

פ"כ מס' 74

מישיבת מועצה שלא מן המניין

שהתקיימה ביום שלישי, י' באלול תשע"ח, 21.8.18

פדלון	משה	-	רה"ע – יו"ר הישיבה	<b>נוכחים:</b>	
כץ	מאיה	-	סגנית ומ"מ ראש העירייה		
פרישקולניק	איה	-	סגנית ראש העירייה		
בל	עפרה	-	סגנית ראש העירייה		
וייס	צבי	-	סגן רה"ע		
גוזלן	גרי	-	חבר מועצת העירייה		
לונדון	יוסף	-	חבר מועצת העירייה		
עולמי	ירון	-	חבר מועצת העירייה		
ועקנין	משה	-	חבר מועצת העירייה		
קוממי	יוסי	-	חבר מועצת העירייה		
פישר	יריב	-	חבר מעצת העירייה		
תימור	ליאת	-	חברת מועצת העירייה		
יעקובוביץ	יונתן	-	חבר מועצת העירייה		
רפאל	טובה	-	חברת מועצת העירייה		
ברדה	אבי	-	חבר מועצת העירייה		
סטרוגו	תום	-	חבר מועצת העירייה		<b>נעדרים:</b>
יסעור	יהונתן	-	חבר מועצת העירייה		
אתגר	איריס	-	חברת מועצת העירייה	<b>מוזמנים:</b>	
יהודה	בן עזרא	-	מנכ"ל		
ג'ו	ניסימוב	-	סמנכ"ל בכיר לעירייה		
ששון	מועלם	-	עוזר ראש העיר		
עו"ד ענת	בהרב-קרן	-	יועמ"ש		
רינה	זאבי	-	מנהלת מחלקת ארגון ותיאום		
רוני	חדד	-	גזבר העירייה		
חיים	שגיא	-	משנה למנכ"ל לענייני משאבי אנוש		
רוני	גאון	-	מנהל אגף שאיפה		
מישל	עצמון	-	מנהלת מחלקת ועדות העירייה		
אהרון	סלצברג	-	מנהל אגף רווחה		
אמיר	זיו	-	מנהל אגף מחשוב		
שלומי	אסולין	-	מנהל אגף הכנסות העירייה		
ירון	הררי	-	מבקר העירייה		
דורית	בסמן	-	דוברת		
יהודה	פישמן	-	ע. סגנית רה"ע		

## סדר היום

דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2017, ובהמלצות ועדת הביקורת.

לסדר היום צורפו:

א. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2017.

ב. המלצות ועדת הביקורת.

**מבקר העירייה מר ירון הררי** ציין את השלבים העיקריים והדיונים המוקדמים שנערכו בעניין הדו"ח במסגרת המחלקות המבוקרות, האגפים, מנכ"ל העירייה ורה"ע ובסופו של דבר דיון בוועדת הביקורת. חלק ניכר מההמלצות התפעוליות התקבלו ע"י המבוקרים וחלקן תוקן או יושם במהלך הביקורת או מיד לאחריה. ציין את עבודת הועדה וביקש להודות לחבריה. אמר כי מאחר ומרבית ההמלצות מקובלות ומבוצעות מבקש בישיבה זו להתרכז בהערות מערכתיות.

## עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא – מחלקת רישוי עסקים

### מספור הסעיפים מקביל למספור בד"ח המפורט

#### 1. כללי

##### מבנה אירגוני

מחלקת רישוי עסקים ושילוט באגף שאיפ"ה (להלן: המחלקה) מופקדת על כל הקשור ביישום חוק רישוי עסקים ובניהול מערך הפקת רישיונות העסק.

##### 4.1 הגדרות תפקידים ותחומי אחריות

במחלקה הגדרות תפקיד מסודרת לעובדים, המפרטות תיאור התפקיד, תחומי אחריות ופירוט המשימות העיקריות כנדרש.

##### 4.2 עמידה בהוראות משרד הפנים

חוזר מנכ"ל 3/2004 של משרד הפנים (להלן: "חוזר המנכ"ל") מגדיר ארבעה סוגי תפקידים בתחום רישוי עסקים, את דרישות המשרה ואת תחומי האחריות של כל בעל תפקיד. בדיקתנו מעלה כי בעלי התפקידים הרלוונטיים עומדים בדרישות ההשכלה הקבועים בחוזר מנכ"ל האמור.

##### 4.3 הכשרה והשתלמויות

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע את ההכשרות הנדרשות מכל בעל תפקיד בתחום רישוי עסקים

## ממצאים

– מבדיקת הביקורת עולה כי עובדי המחלקה לא עברו הכשרה ברישוי עסקים כנדרש מהוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

– עובדי המחלקה לא השתתפו בהדרכות ובהשתלמויות התקופתיות המועברות על ידי משרד הפנים בתחום רישוי עסקים. יצוין כי פקידת הרישוי עברה בשנת 2017 השתלמות ברישוי עסקים בפעם הראשונה מאז כניסתה לתפקיד.

תחום רישוי עסקים נתון תחת רפורמות ושינויים ומצריך השתלמויות שוטפות לצורך הבטחת עמידה בהוראות החוק.

### המלצות

- לפעול להכשרת עובדי המחלקה, בהתאם לתפקידם, הן באמצעות הקורסים הבסיסיים המחויבים והן באמצעות השתלמויות וימי עיון.
- למסד תוכנית השתלמויות והדרכות שוטפות בתחום רישוי עסקים לעובדי המחלקה, שתכלול בין השאר את ההשתלמויות התקופתיות המועברות על ידי משרד הפנים.

### 4.4 הסמכת פקחים

הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפשרת הסמכת מפקחי רישוי העסקים כפקחים עירוניים. המשמעות הינה כי מפקחי רישוי העסקים יוכלו לתת לעסקים דוחות גילוי עבירה, זאת בניגוד למצב הנוכחי בו עסק חדש שנפתח ומאותר על ידי המפקחים מקבל דוח ביקור על גביו מצוין כי עליו להגיש בקשה לרישיון עסק.

### ממצאים

- על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל המחלקה, מפקח רישוי העסקים לא מבצע בפועל את תפקידו המוגדר לפקח ולאכוף את יישום החקיקה הרלוונטית בתחום רישוי עסקים, אלא משמש כאיש קשר של המחלקה מול גורמי המשטרה וכיבוי אש וכן אחראי על נושא ההיתרים על פי חוקי העזר העירוניים. עוד נמסר על ידי מנהל המחלקה כי מי שמשמשים בפועל כמפקחים הם התברואנים.
- למרות שחוזר מנכ"ל משרד הפנים, מאפשר להסמיך את מפקחי רישוי העסקים כפקחים עירוניים, מפקח רישוי העסקים בעירייה אינו מוסמך כפקח עירוני.

### המלצות

- להסדיר את תפקידי עובדי המחלקה באופן שהתברואנים המשמשים כמבקרי רישוי עסקים יוגדרו בהתאם לתפקידם בפועל.
- לשקול הסמכה של מבקרי רישוי העסקים כפקחים עירוניים.

### 5. תקציב

### ממצאים

- ההכנסות בגין אגרות רישיונות עסק וההכנסות בגין התרים המוענקים לעסקים מכוח חוקי עזר עירוניים כגון היתר שולחנות וכיסאות וכדומה נרשמים בסעיף אחד באופן שאינו מאפשר ניתוח ובקרה אחר היקף ההכנסות על פי סעיפים.
- נמצא כי חלה ירידה בסעיפי ההכנסות הנ"ל בהיקף של 574 אלפי ₪ בשנת 2015 ל- 340 אלפי ₪ בשנת 2016 ירידה של 41%.

## המלצות

– לבחון את הסיבות לירידה בהיקפי גביית האגרות בתחום רישוי עסקים.

## **6. נהלים**

### **6.2 נוהל רישוי עסקים**

נוהל עירוני מס' 5.5.03.01 – "פיקוח וקידום רישוי עסקים" (להלן: "נוהל רישוי עסקים"), עוסק בהליך רישוי העסקים באופן כללי וכולל את פירוט החובות החוקיות החלות על בעלי העסקים. אולם הנוהל אינו מגדיר באופן מפורט את תהליכי העבודה הפנימיים באגף ואת אופן יישום הוראות החוק עבור שורת תהליכי עבודה פנימיים, כמפורט בגוף הדוח. זאת ועוד נוהל רישוי עסקים אינו מעודכן בהתאם לשינויים שחלו בהוראות החוק ובתקנות. כך למשל הנוהל מפנה עדיין לצו רישוי עסקים, עסקים טעוני רישוי, התשנ"ה 1995 ואינו מפנה לצו רישוי העסקים המעודכן שיצא בשנת 2013.

## המלצה

– להסדיר נהלי עבודה פרטניים עבור תהליכי העבודה השונים של המחלקה בתחום רישוי עסקים.

## ממצא

למחלקה אין תוכנית עבודה שנתית, הקובעת יעדים ומטרות מדידים, כגון תדירות הביקורות בעסקים, קביעת יעד להפחתת מספר העסקים ללא רישוי, וכדומה.

## המלצה

– לשקול הכנת תוכנית עבודה שנתית שתכלול את היעדים, המשאבים הדרושים להשגתם מדדים לביצועם.

## **8. דיווחים שנתיים**

### **8.2 דיווח שנתי למשרד הפנים**

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 כי כל רשות מקומית תהיה מחויבת להעביר דוח שנתי מקוון המפרט את העסקים טעוני הרישוי וסטטוס הטיפול בהם (להלן: "הדיווח השנתי למשרד הפנים").

## ממצאים

– הדיווחים השנתיים למשרד הפנים אינם כוללים נתונים בדבר מספר ביקורות רישוי עסקים שנערכו במהלך שנת הדיווח, נתון זה נדרש כבר משנת 2011. נתון זה חיוני כיוון שהוא מעיד על הפעילות השוטפת של מחלקת רישוי עסקים במהלך השנה להבטחת העמידה בהוראות חוק רישוי עסקים ובכללן שמירה על בריאות הציבור.

– הדיווח בגין "פריטים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק", אינו כולל פירוט הגורם אשר דחה את בקשת הרישיון (רוב הבקשות שסורבו מצויין בעמודת הגורם "אחר" ללא פירוט), זאת שלא על פי הנדרש מהנחיות הדיווח של משרד הפנים.

## המלצות

– להקפיד שהדיווחים השנתיים למשרד הפנים יכללו את מספר ביקורות רישוי עסקים שנעשו בשנת הדיווח, וכן את פירוט הגורם אשר דחה את בקשת הרישיון כנדרש מהוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

### 8.3 דיווח שנתי להנהלת העיר

מידי שנה מוגש דו"ח שנתי על פעולות העירייה. הדו"ח מכיל נתונים על פעילות אגפי העירייה והתאגידים העירוניים (להלן: "דוח על פעולות העירייה"). גם מחלקת רישוי עסקים מעבירה דיווח שנתי להנהלת העיר אשר נכלל בדוח על פעולות העירייה.

### ממצאים

בדיווחי המחלקה להנהלת העיר, דווח כי הוגשו בשנת 2016 8 כתבי אישום בתחום רישוי עסקים, בעוד שבאותו דוח דווח על ידי התביעה העירונית כי הוגש כתב אישום אחד בלבד בתחום רישוי עסקים.

### המלצה

– לבחון את הסיבות לנתונים הסותרים בכל הקשור למספר כתבי האישום שהוגשו בין מחלקת רישוי עסקים לתביעה העירונית בכל הקשור למספר כתבי האישום שהוגשו בתחום רישוי עסקים.

## 9. עסקים ללא רישיון

מנתוני משרד הפנים לשנת 2015 עולה כי אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון בממוצע ארצי עמד על כ- 31%. כאשר מתייחסים לרשויות יהודיות השיעור יורד ל-29%. כאשר בודקים רק עירויות אחוז העסקים ללא רישיון יורד ל-27% בממוצע ארצי. במחקר שנערך בשנת 2007 על ידי משרד הפנים בנושא רישוי עסקים נמצא כי לא ניתן להגיע למצב של 100% רישוי, זאת בשל העובדה שתהליך השגת הרישיון מתחיל רק לאחר פתיחת העסק, כלומר באופן מובנה כל העסקים החדשים מתחילים לפעול בחודשים הראשונים ללא רישיון. בנוסף, בכל רשות יש אחוז מסוים של עסקים שנסגרו אשר המידע אודות סגירתם לא נקלט וכו'.

### ממצאים

עפ"י דיווחי המחלקה שיעור העסקים טעוני הרישוי ללא רישיון הינו בשיעור של 10% בשנת 2016 נמוך מהממוצע הכלל ארצי המגיע עפ"י נתוני משרד הפנים לשיעור של כ-30%. יחד עם זאת כ-63% מכלל העסקים ללא רישוי בעיר היום עסקי מזון.

## 10. סטטוס רישיונות

מקרב העסקים טעוני הרישוי יתכנו עסקים אשר טרם הסדירו את קבלת הרישיון כיוון שתהליך השגת הרישיון מתחיל רק לאחר פתיחת העסק בפועל ובאופן מובנה כל העסקים החדשים מתחילים לפעול בחודשים הראשונים ללא רישיון. בנוסף לכך, בכל רשות מקומית ישנם עסקים שרישיונם נשלל וכן עסקים ותיקים שלא קיבלו רישיון והסיכוי שיקבלו רישיון בעתיד קלוש. מכאן, שבכל רגע נתון, גם ברשות היעילה והמקצועית ביותר לא ניתן להגיע למצב של 100% רישוי.

## 10.2 סטטוס רישיונות

במערכת קיימים למועד הביקורת 1,174 עסקים פעילים עם 1,404 מהויות (פריטי רישוי מצו רישוי עסקים). מערכת רישוי עסקים מקצה באופן אוטומטי בהתאם לנתוני הרישיון, מהותו ותוקפו, סטטוס לכל עסק במערכת. כל למשל במידה ולא הוגדר תוקף לרישיון ייקבע סטטוס "ללא תוקף מוגדר". במידה ותוקף רישיון העסק לא חודש למעלה משנה יקצה לעסק סטטוס "לא חודש למעלה משנה".

## ממצאים

- מהנתונים עולה כי כ-70% מהעסקים טעוני הרישוי בעיר מחזיקים ברישיון עסק. 25% מהעסקים נמצאים בתהליך רישוי, וכ-5% מהעסקים הם ללא רישיון כדין ואמורים להינקט כנגדם צעדי אכיפה. בפועל מנתוני האכיפה עולה כי במהלך שנת 2016 הוגשה תביעה אחת בגין הפרת הוראות חוק רישוי עסקים.
- מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים עסקים אשר נמצאים בסטטוס אשר מחייב העברת התיק לגורמי האכיפה העירוניים, כדלהלן:
  - סטטוס 4 "לא הוגשה בקשה" - 23 מהויות הוא סטטוס של תיקים אשר נפתחו על ידי מפקחי רישוי עסקים בעקבות ביקורת אולם בעל העסק לא הגיש בקשה לקבלת רישיון עסק.
  - סטטוס 2 "לא חודש למעלה משנה"- 2 מהויות הינם עסקים פעילים שלא חידשו את רישיונם מעל לשנה.
  - סטטוס 5 "נדחה" - 41 מהויות הם תיקים אשר אחד מגורמי הרישוי סרב לבקשת הרישיון.
- לביקורת, נמסר כי תיקים אלו לא עוברים לטיפול הפיקוח העירוני או גורמי אכיפה אחרים אלא מטופלים על ידי המחלקה באופן פנימי. טיפול המחלקה, כולל ביקור מפקח רישוי עסקים המקצה לבעל העסק 30 ימים לתיקון ההפרה. בשנת 2016 רק במקרה אחד הוגש כתב אישום כנגד בעל עסק.

## המלצות

- להגביר את שיתופי הפעולה עם גורמי האכיפה ברשות כגון הפיקוח העירוני והתביעה העירונית. בכל הקשור לעסקים שאינם מגישים בקשה וכאלה שבקשתכם סורבה ואינם נוקטים בצעדים הנדרשים להסדרת הרישיון.

## 11. הליך הרישוי

### 11.2 בקשה לחוות דעת מקדמית (שלב אופציונלי)

למגיש הבקשה לרישיון עסק שלב אופציונלי, המאפשר למגיש הבקשה לקבל מידע מוקדם כגון: הגדרת סוג העסק לפי צו רישוי עסקים; בעיות רישוי צפויות; הצורך בהוצאת היתר בניה למבנה העסק או שינוי יעוד למבנה; פרטים על גורמי ונותני הרישוי הנדרשים לאשר את העסק, וכיוצ"ב.

### 11.2 בקשה לחוות דעת מקדמית (שלב אופציונלי)

למגיש הבקשה לרישיון עסק שלב אופציונאלי, המאפשר למגיש הבקשה לקבל מידע מוקדם כגון: הגדרת סוג העסק לפי צו רישוי עסקים; בעיות רישוי צפויות; הצורך בהוצאת היתר בניה למבנה העסק או שינוי יעוד למבנה; פרטים על גורמי ונותני הרישוי הנדרשים לאשר את העסק, וכיוצ"ב.

#### ממצאים

- בנוהל רישוי עסקים העירוני אין התייחסות לשלב בקשת חוות דעת מקדמית.
- באתר האינטרנט של העירייה לא מפורסם כי ניתן לקבל חוות דעת מקדמית. חוסר הפרסום של אפשרות הבקשה לחוות דעת מקדמית עשויה להסביר לפחות באופן חלקי, את אחוז הבקשות הנמוך במיוחד לחוות דעת מקדמי (2% בשנת 2015 ו-0% בשנת 2016 ו-2017). נראה כי המידע בדבר האפשרות לקבלת שירות זה אינה מפורסמת דיה.
- בשולי הדברים נציין כי חוברת ההנחיות להגשת בקשה לרישיון עסק המפורסמת באתר האינטרנט של העירייה לא עודכנה לפחות בחמש השנים האחרונות ובעלי התפקידים שצוינו בחוברת ההנחיות אינם מעודכנים.

#### המלצות

- להסדיר בנוהל את תהליך העבודה לבקשת חוות דעת מקדמית.
- לפרסם באתר האינטרנט של העירייה את האפשרות העומדת בפני מבקש רישיון עסק לקבל חוות דעת מקדמית.
- לעדכן את חוברת ההנחיות להגשת בקשה לרישיון עסק המפורסמת באתר האינטרנט של העירייה.

### 11.3 קבלה ואישור הבקשה לרישיון

לצורך קבלת רישיון עסק על בעל העסק להגיש בקשה לרשות הרישוי העירונית.

#### ממצאים

- מנתוני המערכת עולה כי קיימת ירידה הדרגתית במספר הבקשות לרישיון עסק משנת 2009 ואילך, כמפורט בגוף הדוח.

#### המלצות

- לבחון את הסיבות לירידה במספר הבקשות החדשות לרישיון עסק המוגשות מידי שנה.
- לערוך מיפוי של העסקים בעיר על מנת לאתר עסקים טעוני רישוי אשר יתכן ואינם מיוודעים לחובתם להגשת בקשה לקבלת רישיון עסק, כל זאת במטרה לוודא כי הירידה בשיעור הבקשות אינם כתוצאה מעסקים שלא הגישו בקשות. מיפוי כאמור יכול להתבצע באמצעות הצלבת נתוני הארנונה לעסקים.

### 11.4 סוגי בקשות

המערכת הממוחשבת ברישוי עסקים מאפשרת לסווג כל בקשה המוגשת לרישיון לפי סוג הבקשה.

### ממצאים

– מבדיקת הביקורת נמצא כי אין הקפדה על סיווג הבקשות במערכת, 31 בקשות מתוך 110 הבקשות אשר סווגו כבקשה ל"עסק חדש" הן בעצם בקשות לאירוע חד פעמי או לרישיון זמני. 13 מהבקשות היו עבור קייטנות, 2 מהבקשות היו עבור ירידים ו-16 מהבקשות היו עבור אירוע חד פעמי. **כלומר כ-28% מהבקשות שנפתחו במערכת בשנת 2016 אינן מסווגות כנדרש.**

– עוד נמצא כי אחת הבקשות שהוגשה בשנת 2016 כלל לא סווגה. בדיקה של כל העסקים הפעילים לא רק אלו שנפתחו/ חודשו בשנת 2016 במערכת, העלתה כי ל-30 עסקים לא סווגה הבקשה לרישיון עסק.

### המלצות

- להקפיד על סיווג הבקשות במערכות באופן שישקפו את סוג הבקשה באופן מדויק על מנת לאפשר בקרה נאותה.

### 11.5 מסמכי בקשה

חוק רישוי עסקים קובע בסעיף 6 ב' את חובת הגשת התוכניות בעת הגשת הבקשה לרישיון. כמו כן על תיק העסק לכלול רשימת מסמכים, כמפורט בגוף הדוח. הביקורת ערכה מדגם של 10 תיקי עסקים ובדקה את המסמכים בתיקים.

### ממצאים

- בשני תיקים לא נמצאו מסמכי פתיחת הבקשה לרישיון עסק לביקורת הוסבר כי מדובר בעסקים אשר ככל הנראה לא היו פעילים, אולם לא נסגרו במערכת.
- בכל התיקים שנבדקו נמצאה תכנית עסק חתומה הכוללת תרשים סביבה ומפה מצבית כנדרש על פי הוראות החוק.
- בכל התיקים שנבדקו לא צוין על גבי טופס הבקשה מספר הנכס, כלומר מספר משלם ארנונה, באופן שלא מאפשר הצלבת מידע באופן פשוט מול נתוני מערכת ארנונה.
- ב-3 מהתיקים שנבדקו לא תויקו מסמכי זיהוי של המבקש.
- ב-4 מהתיקים שנבדקו לא תויקו העתקי חוזה שכירות/מכר של הנכס בו פועל העסק.

### המלצות

- להקפיד לסגור במערכת עסקים אשר הגישו בקשה לרישיון ולא נפתחו בפועל.
- להקפיד על תיוק כל המסמכים כנדרש הן בתיק הפיזי והן במערכת הממוחשבת.
- להקפיד על קבלת המסמכים הנדרשים לצורך מתן רישיון עסק ובכללם מסמכים המעידים על זהות מגיש הבקשה ועל זכותו לפעול בעסק בגינו מוגשת הבקשה.

### 11.6 תשלום אגרת רישוי

אגרת רישוי עסקים נקבעת על ידי משרד האוצר בהתאם לתקנות ולעדכון המדד.



אגרת רישוי עסקים נגבית בעת הגשת בקשה לרישיון עסק חדש, היתר זמני, חידוש רישיון עסק, ובגין חוות דעת מקדמית של רשות הרישוי.

### **ממצאים**

מבדיקתנו עולה כי ניכרת הקפדה על גביית האגרה בעת הגשת הבקשה. יחד עם זאת, נמצאו מספר חריגים כדלהלן:

- נמצא עסק אחד אשר לא שילם אגרת רישוי במועד הגשת הבקשה אלא לאחר יותר מארבעה חודשים. יצוין כי תשלום האגרה הינו תנאי להתחלת הטיפול בבקשה, ובמקרה דנן התשלום נגבה 4 חודשים לאחר מתן הרישיון. בבירור שערכה הביקורת עולה כי מדובר על עסק שאותר על ידי מבקרי המחלקה ולקח זמן עד שהוגשה בקשתו לקבלת רישיון עסק.
- בהתאם לרישומים במערכת רישוי עסקים נמצא עסק שלא שילם את אגרת הרישוי, למרות זאת, הונפק לו רישיון עסק. מכאן שאין בקרה חוסמת של המערכת הממוחשבת להנפקת רישיון עסק ללא הזנת אישור בדבר תשלום אגרה במערכת.
- תשלומי שוברי האגרה המבוצעים בבנק הדואר אינם מעודכנים במערכת רישוי עסקים.
- לא ניתן לבדוק באופן ממוכן את הגבייה בגין אגרת רישוי עסקים מבעלי עסקים שקיבלו רישיון עסק. הרישומים בכרטיס הנהלת החשבונות כוללים בכרטיס אחד אגרות בגין רישוי עסק והן אגרות הנגבות בגין מתן היתרים על פי חוקי העזר העירוניים. כלומר, לא ניתן לערוך בדיקת המצליבה בין מספר הבקשות לרישיון עסק לבין נתוני גביית האגרות.
- באתר האינטרנט העירוני לא מפורסמות הנחיות בדבר אופן תשלום האגרה לרישיון עסק.

### **המלצות**

- להקפיד על גביית אגרת רישוי במועד פתיחת הבקשה.
- לקבוע במערכת הממוחשבת את תשלום האגרה כתנאי להנפקת רישיון העסק.
- להקפיד על הזנה ידנית של שוברי התשלום בבנק הדואר, יצוין כי מדובר במיקרים בודדים.
- לנהל את הרישום בגין אגרת הרישוי בנפרד עבור כל סוג אגרה על מנת לאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר גבייתן.
- לעדכן את אתר האינטרנט העירוני בהתאם לאמור לעיל ולכלול את אופן תשלום אגרת הרישוי.

### **11.7 אישור רשות הרישוי**

רשות הרישוי נדרשת לבדוק את הבקשה בתוך 21 יום לשם העברתה לגורמים המאשרים השונים, אלא אם היא מחליטה לדחות את הבקשה, שאז היא מחויבת במתן דחייה מנומקת בתוך 45 יום.

## ממצאים

– מבדיקת הביקורת עולה כי לא ניתן לדעת האם רשות הרישוי עומדת בזמנים הקבועים בחוק בכל הנוגע לשליחת הודעה למבקש בדבר קבלת הבקשה וזאת, מאחר ואין חיובי במערכת רישוי עסקים בדבר תאריך שליחת הודעת קבלת הבקשה.

## המלצות

- להקפיד על הזנת תאריך הודעת קבלת הבקשה על מנת שניתן יהיה לערוך בקרה נאותה אחר עמידה בזמנים הקבועים בחוק.
- לבחון את האפשרות להפקת מכתבים מהמערכת באופן אוטומטי בדבר קבלת הרישוי לבעל העסק.

### 11.8 אישור גורמי האישור

צו רישוי עסקים קובע מהם העסקים טעוני הרישוי ומפרט את הגורמים שאישורם נדרש לפי כל סוג עסק, כאשר כל העסקים בלא יוצא מן הכלל נדרשים לקבלת אישור מרשות הכבאות וכן מהועדה לתכנון ובנייה, בנוסף חייבת רשות הרישוי עצמה לתת את האישור. הביקורת בדקה בנוגע ל-15 הבקשות להן הופק רישיון עסק במהלך שנת 2016 ואשר עדיין פעילים, האם קיימים בתיקים אישורי גורמי הרישוי הרלוונטיים לפי פריט הרישוי בצו רישוי עסקים. ממצאינו מעלים כי לכל העסקים שנבדקו וקיבלו רישיון עסק קיימים האישורים הרלוונטיים מגורמי הרישוי בהתאם לחוק ולתקנות.

## **12. סוגי רישיונות לפי תוקפם**

### 12.2 תוקף הרישיונות

הרישיונות נבדלים זה מזה במשך תוקפם. בהתאם לצו רישוי עסקים אשר בתוקף במועד הבקשה. יצוין כי כיום בשל הרפורמה שנערכה ברישוי עסקים, חלים שני צווי רישוי עסקים, צו רישוי עסקים משנת 1995 החל על כל העסקים מלבד אלו שפורסמו להם מפרטים אחידים צו ורישוי עסקים משנת 2013 החל על עסקים שפורסם לגביהם מפרטים אחידים.

## ממצאים

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מתן תוקף הרישיון בהתאם לצווי רישוי העסקים הרלוונטיים, כמפורט בגוף הדוח. נמצא כי אין אחידות בתוקף הרישיון שניתן לעסקים בעלי פריט רישוי זהה באופן המהווה פגיעה בעיקרון השוויון, במפורט בגוף הדוח.

## המלצות

- להקפיד על מתן רישיונות בהתאם לתוקף שנקבע בצו רישוי עסקים 1995 או על פי צו רישוי עסקים 2013, בהתאם לצו החל על פריטי הרישוי.
- להקפיד על הזנת תאריך פקיעת תוקף לעסקים שהנפקת רישיונם אושרה על ידי רשות הרישוי במערכת.
- להקפיד על סיווג העסקים במערכת כך שסוג הרישיון של אירועים חד פעמים כגון קייטנות יוזן כרישיון זמני הקצוב בזמן שמהווה את תאריך פקיעת תוקפו של הרישיון הזמני.

### 12.3 היתר זמני

היתר זמני הוא היתר לעסוק בעסק טעון רישוי לתקופה שלא תעלה על שנה אחת. רשות הרישוי רשאית להוציא לעסק היתר זמני לתקופה מוגבלת לצורך השלמת דרישות גורם הרישוי.

#### ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה כי לא ניתנו היתרים זמניים בשנת 2016 על פי הנמסר לביקורת מדיניות ועדת רישוי עסקים העירונית הינה שאין להפיק היתרים זמניים לעסקים. יש לציין כי מטרתו של ההיתר הזמני הינה לאפשר לעסקים הנמצאים בהליך הרישוי לפעול כחוק. העובדה שהמחלקה אינה מפיקה היתרים זמניים משמעותה שעסקים הנמצאים בהליך רישוי ויתכן כי יכולים לפעול כדון, אינם פועלים ברישיון.

#### המלצות

- לבחון את המדיניות הנוהגת של ועדת רישוי עסקים לפיה לא מוענקים לעסקים העומדים בתנאים הקבועים בחוק היתרים זמניים.

#### 12.4 רישיון זמני

רישיון זמני, הינו רישיון הניתן לעסק, שאינו פועל על בסיס קבוע כגון, קייטנות, חוגי ילדים שפועלים רק מספר חודשים בשנה, ירידי מזון וכיוצא באלה. תוקף הרישיון הינו פחות משנה. על פי הרישומים קיימים 113 עסקים בעלי רישיון זמני.

#### ממצאים

- ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי "רישיון זמני" הונפק גם לבקשות מסוג "עסק חדש" "שינוי בעלות" "שינוי שם מנהל", בקשות אלו ראוי שיקבלו סוג רישיון על פי המהויות הרלוונטיות ולא רישיון זמני. בסך הכל כ- 66% מהרישיונות הזמניים הונפקו לעסקים אלו.
- בניגוד לתקנות רישוי עסקים, תוקף הרישיון הזמני שהופק ל-65 מהעסקים הפעילים ניתן לתקופה העולה על שנה. נזכיר כי רישיון זמני הינו לתקופה של פחות משנה.
- נמצאו 38 עסקים שתוקף הרישיון הזמני שלהם הסתיים עד 31 לדצמבר 2017. עסקים אלו היו אמורים להיות מסווגים במערכת כ"מתחדש". כלומר עסקים הנדרשים לחידוש רישיון.
- מהממצאים עולה כי אין הקפדה נאותה על סיווג הרישיון אשר מונפק לעסקים, כאשר לעסקים להם היה צריך להנפיק רישיון תקופתי הונפקו רישיונות זמניים.

#### המלצות

- להקפיד על הנפקת רישיון עסק המתאים לתוקף המותר על פי צווי רישוי עסקים בהתאם לפריט הרישוי בצו. אין להנפיק רישיונות זמניים לתקופה של יותר משנה.
- ראוי כי מערכת רישוי עסקים תחסום את האפשרות להזין תוקף הממושך יותר משנה לעסק בעל רישיון זמני.

רישיון עסק תקופתי הוא רישיון הניתן לתקופה מוגדרת של שנה עד חמש שנים, תוקפו של רישיון תקופתי נקבע על פי חוקי רישוי עסקים. בתום תקופת הרישיון מתחיל הליך חידוש רישוי באופן יזום על ידי העירייה.

#### **ממצאים**

- בהנחיות לקבלת רישיון לעסק המפורסמות באתר האינטרנט של העירייה לא מוזכרת החובה לתשלום אגרת חידוש רישיון.
- בתהליך חידוש הרישיון מונפק הרישיון עוד בטרם תשלום האגרה על ידי בעל העסק מה שמאפשר מצב בו מונפק רישיון, בעל העסק אינו מגיע על מנת לקבל ולשלם את האגרה ולמרות זאת במערכת העסק מסווג כבעל רישיון בתוקף.

#### **המלצות**

- לעדכן את ההנחיות לקבלת רישיון לעסק המפורסמות באתר האינטרנט של העירייה באופן שידגיש את הצורך בתשלום אגרת חידוש רישיון עסק.
- לבחון כיצד ניתן לטפל בעסקים אשר אינם מגיעים להסדיר את תשלום האגרה בגין הרישיון המחודש.

### **14. פיקוח ואכיפה**

#### **14.2 טיפול בעסקים מפריים**

על רשות הרישוי לאכוף את הוראות החוק על עסקים בעלי רישיון עסק בתוקף אשר אינם עומדים בתנאי הרישיון שהונפק להם, כגון עסקים בעלי רישיון שנמצאו בהם הפרות תברואתיות במהלך ביקורת עסקים או עסקים אשר לא חידשו את רישיונם כדין. עסקים מפריים הם כאמור עסקים אשר מוכרים לרשות הרישוי כיוון שכבר הגישו בקשות שונות ונבדקו על ידי גורמי הרישוי ולכן רשות הרישוי יכולה לפעול כנגדם באופן מהיר ויעיל. במחלקה מועסקים שני תברואנים שתפקידם לערוך ביקורת ברחבי העיר על פי חלוקה גיאוגרפית לשני אזורים: כביש החוף-מערב וקניון שבעת הכוכבים, מכביש החוף-מזרח.

#### **ממצאים**

- על אף שהמערכת הממוחשבת מאפשרת לשייך כל עסק לתברואן לא נעשה שימוש באפשרות זו.
- ביקורות העסקים אשר מבוצעות על ידי התברואנים לא מוזנות למערכת וזאת על אף שהמערכת מאפשרת להזין תאריך ביקורת אחרונה בשדה המיועד לכך.
- נוהל רישוי עסקים אינו מגדיר באופן ברור כיצד נקבעת רמת הסיכון של עסק שעל פיה נקבעת מידת דחיפות הטיפול בעסק.
- אין למחלקת רישוי עסקים תכנית שנתית המסדירה את תדירות הביקורות המבוצעות על ידי התברואנים בעסקים השונים, על פי סוגם וסיווגם.
- אין מדיניות ברורה לטיפול בעסק בסיכון גבוה שנמצא שפועל בניגוד להוראות החוק.
- אין חיווי במערכת לעסק בסיכון גבוה כך שלא ניתן לתעדף מראש הגעה לביקורות בעסקים אלו.

## המלצות

- לשייך את העסקים במערכת רישוי עסקים לתברואן באופן שיאפשר תכנון הביקורות ברחבי העיר באופן יעיל ומבוקר.
- להקפיד על הזנת מועדי הביקורת במערכת לכל עסק.
- לערוך תכנית ביקורת שנתית על סמך רשימת העסקים במערכת ותאריך הביקורת האחרונה שבוצעה בעסק וחלוקתם בין שני התברואנים.
- לעדכן את נוהל רישוי עסקים באופן שיגדיר "עסק עתיר סיכון" על פי קריטריונים שיקבעו, את מדיניות הטיפול לגביו, ומידת הדחיפות בכל הנוגע לאכיפה והוראות החוק בעסק בסיכון גבוה.
- להזין במערכת על פי הקריטריונים שיקבעו חיווי בנוגע לעסקים בסיכון גבוה.

### 14.3 איתור עסקים ללא רישיון

על רשות הרישוי לפעול לאיתור עסקים טעוני רישוי אשר אינם מסדירים את קבלת הרישיון כדין ולאכופ את הוראות החוק (להלן: "**עסקים ללא רישיון**"). עסקים אלו אינם מוכרים לרשות הרישוי כיוון שטרם הגישו בקשה לרישיון עסק ולכן נדרשות פעולות יזומות לצורך איתורם. המחלקה נוהלת בצעדים כדלהלן במטרה לאתר עסקים ללא רישיון.

1. סיור שטח של התברואנים.
2. איתור עסקים חדשים מדוח משלמי הארנונה.

### 14.3.3 מדגם הביקורת

במסגרת הביקורת נבחן קובץ משלמי ארנונה לעסקים לעומת רשימת העסקים הידועה למחלקת רישוי עסקים. הבדיקה התייחסה ל"בתי מלון" ול"מסעדות" בלבד. בהקשר זה נציין את הערתינו שהובאה לעיל כי במערכת רישוי עסקים לא מתועד מספר הנכס בארנונה באופן שמקשה על איתורו באופן חד ערכי. להלן פירוט תוצאות המדגם

#### בתי מלון

קובץ הארנונה כולל 10 בתי מלון כולם כלולים במערכת רישוי עסקים. רישיון העסק לבתי מלון הינו רישיון מסוג מתחדש, 4 רישיונות עסק לבתי מלון סווגו כרישיון זמני, באופן שאינו תקין.

#### מסעדות

קובץ הארנונה כולל 94 "משלמים" בגין 76 עסקים בקטגוריית "מסעדה אזור 1" ו-"קרקע למסעדות". לא את כולם ניתן לאתר במערכת רישוי עסקים כיוון שהנתונים בקובץ הארנונה מתבססים על הגורם המשלם ועל כתובתו, לעיתים ישנם כמה משלמים בגין אותו עסק, להלן ממצאי בדיקתנו:

- לא היה ניתן לאתר 14 עסקים (20 משלמים) שהופיעו בקובץ הארנונה במערכת רישוי עסקים, יצוין כי אין להסיק מכך אין לעסקים אלה רישיון בתוקף אלא שהצגת הנתונים במערכות לא אפשרה את הבדיקה האמורה.
- מתוך העסקים שאותרו על ידי הביקורת נמצא כי רישיונם של 4 עסקים נדחה ו-12 עסקים מעודכנים במערכת כעסקים סגורים.

### המלצות

- למסד תהליך זה של איתור עסקים טעוני רישוי מקובץ משלמי הארנונה במסגרת הנוהל.
- כיוון שקיים בעירייה מאגר משלמי ארנונה העומד לרשות מחלקת רישוי עסקים, מומלץ לבחון השימוש במאגר זה לאיתור עסקים טעוני רישוי ללא רישיון וזאת תוך הקפדה על קליטת מסי המשלם בארנונה של העסק בעת פתיחת הבקשה לרישיון עסק.

#### 14.4 צו הפסקה מנהלי

נוהל רישוי עסקים, קובע כי "עסק שהתגלה כבעל פוטנציאל סיכון ממשי לבריאות הציבור או לשלום הציבור יקבל צו הפסקה מנהלי חתום על ידי ראש העיר".  
על פי הנמסר לביקורת בין השנים 2015 ל-2017 הוצא על ידי רשות הרישוי העירונית צו הפסקה מנהלי לעסק אחד בשל הפרות תברואתיות חמורות.

#### 14.5 הגשת כתבי אישום

עסקים שנאסף לגביהם מידע משפטי בעקבות הפרות של הוראות החוק השונות מועברים לטיפול תובע העירוני.

- מהנתונים המובאים בגוף הדוח עולה כי, חלה ירידה משמעותית בין השנים 2014 ל-2016 במספר כתבי האישום המוגשים בגין עבירות על חוק רישוי עסקים. זאת, אף שעל פי נתוני המערכת ישנם 23 עסקים טעוני רישוי אשר לא הגישו בקשה לרישיון עסק וכ-41 עסקים שגורמי הרישיון סרבו לתת להם רישיון ולפיכך היה צפוי כי ינקטו הליכים כנגדם.
- בניגוד לקבוע בנוהל העירוני, מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה אינה עושה שימוש בסיווגים הנוגעים להליכים המשפטיים המאפשרים לדעת את סטטוס הטיפול המשפטי בתיק הרישוי במערכת הממוחשבת.

### המלצות

- לבחון האם העסקים אשר מעודכן לגביהם במערכת שרישיונם נדחה או שטרם הגישו בקשה אכן פעילים ובמידה וכן לבחון העברתם לטיפול משפטי.
- להקפיד על עדכון הסטטוס של העסקים הנמצאים בטיפול משפטי במערכת (למשל "עבר לטיפול משפטי", "הוגש כתב אישום" וכדומה).

#### 15. הטיפול בתלונות

פניות למחלקה מגיעות ממספר מקורות כדלהלן:

1. מהמחלקה לפניות הציבור
2. באמצעות אתר האינטרנט
3. מייל או שיחת טלפון ישירות למחלקה
4. מכתב הממוען למחלקה

### ממצאים

- אין נוהל המגדיר את תהליך העבודה בבירור וטיפול בפניות במסגרת המחלקה ומפרט את הקריטריונים באשר להפעלת בדיקות מקצועיות, למשל בנושא רעש.
- מבדיקת הביקורת עולה כי המענה לתלונות התושבים נעשה בדואר אלקטרוני ולא בפורמט רשמי של בירור תלונה.
- אין תיעוד מרוכז של התלונות מכל המקורות כך שלא ניתן לבצע בקרה אחר הטיפול בתלונות.

#### המלצות

- לקבוע נוהל אשר מגדיר את תהליך העבודה בכל הקשור לבירור וטיפול בתלונות התושבים בנושא רישוי העסקים.
- לקבוע פורמט אחיד למענה לפניות התושבים בנושא רישוי העסקים בעיר.
- לנהל מעקב אחר הטיפול בתלונות, תיעוד פעולות שננקטו יוכל לשמש לצרכי מעקב ובקרה, זאת בנוסף לתיעוד התכתובות הרלוונטיות בתיק העסק הפיזי.

### **16. יישום הוראות הרפורמה ברישוי עסקים**

#### 16.1 כללי

מדינת ישראל פועלת לקידום רפורמה בתחום רישוי עסקים, שמטרתה לשפר וליעל את הליכי רישוי העסקים ולהקל ככל הניתן על בעלי עסקים ועל המעוניינים לפתוח עסקים חדשים. זאת, תוך הקפדה על המשך הפיקוח על העסקים על-מנת להבטיח את מטרות חוק רישוי עסקים.

#### 16.3 קביעת מפרטים אחידים ופרסום דרישות הרשות באתר האינטרנט העירוני

על פי הרפורמה ברישוי עסקים, כל רשות מחויבת לפרסם באתר האינטרנט שלה את דרישות הרישוי בתחומה. הרשות פרסמה באתר האינטרנט את המפרטים הנדרשים בהתאם לרפורמה.

#### 16.4 מינוי גורם השגה ברשות

הרשות נדרשת להקים "ועדת השגה" אשר תמונה על ידי ראש הרשות ותפקידה יהיה לדון בבקשות ערר שיתקבלו על ידי בעלי עסקים על החלטות רשות הרישוי במקרים כגון: סירוב לקבל בקשה לקיום הליך רישוי, סירוב למתן רישיון עסק וכדו'.

#### ממצאים

- לא נקבע על ידי העירייה גורם השגה רשותי כנדרש בהתאם לתקנות רישוי עסקים.
- בנוהל רישוי עסקים העירוני אין התייחסות לגורם ההשגה הרשותי ותהליך הפנייה אליו.

#### המלצות

- למנות גורם השגה רשותי כנדרש בתקנות לרישוי עסקים.
- להסדיר בנוהל את תהליך הגשת ההשגה והטיפול בה.

#### 16.5 הקמת עמדת עיון

במטרה לאפשר שהציבור יוכל לעיין במפרטים האחידים, מחויבת הרשות המקומית להעמיד לרשות הציבור את האפשרות לעיון במידע זה.

#### ממצאים

– בעיריית הוצבה מחוץ למשרדי רישוי עסקים, עמדת מחשב המיועד לשימוש בעלי העסקים כנדרש

**המבקר, מר הררי** סיכם כי דו"ח רישוי העסקים הוא דו"ח שעיקרו מנהלתי/תפעולי, רוב ההערות היו מקובלות על המבוקר ותוקנו תוך כדי.

**מר לונדון** ביקש להודות למבקר העירייה, ירון הררי, על עבודתו המקצועית, המעמיקה ובראש וראשונה האנושית. "יש הרואים בתפקיד המבקר, תפקיד של עורף ראשים. לדעתי, מבקר העירייה אינו פועל כעורף ראשים אלא כמי ששיפור השירות לאזרח ושמירה על טוהר המידות עומדים לנגד עיניו. כהרגלו, גם כאשר יש ממצאים חיובים הוא מציין זאת ועל כך הערכתו." הוסיף ואמר כי "בישיבה של וועדת הביקורת שבה נכח הממונה על רישוי העסקים מר צ'מרנינסקי, הוא העיד כי הדלת שלו פתוחה לכל מי שמבקש להקים עסק או שיש לו עסק בהצלחה. יש לברך על גישה זו שאמורה לסייע לבעל העסקים.

לנוכח התופעה השכיחה והמגוונה של מכירת סמים כגון סם אונס ולאחרונה תרופות החייבות במרשם, אני ממליץ שהביקורת בפיצוציות תתייחס גם למכירה של מוצרים אסורים."

#### עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא מעקב אחר תיקון ליקויים - השירות

##### הפסיכולוגי החינוכי

##### מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

#### מבוא

במסגרת דוח מבקר העירייה לשנת 2015 נבדק השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן: "השפ"ח"). בביקורת נמצאו ליקויים בפעילות השירות. המלצות הביקורת לתיקון הליקויים התקבלו ע"י מועצת העיר שדנה בדוח הביקורת. דוח זה הינו דוח מעקב, ומטרתו לבחון את תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שנכללו בדוח הביקורת משנת 2015.

#### 4. איוש תקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם

"אחוז הכיסוי" מלמד על היחס שבין מספר התקנים בהם משתתף משרד החינוך לבין מספר התקנים הרצוי על פי הקריטריונים שקבע משרד החינוך. המלצת הביקורת בדו"ח הביקורת משנת 2015 היתה לפנות למשרד החינוך בבקשה למימון כל התקנים המומלצים על ידו לאיוש.

#### ממצאים



- מנהלת השפ"ח פנתה לפסיכולוגית המחוזית, שסירבה לבקשה.

מהנתונים המצויים בגוף הדוח עולה כי לא חל שינוי מהותי בסעיף זה, נירשם גידול קטן במספר התקנים וגידול במימון המשרד, שיעור הכיסוי נותר כ – 83%.

## **5. תכנון והסדרת העבודה**

### **5.1 נהלים**

נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים, לנהלים, מקלים על הבקרה, מאפשרים לשמר ולנהל את הידע הארגוני בקלות, לייעל את תהליך העבודה וללמד עובדים חדשים את כללי העבודה במחלקה. בדו"ח הביקורת משנת 2015 נמצא כי לא היו נהלים כתובים המעגנים את סדרי העבודה בשפ"ח. המלצת הביקורת היתה לפעול לעריכת נהלים מפורטים בתקן איכות ISO, כמקובל בעירייה.

### **ממצאים**

- למועד הביקורת טרם נערכו נהלי עבודה פנימיים כתובים. בעת עריכת הביקורת במסגרת דו"ח המעקב, החלו בשפ"ח בעריכת נהלים באמצעות יועצת חיצונית.

### **המלצה**

- השלמת עריכתם של נהלי עבודה מפורטים בתקן איכות ISO.

### **5.2 תכנית עבודה לרשות**

#### **5.2.1 כללי**

תכנית עבודה נדרשת, כדי שניתן יהיה לתכנן את הקצאת משאבי השירות המצומצמים (שעות עבודה) בצורה יעילה ואפקטיבית מול הצרכים של היישוב, כדי שהפסיכולוגים והמסגרות בהם הם פועלים ידעו כיצד לפעול, היכן ומתי; ועל מנת לאפשר נקודת התיחסות למעקב ולבקרה.

על מנת שהתוכנית תהיה אפקטיבית, יש להגדיר יעדים מדידים, לוח זמנים להתחלה ולסיום כל יעד, אחראי להשגת היעד, המשאבים המוקצים, שעות ותקציב לביצוע. מדי תקופה שתקבע יש לבצע בקרה אם הושג מה שתוכנן לביצוע בכמות, במועד, במשאבים ובאיכות הנדרשים.

בדו"ח הביקורת משנת 2015 נמצא כי בתוכניות העבודה לשנה"ל תשע"ה-תשע"ו לא היה פירוט של הקצאת משאבים למסגרות לפי רמת שירות; לא היתה הקפדה על הצגת יעדים מדידים והצגת הצעדים האופרטיביים להשגתם, ולא פירוט של לוח זמנים וגורמים אחראים להשגת כל יעד. מסיכום העבודה לשנה"ל תשע"ה עלה כי אין הקפדה על ניסוח ברור של תוצאות בדיקות המעקב אחר ביצוע תוכנית העבודה, וכי חלק ממטרות התוכנית לא הושגו או הושגו באופן חלקי בלבד.

לפיכך הומלץ בדו"ח הביקורת משנת 2015: לגבש תוכנית עבודה יישובית שנתית, שתכלול יעדים בהירים ומדידים לגבי אוכלוסיות היעד השונות, האמצעים להשגת היעדים, הגורמים האחראים, לוח זמנים, מועד הבקרה. כמו כן הומלץ לערוך בקרה תקופתית על אופן יישום היעדים, ולערוך דיווח מסודר על כך אחת לשנה.

### ממצאים

- הגדרת מטרות ויעדים מדידים והקצאת משאבים בתכנית העבודה - התקבלה תוכנית להקצאת שעות לכל מסגרת שהיתה תקפה לשנת תשע"ז, אך לא לתשע"ח, על אף ששנה"ל תשע"ח עודנה בעיצומה ועל כן יש חשיבות בתיעוד הקצאת המשאבים שתוכננה עבורה. תוכנית העבודה לשנת תשע"ז כללה הקצאת שעות כנדרש וכן, מטרות ודרכי פעולה שרק חלקן נוסחו באופן מדיד. עדין חסרו לוחות זמנים לביצוע.
- מעקב אחר ביצוע תכנית העבודה - המעקב והבקרה על השגת היעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה של תשע"ז לא התבצע באופן קפדני. על חלק ניכר מהיעדים לא נרשמה התיחסות או שההתיחסות לא כללה מידע מפורט בדבר מידת העמידה ביעדי תוכנית העבודה.
- תוכניות עבודה למסגרת החינוכית - בדו"ח הביקורת משנת 2015 נמצא כי לא נערכו בשפ"ח תוכניות עבודה פרטניות למסגרות חינוכיות, ולא סיכומי שנה/סיכומים תקופתיים עבור מוסדות אלה. העדר תכנית עבודה לכל פסיכולוג ומסגרת נוגד את הנחית חוזר מנכ"ל משרד החינוך, מקשה על תיאום ציפיות וגיבוש דפוסי עבודה נדרשים, פוגע ביכולת לפקח על התאמת אופן העבודה לעקרונות ולסדרי העדיפויות הרצויים בעיני הנהלת השפ"ח. בנוסף, העדר תוכניות עבודה המבוססות על בחינת צרכים והקצאת משאבים פרטנית לכל מסגרת הביאה לשונות גבוהה באופן הקצאת שעות הפסיכולוגים לגנים שונים. הומלץ לערוך תוכניות עבודה לכל מסגרת חינוכית שתכלולנה משימות והקצאת שעות בהתאם לצרכים של כל מסגרת. כמו כן הומלץ לערוך בקרה תקופתית אחר יישום התוכניות למסגרות השונות ולדווח על מידת יישום התוכנית לכל מוסד חינוכי.

### ממצאים

- בתחילת שנת תשע"ז נקבעה ישיבת צוות לדיון בעריכת תוכניות כתובות בשיתוף מנהלי בתי הספר, אך לא תועד הדיון ומסקנותיו. לביקורת הוצגה תוכנית הקצאת שעות למוסדות החינוך, לשנת תשע"ח.
- במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות עבודה עבור מספר מוסדות חינוך, לחלק מבתי הספר שנבדקו לא נמצאו תוכניות פרטניות וכן לכל גני הילדים, אלא מסמך כללי של "לוח" עבודת פסיכולוגים בגנים תשע"ח". התבקשו אך לא התקבלו דוחות פעילות/סיכומי שנה עבור אף אחד מהמוסדות הללו.
- המטרות ודרכי הפעולה בתוכניות העבודה שהתקבלו משני בתי הספר היו בלתי מדידות, וללא לוחות זמנים לביצוע.

## המלצות

הביקורת שבה על המלצותיה בכל הנוגע לתוכניות עבודה עירוניות ומוסדיות:

- לגבש תכנית עבודה יישובית שנתית, וכן לערוך תוכנית עבודה לכל מוסד חינוכי, שתכלול רשימת משימות ותבוסס על הקצאת השעות.
- על התוכניות לכלול יעדים בהירים ומדידים, אוכלוסית היעד, האמצעים להשגת היעד (פעולות, שעות, תקציב), הגורמים האחראים ליישום כל יעד והשותפים לו, לוח זמנים להתחלה ולסיום, מועד הבקרה על היישום והאחראי לבקרה.
- יש לערוך בקרה שנתית קפדנית על אופן יישום היעדים שהוגדרו בתוכנית ולדווח על ממצאיה. במידה שלא הושגו היעדים – יש לברר מדוע ולקבוע צפי להמשך.

## 6. מחשוב

בשפ"ח הוטמעה בשנת 2004 תוכנה המיועדת לייעול תהליכי העבודה. המערכת מאפשרת בין היתר ניהול תיק תלמיד, ניהול פרטי מוסדות, יומן מטפל, ניהול תיק מטופל, תיק נותן שירות, מודול כתיבת דוחות פסיכולוגיים, מודול דוחות קבועים ומחולל דוחות. בדו"ח הביקורת משנת 2015 נמצא כי הזנת הנתונים הידניים למערכת בוצעה בעמדה אחת, ע"י קלדנית. לא היתה גישה של הפסיכולוגים ישירות למערכת, דבר שסירבל את העבודה והיקשה על ניהול ממוחשב ויעיל של המידע. כמו כן נמצא כי המערכת שימשה רק להפקת דוח כללי אחת לשנה, המפרט את סוג העבודות שבוצעו בשירות, ולא נעשה בה שימוש ככלי לבקרה ופיקוח שוטפים. הומלץ בדו"ח משנת 2015 לתת גישה לפסיכולוגים להזנת נתונים על עבודתם למערכת הממוחשבת וכן להשתמש במערכת ככלי לבקרה ופיקוח באמצעות הפקת דוחות חודשיים על עבודת הפסיכולוגים בכל מסגרת ועל טיפולים ואבחונים שקיבל כל תלמיד.

## ממצאים

למועד הביקורת, הנתונים עדיין מוקלדים למערכת על ידי מזכירת השפ"ח בלבד ואין לפסיכולוגים גישה ישירה למערכת, כמו כן לא מופקים דוחות שוטפים מהמערכת.

## המלצות

- לפעול למתן גישה ישירה לפסיכולוגים להזנת נתונים על עבודתם למערכת הממוחשבת וניהול הפעילות באמצעות דוחות ניהוליים ודוחות חריגים שיופקו ממנה.

## 7. משוב

השירות הפסיכולוגי העביר שאלונים להערכת השירות למסגרות החינוך שקיבלו את השירותים. השאלונים המלאים מוחזרים לרכזים הרלוונטיים, ורכזת יחידת משוב והערכה מעריכה את תוצרי השירות. בדו"ח הביקורת משנת 2015 נמצא כי רק 14 גנים מתוך 121 החזירו את המשובים, ועל כן לא היה ניתן להעריך כראוי את השירות שניתן בגנים. עוד נמצא, כי הנהלת השפ"ח לא ערכה מעקב אחר מועדי חלוקת שאלוני המשוב והחזרתם, ולא שלחה תזכורות למסגרות שלא החזירו את

השאלונים. הומלץ לבצע מעקב אחר חלוקת שאלוני המשוב ואחר החזרתם, ולאחר ניתוח תוצאות המשוב לערוך דיון במטרה לשפר את השירות.

### ממצאים

בדיקתנו לגבי שנת תשע"ז העלתה כדלהלן:

- בעוד בגנים היתה הקפדה על החזרת השאלונים, ההענות מבתי הספר טעונה שיפור.
- התבקש "פרוטוקול דיון או מסמכים אחרים המתעדים החלטות שהתקבלו בעקבות המשוב". מנהלת השפ"ח מסרה כי אין פרוטוקול כזה, לדבריה, רכזות התחום שוחחו עם הפסיכולוגים על תכניהם.

### המלצות

- לערוך מעקב אחר חלוקת שאלוני המשוב ואחר החזרתם.
- לערוך ישיבות בראשות מנהלת השפ"ח, הפסיכולוגים של המסגרות ומנהלי המוסדות, לצורך דיון בבעיות העולות מהמשוב במטרה לשפר את השירות הניתן, ולתעד דיונים אלו.

## **8. דיווחים בדבר תפוקה**

המערכת הממוחשבת אוצרת את כל המידע בדבר תפוקות המחלקה ואמורה לסייע בניהול תחנות שירות פסיכולוגי ברשויות מקומיות. בדו"ח הביקורת משנת 2015 נבחנו הדיווחים שהוזנו למערכת ונמצאו הליקויים כדלהלן:

הדווחים למערכת לא היו שלמים. נמצא:

- חוסר של פרטים מהותיים, כגון המוסד בו פעל הפסיכולוג והילדים בהם טיפל, באופן שאינו מאפשר בקרה יעילה.
  - חלק מהנתונים היו סותרים או שגויים, כגון: תלמידים שדווחו באותו חודש כאילו הם לומדים בשני מוסדות שונים.
  - נמצאו מספר הערכות ואבחונים החורגים לכאורה ממתחם הסבירות (כגון 10-16 פגישות הערכה פסיכולוגית לתלמיד).
- נדגיש כי מערכת המידע אמורה לסייע בניהול ובקרה יעילים של פעילות השפ"ח, ומכאן החשיבות לטיוב הנתונים לצורך מעקב אחר הטיפול. הומלץ כי הפסיכולוגים ידווחו דיווח מלא ומדויק למערכת לניהול הפעילות, כי תיערך בקרה תקופתית אחר תקינות דיווחיהם, וכן לא לאפשר דיווח בסעיף "עבודה אחרת" ללא פירוט.

### דיווחים חסרים

בבדיקה החוזרת נמצא שיפור באופן הדיווח רק בכ 1%- מכלל הדיווחים, לא היתה הקפדה על ציון המוסד החינוכי בו נערך הטיפול.

יחד עם זאת, נמצאו שעות ישיבות צוות או שעות התייעצות, שדווחו רק על ידי מטפל אחד (ועל כן לא ברור מיהו הצד השני להתייעצות ומדוע לא דיווח על כך כראוי).

רישום "עבודה אחרת"

נמצא כי בשנה"ל תשע"ז הוקלדו 503 שעות למערכת בשדה פעילות "אחר" ובתת-פעילות "כל עבודה אחרת", 432 מתוכן ללא ציון המוסד החינוכי. נתון זה גבוה מהנתון שנמצא בדו"ח הביקורת משנת 2015.

### המלצות

- להקפיד כי הפסיכולוגים ידווחו דיווח מלא למערכת הממוחשבת, וכי הדיווחים יכילו את מלוא הפרטים הנדרשים.
- לערוך בקרה תקופתית אחר תקינות דיווחים אלה.
- לא לאפשר דיווח על "עבודה אחרת" ללא פירוט מהות העבודה.

### 9. ריבוי שעות ניהול, הדרכה ואדמיניסטרציה על חשבון שעות פעילות במסגרת

סעיף 4.4 לחוזר מנכ"ל מס' 3.7-61 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי", קובע כי: "מנהל השפ"ח יקצה כ-20% מסך שעות התקן הכלליות של השפ"ח לניהול, הפעלה ולפיתוח מקצועי של כלל סגל השפ"ח". דוח הביקורת משנת 2015 הצביע על שיעור גבוה של שעות ניהול, הדרכה, ואדמיניסטרציה כ-34%. הומלץ לצמצם שעות אלו לשיעור של 20% מסך השעות בהתאם לחוזר מנכ"ל האמור.

### ממצאים

- מהנתונים המצויים בגוף הדוח עולה כי שיעור השעות שהוקדשו לפעולות הדרכה התמצעות ואדמיניסטרציה הגיע ל-38% בשנת הלימודים תשע"ז. כמעט פי שניים מהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, וגבוה משיעור שעות אלו בשנת תשע"ה שהסתכמו בכ-34%

### המלצה

- לנהל בקרה תקופתית על השעות המוקצות להדרכה, השתלמויות ולאדמיניסטרציה ולצמצמן לשיעור של 20% בהתאם לחוזר מנכ"ל.

### 10. הקצאת שעות למוסדות חינוך

מניתוח הפעולות במערכת לניהול פעילות בשנה"ל תשע"ה עלה, כי ב-13 גנים לא דווחה כלל פעילות. כמו כן, נמצא כי 3 בתי ספר (מתוך כ-30) לא דווחו במערכת הממוחשבת כמוסדות שבוצעו בהם פעולות בשנה"ל תשע"ה בנוסף, נמצאו 27 מוסדות, רובם גנים, בהם דווחו רק 4 פעולות בשנה. בדיקה השוואתית של מספר השעות שהוקצו לגנים שנבדקו במדגם העלתה שונות גבוהה ללא הסבר מניח את הדעת.

### ממצאים

להלן תוצאות הבדיקה החוזרת לגבי שנת הלימודים תשע"ז.

- א. בבדיקת הביקורת נמצאו פעולות מדווחות לכל 13 הגנים שלא דווחו בגינם פעולות בשנה"ל תשע"ה. הליקוי תוקן.

- ב. לגבי 3 בתי ספר שלא דווחו בהם פעולות בשנה"ל תשע"ה לגבי 2 לא דווחו פעולות גם בשנה"ל תשע"ז. ולאחד מהם נמצאו בתשע"ז 2 פעולות, שמשכן המצטבר 3.5 שעות .
- ג. לעומת 27 מוסדות בהם דווחו בשנת תשע"ה פעילות נמוכה של עד 4 פעולות בשנה בשנת תשע"ז לא נמצאו מוסדות עם פעולות כה נמוכה למעט בית הספר שהוזכר לעיל.
- ד. גם בשנה"ל תשע"ה נמצאה שונות בהקצאת השעות בין הגנים. לא קיבלנו הסבר מניח את הדעת לשונות הגבוהה בהקצאת השעות בין גנים בעלי מאפיינים דומים.

### המלצות

- לערוך מדי שנה תוכנית המבוססת על הקצאת שעות לכל מסגרת באישור מנהל אגף החינוך, שלפיה יוקצו לכל מסגרת הן סוגי שירותים והן מספר שעות. כמו כן, יש לערוך תכנית פרטנית לכל מסגרת לגבי חלוקת המטלות בה.
- לערוך בקרה תקופתית על יישום תוכנית ההקצאה – בשעות, בסוג השירותים ובאיכותם, בהתאם לדיווחי הפסיכולוגים במערכת, ולבחון את מידת יישום התוכניות.

### 11. השירות הפסיכולוגי המורחב (להלן – השפ"מ)

סעיף 4.6 לחוזר המנכ"ל קובע את האפשרות ל"הרחבת השירותים הפסיכולוגיים במימון נוסף": "השפ"ח עשוי להרחיב ולהעמיק את השירותים הניתנים במסגרתו במימון ייעודי, לנוכח תכניות/זממות מעבר לעבודת השפ"ח הסטנדרטית או לאור צרכים נוספים. תישמר הפרדה ברורה בין שעות העבודה השוטפות של הפסיכולוג בשפ"ח לבין עבודתו במסגרת הרחבת השירות. עבודה זו כפופה לכללי האתיקה והיא כפופה מקצועית לפיקוח שפ"ח".

**בדו"ח הביקורת משנת 2015 נמצא, כי לא היו בשפ"ח כללים בכתב להפעלת השירות המורחב, ולא היתה הפרדה ממשית, ארגונית או תקציבית, בין הסל הבסיסי לסל המורחב, דבר שעורר חשש לבעיות אתיות ולניגוד עניינים, כגון הסטת שירותים מהסל הבסיסי אל הסל המורחב: בנוסף לכך, פרויקטים של הסל המורחב מומנו בחלקם מהתקציב המיועד לפעולות השוטפות.**

**הומלץ לפעול לגיבושם של כללים מפורטים להפעלת השירות המורחב, וליצור הפרדה ארגונית ברורה; להקפיד על הפרדה תקציבית ועל רישום כל הוצאה בסעיף התקציבי שיועד לה. בדוח 2015 נבדק בין השאר אופן התשלום לפסיכולוגים עבור איבחונים.**

### ממצאים

#### הפרדה תקציבית

- לפי רישומי חשבות ומינהל חינוך שהועברו לביקורת לגבי חודשים אפריל-יוני 2017 - כל התשלומים לפסיכולוגים ששולמו להם מעבר לשכרם הרגיל – אכן הוצאו מהסעיפים התקציביים המיועדים לפרויקטים של השפ"מ, ולא במסגרת הסעיפים התקציביים הרגילים של השפ"ח. בכך נשמרה ההפרדה התקציבית בין שירותי השפ"ח לבין השירותים המשלימים, כך שחל שיפור בעניין זה יחסית למצב שתואר בדו"ח הביקורת משנת 2015.

**הפרדה ארגונית**

בעוד שההמלצה בדבר הפרדה תקציבית יושמה – ההמלצה בדבר הפרדה ארגונית לא יושמה במלואה.

א. לא נמצאו כללים בכתב להפעלת השירות המורחב.

ב. במסגרת השירותים המשלימים שולמו לפסיכולוגים במהלך אפריל-יוני 2017, בין היתר, עבור אבחונים, טיפול פרטני והדרכת הורים, הדרכה על אבחונים והדרכה לתרפיסטיית במתי"א (מרכז תמיכה ישובי אזורי) כל אלו הם שירותים הניתנים גם במסגרת הסל של השפ"ח, בלא שיש אבחנה ברורה ביניהם.

ג. לגבי ביצוע אבחונים במסגרת השפ"מ, מסרה מנהלת השפ"ח בתגובה לדו"ח הביקורת משנת 2015, כי "כאשר פסיכולוג אינו יכול לעמוד בלוח הזמנים המחייב בתחום אבחון, הוא פונה לרכז שלו. הרכז של הפסיכולוג בודק את מכלול דרישות העבודה של הפסיכולוג ואת דחיפות עריכת האבחון טרם אישור העברת האבחון לביצוע במסגרת התשלום הנוסף". בפועל נמצא, כי על האבחונים שבוצעו במסגרת השפ"מ בחודשים אפריל-יוני 2017 תועדו בקשת אישור ונתיתו. אולם, לרוב חתמה עליו רק מנהלת השירות ואילו מקום החתימה של רכז האבחון (שאמור היה לבחון את העומס ואת ההצדקה לביצוע האבחון במסגרת השפ"מ) - נותר ריק.

**בקרה על הפעילות במסגרת השפ"מ**

מנהלת השפ"ח מסרה כי בעקבות דו"ח הביקורת משנת 2015, הפסיכולוגים נדרשים לדווח על תאריך ושעה של ביצוע העבודה בתשלום נוסף. זאת על מנת שניתן יהיה להשוות דיווחים אלה לדוחות הנוכחות של הפסיכולוגים כאשר מוגשת דרישת תשלום. בפועל נמצא, כי לגבי מרבית התשלומים לפסיכולוגים בחודשים אפריל-יוני 2017 לא תועדו דיווחים עם תאריך ושעה ו/או בקשת אישור לביצוע שירותי השפ"מ. אנו סבורים כי בקשת אישור מקדמי לביצוע שירותי השפ"מ מהווה שיפור לעומת המצב בשנת 2015, אולם יש להטמיע הליך זה, רק לחלק מהשירותים נמצאו אישורים מקדמיים כנדרש.

**המלצה**

- לפעול לגיבושם של כללים מפורטים להפעלת השירות המורחב, לדיווח אודות השירותים הניתנים במסגרתו (לרבות תאריך, שעה ומוסד) ולבקרה על יישומם. על הכללים ליצור הפרדה ארגונית ברורה בין שירותי הסל הבסיסי לבין שירותי הסל המורחב.

**12. הכנסות ממשד החינוך בגין הפרויקטים**

בדו"ח הביקורת משנת 2015 נמצא כי עבור השעות של הפרויקטים בסל המורחב התקבלו החזרים מהמשרד בשיעור של 35% מסך הוצאות העירייה בגין הפרויקטים הללו. זאת על אף שהמשרד אמור להשתתף בשיעור של 70% מעלויות הפרויקטים המאושרים על ידו. שיעור ההשתתפות הנמוך נבע בין היתר מכך, שמתוך שלל הפרויקטים שבוצעו במסגרת השפ"מ, רק בגין שני פרויקטים התבקש אישור והשתתפות של המשרד, ורק פרויקט אחד אמנם אושר ומומן.

הומלץ להקפיד על מילוי טפסי בקשה למימון פרויקטים על ידי משרד החינוך, לערוך בקרה שוטפת על שלמות התשלומים המתקבלים בגינם.

נדגיש כי על פי דף ההנחיות של שפ"י בנושא "הגשת בקשות לביצוע דווח סיכום פרויקטים" ניתן להגיש בקשות לפרויקטים אלו גם אם אין ערובה לאישורם על ידי המשרד. מהנתונים עולה כי רק ל- 2 מהפרוייקטים הוגשה בקשה להשתתפות משרד החינוך לשאר הפרוייקטים שמומנו על ידי הרשות לא הוגשה בקשה למימון מהמשרד.

### המלצה

- להקפיד על מילוי טופס בקשת מימון למשרד החינוך עבור כל פרויקט המבוצע בעירייה ולשלחו במועד

**המבקר** הבהיר כי כבר בשנת 2015 נערך דו"ח מקיף על כל השירות הפסיכולוגי. הדו"ח כלל הערות רבות. בשנת 2016 בדיווח מעקב אחר תיקון ליקויים נמצא כי חלק גדול מההמלצות שהתקבלו על ידי המועצה לא יושם, ולכן נעשתה ביקורת חוזרת. בביקורת חוזרת זו נמצא כי חלק מהליקויים תוקנו, אך חלק גדול מהליקויים עדיין לא תוקנו וההמלצות שקיבלו תוקף כהחלטות מועצה לא יושמו. יש לציין כי מנהלת השפ"ח הנוכחית עוזבת עבודתה ב-1 בספטמבר ויש הליך מכרזי לבחירת מנהלת חדש. מתוך כך עלתה הצעה שדו"ח זה על כל סעיפיו יונח בפני הנהלה החדשה לטיפול ולתיקון הליקויים.

**המנכ"ל, מר יהודה בן עזרא** ציין כי הנהלת העירייה מודעת לביקורת, וכפי שסוכם בישיבת הביקורת, לכשתיכנס הנהלה חדשה לשפ"ח ולאחר שתכיר את המערכת תתבקש לטפל ולתקן הליקויים גם אם יהיה צורך בלקיחת יעוץ אירגוני.

### עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא תשלומי שכר

#### מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

#### 4. נהלי עבודה

נהלי עבודה נועדו להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון. במסגרתם, מוטמעות בקרות מובנות והם משקפים את מדיניות הארגון. נהלי העבודה כוללים, כללים והנחיות המבטיחים עמידה ביעדים ובמטרות הארגון, תוך ייעול תהליכים וצמצום החשיפה לסיכונים תפעוליים ואחרים. מסקירת נהלי מחלקת השכר עולה, כי הם מגדירים באופן כללי את תהליכי העבודה העיקריים בנושא השכר אולם אינם מגדירים את כלל הבקורות הרצויות בכל הקשור לתהליכי השכר השונים, כגון: בדיקת אימות נתוני אב של העובדים, בקרה אחר תהליך הקמת עובד ופתיחת עובד במערכת השכר. כפי שיפורט להלן.

### המלצה

להוסיף מערכי בקרה ולעגנם במסגרת נהלים, אשר יכללו בין היתר הגדרות תפקיד, הפרדת סמכויות ותהליכי בקרה מובנים כמפורט בדוח זה.



## **5. נתוני אב עובדים**

### **5.1 מגדר העובד**

בעת הקמת עובד חדש מנהלת תנאי השירות מזינה את פרטי העובד במערכת חילן, בין היתר, את מגדר העובד (זכר או נקבה). למגדר העובד השלכה מהותית על חישובי השכר, באמצעות נקודות הזיכוי תשלומים למוסדות ובכלל זה מס הכנסה גיל פרישה לגמלאות וכמובן על תשלום השכר לעובד.

### **ממצאים**

בהעדר מקור נתונים להשוואה, נערכה בדיקה ידנית לאיתור עובדים בעלי שם פרטי המצביע על עובד ממין זכר המוגדר כנקבה ולהיפך. בדיקה פרטנית מול נתוני הביטוח הלאומי העלתה שלושה מקרים בהם מגדר העובד שהוזן במערכת לא תאם את מגדר העובד בנתוני הביטוח הלאומי. נציין, כי קיימת אפשרות לבדיקת מגדר העובד מול נתוני הביטוח הלאומי, ישירות ממערכת השכר, אולם זוהי בדיקה יזומה. יתכן כי עובדים אלו נקלטו לפני הקמת הממשק עם המוסד לביטוח לאומי. בהקשר זה נחזור ונציין כי הביקורת נערכה באמצעות סקירת שמות העובדים ומכאן המלצתנו לערוך בדיקה ממוכנת לכלל העובדים.

### **המלצות**

- בעת הקמת עובד חדש במערכת השכר תבוצע בדיקה במערכת השכר אל מול נתוני העובד כפי שמופיעים במוסד לביטוח לאומי. פלט הבדיקה יודפס, ויתויק בתיק העובד.
- לבחון בדיקת נתוני כלל העובדים מול מאגרי המידע במרשם האוכלוסין ובמוסד לביטוח לאומי.

### **5.2 אימות מספרי הזהות במערכת השכר**

מספר זהות לכל אזרח ותושב ישראל ניתן על ידי רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים. מספר הזהות מורכב משמונה ספרות וספרת ביקורת. ספרת הביקורת נקבעת באמצעות אלגוריתם חישובי של שמונה הספרות שמרכיבות את מספר הזהות. במידה וספרת הביקורת אינה עומדת בקריטריונים שנקבעו על פי האלגוריתם, מספר הזהות אינו חוקי.

### **ממצאים**

מבדיקת הביקורת נמצא מקרה אחד בו ספרת הביקורת בתעודת הזהות של העובד במערכת השכר לא הייתה על פי האלגוריתם שהוגדר על ידי משרד הפנים, בדיקה פרטנית העלתה כי לעובדת זו הוזן מספר דרכון מאחר והינה תושבת חוץ. נציין, כי על אף שלא נמצאו חריגים, העובדה שניתן להפיק תלוש שכר לעובד בעל מספר תעודת זהות שגויה מהווה חשיפה פוטנציאלית לתשלומי שכר לעובדים פיקטיביים. אנו סבורים כי יש לעגן בקרה אפליקטיבית שתתריע על הזנת מספר ת"ז שגוי או חסר.

### **המלצה**

- מומלץ לבחון אפשרות לחסום את האפשרות להקמת עובד במערכת בעל מספר תעודת זהות שאינו תקין.

### 5.3 חשבונות בנק המוזנים ליותר מתלוש שכר יחיד

לכל עובד בעירייה חשבון בנק אליו מועברים מדי חודש תשלומי השכר. הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב לבחינת קיום עובדים שונים עם אותו חשבון בנק. במסגרת הניתוח, הושוו הנתונים למאגר הכתובות של העובדים. ככל שנמצאו עובדים שונים בעלי שם משפחה זהה עם אותו חשבון בנק בכתובת זהה – הנחנו כי מדובר בבני משפחה אחת.

### ממצאים

ממצאי הביקורת העלו חשבונות בנק משותפים למספר עובדים. בדיקה שערכנו העלתה כי העובדים שעלו בבדיקה הינם חברי קיבוץ שמשכורתם משולמת לחשבון הקיבוץ.

מעבר לעובדים בני משפחה אחת ולחברי קיבוץ שמשכורתם משולמת לחשבון הקיבוץ לא נמצאו חשבונות בנק המשותפים ליותר מתלוש משכורת אחד.

## 6. חריגים בנתוני השכר

### 6.1 העסקת עובדים מעל 100% משרה

ככלל, עובדי עירייה בדירוגים השונים ובכלל זה בדירוג האחיד, יכולים לעבוד בשיעור של עד 100%. קיימים קבוצות עובדים לגביהם נקבע היקף משרה מרבי גבוה יותר, כך לדוגמא: עובדים בדירוג ההוראה יכולים להיות מועסקים בשיעור משרה של עד 140%. מורים שלרשותם "שעות אם" (ילד עד גיל 14) או מנהלי בתי ספר יכולים להיות מועסקים עד שיעור משרה של 150%.

### ממצאים

הביקורת ביצעה ניתוח של עובדים המועסקים בשיעור משרה של מעל 115%. נמצאו 26 עובדים פעילים להם שיעור משרה מעל 115% ואינם בדירוג הוראה, שיעור המשרה של 7 מהם הגיע למעל 140% משרה.

עובדים אלו הינם מהמחלקות כדלהלן:

- שיטור עירוני
- מוקד בטחון
- מוקד עירוני

נציין כי מלבד עובדים אלו לא נמצאו עובדים בעלי שיעור משרה גבוה מהיקף שיעור המשרה המקסימלי המותר.

בדיקה מדגמית שערכנו העלתה כי שיעור המשרה נקבע בהתאם לשעות עבודתם בפועל בהתחשב בפקטור של עבודה בסופי שבוע, עבודה בשעות הלילה וכדומה. אנו סבורים למען הסדר הטוב, כי יש לפעול לתיקון הנתונים בתלוש השכר באופן שישקפו את שיעור המשרה הנכון של העובדים המועסקים במשמרות, ולהציג את הפרמיות בגין עבודה במשמרות כרכיב שכר נפרד.

### המלצות

- לפעול לתיקון הנתונים בתלושי השכר של עובדי המשמרות באופן שהקיף המשרה לא יושפע מהפרמיות בגין המשמרות וישקף את היקף המשרה בפועל.
- יש להגביל במערכת את האפשרות להזנת שכר בהיקף של מעל 150% משרה.

### 6.2 הפקת תלושי שכר לעובדים שאינם פעילים

שכר עבודה משולם לעובדים פעילים בלבד ולגמלאים הזכאים לתשלום פנסיה. במידה ועובד סיים לעבוד ולא דווח על כך למחלקת השכר, אין אפשרות למחלקת השכר לדעת על כך ושכרו ישולם מידי חודש גם בגין התקופה שלאחר סיום העסקתו. במקרים אלה יש לאתר את העובד ולדרוש ממנו להשיב לעירייה את הכספים ששולמו לו שלא כדין.

### ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה באמצעות כלי ניתוח ממוחשבים לאיתור עובדים שנרשמה להם הפסקת עבודה והופק להם תלוש שכר וכן לעובדים להם הופק תלוש עבודה אחרון במינוס (נטו שלילי). **נמצאו שלושה מקרים בהם הופק תלוש שכר לעובד שאינו זכאי בשל העברת מידע לקוייה בין יחידת אגף משאבי אנוש למחלקת השכר, כמפורט בגוף הדוח.**

### המלצות

- למסד נוהל שיסדיר את העברת המידע בין אגף משאבי אנוש למחלקת השכר בכל הקשור בהפסקת עבודה או ביציאה לחופשה ללא תשלום.
- להדגיש בפני המנהלים ביחידות השונות את הצורך בעדכון אגף משאבי אנוש בכל הקשור בהפסקת עבודה או ביציאה לחופשה ללא תשלום.

### 6.3 שינויים בסעיף שכר הבסיס

משכורתו של העובד נקבעת, לרוב, כשכר בסיס על פי דירוגו ודרגתו וכן תוספות להן הוא זכאי בהתאם להסכמים הקיבוציים במשק. שכר הבסיס של העובד נותר קבוע במשך תקופת עבודתו, בכפוף לשינויים בתפקיד העובד או בהעלאת שכר.

### ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה של סטיות בשכר הבסיס דהיינו קיומם של הפרשים חריגים בשכר הבסיס בין החודשים ינואר ודצמבר 2015.

נמצאו 59 עובדים עם הפרש שכר בסיס של מעל 800 ₪ בין החודש בו השכר היה הגבוה ביותר לבין ממוצע השכר בחודשים שנבדקו. מהתוצאות שנמצאו נבחר מדגם של עובדים לגביהם בוצעה בדיקה פרטנית. בדיקתנו העלתה כי לכל הפרשי השכר נמצאו הסברים מניחים את הדעת כמפורט בגוף הדוח.

#### 6.4 תשלום תוספת משמרות

בעירייה מועסקים עובדים במשמרות בשל אופי עבודתם המחייב זמינות במהלך היום והלילה. עובדים אלה, זכאים לתוספת תגמול בגין עבודה במשמרות. הסדר זה אינו חל לגבי עובדים המקבלים הטבה אחרת בעד שעות עבודתם בתחום המשמרת השנייה (כגון תשלום בעד שעות נוספות).

#### ממצאים

נמצאו 41 עובדים המקבלים תוספת משמרת ובנוסף תוספת שעות נוספות. בדיקה מדגמית העלתה כי השעות הנוספות ששולמו אינם בגין השעות בהן שולמה תוספת המשמרות.

#### 6.5 עובדים המקבלים שכר בשני סמלים סעיף "משכורת" וסעיף "עבודה"

ישנם שני רכיבי שכר בסיס המשתנים בהתאם לאופי ההעסקה של העובדים "משכורת": לעובדים המקבלים את שכרם באופן גלובלי "שעות עבודה": לעובדים המקבלים את שכרם בהתאם למספר השעות שעבדו באותו חודש מקרים בהם עובד מקבל בתלוש את שני רכיבי שכר הבסיס מעלים חשש לטעות בתלוש השכר ותשלום שכר כפול.

#### ממצאים

ניתוח הנתונים העלה 8 עובדים בשנת 2016 שקיבלו שני רכיבי שכר בסיס באותו חודש, רכיב שכר "משכורת" ורכיב שכר "שעות עבודה". בדיקתנו העלתה כי לכל העובדים שנדגמו שולם שכר הבסיס בסעיף "משכורת" ואילו התשלום בסעיף "שעות עבודה" מתייחס לעבודה נוספת שביצעו על חשבון סעיף תקציבי אחר שלא במסגרת עבודתם. לכל המקרים נמצא הסבר מניח את הדעת.

#### 6.6 תשלום מפרעות לעובדים

לעיתים משולמים מקדמות על חשבון השכר בעיקר עקב בקשה מיוחדת להקדמת השכר בגין מצב כלכלי, וכד'. המפרעה ניתנת לעובד במהלך החודש ומנוכה משכר העובד בתלוש השכר הקרוב. עפ"י סעיף (3) ט לפקודת מס הכנסה הלוואות שעד סכום של 7,680 ₪ יש לחייב בשיעור עליית המדד. הלוואות שמעל סכום של 7,680 ₪ יש לחייב בנוסף בריבית בשיעור שנתי של 3.41% או לזקוף שווי הטבה.

#### ממצאים

מנתוני השכר עולה כי 298 עובדים קיבלו מפרעות על חשבון שכר בשנת 2016.

בדיקה שערכנו העלתה כי כל המפרעות הינם בסכום הנמוך מ-7,680 ₪ ולכן אינן עולות לכלל הלוואה המחייבת בריבית עפ"י הוראות מס הכנסה.  
נמצא כי נעשה שימוש ב-5 סמלים של מפרעות. בדיקה שערכנו העלתה כי שני סמלים הינם ניכויים משכר העובדים שנעשו כתוצאה מתשלום יתר ואינם מפרעות.  
שני הסמלים אחרים, הינם ניכויים כנגד מפרעות הנבדלים בצורת התשלום באמצעות מס"ב או בשיק. בכל המקרים שנדגמו נמצאו בקשות בכתב לקבלת המפרעה שנבדקו ואושרו על ידי מנהל מחלקת שכר.

#### 6.7 תשלום ביטוח לאומי

כל תושב ישראל בן 18 ומעלה חייב על-פי החוק להיות מבוטח בביטוח הלאומי ולשלם דמי ביטוח. תשלום דמי הביטוח כסדרם מהווה תנאי לקבלת רוב קצבאות הביטוח הלאומי.  
חוק הביטוח הלאומי, מטיל על המעסיק את החובה לשלם את דמי הביטוח עבור העובד השכיר, בהתאם להכנסותיו.

### ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת לאיתור עובדים שלא הופרשו בגינם דמי ביטוח לאומי במסגרת תלוש השכר ואינם פטורים מתשלום. במסגרת הבדיקה אותרה עובדת אחת בלבד שלא הופרשו לה דמי ביטוח לאומי בתקופת עבודתה בעירייה כמפורט בגוף הדוח.

#### 7. החזר הוצאות נסיעה

##### 7.2 קצובת נסיעה בהתאם לתעריפי התחבורה הציבורית

עובד, הזקוק לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו (נסיעה של יותר מתחנה אחת בתחבורה ציבורית) או שמקום מגוריו מרוחק 500 מטר או יותר ממקום עבודתו, בין אם הוא משתמש בתחבורה ציבורית ובין אם הוא משתמש ברכב פרטי או אחר, זכאי לקצובת נסיעה.

**שיעור הקצובה המרבית החודשית הוא בשיעור של נסיעה הלוך וחזור באוטובוס ציבורי. עובדים הנוסעים בקווים בהם יש כרטיסי חודשי חופשי זכאים לקצובת נסיעה בסכום שלא יעלה על מחיר כרטיס חודשי חופשי.**

תשלומי הנסיעות הוקפאו במהלך השנים האחרונות ולא עודכנו בהתאם לשינויים בעלויות כרטיסי הנסיעה.

ההקפאה האחרונה הייתה בינואר 2016 מועד בו נכנסה לתוקף רפורמת התעריפים של משרד התחבורה, בהסכם עם ההסתדרות הוחלט כי לעובדי המגזר הציבורי לא ישונו החזרי הנסיעה בעקבות הרפורמה.

בדיקה שערכנו העלתה כי לעובדים שהתקבלו לאחר ינואר 2016 שולמו הנסיעות בהתאם לתעריפים המעודכנים של התחבורה הציבורית.

##### 7.3 עובדים ללא קצובת נסיעה

במסגרת הבדיקה הממוכנת נבדקו סעיפי הנסיעות. להלן ממצאינו:

- לא נמצאו עובדים להם נזקף שווי רכב שקבלו בנוסף החזרי נסיעות.
- לא נמצאו עובדים להם נזקף שווי רכב שקיבלו בנוסף החזר עבור ביטוח רכב ורישוי.

- נמצאו 4 עובדים זכאים שלא שולמו להם קצובת נסיעה כנדרש.

### המלצות

- להסדיר תשלום קצובת הנסיעה לעובדים הזכאים לה למשך כל תקופת זכאותם.
- להפיק דוח בקרה תקופתי של עובדים שאינם מקבלים תשלום קצובת נסיעה, ולוודא כי לכל העובדים הזכאים משולמים דמי נסיעות כנדרש.

## **8. נוכחות**

### **8.1 כללי**

החוק מטיל מגבלות על מספר שעות העבודה המקסימלית שניתן להעסיק עובדים. בהיתר כללי לעבודה בשעות נוספות שבהם עובדים שבוע עבודה בן חמשה ימים נקבע, כי, מקסימום שעות עבודה המותרות ליום הינו 12 שעות עבודה ועד 60 שעות עבודה לשבוע.

### **8.3 שעות עבודה יומיות**

בבדיקת דיווחי הנוכחות של העובדים לשנת 2016 נמצאו עובדים רבים המבצעים מעל 12 שעות עבודה ביום. בין היתר נמצאו 83 עובדים שביצעו מעל 17 שעות ביום, בניגוד להוראות החוק. אנו סבורים כי יש לרענן אצל המנהלים והעובדים כאחד את מגבלות שעות העבודה המעוגנות בחוק.

### **8.4 שעות עבודה חודשיות**

מבדיקת הנתונים נמצאו עובדים רבים המבצעים שעות עבודה מרובות, מעבר להיקף השעות המותר בחוק כמפורט בגוף הדוח. מנהלת מדור נוכחות עובדים מסרה כי ככלל לכל עובד מאושרות שעות נוספות על פי הצורך, והעירייה אינה משלמת עבור שעות שלא אושרו לתשלום כשעות נוספות. אנו סבורים כי העובדה ששעות אלו מדווחות בתלוש השכר של העובדים יכול שחושפת את העירייה לדרישות תשלום עתידיות עבור שעות נוספות.

אנו סבורים כי יש לרענן אצל המנהלים והעובדים כאחד את מגבלות שעות העבודה המעוגנות בחוק באופן שאם בחר העובד להישאר לאחר שעות העבודה יהיה ברור כי דעתה של הרשות אינה נוחה מכך, ובוודאי שלא ישולם שכר על שעות אלו.

### המלצות

- לפעול לצמצום שעות העבודה של העובדים, מעבר למכסת השעות המאושרות בחוק, בין היתר באמצעות העברת הנחייה גורפת בנושא שעות העבודה המרביות וריענון תקופתי של ההנחיה, הפקת דוחות חודשיים של שעות העבודה בפועל, התראות למנהלי היחידות ולעובדים ספציפיים.
- להדגיש בפני המנהלים והעובדים אשר עבדו שעות נוספות שלא אושרו כי אין לעבוד מעבר לשעות העבודה המאושרות ומי שבחר להישאר לאחר שעות העבודה עשה זאת שלא בהסכמת העירייה.

### **8.4 עובדים במשך כל הימים בחודש**

בחוק שעות עבודה ומנוחה נקבעו הנחיות בדבר ימי המנוחה להן זכאים העובדים.

בדיקת הביקורת לא העלתה עובדים ברצף ללא ימי מנוחה למעט עובד אחד שדיווח נוכחות במשך חודש וחצי מתאריך 15/05/16 עד 30/06/16 כולל בימי המנוחה ומבלי שניתנה לו מנוחה רצופה של 36 שעות ברציפות ולו פעם אחת במהלך התקופה בניגוד להוראות החוק. נחזור ונציין כי עובד זה לא קיבל שכר עבור שעות עבודה אלו החורגים מהיקף משרתו, אולם העירייה תעדה שעות אלו ולא עמדה על תיקון דוח הנוכחות.

#### המלצות

להקפיד כי שעות העבודה המדווחות ישקפו את שעות העבודה בפועל. אין לקבל דוח של 24 שעות עבודה רצופות.

#### 8.5 שעות נוספות לעובדות בהיריון

בסעיף 10 לחוק עבודת נשים, תשי"ד-1954 נקבע, בין היתר כי אין להעסיק עובדת בהריון מהחודש החמישי ואילך בשעות נוספות. מבדיקת שעות הנוכחות של עובדות בחודש החמישי ואילך להריון בשנת 2016 נמצאו מספר עובדות שעבדו מעל 8.5 שעות עבודה ביום, מבלי שנמצא אישור רפואי לכך, מבלי שניתנה הסכמתן מראש ובכתב ומבלי שהעירייה דאגה לידע את העובדות כי לא ניתן להעסיקן שעות נוספות.

#### המלצות

- להקפיד על הוראות החוק, שאיננו מאפשר העסקת נשים בהריון מהחודש החמישי בשעות נוספות.
- להודיע לעובדות העירייה על זכויותיהן בתקופת ההיריון ולהעביר הנחייה למנהלי היחידות לעניין איסור העסקת עובדות בהריון בשעות נוספות, אלא במסגרת הוראות החוק.
- מומלץ להחתיים כל עובדת בהריון שמעוניינת לעבוד בשעות נוספות על טופס הסכמה ייעודי, ולקבל אישור רפואי, כמתחייב בחוק עבודת נשים.
- 

#### 9. ניהול ימי חופשה

##### 9.1 ניצול ימי חופשה שנתית

חיוב העובד לצאת לחופשה מבטיח את זכותו הסוציאלית למנוחה. בסעיף 8 לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, נקבע משך חופשה המינימלי שעל העובד לנצל הינו 7 ימים רצופים לפחות.

#### ממצאים

במסגרת הביקורת נערכה בדיקה ממוחשבת של היקף ניצול העובדים את ימי החופשה שלרשותם. מבדיקת הביקורת נמצא עובד אחד שלא ניצל ימי חופשה כל שנת 2016. כמו כן נמצאו 20 עובדים שעבדו במשך כל השנה ונצלו פחות מ- 7 ימי חופשה במהלך השנה.

#### המלצות

- לוודא שכל העובדים יוצאים לפחות לחופשה אחת רצופה של 7 ימים ומעלה, ולרענן בפני המנהלים והעובדים זכות סוציאלית זו.

#### 9.2 יתרות ימי חופשה

לכל עובד זכאות לימי חופשה שנתיים בתשלום שכר מלא, בהתאם לדרגה, לוותק ולהיקף המשרה שלו. עובד המועסק 5 ימים בשבוע יכול לצבור עד 55 ימי חופשה שלא נוצלו לשנה, עובד המועסק 6 ימים בשבוע יכול לצבור עד 65 ימי חופשה שלא נוצלו לשנה. במקרה בו צבר עובד ימי חופשה מעבר למכסה השנתית המרבית, יש לנכות את ימי החופשה העודפים ממכסת העובד "בנק חופשות" בעירייה. ניכוי ימי החופשה שלא נוצלו ונצברו מעל המכסה המותרת, מבוצע בתחילת כל שנה על ידי אגף משאבי אנוש.

### ממצאים

במסגרת הביקורת נבדקו באופן ממוכן יתרות החופשה העומדות לזכות העובדים. ממצאינו העלו כי ניכרת הקפדה על העמדת יתרת החופשה של העובדים על המקסימום המותר. נמצא רק מקרה אחד אשר לתום שנת 2016 צבר, 151.5 ימי חופשה, חריגה מהמכסה המרבית שניתן לצבור, כאמור מלבד מקרה זה לא נמצאו עובדים שצברו ימי חופשה מעל המכסה המותרת.

### 9.3 יתרת חופשה שלילית

במסגרת הביקורת נערכה בדיקה ממוחשבת של צבירת יתרות שליליות של ימי חופשה, ליום 31/12/2016. הבדיקה העלתה כי 20 עובדים צברו יתרת חופשה שלילית מעל 5 ימים. ל-10 מהם צבירה שלילית של מעל 30 ימי חופשה. בהקשר זה נציין כי המעסיק אינו רשאי לקזז יתרת חופשה שלילית מהשכר במקרה של גמר חשבון ומכאן החשיבות של סגירת יתרות החופשה השליליות לאלתר, כנגד השכר.

### המלצות

- לסגור את יתרות ימי החופשה השליליות לאלתר כנגד השכר.
- להימנע מרישום ימי חופשה שלילים אלא במקרים מיוחדים.
- לבצע מעת לעת בדיקה ממוכנת ליתרות חופשה שליליות.



**המבקר** ציין כי הביקורת שנעשתה הינה תחקור נתונים. בחלק הראשון של הביקורת נשאבו כל הנתונים של מערכת השכר לשנים 2015 ו-2016 ועליהם הורצו שאילתות במטרה למצוא חריגים. נמצא כי המערכת פועלת בצורה טובה וכמעט ולא נמצאו חריגים. החלק השני של הביקורת התייחס למחלקת משאבי אנוש וכל מה שקשור באיסוף שעות, ימי חופשה, אחוזי משרה, שעות נוספות וכו'. ציין כי בסה"כ הביקורת טובה וכל ההערות היו מקובלות על אגף משאבי אנוש.

**מר לונדון** אמר כי "מחלקת השכר מפיקה 3,600 תלושי שכר בחודש. עלויות שכר העבודה – 333 מלש"ח בשנה. האחריות מתחלקת בין המינהל הכספי לבין אגף למשאבי אנוש. לאור הממצאים של הביקורת אני סבור שיש להעניק ציון לשבח למינהל הכספי ולעומד בראשו רוני חזד, לאגף למשאבי אנוש ולעומד בראשו חיים שגיא ולמנהל מחלקת שכר, בכל הנוגע לנושא תשלומי השכר. רוב הלקויים שנמצאו הינם לדעתי ליקויים קלים, ולהבנתי, הם תוקנו מיידית עם קבלת הביקורת."

**הגזבר, מר רוני חזד** הצטרף לתודות לצוות מחלקת הכשר ולעומד בראשו.

## **עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא בית ההורים העירוני**

### **4. תקציב העמותה**

- א. **ביסוס תקציב 2017 על הנחה בלתי סבירה**  
התקציב שאושר עבור שנת 2017 התבסס על הנחה 'אופטימית' בדבר גידול במספר הדיירים, על אף הקשיים שדווחו לגבי אכלוס הבית בשנתיים שלפני כן. בכך, אפשר היקף הוצאות שהוביל לגרעון.
- ב. **העדר מעקב של ועדת הכספים/ הנהלה אחר ביצוע תקציב 2017**  
תקציב שנת 2017 אושר בוועדת ההנהלה בכפוף לכך שהוועדה תתכנס בסיום כל רבעון ותדון במהלכים הנדרשים במקרה בו ייווצר גרעון בתקציב. אולם בפועל, במהלך השנה לא תועד דיון רבעוני בתקציב לשנת 2017 לצורך בחינת דרכי התמודדות עם הגרעון התקציבי.
- ג. **העדר תוכנית כללית, סקר או אומדן לצורך ניהול יעיל של התקציב**  
לא נערכה תכנית כלכלית או סקר מטעם העמותה הכוללים אומדן הוצאות ממוצע לחדר ולמאושפז, לעומת הכנסות צפויות. תכניות כאלה יכלו לייעל את התכנון התקציבי.
- ד. **העדר תיעוד לבקרה של העירייה על ביצוע התקציב**  
על פי החוזה בין העירייה לבין העמותה, העניקה העירייה לעמותה רשת בטחון פיננסית לכיסוי גירעונותיה. אנו סבורים כי, "רשת ביטחון" זו מחייבת פיקוח הדוק על תקציבי העמותה ואישור מראש של תקציבי הפיתוח על ידי העירייה. אולם בירור שערכנו עם מנהלת מחלקת בקרת תאגידי בעירייה, העלה כי לא נערכה בקרה בזמן אמת על נתוני התקציב והביצוע.

### **המלצות**

- לבסס את תקציב העמותה השנתי על הנחות ראליות, לדווח מידי רבעון בישיבת הנהלת העמותה על מידת העמידה בתקציב, במקרה הצורך לערוך שינויים כדי להימנע מתקציב גרעוני.
- לערוך תוכנית כלכלית רב שנתית המבוססת על אומדנים ממוצעים כגון עלות ממוצעת לחדר, הכנסה לחדר וכדומה, שיעמדו בבסיס התקציבים השנתיים.
- לבצע מעקב תקציבי רבעוני לנוכח רשת הביטחון הפיננסית לה מחויבת העירייה, יש לשקול הגברת הפיקוח על תקציב בית ההורים ע"י המחלקה לבקרת תאגידים בעירייה.

#### **5. מימון שיפוץ המחלקה הסיעודית**

המחלקה הסיעודית בבית ההורים משופצת מזה למעלה משנה. בתחילת שנת 2016 אישרה קרן הסיעוד של הביטוח הלאומי סיוע לשיפוץ בסך 837,020 ₪ במחירי 12/2014, וזאת בכפוף לעמידה בנהלי הקרן. אולם לטענת מנהלת הקרן, העמותה ניהלה את השיפוץ שלא בהתאם לנהלי הקרן, דבר העלול לעלות לבית ההורים בהפסד מימון של למעלה מ-800 אלף ₪.

#### **המלצה**

- לפעול מידית מול קרן הסיעוד של הביטוח הלאומי במטרה לקבל את התמיכה לשיפוץ המחלקה הסיעודית.

#### **6. אירוח תושבים בזמן חרום ומצוקה מטעם העירייה**

מאחר ובשנים האחרונות בית ההורים סובל מתפוסה חלקית הוחלט באסיפה הכללית מיום 30/4/2016 כי העירייה תשכן בבית ההורים תושבים הזקוקים לכך, בעיתות חרום ומצוקה. העירייה הכינה "נוהל רווחה" המעגן את הליך הפנית התושבים לבית ההורים.

#### **א. הסדרה פורמלית**

כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב שצוינו בו תנאי ההתקשרות, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד. נמצא כי אכלוס דירות ריקות בנוזקים מקרב תושבי העיר במקרי חירום אינו מעוגן במסגרת פורמלית.

#### **ב. רישום**

הנוהל מחייב רישום ואישור הגורמים המוסמכים. למרבית המקרים שנדגמו אין רישום מסודר ואין אסמכתאות נדרשות. בהעדר אסמכתאות לבקשות העירייה, ובהעדר פירוט מי היו הדיירים, מה הייתה עילת האכלוס, מיהו הגורם שהורה על האכלוס – אין שקיפות לגבי זהות הדיירים ששוכנו מטעם העירייה ועילת שהותם. בנוסף, לא ניתן לערוך בקרה אחר החיובים וההתחשבנות שבין העמותה לבין העירייה בעניין זה.

#### **ג. עלות האירוח**

בחלק מהמקרים בהם פורטה עילת האכלוס, ספק אם עילות אלו עולים לכדי "מקרי חרום" או "אסון טבע" המצוינות בנוהל האמור.

#### ד. שיכון חסרת בית

בבית ההורים שוכנה דיירת חסרת בית בעלות של 5,000 ₪ לחודש למשך 4 חודשים, על אף שהסדר זה אינו מספק מענה טיפולי ושיקומי מתאים לפי תקנון עבודה סוציאלית, וכן הוא אינו מאפשר קבלת החזר ממשד הרווחה בעבור השמת חסרי בית.

#### ה. תעריף האירוח

תעריף החיוב בסך של 100 ₪ ליום זהה לאירוח משפחה בת 6 נפשות ולאירוח אדם בודד. לרוב לא נרשם אם האירוח כלל ארוחות. ספק אם תעריף זה מכסה את עלויות האירוח.

#### ו. תשלום

למועד הביקורת יוני 2017 טרם שולם החשבון שהוגש עבור אירוח התושבים בשנת 2016.

#### המלצות

- לעגן באופן פורמלי הסדרים אלו של הפניית תושבים בעייתות חירום לבית ההורים.
- למען הסדר הטוב, יש להקפיד על רישום פרטי התושבים המופנים ע"י העירייה, עילת ההפניה, התקופה המבוקשת ובסיס השהייה האם כולל ארוחות וכדומה.
- להקפיד על קיום הוראות הנוהל בכל הקשור במדרג המאשרים ובעילות ההפניה.
- להימנע משיכון מטופלי רווחה בגינם זכאית העירייה להחזר ממשד הרווחה, במקרים אלו יש לשכנם במוסד שיקומי מתאים עפ"י תקנון המשד.
- לקבוע תעריף שהייה שישקף את עלויות בית ההורים ויתחשב בעובדה שהדירות המוקצות ריקות ואינן מניבות הכנסות.
- להוציא חשבונות חיוב באופן שוטף ומפורט באופן שיקל על ההתחשבות עם העירייה.

#### 7. מוסדות העמותה

מספר חברי העמותה והרכב חברי הוועד כפי שנמסרו לביקורת, אינם תואמים לנדרש בתקנון העמותה.

#### המלצה

- לפעול לאיזוש מוסדות העמותה בהתאם לתקנון העמותה.

#### 8. ביקורת פנים בעמותה

- על פי תיקון 14 לחוק העמותות תש"ם – 1980, עמותת בית ההורים מחויבת במינוי מבקר פנים, לעמותה מונה מבקר פנים כנדרש.
- בפרוטוקול ישיבות הוועד לשנת 2015 ו-2016 לא נמצא תיעוד לתכנית העבודה השנתית או התקופתית של מבקר הפנים וממילא לא אושרה תכנית כזו ע"י הוועד כנדרש מהוראות חוק העמותות.
- בשנים 2015 – 2017 התכנסה ועדת הביקורת פעם אחת בלבד. מאז ועד למועד הביקורת לא כונסה ועדת הביקורת של העמותה ולא נדונו בה דוחות ביקורת.

### המלצות

- לפעול להכנת תוכנית ביקורת שנתית שתבוסס על תוכנית ביקורת רב שנתית ולאשרה בוועד העמותה כנדרש בחוק העמותות.
- להציג את דוחות הביקורת בפני ועד העמותה.

### 9. נהלי העמותה

מבחינת נהלי העמותה עולה כי חלקם עדכניים ורלוונטיים לפעולות העמותה, אולם חלקם לא התעדכנו מאז עריכתם בשנת 2003 ואינם משקפים את השינויים שחלו מאז.

### המלצה

- לסקור את ספר הנהלים ולעדכן בהתאם.

### 10. התקשרויות עם ספקים

#### א. מכרז, הצעות מחיר

מבדיקת מדגם התקשרויות עם ספקים עולה, כי במרביתן אין תיעוד לעריכת מכרז כדין או לקבלת מספר הצעות מחיר. לפיכך, העמותה אינה ממלאת אחר חובת המכרזים שהוטלה עליה מכוח נוהל הסדרת עמותה עירונית ומכוח התקנון שלה.

#### ב. חוזים הזמנות עבודה ותעודות משלוח

התקשרויות העמותה עם הספקים השונים, לרבות ספקים בהיקף של עשרות ומאות אלפי ₪ בשנה, לא עוגנו בחוזה כתוב או במסגרת של הזמנות עבודה/סחורה. במעט המקרים בהם תועדו הזמנות סחורה – הן לא תאמו לחשבוניות, וכשתועדו תעודות משלוח – הן לא היו מאושרות על ידי נציג בית ההורים.

התנהלות זו אינה מתיישבת עם כללי מנהל תקין.

#### ג. התקשרות למתן זכות שימוש

בית ההורים העביר רשות שימוש להפעלת הקפיטריה ולהפעלת מספרה, החוזים נחתמו לפני כ- 13 שנים, "דמי הרשות" החודשיים נקבעו על סך של 50 ₪ לחודש, מאז לא יצאה העמותה למכרז או לקול קורא להפעלת הקפיטריה והמספרה. התעריפים, הנמוכים באופן בלתי סביר, לא אושרו על ידי ועד העמותה.

### המלצות

- להקפיד על קיום מכרזים במקרים המחייבים מכרז ובקבלת הצעות מחיר במקרים בהם סכומי ההתקשרות אינם מחייבים מכרז.
- להקפיד על עריכת חוזים או הזמנות עבודה שיעגנו את התחייבויות הספק.
- להקפיד כי אישור התשלום יהיה בהתאם להליך הקבוע בנהלי העמותה.
- לבחון האם יש מקום לצאת למכרז למתן זכות שימוש במספרה ובקפיטריה ובכל מקרה לחתום חוזה עדכני עם בעלי זכות השימוש.
- לבחון את תעריף דמי השימוש במספרה ובקפיטריה ולעדכן אם קיים צורך.

## **11. העסקת עובדים**

הביקורת בחנה מספר סוגיות בעניין זה, ולהלן ממצאיה:

### **א. אישור חוזה מנכ"ל**

טרם התקבל אישור משרד הפנים להסכם ההעסקה של מנכ"ל העמותה הנדרש מחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/03 זאת על אף שהעמותה הגישה בקשה לאישור.

### **ב. דיווח נוכחות**

קיימת הקפדה על החתמת כרטיס נוכחות פעמיים ביום, למעט המנכ"ל שאינו מדווח על נוכחותו באופן זה.

### **ג. ימי מנוחה ושעות נוספות**

לעובדת שהועסקה ככוח עזר סיעודי ניתנו במשך חודש אחד רק שני ימי מנוחה, ובמשך החודש העוקב רק שלושה ימי מנוחה, ואף אחד מהם לא היה ביום ו' - א'. זאת בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה. כמו כן, העובדת ביצעה שעות נוספות רבות מעבר למותר, בחודשים שנבדקו. עיון בדוחות הנוכחות שהועברו לביקורת העלה עובדים להם נרשמו נוכחות של 41 ימים, 44 ימים וכד' בחודש. דיווחי נוכחות שאינם תקינים מעידים על ליקויים באיסוף השעות.

### **ד. שווי ארוחות**

סקירת מדגם תלושי שכר העלה כי למספר עובדים לא נזקף שווי בגין ארוחות.

### **ה. מכרזי כוח אדם**

עובדים נבחרו לתפקידים בכירים יחסית שלא באמצעות הליך מכרזי, בניגוד להנחיות תקנון העמותה, מנהל בית ההורים מסר, כי לא מתקיימים מכרזי כוח אדם, בשל מחסור במועמדים בתחום.

### **ו. אישור הממונה על הדיור המוגן**

סעיף 24 לחוק הדיור המוגן קובע כי לא יועסק בבית הדיור המוגן, אדם הבא במגע ישיר ומתמשך עם דיירי הבית, אלא אם כן ניתן לגביו אישור מאת הממונה כי לא הורשע בעבירה שמהותה עלולה לסכן את הדיירים או לפגוע בטובתם. במסגרת הביקורת נדרשו אישורי הממונה לגבי 12 עובדים שהתקבלו לעבודה בשנים 2016-2017. לביקורת נמסר כי העובדים אושרו, אולם לא הועבר תיעוד מאישורים אלו.

## **המלצות**

- לנוכח הזמן שעבר מהפניה האחרונה יש לשקול פניה נוספת למשרד הפנים בבקשה לאשר את חוזה ההעסקה של מנכ"ל העמותה.
- להקפיד על הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, ובכלל זה מתן מנוחה שבועית והקפדה על העסקה במספר שעות עבודה שאינן חורגות מהוראות החוק.
- להקפיד על זקיפת שווי ארוחות לכלל העובדים בהתאם להוראות מס הכנסה.
- לבחון את דיווחי השעות בתלושי השכר ולוודא כי דווח השעות בתלושים תואם את שעות העבודה בפועל.
- להקפיד על גיוס עובדים באמצעות מכרזי כח אדם כנדרש מתקנון העמותה.

- להקפיד על קבלת אישור הממונה על הדיור המוגן לכל העובדים, למען הסדר הטוב יש לשמור אישורים אלו.

## **12. שיווק ואכלוס**

למועד הביקורת שיעור התפוסה של בית ההורים הינו כ-75% תפוסה. במסגרת הביקורת ניבחנו פרסום ושיווק בית ההורים להלן ממצאינו:

### **א. העדר תוכנית שיווק**

הנחיית יו"ר העמותה (ראש העירייה) בישיבת הועד מיום 20.4.16 להכנת תוכנית שיווק על ידי אנשי מקצוע לא קוימה.

### **ב. ירידה בשיעורי האכלוס**

למרות שהוצאות השיווק גדלו משמעותית בשנים 2015-2016, והגיעו לכ- 250 אלפי ₪ לשנה, נתוני האכלוס לא רק שלא השתפרו אלא אף הורעו.

### **ג. שיתוף פעולה עם העירייה**

לעירייה מערך פרסום ושיווק נרחב באמצעות מדיות שונות בין השאר לוחות מודעות ברחבי העיר, אתר האינטרנט העירוני ומודעות בעיתונות. אולם לא נעשה ניצול במשאבים עירוניים אלה באמצעות שיתוף פעולה עם דוברות העירייה לצורך שיווק בית ההורים.

## **המלצות**

- לפעול בהתאם להחלטת ועד העמותה ולהכין תוכנית שיווק ופרסום באמצעות אנשי מקצוע. על התוכנית לכלול יעדים מדידים.
- לקדם שיתוף פעולה בין מערך הדוברות בעירייה המופקד על נושא הפרסום במטרה להעלות את המודעות לבית ההורים.

## **13. קבלת דיירים לבית ההורים**

### **א. עדיפות לקשישים וגמלאים תושבי העיר**

מסקירת פרוטוקול ישיבת ועד העמותה מתאריך 2.4.2008 בו נדונו השינויים הכרוכים בהתאגדות העמותה כעמותה עירונית, לא נדון נושא שינוי מטרת העמותה מהקמת בית ההורים המיועד לתושבי הרצליה למתן שירותים לכלל הציבור, ללא מתן עדיפות לתושבי הרצליה. אנו סבורים כי היה מקום לדון ולאשר שינוי מהותי זה באספה הכללית במיוחד לנוכח רשת הביטחון שהעירייה מעניקה לבית ההורים.

### **ב. תפקוד ועדת הקבלה**

במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 19 תיקי דיירים. בין היתר נבדקו הפרוטוקולים של ועדות הקבלה. להלן ממצאי הבדיקה:

#### **- העדר אישור רפואי**

במרבית התיקים לא נמצא אישור הרופא בעת קבלת הדייר, זאת בניגוד לנוהלי בית ההורים ולהוראות חוק הדיור המוגן.

#### **- ניגוד עניינים**

שני דיירים היו קרובי משפחה של בעלת תפקיד בכירה בבית ההורים, שהייתה אחת משלושת בעלי התפקידים בוועדת הקבלה שאישרה את קבלת הדיירים. אנו סבורים שיש מקום, במקרה מעין זה, למנות ממלא/ת מקום בוועדת הקבלה ולהימנע מפעילות תוך ניגוד עניינים.

#### – העדר קריטריונים

הוועדה מופקדת על בדיקת "התאמת" הדייר לבית ההורים אולם הקריטריונים של התאמה זו אינם ברורים דיים. אנו סבורים שיש מקום לשקול פירוט הקריטריונים לקבלת או דחיית בקשת דייר להתקבל לבית ההורים.

#### – קבלת דיירים שאינם עצמאים

נמצאו 2 דיירות להם ניתן סיוע של 24 שעות ביממה, קבלת דיירות שאינן עצמאיות מנוגדת לכאורה לחוק הדיור המוגן, משום שהסיוע הניתן להן הוא סיוע מלא, בעוד חוק הדיור המוגן קובע, כי על ועדת הקבלה לוודא כי הדייר מסוגל לדאוג לצרכיו האישיים ולנהל את משק ביתו, גם אם ניתן לו סיוע חלקי.

#### המלצות

- להקפיד על קבלת אישור רופא במסגרת הליך קבלת דיירים חדשים לבית ההורים כנדרש מהוראות חוק הדייר המוגן ומנהלי בית ההורים.
- לשקול עיגון קריטריונים, גם אם כלליים, של התאמה לבית ההורים שיסייעו לוועדת הקבלה.
- להקפיד כי חברי ועדת הקבלה יפעלו שלא בניגוד עניינים.
- להקפיד כי קבלת דיירים שאינם עצמאיים תהייה בהתאם להוראות חוק הדיור המוגן.

#### **14. הסכמי התקשרות עם הדיירים**

סעיף 16 לחוק הדיור המוגן מחייב חתימת הסכם בכתב עם הדיירים, החוק מפרט את הפרטים שהסכם זה צריך לכלול. במסגרת הביקורת בחנו מדגם של 19 תיקים, להלן תוצאות בדיקתנו. א. קיומם של חוזים

לכל הדיירים שעלו במדגם קיימים חוזים כנדרש, יחד עם זאת בתיק אחד נמצאו מספר חוזים חדשים יחסית, שהתנאים בהם נקבעו בהסתמך על התחייבויות העמותה כלפי הדיירים התקשרות קודמת, לה לא נמצא תיעוד בתיק. העדר תיעוד להתקשרות הקודמת פוגם ביכולת ההתחשבות התקינה עם דיירים אלה ובעמידה על יישום זכויות וחובות הצדדים.

ב. אי תיעוד לתנאי ההתקשרות למעבר דיירים ותיקים למחלקה הסיעודית  
במסגרת מדגם הביקורת נמצאו שתי דיירות שעברו למחלקה הסיעודית בלא שתנאי שהייתן עוגנו במסגרת חוזה, כמפורט בגוף הדוח. נמצא כי הדיירות משלמות מחיר הנמוך משמעותית מהמחירון הרגיל לדיירים במחלקה הסיעודית, וזאת בלא סימוכין לתעריף זה. למותר לציין כי בית ההורים נמצא בגרעון ותעריפים אלו הנמוכים בעשרות אחוזים מהמחירון אינם מכסים את עלויות השהייה במחלקה הסיעודית והם בעלי משמעות כספית גבוהה לאורך השנים.

#### ג. חוזים ללא מפרט

מרבית ההסכמים שעלו במדגם כוללים את רוב הפרטים הנדרשים בחוק, יחד עם זאת לרוב ההסכמים של הדיירים החדשים שבמדגם צורף רק תרשים הדירה, אך לא מפרט, הדבר נוגד את

הוראות סעיף 16(ב) לחוק הדיור המוגן, וכן עלול לפגוע בהבהרת זכויות וחובות הצדדים ובמניעת מחלוקות עתידיות בדבר בעלות על ציוד, נשיאה בעלויות שיפוצים, נזקים שנגרמו לרכוש וכד'.

#### ד. חוזים לא מעודכנים

בשלושה תיקים שעלו במדגם נכללו חוזים של דיירים חדשים יחסית, שנכתבו בנוסח ישן ובלתי מעודכן, הכולל מחד מונחים וסעיפים בלתי רלוונטיים, ומאידך חסר פרטים הנדרשים על פי החוק.

#### ה. חתימת מספר חוזים שונים עם אותו דייר

בשני תיקים במדגם נמצאו חוזים שונים באותו התיק, כשבחוזים נקבעו תעריפים או תנאים שונים עבור אותו דייר. לא ברור מדוע נחתמו עם אותם דיירים חוזים שונים בתוך תקופה קצרה יחסית, ומהו הנוסח הקובע.

#### ו. לקונות טעויות ואי בהירות בנוסח החוזים

בבדיקת נוסח החוזים נמצאו לאקונות, טעויות ואי בהירות, לדוגמה: בשני חוזים נמצא, כי סכום התשלום החודשי שננקב בספרות היה שונה מהתשלום החודשי לאותו שירות שננקב במילים; באחד החוזים נרשם סכום ביטוח סיעודי בסך 14,000 ₪ בחודש – סכום שאינו סביר ואף לא נגבה מהדיירת בפועל.

#### ז. אי בהירות לגבי השירותים הכלולים בסל הבסיסי והשירותים הנוספים

קיימת אי בהירות לגבי השירותים הכלולים בסל הבסיסי (תמורת "דמי אחזקה") לעומת שירותי הרשות (תמורת "תשלומים עבור שירותים נוספים"): כך למשל, לא ברור מהם החוגים, הטיולים והאירועים שעל העמותה לספק על פי החוזה כחלק מ"הסל הבסיסי" תמורת דמי האחזקה השוטפים; לעומת האירועים, החוגים והטיולים עליהם אמורים הדיירים לשלם תשלום נוסף מעבר לתשלומי האחזקה השוטפים.

#### ח. תוספת פרטנית בחוזה עם דייר בעלת השלכות על כלל הדיירים

בחוזה של אחד הדיירים שונתה הוראה לגבי סמכות ועדת ההנהלה להעלות מחירים, שינוי המשלך לכאורה על כלל הדיירים. למרות זאת, החוזים עם דיירים שנערכו לאחר החוזה עם דייר זה, לא שונו בהתאמה. לפיכך, העמותה לא עמדה בהתחייבותה כאמור כלפי הדייר. בנוסף, התחייבות כזו, המגבילה את סמכותה של ועדת ההנהלה להעלות מחירים מעבר לתנאי החוזה הסטנדרטי, היא בעלת השלכה כספית משמעותית על העמותה ועל כלל דייריה. על כן, אין זה ראוי שהחלטה כזו תתקבל ותעוגן בחוזה אחד עם דייר אחד. עליה להידון ולקבל את אישור האסיפה הכללית.

#### המלצות

- לסקור את תיקי הדיירים ולוודא כי לכל הדיירים חוזי התקשרות רלוונטיים המעגנים את תנאי ההתקשרות בפועל.
- להקפיד כי בעת מעבר מבית ההורים למחלקה הסיעודית יחתמו חוזים חדשים או נספח לחוזה הקיים שיסדיר את התשלום ויתר התנאים.
- לבדוק את תעריפי השהייה במחלקה הסיעודית לשני הדיירות שצוינו בדוח ובמקרה הצורך לעדכן תעריפים אלו.
- להקפיד על צרוף מפרט הדירה לכל חוזה בהתאם להוראות חוק הדייר המוגן.
- להקפיד על חתימת חוזים בנוסח העדכני התואם את הוראות החוק.



- אין להשלים עם טעויות סופר הנוגעות לפרטים עיקריים בחוזה, ולקיומם של מספר חוזים חתומים עם אותם דיירים, אנו ממליצים לפעול לאלתר לתיקון חוזים אלו שצוינו בדוח הביקורת.
- להבהיר את סוג השירותים הניתנים במסגרת דמי האחזקה החודשית לעומת השירותים בתשלום נוסף.
- להימנע משינוי או הגבלת התנאים הכלליים הרלוונטיים לכלל הדיירים בחוזה ההתקשרות ובמיוחד לאפשרות להעלאת תעריפים ובוודאי להתחייבות להשית זאת על כלל דיירי הבית. הגבלות אלו ראוי שיאושרו בוועד העמותה.

## **15. מחירונים**

עבור שהייתם בבית ההורים והשירותים שהם מקבלים נדרשים הדיירים לשלם תשלומים מסוגים שונים כמפורט בגוף הדוח.

### **א. העדר אישור התעריפים על ידי מוסדות העמותה**

למועד הביקורת קיימים 6 מחירונים שונים הרלוונטיים לקבוצות שונות של דיירים המכונות "דורות". לא נמצא כי האסיפה והוועד המנהל אישרו מחירונים אלו לפחות בעשור האחרון.

### **ב. אי תיעוד העילה לשיוך "לדורות" של המחירונים**

בידי בית ההורים אין את תאריכי התוקף של המחירונים. החוסר בתאריכי תוקף אינו מאפשר לבחון את השיוך של כל דייר למחירון הרלוונטי לגביו, דהיינו אין זיהוי חד ערכי בין הדייר ותאריך ההתקשרות שלו לבין המחירון הרלוונטי. לפיכך לא קיים נתיב בקרה המאפשר בחינת תקינות שיוך המחירונים לדיירים. נציין כי השיוך למחירונים הינו בעל משמעות כספית גבוהה לנוכח ההפרשים בתעריפים בין המחירונים השונים.

### **ג. אי תיעוד מלוא הפרטים הנדרשים לצורך חישוב התעריף**

לצורך חישוב דמי האחזקה השוטפים, יש צורך במידע לגבי ויתור הדייר על ארוחותיו ומגורי מטפל עמו. לנתונים אלו השפעה על גובה דמי האחזקה השוטפים. בדיקותינו העלו כי ברוב המקרים מידע זה אינו נכלל בתיקי הדיירים באופן המקשה על הבקרה אודות ההתחשבות עימם.

### **ד. מתן הנחות**

בבית ההורים וועדת הנחות נוהל הנחות מסדיר את פעילות הוועדה התנהלות הוועדה נבדקה ונמצאה תקינה.

### **ה. תעריפים מיוחדים לדיירים**

על דיירים מסוימים לא הוחל אחד מ-6 המחירונים "הרגילים", אלא נקבעו להם מחירונים ייחודיים להם, שלצדם נרשם שמם. לא קבלנו הסבר מניח את הדעת לתעריפים ייחודיים אלו.

### **ו. שוני בין המחירים שנקבעו בחוזים למחירון**

הביקורת ערכה השוואה בין המחירים שנקבעו בחוזים של מדגם דיירים חדשים, לבין המחירון המיועד לדיירים חדשים. נמצא, כי לגבי חלק מהם אין התאמה בין המחירים שנקבעו בחוזה ההתקשרות לבין מחירוני העמותה.

עוד נמצא כי במחירון לא נקבעו מחירים למקרים בהם זוג מתגורר בשני חדרי יחיד במקום בדירה זוגית, או באיחוד של שני חדרי יחיד, על אף שמקרים אלה נפוצים יחסית. התשלום במקרים אלה אינו תואם למחירון – נדרש מזוגות אלה בדרך כלל פחות מכפל התשלום ליחיד ויותר מהתשלום לזוג

המתגורר בדירה זוגית אחת. מאחר ואין מחירון למקרים אלה, לא ברור כיצד נקבע ועודכן תשלום דמי האחזקה במקרים הללו. כמו כן לא נקבע במחירוני מחיר לאחזקת דייר סיעודי, אשר כולל "שירות מלא" טיטולים, תרופות, רופאים מומחים ואמבולנס, ולא ברור בסיס החישוב של התעריף שנקבע לדיירים המקבלים שירות כזה.

#### ז. גבית תשלומי אחזקה שאינם בהתאם לחוזה

במסגרת הביקורת נבחנה לגבי 7 דיירים שהתקבלו בשנת 2016 התאמת סכומי דמי האחזקה הנקובים בחוזה לעומת תשלום דמי האחזקה בפועל. ל-2 מתוך 7 דיירים (כ-28% מהמדגם) לא נמצאה התאמה בין הסכום בחוזה לתשלום בפועל.

#### ח. תעריף מופחת לדיירת סיעודית שלא עמדה בתנאים לקבלת תעריף זה

מבדיקת התיקים עלה, כי קיים חשש שאחת הדיירות לא שילמה (לפני שנים רבות) את מלוא התשלומים שנדרשו על פי החוזה עמה, ועל כן היא אינה זכאית לתעריף מופחת אותו היא משלמת בפועל עבור שהייתה במחלקה הסיעודית בבית ההורים. חישוב גס יגלה כי ההטבה במהלך השנים בהם שהתה במחלקה הסיעודית במחיר מופחת מגיע לכמיליון ₪.

#### ט. אי עדכון מחירוני השרותים הנוספים

מחירוני תשלומי החובה מתעדכנים מדי חודש בהתאם לשינויים במדד, על ידי חשב העמותה. אולם מחירי התשלומים עבור השרותים הנוספים לא התעדכנו משך 3 שנים לפחות.

#### י. גבית תשלומים עבור השרותים הנוספים

בין השרותים עבורם נגבה תשלום נוסף: כביסה, ארוחות לאורחים, קניות של חומרי היגיינה ומוצרי ניקוי. נושא זה נבחן ע"י המבקר הפנימי של העמותה באוקטובר 2013, אך מרבית המלצותיו בנושא לא יושמו.

### המלצות

- להעביר את המחירון הנוכחי לאישור בוועד העמותה בעת אישור המחירון יש להציג את ההנחות העומדות בבסיסו כגון עלויות התפעול וכן מחירי המתחרים.
- מידי תקופה שתקבע יש לעדכן ולאשר את המחירון בוועד העמותה.
- ריבוי המחירוני המיועד ל"דורות" שונים של דיירים מחייב שיוך ברור של כל דייר למחירון הרלוונטי, למען הסדר הטוב יש לתעד את מועדי התוקף של המחירוני השונים והאוכלוסיות הרלוונטיות לגביהם.
- לתעד את הפרטים הרלוונטיים לקביעת דמי האחזקה, כגון צריכת ארוחות, מגורים עם מטפל וכדומה, בתיקי הדיירים.
- להקפיד על התאמה בין הסכומים בחוזה התקשרות לבין המחירוני המאושרים במקרה בו קיימת חריגה מהמחירון יש לתעד את הסיבות בתיק הדייר. מומלץ כי המחירוני יהיו מחירי מינימום, למנכ"ל העמותה תהיה הסמכות לגבות מעל למחיר המחירון.
- להקפיד כי התשלום מהדיירים יהיה בהתאם לחוזה.
- לשקול הצמדת תעריפי השרותים הנוספים למדד המחירים.

## **16. הכנסות ממשד הבריאות בגין המחלקה הסיעודית**

### **א. ביקורת משרד הבריאות**

משרד הבריאות ערך דוח בקרה על המחלקה הסיעודית בתאריך 18/9/16 בעקבות "ביקורת פתע". במהלך הביקורת נבחנו הטיפול הרפואי והסיעודי וכן שירותים אחרים. בבדיקת משרד הבריאות נמצא בית החולים הסיעודי ברמה "כמעט טובה מאוד" או "טובה מאוד" במרבית המדדים (רפואה, סיעוד, תזונה, פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק ועבודה סוציאלית) בבריאת הסביבה וברוקחות ניתן ציון של "טעון שיפור". למחלקה הוענק רישיון התקף עד לאוגוסט 2016

### **ב. תשלום המשרד עבור מטופלים**

נמצא כי במועד הבדיקה שילם משרד הבריאות עבור כל המטופלים הסיעודיים הרלוונטיים.

## **17. רישיון לניהול דיור מוגן**

למחלקה הסיעודית יש " תעודת רישום בית חולים" מאוגוסט 2015 ותוקפה לשנתיים ל- 32 מיטות.

**המבקר** הסביר כי הביקורת בבית ההורים נעשתה בשני חלקים: החלק הראשון - ביקורת תפעולית - כל שקשור בתפעול השוטף של בית ההורים. החלק השני - בנושא התקציב. ציין כי בנושא תפעול שוטף של בית ההורים רוב ההמלצות התקבלו על ידי הנהלת העמותה. בנושא התקציב ציין כי בשנים 2017 ו-2018 הציג בית ההורים העירוני תקציב גירעוני. סקר המלצותיו:

בצוע תוכנית כלכלית או אומדן לצורך ניהול התקציב.

בניית תוכנית שיווק ופירסום.

עדיפות לתושבי הרצליה כהחלטת ועד העמותה.

**מר לונדון** ביקש לסכם "כממלא מקום של יו"ר הדירקטוריון, אני חש אחריות אישית לממצאים הלא מחמיאים. ראוי שהמצב הכספי של בית ההורים יעמוד לנגד עינינו בדיון זה. הגירעון לשנת 2017 הינו 280,874 ש"ח. הגירעון הצפוי לשנת 2018 הינו 800,000 ש"ח. יש חוסר של 3 מלש"ח בגין הפער בין הנכסים המוערכים ב- 14 מלש"ח לבין ההתחייבויות המוערכות ב- 17 מלש"ח. עמידה בדרישות של המבקר מחייבת מינוי סגן למנכ"ל. העומס המוטל על המנכ"ל כבד מדי. לנוכח הגירעון של הבית, המנכ"ל רצה לחסוך בהוצאות, אולם חיסכון זה בא על חשבון הבריאות של המנכ"ל ועל חשבון היכולת לעמוד בכל הדרישות המנהלתיות. למותר לציין שחייבים לתקן את הליקויים, אך ראוי גם להביע הערכה למנכ"ל, דני שקדי, על מסירותו לדיירים של בית ההורים.

הדו"ח של המבקר מאוד מפורט ועל כך מלא הערכתי. יחד עם זאת נראה לי שהמבקר התעלם מנושא מהותי – הצורך לשפץ את בית ההורים. הפרוטוקולים של בית ההורים מעידים שלאורך כל הקדנציה הנוכחית, שבתי ודרשתי לשפץ את הבית. אמרתי זאת לא רק לפרוטוקול אלא גם ישירות לראש העירייה. אני שמח שהיום אישרנו תב"ר בנושא שיפוץ בית ההורים.

המבקר טוען בצדק כי ועדת הכספים לא התכנסה בסיום כל רבעון לדון בגירעון בתקציב. ההערה נכונה. יחד עם זאת ברצוני לומר כי גם אם היינו מתכנסים בכל רבעון, היינו מגיעים למסקנה כי הגירעון נובע מחוסר אכלוס וכל עוד הבית לא שופץ, אין סיכוי להוסיף דיירים. באשר להערה כי לא נערכה בקרה בזמן אמת על נתוני התקציב והביצוע, ברצוני לציין כי נציג של מחלקת בקרת תאגידיים בעירייה, מוזמן לכל ישיבה ולמיטב ידיעתי מגיע למרבית הישיבות.

המבקר המליץ לבסס את תקציב העמותה על הנחות ריאליות ולערוך שינויים כדי להימנע מתקציב גירעוני.

ברצוני לציין כי דרשתי לערוך תקציב על בסיס הנחות ריאלי. היה ראוי שמבקר העירייה יצטט דברים שאמרתי בדיון בנושא הצעת התקציב לשנת 2017, אני מפנה לפרוטוקול של ועד העמותה מיום 8/12/16. חשוב לציין שבישיבה זו השתתפו אנשי הגזברות מר רוני חדד וגב' הילה רוזן. יוסף לונדון: "למה לא ללכת בדרך השמרנית ולהציג תקציב גירעוני?"

בנושא ההערה של המבקר שיש לערוך שינויים בתקציב כדי להימנע מתקציב גירעוני ברצוני לומר, שלא ניתן לשנות את התקציב מכיוון שהגירעון נובע מ- 25 חדרים ריקים. שינוי בתקציב פירושו צמצום השירותים הניתנים לדיירים. אני לא אתן יד לכך.

המבקר מציין כי אכלוס דירות ריקות בנוקקים מקרב תושבי העיר אינו מעוגן במסגרת פורמלית. אין רישום מסודר ואין אסמכתאות נדרשות. חלק מהמקרים לא עונים על ההגדרה – מקרה חירום. אני אוסיף ואומר כי תעריף של 100 ש"ח ליום לחדר – לא לאדם, אינו מכסה את ההוצאות. מנכ"ל הבית ביקש לקבל 250 ש"ח ליום, שלדעתי זהו תעריף נמוך מדי. ברצוני לציין שלדעת היועץ המשפטי של העמותה, לא ניתן לעגן באופן פורמלי את נושא האירוח של מקרים סוציאליים. בישיבה מתאריך 27/12/17, אני התרעתי על אירוח תושבים הסובלים מבעיות סוציאליות כגון אלכוהוליזם וסמים לתקופות ארוכות יחסית. אני ביקרתי את התעריף הנמוך שנקבע על ידי ראש העירייה.

בדו"ח מבקר נכתב כי מנהלת בקרת תאגידי בעירייה טוענת כי התקציב לא הועבר לעיון העירייה ולא דווח לעירייה על הגירעון בתקציב.

אינני מבין מאין נולדה אמירה זו. לכל ישיבה מוזמן נציג העירייה.

להלן ציטוט מהפרוטוקול מתאריך 8/12/2016:

על סדר היום:

הצעת תקציב לשנת 2017.

דו"ח רבעון שלישי לשנת 2016.

י. לונדון: למה לא ללכת בדרך השמרנית ולהציג תקציב גרעוני?

ר. חדד (היום גזבר העירייה): מסכים שלא צריך להציג תקציב גרעוני. התקציב צריך להיות

מאוזן. נפגש לקראת הרבעון או החציון ונעשה מהלכים.

אני מתנגד בתוקף להצעת המבקר כי יקבע מחירון ולמנכ"ל יהיה שיקול דעת לגבות יותר. בעולם שבו אנו חיים, המחירון הינו בסיס למתן הנחות ולא בסיס לגביית יתר. אני מציע שיקבע מחירון מקסימלי, שממנו תינתן הנחה אוטומטית של 10% לתושבי הרצליה, שגרו בעיר לפחות 5 שנים. למנכ"ל תהיה סמכות לתת הנחה עד 10%, לפי שיקול דעתו גם למי שאינו תושב הרצליה. על המנכ"ל לדווח בכל ישיבה של הדירקטוריון על ההנחות שנתן, להסביר אותן ולשמור על תיעוד הולם.

אני מבקש לציין לשבח את העמדות העקרוניות שלי, שביטאתי לאורך תקופת כהונתי בעמותה: דרשתי במשך שנים לשפץ את הבניין על חשבון העירייה. היום אישרנו תב"ר בנושא השיפוץ.

ביקשתי לערוך תקציב על בסיס של הנחות ריאליות, גם אם פרושו של דבר שהתקציב גירעוני. ואכן עמדתי התקבלה ותקציב 2018 הינו תקציב גירעוני.

ביקרתי את השימוש הלא ראוי במתן דיור לאוכלוסיות מוחלשות בבית ההורים, ובנוסף ביקרתי את התעריף הנמוך מאוד עבור האירוח. אני מקווה שבעקבות דו"ח זה, ימצא פתרון חוקי וכלכלי לנושא זה."

בהמשך לדבריו של מר לונדון חזר **המבקר** והדגיש כי בהמלצותיו לא מדובר בשיפוץ בית ההורים. המלצותיו הן בצוע תוכנית כלכלית או אומדן לצורך ניהול התקציב, בניית תוכנית שיווק ופירסום.

**ס' ומ"מ רה"ע, גב' מאיה כץ** בקשה להודות למר דני שקדי, מנהל בית האבות על עבודה נפלאה למען דיירי בית ההורים, ציינה כי מר שקדי מייצר יש מאין באדיבות, בנימוס, ברוחב לב, במקצועיות, בחוכמה, באינטליגנציה רבה.

**מר שקדי** ביקש להבהיר כי בית ההורים מתנהל בצורה הטובה ביותר בסיטואציה בו הוא נמצא. ציין כי יש קושי בהתמודדות מול בתי הורים המספקים פאר (ברכת שחיה, ספא וכו'). מאמין כי לאחר השיפוץ המתוכנן יראה שיפור משמעותי.

### **עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא – מחלקת גנים ונוף**

#### **מספור הסעיפים מקביל למספור בד"ח המפורט**

**המבקר** עמד על הנושאים העיקריים בדו"ח על פרק זה:

- קבלני אחזקת הגינות הציבוריות
- השקיית גינות ציבוריות.

#### **1. כללי**

מחלקת גנים ונוף (להלן: "המחלקה") באגף שאיפ"ה בעירייה, אחראית לביצוע עבודות אחזקה בשטחים הירוקים ברחבי העיר הרצליה. לדברי מנהלת המחלקה, שטח הגנים עליהם אחראית המחלקה – כ-1,700 דונם. המחלקה אינה אחראית לתחזוקת פארק הרצליה, ששטחו כ-300 דונם, פארק זה מנוהל ומתוחזק על ידי אגף ת.ב.ל. תקציב גנים ונטיעות לשנת 2016 הסתכם ב-22.1 מיליון ₪. נתון זה אינו כולל את תחזוקת פארק הרצליה, לו הוקצו 6.2 מיליון ₪ בשנת 2016, ואינו כולל את הגינון במוסדות חינוך המסתכמים במיליון ₪ נוספים. תקציב אחזקת הגינון עלה בכ-3.2 מיליון ₪ משנת 2015 לשנת 2017. גידול של 16%. נציין כי בנוסף לתחזוקת השטחים הירוקים בעיר אחראית המחלקה גם על תחזוקת ריהוט גן ומתקני המשחקים בגינות העיר. תחומים אלו לא נבחנו במסגרת ביקורת זו.

#### **4. נוהלי עבודה**

##### **מבנה, ארגון ונהלים במחלקה**

###### **4.2.1 תקני כוח אדם**

למחלקה מוקצים על פי ספר התקציב 8 תקנים, המאוישים בפועל על ידי 6 עובדים. לביקורת נמסר כי אחד התקנים משויך "לאחראי חורשות" אולם תפקיד זה מבוצע על ידי קבלני האחזקה. אנו סבורים כי העברת תפקידים מעובדי המחלקה לקבלנים מחייבת ביטול תקנים בהתאם או העברתם ליחידות עירוניות הנזקקות לתקנים אלה.

###### **4.2.2 נהלי עבודה**

**המצאות הנהלים במחלקה** - את נושא "טיפול ואחזקת גינות ציבוריות, פסי ירק וכיכרות, מוסדות חינוך וציבור" מסדיר נוהל מספר 5.5.05.01. לנוהל מצורפים מספר נספחים חיוניים. למועד הביקורת נספחים אלו (הנספחים היישומים) הנחוצים לעבודה השוטפת לא נמצאו בידי המחלקה, מהמחלקה נמסר כי הנהלים נמצאים בלשכת מזכיר העיר. נהלי העבודה נועדו להסדיר את פעילות המחלקה, ולכן הנהלים, על כל נספחיהם, צריכים להימצא במחלקה ולשמש לעבודה השוטפת.

**עדכון הנהלים** - נהלי העבודה הינם משנת 2014 ואינם מעודכנים. כדוגמא נציין כי על פי הנוהל העיר מחולקת ל-3 אזורים גינות. בפועל, העיר מחולקת לעניין אחזקת הגינות הציבוריות ל-4 רובעים.

**חלוקת אחריות ותפקידים** - הנהלים אינם מפרטים את חלוקת האחריות בין הגורמים השונים. הבקרה והמערך על הגינות מבוצעים על ידי המחלקה ומנהלי הרובעים אך, זאת מבלי שחלוקת האחריות בניהם הוסדרה באמצעות הנוהל.

**פיקוח השקיית גינות** - נושא פיקוח השקיית גינות אינו מעוגן במסגרת נהלים. קיימת אי בהירות לגבי האחריות לביצוע הפיקוח על חיובי צריכת המים. כפי שיצוין להלן בהרחבה הפיקוח נערך על ידי סגן מנהלת המחלקה ובמקביל על ידי מפקח ההשקיה מטעם הקבלן.

##### **המלצות**

- לעדכן את התקנים המוקצים למחלקה בהתאם לצרכים בפועל.
- לעדכן את הנהלים, לקבוע חלוקת אחריות ברורה בין הגורמים המעורבים בתהליכי תחזוקת הגינות, הגיזום וההשקיה.

#### **5. ביטוח וערבות – קבלני אחזקת הגינות הציבוריות**

העירייה פרסמה בשנת 2015 מכרז לביצוע עבודות תחזוקה שוטפת של שטחי הגינות בעיר. באוגוסט 2015 התקשרה העירייה עם 4 קבלנים, במסגרת הביקורת נבדקו הערבויות ואישורי הביטוח.

- נמצא כי ערבויות הקבלנים הינם בהתאם להוראות החוזה.
- לשלושת הקבלנים נמצאו אישורי ביטוח בתוקף התואמים את הנוסח הנדרש בחוזה.
- לקבלן אחד קיים אישור ביטוח תקף, אולם הוכנסו בו שינויים רבים ביחס לנוסח המחייב שנקבע בחוזה. שינויים אלו מקטינים את הכיסוי הביטוחי של קבלן זה לגבי נזקים העלולים להיגרם כתוצאה מעבודתו עבור העירייה, ובכך מטילים סיכון גדול יותר על העירייה.

##### **המלצה**

- להקפיד כי אישורי הביטוח יהיו בהתאם לתנאי המכרז והחוזה, למשך כל תקופת העסקת הקבלנים.

## 6. יומני העבודה של קבלני האחזקה

### 6.1 כללי

החוזה עם קבלני האחזקה כולל מפרט טכני. במסגרת זו התחייבו הקבלנים להגיש יומני עבודה יומיים ושבועיים. סעיף 3.11 לנוהל קובע כי: "מדי יום על הקבלן למלא יומן עבודה יומי (מסמך ישים 4) ובו פירוט של העבודות השוטפות, עבודות מיוחדות ואספקת חומרים. בסוף כל שבוע ימסור הקבלן למפקח את יומן העבודה היומיי". ניהול יומני עבודה מפורטים הינו חובתו של הקבלן על פי החוזה. יומני העבודה משמשים כאמצעי בקרה ופיקוח על עבודת קבלני האחזקה.

### 6.2 דוחות חסרים

סקירת יומני העבודה מעלה כי הקבלן המופקד על הספורטק ברובע א'-1 אינו מקפיד לדווח על כל ימי העבודה בחודש. שאר הקבלנים דיווחו על כל ימי עבודתם כנדרש.

### 6.3 עבודות מיוחדות – דוח פיקוח

עבודות מיוחדות שדווחו כי בוצעו לפי יומני העבודה לא אותרו בדוח הפיקוח. קיים אפוא חשש כי לא בוצעו או שלא התקיים פיקוח עליהן.

### 6.4 פרוט ביומני העבודה

החוזה קובע את הפרטים שיש לכלול ביומני העבודה. במסגרת הביקורת נבחן תוכן יומני העבודה לעומת התחייבויות הקבלנים בחוזה.

- דיווח על מספר עובדים - החוזה קובע כי יש צורך לפרט ביומני העבודה את מספר העובדים שהועסקו, נתונים אלה חשובים לצורך בדיקת עמידת הקבלן בהתחייבותו שכן הוא מחויב לאספקת מספר עובדים מסוים. בפועל, אף אחד מהקבלנים לא מילא נתונים מהותיים אלה, למעט קבלן רובע ב' למשך יומיים. אי הדיווח אינו מאפשר בקרה ופיקוח ראויים.
- דיווח על אתרי העבודה - החוזה קובע כי יש צורך לפרט ביומני העבודה את אתרי העבודות. למרות זאת, ברובע א' 2 וברובע ג' לא הייתה הקפדה על רישום הגנים/ המתחמים בהם עבדו הצוותים. אי רישום אתרי העבודות ביומן העבודה מקשה על עריכת הבקרה, על ביצוע העבודות בהתאם לתוכנית העבודה ועל ביצוע חובות הקבלן על פי החוזה.
- סוג העבודות - החוזה והנוהל מחייבים את הקבלנים לדווח ביומן העבודה על פירוט העבודות השוטפות והמיוחדות ועל אספקת החומרים. נתונים אלו נדרשים לצורך בקרה אפקטיבית אחר ביצוע העבודות. אולם עיון ביומני העבודה של חודש פברואר 2016 מעלה, כי ברובע ב' וברובע ג' לא הייתה הקפדה על רישום מדויק של סוגי העבודות שבוצעו.
- יומני עבודה חתומים – יומני העבודה הינם הבסיס להתחשבות עם הקבלנים ומכאן החשיבות לחתימות נציגי הקבלן על יומנים אלו. בנוסף לחתימת הקבלנים, נדרשת בהתאם לחוזה, חתימת המפקח, מנהל הרובע ומנהל האגף. בדיקה שערכנו לגבי חודש פברואר 2016 מעלה כי דיווחים רבים, לרבות כל דיווחיו של הקבלן ברובע א1, לא נחתמו כלל.

העדר הקפדה על חתימת היומנים על ידי הגורמים האחראים לפיקוח ובקרה על עבודת הקבלנים, מעלה חשש לאי קיום בקרה ופיקוח נאותים.

– רשימת תיוג - בטופס יומן העבודה אין רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") הכוללת את הגינות באחריות כל קבלן ולא רשימת הטיפולים השוטפים הנדרשים בכל גינה, כגון השקיה, טיפול וכיסוח מדשאות, גיזום ניקיון וטיפול בעשביה. אנו סבורים כי רשימת תיוג מסוג זה תוכל לסייע בביצוע הבקרה והפיקוח.

### המלצות

- על המחלקה באמצעות מפקחי הגינות לוודא כי כל צוותי העבודה ממלאים יומני עבודה יומיים כנדרש. מילוי נאות של יומן העבודה הוא תנאי לאישור חשבונות הקבלן.
- יש לשקול מיסוד רשימת תיוג שתיכלל ביומני העבודה, הרשימה תכלול את הגינות של כל קבלן ואת הטיפולים השוטפים הנדרשים בכל גינה. רישום הטיפולים הנדרשים באמצעות טופס מובנה, יביא לריכוז והנגשת המידע על האתרים שטופלו, יקל על מילוי יומני העבודה ויאפשר ביצוע מעקב ובקרה יעילים.
- על המחלקה לבחון מדגמית את יומני העבודה טרם אישור החשבון, ובין היתר לבחון התאמת יומני העבודה לדוחות המפקח. לוודא מילוי מלא של פרטים חיוניים כגון: מספר העובדים (רצוי גם שמותיהם), הגינות בהן עבדו (שם הגינה וקוד), פירוט סוגי העבודות שבוצעו.
- יש לוודא כי היומן חתום על ידי כל הגורמים הנדרשים, הקבלן, המפקח ומנהל הרובע.

### 7. דיווחים על עבודות במוסדות חינוך

לגבי מוסדות חינוך נקבע כי מנהל בית הספר או הגננת יחתמו על טופס מיוחד המאשר את ביצוע הטיפולים. הטופס יצורף לחשבון הקבלן. מבדיקת חשבונות הקבלנים לחודש פברואר 2016 עולה כי הקבלנים ברובעים א-1 וא-2 לא צרפו לחשבונות את חתימת מנהלי מוסדות החינוך כאסמכתא לביצוע עבודות הגינות, למרות זאת העירייה שילמה חשבונות אלו ולא עמדה על קיום הוראות החוזה המחייבות החתמת מנהלי מוסדות החינוך על ביצוע העבודה.

### המלצה

- להתנות את התשלום לקבלן עבור אחזקת הגינות במוסדות חינוך, בחתימת הגננות או מנהלי המוסדות על דוח הביצוע בהתאם להוראות החוזה.

### 8. תוכניות עבודה לאחזקת גינות

סעיף 3.4 לנוהל העירוני מחייב עריכת תוכנית עבודה שבועית לכל גן. במסגרת הביקורת נבחן אופן עריכת תוכניות העבודה השבועיות של הקבלנים ואופן יישומן במהלך חודש פברואר 2016.



- בתוכנית העבודה כלולים האתרים בהם אמור הקבלן לעבוד מדי יום, אך לא מפורטים סוגי העבודות שיש לבצע בכל אתר ואת תדירותן. התוכנית אינה משתנה בהתאם לעונות השנה, לצרכים מיוחדים המתעוררים בשטח וכו'.
- הביקורת השוויה בין יעדי תכנית העבודה לימי ג' שתוכננה לרובע אי' 1, לבין הדיווחים של הקבלנים ביומני העבודה בתאריכים 2.2.16 ו-9.2.16 (ימי ג). מהנתונים עולה כי צוות אחד לא פעל לפי תוכנית העבודה כלל. שני צוותים אחרים לא כיסו רבים מהיעדים בתוכנית העבודה. הדבר מעלה חשש כי תוכניות העבודה אינן משמשות כלי עבודה לקבלני הגינון. למצער, גם המפקחים אינם רואים בתוכנית העבודה כלי בקרה מאחר ולא מצאנו התייחסות לאי עמידה ביעדי תוכניות העבודה בדוחות הפיקוח. יצוין, כי על פי חוזה העבודה כל הגינות צריכות להיות מטופלות אחת לשבוע, וכך גם מחושבת התמורה לקבלנים. דהיינו, אם הגינות אינן מטופלות אחת לשבוע, צריך היה להפחית בתשלומים לקבלני האחזקה.

### המלצות

- לערוך עם קבלני האחזקה תוכניות עבודה הכוללות את סוג העבודות שיש לבצע בכל אתר ותדירותן. התוכניות יותאמו לעונות השנה, לצרכים מיוחדים המתעוררים בשטח וכו'.
- לדרוש מהמפקחים תיעוד לפיקוח על יישום תוכניות העבודה.

## **9. מספר פועלי אחזקת הגינות הציבוריות ובקרה על נוכחותם**

### 9.1 כללי

במסמך "ריכוז התשומות הנדרשות בחלוקה לאזורים", המהווה את נספח א' להצעת המחיר, נקבע מספר הפועלים הנדרש מכל אחד מהקבלנים, לפי המפתח של פועל ל-15 דונם ולפי תדירות העבודה. שעות הנוכחות של עובדי האחזקה - על פי המפרט הטכני הינם: " בימים ראשון עד שישי (כולל ערבי חג) החל מהשעה 6:30 ועד השעה 14:30..."

### 9.2 פיקוח על מספר העובדים ושעות עבודתם

הפיקוח על מספר העובדים ושעות עבודתם מופקד בידי מפקחי הגינון ובאחריות מנהלי הרובעים. במסגרת הביקורת נבחנו הדיווחים של המפקחים אודות נוכחות עובדי האחזקה לחודש פברואר 2016. נמצא כי הדיווחים מנוהלים בגיליון אלקטרוני חודשי, שאינו חתום, לא על ידי המפקח ולא על ידי הקבלן. הדוח לא כלל לא את שמות העובדים, לא את שעת הגעתם לעבודה, שעת עזיבתם ולא את מספר שעות העבודה. אנו סבורים כי, דיווח במתכונת זו הוא דיווח חסר, שאינו מאפשר בקרה כי עובדי אחזקת הגינון אכן נכחו בכל השעות בהם אמורים היו לעבוד. מאחר שהקבלנים גם הם אינם מדווחים על מספר העובדים שהופיעו לעבודה ביומני העבודה, ועל שעות עבודתם, נפגמת מהותית יכולת הבקרה של העירייה על התשומות להם התחייבו הקבלנים. רק לגבי רובע ג' נמסרו דוחות נוכחות **נוספים**, של מנהל הרובע, המפרטים את מספר עובדי האחזקה שהגיעו לעבודה, והם חתומים על ידי מנהל העבודה של הקבלן ועל ידי מנהל הרובע העירוני כנדרש.

### המלצה

- לדרוש מהמפקחים דיווחים יומיים מלאים על נוכחות עובדי האחזקה, לרבות שמות העובדים, מועד הגעתם ומועד סיום עבודתם. על הדוחות להיות חתומים על ידי קבלן האחזקה, המפקח ומנהל הרובע.

## **10 זהות עובדי האחזקה ואישורי ביטחון**

### **10.1 כללי**

סעיף 14 (א) לחוזה קובע כי, "הקבלן מתחייב להעסיק עובדים מעל גיל 18 בעלי ניסיון של חצי שנה לכל הפחות בביצוע העבודה, בעלי אזרחות ישראלית. סעיף 14(ד) מחייב כי טרם ביצוע עבודות הגינון על הקבלן להעביר 'תיק קבלן' שיכיל את פרטי כל העובדים, ובצירוף כל התעודות הרלוונטיות. באחריות הקבלן לעדכן את התיק בהתאם לצורך. סעיף 14(ו) מחייב את הקבלן להגיש למחלקת הביטחון העירונית רשימה שמית של העובדים שיועסקו במוסדות החינוך, ושמות אלו יאושרו על ידיה. סעיף 14(ז) מחייב את הקבלן המבצע עבודות גינון במוסדות חינוך, להמציא אישור ממשטרת ישראל לפי סעיף 3 לחוק העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001.

### **10.2 ממצאים**

במסגרת הביקורת התבקשו פרטי עובדי האחזקה שהועסקו בפברואר 2016, ואת מסמכיהם של העובדים הללו, לרבות רישיונות, תעודות הסמכה, אישורי ביטחון עירוניים ומשטרת ישראל, לפי הצורך.

– מהממצאים עולה כי אין הקפדה על קבלת תיק קבלן הכולל את פרטי העובדים וצולם ת"ז שלהם וחמור מכך, למרות שכל הקבלנים עבדו במוסדות החינוך לעובדי 3 מהקבלנים לא ניתן אישור מחלקת הביטחון.

– בחינת צילומי ת"ז שהועברו על ידי שלושת הקבלנים מעלה כי שמות העובדים בת"ז אינם תואמים את שמות העובדים בדוחי הפיקוח, יצוין כי דיווחים אלו כללו שמות פרטיים בלבד. עם זאת, ייתכן שהדבר נובע מפערי הזמנים בין מועד עריכת דוח הפיקוח לבין המועד בו עודכן התיק.

– בין תעודות הזהות שנבחנו נמצא עובד זר ששוחרר ממתקן חולות, בעל רישיון בו מצוין מפורשות כי אינו מהווה רישיון עבודה. נזכיר כי התחייבויות הקבלנים הינה להעסקת עובדים בעלי אזרחות ישראלית.

### **המלצות**

- לדרוש מהקבלנים תיקי קבלן שיכללו את פרטי העובדים ומסמכיהם, יש לעדכן תיקים אלו בהתאם לצורך. על המפקח והמחלקה לערוך בדיקה מדגמית של נכונות ועדכניות הפרטים שנמסרו.
- אין לאפשר לעובדים להיכנס למוסדות חינוך בלא שיש ברשותם את אישורי מחלקת ביטחון ומשטרת ישראל כנדרש.

## **11. התחשבות עם קבלני האחזקה לגבי תחזוקה שוטפת (ללא ציוד וחומרים)**

התשלום לקבלנים מבוסס על שלושה פרמטרים :

תחזוקה רגילה מחושבת עפ"י מספר הדונמים ומחיר לדונם מוכפל בתדירות הטיפול שנקבעה לכל סגמנט. תשלום עבור עובדים מיוחדים בהתאם לביצוע בפועל ולתעריף בחוזה.

#### 11.2 שטחי הגינון

##### א. מספר הדונמים

למספר הדונמים של כל גינה השלכה כספית ישירה על התשלום, ככל שהשטח שנרשם לקבלן גדול יותר, גדל התשלום לקבלן.

ממצאינו מעלים כי שטחי הגינות לצורך התשלומים לקבלנים מתבססים על נתונים היסטוריים הנמצאים במחלקה. אין בידי המחלקה אסמכתאות לנתונים אלו. מדידות עדכניות קיימות רק לגבי גינות חדשות.

##### ב. הוספה או גריעה של שטחים

השוואת גודל השטחים לפי המכרז והטפסים לגודל השטחים שדווחו בחשבונות הקבלנים לפברואר 2016 נבדקו ונמצאו תקינים.

#### 11.3 תדירות הטיפול

##### 11.3.1 כללי

סעיף 35 לחוזה קובע כי התשלום תלוי בתדירות הטיפול. גינות מטופלות אחת לשבוע, ואילו חורשות, גנים ובתי ספר יעובדו אחת לשבועיים. יער יתוחזק אחת לשלושה חודשים.

##### 11.3.2 ממצאים

– בדיקת חשבונות הקבלנים של רובע א' 2 ורובע ג' לחודש פברואר 2016 מעלה כי קבלנים אלה אינם מעבירים דו"ח ביצוע מפורט לגבי תדירות הטיפול שבוצעה באותו החודש בחורשות, גנים, יערות וכד'. בכך איבדה העירייה את היכולת לקזז מהתשלום במקרים בהם לא עמדו הקבלנים בתדירות הנדרשת.

– לגבי שני הקבלנים הנותרים, אשר דיווחו על תדירות הטיפול, נמצא כי המחלקה לא הקפידה על קיזוז מהתשלומים המגיעים להם בגין אי עמידה בתדירות הטיפול הנדרשת על פי החוזה.

#### 11.4 תשלום עבור עובדים מיוחדים

הנושא נבדק ונמצא תקין.

#### 11.5 חישוב הצמדה

נבדקה ההצמדה כפי שחושבה בחשבונות פברואר 2016 ונמצאה תקינה.

### המלצות

- לדרוש מקבלני האחזקה ומהמפקחים כי דיווחיהם יכללו פירוט לגבי תדירות העבודה בכל שטח גינון, לרבות חורשות ומוסדות חינוך.
- לערוך את ההתחשבות עם הקבלנים בהתאם לתדירות הטיפול בפועל בכל שטח גינון.
- לדרוש מהמפקחים להקפיד כי תדירות הטיפול הינה בהתאם למפרט ולדווח על חריגות מהמפרט.

## **12 התחשבות עם קבלני האחזקה בגין ציוד וחומרים**

### **12.1 כללי**

בנוסף לתשלום לקבלנים לפי מספר הדונמים ולפי מספר העובדים המיוחדים, משולם לקבלנים בנפרד עבור ציוד וחומרים, לפי כתב כמויות שצורף למכרז, ובהתאם לשיעור ההנחה שהציעו הקבלנים למחיר שהוצג בכתב הכמויות.

הוצאות אלה משולמות לקבלנים מסעיף "שימור גנים וחיידוש צמחיה" (מס' 1746000780). בשנת 2016 שולמו מסעיף זה כ-1.5 מיליון.

באופן כללי, חוזה האחזקה מטיל על הקבלנים את האחריות לתיקון ואחזקת כל השטחים המגוונים כולל מערכות השקיה ושתילת מילואים, גם במקרים של גניבה או ונדליזם. פרחי עונה הוגבלו ל-100,000 פרחים על חשבון הקבלן מידי שנה.

### **12.2 ממצאים**

#### **12.2.1 סוירים מקדימים לתחילת פעילות הקבלנים**

הבסיס להתחשבות עם הקבלן, בתחום מערכות ההשקיה והשתילים שאינם פרחי עונה, הינה רשימת ליקויים וחוסרים שיגיש הקבלן בתחילת העבודה, ושתאושר על ידי אנשי המקצוע של העירייה, עד לחודש לאחר תחילת העבודה. ליקויים וחוסרים הנמצאים ברשימה מאושרת זו יהיו על חשבון העירייה. מעבר לכך, כל הליקויים והחוסרים במערכות ההשקיה או השתילים למעט פרחי העונה, ייחשבו כתחזוקה שוטפת על חשבון הקבלן.

בפועל, לא נערך סיור עם הקבלנים לעניין רישום חוסרים של שתילים, ואף קבלן לא הגיש רשימה של חוסרים בשתילה או ליקויים במערכות ההשקיה. בנסיבות אלו, על פי החוזה, כל השתילות והפעולות לתחזוקת מערכת ההשקיה צריכות להיות על חשבון הקבלנים.

#### **12.2.2 ספירת פרחי העונה**

על הקבלן לספק 100,000 פרחי עונה בשנה. מעבר לכמות זו על העירייה לשלם על פרחי העונה. המחלקה עורכת, באמצעות מפקחי הגינון, בקרה על מספר פרחי העונה שסופקו. נמצא כי חלק מהשתילות לא דווחו על ידי המפקחים באופן מדויק, למרות שחלק מתפקידי המפקח הינו להצביע על ביצוע העבודה כנדרש.

#### **12.2.3 מדגם הביקורת**

במסגרת הביקורת נדגמו 31 חשבוניות ששולמו לקבלני האחזקה מסעיף "שימור גנים וחיידוש צמחיה", ונבדקו הסיבות לתשלומים אלו.

### **סיכום**

ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי לפחות חלק מהוצאות "ציוד וחומרים" שעלו במדגם אמורות היו להיות על חשבון הקבלנים לפי הוראות החוזה. הוצאות בגין החלפת חלקי מערכות

ההשקיה, שתילת פרחי עונה עד 100,000 שתילים, חידוש שתילים בעקבות הרס - נכללות כאמור במסגרת התחזוקה השוטפת על חשבון הקבלן.

### המלצות

- במקרים בהם בחרו הקבלנים שלא לערוך סיורים ולתעד את החוסרים עם תחילת החוזה. יש לעמוד על כך שכל הוצאות התחזוקה השונות יהיו במסגרת האחזקה השוטפת.
- להקפיד כי המפקחים ידווחו על הצורך בביצוע העבודות ועל ביצוען כנדרש.

## **13. ההתקשרות עם קבלני הפיקוח**

### כללי 13.1

במטרה להבטיח את איכות עבודתם של קבלני הגינון התקשרה העירייה עם קבלן חיצוני המעסיק מפקחים שתפקידם לבצע בקרה על עבודת קבלני הגינון. במשך שנה – מאז יוני 2015 ועד מאי 2016 - עבדה המחלקה עם היועץ ללא מכרז, ללא קבלת 3 הצעות עדכניות וללא הסכם כתוב. במהלך שנת 2015 ועד לחתימת החוזה עימו במאי 2016, שולמו לקבלן זה כ-300,000 ש"ח.

### המלצה

- להקפיד כי ההתקשרות עם הקבלנים תהיה בהתאם לנהלי העירייה, לרבות בקשת שלוש הצעות מחיר או מכרז (בהתאם לעלות העבודה), וחתימת חוזה כדיון.

## **14. השכלת המפקחים על הגינון**

### כללי 14.1

ההתקשרויות עם קבלן הפיקוח מבוססת על עלות מפקח לחודש. חוזה ההתקשרות מגדיר את השכלת המפקחים, ניסיונם והיקף העסקתם.

### 14.2 אישור להעסקת מפקחים שלא הוצגו לוועדת דרוג איכותי

בתאריך 3.12.15 התכנסה ועדה לדרוג איכותי לבחינת מפקחי הגינון של קבלן הפיקוח. בישיבה הוצעו על ידי הקבלן שני מפקחים, בוועדה נערך "מבחן ידע מקצועי לשני המפקחים החדשים", והמציע קיבל ניקוד איכותי בהתאם למפקחים שהוצגו על ידו.

אולם בדיקה של דוחות הפיקוח שהוגשו למחלקה בחודשים שונים במהלך שנת 2016 מעלה, כי בפועל שני המפקחים שהוצגו לוועדה לא מועסקים. במקומם הועסקו ברובעים שני מפקחים אחרים שלא הוצגו לוועדה ולא נבחנו על ידה. אנו סבורים כי העסקת מפקחים שלא הוצגו לוועדה שנערכה חודשים ספורים לפני כן, בדצמבר 2015, ומבלי שנבחנה יכולתם המקצועית על ידי הוועדה, מנוגדת לסעיף 7 לחוזה, המחייב העסקת מפקחים שאושרו ע"י העירייה.

### 14.3 השכלת המפקחים

סעיף 8 לחוזה קובע כי: "המפקח יהיה טכנאי נוף או הנדסאי נוף או אגרונום או אדריכל נוף או בוגר קורס פיקוח גינון שנערך על ידי גורם מקצועי מוכר".

בדיקתנו העלתה כי המחלקה לא הקפידה על העסקת מפקחים בעלי השכלה בהתאם לחוזה, חלק מהמפקחים היו סטודנטים, ויתרה מכך, ועדת הדרוג האיכותי אישרה את שני המפקחים העובדים עם העירייה בלא שהוכח כי עמדו בתנאי ההשכלה של המכרז. למותר לציין כי עלות העסקת סטודנטים נמוכה משמעותית מעלות העסקת מפקח בעל השכלה אקדמאית.

### המלצות

- לדרוש מהקבלן תעודות השכלה המתאימות לדרישות החוזה. על המחלקה לתעד אסמכתאות אלה.
- להקפיד כי כל המפקחים עומדים בתנאי ההשכלה כפי שנקבעו בחוזה.

## **15. תכניות עבודה ודוחות פיקוח של מפקחי הגינון**

### 15.1 כללי

סעיף 18 לחוזה עם קבלן הפיקוח קובע כי על המפקחים לדווח על עבודתם באמצעות דוחות פיקוח יומיים ויומני עבודה כפי שנקבעו בנוהל ובחוזים.

### 15.2 תוכנית עבודה למפקחים

בעוד שלקבלני אחזקת הגינות הוגדרה תכנית עבודה שבועית, אין תכנית עבודה כזו למפקחי העבודה, האמורים להגיע לגינות עד כיומיים לאחר טיפול קבלני אחזקת הגינות. בהעדר תכנית עבודה, המפרטת את הגינות שייבדקו מדי שבוע, סוג הבדיקות שיבוצעו בכל גינה ומועדי המעקב אחר תיקון הליקויים – לא ניתן לוודא קיום פיקוח יעיל על עבודות האחזקה וכי כלל הגינות הפזורות ברחבי העיר נבדקות בתדירות ראויה. כמו כן, בהעדר תכנית עבודה, קיים קושי בביצוע בקרה יעילה אחר עבודת המפקחים.

### 15.3 אי הגשת דוחות פיקוח יומיים עד יולי 2016

**עבור שלושה מארבעת הרובעים לא הוגשו כלל דוחות פיקוח יומיים, וזאת עד לחודש יולי 2016;** כחצי שנה לאחר תחילת תקופת ההתקשרות עם קבלן הפיקוח (וכשנה לאחר תחילת עבודתו בפועל). אי מילוי הדוחות היומיים מהווה הפרה של תנאי החוזה עם קבלן הפיקוח ומנוגדת לנוהל. וחמור מכך, אי הגשתם אינה מאפשרת בקרה על עצם ביצוע עבודת הפיקוח, על תדירותה ועל טיבה.

### 15.4 דוחות הפיקוח היומיים שהוגשו החל מיולי 2016

החל מיום 11 יולי 2016 החלו המפקחים למלא דוחות פיקוח יומיים במתכונת הקבועה בנספח לנוהל. באותו חודש שולם לקבלן בגין כל המפקחים תשלום מלא בגין שירותי הפיקוח, ללא קיזוז חוסרים בימי עבודה. הביקורת עיינה בדוחות הפיקוח שהוגשו על ידי המפקחים בחודש זה. להלן הממצאים שעלו מהבדיקה. בדיקתנו העלתה את הממצאים כדלהלן:

א. **לא בכל ימי העבודה מולאו דוחות פיקוח:** ישנם ימי עבודה בהם לא דיווחו המפקחים על עבודתם באמצעות דוחות פיקוח.

ב. **קיימת שונות רבה בין המפקחים מבחינת מספר הביקורים המדווחים ליום**

ג. **פיקוח במספר אתרים קטן יחסית בכל חודש**: תכנית העבודה של קבלני אחזקת הגינות כוללת 20-30 אתרים ביום, ומכל מקום הרבה יותר מ-3-8 אתרים ביום עליהם דיווחו המפקחים. אף מפקח לא דיווח על מספר ביקורים באתרים במלוא ההיקף המצויין בתכנית העבודה של קבלני האחזקה.

#### 15.4.2 אי הקפדה על בקרה אחר תיקון ליקויים

חלק מהמפקחים מקציבים זמן לתיקון ליקויים עד מועד מסוים, אולם בודקים בפועל את יישום הנחיתם זמן רב לאחר תום הזמן שהקציבו לקבלן האחזקה לתיקון.

#### 15.4.3 העדר חתימה של מנהל הרובע על דוחות הפיקוח

#### 15.5 הגשת דוחות פיקוח חודשיים פברואר 2016

דוחות הפיקוח החודשיים שהוגשו בפברואר 2016 (להבדיל מדוחות פיקוח יומיים) לא הוגשו בנוסח של "מסמך ישים 2" המצורף לנהל. מסמך ישים 2 מציג מבנה של דו"ח פיקוח מסודר, ובו בין היתר רשומים תאריך הבדיקה, שם הגינה, קוד הגינה, הטיפולים שנבדקו, ממצאים והערות, בדוחות החודשיים אין התייחסות בהכרח לכל אחד מנושאים אלו, שמצופה מן המפקח לבדוק.

### המלצות

- להקפיד על עריכת תכניות עבודה שבועיות מפורטות למפקחים, שיכללו את הגינות שייבדקו מדי שבוע וסוג הבדיקות שיבוצעו בכל גינה לרבות מעקב אחר תיקון הליקויים.
- לעמוד על קבלת דוחות פיקוח יומיים וחודשיים בהתאם לנהלי העבודה ולהוראות החוזה.
- על המחלקה לערוך בקרה מדגמית על טיב עבודת הפיקוח, לרבות תקינות דוחות הפיקוח, תדירותם וחתימתם, וכן על כך שביקור המפקח באתרים מבוצע עד יומיים לאחר ביצוע עבודות האחזקה בהם.

### 16. נוכחות יומית של המפקחים

#### 16.1 כללי

סעיף 16 לחוזה עם קבלן הפיקוח קובע כי, "שירותי הפיקוח יינתנו בימים ראשון עד חמישי החל משעה 6:30 ועד שעה 14:30, ובימי שישי וערבי חג החל מהשעה 6:30 ועד השעה 13:00. סעיף 24(ב) קובע כי: "יובהר כי במקרה שבו נעדר מפקח מכל סיבה שהיא, לא תשלם העירייה את התמורה בגין תקופה זו."

#### 16.2 ממצאים

– בהעדר תכניות עבודה ודיווחי נוכחות של המפקחים (ובמשך חודשים רבים גם בהעדר דוחות פיקוח יומיים) - לא ניתן לערוך בקרה ראויה על שעות הפיקוח שבוצעו בפועל. בכך איבדה העירייה את היכולת לוודא כי קבלן הפיקוח מספק את שעות הפיקוח להן התחייב.

- בימים רבים בחודש יולי לא מולאו דוחות פיקוח. באופן שיטתי, לא מולאו דוחות פיקוח בימי שישי, על אף שהקבלן מחויב לספק שירות גם ביום זה. נתונים אלה מעלים חשד לחיסורים במהלך חודש יולי, בחשבון קבלן הפיקוח לא קוזזו ימי עבודה בגין חיסורים.
- בסעיף 44 לחוזה הוגדר פיצוי מוסכם של 500 ₪ לכל יום בו המפקח מחסיר. מנוסח החוזה לא ברור אם הפיצוי המוסכם שנקבע מהווה את **גובה הקיזוז** מהתשלום לקבלן הפיקוח בגין כל יום חיסור, או שהוא פיצוי עונשי **נוסף על הקיזוז** הנדרש. אם מדובר בסכום מוסכם לקיזוז בגין יום חיסור, ולא פיצוי עונשי הנוסף על הקיזוז, הרי שהסכום שנקבע אינו מרתיע, משום שהוא נמוך ביחס לעלות המפקח לעירייה.

### המלצות

- לדרוש מהמפקחים דיווחי נוכחות יומיים, בחתימת מנהל הרובע, ולערוך מעקב אחר נוכחות המפקחים.
- להבהיר בחוזה את גובה הקיזוז ואת גובה הפיצוי המוסכם בנוגע לחיסורי מפקחים באופן שיהיה בהתאם לעלות העסקת המפקחים.

## **17. גיזום ברחבי העיר בקבלנות**

### 17.1 כללי

במאי 2015 התקשרה העירייה עם קבלן גיזום לצורך ביצוע עבודות עיצוב וגיזום עצים בשטחי גינון ציבוריים. בין השאר בחורשות וגנים, רחובות העיר ומוסדות חינוך וציבור בעיר. התמורה עבור עבודת הגיזום מחושבת על בסיס ימי עבודה, בהתאם להרכב צוות העבודה וכלי הרכב הנדרשים.

### 17.2 גיזום במסגרת עבודת קבלני אחזקת הגינות

על פי המפרט הטכני בחוזה עם קבלני אחזקת הגינות הציבוריות, אחזקת הגינות כוללת: **"גיזום עונתי שוטף של עצים שיחים ובני שית...כריתה גמורה של עצים מסוכנים, יבשים או חולים, ופינוי שייריהם"** וכן **"גיזום ועיצוב סדיר ושוטף של כל עצי הרחוב והעצים הנמצאים בתוך הגנים** ממצאינו מעלים כי תוכנית הגיזום של קבלן הגיזום כללה גם חורשות הנמצאות באחריות קבלני האחזקה

עבודות גיזום וכריתה של עצים ושיחים בגינות הציבוריות כלולות במסגרת חוזי התחזוקה של השטחים המגוננים על ידי קבלני אחזקת הגינון. על כן, עבודות אלה אמורות להתבצע על ידי קבלני אחזקת הגינון ועל חשבונם.

### 17.3 תוכנית עבודה יומית וחודשית

על פי המפרט לחוזה על קבלן הגיזום לעבוד על בסיס תכניות עבודה במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות העבודה היומיות או החודשיות לחודשים פברואר ואוקטובר 2016. לביקורת הוצגה רק תוכנית עבודה שנתית שאינה כוללת את הגיזומים בבתי הספר. **בהעדר תכנית עבודה, יומית, חודשית או שבועית, הכוללת את האזורים המטופלים ואת העצים הדורשים גיזום לא ניתן לקיים בקרה שוטפת ויעילה על עבודת הקבלן. בנוסף תוכניות עבודה הינן כלי ניהול חשוב בתכנון כל עבודה לרבות עבודת הגיזום.**

### 17.4 יומני עבודה



עיון ביומן העבודה שהועבר לביקורת מעלה כי אין בו פירוט של שעות העבודה, צוות העבודה, שמות העובדים וכלי הרכב. זאת, על אף שפרטים אלו נחוצים לפי המפרט הטכני, וחיוניים לצורך ההתחשבות עם הקבלן.

#### 17.5 פיקוח ובקרה

בעירייה מועסק עובד עירייה המפקח על פעולות קבלן הגיזום. אולם פעילותו אינה מתועדת במסגרת של דוחות פיקוח.

הדוחות החודשיים של מפקחי הגיזום המועסקים על ידי קבלן הפיקוח כוללים התייחסות גם לפעולות קבלן הגיזום, אולם התייחסות זו הינה כללית וכוללת את האתר בו בוצעה הפעולה בלבד. אין בדוחות אלו פרטים הרלוונטיים לתשלום כגון אלו צוותים עבדו, מספר העובדים, שעות עבודתם וכדומה.

**כללו של דבר, הפיקוח והבקרה על עבודת קבלן הגיזום אינה מספקת ולא ברור אלו בקורות מבוצעות טרם אישור חשבון הקבלן.**

#### 17.7 תעודות מקצועיות

עבור ארבעת מנהלי הצוותים התקבלו תעודות גוזם מומחה ותעודה על הדרכה לעבודה בגובה, כנדרש.

#### 17.8 אישורי משטרה ואזרחות ישראלית

סעיף 7 לחוזה קובע כי קבלן הגיזום מתחייב "להעסיק, לצורך ביצוע העבודה, עובדים בעלי רמה מקצועית נאותה, מיומנים ובעלי הכישורים הנדרשים לביצוע העבודות, בעלי אזרחות ישראלית או היתר עבודה בישראל כדין...". סעיף 7(ה) לחוזה עם קבלן הגיזום קובע כי: "על הקבלן להגיש רשימה שמית של העובדים אשר יועסקו על ידי בקשר עם ביצוע שירותי הגיזום במוסדות חינוך ו/או בכל מוסד שבו נדרש אישור לפי חוק העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001... למחלקת ביטחון של העירייה. רק לאחר אישור העובדים על ידי גורמי הביטחון יורשה הקבלן לבצע את העבודה... בכל מקרה, כוח אדם מתחת לגיל 18 ו/או ללא תעודת זהויות ישראלית, לא ייחשבו כעובדים ורשימה שתכלול כוח אדם, כאמור, תהווה הפרה של הנדרש לעיל...".

**לביקורת הומצאו האישורים הנדרשים לעובדי קבלן הגיזום.**

#### המלצות

- להקפיד כי עבודות הגיזום בשטחים באחריות קבלני האחזקה יהיה על חשבונם בהתאם להוראות החוזה.
- לערוך תכניות עבודה יומיות/שבועיות וחודשיות לגיזום, לרבות במוסדות החינוך, ולוודא כי קבלן הגיזום עובד לפיהן.
- על עובד המחלקה האחראי לגיזום, לתעד את פעולות הפיקוח שבוצע בדוחות, שיכללו פרטים אודות אתרי העבודה, שעות העבודה, הרכב הצוות וסוג הרכבים שהגיעו לעבודה.
- לדרוש מקבלן הגיזום כי יומני העבודה יכללו את שעות העבודה, שם העובדים וסוגי הרכבים. על היומנים להיחתם על ידי האחראים על הבקרה מדי יום. על החותם להזדהות בשמו ובתפקידו. כל זאת כנדרש בהוראות החוזה.

- לפעול להידוק הפיקוח והבקרה אחר עבודת קבלני הגיזום, באופן שאישור החשבונות יתבסס על מספר הצוותים, הרכבם ושעות עבודתם בהתאם להוראות החוזה.

## **18. השקיית גינות ציבוריות**

### 18.1 כללי

עלות השקיית הגינות הציבוריות בשנת 2015 הסתכמה ב כ- 4.1 מיליון ₪. ניהול מוני המים והשקיית הגינות מנוהל באמצעות מערכת אגם. העירייה שכרה את שרותיה של חברת הייעוץ "גדיר" לצורך ניתוח חשבונות המים של כלל מוסדות העירייה.

### 18.2 סמכות ואחריות בנושא השקיה

#### 18.2.1 תחומי אחריות

חשיבות הפיקוח על מערך ההשקיה נובע מההוצאה השנתית בסך של יותר מ- 4 מיליון ₪ ומהעובדה כי מספר מוני המים, דהיינו נקודות אספקה, המשויכים לגינות הציבוריות הינו 655 מונים. ממצאינו מעלים כי אין הגדרות ברורות לגבי תחומי האחריות וחלוקת המטלות בין הגורמים השונים המופקדים על תחום מערכת ההשקיה וכן על תחום הבקרה והפיקוח על חיובי מי הרצליה (תאגיד המים). ממצאי בדיקתנו מעלים חפיפה וכפילות בין שלושת הגורמים האמונים על נושא ההשקיה.

#### 18.2.2 המפקח על ההשקיה

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות ויומני העבודה של המפקח על ההשקיה לחודשים פברואר ואוגוסט 2016, אך אלו לא התקבלו. בהעדר דוחות ויומני עבודה, אין בידי המחלקה כלים לבחון את עבודתו של מפקח ההשקיה, שעל שירותיו משלמת העירייה 16,800 ₪ לחודש.

## **המלצות**

- להסדיר במסגרת נהלים את תחומי האחריות של הגורמים השונים בנושא ההשקיה. במסגרת זו יש לשקול, האם ריבוי הגורמים המעורבים בנושא תורם לניהול יעיל ואפקטיבי.
- לדרוש ממפקח ההשקיה תכנית עבודה תקופתית, דוחות ויומני העבודה.

### 18.3 דוחות חברת גדיר

העירייה שכרה את שרותיה של חברת גדיר המפיקה דוחות אודות מוני המים המשויכים לעירייה ומבצעת ניתוח עלויות צריכת המים. אולם דוחות החברה מועברים למחלקת גנים ונוף רק מפברואר 2016. עד לתאריך זה לא עמדו לרשות המחלקה דוחות אלו. דוחות חברת גדיר שהועברו למחלקה בפברואר 2016 אינם משמשים לבקרה שוטפת אחר צריכת המים.

### 18.4 שיוך מוני מים

על פי דוחות חברת הייעוץ גדיר, מחויבת העירייה בגין 655 מוני מים המוגדרים כגינות שטחים ציבוריים. במסגרת הביקורת בחנו את דוח פברואר 2016 של חברת הייעוץ.

להלן עיקרי ממצאינו :

במסגרת הביקורת ביקשנו לקבל התייחסות לצריכת מים חריגה בכ-10 מונים. בבדיקת המחלקה, 2 מונים לא אותרו.

א. השוואה בין נתוני מערכת אגם המשמשת לניהול השקיה לבין דוחות חברת הייעוץ, העלתה מונים רבים שלא מופיעים במערכת אגם.

ב. דוח חברת גדיר כולל מונים ללא כתובת הניתנת לאיתור. כמו כן נמצאו מספר מונים שלצורך זיהוי נרשמה כתובת זהה או דומה.

ג. דוח חברת גדיר כולל מונים בכתובות בהן אין גינות ציבוריות, לפי המפרט הטכני של קבלני אחזקת הגינות.

כללו של דבר ממצאים אלו מעלים חשש כי חלק מהמונים המשויכים לעירייה אינם משמשים להשקיית גינות עירוני ומכאן הצורך בעריכת סקר מונים אם באמצעות חברה חיצונית או באמצעות כוח האדם הקיים במחלקה. זאת במטרה לוודא כי כל חשבונות המים מיוחסים אכן למונים בבעלות ושימוש העירייה.

#### המלצות

- לשקול עריכת סקר מוני מים.
- לבדוק את רשימת מוני המים בהן העירייה מחויבת ולוודא כי הינם בבעלות ושימוש העירייה.

18.5 תעריף השקית הגינות הציבורי

18.5.2 ממצאים

– דוחות צריכת מים שהופקו ממערכת חברת הייעוץ מעלים, כי בחודשים יולי-ספטמבר 2016 חויבה המחלקה כדין לפי התעריף שנקבע בספר התעריפים 6.87 ₪ לקוב, אולם בחודשים מרס-מאי 2016 חויבה העירייה בתעריף של 7.11 ₪ לקוב. זאת שלא בהתאם לתעריף הקבוע בכללי המים הרלוונטיים לתאריכים אלו. הפרש בסך של 0.24 ₪ לקוב. במכפלת 673,432 קוב, ששימשו את הגינות הציבורי מסתכם ב-161,623 ₪ בגינם חויבה העירייה ביתר.

– על פי מערכת הנהלת החשבונות חויבה העירייה בחודש פברואר 2016 ב-493 אלפי ₪ בגין "צריכה עודפת גינה ציבורית". לא קיבלנו הסבר לחיוב זה.

#### המלצות

- לבדוק באופן שוטף את תעריפי החיוב של צריכת המים וביחוד את התעריף הגבוה בחודשים מרס-מאי 2016, ולדרוש החזר בהתאם לתוצאות הבדיקה.
- לבדוק את חיוב העירייה בגין צריכה עודפת בסך 493 אלפי ₪ בפברואר 2016 ולדרוש החזר במידת הצורך.

18.6 כמויות המים הנצרכת

#### 18.6.1 טיפול בדוחות חברת הייעוץ גדיר

דוחות צריכת המים של חברת גדיר כוללות השוואת צריכת כמויות המים בין השנים במטרה לאתר צריכות חריגות. במסגרת הביקורת נמצאו פערי צריכה בין השנים.

סגן מנהלת המחלקה שבחן נתונים אלו העלה מספר אפשרויות לפערים אלו, שעיקרם העדר קריאות מונה במשך תקופה ממושכת. כאמור, הסברים אלו הינם על דרך "האפשר" ולא פרי בדיקה נקודתית של מוני המים, וניתנו לבקשת הביקורת. אנו סבורים שיש מקום לבחון את דוחות חברת גדיר באופן שוטף ולערוך ברור על כל חריגה.

#### 18.6.2 צריכת מים בחודשי החורף לעומת צריכת מים בחודשי הקיץ

במסגרת הביקורת נערכה השוואה בין כמויות המים שנצרכו (מדיווח חברת גדיר) ביולי 2016, בקיץ, לבין הכמויות שנצרכו בינואר 2017, בחורף. נמצא כי ב-114 מונים מתוך 634 מונים (שנרשמה בהם צריכה בחודשיים שנבדקו) - הייתה צריכה גבוהה יותר בחורף מאשר בקיץ. לדברי סגן מנהלת המחלקה, האחראי על מערכות ההשקיה, ככל הנראה מקורם של הנתונים שהוצגו באי קריאה שוטפת של המונים. הדבר מעלה חשש כי למרות ריבוי הגורמים המופקדים על נושא השקיית הגינות, ניהול מערך ההשקיה אינו מיטבי ואינו מבחין בין חודשי הקיץ השחונים לחודשי החורף הגשומים.

#### 18.6.3 חיוב צריכת מים לעומת נתוני מערכת אגם

במסגרת הביקורת הושוו חיובי צריכת המים של מספר גינות ציבוריות כפי שהופיעו בדוחות חברת גדיר לעומת כמויות הצריכה במערכת אגם באמצעותה מנוהל מערך ההשקיה. הבדיקה נערכה לגבי חודש יולי. נמצאו פערים בין החיובים שנרשמו בדו"ח חיובי המים שהופק על ידי חברת גדיר לבין דוח הצריכה שהופק ממערכת ההשקיה. נציין כי אפשר שהפערים נובעים מתקופות צריכה שאינן חופפות.

### המלצות

אנו סבורים שיש מקום להדק את הבקרה על כמויות המים שנצרכו באמצעות הצעדים כדלהלן:

- לבחון באופן שוטף את הצריכות החריגות כפי שמופיעות בדוחות חברת גדיר במטרה לאתר תקלות או חיובים מוטעים.
- לנהל את מערך ההשקיה באופן שיתחשב בימים גשומים, יש לבחון את נתוני הצריכה הגבוהים בעונת הגשמים לעומת חודשי הקיץ.
- להדק את הבקרה על קריאת המונים ועל תיקון תקלות במערכת ההשקיה שחלקן יכול לגרום לצריכה מוגברת של מים, בין השאר במיסוד מערך דוחות שיתעד את התקלות שנמצאו והצעדים לתיקונם.

מר לונדון ביקש לשבח את עובדי המחלקה ואת ראש אגף שאיפ"ה, רוני גאון, על שפע הגינות בעיר ועל המראה הנאה של גינות אלו. הוסיף ואמר "כאשר טענתי בוועדת הביקורת כי הפיקוח על עבודות הגינון והגיזום צריך להיעשות על ידי עובדי העירייה ולא על ידי קבלן חיצוני נאמר לי שהשכר שהעירייה יכולה להציע אינו מאפשר לגייס עובדים עם כישורים מתאימים. ראוי לציין כי בעקבות הביקורת על העסקה של מפקח חיצוני בנושא ההשקיה, שעלות העסקתו הייתה 16,800 ש"ח לחודש והוא לא הגיש דוחות ויומני עבודה, היום מועסק עובד עירייה."

**מר פישר, יו"ר ועדת הביקורת** בהתייחס לנושא דו"ח מעקב אחר ליקויים – דו"ח 2016 – המועצה הדתית, אמר כי בנושא זה ליקויים רבים נשארו עדיין ללא לתיקון. הודה למבקר העירייה על עבודתו המקצועית, למנכל וליועמ"ש על התמיכה וגיבוי לעבודת הועדה.

**(1244) מועצת העיר מחליטה פ"א לאשר ההמלצות שהובאו בפניה, כפי שפורטו במסמך המלצות ועדת הביקורת.**

**הישיבה ננעלה**

**ראש העירייה:**

---

**רשמה:** רינה זאבי- מנהלת מחלקת ארגון ותאום