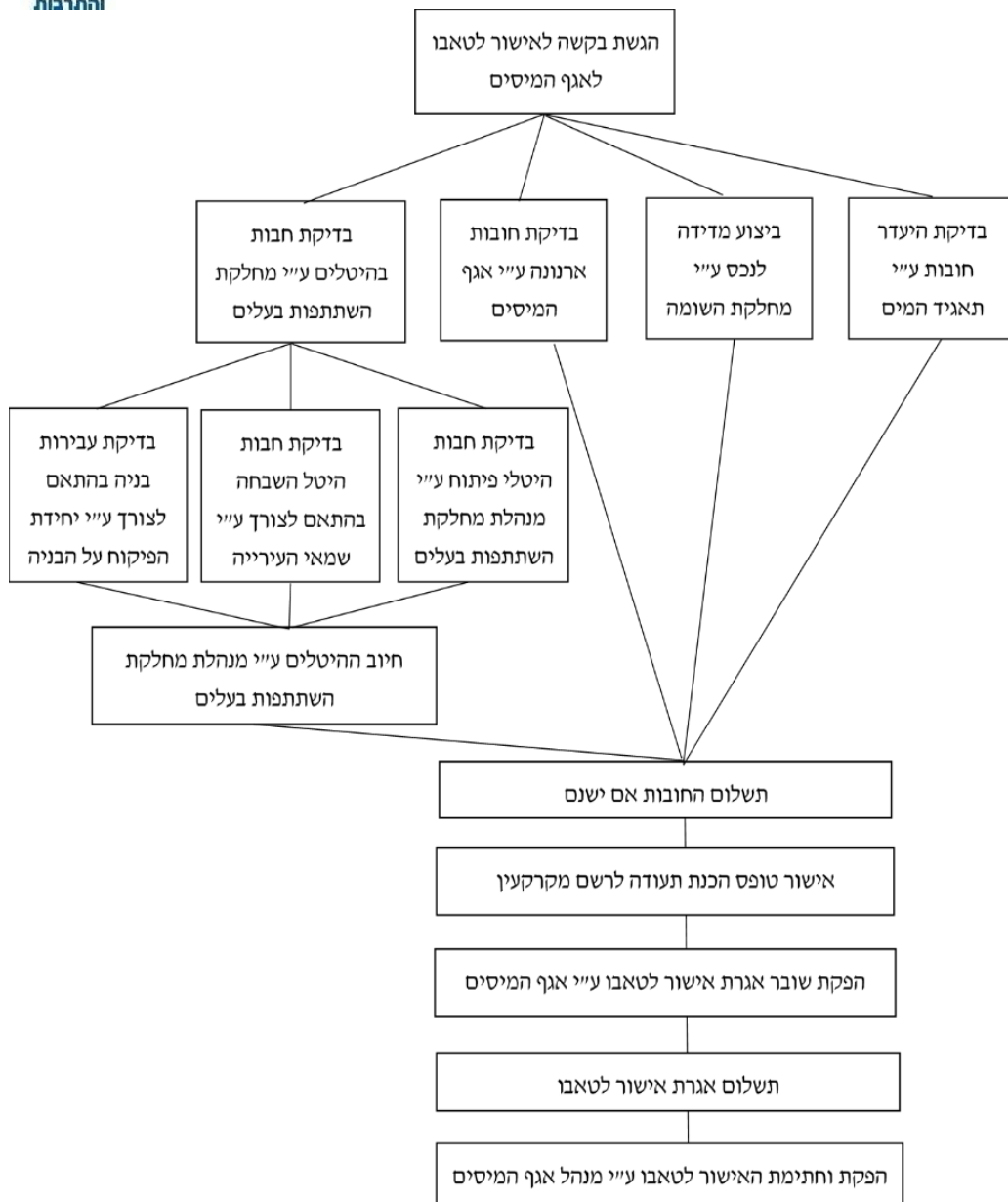
פרטים	מספר חיובי ההיטלים בשנת 2018	סכום ההיטל (באש"ח)
אגרת בנייה	1,423	14,110
ביוב	19	1,610
דמי צינורות	13	1,485
כביש	363	44,179
מדרכות	414	21,854
שצ"פ	1,313	26,191
תיעול וניקוז	427	34,717
סה"כ	3,972	144,146

בשנת 2018, הופקו על ידי העירייה 474 שוברי חיוב של היטלי השבחה בסכום כולל של כ- 108 מלש"ח, כלהלן:

פרטים	מספר חיובי ההיטלים בשנת 2018	סכום ההיטל (באש"ח)
היתר בנייה	123	58,742
מימוש בדרך של מכר	329	47,537
העברת זכויות	18	1,829
מימוש בדרך של מכר יזום	4	17
סה"כ	474	108,126

1.5 תהליך הטיפול בבקשות לאישורים לטאבו

להלן תרשים המתאר את עיקרי תהליך הטיפול של יחידות העירייה השונות בבקשות המתקבלות לאישור היעדר חובות בעירייה לצורך רישום בטאבו:



2. ממצאים

ממצאי הבדיקה מעלים מספר ליקויים הנוגעים לתהליך, אולם נראה כי בראש ובראשונה מקור הליקויים בכך שהתהליך מבוצע באופן ידני לחלוטין.

2.1 היעדר נהלי עבודה לתהליך בדיקת הבקשות לטאבו

עובדי אגף המיסים אשר מקבלים את הבקשות לקבלת אישורי טאבו מזינים במערכת הממוחשבת את פרטי הבקשה.

עובד אגף המיסים מפיק עבור התושב טופס "הכנת תעודה לרשם המקרקעין" לפיו התושב נדרש לפנות ולקבל אישור באמצעות חתימה על הטופס מגורמים שונים, כלהלן:

- אגף המיסים - עובדי האגף בוחנים כי שולמו כל חובות הארנונה עבור הנכס.
 - מחלקת השומה - עובדי המחלקה מבצעים מדידה לנכס, בהתאם לצורך.
 - תאגיד המים (הבאר השלישית) - עובדי התאגיד מוודאים כי שולמו כל החובות לתאגיד עבור הנכס.
 - מחלקת השתתפות בעלים - עובדי המחלקה בוחנים את קיומה של חבות לנכס בתשלום היטלי פיתוח או היטלי השבחה. יודגש, כי חבות זו נבדקת ונוצרת לראשונה במועד הבקשה לטאבו. תשלום ההיטל הינו תנאי לקבלת האישור לטאבו.
- מחלקת השתתפות בעלים מעבירה את הבקשות לטאבו לבדיקת קיומן של עבירות בניה, במקרים בהם מדובר בנכסים בהן עולה חשש לאמור. במקרה בו נמצאה עבירת בניה בנכס, העבירה מחויבות בתשלום היטלים.
- בביקורת נמצא, כי לא קיימים נהלי עבודה (בכתב) המסדירים את תהליך הטיפול בבקשות לאישורים לטאבו, לרבות הגורמים המעורבים בתהליך ותחומי אחריותם, ממשקי העבודה בין היחידות העירוניות (אגף המיסים ומחלקת השתתפות בעלים), המסמכים הנדרשים לתיעוד, אופן תיעוד המסמכים ועוד.

2.2 הפקת אישורי טאבו ידניים

הביקורת ביקשה לקבל דוח המפרט את כל האישורים לטאבו אשר הופקו ונחתמו על ידי מורשה החתימה.

בביקורת עלה, כי אישורי הטאבו מופקים ונחתמים במסמך ידני, ללא תיעוד ורישום ממוחשב של האישורים שהופקו לתושבים ואף ללא מספור רציף.

יצוין, כי במדגם הביקורת עלה כי לעיתים, גם כאשר שולמו החובות לעירייה, לא נמצא תיעוד לאישור הטאבו שהופק, ככל שהופק, לטופס הטיולים ולמסמכים נלווים נוספים.

בנוסף, טופס הטיולים הינו טופס ידני אשר נחתם לעיתים על ידי עובדי המחלקות באמצעות רישום שמש בלבד (ללא חותמת המחלקה/האגף), ואף העברתו לאגף המיסים נעשית במסירה ידנית ולא באופן ממוחשב (אישור במערכת או שליחת מייל).

חשוב להבין כי במתכונת העבודה הנוכחית, אין כל בקרה ופיקוח אחר מתן אישור לטאבו שלא כדין.

חשש לזיוף אישורים לטאבו

בשל הפקת אישורים לטאבו במסמכים ידניים וללא מערכת ממוחשבת, קיימת חשיפה למתן אישורי טאבו שלא כדין, תוך זיוף חתימת מנהל ההכנסות.

2.3 היעדר בקרה לחיוב בהיטלים

סעיף 324 לפקודת העיריות מסדיר את סמכות וחובת העירייה לוודא כי אישורים לטאבו מופקים רק לאחר תשלום מלוא החובות של התושב המיוחסים לנכס שעבורו הוגשה הבקשה.

במקרה בו לא קיימים לנכס חובות ארנונה או שהחובות הקיימים שולמו, עובדי האגף חותמים על טופס "הכנת תעודה לרשם המקרקעין".

הטופס מועבר על ידי התושב לבדיקת וחתימת המחלקות הבאות:

← השתתפות בעלים

← מחלקת השומה

← תאגיד המים.

הואיל וכפי שצוין לעיל, והאישורים מופקים ידנית, אין כל אמצעי בקרה המתנה את הפקת הטופס בביצוע בדיקה של הגורמים הנדרשים, כאשר יתרה מכך, לא ניתן יהיה לאתר מסוג זה - אף בדיעבד.

2.4 היעדר בקרה לעמידה בהוראות החוק לעניין משך זמן טיפול

חוק התכנון והבניה קובע כי בדיקת החבות בתשלום ההיטלים תיעשה תוך עד ל- 90 ימים ממועד קבלת הבקשה לאישור הטאבו.

בעירייה לא קיים נוהל המסדיר את משך הזמן המקסימאלי לטיפול בבקשות לקבלת אישורי טאבו (SLA).

לצורך מתן האישור לטאבו העירייה נדרשת לוודא כי שולמו כל החובות עבור הנכס לרבות חובות שוטפים והיטלים.

בדיקת היעדר חובות שוטפים נעשית על ידי פקידי העירייה באופן מידי.

במקרים בהם לא קיימים חובות שוטפים או שהחובות שולמו, באפשרות העירייה להפיק את האישור לטאבו בסמוך למועד קבלת הבקשה.

עם זאת, במקרה בו נדרשת בדיקת חבות בהיטלים (קרקע, דירה בקומת קרקע, גג או דירה באזור בו קיימת סבירות גבוהה להשבחה), הבקשה מועברת לבדיקת מחלקת השתתפות בעלים.

כמו כן, כיוון שאישורי הטאבו מופקים במסמכים ידניים ולא באופן ממוחשב, לא קיים תיעוד ממוחשב למועד הפקת האישורים.

בשל היעדר מידע כאמור, לא התאפשר לביקורת לבחון באופן ממוחשב את משך זמן הטיפול בבקשות לטאבו לרבות משך זמן קביעת שומות ההיטלים, בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבניה (עד ל- 90 ימים ממועד הבקשה לטאבו).

2.5 אי עדכון סכומי האגרות

בשל חוק העזר הישן (החוק משנת 1966) המסדיר את אגרת האישור לטאבו ואי עדכונו, סכומי האגרות הנגבים על ידי העירייה נמוכים באופן משמעותי מסכומי האגרות הנגבים על ידי רשויות אחרות.

להלן דוגמאות לסכומי אגרות עבור אישורים לטאבו ברשויות אחרות אשר נדגמו, ביחס לעיריית רחובות בה התעריף עבור האישור נכון למועד הביקורת עומד על 41 ₪ (ללא התוספת המתווספת עבור העתק):

פרטי הרשות	סכום אגרת רישוי הטאבו לשנת 2019 (בש"ח)	יחס באחוזים
בני ברק	500	1220%
אשקלון	175	427%
מועצה אזורית דרום השרון	117.44	286%
תל אביב יפו	111.9	273%
בת-ים	100.01	244%
בית שמש	78.8	192%
פ"ת	78	190%
חולון	65	159%
באר שבע	53	129%
ראשלי"צ	48	117%
נס ציונה	30	73%

בתוך כך, מומלץ לעדכן אף את התעריף בגין הנפקת 'העתק'.

מניתוח מספר הבקשות לטאבו והסכומים שנגבו על ידי העירייה בין השנים 2019-2016 עולה, כי בתקופה זו תעריף הגבייה גדל בשל הצמדתו למדד (מ- 56.4 ₪ בשנת 2016 ל- 58.1 ₪ בשנת 2019).

עם זאת, בשל ירידה במספר הבקשות לטאבו המוגשות לעירייה (מכ- 4 אלף בקשות בשנת 2016 לכ- 2.5 אלף בקשות מוערכות בשנת 2019), הכנסות העירייה מגביית האגרות קטנה, כלהלן:

שנה	מספר הבקשות לטאבו שהתקבלו	סכום הגביה (באש"ח)
2016	4,058	231
2017	3,622	206
2018	3,090	208
2019 (עד לחודש אוקטובר)	2,033	119

להערכת הביקורת, עדכון חוק העזר והתאמת סכומי האגרות לסכומים הנגבים ברשויות אחרות, עשויה להגדיל את הכנסות העירייה ביותר מ- 150 אש"ח בשנה.

2.6 הימנעות מגביית אגרה (הארכת תוקף) בשל אי עדכון חוק העזר

בהתאם לסעיף 3 (א') לחוק עזר לרחובות (אגרת תעודת אישור), תשכ"ז 1966, העירייה מוסמכת לגבות אגרות עבור הפקת אישורים, בין היתר, עבור הפקת אישורים לטאבו, כלהלן:

"(א) המבקש מראש העיר תעודה, ישלם לעירייה אגרה בשיעור הנקוב בתוספת".

תוקף האישור לטאבו הינו עד ל- 6 חודשים ממועד הפקת האישור. במקרים בהם חל עיכוב בביצוע העסקה, בעל המקרקעין נדרש לפנות שוב לעירייה ולבקש הארכה של האישור לטאבו.

הארכות אישורי הטאבו נעשות באמצעות חתימת מנהל אגף המיסים, ללא הפקת אישור טאבו חדש.

בביקורת עלה, כי בניגוד לקבוע בחוקי העזר של רשויות מקומיות אחרות בהן חוק העזר עודכן, חוק העזר לרחובות (אגרת תעודת אישור) אינו מאפשר לעירייה לגבות תשלום אגרה (מופחתת) עבור הארכת תקופת האישור לטאבו.

בשל היעדר סמכות לגביית אגרה עבור הארכת תוקף האישורים, העירייה מאשרת חידושים של אישורים לטאבו, ללא גביית אגרות עבור השירות.

2.7 ליקויים הנוגעים להארכת אישורי טאבו

2.7.1 הליך ידני חסר תיעוד

אישורי הטאבו מעידים על היעדר חובות לנכסים, בשל האמור האישורים ניתנים לתקופת זמן מוגבלת בלבד.

במקרה בו חלף תוקף האישור, באפשרות בעל הנכס לפנות לעירייה ולקבל הארכה לתוקף אישור הטאבו. הארכת האישור נעשית בפרק זמן קצר לאחר מועד האישור שניתן (מספר שבועות או חודשים) ולכן, טרם הארכת התוקף לא נעשית בדיקה נוספת של חבות בתשלום היטלים.

הארכות של אישורי הטאבו נעשות באופן ידני, ללא תיעוד של המקרים בהם נחתמה הארכה לאישור הטאבו.

כמו כן, לא קיים תיעוד ממוחשב למועד מתן האישורים לטאבו ולתוקף שנקבע לכל אישור.

בשל האמור, במקרה בו תאושר הארכה לאישור טאבו, שלא כדיון, הדבר לא יעלה בבקורות הקיימות.

2.7.2 היעדר נהלי עבודה לאופן הארכת אישורי הטאבו

נמצא כי לא קיימים נהלי עבודה המסדירים את תוקף אישורי הטאבו והארכות הניתנים לתושבים.

2.7.3 היעדר אחידות לתוקף אישורי הטאבו

במדגם הביקורת עלה, כי האישורים נחתמים לפרקי זמן משתנים.

כך כדוגמאות, חלק מהאישורים לטאבו שנדגמו בביקורת ניתנו ל- 3 שבועות, חודש, חודש וחצי ו/או לחודשיים.

במקרה אחד שנדגם (נכס ברחוב ברזילי 12) נמצא, כי למרות ששולמו כל חובות הנכס, האישור לטאבו ניתן ביום 27.6.2017, לתקופה של 3 ימים בלבד (עד ליום 30.6.2017).

2.7.4 היעדר בקרה לביקורת בנכס בסמוך למועד

הפקת האישור

בהתאם לנוהל ניתן לתת אישור לטאבו עד שנה ממועד בדיקת מפקח בניה בנכס, על מנת לוודא כי לא קיימים חריגות בניה.

במסגרת בדיקת מדגם תיקים ע"י הביקורת נמצא כי במסגרת טיפול בבקשה 20160180 הופק אישור לטאבו ניתן ביום 22.5.2019 - שנה ו-3 חודשים ממועד בדיקת המפקח (ביום 18.2.18) וזאת כאמור בניגוד לנוהל, המחייב במקרים מסוג זה ביקורת חוזרת.

2.8 קושי במיצוי נתוני מערכת הקומפלוט לצרכי מעקב אחר חיובי היטלי

השבחה

במחלקת השתתפות בעלים מתקבלות פניות בעלי נכסים בעיר, המבקשים לקבל אישור לטאבו ולהיתרי בניה.

המחלקה אמונה על הפקת שומות לחובת תשלום היטל השבחה, כאשר סכומי היטל השבחה מוזנים למערכת הקומפלוט המשמשת את מנהל הנדסה, בין היתר, לקליטת שומות.

לכאורה, היה ניתן לעשות שימוש במערכת הקומפלוט לצורך מעקב ובקרה אחר השלמת עסקאות ומימוש היתרי בנייה וחיוב בעלי הנכסים בהיטלי השבחה בהתאם, באמצעות השוואה של היקף החיובים הנרשמים במערכת לבין היקף התקבולים בפועל.

בפועל, נמצא כי הדו"ח אינו מאפשר יכולת מעקב ובקרה אפקטיביים דיו וזאת מהטעמים הבאים:

2.8.1 היעדר אבחנה בין שומות לידיעה לבין שומות לחיוב בפועל

חלק מהשומות מוזנים למערכת בעקבות בקשה של בעלי נכסים, לערוך חישוב סימולטני של חבות במס - לצורך תמחור מהימן של הנכס לצורך מכירה – **דהיינו שומות המוזנות למערכת לצורך ידיעה בלבד, (אינן חייבות בתשלום ההיטל).**

המערכת אינה מאפשרת לזהות ולהתמקד אחר המקרים בהם השומה נערכה במסגרת דיווח מכר.

**מומלץ לאפשר זיהוי של המקרים הנ"ל באמצעות קידוד נפרד
שומות שנערכו לצורך ידיעה.**

2.8.2 כפילות בהצגת השומות

(1) בחלק מהמקרים, קיימת מחלוקת על גובה השומה ואף מתעורר הצורך בשומה מכריעה, לפיכך במקרים הנ"ל הדו"ח יכול ביחס לאותו נכס מספר שומות, כאשר בפועל נדרש להתייחס לשומה מכריעה בלבד.

(2) בחלק מהתיקים, קיים חשש להצגה כפולה של נכסים, בשל שינוי בפרטים המזהים (גוש / חלקה).

**מומלץ לאפשר נטרול של שומות כפולות, על מנת לאפשר בשומות הסופיות
והרלוונטיות בלבד.**

2.8.3 היעדר סימון שומות ששולמו

במתכונת הנוכחית של הדו"ח, קיימת אפשרות לבצע קידוד ידני בלבד של שומות ששולמו ולכן הדבר מקשה על יכולת המעקב והבקרה, באמצעות התמקדות בתיקים בהם טרם בוצע תשלום.

מומלץ לאפשר קידוד ממוכן לשומות ששולמו .

2.8.4 ביטול חיובים בגין היתרי בניה מבוטלים

הדו"ח המופק מהמערכת, כולל חיובים בגין היתרי בניה שהוצאו לבקשות בעלי נכסים.

בחלק מהמקרים, ההיתר לא מומש בשל ביטול העבודות, או כתוצאה מהגשת תכנית שינויים .

סימון / קידוד נפרד של התיקים, יאפשר התמקדות בהיתרים ממומשים.

**מומלץ לקיים מעקב, פיקוח וסיווג סטאטוס התיקים בהם הוצאו היתרים, על
מנת להבטיח חיוב בפועל בתיקים בהם אכן מומשו ההיתרים.**

יודגש, כי במקרים של דרישת היטל השבחה אשר הוזמנה לצורך ידיעה בלבד (בשל אי השלמת עסקת המכר), וכן דרישה שהופקה בעקבות בקשת היתר בניה שבסופו של דבר לא מומש – אין חיוב בתשלום ההיטל. מחלקת השתתפות בעלים מבצעת מעקב וטיפול אחר בעלי נכסים המחויבים בתשלום ההיטל על פי חוק וטרם שילמו.

2.9 קושי באיתור עסקאות בלתי מדווחות

בהמשך לאמור בסעיף הקודם, לביקורת נמסר כי מחלקת השתתפות בעלים נעדרת אמצעים לאיתור עסקאות מכר בלתי מדווחות, מאחר ובחלק מהמקרים בעלי הנכסים ממנעים מהעברת בעלות בטאבו, על אף השלמת עסקאות המכר. במקרים אלו קיים חשש לאובדן גבייה של היטלי השבחה.

הימנעות דיווח עסקאות מצד קבלנים

לביקורת דווח כי קיימים מקרים רבים בהם אף קבלנים מוכרים דירות לרוכשים ללא דיווח על העסקאות לעירייה ו/או לטאבו; קיימים מצבים בהם מכירת הנכס מתבצעת ללא פרצלציה.

חלק מהמקרים מתגלים רק בבוא בעלי הנכסים (הרוכשים) לבצע עסקאות מכר או בעת פנייתם בבקשה לקבלת אישורים (כגון הוצאת היתר) כאשר מתברר כי טרם שולמו היטלים ע"י הקבלנים.

בחלק מהמקרים, קיים קושי לחייב את הקבלנים בשל שיהוי משמעותי ממועד העסקאות ואף בשל הפסקת פעילות של הקבלנים, (פשיטות רגל).

נראה כי מקרים מסוג זה מחייבים בהידוק הבקרה והמעקב בסמוך למועד הפקת אישור אכלוס (טופס 4), על מנת להבטיח תשלום מלוא ההיטלים החייבים מצד הקבלנים.

בתגובת מנהלת מחלקת השתתפות בעלים לטיוטת הדו"ח הוצגו הפעולות היזומות המתבצעות על ידה לצורך הגברת המעקב והפיקוח אחר הנושא ודיווח על בחינה של צעדים נוספים.

חשש להתיישנות החובות

בעת ההתמודדות עם הקשי באיתור וחיוב בעלי הנכסים (שאינם מדווחים לעירייה על עסקת מכר) בהיטלי השבחה, חשוב לזכור כי שיהוי של 7 שנים, עלול למנוע את האפשרות לגבות אף בעתיד, בפרט במקרים בהם המידע היה מצוי בידי העירייה.

2.10 סנכרון מידע חלקי בין מחלקת השתתפות בעלים לבין אגף המיסים

הביקורת למדה כי בשל סנכרון חלקי בין אגף המיסים לבין מחלקת השתתפות בעלים, קיים קושי לאתר עסקאות מכר לצורך חיוב בעלי הנכסים בהיטלי השבחה.

הביקורת מצביעה על חשש לאפשרות התחלת הליך הכנת תעודה לרשם המקרקעין ללא סיום התהליך בעירייה ("טופס טיולים") - למרות השלמת עסקת המכר.

במקרים הנ"ל יתכן ובאגף המיסים יתקבלו ויטופלו בקשות לעדכון / החלפת פרטי משלם, (בעקבות הסכם המכר), ללא העברת המידע למחלקת השתתפות בעלים – לבדיקת חיובי היטלי השבחה, מאחר ולא התבקשה תעודה לרשם המקרקעין.

שיהוי של 7 שנים בטיפול באותם מקרים, עלול למנוע אפשרות עתידית לגבות את ההיטל בשל טענת התיישנות, הואיל וחילופי בעלים אכן דווחו לעירייה.

נראה כי הדבר מצריך להדק את התיאום בין היחידות המקצועיות.

מומלץ כי בקשות להחלפה / עדכון פרטי משלם, ינוצלו לצורך בדיקת ביצוע עסקאות מכר בלתי מדווחות.

2.11 חשש לאי גביית היטל השבחה בהעברה ללא תמורה

סעיף 3 (ב') לחוק עזר לרחובות (אגרת תעודת אישור), מסדיר את סמכות העירייה לפטור את המבקש מתשלום האגרה במקרים המפורטים בסעיף, כלהלן:

"(ב) העירייה רשאית להפחית את האגרה או לוותר עליה אם המבקש הוא עני, או מוסד לצרכי צדקה, חינוך או דת שמטרתו אינה הפקת רווחים".

כאמור, חוק התכנון והבניה קובע כי לא תחול חובת תשלום היטל השבחה במקרה בו מבוצעת העברת זכויות במקרקעין, ללא תשלום תמורה (כגון העברת נכס מאב לבנו וכו').



החוק למעשה **דוחה את מועד תשלום** היטל ההשבחה לרשות המקומית, עד למועד מימוש הזכויות בנכס, כאשר ההעברה עצמה לא נחשבת לעניין תשלום המס כמימוש של הנכס.

יובהר כי המשמעות היא שעל פי חוק, לא ניתן לחייב במקרים אלה היטל השבחה ולכן לרשות אין אפשרות לנהוג אחרת.

יחד עם זאת, עם מכירת הנכס על-ידי מקבל המתנה, נקבע בחוק כי הוא יידרש להיות מחויב בהיטל ההשבחה, אשר יחושב רטרואקטיבית ממועד רכישת הנכס על-ידי נותן המתנה.

בשל האמור, במקרה בו מתקבלת בקשה לקבלת אישור לטאבו לצורך העברת זכויות ללא תמורה, האישורים לטאבו מופקים לבעל הנכס לאחר חתימתו על תצהיר המעיד על היעדר תשלום תמורה בעסקה.

נמצא כי במקרים הנ"ל, העירייה אינה מבצעת בדיקה של קיום חובות ובנוסח האישור לטאבו מצוין כי **לנכס לא קיימים חובות לעירייה וכי הנכס פטור מתשלום היטל השבחה.**

יובהר כי האישור לטאבו אינו נדרש להעיד על היעדר חובות (שוטפים או בגין היטלים) עבור הנכס.

הביקורת בדעה לפיה הנוסח הנ"ל של היעדר חובות, עלול לעורר קושי לגבות את היטלי ההשבחה בעתיד מאחר ובפועל כפי שצוין, הנכס אינו פטור, אלא קיימת דחייה של מועד החיוב בלבד ולפיכך מומלץ על שינוי נוסח מותאם של האישור לטאבו לפיו העירייה אינה מתנגדת לביצוע רישום בטאבו, ללא התייחסות לקיום חובות.

יש לציין כי כל נוסח של טופס קביל בעיני הטאבו, שכן כל רשות מקומית קובעת נוסח עם סייגים משתנים.

בתגובת מנהלת מחלקת השתתפות בעלים צוין כי למרות שהיא חולקת על הביקורת בנוגע לקיום חשש ליכולת הגביה בעתיד, בשל העובדה שפעולות אלו נרשמות כמכר ללא תמורה, כאשר כל ההיסטוריה של הנכס מתועדת, מקובלת עליה המלצת הביקורת בעניין שינוי נוסח האישורים במקרים אלו.

עוד בתגובתה: "צריך להבין שהבדיקה במח' השתתפות בעלים קפדנית ביותר ולא פוטרים מתשלום רק לאחר קבלת תצהיר נותן \ מקבל או לחילופין הסכמם מתנה על פי החוק!"

3. סיכום והמלצות

3.1 קביעת נהלי עבודה

מומלץ לקבוע נהלי עבודה אשר יסדירו את תהליך הטיפול בבקשות לאישורים לטאבו לרבות הגורמים המעורבים בתהליך ותחומי אחריותם, תהליך חיוב וגביית תשלומי היטלי הפיתוח וההשבחה בהתאם להוראות החוק ועוד.

בתגובת מנהל אגף המיסים מר מנחם רוזנטל צוין כי "קיים נוהל לא כתוב, שהתגבש במרוצת השנים".

3.2 הנגשת השירות – אפשרות הגשה מקוונת

אין חולק בדבר הצורך והחובה בהנגשת שירותי העירייה באמצעים דיגיטליים מתקדמים, לטובת הפחתת הנטל הבירוקרטי, ייעול ושיפור השירות לתושבים ולעסקים בעיר.

משבר הקורונה אשר מנע אפשרויות למתן שירות פרונטלי לתקופה ממושכת, המחיש את החשיבות וההכרח בקידום ערוצי שירות דיגיטליים.

לאור הדברים, לא זו בלבד שיש לפעול להנגשת השירותים המוצעים לתושבים באמצעות **הגשה מקוונת של טופס הבקשה** והמסמכים הנלווים, מומלץ לפעול לעידוד התושבים למעבר לצריכת שירות דיגיטאלי.

בין היתר, מוצע ליישם זאת באמצעות מתן עדיפות בטיפול לפונים בשירות דיגיטאלי.

המלצת הביקורת התקבלה ובימים אלו העירייה נערכת למיכון התהליך.

פרסום האפשרות להגשת בקשות ממוחשבות לאישורי טאבו

מומלץ לפרסם את האפשרות להגשת בקשות לקבלת אישורי טאבו באופן ממוחשב במדריך לתשלום מיסים.

מומלץ לבצע פרסום של טופס בקשה לקבלת אישור לטאבו באתר האינטרנט העירוני.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטת הדו"ח צוין כי מערך השירות הדיגיטלי של כלל אגפי העירייה, מצוי בימים אלה בהליך התחדשות שתכליתו הרחבת כלל השירותים המקוונים של העירייה.

בתגובת מנהל אגף המיסים צוין כי האישורים הידניים ממוספרים אוטו' בהדפסתם ע"י נומרטור ואדרבה כתב היד מאפשר זיהוי הפקיד שהפיק / רשם את האישור.

כדי לצור אבטחה מלאה למניעת זיופים יש צורך לפתח אמצעי להעברת ומשלוח האישור ישירות מהאישור למשרדי הטאבו. החברה לאוטומציה מקדמת מיזם זה ונכון להיום קיים קושי בתיאום בין מערכות מרשם המקרקעין.

3.3 הפקת אישורי טאבו ממוחשבים

מומלץ לבחון את האפשרות להטמעת מודל ניהול ממוחשב, אשר יאפשר ניתוב וטיוב הטופס בין הגורמים הנדרשים לצורך מתן אישורים לטאבו ואפשרות חתימה דיגיטאלית במערכת.

הטמעת מודול כאמור ולמעשה מיכון התהליך, יגבירו את הבקרה והפיקוח על הפקת האישורים המופקים כיום ידנית וניתנים לזיוף ללא כל בקרה על יצירת חיוב ותשלום בפועל.

מומלץ למכן את התהליך באופן שיאפשר נגישות מלאה למסמכים המתועדים שתויקו במסגרת הבקשה, לטופס הטיולים ולכלל המסמכים הנלווים.

בתגובת מנהל אגף המיסים מר מנחם רוזנטל צוין כי קיים טופס מקוון המאפשר הגשת בקשה לקבלת אישור לטאבו.

עוד צוין כי הניתוב הפנימי של המסמך בין הגורמים המקצועיים השונים כבר מתבצע, כולל העברת מסמכים נלווים; אגף המיסים מייצר מסמך נוסף המועבר לחתימה בהנדסה ולאחר חתימת ההנדסה המסמך מוחזר למיסים והכל באופן מקוון.

לגבי חתימה דיגיטאלית, הנושא נמצא בטיפול.

הידוק הבקרה אחר הפקת אישורי טאבו ידניים

עד להשלמת מיכון תהליך באופן סופי, מומלץ כי מדי חודש יועבר למנהלת מחלקת השתתפות בעלים, דו"ח המפרט את כל האישורים לטאבו שהופקו במהלך החודש; מחלקת השתתפות בעלים תוודא כי בכל המקרים כאמור אכן שולמו ההיטלים הנדרשים.

3.4 בקרה אחר זמן הטיפול בבקשות

הטמעת מערכת ה-CRM אשר נמצאת בשלבי הטמעה, תאפשר יכולת מעקב ובקרה אחר זמני הטיפול ותביא לקיצור משכי זמן טיפול.

ההמלצה כבר יושמה ומתבצעת הלכה למעשה.

בתגובת מנהל אגף המיסים מר מנחם רוזנטל צוין כי מיכון התהליך, אמור לתת מענה לקיצור זמני טיפול. (בעתות שגרה)

3.5 עדכון חוק העזר העירוני - הגדלת תעריף האגרה

מומלץ לבחון עדכון תעריפי אגרת אישור לטאבו, באופן שלכל הפחות יכסו את עלויות הטיפול של הפקת אישור.

המלצת הביקורת נדחתה.

3.6 עדכון חוק העזר לצורך גביית אגרות עבור הארכת תוקף אישור

מומלץ לבחון את האפשרות לעדכון חוק העזר כך שיתאפשר לעירייה לגבות אגרות עבור הארכת תוקף האישורים לטאבו.

המלצת הביקורת נדחתה.

3.7 בקרה אחר הארכות אישורי הטאבו

מומלץ לבחון את האפשרות להפעיל מערכת ממוחשבת אשר תאפשר הפקה ותיעוד של הארכות שניתנו לאישורי הטאבו.

לאחר הפעלת המערכת, יש להטמיע במערכת בקרה על משך זמן הארכת תוקפם של אישורים לטאבו בהתאם לכללים והנהלים.

(לדוגמא, על המערכת לחסום אפשרות הארכת תוקף אישור מעבר לשנה מיום ביקורת פקח בניה במקום).

3.8 הידוק המעקב אחר עסקאות מכר לא מדווחות

לנוכח החשש והסיכון לעסקאות מכר בלתי מדווחות ואובדן גבייה היטלי השבחה בסכומים משמעותיים ביותר, בגין שיהוי העירייה בטיפול בנושא, מומלץ לבחון צעדים לאיתור עסקאות מכר בלתי מדווחות ומימוש היתרי בניה.

להלן הצעדים אותם מוצע לבחון:

3.8.1 הטמעת שינויים במערכת הקומפלוט

הביקורת סבורה כי ניתן לנצל את נתוני השומה המוזנים למערכת, לצורך הגברת יכולת איתור ומעקב אחר תיקים בהם אכן נדרש להטיל חיובי השבחה וזאת באמצעות הטמעת מספר שינויים בקובץ:

(1) מומלץ לאפשר זיהוי / קידוד נפרד של שומות שנערכו במסגרת בקשה לידעה / בירור בלבד, (שבהם כלל לא ניתן לחייב).

זיהוי כאמור יאפשר לאבחן בינם לבין שומות שהוזנו במסגרת דיווח עסקת מכר שהושלמה.

בהקשר זה, מומלץ לבחון את אמצעי הבקרה והפיקוח אחר חיוב בעלי הנכסים בתשלום עבור השומות, באמצעות הצלבות בין תשלום לשמאים לבין היקף הגבייה, וכן לבחון את תעריף האגרה המוטלת על בעל הנכס בגין הדו"ח, על מנת לוודא כי תעריף התשלום אכן מכסה את מלוא העלות.

(2) מתן קוד מזהה לשומות שנערכו על בסיס בקשה שצורף לה הסכם מכר ;

(3) נטרול שומות כפולות מהמערכת – על המערכת לאפשר הצגת תיקים בהם קיימות שומות סופיות ורלוונטיות בלבד.

(4) סימון / קידוד אוטומטי של שומות ששולמו על מנת לאפשר יכולת התמקדות בשומות שטרם שולמו.

(5) סימון / קידוד חיובים בגין היתרי בניה לא ממומשים

(שבהם לא ניתן לחייב), לצורך יכולת התמקדות בהיתרים ממומשים ;

מומלץ לקיים מעקב, פיקוח וסיווג סטאטוס התיקים בהם הוצאו היתרים, על מנת להבטיח חיוב בפועל בתיקים בהם אכן מומשו ההיתרים.

הביקורת מקבלת את תגובת מנהלת מחלקת השתתפות בעלים, לפיה אכן מבוצעים פעולות מעקב וטיפול אחר בעלי נכסים המחויבים בתשלום ההיטל על פי חוק וטרם שילמו.

(6) מומלץ כי לכל קובץ אשר נסרק למערכת ירשמו פרטים המאפשרים

זיהוי של סוג הקובץ שנסרק.

מומלץ כי מחלקת השתתפות בעלים תבצע סריקה למערכת הקומפלוט של כל המסמכים הקיימים בתיקים הידניים, בכל מקרה של בקשה חדשה לאישור לטאבו.

3.8.2 הידוק המעקב והבקרה אחר שומות למידע בלבד

מומלץ להדק את המעקב אחר שומות שהתבקשו לצורך מידע בלבד.

הטלת אגרת הוצאת שומה אמורה להבטיח לכאורה את רצינות בעלי הנכסים המבקשים לבחון את השלכות המס של עסקת המכר.

מומלץ להקצות כ"א למעקב תקופתי אחר התיקים בהם נערכו שומות לידיעה וטרם דווח על השלמת העסקאות .

מומלץ לצור קשר עם בעלי הנכסים על מנת לברר האם אכן הושלמה ולנהל תיעוד ביחס לכלל המקרים של העילות בגינם טרם דווח על השלמת העסקה.

ככל שיעלה חשד ביחס למהימנות הדיווחים, ניתן ואף מומלץ לעשות שימוש במערכת המידע של רשות המיסים, בקטגוריה "מיסוי מקרקעין" – מידע נדל"ן.

להלן קישור לעמוד :

[https://www.gov.il/he/service/real estate information](https://www.gov.il/he/service/real_estate_information)

באתר מוצגים עסקאות מכר נדל"ן באמצעות מגוון רחב של אפשרויות חיפוש, תוך הצגת סכום העסקאות.

בתגובת מנהלת מחלקת השתתפות בעלים צוין כי ייבחן השימוש במערכת של רשות המיסים.

מומלץ כאמור לבחון יישום המלצות הביקורת - באמצעות הקצאת כוח אדם ייעודי - לכל הפחות לתקופה ניסיונית (PILOT) במהלכה תיבחן התועלת ביחס לעלות.

3.8.3 הגברת התיאום בין אגף המיסים לבין מחלקת השתתפות בעלים

לדוגמא, מומלץ כי בקשות להחלפה / עדכון פרטי משלם, ינוצלו לצורך בדיקת ביצוע עסקאות מכר בלתי מדווחות.

3.9 החתמת תצהירים

מומלץ לקבוע נוהל עבודה המחייב כי כל אישור לטאבו המעיד על היעדר חובות אשר ניתן ללא תשלום היטל השבחה, יעשה תוך הקפדה על החתמת תצהיר לפיו בעל הנכס מודע לכך שטרם שילם את ההיטלים.

בתגובת מנהלת מחלקת השתתפות בעלים צוין:

"הרבה מן המקרים שאנו נתקלים בהם הינם אישור בקשה לטאבו שמהותם עסקאות מכר ישנות אשר פעולת הרישום שלהם מתבצע רק כיום (באיחור רב) .

3.10 קביעת נוסח משפטי מתאים לאישורי הטאבו

מומלץ כי המחלקה המשפטית של העירייה תקבע נוסח אחיד ומותאם להפקת אישורים לטאבו, במקרים בהם האישור מתבקש וניתן לצורך העברת בעלות ללא תמורה, (מבלי שנעשית בדיקת חובות לנכס).

יש לציין כי כל נוסח של טופס קביל בעיני הטאבו, שכן כל רשות מקומית קובעת נוסח עם סייגים משתנים.

בתגובת מנהלת מחלקת השתתפות בעלים צוין כי למרות שהיא חולקת על הביקורת בנוגע לקיום חשש ליכולת הגביה בעתיד, בשל העובדה שפעולות אלו נרשמות כמכר

ללא תמורה, כאשר כל ההיסטוריה של הנכס מתועדת, מקובלת עליה המלצת הביקורת בעניין שינוי נוסח האישורים במקרים אלו.

3.11 הגברת אכיפה והתרעה כלפי עבירות בניה

מומלץ להגביר את פעולות האכיפה ביחס לעבירות בניה, על מנת להימנע ממצב שאלו יוצאות נשכרות בשל הימנעות מגבית אגרות המוטלות על תושבים הפועלים בהתאם לחוק.

3.11.1 חיוב עבירות בניה בתשלום היטלי פיתוח

מומלץ לקבוע נוהל לפיו כל עבירת בניה (בין אם התיישנה ובין אם לא) תדווח למחלקת השתתפות בעלים לצורך חיובה בתשלום היטלי פיתוח במועד איתורה (גם ללא קבלת בקשה לאישור לטאבו).

3.11.2 עדכון תעריף החיוב בהיטלי פיתוח לעבירות בניה

מומלץ לחייב את עבירות הבניה שנמצאו בתעריפי היטלים מוגדלים, בהתאם להוראות חוק העזר.

3.11.3 חיוב עבירות בניה בתשלום היטלי השבחה

מומלץ כי מחלקת השתתפות בעלים תיבחן מול השירות המשפטי את האפשרות לחיוב עבירות הבניה (שהתיישנו ושלא התיישנו) בתשלום היטלי השבחה.

דו"ח ביקורת

מספר 3/40

הבית החם

תוכן

71	מבוא1
72	ממצאים2
72.....	תחום הפעילות בהתאם לסמכות העירייה (תקין).....	2.1
72.....	העדר ביטוח למתנדבים.....	2.2
73.....	מניעת העסקת עברייני מין.....	2.3
73.....	היעדר הנגשה למבנה הבית.....	2.4
74.....	ממצאים הנוגעים לבטיחות המבנה.....	2.5
77.....	מצלמות (תקין).....	2.6
78.....	היעדר מורשה נהיגה כנדרש להובלת מזון מבושל.....	2.7
78.....	חוסר התאמת הרכב.....	2.8
78.....	שימוש במד חום לא תיקני (תוקן).....	2.9
79.....	הצגת מידע לא עדכני באתר האינטרנט.....	2.10
79.....	העדר פיקוח על מקבלי תרומות מהבית החם.....	2.11
80.....	היבטים הנוגעים לבקרה על רישום קליטה וחלוקת המזון מלקט ישראל.....	2.12
81.....	היבטים הנוגעים לבקרה על רישום קליטה וחלוקת מזון מעמותת לתת.....	2.13
82.....	היעדר תיעוד לטיפול בעודפי מזון.....	2.14
83.....	אי קיום ביקורת וטרינרית.....	2.15
83.....	אי קיום ביקורת תברואית.....	2.16
84	המלצות3
84.....	ביטוח מתנדבים.....	3.1
84.....	הוצאת אישור על העדר עבירות מין.....	3.2
84.....	הנגשת הבית החם.....	3.3
84.....	רישיון רכב ממשרד הבריאות.....	3.4
84.....	מד חום לייזר.....	3.5
84.....	הצגת מידע שלם ומעודכן באינטרנט.....	3.6
85.....	קביעת בקרה על חלוקת פירות וירקות ומזון מבושל.....	3.7
85.....	חיזוק הבקרה על חלוקת מזון יבש.....	3.8
85.....	תיעוד השמדת מזון.....	3.9
85.....	דיווח לאגף רווחה.....	3.10
85.....	ביצוע ביקורות תברואיות ווטרינריות בבית החם.....	3.11

1. מבוא

רקע כללי

הבית החם למען הקהילה (להלן – הבית החם) הנה יחידה באגף שכונות, הפועלת לטובת המשפחות הנזקקות בעיר. במסגרת פעילותו, מספק סיוע חומרי לתושבי העיר, שידם אינה משגת ובתאום עם שירותי הרווחה, מסייע בליווי וגישור בין המשפחות לבין הממסד.

התורמים לבית החם

הבית החם כעקרון מקבל תרומות מגופים שונים, יחד עם זאת עיקר המזון שהוא מחלק מקורם בגופים הבאים:



פירות וירקות (פעם בשבוע)
מזון מבושל (פעם ביום)



מזון יבש (פעם בחודש)
מזון קפוא (אין תדירות קבוע)

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את דרכי התנהלות של בית החם, אופן קבלה וחלוקת מזון ועמידתו בהוראות החוק (פקודת בריאות העם וכו'), עמידת המבנה בהוראות בטיחות, נגישות וכיבוי אש.

מתודולוגיה

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

- שיחות ותשאול של גורמים רלוונטיים – סגן מנהל אגף שכונות, מנהל הבית החם.

- שאלוני ביקורת – וטרינר העירייה, מנהלת מחלקת רישוי, מנהלת מחלקת אגף רווחה, ומנהל מרלוג ומזכיר ועדת בטיחות בעירייה.
 - סיורים במתקני הבית החם.
 - עיון במסמכים ובהוראות החוק הנוגעים בדבר (פקודת בריאות העם, צו רישוי עסקים, הוראות רשם מאגרי מידע ועוד).
- הביקורת סקרה לצורך עבודתה את הוראות החוק השונות והוראות משרד הבריאות בכל הקשור להובלה, אחסנה וחלוקת מזון מבושל.

2. ממצאים

2.1 תחום הפעילות בהתאם לסמכות העירייה (תקין)

הבית החם למען הקהילה (להלן – הבית החם) הנו יחידה בעירייה שנועדה כאמור לספק מזון למיעוטי יכולת.

כרשות מנהלית רשאית העירייה לפעול אך ורק בתחום סמכותה. מעיון בפקודת העירויות עולה כי העירייה מוסמכת "להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות .. לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם" (סעיף 249(2) לפקודה).

ואכן בעבר נהגו מוסדות המדינה, ובהם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, לספק בעצמן קשת רחבה של שירותים למען הציבור מעין אלה. ברם, בעשורים האחרונים החלו מוסדות המדינה להבטיח את קיומם של שירותים אלה בדרך של תמיכה, וכך גם תחום הבטחון התזונתי, שאינו מנושאי הליבה של הרשויות המקומיות.

2.2 העדר ביטוח למתנדבים

הבית החם מגייס ומעסיק מתנדבים, בין אם תלמידי תיכון ובין אם תושבים. כיוון שההתנדבות מתרחשת במתקן עירוני ובהנחיה של עובדי העירייה, העיריה חשופה באופן טבעי לסיכונים משפטיים שיכולים להיגרם חלילה אם המתנדבים יפגעו בעבודתם.

הדרך לצמצם סיכונים אלה היא לדווח על כך לביטוח הלאומי. דיווח שכזה, ותשלום התגמולים בגינו, יביא לכך שבקרות אירוע אסון, הביטוח הלאומי ישלם למתנדב שנפגע תגמולים המשולמות אף לאלה התלויים בהם

(אלמנים/אלמנות). תגמולים אלה ניתנים למתנדב ללא תלות בגילו. בפועל המתנדבים בבית החם אינם נרשמים במוסד לביטוח לאומי. לאור זאת הביקורת מתריעה כי העסקת מתנדבים בבית החם ללא הסדרת רישומם בביטוח הלאומי חושף את העירייה לסיכונים משפטיים. יש לעגן בנוהל חובה של הבית החם לדווח מבעוד מועד על המתנדבים לביטוח הלאומי, ורק לאחר רישומם, לאפשר את העסקתם.

2.3 מניעת העסקת עברייני מין

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001 קובע כי מעסיק, לרבות רשות מקומית, לא יקבל לעבודה ולא יעסיק בגיר שהורשע בעבירת מין. לדעת הביקורת ככל שהוראות חוק אלה אינן חלות ראוי להחילן אף על הבית החם, הואיל ובאופן קבוע מועסקים בו תלמידי בתי ספר כמתנדבים. מתשובה לשאת הביקורת עולה כי לא הוצא לעובדי הבית החם אישור שכזה. אי לכך, ראוי ורצוי כי עובדי הבית החם העונים לדרישות שבחוק, וצוות המתנדבים הקבוע שעובד עם תלמיד בית הספר, יוציאו אישור על העדר עבירות מין. לצורך הבטחת קיום הוראה זו מומלץ להטיל על קב"ט העירייה, שממילא מופקד על הליך זה בכל המוס"ח, את האחריות לביצועה.

2.4 היעדר הנגשה למבנה הבית

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ותקנותיו קובע כי את האופן שבו מבני ציבור יונגשו. כמו כן חוק שוויון הזדמנויות והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים את הסידורים שנדרשים להנגשה וכן את פרק הזמן הנדרש להנגשת בניינים קיימים. נכון למועד הביקורת חלה חובה על העירייה להנגיש את כל מבני הציבור שלה.

אין חולק כי מבנה הבית החם, הן בשל היותו מבנה עירוני ובוודאי בשל היותו מתקן שהציבור מקבל בו שירותים ובוודאי חייב בהנגשה.

בפועל מבנה זה אינו מונגש.

בתגובה לטיוטת הביקורת נמסר כי הבית החם פועל להנגשת המבנה, וכי לאור הצורך בתקצוב הנושא, הנגשת המבנה תסתיים במהלך שנת 2021.

2.5 ממצאים הנוגעים לבטיחות המבנה

תיאור המבנה

אכסניית הבית החם כוללת מבנה הכולל 2 חדרי אחסנת מזון, משרד וחלל קבלת מזון וחלוקתו לתושבים, וכן מחסן.



2.5.1 היעדר גלאי אש

הביקורת למדה כי בביקורת בטיחות שנערכה ע"י הממונה על הבטיחות במחסני הבית החם, נכללה הערה בנוגע לצורך בהתקנת גלאי אש, לנוכח העובדה שמאופסן במקום חומר דליק (כגון בגדים) .

מס'	הנושא הנבדק	תקין		המלצות לתיקון	ליווי לביצוע	הערות
		כן	לא			
*	מחסן ביגוד, העולה, ניירת		√	נדרש להתקין ציוד כיבוי אש	מידי	מחסן עם מיטגן אש גדול ללא ציוד כיבוי אש
						

בתגובת מנהל הבית החם מר איתי גדקא לטיטת הדו"ח דווח כי הליקויים תוקנו.

2.5.2 בטיחות מתקני כיבוי - תוקן במהלך הביקורת

הביקורת בקשה לבדוק את עמידת הבית החם בתקן כיבוי אש, ולבחון האם ננקטים צעדים המבטיחים את היערכות לאירועי אש.

על מנת להבטיח כי המבנה עומד בתנאי כיבוי אש, נדרש ע"פ ההוראות רשות כבאות והצלה ות"י 219 לבצע כל שנה על-ידי רשות כבאות והצלה בדיקה של אמצעי כיבוי האש.

בדיקה זו חיונית כיוון שתוקפו של חלק מצויד כיבוי האש, (כגון מטפים) הינו מוגבל.

הביקורת למדה כי ביום 27.11.2019 נערכה ביקורת במקום מטעם אחראי על בטיחות בדיקה של מתקני הכיבוי אש בבית החם.

הממונה העלה כי חלק מהצויד לא נבדק אחת לשנה כפי שנדרש.

הביקורת העלתה כי למרות חלוף התקופה מאז העברת דו"ח הממונה, (לפני כ- 8 חודשים), הליקויים הנזכרים בו טרם תוקנו.

במהלך הביקורת פעל הבית החם להסדיר את הליקויים.

2.5.3 ליקויים בדו"ח הממונה על הבטיחות – תוקן במהלך הביקורת

על פי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות) התשנ"ו 1996 העירייה חייבת למנות ממונה בטיחות, במסגרת תפקידו נדרש, בין היתר, למטלות הבאות:

- לאתר מפגעי בטיחות וגהות ולהודיע עליהם למעסיק.
- לוודא קיום התקני בטיחות וגהות נאותים במפעל.
- לדרוש הנהגת סדרי בטיחות נאותים במפעל, בתהליכי העבודה, במתקנים, במבנים, בצויד ובחומרים ובכל שינוי בהם.
- להכין הוראות בטיחות וגהות ותמצית מידע על הסיכונים בעבודה, לפרסמם ולעדכןם. להשגיח על ביצוע הוראות הבטיחות והגהות ולדווח למעביד על כל מקרה של הפרתן.

מבירור שערכנו אצל מנהל מרלוג ומזכיר ועדת בטיחות בעירייה עולה כי אחת לשנה נערך בבית החם "מבדק בטיחות בעבודה ומבנה כללי".

מהדוח האחרון עולה כי ב 27.11.2019 נערכה בדיקת בטיחות בבית החם שהעלתה כי הליקויים תוקנו באופן חלקי.

בתגובת מנהל הבית החם מר איתי גדקה לטייטת הדו"ח בדצמבר 2020 נמסר כי כלל הליקויים שתועדו בבדיקת בטיחות תוקנו.

2.5.4 תקינות מערכת חשמל – תוקן במהלך הביקורת

לאור הערת מבקר העירייה נמסר כי מנהל הבית החם הסדיר את הליקויים.

בבדיקה שנערכה ביום 22.6.2020 בעקבות פנית מבקר העירייה, תוקנו הליקויים והמתקן קיבל אישור תקינות (ראה תמונה).

בס"ד
יוסף-חיים דניאל: חשמלאי בודק מוסמך
אבן עזרא 12 רחובות טלפקס: 08-9415806 טלפון: 050-5344857

מספרו: 5/20

לכבוד
עיריית רחובות
מר איתי גדקה

אישור בדיקת מתקן חשמל

המתקן: מבית החם - רחובות

1. לביטחכם בדיקתי ביום 22.6.20 את מתקן החשמל – הבית החם - למען הקהילה - רחוב טשרנבוסקי 47 - רחובות, המתקן בכללותו תקין וכסדר ומותר לחיבור לחשמל.
2. תיאור המתקן:
המתקן כולל מכונה עם 2 חדרים + מחסן, במקום מותקנים גופי תאורה וזק, כל המתקן מתחבר ללוח עם הגנה ראשית 3x40A + מסטר פתח ראשי 4x40A (0.03A) + הגנה מתאימה לכל מעגל. כמו-כן בודקו מכשירי החשמל הניידים ונמצאו תקינים.
3. מהלך הבדיקה:
א. כל המתקן נבדק לטיב ביודוד בין מנות אסס והארקה בעזרת מכשיר Megger 500Vdc ונמצא תקין - מעל 1.5 M Ω.
ב. המתקן נבדק לטיב הארקה ונמצא תקין Ω 1.43 - I.T.
ג. כל המתקן נבדק לרציפות הארקה ונמצא תקין מנות מ- 0.5 Ω.
ד. כל המתקן נבדק לטיב חומרים ואיכות עבודתו ונמצא ברמה טובה מאוד.
4. הני לאשר שהעבודות נוצעו בהתאם להוראות חוק החשמל תשר"ד 1954 והתקנות שפורסמו על פיו. תקני מכון התקנים הישראלי הנוגעים למתקני הצריכה החשמליים וכללי חברת החשמל לישראל המתייחסים לאספקת חשמל לצרכנים.

חתימת הבודק: _____ תאריך: 22.6.20

דניאל יוסף חיים
בודק חשמלאי מוסמך
מ.ר. 086445

2.6 היעדר מורשה נהיגה כנדרש להובלת מזון מבושל

מידי יום, עובד עירייה נוסע ברכב עירייה (מסוג ברלינגו) למפעל אלביט באזור התעשייה, מצויד בתעודת משלוח של עמותת לקט ישראל. מקבל בקופסות מנות חמות, ומוביל אותם לבית החם.

סעיף 149 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 קובע כי מזון הטעון הובלה בטמפרטורה מבוקרת, לא ישונע אלא על-ידי אדם בעל רישיון הובלה לפי חוק זה.

הגורם המוסמך להוציא רישיונות אלו הוא משרד הבריאות. יצוין כי המחוקק פטר ארגוני חלוקת מזון מחובה זו, אולם הבית החם אינו נמנה על הגופים הפטורים מחובה זו¹.

2.7 חוסר התאמת הרכב

נמצא כי המזון נשמר בגסטרונומים (מגשים מנירוסטה המצוידים במכסה) המצויים בתוך מארז העשוי מחומר מבודד, אך הרכב שמוביל את המזון לא הותאם לצורך כך. כמו כן לא הוגשה בגינו בקשה ללשכת הבריאות לצורך הוצאת רישיון הובלה והוא אף אינו נושא כיתוב מתאים כנדרש בחוק.

בעקבות פנית מבקר העירייה ערך ווטרינר העירייה בדיקה ובדוח שניתן לאחר הביקורת מה 1.7.2020 נקבע:

"שינוע המזון המוכן החם, ברכב פרטי, הינו עברה על החוק! יש לעשות שימוש ב- "רכב ייעודי להובלת מזון", המחופה פנימית בנירוסטה או בחומר פלסטי, מאפשר שטיפה.

2.8 שימוש במד חום לא תיקני (תוקן)

על פי התקנים טמפי שינוע מזון מבושל חם המוכן לאכילה תעמוד על 75 מעלות צלזיוס ואילו טמפי של מזון המיועד לחלוקה או להסעדה יהיה לא פחות מ 65 מעלות צלזיוס. נמצא כי עם הגעת המזון המבושל לבית החם, על מנת לוודא את תקינותו, בודק מנהל הבית החם, באמצעות מודד חום דקר, את המזון, זאת בעוד שע"פ התקן נדרש לבצע את הבדיקה באמצעות מד חום משולב עם מד לייזר לטמפרטורה.

¹ . לרשימה הגופים הפטורים ראה

<https://www.health.gov.il/UnitsOffice/HD/PH/FCS/Associations/Pages/default.aspx>

וטרינר העירייה שערך בדיקה בנושא קבע כי "דקר טמפרטורה" הבסיסי שבשימוש הבית החם " אינו עונה על הנדרש".

בתגובה לטיטוט הדו"ח נמסר כי נרכש מד חום תקני.

2.9 הצגת מידע לא עדכני באתר האינטרנט

העירייה מפעילה אתר אינטרנט כנדרש בחוק ובו מידע על הבית החם. מעיון באתר עולה כי בנוסף למידע על שעות פעילות ופרטי גישה למנהל המתקן, יש באתר מידע על תחומי פעולתו.

מעיון באתר עולה כי הבית החם מספק גם את השירותים הבאים:

- עריכת טקסי נישואין, בריתות בר מצווה.
- אספקה והקמת סוכת אבלים.

מהסברים שקיבלנו עולה כי יש רב מוהל שמבצע בריתות, וכאשר יש פניה היא נמסרת לרב, כאשר הבית החם בפועל לא עוסק בכך. עוד נמסר כי הבית חם גם לא מספק שירותי אספקת סוכות אבלים. יש להבטיח כי המידע המוצג באתר האינטרנט מעודכן ומשקף את הפעילות המתבצעת בפועל.

2.10 העדר פיקוח על מקבלי תרומות מהבית החם

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי הזכאים המקבלים מזון וכיוצא' מהבית החם הנם, כדלקמן:

א. תושבים המופנים מהאגף לשירותים חברתיים (מוכרי רווחה). ככלל, הפניית התושבים הזקוקים לסיוע במזון לבית החם, מתבצעת ע"י האגף לשירותים חברתיים.

הפנייה מתבצעת באופן מסודר באמצעות העברת טופס פניה מסודר בדואר אלקטרוני ממחלקת איט"ם באגף הרווחה המרכזת את הפניות למנהל הבית החם. אגף הרווחה מקבל משוב מהמופנים לבית החם בנוגע לקבלת השירות וכן אמור לקבל משוב מהבית החם בנוגע לפניית התושבים.

ב. מופנים מגורמים שונים בעירייה, כגון מלשכת ראש העיר.

ג. חלוקת מזון מבושל - כל קשיש שמגיע מקבל (בעבר בדקו האם המצב הסוציאלי מצדיק תמיכה, אך חדלו מכך).

ד. חד פעמים – ישנם מקרים שבהם מתקבלות פניות חד פעמיות לעזרה, כאשר התיעוד לכך בנעשה בתוכנת WORD (כלי פתוח), כאשר הפונה לא נדרש ואינו חותם לאישור קבלת מנת המזון.

היעדר רישום מרוכז ומסודר של רשימת הזכאים

נמצא אפוא שמאחר ושמות הזכאים נמצאים במיילים ובהודעות השונות שמקבל מנהל הבית החם, אין רישום מרוכז ומסודר של רשימת הזכאים. יצוין כי ניהול רישום מסודר ומלא של כלל הנזקקים המקבלים מנות מזון, עשוי להביא למניעת לזות שפתיים ופתחון פה מצד גורמים המלינים על מתן מזון לגורמים שאינם נזקקים.

דיווח חסר לאגף הרווחה

מבירור שקיימה הביקורת עם מנהלת אגף הרווחה עולה כי הבית החם אינו מעביר לאגף הרווחה דיווחים שוטפים ומעודכנים אודות כלל מקבלי הסיוע למרות בקשות לקבלת הפרטים.

הדברים אמורים ביחס לנזקקים שאינם מוכרים ע"י האגף לשירותים חברתיים והעברת מידע לאגף עשוי להביא לבדיקת זכאותם לסיוע נוסף מצד האגף.

2.11 היבטים הנוגעים לבקרה על רישום קליטה וחלוקת המזון מלקט ישראל

כמוזכר במבוא, המזון נתרם לבית החם על-ידי שני גופים, עמותת לתת ועמותת לקט ישראל. הביקורת בחנה את הדרך בה הבית החם מקבל ומחלקת תרומות אלה, להלן הממצאים:

2.11.1 קליטת פירות וירקות (תקין)

פעם בשבוע, שולחת העמותה לקט לישראל למנהל הבית חם הודעת טקסט (SMS) ובו פירוט סוגי הירקות והפירות ומשקלם (בטון). ביום שנקבע מגיעה משאית לבית החם, ופורקת את הסחורה, בארגזים ובמשטחים. מנהל הבית החם מקבל מהנהג תעודות משלוח.

לאחר שהמשלוח הוכנס, הארגזים נספרים ומנהל הבית החם רושם את תוצאת הספירה בחלק התחתון של תעודת המשלוח, חותם ושולח ללקט ישראל.

כאמור הבית החם מקבל כל שבוע טונות של פירות וירקות טריים. עמותה זו שעוסקת בקטיף עודפי תוצרת חקלאית מפעילה אמצעים המבטיחים את איכות המזון תוך ווידוא שהינו בעל ערך תזונתי גבוה, וכי הוא נשמר בתנאים מיטביים.

כדי להבטיח שהמזון מגיע ליעודו תוך שמירה על איכותו נדרש לקיים מערך בקרה אפקטיבי, כאשר חשוב לזכור כי מדובר במוצר שאורך חיי המדף שלו קצרים. מהסברים שקיבלנו וממסמכים שבדקנו עולה כי מערך הבקרה בתחום זה כולל את האמצעים הבאים:

- א. תעודת משלוח –נהג המשאית פורק את האספקה בבית החם, ומעביר למנהל תעודת משלוח הכולל פירוט האספקה שנשלחה.
- ב. האספקה מוכנסת לבית החם, ונספרת (כמות ארגזים)
- ג. מנהל הבית החם רושם ע"ג תעודת המשלוח חוסרים, במידה וישנם ושולח עותק מהתעודה ללקט ישראל.
- ד. בכל פעם שמגיעה אספקה, מעמיס הנהג את הארגזים והמשטחים מהפעם הקודמת, כאשר נתון זה מדווח ללקט ישראל.

במצב שבו מספר הארגזים נופל מהמספר שהתקבל בפעם הקודמת, נעשה בירור. 2.11.2 העדר בקרה על חלוקת הפירות והירקות נמצא כי הבקרה שמקיים הבית החם על חלוקת מזון (רישום באמצעות כרטיסיות, וחתימה עליהן ע"י מקבלי התרומה) לא חלה על חלוקת פירות וירקות, ולפיכך אין כל בקרה לחלוקת המזון לנזקקים.

2.11.3 העדר בקרה על קליטה וחלוקת מזון מבושל עמותת לקט ישראל מקצה לבית החם מזון מבושל, המגיע ממפעלים באזור התעשייה בעיר.

נמצא כי אין בקרה על קבלת המזון ולא על חלוקתו.

2.12 היבטים הנוגעים לבקרה על רישום קליטה וחלוקת מזון מעמותת לתת

כאמור עמותת לתת מספקת לבית החם מזון יבש (כגון: אורז, סוכר ופסטה) וכן מזון קפוא (כגון: ירקות קפואים) וסלטים (כגון חומוס, טחינה). ההקצאה מתקבלת פעם בחודש באמצעות משאית של עמותת לתת.

הביקורת בחנה את הליך, להלן הממצאים :

2.12.1 בקרה חלקית על חלוקת מזון יבש

עם קבלת ההקצאה, נמסרת למנהל הבית החם תעודות משלוח.

הבית החם מנהל רישום חלוקת מזון יבש לפונים, באופנים הבאים :

א. רישום התרומה בכרטסות על שם הפונה, כאשר הלה חותם בהתאם בכרטיסה לאישור קבלת התרומה.

ב. כמו כן ישנם מצבים בהם הרישום נעשה בקובץ אקסל (ראה תמונה).

הביקורת רואה בחיוב את השימוש בכרטסות, אך קיומו של רישום מקביל באמצעות אקסל מחליש את הבקרה, כדלקמן :

ג. השימוש בקובץ אקסל, שהנו כלי פתוח (ניתן לשנות את הנתונים ללא בקרה), לצורך רישום הקצאות בעייתי.

ד. רישום זכאות, בייחוד כזה שלא מאפשר אישור של מקבל מנת המזון (בחימתו), יכול להוות כלי עזר, אך לא כלי עבודה ובטח שלא בקרה.

ה. ניהול רישום בשני אמצעים (כרטסות ובאקסל) מחליש את הבקרה. הביקורת מציינת כי כדי להבטיח את נאותות חלוקת המנות יש לקיים רישום מוסדר ושלים, וככל שהדבר ניתן להחתים את מקבל התרומה על כך.

אימוץ אמצעים אלה יהווה בקרה שיהיה בכוחה לצמצם גם את הסיכון לטעויות הקלדה.

2.12.2 דיווח על פערים בקבלת מזון קפוא+ סלטים (תקין)

מנהל הבית החם מקבל מהעמותה תעודת משלוח במייל. פערים בקבלת המזון מדווחים לעמותה. אין לביקורת הערות.

2.13 היעדר תיעוד לטיפול בעודפי מזון

(תוקן במהלך הביקורת)

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי עודפי מזון שלא חולק, בין אם ללא דורש ובין אם המזון לא תקין הוא מושמד ע"י עובדי הבית החם.
אין להליך זה תיעוד.

לדעת הביקורת חשוב שהליך זה יתועד, כדי שניתן יהיה לבחון את נאותות הקצאת מזון לציבור.

2.14 אי קיום ביקורת וטרינרית

(תוקן במהלך הביקורת)

פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983 קובעת כי בסמכותו של וטרינר העירייה לבדוק ולפסול מזון המוצג למכירה, מכך שקל וחומר לחלוקה, כדלקמן:

7. רופא ממשלתי, שמצא כי מזון המוצג למכירה עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי לפסול מזון כזה ולצוות על השמדתו, או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל.

9. רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי.

גם לתברואן העירייה יש ע"פ הפקודה סמכויות לבדוק מזון במעבר:

8. (א) מפקח רשאי לבדוק ולבקר כל מזון ... שנשלח לכל מקום בישראל, בין בהיותו במעבר ובין לאחר הגיעו ליעדו, וליטול ממנו דוגמאות ולהעבירן לבדיקה או אנליזה; כל דוגמה הניטלת כך בבית המכס, תינטל בלא תשלום.

הביקורת מעלה כי למרות שהבית החם משנע, מאחסן ומחלק מזון מן החי ומזון מבושל, מעולם לא נערכה במקום ביקורת וטרינרית.

בעקבות פניית הביקורת נערכה ב 1.7.2020 לראשונה ביקורת וטרינרית שבוצעה על-ידי סגן מנהל השירות הווטרינרי בעירייה.

הביקורת העלתה מספר ליקויים שהועברו לטיפול מנהל הבית החם.

לביקורת נמסר כי הבית החם החל לתקן את הליקויים וכי וטרינר העירייה יקפיד לקיים ביקורת תקופתיות בבית החם.

2.15 אי קיום ביקורת תברואית

(תוקן במהלך הביקורת)

בשל פעילות הבית לחלוקת מזון, המקום נדרש להיות מפוקח ומבוקר ע"י תברואן העירייה; בפועל, נמצא כי לא נערכו בבית החם ביקורות על-ידי תברואן העירייה.

3. המלצות

3.1 ביטוח מתנדבים

יש להבטיח כי ככל שמועסקים בבית החם מתנדבים, תחילת העסקתם תותנה בהסדרת ביטוח מתנדבים בביטוח לאומי.

בתגובת מנהל הבית החם נמסר כי המלצת הביקורת מקובלת.

3.2 הוצאת אישור על העדר עבירות מין

לדעת הביקורת, יש להוציא לעובדי הבית החם העונים לדרישות שבחוק, וצוות המתנדבים הקבוע שעובד עם תלמיד בית הספר, אישור על העדר עבירות מין.

לצורך יישום המלצה זו, מומלץ להטיל את האחריות לביצועה על קב"ט העירייה, שממילא מופקד על הליך זה בכל המוס"ח.

בתגובת מנהל הבית החם נמסר כי המלצת הביקורת יושמה; (הוצג אישור על שם מנהל הבית)

3.3 הנגשת הבית החם

יש להבטיח כי הבית החם יונגש.

בתגובת מנהל הבית החם נמסר כי הנושא בטיפול.

3.4 רישיון רכב ממשרד הבריאות

יש להבטיח שהרכב שמוביל מזון מבושל יענה על דרישות משרד הבריאות (כגון שילוט מתאים) ושיוצא לו רישיון מתאים ממשרד הבריאות.

בתגובת מנהל הבית החם נמסר כי הנושא בטיפול.

3.5 מד חום לייזר

יש לצייד את הבית החם באמצעות מד חום משולב עם מד לייזר לטמפרטורה, ולהבטיח שהבית החם בודק מזון מבושל עם הגעתו לבית החם באמצעות מד חום זה.

בתגובת מנהל הבית החם נמסר כי המלצה יושמה ונרכש מד חום תקני.

3.6 הצגת מידע שלם ומעודכן באינטרנט

יש להבטיח שבאתר האינטרנט של העירייה, יוצג מידע עדכני אודות קשת השירותים והפעילויות המתבצעות ע"י הבית החם.

בתגובת מנהל הבית החם נמסר כי המלצת הביקורת מקובלת והמידע באתר עודכן.

3.7 קביעת בקרה על חלוקת פירות וירקות ומזון מבושל

יש לבחון קביעת בקרה, בדומה לבקרה על חלוקת מזון יבש (רישום באמצעי המאפשר אימות הליך ע"י אישור בחתימה של מקבל התרומה), כך שיתאפשר לבחון את נאותות חלוקת התרומות.

3.8 חיזוק הבקרה על חלוקת מזון יבש

יש לנהל רישום אחיד לחלוקת המזון, ולעשותו ככל שניתן בכרטסות או באמצעי אחרי המאפשר אימות ההקצאה ע"י חתימת הפונה.

3.9 תיעוד השמדת מזון

כדי להבטיח את נאותות חלוקת המזון נדרש לקיים בקרה על הליך השמדת מזון. לאור האמור מומלץ לקבוע טופס ייעודי לצורך כך שבו יצהירו על מועד, סוג והכמויות שהושמדו. בתגובת מנהל הבית החם נמסר כי המלצת הביקורת מקובלת ומעתה השמדת מזון תגובה בטופס ייעודי מתאים.

3.10 דיווח לאגף רווחה

יש להסדיר ולעגן את סדרי מועדי הדיווח מהבית החם לרווחה בנוהל מחייב, לפיו:

1. על הבית החם להעביר אחת לתקופה שתקבע, את רשימת מקבלי התרומות לאגף הרווחה.
2. ככל שיש ברשימה כאלה שאינם מוכרי רווחה, יכלול הדיווח פירוט הסיבות שבגינן נקבע כי אותו תושב זכאי לתמיכה.

3.11 ביצוע ביקורות תברואיות ווטרינריות בבית החם

יש לקיים באופן קבוע ביקורות תברואיות ווטרינריות בבית החם. המלצת הביקורת יושמה וכבר במהלך הביקורת נערכו ביקורות ווטרינריות.

דו"ח ביקורת

מספר 4/40

חובות אבודים

תוכן עניינים

89	מבוא	1.
93	ממצאים	2.
93	חוסרים בנהלי העבודה (בכתב)	2.1
95	חשש לאובדן גביה	2.2
97	היעדר ישיבות עבודה תקופתיות	2.3
98	טופס העברה לחובות אבודים (תקין)	2.4
98	הימנעות משימוש בהליך עיקולי בנק לחובות שסווגו כאבודים	2.5
99	הימנעות משימוש בעיקול מטלטלין	2.6
100	העדר הסכם התקשרות תקף עם משרדי עו"ד	2.7
101	העדר תיעוד לבקרה על הליכי האכיפה המשפטיים	2.8
101	הימנעות משימוש בהליך אכיפה משפטית לחובות שסווגו כאבודים	2.9
102	ליקויים בטיפול בהליכי הגבייה במדגם תיקים שעברו לחובות אבודים	2.10
103	תשלומים לספקים שחייבים כספים לעירייה	2.11
106	המלצות	3.
106	נהלי עבודה	3.1
106	הפקת דו"חות חריגים	3.2
106	עיקולי בנקים	3.3
107	עיקולי מטלטלין	3.4
107	התקשרות משרד עו"ד	3.5



107	בקרה על זהות המשלם	3.6
108	מניעת תשלום לחייבים	3.7
108	תיאום מול אגף הנדסה	3.8

1. מבוא

האחריות על הגבייה השוטפת ואכיפת חובות ארנונה ואחרים מוטלת על העירייה, כאשר הפעילות מתבצעת ע"י אגף גבייה ואכיפה (להלן: "אגף אכיפה").

צו הארנונה מגדיר מהו חוב ארנונה בפיגורים וקובע כי "לא פרע מחזיק במועד 2 תשלומים או יותר ע"פ ההסדר... - יתבטל ההסדר ומלוא חיוב הארנונה יעמוד לפירעון מידי...".

סעיף 2 לחוק הפרשי הצמדה קובע כי "תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים".

כל תושב מחויב בתשלומי ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשות המקומית במועד הקבוע בחוק.

אם התושב/האזרח לא שילם את חובו, מחויבת הרשות המקומית לנקוט בהליכי גבייה לגביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים גם לפי סעיפים 323-305א לפקודת העיריות.

העירייה רשאית לבחור בין שני מסלולים להליכי גביית חובות:

א. אכיפה מנהלית - מאפשרת נקיטת אמצעי גבייה ללא התדיינות משפטית.

הליכי אכיפה מנהלית ננקטים מכוח סעיפים 4-6 לפקודת מיסים (גבייה) ומפורטים בסעיפים 314-305 לפקודת העיריות, על-פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1002.7 בנושא הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גבייה) מפברואר 2012 והוראות רגולטוריות נוספות.

ב. אכיפה משפטית - מוגשת תביעה משפטית או שמופעלים הליכי הוצאה לפועל.

הליכי אכיפה משפטית ננקטים מכוח סעיף 317 לפקודת העיריות המאפשר לעירייה להגיש תביעה אזרחית כנגד החייב.

משעה שפתחה העירייה בהליכי גבייה מכוח אחד המסלולים, עליה למצותו לגבי אותו חוב והעירייה אינה רשאית לנקוט כנגד אותו חוב באכיפה מנהלית ומשפטית במקביל.

בשל העובדה שהליך משפטי לגביית חוב עשוי להימשך זמן רב, נוהגות הרשויות המקומיות לתת עדיפות לנקיטת הליכי גבייה מנהלית בניסיון לגבות חובות ורק



לאחר מיצוי הליכי הגבייה המנהלית העומדים לרשות העירייה, להמשיך את הטיפול באכיפה משפטית.

האכיפה המנהלית מונה מספר שלבים רציפים, תוך קביעת פרקי זמן לכל שלב:

- (א) שליחת מכתב דרישה ראשון - הליך הפותח את הליכי הגבייה: סעיף 306 לפקודת העיריות קובע: "אם סכום המגיע לחשבון ארנונה שהוטלה לפי הוראות הפקודה לא שולם, תוך חמישה עשר יום מיום שחל פירעונו, תומצא לחייב בתשלומו הודעה בכתב, בה יידרש לשלם את המגיע תוך חמישה עשר יום לאחר שהומצאה ההודעה."
- (ב) שליחת דרישה לתשלום מידי - פקיד הגבייה נותן כתב הרשאה לגובה מסים, המסמך אותו לשלוח מכתב נוסף עם הדרישה לתשלום מידי של החוב.
- (ג) הליכי גבייה מעשיים, כגון עיקול חשבון בנק, עיקול מיטלטליו או רישום הערת אזהרה ברשם המקרקעין.

סעיף 309 לפקודת העיריות קובע:

309. לא שולם החוב כתום חמישה עשר יום לאחר המצאת ההודעה כאמור, יהיה לארנונה, כפיגור, וראש העירייה רשאי ליתן צו הרשאה בחתימת ידו ובחותמת העירייה המופנה לגובה הארנונה ומורה לו לדרוש תשלומו לאלתר, ואם לא ישולם - לגבותו על ידי תפיסת מיטלטליו של החייב ומכירתם, באופן שנקבע להלן.

לעיתים, גם לאחר שמוצו כלל פעולות האכיפה העומדות לרשות העירייה, לא עולה בידי העירייה לגבות את החוב מסיבות שונות, כגון: אין נכסים לחייב לשלם את חובו, לא ניתן לאתר את החייב, החייב נפטר, וכד'. במקרים מעין אלה פקידת אגף האכיפה ממלאת טופס "אישור פעולות להעברה למחיקת חובות", חותמת על הטופס, מעבירה לאישור בחתימתו של מנהל האגף, ומבצעת קידוד החוב במערכת כחוב אבוד (קוד 570 במערכת המידע של העירייה); המשמעות הינה הפסד כספי לעירייה. הסמכות למחוק חובות ניתנה לעירייה מכוח סעיפים 338 ו-339 לפקודת העיריות, כמפורט להלן:

338. כל סכום המגיע לעיריה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים, ונראה שאינו ניתן לגבייה, מותר, באישור המועצה, ובעירייה איתנה – באישור המועצה, למחוק אותו מפנקסי העיריה.

339. כל סכום המגיע לעיריה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, מותר למחוק אותו מפנקסי העיריה באישורו של השר, ובעירייה איתנה – באישור המועצה, אם ראו לעשות כן לטובת הציבור; בסכום המגיע לעיריה שאינו ארנונה, יחליט השר, ובעירייה איתנה – תחליט המועצה, לאחר שעינו בהמלצות ועדת ההנחות, לפי סעיף 149ד(א)(2).

להלן תיאור סכמתי המתאר את תהליך אכיפת הגבייה עד לשלב סיווג החוב כאבוד:



מטרת הביקורת

לבחון את מנגנוני הפיקוח והבקרה הקיימים בכל הנוגע לסיווג חובות כאבודים, במטרה לוודא כי העירייה נוקטת וממצה את כל ההליכים הנדרשים לשם כך וכי לוודא כי סיווג כאמור נעשה אך ורק ע"י הגורמים המוסמכים לכך. הבהרה: העירייה רושמת את החובות כ"גרועים" מסיבות פנימיות, בעיקר בכדי להשאיר את האפשרות לגבות את החובות במידה ויתאפשר בעתיד.

לצורך הצגת ממצאי הדו"ח, חובות אלו יקראו להלן "אבודים".
למען הסר ספק יובהר, כי אין בכינוי זה כדי להשפיע על מדיניות העירייה לחובות ואין בכך כדי למנוע מהעירייה לגבות את החובות בעתיד במידה והתנאים יאפשרו זאת.

מתודולוגיה

לצורך עבודת הביקורת:

- ✓ נפגשנו עם מנהל מחלקת האכיפה
- ✓ קיבלנו נתונים של החייבים בעירייה
- ✓ עיינו בתיקי חייבים שהוכרו כחובות אבודים
- ✓ בחנו את תהליכי הגביה עד להכרה כחוב אבוד,
- ✓ ערכנו הצלבה בין קובץ החייבים לבין קובץ התשלומים לספקים (כדי לאתר חייבים המשמשים כספקים של העירייה ומקבלים תשלום מהעירייה), ועוד.

נתונים כמותיים

להלן נתוני החייבים על פי הדוח שהוגש למשרד הפנים בחודש מאי 2019:

הערכת העברה לחובות מסופקים בש"ח	הערכת גבייה בש"ח	הערכת אחוזי הצלחת גבייה	סכום החוב בש"ח	סיווג החוב
35,594,422	8,898,605	20%	44,493,027	רווחה
28,586,411	3,176,268	10%	31,762,679	כונס
22,086,893	5,521,723	20%	27,608,616	ערר שומה
99,765	42,756	30%	142,521	ועדה להנחה בארנונה
3,747,318	416,369	10%	4,163,687	עיריה
25,319,134	6,329,784	20%	31,648,918	לא מאותרים
33,476,971	33,476,971	50%	66,953,942	משפטי ללא כונס
111,608,794	111,608,794	50%	223,217,588	בהליכי אכיפה
18,142,912	4,535,728	20%	22,678,640	בהליכי אכיפה מתקדמים
92,967,382	-	0%	92,967,382	חובות אבודים
371,630,001	174,006,998		545,636,999	סה"כ

מהטבלה עולה כי נכון למועד הביקורת העירייה הכירה בסכום מצטבר של כ- 93 מיליון ₪ כחובות אבודים שלא קיים סיכוי לגבות אך טרם נמחקו מספרי העירייה וכן סכום מצטבר של למעלה מ- 278 מיליון ₪ חובות נוספים בתהליכי גבייה שונים אשר העירייה מעריכה כי לא תצליח לגבות.

הערה:

הביקורת מבקשת להודות לעובדי האגף בכלל ומנהלו מר בניהו שרעבי, על שיתוף הפעולה המלא במהלך הביקורת.

2. ממצאים

2.1 חוסרים בנהלי העבודה (בכתב)

נהלי עבודה הם כלי ניהולי ותפעולי שנועד להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון ובמסגרתם מוטמעות שיטות מובנות של בקרה. הנהלים אמורים לשקף את מדיניות העירייה ואת תפיסת העולם של ההנהלה. נוהל כתוב, בין היתר, מגדיר, את המטרות, דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם, את הגורם האחראי לביצוע כל שלב ובעל סמכות הביצוע. במסגרת העבודה, הביקורת ביקשה לעיין בנהלי העבודה ובהנחיות המחייבות למבצעי הפעילויות הנבדקות.

ממצאי הביקורת

מבדיקת הביקורת נמצאו נהלי עבודה ייעודיים בנושא אכיפת הגבייה, כמפורט להלן:

(1) נוהל מחיקת חובות – נוהל מחודש 12/2016

הנוהל נחתם על ידי בעלי התפקידים בעירייה בניהם: מנהל אגף האכיפה והגבייה, מנהל אגף המיסים, גזברית העירייה, היועמ"ש ומנכ"ל העירייה.

הנוהל מתייחס לחובות תושבים לעירייה ומציון, בין היתר, כי לגבי חובות שאושרו במועצת העיר מיום 5.1.2005 תיערך רשימת חובות שמועמדים למחיקה. הביקורת בדעה לפיה ההנחיות המוצגות בנהל, מנוסחות באופן כללי ללא פירוט ממשי של הצעדים והתנאים לאישור מחיקת חובות, לדוגמא לעניין הצעדים הנדרשים לאישור מחיקת חובות, הנוהל קובע הנחיות כלליות, אולם אינו מפרט את הצעדים, בין היתר:

א. הנוהל קובע כי יש לבחון את הליכי הגבייה שבוצעו כנגד החייבים והמצאת אסמכתאות לכך, אולם הוא אינו מפרט את הליכי הגבייה הנדרשים, פרט לציון הליכי גבייה מנהליים.

תגובת מנהל אגף אכיפה וגבייה:

הנוהל מפנה בסעיף 5.2 ב לנהל מיצוי הליכי אכיפה בו מפורט ההליך כולו.

ב. הנוהל קובע כי על העירייה להציג אסמכתאות לביצוע פעולות אכיפת הגבייה, אולם לא מצוין אילו אסמכתאות נדרשות.

תגובת מנהל אגף אכיפה וגבייה:

סוג האסמכתאות לא מוגבל מכיוון שמדובר בתנאים מורכבים.

ג. הנוהל קובע כי בהתאם לצורך, תתכנס וועדת הגורם המוסמך לדון ברשימת המשלמים המומלצים למחיקת חובות, אולם אינו מצייין את המקרים בהם מתעורר הצורך בכינוס הוועדה, מה סמכויותיה ובמה היא נדרשת לדון.

תגובת מנהל אגף אכיפה וגבייה:

הרשימה מאושרת ע"י ועדת כספים ולאחר מכן מועצת העיר לפי הנספחים המצורפים.

(2) נוהל ביצוע פעולות אכיפה – הנוהל אושר בישיבת מועצת העיר מיום 26.11.14 .

היות והנוהל לא עודכן מאז, (במשך כ- 5.5 שנים) והשוואה של ההוראות הקבועות בו למצב בפועל מעלות ספק ביחס למידת הרלוונטיות נכון להיום. כך לדוגמה:

א. על אף שהנוהל מנחה לבצע פעולות עיקול ברישום ועיקול בפועל, מסר מנהל אגף האכיפה והגבייה כי כיום לא מבוצעות פעולות כאמור.

ב. הנוהל קובע כי כחלק מפעולות האכיפה תבצע העירייה ניתוק מים לחייבים, אולם כיום המים לתושבי העיר מסופקים באמצעות תאגיד המים (הבאר השלישית) וממילא אין באפשרות העירייה לנתק את המים לחייבים.

תגובת מנהל אגף אכיפה וגבייה:

הנוהל מתייחס לחוזר מנכ"ל 5/2012 לכן לא דרוש עדכון.



התייחסות הביקורת

הביקורת בדעה שלאור העובדה שמדובר על נוהל פנימי של העירייה יש לבחון את הצורך בעדכון הנוהל מידי תקופה. הדוגמאות המובאות לעיל מחזקות את עמדת הביקורת בדבר הצורך לעדכן את הנוהל.

(3) נוהל הסכמי פשרה מול חייבים.

(4) נוהל הצגת מסמכים לאי תביעת בעל שליטה – הנוהל נערך על ידי מנהל אגף אכיפה וגביה בתאריך 20.8.17.

הביקורת מעלה כי הנוהל לא אושר במועצת העיר או על ידי הנהלת העירייה. מסקירת הנוהל עולה כי הוא מציג את העקרונות המנחים בגביית חובות חברה מבעלי המניות, אולם הוא אינו מפרט את הפעולות אותן נדרש לבצע, כיצד ועל ידי מי יבוצע כל שלב.

כך לדוגמה:

א. הנוהל קובע כי: "לאחר שליחת הודעת דרישה לבעל שליטה בחברה זכותו להשיג על כך שקיבל זכויות, כספים או טובות הנאה, ע"י הצגת מסמכים...".

הנוהל אינו קובע למי יש להציג את המסמכים, כיצד להגיש את המסמכים, מי מאשר קבלת המסמכים, מי מרכז אותם, מי בודק, וכד'.

תגובת מנהל אגף אכיפה וגבייה:

ניתן להגיש את המסמכים לכל פקיד, ראה טבלה בסוף הנוהל.

התייחסות הביקורת:

הטבלה בסוף הנוהל הינה טבלה כללית ולא ברור שהכוונה שניתן להציג את המסמכים לכל אחד מהגורמים המפורטים בטבלה ומה ההליך הנדרש.

ב. לאחר פירוט האסמכתאות נקבע כי "אם המסמכים מאשרים את טענתו צריך לבטל את הדרישה כלפיו. אם לא, צריך להכין תגובה לדחיית ההשגה שמנהל הארנונה חתום עליה".

הנוהל אינו קובע מי מוסמך להחליט האם המסמכים מאשרים את הטענה, אילו בקורות מבוצעות על ההחלטה, מי צריך להכין תגובת דחייה, מה צריך לצרף לתגובה, תוך כמה זמן, וכד'.

2.2 חשש לאובדן גביה

הביקורת בדעה לפיה קיים חשש לאובדן גביה כתוצאה מהעדר תהליך בקרה מוסדר ושיהוי הליכי גביה.

להלן היקף החייבים הכולל נכון ליום 9.5.19, על פי הנתונים שהועברו לביקורת מאגף האכיפה והגבייה:

היקף החוב	מספר משלמים	
ש"ח 545,636,999	8,279	כולל
ש"ח 185,934,764	2,101	חובות אבודים (למחיקה)

מעקב קבוע ושיטתי אחר מצב חייבים הינו תהליך קריטי, כדי לוודא שהעירייה גובה את כל החובות ולמניעת אפשרות חובות ש"נופלים בין הכיסאות" ואינם מטופלים / מתיישנים, וכדי, ובסופו של דבר לא ניתן לגבותם בשל הפיכתם לאבודים והעברתם למחיקה.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002 מחודש פברואר 2012, אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט הליכי גביה מנהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב.

עוד קובע היועץ המשפטי לממשלה בהוראה זו:

"לפי פסיקת בית המשפט, דיני ההתיישנות חלים על הליכי גביה מינהליים. עם זאת, מאחר שעסקינן בפעולותיהן של רשויות מינהליות, חלים לצד דיני ההתיישנות, גם דיני השיהוי.

ככלל, תקופת ההתיישנות של תובענות אזרחיות היא 7 שנים, אלא שבהתחשב בטיבם ובאופיים של חובות מנהליים, אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט לראשונה הליכי גבייה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב.

לפיכך, על הרשות לפתוח בהליכי גביה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. **פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים.**"

במקרים שהעירייה משתהה בביצוע פעולות האכיפה ואינה פונה אל החייבים במשך זמן רב, העירייה עשויה להיקלע למצבים שלא תוכל לגבות את החובות, זאת לאור הנחיית היועמ"ש לממשלה.

שהוא כאמור עלול להביא לאובדן יכולת הגבייה ולהפסד כספי של הכנסות העירייה.

מבדיקת הביקורת עולה כי מערכת האכיפה מבצעת פעולות אכיפה באופן אוטומטי;

בין היתר: שליחת מכתבי התראה לחייבים, הפקת עיקולי בנקים, וכד'.

המערכת מאתרת את החייבים באופן אוטומטי, מזהה את שלב הגבייה ובהתאם מפיקה את הודעת הדרישה הרלוונטית (ראשונה או שניה) ומעבירה את הודעות הדרישה לחברה חיצונית להכנת המכתבים ושליחתם לחייבים, או לחילופין מעבירה את החייב לקובץ עיקול בנק.

עוד עולה כי פעם בחודש או חודשיים, מנהל מחלקת אכיפה וגביה מפיק – **ידנית** - קובץ חייבים מרוכז ממערכת הגביה בפילוח להליכי האכיפה שבוצעו ומעביר לעובדות אגף אכיפה לצורך מעקב אחר פעולות האכיפה.

מנהל אגף אכיפה וגבייה בוחן את היקף החייבים, מזהה שינויים ומוודא כי כל החייבים טופלו.

העובדות מבצעות סריקה של החייבים, מוודאות כי כל החייבים טופלו ושלבי האכיפה מתקדמים באופן אוטומטי על פי השלבים שנקבעו במערכת, (בין היתר: משלוח מכתבי דרישה לחייבים, ביצוע עיקולי בנקים, וכד') ופועלות להשלמת פעולות האכיפה שלא בוצעו או מעבירות להמשך טיפול באכיפת הגבייה, ככל הנדרש.

הביקורת מעירה כי על אף שנמצא כי בחודשים האחרונים הופקו ידנית דו"חות מעקב אחר חייבים, בתדירות של אחת לחודשיים - לא הוגדרו לוחות זמנים מחייבים להפקת הדו"חות.

2.3 היעדר ישיבות עבודה תקופתיות

נמצא כי לא מתקיימות ישיבות תקופתיות עם עובדי מחלקת הגבייה לסיכום וריכוז דוחות החייבים ולא מופקים דוחות בקרה מפורטים על מנת לוודא טיפול בכלל החייבים, פרט לדוחות המרוכזים שמפיק מנהל אגף האכיפה, כאמור לעיל.

הביקורת מציינת, כי ככלל לא נמצאו חריגים או חובות שלא טופלו במסגרת הדוחות המרוכזים שהופקו, אולם לדעת הביקורת, דוחות חייבים מרוכזים שאינם מפורטים את כל החייבים

והעדר בקרה פרטנית אחר חייבים, מחלישה את הבקרה והמעקב אחר

הטיפול וחושפת את העירייה לאפשרות של חובות ש"יפלו בין הכיסאות" ולא יטופלו במועד.

2.4 טופס העברה לחובות אבודים (תקין)

בסעיף 6.5 לנוהל מחיקת חובות נקבע כי :

6.5 מחיקת החובות תבוצע על גבי טופס בקשה למחיקת חובות המצ"ב כנספח 3 בחתימת ידם של המאשרים הרשומים בטופס.

לצורך כך, נערך טופס ייעודי "טופס אישור פעולות להעברה למחיקת חובות" אשר במסגרתו מפורטים, בין היתר: שם החייב, הסכום למחיקה, שלבי הטיפול בחייב, וכד'. על הטופס נדרשים לחתום:

1. פקידת הגבייה לאישור כי ערכה את הבדיקה שנערכו שלבי הגבייה הנדרשים.

2. מנהל אגף הגבייה לאישור על סיווג החוב כאבוד.

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ל- 9 מקרים, בכולם נמצא טופס אישור פעולות להעברה למחיקת חובות וחתום על ידי שני הגורמים הנדרשים.

2.5 הימנעות משימוש בהליך עיקולי בנק לחובות שסווגו כאבודים

אחד הכלים שניתנו בידי הרשויות המקומיות לצורך יכולת אכיפה אפקטיבית הינו עיקול בנק לחייב.

בכדי שהעיקול יהיה אפקטיבי יש לבצע עיקול לכלל חשבונות הבנק של החייב.

הואיל ולא ניתן לדעת אילו חשבונות בנק יש לחייב, שולחים בקשה לעיקול כספים לכל הבנקים המסחריים וככל שישנו חשבון ע"ש החייב, הבנק מחויב להודיע זאת לרשות וכן לציין האם בחשבון קיימת יתרה שניתן לעקל.

במידה ומדובר על חייב שהוא עסק, נהוג לשלוח בקשה לעיקול כספים גם לחברות כרטיסי האשראי, שכן במידה והעסק מקבל תשלומים בכרטיס אשראי ניתן לעקל כספים אלה.

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה משתמשת בכלי זה שניתן בידה ומבצעת עיקולי בנק לחייבים, (כמוזכר לעיל, איתור חייבים לעיקול והפקת דוח עיקולים מבוצעים באופן אוטומטי על ידי מערכת האכיפה).

מסקירת עיקולי הבנק עולה כי העיקולים מבוצעים בכל הבנקים המסחריים. כמו כן, העירייה מבצעת פעולות עיקולי כספים מהכנסות בכרטיסי אשראי לחייבים שהם עסקים.

מבדיקה מדגמית שנערכה לחובות המסווגים כחובות אבודים, עולה כי במקרים רבים העירייה לא פעלה באמצעות סנקציה של עיקול בנק.

עם זאת, מכיוון שמדובר על חובות ישנים בתקופות בהם לא ניתן היה לבצע עיקול בנק באופן ממוכן, העירייה לא נהגה לבצע עיקולי בנק ולכן ראוי ורצוי לנסות אמצעי זה על חובות אלו.

יודגש כי כיום, לאור מיכון התהליך באופן מובנה במערכת האכיפה, העירייה מבצעת שימוש בכלי אכיפה זה באופן שוטף ויעיל.

2.6 הימנעות משימוש בעיקול מטלטלין

בסעיף 310 לפקודת העיריות נקבע כי:

310. גובה הארנונה ידרוש מן החייב תשלום לאלתר של הסכום המפורש בצו ההרשאה ואם סירב לשלם או לא שילם, ייכנס לביתו, לחצריו או לקרקעו, ויתפוס מטובין שלו ככל שייראה לו מספיק, ובכפוף להוראות סימן זה יחזיק על חשבון החייב את הטובין שנתפסו ארבעה עשר יום, ואם הוגשה תובענה לפי סעיף 314 - עד שיוצא פסק דין או צו באותה תובענה.

בסעיף 311 לפקודת העיריות נקבע כי:

311. (א) אם תוך ארבעה עשר יום לא שילם החייב את הסכום המגיע יחד עם עלות התפיסה, ובכפוף לפסק דין או צו של בית המשפט בתובענה לפי סעיף 314, יימכרו הטובין במכירה פומבית בהתאם לצו של ראש העירייה, אלא שאם היו הטובין פסידים מותר למכרם על פי צו ראש העירייה מיד.

(ב) דמי החכירה ישמשו לתשלום הסכום המגיע ועלות ההוצאה לפועל, והעודף, אם ישנו, יוחזר לבעל הטובין.

כפי שניתן לראות, החוק מאפשר לרשויות המקומיות לבצע עיקול טלטלין לחייבים, דהיינו לתפוס ציוד בעל שווי כספי השייך לחייב ולממש אותו בכדי לממן את תשלום החוב.

ניתן לעקל לחייבים רכוש פרטי יקר, כגון: רכבים וכד'.

אמצעי אכיפה זה מהווה הרתעה משמעותית ולכן עשוי להביא להגדלת שיעור הגביה באחוזים גבוהים.

בפועל, הביקורת למדה כי אגף אכיפה נמנע משימוש באמצעי זה.

מנהל אגף אכיפה וגביה מסר כי העירייה ביצעה בעבר הליכי עיקול מיטלטלין כנגד חייבים, ואלו אכן הניבו במקרים רבים הצלחות בגביית החובות, אולם בעקבות אירועי אלימות מצד החייבים כלפי המעקלים במספר מקרים וכן בשל פערים משמעותיים מהיקף החוב לשווי הרכוש המעוקל, הוחלט להפסיק את ביצוע עיקול המיטלטלין.

תגובת מנהל אגף אכיפה וגבייה:

לא ניתן לבצע עיקולי רכבים לחייבים מכיוון שמשרד הרישוי לא יודע איך להתמודד עם אכיפה מנהלית של הרכבים.

2.7 העדר הסכם התקשרות תקף עם משרדי עו"ד

העירייה נעזרת במשרד עו"ד חיצוני – ת. כהן חברת עו"ד (להלן: "המשרד") המספק לעירייה סיוע משפטי באכיפת הגבייה, במקרים בהם פעולות האכיפה המנהלית המבוצעות על ידי עובדי האגף אינן מביאות לתוצאה הרצויה לגביית החוב.

אין חולק כי מדובר במשרד בעל ניסיון משפטי בפעולות גבייה באמצעות כלים משפטיים, כגון: פנייה לרשות האכיפה והגבייה הארצית באמצעות לשכת ההוצאה לפועל, וכד'.

מעיון בהסכמי ההתקשרות שנערכו בין העירייה לבין המשרד נמצא כי ההסכם נחתם לראשונה בשנת 2012 והוארך מדי שנה, בהתאם לאופציה שנקבעה בהסכם עד לתאריך 9.9.2017.

הביקורת מעלה כי למרות פקיעת תוקפו של ההסכם לאחר מועד זה ואי חידוש ההסכם, המשרד ממשיך לספק את השירות ואף טרם הוחל בהליך התקשרות לבחירת ספק כפי שנדרש.

תגובת מנהל אגף אכיפה וגבייה:

הסדרת הסכם ההתקשרות בטיפול הלשכה המשפטית.

2.8 העדר תיעוד לבקרה על הליכי האכיפה המשפטיים

הטיפול כנגד חייבים בהליך משפטי מתבצע על ידי משרד עו"ד חיצוני, ללא התערבות של אגף האכיפה.

בכדי לוודא כי המשרד מבצע את עבודתו ומקדם את הליכי הגבייה יש להתעדכן באמצעות העברת דוחות מצב תקופתיים על התיקים שהועברו למשרד לטיפול, כולל פעולות הגבייה שבוצעו ומצב החוב.

מנהל אגף אכיפה מסר כי עובדות המחלקה מבצעות מעקב אחר התיקים בהליכי אכיפה משפטית, באמצעות הרשאה למערכת האכיפה המשמשת את משרד עורכי הדין החיצוני. (בדיקת סטטוס הגבייה וההליכים שבוצעו).

לא נמצא תיעוד להפקת דוחות בקרה על פעילות המשרד, במטרה לפקח ולוודא נקיטת מלוא הצעדים המשפטיים ביחס לכלל התיקים המועברים לטיפולו.

2.9 הימנעות משימוש בהליך אכיפה משפטית לחובות שסווגו כאבודים

מבדיקה מדגמית שנערכה ביחס לחובות אבודים, נמצא כי ב- 7 מתוך 14 תיקים שסווגו כחובות אבודים, (כמפורט בפרק "ליקויים בטיפול בהליכי הגבייה במדגם תיקים שעברו לחובות אבודים") העירייה לא פנתה לעו"ד לטיפול בחוב.

בבדיקה כללית שערכה הביקורת, נמצאו חייבים משנים קודמות שמטופלים במסגרת אכיפה רגילה ולא הועברו לטיפול באכיפה משפטית, כמפורט להלן:

מצב אכיפה רגילה – 210 חייבים מעל 10,000 לפני שנת 2018.

בהליכי אכיפה מתקדמים – 408 חייבים מעל 10,000 ₪ לפני שנת 2018.

הוצגו דוגמאות למקרים בהם למרות קיום חוב למשלם למעלה משנתיים וחוסר הצלחת גבייה על ידי העירייה - התיקים לא הועברו לטיפול משפטי.

תגובת מנהל אגף אכיפה

ככלל התיקים מועברים לאכיפה משפטית, למעט מצבים חריגים בהם אין טעם בהעברת התיק לטיפול עו"ד, כגון חוסר הצלחה באיתור החייב, פטירת החייב וכד'.

2.10 ליקויים בטיפול בהליכי הגבייה במדגם תיקים

שעברו לחובות אבודים

הביקורת כאמור ערכה בדיקה מדגמית של 14 תיקים שסווגו כחובות אבודים² ובחנה את פעולות האכיפה שבוצעו בתיקים בכדי לבחון האם מוצו אפשרויות הגבייה בטרם הקביעה לסיווגם כחובות המיועדים למחיקה.

ממצאי הבדיקה עשויים להצביע על מספר נקודות המצריכות הפקת לקחים בתפקוד העירייה, בכל הקשור לטיפול בחייבים:

✓ אפקטיביות האכיפה מחייבת נקיטת פעולות סמוך ככל הניתן למועד היווצרות החובות; בהיעדר תיעוד לפעולות אכיפה, לא ניתן לוודא נקיטת מלוא הצעדים בסמוך למועד היווצרות החוב.

✓ רישום הערת אזהרה על הנכס לפני מכירתו ובפרט לפני פטירתו של החייב.

✓ רישום הערת אזהרה על קרקע.

✓ בפעילות האכיפה כנגד חייבים, יש חשיבות לאיתור וטיפול בחייבים בעייתיים בשלב מוקדם.

✓ יש לפעול ביתר נחישות כלפי גורמים המתחברים למערכת המיס ללא הרשאה (ללא מונה).

✓ אין לאפשר 'הקמת' מחזיק עם מספר פיקטיבי מאחר וזו מונעת אפשרות איתור החייבים ונקיטת צעדי אכיפה לגביית החוב.

תגובת אגף המיסים

בעבר הייתה קיימת אפשרות לרשום נכס על שם מספר פיקטיבי. כיום נותרו מקרים

לא רבים שמנוהלים עדיין תחת מספר פיקטיבי.

מזה שנים כבר לא מאפשרים הקמת תושב עם מספר פיקטיבי. (לרבות עסקים / מגזר

עסקי) למעט מקרים בודדים של תושבי חוץ ו/או עובדים זרים שבהם רושמים את

מספר הנכס כמספר משלם.

² העירייה משתמשת במינוח חובות גרועים אך הכוונה לחובות המיועדים למחיקה.



הביקורת ממליצה כי בכל הנוגע לתושבי חוץ ועובדים זרים - לעשות שימוש בספרות המופיעות בדרכונים, באמצעות צירוף מספר זהות למספר קידומת של המדינה המנפיקה.

שימוש במספרים אלו יאפשר ביצוען של פעולות אכיפה במידה ויידרש.

□ בעניין הדוגמאות שהוצגו ע"י הביקורת לפיהם ננקטו פעילות אכיפה לכאורה ללא הצדקה, יש לזכור כי פעילות האכיפה נובעת ממצב רישומי – משפטי נתון.

ככל שמצב זה אינו משקף את המצב בפועל, אין לראות בהם פעולת אכיפה שגויה; הדבר נובע מאי דיווח המתחייב בסעיף 330 / 335/336 לפקודת העיריות.

▪ מומלץ להגביר את הסנכרון בין אגף המיסים לבין אגף נכסים, על מנת להבטיח עדכון שוטף ביחס לרישום המחזיקים בנכסים.

□ מציאות של נכס הרוס אינה מעידה על כך שקוימה מצוות סעיף 330 לפקודה – היינו לא דווח על הריסת המבנה למחלקת השומה. לא ניתן להגדיר את המקרים הנ"ל כפעולת אכיפה שגויה; הסיפא של 325 / 326 מגדירה את הסנקציה למי שלא דיווח שייחשב כמחזיק בפועל.

▪ מומלץ לבחון דרכים למניעת מקרים מסוג זה, בהם העירייה מפעילה אמצעי אכיפה מיותרים, בגין נכסים שחדלו להתקיים; יש לפעול לאיתור ועדכון שוטף ביחס להריסות מבנים.

2.11 תשלומים לספקים שחייבים כספים לעירייה

העירייה פועלת כנגד חייבים באמצעים שונים ומנסה לאתר מקורות כספיים לגביית החוב; בחלק מהמקרים, מדובר בחייבים שידם אינה משגת ואין ביכולתה של העירייה לגבות החוב.

ממצאי הביקורת מעלים מצבים בהם החייבים הינם ספקים של העירייה, (שסיפקו שירותים ו/או מוצרים) שבמועד העברת התשלום עמד לחובתם חוב במחלקת הגביה.

בהצלבה שערכה הביקורת בין קובץ החייבים לבין קובץ התשלומים לספקים בשנים 2017 עד 2019, נמצאו תשלומים לספקים שבמועד התשלום היו בעלי יתרות חוב.

יצוין כי נכון למועד הביקורת (בחודש אוגוסט 2020) טרם הוסדר החוב של החייבים המפורטים בטבלה.

להלן פירוט המקרים:

הערות	יתרת חוב לעירייה	סכום מצטבר ששולם לספק	סכום שולם ע"ד עירייה 2019	סכום שולם ע"ד עירייה 2018	סכום שולם ע"ד עירייה 2017	עסק מורשה	שם חשבון
הספק חייב מעל 3,000,000 ₪ לעירייה	3,074,965	95,000	38,000	10,000	47,000		
לבן הזוג קיים חוב	165,730	953,301	569,192	384,110	--		
הספק עזב את העיר אך נותר לו חוב בטיפול משפטי כולל עיקולי בנק	35,721	39,981	26,131	8,444	5,406		
לספק קיימים חובות משנת 2018 ובשנת 2019 שילמו לו סכומים מעל לגובה החוב.	20,158	69,089	69,089	-	--		
לספק קיים חוב מים ובשנים 2017 עד 2019 שילמו לו סכומים מצטברים מידי שנה שהסתכמו לסכום הגבוה מסך החוב	13,334	28,120	9,021	11,179	7,920		

במקרים אלה, ככל שקיים חוב שטרם שולם, היה מצופה כי יבוצע **קיצוץ** החוב מהתשלום לו הם זכאים, לצורך הימנעות מהצורך בהליכי אכיפה שיעילותם לעיתים מוטלת בספק.

על מנת למנוע תשלום לחייב - שבמקביל זכאי לתשלום מהעירייה, נדרש להצליב בין מערכת התשלומים (לספקים) לבין מערכת המיסים.

יש לציין כי בתנאי המכרז הפומבי (40/2014) לאספקת תוכנות ושירותי תמיכה למערכות פיננסיות, גביה ואוכלוסין ומערכות נלוות בעיריית רחובות, **הוצגה דרישה הנוגעת למערכת התשלומים לפיה:**



<p>המערכת תאפשר קיזוזים עם כל מחלקות העירייה השונות ובפרט עם מחלקת הגביה, ההנדסה והחנייה.</p>	<p>61</p>
---	-----------

(ראה סעיף ב' שעניינו "תפוקות המערכות השונות" – תהליך מספר 61 בעמוד 35 בטבלה).

הביקורת מעלה כי בפועל לא ניתן לבצע הצלבה ממוכנת לאיתור חייבים בקובץ התשלומים לספקים ולכן נדרשים הליכים ידניים לצורך איתור ומניעת תשלום לספקים בעלי חוב.

לביקורת נמסר כי אחת לחודשיים עובדת אגף אכיפה פונה לגזברות העירייה בבקשה לקבלת דו"ח ספקים (וזאת למרות שניתנה לה הרשאה להפקת הדו"ח באופן עצמאי)

במסגרת הבדיקה שעובדת האכיפה מבצעת, היא סוקרת את החשבונות לתשלום (לספקים) בניסיון לאתר ידנית עסקים שיש להם עסקים בעיר ולחילופין מתגוררים בעיר ושיש להם חוב במחלקת המיסים ובודקת מהו החוב העדכני, נכון למועד הבדיקה.

במידה והחוב רשום ע"ש הספק היא בודקת את מועד יצירת החוב ומעבירה את הסכום לקיזוז בערכים של מועד החוב למחלקת התשלומים.

יחד עם זאת, לדבריה והספק פונה בבקשה להימנע מקיזוז התשלום המגיע לו, למחלקת תשלומים קיים שיקול דעת האם לבצע את התשלום באופן מלא / חלקי; בסופו של דבר בחלק מהמקרים מועבר לספק תשלום מלא למרות חוב במיסים המטופל ע"י אגף אכיפה והוצל"פ.

היות ולא הוגדר ממשק לחסימת תשלום לחייבים, אין דרך למנוע אוטומטית תשלום לחייבים.

בנוסף לתיאום וההצלבה הנדרשים מול מחלקת התשלום למערכת ספקים, נדרש לבצע הצלבה של מערכת הגבייה מול מחלקות נוספות שעשויות לאשר העברות תשלום, כגון: תשלום משכורות, תמיכות, יתרות כספיות שונות, וכד'.

תגובת מנהל אגף המיסים:

1. השקעת תשומות במיכון התהליך צריכה להיבחן בהתאם לשיעור הספקים המקומיים מכלל הספקים בהיבט עלות – תועלת.
2. יש לזכור כי אפשרות קיזוז מותנית בזהות מספר הח.פ של העסקים למספר משלם.

3. מבחינה משפטית כדי לכפות קיזוז נדרש לבצע תהליך של עיקול צד ג' על כל המשתמע מכך.

3. המלצות

3.1 נהלי עבודה

- (1) יש לקבוע ולהטמיע נהלים שיגדירו את כלל התהליכים, הטלת סמכויות והגדרות תפקידים בכל אחד משלבי התהליך בטיפול בחייבים.
- (2) עדכון תקופתי שוטף של נהלי עבודה - יש לבחון את הרלוונטיות של ההנחיות בנהלי העבודה אחת לתקופה של 3 שנים לכל הפחות ולעדכן את הנהלים במידת הצורך.

3.2 הפקת דו"חות חריגים

- (1) לצורך הידוק הפיקוח והמעקב אחר הטיפול בחייבים, מומלץ להיעזר בדו"חות חריגים מפורטים שיופקו בתדירות שתיקבע ע"י מנהל האגף, כאשר ביחס לכל דו"ח תוגדר תדירות הפקת הדו"ח והגורם הממונה על בדיקת התיקים הנכללים בו.
להלן דוגמאות לדו"חות חריגים:

- (1) רשימת חייבים במיון לפי גובה החוב ביחס לתשלום שוטף.
מטרת הדו"ח הינה לאתר חייבים בעלי יתרות משמעותיות, בטרם הצטברות החוב להיקפים משמעותיים, שעלולה לפגוע ביכולת הגביה.
- (2) חייבים שלא טופלו במשך זמן כפי שיוגדר ע"י מנהל האגף ולחילופין דו"ח פירוט חובות לפי מועד טיפול.
יש להגדיר את תדירות הפקת הדו"ח והגורם שאמון על בדיקת המקרים הנכללים בו על מנת לשלול אפשרות של חובות שאינם זוכים לטיפול.
(2) מומלץ לקיים ישיבות עבודה תקופתיות בהשתתפות מנהל האגף והעובדים, במסגרתן תועבר סקירה על פעולות האכיפה שבוצעו ויידונו נושאים שונים לבחינת אופן המשך פעולות האכיפה כנגד החייבים.

3.3 עיקולי בנקים

מומלץ לנקוט בהליך זה ביחס לחובות אבודים, שבמועד הטיפול בהם טרם נעשה שימוש באמצעי זה.



הבהרה: ככל שמדובר על חוב בטיפול שלא חל עליו הוראות

ההתיישנות והוא נמצא בשלבי אכיפה, וככל שלא בוצעו פעולות של עיקולי בנק בעבר לאור קשיים טכניים; מומלץ לפנות לקבלת חו"ד משפטית האם ניתן להשית כנגד החייב פעולות של עיקולי בנקים היום.

3.4 עיקולי מטלטלין

- (1) בחובות אבודים - מומלץ לבחון מחדש את השימוש בעיקולי מיטלטלין, לכל הפחות בתיקים עם חובות בהיקפים משמעותיים.
- (2) יש לבחון מחדש את מדיניות האגף להימנע משימוש באמצעי זה בשל החשש לאלימות, כאשר מומלץ לבחון צירוף נוכחות משטרה במקרים בהם קיים חשש כאמור.
- (3) ככל שתתקבל ותישם המלצת הביקורת בנוגע לחידוש אמצעי זה, יש לקבוע נהלים המתנים שחרור מטלטלין בגביה בפועל (מזומן) של חלק יחסי מתוך יתרת החוב (לא הסדר תשלומים עתידי).

3.5 התקשרות משרד עו"ד

- (1) יש להתקשר כחוק עם משרד עו"ד לצורך מתן שירות משפטי לאגף בנושא אכיפה והוצל"פ.
- (2) מומלץ לנהל מעקב אחר הטיפול המשפטי המתבצע ע"י משרד חיצוני, באמצעות דוחות מעקב שיטתיים, על מנת לוודא טיפול מקצועי שוטף ומלא בכלל התיקים.
- (3) יש לקבוע אמות מידה להפניית תיקים לאכיפה משפטית, כאשר הימנעות מהפניה תחייב הנמקת הגורם המקצועי.

לביקורת נמסר כי הנושא נכלל בתכנית העבודה של האגף.

3.6 בקרה על זהות המשלם

יש להדק את הפיקוח על רישום משלמים, על מנת למנוע רישום משלם עם מספר פיקטיבי ו/או לא מזוהה, שעלול להקשות על גביית התשלומים ונקיטת אמצעי אכיפה במידה ויידרש.

למען הסר ספק יודגש, כי הביקורת בדעה לפיה אין לאפשר רישום משלם במספר פיקטיבי – הן של אדם פרטי והן מוסדי (עמותה / אגודה וכיוב"ז).

תגובת אגף המיסים

בשנים האחרונות מבוצע בפועל.

3.7 מניעת תשלום לחייבים

מומלץ להדק את אמצעי הפיקוח והבקרה על כלל הגורמים שהעירייה מעבירה להם כספים ו/או תשלומים, (ספקים / משכורות / תמיכות / יתרות כספיות שונות וכיוב"ז) על מנת לאתר ולמנוע תשלום לחייבים.

מומלץ לפעול להצלבה ממוכנת **בין יחידת התשלומים לבין מחלקת הגביה**, לצורך איתור אוטו' וחסומה ממוכנת לביצוע תשלום לחייבים, ולכל הפחות יצירת התראה בטרם ביצוע העברת תשלום.

מוצע ליישם המלצה זו באמצעות 'שתילת' החוב ברשומה של החייב בגזברות.

בכל הנוגע לספקים חייבים, מומלץ כי מחלקת התשלומים תפעל לקזז את יתרת החוב מהתשלום המגיע לספק בתיאום עם המחלקה המשפטית.

תגובת אגף המיסים

יישום המלצת הביקורת, יאפשר לאתר ולעקל במחלקת התשלומים את חייבי הארנונה קודם ביצוע התשלום.

יישום ההמלצה נתון בידי מחלקת תשלומים.

3.8 תיאום מול אגף הנדסה

יש להבטיח תיאום בין האגפים המקצועיים, על מנת למנוע קבלת החלטות ואישורים הנוגעים לנכסים של חייבים ופוגעים ביכולת להפעיל כלפיהם אמצעי אכיפה.

בין היתר, יש להתנות מתן אישורי בניה ו/או הריסה ו/או העברת זכויות בהסדרת החוב מול אגף אכיפה והוצל"פ.

כמו כן, יש להעביר למחלקת המיסים דיווחים שוטפים על הריסת מבנים, על מנת להימנע מפעילות אכיפה כלפי נכסים שחדלו להתקיים.

תגובת אגף המיסים

יש לזכור כי הוצאת היתר הריסה אינה מחייבת כי אכן נהרס בפועל . סעיף 330 קבע במפורש שעל המחזיק להודיע בכתב למנהל הארנונה על הריסת המבנה.

דו"ח ביקורת

מספר 5/40

מועצה דתית

תוכן עניינים

114	מבוא	1.
119	ממצאי הביקורת	2.
119	היעדר כתבי מינוי מקצועיים	2.1
121	אי טיפול בתקנים בלשכה כנדרש בהתאם לאישור התקינה	2.2
123	העסקת עובדים מעבר לגיל פרישה	2.3
124	אי פרסום תכנית העבודה השנתית	2.4
125	העדר נהלי עבודה פנימיים	2.5
126	אי הטמעת מערכת ממוחשבת ארצית של משרד הדתות - "שירת הים"	2.6
127	ירידה בהכנסות העצמיות – אגרות משגיחים	2.7
128	מחלקת כשרות	2.8
129.....	הסכם התקשרות לקוי עם חברת כוח אדם (תוקן)	2.8.1
129.....	כפילות לכאורה בהעסקת משגיחים	2.8.2
130.....	העדר הפרדת תפקידים בין מפקחי כשרות למשגיחי כשרות	2.8.3
131.....	אי הסדרת תקני מפקחי כשרות בפועל	2.8.4
132.....	תקינות טופס הגשת בקשה לקבלת תעודת כשרות (תוקן במהלך הביקורת)	2.8.5
132.....	אי תקינות תעודת הכשרות (תוקן במהלך הביקורת)	2.8.6
133.....	הוצאות המחלקה כפולות מהכנסותיה	2.8.7
135	מחלקת רישום נישואין	2.9
136.....	ירידה במספר תיקי הנישואין	2.9.1
136.....	אי איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת הנישואין	2.9.2
137.....	אי הטמעת מודול הנישואין של מערכת שירת הים	2.9.3
138	מחלקת טהרת המשפחה (מקוואות)	2.10
139.....	אי איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת טהרת המשפחה	2.10.1
140.....	היעדר תיעוד לבדיקות חודשיות של איכות מים	2.10.2

141	עירוב (תקין)	2.11
142	סיכום והמלצות	3
142	מינוי מועצה וועדותיה	3.1
142	טיפול בתקנים בהתאם לאישור התקינה	3.2
142	העסקת עובדים עד גיל הפרישה	3.3
142	פרסום תוכנית עבודה שנתית	3.4
142	עריכת נהלי עבודה פנימיים	3.5
143	הטמעת מערכת "שירת הים"	3.6
143	בחינת הירידה בהכנסות העצמיות	3.7
143	מניעת כפילות בהעסקת משגיחים	3.8
144	הפרדת תפקידים בין מפקחי הכשרות למשגיחי הכשרות	3.9
144	הסדרת תקני מפקחי כשרות בפועל	3.10
144	עריכת טופס הגשת בקשה לתעודת כשרות	3.11
144	עריכת פורמט תעודות הכשרות	3.12
144	ניהול רישום תשלומי אגרות הכשרות של בתי העסק	3.13
145	בחינת הוצאות והכנסות מחלקת כשרות	3.14
145	איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת נישואין	3.15
145	הטמעת מודול הנישואין של מערכת "שירת הים"	3.16
145	איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת טהרת המשפחה	3.17
145	ביצוע בדיקות איכות מים במקוואות בתדירות הנדרשת	3.18

146	נספחים
146	נספח א'- בקשה לקבלת/חידוש תעודת הכשר
148	נספח ב'- תעודת הכשר כשר למהדרין
149	נספח ג'- תעודת הכשר בפיקוח מהודר
150	נספח ד'- תעודת הכשר- כשרות רגילה

1. מבוא

כללי

מועצה דתית היא רשות ממלכתית, אשר תפקידה לספק את שירותי הדת לתושבים היהודים ברשויות המקומית בישראל. המועצות הדתיות אחראיות למתן שירותי הדת היהודיים ברשויות המקומיות שהן פועלות בהן, בפיקוח ובהנחיית המשרד לשירותי דת (להלן: "המשרד").

המועצות הדתיות פועלות על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971 (להלן: "חוק שירותי הדת"), התקנות שהותקנו לפיו, וחוזרי מנכ"ל המשרד.

בנוסף, בגין השירותים שנותנת המועצה לתושבי העיר היא גובה אגרות כגון:

- השגחת כשרות
- טבילה במקוואות
- השכרת אולם בית הכנסת וכדומה.

סמכויות המועצות הדתיות קבועות בסעיף 7 לחוק שירותי הדת, ולפיו:

"מועצה מוסמכת לטפל בסיפוק שירותי דת ולשם זה רשאית היא להתקשר בחוזים, להחזיק רכוש בדרך שכירות או חכירה ולרכוש מיטלטלין, הכל בהתאם לסעיפי תקציבה המאושר".

מדינת ישראל היא היחידה המספקת שירותי דת באופן אקטיבי ובאמצעות גופים ציבוריים ייחודיים שהוקמו לשם כך.

סל שירותי הדת אינו מעוגן בחקיקה, והחוק אינו מפרט מה הם "שירותי דת".

השירותים אותם מספקת המועצה הדתית ברחובות (להלן: "המועצה") לתושבי העיר הינם:

- ✓ כשרות
- ✓ רישום נישואין

- ✓ מערך המקוואות
- ✓ אחזקת מערך העירוב
- ✓ תרבות תורנית.

יצוין, כי שירותי הקבורה ברחובות ניתנים על ידי שלוש עמותות חברת קדישא .

בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018 שטחה המוניציפלי של רחובות משתרע על פני 23.72 קמ"ר, ומספר התושבים החיים בה הינו כ- 141.6 אלף מהם 94.4% יהודים, שלהם נדרשת המועצה הדתית להעניק שירותי דת.

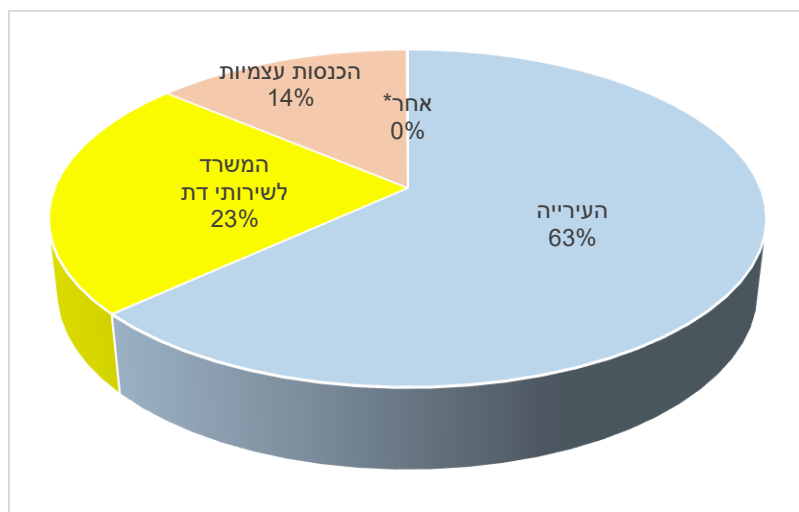
על פי הדוחות הכספיים של המועצה לשנת 2018 הכנסות המועצה עמדו על 13,812,275 מיליון ש"ח והוצאותיה היו בסך של 11,857,953 מיליון ש"ח.

להלן טבלה המפרטת התפלגות נתוני הכנסות ומקור הכנסות המועצה הדתית רחובות בשנים 2016-2019 :

2019	2018	2017	2016	מקור הכנסה
9,783,078	8,434,730	8,097,237	7,988,773	העירייה
3,575,957	3,102,200	3,029,769	2,861,411	המשרד לשירותי דת
2,124,933	1,953,601	2,061,703	2,034,412	הכנסות עצמיות
11,400	314,055	17,500	-	אחר*
15,513,313	13,812,275	13,206,209	12,884,596	סה"כ

* סכומים ששוחזרו מנכסים נטו שהוגבלו לפעילויות

להלן התפלגות מקור ההכנסות לשנת 2019 :



בשל גרעון שנוצר בשנים עברו במועצה הדתית מונה למועצה הדתית חשב מלווה על ידי המשרד לשירותי דת.

במהלך שנת 2019 נערכה במועצה ביקורת על ידי המשרד לשירותי דת, לבדיקת היבטים מסוימים בפעילותה של המועצה, בגין התקופה של 2018-2019 והמחצית הראשונה של 2020 (להלן: "דוח המשרד לשירותי דת").

בדוח המשרד לשירותי דת הוצגו שורה של ליקויים בהתנהלות המועצה הדתית, להלן תמצית הממצאים:

1) בנושא מערך הכשרות:

- תיקי עסק - ניהול לא תקין של המסמכים של תיקי בתי עסק מושגחים.
- תעודות - נוסח תעודות כשרות אינו כולל את מועד הנפקת התעודה.
- העסקת משגיחי כשרות - בתיקי המשגיחים לא נכללו כל הפרטים הנדרשים כגון: פירוט הסמכות המשגיח, הכשרותיו, פירוט ניסיון מקצועי קודם והמלצות, פירוט שעות ההשגחה שנקבעו לכל בית עסק.
- הסרת תעודות כשרות-אי הקפדה על פרסום פומבי של הסרת השגחה מבית עסק.
- העסקת מפקחי כשרות-אי הקפדה על הפרדת תפקידים כך שמפקחים לא ישמשו כמשגיחי כשרות באותה עיר.

- רישום וגביית אגרות- גביית סכומי אגרות נמוכים מהתעריפים המעודכנים בהתאם לתוספת לתקנות.

(2) בנושא מערך השכר והנלוות

- העסקת עובדים ללא תקן מאושר על ידי המשרד לשירותי דת;
- צבירת ימי חופשה מעבר למכסה המותרת.

כמוזכר לעיל, ביום 4.1.2021 נערכה במועצה ביקורת על ידי המשרד לשירותי דת, לבדיקת פעילות מחלקת הנישואין במועצה, (להלן: "דוח המשרד לשירותי דת – מחלקת נישואין").

הדוח מציין לשבח את מחלקת הנישואין ומציין כי "מחלקת הנישואין מתנהלת למופת!... התיקים מסודרים, כל המסמכים מתויקים... אין לנו אלא לומר: זוהי לשכת נישואין לדוגמא ולמופת".

דו"ח הביקורת לא מצא שום ליקויים בבדיקת תיקי הנישואין והסתכם בהמלצה אחת לפיה "יש להפריד סמכויות ולמנות פקיד שאינו רשם נישואין לגביית האגרה".

מבנה ארגוני

המועצה דתית פועלת מכוח "חוק שירותי הדת היהודיים", ותפקידה לספק שירותים בשורה של תחומים לשם כך מפעילה המועצה הדתית ברחובות שלוש מחלקות: כשרות, מקוואות ונישואין. וכן במסגרת הלשכה המרכזית שלה מעסיקה שורה של אנשי דת בתפקידים שונים ובכללם: יו"ר המועצה הדתית, הרב המקומי ורבני השכונות, קייסים.

להלן תרשים המבנה הארגוני של המועצה כפי שפורט בדו"ח משרד הדתות:



כפי שעולה מן התרשים, המועצה הדתית מחולקת לארבע מחלקות עיקריות:

1. **לשכה** - מזכיר, רבני העיר והשכונות, קייסים.
 2. **מחלקת כשרות** - המחלקה האמונה על מערך הכשרות בעיר.
 3. **מחלקת נישואין** - מחלקה האמונה על רישום הנישואין בעיר, והנפקת התעודות הרלוונטיות, שמירת מאגר הנתונים, ומתן שירותי הדרכת כלה.
 4. **מקוואות** - מחלקה האמונה על תחזוקת המקוואות העירוניים.
- הביקורת קיבלה מספר מסמכים הנוגעים למבנה הארגוני של המועצה הדתית ולעובדים המועסקים על ידה:

- **רשימת עובדים** - רשימת עובדי המועצה הדתית רחובות (להלן: "**רשימת העובדים**") מונה סך הכל 132 מקבלי שכר, מתוכם 69 עובדים (כולל משגיחי כשרות נודדים ובלניות) ו-63 גמלאים. רשימת העובדים נכונה ליום 2.6.2020.
- **דוחות עלויות שכר** - דוח עלות שכר לדצמבר 2018 (להלן: "**דוח עלות שכר 2018**") מונה 111 מקבלי שכר, מתוכם 50 עובדים פעילים ו-61 גמלאים. דוח עלות שכר לדצמבר 2019 (להלן: "**דוח עלות שכר 2019**") מונה 106 מקבלי שכר, מתוכם 47 עובדים פעילים ו-59 גמלאים.
- **אישור משרד הדתות לתקינה** - פירוט התקינה והמשרות בפועל בכל מחלקה, יבחנו תחת הפרק הרלוונטי לאותה מחלקה בהמשך הדוח.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות פעילותה של המועצה הדתית בשנים 2018-2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020.

מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם מר אלדד גדסי, יו"ר המועצה הדתית; בנוסף קיבלה הביקורת לעיונה, טפסים וקבצים הרלוונטיים לנושא המבוקר.

הבסיס הנורמטיבי

- חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971 ;
- תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל – 1970 ;
- תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013
- חוק הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 ;
- חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992 ;
- חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 ;
- דוח מבקר המדינה - הפיקוח על כשרות המזון ;
- נוהל מס' מ-ד 9.7 "הגשת בקשה לתקן במועצה הדתית" מיום 17.6.14 של המשרד לשירותי דת ;
- חוזר מנכ"ל התש"ע/1 - נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות, פורסם ב-1.7.2010 ;
- חוזר מנכ"ל מס' סא/2 - ניהול המועצות הדתיות, יוני 2001 ;
- חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004 ;
- תקנות בחירות רבני עיר התשל"ה-1974 ;
- נוהל "הארכת שירות מעבר לגיל פרישת חובה לעובדי המועצות הדתיות המדורגים בדירוג מנהלי/אחיד ומח"ר" מיום 9.7.14 של המשרד לשירותי דת .

2. ממצאי הביקורת

2.1 היעדר כתבי מינוי מקצועיים

חוק שירותי הדת היהודיים מגדיר את המועצות הדתיות "גוף ציבורי אוטונומי", ולכן הן אינן כפופות באופן ישיר לגורם כלשהו, אלא הן נתונות לרגולציה ממשלתית, בעיקר של המשרד לשירותי דת.

החוק קובע כי אחת לחמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, ממונה הרכב חדש למועצה הדתית. השר לשירותי דת קובע את גודל ההרכב, ובלבד שמספר החברים בו לא יעלה על מספר החברים במועצת הרשות המקומית.

45% מחברי המועצה הדתית ממונים על ידי השר, 45% על ידי מועצת הרשות המקומית ו-10% על ידי הרבנים המקומיים.

חברי המועצה שמונו בוחרים יושב ראש המנהל את המועצה הדתית בשכר, ואילו הם אינם זכאים לשכר, בדומה לחברי מועצה ברשות המקומית.

על פי החוק, הרבנים המקומיים – כל אחד בתחומו, הם הסמכות ההלכתית של המועצות הדתיות בצד הרבנות הראשית.

תקנות שהותקנו מכוח החוק קובעות שרבנים מקומיים נבחרים על ידי גוף המורכב מנציגי מועצת הרשות המקומית, נציגי בתי הכנסת בעיר ונציגי ציבור שממנה השר לשירותי דת.

יש מועצות דתיות שמכהנים בהן שני רבנים מקומיים, אשכנזי וספרדי, ובאחרות מכהן רב אחד בלבד, ושתי האפשרויות האלה נתונות לבחירה משותפת של הרשות המקומית ושל השר לשירותי דת על פי התקנות.

סעיף 10ב לחוק שירותי הדת היהודיים קובע כי: "ראה השר לאחר שעיין בדיון וחשבון של ועדת חקירה שמינה ושבין חבריה נכלל נציג של היועץ המשפטי לממשלה- כי מועצה אינה ממלאה עוד את התפקידים המוטלים עליה לפי כל דין או שאינה ממלאה אותם תפקידים כראוי, רשאי הוא, לאחר שהזהיר אותה, לפזר את המועצה ולמנות במקומה ועדה ממונה; את הרכב הועדה הממונה יקבע השר לאחר התייעצות בראש הרשות המקומית וברבנות המקומית...."

מהנחיות שונות של המשרד לשירותי דת עולה החובה למנות לפחות את הוועדות הבאות: ועדת מכרזים, ועדת בחינה כוח אדם, ועדת תמיכות וועדה מקצועית למינוי משגיחי כשרות.

כפי שנמסר לביקורת על ידי יו"ר המועצה הדתית, המועצה הדתית ברחובות פוזרה בחודש אוקטובר 2019 ומאז לא מונה הרכב חדש.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית כי עמדת הביקורת מקובלת ועם מינוי הרכב חדש למועצה, ימונו חברי ועדות כפי שנדרש.

2.2 אי טיפול בתקנים בלשכה כנדרש בהתאם לאישור התקינה

במשרד לשירותי דת ישנה ועדת תקנים, אשר תפקידה הינו בחינה ואישור של שינוי כוח אדם במועצות הדתיות. כמו כן, במשרד לשירותי דת קיים נוהל, שמספרו מ-ד 9.7 בנושא "הגשת בקשה לתקן במועצה הדתית".

הנוהל מסדיר את מינוי חברי הועדה, אופן התכנסות הועדה, תחומי פעילותה, ואופן אישור התקנים במועצות הדתיות (להלן: "נוהל תקני כ"א").

סעיף 1 לנוהל תקני כ"א קובע כי: "המועצות הדתיות הינן גוף ציבורי ומתוקצב ומשכך עליהן לפעול על פי החוקים החלים עליהם וכללי המנהל התקין; בכלל זה על המועצה לקבל אישור לכל התקנים במצבת כוח האדם, לאייש את התקנים המאושרים כדין ועל פי נהלי המשרד המפורסמים בנושא ולשלם את שכר העובדים כחוק".

כלומר, העובדים המועסקים במועצה הדתית כפופים לנהלי המשרד לשירותי דת, ומספר המשרות נקבע באמצעות תקנים המאושרים מהמשרד לשירותי דת.

בינואר 2020 ניתן אישור משרד הדתות לתקינת המועצה, אשר מסדיר את המבנה הארגוני ופירוט המשרות המאושרות למועצה, כולל מספרי תקנים ואחוזי משרה המאושרים להעסקה נכון ליום 13.1.2020 (להלן: "אישור התקינה").

להלן פירוט אחוזי המשרה שהיו בפועל למול התקנים המאושרים במסמך אישור התקינה:

מספר	מחלקה	סה"כ תקן מאושר בוועדת תקנים	סה"כ אחוז משרה בפועל
1	לשכה	700%-600%*	905%
2	כשרות	1050%	1050%
3	נישואין	150%	100%
4	מקוואות	1680%	890%
סה"כ		2945%	3480%-3580%

*בנוגע להחלטה עבור משרת רב העיר, נתון לשיקול דעת הגוף הבוחר, אם לתת תקן של

100%

אישור התקינה קובע, בין היתר, תקנים בגדר "אישור בתנאי" (להלן: "תקנים מותנים") שיש לבטלם וכן תקנים חדשים שהמועצה נדרשה לאיש.

הביקורת ביקשה לבדוק, האם המועצה פעלה בהתאם להנחיות הפרטניות שנקבעו לגבי כל תקן, ובכלל זאת: ביטול תקנים מותנים, אישור תקנים חדשים באמצעות הליך מרכזי וכדומה.

הביקורת בדקה לגבי המשרות המאווישות בלשכה האם בוצעו על ידי המועצה הדתית ההליכים הנדרשים כפי שנקבעו במסגרת אישור התקינה.

נמצא כי, על אף הדרישה ליציאה להליך מרכזי עבור עובדים המועסקים בלשכה שלא על תקן מאושר, העובדים עדיין רשומים כעובדים פעילים ברשימת העובדים שהועברה לביקורת מיום 2.6.20.

להלן טבלה המפרטת את המשרות אשר התקן בהן הוגדר כתקן מותנה, את ההליך הנדרש לביצוע בנוגע לתקן ואת הסטטוס הנוכחי כפי שעולה מביקורת הביקורת:

תפקיד	ההליך לביצוע	סטטוס נוכחי
רב שכונה	ביטול התקן בסיום ההעסקה	הרב עדיין מועסק
קיים	ביטול 2 התקנים בסיום ההעסקה	עדיין מועסקים
הדרכה דתית	פתיחת הליך מרכזי לאישור אחד מהתקנים	
מזכירת לשכה	פתיחת הליך מרכזי לאישור תקן מלא	טרם אויש התקן באמצעות הליך מרכזי

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"נושא התקנים נמצא בהסדרה החל משנת 2018 מול הגורמים הרלוונטיים במשרד לשירותי-דת, בעקבות בקשת המועצה הדתית להסדרת התקינה בהתאמה לפי סרגלי התקינה החדשה ובהתאם לחוזר מנכ"ל ע"ט ס 896.

המועצה בימים אלו פועלת בהתאם להנחיות המשרד להסדרה זו ומבצעת ההליכים הנדרשים בהסדרה, כולל הליכים מרכזיים, והכי חשוב אינה חורגת בתקינה".

2.3 העסקת עובדים מעבר לגיל פרישה

סעיף 4 לחוק גיל פרישה, התשס"ד – 2004 (להלן: "חוק גיל פרישה") קובע כי: "הגיל שבהגיעו אליו ניתן לחייב עובד לפרוש מעבודתו בשל גילו, הוא גיל 67 לגבר ולאישה".

המשרד לשירותי דת פרסם נוהל שכותרתו "הארכת שירות מעבר לגיל פרישה חובה לעובדי המועצות הדתיות המדורגים בדירוג מנהלי/ אחיד ומח"ר" (להלן: "נוהל הארכת שירות").

נוהל הארכת שירות מתאר את התהליך שנדרשות מועצות דתיות לקיים אם ברצונן להאריך את תקופת השירות של עובדיהן (שאינם רבני עיר ושכונות) מעבר לגיל פרישת חובה.

נקבע כי הארכת השירות תתאפשר רק "במקרים חריגים בהם הוכיחה המועצה כי מתקיימות אצל העובד נסיבות אישיות...".

על העובד המבקש להאריך שירותו, לפנות בבקשה מנומקת בכתב לראש המועצה, בצירוף אישור רופא תעסוקתי.

על המועצה לערוך שימוע וכן דיון במליאת המועצה בנושא, ולהוציא פרוטוקולים חתומים; לאחר מכן יש לשלוח בקשה לאגף משאבי אנוש במשרד לשירותי דת.

נוהל הארכת שירות קובע כי "הארכת השירות תתבצע לתקופה של שנה ובכל מקרה עד גיל 70 בלבד".

על פי סעיף 3.7 לנוהל הארכת שירות - "יובהר, כי במידה ומונה חשב מלווה למועצה הדתית, יש לצרף לבקשת האישור להארכת השירות האמור בסעיף ... את אישורו של החשב המלווה להארכת השירות. "

הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימים עובדים אשר גילם מעל גיל הזכאות לפרישה והאם קיים בגינם אישור הארכת כהונה כנדרש.

הביקורת קיבלה רשימת עובדים פעילים של המועצה הדתית ובדקה את גילם של העובדים הפעילים.

בהתאם לרשימת העובדים, נמצא כי מועסקים במועצה הדתית 6 עובדות בתפקיד בלניות במתכונת של מילוי מקום, אשר גילם מעל גיל פרישה חובה (כלומר מעל גיל 67), ומעל גיל 70 אשר רק עד אליו ניתן לאפשר הארכת כהונה, (הגיל הממוצע של אותם עובדים הינו 73.7).

{מחצית מהעובדות הינן פנסיונריות של המועצה}.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

העסקת הבלניות האמורות בדו"ח הינן כתוצאה מאילוץ בשל קושי באיתור עובדות אחרות.

העסקתם מאושרת על בסיס אישורים רפואיים וביטוח מתאים.

לגבי העובדת שגילה 67 נמסר כי העסקתה נמצאת בהליכי הסדרה מול המשרד לשירותי דת לאישור העסקתה עד גיל 70.

2.4 אי פרסום תכנית העבודה השנתית

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים.

בנוסף התכנית השנתית מאפשרת מדידה איכותית ו/או כמותית לעמידה ביעדים שנקבעו.

בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מספר ע"ח שפורסם בתאריך 27.3.2018, סעיף 867 מתייחס ל-"הנחיות בדבר פעולות להגברת שקיפות המידע במועצות הדתיות".

ההנחיות בחוזר המנכ"ל קובעות כי: "נדרש לפרסם את תוכנית העבודה השנתית של המועצה הדתית- אחת לשנה".

מבדיקת הביקורת עולה כי המועצה הדתית ברחובות, אינה עורכת תוכנית עבודה שנתית ואינה מפרסמת אותה באתר האינטרנט של המועצה.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"ככלל, תקציב המועצה מהווה תוכנית עבודה שנתית. המועצה תהפוך את התקציב לתוכנית עבודה ותדאג לפרסמו. עם זאת, חשוב להדגיש, כי עיקרון השקיפות שאותו מנחה חוזר מנכ"ל, בא לידי ביטוי בהיבט החוקי, בגישה למאגרי מידע של המועצה הדתית. אי-לכך, עיקרון

השקיפות מתקיים באמצעות חוק חופש המידע וכל תושב/אזרח המעוניין במידע מפורט יכול לקבלו."

התכנית מפורסמת באתר המשרד לשירותי דת ולאור הערת הביקורת, התכנית תוצג באתר המועצה.

2.5 העדר נהלי עבודה פנימיים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה במקום. לביקורת נמסר על ידי מנהלת החשבונות כי נהלי העבודה המשמשים את המועצה הינם חוזרי מנכ"ל כפי שמופיעים באתר של המשרד לשירותי דת. אין לראות בנהלי המשרד לשירותי דת כנהליה הפנימיים של המועצה הדתית. בנוסף, לא קיימים במועצה הדתית נהלים המסדירים תהליכי עבודה פנימיים של המועצה, ובכלל זאת נהלים המסדירים את תהליך מתן תעודת כשרות, תהליך רישום הנישואין, תהליכי העבודה והתחזוקה של המקוואות וכדומה.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

המועצה הדתית אימצה את הנהלים הפנימיים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל של המשרד לענייני דתות.

נהלים אלו אחידים, מחייבים ומתעדכנים מעת לעת.

הביקורת בדעה לפיה על מנת לאמץ את הנחיות המשרד כנהלים פנימיים, יש להוסיף ולעדכן את זהות הגורם הנושא באחריות בכל שלבי התהליך.

2.6 אי הטמעת מערכת ממוחשבת ארצית של משרד הדתות - "שירת

"הים"

לצורך ניהול ופיקוח אחר הפעילות השוטפת של כל ארגון לרבות, מועצות דתית, השימוש במערכות מידע הכרחי לשם תיעוד ומעקב אחר הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהם, מניעת טעויות אנוש וכן מתן שירות הולם.

המשרד לשירותי דת, הקים בשנת 2017 מערכת לניהול שירותי הדת אשר כלל המועצות הדתיות בארץ אמורות להטמיע, מערכת זו נקראת "שירת הים" (להלן: "שירת הים").

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ע"ז שפורסם ב- 13.8.2017 מתייחס לעקרונות ההפעלה של שירת הים וקובע כי "כדי לתמוך בתהליכי הליבה שבאחריות המועצות (נישואין, כשרות, עירובין, מקוואות וקבורה) באופן אחיד ולאפשר תהליכי עבודה בין המועצות ובין המועצות למשרד לשירותי דת, כלל תהליכי הליבה ינוהלו באמצעות היישום בכל המועצות".

כלומר, בהתאם לחוזר זה, יש לעבור לעבודה באמצעות מערכת המידע שירת הים בכלל המועצות הדתיות ברחבי הארץ. מערכת שירת הים בנויה ממודולים שונים (מודול הוא תת מערכת המהווה חלק מתוכנית מחשב ומבצעת פעולה מסוימת) המסדירים תחום פעילות במועצה למשל: כשרות, משגיחים ונישואין.

בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ע"ח/2 שפורסם בתאריך 28.8.2018, המתייחס בין היתר למערכת "שירת הים", נהלים והנחיות וכן קריטריונים להסדרה כוללת במועצות הדתיות (להלן: "חוזר מנכ"ל ע"ח") נכללת הנחייה לפיה יש להסדיר את כניסתן של כלל המועצות לשימוש במערכת שירת הים במודול הנישואין עד תאריך 1.1.2019.

הביקורת ביקשה לבדוק האם נעשה שימוש במערכת המידע שירת הים במועצה הדתית ברחובות.

להלן המערכות בהן עושה שימוש המועצה הדתית ברחובות:

1. מערכת "כרמל" - מערכת המשמשת לניהול פעילויות המועצה בתחום נישואין וכשרות והפקת קבלות בגין כלל התקבולים שהמועצה גובה.
2. מערכת בודק כשרות - מערכת המשמשת לניהול מערך הכשרות.

3. מערכת נוכחות ממוחשבת י.ל.מ פתרונות בע"מ.

הביקורת העלתה כי במהלך תקופת הביקורת הוחל בתהליכי הטמעה של המערכת.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"בהנחייתי, הוטמעה לאחרונה במועצה הדתית פלטפורמה טכנולוגית מתקדמת לניהול ולהנגשה של שירותי הדת - "שירת היס" ובמקביל מתוכננים הכשרות ייעודיות לשימוש בפלטפורמה זו (זאת למרות שההצטרפות הינה וולונטרית) זאת במטרה מוצהרת להנגיש ולייעל את שירותי הדת לתושבי העיר. **המועצה קידמה ומקדמת יישום מעשי של הטמעת שימוש בפלטפורמה זו, ללא קשר לדו"ח והמלצתו.**"

2.7 ירידה בהכנסות העצמיות – אגרות משגיחים

המועצה הדתית רחובות מספקת לתושבי העיר היהודיים שירותי דת בתחומים שונים: כשרות, נישואין, טהרת המשפחה ועירוב.

עירוב	טהרת המשפחה	נישואין	כשרות
<ul style="list-style-type: none"> הקמת קווי עירוב ואחזקתם 	<ul style="list-style-type: none"> עבודת הבלניות הבקרה על ניקיון המים והחלפתם תחזוקת המקוואות תעריפי האגרה ואופן גבייתה 	<ul style="list-style-type: none"> פתיחת תיקי נישואין גביית אגרות רישום נישואין עריכת טקסים ע"י רבני המועצה עריכת טקסי נישואין באולם מועצה 	<ul style="list-style-type: none"> קליטת עסק חדש בחירת וקליטת משגיחי הכשרות תהליך הנפקת תעודות הכשרות מתן תעודת כשרות גביית אגרות

להלן פירוט מקורות ההכנסות העצמיות (בש"ח) של המועצה לפי תחומי הפעילות לשנים 2016-2019 מתוך הדוחות הכספיים:

2019	2018	2017	נושא	
1,045,293	943,221	912,949	טהרת המשפחה	
447,400	409,777	385,665	אגרות	כשרות
370,747	315,399	463,230	משגיחים	
245,520	272,422	285,796	נישואין	
15,974	12,782	14,062	שונות	
2,124,933	1,953,601	2,061,703	סה"כ	

מהנתונים לעיל עולה כי בשנת 2018 חל קיטון בסך ההכנסות העצמיות של המועצה הדתית בסכום של 108,102 ₪ (כ-5%).

רוב הקיטון נובע בירידה בהכנסות המועצה בגין אגרות משגיחים - בשיעור חריג של 32%; [בשנת 2019 הכנסות בסעיף זה גדלו ב- 8.9% ובסעיף הכשרות חלה עליה של למעלה מ- 15%]. מהנתונים עולה כי הירידה בגבייה מאגרות משגיחים בשנת 2018 אינה תואמת לגידול בהיקף הגבייה בגין אגרות הכשרות ולכן לכאורה טעונה בדיקה.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"ירידה/עלייה בסעיף הכנסות עצמיות בהיקף של 5% הינה טבעית לשני הכיוונים ולעתים אף הכרחית שצריכה להיבחן אולם אין היא מהותית.

2.8 מחלקת כשרות

הסדרת פעילות מערכת הכשרות הארצית נעשית באמצעות המועצות הדתיות ברחבי הארץ הפועלות על פי "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" שפורסם ב-1.7.2010, במסגרת חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (להלן: "חוזר מנכ"ל תש"ע).

חוזר המנכ"ל מגדיר שלושה סוגי עובדים במחלקת הכשרות:

1. **מנהל** - מנהל מחלקת כשרות הממונה על המפקחים ומנהל בפועל את תחום הכשרות במועצה מבחינה מנהלית; מבחינה הלכתית הוא כפוף לרב המקומי.
2. **מפקח** - עובד מועצה שתפקידו לפקח על פעולת משגיחי הכשרות;
3. **משגיח** - אדם העוסק בהשגחה על כשרותם ההלכתית של מוצרי מזון. ישנם שלושה סוגי משגיחים:

- **עובד מועצה** - שכרו של המשגיח משולם על ידי המועצה והוא עובד שכיר שלה.
- **קבלני כוח אדם** - שכרו של המשגיח משולם על ידי חברת כוח אדם והוא מועסק על ידה.
- **משגיח - מושגח** – משגיח אשר מקבל את שכרו ישירות על ידי בית העסק.

מחלקת הכשרות במועצה הדתית ברחובות (להלן: "**מחלקת הכשרות**"), אמונה על ניהול מערך הכשרות העירוני, ובכלל זאת: העסקת משגיחים ושיבוצם לבתי העסק בעיר, הנפקת תעודות כשרות לבתי העסק, פיקוח על הכשרות ההלכתית בבתי העסק וכדומה.

2.8.1 הסכם התקשרות לקוי עם חברת כוח אדם (תוקן)

המועצה התקשרה עם חברת כוח האדם "דנאל" (להלן: "החברה") בהסכם התקשרות מיום 3.7.2017 להעסקת כוח אדם. (להלן: "הסכם ההתקשרות"). הסכם ההתקשרות קובע כי העובדים יגויסו ימוינו וייבחרו על ידי המועצה והיא זו שתנחה את החברה להתקשר איתם בהסכם העסקה. העובדים יוגדרו כ"נאמני כשרות" ועבודתם תהיה ביצוע השגחה בפועל.

בטיוטת הדו"ח הוצגו מספר ליקויים בנוגע לנוסח הסכם ההתקשרות.

בעקבות הביקורת נערכו שינויים בנוסח ההסכם והליקוי תוקן.

2.8.2 כפילות לכאורה בהעסקת משגיחים

המועצה מעסיקה במישרין 12 עובדים במחלקת הכשרות אשר מוגדרים כ"**משגיח כשרות נודד**" (להלן: "**משגיח נודד**"). לביקורת נמסר על ידי יו"ר המועצה הדתית כי המשגיחים הנודדים מספקים שירותי השגחה בפועל לעסקים במידת הצורך ולאחר שנאמני הכשרות סיימו את עבודתם וכן, שירותי פיקוח אחר נאמני הכשרות המועסקים על ידי החברה בהתאם להסכם ההתקשרות.

נמצא אפוא כי מהות תפקידם של משגיחי הכשרות הנודדים הינה זהה לזו של נאמני הכשרות ולזו של המפקחים האמונים על הפיקוח המתבצע על עבודת נאמני הכשרות – דהיינו הם מבצעים הן עבודות פיקוח והן עבודות השגחה.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"המועצה הנהיגה מודל ייחודי להפעלת מערך הכשרות אשר קיים במספר מצומצם של רשויות נוספות.

היות ונאמן כשרות משגיח בבית העסק לזמן מוגבל ביותר, אזי לצורך קיום הרתעה כלפי בתי העסק חיוני להעסיק משגיח נוסף שיקיים ביקורים - ללא התרעה מוקדמת - בכל שעות הפעילות של העסק וזהו תפקידו של 'משגיח כשרות נודד'.

קיימת הגדרת תפקיד שונה וייחודית לכל אחת מהפונקציות המקצועיות ומדובר בסוגים שונים של פיקוח.

2.8.3 העדר הפרדת תפקידים בין מפקחי כשרות למשגיחי כשרות

מפקח הכשרות אחראי מהבחינה המקצועית וההלכתית לעבודה השוטפת של המשגיחים, ושאלות הלכתיות עקרוניות מובאות בדרך כלל לדיון בפני רבני העיר; נוסף על כך, עליו לפקח על המשגיחים ולבדוק את נוכחותם של משגיחי הכשרות בעבודה.

הוראות חוזר תש"ע קובעות בסעיף 10ב כי: "אדם המשמש כמפקח כשרות מטעם מועצה דתית לא ישמש גם כמשגיח כשרות מטעמה".

הביקורת קיבלה לידיה נתונים בדבר בתי העסק בעלי תעודת כשרות ברחובות ומשגיחי הכשרות הפועלים בעיר. המידע שהתקבל כלל:

- **רשימת עסקים** - טבלת נתונים של בתי העסק בעלי תעודת כשרות ברחובות ורשימת המשגיחים המבצעים פעילות השגחה בכל בית עסק (להלן: "רשימת עסקים").
- **טבלת משגיח כשרות נודד** – טבלה שכותרתה "טבלת משגיח נודד" שמפרטת טבלת נתונים בדבר מספר בתי העסק המושגחים, משגיח הכשרות המבצע את פעולת ההשגחה בהם ותדירות ההשגחה, (להלן: "טבלת משגיחים").

הביקורת קיבלה לידיה את רשימת המשגיחים הנוודדים ומספר בתי העסק שבהשגחתם.

נתוני הקבצים שהועברו לביקורת והטבלה המפרטת את העסקים בהם מבצעים משגיחי הכשרות הנוודדים השגחה, עולה כפילות מתפקוד משגיחי הכשרות הנוודדים המועסקים על ידי המועצה המשמשים כולם הן כמשגיחים והן כמפקחים.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"כאמור לעיל בס' 2.8.2 במועצה הדתית רחובות, הונהג מודל ייחודי להפעלת מערך הכשרות, וכאמור אין כל ערוב בין תפקידי ההשגחה והפיקוח על ההשגחה, המבוצעים באמצעות שני בעלי תפקידים שונים.

קיימת הגדרת תפקיד שונה וייחודית לכל אחת מהפונקציות המקצועיות ומדובר בסוגים שונים של פיקוח.

2.8.4 אי הסדרת תקני מפקחי כשרות בפועל

במסגרת הביקורת שערך המשרד לשירותי דת, נמצא כי "המועצה אינה מעסיקה מפקחי כשרות, בניגוד לחוזר מנכ"ל התש"ע/1...." והמלצתה הייתה כי "על המועצה למנות מפקחי כשרות בתקן...".

עוד יצוין כי במסגרת מסמך אישור התקינה מצוין כי למועצה יש תקנים ל- 4 מפקחי כשרות והקובע כי יש לצאת להליך מכרזי לתקן של מפקחי כשרות, לא נעשה כל שינוי בתקני המפקחים במועצה הדתית ברחובות.

הביקורת ביקשה לבחון את התאמת התפקיד לפי אישור התקינה- להגדרתו בפועל על פי הגדרת התפקיד ברשימת עובדי המועצה.

לביקורת הועברה טבלה המפרטת את שם העובד, הגדרת תפקידו באישור התקינה, הגדרת תפקידו בהתאם לרשימת העובדים ואת מספר בתי העסק המשובצים להשגחתו.

מבדיקת הביקורת עולה כי המפקחים המועסקים במחלקת הכשרות, מוגדרים כמשגיחי כשרות ומשובצים כמשגיחים בבתי עסק ברחבי העיר רחובות.

כלומר, בניגוד להוראות חוזר המנכ"ל לא נעשתה הפרדת תפקידים בין משגיחי הכשרות לבין מפקחי הכשרות במועצה.

בנוסף, על פי הנמסר לביקורת על ידי יו"ר המועצה הדתית, הסדרת התקינה בוצעה באופן פורמאלי בלבד, ולא באופן מעשי.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"נושא התקנים נמצא בהסדרה החל משנת 2018 מול הגורמים הרלוונטיים במשרד לשירותי-דת, בעקבות בקשת המועצה הדתית להסדרת התקינה בהתאמה לפי סרגלי התקינה החדשה ובהתאם לחוזר מנכ"ל ע"ט ס 896.

המועצה בימים אלו פועלת בהתאם להנחיות המשרד להסדרה זו ומבצעת ההליכים הנדרשים בהסדרה, כולל הליכים מכרזים, והכי חשוב אינה חורגת בתקינה.

2.8.5 תקינות טופס הגשת בקשה לקבלת תעודת כשרות (תוקן במהלך הביקורת)

בטיטת הדו"ח הועלו ליקויים הנוגעים לטופס בקשה לקבלת תעודת הכשר (להלן: "טופס בקשה").

חוזר תש"ע, המדבר על נוהל מערך הכשרות במועצות הדתיות, מפרט לגבי תצורתו של טופס הבקשה למתן תעודת הכשר.

במהלך הביקורת הליקויים תוקנו והטופס המעודכן והמתוקן עודכן באתר האינטרנט של המועצה הדתית.

2.8.6 אי תקינות תעודת הכשרות (תוקן במהלך הביקורת)

תעודת הכשרות ניתנת לעסק העומד בקריטריונים הקבועים על פי סוג העסק. התעודה מונפקת על ידי המועצה הדתית ונחתמת על ידי הרב הראשי של העיר רחובות.

סעיף 9 לחוזר המנכ"ל תש"ע, העוסק בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות, קובע את ההנחיות לגבי צורתה של תעודת ההכשר ומספורה ובכללן:

1. שם הרבנות המקומית – התעודה תכיל את שם המועצה הדתית בצירוף הלוגו שלה ככל וקיים. כמו כן את כתובתה, מספר טלפון ומספר פקס.
2. כיתוב "תעודת הכשר".
3. מספור – מספר התעודה שיקבע בהתאם לשיטת מספור שתיקבע במועצה. למניעת זיופים מומלץ כי מספר התעודה יצוין על גביה פעם נוספת באזור אחר שלה ובגופן מוקטן. מומלץ להוסיף אמצעים נוספים כגון: הולוגרמה, קוד הצפנה וכדומה.
4. תאריך - תאריך הנפקת התעודה.
5. פרטי זיהוי - שם בית העסק, שם הבעלים, כתובת בית העסק – כל פרט בשורה נפרדת.
6. שם משגיח הכשרות ו/או מפקח הכשרות ומספר הטלפון הנייד שלו.
7. תאריך – התאריכים שבהם התעודה תקפה (הן הלוועזי והן העברי). תאריך תפוגת התוקף יהיה עד שנה. המועצה רשאית לפצל את מועדי החידוש לתקופה של עד שלושה חודשים.
8. סיווג הכשרות.
9. הערות - הקצאת מקום לרישום הערות.

במועצה הדתית ברחובות יש 3 סוגים של תעודות כשרות:

- א. כשר למהדרין (ראה נספח ב' - תעודת הכשר כשר למהדרין).
- ב. בפיקוח מהודר (ראה נספח ג' - תעודת הכשר הפיקוח מהודר).
- ג. כשרות רגילה (ראה נספח ד' - תעודת הכשר - כשרות רגילה)

הביקורת העלתה את הצורך במספר שינויים / תיקונים בתעודות השונות הן בצורה והן בתוכן.

במהלך הביקורת בוצעו כלל השינויים והתיקונים הנדרשים.

2.8.7 הוצאות המחלקה כפולות מהכנסותיה

להלן נתוני ההכנסות של מערך הכשרות מתוך הדוחות הכספיים של המועצה הדתית לשנת 2018:

2019	2018	2017	2016	
208	217	---	---	מספר בתי העסק
447,400	409,777	385,665	302,329	הכנסות בגין אגרת כשרות

370,747	315,399	463,230	398,692	הכנסות בגין השגחת כשרות
818,147	725,176	848,895	701,021	סה"כ הכנסות
973,226	1,461,803	1,479,660	1,419,612	סה"כ הוצאות (בגין שכר מחלקת כשרות)
155,079	736,627	630,765	718,591	הפרש

מן הנתונים לעיל, עולה כי בשנים 2016-2018, ההוצאות במחלקת הכשרות במועצה הדתית ברחובות כפולות מהכנסות המחלקה בשנים אלה.

בשנת 2019 חלה ירידה במספר בתי העסק המושגחים, למרות זאת, יש עלייה בסכום האגרה השנתית 447,400 לעומת 409,777 בשנת 2018.

בנוסף, חלה עליה בהכנסות בגין השגחת כשרות בשנת 2019, (370,747 לעומת 315,339 בשנת 2018) וזאת על אף הירידה במספר בתי העסק המושגחים בעיר.

אף שהמועצה התקשרה בהסכם עם חברת כוח אדם להעסקת נאמני הכשרות אשר מספקים את רוב פעילות ההשגחה על העסקים המושגחים בעיר, הרי שהיא נושאת בפועל בהוצאות שכר גבוהות במיוחד בגין המשגיחים הנוודדים המועסקים על ידה ובהיקף העולה על התקבולים המתקבלים במישרין במועצה בגין שעות ההשגחה המבוצעות על ידם.

הבהרה: במצב נורמטיבי ההכנסות אמורות לכסות על ההוצאות ובוודאי לא להגיע למצב בו ההוצאות כפולות מההכנסות.

המועצה הדתית גובה תשלום עבור כל שעת השגחה המבוצעת בשטח על ידי המשגיחים מבתי העסק (ברחובות מבוצע ע"י חברת כוח האדם) ועבור שאר השירותים – הנפקת התעודה, התקורה והפיקוח יש את האגרה השנתית המשולמת למועצה ע"י בית העסק.

הכפילות בשיעור ההוצאות ביחס להכנסות נובעת מזה שהמועצה מעסיקה **כפל משגיח, בכל בית עסק** - משגיח מחברת כ"א (נאמן כשרות) ומשגיח מטעמה (משגיח נודד שתפקידו לפקח על הנאמן ובנוסף לבצע עבודות השגחה שלכאורה הנאמן אינו מבצע) - אולם ההכנסות מבתי העסק עבור ההשגחה משולמות לחברת כוח האדם.

הבעייתיות כפולה :

- א. עלות גבוהה בגין כפל העסקת משגיחים
- ב. משגיחים המבצעים גם השגחה וגם פיקוח בניגוד להוראות.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית :

" ... המועצה כאמור הינה מלכ"ר ואין היא נמדדת ברווחיות, אלא באספקה ואיכות השירות לתושב."

2.9 מחלקת רישום נישואין

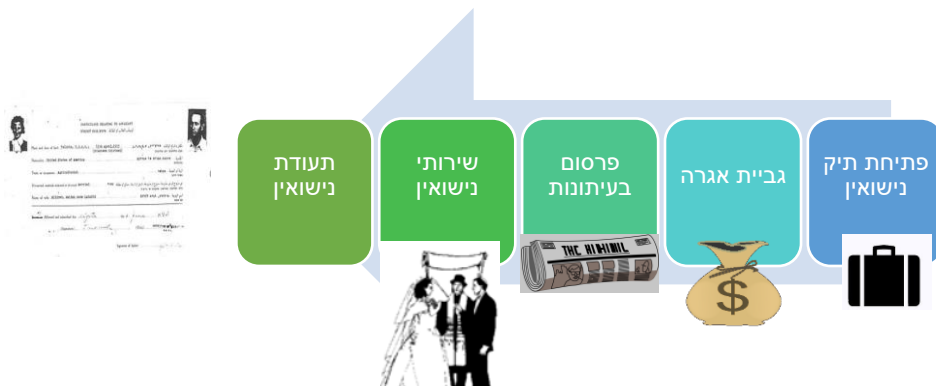
מחלקת רישום נישואין עוסקת ברישום נישואין ובהסדרתם.

תהליך הסדרת נישואין כולל בדיקות שונות, הקשורות בתאימות המעמד האישי וההלכתי של בני הזוג לנישואין וכוללת בחינת האישורים הנדרשים, הדרכת כלה, תיאום תאריך כלולות ותיאום רב עורך נישואין.

על פי האתר לשירותי דת עבור תשלום האגרה מקבלים בני הזוג את השירותים הבאים :

פתיחת תיק נישואין, פרסום בעיתונות, מתן שירותי נישואין הכוללים : כתובה, הדרכת כלות ורב לעריכת החופה והקידושין (במידה והחתונה נערכת מחוץ לעיר, על בני הזוג לשאת בהוצאות הסעתו והחזרתו של הרב) ולבסוף הנפקת תעודת נישואין.

להלן שלבי התהליך במחלקת הנישואין :



בשנת 2013 קבע המשרד לשירותי דת רפורמה שכונתה "בחר לך רב", שביטלה את תופעת "קהל הלקוחות השבוי" שהיה קיים עד אז בלשכות הרבנות שהיו רושמות זוגות לנישואין.

לפני הרפורמה, כל זוג שהיה מעוניין להירשם לנישואין, היה חייב להירשם לנישואין באמצעות הרבנות המקומית שבתחום מקום מגוריו של החתן או הכלה לעתיד. מטרת הרפורמה הייתה ליצור מצב של תחרות בין לשכות הרבנות, אשר מקבלות תמורה כספית עבור כל זוג שנירשם אצלן לנישואין.

2.9.1 ירידה במספר תיקי הנישואין

להלן נתונים אודות פתיחת מספר תיקי הנישואין במועצה הדתית רחובות ואת הכנסות המועצה מאגרות הנישואין בשנים 2017-2019 מתוך הדוח הכספיים של המועצה:

2019	2018	2017	נושא
371	386	434	מספר הזוגות שנישאו
245,520	272,422	285,796	אגרות בש"ח

כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, אף שאוכלוסיית העיר גדלה מידי שנה, חלה ירידה במספר תיקי הנישואין הנפתחים במועצה הדתית.

2.9.2 אי איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת הנישואין

לביקורת נמסר מסמך אישור תקינה, המגדיר את הסדרת כוח האדם במועצה הדתית ברחובות ואת פירוט המשרות המאושרות למועצה בכלל, ולמחלקת הנישואין בפרט. להלן טבלה המפרטת את התפקידים (במחלקת הנישואין) אותם יש צורך לאייש באמצעות הליך מכרזי ואחוזי המשרה הרלוונטיים על פי מסמך אישור התקינה:

מספר	תפקיד במבנה הארגוני החדש	בפועל	תקן מאושר בוועדת תקנים
1	רשם נישואין	100%	70%
2	רכז נישואין		40%
3	הדרכת כלות	מיקור חוץ	40%
	סה"כ	100%	150%

הביקורת ביקשה לבדוק, האם המועצה פעלה בהתאם להנחיות הפרטניות שנקבעו לגבי כל תקן, ובכלל זאת, איוש תקן חדש באמצעות הליך מכרזי להדרכת הכלות.

נמצא כי משרת רשם /רכז נישואין ומנהל מחלקה מאוישת כיום על ידי העובד [REDACTED], אשר מוגדר ברשימת העובדים כמנהל מחלקה. המועצה אינה זכאית לתקן מנהל מחלקה ולכן בהתאם להנחיות משרד הדתות בסיום העסקתו/פרישתו אין לאייש את התקן.

לנושא הדרכת הכלות אושר תקן 40% משרה, המשרה לא אוישה.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"... נציין כי תקן הדרכת כלות לא אויש עקב קבלת שירות מארגון להב. במידה ולא נקבל שירות בעתיד נאייש משרה זו."

2.9.3 אי הטמעת מודול הנישואין של מערכת שירת הים

מערכת שירת הים היא מערכת טכנולוגית, שמטרתה לייעל את תהליכי העבודה הפנימיים של המועצה הדתית בהיבטי הליבה והניהול הפנימיים.

אחד מהמודולים המופעלים בשירת הים הוא **מודול הנישואין**- שנועד לנהל את כלל מערך רישום הנישואין ברחבי הארץ.

יובהר כי הטמעת מודול הנישואין הינה בגדר חובה כולל תאריך יעד .

סעיף 885 בחוזר מנכ"ל ע"ח, קובע "הוראה מחייבת ליישום מודול נישואין במערכת שירת הים:

1.1 כחלק מפיתוח מערכת "שירת הים" ליצירת סביבת עבודה דיגיטלית במועצות הדתיות תהליך רישום הנישואין הפך לדיגיטלי ומבוצע במערכת 'שירת הים' המחברת את כל לשכות רישום הנישואין תחת מסגרת אחת ומסדירה ומייעלת את תהליך הרישום לנישואין.

1.2 עד כה חוברו למערכת החדשה לרישום נישואין – שירת הים 100 לשכות נישואין מתוך 161 לשכות במועצות הדתיות.

- 1.3 לטובת סיום הטמעת מערכת שירת הים במודול הנישואין, הוחלט כי החל מתאריך 1.1.2019 כל הליך הרישום והנפקת תעודות הנישואין, יבוצעו דרך מערכת שירת הים בלבד, למעט מקרים חריגים שיהיו טעונים אישור מנכ"ל המשרד.
- 1.4 מועצות שטרם הסדירו את כניסתם למערכת שירת הים במודול הנישואין, נדרשות להסדיר את כניסתם למערכת עד לדצמבר 2018.

כלומר, השימוש במודול הנישואין של מערכת שירת הים הוא בגדר חובה, ולכן כניסת המועצות שטרם הסדירו את השימוש בשירת הים בכלל ובמודול הנישואין בפרט, נדרשו להסדיר זאת עד לחודש דצמבר 2018.

הביקורת בדקה האם נעשתה הטמעת מערכת שירת הים במועצה הדתית ברחובות ומצאה כי בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל עח' המועצה הדתית ברחובות, לא נעשה שימוש במערכת שירת הים ובמודול הנישואין.

בתגובה לסעיף זה, נמסר ע"י יו"ר המועצה הדתית דו"ח ביקורת שנערך מטעם המשרד לשירותי דת על מחלקת נישואין, המציין כי "המחלקה מתנהלת למופת"; בדו"ח מצוין כי "...המחלקה אינה עובדת במערכת שירת הים לדבריהם עקב התקלות הרבות שמונעות עבודה סדירה".

2.10 מחלקת טהרת המשפחה (מקוואות)

מקווה טהרה - מאגר של מי גשמים שאינם שאובים, אשר נועד לאפשר לאישה יהודייה לקיים את מצוות הטבילה, בהתאם להלכה.

המועצה אחראית על אחזקה ותפעול של מקוואות הפועלים בתחום השיפוט של הרשות המקומית.

מקווה טהרה נועד לטבילה לצורך טהרה. לנשים וגברים ישנם מקוואות נפרדים, כאשר טבילת נשים לאחר ימי טומאה היא טבילת חובה וטבילת גברים היא אינה טבילת חובה אלא רשות.

בהתאם לנתוני הדוח הכספי של המועצה הדתית לשנת 2019, המועצה אמונה על הפעלת 7 מקוואות נשים ו-2 מקוואות גברים.

להלן רשימת המקוואות בעיר רחובות לפי אתר המועצה הדתית ולפי הנמסר ממחלקת טהרת המשפחה :

מס"ד	שם המקווה	כתובת	נשים / גברים
1	בר אילן	בר אילן 12	נשים
2	שעריים	שבזי 3	נשים / גברים
3	מדאר	מדאר 10	נשים
4	מרמורק	חשמונאים 3	נשים
5	שכון סלע	משה פריד 16	נשים
6	שופטים	השופטים 2	נשים / גברים
7	גבירול	דוד אליעזר 10	נשים

בדוח הנהלה המצורף לדוחות הכספיים המבוקרים והחתומים של המועצה הדתית לשנת 2018 בסעיף 3 העוסק בתחומי הפעילות העיקריים דווחו הנתונים הבאים:

בשנת 2018 היו 38,621 טבילות נשים ו- 16,052 טבילות גברים.

אגרות טבילה הן אגרות המשולמות על ידי הנשים הטובלות בעת הכניסה למקווה. יובהר כי האגרות מהוות כספי ציבור ומשכך חייבים בהנפקת קבלה וברישום בספרי המועצה.

תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ט – 2019 בסעיף 5 קובעות את תעריפי השירותים הניתנים במקווה.

להלן נתוני הכנסות המועצה מאגרות טבילה במקוואות לשנים 2016-2019, כפי שמופיעים בדוחותיה הכספיים:

שנה	2016	2017	2018	2019
הכנסה מאגרות טבילה	955,196	912,949	943,221	1,045,293

הביקורת בדעה לפיה הירידה בהכנסות בשנת 2017 טעונה בדיקה.

2.10.1 אי איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת טהרת המשפחה

לביקורת נמסר מסמך אישור תקינה, המגדיר את הסדרת כוח האדם במועצה הדתית ברחובות ואת פירוט המשרות המאושרות למועצה בכלל, ולמחלקת טהרת המשפחה בפרט. להלן טבלה המפרטת את התפקידים (במחלקת טהרת המשפחה) אותם יש צורך לאייש באמצעות הליך מכרזי ואחוזי המשרה הרלוונטיים על פי מסמך אישור התקינה:

מספר	תפקיד במבנה הארגוני החדש	בפועל	תקן מאושר בוועדת תקנים
1	בלניות + מ"מ	310% + עובדות שעתיות שאינן מופיעות בתקינה	1000%
2	רכז מחלקה	לא מאויש	50%
3	מפקחת מקוואות	לא מאויש	50%

הביקורת ביקשה לבדוק, האם המועצה פעלה בהתאם להנחיות הפרטניות שנקבעו לגבי כל תקן, ובכלל זאת, איוש תקנים חדשים באמצעות הליכים מכרזיים.

מבדיקת הביקורת בהתאם לרשימת עובדי המועצה, עולה כי תפקיד מפקח המקוואות מאויש, אולם תפקיד רכז המחלקה אינו מאויש.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

"נושא התקנים נמצא בהסדרה החל משנת 2018 מול הגורמים הרלוונטיים במשרד לשירותי-דת, בעקבות בקשת המועצה הדתית להסדרת התקינה בהתאמה לפי סרגלי התקינה החדשה ובהתאם לחוזר מנכ"ל ע"ט ס 896. המועצה בימים אלו פועלת בהתאם להנחיות המשרד להסדרה זו ומבצעת ההליכים הנדרשים בהסדרה, כולל הליכים מכרזים, והכי חשוב אינה חורגת בתקינה.

2.10.2 היעדר תיעוד לבדיקות חודשיות של איכות מים

תקנות רישוי עסקים מחייבות רישיון עסק למקוואות. סעיף 29 לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), תשנ"ט – 1999 קובע כי: "בעל רישיון המקווה ידאג לבצע, פעם בחודש לפחות, בדיקות התאמת המים לדרישות תקנות אלה, באמצעות מעבדה מוכרת...". מנהל משרד הבריאות רשאי להורות על תדירות אחרת.

תקנה 32 לתקנות רישוי עסקים קובעת כי:

"בעל רישיון המקווה ידאג לניהול יומן בו יירשמו מספר הטובלים בו ביום, שעת הכנסת חומר חיטוי למי בור הטבילה וריכוזו, וביצוע כל בדיקה אחרת שהורה המנהל".

אחת לחודש מבוצעת בדיקת המיס בבורות הטבילה במקוואות על ידי חברת "וולף שירותי מעבדה בע"מ (להלן חברת וולף)"; החברת וולף מבצעת את הבדיקה מטעם משרד הבריאות והעתק מכל בדיקה נשלח אל משרד הבריאות; הבדיקה מבוצעת ללא תיאום מראש.

הביקורת קיבלה לידיה את תעודות הבדיקה של כל המקוואות לשנים 2018-2019. מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד להוראות תקנות רישוי עסקים, בשנת 2018 לא נערכו בדיקות של איכות המים ב-4 מהחודשים.

יצוין כי בבדיקות בחודשים שכן בוצעו, איכות המים נמצאו תקינות.

בתגובה לדוח הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית:

" המועצה מבצעת הלכה למעשה בדיקות מעבדה לדגימה ובדיקה של מים בבריכות הטבילה, באמצעות חברת וולף- שירותי מעבדה בע"מ. הבדיקה הנ"ל מתבצעת באופן סדיר מידי חודש בחודשו, וכך גם הבלניות מבצעות מידי יום בבריכות ולאחר כל מס' טובלות בהתאם לנהלים, הנחיות משרד הבריאות ותקנות חוק רישוי עסקים." עוד צוין כי המועצה רשמה לפנייה את הצורך להקפיד על תיוק האסמכתאות הנדרשות.

2.11 עירוב (תקין)

העירוב מאפשר ליהודים שומרי שבת לטלטל חפצים בשבת בהתאם להלכה היהודית. לצורך הקמת העירוב מציבים עמודים מסביב לישוב, כאשר חוט מתוח עליהם.

המועצות הדתיות אחראיות בין היתר על הקמת קווי עירוב ועל תחזוקתם השוטפת. בדיקה תקינות קווי העירוב אמורה להתבצע באופן שוטף מדי שבוע, במיוחד במקומות שבהם נעשות עבודות תשתית, ובעקבות מידע המתקבל מהתושבים. במידה שמתגלה תקלה, על המועצה הדתית לדאוג לתיקונה לפני השבת הקרובה או להוצאת הודעה מסודרת בדבר תקלה בעירוב.

המועצה הדתית אחראית על הקמה ואחזקת עמודי העירוב בתחום השיפוט של הרשות המקומית. **אורך העירוב בתחום המועצה הדתית רחובות מסתכם בכ 32 ק"מ.**

להלן נתוני הוצאות המועצה בגין אחזקת עירובין בשנים 2017-2019 בהתאם לנתוני הדוח הכספי לשנת 2019:

2019	2018	2017	שנה
37,422	173,804	36,047	הוצאה (ש)

מבדיקת הביקורת עולה כי המעצה מפרסמת מפה מפורטת של קווי העירוב ופרטי הרבנים המפקחים על תחזוקת העירובין.

3. סיכום והמלצות

3.1 מינוי מועצה וועדותיה

נמסר כי עם מינוי הרכב חדש למועצה, ימונו חברים ועדות השונות כפי שנדרש.

3.2 טיפול בתקנים בהתאם לאישור התקינה

מומלץ כי המועצה תפעל בהתאם להנחיות הפרטניות שנקבעו לגבי כל תקן באישור התקינה, ובכלל זאת, ביטול תקנים מותנים ואיוש תקנים חדשים באמצעות הליך מכרזי.

3.3 העסקת עובדים עד גיל הפרישה

מומלץ כי המועצה תפעל למען קבלת אישור הארכת כהונה כנדרש עבור העובדים שמעסיקה מעל גיל הזכאות לפרישה. בנוסף מומלץ כי המועצה תוודא שאינה מעסיקה עובדים מעל גיל 70, הגיל המקסימאלי לכהונה במועצה.

3.4 פרסום תוכנית עבודה שנתית

מומלץ כי המועצה תפעל בהתאם לחוזר המנכ"ל של המשרד לשירותי דת ותערוך תוכנית עבודה שנתית וכן תקפיד על פירסומה באתר האינטרנט של המועצה.

3.5 עריכת נהלי עבודה פנימיים

מומלץ כי המועצה תפעל למען עריכת נהלי עבודה שיסדירו את פעילותה ותהליכי העבודה הפנימיים בכל תחומי העיסוק של המועצה הדתית בעיר, ובכלל זאת:

- נוהל מחלקת רישום נישואין - אופן הפעולה של המחלקה, שימוש במערכות ממוחשבות, שלבי הגשת בקשה לרישום נישואין וכדומה.

- נוהל תחזוקת מקווה נשים - פירוט השלבים המרכיבים את תהליך הניהול, התחזוקה, תיקוני תקלות וכדומה.
- נוהל פתיחת וסגירת מקווה נשים - שעות הפתיחה, קליטת הטובלות במקוואות הנשים ותחומי האחריות בין הגורמים השונים במועצה הדתית, תדירות בדיקת המים, חיטוי המים, רישום הבדיקות וכדומה.
- נוהל העסקת משגיח כשרות חדש - דרישות התפקיד, הליך פרסום מכרז, מניעת ניגוד עניינים וכדומה.
- נוהל קליטת עסק חדש המבקש לקבל תעודת כשרות - דרך קבלת הפניה, טופס הבקשה, קיום ביקור במקום העסק, קביעת סוג הכשרות והיקפה, הדרישות לשם עמידה בקבלת הכשרות וכדומה.
- נוהל גביית אגרות ודמי השגחה - קביעת האגרה, קביעת גובה דמי ההשגחה, תהליך הגבייה, מועדי התשלום וכדומה.
- נוהל התקשרות עם ספק - הגדרת הצורך, קבלת הצעות מחיר, בחירת הספק, התקשרות, תשלום וכדומה.

3.6 הטמעת מערכת "שירת היס"

מומלץ כי המועצה תפעל בהתאם לנדרש בחוזרי המנכ"ל של המשרד לשירותי דת ותתחיל להשתמש במערכת הממוחשבת הארצית של משרד הדתות - "שירת היס". מומלץ כי המועצה תפנה לקבלת הדרכה מטעם המשרד לשירותי דת בנוגע לאופן הפעלת המערכת והשימוש בה.

3.7 בחינת הירידה בהכנסות העצמיות

מומלץ כי המועצה תבחן את הגורמים לירידה של 5% בסך הכולל של ההכנסה מאגרות משגיחים בין השנים 2017-2018 שאינה תואמת לגידול בהיקף הגבייה בגין אגרות הכשרות.

3.8 מניעת כפילות בהעסקת משגיחים

מומלץ כי המועצה תגדיר מחדש את תחומי אחריותם של משגיחי הכשרות הנוודים, נאמני הכשרות ומפקחי החברה באופן בו לא תהיה חפיפה בין תפקידיהם.

3.9 הפרדת תפקידים בין מפקחי הכשרות למשגיחי הכשרות

מומלץ כי המועצה תגדיר מחדש את תפקידיהם של מפקחי הכשרות ומשגיחי הכשרות באופן כזה שמשגיחי הכשרות הנוודים המועסקים על ידי המועצה לא ישמשו כולם הן כמשגיחים והן כמפקחים בניגוד להוראות.

3.10 הסדרת תקני מפקחי כשרות בפועל

מומלץ כי המועצה תסדיר את התקינה של מפקחי הכשרות באופן מעשי בכך שתפעל בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל של המשרד לשירותי דת ותבצע הפרדת תפקידים בין משגיחי הכשרות לבין מפקחי הכשרות במועצה, שכן המפקחים המועסקים במחלקת הכשרות, מוגדרים בפועל כמשגיחי כשרות ומשובצים כמשגיחים בבתי עסק ברחבי העיר.

3.11 עריכת טופס הגשת בקשה לתעודת כשרות

מומלץ כי הטופס החדש יעודכן גם באתר האינטרנט של המועצה הדתית במקום הטופס הקודם.

3.12 עריכת פורמט תעודות הכשרות

מומלץ כי המועצה תערוך מחדש את הפורמט של שלוש תעודות הכשרות המונפקות על ידה אשר יכלול את כל הפרטים והנתונים הנדרשים, ובכלל זאת:

- לוגו המועצה;
- פרטי המועצה הדתית, ובכללם: כתובתה, מספר הטלפון ומספר הפקס;
- שם בית העסק, שם הבעלים, כתובת בית העסק- כל פרט בשורה נפרדת;
- הקצאת מקום לרישום הערות;
- תאריך הנפקת תעודת הכשרות.

3.13 ניהול רישום תשלומי אגרות הכשרות של בתי העסק

מומלץ כי המועצה תנהל רשימה של כל בתי העסק המחויבים בתשלומי אגרות שנתיות, שתכלול את פרטי בית העסק, פירוט של שטחי העסק, מספר העובדים המועסקים בו, מועדי תשלום האגרות וכדומה. יוער, כי ניתן לבצע ניהול מסודר של כל הפרטים האמורים באמצעות הטמעת מודול הכשרות במערכת הממוחשבת הכלל ארצית של משרד הדתות – "שירת היס".

3.14 בחינת הוצאות והכנסות מחלקת כשרות

מומלץ כי המועצה תבחן את הפער בין ההוצאות להכנסות של מחלקת הכשרות בשנים 2016-2018, ובכלל זאת, את הוצאות השכר הגבוהות בגין המשגיחים הנוודים המועסקים על ידה, תוך בחינת נאותות ביחס לתקבולים המתקבלים במישרין במועצה מבתי העסק המושגחים בגין שעות ההשגחה המבוצעות על ידם.

3.15 איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת נישואין

מומלץ כי המועצה תפעל בהתאם להנחיות הפרטניות והתקינה שנקבעו לגבי כל תקן למען הסדרת כוח האדם במחלקת הנישואין, ובכלל זאת, איוש תקן של 40% משרה להדרכת הכלות וביטול איוש התקן של מנהל מחלקה, תקן שהמועצה אינה זכאית לו.

3.16 הטמעת מודול הנישואין של מערכת "שירת הים"

מומלץ כי המועצה תפעל בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת ותקיים הטמעה של מודול הנישואין של מערכת "שירת הים" במחלקת רישום נישואין במועצה, כאשר כל הליך הרישום והנפקת תעודות הנישואין יבוצעו דרך מערכת שירת הים בלבד.

3.17 איוש מלא של תקני כוח אדם במחלקת טהרת המשפחה

מומלץ כי המועצה תפעל בהתאם להנחיות הפרטניות והתקינה שנקבעו לגבי כל תקן למען הסדרת כוח האדם במחלקת טהרת המשפחה, ובכלל זאת, איוש תקן של 50% משרה של רכז המחלקה.

3.18 ביצוע בדיקות איכות מים במקוואות בתדירות הנדרשת

מומלץ כי המועצה תבצע בכל המקוואות המנוהלים על ידה בדיקות לאיכות המים באמצעות מעבדה פעם בחודש לפחות, בהתאם לקבוע בתקנות. כמו כן, על המועצה לנהל מעקב ובקרה בכל אחד מהמקוואות שיכלול, בין היתר, רישום מספר הטובלים במקווה ביום, שעת הכנסת חומר חיטוי למי בור הטבילה וריכוזו.

נספחים

נספח א' - בקשה לקבלת/חידוש תעודת הכשר

בקשה לקבלת/חידוש תעודת הכשר

אני הח"מ מתחייב בזה למלא אחר דרישות הרבנות הראשית רחובות כתנאי למתן הכשר לבית העסק

ברח' _____ בעלותי .

כתב התחייבות

- א. כל המוצרים יהיו בהכשר מוסמך המקובל על הרבנות הראשית
- ב. בתי העסק ייסגרו שעתים לפני כניסת השבת ויפתחו חצי שעה אחר צאת השבת.
- ג. המשגיח יופיע בבוקר עם פתיחת החנות וידליק את האש.
- ד. כל בשר הנמצא במקום יהיה סגור עם פלומבה, או סימון כשרות מרבנות מוסמכת.
- ה. ירקות ועלים עם חשש תולעים וחרקים יקנו מגוש קטיף וכדומה.
- ו. ברירת הקטניות תיעשה ע"י המשגיח.
- ז. בתי העסק יהיו סגורים בערב ט' באב.
- ח. שעות ההשגחה יקבעו ע"י הרבנות רחובות.
- ט. על המשגיח להיות נוכח בכל שעות הבישול במקום.
- י. שלא להעביר את תעודת ההכשר לכל אדם אחר ו/או צד ג'.
- יא. באם העסק יחליף בעלים הרי שאחזיר את תעודת ההכשר במועד בו התחלפו הבעלים.
- יב. הריני ממנה בזאת את מנהל מחלקת הכשרות וכל מי שיבוא בכוחו לדאוג להפרשת תרו"מ מכל הפירות והירקות שברשותי.
- יג. אין לתת למשגיח שום טובת הנאה כלשהיא בנוסף על שכרו.
- יד. אין לעשות שום שינויים ואין להכניס מוצרים חדשים שלא הופיעו בבקשה, ללא אישור הרבנות המקומית.
- טו. במידה וישנם מוצרי בשר:

1. כל מוצרי הבשר חייבים להגיע עם פלומבה ותעודת כשרות מרבנות מוסמכת .
2. צליית הכבד תהיה ע"י המשגיח בלבד.
3. אין להכניס כלל מוצרי בשר שלא עברו הכשרה בהדחה ומליחה.

טז. על המשגיח לבדוק אם יש חשש דם בביצים.

יז. יש לבדוק אם נמצא חשש חרקים במוצרים כגון: שקדים, שומשום, אגוזים, צימוקים, בוטנים וכד'.

יח. כל קמח שנשאר במיכל יש לנפות שוב למחרת.

אין להעביר את תעודת ההכשר לאדם אחר .

בכבוד רב

הרבנות המקומית

* אני מתחייב בזה למלא את כל הכתוב לעיל ולפעול לפי הוראות הרבנות .

בעת הפרת אחד מהתנאים לעיל יוסר ההכשר מיד !

שם המשגיח : _____ כתובת: _____ : 'טל _____ חתימה: _____

שם העסק: _____ שם בעל העסק: _____ כתובת: _____

פקס: _____ טלפון: _____ חתימה: _____

נספח ב' - תעודת הכשר כשר למהדרין

ב"ה

**הרבנות הראשית
 רחובות
 כשר למהדרין
 תש"פ**

תאריך הנפקה _____
 מס' _____

תעודת הכשר
וזאת התעודה לראיה

כי: _____ אשר בידי: _____
 ברח' _____

נמצא(ת) תחת השגחתנו בכשרות מהדרין (חלק)
 תעודת הכשר זו כוחה יפה
 רק עד יום: _____ לאחר מכן, פג תוקפה
 בפיקוח שלוחי הנאמן הרב יוסף מלכיאל שליט"א
 וע"ז באעה"ח פה רחובות ת"ז

הרב שמחה הכהן קוק
 הרב הראשי ואב"ד רחובות

תעודה זו הינה רכוש הרבנות הראשית, ובעל העסק התחייב להחזירה מיד לכשירש ע"י הרבנות הראשית

נספח ג' - תעודת הכשר בפיקוח מהודר

ב"ה

דרכות הראשית והשנייה
בפיקוח
מהודר
מחלקת הכשרות

תעודת הכשר

מס' _____

וזאת התעודה לראיה

כ"י: _____ אשר בידי: _____

ברח' _____

נמצא(ת) תחת השגחתנו בפיקוח מהודר
מוצרי הבשר משחיטת _____

תעודת הכשר זו כוחה יפה
רק עד יום: _____ לאחר מכן, פג תוקפה

בפיקוח שלוחי הנאמן הרב יוסף מלכיאל שליט"א

וע"ז באעה"ח פה רחובות ת"ו
הרב שמחה הכהן קוק
הרב הראשי ואב"ד רחובות

תעודה זו הינה רכוש הרבנות הראשית ובעל העסק
התחייב להחזירה מיד לכשירדש ע"י הרבנות הראשית

נספח ד' - תעודת הכשר - כשרות רגילה

ב"ה

תעודת הכשר כשרות רגילה

תאריך הנפקה _____ מס' _____

תש"פ

וזאת התעודה לראיה

כ"י: _____ אשר בידי: _____

ברח' _____

נמצאו(ת) תחת השגחתנו
תעודת הכשר זו כוחה יפה

רק עד יום: _____* לאחר מכן, פג תוקפה

- מקורות הבשר ו/או המוצרים השונים הנמכרים במקום זה באים ממקורות שונים אשר להם תעודות הכשר מהרבנות השונות בארץ ובחו"ל. אין הרבנות הראשית אחראית לכשרות מוצרים אלו. וכל האחראיות מוטלת אך רק על הרבנות המכשירה.
- למוצרים הנמכרים ע"י סוכן או שליח חייבים לדרוש תעודת הכשר חתומה ע"י משגיח על כל משלוח ומשלוח.
- תעודה זו הינה לימות השנה בלבד לא כולל פסח

בפיקוח שלוחי הנאמן הרב יוסף מלביאל שליט"א
וע"ז באעה"ח פה רחובות ת"ז

הרב שמחה הכהן קוק
הרב הראשי ואב"ד רחובות

תעודה זו הינה רבוש הרבנות הראשית, ובעל העסק התחייב להחזירה מייד לכשודרש ע"י הרבנות הראשית

דו"ח ביקורת

מספר 6/40

נגישות מבנים



תוכן

153	מבוא	1.
158	ממצאים	2.
158	תוכנית הנגשה רב שלבית ותוכניות עבודה שנתיות	2.1
159	אי מיצוי פטורים	2.2
163	סקירת המידע הקיים באתר העירייה לגבי נגישות	2.3
165	ליקויי נגישות שאותרו בסיורים במבני העירייה	2.4
166	סיכום והמלצות	3.
166	קביעת תכנית רב שלבית מעודכנת ומקושרת תקציב	3.1
167	תוכנית עבודה שנתית לביצוע בדיקות על ידי מורשי נגישות	3.2
167	בדיקת זכאות לפטורים מהנגשת מבנים	3.3
167	מודעות להוראות ועדכונים בנושאי נגישות	3.4
168	תיקון ליקויים הנוגעים לנגישות מקומות חניה	3.5
168	מאחזי יד סימונים על גבי מדרגות	3.6
168	מאחזי יד סימונים על גבי מדרגות	3.7
168	מערכות עזר לשמיעה	3.8
169	מקומות המתנה	3.9
169	הוראות והנחיות נגישות באתר העירוני	3.10

1. מבוא

רקע כללי

בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח – 1998, נקבע עיקרון יסוד חשוב: "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושגות על ההכרה בעיקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עיקרון כבוד הבריות".

בנוסף נקבע בחוק כי מטרתו "לעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית בדק מבקר העירייה, במהלך החודשים יוני-דצמבר 2020, היבטי נגישות הקשורים במבנים שהינם באחריות העירייה.

רקע על בעלי מוגבלויות

אדם עם מוגבלות מוגדר כ"אדם שסובל מלקות פיזית, נפשית, חושית או שכלית, קבועה או זמנית, אשר מגבילה את תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים" (חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998 סעיף 5).

ניתן לראות, כי הגדרת אדם עם מוגבלות הינה רחבה מאוד וכוללת לפיכך מגוון לקויות נרחב אשר חלקן מתהוות בעת זקנה וכך ניתן לאמוד את האוכלוסייה הצריכה פתרונות נגישות, באלפים רבים.

הגם שלא בהכרח, כל אדם אשר צריך פתרון נגישות מוכר בביטוח לאומי, הביקורת ביקשה ללמוד מדיווחי ביטוח לאומי, על נתונים סטטיסטיים מצומצמים יותר מבחינת הגדרתם, הרלוונטיים לעיר רחובות וסביבתה:

- בנפת רחובות³ חיים כ-29 אלף אנשים עם אחוזי נכות (בהתאם לנתוני מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי- 2015). נתון זה מובא בדו"ח מכיוון

³ נפת רחובות כוללת שני אזורים עיקריים: רחובות וראשון לציון



שתושבי נפת רחובות עשויים לפקוד את העיר בסבירות גבוהה יותר מתושבים ביישובים מרוחקים.

- בעוד שנגישות העיר אינה משמשת רק את תושבי העיר, הביקורת פנתה לאגף השיקום בביטוח לאומי בכדי לקבל נתונים הנוגעים ספציפית לתושבי רחובות ולהלן הנתונים שהתקבלו:

○ נכון לסוף 2016, בעיר רחובות התגוררו 6,713 אנשים עם למעלה מ 20% נכות בגילאי העבודה, לפי החלוקה הבאה:

- גילאי 18-35 : 1,517 אנשים.
- גילאי 35-54 : 3,001 אנשים.
- גילאי 55-66 : 2,195 אנשים.

○ לגבי שיעור התעסוקה – שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות שנקבעו להם למעלה מ 20% נכות המתגוררים בעיר רחובות עמד בשנת 2016 על 48.8%.

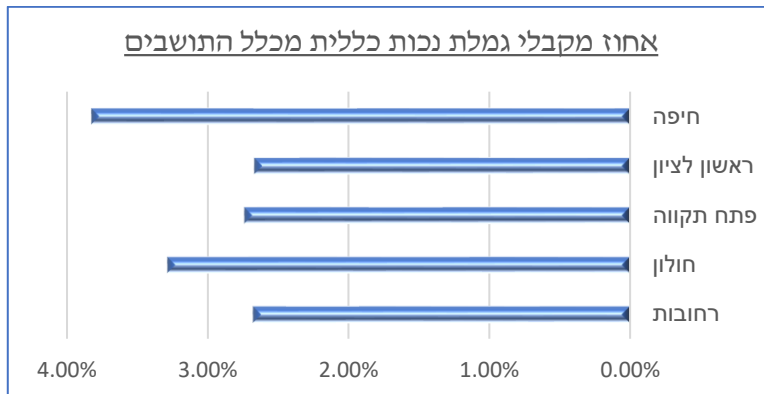
- להלן השוואת מספר מקבלי קצבת נכות כללית⁴, ברשויות מקומיות המונות מעל ל- 100 אלפי תושבים והשייכות לאותו אשכול סוציו- אקונומי (2015):

נכות כללית			עיר
אחוז מקבלים מתושבים	מספר מקבלי הגמלה	מס' תושבים	
2.69%	3,803	141,600	רחובות
3.29%	6,399	194,300	חולון
2.75%	6,708	244,300	פתח תקווה
2.68%	6,735	251,700	ראשון לציון
3.83%	10,867	283,600	חיפה

⁴ הזכאות הינה כאשר נקבעו 60% נכות לפחות (במקרים מסוימים 40%).



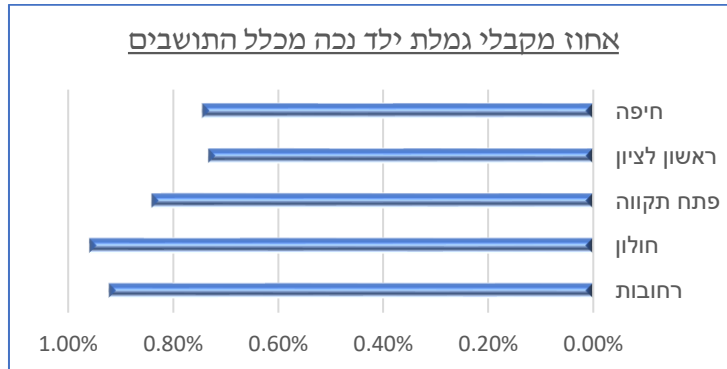
מהטבלה לעיל עולה כי שיעור מקבלי קצבת נכות כללית בעיר רחובות נמצא בטווח הנמוך בהשוואה לשיעור זה בערים המשתייכות לאותו אשכול סוציו-אקונומי והמונות מעל 100 אלף איש.



- להלן השוואה דומה למקבלי גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי:

ילד נכה			עיר
אחוז מקבלים מתושבים	מספר מקבלי הגמלה	מס' תושבים	
0.92%	1,306	141,600	רחובות
0.96%	1,864	194,300	חולון
0.84%	2,055	244,300	פתח תקווה
0.73%	1,845	251,700	ראשון לציון
0.75%	2,113	283,600	חיפה

מהטבלה לעיל עולה כי שיעור מקבלי גמלת ילד נכה בעיר רחובות נמצא בטווח הגבוה בהשוואה לשיעור זה בערים המשתייכות לאותו אשכול סוציו-אקונומי והמונות מעל 100 אלף איש.



נגישות מוגדרת כ"אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתוכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".

(חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, סעיף 19א').

המסד הנורמטיבי

הבדיקה בוצעה בהתאם לחקיקת הנגישות כדלקמן:

- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013.
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), תשע"ב-2011.
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים קיים), תשע"ב-2011.
- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.
- תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, תוספת שנייה, חלק 1, פרק א': בניין ציבורי חדש.
- תקן ישראלי 1918 על חלקיו.



אחריות נושאי משרה ברשות המקומית

המובא בפסקאות הבאות בא להדגיש את האחריות הכבדה המוטלת על נושאי משרה ברשות המקומית בנושא הנגישות.

בהתאם לסעיף 19 מג (א) לחוק, הנציבות יכולה להוציא צו נגישות כאקט של פעולת אכיפה, על הרשות המקומית:

"הנציב, או עובד ציבור שהוא הסמיך לענין סימן זה (בסעיף זה – הנציב), רשאי להורות בצו למי שחייב בביצוע התאמות נגישות לפי הוראות חוק זה או לפי הוראות הנגישות שלפי חוק התכנון והבניה, לנקוט פעולות שיפורטו על ידו לשם ביצוע התאמות ...

"עובד ציבור" – עובד מדינה כמשמעותו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1958, עובד רשות מקומית וכן עובד רשות סטטוטורית שחל עליו דין משמעותי, על פי דין".

לפי סעיף 19 מח(ו) **"עובד אחראי ברשות ציבורית שאינה תאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת הפרת הוראת צו נגישות בידי הרשות הציבורית או בידי עובד מעובדיה; המפר הוראה זו, דינו – הקנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין; לענין סעיף זה, "עובד אחראי ברשות ציבורית" – מנהל פעיל ברשות הציבורית, אדם האחראי מטעם הרשות הציבורית על התחום שבו נעברה העבירה, הממונים עליו לרבות הממונים על הממונים עליו".**

בהתאם לסעיף 19 מט' לחוק, הסעיפים המוזכרים לעיל מאפשרים הגשת כתב אישום כנגד מבצע העבירה: **"(א) כתב אישום לפי סעיף 19 מח או לפי הוראות הנגישות לפי חוק התכנון והבניה, יוגש בידי תובע שמונה בידי היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, מקרב עובדי הנציבות.**

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע מתובע כאמור בסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי להגיש כתב אישום לפי סעיף 19 מח או לפי הוראות הנגישות לפי חוק התכנון והבניה."

מתודולוגיה

הביקורת כללה את הפעולות הבאות:



- עריכת פגישות עם גורמים עירוניים שונים כגון הממונה על הנגישות, רכזת נגישות, האחראי על הנגישות הפרטנית לתלמידים, חשבת, מנהלי מוסדות ציבור ועוד.
- ביצוע בדיקה מדגמית לנגישות ל-12 מבנים עליהם אחראית העירייה.
- עיון וניתוח מסמכים הרלוונטיים לביקורת.
- הפקת סעיפי תקציב ממערכת הנה"ח ובדיקתם.
- אימות הממצאים מול המבוקרים ושילוב התייחסותם לטיוטה.

2. ממצאים

נושא הנגישות הינו רחב וכולל תקנות רבות, אשר מעבר למבנים, נוגעות גם לתשתיות, סביבה ושירות.

כמו כן התקנות כוללות הנחיות לגבי קיומן של פונקציות הקשורות לנושא הנגישות במערך העירונית וכן ייצוג הולם של עובדים עם מוגבלויות. הממצאים להלן מתייחסים להיבט של נגישות מבנים ולהיבטים נוספים הרלוונטיים באופן עקיף לנושא זה.

2.1 תוכנית הנגשה רב שלבית ותוכניות עבודה שנתיות

על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), תשע"ב-2011, סעיף 8 (ב) (1) על רשות מקומית שלה עד 100 מבנים להכין רשימת מבנים להנגשה תוך 5 שנים מיום תחולת התקנות.

לפיכך, בהתאם לחוק ולצורך יישומו, נדרשה העירייה להכנת תוכנית רב שלבית להנגשת מבני ציבור אשר הינם באחריותה.

נמצא כי בשנת 2014 נערך סקר נגישות אשר נועד לשמש כתוכנית רב שנתית להנגשת מבנים עירוניים.

2.1.1 סקר הנגישות אינו מעודכן בהתאם לתקנות

סקר הנגישות הינו מדגמי, אינו מקיף ובוצע באופן מדגמי. מעיון בסקר נמצא כי הוא החל לפני אישור תקנות נגישות שפורסמו בשנת 2014 ולכן היה צורך לבצע התאמות לסקר.



הביקורת מציינת כי הסקר פורסם בנובמבר 2014 בעוד שהתקנות המדוברות נכנסו לתוקף במאי 2014.

לדעת הביקורת יש לעדכן את הסקר באופן שוטף בהתאם לתקנות שנכנסו לתוקף לאחר שהחל.

לדעת הביקורת על העירייה לוודא כי היא מנהלת תוכנית רב שלבית מקיפה אשר תבטיח ביצוע התאמות נגישות בהתאם לחוק.

2.1.2 לוחות הזמנים שנקבעו בסקר הנגישות אינם משמשים לתוכניות העבודה

על אף שסקר הנגישות מציג יעדים הכוללים לוחות זמנים לסיום ביצוע, בפועל לא מתבצע הליך מעקב מוסדר אחר ביצוע התוכניות ובדיקת עמידה ביעדים שנקבעו ולפיכך לא ניתן לדעת מהו המצב העדכני כיום.

למעשה קיים נתק בין התכנון הרב שנתי לתכנון התקציבי המשמש לתוכניות העבודה השנתיות.

2.1.3 היעדר תכנית עבודה לבדיקת מבנים על ידי מורשה נגישות

לכאורה היה נדרש כי בדיקת מבנים ע"י מורשה נגישות תתבצע על בסיס תוכנית עבודה.

בפועל, מהתכתבות שנערכה עם רכזת הנגישות, עולה כי לא קיימת תכנית עבודה, אלא עובדים ע"פ חוזה שנתי שבו מצוינת מכסת השעות שבה ניתן להעסיק את מורשה הנגישות וע"פ זה מתנהלים.

הביקורת סבורה, כי לכל הפחות נדרש לקבוע תכנית עבודה המבוססת על מכסת השעות השנתית.

2.2 אי מיצוי פטורים

במקרים מסוימים שנקבעו בחוק, מאפשרים פטור מביצוע התאמת נגישות:

- סיבה הנדסית
- פגיעה מהותית באופיו המיוחד של המקום (כגון פגיעה בשימור בהתאם לחוות דעת מחלקת שימור ברשות המקומית).



- שינוי יסודי (רלוונטי לבניין קיים ויש לצרף חו"ד מורשה שתפרט את השינוי היסודי, שיגרום ביצוע ההתאמה, במהותו של הבניין הקיים או בשירות הניתן בו).
- נטל כבד [רשות ציבורית לא יכולה להגיש בקשה לפטור בשל נטל כבד (בהתאם להוראות 1158(ה)(1)(ו)].

אי מיצוי הזכאות לפטור

מבדיקת הביקורת עולה כי מעולם לא התבקשו אישורים לפטור. לביקורת נמסר כי בעקבות הבדיקה התבקש מורשה הנגישות לקדם את הנושא מול משרד המשפטים.

לדעת הביקורת קיימת חשיבות בהסדרה מול הנציבות את נושא הפטורים מביצוע התאמות נגישות, שכן כל עוד לא הוסדר פטור קיימת חשיפה לעירייה הן לסנקציות מצד הנציבות והן לתביעות ייצוגיות.

בקאות ומקצועיות הצוות העירוני בנושא נגישות.

ביום 17 ביולי 2019, פרסמה הנציבות מדריך בנושא פטורים מביצוע התאמות נגישות. נמצא כי מדריך זה לא היה מצוי בידי הגורמים העירוניים העוסקים בנגישות ואלו כלל לא היו מודעים לקיומו. (המדריך הועבר ע"י הביקורת).

לדעת הביקורת קיימת חשיבות כי ממונה הנגישות ורכזת הנגישות יכללו ב"רשימות תפוצה" של גורמים בנציבות וגורמים מקצועיים אחרים, בכדי שיוכלו להתעדכן בידע מקצועי, הנחיות ועדכונים תקופתיים המפורסמים ע"י הנציבות.

2.2.1 מבני ציבור ובתי ספר מופעלים בניגוד לתקנות הנגישות

תקנות הנגישות הנוגעות למבני ציבור ובתי ספר אפשרו תקופה ארוכה (7 שנים) של היערכות לצורך ביצוע ההתאמות.

הביקורת בדקה האם הושלמו התאמות הנגישות הנדרשות מאז פורסמו התקנות.

2.2.2 מעל ל-20 מבני ציבור מופעלים בניגוד לתקנות הנגישות

בהתאם לחוקים ולתקנות הנגישות, בניין קיים הינו בניין אשר היתר הבניה להקמתו או לשימוש בו כמקום ציבורי, ניתן לפני חודש אוגוסט 2009.



בניינים אשר היתר הבניה להקמתם או לשימוש בהם כמקום ציבורי ניתן החל באוגוסט 2009, נחשבים לבניינים חדשים והם אמורים להבנות על-פי תקנות התכנון והבניה משנת 2009.

תקנות בניין קיים מתארות את התהליך שיש לבצע בבניינים קיימים כדי להופכם לנגישים.

ביום 22 ביוני 2019, מלאו 7 שנים לכניסתן לתוקף של תקנות נגישות בניין קיים. החל ממועד זה נכנס לתוקפו [סעיף 19ח\(ה\) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות](#), הקובע כי חל איסור להפעיל מקום ציבורי, אלא אם בוצעו בו התאמות הנגישות.

במהלך שנת 2020 קיבלה הביקורת את רשימת מוסדות הציבור אשר מצויים במעקב מבחינת סטאטוס התאמות הנגשה, להלן הממצאים:

סה"כ	אין אישור	בטיפול	קיים אישור	אישור נגישות סטאטוס
23	23			לא מונגש
4	3		1	מונגש חלקית
1	1			בשלבי הנגשה
19	8	1	10	מונגש
3	3			באחריות רשת חוויית
50	38	1	11	סכום כולל

מהנתונים לעיל עולה כי 23 מבנים לא מונגשים כלל, 4 מונגשים חלקית ואחד בשלבי הנגשה ובסה"כ 28 מבנים אשר לא הונגשו.

(יצוין כי בהתאם לסקר הנגישות 4 מתוך נכסים אלו אינם ניתנים להנגשה אך כאמור נושא הפטור לא טופל בגינם).

עוד עולה מהטבלה כי לתשעה מתוך אותם מבנים אשר דווחו כמונגשים, אין אישור נגישות (ראה פירוט מלא של המבנים בנספח א').

הביקורת מציינת כי לאור כניסתו לתוקף בשנת 2019 של האיסור להפעיל מבני ציבור שלא נערכו בהם התאמות נגישות, קיימת חשיפה לעירייה ולנושאי מישרה בה, הן במישור האזרחי והן במישור הפלילי.



2.2.3 הפעלת מעל ל-40 מבני בתי ספר בניגוד לתקנות הנגישות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובע כי בית ספר קיים צריך לבצע שלוש התאמות נגישות עיקריות :

- פיר מעלית למעלית נגישה.

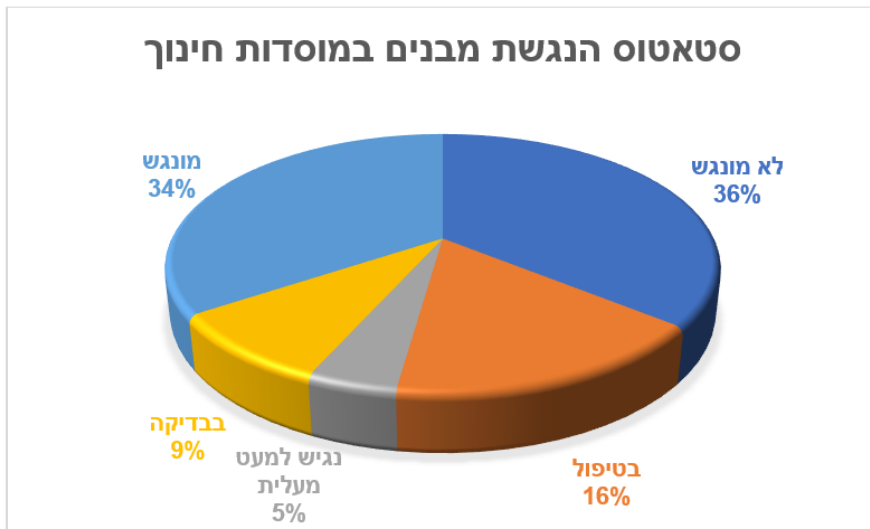
- שני בתי שימוש נגישים.

- דרך נגישה אל פיר המעלית והשירותים.

המועד האחרון לביצוע התאמות אלו היה 1 במאי 2019 והחל ממועד זה, כל בית ספר קיים, שטרם בוצעו בו ההתאמות לעיל, פועל בניגוד לחוק. במהלך שנת 2020 קיבלה הביקורת את רשימת בתי הספר אשר מצויים במעקב מבחינת סטאטוס התאמות הנגשה ; הרשימה כוללת 67 מבנים בלבד המצויים בבתי ספר.

להלן הממצאים :

סה"כ	סטאטוס
24	לא מונגש
11	בטיפול
3	הבי"ס נגיש, פרט להתקנת המעלית (כרגע נמצא במכרז לצורך התקשרות עם חברת מעליות)
6	בבדיקה
23	מונגש
67	סכום כולל



מהטבלה לעיל עולה כי מתוך 67 מבנים בבתי ספר שלגביהם קיים תיעוד מעקב, רק 23 הונגשו (34% בלבד) - כלומר 44 טרם הונגשו.

לדעת הביקורת על העירייה לנהל את החשיפה שנוצרה לה בשל אי ביצוע התאמות הנגישות ולהגיש תוכנית לנציבות לביצוע ההתאמות בהקדם האפשרי, תוך יצירת לוח זמנים המוסכם על ידי הנציבות.

ייתכן כי מסמך כאמור יוכל אף לשמש כהגנה מפני תביעות אזרחיות (ראה פירוט מלא של מבני בתי הספר בנספח ב').

2.3 סקירת המידע הקיים באתר העירייה לגבי נגישות

2.3.1 ידוע הציבור בנוגע לפרטי רכז נגישות (תוקן)

על-פי הוראות חוק שוויון זכויות, על הרשות המקומית למנות "רכז נגישות", שתפקידו בין היתר למסור מידע לציבור על אודות נגישותם של שירותי ציבור או המקומות שבהם הם ניתנים.

העירייה מינתה רכז נגישות כנדרש אולם לא יידעה את הציבור באתר האינטרנט שלה - מקור מידע מרכזי לציבור - בדבר קיום רכז נגישות בהן ובדבר השירותים שניתן לקבל ממנו.



אמנם מוצגים פרטי קשר של ממונה הנגישות בקובץ "הנחיות מחשוביות לעורך בקשה למידע ולהיתר במערכת רישוי זמין" – אולם הנתונים בקובץ חשופים רק לגולשים הבוחרים להוריד את הקובץ ולא לכלל ציבור הגולשים באתר העירוני.

פרטי רכזת נגישות מפורסמים כיום באתר – להלן קישורית.

2.3.2 אישורי נגישות והיעדר אישורי מורשה נגישות שירות

באתר העירייה מופיע קובץ בשם דף עמדה, בו מצוינת התקשרות עם חברת נ.ל. ליעוץ וקידום פרויקטים בנושאי נגישות.

אין ציון של תאריך תחילת ההתקשרות.

מסקירת אישורי הנגישות לבניינים שונים עולה כי העירייה מפעילה מספר מורשי נגישות שונים.

כמו כן יצוין כי ב-10 מתוך 12 מבנים שנבדקו נעדר אישור מורשה נגישות שירות.

2.3.3 היעדר נהלים ציבוריים למבקשי היתר בניה

מינהל התכנון במשרד האוצר מחייב (על פי חוק) להגיש בקשות דרך מערכת ממוחשבת. באתר הממשלתי קיים קובץ להורדה בשם "הנחיות מחשוביות לעורך בקשה למידע ולהיתר במערכת רישוי זמין" הנועד להסדיר זאת.

(https://www.gov.il/he/departments/policies/rz_guidelines)

מלבד ההפניה לקובץ לעיל שפורסם באתר הממשלתי, אין באתר מינהל ההנדסה של עיריית רחובות הנחיות ברורות להגשת בקשה להיתר.

בהתאם לסעיף 3158 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965: "לא יינתן היתר, אישור או תעודת גמר, לפי הענין, לבנין שהוא מקום ציבורי חדש, למוסד חינוך חדש כמשמעותו בסעיף 1158(ז) או לבנין מגורים חדש כהגדרתו בסעיף 2158, או לחלק ממנו, אלא אם כן התקבלה חוות דעתו של מורשה לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה, לאחר התייעצות עם מורשה לנגישות השירות..."

יודגש כי, בניגוד לסעיף זה אין התייחסות לצורך באישור מורשה נגישות באתר הועדה המקומית לתכנון ובניה רחובות ישנו אזור עם נהלי תכנון אך אין נוהל נגישות.



בעמוד הנגישות של העירייה ישנו קובץ בשם תקנות הנגישות לעסקים
 (<https://www.rehovot.muni.il/uploads/n/1434357992.1340.pdf>) אך מדובר
 בחוברת הנחיות להנגשת עסק קטן שפורסמה על ידי הנציבות ולא בנהלי נגישות.
 חוברת זו מתייחסת בעיקר לנגישות השירות ומציעה כללים בסיסיים בלבד.
 בבירור שנערך עם רכזת נגישות, נמסר כי אין בעירייה נהלים לנגישות נכסים פרטיים.
2.3.4 רשימת מבנים לא ברורה באתר העירייה

בעמוד הנגישות של עיריית רחובות ישנם שני קבצים – גנים ציבוריים מונגשים:
 (<https://www.rehovot.muni.il/uploads/n/1434879782.4194.doc>) ומבני ציבור
 מונגשים:

(<https://www.rehovot.muni.il/uploads/n/1592730224.8743.pdf>).

הרשימות אינן ברורות ותושב שינסה להבין מהן מה נגיש במבנים אלו (ובעיקר בגנים
 הציבוריים) לא יבין זאת, לדוגמא:

	רח' הירדן	גן הטייס	32
בחלקו התחתון	רח' הנשיא הראשון 36	גן היקב	33
מ.משחק לנכים	רח' הפלמ"ח	גן הנוטר	34
מ.משחק לנכים	רח' הבנים	גן המגינים	35

כפי שניתן לראות, לא ניתן להבין מהטבלה מה נגיש בכל גן ומה כוונת "מ. משחק
 לנכים".

2.3.5 היעדר פירוט באתר לגבי נגישות לשירותים עירוניים וקבלת קהל

באתר העירוני חסר פירוט של הסדרי נגישות לשירותים השונים של העירייה וכן פירוט
 אמצעי נגישות למבני העירייה בהם ישנה קבלת קהל.

2.4 ליקויי נגישות שאותרו בסיורים במבני העירייה

במסגרת הביקורת נערכה ביקורת נגישות ב- 10 מבנים.

הליקויים הועברו לידיעה וטיפול הגורמים המקצועיים.



3. סיכום והמלצות

נגישות לסביבה היא בעבור כל אדם מפתח להשתלבות בחברה ולהשגת שוויון הזדמנויות. הנגישות נחוצה בראש ובראשונה לאדם בעל המוגבלות, כדי שיוכל להשתתף במגוון הפעילויות בחברה ככל אדם אחר.

פעילות הנגשה והבטחת שוויון הזדמנויות בחברה לאדם עם מוגבלות, אינה חובה מוסרית בלבד, כי אם חובה חוקית אשר העוברים עליה חשופים לסנקציות שמגיעות אף לכדי אישום פלילי.

הרשות המקומית הינה הגורם המרכזי בהוצאה לפועל של חוקים ותקנות הקשורים לנגישות.

פעולותיה או מחדליה משפיעים באופן ישיר על ציבור תושבי העיר או הבאים בשעריה הסובלים ממגבלה זו או אחרת. לפיכך על הרשות המקומית לוודא, כי בנכסים שבאחריותה, תבוצע התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם של אנשים עם מוגבלות, כך שיוכלו לתפקד בה באופן מלא.

ממצאי הדוח מלמדים כי העירייה טרם השלימה את כל חובותיה החוקיות בנושא הנגישות ובעוד שבוצעו פעולות הנגשה רבות, נכון למועד הביקורת, העירייה מפרה את הוראות החוק והתקנות בנושא.

כמו כן יודגש כי החשיפות שהפרות אלו יוצרות, אינן מנוהלות באופן מיטבי. כך למשל למועד הביקורת לא הוגשה לנציבות אף לא בקשה אחת לפטור מהנגשת מבנים שאינם ברי הנגשה, ולא הושגה כל הסכמה בכתב מהנציבות על מועדי הנגשת מבנים אשר חורגים ממועד ההנגשה הקבוע בחוק.

מכיוון שבדיקת המבנים שבצעה הביקורת הינה מדגמית, ההמלצות נכתבו באופן רוחבי בכדי לוודא שאותם ליקויים שאותרו בבדיקות המדגמיות יתוקנו בכל הנכסים אשר הינם באחריות העירייה.

להלן ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו:

3.1 קביעת תכנית רב שלבית מעודכנת ומקושרת תקציב

3.1.1 יש לנהל רשימה מעודכנת של כלל המבנים בהם נדרש לבצע פעילות הנגשה.



ביחס לכל מבנה ייקבע תאריך יעד להנגשה, כאשר היעדר נקבע בהתאמה לתוכנית תקצוב ו/או הקצאת שעות בהתאם לתכנון העסקת מורשה נגישות.

הרשימה תעודכן באופן שוטף ותשקף את סטאטוס המבנים בכל הנוגע לנגישות.

בהתאם לכך, ביחס לכל מבנה ינוהלו הישדות הבאים:

(1) כתובת

(2) תאריך יעד להנגשה

(3) תאריך יעד לבדיקת מורשה נגישות

(4) מועד תוקף אישור נגישות

3.1.2 מומלץ כי לוחות הזמנים שיקבעו יהיו בידיעת ובהסכמת הנציבות.

3.1.3 מומלץ, ככל הניתן, להקצות תקציב גדול יותר להשלמת הנגשת המבנים העירוניים.

3.1.4 מומלץ כי תקציב הנגשת המבנים יותאם לתוכנית הרב שלבית (ולחיפך).

3.1.5 מומלץ כי התוכנית הרב שלבית תכלול שדות סטאטוס ביצוע והערות אשר יאפשרו, בכל חודש נתון, ללמוד על מצב ביצוע ההנגשות, בעיות המצריכות עדכון מועדים, התכתבות עם הנציבות וכיו"ב.

3.2 תוכנית עבודה שנתית לביצוע בדיקות על ידי מורשי נגישות

3.2.1 מומלץ כי לכל שנה תיערך תוכנית עבודה שנתית לביצוע בדיקות על ידי מורשי נגישות.

3.2.2 מומלץ כי אישורי נגישות שסופקו על ידי מורשי הנגישות, יעודכנו בתוכנית הרב שלבית, כמו גם ליקויים אשר עלו בבדיקות ואשר יש לתקנם.

3.3 בדיקת זכאות לפטורים מהנגשת מבנים

מומלץ לערוך בדיקה מקיפה לגבי זכאות לפטורים מביצוע התאמות נגישות, בהתאם למסמך שהעבירה הביקורת לרכזת הנגישות.

3.4 מודעות להוראות ועדכונים בנושאי נגישות

מומלץ כי ממונה הנגישות, רכזת הנגישות והייעוץ המשפטי יהיו מנויים ברשימות תפוצה של גורמים מקצועיים המפרסמים עדכונים בנושא נגישות.

3.5 תיקון ליקויים הנוגעים לנגישות מקומות חניה

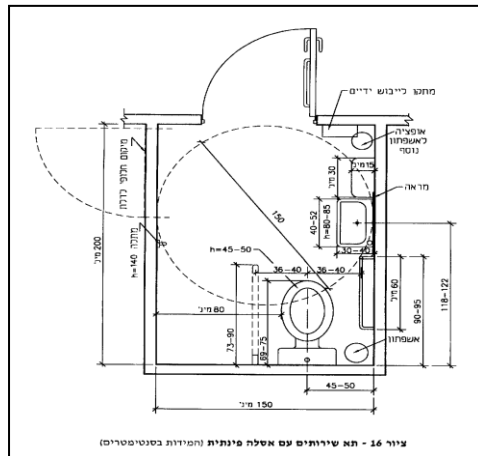
בהתאם לליקויים הספציפיים שפורטו בדוח זה, מומלץ כי ממונה הנגישות העירוני יבצע בדיקה רוחבית בנכסי העירייה לנאותות מספר החניות הנגישות בהתאם לגודל מגרש החניה ולפי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תשי"ל-1970 תוספת שניה חלק ח1 פרק א' סעיף 8.03.01, ועל מימדי מקומות החניה לפי תקן ישראלי 1918 חלק 2.

3.6 מאחזי יד סימונים על גבי מדרגות

בהתאם לליקויים הספציפיים שפורטו בדוח זה, מומלץ כי ממונה הנגישות העירוני יבצע בדיקה רוחבית בנכסי העירייה לנאותות סימון קצות המדרגות באמצעי שהינו בעל ניגוד חזותי ומישושי, הוספת סימני אזהרה בניגוד חזותי ומישושי בראשי גרמי מדרגות ומאחזי יד לאורך כל גרם המדרגות.

3.7 מאחזי יד סימונים על גבי מדרגות

יש להקפיד כי בתי שימוש נגישים בבניינים קיימים יתאימו למפרט הבא:



3.8 מערכות עזר לשמיעה

3.8.1 באחת מעשר עמדות שירות יש להתקין מערכת עזר שולחנית לשמיעה כולל שילוט מתאים.



3.8.2 באולמות יש להקפיד על קיום מערכת עזר לשמיעה עם מספר והרכב מקלטים בהתאם תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013, סעיף 54 סעיף קטן 2א וסעיף 44 סעיף קטן 1.

3.9 מקומות המתנה

במקומות המתנה יש להשאיר חלל פנוי בגודל 120*80 ס"מ עבור כיסאות גלגלים בשיעור של 4% מהכיסאות (ולפחות אחד) וכן להציב כיסאות מותאמים לפי תקן ישראלי 1918 חלק 3.2 סעיף 2.10.2 בשיעור של 10% מהכיסאות (ולפחות אחד).

3.10 הוראות והנחיות נגישות באתר העירוני

3.10.1 מומלץ על כתיבת נהלי נגישות מסודרים עבור מגישי בקשות להיתר בניה, כולל הנחיה לשימוש במערכת הממוחשבת ובכלל זה העלאת מסמכים בנושאי נגישות.

3.10.2 מומלץ לתת פירוט רב יותר של הסדרי נגישות מבנים ומקומות שאינם בניינים ברחבי העיר כך שלאדם עם מוגבלות יהיה ברור מה הם הסדרי הנגישות הקיימים בטרם הגיעו למבנה או למקום.

3.10.3 מומלץ כי פרסום מפורט דומה של הסדרי הנגישות, יעשה גם בקשר לבניין העירייה, וכי פרטי הקשר של ממונה הנגישות ורכז הנגישות יכללו בכל דף אינטרנט עירוני בנושא נגישות.

מומלץ להעביר את כל המידע בנושאי נגישות בעירייה למידע שנמצא באתר עצמו להבדיל מקבצים להורדה. ככל שמדובר במידע חיצוני לעירייה, שאין ברירה אלא להפנות אליו בקישור או כקובץ להורדה, מוצע לפרט בתמצית מה נמצא בקישור או בקובץ.

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.
- (11) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה נובלת.
- (21) 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).
- (ב1) (1) במהלך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית או למשרת פקח תונח לפני ועדת המכרזים הרנה בעניין, חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום הרשעה של המועמד בעבירה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד;
- (ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל-פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים 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).
- (הג) על אף הוראות סעיף קמן (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 כעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
- (ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.
- (ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).
- (ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

תפקידי המבקר

סעיף 170 א (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת סוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, סוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החוקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחוקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קמן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת, לפי סעיף קמן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר";
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קמן (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, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על-פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לרעת 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 ממעמד 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 יחמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

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; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרסם את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומינתע הישגותם בעתיד; בעת הנגשת הדוח לפי סעיף קס"ז, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קס"ז זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21 ו-170ג לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב)** בנוסף לאמור בסעיף קס"ז (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 תדון בדוח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קס"ז (ג). לא הוגש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח 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, לזמן לדיונה 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 וברוח המבקר ותחלים בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ז) היה למבקר העירייה, יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת

סעיף 170ג (ו) 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, להתיר פרסום כאמור.

סעיף 334א המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) 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 משמעתי.