

תוכן עניינים

הפרק	שם הפרק	עמוד
2024-1	אגף נוער וצעירים - מחלקת צעירים	1
2024-2	תרבות תורנית ויהודית	57
2024-3	פרויקטים הנדסיים	89
2024-4	ממשל תאגידי מתנ"ס	157
2024-5	הנחות ארנונה	203
2024-6	תשלומי הורים	247
2024-7	שימוש העירייה במדיה חברתית	285
2024-8	הוועדה לתכנון ובניה	331
2024-9	ביקורת מעקב – ממשל מערכות מידע	393
2024-10	ביקורת מעקב – מחלקת כשרות	417
2024-11	ביקורת מעקב – תחזוקת מגרשי ספורט	467
	מעקב יישום המלצות דוחות קודמים	493
	עיקרי הוראות החוק	499

אגף נוער וצעירים

מחלקת צעירים

דוח ביקורת 1-2024

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	3
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	5
ג		פירוט ממצאים	8
	1	מדיניות ונהלים	8
	2	מבנה ארגוני וכוח אדם	9
	3	תוכניות עבודה	15
	4	ניהול מלגות והתנדבות סטודנטים	19
	5	חיילים משוחררים	27
	6	ניהול כספי	30
	7	מידע ומחשוב	34
	8	התקשרויות ותשלומים	38
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	41
נספח		נספחים	
	נספח א'	תיאור תפקיד מנהל יח' צעירים – מ. הפנים	50
	נספח ב'	תיאור תפקיד מנהל יח' צעירים – משהב"ט	52
	נספח ג'	תכנית עבודה מחלקת צעירים 2024	53

פרק א' – כללי

1. מבוא

ברשויות מקומיות רבות ובמיוחד באלו ששיעור הצעירים¹ באוכלוסייתן גבוה, פועלת יחידת צעירים שמטרתה קידום, שיפור תנאים והעצמת צעירים. כך גם בעיריית באר יעקב פועלת מחלקת צעירים (להלן: "המחלקה") בתוך אגף נוער וצעירים (להלן: "האגף").

עפ"י נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2022 התגוררו בבאר יעקב כ-30,000 תושבים ומתוכם כ-9,000 צעירים (כ-30%), שיעור משמעותי מכלל אוכלוסיית העיר. באוכלוסיית הצעירים נכללים בין היתר, עפ"י הגדרת האגף, חיילים משוחררים ומשרתי השירות הלאומי האזרחי:

- א. סטודנטים
- ב. הורים לילדים בגיל הרך (מלידה ועד גיל 6)
- ג. בעלי עסקים
- ד. עובדים ומחפשי עבודה

מחלקת הצעירים בעירייה

מחלקת הצעירים, הכפופה לאגף נוער וצעירים, כוללת מנהלת מחלקה במשרה מלאה ורכזת החיילים המשוחררים ב-50% משרה. (מועסקת דרך המתנס).

המחלקה פועלת כ"מרכז צעירים" שמטרתו (ציטוט מתוך האתר): "מימוש הפוטנציאל האישי והקהילתי של צעירים תושבי באר-יעקב. במסגרת זו נעשית פעילות לפיתוח אישי, מקצועי, תרבותי וחברתי. כמו כן מתן סביבה עוטפת, תומכת ומכוונת לקידום הצעירים, תוך חיזוק תחושת השייכות והמעורבות החברתית".

מתחם להפעלת מרכז הצעירים

נכון לאמצע שנת 2024, פועל מרכז לצעירים (להלן: "המרכז") בבניין השייך לאגף לנוער וצעירים. המבנה חדש וגדול (כ-600 מ"ר) ומשמש באופן ייעודי כמרכז הצעירים בעיר.

הפעילות במרכז הצעירים:

הפעילות במרכז מתמקדת בחמישה תחומים:

- א. תרבות ופנאי
- ב. תמיכה להשכלה
- ג. תמיכה לתעסוקה
- ד. תמיכה ליזמות
- ה. מעורבות חברתית ושיתוף חברתי

ככלל, הביקורת התרשמה לחיוב מהמחלקה ומפעילותה. המחלקה שהוקמה רק בשנת 2021 הצליחה תוך זמן קצר ועם צוות מצומצם של 1.5 משרות להעניק לצעירי באר יעקב שירותי תמיכה והעצמה במגוון נושאים וערוצים כמו חיילים משוחררים, סטודנטים, אימהות צעירות ועוד.

1 צעיר: מי שגילו 18 עד 40 – הגדרת אגף נוער וצעירים.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את תהליכי הניהול והבקרה של מחלקת הצעירים שבאגף נוער וצעירים.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים בהם הייתה פעילות במהלך שנת 2023.

הביקורת נערכה לסירוגין (עם הפסקות לבקשת המבוקרים) בין יולי 2023 לבין יוני 2024.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- א. ראיונות עם מנהל אגף נוער וצעירים ומנהלת מחלקת צעירים.
- ב. סקירת מסמכים כגון תקנון מלגות, טפסי דיווח להתנדבות סטודנטים, מסמכי התקשרות עם נותני שירות למחלקה, כרסוסות הנה"ח הנוגעות למחלקה, תיאור תפקידים, טפסי דיווח להתנדבות, מסמכי התקשרות, כרסוסות הנה"ח ועוד.
- ג. עיון וניתוח מידע ונתונים.
- ד. ביקור במבנה מרכז הצעירים.

הביקורת מודה למנהל האגף ולמנהלת המחלקה על שיתוף הפעולה.

טיטת דוח הביקורת הופצה לגורמים הרלוונטיים. התקבלו התייחסויות מאגף נוער וצעירים ומהגזברות – ההתייחסויות נלקחו בחשבון בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

אגף נוער וצעירים הינו אגף צעיר יחסית. באגף ישנן שתי מחלקות – מחלקת נוער ומחלקת צעירים. הביקורת בחנה את תהליכי הניהול והבקרה של מחלקת הצעירים שבאגף נוער וצעירים.

ככלל, הביקורת התרשמה לחיוב מהמחלקה ומפעילותה. המחלקה שהוקמה רק בשנת 2021 הצליחה תוך זמן קצר ועם צוות מצומצם של 1.5 משרות להעניק לצעירי באר יעקב שירותי תמיכה והעצמה במגוון נושאים וערוצים כמו חיילים משוחררים, סטודנטים, אימהות צעירות ועוד.

יחד עם זאת, נמצאו מספר פערים בהם יש צורך לטפל. להלן עיקרי הפערים:

- א. פערים בתחום הארגון והניהול.
- ב. פערים בתחום הבקרה והפיקוח.
- ג. פערים בתחום כספים והתקשרויות.
- ד. פערים בתחום המחשוב.

הרחבה בנושא פערים בתחום הארגון והניהול

1. בעירייה אין מדיניות כתובה בתחום ה"צעירים".
2. למעט נוהל בודד בנושא מלגות, חסר נהלי עבודה בתחומי פעילות נוספים.
3. ישנה אי התאמה בין המבנה הארגוני של העירייה בתחום אגף נוער וצעירים לבין המצב בפועל.
4. מרכז הצעירים טרם נבדק על ידי ממונה הבטיחות.
5. נמצאו מספר פערים בתקנון המלגות.
6. אי הכנת פרוטוקולים של ועדת המלגות.

הרחבה בנושא פערים בתחום הבקרה והפיקוח

7. אי הצגת תכנית עבודה פרטנית מבוססת על מטרות רב שנתיות להנהלת העירייה.
8. העדר מעקב אחר נוכחות רכזת חיילים משוחררים כבסיס לתשלום השכר שלה.
9. חולשות בפיקוח ובקרה בתחום המלגות ובתחום חיילים משוחררים.
10. אי ניהול משוברים מהמשתתפים בפעילויות.

הרחבה בנושא פערים בתחום כספים והתקשרויות.

11. אי מיצוי הכנסות.
12. אי תיעוד אופן קביעת מחיר ההשתתפות בפעילויות.
13. מקרים בהם הזמנות רכש חרגו מאישור ועדת רכש.
14. אי חתימת מנהל האגף על חשבוניות לאישור תשלומים.
15. פערים בהסכמים עם ספקים.

הרחבה בנושא פערים בתחום מערכות מידע

16. פערים במענה של מערכות המידע.
17. אי ביצוע מעקב אחר תיקון פערי אבטחה במערכות המידע.
18. דף האינטרנט של העירייה אינו נותן מענה לצרכי האגף.
19. אי בדיקת המערכות על ידי ממונה אבטחת מידע.

המלצות עיקריות

1. להכין מדיניות ונהלי עבודה כתובים בתחום הצעירים.
2. להכין מבנה ארגוני נכון לאגף נוער וצעירים.
3. לשפר את מנגנוני הניהול והפיקוח אחר עובדי המחלקה ופעילות המחלקה.
4. לעדכן את תקנון המלגות ולהקפיד על הוצאת פרוטוקולים לשיבות ועדת מלגות.
5. ביצוע סקר בטיחות במרכז הצעירים.
6. להציג תכנית עבודה מפורטת של האגף להנהלה המבוססת על מטרות רב שנתיות.
7. לטפל בפערים בתחום מערכות המידע ואבטחת מידע.
8. לשפר את מיצוי ההכנסות בתחום הצעירים.
9. לתקן את הליקויים בתחום ההתקשרויות שעלו במסגרת הביקורת.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג' - פירוט הממצאים

1. מדיניות ונהלים

1.1. מדיניות

עקב חשיבות נושא הטיפול בצעירים על ידי העירייה, רצוי שתהא מדיניות מוסכמת ומאושרת ע"י הנהלת העירייה.

מסמך המדיניות של מחלקת הצעירים אמור לכלול (בין היתר) התייחסות לנושאים הבאים:
א. הרציונל והסיבות להענקת שירותי עירייה לאוכלוסיית הצעירים בעיר, למרות שהעירייה איננה מחויבת לכך ומתן השירות כרוך בתקציב שכמעט כולו ממקורות עצמיים של העירייה.

ב. קהלי היעד למתן השירותים.

ג. השירותים המיועדים (ברמת מקרו).

ד. תכנית פעולה ברמת מקרו, לטווח של מספר שנים, כולל היקפי השירותים השונים, סדרי עדיפות ומשאבים דרושים למימושה.

ה. רכיבים ערכיים כמו:

- שקיפות בניהול לכל היבטיו
- קוד אתי התנהגותי של הנהלה וממלאי תפקיד ושל מקבלי שירות
- הערכה, משוב, שיפור מתמיד
- הגנת הפרטיות וסודיות נתונים
- מקצוענות של צוות הניהול ושל נותני השירותים

למרות חשיבות הנושא, בעירייה לא קיימת מדיניות כתובה בתחום ה"צעירים".

1.2. נהלים

נוהל הוא מסמך אשר מגדיר ומתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני, סמכות ואחריות. נוהלי עבודה הינם כלי חשוב ומטרתם להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה על ידי הרשות המקומית. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים.

לפיכך, היה ראוי שלמחלקה יהיו נוהלי עבודה² בתחומי הפעילות השונים שלה, לרבות: תמיכה וטיפול בחיילים משוחררים, פעילות בנושא תרבות ופנאי לצעירים, תמיכה לתעסוקה, יזמות והשכלה, והפעלת מתחם מרכז הצעירים כולל השכרת מתחמים.

נמצא כי במחלקת הצעירים יש נוהל כתוב אחד בלבד: "תקנון מלגות" לסטודנטים מתנדבים, מפורט ומוכן ליישום. ואושר ע"י מועצת העיר. למעט נוהל יחיד זה, לא קיימים נוהלי עבודה לתהליכים נוספים באחריות המחלקה.



בנהלים יש לפרט אחריות וסמכות, חלוקת מטלות בתהליכי העבודה, תיאום וסנכרון הפעילות עם יחידות נוספות בעירייה, לוחות זמנים, תכנון ובקרה ועוד.

2 טבעי שהכנת הנהלים תיעשה בהדרגה ולאורך זמן של מספר שנים בודדות.

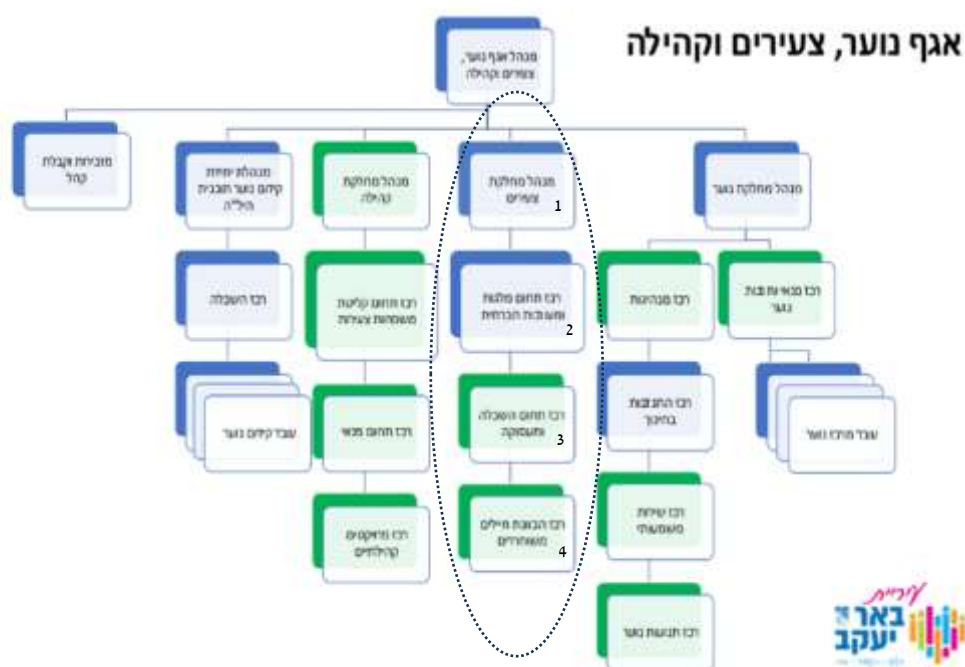
2. מבנה ארגוני וכוח אדם

2.1. כללי

קיימת חשיבות רבה לחלוקת סמכות ואחריות ברורה בין היחידות השונות של הרשות המקומית ובתוך היחידות עצמן; ללא חלוקה ברורה יתקשו היחידות לתפקד ביעילות וביצוע המשימות עלול להתעכב ולפגוע ברמת השירות המוענקת לתושבים (לקוחות). תרשים מבנה ארגוני מגדיר מהם בעלי התפקידים האחראים על נושא/נושאים מסוימים ואת הקשרים ביניהם.

2.2. המבנה הארגוני

להלן תרשים המבנה הארגוני של אגף נוער וצעירים כפי שנמסר לביקורת על ידי סמנכ"ל למינהל ומשאבי
אנוש – נכון לינואר 2023:



מקרא לצבעי התרשים: כחול - קיים, ירוק – מתוכנן לעתיד

על פי התרשים הארגוני שהועבר לביקורת, מחלקת צעירים כוללת ארבעה תפקידים - שני תפקידים קיימים ושני תפקידים עתידיים, כדלקמן:

- א. תפקידים קיימים –
 (1) מנהלת מחלקת צעירים.
 (2) רכז תחום מלגות ומעורבות חברתית.
- ב. תפקידים עתידיים:
 (1) רכז תחום השכלה ותעסוקה.
 (2) רכז הכוונת חיילים משוחררים.

בפועל, במחלקה צעירים יש, נכון לינואר 2024, 2 עובדות כמפורט בטבלה הבאה:

מס"ד	תפקיד	היקף משרה	הערות
1	מנהלת המחלקה	1.00	*
2	רכזת חיילים משוחררים	0.50	**

* תקציב העסקתה: 70% המשרד לשוויון חברתי ו-30% העירייה.

** תקציב העסקתה: העירייה מעבירה תקציב למתנ"ס אשר מעסיק את הרכזת.

2.2.1. בחינת המבנה הארגוני

הביקורת בחנה את תרשימים המבנה הארגוני בעירייה של מחלקת הצעירים באגף נוער צעירים וקהילה.

נמצא כי התרשימים הארגוני של האגף אינו מציג בצורה נכונה את הכפיפויות בתוך מחלקת צעירים: עפ"י התרשימים, רק רכז תחום קליטת משפחות צעירות בכפיפות ישירה למנהלת המחלקה. רכז תחום פנאי כפוף לרכז תחום קליטת משפחות צעירות ורכז פרויקטים קהילתיים כפוף לרכז תחום פנאי. בפועל, בניגוד לתרשימים הארגוני, כל אחד משלושת הרכזים האלו כפוף ישירות למנהלת המחלקה.

2.2.2. מצב איוש הפונקציות במבנה הארגוני (נכון לינואר 2024)

הביקורת ביצעה השוואה בין המבנה הארגוני של האגף, בתחום הצעירים, לבין המצב בפועל.

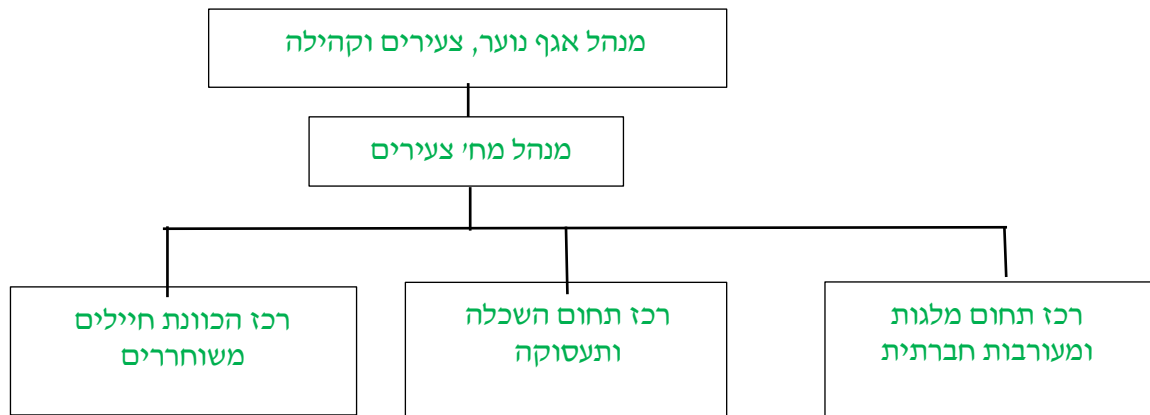
נמצאו פערים בין המבנה הארגוני המעודכן לבין מצב האיוש בפועל - תפקיד רכז תחום מלגות ומעורבות חברתית אינו מאויש ומצד שני רכז חיילים משוחררים, שהינו תפקיד עתידי, כן מאויש, אך לא ישירות על ידי העירייה אלא דרך המתנ"ס כחברת כוח אדם.

להלן מצב איוש התפקידים שבמבנה הארגוני:

- מנהלת המחלקה – התפקיד קיים במבנה הארגוני ומאויש ב-100% משרה.
- רכז תחום מלגות ומעורבות חברתית – התפקיד קיים במבנה הארגוני ואינו מאויש. בפועל, התפקיד מבוצע ע"י מנהלת המחלקה בסיוע רכז המלגות של מפעל הפיס.
- רכז תחום השכלה ותעסוקה – התפקיד עתידי במבנה הארגוני ואינו מאויש. בשנת 2023 התפקיד בוצע ע"י מנהלת המחלקה בסיוע יועץ בהיקף 40 שעות ייעוץ שנתי.
- רכז חיילים משוחררים – **התפקיד עתידי במבנה הארגוני, אבל היה מאויש בשנת 2023 ב-50% משרה. איוש המשרה היה באמצעות שכירת עובדת מהמתנ"ס בהסכם בין העירייה למתנ"ס. שכירת העובדת מהמתנ"ס הוארכה גם לשנת 2024. (ראו יתר פירוט בהמשך).**

בהתייחסותו לטיטות הדוח, אגף נוער וצעירים מסר לביקורת כי "תפקיד רכז הכוונת חיילים משוחררים הינו חלק מהמבנה הארגוני של מח' צעירים והוא אכן מאויש דרך המתנ"ס. תפקיד זה לא הוגדר כתפקיד עתידי ואיושו נובע מהצרכים לקהל יעד זה שוודאי התגברו והתעצמו בשנה האחרונה בעקבות המלחמה. על-כן תפקיד זה כ"כ משמעותי וחיוני בייחוד בתקופה זו".

כמו כן, מסרו לביקורת כי המבנה הארגוני יעודכן באופן הבא:



2.3 תחומי אחריות ותיאורי תפקיד

הגדרה ברורה ומפורטת של תחומי האחריות ותיאור התפקיד לכל ממלא תפקיד במחלקה עשויה לסייע באופן משמעותי לתהליכים אפקטיביים ולאיכות השירות. הביקורת בדקה האם יש תיאורי תפקיד של בעלי תפקידים במחלקת צעירים.

2.3.1 תיאור התפקיד של מנהלת המחלקה

א. תיאור התפקיד עפ"י משרד הפנים

תיאור התפקיד של מנהל יחידת צעירים ברשות מקומית הוגדר במסמך של משרד הפנים – אגף בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות. להלן תמצית תיאור התפקיד:

ייעוד

סיוע בגיבוש ועיצוב של המדיניות בתחום הצעירים ברשות, בהתאם למדיניות העירונית ובהלימה עם מדיניות משרדי הממשלה הרלוונטיים וניהול מערך פעילויות לצעירים ברשות המקומית והוצאתה לפועל, בשגרה ובחירום.

תחומי אחריות:

- 1) סיוע בגיבוש תוכנית העבודה בתחום הצעירים (גילאי 18-40).
- 2) ייצוג וייעוץ בנושאים הקשורים לתחום הצעירים ברשות המקומית.
- 3) קידום ועידוד יוזמות.
- 4) ניהול צוות העובדים בתחום הצעירים.

במסמך תיאור התפקיד של משרד הפנים קיים פירוט נוסף של ביצועים ומשימות לכל אחד מ-4 תחומי האחריות. תיאור התפקיד המלא עפ"י משרד הפנים עדכני לתאריך: 3.1.2021 מצורף כנספח א'.

ב. תיאור התפקיד עפ"י מכרז פנימי של העירייה מס' 45/22 למנהל מח' צעירים

בספטמבר 2022 העירייה פרסמה מכרז פנימי לתפקיד מנהל מחלקת צעירים. להלן תיאור התפקיד כפי שרשום במסמך המכרז:

”

סיוע בגיבוש ועיצוב של המדיניות בתחום הצעירים ברשות, בהתאם למדיניות העירונית ובהלימה עם מדיניות משרדי הממשלה הרלוונטיים וניהול מערך פעילויות לצעירים ברשות המקומית והוצאתה לפועל בשגרה ובחירום.

עיקרי התפקיד:

1. סיוע בגיבוש תוכנית העבודה בתחום הצעירים (גילאי 18-40).
2. ייצוג וייעוץ בנושאים הקשורים לתחום הצעירים ברשות המקומית.
3. קידום ועידוד יוזמות.
4. ניהול מרכז צעירים.
5. ריכוז תחום סטודנטים ומלגות.
6. ניהול צוות העובדים בתחום הצעירים.

המכרז לתפקיד מנהל מחלקת צעירים התבסס על תיאור התפקיד שפורסם על ידי משרד הפנים עם תוספת של שני תפקידים נוספים:

- א. ניהול מרכז צעירים.
- ב. ריכוז תחום סטודנטים ומלגות.

אין הערות.

2.3.2. תיאור התפקיד של רכזת חיילים משוחררים

א. תיאור התפקיד של רכזת חיילים משוחררים – שהתקבל ממנהלת המחלקה:

- 1) יצירת קשר יזום, פרטני עם אוכלוסיית החיילים המשוחררים והזמנתם למרכז הצעירים ברשות המקומית.
- 2) מתן מידע מעודכן, בהתאם למידע מהאגף והקרן לחיילים משוחררים, על זכויות חיילים משוחררים, לרבות איתור ושילוב מועמדים לתוכניות ייחודיות של האגף והקרן לחיילים משוחררים, בתחומי ההשכלה הגבוהה, המכינות הקדם אקדמיות, וההכשרות המקצועיות.
- 3) קיום קשרי עבודה שוטפים עם יתר השותפים במרכז הצעירים ומרכזי צעירים אחרים, במטרה לתת מענה הולם לאוכלוסיית החיילים המשוחררים בתחום ההשכלה, ההכשרה המקצועית והתעסוקה.
- 4) בחינת צרכים ופיתוח פעילויות הנדרשות לחייל המשוחרר והשתלבותו באזרחות בין היתר בתחום הכשרה מקצועית, השכלה, תעסוקה (יריד לימודים, יריד תעסוקה, מלגות, הרצאות וסדנאות, כנס חיילים משוחררים וכדו') בילוי ופנאי.

ב. תיאור התפקיד של רכז חיילים משוחררים – עפ"י משרד הבטחון (קול קורא):

ב-13.11.2022 הפיץ משרד הבטחון – האגף והקרן לחיילים משוחררים – נוהל למתן הקצאה לרשויות המקומיות לצורך מתן שירותי ייעוץ והכוונה לחיילים משוחררים במרכזי צעירים בישראל. בנוהל כלול בין היתר תיאור תפקיד של רכז חיילים משוחררים ברשות המקומית. להלן תקציר תיאור התפקיד:

- 1) איתור חיילים משוחררים הזכאים להטבות והנגשתן להם
 - 2) מתן שירותי מידע והכוונה לחיילים משוחררים בתחומי השכלה ותעסוקה
 - 3) ליווי אישי של חיילים משוחררים, כולל פנייה יזומה
 - 4) ייצום וביצוע פרויקטים בתחומי השכלה ותעסוקה ברשות המקומית
 - 5) יצירת קשרי פעולה עם גורמים רלוונטיים ברשות ובסביבתה
 - 6) גיוס חיילים משוחררים לתוכניות השכלה של האגף והקרן
 - 7) ליווי פעילויות האגף והקרן ברשות המקומית ובמוסדות הלימוד באזור
 - 8) ניהול סדנאות הכנה לשחרור (ברשויות רלוונטיות)
 - 9) עמידה ביעדים ובתוכנית שנתית מוסכמת
 - 10) ניהול תקשורת דיגיטלית עם החיילים המשוחררים ומעקב אחר התקדמותם
- מלוא תיאור התפקיד של רכז חיילים משוחררים עפ"י משרד הביטחון **בנספח ב'**

ג. השוואה בין תיאור התפקיד ע"י המחלקה לתיאור התפקיד ע"י משרד הבטחון

השוואה בין תיאור התפקיד ע"י המחלקה לבין תיאור התפקיד ע"י משהב"ט, לרכז חיילים משוחררים בעירייה, מעלה כי:

1. היקף ופירוט: משהב"ט מפורט ומקיף יותר מאשר המחלקה, כולל יותר משימות ספציפיות ויעדים מדידים.
2. יצירת קשר: שניהם מדגישים יצירת קשר יזום, אך משהב"ט מפרט יותר על אמצעי התקשורת ליצירת הקשר (כולל מדיה דיגיטלית).
3. מידע והכוונה: שניהם עוסקים במתן מידע, אך משהב"ט מדגיש יותר את ההכוונה והליווי האישי.
4. תחומי פעילות: המחלקה מזכירה גם פעילויות פנאי ובילוי, בעוד משהב"ט מתמקד בעיקר בהשכלה ותעסוקה.
5. שיתופי פעולה: משהב"ט מדגיש יותר יצירת קשרים עם גורמים שונים ברשות ובאזור.
6. סדנאות: משהב"ט מפרט על ניהול סדנאות הכנה לשחרור (ברשויות רלוונטיות). המחלקה איננה מזכירה זאת.
7. מעקב ודיווח: משהב"ט כולל דרישות ספציפיות לדיווח ומעקב (כמו דוח ביצוע חודשי). המחלקה לא כוללת דרישות כאלו.
8. יעדים כמותיים: משהב"ט מציין יעדים כמותיים (כמו 4 פגישות ביום, 2 פעילויות ברבעון). המחלקה לא מציינת יעדים כמותיים.
9. קבוצות מיקוד: משהב"ט מציין יצירת קבוצות מיקוד להבנת צרכי החיילים המשוחררים. המחלקה איננה מציינת זאת.
10. אוכלוסיות ייחודיות: משהב"ט מדגיש טיפול באוכלוסיות ייחודיות כמו חיילים בודדים. המחלקה לא מתייחסת לאוכלוסיות ייחודיות.

לסיכום, בעוד ששני תיאורי התפקיד חולקים מטרות דומות, תיאור התפקיד של משהב"ט מפורט ומקיף יותר מאשר תיאור התפקיד במחלקת צעירים, עם דגש רב יותר על מדדים כמותיים, דיווח ומעקב.

2.4 מינוי והעסקת הרכזת לחיילים משוחררים

2.4.1 כללי

כאמור, מתוך 2 עובדות המחלקה (1.5 משרות), נכון לתחילת שנת 2024 אחת מהן היא רכזת החיילים המשוחררים (להלן: "**הרכזת**"). ב-0.5 משרה יש במינוי משרה זו "הצהרה" מוחשית לחשיבות הרבה שהעירייה מייחסת לנושא החיילים המשוחררים.

2.4.2 קול קורא ממשרד הבטחון - האגף והקן לחיילים משוחררים

במחצית נובמבר 2022 הגיש אגף נוער וצעירים בקשה/הצעה למשרד הבטחון כמענה לקול קורא לעניין חיילים משוחררים. בקשת האגף נדחתה ע"י משהב"ט, למרות עמידתו בתנאי הסף של הקול קורא. סיבת הדחייה שמשהב"ט ציין במכתבו לראש העירייה ב-27.12.2022 הייתה: "הציון המשוקלל בהתאם לאמות המידה שנבחנו, ביחס ליתר הבקשות שהתקבלו".

חרף הדחייה, הוחלט בעירייה על הקמת פעילות בנושא חיילים משוחררים – במחלקת הצעירים. בהתאם להחלטה זו, הושמה מאפריל 2023 במחלקת צעירים, רכזת לחיילים משוחררים ב-0.5 משרה.

ראוי להדגיש כי במכתב הדחייה של משהב"ט לעירייה כתוב: "האגף לחיילים משוחררים ישמח לעמוד לרשותכם, ללוות ולהעניק כלים ומידע, ואף תינתן לגורמים המוסמכים מטעמכם האפשרות לקחת חלק פעיל בימי הדרכה שיבוצעו במהלך השנה לרכזים".

ואכן, רכזת החיילים המשוחררים בעירייה משתתפת בפועל בימי ההדרכה של משהב"ט – האגף והקרן לחיילים משוחררים ומקבלת מהם את המידע המתעדכן בנושא חיילים משוחררים במשהב"ט.

2.4.3. העסקת רכזת החיילים המשוחררים במחלקה

רכזת החיילים המשוחררים מועסקת במחלקה כעובדת קבלן, אשר שכרה משולם על ידי "עמותת פנאי וקהילה - מתנ"ס באר יעקב". (המתנ"ס כמעסיק של הרכזת אשר העירייה משלמת לו כספק כוח אדם). בשנת 2023 העירייה שילמה למתנ"ס 60,000 ₪ בגין שכר הרכזת כמפורט בכרטסת מחלקת צעירים בגזברות העירייה כמוצג בטבלה שלהלן:

#	מס' כרטיס	שם כרטיס	תאריך ערך	פרטי התנועה	כרטיס נגדי	סכום חובה
1	1817910785	פעילות צעירים	31/05/2023	הז 1516 העסקת עובדת - רכזת חיילים משוחררים - דרך העמותת פנאי וקהילה - כמוסבר במכתב המצורף חתום	עמותת פנאי וקהילה בב	7,538.00
2	1817910785	פעילות צעירים	30/07/2023	הז 1516 העסקת עובדת - רכזת חיילים משוחררים - דרך העמותת פנאי וקהילה - כמוסבר במכתב המצורף חתום	עמותת פנאי וקהילה בב	22,462.00
3	1817910785	פעילות צעירים	27/08/2023	הז 2615 העסקת עובדת רכזת חיילים משוחררים דרך עמותת פנאי וקהילה - מתנ"ס באר יעקב	עמותת פנאי וקהילה בב	30,000.00
4	סה"כ 2023					60,000.00

בשנת 2024 נמשכה העסקתה של הרכזת ע"י המתנ"ס כמו בשנת 2023. (סימוכין: כתב הסכמה בין האגף לבין המתנ"ס מתאריך 30.1.2024 והוצאת הזמנה מספר 241008 ע"ס 75,000 ₪ בתאריך 29.3.2024, מהעירייה למתנ"ס).

2.4.4. בקרת נוכחות ושעות עבודה של רכזת חיילים משוחררים

קיימת חשיבות רבה לבקרת נוכחות ושעות עבודה של כל עובד בעירייה, כולל עובדי קבלן. בקרת הנוכחות הינה גם עפ"י החוק: אוגדן תנאי שירות לעובדי רשויות מקומיות קובע באופן מפורש. בסעיף 5.6.2: "עובד רשות מקומית חייב אישית להטביע את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות. בתחילת העבודה ובסיומה".

נמצא כי לא מבוצעת בקרת נוכחות וכמות שעות העבודה של רכזת החיילים המשוחררים, לא על ידי העירייה, לא על ידי האגף ולא על ידי המתנ"ס. חוסר בקרת נוכחות וכמות שעות העבודה של רכזת חיילים משוחררים איננו תקין.



2.5. בדיקת המבנה מבחינת בטיחות

חשוב שכלל המבנים של העירייה יכללו בתוכנית העבודה של ממונה הבטיחות כדי שיבדוק האם אין ליקויי בטיחות במבנה.

נמצא כי ממונה הבטיחות לא קיבל מידע על הקמת המבנה החדש וגם לא ביצע שם סקר בטיחות.



3. תוכניות עבודה

3.1 כללי

לכל ארגון המבצע פעילות שוטפת לאורך השנה ואשר רוצה להתפתח ולהתקדם, קיימת חשיבות לקביעת תכנית עבודה שנתית הכוללת מטרות, יעדים ומשימות ומדדים כמותיים. כמו כן, לגיבוש תוכנית עבודה רב שנתית יש חשיבות גדולה. תכנית העבודה אמורה להיגזר מהחזון והייעוד של היחידה הארגונית.

כדי שניתן לקיים בקרה אפקטיבית אחר מימוש תכנית העבודה, נדרשות הפעולות הבאות:

- א. חלוקת התוכנית השנתית לתקופות ביניים (רבעונים ו/או מחצית השנה ולעיתים גם חודשים). חלוקה זו מסייעת בביצוע בקרה ניהולית במהלך שנת התוכנית ולא רק בסופה.
- ב. חשוב שבקרה אחר תכנית העבודה תיעשה בסוף כל תקופת ביניים כאמצעי לזיהוי מוקדם של חסמים וצווארי בקבוק למימוש התכנון, וכבסיס להחלטות לפעילות במטרה לפתור מכשולים אלו.
- ג. בנוסף, כדי לבצע בקרה אפקטיבית ונכונה, נדרשים מדדי בקרה למידת ההתאמה של הביצוע למתוכנן, כלומר לפי מה ניתן למדוד מידת השגת היעד.

יצוין כי בשנת 2016 אגף בכיר לניהול ההון אנושי ברשומ"ק הפיץ חוברת בנושא הכנת תוכניות עבודה ברשויות מקומיות. להלן הקישור: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-05/he/home_main_local-government_municipal-info_5_municipal-information-centre-05-01.pdf

חזון העירייה בנושא הצעירים

באתר האינטרנט העירוני מופיע לגבי המחלקה, הצהרת חזון:

"הרשות המקומית באר-יעקב, רואה בצעירים המהווים את דור העתיד, כמשאב חברתי אשר יש לפתחו, לקדמו ולהביא לפריחתו, מרכז הצעירים יהווה בית למימוש הפוטנציאל האישי והקהילתי של צעירים תושבי באר-יעקב. מרכז לפיתוח אישי, מקצועי, תרבותי וחברתי וכן סביבה עוטפת, תומכת ומכוונת לקידום הצעירים תוך חיזוק תחושת השייכות והמעורבות החברתית.

מרכז הצעירים ישאף להיות גורם מוביל, יוזם, מעורר מחשבה ומניע לפעולה בעולם הצעירים, יפעל על בסיס ערכים של שוויון הזדמנויות, פתיחות, חתירה למצוינות ומקצועיות, ינהג בשקיפות, אמינות, שוויון וכבוד, תוך חתירה לשיתופי פעולה, להקשבה ולמידה, יתנהל מתוך תכנון מוקדם ובאחריות תקציבית, תוך שמירה על חדשנות והתחדשות."

תכנית עבודה אמורה לכלול מטרות, מטרות משנה, יעדים כמותיים ומשימות כדלקמן:

א. מטרות

המשמעות של מטרה צריכה להיות "היכן ברצוננו להיות בעוד 3 - 5 שנים (לדוגמה) בנושא שירות מסוים, עפ"י פרמטר מסוים. הפעילות במסגרת תוכנית העבודה השנתית אמורה להתבצע להשגת אותה מטרה. בדרך כלל המטרה תושג במסגרת תהליך רב שנתי מתמשך. יצוין כי רצוי לחלק מטרה למטרות משנה.

ב. יעדים כמותיים למטרות

קביעת יעדים כמותיים למטרה מאפשרת מדידה או הערכה של מידת השגת המטרה עד למועדים מתוכננים. יעד כמותי ומדדים: יעד כמותי בתוכנית העבודה עדיף שכן הוא מאפשר ומקל על ההערכה למידת השגת המטרה.

ג. משימות

משימות הן הפעילויות שהיחידה מבצעת כדי להשיג את היעדים ואת המטרות.

3.2. תכנית עבודה של מחלקת צעירים

- למחלקת צעירים יש תוכניות עבודה בשתי רמות:
- עיקרי המשימות – אשר מוצג לפורום הנהלה.
 - תכנית עבודה פנימית מפורטת.

הביקורת בחנה את תוכניות העבודה של מחלקת צעירים.

3.2.1. פרויקטים מרכזיים

בטבלאות שלהלן מוצגים הפרויקטים המרכזיים שהוצגו להנהלת העירייה לשנת 2023.

תכנית עבודה לשנת 2023			
תוצאה רצויה משאבים נדרשים חסמים צפויים תרומה לעיר			
מרכז צעירים			
100 צעירים בתוכנית מרכז הצעירים כח אדם ותקציב פעילות כח אדם קידום הפוטנציאל האישי והקהילה של צעירי הישוב, תוך חיזוק תחושת השייכות והמעורבות החברתית.			
איתור, הכוונה וליווי חיילים משוחררים			
יצירת קשר אישי, ליווי והכוונה של 25% מהחיילים המשוחררים בעיר הענות להקצאה משרד הביטחון+ תקציב עבור משרת רכז חיילים משוחררים העדר הרשאה של משרד הביטחון ותקציב שילוב מיטבי של חיילים משוחררים בחיים האזרחיים. נגישות למידע ממשרד הביטחון, אגף החיילים המשוחררים.			
פלטפורמה דיגיטלית לניהול מרכז הצעירים (ניהול פנים מחלקתי+ שירות לתושב)			
כ-10% מהצעירים יכנסו לפלטפורמה מינימום פעם אחת בשנה	מודעות ושיווק	שיווק	איסוף נתונים. פלטפורמה דיגיטלית נגישה ושימושית לתושב.

3.2.2. תכנית עבודה מפורטת

הביקורת נתקבלה מהמחלקה, בדצמבר 2023, תוכנית עבודה פנימית למחלקה בעבור שנת 2024. התוכנית ערוכה בכ-6 טבלאות: טבלה לכל תחום פעילות במחלקה. להלן הכותרות: תחום מרכזי; קב' משנה; פירוט; מטרות; עלויות משוערות (בש"ח). ראו תכנית מפורטת **בנספח ג'**.

יוער כי תכנית העבודה המפורטת של המחלקה היא תכנית פנימית בלבד והאגף/מחלקה לא נדרשים להגיש את התוכנית להנהלה.

הביקורת בחנה את תכנית העבודה המפורטת של המחלקה לשנת 2024.

בדיקת הביקורת העלתה כי חלק ניכר מ"המטרות" הרשומות בטבלאות תוכנית העבודה המפורטת של המחלקה אינן במהותן מטרות. בחלקן הן ניסוח של ייעוד המחלקה ובחלקן ניסוח של משימה ספציפית. להלן דוגמאות:

- א. בתחום הורות צעירה – אימהות בחופשת לידה - רשומה בתוכנית כמטרה: "מתן מענה חברתי, רגשי, בריאותי ותעסוקתי". לראיית הביקורת הרשום הינו ייעוד המחלקה בתחום זה ואיננו מטרה.

- ב. בתחום הורות לגיל הרך – רשומה בתוכנית כמטרה: "מתן מענה להורים צעירים בתחילת דרכם". לראיית הביקורת גם כאן הרשום הינו ייעוד המחלקה בתחום זה ואיננו מטרה.
- ג. בתחום סטודנטים – רשומה בתוכנית כמטרה: "צירת מרחב למפגשים ללימודים יוזמות וכו". לראיית הביקורת גם כאן הרשום הינו ייעוד המחלקה בתחום זה ואיננו מטרה.

משימות

בתוכנית העבודה של המחלקה רשומות משימות בטור שכותרתו "פירוט".

- 1) **כמות משימות: ראוי לציין לחיוב כי בכל תחום מרכזי וקבוצת משנה בטבלאות תוכנית העבודה של המחלקה, יש פרוט למשימות.** סה"כ בתוכנית כ- 30 משימות (חלקן מחולקות למשימות משנה).
 - 2) **עלות כספית למשימות: יצוין לחיוב כי לרוב המשימות נרשמה בתוכנית הערכת עלות כספית שנתית.** עלויות אלו רשומות בטור שכותרתו: "עלויות משוערות (בש"ח)". סה"כ העלות הכספית המוערכת בתוכנית לכל המשימות מסתכמת לסך 581,000 ₪.
 - 3) **יעדים למשימות: יצוין לחיוב כי לחלק מהמשימות רשומים בתוכנית יעדים כמותיים להשגה במהלך השנה.** סה"כ יש בתוכנית כ- 15 יעדים כמותיים. (לכ- 50% מהמשימות).
- בתחום הורות צעירה – אימהות בחופשת לידה, 2 יעדים למשימות נרשמו "שלא במקומם" בטור של "עלויות משוערות ב ש":**

- (1) הרחבת שת"פ עם גורמים מקומיים הקשורים לאוכלוסיית היעד (טיפת חלב, קופות חולים, שפחה ופועה).
- (2) הרחבת התוכניות ליותר מפעם בשבוע + קבוצת גברים בשעות הערב, זוגות "בהריון".

3.3 מדידת הצלחת פעילות מחלקת הצעירים

3.3.1 כללי

הצלחת יחידה ארגונית המעניקה שירות ללקוחותיה מותנה גם בהיקף מתן השירותים אל מול הצורך וביקוש של הלקוחות, אך גם באיכות השירות. משוב שביעות רצון מלקוחות על השירות שקיבלו ומדדי הצלחה הינם כלים מקובלים ומוכחים לניהול ולבקרת איכות השירות.

3.3.2 משוב

ניהול משוב ממקבלי השירות הוא מרכיב חשוב בבקרת איכות השירות ובתהליך השיפור התפקודי של כל ארגון העוסק במתן שירות. התייחסות לתגובות, הערות והצעות של מקבלי השירות, מאפשרת ומסייעת לארגון לבחון באופן אובייקטיבי ומושכל את איכות השירות שניתן ולשפר ולשכלל בהתמדה את השירות שיינתן בעתיד.

הביקורת מצאה כי במחלקה על מגוון פעילויותיה אין כיום ניהול משוב.



3.3.3 מדדי הצלחה

מדדי הצלחה נועדו לשקף את מידת האפקטיביות של מתן השירות ללקוחות המחלקה.

מדדי הצלחה הם מכשיר יעיל במיוחד כאשר הינם כמותיים וברי מדידה. על בסיס תוצאות מדדי ההצלחה לתקופה מוגדרת, הנהלת המחלקה יכולה לקבל החלטות מושכלות ביחס לפרמטרים שונים בתהליכי השירות כמו: סדר קדימויות בהקצאת משאבים, שינויים בתוצרי שירות מוצעים, שינויים באמצעים תומכי תהליך (מחשוב) ועוד.

להלן מספר דוגמאות למדדי הצלחה אפשריים:

- א. שיעור ההשתתפות בתוכניות ובאירועים³ שהמחלקה מציעה לצעירים.
- ב. שיעור התעסוקה בקרב צעירי העיר.
- ג. רמת שביעות הרצון של הצעירים מהשירותים שהם מקבלים מהמחלקה, עפ"י סולם ציונים מ-1 עד 5 (5 הכי גבוה).
- ד. מספר המתנדבים הצעירים בקהילה.

הביקורת מצאה כי במחלקה לא נעשה שימוש במדדי הצלחה.

3.4 בקרת ביצוע מול תכנון לתוכנית עבודה

קיימת חשיבות רבה, כאמצעי להשגת המטרות, לבצע הליך של בקרת ביצוע מול תכנון תוכנית העבודה במהלך השנה ולאחר סיום השנה. בקרת הביצוע תיעשה עפ"י מספר פרמטרים נבחרים (מראש) אשר מסייעים להפקת לקחים ושיפור. לראיית הביקורת ראוי ללוות את תוכניות העבודה של המחלקה בבקרת ביצוע מדי רבעון.

לפני שנת 2024 (2021 עד 2023) למחלקה לא הייתה תוכנית עבודה מפורטת מתועדת וממילא לא נערכה בקרת ביצוע מול התכנון, לא בחתך שנתי ולא בחתך רבעוני.

3 תוכניות ואירועים = ייעוץ בנושאים שונים, כינוסים, מופעים, קורסים, הרצאות, מלגות סטודנטים, סיורים וטיולים וכיו"ב

4. ניהול מלגות והתנדבות סטודנטים

4.1 כללי

בשנים 2022 - 2024 חולקו מלגות לסטודנטים תושבי העיר בהיקף משמעותי כמפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	פרמטר	שנה"ל תשפ"ג (2022-2023)	שנה"ל תשפ"ד (2023-2024)
1	מספר סטודנטים שקיבלו מלגה	71	97
2	סה"כ סכום מלגות שחולקו ₪ ⁴	600,000	880,000
3	סה"כ השתתפות העירייה במלגות שחולקו ₪	207,000	329,000

לחלוקת מלגות יש שתי מטרות מרכזיות:

- לסייע לסטודנטים מבחינה כלכלית כדי שיוכלו להשלים את הלימודים שלהם בהצלחה.
- הסטודנטים שמקבלים מלגות תורמים לקהילה - תנאי הכרחי (אך לא מספיק) לקבלת מלגה הינו התנדבות הסטודנט לשירות בקהילת העיר, בנושאים שהעירייה תקבע ובהיקף שעות מוגדר בהתאם לאופי המלגה וסכום המלגה.

הביקורת בחנה את מנגנון חלוקת המלגות לסטודנטים ואת הבקורות בתהליך.

היקף המלגות

בשנות הלימודים תשפ"ג (2022 - 2023) ו תשפ"ד (2023 - 2024) היקף המלגות לסטודנטים היה כמוצג בטבלאות הבאות:

תשפ"ג

מס"ד		סה"כ שעות התנדבות	סכומים (₪) לפי מממנים: עירייה/אחרים (מפעל הפיס ו/או פר"ח)			
			עירייה למלאי אחד	סה"כ עירייה	אחרים למלאי אחד	אחרים סה"כ
1.	א. עירייה + מכון דוידסון + מפעל הפיס (פר"ח)	37	1,000	37,000	9,000	333,000
		5,180				370,000
2.	ב. עירייה + מ. הפיס	0	5,000	0	5,000	0
3.	ג. רק עירייה	22	5,000	110,000	-	0
4.	ד. חרדי: עירייה + מ. הפיס	12	5,000	60,000	5,000	60,000
5.	ה. חרדי: רק עירייה	0	5,000	0	-	0

4 כולל: מהעירייה + ממפעל הפיס + מתוכנית פר"ח.

מס"ד	סה"כ שעות התנדבות	סכומים (₪) לפי מממנים: עירייה/אחרים (מפעל הפיס ו/או פר"ח)				סה"כ שעות התנדבות	סה"כ
		עירייה למלאי אחד	עירייה סה"כ	אחרים למלאי אחד	אחרים סה"כ		
6.			207,000		393,000	8,400	71
					600,000		

תשפ"ד

מס"ד	מסלול המלגה מספר מקבלי מלגה	סה"כ שעות התנדבות	סכומים (₪) לפי מממנים: עירייה/אחרים (מפעל הפיס ו/או פר"ח)				סה"כ שעות התנדבות	סה"כ
			עירייה למלאי אחד	עירייה סה"כ	אחרים למלאי אחד	אחרים סה"כ		
1.	א. עירייה + מכון דוידסון + מפעל הפיס (פר"ח) 39 5,460		1,000	39,000	9,000	351,000	390,000	
2.	ב. עירייה + מ. הפיס 23 3,220		5,000	115,000	5,000	115,000	230,000	
3.	ג. רק עירייה 13 910		5,000	65,000	-	0	65,000	
4.	ד. חרדי: עירייה + מ. הפיס 17 2,380		5,000	85,000	5,000	85,000	170,000	
5.	ה. חרדי: רק עירייה 5 350		5,000	25,000	-	0	25,000	
6.	סה"כ	97		329,000		551,000	880,000	

מהטבלאות שלעיל ניתן לראות כי בשנת הלימודים **תשפ"ד** בהשוואה ל-**תשפ"ג** חלה עלייה בכל הפרמטרים של נושא המלגות, כפי שמפורט להלן:

- (1) מספר הסטודנטים בתוכנית המלגות גדל ב- 26 סטודנטים (37%). רואים כי עיקר הגידול מקורו במסלול ב. (עירייה + מפעל הפיס).
- (2) סה"כ שעות ההתנדבות של כלל הסטודנטים בתוכנית המלגות גדל ב- 3,920 שעות (47%).
- (3) סה"כ היקף המלגות לסטודנטים תושבי באר יעקב גדל ב- 280,000 ₪ (47%).
- (4) סה"כ תקציב העירייה למלגות גדל ב- 122,000 ₪ (59%).

4.2 תקנון להתנדבות ומלגות לסטודנטים תושבי העיר

ביולי 2023 הוכן תקנון עירוני לקבלת מלגה לשנת הלימודים תשפ"ד (2023 – 2024). תקנון זה מסכם ומנסח את הכללים, הקריטריונים והאופן, שעל פיהם ינוהל בעירייה נושא המלגות לסטודנטים. תקנון זה מהווה למעשה נוהל מחייב לנושא המלגות לשנת הלימודים תשפ"ד. התקנון על נספחיו (טופסי רישום, התחייבות וכיו"ב) אושר ע"י מועצת העיר ב- 24.7.2023. בכותרת של התקנון כתוב שזה תקנון לשנה"ל תשפ"ד. מבדיקה עם היועצת המשפטית אין צורך לאשר את התקנון שוב במועצת העיר כל עוד אין שינוי בו.

הביקורת בחנה את התקנון.

4.2.1. תנאי סף לקבלת מלגה⁵

- עפ"י התקנון, כדי לקבל מלגה, על הסטודנט לעמוד בכל תנאי מתנאי הסף הבאים:
- אזרח ישראלי.
 - תושב באר-יעקב.
 - לימוד במוסד לימודי ובמסלול לימודי עפ"י רשימה מפורטת בתקנון (10 אפשרויות).
 - התנדבות בקהילה בפרויקטים המופעלים ע"י או בשיתוף העירייה. מינימום 70 שעות ומקסימום 140 שעות התנדבות. פעולת ההתנדבות תתבצע בתחום העיר באר יעקב.
 - מילוי טפסים המסומנים כ- א1 עד א3: פרטים שונים על המלגאי.
 - הצהרה והתחייבות מלגאי – נספח ב'.
 - הסטודנט לא מקבל בשנת הלימודים מלגה אחרת ממפעל הפיס, או מכל גורם אשר מעניק מלגה הכוללת השתתפות של מפעל הפיס.
 - לדעת הביקורת, מאחר שברוב המלגות קיימת השתתפות של מפעל הפיס, התקנון של העירייה לעניין תנאי היסוד לקבלת מלגה אמור להיות תואם לתנאי יסוד בתקנון של מפעל הפיס.

נמצאו שתי אי התאמות בין תקנון העירייה לבין תקנון מפעל הפיס. הטבלה שלהלן מפרטת אי התאמות אלה:

מס"ד	תקנון העירייה	תקנון מפעל הפיס
1.	אזרח ישראלי	אזרח ישראלי או תושב קבע.
2.	אין התייחסות לספורטאי מצטיין	סטודנט ספורטאי מצטיין בנבחרת לאומית ייצוגית בעל אישור, חייב רק ב- 60 שעות התנדבות (במקום 140).

4.2.2. תנאים נוספים לקבלת מלגה

- להלן מספר דרישות נוספות לקבלת מלגה, כפי שמפורט בתקנון:
- עובדי עירייה נדרשים לצרף לבקשתם למלגה אישור עירייה ליציאה ללימודים.
 - לאישור בקשה למלגה של חברי מועצה או קרובי משפחה מדרגה ראשונה נדרש אישור מועצת העיר בנוסף להחלטת הוועדה המקצועית.
 - אי קבלת מלגה או סיוע בשכר לימוד ממקור אחר.
 - אי קבלת פטור משכר לימוד מכל סיבה שהיא.
 - לסטודנט פנאי מספיק לביצוע פעילות התנדבותית בהיקף של 70-140 שעות בשנת הלימודים.

לגבי סעיף קטן ב' – המינוח "קרובי משפחה מדרגה ראשונה" איננו מוגדר בפקודת העיריות. הביקורת בדעה כי עדיף לכתוב בתקנון את הגדרת קרבת המשפחה הרשומה בפקודת העיריות לגבי העסקת קרוב משפחה (סעיף 174 א'). "קרוב משפחה" – (1) בן זוג, (2) הורה, (3) בן, בת ובני זוגם, (4) אח או אחות וילדיהם, (5) גיס, גיסה, (6) דוד, דודה, (7) חותן, חותנת, חם, חמות, (8) חתן, כלה, (9) נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ. מסלולי המלגות ותנאי ההתנדבות

לסטודנטים מבקשי מלגה מתאפשרות חמש חלופות לקבלת המלגה. כל חלופה נקראת "מסלול המלגה". החלופות נבדלות זו מזו ב- 3 פרמטרים: (1) הגוף שמעניק את המלגה (עירייה, פרויקט פר"ח, מפעל

5 סעיף 2 בתקנון: "קריטריונים לקבלת המלגה".

הפייס (2) שעות ההתנדבות שהסטודנט נדרש לבצע, כאחד התנאים לקבלת המלגה (3) סכום המלגה לסטודנט. בטבלה שלהלן מפורטות החלופות השונות:

מס"ד	מסלול המלגה	שעות התנדבות לסטודנט	סכום המלגה לסטודנט לפי ממונים (₪)		
			עירייה	מכון דוידסון	מפעל הפיס
1.	א. פרי"ח: עירייה + מכון דוידסון + מפעל הפיס	140 : 100 חונכות אישית, 20 הכשרה לחונכות, 20 בקהילה	1,000	4,000	5,000
2.	ב. עירייה + מ.מ. הפיס	140 : בקהילה	5,000	-	5,000
3.	ג. רק עירייה	70 : בקהילה	5,000	-	-
4.	ד. מגזר חרדי: בסמינר הוראה מפוקח מ. החינוך: עירייה + מפעל הפיס	140 : בקהילה	5,000	-	5,000
5.	ה. מגזר חרדי: בסמינר הוראה מפוקח מ. החינוך: רק עירייה	70 : בקהילה	5,000	-	-

עפ"י התקנון הסטודנט יכול לבחור במסלול אחד מתוך 5 המסלולים שבטבלה.

ממצא לגבי 2 המסלולים ד. ו - ה. המיועדים רק לסטודנטים מהמגזר החרדי:
בסעיפים 6. ד. ו-6.ה. בתקנון קיימת הגבלת סוג מוסד הלימוד ומסלול הלימוד לאחד בלבד "סמינר הוראה המפוקח ע"י משרד החינוך", כתנאי לקבלת המלגה:

סעיף 6.ד.

"מסלול מלגות רשותי מותאם לסטודנטים מקרב הציבור החרדי בשיתוף מפעל הפיס - פונה לתושבי העיר מקרב המגזר החרדי שלומדים באחד הסמינרים להוראה בפיקוח משרד החינוך....."

סעיף 6.ה.

"מסלול מלגות רשותי מותאם לסטודנטים מקרב הציבור החרדי ללא שיתוף מפעל הפיס - פונה לתושבי העיר מקרב המגזר החרדי שלומדים באחד הסמינרים להוראה בפיקוח משרד החינוך....."

הרשום בסעיפים אלו עומד בסתירה לכתוב בסעיף 2. בתקנון, שם רשומים מוסדות החינוך בהם הסטודנט לומד המהווים תנאי לקבלת מלגה. **התנאי הינו גורף** ללא התייחסות למסלול המלגה: להלן ציטוט מתוך סעיף 2. בתקנון:

"2. קריטריונים לקבלת המלגה: 6

- ☐ אזרח ישראלי.
- ☐ תושב באר-יעקב.
- ☐ סטודנט הלומד סמסטר א' וסמסטר ב' במוסד המוכר ע"י המל"ג, לתואר אקדמי (ראשון או שני או שלישי) המוכר ע"י המל"ג או ללימודי תעודת הוראה המוכרת ע"י המל"ג או לימודי הנדסאי במוסד המוכר ע"י מה"ט, או סטודנט שלומד קורס המתקצב ומפוקח ע"י האגף להכשרה

מקצועית בזרוע העבודה (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, למעט – סטודנטים שקיבלו השתתפות בשכר לימוד במסגרת "תוכנית שוברים"). סטודנט שלומד בבתי-ספר על תיכונים לאומניות המתקצבים ע"י משרד התרבות והספורט, או בכיתות י"ג – י"ד בחינוך הטכנולוגי על-יסודי בבתי ספר המאושרים ע"י משרד החינוך, או בסמינרים להוראה המפוקחים ע"י משרד החינוך, או סטודנטים שילמדו בתוכנית להסבת אקדמאים לתעודת רישוי ממשלתית כאח/ות מוסמכת/ת בבתי ספר לסייעוד המוכרים ע"י משרד הבריאות, או סטודנט הלומד במכינה קדם אקדמית במסלול המוכר ע"י המל"ג, או סטודנט שילמד בקורס מורי דרך במוסד המאושר ע"י משרד התיירות המקנה למסיימיו תעודת מורה דרך ארצי מטעם משרד התיירות או סטודנט שמסלול לימודיו מקנה תעודה מוכרת ע"י קופות החולים ובתי החולים כמקצוע לעניין העסקה בתחום פרא-רפואי ורפואה משלימה (היקף שעות במסלול לימודים עיוניים והתנסות מעשית לא פחות מ-1,500 שעות במצטבר שייפרסו על 2 שנות לימוד אקדמיות לפחות ולא פחות מ-4 מסטרים) "

- א. **הדרישה בסעיפים 6.ד. ו-6.ה. בתקנון כפי שהוצגה בעמוד הקודם, מהווה, לכאורה, אפליית סטודנטים/סטודנטיות מהמגזר החרדי. שכן לסטודנטים שאינם מהמגזר החרדי עומדת אפשרות לעוד 9 מסלולי לימוד שעפ"י התקנון חסומים למגזר החרדי כתנאי לקבלת מלגה. יודגש כי בפועל אושרו לסטודנטים מהמגזר החרדי, בשנה"ל תשפ"ד, מלגות גם ללומדים במסלולים נוספים ממסלול "סמינר הוראה". (המכללה למינהל – מאושרת מל"ג, מכללת קריית אונו – מאושרת מל"ג).**
- ב. **אין בתקנון הגדרה או קריטריון שעל פיהם ייקבע ויאומת ע"י המחלקה, איזה סטודנט/ית אכן משתייך/כת למגזר החרדי ואיזה לא.**

4.3. תוכנית להתנדבות הסטודנטים

כאמור, היקף שעות ההתנדבות השנתי בשנה"ל תשפ"ג עמד על 8,400 שעות ובשנה"ל תשפ"ד - 12,300 שעות.

ראוי כי להתנדבות בהיקף כה משמעותי, תוכן במחלקה לקראת כל שנת לימודים תוכנית התנדבות סדורה, שיטתית וכמותית, אשר גם תיבחן ותאושר ע"י מנהל האגף ו/או ע"י הנהלת העירייה. הכנת התוכנית תכלול:

- א. ריכוז, בזמן מספיק מראש, של כל הדרישות והצרכים לפעילות התנדבות מהגורמים השונים בהם יפעלו הסטודנטים.
- ב. תרגום הדרישות לשעות נדרשות בחתכי: (1) מגזר (חרדי ולא חרדי) (2) גורם מבקש.
- ג. תיעודף בין מבקשים שונים עפ"י קריטריונים מובנים מראש. (בתקנון אין התייחסות לתוכנית להתנדבות ולא לקריטריונים של תיעודף וחלוקה של שעות לדורשים שונים).
- ד. טבלה מרכזת שבה נתונים של: סוגי ההתנדבות, המוסדות שבהם מבוצעת ההתנדבות מכל סוג, היקפי השעות לכל סוג ולכל מוסד, תקופת ההתנדבות בשנת הלימודים (חודשי ההתנדבות המתוכננים). בהתאם לצורך ניתן להוסיף פרטים כמו ימים בשבוע בהם ההתנדבות מתוכננת, כישורים או רקע נדרש למתנדב (כמו לדוגמה – להתנדבות לאסף הרופא נדרשים סטודנטים בפקולטה לרפואה) ועוד.

הממצאים

- א. למחלקה אין תוכנית התנדבות שלמה, מקיפה, וכמותית לכל שנת לימודים.
- ב. בהיעדר תוכנית התנדבות אין הפגשה אופטימאלית (מיטבית) של צורך וביקוש למתנדבים, ממוסדות שונים בעיר עם היצע מתנדבים מתאימים לפעילות ההתנדבות בכל מוסד.

4.4. פיקוח ובקרה אחר התנדבות הסטודנטים

כאמור, בתשפ"ד התנדבות הסטודנטים כרוך בכ-12,000 שעות התנדבות ובתקציב שנתי של כ-0.9 מיליון ₪ (תקציב כולל של: העירייה + מפעל הפיס + מכון דוידזון (פר"ח)). היקף משמעותי כזה של שעות ותקציב מחייב בקרה שיטתית והדוקה בצמתים המרכזיים של שלבי תהליך הענקת המלגות.

בדיקת הביקורת העלתה כי אכן מתבצעת ע"י המחלקה בקרה בשלבים השונים. עם זאת, הביקורת מצאה פערים וחוסר שלמות בבקרה. להלן מובא ריכוז של ממצאי הביקורת בנושא פיקוח ובקרה אחר התנדבות הסטודנטים:



- א. תושבות קבע בבאר יעקב:
- 1) בטבלת נתוני הסטודנטים מבקשי מלגה אין עמודה לציון בקרת התושבות, למרות שתושבות קבע בבאר יעקב נדרשת בתקנון העירייה כתנאי סף לבקשת מלגה.
 - 2) במסלול פר"ח, 17 סטודנטים מתוך 40 (43%) לא עמדו בתנאי הסף של תושב באר יעקב ובכל זאת אושרו לקבלת מלגה.
- ב. העדר דיוק הנתונים בגיליונות ריכוז נתוני הסטודנטים מבקשי מלגה של המחלקה:
- 1) בגיליונות הנתונים אין ציון התאריך שאליו הנתונים נכונים.
 - 2) במסלול פר"ח, אי הלימה בין מספרי הסטודנטים הרשומים בגיליון נתוני המחלקה: 46 לבין מספרם בגיליון נתוני מינהלת פר"ח: 40.
 - 3) 15 סטודנטים הרשומים בגיליון נתוני המחלקה לא רשומים בגיליון נתוני מינהלת פר"ח. בגיליון מינהלת פר"ח רשומים 15 סטודנטים אחרים שלא רשומים בגיליון נתוני המחלקה.
 - 4) בגיליון נתוני המחלקה יש 3 סטודנטים הרשומים רק בשם ללא מספר תעודת זהות.
- ג. בקרת ביצוע יומית להתנדבות הסטודנטים מבוצע על גבי טפסים שאינם אחידים ובכתב יד ובחלק ניכר מהטפסים חסר חתימת נציג המחלקה לאימות ואישור הדיווח. כמו כן, לטופס הדיווח לביצוע התנדבות אינו נושא מספר חד-חד ערכי כאמצעי בקרה.
- 1) מבוצע על טפסים ידניים ובכתב יד.
 - 2) 2 טפסים דומים – אחד למגזר החרדי ואחד ללא חרדי. כפילות – אין הצדקה ל-2 טפסים שונים.
 - 3) מילוי הטפסים איננו אחיד, שונות רבה באופן רישום תאריכים, שעות, מקום ההתנדבות, מהות התנדבות ועוד.
 - 4) בחלק ניכר מטפסי הדיווח של התנדבות הסטודנטים אין חתימת המחלקה לאימות ואישור הדיווח.
 - 5) טופס הדיווח לביצוע ההתנדבות, שמהווה בסיס לתשלום כספי, איננו מנוהל כמסמך מבוקר. אין לטופס זיהוי חד ערכי שנתון לבקרה.
- ד. נמצאו ליקויים באופן דיווחי שעות ההתנדבות:
- 1) בחלק מהמקרים נרשמו שעות הביצוע שלא בחודש מסוים אלא על פני תקופה של מספר חודשים.

2) סיכום מצטבר של שעות החודשים מבוצע ידנית ולא בנוסחת אקסל. כתוצאה, נתגלו טעויות חישוב.

4.5. ועדת מלגות

4.5.1. כללי

תפקידה העיקרי של הוועדה העירונית למלגות לסטודנטים הוא לאשר או לדחות הענקת מלגות לסטודנטים במימון מלא או חלקי של העירייה. כמו כן, לקיים בקרה לקיום הליך תקין בהענקת המלגות והליך תקין הנוגע לתקצוב ולמימון התמיכה. הבקרה מבוצעת באמצעות שאלות ו/או בקשות להבהרות ו/או בקשות להשלמת נתונים מאת חברי הוועדה אל מנהלי האגף והמחלקה, תוך כדי קיום ישיבות הוועדה. השאלות והמענים מתועדים בפרוטוקול ישיבת הוועדה.

בתקנון המלגות בסעיפים 4 ו-5 קיימת הנחייה להקמת "וועדת שיפוט לחלוקת מלגות" ול"שיקולי הוועדה בהענקת המלגות":

4. ועדת שיפוט לחלוקת מלגות:

עיריית באר-יעקב תקים ועדת מלגות ציבורית מקצועית, שהרכבה: מנהלת אגף חינוך בעירייה ו/או מי מטעמה, גזברית העירייה ו/או מי מטעמה, מנהלת האגף לשירותים חברתיים ו/או מי מטעמה, מנהל אגף נוער וצעירים, מנהלת מח' הצעירים שתשמש גם כמרכזת המקצועית של הוועדה. מבקר העירייה, היועץ המשפטי יהיו מוזמנים קבועים לוועדה כמשקיפים.

5. שיקולי הוועדה בהענקת המלגות:

- סטודנט שעונה על כל התנאים והקריטריונים בהתאם לסעיף 2.
- תינתן עדיפות לבקשות מלגה שיוגשו מאת סטודנטים לתואר ראשון.
- תינתן עדיפות לסטודנטים שאינם מקבלים מלגה או סיוע כספי כלשהו למימון הלימודים מגופים אחרים (פטור, הנחה וכדו').
- תינתן עדיפות לסטודנטים עם קשיים סוציו-אקונומיים.

בתאריך 6.2.2022, ראש העירייה הפיק לוועדת המלגות כתב מינוי כדלהלן:

הנדון: כתב מינוי לוועדת מלגות יישוביות

הריני למנות בדאית הרכב לוועדת מלגות יישוביות:

1. מנהל מחלקת נוער וצעירים - יריד.
2. רכזת צעירים, מחלקת נוער וצעירים - חברה.
3. מנהל אגף חינוך ו/או מי מטעמה - חבר.
4. מנהלת אגף שירותים חברתיים ו/או מי מטעמה - חברה.
5. מנהלת אגף כספים ונכסות ו/או מי מטעמה - חברה.

הפקידה וסמכויותיה של הוועדה:

1. לבדוק את הבקשות שהוגשו למעלה לקול קורא ולעמידת המועמדים בתנאים.
2. לקבוע סדר מקבלי מלגות בהתאם לאמות מידה שנקבעו.
3. להמליץ לנציגיה בדבר המועמדים המומלצים לקבלת מלגה וליישם רשימה בסדר.
4. הקדמת לבי אמות המידה של הקול קורא.
4. סדרתן למועמדים בדבר זכייה או דחיית בקשה.

חוקף המינטי: עד לתום כהונת מועצת רשות העיר.

4.5.2. התכנסות ופרוטוקול

עפ"י הפרוטוקולים שנתקבלו בביקורת, ועדת מלגות התכנסה כדי לדון במלגות לשנת תשפ"ג ב:

- א. 14.11.2022 - התכנסות ראשונה של הוועדה. ב"זום".
- ב. 14.12.2022 - התכנסות שנייה של הוועדה. ב"זום".
- ג. 18.1.2023 - התכנסות שלישית של הוועדה. ב"זום". (מנהלת מחלקת שירותים חברתיים נעדרה).

ל- 3 ההתכנסויות הנ"ל נרשמו פרוטוקולים. עפ"י הפרוטוקולים, בכל ההתכנסויות הוועדה עסקה גם בבקרת הנתונים וההחלטות של המחלקה וגם באישור בקשות המחלקה להענקת מילגות לסטודנטים שהמחלקה מביאה לפני הוועדה.

הביקורת לא מצאה בפרוטוקולים אלו ממצאים חריגים.

בין ההתכנסות השלישית של הוועדה לבין יולי 2024 הייתה, לדברי מנהלת המחלקה לפחות עוד התכנסות אחת של הוועדה. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי להתכנסות/יות נוספות אלו לא נרשם פרוטוקול. מבדיקת הביקורת הוועדה התכנסה לפחות במועדים הבאים כדי לדון במלגות לשנת לימודים תשפ"ד:

- א. 7.12.2023
- ב. 4.6.2024

הביקורת מעירה כי קיום ישיבת ועדת מלגות ללא פרוטוקול איננו תקין.

5. חיילים משוחררים

5.1. כללי

אחת הפעילויות המרכזיות והדומיננטיות במחלקה הינה פעילות בתחום "חיילים משוחררים". פעילות זו הוקמה על מנת לתמוך ולסייע לחיילים תושבי העיר ששוחררו משירותם הצבאי. משימתה העיקרית היא לעזור לחיילים המשוחררים בהתמצאותם בחיי האזרחיים לאחר השירות הצבאי, ולסייע להם בשילובם בקהילה האזרחית. הפעילות כוללת מידע והכוונה בנושאי זכויות וזכויות, חיפוש עבודה, ייעוץ להשכלה והכשרה מקצועית, קורסי העשרה (אנגלית, מיומנות פיננסית וכיו"ב) ועוד.

עפ"י הגדרת משרד הבטחון, שאומצה ע"י עיריית באר יעקב, מעמד חייל משוחרר חל מתאריך השחרור ועד ל-5 שנים ממועד זה.

כאמור, במחלקת צעירים יש רכזת חיילים משוחררים בחצי משרה. ממצאים אודות העסקת הרכזת מפורטים בסעיף "ארגון וכוח אדם".

5.2. היקף הפעילות

עפ"י נתוני המחלקה, מספר החיילים המשוחררים בבאר יעקב בשנת 2022 עמד על 1,140 ובשנת 2023 על 1,400.

במצגת סטטוס יישום תכנית העבודה לסוף המחצת השנייה של שנת 2023, שהוצגה להנהלה העירייה, אגף נוער וצעירים הציג כיעד אגפי שנתי: "יצירת קשר אישי, ליווי והכוונה של 25% מהחיילים המשוחררים בעיר". במצגת הסטטוס, האגף הציג גם את מידת השגת היעד הנ"ל לסוף החציון: 100%. ראו דף רלוונטי ממצגת תכנית העבודה בעמוד הבא.

נמצא כי קיים פער משמעותי בין מספר החיילים המשוחררים איתם האגף יצר קשר בשנת 2023 על פי דיווח סטטוס תכנית עבודה (350) לבין מספר החיילים המשוחררים המתועדים אצל רכזת חיילים משוחררים (15 בלבד).





מאחר שבבאר יעקב היו בשנת 2023, עפ"י נתוני המחלקה, 1,400 חיילים משוחררים, המשמעות של מצגת האגף הינה כי בשנת 2023 הייתה, לכאורה, יצירת קשר אישי, ליווי והכוונה של 350 חיילים משוחררים ($1400 \times 25\%$).

מצד שני, המחלקה מסרה לביקורת גיליון אקסל שבו מתועדות כל הפעילות של רכזת החיילים המשוחררים. בגיליון אקסל זה מופיעה בשנים 2023 עד מאי 2024 פעילות של יצירת ראשוני ע"י הרכזת עם **23 חיילים משוחררים בסה"כ**. מתוכם רק בשנת 2023, **15 חיילים משוחררים**.

לא התקבל הסבר לפער מהותי זה במספר החיילים אליהם נעשתה פנייה ויצירת קשר אישי ו/או ליווי והכוונה עפ"י נתוני האגף לעומת נתוני המחלקה.

בהתייחסותו למיומנות הדוח, אגף נוער וצעירים מסר לביקורת כי:
 "משרד הביטחון העביר רק בחודש האחרון רשימה מעודכנת של חיילים משוחררים, שבאמצעותו אנו יכולים ליצור קשר עם הצעירים המשוחררים.
 הרכזת חיילים משוחררים עובדת ב-50% מעשרה ובחצי שנה אחרונה לקחה חלק גם בהובלת תחומים נוספים במחלקה בהתאם לצרכים".

5.3 הפעילות בתחום חיילים משוחררים

במסגרת תכנית העבודה של המחלקה לשנת 2024 נכללת גם תכנית עבודה בנושא "חיילים משוחררים". לפירוט ראו **נספח ג'**. תכנית העבודה כוללת פירוט של מהות/סוגי הפעילות: ייעוץ לימודי/תעסוקתי, קורס הכנה לתעסוקה, סדנאות פיננסיות ודיני עבודה לעובדים, כנס מכללות קדם אקדמיות, יריד תעסוקה, כנס חיילים משוחררים, קבוצת וואטסאפ לצעירים, קבוצת וואטסאפ לדרושים, הרצאות בתחום טיול אחרי צבא, סיוע משפטי, תעסוקתי והכשרתי (נציגי ש"ל), קורס אנגלית ובתחום התוכנה וכדו', פעילויות חברתיות – בילוי ופנאי.

בהתאם לפירוט בתוכנית העבודה של המחלקה בנושא חיילים משוחררים, היה צפוי כי בגיליון האקסל שבו מתועדות כל פעילויות רכזת החיילים המשוחררים, יהיה תיעוד ביצוע של פעילויות לפי הסוגים בתוכנית העבודה (לפחות חלק מהסוגים).

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי מדי שבוע נערכת יחד עם מנהל האגף פגישת מעקב עם הרכזת על מידת הביצוע של "תוכנית עבודה שבועית".

- נמצא כי בשנת 2023 רוב הפעילויות שתוכננו בנושא הטיפול בחיילים משוחררים לא בוצעו:**
- א. בפועל, אין בגיליון האקסל כל אזכור ביחס לפעילויות הכלולות בתוכנית העבודה. הפעילות היחידה המוזכרת בגיליון האקסל ביחס ל-15 החיילים המשוחררים בשנת 2023 וביחס ל-13 החיילים המשוחררים בשנת 2024 (עד מאי) הינה פגישה (פרונטלית או טלפונית) שבה הרכזת קיבלה מכל חייל משוחרר מה הוא מתכנן לעשות בעתיד הקרוב ומה הצורך המיידי שלו.
 - ב. אין בטבלה תיעוד לפעילות נוספת של הרכזת מול החיילים שעמם נפגשה.
 - ג. אין תיעוד לתוכנית עבודה שבועית של רכזת החיילים המשוחררים.
 - ד. אין תיעוד לפגישות המעקב השבועיות של מנהלת המחלקה עם מנהל האגף אחר עבודת הרכזת. (ללא פרוטוקול או רישום ממצאים והחלטות).
 - ה. ישנו מספר צנוע מאוד של חיילים משוחררים שטופלו על ידי האגף בהתאם לתיעוד של רכזת חיילים משוחררים. (ראו תת הסעיף הקודם).

מנהלת המחלקה אישרה כי אכן בשנת 2023 לא בוצעה במחלקה כל פעילות מתוך הפעילויות המוצגות בתוכנית העבודה לנושא חיילים משוחררים.

6. ניהול כספי

6.1. תקציב הוצאות - ביצוע מול תכנון לשנים 2021 עד 2023
הטבלה שלהלן מציגה ביצוע מול תכנון מחלקת צעירים לשנים 2021 – 2023:

תקציב וביצוע - הוצאות - למחלקת צעירים					
2023			2022	2021	
סה"כ	1817910785	1817910782	1817910782		מס' כרטיס
	פעילות צעירים	פעילות צעירים – שיוויון חנ	פעילות צעירים – שיוויון חנ		שם כרטיס
196,900	89,500	107,400	225,000	277,500	תקציב
144,559	67,010	77,549	180,565	181,615	ביצוע
-	-	-	-	-	שריון
144,559	67,010	77,549	180,565	181,615	ביצוע + שריון
52,341	22,490	29,851	44,435	95,885	יתרת תקציב
73.42%	74.87%	72.21%	80.25%	65.45%	אחוז ביצוע

מהטבלה שלעיל ניתן לראות:

א. שיעור ביצוע התקציב נמוך (65%, 80%, 73%) בכל אחת מהשנים 2021 עד 2023. להערכת הביקורת שיעור נמוך זה מקורו ב:

- קביעת תקציב ללא התבססות על תוכנית עבודה שנתית מקושרת לתקציב.
- להלן ההסברים של מנהלת המחלקה לניצול החלקי של התקציב: הפרויקט להקמת מרכז הצעירים החדש:

- מספר נרשמים מינימאלי שהמשרד לשוויון חברתי קבע כתנאי לקיום פעילות ע"י המחלקה (במימון המשרד). מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי המחלקה לא עמדה במימון זה. הביקורת מצאה בשנת 2023 רק שתי פעילויות כאלו: (1) מפגש הרצאה לקהילת הלהט"ב בעיר בנושא הטרדות מיניות. מינימום 10 משתתפים. (2) קידום פעילות התנדבות לשעת חירום – מינימום 5 משתתפים.

לדעת הביקורת שתי הפעילויות הנ"ל, בהם נקבע ע"י המשרד לשוויון חברתי מינימום משתתפים, אינם יכולים להוות הסבר מניח את הדעת לשיעור הביצוע הנמוך של תקציב המחלקה.

- בשנת 2023 נוספו מגבלות לאפשרות ביצוע פעילויות עקב המלחמה. (חלק מאוכלוסיית היעד לפעילויות הייתה מגויסת לצבא וגיוסם גם הקשה על נשותיהם, שחלקן אף היא אוכלוסיית היעד, להשתתף בפעילויות המחלקה).

ב. בשנים 2021-2022 התקציב כלל רק סעיף תקציבי אחד – ברמת כותרת כללית - ללא כל פירוט משנה. בשנת 2023 נוסף לסעיף הכותרתי מהשנתיים הקודמות עוד סעיף כותרתי, שוב ללא כל פירוט. אל מול זאת, קשה מאד לנתח את הסיבות והמקורות לשיעור ביצוע תקציב נמוך כפי שמוצג בסעיף א. לעיל.

במסגרת טיוטת דוח הדוח, הביקורת המליצה כי:

- (1) לשלב בתכנון תקציב המחלקה לשנים הבאות גם שיקולי תוכנית עבודה והדרישות התקציביות הנגזרות ממנה.
- (2) לבצע בקרה רבעונית על מידת ניצול התקציב.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, הגזברית מסרה לביקורת כי:

ממצאים - בכל שנה, בעת הכנת התקציב השנתי, הגזברית יושבת עם מנהל האגף. התקציב מתוכנן על פי צרכי האגף, אשר לוקח בחשבון את תכנית העבודה שלו, ותחת מגבלות התקציב של העירייה.

המלצה 1 - תכנון התקציב כן לוקחת בחשבון שיקולי תכנית עבודה ודרישות התקציביות הנגזרות ממנה. אני מנהלת "אקסל" אשר מתעדת את הבסיס לקביעת תכנית העבודה. אני יודעת למה כל תקציב הוצאה מתאים.

המלצה 2 - הגזברית מבצעת בקרה במהלך השנה כדי לוודא שלא חורגים מהתקציב. ברמה החודשית, המערכת מגבילה את קצב ניצול התקציב. ברמה החצינית אני בודקת האם לא הולכים לחרוג מהתקציב השנתי. האחריות לניצול מושכל של התקציב הוא של מנהל אגף ניער וצעירים.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, האגף מסר לביקורת כי "ניקח לתשומת ליבנו, יבוצע".

6.2 תקציב הכנסות - ביצוע מול תכנון - לשנים 2021 עד 2023

להלן מקורות ההכנסה הפוטנציאליים למחלקה:

- א. הכנסות מתשלומי צעירים המשתתפים בפעילויות ואירועים שהמחלקה עורכת.
- ב. הכנסות מהמשרד לשיויון חברתי כהשתתפות המשרד בפעילויות ואירועים שאמורים להתבצע ע"י המחלקה עפ"י הסכם בין העירייה לבין המשרד.
- ג. הכנסות אופציונאליות ממפעל הפיס כהשתתפות בפעילויות ואירועים שמפעל הפיס מעודד.

6.2.1 תקציב הכנסות וביצוע בפועל

בדיקת הביקורת מעלה כי לא היה תכנון תקציב הכנסות למחלקת צעירים לשנים 2021 עד 2023. עם זאת, הביקורת מצאה בכרטיס הנה"ח נתוני ביצוע של הכנסות המחלקה לשנים הנ"ל. כל ההכנסות בכרטיס הינן בכרטיס הנה"ח מספר 1317910420 - "פעילויות צעירים - הכנסות ממשתתפים. (התשלום של משתתף בפעילויות של המחלקה כגון, הרצאה, קורס, טיול וכיו"ב). הטבלה שלהלן מציגה סכומי ההכנסות לפי שנים (ש):

שנה	2021	2022	2023	סכום כולל
הכנסה ₪	26,200	21,840	14,327	62,367

בטבלה רואים כי ההכנסה השנתית ירדה משנת 2021 ל- שנת 2022 בכ- 17% ומשנת 2022 לשנת 2023 בכ- 34%. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי חלק מהירידה בהכנסות בשנת 2023 מקורו בהפחתת פעילות המחלקה בקיום אירועים, קורסים, סדנאות, פעילויות פנאי וכו' לצעירים בשנת 2023. זאת עקב שתי סיבות עיקריות: (1) בניית מרכז הצעירים החדש (2) המלחמה מאוקטובר 2023.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, הגזברית מסרה לביקורת כי: "הכנסות 'צעירים' מתוכננות יחד עם הכנסות 'נוער' ולכן סעיף הכנסות 'צעירים' מתוקצב באפס בתחילת השנה".

6.2.2. תהליך חיוב וגביית כספים כדמי השתתפות בקבלת שירותי המחלקה

במסגרת שירותיה לאוכלוסיית הצעירים בעיר, המחלקה מציעה שירותים⁷ בתשלום. בחלק מהשירותים (להלן "אירועים") של המחלקה יש בגינם הוצאה (בנוסף לשכר ממלאי תפקיד במחלקה), המחלקה גובה מהמשתתפים באירוע - דמי השתתפות. אירועים אלו יכולים להיות: מפגש או כינוס (תרבותי, מקצועי, בידורי, נופש ופנאי וכיו"ב), סדנה לימודית, קורס (אנגלית לדוגמה), מתן ייעוץ מקצועי ועוד.

להלן דוגמאות של אירועים כאלו שבוצעו בעבר (מבוסס על תיעוד בכרטיס הנה"ח משנת 2021): סיור משפחות, סיור גבעות כורכר נס ציונה, קורס עזרה ראשונה, הכנה לכיתה א, ייעוץ תעסוקתי, פעילות צעירים, יוסי גבני סטאנד אפ, סדנת קוקטיילים.

שיטת הגבייה

התשלום של כל משתתף באירוע, מתבצע באופן ממוחשב מקוון.
א. בשנת 2022 ומחצית שנת 2023 (עד יוני) הגבייה בוצעה באמצעות מערכת המחשוב של חברת "טלרום" (שירותי סליקה וחשבוניות דרך האינטרנט).
ב. מיולי 2023 הגבייה מבוצעת דרך מערכת "WITH" אשר מפעילה לצורך כך מערכת סליקה וחשבוניות של חברת "Pay Me" (פאיימי בע"מ).

בקרת הגבייה

בקרת הרישום, כולל הגבייה, בחתך של אירוע ספציפי ובחתך של כל נרשם, נעשה ע"י מנהלת המחלקה באמצעות דוחות ממערכת המחשוב "WITH". הביקורת קיבלה דוח כזה לדוגמה (סדנת ליווי התפתחותי לאמהות צעירות – מתהפכים ומתגלגלים - מאפריל 24). בדוח מוצגים פרטי האירוע, רשימת המשתתפים עם נתונים מפורטים, נתוני ואישור התשלום של כל נרשמת וכיו"ב. יצוין כי מהדוח הממוחשב ניתן להסיק שבהכרח קיים ממשק ממוחשב בין מערכת "WITH" לבין מערכת "PayMe". לפיכך, אם בדוח מופיע תשלום הרי בהכרח היה תשלום בפועל.
לביקורת אין הערות בנושא זה.

6.2.3. קביעת המחיר למשתתף לאירוע בתשלום

תהליך קביעת המחיר למשתתף

קביעת המחיר למשתתף באירוע הכרוך בתשלום נעשה ע"י מנהלת המחלקה, כפי שתואר על ידה, במהלך התכנון וההתארגנות לביצוע האירוע. תהליך קביעת המחיר כולל את השלבים הבאים:

- (1) זיהוי גורמי העלות למחלקה שכרוכים ביישום האירוע
- (2) הערכת העלות לכל גורם עלות
- (3) סיכום כלל העלויות למחלקה לביצוע האירוע
- (4) הערכת מספר המשתתפים
- (5) תחשיב העלות לכל משתתף הנרשם לאירוע

תיעוד תהליך קביעת המחיר

נמצא כי מנהלת המחלקה איננה מתעדת את אופן קביעת המחיר למשתתף באירועים שמופקים על ידי המחלקה. לדעת הביקורת, חשוב לתעד את כלל התהליך ונתוניו.

7 כל שירות שהמחלקה נותנת לצעירים כמו אירוע (כינוס, הופעה, טיול וכיו), קורס, סדנה, ייעוץ וכיו"ב

6.2.4. הכנסות "קול קורא – המשרד לשוויון חברתי"

לעירייה הסכם⁸ עם המשרד לשוויון חברתי (להלן: "המשרד") שנחתם בנובמבר 2021. תוקף ההסכם עד מרס 2023. למשרד יש אופציה להאריך את ההסכם לעוד 4 שנים. עפ"י ההסכם, העירייה תפעיל תוכנית לקידום מעורבות חברתית של הצעירים בעיר, שעלותה הכוללת 250,000 ₪ לכל שנה. מתוך העלות הכוללת (250,000 ₪), המשרד יתקצב ויממן 150,000 ₪ בכל שנה. ההסכם הוארך פעמיים עם שינויים בסכומים – תוספת ראשונה ותוספת שניה.

בהמשך, ההסכם הוארך עד סוף שנת 2023 ויצא קול קורא חדש. להלן עדכון מנהלת המחלקה בנושא: "תחום הצעירים עבר ב 2024 מהמשרד לשוויון חברתי למשרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי. המשרד לא האריך את החוזה ב 2024 אלא הוציא קול קורא חדש (ששם דגש על תמיכה ופיתוח יחידות צעירים ברשות לשנת 2024), הרשות הגישה את הבקשה כמתבקש בסוף חודש מאי. עדיין ממתנים לתשובה ולחזרה חתום מהמשרד."

כאמור הכנסה פוטנציאלית זו לא תוכננה במסגרת תקציב הכנסות.

כרטסת המשרד לשוויון חברתי בגזברות מתעדת בשנים 2021 - 2023 את ההכנסות הבאות:

מס"ד	ייעוד התשלום	סכום התשלום ₪ לפי שנים			סה"כ
		2021	2022	2023	
1.	השתתפות המשרד בשכר מנהלת המחלקה לשנת 2021	57,547			57,547
2.	השתתפות המשרד בשכר מנהלת המחלקה לשנת 2022		20,623	51,046	71,669
3.	סקר להט"ב (ענבל בן דב)			12,960	12,960
4.	סה"כ	57,547	20,623	64,006	142,176

מסקנה

מנתוני ההסכם עם המשרד לשוויון חברתי ומנתוני התקבולים מהמשרד, בשנים 2021 עד 2023 לא היה מיצוי של פוטנציאל ההכנסות מהמשרד; כנגד הכנסה פוטנציאלית של 250,000 ₪ לשנה, התקבלו רק בין 20,623 – 64,004 ₪.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי הסיבה העיקרית לאי מיצוי פוטנציאל ההכנסות הינה חוסר יכולת המחלקה לעמוד בתנאי של המשרד לשוויון חברתי לקיום פעילויות מסוימות במחלקה. התנאי האמור הינו המספר המינימאלי של משתתפים בפעילות כזו או אחרת הנדרש כדי שהמשרד יממש את השתתפותו עפ"י ההסכם. למסקנת הביקורת הסיבה הזאת יכולה (אולי) להסביר שיעור זעיר (שברירי אחוז) בלבד מאי מיצוי פוטנציאל ההכנסות מהמשרד לשוויון חברתי.

8 ההסכם "נולד" כהמשך של אישור המשרד לבקשת העירייה להשתתף ב"קול קורא" שהמשרד פירסם.

7. מידע ומחשוב

7.1. כללי

בתחילת פעילותה של מחלקת הצעירים כיחידה ארגונית בתוך אגף נוער וצעירים (בשנים 2021 ו-2022), חלק ניכר מהפעילות נהל ידנית בטפסים וברישומים ידניים או שימוש ב- מסמכי "וורד" ובטבלאות "אקסל". משנת 2022 המחלקה מסתייעת ונתמכת ב- 2 מערכות מחשב:

- מערכת WITH : ב- 20 בדצמבר 2022 נחתם הסכם עם החברה לשימוש במערכת מחשוב אשר מיועדת לתמוך בפעילות ובתהליכי המחלקה.
- מערכת מפעל הפיס: משנת הלימודים תשפ"ג (2022 עד 2023) המחלקה מנהלת את נתוני הסטודנטים במסלולי מלגה בהם משתתף מפעל הפיס במערכת המחשוב של מפעל הפיס. בנוסף, למחלקה דף באתר האינטרנט של העירייה.

7.2. מערכת "WITH"

7.2.1. מענה לתהליכים

- מערכת WITH היא מערכת אינטרנטית בענן שהשימוש בה הינו "תוכנה כשירות – SaaS" - (Software as a service).
המערכת נותנת תמיכה מחשובית ל - 3 מתהליכי המחלקה כמפורט:
- פורטל קהילתי, כולל עמוד ראשי בסיסי ומודול אירועים והרשמה למפגשים
 - עוזר קהילתי, כולל הודעות אוטומטיות ותקשורת עם חברי הקהילה
 - תשלומים מקוונים באינטרנט

יצוין כי בשני תהליכים מתוך השלושה קיימים עדיין פערים:

- בפורטל קהילתי, אין אפשרות לצרף מסמכים בהרשמה (למשל, למלגות)
- עוזר קהילתי, חסרה אפשרות להסכמה כללית (גורפת) לקבלת פניות או ביטול של הסכמה לקבלת הודעה.

חסרה במערכת תמיכה ל - 7 תהליכי מחלקה מהותיים:

- תכנון והקצאת חדרים במרכז הצעירים
- ניהול השתתפות בפועל מול הרשומים לאירועי המחלקה
- תמחור עלות אירוע וקביעת מחיר למשתתף
- תכנון ובקרת תוכנית עבודה שנתית
- ניהול מלגות לסטודנטים
- ניהול הפעילות של חיילים משוחררים
- ניהול משוב ומדדי שביעות רצון

7.2.2. התקשרות עם חברת התכנה WITH.

- הליך בחירת התכנה
- ב-24.8.2022 בוצע הליך בחירה באמצעות ועדת רכש בין 2 הצעות: (1) חברת התכנה הזוכה (2) חברה אחרת.

ההצעה הכספית שהוגשה לוועדת הרכש:

מס"ד	רכיב כספי בהצעה	הצעה - שו כולל מע"מ	
		חברת התכנה	חברה אחרת
1.	עלות חד פעמית	0	17,550
2.	עלות שנתית	5,897	21,060
3.	עלות לשנה הראשונה	5,897	38,610
4.	עלות לשנה שנייה והילך	5,897	21,060

נבחרה חברת התכנה.

הבחירה גם נסמכה על חוות דעת של ארגון "רשת מרכזי הצעירים בישראל" מ- 17.6.2022 שבדקה הצעות מ- 4 חברות.

אין הערות.

ב. הסכם

(1) אצל הביקורת נתקבל טופס של חברת התכנה "טופס הזמנת שירות" עליו החברה רשמה את הצעתה. על מסמך זה חתמו הצדדים ב- 20.12.2022 כהסכם. מטעם העירייה חתומים ראש העירייה וגזברית העירייה.

(2) שמירת הפרטיות ואבטחת מידע - במסמך החתום כהסכם מצורף נספח א' – "שמירת הפרטיות ואבטחת מידע". הנספח, כמו יתר הדפים והנתונים במסמך ההסכם הינו מטעם ובהפקת החברה. ראוי להדגיש כי לנספח א' מצורף מסמך תוצאות לבדיקת חדירה למערכת שבוצע באפריל 2022. רמת הסיכון המוערכת ע"י החברה שביצעה את בדיקת החדירה מוגדרת

High to Medium-risk

למרות שבבדיקת חדירה שביצעה חברת התכנה. התקבל דירוג של סיכון בינוני עד גבוה, לא נמצא תיעוד לפעילות מתקנת להפחתת הסיכון.

(3) ביטוחים

במסמך החתום כהסכם מצורף נספח "אישור קיום ביטוחים". בנספח קיים אישור על קיום הביטוחים:

- צד ג' – מסתיים ב- 31.12.2022
- אחריות מעבידים – הסתיים ב- 31.12.2022
- אחריות מקצועית – הסתיים ב- 24.12.2022

ממועדי סיום תוקף הביטוחים, ועד אפריל 2024 החברה המשיכה לספק שירותים לעירייה. לביקורת לא נמסר תיעוד על הארכת הביטוחים. היעדר הארכת ביטוחים איננו תקין.

(4) חברת הסליקה – PAY ME

במהלך הטיפול לחתימת ההסכם עם WITH הועלה ע"י מנהלת המחלקה אל היועצת המשפטית נושא היחסים המשפטיים עם חברת הסליקה PAY ME שמהווה ספק של WITH. לפי דוא"ל מאת מנהלת המחלקה בנושא מתאריך 24.8.22 נכתב "[היועצת המשפטית] ציינה שנושא זה פתור מבחינה משפטית באמצעות התייחסות בחוזה למערכת היחסים בינינו ל PAY ME".

במסמך ההסכם עם חברת התכנה, אין כל התייחסות לנושא היחסים המשפטיים בין העירייה לבין חברת PAY ME. לביקורת גם לא נמסר כל תיעוד נוסף על נושא זה.

7.3. מערכת מפעל הפיס

למפעל הפיס יש מערכת מחשוב אשר באמצעותה הוא מנהל את נושא הרישום והמלגות של סטודנטים ברחבי הארץ. למנהלת המחלקה הרשאת גישה למערכת זו. במסגרת זו, המנהלת מזינה למערכת את נתוני הסטודנטים הנרשמים לתוכניות המלגות בכל המסלולים בהם מפעל הפיס משתתף במימון המלגה ובכל שלבי התהליך: הרשמה, נתונים על עמידה בתנאי סף ובתנאים נוספים, אישורי קבלה לתוכנית, בקרה של יישום ההתנדבות, העברת התשלומים לסטודנט ועוד.

יצוין כי המערכת אינה מיועדת לניהול ההתנדבות ובבקרה על ביצועה בחתך יומי לכל סטודנט.

הביקורת ראתה כניסה למערכת ואחזור דוחות שבוצעו על ידי מנהלת המחלקה.

אין לביקורת הערות לעניין זה.

7.4. אתר האינטרנט

7.4.1. כללי

אתר אינטרנט מהווה ערוץ מידע בסיסי, מרכזי וחשוב של כל ארגון המספק שירותים ובוודאי גוף ציבורי כמו עירייה שנותנת שירות לציבור רחב. זה כלי מאד משמעותי במערך השירותים של העירייה לתושב כי הוא מאפשר תקשורת בין העירייה לבין התושבים לרבות העברת מידע וקבלת פניות. אתר הבנוי נכון ומנוהל כהלכה, יספק מידע ונתונים ללקוחות הארגון (תושבי העיר) ויאפשר פעולות מקוונות להקלה על התושב ולאפקטיביות ושיפור השירות.

7.4.2. מחלקת הצעירים באתר העירייה

דף האינטרנט של מחלקת הצעירים משולב בתוך הדף של אגף נוער וצעירים. הביקורת בחנה את דף האינטרנט של מחלקת הצעירים באתר האינטרנט העירוני.

נמצא כי דף האינטרנט של מחלקת הצעירים אינו משמש את ייעודו. להלן הפערים שנמצאו מבדיקת דף "נוער וצעירים" באתר.

א. האגף מוצג כמחלקה – לא עדכני (יצוין כי תוקן תוך כדי הביקורת)

דף הבית < אגפים ומחלקות < מחלקת נוער וצעירים

מחלקת נוער וצעירים

077-5334185 ☎

יגאל זוהר

מנהל מח' נוער וצעירים



yigalz@b-y.org.il ✉

ב. המידע על המחלקה אינה מוצגת באופן ידידותי - דף האינטרנט של מחלקת צעירים מהווה חלק מהדף של האגף, כאשר צריך לגלול למטה כדי להגיע למלל שקשור למחלקת צעירים. מנהלת המחלקה רשומה כ"רכזת צעירים" במקום מנהלת מחלקת צעירים.

ג. אין הפרדה ברורה בין תכנים שקשורים למחלקת נוער לבין אלה שקשורים למחלקת צעירים. לדעת הביקורת, מאחר שאוכלוסיות היעד שונות, אופן הצגת התוכנית באתר אינו משרת את המטרות של האגף.

7.5 הגנת הפרטיות

במערכות המידע השונות במחלקת צעירים מנוהל מידע אישי אודות משתתפים בפעילויות/מקבלי מלגות אשר כפוף לחוק הגנת הפרטיות. יש לטפל בו כמו כל מאגר אישי אחר.

נמצא כי ממונה אבטחת המידע של העירייה לא קיבל עדכון מהעירייה על קיומו של מאגרי אגף נוער וצעירים ולכן לא בדק אותם מבחינת הגנת הפרטיות.

8. התקשרויות ותשלומים

8.1 כללי

המחלקה נותנת את מרבית שירותיה באמצעות ספקים חיצוניים. לצורך מתן שירותיה וביצוע התהליכים השונים בפעילותה, המחלקה רוכשת שירותים וטובין מגורמים חיצוניים. לצורך כך, לעירייה התקשרויות והסכמים עם נותני שירותים וספקי טובין שונים.

הביקורת בדקה מדגם התקשרויות עם ספקים שונים.

סכומים ומספר חשבוניות עפ"י כרטסת הנה"ח

הטבלה שלהלן מציגה ריכוז סכומי הרכישות השנתי (ש"ח) ומספר החשבוניות השנתי לשנים 2021 – 2023.

סיכום 2021 עד 2023	2023		2022		2021	
	מספר ספקים	סכום רכישות	מספר ספקים	סכום רכישות	מספר ספקים	סכום ⁹ רכישות
396,276	22	70,095	37	180,566	26	145,615

הנתונים בטבלה שלעיל מתוך כרטסת הנה"ח שנתקבלה מגזברות העירייה. מהטבלה רואים:

- עליה מתונה של סכום הרכישות ב-2022 לעומת 2021 (24%)
- ירידה תלולה של סכום הרכישות ב-2023 (61% -) לעומת 2022 וגם לעומת 2021.

התפלגות הרכישות

ניתוח הכרטסת מעלה כי רוב סכומי הרכישות בכל שנה מתמקדים במספר קטן של ספקים באותה שנה. (אפקט פרטו) כמוצג בטבלה הבאה:

מס"ד	שנה	מספר הספקים המובילים	סכום רכישות מהספקים המובילים ש"ח	% מכלל הרכישות מכל הספקים באותה שנה
1	2021	9	108,340	74.4%
2	2022	14	137,375	76.1%
3	2023	8	52,677	75.2%

9 בכרטסת מופיעה בשנת 2021 תשלום של 36,000 ש"ח למכון דוידסון. סכום זה איננו רכש שירותים אלא תשלום של העירייה עבור מלגות סטודנטים במסלול פר"ח. 36 סטודנטים – 1,000 ש"ח לכל סטודנט. לצורך הניתוח בפרק זה, הביקורת הפחיתה העברה זו מהכרטסת.

8.2. חוזים/מסמכי התקשרות עם ספקי שירות וטובין

הביקורת בדקה חוזים ומסמכי ההתקשרות של ספקים מובילים הכלולים ב"פרט" של סכומי הרכישה (ש). כמו כן נבדקה דרך הטיפול במדגם חשבוניות של מספר ספקים.

נמצאו הליקויים הבאים:

א. נמצאו שני מקרים בהם סכום ההזמנה גבוה ממה שאושר בוועדת רכש:

1) ספק 1 – הזמנה 1254 משנת 2022 - על פי ועדת רכש – 23,985 ₪; הזמנה 24,552 ש"ח.

2) ספק 2 – הזמנה 1182 משנת 2022 – על פי ועדת רכש – 5,000 ₪; הזמנה 5,850 ₪.

ב. העדר הסבר מדוע יש רק 2 הצעות מחיר ע"ג טפסי ועדת רכש.

ג. ליקויים באישורי תשלום

1) אי אישור מנהל האגף – בכל המקרים חסר אישור מנהל אגף על החשבונית – במקום מנהל אגף יש אישור מנהל מחלקת צעירים או מנהל לשכת ראש העירייה.

ד. סתירה בחוזה – חובה בחוזה למתן 40 שעות ייעוץ במלואן אל מול אפשרות למתן פחות מ-40 שעות ייעוץ בנספח א' לחוזה. ספק 3.

ה. העדר אישור ביטוח – ספק 3.

הטבלה שלהלן מרכזת את הליקויים בתחומים השונים:

מס"ד	הסכם	ועדת רכש	הזמנה	חשבוניות	ביטוחים	נקודות נוספות
1	תקין	חלקית (בטופס ועדת רכש הסבר ל-2 הצעות מחיר)	לא תקין (העדר חריגה מסכום ועדת רכש)	לא תקין (העדר חתימת מנהל אגף)	ל.ר.	
2	ל.ר.	תקין	לא תקין (העדר חריגה מסכום ועדת רכש)	לא תקין (העדר חתימת מנהל אגף)	ל.ר.	
3	לא תקין (אי התאמה בהסכם)	תקין	תקין	לא תקין (העדר חתימת מנהל אגף)	לא תקין (אין ביטוח בתוקף)	

מס"ד	הסכם	ועדת רכש	הזמנה	חשבוניות	ביטוחים	נקודות נוספות
4	ל.ר. (בעת התקופה המבוקרת לא נדרש הסכם)	תקין	תקין	לא תקין (אין חתימת מנהל אגף – יש חתימת מנהלת לשכת ראש עיר)	ל.ר.	למנהלת המחלקה אין נתונים על הסכום שנגבה באירוע.
5	תקין חלקית (אין הסכם המתייחס לנושא הגנת הפרטיות)	תקין	תקין	לא תקין (העדר חתימת מנהל אגף)	ל.ר.	

ל.ר. = לא רלוונטי

פרק ד' - ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1. מדיניות ונהלים				
1	1.1	למרות חשיבות הנושא, בעירייה לא קיימת מדיניות כתובה בתחום ה"צעירים".	לגבש מדיניות מתועדת ומאושרת בתחום ה"צעירים".	<u>אגף נוער וצעירים</u> תגובש מדיניות מתועדת ומאושרת בתחום צעירים.
2	1.2	במחלקת הצעירים יש נוהל כתוב אחד בלבד: "תקנון מלגות" לסטודנטים מתנדבים, מפורט ומוכן ליישום; אושר ע"י מועצת העירייה. למעט נוהל יחיד זה, לא קיימים נוהלי עבודה לתהליכים נוספים באחריות המחלקה.	לערוך ולאשר נוהלי עבודה לתחומי פעילות נוספים במחלקת צעירים מעבר למלגות, לדוגמה: נוהל השכרת מרחבים וחדרים במרכז, נוהל פנייה, שיחה, הכוונה וליווי לחיילים משוחררים.	<u>אגף נוער וצעירים</u> נערוך נוהלי עבודה לתחומי פעילות נוספים במח' צעירים מעבר למלגות, לדוגמה: נוהל השכרת מרחבים וחדרים במרכז, נוהל פנייה, שיחה, הכוונה וליווי לחיילים משוחררים.
2. מבנה ארגוני וכוח אדם				
3	2.2.1	התרשים הארגוני של האגף אינו מציג בצורה נכונה את הכפיפויות בתוך מחלקת צעירים – עפ"י התרשים ישנן 4 רמות כפיפות בתוך המחלקה.	להכין תרשים ארגוני מעודכן אשר מציג את המבנה הארגוני של אגף צעירים בצורה נכונה ולהקפיד שאיוש התפקידים יהיו בהתאם למבנה הארגוני המאושר.	<u>אגף נוער וצעירים</u> המבנה הארגוני יעודכן (ראו מבנה ארגוני שצורף על ידי אגף נוער וצעירים בתוך הדוח).
4	2.2.2	קיימים פערים בין המבנה הארגוני המעודכן לבין מצב האיוש בפועל - תפקיד רכז תחום מלגות ומעורבות חברתית אינו מאויש ומצד שני רכז חיילים משוחררים, שהינו תפקיד עתידי, כן מאויש, אך לא ישירות על ידי העירייה אלא דרך המתנס"ס כחברת כוח אדם.		

מחלקת צעירים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
5	2.3.2	בעוד ששני תיאורי התפקיד של רכז חיילים משוחררים חולקים מטרות דומות, תיאור התפקיד של משהב"ט מפורט ומקיף יותר מאשר תיאור התפקיד במחלקת צעירים, עם דגש רב יותר על מדדים כמותיים, דיווח ומעקב.	לשקול לעדכן את תיאור התפקיד של המחלקה לרכזת חיילים משוחררים במתכונת של משרד הבטחון תוך הרחבה ופירוט נוסף של המטרות ותוך הוספת רכיבים רלוונטיים כמו יעדים ומדדים כמותיים וכמו דרישות לדיווח ולמעקב.	<u>אגף נוער וצעירים</u> נשקול לעדכן.
6	2.4.4	נמצא כי לא מבוצעת בקרת נוכחות וכמות שעות העבודה של רכזת החיילים המשוחררים, לא על ידי העירייה, לא על ידי האגף ולא על ידי המתנ"ס. חוסר בקרת נוכחות וכמות שעות העבודה של רכזת חיילים משוחררים איננו תקין.	יש להפעיל במייד בקרת נוכחות וכמות שעות העבודה של רכזת חיילים משוחררים.	<u>אגף נוער וצעירים</u> טופל באופן מיידי החל מתחילת חודש אוגוסט (דוח נוכחות ידני בחתימת מנהלת מחלקה). <u>גזברית</u> מאחר שמדובר בעובדת של אגף נוער וצעירים, באחריות מנהל האגף לעקוב אחר הנוכחות שלה ולוודא שמקבלים את התוצרים שהיא צריכה לתת.
7	2.5	ממונה הבטיחות לא קיבל מידע על הקמת המבנה החדש וגם לא ביצע שם סקר בטיחות.	חשוב שכלל המבנים של העירייה יכללו בתוכנית העבודה של ממונה הבטיחות כדי שיבדוק האם אין בהם ליקויי בטיחות.	

מחלקת צעירים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
3. תוכניות עבודה				
8	3.2.2	תכנית העבודה המפורטת של המחלקה היא תכנית פנימית בלבד והאגף/מחלקה לא נדרשות להגיש את התוכנית להנהלה.	להציג את תכנית העבודה המפורטת של מחלקת הצעירים בפני הנהלת העירייה.	<u>אגף נוער וצעירים</u> תכנית העבודה לשנת 2025 תוצג בפני הנהלת העירייה.
9	3.2.2	חלק ניכר מ"המטרות" הרשומות בטבלאות תוכנית העבודה המפורטת של המחלקה אינן במהותן מטרות. בחלקן הן ניסוח של ייעוד המחלקה ובחלקן ניסוח של משימה ספציפית.	במסגרת תכנית עבודה לנסח מטרות בצורה נכונה כך שיתנו ביטוי להישגים הנדרשים בעוד 3 – 5 שנים.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו וניישם בתוכנית העבודה 2025.
10	3.3.2	במחלקה על מגוון פעילויותיה אין כיום ניהול משוב.	לשלב משוברים ככלי לקבלת מידע על שביעות רצון הלקוחות מפעילות המחלקה.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו ונבנה משוב/ים.
11	3.3.3	במחלקה לא נעשה שימוש במדדי הצלחה.	במסגרת תוכניות העבודה של המחלקה, לגבש מדדי הצלחה.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו וניישם בתוכנית העבודה 2025.
12	3.4	לפני שנת 2024 למחלקה לא הייתה תוכנית עבודה מפורטת מתועדת וממילא לא נערכה בקרת ביצוע התוכנית מול התכנון, לא בחתך שנתי ולא בחתך רבעוני.	לבצע בקרה רבעונית ושנתית אחר מידת ביצוע תוכניות העבודה של מחלקת צעירים, לרבות התוכנית המפורטת.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
4. ניהול מלגות והתנדבות סטודנטים				
13	4.2.1	נמצאו שתי אי התאמות בין תקנון העירייה לבין תקנון מפעל הפיס לגבי תנאי יסוד לקבלת מלגה – על פי העירייה המלגה מיועדת לאזרח ישראלי בלבד ועל פי מפעל הפיס גם לתושב קבע; בתקנון של העירייה אין התייחסות לספורטאי מצטיין כאשר בתקנון מפעל הפיס קיים.	לבחון התאמת תנאי היסוד בתקנון המלגות של העירייה כדי שיתאים לתקנון מפעל הפיס – שגם תושב קבע יוכל לקבל מלגה ולהוסיף התייחסות לספורטאי מצטיין.	<u>אגף נוער וצעירים</u> תקנון המלגות מעודכן בימים אלו לקראת מלגות תשפ"ה. תהייה אפשרות למלגה לספורטאים מצטיינים, כמו-כן בשנת תשפ"ה נעדכן את תנאי היסוד, נוסיף גם תושב קבע (בתאום עם היועצת המשפטית ובאישור המליאה).
14	4.2.2	בתקנון – המינוח "קרוב" משפחה מדרגה ראשונה" איננו מוגדר בפקודת העיריות. הביקורת בדעה כי עדיף לכתוב בתקנון את הגדרת קרבת המשפחה הרשומה בפקודת העיריות לגבי העסקת קרוב משפחה.	במסגרת התנאים לקבלת מלגות, להגדיר שנדרש אישור מועצה במקרים של קרוב משפחה כפי שרשום בפקודת העיריות לגבי העסקת קרוב משפחה.	<u>אגף נוער וצעירים</u> בתקנון המלגות המעודכן בימים אלו, נחדד/נפרט את הגדרת קרבת המשפחה (בתאום עם היועצת המשפטית ובאישור המליאה).
15	4.3	למחלקה אין תוכנית התנדבות שלמה, מקיפה, וכמותית לכל שנת לימודים.	1) להכין מראש (לא יאוחר מסוף כל שנת הלימודים לשנה"ל הבאה) תוכנית התנדבות מפורטת ומתועדת. 2) להוסיף את נושא תוכנית השמת מתנדבים – גם תכנון וגם בקרת ביצוע – לדרישה למערכת המחשוב. במטרה לנהל את התוכנית באופן ממוחשב. בינתיים עד להקמת התוכנית במערכת זו, לנהל את התוכנית ב"אקסל" ייעודי.	<u>אגף נוער וצעירים</u> 1) מתבצע בימים אלו. 2) ניהול הגשת הבקשות למלגה והן דיווחי ביצוע ההתנדבות במע' המחשוב – מתבצע בימים אלו. במע' יש אפשרות להפיק טבלאות אקסל. 3) הבקרה מתבצעת באופן רציף הן ע"י מנהלת המח' (שמרכזת את תחום המלגות), פעמיים בשנה אל מול מפעל הפיס ועם פר"ח.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
			(3) לערוך בקרה תקופתית: רבעונית, חצי שנתית, שנתית על מידת ביצוע תוכנית ההתנדבות השנתית.	
16	4.4	נמצאו ליקויים בתהליכי הפיקוח ובקרה אחר מקבלי המלגות: (1) נושא התשובות לא נבדק וניתנו 17 מלגות לסטודנטים שאינם תושבי העיר. (2) העדר דיוק הנתונים בגיליונות ריכוז נתוני הסטודנטים מבקשי מלגה. (3) בקרת ביצוע יומית להתנדבות הסטודנטים מבוצעת על גבי טפסים שאינם אחידים ובכתב יד, ובחלק ניכר מהטפסים חסר חתימת המחלקה לאימות ואישור הדיווח. כמו כן, לטופס הדיווח לביצוע התנדבות אינו נושא מספר חד-חד ערכי כאמצעי בקרה. (4) נמצאו ליקויים באופן דיווחי שעות ההתנדבות.	(1) להקפיד לתת מלגות לתושבי העיר בלבד. (2) להקפיד על נכונות הנתונים המנוהלים בגיליון "אקסל" אודות הסטודנטים מבקשי מלגה. (3) לשפר את מנגנון בקרת הביצוע – להקפיד על דיוק הדיווחי השעות, למספר את הטפסים וכד'. (4) למחשב את כל תהליכי בקרת ההתנדבות והמלגות בתוכנה.	<u>אגף נוער וצעירים</u> (1) בתקנון המלגות לשנת תשפ"ה שמעודכן בימים אלו, במלגת פר"ח תינתן עדיפות לתושבי העיר, אך אם מכסת המלגות לא תהייה מלאה, תינתן אפשרות גם לסטודנטים שאינם תושבי העיר (ההתנדבות בכל מקרה הינה בבאר-יעקב). בסוגי המלגות האחרים המלגות יינתנו לתושבי באר יעקב בלבד. (2) ניקח לתשומת ליבנו. (3),(4) מנגנון הגשת הבקשות למלגות ובקרת ההתנדבויות צפויים להתבצע בשנת תשפ"ה באמצעות [התכנה].
17	4.5.2	להתכנסויות של ועדת המלגות של שנת לימודים תשפ"ד לא נרשמו בפרוטוקולים (7.12.2023, 4.6.2024).	להקפיד על הוצאת פרוטוקול לכל ישיבת של ועדת המלגות.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו, נקפיד.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
5. חיילים משוחררים				
18	5.2	קיים פער משמעותי בין מספר החיילים המשוחררים איתם האגף יצר קשר בשנת 2023 על פי דיווח סטטוס תכנית עבודה (350) לבין מספר החיילים המשוחררים המתועדים אצל רכזת חיילים משוחררים (15 בלבד).	להקפיד שנתוני הטיפול בחיילים משוחררים בדיווחי הסטטוס מתאים למצב בפועל כפי שבא לידי ביטוי ברישומים של האגף.	<u>אגף נוער וצעירים</u> משרד הביטחון העביר רק בחודש האחרון רשימה מעודכנת של חיילים משוחררים, שבאמצעותו אנו יכולים ליצור קשר עם הצעירים המשוחררים. רכזת חיילים משוחררים עובדת ב-50% משרה ובחצי שנה אחרונה לקחה חלק גם בהובלת תחומים נוספים במחלקה בהתאם לצרכים.
19	5.3	בשנת 2023 רוב הפעילויות שתוכננו בנושא הטיפול בחיילים משוחררים לא בוצעו.	1) מומלץ שהמחלקה תפעל ביתר שאת כדי ליישם את תכנית העבודה בתחום חיילים משוחררים. 2) לערוך בדיקה על דרך הביצוע של רכזת החיילים המשוחררים ביצירת הקשר, הליווי וההכוונה של חיילים משוחררים במטרה לזהות ולתקן את החסמים, הבעיות והפערים בתהליך שגרמו להיקף פעילות כה צנוע. 3) להנהיג בהקדם בקרת פעילות מתועדת בתחום חיילים משוחררים.	<u>אגף נוער וצעירים</u> 1) בימים אלו הוגדרה תוכנית עבודה מעודכנת בתחום חיילים משוחררים 2) בימים אלו מתבצעת פגישה/שיחה אחת לשבוע עם הרכזת ודווח חודשי (היקף הפעילות שהוגדרה בתוכנית העבודה, סטטוס/חסמים וכו'). לרכזת יש טבלת דיווח ומעקב לגבי כל חייל משוחרר שיצרה עימו קשר.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
6. הניהול הכספי				
20	6.2.3	מנהלת המחלקה איננה מתעדת את אופן קביעת המחיר למשתתף באירועים שמופקים על ידי המחלקה.	לתעד באופן שיטתי ומובנה את אופן קביעת המחיר למשתתף באירועים.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו. קביעת המחיר תלויה בעלות הפעילות מול מס' המשתתפים בכל פעילות. לעיתים קביעת המחיר נידונה בוועדות רכש.
21	6.2.4	בשנים 2021 עד 2023 לא היה מיצוי של פוטנציאל ההכנסות מהמשרד; כנגד הכנסה פוטנציאלית של 250,000 ₪ לשנה, התקבלו רק בין 20,623 – 64,004 ₪.	לבצע בדיקה מעמיקה לסיבות לאי מיצוי פוטנציאל ההכנסות מהמשרד לשוויון חברתי ובהתאם לממצאי הבדיקה לגבש דרכי פעולה לעתיד לשיפור מיצוי ההכנסות מהמשרד.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו. ישנם קולות קוראים שמגיעים במהלך השנה ואז מכניסים אותם לסעיף.
7. מידע ומחשוב				
22	7.2.1	למערכת קיימים פערים ב-3 תהליכים הנתמכים היום מחשובית וחסר כיסוי מחשובי ל-7 תהליכים שאין להם כיום תמיכה מחשובית (פירוט בסעיף עצמו).	עדכון ההתקשרות עם חברת שירותי המחשוב להשלמת הפערים ב-3 התהליכים הנתמכים היום מחשובית ועדכון התקשרות עם החברה או לחילופין עם חברה אחרת למתן כיסוי מחשובי ל-7 התהליכים שאין להם כיום תמיכה מחשובית.	
23	7.2.2	למרות שבבדיקת חדירה שחברת שירותי המחשוב ביצעה במערכת התקבל דירוג של סיכון בינוני עד גבוה, לא נמצא תיעוד לפעילות מתקנת להפחתת הסיכון.	יש לדרוש מחברת שירותי המחשוב תוצאות בדיקות חדירה מעודכנות.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
24	7.2.2	ממועדי סיום תוקף הביטוחים, ועד עתה (אפריל 24) החברה ממשיכה לספק שירותים לעירייה. לביקורת לא נמסר תיעוד על הארכת הביטוחים. היעדר הארכת ביטוחים איננו תקין.	יש להקפיד שהביטוחים של הספקים יהיו בתוקף בכל עת.	<u>הגזברית</u> כיום מקפידים על הארכת ביטוחים במועד.
25	7.2.2	במסמך ההסכם עם חברת שירותי המחשוב אין כל התייחסות לנושא היחסים המשפטיים בין העירייה לבין חברת הסליקה. לביקורת גם לא נמסר כל תיעוד נוסף על נושא זה.	יש לדאוג לכך שבמסגרת ההסכם בין העירייה לבין שירותי המחשוב תהיה התייחסות ליחסים עם חברת הסליקה.	
26	7.4.2	דף האינטרנט של מחלקת הצעירים אינו משמש את ייעודו – אינו ידידותי למשתמש, המידע בו לא עדכני ואין הפרדה ברורה בין תחום צעירים לתחום הנוער.	לשפר באופן משמעותי את דף האינטרנט של אגף נוער וצעירים באתר העירייה כדי שיהיה פלטפורמה אמיתית למתן שירות לציבור.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו לשפר בשיתוף הדוברות.
27	7.5	ממונה אבטחת המידע של העירייה לא קיבל עדכון מהעירייה על קיומו של מאגרי אגף נוער וצעירים ולכן לא בדק אותו מבחינת הגנת הפרטיות.	על ממונה אבטחת מידע לבחון את מאגרי המידע של אגף נוער וצעירים בהתאם לחוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות.	
8. התקשרויות עם נותני שירותים ורכש טובין				
28	8.2	נמצאו שני מקרים בהם סכום ההזמנה גבוה ממה שאושר בוועדת הרכש.	להקפיד שסכום ההזמנה לא יחרוג מסכום ועדת הרכש.	<u>אגף נוער וצעירים</u> ניקח לתשומת ליבנו להקפיד על ההמלצות וליישם.

מחלקת צעירים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
29	8.2	בכל המקרים שנדגמו חסר חתימת מנהל האגף על החשבונית – ברוב המקרים יש חתימת מנהלת מחלקה, במקרה אחד מנהלת לשכת ראש העירייה.	להקפיד שמנהל אגף נוער וצעירים יחתום על כלל חשבוניות האגף.	
30	8.2	בהתקשרות עם ספק מסוים – בטפסי ועדת רכש חסר הסבר לכך שיש רק 2 מציעים (במקום 3 לפי "הנחיות רכש")	במקרים בהם יש פחות מציעים מהנדרש על פי נהלי הרכש, להקפיד לציין את הנושא ע"ג טפסים ועדת רכש.	
31	8.2	עם ספק מסוים חסר הסכם שמתייחס לנושא הגנת הפרטיות, למרות רגישות הנושא.	במקרים בהם יש נתונים רגישים, להקפיד על חתימה על הסכם המתייחס לנושא הגנת הפרטיות.	

נספחים

נספח א' - תיאור תפקיד מנהל יחידת צעירים ברשות המקומית

משרד הפנים
מנהל השלטון המקומי
אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

מנהל יחידת צעירים ברשות המקומית

נחמי המשרה
סוג תפקיד:
אינו מלוכר בחיקוק
תאריך עדכון:
3/1/2021
תיאור התפקיד
יישור
סיוע בגיבוש של המדיניות בתחום הצעירים ברשות, בהתאם למדיניות העירונית ובהתאם עם מדיניות משרד הממשלה הרלוונטיות וניהול מערך פעילויות לצעירים ברשות המקומית והוצאתה לפועל, בשגרה ובחירום.
תחומי אחריות:
1. סיוע בגיבוש תוכנית העבודה בתחום הצעירים (גילאי 18-40). 2. ייצוג ויישור בנושאים הקשורים לתחום הצעירים ברשות המקומית. 3. קידום ועידוד יוזמות. 4. ניהול צוות העובדים בתחום הצעירים.
פירוש הביצועים והמשימות העיקריות, כגון מתחומי האחריות:
1. סיוע בגיבוש תוכנית העבודה בתחום הצעירים (גילאי 18-40) א. סיוע בגיבוש תוכנית ומדיניות בתחום הצעירים ברשות המקומית בהתאם למדיניות העירונית ובהתאם עם מדיניות משרד הממשלה הרלוונטיות. ב. הטמנת המדיניות והתוכן בקרב עובדים בתחום הצעירים וארגונים שותפים. ג. הבניית תכנית עבודה שנתית ורוב שנתית (הבאתן לאישור הדרך הבכיר ברשות). ד. עדכון תכנית העבודה, בהתאם לצרכים ולשינויים האנושיים ברשות המקומית. ה. ניהול תקציב. ו. ניהול שיתפויות עם משרדי הממשלה הרלוונטיות, ארגונים עירוניים וארגוני סגור שילשי לקידום תחום הצעירים. ז. השתלבות במסגרת האוכלוסייה בשכני החיפזות לחירום, בהכשרות ובאימונים. ח. ארגון מערך צעירים מתנדבים למשימות סיוע ומתן שירותים לצעירים בזמן החירום.

2. ייצוג ויישום בנושאים הקשורים לתחום הצעירים ברשות המקומית.
א. מתן דיווחים ועדכונים לדרך הבחירה ברשות המקומית.
ב. מתן חוות דעת מקצועית בדיונים ובשיחות ברשות המקומית, כולל הצגת נושאים במליאת הרשות ברשות במידת הצורך.
ג. מסירה וקבלה של מידע וכן התוועצות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הממשלה.
3. קידום ונידוד יוזמות.

א. בחינה, איתור והתוויה של דרכים ליישמן ולהקצובן של דרכים ויוזמות חברתיות לקידום תחום הצעירים ברשות המקומית.
ב. ייעוץ, מעקב ובקרה אחר היוזמות המיושמות במהלך.
ג. הערכת התכנית לשם שיפורן בעתיד.
4. ניהול צוות העובדים בתחום הצעירים
א. הנחיית עובדי הצוות במיצוי המטרות.
ב. ניהול ביצוע ההנחיות.
ג. מתן מעורבות לעובדי הצוות.

תיאור תפקיד של רכז חיילים משוחררים ברשות המקומית עפ"י משרד הבטחון – האגף והקרן לחיילים משוחררים

- א. איתור חיילים משוחררים הזכאים להטבות לחיילים משוחררים והנגשת ההטבות. האגף והקרן לחיילים משוחררים יעביר מידע לטובת איתור החיילים המשוחררים. מתן שירותי מידע והכוונה לחיילים משוחררים על מנת לסייע להם להשתלב בצורה מיטבית בחיים האזרחיים, בדגש על תחומי ההשכלה האקדמית, המקצועית והתעסוקה.
- ב. ליווי חיילים משוחררים, על פי הגדרתם על ידי האגף והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון, במסגרת סוגי פעילויות כפי שיוגדרו על ידי האגף והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון, לרבות פנייה יזומה לכל אחד מהם.
- ג. ייזום וביצוע פרויקטים בתחומי ההשכלה והתעסוקה למען החיילים המשוחררים ברשות המקומית או ברשויות מקומיות.
- ד. יצירת קשרי פעולה עם גורמים נוספים ברשות המקומית ובמרחב הגאוגרפי בו היא פועלת למען שילובם המיטבי של החיילים המשוחררים בחיים האזרחיים.
- ה. איתור חיילים משוחררים להשתתפות בתוכניות השכלה שמקדם האגף והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון.
- ו. ליווי פעילויות המבוצעות ברשות המקומית על ידי האגף והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון ובהכשרות המבוצעות במוסדות לימוד הנמצאים במרחב הגאוגרפי של הרשות המקומית או רשויות מקומיות.
- ז. ברשויות בהן מתקיימות סדנאות לקראת שחרור, מתן שירותי הייעוץ וההכוונה לחיילים משוחררים יעסוק בגיוס וזימון חיילים משוחררים לסדנאות, במשימות לוגיסטיות לפני ותוך כדי הסדנה, בפתיחה, בניהול ימי הסדנה לרבות העברת תכנים מקצועיים ככל שהדבר יידרש מהרשות המקומית ובהנחית מנהל מרכז הצעירים / הגורם הרלוונטי מטעם הרשות, ובמעקב אחרי התקדמות השתלבותם באזרחות של משתתפי הסדנה לאחר שחרורם.
- ח. עמידה ביעדים ובתוכנית שנתית שתגובש בין מנהל מרכז הצעירים / הגורם הרלוונטי מטעם הרשות / אשכול אזורי מבקש / ת ההקצאה לבין הגורמים הרלוונטיים השונים.

להלן פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, כנגזר ממטרות ההקצאה:

- א. פנייה יזומה לכלל החיילים המשוחררים הבודדים ולחיילים משוחררים המשתייכים לאוכלוסיות ייחודיות ברשות / רשויות מאוחדות, באמצעות המידע המועבר ממשרד הביטחון לנותן שירותי ייעוץ והכוונה לחיילים המשוחררים.
- ב. ניהול קבוצה פעילה וייעודית בכל ערוצי המדיה לטובת עדכונים ויצירת קשר עבור החיילים המשוחררים.
- ג. ניהול דף פייסבוק ייעודי לטובת עדכונים ויצירת קשר עבור החיילים המשוחררים.
- ד. ביצוע של לפחות 4 פגישות מידע והכוון ביום (באמצעים השונים: טלפוני, פרונטלי, זום) עם חיילים משוחררים לטובת מתן מידע והכוונה.
- ה. ליווי ומעקב תקופתי אחר חיילים משוחררים שקיבלו שירותי מידע והכוונה.
- ו. הגשת דוח ביצוע חודשי תקין למחוזות האגף והקרן ולא יאוחר מהמועד הנדרש, עד ה- 01 לחודש העוקב.
- ז. יצירת קבוצת מיקוד אחת לפחות ברבעון, להבנת צרכי החיילים המשוחררים.
- ח. ביצוע של לפחות שתי פעילויות פרויקטאליות ברבעון.
- ט. יצירת ממשק עבודה עם שני גופים שעוסקים במתן שירות לאוכלוסיית היעד שלו ברבעון.

ג' - תוכנית עבודה של המחלקה לשנת 2024

תוכנית שנתית – תחום הצעירים

תחום מרכזי	קב' משנה	פירוט	מטרות	עלויות משוערות (בש"ח)
הורות צעירה	אימהות בחופשת לידה (מלידה ועד גיל שנה)	תוכנית שי בשבילי במסגרת תוכנית "עיר בריאה" של משרד הבריאות	מתן מענה חברתי, רגשי, בריאותי ותעסוקתי	40,000 ₪ לשנה (פעילות אחת לשבוע + כיבוד בכל מפגש) 30,000 ₪ במימון משרד הבריאות הרחבת שת"פ עם גורמים מקומיים הקשורים לאוכלוסיית היעד (טיפת חלב, קופות חולים, שפחה ופועה) הרחבת התוכנית ליותר מפעם בשבוע + קבוצת גברים בשעות הערב, זוגות "בהיריון"
		מפגש אחת לשבוע בשעות הבוקר (השתתפות אימהות ופעוטות)		
		ארוחת בוקר קלה ולאחריה פעילות		
		כנס היריון ולידה אחת לשנה (בדצמבר) בשת"פ עם ביה"ח אסף הרופא + ג'ודי + נטלי		
		שבוע עידוד הנקה (1-7/8)		
		תוכנית בתחום התעסוקה בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה (תוכנית שנתית)		

הורות לגיל הרך	הורים צעירים לילדים מגיל לידה ועד שש שנים	קורסים, הרצאות וסדנאות (הצבת גבולות, הכנה לכיתה א', גמילה מחיתולים/מוצצים, ניהול כלכלת בית נכונה, פיתוח כישורים ומיומנויות להורות טובה וכדומה)	מתן מענה לצרכיהם של הורים צעירים בתחילת דרכם (הקניית ידע וכלים בנושאים הקשורים להורות, תקשורת הורית, העצמה הורית ועוד)	40,000 ₪ לשנה בשיתוף שפ"כ (רווחה) ואגף החינוך
		אירוע מרכזי ביום המשפחה (15.5)		
		סיור כוכב הורים וילדים (3 בקיץ, אחד במאי, אחד במרץ)	ועדת היגוי המתרחשת פעמיים בשנה שת"פ עם גורמים ברשות העוסקים בהורות צעירה וגיל הרך (שגיאה, שפ"כ, רותי)	

	לימודי/תעסוקתי ייעוץ	זיהוי הצרכים הקולקטיביים	רכזת/חיילים משוחררים – 80,000 ₪ (60% משרה)

מחלקת צעירים

מבקר העירייה

חיילים משוחררים משירות צבאי/לאומי	צעירים/צעירות שסיימו שירות צבאי/לאומי עד 5 שנים מהשחרור	קורס הכנה לתעסוקה (קורות חיים, ראיון עבודה וכו') –	ייעוץ – 20,000 ₪ (320 ₪ לשעת ייעוץ)
		סדנאות פיננסיות + דיני עבודה לעובדים	סדנאות/הרצאות – 20,000 ₪
		כנס מכללות קדם אקדמיות (יריד בדצמבר)	כנס חיילים משוחררים (מופץ) – 25,000 ש"ח
		יריד תעסוקה (2 ירדים – אחד בינואר והשני ביוני)	מתנות –
		כנס חיילים משוחררים (אחד לשנה) כולל חלוקת מתנות	-מתן מידע מעודכן על זכויות לחיילים משוחררים, לרבות איתור ושילוב מועמדים לתוכניות ייעודיות של האגף והקרן לחיילים משוחררים בתחומי ההשכלה הגבוהה, מכינות קדם אקדמיות, הכשרות מקצועיות
		קבוצת וואצפ לצעירים	
		קבוצת וואצפ לדרושים	
		הרצאה בתחום טיול אחרי צבא	
		סיוע משפטי, תעסוקתי והכשרתי (נציגי שי"ל)	
		קורסי אנגלית + בתחום התוכנה וכדו' (קורסים מקצועיים)	
פעילויות חברתיות – בילוי ופנאי	-רכז/ת חיילים משוחררים		
	-שת"פ עם גורמים ברשות ומחוצה לה (אגף שירותים חברתיים + שי"ל + לשכת התעסוקה)		

סטודנטים	צעירים/צעירות עד גיל 40 שהינם סטודנטים	רכז/ת מלגות + מעורבות חברתית	מלגות – 270,000 ש"ח
		מלגות (פר"ח, מלגות רשות, מלגות מותאמות לחרדים, בעלי צרכים מיוחדים, תלמידי תיכון) – להגדיל אופציות	מתן סיוע כלכלי (מלגות)
		מרחב למפגשים/לימודים/לימודים השבוע	הרצאות/סדנאות – 15,000 ₪ – 20,000 ₪

מחלקת צעירים

מבקר העירייה

ללימודים, יזמות וכו'			
	ייעוץ תעסוקתי		
	הרצאות/ סדנאות בתחומים כגון: ניהול זמן, אסטרטגיית למידה, התמודדות עם לחץ בחינות, שוק התעסוקה בעידן החדש, התחום פיננסי וכו'		
	מעורבות חברתית: השתלבות בפרוייקטים ומיזמים חברתיים/קהילתיים בעיר, יום המעשים הטובים + פעילות משותפת חונכים וחניכים פר"ח במרץ או בשבועות		
	סדנת מנהיגות ויזמות קהילתית		
מתנות לסטודנטים- מחברות: 13,000 ₪ תיקים: 50 כספים: 3,000 ₪			

הרצאות/סדנאות- 20,000 ש"ח	הקמת קבוצת צעירים מובילה (הגדרת צרכים, יזום, תכנון וביצוע תוכניות) - הוקמה	הרצאות/סדנאות העשרה בתחומים הרלוונטיים כדוגמת שיווק, פרסום, ניהול פיננסי עסקי וכו' (4 הרצאות בשנה)	צעירים/צעירות בעלי עסקים	עסקים
	שת"פ עם בעלי עסקים מקומיים + גורמים ברשות ומחוצה לה	יריד עסקים (יום שיא)		
	קידום שת"פ בין עסקים ובין העסקים לרשות	יצירת מאגר עסקים- נגיש לתושבים ולרשות		
	קידום בעלי העסקים	השתתפות ביריד תעסוקה (אם רלוונטי)		
		מפגשים קבועים לבעלי העסקים		

תרבות תורנית ויהודית

דוח ביקורת 2024-2

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
59	כללי – מבוא, היקף, מתודולוגיה		א
62	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
65	פירוט הממצאים		ג
65	נהלי עבודה	1	
67	ארגון	2	
69	ועדות היגוי ותכניות עבודה	3	
72	פיקוח ובקרה	4	
73	התקשרויות עם ספקי השירות	5	
79	גביית כספים	6	
81	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
			נספחים
87	מבנה ארגוני	א'	
88	הנחיות רכש	ב'	

פרק א' - כללי

1. מבוא

תקציב

תקציבי תרבות תורנית ותרבות יהודית מיועדים בעיקר לפעילויות לטובת אוכלוסיות חרדיות ומסורתיות בעיר. הפעילויות כוללות אירועים בחגים, הרצאות, הצגות, הקרנת סרטים, חוגים לנשים ועוד. רוב האירועים הם ללא השתתפות כספית מצד הציבור; בחלק מהפעילויות גובים תשלום מהמשתתפים; הכספים שנגבים נכנסים לסעיפי הכנסות המתאימים.

התקציב של שנת 2023 הסתכם לכ- 700 אלף ₪ ומחולק בין שני התחומים: תרבות יהודית ותרבות תורנית. הטבלה שלהלן מציגה תכנון מול ביצוע תקציב הוצאות לשנת 2023 (בש"ח):

מס"ד	הנושא	תכנון	ביצוע	יתרה
1	תרבות תורנית	358,000	348,417	9,583
2	תרבות יהודית	313,250	270,159	43,091
3	סה"כ	<u>671,250</u>	<u>618,576</u>	<u>52,674</u>

הטבלה שלהלן מציגה תכנון מול ביצוע תקציב הכנסות לשנת 2023 (בש"ח):

מס"ד	הנושא	תכנון	ביצוע	יתרה
1	תרבות תורנית	30,000	15,080	14,920
2	תרבות יהודית	30,000	41,824	(11,824)
3	סה"כ	<u>60,000</u>	<u>56,904</u>	<u>3,096</u>

יצוין כי חלק מהכספים מתקבלים ממפעל הפיס – הטיפול בנושא הוא באחריות רפרנט מפעל הפיס – מנהל אגף נוער וצעירים. (נושא ההכנסות ממפעל הפיס לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית).

בעלי תפקידים

ריכוז הפעילות נמצא באחריות מנהל מחלקת התרבות ואירועים (להלן: "מנהל מחלקת אירועים") אשר כפוף לראש העירייה (בהתאם למבנה הארגוני של העירייה). בנוסף, מונתה רכזת תרבות תורנית/יהודית (להלן: "הרכזת") אשר מטפלת בעיקר בתחום תרבות יהודית. בנוסף, מזכירת מנהל מחלקת התברואה משתתפת בחלק מפעילויות תרבות תורנית כדי לפקח ולאסוף כספים.

האחריות מבחינת חברי מועצת העיר מתחלק כדלקמן:

- תרבות תורנית – חבר מועצת עיר א'.
- תרבות יהודית – חבר מועצת עיר ב'.

בשנת 2017 נערכה ביקורת ע"י מבקר המדינה בנושא "היבטים בהתנהלות המועצה – מועצה מקומית באר-יעקב), במסגרתה הועלו ליקויים בתהליך הטיפול בתרבות תורנית/יהודית. בין היתר עלה נושא מעורבות יתר של חברי מועצה בביצוע התקציב. להלן ציטוטים מדוח מבקר המדינה:

"משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי את התקציב שמועצת הרשות מקצה לביצוע פעולות בנושא תרבות, יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ולא בהתאם להחלטה של חבר מועצה יחיד. אופן קבלת ההחלטות בנושא אינו תקין, שכן לחבר המועצה ניתנה יד חופשית להקצות תקציב ציבורי לפי בחירתו הוא ועל פי שיקול דעתו. הדבר פותח פתח לאפשרות לא רצויה שחבר מועצה יעדיף את מקורביו ואת הגופים שהוא חפץ ביקרם".

"את התקציבים בנושא תרבות יהודית ותרבות תורנית יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ועל פי דין, ולא על פי החלטות של חבר מועצה יחיד".

בעקבות הביקורת של מבקר המדינה, במסגרת צוות תיקון ליקויים בראשות ראש המועצה, הוחלט שהתקציב ינוהל באמצעות המתנ"ס. מאוחר יותר הוחלט שהתקציב ינוהל על ידי מנהל מחלקת החינוך ובשנת 2022 עם הקמת מחלקת תרבות ואירועים, התקציב אמור להיות מנוהל במחלקה הזו.

2. מטרות הביקורת

מטרת הביקורת היא בדיקת נאותות התנהלות העירייה בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית ומנגנוני הבקרה בתחום.

3. היקף הביקורת

הביקורת בדקה את הטיפול בפעילות תרבות תורנית ותרבות יהודית בשנת 2023 ורבעון ראשון של שנת 2024.

הביקורת נערכה בחודשים ינואר 2024 עד אפריל 2024.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

א. שיחות וראיונות:

- 1) חבר המועצה העיר אחראי על תחום תרבות יהודית
 - 2) חבר המועצה העיר אחראי על תחום תרבות תורנית
 - 3) היועצת המשפטית
 - 4) סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש
 - 5) מנהל אגף הנוער והצעירים
 - 6) מנהל מחלקת אירועים
 - 7) מנהלת מחלקת הגביה
 - 8) מנהל מחלקת החינוך לשעבר
 - 9) מנהלת הספרייה העירונית
 - 10) רכזת תרבות תורנית/יהודית
 - 11) מזכירת מחלקת התברואה, נותנת מענה לצרכי פעילות תרבות תורנית בעירייה
- ב. בדיקת מסמכי התקשרויות עם הספקים – ועדת רכש, הצעות מחיר, חשבוניות וכד'.
- ג. עיון כרטסות הנהלת חשבונות.
- ד. עיון במסמכים שונים שקשורים לניהול התחומים שנבדקו, לרבות: פרוטוקולים, תכניות ועוד.
- ה. ביקור בספרייה העירונית ובמחלקת ספרות תורנית.

טיוטת הדוח הופצה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים. התקבלה התייחסות מהגזברית וההתייחסות שולבה בדוח.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

בשנת 2017 מבקר המדינה מצא ליקויים בתהליכי ההתקשרות בתחום תרבות תורנית ויהודית במועצה המקומית באר יעקב. הביקורת הנוכחית בדקה את תהליכי העבודה נכון לשנת 2023 - להלן עיקרי הממצאים:

- א. פערים בתחום הארגון והניהול.
- ב. העדר פיקוח על הפעילויות.
- ג. ליקויים בהתקשרויות עם הספקים.
- ד. ליקויים בבקורות הכספיות.

הרחבה בנושא פערים בתחום הארגון והניהול

1. אין נהלי עבודה כתובים בתחום.
2. ההתקשרויות והפעילויות אינן מתבצעות על פי תהליכי העבודה שסוכם על ידי ועדת ההיגוי.
3. חוסר במקום זמין לעריכת הפעילויות/אירועים.
4. אין תוכניות עבודה שנתית בתחומים אלה.

הרחבה בנושא העדר פיקוח על הפעילויות

5. חלק מהפעילות לא עברו דרך מנהל מחלקת האירועים, שהוא אחראי לנושא.
6. ועדת ההיגוי לא נהגה להתכנס באופן סדיר ולהוציא פרוטוקול.
7. אין סיכום פעילות והפקת לקחים לאחר כל אירוע.
8. העדר מעקב מסודר אחר הפעילויות שבוצעו.

הרחבה בנושא ליקויים בהתקשרויות עם הספקים

9. חלק מהפניות לקבלת הצעות מחיר הן כלליות מדי ולא מספיק ממוקדות.
10. גורמים לא מוסמכים פנו לקבלת הצעות מחיר מספקים פוטנציאליים.
11. ליקויים בהצעות המחיר - מספר הצעות מאותו ספק, העדר פרטי ספק, בחירת ספק שלא עמד בתנאי הסף.
12. אי הארכת הסכם, ביטוחים וערבויות.

הרחבה בנושא ליקויים בבקרה הכספית

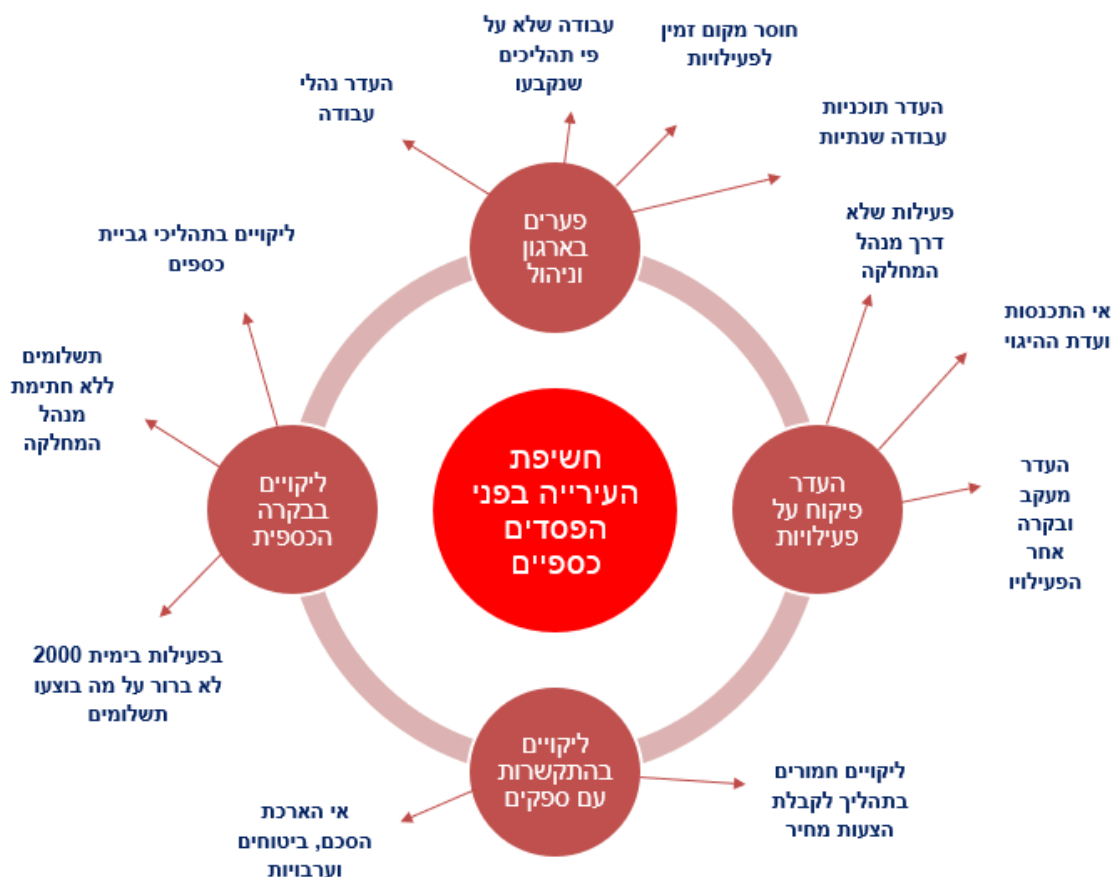
13. בפעילות בקיץ 2023 בימית 2000 לא ברור על בסיס מה בוצעו התשלומים.
14. ביצוע תשלומים ללא חתימת מנהל מחלקת אירועים.
15. ליקויים בתהליך גביית כספים, רישומם והפקדתם.

המלצות עיקריות

1. להכין נהלי עבודה כתובים על בסיס התהליכים שסוכמו ולהקפיד על עבודה על פי הנהלים.
2. לבצע את הפעילות על בסיס תכנית עבודה שנתית מאושרת.
3. על מנהל מחלקת האירועים לרכז את כלל הפעילות בתחום תרבות תורנית ותרבות יהודית.
4. על מנהל מחלקת האירועים לדאוג לפיקוח ומעקב אחר הפעילויות.
5. יש לתקן את הליקויים בתהליכי ההתקשרות מול הספקים, לרבות עבודה עם ספקים מרכזיים ופניה לקבלת הצעות מחיר על ידי גורמים מורשים בלבד.
6. יש לשפר את ההתנהלות הכספית, בעיקר בתחום גביית כספים.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג' – פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

בפעילות תרבות תורנית/יהודית, בייחוד כי מעורבים בה מספר גורמים בעירייה (מחזיקי תיק, חברי ועדת היגוי, מנהל מחלקת אירועים, מחלקת רכש, רכזת תרבות יהודית/תורנית ועוד), מדובר בשירות לתושבים ובטיפול בכספים לרבות גביית כספים, קיימת חשיבות לקיומם של נהלי עבודה כתובים. נהלי העבודה אמורים להבטיח תהליכי עבודה סדורים ואחידים לאורך זמן.

נמצא כי בעירייה לא קיימים נהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליכי העבודה בתחום תרבות תורנית ותרבות יהודית.



יצוין כי לעירייה קיימות הנחיות כתובות בתחום הרכש שמחייבות את יחידות העירייה; מדובר במסמך הנחיות מטעם גזברית העירייה, אך מסמך זה נותן מענה חלקי בלבד.

הביקורת מעירה כי בחלק משיבות ועדות ההיגוי בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית התקבלו החלטות לגבי נהלי עבודה, אך ההחלטות לא באו לידי ביטוי בנוהל מסודר כתוב.

להלן ההחלטות:

מס"ד	תאריך הישיבה	נושא הישיבה	החלטות
1	22.2.2021	פגישה בנושא תרבות תורנית	- נקבעו חברי הוועדות (ראו סעיף 3 בדוח בנושא ועדת היגוי). - בניית תכנית עבודה באחריות יו"ר ומנהל מחלקת החינוך. - מנהל מחלקת האירועים יעביר למנהלת מחלקת הרכש את הצרכים. - מנהלת מחלקת הרכש תדאג להצעות מחיר לוועדת הרכש ולהזמנות. - מנהל מחלקת האירועים ילווה ויבדוק את ביצוע הפעולות/אירועים, ואת ביצועם על פי חוק רישוי עסקים. - הפרסום יהיה יישובי – האירוע פתוח לכל הציבור. - אירועים חד פעמיים – ללא גבייה. - חוגים - תיבדק בהמשך אפשרות לביצועם וגבייה דרך המתנס"ס.

מס"ד	תאריך הישיבה	נושא הישיבה	החלטות
2	7.3.2021	ועדת "תרבות תורנית"	מעבר להחלטות הנ"ל הוחלט כי: • עובד/ת מועצה יעשה ביקורות במקום הפעילות לוודא ביצועם וצרכיהם. • האחריות לפרסום יהיה של דובר העירייה. • סדנאות/השתלמויות/קורסים – המשתתף ישלים סכום השתתפות ישירות למדריך, את היתרה המועצה תשלים.
3	14.7.2021	ישיבה בנושא תרבות תורנית/יהודית	הוחלט כי: מנהל מחלקת האירועים ידאג לריכוז האירועים ולשיבוצם בלוח השנה, תוך כדי שימת לב שלא יהיו כפילויות. המועצה תקצה לכל תחום עובדת רשות שתפקידה יהיה: להגיע לפעילויות, לוודא בפועל קיום האירועים, לתת שירות/עזרה במידת הצורך, לגבות דמי השתתפות, להתרשם מהרמה והאיכות של הפעילות וכו'. בשנה זו על בסיס שעות נוספות. בשנה הבאה תתוקצב עובדת שתהיה כפופה למנהל מחלקת האירועים. ועדת ההיגוי תחליט על עלות ההשתתפויות, התכנים, סוגי הפעילויות לרבות חוגים וכו'. ועדת ההיגוי תכין תכנון פעילות חצי שנתית מבעוד מועד, על מנת שיאושרו בוועדת רכש, יוצאו הזמנות עבודה, וינתן זמן מספיק לפרסום הפעילות בכלל היישוב. יאושר מפקד לאירועי קיץ כפילוט, ולאור התוצאות תיבחן האפשרות לעבוד עם מפקד אחד לכלל הפעילויות במהלך השנה – להוציא מכרז מסודר על פי הנוהל.

נמצא כי תהליכי העבודה בתחום תרבות תורנית/יהודית אינם מבוצעים בהתאם לנהלים שנקבעו במסגרת דיוני ועדות ההיגוי – ועדת ההיגוי אינה מתכנסת, אין תכנית עבודה שנתית, גורמים שאינם אמורים לפנות לספקים לקבלת הצעות מחיר פונים ועוד. (ראו ממצאים בהמשך הדוח).

2. ארגון

2.1. מבנה ארגוני ותפקידים

כאמור, פעילות תרבות תורנית ותרבות יהודית נמצאים באחריות מנהל מחלקת אירועים. להלן התפקידים של מנהל מחלקת האירועים כפי שפורט במכרז לבחירת מנהל המחלקה:

- א. תיאור תפקיד – גיבוש התווית וביצוע מדיניות הרשות המקומית בתחום שעליו מופקד המנהל.
- ב. עיקרי התפקיד:

- הגדרת מטרות, תכנון, ארגון וביצוע של מדיניות בתחום האחריות של המחלקה.
- פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה השוטפת במחלקה.
- ניהול וארגון אירועי תרבות.
- ניהול צוות העובדים במחלקה.
- ביצוע מטלות דומות על פי דרישה.

מנהל המחלקה החל את תפקידו ב 29.12.2022.

הביקורת מעירה כי על פי המבנה הארגוני של העירייה, מנהל מחלקת האירועים כפוף לראש העירייה ולפי פרסום המכרז הוא כפוף למנכ"ל – אין התאמה.

כמו כן, בעירייה מועסקת רכזת תרבות יהודית/תורנית. להלן תיאור התפקיד כפי שפורט במכרז לבחירת בעל תפקיד בנושא:

- 50% משרה.
- ביצוע פעולות תרבות ומורשת יהודית והפיכתה למשמעותית ומשפיעה מבחינה חינוכית, תרבותית המעצבת את הזהות היהודית בעיר.
- ביצוע תוכניות, פרויקטים, מופעים, והרצאות.
- שותף בגיבוש התפיסה והמדיניות התרבותית חינוכית בתחום היהדות.
- הגשת דוחות ועמידה בזמנים.
- שיתוף פעולה עם האגפים/מחלקות בעירייה.
- ממשקי עבודה ישירים עם האגף לתרבות יהודית/תורנית במשרד החינוך.

הרכזת כפופה ישירות למנכ"ל העירייה.

הרכזת החלה את תפקידה ב 3.8.2022 (תאריך ועדת בחינה).

יצוין כי רכזת תרבות תורנית/יהודית שנבחרה מטפלת רק בתחום תרבות יהודית. בנוסף לרכזת תרבות יהודית/תורנית, מזכירת מחלקת התברואה נותנת מענה בתחום תרבות תורנית ומשלימה את עבודת הרכזת.

רכזת תרבות תורנית/יהודית מסרה לביקורת שהיא מעורבת בכל מה שקשור לקהילת היעד, היא נמצאת באירועים שקשורים לתרבות יהודית, היא מקבלת משוב מהציבור, היא מודיעה על הפעילות למי שאין לו אינטרנט, שולחת הודעות בקבוצות וואטסאפ כשר ומתקשרת בטלפון למי שאין לו כלל וואטסאפ. לאחרונה החלו להשתמש בוואטסאפ קולי כדי לפרסם לתושבים.

יצוין כי פעילות של תרבות תורנית מפורסמת במסגרת חוברת שנמצאת בין היתר באתר העירייה.

נמצא כי לא כל הפעילויות בתחום תרבות תורנית ותרבות יהודית עוברות דרך מנהל מחלקת האירועים. נכון לתחילת אפריל 2024 כל פעילויות תרבות תורנית של שנת 2024 עד לאותו מועד לא עבר דרך מנהל מחלקת האירועים (לא היו פעילויות בתחום תרבות תורנית בתקופה זו). להלן פעילויות שלא עברו דרך מנהל המחלקה בשנת 2024:

- א. מתחם הפנינג ולונה פארק 25.3.2024 שושן פורים בסך 67,275 ₪ – באמצעות הספק שזכה במכרז. אושר בוועדת רכש.
- ב. מופע סטנד אפ ב 22.2.2024 בסך 12,870 ₪ - באמצעות הספק שנבחר. אושר בוועדת רכש. מדובר בטאלנט בציבור החרדי לכן ספק יחיד.
- ג. הפעלת סדנאות לילדים לפני פסח – באמצעות הספק שזכה במכרז, בסך 13,455 ₪.

באירוע של פורים 2024, מעבר לכך שהאירוע לא תואם מראש עם מנהל מחלקת האירועים, נאבדה שליטה מאחר שהגיעו לאירוע הרבה יותר אנשים ממה שתוכנן, ביניהם ציבור שאינו שייך לאוכלוסייה הדתית. כתוצאה מכך נוצר סיכון בטיחותי וחלק מהאוכלוסייה הדתית לא נכנס לאירוע עקב הלבוש הלא צנוע של משתתפים חילוניים.

2.2. מקום לעריכת הפעילות

חשוב שיהיה מקום מתאים לביצוע הפעילויות של תרבות תורנית ותרבות יהודית.

נמצא כי אין מקום קבוע לעריכת הפעילויות וקיים קושי להשיג מקום לעריכת אירועים.

3. ועדות היגוי ותוכניות עבודה

3.1. כללי

קיימת חשיבות רבה לכך שבתחומי תרבות תורנית ותרבות יהודית יהיו תכניות עבודה מסודרות שיוסכמו/יאושרו במסגרת ועדות היגוי בנושא. הנושא חשוב במיוחד מאחר שצריך לסכנן בין שני התחומים שנותנים מענה בחלק ניכר לאותו קהל היעד וגם בעקבות הערת מבקר המדינה בנושא.

3.2. ועדת היגוי

כאמור, בדוח מבקר המדינה משנת 2017 נכתב: "את התקציבים בנושא תרבות יהודית ותרבות תורנית יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ועל פי דין, ולא על פי החלטות של חבר מועצה יחיד".

בעקבות הביקורת החיצונית, בעירייה הוקמה ועדה שמטרתה לדון בנושא והוחלט שחברי מועצה לא יתעסקו ישירות בהתקשרויות עם הספקים. בפברואר 2021 סוכם שהוועדה תכלול את חבר המועצה הרלוונטי, המנכ"ל, הגזברית, מנהל מחלקת החינוך, מנהל מחלקת האירועים ומנהלת מחלקת הרכש. ביולי 2021 הוחלט שסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש יהיה חבר ועדה (במקום מנהל מחלקת החינוך).

קיימת חשיבות לכך שוועדת ההיגוי תתכנס באופן סדור ושהחלטותיה יהיו מתועדות.

נמצא כי ועדת ההיגוי לא נהגה להתכנס באופן סדיר תוך פרסום פרוטוקולים. בעירייה לא אותרו פרוטוקולים של ישיבות ועדות תרבות תורנית ותרבות יהודית אחרי יולי 2022; כתוצאה מכך אין עדות לכך שהוועדה התכנסה ודנה בנושא.

בישיבת באוגוסט 2021 וביולי 2022 רק 50% מחברי הוועדה השתתפו בישיבות.

בפרוטוקולים בנושא תרבות תורנית מה 22.2.2021 נקבעו חברי הוועדות:

מס"ד	הוועדה	חברים
1	ועדת תרבות תורנית	יו"ר – חבר מועצה רלוונטי מנכ"ל גזברית מנהל מחלקת החינוך מנהל מחלקת האירועים מנהלת מחלקת הרכש
2	ועדת תרבות יהודית	יו"ר – חבר מועצה רלוונטי מנכ"ל גזברית מנהל מחלקת החינוך מנהל מחלקת האירועים מנהלת מחלקת הרכש

בפרוטוקול ישיבה בנושא תרבות תורנית/יהודית מה 14.7.2021 נקבע הרכב חדש לוועדה. להלן ההרכב:

מס"ד	הוועדה	חברים
1	ועדת תרבות תורנית	יו"ר – חבר מועצה רלוונטי מנכ"ל גזברית סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש מנהל מחלקת האירועים מנהלת מחלקת הרכש
2	ועדת תרבות יהודית	יו"ר – חבר מועצה רלוונטי מנכ"ל גזברית סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש מנהל מחלקת האירועים מנהלת מחלקת הרכש

דהיינו, ביולי 2021 הסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש החליף את מנהל מחלקת החינוך.

הטבלה שלהלן מציגה ההשתתפות חברי הוועדות בישיבותיה:

מס"ד	תאריך	נושא	משתתפים
1	7.3.2021	ועדת תרבות תורנית	כל החברים.
2	7.3.2021	ועדת תרבות יהודית	כל החברים
3	14.7.2021	ועדת תרבות תורנית/יהודית	השתתפו: חברי הוועדה למעט מנהל מחלקת החינוך, מנהל מחלקת האירועים, יו"ר ועדת תרבות תורנית. בנוסף, השתתפו: ראש המועצה, היועצת המשפטית. הערה: בישיבה זו התקבלה החלטה על שינוי הרכב הוועדה.
5	24.8.2021	ועדת היגוי – מצומצמת – תרבות תורנית	השתתפו: היו"ר, הסמנכ"ל למנהל, מנהל מחלקת האירועים. נעדרו: המנכ"ל, הגזברית, מנהלת מחלקת הרכש
4	יולי 2022	ועדת היגוי לתרבות תורנית והיהודית	השתתפו חברי הוועדות: סמנכ"ל למנהל, הגזברית ומנהל מחלקת האירועים נעדרו: יו"ר הוועדות, המנכ"ל, מנהלת מחלקת רכש. בנוסף השתתפו: ע' המנכ"ל.

לא נמצאו פרוטוקולים נוספים בנושא מאז יולי 2022.

3.3. תכנית עבודה

כאמור, מבקר המדינה בדוח על מועצה מקומית באר-יעקב משנת 2012 כתב: "את התקציבים בנושא תרבות יהודית ותרבות תורנית יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ועל פי דין, ולא על פי החלטות של חבר מועצה יחיד".

כפי שסוכם בפרוטוקולי הקמת ועדות היגוי לתרבות תורנית ויהודית, הוחלט לבצע תכנית עבודה בתחומים אלה. בישיבת הוועדה מה 22.2.2021 נקבע שמנהל מחלקת החינוך יחד עם היו"ר יגבשו תכנית עבודה שנתית. הביקורת בדקה האם קיימות תוכניות עבודה בנושא.

בעירייה לא נמצאו מסמכי תכנית עבודה שנתית בנושא תרבות תורנית/יהודית. בתחום תרבות יהודית, חלק גדול מהפעילות מבוצע באמצעות ספק שזכה במכרז – ובנושא שקשורים אליו, קיימת תכנית עבודה שנתית.

נמצאו תכניות עבודה נקודתיות לאירועים מסוימים בלבד, לדוגמה:
א. פסטיבל יהדות בקיץ 2022 המארגן על ידי תרבות יהודית.

ב. תרבות תורנית - פריסת תכנית האירועים לחול המועד סוכות – שנת 2023.

עקב העדר תכניות עבודה ועקב החלוקה של הפעילות בין שני סעיפי תקציב נפרדים ולעיתים ללא תיאום ביניהן היו מצבים בהם בחגים מסוימים הפעילות של העירייה הייתה עמוסה מדי.

בהתייחסותה לשיטת הדוח, הגוברית מסרה לביקורת כי "מסכימה שצריך להיות תאום בין שני התחומים, אני גם מעלה את זה כל הזמן בישיבות ועדת ההיגוי".

4. פיקוח ובקרה

העירייה מבצעת פעילויות רבות בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית. הפעילויות כוללות הרצאות, מופעי אמנים שונים, חוגים ועוד. מאחר שמדובר בכספי ציבור ושירות לתושבים, חשוב לבצע פיקוח ובקרה אחר הפעילויות, לרבות מספר משתתפים בכל פעילות, כמה כסף נגבה באותו אירוע ועוד.

בישיבת ועדת היגוי תרבות תורנית ויהודית מה 14.7.2021 סוכם כי המועצה תקצה לכל תחום עובדת רשות שתפקידה יהיה: להגיע לפעילויות, לוודא בפועל קיום האירועים, לתת שירות/עזרה; במידת הצורך, לגבות דמי השתתפות, להתרשם מהרמה והאיכות של הפעילות וכולי.

בהמשך להחלטה שלעיל, סוכם שרצות תרבות תורנית/יהודית תטפל בפעילות בתחום תרבות יהודית בלבד ומזכירת מחלקת התברואה בפעילות תרבות תורנית.

הביקורת ביקשה מרכזת תרבות תורנית ויהודית וממזכירת מחלקת התברואה להציג ריכוז של הפעילויות שבוצעו וגם סיכום פעילויות שבוצעו בפועל לרבות שם האירוע, תאריך האירוע, מספר משתתפים, סכום כסף שנגבה, עלויות ועוד. כמו כן, הביקורת ביקשה ממנהל מחלקת האירועים להציג סיכומים בנושא.

נמצא כי בפועל לא מבוצע תהליך של סיכום פעילויות בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית, לרבות רישום מספר המשתתפים, סכום הכסף שנגבה, עלויות האירוע וכד'.



בעירייה לא מנוהל ריכוז של כלל הפעילויות שבוצעו בתחום תרבות תורנית ותרבות יהודית.



5. התקשרויות עם ספקי השירות

5.1. כללי

קיימת חשיבות רבה לכך שההתקשרויות בנושא תרבות תורנית ותרבות יהודית יבוצעו באופן תקין ובהתאם לכללי ההתקשרות הקיימים בעירייה. ההתקשרויות של העירייה בתחומים אלה מבוצעות עם ספקים שנבחרים באחת משלוש אפשרויות:

א. באמצעות מכרז פומבי.

ב. בהליך תחרותי ושאושר על ידי ועדת רכש (מסכום של 5,000 ₪ לפני מע"מ ומעלה במידה שלא נדרש מכרז פומבי).

ג. בהתקשרויות שאינן מחייבות ועדת רכש – סכום מתחת ל- 5,000 ₪ לפני מע"מ.

ראו מקטע מהנחיות הרכש בנספח ב'.

כמו כן, בהנחיות הרכש יש הנחיות בנושא מפרט אחיד:

6.1 "הפניות יעשו בכתב בלבד באמצעות דוא"ל + אישור במייל חוזר או אישור טלפוני ווידוא קבלה).

6.2 לפנייה יצורף מפרט אחיד המתאר את הטובין או העבודות הנדרש.

יש להקפיד על פניות אחדות למציעים, בכדי לשמור על עקרון השוויון, ועל מנת שיהיה ניתן להשוות בין ההצעות".

בשנת 2023 העירייה בחרה, באמצעות מכרז, ספק שמספק במרכז את רוב הפעילויות בתחום תרבות יהודית. **בתחום תרבות תורנית, כלל ההתקשרויות הן עדיין באמצעות הליכים תחרותיים אשר מאושרים על ידי ועדת רכש או באמצעות הצעות מחיר בלבד במקרים בהם לא נדרשת ועדת רכש.**

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של תהליך בחירת ספקים בתחום תרבות תורנית ויהודית.

במסגרת הבדיקה נמצאו ליקויים בהתקשרות בתחום תרבות יהודית ותורנית:

א. נמצא כי בניגוד להחלטות ועדות תרבות תורנית/יהודית, לא רק מנהל מחלקת האירועים ומנהלת מחלקת הרכש עוסקים באיסוף הצעות מחיר, אלא גם חברי מועצת העיר (כל אחד בתחומו) וגם גורמים אחרים בעירייה.

ב. חלק מההצעות הן לא מספיק ממוקדות וכתוצאה מכך מבוצעת השוואה בין הצעות שאינן על בסיס שווה.

ג. בוצעה הגדלה בהתקשרות במסגרת פעילות סוכות 2023 מול הספק בסך 4,680 ₪ ללא אישור ועדת רכש, למרות שהסכום הכולל מחייב התכנסות ועדת רכש.

בהתייחסותה לשיטת הדוח, הגזברית מסרה לביקורת כי "המקרה שמופיע בדוח הוא מקרה חריג שבמסגרתו נדרש לבצע הגדלה דחופה תוך כדי האירוע ולא היה זמן לכנס את ועדת הרכש. נחתי אישור טלפוני לבצע את ההתקשרות".

ד. **נמצא מקרה בו ההצעה הזוכה עמדה על כ- 87 אלף ₪, שלושת ההצעות ניתנו על ידי אותו בן אדם תחת שלושה כובעים שונים: כעוסק מורשה, כעמותה וכחברה בע"מ.**

בהתייחסותה לשיטת הדוח, הגזברית העירייה מסרה לביקורת כי "מדובר במקרה חמור שאסור שיקרה. מאז המקרה חזקנו את הבקורות על הצעות המחיר".



נמצא חמור

- ה. באחת ההצעות אין כתובת מלאה, אין מספר טלפון ואין דוא"ל. בחלק מההצעות חסר תאריך.
- ו. במסגרת הצעות מחיר שמגיעות לוועדת רכש, לא לוקחים בחשבון מרכיב איכות כגון ניסיון קודם.
- ז. בחלק מהפניות לוועדת הרכש בהן ההצעה כוללת מספר פעילויות, לא צורפה טבלת השוואה בין ההצעות.
- ח. בהתקשרות להשכרת במה זכה ספק שלא עמד בתנאים שהוגדרו בפניה לקבלת הצעות מחיר (לעומת המציעים האחרים שכן עמדו). הוא הציע במה שהעומק שלו קטן משמעותית מהדרישות בפניה. העומק של הבמה הזוכה הייתה 3.6 מטר לעומת הדרישה – 4.8 מטר.
- ט. נמצאו מקרים בהם חבר מועצת עיר פנה לקבלת הצעות מחיר בניגוד לנהלי העבודה שנקבעו.
- י. נמצא כי בשנת 2023 נרכשו ספרים בסך 7,000 ₪ בשתי רכישות שונות – 5,000 ₪ ו-2,000 ₪ - כל רכישה אינה מחייבת ועדת רכש, אך ברגע שעוברים את הסף של ועדת רכש – 5,000 ₪ בתוספת מע"מ – חייבים להביא את הרכישה להחלטת ועדת רכש. (מדובר בפיצול).
- יא. נמצאה חשבונית לרכש ספרים – ללא חתימת מנהל מחלקת האירועים וללא חתימת מנהל אגף. בהתייחסותה למיומת הדוח, הגזברית מסרה לביקורת כי "מדובר במקרה חריג, מנהלת אגף החינוך חותמת על חשבונית של הספרייה".
- יב. נמצאו מקרים בהם להזמנה לא צורפה הפניה לקבלת הצעות מחיר.
- יג. בהתקשרות עם הספק שזכה במכרז לא הוצגה הארכת הסכם לשנת 2023. כמו כן, הביקורת טרם קיבלה ערבות ביצוע והעתק אישורי ביטוח של ספק זה המעודכנים למועד הביקורת.
- מנהל מחלקת האירועים מסר לביקורת שהוא לא מספיק בקיא בפעילות לציבור הדתי ולכן אינו יודע להגדיר בצורה מספיק טובה את הצרכים.

5.2. בדיקת מדגם התקשרויות בתחום תרבות תורנית

להלן מדגם התקשרויות שנבדקו בתחום תרבות תורנית:

1. דוכני מזון – הזמנה 1323 – בסך 5,850 ₪ כולל מע"מ.
 - א. הסכום לא חייב ועדת רכש מאחר שעד 5,850 ₪ כולל מע"מ לא צריך לאשר בוועדת רכש.
 - ב. צורפו 2 הצעות מחיר (כנדרש) – 5,000 ₪ ו-8,500 ₪ - לפני מע"מ.
 - ג. לחומר לא צורפה פניה לקבלת הצעות מחיר.
 - ד. ההצעות לא היו על בסיס שווה.
 - (1) ההצעה הזוכה כללה שערות סבתא + וופל בלגי + לחמניות ונקניקיות עד 250 מנות.
 - (2) ההצעה השנייה כללה – שערות סבתא + וופל בלגי + נקניקיות בלחמניות ופופקורן ל-300 משתתפים.
 - (3) מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבונית.
2. מופע אילוזיה/אשליות ומופע האומן – מופע חנוכה 2022 (התשלום היה בשנת 2023). (הזמנות 1244 (2023) + 3240 (2022))
- א. נאספו 3 הצעות מחיר (18,720, 25,155, 58,500 ₪ - כולל מע"מ) ונבחר המציע הזול ביותר. שלושתם עוסקים מורשים.
 - ב. להצעות צורפה פניה כללית לקבלת הצעות מחיר "אשמח לקבל רעיונות + הצעות מחיר להצגות, הפעלות, מופעים, סרטים וכו'... אותם אתם משווקים ופניוים בחג חנוכה 2022".
 - ג. בהליך אין התייחסות למרכיב האיכות, כגון ניסיון קודם.

ד. **לחומר של ועדת הרכש לא צורפה טבלת השוואה – לכן קשה לדעת האם ההשוואה הייתה הוגנת. מעיון בהצעות נראה כי ההצעות אינן על בסיס שווה. ראו להלן:**

- 1) בהצעה של מציע א' הוצגו פעילויות המסתכמות ל 63,000 ₪ מתוכן נבחרו שתי פעילויות בסך 16,000 ₪ לפני מע"מ – מופע אילוזיה/אשליות (12,000) ואמן חרדי במופע בידור הכולל ליצנות, קסמים, סטאנד אפ והפעלה (4,000).
- 2) בהצעה של מציע ב' – הפעילות מסתכמת ל-47,000 ₪ לפני מע"מ מתוכם נבחרו 2 פעילויות בסך 21,500 ₪ כולל מע"מ (4 שעות פעילות לילדים (15,000) ומופע חיות (6,500)).
- 3) בהצעה של מציע ג' מופיעות 5 פעילויות אשר מסתכמות לסך 50,000 ₪. נלקח בחשבון כל הסכום. (הצגה, חוג עם כדורי פיזיו לילדים + עמדות יריד + סדנת יצירה ואומנות, מופע חיות, סרט לנשים וגרפיקה והדפסת מודעות).

ה. **ב-2 מתוך 3 הצעות אין תאריך.**

- ו. לפעילות התווסף מקרן בסך 2,500 ₪ לפני מע"מ לציד להקרנת סרט, שלא נכלל בהצעות המקוריות.
- ז. על החשבונות לתשלום חתום מנהל מחלקת אירועים.

3. במת אירועים לסוכות (הזמנה 3073).

- א. מנהל מחלקת האירועים פנה לקבלת הצעות מחיר לשכירת במה למופעים בסוכות – $4.8 * 10$ וגובה 0.5. הקמה ביום שישי 29.9 ופירוק ביום שישי 6.10. עם גב במה – אפשר גם גובה 0.4.
- ב. התקבלו 3 הצעות מחיר (מציע א' 5,500, מציע ב' 13,750, מציע ג' – 7,500 – הצעות בש"ח לפני מע"מ).
- ג. **נמצא כי בהצעה הזוכה, הבמה הזוכה אינה עומדת בדרישות להצעות המחיר – עומק הבמה 3.6 מטר שהוא נמוך מה- 4.8 מטר הדרושים. כמו כן, בהצעה לא מצוין מה גובה הבמה.**
- ד. הפניה לקבלת הצעות נשלחה בווטסאפ ולא בדוא"ל.
- ה. מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבונית.

4. הזמנה 2916 (2023)

- א. מדובר בספק יחיד – היחיד שיכול להציע את האומן – מחזמר לכל המשפחה – טוביה וחבורת 366.
- ב. ההתקשרות אושרה בוועדת רכש.
- ג. מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבונית.

5. מופע אמן בל"ג בעומר 9.5.2023 (הזמנה 1110).

- א. ספק יחיד – 22,500 ₪ לפני מע"מ.
- ב. ההתקשרות אושרה בוועדת הרכש.
- ג. מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבונית.

6. הקרנת בכורה של הסרט "היום האחרון לנשים" לחנוכה 2022 – הזמנה 3241

- א. הספק – מפיץ בלעדי – בסך 17,900 ₪ לפני מע"מ.
- ב. ההתקשרות אושרה בוועדת הרכש.
- ג. מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבונית.

7. צמד מופעי קרקס בחול המועד סוכות – הזמנה 2913
- א. **הפניה של מנהל מחלקת האירועים היא כללית** וכוללת מגוון פעילויות: הקרנת סרט קולנוע לנשים, מופע/הצגה לנשים, מופע קרקס, הצגות ילדים, אירוע לציון שמחת בית השואבה, מופעי להטוטים, מופעי חיות, הדפסת והפצת חוברת אירועים, 100 ערכות תרבות וקרקס אפריקאי.
 - ב. התקבלו 3 הצעות מחיר (לפני מע"מ: 15,000, 15,300, 12,200). ההצעה הראשונה הייתה מה 16.8.2023 שתי ההצעות הנוספות מה 3.9.2023.
 - (1) ההצעה הזוכה בסך 12,200 ₪ כללה 2 מופעי קרקס ומערכת הגברה.
 - (2) ההצעה השנייה כללה 2 מופעי קרקס שנבחרו מתוך רשימה של 5 מופעים. כולל מערכת הגברה.
 - (3) ההצעה השלישית כללה 2 מופעי קרקס
 - ג. מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבונית.
8. יום הפנינג מתנפחים, מולטי מדיה, מתקני לונה פארק – הזמנות 2914 + 3183
- א. התקבלו 4 הצעות מחיר – 60,000, 60,000, 64,800 ו-71,000. הזוכה נתן את אותו סכום הצעה כמו מציע אחר, אך במסגרת אותו מחיר הציע יותר פעילויות. (3 ספקים נוספים לא הגישו הצעות). בהמשך הייתה הגדלה בסך 4,000 ₪ לפני מע"מ עקב ריבוי משתתפים.
 - ב. **הפניה לקבלת הצעות מחיר לא הייתה מספיק ממוקדת, לכן למציעים הייתה גמישות במתן ההצעות.**
 - ג. בוצעה השוואה כמותית על ידי מנהל מחלקת האירועים בין 2 ההצעות הזולות ביותר בלבד – נבחר המציע שנתן יותר פעילויות באותו סכום.
 - ד. אחת מההצעות התקבלה בדוא"ל של מנהל מחלקת האירועים, היתר בדוא"ל הייעודי.
 - ה. להצעות של שניים מהמציעים אין תאריך על ההצעה.
 - ו. אין פרמטר של איכות בבחירת ספק, לדוגמה ניסיון בתחום המוצע.
 - ז. למרות שמדובר בסכום כולל שמחייב ועדת רכש, לא נמצא אישור ועדת רכש להגדלה בסך 4,680 ₪ כולל מע"מ (הזמנה 3183) שהיווה תוספת להזמנה 2,914). (גזברית העירייה מסרה לביקורת שמאחר שמדובר במקרה דחוף, היא אישרה את הרכש טלפונית).
9. פעילות תרבות תורנית לסוכות. הזמנות 2917, 3155.
- א. התקבלו 3 הצעות מחיר (נבחרה הצעה הזולה ביותר):
 - (1) 86,625 ₪
 - (2) 96,000 ₪
 - (3) 91,630 ₪
 - ב. **הפניה לקבלת הצעות לא הייתה מספיק ממוקדת**, ולכל אחד מהמציעים הייתה אפשרות להציג את ההצעה עם פעילות שהוא בחר – תחת הקווים הכלליים שבפניה.
 - ג. **נמצא כי אותו אדם הגיש את כל הצעות המחיר, פעם בעוסק מורשה, פעם כעמותה ופעם כחברה. מתוך 3 ההצעות נמצא ששניהם מאותה כתובת.**
 - (1) עמותה שהוקמה בשנת 2023 (ללא ניסיון קודם) – מורשה חתימה י.
 - (2) בעל המניות הוא י. – הוא גם המנכ"ל וגם הדירקטור של החברה. החברה הוקמה ב 1.6.2020.
 - (3) כמו כן, נמצא כי גם הספק השלישי הוא י. – לפי מספר עוסק מורשה.
 - ד. **לגבי הספק השלישי – נמצא כי אין גוף כזה. בעצם מדובר בעוסק מורשה שהכינוי שלו, כפי שרשום במע"מ הוא אחר. יצוין כי בהצעת המחיר אין מספר טלפון ואין דואר אלקטרוני.**
 - ה. **הפניה לקבלת הצעות המחיר בוצע על ידי חבר מועצת עיר בניגוד לכללים.**

5.3. מדגם התקשרויות שנבדקו בתחום תרבות יהודית

להלן מדגם התקשרויות בתחום תרבות יהודית:

10. רוב הפעילות מבוצע באמצעות ספק שנבחר במכרז 23/22 :

- א. ועדת מכרזים מיום 4.9.22 – נפתחה מעטפה מס' 24 – היה מציע יחיד. בהתאם להצעה, הוא אמור לגבות תקורה בשיעור של 10%.
- ב. בתאריך 8.9.2022 הופצה חוות דעת משפטית – הוצע לוועדת המכרזים לפנות למציע להשלמת המסמכים החסרים.
- ג. בתאריך 26.10.2022 התקבלה חוות דעת משפטית משלימה – המציע השלים את מסמכי הניסיון הנדרש ואישורי מס. הוצע לאשר הארכת מועד להגשת מצגת.
- ד. ועדת המכרזים מה 15.11.2022 אישרה אותו כזוכה לאחר שהוועדה ראינה אותו.
- ה. בתאריך 18.12.2022 נחתם הסכם בין העירייה לבין הספק. ההסכם הוא ל-12 חודשים ו-4 תקופות נוספות.
- ו. בתאריך 18.1.2024 נחתם עם הספק הארכת הסכם עד לסוף שנת 2024.
- ז. **לביקורת לא הוצגה הארכה לשנת 2023.**
- ח. **הביקורת לא קיבלה ערבות ביצוע והעתק אישורי ביטוח של הספק שזכה במכרז המעודכנים למועד הביקורת.**
- ט. **ההצעות של הספק שזכה במכרז כוללים את התקורה בשיעור של 10% - הם אינם מוצגים בנפרד.**

11. הזמנה מס' 3241 לפעילות באמצעות הסכם המסגרת עם הספק שזכה במכרז בסך 110,495.73 ₪.

- א. ההזמנה היא על בסיס אישור ועדת רכש בסך 601,672 ₪ בגין תכנית שנתית באמצעות הזכיון.
- ב. **החשבונית אושרה על ידי רכזת תרבות יהודית ולא על ידי מנהל מחלקת האירועים.**

12. הזמנת מסגרת לפורים ופסח – הזמנה 655 בסך 47,233 ₪ כולל מע"מ + הזמנה 2491 בסך 30,127

₪ כולל מע"מ – הוצאות נלוות למופע אברהם פריד

- א. ההזמנות במסגרת התקשרות מסגרת עם הספק שזכה בהסעות.
- ב. מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבוניות.

13. פעילות פארק המים ימית 2000 (הזמנה 1273 משנת 2023)

א. התקבלה הצעת מחיר מחברת חברת היסעים – בגין פעילות

(1) בחודש יולי – ימי בנות

(2) ובין הזמנים – ימי בנות

- ב. **בפעילות בקיץ 2023 בימית 2000 לא ברור על בסיס מה בוצעו התשלומים, ואין סגירות בין התשלומים לבין גביית הכספים. כמו כן, לא נמצאה חתימת מנהל מחלקת אירועים לאישור התשלומים.**

14. רכש ספרים לספרייה העירונית הזמנות 993 + 3159:
 - א. במהלך שנת 2023 הופקו 2 הזמנות:
 - 1) הזמנה 993 מה 29.3.2023 בסך 5,000 ₪ כולל מע"מ "עבור רכישת ספרים הזמנת מסגרת".
 - 2) הזמנה 3159 מה 5.11.2023 בסך 2,000 ₪.
 - ב. **מאחר שכל אחת מההזמנות היה מתחת לסף המחייב ועדת רכש – הרכישות לא עברו דרך ועדת רכש, למרות ששניהן יחד מחייבות ועדת רכש. הביקורת מעירה כי מדובר בפיצול.**
 - ג. מבדיקת הביקורת הספרים נקלטו בספרייה העירונית.
 - ד. בחשבונית בסך 5,000 ₪ אין חתימת מנהל האגף; בחשבונית בסך 2,000 ₪ יש חתימת מנהלת אגף חינוך. בשתייהן חתומה ספרנית.
15. הרצאה של אישה מפורסמת לכבוד יום האישה 2023 דרך חברה מסוימת. בסך 10,935.5 ₪ כולל מע"מ. מתוך סכום זה 5,000 ₪ על חשבון פעילות תרבות יהודית.
 - א. מדובר בהתקשרות כוללת בסך 10,795 ₪ כולל מע"מ ממספר מקורות תקציבים שונים. מתקציב תרבות יהודית ההשתתפות עמדה על 5,000 ₪.
 - ב. מנהל מחלקת האירועים חתום על טפסי ועדת רכש ומנהלת לשכת ראש העירייה חתומה על החשבונית עצמה.
16. הזמנה 558 משנת 2023 להסעה להלוויה של הרב בעדני בבני ברק וחזרה – בסך 1,600 ₪.
 - א. פניה לקבלת הצעות מחיר נשלחה על ידי מחלקת הרכש.
 - ב. **מנהל מחלקת האירועים לא הכיר את הנושא.**
17. הזמנה 1670 משנת 2023 בסך 2,340 ₪ - אוטובוס ללוויה בבני ברק.
 - א. מנהלת מחלקת הרכש חתומה על החשבונית. מנהל מחלקת האירועים לא היה מעורב בהתקשרות.
 - ב. **להזמנה מצורפת הצעת מחיר אחת בלבד.**
18. הזמנה 387 עבור נסיעה לצפון קברות צדיקים – בסך 3,700 ₪.
 - א. מחלקת הרכש טיפלה בבקשה לקבלת הצעות מחיר.
 - ב. מנהל מחלקת האירועים חתום על החשבונית למרות שלא היה מעורב בתהליך הצעות המחיר.
 - ג. **להזמנה מצורפת הצעת מחיר אחת בלבד.**
19. הזמנה 2909 בסך 5,500 ₪ לציוד כיבוד ואבזור לבית העלמין ביום כיפור.
 - א. **מנהלת לשכת ראש העירייה טיפלה בהתקשרות מול הספק וחתימה על החשבונית ולא מנהלת מחלקת הרכש או מנהל מחלקת האירועים כפי שהיה צפוי.**
 - ב. **חסרה טבלת השוואה בין ההצעות כדי שניתן להבין מה ההצעות של הספקים השונים.**

6. גביית כספים

6.1. כללי

בחלק מהפעילויות בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית מבוצעת גביית כספים סמלית מהמשתתפים, כאשר בחלק מהמקרים קיימת גביה שונה מתושבי העיר וממשתתפים מחוץ לעיר (הם משלמים מחיר גבוה יותר). הכסף שנגבה אמור להרשם בכרטיס הייעודית הרלוונטית (תרבות יהודית/תורנית). ההחלטה האם לגבות כסף מהמשתתפים מתקבלת בוועדת הרכש.

הטבלה שלהלן מפרטת את ההכנסות בשנת 2023:

מס"ד	הנושא	סכום (₪)	הערות
1	הכנסות מימית 2000	4,910	4 הפקדות
2	מופע	38,175	באמצעות טיקצ'אק בע"מ
3	עמלות סליקה	(3,160.97)	לטיקצ'אק בע"מ
4		1,900	
5	סה"כ תרבות יהודית	41,824.03	
6	הכנסות שונות תרבות תורנית	15,080	אין פירוט לפי אירועים.
7	סה"כ הכנסות	56,904.03	

6.2. גביית הכספים

בשנת 2023 היו 3 שיטות לגביית כספים:

- א. גבייה מראש (כגון לאירוע ימית 2000) - כנגד הכספים שנגבים ניתנות קבלות על ידי נציגת העירייה הרלוונטית במשרד הנציגה, במכירה מראש.
- ב. גביית כספים במקום האירוע עצמו – נציגת העירייה יושבת מאחורי שולחן וגובה כספים מהמשתתפים שמגיעים לאירוע.
- ג. שימוש בנותן שירות חיצוני שגובה את הכסף כנגד עמלה (כגון חברת טיקצ'אק).

במסגרת ביקורת בנושא תרבות תורנית ותרבות יהודית, נמצא כי נושא גביית הכספים לאירועים הוא בעייתי וקיימות בו חשיפות. למעט מקרה אחד בו נעשה שימוש בשירות חיצוני, ביתר האירועים עובדת עירייה צריכה לגבות כספים במזומן במשרדה או במקום האירוע עצמו. כשגובים כספים במקום באירוע עצמו, עובדים תחת לחץ מאחר שמספר רב של אנשים עומדים בתור כדי לשלם וצריך להחזיר להם עודף. לדעת הביקורת קיים צורך דחוף לשפר את התהליך.

מבדיקת מדגמית של קבלות מול כספים בתרבות תורנית נמצאה התאמה. (הפנקסים נמצאים אצל מנהל מחלקת האירועים – לאחר הפקדת הכסף, מזכירת מחלקת התברואה מעבירה את הפנקסים למנהל המחלקה).

נמצאו ליקויים באופן גביית הכסף והפיקוח והבקרה:

א. בתרבות תורנית מפיקים קבלות עם הסכום בלבד ללא פרטים נוספים וללא מספר קבלה. אין חתימות על הקבלות. להלן דוגמה:



ב. בתרבות יהודית מפיקים קבלות עם פרטי הקונה והסכום אך ללא מספר קבלה וללא חתימה על הקבלה. להלן דוגמה:



לגבי תרבות יהודית, הביקורת ערכה בדיקה של כרטיסים שנמכרו לימי כיף בימית 2000. סה"כ הונפקו כספים בסך 4,910 ₪ (שוו"ע 245.5 כרטיסים). נמצאו קבלות ל 76 + 97 (כרטיסים בלבד). **דהיינו נמצאו קבלות לכ- 70% מהכסף בלבד.**

6.3. הפקדת הכספים

נמצא כי אופן הפקדת הכספים בין תרבות יהודית ותרבות תורנית שונה:

- בתרבות יהודית, הכסף מופקד ישירות בחשבון הבנק על ידי רכזת התרבות ואחר כך היא מבצעת את הפעולות הנדרשות בהנהלת חשבונות.
- בתרבות תורנית, הכסף מופקד ע"י מנהלת מחלקת התברואה במחלקת הגביה כנגד קבלה מהמחלקה.

6.4. העדר הפרדת סמכויות

בתרבות יהודית אין הפרדת סמכויות בין בעל התפקיד שגובה את הכספים, בעל התפקיד שמפקיד את הכספים בחשבון הבנק ובעל התפקיד שמבצע את הרישום בהנהלת חשבונות.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. נוהלי עבודה				
1	1	בעירייה לא קיימים נהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליכי העבודה בתחום תרבות תורנית ותרבות יהודית.	לערוך נהלי עבודה כתובים בנושא תרבות תורנית ותרבות יהודית אשר מתייחסים, בין היתר, לתהליכי גיבוש ואישור הפעילות, דיונים בוועדת היגוי וגביית כספים.	
2	1	תהליכי העבודה בתחום תרבות תורנית/יהודית אינם מבוצעים בהתאם לנהלים שנקבעו במסגרת דיוני ועדות ההיגוי – ועדת ההיגוי אינה מתכנסת, אין תכנית עבודה שנתית, גורמים שאינם אמורים לפנות לספקים לקבלת הצעות מחיר פונים ועוד.	על בעלי התפקידים לפעול על פי נהלי העבודה שנקבעו, לרבות כינוס ועדת היגוי, בניית תכנית עבודה, ולהקפיד שגורמים שאינם אמורים לפנות לספקים לא יפנו.	
2. ארגון				
3	2.1	על פי המבנה הארגוני של העירייה, מנהל מחלקת האירועים כפוף לראש העירייה ולפי פרסום המכרז הוא כפוף למנכ"ל – אין התאמה.	לחדד את המבנה הארגוני של העירייה לגבי מחלקת האירועים.	
4	2.1	נמצא כי לא כל הפעילויות בתחום תרבות תורנית ותרבות יהודית עוברות דרך מנהל מחלקת האירועים.	להקפיד שכלל הפעילות מתקציבי תרבות תורנית ויהודית עוברים דרך מנהל מחלקת האירועים.	
5	2.1	באירוע של פורים 2024, מעבר לכך שהאירוע לא תואם מראש עם מנהל מחלקת האירועים, היה איבוד שליטה מאחר שהגיעו לאירוע הרבה יותר אנשים ממה שתוכנן, ביניהם ציבור שאינו שייך		

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
		לאוכלוסייה הדתית. כתוצאה מכך נוצר סיכון בטיחותי ומצב שחלק מהאוכלוסייה הדתית לא נכנס לאירוע עקב הלבוש הלא צנוע של משתתפים חילוניים.		
6	2.2	אין מקום קבוע לעריכת הפעילויות בתחום תרבות תורנית/יהודית וקיים קושי להשיג מקום לאירועים.	למצוא פתרון לבעיית מקום לעריכת הפעילויות בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית.	
3. ועדת היגוי ותכניות עבודה				
7	3.2	ועדת ההיגוי לא נהגה להתכנס באופן סדיר תוך פרסום פרוטוקולים. בעירייה לא אותרו פרוטוקולים של ישיבות ועדות תרבות תורנית ותרבות יהודית אחרי יולי 2022.	להקפיד לכנס את ועדת ההיגוי ולהוציא פרוטוקולים כתובים בעקבות ישיבות אלה.	
8	3.2	בישיבה באוגוסט 2021 וביוני 2022 רק 50% מחברי ועדת ההיגוי ההשתתפו בישיבות.	להקפיד שכל חברי ועדת ההיגוי ישתתפו בישיבות של הוועדה.	
9	3.3	בעירייה לא נמצאו מסמכי תכנית עבודה שנתית בנושא תרבות תורנית/יהודית.	על ועדת ההיגוי לאשר תכניות עבודה שנתית בתחום תרבות תורנית/יהודית.	
10	3.4	עקב העדר תכניות עבודה ועקב החלוקה של הפעילות בין שני סעיפי תקציב נפרדים ולעיתים ללא תיאום, היו מצבים בהם בחגים מסוימים הפעילות באחריות תרבות תורנית/יהודית הייתה עמוסה מדי.	במסגרת וועדת ההיגוי לבצע תיאום, כך שהפעילויות מחולקות לאורך זמן כך שלא נוצר עומס יתר בתקופות מסוימות.	<u>גזברית</u> מסכימה שצריך להיות תאום בין שני התחומים, אני גם מעלה את זה כל הזמן בישיבות ועדת ההיגוי.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
4. פיקוח ובקרה				
11	4	בעירייה לא מבוצע תהליך של סיכום פעילויות בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית, לרבות רישום מספר המשתתפים, סכום הכסף שנגבה, עלויות האירוע וכד'.	בתום כל פעילות בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית, נציג העירייה שהשתתף בפעילות/ביצע ביקורת על הפעילות ימלא סיכום פעילות אשר יכלול: שם הפעילות, עלות הפעילות, שם נציג העירייה, תאריך, מספר משתתפים, סכום כסף נגבה, ועוד. הסיכום יועבר למנהל מחלקת האירועים שיהיה אחראי לרכז את החומר.	
12	4	בעירייה לא מנוהל ריכוז של כלל הפעילויות שבוצעו בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית.	מנהל מחלקת האירועים ינהל טבלה שמרכזת את כלל הפעילויות בתחום תרבות תורנית/יהודית, הכוללת את עיקרי הנתונים אודות כל אחת מהפעילויות.	
5. התקשרויות עם הספקים				
13	5.1	בתחום תרבות תורנית, בניגוד לתרבות יהודית, אין ספק מרכזי שזכה במכרז, לכן נדרש לבצע מספר רב של הליכים תחרותיים.	בתרבות תורנית, לבצע התקשרויות עם ספק מרכזי בדומה לתרבות יהודית.	<u>גזברית</u> מסכימה שצריך להיות ספק אחד מרכזי גם בתרבות תורנית. ממליצה לצאת למכרז.
14	5.1	בניגוד להחלטות שהתקבלו בוועדת תרבות תורנית/יהודית, לא רק מנהל מחלקת האירועים ומחלקת הרכש פונים לקבלת הצעות מחיר, אלא גם חברי מועצת עיר וגורמים אחרים בעירייה.	להקפיד שבתחום תרבות תורנית ותרבות יהודית רק מנהל מחלקת האירועים ומנהלת מחלקת הרכש פונים לקבלת הצעות מחיר.	<u>גזברית</u> מקובל. ההנחיות הן שרק מחלקת רכש או מחלקת אירועים פונים לקבלת הצעות מחיר בתחום.
15	5.1	חלק מההצעות אינן מספיק ממוקדות וכתוצאה מכך מבוצעת השוואה בין הצעות שהן לא על בסיס שווה.	בעת פניה לקבלת הצעות מחיר, לנסח פניה שמאפשרת מתן הצעות אחידות.	<u>גזברית</u> מקובל.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
16	5.1	נמצא מקרה בו ההצעה הזוכה עמדה על כ 87 אלף ₪, שלושת ההצעות ניתנו על ידי אותו בן אדם תחת שלושה כובעים שונים: כעוסק מורשה, כעמותה וכחברה בע"מ.	מומלץ לעבוד, ככל שניתן, באמצעות ספק שזכה במסגרת מכרז פומבי.	<u>גזברית</u> מדובר במקרה חמור שאסור שיקרה. מאז המקרה חיזקנו את הבקורות על הצעות המחיר.
17	5.1	בחלק מההצעות חסר תאריך ההצעה. באחת ההצעות אין כתובת מלאה, אין מספר טלפון ואין דוא"ל.	להקפיד שבכל ההצעות שנבדקות קיים תאריך ההצעה, כתובת, טלפון ודוא"ל.	<u>גזברית</u> מקובל.
18	5.1	במסגרת הצעות מחיר שמגיעות לוועדת רכש, לא לוקחים בחשבון מרכיב איכות כגון ניסיון קודם.	במקרים בהם פונים לקבל הצעות מחיר למתן שירותי טיפול באספקת אירועים, לקחת בחשבון פרמטר של איכות – כגון ניסיון קודם.	<u>גזברית</u> זו החלטה של מנהל האגף/מחלקה האם לשלב מרכיב איכות.
19	5.1	בחלק מהפניות לוועדת הרכש בהן ההצעה כללה מספר פעילויות, לא צורפה טבלת השוואה בין ההצעות.	להקפיד שבכלל הפניות לוועדת רכש, במקרים בהם ההצעה כוללת מספר פעילויות, מנהל מחלקת האירועים יצרף טבלת השוואת מחירים בין הספקים.	<u>גזברית</u> מקובל.
20	5.1	בהתקשרות להשכרת במה זכה ספק שלא עמד בתנאים שהוגדרו בפניה לקבלת הצעות מחיר (לעומת המציעים האחרים שכן עמדו). הוא הציע במה שהעומק שלו קטן משמעותית מהדרישות בפניה. העומק של הבמה הזוכה הייתה 3.6 מטר לעומת הדרישה – 4.8 מטר.	להקפיד שרק מציעים שההצעות שלהם עומדים בתנאים שפורטו בהצעות ייבחרו.	<u>גזברית</u> מקובל.
21	5.1	בפעילות בקיץ 2023 בימית 2000 לא ברור על בסיס מה בוצעו התשלומים, ואין סגירות בין התשלומים לבין גביית הכספים.	להסביר על בסיס מה בוצעו התשלומים לימית 2000 ו-סגירת מעגל בין מכירת הכרטיסים על ידי העירייה לתושבים לבין רכש הכרטיסים.	<u>גזברית</u> מקובל. צריך להיות התאמה בין הקניות למכירות של הכרטיסים.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
22	5.1	בהתקשרות עם הספק שזכה במכרז לא הוצגה הארכת הסכם לשנת 2023. כמו כן, הביקורת לא קיבלה ערבות ביצוע והעתק אישורי ביטוח המעודכנים למועד הביקורת.	לוודא שהסכמים, ערבות ביצוע וביטוחים מעודכנים בכל עת.	<u>גזברית</u> כיום יש שיפור בתהליך ומקפידים על הארכת הסכמים, ביטוחים וערבויות.
23	5.1	בשנת 2023 נרכשו ספרים בסך 7,000 ₪ בשתי רכישות שונות – 5,000 ₪ ו-2,000 ₪ - כל רכישה אינה מחייבת ועדת רכש, אך ברגע שעוברים את הסף של ועדת רכש – 5,000 ₪ בתוספת מע"מ – חייבים להביא את הרכישה להחלטת ועדת רכש. (מדובר בפיצול).	לוודא שהתקשרויות, גם אם מחולקות למספר התקשרויות, אם הסכום הכולל עובר את הסכום שמחייב ועדת רכש, להעלות את הנושא לוועדת רכש.	<u>גזברית</u> כיום מקפידים לבדוק התקשרויות קודמות עם אותו ספק בעת אישור הזמנות רכש.
24	5.1	נמצאה חשבונית לרכש ספרים – ללא חתימת מנהל מחלקת האירועים וללא חתימת מנהל אגף.	להקפיד שעל החשבוניות בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית יהיה חתום מנהל מחלקת האירועים.	<u>גזברית</u> מדובר במקרה חריג, מנהלת אגף החינוך חותמת על חשבונית של הספרייה.
25	5.1	נמצאו מקרים בהם להזמנה לא צורפה הפניה לקבלת הצעות מחיר.	להקפיד לצרף את הפניה לקבלת הצעות מחיר לפניה לוועדת הרכש.	<u>גזברית</u> מקובל.
26	5.1	מנהל מחלקת האירועים מסר לביקורת שהוא לא מספיק בקיא בפעילות לציבור הדתי ולכן אינו יודע להגדיר בצורה מספיק טובה את הצרכים.	לבחון העסקת יועץ מומחה (מתוך העירייה או מחוץ לעירייה) בתחום פעילות לציבור החרדי והדתי שיעזור למנהל מחלקת האירועים להגדיר את הצרכים בצורה מדויקת יותר.	<u>גזברית</u> יש את [הרכזת] והיא יכולה לתת מענה לצורך.
6. גביית כספים				
27	6.2	נושא גביית הכספים לאירועים הוא בעייתי. למעט מקרה אחד בו נעשה שימוש בשירות חיצוני, ביתר האירועים עובדת עירייה צריכה לגבות כספים במזומן במשרדה או במקום האירוע. כשגובים כספים במקום באירוע עצמו, עובדים תחת לחץ מאחר שמספר רב של אנשים	לבחון אפשרות לגבות כסף באמצעות אתר אינטרנט במקום גביית כסף מזומן.	<u>גזברית</u> שינינו את השיטה – הגביה מבוצעת באמצעות אתר האינטרנט או מחלקת הגביה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
		עומדים בתור כדי לשלם וצריך להחזיר להם עודף.		
28	6.2	לגבי תרבות יהודית בוצעה בדיקה של כרטיסים שנמכרו לימית 2000. סה"כ הונפקו כספים בסך 4,910 ₪ (שוו"ע 245.5 כרטיסים). נמצאו קבלות ל 76 + 97 (173 כרטיסים בלבד). דהיינו נמצאו קבלות לכ- 70% מהכסף בלבד.	להקפיד על קיום קבלות בין כל ההכנסות שמתקבלות.	<u>גזברית</u> מדובר בממצא חמור. שינוי שיטת הגביה פותר את הבעיה.
29	6.2	נמצאו ליקויים באופן גביית הכסף והפיקוח והבקרה: בתרבות תורנית מפיקים קבלות עם הסכום בלבד ללא פרטים נוספים וללא מספר קבלה. אין חתימות על הקבלות. בתרבות יהודית מפיקים קבלות עם פרטי הקונה והסכום אך ללא מספר קבלה וללא חתימה על הקבלה.	במידה שממשיכים עם קבלות ידניות להקפיד למלא את כל הפרטים ולמספר אותם ולחתום עליהם.	<u>גזברית</u> שינוי שיטת הגביה פותר את הבעיה.
30	6.3	נמצא כי אופן הפקדת הכספים בין תרבות יהודית ותרבות תורנית שונה: בתרבות תורנית מפקידים את כספים במחלקת הגביה ובתרבות יהודית ישירות בחשבון הבנק.	להגדיר תהליכי עבודה אחידים לגביית והפקדת כספים בתרבות יהודית ובתרבות תורנית.	<u>גזברית</u> שינוי שיטת הגביה פותר את הבעיה.
31	6.4	בתרבות יהודית אין הפרדת סמכויות בין בעל התפקיד שגובה את הכספים, בעל התפקיד שמפקיד את הכספים בחשבון הבנק ובעל התפקיד שמבצע את הרישום בהנהלת חשבונות. כמו כן, בבדיקה מדגמית שבוצעה בתרבות יהודית, לא נמצאו חלק מהקבלות ולכן לא ניתן היה לבצע בדיקת התאמה.	להקפיד על הפרדת סמכויות בטיפול בכספים בתחום תרבות יהודית ותרבות תורנית.	<u>גזברית</u> שינוי שיטת הגביה פותר את הבעיה.

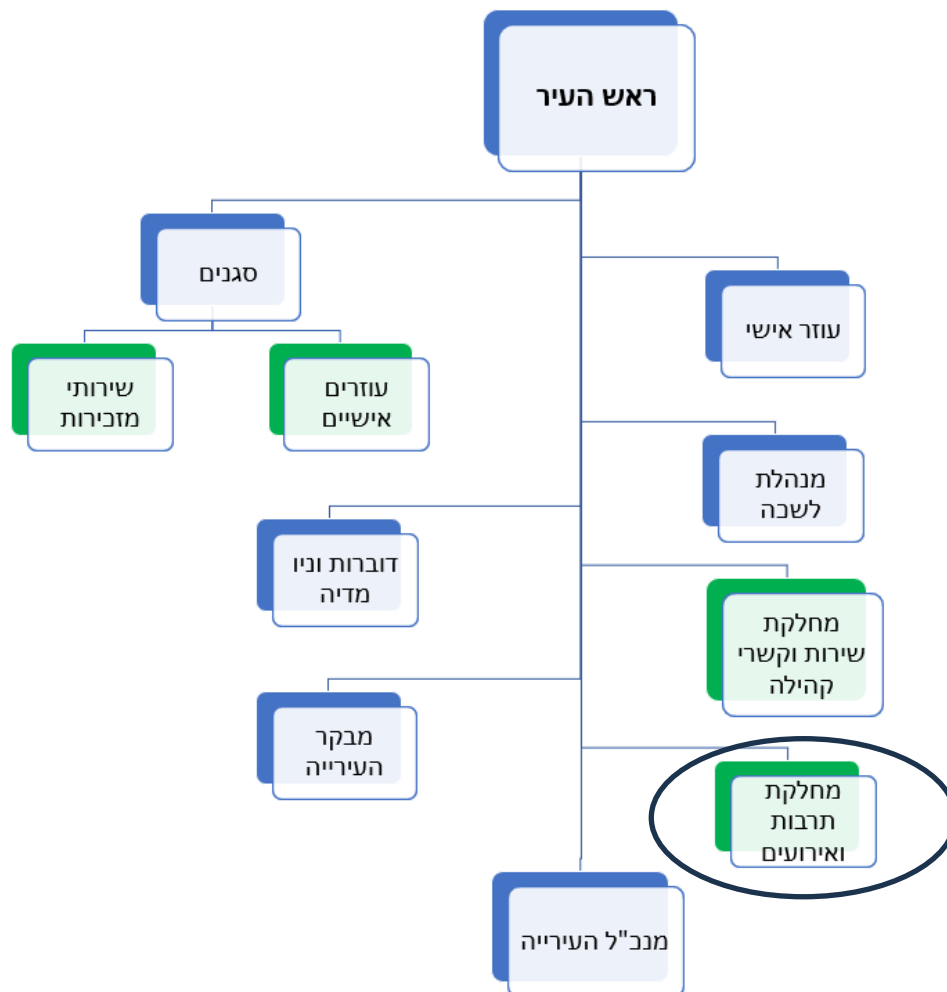
נספחים

נספח א' - מבנה ארגוני

להלן מבנה ארגוני הכולל את מחלקת תרבות ואירועים מינואר 2023.

ירוק – מתוכנן

כחול – קיים



נספח ב' - הנחיות רכש

להלן מקטע מתוך הנחיות הרכש של הגזברות:

הנדון: הנחיות רכש למנהלי האגפים

1. בעירייה פועלת ועדת רכש והתקשרויות, העוסקת באישור עסקאות של העירייה עם צדדי ג' בסכומים שאינם טעונים מכרז, בהתאם לסמכות הקבועה בתקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן - **סכומי הפטור**).
2. חברי הוועדה: מנכ"ל העירייה ו/או מי מטעמו, גזברית העירייה ו/או מי מטעמה, יועמ"ש ו/או מי מטעמה, מנהלת רכש.
3. בהתאם להחלטת הוועדה, נוהל רכש והזמנות יכול אישור סכומים כספיים, כדלקמן (הסכומים כוללים מע"מ):

#	סכום (כולל מע"מ)	מספר הצעות	אישור ועדה	הערות
1	0-2,000 ₪	1	לא	
2	2,001-5,850 ₪	2	לא	
3	5,851-10,000 ₪	2	כן	
4	10,001-30,000 ₪	3	כן	
5	30,001-50,000 ₪	4	כן	
6	50,001-סכום טעון מכרז ¹	5	כן	באמצעות מייל ייעודי בלבד

פרויקטים הנדסיים

דוח ביקורת 2024-3

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	91
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	94
ג		פירוט ממצאים	98
	1	ארגון וניהול	98
	2	הסכמים	102
	3	כתבי כמויות	106
	4	לוח זמנים וצו תחילת עבודה	109
	5	פיקוח	111
	6	סיום הפרויקט והליך המסירה	120
	7	בדיקת ואישור תשלומים	124
	8	התאמה בין ביצוע לתכנון ועבודות נוספות	128
	9	איכות העבודה	131
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	145

פרק א – כללי

1. מבוא

עיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") מבצעת באופן שוטף עבודות ופרויקטים בתחום ההנדסי (בינוי ותשתיות) המצריכים תכנון, ניהול ופיקוח. פרויקטים אלה, בעיקרם, מיועדים לרווחת התושבים ולמתן מענים לצרכיהם.

תקציב הפרויקטים

ההוצאות בגין שירותים אלה מתקצבות מתקציב הרשות המקומית אשר נחלק לתקציב רגיל (שוטף) המיועד למימון פעולות שוטפות, על בסיס שנתי קבוע, ולתקציב בלתי רגיל (להלן "תב"ר") המשמש את הרשות המקומית למימון פרויקטים שונים לפיתוח התשתיות בתחומה.

בעלי תפקידים

לשילבי ביצוע הפרויקט, החל משלב התכנון וכלה בשלב מסירת הפרויקט, נדרשת עבודה משותפת וארוכת טווח של אגפים שונים בעירייה, כמפורט להלן:

- א. מינהל הנדסה ופיתוח - אחריות כוללת, בין היתר על פרויקטי פיתוח בעיר – מבנים ותשתיות.
- ב. גזברות (מינהל כספים) - אחריות כוללת, בין היתר, לאישור תשלומים על פי תנאי ההסכם, קיזוז תשלומים על פי המלצות בעלי תפקיד, טיפול באורך חיי תב"ר כולל תב"רים הקשורים לפרויקטים של בנייה ופיתוח, התקשרויות עם קבלנים ויועצים ועוד.
- ג. לשכה משפטית - אחריות לאישור התקשרויות בין הרשות לבין ספקים/קבלנים/יועצים וכדומה מבחינה משפטית.

בנוסף לבעלי התפקידים בעירייה, כדי לממש את הפרויקט, העירייה מעסיקה יועצים חיצוניים – חלק מהיועצים משמשים כמתכננים, בשלב התוכניות ולעיתים גם מבצעים פיקוח בתחום מומחיותם – כגון יועצי תנועה/אינסטלציה וכדומה. יועצים אחרים מבצעים בעיקר פיקוח ובקרה על העבודות המבוצעות בפרויקט, דיווח לבעלי תפקידים ברשות, תיאום בין בעלי מקצוע, עמידה ביעדי תקציב ולוחות זמנים ועוד. יצוין כי בהתקשרויות עם החברה למשק וכלכלה, בחלק גדול מהמקרים – היועצים מועסקים ישירות על ידה.

לטובת ניהול הפרויקטים שכרה העירייה את שירותיה של החברה למשק וכלכלה (להלן: "החברה" או "משק וכלכלה" או "משכ"ל"), אשר, בין היתר, פרסמה את המכרזים לאיתור קבלני ביצוע. במסגרת זו, בשנת 2018 פרסמה החברה שני מכרזים, כדלקמן:

- א. מכרז פומבי מס' אס / 28 / 2018 – תכנון ובניית אולמות ספורט וקירויים למגרשי ספורט.
- ב. מכרז פומבי מס' מג / 2 / 2018 – תכנון ובניית מוסדות חינוך וציבור.

בשני הפרויקטים שנבדקו – המפקח (להלן: "המפקח"). הועסק באופן ישיר על ידי העירייה.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא בחינת נאותות טיפול העירייה בפרויקטים הנדסיים, כולל בחינת תקינות התהליכים, איתור ואפיון בקורות שוטפות ובחינת חסמים באורך חיי הפרויקטים.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בשני פרויקטי הבינוי כמפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	הנושא	אולם ספורט "בראל" תב"ר 1180	בי"ס אמירים שלב ג' תב"ר 1157
1	מהות	אולם ספורט מעל 1,500 מ"ר	תכנון ובניית מוסדות חינוך וציבור (שלב ג')
2	מספר מכרז	אס / 28 / 2018	מג / 2 / 2018
3	קבלן זוכה	קבלן א'	קבלן ב'
4	היקף כספי על פי חוזה	9,928,792 ₪ (לא כולל מע"מ ושירותי ניהול ותיאום)	לכלל הפרויקט 26,440,770 ₪ ש"ח. לשלב ג' – 5,057,898 ₪ (לא כולל שירותי ניהול ומע"מ)
5	לוח ביצוע נדרש	11 חודשים מיום מתן צו תחילת עבודה	מועד סיום לשלב ג' 10 -חודשים מצו תחילת עבודה
6	שירותי ניהול	חברה למשק וכלכלה תמורת 2.4% מכל תשלום ששולם לקבלן	חברה למשק וכלכלה תמורת 2.4% מכל תשלום ששולם לקבלן

להלן הנושאים המרכזיים שנבדקו במסגרת הביקורת:

- ארגון, נהלים והוראות עבודה, מערכות מידע ותיעוד
- התקשרויות עם קבלן, מפקח ומשכ"ל
- ביטוחים וערבויות
- אישור חשבוניות ותשלום לקבלנים כולל עבודות נוספות
- איכות העבודה, בקרה ופיקוח – כולל לוח זמנים וניהול יומני עבודה
- הליכי העבודה

עיקר הביקורת נערכה בחודשים פברואר 2024 - יוני 2024. יצוין כי הביקורת החלה כבר ביוני 2023, אך התעכבה תקופה ארוכה בשל עיכוב בהשגת המסמכים הדרושים.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- א. פגישות וראיונות -
 - (1) פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים בעירייה - מהנדס העיר, סגנית המהנדס ואחראית תב"רים בגזברות.
 - (2) פגישות ושיחות עם גורמי חוץ – מנהל הפרויקטים מטעם חברת משכ"ל (להלן: "**מנהל הפרויקט**"), המפקח ועם אחראית התקשרויות מטעם משכ"ל.
- ב. סיורי שטח - הביקורת ערכה סיורים באתרי שני הפרויקטים בהשתתפות המהנדס מטעם הביקורת, סגנית מהנדס העיר ומפקח הפרויקטים.
- ג. עיון במסמכים רלוונטיים, לרבות:
 - (1) אישורי תב"ר על ידי מועצת העיר ומשרד הפנים.
 - (2) מסמכי מכרז של עבודות קבלנים לביצוע הפרויקטים והסכם התקשרות עם משכ"ל – כולל החוזה המלא של משכ"ל לבניית אולמות ובתי ספר.
 - (3) כרטסות הנהלת חשבונות של הקבלנים ושל הפרויקטים.
 - (4) חשבונות חלקיים וסופיים – כולל פירוט כתבי כמויות.
 - (5) מסמכי פיקוח ומעקב - כולל יומני עבודה, סיכומי פגישות פיקוח ותיאום, מסמכי לוחות זמנים ועוד.
 - (6) מסמכי המסירה של הפרויקט.

ההתייחסויות לטיטות דוח הביקורת שולבו בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך, ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב – תמצית מנהלים ומפת דוח

העירייה מבצעת באופן שוטף עבודות ופרויקטים בתחום הנדסי. הביקורת בדקה שני פרויקטים שהסתיימו: אולם ספורט "בראל" ובי"ס אמירים שלב ג'.

נמצאו פערים באופן ניהול הפרויקטים על ידי העירייה:

- א. חולשות בסביבת הבקרה.
- ב. פערים בהתקשרויות עם הקבלנים, משכ"ל והמפקח.
- ג. חולשות בפיקוח על הפרויקטים.
- ד. חריגה בעלויות הפרויקטים (ללא תיעוד).
- ה. פערים בהליך סיום הפרויקט והליך מסירה.

הרחבה בנושא חולשות בסביבת הבקרה

- 1) בעלי תפקידים בעירייה כמעט שלא היו מעורבים בניהול הפרויקטים ובנעשה בהם.
- 2) בעירייה לא קיימים נהלי עבודה מלאים ומאושרים בנושא ניהול פרויקט ו/או הקמת מבני ציבור.
- 3) במנהל הנדסה קיימים ליקויים משמעותיים בתיעוד מסמכים אודות הפרויקטים הנדסיים.
- 4) העירייה אינה מנהלת את הפרויקטים העירוניים באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית.
- 5) נמצאו ליקויים באופן רישום התשלומים בהנהלת החשבונות.

הרחבה בנושא פערים בהתקשרויות עם הקבלנים משכ"ל והמפקח

- 6) בעירייה אין הסכמים עם הקבלנים; במשכ"ל לא נמצא הסכם מעודכן לגבי פרויקט בית הספר.
- 7) בעירייה אין העתקי ביטוחים וערבויות של הקבלנים, לרבות ערבות בדק.
- 8) בעירייה אין כתבי כמויות של הפרויקטים.
- 9) בעירייה לא נמצא הסכם עם המפקח לפיקוח על פרויקט אולם הספורט.
- 10) ההסכם עם משכ"ל אינו כולל הגדרות של חובת החברה לבצע דיווח תקופתי לעירייה ולא ברור מהי תכולת העבודה. העירייה לא קיימה מעקב ובקרה אחר קבלת השירות מהמשכ"ל על פי ההסכם.

הרחבה בנושא חולשות בפיקוח על הפרויקטים

- 11) בשני הפרויקטים, לחשבונות החלקיים, אותם הגיש הקבלן לעירייה, לא צורף דוח התקדמות הכולל לוח גאנט, המפרט את התקדמות הקבלן בעבודות.
- 12) אין העתקי יומני עבודה בפרויקטים, או שיומני העבודה אינם מלאים כמו שצריך – העדר חתימות, אי רישום כמויות באתרי הבניה, העדר הערות של המפקח, העדר רצף ביומני עבודה.
- 13) הייתה השתתפות נציג משכ"ל בכ- 40% משיבות העדכון בלבד והשתתפות נציגי מנהל הנדסה בכ- 20% משיבות העדכון בלבד.

הרחבה בנושא חריגה בעלויות הפרויקטים

- 14) מאחר שלא נלקחו בחשבון הצרכים של המשתמשים, נגרמו עלויות נוספות גבוהות.
- 15) בפועל עלות פרויקט האולם ספורט הייתה גבוהה בכ- 1.5 מיליון ₪ מעל סכום החוזה, בעקבות עבודות שלא תוכננו.
- 16) בפרויקט אולם הספורט שולמה תוספת של 194 אלפי ₪, כולל מע"מ ודמי ניהול, שלא הופיעה בחשבון הסופי ולא ברור מה מקור חריגה זו.
- 17) בשני הפרויקטים אין תיעוד כלשהו לאישור התוספות שבוצעו.
- 18) על פי החשבונות שהוגשו בפרויקט בית הספר, בוצעו עבודות שלא תוכננו בהיקף של כ- 332 אלפי ש"ח ₪. (ללא מע"מ ודמי ניהול).

פערים בהליך סיום פרויקט והליך מסירה

- 19) בפרויקט אולם ספורט מסירה סופית התבצעה בחריגה של כ-7 חודשים. בפרויקט בית ספר חריגה של 9 חודשים. לא נמצא תיעוד לאישור העירייה לאיחור בלוחות הזמנים.
- 20) עולים ליקויים רבים באיכות העבודה בשני הפרויקטים כשנתיים לאחר המסירה ואין עדות לכך שהעירייה קיזזה מהקבלנים סכומים בגין הליקויים, שחלקם נמשכים עד היום.
- 21) לביקורת לא נמסרו מסמכים הרלוונטיים להשלמת הפרויקט, ביניהם: ערבות בדק, הפקת לקחים מביצוע הפרויקט וסיבות עיקריות לפערים בין התכנון לביצוע.
- 22) בפרויקט בית הספר בוצע סיור מסירה, שכלל רשימת ליקויים, אך לא ניתן לדעת האם היו סיורים נוספים.
- 23) כמו כן, אין תיעוד לתיקון הליקויים וחסרים מסמכים בהליך המסירה. סיור בדק נערך לאחר 7 חודשים, מה שמעלה את החשש כי המסירה התקיימה לפני מועד הסיור שתועד.

המלצות עיקריות

1. לקבוע גורם בעירייה שיהיה אחראי לבקרה על הפרויקטים מטעם העירייה.
2. להכין נהלי עבודה מעודכנים בנושא ניהול פרויקטים הנדסיים.
3. על מינהל הנדסה להקפיד על תיעוד כלל המסמכים שקשורים לפרויקטים ההנדסיים, רצוי באמצעים ממוחשבים, לרבות כתבי כמויות.
4. לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול פרויקטים.
5. להגדיר תהליך היוועצות עם לקוחות הפרויקט.
6. להקפיד שבעירייה יהיו הסכמים עם כלל הקבלנים ונותני שירותים אחרים, לרבות משכ"ל ולבצע פיקוח על יישום ההסכמים.
7. לדרוש ממשכ"ל העתקי ערבויות וביטוחים.
8. לבצע עדכונים בהנהלת חשבונות כגון פתיחת כרטיס נפרד לנושא פיקוח ורישום נכון של התשלומים.
9. יש לשפר את הפיקוח על הקבלן, כולל בדיקת יומני עבודה, קבלת לוחות גאנט, להשתתף בישיבות עדכון.
10. להקפיד על קיום אישורים על איחורים בלוחות הזמנים.
11. להקפיד על בקרה אחר עלויות הפרויקט בפועל לעומת התכנון ולתעד את הסיבות לחריגות.
12. לשפר את תהליך המסירה של הפרויקטים, כולל סיור מסירה, תיעוד ליקויים וסיורי מעקב.
13. לתקן את הליקויים שעלו בבדיקת המהנדס מטעם הביקורת.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג - פירוט הממצאים

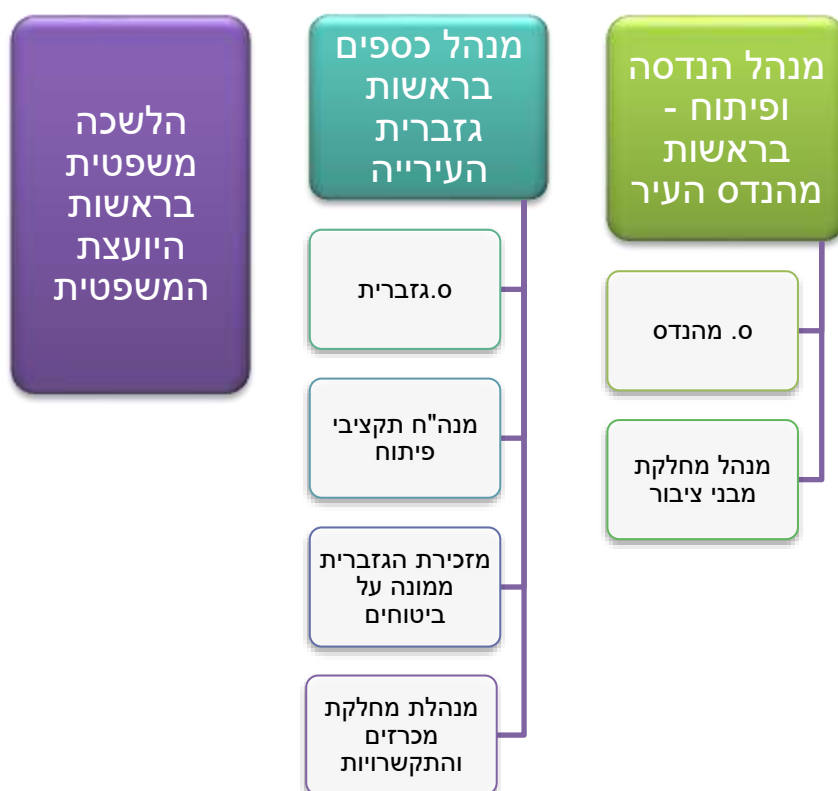
1. ארגון וניהול

1.1. בעלי תפקידים בתחום ניהול פרויקטים הנדסיים בעירייה

יישום פרויקטים בעירייה כרוך במספר שלבים, ביניהם: תכנון, ביצוע, בקרה וסיום הפרויקט, כאשר בכל אחד מהשלבים מעורבים בעלי תפקידים מאגפים/מינהלים ו/או מחלקות שונות בעירייה, בנוסף ליועצים חיצוניים המלווים את הפרויקט.

מבנה ארגוני הינו מערך מוגדר של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה הארגוני מציג את התפקידים השונים ואת הקשרים ביניהם. המבנה הארגוני נועד לתת מענה לשיקולי יעילות ותכליתיות בארגון.

להלן מקטע מתוך המבנה הארגוני של העירייה (אשר עודכן לאחרונה בינואר 2023) ואת הקשרים ביניהם:



הפרויקטים ההנדסיים מנוהלים ברובם על ידי גורמים מחוץ לעירייה:

א. כבר משלב תכנון הפרויקטים, מעורבים יועצים חיצוניים האחראים על התכנון ואח"כ עוסקים בפיקוח עליון בתחומם.

ב. בפרויקטים שנבדקו, ניהול הפרויקטים בוצע על ידי משכ"ל.

ג. בפרויקטים שנבדקו הפיקוח בוצע על ידי המפקח חיצוני שנשכר על ידי העירייה.

כפי שעולה מהביקורת (בפרקי הדוח השונים), בעלי תפקידים בעירייה כמעט שלא היו מעורבים בניהול הפרויקטים ובנעשה בהם. כך לדוגמה – בעירייה לא נמצאו החוזים של הקבלנים, יומני העבודה של הפרויקטים, ערבויות וביטוחים ועוד. לביקורת היה קושי גדול בקבלת מסמכי הפרויקטים וחלק מהם לא נמצאו כלל.

1.2. נהלי עבודה

מטרת כתיבת נהלים הינה לתעד שיטות העבודה ו/או דרכי ביצוע פעולות על מנת ליצור נורמות עבודה אחידות ולהגדיר אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת אחידה לכלל בעלי התפקידים ומתארים את שגרת העבודה. לנוהל יש בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. בעיריית באר יעקב יש "נוהל הנהלים", אשר מגדיר את המבנה הנדרש מהנהלים ואת תהליך אישורם.

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת העירייה. התנהלות ללא נהלים מסודרים בכל הנוגע לתהליך ניהול פרויקט, שהינו תהליך מורכב המוסדר על ידי חוקים והוראות רגולטוריות רבות (חוקים, תקנות, חוזרי מנכ"ל וכו'), אינה מאפשרת קיום בקרה נאותה אחר תהליך ניהול הפרויקטים.

- הביקורת ביקשה לקבל נהלי עבודה בתחום ניהול פרויקטים וקיבלה ממהנדס העיר את הקבצים הבאים:
- א. טופס קבלת מבני חינוך וציבור - קובץ המכיל אישורים לקבלת מבנים בהיבטי תברואה, שפ"ע, חשמל, מים, מדרכות וכבישים, נגישות, תקשורת ועוד.
 - ב. הנחיות לתכנון מבני ציבור - מפרט שורה של הוראות בנוגע לתכנון וביצוע מבני חינוך ומבני ציבור. המסמך נערך על ידי מהנדס העיר והופץ ביום 17.10.2021.
 - ג. הנחיות למחשוב מוסדות חינוך - המפרט דרישות תקשורת למבני הרשות. המסמך נערך על ידי מנמ"ר העירייה והופץ ביום 06.10.2021.

בנוסף קיבלה הביקורת שני נהלי עבודה:

- א. נוהל קבלת מבנה ציבור וחינוך שעודכן ביום 24.08.2022 ומטרתו להגדיר תהליך לקבלת תשתיות, להגדיר דרישות ואישורים הנדרשים כתנאי לקבלת התשתיות והטמעת התהליך והדרישות כחלק ממסמכי המכרז. הנוהל כולל התייחסות לתהליך קבלת מבנה, הזמנת משתתפים לסיוור מסירה, רישום פרוטוקול סיוור מסירה, תיקון ליקויים, אישור קבלת מבנה ומסירת המבנה למשתמש. (להלן: "**נוהל 1**")
- ב. נוהל הקמת ואכלוס מבני ציבור שעודכן ביום 01.12.2018 (ובתוקף מה 1.1.2019) ומטרתו לקצר הליכי רישוי, לתאם בין גורמי העירייה, להקים מנגנון ליווי ופיקוח מקדים, שיסנכרן את תכנון הבנייה אל מול התקצוב, לבקר ולפקח באופן יעיל על הקמת מבני ציבור. (להלן: "**נוהל 2**")

מבדיקת הביקורת עולה כי בעירייה קיימים שני נהלים בתחום הפרויקטים, כאשר נהל 1 אינו ערוך כנוהל, אינו מפרט אחריות וסמכות, אינו חתום ולא אושר על ידי הנהלת העירייה. נהל 2 ערוך כנוהל, מפרט אחריות וסמכות, מטרתו, ואף צורפו לו נספחים רלוונטיים. יחד עם זאת, הנוהל לא חתום ולא אושר על ידי בעלי תפקידים רלוונטיים בעירייה (ראש עיר, מנכ"ל). כמו כן, מאחר שעברו מעל 5 שנים מאז תחילת הפעלת הנוהל, כשהרשות המקומית עדיין הייתה מועצה מקומית, יש מקום לעדכן את הנוהל.



נמצא כי בעירייה חסרים נהלים המכסים חלק מהתהליכים החשובים שקשורים לניהול פרויקטים, בין היתר:

- א. שלבי הפרויקט, תהליכי בקרה שוטפים, אישורים דרושים, דיווחים לבעלי תפקידים, לרבות טפסים רלוונטיים.
- ב. ממשקי עבודה בין יחידות העירייה הקשורות לניהול הפרויקט;
- ג. קבלת מסמכים משירותי ניהול ומפקחים, תיעוד ושמירה;
- ד. אישור תשלומים לקבלן, למפקח ולשירותי הניהול כולל קיזוזים, ככל ונדרש;

1.3. תיעוד ושמירת מסמכים

בפרויקטים בכלל ופרויקטים של בנייה בפרט, ישנם הליכים ארוכי טווח וקיים צורך להקפיד על קבלה ותיעוד כלל המסמכים, החל משלבי התכנון והוצאת המכרז, עובר בחוזים ובביצוע בפועל וכלה בהליכי המסירה. בניהול הפרויקט מעורבות, כאמור, מספר יחידות בעירייה, לרבות: הנדסה, לשכה משפטית, גזברות וגורמים פנימיים נוספים.

נמצא כי **במנהל הנדסה קיימים ליקויים משמעותיים בתיעוד מסמכים אודות הפרויקטים ההנדסיים**. הביקורת קיבלה לידיה אסמכתאות באופן חלקי ביותר וזאת לאחר בקשות חוזרות ונשנות לאורך חודשים ארוכים. לגבי חלק מהמסמכים לא נמצא כלל תיעוד בעירייה והביקורת הופנתה למפקח החיצוני ולמשכ"ל, אשר יצאה למכרז בעבור העירייה כדי לאסוף את המסמכים. להלן מספר דוגמאות של מסמכים שחסרים בעירייה:

- א. בשני הפרויקטים לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות הנוגעות לתכנון הפרויקט לפני תחילת הביצוע ולא נמצא תיעוד לישיבות מתכננים לפני ביצוע.
- ב. חלק מהתיעוד של הליכי הביצוע והפיקוח נמצא אצל החברה המנהלת (משכ"ל) ואצל המפקח על הפרויקט ולא נמצא בעירייה. מכיוון שהמסמכים לא נמצאו בעירייה, העירייה פנתה אל משכ"ל. וזו מסרה את המסמכים לביקורת לאחר חודשים ארוכים מיום הבקשה.
- ג. רק באחד מהפרויקטים שנבדקו – פרויקט בית הספר אמירים, נמסרו לביקורת חשבונות ביצוע כעותק ממוחשב. כלומר, עותק בגיליון אלקטרוני המאפשר לעירייה ולגורם המנהל (מפקח, מנהל הפרויקט, גורם עירוני מנהל וכד') לערוך חישובים של הפרש בין ביצוע לתוכנית, חריגות בכמויות ועוד. גם העותק הממוחשב לא היה מצוי בידי העירייה, אלא נמסר על ידי משכ"ל, לאחר מספר בקשות של הביקורת.
- ד. בעירייה לא נמצאו מסמכים רלוונטיים לפיקוח ובקרה על הפרויקטים, לדוגמה:
 - 1) לא נמסר לביקורת עותק של יומן העבודה בפרויקט "אולם הספורט". זאת, למרות מספר פניות - הן לעירייה, הן לחברה המנהלת והן למפקח החיצוני. המשמעות היא שיתכן שלא נערכו יומני עבודה כנדרש בגין ביצוע העבודות באולם הספורט;
 - 2) בעירייה לא נמצאו העתקי ביטוחים וערבויות של הקבלן ולכן לא ניתן לדעת האם הם בתוקף.

1.4. מערכת מידע ייעודית לניהול פרויקטים

שימוש במערכות הממוחשבות ועריכת דוחות באמצעותן מאפשר מעקב, פיקוח ובקרה נאותים אחר מהלך חיי הפרויקט, כולל עמידה ביעדים תקציביים ובלוחות זמנים.

בכדי שפרויקטים ינוהלו בצורה מיטבית, תוך שיתוף כלל המידע בין כל המעורבים בתהליך, יש צורך במערכת מידע ייעודית לניהול פרויקטים אשר תכלול אבני דרך בפרויקט, מעקב עמידה בלוחות זמנים,

מעקב שימוש בחומרים שהוגדרו בכתב הכמויות ועוד. המערכת תאפשר לעירייה מעקב ובקרה על החברה המנהלת.

נמצא כי העירייה אינה מנהלת את הפרויקטים העירוניים באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית ואין בידה מערכת כזו ואין לה גישה במערכת שמנהלת על ידי גורמים חיצוניים אשר נותנים שירותים לעירייה. כאמור, בפרויקטים שנבדקו, העירייה אף לא תיעדה באופן עקבי ורציף את מסמכי הפרויקט. הדבר מעלה חשש כבד כי חוסר בתיעוד קיים גם בפרויקטים עירוניים נוספים.

1.5. תיאום עם ה"משתמשים"

פרויקטים הנדסיים מיועדים לשימושם של תושבי העיר (להלן: "הלקוחות" או "המשתמשים"). יש חשיבות עליונה לכך שפרויקט יענה על צרכי הלקוחות. צוות הביקורת בחן מיהם לקוחות הפרויקטים שנבדקו במסגרת הביקורת וכיצד נעשה תיאום התכנון מול צרכי הלקוחות השונים. במסגרת זו, הביקורת חילקה את הלקוחות לשלושה סוגים:

- א. לקוחות קצה – תושבים המשתמשים בתוצר הפרויקט, כמו למשל מורים ותלמידים המשתמשים בבית ספר, קבוצות ספורט המשתמשות באולם ספורט, מאמנים ועוד.
- ב. גורמי עירייה וגופים קשורים המכירים את הדרישות/צרכים – כגון עובדי אגף החינוך, מנהל מחלקת הספורט (במתנ"ס).
- ג. גורמי עירייה וגופים קשורים האחראים על אחזקת המבנה באופן שוטף, לאחר תחילת השימוש בהם, כגון מנהל אגף שפ"ע או מנהל מחלקת ספורט (במתנ"ס).

הצרכים והציפיות מהפרויקט, עשויים להשתנות לפי סוג הלקוח. לגורמי העירייה חשוב, בין היתר, פונקציונאליות של הפרויקט ומענה לצרכים. גורמי האחזקה מתעניינים בעיקר בכך שהפרויקט יהיה יעיל מבחינת תחזוקה. בהקמת פרויקט, חשוב להתחשב בכל אחד מהגורמים. פרויקט מתוכנן לא נכון עלול להביא לחוסר שביעות רצון של הלקוחות ולהפוך ל"פיל לבן" או לגרור עלויות נוספות בעקבות הצורך לבצע התאמות. לחילופין, חוסר התחשבות בעלויות האחזקה השוטפות והעתידיות, עשוי להביא לעלויות גבוהות או לתחזוקה ברמה נמוכה ולבלאי מהיר של התשתיות.

מבדיקת הביקורת נמצא כי העירייה לא ערכה מיפוי של לקוחות הפרויקטים. כמו כן, וכפי שיפורט בהמשך הדוח, חלק מהיבטי הפרויקטים תוכננו בצורה לא מיטבית וגרמו לעלויות נוספות מאחר שלא נלקחו בחשבון הצרכים של הלקוח. כך לדוגמה:



- א. **באולם הספורט תוכננה כמות לא מספקת של מושבים. עקב כך, נאלצו להוסיף אפשרות למושבים נוספים, מתקפלים, הנפתחים בשולי האולם. כעת, על פי נהלי מפעל הפיס, שימוש במושבים אלו לא מאפשר שימוש באולם לצורך משחקי ליגה.**
- ב. **אולם הספורט תוכנן כך שיתחבר לחשמל של בית הספר. אלא שלאחר תחילת הביצוע, התברר כי אספקת החשמל אינה מספיקה ועקב כך, היה צורך להביא חשמל ממבנה אחר. העברת הקו ממרחק של כ-300 מטר התבצעה כעבודה חריגה, שלא תוכננה במקור.**

יתכן שאם גורמי התכנון היו מציגים את התוכנית בפני ה"לקוחות", למשל מנהל מחלקת הספורט, היו מתכננים את אולם הספורט טוב יותר, תוך לקיחת בחשבון כלל הצרכים. הביקורת מדגישה כי ברור לה שקיימים אילוצים וכי לא כל בקשות הלקוחות השונים יענו, אך חשוב שהערות אלו יעלו ויהיו חלק מהשיקולים בתכנון הפרויקטים העירוניים.

2. הסכמים

2.1. כללי

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר עם גורמים חיצוניים (ספקים/יועצים/קבלנים) לצורך רכישת שירותים. דרך המלך בהתקשרויות מעין אלו היא באמצעות מכרז פומבי, וזאת בהתאם לקבוע בסעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות") לפיו "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

בתום ההליך המכרזי, עורכת העירייה הסכם התקשרות עם הזוכה, המפרט, בין היתר, את תכולת העבודה, לוחות זמנים, עלויות, תשלומים וכיו"ב.

2.2. הסכם ניהול עם החברה למשק וכלכלה

ב- 17.02.2020 התקשרה העירייה בחוזה ניהול עם המשכ"ל ונקבעו, בין היתר, השירותים הבאים שיינתנו על ידי לעירייה:

- א. התקשרות עם חברה לניהול ותיאום הפרויקט;
- ב. סיוע לעירייה בהכנת מסמכים וקבלת אישורים לפרויקט;
- ג. השתתפות בדיונים הקשורים לביצוע הפרויקט;
- ד. סיוע בהכנת לוחות זמנים, עדכון לוחות זמנים ומעקב אחריהם;
- ה. מעקב אחר תקציב החוזה, לרבות קביעת מחירים לשינויים ותוספות בהתאם להוראות החוזה;
- ו. מעקב אחר קיום ביטוחים וערבויות בתוקף;
- ז. טיפול במסירת העבודות על ידי הקבלן.

מבדיקת ההסכם עם המשכ"ל, נמצאו הפערים הבאים:

א. מבדיקת הביקורת, עולה כי ההסכם שנחתם בין העירייה לחברה אינו כולל הגדרות של חובת החברה לבצע דיווח תקופתי לעירייה בנוגע לבעיות בניהול הפרויקט, הנוגעות לשירותים אותם מעניקה החברה. רשימת השירותים של החברה כוללת בדיקת תשלומים, ביטוחים, ערבויות וכו'. יש חשיבות לדיווח על בעיות שונות כגון עיכובים בלוחות זמנים, בעיות בטיחות, עלויות נוספות וכו'. יצוין כי ביצוע לקוי בתחומים אלו משליך גם על קנסות אותן העירייה רשאית לתת לקבלן, עיכוב תשלומים ועוד.

בהתייחסותו לשיטת הדוח, מהנדס העיר מסר לביקורת כי "עניין הקנסות בעייתי. יבדק. עיכובים בלוחות זמנים הינו בעייתי בכל הפרוייקטים. נשחדל לתקן".

ב. יתרה מכך, מבחינת השירותים הניתנים לעירייה על ידי המשכ"ל, לא ברור מהי תכולת העבודה, לדוגמה: התקשרות עם חברה לניהול ותיאום הפרויקט. חוזה ההתקשרות עם המשכ"ל הינו לניהול, אם כך מה השירות הכלול בסעיף זה.

ג. גם בנושאים שהוגדרו בהסכם ההתקשרות בין העירייה לחברה, נמצא כי העירייה לא קיימה מעקב ובקרה אחר קבלת השירות מהמשכ"ל. כך לדוגמה – נקבע בהסכם כי חלק ממחויבות משכ"ל היא 'השתתפות בדיונים הקשורים לביצוע הפרויקט'. בפועל נציגת המשכ"ל השתתפה רק ב 1/3 משיבות העבודה, כפי שיפורט בהמשך הדוח.

2.3. הסכם עם מפקח הפרויקטים

לאחר סיום שלב התכנון של פרויקטים ובחירת קבלן מבצע, מתחיל שלב של ביצוע ופיקוח. שלב זה מהותי להצלחת הפרויקטים והוא כולל פיקוח צמוד באתר הפרויקט. הביקורת בחנה את כרטיס הנהלת החשבונות בה רשומים התשלומים למפקח.

רק לקראת הגשת דוח הביקורת, מעל לשנה לאחר התחלת הביקורת, נמסר לביקורת חוזה ההתקשרות של העירייה עם המפקח לניהול ופיקוח על פרוייקט ביה"ס.

בשל כך שהמסמך הוגש לביקורת לאחר סיום העבודה על הדוח, הביקורת לא בחנה את התאמת הביצוע להסכם. עם זאת, הביקורת מעירה כי מכיוון שההסכם לא היה מצוי במינהל הנדסה ובעקבות הזמן הארוך שחלף עד שנמצא בעירייה, ברור כי ההסכם לא היה זמין למינהל ההנדסה וממילא, המינהל לא יכול לבחון את ביצוע הפיקוח בהשוואה להסכם.

הביקורת מעירה כי בפרויקט אולם הספורט, לא אותרה ההתקשרות עם מפקח הפרויקט וזאת למרות שהעירייה שילמה לו באופן ישיר בגין שירות זה.

בהעדר מסמך אחר שמראה מיהו המפקח על הפרויקטים (כאמור ההסכם עם המפקח בפרויקט ביה"ס בבלבד – נמסר לביקורת לאחר סיום העבודה על הדוח) - מנתוני פרוטוקולים של הישיבות שנערכו על גבי דף לוגו של חברת המפקח עולה מיהו המפקח הפרויקטים; כמו כן, נמסר לביקורת בעל פה על ידי משכ"ל ומניהל הנדסה שהוא שימש כמפקח.

נמצא כי הוצאות הפיקוח רשומות בכרטיס ההוצאות של הפרויקט כולו ואין נרשמות בנפרד, אלא יחד עם עשרות הוצאות אחרות. כדי לזהות את ההוצאות של הפיקוח, הביקורת נדרשה לחבר את התשלומים באופן ידני.

תשלומים למפקח מנתוני כרטיס הנהלת החשבונות מספר 2011801539 'בניית אולם ספורט בשכונת צמרות' עולה כי העירייה שילמה בגין שירותי פיקוח סך של 457,211 ₪. מעיון בכרטיס הוצאות ביה"ס אמירים עולה כי העירייה שילמה בגין פיקוח בביה"ס בכל השלבים סך של 437,102 ₪; יצוין כי הסכומים לא רוכזו בכרטיס נפרד, אלא הופיעו בכרטיס יחד עם ההוצאות האחרות. הטבלה שלהלן מציגה דוגמה לחלק מההוצאות הפיקוח הרשומות בכרטיס התב"ר "בניית אולם ספורט":

מס"ד	תאריך ערך	תיאור התנועה	סכום בש"ח
1	23.05.2021	פיקוח אולם ספורט	81,779
2	28.07.2021	פיקוח חלקי 2	65,669
3	15.11.2022	פיקוח	51,982

לצורך המחשה, להלן תמונת מסך מכרטיס הנהלת החשבונות:

[illegible]

2.4. הסכם עם הקבלן

2.4.1. כללי

בפרויקטים המבוצעים באמצעות המשכ"ל נחתמים שלושה הסכמים:

- א. הסכם בין הרשות המקומית לבין הקבלן
- ב. הסכם בין הקבלן לבין משכ"ל
- ג. הסכם בין הרשות המקומית לבין משכ"ל

ההסכמים נחתמים לאחר שמשכ"ל פונה למספר קבלנים שזכו במכרז מסגרת שבוצע על ידה ובוחר את הקבלן שיבצע את העבודה הספציפית. תנאי ההתקשרות של העירייה עם משכ"ל קובעים כי התשלומים המגיעים לקבלן, ישולמו על ידי משכ"ל על פי אבני הדרך שנקבעו בחוזה, לאחר שהחברה קיבלה תשלום מהעירייה.

בתנאי המכרז גם נקבע כי ערבויות וביטוחים יומצאו למשכ"ל ויופקו על שם החברה ועל שם העירייה.

הביקורת מעירה כי לא אותר הסכם התקשרות חתום בין העירייה לקבלן "ב", לבניית שלב ג' של ביה"ס אמירים.

לביקורת הועבר חוזה שלב ב' בלבד, וגם הוא לא שלם. ההסכם (החלקי) לא היה בעירייה אלא במשכ"ל בלבד. במשכ"ל לא אותר ההסכם של שלב ג'.

2.4.2. ערבויות

על מנת להקטין סיכונים בפרויקט, על העירייה לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלן. בפרויקטים הנדסיים ישנם שלושה סוגי ערבות על פי שלבי הפרויקט:

- א. ערבות ראשונה (ערבות מכרז) - מוגשת לעירייה על ידי הקבלן יחד עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז.
- ב. ערבות שנייה היא ערבות ביצוע - הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט.
- ג. ערבות שלישית היא ערבות בדק - ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את התיקונים הנדרשים לאחר המסירה.

על פי הנחיות משרד הפנים לניהול פיננסי המובאות בין השאר ב"ספר הצהוב": "הרשות תנהל במערכת הנהלת החשבונות במסגרת חשבונות מקבילים, רישום של תנועת הערבויות שהתקבלו באופן שניתן יהיה לקבל מידע על התפלגות הסכומים לפי מועדי התפוגה. על גזברות הרשות המקומית לנהל פנקס/רשימה של הערבויות שנתקבלו, שיכלול את הפרטים שלהלן: מספר סידורי, שם נותן הערבות, סכום הערבות, מהות הערבות, התאריך בו יפוג תוקף הערבות, התאריך בו יש לבקש הארכת ערבות....".

בית ספר ואולם ספורט*

סעיף 64 לחוזה שצורף למכרז, 'ערבות ביצוע' קובע: "הקבלן ימציא לחברה המנהלת, להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי חוזה זה, תוך 5 ימים ממועד הודעת החברה המנהלת לפני הוצאת צו התחלת עבודה, ערבות בנקאית בשיעור של 7.5% משווי של חוזה זה, לא כולל המע"מ....ותוקפה יהא עד לאחר מתן אישור מסירה לקבלן והמצאת ערבות טיב...".

סעיף 65 לחוזה שצורף למכרז, 'ערבות טיב' קובע: "להבטחת טיב ביצוע העבודה, ביצוע התיקונים בתקופת הבדק, ביצוע התיקונים על פי הוראות חוזה זה וקיום התחייבויות הקבלן המפורטות בחוזה זה, ימציא הקבלן לחברה המנהלת, לפני תשלום החשבון הסופי בגין העבודה, ערבות בנקאית בשיעור של

5% מכלל התשלומים (כולל מע"מ) המגיעים לקבלן... ערבות הטיב תהא לרשות המזמינה והחברה המנהלת, ותוקפה יהא לפחות 30 יום לאחר מתן תעודת סיום לקבלן".
(*הערה: הסעיפים הרלוונטיים זהים בשני החוזים).

הביקורת מעירה כי בעירייה אין העתק הערבויות של הקבלן המבצע. אי שמירת העתקי ערבויות של קבלנים גורם לעירייה להיות חשופה להפסדים פוטנציאליים.



2.4.3. ביטוחים

בדרך כלל בפרויקטים של בניה, על הקבלן לערוך 3 סוגים של ביטוחים – ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג וביטוח חבות מעבידים.

***הערה: בשני הפרויקטים הממצאים הנוגעים לביטוח זהים, ולכן רוכזו יחד.**

סעיף 50 למסמכי המכרז 'ביטוחים על ידי הקבלן' קובע, בין היתר, כי: "...הקבלן מתחייב לערוך על חשבונו הוא לטובת הרשות המזמינה והחברה המנהלת יחדיו, את הביטוחים המפורטים להלן למשך כל תקופת ביצוע העבודה בפועל עד למסירתה לידי הרשות המזמינה וכן בתקופת הבדק הקבועה בחוזה..."
(*הערה: הסעיף הרלוונטי זהה בשני החוזים).

הביקורת מעירה כי בעירייה אין העתק אישורי הביטוחים של הקבלן המבצע. אי המצאות העתקי ביטוח של קבלנים גורם לעירייה להיות חשופה להפסדים פוטנציאליים.



3. כתבי כמויות

3.1. כללי

כתב כמויות הוא מסמך המפרט את כלל העבודות והחומרים הנדרשים לביצוע פרויקט. בכתב כמויות מפורט כל עבודה/חומר – מספר המק"ט, פירוט העבודה/החומר, עלות ליחידה וכמות יחידות נדרשת. כתב הכמויות מתאר את כל העבודות והחומרים הנדרשים על פי התכנון ומהווה את הבסיס להצעות המחיר של הקבלנים. כתב הכמויות גם משמש את המזמין, על מנת לעקוב אחר ביצוע הפרויקט - לבדוק מה בוצע ומה לא בוצע, באיזה סעיף הייתה חריגה בכמות וכו'.

במכרזים של משכ"ל – כתב הכמויות מגובש כאשר החברה מוציאה את המכרז הארצי. מדובר במכרז בו ניגשים קבלנים בכל הארץ ומציעים מחיר לביצוע עבודה מסוימת כגון "מבני חינוך", "אולמות ספורט" וכו'. למכרז המקורי מצורף כתב כמויות שעל בסיסו ניתנת הצעת המחיר לביצוע. הצעות המחיר ניתנות לפי מטר והביצוע הוא פאושלי – כלומר המחיר למטר הוא סופי.

עם זאת, למחיר זה מתווספות תוספות שונות – כך לדוגמה – תוספת ביסוס. כמו כן, כל עבודות הפיתוח אינן בביצוע פאושלי – אלא מתבצעות על בסיס מדידה. עקב כך, לצורך ביצוע מרכיב הפיתוח והתוספות – יש חשיבות לכתב הכמויות שהוא הבסיס לתכנון העבודות ועלותן בסעיפים אלו.

3.2. כתב כמויות אולם ספורט

במכרז שערכה משכ"ל לתכנון ובניית אולם ספורט לבאר יעקב, צורף מסמך 'פרק ב' - פירוט העבודות והעלויות' בו הציע הקבלן הצעת מחיר לביצוע העבודות לפי הפירוט הבא:

מס"ד	מספר מבנה	תיאור מקוצר	מחיר בש"ח
1	1	תכנון, רישוי ביצוע בלבד של מבנה פאושלי על פי המפורט בפירוט העבודות	7,953,725
2	2	תוספת ביסוס בכפוף לדוח יועץ קרקע	378,864
3	3	עבודות פיתוח ותשתיות למדידה	900,000
4	4	עבודות נוספות במבנה למדידה	696,203
5	סה"כ		9,928,792
6	מע"מ		1,678,894
7	סה"כ כולל מע"מ		11,616,686
8	סה"כ כולל מע"מ וכולל שירותי ניהול		12,139,437

הצעה זו אושרה ונחתמה בחוזה מיום 16.03.2020 על ידי הקבלן, גזבר המועצה והחשב המלווה.

מעבר להצעת מחיר של הקבלן – לביקורת לא נמסר כתב כמויות או פירוט נוסף של העבודות שתוכננו במסגרת הפרויקט.

להלן הערות לגבי העלויות:

א. עבודות הקמת המבנה – שהינן בסכום פאושלי - הפירוט למעשה נמצא במכרז החברה למשק וכלכלה המגדיר את רכיבי בניית מבני ציבור.

ב. העבודות שאינן בסכום פאושלי - על העירייה להגדיר מהן העבודות ולקבל פירוט של עלות צפויה המבוססת על כתב כמויות מפורט. בהתאם לכך, ניתן לדעת האם כל העבודות הנדרשות נלקחו מראש בחשבון וככל שנדרשים שינויים/תוספות, ניתן להיערך אליהם מראש. הפירוט מגדיל את יכולת הפיקוח של העירייה כי הוא מאפשר לה לדעת מתי עבודה חורגת מהתכנון.

יצירה תמונה כוללת של העבודות שבוצעו

בעירייה אין כתבי כמויות של פרויקט אולם הספורט. בהיעדר כתב כמויות, הביקורת נאלצה להתבסס על החשבונות החלקיים והסופיים לצורך קבלת תמונה כוללת של העבודות שבוצעו.

הביקורת קיבלה לעיונה חשבונות חלקיים של ביצוע הפרויקט, חלקי 1 - חלקי 5, כאשר חשבון חלקי 4 מהווה חשבון סופי לכל העבודות שבוצעו עד לשלב התשלום, בעוד חשבון חלקי 5 מתייחס רק לחיוב בגין כסאות ופרקט. יוצא מכך כי באף אחד מהחשבונות אין כתב כמויות כולל, המפרט את כל העבודות שבוצעו בפרויקט. כדי לקבל תמונה כוללת, הביקורת סיכמה את העבודות שהופיעו בחשבון 4 ואת העבודות שהופיעו בחשבון 5.

כאמור, בידי העירייה לא היו כתבי כמויות – לא ידניים ולא ממוחשבים. החשבונות שקיבלה העירייה מהקבלן היו חשבונות ידניים. עקב כך, כדי לקבל תמונה כוללת של העבודות שבוצעו, הביקורת נאלצה להקליד ידנית את פירוט כל העבודות מתוך החשבונות שהגיש הקבלן. לגבי כל סעיף, הביקורת הזינה הנתונים הבאים: כמות שבוצעה, מחיר יחידה, מחיר הסעיף הכולל. בנוסף הזינה נתוני "כמות חוזה". כל הנתונים מתבססים על נתוני חשבונות 4 ו 5 של הקבלן.

לאחר הקלדת כל הנתונים, הביקורת בחנה האם קיימות חריגות בכמויות ו/או בסכום.

על בסיס החשבונות, יש כ- 100 פריטים שאינם מופיעים בכתב הכמויות של החוזה המקורי, אולם בוצעו בפועל. להלן מספר דוגמאות:

מס"ד	מספר פריט	תיאור	יחידת מידה	מחיר יחידה	כמות קודמת	חריגה בכמות
1	04.40.01.0035	מילוי בכורכר	מק	75	1,750	720
2	04.41.01.0020	הכנת שטח למדשאה	מר	9	1,335	11
3	04.41.03.0170	צינור פוליאתילן	מא	17	500	2
4	04.41.03.0180	צינור פוליאתילן	מא	34	850	2
5	04.41.08.0015	שתילים גודל 3	יח	14	3,000	5
6	04.41.09.0005	משטחי דשא	מר	21	1,500	130

נמצא כי בפועל עלות הפרויקט לפי חשבונות 4-5 היתה גבוהה בכ- 1.5 מיליון ₪ מעל סכום החוזה!! כמו כן, יצוין כי בחשבון הסופי הופיע פירוט של "כמויות חוזה", אך סכימה של סך העלויות של הפריטים שהוגדרו כ "כמויות חוזה" אינה תואמת כלל את העלויות שהוערכו בחוזה. ראה ניתוח של הנתונים בפרק מספר 5, העוסק בחשבונות. (ראו סעיף 8.2 בדוח).

3.3. כתב כמויות בית ספר

כאמור, הביקורת לא קיבלה את החוזה שנחתם עם הקבלן לביצוע שלב ג' של פרויקט ביה"ס אמירים. כמו כן, אין בעירייה כתב כמויות לביצוע בית הספר.

בהעדר חוזה, הביקורת ביקשה להיעזר בכרטיס 2011572750 "בניית ביה"ס יסודי אמירים מגרש 24 301 כיתות – עבודות קבלניות"; סה"כ ההוצאות בכרטיס 24,489 אלפי ₪. אלא שעיון בכרטיס מעלה כי נכללו בו הוצאות רבות שאינן הוצאות קבלניות כגון תכנון, הצטיידות ועוד.

הקבלן הראשי (קבלן ב') – הגיש סה"כ 12 חשבונות בפרויקט. בשל העובדה כי לפרויקט היו שלושה שלבים, הוגשו מספר חשבונות "חלקי 1" או "חלקי 2" וכן שלושה חשבונות, שנרשמו כ "חשבון סופי". אופן הרישום אינו מאפשר מעקב אחר כל שלב, במיוחד עקב העובדה כי בכרטיס רשומים גם עשרות חשבונות נוספים, שאינם של הקבלן הראשי. הביקורת קיבלה לעיונה חשבונות חלקיים של ביצוע הפרויקט, וכן את שלושת החשבונות עליהם נרשם "חשבון סופי". חשבונות אלו מהווים חשבון סופי לכל העבודות שבוצעו בכל שלבי הפרויקט.

על פי החשבון הסופי, בשלב ג' של הפרויקט, רוב העבודות בוצעו על פי תכנון. נמצאו רק 4 פריטים שאינם מופיעים בכתב הכמות של החוזה המקורי, אולם בוצעו בפועל. להלן פירוט:

מס"ד	מספר פריט	תיאור	יחידת מידה	מחיר יחידה	כמות בפועל	חריגה בש"ח
1	04.08.34.0155	כבל טרמופלסטי	מ"א	385	80	30,800
2	04.08.34.0250	כבל טרמופלסטי	מ"א	121	80	9'680
3	04.51.02.0145	צינורות ניקוז בטון	מ"א	835	4	3,340
4	04.57.04.0410	תוספת מחיר לחיבור קו ביוב	קומפלט	841	1	841

נמצא כי בפועל שילמה העירייה עבור הפרשים בשלב ג' של הפרויקט כ- 332 אלפי ₪ מעל סכום החוזה כפי שמפורט בסעיף בנושא ניתוח חשבונות (פרק 5).

3.4. העדר כתב כמויות ממוחשב

העירייה לא דורשת מהקבלנים לקבל כתבי כמויות ממוחשבים. הדבר מקשה על הליך השוואת ההצעות וכן מקשה אח"כ על בדיקת התאמת העלות בפועל להצעה במכרז כולל התאמת התוכנית לכתב כמויות וביצוע בפועל.

בהעדר כתב כמויות ממוחשב, כדי לקבל תמונה כוללת על העבודות שבוצעו, הביקורת נאלצה להקליד ידנית את פירוט כל העבודות שבוצעו, על בסיס חשבונות לתשלום אותם הגיש הקבלן.

4. לוח זמנים וצו תחילת עבודה

4.1. כללי

סעיף 12 לחוזי ההתקשרות (אולם ספורט ובית ספר) קובע את לוח הזמנים ומפרט שורה של הוראות ביניהן:

- א. הקבלן יגיש לוח זמנים, כולל עדכונים ודיווח על התקדמות, בקובץ מסוג MMP או PDF וישלח לנמענים הרלוונטיים;
- ב. דוח ההתקדמות החודשי יעודכן בפורמט גאנט ויצורף לחשבון השוטף לאותו החודש;
- ג. לוח הזמנים יעודכן ויועבר למפקח ועותק למתאם אחת לחודש לפחות.

סעיף 13 לחוזה קובע כי "הקבלן יתחיל בביצוע העבודה בתאריך שייקבע בהוראה בכתב שתיקרא צו התחלת עבודה..."

לוח גאנט הוא תרשים - המגדיר לוחות זמנים לכל אחת מהעבודות ולכלל העבודות על בסיס שבועי או חודשי

4.2. אולם ספורט

הביקורת קיבלה צו תחילת עבודה (להלן: "הצו") המורה על תחילת עבודה ביום 25.03.2020.

בעקבות מגיפת הקורונה, שפרצה באותה תקופה, נדחה הפרויקט וצו התחלת עבודה נוסף יצא ביום 10.12.2020.

על פי הוראות החוזה, משך ביצוע העבודה נקבע ל- 11 חודשים מצו תחילת העבודה, כלומר על הקבלן לסיים את העבודות ולמסור את הפרויקט לא יאחר מיום 10.11.2021 (מהצו המעודכן).

הביקורת קיבלה את החשבונות של הקבלן (חשבונות חלקיים וחשבון סופי).

להלן הממצאים:

- א. מסירה סופית של אולם הספורט בוצעה ביום 26.06.2022, **כלומר באיחור של 7 חודשים מהמועד הקבוע בחוזה.**
- ב. לחשבונות החלקיים, אותם הגיש הקבלן לעירייה, לא צורף דוח התקדמות הכולל לוח גאנט, המפרט את התקדמות הקבלן בעבודות. אי הגשת לוח גאנט, אינו עומד בקנה אחד עם הוראות החוזה בסעיף 12.
- ג. העירייה לא דרשה לקבל לוח גאנט המפרט את שלבי הפרויקט על פי לוח זמנים. למרות שלא הוגש לוח זמנים, העירייה שילמה את חשבונות הקבלן במועד.

4.3. בית ספר

שיטת העבודה בפרויקט זה הייתה: ביצוע כל שלב עד לסיומו, קבלת אישורי האכלוס מהגורמים הרלוונטיים, אכלוס התלמידים והתחלת השלב הבא. להלן לוחות הזמנים שנקבעו לשלבי הפרויקט:

- א. שלב א – החל באוקטובר 2019.
- ב. שלב ב - יש לציין כי ביצוע הפרויקט התרחש במהלך תקופת מגפת הקורונה, ולדברי המפקח אף הוכשר חלק מהמבנה (שלב ב') והוסב לצורך מתן חיסונים לאוכלוסייה, ולכן חלו עיכובים בלוחות הזמנים.
- ג. שלב ג - ע"פ החוזה אמור היה להסתיים בתוך 10 חודשים החל מיום 21.3.21 – כלומר ינואר 22. כאמור, הביקורת הנוכחית התמקדה בשלב ג'.

להלן הממצאים:

- א. בפועל מסירה סופית התבצעה בספטמבר 2022, חריגה של כ- 9 חודשים ביחס ללוח הזמנים שנקבע בחוזה.
- ב. לא הועבר לעיונה של הביקורת צו תחילת עבודה לפרויקט בית הספר.
- ג. הביקורת מדגישה כי לא נמסרו לידיה אסמכתאות המעידות על אישור העירייה לאיחור בלוחות הזמנים.

5. פיקוח

5.1. כללי

על מנת לוודא כי העבודות מבוצעות על פי הוראות החוזה, ובצורה בטוחה ואיכותית, יש לבצע פיקוח על ביצוע הפרויקט. פיקוח על הפרויקט כולל בין השאר - ניהול יומני עבודה ורישום הערות המפקח ביומנים, קיום ישיבות ניהול בהשתתפות עם הקבלן והמפקח וביקורת איכות על העבודות שבוצעו.

כמפקח של שני הפרויקטים מונה המפקח, שנשכר על ידי העירייה. כמנהל הפרויקטים מטעם חברת משכ"ל שימש מנהל הפרויקט. להלן יפורטו הבדיקות שבוצעו והממצאים שנמצאו בתחום זה.

5.2. ניהול יומני עבודה

יומן עבודה הוא מסמך המתעד את כלל הפעולות המבוצעות בפרויקט, כולל כמות חומרים, בעלי מקצוע שעבדו באתר וכדומה.

פרויקטים של בנייה ותשתיות משלבים מספר רב של מנהלים, מתכננים, מפקחים, קבלנים וספקים שנדרשים לשתף פעולה לטובת הצלחת הפרויקט. על פי חוזי ניהול פרויקטים, יומן העבודה הוא המסמך החוקי המחייב לעניין ההתנהלות במהלך ביצוע הפרויקט. שימוש ביומני עבודה מאפשר, בין היתר, את הטיפול בנושאים הבאים:

- א. שיתוף המידע בין כלל הגורמים בפרויקט;
- ב. שיפור ביכולת הניהול, הבקרה והפיקוח על מכלול הגורמים המעורבים בפרויקט.

סעיף 20 לפרק ג' למסמכי המכרז (בית ספר ואולם ספורט) 'פיקוח וניהול יומן עבודה' קובע כי הקבלן ינהל יומן עבודה עד למועד מתן אישור מסירה ויפרט, בין היתר, את הפרטים הבאים:

- א. מספר העובדים לסוגיהם;
- ב. כמויות חומרים המובאות לאתר או יוצאות מהאתר;
- ג. כמויות חומרים שהושקעו בביצוע העבודות;
- ד. ציוד המובא לאתר והמוצא מהאתר;
- ה. תנאי מזג אוויר השוררים באתר העבודה;
- ו. תקלות והפרעות בביצוע העבודות;
- ז. התקדמות בביצוע עבודות במהלך היום;
- ח. הערות איש בטיחות מטעם הקבלן;
- ט. הוראות שניתנו על ידי המפקח;
- י. כל דבר שיידרש על ידי המפקח שיש בו לשקף מצב עובדתי במהלך ביצוע העבודות.

היומן ייחתם כל שבוע על ידי המפקח והקבלן.

פרק י' 'הפרות ותרופות' קובע בסעיף 66.3 רשימה של פיצויים מוסכמים בגין הפרות שנקבעו מראש, כאשר הפיצוי המוסכם בגין אי מילוי וניהול יומן עבודה, עומד על 250 ₪ לשבוע עבודה.

5.2.1. אולם ספורט

הביקורת מעירה כי נכון להגשת דוח הביקורת, לא התקבלו יומני העבודה של פרויקט בניית אולם הספורט והם אינם ברשותה של העירייה. ככל ויומני העבודה לא מולאו על ידי הקבלן, יש לבחון את האפשרות לקנוס אותו על פי הסעיף המורה על הפרות ותרופות.



5.2.2. בית ספר

הביקורת קיבלה לעיונה קובץ יומני העבודה, הכולל 25 טפסי יומני עבודה של הקבלן ב'. הטבלה שלהלן מפרטת את 25 עמודי יומן עבודה השבועיים:

מס"ד	מספר יומן	מיום עד יום	חתום/לא חתום/חתום חלקית (מפקח וקבלן)
1	0101	-03.11.2019 07.11.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
2	0102	-10.11.2019 14.11.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
3	0103	17.11.2019- 21.11.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
4	0104	24.11.2019- 29.11.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
5	0105	01.12.2019- 05.12.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
6	0106	08.12.2019- 12.12.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
7	0107	15.12.2019- 19.12.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
8	0108	22.12.2019- 26.12.2019	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
9	0109	29.12.2019- 02.01.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
10	0110	05.01.2020- 09.01.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
11	0111	12.01.2020- 16.01.2020	חתום
12	0112	19.01.2020- 23.01.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
13	0113	26.01.2020- 30.01.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד

מס"ד	מספר יומן	מיום עד יום	חתום/לא חתום/חתום חלקית (מפקח וקבלן)
14	0114	02.02.2020- 06.02.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
15	0115	09.02.2020- 13.02.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
16	0116	16.02.2020- 20.02.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
17	0117	23.02.2020- 27.02.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
18	0118	01.03.2020- 05.03.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
19	0119	08.03.2020- 12.03.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
20	0120	15.03.2020- 19.03.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
21	0121	22.03.2020- 27.03.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
22	0122	29.03.2020- 02.04.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
23	0123	05.04.2020- 07.04.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
24	0124	12.04.2020- 17.04.2020	חתום חלקית על ידי המפקח בלבד
25	0125	19.04.2020- 24.04.2020	לא חתום

יומני העבודה שהתקבלו מפרטים בין היתר, את הפרטים הבאים:

- א. שם העבודה
- ב. שם הקבלן
- ג. מספר יומן עבודה
- ד. פירוט של שבוע עבודה, כולל מספר פועלים, סוג עבודה ותיאור
- ה. הערות קבלן
- ו. הוראות והערות מפקח
- ז. חתימת קבלן וחתימת מפקח

להלן דוגמה של עמוד מיומן העבודה של פרויקט בניית בית ספר אמירים:

יומן עבודה מס' 0125									
א. רישום יומני של עובדים, בעלי מקצוע, קבלני משנה הנידון									
תאריך	יום	שם	מס' תע"מ	מס' תע"מ	מס' תע"מ	מס' תע"מ	מס' תע"מ	מס' תע"מ	מס' תע"מ
19.4	א	2	9	2	4	—	—	—	—
20.4	ב	1	9	—	4	—	—	—	—
21.4	ג	2	9	—	1	—	—	—	—
22.4	ד	7	2	—	—	—	—	—	—
23.4	ה	1	12	—	—	—	—	—	—
24.4	ו	1	—	—	1	—	—	—	—
ב. תיאור העבודה שבוצעה									
19.4	הכנת תיקי קב + פיתוח חשב + סומאס מרם								
20.4	תיקת תיקי קב + פיתוח חשב + גרפיקה מרם								
21.4	סינון קירות ק.א. + גרפיקה מרם + נקיון של								
22.4	לפסטה קירות מרם ק.א. + גרפיקה מרם + שם								
23.4	לפסטה קירות ק.א. + גרפיקה מרם + שם								
24.4	קט + חשב + מרם								
25.4	קט								
ג. הערות הקבלן (יכולה ע"י ב"ב הקבלן)					ד. הערות וחצרות המפקח				
					24.4.2020 סדרת קט - קט				
					25.4.2020 סדרת קט - קט				
					26.4.2020 סדרת קט - קט				
					27.4.2020 סדרת קט - קט				
					28.4.2020 סדרת קט - קט				

להלן הממצאים:

- מלבד שני יומני עבודה, מס' ד 11 בטבלה שלעיל שהיה חתום על ידי המפקח ועל ידי הקבלן ויומן עבודה שלא נחתם כלל (מס' ד 25), כל היומנים נחתמו רק על ידי המפקח. זאת, בניגוד להוראות מסמכי המרכז, על פיהן הקבלן והמפקח נדרשים לחתום על יומני העבודה השבועיים.
- ביומני העבודה לא נרשמו כמויות חומרים באתרי הביצוע בכל יום ו/או תנאי מזג האוויר וזאת למרות שהדבר נדרש בסעיף 20 לחוזה. בנוסף, הביקורת מציינת כי לא נמצאו הערות של המפקח בנושאים אלה ביומני העבודה.
- יומן העבודה האחרון שהועבר לעיונה של הביקורת, הינו משבוע העבודה שהסתיים ביום 24.4.2020. אולם מנתוני הדוח עולה כי העבודות והתיקונים נמשכו עד לשנת 2022. המשמעות היא שלא קיימים יומני עבודה לתקופה של יותר משנת עבודה.



5.3. ישיבות פיקוח על הפרויקט

5.3.1. אולם ספורט

הביקורת קיבלה העתקי פרוטוקולים של ישיבות פיקוח ביצוע פרויקט בניית אולם הספורט; הטבלה שלהלן המרכזת את הישיבות:

מס"ד	תאריך	נוכחים	עיקרי נושאים לדיון
1	18.01.2021	נציג קבלן, מנהל עבודה, מנהל פרויקט, 2 מפקחים	לתמחר שינוי רצפה, לתמחר עבודות חשמל, להעביר למפקח אישורים שבוצעו טרם ביצוע יציקת רצפה.
2	25.01.2021	נציג משכ"ל, מנהל עבודה, מנהל פרויקט, 2 מפקחים	לתמחר עבודות חשמל.
3	01.02.2021	מהנדס הרשות, נציג מחלקת הנדסה, משכ"ל, מנהל עבודה, 2 מפקחים	להקפיד על ביצוע אשפורה לבטון, לתמחר עבודות חיבור חשמל ראשי.
4	08.02.2021	נציג משכ"ל, מנהל עבודה, 2 מפקחים	להקפיד על ביצוע אשפורה לבטון, לתמחר עבודות חיבור חשמל ראשי, להשלים תכנון תוכניות מפורטות לביצוע.
5	15.02.2021	מהנדס העיר, מנהל פרויקט, נציג משכ"ל, מנהל מטעם הקבלן, מנהל עבודה, 2 מפקחים	להקפיד על ביצוע אשפורה לבטון, לתמחר עבודות חשמל ראשי.
6	23.02.2021	נציג משכ"ל, מנהל עבודה, 2 מפקחים	להתאים תמחור עלויות פיתוח לתוכנית החניה המורחבת של המהנדס, להשלים פרטים חסרים בתוכנית אדריכלית, לבדוק התאמת מידות של הגדר בין בית עלמין למבנה תכנון.
7	02.03.2021	נציג משכ"ל, מנהל עבודה, 2 מפקחים	לוודא התאמת גבהים, להשלים פרטים חסרים בתוכנית אדריכלית, להגיש תוכנית חזיתות מפורטת, לבדוק התאמת מידות של הגדר בין בית עלמין למבנה תכנון.
8	09.03.2021	מנהל עבודה, מנהל מטעם הקבלן, 2 מפקחים, מנהל פרויקט	להקפיד על ביצוע אשפורה לבטון, לוודא התאמת גבהים, להשלים פרטים חסרים בתוכנית אדריכלית
9	25.05.2021	מהנדס העיר, מנהל פרויקט, מנהל מטעם הקבלן, מנהל עבודה, מפקח	להקפיד על ביצוע אשפורה לבטון, להשלים פרטים חסרים בתוכנית אדריכלית.
10	08.06.2021	נציג משכ"ל, מנהל פרויקט, מנהל מטעם הקבלן, מנהל עבודה, מפקח	להקפיד על ביצוע אשפורה לטיח חדש, לבצע מדידת לייזר לבחינת התקנת הפרקט, לתת לוז מעודכן לאור האיחור בלוז, לבצע הכנות למים וחשמל.
11	27.07.2021	2 מפקחים, מנהל מטעם הקבלן, מנהל עבודה, מנהל פרויקט	לתקן צביעות בצבע פלדה, לבצע בדיקת פילוס טרם התקנת פרקט, לבצע הכנות של מים, דלוחין, חשמל לאזור מחסן כהכנה למלתחות.

מס"ד	תאריך	נוכחים	עיקרי נושאים לדיון
12	03.08.2021	מנהל מטעם הקבלן, מנהל עבודה, מנהל פרויקט.	לתקן צביעות בצבע פלדה, לבצע הכנות של מים, דלוחין, חשמל לאזור מחסן כהכנה למלתחות, לבצע חיבור תשתיות למבנה.
13	24.08.2021	מנהל מטעם הקבלן, מנהל עבודה, 2 מפקחים	לקדם ביצוע חיבור תשתיות למבנה, לוודא התאמת גבהים בתוכנית הפיתוח, לתקן פגיעות בצבע פלדה, לבצע חיבור תשתיות מים, ביוב, ניקוז, חשמל ותקשורת בדחפיות.
14	14.12.2021	מנהל עבודה, נציג קבלן, מפקח	קביעת מועד חיבור חשמל, לבדוק עם המתכנן התאמת מיקום למעקות ומאחזים, לתקן פגיעות בצבע פלדה, לתגבר כ"א ולצמצם איחור בלוח זמנים.
15	18.02.2022	מנהל עבודה, 2 מפקחים	לקדם מועד חיבור חשמל, להזמין קו טלפון, לקבע וליישר תעלת חשמל באזור מזגנים, לקדם בדיקות ואישורים להוצאת תעודת גמר.
16	08.02.2022	מנהל עבודה, מפקח	לקדם מועד חיבור חשמל, לקדם בדיקות והוצאת אישורים לתעודת גמר, לתגבר שעות עבודה וכוח אדם לצמצום איחור בלוח.
17	24.07.2022	מנהל פרויקט, קבלן, מפקח (פגישה טלפונית)	אישור חשבון סופי.

הביקורת בחנה את הטבלה שלעיל; בעמודת עיקרי נושאים לדיון, הביקורת בחנה מדגם נושאים לטיפול שהוגדרו לקבלן בדחפיות מידית.

להלן הממצאים



א. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי בפרויקט אולם ספורט התקיימו 17 ישיבות עדכון בנוגע לביצוע הפרויקט, מתוכן נכח בעל תפקיד בעירייה, דוגמת מהנדס העיר, סגנית מהנדס העיר או מנהל מחלקת מבני ציבור, ב-3 ישיבות בלבד (18%). המשמעות היא שככל והעירייה רוצה להביע את דעתה בנושא מסוים, במעמד כל האחראים על הפרויקט, הדבר לא ניתן לביצוע, אלא במועד שלאחר קיום הישיבה, דבר העלול לגרום לעיכובים נוספים.

ב. נציג משכ"ל נכח ב-7 ישיבות מתוך 17 בלבד (41%), כאשר הסכם ההתקשרות עם משכ"ל קובע, בין היתר, שהשירותים שיינתנו על ידי החברה לעירייה יכללו השתתפות בדיונים הקשורים לפרויקט.

ג. ישנם נושאים החוזרים על עצמם מישיבה לישיבה והביקורת מתרשמת כי לא טופלו במועד הנדרש, לדוגמה: "להקפיד על ביצוע אשפזה לבטון" אשר חוזר על עצמו 6 פעמים מתוך 17 ישיבות שנערכו (מסד 3-5 ו-8-10). בדומה לכך, ההוראה לבצע תמחור עבודות חשמל חוזרת מ 25.1.21 ועד וכולל 15.2.21 (ישיבות מס"ד 5-22).

5.3.2. בית ספר

הביקורת קיבלה העתקי פרוטוקולים של ישיבות פיקוח ביצוע פרויקט בניית בית הספר. להלן טבלה מרכזת את הנתונים:

מס"ד	תאריך	נוכחים	עיקרי נושאים לדיון
1	30.10.2019	מנהל עבודה, 2 מפקחים	יש לנקות את האתר וסביבתו, יש לקדם חיבור חשמל לעבודות, יש לקדם חיבור מים ובזק לפרויקט.
2	09.12.2019	מנהל עבודה, מפקח	יש לבצע תיקון לסגרגציה במבנה, יש לנקות את שטח האתר מכל פסולת ושאריות בניה, אתר אינו בטיחותי לעבודה כפי שהוא, יש להקפיד על בטיחות באתר, עבודה וגובה.
3	19.12.2019	מנהל עבודה, 2 מפקחים	יש לבצע תיקון לסגרגציה במבנה, יש לנקות את שטח האתר מכל פסולת ושאריות בניה, האתר אינו בטיחותי לעבודה כפי שהוא, נראים פועלים עובדים בצורה לא בטוחה ללא ציוד בטיחות בגובה, ללא הגנה על פיגומים לא מאושרים – מצב מסוכן מאוד אין להמשיך לעבוד כך.
4	13.01.2020	מנהל עבודה, נציג משכ"ל, מנהל פרויקט, קבלן, מפקח	יש לבצע תיקון לסגרגציה במבנה, יש לנקות את שטח האתר מכל פסולת ושאריות בניה, האתר אינו בטיחותי לעבודה כפי שהוא, יש לתקן גידור אתר, יש להקפיד על תקינות הגדר עד סיום כל העבודות.
5	04.02.2020	מנהל עבודה, מנהל פרויקט, קבלן, 2 נציגי עירייה, מפקח	נמצאו מקומות במבנה בהם בוצע רשת לחיפוי ללא בידוד טרמי, יש להסיר את כל הרשתות שבוצעו באזור בטון ולבצע בידוד טרמי טרם התקנת הרשת, יש לנקות את שטח האתר מכל פסולת ושאריות בניה, האתר אינו בטיחותי לעבודה כפי שהוא, יש לבצע תיקון לסגרגציה במבנה, יש לענות לדרישות יועץ הקרקע ולבצע בדיקות סוניות לכלונסאות שדרש לצורך קבלת אישורו לביצוע המשך היציקות, אין לבצע המשך עבודה במבנה שלב ב' ללא: אישור יועץ הקרקע, הקונסט' והמפקח.
6	16.11.2020	מנהל פרויקט, 2 מפקחים, מנהל עבודה	יש לבצע התאמת תקציב עבודות פיתוח לאומדנים, בבדיקה ראשונית נראה כי אומדני המתכננים גבוהים מהתקציב. יש להתאים תכנון לגובה התקציב תוך מתן סדר עדיפות ראשוני לתשתיות בסיסיות כמו: חשמל, תקשורת, מים, ביוב, ניקוז, נגישות, בטיחות וכל הדרוש לקבלת טופס 4 לבית הספר, להתאים לו"ז לביצוע בשטח. כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.
7	01.01.2021	מנהל עבודה, מנהל פרויקט, מפקח	יש לבצע התאמת תקציב עבודות פיתוח לאומדנים, בבדיקה ראשונית נראה כי אומדני המתכננים גבוהים מהתקציב. יש להתאים תכנון לגובה התקציב תוך מתן סדר עדיפות ראשוני לתשתיות בסיסיות כמו: חשמל, תקשורת, מים, ביוב, ניקוז, נגישות, בטיחות וכל הדרוש לקבלת טופס 4 לבית הספר. להתאים לו"ז לביצוע בשטח. כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.

מס"ד	תאריך	נוכחים	עיקרי נושאים לדיון
8	18.01.2021	נציג משכ"ל, מנהל פרויקט, מנהל עבודה, מפקח	יש לדאוג להגדלות תקציביות לסיום עבודות פיתוח בבית ספר אמירים לכל השלבים. יש לתגבר כ"א באתר- נראה כי אין מספיק עובדים באתר לשלב ביצוע זה ובהתאם לתיקוני הגמרים שיש לבצע. יש להתאים לו"ז לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.
9	25.01.2021	נציג משכ"ל, מנהל פרויקט, מנהל עבודה, מפקח	יש לדאוג להגדלות תקציביות לסיום עבודות פיתוח בבית ספר אמירים לכל השלבים. יש לתגבר כ"א באתר- נראה כי אין מספיק עובדים באתר לשלב ביצוע זה ובהתאם לתיקוני הגמרים שיש לבצע. יש להתאים לו"ז לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.
10	25.06.2021	מהנדס ביצוע, מנהל עבודה, מפקח	יש לדאוג להגדלות תקציביות לסיום עבודות פיתוח בבית ספר אמירים לכל מידי השלבים, יש להתאים לו"ז לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.
11	29.07.2021	מהנדס ביצוע, מנהל עבודה, 2 מפקחים	יש לדאוג להגדלות תקציביות לסיום עבודות פיתוח בבית ספר אמירים לכל מידי השלבים. יש להתאים לו"ז לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.
12	05.08.2021	מהנדס ביצוע, מנהל עבודה, 2 מפקחים, נציגת משכל	יש לדאוג להגדלות תקציביות לסיום עבודות פיתוח בבית ספר אמירים לכל השלבים, יש להתאים לו"ז לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.
13	25.08.2021	מהנדס ביצוע, מנהל עבודה, מנהל פרויקט, נציג משכ"ל, 2 מפקחים	יש לדאוג להגדלות תקציביות לסיום עבודות פיתוח בבית ספר אמירים לכל מידי השלבים.
14	22.07.2021	נציג משכ"ל, מנהל פרויקט, מהנדס ביצוע, מנהל עבודה, מפקח	פתח מעלית ללא חיפוי אבן בוצע גבס. יש לפרק ולבצע חומר המתאים לחיפוי חוץ וחזק למניעת נפילה של עובדים ותלמידים. כמו כן יש לחפות קיר זה באבן ולאטום מסביב לפתח וחיבור עם אבן, יש לשפר ביצוע ריצוף חוץ – יש מקומות בהם נראות שקיעות, יש להתאים לו"ז לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלו"ז מתוכנן.
15	08.02.2022	קבלן, מנהל עבודה, פרויקט, מפקח	הדיון עסק במגוון רחב של ליקויים אותם על הקבלן לבצע, דוגמת: פירוק ספי חלונות וריצוף תאי שירותים והתקנתם באופן אחיד, תיקוני שליכט וצבע, תיקון מעקות ועוד. סעיף 35 לסיכום הישיבה קובע כי יש להתאים לז לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלוז מתוכנן.

מס"ד	תאריך	נוכחים	עיקרי נושאים לדיון
16	13.02.2022	קבלן, מנהל עבודה, מנהל פרויקט ומפקח	הדיון עסק במגוון רחב של ליקויים אותם על הקבלן לבצע, דוגמת: איטום חלונות בשל רטיבות, תיקון חלונות שבורים, פירוק ספי חלונות וריצוף תאי שירותים והתקנתם באופן אחיד, תיקוני שליוט וצבע, תיקון מעקות ועוד.
17	24.02.2022	קבלן, מנהל עבודה, מנהל פרויקט, אדריכל, פיקוח, מפקח, נציג עירייה	הדיון עסק במגוון רחב של ליקויים אותם על הקבלן לבצע, דוגמת: איטום חלונות בשל רטיבות, תיקון חלונות שבורים, פירוק ספי חלונות וריצוף תאי שירותים והתקנתם באופן אחיד, תיקוני שליוט וצבע, תיקון מעקות ועוד. סעיף 35 לסיכום הישיבה קובע כי יש להתאים לזו לביצוע בשטח, כרגע לפי ביצוע יש איחור בלז מתוכנן.
18	17.04.2022	קבלן, מנהל עבודה, אדריכל נוף, 2 מפקחים ומהנדס העיר.	לוודא כי כל העבודות הוכנסו לאומדן, ריצוף בשירותים שיש לפרק ולהתקין שוב, בחינת רטיבות במבנה, תיקוני שפכטל וצבע.
19	22.06.2022	מהנדס העיר, 2 מפקחים	הדיון עסק במגוון רחב של ליקויים אותם על הקבלן לבצע, דוגמת: איטום חלונות בשל נזילה, תיקוני שפכטל וצבע, תיקון תיקרות אקוסטיות, ניקיון מבנה ועוד.
20	17.08.2022	מהנדס העיר, מפקח, נציג משכ"ל, 2 קבלנים	רחבת משחקים- הקבלן יכין את התשתית הדרושה ליציאת משטח הגומי, מידי קבלן התקנת מתקנים ויציאת הגומי תבוצע במהלך חגי תשרי, עבודות גינון – יש לבצע עבודות גינון כולל: מערכות השקיה, שתילות, דשא, מידי קבלן גבהות דשא והכל מושלם עד ה 18/08 – לבקשת מהנדס העיר, יש לזמן יועצים לאשר מבנה לתעודת גמר.

הביקורת בחנה את המידע שבטבלה שלעיל; בעמודת עיקרי נושאים לדיון, הביקורת בחנה מדגם נושאים לטיפול שהוגדרו לקבלן בדחיפות מיידית.

ישנם נושאים החוזרים על עצמם מישיבה לישיבה והביקורת מתרשמת כי לא טופלו במועד הנדרש, לדוגמה: "יש לבצע התאמת תקציב עבודות פיתוח לאומדנים, בבדיקה ראשונית נראה כי אומדני המתכננים גבוהים מהתקציב". יודגש כי הנושא עולה בישיבה שהתקיימה ביום 16.11.2020 ולאחר כחודש וחצי עלה הנושא שוב לדיון (בתאריך 01.01.2021). הביקורת לא מצאה אסמכתאות להתייחסות נציג העירייה לנושא במועד מאוחר יותר.



6. סיום הפרויקט והליך מסירה

6.1 כללי

הליכי מסירת פרויקט, הן מסירה ראשונית והן מסירה סופית, מאפשרים לעירייה, באמצעות מפקח ומנהל פרויקט, לאתר ליקויים ולדרוש מהקבלן את תיקונם, טרם התשלום המלא בגין הפרויקט. כאמור, המפקח של שני הפרויקטים היה המפקח והמנהל מטעם משכ"ל היה מנהל הפרויקט.

החוזים עם הקבלנים כוללים הוראות מפורטות לגבי הליכי השלמה ומסירת הפרויקט:

א. סעיף 56 לחוזים - 'אישור מסירה' - קובע שורה של הוראות המתייחסות לאופן מסירת הפרויקט, ביניהן:

- (1) יש למסור הודעה למפקח על השלמת המבנה ולצרף להודעה 3 סטים של תוכניות מושלמות;
- (2) ככל ויידרשו תיקונים על ידי המפקח, יש לבצעם בתקופת הזמן שקבע המפקח;
- (3) תקופת ביצוע התיקונים נכללת בתקופת ביצוע העבודות;
- (4) ככל ולא תוקנו הליקויים על ידי המפקח, רשאית הרשות לבצע את התיקונים ולחייב את הקבלן בגינם;

ב. תקופת הבדק רשומה בסעיף 57 לחוזה וקובעת כי תקופה זו תימשך 12 חודשים מיום הוצאת אישור מסירה של המבנה על ידי המפקח.

ג. סעיף 17 בחוזה 'הארכת מועד השלמת עבודה' קובע כי "סבור המפקח כי יש מקום להארכת המועד להשלמת העבודה... מתן הארכה של 30 יום ומעלה, בין לבדה ובין במצטבר, מעבר למועד השלמת העבודה... טעון אישורו בכתב של הרשות המזמינה ולא יהא תוקף בלי אישור זה".

6.2 אולם ספורט

הביקורת קיבלה לעיונה אישור מסירה סופי מיום 02.06.2022. אישור המסירה נחתם על ידי מהנדס העיר, מפקח הפרויקט והאדריכל. על גבי אישור המסירה צוין 'בכפוף לרשימת ליקויים'.

נמצאו ליקויים בתהליך מסירת הפרויקט כדלקמן:

- א. **העדר אסמכתא של העירייה המאשרת דחיית מועד מסירת הפרויקט** - כאמור, מבדיקת הביקורת עולה כי אישור המסירה ניתן ביום ה- 22.06.2022, כלומר באיחור של 7 חודשים מהמועד הקבוע בחוזה. לאיחור זה בלוח זמנים לא נמצאה אסמכתא של העירייה המאשרת את הדחייה, כנדרש בסעיף 17 לחוזה.
- ב. **העדר רשימת תיקון ליקויים** - באישור המסירה נרשם 'בכפוף לתיקון הליקויים', אולם לא צורפה רשימת הליקויים לתיעוד בעירייה ולבדיקה שבוצעו בתקופת שנת הבדק.
- ג. **העדר ערבות בדק** - כאמור, לביקורת לא נמסרה ערבות בדק של הפרויקט.
- ד. **העדר מסמך הפקת לקחים** - לביקורת לא נמסר מסמך הפקת לקחים מביצוע הפרויקט וסיבות עיקריות לפערים בין הביצוע לתכנון.
- ה. **לא תועדו הליכי מסירה מלאים** - הכוללים את רשימת הליקויים לתיקון שנמסרה לקבלן בסיום מסירה וכן לא תועד תיקון ליקויים אלו. כפי שמפורט בדוח הביקורת, בפרויקט נמצאו כאמור ליקויים רבים באיכות, שלא ניתן לדעת האם ליקויים אלו אותרו כבר בשלב המסירה והאם הקבלן התחייב לתקנם.



הביקורת מציינת כי לא נמסרו לעיונה מסמכים הרלוונטיים להשלמת הפרויקט, ביניהם: ערבות בדק, הפקת לקחים מביצוע הפרויקט וסיבות עיקריות לפערים בין התכנון לביצוע. יודגש, זאת בהמשך לחוות הדעת של המהנדס מטעם הביקורת, ובדיקת האיכות שביצע כי עולים ליקויים רבים במבנה

כשנתיים לאחר המסירה ואין עדות לכך שהעירייה קיזזה מהקבלן סכומים בגין הליקויים שחלקם נמשכים עד היום.

6.3. בית ספר אמירים

הביקורת קיבלה קובץ שנערך על ידי חברת הנדסה שהופץ ביום ה- 15.09.2020 ומפרט רשימת ליקויים, הכוללת 16 ליקויים שיש להשלים בבית הספר. להלן תמונת מסך של הקובץ:



בנוסף, קיבלה הביקורת קובץ שנערך על ידי המפקח. הקובץ הופץ ביום 25.06.2021 ומפרט שורה של הוראות לביצוע באופן מיידי על ידי הקבלן וכוללת:

- א. לדאוג להגדלות תקציביות לסיום עבודות הפיתוח;
- ב. לקדם תעודת גמר;
- ג. לקדם אספקת חשמל קבועה;
- ד. להתאים לו"ז לביצוע בשל האיחור בסיום העבודות.

סיור הבדק נערך ביום 22.02.2022 וסיכום הופץ על ידי המפקח. להלן סיכום סיור הבדק:

24/02/2022

בית ספר יסודי אמירים שלב ב' – באר יעקב

סיור שנת בדק

22/02/2022

מס.	תיאור	עד תאריך	באחריות
1.	סיור שנת בדק של בית ספר יסודי אמירים שלב ב' – הוצגו לנוכחים הגבולות בין שלבי הבניה של בית הספר.	לידיעה	נוכחים
2.	משטח ריצפה מנוקד לעיוורים מתנתק מהרצפה, יש להדביק מחדש.	סידי	קבלן
3.	אף מים שהותקן מתפרק, יש להחליפו באלמנט מתאים לאף מים ולהתקינו כראוי.	סידי	קבלן
4.	גבס מעל עמודים, יש לתקן נזילה מגג מעל עמודים ולהחליף גבס בפלטה מתאימה לחץ – במרפסת קומה א.	מידי	קבלן
5.	יש לתקן תפר בין מבנים שלב א' ו-ב' ולהשתמש באלמנט מתאים לתפרים המאושר ע"י הפיקוח.	מידי	קבלן
6.	כיסוי תעלת ניקוז חלוד – נראה כי נשפך חומר שגרם לחלודה בתעלות הניקוז של המרפסת. יש להחליף כיסויים אילו.	מידי	קבלן
7.	יש לתקן סעיפים עד 15/03/22	לידיעה	נוכחים

נמצאו ליקויים בתהליך מסירת הפרויקט כדלקמן:



- א. **העדר אסמכתא של העירייה המאשרת דחיית מועד מסירת הפרויקט** - כאמור, הקבלן גם לא עמד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוזה (ראה גם פרק 3.2.2 ובנספח 6.2). לאיחור זה בלוח זמנים לא נמצאה אסמכתא של העירייה המאשרת את הדחייה, כנדרש בסעיף 17 לחוזה.
- ב. **העדר רשימת תיקון ליקויים** - יתרה מכך, באישור המסירה נרשם 'בכפוף לתיקון הליקויים', אולם לא צורפה רשימת הליקויים לתיעוד בעירייה ולבדיקה שבוצעו בתקופת שנת הבדק.
- ג. **העדר ערבות בדק** - לביקורת לא נמסרה ערבות בדק של הפרויקט.
- ד. **העדר מסמך הפקת לקחים** - לביקורת לא נמסר מסמך הפקת לקחים מביצוע הפרויקט וסיבות עיקריות לפערים בין התכנון לביצוע.
- ה. **לא תועדו הליכי מסירה מלאים** - הכוללים את רשימת הליקויים לתיקון שנמסרה לקבלן בסיור מסירה וכן לא תועד תיקון ליקויים אלו. כפי שמפורט בסעיף 9 לדוח הביקורת, ובחוות דעת המהנדס מטעם הביקורת, בפרויקט נמצאו כאמור ליקויים רבים באיכות, שלא ניתן לדעת, האם ליקויים אלו אותרו כבר בשלב המסירה והאם הקבלן התחייב לתקנם. מבדיקת הביקורת את המסמכים הנ"ל, רשימת ליקויים והשלמות וסיור שנת בדק, לא ניתן לדעת אילו מהם מהווה אישור מסירה ראשוני. הביקורת מניחה כי אישור המסירה הינו הקובץ שנערך על ידי המפקח ביום ה- 25.06.2021 והמשמעות היא שממועד האישור הנ"ל ועד לסיור הבדק עברו כ- 7 חודשים כך שסיור שנת הבדק נערך בטרם הסתיימה השנה.

יודגש, וזאת בהמשך לחוות הדעת של המהנדס מטעם הביקורת ובדיקת האיכות שביצע, כי עולים ליקויים רבים במבנה כשנתיים לאחר המסירה ואין עדות לכך שהעירייה קיזזה מהקבלן סכומים בגין הליקויים שחלקם נמשכים עד היום.

בפרויקט בוצע סיור מסירה, שכלל רשימת ליקויים, אך לא ניתן לדעת האם היו סיורים נוספים. כמו כן, אין תיעוד לתיקון הליקויים וחסרים מסמכים בהליך המסירה. סיור בדק נערך לאחר 7 חודשים, מה שמעלה את החשש כי המסירה התקיימה לפני מועד הסיור שתועד.

7. בדיקת ואישור תשלומים

7.1. כללי

חוזה ההתקשרות של העירייה עם משכ"ל קובע כי העירייה תעביר תשלומים לחברה וזו תשלם לקבלן בהתאם לאבני הדרך שנקבעו בחוזה ההתקשרות.

לביקורת נמסר על ידי הנהלת חשבונות כי בתקופה בה בוצע הפרויקט, הזמנות הרכש בפרויקטים שבהם יש חוזים עם הקבלנים, יצאו רק לאחר הגשת החשבון על ידי הקבלן ואישורו על ידי גורמים העירייה. אז הונפקו הזמנות הרכש בהתאם לפרטי החשבון שאושר. בעבר נערך דוח ביקורת ע"י מבקר העירייה בנושא התקשרויות ובעקבותיו ההליך השתנה, כך שכיום העירייה מוציאה הזמנה מראש על כל סכום החוזה. בכל פעם שמוגש חשבון, התשלום יוצא מהזמנה זו עד לניצולה המלא.

7.2. רישום תשלומים במערכת הנהלת חשבונות

יצוין כי ברישום בכרטסת הפרויקט, חשבונות הקבלן נרשמים עם תאריך רישום ותאריך ערך זהים. לביקורת הוסבר כי עם אישור החשבון – הוא נרשם לפי התאריך בו יצא ולא לפי התאריך בו אושר ונרשם בפועל במערכת. תאריך הערך נרשם תאריך זהה לתאריך הוצאת החשבון, אך בפועל, התשלום מבוצע במועד מאוחר יותר – לאחר אישור החשבונית. תאריך קליטת החשבונית, גם הוא מאוחר למועד הוצאת החשבון (ואחרי אישורו). אין תיעוד בכרטסת למועד קליטת החשבונית.

בפרויקט אולם הספורט:

א. לפי עמודת תאריך הערך בכרטסת, נראה כי כל החשבונות שולמו באותו יום בו הופקו, מוקדם מהתאריך הקבוע בחוזה. תאריך ערך אמור לייצג את מועד התשלום, כך שלכאורה, מועד התשלום קודם להזמנה. אלא שלביקורת הוסבר כי התשלום בפועל בוצע רק לאחר ההזמנה והטעות היא ברישום שגוי של תאריך הערך.

ב. יצוין כי בכרטסת מופיע גם מועד תאריך נוסף שרשום כ"תאריך תשלום". הביקורת מצאה כי בחשבון מספר 4 "תאריך התשלום" היה 30.5.2022, בעוד החשבון אושר רק ב 2.6.2022. בבדיקת המס"ב של העירייה, נמצא כי התשלום בפועל בוצע רק ב 7.6.2022. לביקורת הוסבר כי גם תאריך התשלום אינו התאריך בו בוצע התשלום בפועל, אלא חישוב של התאריך בו אמור להיות התשלום – במקרה זה, חושב מועד תשלום של שוטף + 60 ממועד החשבונית. החשבונית יצאה ב 14.3.2022 – ולכן שוטף + 60 – חושב 30.5.2022.

בפרויקט בית ספר:

גם החשבון הסופי - על פי הכרטסת, הוגש ב-30.4.23 ותאריך הערך נרשם באותו יום. הזמנת הרכש אושרה רק חודש אח"כ - ביום 2.6.23. כאמור, הוסבר לביקורת כי התשלום בפועל בוצע רק לאחר ההזמנה והטעות היא ברישום שגוי של תאריך הערך.

7.3. אישור תשלומים

7.3.1. אישור תשלום "אולם ספורט"

כאמור, מחיר החוזה עמד על סך של 9,928,792 ₪ לא כולל מע"מ ולא כולל דמי ניהול.

להלן תנאי התשלום שנקבעו בחוזה ההתקשרות:	
א.	25% משווייה של העבודה, כולל מע"מ ולא כולל עבודות מדידה, ישולמו לקבלן כמקדמה לאחר הוצאת צו התחלת עבודה. תשלום זה יועבר לקבלן כנגד ערבות בנקאית אוטונומית לטובת החברה המנהלת והרשות המזמינה. הערבות תהא בתוקף עד לאחר אישור חשבון ביניים כמופיע בסעיף 61.2.2. המקדמה תשולם תוך 60 ימים ממועד אישור החשבון.
ב.	25% נוספים ישולמו תוך 7 ימים מגמר שלד המבנה. התשלום ישולם תוך 45 ימים מיום אישור החשבון.
ג.	30% נוספים ישולמו תוך 7 ימים מגמר טיח, פנים וחוץ, חיפוי קירות פנים וריצוף פנים. התשלום יבוצע תוך 45 ימים מאישור החשבון.
ד.	15% נוספים ישולמו מגמר הבניה והפיתוח ומסירת הפרויקט לעירייה, בכפוף להמצאת כל האישורים. התשלום יבוצע תוך 45 ימים מאישור החשבון.
ה.	גמר החשבון, המהווה 5% משווי העבודה, ייערך עם גמר כל עבודות הבניה והפיתוח תוך 60 ימים מאישור החשבון.

על פי החוזה של המשכ"ל הוגדר המתאם כ "מי שיקבע כאחראי על התיאום בין כל הגורמים השונים הקשורים לעבודה". בחוזה בין העירייה לקבלן להקמת האולם, נקבע המתאם.

בהתאם לחוזה, לכל שלב באישור החשבונות יש לצרף תמונות צבעוניות של המבנה, כל החשבונות יאושרו על ידי המפקח ועל ידי המתאם. ביצוע כל תשלום לקבלן מותנה באישור מהנדס/ת העירייה.

הביקורת קיבלה מדגם העתקי חשבוניות, חשבונות חלקיים וסופיים, ובחנה את הפרמטרים הבאים:

- תהליך בדיקת ואישור חשבונות חלקיים.
- תיעוד הבדיקות והתיקונים על החשבונות.
- חתימות על החשבונות.
- הכנה ובדיקת תשלום סופי.

הטבלה שלהלן המפרטת את נתוני התשלומים:

מס"ד	מספר חשבון חלקי	תאריך דרישת תשלום/תעודת חיוב	תאריך הפקת הזמנה	חתימות נדרשות	אחוז ניהול תיאום	סכום דרישת תשלום באלפי ש"ח	תאריך ערך בכרסת	תאריך תשלום מחושב על פי חוזה*
1	1	14.3.21	-	חלקי	2.4	3,102	16.3.21	15.5.21
2	2	1.8.21	-	+	4.5	2,542	1.8.21	1.10.21
3	3	-	-	לא במדגם	4.5	2,917	1.11.21	לא במדגם
4	4	14.3.22	2.6.22	+	4.5	3,197	14.3.22	14.5.22
5	סופי	11.12.22	22.1.23	+	4.5	2,014	11.12.22	11.2.23
6	סה"כ					13,772		

• חישוב זה בוצע בהנחה שיום הוצאת החשבון הוא גם יום אישורו

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי:

- בפרויקט אולם הספורט, המפקח חתם על דף ריכוז חשבון מספר 4 בתאריך 13.3.2024 והמהנדס בתאריך 16.3.2024. לאחר מכן, המפקח חתם על תעודת החיוב בתאריך 11.4.2024. נמסר לביקורת כי החשב המלווה דרש את החתימה הנוספת.
- לגבי אחוז דמי הניהול ששולמו לחברה למשק וכלכלה. על פי החוזה, אחוזים אלו יעמדו על 2.4 אחוז. נמצא כי בחשבון חלקי מספר 1 חויבה העירייה ב- 2.4% ולאחר מכן ב- 4.5%. לקראת סיום הפרויקט – משכ"ל השיבה לעירייה את ההפרש בין אחוז דמי הניהול שנקבע בחוזה (2.4%) לאחוז דמי הניהול ששולם בפועל (4.5) – תקין.

7.3.2 אישור תשלומים בית ספר

- סעיף 61 למכרז מפרט את תנאי תשלומי ביניים ותנאי תשלום סופי, כמפורט להלן:
א. תשלומי ביניים: 25% ישולמו כמקדמה, ככל ותידרש על ידי הקבלן, בכפוף להוצאת צו התחלת עבודה וכנגד ערבות בנקאית אוטונומית לטובת החברה המנהלת והרשות המזמינה. המקדמה תשולם תוך 60 ימים ממועד אישור החשבון על ידי המפקח והמתאם. ככל והקבלן לא קיבל מקדמה, יהיה רשאי להגיש תוך 7 ימים מגמר 50% משלד המבנה, תשלום ביניים בשיעור של 25% ממחיר המבנה המלא ומלוא ערך עבודות הפיתוח שאושרו על ידי המפקח לאחר ביצוען.
- ב. 25% ישולמו תוך 7 ימים מגמר שלד המבנה.
- ג. תשלום חשבון סופי: לא יאוחר מ- 30 ימים מיום מתן אישור המסירה למבנה יגיש הקבלן למפקח חשבון סופי בצירוף כל המסמכים הנדרשים. התשלום ישולם לקבלן לא יאוחר מתום 60 ימים מיום אישור החשבונית על ידי המפקח והמתאם. החשבון ישולם כנגד ערבות בנקאית אוטונומית לתקופת הבדק.

הטבלה שלהלן מפרטת את התשלומים לקבלן:

מס"ד	מספר חשבון חלקי	תאריך דרישת תשלום/תעודת חיוב	תאריך הפקת הזמנה	חתימות נדרשות	אחוז ניהול תיאום	סכום דרישת תשלום באלפי ש"ח	תאריך ערך בכרסטת	תאריך תשלום על פי חוזה
1	חלקי 1	24.3.20	-	+	4.5	1,646	23.4.20	-
2	חלק 3- שלב א	25.3.20	-	+	4.5	1,970	25.3.20	-
3	חלקי 2- שלב ב	29.7.20	-	+	4.5	1,375	29.7.20	-
4	חלקי 2	14.11.21	26.12.21	+	4.5	1,203	14.11.21	-
5	חלקי 4	18.4.23	7.5.23	+	4.5	1,822	19.4.23	-
6	סופי- שלב ב	30.4.23	2.6.23	+	4.5	1,611	30.4.23	
7	סה"כ					9,627		

בטבלה שלעיל ניתן לראות כי לכאורה הזמנות הרכש יצאו בדיעבד, לאחר הוצאת דרישת התשלום. יתרה מכך תאריך הערך שרשום בכרטיס, זהה פעמים רבות לתאריך הרישום. תאריך ערך אמור לייצג את מועד התשלום, כך שלכאורה מועד התשלום קודם להזמנה. אלא שלביקורת הוסבר כי התשלום בפועל בוצע רק לאחר ההזמנה והטעות היא ברישום שגוי של תאריך הערך.

בכל רישומי הנהלת החשבונות יש להקפיד לרשום בסעיף "תאריך ערך" את המועד בו יש לשלם על פי החוזה. יש לשים לב כי החוזה קובע שחשבון ישולם תוך 60 יום ממועד אישורו ולא ממועד הוצאתו. על כן, יש לחשב את תאריך הערך מיום אישור החשבון.

8. התאמה בין ביצוע לתכנון ועבודות נוספות

8.1. כללי

הביקורת ביקשה לבדוק את עלויות הפרויקטים בפועל ואת ההתאמה בין הביצוע לתכנון. כן ביקשה הביקורת לבדוק האם בוצעו עבודות שלא תוכננה ואופן האישור שלהן. לצורך כך, הביקורת ניתחה את סעיפי הביצוע כפי שהופיעו בחשבונות הסופיים שהגישו הקבלנים ואשרו על ידי העירייה והשוואתה ביניהם לעלויות המפורטות בחוזה.

8.2. אולם ספורט

כאמור, עלות החוזה של אולם הספורט עמד על סך של 9,928,792 ₪ לא כולל מע"מ ולא כולל דמי ניהול. לפרויקט הוגשו 5 חשבונות, מהם בחשבונות 4+5 נכלל פירוט של העבודות שבוצעו. יצוין כי סעיפי הפירוט אינם תואמים באופן מלא לפירוט בחוזה. כך לדוגמה – עבודות הפיתוח שהופיעו בחוזה בסכום אחד, נכללו בחשבונות בשני סכומים נפרדים.

להלן פירוט הממצאים:

א. כאמור, לפרויקט אין כתב כמויות והפירוט בחשבונות הקבלן לגבי העבודות שתוכננו אינו מתאים לסכומי העבודות שתוכננו על פי מסמכי החוזה. עקב כך, לא ניתן לדעת אילו עבודות תוכננו ולא בוצעו ואילו עבודות בוצעו בלא שתוכננו.

ב. **על פי החשבונות שהוגשו – בוצעו עבודות שלא תוכננו בהיקף של כ-1.5 מיליון ₪ כולל מע"מ ודמי ניהול.** הטבלה שלהלן מרכזת את עיקרי הפרשי העלויות בין הביצוע לבין התכנון על פי החשבוניות:

מס"ד	מהות התשלום	סכום ע"פ חוזה	סכום ששולם על פי חשבון סופי	הפרש עלויות
1	תכנון, רישוי ביצוע בלבד של מבנה פאושלי על פי המפורט בפירוט העבודות	7,953,725	7,953,725	0
2	תוספת ביסוס בכפוף לדוח יועץ קרקע	378,864	378,864	0
3	עבודות פיתוח ותשתיות ועבודות במבנה - למדידה	1,596,203	2,824,384	1,228,181
5	סה"כ ללא מע"מ וניהול	<u>9,928,792</u>	<u>11,156,973</u>	<u>1,228,181</u>
6	סה"כ כולל מע"מ וניהול	<u>12,139,437</u>	<u>13,641,073</u>	<u>1,501,636</u>

ג. בנוסף לכך, שולמה תוספת של 194 אלפי ₪, כולל מע"מ ודמי ניהול, שלא הופיעה בחשבון הסופי ולא ברור מה מקור חריגה זו.

מבחינת החשבון הסופי שהוגש, עולה כי חשבון זה עמד על 11,316,158 ₪, ללא מע"מ ודמי ניהול, בעוד כאמור, סכום של סה"כ הסעיפים שפירוט חשבונות 4+5 עמד על 11,156,973 ₪ (גם כן ללא מע"מ ודמי ניהול). יוצא מכך כי הקבלן חייב את העירייה בסכום הגבוה ב-159,185 ₪ לפני מע"מ ודמי ניהול (194,627 ₪ כולל הכל) לעומת החשבון הסופי שהוא הוציא.

ד. כאמור, אין תיעוד כלשהו לאישור התוספות שבוצעו – אין פירוט לעבודות אלו ביומן העבודה, ואין מסמכי פירוט ואישור עבודות נוספות.

באם נסכם את הפרש הביצוע לעומת התכנון – הוא מסתכם לסך של 1,387,367 לפני מע"מ ודמי ניהול - 1,696,264 ₪ כולל דמי ניהול ומע"מ. הפרש זה נובע מעבודות נוספות על אלו שתוכננו במקור (1,228 אלפי ₪ לא כולל מע"מ ודמי ניהול) בתוספת ההפרש הבלתי מוסבר בין הפירוט בחשבונות הסופיים לחיוב בפועל (159 אלפי ₪ נוספים ללא מע"מ ודמי ניהול).

בחשבונות הסופיים הופיע בפירוט העבודות גם סעיף שנקרא "כמויות חוזה". בסעיף זה נרשמו כמויות של אותו פריט, כפי שלכאורה תוכננו בחוזה המקורי. כאמור כתב הכמויות המקורי לא נמסר לביקורת. עקב כך, הביקורת הכפילה את הכמויות שנרשמו כ "כמויות חוזה" בעלות כל פריט שהופיע בכתב הכמויות. כך, בכל שורה של פריט נרשמה עלות כוללת בחוזה ועלות בפועל. הביקורת סיכמה את סה"כ העלויות על פי "כמויות החוזה" שנרשמו בחשבון הסופי ומצאה כי עלויות אלו כלל אינן תואמות לעלויות הכוללות שנרשמו בחוזה המקורי. להלן פירוט ההפרשים:

מס"ד	מהות העבודות	ריכוז עלויות בסעיף "כמויות חוזה" בחשבונות הקבלן	ריכוז עלויות בחוזה בפועל	הפרש בש"ח
1	עבודות פיתוח ותשתיות למדידה	116,897	900,000	783,103
2	עבודות במבנה	915,015	696,203	(218,865)

יוצא מכך כי הסעיף שנרשם כ "כמויות חוזה" אינו מייצג כלל את הכמויות שנלקחו בחשבון באמת בחוזה. הדבר מקשה מאוד על הביקורת לקבל תמונה מלאה על המקור להפרשי העלויות בין ההערכה המועד חתימת החוזה לבין הביצוע בפועל. ניתן לציין כי כ- 316 אלף ₪ נובעים מעלות החלפת רצפת האולם מרצפת פי. וי סי לרצפת פרקט. סכום נוסף של עלויות נוספות הושקעו ככל הנראה בהעברת קו חשמל לאולם, אך לא ברור מה תוכנן בסעיף זה במקור.

הביקורת פנתה הן למפקח הפרויקט והן למנהל הפרויקט מטעם משכ"ל, אך אלו לא ידעו להסביר לה מה בוצע בסעיף שנקרא "עבודות נוספות במבנה" (מעבר להתקנת המושבים ורצפת הפרקט).

כפי שצוין בפרק העוסק ביומני העבודה, לפרויקט נוהל יומן עבודה, לגבי חלק גדול מתקופת הביצוע בפועל. עם זאת, לא נמצאו אישורים ספציפיים לעבודות נוספות. בתחילתו של יומן העבודה נרשם "לתמחר עבודות חשמל" וכן "לתמחר חיבור חשמל ראשי", אך אין תיעוד לתמחר שהוגש או לאישור העלויות הנוספות על ידי המפקח או העירייה.

8.3. בית ספר

פרויקט בית הספר תוכנן ובוצע במספר שלבים שעלותם הכוללת כ 26 מיליון ₪. הביקורת נערכה על שלב ג של בניית בית הספר.

להלן הממצאים בפרויקט הקמת בית הספר בתחום ההתאמה בין התכנון לביצוע ועבודות נוספות: א. בפרויקט אין כתב כמויות והפירוט בחשבונות הקבלן לגבי העבודות שתוכננו, אינו מתאים לסכומי העבודות שתוכננו על פי מסמכי החוזה. עקב כך, לא ניתן לדעת אילו עבודות תוכננו ולא בוצעו ואילו עבודות בוצעו בלא שתוכננו

ב. **על פי החשבונות שהוגשו – בוצעו עבודות שלא תוכננו בהיקף של כ 332 אלפי ש"ח ₪. (ללא מע"מ ודמי ניהול).** על פי החשבון הסופי, עלות העבודה בשלב זה תוכננה כ 5,057,898 ₪ (ללא מע"מ ודמי ניהול) ועמדה בפועל על 5,390,190 ₪, חריגה של 332,291 ₪, ללא מע"מ ודמי ניהול. הביקורת ניתחה את סעיפי החשבון הסופי על מנת ללמוד על המקור להפרשי העלות. הטבלה שלהלן מציגה את עיקרי הפרשים שנמצאו בין התכנון לביצוע:

מס"ד	פריט	ריכוז עלויות בסעיף "כמויות חוזה" בחשבונות הקבלן	עלות בפועל ללא מע"מ ודמי ניהול	הפרש בש"ח ללא מע"מ ודמי ניהול
1	סככות הצללה	48,110	161,360	113,200
2	כבל תרמופלסטי – 3 סוגים	22,400	96,480	74,080
3	קיר תומך/ גדר – 2 סעיפים	21,213	72,050	50,838
4	גדר סככה	4,848	48,480	43,636
5	סה"כ	<u>96,571</u>	<u>378,320</u>	<u>281,750</u>

ג. ההפרשים שהוצגו בטבלה לעיל הם רק חלק מההפרשים, אך העיקריים שבהם ומהווים כ 85% מהפרשי העלות (281.7/332.3).

ד. **יודגש כי כאמור, אין תיעוד כלשהו לאישור התוספות שבוצעו – בפרויקט זה לא תועד יומן העבודה, ואין מסמכי פירוט ואישור עבודות נוספות.** כפי שצוין, לביה"ס לא צורף יומן עבודה. עם זאת, צורפו פרוטוקולים של ישיבות המפקח עם הקבלן ועם מנהלי הפרויקט. בישיבות פורטו הוראות הפיקוח לקבלן. הביקורת לא מצאה בישיבות אלו תיעוד לאישור העבודות הנוספות כפי שפורט בטבלה לעיל. במספר ישיבות צוין כי יש לפעול לאישור תקציבי של עבודות הפיתוח, אך אין התייחסות להוספת סככות הצללה, כבל תרמופלסטי וכו'. הביקורת גם לא קיבלה כל תיעוד נוסף לעבודות נוספות אלו.

9. איכות העבודה

9.1. כללי

לצורך בחינת איכות העבודה של הפרויקטים, נעזרה הביקורת בשירותי מהנדס אזרחי בתחום ניהול הבניה ותכנון מבנים (להלן: "מהנדס היועץ"). מהנדס היועץ עיין בתוכניות של הפרויקטים, בהסכמים ובפירוט החיובים בחשבוניות שהוגשו על ידי הקבלן הראשי. הוא גם ערך סיורים בפרויקטים בהשתתפות המפקח החיצוני והאחראים על ניהול המבנים מטעם העירייה – אחראי האולם ומנהלת ביה"ס. בסעיף זה תוצג חוות דעת המהנדס יועץ בנושא איכות העבודה של הפרויקטים.

9.2. אולם ספורט

המהנדס מטעם הביקורת מצא ליקויים בביצוע הפרויקט שכללו בין השאר - מאחז יד חלוד, ריצוף לא תקין של אבנים משתלבות ושל שוחות ביוב, בעיות איכות ברצפת הפרקט שיצורות קילופי צבע, סדקים במבנה ודלת שהורכבה בצורה לא תקינה.

להלן תמונות שצולמו בסיור הביקורת באולם הספורט ביוני 2024, הממחישות את הליקויים שהתגלו – בצירוף הסבר על מהות הליקוי.

תיאור הבדיקה	תמונה מסיור יועץ הביקורת
מאחז יד חלוד. בצד שמאל של הכניסה לאולם. מעקה של שביל ההנגשה.	

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	שקיעות בריצוף אבן משתלבת.
	החיבור בין השוחה לאבן משתלבת בוצע בצורה לא נאותה ולא בגוון המתאים.
	רצפת פרקט מעץ – נתגלו במספר רב של מקומות שחיקה וקילוף של הצבע כבר בשימוש ראשוני.

תמונה מסמך יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	חיבור צמ"ג לקיר רופף – לא מחוזק היטב.
	דלת יציאה/מילוט מהאולם מורכבת בצורה לא תקינה.

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	באזור דלת המילוט שהוזכרה בסעיף הקודם קיים סדק "עובר" בקיר חיצוני – מדובר בסדק בבלוקים שאינו מהווה בעיה קונסטרוקטיבית אולם עצם היותו עובר מצד לצד (הסדק נראה בצד הפנימי והחיצוני של הקיר) הוא עלול לאפשר בעתיד חדירת מים לתוך המבנה, דבר העלול לפגוע בצבע פנים וברצפת הפרקט, יש לטפל בסדק בהקדם.

9.3. בית ספר

לגבי בית הספר, המהנדס יועץ מטעם הביקורת העיר כי באופן כללי הביצוע תואם את התכנון ללא שינויים מהותיים. לדברי המפקח, היועצים השונים (דוגמת יועץ חשמל, יועץ קרקע, יועץ אינסטלציה) ביצעו "פיקוח על" במהלך הפרויקט והיו מעורבים.

גם בפרויקט בית הספר נערך סיור בתאריך 06.05.2024. צוין בחוות הדעת כי יום לפני הסיור ירד בבוקר גשם במשך כשעה.

נמצא כי בבית הספר קיימות הצפות חוזרות ונשנות. ניתן היה לראות הצפות אלו בסיור, שכאמור נערך לאחר יום גשום. כמו כן, מנהלת בית הספר סיפרה למהנדס כי בעיית ההצפות חוזרת על עצמה ומאלצת אותה להגבלות שונות בשימוש בביה"ס בעיקר בימי גשם.

בנוסף לניקוז לא תקין, נמצאו ליקויים נוספים כגון – התקנה לא נכונה של תקרה, שיוצרת בעיית בטיחות חשמל, התקנה לא נכונה של שירותים וביטול שירותי הנכים, ביצוע לא תקין של תפר התפשטות, שמאפשר חדירת מים, התקנה לא נכונה של סבכות מים, ביצוע לא תקין של מעקות ושיש, הגורמים לחדירת מים ועוד.

נוסף לכך, לאחר סיום הפרויקט – בוצעו בביה"ס קירות גבס בממ"דים. על פי חוות הדעת של המהנדס מטעם הביקורת, קירות אלו פוגעים בנגישות למערכות הסינון של הממ"דים.

להלן תגובת קב"ט מוסדות חינוך:

"לאחר סיור בממ"ד בבית הספר אמידים לא מצאתי בעיה בקיר גבס שמפריד בין המערכת לחלל של הכיתה. הקיר הוא לא בגובה התקרה ויש סירקולציה של אוויר שהמערכת עובדת, בנוסף שפוחתים את הדלתות יש מרחב גישה למיפול והפעלת המערכת, מציין שממ"ד זה משמש ביום לזכית לימוד והקיר גבס מונע מפגע בטיחות בין התלמידים למערכת הפעלה שהיא ממחכת ויכולה לגרום לפציעה במרחב, איני מהנדס ואשמח לדעת לפי חו"ד של המהנדס איזה בעיית נגישות יש למערכת הסינון".

תשובת המהנדס מטעם הביקורת לתגובה זו היא:

"לא טענתי שיש בעיה של סירקולציה של האוויר. בעיית הנגישות היא בכך שבמידה והדלתות נעולות ויש מצב חרום קיים צורך לפרוץ אותם כדי לתקן/לבדוק/להשמיש את המערכת".

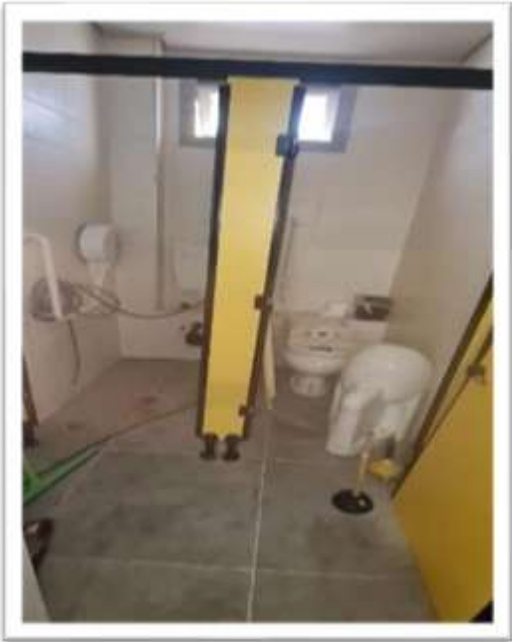
המהנדס מטעם הביקורת ציין בחוות הדעת כי "יש לשים לב כי לא מעט מהליקויים מאופיינים בבעיות בטיחות המצריכות טיפול מיידי".



הטבלה שלהלן המפרטת את עיקרי ממצאי יועץ הביקורת (ראו נספח ג'- חוות דעת):

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	הצמ"גים המובילים את המים מהגגות אינם בשפיכה חופשית ומתועלים למערכת ניקוז תת קרקעית. לדברי המנהלת בימי החורף מצטברת כמות גדולה של מים בדיוק ברחבת הכניסה הראשית – דבר הגורם לילדים להירטב ולהגיע לכיתות עם נעליים ספוגות במים.
	בפרוזדור הראשי המחבר בין המבנים, בצד הקידמי של הכניסה הראשית, קיימת רק שוחת ניקוז אחת על שטח של מאות מ"ר; המשמעות היא שאין ניקוז מספק, דבר היוצר שלוליות בחורף.
	מסלול הריצה אליו מנוקזים מים רבים בחלק האחורי של בית הספר, פקוק כתוצאה מטופוגרפיה גבוהה יותר בתחום הגדר החיצונית התוחמת.

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
 	אלמנטי אחיזת התקרה התותבת לתקרת הבטון, הורכבו כך שוו התליה מופנה כלפי פנים האריח ולא כלפי חוץ ולכן אינו מאפשר החזרת אריחים שפורקו בצורה מהירה ופשוטה ללא פציעתם. לדברי המנהלת, חלו שני מקרים של התחשמלות בעקבות השארת חוטי חשמל חשופים מעל לתקרה התותבת (אקוסטית).
	בעקבות מחסור במספר תאי שירותים, בוטלו שירותי הנכים ובוצעה חלוקה פנימית של החלל לשני תאים נפרדים של שירותים. לדברי המנהלת, בתאים אלו יש סתימות חוזרות ונישנות של ביובים. כמו כן, ניתן להבחין כי בחלק מהתאים הושארה אסלת הנכים והיא גבוהה משמעותית ביחס לאסלה בתא הסמוך.

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
 	

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	רשתות סבכה מעל תעלות ניקוז המים, השקועות ברצפת המרפסות והמעברים של קומה א' נמצאות במצב חלודה מאוד מתקדם ומהוות סכנה.
 	תפר התפשטות הוא מרווח מתוכנן בין שני אלמנטים במבנה שתפקידו לבצע הפרדה בין חלקי הבניין ולאפשר תנועות התכווצות והתפשטות חופשית בין חלקי הבניין. תפר ההתפשטות שבין חלקי המבנה לא טופל כראוי ומאפשר חדירת מים לתקרה שמתחתיו. אי לכך נוצרות התקלפויות של הצבע ופגיעה בברזלי הזיון של הבטון.

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	
	במרחבים מוגנים בהם קיימות שתי דלתות, פורקו הידיות מאחת הדלתות, על מנת למנוע שימוש בהן – דבר המקשה מאוד על נגישות ופינוי בשעת חרום.
	במרפסת הלא מקורה עם קירות גבוהים, מרוכזים כסאות ושולחנות. הילדים יכולים בנקל לטפס וליפול מהמעקה. במרפסת זו נצפו שני גוונים שונים של צבע, סדק בפינה השמאלית העליונה, נדבכי ראש (קופינג) משיש בוצעו לפי מפרט לא נכון וללא אף מים, ולכן בחיבור עם הקיר הטיח מתפורר. מאחזי היד בפתחים נבנו קצרים מידי והצריכו כמויות גדולות של חומר סיכה לגישור על הפערים כנגד הקירות.

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
 	מעקה מרפסת פרוזדור קומה א – הפינוי (חורים) שנעשה בשיש לצורך קיבוע המעקה, בוצע בצורה מאוד לא מקצועית ולא נאותה: החורים גדולים מידי, לא סימטרים ועמוד המעקה לא ממורכז, המילוי בוצע באמצעות טיט על בסיס מלט לבן שאינו תואם את גוון השיש.
	קיימים פתחים עד לרוחב 12 מ"מ בין לוחות השיש המרכיבים את הקופינג ומאפשרים זרימת מים אל פנים הקיר.

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	מדרגות משיש חברוני בצמוד לכניסה ראשית מסוכנות מאוד, חשופות לחדירת מים וקיימת סכנת החלקה. לדברי המנהלת, המדרגות נחסמות כאשר יש גשם והיא אינה מאפשרת לתלמידים שימוש בהן. כמו כן, חלק מלוחות השיש (רום + שלח) שבורים.
	מעקות בטיחות ממתכת – ניכרת חלודה במספר מקומות , עושה רושם שעובי הצבע אינו עבה מספיק – יש לקחת למעבדה.
	מגרשי ספורט אינם מנוקזים כראוי

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	
 	הצטברות מים באזורים מגוננים

תמונה מסיור יועץ הביקורת	תיאור הבדיקה
	מים עומדים באזורים מגוננים
	במרחבים המוגנים בוצעה מחיצה פנימית מגבס, המונעת גישה ישירה ומהירה לתפעול של מערכות הסינון. מחיצה פנימית זו בוצעה לאחר סיום הפרויקט.

פרק ד- ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. ארגון וניהול				
1	1.1	בעלי תפקידים בעירייה כמעט שלא היו מעורבים בניהול הפרויקטים ובנעשה בהם; הנושא בא לידי ביטוי לאורך הדוח.	לקבוע גורם בעירייה, רצוי בעל תפקיד במנהל הנדסה, שיהיה אחראי על הבקרה מטעם העירייה על הקמת מבני ציבור. על גורם זה להיות מעודכן במצבם של כל הפרויקטים ולתכלל את ניהולם בין גורמי העירייה.	<u>המהנדס</u> מקבל. ביקשתי כבר לפני יותר משנה לגייס עובד/ת למעקב ובקרה במקום עובדת שיצאה לפנסיה. הובטח, וטרם בוצע.
2	1.2	(1) בעירייה קיימים שני נהלי עבודה בתחום ניהול פרויקטים הנדסים שאחד מהם אינו בפורמט של נוהל, שניהם לא אושרו על ידי הנהלת העירייה. (2) מאחר שעברו מעל 5 שנים מאז תחילת הפעלת נוהל הפעלת ואכלוס מבני ציבור, כשהרשות המקומית עדיין הייתה מועצה מקומית, יש מקום לעדכן את הנוהל. (3) בעירייה חסרים נהלי עבודה המכסים בתחומים חשובים כגון: שלבי הפרויקט, תהליכי בקרה שוטפים, אישורים, דיווחים, טפסים רלוונטיים, ממשקים עבודה עם יחידות אחרות בעירייה, אישור תשלום ועוד.	(1) לעדכן את שני הנהלים הקיימים, לוודא שהם בפורמט שהוגדר בנהל הנהלים ולאשרם בהנהלת העירייה. (2) לערוך נוהלים משלימים בנושא ניהול פרויקטים ו/או הקמת מבני ציבור על פי פורמט 'נוהל הנהלים' של העירייה, אשר כולל בין היתר פירוט של תהליכי הבקרה והפיקוח על הפרויקט, כולל מסמכים נדרשים, אישורי תשלומים וטפסים רלוונטיים ולאשרם אצל הנהלת העירייה.	(במסגרת ההתייחסות לטיוטת הדוח, המהנדס העביר לביקורת שני נהלי עבודה קיימים).

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
3	1.3	במינהל הנדסה קיימים ליקויים משמעותיים בתיעוד מסמכים אודות הפרויקטים ההנדסיים. הביקורת קיבלה לידיה אסמכתאות באופן חלקי ביותר וזאת לאחר בקשות חוזרות ונשנות לאורך חודשים ארוכים. לגבי חלק מהמסמכים לא נמצא כלל תיעוד בעירייה והביקורת הופנתה לקבלת המסמכים - מהמפקח החיצוני וממשכ"ל.	(1) להקפיד לתעד בעירייה את כל מסמכי הפרויקט כולל קבצי מחשב. יש לוודא כי כל המסמכים הרלוונטיים יתועדו במערכות העירייה. (2) לקבוע נוהל לתיעוד מסמכים בתיק פרויקט. במסגרת זו, להכין "טופס תכולת תיק", בו ירשמו כל המסמכים האמורים להיות מתויקים בתיק פרויקט.	<u>המהנדס</u> מקבל.
4	1.4	העירייה אינה מנהלת את הפרויקטים העירוניים באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית ואין בידה מערכת כזו. לעירייה אין גישה למערכת המידע שמנהלת על ידי גורמים חיצוניים אשר נותנים שירותים לעירייה.	(1) לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול פרויקטים בעירייה. במסגרת זו, לבחון האם מערכות המידע הקיימות בעירייה מאפשרות הוספת מודול לניהול פרויקטים. (2) להקפיד שלעירייה תהיה גישה למערכות מידע שמנהלות על ידי גורמים חיצוניים המנהלים את הפרויקט מטעמה, כגון המפקח החיצוני.	<u>המהנדס</u> מקבל. אנחנו מתנהלים ללא תוכנה לניהול פרויקטים, ולא משיתים על החברות שימוש בתוכנה. על מנת שנרכוש תוכנה לניהול פרויקטים, רמדור למשל, עלינו להכשיר עובד נוסף על מנת שנוכל לנהל ולעקוב אחר הפרויקטים ההנדסיים הרבים שאנחנו מנהלים. גם כאשר יש חברות ניהול שעובדות עם תכנות כאלו, לנו אין היכולת להשתמש בהן, מפאת חוסר כח אדם רלוונטיים.

פרויקטים הנדסיים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
5	1.5	העירייה לא ערכה מיפוי של לקוחות הפרויקטים. כמו כן, חלק מהיבטי הפרויקטים תוכננו בצורה לא מיטבית וגרמו לעלויות נוספות גבוהות, מאחר שלא נלקחו בחשבון הצרכים של הלקוח.	כחלק מנוהל לניהול וביצוע פרויקטים, העירייה תגדיר הליך להיוועצות עם "לקוחות" כדלקמן: בשלב ראשון – יוגדר קהל הלקוחות בפרויקט; בשלב שני – יתקיימו פגישות של המתכננים וגורמי עירייה עם הלקוחות השונים, בהן יציגו המשתמשים את הצרכים השונים; לאחר גיבוש תוכניות – אלו יועברו להערות הלקוחות.	<u>המהנדס</u> אנחנו משתדלים לשתף בתכנון את גורמי העירייה השונים, כולל את "מקבלי הפרויקטים". יש מקום לשיפור. מקבל. אולם יש מצבים שמקבלי הפרויקטים לא אומרים את שלהם בשלב התכנון, ואז נאלצים למצוא פתרונות.
2. הסכמים				
6	2.2	(1) בהסכם שנחתם בין העירייה למשכ"ל לא ברור מהי תכולת העבודה וההסכם אינו כולל הגדרות של חובת דיווח החברה בנוגע לבעיות בניהול הפרויקט. (2) בנושאים שהוגדרו בהסכם ההתקשרות בין העירייה לחברה, העירייה לא קיימה מעקב ובקרה אחר קבלת השירות מהמשכ"ל.	(1) להגדיר בחוזה עם משכ"ל את כלל המשימות אליהן משכ"ל מחויבת בתפקידה כמנהלת הפרויקט לרבות ביצוע דיווח תקופתי בנוגע לבעיות בניהול הפרויקט. (2) על העירייה לוודא שמשכ"ל תבצע את כלל המשימות הנדרשות בחוזה במסגרת ניהול הפרויקט.	<u>המהנדס</u> מקבל. נשתדל לתקן. אכן, יש בעיתיות בהגדרת הניהול של משכ"ל, ולעיתים אנחנו נכנסים לעניין הניהול.
7	2.3	הביקורת מעירה כי לא אותרה ההתקשרות עם מפקח הפרויקט וזאת למרות שהעירייה שילמה לו באופן ישיר בגין שירות זה.	להקפיד שבעירייה יהיו התקשרויות עם כלל נותני השירותים שלה.	<u>המהנדס</u> מקבל.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
8	2.3	הוצאות הפיקוח רשומות בכרטיס ההוצאות של הפרויקט כולו ואינן נרשמות בנפרד, אלא יחד עם עשרות הוצאות אחרות. כדי לזהות את ההוצאות של הפיקוח, הביקורת נדרשה לחבר את התשלומים באופן ידני.	לאור מהותיות הסכומים שבהם מדובר, הביקורת ממליצה לפתוח כרטיס נפרד להוצאות הפיקוח, כך שיהיה קל יותר לבדוק שהתשלומים מבוצעים על פי ההסכם.	<u>הגזברית</u> ההמלצה לא מקובלת. אין אפשרות לרשום את ההוצאות בנפרד. כלל ההוצאות מנהלות בכרטיס התב"ר. ניתן להוציא נתונים מהכרטיס על פי מפקח/ספר. <u>התייחסות הביקורת: ניתן לנהל מספר כרטיסי הוצאה בתב"ר.</u> רוב הרשויות מנהלות לפחות שני כרטיסי הוצאות לכל תב"ר – כרטיס הוצאות ניהול ופיקוח – המשמש לרישום הוצאות בעבור כלל היועצים, כולל ניהול ופיקוח וכרטיס הוצאות קבלניות, המשמש לרישום הוצאות הקבלן. לעיתים נפתחים בתב"ר גם כרטיסים נוספים להוצאות אחרות, כגון הצטיידות.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
9	2.4.1	הביקורת מעירה כי לא אותר הסכם התקשרות חתום בין העירייה לקבלן, לבניית שלב ג' של ביה"ס אמירים.	יש להקפיד על קבלת תיעוד של כל הסכמי העירייה ושמירתם באופן מרוכז במחלקת התקשרויות.	<u>המהנדס</u> ברור. <u>הערת הביקורת:</u> אותר חוזה שלב ב' אך לא שלב ג'. גם חוזה שלב ב' לא היה מלא ונמצא במשכ"ל בלבד.
10	2.4.2	בעירייה אין העתקי הערבויות של הקבלן המבצע. אי שמירת העתקי ערבויות של קבלנים, גורם לעירייה להיות חשופה להפסדים פוטנציאליים.	על העירייה להקפיד על קבלת תיעוד של ערבויות הקבלנים, למרות שמשכ"ל אחראי לנהל את הערבויות.	<u>המהנדס</u> מקבל. <u>הגזברית</u> ההמלצה אינה מקובלת. זה תפקידו של משכ"ל לנהל את הביטוחים – הוא מקבל על זה תשלום. <u>התייחסות הביקורת: לדעת הביקורת צריך לוודא קבלת העתק מהביטוחים ולתעדה בעירייה כבקרה.</u>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
11	2.4.3	בעירייה אין העתקי אישורי הביטוחים של הקבלן המבצע. אי המצאות העתקי ביטוח של קבלנים גורם לעירייה להיות חשופה להפסדים פוטנציאליים.	על העירייה להקפיד על קבלת תיעוד של אישורי הביטוח של הקבלנים, למרות שמשכ"ל אחראי לנהל את הביטוחים.	<u>המהנדס</u> מקבל. <u>הגזברית</u> ההמלצה אינה מקובלת. זה תפקידו של משכ"ל לנהל את הערבויות – הוא מקבל על זה תשלום. <u>התייחסות הביקורת: לדעת הביקורת צריך לוודא קבלת העתק מהערבויות ולתעד בעירייה כבקרה.</u>
3. כתיבי כמויות				
12	3.2+3.3	(1) בעירייה אין כתיבי כמויות של הפרויקטים שנבדקו. בהיעדר כתב כמויות, הביקורת נאלצה להתבסס על החשבונות החלקיים והסופיים לצורך קבלת תמונה כוללת של העבודות שבוצעו. (2) יצוין כי בחשבון הסופי של פרויקט אולם הספורט הופיע פירוט של "כמויות חוזה", אך סכימה של סך העלויות של הפריטים שהוגדרו כ"כמויות חוזה" אינה תואמת כלל את העלויות שהוערכו בחוזה.	(1) יש להקפיד על קבלת ותיעוד כתיבי כמויות מפורטים בכל פרויקט הנדסי של העירייה. (2) יש לערוך השוואה בין כתב הכמויות שצורף לחוזה לביצוע בפועל ולנתח ולהסביר את הפערים.	<u>מהנדס</u> שיטת משכ"ל אחרת. <u>הגזברית</u> כתב הכמויות אמור להיות מצורף להזמנה. <u>התייחסות הביקורת – הביקורת חזרה וביקשה את המסמכים כולל כתב הכמויות במשך למעלה משנה ואילו לא נמצאו.</u>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
13	3.4	העירייה לא דורשת מהקבלנים לקבל כתבי כמויות ממוחשבים. הדבר מקשה על הליך השוואת ההצעות וכן מקשה אח"כ על בדיקת התאמת העלות בפועל להצעה במכרז כולל התאמת התוכנית לכתב כמויות וביצוע בפועל.		<u>המהנדס</u> במכרזי משכ"ל הבנייה הינה פאושלית, להבדיל מחיבורי תשתיות ועבודות פיתוח. <u>הגזברית</u> ההערה מקובלת.
4. לוח זמנים וצו תחילת עבודה				
14	4.2 4.3	בשני הפרויקטים, לחשבונות החלקיים, אותם הגיש הקבלן לעירייה, לא צורף דוח התקדמות הכולל לוח גאנט, המפרט את התקדמות הקבלן בעבודות. אי הגשת לוח גאנט אינו עומד בקנה אחד עם הוראות החוזה בסעיף 12. למרות שלא הוגש לוח זמנים, העירייה שילמה את חשבונות הקבלן במועד.	יש להקפיד על הגשת לוח זמנים כלוח גאנט על ידי הקבלן. יש להגיש את לוחות הזמנים למפקחי הפרויקטים ולעירייה. בכל שינוי בלוח הזמנים – יש לקבל לוח גאנט חדש.	<u>המהנדס</u> מקבל.
15	4.2 4.3	(1) בפרויקט אולם הספורט, מסירה סופית התבצעה בחריגה של כ - 7 חודשים מלוח הזמנים שנקבע בחוזה. (2) בפרויקט בית ספר, מסירה סופית התבצעה באיחור של 9 חודשים. (3) לא נמצא תיעוד לאישור העירייה לאיחור בלוחות זמנים.	(1) על מפקחי הפרויקט ובעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה לתעד ולנמק את הסיבות לכל איחור משמעותי בלוח הזמנים. (2) ככל שהאיחורים נובעים מהתנהלות הקבלן, יש לקיים שימוע ולהטיל קנסות הקבועים בחוזה ההתקשרות. (3) להקפיד על קיום אישור מאושר לאיחור בלוחות זמנים.	<u>המהנדס</u> נשתדל.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
16	4.3	נכון למועד הגשת דוח הביקורת, לא הועבר לעיונה של הביקורת צו תחילת עבודה לפרויקט בית הספר.	להקפיד על קיום העתק צו תחילת עבודה בעירייה.	
5. פיקוח				
17	5.2.1	בביקורת לא התקבלו יומני העבודה של פרויקט בניית אולם הספורט והם אינם ברשותה של העירייה. ככל ויומני העבודה לא מולאו על ידי הקבלן, יש לבחון את האפשרות לקנוס אותו על פי הסעיף המורה על הפרות ותרופות.	(1) על מינהל הנדסה להקפיד לקבל עותק מיומני העבודה מהמפקח על הפרויקט באופן שוטף במהלך הפרויקט. (2) יש להקפיד כי יומן העבודה ימולא באופן מלא, יחתם על ידי הקבלן והמפקח וכי יכללו בו כל הפרטים המחויבים על פי הוראות החוזה בסעיף 20ג'.	<u>המהנדס</u> יומני העבודה ככלל נשארים באתר הבנייה, ואינם מגיעים אלינו. אלא אם אנחנו מבקשים לראות כתוצאה משינויים שנבדקים או בעקבות תקלות שנבדקות בדיעבד. לגבי מילוי יומני עבודה – מקובל.
18	5.2.2	בפרויקט בית ספר – שבו נמסר עותק מיומן העבודה: (1) מלבד שני עמודים של יומני עבודה, אחד שהיה חתום על ידי המפקח ועל ידי הקבלן ואחד שלא נחתם כלל, כל היומנים נחתמו רק על ידי המפקח. זאת, בניגוד להוראות מסמכי המכרז, על פיהן הקבלן והמפקח נדרשים לחתום על יומני העבודה השבועיים. (2) ביומני העבודה לא נרשמו כמויות חומרים באתרי הביצוע בכל יום ו/או תנאי מזג האוויר וזאת למרות שהדבר נדרש בסעיף 20 לחוזה. בנוסף, הביקורת מציינת כי לא נמצאו הערות של המפקח בנושאים אלה ביומני העבודה. (3) יומן העבודה האחרון שהועבר לעיונה של הביקורת, הינו משבוע העבודה שהסתיים	(3) יש להקפיד כי יומן העבודה יתעד את כל תקופת ביצוע העבודות. ככל ויש הפסקה ארוכה בביצוע – מומלץ לציין כי "העבודות נפסקו בתקופה..." ולחזור ומלא את היומן בסיום תקופת ההפסקה. (המלצה זו נכונה, גם לגבי תקופת סיום העבודות, בו מתבצעות מפעם לפעם עבודות להשלמת הפרויקט או לתיקון ליקויים שנמצאו בתהליך המסירה). (4) בשל חשיבותם של יומני העבודה לתקינות תהליך ביצוע הפרויקט, מומלץ כי העירייה תתעד באופן דיגיטלי את יומני העבודה, כך שתהא הקפדה יתרה על תיעוד וניהול הפרויקט.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
19	5.3.1 5.3.2	ביום 24.4.2020. אולם מנתוני הדוח עולה כי העבודות והתיקונים נמשכו עד לשנת 2022. המשמעות היא שלא קיימים יומני עבודה לתקופה של יותר משנת עבודה.		
		בפרויקט אולם הספורט התקיימו 17 ישיבות עדכון בנוגע לביצוע הפרויקט, מתוכן נכח בעל תפקיד ממינהל הנדסה ב-3 ישיבות בלבד (18%).	(1) מומלץ כי העירייה תקפיד על נוכחות בעל תפקיד, מתחום ההנדסה, בישיבות עדכון הנוגעות לפרויקטים, כך יתאפשר לעירייה להתעדכן 'ברגע האמת' בנוגע לקצב התקדמות בפרויקט, קשיים שעולים וסוגיות שדורשות מענה.	<u>המהנדס</u> (1) מבוצע. אנחנו מאד משתדלים להיות נוכחים בישיבות אתר, בשל ריבוי המשימות וחוסר בכח אדם, הדבר בלתי אפשרי. לאחר פרסום הדוח, תתקיים ישיבה עם משכ"ל. (2) מקבל.
		בפרויקט בית הספר נציג הנדסה נכח רק ב-5 ישיבות עדכון מתוך 20 שהתקיימו (25%). המשמעות היא שככל והעירייה רוצה להביע את דעתה בנושא מסוים, במעמד כל האחראים על הפרויקט, הדבר לא ניתן לביצוע, אלא במועד שלאחר קיום הישיבה, דבר העלול לגרם לחוסר עדכון של העירייה ולעיכובים נוספים.	(2) מומלץ כי העירייה תקפיד לחדד את נהלי העבודה מול משכ"ל ולוודא כי נציגיה לוקחים חלק בישיבות העדכון בנוגע לפרויקט.	
		בפרויקט אולם ספורט נציג משכ"ל נכח ב-7 ישיבות מתוך 17 בלבד (41%), בפרויקט בית הספר, נציג משכ"ל נכח רק ב-35% מהישיבות, כאשר הסכם ההתקשרות עם משכ"ל קובע, בין היתר, שהשירותים שיינתנו על ידי החברה לעירייה יכללו השתתפות בדיונים הקשורים לפרויקט.		

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
6. סיום הפרויקט והליך מסירה				
20	6.2	לגבי פרויקט אולם הספורט, חסרים בעירייה מסמכים הרלוונטיים להשלמת הפרויקט, ביניהם: ערבות בדק, הפקת לקחים מביצוע הפרויקט וסיבות עיקריות לפערים בין התכנון לביצוע. יודגש כי בבדיקת המהנדס עולים ליקויים רבים במבנה כשנתיים לאחר המסירה ואין עדות לכך שהעירייה קיזזה מהקבלן סכומים בגין הליקויים שחלקם נמשכים עד היום.	(1) לקיים הליך מסירה מלא בכל הפרויקטים, הכולל סיור מסירה ראשון, אליו תצורף רשימת ליקויים לתיקון, תיעוד אישור על תיקון הליקויים וקיום סיור מסירה נוסף. במידת הצורך, לערוך סיורים נוספים עד להשלמת תיקון כל הליקויים. (2) לפני סיום הליך המסירה, וכחלק ממנו, יש להקפיד על איתור כלל הליקויים ותיעוד ההערות לקבלן והפעולות שבוצעו על ידו כדי לתקן את הליקויים שאותרו. (3) להקפיד שלא לשלם את החשבון הסופי בפרויקט טרם תיקון כל הליקויים.	<u>המהנדס</u> (1) מקבל. (2) ברור. (3) מקבל.
21	6.3	בפרויקט בית ספר בוצע סיור מסירה, שכלל רשימת ליקויים, אך לא ניתן לדעת האם היו סיורים נוספים. כמו כן, אין תיעוד לתיקון הליקויים וחסרים מסמכים בהליך המסירה. סיור בדק נערך לאחר 7 חודשים, מה שמעלה את החשש כי המסירה התקיימה לפני מועד הסיור שתועד.		
7. בדיקה ואישור תשלומים				
22	7.2	רישומי הנהלת החשבונות אינם תקינים: בעמודת תאריך הערך נרשם תאריך החשבון ולא תאריך התשלום. בחלק מהמקרים תאריך הקליטה נרשם במועד מאוחר מאוד ביחס לחשבון ולתשלום – אף חצי שנה אחרי התשלום ונראה כי גם תאריך הקליטה שגוי. במקרה אחד – תאריך התשלום היה יומיים לפני מועד אישור ורישום החשבון ולפני הנפקת ההזמנה.	יש להקפיד לרשום בסעיף "תאריך ערך" את מועד התשלום בפועל של החשבונית וזאת, על מנת שניתן יהיה לדעת מתי בפועל החשבונית שולמה ולבדוק התאמת מועד זה עם תנאי התשלום שנקבעו בחוזה.	<u>המהנדס</u> מקבל. <u>הגזברית</u> הנושא ייבדק מול [חברת מערכות המידע]

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
23	7.3	בפרויקט אולם הספורט, המפקח חתם על דף ריכוז החשבון מספר 4 בתאריך 13.3.2024 והמהנדס בתאריך 16.3.2024. לאחר מכן, המפקח חתם על תעודת החיוב בתאריך 11.4.2024. נמסר לביקורת כי החשב המלווה דרש את החתימה הנוספת.	יש להקפיד כי המפקח יאשר בחתימתו את כל מסמכי החשבון, טרם חתימת המהנדס על מסמכים אלו.	<u>המהנדס</u> מקבל.
24		לגבי אחוז דמי הניהול ששולמו לחברה למשק וכלכלה. על פי החוזה, אחוזים אלו יעמדו על 2.4 אחוז. נמצא כי בחשבון חלקי מספר 1 חויבה העירייה ב- 2.4% ולאחר מכן ב- 4.5%. לקראת סיום הפרויקט – משכ"ל השיבה לעירייה את ההפרש בין אחוז דמי הניהול שנקבע בחוזה (2.4%) לאחוז דמי הניהול ששולם בפועל (4.5) – תקין.	יש לשלם בכל חשבון דמי ניהול לחברה למשק וכלכלה לפי החוזה.	<u>המהנדס</u> מקבל.
8. התאמה בין ביצוע לתכנון ועבודות נוספות				
25	8.2 + 8.3	(1) על פי החשבונות שהוגשו – בוצעו באולם ספורט עבודות שלא תוכננו בהיקף של כ 1.5 מיליון ₪ כולל מע"מ ודמי ניהול. (2) על פי החשבונות שהוגשו בפרויקט בית הספר, בוצעו עבודות שלא תוכננו בהיקף של כ 332 אלפי ש"ח ₪. (ללא מע"מ ודמי ניהול). (3) לא נמצא תיעוד לסיבות לתוספות הנ"ל.	על מינהל הנדסה לנהל מעקב ותיעוד מסודר לגבי כלל השינויים בעלות הפרויקט למול התמחור המקורי המאושר בחוזה.	<u>המהנדס</u> אכן, יש לעיתים קרובות שינויים שמובילים לשינוי בעלויות, שנובעות משינויים של מקבלי ההחלטות, וכן חוסר תאימות בין ההערכה הכספית וביצוע בפועל, בעיקר בחיבורי תשתיות ובפיתוח.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
26		בפרויקט אולם ספורט שולמה תוספת של 194 אלפי ₪, כולל מע"מ ודמי ניהול, שלא הופיעה בחשבון הסופי ולא ברור מה מקור חריגה זו.	יש לבדוק את מהות התשלום הנוסף ובמידה ששולם בעודף – יש לקבל החזר על התשלום העודף.	<u>המהנדס</u> יטופל.
27		בשני הפרויקטים אין תיעוד כלשהו לאישור התוספות שבוצעו – אין פירוט לעבודות אלו ביומן העבודה, ואין מסמכי פירוט ואישור עבודות נוספות.	יש להקפיד על נוהל אישור עבודות נוספות – על ידי המפקח, מנהל הפרויקט וגורמי העירייה. יש לרשום אישור לעבודות נוספות ביומני העבודה.	<u>המהנדס</u> מקבל.
9. איכות העבודה				
28	9.2	(1) המהנדס מטעם הביקורת מצא ליקויים בביצוע אולם הספורט שכללו בין השאר - מאחז יד חלוד, ריצוף לא תקין של אבנים משתלבות ושל שוחות ביוב, בעיות איכות ברצפת הפרקט שיוצרות קילופי צבע, סדקים במבנה ודלת שהורכבה בצורה לא תקינה.	(1) יש להקפיד על איכות העבודות בפרויקט ובכלל זה להקפיד על ביצוע הליכי מסירה תקינים כולל תיקון כל הליקויים וכן סיור שנת בדק בו יתוקנו הליקויים שנמצאו בשנה הראשונה. יש לבדוק כעת, האם ניתן לדרוש מהקבלן תיקון הליקויים שנמצאו	<u>המהנדס</u> יטופל.
	9.3	(2) נמצאו ליקויים בביצוע בית הספר: קיימות הצפות חוזרות ונשנות אשר מגבילות פעילויות בבית הספר; נמצאו ליקויים נוספים כגון – התקנה לא נכונה של תקרה, שיוצרת בעיית בטיחות חשמל, התקנה לא נכונה של שירותים וביטול שירותי הנכים, ביצוע לא תקין של תפר התפשטות, שמאפשר חדירת מים, התקנה לא נכונה של סבכות מים, ביצוע לא תקין של מעקות ושיש, הגורמים לחדירת מים ועוד.	(2) יש לקבל אישורי בטיחות לכל תוספת בפרויקט הנדסי, בעיקר כאשר הדבר עשוי לפגוע בבטיחות המבנה. מבסגרת זו, לבצע בדיקה נוספת לגבי עבודה גבס בממ"ד.	<u>המהנדס</u> יבדק.
		לדברי המהנדס מטעם הביקורת לא מעט מהליקויים מאפיינים בטיחותיים.		

המתנ"ס – ממשל תאגידי

דוח ביקורת 4-2024

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	159
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	161
ג		פירוט ממצאים	164
	1	מבנה ארגוני	164
	2	נהלי עבודה	166
	3	אסיפה כללית וועד מנהל	168
	4	רו"ח מבקר, גוף מבקר ומבקר פנים	176
	5	ועדות משנה	180
	6	תוכנית עבודה שנתית ותקציב	183
	7	הסכמים של העמותה	190
	8	העסקת עובדי עירייה באמצעות המתנ"ס	191
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	192
נספחים			
	א'	רשימת בעלי תפקידים מאתר גיידסטאר	201

פרק א' – כללי

1. מבוא

המתנ"ס של באר יעקב נרשם ברשם העמותות בשם "העמותה לפנאי וקהילה בבאר יעקב" אשר מספרה 1580530160 (להלן: "המתנ"ס" או "העמותה"). לעמותה אישור ניהול תקין לשנת 2024.

המתנ"ס מהווה ארגון מוביל בבאר יעקב (להלן: "העיר") בתחום החינוך הבלתי פורמאלי ופיתוח הקהילה, משרת את תושבי היישוב ומהווה מעין מסגרת פנאי מעשירה ומוקד תרבות ובידור, כגון: מעונות יום, צהרונים, קייטנות, ספורט עממי ותחרותי, אירועי תרבות ומופעים, חוגי העשרה, בית ספר למחול ופעילות לגיל השלישי.

בשנת 2010 הוקם המתנ"ס כתאגיד מעין עירוני (הרשות המקומית והחברה למתנ"סים). **בסוף שנת 2016** העירייה והחברה למתנ"סים נפרדו והעירייה החלה תהליך של הפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני. במסגרת זו, העמותה פעלה 5 שנים כתאגיד עירוני.

בשנת 2021 נחתם הסכם משולש (להלן: "ההסכם המשולש") בין העירייה, החברה למתנ"סים (להלן: "החברה") והעמותה על מנת לקיים מיזם שעניינו הפעלת מרכז קהילתי בתחומי הרשות על ידי העמותה בשיתוף פעולה עם החברה למתנ"סים, קרי המתנ"ס חזר להיות תאגיד מעין עירוני הפועל במסגרת רשת המתנ"סים.

התרשים שלהלן מתאר את ההסכם המשולש שנחתם בין הצדדים בשנת 2021:



יצוין כי לאחר סיום הביקורת, בישיבת מועצת עיר מה 27.8.2024, התקבלה החלטה להפוך את העמותה חזרה לתאגיד עירוני, תוך ניתוק מרשת המתנ"סים. משמע יידרש הסכם מסגרת חדש בין המתנ"ס לעירייה.

רגולציה רלוונטית

להלן הרקע הרגולטורי הרלוונטי:

- א. חוק העמותות תש"ם – 1980
- ב. תקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006
- ג. הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות תש"ם – 1980, משנת 2015 (להלן: "הנחיות להתנהלות עמותות").
- ד. תקנון העמותה – מ-13.3.2013
- ה. נהלי עבודה פנימיים – ראו סעיף נהלים בדוח.

כוח אדם

נכון לשנת 2024, המתנ"ס מונה 323 עובדי מתנ"ס ו-14 עובדי עירייה המועסקים באמצעות המתנ"ס. בהתאם להסכם עם החברה למתנסים, מונה מנכ"ל אשר שכרו ממומן ע"י החברה למתנ"סים.

מערכות מידע

להלן מערכות המידע המשמשות את המתנ"ס:

- א. מערכת חוגים "דיאלוג" - (להלן: "דיאלוג") - מערכת אשר פותחה על ידי החברה למתנ"סים ובה מנהלות הכנסות המתנ"ס מחוגים, קייטנות, השכרת אולמות ומפעילויות שונות. המערכת משמשת את העובדים העוסקים בגבייה.
 - ב. מערכת "חשבשבת" - (להלן: "חשבשבת") - מערכת הנהלת החשבונות של המתנ"ס לניהול כלל ההוצאות וההכנסות שלה וניהול ספקים.
- נתוני מערכת "דיאלוג" מועברים למערכת "חשבשבת" בממשק ממוחשב.

תקציב

מחזור העמותה בשנת 2023 עמד על כ-33 מיליון ₪. בעקבות גרעון מצטבר בסך כ-2.3 מיליון ₪, ב-23.2.2023 סוכם בין העירייה לבין המתנ"ס על תכנית הבראה שבמסגרתו העירייה תעביר תקציבים בסך 1.86 מיליון ₪ לסגירת הגרעון על פי אבני דרך.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את הממשל התאגידי של המתנ"ס.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה היבטים הקשורים בממשל תאגידי במתנ"ס בשנים 2021 ועד אוגוסט 2024. הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי עד אוגוסט 2024.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

להלן התהליכים שננקטו במסגרת הביקורת:

- א. ראיונות עם גורמים שונים שקשורים לנושא המבוקר: יו"ר המתנ"ס, מנכ"ל המתנ"ס, הנהלת חשבונות של המתנ"ס, מזכירת מנכ"ל המתנ"ס, הנהלת חשבונות של העירייה.
- ב. סקירה ועיון במסמכים השונים, כגון: פרוטוקולים של האסיפה הכללים, פרוטוקולים של הוועד המנהל, פרוטוקולים של ועדת מכרזים וועדת כ"א, דוחות ביקורת של המתנ"ס, דוחות כספיים ומילוליים, רשימת עובדי המתנ"ס, נהלים פנימיים ועוד.
- ג. מדגמים שונים, כגון: הוצאות קופה קטנה ובחינת מהות ההוצאות וסכומן. המחאות והפקדון בבנק.
- ד. בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם.

טיוות דוח הביקורת הופצה להתייחסות, התקבלה התייחסות העמותה ושולבה בדוח.

בהתייחסות העמותה לטיוות הדוח, נמסר לביקורת כי "ביום 27.8.2024 החליטה מועצת העיר באר יעקב לסיים את ההתקשרות המשולשת שבניה לבין העמותה והחברה למתנ"סים, לקראת הפיכתה של העמותה לתאגידי עירוני הפועל בהתאם לנוהל האסדרה של משרד הפנים. מטבע הדברים, אסדרת מעמדה של העמותה כאמור ישליך, בין היתר, על מבנה הממשל התאגידי של העמותה; על הרכב האורגנים והוועדות של העמותה; על מערך הנהלים והבקורות; על תהליכי קבלת ההחלטות; על יחסי הגומלין שבין העמותה והעירייה; ועל מנגנוני הפיקוח והבקרה".

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

במהלך שנת 2024 הביקורת ערכה בדיקת של הממשל התאגידי של המתנ"ס. נמצא כי קיימות חולשות בממשל התאגידי. להלן ריכוז הפערים שמחייבים טיפול:

- א. פערים בתחום הארגון והניהול.
- ב. פערים בוועדות העמותה
- ג. פערים בתוכנית שנתית ותקציב.
- ד. פערים ביחסי גומלין עירייה – עמותה.

הרחבת נושא פערים בתחום ארגון וניהול

1. למתנ"ס לא קיים תרשים מבנה ארגוני.
2. המנכ"ל של המתנ"ס אינו לוקח חלק פעיל בניהול המתנ"ס.
3. למתנ"ס חסרים מספר נהלי עבודה חשובים וישנם נהלי עבודה שאינם ערוכים בפורמט מקובל של נהלים.
4. המשך העסקתו של הרואה החשבון המבקר שנמצא בתפקיד מעל 14 שנה לא אושר באסיפה הכללית כנדרש.
5. גוף המבקר ומבקר הפנים נמצאים בתפקיד מעל 6 שנים ויש צורך לצאת להליכים תחרותיים.
6. בהסכמים עם מבקר הפנים והגוף המבקר חסרה תקופת ההתקשרות.

הרחבת נושא פערים בתחום ועדות העמותה

7. בעמותה לא מנוהל פנקס חברים כנדרש וחסר תיעוד מסודר לעזיבתם של חלק מחברי הוועד המנהל.
8. הוועד המנהל אינו מונה 7 חברים כנדרש ואינו מתכנס בתדירות הנדרשת.
9. לוועדת כוח אדם לא מונה נציג במקום חברת הוועדה שפרשה.
10. בעמותה לא הוקמה ועדת כספים כנדרש בתקנון העמותה.
11. ועדת הרכש אינה מתכנסת כנדרש ואין בה נציג יועץ משפטי כמקובל ברשויות מקומיות.

הרחבת נושא פערים בתחום תקציב ותוכנית שנתית

12. תכנית ההבראה של המתנ"ס נעצרה לאחר 3 אבני דרך מתוך 7.
13. ברוב שנת 2024 העמותה פעלה ללא תקציב מאושר.
14. למתנ"ס, למרות הפעילות הענפה שלה, לא קיימת תכנית עבודה שנתית מאושרת.
15. למתנ"ס קיים חוב גבייה מתושבים על סך של כ- 50,000 ₪.
16. נמצאו מספר פערים בניהול הקופה הקטנה.

הרחבת נושא פערים בתחום יחסי גומלין עירייה - עמותה

17. מעבר להסכם המסגרת, נדרשים הסכמים פרטניים בנושאים ספציפיים כגון תחזוקת מגרשי ספורט.
18. העמותה משמשת כחברת כוח אדם לעירייה ומעסיקה עובדים בתהליך עוקף כוח אדם עירוני, שלא בהתאם לייעודה. כמו כן, אינה מפקחת על הנוכחות של עובדים אלה כתנאי לתשלום השכר.
19. בתקציב שמועבר מהעירייה למתנ"ס אין חלוקה בין השימושים השונים.

המלצות עיקריות

1. יש להכין מבנה ארגוני למתנ"ס.
2. להכין מערך נהלי עבודה כתובים בפורמט נהלי עבודה.
3. להקפיד שלעמותה קיים ועד מנהל בהרכב הנדרש וקיום מנכ"ל פעיל לניהולה השוטף של העמותה.
4. יש להקפיד על התקשרויות בתוקף עם רואה החשבון המבקר, הגוף המבקר ומבקר הפנים, לאשרם כנדרש ולצאת להליך תחרותי כל כמה שנים.
5. לנהל רישום מסודר של תחלופת חברי ועד מנהל ולתעד באופן מסודר מסמכים שקשורים למינוים והתפטרותם.
6. להקים את כל הוועדות שמחויבות על פי התקנון, לכנס את הוועדות ולוודא שההרכב שלהם תואם לדרישות.
7. לבחון מחדש את הצורך בתוכנית הבראה למתנ"ס ובמידה שנדרש, לערוך הסכם חדש בין העירייה לבין המתנ"ס.
8. להקפיד על קיום תכנית עבודה ותקציב מאושרים טרם תחילת השנה.
9. יש להגדיר באופן ברור את שימושי התקציב שמועברים מהעירייה למתנ"ס.
10. לשפר את הניהול של הקופה הקטנה במתנ"ס.
11. להכין הסכמים נפרדים בין העירייה לבין המתנ"ס לנושאים ספציפיים כגון תחזוקת מגרשי ספורט.
12. להימנע מהעסקת עובדים בתהליך עוקף עירייה.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג' – פירוט הממצאים

1. מבנה ארגוני

1.1. כללי

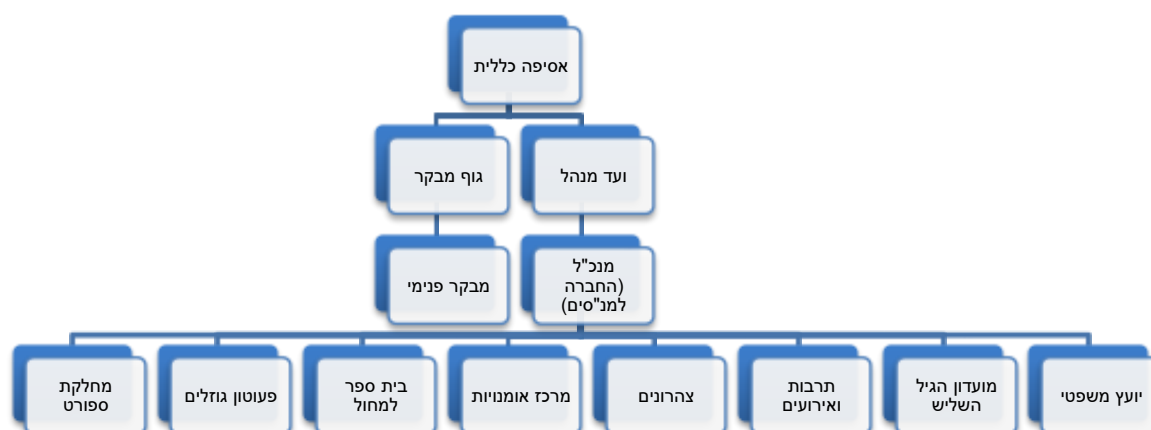
כאמור, בתקופה המבוקרת, העמותה פעלה כתאגיד מעין עירוני על בסיס הסכם משולש בין הרשות המקומית, החברה למתנ"סים והעמותה. לעמותה קיים ועד מנהל, אסיפה כללית וגוף מבקר. במקביל לאותם מוסדות חובה, מונה מנכ"ל מטעם החברה למתנ"סים ובעלי תפקידים נוספים.

1.2. מבנה ארגוני

תרשים מבנה ארגוני מציג את היחידות המרכזיות בארגון ואת ההיררכיה ביניהן. קיימת חשיבות לכך שלכל ארגון יהיה מבנה ארגוני ידוע ומאושר. מהמבנה הארגוני נגזרים יחסי הגומלין בין היחידות השונות בעמותה וחלק משמעותי מתקציב ההוצאות של העמותה.

נמצא כי למתנ"ס אין תרשים מבנה ארגוני. במסגרת תכנית ההבראה, נקבע שאבן דרך מס' 5 היא "אבחון ובניית מבנה ארגוני ל- 2023 ואילך". אבן דרך זו לא בוצעה.

להלן תרשים המבנה הארגוני של העמותה אשר הוכנה על ידי הביקורת על בסיס מידע שמפורסם באתר האינטרנט של המתנ"ס ומשיחות עם בעלי תפקידים שונים בעמותה:



בהתייחסות העמותה לטיוטת הדוח, נמסר לביקורת כי "במסגרת הליך האסדרה החל תהליך מקיף של בניית מבנה ארגוני חדש שיתאים למתכונות הפעילות העתידית. לאחר השלמת ההליך, תיבחן התאמתה של תכנית ההבראה למצב הדברים הנוכחי, ובמידת הצורך יינקטו הפעולות הנדרשות לצורך שיפור מצבה הכלכלי של העמותה".

1.3. תפקיד וסמכויות מנהל המתנ"ס

כאמור לעמותה מנכ"ל מטעם החברה למתנ"סים אשר ממומן על ידם.

סעיף 23 להסכם המשולש קובע כי "מנהל המתנ"ס הינו הסמכות הבלעדית למול העובדים והגורמים מולם פועל המתנ"ס".

סעיף 24 להסכם המשולש קובע כי "מנהל המתנ"ס יהיה בעל האחריות והסמכות לביצוע מדיניות העמותה כפי שעולה מצרכי הקהילה וממדיניות החברה למתנ"סים והרשות המקומית בכפוף לכללי מנהל תקין.

בכלל זה, אחראי מנהל המתנ"ס על הכנת תוכנית העבודה בהתאם לתחומי הפעילות, צורכי הקהילה ותקציב המתנ"ס".

במספר שיחות שהביקורת ביצעה עם יו"ר העמותה, המנכ"ל ומספר עובדי עמותה, נמסר לביקורת כי בפועל המנכ"ל אינו לוקח חלק פעיל בניהול המתנ"ס. הדבר גם בא לידי ביטוי בהיעדר נוכחות של נציג מטעם החברה למתנ"סים בישיבות הוועד המנהל והאסיפה הכללית בשנים 2022 - 2023.

כמו כן, כפי שיוצג בהמשך הדוח, הוועד המנהל לא התכנס במהלך השנה האחרונה שקדמה לדוח הביקורת (התכנסה בתחילת נובמבר לאחר סיום הביקורת).

העדר בעל תפקיד שמנהל את עמותה והעדר התכנסות הוועד המנהל הוביל למצב הלא רצוי שיו"ר העמותה הפך להיות מנהל המתנ"ס היחיד. כתוצאה מכך, הממשל תאגידי אינו מתפקד כנדרש וקיימת פגיעה בסביבת הבקרה ובתפקוד השוטף של המתנ"ס.

יו"ר המתנ"ס מסר לביקורת כי בחברה למתנ"סים לא נענו לבקשתו למנות מנכ"ל אחר במקום המנכ"ל הקיים. עקב כך, הוחלט לאחרונה להפוך את המתנ"ס לתאגיד עירוני תוך ביטול ההסכם המשולש.

בהתייחסות העמותה לשיטת הדוח, נמסר לביקורת כי "עם סיום ההתקשרות בין העמותה, העירייה והחברה למתנ"סים והשלמת הליך האסדרה, בכוונת העמותה לפעול למינוי מנכ"ל, בהתאם להוראות משרד הפנים לעניין זה".

2. נהלי עבודה

2.1. כלי

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים, מתאר ומגדיר מדיניות, תפקידים, פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול, שיטה וכפועל יוצא מבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה. כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרים חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע.

בהנחיות רשות התאגידים מדצמבר 2015 להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ס – 1980 (להלן: "ההנחיות לעמותות") נקבע כי "על עמותה המקיימת פעילות משמעותית בתחום מסוים לדאוג לקיומם של נהלים מקצועיים ומפורטים בכתב, המסדירים את ההתנהלות האמורה".

כך למשל, מצופה מעמותה המעסיקה עובדים ומקיימת פעילות משמעותית, לקבוע נהלי קבלת עובדים לעמותה, נהלי התקשרות עם ספקים, נהלי תשלומים, נהלי נוכחות עובדים בעבודה, נהלי קופה קטנה, נהלי ניהול מכרזים והתקשרויות, נהלי גבייה ממשתתפים ואכיפת חובות וכיו"ב. נהלים אלה מבטיחים פעילות תקינה ורציפה בעמותה לאורך זמן. היקף הנהלים ורמת הפירוט שלהם יותאם להיקף הפעילות של העמותה.

2.2. בדיקת הנהלים הקיימים

2.2.1. מיפוי נהלים

במסגרת הביקורת, נבחן האם קיימים נהלי עבודה המפורטים באופן ברור את תהליכי העבודה במתנ"ס ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם. לביקורת נמסרו 8 נהלי עבודה, כדלקמן:

מס"ד	שם הנוהל	מועד עדכון אחרון	הערות
1	נהלי כוח אדם - סיום העסקת עובדים וקבלת עובדים	מאי 2017	יצוין כי היה דיון בוועד המנהל לעדכון הנוהל בשנת 2022 – אך בפועל הנוהל משנת 2017 נשאר ללא שינוי.
2	נוהל קוד לבוש	1 ספטמבר 2019	
3	הנחיות רכש	יולי 2017	בנוסף פורסם מסמך מעודכן ומשלים באפריל 2024 אשר אינו בתוקף.
4	נהלי עבודה בצהרון	לא צוין מועד	
5	נהלי בטיחות בצהרון	לא צוין מועד	
6	נוהל מכרזים והתקשרויות	מאי 2017	
7	נוהל קופה קטנה	2018	
8	נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז	לא צוין מועד	

2.2.2. מבנה הנהלה

לנהל עבודה אמורים להיות מבנה אחד הכולל לפחות את הבאים: מספר נהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נהל תקין אמור לכלול חמישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הבאים: מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה ונספחים.

מסקירת הנהלים הקיימים, נמצא כי הנהלים הקיימים אינם ערוכים במבנה אחד ומקובל של נהל - הכולל מספר נהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

2.2.3. עדכניות נהלי עבודה

מאחר שלאורך זמן קיימים שינויים בעמותה, לרבות גידול מתמיד בפעילות שלה, שינויים מתאגיד עירוני לתאגיד מעין עירוני וחזרה מספר פעמים, שינויים בפעילויות שלה ושינויים בכלים הטכנולוגיים שתומכים בפעילות, יש צורך לבחון את נהלי עבודה מדי תקופה ולפחות פעם בשנה.

כפי שניתן לראות בטבלה שבסעיף 2.1 לעיל קיימים 2 נהלים (נהלי עבודה בצהרון ונעלי בטיחות בצהרון) ללא ציון מועד כתיבת/עדכון הנהל, כך שלא ניתן לדעת מהו פרק הזמן שעבר מאז כתיבתו/עדכנו והאם חלו שינויים מאז לצורך עדכון.

מבדיקת נהלי העבודה בהם יש תאריך עדכון נמצא כי הנהלים לא עודכנו לפחות ב-5 השנים האחרונות כפי שניתן לראות בטבלה שבסעיף 2.1 לעיל:

- נהל כוח אדם לא עודכן 7 שנים (למרות שלכאורה הנהל הועלה לאישור בשנת 2022 – הנהל שפעיל בעמותה ושנמסר לביקורת הוא עדיין הנהל ממאי 2017).
- נהל קוד לבוש לא עודכן 5 שנים.
- הנחיות רכש לא עודכנו 7 שנים.
- נהל מכרזים והתקשרויות לא עודכן 7 שנים.
- נהל קופה קטנה לא עודכן 6 שנים.

ככל וחלים שינויים בתהליכים המפורטים בנהלים יש לוודא כי העדכון יבוצע בזמן אמת לצורך שימור ידע והסדרת ההתנהלות הנכונה בפעילות המתנ"ס.

2.3. חוסר בנהלי עבודה

נמצא כי לעמותה חסרים נהלים בתחומים חשובים ורגישים כגון: ניהול ספקים, תשלומים לספק, ניהול רישום לחוגים, בקרה אחר משתתפים בחוגים וגביית תשלומים.



בפועל, חלק מתהליכי העבודה מתבצעים בהתאם להרגלי עבודה וידע מקצועי של עובדי המתנ"ס. בהיעדר נהלים פורמליים כתובים, ישנה חשיפה, בין היתר, לחוסר אחידות בתהליכי עבודה ואי שימור הידע.

יו"ר המתנ"ס מסר לביקורת כי בשנים האחרונות חלו שינויים במבנה הארגוני של המתנ"ס. העמותה הייתה חברה מעין עירונית עד שנת 2017 שהפך להיות תאגיד עירוני ולא הושלמה האסדרה. בשנת 2021 שוב הפכה לתאגיד מעין עירונית. קיימת אי יציבות מאחר שעדכון התהליך לא הסתיים עד הסוף. עם השינוי הנוכחי יושלמו תהליכי העבודה לעדכון/כתיבת נהלי עבודה.

בהתייחסות העמותה לשיטת הדוח, נמסר לביקורת כי "הדבר ייבחן לאחר השלמת האסדרה, ויינקמו הפעולות הדרושות לצורך יישום מסקנות הדו"ח, ככל שהדבר יידרש".

3. אסיפה כללית וועד מנהל

3.1 כללי

למתנ"ס, בהיותו עמותה, חייבות להיות אסיפה כללית וועד מנהל. יצוין כי במתנ"ס של באר יעקב החברים באסיפה כללית זהים לחברי הוועד המנהל.

האסיפה הכללית

בהתאם להנחיות להתנהלות עמותות, האסיפה הכללית הינה גוף הכולל את כל חברי העמותה. חברי העמותה הם אלו שייסדו את העמותה וכן כל מי שפנה לעמותה בבקשה להתקבל כחבר, והתקבל על ידי הגוף המוסמך לכך על-פי תקנון העמותה, למעט אלו שחברותם בעמותה הופסקה.

האסיפה הכללית אמונה על בחירת ועד העמותה על-פי סעיף 26(א) לחוק (אלא אם כן נקבעה הוראה אחרת בתקנון). כמו כן, קביעת מספר חברי הוועד תיעשה בידי האסיפה הכללית, אלא אם כן נקבע מספרם במפורש בתקנון, ובכל מקרה יהיו בוועד לפחות 2 חברים.

סעיף 9 לתקנון של העמותה מתייחס לאסיפה הכללית.

הוועד המנהל

סעיף 25 לחוק העמותות קובע כי הוועד המנהל ינהל את ענייני העמותה ובידיו תהיה כל סמכות שלא נתייחדה בחוק או בתקנון למוסד אחר ממוסדות העמותה. בהנחיות להתנהלות עמותות נקבעו סמכויותיו של הוועד המנהל, כדלקמן:

- א. ליישם את החלטות האסיפה הכללית.
- ב. לקבוע את מדיניות העמותה בכפוף להחלטות האסיפה הכללית, להכין את תוכניות העבודה של העמותה.
- ג. לקבוע דרכי פעולה ספציפיות לביצוע מטרות העמותה.
- ד. לדאוג לכך כי לא תתבצע חלוקת רווחים, במישרין או בעקיפין, לחברי העמותה.
- ה. לאשר תקציב שנתי, לעקוב אחר מצבה הכספית של העמותה, ולקבוע את מסגרת האשראי שהעמותה רשאית ליטול.
- ו. למנות ולפטר מנהל כללי.
- ז. לפקח על המנהל הכללי של העמותה.
- ח. לקבוע את המבנה הארגוני של העמותה ואת מדיניות השכר והתשלומים.
- ט. לכנס אסיפות כלליות מן המניין ושלא מן המניין.
- י. להכין את הדו"חות הכספיים והמילוליים של העמותה ולהביאם בפני ועדת הביקורת או הגוף המבקר, ובפני האסיפה הכללית לאישורה.
- יא. לדווח לאסיפה הכללית על מצב ענייני העמותה.
- יב. לקבוע נהלים בכתב, המסדירים פעילויות שגרתיות משמעותיות בעמותה.
- יג. לדון, להחליט ולפעול בכל ענייני העמותה, כפי שימצא לנכון.
- יד. לנהל פנקס חברים של חברי האסיפה הכללית וחברי הוועד.
- טו. למנות, בהסכמת ועדת הביקורת, את המבקר הפנימי (ככל שמונה או שיש חובה למנותו) בעמותה וכן לאשר את תכנית העבודה שלו, לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה והגישה לו את המלצותיה, בשינויים הנראים לו.

סעיף 10 לתקנון של העמותה מתייחס לוועד המנהל (ההנהלה).

3.2. פנקס חברי עמותה

סעיף 18 לחוק העמותות קובע כי "עמותה חייבת לנהל פנקס חברים ולרשום בו כל חבר, מענו, מספר זהות, תאריך תחילת חברותו ותאריך פקיעתה".

סעיף 29 לחוק קובע הוראה דומה באשר לפנקס חברי הוועד. החובה לנהל את הפנקסים חלה על ועד העמותה.

על פי סעיף 39 לחוק, פנקס חברי העמותה (דהיינו, חברי האסיפה הכללית) ופנקס חברי הוועד יהיו פתוחים בכל עת סבירה לעיון של כל חברי העמותה.

סעיף 15.1 לתקנון העמותה, הנושא את הכותרת "פנקסי העמותה" קובע כי "העמותה תנהל פנקס חברים ופנקס חברי הנהלה". יצוין כי התקנון לא מפרט כי הפנקס אמור לכלול שם כל חבר, מענו, מספר זהות/מספר תאגידי, תאריך תחילת חברותו ותאריך פקיעתה.

הביקורת ביקשה לבחון את רשימת חברי העמותה שניהנו בשנים 2021 עד 2023, לרבות מועדי מינוי ועזיבה, בין היתר באמצעות פנקס חברים. מבדיקת הביקורת עולה כי **בעמותה לא מנוהל פנקס חברים (של האסיפה הכללית ושל הוועד המנהל) המפרט את שם החברי ופרטיו האישיים, לרבות מועד מינוי ועזיבה כנדרש בסעיף 18 לחוק העמותות; כתוצאה מכך קיים קושי לעקוב אחר שינוי בהרכב החברים. מידע אודות רשימת חברי העמותה – ועד מנהל/אסיפה כללית, לרבות מועד התפטרות או פקיעת כהונה ניתן לדעת רק באמצעות סקירת פרוטוקולים והדוח המילולי, מסמכים שונים, וקבלת מידע בעל פה (וגם אז לא בטוח שיש את כל המידע).**



3.3. מספר חברים

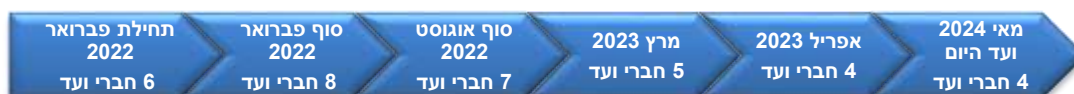
בסעיף 10.3 לתקנון העמותה נקבע כי: "מספר חברי הנהלה ייקבע באספה הכללית, ובכל מקרה לא יפחת מ- 7 ולא יעלה על 20 ואולם כל עוד לא יוחלט אחרת ע"י האספה הכללית יעמוד מספרם על 15 חברים".

בסעיף 10.4 לתקנון העמותה נקבע כי הנהלת העמותה תורכב מלפחות 40% נציגי ציבור, לפחות 40% ממוני הרשות ועד 20% ממוני מנכ"ל החברה למתנ"סים.

מסקירת פרוטוקול של האסיפה הכללית שהתקיימה ביום 8 בפברואר 2022, הוחלט כי מספר חברי הוועד המנהל של העמותה יעמוד על שבעה חברים (3 נציגי ציבור, 3 ממוני רשות, וחבר נוסף מטעם החברה למתנ"סים).

אולם מסקירת הפרוטוקולים משנת 2023 - 2024 עולה כי החל משנת 2023 ועד לספטמבר 2024 **הוועד המנהל אינו מונה 7 חברים כנדרש.**

התרשים שלהלן מציג את מספר החברים בשנים 2022 - 2024:



הטבלה שלהלן מפרטת התפתחות מספר החברים (ציבור וחברה למתנ"סים) החל מפברואר 2022 ועד אוגוסט 2024 על פי מסמכים שונים שנסקרו על ידי הביקורת:

מס"ד	חודש/שנה	כמות חברים	הערות
1	תחילת פברואר 2022	6 נבחרים – 2 עובדים – 2 נציגי ציבור – 2	נתונים מדוח מילולי (2022) + ועד מנהל מס' 1 לשנת 2022
2	סוף פברואר 2022	8 נציגים נבחרים – 2 עובדים – 2 נציגי ציבור – 3 חברה למתנ"סים – 1	נתונים מדוח מילולי 2022 + ועד מנהל מס' 2 לשנת 2022 + ועד מנהל מס' 4 לשנת 2022
3	סוף אוגוסט 2022	7 4 נציגי עירייה 3 נציגי ציבור	נתונים מדוח מילולי 2022 <u>סיימו כהונה:</u> ראש העיר סיים כהונה ב-30.8.22 <u>התפטרה:</u> נציגת החברה למתנ"סים ב-29.8.22
4	סוף מרס 2023	5 3 נציגי עירייה 2 נציגי ציבור	התפטרה: דנה דהן ב-21.3.23 פרש: נציג עירייה ב-30.3.23
5	אפריל 2023	4 2 נציגי עירייה 2 נציגי ציבור	
6	מאי 2024 עד היום	4 2 נציגי עירייה (נבחר ציבור ונציג ציבור) 2 נציגי ציבור	מנכ"ל העירייה מונה בישיבת מליאה של העירייה אך טרם אושר המינוי בוועד המנהל

נכון למועד כתיבת הדוח, לא קיים חבר עמותה מטעם החברה למתנ"סים; 3 מחברי העמותה הינם נציגי ציבור וקיים נציג רשות אחד בלבד, קרי מספר חברי העמותה והרכבו אינו בהתאם לתקנון העמותה.

הטבלה שלהלן מציגה תמונת מצב חברי הוועד המנהל נכון לספטמבר 2024 לעומת התקן:

מס"ד	סוג נציג	אחוזים בפועל	כמות נדרשת	כמות בפועל	פער
1	ממוני הרשות	60%	3	2	1
2	נציג ציבור	40%	3	2	0
3	נציג החברה למתנ"סים	0%	1	0	1
סה"כ		100%	7	4	3

יו"ר המתנ"ס מסר לביקורת כי נציגת החברה למתנ"סים התפטרה. חבר ועד נוסף סיים את תפקידו ופרש. חברת ועד נוספת – התפטרה (נציגת ציבור). נותרו יו"ר ההנהלה ו-3 נציגים. צריך לאשר 3 חברי ועד נוספים. בשביל לאשר בוועד המנהל צריך לאשר את השינוי במשרד הפנים כתאגיד מעין עירוני ואז לאשר את חברותו בעמותה.

יש לציין כי חבר הוועד, (מנכ"ל העירייה), אשר נבחר החודש מאי 2024 במועצת העיר טרם השלים מסמכים למשרד הפנים לצורך קבלת תוקף לכהונתו.

בהתייחסות עמותה לטיזת הדוח, נמסר לביקורת כי "עקב היעדר שיתוף פעולה מצד החברה למתנ"סים, שכלל פרישה של נציגים מטעמה מהוועד המנהל ואי-מינוי חברי ועד מנהל חדשים תחתיהם, הוועד המנהל פעל בהרכב חסר. עם זאת יש לציין, כי בכל פעולותיו פעל הוועד המנהל במינין הדרוש כקבוע בתקנון".

ובנוסף, "כחלק מהליך אסדרת מעמדה של העמותה, העירייה כבר נקטה בפעולות לצורך מינוי חברי ועד מנהל מטעמה, בהתאם להוראות הדין הרלוונטיות, לרבות פרסום לצורך איתור נציגים מקרב הציבור וכן מינוי של נציגים מקרב עובדיה, הכפופים לקבלת אישור משרד הפנים".

- כמו כן, בדוח המילולי של שנת 2022 קיימות מספר טעויות, כדלקמן:
- א. נרשמה נציגת החברה למתנ"סים, למרות שהתפטרה באוגוסט 2022.
 - ב. כהונתה של נציגת ציבור כחברת ועד נרשמה החל פברואר 2022 למרות שמונתה רק ביוני 2022.
 - ג. כהונתה של נציגת ציבור כחברת ועד נרשמה החל מאוגוסט 2022 למרות שטרם התקבל אישור משרד הפנים במועד זה – יצוין כי לביקורת לא התקבל העתק אישור משרד הפנים למינוי שלה.

3.4. פקיעת חברות בעמותה

בהתאם לסעיף 10.8.1 לתקנון העמותה, חברות בוועד המנהל של העמותה פוקעת במסירת הודעת התפטרות בכתב על ידי חבר הוועד ליו"ר ההנהלה.

- מבדיקת הביקורת עולה כי בתקופת הביקורת התפטרו ופרשו 3 חברי ועד כפי שיפורט להלן:
- א. חברת ועד (נציגת ציבור) - התפטרה ביום 21 במרץ 2023 באמצעות הודעה מראש ליו"ר ההנהלה. כמו כן, חתומה על נספח 9 לתקנון – הודעה בדבר הפסקת חברות העמותה.
 - ב. חברת ועד (נציגת החברה למתנ"סים) – התפטרה ביום 29 באוגוסט 2022. מזכירת המתנ"ס מסרה לביקורת כי מכתב התפטרותה נמסר למנכ"ל המתנ"ס ולא מתועד במתנ"ס.
 - ג. חבר ועד (נציג הרשות) – פרש מהעירייה ביום 30 במרץ 2024. ההודעה נשלחה בקבוצת וואטסאפ של חברי הוועד ולא בהודעה רשמית בהתאם לסעיף 3(א)(2) לחוק העמותות "בפרישתו מן העמותה; הודעת פרישה בכתב תינתן לוועד שלושים יום מראש". יש לציין כי בסעיף 26(ג) לחוק העמותות נקבע כי "חבר ועד שהסתיימה תקופת כהונתו ולא נבחר לו מחליף, בדרך האמורה בסעיף קטן (א), ימשיך לכהן כחבר הוועד ויהיו לו כל הסמכויות הנתונות לחבר ועד". חבר הוועד המחליף מונה בישיבת המועצה בחודש מאי 2024, משמע החבר שפרש אמור היה להמשיך לכהן אולם בשל פרישתו לא יכול היה וחלה ירידה נוספת במספר חברי הוועד.
 - ד. חבר ועד, מנכ"ל העירייה התפטר בשנת בתחילת אוגוסט 2022. לא נמצא תיעוד לפרישתו.

כפי שניתן לראות אין תיעוד מסודר של תהליך התפטרות חברי הוועד המנהל.

3.5. כינוס ועד מנהל

חשוב להזכיר שחברי הוועד המנהל הם מנהלי העמותה ובעלי אחריות רבה וכדי שהוועד המנהל יבצע את תפקידו, חשוב מאוד שיתכנס מספר פעמים בשנה, לפחות פעם ברבעון. הביקורת בדקה את תדירות ההתכנסות של הוועד המנהל ואת תוכן הישיבות.

מבדיקת הביקורת אחר מועדים לכינוס ועד מנהל (על פי פרוטוקולים) עולה כי נכון לאוגוסט 2024, הוועד המנהל של המתנ"ס לא התכנס שנה שלמה. בשנת 2023 הוועד המנהל התכנס פעמיים בלבד – במאי 2023 ובאוגוסט 2023 ולא התכנס אחרי אוגוסט 2023. יצוין כי בשנת 2022 הוועד המנהל התכנס 6 פעמים. הטבלה שלהלן מפרטת את מועדי כינוס הוועד המנהל בשנים 2022 - 2024:

מס"ד	שנה	תאריך כינוס	תוכן הישיבה	נוכחות חברים	הערות
1	2022	02.02.2022	בחירת מנכ"ל, זימון אסיפה כללית שלא מן המניין, גיבוש המלצה להליך למינוי נציג ציבור.	נוכחות של 2 נציגי ציבור ו-4 נציגי רשות (2 נבחרים ו-2 עובדים)	
2	2022	08.02.2022	בחירת נציג מהחברה למתנ"סים כחברת הוועד המנהל, בחירת מורשי חתימה.	נוכחות של 2 נציגי ציבור ו-3 נציגי רשות (1 נבחר ו-2 עובדים)	
3	2022	06.06.2022	בחירת ועדת כוח אדם וועדת מכרזים.	נוכחות של 3 נציגי ציבור ו-3 נציגי רשות (2 עובדים ו-1 נבחר)	ללא נציג חברה למתנ"סים (למרות מינויה במאי 2022)
4	2022	26.07.2022	התקשרות עם עמותת צעד וחצי, יציאה למכרז יועמ"ש העמותה, צהרונים למגזר החרדי	נוכחות של 3 נציגי ציבור ו-2 נציגי רשות (1 עובד ו-1 נבחר)	ללא נציג חברה למתנ"סים
5	2022	30.08.2022	הצגת נציגת ציבור מטעם העירייה, קביעת מורשי חתימה, עדכון בנושא מכרז הזנה, הקמת ועדת הנחות	נוכחות של 4 נציגי ציבור ו-3 נציגי רשות (2 עובדים, 1 נבחר עירייה)	
6	2022	29.12.2022	תיקון נוהל סיום העסקת עובדים. (עדכון שונים לגבי תקציבים, יציאה למכרז לשירותים משפטיים, מסירת מתקני ספורט מהעירייה לעמותה)	נוכחות של 4 נציגי ציבור ו-2 נציגי רשות (1 עובד, 1 נבחר עירייה)	בסוף הנוהל לא תוקן.

מס"ד	שנה	תאריך כינוס	תוכן הישיבה	נוכחות חברים	הערות
7	2023	21.05.2023	דוח ביקורת בנושא גבייה בקבוצות הכדורגל	נוכחות של 3 נציגי ציבור ו-2 נציגי רשות (1 עובד, 1 נבחר עירייה)	
8	2023	10.08.2023	אישור תקציב העמותה לשנת 2023, סקירה וטיפול בדוח המבקר בעניין רכוש קבוע ואבטחת מידע, הליך ביקורת לשנת 2023	נוכחות של 3 נציגי ציבור ו-2 נציגי רשות (1 עובד, 1 נבחר עירייה)	
9	2024	נכון לסוף אוקטובר 2024	נכון לסוף אוקטובר 2024 לא התכנסה.		

יו"ר המתנ"ס מסר לביקורת כי הוועד המנהל אינו מתכנס מאחר שחברים חברי ועד ושנמצאים בהליכים של להפוך את העמותה לתאגיד עירוני שבמסגרתו יבחרו חברים ועד מנהל חדשים. **הביקורת מעירה כי לדעתה היה חובה על הוועד המנהל להתכנס.**

פרוטוקולים של הוועד המנהל

קיימת חשיבות לכך ששיבות הוועד המנהל יהיו מתועדות באמצעות פרוטוקולים החתומים על ידי היושב ראש. הביקורת בדקה את הפרוטוקולים. להלן הממצאים:

- כל הפרוטוקולים של הוועד המנהל חתומים על ידי היו"ר, סגן ראש העיר, למעט פרוטוקול מיום 30.08.2022.
- במסגרת הישיבה בנושא אישור תקציב לשנת 2023 לא תועד כי קיים הסדר להסכם הבראה במתנ"ס. בפרוטוקול צוין המשפט "מתנהל דיון". על כן הביקורת לא יכלה לבדוק באם נלקח בחשבון הסדר ההבראה במסגרת התקציב.

בהתייחסות העמותה לשיטת הדוח, נמסר לביקורת כי "ישיבת ועד מנהל התקיימה ביום 3.11.2024. לאחר השלמת הליך האסדרה, לרבות תיקון תקנון העמותה, יתכנסו האורגנים של העמותה בהתאם להוראות התקנון".

3.6. כינוס האסיפה הכללית

בסעיף 20(א) לחוק העמותות תש"ם – 1980 (להלן: "החוק") נקבע כי "אסיפה כללית רגילה של חברי העמותה תתקיים במועדים הקבועים בתקנונה ולא פחות מאחת לשנה".

בסעיף 23 לחוק נקבע כי "בכל אסיפה כללית ינוהל פרוטוקול; הפרוטוקול יחתם ביד יושב ראש האסיפה, ומשנחתם בידו יהיה ראיה לכאורה לתכנון ולכשרות כינוס האסיפה, ניהולה וקבלת החלטותיה".

סעיף 9.6.1 לתקנון של העמותה קובע את המניין החוקי בישיבות האסיפה הכללית. "אסיפה כללית (רגילה או שלא מן המניין) לא תיפתח אם לא נכחו בה יו"ר ההנהלה או ממלא מקומו, ועוד לפחות מחצית מקרב החברים המכהנים אותה שעה כחברי ההנהלה בעצמם או על ידי שלוחיהם".

הביקורת בחנה את התכנסות האסיפה הכללית ואת הפרוטוקולים של האסיפות. מבדיקת הביקורת אחר מועדים לכינוס האסיפה הכללית עולה כי: **האסיפה הכללית התכנסה מדי שנה. בשנת 2024 התכנסה**

לאחר דוח הביקורת בחודש נובמבר 2024. (בשנת 2022 התכנסה 4 פעמים, בשנת 2023-2024 פעם אחת בלבד). הטבלה שלהלן מפרטת את מועד כינוסה של האסיפה הכללית:

מס"ד	שנה	תאריך כינוס	תוכן האסיפה	נוכחות חברים
1	2022	08.02.2022	קביעת מספר חברי ההנהלה של העמותה – 7. קביעת הליך בחירת נציגי ציבור, הארכת מינוי גוף מבקר.	נוכחות של 2 נציגי ציבור ו-3 נציגי רשות (2 עובדים, 1 נבחר).
2	2022	06.06.2022	אישור 3 נציגי ציבור.	3 נציגי ציבור, 2 נציגי רשות (1 עובדים, 1 נבחר).
3	2022	30.08.2022	אישור הדוח הכספי של העמותה לשנת 2021.	3 נציגי ציבור ו-4 נציגי רשות (1 נבחר, 2 עובדים, 1 נציג ציבור).
4	2022	15.11.2022	אישור הדוח המילולי ואשרור הדוח הכספי.	3 נציגי ציבור ו-3 נציגי רשות (1 נבחר, 2 עובדים).
5	2023	20.07.2023	אישור דוח כספי ומילולי לשנת 2022	נוכחות של 1 נציג ציבור ו-3 נציגי רשות (1 נבחר, 1 עובד, 1 נציג עירייה ציבור).
6	2024	לא התכנסה נכון לסוף אוקטובר 2024.		

בחירת הפרוטוקולים של האסיפה הכללית

א. להלן ממצאים לגבי הפרוטוקולים:

1) כל הפרוטוקולים חתומים על ידי יו"ר האסיפה, סגן ראש העיר.

ב. להלן ממצאים בנוגע להתכנסות -

מבדיקת הביקורת אחר האסיפות הכלליות בשנים 2022 - 2023 עולה כי נכחו מחצית מקרב החברים המכהנים בה בהתאם לסעיף 9.6.1 לתקנון. יש לציין כי מספר החברים אינו בהתאם לנקבע בתקנון. (קיימים פחות מ-7 חברים). להלן פירוט המקרים:

מס"ד	שנה	תאריך כינוס	נוכחות חברים
1	2022	08.02.2022	5 (נוכחות של 3 נציגי ציבור ו-2 נציגי רשות ללא נציג חברה למתנ"סים)
2	2022	06.06.2022	3 (ללא נוכחות של נציגי ציבור, 3 נציגי רשות ללא נציג חברה למתנ"סים)
3	2022	30.08.2022	7 (נוכחות של 4 נציגי ציבור ו-3 נציגי רשות ללא נציג חברה למתנ"סים)
4	2023	20.07.2023	נוכחות של 2 נציגי ציבור ו-2 נציגי רשות ללא נציג חברה למתנ"סים)
5	2024	לא התכנסה נכון לסוף אוקטובר 2024.	

מינוי נציגים מתבצע כדלקמן:

- מינוי נציגים מטעם העירייה – על בסיס פרוטוקול מועצת העיר ואישור משרד פנים.
- מינוי נציגי שהחברה למתנ"סים על פי הודעת המתנ"סים.
- מינוי נציגי ציבור על פי החלטת הוועד המנהל ואישור משרד הפנים.

בהתייחסות העמותה לשיטת הדוח, נמסר לביקורת כי "כחלק מהליך אסדרת מעמדה של העמותה, העירייה כבר נקטה בפעולות לצורך מינוי חברי ועד מנהל מטעמה, בהתאם להוראות הדין הרלוונטיות, לרבות פרסום לצורך איתור נציגים מקרב הציבור וכן מינוי של נציגים מקרב עובדיה, הכפופים לקבלת אישור משרד הפנים".

"כמו כן, ישיבת ועד מנהל התקיימה ביום 3.11.2024. לאחר השלמת הליך האסדרה, לרבות תיקון תקנון העמותה, יתכנסו האורגנים של העמותה בהתאם להוראות התקנון".

4. ר"ח מבקר, גוף מבקר ומבקר פנים

4.1. כללי

על פי חוק העמותות, על העמותה להעסיק ר"ח מבקר חיצוני ומבקר פנים. כמו כן, בעמותה צריכה לפעול ועדת ביקורת. ניתן למנות גוף מבקר במקום ועדת ביקורת. בעמותה פועלים ר"ח חיצוני מבקר, גוף מבקר ומבקר פנים – כולם חיצוניים.

4.2. רואה חשבון מבקר

סעיף 31(א) לחוק העמותות קובע כי על עמותה החייבת במינוי רואה חשבון על פי סעיף 19(ג) יחולו הוראות אלה:

(1) רואה חשבון יבחר באסיפה כללית שנתית וישמש במשרתו עד האסיפה הכללית השנתית שלאחריה;

מבדיקת הביקורת עולה כי רואה החשבון של העמותה מכהן בתפקידו החל יולי 2010.

בפרוטוקול האסיפה הכללית מיום 18 במרץ, 2021 אושרה ההתקשרות עם ר"ח של העמותה לביצוע דוחות כספיים לשנת 2020.

בפרוטוקולים של האסיפה הכללית שנבדקו על ידי הביקורת לשנים 2022 – 2023 לא נמצא כי נדון נושא בחירת רואה חשבון לעמותה כנדרש בחוק. נזכיר כי נכון לספטמבר 2024, טרם התכנסה אסיפה כללית בשנת 2024.



דהיינו, **רואה החשבון החיצוני נמצא בתפקיד כבר 14 שנה ולא נמצא שהתקיים הליך של בחירת ר"ח חיצוני בשנים האחרונות.** לדעת הביקורת, ראוי לבצע הליך תחרותי לבחירת ר"ח חיצוני לפחות פעם בחמש שנים.

בהתייחסות העמותה לשיטת הדוח, נמסר לביקורת כי "ביום 3.11.2024 החקיימה אסיפה כללית, במסגרתה נבחר רואה חשבון חדש לעמותה".

4.3. ועדת ביקורת/גוף מבקר

4.3.1. מינוי גוף מבקר

סעיף 19(א) לחוק העמותות קובע כי "לכל עמותה תהיה אסיפה כללית, ועד מנהל וועדת בקורת, ויכול שיהיו לה מוסדות נוספים כאמור בתקנונה.

(ב) האספה הכללית רשאית להחליט כי במקום ועדת בקורת ימונה רואה חשבון או גוף שאושר לענין זה בידי הרשם (להלן – **הגוף המבקר**)."

כאמור, ועדת ביקורת היא אחד ממוסדות העמותה המחוייבם בחוק, ויש לה תפקיד מהותי בבדיקת התנהלות העמותה ומוסדותיה ובכלל זה בדיקת התאמת פעילות העמותה בפועל למטרותיה, ביעילות ובחיסכון. על ועדת הביקורת לכלול לפחות שני חברי עמותה שייבחרו על ידי האסיפה הכללית, ולקיים מספר ישיבות בשנה. בכוחה של ועדת הביקורת לזמן ישיבה של האסיפה הכללית וכן לפנות לרשם העמותות בבקשה למנות חוקר שיחקור את התנהלות העמותה.

על ועדת הביקורת לדון בדו"חות השנתיים של העמותה (הדו"ח הכספי והדו"ח המילולי) לפני הדיון בהם באסיפה הכללית. ועדת הביקורת עשויה לבקש תיקונים על הדו"חות השנתיים, להמליץ לאסיפה לאשר או לדחות אותם. בכל שנה יש לשלוח לרשם העמותות טופס חתום על ידי ועדת הביקורת המאשר כי הוועדה המליצה לאסיפה הכללית לאשר את הדו"ח הכספי ואת הדו"ח המילולי. טופס זה אף נדרש לשם קבלת אישור ניהול תקין.

כאמור, האסיפה הכללית רשאית להחליט כי במקום ועדת ביקורת ימונה רואה חשבון או גוף שאושר לעניין זה בידי הרשם (להלן: "הגוף המבקר").

בעמותה נבחר רואה חשבון כגוף מבקר במקום ועדת ביקורת. הגוף המבקר ממלא את התפקיד שמיועד לוועדת ביקורת.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. באסיפה הכללית מיום 7 באוקטובר 2018 מונה הגוף המבקר של המתנ"ס.
- ב. יחד עם זאת, מינוי הגוף המבקר אושר לאחר חתימת הצדדים על ההסכם ביום 19 בדצמבר 2017, משמע לפני אישור המינוי.
- ג. בהסכם התקשרות בין העמותה לבין הגוף המבקר לא צוין מהי תקופת ההתקשרות.
- ד. נכון למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2024) טרם פורסם הליך פומבי לבחירה חדשה של הגוף המבקר וכתוצאה מכך, הגוף המבקר מכהן בתפקיד כבר מעל 6 שנים על סמך תהליך תחרותי משנת 2017.

באסיפה כללית שהתקיימה ביום 8 בפברואר 2022 עולה כי הוארכה כהונתו של הגוף המבקר. באסיפה נאמר כי "בהתאם לתקנון, על האסיפה הכללית למנות לעמותה ועדת ביקורת – הועדה תהיה בת 3 חברים לפחות מקרב חברי העמותה שאינם מקרב ההנהלה או ר"ח". עוד נאמר כי "לקראת סיום השנה יפורסם הליך פומבי להתקשרות עם רואה חשבון מבקר". הביקורת מעירה כי הכוונה הייתה לגוף המבקר ולא לרואה החשבון המבקר – בפרוטוקול קיים בלבול בין "גוף מבקר" לבין "רואה חשבון מבקר".

4.3.2. תדירות כינוס הגוף המבקר

התקנון לא מחייב את התכנסותו של גוף מבקר, אולם עליו להתכנס מספר פעמים בשנה על מנת לדון בקביעת תוכניות ביקורת ונושאים לביקורת, הצגת ממצאים ונקיטת צעדים לתיקונם. מסקירת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. בשנת 2022 התכנס הגוף המבקר עם פרוטוקול מסודר פעם אחת בלבד. להלן פירוט ההתכנסות ומועדה:

שנה	תאריך כינוס	תוכן האסיפה	נוכחות
2022	29.05.2022	דוחות ביקורת לשנת 2021	מנכ"ל המתנ"ס, הגוף המבקר ומבקר פנימי של העמותה

- ב. אישור הדוח הכספי והמילולי לשנת 2022 התבצע במסגרת מכתב המאשר את הדוחות. לא נמצא מסמך/פרוטוקול המפרט את ההערות לדוח הכספי/מילולי.
- ג. הגוף המבקר מסר לביקורת כי בשנת 2023 הוא התכנס רק בנושא "הדוח המיוחד". הביקורת מעירה כי לא הוצג לה פרוטוקול של הגוף המבקר של שנת 2023, אלא מצגת סיכום בנושא הדוח שבוצע, משמע אין לפעילות הגוף המבקר תיעוד אודות כינוס ועדה פורמלית.

בהתייחסות העמותה לטימות הדוח, נמסר לביקורת כי "הממצאים ייבחנו מול הגוף המבקר, ובמידת הצורך יינתנו הנחיות מתאימות בעתיד".

4.4. מבקר פנימי

בסעיף 30א(א) לחוק העמותות נקבע כי "הוועד של עמותה שמחזורה עולה על עשרה מיליון שקלים חדשים, או על סכום גבוה יותר שקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ימנה, בהסכמת ועדת הביקורת, מבקר פנימי, ויחולו לעניין זה הוראות סעיפים 146(ב) עד 148 ו-150 עד 153 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, בשינויים המחויבים; לא הגיעו הוועד וועדת הביקורת להסכמה על מינוי המבקר הפנימי, תכריע האסיפה הכללית".

בהנחיות להתנהלות עמותות נקבע כי "המבקר הפנימי ימונה על ידי הוועד, בהסכמת ועדת הביקורת, ואם לא הגיעו להסכמה, תכריע בעניין האסיפה הכללית. על העמותה להחליט על הדרך המתאימה לקידום מינוי כאמור, במסגרת זו היא יכולה לפרסם הודעת דרושים, הזמנה להציע הצעות או לפנות למספר מבקרי פנים, כראות עיניה".

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- א. מסקירת פרוטוקול ישיבת הנהלה מיום 16 בנובמבר 2017 ופרוטוקול ועדת מכרזים מיום 2 בנובמבר, ב- 2017 מונה מבקר פנימי לעמותה.
- ב. המבקר הפנימי נבחר בשנת 2017, משמע מכהן בתפקיד כ- 7 שנים. נכון למועד הביקורת (יולי 2024) טרם פורסם הליך פומבי להתקשרות חדשה עם הבקר פנימי כחלק מניהול תקין.
- ג. קיים הסכם התקשרות חתום עם המבקר הפנימי החל מ- 19 בדצמבר 2019 ללא ציון מועד סיום התקשרות.

4.5. תוכנית עבודה שנתית לביקורת

בסעיף 30(ב) לחוק העמותות נקבע כי המבקר הפנימי יגיש לאישור הוועד הצעה לתוכנית עבודה שנתית או תקופתית, לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה כאמור בסעיף 30(א6). להלן פירוט סטטוס נושאי הביקורת ואישורם:

מס"ד	שנה	המלצת ועדת הביקורת	דיון בוועד העמותה	ביצוע הביקורת בפועל
1	2022	הגוף המבקר כינס ישיבה פעם אחת בלבד. הוחלט כי דוחות הביקורת יעסקו בנושא: רכוש קבוע ואבטחת מידע.	לא נמצא פרוטוקול לאישור הוועד המנהל את נושאי הביקורת המוזכרים.	בוצעו 2 דוחות ביקורת: 1. אבטחת מידע 2. רכוש קבוע
2	2023	אין פרוטוקול המעיד על התכנסות הגוף המבקר. נמסר על ידי הגוף המבקר שהייתה התכנסות בנושא הדוח המיוחד.	אושרו 2 נושאים ללא בחינת ועדת ביקורת. הנושאים הם: 1. אחזקת מבנים. 2. שירות לציבור.	קיימות טיוטות לדוחות הביקורת בנושא אחזקת מתקנים ואיכות השירות לתושב בהתאם לאישור הוועד המנהל.
3	2024	לא התכנסה ועדת ביקורת לבחינת נושאי ביקורת.	לא התכנס ועד מנהל לאישור נושאי ביקורת.	לא בוצע.

- א. מסקירת הפרוטוקולים ומהנתונים שהוצגו על ידי הגוף המבקר ומזכירת המתנ"ס עולה כדלקמן: בשנת 2022 תכנית הביקורת עליה הומלץ בוועדת הביקורת לא אושרה על ידי הוועד המנהל של העמותה כנדרש. יש לציין כי לא היה דיון בנושא במסגרת הוועד המנהל.
- ב. תוכנית הביקורת לשנת 2023 אושרה בישיבת הוועד המנהל אבל לא אצל הגוף המבקר. הגוף המבקר מסר לביקורת כי בשנת 2023 התכנס הגוף המבקר בנושא "הדוח המיוחד". יש לציין כי לא הועבר לביקורת פרוטוקול המתעד באופן רשמי את כינוסה של הגוף המבקר עם מבקר המתנ"ס. כמו כן, בשל אי כינוס הגוף המבקר בשנת 2023 (למעט הדוח המיוחד כפי שנמסר מהגוף המבוקר) לא ברור כיצד נבחרו נושאי הביקורת לשנת 2023.

- ג. **בשנת 2024 לא הוצגה תכנית הביקורת לגוף המבקר ולא אושרה על ידי הוועד המנהל.**
- ד. **נכון לאוגוסט 2024 דוחות הביקורת (בנושא אחזקת מתקנים ואיכות השירות לתושב) שבוצעו בשנת 2023 הינם בשלבי טיוטה.**
- ה. **טרם בוצע מעקב תיקון ליקויים לדוחות ביקורת קודמים.** החשיבות של המעקב אחר תיקון הליקויים נובעת גם מן הסיבה שלמבקר הפנימי של המתנ"ס אין סמכות מנהלית או חוקית להורות על תיקון הליקויים. הדרך האפקטיבית היחידה העומדת לרשותו של המבקר להשפיע על המתנ"ס לתקן הליקויים היא, אפוא, בדרך של דיווח חוזר ונשנה על הליקויים שנתגלו בבדיקותיו ועל העובדה שלא ננקטו הצעדים לתיקונם.
- ו. **מסקירת פרוטוקול הגוף המבקר מיום 29 במאי 2022 עולה כי התקבלו מספר החלטות בעקבות דוחות הביקורת שבוצעו בשנת 2021 (נהלי עבודה, הנהלת חשבונות). מבדיקת הביקורת עולה כי חלק מהחלטות שהתקבלו לאחר ביצוע הביקורת טרם יושמו. לא בוצע דוח תיקון ליקויים (החל משנת 2021), משמע לא קיים מעקב אחר יישום ההחלטות שהתקבלו בעקבות דוחות הביקורת חרף השינויים הרבים שחלו בשנים אלו במתנ"ס בתחום כ"א וחילופי תפקידי מפתח – מנכ"ל.**

בהתייחסות העמותה לטימות הדוח, נמסר לביקורת כי "הממצאים ייבחנו, ובמידת הצורך יינקטו הפעולות הנדרשות לצורך יישום ההמלצות. מבלי לגרוע מן האמור יצוין, כי ביום 3.11.2024 התקיימה פגישה בין יו"ד הוועד המנהל של העמותה, רו"ח המבקר של העמותה והגוף המבקר בנושא דו"חות הביקורת שעניינם אחזקת מתקנים ואיכות השירות לתושב".

5. ועדות משנה

5.1. כללי

בהתאם לתקנון המתנ"ס, חובה על ההנהלה לבחור ולמנות מקרב חבריה ועדת כספים וועדת כוח אדם. מעבר לכך, היא רשאית למנות ועדות משנה נוספות¹³. בישיבת ועד מנהל מיום 6.6.2022 הוקמו 2 הוועדות הבאות:

א. ועדת כוח אדם אשר דנה בהתקשרויות השונות עם עובדים המתנ"ס, לרבות גיוס, שימוע, בירורים וכיו"ב.

ב. ועדת מכרזים אשר דנה בהתקשרויות עם ספקים באמצעות מכרז.

כמו כן, בישיבת ועד מנהל מיום 30.8.2022, הוקמה ועדת הנחות. תפקידה לרכז פניות תושבים להנחות שונות, כגון: צהרונים וחוגים ולבחון אותן, בהתאם לקריטריונים ולנהלים שלפיהם פועלת הוועדה המקבילה בעירייה.

5.2. ועדת כוח אדם

מבדיקת הביקורת עולה כי הוקמה ועדת כ"א ביום 6.6.2022. חברי הועדה שמונו הם: נציגת ציבור ונציג עירייה בהתאם לנקבע בתקנון.

בשנים 2022 – 2024 (עד אוגוסט 2024), הוועדה התכנסה 8 פעמים. הטבלה שלהלן מפרטת את מועדי כינוס ועדת כוח אדם למתנ"ס בלבד:

מס"ד	שנה	תאריך כינוס	תוכן
1	2022	15.06.2022	משרת מנהלת גיל הרך
2	2022	27.07.2022	רכזת צהרונים
3	2022	08.11.2022	קליטת מזכירה
4	2023	19.03.2023	קליטת מנהל למתקן אולם בראל
5	2023	23.03.2023	מכרז מנהל פרויקטים
6	2023	12.07.2023	שיחת שימוע
7	2023	02.08.2023	החלטה בדבר סיום העסקת עובד יעקב בר שלום
8	2024	08.05.2024	מועמד לתפקיד מנהל בריכה עירונית

כל הפרוטוקולים חתומים על ידי יו"ר ההנהלה, יחד עם זאת ממעבר על כלל הפרוטוקולים, עולה כי לא מונה חבר ועדה במקום נציגת הציבור שהתפטרה בשנת 2023 ובמקום נציג העירייה שפרש במרס 2024, בניגוד לסעיף 13.5 לתקנון.

בהתייחסות העמותה לפיטות הדוח, נמסר לביקורת כי "בישיבת הוועד המנהל מיום 3.11.2024 מונו חברי ועדות העמותה. בכל הנוגע למינוי נציגים לוועד המנהל, וכפועל יוצא מכך מינוי חברים לוועדות העמותה".

5.3. ועדת כספים

כאמור, סעיף 13.5 לתקנון קובע כי חובה על ההנהלה לבחור ולמנות מקרב חבריה ועדת כספים. ועדת הכספים היא ועדה חשובה כי היא אמורה לעסוק בעניינים הכספיים של העמותה כגון בחינת תקציב העמותה, דיון בתוכנית ההבראה ודיון מקצועי בדוחות הכספיים ומילוליים של העמותה לפני הדיון בוועד העמותה והאסיפה הכללית.

מבדיקת הביקורת עולה כי **במתנ"ס לא הוקמה ועדת כספים, כנדרש בתקנון העמותה, למרות חשיבותה הרבה, במיוחד בתקופה שנדרש להוציא לפועל תכנית הבראה.**

לדעת הביקורת, קיימת חשיבות רבה לקיומה של ועדת כספים מטעם הוועד המנהל. ועדת הכספים אחראית על קריאה קפדנית של הדוחות הכספיים של המתנ"ס ומופקדת על עיבוד הצעת התקציב והטיטות השונות. היא עוסקת בפרטי התקציב ובנייתו עוד טרם הגשת המסמך לאישור הוועד המנהל. רצוי שהחברים בוועדת הכספים יהיו אנשים בעלי רקע בניהול פיננסי.



5.4. ועדת רכש

במסגרת הפעילות השוטפת של המתנ"ס מתבצעים תהליכי התקשרות עם ספקים לשם ביצוע רכש טובין או שירות על פי צרכי המתנ"ס. כאמור, במתנ"ס קיימות הנחיות בתחום הרכש (המהוות נוהל עבודה) משנת 2017. חברי ועדת הרכש הם: יו"ר ההנהלה ו-2 נציגי ציבור.

בהתאם לחוזר מנכ"ל 2/2019 מטעם משרד הפנים; מומלץ כי ועדת הרכש תהיה מורכבת מ: (1) מנכ"ל המתנ"ס או מי מטעמו (2) חברי הנהלה (3) מנהלת הרכש (4) יועמ"ש או מי מטעמה; הביקורת ביקשה לבחון את פעילות ועדת הרכש.

להלן הממצאים

- ועדת הרכש אינה כוללת נציג יועץ משפטי כפי שהמליץ משרד הפנים לעיריות. לדעת הביקורת קיימת חשיבות להשתתפותו של יועץ משפטי בוועדת רכש, בעיקר ברכישות בסכומים הגבוהים יותר.
- בפועל ועדת הרכש אינה מתכנסת באופן סדיר. למרות שעל פי הנוהל המתנ"ס צריך לכנס את ועדת הרכש בכל סכום, נמסר לביקורת כי ועדת הרכש מתכנסת רק ברכישות מעל 10,000 ₪. כפי שנמצא בדוח ביקורת תחזוקת מגרשי ספורט (אשר נערכה במקביל לביקורת הזו) – גם אין הקפדה לכנס את ועדת הרכש במקרים של רכישות מעל 10,000 ₪.

5.5. ועדת מכרזים

כאמור, במתנ"ס קיימת ועדת מכרזים כדי לטפל במכרזים שלה. חברי ועדת המכרזים הם: יו"ר הוועדה ושני חברי ועדה). מסקירת פרוטוקולים של ועדת מכרזים עולה כי:
א. הוועדה התכנסה מספר פעמים בשנה. להלן מספר הישיבות בכל שנה.

מס"ד	שנה	כמות כינוס
1	2022	2
2	2023	6
3	2024	6

ב. כל הפרוטוקולים חתומים על ידי יו"ר ועדת מכרזים (נציגת ציבור) או לחילופין יו"ר ההנהלה.

5.6. ועדת הנחות

כאמור במתנ"ס קיימת ועדת הנחות לצורך בחינת בקשות התושבים לקבלת הנחות מעלויות חוגים וצהרונים. חברי ועדת ההנחות הם: יו"ר העמותה ו-2 נציגי ציבור. מסקירת פרוטוקולים של ועדת מכרזים עולה כי:

א. הוועדה התכנסה 5 פעמים מרגע הקמתה (30 באוגוסט 2022). הטבלה שלהלן מציגה את מספר הישיבות בכל שנה.

מס"ד	שנה	כמות כינוס
1	2022	1
2	2023	2
3	2024	2

ב. בפרוטוקולים של שנים 2022 – 2023 לא צוין מי יו"ר הוועדה.

ג. כל הפרוטוקולים חתומים על ידי חברי הוועדה.

6. תוכנית עבודה שנתית ותקציב

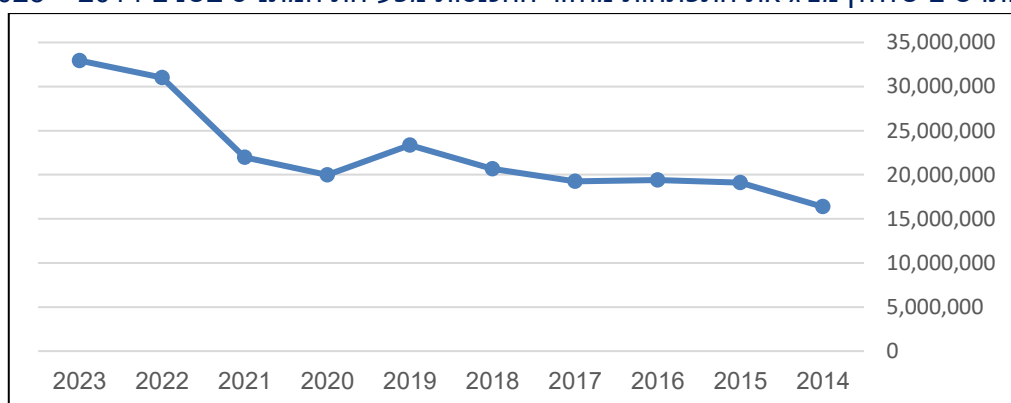
6.1 כללי

משנת 2014 עד לשנת 2023 הוכפל המחזור הכספי של העמותה מ 16.4 מיליון ₪ ל- 32.9 מיליון ₪. לאורך השנים (למעט תקופת "הקורונה") חל גידול בפעילות לאור מגמות האכלוס ביישוב והתפתחותה של העיר.

הטבלה שלהלן מציגה פירוט המחזור הכספי והגרעון השוטף ומצטבר של העמותה לשנים 2014 – 2023 מתוך הדו"ס של העמותה:

מס"ד	שנה	מחזור	גרעון שוטף	גרעון מצטבר
1	2014	16,369,913	(750,881)	(750,881)
2	2015	19,104,631	(404,067)	(1,154,948)
3	2016	19,393,863	(1,045,001)	(2,208,949)
4	2017	19,260,655	(1,566,266)	(3,775,215)
5	2018	20,681,163	304,317	(3,470,898)
6	2019	23,364,684	42,596	(3,428,302)
7	2020	19,990,095	1,824,975	(1,603,327)
8	2021	21,977,465	(859,919)	(2,463,246)
9	2022	31,005,789	215,379	(2,247,863)
10	2023	32,949,352	(12,703)	(2,260,566)

התרשים שלהלן מציג את התפתחות מחזור ההכנסות מפעילות המתנ"ס בשנים 2014 – 2023:



מצבו הפיננסי של המתנ"ס:

- משנת 2014 עד לשנת 2017 חל גידול של 108.59% בגרעון המצטבר של העמותה מ- 751 אלף ₪ ל- 2.3 מיליון ₪.
- החל משנת 2017 ועד שנת 2023 חלה ירידה של כ-33% בגרעון המצטבר.
- 2014 – 2016: המתנ"ס סבל מגרעון שוטף בכל אחת מהשנים, הגרעון המצטבר גדל לסך של כ 2.2 מיליון ₪ בסוף 2016.
- 2017: הגרעון השוטף היה 1.5 מיליון ₪ וכתוצאה מכך הגרעון המצטבר גדל לסך של כ 3.7 מיליון ₪.
- 2018: הפעילויות גדלו משמעותית תוך יצירת עודף שוטף של 300,000 ₪ אשר סייעו בהקטנת הגרעון המצטבר.

14 נתוני 2014 עד 2020 נלקחו מאתר המתנ"ס.
15 הדוח טרם הושלם והנתונים לא סופיים.

1. 2019: השנה הסתיימה בעודף תקציבי של 40,000 ₪ ובגידול פעילות של 20% ביחס ל 2018.
2. 2020-2021: בשנים הללו מגפת "הקורונה" הייתה בעיצומה והובילה לצמצום פעילויות המתנ"ס וכפועל יוצא לצמצום הגרעון.

ביום 23.2.2023 נחתם הסדר להסכם הבראה במתנ"ס (להלן: "**הסדר הבראה**") בין העירייה למתנ"ס. מטרת ההסדר להביא לאיזון בתקציב השוטף החל משנת 2022 ואילך. העמותה התחייבה לבצע את הסדר ההבראה במלואו בתמורה לסיוע המועבר מהעירייה. שחרור המענקים נעשה בשלבים ומותנה בביצוע חלקה של העמותה ביישום ההסדר.

אי עמידה באחד או יותר מהיעדים מהווה עילה בפני העירייה לעכב או/ו לבטל את מימוש תנאי ההבראה.
להלן פירוט אבני הדרך:

מס"ד	אבן דרך	סכום מענק באלפי ₪	הערות
1	איזון ביצוע לשנת 2022	350	בוצע
2	הצגת דוח כספי מבוקר לשנת 2022	250	בוצע
3	אישור תקציב לשנת 2023	350	בוצע
4	איזון ביצוע לשנת 2023	250	טרם אושר דוח כספי
5	אבחון ובניית מבנה ארגוני ל 2023 ואילך	200	לא בוצע
6	העמדת התקציב הרשומי בשנת 2023 על 2,200 אלפי ₪	300	לא בוצע
7	אישור סופי של התאגיד ברשם התאגידים במשרד הפנים	160	לא בוצע
סה"כ		1860	

יו"ר העמותה מסר לביקורת כי תוכנית ההבראה לא יושמה במלואה. כרגע יש שינוי במעבר מתאגיד מעין עירוני לתאגיד עירוני, וזה שמעכב את יישום התוכנית. למעשה בוצעו אבני דרך 1 – 3 בלבד:

- א. איזון ביצוע לשנת 2022.
- ב. הצגת דוח כספי מבוקר לשנת 2022.
- ג. אישור תקציב לשנת 2023.

בעקבות יישום אבני הדרך הנ"ל העירייה העבירה למתנ"ס עד כה 950 אלף ₪.

לגבי אבן דרך מס' 4 – טרם אושר הדוח הכספי לשנת 2023 ואבן דרך מס' 5 – טרם נבחן ועודכן המבנה הארגוני. כתוצאה מכך העברות הכספיים מהעירייה למתנ"ס בגין תכנית ההבראה נעצרו.

בהתייחסות העמותה למיזם הדוח, נמסר לביקורת כי "הדוחות הכספיים של העמותה נדונו באסיפה הכללית אשר התכנסה ביום 3.11.2024".

6.2. אישור תקציב

על חברי הוועד המנהל מוטלת אחריות גדולה נוכח הייחודיות והמורכבות הכרוכות בתכנון תקציב שנתי של העמותה. חוק העמותות מתייחס בצורה ברורה לאחריותם של חברי הוועד המנהל; על חברי הוועד המנהל חלות מספר חובות בסיסיות ואחת מהן היא אחריות על התנהלותו הפיננסית התקינה, כגון: הקצאת משאבים, אישור התקציב השנתי, בקרה על הדוחות הכספיים ועמידה בדרישות החוק בנוגע לחובות המעביד ותשלום המסים.

חברי ועד אחראים על התנהלות התקינה של העמותה בפני החוק, בפני המתנדבים (אם קיימים) ובפני קהל היעד של הארגון.

סעיף 37 להסכם המשולש קובע כי "עד לחודש אוקטובר בכל שנה תיקבע הנהלת העמותה את תוכנית העבודה לכל שנת כספים וכן את התקציב וכוח האדם הנדרש לביצועה".

הביקורת ביקשה לקבל את אישורי תקציב העמותה לשנת 2024.

נמצא כי לא היה דיון על תקציב לשנת 2024 ולא קיים אישור תקציב לשנת 2024. הביקורת מעירה כי מצב בו העמותה פועלת ללא תקציב מאושר אינו תקין.

בהתייחסות העמותה למיזם הדוח, נמסר לביקורת כי "תקציב העמותה לשנת 2024 אושר כנדרש במסגרת ישיבת הוועד המנהל של העמותה, אשר התכנסה ביום 3.11.2024".

הביקורת מעירה כי חשוב לאשר את התקציב לפני תחילת שנה.

6.3. הגשת דוח כספי ומילולי

מסקירת הפרוטוקולים של העמותה עולים הממצאים הבאים:

- א. באסיפה הכללית שהתקיימה ביום 30 באוגוסט 2022 אושר הדוח הכספי לשנת 2021.
- ב. באסיפה הכללית שהתקיימה ביום 15 בנובמבר 2022 אושר הדוח המילולי לשנת 2021.
- ג. בשנת 2023 (הישיבה היחידה שהתקיימה) אושר הדוח הכספי והמילולי לשנת 2022, והועבר לרשם העמותות. יחד עם זאת, הדוח המילולי לא פורסם באתר "גיידיסטאר".

יו"ר העמותה מסר לביקורת כי אין חברי עמותה; אין ועד מנהל. נמצאים בהליכים של להפוך את העמותה לתאגיד עירוני. הדוח הכספי והמילולי של 2023 מתעכב. הדוח בתהליכים אחרונים.

בהתייחסותו למיזם הדוח, יו"ר הוועד המנהל מסר לביקורת כי "מכירור שביצעה העמותה, הדוח המילולי לשנת 2022 הועבר לרשם העמותות כנדרש. סיבת אי הופעתו באתר "גיידיסטאר" אינה ידועה לעמותה, והעמותה תערוך בירור בנוגע לסיבה לכך.

הדוח הכספי והמילולי לשנת 2023 אושרו כנדרש במסגרת האסיפה הכללית אשר התכנסה ביום 3.11.2024".

6.4. בניית תוכנית עבודה כבסיס לתקציב שנתי

תכנית עבודה שנתי היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מראש את משימותיה ויעדיה של היחידה הארגונית, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה. מטרת תוכנית העבודה היא לספק כלי ניהול לשיקוף העמידה ביעדים ולהציע את הצעדים הנדרשים לגישור על הפערים לטווח ארוך. תוכנית עבודה נגזרת מהחזון, היעוד והמטרות של העמותה, קרי מפרטת את הפעילויות המקדמות את השגת המטרות. מסגרת תכנית העבודה נבנית על ידי הוועד המנהל והצוות.

סעיף 24 להסכם המשולש בין העמותה, העירייה והחברה למתנ"סים קובע כי מנהל המתנ"ס יהיה בעל האחריות והסמכות לביצוע מדיניות העמותה כפי שעולה מצרכי הקהילה וממדיניות החברה למתנ"סים והרשות המקומית בכפוף לכללי מינהל תקין. בכלל זה, אחראי מנהל המתנ"ס על הכנת תוכנית העבודה בהתאם לתחומי הפעילות, צרכי הקהילה ותקציב המתנ"ס.

הביקורת ביקשה לקבל תוכנית עבודה שנתית מאושרת של המתנ"ס המפרטת את יעדי המתנ"ס ופעילותו, לרבות התייחסות להיבטים השירות לתושב והיבטים כספיים, בהתאם לסעיף 24.

נמצא כי למתנ"ס, למרות הפעילות הענפה שלה, לא קיימת תוכנית עבודה שנתית.

בהתייחסות העמותה לשיטת הדוח, נמסר לביקורת כי "לנוכח המלחמה, כמו גם מערכת היחסים עם החברה למתנ"סים (שמוכ"ל העמותה פעל מטעמה), היה קיים קושי אובייקטיבי בניכוש תוכנית עבודה שנתית".

6.5. תקציב ייעודי ושאינו ייעודי

תקציב ייעודי הינו תקציב המועבר כנגד אספקת שירותים שונים. תקציב שאינו ייעודי הוא תקציב שמשמש לפעילות השוטפת של המתנ"ס ומועבר מידי תחילת חודש עפ"י סעיפים תקציביים מוגדרים.

כאמור, בשל הגירעון המצטבר של המתנ"ס ולצורך שיפור מצבו הפיננסי, נחתם הסדר הבראה במסגרתו העירייה מעבירה תקציב הבראה לצורך תוכנית התייעלות רב שנתית.

הטבלה שלהלן מציגה את נתוני התקציב שהועבר מהעירייה למתנ"ס, כפי שמפורט בדוחות הכספיים של המתנ"ס, בשנים 2021 - 162023:

מס"ד	שנה	סך התקציב שהועבר מהעירייה בפועל (ייעוד ושאינו ייעודי) 17
1	2021	1,350,000
2	2022	1,865,000
3	2023	5,149,861

מהנתונים לעיל ניתן לראות כי:

א. חלה עליה משמעותית בהקצבה בשנת 2023. מנהלת החשבונות של המתנ"ס מסרה לביקורת כי העלייה הינה בשל עליה בהוצאות תחזוקה בעקבות שימוש במגרשי כדורגל וכדורסל (מגרשים של העירייה אשר משמשים את המתנ"ס בחוגים שונים).

ב. בדוכ"ס לא קיימת חלוקה של תקציב ייעודי ושאינו ייעודי, קרי אין חלוקה של התקציב בין השימושים השונים. מנהלת החשבונות של המתנ"ס מסרה לביקורת כי התקציב הנ"ל נרשם כסכום אחד ולא מחולק במאזן של המתנ"ס.

בהתייחסות העמותה לשיטת הדוח, נמסר לביקורת כי "ככלל, הכספים המועברים לעמותה מהעירייה הינם בגין פעילותה השוטפת של העמותה. לצד זאת, לאחר שהעמותה תבצע פעולות תחזוקה של המתקנים שבאחריותה, בהתאם להסכם שבניה לבין העירייה לענין זה, תועבר לעירייה חשבונית וההוצאות ישולמו על ידי העירייה כתב"ד".

6.6. בחינת התאמות בין ספרי המתנ"ס לספרי העירייה

הביקורת בדקה האם קיימת הלימה בין כרטסת חו"ז של המתנ"ס לבין כרטסת חו"ז של העירייה בשנת 2023, על מנת לבדוק הלימה ברישומי הנהלת חשבונות בשני הגופים. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת התאמה בין כרטסת הנהלת החשבונות של העירייה לבין הנתונים המופיעים בדוכס של המתנ"ס.

16 ללא הזמנות רכש בגין שכר עובדי בראשית (ראה פירוט סעיף 8).
17 התקציב כולל תוכנית התייעלות רב שנתית של המתנ"ס.

הטבלה שלהלן מציגה את ההעברות מהעירייה לעמותה כפי שרשומים בספרי העירייה וספרי המתנ"ס:

מס"ד	חודשים	ספרי עירייה	ספרי המתנ"ס
1	01/2023	₪ 492250	₪ 164083
2	02/2023		₪ 164083
3	03/2023		₪ 164083
4	04/2023	₪ 492250	₪ 164083
5	05/2023		₪ 164083
6	06/2023		₪ 164083
7	07/2023	₪ 492250	₪ 164083
8	08/2023		₪ 164083
9	09/2023		₪ 164083
10	10/2023	₪ 492250	₪ 164083
11	11/2023		₪ 164083
12	12/2023		₪ 164083
13	עדכון הקצבה	₪ 231000	₪ 231,000
14	עדכון הקצבה	₪ 350,000	₪ 350,000
15	סה"כ	₪ 2,550,000	₪ 2,550,000

אין הערות.

מנהלת החשבונות של המתנ"ס מסרה לביקורת כי קיימת בקרה תקופתית, קרי ביצוע התאמה של כרסות היתרות בין העירייה לבין המתנ"ס לצורך איתור אי התאמות או חריגות בשלב מוקדם ככל האפשר.

מדי חודש מנהלת החשבונות של המתנ"ס מבצעת רישום עם התאמות לכרסות של העירייה לצורך דיווח פנימי.

הביקורת בדקה ביצוע התאמות של כרסות היתרות בין העירייה לבין המתנ"ס ובחנה באם קיימות יתרות פתוחות. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון ליום 31.12.23 לא קיימות יתרות פתוחות.

אין הערות.

6.7. הכנסות מפעילויות

מסקירת מאזני הבוחן של המתנ"ס לשנים 2021 - 2023 עולה כי שיעור ההכנסות שמתקבלות מחוגים, קייטנות ופעילויות בתחום התרבות הינו גבוה (82%). להלן פירוט הכנסות עצמיות, כחלק ממחזור ההכנסות:

מס"ד	שנה	מחזור הכנסות (כולל תקציב מעירייה)	הכנסות מחוגים, קייטנות ופעילויות בתחום התרבות	% הכנסות עצמיות
1	2021	21,977,465	18,222,514	82%
2	2022	31,005,789	25,512,987	82%
3	2023	32,637,344	23,690,900	72%

מנהלת החשבונות של המתנ"ס מסרה לביקורת כי התשלומים בגין כלל החוגים השונים מתבצעים, בהוראות קבע, כרטיס אשראי, העברות בנקאיות, המחאות ומזומן.

6.7.1. גבייה מתושבים

הביקורת בדקה יתרות חוב של לקוחות המתנ"ס לצורך בחינת אחוזי גבייה.

נכון ל-30.6.2014 קיים חוב גבייה על סך של כ- 50,000 ש"ח, מתוכם 2 תושבים עם יתרת חוב של כ- 30,000 ₪. לביקורת נמסר כי החוב נוצר באישור מנכ"ל המתנ"ס. לא קיים תיעוד לטיפול בסגירת החוב מול התושבים.



בהתייחסות העמותה לשיטות הדוח, נמסר לביקורת כי "מדובר בחובות של אנשים שנקלעו לקשיים כלכליים עקב נסיבות אישיות קשות. העמותה פעלה, פועלת וחפצת בניסיון לגביית החובות; ואם הדבר לא יסתייע, אזי יינקטו הפעולות הנדרשות לצורך סגירתם".

כמו כן, מנהלת החשבונות של המתנ"ס מסרה לביקורת כי "בוצעו מספר ניסיונות לפנות לתושבים אך נתקלה בסירובים. בנוסף, בוצעו ניסיונות חיוב בהו"ק אך החיוב חוזר".

6.7.2. התאמת הנתונים שהוזנו למערכת דיאלוג מול הפקדות בפועל

כאמור, לא קיים נוהל כתוב המסדיר את תהליך העבודה והטיפול בגביית כספים.

בעבור כל לקוח המגיע לשלם בגין פעילות במתנ"ס, המזכירה מזינה את אמצעי התשלום למערכת חוגים, קבלות מופקות באופן ממוחשב מתכנת דיאלוג של החברה למתנ"סים.

נתוני הגבייה שהוזנו למערכת "דיאלוג" מועברים באופן ממוכן למערכת החשבשבת ויוצרים פקודת יומן אוטומטית. המחאות מעותדות וכסף מזומן נשמר בכספת עד להפקדתו בחשבון הבנק. ממערכת "דיאלוג" מופק טופס הפקדה לבנק שאמור להתאים למזומנים וההמחאות שבכספת. דוח זה יוצא באופן ממוכן למערכת חשבשבת ויוצר פקודת יומן אוטומטית. טופס ההפקדה המפורט שהתקבל מהבנק נמסר להנהלת החשבונות לתיוק ולבקרה.

קיימות 2 כספות במתנ"ס – כספת למזומנים וכספת להמחאות. הכספת משמשת לשמירת תקבולים מתושבים עד הפקדתם בבנק (מזומנים והמחאות). המפתח נמצא אצל מנהלת החשבונות של המתנ"ס.

לפני הפקדה בבנק, מופק טופס הפקדה ממערכת "דיאלוג". הפקדה של מזומנים או המחאות יכולה לכלול מספר טופסי הפקדה. טופסי ההפקדה מתויקים יחד עם אישור הבנק על ההפקדה.

הביקורת בחנה התאמת הנתונים בספר קופה לסכומי המזומנים וההמחאות בכספת.

נכון למועד הבדיקה לא קיימים סכומי מזומנים בכספת מזומנים על כן בוצעה בדיקה בכספת ההמחאות.

הביקורת הפיקה ספר קופה מעודכן (סכומים שלא הופקדו), ובדקה כי סכומי ההמחאות במערכת "דיאלוג" תואם לסכומים המצויים בכספת. דהיינו, כל המחאות שנתקבלו הוזנו למערכת, כנדרש. מבדיקת הביקורת נמצאו הממצאים הבאים:

- 2 המחאות דחיות (ע"ס של כ-1,500 ₪). ההמחאות שהתקבלו הוזנו למערכת דיאלוג כנדרש.
- 2 ההמחאות רשומות בספר השיקים לצורך תיעוד מעקב ובקרה.
- כל ההמחאות הוטבעו בחותמת "למוטב בלבד" ובחותמת של המתנ"ס.

אין הערות.

6.8. קופה קטנה

במתנ"ס קיימת קופה קטנה המשמשת לתשלומים בסכומים קטנים (עד מאות שקלים), כגון: הוצאות דואר, נסיעות מיוחדות, קניות בכמויות קטנות, דמי הובלה וכיוצב'. הקופה הקטנה מנוהלת על ידי מנהלת החשבונות של המתנ"ס בלבד ומוחזקת בחדרה.

6.8.1. תיעוד ורישום קופה קטנה

הקופה הקטנה מנוהלת באמצעות קובץ אקסל. כספי הקופה הקטנה נשמרים בכספת נפרדת, יחד עם החשבוניות בגין ההוצאות השונות. כל הוצאה מאושרת על ידי מנכ"ל המתנ"ס (יש לציין כי בתקופה בה המנכ"ל אינו פעיל, יו"ר ההנהלה מאשר הוצאות קופה קטנה). **יחד עם זאת, ההוצאות הרשומות בקובץ האקסל אינן שמורות במחשב אלא קיים תיעוד ידני בלבד ללא אפשרות "לשלוף" בכל רגע נתונים מתקופות קודמות.**

לדעת הביקורת, יש לנהל את הקופה קטנה כך שבכל רגע נתון ניתן יהיה להפיק דוח המכיל את המידע לגבי היסטוריית הוצאות, היקף הקופה הקטנה וניצול הכספים נכון לאותה נקודת זמן.

בהתייחסות העמותה לפיטות הדוח, נמסר לביקורת כי "לאקסל הידני מצורפות כל הקבלות הרלוונטיות, המתווקות באופן מסודר בקלסר ייעודי. לצד זאת, נעשה עדיין מחוץ לחשבונות החשבונות. כל הוצאה שנרשמת באקסל הידני נרשמת גם בכרטיס הנה"ח".

6.8.2. התאמת הרישום בספרי הקופה הקטנה לבין הכספים בפועל

נכון למועד הביקורת, לא ניתן לבצע בדיקה של קופה קטנה בשל העובדה כי לא כל ההוצאות הוזנו במערכת הנהלת חשבונות ולכן נוצר פער בין הכספים שבקופה לבין הרישום בהנהלת חשבונות.

כאמור, הקופה מנוהלת על ידי מנהלת החשבונות של המתנ"ס בלבד. מעורבותה הבלעדית מהווה חולשה בניהול הקופה קטנה. **לא קיימת הפרדת תפקידים מובנית, קרי מנהלת החשבונות מנהלת את הקופה הקטנה ובמקביל מזינה את הנתונים לכרטיס הנה"ח.** ניהול הקופה והנה"ח מהווים ריכוזיות יתר וזאת כאשר לא קיימת בקרה נוספת מובנית בתוך התהליך.

עקרון הפרדת תפקידים מהווה כלי בקרה ניהולי חשוב ומונע מעובד בודד את האפשרות לבצע תהליך שלם.

6.8.3. תקינות ההוצאות ואישורן

הביקורת דגמה חשבוניות קופה קטנה שהוגשו בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 ובחודשים ינואר עד מאי 2024, ובחנה את האסמכתאות שהוצגו לאישור מנהל המתנ"ס, והאם ההוצאות שנרשמו הינן בהיקפים קטנים הנדרשים לתפעול היום יומי של המתנ"ס.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- א. האסמכתאות תואמות לרישום באקסל.
- ב. גובה ההוצאות ומהותן תואמות להוצאות קופה קטנה (הוצאות עד 200 ₪), בהתאם לנוהל.
- ג. קיימת חתימת מנכ"ל על כל קבלה שהועברה למנהלת החשבונות של המתנ"ס.

אין הערות.

7. הסכמים של העמותה

7.1. כללי

כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים הנדרשים כדין, ויצוינו בו תנאי ההתקשרות, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד. כלל זה חל גם על התקשרויות הרשות המקומית עם תאגידים עירוניים, משום שהם ישות משפטית נפרדת ממנה.

7.2. הסכם המשולש

7.2.1. עדכניות נספחי ההסכם

כאמור, קיים הסכם משולש בין העמותה, החברה למתנ"סים והעירייה. ההסכם כולל אחריות של כל צד, ביטוחים, ביצוע ביקורת פנימית, עובדים, שימוש בציד ומתקנים ותחומי פעילויות (בנספח א' ו-ב' להסכם):
א. נספח א' – תחומי פעילות.
ב. נספח ב' – רשימת מבנים המופעלים ע"י המתנ"ס. (כולל אולמות ספורט ומגרשי ספורט).

מדובר בהסכם מסגרת בו לא מצוינים התקציבים המועברים מהעירייה למתנ"ס. התקציבים נקבעים מדי שנה על ידי העירייה.

רשימת הפעילויות ורשימת המבנים

ההסכם הוא משנת 2021 ובאופן שוטף מתווספים מתקנים חדשים למתנ"ס; מאז החתימה על ההסכם נוספו לעמותה מגרשים לשימוש וכפועל יוצא מתקנים אשר מחייבים את העמותה בעלויות תחזוקה נוספות. מצד שני, ישנם מתקנים שמתבטלים. כתוצאה מכך יש צורך לעדכן את נספח ב' בהסכם מספר פעמים בשנה.

אי עדכניות הנספחים עלול לגרור מחלוקות בדבר חלוקת אחריות בין הצדדים.

הסכמים פרטניים המשלימים את הסכם המסגרת

הסכם המסגרת הוא כללי ואינו מכסה את כלל יחסי הגומלין בין העמותה לבין העירייה. לדעת הביקורת יש צורך בהסכמים פרטניים בין העירייה למתנ"ס אשר יפרטו את יחסי הגומלין בין הצדדים בנושאים ספציפיים, כגון: תחזוקת מגרשי ספורט.

8. העסקת עובדי עירייה באמצעות המתנ"ס

8.1 כללי

מטרת המתנ"ס היא עידוד וביצוע פעולות רווחה לטובת כלל האוכלוסייה באמצעות פעולות קהילתיות, תרבות ובידור.

במסגרת תקנון העמותה לא קיים סעיף בנושא העסקת עובדים, למעט סעיף 20 – "התקשרויות". על פי הסעיף, "כל התקשרויות העמותה תבוצענה בהתאם לדין החל על הרשות, לרבות לעניין ניגוד עניינים ובין שאר החובות עריכת מכרז והכללים על העברת זכויות במקרקעין".

כמו כן, "קבלת עובדים לעמותה תעשה במכרז על פי הדינים המקובלים ברשות".

בתקנון לא צוין סעיף בנושא העסקת עובדי עירייה, יחד עם זאת, מועסקים באמצעות המתנ"ס 14 עובדי עירייה בנוסף ל 323 עובדי מתנ"ס. עובדים אלה מתחלקים בין עובדי בית ספר "בראשית" לבין עובדי עירייה אחרים, כדלקמן:

- א. 9 עובדי בית ספר בראשית
- ב. 5 עובדי עירייה

8.2 העסקת עובדים

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. המתנ"ס מעסיק עובדים בתהליך עוקף כוח אדם עירוני, קרי משמש כחברת כוח אדם בעבור העירייה. פעילות זו אינה חלק ממטרות הקמתה העמותה (בהתאם לתקנון).
- ב. למרות שהמתנ"ס משלם משכורות לעובדי עירייה המועסקים דרכו, הוא אינו מתייחס אליהם כעובדים שלו ולא מבצע בקרה אחר הנוכחות.



8.3 בחינת תשלום השכר במאזן המתנ"ס

הביקורת בדקה בכרטיס של העמותה באם קיים סעיף המשקף תקציב המועבר למתנ"ס בגין שכר והאם הוצאות השכר זהות לתקציב המתקבל מהעירייה.

להלן ממצאי הביקורת:

א. עובדי עירייה

מסקירת תהליך ביצוע תשלום השכר עולה כי העירייה מפיקה בגינם הזמנת רכש בעבור כל שנת העבודה. תשלומי השכר משולמים על בסיס דיווחים מהעירייה.

מבדיקת מאזן של שנת 2022 עולה כי קיימים פערים בין הכנסות שהתקבלו מהעירייה לבין ההוצאות בפועל ששולמו לעובדי העירייה. הפערים נובעים מתשלום שכר במעבר בין שנים, משמע שכר של דצמבר שולם בינואר. להלן פירוט הפער:

סעיף	הכנסות	הוצאות	פער
עובדי עירייה (5 עובדים)	42,436	(26,227)	16,208

ב. עובדי בית ספר "בראשית"

מסקירת הליך תשלום השכר לעובדים עולה כי מזכירת בית הספר שולחת לחשבת השכר ומנהלת החשבונות דיווחי שעות לצורך השכר, ולמחרת בית הספר מעביר שיק עבור עלות מעביד לאותו חודש.

מבדיקת מאזן לשנת 2022 עולה כי לא קיימת יתרת שלילית בכרטיס של בראשית. במאזן המצטבר של שנת 2023 קיימת יתרה חיובית. להלן פירוט המאזן:

סעיף	הכנסות	הוצאות	פער
בראשית (9 עובדים)	351,454	(343,987)	7,466

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
1. מבנה ארגוני				
1	1.2	למתנ"ס אין תרשים מבנה ארגוני. במסגרת תכנית ההבראה, נקבע שאבן דרך מס' 5 היא "אבחון ובניית מבנה ארגוני ל- 2023 ואילך". אבן דרך זו לא בוצעה.	על המתנ"ס ליישם את אבן הדרך כפי שסוכם בתוכנית ההבראה – לאבחן ולבנות מבנה ארגוני.	במסגרת הליך האסדרה החל תהליך מקיף של בניית מבנה ארגוני חדש שיתאים למתכונת הפעילות העתידית. לאחר השלמת ההליך, תיבחן התאמתה של תכנית ההבראה למצב הדברים הנוכחי, ובמידת הצורך יינקטו הפעולות הנדרשות לצורך שיפור מצבה הכלכלי של העמותה.
2	1.3	המנכ"ל אינו לוקח חלק פעיל בניהול המתנ"ס. מאחר שגם הוועד המנהל אינו מתכנס, קיימת פגיעה בממשל התאגידי של המתנ"ס ובניהול השוטף שלו. בפועל יו"ר העמותה מהווה מנהל המתנ"ס היחיד.	לדאוג לכך שלמתנ"ס יהיה מנכ"ל שינהל אותו באופן שוטף.	עם סיום ההתקשרות בין העמותה, העירייה והחברה למתנ"סים והשלמת הליך האסדרה, בכוונת העמותה לפעול למינוי מנכ"ל, בהתאם להוראות משרד הפנים לעניין זה.
2. נהלי עבודה				
3	2.2	שמונה הנהלים הקיימים של המתנ"ס אינם ערוכים במבנה אחיד ומקובל של נוהל.	לערך את נהלי העבודה של המתנ"ס על פי מבנה אחיד ומקובל, כולל תאריך עדכון אחרון.	הדבר ייבחן לאחר השלמת האסדרה, ויינקטו הפעולות הדרושות לצורך יישום מסקנות הדו"ח, ככל שהדבר יידרש.
4	2.2	קיימים שני נהלים (נהלי עבודה בצהרון ונהלי בטיחות בצהרון) ללא ציון מועד כתיבת/עדכון הנוהל, כך שלא ניתן לדעת מהו פרק הזמן שעבר מאז כתיבתו/עדכונו.		
5	2.2	נהלי העבודה בהם יש תאריך עדכון לא עודכנו לפחות ב-5 השנים האחרונות.	לבצע בחינה תדירה של נהלי העבודה ועדכוןם והתאמתם לשינויים ארגוניים ולפעילות השוטפת.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
6	2.2	לעמותה חסרים נהלים בתחומים חשובים ורגישים כגון: ניהול ספקים, תשלומים, ניהול רישום לחוגים, בקרה אחר משתתפים בחוגים וגביית תשלומים.	להשלים נהלי עבודה בתחומים חשובים נוספים, כגון: ניהול ספקים, ביצוע תשלומים לספקים, ניהול רישום לחוגים, בקרה אחר משתתפים בחוגים וגביית תשלומים.	
3. ועד מנהל ואסיפה כללית				
7	3.2	בעמותה לא מנוהל פנקס חברים (של האסיפה הכללית ושל הוועד המנהל) המפרט את שם החבר ופרטיו האישיים, לרבות מועד מינוי ועזיבה כנדרש בסעיף 18 לחוק העמותות; כתוצאה מכך קיים קושי לעקוב אחר שינוי בהרכב החברים.	לנהל פנקס חברים לאסיפה הכללית/ועד המנהל המפרט את שם החבר ופרטיו האישיים, לרבות מועד מינוי ועזיבה.	אנו מקבלים את הערות הביקורת ונפעל להקמת פנקס חברים מסודר הכולל את כל הפרטים הנדרשים על פי דין.
8	3.3	(1) הוועד המנהל אינו מונה 7 חברים כנדרש - בסוף פברואר 22 היו 8 חברים, בסוף אוגוסט 22 היו 7 חברים, בסוף מרס 23 - 5 חברים והחל מאפריל 23 - 4 חברים. (2) נכון למועד כתיבת הדוח, לא קיים חבר עמותה מטעם החברה למתנסים; 2 מחברי העמותה הינם נציגי ציבור וקיימים שני נציגי רשות בלבד (נבחר ציבור ונציג ציבור מטעם העירייה), קרי מספר חברי העמותה אינו בהתאם לתקנון העמותה.	להקפיד שמספר חברי הוועד המנהל והרכבו יהיה בהתאם לנדרש.	כחלק מהליך הסדרת מעמדה של העמותה, העירייה כבר נקטה בפעולות לצורך מינוי חברי ועד מנהל מטעמה, בהתאם להוראות הדין הרלוונטיות, לרבות פרסום לצורך איתור נציגים מקרב הציבור וכן מינוי של נציגים מקרב עובדיה, הכפופים לקבלת אישור משרד הפנים.

מתנ"ס – ממשל תאגידי

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
9	3.3	בדוח המילולי של שנת 2022 קיימות מספר טעויות בקשר לכהונת חברי ועד מנהל, כדלקמן: 1. נרשמה נציגת החברה למתנ"סים, למרות שהתפטרה כבר באוגוסט 2022. 2. כהונתה של נציגת ציבור כחברת ועד נרשמה החל פברואר 2022 למרות שמונתה רק ביוני 2022. 3. כהונתה של נציגת ציבור חברת ועד נרשמה החל מאוגוסט 2022 למרות שמינויה הותנה באישור משרד הפנים – לביקורת לא נמסר אישור משרד הפנים.	להקפיד שהדוח המילולי משקף את כהונת חברי הוועד המנהל בצורה נכונה.	ההערות ייבדקו ובמידת הצורך יבוצעו התיקונים הנדרשים.
10	3.4	חסר תיעוד מסודר לעזיבתם של חלק מחברי הוועד המנהל – לא נמצא העתק מכתב התפטרות של חברת הוועד מטעם החברה למתנ"סים; עזיבתו של נציג העירייה, אשר פרש לגמלאות, אינו מתועד, אלא בהודעת ווטסאפ; לא נמצא תיעוד לפרישתו של מנכ"ל העירייה בסוף שנת 2022.	להקפיד על תיעוד מסמכים המעידים על עזיבתם של חברי הוועד המנהל.	
11	3.5	נכון לאוקטובר 2024, הוועד המנהל של המתנ"ס לא התכנס מעל שנה. בשנת 2023 הוועד המנהל התכנס פעמיים בלבד – במאי 2023 ובאוגוסט 2023.	להקפיד על כינוס הוועד המנהל לפחות 4 פעמים בשנה.	ישיבת ועד מנהל התקיימה ביום 3.11.2024. לאחר השלמת הליך האסדרה, לרבות תיקון תקנון העמותה, יתכנסו האורגנים של העמותה בהתאם להוראות התקנון.
12	3.5	כל הפרוטוקולים משנת 2022 חתומים על ידי יו"ר העמותה סגן ראש העיר, למעט פרוטוקול מיום 30.08.2022.	להקפיד על פרוטוקולים חתומים על ידי יו"ר ההנהלה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
13	3.5	במסגרת הישיבה בנושא אישור תקציב לשנת 2023 לא תועד כי קיים הסדר להסכם הבראה במתנ"ס. בפרוטוקול צוין המשפט "מתנהל דיון". על כן הביקורת לא יכלה לבדוק באם נלקח בחשבון הסדר ההבראה במסגרת התקציב.	להקפיד על תיעוד נאות של ישיבות הוועד המנהל באמצעות הפרוטוקולים.	
14	3.6	בשנת 2023 האסיפה הכללית התכנסה רק פעם אחת – כדי לאשר את הדוח הכספי והדוח המילולי לשנת 2022. נכון לסוף אוגוסט 2024 בשנת 2024 האסיפה הכללית לא התכנסה כלל.	לכנס את האסיפה הכללית בהקדם.	ישיבת אסיפה כללית התקיימה ביום 3.11.2024. לאחר השלמת הליך האסדרה, לרבות תיקון תקנון העמותה, יתכנסו האורגנים של העמותה בהתאם להוראות התקנון.
4. רואה חשבון המבקר, הגוף המבקר ומבקר פנים				
15	4.2	רואה החשבון החיצוני של העמותה משמש בתפקיד כבר 14 שנה. לא קיימים פרוטוקולים של האסיפה הכללית המעידים על הארכת מינוי רואה חשבון העמותה בשנים 2022 – 2023 כנדרש בחוק.	(1) יש להקפיד על קיום דיון על מינוי רואה חשבון חיצוני במסגרת אסיפה הכללית השנתית של העמותה. (2) עקב פרק הזמן הארוך בו רואה החשבון נמצא בתפקיד, לצאת להליך תחרותי לבחירת רואה חשבון חיצוני לעמותה. (3) לבצע הליך פומבי לבחירת רואה חשבון חיצוני לפחות פעם בחמש שנים.	ההמלצה בוצעה. ביום 3.11.2024 התקיימה אסיפה כללית, במסגרתה נבחר רואה חשבון חדש לעמותה.
16	4.3.1	א. באסיפה הכללית מיום 7 באוקטובר 2018 מונה הגוף המבקר של המתנ"ס. יחד עם זאת, מינוי הגוף המבקר אושר לאחר חתימתו על ההסכם ביום 19 בדצמבר 2017, משמע לפני אישור המינוי. ב. הסכם ההתקשרות בין העירייה לגוף המבקר חתום עם הגוף המבקר החל מ-19	(1) במסגרת חוזה עם נותן שירותים חיצוני, להגדיר את תום תקופת ההתקשרות ופרקי זמן נוספים להארכת ההסכם. (2) להקפיד שהעסקת גוף מבקר יתחיל רק לאחר אישור האסיפה הכללית. (3) לצאת מייד להליך תחרותי לבחירה מחדש של גוף מבקר לעמותה.	העמותה מקבלת את ממצאי דו"ח הביקורת, ותנקוט בפעולות הדרושות בהקשר זה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
		בדצמבר 2017 ללא ציון מועד סיום התקשרות. ג. נכון למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2024) טרם פורסם הליך פומבי לבחירת גוף מבקר וכתוצאה מכך, הגוף המבקר מכהן בתפקיד כבר כ- 7 שנים על סמך תהליך תחרותי משנת 2017.		
17	4.3.2	במהלך השנים 2022 – 2024 הגוף המבקר כינס ישיבה מתועדת רק פעם אחת. אישור הדוח הכספי והמילולי לשנת 2022 לא התבצע במסגרת "ועדת ביקורת", אלא במסגרת מכתב המאשר את הדוחות. בנוסף, הגוף המבקר מסר לביקורת כי בשנת 2023 התכנס רק בנושא הדוח המיוחד.	(1) להקפיד על תיעוד ההערות של הגוף המבקר לדוח הכספי ולדוח המילולי. (2) להקפיד שהגוף המבקר יוציא פרוטוקול לפגישות שלו עם מבקר העמותה, רואה החשבון החיצוני ואם גורמים נוספים בעמותה.	הממצאים ייבחנו מול הגוף המבקר, ובמידת הצורך יינתנו הנחיות מתאימות בעתיד.
18	4.4	המבקר הפנימי של העמותה נבחר בשנת 2017, משמע מכהן בתפקיד כ- 7 שנים. נכון למועד הביקורת (יולי 2024) טרם פורסם הליך פומבי להתקשרות חדשה עם מבקר פנימי.	יש לפרסם מייד מכרז פומבי לצורך בחירה חדשה של מבקר פנימי לעמותה.	ההמלצות התקבלו והעמותה תחל בפרסום הליך פומבי כאמור.
19	4.4	קיים הסכם התקשרות חתום עם המבקר הפנימי החל מ- 19 בדצמבר 2019 ללא ציון מועד סיום התקשרות.	להגדיר במסגרת הסכם ההתקשרות עם המבקר הפנימי מועד סיום ההתקשרות ותקופות הארכה אפשריות.	ההמלצות התקבלו והעמותה תחל בפרסום הליך פומבי כאמור.
20	4.5	אין הקפדה לאשר את תכנית הביקורת גם בוועד המנהל וגם אצל הגוף המבקר – בשנת 2022 לא אושר על ידי הוועד המנהל, בשנת 2023 לא אושר על ידי הגוף המבקר, בשנת 2024 לא אושרה תכנית ביקורת כלל.	להקפיד על הכנת תוכנית ביקורת מדי שנה ואישורה על ידי הגוף המבקר והוועד המנהל.	הממצאים ייבחנו, ובמידת הצורך ייקטו הפעולות הנדרשות לצורך יישום ההמלצות. מבלי לגרוע מן האמור יצוין, כי ביום 3.11.2024 התקיימה פגישה בין יו"ר הוועד המנהל של העמותה, ר"ח המבקר של העמותה והגוף המבקר בנושא דו"חות הביקורת שעניינם אחזקת מתקנים ואיכות השירות לתושב.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
21	4.5	טרם בוצע מעקב תיקון ליקויים לדוחות הביקורת הקודמים.	להקפיד על מעקב תיקון ליקויים אחר דוחות הביקורת שבוצעו בשנים קודמות על מנת לוודא כי ננקטו הצעדים לתיקונם.	הממצאים ייבחנו, ובמידת הצורך יינקטו הפעולות הנדרשות לצורך יישום ההמלצות. מבלי לגרוע מן האמור יצוין, כי ביום 3.11.2024 התקיימה פגישה בין יו"ר הוועד המנהל של העמותה, רו"ח המבקר של העמותה והגוף המבקר בנושא דו"חות הביקורת שעניינם אחזקת מתקנים ואיכות השירות לתושב.
5. ועדות משנה				
22	5.2	נמצא כי לא מונה חבר ועדה כ"א במקום נציג הציבור שהתפטרה בשנת 2023 ובמקום נציג העירייה שפרש בשנת 2024, בניגוד לסעיף 13.5 בתקנון.	למנות נציגים לוועדת כוח אדם, שהיא ועדת חובה.	בישיבת הוועד המנהל מיום 3.11.2024 מונו חברי ועדות העמותה. בכל הנוגע למינוי נציגים לוועד המנהל, וכפועל יוצא מכך מינוי חברים לוועדות העמותה.
23	5.3	במתנ"ס לא הוקמה ועדת כספים כנדרש בתקנון העמותה, למרות חשיבותה הרב, במיוחד בתקופה שנדרש להוציא לפועל תכנית הבראה.	(1) להקים ועדת כספים כנדרש בתקנון העמותה. (2) על ועדת הכספים לדון בתקציב השנתי, הדוח המילולי והכספי, תכנית ההבראה וסוגיות כספיות נוספות.	העמותה תפעל לעניין זה בהתאם להוראות התקנון המתוקן כפי שיוגש ויאושר על ידי משרד הפנים במסגרת תהליך האסדרה של העמותה.
24	5.4	(1) ועדת הרכש אינה כוללת נציג יועץ משפטי כפי שהמליץ משרד הפנים לעיריות. (2) בפועל ועדת הרכש אינה מתכנס באופן סדיר, גם בסכומים גבוהים יותר.	(1) להוסיף את היועץ המשפטי של המתנ"ס כחבר בוועדת הרכש. (2) לכנס את ועדת הרכש בהתקשרויות מעל 5,850 ₪ כולל מע"מ כפי שמבוצע בעירייה ולעדכן את הנוהל בהתאם.	העמותה תבחן את מסקנות הדו"ח ותיישם את ההמלצות הרלוונטיות בעתיד, בהתאם להוראות הדין הרלוונטיות שלאחר הסדרת מעמדה כתאגיד עירוני.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
6. תוכנית שנתית ותקציב המתנ"ס				
25	6.1	תכנית ההבראה של המתנ"ס שבגינה היא מקבלת כספים מהעירייה נעצרה לאחר 3 אבני דרך הראשונים מתוך 7.	לבחון מחדש את הצורך בתוכנית הבראה למתנ"ס ובמידה שכן, לערוך הסכם הבראה חדש בין העירייה לבין המתנ"ס.	במקביל להסדרת מעמדה של העמותה כעמותה עירונית, כמפורט לעיל, ייבחנו גם הצורך בתוכנית הבראה ובאופן יישומה.
26	6.2	בשנת 2024 העמותה פועלת ללא תקציב מאושר ולא נערכו דיונים על התקציב שלה.	(1) להקפיד על אישור תקציב המתנ"ס לקראת כל שנת תקציב. (2) לערוך דיון דחוף על תקציב 2024 בוועד המנהל ובהשתתפות גזברית העירייה.	תקציב העמותה לשנת 2024 אושר כנדרש במסגרת ישיבת הוועד המנהל של העמותה, אשר התכנסה ביום 3.11.2024. הביקורת מעירה שצריך לאשר את התקציב טרם תחילת שנת העבודה.
27	6.3	טרם אושר הדוח המילולי והכספי לשנת 2023.	לאשר בהקדם את הדוח המילולי והכספי של שנת 2023 במסגרת האסיפה הכללית.	הדוח הכספי והמילולי לשנת 2023 אושרו כנדרש במסגרת האסיפה הכללית אשר התכנסה ביום 3.11.2024.
28	6.4	למתנ"ס, למרות הפעילות הענפה שלה, לא קיימת תכנית עבודה שנתית.	על המתנ"ס להכין תוכנית עבודה שנתית מסודרת הכוללת לוחות זמנים ותקציבים אשר יאפשרו מימוש אופטימלי של פעילות המתנ"ס וקיום בקרה נאותה ומדידה אחר פעילותו. על תכנית העבודה לקבל את אישור הוועד המנהל.	כחלק מתהליך האסדרה, תגובש תכנית אסטרטגית וכלכלית מסודרת לעמותה, שתובא לאישור משרד הפנים.
29	6.5	התקציב שמועבר מהעירייה למתנ"ס כולל הקצבה שנתית, תקציב במסגרת תכנית הבראה ותקציב לתחזוקת מגרשי ספורט. לא קיימת חלוקה פנימית בין השימושים השונים. להלן ההעברות שבוצעו בשנים האחרונות: 2021 – 1.35 מ', 2022 – 1.86 מ', 2023 – 5.15 מ'.	להקפיד לצבוע את התקציב שמועבר מהעירייה למתנ"ס בהתאם ליעוד שלו כדי למנוע מחלוקות עתידיות.	ככלל, הכספים המועברים לעמותה מהעירייה הינם בגין פעילותה השוטפת של העמותה. לצד זאת, לאחר שהעמותה תבצע פעולות תחזוקה של המתקנים שבאחריותה, בהתאם להסכם שבינה לבין העירייה לעניין זה, תועבר לעירייה חשבונית וההוצאות ישולמו על ידי העירייה כתב"ר.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
30	6.7.1	למתנ"ס קיים חוב גבייה על סך של כ- 50,000 ש"ח, מתוכם 2 לקוחות עם יתרת חוב של כ- 30,000 ש"ח.	לפעול לסגירת יתרות החוב בסך 50,000 ש"ח, מתוכם 30,000 ש"ח משני לקוחות.	מדובר בחובות של אנשים שנקלעו לקשיים כלכליים עקב נסיבות אישיות קשות. העמותה פעלה, פועלת ותפעל בניסיון לגביית החובות; ואם הדבר לא יסתייע, אזי יינקטו הפעולות הנדרשות לצורך סגירתם. כמו כן, מנהלת החשבונות של המתנ"ס מסרה לביקורת כי "בוצעו מספר ניסיונות לפנות לתושבים אך נתקלה בסירובים. בנוסף, בוצעו ניסיונות חיוב בה"ק אך החיוב חזר."
31	6.8.1	הוצאות הקופה הקטנה אינן שמורות במחשב, אלא קיים תיעוד ידני בלבד ללא אפשרות "לשלוף" בכל רגע נתונים מתקופות קודמות.	יש לנהל הוצאות קופה קטנה באמצעות קבצי מעקב ממוחשבים לצורך מעקב ויצירת נתיב ביקורת.	לאקסל הידני מצורפות כל הקבלות הרלוונטיות, המתויקות באופן מסודר בקלסר ייעודי. לצד זאת, נעשה עדכון מתואם בתוכנת החשבשבת. כל הוצאה שנרשמת באקסל הידני נרשמת גם בכרטסת הנה"ח."
32	6.8.2	(1) בעת הביקורת לא ניתן היה לבצע בדיקה של הקופה הקטנה בשל העובדה כי לא כל ההוצאות הוזנו במערכת הנהלת חשבונות. (2) לא קיימת הפרדת תפקידים מובנית, קרי מנהלת החשבונות מנהלת את הקופה הקטנה ובמקביל מזינה את הנתונים לכרטסת הנה"ח.	(1) ביצוע הפרדת תפקידים - מינוי גורם לניהול הקופה הקטנה והזנת נתונים בקבצי האקסל וגורם אחר להזנת הנתונים בכרטסת. (2) להקפיד על ממלא מקום לניהול הקופה הקטנה בעת היעדרות ממושכת של האחראית. (3) להקפיד על עדכניות נתוני הקופה הקטנה בהנהלת חשבונות בכל עת.	העמותה תבחן אפשרות למנות גורם מקרבה אשר יהיה אחראי לעניין זה, לצד ניהול הכרטסות בתוכנת החשבשבת על ידי חשבת השכר של העמותה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות המתנ"ס
7. הסכמים של העמותה				
33	7.2.1	ההסכם המשולש כולל נספח המפרט את המתקנים שהועברו מהעירייה לשימוש המתנ"ס. מאחר שבמשך הזמן מתווספים ונגרעים מתקנים – רוב הזמן הנספח אינו מעודכן.	לנהל את רשימת מתקני הספורט בנפרד מההסכם עם העירייה/חברה למתנ"סים כדי שלא נדרש לעדכן אותו באופן שוטף.	במסגרת הליך האסדרה והפיכת העמותה לעירונית, העמותה תבחן את ההתקשרויות הקיימות עם העירייה ותפעל לעדכון ו/או ליצירת התקשרויות נוספות במידת הצורך.
34	7.2.1	הסכם המסגרת הוא כללי ואינו מכסה את כלל יחסי הגומלין בין העמותה לבין העירייה ויש צורך בהסכמים פרטניים בתחומים מסוימים כדוגמת תחזוקת מגרשי הספורט.	בנוסף להסכם המסגרת, לחתום על הסכמים פרטניים לנושאים ספציפיים כגון תחזוקת מגרשי ספורט.	
8. עובדי עירייה				
35	8.2	המתנ"ס משמש כחברת כוח אדם לעירייה ומעסיק עובדים בתהליך עוקף כוח אדם עירוני, שלא בהתאם לייעודו.	להימנע מהעסקת כוח אדם על ידי המתנ"ס בעבור העירייה כחברת כוח אדם, במקרים שההעסקה אינה קשורה ישירות לפעילות של המתנ"ס.	לאחר השלמת הליך האסדרה של העמותה, לרבות תיקון התקנון בהתאם להוראות נוהל האסדרה של משרד הפנים, וכלל שהדבר יידרש, יבוצעו שינויים ו/או התאמות בכל הנוגע למישור היחסים שבין העמותה והעירייה, ובכלל זה ביחס לנושאים שצוינו בסעיף זה לדו"ח הביקורת.
36	8.2	למרות שהמתנ"ס משלם משכורות לעובדי עירייה המועסקים דרכו, הוא אינו מתייחס אליהם כעובדים שלו ולא מבצע בקרה אחר הנוכחות שלהם.	תשלומי השכר של עובדים המועסקים על ידי המתנ"ס יבוצעו על בסיס דיווחי נוכחות באחריות המתנ"ס.	

נספחים

נספח א' – רשימת בעלי תפקידים מאתר "גיידסטאר"

הפיקת נסח

שירותים ומידע

נתוני אלכ"רים לפי תחום

כל הארגונים

משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

גיידסטאר

העמותה לפנאי וקהילה בבאר יעקב (ע"ר) | עמותה

מידע כללי

מסמכים

בעלי תפקידים

נתונים נספיים

זכויות במקרקעין

תמיכות ממשלתיות

שירותים ופרויקטים

סניפים, משרדים ומקומות פעילות

תבר ועד

דנה אילון הוד, חבר ועד

ורדה לוי, חבר ועד

נועם ששון, חבר ועד

פנינית אקרמן, חבר ועד

מורשי חתימה

נועם ששון, מורשה חתימה

פנינית אקרמן, מורשה חתימה

דנה (דינה) דהן, חבר ועד

יאיר ושד, חבר ועד

סיון בבאי, חבר ועד

סיון בבאי, מורשה חתימה

הנחות ארנונה

דוח ביקורת 5-2024

תוכן עניינים

פרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	205
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	208
ג		פירוט ממצאים	211
	1	נהלי עבודה	211
	2	דף האינטרנט של מחלקת הגביה	212
	3	אבטחת מידע	213
	4	בדיקה של נתוני המערכת	217
	5	הליך מתן הנחות	219
	6	ועדת הנחות – הנחות נזקק	223
	7	הנחות/פטורים נכס ריק/בשיפוצים/שאינו ראוי לשימוש	226
	8	הסכמי פשרה ומחיקת חובות	231
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	235
נספחים			
	נספח א'	דף אינטרנט של מחלקת הגביה	242

פרק א' – כללי

1. מבוא

הארנונה הינה מס שנתי המוטל על תושבי המדינה ע"י הרשויות המקומיות בגין שימוש בנכסים שונים, לרבות דירות מגורים, מבנים מסחריים ומבנים תעשייתיים, אשר נגבה ומשולם ישירות לרשות המקומית שבתחומה מצוי הנכס. סכום הארנונה נקבע בהתאם למספר פרמטרים, לרבות סוג הנכס, שטחו, מיקומו הגיאוגרפי ואופן השימוש בו. הארנונה מהווה מקור ההכנסה מרכזי בעבור הרשויות המקומיות, ומשמשת למימון מגוון רחב של שירותים ציבוריים, כולל חינוך, תחזוקת תשתיות, ניקיון, ופעילויות תרבותיות.

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "**חוק ההסדרים**") ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג - 1993 (להלן: "**תקנות ההסדרים**") נקבעו כללים למתן הנחות ופטורים לתושבים המתגוררים בנכסים (להלן: "התושבים"), מחיובי ארנונה ופורטו מבחנים לקבלתם.

לקראת כל שנת כספים, קובעת העירייה מבחני משנה להנחות ופטורים מארנונה המפורטים בצו המיסים (להלן: "**צו הארנונה**"), אשר מפורסם לציבור הרחב.

סוגי הנחות

ההנחות והפטורים נחלקים לחמישה סוגים:

- א. הנחות על סמך המצב האישי של התושב המתגורר בנכס: ניתנות על סמך סטטוס התושב מתגורר בנכס, לדוגמה חייל, אזרח ותיק, נכה צה"ל, עולה חדש, הורה יחיד, עיוור, משפחה שכולה, נפגע פעולות איבה, נרדף נאצי ועוד.
- ב. הנחות על פי מבחן הכנסה: ניתנות על פי טבלת הקריטריונים שהוגדרה בצו הארנונה, על פי רמת ההכנסה ועל פי מספר הנפשות המתגוררות בדירה.
- ג. הנחות נזקק: ניתנות לאחר פנייה ודיון בוועדת הנחות, בשל הכנסה נמוכה, ו/או הוצאות חריגות בשל נסיבות בלתי צפויות כתוצאה ממצב רפואי או אחר.
- ד. הנחות לנכסים: ניתנות לעסקים ו/או מגורים בגין נכס ריק, נכס בשיפוצים ושאינו ראוי לשימוש, על פי פרקי זמן מוגדרים.
- ה. הנחות למוסדות: ניתנות למוסדות חינוך, מוסדות דת וצדקה, קופות חולים ועוד.

פשרות ומחיקת חובות

בנוסף להליך מתן הנחות, קיים גם הליך של הגעה לפשרה ומחיקת חובות ארנונה, אשר הוסדר בסעיפים 338 ו-339 ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012.

בעלי תפקידים

המחלקה העוסקת בגביית ארנונה ומתן הנחות היא מחלקת הגבייה אשר כפופה לגזברית העירייה (מנהל כספים). בעת הביקורת, מחלקת הגבייה מונה 14 עובדות המועסקות באמצעות חברת "מילגם", אשר כולן עוסקות במתן הנחות, בהנחיית מנהלת מחלקת הגבייה ואחראית הנחות ראשית.

מערכות מידע

מערכת המידע באמצעות מנהלים את הארנונה היא מערכת "מטרופולינט".

סך הגבייה מתוך פוטנציאל הכנסות העירייה מארנונה בשנת 2023 עמד על 75%, כאשר ההנחות ניתנו על סך של כ-25% מפוטנציאל הכנסות הגבייה. בשנת 2023 ניתנו הנחות ופטורים מארנונה בשווי כולל של כ-27 מיליון ₪, על פי החלוקה שלהלן:

מס"ד	סוגי הנחות	פירוט	סכום
1	פטורים ושחרורים	הנחות ופטורים לנכים ומגורים	15,614,170 ₪
2	הנחות ע"פ ועדה	ועדת הנחות (נזקק)	113,748 ₪
3	הנחות ע"פ דין	הנחות בהתאם למצב אישי	11,140,378 ₪
4	סה"כ		26,868,297 ₪

יצוין כי בשנת 2024 בוצעו שינויים בתתי הסיווגים של הנכים ובחלק מסוגי הנחות, בהחלטה שאושרה על ידי מועצת העיר.

הסיכונים הכרוכים בתהליך מתן הנחות ארנונה

- בתהליך הגבייה ומתן הנחות בארנונה קיימים סיכונים מובנים רבים:
- סיכון פיננסי** – מתן הנחות בלתי מוצדקות עשויות להפחית משמעותית את הכנסות הרשות המקומית, מה שיכול לפגוע ביכולתה לספק שירותים חיוניים לתושבים.
 - סיכון משפטי** – אי עמידה בהוראות חוק, תקנות והנחיות משרד הפנים.
 - סיכון תפעולי** – כשלים בשל היעדר בקורות, טעויות בנתונים ופתח להגשת תביעות משפטיות.
 - סיכון הונאות ומעילות** – הזנת הנחות שלא על פי החוק והתקנות חושפת את העירייה לסיכוני מעילות עובדים ו/או הונאות מצד התושבים.

בשל הסיכונים שפורטו לעיל, יש חשיבות לקיום תהליך עבודה מסודר בתחום הנחות ארנונה המותאם לחוקים ולתקנות הרלוונטיות, על בסיס קריטריונים ברורים ושקופים, וזאת על מנת להבטיח התנהלות הוגנת, חוקית ותקינה.

2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות תהליך העבודה בעירייה בנוגע למתן הנחות בארנונה, פשרות ומחיקת חובות, בהתאם לחוק ההסדרים, תקנות ההסדרים, פקודת העיריות, חוזר מנכ"ל משרד הפנים, צו הארנונה העירוני ומקורות חוקיים נוספים.

3. היקף הביקורת

- הביקורת בחנה את תמונת המצב בנוגע להנחות הארנונה בשנת 2023 והתמקדה בנושאים הבאים:
- מערכת הגבייה, הרשאות עובדים ובסיס הנתונים;
 - הליך מתן הנחות לתושבים ולמוסדות;
 - הסכמי פשרה ומחיקת חובות לאחר קבלת אישור משרד הפנים.

הביקורת נערכה במהלך החודשים אפריל – נובמבר 2024.

4. מתודולוגיה - שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת ננקטו הפעולות הבאות:

- א. ראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים – הגזברית, מנהלת מחלקת גבייה ועובדות מחלקת הגבייה. בנוסף, התקיימה שיחת סיכום על טיטוט הדוח בנוחות גזברית העירייה, היועצת המשפטית, מנהלת מחלקת הגבייה ועובדת מחלקת הגבייה שמטפלת בהנחות.
- ב. עיון במסמכים רלוונטיים - צו הארנונה העירוני, הנחיות חברת "מילגם", תיקי תושבים, מסמכים נלווים לבקשות לקבלת הנחה (טופס ויתור סודיות, מסמכים רפואיים, מסמכים המעידים על הכנסות ועוד), דיווחים שהתקבלו על ידי גופים חיצוניים לעירייה (משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי...), פרוטוקולים של ועדת הנחות, הסדרי פשרה ומחיקת חובות שאושרו ע"י משרד הפנים.
- ג. ניתוח נתונים - ע"פ דו"חות שהופקו לבקשת הביקורת, ובהם פירוט נכסים, תעריפי ארנונה, חיובים והנחות ארנונה, חובות שנמחקו, שמות משתמשים והרשאות.
- ד. ביצוע מדגמים - בהתאם לדו"חות שהועברו לביקורת, נערכו מדגמים בנוגע לתקינות ההליך, לרבות קיום המסמכים התומכים בביצוע הפעולה - מתן הנחה, הזנת פטור מתשלום, הזנת פשרה ומחיקת חוב לאחר אישור משרד הפנים.

התקבלו התייחסויות לטיטוט הדוח ממנהלת מחלקת הגבייה בשם הגזברות. ההתייחסות נלקחה בחשבון בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת בחנה את נאותות תהליך העבודה בעירייה בנוגע למתן הנחות בארנונה, פשרות ומחיקת חובות, בהתאם לרגולציה בתחום. הביקורת בחנה את תמונת המצב בנוגע להנחות הארנונה בשנת 2023 והתמקדה בנושאים הבאים:

- א. מערכת הגבייה, הרשאות עובדים ובסיס הנתונים;
 - ב. הליך מתן הנחות לתושבים ולמוסדות;
 - ג. הסכמי פשרה ומחיקת חובות לאחר קבלת אישור משרד הפנים.
- במסגרת הביקורת, עלו מספר פערים בתחומים הבאים:**

- א. פערים בתהליכי הבקרה
- ב. פערים בתחום אבטחת מידע
- ג. פערים בדף האינטרנט של המחלקה
- ד. פערים בניהול ועדת הנחות

הרחבת נושא פערים בתהליכי הבקרה

1. העדר נהלי עבודה כתובים בתחום הטיפול בהנחות ארנונה, פשרות ומחיקת חובות.
2. בהתאם לתיעוד שהתקבל בביקורת לגבי בדיקת נכס ריק, נראה שבחלק מהמקרים, נציג מחלקת הגבייה לא ביקר בנכס או שאין תיעוד מסודר לגבי מצב הנכס.
3. לביקורת מספר הערות בקשר לקודי הנחות במערכת.
4. נמצאו מספר טעויות בהזנת הנחות ארנונה על פי חוקים ותקנות.

הרחבת נושא הפערים בתחום מערכות מידע ואבטחת מידע

5. נמצאו ליקויים באופן ניהול הרשאות מערכת המידע של מחלקת הגבייה.
6. טרם הוכן מסמך הגדרת מאגר למאגרי מחלקת הגבייה בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות.
7. נמצאו פערים באופן הזנת מחיקת החובות למערכת המידע.
8. חוסר יכולת להפיק דוח ממערכת המידע בנושא מחיקת חובות והסכמי פשרה.

הרחבה בנושא פערים בדף האינטרנט של המחלקה

9. דף האינטרנט של מחלקת הגבייה באתר העירייה אינו מאורגן בצורה נוחה ואינו מעודכן.
10. חוסר יכולת להגיש בקשות מקוונות לקבלת הנחות דרך האינטרנט לרוב סוגי ההנחות.

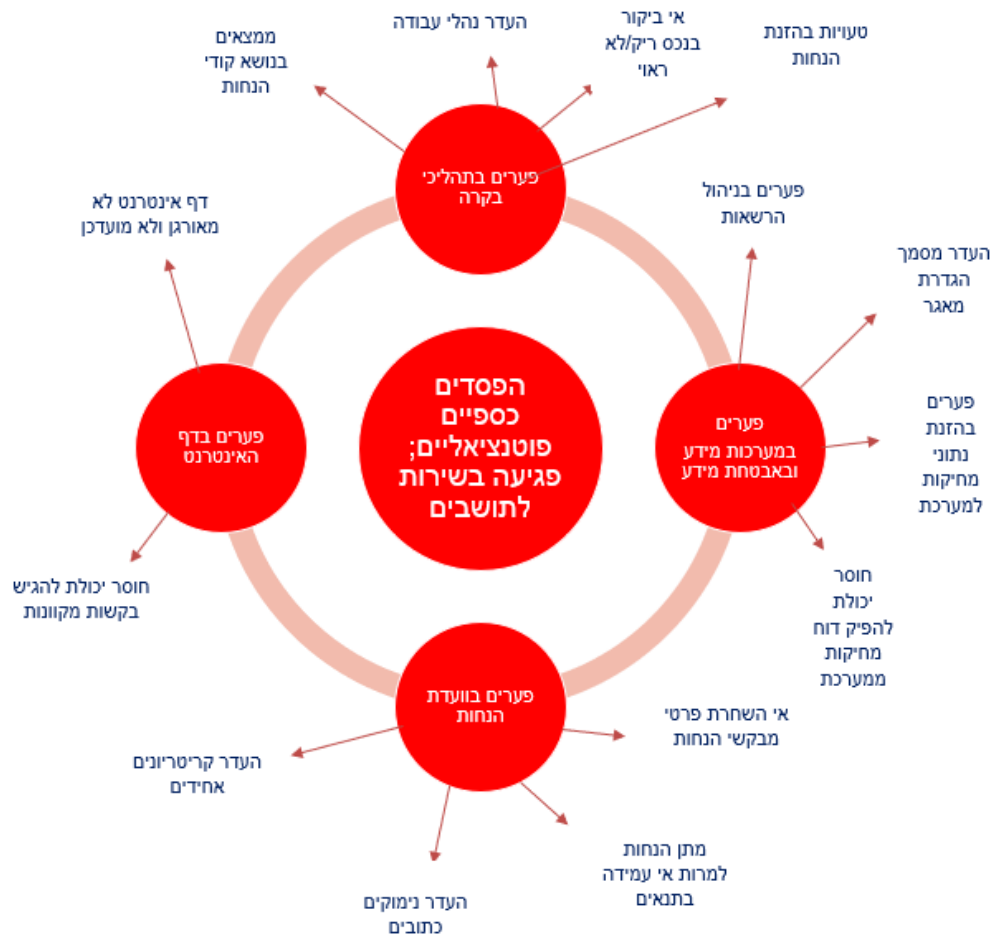
הרחבה בנושא פערים בתחום ועדת הנחות ומחיקת חובות

11. ניתנו הנחות ללא קיומם של קריטריונים אחידים.
12. העדר נימוקים כתובים המסבירים את שיעור ההנחה שניתנה.
13. נמצאו מקרים בהם ניתנו הנחות למרות שהתושב לא עמד בתנאים שהוצבו על ידי הוועדה.
14. אי השחרת פרטי הנחות במסגרת דיוני ועדת הנחות (אינו נדרש על פי חוק, אך מומלץ).

1. להכין נהלי עבודה עירוניים בתחום הנחות ארנונה.
2. להקפיד על ביקור בנכס ריק/לא ראוי במסגרת האישורים ולתעד את הביקורים באופן נאות.
3. לשפר את הבקורות על הנחות ארנונה לפי חוקים ותקנות.
4. להקפיד על כללי אבטחת מידע לרבות ניהול שוטף של הרשאות והגדרת מאגרי מידע של מחלקת הגביה.
5. לתקן את הפערים במערכות המידע שהועלו על ידי הביקורת בתחום מחיקת חובות.
6. לשפר את דף האינטרנט של מחלקת הגביה, לרבות הדיגיטציה במטרה לשפר את השירות לתושבים.
7. לאשר אמות מידה אחידים לאישור הנחות ארנונה במסגרת ועדת הנחות ולתעד את השיקולים למתן ההנחות.
8. להקפיד שלא לתת הנחות למי שלא עומד בתנאים שנקבעו על ידי ועדת ההנחות.
9. לשקול להשחיר את הפרטים של מבקשי ההנחות בפני ועדת הנחות.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג' – פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

1.1 היעדר נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך מאושר על ידי הגורמים הרלוונטיים, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים, מתאר ומגדיר מדיניות, תפקידים, תהליכי עבודה, ומנגנוני פיקוח ובקרה וכיוצא מכך מבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה. כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרים חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע.

לנוהל עבודה מבנה אחיד הכולל מספר נהלי, תאריך עדכון ומספר מהדורה, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נהל תקין אמור לכלול חמישה פרקים לפי הנושאים הבאים: מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה ונספחים.

בעירייה ובמחלקת הגביה לא נמצאו נהלי עבודה כתובים באף אחד מהנושאים הקשורים בנושא הארנונה לרבות נושא הנחות ארנונה ומחיקת חובות. צפוי שנהלים בתחום הנחות ארנונה יתייחסו, בין היתר לנושאים הבאים:

- א. מדיניות ותהליכי עבודה בנוגע לביטול הנחה באופן רטרואקטיבי;
- ב. ביצוע בקורות בנוגע למתן הנחות ותדירות הנדרשת לפי סוגי ההנחות השונים;
- ג. התנהלות ועדת הנחות/נזקק ותדירות התכנסות;
- ד. תהליך העבודה בנוגע לעריכת פשרות ומחיקות ע"פ אישור משרד הפנים.



יצוין כי לאחרונה (5/2024) נכתבה טיוטת נהל העוסקת בנושא ועדת הנחות, טיוטה אשר טרם אושרה ע"י מועצת העיר.

מנהלת מחלקת הגביה מסרה לביקורת מסמך תקציר הנחות, אשר מנחה באיזה מקרים יש לתת הנחה ואיזה מסמכים תומכים יש לצרף לבקשה. הביקורת מדגישה כי לא מדובר בנהלי עבודה.

מדובר בממצא חוזר – הליקוי הועלה בדוח מבקר העירייה משנת 2018 וטרם תוקן.



2. דף האינטרנט של מחלקת הגביה

2.1. כללי

אתר העירייה מהווה פלטפורמה מרכזית כדי להעביר מידע לתושבים ולאפשר להם לבצע פעולות. הביקורת בדקה את דף האינטרנט של מחלקת הגביה באתר העירייה, בדגש לנושא ההנחות.

2.2. מידע בנושא הנחות באתר העירייה

כאמור, חשוב שמידע אודות הזכאות להנחות ארנונה יופיע באתר האינטרנט בצורה נגישה וברורה. הביקורת בחנה את דף האינטרנט של מחלקת הגביה באתר העירייה, כדי לבחון את המידע שמפורסם בנושא ההנחות. (ראו נספח א').

נמצא כי דף האינטרנט של מחלקת הגביה אינו עדכני, אינו מאורגן ואינו נגיש, ובין היתר:

- א. דף האינטרנט אינו מאורגן על פי נושאים ולכן קשה להתמצא בו.
- ב. בדף האינטרנט קיים קישור למסמך "הנחות ופטורים מארנונה", אשר ניתן להורדה. המסמך אינו מסודר ואינו נגיש, וזאת בניגוד לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. כמו כן, המסמך אינו מעודכן, כאשר המדיניות נוגעת למועצה, ולא לעירייה.



2.3. היעדר אפשרות להגשת כל הבקשות להנחה באופן מקוון באתר העירוני

בימים אלה מקובל לאפשר ביצוע פעולות רבות באמצעות האינטרנט. קיימות רשויות מקומיות שמאפשרות הגשת בקשה להנחות באופן מקוון.

מסקירת הביקורת עולה כי ההנחה היחידה שבגינה ניתן להגיש בקשה למחלקת הגביה באופן מקוון - היא הנחה בגין משפחה חד הורית (בהתאם לסעיף (א) (10) לתקנות ההסדרים). למחלקת הגביה אין הסבר מדוע ניתנה אפשרות להנחה זו ולא להנחות אחרות.



בפועל, הגשת בקשות בעבור כל שאר סוגי ההנחות - נעשית באמצעות דואר אלקטרוני או וואטסאפ של המחלקה. העובדות מדפיסות את המסמכים שנשלחים, חותמות עליהם "נתקבל" וסורקות אותם לתיק של התושב במחלקת הגביה. בהינתן המסמכים המתאימים, עובדות מחלקת הגביה מזינות את ההנחה במערכת הגביה, ללא צורך בהגעה פיזית של מבקש ההנחה.

ככלל, קיימת קבלת קהל לתושבים, אך תושבים אינם חייבים להגיע פיזית למחלקת הגביה לצורך הגשת בקשות להנחה. הגעה פיזית למחלקת הגביה נדרשת רק לצורך תשלום במזומן/צ'קים או קבלת אישור דחוף ללשכת רישום המקרקעין "טאבו" לצורך השלמת עסקה.

3. אבטחת מידע

3.1. כללי

אחד העקרונות המרכזיים בכל ארגון, ובין היתר בעירייה, הוא יישום מערך הרשאות ועקרון הפרדת תפקידים במערכות המידע. מערך ההרשאות צריך לעמוד בעיקרון "הצורך לדעת" (Need to Know) שמשמעותו - הגבלת הגישה למידע רק לבעלי התפקידים הנדרשים לכך, תוך שמירה על עקרון הפרדת התפקידים. נושא זה חשוב במיוחד במערכות של מחלקת הגביה בה מנוהלים פרטים אישיים על אנשים אשר כפופים לחוק הגנת הפרטיות ותקנותיה.

הביקורת בדקה את ניהול ההרשאות של מחלקת הגביה בנושא מתן הנחות.

3.2. משתמשים והרשאות

הביקורת סקרה את קובץ "משתמשים והרשאות" במערכת הגביה, ובמסגרת זו בדקה:

- מהו מדרג ההרשאות והגבלות הגישה של המשתמשים במערכת, בהתאם לתפקיד;
- האם נחסמו קודי משתמש של עובדים שעזבו את העירייה;
- מהו היקף ההרשאות שניתנו לכל אחד מהעובדים במערכת הגביה.

מהבדיקה נמצאו ליקויים באופן ניהול ההרשאות במערכת הגביה (הביקורת מעירה כי מדובר בממצא חוזר - ליקוי שלא תוקן מאז דו"ח הביקורת במחלקת הגביה משנת 2018). להלן פירוט הממצאים:

א. לעובדת זוטרה הוזנו הרשאות כמנהלת, שלא לצורך. המקרה מפורט בטבלה להלן:



מס"ד	שם משפחה	שם פרטי	שם משתמש	קוד תפקיד	תפקיד
1				393	מנהלי גביה כולל 1304

יצוין כי בעקבות הערת הביקורת, בוצע שינוי ברמת ההרשאה של העובדת.

ב. הרשאותיהם של 5 עובדים שעזבו את העירייה לא בוטלו ע"י המחלקה. המקרים מפורטים בטבלה להלן:

מס"ד	שם משפחה	שם פרטי	שם משתמש	קוד תפקיד	תפקיד
1				7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך
2				10	מ.מ. - גביה
3				7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך
4				498	מנהלי גביה ומסך 2
5				498	מנהלי גביה ומסך 2

יצוין כי בעקבות הערת הביקורת, בוצעה מחיקה של שמות המשתמשים שעזבו את העירייה.

ג. קיים שם משתמש בשם "איל", בקוד תפקיד 3, שלא הוזנו לגביו פרטים מזיהוי של הנציג, כגון שם פרטי ושם משפחה של המשתמש:

מס"ד	שם משפחה	שם פרטי	שם משתמש	קוד תפקיד	תפקיד
1	ג	כ	איל	3	חינוך

קוד זה נבדק ונמצא כי שייך לנציג מהחברה המספקת שירותי תמיכה למחלקת הגביה. יחד עם זאת, מלבד שם המשתמש - לא הוזנו פרטים מזיהוי של הנציג כגון שם פרטי ושם משפחה.

ממצאים אלו מעידים על כך שאף גורם בעירייה - הגזברית, מנהלת המחלקה, המנמ"ר, מנהל אבטחת מידע וממונה אבטחת המידע - לא ביצעו בקרה וטיוב של ההרשאות במערכת הגבייה.

3.3. שימוש גורף בקוד תפקיד 7

קיימת חשיבות לכך שעובדים ברמות שונות יקבלו הרשאות ברמות שונות, בהתאם לסמכותם והגדרת תפקידם.

קוד תפקיד 7 הוא קוד שמאפשר לבצע פעולות נרחבות במערכת, באופן גורף ורטרואקטיבי, ובין היתר:

- א. שינוי סיווג ושטח של נכס;
- ב. הזנת הנחה על כל שטח הנכס ולא על חלקו;
- ג. הזנת הנחה לפי סטטוס שאינה תואמת את גיל המשלם (למשל, הזנת הנחת חייל לאדם מבוגר או הנחת קצבת זקנה לצעיר);
- ד. הזנת הנחה במקרה בו הבקשה לוועדת הנחות לא אושרה או שלא בהתאם לאחוז ההנחה שאושר;
- ה. הזנת הנחה במקרה שנדרשים מסמכים נוספים לצורך אישור ההנחה, מבלי שהתקבלו.

נמצא כי למעט מנהלות מחלקת הגבייה (אשר להן הרשאות רחבות במסגרת קוד תפקיד 49818), לכל עובדות מחלקת הגבייה הוזנה הרשאה אחידה, ללא אבחנה וללא הגבלה, של קוד תפקיד אחיד - קוד 7, ללא הגבלת גישה בהתאם לתהליך/לפעולות שנדרשות לבצע, התנהלות המהווה חשיפה למעילות ולהונאות.

א. במסגרת הפעולות שניתן לבצע במסגרת קוד תפקיד 7, קיימת אפשרות לבצע פעולות באופן רטרואקטיבי, כגון:

מס"ד	מספר פרופיל	מערכת	מספר מודל	פירוט
1	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	226	העלאת תעריפים רטרואקטיבית
2	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	230	עדכון תנועות רטרו
3	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	360	רטרו מים לפי זיהוי
4	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	367	חישובי רטרו
5	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	1003	חישוב רטרו גורף לנכסים

ב. במסגרת הפעולות שניתן לבצע במסגרת קוד תפקיד 7, קיימת גם אפשרות לבצע פעולות ביטול שונות, כגון:

מס"ד	מספר פרופיל	מערכת	מספר מודל	פירוט
1	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	142	ביטול סגירת קופה
2	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	165	ביטול עיסקה
3	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	263	ביטול המחאות דחיות מהסבה
4	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	313	ביטול עיסקת אשראי
5	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	818	ביטול קריאות כפולות
6	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	1174	ביטול הסדרים להחזרים ברצף

ג. במסגרת הפעולות שניתן לבצע במסגרת קוד תפקיד 7, קיימת גם אפשרות לבצע פעולות באופן גורף, כגון:

מס"ד	מספר פרופיל	מערכת	מספר מודל	פירוט
1	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	962	עדכונים גורפים במערכת
2	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	980	יצירה גורפת של פקודות יומן
3	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	1001	מימוש גורף
4	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	1003	חישוב רטרו גורף לנכסים
5	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	1238	עדכון תעריפים גורף
6	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	1251	תיקון תשלומי הו"ק גורף
7	7	מ.מ. - גביה, מים וחינוך	266	תשלום מרכז לקבוצת נכסים

ממצאים אלו מעידים על כך שאף גורם בעירייה - הגזברית, מנהלת המחלקה, המנמ"ר, מנהל אבטחת מידע וממונה אבטחת המידע - לא ביצעו בקרה וטיוב של ההרשאות במערכת הגבייה, ולא נבדק אם היקף הגישה למידע נחוץ לעובדים על פי הגדרת תפקידם, או אם יש צורך בהסרת הרשאות (נוכח סיום עבודתם בעירייה, אי התאמה למהות התפקיד, מידע מסווג וכו').

בהתייחסותה לסיכומי הדוח, הנוגדות מסרה לביקורת כי "פתוח לכולם בגלל הצורך ועל מנת לא לטרטר את החושב וברגע שמגיע לנציגה שכל הנושאים בהם מעוניין לפלל יטופלו".

הביקורת סבורה כי סביבת עבודה ללא הגבלה של ההרשאות מאפשרת לכל עובד במחלקה לבצע שינויים ועדכונים שאינם מוגבלים במסמכים, בעבור עצמם ובעבור קרובי משפחתם וחברים (אם הם מתגוררים בעיר), ומהווה פתח למעילות והונאות, ועל כן חוזרת על המלצותיה.

הביקורת מציינת כי במסגרת המדגם לא נמצאו מקרים בהם הייתה קרבת משפחה/ניגוד עניינים.

3.4. מסמך הגדרת מאגר

בהתאם לתקנה 2 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), 2017 נדרש להכין מסמך הגדרת מאגר. באחריות ממונה אבטחת מידע שזה יתבצע. המסמך צריך לכלול: תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע, תיאור מטרות השימוש במידע, סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק, הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם ועוד.

נמצא כי למרות שהתקנות נכנסו לתוקף בשנת 2017, טרם הוכן מסמך הגדרת מאגר למאגרי הנתונים במחלקת הגביה.



4. בדיקה של נתוני המערכת

4.1. כללי

במערכת הגבייה קיימים סה"כ 133 קודי הנחה, כאשר בשנת 2023 ניתנו הנחות על בסיס 76 קודי הנחה. הביקורת בדקה את השימוש בקודי ההנחה.

4.2. שימוש בקודי הנחות כפולים

הביקורת בדקה האם קיימים קודים כפולים בעבור אותה הנחה, אשר מקשים על שליפת הנתונים באופן חד ערכי.

נמצא מקרה של 2 קודים בגין אותה הנחה – 70% סיעוד עד 25 מ"ר (בשנת 2023 לא נעשה שימוש בשני קודם אלה):

מס"ד	קוד	הנחה	סוג הנחה
1	236	הנחה 70% סיעוד עד 25 מ"ר	הנחות עפ"י דין
2	374	הנחה 70 אחוז - סיעוד עד 25 מ"ר	הנחות עפ"י דין

יצוין כי בעקבות הערת הביקורת, בוצעה מחיקה על מנת לאפשר שליפת נתונים באופן חד ערכי.

4.3. מתן הנחות תחת קטגוריית "ניסיון"

הביקורת בחנה את קובץ ההנחות שבוצעו בשנת 2023 ומצאה 44 פעולות שנעשו תחת קוד "888" ("ניסיון"), ע"י שמות משתמש שונים. לביקורת הוסבר כי קוד פעולה 888 נרשם באופן אוטומטי בזמן שעושים החלפת מחזיקים ומעבירים ארנונה ממשלם ישן למשלם חדש.

הביקורת ביקשה לאמת את הדברים ולכן הצליבה בין קובץ הפקודות שנעשו תחת קוד 888 וקובץ המקרים בהם נעשתה העברה ממשלם למשלם, ומצאה כי שני הקבצים חופפים ביניהם. **למרות שלא נמצאו חריגים, הפעולה נרשמה במערכת כפעולת "ניסיון", כאשר בפועל הייתה זו פעולה של "העברה ממשלם למשלם".**

יצוין כי בעקבות הערת הביקורת, בוצע קידוד/הגדרה מחדש ויטופל עתידית, אך אין אפשרות לשנות את הקידוד באופן רטרואקטיבי.

4.4. אי קיום הנחות ללא שיוך לקוד הנחה

בשנת 2023 לא ניתנו הנחות שלא שויכו לקוד הנחה מסוים - **אין הערות.**

4.5. היעדר שימוש בנתונים פיקטיביים לצורך הזנת הנחה בארנונה

הביקורת בחנה האם קיימים במערכת חיובים על שם תעודות זהות פיקטיביות או מספרי נכס פיקטיביים (כגון 99999999).

נמצא כי לא נמצאו מקרים בהם בוצעו חיובים על שם תעודות זהות פיקטיביות – אין הערות, להלן:



הדגשה חיובית

מספר לקוח	שם לקוח	כתובת משלם	מספר נכס

מספר לקוח	שם לקוח	כתובת משלם	מספר נכס

4.6. אי מתן הנחות כפולות בעבור אותו מספר משלם

סעיף 17 לתקנות ההסדרים קובע כי במידה שאדם זכאי ליותר מהנחה אחת על סמך מצבו האישי - הוא יקבל את ההנחה הגבוהה מבין ההנחות אליהן הוא זכאי.

הביקורת בחנה, על בסיס מספר תעודות זהות, האם ניתנה לאותו מספר תעודת זהות הנחה כפולה, ומצאה כי בשנת 2023 לא ניתנו הנחות כפולות בעבור אותו מספר משלם (במידה שמזינים שני קודי הנחה בעבור אותו תושב, המערכת מחשבת באופן ממוכן את גובה ההנחה ומזינה עבור התושב את ההנחה הגבוהה יותר) - אין הערות.



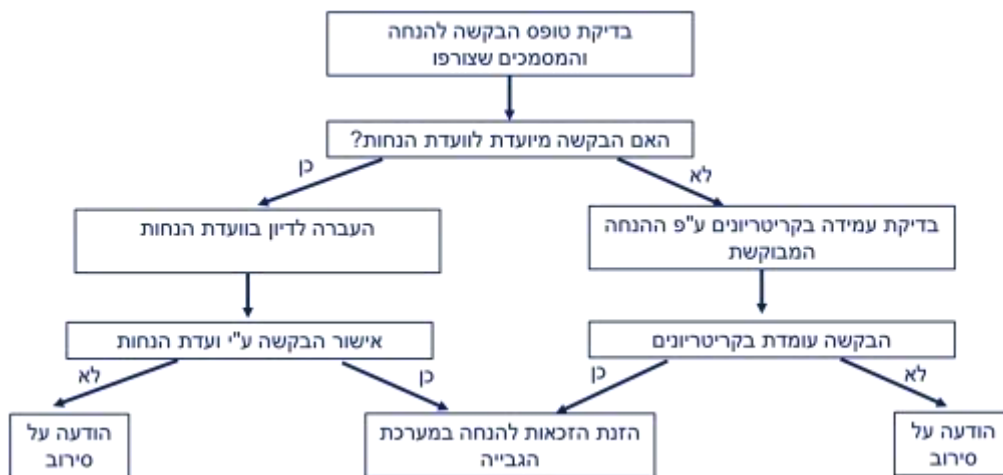
הדגשה חיובית

5. הליך מתן הנחות

5.1 כללי

חלק גדול מההנחות נקלטות באופן אוטומטי על בסיס נתונים שמועברים לעירייה ממוסדות ממשלתיים שונים (המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, משרד הפנים וכו'), והתושב אינו נדרש להגיש בקשה על מנת לקבל את ההנחה. יחד עם זאת, ישנם מקרים בהם התושב נדרש להגיש בקשה (כגון בקשה להנחה ע"פ מבחן הכנסה ו/או מצב בריאותי ו/או נסיבות מיוחדות...).

התרשים שלהלן מציג תיאור של תהליך העבודה הנעשה במחלקת הגבייה בנוגע למתן הנחות שמתבצעות על פי בקשה שמוגשת ע"י התושב:



להלן מספר דגשים לגבי תהליך העבודה הנעשה במחלקת הגבייה בנוגע למתן ההנחות:

- ההנחה מוזנת על שם התושב המתגורר בנכס (ולא ע"פ כתובת הנכס), כך שבעת מעבר התושב לעיר אחרת או פטירה של התושב - ההנחה מתבטלת.
- לאחר הזנת קוד הנחה, סכום הארנונה מחושב באופן ממוכן בניכוי סכום ההנחה.
- בני זוג הנשואים זה לזה, נחשבים כ"בית משותף", ובמידה שבני הזוג זכאים למספר הנחות (יחד או לחוד), תוזן הנחה אחת, הגבוהה יותר - בעבור שניהם. במידה שכן הזוג הזכאי להנחה עוזב את הדירה/נפטר - ההנחה שלו מבטלת.
- דיירים שאינם בני זוג (זוג שאינו נשוי, שותפים, אחים, בני דודים וכו') אינם נחשבים כ"בית משותף", ובמידה שאחד מהדיירים זכאי להנחה - ההנחה תוזן על פי חלקו היחסי של הדייר בנכס (לכן, הנחה שתוזן בעבור שני שותפים המתגוררים בנכס, תהיה מחצית מההנחה שהייתה מוזנת במידה שהיה מדובר בזוג נשוי).
- ככלל, הנחה ניתנת מתחילת שנת המס ועד סיומה. במקרים בהם מדובר בהנחה זמנית - ההנחה תהיה מוגבלת בזמן ותינתן ממועד שינוי הסטטוס ועד סיומו (למשל, קצבת נכות שהוכרה ע"י המוסד לביטוח לאומי באופן זמני, פטור זמני לנכס ריק לפני איכלוס וכו').
- בהנחות ע"פ דין, במידה שהסטטוס של מבקש ההנחה לא צפוי להשתנות (נכות לצמיתות, נכה משרד הביטחון, עיוור, ניצול שואה וכו') - ההנחה תוזן לצמיתות ולא יהיה צורך להגיש בקשה להנחה מדי תחילת שנה.
- בהנחות ע"פ מבחן הכנסה, ההנחה לא ניתנת באופן אוטומטי, ומדי תחילת שנה יש להגיש בקשה לוועדת הנחות שתדון בבקשה. יחד עם הבקשה, התושב נדרש לחתום על טופס ויתור סודיות לצורך ביצוע חקירה בנוגע למקורות ההכנסה שלו (במקרה של בקשת הנחה ע"פ דין לא נדרשת חתימה, שכן ההנחה ניתנת על בסיס הסטטוס של התושב, ללא תלות במקורות ההכנסה שלו).

ח. במידה שכתובתו של התושב בתעודת הזהות אינה בבאר יעקב (שכירות, נכס נוסף וכו'), על התושב להגיש בקשה להנחה בכל שנה מחדש, וכן להציג לעיריית באר יעקב אישור מהעירייה שבה כתובתו רשומה, כי אינו מקבל בה את ההנחה, וזאת על מנת למנוע קבלת כפל הנחות.

לצורך בחינת תהליך העבודה ותקינות הזנת ההנחות, דגמה הביקורת כ- 40 תיקים בהם ניתנו הנחות שונות בשנת 2023, ובדקה לגביהם, בין היתר:

- א. האם הבקשה שהוגשה על ידי התושב המתגורר בנכס - חתומה על ידו;
- ב. שלמות האסמכתאות/מסמכים הנדרשים לשם ביסוס הזכאות להנחה;
- ג. האם נחתם טופס ויתור סודיות ע"י התושב (במידה שנדרש);
- ד. מהי תקופת ההנחה שהוזנה במערכת הגבייה לעומת הזכאות שמצוינת במסמכים שנמסרו (קצבת נכות/סיעוד זמנית/לצמיתות);
- ה. האם נכונות שיעור ההנחה תואמת לחוקים, לתקנות ולמצב המשפחתי של מגיש הבקשה.
- ו. הקשר המשפחתי בין הדיירים בנכס ושטח הנכס לגביו הוזנה ההנחה.

5.2 גובה ההנחות

כאמור, ההנחות והפטורים נחלקים לחמישה סוגים, והנ"ל יפורטו להלן:

5.2.1 הנחות ע"פ דין - הנחות ע"פ חוקים ותקנות בהתאם למצב האישי של התושב המתגורר בנכס

סעיף 2 לתקנות ההסדרים מפרט את המקרים שבהם רשאית הרשות המקומית לתת הנחות לתושבים, על סמך מצבם האישי המיוחד, כגון: אזרח ותיק, נכים/הורים לילד נכה (זמני/לצמיתות), חייל בשירות חובה/מילואים, נכה משרד הביטחון, הורה יחיד, נפגע פעולות איבה, עיוור ועוד.

הביקורת דגמה תיקים של כ- 40 תושבים שניתנה להם הנחה על פי מצבם האישי ובדקה:

- א. האם הוצגו כל האסמכתאות הרלוונטיות הנדרשות התומכות בבקשה להנחה;
- ב. מהו שטח הנכס לגביו ניתנה ההנחה;
- ג. מה סטטוס התושבים המתגוררים בנכס;
- ד. האם נכונות שיעור ההנחה תואמת למצב האישי של התושב המתגורר בנכס.

מבדיקת הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. בשנת 2023, על אף שהחוקים והתקנות מאפשרים מתן הנחה "עד" אחוז מסוים ו/או "עד" שטח מסוים, בכל ההנחות שניתנות בגין מצב אישי (ובכל 40 התיקים שנבדקו במסגרת המדגם) - העירייה העניקה לתושבים את ההנחה המקסימלית האפשרית, גם מבחינת אחוז ההנחה וגם מבחינת שטח הנכס.

בהתייחסותה לשיטת הדוח, הוגדרות מסרה לביקורת כי "החלטת הרשות לתת את ההנחה המקסימלית".

ב. במהלך הביקורת מנהלת מחלקת הגביה מסרה לביקורת (וגם במסגרת תגובתה לטיטוט הדו"ח) כי היא מבצעת בקורות שוטפות אודות ההנחות שמוזנות לתושבים במערכת הגבייה. בבדיקת המדגמית של הביקורת נמצאו שלוש טעויות בהזנת ההנחות במערכת:

1) ב- 2 תיקים של חיילים בשירות סדיר הוזנה הנחה של 100% על 90 מ"ר (מעל 4 נפשות), כאשר הזכאות הייתה להנחה של 100% על 70 מ"ר (עד 4 נפשות), בשל הזנת קוד שגוי.

בעקבות הערת הביקורת, ההנחה תוקנה.

2) בתיק אחד, הוזנה ליליד 1950, הנחה של הורה יחיד (20% על כל הנכס), במקום הנחה של מקבל קצבת זקנה (25% על 100 מ"ר).

בעקבות הערת הביקורת, ההנחה תוקנה.



ג. בדיקת תלונה לממונה על תלונות הציבור - בהקשר זה יצוין כי בתאריך 14.2.2024 הוגשה תלונה למבקר העירייה בתפקידו כממונה על תלונות הציבור בנוגע לטרטור ודרישת מסמכים שלא לצורך. מבדיקת הביקורת עלה כי הסיבה להזנת ההנחה באופן זמני ודרישת מסמכים עדכניים מהתושב נבעה משום שכתובתם הייתה ברמלה, ולכן, בטרם הזנת ההנחה לצמיתות, היה נדרש לקבל אישור מעיריית רמלה כי אינם מקבלים את ההנחה ברמלה. לאחר שהתושבים העבירו את כתובתם לבאר יעקב במרשם האוכלוסין - ההנחה הוזנה לצמיתות - נמצא תקין. בתאריך 21.2.2024 השיב המתלונן לשאלת המבקר כי יצרו עמו קשר ממחלקת הגבייה והעניין סודר.

5.2.2. הנחות על פי מבחן הכנסה

סעיף 2 א' (8) לתקנות ההסדרים מגדיר מבחני ההכנסה המזכים את התושב בהנחה. ההנחה שנקבעת בהתאם למבחן הכנסה - ניתנת על כל שטח הנכס.

ההנחה ניתנת בהתאם למספר הנפשות המתגוררות בנכס ולפי רמת ההכנסות ברוטו של כל המתגוררים בנכס (מעל גיל 18), כשכירים ועצמאיים, מכל מקור הכנסה, לרבות משכורת, הכנסה מדמי שכר דירה, פנסיה, גמלאות וקצבאות ביטוח לאומי, למעט:

- א. מחצית מהכנסתם החודשית של ילדי התושב המתגוררים עמו בנכס.
- ב. אדם המשכיר דירתו לאחר ושוכר דירה אחרת למגוריו, רק ההפרש (אם ישנו) בין דמי השכירות המשולם לו לבין דמי השכירות שאותם הוא משלם יחושב כהכנסה.

את הבקשה להנחה בגין מבחן ההכנסה נדרש התושב להגיש כל שנה מחדש. הזכאות של תושב בגין מבחן הכנסה, כשכיר או כעצמאי, ניתנת ע"פ התבחינים הקבועים בחוק:

- א. לשכיר – ממוצע ההכנסה החודשית ב-3 החודשים - אוקטובר, נובמבר ודצמבר שלפני שנת המס שבעדה מבוקשת ההנחה, בתוספת הכנסה ממוצעת לחודשים האמורים ממקורות אחרים המפורטים בטופס שבתוספת לתקנות, או לחילופין ממוצע הכנסות של כל השנה שקדמה לשנה שבעדה מבוקשת ההנחה.
- ב. לעצמאי – הכנסתו החייבת במס כפי שנקבע בשומה האחרונה של מס ההכנסה השנתי שבידו, כשהיא מחולקת ל-12 ומתואמת למדד ממוצע של החודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר שלפני שנת הכספים שבגינה נדרשת ההנחה, בתוספת הכנסה ממוצעת לחודשים האמורים ממקורות אחרים המפורטים בטופס ושאינם כלולים בהודעת השומה.

יש לציין כי חישוב שיעור ההנחה מתבצע באופן אוטומטי ע"י המערכת הממוחשבת בעת הזנת נתוני ההכנסות של התושב המתגורר בנכס.

הטבלה שלהלן מפרטת את נתוני ההכנסות לפי צו הארנונה של עיריית באר יעקב לשנת 2023, אשר על בסיסן נקבע גובה ההנחה להן זכאי התושב המתגורר בנכס (ראו עמוד הבא):

הכנסה חודשית ממוצעת בשקלים חרשים בשנת הכספים 2023				מספר הנפשות
עד 3,115	מעל 3,115 עד 4,049	מעל 4,049 עד 5,571	מעל 5,571 עד 7,045	1
עד 4,673	מעל 4,673 עד 5,373	מעל 5,373 עד 6,074	מעל 6,074 עד 8,358	2
עד 5,419	מעל 5,419 עד 6,232	מעל 6,232 עד 7,045	מעל 7,045 עד 9,693	3
עד 6,167	מעל 6,167 עד 7,093	מעל 7,093 עד 8,018	מעל 8,018 עד 11,032	4
עד 7,852	מעל 7,852 עד 9,029	מעל 9,029 עד 10,207	מעל 10,207 עד 14,044	5
עד 9,536	מעל 9,536 עד 10,966	מעל 10,966 עד 12,396	מעל 12,396 עד 17,056	6
שיעור ההנחה	80%	60%	40%	20%
עד 11,220	מעל 11,220 עד 12,903	מעל 12,903 עד 14,586	מעל 14,586 עד 20,069	7
עד 12,904	מעל 12,904 עד 14,839	מעל 14,839 עד 16,775	מעל 16,775 עד 23,081	8
עד 14,588	מעל 14,588 עד 16,776	מעל 16,776 עד 18,964	מעל 18,964 עד 26,093	9
עד 1,621 לנפש	עד 1,864 לנפש	עד 2,107 לנפש	עד 2,899 לנפש	10 ומעלה
שיעור ההנחה	90%	70%	50%	30%

במהלך שנת 2023 ניתנה הנחה מארנונה ע"פ מבחן הכנסות ל-38 תושבים, בהיקף כספי כולל של כ- 113 אש"ח.

הביקורת דגמה תיקים של 7 תושבים שניתנה להם הנחה מארנונה על פי מבחן הכנסה, ובדקה לגביהם:

- האם הוגשה בקשה בכתב;
- האם קיימת חותמת "נתקבל" ע"י עובד מהמחלקה;
- האם נחתם טופס ויתור סודיות (אשר יאפשר חקירה לגבי המידע שמסר במידת הצורך);
- האם הוצגו כל האסמכתאות הרלוונטיות הנדרשות לצורך קביעת עמידה במבחן ההכנסה;
- האם נכונות שיעור ההנחה תואמת לטבלת ההכנסה העדכנית על פי צו הארנונה.

מבדיקת הביקורת עלה כי:

- בכל התיקים נחתם טופס ויתור סודיות.
- צו הארנונה של העירייה מפרט אחוזי הנחה ב"קפיצות" של 10, בטווח שבין 20 ל-90 אחוזי הנחה. לא ניתנה הנחה בסכומים ביניים (25%, 45%).
- אין הערות.



הדגשה חיונית

6. ועדת הנחות – הנחות נזקק

6.1. כללי

ועדת הנחות היא ועדת סטטוטורית. סעיף 149 ד' לפקודה וסעיף 7 לתקנות ההסדרים מסמיכים את הוועדה לתת הנחה על סכום הארנונה המוטלת על הנכס לתושב שהינו "נזקק", עד 70 אחוז, באותה שנת כספים.

6.2. הנחות נזקק - בדיקת תיעוד

הביקורת דגמה תיקים של 11 תושבים שניתנה להם הנחה ע"פ מבחן הכנסות, ובדקה לגביהם:

- האם הוגשה בקשה בכתב;
- האם קיימת חותמת "נתקבל" ע"י עובד מהמחלקה;
- האם נחתם טופס ויתור סודיות (לצורך ביצוע חקירה לגבי מקורות ההכנסה של התושב, אם יהיה בכך צורך);
- האם הוצגו כל האסמכתאות הרלוונטיות הנדרשות לצורך קביעת הזכאות לוועדת נזקק;

מהבדיקה עלה כי בתיק אחד מתוך 11, לא נחתם טופס ויתור סודיות על ידי התושב.

6.3. השחרת פרטי מבקש ההנחה במסגרת ועדת הנחות

ככלל, מבקשי ההנחה הם ברוב המקרים תושבי העיר, ולעיתים עלולה להיות היכרות אישית בינם לבין חברי ועדת ההנחות. בעירייה לא קיימת הוראה המחייבת את העירייה לבצע השחרה של פרטי מבקשי ההנחות במסגרת ועדת הנחות. מחד, חשיפת הפרטים מסייעת לזיהוי אמינות הבקשה והבנת מצבו האישי, הכלכלי והחברתי של המבקש. מנגד, היכרות אישית פוגעת באובייקטיביות התהליך, ועלולה להוביל להטיה לא מודעת, מתן העדפה למבקש מסוים על פני אחרים, או הפעלת לחצים חברתיים או אישיים על מקבלי החלטות, דבר העלול לפגוע בעקרון השוויון בין מבקשי ההנחות.

כיום, פרטי מבקשי ההנחות אינם מושחרים במסגרת הדיונים בפני ועדת ההנחות. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב של חוסר אובייקטיביות וחוסר שוויוניות.

בהתייחסותה למיזמת הדוח, הגזברות מסרה לביקורת כי זו החלטת הרשות לא להשחיר את הפרטים.

מאחר שלביקורת לא הוצג נוהל סופי ומאושר בנושא ועדת הנחות, היא מבקשת לבחון את ההמלצה לאור יתרונותיה טרם אישור סופי של הנוהל.

6.4. נימוקי ועדת הנחות

על פי סעיף 10(א) לתקנות ההסדרים, הוועדה תקבע את זכאותו של מבקש הנחה, את שיעורי ההנחה בכפוף לתקנה 7 (העוסקת בהנחה לנזקק), בהסתמך על טופס הבקשה וחוות הדעת כאמור בתקנה 9 (חוות דעת). ותיתן החלטתה, בכתב, בצירוף נימוקים.

לכל תיק שנכנס לסדר היום לדיון בוועדת הנחות בעירייה, מצורף מסמך מפורט בנוגע לנסיבות החיים והסטטוס של המבקשים את ההנחה.

הביקורת דגמה תיקים של 8 תושבים שנדונו במסגרת ועדת הנחות, ובדקה האם במסגרת הוועדות נרשמים פרוטוקולים סדורים ובהם נימוקים המבססים את החלטת הוועדה למתן אחוז הנחה כזה או אחר, וכן האם קיימים תבחינים בנוגע למתן הנחות ע"י הוועדה.

מהבדיקה עלו הממצאים הבאים:

א. נכון למועד הביקורת, לא קיים בעירייה מסמך רשמי או נוהל כתוב בנוגע לאופן ההתנהלות הנדרשת מוועדת ההנחות. במהלך הביקורת (מאי 2024) נכתבה טיוטת נוהל העוסקת בנושא ועדת הנחות, טיוטה אשר טרם אושרה ע"י מועצת העיר.

ב. בעירייה לא נמצאו תבחינים (נוסחה או מודל כלכלי), קריטריונים או קווים מנחים בנוגע לקביעת שיעור ההנחה (לדוגמא 50% או 70% הנחה). יצוין כי במסגרת טיוטת הנוהל קיים ניסיון להגדיר קריטריונים בנושא.

ג. בפני הוועדה מונחת טבלה המפרטת את מצבם האישי של התושבים מבקשי ההנחה ונסיבות הבקשה, ובסופו - אחוז ההנחה שהוחלט לתת למבקשים.

במסגרת קביעת שיעור ההנחה, לא קיים מסמך המונה את הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת ההחלטה (לדוגמה: בחינת פוטנציאל ההשתכרות של מבקש ההנחה, הכנסות והוצאות צפויות וכו'), בין אם מדובר במצב שבו לתושב כלל אין זכאות להנחה, ובין אם מדובר במצב של הגדלת אחוז ההנחה הקיים שהתושב זכאי לה.

היעדר רישום הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת ההחלטה, אינו מאפשר נתיב בקרה אחר שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בוועדה, ואין לדעת האם ההחלטה התקבלה פה אחד, או שהיו הסתייגויות, ומה הן היו.

ד. ב-3 תיקים לא הייתה זכאות עקרונית להנחה, בשל המצב האישי או ההכנסות, אך הוחלט ע"י הוועדה לתת הנחות באחוזים שונים (40%, 60%, 70%). בהיעדר פירוט הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת ההחלטה, אין אפשרות להתחקות אחר הנסיבות ושיקול הדעת שהובילו לשוני בין החלטות הוועדה.

ה. ב-2 תיקים של תושבים המקבלים קצבת זקנה, למעט הזכאות להנחה בשל קבלת קצבת זקנה, אין לתושבים זכאות להנחה נוספת בשל המצב האישי או ההכנסות, אך בתיק אחד הוחלט לתת 60% הנחה ובשני 70% הנחה. בהיעדר פירוט הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת ההחלטה, אין אפשרות להתחקות אחר הנסיבות ושיקול הדעת שהובילו לשוני בין החלטות הוועדה.

ו. בתיק אחד, התושב לא היה שבע רצון מההחלטה הראשונה של הוועדה, וביקש להגיש את בקשתו לוועדה פעם נוספת (לא מדובר בערעור אלא בדיון נוסף באותו קוורום). בפעם השנייה, בנסיבות זהות, הוחלט על מתן אחוז הנחה גבוה יותר, ללא פירוט הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת ההחלטה להגדלת אחוז ההנחה.

ז. יצוין כי בסעיף 7 לנוהל ועדת הנחות (שטרם אושר), פורט במפורש כי "החלטת הוועדה תהיה מנומקת ומתועדת בפרוטוקול, כולל כל ההסתייגויות ו/או דעות חולקות, ככל שהועלו".

להלן הפירוט מטיטות הנוהל:

ניהול פרוטוקול

- א. בכל ישיבות הוועדה יירשם פרוטוקול.
- ב. בפרוטוקול יצוינו מועד הישיבה, מקום קיומה, שמות הנוכחים בפתיחת הישיבה ושמות אלה שהצטרפו מאוחר יותר, מספר נכס/משלם, כתובת, גודל נכס, הכנסה חודשית, מספר נפשות, האם קיימים חובות שוטפים, החלטה.
- ג. החלטת הוועדה תהיה מנומקת ומתועדת בפרוטוקול, כולל כל ההסתייגויות ו/או דעות חולקות, ככל שהועלו.
- ד. הפרוטוקול יחתם על-ידי יו"ר הוועדה ועל-ידי יתר החברים.

6.5. מתן הנחה על אף אי התממשות התנאים שקבעה ועדת הנחות

על פי סעיף 16 לתקנות ההסדרים, תושב הזכאי להנחה אך לא פרע באופן מלא את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת הכספים עד ה- 31/12 של אותה השנה, תבטל ההנחה שניתנה לו, והיא תיווסף ליתרת החוב שלו, להלן הסעיף:

16. זכאי להנחה שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת הכספים, עד יום 31 בדצמבר של אותה שנה, תהיה ההנחה שנקבעה לו בטלה מאותו יום ותיווסף ליתרת הארנונה.

במסגרת המדגמים, נמצאו 4 תיקים בהם התקיימה ועדת הנחות, שקבעה כי ההנחה תינתן בכפוף להתממשות תנאי (ב-3 מהם ההנחה הותנתה בהסדרת חובות, ובתיק אחד - ההנחה הותנתה בקבלת דו"ח סוציאלי).

נמצא כי בארבעת התיקים הללו, על אף שוועדת ההנחות התנתה את מתן ההנחה במילוי תנאי - העירייה לא הקפידה לבדוק שהתנאי התמלא, ובארבעתם - התנאי שהוצב למתן ההנחה לא התמלא - אך התושב קיבל את ההנחה.



6.6. מניין חוקי להתכנסות הוועדה ותדירות התכנסות

על פי סעיף 149(ד) לפקודת העיריות וסעיף 6 לתקנות ההסדרים, המניין החוקי בישיבות הוועדה יהיה נוכחות של יושב ראש הוועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

הביקורת דגמה תיקים של 10 תושבים שניתנה להם הנחה מארנונה ב-4 וועדות שהתקיימו, ובדקה האם נכח הקוורום הנדרש והאם החלטת הוועדה אושרה בחתימתם.

מבדיקת הביקורת עלה כי בכל הוועדות שהתקיימו – נכח הקוורום הנדרש לקבלת ההחלטות- אין הערות.



6.7. יידוע מועצת העיר בהחלטות ועדת הנחות

סעיף 149 (ב)(3) (ה) קובע כי החלטות ועדת הנחות אינן טעונות אישור המועצה אך יונחו על שולחנה.

הביקורת בדקה האם כל החלטות ועדות ההנחות ברבעון האחרון של שנת 2023 הונחו על שולחן המועצה, והאם הושחרו פרטי הפונים על מנת לשמור על פרטיותם.

מבדיקת הביקורת עלה כי כל ההחלטות של ועדת ההנחות הונחו על שולחן מועצת העיר, כאשר פרטי הפונים הושחרו, על מנת לשמור על פרטיותם – אין הערות.



7. הנחות ופטורים נכס ריק/בשיפוצים/שאינו ראוי לשימוש

7.1. כללי

פטורים והנחות מתשלום ארנונה ניתנים לעסקים ו/או מגורים בגין נכס ריק, נכס בשיפוצים ונכס שאינו ראוי לשימוש.

על פי תנאי המכרז הפומבי מס' 7/19 לאספקת שירותי גבייה עירוניים, אחד מהתנאים היסודיים לקיום ההתקשרות בין העירייה לבין מחלקת הגבייה - היא העסקה של עובד שטח נייד בהיקף של 50% משרה, כדלקמן:



יצוין כי תושב יכול להשתמש בנכס כמחסן, ולא תהיה צריכה של שירותי חשמל/מים, ובמידה ופקח (עובד שטח) לא יבקר בנכס - התושב יקבל פטור מתשלום ארנונה, על אף שימוש בנכס.

7.2. מדגם תיקים בהם ניתנה הנחה/פטור בעבור נכס ריק

תקנות 12 ו-13 לתקנות ההסדרים קובעות כי בעלים ושוכרים של נכס ריק עשויים לקבל הנחה או פטור מתשלום ארנונה, לתקופה מצטברת של עד 36 חודשים (3 שנים), על פי הדירוג המפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	התקופה שבה הנכס ריק	שיעור ההנחה
1	עד 6 חודשים	עד 100% (פטור מתשלום)
2	בין 7-12 חודשים	עד 66.6%
3	שנה שנייה	50%
4	שנה שלישית	50%

התנאי לקבלת ההנחה הוא שהנכס היה ריק לחלוטין מכל אדם וחפץ, ושלא נעשה בו שימוש, לתקופה של לפחות 30 יום ברציפות. העירייה רשאית לערוך ביקורת בנכס כתנאי למתן ההנחה וכן במהלך התקופה שבה ניתנת ההנחה.

במהלך שנת 2023 ניתן פטור מארנונה בגין נכס ריק ל-168 נכסים, בהיקף כספי כולל של 287,215 ₪.

הביקורת דגמה תיקים של 7 תושבים שניתנה להם הנחה מארנונה בגין נכס ריק ובגין נכס בשיפוצים, ובדקה לגביהם:

- א. מה היה שיעור ההנחה שהוזן ביחס למשך הזמן המצטבר שבו הנכס עמד ריק;
- ב. האם קיימות תמונות ו/או חשבון חשכל כאסמכתאות לשם ביסוס הטענה כי הנכס ריק;
- ג. האם נשלח נציג עירייה לבחינת נכונות הצהרת מבקש ההנחה;
- ד. האם ההנחה ניתנה ממועד מסירת ההודעה לעירייה, או באופן רטרואקטיבי.

הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:

מס"ד	מספר משלם	מספר נכס	חשבון חשכל	תמונות	ביקור בנכס	התייחסות הביקורת
1			V	V	X	הוזן פטור ללא ביקור בנכס
2			V	V	V	תקין (תוקן לאחר העברת מסמך בנוגע לביקור נציג עירייה בנכס)
3			V	V	X	הוזנו שלושה פטורים שונים, אף שלא היו ביקורים בנכס, באף אחד מהשליבים
4			X	X	X	הוזן הפטור אף שלא צורף חשבון חשכל, לא צורפו תמונות ולא היה ביקור בנכס
5			V	V	X	הוזנו שני פטורים שונים, אף שלא היו ביקורים בנכס.
6			X	V	V	צורפו תמונות אך לא צורף חשבון חשכל. ב-21.5.2023 היה ביקור בנכס, לקראת סיום הפטור השני שהוזן.
7			V	V	V	הביקור בנכס (21.5.2023) היה כמעט לקראת סיום הפטור השני שהוזן.

מהבדיקה עלו הממצאים הבאים:

- א. על אף שע"פ תנאי המכרז מועסק במחלקת הגבייה עובד שטח נייד בחצי משרה, ב-4 מתוך 7 תיקים שהוזן בהם פטור מארנונה בגין נכס ריק, לא התקיים ביקור בנכס ע"י נציג של העירייה, לבחינת נכונות הצהרת מבקש ההנחה.
- ב. יצוין כי בתיקים שבהם כן היה ביקור בנכס - נציג העירייה כתב בכתב ידו "בית ריק לא גרים", לצד תאריך הביקור, אך ללא ציון שמו או חתימתו/חותמת מזהה, כלהלן:

בית ריק לא גרים 21/5/23

הבית ריק נכנס לאיום 1/6/23 21/5/23

- ג. בתיק אחד, הוזן פטור מארנונה על אף שלא היה כל תיעוד על מצב הנכס - לא צורף חשבון חשמל, לא צורפו תמונות ולא היה ביקור בנכס ע"י נציג של העירייה.
- ד. בתיק אחד, ניתנו שלושה סוגי פטורים שונים (נכס שאינו ראוי לשימוש, פטור מלא על נכס ריק למשך 6 חודשים, פטור חלקי של 66% בחודשים 7-12), ולאורך הזנת כל שלושת הפטורים, לא היה ביקור בנכס של נציג מטעם העירייה. כן צורפו תמונות וחשבון חשמל.
- ה. בתיק אחד, ניתנו שני סוגים פטורים שונים (פטור מלא על נכס ריק למשך 6 חודשים, פטור חלקי של 66% בחודשים 7-12) וגם לאורך הזנת שני הפטורים לא היה ביקור בנכס של נציג מטעם העירייה. כן צורפו תמונות וחשבון חשמל.
- ו. בתיק אחד, הוזן פטור אחד מבלי שבוצע ביקור של נציג מטעם העירייה בנכס, אך צורפו תמונות וחשבון חשמל.
- ז. ב-2 תיקים היו ביקורים בנכס, אך רק לקראת סיום הפטור השני שהוזן.
- ח. בתיק אחד, הוזן פטור בהסתמך על ביקור בנכס, תמונות וחשבונות חשמל- **אין הערות.**

7.3. מדגם תיקים בהם ניתנה הנחה/פטור בעבור נכס שאינו ראוי לשימוש (נהרס או ניזוק)

על פי סעיף 330 לפקודת העיריות, נכס שנהרס או שניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, פטור מתשלום ארנונה, כל עוד הנכס במצב זה, על פי הדירוג להלן:

מס"ד	התקופה שבה הנכס אינו ראוי לשימוש	שיעור ההנחה
1	עד 3 שנים	100% (פטור מתשלום)
2	3-8 שנים	חיוב מינימלי לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק ההסדרים במשק המדינה בהתאם לסוג הנכס והשימוש האחרון שנעשה בו
3	מעל 8 שנים	100% (פטור מתשלום), בכפוף להצהרה

במהלך שנת 2023 ניתן פטור מארנונה בגין נכס שאינו ראוי לשימוש ל-10 נכסים, בהיקף כספי כולל של 28,891 ₪.

הביקורת דגמה תיקים של 4 תושבים שניתנה להם הנחה מארנונה בגין נכס שאינו ראוי לשימוש ובדקה לגביהם:

- מה היה שיעור ההנחה שהוזן ביחס למשך הזמן המצטבר שבו הנכס לא היה ראוי לשימוש;
- האם קיימות תמונות ו/או חשבון חשמל כאסמכתאות לשם ביסוס הטענה כי הנכס אינו בשימוש;
- האם נשלח נציג עירייה לבחינת נכונות הצהרת מבקש ההנחה;
- האם ההנחה ניתנה ממועד מסירת ההודעה לעירייה, או באופן רטרואקטיבי.

הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:

מס"ד	מספר משלם	מספר נכס	חשבון חשכל	תמונות	ביקור בנכס	התייחסות הביקורת
1			X	V	X	הוזן הפטור אף שלא צורף חשבון חשכל ולא היה ביקור בנכס
2			X	V	X	הוזן הפטור אף שלא צורף חשבון חשכל ולא היה ביקור בנכס
3			X	X	V	לא צורף חשבון חשכל ולא צורפו תמונות. היה ביקור בנכס אחרי שהסתיים הפטור (הפטור ניתן רטרואקטיבית)
4			X	X	X	הוזן הפטור אף שלא צורף חשבון חשכל, לא צורפו תמונות ולא היה ביקור בנכס

מהבדיקה עלו הממצאים הבאים:



- על אף שע"פ תנאי המכרז מועסק במחלקת הגבייה עובד שטח נייד בחצי משרה, ב-3 מתוך 4 התיקים שהוזן בהם פטור מארנונה בגין נכס שאינו ראוי לשימוש, לא התקיים ביקור בנכס ע"י נציג של העירייה, לבחינת נכונות הצהרת מבקש ההנחה.
- בתיק אחד ניתן פטור מארנונה על אף שלא היה כל תיעוד על מצב הנכס, לא הוצג לעירייה חשבון חשכל ולא הוצגו תמונות.
- ב-2 תיקים ניתן פטור אף שלא היה ביקור בנכס וגם לא הוצג לעירייה חשבון חשכל, אך הוצגו תמונות.
- בתיק אחד, הפטור ניתן רטרואקטיבית, כאשר הביקור בנכס היה לאחר סיום מועד הפטור, וזאת מבלי שנמסרו לעירייה תמונות או חשבון חשכל בנוגע להיעדר שימוש בנכס (אבטן אור קובי עמיר).

הביקורת מעירה כי הסתמכות על הצהרת התושב ללא שליחת נציג עירייה לשם בדיקת הנכס, ללא תמונות וללא חשבון חשכל המעיד על אי צריכת חשכל בנכס - מהווה חשיפה מובנית לביצוע מעילות והונאות במערך ההנחות.

7.4. הנחות למוסדות

במהלך שנת 2023 ניתן פטור מארנונה למוסדות שונים, במספר קודי הנחה:

מס"ד	תאור	קוד הנחה	תאור
1	ארנונה	443	55% בתי חולים מרפאות
2	ארנונה	221	100% הנחה - מוסדות
3	ארנונה	336	פטור מוסד מתנדב לשרות הציבור
4	ארנונה	342	67% למוסד מתנדב
5	ארנונה	226	הנ 67% - קופח

במסגרת הביקורת הנוכחית לא בוצעה בדיקה מעמיקה של הנחות שניתנו למוסדות מתנדבים, האם בדיעבד עמדו בתנאים שבהם נדרשו (מאחר שנמצא בבדיקת הלשכה המשפטית).

הביקורת דגמה 5 תיקים תחת קטגוריה "בתי חולים מרפאות" ו-3 תיקים תחת קטגוריה של "קופות חולים", ובדקה האם כל המוסדות בקטגוריות אלו - הינם מוסדות מוכרים.

נמצא כי התהליך תקין:

א. ההנחות ל-3 המרפאות - ניתנו למרפאות מוכרות המשויכות לקופות החולים "כללית", "לאומית" ו"מאוחדת" - תקין.

ב. ההנחות ל-5 המוסדות הרפואיים - ניתנו למוסדות המוכרים ע"י משרד הבריאות - בי"ח אסף הרופא, בי"ח שמואל הרופא, מרכז בריאות הנפש, טיפת חלב, מחסנים של משרד הבריאות - תקין.



הדגשה חיובית

8. הסכמי פשרה ומחיקת חובות

8.1 כללי

מעבר לטיפול בגביית ארנונה מתושבים ברחבי העיר, ומתן הנחות, מחלקת הגבייה אחראית גם על תהליך העבודה בנוגע למחיקת חובות ארנונה, מכוח סעיפים 338 ו-339 לפקודת העיריות, לאחר קבלת אישור משרד הפנים.

הליך מחיקת החובות הוסדר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 בנושא "נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית" (להלן: "נוהל משרד הפנים למחיקת חובות"), אשר פורסם בשנת 2012.

החובות הניתנים למחיקה

נוהל מחיקת חובות מבחין בין 2 סוגי חובות ארנונה הניתנים למחיקה:

- חובות אבודים: שאינם ניתנים לגבייה. מקור הסמכות למחיקה הוא סעיף 338 לפקודת העיריות.
- חובות שאינם אבודים: חובות שמחיקתם נובעת מטעמים אחרים. מקור הסמכות למחיקה הוא סעיף 339 לפקודת העיריות, והמחיקה תותר במקרים הבאים (כתלוי בנסיבות):
 - במידה שהחייב עומד בתנאים שנקבעו בתקנות ההסדרים.
 - בתקופה שבה נצברו חובות הארנונה, החייב היה זכאי להנחה אך ההנחה לא נוצלה על ידו, מסיבות חריגות, כגון אי הגשת בקשה או אי תשלום יתרת ארנונה בשנת הכספים מסיבות של חוסר יכולת כספית.

המחיקה תהיה בשיעור שבו ניתן היה לתת הנחה לפי תקנות ההנחה מארנונה או בהתאם לקבוע לפי כל דין (למשל אם בזמן צבירת החוב, המבקש היה זכאי לקצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי, ובשל כך לתשלום ארנונה מופחת), והכל בהתחשב במצבו החומרי של המבקש בעת הגשת הבקשה למחיקת החוב.

הסדרי פשרה למחיקת חובות

הרשות המקומית רשאית למחוק כל חוב המגיע לה ובכלל זה גם חובות ארנונה, של יחיד ושל תאגיד, רק לאחר קבלת אישורו של משרד הפנים בטרם ביצוע המחיקה.

הרשות המקומית מקיימת הליך של הסדר פשרה מול החייב, כאשר גובה התשלום שעל החייב לשלם במסגרת הסדר הפשרה ייקבע בהתאם לגובה החוב, הליכי הגבייה שננקטו נגד החייב, קשיי הגבייה וסיכויי הגבייה (למשל, במקרה שמימוש עיקולים שהוטלו אינו אפקטיבי, או שעלות הפעלתם של הליכים אלה גבוהה ביחס לחוב).

ככלל, הבקשה למחיקת חוב לאחר הסדר הפשרה אינה נשלחת לאישור משרד הפנים לביצוע מחיקת החוב בספרי העירייה, אלא לאחר תשלום מלוא החוב על ידי החייב.

נתונים כספיים

הטבלה שלהלן מציגה את היקף מחיקת החובות האבודים (מכוח סעיף 338) והיקף מחיקת החובות שאינם אבודים ונערכו בהם הסכמי פשרה (סעיף 339) לשנים 2022 - 2023:

מס"ד	סעיף מכוחו בוצעה המחיקה	2022		2023	
		מספר לקוחות	סכום	מספר לקוחות	סכום
1	338 (חובות אבודים)	12	709,571	16	1,545,547
2	339 (פשרות)	3	110,298	3	144,220

8.2. ביצוע חקירות כלכליות

חקירה כלכלית היא בדיקה מקיפה שנעשית לצורך איסוף מידע על מצבו הכלכלי של חייב. מטרת החקירה היא לזהות את מקורות ההכנסה, הנכסים, החובות וההתחייבויות של החייב, על מנת להתחקות אחר יכולתו לפרוע את החוב ולהחליט על דרכי גבייה אפשריות.

ביצוע הליכי אכיפה וחקירות לאיתור נכסים ו/או זכויות קיימות בסמוך למועד היווצרות החוב, עשוי להגדיל את סיכויי הגבייה ופירעון החובות.

הביקורת בחנה האם קיים מסמך כתוב המגדיר את הקריטריונים בנוגע לביצוע חקירות כלכליות, ומצאה כי בעירייה לא הוגדרו קריטריונים בנוגע לביצוע חקירות כלכליות, ובין היתר:

- לוח הזמנים הנדרש לביצוע חקירה כלכלית (במידה שהחקירה הכלכלית תבוצע באיחור משמעותי מתאריך היווצרות החוב, יכול ובינתיים החייב יעביר את רכושו וכספיו לגורם שלישי);
- פרק הזמן המירבי בין תאריך שליחת תיק לחקירה ותאריך קבלת תוצאות החקירה, וטווח הזמנים בין חקירות עוקבות;
- בחינת העלויות שהושקעו במאמצי האכיפה מול החייב, בהשוואה לתועלת שהושגה מהתהליך, כאמור.

בהתייחסותה לטיטת הדוח, הגוברות מסרה לביקורת כי "חלק מהתהליך שמבצע העו"ד המטפל במסגרת אכיפה משפטית כל חיק לגופו ונסיבות וכפוף לוועדה, מועצת העיר ומשרד הפנים".

8.3. פריסת התשלומים

ביצוע הסדר תשלומים מול חייב לא נועד לשנות את סכום החוב, אלא לאפשר את תשלומי ע"י החייב באופן שיגדיל את סיכויי העירייה לגבות את סכום החוב.

בעירייה לא נקבעו קריטריונים לגבי הסדרי פריסת תשלומים במסגרת הסדרי פשרה (נקבעו הסדרי תשלום רק בנוגע לחייבים בשוטף).

8.4. רישום חשבוני של מחיקת החוב

כאמור, רק לאחר שהחייב משלם את החוב שנקבע במסגרת הסדר הפשרה, הבקשה למחיקת החוב מספרי העירייה נשלחת לאישור משרד הפנים.

יוצא כי הסכם הפשרה מציין את גובה החוב הנומינלי ביום חתימת ההסכם, וזהו גם הסכום שלגביו מתקבל אישור המחיקה ממשרד הפנים, אף שבפועל, בחלוף הזמן, החוב ממשיך לצבור הצמדה וריבית, עד שמתקבל האישור ממשרד הפנים לביצוע המחיקה.

על מנת לבחון את היקף המחיקות שבוצעו מכוח הסכמי הפשרה, בנפרד מסכומי הריבית וההצמדה שנצברו, יש לבצע הפרדה בין גובה הסכום ששולם על ידי החייב במסגרת הסכם הפשרה לבין סכומי ההצמדה והריבית שהצטברו מאז שליחת התיק לאישור משרד הפנים.

הביקורת בדקה כיצד מתבצע הרישום של פעולת המחיקה במערכת הגבייה הממוחשבת.

להלן הממצאים:

א. נמצא כי בעת ביצוע פעולת מחיקה של חוב בעקבות אישור הסדר פשרה על ידי משרד הפנים, מנהלת מחלקת הגבייה מזינה תאריך ערך רטרואקטיבי, לפי תאריך החתימה על הסכם הפשרה, שהוא שונה מהיום בו היא מבצעת את פעולת המחיקה, ומבצעת את המחיקה על סכום החוב המקורי על פי יום החתימה על הסדר הפשרה.

הביקורת מעירה כי הזנת תאריך יום הערך, מטעה ומציג תמונה שגויה לגבי נתוני הגבייה והחובות שנמחקו.

ב. במערכת הממוחשבת לא ניתן להפיק דו"ח שיכלול את גובה החוב המקורי לעומת גובה החוב שנמחק, על מנת לוודא שהשניים זהים. בשל חוסר האפשרות בהפקת דו"ח ממוחשב, נדרשת בחינה ידנית ופרטנית של כל תיק ותיק.

ג. ההזנה של המחיקות מבוצעת באופן ידני, כך שבאופן טכני קיימת אפשרות לבצע מחיקה של החוב בטרם התקבל אישור ממשרד הפנים, בהיעדר התאמה לסכום המחיקה שאושר, או בהיעדר אישור משרד הפנים כלל. יחד עם זאת, בכל התיקים נמצאו כל המסמכים המגבים לביצוע המחיקות - אין הערות.

8.5. מדגם תיקים

הביקורת בדקה מדגם של 7 תיקים שבוצעו בהם הסדרי פשרה ומחיקת חובות ונשלחו לאישור משרד הפנים בשנים 2022 - 2023, ובדקה לגביהם:

- האם בוצעה בתיק חקירה כלכלית לצורך איתור נכסים/כספים והאם העתק החקירה קיים בתיק;
- האם צורפו לבקשה למחיקת חוב מסמכים רלוונטיים ותדפיסי בנק;
- האם הסדר הפשרה אושר ונחתם ע"י הגורמים הממונים בעירייה – גזברית, יועמ"שית, וראש העירייה;
- האם הסדר הפשרה נסרק לתיק הממוחשב;
- האם החוב שולם ע"י החייב על פי הסכם הפשרה, בטרם שליחה לאישור משרד הפנים;
- האם התקבל אישור הממונה במשרד הפנים לביצוע המחיקה;
- האם החוב נמחק.

מהמדגם עלה כי צורפו כל המסמכים הנדרשים ותהליך המחיקה בוצע בהתאם להנחיות – אין הערות.

8.6. הרשאות בנוגע לתהליך פשרות ומחיקת חובות

תהליך הפשרות ומחיקת החובות הוא תהליך משמעותי בעל משמעויות כספיות כבדות בעבור העירייה. הביקורת קיבלה את הקובץ "משתמשים מנהלים" ובדקה למי מעובדי מחלקת הגבייה קיימת הרשאה לביצוע פעולות בנושא פשרות ומחיקת חובות.

הביקורת מצאה כי ההרשאה לביצוע פשרות ומחיקת חובות קיימת רק למנהלות מחלקת הגבייה ועובדת בכירה נוספת ולא לכל עובדי מחלקת הגבייה - תקין:



מספר פרופיל	משתמש	סוג מודל	מספר מודל	פירוט
498	מנהלי גביה ומסך 2	21	822	מחיקת חובות
498	מנהלי גביה ומסך 2	21	824	ועדת מחיקות
498	מנהלי גביה ומסך 2	21	1303	מחיקת חשבון

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדו"ח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברות
1. נהלי עבודה				
1	1.1	בעירייה לא נמצאו נהלי עבודה כתובים באף אחד מהנושאים הקשורים בנושא הארנונה לרבות נושא הנחות ארנונה ומחיקת חובות, ובין היתר, ביטול הנחה, ביצוע בקרות, התנהלות ועדת הנחות, ועוד. (יצוין כי קיימת טיוטת נוהל ועדת הנחות – לביקורת לא הוצג פרוטוקול המאשר את הנוהל).	להכין נהלי עבודה לתהליכי העבודה הקשורים להנחות ארנונה ומחיקת חובות.	קיימים נהלים שנכתבו ע"י חברת מילגם ומאומצים ע"י עיריית באר יעקב. הביקורת מדגישה כי לא מדובר בנהלי עבודה. ממנהלת מחלקת הגביה נמסר מסמך תקציר הנחות, אשר מנחה באיזה מקרים יש לתת הנחה ואילו מסמכים תומכים יש לצרף לבקשה.
2. דף האינטרנט של מחלקת הגבייה				
2	2.2	דף האינטרנט של מחלקת הגביה באתר העירייה אינו עדכני, אינו מאורגן ואינו נגיש.	לעדכן את אתר האינטרנט של העירייה כך שיוצג מידע ברור, מאורגן ושקוף לתושבים, אשר יכלול מידע עדכני לגבי כל סוגי ההנחות הקיימים ויעמוד בכללי הנגישות כנדרש ע"פ חוק.	מטופל חלקי. נדרש טיפול מול דובר הרשות.
3	2.3	ההנחה היחידה שבגינה ניתן להגיש בקשה למחלקת הגביה באופן מקוון - היא הנחה בגין משפחה חד הורית.	לאפשר הגשת בקשות לכל סוגי ההנחות באופן מקוון באמצעות האתר העירוני.	בטיפול [מנהלת לשכת ראש העירייה] לאפשר להגיש בקשות באופן מקוון.

מס"ד	סעיף בדו"ח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברות
3. אבטחת מידע				
4	3.2	נמצאו ליקויים באופן ניהול ההרשאות במערכת הגביה, ובין היתר: לעובדת זוטרה הוזנו הרשאות כמנהלת שלא לצורך, הרשאותיהם של 5 עובדים שעזבו את העירייה לא בוטלו, קיים שם משתמש בשם "איל", בקוד תפקיד 3, שלא הוזנו לגביו פרטים מזהים של הנציג. ממצאים אלו מעידים על כך שאף גורם בעירייה - הגזברית, מנהלת המחלקה, מנהל אבטחת מידע וממונה אבטחת המידע - לא ביצעו בקרה וטיוב של ההרשאות במערכת הגביה.	(1) להטמיע הגבלות גישה למערכת הגביה בהתאם לתפקיד ולצורך. (2) על הגזברית, מנהלת מחלקת הגביה, המנמ"ר, ממונה אבטחת המידע ומנהל אבטחת המידע לבצע בקרות עיתיות על מערך ההרשאות, וזאת על מנת לצמצם את היקף בעלי ההרשאות למינימום המידע הנחוץ הנדרש לעבודתם. (3) להקפיד על ביטול הרשאות בעת עזיבת עובדים ועדכון הרשאות בעת מעבר תפקיד בתוך מחלקת הגביה.	פתוח לכולם בגלל הצורך ועל מנת לא לטרטר את התושב וברגע שמגיע לנציגה שכל הנושאים בהם מעוניין לטפל יטופל. [הרשאות של עובדים שעזבו] – תוקן בוטלו. הביקורת חוזרת על עמדתה בנוגע לצורך להטמיע הגבלות גישה למערכת הגביה בהתאם לתפקיד ולצורך.
5	3.3	למעט מנהלת מחלקת הגביה ועובדת נוספת (אשר להן הרשאות רחבות במסגרת קוד תפקיד 498), לכל עובדות מחלקת הגביה הוזנה הרשאה אחידה, <u>ללא אבחנה וללא הגבלה</u> , של קוד תפקיד אחיד - קוד 7, ללא הגבלת גישה בהתאם לתהליך/לפעולות שנדרשות לבצע, התנהלות המהווה חשיפה למעילות ולהונאות.		
6	3.4	למרות שתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) נכנסו לתוקף בשנת 2017, טרם הוכן מסמך הגדרת מאגר למאגרי המידע של מחלקת הגביה.	(1) ממונה אבטחת המידע יבצע בקרה עיתית אחר ניהול תקין של הרשאות מחלקת הגביה. (2) באחריות ממונה אבטחת המידע לוודא במידי שיכון מסמך הגדרת מאגר למאגרי המידע של מחלקת הגביה כנדרש בתקנה 2 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).	בדיקה מול המנמ"ר.

הנחות ארנונה

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברות
4. בדיקה של נתוני המערכת				
7	4.2	נמצא מקרה של 2 קודים בגין אותה הנחה – 70% סיעוד עד 25 מ"ר (בשנת 2023 לא נעשה שימוש בשני קודם אלה).	למחוק את אחד הקודים בגין הנחת 70% סיעוד עד 25 מ"ר, על מנת לאפשר שליפת נתונים באופן חד ערכי בנוגע להנחה זו.	טופל.
8	4.3	בוצעו במערכת 44 פעולות תחת קוד 888 (ניסיון), הפעולה נרשמה במערכת כפעולת "ניסיון", כאשר בפועל הייתה זו פעולה של "העברה ממשלם למשלם".	לבצע קידוד/הגדרה מחדש של קוד 888 במערכת, על מנת לסמנו כקוד פעולה של "העברה ממשלם למשלם" ולא כ"ניסיון".	טופל עתידי לא ניתן לטפל אחורה.
5. הליך מתן הנחות				
9	5.2.1	הנחות ע"פ דין - בבדיקת המדגמית של הביקורת של 40 תיקים נמצאו שלוש טעויות בהזנת ההנחות במערכת (7.5%).	לבצע במערכת הגביה הצלבת נתונים ובדיקות מדגמיות כדי לאתר טעויות במתן ההנחות, כגון הצלבה בין גיל התושב לבין הגיל לקבלת הנחה בגין שירות בצה"ל, הצלבה של גיל התושב לבין הגיל לקבלת הנחה של קצבת זקנה ועוד.	מטופל, נעשות בקורות.
6. ועדת הנחות - הנחות נזקק				
10	6.2	הנחות נזקק (ע"פ החלטת ועדת הנחות) – בתיק אחד מתוך 11, לא נחתם טופס ויתור סודיות על ידי התושב.	להקפיד על החתמת תושב המבקש הנחת נזקק על טופס ויתור סודיות, אשר יאפשר לעירייה לבצע חקירה, בעת הצורך.	מטופל.
11	6.3	פרטי מבקשי ההנחות אינם מושחרים במסגרת הדיונים בפני ועדת ההנחות. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב של חוסר אובייקטיביות וחוסר שוויוניות.	לשקול להשחיר את פרטי מבקשי ההנחות במסגרת ועדת ההנחות.	זו החלטת הרשות היא לא להשחיר את הפרטים. מאחר שלביקורת לא הוצג נוהל סופי ומאושר בנושא ועדת הנחות, היא מבקשת לבחון את ההמלצה לאור יתרונותיה טרם אישור סופי של הנוהל.

הנחות ארנונה

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברות
12	6.4	נכון למועד הביקורת, לא קיים בעירייה מסמך רשמי או נוהל כתוב בנוגע לאופן ההתנהלות הנדרשת מוועדת ההנחות. במהלך הביקורת (מאי 2024) נכתבה טיוטת נוהל העוסקת בנושא - טרם אושרה ע"י ההנהלה.	להשלים את העבודה על נוהל ועדת הנחות ולאשר אותו בוועדה ובהנהלה.	נקעו קריטריונים. כמו כן, מהותה של ועדת נזקק לטפל/לדון במי שלא זכאי ע"פ הכנסות ונגרם לו אירוע רפואי/כלכלי. לביקורת טרם הועבר נוהל ועדת הנחות מאושר הכולל תבחינים שסוכמו.
13	6.4	בעירייה לא נמצאו תבחינים (נוסחה או מודל כלכלי), קריטריונים או קווים מנחים בנוגע לקביעת שיעור ההנחה (לדוגמא 50% או 70% הנחה). יצוין כי במסגרת טיוטת הנוהל קיים ניסיון להגדיר קריטריונים בנושא.	לסכם תבחינים אחידים שימששו בסיס לקביעת רמת ההנחות ולעגנם בכתב.	
14	6.4	במסגרת קביעת שיעור ההנחה, לא קיים מסמך המונה את הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת ההחלטה.	לנמק בכתב במסגרת מסמך נפרד (או במסגרת עמודה נוספת בטבלה) את הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת החלטה, על פי תבחינים, כגון: האם חלה החמרה במצבו של התושב מבחינת רפואית ו/או כלכלית, האם ההחמרה היא זמנית, האם קיים פוטנציאל להשתכרות בעתיד, הכנסות והוצאות צפויות וכו'.	
15	6.4	ב-3 תיקים לא הייתה זכאות עקרונית להנחה, בשל המצב האישי או ההכנסות, אך הוחלט ע"י הוועדה לתת הנחות באחוזים שונים (40%, 60%, 70%). ב-2 תיקים של תושבים המקבלים קצבת זקנה, למעט הזכאות להנחה בשל קבלת קצבת זקנה, אין לתושבים זכאות להנחה נוספת בשל המצב האישי או ההכנסות, אך בתיק אחד הוחלט לתת 60% הנחה ובשני 70% הנחה. בתיק אחד, התושב לא היה שבע רצון מההחלטה הראשונה של הוועדה, וביקש להגיש את בקשתו לוועדה פעם נוספת. בפעם השנייה, בנסיבות זהות,		

הנחות ארנונה

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברות
		הוחלט על מתן אחוז הנחה גבוה יותר, ללא פירוט הנימוקים שהיוו בסיס לקבלת ההחלטה.		
16	6.5.	בארבעה תיקים שנבדקו, על אף שוועדת ההנחות התנתה את מתן ההנחה במילוי תנאי - העירייה לא הקפידה לבדוק שהתנאי התמלא, ובארבעתם - התנאי שהוצב למתן ההנחה לא התמלא - אך התושב קיבל את ההנחה.	במידה שהתנאי שהוצב למתן ההנחה שנקבע במסגרת ועדת הנחות לא מתקיים (הסדרת חוב קיים/מסירת דו"ח סוציאלי/מסמכים אחרים), יש לבטל/להקפיד את ההנחה עד למימוש התנאי.	מחלקת הגביה תפיק דוח לקראת סוף שנה לבדיקת מקבלי הנחות שלא הסדירו את חובם ובמידה שלא יסדירו ההנחה תבוטל.
7. הנחות ופטורים בעבור נכס ריק/בשיפוצים/שאינו ראוי לשימוש				
17	7.2.	מדגם תיקים בהם ניתנה הנחה/פטור בעבור נכס ריק - ב-4 מתוך 7 תיקים שהוזן בהם פטור מארנונה בגין נכס ריק, לא התקיים ביקור בנכס ע"י נציג של העירייה, לבחינת נכונות הצהרת מבקש ההנחה. בתיקים שבהם כן היה ביקור בנכס - נציג העירייה כתב בכתב ידו "בית ריק לא גרים", לצד תאריך הביקור, אך ללא ציון שמו או חתימתו/חותמת מזהה.	להקפיד על ביקור של נציג עירייה בנכס ריק/לא ראוי לשימוש בטרם הזנת הפטור.	
18	7.3.	מדגם תיקים בהם ניתנה הנחה/פטור בעבור נכס שאינו ראוי לשימוש - ב-3 מתוך 4 התיקים שנבדקו ושהוזן בהם פטור מארנונה בגין נכס שאינו ראוי לשימוש, לא התקיים ביקור בנכס ע"י נציג של העירייה, לבחינת נכונות הצהרת מבקש ההנחה. בתיק אחד ניתן פטור מארנונה על אף שלא היה כל תיעוד על מצב הנכס, לא הוצג לעירייה חשבון חשמל ולא הוצגו תמונות. ב-2 תיקים ניתן פטור אף שלא היה ביקור בנכס וגם לא הוצג לעירייה		

הנחות ארנונה

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברות
		חשבון חשמל, אך הוצגו תמונות. בתיק אחד, הפטור ניתן רטרואקטיבית, כאשר הביקור בנכס היה לאחר סיום מועד הפטור, וזאת מבלי שנמסרו לעירייה תמונות או חשבון חשמל בנוגע להיעדר שימוש בנכס.		
8. הסכמי פשרה ומחיקת חובות				
19	8.2.	בעירייה לא הוגדרו קריטריונים בנוגע לביצוע חקירות כלכליות, ובין היתר: לוח הזמנים הנדרש לביצוע חקירה כלכלית (במידה שהחקירה הכלכלית תבוצע באיחור משמעותי מתאריך היווצרות החוב, יכול ובינתיים החייב יעביר את רכושו וכספיו לגורם שלישי); פרק הזמן המירבי בין תאריך שליחת תיק לחקירה ותאריך קבלת תוצאות החקירה, וטווח הזמנים בין חקירות עוקבות; בחינת העלויות שהושקעו במאמצי האכיפה מול החייב, בהשוואה לתועלת שהושגה מהתהליך, כאמור.	לקבוע ולהסדיר קריטריונים כתובים בנוגע לביצוע חקירות כלכליות, בהחלטה שתאושר ע"י הנהלת העירייה.	חלק מהתהליך שמבצע העו"ד המטפל במסגרת אכיפה משפטית כל תיק לגופו ונסיבותיו ובכפוף לוועדה, מועצת העיר ומשרד הפנים.
20	8.3	בעירייה לא נקבעו קריטריונים לגבי הסדרי פריסת תשלומים במסגרת הסדרי פשרה. (נקבעו הסדרי תשלום רק בנוגע לחייבים בשוטף).	לקבוע קריטריונים לגבי הסדרי פריסת תשלומים במסגרת הסדרי פשרה.	באחריות יועמ"ש וגזברית ומנהלת מחלקת הגביה. ידונו בכך.
21	8.4	בעת ביצוע פעולת מחיקה של חוב בעקבות אישור הסדר פשרה על ידי משרד הפנים, מנהלת מחלקת הגביה מזינה תאריך ערך רטרואקטיבי, לפי תאריך החתימה על הסכם הפשרה, שהוא שונה מהיום בו היא מבצעת את פעולת המחיקה, ומבצעת את המחיקה על סכום החוב המקורי על	בהיעדר האפשרות להפקת דו"חות מרוכזים, על מנת להימנע מהצגת תמונה שגויה, על מחלקת הגביה לבצע את מחיקת החוב בשתי פקודות יומן - האחת, סכום החוב שאושר למחיקה (ולמעשה שולם על ידי החייב בטרם שליחת התיק לאישור המחיקה על ידי משרד הפנים), לבין	קיימת אופציה לבדיקה מול חברת המחשוב.

הנחות ארנונה

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברות
		פי יום החתימה על הסדר הפשרה. הביקורת מעירה כי הזנת תאריך יום הערך, מטעה ומציג תמונה שגויה לגבי נתוני הגבייה והחובות שנמחקו.	סכומי ההצמדה והריבית שהצטברו- עד להגעה ליתרה של אפס.	
22	8.4	במערכת הממוחשבת לא ניתן להפיק דו"ח שיכלול את גובה החוב המקורי לעומת גובה החוב שנמחק, על מנת לוודא שהשניים זהים. בשל חוסר האפשרות בהפקת דו"ח ממוחשב, נדרשת בחינה ידנית ופרטנית של כל תיק ותיק.	לפתח במערכת הממוחשבת את האפשרות להפיק דו"ח שיכלול את גובה החוב המקורי לעומת גובה החוב שנמחק, על מנת לוודא שהשניים זהים.	קיימת אופציה לבדיקה מול חברת המחשוב.

נספחים

נספח א' – דף האינטרנט של מחלקת הגביה



מחלקת הגביה של עיריית באר יעקב נותנת שירותי כגבייה לתושבי המקום ולמחזיקי נכסים בה מחלקת הגביה מטפלת בכל הקשור להכנסות עצמיות של המועצה, בי חיוב המיסים ובאגרות למינהן ובקבלת תשלומים לרבות מיסי ארנונה.

השירותים הניתנים ע"י מחלקת הגביה:

קבלת תשלומים
טיפול בבקשת הנחה בארנונה
בירור חשבונות וקבלת מידע בנושא גביה
רישום בעלים חדשים שוכרים וחילופי דיירים
אישור לטאבו
שירותי חינוך

שימו לב! בקשות להנחות בארנונה ניתן להגיש עד 31/7/2024

מנהלת המחלקה: גב' מירב כהן

דרכי התקשרות למחלקת הגביה:

טלפון במחלקה 08-9785430 בין השעות: 13.00-15.30 בימים א.ב.ד.ה.

טלפון וואצאפ למשלוח הודעות בלבד 050-6682495

מוקד תשלומים ובירורים 0722755434

מייל לפניות הציבור-

byakov.pniyot@milgam.co.il

שעות קבלת קהל במחלקת הגביה:

ימים א', ב', ד', ה'

משעה 08:15 עד 12:00

ביום ג' מהשעה 16:00 עד 18:30

מחלקת הגביה נמצאת בקניון באר יעקב, רח' שא נס 17

קומה 2 ליד קופ"ח כללית

קישור לטופס מקוון לעדכון מס' נפשות לצריכת מים

שימו לב פניה למנהל הארנונה תיעשה אך ורק לפקס 073-3800916 ואו לדוא"ל BYAKOV.PNIYOT@MILGAM.CO.IL .

על מה משלמים ארנונה ?

חוק ההסדרים במשק המדינה קובע מידי שנה בעבור כל הרשויות המקומיות בארץ את שיעור העלאת הארנונה בצירוף תעריפי ארנונה מינימלית ומקסימלית, מועצת העיר בהסתמך על הנחיות משרד הפנים מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית וקובעת את תעריפיה לפי אזור, סוג הבניין והשימוש בו.

הארנונה העירונית היא ע"פ מהותה "מס" המשולם לקופת העירייה למימון מכלול שירותים ציבוריים הנדרשים לקיום אורח חיים תקין, אותם מספקת העירייה לתושביה, שירותים אלה כוללים בין היתר אספקת שירותים שוטפים בתחום התברואה והניקיון, תאורת רחובות, תחזוקת כבישים ומדרכות, גנים ציבוריים מבנה ציבור, מוסדות תרבות וחינוך ומכלול שירותים ומתקנים אחרים לרווחת תושבי העיר. הארנונה היא מס חובה עירוני עבור מנעד שירותים רחב ואינה מהווה תשלום תמורת שירות ספציפי כזה או אחר. אי לכך אין להתנות את החובה לשלמה במתן אותו שירות, בכלל זה מפגעי רעש, פיתוח סביבתי שטרם הושלם, פעולות הנגיה וכו'. כל אלה אינם פוטרים את התושב מתשלום ארנונה.

הארנונה באה בקליק

תושבים ובעלי עסקים

עיריית באר יעקב מזמינה אתכם להצטרף

לשרות חשבון הארנונה במייל

נוח, פשוט, מהיר וידידותי לסביבה.

[לחץ/י תשלום מקוון דרך האינטרנט](#)

בהתאם להוראת סעי' 330 לחוק תיקון פקודת העיריות (מס' 151) התשפ"ב ב-2022 מודיעה העירייה בזאת, כי תלונות נגד חברת הגבייה ועובדיה יש להגיש בכתב לידי מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור, משה מזרחי, באמצעות הקישור הבא:

[קישור לתלונות הציבור](#)

אופן בירור התלונה: הממונה על תלונות הציבור יברר את התלונה בהתאם לפרוצדורה הקבועה בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008 בשינויים המחויבים.

[כללים לגביית חובות המגיעים לעירייה על פי חוק](#)

[מדיניות גבייה והסדרת חובות](#)

[עותק של סרגל אכיפה](#)

מנהלת אגף גזברות - מירי לוי

כתובת: מועצה מקומית באר יעקב, ת.ד. 5, ד'בוטנסקי 2, באר יעקב 70300

טל': 072-2755434 פקס: 08-9281299

פניה בכתב - מועצה מקומית באר יעקב, מחלקת הגבייה ת.ד. 5 באר יעקב מיקוד: 70300

פניה במייל למנהל הארנונה: byakov.pniyot@milgam.co.il

[תעריפים להקמת מערכות מים וביוב ליום 1.7.2016 - מועצה מקומית באר יעקב](#)

[תעריפי מים 1/1/2024](#)

[אישור החלטת מליאת המועצה לגבי העלאת תעריפי הארנונה לשנת 2022](#)

- [הודעה על בקשת העלאת הארנונה](#)
- [השוואת מחירי ארנונה לעסקים בערים הסמוכות](#)
- [הסבר לקבלת פטור מארנונה למוסד - פברואר 2022](#)

[חוברת ארנונה 2021](#)

[חוברת ארנונה 2019](#)

[הנחות בתשלומי הארנונה](#)

[פרוטוקול ניהול אישור עובדי גביה- מיתר](#)

[פרוטוקול ניהול אישור עובדי גביה- מילגם](#)

לטפסים של מחלקת גבייה

קישור להפקת שוברים במייל

צו ארנונה 2024
צו ארנונה 2023
ממוצע ערים שכנות ומצב חברתי כלכלי בעירי 2022
מכתב לחברי מועצת העיר
מכתב לשרת הפנים ושר האוצר
צו ארנונה 2022 חתום
צו ארנונה 2021 חתום ראש המועצה
צו ארנונה לשנת 2020
צו ארנונה 2019
צו ארנונה לשנת 2018

מבקר העירייה

הנחות ארנונה

צו ארנונה לשנת 2017
צו ארנונה לשנת 2016
צו ארנונה לשנת 2015
צו הארנונה 2015
צו הארנונה 2014
צו הארנונה 2013
צו הארנונה 2012
צו הארנונה 2011

< צו המיסים 2024 אופציה ב'

< צו המיסים 2024 אופציה א'

< הודעה על שינויים בתעריפי המים והביוב

< צו המיסים 2025 אופציה א'

תשלומי הורים בבתי הספר

דוח ביקורת 2024-6

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	249
ב		תמצית מנהלים	254
ג		פירוט ממצאים	257
	1	חוזר התשלומים השנתי	257
	2	חשבון בנק לתשלומי הורים	262
	3	גביית תשלומי הורים	266
	4	ועדת מלגות לתשלומי הורים	268
	5	רכש מכספי תשלומי הורים	271
	6	טיפול בעודפים	275
	7	בקרה ופיקוח	276
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	277
נספחים			
	נספח א'	התייחסות מנהלות בתי הספר	281

פרק א' – כללי

1. מבוא

בשנת תשפ"ד (בעת הביקורת) ברחבי העיר מצויים 20 בתי ספר מתוכם 14 בתי ספר יסודיים ו-6 בתי ספר תיכוניים. בבתי ספר אלו¹⁹ נעשית גבייה של תשלומי הורים. תשלומים אלו מהווים מקור כספי לחלק מפעילויות בתי הספר.

מרבית הפעילות במוסדות החינוך מתבססת על שירותים הניתנים על-ידי המדינה ועל-ידי הרשויות המקומיות בהתאם להוראות חוק לימוד חובה (כגון: העסקת מורים, מנהלים, עובדי חינוך ומינהל אחרים, בנייה ואחזקה של מוסדות חינוך).

בנוסף, ישנם שירותים ומוצרים שהמדינה והרשות המקומית אינן מחויבות לספק בחינם. המימון של שירותים אלה מוטל על ההורים ונגבה מהם במסגרת "תשלומי ההורים". אם כך, התשלומים מתחלקים לתשלומי חובה (שבית הספר מחויב לגבות), ולתשלומי רשות (שבית הספר יכול, אך לא מחויב, לגבות).

הן תשלומי החובה והן תשלומי הרשות מוגבלים על-ידי משרד החינוך, מידי שנה, ולא ניתן לגבות מעל הסכום המותר. בכל שנה מפרסם משרד החינוך רשימה מעודכנת של שירותי החובה והרשות, ואת המחירים המקסימליים המותרים לגבייה עבור כל אחד משירותים אלה.

תשלומי חובה נגבים על ידי העירייה בעת רישום התלמידים לבתי הספר ותשלומי הרשות נגבים על ידי בתי הספר לאחר פרסום החוזר.

רגולציה והוראות חוק

להלן סקירה רגולטורית רלוונטית:

א. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 - מתיר לגבות תשלום עבור קיום תכנית לשעות נוספות (להלן - "תל"). בחוזר תשלומי הורים (ראו תת סעיף ה') התיר המשרד לגבות תשלומי הורים עבור "רכישת שירותים מרצון" - רכישת שירותים שמציע בית הספר, בדרך כלל כדי לחסוך בהוצאות, באמצעות רכישה מרוכזת. גבייה לשירותים אלה חייבת לקבל את אישור כל הורי התלמידים המקבלים אותם ואת אישורו של מפקח בית הספר. מדי שנה בשנה מפרסם המשרד בחוזר מנכ"ל את התעריפים המרביים של כל אחד מסוגי התשלומים האמורים.

ב. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949: בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - "חוק לימוד חובה") / "חוק חינוך חינם"), בתקנות שהותקנו על פיו וכן בהוראות המשרד מפורטים סוגי התשלומים המותרים לגבייה מההורים.

ג. חוק הסדרת הלימודים (תשלומי הורים), תשע"ח-2018: נועד להסדיר את גביית תשלומי ההורים במוסדות חינוך ולוודא שהדרישות מתואמות עם הצרכים החינוכיים והתקנות שנקבעו בחוק. החוק מטרתו להבטיח שמוסדות חינוך יגבו רק תשלומים המותרים בחוק, בצורה שקופה, הוגנת ומפוקחת.

19 בתי הספר כוללים בתי הספר הבאים שאינם באחריות ישירה של אגף החינוך: אקדמי, בית יעקב, שבט הלוי, פרוכטר, יענה, יעדים, סמינר לבנות.

- ד. חוזר מנכ"ל התשס"ג/3 (א): חוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2002 בנוגע לתשלומי הורים²⁰ (להלן – "חוזר תשלומי הורים") נקבע שהתשלומים והחזר ההוצאות שקובע שר החינוך על פי חוק לימוד חובה הם "תשלומי רשות". קביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות בידי השר טעונה אישור של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן – "ועדת החינוך"). המשרד גם הגדיר תשלום עבור ביטוח תאונות אישיות לפי חוק לימוד חובה כ"תשלום חובה". תשלום זה נקבע בידי השר וטעון אישור של ועדת החינוך.
- ה. חוזר מנכ"ל משרד החינוך 01/2024 - תשלומי הורים: החוזר מהווה עדכון ויישום של תקנות ותנאים חדשים לגביית תשלומים ממוסדות חינוך, תוך שמירה על שקיפות, הוגנות ופיקוח הדוק על התהליך. כל דרישה לתשלום חייבת להיות מאושרת על ידי המפקח, וכל מוסד חינוכי מחויב להציג ולהסביר את דרישות התשלום להורים בצורה ברורה. החוזר מתעדכן כל שנה בהתאם לחוק הסדרת הלימודים (תשלומי הורים), תשע"ח-2018.
- ו. הוראות מנכ"ל מס' 300: עוסק בהנחיות ובתקנות לגבי גביית כספים מההורים עבור פעילויות חינוכיות נוספות בבתי ספר. החוזר מגדיר את הגבולות והעקרונות בהן יכולים בתי הספר לגבות כספים מההורים, תוך שמירה על עקרונות של שקיפות, סבירות וניתן לפטור הורים מהתשלומים במקרים מסוימים.
- ז. הוראות מנכ"ל מס' 302: הוראה זאת מתמקדת בהוראות מעודכנות ומפורטות יותר בנוגע לגביית כספים להוצאות חינוכיות נוספות. זו הוראה שמתמקדת יותר בניהול המעשי של גביית הכספים בבית הספר וכוללת דרישות נוספות שכוללות את האופן שבו התשלומים יתבצעו וכיצד יש לתאם אותם עם ועדי ההורים.
- ח. נציין שהוראה זו מחליפה את חוזר מנכ"ל סג/3 (א) סעיף 3.11-9 "תשלומי הורים", את חוזר מנכ"ל סג/6 (א) סעיף 3.11-10 "תיקון לסעיף 3.11-9 בחוזר הוראות הקבע סג/3 (א)", בנושא תשלומי הורים" ואת חוזר מנכ"ל תשס"ד/2 (א), סעיף 3.11-11 "תיקון סעיף 3.11-9 בחוזר הוראות הקבע סג/3 (א)". (ההחלפה היא טכנית בלבד ונובעת מביטול האתר הישן של חוזרי המנכ"ל במשרד החינוך).
- ט. הוראת קבע מס' 0406: הוראה זאת מפרטת את תהליך הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים לשלם עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות. הוראות הסעיף מבטלות כל הוראה אחרת בנושא הסיוע במלגות.
- י. חוזר הוראות הקבע סה(4) ניהול הגבייה והכספים במוסד החינוכי: הוראה זאת מפרטת את תהליך ניהול הגבייה והטיפול בכספים של תשלומי ההורים.
- י. תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), התשס"ד-2004: תקנות אלו מכח חוק חינוך חובה עוסקות בטיפול ושימוש כספי תשלומי הורים הנגבים במוסדות החינוך.

טבלת תשלומי הורים

הטבלה שלהלן מפרטת את הסכומים המרביים המותרים לגבייה בשירותי החובה והרשות לשנת הלימודים תשפ"ד לפי סוגי תשלומים. (הסכומים בטבלה נקובים בש"ח):

י"ב	י"א	ט"ז	ט"ו	ח"א	ז"ח	ו'	ה'	ג'ד'	א'ב'	גני הילדים	
		חט"ב עצמאית	שש-שנתי	בי"ס א'-ח'							
תשלום עבור שירות חובה											
69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	ביטוח תאונות אישיות
תשלומים עבור שירותי רשות											
164	164	153	153	137	137	87	87	87	87	67	סל תרבות (1, 2)
200	-----	125	-----	125	-----	75	-----	-----	-----	54	מסיבות סיום (3, 2)
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	מסיבות כיתתיות (4)
320	320	280	280	280	280	280	280	280	280	----	השאלת ספרי לימוד (5) לשנה"ל תשפ"ה
1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	הנהגת הורים ארצית (6)
1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	רעד הורים ~~נשיג~~
3 ימים	ימיים+1 יום	יומיים	יומיים	יומיים	יומיים	יומיים	2 × יום	1 יום	1 יום	2x הקפצה	סיולים עפ"י תכנית (2, 7, 8)
616	513	387	387	387	387	387	252	126	101	60	
	150	150	150	150	150						של"ח (9)
1,372	1,219	1,167	1,042	1,151	1,026	901	691	565	540	253	סה"כ לשנה"ל תשפ"ד

יצוין כי בנוסף על השירותים שפורטו לעיל, קיימים עוד שירותים שמטרתם בדרך כלל לחסוך בהוצאות על ידי רכישה מרוכזת או להעשיר ולהרחיב את תוכנית הלימודים.

להלן דוגמאות לשירותים הניתנים במסגרת רכישת שירותים מרצון: קלמר אישי, חולצה אחידה, ארונות אחסון אישיים (לוקרים), ספר מחזור, מתנה אחידה לתלמידים מהוריהם, סדנאות והרצאות, סיורים חד פעמיים לצורך העשרת הלימודים וכדומה.

להלן הסברים לסוגי התשלומים השונים שמפורטים בטבלה שלעיל:

א. תשלום עבור שירותי חובה – ביטוח תאונות אישיות לתלמידים בהתאם לסעיף 6 (ד') לחוק לימוד חובה. משמעות המונח "תשלום חובה" היא שהורה חייב לשלם גם אם אין הוא נהנה מן השירותים שמקנה תשלום זה. (תשלום זה נגבה על ידי העירייה).

ב. תשלומים עבור שירותי רשות – בהתאם לסעיף 6 (ד') לחוק לימוד חובה. משמעות המילה "רשות" היא שהורה רשאי להחליט כי ילדו לא יצרוך את השירות המוצע, והוא לא ישלם עבורו בהתאמה. תשלומים אלה מאושרים בכל שנה בוועדת החינוך של הכנסת. מדובר בתשלומים עבור סל תרבות, השאלת ספרי לימוד, טיולים, מסיבות במהלך השנה, מסיבות סיום (בשכבת גיל מסוימת) ותשלומים עבור ועד הורים יישובי וארגון הורים מייצג ברמה הארצית.

ג. תשלומים עבור תל"ן (תוכנית לימודים נוספת) – בהתאם לסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי ולתקנותיו. קיום תל"ן והשתתפות תלמידים מותנים בהסכמה אישית בחתימה של כל הורה והורה. אין די בהסכמה של נציגות ההורים הנבחרת. גובה הגבייה עבור שירות זה מוגבל על ידי משרד החינוך.

ד. תשלומים עבור רכישת שירותים מרצון – בהתאם לסעיף 5 בהוראה מנכ"ל 0302 על שירותי הרכישה מרצון – הכוונה היא לעשות שימוש בתשלום זה לרכישה מרוכזת לצורך הוזלה של מוצרים ושירותים בעבור התלמידים או לפרויקטים לימודיים חינוכיים להעשרת הלמידה. גם במקרה זה יש לקיים את השירות רק בהסכמה אישית בחתימה של כל הורה והורה. הורה רשאי להחליט כי ילדו לא יצרוך את השירות ולא ישלם עבורו בהתאמה. משרד החינוך מגביל בחוזר מנכ"ל את גובה סכום הגבייה.

משרד החינוך מפרסם בכל שנה, לקראת פתיחת שנת הלימודים, את הנחיותיו ואת גובה התשלום המקסימלי שאושר בוועדת החינוך של הכנסת עבור השירותים המפורטים לעיל.

בעלי תפקידים רלוונטיים בבית הספר

בבתי הספר מטופל הנושא על ידי המנהלת והמנהלתית²¹. ככל ואין מנהלתית התפקיד מבוצע על ידי המזכירה.

בדצמבר 2023 התקבל אצל ממונה תלונות הציבור (מבקר העירייה) תלונה בנושא תשלומי הורים. נמצא שהתלונה מוצדקת, ובעקבות התלונה הועברה הדרכה למנהלות בתי הספר היסודיים בעיר.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון ולוודא כי חוזר תשלומי ההורים שמפורסם על ידי בית הספר בגין כל שנת לימודים תואם באופן דבקני את הוראות משרד החינוך וחוזרי המנכ"ל שמתפרסמים, וכן את נושא הרכש והשימוש בכספי ההורים שהינו נאות ומיועד למימוש הרשום בחוזר התשלומים בלבד.

21 המנהלתית היא אדם המנהל את כל העניינים המנהליים והלוגיסטיים בבית הספר, ומתפקדת כאחראית על תיאום המשאבים והפעילויות הנדרשות לניהול תקין של המוסד החינוכי. זהו תפקיד בכיר יותר באופן כללי במערכת החינוך.

3. היקף הביקורת

במסגרת הביקורת נבדקו תשלומי ההורים לשנת תשפ"ד ב 7 בתי הספר יסודיים בעיר.

הביקורת נערכה בחודשים יוני עד נובמבר 2024.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

א. שיחות וראיונות:

- 1) מנהל/ת אגף החינוך, הגזברית, מנהלת מחלקת הרכש בעירייה.
 - 2) מנהלות בתי הספר המבוקרים.
 - 3) מזכירות/מנהלניות²² בתי הספר המבוקרים.
- ב. עיון במסמכים רלוונטיים לביקורת כגון: חוזר התשלומים, נוהל רכש רשותי, חוזרי מינהל חינוך.
- ג. עיון במסמכים חשבונאיים מתוכנת הנהלת החשבונות של בית הספר.
- ד. ביצוע בדיקה פיזית במשרדי הנהלת בתי הספר.
- ה. עיון בפרוטוקולים של ועדות הנחות/מלגות.

טיטת הדוח הופצה להתייחסות מנהלת אגף החינוך, הגזברית ומנהלות בתי הספר, ההתייחסויות נלקחו בחשבון ושולבו בגוף הדוח, להתייחסות המלאה של מנהלות בתי הספר ראו **נספח א'.**

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים

הביקורת בדקה את ניהול תשלומי הורים באופן מדגמי ב-7 בתי ספר יסודיים בבאר יעקב. הטבלה שלהן מרכזת את הממצאים:

מס"ד	הנושא	סעיף בדוח	ממצאים
1	האם חוזר התשלומים אושר על ידי משרד החינוך.	1.2	(1) במקרה אחד לא התקבל בביקורת אישור מאפיק. (2) ב-3 מקרים אין אישור חתום על ידי ועד הורים כנדרש. (3) ב-4 מקרים הגביה החלה טרם קבלת אישור משרד החינוך.
2	האם מתקבל אישור פרטני של הורים לתשלומי רכישה מרצון	1.3	בכל בתי הספר לא מתקבל אישור פרטני של ההורים כנדרש.
3	תשלום עבור פורום ועדי ההורים היישוביים	1.4	בבית ספר 1 נגבה תשלום עבור פורום ועדי הורים. החל מהשנה גם בבית ספר זה לא גובים. ביתר בתי הספר לא נגבה.
4	איסור על גבייה בגין מסיבות כיתתיות.	1.5	תקין - בכלל בתי הספר לא הייתה גביה לא תקינה בגין מסיבות כיתתיות.
5	הצגה שקופה ונכונה של תשלומים הורים בחוזר התשלומים.	1.6	(1) באף אחת מבתי הספר לא צוינו תשלומי החובה. (2) ב-4 בתי ספר לא נרשמה כותרת "תשלום עבור שירותי רשות". (3) בבית ספר אחת אין סה"כ בטבלה. (4) ב-3 בתי ספר אין תאריך על החוזר.
6	קיום חשבון בנק נפרד	2.2	תקין – בכלל בתי הספר קיים חשבון בנק נפרד לתשלומי הורים.
7	מורשי חתימה בחשבון הורים	2.3	(1) במקרה אחד – מורשת החתימה היא המנהלת הקודמת במקום החדשה. (2) ב-3 מבתי הספר לא נשמר העתק פרוטוקול זכויות חתימה בבית הספר.
8	איסור משיכת יתר	2.4	תקין – בכלל בתי הספר אין משיכת יתר בחשון.
9	מימון עמלות בנק	2.5	תקין – כלל בתי הספר מממנים את עמלות הבנק של חשבון תשלומי הורים.
10	אמצעי תשלום – פנקסי שקים	2.6	תקין – בכלל בתי הספר פנקסי ההמחאות הינו עם הטבעה של "למוטב בלבד".
11	אמצעי תשלום – כספת מקובעת	2.6	תקין – בכלל בתי הספר נמצאה כספת מקובעת לאחסון מזומנים והמחאות.

מס"ד	הנושא	סעיף בדוח	ממצאים
12	מדיניות הגבייה העירונית של תשלומי הורים	3.2	בכלל בתי הספר, מדיניות בית הספר הינה שלא להפעיל שום סנקציות על תלמידים בגין אי תשלום. המדיניות אינה כתובה.
13	אחוזי גביה	3.3	(1) ב-5 בתי ספר אחוז הגביה היא מעל 90%. (2) באחד מבתי הספר אחוז הגביה עומד על 88%. (3) באחד מבתי הספר אחוז הגביה עומד על 71% בלבד. ההתפלגות בין השכבות - 54% - 82%.
14	אופן הגביה	3.4	תקין - בכלל בתי הספר הגביה של תשלומי הרשות מתבצעת ע"י צוות בתי הספר, ללא סיוע משום גורם חיצוני.
15	התכנסות ועדת מלגות	4.2.1	תקין - בכלל בתי הספר מכנסים את ועדת המלגות בהתאם להוראות החוק.
16	בדיקה מדגמית של מלגות	4.2.2	בבית ספר אחד חסר תיעוד להחלטה להעניק מלגה במקרה אחד מתוך שלושה שנבדקו.
17	שמירת חומרים שקשורים למלגות	4.2.3	בבית ספר אחד החומר לא נשמר בארון נעול.
18	עבודה לפי נוהל רכש	5.2	כלל בתי הספר אינם עובדים לפי נוהלי הרכש של העירייה.
19	הצעות מחיר	5.3	(1) בכלל בתי הספר מבוצעות רכישות בסכומים של עשרות אלפי ₪ ללא קבלת מספר הצעות מחיר. (2) בית ספר אחד לא העביר מסמכים בנושא הרכש.
20	טיפול בעודפי כספים בסוף שנה	6.1	נמצא כי לא קיים נוהל טיפול אחיד בעודפי כסף בסוף שנה.
21	בקרה ופיקוח	7.1	נמצא כי לא קיים מנגנון פיקוח אפקטיבי בתחום תשלומי ההורים.

1. על מנהלי בתי הספר להקפיד שיש את חתימת יו"ר ועד ההורים על חוזר התשלומים כנדרש.
2. על מנהלי בתי הספר ולוודא קבלת אישור במערכת "אפיק" טרם התחלת הגביה בפועל.
3. על מנהלי בתי הספר לפעול בהתאם לדרישות חוזר המנכ"ל ולקבל את אישורי ההורים באופן פרטני כנדרש.
4. יש להקפיד שהחוזרים שמפורסמים על ידי בתי הספר יתאימו להנחיות משרד החינוך, כולל ציון הכותרות (חובה, רשות, רכישה מרצון), הכללת ביטוח תאונות אישיות או לכלול הערה לכל הפחות, הצגת סה"כ סכומי התשלום וציון תאריך החוזר.
5. יש להקפיד שמורשי החתימה יהיו בהתאם למנהלת ו/או למנהלתנית/מזכירה שנמצאים בפועל.
6. יש להקפיד שלשמור העתק מפרוטוקול זכויות החתימה בבתי הספר.
7. לבחון את אופן הגביה והסיבות לאחוז גביה נמוך יחסית, בבתי הספר שבהם אחוז הגביה נמוך מ-90%.
8. יש להקפיד על תיעוד מלא של כלל האסמכתאות המגבות את ההחלטה לתת מלגה (הנחה לתלמידים).
9. להקפיד לשמור את כלל המסכים שקשורים למתן מלגות בארון עם מנגנון נעילה ולנעול את הארון כשאינו בשימוש.
10. מחלקת רכש תכין נהלים ייעודיים לרכש בבתי הספר בשיתוף מנהלת אגף החינוך.
11. על מנהלת אגף החינוך להפיץ ולהדריך את צוותי בתי הספר בנושא נוהל הרכש ולקבוע אחראי מטעם העירייה שיבקר את העמידה בנוהל באופן שוטף.
12. לקבוע נוהל טיפול אחיד בנושא עודפי גביה ולוודא שבתי הספר פועלים לפיו.
13. לקיים בקרה שנתית בכדי לוודא שכל ההחזרים בגין עודפי גביה מבוצעים כנדרש.
14. לקבוע אחראי באגף החינוך או בגזברות, שיפקח ויבקר על עמידת בתי הספר בדרישות ובהנחיות הנדרשות על פי חוק.

לריכוז ממצאים והמלצות ראו פרק ד- ריכוז ממצאים והמלצות.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. חוזר התשלומים השנתי

1.1 כללי

כאמור, בתי הספר גובים תשלומי הורים כדלקמן: תשלומים עבור שירותי חובה, תשלומים עבור שירותי רשות, תשלומים עבור תל"ן ותשלומים עבור רכישת שירותים מרצון. ראו טבלה בפרק א' - כללי.

1.2 האם חוזר התשלומים אושר על ידי משרד החינוך וועד ההורים:

בהתאם לחוק הסדרת הלימודים (תשלומי הורים), תשע"ח-2018 בחוזר משרד החינוך 1/2024, בית הספר רשאי לגבות תשלומי הורים רק לאחר קבלת אישור מהמפקח של משרד החינוך במערכת "אפיק". מערכת "אפיק" הינה מערכת מקוונת שנועדה לקדם את אכיפת הוראות החוק בנושא תשלומי הורים. המערכת מאפשרת לבתי הספר להזין את סכומי חוזר התשלומים הבית ספרי. כמו כן, יש לאשר את החוזר על ידי יו"ר הנהגת ההורים בכל בית ספר. רק לאחר מכן, על בית הספר להעביר להורים חוזר תשלומים מאושר ובו פירוט סעיפי הגבייה על פי השירותים הניתנים במוסד החינוך ובכפוף להנחיות בחוזר המנכ"ל.

הביקורת בחנה האם הוראות אלו מתקיימות:

א. משיחות ובדיקות שקיימה הביקורת מול משרד החינוך, התברר כי מפקחי משרד החינוך בודקים ומאשרים מידי שנה את סכומי חוזר התשלומים בהתאם להנחיות, אולם אין הם בודקים ומאשרים את הנוסח של החוזרים שבתי הספר מפרסמים. המשמעות היא שמבחינת ניסוח פנימי ותכולת החוזר, הם אינם עוברים בקרה נוספת מלבד הבדיקה של בית הספר עצמו ובקרת יו"ר ועד ההורים שמאשר את החוזר בחתימתו. (אף גורם בעירייה אינו בודק את החוזרים טרם פרסומם).

ב. בעקבות ממצאי בדיקת תלונה בנושא, בתאריך 15.1.2024, בהתאם לבקשת מבקר העירייה בכובעו כממונה על תלונות הציבור, התקיימה פגישת "זום", בהשתתפות מנהלת אגף החינוך, המפקחת האחראית מטעם משרד החינוך, מרכזת נושא תשלומי הורים במשרד החינוך, מבקר העירייה ומנהלות בתי הספר היסודיים, במהלכה התקיימה הדרכה בנושא. בתשובה לתלונה סוכם על ידי מבקר העירייה בכובעו כממונה על תלונות הציבור כי נדרש לקבוע גורם כלשהו (לא צוין מי) שיבדוק מידי שנה את החוזרים לפני פרסומם. נכון למועד הביקורת נושא זה טרם נבדק כי עוד לא התפרסם חוזר תשלומים חדש.

ג. נמצא כי למעט אחד מבתי הספר שלגביו לא התקבל תיעוד, סכומי חוזרי התשלומים של בתי הספר אושרו במערכת "אפיק" על ידי משרד החינוך. נמצא כי ב-3 מתוך 7 בתי הספר שנבדקו ב-3 אין אישור בחתימת יו"ר ועד ההורים (במקרה אחד מתוך ה-3 האישור ניתן בהודעה). הטבלה שלהלן מציגה את ממצאי הבדיקה - האם חוזר התשלומים חתום כנדרש ומאושר על ידי מפקח משרד החינוך:

מס"ד	האם אושר ב"אפיק"	תאריך אישור	חתימת יו"ר ועד ההורים
1	כן	5.11.2023	כן
2	כן	3.12.23	כן
3	לא התקבל	-	לא
4	כן	1.12024	כן
5	כן	26.9.2023	לא - אושר בהודעת וואטסאפ

מס"ד	האם אושר ב"אפיק"	תאריך אישור	חתימת יו"ר ועד ההורים
6	כן	23.11.2023	לא
7	כן	18.12.2023	כן

ד. הביקורת בחנה האם הגבייה מההורים החלה רק לאחר קבלת האישור במערכת "אפיק". **נמצא כי מתוך 7 בתי ספר, ב-4 מהם התהליך לא היה תקין ולא הייתה הקפדה לקבל אישור משרד החינוך טרם מועד החלת הגבייה.**

הטבלה שלהלן מפרטת את תוצאות הבדיקה:

מס"ד	מועד קבלת אישור חוזר תשלומים באפיק – תשפ"ד	מועד התחלת הגבייה	הערות
1	5.11.2023	נובמבר 2023	תקין
2	3.12.2023	לא צוין	לא תקין
3	לא התקבל	לא צוין	לא תקין
4	1.1.2024	ינואר 2024	תקין
5	26.9.2023	אוקטובר 2023	תקין
6	23.11.2023	אוקטובר 2023	לא תקין
7	18.12.2023	נובמבר 2023	לא תקין

מן הטבלה שלעיל עולה כי ב-4 בתי ספר במדגם הביקורת, הגבייה בפועל מההורים החלה לפני אישור חוזר התשלומים במערכת אפיק, בניגוד להנחיות.

1.3. **בחינה האם מתקבל אישור פרטני של ההורים לתשלומי רכישה מרצון**
 כאמור, משרד החינוך מפרסם בכל שנה במסגרת חוזר מנכ"ל בנושא תשלומי הורים, את גובה התשלומים עבור שירותי החובה המותרים לגבייה ואת גובה התשלומים עבור שירותי הרשות שמותר לבית הספר לבקש.

בהתאם להוראה 0302 סעיף 5 על שירותי הרכישה מרצון יש לקבל את אישורו של כל אחד ואחד מהורי התלמידים המקבלים את השירות ולהיות מלווה בחתימתו וכן את אישורו של מפקח בית הספר.

הביקורת מצאה כי בתי הספר אינם פונים לקבל את אישורי ההורים לתשלומי רכישה מרצון באופן פרטני כנדרש. מבחינה פרקטית, בתי הספר מתקשים להשיג את אישורי כל ההורים בפרק זמן קצר הנדרש מהם להציג את חוזר התשלומים מידי שנה, אי לכך התפתח נוהג חלופי לפיו פונים ליו"ר ועד ההורים לקבל את אישורו לחוזר התשלומים הכללי.

1.4. **תשלום עבור פורום ועדי ההורים היישוביים**
חוזר מנכ"ל משרד החינוך 01/2024, סעיף 1.3 עוסק בתשלומי הורים עבור פורום ועדי ההורים היישוביים. מדובר בכספים המגויסים מההורים לצורך מימון פעילויות משותפות ופרויקטים המתואמים על ידי ועדי ההורים ברשויות המקומיות וביישובים, במטרה לשפר את איכות החיים החינוכית והקהילתית.

תשלומים אלו חייבים להיות מאושרים על ידי המפקח, וכמובן, חייבת להיות בשקיפות מלאה בנוגע לסכום המגויס והמטרה של הגיוס.

הביקורת בדקה האם תשלום בעבור פורום ועדי ההורים היישוביים נגבה בבתי הספר בעירייה. **נמצא כי ברוב בתי הספר לא מבוצעת גביה תשלום עבור פורום ועדי הורים. רק בבי"ס 1 ניגבה התשלום.** הטבלה שלהלן מפרטת את ממצאי הבדיקה:

מס"ד	האם ניגבה תשלום עבור פורום ועדי הורים
1	לא ניגבה
2	לא ניגבה
3	ניגבה והועבר כנגד חשבונית (החל מהשנה הפסיקו לגבות)
4	לא ניגבה
5	לא ניגבה
6	לא ניגבה
7	לא ניגבה

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל במרבית בתי הספר לא נעשית גביה בעבור פורום ועדי הורים.

אין חובת גבייה של סעיף זה, אולם רצוי שההחלטה לכלול או לא לכלול גבייה בסעיף גביה בגין פורום ועדי הורים תהיה משותפת לכלל בתי הספר בעירייה ולא נקודתית, למניעת טענות כנגד אפליה (למשל בתי ספר באזורים בעלי מצב סוציו-אקונומי גבוה יותר).

1.5 איסור על גבייה בגין מסיבות כיתתיות

סעיף 1.4 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 01/2024 עוסק באיסור על גבייה בגין מסיבות כיתתיות. הסעיף קובע איסור מוחלט על גביית תשלום מההורים עבור מסיבות כיתתיות, כמו למשל מסיבות סיום שנה, מסיבות חנוכה, פורים או מסיבות אחרות שמתקיימות במסגרת הכיתה. הסיבה לאיסור היא כדי למנוע גביית כספים לא סבירים מההורים עבור פעילויות אלו, אשר נחשבות לחלק מהפעילויות החינוכיות הרגילות של המוסד החינוכי, וצריכות להיות ממומנות באמצעות תקציב המוסד או על ידי כספים המגויסים בדרכים אחרות שאינן מצריכות תשלום ישיר מההורים. בהקשר זה נציין כי משרד החינוך מעביר תקציב בגובה 8 ₪ לתלמיד עבור סעיף זה למוסדות החינוך.

הביקורת בדקה האם ניגבו כספים עבור מסיבות כיתתיות למעט למסיבת סיום כיתה ו'. **נמצא כי בהתאם להנחיות משרד החינוך ניגבו רק כספים למסיבת סיום של כיתה ו'.** הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:



הדגשה חיובית

מס"ד	האם מומנו מסיבות כיתתיות מסעיף מסיבות סיום
1	לא ניגבה למעט כיתות ו
2	לא ניגבה למעט כיתות ו
3	לא ניגבה למעט כיתות ו
4	לא ניגבה למעט כיתות ו
5	לא ניגבה למעט כיתות ו
6	לא ניגבה למעט כיתות ו
7	לא ניגבה למעט כיתות ו

אין הערות.

1.6. שקיפות המידע המוצג בחוזר התשלומים

כאמור, משרד החינוך מפרסם, בכל שנה במסגרת חוזר מנכ"ל בנושא תשלומי הורים את גובה התשלומים עבור שירותי החובה המותרים לגבייה ואת גובה התשלומים עבור שירותי הרשות שמותר לבית הספר לבקש.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 01/2024, קיים דגש על הפרדה ברורה בין סוגי התשלומים השונים, על מנת להבטיח שקיפות וניהול תקין של גביית כספים במוסדות החינוך. החוזר מבהיר את ההבדלים בין שלוש הקטגוריות של תשלומים: "חובה", "רשות" ו"רכישה מרצון".

הביקורת בחנה האם חוזרים שפורסמו על ידי בתי הספר שנדגמו מבהירים את ההבדלים בין שלוש הקטגוריות של תשלומים. **נמצא כי חוזרי התשלומים של כלל בתי הספר אינם מוצגים בצורה נכונה ושקופה; כתוצאה מכך עלולה להיות הטעיה.** הטבלה שלהלן מציגה ריכוז הממצאים:

מס"ד	תקין/לא תקין	תאריך המסמך	האם מבנה החוזר תואם לדרישת חוזר מנכ"ל
1	לא תקין	נובמבר 2023	(1) בחוזר לא מופיעה "תשלומים עבור שירותי חובה" – "ביטוח תאונות אישיות". (2) בחוזר לא נרשמה כותרת – "תשלומים עבור שירותי רשות".
2	לא תקין	אין תאריך	(1) בחוזר לא מופיעה "תשלומים עבור שירותי חובה" – "ביטוח תאונות אישיות". (2) לחוזר אין תאריך.
3	לא תקין	אין תאריך	(1) בחוזר לא מופיעה "תשלומים עבור שירותי חובה" – "ביטוח תאונות אישיות". (2) בחוזר לא נרשמה כותרת – תשלומים עבור שירותי רשות". (3) לחוזר אין תאריך.
4	לא תקין	אין תאריך	(1) בחוזר לא מופיעה "תשלומים עבור שירותי חובה" – "ביטוח תאונות אישיות". (2) לחוזר אין תאריך.
5	לא תקין	14.10.2023	בחוזר לא מופיעה "תשלומים עבור שירותי חובה" – "ביטוח תאונות אישיות".
6	לא תקין	אוקטובר 2023	(1) בחוזר לא מופיעה "תשלומים עבור שירותי חובה" – "ביטוח תאונות אישיות". (2) בחוזר לא נרשמה כותרת – תשלומים עבור שירותי רשות". (3) בטבלת הסכומים חסר סה"כ.
7	לא תקין	נובמבר 2023	(1) בחוזר לא מופיעה "תשלומים עבור שירותי חובה" – "ביטוח תאונות אישיות". (2) בחוזר לא נרשמה כותרת – תשלומים עבור שירותי רשות".

כפי שניתן לראות מן הביקורת, מבנה/נוסח חוזר התשלומים לא היה תקין, ובניגוד לשקיפות הנדרשת עפי חוזר משרד החינוך:

- א. באף אחד מבתי הספר לא צוינה כותרת "תשלומים עבור שירותי חובה" בהקשר לתשלום ביטוח ולא צוינו קיומם של תשלומי ביטוח. יצוין כי תשלומי החובה נגבים על ידי העירייה.
- ב. ב-4 בתי ספר בחוזר לא נרשמה כותרת – "תשלומים עבור שירותי רשות".
- ג. ב-3 בתי ספר לא נרשם תאריך החוזר.
- ד. בבית ספר אחד – אין סה"כ סכום בטבלה.

בהתייחסות למיוטת הדוח על ידי מנהלות בתי הספר נמסר על ידי כולן כי גביית ביטוח תאונות אישיות נעשה על ידי הרשות המקומית ולא על ידי בתי הספר ולכן אינו מופיע, לגבי כותרות ותאריך ההמלצה תיושם להבא. בהתייחסותה למיוטת הדוח, גזברית העירייה מסרה לביקורת כי לדעתה אין חובה בפורמט אחיד. כמו כן, אין צורך לכלול את תשלומי החובה שנגבים על ידי העירייה. לדעת הביקורת קיימת חשיבות לכך שהחוזרים יהיו שקופים ויצוגו מידע מלא וברור. שימוש במבנה אחיד יסייע להשיג מטרה זו.

2. חשבון בנק לתשלומי הורים

2.1 כללי

בהתאם לחוזר הוראות הקבע סה (4א) "ניהול הגבייה והכספים במוסד החינוכי: חוק לימוד חובה (תיקון מס' 26), התשס"ד ותקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), התשס"ד-2004" - תשלומי ההורים ינוהלו בחשבון נפרד אשר יהיה בבעלות הרשות המקומית או בבעלות של בית הספר ויפתח רק בבנק ישראלי עם רישיון לפי חוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981.

התקנות מחייבות חשבון בנק נפרד לכספי התשלומים הנגבים מהורי התלמידים בכל מוסד חינוך, מגדירות את מורשי החתימה בחשבון, וקובעות כללים בדבר אופן ניהול החשבון והביקורת עליו.

2.2 קיום חשבון בנק נפרד לתשלומי הורים

הביקורת בחנה בבתי הספר במדגם האם קיים חשבון בנק נפרד לתשלומי הורים. **נמצא כי לכל בית ספר קיים חשבון בנק נפרד לתשלומי הורים.** הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:



מס"ד	ממצאים
1	כן
2	כן
3	כן
4	כן
5	כן
6	כן
7	כן

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל בכל המקרים ישנו חשבון בנק נפרד לתשלומי הורים. **אין הערות.**

2.3 מורשי חתימה בחשבון הורים

לפי תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), התשס"ד-2004, כל משיכת כספים מחשבון הבנק תחויב בחתימת שני מורשי חתימה, ובלבד שאחד מהם יהיה מנהל מוסד החינוך. הביקורת בחנה האם מורשי החתימה תואמים את הוראות התקנות.

הטבלה שלהלן מציגה את הממצאים:

מס"ד	ממצאים
1	לא התקבל העתק של פרוטוקול זכויות חתימה בחשבון הורים. בהתאם לאישור בבנק מורשות החתימה הן המנהלת ומזכירה.
2	התקבל העתק פרוטוקול זכויות חתימה בחשבון הורים חתום על ידי עורכי דין. בהתאם לאישור בבנק מורשות החתימה הן המנהלת ומזכירה.
3	לא התקבל העתק של פרוטוקול זכויות חתימה בחשבון הורים חתום ע"י עו"ד. בהתאם לאישור בבנק מורשות החתימה הן המנהלת ומנהלתנית.
4	לא התקבל העתק של פרוטוקול זכויות חתימה בחשבון הורים חתום ע"י עו"ד. נמסר כי נעשתה פניה לבנק. בהתאם לאישור בבנק מורשות החתימה הן המנהלת ומזכירה.
5	התקבל העתק פרוטוקול זכויות חתימה בחשבון הורים חתום על ידי עורכי דין. בהתאם לאישור בבנק מורשות החתימה הן המנהלת הקודמת ומנהלתנית.

מס"ד	ממצאים
6	התקבל העתק פרוטוקול זכויות חתימה בחשבון הורים אך אינו חתום על ידי עורכי דין. בהתאם לאישור בבנק מורשות החתימה הן המנהלת ומזכירה.
7	התקבל העתק פרוטוקול זכויות חתימה בחשבון הורים חתום על ידי עורכי דין. בהתאם לאישור בבנק מורשות החתימה הן המנהלת ומזכירה.

כפי שניתן לראות מן הטבלה שלעיל, למעט מקרה אחד, בכל המקרים נמצא כי זכויות החתימה בחשבון הינם של מנהלת ומזכירה/מנהלתנית. באף אחד מהמקרים אין חותם בודד.

ב-3 מבתי הספר לא נשמר אצלם העתק של פרוטוקול זכויות החתימה והנתונים הושלמו מרישומי הבנק.

2.4. איסור משיכת יתר

לפי תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), התשס"ד-2004 - חשבון הבנק של תשלומי הורים נפרד יוגבל באופן שלא ניתן יהיה למשוך ממנו משיכת יתר.

הביקורת בדקה האם ניתן לבצע משיכות יתר בחשבון הבנק. נמצא כי כל החשבונות מוגבלים למשיכות יתר. הטבלה שלהן מציגה את תוצאות הבדיקה:

מס"ד	ממצאים
1	החשבון הינו מוגבל למשיכת יתר. כמו כן הביקורת סקרה כרטיס הנח"ש של הבנק ולא ראתה יתרה שלילית.
2	החשבון הינו מוגבל למשיכת יתר. כמו כן הביקורת סקרה כרטיס הנח"ש של הבנק ולא ראתה יתרה שלילית.
3	החשבון הינו מוגבל למשיכת יתר. כמו כן הביקורת סקרה כרטיס הנח"ש של הבנק ולא ראתה יתרה שלילית.
4	החשבון הינו מוגבל למשיכת יתר. כמו כן הביקורת סקרה כרטיס הנח"ש של הבנק ולא ראתה יתרה שלילית.
5	החשבון הינו מוגבל למשיכת יתר. כמו כן הביקורת סקרה כרטיס הנח"ש של הבנק ולא ראתה יתרה שלילית.
6	החשבון הינו מוגבל למשיכת יתר. כמו כן הביקורת סקרה כרטיס הנח"ש של הבנק ולא ראתה יתרה שלילית.
7	החשבון הינו מוגבל למשיכת יתר. כמו כן הביקורת סקרה כרטיס הנח"ש של הבנק ולא ראתה יתרה שלילית.

אין הערות.

2.5 מימון עמלות בנק

לפי תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), התשס"ד-2004 - רשות החינוך המקומית או בעל מוסד חינוך יממנו את עלות העמלות הבנקאיות ודמי הניהול השונים הדרושים לקיומו של החשבון.

גם בחוזר מנכ"ל תשפ"ד – "תשלומים בבתי הספר" של משרד החינוך, ישנה התייחסות למימון עמלות בנק ותחום זה כלול בהנחיות שמטרתן למנוע גביית תשלומים לא מוצדקים מההורים. החוזר מציין כי ההורים לא אמורים לשאת בעלות של עמלות בנק הנובעות מהעברת כספים למוסדות חינוך. כלומר, אם מוסד חינוכי דורש תשלום ממקור כספי (למשל, בהעברה בנקאית), העמלות שמוסדות החינוך משלמים עבור העברת הכספים אינן אמורות להיות מוטלות על ההורים. ההנחיות מבהירות שמוסדות החינוך נדרשים להימנע מלבקש תשלום נוסף בגין עמלות בנק, וצריך להיות ברור להורים שהסכומים המצוינים הם הסכומים המדויקים שייגבו, ללא תוספות של עמלות או דמי טיפול.

הביקורת בדקה האם בבתי הספר שבמדגם מקיימים את ההוראות של מימון עמלות חשבון הבנק על ידי הרשות המקומית והאם בסוף שנה מעבירים את כל העמלות מחשבון הורים לחשבון מוניציפאלי. **נמצא כי בכל בתי הספר מקיימים את ההוראות.** הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:



מס"ד	ממצאים
1	כן, הביקורת ראתה קבלה על סך עמלות הבנק מחשבון הרשות לחשבון הורים בהתייחס לשנת תשפ"ד. בתאריך 26.7.23 הועבר 3,384.52 ₪.
2	כן, הביקורת ראתה קבלה על סך עמלות הבנק מחשבון הרשות לחשבון הורים בהתייחס לשנת תשפ"ד. בתאריך 31.7.24 הועבר 1,372.88 ₪.
3	כן, הביקורת ראתה קבלה על סך עמלות הבנק מחשבון הרשות לחשבון הורים בהתייחס לשנת תשפ"ד. בתאריך 31.8.24 הועבר 1,272.13 ₪.
4	כן, הביקורת ראתה המחאה על סך עמלות הבנק מחשבון הרשות לחשבון הורים בהתייחס לשנת תשפ"ד. בתאריך 20.9.24 הועבר 3,862.45 ₪.
5	כן, הביקורת ראתה העברה על סך עמלות הבנק מחשבון הרשות לחשבון הורים בהתייחס לשנת תשפ"ד. בתאריך 1.8.24 הועבר 1,124.90 ₪.
6	כן, הביקורת ראתה העברה על סך עמלות הבנק מחשבון הרשות לחשבון הורים בהתייחס לשנת תשפ"ד. בתאריך 31.8.24 הועבר 3,311.94 ₪.
7	כן, הביקורת ראתה קבלה על סך עמלות בנק ואשראי מחשבון הרשות לחשבון הורים בהתייחס לשנת תשפ"ד. בתאריך 31.7.24 הועבר 2,352.38 ₪.

אין הערות.

2.6 אמצעי תשלום בחשבון הבנק

הביקורת ביצעה בדיקה פיזית בבתי הספר שבמדגם, במהלכה נבדקו אמצעי האבטחת הכספים שנמצאים במקום, וכן הגבלת פנקסי הצ'קים ל"מוטב בלבד" ושאינם חתומים מראש. הטבלה שלהלן מפרטת את הממצאים:

מס"ד	אמצעי התשלום הקיימים				היכן הפנקס נשמר
	המחאות	כרטיס אשראי	מזומן/קופה קטנה	העברות בנקאיות	
1	פנקס המחאות ידני. המחאות מוגבלות למוטב בלבד. הביקורת סקרה את הפנקס האחרון בשימוש, אין חתימות בלנקו של מנהל ביה"ס	אין	אין	אין	כספת מקובעת בחדר המנהל

מס"ד	אמצעי התשלום הקיימים				היכן הפנקס נשמר
	המחאות	כרטיס אשראי	מזומן/קופה קטנה	העברות בנקאיות	
2	פנקס המחאות ידני. ההמחאות מוגבלות למוטב בלבד. הביקורת סקרה את הפנקס האחרון בשימוש, אין חתימות בלנקו של מנהלת ביה"ס	אין	אין	אין	כספת מקובעת
3	פנקס המחאות ידני. ההמחאות מוגבלות למוטב בלבד. הביקורת סקרה את הפנקס האחרון בשימוש, אין חתימות בלנקו של מנהלת ביה"ס	אין	אין	אין	כספת מקובעת בחדר ממ"ד
4	פנקס המחאות ידני. ההמחאות מוגבלות למוטב בלבד. הביקורת סקרה את הפנקס האחרון בשימוש, אין חתימות בלנקו של מנהלת ביה"ס	אין	אין	אין	כספת מקובעת בחדר נעול
5	פנקס המחאות ידני. ההמחאות מוגבלות למוטב בלבד. הביקורת סקרה את הפנקס האחרון בשימוש, אין חתימות בלנקו של מנהלת ביה"ס	אין	אין	אין	כספת מקובעת בארון נעול
6	פנקס המחאות ידני. ההמחאות מוגבלות למוטב בלבד. סקרנו את הפנקס האחרון בשימוש, אין חתימות בלנקו של מנהלת ביה"ס.	אין	אין	אין	כספת מקובעת
7	פנקס המחאות ידני. ההמחאות מוגבלות למוטב בלבד. סקרנו את הפנקס האחרון בשימוש, אין חתימות בלנקו של מנהלת ביה"ס.	אין	אין	יש	כספת מקובעת

כפי שניתן לראות מן הטבלה שלעיל, בכל המקרים פנקס ההמחאות הינו עם הטבעה של "למוטב בלבד", ולא נמצאו בו חתימות בלנקו מראש. נאות.



בכל המקרים נמצאה כספת מקובעת לאחסון מזומנים והמחאות. אין הערות.

3. גביית תשלומי הורים

3.1 כללי

הנהלים המחייבים את מערכת החינוך בעניין תשלומי הורים מתפרסמים בחוזרי המנכ"ל הבאים:

- בחוזר הוראות הקבע לתשלומי הורים סג/3א תשלומי הורים בסעיף 9-3.11.
- כמו כן, פורסמה השלמה בנושא תל"ן בחוזר הוראות הקבע סד/4א בסעיף 12-3.11.
- בחוזר הוראות הקבע סה/4א בסעיף 50-3.7 "ניהול הגביה והכספים במוסד חינוכי".
- בחוזר הוראות הקבע 0405 "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תוכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי מסלולים ייחודיים וכיתות ייחודיות בבתי ספר על יסודיים".

3.2 מדיניות הגבייה העירונית של תשלומי הורים

הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך לעניין תשלומי הורים בשנת תשפ"ד, סעיף 2 קובע כי אין למנוע מתלמידים להשתתף בפעילויות בשל אי תשלום עקב קשיים כלכליים ויש למצוא פתרונות לשיתופם באמצעות הרשות המקומית והנהלת ביה"ס.

הביקורת ערכה בירור בכל בתי הספר שבמדגם מהי מדיניותם בנושא והאם היה מקרה שמנעו מתלמיד השתתפות או קבלת שירות/טובין בגין אי תשלום. נמצא כי מדיניות בתי הספר היא שלא להפעיל סנקציות על תלמידים בגין אי תשלום, באופן גורף. **הביקורת מעירה כי המדיניות נמסרה לביקורת בעל פה ואינה מופיעה על הכתב.** הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:

מס"ד	ממצאים
1	מדיניות בית
2	הספר הינה
3	שלא להפעיל
4	שום סנקציות
5	על תלמידים
6	בגין אי תשלום
7	באופן גורף.

3.3 אחוזי הגבייה

בהתאם לחוזר מנכ"ל 0300 של משרד החינוך, לבתי הספר לא קיימות אפשרויות אמיתיות לאכיפת אי-תשלום של הורים, שכן לא ניתן להפעיל סנקציה על התלמיד עצמו וניתן רק לפעול באופן משפטי וסבך כנגד הוריו.

בנוסף לכך, באופן טבעי קיימת שונות באחוזי הגביה בין שכבות הגיל בבתי הספר ובסיבות סוציו-אקונומיות של אוכלוסיית בתי הספר השונים. לעיתים זה גם מצביע על יכולת גבייה טובה יותר של צוות בית ספר אחד לעומת משנהו, אולם לא מדובר במשהו מדיד. בהקשר זה ניתן לציין כי אם מוסד חינוכי פועל בצורה אגרסיבית מדי, ומבצע גביית תשלומים שלא כהלכה, ההורים יכולים להגיש תלונה למשרד החינוך. משרד החינוך מחויב לבדוק את התלונות ולנקוט בצעדים כלפי המוסדות החינוכיים במידה שיתברר שהיו הפרות של ההוראות.

מהנתונים שנאספו על ידי הביקורת, נמצא כי עבודת הגבייה במרבית בתי הספר במדגם נעשית באופן טוב למדי (90% ומעלה) המצביע על טיפול טוב בנושא אי-תשלום וגביית חובות. הטבלה שלהלן מפרטת את אחוזי הגבייה בבתי הספר שנדגמו בהתייחס לשנת תשפ"ד:

מס"ד	אחוז גבייה ממוצע שנתי						כללי
	שכבת א	שכבת ב	שכבת ג	שכבת ד	שכבת ה	שכבת ו	
1	98%	100%	98%	97%	97%	91%	97%
2	89%	96%	88%	90%	85%	-	90%
3	89%	89%	91%	86%	87%	86%	88%
4	98%	97%	95%	98%	93%	82%	94%
5	81%	75%	54%	82%	67%	68%	71%
6	98%	96%	92%	83%	99%	-	94%
7	98%	95%	95%	99%	93%	100%	97%

מהטבלה שלעיל ניתן לראות את הפרטים הבאים:

א. שיעור הגביה נע בין 71%-97%.

ב. ברוב בתי הספר שיעור הגביה הוא 90% ומעלה, כאשר בבית ספר 1 שיעור הגביה עומד על 88% ובבית ספר נוסף הוא עומד על 71% בלבד. בבית הספר בו שיעור הגביה עומד על 71% בלבד, התפלגות שיעור הגביה היה בין 54% לבין 82% בשכבות השונות.

ג. חשוב לציין כי חישוב אחוז הגבייה הוא פועל יוצא לאחר מתן מלגות (הנחות) לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום. דהיינו חלק מפער אי התשלום הינו הנחות מאושרות לתלמידים ולכן לא כל הפער מייצג הימנעות של הורים מתשלום.

3.4 ביצוע הגבייה

הנהלים המחייבים לפי הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 6 קובעים כי גביית תשלומי ההורים תיעשה אך ורק על ידי המוסד החינוכי או הרשות המקומית. גבייה באמצעות כל גוף אחר - אסורה.

נמצא כי בכל בתי הספר הגבייה של תשלומי ההורים מתבצעת על ידי צוות בית הספר בלבד ללא סיוע משום גורם חיצוני. אין הערות.

4. ועדת מלגות לתשלומי הורים

4.1 כללי

משרד החינוך מקצה תקציב למלגות שמטרתן לסייע לתלמידים שיד הוריהם אינה משגת לממן רכישת ספרים, אביזרי לימוד ופעולות העשרה לימודיות, חינוכיות וחברתיות. המלגות מיועדות לתלמידים בבתי הספר שבפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי וכן לרשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני המלמדים את תוכנית הליבה. יובהר כי המלגות נועדו לסייע במימון תשלומי ההורים, ולכן לא תוענק מלגה שאינה לכיסוי הוצאות לצורכי חינוך באמצעות בית הספר.

השיקולים לקבלת המלגות מפורטים **בחוזר מנכ"ל 0406** - הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים לשלם עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות.

ההקצאה לבתי הספר נעשית על פי תבחינים סוציו-אקונומיים. גודל התקציב לכל מוסד נקבע על פי שכבת הגיל והעשירון שבו בית הספר נמצא על מדד הטיפוח, והוא יחסי למספר התלמידים.

גובה המלגה לתלמיד הוא 100 ש"ח – 750 ש"ח בחינוך היסודי ו- 100 – 1,200 ש"ח בחינוך העל-יסודי. במקרים חריגים שבהם לא נמצא פתרון במסגרת ההקצאה של בית הספר, יוכל מנהל בית הספר להעביר המלצה מנומקת לוועדת חריגים במשרד החינוך לקבלת תקציב נוסף.

עם קבלת ההודעה על אישור תקציב המלגות למוסד, יכנס בית הספר ועדת מלגות פנימית. ועדת מלגות צריכה למנות שלושה אנשים לפחות, אחד מהם מנהל בית הספר או נציג מטעמו. ועדה זו תקבע על פי תבחינים המפורטים בחוזר המנכ"ל בנושא, מי מהתלמידים זכאי למלגה, ומהו גובה המלגה הניתן לכל תלמיד בהתאם.

נציג ועד ההורים לא ישתתף בדיונים פרטניים של הוועדה, ולא ייחשף למידע אישי אודות מצב התלמיד והוריו.

הטבלה שלהלן מפרטת את נתוני המלגות כפי שנתקבלו מבתי הספר שנדגמו בשנת הלימודים תשפ"ד:

מס"ד	כמות המלגות שניתנו	היקף כספי המלגות בש"ח
1	50	9,000
2	23	8,150
3	39	10,126
4	44	22,000
5	34	6,210
6	21	7,000
7	3	971

4.2 פרוטוקול מתן מלגה ומסמכים נלווים

4.2.1 התכנסות ועדת מלגות

על ועדת המלגות למלא פרוטוקול לאישור מתן מלגה בעבור כל תלמיד וכן לצרף מסמכים להוכחת זכאות כגון: תלושי שכר, אישורי נכות, הוצאות רפואיות וכדומה. בסיום עבודת הוועדה יש לתייך את הפרוטוקול בתיק התלמיד במזכירות בית הספר. המשרד יבצע ביקורת מדגמיות שוטפות בבתי הספר, ובמהלכן ייבדקו הפרוטוקולים ויאומתו פרטיהם.

הביקורת בדקה האם ההוראות בנוגע להכנת ותייעוד פרוטוקול ועדת המלגות מתקיימות במדגם בתי הספר שנערך על ידי הביקורת. **נמצא כי כל בתי הספר עומדים בהנחיות.** הטבלה שלהלן מציגה את ממצאי הביקורת בנושא:



הדגשה חיונית

מס"ד	האם יש ועדת מלגות	הרכב ועדת מלגות	האם יו"ר ועד ההורים מעורב או ממודר?
1	כן	מנהלת, יועצת, מנהלתנית	ממודר
2	כן	מנהלת, יועצת, מנהלתנית	ממודר
3	כן	מנהלת, יועצת, מזכירה	ממודר
4	כן	מנהלת, 2 יועצות, מזכירה	ממודר
5	כן	מנהלת, יועצת, מנהלתנית	ממודר
6	כן	מנהלת, 2 יועצות, מנהלתנית	ממודר
7	כן	מנהלת, יועצת, מנהלתנית	ממודר

מהטבלה שלעיל ומבדיקת הפרוטוקולים ניתן לראות כי כל בתי הספר מקיימים את ההנחיות.

4.2.2 בדיקה מדגמית של מלגות

הביקורת ערכה בכל בית ספר מדגם של 3 מלגות שניתנו ובדקה את קיום הוראות הנוהל. **נמצא כי למעט מקרה בודד בבית אחד בו ניתנה מלגה ללא קבלת אסמכתאות, בתי הספר קיימו את ההוראות.** ראו פירוט בטבלה שלהלן:

מס"ד	שם התלמיד	האם היו מסמכים רשמיים נלווים למתן המלגה? תלושי שכר, אישורי נכות, הוצאות רפואיות וכדומה.	האם היה פרוטוקול החלטה?
1	ב.א.	כן	כן
	ד.ל.	כן	כן
	פ.מ.	כן	כן
2	ק.ג.	כן	כן
	ל.ד.	כן	כן
	צ.ד.	כן	כן
3	א.ו.	כן	כן
	ש.ו.	כן	כן
	מ.ר.	כן	כן
4	ל.ק.	כן	כן
	מ.א.	לא	כן
	ע.מ.	כן	כן
5	ה.א.	כן	כן

מס"ד	שם התלמיד	האם היו מסמכים רשמיים נלווים למתן המלגה? תלושי שכר, אישורי נכות, הוצאות רפואיות וכדומה.	האם היה פרוטוקול החלטה?
	א.א.	כן	כן
	א.ע.	כן	כן
6	א.י.	כן	כן
	א.ב.	כן	כן
	מ.ק.	כן	כן
7	מ.ס.	כן	כן
	ל.ד.	כן	כן
	-	-	-

4.2.3. שמירת החומרים

הביקורת מציינת כי החומרים הנלווים לבקשת הנחה תשלומי הורים, נחשבים למידע רגיש, משום שמכילים מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981. הביקורת בדקה היכן נשמרים חומרים אלו. נמצא כי בכלל בתי הספר החומרים הרגישים נשמרים בארון, אך ב-1 מתוך 7 בתי הספר שנדגמו, נמצא כי לארון אין מנגנון נעילה וכתוצאה מכך החומר לא נשמר בצורה מספיק מאובטחת. הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:

מס"ד	היכן נשמרים חומרים נלווים לוועדת הנחות.	האם לארון מנגנון נעילה
1	נשמרים בתיקייה בארון נעול	כן
2	נשמרים בארון בחדר נעול ובמחשב דיגיטלי	כן
3	נשמרים בתיקייה בארון נעול	כן
4	נשמרים בתיקייה בארון נעול	כן
5	נשמרים בתיקייה בארון לא נעול	לא
6	נשמרים בתיקייה בארון נעול	כן
7	נשמרים בארון נעול ובמחשב דיגיטלי	כן

יש לציין כי שמירה בארון הינה בהתאם להנחיות חוזר משרד החינוך, אולם לדעת הביקורת כשמדובר במידע רגיש, מוטב למצוא פתרון מוגן יותר לשמירת תיקים אלו.

5. רכש מכספי תשלומי הורים

5.1 כללי

בתי הספר מבצעים רכישות באמצעות הכספים שנאספו מתשלומי הורים. מאחר שמדובר בכספים שמנוהלים על ידי בתי הספר, חשוב שינוהלו על פי נהלי עבודה מסודרים.

העירייה עובדת על בסיס נוהל ששמו "הנחיות רכש למנהלי אגפים". הנחיות אלה קובעות כללים לביצוע התקשרויות על בסיס הצעות מחיר, כלהלן:

יום ראשון כ"א שבט תשפ"ג
12 פברואר 2023

לכל מנהלי האגפים
שלום רב,

הנדון: הנחיות רכש למנהלי האגפים

1. בעירייה פועלת ועדת רכש והתקשרויות, העוסקת באישור עסקאות של העירייה עם צדדי ג' בסכומים שאינם טעונים מכרז, בהתאם לסמכויות הקבועות בתקנה 333 (תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן - **סכומי הפטור**)).
2. חברי הוועדה: מנהליל העירייה /או מי מטעמו, גזברית העירייה /או מי מטעמה, יועמ"ש /או מי מטעמה, מנהלת רכש.
3. בהתאם להחלטות הוועדה, נוהל רכש ותזמנות יכלול אישור סכומים כספיים, כדלקמן (הסכומים בהלכס מע"מ):

#	סכום (כולל מע"מ)	מספר הצעות	אישור ועדה	הערות
1	0-2,000 ₪	1	לא	
2	2,001-5,850 ₪	2	לא	
3	5,851-10,000 ₪	2	כן	
4	10,001-30,000 ₪	3	כן	
5	30,001-50,000 ₪	4	כן	
6	50,001-סכום טעון מכרז ¹	5	כן	באמצעות מנהל ייעודי בלבד

4. הוחלט לאשר פניה למספר ספקים בהתאם להנחיות לעיל לא להתקבלו הצעות במספר הנדרש, על המנהל לפנות לספקים נוספים. כלל ואין בידי המנהל את מספר ההצעות הנדרש, וליו לצרף את הפניה לספקים עם ציון דרך הפניה ואישור הקבלה.
5. **הליכי התפתחות במייל ייעודי**
רכישות בהיקף כספי של 50,001 ₪ ועד סכום טעון מכרז, יש להמציא 5 הצעות מחיר במייל ייעודי בלבד, שכתובתו: rc@b-y.org.il. **הצעות שלא יתקבלו באופן חוזר, לא ידוע.**
מנהל שקיבל הצעה אל המייל האופי (בשל טעות בתום לב של הספק), יורה לפנות להעביר את ההצעה למייל הייעודי בלבד.
6. **פורט אחיד**
 - 6.1. הפניות יחשבו ככתב בלבד באמצעות דוא"ל + אישור במייל חוזר או אישור טלפוני נזידא קביל.
 - 6.2. לפניה יצורף פורט אחיד המתאר את הטובין או העבודות הנדרש.

יש להקפיד על פניות אחדיות למציעים, בכדי לשמור על עקרון השוויון, ועל מנת שיחיה ניתן להשוות בין ההצעות.

1

רח' ז'בוטינסקי 2 באר יעקב
ת.ד. 5 סיקוד 70300

תאון - גרופה - ס"ר

פקס: 08-9281595 | טל: 08-9785444

www.b-y.org.il

ההוצאות העיקריות של בתי הספר הינם בגין מפעל השאלת ספרים והוצאות הטיולים. הטבלה שלהלן מציגה את היקפי הרכש בשנת תשפ"ד בבתי הספר שנדגמו:

מס"ד	היקף הרכש השנתי בש"ח למועד הביקורת
1	448,275
2	282,736
3	338,464
4	466,167
5	173,691
6	190,205
7	232,515

הטבלה שלהלן מציגה את רשימת 5 הספקים הגדולים בכל בית ספר שנדגם:

מס"ד	היקף הרכש בש"ח מהספק למועד הביקורת	מהות הספק
1	88,418	טיולים
	41,401	ציוד משרדי
	26,000	חומרי לימוד
	15,000	ספק תוכן פעילות חינוכית
	14,014	השאלת ספרים
2	87,240	השאלת ספרים
	14,027	ח יצירה לפעילות תלמידים
	11,425	תעודות ומחברות מסע
	7,430	פעילות לחגים
	7,060	יום המשפחה
3	20,532	השאלת ספרים
	16,600	טיולים
	13,505	שחיה
	13,338	פעילות לחגים
	10,000	העשרה
4	157,915	השאלת ספרים
	12,709	ציוד משרדי ויצירה
	8,090	ציוד משרדי ויצירה
	7,956	העשרה
	5,500	טיולים
5	50,265	השאלת ספרים
	14,976	טיולים
	14,094	טיול סיור
	5,600	תיאטרון
	5,300	הצגה
6	56,596	
	30,000	
	24,306	ציוד משרדי
7	110,177	השאלת ספרים
	10,000	דוכן לפעילות
	8,740	טיולים
	5,698	הדפסות פולדרים
	5,000	ציוד

במקרה של סל תרבות, ההוצאה משולמת בפועל ע"י עיריית באר יעקב. הכסף נגבה מן ההורים במסגרת תשלומי הורים ורק לאחר מכן בתי הספר מעבירים לעירייה את הכספים בהתאם.

5.2. עבודה לפי נהלים

הביקורת בדקה האם בבתי הספר מקפידים לעבוד בהתאם להנחיות הרכש של העירייה.

הביקורת מצאה כי חלק ניכר מבתי הספר לא מכירים את נוהל הרכש ולא פועלים לפיו כלל:

- בבית ס' מס' 1 ומס' 2 מסרו כי מכירים את נוהל הרכש ומשתדלים לפעול לפיו.
- בבתי ספר מס' 3, מס' 4, מס' 6 – לא מכירים את נוהל הרכש. הם מסרו לביקורת שהם מקפידים לעבוד לפי נוהל הרכש, אלא לפי שיקולים מקצועיים, מומחיות ספקים, זמינות והכרות רבת שנים.
- מנהלת בית ספר מס' 7 מסרה לביקורת כי נוהל הרכש תקף רק לחשבון עירייה. כמו כן, היא מסרה לביקורת שלוקחים הצעות מחיר שנתיות רק מספקים גדולים.

כמו כן, אין נוהל חלופי לבתי הספר.

נמצא שאף אחד בעירייה לא היה אחראי על העברת הנחיות הרכש למנהלות בתי הספר. מנהלת מחלקת הרכש מסרה לביקורת שהיא לא אחראית להעביר נהלי רכש לבתי הספר ושזו אחריות של מנהלת אגף החינוך. מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי היא לא יכולה להיות אחראית על דברים שקרו כאן בתקופת מנהל מחלקת החינוך הקודם ושם יוכנו נהלים ברורים, היא תשלח אותם למנהלות בתי הספר.

בהתייחסות לטימות הרוח על ידי מנהלת אגף החינוך, הופך דיוור אלקטרוני הכולל את נוהל הרכש של העירייה עם הנחיה לפעול לפיו, חוץ הדגשת הקפדה על קבלת הצעות מחיר בהתאם.

5.3. הזמנות והצעות מחיר

בכל אחת מבתי הספר שבמדגם, הביקורת דגמה 3 חשבוניות באופן אקראי מספקים שונים ובדקה את הליך הצעות מחיר. **נמצא כי במרבית המקרים שנדגמו, בתי הספר לא פועלים בהתאם לנוהל הרכש של העירייה ולא מתקבלות הצעות מחיר בהתאם לגובה ההוצאה.** הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:

בית ס' #	היקף הרכש שנתי	האם התקבלו הצעות מחיר?	האם התקבלו הצעות מחיר בהתאם לנוהל רכש?
1	1 88,418	כן	לא
	2 8,509	כן	לא
	3 2,600	כן	כן
2	1 87,240	כן	לא
	2 14,027	כן	לא
	3 7,430	לא	לא
3	1 13,338	לא	לא
	2 9,400	לא	לא
	3 7,800	לא	לא
4	1 12,709	לא	לא
	2 7,956	לא	לא
	3 5,500	לא	לא
5	1 50,265	לא	לא
	2 3,593	לא	כן
	3 2,223	לא	כן

ביה"ס	#	היקף הרכש שנתי	האם התקבלו הצעות מחיר?	האם התקבלו הצעות מחיר בהתאם לנוהל רכש?
6		לא התקבלו מסמכים		
7	1	59,028	כן	לא
	2	10,000	לא	לא
	3	5,972	כן	לא

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, במרבית מדגם הרכש של הביקורת, בהתייחס להוצאות מהותיות מחשבון תשלומי הורים, נמצא כי לא אוספים הצעות מחיר ואף לא פועלים לפי נוהל רכש של הרשות.

להלן התייחסויות מנהלות בתי הספר לטימות הדוח:

מס"ד	תגובה
1	יישמו את ההמלצות והחל מהשנה לוקחים הצעות מחיר
2	הצעות מתקבלות לפי הנוהל המקובל
3	(לא התקבלה)
4	בודקים עם הספקים כל הצעת מחיר אך לא לפי נוהל רכש
5	(לא התקבלה)
6	(לא התקבלה)
7	לא קיבלו נוהל רכש, אך פעלו לפי הידוע להן ולעיתים לפי התמחות הספק. יפעלו להטמעת נוהל רכש תואם לנוהל העירייה

בהתייחסות לטימות הדוח על ידי מנהלת אנף החינוך, הופך דיוור אלקטרוני הכולל את נוהל הרכש של העירייה עם הנחיה לפעול לפיו, תוך הדגשת הקפדה על קבלת הצעות מחיר בהתאם.

6. טיפול בעודפים

6.1 כללי

בנהלים המפורטים **בחוזר מנכ"ל בסעיף 14**, כתוב כי בתום כל שנת הלימודים עד 31 באוגוסט יש להשיב להורים יתרות כספי ההורים אשר לא ניתן עבורם שירות. אפשר לנכות את הכספים מהתשלום לשנת הלימודים הבאה לאחר היועצות עם ועד ההורים ולאחר קבלת אישורם של ההורים.

הטבלה שלהלן מציגה נתונים על היקף ההחזרים לתלמידים בשנת תשפ"ד:

מס"ד	היקף ההחזר השנתי בש"ח	מספר ההחזרים
1	8,561	23
2	2,958	8
3	10,419	87
4	16,317	60
5	4,449	18
6	2,118	10
7	30,008	81

הביקורת ביקשה לבחון כיצד מעדכנים את ההורים בכל שכבת גיל לגבי יתרת עודפי התשלומים העומדת לרשותם. **נמצא כי אין נוהל טיפול אחיד בין בתי הספר, וישנם מצבים בהם הורים לא הפקידו את הצ'ק או הגיעו להסדיר את ההחזר וכך למעשה עובר בית הספר על ההנחיות למועד ההחזר.** הטבלה שלהלן מרכזת את הממצאים שמראים את ההבדלים בטיפול זה בין בתי הספר שבמדגם:

מס"ד	היקף הרכש השנתי בש"ח למועד הביקורת
1	נשלחת הודעה בוואטסאפ שעל ההורה לחזור אל ביה"ס בנושא יתרת עודפים. אין מציינים סכום עודף.
2	נשלחת הודעה בתוכנת סמארט סקול וכן בוואטסאפ שעל ההורה לחזור אל ביה"ס בנושא יתרת עודפים. אין מציינים סכום עודף.
3	נבדק בשיחה עם ההורה האם רוצה זיכוי או החזר. אין תיעוד לשיחות אלו. ללא שימוש במערכת קשה מאוד לעקוב אחר רצון ההורים.
4	נשלחת הודעה בקבוצת הוואטסאפ הכללית של כל שכבת גיל וכן באמצעות הנהגת ההורים אין מציינים סכום עודף.
5	נשלחת הודעה בתוכנת סמארט שעל ההורה לחזור אל ביה"ס בנושא יתרת עודפים. אין מציינים סכום עודף.
6	נשלחת הודעה בתוכנת סמארט שעל ההורה לחזור אל ביה"ס בנושא יתרת עודפים. אין מציינים סכום עודף.
7	בית הספר היחידי שמקפיד לשלוח הודעת וואטסאפ לכל הורה עם ציון סכום העודפים.

הביקורת מצאה שלרוב ההחזרים נעשים על ידי זיכוי כרטיס תלמיד בשנה העוקבת מתשלומי הרשות שלו, העברת הזיכוי לקרוב משפחה של התלמיד שלומד בבית הספר (אח/ות) או החזר כספי באמצעות המחאה, בהתאם לנדרש בתקנות.

7. בקרה ופיקוח

7.1 כללי

חשיבות הפיקוח והאחידות בין בתי ספר שונים בנושא עמידה בחוקי תשלומי הורים, באה לידי ביטוי במספר מישורים, כפי שמפורט להלן:

- א. שמירה על זכויות ההורים - פיקוח ואחידות מבטיחים שכל בתי הספר ברשות המקומית יפעלו בהתאם לחוקים ולתקנות בנוגע לתשלומי הורים. כך נמנעת גביית תשלומים בלתי חוקיים מההורים או פעולות שנוגדות את התקנות.
- ב. שוויון בנטל התשלומים - אחידות בין בתי הספר מבטיחה שההורים בכל בתי הספר נושאים בנטל התשלומים באופן שווה, ללא הפליה או אפליה.
- ג. שקיפות ובקרה - הפיקוח מאפשר לרשות המקומית לבצע בקרה על התשלומים הנגבים בכל בית ספר, ולוודא שהם עומדים בהנחיות. כך נשמרת שקיפות בפני ההורים.
- ד. מניעת ניצול לרעה - ללא פיקוח ואחידות, ייתכן שחלק מבתי הספר ינצלו לרעה את מעמדם ויגבו תשלומים בלתי חוקיים מההורים. הפיקוח מונע מצב זה.
- ה. חיזוק האמון הציבורי - כאשר ההורים רואים שיש פיקוח ואחידות בנושא תשלומי הורים, הדבר מחזק את האמון שלהם במערכת החינוך ברשות המקומית.

נמצא בביקורת כי לא קיים פיקוח ממוסד החינוך לנושא מבנה חוזר תשלומי הורים. המפקחת של משרד החינוך מאשרת את סכומי התשלומים בלבד ואין שום מעורבות ופיקוח לגבי מבנה החוזר, חתימות ושאר הדרישות הקיימות.

הביקורת מצאה כי לא קיים פיקוח אפקטיבי על נושא תשלומי הורים מצד שום גורם בעירייה. יצוין כי במהלך התקופה הנבדקת הייתה התקשרות עם חברת ייעוץ לביצוע פיקוח על נושא ניהול כספים בבתי הספר.

בהתייחסות לדוח, גזברית העירייה ערכנה שיש התקשרות עם חברה חדשה שעושה את הבקרה. בשנות הלימודים הנוכחית יש התקשרות עם חברת גפני שליו ושוח' - והם עושים בקרה אפקטיבית ומתריעים מייד בפני הגזברית ומונהלת אגף החינוך על כל חריגה.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1. חוזר התשלומים השנתי				
1	1.2	ב- 3 מתוך 7 בתי ספר שנבדקו, לא הופיעה חתימת יו"ר ועד ההורים על חוזר התשלומים שנשלח, כנדרש.	על מנהלי בתי הספר להקפיד שיש את חתימת יו"ר ועד ההורים על חוזר התשלומים כנדרש.	
2	1.2	ב- 4 מתוך 7 בתי ספר שנבדקו, לא התקבל אישור ממערכת "אפיק" טרם מועד תחילת הגביה.	על מנהלי בתי הספר ולוודא קבלת אישור במערכת "אפיק" טרם התחלת הגביה בפועל.	
3	1.3	בתי הספר אינם פונים לקבל את אישורי ההורים לתשלומי רכישה מרצון באופן פרטני כנדרש. (התפתח נוהג חלופי לפיו פונים ליו"ר ועד ההורים לקבל את אישורו לחוזר התשלומים הכללי).	על מנהלי בתי הספר לפעול בהתאם לדרישות חוזר המנכ"ל ולקבל את אישורי ההורים לתשלומי רכישה מרצון באופן פרטני כנדרש.	
4	1.6	חוזרי התשלומים של כלל בתי הספר אינם מוצגים בצורה נכונה ושקופה ועל פי הנדרש בחוזר משרד החינוך: מתוך 7 בתי ספר שנבדקו - באף אחד מבתי הספר לא צוינה כותרת "תשלומים עבור שירותי חובה" ולא נכלל "ביטוח תאונות אישיות"; ב-4 בתי ספר לא צוינה כותרת "תשלומים עבור שירותי רשות"; בבית ספר אחד לא	יש להקפיד שהחוזרים שמפורסמים על ידי בתי הספר יתאימו להנחיות משרד החינוך, כולל ציון הכותרות (חובה, רשות, רכישה מרצון), הכללת ביטוח תאונות אישיות או לכלול הערה לכל הפחות, הצגת סה"כ סכומי התשלום וציון תאריך החוזר.	<u>מנהלות בתי הספר</u> כל מנהלות בתי הספר מסרו לביקורת כי גביית ביטוח תאונות אישיות נעשה על ידי הרשות המקומית ולא על ידי בתי הספר ולכן אינו מופיע, לגבי כותרות ותאריך ההמלצה תיושם להבא. <u>גזברית העירייה</u> לדעתי אין חובה בפורמט אחיד. כמו כן, אין צורך לכלול את תשלומי החובה שנגבים על ידי העירייה.

תשלומי הורים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
		הוצג סה"כ סכום התשלומים, ב- 3 בתי ספר לא צוין תאריך החוזר.		לדעת הביקורת קיימת חשיבות לכך שהחוזרים יהיו שקופים ויציגו מידע מלא וברור. שימוש במבנה אחיד יסייע להשיג מטרה זו.
2. מורשי חתימה בחשבון הורים				
5	2.3	באחד מבתי הספר שנדגמו, נמצא כי אחד ממורשי החתימה הינה המנהלת הקודמת במקום הקיימת.	יש להקפיד שמורשי החתימה יהיו בהתאם למנהלת ו/או למנהלתנית/מזכירה שנמצאים בפועל.	
6	2.3	ב-3 מבתי הספר לא נשמר אצלם העתק של פרוטוקול זכויות החתימה והנתונים הושלמו מרישומי הבנק.	יש להקפיד לשמור העתק מפרוטוקול זכויות החתימה בבית הספר.	
3. גביית תשלומי הורים				
7	3.3	ברוב בתי הספר שיעור הגביה הוא 90% ומעלה, כאשר בבית ספר אחד שיעור הגביה עומד על 88% ובבית ספר נוסף הוא עומד על 71% בלבד (כאשר התפלגות שיעור הגביה עמד בין 54% לבין 82% בשכבות השונות).	לבחון את אופן הגביה והסיבות לאחוז גביה נמוך יחסית, בבתי הספר שבהם אחוז הגביה נמוך מ-90%.	
4. ועדת מלגות לתשלומי הורים				
8	4.2.2	באחד מ-3 המלגות (הנחות) שנבדקו באחד מבתי הספר (מתוך 7) נמצא חוסר באסמכתאות המגבות את ההחלטה לתת מלגה.	יש להקפיד על תיעוד מלא של כלל האסמכתאות המגבות את ההחלטה לתת מלגה (הנחה לתלמידים).	
9	4.2.3	ב-1 מ-7 בתי הספר שנבדקו, החומרים שקשורים לוועדת המלגות נמצאים בארון ללא מנגנון נעילה. (הנעילה אינה חובה על	להקפיד לשמור את כלל המסכים שקשורים למתן מלגות בארון עם מנגנון נעילה ולנעול את הארון כשאינו בשימוש.	

תשלומי הורים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
		פי הנחיות משרד החינוך, אך חשובות לצורך הגנה על הפרטיות).		
5. רכש מכספי תשלומי הורים				
10	5.2 5.3	חלק ניכר מבתי הספר לא מכירים את נוהל הרכש של העירייה ולא פועלים לפיו כלל. כמו כן, אין נוהל רכש חלופי לבתי הספר. נמצא שאף אחד בעירייה לא היה אחראי על העברת הנחיות הרכש למנהלות בתי הספר.	(1) מחלקת רכש תכין נהלים ייעודיים לרכש בבתי הספר בשיתוף מנהלת אגף החינוך. (2) על מנהלת אגף החינוך להפיץ ולהדריך את צוותי בתי הספר בנושא נוהל הרכש ולקבוע אחראי מטעם העירייה שיבקר את העמידה בנוהל באופן שוטף.	בעקבות הביקורת, מנהלת אגף החינוך הפיצה דיוור אלקטרוני הכולל את נוהל הרכש של העירייה עם הנחיה לפעול לפיו, תוך הדגשת הקפדה על קבלת הצעות מחיר בהתאם.
6. עודפים				
12	6.1	נמצא כי אין נוהל טיפול אחיד בנושא עודפי גביה המוחזרים להורים, לדוגמא: כיצד מעדכנים את ההורים בכל שכבת גיל לגבי יתרת עודפי התשלומים העומדת לרשותם.	(1) לקבוע נוהל טיפול אחיד לנושא החזרת עודפי גביה להורים, ולוודא שבתי הספר פועלים לפיו. (2) לקיים בקרה שנתית בכדי לוודא שכל ההחזרים בגין עודפי גביה מבוצעים כנדרש.	
7. בקרה ופיקוח				
13	7.1	נמצא כי לא קיים מנגנון פיקוח אפקטיבי על חוזרי תשלומי ההורים ועל ניהול תשלומים ההורים בבתי הספר.	על הגזברית להנחות את החברה החיצונית המפקחת, לעדכנה בכל חריגה מהותית המתגלה באופן מיידי וכן לעדכן בדוח רבעוני את תוצרי הפיקוח.	גזברית העירייה עדכנה שיש התקשרות עם חברה שעושה את הבקרה. בשנת הלימודים הנוכחית יש התקשרות עם חברת גפני שליו ושות' – והם עושים בקרה אפקטיבית ומתריעים מיד בפני הגזברית ומנהלת אגף החינוך על כל חריגה.

נספח א' – התייחסות מנהלות בתי הספר

שם ביה"ס	תגובה
בי"ס 2	בהמשך לדוח הבקרה של [בית ספר..] (מספר 2) מתייחסת לסעיף ג חוזר תשלומים אושר ב- 3/12 והגבייה החלה ביום זה. להלן צילום מסך ממערכת אפיק. (צורף) בחוזר התשלומים תאריך המלגות היה שגוי ואין להסיק מכך את תחילת הגבייה. המלגות נתנו ב- 14/1/24. מתייחסת לסעיף 1.6 שקיפות המידע המוצג בחוזר תשלומים. אין גבייה של ביטוח תאונות אישיות. יש הפרדה בין תשלומי רשות 87 ש"ח עבור סל תרבות ותשלומים מרצון 220 שח. לגבי התאריך אכן לא מופיע על החוזר תשפ"ד נפיק את הלקח ונציין בחוזר תשפ"ה. נרכשים חומרי יצירה ומלאכה כפי שאושר בחוזר "אפיק" בסעיף רכישה מרוכזת לגיוון דרכי למידה וציוד אומנות לתלמיד. שמירת חומרים של המלגות נשמרים במגירה נעולה בחדר המנהלת. הזמנות והצעות מחיר מתקיימות על הנוהל המקובל. למעט, ספקים בלעדיים ואז מצרפים פרוטוקול מנהלת.
בי"ס 3	בוקר טוב, הייתי קצת המומה למראה הביקורת ששלחת ראשית, אני שבע שנים פה, מנהלת את בית הספר לעולם לא יצא דף תשלומים להורים ללא אישור פיקוח המערכת אפיק. כך הראיתי גם בבדיקה. אתה מוזמן לגשת למערכת האפיק ולבדוק. לבדיקתך ושינוי מה שכתבת אודה שלום. הערות הביקורת: למרות בקשת הביקורת, לא הועבר לה צילום מסך ממערכת "אפיק" שמוכיח את הטענה. עקב כך, אין שינוי בממצאים.
בי"ס 1	התייחסות להערות: בנוגע להוספת המושג "רכישה מרצון", יישמנו את המלצות המבקר בשנה זו. תאונות אישיות- אין צורך לכתוב. העירייה גובה מההורים ולא ביה"ס. לגבי הצעות מחיר לטיולים- יישמנו את ההמלצה ולקחנו השנה מספר הצעות.

שם ביה"ס	תגובה
בי"ס 4	יום ראשון ה' סבת תשפ"ה 05 ינואר 2025 לכבוד <u>אורח אלדד - מנכ"ל</u> <u>המחוז ביקורת - שנת הלימודים תשפ"ד</u> להלן תגובתנו במשא ביקורת: 1. לחזור אל תאריך בחזור תשלומים מופיעה כותרת <u>חוזר תשלומים לשנת הלימודים תשפ"ד</u> למיטב ידיעתנו, צריך לרשום את שנת הלימודים שנעבים באותה השנה ולא הכרחי לרשום תאריך מסירה. בחזר לא מופיע שירותי עבור שירותי חובה "ביטוח תאונות אישיות" שירותי חובה - בחזר תשלומי הורים לא נרשם תשלומי חובה מאחר שבביטוח תאונות אישיות נגבים ממחלקת גביית בעירייה באר יעקב, ולא מבית הספר. 2. נמצא כי נרכשים חומרי יצירה מחשבון תשלומי הורים במערכת תשלומי הורים-אפיק "מצוין שגובים רכישה מראשית לציד אומנות ויצירה לתלמידה". הסעיף עבר אישור ממערכת הורים-אפיק ממשרד החינוך. רוכשים ציוד לאומנות ויצירה ולא מבקשים מההורים לרכוש. 3. מלגות - במקביל לתשלומי הורים נשלח גם הודעה בדבר בקשה למלגה להורים שמתקשים לשלם. במסגרת יוזמת בית הספר, מחנכת ומנהלת בית ספר מזהים ילד מגיעה ללא ציוד וקושי בחיי המשפחה, הן נחתם המלגה לאותו תלמידה. נרשם בהערות בהמלצות המנהלת, (במקרים מאוד מיוחדים). 4. עבודה לפי טהלי רכש- כול הזמנת ציוד אנו עורכים בדיקה עם ספק עלות המוצרים, בהתאם זה אנו רוכשים לבית הספר, יש מקרים שמפצלים את הרכישה בהתאם לעלות המוצר. מודה לכם על ביקורת.
בי"ס 6	לא התקבלה התייחסות. סעיף ג.1- יש מסמך תשלומי הורים חתום על ידי יו"ר ההנהגה, מתוכם אצלי. לא היה במעמד הביקורת, כעת יש. סעיף ד.1- לא החלה בשום שלה בניהולי גבייה לפני אישור תשלומי הורים באפיק- אני אשמח לקבל פרטים על סעיף זה. סעיף 1.6 מצוין בחוזר התשלומים תשלומי רצון וחובה ומצוין גם תאריך. לגבי חומרי יצירה מתשלומי הורים אלו נרכשים עבור יוזמה חינוכית- מצוינות אומנות- האם גם יוזמה זו אינה אפשרית לתשלום בגין ציוד אומנות? 2.4 כרססת הנה"ח- לצערי נדרשת המזכירה. 2.5- לא הותרה העברת עמלות בנק מתשלומי הורים- נחוצה לי בדיקת המזכירה. 3.3 אחוזי הגבייה לשנת תשפ"ד, אבקש את המזכירה להעביר נתון זה כבר מחר 9/1/25. 4.2- לא ברור מדוע נאמר שיו"ר ההנהגה היה מעורב בישיבות מלגה- מעולם לא נכחה יו"ר ההנהגה בישיבות מלגה- אני מצרה על אמירה זו. 5+ 5.1 רכש מכספי תשלומי הורים ורשימת ספקים גדולים- יוצג מחר ע"י המזכירה 9/1/25.

תגובה	שם ביה"ס
1. לגבי ההערה בסעיף ד1- מועד תחילת הגבייה התחיל רק לאחר אישור החוזר במערכת האפיק ולכן לא ברורה לי הערה אשמח להבהרה ובדיקה נוספת. 2. הערת סעיף 1.6- תוקנה בחוזר תשפ"ה 3. הערת סעיף 1.7- "נמצא כי נרכשים חומרי יצירה מחשבון תשלומי הורים"- הרכשיות נעשות בדיוק בהתאם למה שנכתב בחוזר התשלומים שכאמור אושר על ידי משרד החינוך- כמובן שאם היתה חריגה בסעיף זה, ביה"ס יקפיד בעתיד לא לרכוש את המפורט ברשימת איסור גביה כפי שמופיע בהנחיות, לרבות חומרי יצירה (חומרי מלאכה). 4. סעיף 5.3- מאחר ולא נתקבלו הנחיות של נוהל רכש מהעירייה ביה"ס פעל בהתאם לנוהל רכש שרבע- קבלת שלוש הצעות מחיר בהתאם למדרג הסכומים. לביה"ס יבדוק את נוהל הרכש של העירייה וידאג לקבוע נוהל רכש שיעלה בקנה אחד עם נוהל הרכש של העירייה ויקפיד לעבוד בהתאם לנוהל זה. לגבי הספק [...] צוין כי לא נתקבלו הצעות מחיר- מדובר בהצעת מחיר להפעלה של פורמון כן נתקבלה לפחות עוד הצעת מחיר אחת מצרפת אותה למייל זה. מכל מקום אציין כי מדובר בספק שהינו מומחה בתחומו- שכן היו לו אטרקציות ייחודיות רק לו והוא בעצמו מפעיל את הפורמון ולכן החלטנו להתקשר איתו, במצב כזה ככל שידוע לי אני יכולה להתקשר עם הספק שהינו מומחה בתחומו. (כל שאר הסעיפים לא התקבלו הערות).	בי"ס 7

שימוש העירייה במדיה חברתית

דוח ביקורת 2024-7

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	287
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	290
ג		פירוט ממצאים	293
	1	מיפוי המדיה החברתית של העירייה	293
	2	מדיניות ומטרות השימוש במדיה חברתית	295
	3	נהלי עבודה	297
	4	בעלי תפקידים בניהול המדיה	298
	5	ניהול התוכן ברשתות החברתיות	303
	6	שימוש במדיה חברתית בשעת חירום	308
	7	שמירת מידע	309
	8	תגובת הציבור בדף פייסבוק של העירייה	311
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	315
נספחים			
	נספח א'	דוא"ל – חוו"ד יועצת משפטית	324
	נספח ב'	התייחסות מנהלת לשכת ראש העירייה	325
	נספח ג'	התייחסות מנהל אגף נוער וצעירים	329
	נספח ד'	התייחסות דובר העירייה	330

פרק א' - כללי

1. מבוא

בהתאם להחלטת הוועדה לענייני ביקורת מה 21.7.2024, נערכה ביקורת בנושא השימוש במדיה חברתית בעירייה. הביקורת נעזרה בדוח מבקר המדינה בנושא "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות חברתיות", אשר נערך בחציון השני של שנת 2019.

באר יעקב (להלן: "העיר") נמצאת בתהליך גידול מואץ; בעשור האחרון מספר התושבים הוכפל ובאמצע שנת 2024 מספר התושבים עמד על כ- 35,000. האוכלוסייה בעיר ממשיכה לגדול בקצב מואץ. במסגרת זו, בעיר קמות שכונות חדשות ומתוכננת התחדשות עירונית בשכונות הוותיקות (בדגש לשכונות רמב"ם והרצל).

המדיה החברתית מהווה נכס של העירייה ואמצעי חשוב להעברת מידע לתושבים ולקבלת משוב.

להלן רקע מדוח מבקר המדינה משנת 2019 בנושא "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות חברתיות" משנת 2019

הרשתות החברתיות המקוונות כוללות קשת רחבה של פלטפורמות מבוססות-מרשתת (אינטרנט) (להלן - רשתות חברתיות או רשתות). הרשתות החברתיות העיקריות הנמצאות בשימוש כיום הן פייסבוק, טוויטר, אינסטגרם, יוטיוב, וואטסאפ. המשותף לכולן הוא היכולת לאפשר למשתמשים בהן רישות חברתית, יצירה, החלפה והפצה של מידע בעל נפח גדול על ידי משתמשים רבים, (Big data) העובר במהירות רבה כמעט לכל נקודה בתבל.

בשנים האחרונות הרשתות החברתיות תופסות מקום מרכזי בחיי השלטון המרכזי והמקומי. למרבית הרשויות המקומיות ולנבחרה הציבור בהן יש חשבון ברשת חברתית, ודרכו הם מעבירים הודעות ומסרים לתושבים, בין היתר על אירועים ושירותים חברתיים, באופן בלתי אמצעי (להלן - חשבון ברשת החברתית או חשבון).

הרשתות החברתיות הפכו בשנים האחרונות לזירה המרכזית שבה פועל גם המגזר הציבורי - גופים ציבוריים ונבחרה ציבור - בעיקר בתחום העברת המסרים ויצירת שיח אינטראקטיבי ובלתי אמצעי עם הציבור. החשבונות של הרשויות הציבוריות ונבחריהן הפכו ל"כר העיר", מקום שבו יכול הציבור המשתמש בהן להציג שאלות, לקבל מידע או שירותים מהרשות, להתלונן ואף לשבח את הרשות ונבחריה ולהגיב על פרסומי הרשות ועל פעילותה - אם בתמיכה ואם בהעברת ביקורת.

נבחרה ציבור ורשויות ציבוריות בוחרים לעיתים להודיע לציבור על מדיניותם והחלטותיהם באמצעות הרשתות החברתיות, ובחשבונותיהם מתנהלים שיח ציבורי ודינאים ערים.

בשימוש שהמגזר הציבורי עושה ברשתות החברתיות גלום פוטנציאל רב לשיפור השירות הציבורי, להעברת מידע לציבור במהירות ובפשטות - בעיתות שלום ובשעת חירום, לפרסום מכרזים ומשרות, לשינוף הציבור בקבלת החלטות ובעיצוב מדיניות, לטיפול בפניות ובתלונות ולקבלת משוב על הרשות הציבורית ושירותיה. בפרסום "הירוק" באמצעות הרשתות החברתיות גלום יתרון של שמירה על איכות הסביבה ופוטנציאל לחיסכון ניכר במשאבי פרסום ובעלויות כספיות - למול דרכי הפרסום המסורתיות. פוטנציאל זה גדול במיוחד כשמדובר ברמה המקומית, שבה לתכנים שמעלים התושבים עשויה להיות השפעה מכרעת על קבלת ההחלטות.

עם זאת, לפרסום מסוג זה עשויות להיות גם עלויות עקיפות ומורכבות בשל מסירת מידע שיש לו ערך כלכלי לגורמים פרטיים. יתר על כן, בשימוש שעושה המגזר הציבורי ברשתות חברתיות גלום גם פוטנציאל לסכנות ולגרימת נזק: פגיעה בזכויות אדם - כגון הזכות לפרטיות, לחופש הביטוי ולשוויון; פגיעה באינטרסים לאומיים - הנוגעים לשליטה וריבונות על תשתיות חיוניות, לשליטה של גורמים פרטיים בשיח הציבורי ולחשש מהתערבות בתהליכים דמוקרטיים, בעיקר בתקופת בחירות.

עיריית באר-יעקב (להלן: "העירייה") עושה שימוש בשתי הפלטפורמות הבאות (ראו סעיף 1 בפרק ג' בדוח):
א. פייסבוק
ב. וואטסאפ

יצוין כי נכון למועד הביקורת, העירייה אינה עושה שימוש בפלטפורמות אחרות כגון "אינסטגרם", "טיק-טוק", "יוטיוב" וכד'.

בנוסף, לעירייה אתר אינטרנט (מרשתת) שבאמצעותו היא מפרסמת מידע לציבור. האתר אינו מתעדכן באופן שוטף וההודעות השוטפות מועברות לתושבים באמצעות המדיה החברתית. האתר של העירייה לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית.

בעלי תפקידים בתחום ניהול המדיה החברתית

בעל התפקיד המרכזי בעירייה שמנהל את הפלטפורמות האלה הוא דובר העירייה. בנוסף, למנהלת לשכת ראש העירייה יש תפקיד מרכזי בניהול פלטפורמות אלה. כפי שיפורט בדוח, ישנם מספר בעלי תפקידים נוספים שמנהלים מדיה חברתית של העירייה.

כאמור, הביקורת נערכה על פי בקשת ועדת הביקורת²³: "מבקר העירייה יבצע ביקורת בנושא השימוש במדיה חברתית על ידי העירייה לרבות – פייסבוק, וואטסאפ וכד'".

מקורות מידע

- להלן מספר מקורות מידע רלוונטיים לנושא הביקורת:
- א. דוח מבקר המדינה בנושא "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות חברתיות" משנת 2019.
 - ב. חוברת הדרכה של משרד הפנים "ערוצי תקשורת עם הציבור בעידן הדיגיטלי" משנת 2018.
<https://www.calameo.com/books/00516637406907b4c5d6c>
 - ג. הרשות להגנת הפרטיות. (בין היתר, המדריך לעיר חכמה).
 - ד. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאוקטובר 2019 – "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים". הנחיה מס' 1.2500 מה 10.10.2019. מתייחסת למשרדי ממשלה אבל ניתן ללמוד ממנה.
 - ה. תקנה 35 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
 - ו. חו"ד יועצת משפטית של העירייה – **נספח א'**.

23 ראו פרוטוקול ועדת ביקורת מס' 3 לשנת 2024 מתאריך 21.7.2024.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את התנהלות העירייה בתחום ניהול המדיה החברתית שלה.

3. היקף הביקורת

הביקורת בדקה את התנהלות העירייה בנושא המדיה החברתית במהלך השנים 2023 – 2024.

הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר – דצמבר 2024.

הביקורת אינה כוללת את הנושאים הבאים: אתר המרשתת (אינטרנט) של העירייה ושירותים דיגיטליים לתושב. (כמו כן, המדיה החברתית של המתנ"ס).

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

- א. שיחות וראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים: מחזיקת תיק נוער וצעירים, דובר העירייה, מנהלת לשכת ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית, מנהל אגף נוער וצעירים, מנהלת הספרייה העירונית ועובדת אגף נוער וצעירים, מנהלת מינהלת ההתחדשות העירונית ומנהלת מחלקת הגביה.
- ב. ניתוח שאלון בנושא שימוש במדיה חברתית אשר נשלח למנהלים בעירייה.
- ג. עיון בדפי הפייסבוק של העירייה ובחלק מקבוצות הוואטסאפ שלה.

טיוטת דוח הביקורת הופצה להתייחסות מחזיקת תיק נוער וצעירים, היועצת המשפטית, מנהל אגף נוער וצעירים, מנהלת לשכת ראש העירייה ומנהל הספרייה העירונית. התקבלו התייחסויות מחלק מהגורמים כדלקמן:

- א. מנהלת לשכת ראש העירייה – ההתייחסות במלואה מצורפת כנספח ב'. חלקים שמתייחסים שסעיפים ספציפיים בדוח שולבו באותם סעיפים.
- ב. מנהל אגף נוער וצעירים – שולב בסעיפים הרלוונטיים בדוח. (ראו גם נספח ג')
- ג. דובר העירייה – שולב בסעיפים הרלוונטיים בדוח. (ראו גם נספח ב')

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

בהמשך להחלטת ועדת הביקורת, מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא המדיה החברתית. בעירייה נעשה שימוש רב בפייסבוק ובוואטסאפ כחלק מהשירות שהעירייה מספקת לתושבים. הביקורת נעזרה בדוח מבקר המדינה בנושא שימוש במדיה חברתית ברשויות מקומיות משנת 2019. מבדיקת הנושא, הביקורת מצאה שקיימים פערים במספר תחומים:

- א. העדר מדיניות, נהלים והנחיות בתחום ניהול המדיה החברתית.
- ב. ריבוי בעלי תפקידים שמעורבים בניהול מדיה חברתית בעירייה.
- ג. פערים בשימוש במדיה החברתית.

הרחבת נושא העדר מדיניות, נהלים והנחיות בתחום ניהול מדיה חברתית

1. בעירייה לא נקבעה מדיניות כתובה ולא נקבעו מטרות השימוש במדיה חברתית.
2. בעירייה אין התנהלות אחידה בשימוש במדיה חברתית.
3. במועד הביקורת נעשה שימוש רק בדפי פייסבוק וקבוצות וואטסאפ ולא בסוגי מדיה נוספים.
4. אין נוהל עבודה בנושא ניהול מדיה חברתית.
5. בעירייה לא נמצא מסמך הנחיות המבהיר את המותר והאסור במדיה חברתית (למעט בתקופת בחירות).
6. למעט דף הפייסבוק של העירייה, ליתר המדיה החברתית אין תקנון.

הרחבת נושא ריבוי בעלי תפקידים שמעורבים בניהול מדיה חברתית בעירייה

7. נושא המדיה החברתית אינו מנוהל אצל הדובר, אלא מבוזר בין גורמים שונים.
8. בעלי תפקידים שמנהלים מדיה חברתית בעירייה לא עברו הכשרה בנושא.
9. בעירייה לא קיים תפקיד ממונה על שירותים דיגיטליים.
10. בעירייה לא נעשה שימוש במיקור חוץ בתחום מדיה חברתית.
11. עובדי עירייה משמשים כמנהלי קבוצות בקבוצות וואטסאפ של ראש העירייה שאינן קבוצות עירוניות.
12. לא נקבע תהליך העברת ניהול מדיה חברתית בין בעלי תפקידים.

הרחבת נושא פערים בשימוש במדיה חברתית

13. עד כה לא נעשה שימוש בתכנים בתשלום.
14. לדעת הביקורת שיטת הפצת ההודעות באמצעות קבוצת וואטסאפ אינה מיטבית.
15. במקרים רבים נשלח קישור מוואטסאפ עירוני לפייסבוק של ראש העירייה ולא לפייסבוק של העירייה.
16. נושא המדיה החברתית לא נלקח בחשבון בתכניות החירום של העירייה.
17. העירייה לא נתנה את הדעת לסוגיית שמירה על המידע שמפורסם ברשתות החברתיות.
18. בעירייה לא מנוהל תיעוד לסיבות לחסימת חשבונות.

המלצות עיקריות

1. להגדיר מדיניות כתובה אחידה ומטרות ברורות בנושא ניהול מדיה חברתית בעירייה.
2. לבחון האם יש מקום לשלב סוגי מדיה חברתית נוספים.
3. להכין נוהל עבודה עירוני בנושא המדיה החברתית.
4. להגדיר באופן ברור מיהם בעלי התפקידים בעירייה שרשאים לנהל כל אחת מהמדיות החברתיות.
5. לשקול איש תפקיד "מנהל שרותים דיגיטליים" ו/או שימוש במיקור חוץ.
6. לבצע בחינה מחדש של אופן העברת הודעות לתושבים.
7. לאסור על עובדי עירייה להיות מעורבים בניהול מדיות חברתיות של נבחר ציבור, ונבחר ציבור לא ינהלו מדיה חברתית עירונית.
8. במסגרת תוכניות החירום של העירייה לכלול את נושא פרסום הודעות באמצעות מדיה חברתית.
9. לבחון את סוגיות שמירת מידע, והעברת ניהול הפלטפורמות עם תחלופת בעלי תפקידים.
10. להגדיר תקנון לכל אחד מהמדיות החברתיות.
11. לתעד באופן מסודר את הסיבות לחסימת משתמשים במדיות החברתיות.

לריכוז הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות.

מפת דוח



סיכונים משפטיים

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. מיפוי המדיה החברתית של העירייה

הביקורת ערכה מיפוי של המדיה החברתית שבשימוש העירייה. לצורך כך, היא שוחחה עם בעלי התפקידים הרלוונטיים (ראו סעיף שיטת הביקורת שבפרק א') והפיצה שאלונים למנהלי היחידות השונות בעירייה. להלן השאלות שנכללו בשאלון:

1. האם ליחידה שלכם אתר אינטרנט נפרד מאתר האינטרנט של העירייה? אם כן – נא לפרט.
2. האם ליחידה שלכם פייסבוק נפרד מהפייסבוק של העירייה? אם כן – נא לפרט. מי מנהל אותו?
3. האם אתם עושים שימוש בערוצים נוספים כגון: אינסטגרם, טיק טוק – יוטיוב, וואטסאפ – אם כן, אבקש לפרט אילו ערוצים קיימים ומי מנהל אותם. אבקש לפרט כל ערוץ בנפרד.

לאחר קבלת המענה לשאלון, הביקורת שוחחה עם חלק מבעלי התפקידים לצורך השלמת מידע. להלן תמונת מצב המדיה החברתית הקיימת בעירייה כפי שעלה מהמיפוי:

- א. דפי פייסבוק (רק למנהלי הקבוצות יש הרשאה לפרסום. תושבים יכולים להגיב):
- | דף | פייסבוק | של | העירייה | (פעיל): |
|----|--------------------------------------|---|---------|--|
| 1 | דף פייסבוק של העירייה | https://www.facebook.com/profile.php?id=100067898103177 | | |
| 2 | דף פייסבוק של הספרייה העירונית | https://www.facebook.com/sifriyaby | | (פעיל): |
| 3 | דף פייסבוק של אגף נוער וצעירים | https://www.facebook.com/profile.php?id=61559667273382&mibextid=ZbWKwL | | (פעיל): |
| 4 | דף פייסבוק של אגף נוער וצעירים | https://www.facebook.com/profile.php?id=100020538919831 | | (לא פעיל מיוני 2024): |
| 5 | דף פייסבוק של אגף שפ"ע | https://www.facebook.com/3004s | | (לא פעיל מדצמבר 2021): |
| 6 | דף פייסבוק של המרכז לחדשנות באר יעקב | | | (התחיל לפעול ב 23.8.2024 לקראת פתיחת המרכז): |

- ב. קבוצות וואטסאפ המופעלות על ידי העירייה:
- 1) 10 קבוצות וואטסאפ עירוניות לעדכון תושבי העיר – רק מנהלי הקבוצות יכולים לפרסם. (150 חברים עד כ-1,000 חברים בכל קבוצה).
 - 2) קבוצת וואטסאפ עירונית של נטולי פייסבוק לצורך עדכון תושבי העיר שאין להם גישה לפייסבוק – רק מנהלי הקבוצה יכולים לפרסם בו הודעות. (214 חברים בקבוצה).
 - 3) קבוצת וואטסאפ של ראש העירייה – "שכונת האקליפטוס" – כל חברי הקבוצה יכולים לפרסם בו הודעות. (לביקורת אין נתונים אודות מספר החברים בקבוצה).
 - 4) קבוצת וואטסאפ של ראש העירייה – "שכונת כוכב הצפון" – כל חברי הקבוצה יכולים לפרסם בו הודעות. (לביקורת אין נתונים אודות מספר החברים בקבוצה).
 - 5) קבוצת וואטסאפ – קהילת צעירים FRONT - הקבוצה מנוהלת על ידי חברת מועצת העיר, מחזיקת תיק צעירים – מנהלים נוספים: ראש העירייה ועובדת אגף נוער וצעירים. (מאות חברים בקבוצה).
 - 6) קבוצת וואטסאפ של הספרייה העירונית לעדכון מינויי הספרייה על מועדי הצגות ועדכונים שוטפים. רק מנהלי הקבוצות יכולים לפרסם בו הודעות. (מאות חברים בקבוצה)
 - 7) קבוצת וואטסאפ של אגף נוער וצעירים לקהילת סטודנטים ומלגאים – לצורך תקשורת בין האגף לבין הסטודנטים. (כ-95 חברים בקבוצה).

- 8) קבוצת וואטסאפ של אגף נוער וצעירים של בני נוער שמגיעים למרכז - לצורך תקשורת בין האגף לבין הנוער. (עשרות חברים בקבוצה).
- 9) קבוצת וואטסאפ של אגף נוער וצעירים של צעירים שמגיעים למרכז הצעירים ללמוד ולעבוד. (עשרות חברים בקבוצה).
- ג. בנוסף לנ"ל יש עוד מספר חשבונות וואטסאפ בשימוש העירייה כדלקמן:
 - 1) למוקד העירוני יש וואטסאפ עסקי שמהווה עוד פלטפורמה לקבלת פניות מתושבים.
 - 2) וואטסאפ של מחלקת הגביה – מהווה אמצעי תקשורת נוספת לקבלת פניות מתושבים.
 - 3) לאגף הביטחון וחירום יש קבוצת וואטסאפ של צוות "סער".
 - 4) למינהלת התחדשות עירונית מספר קבוצות וואטסאפ לצורך תקשורת עם נציגי בניינים ושכונות בהם מתוכננת התחדשות עירונית.
 - 5) לאגף נוער וצעירים מספר קבוצות וואטסאפ מצומצם לצורך תאום עם גורמים שונים כגון תנועות נוער.

בנוסף למדיה חברתית של העירייה, ישנם דפי פייסבוק וקבוצות וואטסאפ של נבחרים אשר לא אמורים להיות מנוהלים על ידי עובדי עירייה.

בהתייחסותו למיזמת הדוח מנהל אגף נוער וצעירים מסר לביקורת כי:

1. אין פייסבוק פעיל לנוער ולצעירים, בעבר הוא הופעל על ידו, כרגע אין עובדת מטעם עובדי האגף באופן רשמי להפעיל את הפייסבוק הזה.
 2. קבוצת ווצאפ פומבית לא מנוהלת על ידי האגף – יש קבוצות יעודיות לניהול והדרכת מלגאים רשומים.
- עובדי אגף הנוער והצעירים מצאו את עצמם בסיטואציות מורכבות מאוד מול חברי מועצה והדוברות. לדעתי בכל אגף שנותן שירותים ישירים לתושבים ייעודיים, (צעירים נוער, הורים, קשישים וכדומה), טוב שיהיה איש/אשת סושיאל , שתנהל את הקהילות במדיה החברתית, תענה לתושבים, ותפרסם מידע ייעודי, כל זאת בתיאום מלא עם הדוברות ומדיניות העירייה.

בהתייחסותה למיזמת הדוח, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

"קבוצות הוואטסאפ של עדכוני עיריית באר יעקב היו בכלל קבוצות פרטיות שלי עוד לפני שעבדתי בעירייה. אני נתתי אותן לעיריית באר יעקב באדיבותי כדי לשפר את התפוצה של פרסומי העירייה. תחת ידי נפתחו עשרות קבוצות עדכונים. דף הפייסבוק של העירייה גדל באופן אורגני ולא ממומן כספית מ 5000 לייקים ל 10000 לייקים (הכפיל את עצמו). מכניסתי לסיוע לאריה – גדלה תפוצת פרסומי העירייה בקנה מידה היסטרי ולצורך המחשה - יש לנו פוסטים שהגיעו למספר צפיות כמו פוסטים של עיריית ירושלים (עיר של מיליון תושבים). אז אנא ממך אני מבינה שקשה לפרגן וביקורת נועדה כנראה רק לקטול עובדים ולאסור עליהם דברים. חבל".

2. מדיניות ומטרות השימוש במדיה חברתית

קיימת חשיבות רבה לקיום מדיניות ומטרות ברורות בתחום ניהול המדיה החברתית, זאת כדי שהשימוש בה תהיה מיטבית ותשרת את מטרות הארגון. להלן ציטוט מדוח מבקר המדינה:

שימוש ברשתות חברתיות על ידי גופים ציבוריים בכלל ורשויות מקומיות בפרט יכול להיעשות למגוון מטרות: הגברת אמון הציבור ברשות על ידי העברת מידע זמין, אמין ושקוף (למשל שידור ישיבות מליאת הרשות ברשתות החברתיות בזמן אמת), העברת מידע ומסרים לציבור - כגון אירועים ופעילויות בתחומה, משרות פנויות או מכרזים, הודעות בנושא תכנון ובנייה, מידע לשעת חירום, קידום יחסי הציבור של הרשות, יצירת תקשורת בלתי אמצעית בין הרשות לתושביה ובין התושבים לבין עצמם, ושיתוף הציבור תוך קבלת משוב והתייחסות בנוגע לתוכניות עתידיות של הרשות ומדיניותה בנושאים למיניהם²⁴.

בעירייה רוב המדיה החברתית מנוהלת על ידי בעלי תפקידים בעירייה שמקבלים משכורת מהעירייה.

נמצא כי בעירייה לא נקבעה מדיניות כתובה ולא נקבעו מטרות שימוש במדיה החברתית, למרות התפקיד המרכזי שיש למדיה החברתית בניהול השוטף של העירייה. בעירייה לא נמצא תיעוד לכך שנערך הליך סדור ומתוכנן בנוגע למטרות השימוש במדיה חברתית ולאופן השימוש בה בדרך מיטבית ויעילה. גם אין מסמך עמדה כלשהו בנושא.

כתוצאה מכך, בעירייה אין התנהלות אחידה בשימוש במדיה החברתית. דובר העירייה פועל על פי מדיניות שנקבעה על ידו, המדיה של אגף נוער וצעירים פועלת על פי מדיניות שנקבעה על ידי מחזיקת תיק נוער וצעירים, הספרייה על פי מדיניות שנקבעה על ידי מנהלת הספרייה. עקב כך, העירייה חושפת את עצמה לסיכונים (כגון שימוש לא מורשה בלוגים, תוצאה מפרסום מידע לא נכון וכד').

בין היתר, לא קיימת מדיניות כתובה בנוגע למי אמור לנהל את המדיה החברתית בעירייה ולכן ישנם גורמים שונים שמנהלים את המדיה החברתית מבלי שהתקבלה על כך החלטה רשמית. יצוין כי בעבר נוהל דף פייסבוק של אגף שפ"ע אשר הפסיק לפעול בסוף שנת 2021; נמסר לביקורת כי הפעילות בדף פייסבוק זה הופסקה על פי הנחיית הנהלת העירייה. לא נמצא תיעוד להנחיה זו.

24 מדוח מבקר המדינה.

הביקורת מעירה כי קיים חוסר אחידות בין דפי הפייסבוק השונים, למרות שמדובר באותה רשות מקומית. הטבלה שלהלן מציגה השוואה בין דפי הפייסבוק השונים שהיו פעילים בשנת 2024 (נכון ל 14.11.2024):

מס"ד	הנושא	עירייה	ספרייה	נוער וצעירים מחזיקת תיק	אגף נוער וצעירים	מרכז חדשנות
1	לוגו	לוגו עירייה	אין לוגו – יש ציור של ילד מתחת לעץ ספרים	לוגו של נוער וצעירים	לוגו של נוער וצעירים	לוגו של מרכז חדשנות
2	תמונת רקע	ברכה לשלום ילדים, חטופים, פצועים ועוד.	תמונה של הספרייה הישנה	אין	אין	ילדים בכיתה עם מחשבים
3	קיום תקנון	קיים	אין	אין	אין	אין
4	מספר עוקבים/חברים	10,000 עוקבים	1,600 עוקבים	457 חברים	573 חברים	433 עוקבים
5	מועד פוסט אחרון	14.11.2024	26.8.2024	11.10.2024	17.7.2024	13.11.2024
6	מנהלים בפועל	דובר ומנהלת לשכת ראש העירייה	מנהלת ועובדת הספרייה	מחזיקת תיק נוער וצעירים	לא פעיל מסוף שנת 2021	מנהלת לשכת ראש העירייה
7	חסימות	מספר רב של חסימות (ראו סעיף בנושא חסימות)	בעת הביקורת חסימה אחת - בוטלה	בעת הביקורת לא היו חסימות	דף לא פעיל	בעת הביקורת לא היו חסימות

מהשיחות שקיימה הביקורת עם בעלי תפקידים שמנהלים מדיה חברתית בעירייה, מטרות השימוש במדיה החברתית (ואטסאפ, פייסבוק) הן בעיקר:

א. הפצת הודעות ומסרים לתושבים.

ב. קידום הרשות ושיפור יחסי הציבור שלה.

נכון למועד הביקורת נעשה שימוש רק בדפי פייסבוק וקבוצות וואטסאפ; לא נעשה שימוש במדיה חברתית אחרת כגון טיקטוק, יוטיוב ואינסטגרם.

בהתייחסותו לטימות הדו"ח, דובר העירייה מסר לביקורת כי:

"אין תקדים ברשויות המקומיות בישראל להגדרת מדיניות כתובה לניהול מדיה חברתית. דובר העירייה, בכל רשות שהיא, הוא הגורם המוסמך לניהול המדיה החברתית, ופועל בהתאם להנחיות ראש הרשות, נהלי משרד הפנים, וחוקי מדינת ישראל".

ממצאי הביקורת הנוכחית ממחישים את החשיבות של קביעת מדיניות ברורה.

"החלטות בנוגע להוספת סוגי מדיה חדשים מתקבלות על-ידי דובר העירייה בלבד, ובאישור ראש הרשות. גם כאן, אין כל חובה לנוהל עבודה פורמלי בנושא זה ברשויות המקומיות, והניהול נעשה בהתאם לשיקול דעתו המקצועי של הדובר".

3. נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך מאושר על ידי הגורמים הרלוונטיים ברשות, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים, מתאר ומגדיר מדיניות, תפקידים, תהליכי עבודה, ומנגנוני פיקוח ובקרה וכיוצא מכך מבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה. כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרים חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע.

לנוהל עבודה מבנה אחיד הכולל מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה פרקים לפי הנושאים הבאים: מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה ונספחים. נוהל העבודה אמור להיגזר בין היתר ממטרות הארגון, מטרות השימוש במדיה ומדיניות בנושא.

מאחר שבעירייה קיימים מספר גורמים שמנהלים מדיה החברתית, קיימת חשיבות יתרה לכך שיהיו נהלי עבודה כתובים בנושא.

נמצא כי למרות בעלי התפקידים הרבים שמנהלים מדיה חברתית, בעירייה לא קיים נוהל עבודה כתוב שמסדיר את השימוש במדיה. רצוי שהנוהל יכלול, בין היתר את הנושאים הבאים:

- א. מי הגורמים בעלי הרשאה לפרסם במדיה החברתית השונים.
- ב. כיצד מאשרים פתיחת פלטפורמת מדיה חברתית חדשה.
- ג. למי בעירייה קיימת אחריות כוללת בנושא המדיה החברתית.
- ד. מי מאשר את הפרסומים במדיה החברתית.
- ה. תהליך חסימת/הוצאת משתמש מהמדיה.
- ו. שימוש במדיה חברתית בחרום.



4. בעלי תפקידים בניהול המדיה

4.1. כללי

קיימת חשיבות רבה להגדרת בעלי תפקידים המעורבים בניהול מדיה חברתית. להלן ציטוטים בנושא מדוח מבקר המדינה:

ניהול נכון, מיטבי ויעיל של רשת חברתית ברשות המקומית מצריך אוריינות דיגיטלית הן במישור הטכני והן במישור הניהולי של המדיה - התאמת המסר לקהל היעד, קביעת מספר החשבונות שראוי שיתחזקו, בחינת השאלה מי האנשים שראוי שתהיה להם הרשאה כזו או אחרת לניהול החשבון, הסדרה מתאימה של מיקור חוץ לניהול החשבון, יכולת פיקוח על גורמים חיצוניים שמנהלים את החשבון ועוד²⁵.

להגדרת התפקידים בדף הפייסבוק של הרשות יש חשיבות מבחינת הסמכויות שהרשות מבקשת להעניק לבעלי התפקידים למיניהם. לשם כך עליה להקפיד למשל, כי לא יינתנו סמכויות המאפשרות חסימת אנשים לגורמים שהרשות לא העניקה להם את שיקול הדעת המתאים בסוגיה הזו. כמו כן, עליה להימנע מלתת לגורמים שכבר אינם עובדים ברשות או עם מי מטעמה את הסמכויות לעשות שינויים בדף.

על פי הגדרות חברת פייסבוק יש שישה סוגי תפקידים למנהלי דפי עוקבים. הגורם היוצר את הדף הופך אוטומטית למנהל הדף, והמשמעות היא שהוא יכול לשנות את מראה הדף ולפרסם בתוכו. יובהר כי אין הגבלה למספר בעלי התפקידים שניתן להוסיף לדף. נוסף על תפקיד המנהל, יש חמישה תפקידים נוספים שניתן להגדיר - עורך, מנחה, מפרסם, אנליסט ומנהל משרות - אך רק המנהל יכול להקצות תפקידים ולשנות תפקידים של אנשים אחרים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי לחשבון הרשות החברתית ייקבע מספר מצומצם של מנהלים מתוך עובדי הרשות. זאת מאחר שמנהלים אלה אחראים, בין היתר, לחלוקת התפקידים לניהול הדף, והם יכולים בכל רגע נתון ועל דעתם בלבד, לשנות או לבטל את סמכויות בעלי התפקידים האחרים בחשבון ללא התראה מוקדמת, ואילו בעלי התפקידים האחרים אינם יכולים לשנות פעולות אלו ללא הסכמת המנהלים. נוסף על כך, ראוי שהרשויות שנבדקו יבחנו אם יש צורך באיוש התפקידים השונים בהתאם להגדרת הפלטפורמות, ויגדירו את חלוקת האחריות ואת התיאום בין המנהלים.²⁶

25 מדוח מבקר המדינה משנת 2019.
26 מדוח מבקר המדינה משנת 2019.

4.2. הדובר כמרכז נושא המדיה החברתית בעירייה

הדובר אמור להיות הגורם בעירייה שמרכז את נושא המדיה החברתית. בהתאם לתיאורי תפקיד "דובר רשות מקומית" של משרד הפנים, ייעוד הדובר הוא "ייצוג הרשות ויחידותיה בפני התקשורת, התושבים וכלל הציבור". תחומי האחריות שלו הם:

- ניהול מערך התקשורת ברשות.
- קידום ושיווק של פעילויות ואירועים ברשות.

במסגרת אחריותו בתחום ניהול מערך התקשורת ברשות, הוא אחראי בין היתר על:

- ייעוץ להנהלת הרשות המקומית, ליחידותיה השונות ולמוסדותיה, בכל הקשור להתוויית מדיניות בנושאי דוברות, יחסי ציבור, שיווק, פרסום והעלאת מידע מקומי באמצעי התקשורת השונים.

במסגרת אחריותו בתחום קידום ושיווק של פעילויות ואירועים ברשות, הוא אחראי בין היתר על:

- הכנת מערכי שיווק בנושאים הקשורים לתחומי הפעילות של הרשות: פרסום מודעות, מאמרים וכתבות.
- תפעול מערך הפצת המידע לתושבים ברשות, לרבות הפקת חומרי תקשורת שיווקית: עלונים, מנשרים והודעות לתושבים.

בעיריית באר יעקב, הדובר הוא בעל התפקיד המרכזי בתחום המדיה החברתית, כאשר מנהלת לשכת ראש העירייה עוזרת לו.

נמצא כי בעירייה ניהול המדיה החברתית אינו מרוכז אצל הדובר בלבד; ניהול המדיה החברתית מבוצע בין מספר גורמים בעירייה.

לדעת הביקורת, בהעדר בעל תפקיד מרכזי בתחום המדיה החברתית כפי שמודגר בתיאורי התפקיד של משרד הפנים, העירייה אינה יכולה לעשות שימוש מיטבי בפלטפורמות אלה.

כאמור, בעירייה מספר בעלי תפקידים שמנהלים את המדיה החברתית. הטבלה שלהלן מפרטת את בעלי התפקידים שמנהלים את המדיה החברתית ושהיו פעילים בעת התקופה המבוקרת:

מס"ד	מדיה	המנהלים והרשאות	הערות
1	דף פייסבוק עירוני	דובר העירייה – הכל מנהלת לשכת ראש העירייה – העלאת פוסטים צלם העירייה – העלאת פוסטים	המשתמש העיקרי הוא הדובר
2	דף פייסבוק של הספרייה	מנהלת הספרייה – הכל עובדות ספרייה - הכל	לכולם אותה הרשאה
3	דף פייסבוק של אגף נוער וצעירים	מחזיקת תיק נוער וצעירים	מנוהל על ידי מחזיקת התיק לבד
4	דף פייסבוק של אגף נוער וצעירים	לא פעיל	השימוש בדף הפייסבוק הופסק בספטמבר 2024. (בעת הביקורת)

מס"ד	מדיה	המנהלים והרשאות	הערות
5	וואטסאפ של העירייה	דובר העירייה מנהלת לשכת ראש העירייה	10 קבוצות וואטסאפ לעדכוני הציבור וקבוצת וואטסאפ לנטולי פייסבוק
6	וואטסאפ של הספרייה	מנהלת הספרייה עובדת הספרייה מנהלת לשכת ראש העירייה	בקבוצה חברים לקוחות הספרייה
7	וואטסאפ נוער וצעירים - FRONT	מחזיקת תיק נוער וצעירים עובדת אגף נוער וצעירים - גליה	בקבוצה חברים לקוחות אגף נוער וצעירים

הערה: הטבלה הנ"ל אינה כוללת את קבוצות הוואטסאפ של ראש העירייה – "שכונת אקליפטוס" ו"שכונת הכוכב" הצפון. כמו כן, אינה כוללת קבוצות וואטסאפ ייעודיות: סטודנטים מקבלי מלגות, בני נוער שמגיעים לאגף נוער וצעירים, קבוצות וואטסאפ של מינהלת התחדשות עירונית וצוות סע"ר. כמו כן, אינה כוללת קבוצות וואטסאפ שמיועדות לקבלת פניות מהציבור – מחלקת הגביה והמוקד העירוני.

נמצא כי בחלק מהמקרים אנשים שאינם חלק מהיחידה האורגנית, מנהלים את המדיה החברתית של היחידות מבלי שהנושא הוסדר:

- מנהלת לשכת ראש העירייה עוזרת לדובר העירייה בניהול המדיה החברתית הכלל עירונית. (כעוזרת דובר בנוסף על תפקידה).
- מנהלת לשכת ראש העירייה היא אחת המנהלות של הוואטסאפ של הספרייה העירונית למרות שאינה עובדת ספרייה.
- חברת מועצת עיר ומחזיקת תיק נוער וצעירים מנהלת את דף הפייסבוק וקבוצת וואטסאפ של אגף נוער וצעירים.

בהתייחסותו לטיזת הדוח, דובר העירייה מסר לביקורת כי:

"מדיניות העירייה ברורה – כל פעולות הפרסום והניהול במדיה החברתית נעשות אך ורק באחריות דובר העירייה או באישורו הישיר. מנהלי אגפים, מחלקות, חברי מועצה או בעלי תפקידים אחרים אינם רשאים לנהל רשתות חברתיות בשמה של העירייה. ככל שיש צורך במעורבות עובדים נוספים, הדבר נעשה בהנחיית הדובר, תוך פיקוח מלא, ובמדיניות הרשמית בלבד – כגון אתר העירייה, עמוד הפייסבוק העירוני, קבוצות הוואטסאפ העירוניות, או אמצעי מדיה אחרים כמו עיתונות, רדיו וטלוויזיה.

בהתייחסותה לטיזת הדוח, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

"אני סבורה שעשום מחלקה לא צריכה לנהל קשר מול התושב ברשתות החברתיות מלבד הדוברות. למנהלי מחלקות ועובדיהם אין את הידע והניסיון שיש לדובר העירייה ומנהלת הלשכה והם עושים המון טעויות מקצועיות שגורמות לעירייה למבוכה.

אני מבקשת להזכיר לך שבהתאם למבנה הארגוני של עיריית באר יעקב דוברות העירייה הנה חלק מלשכת ראש העיר ונמצא באחריות ובאחריות ראש העיר. אינני מנהלת הלשכה היחידה שמוכיחה עדכוני וואטסאפ ומדיות חברתיות לרשות. זה דווקא מקובל ברשויות נוספות ואגב הוכיח את עצמו – גם אצלנו- כמוצלח".

4.3. תפקיד ממונה על שירותים דיגיטליים

הפעילות במדיה חברתית מחייבת ידע מקצועי. להלן ציטוט מדוח מבקר המדינה:

קובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים בשנת 1992 נועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות, ובעת פרסום מכרזים לאיוש משרות בהן - להנחות בנגוע להגדרות התפקידים ולתנאי הסף הנדרשים. בקובץ מצוינים לגבי מגוון תפקידים ברשויות המקומיות תיאורי התפקיד ופרטים על תנאי העבודה, וכן מפורטות דרישות התפקיד (תנאי הסף לקבלה).

בקובץ העיסוקים המעודכן הוגדר תפקיד חדש של "מנהל שירותים דיגיטליים" בתחום המחשוב ברשויות המקומיות. בהגדרת התפקיד נקבע כי ייעודו הוא חיזוק, עידוד וקידום מתן שירות לתושב באמצעים דיגיטליים, ניהול ותפעול של כל הפלטפורמות הדיגיטליות ברשות המקומית, לרבות המדיה החברתית, וכן הזנת תכנים ועדכון השוטף בפלטפורמות הדיגיטליות; עידוד שימוש בכלים דיגיטליים למתן שירותים לתושב והנגשתם לציבור; הכנת הפלטפורמות הדיגיטליות לשעת חירום כחלק ממתן השירות הדיגיטלי לתושב. בתנאי הסף לתפקיד נקבע כי על המועמד להיות בעל תואר אקדמי, בוגר קורסים בתחום מדיה חברתית, דיגיטל או ניהול אתרים, ובעל ניסיון מקצועי כמנהל מדיה דיגיטלית²⁷.

להלן המלצת מבקר המדינה (במסגרת הדוח משנת 2019):

נוכח ההתפתחות הטכנולוגית והשינוי הדרמטי בשנים האחרונות בשימוש שעושות הרשויות המקומיות במדיה החברתית להעברת מידע, לחיזוק הקשר עם תושבי העיר ולקבלת משוב מהם כדי לשפר את טיב ואיכות שירותיהן, מומלץ שהן ישקלו את איוש תפקיד "מנהל שירותים דיגיטליים", או לכל הפחות יוודאו שיהיה להם כוח אדם מתאים לניהול הרשתות החברתיות בהתאם לכישורים הנדרשים שקבע משרד הפנים.

תפקיד ממונה על השירותים הדיגיטליים ברשות מקומית (אתר האינטרנט, רשתות חברתיות ושירותים דיגיטליים לתושב) עודכן פעם אחרונה ב 3.8.2023. התפקיד אינו מוגדר בחקיקה.

בהתאם להגדרת התפקיד:

ייעוד התפקיד:

עדכון והעברת מידע ברשתות החברתיות והנכסים הדיגיטליים, חיזוק, עידוד וקידום מתן שירות לתושב. זאת מתוך בנייה, ניהול ותפעול של כל הפלטפורמות הדיגיטליות ברשות המקומית (לדוגמה: הפורטל הרשותי, המדיה החברתית, ואתר האינטרנט).

תחומי האחריות:

- 1) קידום ושיווק פעילויות הרשות באמצעים דיגיטליים.
- 2) הזנת תכנים ועדכון השוטף בפלטפורמות הדיגיטליות השונות.
- 3) ניהול מערכת התוכן של הכלים הדיגיטליים.
- 4) עידוד שימוש בכלים דיגיטליים למתן שירותים לתושב והנגשתם לציבור.
- 5) הכנת הפלטפורמות הדיגיטליות לשעת חירום כחלק ממתן השירות הדיגיטלי לתושב.

בעלי התפקידים שמנהלים את המדיה החברתית בעירייה לא עברו הכשרה ייעודית בנושא ניהול מדיה חברתית.

בעירייה לא קיים תפקיד ממונה על שירותים דיגיטליים כפי שהוגדר על ידי משרד הפנים והתפקיד מבוצר בין בעלי תפקידים שונים וכאמור, אין ראייה מרכזת.

בהתייחסותו לטימות הדוח, דובר העירייה מסר לביקורת כי:

אני עובד כדובר העירייה לבד (מה שלא קיים באף רשות עם מס' תושבים דומה) ולמולי הטוב אני נעזר במנהלת הלשכה[ועובדת העירייה], כי אחרת אין סיכוי שהייתי יכול לעמוד במטלות הרבות מתוקף תפקידי הן בשגרה והן בחירום. ועל כך תודתי להן".

"בנוסף עלי לציין כי מעבר ללימודי באוניברסיטת בר אילן ובאוניברסיטה הפתוחה:

*הנני בוגר קורס דוברי רשויות.

*קורס גרפיקה ממוחשבת".

*מנהל רשתות תקשורת.

בהתייחסותה לטימות הדוח, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

מנהלת לשכת ראש העיר לא עברה הכשרה לניהול קבוצות ווטסאפ ולמעשה לא קיימת הכשרה כזו בארץ. מנהלת הלשכה יכולה להעביר כיום מניסיונה – הכשרות לרשויות אחרות לגבי אופן ניהול נכסים דיגיטליים של רשות עירונית ולראייה הזמנתי להרצאות בפני רשויות אחרות, אם תרצה הוכחה תקבל בכיף!

עיריית באר יעקב מהווה אורים וחומים לרשויות אחרות בניהול רשתות חברתיות. רשויות אחרות פונות לדובר העירייה ומנהלת הלשכה ומבקשות סיוע והמלצות להתנהלות כדי להגיע לחשיפות ותפוצות אורגניות בהיקפים הגדולים שעיריית באר יעקב מגיעה אליהם.

המלצתי היא לתקצב לשנת 2025 מנהל סושיאל שיעבוד בכפוף לדובר כתוספת לצוות שמנהל את המדיה כיום (הדובר ומנהלת הלשכה).

4.4. שימוש במיקור חוץ

מאחר שלדובר העירייה אין עובדים נוספים שמומחים בתחום מדיה חברתית, קיים יתרון רב לכך שמסתייעים במיקור חוץ. רשויות מקומיות רבות נעזרות במיקור חוץ למגוון פעולות בתחום המדיה החברתית, לרבות הקמה, מיתוג, תחזוקה ותפעול שוטף של חשבונותיהן ברשתות החברתיות.

נמצא כי נכון למועד הביקורת, בעיריית לא נעשה שימוש במיקור חוץ לצורך הקמה, מיתוג, תחזוקה ותפעול שוטף של חשבונות ברשתות חברתיות.

מי שמנהל את הרשתות החברתיות באופן שוטף הם עובדי עירייה ונבחר ציבור בלבד. רק בתחום הגרפיקה של המודעות (אשר לא קשור למדיה החברתית לבד) קיימת התקשרות עם גרפיקאי.

להלן התייחסות דובר העירייה בנוגע לשימוש בגורמים מקצועיים אחרים במדיה חברתית: "במדיה החברתית אנחנו למעשה לא נעזרים בשום גורם חיצוני, אם כי לדעתי חייבים כמו בכל רשות להעסיק מוביל דיגיטלי מומחה לרשתות שיעבוד תחת הדובר".

שרותי הגרפיקה של הזכין משמשים אותנו לכל צורות הפרסום, פייסבוק, אתר, עיתונים, שלטי חוצות, פליירים וכד'. אבל התוכן הוא כולו שלנו".

5. ניהול התוכן ברשתות החברתיות

5.1. כללי

על התכנים שהרשויות מעלות לרשתות החברתיות חלים כללים ומגבלות משני סוגים: מגבלות מכוח הדין, כגון הפרה של זכויות יוצרים, לשון הרע ופגיעה בפרטיות, כמפורט במבוא, ומגבלות חוזיות שקבעה הפלטפורמה. נוסף על אלה חלות חובת תום הלב וחובת ההגינות, לרבות ביחסי עבודה. אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני הרשות המקומית בעשותה שימוש ברשתות החברתיות הוא התאמה לתנאי השימוש המשתנים, הנקבעים באופן חד-צדדי על ידי הפלטפורמות, והקפדה על כך שבתכנים שהיא מפרסמת לא תהיה הפרה של תנאי השימוש הללו.

על הרשויות המקומיות בכלל, והגורמים האחראים לרשתות החברתיות ברשות בפרט, להיות מודעים לתחולת כללי המשפט הציבורי על פרסום התכנים שהם מעלים לרשתות החברתיות לוודא שבפרסום אין משום פגיעה שלא כדין בזכויות כגון הזכות לשוויון, הזכות לפרטיות וזכויות יוצרים²⁸.

חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, קובע כי יועץ משפטי יעניק ייעוץ משפטי, בין היתר לראש הרשות ולעובדי הרשות, בכל עניין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין.

מוצע כי היועצים המשפטיים ברשויות יפעלו לגיבוש הנחיות מתאימות המבהירות את האסור והמותר ואת הדילמות החוקיות הקיימות בהקשר זה, ולהפצתן לגורמים המאשרים את התכנים המפורסמים ברשתות חברתיות, כדי למנוע מצבים כאמור. כמו כן מומלץ שהרשויות המקומיות והאחראים לתכנים המועלים ברשתות החברתיות יפנו ליועציהם המשפטיים לקבלת חוות דעתם בסוגיות ודילמות העולות בפרסום.²⁹

בעירייה לא נמצא מסמך הנחיות, לרבות הנחיות מטעם היועצת המשפטית, (שלא קשור לבחירות) המבהיר את האסור והמותר ואת הדילמות החוקיות הקיימות בהקשר לניהול מדיה חברתית, ולהפיצן לגורמים המאשרים את התכנים המפורסמים ברשתות החברתיות.

28 מדוח מבקר המדינה משנת 2019.
29 ציטוט מדוח מבקר המדינה.

5.2. הנגשת שימוש ברשתות חברתיות

בתקנה 35 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות) נקבעה החובה על גופים ציבוריים - והרשויות המקומיות בתוכם - להנגיש לבעלי מוגבלות את המידע שאותו הם מספקים בשירות המרשתת. בתקנה 35' לתקנות נקבע בס"ק (ד) כי "חייב יהיה פטור מביצוע התאמת נגישות מסוימת בשירותי אינטרנט שהוא מעביר על גבי תשתית של רשת חברתית, אם תשתית זו לא מאפשרת את ביצועה". כלומר, לגבי שירות או מידע שרשות מקומית מספקת ברשת החברתית שלה, עליה לבצע את התאמות הנגישות בהתאם לאפשרויות שנותנת הפלטפורמה הרלוונטית³⁰.

דוגמה: פייסבוק מאפשרת מתן חלופה טקסטואלית לתמונות וכן מאפשרת הוספת תרגום לסרטונים.

על הרשויות המקומיות לפעול להטמעת תקנות הנגישות ברשתות החברתיות שבהן הן פעילות, בהתאם לאפשרויות שנותנת הפלטפורמה הרלוונטית, כך שיתאפשר לבעלי מוגבלויות לקבל מידע ושירות באמצעות הרשתות החברתיות באופן דומה ככל האפשר לכלל הציבור³¹.

כאמור, בעירייה מנוהלת קבוצת וואטסאפ לנטולי פייסבוק אשר אמור לתת מענה לתושבים שאין להם גישה לדף פייסבוק של העירייה. דובר העירייה מסר לביקורת כי לא ידוע על תושבים ללא גישה למידע שמתפרסם על ידי העירייה ולא היו פניות בנושא.

יצוין כי מבקר העירייה המליץ בעבר לבצע בדיקה של הנגישות של אתר העירייה. ההמלצה טרם יושמה. בנוסף, רצוי לוודא שהפרסומים במדיה חברתית נגישים.

30 מדוח מבקר המדינה.

31 מדוח מבקר המדינה.

5.3. קידום תוכן בתשלום ברשתות חברתיות

- קיימת אפשרות לקדם את הפייסבוק של העירייה באמצעות תכנים בתשלום. הביקורת ביקשה לדעת:
- האם הרשות מקדמת תכנים בתשלום בפייסבוק (כן או לא).
 - ואם כן, בכמה הסתכמו התשלומים לעניין זה בשנים האחרונות.
 - קביעת אמות מידה לפרסום ממומן.
 - במידה שיש תוכן ממומן – האם יש טרגוט.

לדברי דובר העירייה, עד כה העירייה לא עשתה שימוש בתכנים בתשלום במסגרת המדיה החברתית. הוא מסר לביקורת שבימים אלה בוחנים את האפשרות לעשות שימוש בתכנים בתשלום.

5.4. אופן הפצת הודעות לתושבים באמצעות וואטסאפ

- קיימות מספר חלופות להפצת מידע לתושבים:
- במסגרת מסרונים (SMS) – הודעות טקסט שנשלחות דרך רשתות טלפון נייד.
 - במסגרת קבוצת וואטסאפ – קבוצות משתמשים ששייכים לקבוצת וואטסאפ. **זו השיטה שהעירייה בחרה לעשות בה שימוש, אך הגבילה את היכולת לפרסם הודעות בקבוצה למנהלי הקבוצה בלבד.** כל מי שנמצא בקבוצה רואה את מספרי הטלפון של יתר חברי הקבוצה.
 - במסגרת קבוצות הודעות וואטסאפ – הפצת הודעות לרשימת תפוצה מבלי שמקבלי ההודעות יראו אחד את השני.

להלן ניתוח של השימושים השונים בין מסרונים, (SMS) קבוצות וואטסאפ וקבוצות הודעות וואטסאפ:

מסרונים (SMS):

הגדרה: הודעות טקסט שנשלחות דרך רשתות טלפון נייד.

יתרונות:

- נגישות לכל מכשיר: כל מכשיר טלפון יכול לקבל מסרונים, כולל טלפונים ישנים שאינם תומכים ביישומים כמו וואטסאפ.
- אמצעי תקשורת אוניברסלי: רוב האנשים בכל מקום יכולים לשלוח ולקבל סמס, ללא צורך בחיבור אינטרנט.
- פשטות ונוחות: אין צורך בהתקנה של אפליקציות נוספות או בשדרוגים טכנולוגיים.

חסרונות:

- עלות: כל הודעת סמס כרוכה בעלות (למעט חבילות כולל הודעות).
- מגבלות על אורך ההודעה: הודעת סמס אחת מוגבלת באורך (160 תווים).
- חוסר אינטראקטיביות: אין תמיכה בתקשורת מבוססת מולטימדיה כמו תמונות, סרטונים או קבצים, ויכולת הפצת הודעות קבוצתיות מוגבלת.

ב. קבוצות וואטסאפ:

הגדרה: קבוצות של משתמשים בוואטסאפ, שבהן ניתן לשלוח הודעות, תמונות, סרטונים, קבצים, ושיחות אודיו.

יתרונות:

- (1) שירות חינמי: לא כרוך בעלות ישירה עבור שליחת הודעות.
- (2) קבוצות נרחבות: אפשרות להוסיף עד 1024 חברים לקבוצה.
- (3) פלטפורמת מולטימדיה: ניתן לשתף תמונות, סרטונים, קבצים, מיקומים, לינקים ועוד.
- (4) אינטראקטיביות גבוהה: אפשרות לשלוח תגובות על הודעות, צ'אט קבוצתי, והודעות קוליות.
- (5) הודעות מיידיות: מאופיינת בזמני תגובה מהירים.

חסרונות:

- (1) דרישת חיבור לאינטרנט: לא ניתן להשתמש בו אם אין חיבור אינטרנט פעיל.
- (2) מגבלת פרטיות: קיימת חשיפה למידע אישי, שכן חברי הקבוצה יכולים לראות את מספר הטלפון של כל אחד.
- (3) אופי "רעשני": כאשר יש הרבה הודעות בקבוצה, יש קושי לעקוב אחרי שיחות, מה שעלול להיות מציק למשתמשים.

3. קבוצות הודעות וואטסאפ: (Broadcast Lists)

הגדרה: רשימות הפצה שמאפשרות שליחה חד-צדדית של הודעות למספר אנשים בו זמנית מבלי שהם יראו אחד את השני (לא כמו בקבוצת וואטסאפ רגילה).

יתרונות:

- (1) פרטיות: כל אדם מקבל את ההודעה כאילו היא נשלחה אליו באופן אישי, ולא רואה את יתר הנמענים.
- (2) הודעות מיידיות: יכולת לשלוח הודעות במהירות, מבלי לעבור דרך קבוצות רועשות או מיותרות.
- (3) תמיכה בתקשורת שיווקית: אפשרות טובה לעסקים או לשירותים לשלוח עדכונים או פרסומות בלי חשש מהפרעה למשתמשים.

חסרונות:

- (1) מגבלות של נמען: רק אנשים ששמרו את מספרך בטלפון יכולים לקבל את ההודעות, ולכן זה לא תמיד אפקטיבי כקמפיין לקהל רחב.
- (2) יכולת תגובה מוגבלת: הנמען לא יכול להשיב בקלות או לראות את התגובות של אחרים (כמו בקבוצות רגילות).
- (3) הודעות חסרות אינטראקציה: אין אפשרות לשוחח או לדון על תוכן ההודעה כמו בקבוצה רגילה.

בהמשך לניתוח שלעיל, הביקורת הגיעה למסקנה שהשיטה הנכונה להפצת הודעות לתושבים היא שילוב של מסרונים (לתושבים שאין להם וואטסאפ) וקבוצת הודעות ליתר (במקום קבוצת וואטסאפ). להלן הסיבות המרכזיות:

- א. מאחר שההודעות הן חד כיווניות – שימוש בקבוצת וואטסאפ היא פחות רלוונטית.
- ב. בשימוש בקבוצות הודעות יש יתרון בולט מהבחינה של פרטיות. חברים בקבוצת הוואטסאפ יכולים לעשות שימוש במספרי הטלפון בקבוצה למטרות אחרות.

5.5. שליחת קישור מדף הפייסבוק של ראש העירייה בקבוצות וואטסאפ

כאמור, דובר העירייה ומנהלת לשכת ראש העירייה שולחים הודעות לתושבים באמצעות קבוצות וואטסאפ השונים של העירייה.

במקרים רבים, מנהלת לשכת ראש העירייה שולחת באמצעות קבוצות וואטסאפ קישור לדף הפייסבוק הפרטי של ראש העירייה (ולא פייסבוק של העירייה). צירוף קישור זה הינו בעייתי מכמה סיבות:

- א. דף הפייסבוק של ראש העירייה הוא דף פרטי ומשמש את ראש העירייה גם בתקופת הבחירות לצורך העברת הודעות לתושבים.
- ב. ישנם תושבים שחסומים בדף פייסבוק של ראש העירייה ולכן אינם יכולים לראות את הדף אליו נשלח הקישור.
- לאור ההנ"ל, הביקורת רואה בעייתיות בהפצת קישורים לפייסבוק הפרטי של ראש העירייה במסגרת הפרסומים בדף הפייסבוק של העירייה.

בהתייחסותה למיזמת הדוח, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

מנהלת הלשכה משתפת אך ורק פוסטים אינפורמטיביים ללא שום עניין פוליטי. מנהלת הלשכה מעולם לא פרסמה שום דבר פוליטי. מבדיקה מול יועץ משפטי, אין שום איסור בהתנהלות זו. למי שאין גישה לפייסבוק ישנה אפשרות להצטרף לקבוצת "עדכונים לנמולי פייסבוק" שם הכל מועבר כמלל מסודר.

5.6. ניהול קבוצות וואטסאפ של ראש העירייה על ידי עובדי עירייה

כאמור, ראש העירייה מנהל מספר קבוצות וואטסאפ אשר שימשו אותו גם בתקופת הבחירות וגם משמשים אותו היום כדי להעביר ולקבל הודעות מתושבי שכונות "כוכב הצפון" ו"האקליפטוס". מאחר שמדובר בקבוצות פרטיות ופוליטיות של ראש העירייה, אסור לעובדי עירייה לקחת חלק בניהול קבוצות אלה.

נמצא כי חלק מעובדי העירייה משמשים כמנהלי קבוצה בקבוצות פרטיות של ראש העירייה שאינן קבוצות עירוניות:

- א. קבוצת ה"אקליפטוס" – מנהלת הלשכה ודובר העירייה.
- ב. קבוצת "כוכב הצפון" – מנהלת הלשכה.

הביקורת רואה בעייתיות בכך שעובדים המקבלים משכורת מהעירייה מנהלים קבוצות וואטסאפ של ראש העירייה שאינן קבוצות עירוניות, גם בתקופת בחירות (בין היתר לצורך תעמולה) וגם בשגרה.

בהתייחסותה למיזמת הדוח, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

בעירייה נותן שירות לתושבים חדשים. לרוב מנהלת הלשכה ממלאה חוסר גודל מאוד שיש לעירייה בשירות לתושבים אלו.

ההתנהלות בקבוצה לא פוליטית אלא מקצועית בלבד. מנהלת הלשכה נותנת לתושבים בקבוצות מענה מקצועי ומידע לו הם זקוקים בקשר לשירותי העירייה. למרות שנשלחו למבקר העירייה צילומי מסך על סוג המענה שאנחנו נותנים בקבוצה הוא החליט להתעלם מכך ולכתוב נחומים שגויים. מיעוט משפטי שקיבלתי, אין שום מניעה משפטית להתנהלות זו. יתירה מכך, מנהלת הלשכה יכולה לנהל כמה קבוצות קהילה שהיא רוצה לרבות קבוצה של השכונה שלה ולעיריית באר יעקב רק נותר להודות למנהלת הלשכה על השירות המקצועי והמקיף שהיא מעניקה לתושבי העיר באופן אישי, נגיש ומהיר באופן שמכסה על חוסרים ותקלות בשירות של העירייה עצמה. תשומת לבך שהמענה בקבוצות ניתן הרבה מעבר לשעות העבודה מבלי שמנהלת הלשכה מתגמלת על כך בכלל.

במקרים שצוינו בדוח, מדובר בקבוצה של ראש העירייה ולא קבוצה עירונית, לכן הביקורת רואה את ההתנהלות כבעייתית.

6. שימוש במדיה החברתית בשעת חירום

כאמור, השימוש העיקרי שהרשויות המקומיות עושות ברשתות החברתיות הוא הפצת מידע, בשגרה ואף בזמן חירום. השימוש בהן בשעת חירום מסייע לרשויות המקומיות ולגופים האחראים להתנהלות בחירום לספק מידע על תמונת המצב במקרה של התרחשות אירוע, לשפר את תיאום התגובה, וכן להבהיר לתושבים מהי ההיערכות הדרושה בזמן אמת.³²

בעת מצבי חירום העירייה מפרסמת עדכונים באמצעות דף הפייסבוק שלה ובאמצעות קבוצות "עדכונים" בוואטסאפ כדלמקל:

- א. עדכונים שהתקבלו מפיקוד העורף.
- ב. עדכונים אודות אזעקות ביישוב.
- ג. עדכוני ראש העירייה.
- ד. הודעות הרגעה.

להלן מספר דוגמאות להודעות חרום במדיה החברתית:

- א. 6.11.2024 – נשמעה אזעקה. נא להיכנס למרחבים המוגנים ולשהות בהם 10 דקות.
- ב. 31.10.2024 – קישור לאפליקציה של פקע"ר.
- ג. 23.10.2024 – אודות הגל השקט בשבת ובחג.
- ד. 10.10.2024 – הנחיות ביטחון וחירום ליום כיפור.
- ה. 10.10.2024 – קישור לאפליקציה של פקע"ר.
- ו. 1.10.2024 – התרעת חירום וסיום שהייה במרחב מוגן.
- ז. 1.10.2024 – הנחיות חוגים עקב מצב החירום + הנחיות פקע"ר.

יצוין שגם מי שאין לו גישה לפייסבוק יכול לקבל הודעות באמצעות קבוצת וואטסאפ בשם "עדכונים לנטולי פייס".

מבדיקה עם דובר העירייה שהוא גם מנהל מכלול מידע לציבור בחירום, אין נוהל/תכנון בנושא הודעות לתושבים באמצעות וואטסאפ בעת חירום; הוא מסר לביקורת שפועלים על פי הנחיות פיקוח העורף ומוציאים הודעות שוטפות על אירועים שמשפיעים על התושבים.

יצוין כי ישנם תושבים שאינם מחוברים לאף קבוצת וואטסאפ של העירייה וגם אינם מחוברים לפייסבוק – לחשוב על אופציה להוציא להם הודעות באמצעות הודעות SMS.

בהתייחסותה לטיימט הדוח, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

"בהתייחס לאסמסים בחירום - חוץ ממבקר העירייה, מעולם לא הועמעה מאף חושב תלונה על אי קבלת מידע חיוני בזמן אמת. דוברות העירייה בשעת חירום מעבירה מידע לציבור באמצעות וואטסאפ, פייסבוק, רבני חני כנסת, עובדים סוציאליים, ראשי ישיבות, מנהלי חולי וקופות חולים וגם טלפונים אישיים שהעירייה מוציאה לחסרי ישע. אין מניעה להוסיף אסמסים למקרים ספציפיים מאוד של מידע ממש חשוב ובלבד שהעירייה תקצה כח אדם ותקציב, מה שלא עשתה עד היום בהקשר של מחלקת הדוברות".

32 מדוח מבקר המדינה משנת 2019.

7. שמירת מידע

בהתאם לחוק הארכיונים, רשות מקומית נדרשת לשמור תיעוד של חומר ארכיוני של הרשות שלא נדרש להשתמש בו עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות. להלן ציטוט דוח מבקר המדינה בנושא.

חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), קובע את המסגרת המשפטית והמינהלית לטיפול בחומר ארכיוני של משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. בסעיף 4(א) לחוק הארכיונים נקבע כי בארכיון המדינה³³ יופקד, בין היתר, כל חומר ארכיוני של רשות מקומית שלא נדרש להשתמש בו עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות³⁴, או שאין בדעתה של הרשות המקומית לבערו, אף שניתן לבערו לפי התקנות. בפועל, עוד משנות השישים של המאה הקודמת, הרשויות המקומיות אינן מפקידות חומר בארכיון המדינה, אלא עליהן לנהל ארכיונים בתחומן³⁵. חומר ארכיוני מוגדר בסעיף 1 לחוק הארכיונים כ"כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום סרט, תקליט וכיוצא באלה" המצוי בין היתר ברשות מקומית, להוציא חומר שאין לו ערך של מקור או שמצוי בכל מקום, ושיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה.

מכאן עולה שלכאורה גם תכנים שהרשויות המקומיות מפרסמות ברשתות החברתיות עשויים להיות בגדר החומרים שהרשויות נדרשות לשמור על פי חוק הארכיונים והתקנות שנקבעו לפיו.

זה לא תהיה להן גישה לחומרים אלו; לפיכך עליהן לבחון את נושא שמירת התוכן באופן עצמאי.³⁶

הרשתות החברתיות מופעלות על ידי חברות פרטיות, שעליהן לא מוטלת כל חובה על פי דין לשמור את התכנים המפורסמים באמצעותן, והאפשרות של המשתמשים לשמור או לקבל העתק של תכנים שכבר פרסמו דרכן אינה פשוטה. מעבר לכך, החברות יכולות לכאורה להחליט ביום מן הימים להפסיק את פעילות הרשויות המקומיות המתנהלות באמצעותן, או לסגור את הפלטפורמה - ובכך תימנע גישתן לכל החומרים שפורסמו על ידי ברשתות החברתיות.

מומלץ שהרשויות המקומיות יבחנו עדכון נהליהן כך שיתייחסו גם לכל הנוגע לשמירת החומרים הארכיוניים שאותם הן מפרסמות ברשתות החברתיות.

על הרשויות המקומיות להביא בחשבון את האפשרות שהפלטפורמות יחליטו למנוע מהן את הגישה לדף שלהן או למחוק תכנים ממנו, בהתאם לתנאי השימוש שלהן, וכי במקרה זה לא תהיה להן גישה לחומרים אלו; לפיכך עליהן לבחון את נושא שמירת התוכן באופן עצמאי.

33 ארכיון המדינה נוסד בשנת 1949, והוא הארכיון ההיסטורי של מדינת ישראל. מכוח סמכויות שהוקנו לארכיון המדינה בחוק הארכיונים כגורם האחראי לתחום, הוא בעל סמכות לפקח על הרשויות המקומיות ולהדריך בכל הקשור לניהול רשומות ולטיפול בחומר ארכיוני.

34 תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986.

35 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות", עמ' 359-410.

36 מדוח מבקר המדינה משנת 2019.

העירייה לא נתנה את הדעת לסוגיית שמירת המידע שמפורסם ברשתות החברתיות השונות במסגרת חוק הארכיונים. בעירייה אין גיבוי להודעות בפייסבוק והודעות ואטסאפ.

כמו כן, בעירייה לא נקבע תהליך העברת ניהול המדיה החברתית, יחד עם התוכן שפורסם, לבעל תפקיד אחר.

בהתייחסותה לשיטת הדוח הביקורת, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

יתכבד המבקר להציג רשות אחת שעומרת בארכיון את הפוסטים וההודעות ווטסאפ שלה ובאיזה דרך עושים זאת ורק אחרי שיגלה אם זה קיים בכלל, יוכל להמליץ על זה.

הביקורת מעירה שהיא הסתמכה על הכתוב בדוח מבקר המדינה בנושא.

8. תגובות של הציבור בדף פייסבוק של העירייה

8.1. כללי

ייחודה של הרשת החברתית - להבדיל למשל מאתר מרשתת של הרשות, שהוא בבחינת "לוח מודעות" - היא באפשרות שהיא מעניקה ליצירת אינטראקציה בין הרשות לבין הציבור באמצעות החשבון. הציבור יכול להיות שותף לשיח שבחשבון במגוון דרכים: להגיב לתכנים המתפרסמים (בתגובה, בחיבוב [שליחת "לייק"], בשיתוף ובהבעת רגש), להשתתף בפעילות מטעם הרשות בחשבון, ולהתכתב עם הרשות בהודעה פרטית. בהתאם, גם הרשות יכולה להגיב באותן דרכים לתכנים שהציבור מפרסם, אם בחשבון שלה ואם במקומות אחרים ברשת החברתית.

בשנים האחרונות הפך חלק מהשיח הציבורי ברשתות החברתיות להיות קיצוני, אלים, מתלהם ובוטה. לנוכח מציאות זו הרשויות המקומיות מתמודדות עם הצורך לאזן בין חופש הביטוי וביקורת נוקבת לבין שיח מתלהם ואף ביוש (shaming), שאין בינם לבין ביקורת דבר. בהקשר זה, בפסיקת בית המשפט העליון בשנת 2013³⁷ בדבר הצורך במתן מענה לפגיעה בלתי ראויה בעובד ציבור, הוא ציין ש"הדברים נכונים במיוחד בימינו, בעידן של אובדן כל רסן בשיח הציבורי בכלל וברשתות החברתיות בפרט". במקרה אחר³⁸ ציין בית המשפט העליון כי "פרסום המכיל לשון הרע ברשתות החברתיות כמו גם שיתופו על ידי משתמשים שונים עלולים להביא להכפשה של מושא הפרסום באופנים ייחודיים וחמורים ביחס לפרסומו באמצעי תקשורת מסורתיים".

כבעלת החשבון, לרשות המקומית ולמי שמנהל את החשבון עבודה עומדים כלים לניהול התוכן שהציבור מעלה אליו. הרשות יכולה למחוק תכנים, להסתירם, לחסום משתמשים ולהסיר חסימתם. כמו כן, היא יכולה לצנזר מראש ובאופן אוטומטי תגובות ופרסומים לפי מילות מפתח שהיא קובעת מראש. מבחינת הפלטפורמה, השימוש בכלים אלה נתון לשיקול דעתה הבלעדי של הרשות כבעלת החשבון. יצוין כי הרשתות החברתיות משנות מפעם לפעם את אפשרויות האינטראקציה והכלים למשתמש לפי מדיניות שהן קובעות.

כאשר מוחקים תגובה ברשת החברתית היא מוסרת באופן סופי ולא תופיע יותר, ומי שכתב אותה - וכן כל שאר המשתמשים - לא יראו אותה עוד. לעומת זאת בפעולת הסתרת תגובה, התגובה מוסיפה להיות נראית למי שהעלה אותה ולכל חבריו, אך לא לשאר המשתמשים. בשני המקרים, כשמתבצעת פעולת מחיקה או הסתרה הכותב אינו מקבל הודעה על כך.

חסימת אדם מחשבון ברשת חברתית מונעת ממנו את אפשרות התגובה או המעקב בדף של בעל החשבון. משמעות הדבר היא שהאדם אינו יכול לקחת חלק בשיח הציבורי המתנהל במרחב החשבון, והמידע החדש המתפרסם בו אינו מובא לידיעתו באופן אקטיבי. כאשר מדובר בחשבון שהמידע בו מתפרסם לכלל הציבור, כפי שקורה בחשבונות של רשויות מקומיות, המשתמש יכול עדיין להיכנס לחשבון ולראות את המידע - גם אם הוא חסום, ולכן זכותו לחופש המידע נפגעת באופן חלקי בלבד.

מאחר שלרשות יש שליטה בלעדית על התכנים שהציבור מעלה לחשבון שלה, ומאחר שהלכה למעשה מדובר במרחב בעל מאפיינים ציבוריים שאותו מנהלת הרשות הציבורית, עשויה להתלוות לכך גם אחריות משפטית. כך למשל, הרשות יכולה להימצא אחראית כלפי צדדים שלישיים בעוולות של לשון הרע, פגיעה בפרטיות או הפרה של זכויות יוצרים, בקשר לתכנים שהציבור העלה בחשבון שלה³⁹, במיוחד במקרים שבהם הרשות קיבלה הודעה על תכנים כאמור שהעלה מי מהציבור ולא עשתה דבר כדי להסירם.

37 רע"פ 5991/13 סגל נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 2.11.17).

38 רע"א 1239/19 שאול נ' חברת ניידלי תקשורת בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 8.1.20).

39 סעיפים 11 ו-15(11) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, ותחולתם על המרשתת והרשתות החברתיות בשינויים המחויבים - ראו לעניין אחריותו של מנהל קבוצה בפייסבוק לתוכן שהתפרסם בקבוצה - ת"א (שלום חי') 7685-10-16.

במסגרת הביקורת נבחן האופן שבו הרשויות שנבדקו מנהלות את התכנים שהציבור מפרסם בחשבונותיהן: אם הן מוחקות או מסתירות תגובות שנכתבות על ידי מי מהציבור, אם הן חוסמות משתמשים מלהגיב בדף או מלשלוח לדף הודעות פרטיות, אם הן מצנזרות מראש לפי מילות מפתח, אם יש להן כללים או תקנון לניהול התוכן שמעלה הציבור ומה המרחב שהן מאפשרות לו להתבטא בחשבונותיהן. להלן ממצאי הבדיקה:

1. במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור התקבלו בשנים האחרונות תלונות רבות על חסימת משתמשים ומחיקת תגובות ברשתות החברתיות של רשויות ציבור ונבחר ציבור⁴⁰. מאחר שזו הייתה סוגיה תקדימית, מבקר המדינה קבע, ב"כובעו" כנציב תלונות הציבור (להלן - הנציב), את עמדתו העקרונית בסוגיה וכן מתווה לבירור תלונות כאלו⁴¹. הנציב הביע עמדתו כי בחשבון ציבורי ברשת חברתית - וחשבון הרשות הוא כזה - נוצר מרחב ציבורי, בבחינת כיכר העיר החדשה, ובו חלה זכותו של הציבור לחופש ביטוי, ובראש ובראשונה חופש הביטוי הפוליטי והזכות לבקר את פועלו של השלטון, ועל הרשות לדאוג לפעול בו על פי כללים של שוויון - למשל במתן ביטוי לדעות שונות ומגוונות. עם זאת, הזכות לחופש הביטוי של הציבור אינה מוחלטת, והרשות רשאית לדרוש שהשיח בחשבון שלה יתנהל בדרך מכבדת ולא יכלול למשל גידופים ודברי הסתה וגזענות.

הנציב קבע עוד כי רשות המוחקת תגובה או חוסמת אדם מלהגיב בחשבון כזה ולעקוב אחריו מבצעת מעשה של צנזורה או השתקה הפוגע בזכות לחופש הביטוי, מעשה שחלים עליו כללי המשפט הציבורי. לכן הרשות רשאית לעשות זאת רק כאשר הפגיעה היא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש בהתאם לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הובהר שפגיעה בחופש הביטוי שנבעה מתוך הרצון למנוע מתיחת ביקורת לא נוחה על הגוף הציבורי גם מפלה את המשתמשים על רקע השקפתם, והיא אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה.

הנציב קבע גם שעל הרשות הציבורית לפרסם בחשבון שלה ברשת החברתית תקנון בדבר אופן הטיפול בתגובות הציבור, שיעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ועם מטרות החשבון, וישקף את האיזון העדין הנדרש בין הזכות לחופש הביטוי של הציבור, העניין לציבור והערך של שמירה על אותנטיות השיח המוצג לציבור, לבין הצורך למנוע פגיעה בזכויות - כגון הזכות לשם טוב, הזכות לפרטיות וכדומה. עוד נקבע, שעל התקנון לכלול צעדים מידתיים והדרגתיים שיינקטו נגד המפירים את מדיניות השימוש בדף - כגון אזהרה, מחיקת תגובה, השעיה ולבסוף חסימה, בהתאמה כמובן לאופי הביטוי המפר ולנסיבות העניין.

2. עוד קבע הנציב, שעל הרשות לשמור תיעוד של הנסיבות שהובילו אותה לקבלת ההחלטה על המחיקה או החסימה⁴². חובת הרשות לתעד פגיעה בזכות הציבור - גם אם היא נעשית לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש - קיימת הן לצורכי ביקורת עצמית והן לצורכי ביקורת חיצונית, כמו בכל החלטה מינהלית אחרת שהיא מקבלת הפוגעת בזכות הציבור⁴³. יצוין כי עתירה מינהלית שהוגשה בשנת 2017 נגד ראש עיריית חדרה ועיריית חדרה על כי חסמו משתמשים בדפי הפייסבוק שלהם הסתיימה בפשרה שקיבלה תוקף של פסק דין. במסגרת הפשרה התחייבו ראש העירייה והעירייה, בין היתר, לפעול על פי

אבישר נ' פוטר (פורסם במאגר ממוחשב, 27.9.18); ת"א (שלום רח') 2672-09-13 דהן נ' קמיל (פורסם במאגר ממוחשב, 17.1.16); ת"א (שלום ביש"א) 29880-08-13 פלונית נ' קובי (פורסם במאגר ממוחשב, 17.4.16); ערעור על פסק הדין נדחה - ע"א (מחוזי נצ') 26716-06-16 קובי נ' פלונית (פורסם במאגר ממוחשב, 22.9.16).

40 לעניין דפי הפייסבוק של ראשי רשויות, ראו להלן בפרק "השימוש של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות".

41 פורסם בדוחות 43-45 לשנים 2016-2018 של נציבות תלונות הציבור.

42 דוח 43 לשנת 2016 (2017) של נציבות תלונות הציבור.

43 חובת התיעוד היא נגזרת של חובת ההנמקה החלה על רשות ציבורית. ללא תיעוד מתאים תתקשה הרשות לנמק את החלטותיה לכשתידרש לעשות כן. לעניין חובת ההנמקה ראו דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי (2010) בעמ' 423.

הכללים שקבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולשחרר את המשתמשים החסומים כנגד התחייבות שלהם לפעול בהתאם לתקנון.

בשאלון שנשלח לרשויות המקומיות הן נשאלו אם הן קבעו מדיניות בנוגע לחסימת תושבים או מחיקת תכנים המועלים על ידי תושבים, ואם היו מקרים שבהם מחקו תגובות או חסמו משתמשים. להלן הנתונים שעלו מתשובותיהן.

44.

8.2. קיומו של תקנון

פרסומו של תקנון במקום שאינו נגיש וברור למשתמשים בדף, מייתר אותו הלכה למעשה, ופוגע באפשרות של הרשות לגבות את מעשיה במקום שבו מופרים כללי השימוש שהיא עצמה קבעה⁴⁵.

הביקורת ביקשה לבדוק האם קיים תקנון לדפי הפייסבוק וקבוצות וואטסאפ של העירייה.

למעט דף הפייסבוק הראשי של העירייה, ליתר המדיה החברתית אין תקנון.

במסגרת הביקורת עלה כי התקנון (בדף הפייסבוק המרכזי של העירייה) נמצא בפייד שפורסם בשנת 2016 ופורסם שוב בשנת 2019 ואינו נמצא במקום בולט ונגיש בפייסבוק של העירייה. ציפו שהמבקרים בדף הפייסבוק יחפשו את התקנון על פי מילת חיפוש.

בעקבות הביקורת הנוכחית התקנון הועבר לדף הראשי של הפייסבוק במקום שניתן למצוא אותו בקלות.

להלן התקנון של הפייסבוק של העירייה:

1. תגובות בעלות אופי בוטה ו/או אלים ו/או בשפה לא נאותה יוסרו מהדף.
2. תגובות ממשתמשים שאינם מזוהים יוסרו.
3. תגובות שאינן קשורות לנושא הפוסט יוסרו.
4. תגובות בעלות תוכן שיווקי/פרסומי אסורות בהחלט.
5. גזענות מכל סוג לא תתקבל בסלחנות והמשתמש יורחק לצמיתות.
6. תגובות והדיעות המתפרסמות על ידי מי מהגולשים נכתבים על דעתם. מנהלי הדף רשאים, בלי כל הודעה מוקדמת, למחוק/לערוך/לקדם כל תגובה לפי שיקוליהם.
7. אין להעלות כל חומר העשוי/עלול להטעות את ציבור המשתמשים ו/או כותביו.
8. אין לפרסם חומר פוגעני/מעליב/גזעני/פורנוגרפי/מיני/טורדני או אלים.
9. אין לפגוע בצנעת הפרט/לפרסם חומר העשוי להתפרש כלשון הרע.
10. זכרו, המטרה העיקרית שלנו היא למסור מידע ולאפשר לתושבים להביע את דעתם. יחד עם זאת, הדרך חשובה לא פחות.
11. עמוד המועצה מיועד בראש ובראשונה לתושבי באר יעקב ולכן תגובות של תושבי ערים אחרות ימחקו. נשמח לשמוע גם מכם. אתם מוזמנים להשתתף ולשתף.

44 עת"מ (מנהליים חי') 52592-08-17 עו"ד נ' ראש עיריית חדרה (לא פורסם, 17.5.18).

45 דוח מבקר המדינה משנת 2019.

כאמור, למעט דף הפייסבוק העירוני של העירייה, ביתר דפי הפייסבוק – נוער וצעירים וספרייה עירונית, לא קיים תקנון. כמו כן, גם לקבוצת וואטסאפ לא נקבע תקנון.

8.3. מסקירת הדפים, האם בדפים מפורסמות תגובות בלתי הולמות

במסגרת הביקורת נבחן האם בדפי הפייסבוק של העירייה מפורסמות תגובות בלתי הולמות נגד הרשויות או ראשיהן - לרבות ביוש, גידופים, קללות, והסתה, שאינן בגדר ביקורת לגיטימית או בגדר חופש הביטוי הפוליטי. כמו כן נבחן אם הרשויות שנבדקו חוסמות משתמשים, מוחקות או מסתירות תגובות.

מסקירת הביקורת, לא נמצאו פוסטים או תגובות בלתי הולמות בדפי הפייסבוק של העירייה. אין הערות.

8.4. תיעוד לסיבת החסימה ולזהות הגוף החוסם

במחיקת תגובות והסתרתן וכן בחסימת משתמשים עלולה להיות פגיעה בזכות היסוד של הציבור לחופש ביטוי, ולכן על הרשויות המקומיות לעשות בהן שימוש במשורה, על פי כללים ידועים מראש והמפורסמים לציבור - כללים העולים בקנה אחד עם אמות המידה המגדירות פגיעה בחופש הביטוי - ולהקפיד לתעד את נסיבות החסימה, ההסתרה או המחיקה. מומלץ שהרשויות המקומיות יפעלו בהתאם לאותם כללים, כך שבשיח המתנהל בחשבונותיהן ברשתות החברתיות לא יהיו תופעות של ביוש, אלימות או הסתה.

נמצא כי בדף הפייסבוק של העירייה ישנן עשרות חשבונות חסומים, כאשר בודדות הן של תושבים והרוב הן של גורמים חיצוניים שאינם קשורים לעירייה ואשר פרסמו הודעות עוינות בעקבות מלחמת "חרבות בזרל".

נמצא כי בעירייה לא מנוהל תיעוד לסיבות לחסימת החשבונות. ניתן לראות את החשבונות החסומים בדפי הפייסבוק שבאחריות הדובר, אך שם לא רשומה סיבת החסימה. כמו כן, הדובר אינו מנהל כל רישום אחר אודות החסימות.

למיטב ידעת הביקורת, אין חסימות ביתר דפי הפייסבוק של העירייה.

8.5. סינון מראש של תכנים

הפלטפורמות מציעות למשתמשיהן כלי המאפשר סינון מראש של ביטויים, שכאשר הוא מופעל, כל תגובה המכילה אחד מביטויים אלו לא תתפרסם כלל. סינון מראש של ביטויים, שמשמעותו צנזורה ומניעה מראש של פרסומים המכילים את אותם ביטויים, אמור להיעשות רק במקרים קיצוניים המצדיקים פגיעה גסה בחופש הביטוי⁴⁶.

ראוי כי הרשויות המקומיות יעשו בכלי זה שימוש במשורה, ויעדיפו שימוש בכלים אחרים שהפלטפורמה מאפשרת, זאת בשל הפוטנציאל הממשי לפגיעה בחופש הביטוי בעת סינון מראש של תכנים.

מבדיקה עם דובר העירייה – בדף הפייסבוק של העירייה לא נעשה שימוש בסינון מראש.

46 בעניין זה ראו: ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא, פ"ד מג(3) 840 (1989); רע"א 7069/16 טמסוט נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 11.9.16).

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
2. מדיניות ומטרות השימוש במדיה חברתית				
1	2	בעירייה לא נקבעה מדיניות כתובה ולא נקבעו מטרות שימוש במדיה החברתית, למרות התפקיד המרכזי שיש למדיה החברתית בניהול השוטף של העירייה. בעירייה לא נמצא תיעוד לכך שנערך הליך סדור ומתוכנן בנוגע למטרות השימוש במדיה חברתית ולאופן השימוש בה בדרך מיטבית ויעילה. גם אין מסמך עמדה כלשהו בנושא.	(1) להגדיר מדיניות כתובה ואחידה ומטרות ברורות בנושא ניהול מדיה חברתית בעירייה, לרבות מי רשאי לנהל מדיה חברתית, מי מאשר הוספת מדיה חברתית, כללים לפרסום המדיה החברתית ועוד. (2) במסגרת המדיניות שתקבע, לקבל החלטות למי, אם בכלל, צריך להיות פייסבוק נפרד וואטסאפ נפרד ולפרסום הודעות לציבור.	<u>הדובר</u> אין תקדים ברשויות המקומיות בישראל להגדרת מדיניות כתובה לניהול מדיה חברתית. דובר העירייה, בכל רשות שהיא, הוא הגורם המוסמך לניהול המדיה החברתית, ופועל בהתאם להנחיות ראש הרשות, נהלי משרד הפנים, וחוקי מדינת ישראל. הביקורת מעירה כי ממצאי הביקורת הנוכחית ממחישים את החשיבות של קביעת מדיניות ברורה.
2	2	בעירייה אין התנהלות אחידה בשימוש במדיה החברתית. דובר העירייה פועל על פי מדיניות שנקבעה על ידו, המדיה של אגף נוער וצעירים פועלת על פי מדיניות שנקבעה על ידי מחזיקת תיק נוער וצעירים, המדיה של הספרייה על פי מדיניות שנקבעה על ידי מנהלת הספרייה. עקב כך, העירייה חושפת את עצמה לסיכונים.		
3	2	נכון למועד הביקורת נעשה שימוש רק בדפי פייסבוק וקבוצות וואטסאפ; לא נעשה שימוש במדיה חברתית אחרת כגון טיקטוק, יוטיוב ואינסטגרם.	לבחון האם יש מקום לשלב סוגי מדיה חברתית נוספים כגון אינסטגרם, טיקטוק, יוטיוב וכד'.	<u>הדובר</u> החלטות בנוגע להוספת סוגי מדיה חדשים מתקבלות על-ידי דובר העירייה בלבד, ובאישור ראש הרשות. גם כאן, אין כל חובה לנהל עבודה פורמלי בנושא זה ברשויות המקומיות, והניהול נעשה בהתאם לשיקול דעתו המקצועי של הדובר.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
3. נהלי עבודה				
4	3	למרות בעלי התפקידים הרבים שמנהלים מדיה חברתית, בעירייה לא קיים נוהל עבודה כתוב שמסדיר את השימוש במדיה.	להכין נוהל עבודה עירוני בנושא ניהול מדיה חברתית אשר מחייב את כלל מפעילי המדיה החברתית בעירייה. הנוהל יגדיר סמכות ואחריות בתחום, כללים ותהליכים מרכזיים וטיפול בחריגים.	
4. בעלי תפקידים במדיה החברתית				
5	4.2	בעירייה ניהול המדיה החברתית אינו מרוכז רק אצל הדובר; הוא מבוצע בין מספר גורמים בעירייה. לדעת הביקורת, בהעדר בעל תפקיד מרכזי בתחום המדיה החברתית כפי שמודגר בתיאורי התפקיד של משרד הפנים, העירייה אינה יכולה לעשות שימוש מיטבי בפלטפורמות אלה.	להגדיר באופן ברור מיהם בעלי התפקידים בעירייה שמנהלים כל אחת מהמדיות החברתיות.	<u>הדובר</u> מדיניות העירייה ברורה – כל פעולות הפרסום והניהול במדיה החברתית נעשות אך ורק באחריות דובר העירייה או באישורו הישיר. מנהלי אגפים, מחלקות, חברי מועצה או בעלי תפקידים אחרים אינם רשאים לנהל רשתות חברתיות בשמה של העירייה. ככל שיש צורך במעורבות עובדים נוספים, הדבר נעשה בהנחיית הדובר, תוך פיקוח מלא, ובמדיות הרשמיות בלבד – כגון אתר העירייה, עמוד הפייסבוק העירוני, קבוצות הוואטסאפ העירוניות, או אמצעי מדיה אחרים כמו עיתונות, רדיו וטלוויזיה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
6	4.2	בחלק מהמקרים אנשים שאינם חלק מהיחידה האורגנית, מנהלים את המדיה החברתית של היחידות מבלי שהנושא הוסדר: א. מנהלת לשכת ראש העירייה עוזרת לדובר בניהול המדיה החברתית הכלל עירונית. (כעוזרת דובר בנוסף על תפקידה). ב. מנהלת לשכת ראש העירייה היא אחת המנהלות של הוואטסאפ של הספרייה העירונית למרות שאינה עובדת ספרייה. ג. חברת מועצת עיר ומחזיקת תיק נוער וצעירים מנהלת את דף הפייסבוק וקבוצת וואטסאפ של אגף נוער וצעירים.	במסגרת קביעת הגורמים שמנהלים את המדיה החברתיות, להימנע מניהול המדיה על ידי נבחרי ציבור ועל ידי גורמים שאינם קשורים ליחידה, אלא אם נקבע אחרת על ידי גורם מוסמך, בהתאם למדיניות העירייה בנושא.	<u>מנהלת הלשכה</u> אני סבורה ששום מחלקה לא צריכה לנהל קשר מול התושב ברשתות החברתיות מלבד הדוברות. למנהלי מחלקות ועובדיהם אין את הידע והניסיון שיש לדובר העירייה ומנהלת הלשכה והם עושים המון המון טעויות מקצועיות שגורמות לעירייה למבוכה. אני מבקשת להזכיר לך שבהתאם למבנה הארגוני של עיריית באר יעקב דוברות העירייה הנה חלק מלשכת ראש העיר ונמצא באחריותי ובאחריות ראש העיר. אינני מנהלת הלשכה היחידה שמובילה עדכוני וואטסאפ ומדיה חברתיות לרשות. זה דווקא מקובל ברשויות נוספות ואגב הוכיח את עצמו – גם אצלנו – כמוצלח.
7	4.3	בעלי התפקידים שמנהלים את המדיה החברתית בעירייה לא עברו הכשרה ייעודית בנושא ניהול מדיה חברתית.	לאחר שקובעים מיהם בעלי התפקידים שאחראים לנהל את המדיה החברתית בעירייה, לשלב אותם בהשתלמויות בנושא מדיה חברתית.	
8	4.3	בעירייה לא קיים תפקיד ממונה על שירותים דיגיטליים כפי שהוגדר על ידי משרד הפנים; התפקיד מבוזר בין בעלי תפקידים שונים בעירייה וכאמור, אין ראייה מרכזת.	לשקול את איוש תפקיד "מנהל שירותים דיגיטליים".	<u>הדובר</u> אני עובד כדובר העירייה לבד (מה שלא קיים באף רשות עם מס' תושבים דומה) ולמזלי הטוב אני נעזר במנהלת הלשכה [ובעובדת עירייה], כי אחרת אין סיכוי שהייתי יכול לעמוד במטלות הרבות מתוקף

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
				תפקידי הן בשגרה והן בחירום. ועל כך תודתי להן. <u>מנהלת הלשכה</u> המלצתי היא לתקצב לשנת 2025 מנהל סושיאל שיעבוד בכפוף לדובר כתוספת לצוות שמנהל את המדיה כיום (הדובר ומנהלת הלשכה).
9	4.4	נכון למועד הביקורת, בעיריית לא נעשה שימוש במיקור חוץ לצורך הקמה, מיתוג, תחזוקה ותפעול שוטף של חשבונות ברשתות חברתיות.	לבחון שימוש במיקור חוץ כסיוע מקצועי בתחום ניהול המדיה החברתית, לרבות מיתוג, תחזוקה ותפעול שוטף של חשבונות ברשתות חברתיות.	<u>הדובר</u> במדיה החברתית אנחנו למעשה לא נעזרים בשום גורם חיצוני, אם כי לדעתי חייבים כמו בכל רשות להעסיק מוביל דיגיטלי מומחה לרשתות שיעבוד תחת הדובר
5. ניהול התוכן ברשתות החברתיות				
10	5.1	בעירייה לא נמצא מסמך הנחיות, לרבות הנחיות מטעם היועצת המשפטית, (שלא קשור לבחירות) המבהיר את האסור והמותר ואת הדילמות החוקיות הקיימות בהקשר לניהול מדיה חברתית, ולהפיצן לגורמים המאשרים את התכנים המפורסמים ברשתות החברתיות.	(1) היועצים המשפטיים תפעל לגיבוש הנחיות מתאימות המבהירות את האסור והמותר ואת הדילמות החוקיות הקיימות בהקשר לשימוש במדיה חברתית, ותפיצן לגורמים המאשרים את התכנים המפורסמים ברשתות חברתיות, כדי למנוע מצבים בעייתיים. (2) הרשות המקומית והאחראים לתכנים המועלים ברשתות החברתיות יפנו ליועצת המשפטית לקבלת חוות דעתם בסוגיות ודילמות העולות בפרסום.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
11	5.2	יצוין כי מבקר העירייה המליץ בעבר לבצע בדיקה של הנגישות של אתר העירייה. ההמלצה טרם יושמה. בנוסף, רצוי לוודא שהפרסומים במדיה חברתית נגישים.	לוודא שלכל התושבים, כולל בעלי מוגבלויות, יש אפשרות לקבל מידע שמפורסם במדיה חברתית.	
12	5.3	עד כה העירייה לא עשתה שימוש בתכנים בתשלום במסגרת המדיה החברתית. הדובר מסר לביקורת שבימים אלה בוחנים את האפשרות לעשות שימוש בתכנים בתשלום.	(1) להחליט האם העירייה מעוניינת לקדם תכנים בתשלום. (2) במידה שהעירייה מעוניינת לקדם תכנים בתשלום, לקבוע אמות מידה לפרסום ממומן ותירגוט.	
13	5.4	בהמשך לניתוח של שיטות הפצת הודעות, הביקורת הגיעה למסקנה שהשיטה הנכונה להפצת הודעות לתושבים היא שילוב של מסורנים (לתושבים אין להם וואטסאפ) וקבוצת הודעות ליתר (במקום קבוצת וואטסאפ). להלן הסיבות המרכזיות: א. מאחר שההודעות הן חד כיווניות – שימוש בקבוצת וואטסאפ היא פחות רלוונטית. ב. בשימוש בקבוצות הודעות יש יתרון בולט מהבחינה של פרטיות. חברים בקבוצת הוואטסאפ יכולים לעשות שימוש במספרי הטלפון בקבוצה למטרות אחרות.	לעשות שימוש בשילוב של מסורנים (למי שאין לו וואטסאפ) וקבוצות הודעות וואטסאפ במקום השיטה הקיימת של קבוצות וואטסאפ.	<u>מנהלת הלשכה</u> מבקר העירייה שאין לו שום ידע מקצועי בדוברות ויחסי ציבור החליט ששימוש בוואטסאפ לא תקין והוא מבקש להחזיר אותנו 20 שנה אחורה להודעות אסמס. אני סבורה שהמלצה זו אינה מקצועית, שגויה מבסיסה ולא רלוונטית. הביקורת אינה משנה את המלצתה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
14	5.5	במקרים רבים, מנהלת לשכת ראש העירייה שולחת באמצעות קבוצות הוואטסאפ קישור לדף הפייסבוק הפרטי של ראש העירייה (ולא פייסבוק של העירייה). צירוף קישור זה בעייתי מהסיבות הבאות: א. דף הפייסבוק של ראש העירייה הוא דף פוליטי ומשמש את ראש העירייה גם בתקופת הבחירות לצורך העברת הודעות לתושבים. ב. ישנם תושבים שחסומים בדף הפייסבוק של ראש העירייה ולכן אינם יכולים לראות את הדף אליו נשלח הקישור.	יש להימנע מהפצת קישורים לדף פייסבוק של ראש העירייה במסגרת הפצת ההודעות בקבוצות הוואטסאפ של העירייה.	<u>מנהלת הלשכה</u> מנהלת הלשכה משתפת אך ורק פוסטים אינפורמטיביים ללא שום עניין פוליטי. מנהלת הלשכה מעולם לא פרסמה שום דבר פוליטי. מבדיקה מול יועץ משפטי, אין שום איסור בהתנהלות הזו. למי שאין גישה לפייסבוק ישנה אפשרות להצטרף לקבוצת "עדכונים לנטולי פייסבוק" שם הכל מועבר כמלל מסודר. הביקורת אינה משנה את המלצתה.
15	5.6	חלק מעובדי העירייה משמשים כמנהלי קבוצה בקבוצות של ראש העירייה שאינם קבוצות עירוניות: א. קבוצת ה"אקליפטוס" – מנהלת הלשכה ודובר העירייה. ב. קבוצת "כוכב הצפון" – מנהלת הלשכה. הביקורת רואה בעייתיות בכך שעובדים המקבלים משכורת מהעירייה מנהלים קבוצות וואטסאפ של ראש העירייה שאינן קבוצות	לאסור על עובדי עירייה לנהל מדיה חברתית של נבחר ציבור.	<u>מנהלת הלשכה</u> קבוצות הוואטסאפ של כוכב הצפון ואקליפטוס הן לא קבוצות פוליטיות. הן קבוצות בהן דרג ניהולי בעירייה נותן שירות לתושבים חדשים. לרוב מנהלת הלשכה ממלאה חוסר גדול מאוד שיש לעירייה בשירות לתושבים אלו!!! ההתנהלות בקבוצה לא פוליטית אלא מקצועית בלבד. מנהלת הלשכה נותנת לתושבים בקבוצות מענה מקצועי ומידע לו הם זקוקים בקשר לשירותי העירייה. למרות שנשלחו למבקר העירייה צילומי מסך על

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
		עירוניות, גם בתקופת בחירות (בין היתר לצורך תעמולה) וגם בשגרה.		סוג המענה שאנחנו נותנים בקבוצה הוא החליט להתעלם מכך ולכתוב נתונים שגויים. מיעוץ משפטי שקיבלתי, אין שום מניעה משפטית להתנהלות זו. יתירה מכך, מנהלת הלשכה יכולה לנהל כמה קבוצות קהילה שהיא רוצה לרבות קבוצה של השכונה שלה ולעיריית באר יעקב רק נותר להודות למנהלת הלשכה על השירות המקצועי והמקיף שהיא מעניקה לתושבי העיר באופן אישי, נגיש ומהיר באופן שמכסה על חוסרים ותקלות בשירות של העירייה עצמה. תשומת לבך שהמענה בקבוצות ניתן הרבה מעבר לשעות העבודה מבלי שמנהלת הלשכה מתוגמלת על כך בכלל.
				במקרים שצוינו בדוח, מדובר בקבוצה של ראש העירייה ולא קבוצה עירונית, לכן הביקורת רואה את ההתנהלות כבעייתית.
6. שימוש במדיה חברתית בשעת חירום				
16	6	מבדיקה עם דובר העירייה שהוא גם מנהל מכלול מידע לציבור בחירום, אין נוהל/תכנון בנושא הודעות לתושבים באמצעות וואטסאפ בעת חירום; הוא מסר לביקורת שפועלים על פי הנחיות פיקוד העורף ומוציאים הודעות שוטפות על אירועים שמשפיעים על התושבים.	במסגרת תכניות החירום של העירייה, לכלול את נושא פרסום הודעות באמצעות מדיה חברתית.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
17	6	יצוין כי ישנם תושבים שאינם מחוברים לאף קבוצת וואטסאפ של העירייה וגם אינם מחוברים לפייסבוק – לחשוב על אופציה להוציא להם הודעות באמצעות הודעות SMS	לבחון הוצאת הודעות באמצעות סמס בנוסף להודעות בוואטסאפ ובפייסבוק לאוכלוסיות שאין להם גישה למדיות חברתיות אלה.	<u>מנהלת הלשכה</u> בהתייחס לאסמסים בחירום- חוץ ממבקר העירייה, מעולם לא הושמעה מאף תושב תלונה על אי קבלת מידע חיוני בזמן אמת. דוברות העירייה בשעת חירום מעבירה מידע לציבור באמצעות וואטסאפ, פייסבוק, רבני בתי כנסת, עובדים סוציאליים, ראשי ישיבות, מנהלי בתי חולים וקופות חולים וגם טלפונים אישיים שהעירייה מוציאה לחסרי ישע. אין מניעה להוסיף אסמסים למקרים ספציפיים מאוד של מידע ממש חשוב ובלבד שהעירייה תקצה כח אדם ותקציב, מה שלא עשתה עד היום בהקשר של מחלקת הדוברות.
7. שמירת מידע				
18	7	העירייה לא נתנה את הדעת לסוגיית שמירת המידע שמפורסם ברשתות החברתיות השונות במסגרת חוק הארכיונים. בעירייה אין גיבוי להודעות בפייסבוק והודעות וואטסאפ.	על העירייה לבחון את סוגיית שמירת מידע ברשתות החברתיות על פי חוק הארכיונים ולהגדיר מה נדרש לשמור, כיצד והיכן.	<u>מנהלת הלשכה</u> יתכבד המבקר להציג רשות אחת ששומרת בארכיון את הפוסטים וההודעות וואטסאפ שלה ובאיזה דרך עושים זאת ורק אחרי שיגלה אם זה קיים בכלל, יוכל להמליץ על זה. הביקורת מעירה שהיא הסתמכה על הכתוב בדוח מבקר המדינה בנושא.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
19	7	בעירייה לא נקבע תהליך העברת ניהול המדיה החברתית, יחד עם התוכן שפורסם, לבעל תפקיד אחר.	לגבי כל אחד מהמדיה החברתית בעירייה להגדיר את אופן העברת השליטה במדיה כולל התוכן לבעל התפקיד החדש.	
8. ניהול תגובות הציבור				
20	8.2	למעט דף הפייסבוק של העירייה, ליתר המדיה החברתית אין תקנון. כמו כן, לקבוצות וואטסאפ לא נקבע תקנון.	להגדיר תקנון לכלל דפי הפייסבוק וקבוצות הוואטסאפ של העירייה.	
21	8.2	במסגרת הביקורת עלה כי התקנון של הפייסבוק המרכזי של העירייה נמצא בפיד שפורסם בשנת 2016 ופורסם שוב בשנת 2019 ואינו נמצא במקום בולט ונגיש בפייסבוק של העירייה. ציפו שהמבקרים בדף הפייסבוק יחפשו את התקנון על פי מילת חיפוש.	(1) בעקבות הביקורת הנוכחית התקנון הועבר לדף הראשי של הפייסבוק במקום שניתן למצוא אותו בקלות. (2) לבחון את התקנון הקיים לאור הזמן הרב שחלף מאז כתיבתו (2016). (3) על התקנון להופיע במקום בולט בכל אחד מהמדיה החברתית של העירייה.	
22	8.4	בעירייה לא מנוהל תיעוד לסיבות לחסימת החשבונות.	על מי שחוסם משתמשים בדפי הפייסבוק של העירייה לתעד את הסיבות לחסימה. כנ"ל לגבי הוצאת תושבים מקבוצות הוואטסאפ השונות של העירייה.	

נספחים

נספח א'- דוא"ל חו"ד יועצת משפטית

ככל שפעילות הקבוצה המדוברת עדיין קיימת, ובה עוברים, בין היתר, מסרים פוליטיים/סיעתיים/תעמולתיים ועניינים בעלי הזדהות פוליטית- אבקשך לא להפעיל עובדי עירייה. אני סבורה, שפרקטיקה כזו עלולה ליצור כלפי הציבור את הרושם שכן נעשה שימוש במשאבי עירייה לצרכים פוליטיים-מפלגתיים, מה גם שהציבור לא יכול להבחין בהבחנה עליה הצבעת כאן בתגובתך (מסרים מסוג אחד מועברים על-ידי עובדי עירייה ומסרים מסוג אחר לא על-ידי עובדי עירייה).

דף פייסבוק או ווצאפ או כל מדיה פרטית- יופעל וינוהל שלא על ידי משאבי עירייה/עובדי עירייה. דף עירוני וקבוצות ווצאפ עירונית - לפי הכללים החלים על מדיות במימון ציבורי.

באשר למעורבות פוליטית של עובדי עירייה-הדין כיום גורף וחל גם על משרות אמן (לרבות אפילו על עוזר ראש עיר). כל עוד ראשי ערים/מרכז השלטון המקומי לא יפעלו לשינוי חקיקתי, יש לפעול בהתאם ולאכוף הדין על כלל העובדים.

עלה גם במועצת העיר הקודמת בהקשר של כתיבת עובדים ברשתות והשפעתה השלילית. אתה עצמך תמכת באכיפת ההפרדה והוצאת העובדים מהקלחת הזו.

התייחסות היועצת המשפטית היא בהתאם לדוא"ל שנשלח על ידי חבר מועצת העיר מר דודי לזין מה 20.3.2024. להלן:

"דני שלום,

אני כבר הרבה זמן רוצה לפנות אליך אך מאחר ובאמת שלא רציתי לגרום לך להתערב במהלך קמפיין בחירות אז אני עושה זאת עכשיו.

בהמשך לישיבת המועצה שנערכה אתמול בה הובהר על ידי יועמשי"ת העירייה כי על עובד עירייה אסור לקחת חלק בפעילות פוליטית, אז הנני לעדכןך כי לראש העיר יש קבוצות הפצת הודעות בוואצאפ וגם קבוצות נוספות תחת כותרות של "עדכונים".

לראש העיר יש זכות לעשות זאת ולהפיץ איזה תוכן שהוא רוצה, מי יפיץ את זה עבורו ובזה אני ממש לא רוצה להתערב.

מה שברור הוא שהקבוצות האלה פעילות גם היום והיו פעילות מאוד בקמפיין הבחירות של ראש העיר.

מה בכל זאת הבעיה? ניהול הקבוצה נעשה על ידי עובדת עירייה ולפי הבנתי זה לא תקין.

מצ"ב רשימת מנהלי הקבוצה לדוגמא

(צורפה דוגמה של ניהול קבוצת וואטסאפ פוליטי של מנהלת לשכת ראש העירייה בעת הבחירות).

כמו כן, לעירייה יש קבוצת הפצת הודעות ופעילות במדיות השונות, מדוע הדבר לא מנוהל אך ורק על ידי מחלקת דוברות העירייה?

נספח ב' – התייחסות מנהלת לשכת ראש העירייה לטיטות דוח הביקורת מה 5.12.2024

משה שלום,

צר לי על ממצאי הביקורת שלך. ניכר כי אין לך שום ידע בדוברות ויחסי ציבור, כל שכן בהליכי דיגיטציה ורשתות חברתיות. עוד ניכר ומורגש שחלק מהביקורת נכתבה ממקום פרסונלי כלפי.

אני סבורה שיחד עם דובר העירייה יד ביד, הייתי חלק משמעותי בהובלת דוברות העירייה למקום מוביל ובוטל בין הרשויות בישראל.

קבוצות הוואטסאפ של עדכוני עיריית באר יעקב היו בכלל קבוצות פרטיות שלי עוד לפני שעבדתי בעירייה. אני נתתי אותן לעיריית באר יעקב באדיבותי כדי לשפר את התפוצה של פרסומי העירייה. תחת ידי נפתחו עשרות קבוצות עדכונים.

דף הפייסבוק של העירייה גדל באופן אורגני ולא ממזמן כספית מ-5000 לייקים ל-10000 לייקים (הכפיל את עצמו!). מכניסתי לסיוע [לדובר] – גדלה תפוצת פרסומי העירייה בקנה מידה היסטרי ולצורך המחשה – יש לנו פוסטים שהגיעו למספר צפיות כמו פוסטים של עיריית ירושלים (עיר של מיליון תושבים). אז אנא ממך... אני מבינה שקשה לפרגן וביקורת נועדה כנראה רק לקטול עובדים ולאסור עליהם דברים. חבל.

בהתייחס לממצאים שבדוח:

1. מפליא אותי שאת מבקר העירייה לא מעניין ולא מפריע לו שהרבה עובדים בעירייה עושים הרבה דברים שאינם תפקידם הישיר. מפריע לו רק שמנהלת הלשכה עוזרת לדובר?

לא מפריע שמנהלת הלשכה מקיימת אירועים ומנקה את הזבל ושאריות האוכל של התושבים אחרי האירוע. זה בסדר. על זה אין ביקורת. מפליא.

2. מנהלת לשכת ראש העיר לא עברה הכשרה לניהול קבוצות וואטסאפ ולמעשה לא קיימת הכשרה כזו בארץ. מנהלת הלשכה יכולה להעביר כיום מניסיונה – הכשרות לרשויות אחרות לגבי אופן ניהול נכסים דיגיטליים של רשות עירונית ולראייה הוזמנתי להרצות בפני רשויות אחרות, אם תרצה הוכחה תקבל בכיף!

עיריית באר יעקב מהווה אורים ותומים לרשויות אחרות בניהול רשתות חברתיות. רשויות אחרות פונות לדובר העירייה ומנהלת הלשכה ומבקשות סיוע והמלצות להתנהלות כדי להגיע לחשיפות ותפוצות אורגניות בהיקפים הגדולים שעיריית באר יעקב מגיעה אליהם.

3. בסעיף 13 להמלצות – סעיף 5.4 – מבקר העירייה שאין לו שום ידע מקצועי בדוברות ויחסי ציבור החליט ששימוש בוואטסאפ לא תקין והוא מבקש להחזיר אותנו 20 שנה אחורה להודעות אסמס. אני סבורה שהמלצה זו אינה מקצועית, שגויה מבסיסה ולא רלוונטית.

4. לגבי מס"ד 14 סעיף בדוח 5.5 – מנהלת הלשכה משתפת אך ורק פוסטים אינפורמטיביים ללא שום עניין פוליטי. מנהלת הלשכה מעולם לא פרסמה שום דבר פוליטי. מבדיקה מול יועץ משפטי, אין שום איסור בהתנהלות הזו. למי שאין גישה לפייסבוק ישנה אפשרות להצטרף לקבוצת "עדכונים לנטולי פייסבוק" שם הכל מועבר כמלל מסודר.

5. מס"ד 15 סעיף 5.6 קבוצות הוואטסאפ של כוכב הצפון ואקליפטוס הן לא קבוצות פוליטיות. הן קבוצות בהן דרג ניהולי בעירייה נותן שירות לתושבים חדשים. לרוב מנהלת הלשכה ממלאה חוסר גדול מאוד שיש לעירייה בשירות לתושבים אלו!!!

ההתנהלות בקבוצה לא פוליטית אלא מקצועית בלבד. מנהלת הלשכה נותנת לתושבים בקבוצות מענה מקצועי ומידע לו הם זקוקים בקשר לשירותי העירייה. למרות שנשלחו למבקר העירייה צילומי מסך על סוג המענה שאנחנו נותנים בקבוצה הוא החליט להתעלם מכך ולכתוב נתונים שגויים. מיעוץ משפטי שקיבלתי, אין שום מניעה משפטית להתנהלות זו. יתירה מכך, מנהלת הלשכה יכולה לנהל כמה קבוצות קהילה שהיא רוצה לרבות קבוצה של השכונה שלה ולעיריית באר יעקב רק נותר להודות למנהלת הלשכה על השירות המקצועי והמקיף שהיא מעניקה לתושבי העיר באופן אישי, נגיש ומהיר באופן שמכסה על חוסרים ותקלות בשירות של העירייה עצמה. תשומת לבך שהמענה בקבוצות ניתן הרבה מעבר לשעות העבודה מבלי שמנהלת הלשכה מתוגמלת על כך בכלל.

6. בהתייחס לאסמסים בחירום- חוץ ממבקר העירייה , מעולם לא הושמעה מאף תשובה על אי קבלת מידע חיוני בזמן אמת. דוברות העירייה בשעת חירום מעבירה מידע לציבור באמצעות ווטסאפ, פייסבוק, רבני בתי כנסת, עובדים סוציאליים, ראשי ישיבות, מנהלי בתי חולים וקופות חולים וגם טלפונים אישיים שהעירייה מוציאה לחסרי ישע. אין מניעה להוסיף אסמסים למקרים ספציפיים מאוד של מידע ממש חשוב ובלבד שהעירייה תקצה כח אדם ותקציב, מה שלא עשתה עד היום בהקשר של מחלקת הדוברות.
 7. סעיף שמירת מידע- יתכבד המבקר להציג רשות אחת ששומרת בארכיון את הפוסטים וההודעות ווטסאפ שלה ובאיזה דרך עושים זאת ורק אחרי שיגלה אם זה קיים בכלל, יוכל להמליץ על זה.
 8. אני סבורה ששום מחלקה לא צריכה לנהל קשר מול התושב ברשתות החברתיות מלבד הדוברות. למנהלי מחלקות ועובדיהם אין את הידע והניסיון שיש לדובר העירייה ומנהלת הלשכה והם עושים המון המון טעויות מקצועיות שגורמות לעירייה למבוכה.
- המלצתי היא לתקצב לשנת 2025 מנהל סושיאל שיעבוד בכפוף לדובר כתוספת לצוות שמנהל את המדיה כיום (הדובר ומנהלת הלשכה).
- אני מבקשת להזכיר לך שבהתאם למבנה הארגוני של עיריית באר יעקב דוברות העירייה הנה חלק מלשכת ראש העיר ונמצא באחריותו ובאחריות ראש העיר. אינני מנהלת הלשכה היחידה שמובילה עדכוני ווטסאפ ומדיות חברתיות לרשות. זה דווקא מקובל ברשויות נוספות ואגב הוכיח את עצמו – גם אצלנו- כמוצלח.

לא נותר לי אלא להצר על הדוח ממנו עולים לכאורה ריחות מעין פוליטיים לצערי הרב. במיוחד הדברים אמורים לאחר שפירטת בפניי את הנפשות מאחורי הקלעים שפנו אלייך בנושא.

עוד צר לי שכמבקר העירייה לא נתת ולא פעם אחת מענה אמיתי לתלונותי בנושא התנהלות חברי המועצה ברשתות החברתיות ובמיילים אליהם אתה מכותב.

השירות שלך כמבקר עירייה הוא חד צדדי וצר לי שאינך רואה לנכון לפעול ולבדוק גם תלונות שלי כעובדת רשות. להזכירך כעובדת עירייה יש לי גם זכויות ולא רק חובות.

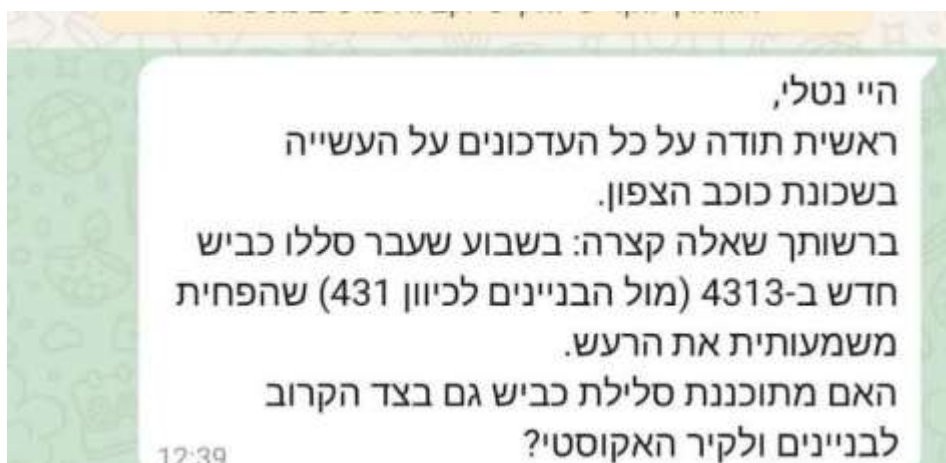
העיקר שיש דוח להציג.... שיהיה בהצלחה!

אני ממשיך בפועלי הרב ואני שמחה שבניגוד לחלק מאורגני העירייה, תושבי באר יעקב מעריכים זאת- כפי שניתן לראות בתמונות שצורפו שהן אפילו לא עשירית ממה שיש אצלי.

סופ"ש נפלא ותודה על ההשקעה שלך בדוח.

להלן מספר הודעות שצורפו להתייחסות:





ההודעות והשיחות מוצפנות מקצה לקצה. לאף אחד מחוץ לצ'אט הזה, גם לא ל-WhatsApp, אין אפשרות לקרוא אותן ולהאזין להן. יש להקיש לקבלת פרטים נוספים.

ערב טוב נטלי. ראשית תודה רבה על העדכונים שאנו מקבלים זה עוזר מאוד. אני פונה אליך בקשר לעזרה בפרסום הקישור הבא, אם ניתן דרך או דרך ראש העיר או הדובר. זה יעזור לנו המון, בקבוצות הוואטסאפ. בהמשך יהיה גם פרסום בפייסבוק. כול עזרה תציל את מרסלו ממוות.

ההודעות והשיחות מוצפנות מקצה לקצה. לאף אחד מחוץ לצ'אט הזה, גם לא ל-WhatsApp, אין אפשרות לקרוא אותן ולהאזין להן. יש להקיש לקבלת פרטים נוספים.

ערב טוב נטלי. ראשית תודה רבה על העדכונים שאנו מקבלים זה עוזר מאוד. אני פונה אליך בקשר לעזרה בפרסום הקישור הבא, אם ניתן דרך או דרך ראש העיר או הדובר. זה יעזור לנו המון, בקבוצות הוואטסאפ. בהמשך יהיה גם פרסום בפייסבוק. כול עזרה תציל את מרסלו ממוות.

תודה רבה על העדכונים, במוצ"ש בכלל ועל כל המאמץ והטרחה שבוע מבורך 🙏🙏
22:20

נספח ג' – התייחסות מנהל אגף נוער וצעירים מה 1.12.2024

3. אין פייסבוק פעיל לנוער ולצעירים, בעבר הוא הופעל על ידנו, כרגע אין עובדת מטעם עובדי האגף באופן רישמי להפעיל את הפייסבוק הזה.

2. קבוצת ווצאפ פומבית לא מנוהלת על ידי האגף – יש קבוצות יעודיות לניהול והדרכת מלגאים רשומים.

עובדי אגף הנוער והצעירים מצאו את עצמם בסיטואציות מורכבות מאוד מול חברי מועצה והדוברים ,

לדעתי בכל אגף שנותן שירותים ישירים לתושבים ייעודיים, (צעירים נוער, הורים, קשישים וכדומה), טוב שיהיה אישואשת סושיאל, שתנהל את הקהילות במדיה החברתית, תענה לתושבים, ותפרסם מידע ייעודי, כל זאת בתיאום מלא עם הדוברים ומדיניות העירייה.

נספח ד' – התייחסות דובר העירייה מה 5.12.2024

תגובת דובר עיריית באר יעקב לטיטות דו"ח מבקר העירייה:

דובר עיריית באר יעקב מכבד את דו"ח מבקר המדינה ואת הערותיו, אך מבקש להבהיר מספר נקודות:

1. לגבי סעיף 2 (הגדרת מדיניות כתובה לניהול מדיה חברתית):

אין תקדים ברשויות המקומיות בישראל להגדרת מדיניות כתובה לניהול מדיה חברתית. דובר העירייה, בכל רשות שהיא, הוא הגורם המוסמך לניהול המדיה החברתית, ופועל בהתאם להנחיות ראש הרשות, נהלי משרד הפנים, וחוקי מדינת ישראל.

2. לגבי סעיף 3 (שילוב סוגי מדיה נוספים):

החלטות בנוגע להוספת סוגי מדיה חדשים מתקבלות על-ידי דובר העירייה בלבד, ובאישור ראש הרשות. גם כאן, אין כל חובה לנהל עבודה פורמלי בנושא זה ברשויות המקומיות, והניהול נעשה בהתאם לשיקול דעתו המקצועי של הדובר.

3. לגבי סעיף 4 (ניהול מדיה חברתית על-ידי גורמים נוספים):

מדיניות העירייה ברורה – כל פעולות הפרסום והניהול במדיה החברתית נעשות אך ורק באחריות דובר העירייה או באישורו הישיר. מנהלי אגפים, מחלקות, חברי מועצה או בעלי תפקידים אחרים אינם רשאים לנהל רשתות חברתיות בשמה של העירייה. ככל שיש צורך במעורבות עובדים נוספים, הדבר נעשה בהנחיית הדובר, תוך פיקוח מלא, ובמדיניות הרשמיות בלבד – כגון אתר העירייה, עמוד הפייסבוק העירוני, קבוצות הוואטסאפ העירוניות, או אמצעי מדיה אחרים כמו עיתונות, רדיו וטלוויזיה.

אני עובד כדובר העירייה לבד (מה שלא קיים באף רשות עם מס' תושבים דומה) ולמזלי הטוב אני נעזר במנהלת הלשכה עו"ד נטלי צ'רכי מסורי ובגב' אדווה קטייב, כי אחרת אין סיכוי שהייתי יכול לעמוד במטלות הרבות מתוקף תפקידי הן בשגרה והן בחירום. ועל כך תודתי להן.

עיריית באר יעקב מחויבת להמשך שיפור ושדרוג השירות לתושב בכל התחומים, כולל בניהול המדיה החברתית, תוך שמירה על שקיפות, מקצועיות וכפיפות להנחיות החוק.

בנוסף עלי לציין כי מעבר ללימודי באוניברסיטת בר אילן ובאוניברסיטה הפתוחה:

* הנני בוגר קורס דוברי רשויות.

* קורס גרפיקה ממוחשבת.

* מנהל רשתות תקשורת.

הוועדה לתכנון ובניה – מצפה אפק דוח ביקורת 8-2024

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	333
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	336
ג		פירוט ממצאים	339
	1	מוסדות הוועדה	339
	2	מבנה ארגוני ותקנים	344
	3	תשתיות תומכות	351
	4	הכנה ואישור התקציב	356
	5	ניהול כספי	362
	6	אכיפה	369
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	377
נספחים			
נספח א'		מדגם פרוטוקולים	386
נספח ב'		תקני כוח אדם מתוך אוגדן נהלי העבודה	387
נספח ג'		מדיניות אכיפה בנוגע לגני ילדים	388
נספח ד'		סוג העבירה (שונות)	389
נספח ה'		סיכום טיפול בממצאי תצ"א	391

פרק א' – כללי

1. מבוא

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1956 (להלן: "**החוק**"), מעניק לשר הפנים סמכות להכריז בצו על שטח מרחב תכנון מקומי וקובע כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ובניה.

במרחב תכנון מקומי שבתחומו מספר רשויות מקומיות נקראת הוועדה המקומית לתכנון ובניה "ועדה מרחבית". ועדה מרחבית הינה ועדה מקומית לכל דבר וחלות עליה הוראות החוק הנוגעות לוועדה מקומית, מלבד מקרים בהם חלות עליה הוראות מיוחדות, דוגמת הנחיות בנוגע להרכב הוועדה והתקציב.

להלן רגולציה אשר מסדירה את נושא הוועדה המרחבית לתכנון ובניה:

- א. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965. (להלן: "**החוק**").
- ב. תקנות התכנון והבניה מסירת מידע, תשמ"ט-1989. (להלן: "**תקנות מסירת מידע**").
- ג. תקנות התכנון והבניה (בקשר להיתר – תנאים ואגרות), התשל-1970. (להלן: "**תקנות בקשה להיתר**").
- ד. אוגדן נהלים לוועדות מרחביות לתכנון ובניה, 2009. (להלן: "**אוגדן נהלים לוועדות**").
- ה. ועדה מקומית לתכנון ובניה – מדריך לחברי ועדות מקומיות לתכנון ובניה על תכנון, מדיניות התכנון, עיקרי חוק התכנון והבניה והכלים ליישומם ולאכיפתם, 2018 (להלן: "**המדריך לחברי ועדה מקומית**").
- ו. נוהל ניהול ותפעול אתר אינטרנט בוועדות מקומיות לתכנון ולבניה, 2017 (להלן: "**נוהל אתר אינטרנט**").
- ז. מסמך מנהל התכנון תקינת כוח אדם במועצה המקומית מצפה אפק מ 6.8.2019.
- ח. מסמך משרד האוצר – "חידת הפיקוח על הבניה בוועדות המקומיות לתכנון ובניה – מבנה וארגון" מה 4.8.2022.
- ט. מסמך "מדיניות אכיפת עבירות תכנון ובניה – הרשות לאכיפה במקרקעין" של משרד האוצר (מאי 2021)

בהתאם למדריך לחברי ועדה מקומית, סמכויותיה של הוועדה, כוללות, בין היתר, את הנושאים הבאים:

סמכויות בתחום האכיפה	סמכויות בתחום רישוי מקרקעין	סמכויות בתחום רישוי הבניה	סמכויות בתחום התכנון
מינוי מפקחים והוצאת צווים מנהליים בסמכות היו"ר או המהנדס	תצ"רים- תכנית לצרכי רישום, תשריטי חלוקה ואישורים לרשם המקרקעין	הקלות ושימושים חורגים	הכרעה בנוגע לאישור תוכניות העוסקות רק בנושאים המפורטים בסעיף 62א(א)
- גיבוש מדיניות אכיפה - איתור עבירות בניה ואכיפה	- גביית אגרות והיטלים - החלטות בנושאי תוכניות חלוקת קרקעות.	- בדיקת בקשות להיתרים - החלטות על פטור מתשלומי אגרת בניה והיטלי השבחה	- ייזום תוכניות מפורטות - המלצות על תוכניות בסמכות מחוזית - החלטות על הנחיות מרחביות

ועדה מקומית היא ישות משפטית נפרדת מהרשויות המקומיות שבמרחב התכנון. הפרדת המערכות הכרחית הן מתוקף הוראות החוק והן כדי לשמור על יכולתה של הוועדה לתפקד באופן עצמאי לחלוטין מבחינה מקצועית כך שבין הוועדה לבין רשות מקומית זו או אחרת לא יתקיימו קשרים העשויים להפריע לתפקוד הוועדה ואף להביא לכדי חשש לניגוד עניינים.

התרשים שלהלן מתאר באופן סכמטי את מה שנדרש לאור האמור לעיל:



נכון למועד הביקורת, הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה "מצפה אפק" (להלן: "הוועדה" או "הוועדה המרחבית") כוללת 4 יישובים. במהלך שנת 2020 עזבה את הוועדה היישוב "גני תקווה", עקב תהליך הפיכתה לעיר. לפיכך נדרשה הוועדה לעריכת תוכנית הבראה אשר תאפשר המשך פעילות תקינה של הוועדה המרחבית.

נכון לשנת 2023 מספר התושבים הכולל המתגורר בשטח השיפוט של הוועדה עמד על כ- 53,000 תושבים ושטחה הכולל היה 16.82 קמ"ר בהתאם לנתוני הלמ"ס. התרשים שלהלן מציג את הרשויות המקומיות בוועדה ואת מספר התושבים בכל אחד מהם:



2. מטרת הביקורת

- א. בדיקת נאותות ניהול הוועדה ועמידה בהוראות החוק בתחומים הבאים: עמידה באגדן הנהלים, הנהלת חשבונות ותשלומים, ניהול תקציב הוועדה תקנים וכוח אדם, וניהול ההכנסות.
- ב. בדיקת נאותות הליכי האכיפה.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את התנהלות הוועדה המרחבית לתכנון ובניה "מצפה אפק" בשנים 2020 - 2022. הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי 2023 – מאי 2024.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

לצורך ביצוע הביקורת, צוות הביקורת פעל בין היתר כדלקמן:

- א. פגישות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים הבאים בוועדה:

- (1) יו"ר הוועדה;
- (2) מהנדסת הוועדה;
- (3) מנהלת החשבונות הראשית;
- (4) יועמ"ש הוועדה;
- (5) חשבת שכר;
- (6) מנהל מחלקת הפיקוח.

- ב. בחינת מסמכים בנושא הביקורת, לרבות: הצעות תקציב, פרוטוקולים של הוועדה, דוחות כספיים, כרטיסי הנהלת חשבונות ועוד.

הדוח הסופי לוקח בחשבון את ההתייחסות הוועדה לטיוטת הדוח.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים

מטרת הביקורת הייתה לבדוק את הנושאים הבאים:

- א. נאותות ניהול הוועדה ועמידה בהוראות החוק בתחומים הבאים: עמידה באוגדן הנהלים, הנהלת חשבונות ותשלומים, ניהול תקציב הוועדה, תקנים וכוח אדם, וניהול ההכנסות.
- ב. נאותות הליכי האכיפה.

במסגרת זו, הביקורת בדקה את הנושאים הבאים: מוסדות הוועדה, מבנה ארגוני ותקנים, תשתיות תומכות, הכנה ואישור התקציב, ניהול כספי ואכיפה.

הביקורת העלתה ממצאים במספר תחומים שנבדקו:

- א. פערים בתחום הארגון וכוח אדם.
- ב. פערים בתחום ניהול התקציב.
- ג. פערים בתחום הניהול הכספי.
- ד. פערים בתחום האכיפה.

הרחבת נושא הפערים בתחום הארגון וכוח אדם

1. הוועדה אינה כוללת את מספר החברים המינימאלי הנדרש (חסר חבר ועדה מעיריית באר יעקב). (מתוך החברים הקיימים חלקם נעדרו מרוב הישיבות).
2. הוועדה צריכה להיערך ארגונית לגידול במספר התושבים של באר יעקב (מעל 35,000 תושבים).
3. הוועדה לא הסדירה נהלים פנימיים.
4. נמצאו פערי כוח אדם רבים בין התקנים לבין האיוש בפועל בתפקידים השונים לרבות פערים בבודקי תוכניות ומידענים.
5. בוועדה לא מועסק גזבר בניגוד להוראות.
6. קיים איוש של 2 מפקחים בלבד לעומת 5.5 שנדרשים על פי התקן.

הרחבת נושא הפערים בתחום ניהול התקציב

7. הצעות התקציב (ודוחות הכספיים) של הוועדה אינן כוללות באופן מלא את כל ההכנסות וההוצאות של הוועדה.
8. תקציבי הוועדה מוגשים באיחור מדי שנה.
9. חלק ממנגנון חישוב המכסות לרשויות המקומיות אינו תואם להוראות.
10. התנהלות לא אחידה מול הרשויות השונות בנוגע להעברת עודפי כספים.
11. הוועדה שומרת בקרן הכללית עודפים העולים על 2% בניגוד לוועדות מרחביות אחרות.
12. נמצאו ליקויים בניהול הקופה הקטנה.

הרחבת נושא הפערים בתחום הכספי

13. מנהלת החשבונות הראשית שימשה כמורשת חתימה, דבר אשר מהווה חשיפה.
14. הטוקן של יו"ר הוועדה ושל ראש עיריית באר יעקב נמצאו יחד בכספת, כאשר לחשבת השכר גישה לשניהם וחותרת בשם שניהם.
15. אי שימוש במס"ב לתשלומים לספקים ולמוסדות, למרות שיש לכך יתרון מבחינת בטיחות כספים ובקרה.
16. חשבונות ספקים אינם סרוקים למערכת הנהלת החשבונות.
17. נמצאו פערים בניהול הקופה הקטנה.

18. בוועדה לא נמצא מסמך הארכת חוזה עם רואה החשבון.
19. נמצאו פערים בהתחשבות בין הוועדה לבין הרשויות המקומיות.

הרחבת נושא הפערים בתחום האכיפה

20. לא נקבע תקציב ייעודי לטובת ביצוע תצלומי אוויר.
21. נמצא כי הדיווחים התקופתיים אינם מספיק מפורטים לצורך קבלת מידע ניהולי.
22. אין מספר זיהוי חד-חד ערכי שבאמצעותו ניתן לקשר בין תצלומי האוויר לבין הדיווחים התקופתיים.
23. הוועדה לא עמדה בזמנים של הגשת סקרים בהתאם לקבוע בחוק.
24. חלה ירידה דרמטית בשיעור העבירות המאותרות לראשונה במסגרת איתור יזום.
25. בוועדה אין מערכת איתור מבוסס GPS המותקנת על כלי רכב המשמשים את המפקחים.

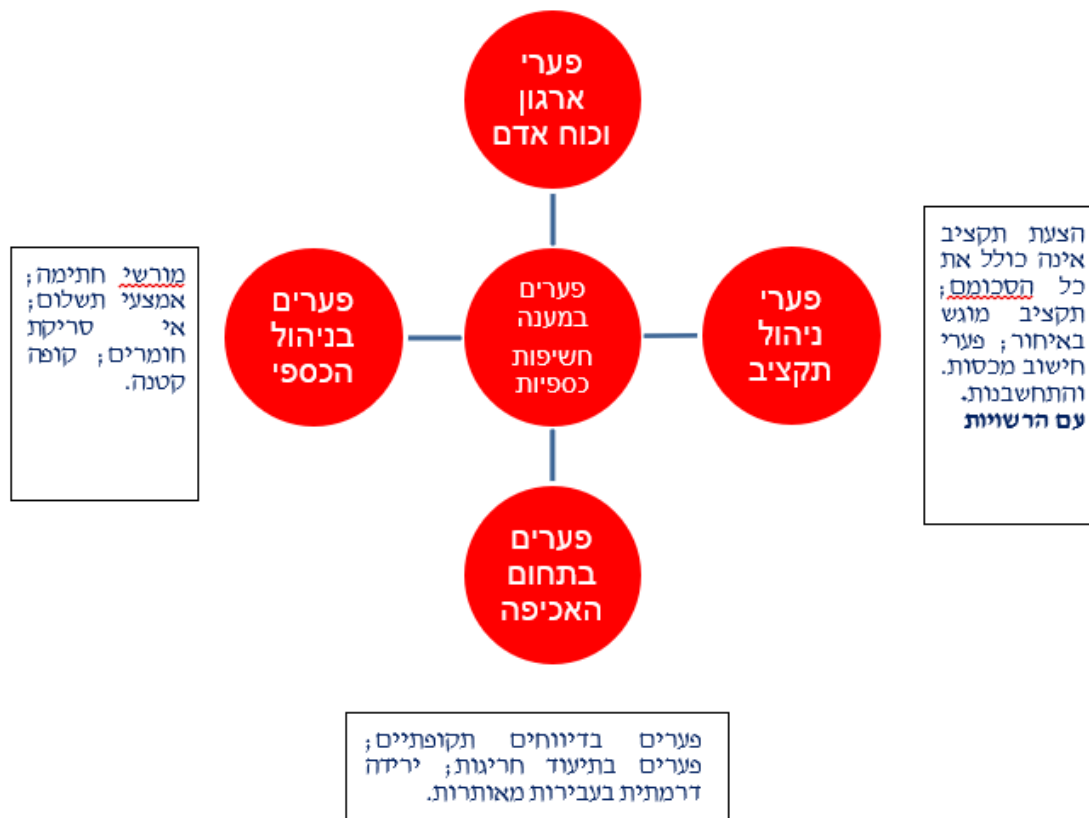
המלצות עיקריות

1. להיערך מבחינה ארגונית למצב בו באר יעקב עובר את 35,000 התושבים ולהקפיד שמספר חברי הוועדה יהיו בהתאם לנדרש ושחברי הוועדה ישתתפו ברוב הישיבות.
2. להעסיק כוח אדם בהתאם לתקנים הנדרשים, בדגש להעסקת גזבר ומספר מפקחים, בודקי תוכניות ומדיענים על פי תקנים.
3. להכין מערך נהלי עבודה כתובים.
4. אחת לפרק זמן, לבצע עדכון של התצא"ות ולהשלים שאלות ותשובות נפוצות באתר הוועדה.
5. במסגרת הצגת התקציב (ודוחות הכספיים), לתת ביטוי לכלל סכומי הכסף המהותיים שעוברים דרך הוועדה. כמו כן, לאשר תקציבים במועד.
6. להתאים את ההתחשבוניות עם הרשויות המקומיות במרחב של הוועדה לנדרש ולבצע התחשבוניות בהתאם.
7. לשפר את מנגנוני התשלומים לספקים כדי להקטין את החשיפות הכספיות.
8. לעדכן את תהליכי העבודה עם הקופה הקטנה כדי שהקופה תשמש רק לתשלומים מזדמנים בסכומים נמוכים.
9. להקפיד על קיום התקשרויות בתוקף עם נותני שירותים ולצאת להליך תחרותי לבחירת ר"ח מבקר.
10. לשפר את מערך הבקרה בתחום האכיפה – לרבות השלמת הסקרים, עדכון תצ"אות, שיפור הדיווחים, התקנת איתורן על רכבי המפקחים ולהציב יעדים.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח

אין גזבר; פערי כוח אדם רבים כולל מפקחים; צורך להיערך לגידול בתושבים; חוסר בנהלים, חוסר בחברי ועדה.



פרק ג'- פירוט הממצאים

1. מוסדות הוועדה

1.1 כללי

בכל ועדה מקומית יכהנו שלושה מוסדות: מליאת הוועדה, ועדת משנה (אינה ועדת חובה בוועדה מרחבית) ורשות הרישוי.



נכון למועד הביקורת, לא הוקמה ועדת משנה בוועדה לתכנון ובניה "מצפה אפק".

לעומת זאת, בוועדה הוקמה "ועדת הנהלה" שהיא מצומצמת יותר מהמליאה וכוללת רק נציג אחד (בדרך כלל ראש הרשות) מכל אחד מהרשויות וגורמים מקצועיים בוועדה – יו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה, מנהלת החשבונות, יועמ"ש הוועדה ורואה החשבון.

1.2 מליאת הוועדה

1.2.1 הרכב מליאת הוועדה

חוק התכנון והבניה קובע את סוג הוועדה והרכבה בהתאם למספר הרשויות הנכללות המרחב התכנון ומספר התושבים בהן.

בהתאם לסעיף 19(א) לחוק: "במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (להלן: "הרשויות המרחביות") יהיה הרכבה של הוועדה המקומית כזה: (1) הממונה על המחוז או נציגו יהיה יושב הראש.

2) שבעה חברים שימנה שר הפנים מתוך רשימת אנשים שהמליצו עליהם הרשויות המרחביות, בשים לב ככל האפשר לייצוג של כל הרשויות המרחביות ולמספר התושבים של כל אחת מהן, ובלבד שלא יתמנה עובד הרשויות הללו ושלפחות שניים מהממונים לא יהיו חברי המועצות של הרשויות המרחביות". בהתאם לסעיף 19 (א) 2), בוועדה לא יכהנו עובדי הרשויות המקומיות שבמרחב ולפחות שניים מתוך שבעת החברים לא יכהנו כחברי מועצה ברשויות הנמנות על הוועדה.

בהתאם לסעיף 19 (א) לחוק: (1) על אף הוראות סעיף קטן (א), במרחב תכנון מקומי, שברשות מרחבית אחת לפחות המצויה בתחומה, מספר התושבים הוא שלושים וחמישה אלף או יותר, יחולו הוראות אלה:

(א) הוועדה המקומית תהיה בת 17 חברים ותורכב מנציגי הרשויות המרחביות;
(ב) שר הפנים יקבע את מספר הנציגים של כל רשות מרחבית בוועדה המקומית, לפי היחס שבין מספר התושבים של כל אחת מהרשויות המרחביות למספר התושבים הכולל של הרשויות המרחביות שבאותו מרחב תכנון, אך לא פחות מנציג אחד לכל רשות מרחבית;

(ג) כל רשות מרחבית תבחר, ככל שניתן, את נציגיה לוועדה המקומית בהתאם להרכב היחסי של הסיעות; ואולם, אם מספר הנציגים של רשות מרחבית אחת בוועדה המקומית הוא ארבעה לפחות, וקיימת באותה רשות מרחבית ועדת הנהלה שלא כל הסיעות מיוצגות בה, תבחר הרשות המרחבית, לוועדה המקומית, נציג אחד לפחות מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה;

(ד) הוועדה המקומית תבחר מבין חבריה יושב ראש;
סעיף 21 לחוק (תיקון 43) קובע כי כהונת חבר הוועדה המקומית תחדל בתום 5 שנים לכהונתו, אך לא לפני שמונה חבר אחר במקומו או שהוא עצמו מונה מחדש.

הטבלה שלהלן מפרטת את חברי הוועדה ותפקידם נכון לשנת 2023:

מס"ד	תפקיד חבר הוועדה
1	יו"ר הוועדה (מטעם משרד הפנים)
2	ראש מועצה מקומית בית דגן
3	ראש מועצה מקומית סביון
4	ראש מועצה מקומית כוכב יאיר / צור יגאל
5	חבר ועדה מטעם באר יעקב – נציג ציבור
6	יו"ר ועדה חקלאית בתלמי מנשה – נציג ציבור
7	חבר ועדה – חבר מועצת העיר באר יעקב
8	חבר ועדה – באר יעקב

נמצא כי בניגוד להוראות סעיף 19 (א) לחוק, הוועדה אינה כוללת את מספר החברים המינימלי הנדרש (יו"ר ו- 7 חברים), אלא רק יו"ר ו- 6 חברים. מהנדסת הוועדה מסרה לביקורת שהחבר השביעי היה אמור להיות נציג של עיריית באר יעקב, אולם המינוי לא יצא לפועל ולא מונה אף אחד, כבר מזה מספר שנים.



הביקורת מעירה כי ממצא דומה בנוגע לאי מינוי חברים כנדרש מטעמה של באר יעקב נמצא כבר בדוח מבקר המדינה על הוועדה משנת 2013 "משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, לוועדה המקומית ולמועצה המקומית באר יעקב שעליהם למנות חברים לוועדה כנדרש בחוק".



נכון למועד הביקורת, הרשות המקומית הגדולה ביותר מתקרבת ל 35,000 תושבים וכתוצאה מכך, במידה שתמשיך לעבוד באמצעות "מצפה אפק", יהיו שינויים בהרכב הוועדה, לדוגמה, הוועדה המקומית תהיה בת 17 חברים והוועדה תבחר ועדת משנה בת 7 חברים.

1.2.2 פרסום פרוטוקולים של מליאת הוועדה

בהתאם לנוהל ניהול ותפעול אתר אינטרנט בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה 2017 (להלן: "נוהל אתר אינטרנט"), בעניין ישיבות הוועדה, מפורט כי:

"תפקידה העיקרי של הוועדה המקומית הוא לקבל החלטות בסוגיות של תכנון ושל רישוי. חוק התכנון והבניה שם דגש על השקיפות בעבודת הוועדה המקומית, ולשם כך מבקש כי החלטות הוועדה, הנימוקים שהובילו להחלטות אלה, החומרים שהוצגו, ואפילו סדרי היום של דיוני הוועדה יפורסמו באינטרנט; ואף קובע לוחות זמנים לפרסומם".

כלומר, על הוועדה המקומית להקפיד לפרסם באתר המרשתת שלה את סדר היום של ישיבותיה ושל ישיבות רשות הרישוי זמן סביר לפני מועד קיומן.

הוועדה עורכת שני סוגי פרוטוקולים בעבור כל דיון – "פרוטוקול" ו"פרוטוקול החלטות".

יצוין כי בשונה מ"פרוטוקול החלטות", ב"פרוטוקול" מציינים גם מהלך הדיון המלא.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2017 (להלן: "דו"ח מבקר המדינה") העיר מבקר המדינה לוועדה בנוגע לפרסום הפרוטוקולים: "משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי במסגרת הגברת השקיפות של פעולותיה ומיצוי זכות הציבור לקבל מידע עליהן, עליה להקפיד לפרסם באתר הוועדה את סדר היום של ישיבותיה ושל ישיבות רשות הרישוי זמן סביר לפני מועד קיומן".

בהתאם לנוהל "אתר אינטרנט", בפרוטוקול יש לציין שורה של נושאים. הטבלה שלהלן מציגה פירוט הנושאים העיקריים ובדיקת הביקורת האם מצוינים בפרוטוקולי הוועדה:

מס"ד	הנושא הנדרש בפירוט	בדיקת הביקורת
1	מועד הדיון ומיקומו	✓
2	סדר היום לרבות שינויים שנערכו בו	✓
3	שמות חברי הוועדה שנכחו ביחס לכל נושא	✓
4	קיומו של מניין חוקי בתחילת הישיבה	✓
5	את מהלך הדיון (קיצור דברי המשתתפים) *	✓
6	ההחלטות שהתקבלו בסיום כל דיון	✓
7	הודעות שמסר יושב הראש במהלך הדיון	✓

* כאמור מפורט בפרוטוקול המלא בלבד.

אין הערות.

1.2.3 נוכחות בוועדה

בהתאם לתיקון מס' 4 לסעיף 42 (א) לחוק: "המניין החוקי בישיבות של מוסדות התכנון הוא מחצית החברים; אם לא היה מניין חוקי בפתיחת הישיבה, ידחה היושב ראש את פתיחת הישיבה לחמש עשרה דקות. לאחר עבור זמן זה תהא הישיבה כדין גם אם השתתפו בה שליש ממספר החברים והיושב ראש בכללם, ובלבד שמספרם לא יפחת משניים בנוסף ליושב ראש".

הביקורת בדקה בהתאם לנתונים שפרוטוקולים את תדירות התכנסות הוועדה, ואת נוכחות המשתתפים בישיבות. מבדיקת הביקורת עלה כי הוועדה המרחבית מתכנסת אחת לחודש בפגישה פרונטלית, כאשר חלק מהמשתתפים נוכחים באופן מקוון באמצעות "זום".

הביקורת בדקה את 24 פרוטוקולי הדיונים שהתקיימו במהלך שנתיים בתקופה: יולי 2021 - יולי 2023. הטבלה שלהלן משקפת את העדרות חברי הוועדה בישיבות הוועדה במהלך התקופה הנבדקת: (ליתר פירוט ראו נספח א').

מס"ד	תפקיד חבר הועדה	מס' הפעמים שנעדר
1	יו"ר הוועדה	-
2	ראש מועצה מקומית בית דגן	2
3	ראש מועצה מקומית סביון	-
4	ראש מועצה מקומית כוכב יאיר / צור יגאל	4
5	חבר ועדה מטעם באר יעקב – נציג ציבור	1
6	יו"ר ועדה חקלאית בתלמי מנשה (באר יעקב) – נציג ציבור	13
7	חבר ועדה – חבר מועצת העיר באר יעקב	11

נמצא כי מתוך 24 פגישות של הוועדה, שני חברי הוועדה נעדרו בכ- 50% מהפגישות.

בנוסף, נמצא כי חלק מחברי הוועדה הנוכחים בישיבות הוועדה, אינם נשאים עד תום הישיבה, כך שבפועל אין נוכחות מלאה גם מהנוכחים. כך מצויין בפרוטוקול עד איזה סעיף נכח כל חבר וועדה.

הביקורת מעירה כי רוב ההיעדרויות הינן של חברי הוועדה המייצגים את עיריית באר יעקב.



1.3 ישיבות רשות הרישוי

רשות הרישוי המקומית מוסמכת ליתן היתרי בניה לבקשות להיתר התואמות תכנית (ללא הקלות או שימושים חורגים), והינה רשאית לקבוע הנחיות מרחביות פרטניות, לתת אישורי תחילת עבודות ותעודת גמר בכובעה כרשות המאשרת.

רשות הרישוי מתכנסת מספר פעמים בחודש בהתאם לצורך, בכדי ליתן היתרי בניה, הנחיות, אישורי תחילת עבודה ועוד.

בהתאם לסעיף 30 (תיקון מס' 26) לחוק: "יושב ראש הועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה של הועדה המקומית ומהנדס הועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לענין מתן היתר לפי סעיף 145".

כלומר, על פי הוראות החוק הרכב הוועדה כולל את יו"ר הועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה.

הביקורת דגמה 10 פרוטוקולים של רשות הרישוי במהלך התאריכים יוני 2022 - יולי 2023. נמצא כי בכל הישיבות נכחו יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה. הטבלה שלהלן מציגה את השתתפות יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה בישיבות:

מס"ד	תאריך פרוטוקול	יו"ר הוועדה	מהנדסת הוועדה
1	6.2.2022	✓	✓
2	12.4.2022	✓	✓
3	14.7.2022	✓	✓
4	24.10.2022	✓	✓
5	11.12.2022	✓	✓
6	9.2.2023	✓	✓
7	27.3.2023	✓	✓
8	2.5.2023	✓	✓
9	24.5.2023	✓	✓
10	10.7.2023	✓	✓

בהתאם לסעיף 48ד(ה)(2) לחוק: "פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון יפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון או באתר האינטרנט של רשות מקומית שתחומה הוא במרחב התכנון של מוסד התכנון; לא היה למוסד תכנון או לרשות מקומית כאמור אתר אינטרנט, יפורסם הפרוטוקול באתר האינטרנט של משרד הפנים".

הוראת החוק חלה גם על רשות הרישוי, על כן הביקורת ערכה מדגם ובדקה האם מופיעים עיקרי הדברים בפרוטוקולים:

מס"ד	עיקרי הדברים:
1	מועד הדיון ומיקומו; ✓
2	סדר היום לרבות שינויים שנערכו בו; ✓
3	שמות חברי הוועדה שנכחו ביחס לכל נושא; ✓
4	קיומו של מניין חוקי בתחילת הישיבה; ✓
5	את מהלך הדיון (קיצור דברי המשתתפים); ✕
6	ההחלטות שהתקבלו בסיום כל דיון; ✓
7	הודעות שמסר יושב הראש במהלך הדיון. ✓

נמצא כי בפרוטוקולי רשות הרישוי גם בפרוטוקולים המפורטים וגם בפרוטוקולי החלטות שדגמה הביקורת, לא מצינים את קיצור דברי המשתתפים.

2. מבנה ארגוני ותקנים

2.1 כללי

העסקת עובדים בוועדה תחול על פי כללי הרשויות המקומיות וכקבוע בסעיף 263 לחוק: "ועדה מקומית שמרחב בתכנון שלה כולל יותר מרשות מקומית אחת רשאית, באישור שר הפנים, לרכוש נכסים לצורך מילוי תפקידה ולמכרם, וכן רשאית היא, באישור השר להעסיק עובדים. תנאי העסקת העובדים יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית". תנאי העסקת עובדים בוועדה, יהיה כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית.

- בוועדה המרחבית יש שלושה סוגי תקנים אשר מוגדרים בשורה של מסמכים אשר יפורטו להלן:
- תקנים כלליים** – בהתאם לאוגדן נהלים, לוועדות מרחביות לתכנון ובנייה (להלן: "**האוגדן**"), פרק א' ונספח ד', נקבע מפרט של מצבת כח האדם בוועדות מרחביות. **ראו נספח ב'.**
 - תקני מידענים ובודקי תוכניות** – לוועדה ניתן מסמך תקינה ממנהל התכנון מיום 6.8.19 בשם "תקינת כוח אדם בוועדה מקומית "מצפה אפק" (להלן: "**מסמך תקינה**"), הקובע ומפרט את מפתחות התקינה הייעודיים בוועדה ואופן חישוב התקינה של המידענים ובודקי התוכניות.
 - תקני פיקוח** – מסמך "חידת הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה – מבנה וארגון" מטעם משרד האוצר – היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה.

2.2 תקנים ואיוש

האוגדן מפרט את מצבת כוח האדם הנדרשת ומאושרת לוועדות מרחביות. על הבסיס יש תוספת משרות למגזר כפרי ומגזר עירוני; הביקורת הוסיפה הן בעבור מגזר כפרי גדול והן בעבור מגזר עירוני קטן. חשוב לציין כי על פי הנמסר לביקורת ממהנדסת הוועדה, עובדים רבים בוועדה שתפקידם מוגדר, מבצעים בפועל תפקיד נוסף במסגרתם משרתם. הטבלה שלהלן מפרטת את איוש התקנים בוועדה המרחבית מול התקן (לא כולל תפקידים שמפורטים בנפרד):

סעיף בדוח	איוש תקנים בפועל*	תקן משרות	תפקיד	
	0.75	0.5	יו"ר	ליבה
2.4	3.6	$=3.61+5.42$ 9.03	בודק תוכניות/היתרים ומידענים	
	1	1	מהנדס	
2.3	0	1	גזבר	
2.5	2	5.5	מפקח בניה+מנהל	
	1	1	תובע/יועמ"ש	
	0	0.5	מנהלן	תפקידים נוספים
	3	1.5	מזכירות	

סעיף בדוח	איוש תקנים בפועל*	תקן משרות	תפקיד	
	0.5	1	ארכיב	
	0.5	1.5	פקיד קבלת קהל	
	1	1	עובד מחשב/ GIS	
	חברת ניקיון	0.5	עובד ניקיון	
	יועץ מחשוב	שרות על פי צורך	יועצים כלליים	
	יועצים משפטיים לסיוע אד הוק		יועץ משפטי	
	1.6		ראיית חשבון / הנהלת חשבונות	
	14.95	14.5	סה"כ	

*ישנם עובדים המבצעים מספר תפקידים נוספים על כן אחוזי המשרה חולקו לחצי.

בנוגע לנתונים בדבר תקינה לבודקי תוכניות ומפקחים ראה הרחבה ופירוט בפרקים הבאים.

להלן הממצאים בנוגע לתקן מול איוש כוח אדם:

- מן הטבלה עולה כי קיימים פערים בין היקפי העסקה הקיימים על פי האוגדן לבין היקפי ההעסקה בפועל, כגון: העסקת מזכירות מעבר לתקן לעומת מפקחי בנייה מתחת לתקן הנדרש.
- כמו כן, נמצא כי בכל הנוגע לעובדים המבצעים מספר תפקידים, אין חלוקה ברורה של אחוזי המשרה בין התפקידים השונים, כך שבפועל לא ניתן לדעת מה היקף המשרה המוקצה לכל תפקיד. המשמעות היא שלא ניתן לדעת האם הוועדה עומדת בתקינה הנדרשת או חורגת ממנה.

תגובת הוועדה: נוכח תהליך הבראה שעברה הוועדה בשנים האחרונות, נוצר מצב משיקולים כלכליים שלעיתים עובד מסוים נאלץ לבצע מספר משימות שונות.

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מעירה כי גם במידה שעובד מבצע מספר תפקידים נדרש להגדיר זאת באופן ברור במסגרת אחוז המשרה המוקצה לכל תפקיד.

2.3 תקן גזבר

בהתאם לאגדן הנהלים, תקן גזבר הינו תקן חובה (ראו טבלה בנספח ב').

בהתאם להגדרת תפקיד משרד הפנים, "ועדה מרחבית לתכנון ובנייה ממושרד הפנים", תפקיד הגזבר בוועדה הינו ניהול המערך הכלכלי של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה ובכלל זה ענייניה הכספיים והסמכות המקצועית של הוועדה בנושאים הכספיים.

- להלן עיקרי התפקיד של גזבר ועדה מרחבית בהתאם להגדרות התפקיד:
- הכנת הצעת התקציב השנתי והרב שנתי של הוועדה בהתאם למדיניות יו"ר הוועדה ומליאת הוועדה, לצרכים התקציביים והוראות הדין הקיים.
 - גיבוש מדיניות הוועדה בנושאים כספיים וניהול המשאבים הכספיים של הוועדה תוך פיקוח ושמירה על מסגרת התקציב.
 - ייצוג בפני מליאת הוועדה וגורמים חיצוניים בנוגע לענייניה הכספיים של הועדה.
 - ניהול מערך הכספים והחשבונות של הוועדה.

בניגוד לנדרש בהתאם להוראות הקבועות באוגדן, הוועדה אינה מעסיקה גזבר. המשמעות של אי העסקת גזבר הינה כי תחום הניהול הכספי של הועדה מבוצע על ידי מנהלת החשבונות וקיימת בעיה של הפרדת סמכויות. כמו כן, כפי שניתן לראות בפרק על התקציב ישנם ממצאים בקשר לניהול תקציב הוועדה.



2.4 תקני מידענים ובודקי תוכניות

כאמור, בשנת 2019 נערך מסמך מטעם מנהל התכנון, אשר קבע את תקינת כח האדם בוועדה המקומית מצפה אפק בתחומי מידענים ובודקי היתרים ופיקוח (להלן: "תקינת הועדה").

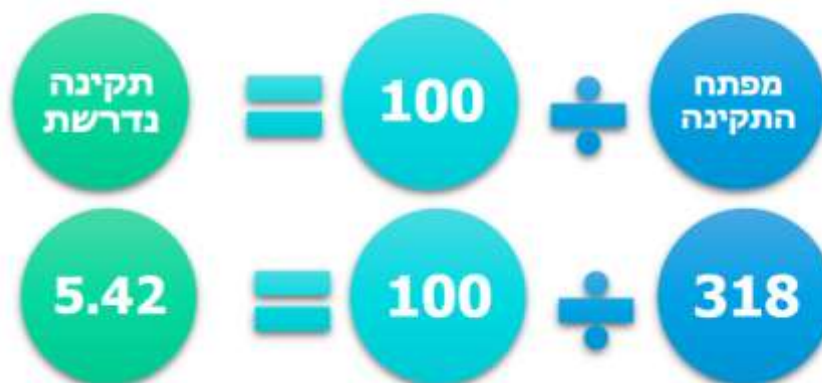
מבדיקת הביקורת ובהתאם לאופן חישוב תקינת כח אדם בעבור הוועדה לפי מנהל התכנון, הוועדה צריכה להחזיק בתקן של 5.42 בודקי תוכניות, ותקן של 3.61 מידענים – סה"כ יחד 9.03.

להלן פירוט החישובים:

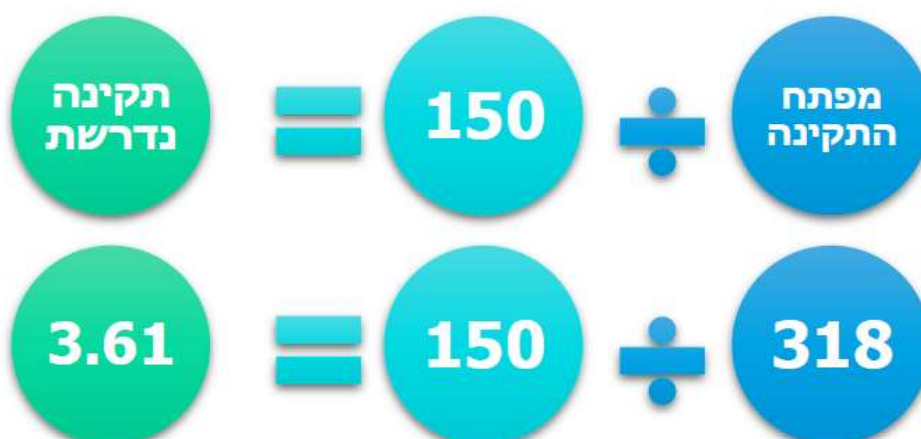
בתקופה שבין יוני 2019 – יוני 2022 הוגשו 4,106 בקשות להיתרים לחלק ל-600 (ממוצע יח"ד להיתר) 1.6 (מגלם התרי שינויים, מבני ציבור, מבני תעשייה, תשתיות ועוד) כפול 1.5 (המגלם את מספר הבקשות להיתר הצפויות) פלוס 301.67 (ממוצע הבקשות להיתרים בשלוש שנים האחרונות) לחלק ל-100 (והתוצאה שווה את מספר התרי הבניה), או לחלק ל-150 והתוצאה שווה למספר המידענים).

$$\begin{aligned}
 & \text{מפתח התקינה} = \text{ממוצע בקשות להיתר} + 1.5 \times 1.6 \times \left(\frac{\text{מס' יחידות ממוצע להיתר}}{\text{מס' יחידות מתוכננות}} \right) \\
 & 318 = 302 + 1.5 \times 1.6 \times \left(\frac{600}{4,106} \right)
 \end{aligned}$$

להלן תרשים המציג את חישוב תקינת בודקי ההיתרים/תוכניות:



להלן תרשים המציג את חישוב תקינת המידענים:



נמצא כי, נכון לחודש אוגוסט 2023 הועסקו בודקי תוכניות בהיקף של 3.6 משרות במקום תקן של 5.42 (66.4%) ומידען בהיקף של משרה 1, במקום תקן של 3.61 (27.8%), כך שהוועדה המרחבית הינה בתת תקינה משמעותית בגין מידענים.

2.5 תקני פיקוח

בשנים האחרונות פעלה היחידה הארצית של מנהל התכנון (להלן: "היחידה הארצית") למען הסדרת התקנים בכל הנוגע למפקחי האכיפה ביחידות העירונית, כאשר ביום 25.8.2019 השלימה היחידה הארצית את התקן החדש למפקחי אכיפה והפיצה אותו לכלל הוועדות המקומיות, בו נקבע כי תחולתו החל מתאריך 1.9.2019.

התקן בעבור יחידת הפיקוח עודכן בתאריך 11.1.2021 ושוב ביום 4.8.2022 במסמך שכותרתו "יחידת הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה - מבנה וארגון" (להלן: "מסמך התקינה") במטרה "להנחות את הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה באשר למבנה הארגוני והיקף כוח האדם הנדרש לאכיפת דיני התכנון והבנייה".

מסמך התקינה קובע שלושה עקרונות יסוד:



במסגרת מסמך התקינה, ערכה היחידה הארצית שינוי ארגוני בתקני יחידות הפיקוח במסגרתו יופרדו תפקידי הפיקוח על בנייה חדשה משאר פעולות הפיקוח והאכיפה, כך שבסופו של דבר יהיו שני סוגים של מפקחים:

א. מפקחי רישוי (כחול) - ליווי תהליכי הבנייה ומתן האישורים הנדרשים לבניית מבנים שקיבלו היתרים. מתח הדרגות למפקח תכנון ובנייה (מפקח רישוי) הוא 37 - 41.

התקינה הנדרשת הבסיסית של מפקחי רישוי בוועדות מרחביות הינה 2 מפקחים. על תקינה זו יש להוסיף 1.5 תקנים תוספת למרחב עירוני גדול. **כלומר סה"כ 3.5 מפקחי רישוי כחולים.**

ב. מפקחי אכיפה (אדום) - איתור עבירות בנייה ונקיטת פעולות אכיפה. מתח הדרגות התחילי של מפקח בכיר חוקר (מפקח אכיפה) הוא 38 - 42 בדירוג אקדמאים.

מסמך התקינה קובע את מספר מפקחי האכיפה הנדרש בהתאם למפתח תקינה המבוסס על הפרמטרים היקף האוכלוסייה, מקדם צפיפות ברוטו ומקדם מדרג חברתי כלכלי.

מסמך התקינה מפרט את יישום התקינה על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שפורסמו בשנת 2022. להלן הנתונים לגבי "מצפה אפק":

הוועדה	אוכלוסייה (אלפי תושבים)	צפיפות תושבים/קמ"ר	מדרג חברתי כלכלי	מס' מפקחי האכיפה הנדרש
מצפה אפק	48	3,200	8	2

כך, בוועדה המרחבית "מצפה אפק" תקינת מפקחי האכיפה (אדומים) הנדרשת היא – **2 מפקחי אכיפה (אדומים).**

מסמך התקינה קובע בנוסף כי בוועדה עצמאית או בוועדה שתקינת מפקחיה היא 3 מפקחים או יותר, ימונה מנהל יחידת פיקוח.

במסמך תקינת הוועדה מיום 6.8.2019 צוין בנוגע לתקינת מחלקת הפיקוח כי:

"לאור קידום תהליך פיצול המפקחים למפקח אכיפה ומפקח רישוי, בוחן אגף רגולציה את הגדרת התפקיד והתקינה הדרושה למפקח הרישוי. יצוין כי קיימות הבנות עם היחידות הארציות לאכיפת דיני התו"ב לפיהן הוועדות קטנות וזעירות אין לבצע פיצול, וזאת על מנת לאפשר גמישות מיטבית באיוש שני התפקידים".

כלומר, יחידת הפיקוח בוועדה אמורה לכלול:

- מנהל
- 2.5 מפקחי רישוי (כחולים)
- 2 מפקחי אכיפה (אדומים)

יצוין כי במסגרת תוכנית ההבראה שנערכה ביום 8.12.2020 צוין בנוגע למחלקת הפיקוח כי אין לאייש יותר מ-3 מפקחים עם פרישת המפקח הרביעי ב-3/2020.

10. מחלקת פיקוח – יש כיום 4 מועצות החברות בוועדה. 3 מפקחים מבצעים הפיקוח, כאשר מפקח רביעי פרש (מר שכטר יוסף פרש ב-3/2020) האזור שלו הועבר למפקח אחר. המשרה לא תאויש. היסכון בפועל כבר בשנת 2020 של כ- 220 אש"ח.

הביקורת מעירה כי תכנית ההבראה הסתיימה ולכן ההחלטה לגבי שנת 2020 אינה תקפה לשנת 2023 ובשנת 2023 נדרש לאייש את המפקחים בהתאם לתקנים.

מבדיקת הביקורת, נמצא כי הוועדה הינה בתת תקינה של מפקחים, הן אדומים והן כחולים בניגוד למסמך תקינת הוועדה (חסרים 3.5 מפקחים – איוש 2 לעומת תקן 5.5). המשמעות של תת תקינה באה לידי ביטוי בהיקף הנמוך של פעילות האכיפה (ראה הרחבה בנושא האכיפה בסעיף 6 לדוח).



הטבלה שלהלן מציגה תקן מול איוש מפקחים:

מס"ד	סוג התקן	תקן נדרש	איוש
1	מנהל יחידת פיקוח	1	1
2	מפקחי רישוי (כחולים)	2.5	1
3	מפקחי אכיפה (אדומים)	2	0
	סה"כ	5.5	2

בוועדה המרחבית הועסקו נכון לאוגוסט 2023, מנהל מחלקת פיקוח המשמש גם כמפקח ומפקח נוסף (בנוסף למחלקה מזכירה בחצי משרה). יצוין כי עד חודש אפריל 2023 היה מפקח נוסף בוועדה.

בעקבות עזיבת המפקח השלישי, הוועדה המרחבית הוציאה שני מכרזים אך התקשתה לאייש את התפקיד מאחר שלא היו מועמדים.

כפי שנמסר לביקורת ע"י יו"ר הוועדה, אין מספיק כח אדם כמפקחים, וכי רוב העבודה של המפקחים הקיימים בוועדה בפועל הינם בגין בניה חדשה. יצוין כי המפקחים בוועדה מוסמכים גם כאדומים וגם ככחולים.

תגובת הוועדה: עם תיקון 116 לחוק התכנון והבניה ניתנו כלי אכיפה משמעותיים למפקחים על מנת לייעל את העבודות האכיפה ובהתאם לכך היה צורך בשיפור מגוון האכיפה של הוועדה והיקף כוח אדם.

קיימת הפרדה מקצועית בין מפקחי האכיפה למפקחי הרישוי כך שתקינת מפקחי האכיפה [אדומים] – יהיה 3 מפקחי אכיפה וכ-3 מפקחי רישוי [כחולים] [על כל 100- היתרי בניה מפקח רישוי].

במחלקת הפיקוח היה מחסור בכוח אדם. נעשו מספר ניסיונות לקליטת מפקחים חדשים בעלי הכשרה מתאימה עי מכרזים להלן פירוט:

- א. מכרז מספר 2021\2 – נבחר [.....] והפסיק את עבודתו ב- 30.9.21
- ב. מכרז מספר 4/2021 לבחירת שתי משרות מפקחים – נבחר מועמד אחד לשורת מפקח אך הודיע בכתב כי אינו מעוניין במשרה.
- ג. מכרז מספר 1/2022 – נבחרה [.....] והפסיקה את עבודתה ב- 26.11.22
- ד. מכרז מספר 2/2023 – מכרז בוטל.
- ה. מכרז מספר 3/2022 – נבחרה [.....] ולאור התנהלותה כלפי הוועדה, ניתנה החלטה לאי העסקתה.
- ו. מכרז מספר 1/2023 – המכרז בוטל בשל אי התייצבות המועמדים לראיון.
- ז. מכרז מספר 3/2023 – מספר מועמדים עברו תנאי סף חזמונו כדין. מועמד אחד התייצב לראיון. המועמד עבד בוועדה מרחבית בית הכרם והיה מצוי בהשעיה מאחר והוא מנהל הליך משפטי כנגד יושב ראש הוועדה ומהנדסת הוועדה. הוחלט לא לבחור בו עד לסיום ההליך המשפטי.
- ח. מכרז מספר 5/2023 – נבחר [.....] עמנו שמכהן כיום בוועדה כמפקח רישוי.

נכון להיום מאוישים 2 מפקחים : [.....] המכהן כמנהל המחלקה ומפקח אדום [אכיפה]

[.....] מפקח כחול [רישוי] ומפקח אדום [אכיפה].

ב-11.9.24 התכנסה וועדת מכרזים ובחרה בשתי מפקחים נוספים, האחד אדום ואחר כחול.

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מברכת את ניסיונות הוועדה לאייש את משרות המפקח וממליצה להמשיך בניסיונות אלו עד לאיוש מלא של כלל תקני הפיקוח.

3. תשתיות תומכות

3.1 כללי

כגוף שמעניק שירותים לתושבים, חשוב שיהיו לוועדה תשתיות תומכות - מערכות מידע תומכות, אתר אינטרנט ומשרדים לקבלת קהל. כמו כן, חשוב שיהיו לה נהלי עבודה כתובים.

3.2 נהלי עבודה

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 אחידה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה במקום.

בחודש מאי 2023 הביקורת ביקשה לקבל את נהלי העבודה של הוועדה, וביום 4.6.23 התקבל דוא"ל מטעם המחלקה המשפטית של הוועדה, המפנה את הביקורת לנהלים ע"י קישור לאתר הוועדה, מבלי להפנות לנהלים בפועל. הביקורת בחנה את הקישור. **באתר הוועדה יש שורת מסמכי הנחיות כלפי גורמי חוץ, אולם אין נהלי עבודה פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה בתוך הוועדה.**

מבדיקת הביקורת עלה כי הוועדה לא הסדירה נהלים פנימיים כלל ובפרט בתחומים מהותיים כגון רכש, התקשרויות קליטת עובדים וכו'.



תגובת הוועדה: הוועדה מקיימת הסדרי נהלים פנימיים בתחומי רכש על ידי רשימת פידום הרכישות והציוד בוועדה דרך טבלת אקסל. יחד עם זאת הוועדה תפעל ב- 31.12 כל שנה לערוך ספירה ורישום של כל הטובין המצויים כפי שנהגה לעשות בעבר. לעניין נותני השירות הכלל המנחה הוועדה מנהלת מכרזים וכן קיים חוזה לכל עובד. ישנם מקרים ייחודיים שהתנהלות היא דרך קבלת הצעות מחיר. [למשל בתיקי תביעות פיצויים בחירת שמאי הוועדה]. הוועדה תתייעץ עם יועמ"ש לצורך הכנת נהלי עבודה שונים כמפורט בדוח.

3.3 מערכות מידע

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם.

בהתאם לאוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ובניה 2009 "מערכת מחשוב מהווה כלי עבודה חשוב לכל תחומי עיסוקה של הוועדה. בכל ועדה מרחבית תקום, בכפוף למקורות התקציב העומדים לרשותה, מערכת אשר תעסוק בתחומים הבאים:

- מערכת לניהול תכנון – המאפשרת ניהול תהליכי תכנון ומעקב אחר התקדמות ההליכים התכנוניים. מומלץ כי תיכלל בה גם מערכת G.I.S.
- מערכת לניהול רישוי בניה – המאפשרת ניהול תהליכי רישוי ומעקב על התקדמות הרישוי, הפקת היתרי בניה ודוחות סטטיסטיים.
- מערכת לניהול פיקוח – מאפשרת ניהול תיקי פיקוח הכוללים דיווח על עבירות בניה, מעקב אחר תיקי תביעות משפטיות, אכיפת צווי בית משפט, מעקב אחר ביצוע הבנייה על פי השלבים הקבועים בחוק.
- מערכת לניהול כספים – מאפשרת ניהול תקציב הוועדה ומעקב אחר כל הכנסות והוצאות הוועדה".

בוועדה לתכנון ובניה עובדים עם מערכת כוללת שמנהלת גם את מערכת ניהול ותכנון, גם את מערכת לניהול רישוי בניה, וגם מערכת לניהול ופיקוח, כפי שמפורט להלן:

א. **"בר טכנולוגיות"** – מערכת לניהול ועדה מקומית המשמשת כלי לניהול, למעקב ולבקרה של כל התהליכים הקיימים בוועדה המקומית לתכנון ולבניה. המערכת מותאמת לדרישות תיקון 101 לחוק התכנון והבניה ותומכת בתהליכי העבודה החדשים בוועדה לרבות תאימות למערכת רישוי זמין בניהול גרסאות של בקשות, ניהול לוחות הזמנים ועוד.

המערכת כוללת: תהליכי רישוי בניה לרבות ניהול בקשות מקוונות, ניהול בקשות מידע להיתר, תהליכי תכניות בנין עיר, תהליכי פיקוח על הבניה, פתרון מלא לניהול הכספי בוועדה, ניהול ישיבות והחלטות, תהליכי ניהול וגביית היטלי השבחה ועוד.

ב. **מערכת GIS של חברת "קומפלוט"** – מערכת GIS שהינה מערכת מידע גאוגרפית ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גאוגרפי תוך שילוב תכנים ממספר שכבות מידע, המבוססות ברובן על מערך מיפוי, אך גם על מאגרי מידע "טבלאיים" רגילים.

ג. **מערכת רישוי זמין** – מערכת ארצית – המשמשת ככלי עזר וקשר בין האזרח מגיש הבקשה להיתר לבין הוועדה המקומית. זוהי מערכת כלל ארצית להגשת היתרי בניה המלווה את כל שלבי רישוי וביצוע עבודות הבניה, החל מהגשת בקשה לתיק מידע ועד לקבלת תעודת גמר. (להלן: **"רישוי זמין"**).

ד. **מערכת הנהלת חשבונות** – הוועדה משתמשת ב"אוטומציה".

נמצא כי קיים חוסר עדכניות מערכת ה GIS:

א. בהתאם לדוח ביקורת מבקר המדינה משנת 2017 (להלן: **"דו"ח מבקר המדינה"**), מערכת המידע הגאוגרפי (GIS) של הוועדה נראה לא מעודכן משנת 2012.

ב. מהנדסת הוועדה מסרה לביקורת כי הוועדה מקבלת את תצלומי האוויר בעבור איתור עבירות בניה ממינהל התכנון. התצלומים מתקבלים ביחד עם ניתוח השטח לאיתור העבירות, אולם אינם יכולים לשמש לעדכון האתר.

ג. **נמצא מנתוני הוצאות הוועדה כי התשלום האחרון בגין תצלומי אוויר היה בשנת 2019 - 2020, וכי לא נקבע תקציב ייעודי לטובת ביצוע תצלומי אוויר ולא בוצעו תצלומי אוויר בשנים 2021 - 2023. מכאן, בשלושת השנים האחרונות לא בוצע עדכון של תצלומי האוויר.**

תגובת הוועדה: אכן לא בוצעו תצלומי תצ"א בשנים 2021-2023 אך ברשות הוועדה היו באותן השנים תצלומי אוויר מעודכנים כמפורט להלן:

א. בשנת 2021 – רכשנו תצ"א + צילומי צד.

ב. בשנת 2022 – קיבלנו מהמרכז למיפוי ישראל.

ג. בשנת 2023 – קיבלנו מהפיקוח הארצי במסגרת פרויקט עיריית באר יעקב (קיבלנו מעיריית באר יעקב תצ"א באיכות טובה רק לעיר באר יעקב שאר הישובים האיכות פחות טובה אך ניתנת לשימוש).

3.4 אתר אינטרנט

סעיף 48 לחוק התכנון והבניה קובע כדלקמן :

"(א) יושב ראש מוסד תכנון יגיש לשר הפנים ויפרסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון, בתוך שישה חודשים מתום כל שנה, דוח שנתי על פעולות מוסד התכנון לפי חוק זה, ובכלל זה על היקף פעילותו ועמידתו במועדים שנקבעו לפעילותו לפי חוק זה, והכול בהתאם להוראות שקבע שר הפנים.

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), יושב ראש ועדה מקומית יגיש למי שרשאי למנות נציגים בעלי דעה מייצגת ויפרסם באתר האינטרנט של הוועדה המקומית, בתוך שישה חודשים מתום כל שנה, דוח שנתי המפרט את מועדי הדיונים שקיימה הוועדה בשנה החולפת, בציון מועדי הדיונים בתוכניות שבסמכותה לפי סעיף 62א, ומועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המייצגת, כולם או חלקם.

סעיף 24 לחוק קובע כי "תמצית התקציב המאושר כאמור בסעיף קטן (ד), תפורסם ברשומות וכן באתרי האינטרנט של הרשות המקומית או של הרשויות המרחביות, לפי העניין, ובאתר האינטרנט של הוועדה המקומית, אם יש כזה."

מינהל התכנון פרסם בשנת 2017 נוהל שכותרתו "נוהל ניהול ותפעול אתר אינטרנט בוועדות מקומיות לתכנון ולבניה" שמטרתו להבהיר את דרישות החוק והתקנות בכל הנוגע לפרסום מידע באתר הוועדה (להלן: "נוהל אתר אינטרנט").

על פי הנוהל, "חוק התכנון והבניה התשכ"ה- 1965 (להלן: "החוק") מחייב כל וועדה מקומית לתכנון ובניה לפרסם לא מעט מידע באתר אינטרנט ייעודי, השייך לוועדה או לרשות המקומית. החוק קובע כי האתר יהיה נגיש לכלל הציבור וללא תשלום."

הטבלה שלהלן מפרטת את מידת עמידת הוועדה בחובת הפרסום כפי שמוגדרות בחוק ובנוהל אתר אינטרנט:

מס"ד	הדף באתר	האם קיים
1	דף הבית	✓
	הסברים על הוועדה ועל אתר האינטרנט שלה	✓
	מידע עדכני	✓
	מנוע חיפוש כללי באתר	✓
	טפסים ותעריפים	✓
	שאלות נפוצות	x
	הפניות לדפים אחרים באתר	✓
	קישורים	✓
2	תכנון	✓
3	רישוי	✓
4	אכיפה	✓
5	ישיבות וועדה	✓
6	צור קשר	✓
7	הנגשת האתר לבעלי מוגבלויות	✓

בהתאם לדו"ח מבקר המדינה, המסמכים שנסרקו הוזנו לתוכנה המשמשת את הוועדה המקומית, אולם לא הועמדו לעיון הציבור בניגוד לחובת הפרסום כפי שמוגדר בחוק ובנוהל אתר אינטרנט. לביקורת נמסר ממהנדסת הוועדה, כי עד לסוף שנת 2016 הוועדה השלימה את סריקת החומרים, והם עובדים רק עם ארכיב סרוק ומונגש.

הוועדה מפרסמת באתר האינטרנט שלה סדרי יום עתידיים כשבוע לפני, ומסירים מידע ותכנים לא רלוונטיים ו/או לא מעודכנים מאתר הוועדה.

למעט הפניה לשאלות נפוצות כפי שנדרש בנוהל אתר האינטרנט, האתר של הוועדה עומד בהנחיות.

3.5 משרדים

- אוגדן הנהלים לוועדות מרחביות לתכנון ובנייה מפרט בפרק ב', הוראות למבנה וציוד משרדי הוועדה:
- משרדי הוועדה ימוקמו במבנה פיזי נפרד;
 - משרדי הוועדה יהיו נגישים ויכללו אזור לקבלת קהל. מרחק הנסיעה אל משרדי הוועדה יהיה אופטימלי לכל תושבי הרשויות הנכללות בוועדה.
 - הוועדה תשכור משרדים לטובת פעילותה. רכישת משרדים תתאפשר רק באישור השר, כקבוע בסעיף 263 לחוק: "ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל יותר מרשות מקומית אחת רשאית, באישור שר הפנים, לרכוש נכסים לצורך מילוי תפקידה ולמכרם..."
 - ועדה מרחבית, שבבעלותה מבנים, תבצע בדיקת כדאיות כלכלית לשימוש במבנה מושכר, אותה תגיש לממונה על המחוז.
 - ועדה שמשרדיה ממוקמים במבנה של הרשות המקומית תחתום על הסכם שכירות מסודר עם הרשות, בכפוף לבדיקת כדאיות כלכלית ובחינת חלופות נוספות להעברת הוועדה למבנה אחר.
- הוועדה המרחבית חייבת לעמוד בכל הדרישות והתקנים הקבועים בחוק, לרבות בנושאי בטיחות אש ואנשים עם מוגבלות. משרדי הוועדה חייבים לעמוד במספר דרישות, וזאת על מנת להעניק שירות הולם לתושבים.

המשרדים של ועדת "מצפה אפק"

משרדי הוועדה ממוקמים ברח' בן ציון גליס 9, בפתח תקווה. להלן טבלה המפרט את המרחק בק"מ מכל אחת מהרשויות המקומיות:

מס"ד	רשות מקומית	מרחק בק"מ
1	באר יעקב	20
2	סביון	5
3	בית דגן	16
4	כוכב יאיר – צור יגאל	26

הביקורת בדקה האם משרדי הוועדה עומדים בדרישות השירות. הטבלה שלהלן המפרטת את הפונקציות המינימליות הנדרשות על פי אוגדן הנהלים ואת תוצאות בדיקת הביקורת בדבר קיומן:

מס"ד	משרד/ אזור במבנה הוועדה	תיאור השירות	עמידה בדרישות
1	משרדים	קיומם של משרדים עבור יו"ר, מהנדס, יועמ"ש, בודקי תוכניות, מפקחים, מזכיר/ה, פקידי קבלת קהל	✓
2	שירותי תמך	מכונת צילום, מגרסה, מדפסות	✓
3	תקשורת ומחשוב	ציוד תקשורת ומחשוב	✓
4	ארכיב תיקים	ארכיב תיקים וחלוקת דואר	✓
5	קבלת קהל	אזור המתנה לקהל	✓
6	חדר ישיבות	חדר לקיום ישיבות הוועדה ודיונים מקצועיים	✓
7	מחסן טפסים וציוד	חדר אחסון לטפסים, ציוד שוטף וציוד משרדי	✓
8	שירותים ומטבחון	קיומם של תאי שירותים ומטבחון	✓

עלות המשרדים

בשנת 2022 הוועדה שילמה סך של כ- 550,000 ₪ בגין שכירות משרדי הוועדה. כ-9% מכלל הוצאות הוועדה.

בחודש 9/23, היועץ המשפטי של הוועדה מסר לביקורת כי הוועדה מצויה בהליך של שינוי משרדי הוועדה ומעבר לשכירת חלופית במשרדים קטנים יותר באותו מבנה בו שוכנים מדרשיה כיום לצורך צמצום הוצאות שכירות הוועדה. יצוין כי שינוי כאמור מחייבים הסדרה ושיפוץ של המשרדים החדשים והתאמתם לצרכי הוועדה.

לביקורת אין הערות בנושא המשרדים.

4. הכנה ואישור התקציב

4.1 כללי

כאמור, ועדה מקומית היא ישות משפטית נפרדת מהרשויות המקומיות שבמרחב התכנון. הפרדת המערכות הכרחית הן מתוקף הוראות החוק והן כדי לשמור על יכולתה של הוועדה לתפקד באופן עצמאי לחלוטין מבחינה מקצועית, כך שבין הוועדה לבין רשות מקומית זו או אחרת לא יתקיימו קשרים העשויים להפריע לתפקוד הוועדה ואף להביא לכדי חשש לניגוד עניינים.

הפרדה זו כוללת, בין היתר, קיום תקציב נפרד לעבודת הוועדה, בהתאם לחוק ולהוראות משרד הפנים.

לפי כללי החשבונאות המקובלים, הדוח הכספי השנתי, הכולל מאזן וחשבון הכנסות והוצאות, אמור לשקף את מלוא הפעולות הכספיות, ללא קיזוזים. יש להציג בחשבון ההכנסות וההוצאות שבדוח הכספי את ההוצאות בשלמותן בצד ההוצאות, ואת ההכנסות בשלמותן בצד ההכנסות.

תקציב שנתי

בהתאם לאוגדן הנהלים פרק ג', לכל ועדה יהיה תקציב שנתי עצמאי הכולל את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, שיוכן על ידי הגזבר.

סעיף 24(ב) לחוק קובע כדלקמן:

"היה מרחב התכנון כולל תחום של כמה רשויות מקומיות תערוך הוועדה המקומית בכל שנה הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, והוועדה המקומית רשאית בתקציב כאמור להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומי כסף למימון התקציב, לפי מכסות שתקבע."

הטבלה שלהלן מפרטת את תקציב הוועדה כפי שאושרה על ידה, הכולל תקבולים (הכנסות) ותשלומים (הוצאות) בש"ח לשנים 2021 – 2023:

מס"ד		פירוט	2021	2022	2023
1	תקבולים	השתתפות הרשויות	5,454,624	5,750,773	6,831,355
		קנסות וכפל אגרה	400,000	500,000	250,000
		מתן מידע לציבור	60,000	60,000	60,000
		מתן אישורים	30,000	-	-
		ריבית והצמדה	19,000	19,000	25,000
		סה"כ הכנסות	5,963,624	6,329,773	7,166,355
2	תשלומים	הוצאות מנהלה וכלליות	3,147,313	3,386,231	3,635,447
		הוצאות תכנון והנדסה	2,074,028	2,188,180	2,708,601
		פיקוח על הבנייה	742,283	755,362	822,307
		סה"כ הוצאות	5,963,624	6,329,773	7,166,355
		גידול/קיטון ב-% משנה קודמת		-10%	7%

כפי שעולה מנתוני התקציב, בשנת 2021 בעקבות עזיבתה של גני תקווה מהוועדה ובהתאם לתוכנית ההבראה, חל קיטון בשיעור של כ-10% בתקציבה של הוועדה (תקציב 2020 הסתכם ב-6.5 מיליון ש"ח). עם זאת, בשנים הבאות גדל תקציבה של הוועדה שוב בשיעור כולל של 21%.

בהתאם לפרוטוקול ישיבת הנהלה מיום 22.3.2022, אשר דן באישור התקציב לשנת 2023, נקבע כי:

- א. תקציב 2023 בסך של 7,166,355 ₪ הוצג ואושר ע"י ההנהלה. התקציב כולל את תוספת סעיף השכר של 5.5% בעקבות הסכם השכר הקיבוצי הארצי.
- ב. תקציב מעבר משרדי הוועדה למשרדים מצומצמים בקומה ב', כולל עלויות התאמה בסך 300,000 ₪, מאושר בכפוף לכך שיוטמע בהסכם החדש שניתן להשכיר המשרדים בשכירות משנה בעתיד ככול שיידרש.

אי הצגת מלוא עלויות הוועדה במסגרת התקציב השנתי ובמסגרת דוחות הכספיים

הצעות התקציב של הוועדה אינן כוללות באופן מלא את כלל הכנסות והוצאות הוועדה. כך, כל סעיפי הוצאות הוועדה בהן מחויבות הרשויות המקומיות באופן פרטני, מעבר לתשלומי המכסות, אינם נכללים בהצעת התקציב של הוועדה. כמו אגרות בנייה בצד ההוצאות והיטלי השבחה בצד הכנסות. נדרשת הייתה הסתייגות.

יתירה מכך, סכומי הכנסות והוצאות אלו, במיליוני שקלים, אינם נכללים גם במסגרת הדו"חות הכספיים המבוקרים של הוועדה.

יצוין כי מבדיקת הביקורת עולה כי בהצעות התקציב של ועדות מרחביות אחרות ניתן פירוט בדבר הרכיבים אשר אינם נכללים במסגרתם. כך למשל, נכתב בהצעת התקציב של הוועדה המקומית גליל מרכזי:

2. אגרות הבניה הנגבות על-ידי הוועדה אינן נכללות במניין ההכנסות העצמיות של הוועדה.
3. גביה בגין היטלי השבחה יועדו לזכות הרשויות לצרכי תכנון, כמצוין בתוספת השלישית, בהיותם כאלה לא הוזכרו בתקציב השנתי של הוועדה.

4.2 הגשת תקציב לאישור

בהתאם לאוגדן הנהלים פרק ג', מליאת הוועדה תדון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה לממונה המחוז. הצעת התקציב, כולל נספחיה ודו"ח כספי, יוגשו לממונה המחוז, אשר יעיר הערותיו ו/או ייתן אישור להצעה עד ל- 31 בדצמבר לאותה שנה.

לא הודיע הממונה על אישור התקציב משמעו שהתקציב לא אושר.

להלן ההנחיות בהתאם לאוגדן נהלים פרק ג':

- א. הוועדה אמורה להגיש הצעת תקציב לאישור המליאה לא יאוחר מיום 1 לנובמבר לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.
- ב. הצעת התקציב המאושרת תוגש לממונה על המחוז לא יאוחר מיום 1 לדצמבר לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.
- ג. הממונה על המחוז ייתן החלטתו לא יאוחר מיום 31 לדצמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחס התקציב.

הביקורת קיבלה 4 קבצי אקסל של פרוטוקולי ישיבות הנהלת הוועדה במסגרתן נידונו אישורי התקציב – לשנים 2020 - 2023. הביקורת בחנה את הפרוטוקולים ולהלן הממצאים:

- א. הפרוטוקולים של דיוני ההנהלה לשנים 2020 - 2023 שהועברו לביקורת אינם חתומים.
- ב. הוועדה אינה מגישה את התקציבים לאישור מליאת המועצה במועד, ואף אינה מעבירה אותם לאישור הממונה על המחוז במועד.

הטבלה שלהלן מציגה את בדיקת הביקורת בנוגע לעמידת הוועדה במועדי הגשת התקציב ואישורו לתקציבי שנים 2020 - 2023:

מס"ד	השנה	מועד אישור במליאת הוועדה לפי התקנות	מועד אישור בהנהלת הוועדה בפועל	מספר הימים מהמועד האחרון לאישור ועד לאישור בפועל	מועד שליחה לממונה לפי התקנות	מועד אישור על ידי הממונה על המחוז	מספר הימים מהמועד האחרון להגשה ועד לאישור
1	2020	1/11/2019	22/11/2020	387	1/12/2019	23/12/2020	388
2	2021	1/11/2020	9/6/2021	220	1/12/2020	15/12/2021	379
3	2022	1/11/2021	17/1/2022	77	1/12/2021	6/2/2022	67
4	2023	1/11/2022	22/3/2023	141	1/12/2022	23/7/2023	234
5	ממוצע						267

תגובת הוועדה: אישור תקציב הוועדה נידון במסגרת הנהלת וועדה בהשתתפות ראשי מועצות. אישור תקציב מפורסם באתר הוועדה עם הפרוטוקול של הוועדה.

בהתאם לאוגדן הנהלים פרק ג' [תקציב ודוחות כספיים]:

- הצעת תקציב לאישור המליאה לא יאוחר מ-1.11 לפני תחילת שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.
- הצעת תקציב מאושרת תוגש לממונה לא יאוחר מיום 1.12.
- הממונה על המחוז ייתן החלטתו לא יאוחר מיום 31.12.

בשנים 2019,2020 הייתה תכנית הבראה שגוררה שינויים בתקציב ולכך הדוח הכספי הוגש באיחור. בשנים האחרונות חל שיפור ניכר בהגשת דוח הכספי.

4.3 ביצוע מול תכנון

קיימת חשיבות רבה לעריכת ביצוע מול תכנון תקציב במהלך השנה ובסוף שנה כדי לוודא שהוועדה עומדת בתכנון וכדי לבצע תיקונים במידת הצורך.

נמצא כי בוועדה לא נערך ביצוע מול תכנון תקציב – בשנים 2020 ו- 2021 – התקציב אושר בדיעבד לאחר סיום השנה ולכן התקציב מהווה הביצוע בפועל. בשנת 2023 התקציב אושר לאחר כשלוש-רבעי שנה ולכן רוב הביצועים כבר ידועים. עם זאת בוצע בסוף השנה בחינה של תקציב 2023 מול ביצוע.

4.4 הטלת מכסות על הרשויות המקומיות

הנחיות השתתפות הרשויות בתקציב הוצאות הוועדה, הינן בתוקף סמכותה של הוועדה, כאשר על פי סעיף 24(ב) לחוק התכנון והבניה, היא רשאית להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומים למימון התקציב.

רשויות מקומיות החברות בוועדה חייבות לשלם את חלקן בפעילות הוועדה, באופן סדיר, וזאת על מנת להבטיח את פעילותה השוטפת של הוועדה.

בהתאם לכללים שנקבעו באוגדן הנהלים פרק ג', הוועדה המרחבית נדרשת לקבוע את תקציב ההוצאות הכולל הצפוי לשנת פעילות. מתוך ההוצאות הצפויות נדרשת הוועדה לקזז את סה"כ ההכנסות הצפויות. במידה שהיקף ההוצאות הצפוי בתקציב גדול מהיקף ההכנסות הצפוי, השלמת החוסר תחולק בין הרשויות בהתאם לנוסחת מכסות שנקבעה על ידי משרד הפנים.

המכסות ישולמו לוועדה בשישה תשלומים דו חודשיים, בתחילת כל חודשיים, בעבור החודשיים הקרובים. סכומים שלא ישולמו במועד יישאו ריבית של החשב הכללי. חישוב הריבית והחיוב עבורה יתבצעו בסוף כל שנה.

על מנת ליצור מבנה אחיד להטלת המכסות, נקבעו פרמטרים עקרוניים לחישוב גובה המכסות:

מס'ר	משקל
מספר תושבים ברשות המקומית לפי נתוני הלח"ס	40%
מספר היתרים ומספר תכניות מאושרות לשנה קודמת	40%
סכום שווה לכל הרשויות	20%
סה"כ	100%

נדרש כי התחשיב יהיה 40 אחוז על פי מספר תושבים, 40 אחוז על פי תוכניות מאושרות ו - 20 אחוז על פי סכום קבוע.

הטבלה שלהלן מציגה את שיעור המכסות וסכומן בהן נשאו הרשויות בשנים 2020 - 2022:

מס'ד	שם הרשות	2020		2021		2022	
		%	השתתפות	%	השתתפות	%	השתתפות
1	באר יעקב	44.30%	1,985,336	47.20%	2,574,583	46.41%	2,668,934
2	בית דגן	14.62%	655,206	14.99%	817,648	14.24%	818,910
3	כוכב יאיר צור יגאל	25.38%	1,137,423	21.17%	1,154,744	22.32%	1,283,573
4	סביון	15.70%	703,607	16.64%	907,649	17.03%	979,357
סה"כ		100.00%	4,481,572	100.00%	5,454,624	100.00%	5,750,773

הטבלה שלהלן מציגה את תחשיב המכסות של שנת 2022 כפי שבוצע על ידי הוועדה:

לכל הרשויות שווה ל-2020	מ-1/1/20 עד 31/12/20			מס' תיקים	מס' תוכניות	40%	מפקד אוכלוסין 31/12/2020		
							מספר	100%	
20%	40%	100%	ותיקים	ושלבים	תוכניות	40%	100%	מספר	
5.00%	17.77%	44.42%	7,502	7,463	39	23.64%	59.11%	29015	באר יעקב
5.00%	3.30%	8.22%	1,388	1,370	18	5.94%	14.87%	7298	בית דגן
5.00%	10.20%	25.52%	4,310	4,306	4	7.12%	17.80%	8735	נוכח יאיר
5.00%	8.73%	21.85%	3,690	3,664	26	3.30%	8.22%	4037	ביון
20.00%	40.00%	100.00%	16,890	16,803	87	40.00%	100.00%	49,085.00	ה"ב

מבדיקת הביקורת עולה כי החלק השני במנגנון חישוב המכסות - העוסק במספר היתרים ומספר תוכניות מאושרות לשנה קודמת - המיושם על ידי הוועדה אינו תקין ואינו תואם להוראות. בפועל החישוב הינו על פי תוכניות שהוגשו ולא על פי תוכניות מאושרות.

תגובת הוועדה: על פי אגודת הנהלים פרק ג תקציב ודוחות כספיים נוסח חישוב המלת מכסות על הרשויות המקומיות על פי הפרמטר הבא: א. 40% ממספר תושבים ברשות המקומית לפני נתוני הלמ"ס. ב. 40% ממספר היתרים ומספר תכניות מאושרות לשנה הקודמת. ג. 20% סכום שווה לכל הרשויות.

4.5 חלוקת עודפים

במסגרת אגודת הנהלים בשנת 2009 נקבע כי עודפי כספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות של אותה שנת תקציב, וכן כי "למימון הוצאות בלתי צפויות רשאית הוועדה להחזיק רזרבה אשר לא תעלה על 2% מהיקף התקציב לאותה שנה".
על פי הוראות האגודת "סכומים שלא יועברו במועד לרשויות החברות יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והזיכוי ייעשו בסוף כל שנה".

בעקבות תוכנית ההבראה, כל רשות הייתה אמורה להכניס כספים לוועדה בכדי לאזן את הגירעון, כל הרשויות מלבד בית דגן העבירו את הכספים הנדרשים לוועדה.

נמצא כי ההתנהלות של הוועדה מול כל רשות בנוגע לכספים שונה. להלן פירוט הממצאים:

- הוועדה מעבירה למ.מ. סביון כספים שמתקבלים אצלה, בעקבות ביקורת שנערכה על ידי מבקר מ.מ. סביון, אולם הדבר לא מבוצע ביתר הרשויות המקומיות.
- בתחילת שנה, הוועדה מעבירה את יתרת הפתיחה של השנה הקודמת בכרטיס החו"ז של הרשויות. כלומר, הוועדה לא מקבלת כסף מהרשויות, אלא שומרת אצלה כספים שנגבים בעבור הרשויות. ומנהלת את היתרות על פי כרטיס החו"ז ולא מחלקת את המזומנים.
- העודף בשנת 2021 עמד על סך של 1,817 אלפי ש"ח. והועבר כולו לקרן הכללית:

מס"ד	פירוט	תקציב	דוח כספי (בפועל)
1	השתתפות הרשויות	5,455	5,455
2	קנסות, כפל אגרה	509	2,489
3	סה"כ הכנסות	5,964	7,944
4	הוצאות מנהלה וכלליות	3,148	3,348
5	הוצאות תכנון והנדסה	2,074	2,094
6	פיקוח על הבנייה	742	685
	סה"כ הוצאות	5,964	6,127
	עודף (גרעון)	0	1,817

ד. מנהלת החשבונות הראשית של הוועדה מסרה לביקורת כי בעקבות הגירעון אליו נכנסה הוועדה בעבר, ראש עיריית באר יעקב הסכים שהכסף השייך לבאר יעקב יישאר בוועדה תקופת זמן עד לאיזון המשאבים.

ה. על פי הדוח הכספי של שנת 2021 הרשויות עמדו בתחילת שנת 2020 ביתרת זכות של 14,696 אלפי ש"ח, ובתחילת 2021 ביתרת זכות של 8,091 אלפי ש"ח. בתחילת 2022 עמדו הרשויות ביתרת זכות של 3,740 אלף ₪ ובתחילת שנת 2023 ביתרת זכות בסך 3,740 ש"ח.

ו. למרות הגרעון, בקרן הכללית של הוועדה נשמר נכון לסוף 2021 סך של 1,665 אלף ₪.

מבדיקת הביקורת עולה כי ועדות מרחביות אחרות אינן שומרות בקרן הכללית עודפים העולים על 2%. להלן שתי דוגמאות מדוחות כספיים של ועדות אחרות שפורסמו באינטרנט:

א. דוגמה 1 - הוועדה המקומית לב הגליל (2020):

ביאור 5: הקרן הכללית																	
הקרן הכללית מיועדת למימון חשקעות חריגות ברכוש קבוע, למימון פעולות חריגות ותשלומים חריגים כפי שיאושרו מדי פעם בפעם על ידי הוועדה וכן למימון גרעון מפעילות במסגרת התקציב הרגיל.																	
התנועה בחשבון -																	
<table> <tr> <th>שנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר</th><th></th></tr> <tr> <th>2019</th><th>2020</th></tr> <tr> <th>ש"ח</th><th>ש"ח</th></tr> <tr> <td>-</td><td>166,219</td></tr> <tr> <td>2,473,499</td><td>3,117,369</td></tr> <tr> <td>(2,307,280)</td><td>(3,065,712)</td></tr> <tr> <td>166,219</td><td>217,876</td></tr> <tr> <td>=====</td><td>=====</td></tr> </table>		שנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		2019	2020	ש"ח	ש"ח	-	166,219	2,473,499	3,117,369	(2,307,280)	(3,065,712)	166,219	217,876	=====	=====
שנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר																	
2019	2020																
ש"ח	ש"ח																
-	166,219																
2,473,499	3,117,369																
(2,307,280)	(3,065,712)																
166,219	217,876																
=====	=====																
יתרה לתחילת השנה																	
העברת עודף (גרעון) השנה מהתקציב הרגיל																	
חלוקת (עודף) גרעון לרשויות																	
יתרה לסוף השנה - 2% מהתקציב																	

ב. דוגמה 2 - הוועדה המקומית גליל מרכזי (2019):

ביאור 5.א. הקרן הכללית															
למימון גרעון מפעילות במסגרת התקציב הרגיל.															
התנועה בקרן הכללית -															

<table> <tr> <th>31.12.2018</th><th>31.12.2019</th></tr> <tr> <th>אלפי ש"ח</th><th>אלפי ש"ח</th></tr> <tr> <td>0</td><td>-</td></tr> <tr> <td>1,104</td><td>2,360</td></tr> <tr> <td>(1,104)</td><td>(2,360)</td></tr> <tr> <td>-</td><td>-</td></tr> <tr> <td>-</td><td>-</td></tr> </table>		31.12.2018	31.12.2019	אלפי ש"ח	אלפי ש"ח	0	-	1,104	2,360	(1,104)	(2,360)	-	-	-	-
31.12.2018	31.12.2019														
אלפי ש"ח	אלפי ש"ח														
0	-														
1,104	2,360														
(1,104)	(2,360)														
-	-														
-	-														
עודף (גרעון) לתחילת שנה															
עודף (גרעון) השנה															
העברה לרשויות החברות בוועדה															
העברה לגרעון מצטבר															
יתרה לסוף התקופה															

תגובת הוועדה: חלוקת העודפים לא התנהלה בהתאם לאוגדן מכיוון שחייב המכסות לא נעשה על פי האוגדן.
התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מעירה כי על הוועדה לפעול הן בנושא חיוב המכסות והן בנושא חלוקת העודפים בהתאם להנחיות האוגדן.

5. ניהול כספי

5.1 הנהלת חשבונות ותשלומים

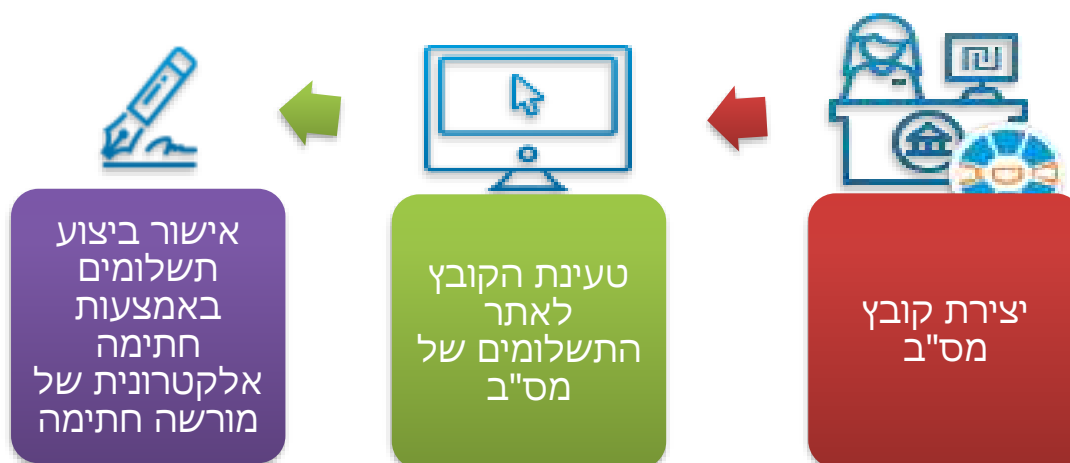
ניהול תחום הכספים בוועדה מבוצע ע"י מנהלת החשבונות הראשית ובסיוע של חשבת השכר של הוועדה. מנהלת החשבונות הראשית של הוועדה אמונה על ניהול ענייני הכספים מול הבנקים, על הנהלת חשבונות, חישוב הכנסות מול רשויות מקומיות, עריכת התקציב והכרטסות ושימשה נכון למועד הביקורת כמורשת חתימה יחד עם היו"ר. כאמור, לוועדה אין גזבר ואת פעולות הגזבר מבצעת מנהלת החשבונות הראשית של הוועדה.

לאחר ביצוע הרכש/קבלת השירות, מתקבלות החשבונות לטיפול מנהלת החשבונות הראשית לשם קליטתן במערכת הנהלת החשבונות, כאשר רכזי התחום מצרפים אל החשבונית את הזמנת הרכש, שהופקה ממערכת ה"אוטומציה".

5.2 תשלומים באמצעות מס"ב בעבור שכר

לאחר קבלת נתוני השכר ממערכת השכר, מכינה מנהלת החשבונות הראשית של הוועדה קובץ לתשלום שכר במס"ב (מרכז סליקה בנקאי) (להלן: "קובץ מס"ב").

להלן תהליך אישור ביצוע התשלום על בסיס קובץ מס"ב:



כדי להעביר תשלומים באמצעות מערכת מס"ב, נדרשת חתימה אלקטרונית ומאובטחת על הוראות הביצוע. החתימה מתבצעת באמצעות "מיני טוקן" (להלן: "טוקן") - זהו רכיב חומרה עם שבב חכם שמאפשר חתימה מאובטחת על מסמכים דיגיטליים. השבב מתחבר לשקע USB במחשב ומאפשר את ביצוע החתימה רק לאחר הזנת הסיסמה האישית של בעל הטוקן.

בעת הביקורת, בוועדה שלושה מורשי חתימה, אשר חתימת שניים מהם איפשרה שידור הקובץ למס"ב:

- יו"ד הוועדה;
- ראש עיריית באר יעקב;
- מנהלת החשבונות הראשית של הוועדה.

נמצא כי מנהלת החשבונות הראשית של הוועדה שימשה נכון למועד הביקורת כמורשת חתימה יחד עם היו"ר, דבר אשר מהווה חשיפה עקב חוסר הפרדת סמכויות, מאחר שהיא יכולה לבצע מעגל שלם של פעולות כספיות.

נמצא כי החתימה בפועל על התשלומים לא בוצע על ידי מורשי החתימה כנדרש, אלא על ידי חותם יחיד (חשבת השכר):

- א. מבדיקת הביקורת, נמצא כי הטוקן של יו"ר הוועדה ושל ראש עיריית באר יעקב נמצאים בכספת בחדר הארכיב בוועדה, ומי שמחזיק במפתח לכספת זו חשבת השכר של הוועדה.
- ב. נמצא כי מי שחותם בפועל עם הטוקן על תשלומי השכר זאת חשבת השכר, באישור היו"ר ולא מורשי החתימה עצמם.

בהתאם לעקרון הפרדת תפקידים, הפרדת תפקידים זאת אחת הבעיות החשובות למניעת טעויות ומניעת מעילות, המבוססת על התפיסה לפיה יש להפריד פעולה למספר מטלות, כך שמספר אנשים יבצעו את הפעולה ולא אדם אחד יבצע פעולה אחת מתחילתה ועד סופה.



תגובת הוועדה:

יש לקבוע 2 מורשי חתימה מטעם הרשויות – קיים יותר מ-2 מורשי חתימה: [.....]. הדרישה כי הטוקן יוחזק על ידי אחד מראשי הרשויות, מאוד בעייתית ותפגע בתפעול שוטף של הוועדה ומערכת התשלומים שלה. זה יצריך הגעה כמעט יום יומית של ראש הרשות למשרדי הוועדה, הדבר לא סביר ולא אפשרי מבחינת ראשי הרשויות. התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מעירה כי הטוקן מהווה כלי חתמה ועל כלי החתימה להיות אצל החותם.

5.3 אישור חשבוניות ותשלום באמצעות שיקים

הוועדה נעזרת בשיקים (המחאות)/העברה בנקאית לביצוע תשלומים עבור נושאים הבאים:

- א. תשלומים לספקים.
- ב. תשלומי למוסדות (מס הכנסה, ביטוח לאומי)
- ג. "טעינת" מזומנים עבור קופה קטנה

בעבור כל חשבוניות ספק מופק מסמך פקודת זיכוי המציג את פרטי החשבוניות וכרטיס הנהלת החשבונות אליו מיוחסת ההוצאה. מסמך פקודת הזיכוי מאושר על ידי הגורמים הבאים: מנהלת הכספים, מהנדסת (בתור "גזבר הוועדה") הוועדה ויו"ר הוועדה – ראה איור המציג את מסמך פקודת הזיכוי, בעקבות פקודת הזיכוי מופק שיק לספק הנחתם על ידי מורשי החתימה בוועדה.

להלן ממצאים:

- א. נמצא כי הוועדה אינה עושה שימוש במערכת מס"ב (מרכז סליקה בנקאי) לצורך תשלומים לספקים ולמוסדות כפי שמקובל ברוב הגופים הציבוריים. הוועדה משלמת למוסדות בשיקים ולספקים בהעברות בנקאיות – שתי שיטות שהן פחות בטוחות. תשלומים באמצעות מערכת סליקה בנקאית הינם מאובטחים יותר ונותנים מענה לסיכון של רישום שיק על ידי גורם שאינו מורשה ומסירתו לספק.
- ב. הביקורת מעירה כי קיים סיכון של רישום שיק על ידי גורם שאינו מורשה, וזאת בנוסף לכך שעל גבי השיק לא מצוין כי לא ניתן לשנותו – כפי שמקובל במקרים בהם השיקים מופקים ממערכת ממוחשבת. סיכון זה אף חמור יותר נוכח העובדה כי משרת גזבר הוועדה אינה מאויישת (ראה פרק 2.3 וכן פרק 2 המתייחס למבנה הארגוני) כך שלא קיימת בקרה יעילה אחר הפקת השיקים המבוצעים על ידי מנהלת החשבונות הראשית.

תגובת הוועדה: הוועדה אינה משתמשת בשיקים למעט במוסדות כגון: למס הכנסה, ביטוח לאומי והסתדרות בלבד, ואף עניין זה נבחן בימים אלו למעבר לתשלום באמצעות מס"ב.

- ג. נמצא כי בניגוד למקובל ברשויות מקומיות ולאפשרות הקיימת במערכת האוטומציה, חשבוניות הספקים מתועדות בקלסרים ידניים במשרדה של מנהלת החשבונות הראשית ואינם סרוקים למערכת האוטומציה לכרטיס הספק.
- ד. הוועדה לא הצליחה להפיק דוח רצף שקים לבקשת הביקורת.

5.4 קופה קטנה

קופה קטנה המיועדת לתשלום הוצאות קטנות (במזומן), מזדמנות וחד-פעמיות, שאין סובלות דיחוי והן בלתי צפויות מראש.

מפגישה שערכה הביקורת עם מנהלת החשבונות הראשית נמסר כי הוועדה נעזרת בקופה קטנה לתשלומים חד פעמית עד סך של 300 ₪ בלבד, כאשר תשלומים נרשמים בכרטיס הנהלת חשבונות מס' 1730000682. "טעינת" הקופה הקטנה בתקבולים מתבצעת באמצעות משיכת שיק מחשבון הוועדה, כך שיתרת הקופה "תעמוד" על סך של 4,500 ₪.

ממצאים:



- א. בוועדה לא נמצא נוהל המעגן את פעולת הקופה הקטנה במסגרת הניהול הכספי של הוועדה. לכן ההסברים ניתנו לביקורת בעל פה.
- ב. הביקורת הפיקה את כרטיס הנה"ח של הוועדה ממערכת האוטומציה לשנת 2023 לשם בחינת גובה תנועות כרטיס הנהלת החשבונות '1730000682' להלן פירוט תנועות הכרטיס לשנת 2023:

חשבון	שם חשבון	ת.רישום	תאור	חובה
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	02/02/2023	טרי על הבוקר 1/23	1,456
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	28/02/2023	טרי על הבוקר 12/22	1,124
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	28/02/2023	חידוש כרטיס חכם ל-4 שנים אושרת	778
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	28/02/2023	חידוש כרטיס חכם ל-4 שנים רינה	446
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	13/03/2023	טרי על הבוקר 2/23 - מאפה וחלב	1,112
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	03/04/2023	טרי על הבוקר 3/23	1,133
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	03/05/2023	עבור חידוש כרטיס חכם ל-4 שנים	446
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	03/05/2023	עבור חידוש כרטיס חכם ל-4 שנים	535
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	03/05/2023	הוצאות טיול יערות הכרמל 14.5	8,000
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	05/06/2023	טרי על הבוקר חן 298629	1,281
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	28/06/2023	טרי על הבוקר חן 297230	805
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	09/08/2023	טרי על הבוקר לחודש 6/23	1,245
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	09/08/2023	טרי על הבוקר לחודש 7/23	1,352
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	30/08/2023	הוצ' מקדמה - הרמת כוסית לרה"ש	500
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	05/09/2023	הרמת כוסית ראש השנה 2023	4,000
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	19/09/2023	טרי על הבוקר לחודש 8/23	796
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	14/11/2023	טרי על הבוקר 9/23	954
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	14/11/2023	טרי על הבוקר לחודש 10/23	1,084
1730000682	הוצאות שוטפות קופה קטנה 2017	05/12/2023	טרי על הבוקר 11/23	1,216



מן הטבלה עולה כי מבוצעים תשלומים בסך הגבוה מ – 300 ₪, וזאת בניגוד לנמסר על ידי מנהלת חשבונות ראשית. בין התשלומים ישנן הוצאות חוזרות שאינן חד פעמיות ואינן מתאימות לשימוש בקופה קטנה, כגון:

- 1) טרי על הבוקר – מדובר בהוצאות שחוזרות על עצמן מדי חודש – בחלק מהחודשים מעל 1,000 ₪.
- 2) הוצאות טיול יערות הכרמל 4.5 – 8,000 ₪.
- 3) חידוש כרטיס חכם.
- 4) הוצאות הרמת כוסית – מקדמה – 500 ₪.

ג. הביקורת ביצעה בחינה של יתרת הקופה הקטנה באמצעות ספירה של יתרת הכספים בקופה וכן יתרת הכספים הקופה הקטנה כפי שקיימים בכספת הוועדה. הטבלה שלהלן המתארת את נתוני הספירה ב – ₪ :

סכום ספירה קופה	סכום ספירה בכספת	סה"כ קופה + כספת
320	4,180	4,500

נמצא כי קיימת התאמה בין נתוני הקופה והכספת לבין יתרת הקופה הרצויה לוועדה כפי שנמסר על ידי מנהלת חשבונות ראשית – תקין.

5.5 הוראות קבע

הרשאה לחיוב חשבון בנק (להלן: "הוראת קבע"), היא שיטת תשלום שבה הלקוח מורה לבנק לכבד באופן אוטומטי את דרישת התשלום שתגיע מספק, ולהעביר אליו את הסכום הנדרש ישירות לחשבון. לתשלום באמצעות הוראת קבע יתרונות רבים, כגון: חיסכון בזמן; חיסכון כספי בהוצאות התשלום (כגון עמלות משיכה, שיחות טלפון); והימנעות מפגורים בתשלומים העלולים לגרום סנקציות מצד ספקים. עם זאת, התשלומים באמצעות הוראת קבע מועברים באופן אוטומטי עם דרישתם, ולפיכך הבקרה אחר התשלום יכולה להיעשות רק בדיעבד, לאחר שהתשלום כבר הועבר לספק.

הביקורת הפיקה דוח מחשבון הבנק של הוועדה המציג את ריכוז הוראות קבע של הוועדה.

הביקורת הפיקה חשבונית בגין הוראות הקבע בתחום הליסינג והחשמל לשם בחינה כי המדובר בהוצאות המיוחסות לוועדה. להלן הממצאים:

- א. נמצא כי הוצאות הליסינג מיוחסות לעובדי הוועדה בלבד – תקין.
- ב. נמצא כי חשבון החשמל תואם את כתובת הוועדה – תקין.



5.6 רואה חשבון מבקר

בשנת 2013 פורסם דוח מבקר המדינה בנושא: "הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שרונים" בו העיר מבקר המדינה לוועדה המקומית כי "התקשרות עם ר"ח במשך תקופה כה ארוכה מנוגדת לנקבע באוגדן הנהלים, לכללי המינהל התקין ואף לנוהל שקבעה הוועדה עצמה. זאת ועוד, התקשרות כה ממושכת עלולה לגרום ליצירת יחסי תלות, וכמו כן מונעת תחרות ומתן הזדמנות שווה ליועצים אחרים להתמודד על מתן השירות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי בכל פעם שהאריכה את ההתקשרות עם משרד רואי החשבון, היה עליה לעדכן את חוזה ההתקשרות עימו או לחתום עמו על חוזה חדש".

ביום 19.12.2019 נחתם הסכם שירותים למתן שירותי ראיית חשבון, סקירה וביקורת דוחות כספיים, בין הוועדה המרחבית לבין רואה החשבון החיצוני המבקר.

בהתאם לכתוב בהסכם, ההסכם יהיה בתוקף עד ליום 31.3.2021 (להלן: "**תקופת ההתקשרות**") וככל והצדדים יהיו מעוניינים להמשיך את התקשרות זו, הם יהיו רשאים להאריכה לשלוש תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת. לפיכך ניתן להאריך את ההתקשרות עד ליום 31.3.2024.

בוועדה לא נמצאו מסמכי הארכת החוזה עם רואה החשבון המבקר.



5.7 גביית כספים ע"י הוועדה

5.7.1 כללי

הוועדה רשאית לגבות רק תשלומים הקבועים בחוק: אגרות בנייה, היטלי השבחה וקנסות. התרשים שלהלן מציג את מקורות ההכנסה וההנחיה לאופן טיפול הוועדה בהכנסות:



5.7.2 אגרות

סעיף 25 לחוק קובע: "אגרות המשתלמות על פי תקנות לפי חוק זה לוועדה המקומית בקשר לקרקעות או בניינים שבתחום רשות מקומית פלונית, ישולמו לקופת אותה רשות מקומית ויהיו חלק מהכנסותיה. אגרות כאמור בקשר לקרקעות ובניינים במקומות אחרים ישולמו לקופת הוועדה המקומית ויהיו חלק מהכנסותיה".

כלומר, האגרות המשולמות על פי תקנות חוק זה בגין נכסים בשטח הרשות המקומית ישולמו לקופה של אותה הרשות ויהיו חלק מהכנסותיה. אגרות בשטחים אחרים ישולמו לקופת הוועדה ויהיו חלק מהכנסותיה.

בהתאם לאמור לעיל, יש לגבות את האגרות הקבועות בתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר - תנאים ואגרות), התש"ל-1970 ובתקנה 4 לתקנות התכנון והבנייה (מסירת מידע), התשמ"ט-1989.

תושבים המבקשים להתחיל בהליך של בקשה להיתר ו/או בקשה מקדמית להיתר/בקשה לרישום בטאבו ועוד מגישים בקשה באמצעות אתר האינטרנט של הוועדה.

באוגדן, בפרק ג', נקבע כי הכנסות מאגרות בניה שנגבות בתיק בניה (תיק, גרמושקה), ישולמו לוועדה וייזקפו לזכות הרשות המקומית בעבורה נגבו בוועדה.

הטבלה שלהלן מציגה נתוני גביית אגרות הבנייה על ידי הוועדה בשנים 2020 - 2021:

מס"ד	שם הרשות	2020	2021	2022
1	באר יעקב	8,803,647	10,343,125	6,825,226
2	בית דגן	102,644	44,279	43,373
3	סביון	330,272	492,399	575,637
4	כוכב יאיר	204,188	174,049	96,305
5	צור יגאל	30,138	39,101	55,315

מנתוני הכרטסות ומהתקציבים עולה כי ההכנסות מאגרות בנייה משולמות לקופת הוועדה ונזקפות לזכותה בכרטיס החו"ז שלה בוועדה. אין הערות.

5.7.3 קנסות ותשלומים מהליכים משפטיים

סעיף 223 לחוק קובע כי "כל קנס או תשלום חובה אחר שאדם שילם על פי פסק דין לפי פרק זה בקשר לעבירה שנעברה במרחב תכנון מקומי פלוני, למעט פיצוי לפי סעיף 220, ישולם לוועדה המקומית של אותו מרחב תכנון שכתב האישום הוגש מטעמה לפי סעיף 258".

הטבלה שלהלן מציגה את נתוני תקציב הוועדה בנוגע לגביית קנסות וכפל אגרה:

מס"ד	פירוט	2021	2022	2023
1	תקציב	400,000	500,000	250,000
2	בפועל	360,408	327,976	160,519

נושא זה לא נבדק במסגרת ביקורת זו.

5.7.4 היטלי השבחה

סעיף 196 (א) לחוק קובע כי "וועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה". התוספת השלישית לחוק, תיקון מספר 84 קובע כי שיעור החיוב בהיטל יהיה לפי "בשיעור הקבוע בשומת ההשבחה שנערכה לפי הוראות סעיף 4 או בשיעור הקבוע בלוח שומה....".

בהתאם לאוגדן הנהלים, "היטלי השבחה ישולמו לוועדה ויוחזרו לרשות המקומית בתחומה מצויים המקרקעין בגינם שולם ההיטל בניכוי הוצאות הגביה כאמור בסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק. במסגרת זו תחויב כל רשות מקומית להפריש 10% כפיקדון זמני לקרן ביטחון לתביעות, על פי סעיף 197, בהתאם להוראות הקבועות בנוהל זה".

עוד נקבע באוגדן כי: "כספים שנגבו על ידי הוועדה עבור היטלי השבחה יועברו על ידי הוועדה לרשות המקומית, עבורה נגבו התשלומים עבור ההיטלים, תוך שבועיים מהיום בו יתקבלו בוועדה. סכומים שלא יועברו במועד יישאו ריבית של החשב הכללי, חישוב הריבית והחיוב עבורה יבוצעו בסוף שנה".

בהתאם לנספח ו' לאוגדן הנהלים "הנחיות בנושאי חלוקת מכסות, תשלומים וקרן ביטחון לפיצויים הוועדה המרחבית לתכנון ובניה" ממועד 25.12.2005 (להלן "נספח ו' לאוגדן") "ההפרשות לקרן הביטחון עפ"י חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1975 יבוטלו מאחר והוועדה הינה ישות משפטית נפרדת מהרשויות החברות בה. הביטול בכפוף לכך שכל רשות מקומית תיתן שיפוי לוועדה עבור שטח השיפוט שלה".

הטבלה שלהלן מציגה נתוני גביית היטלי השבחה על ידי הוועדה בשנים 2020 - 2022:

מס"ד	שם הרשות	2020	2021	2022
1	באר יעקב	13,937,672	23,018,422	12,049,862
2	בית דגן	480,371	168,450	613,154
3	סביון	3,803,548	8,117,131	7,975,089
4	כוכב יאיר	574,663	184,682	152,086
5	צור יגאל	213,710	214,332	1,470,105

נמצא כי הוועדה אינה גובה 10% מהיטלי השבחה, הוועדה מפרישה בהתאם לסעיף 197 לקרן הביטחון, 5% ואין כתבי שיפוי, ובסוף השנה הוועדה מחזירה את ה-5%, כאשר הכסף משמש לתפעול השוטף של הוועדה.

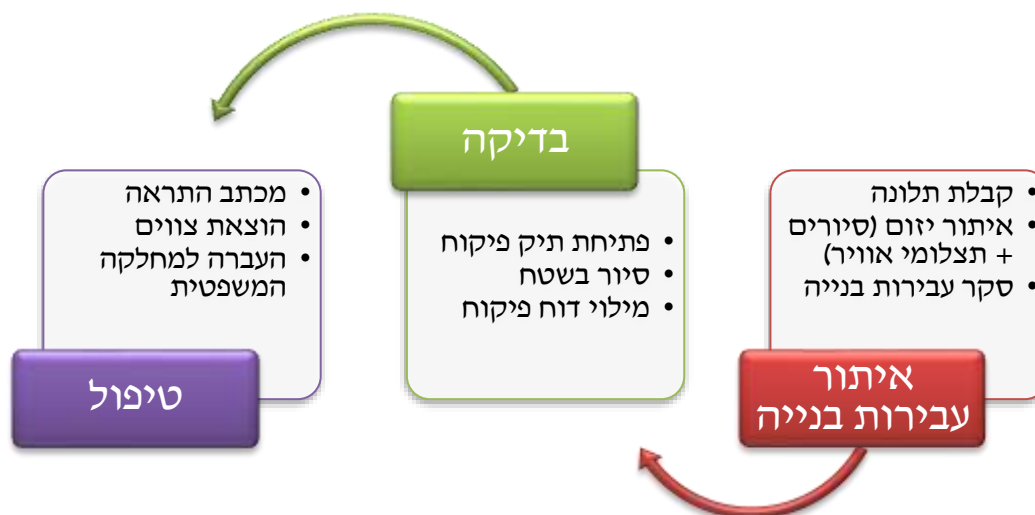
בניגוד לקבוע בהוראות האוגדן, הוועדה אינה מעבירה את הכספים הנגבים מהיטלי השבחה לרשויות המקומיות, אלא רק זוקפת אותם לזכות הרשויות במסגרת רישום של הדוח הכספי.

6. אכיפה

6.1 כללי

תהליך הפיקוח על הבניה עוסק באיתור וטיפול בחריגות בניה, פיצול דירות ושימושים חורגים ברחבי העיר על פי החוק, לרבות ביצוע וקיום פסקי דין, וכל זאת בהתאם למדיניות הוועדה המרחבית לתכנון ובניה.

התרשים שלהלן מציג את תהליך הפיקוח במחלקת הפיקוח על הבניה:



הטיפול של מחלקת הפיקוח על הבניה באכיפת עבירות בנייה מתחיל באיתור חריגות/עבירות בנייה שיכול להתבצע או באופן יזום או באמצעות קבלת פנייה, דיווח או תלונה מגורמים חיצוניים. לאחר שעולה חשד כי אותה חריגת בנייה, נדרשים מפקחי המחלקה לפתוח תיק פיקוח במערכת "בר טכנולוגיה", לצאת לשטח כדי לערוך סיור ולבדוק האם אכן מדובר בחריגת בנייה ולתעד תוצאות הבדיקה בדוח פיקוח במערכת.

כלל ואותה חריגת בנייה בסיור המפקח, נדרש המפקח להוציא מכתב התראה לבעל הנכס בדבר החריגה, תוך בקשה להשיב את המצב לקדמותו. במקביל ובתלות בהיקף החריגה, חומרתה ושלב הבנייה, ניתן להוציא צווים מנהליים אשר יורו על הפסקת העבודות או על הריסתן. בנוסף, על המפקח לאסוף את כל הנתונים הנוגעים לעבירה ולהגישם כדוח מסודר למחלקה המשפטית של הוועדה לצורך בחינה האם להגיש כתב אישום כנגד עובר העבירה.

6.2 מדיניות אכיפה

מסמך מדיניות אכיפה רב-שנתי הוא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה אמורה לעשות יחידת הפיקוח, כיצד תבוצע האכיפה, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת מדיניות האכיפה מהן התוצאות הרצויות מהעשייה של היחידה.

מדיניות אכיפה אמורה להגדיר את סדרי העדיפויות במדיניות האכיפה על הבניה ואת אופן מימוש המדיניות ע"י הגורמים השונים (מערך פיקוח יזום, התביעה, יחידות התכנון והרישוי בוועדה המקומית). כך למשל ניתן להגדיר התמקדות באכיפה נגד עבירות בניה בשטחים ציבוריים לשימוש מסחרי/כלכלי; בניה במגרש פרטי ללא היתר לכל מטרה וכדומה.

בתי המשפט בישראל קבעו לא פעם בנוגע להליכי אכיפה כי על הרשויות מוטלת החובה לקבוע מדיניות אכיפה אשר תשיג את התוצאות הטובות ביותר. כך למשל בפסק הדין שניתן בבג"צ 551/99 בעניין שקם

בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ נקבע כי: "בידי הרשויות המוסמכות מופקדים המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים, לכן, שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות".

חוק התכנון והבניה והתקנות על פיו, קובעים שורה ארוכה של הוראות אשר הפרתן מהווה עבירה. כאמור, לא סביר שניתן לאכוף את כולן באופן מלא כל הזמן ועל מנת שתהליך הפיקוח והאכיפה יהיה אפקטיבי יש צורך כי תקבע על ידי הרשות מדיניות אכיפה מסודרת אשר מגדירה מהן העבירות עליהן יש להקפיד או לתת דגש במסגרת ביצוע תהליך האכיפה, מתוך כלל העבירות האפשריות.

מדיניות אכיפה מאפשרת התייחסות מקיפה וכוללת לצרכי הרשות, ונקיטת צעדי אכיפה אפקטיביים ומאוזנים תוך שיתוף גורמי הפיקוח והתביעה. כמו כן, המדיניות תסייע לוועדה המרחבית להתמקד בטיפול בעבירות אשר להם משקל רב בפגיעה בשלום הציבור ואיכות החיים.

מטרה נוספת של קביעת מדיניות אכיפה הינה להבטיח כי לא מתקיימת אכיפה סלקטיבית על ידי הרשות וכך נמנעות טענות אפשריות מצד הנתבעים על ידי הרשות המקומית, אודות חוסר צדק שלטוני או יחס של איפה ואיפה, בעקבות כך שהרשות לא הקפידה באותה מידה כנגד תושבים שעברו את אותה עבירה.

בהתאם למסמך "מדיניות אכיפת עבירות תכנון ובניה - הרשות לאכיפה במקרקעין" של משרד האוצר (מאי 2021), מדיניות אכיפה הינה כלי מרכזי המאפשרת למקד משאבי אכיפה מוגבלים בעבירות המשמעותיות ביותר ובאופן האפקטיבי ביותר. מיקוד משאבי האכיפה לפי סדרי עדיפות קבועים מראש מאפשר הגברת אפקטיביות האכיפה באמצעות פעילות יזומה, צמצום המשאבים המופנים כלפי עבירות בעלות ערך נמוך יותר, והבטחת השוויון באכיפה.

ביום 25.12.2019 נקבעה מדיניות אכיפה מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מצפה אפק (להלן: "מסמך המדיניות"). מסמך המדיניות קובע את סדרי העדיפויות לאכיפה בכל היישובים, ועל פי יישובים ספציפיים לעומת עבירות שנמצאות בתחתית סדר העדיפות (עבירות אשר הוחלט כי העניין הציבורי באכיפתן נמוך מאוד ולכן יטופלו רק במקרים מיוחדים בעיקר כאשר קיימת סתירה להוראות חוקי העזר או כאשר גורמות להשפעה סביבתית). התרשים שלהלן מציג את המדיניות:

עבירות בתחתית סדר העדיפויות	יישובים ספציפיים	בכל היישובים
- כל סוגי הבניה הכלולים בתקנות הפטור הינם מטבעם בעדיפות נמוכה, למעט עבודות בבניה רוויה שיש בהם כדי לפגוע בחזות המבנים והנוגדות את הנחיות המרחביות או המשטר התכנוני התקף כגון פרגולות בניגוד להנחיות המרחביות ולשיקול דעת הוועדה; - בניה שלא פטורה מהיתר, שהיא בהיקף מצומצם (פחות מ-20 מ"ר) והתיישן, הינה בעדיפות נמוכה; - שימוש חורג מהיתר (לא מהתב"ע); - שימוש חורג במבנה מגורים שאינו פוגע בשימוש העיקרי ואינו מהווה מטרד;	- בניה או בשימוש בשטח ציבורי סיפוח שטחים לגינות - בדגש ביישוב כוכב יאיר וצור יגאל; - בניה ושימושים אסורים באזור חקלאי - בדגש ביישובים באר יעקב ובגני תקווה; - במבנה מגורים/קרוואן/מבנים יבילים, באזור מגורים - בדגש ביישובים בית דגן בבאר יעקב ובגני תקווה; - הגדלת מרתף - בדגש ביישובים סביון ובאר יעקב; - מדרגות חיצוניות למרתף או לקומות עליונות - בדגש ביישובים בית דגן, כוכב יאיר ובאר יעקב;	- בנייה בלתי חוקית ו/או שימוש אסור או אי קיום צווים; - פלישה חדשה ע"י בניה בשטח ציבורי או בניה קיימת או שימוש בשטח ציבורי; - שימוש חורג במבנה מגורים; - שימוש חורג; - פיצול דירה בבניה צמודת קרקע או בבניה רוויה; - סגירת חנויות מאושרות בהיתר לשימושים אחרים.

כמו כן, נקבעה מדיניות מקילה לטיפול בעבירות בנייה ושימוש אסור בגני ילדים. ראה פירוט בנספח ג'.

6.3 נתוני אכיפה

הביקורת קיבלה לידיה עותק של דיווחים תקופתיים בקובץ "אקסל" לשנים 2020-2022, אשר מפרטים את מספר העבירות, סוג העבירה, מקור העבירה, סטטוס טיפול, נסיבות מחמירות, האם העבירה בתקופת התיישנות או האם מדובר על עבירה חדשה. הביקורת קיבלה שלושה קבצי אקסל המתייחסים לדיווח תקופתי לשנים 2020 - 2022:

- עותק דיווח תקופתי 2020 - הביקורת קיבלה קובץ "אקסל" הכולל את כל העבירות שאותרו במהלך שנת 2020 (להלן: "**דיווח תקופתי 2020**"), הקובץ כולל 159 רשומות.
- עותק דיווח תקופתי 2021 - הביקורת קיבלה קובץ "אקסל" הכולל את כל העבירות שאותרו במהלך שנת 2021 (להלן: "**דיווח תקופתי 2021**"), הקובץ כולל 104 רשומות.
- עותק דיווח תקופתי 2022 - הביקורת קיבלה קובץ "אקסל" הכולל את כל העבירות שאותרו במהלך שנת 2022 (להלן: "**דיווח תקופתי 2022**"), הקובץ כולל 161 רשומות.

בכל אחד מקבצי הדיווח 2020 - 2022, מתועדים הפרטים הבאים בכל רשומה:

שנה, רבעון, שם וקוד מחוז, שם וקוד ועדה מקומית, שם וקוד רשות אכיפה, סוג גורם אכיפה, רשות מקומית, מספר זיהוי חד ערכי של פעילות האכיפה ושל האיתור כפי שהוגדר בסקר, מקור האיתור, פרטי בעל זכות עיקרי בנכס, פרטי משתמש עיקרי בנכס, כתובת מלאה, קוד ותיאור יעוד קרקע, שטח מותר לבניה ע"פ היתר, יחידת מידה להיתר, סוג עבירה, סוג חריגה, תיאור העבירה והיקף חריגה מדויק, יחידת מידה לחריגה, קוד סוג שימוש אסור, תיאור סוג שימוש אסור, תיאור וקוד פעולת אכיפה שננקטה, תיאור וקוד סטטוס טיפול, תיאור וקוד סוג טיפול, תאריך סטטוס קנס שהוטל, קנס שנגבה בפועל, סדר עדיפות לטיפול, תיאור וקוד נסיבות מחמירות בהתאם למפורט בסעיף 243 (א)2, האם החריגה נמצאת בתוך תקופת ההתיישנות לעבודה אסורה, עבירה חדשה, שנת בניה, רשימת נ.צ מלאה.

6.4 איתור עבירות בניה

תופעת הבניה הבלתי חוקית היא תופעה רחבת היקף הפוגעת בסדר הציבורי ובאיכות החיים של האזרחים, כמו גם בקיומו של הליך תכנון בניה מסודר. מבנים הנבנים ללא פיקוח, ללא התאמה לתקני בניה מחייבים, ללא סידורי בטיחות נאותים, מהווים סיכון בטיחותי ולעיתים גורמים נזק ישיר לאיכות החיים של הפרט והסביבה.

איתור עבירות ו/או חריגות בניה יכול שיהיה במספר דרכים כמתואר בתרשים שלהלן:



- סקר עבירות בניה - בדיקה יזומה של הוועדה באמצעות עריכת סקר לאיתור עבירות בניה;
- איתור יזום – סיורים של המפקחים;

- ג. תצלומי אוויר – תצלומי אוויר ממינהל התכנון;
 ד. תלונות – תלונות ודיווחים המועברים על ידי תושבים;

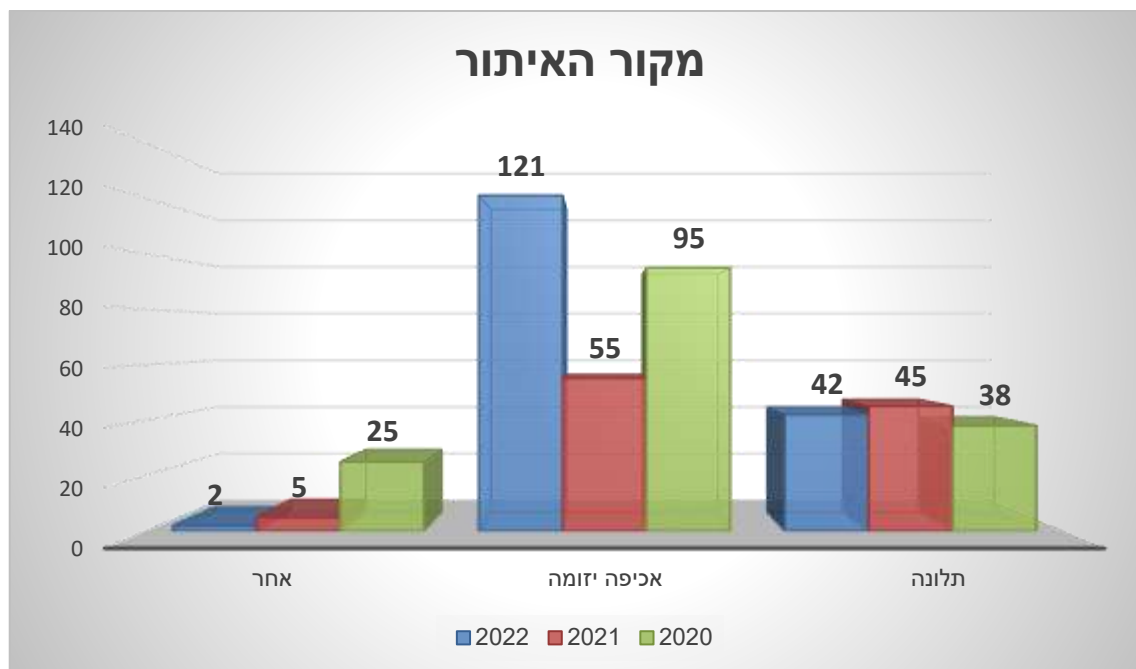
6.4.1 מקור האיתור

הביקורת בדקה בקובץ דיווח תקופתי לשנים 2020 - 2022 את הנתון המתייחס למקור איתור העבירות, כאשר האפשרויות הנתונות בקבצים הם תלונה, אכיפה יזומה ו/או אחר.

הטבלה שלהלן מציגה נתונים לפי מקור האיתור של העבירות, מפורטים בטבלה:

2022		2021		2020		מס"ד	מקור האיתור
מס' עבירות	% מכלל העבירות	מס' עבירות	% מכלל העבירות	מס' עבירות	% מכלל העבירות		
121	74%	55	52.5%	95	60%	1	אכיפה יזומה
42	25.5%	45	43%	38	24%	2	תלונה
2	0.5%	5	4.5%	25	16%	3	אחר
<u>165</u>	<u>100%</u>	<u>105</u>	<u>100%</u>	<u>158</u>	<u>100%</u>	4	סה"כ

התרשים שלהלן מציג את מקור האיתור בצורה גרפית:



- הביקורת בחנה את הדיווחים התקופתיים של הוועדה; להלן הממצאים:
- בדיווחים התקופתיים אין הפרדה בין סוגי האכיפה היזומה, על כן לא ניתן לדעת האם מקור האכיפה היזומה הינו מתצלומי האוויר המועברים ממנהל התכנון, בתוצאות סקר עבירות הבנייה או מסוירים שנערכו על ידי המפקחים ובמסגרתם אותרו העבירות.
 - בכל מקרה, מהווה האכיפה היזומה את המקור לכ- 60% מכלל העבירות המאותרות.
 - אף שהנתונים מראים על עלייה לכאורה בהיקף העבירות המאותרות במהלך שנת 2022, הרי ששנות ההשוואה 2020 ו-2021 היו שנות ה"קורונה" בהן היו סגרים ולכן הציפייה היא שבשנים הללו יהיו היקפי איתור נמוכים משנת פעילות מלאה.

תגובת הוועדה: נציין כי קיימת הפרדה בסוגי האכיפה: סקר, ייזום, תלונות. (לא מובן מדוע צוין בדו"ח המבקר אחרת).

המחלקה כיום מונה בסך הכול 4 מפקחים (שניים שנבחרו כעת) ותחבצע בקרה ומעקב אחרי נתוני האכיפה באופן שוטף ומפורט.

התייחסות הביקורת לתגובה: הממצא המתייחס לאי ההפרדה בסוגי האכיפה מקורו בדוחות המערכת שאין מפרידים בין 3 סוגי האכיפה.

6.4.2 סקר עבירות בנייה

בהתאם לסעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבניה (תיקון 116) שנכנס לתוקף ביום 25.10.17 נקבע כי: "ועדה מקומית ורשות מקומית מוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בניה בתוך 12 חודשים מיום תחילתו של החוק, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים. הסקר יערך לפי הוראות שיפרסם מנהל היחידה הארצית ויכלול בין השאר ריכוז של העבירות המשמעותיות בתחומי התכנון והבניה. הסקר יוגש למנהל היחידה הארצית ולמנהלת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין."

מטרת הסקר היא לגבש מסד נתוני אמת שעל בסיסו יוכלו הוועדות והרשויות המוסמכות לבסס ולעצב את מדיניות האכיפה, לקבל החלטות ולפעול לאכיפת החוק בדרך אפקטיבית שוויונית ושקופה.

תכלית הסקר היא לאתר את כלל החריגות המשמעותיות במרחב התכנון, לאפיין, לשקף ולספק נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות באשר לנקיטת הליכי אכיפה. רשות אכיפה מחויבת בקביעת מדיניות אכיפה במטרה למקד את משאבי האכיפה המוגבלים שעומדים לרשותה בטיפול בעבירות החמורות והמשמעותיות שבתחומה. קביעת מדיניות מושכלת מחייבת בסיס נתונים מלא ומהימן שייבנה על בסיס נתוני הסקר."

בהתאם לחוק התכנון והבניה, על הוועדה היה לבצע סקר עבירות בניה ראשון באוקטובר/עד סוף שנת 2018, ולהגישה למנהל היחידה הארצית ולמנהלת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. כמו כן, בהתאם לחוק נקבע כי יש לעדכן את סקר עבירות הבניה מדי חמש שנים, על כן על הוועדה היה לערוך סקר שני עד אוקטובר 2023.

הוועדה ערכה בשנת 2022 מכרז לבחירת חברה לעריכת סקר עבירות הבניה בעבורה, וביום 31.7.2022 חתמה על חוזה התקשרות עם חברת אינטרטאון בע"מ אשר נבחרה כזוכה.

בהתאם לנתוני תקציבי הוועדה לשנים 2022/3, הסקר תוקצב בסך כולל של 150,000 ₪, כאשר בשנת 2022 שולם בגינו סך של 12,940 ש"ח.

על הוועדה היה לערוך 5 סקרים (מיולי 2022); נכון למועד הביקורת אוגוסט 2023 הוועדה ביצעה סקר אחד בלבד, כמפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	שם הסקר:	האם הושלם
1	שטחים רגישים	✓
2	בדיקה של 3 שנים אחורה	✗
3	בדיקה של 7 שנים אחורה	✗
4	סקר שימושים	✗
5	פרטני*	

*הוועדה קיבלה פטור מעריכת הסקר

מהנדסת הוועדה מסרה לביקורת כי הוועדה בחריגה של זמן להגשת הסקרים בהתאם למועדים שנקבעו, ומאחר שהוועדה לא עמדה בזמנים להגשת הסקרים, התקבל אישור ממנהל התכנון לביצוע של 4 סקרים בלבד ולדחיית מועד ההגשה.

להלן הממצאים:

- א. נמצא כי הוועדה לא עמדה בזמנים של הגשת הסקרים בהתאם לקבוע בחוק - בניגוד להוראות הוועדה לא ערכה/הגישה סקר בשנת 2018. ב-2023 הוועדה הייתה אמורה כבר להשלים עריכת סקר שני.
- תגובת הוועדה: סיום עריכת הסקרים - הוועדה מאשרת כי אכן נוצר עיכוב בעמידה בזמנים. בעבר (שנת 2018) הייתה בעיה של תקצוב ממעם המועצות ולכן הדברים התעכבו. כיום הנושא הוסדר.
- ב. כמו כן, נמצא כי טרם ניתנה לחברה העורכת את הסקרים גישה למערכת "בר טכנולוגיה" על מנת שתוכל להשלים את עבודתה על הסקרים.

6.4.3 איתור יזום

במסגרת תפקידם של המפקחים במחלקת הפיקוח על הבנייה, נדרשים המפקחים לבצע איתור של חריגות בנייה באופן יזום (להלן: "פיקוח יזום").

במסגרת הפיקוח היזום, מפקח הבנייה יוצא לשטח במטרה לגלות עבירות בניה ושימושים חורגים מחד, ולמנוע עבריינות בנייה מאידך. פיקוח יזום מבוצע בדרך כלל בשני אופנים:

- א. יציאה יזומה לשטח לאזור מסוים שנקבע מראש, מתוך כוונה לבצע פיקוח במבנים/בשטחים.
- ב. צפייה במבנים/בשטחים תוך כדי נסיעה בדרך לאתר בו יש לבצע מטלת פיקוח אחרת (בדיקה לטופס 4/מסירת צו הפסקה וכד').
- כאמור, תוכנית הפיקוח היזום אמורה להיגזר ממדיניות האכיפה של הוועדה.

הביקורת בדקה בקובץ דיווח תקופתי לשנים 2020 – 2022 בנוגע לעבירות שאותרו באופן יזום - את הנתון המתייחס למועד האיתור, האם האיתור הופיע לראשונה בדיווח או שהופיע בדיווחים קודמים.

הטבלה שלהלן מפרטת נתונים בגין עבירות שאותרו באופן יזום, והאם העבירה הופיעה לראשונה בדיווח או שהופיע בדיווחים קודמים, ומפורטים בטבלה:

מס"ד	הנושא	2020	כמה ב- %	2021	כמה ב- %	2022	כמה ב- %
1	האיתור מופיע לראשונה בדיווח זה	95	100%	48	87%	15	94%
2	האיתור הופיע בדיווחים קודמים			7	13%	1	6%
3	סה"כ	95	100%	55	100%	16	100%

להלן הממצאים:

- בהתאם לדיווחים התקופתיים, ניתן להבחין כי חלה ירידה דרמטית בשיעור העבירות המאותרות לראשונה במסגרת איתור יזום מ- 95 בשנת 2020 ל-16 בלבד בשנת 2022 - ירידה של 86%. יצוין כי גם הצמצום בכח האדם לא היה אמור להביא לירידה כה תלולה במספר העבירות המאותרות. יתירה מזאת הנתון של שנת 2020 נמוך מלכתחילה כיוון שמדובר בשנת ה"קורונה" שבמהלך רובה היו סגרים.
- נמצא כי אין מערכת איתור מבוססת GPS המותקנת על הרכבים המשמשים את המפקחים בביצוע עבודתם.

6.4.4 תלונות

בשל העובדה כי משאבי הוועדה מוגבלים, קבלה ובדיקה של תלונות תושבים על עבירות בנייה המזוהות על ידם חשובה ומסייעת בהעמקת האכיפה.

הטבלה שלהלן מפרטת נתונים המפרטים את מספר התלונות לפי שנים:

מס"ד	שנה	מספר תלונות
1	2020	38
2	2021	45
3	2022	42

נמצא כי כל העבירות שהגיעו מתלונה כפי שמופיעות בקבצי דיווח תקופתי לשנים 2020 - 2022 הינן עבירות שנבדקו בלבד, כך שבפועל לא ניתן לדעת כמה תלונות התקבלו וטרם טופלו או נבדקו.

תגובת הוועדה: על פי דוחות תקופתיים לא ניתן לדעת האם התלונה מופלה או מרם מופלה. אולם קיים מעקב אחר התלונות על ידי מבלת מעקב תלונות, עניין זה ישופר.

6.4.5 תצלומי אוויר

הוועדה מקבלת את תצלומי האוויר בעבור איתור עבירות בנייה ממינהל התכנון. התצלומים מתקבלים ביחד עם ניתוח השטח לאיתור העבירות. בשנת 2022 היו 3 פעימות במסגרתן בוצעו תצלומי האוויר בעבור הוועדה לישושים סביון, באר יעקב ובית דגן בתאריכים הבאים: 18.7.22, 26.9.22 ו- 11.12.22.

הביקורת קיבלה קובץ "אקסל" המתייחס לסוג האיתור מתצלומי האוויר של באר יעקב לפעימה השלישית (להלן: "תצלומי אוויר באר יעקב"), וקובץ PDF עם סיכום הפעימה השלישית (להלן: "קובץ סיכום הפעימה השלישית"), להלן הנתונים בהתאם לקובץ איתור לפעימה השלישית בטבלה:

פעמה	סוג העבירה	מספר עבירות	% מכלל העבירות
11.12.22	הסרה מהשטח	21	16.2%
	מודיעיני	28	21.5%
	מנהלי	81	62.3%
	סה"כ	130	100%

מערכת תצלומי האוויר עובדת על ידי צילום ובינה מלכותית, לאחר הצילום הבינה מלאכותית מבצעת סקירה ומפענחת נתונים האם היה שינוי בשטח המצולם, ולאחר מכן מנהל הפיקוח של הוועדה המרחבית מבצע בדיקה של השטח. להלן פירוט סוגי הפיענוח:

- מודיעיני – בצילום של השטח נמצא שינוי המעיד על אופציה עתידית לבניה בשטח (כגון: טרקטורים), עם קבלת הנתונים מנהל הפיקוח ו/או המפקחים יוצאים לבדוק את השטח ולוודא את הנמצא בתצלומי האוויר.
- מנהלי – נמצא בתצלומי האוויר עבירות בניה ומעבירים את זה לטיפול להפסקת בניה או צו הריסה.
- GP הריסה – לאחר שמצאו בתצלום האוויר בפעימה הקודמת בנייה חריגה, מבצעים בדיקה האם המבנה הלא חוקי הוסר.

יצוין כי אין דרך לקשר בין הנתונים שהתקבלו מתצלומי האוויר לקבצי דיווח תקופתי בגין עבירות הבנייה שהתקבלו.

מבדיקה שערכה הביקורת בהתאם לגוש וחלקה שמופיעים בתצלומי האוויר בהשוואה לקובצי דיווח תקופתי, לא נמצאה התאמה.

תגובת הוועדה: להערת המבקר, "לא נמצאה התאמה גוש וחלקה שמופיעים בתצלומי האוויר בהשוואה לקובצי דיווח תקופתי" תשיב הוועדה: במסגרת פרויקט תצלומי האוויר ואיתור העבירות הרבות שיש במרחב התכנון של הוועדה, רק עבירות שנבדקו ומופלו יכללו בקובצי הדיווח התקופתי וזאת על פי התנהלות מול מערכת הוועדה בר טכנולוגיה. בשעת הביקורת נמסרו ההוכחות על כך לנציגי המבקר.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
1. מוסדות הוועדה				
1	1.2.1	בניגוד להוראות סעיף 19 (א) לחוק, הוועדה אינה כוללת את מספר החברים המינימלי הנדרש (י"ר ו- 7 חברים), אלא רק יו"ר ו- 6 חברים. החבר השביעי היה אמור להיות נציג של עיריית באר יעקב, אולם המינוי לא יצא לפועל ולא מונה אף אחד, כבר מזה מספר שנים.	לפעול למינוי חבר ועדה נוסף מטעם באר יעקב להשלמת מינימום החברים הנדרש (7 חברים) בהתאם להוראות ועל מנת להבטיח ייצוג מלא ונאות לבאר יעקב.	הנציג החסר הינו נציג באר יעקב. ביום 27.8.24 מונו על ידי באר יעקב שני נציגים, [...] יש לבחור 2 נציגים נוספים ועניין זה מופנה לעיריית באר יעקב. הדבר נמצא בידיעת מנהל התכנון ולוועדה אין שליטה על עניין זה.
2	1.2.1	נכון למועד הביקורת, הרשות המקומית הגדולה ביותר מתקרבת ל 35,000 תושבים וכתוצאה מכך, במידה שתמשיך לעבוד באמצעות "מצפה אפק", יהיו שינויים בהרכב הוועדה, לדוגמה, הוועדה המקומית תהיה בת 17 חברים והוועדה תבחר ועדת משנה בת 7 חברים.	על הוועדה להיערך לאחד משני תרחישים אפשריים – הראשון שבו עקב כך שבאר יעקב יעבור את סף 35,000 תושבים ומחייבת את הגדלת מספר חברי הועדה ל-17 נציגים, או לחילופין, עזיבה של באר יעקב שתחייב שינוי הרכב הועדה וצמצום היקפי פעילותה.	הוועדה המקומית תפעל בהתאם לתרחיש הצפוי.
3	1.2.3	מתוך 24 פגישות של הוועדה, שני חברי וועדה נעדרו בכ- 50% מהפגישות. בנוסף, חלק מחברי הוועדה הנוכחים בישיבות הוועדה, אינם נשארים עד תום הישיבה, כך שבפועל אין נוכחות מלאה. רוב ההיעדרויות הן של חברי ועדה המייצגים את באר-יעקב.	לפנות לעיריית באר יעקב כדי שתבחן את נאותות ייצוגה בדיוני הוועדה.	שיחות בעניין נערכו עם ראש העיר [...] בנוסף ישלח מכתב לעיריית באר יעקב שתבחן את נאותות נציגי חברי הוועדה מטעמה ונוכחות הנציגים בישיבות בהתאם לחוק.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
4	1.3	בפרוטוקולי רשות הרישוי גם בפרוטוקולים המפורטים וגם בפרוטוקולי החלטות שדגמה הביקורת, לא מציינים את קיצור דברי המשתתפים.	מומלץ כי פרוטוקולי הדיון ברשות הרישוי יערכו בהתאם להוראות ויכללו את מהלך הדיון (קיצור דברי המשתתפים), כפי שנעשה בפרוטוקולי מליאת הוועדה.	עפ"י דין לא מוכרת דרישה לפירוט מהלך דיון ברשות הרישוי. הדבר יבחן שוב באמצעות יועמ"ש הוועדה. הביקורת מעירה כי פירוט מהלך הדיון נדרש על פי סעיף 48ד(ה)(2) לחוק וכן לצורך הצגת מגוון הדעות שעלו בדיון טרם קבלת ההחלטות.
2. מבנה ארגוני ותקנים				
5	2.2	קיימים פערים בין היקפי העסקה הקיימים על פי האוגדן לבין היקפי ההעסקה בפועל, כגון: העסקת מזכירות מעבר לתקן לעומת מפקחי בנייה מתחת לתקן הנדרש. בכל הנוגע לעובדים המבצעים מספר תפקידים, אין חלוקה ברורה של אחוזי המשרה בין התפקידים השונים, כך שבפועל לא ניתן לדעת מה היקף המשרה המוקצה לכל תפקיד. המשמעות היא שלא ניתן לדעת האם הוועדה עומדת בתקינה הנדרשת או חורגת ממנה.	לבחון את נאותות היקף העסקת המזכירות בוועדה. להגדיר באופן ברור, את אחוזי המשרה והתקן של בעלי תפקיד בוועדה אשר מבצעים מספר תפקידים.	נוכח תהליך הבראה שעברה הוועדה בשנים האחרונות, נוצר מצב משיקולים כלכליים שלעיתים עובד מסוים נאלץ לבצע מספר משימות שונות. הביקורת מעירה כי גם במידה שעובד מבצע מספר תפקידים נדרש להגדיר זאת באופן ברור במסגרת אחוז המשרה המוקצה לכל תפקיד.
6	2.3	בניגוד לנדרש בהתאם להוראות הקבועות באוגדן, הוועדה אינה מעסיקה גזבר. המשמעות של אי העסקת גזבר הינה כי תחום הניהול הכספי של הוועדה מבוצע על ידי מנהלת החשבונות וקיימת בעיה של הפרדת סמכויות.	על הוועדה לפעול לאיוש תפקיד הגזבר בהתאם לקבוע בהנחיות.	נושא איוש תפקיד הגזבר בהתאם להנחיות יבחן מול ראשי הרשויות – העניין תלוי גם בעניין תקציבי, הוועדה בעבר הייתה בתהליך הבראה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
		כמו כן, כפי שניתן לראות בהמשך הדוח, קיימים פערים בתחום הכספי.		הביקורת מדגישה את חשיבות העסקת גזבר לוועדה מבחינת עמידה בהנחיות, הפרדת תפקידים וניהול מיטבי של התחום הכספי.
7	2.4	נכון לחודש אוגוסט 2023, הועסקו בודקי תוכניות בהיקף של 3.6 משרות במקום תקן של 5.42 (66.4%) ומידען בהיקף של משרה 1, במקום תקן של 3.61 (27.8%), כך שהוועדה המרחבית הינה בתת תקינה משמעותית בגין מידענים.	לאייש את התקנים החסרים של המידענים בהתאם לתקינה הנדרשת.	בעבר היו 2 מידענים בוועדה : [.....] עם עזיבת [.....], הוועדה נשארה עם מידען אחד. הנושא ייבחן ובהתאם לצורך נאייש את התקן באמצעות עובד נוסף, ובהתאם לשיקולי תקציב.
8	2.5	הוועדה הינה בתת תקינה של מפקחים, הן אדומים והן כחולים בניגוד למסמך תקינת הוועדה (חסרים 3.5 מפקחים – איוש 2 לעומת תקן 5.5). המשמעות של תת תקינה באה לידי ביטוי בהיקף הנמוך של פעילות האכיפה.	להמשיך בניסיונות לאייש את תקני המפקחים כנדרש (מנהל ו 4.5 מפקחים) עד לאיוש מלא של כלל תקני הפיקוח.	נעשו מספר ניסיונות לקליטת מפקחים חדשים בעלי הכשרה מתאימה ע"י מכרזים (יתר פרוט בתוך הדוח). הביקורת מברכת את ניסיונות הוועדה לאייש את משרות המפקח וממליצה להמשיך בניסיונות אלו עד לאיוש מלא של כלל תקני הפיקוח.
3. תשתיות תומכות				
9	3.2	הוועדה לא הסדירה נהלים פנימיים כלל ובפרט בתחומים מהותיים כגון רכש, התקשרויות קליטת עובדים וכו'.	על הוועדה להכין נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה שלה, ובכלל זאת להסדיר ולקבוע נהלים בתחום הרכש, ניהול כוח אדם ועוד.	הוועדה תתייעץ עם יועמ"ש לצורך הכנת נהלי עבודה שונים כמפורט בדוח.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
10	3.3	התשלום האחרון בגין תצלומי אוויר היה בשנת 2019 - 2020, ולא נקבע תקציב ייעודי לטובת ביצוע תצלומי אוויר ולא בוצעו תצלומי אוויר בשנים 2021 - 2023. מכאן, בשלושת השנים האחרונות לא בוצע עדכון של תצלומי האוויר.	אחת לפרק זמן שייקבע ושאינו עולה על 5 שנים הוועדה תבצע עדכון של התצ"אות לטובת ה-GIS.	אכן לא בוצעו תצלומי תצ"א בשנים 2021 - 2023 אך ברשות הוועדה היו באותן השנים תצלומי אוויר מעודכנים. הוועדה תבחן רכישת תצלומי אוויר, בהתאם לתקציב הוועדה.
11	3.4	למעט הפניה לשאלות נפוצות כפי שנדרש בנוהל אתר האינטרנט, האתר של הוועדה עומד בהנחיות.	להשלים שאלות ותשובות נפוצות באתר של הוועדה.	הוועדה קיבלה את המלצת המבקר ומטפלת בנושא.
4. הכנה ואישור תקציב				
12	4.1	הצעות התקציב של הוועדה אינן כוללות באופן מלא את כלל הכנסות והוצאות הוועדה. כך, כל סעיפי הוצאות הוועדה בהן מחויבות הרשויות המקומיות באופן פרטני, מעבר לתשלומי המכסות, אינם נכללים בהצעת התקציב של הוועדה. יתירה מכך, סכומים אלה גם לא נכללים בדוחות הכספיים.	ראוי כי הוועדה תכלול את סכומי הכסף המהותיים העוברים דרכה בתקציבה השנתי, ולחילופין, תקבל לאופן ההצגה הנוכחי את אישור משרד הפנים, ותכלול דברי הסבר מפורטים להצעות התקציב בדבר סכומים אלה. כמו כן, גם בדוחות הכספיים.	עניין זה נבחן ויטופל.
13	4.2	הפרוטוקולים של דיוני ההנהלה לשנים 2020 - 2023 שהועברו לביקורת אינם חתומים.	ראוי כי פרוטוקולי דיוני הנהלת הוועדה יערכו בהתאם לכללים (בדומה לאופן בו נערכים פרוטוקולי הוועדה האחרים) ויהיו חתומים.	
14	4.2	הוועדה אינה מגישה את התקציבים לאישור מליאת המועצה במועד, ואף אינה מעבירה אותם לאישור הממונה על המחוז במועד.	על הוועדה להקפיד על מועדי אישור והגשת התקציבים הן למליאת הוועדה והן לממונה על המחוז במועד הנדרש בהתאם לתקנות.	הוועדה תיקח לתשומת ליבה לעמוד בזמנים. יו"ר הוועדה הנחה את גורמי המקצוע בוועדה לפעול להגשת הדוחות במועד.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
15	4.3	בוועדה לא נערך ביצוע מול תכנון תקציב – בשנים 2020 ו-2021 – התקציב אושר בדיעבד לאחר סיום השנה ולכן התקציב מהווה הביצוע בפועל	לאחר שהוועדה תעמוד במועדי אישור תקציב, היא גם תבצע הליך של ביצוע מול תכנון תקציב במהלך השנה ולאחר סיום השנה.	
16	4.4	החלק השני במנגנון חישוב המכסות לרשויות המקומיות המחשב את התקציבים שעליהם להעביר לוועדה – העוסק במספר היתרים ומספר תוכניות מאושרות לשנה קודמת - המיושם על ידי הוועדה אינו תואם להוראות. בפועל החישוב הינו על פי תוכניות שהוגשו ולא על פי תוכניות מאושרות.	לערוך את חישובי המכסות במסגרת חישוב התקציבים אותם הרשויות המקומיות צריכים להעביר לוועדה בהתאם למוגדר באוגדן הנהלים.	הוועדה תפעל בהתאם לאוגדן הנהלים וזאת בהתאם להמלצת המבקר.
17	4.5	ההתנהלות של הוועדה מול כל רשות בנוגע להעברת עודפי כספים אינה אחידה.	על הוועדה לחלק את העודפים הצבורים באופן מיידי ומדי שנה כנדרש באוגדן.	
18	4.5	הוועדה שומרת בקרן הכללית עודפים העולים על 2% בניגוד לוועדות מרחביות אחרות.	על הוועדה להקפיד שלא לשמור כספים בשיעור העולה על 20% מתקציבה במהלך השנה ועל השארה של 2% בלבד בסוף השנה.	
5. ניהול כספי				
19	5.2	מנהלת החשבונות הראשית של הוועדה, שימשה נכון למועד הביקורת כמורשית חתימה יחד עם היו"ר. דבר אשר מהווה חשיפה עקב חוסר הפרדת סמכויות, מאחר שהיא גם יכולה לבצע מעגל שלם של פעולות כספיות.	יש לקבוע עובד אחר בוועדה שיחזיק בטוקן, שנמצא נכון למועד הביקורת (ספטמבר 2023) אצל מנהלת החשבונות הראשית, אשר אין לו כל עניין וגישה לעניין הכספים בוועדה.	הועדה קיבלה את המלצת המבקר והנושא טופל. הטוקן יוחזק על ידי הגברת [...]מנהלת הועדה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
20	5.2	הטוקן של יו"ר הוועדה ושל ראש עיריית באר יעקב נמצאים בכספת בחדר הארכיב בוועדה, ומי שמחזיק במפתח לכספת זו היא חשבת השכר של הוועדה.	יש לבחון פיתרון טכנולוגי ומשפטי שמאפשר את השארת ה - TOKEN אצל מורשי החתימה ואישור קובץ המס"ב רק לאחר בחינה.	הדבר לא סביר ולא אפשרי מבחינת ראשי הרשויות. הביקורת מעירה כי הטוקן מהווה כלי חתימה ועל כלי החתימה להיות אצל החותם.
21	5.2	מי שחותם בפועל עם הטוקן על תשלומי שכר זאת חשבת השכר, באישור היו"ר, ולא מורשי החתימה עצמם.		
22	5.3	הוועדה אינה עושה שימוש במערכת מס"ב לצורך תשלומים לספקים ולמוסדות כפי שמקובל ברוב הגופים הציבוריים. (בפועל למוסדות בשקים ולספקים בהעברות בנקאיות).	להקטין באופן משמעותי את השימוש בשקים (המחאות) ולעבור לשימוש במס"ב כפי שמבוצע בתשלומי שכר.	בהתאם לדו"ח המבקר הוועדה בחנה ונמצאת בתהליך מתקדם ליישום הקמת מערכת מס"ב.
23	5.3	בניגוד למקובל ברשויות מקומיות ולאפשרות הקיימת במערכת האוטומציה, חשבוניות הספקים מתועדות בקלסרים ידניים במשרדה של מנהלת החשבונות ואינם סרוקים למערכת האוטומציה לכרטיס הספק.	לסרוק את חשבוניות הספקים לתוך מערכת המידע.	הוועדה מקבלת את המלצת המבקר ופועלת ליישום.
24	5.3	הוועדה לא הצליחה להפיק דוח רצף שקים לבקשת הביקורת.	להפיק לפחות פעם בשנה דוח רצף שקים ממערכת הנהלת חשבונות ככלי בקרה על השימוש בשקים. הנהלת חשבונות ככלי בקרה על השימוש בשקים.	הנושא נבדק מול חברת אוטומציה ולא ניתן להפיק את הדו"ח המבוקש. ייבדק אפשרות להפיק את הדו"ח המבוקש דרך הבנק.
25	5.4	בוועדה לא נמצא נוהל המעגן את פעולת הקופה הקטנה במסגרת הניהול הכספי של הוועדה.	להכין נוהל עבודה בנושא ניהול קופה קטנה ולהחתים את המחזיק בקופה הקטנה.	עניין זה יטופל בהתאם להמלצות המבקר.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
26	5.4	נמצאו תשלומים מהקופה הקטנה בסך הגבוה מ – 300 ₪ פר תשלום ותשלומים שאינם חד פעמים.	לעשות שימוש בקופה קטנה להוצאות חד פעמיות בהיקף מצומצם בלבד.	הוועדה מקבלת את המלצת המבקר ותפעל בהתאם
27	5.6	בוועדה לא נמצאו מסמכי הארכת החוזה עם רואה החשבון החיצוני המבקר.	1) על הוועדה להקפיד על ביצוע הארכות התקשרות עם נותני שירותים בהתאם לאמור בחוזה בכתב מדי שנה כנדרש. 2) על הוועדה לצאת במכרז חדש לבחירת רואה חשבון מאחר ובחודש 03/2024 תסתיים תקופת ההתקשרות המקסימלית עם רואה החשבון.	הנושא התעכב בשל המלחמה. בכל מקרה הנושא טופל. הוועדה יצאה במכרז מספר 1/2024 למתן שירותי ראיית חשבון, סקירה ועריכת דו"ח כספיים. ונבחר [אותו משרד].
28	5.7.4	בניגוד לקבוע בהוראות האוגדן, הוועדה אינה מעבירה את הכספים הנגבים מהיטלי ההשבחה לרשויות המקומיות, אלא רק זוקפת אותם לזכות הרשויות במסגרת רישום של הדוח הכספי.	על הוועדה להעביר את הכספים שהיא גובה בעבור הרשויות בגין היטלי השבחה לרשויות המקומיות בתוך שבועיים ימים כנדרש.	מדובר בנושא מורכב, שמצריך קיום פגישות עם ראשי הרשויות. הוועדה עובדת במתכונת זו מזה מספר שנים, אך יו"ר הוועדה הנחה להיערך לשינוי והתאמה בעניין זה.
6. אכיפה				
29	6.4.1	בדיווחים התקופתיים של הוועדה המפרטים את העבירות שהתווספו באותה תקופה, אין הפרדה בין סוגי האכיפה היזומה, על כן לא ניתן לדעת האם מקור האכיפה היזומה הינו מתצלומי האוויר המועברים ממנהל התכנון, בתוצאות סקר עבירות הבנייה או מסוירים שנערכו על ידי המפקחים ובמסגרתם אותרו העבירות.	מומלץ כי תינתן הפרדה במערכת הבקרה בין אכיפה המבוצעת על ידי הפקחים לבין אכיפה המבוצעת באמצעים אחרים וזאת לצורך בחינת האפקטיביות של כל אמצעי.	המחלקה כיום מונה בסך הכול 4 מפקחים (שניים שנבחרו כעת) ותתבצע בקרה ומעקב אחרי נתוני האכיפה באופן שוטף ומפורט.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
30	6.4.2	הוועדה לא עמדה בזמנים של הגשת הסקרים בהתאם לקבוע בחוק - בניגוד להוראות הוועדה לא ערכה/הגישה סקר בשנת 2018. ב-2023 הוועדה הייתה אמורה כבר להשלים עריכת סקר שני.	על הוועדה לסיים את עריכת הסקרים (בדיקה של 3 שנים אחורה, בדיקה של 7 שנים אחורה וסקר שימושים) ולהגישם כנדרש בהתאם להוראות.	הוועדה עובדת לסיום עריכת הסקרים כנדרש, בהתאם להוראות (בדיקה של 3 שנים אחורה, בדיקה של 7 שנים אחורה).
31	6.4.2	נמצא כי טרם ניתנה לחברה העורכת את הסקרים גישה למערכת "בר טכנולוגיה" על מנת שתוכל להשלים את עבודתה על הסקרים.	על הוועדה לאפשר לחברה שעורכת את הסקרים גישה למערכת בר טכנולוגיה על מנת שתוכל להשלים את עבודתה על הסקרים.	העניין טופל וכיום קיימת לחברה גישה למערכת בר טכנולוגיה.
32	6.4.3	חלה ירידה דרמטית בשיעור העבירות המאותרות לראשונה במסגרת איתור יזום מ-95 בשנת 2020 ל-16 בלבד בשנת 2022 - ירידה של 86%. יצוין כי גם הצמצום בכח האדם לא היה אמור להביא לירידה כה תלולה במספר העבירות המאותרות. יתירה מזאת הנתון של שנת 2020 נמוך מלכתחילה כיוון שמדובר בשנת ה"קורונה" שבמהלך רובה היו סגרים.	להציג יעדים לאיתור יזום של עבירות בניה כפי שמקובל ברשויות מקומיות	הנושא יטופל - בעבר יעדים לאיתור יזום של עבירות בנייה קרי, תכנית עבודה שנתית, לא הייתה כחלק ממשימות של הוועדה מאחר ולא הייתה דרישה של הרשות הארצית לאכיפת מקרקעין. ובשל חוסר בכח אדם במחלקת הפיקוח. כעת משנבחר תובע חדש והורחבה מחלקת הפיקוח הדבר יטופל.
33	6.4.3	בוועדה אין מערכת איתור מבוססת GPS המותקנת על הרכבים המשמשים את המפקחים בביצוע עבודתם.	על הוועדה לפעול להתקנת מערכת איתור מבוססת GPS (כדוגמת איתוראן) ברכבים של המפקחים.	לא מצאנו חובה ודאי לא צורך בכך. הביקורת מעירה כי התקנת מערכת איתור מבוססת GPS מאפשרת מעקב ובקרה אחר פעולת המפקחים בביצוע עבודתם.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות הוועדה
34	6.4.4	כל העבירות שהגיעו מתלונה כפי שמופיע בקבצי דיווח תקופתי לשנים 2020 - 2022, הינן עבירות שנבדקו בלבד, כך שבפועל לא ניתן לדעת כמה תלונות התקבלו וטרם טופלו או נבדקו.	להוסיף עמודה במערכת הקריאות המפרידה בין תלונות שטופלו/טרם טופלו.	על פי דוחות תקופתיים לא ניתן לדעת האם התלונה טופלה או טרם טופלה. אולם קיים מעקב אחר התלונות על ידי טבלת מעקב תלונות, עניין זה ישופר.
35	6.4.5	יצוין כי אין דרך לקשר בין הנתונים שהתקבלו מתצלומי האויר לקבצי דיווח תקופתי בגין עבירות הבנייה שהתקבלו. מבדיקה שערכה הביקורת בהתאם לגוש וחלקה שמופיעים בתצלומי האויר בהשוואה לקובצי דיווח תקופתי, לא נמצאה התאמה.	לתת מספר זיהוי אחיד לעבירות כדי לאפשר זיהוי אשר ישמש גם לתיעוד במסגרת קבצי הטיפול בתצלומי אוויר	קיים נוהל מול רשות האכיפה במקרקעין שבה אנו עובדים מולם בנוגע לתצלומי אוויר מעודכנים [כאחד ל- שלושה חודשים] אותם אנו מקבלים מהם כולל טבלה ממוספרת של האיתורים [השינויים שבוצעו במהלך תקופת הביניים בין התצלומים] ומחלקת הפיקוח בודקת כל איתור באם מדובר בשינוי בשטח בהיתר או בעבודה אסורה. הביקורת מעירה כי נדרש לקבל תיעוד כי אכן נערכת בקרה אחר כל איתור ופתיחת דוח עבירת בנייה במקרה הצורך.

נספחים
נספח א'- מדגם פרוטוקולים

הביקורת בדקה את 24 פרוטוקולי הדיונים שהתקיימו בשנתיים האחרונות. להלן טבלה המשקפת את השתתפות חברי הוועדה בשיבות הוועדה במהלך התקופה הנבדקת יולי 2021 - יולי 2023 :

מס"ד	תפקיד חבר הוועדה	מס' הפעמים שנערך	תאריכים שנערך
1	יו"ר הוועדה	-	לא נערך כלל
2	ראש מועצה מקומית בית דגן	2	29/12/22 26/7/21
3	ראש מועצה מקומית סביון	-	לא נערך כלל
4	ראש מועצה מקומית כוכב יאיר / צור יגאל	4	26/2/23 18/5/22 27/2/22 26/12/21
5	חבר ועדה	1	21/11/22
6	חבר ועדה	13	29/5/23 27/4/23 26/3/23 26/2/23 21/11/22 27/10/22 22/09/22 18/5/22 2/5/22 27/2/22 21/1/22 26/12/21 26/10/21
7	חבר ועדה	11	23/7/23 29/5/23 26/3/23 17/1/23 27/10/22 28/9/22 23/6/22 2/5/22 3/1/22 26/12/21 29/11/21

נספח ב'- תקני כוח אדם מתוך אוגדן נהלי העבודה

כוח אדם

מצבת כוח אדם

להלן מצבת כוח אדם לועדות מרחביות. התוספות לכוח האדם הבסיסי (ליבה) יהיו על פי המפורט בטבלה.

ליבה	בסיס		תוספת לכפרי		תוספת לעירוני	
	תפקיד	כמות משרות	קטן	גדול	קטן	גדול
ליבה	יו"ר	0.5	-	-	-	-
	בודק תכניות	1	1	-	1	2
	מהנדס	1	-	-	-	-
	גזבר*	1	-	-	-	-
	מפקח בניה	2	-	1	0.5	1.5
	תובע/יועמ"ש**	1	-	-	-	-
תפקידים נוספים	מינהלן*	0.5	-	0.5	-	0.5
	מזכירה	0.5	-	0.5	0.5	1
	ארכיב***	0.5	-	0.5	-	0.5
	פקיד קבלת קהל	0.5	-	1	-	1
	עובד מחשב/**** GIS	0.5	-	0.5	-	0.5
	עובד ניקיון****	0.5	-	0.5	-	0.5
	יועצים כלליים	שירות חוץ על פי הצורך	-	-	-	-
	יועץ משפטי	שירות חוץ על פי הצורך	-	-	-	-
	ראיית חשבון	שירות חוץ על פי הצורך	-	-	-	-
	סה"כ תוספות מעל לליבה		1	5.5	2.0	7.5
סה"כ כוח אדם מכסימלי בוועדה		9.5	10.5	15	11.5	17

* גזבר הוועדה ישמש גם כמנהלן/ חשב שכר על פי הצורך.

** נהל העסקה לפי חוזר מנכ"ל 1/2007 (ראו גם עמ' 40).

*** משולב ארכיב וקבלת קהל.

**** יש להעדיף שירות חוץ על פי הצורך.

נספח ג' - מדיניות אכיפה בנוגע לגני ילדים

הוועדה המקומית תשקול אי נקיטת צעדי אכיפה בהתקיים לקיום התנאים הבאים:

- הגן מופעל במקום ובאזור שאין מניעה בדין להתרת השימוש ועי פי דעת גורמי התכנון הוא אינו בניה רוויה והגן ממוקם בבית פרטי שעל פניו ניתן לבחון היתכנות מתן היתר בניה בו, פעילותו של הגן אינה מעוררת סיכון הנדסי, תחבורתי או אחר ואינה גורמת הפרעה משמעותית לסביבה לדעת מהנדסת הוועדה והגורמים המקצועיים ברשות;
- הוגשה בקשה להיתר ביוזמת מפעלי הגן ובעלי הנכס בו הגן מתנהל, טרם תחילת פעילות הגן, ובלא שקדמו להגשת הבקשה הליכי חקירה או אכיפה כלשהם בגין הפעלת הגן;
- הבקשה להיתר מתאימה למציאות, היא מטופלת ומקודמת ע"י המבקשים ללא שהיות פעילות הגן אינה גורמת הפרעה;
- תוך 3 חודשים ממועד הגשת הבקשה להיתר, תבחן התביעה את העניין הציבורי בנקיטת הליכי אכיפה לפי בין היתר תוך הבאה בחשבון של סיכויי הבקשה להתקבל, התנהלות המבקשים בקידום הטיפול בבקשה להיתר ומילוי דרישות הוועדה המקומית ובמידת ההפרעה הנגרמת מעילות הגן;
- החליטה הוועדה המקומית לדחות את הבקשה להיתר - ופעילות הגן הופסקה לא יאוחר מ-45 ימים ממועד ההחלטה - תשקול התביעה את העניין לציבור בנקיטת הליך אכיפה בגין התקופה שעד להפסקת פעילות הגן. לא הופסקה פעילות הגן - ינקטו הליכי אכיפה מידיים, אלא אם ראתה התביעה, מטעמים מיוחדים להימנע מנקיטת הליך מידי.

נספח ד' - סוג העבירה (שונות)

בהתאם לקובץ דיווח תקופתי לשנת 2020:

שונות	מבנה קל	מפגע בטיחותי במהלך בניה
שונות	מבנה קל	
שונות	מבנה קל	עבודות אדמה
שונות	מבנה קשיח	מבני התארגנות ללא היתר, גדר אתר פרוץ ומסוכן
שונות	מבנה קשיח	אי בניית ממ"ד
שונות	מבנה קל	עבודות חפירה לבריכה
שונות	מבנה קשיח	ערימות אדמה, מבנים יבילים וציוד בניה מחוץ למגרשי הבניה
שונות	מבנה קשיח	ערימות אדמה, מבנים יבילים וציוד בניה מחוץ למגרשי הבניה
שונות	מבנה קשיח	ערימות אדמה, מבנים יבילים וציוד בניה מחוץ למגרשי הבניה
שונות	מבנה קשיח	ערימות אדמה, מבנים יבילים וציוד בניה מחוץ למגרשי הבניה
שונות	מבנה קשיח	ערימות אדמה, מבנים יבילים וציוד בניה מחוץ למגרשי הבניה
שונות	מבנה קל	גדר צמחיה
שונות	מבנה קל	בניית פרגולה בשטח כ-50 מ"ר בגבול מגרש
שונות	מבנה קל	גידור לא תקין
שונות	מבנה קשיח	גידור לא תיקני סביב האתר
שונות	מבנה קשיח	ניצול חדר במקום חלל ריק סגור
שונות	מבנה קל	פרגולה
שונות	מבנה קשיח	בניית קיר
שונות	מבנה קל	מחסן
שונות	מבנה קל	בריכה
שונות	מבנה קשיח	חוות סוסים
שונות	מבנה קל	עבודות עפר של חברת אלקטרה
שונות	מבנה קשיח	
שונות	מבנה קשיח	חידוש עבודות למבנה שלד ישן
שונות	מבנה קשיח	

בהתאם לקובץ דיווח תקופתי לשנת 2021:

שונות	מבנה קשיח	הריסת קיר בוצ' שנועד לשימור ללא רשות
שונות	מבנה קשיח	מוסך הפועל ברחוב גן השקמים 4 בגני יהודה - סביון
שונות	מבנה קשיח	הגבהת חומה קיימת בין שכנים
שונות	מבנה קשיח	עמודי מצלמות מגיעות למתח נמוך חשוף של חברת החשמל
שונות	מבנה קשיח	

בהתאם לקובץ דיווח תקופתי לשנת 2022 :

שונות	מבנה קשיח	התחלת בניה ללא צו תחילת בניה, גידור, שילוט מינוי אחראי לביקורת
שונות	מבנה קשיח	התארגנות אתר לא תואמת לשרטוט
שונות	מבנה קשיח	עבודה ללא אישור תחילת עבודה
שונות	מבנה קל	הקמת רשת צל
שונות	מבנה קשיח	אתר עבודה לא בטיחותי
שונות	מבנה קשיח	אתר עבודה לא בטיחותי
שונות	מבנה קשיח	גידור אתר
שונות	מבנה קל	בניה של גדר הפרדה
שונות	מבנה קשיח	התחלת בניה ללא אישור התחלת עבודה
שונות	מבנה קל	גדר בריכה
שונות	מבנה קל	לא נבנתה גדר בריכה, קירוי חנייה וחצר משק
שונות	מבנה קל	גדר בריכה לא תקין
שונות	מבנה קל	גדר של בריכה
שונות	מבנה קל	גדר של בריכה
שונות	מבנה קל	גדר בריכה
שונות	מבנה קל	גדר של בריכה
שונות	מבנה קל	גדר בריכה
שונות	מבנה קל	גדר בריכה
שונות	מבנה קל	גדר בריכה
שונות	מבנה קל	פסולת בניה בשטח ציבורי

נספח ה' – סיכום טיפול בממצאי תצ"א



מדינת ישראל
הרשות לאכיפה במקרקעין

דו"ח סיכום טיפול בממצאי תצ"א – פרויקט ערים

ועדה מקומית: אזור אפק

1. רקע:

- א. במהלך חודש מ.מ.ל. בוצע צילום ופענוח פעימה מספר 3.
ב. מטרת דו"ח זה הינה לרכז את הטיפול של המחוז בממצאי הפענוח שהתקבלו בפעימה.

2. כללי:

מספר פעימה	תאריך צילום	סה"כ איתורים	איתורים מנהליים	איתורים מנהליים חדשים	איתורים מדועניים	הסרה מחשטח	הערות
3	10/12/22	131	81	11	28	21	

3. איתורים לטיפול:

צו הריסה מנהלי	צו מנהלי להפסקת עבודה	צו מנהלי להפסקת שימוש	קנס מנהלי	צו הריסה בלא הליך פלילי	צו הפסקה שיפוטי (236)	לא טופל	אחר / הערות
20	4	3					מספר

4. איתורים לא לטיפול:

מ/טופל ע"י הרשות לאכיפה במקרקעין	זוטי דברים	יש היתר	אין עבירה	אחר	הערות
6	5	66	31	3	

5. פירוט:

- א. בסעיף זה נדרש להתייחס/לפרט לגבי איתורים שסווגו בסטטוס "אחר" ו"זוטי דברים".
ב. בסעיף זה יש לפרט על ממצאים מיוחדים ואו שגיאות חוזרות בפענוח.
ג. בקרה - בסעיף זה יש לתעד שגיאות/תקלות (כולל דוגמאות) אל מול חברת הצילום והפענוח (שגיאות פענוח, איכות התוצר, זמני הגעת התוצרים וכו').

בברכה,

שם:

מנהל פיקוח



הרשות לאכיפה
במקרקעין

רחוב בית הדפוס 12, ירושלים, מיקוד 9134402 | ת"ד 34508
י"ט: 074-7752101 | מקס: 072-3988499 | yar@iachifa.gov.il

ממשל טכנולוגיות מידע – דוח ביקורת מעקב דוח ביקורת 2024-9

תוכן עניינים

פרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה	395
ב		תמצית מנהלים	396
ג		פירוט ממצאים	398
	1	מדיניות ונהלי עבודה	398
	2	ועדת היגוי מערכות מידע	399
	3	ארגון וכוח אדם במערך המידע	400
	4	תכנית עבודה	402
	5	תקציב המחשוב	403
	6	הכשרה/הדרכה	404
	7	מיפוי מערך המידע	405
	8	פערים במערכות מידע	406
	9	אתר אינטרנט	407
	10	רכש ציוד מחשוב	408
	11	התקשרות עם ספקי שירות	410
ד		טבלת סטטוס יישום המלצות	411
נספחים			
נספח א'		מבנה ארגוני יחידת המחשוב	415

פרק א' – כללי

1. מבוא

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות עיריית באר-יעקב (להלן: "העירייה"). מערכות המידע הופכות ליותר מתוחכמות, התלות בהן גדלה, והן משתלבות במגוון רחב של פעילויות ותחומים שבעבר לא היו ממוחשבים. קצב השינויים בתחום גדל ואיתו גדלים גם הסיכונים להם חשופות מערכות המידע הממוחשבות, לרבות סיכונים מצד עובדי העירייה ונותני שירותים חיצוניים המשתמשים במערכות המידע (להלן: "המשתמשים").

מערכות מידע מהוות כלים שמיועדים לתמוך בהשגת מטרות העירייה ובפעילות של יחידותיה.

בשנת 2015 ערך מבקר המועצה ביקורת בנושא מערכות מידע אשר כללה את הנושאים הבאים: ממשל טכנולוגיות מידע, אבטחת מידע וארכיון. ההמלצות היו במעקב מבקר העירייה עד לשנת 2023. במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק מידת יישום ההמלצות בתחום ממשל טכנולוגיות מידע של העירייה. נושא ארכיון לא נמצא במעקב ונושא אבטחת מידע נבדק בשנת 2023 במסגרת ביקורת מעקב בנושא הגנת הפרטיות.

2. מטרת הביקורת

לבחון את מידת יישום המלצות דוח מבקר המועצה בנושא מערכות מידע משנת 2015.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את פעילות העירייה בתחום ממשל טכנולוגיות מידע לשנים 2023 – 2024.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- א. פגישות וראיונות - פגישות ושיחות עם המנמ"ר, מנהלת מחלקת ההשתלמויות ועובדי הגזברות.
- ב. עיון במסמכים – לרבות: מצגת מבנה ארגוני, קבצי רכש מחשוב, טבלאות מיפוי ציוד מחשוב, תקציב מחשוב, ועוד.
- ג. עיון באתר האינטרנט של העירייה.

טיטת הדוח הועברה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים. התקבלו התייחסויות סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש וממנהלת הלשכה והם נלקחו בחשבון בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים

בשנת 2015 מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא ממשל טכנולוגיות מידע. הביקורת הנוכחית בחנה את מידת יישום המלצות מדוח מבקר המועצה משנת 2015.

בביקורת המעקב נמצא כי מתוך 20 המלצות, יושמו במלואם 6 בלבד (30%), 8 בתהליך/חלקית (40%) ו-6 טרם יושמו (30%).

להלן המלצות שלא בוצעו

1. לנסח מדיניות כתובה בנושאי מערכות מידע אשר מגדירה מטרות, יעדים, קובעת הנחיות ואת אופן יישום המדיניות של המועצה בתחום מערכות המידע.
2. לכתוב ולאשר אצל הנהלת המועצה נהלי עבודה בתחום מערכות מידע הכוללים, בין היתר: נהלי רכש טכנולוגי מידע, נהלי דיווח, טיפול ותיעוד של תקלות במחשב, נהלי רכש והתקשרויות, ונהלי הדרכה לעובדים.
3. לבחון מינוי ועדת היגוי מקצועית לתחום מערכות המידע, בראשות המנכ"ל ושתכלול את מנהל מערכות המידע ומספר בעלי תפקידים נוספים הקשורים לנושא, כגון נציג מחלקת הגזברות. ועדת ההיגוי תהא אחראית להגדיר את דרישות הארגון בתחום מערכות המידע, לקבוע סדרי עדיפויות ולפקח על פעילות בתחום מערכות המידע.
4. אחראי מערכות המידע יכין תוכנית עבודה רב שנתית ושנתית לתחום מערכות המידע.
5. להכין תכנית רכש שנתית בתחום המחשוב, המתבסס על תחזית צרכים, כחלק מתכנית העבודה השנתית בנושא המחשוב.
6. ליישם תהליכי מעקב ותיעוד לפיקוח ובקרה אחר תקלות במערכות המידע; במסגרת זו לקיים סקרי שביעות רצון משתמשים.

להלן המלצות שבוצעו חלקית/בתהליך

1. ליצור תמונת מצב כוללת של תקציב המחשוב במועצה.
2. במסגרת תכנית העבודה בתחום מערכות המידע, להכין תכנית הכשרה בתחום המחשבים.
3. להכין ולתחזק באופן שוטף תיעוד של מערך המידע, המכיל: מסמך טופולוגית רשת עדכני, רשימה או תרשים של מערכות המידע השונות במועצה, היכן מותקנת כל מערכת, את הקשרים והממשקים בין המערכות, רשימת מצאי המחשבים וציוד התקשורת הקיים במועצה.
4. לנהל תיעוד מתעדכן של חומרת המחשוב במועצה, כולל מיקום, מפרט החומרה תוקף אחריות לציוד (בעיקר לשרתים וניידים), רישוי תוכנות ומועדי החידוש.
5. לבצע סקר מצאי מקיף שבסופו יוכן תיק אתר אשר יכלול את כל המידע על מערך המידע במועצה לרבות תשתיות החומרה, רישוי תוכנות ומסמכי מיפוי הרשת והמערכות. תיק האתר יעודכן באופן שוטף על ידי אחראי המחשוב במועצה.
6. לשפר את אתר האינטרנט של המועצה, כולל התאמתו לבעלי מוגבלויות (עד אוקטובר 2016 כנדרש בחוק), לבחון שילוב שירותי תשלומים ולבחון את האפשרות להרחיב את המידע באתר האינטרנט של המועצה לגבי הדרך להגיש בקשות שונות למחלקות המועצה ולרבות האפשרות להורדת טפסים מאתר המועצה.
7. לבחון בחירת ספק ציוד מחשוב במסגרת מכרז ועריכת הסכם מסגרת עם הספק הזוכה.
8. להקפיד על קיום הסכמים עם כלל ספקי שירותי המחשוב הכולל דרישות שירות.

בנוסף במסגרת הביקורת הנוכחית נמצא כי המבנה הארגוני של העירייה בתחום מערכות המידע אינו מייצג את המבנה בפועל בצורה מספיק ברורה.

הלן המלצות המעודכנות של הדוח הנוכחי:

1. לנסח מדיניות כתובה בנושאי מערכות מידע אשר מגדירה מטרות, יעדים, קובעת הנחיות ואת אופן יישום המדיניות של העירייה בתחום מערכות המידע.
2. לכתוב ולאשר אצל הנהלת העירייה נהלי עבודה בתחום מערכות מידע.
3. לכנס ועדת היגוי ניהולית לתחום מערכות המידע, בראשות המנכ"ל ושתכלול את מנהל מערכות המידע ומספר בעלי תפקידים נוספים הקשורים לנושא, כגון נציג הגזברות. ועדת ההיגוי תהא אחראית להגדיר את דרישות הארגון בתחום מערכות המידע, לקבוע סדרי עדיפויות ולפקח על פעילות בתחום מערכות המידע.
4. לגבש מבנה ארגוני פונקציונלי וברור למחלקת המחשוב אשר כוללת את הפונקציות הנדרשות כדי לתת מענה לצרכי העירייה לשנים הבאות.
5. המנמ"ר יכין תוכנית עבודה רב שנתית ושנתית לתחום מערכות המידע, לרבות רכש ציוד מחשוב, שימוש בתכנות והכשרות עובדים, וכולל תקציב שנתי.
6. בסוף כל שנה יבוצע ניתוח של ביצוע מול תכנון תכנית עבודה ותקציב המחשוב.
7. לתחזק באופן שוטף תיעוד של מערך המידע, המכיל: מסמך טופולוגית רשת עדכני, רשימה או תרשים של מערכות המידע השונות בעירייה, היכן מותקנת כל מערכת, את הקשרים והממשקים בין המערכות, רשימת מצאי המחשבים וציוד התקשורת הקיים בעירייה.
8. לנהל תיעוד מתעדכן של חומרת המחשוב בעירייה, כולל מיקום, מפרט החומרה תוקף אחריות לציוד (בעיקר לשרתים וניידים), רישוי תוכנות ומועדי החידוש.
9. לשפר את אתר האינטרנט של העירייה – לפרסם את המידע אודות היחידות השונות של העירייה, לאפשר לתושבים לבצע פניות ליחידות העירייה השונות באמצעות האתר ולבצע תשלומים באמצעות האתר.
10. לוודא שהאתר עומד בדרישות הנגישות.
11. להכין תכנית רכש שנתי בתחום המחשוב, המתבסס על תחזית צרכים, כחלק מתכנית העבודה השנתית בנושא המחשוב.
12. להשלים את הליך בחירת ספק מדפסות במסגרת מכרז מסגרת.
13. המנמ"ר יעביר לביקורת טבלה אשר מרכזת את כלל ההתקשרויות עם ספקי שירותי מחשוב.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. מדיניות ונהלי עבודה

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. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הארגון. נהלי העבודה אמורים להיגזר ממדיניות העירייה בתחום.

להלן דוגמאות לנהלים רלוונטיים:

- א. נהלי רכש מערכות מידע וציוד מחשב.
- ב. נהלי טיפול, דיווח ותיעוד של תקלות מחשב.
- ג. נהלי התקשרות עם ספקים במיקור חוץ.
- ד. נוהל הדרכה.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

במועצה לא קיימת תכנית אסטרטגית בתחום המחשוב. כמו כן, לא נמצא כלל תיעוד למסמכי מדיניות ונהלים בנושאי מערכות מידע לרבות נהלים המגדירים סמכויות, אחריות, מטרות, יעדים, קביעת הנחיות, היתרים/איסורים בנושא ואת אופן יישום המדיניות.

הומלץ:

- 1) לנסח מדיניות כתובה בנושאי מערכות מידע אשר מגדירה מטרות, יעדים, קובעת הנחיות ואת אופן יישום המדיניות של המועצה בתחום מערכות המידע.
- 2) לכתוב ולאשר אצל הנהלת המועצה נהלי עבודה בתחום מערכות מידע.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. נמצא כי ההמלצות לא יושמו.

ב. נמצא כי לעירייה עדיין אין מדיניות מערכות מידע כתובה ואין נהלים פנימיים, המסדירים את תחום ניהול מערכות מידע.

המנמ"ר עדכן את הביקורת כי נהלי העבודה בתחום ניהול מערכות מידע נמצאים בתהליך הכנה. יצוין כי עד להפצת הדוח, לביקורת טרם הוצגו טיוטות נהלי עבודה.

המלצות הדוח הנוכחי

- 1) לנסח מדיניות כתובה בנושאי מערכות מידע אשר מגדירה מטרות, יעדים, קובעת הנחיות ואת אופן יישום המדיניות של העירייה בתחום מערכות המידע.
- 2) לכתוב ולאשר אצל הנהלת העירייה נהלי עבודה בתחום מערכות מידע.

2. ועדת היגוי מערכות מידע

ניהול ופיקוח על יחידת מערכות המידע בארגון מהווה חלק מנורמות ממשל טכנולוגיות מידע ומטרתו להבטיח שטכנולוגית המידע תומכת במימוש המטרות/יעדים של הארגון. ממשל טכנולוגיות מידע הוא באחריותו של הדיקטוריון (או המקביל לו) וההנהלה הבכירה בכל ארגון. עקרונות ממשל טכנולוגיות מידע מחייבים את ההנהלה הבכירה בארגון למסד מסגרות עבודה מקובלות לניהול תחום מערכות המידע, ותוך כדי כך לשלב בהן תהליכי מדידה ובקרה שיבטיחו ניהול אפקטיבי שיביאו להשאת ערך הארגון ולעמידה ביעדים, וכל זאת תוך כדי צמצום הסיכונים הרבים הכרוכים בעבודה עם מערכות מידע.

בארגונים רבים מקימים ועדת היגוי כדי לפקח על תחום מערכות המידע בארגון. ועדה שכזו ראוי שתיתן ייצוג הן לצורכי הארגון והמשתמשים, הן למטרות ויעדי הארגון והשלכתם על מערכות המידע והן לדרישות החוק וצורכי הבקרה.

ממצאים והמלצת הדו"ח הקודם

נמצא:

במועצה לא קיים גוף מפקח, כגון ועדת היגוי, המגדיר את דרישות הארגון, קובע סדרי עדיפויות ומפקח על פעילות בתחום מערכות המידע.

הומלץ:

לבחון מינוי ועדת היגוי מקצועית לתחום מערכות המידע, בראשות המנכ"ל ושתכלול את מנהל מערכות המידע ומספר בעלי תפקידים נוספים הקשורים לנושא, כגון נציג הגזברות. ועדת ההיגוי תהא אחראית להגדיר את דרישות הארגון בתחום מערכות המידע, לקבוע סדרי עדיפויות ולפקח על פעילות בתחום מערכות המידע.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. נמצא כי ההמלצה לא יושמה.

ב. בעקבות הביקורת משנת 2015 הוקמה ועדת היגוי בראשות המנכ"ל ובהשתתפות המנמ"ר, הגזבר, מנהל מחלקת הרכש ומנהל המוקד העירוני.

ג. יחד עם זאת, הוועדה לא התכנסה מעל 6 שנים - וועדת ההיגוי התכנסה רק פעמיים בשנת 2017 ומאז לא התכנסה שוב.

המלצת הדוח הנוכחי

לכנס ועדת היגוי ניהולית לתחום מערכות המידע, בראשות המנכ"ל ושתכלול את מנהל מערכות המידע ומספר בעלי תפקידים נוספים הקשורים לנושא, כגון נציג הגזברות. ועדת ההיגוי תהא אחראית להגדיר את דרישות הארגון בתחום מערכות המידע, לקבוע סדרי עדיפויות ולפקח על פעילות בתחום מערכות המידע.

3. ארגון וכוח אדם במערך המידע

ניהול מערך מידע של ארגון בסדר גודל דומה לעירייה מחייב מינוי איש מקצוע האחראי על מערך המידע על היבטיו השונים, כולל ניהול שוטף של מערכת המידע, לרבות תחזוקתו השוטפת ופיתוחו, תכנונו העתידי של המערך, והיבטי אבטחת מידע. כמו כן, נדרש שיהיה מבנה ארגוני מתאים.

בנספח א' מוצג מבנה ארגוני של מחלקת המחשוב כפי שמופיע במסגרת מצגת מבנה ארגוני עירוני מעודכן לשנת 2023 שהתקבל מהסמנכ"ל למנהל. המבנה הארגוני בתחום המחשוב כולל את בעלי התפקידים הבאים:

- א. מנהל יחידת המחשוב
- ב. מזכירה

בנוסף המבנה הארגוני כולל פעילויות במיקור חוץ

- א. מחשוב ומערכות מידע
- ב. רשת
- ג. תקשורת

בפועל, ניהול מערך המידע בעירייה נמצא באחריות המנכ"ל. בנוסף, הוא מעסיק במיקור חוץ:

- א. מנהל רשת ועובד רשת.
- ב. מנהל אבטחת מידע – לפי 20 שעות לחודש.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

בתחילת הביקורת לא היה בעל תפקיד מקצועי בתחום המחשוב שתפקידו לנהל את נושא מערכות המידע במועצה. למנהל מחלקת הרכש והמחשוב אין השכלה פורמאלית בתחום המחשוב, ומאחר והוא מבצע את התפקיד בנוסף לתפקידו כאחראי על הרכש, שמחייב עבודה במשרה מלאה, הוא אינו יכול לתת את המענה הנדרש לצרכי המועצה בתחום מערכות המידע.

האחראי על המחשוב שהתווסף במהלך הביקורת מבצע את התפקיד בנוסף על תפקידו הרשמי כמנהל מוקד הקליטה, ולא קיבל כתב מינוי רשמי לתפקיד; הביקורת מעירה כי פתרון ממוסד למועצה מחייב מינוי רשמי של בעל תפקיד שניהול מערכות המידע במועצה הוא תפקידו העיקרי.

הומלץ:

למנות בצורה מסודרת מנהל מערכות מידע מקצועי למועצה.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. **נמצא כי ההמלצה יושמה.**

ב. **מונה מנהל מערכות מידע (מנכ"ל) במשרה מלאה.**

יחד עם זאת, המבנה הארגוני של העירייה בתחום מערכות המידע אינו מייצג את המבנה בפועל בצורה מספיק ברורה:

א. אין הפרדה ברורה בין פעילויות במיקור חוץ לבין בעלי תפקידים במיקור חוץ.

ב. במבנה הארגוני חסר מנהל אבטחת מידע – כיום קיים מנהל אבטחת מידע המועסק במיקור חוץ.

ג. לגבי מזכירה – אכן יש צורך במזכירה כדי לפנות את מנהל יחידת המחשוב לנושאים שוטפים במקום לעסוק בעבודה אדמיניסטרטיבית. הוספת במזכירה למחלקה כפי שמצוין במבנה הארגוני גם תסייע ביישום ההמלצות דוח הביקורת.

מנהל רשת – התפקיד מאויש במיקור חוץ. כמו כן, מועסק עובד נוסף תחתיו במיקור חוץ.

ד. טלפוניה – יש מקום לשקול בעל תפקיד בתחום הטלפוניה.

המלצת הדוח הנוכחי

לגבש מבנה ארגוני פונקציונלי וברור למחלקת המחשוב אשר כוללת את הפונקציות הנדרשות כדי לתת מענה לצרכי העירייה לשנים הבאות.

4. תכנית עבודה

ארגונים אשר מעוניינים להשיג את מטרותיהם בצורה אפקטיבית ויעילה נוהגים להכין תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות לתחומי הפעילות השונים. ייעודן העיקרי של תוכניות עבודה הם להטמיע תהליכים מוכוונים תוצאה. תחום מערכות המידע מחייב גם הוא חשיבה אסטרטגית של הארגון המגדירה כיצד על מערכות המידע להתפתח ולפעול על מנת לשרת בצורה מיטבית את מטרות הארגון. ארגונים שלא מגדירים תוכניות עבודה מוצאים עצמם פעמים רבות בתהליכי כיבוי שרפות שבמסגרתם נרכש ציוד ומבוצעים פרויקטים בתחום מערכות המידע על מנת לתת מענה למשבר נקודתי כזה או אחר.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

במועצה לא קיימת תוכנית עבודה רב שנתית המגדירה את מטרות ויעדי הארגון בתחום מערכות המידע כנגזרת מיעדיו של הארגון ואשר ממנה נגזרת תוכנית עבודה שנתית. במועצה לא נערכה תוכנית עבודה בתחום מערכות המידע ולא הוגדר תקציב ייעודי הנגזר ממנה.

הומלץ:

אחראי מערכות המידע יכין תוכנית עבודה רב שנתית ושנתית לתחום מערכות המידע.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. נמצא כי ההמלצה לא יושמה.

ב. בעירייה עדיין אין תכנית עבודה שנתית ורב שנתית בתחום מערכות המידע.

המלצת הדוח הנוכחי

- 1) המנמ"ר יכין תוכנית עבודה רב שנתית ושנתית לתחום מערכות המידע, לרבות רכש ציוד מחשוב, שימוש בתכנות והכשרות עובדים, וכולל תקציב שנתי.
- 2) בסוף כל שנה יבוצע ניתוח של ביצוע מול תכנון תכנית עבודה ותקציב המחשוב.

5. תקציב המחשוב

כחלק מתהליך תכנון שנתי, מכינים גם תקציב שנתי. רצוי שכבר במסגרת הכנת תכנית העבודה השנתית, המנמ"ר יכין גם את התקציב. תכנון תקציבי מראש עשוי למנוע מקרים של כיבוי שריפות.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

במועצה לא קיימת תמונת מצב כוללת של סך תקציב המחשוב; התקציב מפוזר ומנוהל כחלק מהתקציב של יחידות המועצה השונות כך שהוא מופיע פעם כתב"ר ופעם כתקציב שוטף של יחידה מסוימת ולעיתים כתקציב מחלקת הרכש והמחשוב.

הומלץ:

ליצור תמונת מצב כוללת של תקציב המחשוב במועצה.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. נמצא כי ההמלצה יושמה חלקית.

- ב. קיימת אפשרות להפיק תמונת מצב תכנון מול ביצוע תקציב המחשוב על בסיס כרטסות הנה"ח.
- ג. יחד עם זאת, מבוצעות רכישות של ציוד מחשוב שלא באמצעות כרטסות שמשוויכות למחשוב.

בהתאם לדוח שהופק על ידי הגזברות לטובת הביקורת, בשנת 2023, למול תקציב מחשוב בסך 1,344,790 ₪ היה ביצוע בסך 734,073 ₪ ובנוסף שיריון בסך 80,671 ₪. (סה"כ ביצוע פלוס שריון – 814,744 ₪ המהווים 61% ביצוע בלבד).

הביקורת ביצעה בדיקה על פי מילת מפתח "מחשב" ומצאה כי בשנת 2023 בוצעו רכישות של פריטים עם השם "מחשב" בסך כ- 459 אלף ₪, מתוכם כ- 47 אלף ₪ מכרטסות שאינן ספציפיות לרכש מחשבים. (כ-10%).

6. הכשרה/הדרכה

כדי שיעשה שימוש מיטבי במערכות המידע, על עובדי העירייה להכיר את המערכות איתם הם עובדים. אחד הכלים המרכזיים להכרת מערכות המידע הוא הכשרה והדרכה. בנושא ההכשרה/הדרכה בתחום המחשוב מעורבים המנמ"ר ומנהלת מחלקת ההשתלמויות שבאגף מינהל ומשאבי אנוש.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

במועצה עובדים רבים שאינם מכירים בצורה מספקת את מערכות המידע איתם הם עובדים וכתוצאה מכך אינם יכולים לבצע את עבודתם בצורה מיטבית.

הומלץ:

במסגרת תכנית העבודה בתחום מערכות המידע, להכין תכנית הכשרה בתחום המחשבים.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. ההמלצה נמצאת בתהליך יישום.
- ב. נכון למרס 2024 מנהלת ההשתלמויות נמצאת בתהליך הכנת התכנית הדרכה בתחום המחשוב בשיתוף המנמ"ר.
- ג. יצוין כי בשנת 2023 בוצעו הדרכות לעובדים בתחום ה"אופיס".
- ד. טרם הועבר לביקורת ריכוז ביצוע הכשרות לשנת 2023.

7. מיפוי מערך המידע

מערך המידע של העירייה מורכב ממספר מאגרי מידע וסביבות מחשוב אשר חלקן מבוססות שירותי ענן המתקבלים מספקי שירותי חיצוניים, חלקם מותקנים על שרתים בסביבת הרשת המקומית (LAN) באתר המרכזי של העירייה. וחלקם מותקנים על מחשבים בודדים באתרי העירייה.

קיימת חשיבות לכך שבעירייה ימצא מיפוי של מערך מערכות המידע שלה, כולל מיפוי הרשת ומערכות המידע הקיימות. כמו כן, חשוב לנהל נתונים אודות חומרה (לרבות שרתים, מחשבים, מדפסות, מסכים, ציוד תקשורת וכד') בעירייה, לרבות מיקום, סוג, גיל, תקופת אחריות. נתונים אלה מאפשרים להכין תכנית רענון רב שנתית.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

במועצה לא נמצא תיעוד עדכני של מערכות המידע והממשקים ביניהן, לצוות הביקורת נמסר מסמך גרפי המתאר את רשת התקשורת במועצה אשר הוכן לפני מספר שנים ואינו מעודכן. לביקורת נמסרו חלקי מידע לגבי המערכות המשרתות את יחידות המועצה.

במועצה לא קיים מיפוי של החומרה והתכנה השייך למועצה אשר אמור לכלול את מפרטי החומרה, גילאים, תקופת האחריות לגבי שרתים, רשימת תוכנות ותוקף הרישוי לתוכנות.

הומלץ:

- 1) להכין ולתחזק באופן שוטף תיעוד של מערך המידע, המכיל: מסמך טופולוגית רשת עדכני, רשימה או תרשים של מערכות המידע השונות במועצה, היכן מותקנת כל מערכת, את הקשרים והממשקים בין המערכות, רשימת מצאי המחשבים וציוד התקשורת הקיים במועצה.
- 2) לנהל תיעוד מתעדכן של חומרת המחשוב במועצה, כולל מיקום, מפרט החומרה תוקף אחריות לציוד (בעיקר לשרתים וניידים), רישוי תוכנות ומועדי החידוש.
- 3) לבצע סקר מצאי מקיף שבסופו יוכן תיק אתר אשר יכלול את כל המידע על מערך המידע במועצה לרבות תשתיות החומרה, רישוי תוכנות ומסמכי מיפוי הרשת והמערכות. תיק האתר יעודכן באופן שוטף על ידי אחראי המחשוב במועצה.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. נמצא כי ההמלצות נמצאות בתהליך יישום: ב. המנמ"ר מסר לביקורת כי קיים מסמך טופולוגיה אבל הוא לא מעודכן ושנמצא בתהליך עדכון. ג. המנמ"ר מסר לביקורת כי טבלת חומרת מחשוב נמצאת בתהליך הכנסה מתקדם. המנמ"ר מסר לביקורת כי כרגע נמצאים בתהליך מתקדם של ביצוע סקר מצאי מקיף שבסופו יוכן תיק אתר. כמו כן, הוא מסר לביקורת שכיום כלל התוכנות נמצאות בשרת.	א. נמצא כי ההמלצות נמצאות בתהליך יישום: ב. המנמ"ר מסר לביקורת כי קיים מסמך טופולוגיה אבל הוא לא מעודכן ושנמצא בתהליך עדכון. ג. המנמ"ר מסר לביקורת כי טבלת חומרת מחשוב נמצאת בתהליך הכנסה מתקדם. המנמ"ר מסר לביקורת כי כרגע נמצאים בתהליך מתקדם של ביצוע סקר מצאי מקיף שבסופו יוכן תיק אתר. כמו כן, הוא מסר לביקורת שכיום כלל התוכנות נמצאות בשרת.

המלצות הדוח הנוכחי

- 1) לתחזק באופן שוטף תיעוד של מערך המידע, המכיל: מסמך טופולוגית רשת עדכני, רשימה או תרשים של מערכות המידע השונות בעירייה, היכן מותקנת כל מערכת, את הקשרים והממשקים בין המערכות, רשימת מצאי המחשבים וציוד התקשורת הקיים בעירייה.
- 2) לנהל תיעוד מתעדכן של חומרת המחשוב בעירייה, כולל מיקום, מפרט החומרה תוקף אחריות לציוד (בעיקר לשרתים וניידים), רישוי תוכנות ומועדי החידוש.

8. פערים במערכות מידע

בשוק קיימות מערכות מידע שיכולות לתמוך בכלל תחומי הפעילות של העירייה; מערכות אלה תורמות לשיפור היעילות והאפקטיביות של היחידות השונות.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

- במועצה, ישנם תחומים שטרם מוחשבו למרות היתרונות במחשובם:
- א. מערכות GIS - במועצה טרם הוטמעה מערכת GIS ומאגרי מידע הכוללים מידע תכנוני עדכני, זכויות הבניה ומידע רב מתיק בניין העיר. מערכת זו חשובה גם מערכת שתומכת בפעילות המועצה במצבי חירום.
- ב. במועצה ישנן יחידות שעדיין עובדות בצורה ידנית ללא מערכת מידע, כגון השירותים הווטרינרים והשירות הפסיכולוגי.
- ג. בחלק מהמחלקות חסרה גישה מספקת למערכות של משרדי ממשלה, לדוגמה במחלקת הרווחה רק משתמש אחד מורשה לעבודה במערכת של משרד הרווחה.

הומלץ:

- 1) להטמיע מערכת GIS במועצה.
- 2) לבחון את פערי המחשוב במחלקות המועצה ולהכין תכנית עבודה להשלמת הפערים.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- 1) **נמצא כי ההמלצות יושמו.**
- 2) כיום מערכת ה GIS נמצאת בתהליך הטמעה בעירייה ויש בעל תפקיד שאחראי לנושא במנהל הנדסה.
- 3) לגבי פערי המחשוב – המנמ"ר מקבל את דרישות המחשוב מהיחידות השונות בעירייה.

9. אתר אינטרנט

אתר האינטרנט של העירייה מהווה חלק חשוב מהשירות ומהתקשורת בין העירייה לבין התושבים. האתר מאפשר לתושבים לקבל מידע, עדכונים, לפנות לעירייה בבקשות, להגיש תלונות ועוד. לכן חשוב שאתר העירייה יהיה ידידותי ומעודכן באופן שוטף.

ממצאים המלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

אתר האינטרנט של המועצה מצומצם בהיקפו ואינו כולל את מגוון השירותים לאזרח כמצופה מרשות הנותנת שירותים לכ- 20,000 תושבים; דוגמת שירותי תשלומים מקוון, מידע, הסברים וטפסים שונים באשר להגשת בקשות למחלקות השונות במועצה. כמו כן, המועצה טרם טיפלה בנושא ההנגשה של האתר לבעלי מוגבלויות.

הומלץ:

לשפר את אתר האינטרנט של המועצה, כולל התאמתו לבעלי מוגבלויות (עד אוקטובר 2016 כנדרש בחוק), לבחון שילוב שירותי תשלומים ולבחון את האפשרות להרחיב את המידע באתר האינטרנט של המועצה לגבי הדרך להגיש בקשות שונות למחלקות המועצה ולרבות האפשרות להורדת טפסים מאתר המועצה.

ממצא הביקורת הנוכחית

- 1) **נמצא כי ההמלצה בוצע האופן חלקי.**
- 2) אתר האינטרנט של העירייה שודרג מספר פעמים מאז הביקורת המקורית, אך עדיין אינו תומך בצורה טובה במטרות העירייה.
- 3) מתוכנן לצאת למכרז במהלך שנת 2024 כדי לפתח אתר אינטרנט משודרג.
- 4) טרם התקבלה התייחסות האם אתר העירייה מותאמת באופן מלא מבחינת חוקי הנגישות.

המלצות הדוח הנוכחי

- 1) לשפר את אתר האינטרנט של העירייה – לפרסם את המידע אודות היחידות השונות של העירייה, לאפשר לתושבים לבצע פניות ליחידות העירייה השונות באמצעות האתר ולבצע תשלומים באמצעות האתר.
- 2) לוודא שהאתר עומד בדרישות הנגישות.

בהתייחסותה למיומנות הדוח, מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה לביקורת כי:

"עד כמה שידוע לי האתר מונגש לפי הדדוש בחוק. [הדובר] יכול לבדוק לעומק מול א.ש בינה.

בחודשיים האחרונים כל המפסים של העירייה הומרו לדיגיטליים ללא יוצא מן הכלל.

כעת אנחנו עובדים על עדכון פרק החירום-

• *מידע על חלוקת מים בחירום*

• *מיקומי מקלטים ומיגוניות*

• *מיקומי כל גני הילדים בעיר (תהיה לזה כנראה חשיבות בהמשך בגלל הממדים)*

אי אפשר הכל כל הזמן בבת אחת, אנחנו כח אדם מאוד מצומצם.

באשר לתשלומים באחר זה לא קשור לדוברות אלא לגוברות מציעה שתנסה מול [הגוברות]."

10. רכש ציוד מחשוב

תהליך ההתקשרות עם ספקי תכנה ורכש מערכות המחשוב (חומרה ותכנה) בעירייה מבוצע על ידי מחלקת הרכש ומחלקת התקשרויות. תהליך רכש מחשוב מתחיל בדרישה ממוחשבת של היחידה המבקשת לקבל את הציוד. במידה שהדרישה מוגשת בצורה תקינה וקיים תקציב פנוי, הדרישה הופכת להזמנה. הזמנות - הזמנות מבוצעות במערכת המידע, כאשר על כל הזמנה שלוש חתימות - מנהל הרכש, הגזברית וראש העיר.

ממצאי והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

- להלן הממצאים מבדיקת תהליכי רכש מחשבים ומדפסות:
 - א. מאחר ואין תכנית רכש שנתית, הרכישות מבוצעות אד-הוק ובמהלך השנה מבוצעות מספר רב של רכישות קטנות.
 - ב. חלק מהדרישות אינן ממוחשבות ומועברות למנהל מחלקת הרכש בעל פה; הביקורת מעירה כי רצוי שכלל הדרישות יתבצעו באמצעות מערכת המידע.
 - ג. הפניה לקבלת הצעות מחיר ממספר ספקים אינו מתבסס על מפרט אחיד ולכן הצעות המחיר שמתקבלות עלולות להיות על בסיס שונה.
 - ד. הביקורת דגמה מספר הזמנות – לרוב ההזמנות לא נמצאה יותר מהצעת מחיר אחת.

נמצא כי במהלך השנה מצטבר רכש מספקים מסוימים בסכומים גדולים, להלן דוגמאות:

- (1) "קולורס פתרונות דיגיטליים" – כ-40,000 ₪ - רכש מדפסות, טונרים, תיקון מדפסות.
- (2) "טכנו אל" – 31,000 ₪ - רכש מדפסות ומחשבים –
- (3) "אקספרס מחשבים" – 35,000 ₪ - רכש מחשבים.
- (4) "תי אר פי אלקטרוניקה" – כ-38,000 ₪ - רכש מחשבים

למרות שהרכישות מגיעות לעשרות אלפי ₪ בשנה, לא קיימים הסכמים עם הספקים.

הומלץ:

- (1) להכין תכנית רכש שנתית בתחום המחשוב, המתבססת על תחזית צרכים, כחלק מתכנית העבודה השנתית בנושא המחשוב.
- (2) למחשב את כל תהליך הרכש, כולל הפקת דרישות ממוחשבות.
- (3) לערוך הליך של הצעות מחיר בין מספר ספקים, על בסיס מפרטים אחידים ולתעד את הצעות המחיר.
- (4) לבחון בחירת ספק ציוד מחשוב במסגרת מכרז ועריכת הסכם מסגרת עם הספק הזוכה.

ממצאי הביקורת הנוכחית

להלן סטטוס יישום ההמלצות:

- א. **המלצה מס' 1 בנושא תהליך רכש שנתי – ההמלצה טרם יושמה** – הכנת תכנית הרכש מבוססת על שני פרמטרים: מיפוי המחשוב וזיהוי ציוד שאותו צריך להחליף וצפי קליטת עובדים חדשים. יצוין כי היום רוב הציוד חדש יחסית.
- ב. **המלצה מס' 2 בנושא מחשוב תהליך הרכש – ההמלצה יושמה.**
- ג. **המלצה מס' 3 בנושא הליך של הצעות מחיר (תחרותי) עם מפרט אחיד - ההמלצה יושמה.**
- ד. **המלצה מס' 4 בנושא בחירת ספק ציוד מחשוב עם הסכם - ההמלצה יושמה חלקית.** קיימת התקשרות דרך משכ"ל לרכש מחשבים כאשר הזוכה הוא [.....] באמצעות המשכ"ל. הוא הזכין לרכש מחשבים נייחים, ניידים ואופיס 365. נושא מדפסות יובא למכרז בקרוב.

המלצות הדוח הנוכחי

- 1) להכין תכנית רכש שנתי בתחום המחשוב, המתבסס על תחזית צרכים, כחלק מתכנית העבודה השנתית בנושא המחשוב.
- 2) להשלים את הליך בחירת ספק מדפסות במסגרת מכרז מסגרת.

11. התקשרויות עם ספקי שירות

כאמור, יחידות העירייה עובדות עם מערכות מידע/תוכנות אשר מסופקות על ידי ספקי שירות שונים.

מקובל כי רשויות מקומיות יבצעו פעילויות של ניהול, עיבוד ואחסון של מערכות מידע על ידי גורמי צד ג' שאינם עובדי הרשות. יחד עם זאת, אין בכך בכדי לגרוע מאחריותה של הרשות המקומית לכל פעולה המבוצעת מטעמה על ידי גורמים חיצוניים.

לפיכך על העירייה ליישם כלי בקרה שיוודאו כי פעילות מיקור החוץ לא תפגע בשירות אותו מקבלים האזרחים ועובדי העירייה על ידי עריכת הסכמי רמת שירות *SLA* ופיקוח עליהם. בעת הספקה של שירותי מיקור חוץ מהותיים, על העירייה לוודא כי הספק של שירותי מיקור החוץ, שומר על עקרונות אבטחת מידע נאותים וגיבוי וזאת על מנת להגן על נכסי המידע של העירייה ושל תושביה ועובדיה מפני גניבת מידע, שינוי או מחיקה וכי קיימת לספק תוכנית להמשך הספקת שירותי מיקור החוץ בעת קרות אירועי חירום.

קיימת חשיבות לקיום הסכמים כתובים עם ספקי תכנה. ההסכמים אמורים להיות מתויקים אצל מנהלת מחלקת המכרזים אשר כפופה לגזברית העירייה. הסכמים עם ספקי שירותים (*SLA - Service Level Agreement*) מגדירים את רמת השירות שתקבל העירייה מספק השירותים. להסכמי *SLA* חשיבות ייחודית בהגדרה ומעקב אחר מסגרת ואיכות השירות בתחום המחשוב.

קיימת חשיבות למעקב ותיעוד של תהליכי פיקוח ובקרה אחר תקלות ספקי שירותי מחשוב.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

נמצא:

ההסכמים עם ספקי שירות מערכות המידע אינם מרוכזים במקום אחד במועצה. אצל רכזת ועדת המכרזים נמצא הסכם בעניין "אופיס 365" בלבד. לגבי יתר ההסכמים, חלקם נמצאו בגזברות (כגון ההסכם עם "מטרופולינט") ועם חלק מהספקים לא קיימים הסכמים כלל כגון מערכת "רמה" של מחלקת רישוי עסקים ו"רפיד" של מחלקת הווטרינריה.

במועצה לא קיים תהליך של מעקב מתועד אחר רמת השירות של הספקים:

- א. המועצה אינה מיישמת תהליכי מעקב ותיעוד לפיקוח ובקרה אחר תקלות במערכות המידע ופתרוןן, לרבות העדרה של מערכת מרכזית למעקב אחר תקלות ופתרוןן.
- ב. במועצה לא מתקיימים סקרי שביעות רצון של המשתמשים.

הומלץ:

- 1) להקפיד על קיום הסכמים עם כלל ספקי שירותי המחשוב הכולל דרישות שירות (*SLA*).
- 2) לרכז את כלל ההסכמים של המועצה במקום אחד; במסגרת זו, לבחון ניהול הסכמים סרוקים באמצעות מערכת המידע.
- 3) ליישם תהליכי מעקב ותיעוד לפיקוח ובקרה אחר תקלות במערכות מידע; במסגרת זו לקיים סקרי שביעות רצון משתמשים.

ממצאי הביקורת הנוכחית

1. נמצא כי ההמלצות 1 + 2 יושמו.
2. יחד עם זאת, טרם קיבלתי טבלת התקשרויות עם ספקים חיצוניים.
3. טרם יושמו תהליכי מעקב, תיעוד ופיקוח אחר תקלות (המלצה 3).

המלצת הדוח הנוכחי

המנמ"ר יעביר לביקורת טבלה אשר מרכזת את כלל ההתקשרויות עם ספקי שירותי מחשוב.

פרק ד' – טבלת מעקב אחר יישום המלצות

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
1. מדיניות ונהלי עבודה							
1	1	1.2	לנסח מדיניות כתובה בנושאי מערכות מידע אשר מגדירה מטרות, יעדים, קובעת הנחיות ואת אופן יישום המדיניות של המועצה בתחום מערכות המידע.	המנמ"ר	לא בוצע	טרם נוסחה מדיניות בנושא מערכות מידע.	
2	1	1.2	לכתוב ולאשר אצל הנהלת המועצה נהלי עבודה בתחום מערכות מידע הכוללים, בין היתר: נהלי רכש טכנולוגית מידע, נהלי דיווח, טיפול ותיעוד של תקלות במחשב, נהלי רכש והתקשרויות, ונהלי הדרכה לעובדים.	המנמ"ר	לא בוצע	טרם נכתבו נהלי עבודה בתחום מערכות המידע.	נמסר לביקורת כי נמצא בתהליך הכנה, אך לא הוצגו לה טיוטת נהלי עבודה.
2. ועדת היגוי							
3	2	1.3	לבחון מינוי ועדת היגוי מקצועית לתחום מערכות המידע, בראשות המנכ"ל ושכלול את מנהל מערכות המידע ומספר בעלי תפקידים נוספים הקשורים לנושא, כגון נציג מחלקת הגזברות. ועדת ההיגוי תהא אחראית להגדיר את דרישות הארגון בתחום מערכות המידע, לקבוע סדרי עדיפויות ולפקח על פעילות בתחום מערכות המידע.	כללי	לא בוצע	ועדת היגוי אינה מתכנסת.	הוועדה לא התכנסה מאז שנת 2017.
3. ארגון וניהול כוח אדם							
4	3	1.4	למנות בצורה מסודרת מנהל מערכות מידע מקצועי.	כללי	בוצע	קיים מנמ"ר	יחד עם זאת, יש צורך לעדכן את המבנה הארגוני של יחידת המחשוב.
4. תוכניות עבודה							
5	4	1.6	אחראי מערכות המידע יכין תוכנית עבודה רב שנתית ושנתית לתחום מערכות המידע.	המנמ"ר	לא בוצע	לא קיימת תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית בנושא מערכות מידע.	

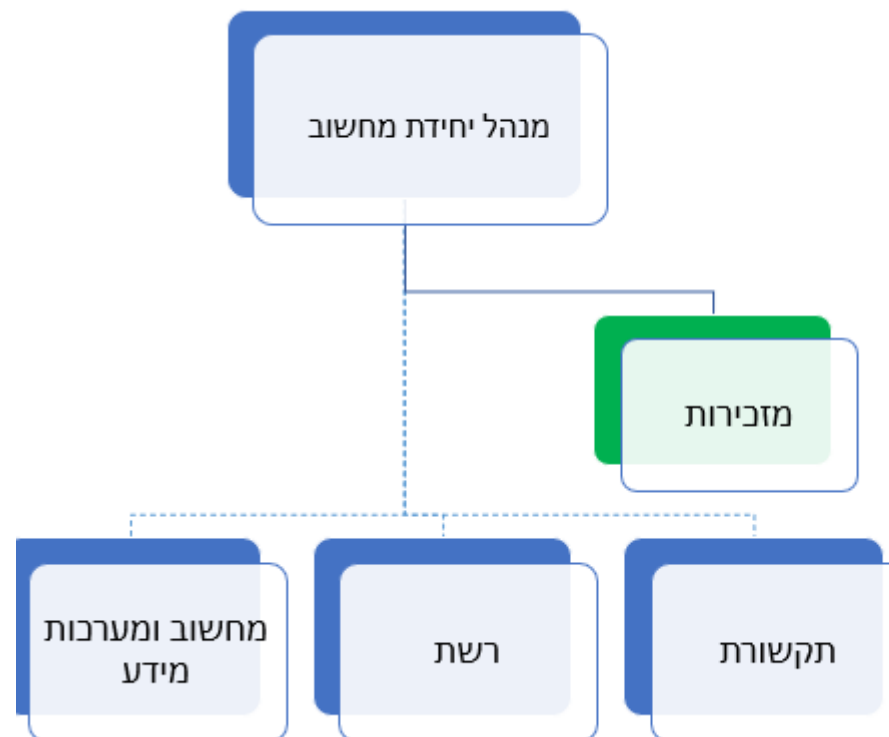
מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
5. תקציב							
6	5	1.6	ליצור תמונת מצב כוללת של תקציב המחשוב במועצה.	המנמ"ר	בוצע חלקית	קיימת אפשרות להפיק תמונת מצב תקציב מול ביצוע תקציב המחשוב לרוב הרכישות.	
6. הכשרות							
7	6	1.8	במסגרת תכנית העבודה בתחום מערכות המידע, להכין תכנית הכשרה בתחום המחשבים.	מנהלת מחלקת ההשתלמויות	בתהליך	בטיפול בשיתוף מנהלת מחלקת ההדרכה.	
7. מיפוי מערכות מידע							
8	7	2.2	להכין ולתחזק באופן שוטף תיעוד של מערך המידע, המכיל: מסמך טופולוגית רשת עדכני, רשימה או תרשים של מערכות המידע השונות במועצה, היכן מותקנת כל מערכת, את הקשרים והממשקים בין המערכות, רשימת מצאי המחשבים וציווד התקשורת הקיים במועצה.	המנמ"ר	בתהליך	המנמ"ר מסר לביקורת שיש תיעוד לא מעודכן. כרגע עובד על העדכון.	
9	7	2.2	לנהל תיעוד מתעדכן של חומרת המחשוב במועצה, כולל מיקום, מפרט החומרה תוקף אחריות לציווד (בעיקר לשרתים וניידים), רישוי תוכנות ומועדי החידוש.	המנמ"ר	בתהליך	נמצא בתהליך מתקדם של הכנה.	
10	7	2.2	לבצע סקר מצאי מקיף שבסופו יוכן תיק אתר אשר יכלול את כל המידע על מערך המידע במועצה לרבות תשתיות החומרה, רישוי תוכנות ומסמכי מיפוי הרשת והמערכות. תיק האתר יעודכן באופן שוטף על ידי אחראי המחשוב במועצה.	המנמ"ר	בתהליך	נמצא בתהליך מתקדם של הכנה.	

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
8. פערים במערכות מידע							
11	8	2.3	להטמיע מערכת GIS בעירייה.	המהנדס	בוצע	הוטמעה מערכת GIS בעירייה.	
12	8	2.3	לבחון את פערי המחשוב במחלקות המועצה ולהכין תכנית עבודה להשלמת הפערים.	המנמ"ר	בוצע	כיום קיימת תמונת מצב של צרכי המחשוב של העירייה.	
9. אתר האינטרנט							
13	9	2.3	לשפר את אתר האינטרנט של המועצה, כולל התאמתו לבעלי מוגבלויות (עד אוקטובר 2016 כנדרש בחוק), לבחון שילוב שירותי תשלומים ולבחון את האפשרות להרחיב את המידע באתר האינטרנט של המועצה לגבי הדרך להגיש בקשות שונות למחלקות המועצה ולרבות האפשרות להורדת טפסים מאתר המועצה.	הדובר	בוצע חלקית	אתר האינטרנט הקיים עדיין אינו נותן מענה לצרכים. מתוכנן מכרז.	עדיין קיימים פערים רבים באתר של העירייה. לא בוצעה בדיקת נגישות.
10. רכש ציוד מחשוב							
14	10	3.2	להכין תכנית רכש שנתית בתחום המחשוב, המתבסס על תחזית צרכים, כחלק מתכנית העבודה השנתית בנושא המחשוב.	המנמ"ר	לא בוצע	לא קיימת תכנית רכש שנתית בתחום המחשוב.	
15	10	3.2	למחשב את כל תהליך הרכש, כולל הפקת דרישות ממוחשבות.	כללי	בוצע	כיום הדרישות הן ממוחשבות.	
16	10	3.2	לערוך הליך של הצעות מחיר בין מספר ספקים, על בסיס מפרטים אחידים ולתעד את הצעות המחיר.	כללי	בוצע	כיום ציוד מחשוב נרכש בהליך תחרותי שוויוני.	
17	10	3.2	לבחון בחירת ספק ציוד מחשוב במסגרת מכרז ועריכת הסכם מסגרת עם הספק הזוכה.	המנמ"ר	בוצע חלקית	קיים למחשבים – דרך משכ"ל. כרגע מכינים מכרז בנושא מדפסות.	

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
11. התקשרות עם ספקי שירותי מחשוב							
18	11	3.3	להקפיד על קיום הסכמים עם כלל ספקי שירותי המחשוב הכולל דרישות שירות.	המנמ"ר	בוצע חלקית		לא התקבלה טבלה מתמיר.
19	11	3.3	לרכז את כלל ההסכמים של המועצה במקום אחד; במסגרת זו, לבחון ניהול הסכמים סרוקים באמצעות מערכות המידע.	מנהלת מחלקת המכרזים	בוצע	ההסכמים סרוקים ומנוהלים על ידי מחלקת הכרזים והתקשוריות.	
20	11	3.3	ליישם תהליכי מעקב ותייעוד לפיקוח ובקרה אחר תקלות במערכות המידע; במסגרת זו לקיים סקרי שביעות רצון משתמשים.	המנמ"ר	לא בוצע		

נספחים

נספח א' – מבנה ארגוני יחידת מחשוב



קיים
מתוכנן

המועצה הדתית – מחלקת כשרות -

ביקורת מעקב

דוח ביקורת 2024-10

תוכן עניינים			
הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	419
ב		תמצית מנהלים	421
ג		פירוט ממצאים	425
	1	ארגון וניהול	425
	2	משגיחי כשרות	428
	3	מפקח הכשרות	434
	4	תיקי בתי עסק מושגחים	440
	5	התנהלות מול חברת אחזקה (כוח אדם)	442
	6	בדיקת תלושי משכורת והפרשות לפנסיה	445
	7	השוק הסיטונאי בצריפין	451
	8	תעודת הכשר	453
	9	אגרת תעודת כשרות	456
ד		טבלת סטטוס יישום המלצות	457
נספחים			
	נספח א'	התייחסות מחלקת הכשרות	463

פרק א' כללי

1. מבוא

המשרד לשירותי דת אמון על ההסדרה של מערך הכשרות הארצי. חוק הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, מסמך את רבני הערים ואת מועצת הרבנות הראשית או מי שהוסמך לכך על ידה להעניק תעודת הכשר. מטרת החוקים והתקנות היא למנוע הונאת צרכנים בכל הנוגע לכשרות ולהביא לכך שבית העסק לא יוצג ככשר, אלא אם כן ניתנה לו תעודת הכשר מהרבנות המקומית או מגורם אחר שהוסמך על פי החוק.

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"). החוזר מסדיר, בין היתר את הנושאים הבאים: קליטת משגיחי כשרות, קליטת מפקחים, ניהול תיקי משגיחים, ניהול תיקי בתי עסק מושגחים, הנפקת והסרת תעודת כשרות, מניעת ניגוד ענינים, נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי ומפקחי הכשרות.

המועצה הדתית בבאר יעקב (להלן: "המועצה הדתית") אמונה על מתן שירותי הדת ובין היתר על הכשרות באמצעות הרב המקומי, המפקח ומערך המשגיחים ונאמני כשרות.

המועצה הדתית, באמצעות רב העיר ומפקח הכשרות במועצה, אחראית לתפעול מערך הכשרות ולהנפקת תעודות כשרות לעסקים העומדים בתבחינים שנקבעו.

בשנת 2020 נערכה ביקורת מבקר העירייה במחלקת הכשרות של המועצה הדתית.

2. מטרת הביקורת הנוכחית

ביקורת מעקב אחר יישום המלצות דוח מבקר העירייה משנת 2020 במחלקת כשרות.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את יישום המלצות דוח מבקר העירייה על ידי המועצה הדתית, בין היתר בנושאים הבאים: ארגון וניהול מערך הכשרות, הפיקוח וההתנהלות של המשגיחים, התנהלות מפקח על הכשרות, ניהול תיקי בתי עסק מושגחים, בחינת תלושי השכר והפרשות לפנסיה של המשגיחים, ההתקשרות עם חברת האחזקה שבאמצעותה מועסקים משגיחי הכשרות, הפיקוח וההשגחה בשוק הסיטונאי בצריפין ותהליך הנפקת תעודת ההכשר לבתי עסק.

הביקורת נערכה בחודשים פברואר - אפריל 2024.

4. מתודולוגיה-שיטת הביקורת

הביקורת ביצעה את הפעולות הבאות:

- א. ביקור במשרדי המועצה הדתית.
- ב. קיום שיחות עם מפקח הכשרות של המועצה הדתית.
- ג. קבלה ובדיקת תיעוד: דוחות נוכחות, תוכניות עבודה, תהליך קבלת והסרת תעודת כשרות, העתק תעודת כשרות מתוקנת, רשימת משגיחים, רשימת בתי עסק מושגחים, רשימת בתי עסק ששילמו אגרות, סיכומי פגישות של המפקח והרב, מסמכי מכרז להעסקת מפקח והסכם להעסקת המפקח, ונהלים מקצועיים למשגיחים.
- ד. עיון בתיקי משגיחים ותיקי בתי עסק מושגחים.

יוער כי ביקורת המעקב נדחתה עקב החלפת מפקחי כשרות ונדרש זמן רב כדי לאסוף ולהכין מסמכים לביקורת. יצוין כי הביקורת במחלקת כשרות משנת 2020, נערכה כאשר באר יעקב הייתה מועצה מקומית ואילו ביקורת מעקב יישום המלצות הנוכחית נערכה בשנת 2024 לאחר שבאר יעקב הוכרזה כ"עירייה".

טיוטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות המועצה הדתית. התייחסות מפקח הכשרות נלקחה בחשבון בדוח הסופי (ראו התייחסות בנספח).

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים

בשנת 2020 מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא ניהול הכשרות במועצה הדתית. הביקורת הנוכחית בחנה את מידת יישום ההמלצות מדוח מבקר המועצה משנת 2020.

בביקורת המעקב נמצא כי מתוך 41 המלצות שבמעקב, יושמו 18 בלבד (44%), 8 נמצאות בתהליך/יושמו חלקית (20%) ו-15 טרם יושמו כלל (36%).

הליקויים המהותיים הם בנושאים הבאים:

- א. בתחום ארגון וניהול – אי השלמת כתיבת נהלי עבודה והעדר עבודה עם מערכת המידע (שירת הים) של המשרד לשירותי דת.**
- ב. בתחום משגיחי כשרות – אי ניהול מאגר משגיחי כשרות על פי הכללים הנדרשים, אי קביעת תבחינים כתובים וברורים להקצאת בתי עסק למשגיחים, ליקויים בגיוס משגיחי כשרות.**
- ג. בתחום מפקח הכשרות – ליקויים באופן העסקת מפקח הכשרות – ליקויים בתהליך המכרז לבחירת המפקח, ניגוד עניינים אינהרנטי (מובנה) בתפקיד המפקח שמשמש גם כמשגיח כשרות, העדר הסבר להיקף שעות העבודה החריג.**
- ד. העסקת משגיחים – העסקה ישירה על ידי חלק מבתי העסק, אי בחירת חברת אחזקה בהליך תחרותי, העדר מנגנוני בקרה ופיקוח מול חברת האחזקה, העדר תבחינים לסכומים שחברת האחזקה תגבה מהעסקים, העדר נתונים המעידים על כך שכספי פנסיה מופקדים בזמן, הסכמים לא תקינים בין חברת ההעסקה לבין המשגיחים מבלי שהמועצה הדתית מתערבת.**
- ה. השוק הסיטונאי – העבודה מול נאמני הכשרות בשוק הסיטונאי טרם הוסדר.**
- ו. אגרות תעודת כשרות – אי גביית כספים כנדרש מהעסקים המושגחים.**

להלן המלצות שלא יושמו

1. ליישם את עבודת הפיקוח וההשגחה של הכשרות באמצעות מערכת "שירת הים" כנדרש מחוזר המנכ"ל; במסגרת זו, לבחון את השימוש באפליקציה החדשה בתחום הפיקוח וההשגחה, שכן האפליקציה חוסכת ניירת וזמן.
2. על המועצה הדתית להקפיד לקלוט משגיחי כשרות בתהליך תקין, לרבות קביעת תנאי סף וכשירויות ולקיים הליך תחרותי שוויוני כנדרש מחוזר המנכ"ל.
3. להקים מאגר משגיחי כשרות כנדרש מנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצה.
4. על המועצה הדתית לקבוע תבחינים כתובים וברורים להקצאת בתי עסק למשגיחים ולהקצאת שעות השגחה בהתאם לסיווג ולגודל בתי עסק.
5. על המועצה להגדיר את תפקידיו ותחומי אחריותו של המפקח ולעגן אותם בנוהל כתוב.
6. על המועצה להורות לבתי העסק המושגחים על ידה להפסיק לאלתר העסקת משגיחים ישירות על ידם, ולהימנע מלהנפיק להם תעודת הכשר, בהתאם להנחיית הבג"ץ.
7. לפרסם מכרז פומבי לבחירת חברת אחזקה להעסקת משגיחי כשרות כנדרש מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב.1992.
8. לעגן בנוהל כתוב את יחסי הגומלין בין המועצה הדתית לבין חברת האחזקה בעניין העסקת המשגיחים, כולל דיווחים עיתיים והעברת העתק מדוחות נוכחות, כדי לוודא שמתבצעת השגחה כנדרש.
9. לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברות האחזקה ולוודא כי הינם פועלים בשקיפות במיוחד בכל הקשור בחישוב תקורות, דמי גבייה ושכר המשגיחים.
10. לקבוע תבחינים בעניין הסכומים שחברת האחזקה תגבה מבעלי בתי עסק בהתאם לגודל העסק וסיווגו, כך שניתן לבדוק האם העמלה, דמי גבייה ותקורה שגובה חברת האחזקה הם בהתאם להסכם.

11. על המועצה הדתית לוודא שחברת האחזקה מעבירה את התשלומים לקופת פנסיה/חברות ביטוח במועדים שנקבעו בתקנה, היינו עד חמשה עשר ימים מתום החודש שבעדו על המעביד לשלם את המשכורת לעובד. (לא הוצגו לביקורת אישורי הפקדות של חברת אחזקה ושל המעסיקים את המשגיחים ישירות לחברות ביטוח וקופות גמל).
12. להורות את חברת האחזקה לעדכן את ההסכמים עם העובדים כדי שיעמדו בתנאי החוק ומכאן ואילך להקפיד על הסכמים חוקיים בלבד.
13. להסדיר את תפקיד "נאמני הכשרות" מול הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.
14. לפעול לפתיחת תיקים של כל נאמני הכשרות בדומה לתיקים של משגיחי כשרות שנפתחו במועצה.
15. לפעול בהתאם לחוק להגברת גביית אגרת תעודת הכשרות.

להלן המלצות שבוצעו חלקית

16. לעגן את נהלי עבודה בתחום הכשרות: נהלי עבודה למשגיחי כשרות, מפקח כשרות, הנפקת תעודות כשרות, הסרת תעודות כשרות ולקליטת משגיחי כשרות.
17. להכין תוכנית עבודה שנתית בתחום הכשרות אשר תכלול מטרות ויעדים, נושאי הכשרות, הדרכות, כנסים, היערכות לבדיקות בחג הפסח, בדיקות תקופתיות ועד.
18. לנהל מערכת מחשוב בנושא הכשרות, בתי עסק המושגחים והמשגיחים באמצעות גיליון עבודה אלקטרוני כנדרש מנוהל מערך הכשרות.
19. להקפיד על תיוק כלל המסמכים הנדרשים בתיקי המשגיחים ולהשלים את המסמכים החסרים בתיקים של המשגיחים: טופסי הגשת מועמדות, דיונים של הוועדה ואישורים רפואיים, תעודות משגיחי כשרות, פירוט הסמכויות וכשרויות, ולתחזק את התיקים באופן שוטף. (פירוט סמכויות וכשרויות - בוצע).
20. לפעול לאלתר להוצאת מרכז שוויוני ופומבי לבחירת מפקח כשרות אשר יעסק כעובד שכיר של המועצה הדתית בהתאם להנחיות בנוהל הפעלת מערך הכשרות.
21. על המפקח להקפיד להכין תוכנית עבודה חודשית אשר תכלול את בתי העסק בהם מתכנן לבקר, הכוללת תכנון לעומת ביצוע ולציין את סיבת האי ביצוע כאשר המפקח אינו עומד בתוכנית.
22. להכין נהלים לבקשה והנפקת תעודת הכשר ולפרסם אותם באתר האינטרנט של המועצה המקומית. (הוכנו נהלים אך לא פורסמו באתר).
23. להכין ולפרסם את הליך הסרת תעודת ההכשר בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל הפעלת מערך הכשרות. (הוכנו נהלים אך לא פורסמו באתר).

להלן המלצות המעודכנות של הדוח הנוכחי:

ארגון וניהול

1. להכין נהלי עבודה בתחומים הבאים: נוהל למפקח כשרות, נוהל למשגיחי כשרות ולקליטת משגיחי כשרות.
2. לערוך את כלל הנהלים בפורמט מקובל של נהלים.
3. להכין תוכנית עבודה שנתית מלאה בנושא הכשרות המכסה את כל השנה והכוללת את כל הפעילות הרלוונטית, לרבות ביקורות בבתי עסק.
4. ליישם עבודת הפיקוח וההשגחה באמצעות מערכת "שירת הים".
5. לבחון את השימוש באפליקציה החדשה ("שירת הים") בתחום הפיקוח וההשגחה.

משגיחי כשרות

6. על המועצה הדתית להקפיד לקלוט משגיחי כשרות בתהליך תקין, לרבות קביעת תנאי סף וכשירויות ולקיים הליך תחרותי שוויוני כנדרש מחוזר המנכ"ל.
7. לגבי משגיחי כשרות שנקלטו בתהליך לא תקין מאז הביקורת הקודמת לפעול לקליטתם לפי נוהל הפעלת מערך הכשרות של המשרד לשירותי דת.
8. להקים מאגר משגיחי כשרות כנדרש.
9. להכין נוהל לקליטת משגיחי כשרות.
10. להקפיד שבתיקי המשגיחים יהיו כל המסמכים הנדרשים לרבות אישור בדיקה רפואית.
11. לקבוע תבחינים כתובים, ברורים, אחידים ושוויוניים ככל האפשר להקצאת בתי עסק למשגיחים ולהקצאת שעות השגחה בהתאם לסיווג ולגודל בתי עסק.
12. על מפקח הכשרות לפנות למשגיחים בכתב ולהציע להם שעות השגחה שהתפנו/התווספו ולקבל תשובה בכתב.

מפקחי כשרות

13. להקפיד לפרסם מכרזים להעסקת עובדים בשני עיתונים לפחות, אחד מהם עיתון יומי, ובדף האינטרנט של המועצה הדתית. (הביקורת משערת שלא ניגשו מועמדים נוספים למכרז עקב אי פרסום המכרז בעיתון יומי על פי חוק).
14. להעסיק מפקח כשרות בהתאם לאחוז משרה שאושר על ידי המשרד לשירותי דת (80%).
15. אין להעסיק את המפקח במועצה הדתית באר יעקב כמשגיח כשרות באותה מועצה דתית בה הוא מפקח.
16. להכין נוהל כתוב למפקח כשרות המגדיר את תפקידו, תחומי אחריותו, המשימות, המטלות והדיווחים שנדרש להעביר המותאמות למועצה דתית באר יעקב.
17. לפעול לתיקון ההסכם עם מפקח הכשרות שיכלול מספר שעות עבודה והיקף המשרה של המפקח, תפקידו ותחומי אחריותו.
18. להקליד ולשמור במחשב את:
 - התוכניות החודשיות לביקורת כשרות בבתי עסק ולנהל את מעקב תיקון ליקויים במחשב.
 - סיכומי ישיבות עם הרב בפורמט פרוטוקול ולעקוב אחר ביצוע החלטות.
 - סיכומי הישיבות של המפקח עם הרב.
 - רשימת הקצאת בתי עסק ושעות של מפקחים שבתיק מפקח הכשרות.

התנהלות מול חברת אחזקה (כוח אדם)

19. לפרסם מכרז חדש לחברת אחזקה לפי חוק חובת המכרזים. העובדים לא יכולים לקבע את חברת האחזקה הנוחה להם בניגוד לחוק חובת המכרזים ולנוהל מערך הכשרות.
20. להפסיק את העסקתם הישירה של המשגיחים אצל המעסיקים.
21. לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברת האחזקה.
22. לקבוע תבחינים בעניין הסכומים שחברת האחזקה תגבה מבעלי בתי עסק בהתאם לגודל העסק וסיווגו.
23. לעגן נהלים כתובים המסדירים את יחסי הגומלין בין המועצה הדתית לחברת האחזקה.

בדיקת תלושי שכר והפרשות לפנסיה של משגיחים

24. על המועצה הדתית לוודא שחברת האחזקה מעבירה את התשלומים לקופת פנסיה/חברות ביטוח במועדים שנקבעו בתקנה, היינו עד חמשה עשר ימים מתום החודש שבעדו על המעביד לשלם את המשכורת לעובד.

25. להציג למבקר העירייה אישורי הפקדות של חברת האחזקה כדי לבחון את מידת יישום ההמלצה.

26. לפעול לתקן את ההסכמים בין חברת האחזקה לבין המשגיחים בהתאם לסעיפים המחייבים שנקבעו בחוק הודעה לעובד.

השוק הסיטונאי

27. לפעול לקבלת מסמך מהרבנות הראשית המסדיר את נאמני הכשרות.

28. לנהל תיקים לנאמני הכשרות הפועלים בשוק הסיטונאי.

תעודת ההכשר

29. לפרסם את הנהלים לבקשה והנפקת תעודת הכשר בדף של המועצה הדתית באתר העירייה.

30. לפרסם את הליך הסרת תעודות הכשרות בדף של המועצה הדתית באתר של העירייה.

אגרת תעודת כשרות

31. לפעול לגביית תשלום מהבעלים של בתי עסק ולהציג למבקר העירייה.

פרק ג - פירוט הממצאים

1. ארגון וניהול

1.1. נהלי עבודה

לנהלי עבודה כתובים ומוטמעים בקרב העובדים בארגון חשיבות רבה; תפקידם של הנהלים להגדיר תהליכי עבודה ולייעל אותם, ולהגדיר אחריות וסמכות. כמו כן, תפקידם של הנהלים להבטיח שמדיניות ההנהלה אכן מיושמת ולסייע בנקיטת צעדים נדרשים לטפל בסיכונים המאיימים על השגת יעדי הארגון.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

ממצא:

המועצה הדתית לא הכינה נהלים כתובים ולא עיגנה תהליכי עבודה בתחום הכשרות הנדרשים מחוזר המנכ"ל לשירותי דת "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות".

המלצה:

לעגן את נהלי עבודה בתחום הכשרות: נהלי עבודה למשגיח כשרות, מפקח כשרות, הנפקת תעודת כשרות, הסרת תעודת כשרות ולקליטת משגיחי כשרות.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. נמצא כי ההמלצה יושמה באופן חלקי; הוכנו הנחיות כמפורט:

- הנחיות לתהליך קבלת תעודת כשרות (פתיחת תיק, סיור בבית עסק, תשלום אגרה, חתימה על הסכם והנפקת תעודת כשרות).
- הנחיות להסרה והחזרת תעודת כשרות.
- הנחיות עבודה מקצועיים למשגיחי כשרות בתחום הכשרות.
- ב. לא הוכנו נהלים למפקח כשרות.
- ג. לא הוכנו נהלים למשגיח כשרות.
- ד. לא הוכנו נהלים לוועדה לקליטת משגיחי כשרות.
- ה. הנהלים שהוכנו אינם בפורמט של נהלים.

המלצות הביקורת הנוכחית

1) להכין נהלי עבודה בתחומים הבאים: נוהל למפקח כשרות, נוהל למשגיח כשרות ולקליטת משגיחי כשרות.

2) לערוך את כלל הנהלים בפורמט מקובל של נהלים.

1.2. תוכנית עבודה שנתית

קיימת חשיבות לכך שלכל יחידה תהיה תכנית עבודה שנתית (רצוי גם רב שנתית) הכוללת מטרות, יעדים, מדדים, תקציב, משימות שוטפות ומשימות פיתוח (משימות שמפתחות את התחום עליו היחידה אחראית). על תכנית העבודה להיות מאושרת על ידי הממונה.

להלן דוגמאות לנושאים שאפשר לכלול בתוכנית עבודה: השפעת עונות השנה על נושאי הכשרות, תחקור אירועי כשרות, היערכות לבדיקת כשרות לחג הפסח, מועדי חידוש תעודות כשרות, הדרכות, כנסים ובדיקות תקופתיות מתוכננות של מפקח הכשרות ועוד.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

המועצה הדתית לא הכינה תוכנית עבודה שנתית אשר כוללת את נושאי הכשרות.

המלצה:

להכין תוכנית עבודה שנתית בתחום הכשרות אשר תכלול מטרות ויעדים, נושאי הכשרות, הדרכות, כנסים, היערכות לבדיקות בחג הפסח, בדיקות תקופתיות ועד.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. ההמלצה יושמה חלקית.

- ב. הוצגה לביקורת "תוכנית שנתית תשפ"ד משימות ויעדים" - במלל, ללא פריסה שנתית, ללא קביעת מועדי ביצוע לפי חודשים ושבועות במשך השנה.
- ג. במהלך הביקורת העביר מפקח הכשרות לביקורת תוכנית לשנת 2023 – 2024; התוכנית מתחילה בחודש תשרי (ספט'-אוק' 2023) ומסתיימת בחודש ניסן (אפריל מאי 2024). התוכנית לא מקיפה את כל השנה.
- ד. בתוכנית לא מופיעות ביקורות חודשיות בבתי עסק.

המלצת הביקורת הנוכחית

להכין תוכנית עבודה שנתית מלאה בנושא הכשרות המכסה את כל השנה והכוללת את כל הפעילות הרלוונטית, לרבות ביקורות בבתי עסק.

1.3. מערכת מחשוב

סעיף 6 ב"נוהל הפעלת מערך הכשרות - ניהול תיקי בתי עסק מושגחים קובע: "בנוסף לתיק פיזי שינוהל בנפרד לכל בית עסק מושגח כאמור, תנהל המועצה מאגר מידע ממוחשב שיכלול את כל הפרטים הנקובים לעיל. מאגר המידע ייבנה באופן שיאפשר למועצה לקבל תמונת מצב עדכנית ומדויקת של מצב הכשרות, לנהל את משאבי האנוש שעומדים לרשותה באופן יעיל ולערוך פיקוח ובקרה נאותים על בתי העסק ומשגיחי הכשרת. הנתונים ייערכו באמצעות גיליון (EXCEL) במתכונת שתקבע על ידה פיקוח והבקרה במשרד".

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. המועצה אינה מנהלת מאגר מידע ממוחשב בנושא הכשרות ובכלל זה תיקי בתי עסק מושגחים ומשגיחי הכשרות כפי שנקבע בחוזר המנכ"ל.
- ב. המועצה אינה משתמשת במערכת "שירת הים" בנושא הפיקוח וההשגחה על הכשרות בהתאם לחוזר המנכ"ל.
- ג. המשגיחים והמפקח אינם משתמשים באפליקציה שאישר המשרד לשירותי דת בשנת 2020 המאפשרת לנהל את ההשגחה של בתי העסק מטלפונים ניידים.

המלצות:

- 1) לנהל מערכת מחשוב בנושא הכשרות, בתי עסק המושגחים והמשגיחים באמצעות גיליון עבודה אלקטרוני כנדרש מנוהל מערך הכשרות.
- 2) ליישם את עבודת הפיקוח וההשגחה של הכשרות באמצעות מערכת "שירת הים" כנדרש מחוזר המנכ"ל; במסגרת זו, לבחון את השימוש באפליקציה החדשה בתחום הפיקוח וההשגחה, שכן האפליקציה חוסכת ניירת וזמן.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. המלצה 1) יושמה חלקית והמלצה 2) לא יושמה.
- ב. הוכן גיליון עבודה אלקטרוני בנושא בתי עסק המושגחים והמשגיחים.
- ג. לא יושמה עבודת הפיקוח וההשגחה של הכשרות באמצעות מערכת "שירת הים".
- ד. לא נבחן השימוש באפליקציה החדשה בתחום הפיקוח וההשגחה.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) ליישם עבודת הפיקוח וההשגחה באמצעות מערכת "שירת הים".
- 2) לבחון את השימוש באפליקציה החדשה (של "שירת הים") בתחום הפיקוח וההשגחה.

2. משגיחי כשרות

2.1. קליטת משגיחי כשרות

בנוהל הפעלת מערך הכשרות של המשרד לשירותי דת נקבע שעל המועצה לנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות; הודעה על קיומן של משרות למשגיחי כשרות פנויות או על הקמת מאגר משגיחי כשרות תפורסם בשני עיתונים, אחד בתפוצה ארצית והשני בתפוצה מקומית; הודעה תפורסם אף באתר האינטרנט של המועצה הדתית. על המועצה לרענן את המאגר לפחות פעם בשנה.

הנוהל מנחה שהמועצה תקבע תנאי סף וכשירויות להגשת מועמדות למשרת משגיח כשרות, שיכללו לכל הפחות, את הדרישות המצטברות הבאות:

- המועמד עבר הכשרה מתאימה במוסד המוכר על ידי הרבנות הראשית.
 - המועמד נבחן והוסמך לשמש כמשגיח כשרות על ידי הרבנות הראשית.
 - המועמד מחזיק בתעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית.
 - מועמד המחזיק בתעודה בתוקף ממועצת הרבנות הראשית המעידה שהוא כשיר לכהן כרב העיר, רב ישוב או רב שכונה, פטור משלוש הדרישות לעיל.
 - רב מקומי, רב שכונה או דיין, אישרו כי הוא מוכר כאדם הראוי להשגיח על ענייני הכשרות וכי אורח חייו מתנהל לפי ההלכה.
- בנוהל נקבע שהמועמדות תיעשה בכתב ולטופס הבקשה יצורפו המסמכים הבאים:
- תעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית.
 - אישור רב, רב שכונה או דיין כי המשגיח מוכר כאדם הראוי להשגיח על ענייני הכשרות וכי אורח חייו מתנהל כהלכה.
 - אישור רפואי המעיד כי אין למועמד מניעה רפואית לעסוק במזון.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. נמצאו ליקויים בהליך קליטת שבעה משגיחי הכשרות למועצה הדתית בין השנים 2017 – 2020
- ב. לא נמצא נוהל הקובע תבחינים למשגיחי כשרות וקליטתם בהליך תחרותי, שקוף ושוויוני;
- ג. המועצה לא הקימה מאגר של משגיחי כשרות וממילא לא רעננה את המאגר פעם בשנה;
- ד. לא נמצא שהמועצה פרסמה בשני עיתונים על קיומן של משרות משגיחי כשרות פנויות או על הקמת המאגר אף לא באתר המועצה הדתית.

המלצות:

- (1) על המועצה הדתית להקפיד לקלוט משגיחי כשרות בתהליך תקין, לרבות קביעת תנאי סף וכשירויות ולקיים הליך תחרותי שוויוני כנדרש מחוזר המנכ"ל.
- (2) להקים מאגר משגיחי כשרות כנדרש מנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצה.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצות לא יושמו.**
- ב. מאז הביקורת הקודמת נקלט לפחות משגיח אחד שלא בתהליך תקין (ראו טבלה בהמשך).
- ג. לא הוקם מאגר משגיחי כשרות כנדרש.
- ד. לא הוכן נוהל לקליטת משגיחי כשרות.

הטבלה שלהלן מציגה את רשימת המשגיחים ומועד קליטתם:

מס"ד	מועד קליטה במועצה	הערות
1	01.05.2017	
2	01.02.2017	
3	01.09.2017	
4	01.05.2017	
5	24.06.2017	
6	01.08.2021	נקלט כממלא מקום/כמחליף לשבועיים ואחר כך קלטו אותו בחברת האחזקה ללא מכרז וללא וועדה. לא תקין.
7	01.04.2023	נמסר לביקורת כי מדובר במשגיח וותיק, ככל הנראה טעות בתאריך תחילת עבודה.
8	02.08.2020	
9	15.08.2019	
10	01.11.2018	

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) על המועצה הדתית להקפיד לקלוט משגיחי כשרות בתהליך תקין, לרבות קביעת תנאי סף וכשירויות ולקיים הליך תחרותי שוויוני כנדרש מחוזר המנכ"ל .
- 2) להכין נוהל לקליטת משגיחי כשרות.
- 3) לגבי משגיחי כשרות שנקלטו בתהליך לא תקין מאז הביקורת הקודמת - לפעול לקליטתם לפי נוהל הפעלת מערך הכשרות של המשרד לשירותי דת.
- 4) להקים מאגר משגיחי כשרות כנדרש.

2.2. ניהול תיקי משגיחים

נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות בחוזר המנכ"ל של המשרד לשירותי דת, התש"ע/ל קובע כי המועצות הדתיות ינהלו תיק לכל משגיח כשרות. התיק יכלול מסמכים מהותיים, לרבות מסמכי הסמכות והכשרות, פירוט בתי העסק שהמשגיח מופקד עליהם, שעות ההשגחה שנקבעו לכל בית עסק, העתקים של חוזי עבודה עם בתי העסק, תלונות והערות. בתיק יופיעו גם פרטיו של מפקח הכשרות הממונה על המשגיח.

נוהל הכשרות גם קובע כי על המועצות הדתיות לנהל תיק לכל בית עסק מושגח. התיק יכלול מסמכים מהותיים לרבות פרטי בית העסק וסיווגו, סוג ההשגחה שנקבע לבית העסק ורמתה, תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגתה, העתק מנוהלי הכשרות הספציפיים שנקבעו לבית העסק וממצאי פיקוח וביקורת. בתיק יופיע שמו של המשגיח ושל המפקח עליו.

כאמור, בחוזר נקבע כי מועצה דתית תנהל לכל משגיח כשרות הפועל מטעמה, תיק אישי ובו יתויקו כל מסמכים

בביקורת הקודמת, הביקורת ערכה בדיקה מדגמית אקראית בעשרה תיקי משגיחי כשרות המוחזקים במועצה הדתית לשם בדיקת קיומם של המסמכים בהתאם לנוהל שנקבע במשרד לשירותי דת.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. המועצה הדתית פעלה רק לאחרונה לארגן תיקים של משגיחי הכשרות וכן הסכמי עבודה שנערכו בחודש 8/2020 שלא היו קיימים לפני כן.
- ב. בתיקי משגיחי הכשרות חסרים מסמכים רבים: באף תיק לא נמצא טופס הגשת מועמדות, באף תיק לא נמצא תיעוד על קיומה של ועדה מקצועית לבחירתו, ב-20% מהתיקים בלבד נמצא אישור תקין שניתן לעסוק במזון, ב-50% בלבד יש תעודת משגיח כשרות, ל-30% עדיין לא נמצא הסכם עבודה. באף תיק לא נמצא מסמך סמכויות וכשרויות, ב-80% לא מתועדות הערות ותלונות.

המלצות:

- 1) להקפיד על תיוק כלל המסמכים הנדרשים בתיקי המשגיחים ולהשלים את המסמכים החסרים בתיקים של המשגיחים: טופסי הגשת מועמדות, דיונים של הוועדה ואישורים רפואיים, תעודות משגיח כשרות, פירוט הסמכויות וכשרויות, ולתחזק את התיקים באופן שוטף.
- 2) לוודא שמשגיחי הכשרות ידווחו על הערות ותלונות בבתי עסק עליהם משגיחים בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות ולתייק את הדיווחים בתיקים האישי.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצות יושמו חלקית - המלצה 1) יושמה חלקית; המלצה 2) יושמה.**
- ב. מבדיקת 5 תיקים של משגיחים עלו הממצאים הבאים:
 - 1) מאז הביקורת הקודמת נקלט משגיח אחד, ללא מכרז וללא ועדה. יחד עם זאת, הוכן טופס הגשת מועמדות חדש.
 - 2) לא נמצאו אישורים רפואיים לעסוק במזון ב-2 תיקים של משגיחים.
 - 3) נמצאו תעודות כשרות בתיקי המשגיחים.
 - 4) נמצאו פירוטי הסמכויות וכשרויות.
 - 5) נמצאו דיווחים על הערות ותלונות.
 - 6) נמצאו תצלומי תעודות זהות.
 - 7) נמצא מכתב מהמועצה המופנה למשגיחים שדוחות נוכחות יוגשו לבדיקה, לאישור וחתימה של המפקח.
 - 8) נמצאו בתיקים שנדגמו דוחות נוכחות חתומים על ידי המפקח.

הטבלה שלהלן מפרטת ממצאי בדיקה מדגמית של חמישה תיקי משגיחים:

מס"ד	סוג המסמך	א'	ב'	ג'	ד'	ה'
1	אישור בדיקה רפואית	יש	יש	אין	יש	אין
2	העתק הסכם עבודה/הודעה לעובד	יש	יש	יש	יש	יש
3	תעודת משגיח מהרבנות	יש	יש	יש	יש	יש
4	הערות ותלונות	יש	יש	יש	יש	יש
5	פירוט סמכויות וכשרויות	יש	יש	יש	יש	יש
6	רשימת בתי העסק עליהם משגיח	יש	יש	יש	יש	יש
7	צילום ת. זהות במקום תמונת פספורט	יש	יש	יש	יש	יש
8	העתק דוח נוכחות חתום ע"י המפקח	יש	יש	יש	יש	יש

המלצת הביקורת הנוכחית

להקפיד שבתיקי המשגיחים יהיו כל המסמכים הנדרשים לרבות אישור בדיקה רפואית.

2.3. שיבוץ בתי עסק והקצאת שעות עבודה למשגיחים

בחוזר המנכ"ל לשירותי דת תש"ע 1/ מיום 1 ביולי 2010, נקבע תהליך הנפקת תעודת הכשר, סעיף 7(ב) קובע כי: "...בסיום ההליך ינפיק מנהל המחלקה או הרב האחראי את המלצתו בנוגע לבקשה, את סוג ההשגחה והיקפה הנדרש לבית העסק...ההמלצה תובא לאישור הרב המקומי. במתן תעודת ההכשר יתחשב הרב המקומי בדיני הכשרות והתנאים לקיומם ובכפוף לנוהלי הרבנות הראשית".

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

המועצה לא קבעה תבחינים להקצאת בתי עסק למשגיחים ולא קבעה שעות השגחה לכל משגיח, וכתוצאה מכך יש חוסר אחידות ושוויון בין משגיחים ובין עסקים.

המלצה:

על המועצה הדתית לקבוע תבחינים כתובים וברורים להקצאת בתי עסק למשגיחים ולהקצאת שעות השגחה בהתאם לסיווג ולגודל בתי עסק.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצה לא יושמה.**
- ב. לא נקבעו תבחינים כתובים וברורים להקצאת בתי עסק למשגיחים ולהקצאת שעות השגחה בהתאם לסיווג ולגודל בתי עסק.
- ג. בעקבות פרישתו של משגיח שהיה מועסק ישירות על ידי מעסיק באופן עצמאי, העסק ושעות ההשגחה שהיו באחריותו הועברו למשגיח אחר, דבר אשר הגדיל את החוסר שוויוניות בין המשגיחים. (8 עסקים, 7.45 שעות השגחה יומיות).
- ד. מפקח הכשרות מסר לביקורת כי פנה למשגיחים אשר באחריותם פחות עסקים ושעות השגחה וסירבו לקבל את בית העסק ושעות ההשגחה. **המפקח לא הציג לביקורת תיעוד של פניות למשגיחים בנושא.**

מפקח כשרות מסר לביקורת טבלה בכתב יד עדכנית לחודש פברואר 2024 כמפורט להלן:

מס"ד	מספר עסקים	שעות השגחה ביום	הערות
1	8	5	
2	11	5.5	
3	8	7.45	3.5+4
4	5	2.5	
5	6	2.5	
6	2	2	
7	2	2	
8	3	6	
9	2	6	
10	3	2.45	

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) לקבוע תבחינים כתובים, ברורים, אחידים ושוויוניים ככל האפשר להקצאת בתי עסק למשגיחים ולהקצאת שעות השגחה בהתאם לסיווג ולגודל בתי עסק.
- 2) על מפקח הכשרות לפנות למשגיחים בכתב ולהציע להם שעות השגחה שהתפנו/התווספו ולקבל תשובה בכתב.

2.4. דוחות נוכחות של משגיחי כשרות

סעיף 25 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 קובע: "מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות. לענין שעות העבודה, שעות מנוחה שבועית ושעות נוספות ייערך הרישום בפנקס שעות העבודה באופן שוטף ויכלול רישום שעות עבודה בפועל".

"לא בוצע הרישום בפנקס בדבר שעות, באמצעים מכניים, דיגיטליים או אלקטרוניים, יחתם הרישום מדי יום בידי העובד ואושר בחתימת אחראי שהמעסיק מינה לכך...." (ההדגשה לא במקור).

בחוזר המנכ"ל לשירותי דת סא/2-תמוז התשס"א (יוני 2001) נקבע כי: "עובדי כשרות שחלק מעבודתם או כולה משולבת עם עבודות חוץ יגישו דיווח באמצעות טופס ידני, המפרט את מקום הביקור ושעת הביקור בכל נקודת כשרות שהוא ממונה עליה וכשהוא חתום על ידי בעל העסק/או מנהל המחלקה". (ההדגשה לא במקור)

הנהל בחוזר המנכ"ל קובע כי משגיח כשרות יגיש דוח נוכחות יומי אשר יוגש למפקח/מנהל מחלקת הכשרות אחד לחודש.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

מבדיקת דוחות נוכחות של חודש יולי 2020 נמצאו ליקויים בניהול טפסי הנוכחות של המשגיחים: הדוחות אינם מאושרים בחתימת נציג בעל עסק, בטופס הנוכחות יש מקום ל-19 ימי עבודה במקום 25 ואין מקום לרישום חודש הדיווח, ומשגיח 1 מתוך 10 לא העביר דוח נוכחות כנדרש.

המלצות:

- 1) יש לעדכן את טופס דוח נוכחות כדי שיכלול את הפרטים הבאים: טופס הדיווח יכלול 25 ימי עבודה ולציין את החודש שבגיניו מוגש דוח הנוכחות.
- 2) להוסיף בטופס הנוכחות עמודה "חתימת בעל העסק" ולוודא שבעלי בתי העסק או אחראים שמינו לכך יחתמו על גבי הדוחות הידניים שמוגשים על ידי המשגיחים.
- 3) להקפיד שכל המשגיחים יגישו דוחות נוכחות חודשיים חתומים על ידם ועל ידי בעלי בתי העסק כנדרש לפי החוק ולפי חוזר המנכ"ל.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצות יושמו.**
- ב. פורסמה הנחייה של המועצה הדתית שדוחות נוכחות יאושרו על ידי מפקח הכשרות.
- ג. הוכן דוח נוכחות חדש העונה להמלצת הביקורת.
- ד. בתיקי המשגיחים שנבדקו נמצאו דוחות נוכחות חתומים על ידי מפקח הכשרות (במקום בעל העסק).

2.5. דיווחים של משגיחי כשרות

- בנוהל הפעלת מערך הכשרות (ס' 12 א') נקבע בין היתר כי משגיחי כשרות יגישו את הדוחות הבאים:
- דוח ליקויים שימלא המשגיח לפי שיקול דעתו בעת הצורך ויוגש למפקח עליו.
 - אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למפקח/מנהל מחלקת הכשרות על מצב הכשרות בעסק ובו יצוין במפורש האם הכשרות נשמרת בעסק ואם לאו.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- בחודש 7/2020, מתוך 10 תיקי משגיח שנבדקו, רק 2 משגיחים (20%) העבירו דיווחים על תקלות בבתי עסק ושמונה משגיחים (80%) לא דיווחו על ליקויים כנדרש מהנהל בחוזר המנכ"ל.
- כאמור, לא נמצאו דיווחים על מצב הכשרות בכל 10 התיקים שנבדקו על ידי הביקורת כנדרש בנוהל הפעלת מערך הכשרות.

המלצה:

להורות למשגיחים שידווחו על ליקויים באופן שוטף בעסק עליו הם משגיחים, וכן ידווחו על מצב הכשרות בעסק אחת לחודש, כנדרש מחוזר המנכ"ל.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. ההמלצה יושמה.

- מבדיקת 5 תיקי משגיחים נמצא כי המשגיחים מדווחים על ליקויים באופן שוטף בעת גילוי הליקויים

3. מפקח הכשרות

3.1. אופן העסקת מפקח כשרות

בחוזר מנכ"ל לשירותי דת התש"ע 1/ "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות" מיום י"ט בתמוז התש"ע (1 ביולי 2010), הוגדר תפקיד "מפקח כשרות" לפקח על פעולות משגיחי כשרות.

בחוזר מנכ"ל לשירותי דת ע"ו 1/1, יב אלול תשע"ו 15 (בספטמבר 2016) - "תיאור תפקיד מפקח כשרות", נספח 3 נקבעה תמצית העיסוק של מפקח הכשרות - "מפקח הכשרות אחראי על וידוא התהליכים לשמירת הכשרות בעסק, וידוא ניהול תקין של הנחיות הכשרות, וכן פיקוח על עבודת משגיחי הכשרות בעסקים".

בשנת 2016 מבקר המדינה בדק את "הפיקוח על כשרות המזון" במועצות דתיות ובין היתר בדק את המועצה הדתית באר יעקב. במהלך הביקורת עלתה הסוגייה של העדר תקן למפקח כשרות במועצה. מבקר המדינה פנה למשרד לשירותי דת בנושא העדר תקן למפקח כשרות. סמנכ"לית מנהל ארגון ומשאבי אנוש במשרד לשירותי דת מסרה למבקר המדינה: "כי המועצה לא הגישה טופסי בקשת תקן בנוהל המקובל".

במועצה הדתית באר יעקב לא היה תקן למפקח כשרות במשך שנים רבות. בתאריך 25.9.2019 אישרה הוועדה להסדרת כוח אדם למועצה הדתית תקן למפקח כשרות בהיקף משרה של 80%.

בסעיף 4) בחוזר המנכ"ל "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות", פורטו ההנחיות לקליטת מפקח כשרות. בנוהל נקבע כי: "המועצה תנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרת מפקח כשרות. הודעה על קיומם של משרות תיעשה בהתאם לאמור בנוהל קליטת משגיחי כשרות. המועצה תקבע תנאי סף וכשירויות להגשת מועמדות למשרת מפקח כשרות, שיכללו, לכל הפחות, את הדרישות המצטברות הבאות:

□ כל הדרישות שפורטו בסעיף הנוגע למשגיחי כשרות.

□ ניסיון של לפחות שנתיים בתחום הכשרות.

כמו כן, במסגרת ניהול ההליך כאמור, תיתן המועצה עדיפות לבעלי ניסיון אחר בתחומי הניהול, ההדרכה, משאבי האנוש, כוח אדם וכיוצא באלו. הגשת המועמדות, שלבי הדיון, בבקשה וההחלטה הסופית בעניינו של כל מועמד ייעשו בהתאם למתואר בסעיף קליטת משגיחי כשרות".

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. מפקח הכשרות במועצה לא נבחר באמצעות מכרז כנדרש מההנחיות המשרד לשירותי דת שפורטו בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות.
- ב. למרות שהמשרד לשירותי דת אישר תקן להעסקת מפקח כשרות בשיעור של 80%, מפקח הכשרות מועסק באופן לא תקין באמצעות חברת אחזקה ואינו עובד שכיר של המועצה ומשכך אינו יכול לבצע פיקוח בשם המועצה.

המלצה:

לפעול לאלתר להוצאת מכרז שוויוני ופומבי לבחירת מפקח כשרות אשר יועסק כעובד שכיר של המועצה הדתית בהתאם להנחיות בנוהל הפעלת מערך הכשרות.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצה יושמה באופן חלקי.**
- ב. פורסם מכרז פומבי למפקח כשרות והמפקח הנוכחי מקבל את משכורתו מקופת המועצה הדתית בעיסוקו כמפקח ב- 60% היקף משרה (במקום 80%).
- ג. לביקורת לא הוצג אישור המשרד לשירותי דת להעסקת מפקח כשרות בשיעור של 60% בלבד.
- ד. נמצא כי הפרסום למכרז לא היה בשני עיתונים, לפחות אחד מהם עיתון יומי.
- ה. מבדיקת מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת נמצאו המסמכים הבאים:
 - 1) פורסם מכרז חדש למפקח כשרות בהיקף משרה של 60% ביום 19.5.23 בעיתון דיגיטלי דו שבועי "רמלוד פלוס". המפקח הציג מסמך ממשרד הדתות מיום 4.3.24 המאשר לפרסם בעיתון מקומי אחד.
 - 2) הביקורת מעירה כי האישור בדוא"ל אינו קביל שכן הוא נוגד את חוק חובת המכרזים והוראות המשרד לשירותי דת.
 - 3) למכרז מפקח כשרות ניגש מועמד אחד שנבחר ע"י הוועדה.
 - 4) לביקורת לא הוצג שהמכרז פורסם בדף של המועצה הדתית באתר של העירייה.
- ו. נמצא כי בפרוטוקול של ועדת הבחינה מיום 10.7.23, הוועדה החליטה לבחור במפקח הנוכחי (שהוא מועסק כמשגיח במועצה) בדרג מנהלי, מתח דרגות 7-9 בהיקף משרה של 60%.
- ז. לביקורת לא נמסר מסמך מהמשרד לשירותי דת שבמסגרתו אושר תקן בשיעור של 60%.
- ח. נמצא כי המפקח מועסק בנוסף לתפקידו כמשגיח במועצה על 11 בתי עסק בהיקף של 5.50 שעות ימיות.
- ט. לדעת הביקורת העסקת המפקח כמשגיח בבתי עסק של המועצה לוקה בניגוד עניינים; לא יעלה על הדעת שאותו עובד יועסק כמפקח וגם כמשגיח ויפקח על עצמו. (נמסר לביקורת כי רב המועצה הדתית מפקח עליו, אך לביקורת לא נמסר על כך תיעוד).
- י. מעבר לניגוד עניינים, המפקח/משגיח מועסק בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה, שכן בחיבור 2 תלושי השכר נמצא כי הוא מועסק 11.58 שעות ביום במועצה הדתית מבלי לקבל אישור שעות נוספות מעבר ל-8.39 שעות ביום.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) להקפיד לפרסם מכרזים להעסקת עובדים בשני עיתונים לפחות, אחד מהם עיתון יומי ובאתר העירייה (למועצה הדתית קיים דף באתר של העירייה – אין לה אתר משלה. (הביקורת משערת שלא נגשו מועמדים נוספים למכרז, עקב אי פרסום המכרז בעיתון יומי ובאתר המועצה הדתית על פי חוק).
- 2) להעסיק מפקח כשרות בהתאם לאחוז משרה שאושר על ידי המשרד לשירותי דת (80%).
- 3) אין להעסיק את המפקח במועצה הדתית באר יעקב כמשגיח כשרות, באותה מועצה דתית בה הוא מפקח.

3.2. הסכם עבודה עם מפקח הכשרות

המפקח הקודם בעת הדוח הקודם

במסגרת הביקורת הקודמת, מפקח הכשרות הקודם מסר לביקורת הסכם שנערך בין המועצה הדתית לבינו שנחתם ביום 3.6.2018. בהסכם נקבע שהמפקח עובד במועצה הדתית בתור קבלן ללא שום התחייבות מצד המועצה. בהסכם נקבע כי המועצה תעביר סכום מסוים בתוספת מע"מ לחברת האחזקה, בתנאי שחברת האחזקה תגיש חשבונית למועצה.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

בהסכם בין המפקח לבין המועצה לא נקבעו מספר השעות שהמפקח יעבוד במועצה; כמו כן, לא פורטו המשימות המוטלות על המפקח והדיווחים שאמור להעביר למועצה. כמו כן, לא נמצא כל מסמך המגדיר את תפקידו.

המלצה:

על המועצה להגדיר את תפקידיו ותחומי אחריותו של המפקח ולעגן אותם בנוהל כתוב.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. **ההמלצה לא יושמה.**

ב. מבדיקת ההסכם של המפקח הנוכחי, נמצא כי:

- 1) בסעיף 32 להסכם החדש בין המועצה למפקח לא נקבעו מספר שעות עבודה של המפקח.
- 2) בסעיף 31 להסכם החדש בין המועצה למפקח לא נקבע היקף המשרה שלו.
- 3) לא הוצג לביקורת מסמך כתוב המגדיר את תפקידיו ותחומי אחריותו של מפקח הכשרות.
- 4) במהלך הביקורת העביר המפקח לביקורת צילום של עמוד 68 מחוזר מנכ"ל משרד הדתות גרסה חדשה ל"שם העיסוק: מפקח כשרות". המסמך שהועבר לביקורת אינו עונה ספציפית למועצה דתית באר יעקב.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) להכין נוהל כתוב למפקח כשרות המגדיר את תפקידו, תחומי אחריותו, המשימות, המטלות והדיווחים שנדרש להעביר המועצה דתית באר יעקב.
- 2) לפעול לתיקון ההסכם עם מפקח הכשרות שיכלול מספר שעות עבודה והיקף המשרה של המפקח, תפקידו ותחומי אחריותו.

3.3. תפקידים ודיווחים של מפקח הכשרות ומנהל מחלקת כשרות

נוהל הפעלת מערך הכשרות כאמור מגדיר: "מפקח כשרות" כ"עובד מועצה שתפקידו לפקח על פעולות משגיחי כשרות". על פי פרסום של אגף הכשרות הארצית ברבנות הראשית לישראל (רשימת רבנים מנהלי מחלקות כשרות באינטרנט, מנהל מחלקת כשרות במועצה הדתית הנו רב העיר (ברשויות מקומיות גדולות יותר בהן יש מספר מפקחי כשרות קיים גם מנהל מחלקה בנוסף לרב העיר).

בדוח מבקר המועצה בנושא המועצה הדתית משנת 2017, נכללו ההמלצות הבאות:

א. לערוך תכנית פיקוח חודשית לכל משגיח כשרות ופורמט דיווח אחיד למפקח הכשרות של המועצה הדתית על עבודת הפיקוח בכל עסק, בהתאם לנדרש בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

ב. לקיים ישיבות עבודה תקופתיות בין מפקח הכשרות לרב הממונה על הכשרות במועצה הדתית, במסגרתה יעביר המפקח דיווח מלא על הכשרות בעסקים, ולתעד ישיבות אלה בפרוטוקול כתוב.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

המועצה הדתית החלה ליישם המלצות דוח מבקר המועצה משנת 2017 לקראת הדוח הנוכחי: החל להכין תכנית עבודה חלקית בחודש יולי 2020 והחל לקיים פגישות עם רב העיר (המשמש גם כמנהל מחלקת הכשרות).

המלצה:

על המפקח להקפיד להכין תכנית עבודה חודשית אשר תכלול את בתי העסק בהם מתכנן לבקר, הכוללת תכנון לעומת ביצוע ולציין את סיבת האי ביצוע כאשר המפקח אינו עומד בתוכנית.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצה יושמה חלקית.**
- ב. נמצאו תוכניות עבודה חודשיות של המפקח בפורמט: שם העסק, שם המשגיח והערות. רישום התוכנית והביצוע נעשה בכתב יד.
- ג. נמצאו סיכומי ישיבות של המפקח עם הרב בכתב יד, לא בפורמט של פרוטוקול ולא מוקלדים במחשב.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) להקליד במחשב את התוכניות החודשיות לביקורת כשרות בבתי עסק ולנהל את מעקב תיקון ליקויים במחשב.
- 2) להקליד במחשב את סיכומי ישיבות עם הרב בפורמט פרוטוקול ולעקוב אחר ביצוע החלטות.

3.4. פעולות ודיווחים של מפקח הכשרות

על פי נוהל הפעלת מערך הכשרות, מפקח הכשרות יבצע את הפעולות הבאות ויגיש את הדיווחים הבאים:

- א. עריכת תכנית עבודה חודשית שתוגש למנהל מחלקת הכשרות ולאישורו.
- ב. דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל ככל שישנן.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. בדוחות הביקורת שבוצעו לפי תוכניות העבודה החודשיות, המפקח אינו מקפיד לציין את תאריך הביקורת בכל בית עסק בו הוא ביקר.
- ב. בדוח המפקח מיולי 2020 שנבדק על ידי הביקורת, מעבר לדיווח שהמפקח ביקר ב-7 עסקים, לא נמצא תיעוד על ממצאי הביקורות בעסקים בהם הוא ביקר.

המלצות:

- 1) להקפיד לציין בדוחות הביקורת בבתי העסק, את תאריך ושעת הביקורת בכל עסק בו הוא ביקר.
- 2) להקפיד על הגשת דוחות של הביקורות בכתב לרב המקומי בכל העסקים שהמפקח עורך.

ממצאי הביקורת הנוכחית

ההמלצות יושמו: בדוחות הביקורת של המפקח שנדגמו צוינו מועדי הביקורת, שם בית העסק, שם המשגיח והערות על ליקויים.

3.5. מחלקת כשרות

כאמור, בהתאם לפרסום של הרבנות הראשית לישראל, רב העיר הנו מנהל מחלקת כשרות במועצה הדתית באר יעקב.

על פי נוהל הפעלת מערך הכשרות, מנהל מחלקת הכשרות יבצע את הפעולות הבאות:

- א. לקבל ולרכז את הדוחות מהמפקחים, לבחון אותם, לוודא שהמפקח אכן ביצע פיקוח על כל העסקים עליהם הוא מופקד, לאתר ליקויים ובעיות בדרישות טיפול והתייחסות ולפעול בהתאם.
- ב. לקיים ישיבות צוות אחד לפחות לחודש, עם כלל המפקחים לצורך רענון הנהלים, לדיון בבעיות העולות מעת לעת ולמתן הנחיות. סיכומי ישיבות הצוות יחתמו בידי ראש המועצה הדתית וישמרו בלשכת הרב המקומי ובמחלקת הכשרות.
- ג. לקיים כנסים בנוכחות כלל המפקחים והמשגיחים בהשתתפות הרב המקומי פעמיים בשנה.
- ד. לנהל לכל מפקח כשרות תיק אישי שיכלול, לכל הפחות, את הפרטים המפורטים בסעיף 5 בנוהל (ניהול תיקי משגיחים). בנוסף, תיק זה יכלול רשימה מפורטת של בתי העסק עליהם אחראי המפקח ושמות משגיחי הכשרות ששובצו בעסקים אלו. תיק זה יעודכן פעם בחצי שנה.

ממצאים והמלצות מדוח קודם

ממצאים:

- א. לא נמצא תיעוד לכך שהרב קיים כנס עם כלל המשגיחים פעמיים בשנה בהתאם להנחיות נוהל הפעלת מערך הכשרות.
- ב. לא נמצא תיעוד שהרב המקומי מקיים ישיבות אחת לחודש עם המפקח הכשרות של המועצה;
- ג. נמצא כי אין תיק אישי למפקח הכשרות, אשר מרכזים בו רשימה מפורטת של בתי עסק עליהם אחראי המפקח, שמות משגיחי כשרות ששובצו בעסקים, (המסמכים פזורים במקומות שונים) וממילא לא מעודכן לפחות פעם בחצי שנה.

המלצות:

- 1) על הרב בתפקידו כמנהל מחלקת הכשרות לקיים כנס פעמיים בשנה עם כלל המשגיחים ולתעד אותו.
- 2) על הרב המקומי לקיים ישיבות אחת לחודש עם המפקח ולתעד אותן.
- 3) יש להכין תיק אישי למפקח הכשרות אשר יכלול את המסמכים כנדרש מחוזר המנכ"ל מנוהל הפעלת מערך הכשרות.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצות יושמו:**
- ב. הוצגו לביקורת תיעוד על קיום כנסים של הרב עם המשגיחים פעמיים בשנה.
- ג. נמצא כי הרב מקיים ישיבות אחת לחודש עם מפקח כשרות ונמצא תיעוד בכתב יד בלבד (לא מוקלד למחשב).
- ד. נמצא כי יש תיק אישי למפקח הכשרות אשר מרוכזים בו הקצאות בתי עסק למשגיחים בכתב יד בלבד (לא מוקלד למחשב).

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) להקליד ולשמור במחשב את הישיבות של המפקח עם הרב.
- 2) להקליד ולשמור במחשב את רשימת הקצאות בתי עסק ושעות של מפקחים שבתיק מפקח הכשרות.

4. תיקי בתי עסק מושגים

סעיף 6 בנוהל הפעלת מערך הכשרות קובע כי המועצה הדתית תנהל תיק נפרד לכל בית עסק שמקבל שירותי השגחת כשרות מטעמה. בכל תיק ימצאו המסמכים הבאים: טופס בקשה לקבלת תעודת כשרות, סוג ההשגחה ורמתה, אישור תשלום אגרת כשרות, העתק מתעודת כשרות ותאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגתה, העתק מנהלי הכשרות שנקבעו לבית העסק, דוחות, לרבות ממצאי פיקוח, שמו של המשגיח ושל המפקח עליו, טופס התחייבות בעל העסק לקבלת תעודת כשרות.

בדוח מבקר המועצה משנת 2017 נכללו ההמלצות הבאות:

- א. לנהל תיק השגחה לכל בית עסק שקיבל תעודת כשרות מהמועצה הדתית, ולוודא כי קיימים בתיק כל המסמכים הנדרשים לצורך קבלת תעודת הכשרות כפי שפרסם המשרד לשירותי דת.
- ב. להגיש לכל בעל עסק המבקש לקבל תעודת כשרות, רשימת תיוג בה יפורטו דרישות המוקדמות שעל בית העסק לעמוד בהן בכדי שיהיה זכאי לתעודת כשרות מהמועצה הדתית.

הביקורת בדקה אם המסמכים שאמורים להימצא בתיקי בתי העסק וכן פרטים שאמורים להופיע בטופס הבקשה לקבלת תעודת כשרות כגון: סיווג בית העסק, שם המשגיח ושם המפקח, סוג השגחה והיקפה, פרטי הבדיקה והמלצת הרב וחתימתו, אכן נמצאים. במסגרת זו. בביקורת הקודמת, הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית אקראית של מסמכים בשישה תיקי בתי עסק.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. המועצה הדתית הכינה תיקים לבתי עסק כפי שהמליצה הביקורת הקודמת (2017), אך התיקים אינם מכילים את המסמכים הנדרשים בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, כגון: אישור תשלום אגרת תעודת הכשר, העתקי מנהלי הכשרות שנקבעו לבית העסק, דוחות הפיקוח והביקורות שנערכו בבתי העסק ועוד.
- ב. בארבעה תיקים מתוך שישה תיקים שנבדקו (67%) המועצה לא קבעה את סוג ההשגחה ואת היקפה.

המלצות:

- 1) יש להשלים את המסמכים החסרים בתיקי בתי העסק, לרבות: העתק אישור תשלום אגרה, העתק מנהלי הכשרות שנקבעו לבית העסק, דוחות הפיקוח והביקורות שנערכו בבתי העסק וטפסי התחייבות בית העסק.
- 2) להקפיד במילוי טופס הבקשה לקבלת תעודת כשרות, לציין את סוג ההשגחה והיקפה, כולל שעות שנקבעו למשגיח.
- 3) להקפיד שהרב הבודק והממליץ על מתן תעודת הכשרות בטופס הבקשה לתעודת כשרות, ירשום את פרטיו האישיים ותפקידו ולא יסתפק בחתימה בלבד.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. ההמלצות יושמו.
- ב. מבדיקת 6 תיקים של בתי עסק, נמצאו המסמכים כנדרש מנוהל מערך הכשרות.

בטבלה שלהלן ששת תיקי עסקים שנבדקו ע"י הביקורת:

מס"ד	סוג המסמך/שם בית העסק	שוורמה	בורקס	פיצה	המבורגר	סופרסל	פלפל
1	ט' בקשה	יש	יש	יש	יש	יש	יש
2	אישור תשלום אגרה	יש	יש	יש	יש	יש	יש
3	שם המשגיח	יש	יש	יש	יש	יש	יש
4	סוג ההשגחה (שעות)	יש	יש	יש	יש	יש	יש
5	העתק תעודת כשרות	יש	יש	יש	יש	יש	יש
6	העתק מנהלי הכשרות	יש	יש	יש	יש	יש	יש
7	ט' התחייבות בעל העסק	יש	יש	יש	יש	יש	יש
8	חתימה והמלצה של הרב	יש	יש	יש	יש	יש	יש

5. התנהלות מול חברת אחזקה (כח אדם)

5.1. כללי

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת על ידי המועצה הדתית במסגרת הביקורת הקודמת, רוב המשגיחים הועסקו דרך חברת אחזקה.

להלן פרטים אודות מספר המשגיחים ואופן העסקתם:

מס"ד	אופן ההעסקה	מספר המשגיחים	הערות
1	חברת אחזקה	7	
2	מעסיק ישיר	5	מועסקים ישירות מול בתי העסק
3	סה"כ	12	

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות (התש"ע/1 מיוני 2020), המועצה הדתית אמורה לבצע מכרז פומבי, לקלוט את המשגיחים ואחראית עליהם מבחינה מקצועית. המועצה קובעת את רמת ההשגחה לפי סוג העסק ומקצה שעות השגחה. בעלי בתי העסק משלמים עבור ההשגחה ישירות לחברת אחזקה המעסיקה את המשגיחים.

העסקת משגיחים ישירה על ידי בתי העסק (ניגוד עניינים)

בבג"ץ 3336/04 התנועה להגינו שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית נדונה הדרישה לניתוק הזיקה שבין משגיחי הכשרות ובית העסק המושגח, עתירה שנמשכה 14 שנים.

בחודש יוני 2016 קבע בג"ץ כי יש לשנות את אופן העסקתם של כלל משגיחי הכשרות בישראל המועסקים כיום ישירות על ידי העסקים עליהם משגיחים וזאת במטרה להפריד משגיח ממושגח, כדי למנוע ניגוד עניינים.

בג"ץ הקציב 14 חודשים (שהסתיימו בסוף יוני 2018) לרבנות הראשית, ליישום התוכנית, שתפתור את הנורמה הבעייתית שלפיה המשגיחים מקבלים את משכורתם ישירות מבעל העסק שבפיקוחם. בג"צ קבע שמדובר באחד הכשלים המרכזיים במערכת הכשרות הממלכתית בישראל שנובעת מכך שהמשגיחים מקבלים את משכורתם ישירות מבעלי העסקים.

5.2. התקשרות בהסכם עם חברת האחזקה

על פי סעיף 2 (א) לחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992: "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית... לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

במסגרת הביקורת הקודמת, המועצה הציגה לביקורת הסכם שנערך ונחתם ביום 26.5.2019 בין המועצה הדתית לבין חברת אחזקה. מעיון במבוא להסכם ניתן ללמוד שלא היה מכרז פומבי והחברה נבחרה בגלל שיש לה ותק וניסיון, כפי שנרשם בהסכם. להלן ציטוט: "והואיל ולחברה... יש וותק וניסיון רב שנים

במתן שירותים שונים בתחום השגחת הכשרות למועצות דתיות ברחבי הארץ". ההסכם כולל: פרטי השירות, העסקת משגיחים, אופן ההתקשרות.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. המועצה לא הציגה לביקורת מסמכים המעידים כי לפני התקשרותה בהסכם עם חברת האחזקה פרסמה מכרז, כנדרש מחוק חובת המכרזים.
- ב. נמצא כי 5 משגיחים מתוך 12 מועסקים ישירות על ידי הבעלים של בתי העסק, בניגוד להחלטת בג"צ שהמשגיחים יועסקו באמצעות חברות אחזקה ונותני שירותים, כדי למנוע ניגוד עניינים.
- ג. ההסכם בין המועצה לבין חברת האחזקה אינו קובע פיקוח ובקרה של המועצה הדתית על החברה, וחובת העברת העתקי דוחות נוכחות למועצה, כדי לוודא שההשגחה מתבצעת כנדרש; כמו כן, אין נוהל עבודה בין חברת האחזקה לבין המועצה הדתית.
- ד. בהסכם עם חברת האחזקה לא נקבעו הסכומים שחברת האחזקה צריכה לגבות מבעלי בתי העסק בתמורה להעסקת המשגיח; כמו כן לא נמצא במועצה הדתית מסמך כלשהו שקובע תבחינים של גביית כספים מבתי העסק בהתאם לגודלם ולסיווגם.

המלצות:

- 1) על המועצה להורות לבתי העסק המושגחים על ידה להפסיק לאלתר העסקת משגיחים ישירות על ידם, ולהימנע מלהנפיק להם תעודות הכשר, בהתאם להנחיית הבג"ץ.
- 2) לפרסם מכרז פומבי לבחירת חברת אחזקה להעסקת משגיחי כשרות כנדרש מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- 3) לעגן בנוהל כתוב את יחסי הגומלין בין המועצה הדתית לבין חברת האחזקה בעניין העסקת המשגיחים, כולל דיווחים עיתיים והעברת העתק מדוחות נוכחות, כדי לוודא שמתבצעת השגחה כנדרש.
- 4) לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברות האחזקה ולוודא כי הינם פועלים בשקיפות במיוחד בכל הקשור בחישוב תקורות, דמי גבייה ושכר המשגיחים.
- 5) לקבוע תבחינים בעניין הסכומים שחברת האחזקה תגבה מבעלי בתי עסק בהתאם לגודל העסק וסיווגו, כך שניתן לבדוק האם העמלה, דמי גבייה ותקורה שגובה חברת האחזקה הוא בהתאם להסכם.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **המלצות הביקורת לא יושמו.**
- ב. על פי הנתונים שמסר המפקח לביקורת, מועסקים בשנת 2024 10 משגיחי כשרות, 2 משגיחים מועסקים ישירות ולא באמצעות חברת האחזקה.
- ג. המשגיחים ממשיכים לעבוד ישירות ע"י המעסיקים ושכרם משולם ע"י המעסיקים ולא באמצעות חברת האחזקה. (למעט משגיח אחד שפרש).
- ד. לא פורסם מכרז פומבי לבחירת חברת אחזקה. המפקח הציג לביקורת מסמך חתום ע"י המשגיחים שהם מעוניינים להמשיך להיות מועסקים ע"י החברה הנוכחית.
- ה. לא עוגנו נהלים כתובים המסדירים את יחסי הגומלין בין המועצה לחברת האחזקה.
- ו. לא נקבעו מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברות האחזקה.
- ז. לא נקבעו תבחינים בעניין הסכומים שחברת האחזקה תגבה מבעלי בתי עסק בהתאם לגודל העסק וסיווגו.
- ח. במהלך הביקורת העביר המפקח לביקורת את ההסכם הישן עם חברת האחזקות מיום 26.5.2019 שהיה בידי הביקורת מאז הביקורת הקודמת בשנת 2020.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) לפרסם מכרז חדש לחברת אחזקה לפי חוק חובת המכרזים. העובדים לא יכולים לקבע את חברת האחזקה הנוחה להם בניגוד לחוק חובת המכרזים ולנוהל מערך הכשרות.
- 2) להפסיק את העסקתם הישירה של המשגיחים אצל המעסיקים.
- 3) לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברת האחזקה.
- 4) לקבוע תבחינים בעניין הסכומים שחברת האחזקה תגבה מבעלי בתי עסק בהתאם לגודל העסק וסיווגו.
- 5) לעגן נהלים כתובים המסדירים את יחסי הגומלין בין המועצה הדתית לחברת האחזקה.

6. בדיקת תלושי שכר והפרשות לפנסיה של משגיחים

6.1. כללי

ב-1 בפברואר 2009 נכנס לתוקף תיקון 24 לחוק הגנת השכר התשי"ח-1958, אשר מסדיר מחדש את חובת המעסיק לנהל פנקס שכר ואת חובתו לתת תלוש שכר לעובדו. התיקון דן בפירוט רכיבי השכר שמעסיק חייב לכלול במסמכים אלה וכן קובע כי ניכויים אסורים משכר העובדים יהוו עבירה פלילית.

גם לפני התיקון חלה חובה על המעסיק לנהל פנקס עבודה המפרט את השכר המגיע לעובד ואת השכר ששולם לו ולמסור לעובדים בכתב פירוט של שכר העבודה לרבות הסכומים שנוכו משכרם. יחד עם זאת, התיקון החדש הכניס לחוק שינויים משמעותיים ביותר לעומת המצב הקיים, הן מבחינת זכויות העובדים ובעיקר מבחינת החובות החלות על המעסיקים ובפרט בעניינים הבאים:

א. חיזוק מעמדו של תלוש השכר וחובת ניהול פנקס שכר. במסגרת התיקון חודדה והורחבה ההוראה בדבר החובה לנהל פנקס שכר והוספה ההוראה בדבר החובה למסור לכל עובד תלוש שכר בכתב עד ה-9 לחודש; בהתאם לפירוט המופיע בתוספת לתיקון 24 לחוק הגנת השכר, יש לציין בתלוש פרטי: זיהוי של העובד והמעביד, תאריך תחילת העבודה, ותק מצטבר אצל המעביד או במקום העבודה לפי הגבוה, מספר ימי העבודה שבועד משולם השכר, דמי חופשה ויתרת ימי חופשה, דמי מחלה ויתרת ימי מחלה, ערך השכר עבור שעת עבודה, השכר הרגיל ותשלומים אחרים, השכר והתשלומים האחרים לעניין זכויות פנסיוניות, הניכויים וגובה שכר מינימום, גמול שעות נוספות ומקדמה שבועית ודרך תשלום השכר.

ב. הרחבת הסנקציות והחמרת ההליכים כלפי המעסיקים ונושאי משרה בתאגידים עקב הפרת החוק הן במישור הפלילי והן במישור האזרחי; כך למשל מעביד, שהפר את חובתו למסור תלוש שכר לעובד במועד או מסר תלוש שכר שאינו משקף את פרטי השכר ששולם, יהיה אחראי בפלילים, ודינו מחצית הקנס הקבוע בסעיף 61 ((א)) (2) לחוק העונשין, התשל"ז 1977 (להלן: "חוק העונשין").

חוק דמי מחלה, התשל"ג-1976 קובע כי תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא... ולא יותר מ-90 יום, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה על פי חוק, כאמור על פי תיקון 24 לחוק הגנת השכר, יש לציין בתלוש המשכורת את דמי המחלה ויתרת ימי המחלה.

חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 קובע כי אורך החופשה לכל שנת עבודה אצל מעסיק אחד או במקום עבודה אחד, בעד כל אחת מ-5 השנים הראשונות -16 יום, בעד השנה השישית-18 יום, בעד השנה השביעית-21 יום... כאמור, על פי תיקון 24 לחוק הגנת השכר, יש לציין בתלוש המשכורת את דמי החופשה ויתרת ימי החופשה.

6.2. בדיקת תלושי שכר

בביקורת הקודמת, צוות הביקורת בחן 7 תלושי משכורת של משגיחים (אשר מועסקים על ידי חברת האחזקה) ובדקה הבאם הם עומדים בתיקון 24 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

נמצאו ליקויים בתלושי השכר של משגיחים שמועסקים דרך חברת האחזקה: בשלושה תלושי משכורת (43%) לא בוצע ניהול ימי מחלה וימי חופשה כנדרש בחוק; בארבעה תלושי משכורת של המשגיחים שנבדקו זוכו בדמי חופשה 1.17 במקום 1.33 בחודש (16/12); בשבעת תלושי השכר שנבדקו (100%), לא מופיע דרך תשלום השכר, כנדרש מתיקון 27 תשע"ב 2012.

המלצה:

על המועצה הדתית לדרוש מחברת האחזקה לתקן את כלל תלושי השכר של המשגיחים. בהתאם לממצאי הביקורת שפורטו והם: ניהול ועדכון ימי חופשה ויתרת ימי חופשה, ניהול דמי מחלה ויתרת ימי מחלה.

ממצאי הביקורת הנוכחים

- א. ההמלצה יושמה:**
- ב. במהלך הביקורת העביר המפקח לביקורת 10 תלושי שכר של משגיחים לחודש ינואר 2024**
- ג. מבדיקת תלושי השכר נמצא כי חברת האחזקה תיקנה את תלושי השכר כלהלן:**
- בתלושים מופיע דרך התשלום (פרטי הבנק)
 - בתלושים מופיע ניהול דמי חופשה שנתית
 - בתלושים מופיע ניהול דמי מחלה

6.3. שכר שעתי למשגיחי כשרות

בחוזר המנכ"ל לשירותי דת מס' עד/1 מיום 1 באפריל 2014 נקבע כי השכר השעתי למשגיחי הנותן שירותי השגחה המועסק על ידי המועצה הדתית יעמוד על 37 ₪ לשעה. בקובץ התקנות מס' 8360 מיום 25 בפברואר 2020 עודכן השכר השעתי למשגיח ל-38 ₪ לשעה.

בדוח הביקורת משנת 2017, מבקר המועצה המליץ לוודא כי שכר המשגיחים לשעת השגחה הוא אחיד ועומד בתעריפים שקבע משרד הדתות.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

המועצה הדתית לא ישמה את המלצות דוח מבקר המועצה משנת 2017 וחברת האחזקה אינה מקפידה לשלם שכר למשגיחים כנדרש מהנחיות המשרד לשירותי דת. השכר נמוך ממה שנקבע ואינו אחיד בין המשגיחים השונים (לעתים השכר נמוך משמעותית).

המלצה:

על המועצה הדתית לפעול כדי לוודא שהשכר השעתי של כל המשגיחים יהיה שווה ולא יפחת מ-38 ₪ כפי שנקבע ע"י המשרד לשירותי דת.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. ההמלצה יושמה.**
- ב. מבדיקת 10 תלושי שכר נמצא כי השכר תוקן ל-38 ₪ לשעה כנדרש מקובץ התקנות מס' 8360 מיום 25 בפברואר 2020.**

הטבלה שלהלן מציגה ממצאי בדיקת תלושי השכר של 10 משגיחים:

מס"ד	ציון דרך תשלום בתלוש	ניהול ימי חופשה בתלוש	ניהול ימי מחלה בתלוש	תיקון השכר ל- 38 ש"ח לשעה
1	v	v	v	v
2	v	v	v	v
3	v	v	v	v
4	v	v	v	v
5	v	v	v	v
6	v	v	v	v
7	v	v	v	v
8	v	v	v	v
9	v	v	v	v
10	v	v	v	v

6.4. הפרשות לפנסיה של המשגיחים

ביום 23.5.2016 חתמו ראש הממשלה ושר הכלכלה על צו הרחבה להסכם הקיבוצי הכללי בדבר שיעורי הפקדות לביטוח פנסיוני במשק (להלן: "הצו"). על פי הצו, ההפקדות לפנסיה בכל ההסדרים: קרן פנסיה/ביטוח מנהלים/קופת גמל יגדלו ויהיו בשיעור אחיד, שלא יפחת משיעורי ההפקדה שנקבעו בצו. צו ההרחבה חל על כלל המעסיקים במשק, לרבות על מי שחל עליו צו הרחבה לפנסיה במשק. תחילתו של צו ההרחבה מיום 1.7.2017.

להלן ההפרשות נקבעו:

א. הגדלת שיעור ההפקדות לתגמולים - חלק מעסיק, בהתאם לצו שיעור ההפקדה יגדל ל-6.5% (כולל אובדן כושר עבודה).

ב. הגדלת שיעור ההפקדה לתגמולים - חלק עובד, בהתאם לצו שיעור ההפקדה יגדל ל-6%.

הביקורת בדקה אם ההפרשות לתגמולים תואמים את צו ההרחבה שניכנס לתוקפו ביום 11.7.2017 וכן תשלום המעסיק לרכיב פיצויי פיטורים שלא יפחת מ-6% מהשכר הקובע.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

לשני משגיחים (29%) מתוך 7 שנבדקו בוצעו הפרשות שלא בהתאם לצו ההרחבה.

המלצה:

על המועצה הדתית לוודא שחברת האחזקה מבצעת הפרשות לפנסיה בהתאם לצווי הרחבה לכלל עובדי המשק המתפרסמים מעת לעת (1) להתאים את ההפרשות לתגמולים של העובד והמעביד לפי צו ההרחבה (מיום 23.5.2016. 2) להתאים את ההפרשות לפיצויים בהתאם לצו הרחבה שניכנס לתוקפו בשנת 2014.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. ההמלצה יושמה.

ב. מבדיקת 6 תלושי שכר של 6 מפקחים, נמצא כי חברת האחזקות מפרישה הטבות סוציאליות למשגיחים על פי צו הרחבה לפיצויים ולתגמולים.

הטבלה שלהלן מציגה ממצאי בדיקת הפרשות הסוציאליות לפי תלושי השכר:

מס"ד	חברה המבטחת	הפרשות לפיצויים 8.33%	הפרשות תגמולי מעביד 6.5%	הפרשות תגמולי עובד 6%
1	v	v	v	v
2	v	v	v	v
3	v	v	v	v
4	v	v	v	v
5	v	v	v	v
6	v	v	v	v

6.5. העברת תשלומים לקופות פנסיה

על פי תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים, (קופות גמל) תשלומים לקופת גמל, תשע"ד-2014, קופת גמל תקבל תגמולי עובד באמצעות מעביד שינכה אותם ממשכורת העובד בעת תשלומה ויעביר אותם לקופת הגמל במועד התשלום.

סעיף 10 לתקנות קובע: "תשלומים לקופת גמל יופקדו לא יאחר מהמועד המוקדם מבין אלה:

שבעה ימי עסקים מיום תשלום המשכורת החודשית לעובד;

חמישה עשר ימים מתום החודש שבעדו על המעביד לשלם את המשכורת לעובד".

סעיף 11 (א) לתקנות קובע: "לא הפקיד מעביד תשלומים בעד עובד לקופת גמל במועד הקבוע בתקנה 10, ישלם לקופת הגמל ריבית, לרבות ריבית שנצטברה בשל חוב ריבית, בעד התקופה שמתחילה ביום 16 בחודש העוקב לחודש העבודה שבעדו נדרשה הפקדת התשלומים, ומסתיימת במועד התשלום בפועל; ריבית כאמור תהיה בשיעור הריבית בשל איחור בהעברת כספים מהמערכת הבנקאית שמפרסם החשב הכללי של מדינת ישראל מזמן לזמן".

בדיקת אישורי הפקדות

הביקורת ביקשה מהמועצה הדתית לקבל מחברת האחזקה את אישורי ההפקדות של המשגיחים, כדי לבדוק אם חברת האחזקה מעבירה את התשלומים לקופות פנסיה/חברות ביטוח במועד שנקבע בתקנה.

ממצאים והמלצות הדוח קהודם

ממצא:

חברת האחזקה מעבירה באיחור (עד 51 יום) את התשלומים לקופות פנסיה/חברות ביטוח במועדים שנקבעו בתקנה (אחרי חמישה עשר ימים מתום החודש שבעדו על המעביד לשלם את המשכורת לעובד).

המלצה:

על המועצה לוודא שחברת האחזקה מעבירה את התשלומים לקופות פנסיה/חברות ביטוח במועדים שנקבעו בתקנה, היינו עד חמשה עשר ימים מתום החודש שבעדו על המעביד לשלם את המשכורת לעובד.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. ההמלצה לא יושמה.
- ב. לא הוצגו לביקורת אישורי הפקדות לביטוחים וקופות גמל כדי לבדוק את יישום ההמלצות.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) על המועצה הדתית לוודא שחברת האחזקה מעבירה את התשלומים לקופת פנסיה/חברות ביטוח במועדים שנקבעו בתקנה, היינו עד חמשה עשר ימים מתום החודש שבעדו על המעביד לשלם את המשכורת לעובד.
- 2) להציג למבקר העירייה אישורי הפקדות של חברת האחזקה כדי לבחון את מידת יישום ההמלצה.

6.6. חוק הודעה לעובד

על פי חוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מינוי וקבלה לעבודה), התס"ב-2002, המעסיק מחויב למסור לעובד הודעה על תנאי העסקתו לא יאוחר מחודש ימים מתחילת העבודה. במידה שכל הפרטים האמורים (שכר, תנאים סוציאליים, שעות העבודה וכו') מופיעים בחוזה העבודה שנחתם עם העובד/ת, אז החוזה יכול לבוא במקום ההודעה על תנאי עבודה, אך במקרה של שינוי בתנאי העבודה, על המעסיק למסור הודעה על שינוי לעובדו.

על ההודעה לכלול: זהות המעביד וזהות העובד, תאריך תחילת העבודה. אם חוזה העבודה הוא לתקופה קצובה, תצוין תקופת העבודה; אם חוזה העבודה הוא לתקופה לא קצובה, יציין זאת המעביד, תיאור עיקרי התפקיד של העובד, ציון שמו או תואר תפקידו של ממונה ישיר על העובד. סך כל התשלומים המשתלמים לעובד כשכר עבודה ומועדי תשלום השכר. (אם נקבע שכר העבודה על פי דירוג, מכוח הסכם קיבוצי או לפיו יש לציין רק את דירוג העובד ודרגתו).

הבסיס שלפיו משולם השכר: משכורת חודשית, שכר שעה, שכר שבוע, שכר תוצרת או שכר קיבולת. אם הוסכם כי חלק מהשכר ישולם בשווה כסף יצוין הדבר בהודעה, וכן יצוין שיעור התשלום בדרך זו. אורכו של יום העבודה הרגיל שבו עובד העובד, או שבוע העבודה הרגיל של העובד. יום המנוחה השבועי של העובד. סוגי תשלומים של המעביד ושל העובד בעבור תנאים סוציאליים של העובד, ופירוט הגופים שאליהם המעביד מעביר בפועל את התשלומים האמורים (אם התחיל מעביד להעביר פועל את התשלומים לאחר מסירת ההודעה, ימסור על כך הודעה נפרדת לעובד).

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. חברת האחזקה ערכה הסכמי העסקה במקום הודעה לעובד, אך לא ציינה את תנאי ההעסקה שחייבים להיות בהודעה לעובד על פי חוק הודעה לעובד.
- ב. הסכמי העבודה של המשגיחים אינם עומדים בתנאי החוק – בפתיח יש סעיפים שנוגדים את החוק, בהסכם לא נרשמו פרטים שנדרש לרשום בהסכם העבודה.

המלצות:

- 1) להורות את חברת האחזקה לעדכן את ההסכמים עם העובדים כדי שיעמדו בתנאי החוק ומכאן ואילך להקפיד על הסכמים חוקיים בלבד. בין היתר:
- 2) למחוק מההסכם את סעיפים א ו-ב ולרשום במקומם לציין את סעיף 2 (ב) לחוק הודעה לעובד.
- 3) להוסיף להסכם את ימי המחלה שהעובד זכאי לצבור על פי חוק דמי מחלה.
- 4) לפרט בהסכם את התנאים במלים ובמספרים ואין להפנות לחוקים על מנת שהעובד את התנאים ולמנוע אי הבנות בעתיד.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצה לא יושמה.**
- ב. במהלך הביקורת העביר המפקח לביקורת 10 הסכמים עם לוגו של חברת האחזקות שהוכנו בחודש ינואר 2024 .
- ג. מבדיקת ההסכמים נמצא כי ההסכמים אינם מכילים את הפרטים שנקבעו בחוק הודעה לעובד :
-אין אחוזי הפרשה של תנאים סוציאליים
-אין את הפיסקה "אין בהסכם זה כדי לגרוע מכל זכות המוקנית לעובד מכח כל דין,
צו הרחבה, הסכם קיבוצי או חוזה עבודה" פיסקה זו נועדה להגן על זכויות העובד.

המלצות הביקורת הנוכחית

לפעול לתקן את ההסכמים בין חברת האחזקה לבין המשגיחים בהתאם לסעיפים המחייבים שנקבעו בחוק הודעה לעובד.

7. השוק הסיטונאי

7.1. כללי

בשנת 2006 החל לפעול בתחום באר יעקב (צריפין) שוק הסיטונאי הגדול בארץ לשיווק תוצרת חקלאית, שוק שהחליף את השוק הסיטונאי שפעל בלב תל אביב, והוא משרת את מרכז הארץ. מאחר שהשוק נמצא בתחום המועצה המקומית באר יעקב, מתן תעודות הכשרות ושירותי הפיקוח על הכשרות אמורים להיות באחריותם של הרב המקומי ושל המועצה הדתית של באר יעקב.

המשגיחים בשוק הסיטונאי מועסקים באמצעות חברת אחזקה חיצונית, המשלמת להם את שכרם. הסוחרים בשוק הסיטונאי משלמים לחברה עבור שכר המשגיחים וכן "אגרת פיקוח"; יצוין שמערך דומה פעל גם כאשר השוק הסיטונאי היה בתחום המועצה הדתית תל-אביב יפו.

7.2. סטטוס השוק הסיטונאי בצריפין

בביקורת הקודמת, על פי הנתונים שנמסרו לביקורת על ידי מפקח הכשרות של המועצה הדתית, בשוק הסיטונאי בצריפין פעלו 30 בתי עסק ו-8 משגיחי כשרות המועסקים באמצעות חברת אחזקה (המעסיקה משגיחי כשרות).

לדברי מפקח הכשרות, מדובר במשגיחי כשרות שהם ספציפיים להלכות בתחום תרומות ומעשרות ושונים בעיסוקם ממשגיחים אחרים.

בתאריך 3.12.2020 מפקח הכשרות מסר לביקורת כדלקמן:
"היות והמועצה הדתית קיבלה לידיה את השוק הסיטונאי לאחר שהתנהל במשך שנים על ידי כשרות חיצונית, ולאחר שקיבלה לידיה את ההתנהלות של השוק אנו ממשיכים להתנהל כפי שהיה עד כה עקב מורכבות האוכלוסייה ומורכבות מקצועית המשגיחים בשוק, הוחלט להפוך אותם לנאמני כשרות מקצועיים ותשלום שכר נאמני הכשרות יהיה על ידי בעלי העסקים המאוגדים על ידי ועד השוק".

עוד נמסר שאין תיקים לבתי העסק בשוק הסיטונאי ושהמועצה הדתית בתהליך פתיחת תיקים לבתי העסק ועד חודש נובמבר 2020 נפתחו 6 תיקים שהועברו לביקורת.

בתאריך 8.7.2020 התקיימה אסיפה עם משגיחי כשרות של השוק הסיטונאי עם רב העיר. באספה עלתה הבעייתיות של משגיחי הכשרות בשוק הסיטונאי שאין להם תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית לישראל.

הרב המקומי דן בהצעה שמשגיחי הכשרות בשוק הסיטונאי יעבדו כ"נאמני כשרות", על כל המשתמע. כמובן הוחלט שהמפקח של המועצה יפקח על עבודתם בשוק הסיטונאי בין פעם לפעמיים בשבוע. מפקח הכשרות מסר לביקורת כי הרבנות הראשית תומכת בהפיכתם של המשגיחים ב"צריפין" לנאמני כשרות עקב התמחותם המיוחדת בתחום תרומות ומעשרות.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. בשוק הסיטונאי מועסקים "נאמני כשרות" במקום "משגיחי כשרות"; המונח "נאמן כשרות" אינו מופיע בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת ובמדריך משגיחי כשרות.
- ב. לביקורת לא נמסרו תיקים של "נאמני הכשרות במועצה", לכן לא ניתן לדעת האם המסמכים שלהם מנוהלים בפועל.
- ג. הביקורת מעירה כי עברו מעל ל-14 שנים מאז שהשוק הסיטונאי עבר מתחום המועצה הדתית תל-אביב יפו לתחום המועצה הדתית באר יעקב ועדיין אין שליטה בהתנהלות על הפיקוח וההשגחה בשוק הסיטונאי בצריפין על ידי המועצה הדתית באר יעקב.

המלצות:

- 1) להסדיר את תפקיד "נאמני הכשרות" מול הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.
- 2) לפעול להשלמת פתיחת כל 24 תיקי בתי עסק בשוק הסיטונאי בצריפין.
- 3) לפעול לפתיחת תיקים של כל נאמני הכשרות בדומה לתיקים של משגיחי כשרות שנפתחו במועצה.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצות יושמו באופן חלקי – המלצה 1) לא יושמה; המלצה 2) יושמה; המלצה 3) לא יושמה.**
- ב. לא הוצג מסמך מהרבנות הראשית המסדיר את נאמני הכשרות.
- ג. לא נפתחו תיקים לנאמני כשרות בשוק הסיטונאי. מפקח הכשרות מסר לביקורת, כי התיקים מנוהלים על ידי חברת כח אדם בשוק הסיטונאי על פי הנחיית הרבנות הראשית.
- ד. נפתחו תיקים לבתי עסק בשוק הסיטונאי.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) לפעול לקבלת מסמך מהרבנות הראשית המסדיר את נאמני הכשרות.
- 2) לנהל תיקים לנאמני הכשרות הפועלים בשוק הסיטונאי.

8. תעודת הכשר

8.1. כללי

סעיף 7 לנוהל הפעלת מערך הכשרות קובע כי תעודת הכשרות תונפק בהתאם לחוק איסור הונאתה בכשרות ולתקנותיו ובכפוף לכללים שנקבעו בנוהל וזה יחול גם על חידוש תעודה וגם על תעודת הכשר ברמת "מהדרין".

בנוהל הפעלת מערך הכשרות נקבעו שלבים להנפקת תעודת הכשר כדלהלן:

א. שלב ראשון – הגשת בקשה בכתב למועצה הדתית לקבלת תעודת הכשר על גבי טופס מסודר; תכלול את הפרטים המלאים הנדרשים לפי הטופס ותחתם על ידי מורשה חתימה.

ב. שלב שני – ייערך ביקור בבית העסק על ידי מנהל מחלקת כשרות או רב אחראי מטעם המועצה הדתית ובמסגרתו תיבחן הבקשה. חוזר המנכ"ל קובע כי בסופו של ביקור תועבר המלצה לאישור הרב המקומי.

ג. שלב שלישי – מסירת נהלי כשרות ספציפיים לבית העסק. הנהלים יכללו, בין היתר, את כללי הכשרות החלים על העסק, שם המשגיח ושעות ההשגחה שנקבעו. הנהל קובע כי על מורשה החתימה של בית העסק לאשר בחתימתם כי קראו את נהלי הכשרות והם מתחייבים לעמוד בהם.

בדוח הביקורת משנת 2017, מבקר המועצה המליץ להגיש לכל בעל עסק המבקש לקבל תעודת כשרות מסמך המפרט את הכללים וההנחיות על פיהם הוא מחויב לפעול. המסמך יכלול, בין היתר, סמכות למועצה הדתית לשלול מבית העסק את תעודת הכשרות במקרה שלא עמד בהנחיות הנדרשות.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

א. המועצה הדתית לא יישמה את המלצות מבקר המועצה משנת 2017 ולא הכינה מסמך המפרט את הכללים וההנחיות על פיהם מחויב בית העסק; כמוכן לא הוכן מסמך הכולל את סמכות המועצה לשלול את תעודת הכשר מבית העסק במקרים של אי עמידה בכללי הכשרות.

ב. המועצה הדתית לא פרסמה לידיעת הציבור הרחב ולבעלי בתי עסק בפרט, נוהל הנפקת תעודת הכשר ושלבים להנפקתה באינטרנט של המועצה הדתית או בדרך אחרת כלשהי בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת.

המלצה:

להכין נהלים לבקשה והנפקת תעודת הכשר ולפרסם אותם באתר האינטרנט של המועצה המקומית.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. ההמלצה יושמה חלקית.

ב. הוכנו נהלים לבקשה ולהנפקת תעודת כשרות.

ג. הנהלים לא פורסמו בדף האינטרנט של המועצה הדתית (או באתר של העירייה).

המלצות הביקורת הנוכחית

לפרסם את הנהלים לבקשה והנפקת תעודת הכשר בדף האינטרנט של המועצה הדתית באתר העירייה.

8.2. הסרת תעודת הכשר

בסעיף 8 לנוהל הפעלת מערך הכשרות נקבעו כללים להסרת ההשגחה מבית עסק שהשתנו בו הנתונים בעת הנפקת התעודה או נתגלו בו ליקויי כשרות או שנמצא שבית העסק מפר את נהלי הכשרות, לרבות אי נוכחות

משגיח כשרות.

נקבע כי במקרים שפורטו לעיל, או מכל סיבה מוצדקת אחרת, יודיע הרב המקומי או מנהל מחלקת הכשרות בכתב לבית העסק על הכוונה להסיר את ההשגחה במקום ולדרוש את החזרת תעודת ההכשר.

בנוהל פורטו ההליכים להסרת תעודת ההכשר, מתן שהות של 3 ימים לבעל בית העסק להשמיע בכתב את טענותיו. לאחר השמעת טענותיו ייתן הרב את החלטתו תוך 24 שעות לבעל בית העסק. בנוהל נקבע כי ההחלטה על הסרת ההשגחה תובא לידיעת הציבור, תוך 24 שעות באמצעות פרסום פומבי של המועצה.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצא:

המועצה הדתית לא פרסמה לידיעת הציבור הרחב ולבעלי בתי עסק בפרט, כללים להסרת תעודת ההכשר באינטרנט של המועצה הדתית או בדרכי אחרת כלשהי, בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת ולמדריך משגיחי כשרות של הרבנות הראשית.

המלצה:

להכין ולפרסם את הליך הסרת תעודת ההכשר בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל הפעלת מערך הכשרות.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצה יושמה חלקית.**
- ב. **הוכנו נהלים להסרת תעודת כשרות.**
- ג. **הנהלים לא פורסמו באתר האינטרנט של המועצה הדתית.**

המלצת הביקורת הנוכחית

לפרסם את הליך הסרת תעודות ההכשר בדף של המועצה הדתית באתר העירייה.

8.3. צורתה של תעודת הכשרות

בסעיף 9 לנוהל הפעלת מערך הכשרות מוגדרת צורתה של תעודת הכשרות ואת הפרטים שיש לרשום על כל תעודת כשרות, בין היתר: שם הרבנות המקומית, כתובתה, מספר הטלפון, מספר הפקס, הכיתוב "תעודת הכשר", מספר התעודה, תאריך ההנפקה, שם בית העסק, שם הבעלים, כתובת בית העסק, שם המשגיח ומספר הטלפון שלו, תאריך התוקף והתפוגה וסיווג הכשרות.

בדוח הביקורת משנת 2017, מבקר המועצה המליץ שעל תעודות הכשרות שימסרו לבתי העסק לכלול את כל הפרמטרים הנדרשים על ידי המשרד לשירותי דת, כגון: כתובת המועצה והטלפון, מספר סידורי וכו'.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם**ממצא:**

המועצה מנפיקה תעודות הכשר בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, למעט אי ציון שם המפקח ומס' הנייד שלו על תעודת ההכשר. (בהתאם לסעיף 9.א.1 בחוזר המנכ"ל).

המלצה:

לפעול לציון שם מפקח הכשרות ומספר טלפון נייד שלו על תעודת הכשרות.

ממצאי הביקורת הנוכחית

א. ההמלצה יושמה.

ב. הופקו תעודות חדשות הנושאות שם המשגיח ומספר הנייד של המשגיח.

9. אגרת תעודת כשרות

לפי תקנה 8(ד) לתקנות שירותי הדת (אגרת שירותים), תשע"ד-2013 (להלן: "**התקנות**"), על כל בית עסק לשלם למועצה הדתית אגרת ההכשר שנתית (לשנת תקציב אגרת ההכשר מתעדכנת מעת לעת).

בקובץ התקנות מס' 8360 ל' בשבט התש"ף (25.2.2020), פורסמה הודעת שירותי הדת היהודים אגרות שירותים, התש"ף, 2020 המעדכנת את אגרת שירותים עקב השינויים במדד ובין היתר עודכנה אגרת ההכשר השנתית; אגרת ההכשר נקבעת לפי סוג העסק וגודלו על פי העתק מכתב "דרישת תשלום" שהוצג לביקורת, עם חידוש תעודת הכשרות לשנה חדשה, המועצה הדתית מוציאה דרישת תשלום לבעלי בתי העסק; בעל העסק מתבקש על ידי המועצה הדתית לשלם את האגרה באחת מהאפשרויות הבאות:

- א. בשיק לפקודת המועצה הדתית,
- ב. בהעברה בנקאית ישירות לחשבון המועצה הדתית באר יעקב,
- ג. במזומן.

בפועל המועצה הדתית גובה אחת לשנה תקציבית את אגרת תעודת הכשר, אולם המועצה מנפיקה 2 תעודות ההכשר לבעלי העסק בשני מועדים: מחג סוכות עד לפני חג הפסח ואחר חג הפסח עד חג הסוכות. בעלי בתי עסק המעוניינים לפתוח את עסקיהם בחג הפסח מבצעים הכשרה מתאימה ומונפקת תעודת הכשר לתקופת החג תמורת תשלום בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות.

ממצאים והמלצות הדוח הקודם

ממצאים:

- א. על פי דיווח של המועצה הדתית, נכון לחודש נובמבר 2020, המועצה גבתה אגרה מ-18 בעלי בתי עסק בלבד מתוך רשימה של 52 בתי עסק, שהם 35% מכלל בתי העסק שהופיעו ברשימה.
- ב. מפקח הכשרות מסר לביקורת כי בעלי העסקים לא שילמו את האגרה בגלל מגפת הקורונה.

המלצה:

לפעול בהתאם לחוק להגברת גביית אגרת תעודת הכשרות.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **ההמלצה לא יושמה.**
- ב. המפקח מסר לביקורת כי הבעלים של בתי עסק שילמו את האגרות.
- ג. הוצגה לביקורת רק רשימה של 19 בתי עסק ששילמו, למרות שדיווח שקיימים 37 בתי עסק בעיר ו-30 בתי עסק בשוק הסיטונאי.

המלצות הביקורת הנוכחית

לפעול לגביית תשלום מהבעלים של בתי עסק ולהציג למבקר העירייה.

פרק ד' – טבלת מעקב אחר יישום המלצות

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
1. ארגון וניהול							
1	1.1	1.2	לעגן את נהלי עבודה בתחום הכשרות: נהלי עבודה למשגיח כשרות, מפקח כשרות, הנפקת תעודת כשרות, הסרת תעודת כשרות ולקליטת משגיחי כשרות.	המועצה הדתית	בוצע חלקית	הוכנו מספר הנחיות בנושא תעודת כשרות והנחיות מקצועיות למשגיח הכשרות. לא הוכנו נהלי עבודה ברוב הנושאים המומלצים.	
2	1.2	1.3	להכין תוכנית עבודה שנתית בתחום הכשרות אשר תכלול מטרות ויעדים, נושאי הכשרות, הדרכות, כנסים, היערכות לבדיקות בחג הפסח, בדיקות תקופתיות ועד.	המועצה הדתית	בוצע חלקית	קיימת תכנית עבודה חלקית.	התוכנית הקיימת היא על חלק מהשנה, לא כוללת ביקורות חודשיות בבתי עסק, אין מועדי ביצוע ועוד.
3	1.3	1.4	לנהל מערכת מחשוב בנושא הכשרות, בתי עסק המושגחים והמשגיחים באמצעות גיליון עבודה אלקטרוני כנדרש מנוהל מערך הכשרות.	המועצה הדתית	בוצע חלקית	הוכן גיליון עבודה אלקטרוני בנושא בתי עסק המושגחים והמשגיחים.	
4	1.3	1.4	ליישם את עבודת הפיקוח וההשגחה של הכשרות באמצעות מערכת "שירת הים" כנדרש מחוזר המנכ"ל; במסגרת זו, לבחון את השימוש באפליקציה החדשה בתחום הפיקוח וההשגחה, שכן האפליקציה חוסכת ניירת וזמן.	המועצה הדתית	לא בוצע	לא יושמה עבודת הפיקוח וההשגחה של הכשרות באמצעות "שירת הים". לא נבחן השימוש באפליקציה.	
2. משגיחי כשרות							
5	2.1	2.2	על המועצה הדתית להקפיד לקלוט משגיחי כשרות בתהליך תקין, לרבות קביעת תנאי סף וכשירויות ולקיים הליך תחרותי שוויוני כנדרש מחוזר המנכ"ל.	המועצה הדתית	לא בוצע	נקלט משגיח כמחליף זמני ואחר כך נקלט בחברת האחזקה, ללא מכרז וללא כינוס ועדת מכרזים.	
6	12.	2.2	להקים מאגר משגיחי כשרות כנדרש מנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצה.	המועצה הדתית	לא בוצע	לא הוקם מאגר משגיחי כשרות.	

מעקב – מועצה דתית - כשרות

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
7	2.2	2.3	להקפיד על תיוק כלל המסמכים הנדרשים בתיקי המשגיחים ולהשלים את המסמכים החסרים בתיקים של המשגיחים: טופסי הגשת מועמדות, דיונים של הוועדה ואישורים רפואיים, תעודות משגיח כשרות, פירוט הסמכויות וכשרויות, ולתחזק את התיקים באופן שוטף.	המועצה הדתית	בוצע חלקית	לא נמצאו אישורים רפואיים בשני תיקים.	נבדקו 5 תיקים.
8	2.2	2.3	לוודא שמשגיחי הכשרות ידווחו על הערות ותלונות בבתי עסק עליהם משגיחים בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות ולתיק את הדיווחים בתיקם האישי.	המועצה הדתית	בוצע		נבדקו 5 תיקים.
9	2.3	2.4	על המועצה הדתית לקבוע תבחינים כתובים וברורים להקצאת בתי עסק למשגיחים ולהקצאת שעות השגחה בהתאם לסיווג ולגודל בתי עסק.	המועצה הדתית	לא בוצע	לא נקבעו תבחינים כתובים וברורים.	אין תיעוד לפניה למשגיחים עם פחות עסקים במקרה של משגיח שעזב.
10	2.4	2.5	יש לעדכן את טופס דוח נוכחות כדי שיכלול את הפרטים הבאים: טופס הדיווח יכלול 25 ימי עבודה ולציין את החודש שבגינן מוגש דוח הנוכחות.	המועצה הדתית	בוצע		
11	2.4	2.5	להוסיף בטופס הנוכחות עמודה "חתימת בעל העסק" ולוודא שבעלי בתי העסק או אחראים שמינו לכך יחתמו על גבי הדוחות הידניים שמוגשים על ידי המשגיחים.	המועצה הדתית	בוצע	המפקח חותם במקום בעל העסק.	
12	2.4	2.5	להקפיד שכל המשגיחים יגישו דוחות נוכחות חודשיים חתומים על ידם ועל ידי בעלי בתי העסק כנדרש לפי החוק ולפי חוזר המנכ"ל.	המועצה הדתית	בוצע		
13	2.5	2.6	להורות למשגיחים שידווחו על ליקויים באופן שוטף בעסק עליו הם משגיחים, וכן ידווחו על מצב הכשרות בעסק אחת לחודש, כנדרש מחוזר המנכ"ל.	המועצה הדתית	בוצע		נבדקו 5 תיקים.

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
3. מפקח כשרות							
14	3.1	3.2	לפעול לאלתר להוצאת מכרז שוויוני ופומבי לבחירת מפקח כשרות אשר יעסק כעובד שכיר של המועצה הדתית בהתאם להנחיות בנוהל הפעלת מערך הכשרות.	המועצה הדתית	בוצע חלקית	נמצאו ליקויים בתהליך המכרז.	60% משרה במקום 80%. ניגוד עניינים כמשגיה בנוסף לתפקיד מפקח. היקף שעות כולל בניגוד לחוק.
15	3.2	3.3	על המועצה להגדיר את תפקידיו ותחומי אחריותו של המפקח ולעגן אותם בנוהל כתוב.	המועצה הדתית	לא בוצע	לא נקבעו מספר שעות עבודה, היקף המשרה. אין נוהל כתוב.	
16	3.3	3.4	על המפקח להקפיד להכין תכנית עבודה חודשית אשר תכלול את בתי העסק בהם מתכנן לבקר, הכוללת תכנון לעומת ביצוע ולציין את סיבת האי ביצוע כאשר המפקח אינו עומד בתוכנית.	המועצה הדתית	בוצע חלקית	המסמכים בכתב יד ולא הוקלדו למחשב.	
17	3.4	3.4.1	להקפיד לציין בדוחות הביקורת בבתי העסק, את תאריך ושעת הביקורת בכל עסק בו המפקח ביקר.	המועצה הדתית	בוצע		
18	3.4	3.4.1	להקפיד על הגשת דוחות של הביקורות בכתב לרב המקומי בכל העסקים שהמפקח עורך.	המועצה הדתית	בוצע	לפי הדוחות שנבדקו.	
19	3.5	3.4.2	על הרב בתפקידו כמנהל מחלקת הכשרות לקיים כנס פעמיים בשנה עם כלל המשגיחים ולתעד אותו.	המועצה הדתית	בוצע		
20	3.5	3.4.2	על הרב המקומי לקיים ישיבות אחת לחודש עם המפקח ולתעד אותן.	המועצה הדתית	בוצע	נמצא תיעוד לישיבות חודשיות.	
21	3.5	3.4.2	יש להכין תיק אישי למפקח הכשרות אשר יכלול את המסמכים כנדרש מחוזר המנכ"ל מנוהל הפעלת מערך הכשרות.	המועצה הדתית	בוצע	קיים. ההקצאות הן בכתב יד.	

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
4. תיקי בתי עסק מושגחים							
22	4	4.2	יש להשלים את המסמכים החסרים בתיקי בתי העסק, לרבות: העתק אישור תשלום אגרה, העתק מנהלי הכשרות שנקבעו לבית העסק, דוחות הפיקוח והביקורת שנערכו בבתי העסק וטפסי התחייבות בית העסק.	המועצה הדתית	בוצע	מבדיקת 6 תיקים של בתי עסק, נמצאו המסמכים כנדרש בנוהל מערך הכשרות.	
23	4	4.2	להקפיד במילוי טופס הבקשה לקבלת תעודת כשרות, לציין את סוג ההשגחה והיקפה, כולל שעות שנקבעו למשגיח.	המועצה הדתית	בוצע		
24	4	4.2	להקפיד שהרב הבודק והממליץ על מתן תעודת הכשרות בטופס הבקשה לתעודת כשרות, ירשום את פרטיו האישיים ותפקידו ולא יסתפק בחתימה בלבד.	המועצה הדתית	בוצע		
5. התנהלות מול חברת אחזקה							
25	5.2	5.2	על המועצה להורות לבתי העסק המושגחים על ידה להפסיק לאלתר העסקת משגיחים ישירות על ידם, ולהימנע מלהנפיק להם תעודת הכשר, בהתאם להנחיית הבג"ץ.	המועצה הדתית	לא בוצע	עדיין 5 משגיחים מועסקים ישירות.	
26	5.2	5.3	לפרסם מכרז פומבי לבחירת חברת אחזקה להעסקת משגיחי כשרות כנדרש מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב. 1992-	המועצה הדתית	לא בוצע	לא פורסם מכרז פומבי לבחירת חברת אחזקה.	
27	5.2	5.3	לעגן בנוהל כתוב את יחסי הגומלין בין המועצה הדתית לבין חברת האחזקה בעניין העסקת המשגיחים, כולל דיווחים עיתיים והעברת העתק מדוחות נוכחות, כדי לוודא שמתבצעת השגחה כנדרש.	המועצה הדתית	לא בוצע	לא הוכנו נהלים המעגנים את התהליך.	

מעקב – מועצה דתית - כשרות

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
28	5.2	5.3	לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברות האחזקה ולוודא כי הינם פועלים בשקיפות במיוחד בכל הקשור בחישוב תקורות, דמי גבייה ושכר המשגיחים.	המועצה הדתית	לא בוצע		
29	5.2	5.3	לקבוע תבחינים בעניין הסכומים שחברת האחזקה תגבה מבעלי בתי עסק בהתאם לגודל העסק וסיווגו, כך שניתן לבדוק האם העמלה, דמי גבייה ותקורה שגובה חברת האחזקה הוא בהתאם להסכם.	המועצה הדתית	לא בוצע		
6. בדיקת תלושי שכר והפרשות לפנסיה של משגיחים							
30	6.2	6.2	על המועצה הדתית לדרוש מחברת האחזקה לתקן את כלל תלושי השכר של המשגיחים בהתאם לממצאי הביקורת שפורטו והם: ניהול ועדכון ימי חופשה ויתרת ימי חופשה, ניהול דמי מחלה ויתרת ימי מחלה.		בוצע		
31	6.3	6.3	על המועצה הדתית לפעול כדי לוודא שהשכר השעתי של כל המשגיחים יהיה שווה ולא יפחת מ- 38 ₪ כפי שנקבע ע"י המשרד לשירותי דת.	המועצה הדתית	בוצע		מבדיקת 6 תלושי שכר.
32	6.4	6.4	על המועצה הדתית לוודא שחברת האחזקה מבצעת הפרשות לפנסיה בהתאם לצווי הרחבה לכלל עובדי המשק המתפרסמים מעת לעת.	המועצה הדתית	בוצע		מבדיקת 6 תלושי שכר.
33	6.5	6.5.2	על המועצה לוודא שחברת האחזקה מעבירה את התשלומים לקופת פנסיה/חברות ביטוח במועדים שנקבעו בתקנה, היינו עד חמשה עשר ימים מתום החודש שבעדו על המעביד לשלם את המשכורת לעובד.	המועצה הדתית	לא בוצע	לא הוצגו לביקורת אישורי הפקדות של חברת אחזקה ושל המעסיקים את המשגיחים ישירות לחברות ביטוח וקופות גמל.	
34	6.6	6.5.3	להורות את חברת האחזקה לעדכן את ההסכמים עם העובדים כדי שיעמדו בתנאי החוק ומכאן ואילך להקפיד על הסכמים חוקיים בלבד.	המועצה הדתית	לא בוצע		מבדיקת 6 הסכמים.

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
7. השוק הסיטונאי							
35	7.2	7	להסדיר את תפקיד "נאמני הכשרות" מול הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.		לא בוצע	לא הוצג מסמך מהרבנות הראשית המסדיר את נאמני הכשרות.	
36	7.2	7	לפעול להשלמת פתיחת כל 24 תיקי בתי עסק בשוק הסיטונאי בצריפין.		בוצע	נפתחו תיקים לבתי עסק בשוק הסיטונאי.	
37	7.2	7	לפעול לפתיחת תיקים של כל נאמני הכשרות בדומה לתיקים של משגיחי כשרות שנפתחו במועצה.		לא בוצע	לא נפתחו תיקים לנאמני כשרות בשוק הסיטונאי.	מפקח הכשרות מסר לביקורת, כי התיקים מנוהלים על ידי חברת כח אדם בשוק הסיטונאי.
8. תעודת הכשר							
38	8.1	8.1	להכין נהלים לבקשה והנפקת תעודת הכשר ולפרסם אותם באתר האינטרנט של המועצה המקומית.		בוצע חלקית	הוכנו נהלים אך לא פורסמו בדף האינטרנט של המועצה הדתית.	
39	8.2	8.2	להכין ולפרסם את הליך הסרת תעודת ההכשר בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל הפעלת מערך הכשרות.		בוצע חלקית	הוכנו נהלים אך לא פורסמו בדף האינטרנט של המועצה הדתית.	
40	8.3	8.3	לפעול לציון שם מפקח הכשרות ומספר טלפון נייד שלו על תעודת הכשרות.		בוצע		
9. קביעת אגרת תעודת כשרות							
41	9	9	לפעול בהתאם לחוק להגברת גביית אגרת תעודת הכשרות.		לא בוצע	הוצגה לביקורת רק רשימה של 19 בתי עסק ששילמו, למרות שדווח שקיימים 37 בתי עסק בעיר ו-30 בתי עסק בשוק הסיטונאי.	

נספחים

נספח א' – התייחסות מחלקת הכשרות



המועצה הדתית באר יעקב

לכבוד: מר משה מזרחי מבקר העירייה הנכבד!

להלן התייחסות מחלקת הכשרות במועצה הדתית באר יעקב לדוח הביקורת ששלחת יצוין כי ההתייחסות הינה לפי סעיפים בדוח הביקורת הדורשים התייחסות באם תהיה חסרה התייחסות לדבר מה מסוים או שיהיה חסר מסמך מסוים נודה לך מאד שתודיענו בהקדם.

סעיף 1.1: הוכנו נהלים במשרד לשירותי דת לגבי משגיח מפקח ולקליטת משגיחים רצינים שזה יהיה רשום כלפי באר יעקב ואכן יבוצע הדבר.

סעיף 1.2: הוכנה תכנית עבודה שנתית בטבלה גדולה ומסודרת אך בכתב יד מכיון שדבר זה הוא משתנה ודינמי ופחות ניתן לחיזוי מראש אלא אם כן בקווים כלליים ולא בפרטנות לפי תאריכים.

סעיף 1.3: בוחנים אנו ממש בימים אלו שימוש באפליקציית כשרות מבית כשרות הכוללת מגוון רחב של נהלי עבודה ויישומם באופן ממוחשב ומתאימה לנו יותר משירת הים במידה ותימצא האפשרות לעבוד עימה כמובן שנטמיע אותה כחלק מתהליך העבודה הקבוע.

סעיף 2.1: הוכן נוהל קליטת משגיחים.

בימים אלו מוקם מאגר משגיחים.

בימים אלו ממש שבהם מתעורר הצורך לקליטת משגיחים חדשים בעיר ובשוק הן רגילים והן ממלאי מקום הוקמה גם ועדה שתדון בענייני קבלתו של משגיח לעבודה.

סעיף 2.2: העניין תוקן ויש אישור רפואי לעיסוק במזון לכל אחד מן המשגיחים.

סעיף 2.3: תבחינים נקבעים בדרך כלל על מנת לייעל את עבודת המשגיח ונסיעותיו מעסק אחד למשנהו על פי איזור – טריטוריה כביכול.

בסיוורים עם הרבנות הראשית מידי חודש ולעיתים אף בתדירות גבוהה יותר אנו מקבלים מהם חוות דעת מהו כימות הזמן הראוי לכל עסק ולפי זה קובעים את הזמן.

כאשר משגיח באותו איזור לא מעוניין בעסק כפי שכבר קרה מספר פעמים אזי מנסים להגביר מי שיש אצלו פחות עסקים על מנת להשוות בין כולם וכך עוברים בין כל המשגיחים הקיימים עד למציאת משגיח ראוי שינהל וישגיח על אותו העסק.

דבר זה כמובן נעשה בעל פה בטלפון או פנים אל פנים.

כל דרישה לעשות זאת במכתב רק מסרבלת את העבודה ובפרט שברוב המקרים נאלצים למצוא משגיח בזמן קצר ולא יתכן שנעצור את כל העבודה עד שיצאו מכתבים לכולם ויחזירו מכתב!

למרות האמור כאן כבר עובדים על כך שתהיה רשימת תפוצה במייל שבה ניתן יהיה בעתיד כאשר תקרה סיטואציה שכזו לשלוח לכולם יחד ולתעד שליחה ותגובה.

סעיף 3.1: 1) פורסם בעתיד וכבר קרה בשתי עיתונים ואחד מהם יומי וכן באתר.

כבר הגשנו חומרים באתר לפרסום שהתפרסמו ונאמר לנו על ידי העירייה שיפתחו לנו אתר משלנו שבו נעלה מפעם לפעם עדכונים פרסומים וכאלה.

2) ניגשו גם אנשים נוספים להתמודדות על המכרז ובסופו של דבר נמנעו כל אחד וסיבותיו שלו.

3) יושלמו המסמכים: פרסום באתר לא היה למיטב ידיעתנו אך היה בעיתונות באזור של באר יעקב



בס"ד

המועצה הדתית באר שבע

בעיתון אחד וכפי שהוצג לביקורת בעבר ניתן אישור מהמשרד לשירותי דת לפרסם בעיתון אחד.
(4) יועבר המסמך המאשר היקף משרה.
(5) אפשר וניתן להעסיק את המפקח כמשגיח בקניון שכן שם איננו מפקח אלא הרב המקומי מפקח עליו ואף בודק אותו על ידי ביקורות פתע של הרבנות הראשית ודבר זה נאמר לנו מפי עורך הדין ירון קטן שנתן חוות דעתו שבצורה שכזו אין כלל ניגוד עניינים.

סעיף 3.2: (1) יוכן הנהל.
(2) יתוקן ההסכם.

סעיף 3.3: יוקלדו כתבי היד.

סעיף 3.4: יוקלד יתועד ואף נשלח התייעוד.

סעיף 5.3: (1) נאמר לנו על ידי עורך הדין ירון קטן שעובדים אכן יכולים לבחור בעצמם את חברת האחזקה.
(2) הדבר בבדיקה אם ניתן לשנות זאת שכן יש למשגיחים אלו הצמודים למקום השגחתם אופי שונה במעט מה גם שבחלק מהמקומות ישנה דרישה שזה יעבור אך ורק דרכם אבל הנושא בבדיקה וכבר נקבעו פגישות עם הגורמים האחראיים על מנת לשנות זאת.
(3) לא ברור די הצורך מהם מנגנונים אלו והאם זה בכלל תפקידנו אך נשבר את אוזניכם שמתקיימים פגישות עבודה על מנת לראות שהדברים מתנהלים כראוי.
(4) נאמר לנו על ידי עורך הדין ירון קטן כי דבר זה לא מתפקידנו לפקח על גובה תקורתם אך מכל מקום דאגתינו היא ל38 שח לשעה בברוטו של שעת משגיח לגבי גודל עסק וסיווג זה לא קובע בכלל אלא כפי שנאמר לעיל זה היקף זמן ההשגחה נקבע על ידי הרבנות הראשית בעת הסיווג עימם.
(5) ראשית לא ברורה די הצורך ההגדרה של יחסי גומלין ולמיטב ידיעתנו אין יחסי גומלין חברת האחזקה גובה ומנהלת את המשכורות וההפרשות הנצרכות לכל אחד מן העובדים הסכם בין חברת האחזקה לבין המועצה הדתית נשלח כבר בעבר.

סעיף 6.2: נשלח כבר.

סעיף 6.6: נשלח.

סעיף 6.7: יתוקן וכבר נשלח אליהם.

סעיף 7.2: נאמר לנו מפי כמה גורמים בעל פה את התוכן הנ"ל אך לא נשלח מסמך יושלם המסמך בהמשך על ידי פניה לכמה גורמים שכבר פנינו אליהם ומצפים לתשובתם המסודרת.

סעיף 8.1: כבר פורסם.

סעיף 8.2: פורסם.

סעיף 9: שילמו כלל בעלי העסקים ותועדו במערכת ממוחשבת עם קבלות.

בס"ד



המועצה הדתית באר יעקב

לגבי נהלים: אין אנו יודעים מה צורך יש בהתייחסות לבאר יעקב בדווקא באם הביקורת תחפוץ אזי הנהלים הכלליים שעל ידי המשרד לשירותי דת שפורסמו בחוזר המנכל והם הם נר לרגלינו יתכן ונשכתבם בהתייחסות לבאר יעקב אבל לכאורה יורשה לנו להעיר שאין בכך כל צורך מכיון שאנו עובדים ופועלים לאור ההנחיות שנמסרו לנו ללא יוצא מן הכלל.

בכבוד רב
מחלקת הכשרות
המועצה הדתית באר יעקב

העתקים: המרא דאתרא הרב יעקובזון שליט"א
יו"ר המועצה הדתית הרב מנחם שפירא
מפקח הכשרות הרב יצחק בן אליהו

תחזוקת מגרשי ספורט -

ביקורת מעקב

דוח ביקורת 11-2024

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	469
ב		תמצית מנהלים	472
ג		פירוט ממצאים	475
	1	גורם אחראי בעירייה לנושא תחזוקת מגרשים	475
	2	מצב מתקי הספורט	476
	3	פיקוח ובקרה אחר תחזוקת מגרשים	478
	4	התחשבות בין העירייה לבין המתנ"ס	479
	5	התקשרות המתנ"ס עם ספקי תחזוקת מתקנים	482
	6	סוגיות שונות	484
ד		טבלת מעקב יישום המלצות	485
נספחים			
	נספח א'	תמונת מצב מתקני ספורט	488

פרק א' כללי**1. מבוא**

לעיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") מספר אולמות ספורט ומגרשי ספורט אשר עומדים לרשות הציבור, בחלקם מופעלים חוגים מטעם התאגיד העירוני - העמותה לפנאי וקהילה באר יעקב (ע"ר) (להלן: "המתנ"ס", "התאגיד" או "העמותה") ואחרים פתוחים לציבור הרחב.

המתנ"ס נרשם ברשם העמותות בשם "העמותה לפנאי וקהילה בבאר יעקב" אשר מספרה 1580530160. המתנ"ס מהווה ארגון מוביל בבאר יעקב (להלן: "העיר") בתחום החינוך הבלתי פורמאלי ופיתוח הקהילה, משרת את תושבי היישוב ומהווה מעין מסגרת פנאי מעשירה ומוקד תרבות ובידור, כגון: מעונות יום, צהרונים, קייטנות, ספורט עממי ותחרותי, אירועי תרבות ומופעים, חוגי העשרה, בית ספר למחול ופעילות לגיל השלישי.

בעת תחילת הביקורת היו כ- 20 אולמות ומגרשים פעילים (ראו פירוט ב**נספח א'**):

הסכם המסגרת

בעת הדוח הקודם משנת 2019, כשהמתנ"ס פעל כתאגיד עירוני, היה בתוקף הסכם מסגרת בין העירייה לבין התאגיד אשר נחתם ב-16.7.2018. ב-1.3.2021, לאחר שהמתנ"ס הפך לתאגיד מעין עירוני, נחתם הסכם משולש בין התאגיד, העירייה והחברה למתנ"סים. הסכם זה החליף את ההסכם הקודם.

בעמוד הבא סעיפים שמתייחסים לנושא תחזוקת המתקנים על ידי המתנ"ס, כפי שמופיע בהסכם הנוכחי:

התחייבויות הרשות המקומית

45. הרשות המקומית תעמיד לרשות העמותה תקציב ההולם את תחומי הפעילות, היקף הפעילות המאושר לה ותוכנית העבודה שאושרה במועצת הרשות והכל בכפוף לדין, להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ובהתאם להוראות תקנה 3(13) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

46. התקציב ייקבע עד 31 בדצמבר בכל שנה בשיתוף החברה ובהתבסס על המלצות מנהל המתני"ס והצוות המקצועי. לא אושר תקציב הרשות במועד והחלה שנת הכספים, תעביר הרשות למתני"ס, בכפוף לדין, מדי חודש סכום השווה לאחד חלקי שנים עשר מתקציב השנה הקודמת ובלבד שלא חל קיצוץ בתקציב הפעולות של הרשות ו/או השירותים

שהמתני"ס נדרש לספק, ובלבד שלא תהא לכך מניעה על פי כל דין. על החלטת קיצוץ כאמור תודיע הרשות עם קבלתה למנהל המתני"ס, ולמנכ"ל החברה ויהיה לה תוקף רק ממועד נתינתה ואילך.

47. כל פעולה נוספת שתטיל הרשות על העמותה תלווה במימון ייעודי, בכפוף לכך שישנה הקצבה לכך על פי כל דין, וזאת בנוסף לתקציבים שוטפים. הבטחת המימון המתאים תיעשה מראש על ידי המצאת הזמנת עבודה בכתב חתומה ע"י כל מורשי החתימה מטעמה. לא הומצאה הזמנת עבודה כאמור, לא תבצע העמותה את הפעולה המבוקשת. ביצעה העמותה פעולות ללא הזמנת עבודה חתומה או טרם קבלת הזמנת עבודה חתומה, לא תהיה זכאית העמותה לתמורה בגין פעולותיה וקופת המועצה לא תחויב בגין פעולות ללא הרשאה.

56. מבלי לפגוע באמור לעיל, בכפוף לדין והנחיות משרד הפנים ועל פי שיקול דעתה הבלעדי של הרשות, הרשות תכלול בתקציב המתני"ס סכומים המיועדים לתחזוקה שוטפת של המבנים שבשימוש המתני"ס ומתקני הקבע המותקנים בו.

57. העמותה תהיה אחראית על תחזוקה שוטפת ועל תחזוקת "שבר" במבני המתני"ס ובמתקנים המותקנים בהם, למעט במקרים בהם יוסכם אחרת בין הצדדים.

מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא תחזוקת מתקני ספורט בשנת 2019. סטטוס יישום ההמלצות מפורט בפרק ד' לדוח זה.

2. מטרות הביקורת הנוכחית

ביקורת מעקב אחר יישום המלצות דוח מבקר העירייה בנושא תחזוקת מגרשי ספורט משנת 2019, ובחינת תהליך ההתחשבות בין העירייה למתנ"ס ותמונת מצב תחזוקת מגרשי הספורט.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את תחזוקת כלל מגרשי ומתקני הספורט של העירייה שבטיפול המתנ"ס נכון למחצית שנת 2024, תוך בחינת מידה יישום ההמלצות שפורטו בדוח הביקורת משנת 2019.

4. מתודולוגיה-שיטת הביקורת

הביקורת ביצעה את הפעולות הבאות:

- א. ראיונות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים: מנהל מחלקת הספורט, עובדות הנהלת חשבונות במתנ"ס.
- ב. עיון במסמכים – הסכם מסגרת, תקנון העמותה, מסמכי רכש ותשלומים, נהלי רכש, סיכומים בין העירייה לבין המתנ"ס בנושא תחזוקת מגרשים, מסמכי תב"ר ועוד.
- ג. ביקור במדגם מגרשי הספורט.

טיוטת דוח הביקורת לוקחת בחשבון את התייחסויות הגזברית ומנהל מחלקת הספורט.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים

במסגרת הסכם המשולש בין המתנ"ס, העירייה והחברה למתנ"סים סוכם שהעמותה תתחזק את מתקני הספורט של העירייה. העירייה אחראית להביא את המגרשים למצב תקין. התחזוקה השוטפת של חלק (בעיקר אולמות ספורט) ממומנת על ידי העמותה מתוך הכנסות שמתקבלות מאותם מתקנים וחלק (בעיקר מגרשי ספורט חיצוניים) אמורים לקבל מימון מהעירייה.

בשנת 2019 מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא תחזוקת מגרשי ספורט. בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים שנבעו בעיקר מחוסר שיתוף פעולה בין העירייה לבין העמותה וכתוצאה מכך, מגרשי הספורט רבים לא היו כשירים.

הביקורת הנוכחית בחנה את מידת יישום ההמלצות מדוח מבקר המועצה משנת 2019.

בביקורת המעקב נמצא כי מתוך 16 המלצות שבמעקב, יושמו 6 בלבד (37.5%), 2 יושמו חלקית (12.5%) ו-8 טרם יושמו כלל (50%). כתוצאה משיעור היישום הנמוך של ההמלצות, הליקויים בתהליך עדיין קיימים ונוצרו פערים רבים במתקני הספורט, כאשר חלקם אף הושבתו זמנית/קבוע. אילו היו מיישמים את המלצות הדוח, המצב היה טוב בהרבה.

הליקויים המהותיים הם בנושאים הבאים:

- א. העדר גורם אחראי מטעם העירייה – בעירייה לא קיים בעל תפקיד שמפקח על תחזוקת מתקני הספורט שמופעלים על ידי המתנ"ס.**
- ב. העדר תהליך פיקוח על תחזוקת מגרשי הספורט מטעם העירייה – לא נקבע תהליך דיווח שוטף של העמותה לעירייה על מצב תחזוקת מגרשי הספורט.**
- ג. העדר הסכם פרטני בנושא תחזוקת מגרשי הספורט – לא נערך ונחתם הסכם בין העירייה לבין העמותה בנושא תחזוקת מגרשי ספורט. כתוצאה מכך, כל הזמן יש אי הסכמות בין העירייה לבין העמותה בנושא.**
- ד. ליקויים בתהליכי הרכש של המתנ"ס – קיימים ליקויים בתהליכי הרכש של המתנ"ס, בעיקר עקב בחירת ספקים ללא התכנסות ועדת הרכש.**
- ה. קיימים ליקויים רבים בכשירות מתקני הספורט – חלק ממתקני הספורט אינם במצב תקין מתוכם חלק הושבתו זמנית/באופן קבוע.**

להלן ההמלצות מדוח הקודם שלא יושמו

1. לבחון הפיכת מנהל מחלקת הספורט לעובד המועצה במקום עובד תאגיד ולמנותו כאיש הקשר מול התאגיד.
2. לחילופין, למנות בעל תפקיד מוגדר במועצה באחריות אחד האגפים/מחלקות כאיש הקשר מול התאגיד.
3. על המועצה לפעול להבאת כלל מגרשי הספורט למצב תקין ולדאוג לתחזוקתם השוטפת.
4. על גורם מטעם המועצה לבצע פיקוח על רמת התחזוקה של מגרשי הספורט ולתעד את תוצאות הבדיקות.
5. על המועצה להגדיר לגורם שמתחזק את המגרשים בעבורה את אופן הגשת דין חשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים, לרבות הגורם אליו יוגש הדיווח.
6. להקפיד על חתימת הסכם בין הצדדים בנושא תחזוקת מגרשי הספורט של המועצה.
7. בכל העברה מהמועצה לתאגיד לצורך ביצוע עבודה בעבור המועצה, להגדיר במפורש סכום תקורה בשיעור של 5%.
8. על התאגיד להקפיד לקבל אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ומגרשי הספורט.

להלן ההמלצה מהדוח הקודם שיושמה באופן חלקי בלבד

9. על המועצה לפעול להנגשת כלל אולמות הספורט שלה ולבחון מחדש האם נדרש רישיון עסק לאולם "מקס" ואולם "הדרים"; במידה שנדרש רישיון עסק לפעול להוצאתו.
10. על התאגיד להקפיד על הוצאת פניה לקבלת הצעות מחיר בכתב ולהפיק הזמנה לספק הזוכה. כמו כן, יש להקפיד שבכל המקרים יתקיים ועדת רכש ולא בחלק מהמקרים בלבד.

המלצות הדוח הנוכחי

גורם אחראי בעירייה לנושא תחזוקת מגרשים

- (1) לבחון הפיכת מנהל מחלקת הספורט לעובד העירייה במקום עובד תאגיד ולמנותו כאיש הקשר מול התאגיד.
- (2) לחילופין, למנות בעל תפקיד מוגדר בעירייה כאיש הקשר מול התאגיד.

מצב מתקני הספורט

- (3) על העירייה להמשיך לפעול באופן שוטף להנגשת כלל אולמות הספורט שלה ולהוציא רישיון עסק קבוע.
- (4) על העירייה לפעול להבאת כלל מגרשי הספורט למצב תקין ולדאוג לתחזוקתם השוטפת.
- (5) בעת סיום התקשרות בנושא תחזוקת מגרשים בעבור העירייה, יש לערוך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב מסודר.
- (6) ליצור ממשק מסודר בין הקבלן, העירייה והמתנ"ס כדי לבצע מסירה מסודרת של המגרשים למתנ"ס אשר אמור לתחזק אותם.

פיקוח ובקרה אחר תחזוקת המגרשים

- (7) על גורם מטעם העירייה לבצע פיקוח על רמת התחזוקה של מגרשי הספורט ולתעד את תוצאות הבדיקות.
- (8) על העירייה להגדיר לגורם שמתחזק את המגרשים בעבורה, את אופן הגשת דין חשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים, לרבות הגורם אליו יוגש הדיווח.
- (9) בינתיים עוזר המנכ"ל יבקש סטטוס חודשי ממנהל מחלקת הספורט כפי שסיכם צוות תיקון הליקויים.

התחשבות בין העירייה לבין המתנ"ס

- (10) לסכם מסמך כתוב וחתום המסדיר את יחסי הגומלין בין המתנ"ס לבין העירייה בנוגע לתחזוקת מגרשי הספורט.
- (11) לבחון הגדרת שיעור תקורה שיתווסף לסכומים המועברים למתנ"ס לצורך תחזוקת המגרשים.
- (12) על התאגיד להקפיד לקבל אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ובמגרשי הספורט.
- (13) לצבוע את הנתח שמיועד לתחזוקת מגרשי ספורט בנפרד מיתר התקציבים שמועברים מהעירייה למתנ"ס.
- (14) מדי שנה להגדיר תב"ר שאמור לתת מענה לעבודות חריגות במתקני הספורט, לדוגמה כתוצאה משינויים בדרישות רישוי עסקים, ממצאי יועץ בטיחות וכו'.

התקשרות המתנ"ס עם ספקי תחזוקת האולמות והמגרשים

15) יש להקפיד על תהליכי התקשרות תקינים, בין היתר:

- א. תיעוד הפניות לקבלת הצעות מחיר וצירופן למסמכי הרכש.
- ב. כינוס ועדת רכש בהתאם לנוהל רכש.
- ג. במידה שרוצים לעדכן את נוהל הרכש, יש להביא אותו לאישור הוועד המנהל של העמותה.
- ד. מומלץ לצרף יועץ משפטי להרכב ועדת הרכש (כפי שקיים בעירייה).
- ה. במקרים בהם הצעת המחיר היא מורכבת, לצרף טבלת השוואה בין הצעות המחיר.
- ו. כשמחליטים על "ספק יחיד", יש לנמק את ההחלטה ולגבות אותה בחו"ד יועץ משפטי.
- ז. להקפיד על קיום הסכמים חתומים עם ספקים איתם יש התקשרויות בהיקפים משמעותיים.

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. גורם אחראי בעירייה לנושא תחזוקת מגרשים

התאגיד מהווה קבלן משנה של העירייה בכל הקשור לתחזוקת מגרשי ספורט, לכן קיימת חשיבות רבה לכך שבעירייה יהיה איש קשר שאחראי לרכז את הפעילות למול התאגיד בכל הקשור לתחזוקת מתקני ספורט ומגרשי ספורט אשר מתוחזקים ע"י התאגיד.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

ממצא:

נכון לסוף שנת 2019, בניגוד לכתוב בהסכם המסגרת (משנת 2018), במועצה לא מונה בעל תפקיד אשר אחראי מטעמה לקשר עם העמותה; בפועל למנהל מחלקת הספורט, שהוא עובד התאגיד, שני כובעים – מצד אחד הוא מייצג את התאגיד ומצד שני הוא מייצג את המועצה; במצב זה קיים ניגוד עניינים מובנה.

המלצה:

- 1) לבחון הפיכת מנהל מחלקת הספורט לעובד המועצה במקום עובד תאגיד ולמנותו כאיש הקשר מול התאגיד.
- 2) לחילופין, למנות בעל תפקיד מוגדר במועצה באחריות אחד האגפים/מחלקות כאיש הקשר מול התאגיד.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **נמצא כי ההמלצות לא יושמו.**
- ב. טרם התקבלה החלטה האם להשאיר את הפונקציה "מנהל מחלקת הספורט" במתנ"ס או להעבירה לעירייה – בינתיים הפונקציה נמצאת במתנ"ס.
- ג. טרם מונה איש קשר מטעם העירייה מול התאגיד בנושא תחזוקת מגרשי ספורט.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) לבחון הפיכת מנהל מחלקת הספורט לעובד העירייה במקום עובד תאגיד ולמנותו כאיש הקשר מול התאגיד.
- 2) לחילופין, למנות בעל תפקיד מוגדר בעירייה כאיש הקשר מול התאגיד.

2. מצב מתקני הספורט

כאמור, התאגיד אחראי לתחזוקה השוטפת של רוב אולמות הספורט ומגרשי הספורט של העירייה. המקור הכספי לתחזוקה הן מהכנסות של העמותה ותקציב שמועבר על ידי העירייה למתנ"ס.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

ממצאים:

נכון לשנת 2019 היה ישור קו לאולם "צאלון" בלבד; לאולמות "הדרים" ו"מקס" עדיין היו פערים אשר לא אפשרו הוצאת רישיון עסק. (לרבות פערי כיבוי אש ופערי נגישות). מאחר שהמועצה הפסיקה לממן את אחזקתם החל מה- 1.5.2019, נכון לסוף 2019 כלל המגרשים לא היו במצב תקין.

בעת סיום ההתקשרות בין המועצה לבין התאגיד בנושא תחזוקת מגרשי הספורט, לא נערך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב תקין מהתאגיד למועצה, ומאחר שהחל מה- 1.5.2019 התאגיד הפסיק לתחזק את המגרשים לא ניתן לדעת מה היה מצבם בעת סיום ההתקשרות בין המועצה לבין התאגיד.

נכון לשנת 2019, המועצה לא קיבלה את השתתפות משרד התרבות והספורט בהקמת המגרש [שח-בק] מאחר שהיא התעכבה בהבאת אישור תקינות התאורה המקובל על משרד התרבות והספורט ומאחר שאינה מתחזקת את המגרש.

נכון לשנת 2019, טרם טופלו ליקויי הבטיחות החמורים במגרש הכדורגל אשר עלו בבדיקת יועץ הבטיחות במאי 2019 שנערך כתוצאה מריבוי תביעות עקב פגיעות במגרש, ולכן המגרש לא היה כשיר מבחינה בטיחותית.

המלצות הדוח הקודם:

- 1) על המועצה לפעול להנגשת כלל אולמות הספורט שלה ולבחון מחדש האם נדרש רישיון עסק לאולם "מקס" ואולם "הדרים"; במידה שנדרש רישיון עסק לפעול להוצאתו.
- 2) על המועצה לפעול להבאת כלל מגרשי הספורט למצב תקין ולדאוג לתחזוקתם השוטפת.
- 3) בעת סיום התקשרות בנושא תחזוקת מגרשים בעבור המועצה, יש לערוך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב מסודר.
- 4) המועצה נדרשת לבצע את הפעולות הנדרשות כדי לקבל את ההשתתפות המובטחת ממשרד התרבות והספורט בגין מגרש השח-בק ולדאוג לתחזוקה השוטפת של המגרש.
- 5) על המועצה לטפל בהקדם בליקויי הבטיחות במגרש הכדורגל המשולב או לחילופין לסגור אותו.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **נמצא כי ההמלצות יושמו באופן חלקי.**
- ב. **המלצה 1) - חלק בוצע והיתר נמצא בתוכנית עבודה נגישות.**
- ג. **המלצה 2) - המגרשים לא תוחזקו באופן שוטף. כתוצאה מכך מספר מגרשים הושבתו:**
 - אולם "הדרים" נלקח מהמתנ"ס למשימות אחרות ולכן לא תוחזק.
 - מגרש קט-רגל שח-בק – לא תוחזק ולכן הושבת. הוחלט לא לשקם את המגרש עקב תוואי הרכבת הקלה שתעבור במקום.
 - מגרש מיני פיץ "צאלון" מושבת - נדרש להחליף דשא עקב חוסר תחזוקה.
 - מגרש פתוח "צמרות" בדרך להשבתה עקב חוסר תחזוקה.
- ד. **המלצה 3) - לא הייתה מסירה של מתקן ספורט/מגרש ספורט חזרה לעירייה – לכן המלצה זו כרגע אינה רלוונטית. עשויה להיות רלוונטית בעתיד.**
- ה. **המלצה 4) - בוצע והכסף התקבל (בינתיים המגרש הושבת).**
- ו. **המלצה 5) - בוצע. ליקויי הבטיחות טופלו.**

במסגרת הביקורת עלו הממצאים הנוספים הבאים:

- א. מאחר שמינהל הנדסה אינו מערב את מחלקת הספורט בשלבי תכנון הפרויקטים להקמת מתקני ספורט, ישנם מקרים בהם נדרש לבצע התאמות לאחר סיום הפרויקט ובתוספת עלויות – ראו לדוגמה אולם "בראל" – נדרש להוסיף מלתחות ולבצע שינויים נוספים.
- ב. נמצא כי אין הקפדה על מסירה מסודרת של המגרשים למתנ"ס. המתנ"ס אינו מקבל את מסמכי המסירה מהקבלן (המסמכים מועברים לעירייה), ולכן אינו יודע האם נדרש לבצע תיקונים – חנה סנש, נווה נחום, ביאליק (מתקני ספורט בבי"ס זה לא נכלל בנספח מאחר שנמסר לאחר הכנת הטבלה).

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) על העירייה להמשיך לפעול באופן שוטף להנגשת כלל אולמות הספורט שלה ולהוציא רישיון עסק קבוע.
- 2) על העירייה לפעול להבאת כלל מגרשי הספורט למצב תקין ולדאוג לתחזוקתם השוטפת.
- 3) בעת סיום התקשרות בנושא תחזוקת מגרשים בעבור העירייה, יש לערוך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב מסודר.
- 4) ליצור ממשק מסודר בין הקבלן, העירייה והמתנ"ס כדי לבצע מסירה מסודרת של המגרשים למתנ"ס אשר אמור לתחזק אותם.

3. פיקוח ובקרה אחר תחזוקת המגרשים

מאחר שהתאגיד משמש כקבלן ביצוע של העירייה לתחזוקת מגרשי הספורט, חשוב שנציג העירייה יבצע בקרה על מצב תחזוקת המגרשים.

סעיף 11 בהסכם המסגרת הקודם שהיה בתוקף בעת הביקורת הקודמת, דן בנושא פיקוח ובקרה. בסעיף 11.1 בהסכם כתוב "העמותה מתחייבת בזאת למסור לגורמים הרלוונטיים במועצה כפי שיוגדרו על ידי המועצה, דין וחשבון בנוגע להתקדמות ביצוע הפעילות כהגדרתה בהסכם זה כל תקופת זמן שתיקבע בין הצדדים ו/או מעת לעת על-פי דרישת המועצה".

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

ממצא:

בשנת 2019 במועצה לא נמצא תיעוד לכך שגורם מטעמה ביצע בקרה על רמת התחזוקה של המגרשים המתוחזקים על ידי התאגיד. כמו כן, המועצה לא הגדירה לעמותה את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים בעבור המועצה. כמו כן, לא הוגדר גורם שאליו היא צריכה לדווח.

המלצות הדוח הקודם:

- 1) על גורם מטעם המועצה לבצע פיקוח על רמת התחזוקה של מגרשי הספורט ולתעד את תוצאות הבדיקות.
- 2) על המועצה להגדיר לגורם שמתחזק את המגרשים בעבורה את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים, לרבות הגורם אליו יוגש הדיווח.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **נמצא כי ההמלצות לא יושמו.**
- ב. העירייה אינה מבצעת בקרה על רמת התחזוקה של המתקנים.
- ג. העירייה לא הגדירה לתאגיד את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים בעבור העירייה. צוות תיקון ליקויים הגדיר שהדיווח יתבצע לע' המנכ"ל, אך ע' המנכ"ל טרם פנה למנהל מחלקת הספורט של התאגיד כדי לקבל דיווחים.

במסגרת צוות תיקון ליקויים בנושא מה 3.7.2023 סוכם:

- א. על מנהל אגף שפ"ע לפנות למנהל מחלקת הספורט במתנ"ס כדי לקבל את סטטוס ההנגשה והבטיחות של מגרשי ואולמות הספורט של העירייה.
- ב. עוזר המנכ"ל ידרוש ממנהל מחלקת הספורט במתנ"ס להגיש דוח חודשי על סטטוס תחזוקת מגרשי ספורט (כולל נגישות ובטיחות).

נכון לאוגוסט 2024, ההחלטות טרם בוצעו.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) על גורם מטעם העירייה לבצע פיקוח על רמת התחזוקה של מגרשי הספורט ולתעד את תוצאות הבדיקות.
- 2) על העירייה להגדיר לגורם שמתחזק את המגרשים בעבורה, את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים, לרבות הגורם אליו יוגש הדיווח.
- 3) בינתיים עוזר המנכ"ל יבקש סטטוס חודשי ממנהל מחלקת הספורט כפי שסיכם צוות תיקון הליקויים.

4. התחשבות בין העירייה לבין המתנ"ס

בהתאם להסכם המשולש, סעיף 57, העמותה תהיה אחראית על תחזוקה שוטפת ועל תחזוקת "שבר" במבני המתנ"ס ובמתקנים המותקנים בהם, למעט במקרים בהם יוסכם אחרת בין הצדדים.

בהסכם ישנם מספר סעיפים שמתייחסים להתחשבות בין העירייה לבין המתנ"ס:

- א. סעיף 47 - "הרשות המקומית תעמיד לרשות העמותה תקציב ההולם את תחומי הפעילות, היקף הפעילות המאושר לה ותוכנית העבודה שאושרה במועצת הרשות...".
- ב. סעיף 45 – "כל פעולה נוספת שתטיל הרשות על העמותה תלווה במימון ייעודי, בכפוף לכך שישנה הקצבה לכך על פי כל דין, וזאת בנוסף לתקציבים השוטפים. הבטחת המימון המתאים תיעשה מראש על ידי המצאת הזמנת עבודה בכתב חתומה...".
- ג. סעיף 56 – "... "הרשות תכלול בתקציב המתנ"ס סכומים המיועדים לתחזוקה שוטפת של המבנים שבמשימוש המתנ"ס ומתקני הקבע המותקנים בו".

הסעיפים השלמים מופיעים בפרק הכללי בדוח זה.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

ממצאים:

נכון לשנת 2019, למרות שבפרוטוקול הישיבה בין מנכ"ל המועצה לבין מנכ"לית התאגיד בנושא העברת כספים לטובת מגרשי הספורט נכתב כי יחתם הסכם בין הצדדים, בפועל ההסכם לא נחתם. הביקורת העירה כי למרות שלא נכתב במפורש בהסכם המסגרת בין הצדדים, ראוי כי המועצה תעביר תקורה בסך 5% גם בגין כספים שמועברים לעמותה לצורך תחזוקת המגרשים. **בביקורת הקודמת** נמצאו פערים מהותיים בין הזמנות העבודה של המועצה מהמתנ"ס לבין ההוצאות בפועל. **בשנת 2019**, להערכת התאגיד עדיין היה פער של עשרות עד מאות אלפי ₪ כדי להוציא רישיון עסק לאולם "מקס".

המלצות הדוח הקודם:

- 1) להקפיד על חתימת הסכם בין הצדדים בנושא תחזוקת מגרשי הספורט של המועצה.
- 2) בכל העברה מהמועצה לתאגיד לצורך ביצוע עבודה בעבור המועצה, להגדיר במפורש סכום תקורה בשיעור של 5%.
- 3) לבדוק כיצד נוצרו פערים כה משמעותיים של מאות אחוזים בהערכת עלויות הנדרשות לצורך קבלת רישיון עסק לאולמות הספורט. **(לא למעקב)**
- 4) על התאגיד להקפיד לקבל אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ומגרשי הספורט.
- 5) לבצע הערכה מקצועית של העלויות הנדרשות לצורך הוצאת רישיון עסק לאולמות הספורט.

יצוין כי בעת הפצת טיוטת הדוח הקודם היה חוסר שיתוף פעולה בין התאגיד לבין העירייה והעירייה שקלה את החזרת המגרשים לחזקתה ולכן הוחלט שלא לחתום על הסכם בנושא עם התאגיד. יצוין כי מאז הוחלט להמשיך את תחזוקת המתקנים על ידי התאגיד.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **נמצא כי ההמלצות יושמו באופן חלקי.**
- ב. **לא קיים הסכם כתוב בין העמותה לבין העירייה בנושא תחזוקת מגרשי ספורט. כתוצאה מכך קיים ויכוח מתמיד בקשר למימון תחזוקת מגרשי ספורט.**
- ג. **במסגרת העברת כספים למתנ"ס בגין תחזוקת מגרשי ספורט לא נקבעה תקורה של 5%.**
- ד. **לא נקבע תהליך מסודר לקבלת אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ומגרשי הספורט.**
- ה. **הערכה מקצועית של העלויות הנדרשות לצורך הוצאת רישיון עסק לאולמות הספורט מבוצע באופן שוטף.**

ב-21.6.2022 התקיימה ישיבה בין מנכ"ל העירייה, גזברית העירייה ועוזר המנכ"ל עם מנהל מחלקת הספורט. מטרת הפגישה הייתה לעמוד על סטטוס תחזוקת מגרשי הספורט הפתוחים בעיר. במסמך הוזכר כי לפי ההסכם בין העירייה לתאגיד העירוני (המתנ"ס) תפעול ותחזוקת האולמות ומגרשי הספורט באחריות המתנ"ס.

נכון לאותה פגישה, מגרשים רבים לא היו מתוחזקים כגון: מגרש תלמי מנשה, מגרש ליד המתנ"ס, מגרש הרצל, מגרש צאלון-סינטטי, מגרש נווה נחום ומגרש פתוח הדרים.

במהלך הפגישה התבצעה בדיקה של העלויות הנדרשות לתחזוקה השוטפת של כל מגרשי הספורט המצוינים במסמך. סוכם שעלות התחזוקה לשנת 2022 עומדת על 120,000 ₪ ולכן נדרש 60,000 ₪ למחצית השנייה. סוכם שהעירייה תממן 40,000 ₪ מתוך עלות זו, היתרה על חשבון המתנ"ס. כמו כן, סוכם כי בשנת 2023 העירייה תיקח בחשבון תקציב בסך כ- 150,000 ₪ לצורך תחזוקת מגרשי הספורט המפורטים במסמך.

בשנת 2023 לא היה סיכום בתוקף בין העירייה לבין העמותה בנושא מימון תחזוקת מגרשי ספורט. כתוצאה מכך, מגרשים רבים לא תוחזקו כנדרש וחלקם הושבתו.

בשנת 2024 עלה שוב הצורך בהשקעה כספית במגרשי הספורט, חלק בעקבות הצורך בתחזוקה שוטפת, חלק בעקבות נזקים שנגרמו עקב אי תחזוקה שוטפת וחלק בעקבות דרישות חדשות, לדוגמה דרישות משטרה לצורך קבלת רישיון עסק. בעקבות זאת, סוכם על תב"ר לשיקום מגרשי ספורט 2024 (תב"ר 1550) בסך 1.5 מיליון ₪, אשר אושר במועצת העיר בתאריך 18.6.2024 ועל ידי משרד הפנים ב-28.7.2024. יצוין כי מאחר שאישור תב"ר לוקח זמן, נוצר מצב בשנת 2023 שבמשך תקופה ארוכה לא תוקנו ליקויים בטיחותיים שאותרו על ידי יועץ הבטיחות.

במקרה זה, נקבע נוהל, שלא בהסכם כתוב, שהמתנ"ס אוסף הצעות מחיר, מעביר לאישור העירייה (מעבר למנכ"ל אשר עובר על הבקשה ומעביר לגזברית לאחר אישור), ולאחר האישור מבצע את ההתקשרות ומקבל את הכסף מהעירייה. הסיכום בוצע באמצעות החלפת דוא"ל ולא באמצעות סיכום כתוב.

עדיין לא קיים סיכום כתוב המסדיר את התחזוקה השוטפת ולכן הביקורת מצפה שבשנת 2025 שוב נתקל בבעיה של אי תחזוקת מגרשי ספורט עקב חוסר בתקציב.

יצוין כי מדי שנה העירייה מעבירה כספים למתנ"ס, אך הסכום לתחזוקת מגרשי הספורט אינו צבוע.



המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) לסכם מסמך כתוב וחתום המסדיר את יחסי הגומלין בין המתנ"ס לבין העירייה בנוגע לתחזוקת מגרשי הספורט.
- 2) לבחון הגדרת שיעור תקורה שיתווסף לסכומים המועברים למתנ"ס לצורך תחזוקת המגרשים.
- 3) על התאגיד להקפיד לקבל אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ובמגרשי הספורט.
- 4) לצבוע את הנתח שמיועד לתחזוקת מגרשי ספורט בנפרד מיתר התקציבים שמועברים מהעירייה למתנ"ס.
- 5) מדי שנה להגדיר תב"ר שאמור לתת מענה לעבודות חריגות במתקני הספורט, לדוגמה כתוצאה משינויים בדרישות רישוי עסקים, ממצאי יועץ בטיחות וכו'.

5. התקשרות המתנ"ס עם ספקי תחזוקת מתקנים

במתנ"ס קיים מסמך "הנחיות רכש למנהלי המחלקות במועצה" שהוכן ביולי 2017. המסמך האחרון שהועבר לביקורת נושא את התאריך 30.7.2024. בהתאם לנהלי הרכש של התאגיד, נדרש להביא הצעות מחיר בכל התקשרות עם ספקים.

- על פי נוהל הרכש, להלן מדרגות הצעות המחיר הנדרשות: (הסכומים לא כוללים מע"מ):
- רכישות בהיקף כספי של 0 – 1,000 ₪ - יש להמציא הצעת מחיר (בכתב) אחת לפחות.
 - רכישות בהיקף כספי של 1,001 – 5,000 ₪ - יש להמציא שתי הצעות מחיר (בכתב) לפחות.
 - רכישות בהיקף כספי של 5,001 – 30,000 ₪ - יש להמציא 3 הצעות מחיר (בכתב) לפחות.
 - רכישות בהיקף כספי של 30,001 – 69,900 ₪ - יש להמציא 4 הצעות מחיר (בכתב) לפחות.
 - דרישות מעל 69,900 ₪ - טעון מכרז פומבי.

על פי סעיף 6 בנוהל – הצעות יובאו לאישור ובחירת זוכה על-ידי ועדת רכש. כמו כן, בסעיף 7 כתוב שיש להקפיד על כך שוועדת הרכש תאשר רכישות לפני ביצוע בפועל. כמו כן, כתוב בסעיף 8 שלפניה לוועדת הרכש יש לצרף – העתק טופס, העתק פניה לספקי, והעתק פסי של הצעות מחיר.

באפריל 2024 הופץ מסמך "נהלי רכש במתנ"ס החל מחודש אפריל 2024" החתום על ידי מנהל פרויקטים ורכש ויו"ר העמותה. במסמך זה נכתב כי דרישות רכש או טובין בעלות של 10,000 ₪ ומעלה יוגשו לוועדת הרכש לאישור. **מנהל מחלקת הספורט מסר לביקורת כי מסמך זה אינו בתוקף. הנוהל גם לא אושר בוועד המנהל של העמותה.**

בהתאם לחוזר מנכ"ל 1/2009 רצוי שוועדת רכש תכלול גזבר עירייה ויועץ משפטי:

(7). הרכב ועדת רכש

בהמשך לפסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 384/07, הננו להנחות ולהבהיר לרשויות המקומיות כי הרכב ועדת הרכש המוקמת מכוח תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ו-1998, נדרש כי יהיה מקצועי בלבד, ולא יכלול נבחר ציבור.

לאור ההיבטים המקצועיים הנוגעים לפעולת הוועדה והצורך במתן ביטוי – בין היתר – להיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעילותה, הננו ממליצים ליתן בהרכב הוועדה ייצוג לגזבר העירייה וליועץ המשפטי לעירייה.

כדי לבדוק את יישום ההמלצות בתחום זה, הביקורת בדקה מדגם של 10 רכישות שבוצעו בשנים 2023 ו-2024, על בסיס מסמכים שתועדו בהנהלת חשבונות.

הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר התקשרויות שנערכו על ידי התאגיד במסגרת תחזוקת המגרשים והאולמות. להלן הממצאים.

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

ממצא:

במסגרת הביקורת בשנת 2019, מבדיקת מספר רכישות שבוצעו על ידי התאגיד במסגרת הכספים שהתקבלו מהמועצה, נמצא כי לא הייתה הקפדה להוציא בקשות לקבלת הצעות מחיר בכתב, לא נמצאו העתקי כלל ההזמנות ונמצא כי התקיימה ועדת רכש בחלק מהמקרים בלבד.

המלצת הדוח הקודם:

על התאגיד להקפיד על הוצאת פניה לקבלת הצעות מחיר בכתב ולהפיק הזמנה לספק הזוכה. כמו כן, יש להקפיד שבכל המקרים יתקיים ועדת רכש ולא בחלק מהמקרים בלבד.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **נמצא כי ההמלצות יושמו באופן חלקי.** מבדיקת הביקורת, נמצאו ליקויים בתהליכי הרכש.
- ב. במסגרת המסמכים שצורפו לחשבונות אין תיעוד לפניה לקבלת הצעות מחיר.
- ג. נמצאו מקרים בהם ספק נבחר על פי הצעת מחיר אחת בלבד ואין תיעוד המגבה את ההחלטה הזו. (ספק יחיד).
- ד. נמצאו התקשרויות עם ספקים בעשרות אלפי ₪ בשנה ללא הסכמים כתובים.
- ה. אין הקפדה לכנס ועדת רכש לדיון על הצעות המחיר כנדרש בנוהל.
- ו. בהרכב ועדת הרכש אין יועץ משפטי כמומלץ בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.
- ז. במקרים בהם יש הצעות שלא ניתן להשוות ביניהן ללא טבלת השוואה, לא מצורפת טבלת השוואה כדי שניתן לראות את ההשוואה בין המחירים בבירור.

המלצות הביקורת הנוכחית

יש להקפיד על תהליכי התקשרות תקינים, בין היתר:

- א. תיעוד הפניות לקבלת הצעות מחיר וצירופן למסמכי הרכש.
- ב. כינוס ועדת רכש בהתאם לנוהל רכש.
- ג. במידה שרוצים לעדכן את נוהל הרכש, יש להביא אותו לאישור הוועד המנהל של העמותה.
- ד. מומלץ לצרף יועץ משפטי להרכב ועדת הרכש. (כפי שמבוצע בעירייה).
- ה. במקרים בהם הצעת המחיר היא מורכבת, לצרף טבלת השוואה בין הצעות המחיר.
- ו. כשמחליטים על "ספק יחיד", יש לנמק את ההחלטה ולגבות אותה בחו"ד יועץ משפטי.
- ז. להקפיד על קיום הסכמים חתומים עם ספקים איתם יש התקשרויות בהיקפים משמעותיים.

6. סוגיות שונות

ממצאים והמלצות הדו"ח הקודם

ממצאים:

א. **נכון לשנת 2019**, טרם בוצעה סקר בנגישות במגרשי הספורט ובאולמות הספורט של המועצה; לגבי המגרשים שבהן התחזוקה היא באחריות המועצה, לא בוצעה סקר בטיחות על פי התקן והם לא עמדו בתקנים הנדרשים ולכן עלולים להוות סכנה לציבור.

ב. **בשנת 2019**, היו גורמים חיצוניים שפעלו לאורך זמן בתוך מתקני הספורט של המועצה ללא הרשאה וללא הסכם – חדר כושר באולם "מקס", חדר כושר ליד מגרש ספורט "הדרים" ומגרשי הטניס והמועצה לא הצליחה לפנות אותם משם. יצוין כי לקראת סוף הביקורת הקודמת הוגברה פעילות האכיפה כנגד גורמים אלה כדי לגרום להם לפנות את נכסי המועצה.

המלצות הדוח הקודם:

- 1) לבצע בהקדם סקר נגישות לאולמות ומגרשי ספורט של המועצה.
- 2) על המועצה להקפיד לעמוד בתקן בטיחות למתקני הספורט במגרשי הספורט שלה או לחילופין לסגור אותן.
- 3) לפעול בצורה נחרצת כדי להוציא את הגורמים הפועלים באופן לא חוקי במתקני הספורט של המועצה.

ממצאי הביקורת הנוכחית

- א. **נמצא כי ההמלצות יושמו.**
- ב. בוצע סקר נגישות לאולמות ומגרשי הספורט.
- ג. העירייה מקפידה לעמוד בתקן בטיחות מתקני הספורט ובמידה שלא עומדים בכך, סוגרים את המגרשים.
- ד. העירייה פעלה להוצאת הגורמים הפועלים באופן לא חוקי במתקני הספורט של העירייה, או שהסדירה את שימוש בהם.

פרק ד' – טבלת מעקב אחר יישום המלצות

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
10. גורם אחראי בעירייה לנושא תחזוקת מגרשי ספורט							
1	1	1	לבחון הפיכת מנהל מחלקת הספורט לעובד המועצה במקום עובד תאגיד ולמנותו כאיש הקשר מול התאגיד.	העירייה	לא בוצע	טרם התקבלה החלטה האם להשאיר את הפונקציה "מנהל מחלקת הספורט" במתנ"ס או להעבירו לעירייה – בינתיים הפונקציה נמצאת במתנ"ס.	אם יוחלט להשאירו במתנ"ס, צריך לתת מענה למצבים בהם עלול להיווצר ניגוד עניינים כגון בתחום מגרשי חוץ.
2	1	1	לחילופין, למנות בעל תפקיד מוגדר במועצה באחריות אחד האגפים/מחלקות כאיש הקשר מול התאגיד.	העירייה	לא בוצע	טרם מונה איש קשר מטעם העירייה.	הוחלט שממנים, אך טרם בוצע. כתוצאה מכך חסר פיקוח על תחזוקת המגרשים.
11. מצב אולמות הספורט							
3	2	2.2	על המועצה לפעול להנגשת כלל אולמות הספורט שלה ולבחון מחדש האם נדרש רישיון עסק לאולם "מקס" ואולם "הדרים"; במידה שנדרש רישיון עסק לפעול להוצאתו.	העירייה	בוצע חלקית	חלק בוצע והיתר נמצא בתוכנית עבודה נגישות.	
4	2	2.3	על המועצה לפעול להבאת כלל מגרשי הספורט למצב תקין ולדאוג לתחזוקתם השוטפת.	העירייה	לא בוצע	המגרשים לא תוחזקו באופן שוטף. כתוצאה מכך מספר מגרשים הושבתו.	אולם הדרים, קט-רגל שח-בק, מיני פיץ צאלון, פתוח צמרות.
5	2	2.3	בעת סיום התקשרות בנושא תחזוקת מגרשים בעבור המועצה, יש לערוך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב מסודר.	העירייה	לא למעקב	לא הייתה מסירה של מתקן ספורט/מגרש ספורט חזרה לעירייה – לכן המלצה זו כרגע אינה רלוונטית. עשויה להיות רלוונטית בעתיד.	
6	2	2.5	המועצה נדרשת לבצע את הפעולות הנדרשות כדי לקבל את ההשתתפות המובטחת ממשד התרבות והספורט בגין מגרש השח-בק ולדאוג לתחזוקה השוטפת של המגרש.	העירייה	בוצע	הכסף התקבל.	בינתיים המגרש הושבת עקב חוסר תחזוקה.

מעקב – תחזוקת מגרשי ספורט

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
7	2	2.6	על המועצה לטפל בהקדם בליקויי הבטיחות במגרש הכדורגל המשולב או לחילופין לסגור אותו.	העירייה	בוצע	בוצע. ליקויי הבטיחות טופלו.	
12. פיקוח ובקרה אחר תחזוקת המגרשים							
8	3	2.4	על גורם מטעם המועצה לבצע פיקוח על רמת התחזוקה של מגרשי הספורט ולתעד את תוצאות הבדיקות.	העירייה	לא מבוצע	העירייה אינה מבצעת בקרה על רמת התחזוקה של המגרשים.	
9	3	2.4	על המועצה להגדיר לגורם שמתחזק את המגרשים בעבורה את אופן הגשת דין חשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים, לרבות הגורם אליו יוגש הדיווח.	העירייה	לא מבוצע	העירייה לא הגדירה לתאגיד את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים בעבור העירייה.	צוות תיקון ליקויים הגדיר שהדיווח יתבצע לע' המנכ"ל, אך ע' המנכ"ל טרם פנה למנהל מחלקת הספורט של התאגיד כדי לקבל דיווחים.
13. התחשבות בין העירייה לבין המתנ"ס בנוגע למגרשי הספורט							
10	4	3.2	להקפיד על חתימת הסכם בין הצדדים בנושא תחזוקת מגרשי הספורט של המועצה.	העירייה מתנ"ס	לא מבוצע	לא נחתם הסכם בין הצדדים בנושא תחזוקת מגרשי ספורט לעירייה.	כתוצאה מכך מדי שנה קיים ויכוח בקשר למימון תחזוקת מגרשי ספורט.
11	4	3.3	בכל העברה מהמועצה לתאגיד לצורך ביצוע עבודה בעבור המועצה, להגדיר במפורש סכום תקורה בשיעור של 5%.	העירייה מתנ"ס	לא מבוצע	במסגרת העברת כספים למתנ"ס בגין תחזוקת מגרשי ספורט לא נקבעה תקורה של 5%.	גם לא שיעור אחר.
12	4	3.4	לבדוק כיצד נוצרו פערים כה משמעותיים של מאות אחוזים בהערכת עלויות הנדרשות לצורך קבלת רישיון עסק לאולמות הספורט.	המתנ"ס	לא למעקב		
13	4	3.4	על התאגיד להקפיד לקבל אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ומגרשי הספורט.	העירייה מתנ"ס	לא מבוצע	עד כה לא היה תהליך מסודר לקבלת אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ומגרשי הספורט.	

מעקב – תחזוקת מגרשי ספורט

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	פירוט הסטטוס	הערות
14	4	3.4	לבצע הערכה מקצועית של העלויות הנדרשות לצורך הוצאת רישיון עסק לאולמות הספורט באופן שוטף.	המתנ"ס	מבוצע	הערכה מקצועית של העלויות הנדרשות לצורך הוצאת רישיון עסק לאולמות הספורט מבוצע באופן שוטף.	
14. התקשרות המתנ"ס עם ספקי תחזוקת האולמות והמגרשים							
15	5	4.1	על התאגיד להקפיד על הוצאת פניה לקבלת הצעות מחיר בכתב ולהפיק הזמנה לספק הזוכה. כמו כן, יש להקפיד שבכל המקרים יתקיים ועדת רכש ולא בחלק מהמקרים בלבד.	המתנ"ס	לא בוצע	נמצאו ליקויים בתהליכי הרכש. בין היתר: חסרים הסכמים, אי התכנסות ועדת רכש, אי תיעוד לבחירת ספק יחיד, יועמ"ש אינו חלק מוועדת רכש ועוד.	
15. סוגיות שונות							
16	6	5.1	לבצע בהקדם סקר נגישות לאולמות ומגרשי ספורט של המועצה.	המתנ"ס	בוצע		
17	6	5.2	על המועצה להקפיד לעמוד בתקן בטיחות למתקני הספורט במגרשי הספורט שלה או לחילופין לסגור אותן.	העירייה	בוצע	קיימת הקפדה.	
18	6	5.3	לפעול בצורה נחרצת כדי להוציא את הגורמים הפועלים באופן לא חוקי במתקני הספורט של המועצה.	העירייה	בוצע	העירייה פעלה להוצאת הגורמים הפועלים באופן לא חוקי במתקני הספורט של העירייה, או שהסדירה את שימוש בהם.	

נספחים

נספח א' – תמונת מצב מתקני ספורט – נכון למחצית יוני 2024

מס"ד	שם המגרש/אולם	האם בהסכם	האם פעיל	עלות בתב"ר (אלפי ₪)	עלות שוטפת (אלפי ₪)	עלויות נוספות שטרם נלקחו בחשבון	הערות
1	אולם ספורט "פיקס מקס" רח' הגפן	כן	כן	החלפת שעונים, הכנה לסלים ורכש סלים, חידוש הלקה וסימנים עלות: 405	שוטף ע"ח המתנ"ס	-	קיים רישיון עסק זמני עד סוף 2024. צריך התאמות כדי לקבל רישוי למשחקי ליגה ארצית. נדרשת הוצאה בסך כ- 405 אלף ₪. צריך להתאים לדרישה של המשטרה. ממתינים לאישור קבוע של המשטרה. נגישות יש אישור זמני עד 31.3.2025 יש להשלים דרישות נגישות.
2	מגרש כדורגל משולב ליד הבריכה.	כן	כן	-	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 37	הפרדת חשמל בין בריכה למגרש – אין עלות.	בעיות חשמל – נדרש להפריד חשמל בין הבריכה לבין המגרש. נמצא בטיפול מח' ספורט.
3	אולם "הדרים"	כן	לא	מושבת – מחייב שיפוץ		אולם הספורט נלקח מהמתנ"ס – אינו עומד לטובת המתנ"ס.	
4	אולם "צאלון"	כן	כן	החלפת PVC ומגנים עלות: 150	שוטף ע"ח המתנ"ס	החלפת טפת + החלפת מזגנים + תוספת מזגן לחדר סטודיו	רישיון עסק עד 31.12.2025. אין רישיון עסק למשחקים ארציים.
5	אולם "צמרות" ("בראל")	כן	כן	-	שוטף ע"ח המתנ"ס	עלויות לצורך התאמה לדרישות רישיון עסק מעל	רישיון עסק זמני עד סוף 2024. בעיה של יציעים נפתחים. אין רישיון עסק למשחקים. יש להשלים דרישות המשטרה.

מעקב – תחזוקת מגרשי ספורט

מבקר העירייה

מס"ד	שם המגרש/אולם	האם בהסכם	האם פעיל	עלות בתב"ר (אלפי ₪)	עלות שוטפת (אלפי ₪)	עלויות נוספות שטרם נלקחו בחשבון	הערות
						500 צופים – דרישות תמ"ת	
6	מגרש כדורגל - עמית	כן	כן	העברת קונטינר + הרחבת מגרש עלות: 65	שוטף ע"ח המתנ"ס	הגדלת פאזה, תיקון אבנים, משתלבות, תיקון ריצוף, בדיקת פרגולה מצלמות – ע"ח עירייה	אין אישור להפעיל את המגרש עם קהל. נדרש לעמוד בדרישות המשטרה.
7	מגרש משולב קטן "תלמים"	כן	כן	צביעת המגרש עלות: 29	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 22	פתרון בעיה של סחף. נדרש לחדש פעם בשנתיים – שלוש.	סחף הורס את המגרש. נמסר לביקורת כי הנושא טופל.
8	מגרש כדורסל – תלמי מנשה	כן	כן	צביעת מגרש עלות: 29	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 12	חידוש סימונים כל שנתיים	
9	מגרש קט רגל שח-בק	כן	לא	המגרש מושבת ונעול. בעיה שכל פעם פורצים את הגדר ומשחקים – מהווה סכנה לציבור.		חידוש סימונים כל שנתיים	המגרש מושבת – הוחלט לא לשקם עקב תוואי רכבת קלה. המגרש פורק במהלך הביקורת.
10	מגרש משולב גדול – "רמון"	כן	כן	צביעת מגרש עלות: 58	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 27	חידוש סימונים כל שנתיים	
11	מגרש משולב בינוני מתנ"ס	כן	כן	צביעת מגרש עלות: 29	עלות: 17	חידוש סימונים כל שנתיים	
12	מגרש משולב קטן הרצל	כן	כן	צביעת מגרש עלות: 29	תחזוקה שנתית שוטפת	חידוש סימונים כל שנתיים	

מעקב – תחזוקת מגרשי ספורט

מבקר העירייה

מס"ד	שם המגרש/אולם	האם בהסכם	האם פעיל	עלות בתב"ר (אלפי ₪)	עלות שוטפת (אלפי ₪)	עלויות נוספות שטרם נלקחו בחשבון	הערות
					עלות: 12		
13	מגרש מיני פיץ "צאלון"	כן	לא	החלפת דשא סינטטי עלות: 136	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 27	החלפת גדרות, תאורה	כרגע מושבת. עלויות החלפת דשא עקב חוסר תחזוקה.
14	מגרש "הדרים"	כן	לא	מושבת – נמחק - כבר לא קיים – השטח בשימוש הצופים.			המגרש נמחק - בשימוש הצופים.
15	מגרש כדורסל "חותר"	כן	כן	צביעת מגרש עלות: 29	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 12	חידוש סימונים כל שנתיים. נדרש להוסיף 2 שערים שפורקו	בתב"ר לא נכללה עלות פירוק שני שערים.
16	מגרש מיני פיץ ליד הבריכה	כן	לא - מושבת	מושבת – על השטח הוקמה תחנת כיבוי אש.			כיבוי אש הוקם על המגרש.
17	מגרש טניס	כן	כן	-	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 2 היתר ע"ח מתנ"ס	חידוש סימונים כל שנתיים	המגרש מופעל על ידי זכיון חיצוני.
18	מגרשים פתוחים – "צמרות"	כן	לא	מיגון וצביעה עלות: 63	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 37	נדרש לטפל בדשא סינטטי	המגרש אינו מתוחזק – כרגע מושבת עקב מפגע בטיחותי.
19	מגרש - אילנות רשב"י	לא	כן	-	תחזוקה שנתית שוטפת עלות: 17	חידוש סימונים כל שנתיים	מגרש חדש – לא מופיע בהסכם.

מעקב – תחזוקת מגרשי ספורט

מבקר העירייה

מס"ד	שם המגרש/אולם	האם בהסכם	האם פעיל	עלות בתב"ר (אלפי ₪)	עלות שוטפת (אלפי ₪)	עלויות נוספות שטרם נלקחו בחשבון	הערות
20	מגרש - אמירים	לא	כן	עלות: 29	תחזוקה שנתית שוטפת	עלות: 12	מגרש חדש – לא מופיע בהסכם. קיימת בעיה של הצפות מים.
21	מגרש - כוכב הצפון	לא	בתהליך מסירה	-	-	צריך להכניס לתחזוקה שוטפת.	בתהליך מסירה - טרם התווסף לתחזוקה השוטפת.
22	חנה סנש – מגרש משולב	לא	בתהליך מסירה	-	תחזוקה שנתית שוטפת	עלות: 37	בתהליך מסירה.
23	נווה נחום	לא	לא ברור	-	-	-	לא ברור מתי המסירה של המגרש – ממתין לתשובה של דורון מהנדסה.
24	מגרש אולם מקס חוץ	לא	כן	תאורה + צביעה	עלות: 69	-	המגרש שוקם על ידי המתנ"ס.

מעקב יישום המלצות דוחות מבקר העירייה לשנים קודמות

מבקד דוחות מבקד העירייה 2020 - 2022

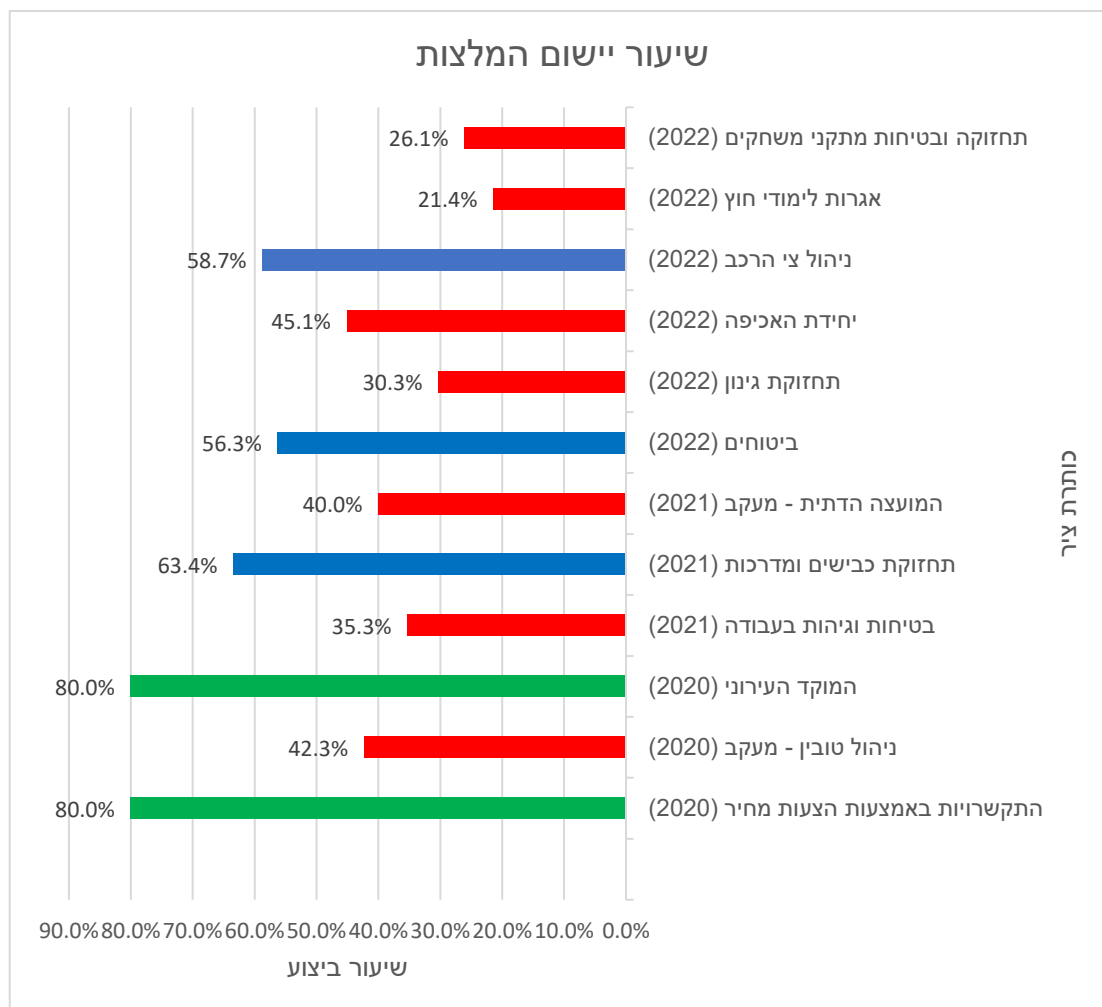
במסגרת דוח מבקד העירייה לשנת 2024, נערך מבקד אחר יישום המלצות דוחות מבקד העירייה לשנים 2020 עד 2022.

- להלן דוחות שהופסק המבקד אחר תיקון הליקויים שלהם נכון לסוף שנת 2024:
- 2015-4 – שילוט – עקב הזמן הרב שעבר מאז הביקורת, למרות שלא הייתה התקדמות בתחום. מתוכננת ביקורת מבקד בשנת 2025.
 - 2017-4 – מחלקת תחזוקה – עקב הזמן הרב שעבר מאז הביקורת. ממשיכים מבקד אחר ביקורת תחזוקת כבישים ומדרכות.
 - 2018-3 – רישוי עסקים – עקב הזמן הרב שעבר מאז הביקורת, למרות שלא הייתה התקדמות בתחום. מתוכננת ביקורת מבקד.
 - 2018-4 – בקרה אחר חשבונות חשמל – עקב הזמן הרב שעבר מאז הביקורת, למרות שלא הייתה התקדמות בתחום. מתוכננת ביקורת מבקד במשנת 2025. מתוכננת ביקורת מבקד.
 - 2018-6 – מחלקת הגביה – מבוצעת ביקורת מבקד בנושא.
 - 2019-2 – הדוח הועבר לחברי מועצת העיר החדשים והוחלט להפסיק את המבקד השוטף אחר יישום ההמלצות.
 - 2019-4 – תחזוקת מתקני ספורט – בוצעה ביקורת מבקד בשנת 2024.
 - 2019-6 – בטיחות מוס"ח – עקב הזמן הרב שעבר מאז הביקורת. מתוכננת ישיבה בנושא בראשות המנכ"ל.
 - 2021-6 – ניקיון מקלטים – הנושא כבר נבחן במסגרת מצב החירום מסוף שנת 2023 ואין צורך להמשיך במבקד.

במסגרת דוח מבקד העירייה לשנת 2024 בוצע מבקד אחר 12 ביקורות שנערכו בשנים 2020 – 2022. הטבלה שלהלן מציגה את מספר הביקורות במבקד לפי שנים:

מס"ד	השנה	מספר ביקורות	הערות
1	2020	3	רכש באמצעות הצעות מחיר, ניהול טובין, המוקד העירוני
2	2021	3	בטיחות וגהות בעבודה, תחזוקת כבישים ומדרכות, המועצה הדתית - מבקד
3	2022	6	ביטוחים, תחזוקת גינות, יחידת האכיפה, ניהול צי הרכב, אגרות לימודי חוץ, תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים
4	סה"כ	12	

התרשים שלהלן מציג את שיעור הישום המלצות בכל אחת מהביקורות שנערכה על ידי מבקר המועצה בשנים 2020 – 2022, עליהן נמשך המעקב, נכון לסוף 2024.



הטבלה שלהלן מרכזת את סטטוס יישום ההמלצות:

מס"ד	שם הדוח	שנת הדוח	מספר המלצות במעקב	מספר המלצות שיושמו	אחוז יישום	אחוז יישום שנה קודמת	הערות
1	התקשרויות באמצעות הצעות מחיר	2020	20	16	80.0%	80.0%	
2	ניהול טובין - ביקורת מעקב	2020	26	11	42.3%	42.3%	יש פעילות, אך עדיין לא בא לידי ביטוי.
3	המוקד העירוני	2020	20	16	80.0%	65.7%	קיימת התקדמות.
4	בטיחות וגיהות בעבודה	2021	17	6	35.3%	23.5%	יש פעילות, אך עדיין לא בא לידי ביטוי.
5	תחזוקת כבישים ומדרכות	2021	41	26	63.4%	44.2%	יש התקדמות.
6	המועצה הדתית - מעקב	2021	5	2	40.0%	0.00%	יש התקדמות.
7	ביטוחים	2022	16	9	56.3%	-	
8	תחזוקת גיבון	2022	33	10	30.3%	-	
9	יח' האכיפה	2022	71	32	45.1%	-	
10	ניהול צי הרכב	2022	46	27	58.7%	-	
11	אגרות לימודי חוץ	2022	14	3	21.4%	-	
12	תחזוקת מתקני משחקים	2022	23	6	26.1%	-	



להלן עיקרי הפערים שהטיפול בהם טרם הסתיים:

- א. ממצאים חוצי דוחות ביקורת –
 - 1) נהלי עבודה – בעירייה עדיין לא קיימים נהלי עבודה כתובים ומאושרים. יצוין כי בשנת 2019 החל תהליך עריכת נהלים בחלק מהתחומים, אך נכון לסוף שנת 2024 התהליך טרם הסתיים.
 - 2) חוקי עזר – מערך חוקי עזר בתחום איכות הסביבה ובעלי חיים טרם עודכנו.
 - 3) אתר אינטרנט – אתר האינטרנט של העירייה אינה משמשת את המטרות שלה ואינה מתעדכנת באופן שוטף.
 - 4) מבנה ארגוני – המבנה הארגוני הקיים של העירייה אינו מייצג בצורה נכונה את המצב.
- ב. ניהול טובין – ביקורת מעקב (2020) – **בשנת 2024 הייתה התקדמות בנושא, אך הנושא עדיין לא בא לידי ביטוי בתוצאות.** בין היתר, עדיין אין ניהול טובין שוטף כנדרש בתקנות, טרם נקבע נוהל לטיפול בתביעות מול חברת הביטוח ואין אישור בטיחות מהנדס למחסנים.
- ג. בטיחות וגהות בעבודה (2021) – בשנת 2023 העירייה מינתה ממונה בטיחות בעבודה. בעירייה התחילה פעילות בנושא, אשר עדיין נמצאת בתהליך הטמעה.
- ד. תחזוקת כבישים ומדרכות (2021) – יש התקדמות בנושא, אך עדיין יש פערים בתחום.
- ה. מועצה דתית – מעקב (2021) – בשנת 2024 הייתה התקדמות מסוימת בנושא.

ביקורות במעקב שנכללו לראשונה בדוח השנתי של שנת 2024

- א. ביטוחים (2022) – יש התקדמות בנושא, אך עדיין ישנם פערים בהיערכות למכרזי הביטוח, לרבות ניהול בסיסי הנתונים.
- ב. תחזוקת גינות (2022) – עדיין יש פערים בתחום ניהול תחזוקת גינות, לרבות תחום הבטיחות.
- ג. יחידת האכיפה (2022) – עדיין יש פערים בנושאים שקשורים לניהול יח' האכיפה. יצוין כי זמן רב אין מנהל יחידה בפועל.
- ד. ניהול צי הרכב (2022) – קיימת התקדמות בנושא, אך עדיין יש פערים.
- ה. אגרות לימודי חוץ (2022) – יש צורך לקבוע מדיניות ולשפר את ניהול הנושא.
- ו. תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים – העירייה נמצאת בתהליך הסמכה לתקן המעודכן. יש עדיין צורך לשפר את הבקרה בתחום.



י.ב.

עיקרי הוראות החוק

עיקרי הוראות החוק בנושא הביקורת בעירייה

1. תפקידי המבקר

סעיף 170א בפקודת העיריות מגדיר תפקידי המבקר כדלקמן:

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכוש והחזקתו מניחות את הדעת.

2. גופים מבוקרים

סעיף 170 א מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינני הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

3. תוכניות עבודה

סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן:

יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -

- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
 - (2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר ענין פלוני;
 - (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדוק.

4. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר המועצה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בפקודת המועצות המקומיות:

סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

5. הסמכויות לביצוע התפקיד

א. בסעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

הוראה זו מחייבת את כל עובדי המועצה ואת כל עובדי הגופים המבוקרים להמציא למבקר המועצה את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

ב. סעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

ההוראה קובעת חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

לפעמים קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר המועצה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הוועדה תיעשה כהלכה ולסייע להתנהלותה של הוועדה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו.

אך לא כך הדבר.

מטרת נוכחותו של מבקר העירייה, או נציגו, בישיבות המועצה או ועדה מועדונית היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות המועצה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאוד מכלל פעולות אלו, כלומר - קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים - מתבצע בישיבת מועצת המועצה, בהנהלתה ובעדות. מבקר המועצה משתתף בישיבות אלו כדי להיות מעודכן ולעמוד מקרוב על פעולת המועצה.

6. ועדה לענייני ביקורת

149ג. (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

7. שמירה על סודיות

חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על ממצאי הביקורת. בעניין זה חלים על המבקר וחבר עובדיו כללים, חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים - ונפרט:

1. בסעיף 170ב לפקודת העיריות:

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדיו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

2. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע:

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על עובדי הביקורת. וכן אוסרים הם על כל אדם פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק.

8. דיווח

סעיף 170ג לפקודת העיריות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:

(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, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח- 1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הועדה 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.

העיקרון הנמצא בבסיסו הוא עקרון הפומביות כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדו"ח לידיעת הציבור ע"י הנחתו על שולחן מועצת המועצה והדיון הפומבי בו.

עקרון נוסף המבטיח את פומביות הציבור נקבע בתיקון 47 לפיו המבקר חייב להעביר את הדוח למליאת המועצה כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת לא סיימו לדון בדוח במסגרת הזמן שנקבעה [5 חודשים במצטבר]. דהיינו פומביות הדוח, אינה תלויה עוד בגורם כל שהוא.