

**עיריית הרצליה**

**המועצה השמונה עשרה**

פ"כ מס' 62

מישיבת מועצה שלא מן המניין

**שהתקיימה ביום שלישי, ח' בטבת תשע"ח, 26.12.17**

נוכחים:	פדלון	משה	-	רה"ע – יו"ר הישיבה
	כץ	מאיה	-	סגנית ומ"מ ראש העירייה
	פרישקולניק	איה	-	סגנית ראש העירייה
	וייס	צבי	-	סגן רה"ע
	גוזלן	גרי	-	חבר מועצת העירייה
	לונדון	יוסף	-	חבר מועצת העירייה
	פישר	יריב	-	חבר מועצת העירייה
	עולמי	ירון	-	חבר מועצת העירייה
	ועקנין	משה	-	חבר מועצת העירייה
	תימור	ליאת	-	חברת מועצת העירייה
	קוממי	יוסי	-	חבר מועצת העירייה
	ברדה	אבי	-	חבר מועצת העירייה
	צדיקוב	אלעד	-	חבר מועצת העירייה
	בל	עפרה	-	חברת מועצה
	יעקובוביץ	יונתן	-	חבר מועצת העירייה
	רפאל	טובה	-	חברת מועצת העירייה
	יסעור	יהונתן	-	חבר מועצת העירייה
	סטרוגו	תום	-	חבר מועצת העירייה
	אתגר	איריס	-	חברת מועצת העירייה
מוזמנים:	ג'ו	ניסימוב	-	סמנכ"ל
	תיקי	רואימי	-	מנהלת לשכת ראש העירייה
	ששון	מועלם	-	עוזר ראש העיר
	רוני	חדד	-	מ"מ גזבר העירייה
	עו"ד ענת	בהרב-קרן	-	יועמ"ש
	רינה	זאבי	-	ע. מנהל אגף, לשכת סמנכ"ל
	הילה	רוזן	-	מנהלת אגף תקצוב וכלכלה
	בועז	מיזל	-	מנהל אגף ביטחון, פיקוח וסדר ציבורי
	אבי	ברויטמן	-	סגן מנהל אגף ביטחון פיקוח וסדר ציבורי
	עודד	כץ	-	סגן מנהל אגף ביטחון פיקוח וסדר ציבורי
	חיים	שגיא	-	משנה למנכ"ל למשאבי אנוש
	יעקב	נחום	-	מנהל אגף החינוך
	רוני	גאון	-	מנהל אגף שאיפ"ה
	מוטי	צימרינסקי	-	מנהל מחלקת רישוי עסקים
	ירון	הררי	-	מבקר העירייה
	מייק	סקה	-	מהנדס העירייה
	אהרון	סלצברג	-	מנהל אגף רווחה
	בוריס	נדורז	-	מנהל מחלקת תחזוקה
	עירית	ויינברג	-	מ"מ דוברת העירייה
	מישל	עצמון	-	מנהלת מחלקת ועדות העירייה
	מירה	שר שלום	-	לשכת מבקר העירייה
	אילה	ממן	-	חשבת אגף שאיפה
	יעל	טבציניק	-	חשבת העירייה
	פאני	גואטה	-	מנהלת המחלקה לשירותים כלליים

## סדר היום

דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2016, ובהמלצות ועדת הביקורת – המשך לישיבת המבקר מיום 17.10.17.

רה"ע, מר משה פדלון הודיע על העדרותו של מנכ"ל העירייה מפאת מחלה ואיחל לו רפואה שלמה.

### א. דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2016, ובהמלצות ועדת הביקורת.

דו"ח המבקר והמלצות ועדת הביקורת הועברו לעיון מוקדם לחברי המועצה.

המבקר, מר ירון הרזי ציין כי הדו"ח נדון במסגרת האגפים המבוקרים וכן נערך דיון אצל ראש העיר והמנכ"ל, חלק מהליקויים תוקנו במהלך הביקורת. ועדת הביקורת דנה בדו"ח הביקורת בשתי ישיבות באופן יסודי. המבקר הודה למנהלי היחידות המבוקרות, ליו"ר ועדת הביקורת ולחברי הוועדה, למנכ"ל העירייה ולראש העירייה. ציין כי הדו"ח יעבור לדיון בצוות לתיקון ליקויים במטרה להבטיח כי הליקויים יתוקנו.

### עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא – תשלומים לספקים – עיקרי הממצאים

#### וההמלצות.

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט.

#### 1. כללי

ביצוע תשלום לספקים מהווה את השער המרכזי דרכו עוברים כספי הרשות, ומכאן החשיבות למערכות הבקרה, הפיקוח והדיווח המובנות בתהליך אישור החשבונות ותשלום הכספים. הביקורת בוצעה באמצעות ביצוע דגימות בתהליך ההתקשרות ואישור תשלומים לספקים, ובאמצעות ניתוח ותחקור נתוני הספקים, ההזמנות והתשלומים. ניתוח ותחקור הנתונים בוצע באמצעות תוכנת הביקורת A.C.L, המאפשרת ניתוח ותחקור הנתונים של כלל האוכלוסייה הנבדקת, ואיתור חריגים באמצעות קליטת נתונים אשר יוצאו ממערכות המידע של העיריה.

#### 4. ניהול נתוני ספקים

##### 4.1 רקע

פרק זה עוסק בתהליך הקמה וניהול של נתוני הספקים, החל מקיום נהלים מנחים ועד יישומם בפועל.

##### 4.2 סקירת נהלים רלוונטיים

מבדיקת קיום נהלים מנחים בנושא ניהול נתוני ספקים נמצא כי קיים נוהל "תשלום לספקים ואחרים" אשר מפרט, בין היתר, את תהליך פתיחת ספק במערכת ותהליך עדכון נתוני ספק.

#### ממצאים

- פתיחת ספק : הנוהל אינו מפרט את הבקורות הקיימות בתהליך, כגון סקירה דו-חודשית של רשימת הספקים החדשים במערכת בידי מנהל המחלקה.
- ביצוע שינויים בספקים : נהוג לבצע הפרדה בין אופן ניהול נתונים רגישים של הספק, כגון פרטי בנק ופרטים מזהים, לבין ניהול נתונים לא רגישים, כגון פרטי קשר. נמצא כי הנוהל אינו מבחין בין הטיפול בנתוני ספק רגישים לבין נתונים לא רגישים. הפרדה מסוג זה תאפשר יישום בקורות ממוקדות ויעילות רק על נתונים אשר הוגדרו כנתונים רגישים, ובכך ליעל את תהליך הבקרה.

#### המלצות

- לעדכן את הנוהל בהתאם לתהליכים הקיימים בכל הקשור בפתיחת ספק חדש ובעדכון פרטי ספק.
- לשקול יישום בקורות ממוקדות על פרטי ספק רגישים כגון מס' חשבון בנק וכדומה באופן שינתב את הבקורות למוקדי הסיכון.

#### 4.3 פתיחת כרטיס ספק

תהליך פתיחת כרטיס ספק כולל רשימת מסמכים נדרשים. נמצא, כי החל משנת 2014, כל המסמכים הרלוונטיים לפתיחת הספק נסרקים למערכת בידי מנהלת חשבונות במחלקת הנהלת החשבונות. כל המסמכים, לרבות מסמכים שהתקבלו לפני 2014, נשמרים פיזית בארכיב. במסגרת הביקורת נדגמו 15 ספקים מהמערכת ונתבקשו המסמכים הרלוונטיים עבור כל ספק על מנת לוודא כי פרטי הספק הינם בהתאם לדרישות הנוהל. נמצא כי לגבי חלק מהספקים שנדגמו לא אותרו המסמכים האמורים.

#### המלצות

- לוודא כי נתוני הספקים מוזנים באופן תקין לכרטיס הספק, בין היתר ע"י שמירת תיעוד נאותה.

#### 4.4 קיומן של בקורות תקופתיות בתהליך פתיחת ושינוי פרטי ספק

בעת פתיחת ספק חדש במערכת, האחריות על המצאת המסמכים הרלוונטיים מוטלת על האגף באמצעותו בוצעה ההתקשרות. בעת ביצוע שינוי בפרטי ספק קיים, האחריות מוטלת על מחלקת הנהלת החשבונות.

#### ממצאים

- הפרדת תפקידים - נמצא כי עדכון נתוני הספק במערכת מבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת ונבדק בידי מנהלת חשבונות נוספת, באופן המקיים את עקרון הפרדת התפקידים כנדרש.
- דוח שינוי פרטי ספק - נמצא כי עד יולי 2015 אחת לחצי שנה הופק דוח מתוך המערכת אשר מציג את הספקים החדשים שנפתחו במהלך התקופה שנבחרה ואת השינויים שבוצעו בספקים הקיימים. הדוח נסקר ונחתם בידי מנהל מחלקת הגזברות. יחד עם זאת, הדוח הנו הדפסה פיזית המכילה רשומות רבות, באופן שאינו מאפשר לקורא הדוח לבצע ניתוח מעמיק.

## המלצות

- מומלץ על הגדלת תדירות הבקרה באופן שדוח "שינוי פרטי ספק" יכיל לכל היותר 150 רשומות, זאת במטרה להגביר את אפקטיביות הבקרה. במידת הצורך, ניתן לשלב גורם נוסף במחלקת הנהלת החשבונות שיבצע את הסקירה, במקום מנהל המחלקה.

### 4.5 הרשאות לפתיחת ועדכון פרטי ספק, ובקורות אפליקטיביות בתהליך

פתיחת ספק חדש ועדכון פרטי ספק הינן פעולות רגישות במערכת ולכן קיים צורך בקיום הפרדת תפקידים נאותה ובקורות אפליקטיביות, במטרה למנוע טעויות אנוש וביצוע פעולות בידי מי שאינו מורשה לכך. במסגרת הביקורת מופו ההרשאות לפתיחת ועדכון ספקים וכן מופו הבקורות האפליקטיביות במערכת. להלן תוצאות בדיקתנו:

- הרשאות כתיבה לפתיחת ועדכון ספקים קיימות לשתי מנהלות חשבונות בלבד. על פי המדיניות הקיימת, כאשר אחת מהן מקימה או מעדכנת ספק, מנהלת החשבונות השנייה בודקת את עבודתה.
- המערכת מחייבת הקלדת פרטי חשבון בנק כאשר לספק עודכנה צורת תשלום מסוג 'מס"ב'.
- המערכת מחייבת מילוי תאריך ומספר עוסק מורשה.
- בדיקה שערכנו העלתה כי המערכת אינה מאפשרת הזנה כפולה של מס מזהה של ספק, מספר עוסק מורשה או מספר חברה. אולם, במסגרת תחקור הנתונים המפורט בסעיף 8.2.2 נמצאו מספר ספקים בעלי מס מזהה (ע.מ, ח.פ) זהה. כרטיסי ספק כפולים נפתחים לחברות הכלכליות ולגופים נוספים משיקולי נוחות. אולם ממצאנו מעלים כי לספקים נוספים קיימים מספר כרטיסי ספק והבקרה לא נמצאה אפקטיבית.

### 4.6 עדכון נתונים רגישים בכרטיסי הספקים

מסקירת המדיניות המיושמת בפועל בכל הקשור לעדכון נתונים רגישים בכרטיסי הספקים עלו הממצאים כדלהלן:

- שינוי מספר מזהה של ספק תביא בהכרח לתהליך פתיחת ספק חדש.
- בעת שינוי פרטי חשבון בנק, על הספק לחתום מחדש על טופס רלוונטי ולהציג אסמכתא על קיום החשבון.
- עדכון הפרטים מבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת ונסקר בידי מנהלת חשבונות אחרת, באופן שנשמר עקרון הפרדת התפקידים.
- קיימת בקרה תקופתית, סקירה של השינויים המבוצעים בנתוני הספקים.
- מסקירת הבקורות המפורטות בגוף הדוח ומדגימת אסמכתאות לשינויים בפרטי חשבון נמצא כי מתקיים תהליך תקין המקטין את הסיכון למינימום האפשרי. יחד עם זאת, נמצא כי הנוהל אינו מכיל התייחסות לבקורות המיושמת הפועל.

## המלצות

- ראה המלצות שנרשמו בסעיפים 4.3 ו-4.1.

#### 4.7 חסימה / סגירת חשבון ספק

במסגרת הביקורת נבדק אם קיימת מדיניות לסגירת ספקים במערכת בעקבות אי-פעילות או החלטה אחרת.

נמצא כי קיימת במערכת אפשרות לסגור ספק, אך השימוש באופציה זו מבוצע במקרים בודדים, כגון רישום כפול של ספק, או פתיחה של ספק עם נתונים שגויים.

כמו-כן נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לסגור ספק עם תשלומים בשנה האחרונה או הזמנה פתוחה.

מסקירת הבקורות עולה כי לא קיימת סגירת ספקים אוטומטית במקרה של אי פעילות ממושכת של הספק.

#### המלצה

- אנו ממליצים כי ספקים ללא תקופת פעילות (כפי שתקבע ע"י הגזברות) ייסגרו ע"י המערכת באופן אוטומטית, ופתיחתם תהיה מותנית בתהליך פתיחת ספק מחדש.

#### 5. טיפול בהסכמי התקשרות וביצוע הזמנות

##### 5.1 רקע

נוהל ההזמנות מסדיר את תהליך הטיפול של מחלקות העירייה בהזמנת עבודה לרכישת שירותים שונים ולהתקשרות עם ספק, קבלן, יועץ וכל נותן שירותים אחר בהיקף שאינו מחייב מכרז כמפורט בגוף הדוח.

##### 5.2 ביצוע הזמנות

במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות הנוהל באגף תב"ל ובגזברות.

- נמצא כי קיימת הלימה בין המדיניות המיושמת בפועל באגף תב"ל ובגזברות לבין המתואר בנוהל.
- במסגרת דגימה שערכנו נמצאו 2 הזמנות מאגף תב"ל אשר היו ללא הצעות מחיר כנדרש בנוהל.
- נמצא כי פרט לאזכור פיזי (חתימות ומלל כתוב) על גבי טפסי ההזמנות, לא קיימת אינדיקציה להצעות המחיר במערכת.

#### המלצות

- לבחון יישום אפשרות למתן אינדיקציה במערכת לקיומן של הצעות מחיר תקינות בהזמנה. אינדיקציה מסוג זה תאפשר הפקת דוחות ועריכת מעקב, בקרה וביקורת אחר שיעור ההזמנות אשר אושרו ללא קבלת הצעות מחיר. במידה והאינדיקציה לא תסומן בידי האגף, יהיה עליו לציין במלל חופשי מדוע לא נלקחה התקבלו הצעות מחיר כפי שנדרש בנוהל.

##### 5.3 מעקב אחר חריגה מתקציב

קיימים שני סוגי סעיפים תקציביים בעירייה:

תקציב רגיל - המיועד לפעולות השוטפת של הרשות.

**תקציב בלתי רגיל - (להלן – תב"ר), מסגרת תקציבית למימון פרויקטים של עבודות פיתוח ותשתיות, שיפוץ ובניה, המבוצעות במשך תקופה ארוכה.**

#### **ממצאים**

- הנוהל מאפשר הזמנה בדיעבד, באישור מנכ"ל, דהיינו, לאחר שהתקבל השירות, באופן שיכול לגרום לחריגה מתקציב במקרה בו הסעיף התקציבי נוצל במלואו.
- המערכת אינה חוסמת את האפשרות לחרוג מהתקציב, אך קיימות בדיקות ידניות הן מצד האגפים, הן מצד המחלקה הכלכלית והן מצד הנהלת החשבונות אשר מוודאות כי לא קיימת חריגה תקציבית.
- המערכת אינה מאפשרת 'שריון' של סעיף תקציבי מעבר ליתרה הקיימת בו.
- קיימות בקרות ידניות (סקירה בעין) של ההזמנות המבוצעות בידי האגפים השונים, במטרה לוודא כי ההזמנה משויכת לסעיף התקציבי הנכון.
- המערכת אינה מאפשרת לשנות סעיף תקציבי לאחר הפקת הוראת תשלום.

אנו סבורים כי הבקרה אחר חריגה מתקציב מנוהלת באופן נאות ובהלימה לנוהל הקיים.

#### **6. קליטת חשבוניות ספקים**

##### **6.1 רקע**

בהתאם לנדרש בנוהל "תשלומים לספקים", באחריות האגפים לקלוט את דרישות התשלום מהספק ולהעביר אותם ביחד עם המסמכים הרלוונטיים לאישור הנהלת החשבונות.

##### **6.2 קליטת חשבוניות**

- מבדיקה שבוצעה במערכת נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לבצע תשלום לספק ללא אישור תקף לניכוי במס במקור ו/או ללא אישור ניהול ספרים תקף, כנדרש.
- מסקירה שערכנו אודות נאותות תהליך קליטת החשבוניות בעירייה נמצא כי קיימת הלימה בין התהליך בפועל לבין דרישות הנוהל, וכי התהליך הקיים נאות, כמפורט בגוף הדוח.

##### **6.3 וידוא קיומן של בקורות אפליקטיביות נאותות בתהליך קליטת החשבונית**

- במסגרת הביקורת מופו ונבדקו הבקורות האפליקטיביות הבאות בתהליך קליטת החשבוניות.
  - נמצא כי המערכת מעניקה לכל חשבונית מספר ייחודי משלה ואינה מאפשרת חזרה על אותו מספר.
  - נמצא כי בעת הקלדת קוד עיקול לספק, המערכת מציגה התראה ואינה מאפשרת ביצוע תשלום לאותו הספק.
  - נמצא כי המערכת אינה מאפשרת ביצוע תשלום מעבר לסכום שעודכן בהזמנה. במקרים כאלו, על האגף לעדכן את סכום ההזמנה המקורי ולפעול לקבלת אישורים בהתאם לנוהל ההזמנות.
  - המערכת מחייבת כי לכל החשבוניות יוקלדו ערכים בשדות תאריך קליטה (יום קליטת הפקודה), תאריך רישום הפקודה, מספר חשבונית.

- נמצא כי הבקורות אשר הוגדרו מתקיימות באופן נאות, יחד עם זאת נמצאו מספרי חשבוניות כפולות של אותו הספק כמפורט בסעיף 8.3.2.

### **המלצה**

- מומלץ כי תיושם בקרה אפליקטיבית שמטרתה לאתר ולמנוע כפילות במספר החשבונית של ספק ספציפי.

### **6.4 וידוא קיום בקורות ידניות נאותות בתהליך קליטת החשבוניות**

במסגרת הביקורת נסקר תהליך קליטת החשבונות והעברתן לפקודת זיכוי מצד יחידות החשבות והרכש באגף תב"ל ומצד מחלקת הנהלת החשבונות. בבדיקת הטיפול של שני גורמים אלו נמצא כי:

- מבוצעת סקירה בעין של האסמכתאות הרלוונטיות, לרבות מסמכי ההזמנה, במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין הסכומים המופיעים בהן לבין הסכום שישולם בפועל.
  - מבוצעת סקירה של מסמכי ההזמנה במטרה לוודא קיומן של חתימות המורשים הרלוונטיים.
- מצד מנהלת החשבונות האחראית על קליטת החשבוניות במחלקת הנהלת החשבונות נמצא כי:
- מנהלת החשבונות מבצעת בנוסף גם סקירה של האסמכתאות הפיזיות מול פקודת הזיכוי במערכת במטרה לוודא כי המערכת מכילה את אותם מספרי ספק וחשבונית.
  - מנהלת החשבונות מדפיסה את האסמכתאות וחותרת עליהן פיזית בתום ביצוע הסקירות.
  - מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות הבקורות הידניות בתהליך קליטת חשבוניות נמצא כי הבקורות שהתקיימו היו נאותות.

### **7. ביצוע תשלום לספקים**

#### **7.1 רקע**

ביצוע תשלום באמצעות המסלקה הבנקאית (להלן – מס"ב) היא שיטת התשלום העיקרית בעירייה. הוראת מס"ב אחת יכולה להכיל מאות תשלומים שונים ולכן קיימת רגישות רבה לגורמים אשר מורשים לחתום דיגיטלית במערכת בטרם שידור ההוראה (הקובץ).

#### **7.2 חתימת מורשים לפני שידור תשלום מס"ב**

- נמצא כי שידור קובץ מס"ב מתבצע בכל יום רביעי, כפי שנרשם בנוהל. קיים חריג אחד של תשלום לבנק דקסיה, עבור פירעון מלוות, המבוצע בראשון לכל חודש, ללא קשר ליום בשבוע.
- הפקת התשלום למס"ב מבוצעת בידי אחת משתי מנהלות חשבונות בהתאם לנתוני מועד התשלום הרשומים במערכת. מדגימה של 8 הוראות תשלום, נצפה כי כולן הופקו ביום חמישי בשבוע שלפני יום רביעי, יום התשלום.

- נמצא כי גזבר העירייה, או חשב העירייה, וראש העיר הם היחידים אשר מורשים לאשר את הקובץ, יחד עם זאת הנוהל הקיים אינו מגדיר את הגורמים הנוספים אשר אחד מהם צריך לחתום לאישור הוראות התשלום.
- לראש העיר אין מחליף לחתימה על הקובץ במקרה של נבצרות.

#### המלצות

- מומלץ כי הגורמים אשר מורשים לחתום על הוראות התשלום יוגדרו בנוהל העבודה.
- מומלץ לקבוע גורם נוסף אשר יחתום על הקובץ במקום ראש העיר במקרה של נבצרות.

#### 7.3 חסימת האפשרות לבצע ריצת תשלום כפולה

הוראת תשלום באמצעות מס"ב הינה קובץ במבנה קבוע אשר מועבר למערכת הסליקה באמצעות ממשק. מערכת הסליקה מזהה את מבנה הקובץ ומקורו ופועלת לפי המידע שהוזן אליו בידי המערכת.

במסגרת הביקורת נבדק כי אין אפשרות לביצוע הרצה כפולה של קובץ.

- נמצא כי המערכת מזהה אוטומטית את פקודות הזיכוי שהועברו בעבר לקבצי מס"ב באמצעות עדכון סטטוס אוטומטי לתשלום.
- נמצא כי במקרה של החזר ממערכת הסליקה, ניתן לבטל את פקודת התשלום והזיכוי חוזר למערך התשלומים לפירעון.
- ממצאינו מעלים כי לא מבוצעת סקירה מרוכזת של ביטול פקודות תשלום.

#### המלצות

- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום או שינוי סטטוס התשלום תוגדר כפעולה רגישה במערכת.
- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום יחייב רישום הסבר לסיבת הביטול במערכת.
- אחת לחודש תופק רשימת הביטולים ותסקר בידי החשב או מי שימונה לכך על ידו, במטרה לוודא כי לא בוצעו תשלומים כפולים וכי כל הביטולים בוצעו מסיבה המניחה את הדעת.

#### 7.4 בקרות סכום על התשלומים המועברים במס"ב

- במסגרת הביקורת נבדק כי מתקיימת בקרה נאותה לוודא תקינות הוראת התשלום. נמצא כי מנהלת החשבונות במחלקה מבצעת התאמות יומיות מול חשבון הבנק ממנו בוצע התשלום. בין היתר נבדק כי התשלום שבוצע בפועל תואם לסכום ההוראה ואם קיימים החזרים ממערכת הסליקה.
- במידה וקיים החזר (מצב שבו התשלום לא הועבר לספק מסיבות שונות, כגון חשבון בנק מבוטל) מנהלת החשבונות פונה טלפונית לספק לצורך טיפול.
- מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות בקרות הסכום ודיוק על התשלומים המועברים במס"ב נמצא כי קיימות בקרות נאותות.

#### 7.5 חסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים לאחר הפקתו מהמערכת



הוראת תשלום, כאמור, מבוצעת באמצעות קובץ ייחודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי. הקובץ הנו בעל מבנה ייחודי והוא מכיל פרטים רבים, לרבות חשבון הבנק אליו מבוצע התשלום וסכום התשלום. למרות מורכבותו של הקובץ, ניתן לפענח אותו באמצעים פשוטים ולבצע בו שינויים.

- במסגרת הביקורת נבדק כי הגישה אל הקובץ מוגבלת ונבדקו אמצעי הבקרה על השינויים בו.
- נמצא כי הקובץ המופק באמצעות המערכת אינו נגיש לאיש מעובדי מחלקת הנהלת החשבונות.
  - נמצא כי השינוי היחיד האפשרי הוא ביטול תשלום, החל מתשלום בודד עד הוראה שלמה, באמצעות שליחת פקס למרכז הסליקה עד יום לפני ביצוע התשלום בפועל (יום שלישי).
  - מבדיקה שערכנו נמצא כי קיימת בקרה נאותה לחסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים.

#### 7.6 תשלום בהמחאות

תשלום בהמחאות מבוצע לקופות קטנות, מע"מ, ביטוח לאומי ומספר מועט של ספקים. לעיתים מדובר בתשלום בסכום מהותי.

- נמצא כי לעירייה קיימים פנקסי המחאות וכן קיימת אפשרות להדפסה עצמית של המחאות.
- נמצא כי על כל המחאה מחויבים לחתום שני חותמים, אחד מהם הנו ראש העיר והשני גזבר העירייה או החשב. בדיקת מדגם המחאות ששולמו העלתה כי על כולן קיימות 2 חתימות.
- נמצא כי ביצוע תשלום בהמחאה מנוהל ומבוקר כשאר התשלומים במערכת וכי כל הבקרות אשר מיושמות על תשלומים אחרים מיושמות בין היתר גם על התשלומים באמצעות המחאות.
- מסקירה שערכה הביקורת נמצא כי הבקרות המיושמות בתהליך התשלום באמצעות המחאות הינן נאותות ומספקות.

#### 8. ניתוח ותחקור נתונים

במסגרת הביקורת בוצע ניתוח ותחקיר נתוני הספקים באמצעות תוכנת I.C.A שהינה תוכנה ייעודית לניתוח נתונים ממקורות שונים.

הבדיקה נערכה על 100% מהנתונים שנמשכו ממערכות המידע של העירייה. במטרה לאתר חריגים היכולים להצביע על מגמות או כשלים. לצורך תחקור הנתונים נותחו ונבדקו הקבצים כדלהלן:

- קובץ נתוני אב ספקים, אשר כלל 7,479 רשומות.
- קובץ נתוני הזמנות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 25,271 הזמנות.
- קובץ נתוני חשבוניות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 36,408 חשבוניות.
- קובץ נתוני פקודות זיכוי של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 30,782 רשומות.
- קובץ נתוני פקודות תשלום של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 16,296 רשומות.

- קובץ נתוני אב עובדים, אשר כלל 2,803 עובדים.

מסגרת הבדיקה כללה הצלבת מידע ושליפת נתונים שהוגדרו כחריגים.

בשלב הראשון נשלפו הנתונים העונים על הקריטריונים שנקבעו. השלב השני כלל טיוב הנתונים באופן שמהנתונים הראשוניים נוכו נתונים שגויים ונתונים לא רלוונטיים לאופי הבדיקה. בשלב השלישי הועברו הנתונים לאגף הגזברות ולאגף משאבי אנוש לצורך בדיקה פרטנית של כל נתון שהוגדר כ-"חריג".

נדגיש כי חשיבות בדיקות אלו נובעות מבדיקת כל נתוני הספקים כפי שהוגדרו זאת בניגוד לבדיקות המתבססות על מדגמים.

תוצאות המדגמים, הסבר אגף הכספים והפעולות שננקטו מפורטים בגוף הדוח.

**המבקר, מר ירון הררי** ציין כי הביקורת היתה טובה מאוד, רוב ההצעות לשיפור נתקבלו ע"י הגזבר ורובם יושמו.

(1030) מחליטים פ"א לאשר המלצות המבקר הכלולות בדו"ח בנושא – תשלומים לספקים.

## **עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא – מימון הסעות תלמידים – עיקרי הממצאים וההמלצות.**

### **מימון הסעות תלמידים - עיקרי הממצאים וההמלצות**

#### **1 רקע**

משרד החינוך (להלן: המשרד) משתתף בעלויות הסעות תלמידים למוסדות חינוך, המאורגנות על ידי העירייה. למשרד הנחיות המפרטות את המקרים בהם זכאית העירייה להחזר עבור הוצאות הסעה ואת גובה החזר. העירייה רשאית ואכן כך נוהגת להרחיב את מעגל התלמידים המוסעים לרווחתם של ההורים והתלמידים, בעלויות הסעות אלו שאינן עומדות בכללים של משרד החינוך לצורך החזר, נושאת העירייה. בשנת הלימודים תשע"ה הוסעו באופן מאורגן בעיר ומחוצה לה כ- 829 תלמידים מרביתם תלמידי החינוך המיוחד.

#### **4 תקציב הסעות תלמידים**

הוצאות הסעות תלמידים עלו מסכום של כ 12.3 מיליון ₪ בשנת 2014 לתקציב של כ- 17.5 מיליון ₪ בשנת 2017 עליה של כ- 42% לפני השתתפות משרד החינוך. שיעור השתתפות המשרד בעלויות ההסעה אמור להיות כ- 50%, בפועל שיעור המימון עומד על כ- 30%. שיעור המימון הנמוך נובע מהסיבות כדלהלן:

- מדיניות הרשות להרחבת שרותי ההסעות לתלמידים שאינם זכאים להחזר מהמשרד.
- אי מיצוי ההכנסות המגיעות מהמשרד בגין הסעות תלמידים הזכאים להחזר.

## 5 הסעות תלמידי החינוך הרגיל

### 5.2 החזרי נסיעות לתלמידי החינוך הרגיל

תלמידים שמקום מגוריהם מרוחק מהמוסד החינוכי יותר מ- 2 ק"מ עד כיתה ד', ו- 3 ק"מ לתלמידים מכיתה ה', זכאים להחזר נסיעות מהמשרד על פי תעריף התחבורה הציבורית. העירייה מדווחת למשרד החינוך על התלמידים הזכאים, משרד החינוך מעביר את החזר הנסיעות לעירייה והעירייה באמצעות בתי הספר מעבירה לתלמידים את כספי החזר. ממצאינו מעלים כי בשנת הלימודים תשע"ה קיבלה העירייה ממשרד החינוך החזרי נסיעות עבור 307 תלמידים אולם מספר התלמידים שקיבלו מהעירייה החזרי נסיעות הינו 105 בלבד. ל- 202 תלמידים לא שילמה העירייה את החזר הנסיעות שהועבר ממשרד החינוך.

### המלצות

- יש ליידע במידי את הורי התלמידים הזכאים להחזרי נסיעות, ולפעול יחד עם מוסדות החינוך לתשלום החזר להורי התלמידים.

### 5.3 הסעות מאורגנות למוסדות החינוך הרגיל במימון העירייה

#### 5.3.1 כללי

הזכאות להחזר נסיעות לתלמידי החינוך הרגיל מותנית בקריטריון המרחק. תלמידים העומדים בקריטריון זה מקבלים החזר נסיעות ממשרד החינוך על פי תעריף נסיעות בתחבורה ציבורית. החזרי נסיעות למוסדות חינוך, מוכרים שאינם רשמיים מבוצעים באמצעות האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ישירות למוסדות החינוך ולא באמצעות הרשויות המקומיות. תלמידי מוסדות על אזוריים וייחודיים אינם זכאים להחזר, העירייה רשאית, אך אינה מחויבת להסיע תלמידים העומדים בקריטריון המרחק כמו גם כאילו שאינם עומדים בקריטריון זה בהסעות מאורגנות על חשבונה.

#### 5.3.2 ארגון הסעות תלמידים למוסדות שאינם זכאים להחזר

העירייה מארגנת קווי הסעות למוסדות חינוך שתלמידיהם אינם זכאים להחזר ממשרד החינוך: המדובר בהסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות חינוך ייחודיים/על אזורי. עלות ההסעות המאורגנות שהעירייה מימנה בשנה"ל תשע"ו, למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות על אזוריים מוערכים על ידינו בכ- 708 אלפי ₪ עבור הסעת 117 תלמידים.

#### 5.3.3 הסעות תלמידים העומדים בקריטריונים של משרד החינוך

משרד החינוך משתתף בעלויות הנסיעות על פי תעריפי התחבורה הציבורית לתלמידים העומדים בקריטריון המרחק. למותר לציין כי השתתפות משרד החינוך אינה מכסה את עלויות ההסעה המאורגנת. ממצאינו מעלים כי קווי ההסעות שמארגנת העירייה משמשים גם תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, עבור תלמידים אלה לא מקבלת העירייה החזר מהמשרד. עלות ההסעות המאורגנות בשנה"ל תשע"ה למוסדות החינוך הרגיל הגיעה לכ- 869 אלפי ₪, בעוד המשרד השתתף ב- 111 אלפי ₪, שיעור השתתפות של כ- 12%. שיעור ההשתתפות הנמוך נובע מהגורמים כדלהלן:

- העירייה מסיעה 105 תלמידים שאינם זכאים להסעה על פי הקריטריונים של משרד החינוך. ההסעות המאורגנות בוצעו עבור 323 תלמידים, שרק 218 מתוכם, כ- 67% זכאים להשתתפות בעלויות ההסעה.

- המשרד משתתף בעלות נמוכה לתלמיד, המתבססת על עלויות הנסיעה בתחבורה ציבורית, בעוד העירייה מסיעה תלמידים אלו בהסעה מאורגנת, יקרה יותר.

#### 5.3.4 תיעוד החלטות עירוניות לארגון הסעות תלמידים במימון הרשות

##### א. שנת הלימודים תשע"ה

ממצאינו מעלים כי אין תיעוד להחלטות בתחילת שנת הלימודים תשע"ה בכל הקשור להסעות מאורגנות במימון עירוני. חלק מההסעות מקורם בנוהג משנים קודמות וחלקם נוצרו כמענה לדרישות מגורמים שונים. נראה כי תקציב ההסעות במימון עירוני אינו פרי תכנון מוקדם כמפורט בגוף הדוח.

##### ב. שנת הלימודים תשע"ו

לקראת שנה"ל תשע"ו, בתאריך 17.8.15, התכנסה ישיבה בנוכחות ראש העירייה בה נדונו קווי ההסעה אולם בישיבה זו לא נדונו כל קווי ההסעות וחלק מההחלטות שהתקבלו לא יושמו, לא מצאנו תיעוד לשינוי ההחלטות.

### המלצות

- לגבש מדיניות עירונית ברורה בכל הקשור במימון הסעות תלמידים, תוך בחינת העלויות הכרוכות בכך.
- ההחלטות בדבר קווי ההסעה יתקבלו בתחילת השנה, יתועדו ויתבססו על הערכת עלויות. כל שינוי בהחלטות יתועד בכתב.

#### 5.4 קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים

##### 5.4.2 קיומם של קריטריונים

ממצאינו מעלים כי אין קריטריונים ברורים לאלו מוסדות יאורגנו הסעות על חשבון הרשות ואלו תלמידים יאלצו לשאת בעלות נסיעתם בתחבורה ציבורית. מהתכתובות שתועדו באגף עולות שתי הצדקות מקצועיות לארגון קווי ההסעות לתלמידי מוסדות אלו, להבדיל מתלמידי מוסדות אחרים שאינם מוסעים. אולם לדעתנו, אין בהם כדי להצדיק העדפת התלמידים המקבלים את ההטבה, הסעות מאורגנות לבתי הספר, לעומת תלמידי מוסדות אחרים, שאינם מקבלים אותה. להלן יפורטו הסיבות לכך:

##### 5.4.3 ההסעות לבתי ספר חרדיים (מוכר שאינו רשמי)

לביקורת נמסר כי העירייה מארגנת הסעות לתלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי למוסדות בבני ברק "מאחר ואין מסגרות לימוד כאלה בעיר" אולם בשנת תשע"ה אורגנה הסעה במימון העירייה למוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי בכפר סבא ונידחו בקשות לארגון הסעות למוסדות חרדיים בתל אביב, פתח תקווה ורמת גן. לפיכך, לא ברורה האבחנה בין התלמידים החרדיים המוסעים לבני ברק ולכפר סבא לבין אלו שאינם מוסעים לפתח תקווה, לרמת גן ולתל-אביב.

ראוי לציין בהקשר זה, כי הטענה לפיה בהעדר מוסדות חינוך חרדיים בעיר חייבת העירייה להסיע תלמידיה למוסדות חרדיים מחוץ לעיר, נדחתה כבר בעת"מ (מרכז) 16-01-14364 גיבלי נ' מועצה מקומית אליכין, בה נקבע כי "העותרים אינם חפצים כי ילדיהם ילמדו במוסדות החינוך הרשמיים ומבכרים על פניהם את מוסדות החינוך החרדיים (הפרטיים) ולכן שלחו את ילדיהם ללמוד בחדרה. להחלטה זו יש 'מחיר' שעל ההורים לשאת בו." גם בחוות דעת שהגיש היועץ המשפטי לממשלה בעת"מ 09-12-26575 מודגש כי העירייה רשאית אך לא חייבת לממן הסעות למוסדות חינוך חרדיים שאינם בתחומה וזאת כאמור על פי קריטריונים שוויוניים אחידים ושקופים.

#### 5.4.4 ההסעות לבתי הספר ממלכתיים דתיים

העירייה מארגנת הסעות לבתי הספר היסודיים הדתיים בעיר. מנהל אגף החינוך לשעבר הצדיק מדיניות זו כדלהלן: "בעיר שיש לה רק 2 בתי ספר ממלכתיים דתיים בעיר, העירייה מאפשרת למעשה לציבור הדתי ללמוד בבית הספר שבו הם בוחרים זה שירות שהעירייה נותנת לתושבים". נציין כי הסעות אלו משרתים את כל התלמידים גם אלו שאינם עומדים בקריטריון המרחק והמשרד אינו משתתף בעלויות הסעות.

#### 5.4.5 הסעות לבתי ספר ממלכתיים

העירייה מארגנת הסעות לתלמידי שכונת יד התשעה לבתי הספר אילנות, גורדון וברנר זאת כתוצאה מסגירת בית ספר הרצל והפניית ילדי השכונה לבתי ספר בשכונות סמוכות.

### המלצות

- לקבוע קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים בכל הקשור במימון הסעות מאורגנות למוסדות לימוד בעיר ולמוסדות לימוד מחוץ לעיר.
- במסגרת זו יקבע באלו מקרים תשתתף העירייה בעלויות ההסעה בצורה של החזר הוצאות נסיעה לתלמידים ובאלו מקרים תאורגן הסעה במימון העירייה.

#### 5.5 השתתפות העירייה במימון הסעות המאורגנות על ידי רשתות חינוך ועמותות

##### 5.5.1 כללי

במסגרת הביקורת נמצא כי בשנת 2015 העבירה העירייה כספים לבית ספר וולפסון ולמוסדות לימוד של תנועת חב"ד עבור ארגון הסעות.

##### 5.5.2 העברת כספים למוסדות עבור הסעות שלא בהתאם לנוהל תמיכות

לעניין השתתפות הרשויות בהוצאות ההסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, פרסם היועץ המשפטי לממשלה במסגרת עת"מ (ת"א) 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה, את עמדתו כי "מקום שרשות מעבירה כספים בגין הסעות למוסדות מוכרים הרי היא מחויבת לעשות כן בשוויון בין כל המוסדות המוכרים שבתחומה ועל פי הנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות". ממצאינו מעלים כי העירייה העבירה למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים כ- 280 אלפי ₪ בשנת 2015 עבור ארגון הסעות שלא בהתאם לנוהל מתן תמיכות.

##### 5.5.3 העברת דמי השתתפות למוסדות חב"ד מעבר לסכום שנקבע

התשלום למוסדות חב"ד בגין הסעות הסתכם בשנת 2015 בסכום הגבוה פי 3 מהסכום שאושר ע"י ראש העיר. כמפורט בגוף הדוח, כאשר ראש העיר אישר בתאריך 16.9.14 תקציב של 33,000 ₪, אך בפועל בשנת 2015 הועבר לחב"ד סכום של 232,000 ₪! בנוסף לאמור יש לבחון האם מדובר בתמיכה כפולה.

##### 5.5.4 העברת דמי השתתפות לבי"ס וולפסון ללא הנחיה בכתב בשנה"ל תשע"ה

ממצאינו מעלים כי העברת 47 אלפי ₪ לבית ספר וולפסון בגין ארגון הסעות נעשתה ללא עיגון ההנחיה או ההחלטה בכתובים.

##### 5.5.5 אי מילוי החלטות לעניין הסעות לוולפסון ולחב"ד בשנה"ל תשע"ו:

לקראת שנה"ל תשע"ו התכנסה ישיבה בהשתתפות ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לצורך דיון בהשתתפות העירייה בקווי ההסעה למוסדות שונים של החינוך התורני. לגבי ההסעות לביה"ס וולפסון הוחלט כי: "הרשות תשתתף בסכום זהה לסכום ההשתתפות של משרד החינוך (שקל מול

שקל) עבור אותם תלמידים הזכאים לפי קריטריון המרחק של משרד החינוך". החלטה זו לא מומשה, לביקורת לא הוצגו נתוני ההשתתפות של משרד החינוך בהסעות ילדי הרצליה לבית הספר וולפסון.

#### 5.5.6 תשלום החזרי נסיעות לתלמידות וולפסון, בנוסף להעברת תקציב השתתפות בהסעה לבית ספר וולפסון

בנוסף לכספים שהועברו לבית ספר וולפסון כדמי השתתפות בהסעות, הועברו בשנת 2015 לתלמידות ביי"ס וולפסון החזרי נסיעות.

#### המלצות

- יש להימנע מהעברת כספים למוסדות שלא באמצעות נוהל תמיכות.
- למען הסדר הטוב והמנהל התקין יש לתעד כל החלטה או שינוי החלטה בכתב.
- יש לבדוק את חוקיות העברות ואת העברתם שלא דרך וועדת התמיכות ובדגש על העברות שבוצעו לחב"ד.

#### 5.6 החזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר

- נמצא כי העירייה משלמת החזרי נסיעות לתלמידים הלומדים בשני בתי ספר מחוץ לעיר.
- לא קיבלנו הסבר מניח את הדעת באילו מקרים מממנת העירייה הסעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר, באילו מקרים משתתפת העירייה בהחזרי נסיעות ובאילו מקרים נושאים הורי התלמידים בעלויות הנסיעה למוסדות חינוך מחוץ לעיר. נחזור ונדגיש כי המשרד אינו משתתף בעלויות הסעות לתלמידים מחוץ לעיר.
  - לא נמצאו אסמכתאות בכתב לאישור תשלומים אלו.

#### המלצות

- לקבוע מדיניות ברורה בכל הקשור בהחזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר.

#### 5.6 החזרי נסיעות מהאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי

כפי שצוין לעיל העירייה מארגנת הסעות למוסדות השייכים לרשת החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני, ומוסדות על יסודיים לבנות בפיקוח חרדי. למוסדות אלו מועברים כספי ההשתתפות בהסעות של משרד החינוך באמצעות האגף התורני על אף שהסעות אלה מבוצעות בפועל על ידי העירייה.

ממצאינו מעלים כי העירייה לא דרשה מהמוסדות את החזרי משרד החינוך בעלויות ההסעות. אין להשלים עם מצב זה בו ארגון הסעות על ידי הרשות נהפך למקור הכנסה למוסדות או להורי התלמידים שנהנו מהחזרי עלויות הנסיעות ממשרד החינוך ולא נשאו בהוצאות הנסיעה. אנו סבורים כי יש לדרוש מהמוסדות או מההורים המקבלים החזרי נסיעות ממשרד החינוך להשתתף בעלויות ההסעה בגובה השתתפות משרד החינוך.

#### המלצות

- לדרוש מהמוסדות המשויכים לאגף התורני במשרד החינוך את החזרי הנסיעות המועברים להם ממשרד החינוך.

### 5.7 השתתפות הורי התלמידים בעלויות ההסעות למוסדות החינוך

לגבי מספר קווי הסעה התקבלו החלטות כי ההורים ישתתפו בעלויות ההסעה. פרוט החלטות מפורט בגוף הדוח. מבדיקת הנתונים עולה כי אין הקפדה על יישום ההחלטות בדבר השתתפות הורים בעלויות ההסעה.

### המלצות

- למלא אחר החלטות הנהלת העיר בקשר לגביית דמי השתתפות מההורים, במקרים בהם שונו ההחלטות יש לתעד אישור זה בכתב.

### 6. הסעות תלמידי החינוך המיוחד

#### 6.2.1 אי העברת תשלומים עבור שנה"ל תשע"ה-תשע"ו

ממערכת התשלומים של משרד החינוך (מית"ר) עולה, כי למועד הביקורת נובמבר 2016, טרם התקבלו מרבית התשלומים עבור שנה"ל תשע"ה-תשע"ו (ספטמבר 2014 – אוגוסט 2016) ממשרד החינוך עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד. חוסר ההכנסות מוערך על ידינו בסכום של כ-2.2 מיליון ₪ בגין כל אחת משנות הלימוד תשע"ה, תשע"ו. ובסה"כ חוסר הכנסות של למעלה מ-4 מיליון ₪, המגיעים לעירייה בגין הסעות החינוך המיוחד שבוצעו מספטמבר 2014 עד למועד הביקורת דצמבר 2016.

#### 6.2.2 טיפול האגף בחוסר הכנסות

הטיפול בחוסר ההכנסות החל בספטמבר 2015, הפניה המתועדת האחרונה למשרד החינוך הינה מאפריל 2016, פרוט טיפול המחלקה בנושא זה מתואר בגוף הדוח.

### המלצה

- לפעול באופן מידי מול משרד החינוך להעברת התשלומים המגיעים לעירייה מהמשרד בגין הסעות תלמידים.

#### 6.2.3 בחינת דיווח מסלולי הסעות לתלמידי החינוך המיוחד

על מנת לקבל ממשרד החינוך החוזרים עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד, על העירייה לדווח על הסעות אלה באופן ממוכן באמצעות מערכת הסעותנט. ממצאינו העלו מספר נסיעות שלא דווחו למשרד החינוך וכן נסיעות שדווחו חלקית. פרטי בדיקתנו יחד עם הסברי מנהלת המחלקה מפורט בגוף הדוח.

### המלצה

- להקפיד על דווח כלל הסעות החינוך המיוחד במטרה למקסם את החוזרים ממשרד החינוך. ניהול מערך ההסעות באופן ממוכן, מהלך שהחל בתקופת הביקורת, יקל על ניהול המעקב והבקרה אחר החוזרי משרד החינוך.

**מר ירון הררי** פירט המלצותיו. טען כי קיימים הרבה מאוד תהליכים הממשיכים להתנהל מכח האינרציה משנים עברו. הוסיף ואמר כי בכל שנה ושנה יש לכנס ועדה לדיון לקביעת כללים או קריטריונים שיהיו שוויוניים וברורים.

**מר פישר** תמך בדברי המבקר וציין כי קיים אי סדר גדול בנושא ויש לפעול על פי המלצות המבקר ולקבוע קריטריונים ברורים בנושא. הדגיש ואמר כי המחלקה בראשותה של גב' פאני גואטה עושה עבודה נפלאה ונותנת מענה וטיפול ככל יכולתה.

**ס' ומ"מ רה"ע, גב' מאיה כץ** הוסיפה כי נושא היסעי תלמידים זו עבודה קשה ומפרכת, ולמרות הבקורת והדברים שנאמרו יש לשבח את גב' פאני גואטה ומחלקתה על עבודתם המורכבת.

לטענתו של מר פישר כי חב"ד קבלו תמיכה כפולה בהיסעים ללא הסבר או קריטריון, נענה ע"י **מר צדיקוב** כי תשלום הנסיעות לחב"ד הינו תשלום רטרו, מדובר על תשלום של שנתיים אחורה מאחר ושנה אחת לא קיבלו - מכך הסכום הגדול. עם זאת אמר כי יש לבצע סדר, ביקש כי בוועדה שתתכנס בכל שנה לדיון בקריטריונים יכללו גם חברי מועצה. ביקש להיות חלק מועדה זו.

**מר ועקנין** ביקש בהתייחסו לנושא התשלומים לחב"ד, אמר כי מדובר בארגון של מעל 100 משפחות, ובכדי שלא כל משפחה בנפרד תגיע לעירייה לקבלת החזר הוחלט לרכז את התשלומים להורים, כך שהסכום שנראה מופרך הינו סכום מרוכז המגיע למשפחות על פי חוק.

**מר לונדון** בהתייחסו לסעיף קודם "תשלומים לספקים" ביקש להודות לגזברות העירייה על עבודתה, אמר כי נדיר שדו"ח ביקורת מגלה כאלה ממצאים ועל כך הערכה רבה.

לנושא מימון הסעות לתלמידים ציין כי בהחלט מסכים לקביעת קריטריונים אחידים, הוסיף ואמר כי הינו בעד שמשפחות הזקוקות לסיוע תקבלנה את הסיוע, יחד עם זאת יש לבחון נושא ההסעות לחינוך החרדי מאחר והסכומים גבוהים. אמר "אני תוהה האם תשלום עבור הסעות צריך להיות מתקציב הרזרבה של רה"ע?" בנושא נוסף, ציין כי האגף התורני במשרד החינוך מעביר כסף ישירות למוסדות החרדיים עבור הסעות, למרות שההסעות מבוצעות ע"י העירייה וזו לא דרשה לקבל ממוסדות החינוך את הכסף שקיבלו עבור הסעות ממשרד החינוך. נאמר לו כי הוגשה דרישה לקבל כסף זה בחזרה וכי הינו מקווה שאכן מתבצע מעקב הדוק לקבלת הכספים.

לשאלתו של **מר קוממי** מדוע תלמידים הלומדים באותו ביי"ס חלקם מקבלים החזרים וחלקם לא, מדוע אין קריטריונים? נענה ע"י **גב' טובה רפאל** כי בנושא החזר נסיעות יש ועדה להחזר נסיעות על רקע כלכלי עם קריטריונים ברורים שנבחנו עפ"י המצב הכלכלי של המשפחות. כאשר המצב הכלכלי עונה לקריטריוני הועדה, ועדה מחליטה על אחוז ההשתתפות בהסעות אותו היא מאשרת לאותו תלמיד/ה.

**רה"ע מר פדלון** ביקש לבדוק טענתו של מר קוממי בנושא.

**גב' מאיה כץ ומר קוממי** בקשו להיות לחברים בוועדה לקביעת קריטריונים בנושא.

**רה"ע, מר פדלון** ביקש לסכם. אמר כי ניהול מערך ההיסעים בעיריית הרצליה משימה כמעט ובלתי אפשרית. גב' פאני גואטה, מנהלת המחלקה עושה עבודה במקצועיות וברגישות ומקבלת בשיתוף ההנהלה החלטות אמיצות וכואבות במיוחד בכל הקשור לחינוך המיוחד. ביקש להודות לגב' פאני ולעובדי המחלקה.

(1031) מחליטים פ"א לאשר המלצות המבקר הכלולות בדו"ח בנושא – מימון הסעות תלמידים.

**עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא – מחלקת תחזוקה – עיקרי הממצאים וההמלצות.**



### מחלקת תחזוקה - עיקרי הממצאים וההמלצות

1. מחלקת התחזוקה באגף תב"ל אמונה על מתן שירותי תחזוקה למוסדות העירוניים השונים ובכללם למוסדות החינוך שאינם בניהול עצמי. שירותי התחזוקה כוללים: תחזוקת שבר – טיפול בליקויים ותקלות. תחזוקה מונעת – ביצוע פעולות שוטפות למניעת ליקויים ותלות. שירותי התחזוקה ניתנים ע"י מחלקות האגף השונות ובאמצעות קבלני משנה.

#### 4. נהלי עבודה

נוהל העבודה של מחלקת התחזוקה אינו מסדיר את כל תחומי פעילותה כמפורט בגוף הדוח.

#### המלצה

- לעגן את הטיפול בנושאים הנוספים שבאחריות המחלקה במסגרת של נהלי עבודה ולאשר את הנוהל המעודכן בתו תקן איזו (ISO) כמקובל בעירייה.

#### 5. מערכות המחשוב

##### 5.1 כללי

פעילות מחלקת התחזוקה מנוהלת בשלושה מערכות מחשוב כדלהן:

- מערכת מרכז שליטה (משל"ט) בה מרוכזות הפניות המתקבלות במחלקה לתיקון תקלות ותיעוד הטיפול בהן.
  - מערכת האוטומציה באמצעותה מופקות הזמנות, מבוצעים תשלומים ומתנהלת מערכת הנהלת החשבונות.
  - מערכת עוצמה 10 באמצעותה מנוהלים צוותי האחזקה, ניהול סיורים, ריכוז קריאות לתקלות ועוד.
- המערכות הנ"ל אינן מסוכרות.

##### 5.2 היעדר יכולת להמרת נתונים ממערכת המשל"ט לקובץ אקסל

מערכת המשל"ט אינה מאפשר המרה/הפקה של נתוני קריאות התחזוקה לקבצי אקסל לצורך בקרה ופיקוח, כגון לצורך איתור מקרים של קריאות חוזרות שלא טופלו כנדרש, ניתוח הסיבות לאי הטיפול בקריאה, איתור וריכוז קריאות פתוחות שטרם נסגרו, בחינת כמות הקריאות שהועברו לטיפולו של כל עובד ועוד. ניתוחים כאמור מהווים בקרה וכלי ניהול בסיסיים המאפשרים בחינת רמת השירות הניתנת על ידי מחלקת התחזוקה וקיומו של טיפול נאות בקריאות המתקבלות במוקד.

##### 5.3 היעדר ממשק ממוחשב בין מערכות המחשוב

לא קיים ממשק ממוחשב להעברת נתונים ממערכת האוטומציה למערכת עוצמה 10. בהיעדר ממשק ממוחשב, עובדי מחלקת התחזוקה נאלצים לבצע רישום נוסף לזה שנעשה במערכת האוטומציה לכל הזמנות הרכש שהופקו לספקים ולכל חשבוניות הספקים שאושרו לתשלום. רישום נוסף כאמור, גורם לעבודה כפולה של עובדי המחלקה אשר גוזלת זמן רב ומועדת לטעויות אנוש.

##### 5.4 היעדר אישור ממוחשב של הזמנות וחשבוניות

מערכת עוצמה 10 מאפשרת ניהול ממוחשב של אישורי הזמנות הספקים והחשבונות המוגשות לתשלום באמצעות חתימה ממוחשבת במערכת. בשל היעדר ממשק בין מערכת האוטומציה למערכת עוצמה 10, לא קיימת אפשרות להעברת אישורים ממוחשבים בין המערכות וכל חתימות מורשי החתימה נעשות באופן ידני על גבי חשבונות הספקים.

### המלצות

- לבחון שדרוג מערכת המשל"ט באופן שהמערכת תאפשר הפקת דוחות ממוחשבים לצורך בקרה ופיקוח.
- לפעול לבניית ממשק להעברת מידע ממערכת האוטומציה למערכת עוצמה 10 באופן שיחסוך הקלדה כפולה של הזמנות העבודה.
- לשדרג את מערכת עוצמה 10 באופן שיתאפשר אישור הזמנות וחשבונות ספקים באמצעות חתימה ממוחשבת.

### 6. בקרה אחר התשלומים לספקי התחזוקה

**היעדר יכולת בקרה אחר אישורי הביצוע בשל היעדר מחשוב** – אישורי הביצוע הידניים המעידים על הצורך ברכישת שירותי הספקים לתיקון התקלות וביצוען בפועל, אינם מצורפים לחשבונות המאושרות לתשלום ואף לא קיים קישור בין חשבונות הספקים שאושרו לתשלום לאישורי הביצוע. מערכת מחשוב נאותה הייתה מאפשרת תיעוד ממחושב של טופסי אישורי הביצוע ושיוך ממחשב שלהן לחשבונות הספקים המאושרות לתשלום. היעדר מערכת מחשוב כאמור, אינה מאפשרת קיום בקרה נאותה אחר חשבונות הספקים שהוגשו לתשלום.

### המלצה

- לבחון את האפשרות למחשוב "אישור הביצוע" המעידים על נוכחות עובד העיריה בשטח על הצורך בהזמנת העבודה ועל ביצועה, ושיוכן באופן ממוחשב לחשבונות המוגשות על ידי הספק לתשלום.

### 7. תחזוקה מונעת

#### 7.1 תוכנית עבודה

התחזוקה המונעת מבוססת על תוכניות עבודה יומיות המנוהלות במערכת עוצמה 10. במסגרת תוכניות הסיור צוותי התחזוקה מבקרים בממוצע מידי חודש וחצי במוסדות החינוך. בנוסף מבוצעים הכנות מוסדות החינוך לפתיחת שנת הלימודים והכנה לקראת עונת הגשמים הכוללת ניכוי תעלות ומרזבים בגגות המבנים. סיורי התחזוקה כוללים אחראי מתקני חצר, מנעולן, איש תחזוקה ושרברב.

תוכניות העבודה מופצות למוסדות החינוך מידי רבעון.

אנו סבורים כי מיסוד מערך תחזוקה מונעת מקטין את כמות התקלות, מאפשר גילויים של תקלות בשלב מוקדם, מקטין את העומס על הצוותים האמונים על הטיפול בתקלות שבר ובסופו של יום מביא לחסכון כספי ולמתן שירות טוב יותר למשתמשים במוסדות החינוך.

#### 7.2 טפסי דיווח ידניים

הבקרה על עבודת הצוותים, עבודה יזומה וטיפול בקריאות מוקד, מתבססת על אישורי ביצוע ידניים למעלה מ-3000 טפסים בשנה. בשל הכמות הגדולה של הניירת, העובדה שהטפסים אינם ממוספרים והיעדר מערכת מחשוב המסייעת בתיעוד עבודת הצוותים, לא ניתן לבצע בקרה אפקטיבית אחר עבודת צוותי התחזוקה כמפורט בגוף הדוח.

### 7.3 תיעוד פרטי העובדים המטפלים בתקלות על גבי "אישור ביצוע עבודה"

מבדיקת אישורי הביצוע עולה, כי עובדי התחזוקה אינם מציינים את שמם על גבי טופס "אישור ביצוע עבודה". בשל האמור, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע הביקורים במוסדות בהתאם לתוכנית הסיורים ולא ניתן לזהות את פרטי העובד אשר ביצע את הסיור וטיפול בתקלות.

### המלצות

- לבחון את האפשרות לבצע תיעוד ממוחשב של עבודת צוותי המחלקה באופן שיאפשר בקרה ופיקוח על מערך התחזוקה המונעת.
- בהעדר מערכת מחשוב לבחון מעבר לדוחות ביצוע חודשיים בטופס מובנה שייתר את דוחות הביצוע לכל פעולה, יחסוך בניירת ובעבודת אדמיניסטרציה ויאפשר קבלת תמונת מצב כללית על עבודות התחזוקה שבוצעו.

### 8. מלאי מחלקת אחזקה

מחלקת האחזקה משתמשת בחומרים מתכלים כגון מברשות וכלי עבודה, וכן בציוד וחומרים כגון מנעולים, ידיות, שמנים, ברגים, אביזרי אינסטלציה וכדומה. השימוש במלאי המחלקה מצוין בטפסי הדוח, אולם כפי שצוין לעיל בהרחבה, הטפסים הידניים אינם ממוחשבים ואינם מאפשרים מעקב אחר המלאי בשימוש המחלקה. יחד עם זאת, ההיקף הכספי של מלאי זה הכולל כאמור גם חומרים מתכלים אינו מהותי.

### 9. תחזוקת שבר

#### 9.1 כללי

חלק חשוב מתפקידי המחלקה הינו לתת מענה לתקלות שבר. במחלקה תהליך סדור של הזמנת עבודה, אישור ביצוע עבודה ותשלום לקבלן המבצע. ההתקשרות עם קבלני הביצוע הינם באמצעות משכ"ל או בהתקשרות ישירה באמצעות מכרז.

במסגרת הביקורת נבחנו הזמנות עבודה לחברת מלגס עבור תיקון תקלות ביוב ואינסטלציה בבית ספר מפתן ארז, ובמקלט בגן רקפת, ונבחן הליך בחירת הקבלן להתקנת מרזב בגן יקינטון. להלן נציין את עיקרי הליקויים המפורטים בפרק 9, 10, ו-11 וההמלצות המתייחסות אליהן. בשל האמור, לא ניתן לקבל מידע לגבי הסכומים ששולמו מדי שנה למשכ"ל עבור כל ספק.

#### 9.2 תיעוד קריאת מוקד לתיקון התקלה

בשל היעדר רישום ממוחשב לעבודת צוותי התחזוקה וקיומם של טפסים ידניים רבים, לא אותרו קריאות המוקד שהתריעו על קיומם של תקלות.

#### 9.3 אי מציאת תיעוד לבדיקת קיומה של תקלה בשטח

בכל המקרים שנדגמו לא ניתן לאתר את טופס אישור עבודה, המעיד על נוכחות עובד תחזוקה בשטח שבחן ואישר קיומה של תקלה המחייבת שימוש בשירותי ספק חיצוני.

#### 9.4 היעדר חתימה ואישור יומני העבודה של הספקים

יומני העבודה של הספקים המעידים על קיומה של תקלה והטיפול בה, אינם מאושרים בחתימת עובד מחלקת התחזוקה או עובד המוסד החינוכי (מנהל, אב בית וכו'). היעדר חתימה כאמור, אינו מאפשר קיום בקרה המוודאת כי הספק טיפל בתקלה.

#### 9.5 הזמנת רכש בדיעבד

נמצא כי הופקה הזמנת רכש בדיעבד לאחר ביצוע העבודה, כמפורט בגוף הדוח.

#### 9.6 העדר בקרה על עבודת הספק

נמצא כי מנגנוני הבקרה האמורים להבטיח כי הספק ביצע את עבודתו כראוי בין השאר באמצעות בדיקת עובד מחלקת התחזוקה ואישור מנהל המוסד החינוכי אינם מספקים כמפורט בגוף הדוח.

#### 9.7 שימוש בהזמנות ידניות

נמצא כי נעשה שימוש בהזמנות ידניות. הזמנות ידניות יכולות לגרום להזמנת עבודה ללא כיסוי תקציבי.

#### 9.8 עיכוב רב בשליחת חשבונות החיוב לעירייה

חשבונות הספק הוגשו לתשלום 3 חודשים לאחר מועד ביצוע העבודות באופן המקשה על בחינת נאותות החשבונות ביחס לעבודות שנעשו.

#### 9.9 הליך קבלת הצעות מחיר

בבחירת הקבלן להתקנת המרזב בגן יקינטון נמצאו מספר ליקויים, כמפורט בגוף הדוח.

### המלצות

- המלצתנו שהובאה לעיל לפעול לצמצום הניירת ולמחשוב פעילות מחלקת האחזקה תתרום להידוק מערך הבקרה על פעילות הקבלנים החיצוניים.
- מלבד במקרים חריגים שסיבתם תתועד, מומלץ לשלוח עובד מחלקת התחזוקה לבדיקת התקלות טרם הזמנת ביצוע העבודות תוך תיעוד הסיבות אשר הצריכו את הקריאה לספק.
- להקפיד על מילוי הזמנות רכש ואישורם טרם מסירת העבודה לספק.
- לקבוע בקרות ולעגנם בנהלי העבודה, במטרה לוודא כי העבודות הכלולות ביומני העבודה של הספקים בוצעו בפועל, בקרות כגון אישור יומני העבודה ע"י איש המוסד החינוכי, שליחת עובד תחזוקה לבדיקת עבודות הספק, וכדומה.
- בעת פניה לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר, יש לקבוע מפרט רכש אחיד לפיו כל הספקים יגישו את הצעתם הכספית.
- יש להימנע עד כמה שניתן משימוש בהזמנות רכש ידניות.

### 12. תחזוקת בינוי

#### 12.1 כללי

במסגרת הביקורת נבחנה הזמנת עבודה על סך 39 אלפי ₪ לביצוע עבודות בינוי במוסדות חינוך עפ"י כתב כמויות. להלן עיקרי ממצאינו:

#### 12.3 חיוב בגין שרות שונה מזה שהתקבל בפועל

בדיקתנו העלתה כי הקבלן חייב שעות שרברב מקצועי ושעות שרברב עוזר, עבור עבודות בגנות מבני הציבור, ולא עבור שירותי אינסטלציה. לדברי הנדסאי המחלקה – הדבר נובע מהעדר תעריף לשירותי איטום.

#### 12.4 אישור כמויות גלובאליות לספקים ללא מדידה

הכמויות המאושרות בחשבונות הביניים על ידי הנדסאי מחלקת התחזוקה הינן כמויות גלובאליות, מבלי שנעשית מדידה של הכמויות בפועל.

בחשבוניות הביניים חויבו כמויות שלא הופיעו בחשבון הסופי.

#### 12.5 היעדר תיעוד וניהול ממוחשב לכמויות המאושרות לספק

הכמויות המאושרות על ידי הנדסאי מחלקת התחזוקה לקבלן מתועדות בטפסים ידניים, מבלי שנעשה שימוש במערכת ממוחשבת לתיעוד. בשל היעדר מערכת ממוחשבת, לא ניתן להפיק דוחות בקרה לאיתור עבודות דומות שנעשו באותו הגן, איתור חיובים כפולים של הקבלן עבור אותה העבודה ועוד.

#### 12.6 תיעוד מאוחר של הכמויות המאושרות לספק

הכמויות המאושרות על ידי הנדסאי מחלקת התחזוקה לקבלן בכל עבודה אינם נכתבים במועד מתן אישור העבודה לקבלן אלא מספר ימים/שבועות לאחר מכן, בעת קבלת החשבון לתשלום.

אי תיעוד הכמויות שאושרו לקבלן בסמוך למועד אישור העבודות אינו מאפשר להנדסאי המחלקה לבצע בקרה נאותה אחר חיובי הכמויות על ידי הספק.

#### 12.7 היעדר בקרה אחר נוכחות הנדסאי מחלקת התחזוקה בשטח

הנדסאי מחלקת התחזוקה אינו מדווח על נוכחותו בשטח ולא ממלא טופסי אישור עבודה המעידים על נוכחותו בשטח, הליקויים שאיתרו והעבודות שמסר לספק.

#### 12.8 הפקת הזמנה בדיעבד

הקבלן ביצע את העבודות לפני אישור הזמנת הרכש על ידי חשבות העירייה. ביצוע רכש ללא הזמנת רכש מאושרת וחתומה אינה תקינה.

#### 12.9 שימוש בהזמנה ידנית ללא גיבוי שריון תקציבי

לספק הופקה הזמנה ידנית ללא שריון תקציבי במערכת הממוחשבת. שימוש בהזמנות ידניות עלול לגרום להזמנת עבודה ללא כיסוי תקציבי.

### המלצות

- לאשר לספקים תשלום בהתאם לעבודה המבוצעת בלבד, במקרה בו לא קיים סעיף מתאים בכתב הכמויות, יש לבצע הליך מכרזי לרכישת השירות הנדרש.
- לאשר את חשבונות הספקים לתשלום בהתאם לכמויות שבוצעו בפועל תוך קיום מדידות ובקורות אחר עבודת הספק (ללא אישורי כמויות גלובאליות). במקרה בו אין אפשרות לבצע מדידות, יש לאשר מקדמות ולבצע מדידות בתשלום החשבון הסופי.
- לבחון את האפשרות להטמעת מערכת מחשוב אשר תאפשר תיעוד ממוחשב של הכמויות שאושרו לספקים ואישור חשבונות הספקים.
- לתעד את הכמויות שסוכמו עם הספקים במועד אישור העבודה תוך צמצום פער הזמנים שבין הזמנות העבודה ותעודה.
- להימנע משימוש בהזמנות רכש ידניות.

- להקפיד על הזמנת עבודה מאושרת בטרם ביצוע העבודה.

**מבקר העירייה, מר הררי** ציין כי מנהל אגף תב"ל, מר שמואל עקרב קיבל את ההערות וכבר פועל ליישומם.

**מר לונדון** אמר כי "אגף תב"ל נותן שירותי תחזוקה למוסדות חינוך שלא נמצאים במסגרת ניהול עצמי ובו בזמן מטפל גם במוסדות חינוך הנמצאים במסגרת הניהול העצמי, כגון תחזוקת מתקני חצר, איטום גגות, מערכות מיזוג אוויר וטיפול בליקויים המחייבים טיפול דחוף, קיימים מקרים שמנהלי מוסדות חינוך לא מטפלים בתחזוקה השוטפת וכאשר ההזנחה גורמת שיווצר מקרה חירום פונים לאגף תב"ל. אני פונה להנהלת העירייה לבדוק האם הניהול העצמי בתחום התקציבי ממלא את המטרות שהוצבו לו, והאם לאור הניסיון שהצטבר האם אין מקום להעביר את כל עבודת התחזוקה, בכל מוסדות החינוך, למחלקת התחזוקה. בשולי הדברים אני אוסיף שאני מצפה ממנהל מוסד חינוכי, איש חינוך, אינני בטוח שמי שקיבל הכשרה לעסוק בחינוך, יש את הכישורים ואת הזמן להיות יזם ולהפוך את המוסד החינוכי שבניהולו למעין עסק כלכלי. "

נענה ע"י **רה"ע, מר משה פדלון** כי אכן יש ניהול עצמי בבתי ספר, אבל מרבית העבודה ובמיוחד זו הקשורה לבטיחות וביטחון מנוהלת ע"י העירייה באפס תקלות. כגון בדיקת מתקני המשחקים וקבלת תקן, אחריות על מערכות הכיבוי, המיזוג, ביקורות לקונסטרוקציה, ראדון ועוד. הכל מתבצע הלכה למעשה. לבית הספר נשאר להיות אחראי על האסתטיקה בבית הספר. הוסיף ואמר כי הינו מתכוון כן להקים צוות עירוני שיערוך ביקורת בנושא.

הודה למנהל האגף, למר בוריס נדורז' ולכל צוות העובדים במחלקה.

(1032) מחליטים פ"א לאשר המלצות המבקר הכלולות בדו"ח בנושא – מחלקת תחזוקה.

## עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא – שיפוצי קיץ במוסדות חינוך אגף תב"ל – עיקרי הממצאים וההמלצות.

### 1. מבוא

הנהלת העירייה יחד עם אגף החינוך קובעים מידי שנה את תכנית השיפוצים וההקמה של מוסדות חינוך ברחבי העיר. אגף תב"ל מבצע את עבודות השיפוץ או ההקמה שהועברו לאחריותו באמצעות משכ"ל. יצוין כי חלק מעבודות השיפוץ, כגון עבודות פיתוח ואינסטלציה נעשים באמצעות קבלנים שנבחרו בהליך מכרזי שניהלה העירייה. בשנת 2014 הוקמו ע"י אגף תב"ל 14 גני ילדים. בשנת 2015 בוצעו עבודות שיפוץ והקמת חדרים ממוגנים ב-4 גני ילדים והקמת חדרים ממוגנים ללא שיפוץ ב-7 גני ילדים נוספים.

### 4. נהלים

נוהל העבודה של מחלקת התחזוקה אינו מסדיר את כל תחומי פעילות המחלקה בכל הקשור בשיפוצי קיץ במוסדות החינוך כמפורט בגוף הדוח.

### המלצה

- לעגן את כל פעילויות המחלקה במסגרת של נהלי העבודה ולאשר את הנוהליים מעודכנים בתו תקן איזו (ISO) כמקובל בעירייה.

### 5. היעדר כח אדם מקצועי מספק

למרות ריבוי עבודות בינוי ותחזוקה הכוללות אלמנטים הנדסאים, מחלקת התחזוקה כוללת למועד הביקורת מהנדס אחד (מנהל המחלקה) והנדסאי נוסף בלבד. יצוין, כי היקף הפרויקטים המנוהלים על ידי מחלקת התחזוקה גדל לאורך השנים ומוערך כיום בכ - 60 מיליון ש"ח בשנה.

### המלצה

- לנוכח היקף עבודות הבינוי לשקול לעבות את כוח האדם המקצועי, במהנדס או הנדסאי.

### 6. התקשורת בין העירייה לקבלני משכ"ל

#### 6.1 כללי

בחירת הקבלנים נעשתה באמצעות חברת משכ"ל, ההתקשרות הינה מול הקבלנים בהתאם לתנאים שנקבעו במכרז שניהלה משכ"ל. העירייה רוכשת ממשכ"ל שרותי ניהול, התשלום לקבלנים מועבר למשכ"ל המנכה את דמי הניהול ומעבירה את התמורה לקבלנים.

#### 6.2 אי קיומו של חוזה להסדרת התקשרות העירייה עם משכ"ל

לא קיים חוזה בין העירייה למשכ"ל המסדיר את תחומי אחריות משכ"ל בפרויקטים המנוהלים על ידם עבור אגף תב"ל, לרבות שירותי הניהול, אחריות משכ"ל לליקויים כשלים בביצוע הפרויקט, ואי עמידה בלוחות זמנים ועוד.

#### 6.3 בקרה אחר התקורה המשולמת למשכ"ל

הצעות הספקים המועברות לעירייה על ידי משכ"ל כוללות את הצעות הקבלנים יחד עם תקורת משכ"ל, ללא הפרדה בין הצעת הקבלן לתקורה.

משכ"ל לא מעבירים לעירייה את ההצעות החתומות על ידי הקבלנים ולא מעבירים מידע בדבר הסכומים ששולמו על ידם בפועל לקבלנים.

אי הפרדה בין התמורה לקבלנים לתקורת משכ"ל אינו מאפשר בקרה אחר שיעור התקורה למשכ"ל במיוחד לנוכח השינוי בשיעור התקורה.

#### 6.4 חוזה מפורט בין העירייה לקבלנים

חוזה ההתקשרות בין העירייה לקבלנים, אינם מסדירים את כל תנאי ההתקשרות המקובלים בעת חתימת הסכמים עם קבלני ביצוע (ערבויות, בטחונות, מנגנון קנסות במקרה של הפרה/אי עמידה בתנאי הסכם ועוד).

החוזה קובע כי כללי ההתקשרות שנקבעו במכרזי משכ"ל יחולו על התקשרות העירייה עם הקבלנים אך החוזים שנחתמו בין משכ"ל לקבלנים אינם בידי העירייה.

#### המלצות

- להסדיר את תנאי ההתקשרות בין העירייה למשכ"ל בחוזה מפורט.
- לקבל ולתעד את ההצעות החתומות של הספקים, כפי שהוגשו למשכ"ל וכן את חוזי ההתקשרות בין משכ"ל לקבלנים.

#### 7. בחירת קבלני הביצוע לפרויקטים

##### 7.2 רכישת שירותי ניהול ממשכ"ל בנוסף להעסקת מפקח

מעבר לקבלת שירותי ניהול ממשכ"ל, העירייה מינתה לפרויקטים מפקח. בבדיקת תחומי האחריות של המפקח ומשכ"ל נמצאו משימות חופפות כמפורט בגוף הדוח.

יצוין, כי מעבר לחשש לרכישת שירותי ניהול כפולים, עולה החשש כי תחומי ניהול שלא ברור מיהו הגורם המבצע, לא ינוהלו כלל.

##### 7.3 חתימת גורם יחיד על פרוטוקול פתיחת המעטפות במשכ"ל

פרוטוקול פתיחת המעטפות המועבר לעירייה ממשכ"ל בהליך המכרזי בו נבחר אחד הקבלנים, נחתם על ידי גורם יחיד במשכ"ל, ללא חתימה של גורם נוסף מטעמם. חתימה של גורם יחיד, מונעת קיומה של בקרה נאותה בהליך המכרזי.

#### המלצות

- להגדיר בהסכם שיחתם עם משכ"ל את שירותי הניהול הנרכשים ותחומי האחריות כך ששירותיהם לא יחפפו לשירותים הנרכשים על ידי העירייה ממפקחי הפרויקטים.
- לוודא כי פרוטוקולי פתיחת המעטפות נחתמים על ידי 2 גורמים שונים, תוך מתן עדיפות לנוכחות גורם מטעם העירייה בעת פתיחת המעטפות.



## 8. תקצוב עבודות השיפוץ

### 8.2 חריגה מתקציב הפרויקט

בביקורת נמצא כי בפרויקט שנעשה על ידי העירייה עם הקבלן גיל סאבו, חרגה העירייה מהיקף החוזה עם הקבלן בכ- 17.2%, חריגה של חצי מיליון ₪. כיוון שהעירייה אישרה תב"ר בסכום גבוה בכ- 14% מהנדרש (כמיליון ₪), לא היה צורך בהגדלת התב"ר. מבדיקה מדגמית של 4 פרויקטים להקמת גני ילדים שנעשו על ידי אגף תב"ל בשנת 2014 נמצא כי גם בפרויקטים אלו נמצאו חריגות שבין 3% לכ- 18% כמפורט בגוף הדוח.

קיומן של חריגות מהתקציבים בשלושה מארבעת הפרויקטים שנדגמו, מצביעות על הערכה חסרה של כתבי הכמויות הנערכים על ידי העירייה.

### 8.3 רישום הוצאות בתב"ר הלא מתאים

מניתוח סעיפי התב"רים עולה כי העירייה כללה תשלומים עבור אגרות/יועצים בתב"ר שפתחה לצורך מימון בניית חדרי המיגון.

### המלצות

- לבחון את את הסיבות לחריגות מתקציבי הפרויקטים כחלק מהליך הפקת לקחים.
- להקפיד על סיווג נכון של ההוצאות לתב"רים.

## 9. צווי התחלת עבודה התרי בניה ולוחות זמנים

### 9.2 הוצאת צו תחילת עבודה טרם קבלת היתרי הבניה

ממצאינו מעלים כי צווי תחילת עבודה לביצוע עבודות השיפוץ הוצאו לפני שהיתרי הבניה לביצוע הפרויקטים התקבלו. נדגיש כי צו תחילת העבודה לא כלל הגבלה לגבי העבודה המותרת לקבלן לביצוע או הערה בדבר אי קיומו של היתר בניה. הוצאת צו תחילת עבודה ותחילת ביצוע העבודות, טרם קבלת היתר בניה, שהשגתו עלולה להימשך זמן רב, חושפת את העירייה לביצוע עבירות בניה.

### 9.3 ביצוע עבודות ללא היתרי בניה

בחינת חשבונות הקבלנים מעלה כי העירייה החלה בביצוע העבודות להקמת חדרי המיגון לפני מועד קבלת היתרי הבניה כמחויב בחוק כמפורט בגוף הדוח.

### 9.4 אי הוצאת צו תחילת עבודה שלב ב' לפרויקט

הפרויקטים חולקו לשני שלבים שלב א כלל שיפוץ 2 גני ילדים ושלב ב' כלל הקמת ממדים בגנים נוספים. צו תחילת הביצוע של שלב ב' יצא לקבלן רק ביום 26.8, לאחר מועד סיום העבודות. מהאמור עולה, כי העירייה לא הוציאה לקבלנים צו תחילת עבודה לביצוע שלב ב' של העבודות הקמת חדרי המיגון ב- 3 גני ילדים, טרם תחילת העבודות.

### 9.5 אי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים

עפ"י לוחות הזמנים על הקבלן לסיים את עבודתו ביום 23.8.2015 מועד המותיר לעירייה כשבוע לטפל בליקויים שיתגלו. הגנים נמסרו לעירייה ביום 3.9.2015 (יום פתיחת שנה"ל). לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, החריגה מלוחות הזמנים נוצרה בשל הרחבת היקף העבודות.

### 9.6 אי סיום תיקון הליקויים בגנים טרם פתיחת שנה"ל

בשל מסירת הפרויקט באיחור, לא נמסרו לקבלן הערות לגבי הבעיות הקיימות בגנים רקפת ונרקיסים ההערות נמסרו לקבלן ביום 7.10.2015. בשאר הגנים בהם נערך פרוטוקול מסירה לא

תוקנו הליקויים טרם פתיחת שנת הלימודים. לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, בתום שנת הבדק של הפרויקט יערכו סיורים נוספים לבדיקת תקינות הגנים ותיקון הליקויים.

### המלצות

- להקפיד על הוצאת צווי עבודה והתרי בניה כנדרש, יש להנחות את המפקחים לוודא כי לא מבוצעות עבודות הטעונות היתר לפני קבלת התרי בניה.
- במקרים בהם מוציאים צווי תחילת עבודה לפני קבלת היתר בניה יש להגביל את צווי תחילת העבודה רק לעבודות שאינן צריכות היתר.
- יש לוודא כי הקבלן עומד בלוחות הזמנים שנקבעו לפרויקט ולבחון את האפשרות להטלת סנקציות על הקבלן במקרה של אי עמידה בלוחות הזמנים.

### 10. הליך הבחירה ואישור העסקת המפקח

מהנתונים המפורטים בגוף הדוח עולה כי המפקח הגיש את הצעתו ביום 12.1.2015, והחל בעבודתו בסמוך למועד זה. הסדרת העסקת המפקח נעשתה לאחר שהתחיל בעבודתו כדלהלן:

- הצעות מחיר מ- 2 מפקחים נוספים התקבלו 3 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (27.4.2015).

- אישור ועדת היועצים התקבל כ- 4.5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (4.6.2015).

- החוזה המסדיר את עבודת המפקח נחתם כ- 5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (18.6.2015).

מהאמור עולה, כי אגף תב"ל הפעיל את המפקח במשך כ- 5 חודשים, ללא קבלת אישור ועדת יועצים מבלי שנחתם עם המפקח חוזה המסדיר את תחומי אחריותו וללא הליך בחירה ראוי.

### המלצה

- להקפיד על קיומו של הליך בחירה נאות למפקחים. כמו כן, יש להימנע מהפעלת מפקחים בפרויקטים טרם קבלת אישור ועדת היועצים, הוצאת הזמנת עבודה וחתימה על החוזה.

### 11. בדיקת חשבונות הקבלנים

#### 11.1 כללי

חשבונות הקבלנים מוגשים מדי חודש בהתאם לקצב התקדמות העבודה, בסיום הפרויקט מגיש הקבלן חשבון סופי. המפקח מאשר בחתימתו את חשבונות הקבלן שהינם על בסיס כתבי הכמויות שבוצעו בתקופת החשבון.

#### 11.2 אי בדיקת חשבונות הביניים המוגשים לתשלום

המפקח אישר את חשבונות הביניים בפרק זמן קצר ממועד קבלת החשבון, לעיתים ביום קבלת החשבון מבלי שביצע אף תיקון לכמויות שחויבו על ידי הקבלן בחשבון הביניים ומכאן מסקנתנו כי חשבונות הביניים מאושרים ללא בדיקת כמויות. התנהלות זו יכול שתגרום לתשלומים עודפים, שכן במקרה בו יאשר המפקח תשלום מעבר למגיע לקבלן, יהיה קושי בביטול התשלום העודף אם זה יתגלה רק בעת אישור החשבון הסופי.

### 11.3 תשלום בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא סופקו בפועל

ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי העירייה שילמה בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא אושרו בחשבונות הסופיים ומכאן חיזוק למסקנתנו כי חשבונות הביניים לא נבדקים על ידי המפקח. במקרה של מחלוקת עם הקבלן אישור חשבונות הביניים יכול להתפרש כאישור הכמויות שבוצעו, אנו סבורים שיש מקום לשקול תשלום מקדמות במקום אישור חשבונות ביניים ללא בדיקה ראויה.

### 11.4 היעדר תיעוד למועד קבלת חשבונות הקבלן ומועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל

בחלק מהחשבונות שנבדקו לא נמצא תיעוד למועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולמועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל. היעדר תיעוד כאמור אינו מאפשר לבחון את משך הזמן שלקח למפקח ולמשכ"ל לאשר את חשבונות הקבלנים.

### 11.5 עיכוב רב בבדיקת החשבונות הסופיים של הקבלנים ואי תשלום במועד

החשבון הסופי של אחד הקבלנים אושר כ- 4 חודשים לאחר הגשתו באופן שאינו מאפשר לעירייה לעמוד במחויבות החוזית של תשלום החשבון הסופי, תוך 60 יום ממועד הגשתו.

### המלצות

- במקרה בו המפקח אינו יכול לאשר את הכמויות בחשבונות הביניים יש לשקול תשלום מקדמות לקבלנים.
- להקפיד על תיעוד מועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולבצע בקרות אחר אישור/דחיית החשבונות במועדים שסוכמו עם הקבלנים.

### 12. יישום הערות בדוחות המפקח

במהלך עבודת הקבלנים מפקח הפרויקט מבצע סיורים ומוציא דוחות פיקוח הכוללים הערות לקבלנים ודרישה לתיקון ליקויים, נדגיש כי ליקויים אלו נמצאו תוך כדי עבודת הקבלן. במסגרת הביקורת ביצענו סיורים במטרה לוודא כי הליקויים שנכללו בדוחות המפקח תוקנו. נדגיש כי אחריות שנת הבדק מיועדת לליקויים שנתגלו ממועד המסירה, ליקויים שנתגלו תוך כדי עבודה יש לתקנם מיידית עוד טרם המסירה. ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי למועד הסיור כ-5 חודשים לאחר מסירת הגנים לעירייה, קיימים ליקויים שהופיעו בדוחות המפקח ועדין לא תוקנו. נראה כי עקב לוחות הזמנים הקצרים אין הקפדה על מסירת הגנים לאחר תיקון הליקויים.

### המלצה

- לפעול לתיקון הליקויים תוך כדי העבודה ובסמוך ככל האפשר לסיומה, ניתן לעשות זאת חופשות ספטמבר ולא לחכות לסיום שנת הבדק.

מר לונדון ביקש להתייחס "התשלום לקבלנים מועבר למשכ"ל המנכה את דמי ניהול ומעבירה את התמורה לקבלנים, היקף העבודות הינו כ-60 מיליון שקל בשנה, משכ"ל גובה 6.5% עבור שירותי ניהול. אני פונה לעירייה לבחון את האפשרות להיעזר בשירותי המשכ"ל. כחבר בוועדת מכרזים שמעתי לא פעם מספקים ומקבלנים כי התעריפים של משכ"ל הינם מנופחים ומותירים להם רווחים

שוליים. קבלנים מעוניינים לעבוד עם עיריית הרצליה בגלל האיתנות הפיננסית ומוסר תשלומים שיכול להוות מופת לגופים אחרים.

לדעתי, הניסיון הרב שיש לעירייה והיקף הרב של העבודות, מצדיקים לבדוק, אני אומר שוב, לבדוק, הקמה של מחלקת מכרזים וייעוץ משפטי ראוי, עם איש ניסיון עשיר בתחום הלוגיסטיקה, מחלקה כזו אמורה לתת שירות מקצועי ברמה גבוהה לכל המכרזים שהעירייה נזקקת להם. אם היקף הפרויקטים הינו 60 מיליון שקל בשנה והעמלה למשכ"ל היא 6.5%, אנחנו יכולים להעסיק בסכום זה 16 עובדים בעלות שכר של כ-20,000 שקל לחודש. "

במענה למר לונדון, ציין **רה"ע, מר פדלון** כי עבודות רבות מועברות לחברה הכלכלית. בשנת 2013 היקף עבודתה של החברה הכלכלית היה 40 מיליון והיום הוא למעלה מ-300 מיליון שקלים. הוסיף כי לאחרונה התקבל החזר של כחצי מיליון שקלים ממשכ"ל, כך שזה לא 6.5% זה יורד. בכל מקום שניתן לעשות באמצעים של העירייה הדבר נעשה.

**מאיה כץ** הוסיפה כי לכל מכרז בעירייה לוחות זמנים משלו, ואם על כל עבודה יצטרכו לצאת למכרז תהליכי העבודה בעירייה יהיו מאוד קשים, לכן העבודה מול משכ"ל מקצרת הרבה מאוד בירוקרטיה שבגינה יש לשלם עמלה מסוימת, אבל היא גורמת ללוחות הזמנים לעמוד כפי שהם.

**רה"ע** ציין כי עוד בשנת 2005 בהיותו ראש אגף תב"ל, יחד עם השותפים בעירייה, הוצע לעירייה לבנות תוכנית לשיפוצי הקיץ בבתי ספר, לקחת בית ספר ולבנות אותו מחדש מהמסד ועד הטפחות ולהתאימו למציאות המשתנה, והתנאי היה שהדבר יעשה ללא תוספת כוח אדם. הדבר נעשה עם תוכנית חומש מאוד מובנית ומסודרת לחמש שנים. הסתיימה התוכנית נבנתה תוכנית חומש שנייה לחמש שנים נוספות. היום כמעט הוקפו כל בתי הספר.

(1033) מחליטים פ"א לאשר המלצות המבקר הכלולות בדו"ח בנושא – **לשיפוצי קיץ במוסדות חינוך**.

## **ב. מעקב אחר תיקון ליקויים**

**המבקר, מר ירון הררי** אמר כי המעקב מבוצע באמצעות שאלונים, המופצים ליחידות המבוקרות והן אלה שממלאות האם תיקנו הליקוי או הצעדים שהם נקטו כדי למלא את החלטות המועצה. החומר הוגש לוועדה לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל שהנפיקה פרוטוקול ומכתבים ליחידות לתיקון הליקויים.

מבקש להודות לראש העירייה על התמיכתו בביקורת והכרתו בחשיבותה של הביקורת.

**מר לונדון** ביקש לציין שתי נקודות "הסעיף הראשון ניקיון החוף, עד כמה שידוע לי, ואם אני טועה, ויונתן וודאי יתקן אותי, חלק משטח החופים מנוקה על ידי החברה לפיתוח התיירות ורוב החופים

מנוקים על ידי העירייה. הנושא עלה לדיון כבר לפני זמן רב ודומני שהגיעה העת לקבל החלטה מי אחראי על ניקיון החופים. הערה שנייה, בנושא השירות הפסיכולוגי החינוכי, שהוא במסגרת דו"ח תיקון ליקויים, לנוכח הממצאים החמורים בדו"ח הקודם של המבקר, ביקשתי בוועדת הביקורת לא להסתפק בתגובה שקיבלנו, אלא לבצע ביקורת נוספת ולא להסתפק במילוי שאלונים, כדי לוודא שהליקויים החמורים תוקנו. למיטב הבנתי, בקשתי התקבלה ותבוצע ביקורת נוספת בשירות הפסיכולוגי החינוכי".

**רה"ע** סיכם והודה למר יריב פישר, יושב ראש וועדת הביקורת ולחברי הוועדה, על הדיונים הרציניים, הענייניים וההמלצות שהובאו בפני המועצה לאישור והבטיח כי ההמלצות ייושמו הלכה למעשה. הודה לירון הררי, מבקר העירייה, על עבודה מקצועית, איכותית ומצוינת, לעוזריו שי קציר ומירה שר שלום, הודה למנכ"ל העירייה שסייע לביקורת העירונית, למנהלים ועובדים בעירייה שסייעו בעבודת המבקר ששיתפו פעולה וממשיכים את עבודתם למען תושבי העיר הרצליה.

#### ג. דו"ח ביקורת מפורט של משרד הפנים לשנת 2016

למועצה הועבר דו"ח בקורת מפורט לשנת 2016 שנערך עבור משרד הפנים ע"י משרד רו"ח שטראוס לזר ושות'.

**רה"ע** הוסיף כי הדו"ח חיובי ביותר. הודה לצוות הגזברות וממ"מ מקום הגזבר. שב והודה למבקר העירייה ולצוותו.

#### הישיבה ננעלה

ראש העירייה:

**רשמה**: רינה זאבי-ע. מנהל אגף