

עיריית הרצליה

המועצה התשע עשרה

פ"כ מס' 49

מישיבת מועצה שלא מן המניין

שהתקיימה ביום שלישי, י"ב כסלו תשפ"ב, 16.11.21

| | | | | |
|----------|------------|---------|---|----------------------------|
| נוכחים: | פדלון | משה | - | רה"ע וי"ר הישיבה |
| | פרישקולניק | איה | - | סגנית ומ"מ ראש העירייה |
| | בל | עפרה | - | סגנית ראש העירייה |
| | בן עמי | דרור | - | חבר מועצת העיר |
| | ועקנין | משה | - | חבר מועצת העיר |
| | אורן-ינאי | זנה | - | חברת מועצת העיר |
| | כץ | מאיה | - | חברת מועצת העיר |
| | פישר | יריב | - | חבר מועצת העיר |
| | בכר | פזית | - | חברת מועצה |
| | וסרמן | רוגן | - | חבר מועצת העיר |
| | אייל | פביאן | - | חבר מועצת העיר |
| | צור | איתי | - | חבר מועצת העיר |
| | עולמי | ירון | - | חבר מועצת העיר |
| | קוממי | יוסי | - | המשנה לרה"ע |
| | יעקובוביץ | יונתן | - | חבר מועצת העיר |
| | אייזנברג | דניאל | - | חברת מועצת העיר |
| | אוריאלי | אורן | - | חבר מועצת העיר |
| | דבי | דורון | - | חבר מועצת העיר |
| | לוי | עופר | - | סגן ראש העירייה |
| | וייס | צבי | - | חבר מועצת העיר |
| חסרים: | צדיקוב | אלעד | - | חבר מועצת העיר |
| | | | | |
| מוזמנים: | עו"ד אהוד | לזר | - | מנכ"ל העירייה |
| | ג'ו | ניסימוב | - | משנה למנכ"ל העירייה |
| | ירון | הררי | - | מבקר העירייה |
| | ד"ר יעקב | נחום | - | מנהל אגף חינוך |
| | עו"ד ענת | בהרב | - | יועמ"ש |
| | רו"ח רוני | חדד | - | גזבר העירייה |
| | דורית | בסמן | - | דוברת העירייה |
| | רוני | גאון | - | מנהל אגף שאי"פה |
| | גלעד | סורדו | - | מנהל אגף משאבי אנוש |
| | חנה | חרמש | - | מהנדסת העיר |
| | בועז | מייזל | - | מנהל מנהל התפעול |
| | קארין | שדה | - | מנהלת נכסים וביטוחים |
| | עופר | מור | - | מנכ"ל החברה לפיתוח התיירות |
| | שלומית | כנרי | | מנהלת פניות הציבור |
| | רינה | זאבי | - | מנהלת מחלקת ארגון ותאום |

על סדר היום :

1. דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2020, ובהמלצות ועדת הביקורת.

דו"ח המבקר הועבר לעיון מוקדם לחברי המועצה להלן תקציר הדו"ח.

גב' כץ, יו"ר ועדת הביקורת פתחה והודתה לכל הנוגעים בדבר, אמרה כי נעשתה יסודית ומקצועית, כל ההחלטות בועדה נתקבלו פ"א וכי חלק מההמלצות כבר תוקנו ע"י האגפים במהלך השנה.

המבקר העירייה מר ירון הררי ציין כי הדו"ח נערך בשנת קורונה, במהלך סגרים ובידודים ולמרות הקשיים והמגבלות הקדישו מנהלים ועובדים זמן ניהולי יקר לביקורת. ציין את עבודת הועדה לענייני ביקורת וביקש להודות ליו"ר הועדה, גב' מאיה כץ ולחבריה על עבודה מקצועית, עניינית ורגישה. כמו כן הודה לעובדים ומנהלים, לראש העירייה מר פדלון ולמנכ"ל העירייה עו"ד אהוד לזר על תמיכתם בעבודת הביקורת וכן לצוות משרד מבקר העירייה מירה שר שלום ושי קציר. פרט את שלבי הדיון בדוח הביקורת החל מגיבוש ממצאי הביקורת וכלה במעקב תיקון ליקויים המתבצע אחר הדיון והחלטות המועצה. הבהיר כי בישיבה זו מבקש להתמקד בהערות המערכתיות מאחר וההמלצות התפעוליות רובן נדונו במסגרות השונות ומקובלות ע"י האגפים וחלקן יושמו בפועל.

בדיון זה סקירת המבקר התייחסה לעיקרי הדברים.

ממצאים וההמלצות בנושא: "החברה לפיתוח הרצליה"

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

מבוא .1

תאגידיים עירוניים הינם יישות משפטית נפרדת המוקמת על ידי רשויות מקומיות ומנוהלת על ידי נבחר ציבור, עובדיה של הרשות המקומית ונציגי ציבור, בבעלות מלאה או חלקית של הרשות המקומית.

החברה לפיתוח הרצליה בע"מ (להלן - "החברה"), התאגדה בתאריך 29 בספטמבר, 1994, במטרה לפתח, לתכנן, להקים לבנות לייצג ולעודד הקמתם, תכנונם, בנייתם ופיתוחם של פרויקטים מכל סוג ולקידומה, רווחתה ופיתוחה של העיר הרצליה. החברה לפיתוח הרצליה הינה חברה עירונית המוחזקת 100% על ידי עיריית הרצליה, לחברה תקנון ותזכיר התאגדות מתאריך 29, בספטמבר, 1994.

4. **תקנון החברה**

נוהל אסדרת חברה עירונית קובע את אופן הסדרת התקנון בחברה עירונית זאת, סעיף 9.2 לנוהל כולל רשימה של סעיפים שיש לכלול בתקנון, במסגרת הביקורת נבחנה מידת העמידה של תקנון החברה בהוראות נוהל האסדרה.

4.2 **ממצאים**

א. **אישור משרד הפנים** - מבדיקת הביקורת עולה כי תקנון החברה לרבות שינויים שחלו בתקנון אושרו על ידי משרד הפנים כנדרש.

ב. **הוראות התקנון** - כאמור, נוהל האסדרה, קובע בסעיף 9.2 רשימה סגורה של סעיפים והוראות שיש לכלול בתקנון של כל תאגיד עירוני. סקירת סעיפי התקנון מעלה כי התקנון מכיל את הסעיפים וההוראות המחוייבות עפ"י נוהל האסדרה שצויין לעיל.

ג. **תחומי פעילות** - למועד הביקורת, החברה עוסקת ב- 3 תחומים עיקריים:

1. תכנון וביצוע פרויקטים הנדסיים.

2. הפעלת חניונים.

3. יזמות עסקית.

תחומים אלו תואמים את מטרות החברה, כפי שנקבעו בתזכיר ההתאגדות.

ד. **מורשה חתימה** – סקירת מסמך זכויות החתימה של החברה מעלה כי הינו בהתאם להוראות נוהל האסדרה.

עפ"י המסמך, מורשה החתימה של החברה כוללים את ראש העיר או מנכ"ל העירייה בנוסף למנכ"ל החברה או סמנכ"ל הכספים של החברה. בסכומים של עד 200 אלף ₪, פחות מ 2% ממחזור החברה, מספיקה חתימתם של מנכ"ל החברה יחד עם סמנכ"ל הכספים של החברה.

5. **דירקטוריון החברה**

– **הרכב הדירקטוריון 2018** - מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לסוף שנת 2018, דירקטוריון החברה מנה 9 חברים. הרשות מינתה את נציגיה בדירקטוריון התאגיד, באופן שנשמר היחס הקבוע בסעיף 6 לתקנון החברה, לתקנה ב(2) לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד העירוני), התשס"ו - 2006, ולפיה הנציגים בתאגיד ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצה, שלישי יהיו מקרב עובדי המועצה ושליש יהיו מקרב הציבור.

– **אישור המועצה** - מבדיקת הביקורת עולה כי מועצת העיר אישרה את מינויים של חברי הדירקטוריון בישיבת המועצה כנדרש.

– **אישור משרד הפנים** - מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 27/8/14 אושרו המינויים הדרושים אישור בוועדה לבדיקת כשרות מינויים בתאגידים עירוניים במשרד הפנים.

– **אישור חברי דירקטוריון פברואר 2020** - בתאריך 30/10/18 נערכו בחירות לרשות המקומית בעיר. הביקורת בחנה קיומו של אישור משרד הפנים ואישור המועצה לרשימת הדירקטורים המעודכנת של החברה. בדיקתנו העלתה כי נכון לינואר 2020 טרם אושרו על ידי משרד הפנים מינוי הדירקטורים מקרב עובדי העירייה ונציגי הציבור כנדרש.

המלצה

- לפעול לקבלת אישור משרד הפנים למינוי הדירקטורים הנדרשים לאישור המשרד.

הסכמים עם העירייה .6

כללי 6.1

בהתאם לכללי המינהל התקין, כל התקשרות של רשות המקומית עם גופים אחרים מחויבת להיות מעוגנת בהסכם כתוב, אשר יקבל את האישורים הנדרשים בדין ויכלול את תנאי ההתקשרות, את השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים הללו וכיוצא בזה.

למועד הביקורת קיימים מספר הסכמים תקפים בין העירייה לבין החברה, **ההסכמים כוללים את כל פעילות החברה.**

במסגרת דו"ח מבקר המדינה בנושא "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם" מחודש דצמבר 2012, מציין מבקר המדינה, מספר נושאים שעל הסכמים בין תאגיד עירוני לרשות מקומית לכלול.

מבדיקת הביקורת עולה כי הנושאים שהועלו בדוח מבקר המדינה נכללים בהסכמים כנדרש.

להלן פירוט ההסכמים התקפים למועד הביקורת:

הסכם לביצוע פרויקטים הנדסיים 6.2

תחום עיסוקה העיקרי של החברה הינו ביצוע פרויקטים הנדסיים. בתאריך 9/5/02 נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה, ההסכם קובע כי החברה תפעל לקידום הפרויקטים, ביצועם, הפיקוח עליהם והניהול שלהם וכן פעולות נוספות שיבוצעו על ידי החברה, כקבוע בהסכם.

להלן נפרט את הערותינו לניהול הפרויקטים ההנדסיים ע"י החברה.

הסכמים לניהול החניונים העירוניים: 6.3

החברה מנהלת את מערך החניונים העירוניים הכוללים למועד הביקורת 14 חניונים. בתאריך 19 באוקטובר, 2017 נחתם בין העירייה לבין החברה הסכם, לפיו החברה תנהל ותפעיל עבור העירייה חניונים ברחבי העיר.

בנוסף לניהול החניונים העירוניים מנהלת החברה את חניון העירוני לרכב כבד, בתאריך 12/7/12 נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה, לפיו החברה תבצע עבור העירייה עבודות הכשרה, ניהול ותפעול של חניון עירוני לרכב כבד.

להלן נפרט את הערותינו לניהול מערך החניונים ע"י החברה.

הסכם לביצוע התחייבות העירייה בהסכם גג מול רמ"י 6.4

בתאריך 19/1/16 חתמה העירייה עם רמ"י על הסכם גג ביחס למספר תכניות מגורים בתחומי העיר. במסגרת ההסכם האמור, בתאריך 1/1/18 נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה, לפיו העירייה מסמיכה את החברה לפעול בשם ומטעם העירייה באופן שהחברה תבוא בנעלי העירייה לתכנון ולביצוע התשתיות הציבוריות ולבניית מוסדות כהגדרתם בהסכם הגג.

החברה תהא זכאית לדמי ניהול בגובה של 7.5% בגין ביצוע עבודות פיתוח התשתיות (כולל ניהול ופיקוח). בנוסף, תהא החברה זכאית לחלק מעודפי התקציב (15% מהחיסכון בתקציב המאושר) בגין עבודות פיתוח. מבדיקת הביקורת עולה כי למועד הביקורת החברה החלה בביצוע של 3 תתי-פרויקטים, שאושר להם תב"ר מכח ההסכם.

6.5 הסכם לתכנון, הקמה ותפעול של מערך שיתוף אופניים

בתאריך 25 במרץ, 2019 נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה, לפיו העירייה מקנה לחברה את זכות התכנון, ההקמה, התפעול והתחזוקה של מערך שיתוף האופניים בעיר, לתקופה שתחילתה בחתימת ההסכם וסיומה 10 שנים לאחר חתימת הסכם עם מפעיל המערכת. בחינת הוראות ההסכם מעלה כי הרווח או שיעור דמי הניהול שינבע לחברה מניהול מערך האופניים אינו מעוגן בהסכם, נדגיש כי למועד הביקורת טרם נדרשה השקעה בפרויקט זה.

המלצה

- למען הסדר הטוב יש לעגן את דמי הניהול המגיעים לחברה בגין ניהול והקמת מערך האופניים העירוני במסגרת פורמלית עוד בטרם התחלת ההשקעה בפרויקט.

7. ניהול החניונים

7.1 כללי

בתאריך 19 באוקטובר, 2017 נחתם בין העירייה לבין החברה הסכם, לפיו העירייה מקנה לחברה למשך תקופה של 7 שנים החל מיום 23/8/15 ועד ליום 23/8/22, זכות לניהול והפעלה של רשימת חניונים הקבועה בהסכם עם אפשרות לתוספת של חניונים נוספים, על מנת להפעילם כחניונים ציבוריים בתשלום לכלי רכב. הסכם זה נחתם באוקטובר 2017 לאחר קרוב לשנתיים בהם החניונים הופעלו שלא תחת הסכם, לאור אי-הסכמת החברה להארכת ההסכם הקודם בנוסחו דאז. במעמד אישור ההסכם החדש במועצת העיר, הוחלט על החלת ההסכם רטרואקטיבית ממועד סיום ההסכם הקודם, אוגוסט 2015, ע"מ לייצר רצף פעילות תחת הסכם מאושר. ההסכם אינו מקנה כל זכות בעלות בחניונים, אלא זכות ניהול והפעלה בלבד. במסגרת ההסכם תהא החברה אחראית על השבחת החניונים וביצוע פעולות נוספות הקבועות בהסכם והכל בכפוף לקבלת אישור העירייה. בתמורה לניהול והפעלת החניונים ולמילוי התחייבויות החברה על פי ההסכם, החברה זכאית לדמי ניהול בשיעור של 10% מתוך "מחזור הכנסות החניונים", שיעור זה נקבע בהסתמך על חוות דעת שמאית שנערכה לכל חניון. ההכנסות מהחניונים בניכוי עלויות ניהול והפעלת החניונים (להלן: התמלוגים) יועברו מידי רבעון לחשבון העירייה. שינויים במחירי החניה כמו גם שינויים במדיניות ההנחות לתושבי העיר כפופים לאישור העירייה. בנוסף לחניונים אלו מפעילה החברה חניון משאיות בגינו נחתם הסכם נפרד עם העירייה וכן את חניון לב העיר שהעירייה מחזיקה בו 17% והחברה מחזיקה ביתרת 83% מהבעלות בו.

7.2 דמי ניהול

דמי הניהול המגיעים לחברה עבור הפעלת החניונים הינם בשיעור של 10% ממחזור ההכנסות. מהדוחות הכספיים של החברה לשנת 2019 עולה כי החברה גבתה בשנת 2018 דמי

ניהול בשיעור של כ- 12% מההכנסות, גבוה משיעור דמי הניהול הקבוע בחוזה. בשנת 2019 גבתה החברה דמי ניהול בשיעור של 8.3% באופן שבשנים 2018-2019 ניגבו בסך הכל דמי ניהול בשיעור של 10% בהתאם להוראות החוזה.

ממצאים מעלים כי ההתחשבות בין החברה לבין העירייה מבוצעת מדי רבעון בהתאם להוראות החוזה.

תמלוגים לעירייה

7.3

ההכנסות מהפעלת החניונים נרשמות בחברה מהן מופחתות עלויות התפעול ודמי הניהול, היתרה, תגמולי העירייה, מועברת לעירייה.

בדיקה שנערכה העלתה כי חישוב התמלוגים הינו בהתאם להוראות החוזה.

בהקשר זה נציין כי במקרה בו עלויות תפעול החניונים יעלו על ההכנסות הרי שעפ"י הוראות החוזה הפרש העלויות (ההפסד) ייזקף לחובת החברה, במקרה בו הפרש העלויות יהיה גבוה מ-10% (שיעור דמי הניהול) הרי שהחברה תספוג הפסדים.

הסיכון, מבחינת החברה, להתממשות תרחיש זה הינו נמוך לנוכח שיעור הרווחיות של מגזר החניונים ולנוכח העובדה שדמי הניהול נגזרים מההכנסות, אולם משבר ה"קורונה" שתוצאותיו הכלכליות אינן ברורות בשעת כתיבת שורות אלו עלול להפוך תרחיש זה לראלי.

רווחיות החניונים

7.4

מטבע הדברים קיימת שונות ברווחיות החניונים הנובעת ממבנה עלויות שונה ומרמת הביקושים הקשורה למיקומי החניון. ניתן לחלק את החניונים לשלושה סגמנטים על פי מיקומם.

- חניונים באזור התעשייה – חניונים אלו הכוללים 912 מקומות חניה, מיועדים למזדמנים ולמנויים, תעריף החניה הינו שעת.
- חניונים באזור חוף הים – חניונים אלו הכוללים 1,150 מקומות חניה, פעילים בעיקר בחודשי הקיץ, מיועדים למזדמנים. תעריף החניה הינו יומי, זאת למעט חניון המרינה שתעריף החניה בו הינו שעת.
- חניונים במרכז העיר – כוללים את חניון שער העיר ואת חניון אזורים ובסך הכל כולל 584 מקומות חניה, החניונים מיועדים למזדמנים ולמנויים והינם על בסיס שעת. ניתוח רווחיות החניונים עפ"י סגמנטים אלו בהתבסס על נתוני שנת 2019 מפורט בגוף הדוח.

חניון המשאיות

7.5

כללי

7.5.1

בתאריך 12/7/12 נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה, לפיו החברה תבצע עבור העירייה עבודות הכשרה, ניהול ותפעול של חניון עירוני לרכב כבד, ההסכם כולל התחייבות של העירייה למימון מלוא ההפסדים והגירעונות שיווצרו לחברה מהפעלה וניהול החניון (מתן רשת ביטחון).

תקופת ההסכם הינה 120 חודשים (10 שנים).

7.5.2 דמי ניהול
דמי הניהול המגיעים לחברה הינם בשיעור של 5% מהכנסות החניון אך לא פחות מ 20,000 ₪ לשנה.
בדיקה שנערכה העלתה כי בשנת 2019 גבתה החברה את דמי הניהול המינימליים ולא 5% מהכנסות החניון.

7.5.3 רווחיות
דוח הרווחיות לשנת 2019 שהוצג לביקורת הצביע כי הגרעון בהפעלת החניון מגיע ל- 509 אלפי ₪. בדיקה שנערכה העלתה כי גרעון זה אינו משקף את הגרעון לאשורו.
בדוח הרווחיות נכללו החזרי קרן ההלוואה, שנלקחה לצורך הכשרת החניון, בהוצאות המימון ואילו הוצאות הפחת לא נכללו באופן שמעוות את נתוני הרווחיות של החניון.
חשיבות עריכת דוח הכנסות והוצאות מדויק מקבלת משנה תוקף מאחר ודוח זה משמש להתחשבות עם העירייה בעיקר בחישוב "רשת הביטחון" שמשמעותה שיפוי החברה בגין ההפעלה הגרעונית של החניון. אנו סבורים שיש להכין דוח רווחיות שיכלול את הוצאות המימון והפחת באופן שישקף את גובה הגרעון הנכון לאורך חיי הפרויקט.

7.5.4 שיפוי מהעירייה
סעיף 6.4 להסכם קובע כי על העירייה לכסות את הגירעונות מהפעלת החניון. בדיקה שערכנו העלתה כי החברה חייבה את העירייה בשנת 2019 בגובה הגרעון האמור בתוספת מע"מ.
נחזור ונזכיר כי גרעון זה כולל את החזרי הקרן של ההלוואה. עם סיום ההלוואה יש להקפיד כי ההתחשבות לא תכלול הוצאות פחת מאחר והחזר ההלוואה כיסה הוצאות אלו.

- המלצות**
- לפעול לעריכת דוח רווחיות שיכלול את הוצאות הריבית וההצמדה מחד ואת הוצאות הפחת כמקובל.
 - להקפיד כי ההתחשבויות העתידיות יילקחו בחשבון התשלומים ששילמו עד כה באופן שהוראות החוזה ישמרו לאורך זמן.

7.6 חניון לב העיר
חלק החברה בחניון לב העיר הינו 83% וחלק העירייה 17%. העירייה קבעה הסדרי חניה לתושבי העיר התקפים גם לחניון זה כגון הנחה לתושבי העיר בשיעור של 50%, חניה חינם לרוכשים במרכז העיר ולמבקרים במספר מוסדות עירוניים וכן חניה מוזלת לעובדי העירייה ולבעלי משרות בתאגידים העירוניים.

בהתאם לאישור מנכ"ל העירייה קיזזה החברה 250 אלפי ₪ מהתמלוגים המגיעים לעירייה באופן שבשנת 2019 לא העבירה החברה תמלוגים לעירייה בגין חניון לב העיר.

7.7 רישיונות עסק
הפעלת חניון מחייבת רישיון עסק, רישיון עסק מותנה בקיומו של היתר לשימוש חורג במקרים בהם התביע אינה מתירה שימוש במקרקעין כחניון. במסגרת הביקורת נבדק קיומם של רישיונות עסק לחניונים שבניהול החברה. ממצאי בדיקתנו מופיעים בגוף הדוח.

בדיקתנו העלתה כי למרבית החניונים קיים רישיון עסק, יחד עם זאת נמצאו 4 חניונים הפועלים ללא רישיון עסק, חניון דן, חניון זבולון דרום, זבולון צפון וחניון המדע לביקורת נמסר כי רישיון העסק של חניון דן נמצא בתהליך אישור, לחניון היתר בניה ותעודת גמר. עם זאת החניון טרם הופעל בתשלום כך שלא מחוייב עדיין בהוצאת הרישיון. לחניונים זבולון דרום/צפון לא ניתן להוציא רישיון עסק מאחר ולמועד הביקורת אין לחניונים אלו היתר לשימוש חורג, היתר המהווה תנאי להוצאת רישיון עסק. חניון המדע הינו בבעלות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) הליכי ניפוק ההיתר המהווה תנאי לקבלת רישיון העסק, מותנה בהסכמת הבעלים (רמ"י). למועד הביקורת טרם התקבלה הסכמת רמ"י באופן שלא ניתן להוציא היתר לשימוש חורג לחניון זה. נדגיש כי חניונים אלו הינם בבעלותה של העירייה המופקדת על אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים. עובדה המחייבת את העירייה להקפיד הקפדה יתרה על הוראות החוק ותקנותיו.

המלצה

- לפעול לקבלת רישיון עסק לחניונים האמורים במקרה בו לא הושלמו התנאים יש לשקול ניפוק "היתר זמני".

הוראות הסכם ביצוע עבודות הנדסיות

8.

כללי

8.1

החוזה לביצוע פרויקטים הנדסיים בין העירייה לחברה קובע פרוצדורה להזמנת ביצוע פרויקטים מהעירייה על העירייה לבצע הזמנה מהחברה בכתב באמצעות "מסמך אישור לפרויקט" שיחתם על ידי ראש העיר וגזבר העירייה. על תוכנית העבודה המוזמנת להיכלל במסגרת תב"ר מאושר על ידי מועצת העירייה. המסמך יכנס לתוקף רק לאחר חתימת המורשים מטעם החברה. דהיינו חתימת שני הצדדים. במסגרת הביקורת נדרשו העתקי "מסמך אישור לפרויקט", נבדקו התבר"ים הרלוונטיים ונבדקו שיעורי דמי הניהול בגין מדגם של הפרויקטים.

מסמך אישור

8.2

בדיקה שנערכה העלתה כי החברה לא מקבלת מהעירייה "מסמך אישור לפרויקט" הכולל את סך תקציב הפרויקט אלא "מסמך אישור לפרויקט" עבור כל בקשה להזרמת תקציב מהתב"ר שמוגשת על ידי החברה, באופן שהחברה מתקשרת מול קבלן על מלוא היקף הפרויקט כאשר התחייבות העירייה הינה על חלקיות התב"ר שאושר. התנהלות זו אינה תואמת את ההוראה הקבועה בחוזה על פיה טרם תחילת כל פרויקט יועבר לחברה "מסמך אישור לפרויקט" בגין מלוא היקף הפרויקט, מסמך זה מהווה אסמכתה להתחייבות העירייה לביצוע הפרויקט.

תב"ר מאושר

8.3

כאמור, ביצוע הפרויקט מותנה בקבלת מסמך אישור לפרויקט ובנוסף באישור התב"ר במועצת העיר. בדיקה שערכנו העלתה כי לכל הפרויקטים שנבדקו נמצא תב"ר מאושר ע"י מועצת העיר לרבות תוספות לאומדנים, אם היו, כנדרש.

8.4 דמי ניהול
ההסכם קובע כי בתמורה לביצוע התחייבויותיה, החברה תהא זכאית לדמי ניהול בהתאם להקיף הכספי של הפרויקט.
מבדיקת מדגם ביקורת נמצא כי דמי הניהול, בהם חייבה החברה את העירייה, הינם בהתאם להוראות החוזה.

המלצה

• להקפיד כי "מסמך אישור לפרויקט" המאשר פורמלית הזמנת עבודה מהחברה יהיה על מלוא היקף הפרויקט בהתאם להוראות החוזה.

נהלי עבודה .9

כללי 9.1

נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים. הנהלים מאפשרים שקיפות בתהליכי העבודה, כוללים מנגנוני בקרה ופיקוח, מעגנים את תחומי האחריות והסמכויות של הגורמים השונים בתהליכי העבודה, ומאפשרים שימור וניהול הידע הארגוני במסגרת הביקורת נסקר ספר הנהלים של החברה.

תו תקן ISO 9.2

נהלי החברה לא עברו תו תקן ISO ואינם כתובים בפורמט הנהלים העירוני.

מועד עדכון 9.3

כל הנהלים, למעט נוהל רכש והתקשרויות עודכנו לאחרונה בשנת 2004. משנת 2004 ועד עתה הגדילה החברה את פעילות באופן ניכר, הכניסה מערכות מיחשוב חדשות, החלה לעסוק בתחומים נוספים באופן שספק אם נהלים משנת 2004 משקפים את הליכי העבודה הנוכחיים ומכאן הצורך בעדכון שוטף של הנהלים באופן שישקפו את השינויים במערכות המשמשות את החברה, בהנחיות רגולטביות. יש לוודא כי הנהלים משקפים את הליכי העבודה בפועל, כמו כן יש לעדכן את מנגנוני הבקרה והפיקוח באופן שיתאימו לסדרי העבודה הקיימים.

חוסר בנהלים 9.4

סקירת ספר הנהלים מעלה כי קיימים תחומי פעילות שאינם מעוגנים במסגרת של נהלים לדוגמא, תחום ניהול כוח האדם הכולל הליך קבלת עובדים, מעקב נוכחות, תשלום שכר ועוד וכן התחום של העסקת יועצים בעבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז. אנו סבורים שיש מקום למפות את תהליכי העבודה שאינם מעוגנים במסגרת נהלים ולתעדם כנדרש במסגרת ספר הנהלים.

נוהל רכש והתקשרויות של החברה

9.5

לחברה נוהל רכש והתקשרויות עם ספקים מתאריך 9/11/04 המעודכן לתאריך 24/8/10. נוהל החברה אינו מבחין בין מכרזי זוטא למכרזי פומבי בכל הקשור לקבלת חוות דעת מומחה וקובע כי על ועדת המכרזים לקבל חוות דעת מטעם מומחה טרם החלטתה ביחס להצעות שהתקבלו.

במקרה של מכרזי זוטא בו מבוצעת פנייה לקבלת הצעות מספקים, הרי שקבלת חוות הדעת של המומחה לאחר ביצוע הפנייה, אינה משרתת את מטרות חוות הדעת, שכן יש לבדוק, טרם ביצוע הפנייה, כי המציעים אליהם פונים אכן עומדים בתנאי הסף של ההצעה והינם בעלי ההתמחות והכישורים הנדרשים, ובעלי המלצות בתחום הנדרש.

במסגרת הביקורת נבחנו 6 מכרזי זוטא, רק במקרה אחד קיים תיעוד במייל ביחס לבדיקה שבוצעה על ידי המומחה טרם משלוח הפנייה למציעים בהליך קבלת הצעות.

המלצות

- לשקול התאמת נהלי החברה לתו תקן ISO כמקובל בעירייה.
- לעדכן את נהלי החברה באופן שישקפו את הליכי העבודה בפועל ויכללו מנגנוני בקרה ופיקוח.
- לעגן במסגרת נהלים את תחום ניהול כוח האדם והתקשרות עם יועצים וכן תחומי פעילות נוספים שאינם מעוגנים בנהלים.
- להתאים את הוראות הנוהל למכרזי זוטא ולמכרזי פומבי בכל הקשור לקבלת חוות דעת ממומחה.
- במכרזי זוטא יש לקבל חוות דעת מומחה בנוגע למציעים אליהם רוצים לפנות עוד טרם הליך הפניה.
- למען הסדר הטוב יש להקפיד על תיעוד חוות דעת מומחה במכרזי הזוטא לצורכי בקרה ופיקוח.

בדיקת מדגם התקשרויות - מכרזים

10.

כללי

10.1

במסגרת הביקורת נבחנו התקשרויות החברה עם קבלני הביצוע במדגם של 5 פרויקטים הבדיקה כללה את הליך ההתקשרות, הליך אישור התשלומים ועמידה בלוחות הזמנים.

פרטי בדיקתנו מפורטים בגוף הדו"ח. הפרטים כדלהלן:

ריכוז מימצאים והמלצות

10.7

– קיימת הקפדה על עריכת מכרזים כנדרש, החלטות ועדת המיכרזים מתועדות בפרוטוקול כמו גם אישור הועדה.

- נמצא כי ב- 3 מתוך 4 מכרזי זוטא שנבחנו פנתה החברה ל- 4 או 6 מציעים בהתאם להוראות תקנות העיריות (מכרזים) במקרה אחד נמצא כי החברה פנתה ל- 4 מציעים שלא בהתאם לתקנות שהצריכו פניה ל- 6 מציעים בהתחשב בהיקף ההתקשרות.
- נמצא כי הזמנות העבודה תואמים את הסכומים בהסכמי ההתקשרות.
- אין הקפדה על הוצאת צו תחילת עבודה, נדגיש כי האחריות על האתר ועל הנעשה בו כולל אחריות ביטוחית הינה על הקבלן מהמועד המצויין בצו, כמו כן הצו רלוונטי ללוחות הזמנים של הפרוייקט כפי שנקבעו בחוזה ההתקשרות.
- כל המכרזים שנבדקו היו במתכונת של מכרז מדידה דהיינו התשלום הינו בהתאם לכתב כמויות אולם ממצאנו העלו כי בחלק מהמקרים התייחסות החברה להתקשרויות אלו היתה כשל מכרז פאושלי דהיינו תשלום האומדן על פי אבני דרך ללא הסתמכות על כתב הכמויות הכלול בחוזה.
- אנו סבורים שיש לפעול בהתאם לתנאי המכרז ולחוזה ההתקשרות, במקרים בהם מעדיפה החברה התקשרות על בסיס פאושלי, יש לעדכן את המכרזים והחוזה בהתאם ולעגן במסגרת זו את מועדי ושיעורי התשלום בהתאם לקצב התקדמות העבודות.
- בשני מקרים נמצא כי אבני הדרך על פיהם אושרו חשבונות הקבלן אינם תואמים את אבני הדרך המעוגנים בחוזה. יש להקפיד כי התשלום יהיה בהתאם למצויין בחוזה.

המלצות

- להקפיד על פניה לקבלת מספר הצעות בהתאם לקבוע בנוהל ובתקנות העיריות (מכרזים).
- להקפיד על הוצאת צו התחלת עבודה המעביר באופן פורמלי את האחריות באתר לקבלן ובו מצוין מועד התחלת העבודה.
- לפעול בהתאם לחוזה ההתקשרות, חוזה הכולל כתב כמויות יש לאשר חשבונות על פי מדידה, חוזה על בסיס פאושלי יש לאשר חשבונות על פי אבני דרך. במקרה בו מעדיפה החברה התקשרות על בסיס פאושלי יש לעדכן את חוזה ההתקשרות בהתאם.
- להקפיד על תשלום בהתאם לאבני הדרך המצוינים בחוזה ההתקשרות.

התקשרויות עם יועץ משפטי ומבקר פנים

.11

כללי

11.1

בנובמבר, 2016 פרסם משרד הפנים נוהל - 8/2016 העוסק בהתקשרויות בפטור ממכרז לעבודה הדורשת ידע ומקצועיות מיוחדים. הנוהל נכנס לתוקף ביום 1 ביוני, 2017. הנוהל קובע כי התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים תיערך בהתאם לעקרון של מתן עדיפות למכרז הפומבי, ובאופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית. חוק חובת המכרזים ותקנותיו החלות על העירייה, רלוונטי גם לחברה מתוקף נוהל אסדרת חברה עירונית וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 וכן על פי סעיף 15 לתקנון החברה.

מינוי יועץ משפטי

11.2

הליך המינוי:

לביקורת נמסר כי, היועץ המשפטי של החברה מועסק בריטיינר שנתי משנת 2002. בשנים האחרונות לא ביצעה החברה הליך בחירה לקבלת שרותי ייעוץ משפטי. כאמור, בהתאם לנוהל משרד הפנים 8/2016 התקשרות של רשות מקומית בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים תיערך באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית.

זאת ועוד נוהל רכש והתקשרויות של החברה מחייב עריכת הליך בחירה בסוג התקשרות זו במיוחד לנוכח ההיקף הכספי של ההתקשרות.

הסכם התקשרות:

ברור שנערך העלה כי ההתקשרות עם היועץ המשפטי אינה מעוגנת בחוזה התקשרות פורמלי כנדרש. לידי הביקורת הועבר מכתב מיום 3/7/2016 המופנה למנכ"ל החברה בו עיקרי ההסכמות בין היועץ המשפטי לחברה. מכתב זה שאינו נושא את חתימת הצדדים, אינו עולה לכדי חוזה המעגן את התחייבויות היועץ, אינו מפרט את כל תנאי ההתקשרות ואינו מסדיר את ההתנהלות השוטפת מול היועץ.

הסכם ניגוד ענינים:

במסגרת הביקורת נדרש הסכם מניעת ניגוד ענינים של היועץ, לביקורת הועבר הסכם ניגוד ענינים מיום 12/1/20 מועד עריכת הביקורת.

ממסמך ניגוד הענינים עולה כי היועץ המשפטי של החברה מעניק שירותי יעוץ משפטי לעירייה ולתאגידים עירוניים נוספים. לנוכח העובדה שהחברה מבצעת פרויקטים עבור העירייה וכן עבור התאגידים העירוניים, עלול להיווצר מצב של ניגוד ענינים. לדוגמה במקרה של תביעות או/טענות שיועלו כנגד החברה על שירותים שסיפקה וכיו"ב, אנו סבורים שיש מקום לבחון סוגיה זו.

מבקר פנים

11.3

– מינוי מבקר פנים:

מבקר הפנים של החברה מועסק על ידי החברה מזה כ 17 שנים משנת 2002. אישור העסקת המבקר לשנים 2017 ו 2018 אושר באסיפה הכללית של החברה. גם במקרה זה לא נערך הליך בחירה מזה מספר שנים. כפי שפורט לעיל בהרחבה החברה מחויבת בעריכת הליך בחירה לעבודת יעוץ מסוג זה.

– התקשרות פורמלית:

לביקורת נמסר כי העסקת המבקר אינה מעוגנת במסגרת פורמלית של חוזה. אנו סבורים שיש מקום לחתימת חוזה שיעגן את התחייבויות המבקר כגון שמירת סודיות, דיווחים, לוחות זמנים ואחריות המבקר. במסגרת זו יש לוודא חתימה על שאלון העדר ניגוד עניניים כמקובל בעירייה ובתאגידים העירוניים.

– תוכנית הביקורת:

נמצא כי, מדי שנה מעביר מבקר הפנים תוכנית עבודה לאישור ועדת הביקורת של החברה. הכוללת פרוט נושאי הביקורת והיקף השעות הנדרש לכל נושא. ועדת הביקורת מאשרת את תוכנית העבודה ומופקת למבקר הזמנת רכש לצורך ביצוע העבודה.

- ועדת הביקורת
סקירת הפרוטוקולים של ישיבות וועדת הביקורת לשנים 2017-2018 מעלה את הממצאים כדלהלן:
- שנת 2017: תוכנית הביקורת לשנת 2017 הועברה ליו"ר הוועדה בתאריך 27/12/16. בדיקתנו העלתה כי נושאי הביקורת והיקף הביקורת בשנת 2017 תואמים את התוכנית שאושרה.
- שנת 2018: בישיבת וועדת הביקורת של החברה מתאריך 28/2/18 הציג המבקר נושאי ביקורת לשנת 2018, יחד עם זאת לא הוצג היקף שעות העבודה הנדרש לביצוע הביקורת. המבקר ביצע בשנת 2018 שני דוחות ביקורת בהתאם להחלטת הוועדה.

המלצות

- לשקול עריכת הליך בחירה בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים לקבלת שרותי יעוץ משפטי ושרותי ביקורת פנים.
- לפעול לחתימת חוזה התקשרות פורמלי עם היועץ המשפטי ומבקר הפנים במסגרתו יעוגנו התחייבויות היועץ גבולות אחריותו היקף השירותים והתמורה בגינם.
- לבחון את סוגיית ניגוד העניינים אם קיימת, ובמקרה הצורך לשקול הסדר ניגוד עניינים.

שכר בכירים 12.

12.1 כללי

כללי מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים בתאגיד עירוני נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004. לביקורת נמסר כי במהלך שנת 2015 החלה החברה בהליך הסדרה מול משרד הפנים, ההליך כולל את המבנה הארגוני של החברה ואת מבנה שכר עובדי החברה. בתאריך 5 ביוני 2016 - הועבר לחברה, על ידי משרד הפנים, עץ מבנה ארגוני מאושר הכולל, בין היתר, את פירוט התפקידים (המשרות) ורמות השכר כפי שאושרו על ידי משרד הפנים בקשר לפעילות החברה (להלן: "מסמך משרד הפנים"). במסגרת הביקורת נבחנו שכר המנכ"ל ומספר עובדים בכירים ביחס להוראות משרד הפנים. נציין כי פרק זה דן בשכר הבסיס של עובדי החברה שנבדקו ואופן אישורו בלבד, שאר מרכיבי השכר לא נבחנו במסגרת דוח זה. בדיקה מסוג זה ראוי שתערך במסגרת דוח שיתמקד בבחינת השכר וניהול כוח האדם בחברה. שיתמקד בבחינת השכר וניהול כוח האדם בחברה.

12.2 מנכ"ל החברה

- בינואר 2015 נחתם הסכם העסקה בין המנכ"ל לבין החברה, תחילת עבודת המנכ"ל נקבעה ליום 1/2/15, ההסכם חתום על ידי הצדדים כנדרש.
- למועד הביקורת שכר המנכ"ל עומד בהוראות משרד הפנים כפי שנקבעו בחוזר המנכ"ל והינו בהתאם לקטגוריות המפורטות בגוף הדוח.

– מנכ"ל החברה קיבל העלאת שכר בשני פעימות של 5% , העלאת שכר אלו הינם בהתאם להוראות משרד הפנים וקיבלו את אישור דירקטוריון החברה כנדרש. יחד עם זאת נציין כי העלאת השכר הראשונה ניתנה לאחר פחות משנה מתחילת העסקת המנכ"ל, העלאת השכר השנייה ניתנה לאחר שנתיים מיום ההעסקה נזכיר כי הוראות משרד הפנים מאפשרת העלאת שכר ראשונה לאחר שנתיים והעלאת שכר שניה לאחר שנתיים נוספות.

12.3 שכר בכירים

– במסגרת הביקורת נבחן שכרם של סמנכ"ל הכספים וסמנכ"ל הפיתוח העסקי לשנים 2018 ו- 2019 ממצאינו מעלים כי שכרם עומד בתנאים שנקבעו על ידי משרד הפנים.

13. דוחות כספיים

13.1 כללי

בשנת 2014 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2014 בדבר כללי דיווח חשבונאיים בתאגידים עירוניים בצרוף נספח הנותן דוגמא לדוחות כספיים המשקפים את הגילויים הנדרשים.

הכללים החשבונאיים בחוזר באים להבטיח מתן גילוי מפורט ושקיפות, ככל האפשר, בפרט בכל הקשור ליחסי הגומלין בין התאגיד העירוני לבין הרשות המקומית. יש להקפיד ולרשום את הביאורים הרלוונטיים לפעילותו של התאגיד. הוראות החוזר הן ההוראות המחייבות את התאגידים העירוניים ביחס לדוחות הכספיים שלהם.

ממצא

– סקירת הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2018 ו- 2017 מעלה כי הדוחות הכספיים של החברה הינם בהתאם לכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2014.

גב' כץ, יו"ר ועדת הבקורת ציינה כי הדו"ח מתייחס לתקופה בה כיהן מנכ"ל אחר בתפקידו. הבהירה כי החברה הכלכלית הינה חברה חזקה ובעלת ערך רב לעיר ולעירייה. אמרה כי לחברי הוועדה היו מספר הסתייגויות ואמירות במספר נושאים :

- חניון המשאיות – ללא קשר לגרעון, שירותי החניון עבור העיר ותושביה חשובים ביותר, לולא סבסוד החניון ע"י העירייה משאיות יחנו ברחובות העיר על חשבון כלי תחבורה פרטיים, לכן תהליך הקמת חניון משאיות הינו תהליך מבורך.
- מכרז האופניים - לא עגנו את דמי הניהול שמגיעים לחברה בגין ניהול הפרוייקט מערך האופניים. טעם נפגם שהתהליך לא נעשה מבעוד מועד כאשר יצאו להליך המכרזי.
- התקשרויות עם יועץ משפטי ומבקר פנים – בהמלצות המבקר נכתב כי יש לשקול עריכת הליך בחירה בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים לקבלת שירותי יעוץ משפטי ושירותי ביקורת פנים , הועדה בקשה כי יְקוּיִים הליך בחירה מסודר תחום בזמן.
- סוגיית ניגוד עניינים בהתקשרויות עם יועץ משפטי ומבקר פנים – כל החוזים וההתקשרויות עם היועצים יוצגו בפני המנכ"ל בדו"ח הליקויים, הוא יקבל את ההחלטות ויצגם בפני הוועדה תוך 3 חודשים.

גב' שרון דרור, סמנכ"לית תפעול של החברה הכלכלית ציינה כי החברה יצאה לשני מכרזים, מינוי רו"ח מבקר ומינוי מבקר פנים, המכרז למינוי יועמ"ש בהכנה.

עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא: "פארק הרצליה"

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

כללי .1

פארק הרצליה הינו פארק של טבע עירוני, פנאי וספורט. אשר הוקם על שדות חקלאיים ושטחים פתוחים והוא משתרע על כ-230 דונם. בתהליכי הקמת הפארק הושם דגש על שמירת המבנה המקורי של ה"באסה" – ביצה בערבית. הפארק נחנך באוגוסט 2008. הפארק כולל את בריכת החורף שהיא מאגר מים עונתי הניזון בעיקר ממי נגר רדודים (גשמים או הצפות), וכן בריכת מים מלאכותית המשמשת כאלמנט נופי וממולאת במים שפירים, בפארק פועלים שלושה בתי קפה, רכבת לילדים, מתקני משחק לקבוצות גיל שונות, אזור מנגלים, מרכז צפרות, חורשת עצי מאכל וגן מקלט לצמחים. תקציב הפעלת הפארק לשנת 2019 מסתכם ב- 7.3 מיליון ₪. התקציב הבלתי רגיל כולל פרויקטים בהיקף של כ- 5 מיליון ₪ כאשר בשנת 2019 הוקצו לפרויקטים אלו כמיליון ₪, פרויקטים אלו כוללים את פרויקט שיקום האגם. הפארק מנוהל על ידי מנהלת פארק הרצליה האחראית גם על ניהול הפארק בשכונת גליל ים ועל תפעול בית קינן. מנהלת הפארק כפופה מנהלתית לאגף תב"ל.

מבנה אירגוני ונהלי עבודה .4

הפארק מסתייע בקבלני משנה לעבודות: גינון, ניקיון, אחזקת מתקני משחק, ואבטחה. הסדרת פעילות הפארק מעוגנת בנוהל מס' 5.4.11.01 "ניהול פארק הרצליה", תאריך עדכון אחרון: 27.3.19, שמטרתו "לתאר את תהליך ניהול פארק הרצליה".

ממצאים 4.2

נוהל 4.2.1

– הנוהל "ניהול פארק הרצליה", אינו כולל חלוקת תפקידים ואחריות: מתחת לכותרת "אחריות ביצוע" נרשם: "מנהלת הפארק, סגן מנהלת הפארק, כל עובדי הפארק". למותר לציין כי חלק חשוב מנהלי עבודה הינם חלוקת אחריות ותפקידים. כמו כן, הנוהל אינו מסדיר את תהליכי הפיקוח והבקרה כגון: אופן הפיקוח על הגינון, הניקיון והבטיחות ואופן הבקרה על ההשקיה וצריכת המים.

תוכנית עבודה 4.2.2

– חלק ממערך ניהול קבלני משנה הינם תוכניות עבודה מפורטות. ממצאנו מעלים כי קבלני הניקיון והאבטחה אינם פועלים עפ"י תוכניות עבודה. גודלו של הפארק ומגוון תחומי הניהול הכוללים ניקיון, סדר ציבורי, אבטחה, גינון וכדומה מחייב עריכת תוכניות עבודה שיעגנו את מטלות קבלני המשנה באופן שיטתי ויאפשרו בקרה ופיקוח. תוכניות העבודה הכוללות את סוג ותדירות הפעולות שיש

לבצע בכל תחום בחלוקה גאוגרפית יבטיחו בקרה הדוקה על תחזוקת הפארק ועבודת הקבלנים.

דוחות בקרה

4.2.3

– חלק ממערך הבקרה והפיקוח הינם דוחות בקרה המתעדים את ההערות וההנחיות שניתנו לקבלני המשנה. לביקורת נמסרו דוחות פיקוח של הקבלן המופקד על מתקני המשחקים בלבד. לעניין יתר התחומים, השיבה מנהלת הפארק כי במקום דוחות בקרה, הפקחים "מקבלים הערות ותמונות און ליין דרך ווטסאפ". אנו סבורים כי, העדר תיעוד מסודר של בדיקות בשטח, אינו מאפשר פיקוח יעיל על טיב הבדיקות המבוצעות, תדירותן והיקפן, ופוגם ביכולת להבטיח את איכות שירותי קבלני הניקיון, הגינון, האבטחה ועוד. בהעדר בקרה שיטתית ומתועדת, יכולות להתרחש הפרות של הוראות חוזים והנחיות. ביצוע הבקרה והפיקוח יכול להתייעל באמצעות מילוי שוטף של טפסי בקרה הכוללים רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") של הבדיקות שעל בעלי התפקידים השונים לבצע.

המלצות

- לכלול בנוהל ניהול הפארק תהליכי פיקוח ובקרה כגון: אופן הפיקוח על הגינון, הניקיון והאבטחה ואופן הבקרה על ההשקיה וצריכת המים וכן חלוקה ברורה של תפקידים וסמכויות.
- לפעול להכנת תוכניות עבודה לקבלני הניקיון, הגינון, האבטחה, אחזקת מתקני המשחק, זכייני בתי הקפה ורכבת השעשועים. על התכנית להסדיר את החלוקה הגאוגרפית, סוג ותדירות הבדיקות שיבוצעו.
- לתעד את אמצעי הבקרה והפיקוח באמצעות מילוי שוטף של טפסי בקרה שבהם רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") הכוללת את הבדיקות שעל בעלי התפקידים השונים לבצע.

התקשרויות עם ספקים

.5

כללי

5.1

לצורך תפעול הפארק נערכו התקשרויות עם מספר ספקי שירותים: גינון, ניקיון, אחזקת מתקני משחק, אבטחה, גיזום הדברה ועוד. במסגרת הביקורת נבחנו ההתקשרויות עם מדגם של ספקים לעניין קיום הליך הבחירה (מכרז או הצעות מחיר), מועדי ההתקשרות, ועיגון היקף השירותים הנדרש במסגרת החוזה.

ממצאים

5.2

עריכת מכרז

5.2.1

ממצאינו מעלים כי כל הספקים שנבדקו נבחרו במסגרת הליך מכרזי כנדרש. יחד עם זאת למועד הביקורת נמצאו 3 ספקים (מתוך 5 שנבדקו) שממשיכים לספק שירותים לעירייה למרות שתוקף ההתקשרות חלף עבר זה מכבר. אנו סבורים שיש להיערך מבעוד מועד לעריכת מכרז ולהימנע מהמצב הקיים בו נמשכת ההתקשרות במשך שנים ללא מכרז.

עיגון היקף השירותים – קבלן הגינון

על החוזים להתוות בבהירות את השירותים שצריך לספק כל קבלן בתמורה למחיר שנקבע באופן שימנע כפילות בין חובות הספקים השונים, שתגרום לכך ששני ספקים יתמחרו בהצעתם את אותו השירות, אך רק אחד יספק את השירות בפועל.

העירייה מעסיקה קבלן ניקיון המופקד על הניקיון ברחבי הפארק. אולם סקירה של חוזה קבלן הגינון מעלה כי גם קבלן הגינון מחויב במטלות הקשורות לניקיון, כמפורט בגוף הדו"ח.

אנו סבורים כי יש לפרט במסגרת המכרז ובמסגרת חוזה ההתקשרות את חובות הקבלן באופן בהיר כדי למנוע מחלוקות ולהבטיח כי תמחור הקבלנים באמצעות הצעת מחיר כולל רק את השירותים הנדרשים בפועל.

המלצות

- כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב ותקף שיקבל את כל האישורים הנדרשים בדיון. על כן, אין להעסיק ספקים ללא התקשרות תקפה. יש להיערך במועד לעריכת מכרז/ הליך הצעות מחיר (בהתאם להיקף ההתקשרות), בטרם יפוג תוקפה של ההתקשרות הקודמת.
- הגדרה נכונה של מפרטי טובין ושירותים בחוזה, הכרחית להשגת האיכות הדרושה שתאפשר התאמה של המוצר או השירות לצרכים הנדרשים. היעדר מפרט מדויק וברור עלול להביא לשירות שאינו מתאים, לכפילות בין ספקים ולבזבוז כספי ציבור. על כן, ראוי כי החוזים עם ספקי השירותים ישקפו ויבהירו במדויק ובבירור את חובות הספקים.

שירותי הניקיון

כללי

ההוצאה השוטפת הגדולה ביותר בפארק, היא עבור שירותי ניקיון. ספק שירותי הניקיון הינו חברת "פרח השקד", שנבחרה במכרז של משכ"ל, מסי שפ/37/2015, ל"מתן שירותי ניקיון שטחים פתוחים וחופים", שצורף לו נספח מיוחד לניקיון פארק הרצליה. הוצאות ניקיון הפארק בשנת 2019 הסתכמו בכ- 2.3 מיליון ₪. החברה למשק וכלכלה (להלן משכ"ל) מופקדת על הניהול והפיקוח בתמורה לעמלה בשיעור של 4.5%, במסגרת זו אחראית משכ"ל על אישור חשבונות הקבלן ובקרה על עבודתו. הערות הביקורת קיבלו התייחסות ממשכ"ל לנוכח התחייבותה להקמת מנגנוני בקרה ופיקוח שישמשו בסיס לאישור חשבונות הקבלן.

מצבת עובדים קבועים

סעיף 2.37 לחוזה קובע כי: "הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע השירותים יעסיק צוות עובדים ומנהלי עבודה מיומנים וכשירים, במספר מספיק לביצוע השירותים על הצד הטוב ביותר ובתחלופה מינימאלית". מצבת כוח אדם מדויקת ומעודכנת כמתחייב מהוראות החוזה, חיונית לצורך ויודא קיום חובות הקבלן לגביהם (כגון אישורי משטרה הנדרשים לפי

החוזה), וכן לצורך הבטחת עבודה איכותית של עובדים מיומנים שהודרכו כנדרש. כמו כן, רשימת עובדים מדויקת ועדכנית נדרשת לצורך בקרה על ההתחשבות עם חברת הניקיון, המתבססת על דיווחי הנוכחות של העובדים הפעילים. במסגרת הביקורת נדרשה מצבת העובדים של קבלן הניקיון לשנת 2019, לרבות עובדים שעזבו ועובדים שהחלו לעבוד במהלך השנה. ברור שערכנו העלה, כי אין מצבת כוח אדם "קבועה ומיומנת" של עובדי הניקיון, והיא משתנה תדיר, זאת בניגוד למתחייב מהוראות החוזה המציין כי יש לקיים תחלופה מינימלית של עובדים, בידי העירייה אין פרטים אודות עובדי קבלן הניקיון הפועלים בפארק.

6.2.2 תעודת יושר ואישור קב"ט

סעיף 1.3 לחוזה קובע כי, הקבלן "ימציא אחת לשנה ... תעודת יושר תקפה או אישור תקף על העדר רישום פלילי, לגבי עובדיו המועסקים בביצוע שירותים במסגרת חוזה זה". לביקורת הוצגו 4 אישורים בלבד, של עובדי קבלן הניקיון, מכאן שלמרובית עובדי הניקיון בפארק אין את אישורי הביטחון הנדרשים על פי החוזה.

6.2.3 בקרה על שעות הנוכחות של עובדי הקבלן

דווח שעות העבודה של העובדים הינו אחד מאמצעי הבקרה הבסיסיים על התחייבויות הקבלן לאספקת מספר העובדים בהתאם לחוזה. זאת ועוד, בסיס ההתחשבות הכספית הינו מספר שעות העבודה ומכאן החשיבות הרבה במעקב אחר דיווחי הקבלן על שעות העבודה של עובדיו. חובת הקבלן להתקנת שעות נוכחות ולתיעוד שעות הנוכחות של עובדיו מעוגנת בהוראות החוזה כמפורט בגוף הדו"ח.

למרות האמור, הקבלן לא התקין שעות נוכחות באתר והעירייה לא דורשת, וממילא לא מקבלת, דיווחים על נוכחות העובדים. חשבונות הקבלן משולמים על סמך דוח מגיליון אקסל בו מרוכזים מספר שעות העבודה ליום, ללא פירוט. הדוח האמור לא כולל את שמות העובדים, את שעת הגעתם לעבודה, את שעת עזיבתם ואת מספר שעות העבודה לכל עובד. מנהלת הפארק השיבה לעניין זה כי: "בפארק לא הותקן שעות נוכחות. אחריות משכ"ל לפקח על נוכחות שעות העבודה על פי התקנים. על כך אנו משלמים דמי פיקוח עבורם". יצוין, כי אין כל תיעוד בעירייה לבקרה של משכ"ל על שעות הנוכחות של עובדי הקבלן. בהעדר דיווח נוכחות אלקטרוני שהקבלן מחויב בהתקנתו על פי החוזה, ובהעדר דיווחי נוכחות מפורטים לפי עובד איבדה העירייה את יכולת הבקרה על חשבונות הקבלן.

מהחברה למשק וכלכלה (משכ"ל) נמסר כי "נערך רישום/ מעקב של נציגי העירייה מקבלי השירות על כמות העובדים והשעות שבוצעו בפועל, רק על פי אישור זה של נציגי הרשות מבוצע התשלום".

מהאמור לעיל עולה כי, המינהלת העירונית נסמכה על משכ"ל ("אחריות משכ"ל לפקח על נוכחות שעות העבודה על פי התקנים. על כך אנו משלמים דמי פיקוח עבורם"), בעוד משכ"ל מבחינתם הסתמכו על המינהלת העירונית ("נערך רישום/מעקב של נציגי העירייה"). הסתמכות ההדדית זו מובילה לכך, שלא נערכה למעשה בקרה ראויה על נוכחות עובדי הניקיון.

העובדה כי לצורך התגובה לביקורת, נציגי משכ"ל ביררו עם הקבלן אם "הוא אכן מפעיל מערכת כזו" מעידה כי אין נדרשים דיווחי נוכחות באופן שוטף ומימלא לא נערכת בקרה על דיווחים אלו.

בדיקת חשבונות מדגמית

6.2.4

במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות קבלן הניקיון לחודשים מאי 2019 ויוני 2019. הקבלן נדרש להעביר את תלושי השכר ששולמו לעובדים ותלושים אלו הושאו לחשבונות שהוגשו לעירייה. אולם עד מהרה התברר כי קיים פער גדול בין שעות העבודה בתשלומי השכר של עובדי הקבלן לבין שעות העבודה שנדרשו בחשבונות שהגיש הקבלן לתשלום. מתשובת משכ"ל עולה כי ההפרש מיוחס לעובדים של קבלן משנה. ממצאי בדיקתנו מופיעים בגוף הדוח.

במצב הקיים לא התאפשרה בדיקה של נאותות חשבונות הקבלן (השוואה של שעות העבודה של עובדי הקבלן לשעות שחויבו לחודשים מאי יוני 2019), ולמעשה העירייה ומשכ"ל איבדו את היכולת לבחון את חיובי הקבלן. גם אם השעות הללו בוצעו שלא על ידי עובדים קבועים של הקבלן אלא על ידי קבלן משנה (כפי שנטען כל ידי משכ"ל), מן הראוי לדרוש מהקבלן פירוט ואסמכתה לביצוע, או לשקול תביעת החזר כספי.

בשולי הדברים נעיר כי אם אכן הפרש השעות שחויב מיוחס להעסקת קבלני משנה הרי שמעל 60% מהיקף העבודה מבוצע על ידי קבלני משנה דהיינו לא מדובר על מחסור נקודתי של עובדים המצריכים פניה לקבלני משנה אלא הסתמכות משמעותית על קבלני משנה שלא דווחה לעירייה וממילא לא קיבלה את אישורה. אישור זה נחוץ כדי לאפשר לעירייה לוודא כי קבלן המשנה עומד בתנאים שהציבה העירייה במסגרת החוזה וכי הוא מקבל את ההתחייבויות הכלליות המעוגנות בחוזה.

עמלת משכ"ל בגין מתן השירות

6.2.5

סעיף יג לנספח ב' לחוזה, מסדיר את עמלת משכ"ל וקובע כי "מחיר החוזה כולל עמלת ניהול, תיאום ופיקוח בשיעור של 4.5%". דהיינו כ- 81,000 ₪ בשנה. בפועל, בבדיקת מדגם חשבונות של ספק הניקיון, לא נמצא תיעוד, לביצוע עבודת פיקוח, של חברת משכ"ל, על שירותי קבלן הניקיון או על חשבונותיו, למעט הודעה על העלאת מחיר ההתקשרות עקב "עדכוני חקיקה". לידי הביקורת לא הועברו דוחות בקרה שהופקו על ידי משכ"ל ונראה כי אין כל תיעוד של פיקוח חברת משכ"ל על חשבונות הקבלן.

תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ויומני עבודה

6.2.6

חוזה ההתקשרות מחייב את הקבלן לעבוד בהתאם לתוכנית עבודה. במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות העבודה היומיות/שבועיות, מנהלת הפארק מסרה בתשובתה כי: "לקבלן הניקיון אין תוכנית עבודה – הדרישה שהפארק יהיה נקי לאורך כל שעות הפעילות". אנו סבורים כי ללא תוכנית עבודה הכוללת הקצאת שעות ניקיון לכל מתחם ומתקן, עלולים שירותי הניקיון להתבצע שרירותית (למשל, לפי הנוחות של עובדי הקבלן ו/או קרבתם למטה המינהלת), באופן ששטח אחד יקבל את מירב שעות הניקיון ואילו בשטח אחר יחסרו שעות. בנוסף לכך, ללא תוכנית עבודה מסודרת עם יעדים מדידים ולוח זמנים לביצוע, קיים קושי לבצע פיקוח נאות על העמידה במטלות הקבלן. אנו סבורים כי תוכנית עבודה נחוצה לצורך ניהול תקין של קבלן הניקיון וניצול משאבים מיטבי.

דוחות ביצוע/יומני עבודה

6.2.7

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות ביצוע או יומני עבודה של הקבלן. המנהלת ענתה בתשובתה כי: "אין דוחות עבודה! צוות הפארק מסתובב בשטח ו'חי את המקום' רואה את עובדי הקבלן במהלך היום, נותנים הערות ומתקנים ליקויים בזמן אמת".

כאמור, עלויות שרותי הניקיון הינה כ-2.3 מיליוני ₪ לשנה, שטח הפארק הינו כ-250 דונם שיש לפקח עליו במגוון היבטים (הגעת כל העובדים הנדרשים בשתי משמרות במועדים הנדרשים, ריקון פחים, ניקיון מתקנים, ניקיון וסידור השירותים והרחבות, טיאוט שבילים, איסוף צואת כלבים וכו'). אנו סבורים שתוכנית עבודה יומית/שבועית ודוחות ביצוע או יומני עבודה הכרחיים לצורך ניהול עבודת הקבלן ובקרה על פעולתו.

קבלן הניקיון העירוני

6.2.8

בחתומת פרק זה נציין כי העירייה מעסיקה קבלן ניקיון המופקד על ניקיון העיר, לעירייה מנגנון פיקוח הכולל מפקחי ניקיון שתפקידם לוודא עמידתו של קבלן הניקיון בהוראות ההסכם ובאיכות השירות. לנוכח הליקויים בפיקוח על קבלן הניקיון המועסק בפארק, כפי שתוארו בפרק זה, אנו סבורים שיש מקום לשקול הכללת הפארק בתכולת המכרז לשירותי ניקיון העיר ולהסתמך על מנגנוני הפיקוח של העירייה. מהלך זה ישחרר את המנהלת הפארק מהצורך בפיקוח הדוק על עבודת קבלן הניקיון, ומטבע הדברים יפנה משאבי ניהול לפיתוח הפארק ומתן שירות למבקרים בו.

המלצות

- לדרוש מהקבלן רשימה מלאה של עובדי הניקיון, הכוללת שם מלא, מספר תעודת זהות וכתובת. ראוי כי כל שינוי בעובדים ובפרטיהם יועבר מבעוד מועד, וכי תיערך בקרה מדגמית על מצבת העובדים. כנדרש מהוראות החוזה.
- לדרוש מקבלן הניקיון להתקין מערכת דיווח אלקטרונית, כמתחייב מהוראות החוזה ולנהל באופן שוטף דוחות נוכחות של עובדי המועסקים בפארק.
- לערוך בקרה על דיווחי הנוכחות של עובדי הקבלן, לצורך בדיקת חיובי העירייה בגין שירותי הניקיון - חיובים שחשובים מתבסס על שעות נוכחות עובדי הניקיון.
- לבחון את חשבונות הקבלן מול דוחות הנוכחות ותלושי השכר ובמקרה הצורך לחייב את הקבלן בהפרשים אם ימצאו.
- לסכם עם משכ"ל את פעולות הבקרה והפיקוח הנדרשות. יש לתעד את דוחות אלו לצורכי בקרה ופיקוח.
- לדרוש מהקבלן תוכניות עבודה יומיות/שבועיות וכן יומני עבודה ו/או דוחות ביצוע. כחלק מאמצעי הבקרה והפיקוח על איכות השירות הניתן ועל ההתחשבות הכספית.
- לנוכח הליקויים בפיקוח על קבלן הניקיון כפי שתוארו בפרק זה, יש מקום לשקול הכללת הפארק בתכולת המכרז לשירותי ניקיון ולהסתמך על מנגנוני הפיקוח של העירייה.

- 7. שירותי גינון**
- 7.1 כללי**
- הקבלן המספק שירותי גינון לפארק הינו "אדמונית חברה לגינון בע"מ", שזכה במכרז 10-18-2016 שפרסמה העירייה ל"ביצוע אחזקת גינון והשקיה בפארק הרצליה". הוצאות הגינון בשנת 2019 הסתכמו בכ 451 אלפי ₪.
- 7.2 תוכנית עבודה**
- לפי סעיף 40 לחוזה, קבלן הגינון מחויב לעבוד לפי תוכנית עבודה. לביקורת הוצגה תוכנית שבועית וחודשית על פיה פועל קבלן הגינון.
- 7.3 התחשבות עם קבלן הגינון**
- התשלום לקבלן מתחלק לתשלום שוטף, לפי מחיר לדונם שנקבע בחוזה ולתשלום בגין שירותים נוספים, המתבסס על מחירון דקל בניכוי 20% הנחה. במסגרת הביקורת נבחנו חשבונות קבלן הגינון.
- חשבונות בגין גינון שוטף**
- החשבונות בגין גינון שוטף נבדקו ונמצאו תקינים ובהתאם לתעריף הקבוע בהסכם.
- חשבונות בגין שירותים נוספים**
- בחוזה הגינון נקבע כי עלות השירותים הנוספים שאינם כלולים ב"גינון השוטף" יקבעו בהתאם למחירון דקל המעודכן למועד ביצוע העבודות בהפחתה של 20%. ממצאי בדיקתנו העלו כי מתעריף דקל הופחתו 20% בהתאם להוראות החוזה אך מנגד הוספו כ-10% בגין "תוספת מדד ותוספת יוקר", כך שלמעשה הופחתו ממחירון דקל רק כ-10%, במקום 20%. נדגיש כי חישוב הצמדה משנת 2016 תקין לגבי עבודות שהתמורה להן נקבעה במכרז משנת 2016, אך לא לגבי "עבודות מיוחדות" שמחירן נקבע במחירון דקל "המעודכן למועד ביצוע העבודות". הצמדת המחיר שנקבע במחירון המעודכן למדד הבסיס משנת 2016 אינה סבירה.
- 7.4 צוות העבודה**
- סעיף 30 לחוזה עם קבלן הגינון קובע את פרופיל העובדים, את ההסמכות הנדרשות כגון תעודות מקצועיות, ניסיון רלוונטי ואישור משטרה. במסגרת הביקורת התבקשה מצבת כוח האדם של קבלן הגינון בשנת 2019, לרבות עובדים שעזבו או התחילו לעבוד במהלך השנה. כמו כן התבקשו אישורי קב"ט/משטרה לעובדי הגינון.
- מצבת העובדים שהועברה לביקורת כללה את שמותיהם של 6 עובדים כאשר לגבי 4 עובדים צוין שמם הפרטי בלבד. מצבת העובדים לא כללה פרטים נוספים כגון מספר תעודת זהות תפקיד והכשרה, בהקשר זה נציין כי התחייבות הקבלן היינה להעסקת אזרחים ישראלים ומנהל העבודה בעל הסמכה. אישור ממשטרת ישראל הנדרש על פי החוזה הופק בעקבות הביקורת בתאריך 3/3/2020 ל-4 עובדים.
- 7.5 יומני עבודה, דוחות ביצוע ורישום נוכחות העובדים**
- סעיף 16 לחוזה מחייב את קבלן הגינון בניהול יומן עבודה שבועי בו יפורטו "השטחים והעבודות שהתבצעו במהלך שבוע הדיווח, שמות העובדים כולל מספרי ת"ז ותפקידם, כמויות השתילים והצמחים והחומרים למיניהם... הציוד המכני... תקלות והפרעות בביצוע העבודות, אישור על ביצוע ההוראות שנתנו לקבלן על ידי המנהלת או על ידי המפקח".

על פי סעיף 56 לחוזה, הגשת יומן העבודה הינה תנאי חיוני לתשלום לקבלן: במסגרת הביקורת נדרשו דוחות עבודה/ביצוע או יומן עבודה לחודשים מאי-יוני וספטמבר 2019 וכן דיווחי נוכחות של עובדי הקבלן בחודשים הנ"ל. מנהלת הפארק השיבה כי "אין דוחות עבודה! צוות הפארק מסתובב בשטח "חי את המקום" רואה את עובדי הקבלן במהלך היום נותנים הערות ומתקנים ליקויים בזמן אמת". כמו כן לא התקבלו דוחות נוכחות של עובדי קבלן הגינון. אי מילוי יומני עבודה ו/או אי מסירתם למנהלת הפארק מהווה הפרה של הוראות החוזה, ניהול יומני עבודה נקבע כתנאי לתשלום לקבלן. זאת ועוד יומני עבודה משמשים כאמצעי בקרה ופיקוח על עבודת קבלן הגינון, ובאמצעותו ניתן ללמוד על מספר העובדים שהגיעו ועל הפעולות אותן ביצעו. עדכון יומן עבודה באופן נאות ומפורט, יאפשר למנהלת ולפקחים מטעם העירייה להיעזר בהם לצורך מעקב ובקרה הן על איכות השירות הניתן והן על ההתחשבות.

המלצות

- לבחון האם יש לחייב בהפרשי הצמדה תעריף המתבסס על מחירון דקל מעודכן.
- לדרוש מהקבלן רשימת עובדים, הכוללת שם מלא, מספר תעודת זהות וכתובת. ראוי כי כל שינוי בעובדים ובפרטיהם יעודכן. כמו כן, יש להקפיד על אישור ממשטרת ישראל לגבי עובדי הקבלן, בהתאם להוראות החוזה.
- להקפיד על קבלת יומני עבודה כנדרש בחוזה, שיכללו את: "פירוט השטחים והעבודות שהתבצעו במהלך שבוע הדיווח; שמות העובדים כולל מספרי ת"ז ותפקידם; כמויות השתילים והצמחים והחומרים למיניהם המובאים למקום ממחסן העירייה; כמויות החומרים שהושקעו על ידי הקבלן בביצוע העבודות; הציוד המכני...תקלות והפרעות בביצוע העבודות, אישור על ביצוע ההוראות שנתנו לקבלן על ידי המנהלת או על ידי המפקח".
- להקפיד כי אישור תשלום יגובה ביומני עבודה מפורטים כמתחייב מהוראות החוזה, העברת יומן עבודה הינו תנאי לתשלום, ואין לאשר תשלום ללא הגשתו.

8. אחזקת מתקני משחק

8.1 כללי

לשם שמירה על בטיחותם של המשתמשים במתקני משחקים, מכון התקנים קבע תקן למתקני משחקים מס' 1498. התקן מפרט את הדרישות הנוגעות למתקנים עצמם ואת חובת בדיקת המתקנים בתדירות חודשית, שנתית ותלת-שנתית, כמו גם תיעוד של "כל הפעולות שננקטו במסגרת ניהול הבטיחות". הקבלן לביצוע תחזוקת מתקני המשחק נבחר במכרז מס' 15-2015-18. המכרז נערך על ידי העירייה. רשימת המתקנים המפורטים במכרז נמצא בגוף הדוח. **הקבלן מקבל תשלום חודשי בגין התחזוקה השוטפת.** עבור אספקת מרכיבי יסוד הדורשים החלפה (סעיף 7.3 למפרט) תשולם תוספת לפי כתב הכמויות הנספח להסכם, בניכוי ההנחה שהוצעה על ידי הקבלן במכרז.

8.2 ממצאים

- 8.2.1 אישורי תקינות המתקנים
על פי סעיף 4.1.1 לחוזה, על קבלן האחזקה, להמציא אחת לשנה אישור עדכני של מעבדה מאושרת בדבר תקינות כל המתקנים שבטיפולו. חובה זו קבועה גם בתקן 1498 של מכון התקנים. **לביקורת הוצגו אישורי תקינות לשנים 2018 ו-2019 כנדרש.**
- 8.2.2 תדירות בדיקות הבטיחות
סעיף 6.2 לתקן, (ת"י 1498 חלק 7) קובע כי, יש לבצע במתקנים "בדיקה חזותית שגרתית", המאפשרת זיהוי של גורמי סיכון שמקורם במעשי השחתה, תנאי שימוש או מזג אוויר. בנוסף לכך, "יש לבצע בחינת תפקוד...הבוחנת פעולה ויציבות המתקן, במיוחד בעקבות בליה. בחינת תפקוד תיערך כל חודש, או לפי הוראות היצרן" כמו כן נקבע בתקן, כי יש לתעד את הבדיקות.
כאמור על פי החוזה על הקבלן לבצע 2 בדיקות בחודש, ממצאים מעלים כי אין הקפדה על תדירות ביצוע הבדיקות כמתחייב מדרישות החוזה.
- 8.2.3 תיקון ליקויים במתקני המשחק
סעיף 11 למפרט קובע כי: "כל התיקונים...יבוצעו באחריות הקבלן בתוך 48 שעות מרגע גילוי הפגם ו/או מרגע מסירת ההודעה על כך. **תיקון ליקוי או מפגע בעל משמעות בטיחותית יבוצע לא יאוחר מ-24 שעות מגילוי הליקוי או המפגע.**"
מסקירת דיווחי הקבלן נמצאו מספר מקרים בהם ליקויים שנמצאו לא תוקנו במסגרת הזמן הקבוע בחוזה.
- 8.2.4 תכנית עבודה
לקבלן אחזקת מתקני משחק מטלות רבות – בדיקות המתקנים בהתאם לתקן, תיקון הליקויים, צביעת המתקנים והריהוט, שמירה על מפלס החול וסינונו, תיקון משטחי גומי וכו'. ומכאן הצורך בעריכת תוכנית עבודה שתעגן את המשימות בלוחות הזמנים הנדרשים. תוכנית העבודה יכולה לשמש כאמצעי בקרה ופיקוח אחרי עבודת קבלן האחזקה. ברור שערכנו העלה כי אין בידי העירייה תוכנית עבודה לקבלן אחזקת מתקני המשחק.
- 8.2.5 יומן עבודה, דוחות ביצוע
סעיף 6.2 למפרט קובע כי על הקבלן להגיש דוח ביצוע מפורט מדי חודש לגבי ביצוע הבדיקות והתיקונים שביצע. הדוח יכלול פירוט של הבדיקות, הליקויים ואופן הטיפול בהם, וכן צילומים דיגיטליים של ממצאי הבדיקות והליקויים שנמצאו במהלכם. דוחות הבדיקה החודשיים שצוינו לעיל אינם עונים על הצורך בדוחות ביצוע וביומני עבודה. דוחות הבדיקה כוללים את תוצאות בדיקות הבטיחות אולם אינם כוללים את הפריטים כדלקמן:
- רשימת העובדים ופרוט נוכחות העובדים.
- בדיקת ריהוט הגן והרחוב (שגם בבדיקתם מחויב הקבלן על פי חוזה),
- בדיקת מפלס החול, סינונו והשלמתו,
- תיקוני ליקויים במתקנים שאינם מתקני משחק - לרבות שלטים, ספסלים, גדרות ובמשטחי הגומי (סעיפים 15-17 למפרט)
- צביעת המתקנים שלוש פעמים בשנה (פעמיים בשנה – ריהוט רחוב, ועוד פעם אחת למתקני המשחק – סעיף 6.6)

- המועדים בהם בוצעה כל מטלה.
 - צילומים של הליקויים ותיקונם.
 - חתימות הקבלן והמנהל על ביצוע העבודה.
- תיעוד מפורט של עבודות התחזוקה הינו אחד מאמצעי הבקרה החשובים על עבודת הקבלן.

התחשבות עם הקבלן

8.2.6

חשבונות קבלן האחזקה כוללים חשבונות חודשיים בגין אחזקה שוטפת וחשבונות בגין פריטים שאינם מופיעים במפרט הטכני של החוזה. במסגרת הביקורת נבחנו מספר חשבונות שהוגשו על ידי הקבלן.

אחזקה שוטפת –

נבדקו 5 חשבונות בגין אחזקה שוטפת. **הממצאים העלו כי התשלום הינו בהתאם לחוזה.**

חשבון בגין אספקה ופיזור חול -

תמחור עבודות שאינן כלולות בתחזוקה השוטפת מעוגן במסמך "עבודות נוספות ואחזקת אלמנטים" שצורף לחוזה, במסמך זה מעוגן המחיר לאלמנטים שונים, ממנו יש לנכות הנחה של 29%.

בחנית מחיר העבודה העלתה כי העירייה חוייבה בתעריף הגבוה בכ- 160% מהתעריף שצויין בחוזה, לביקורת נמסר כי במועד ההזמנה החוזה לא היה בתוקף.

בהקשר זה נעיר, כי אם בחרה העירייה לעבוד על פי החוזה (אף שפג תוקפו), הרי היה צריך לפעול בהתאם למסמך, "עבודות נוספות ואחזקת אלמנטים", בניכוי 29% הנחה. אם לא פעלו לפי החוזה, ראוי היה לקבל הצעות מחיר נוספות, בוודאי נוכח העובדה שהמחיר שדרש הספק גבוה משמעותית מזה שנקבע בחוזה.

המלצות

- להקפיד על עריכת בדיקות של כל מתקן משחקים פעמיים בחודש, כמתחייב מהחוזה.
- לעגן את משימות הקבלן והתדירות הנדרשת במסגרת של תוכנית עבודה.
- להקפיד על קבלת יומני עבודה שיכללו את מועדי הטיפולים צילומים ופרטים אודות צוותי התחזוקה כנדרש מהוראות החוזה.
- להקפיד על הליך קבלת הצעות מחיר במקרה בו הוראות החוזה אינם בתוקף.

שירותי אבטחה

.9

כללי

9.1

שירותי האבטחה בפארק כוללים מאבטח אחד משעה 20:00 בערב ועד 6:00 בבוקר 7 ימים בשבוע, בעלות שנתית של כ- 160 אלפי ₪. ספק שירותי האבטחה הינה חברת "שלג לבן" שזכתה במכרז עירוני מספר 18-2016-29 "אבטחת מוסדות חינוך ומתקני העירייה" החוזה עם חברת האבטחה מחייב שימוש במערכת דיווח נוכחות ממוחשבת המשמשת כבסיס לבקרה ולתשלום. במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות חברת האבטחה לחודש מאי-יוני 2019.

ממצאים

9.2

9.2.1 דיווחי חברת האבטחה
חברת האבטחה לא עושה שימוש במערכת נוכחות ממוחשבת כמתחייב מהוראות החוזה, דיווחי הנוכחות של המאבטח המשמשים כבסיס לחיוב העירייה הינם ידניים. מסקירת דיווחי הנוכחות לחודשים מאי-יוני 2019 עולה כי בכל הימים דווח על נוכחות בשעות עגולות 20:00 כניסה 6:00 יציאה, ללא יוצא מהכלל. למותר לציין כי שימוש במערכת נוכחות ממוחשבת מהווה בקרה בסיסית על שעות נוכחות המאבטח.

9.2.2 אישור חשבונות
שעות האבטחה מאושרות על ידי מנהלת הפארק נזכיר כי שעות האבטחה הינם מ- 20:00 ועד 6:00 בבוקר, בהעדר דיווח ממוחשב נאלצת העירייה להסתמך על הדיווחים הידניים של חברת האבטחה.

9.2.3 פיצויים מוסכמים
חוזה ההתקשרות עם חברת האבטחה כולל פיצויים מוסכמים לכל הפרה של הוראות החוזה. טבלה המרכזת פיצויים אלו נמצא בגוף הדוח. סקירת חשבונות הקבלן לחודשים מאי ויוני העלתה כי לעירייה קיימת עילה לחייב את הקבלן בגין אי דיווח באמצעות מערכת נוכחות, ובעקבות תיקון חשבון החברה ביוני 2019, כמפורט בגוף הדוח. ממצאינו מעלים כי העירייה לא חייבה את הקבלן בגין הפרות אלו.

המלצות

- לדרוש מחברת האבטחה דיווח נוכחות ממוחשב בהתאם להוראות החוזה.
- לבצע בקרה אפקטיבית על שעות האבטחה לנוכח העובדה שדיווחי נוכחות המאבטח ידניים.
- לשקול חיוב חברת האבטחה בפיצויים המוסכמים בגין הפרת הוראות החוזה.

10. רישיונות להפעלת בתי קפה
בשטח הפארק שלושה בתי קפה: גן סיפור, פארקפה ופארק. המכרזים לבחירת זכיני בתי הקפה נוהלו על ידי אגף נכסים, ההכנסות הזכיניים אינן חלק מתקציב התפעול של הפארק. הבדיקה העלתה כי לכל בתי הקפה רישיון עסק בתוקף למועד הביקורת.

11. הפעלת רכבת השעשועים בפארק
העירייה התקשרה עם מפעיל רכבת השעשועים של הפארק בחוזה מתאריך 1.11.19 בעקבות מכרז 16-2019-19 "למתן שירותי הצבה והפעלת רכבת שעשועים בפארק הרצליה". סעיף 6.1.3 לחוזה עם הזכיין מתאריך 1.11.19 קובע כדלקמן: "הקבלן יידרש להמציא לידי העירייה עם סיום הצבת הרכבת, ובטרם הפעלתה, אישור ממעבדה מוסמכת של משרד התחבורה או מכון התקנים או הטכניון, על חשבוניו". לביקורת הוצגו אישורי הבטיחות להפעלת הרכבת כנדרש.

מעריך ההשקיה

.12

כללי

12.1

תוכנית ההשקיה המקורית של הפארק התבססה על השקיה במי קולחין שיוזרמו מהמט"ש לאגם שישמש כמאגר תפעולי. לאחר טיפול יוזרמו מי הקולחין באמצעות משאבות למערכת ההשקיה של הפארק. בשנת 2018 הופסקה השקיית הפארק במי קולחין והפארק הושקה במים שפירים שנרכשו מתאגיד מי הרצליה. בשלב זה האגם שימש עדיין כמאגר תפעולי. המים הוזרמו למילוי האגם ומשם באמצעות משאבות למערכת ההשקיה של הפארק על פי הצורך. למועד הביקורת האגם אינו משמש כמאגר תפעולי והפארק מושקה במים שפירים המוזרמים ישירות למערכת ההשקיה.

לידי הביקורת הועברו 4 פרוטוקולים של ישיבות שעסקו בהשקיית הפארק, סקירת הפרוטוקולים מעלה כי בנובמבר 2012 נערך הדיון על רקע הבעיות שבהשקיית הפארק במים מושבים כאשר האגם משמש כבריכת איגום. בפרוטוקול נכתב בסעיף 1 כי **"אנו מתעסקים עם ההשקיה במים מושבים זמן רב מידי ללא תוצאות"**. בפרוטוקול ממאי 2015 צוינו בסעיף 1 **"הקשיים שעלו פעם אחר פעם בהפעלת מערכת ההשקיה מהמים המושבים"** ובפרוטוקול מאפריל 2019 נכתב בסעיף 6(א) כי **"אנחנו נאבקים למעלה מעשור ולא מצליחים לייצב מערכת השקיה שתתן מענה תפעולי לצורכי הפארק"**.

מהפרוטוקולים עולה כי מנגנון ההשקיה שהתבסס על השקיית באמצעות מים מושבים המוזרמים ממאגר תפעולי סבל מבעיות תפעול קשות ולווה בהשקעות חוזרות ונשנות ליצוב המערכת.

ממצאים

12.2

החלטות פורמליות – סקירת הפרוטוקולים מעלה כי החלטות שהתקבלו לא מומשו, וצעדים שננקטו לא עוגנו במסגרת של החלטה פורמלית של הנהלת העירייה.

- בפרוטוקול הישיבה מיום 19.11.2012 הוחלט ע"י מנכ"ל העירייה בסעיף 4 לפרוטוקול כי **"המנכ"ל מנחה כי ההשקיה תהיה ישירה בלי הסתבכות או הסתמכות על האגם"** במסגרת זו הוקצה סך של 130,000 ₪ ונקבע כי **"המערכת מבצעת מה 1 לינואר 2013"**. כאמור החלטה זו לא בוצעה והאגם המשיך לשמש כמאגר תפעולי להשקיית הפארק.
- בפרוטוקול הישיבה מיום 2/4/2019 סוכם בסעיף 7 כי יש **"לסגור את החלופה של השקיה במים מושבים ... נגרנו במשך השנים לעוד ועוד המלצות של מומחים ונסיון להחיות רעיון שלא צלח..."**. ההחלטה על הפסקת שימוש במי קולחין הינה מאפריל 2019 בעוד בפועל, ההפסקה בהשקיה במי קולחין נעשתה עוד בשנת 2018. לדברי המנהלת, השינוי נעשה לפני החלטת ההנהלה, מאחר שלא היתה ברירה: המט"ש לא היה יכול לספק מים לפארק במועד ובאיכות הנדרשת. אמנם התקבלה החלטת סמנכ"ל לגבי הפסקת השקיה במי קולחין, אולם לא נמסרה החלטה או לגבי הצעד הבא - הפסקת שאיבת מים שפירים מהאגם המלאכותי. נהפוך הוא: מהחלטה של הסמנכ"ל עולה, כי על מינהלת הפארק **"לנקות את המערכות כולל את האגם כולו שמשמש... כבריכת איגום"**. לדברי המנהלת לא היה ניתן לבצע את המשך ההשקיה מהאגם, ועל כן הוא נותק ממערכת ההשקיה.

חוות דעת מיקצועית - כאמור, חלו שינויים רבים ובעלי משמעות באופן השקיית הפארק. שינויים אלו שעיקרם מעבר מהשקיה במי קולחין להשקיה במים שפירים וכן מעבר משימוש באגם כמאגר תפעולי לשימוש במערכת ההובלה של מי הרצליה. שינויים אלו לא לוו בחוות דעת מקצועית. סקירת הפרוטקולים מעלה כי המשתתפים בישובות היו נציגים מאגף ההנדסה, מנכל מי הרצליה, ומנהלת הפארק שמטבע הדברים אינם מתמחים במערכות השקיה אקולוגיות. מנהלת הפארק מסרה בתגובתה כי "לא הועסק אף יועץ, למעט ניסיון נוסף לתיקון בעיה במד עכירות ובמד ספיקה, שירות שניתן ע"י חברת מודוטק". תחום זה של שימוש במים וטיהורם כמו גם טיפול במאגרי מים הינו תחום מקצועי שלו השלכות כספיות ואקולוגיות. ראוי היה כי החלטות מסוג זה יגובו בחוות דעת מקצועיות שיעמדו בבסיס ההחלטות.

השינויים התכופים באופני ההשקיה, לא לוו אפוא ביעוץ מקצועי ובתוכנית עבודה מסודרת, המפרטת הערכת עלויות השלכות אקולוגיות ומעקב אחר ביצוע. יועץ נשכר רק לצורך בניית מכרז לשיקום האגם.

אנו סבורים שיש לשקול קבלת יעוץ מקצועי מגוף המתמחה בטיפול במים ובניהול מאגרי מים תוך התייחסות להשלכות הכספיות התפעוליות והאקולוגיות של שיטות ההשקיה השונות.

המלצות

- שינויים מהותיים במערך ההשקיה של הפארק ראוי שיעוגנו במסגרת פורמלית וילוו ביעוץ מקצועי המתמחה בטיהור מי השקיה וטיפול במאגרי מים תוך בחינת ההשלכות הכספיות התפעוליות והאקולוגיות של מהלכים אלו.

סקר תשתיות טבע עירוני

.13

בדצמבר 2018 נמסר לעירייה "סקר תשתיות טבע עירוני" שנערך במסגרת קול קורא של המשרד להגנת הסביבה. הסקר כפי שתואר במסמך כולל "סקירה בוטנית וזאולוגית בשטחים נבחרים במרקם העירוני הבנוי וכן סקירה של בתי גידול ימיים אופייניים". מטרת הסקר הינה: "לבחון וליישם דרכים לצמצום הפגיעה הישירה והעקיפה במגוון הביולוגי בסביבה העירונית. הבסיס לתהליך זה הוא יצירת מסד נתונים מקיף ומעודכן המספק תמונה נאמנה ונגישה של המגוון הביולוגי ומיקומו במרחב העירוני. המידע הזמין מאפשר למחלוקות העירייה השונות לטפח את המערכות הללו ולשמור על תפקודן התקין".

ממצאים

תקציר מסקנות והמלצות הסקר המתייחס לבריכת החורף ה"באסה" מפורט בגוף הדו"ח. סקירת המסקנות וההמלצות מעלה כי אין צעדים דחופים לביצוע וכי אין סכנה למגוון הבוטני והביולוגי, מרבית ההמלצות הינן מעקב ובקרה.

המנכ"ל, עו"ד אהוד לזר הבהיר נושא הבריכה האקולוגית וההשקייה. החל משנת 2017 אין שימוש במים מושבים. הדבר הזה עלה לפתחה של הנהלת העירייה ממש לאחרונה. מתקיימים דיונים עם תאגיד המים, ועם גורמים מקצועיים מוסמכים לקבלת חו"ד

מקצועית ע"מ לחזור לתפישת המשמרת מערך אקולוגי של מים מושבים. ציין כי קיימות בעיות רגולטוריות בנושא בשל הנחיות משרד הבריאות ואיכות הסביבה. בנושא עבודות מול משכ"ל אמר כי התקיימו מספר דיונים והדברים הוסדרו, יש תשובות לכל הצעה ולכל סוגיה שעלתה בדו"ח הביקורת. ציין כי בעקבות הבקרה נעשו שינויים משמעותיים באופן הניהול והפקו לקחים. לנושא שיתוף ואיגום משאבים, אמר כי עפ"י החלטת הנהלה, כחלק מהקמת מינהל התפעול, הפארק יהיה רובע תפעולי, שיקבל את שירותיו ממטה המינהל בו קיימים גורמי המכרזים וההתקשרויות האחראים על איגום המשאבים.

עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא: "אכיפה מנהלית של חובות ארנונה"

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

כללי .1

רשות מקומית מחויבת לספק לתושביה מגוון שירותים, כדי לממן שירותים אלו רשאית הרשות המקומית להטיל על תושביה תשלומים שונים לרבות ארנונה. במקרה בו נוצר חוב לטובת הרשות, רשאית הרשות המקומית לנקוט בפעולות לאכיפתו בשלוש דרכים עיקריות:

גבייה פסיבית - מתבצעת במקרים בהם העירייה אינה פועלת באופן אקטיבי לגביית חובות, אלא ממתנה עד אשר התושב יהיה זכאי לתגמול או יצטרך אישור או פעולה כלשהי ממנה, מתן האישור או התגמול יותנה בתשלום החוב. גביית החוב בהליך זה עלולה לדחות את הגבייה שנים לאחר היווצרות החוב.

אכיפה משפטית - כאשר התושב לא שילם את חוב הארנונה, העירייה רשאית לפתוח בהליכים משפטיים לגביית הארנונה כחוב אזרחי רגיל, להבדיל מהליכי גבייה מינהלים. אכיפה מנהלית - הליכי האכיפה המנהלית ננקטים מכוח אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000 במסגרתה נקבע כי כל הליכי הגבייה המתנהלים ע"פ פקודת המסים יכולים להינקט כנגד כל החייבים החבים בתשלומי חובה לרשויות המקומיות. סמכות הגבייה המינהלית כוללת פעולות שונות: משלוח דרישות תשלום, עיקול ותפיסת מטלטלין בבית החייב, עיקול של כספים ונכסים המצויים אצל צד שלישי (כמו בנקים ומשכורות), רישום עיקול בגופים סטוטוריים (כגון לשכת רישום המקרקעין, משרד הרישוי).

כמרבית הרשויות המקומיות מעסיקה העירייה חברת גביה המופקדת על ביצוע חלק מאמצעי הגביה המנהלית. דוח זה עוסק בהליכי הגביה המנהליים, להליכי הגביה המשפטיים יוחד דוח ביקורת נפרד.

מבנה וארגון .4

נהלי עבודה 4.2

נהלי עבודה כתובים נדרשים לצורך הגדרת תהליכי העבודה, חלוקת סמכויות ותחומי אחריות, מיסוד מנגנוני הבקרה והפיקוח ויצירת מתכונת עבודה אחידה המאפשרת המשך פעילות עבודה רציפה גם במקרים של חילופים פרסונליים.

על אף מורכבות תהליך האכיפה המינהלית והיקפו הכספי הגדול, לא נמצאו במחלקה נוהלי עבודה כתובים המסדירים את הליכי האכיפה המנהלית. במצב הקיים, חלוקת האחריות והסמכויות בין הגורמים המעורבים, כמו גם תהליכי העבודה השונים כגון אופן איתור החייבים שיועברו לטיפול חברת הגבייה, האישורים הנדרשים לביצוע סוגי פעולות שונים, עיכוב וביטול פעולות כגון הסרת עיקולים והאישור הנדרש לכך, החזרת חובות מחברת הגבייה לטיפול העירייה וכדומה אינם מעוגנים במסגרת פורמלית. חלוקת תחומי האחריות באופן ברור בין הגורמים השונים, במסגרת פורמלית של נהלים, מיעלת את תהליכי העבודה ומבטיחה כי קיים גורם אחד הנושא באחריות באופן שהדברים אינם "נופלים בין הכיסאות".

הפעלת חברות גבייה – בג"צ 4113/13

4.3

סמכות האכיפה המנהלית המוקנית לרשויות היא סמכות שהפעלתה עלולה לפגוע בזכויות הפרט, משום שהיא מאפשרת לנקוט אמצעי גבייה והוצאה לפועל ללא דיון משפטי ובלא קבלת פסק דין כתנאי לה. הבסיס הרעיוני לסמכות זו הוא כי חוב הרשום בספרי הרשות מוחזק כמוכח בשל רישומו בפנקסי הרשות.

העירייה נעזרת לצורך גבית חובות הארנונה בחברת גבייה, כמו רשויות רבות אחרות. נוהג זה טרם הוסדר בחקיקה אלא בנוהל משרד הפנים מס' 2/03 "נוהל העסקת חברות גבייה". ביום 26.3.18 ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בעתירה בבג"צ 4113/13. במסגרת פסק הדין, נקבע כי אין מקום לאפשר לרשויות המקומיות לאצול את סמכויותיהן בתחום הגבייה לחברות פרטיות מבלי שהדבר יוסדר בחקיקה מסמיכה מפורטת. בצד זאת, בשים לב לפרקטיקה הקיימת של העסקת חברות גבייה על ידי הרשויות המקומיות, ועל מנת לאפשר לממשלה לפעול לקידום הליכי החקיקה בראי פסק הדין, הושעה מועד כניסת פסק הדין לתוקף לתקופה של שנה, קרי עד ליום 26.3.19. לנוכח פיזור הכנסת ה-20 והכנסת ה-21 ואי הקמתה של ממשלה, בית המשפט האריך את מועד קיומו של פסק הדין מספר פעמים עד יוני 2020.

ב-12.11.19 יצא תזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות לצורך הסדרת פעילות חברות וגבייה. לפי התזכיר, עירייה רשאית להעסיק חברות גבייה, לרבות משלוח הודעות ופעולות גבייה שוטפת וגביית חובות פיגורים, ובלבד שפעולות הכרוכות בשיקול דעת יוותרו בידי עובדי העירייה. כאמור למועד הביקורת טרם הוסדר נושא בחקיקה.

הסדרת עבודת חברת הגבייה בנוהל

4.4

לצורך האכיפה המנהלית נעזרת מחלקת אכיפה בחברת גבייה. החוזה עם חברת הגבייה נחתם בנובמבר 2017, ותוקפו עד לחודש ספטמבר 2020

הכלל שנקבע בפסיקה הינו, כי אין להשאיר לחברות הגבייה הפעלה של שיקול דעת שלטוני בשאלות שבמדיניות, אלא סמכויות ביצוע בלבד. זאת, משום שהפעלת שיקול דעת צריכה להיעשות על בסיס של מחויבות וכפיפות לכללי המשפט המינהלי, אשר חלים בשלמותם על רשויות שלטוניות ועובדיהן, להבדיל מאשר על גורמים פרטיים. על מנת להבטיח זאת, בין היתר, נקבע בסעיף 3א לנוהל חברות גבייה של משרד הפנים כי: "החברה תפעל על פי נוהל

עבודה מפורט, בכתב, שיקבע על ידי גזבר הרשות וייתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאישורים שידרשו לכל פעולה". מכאן שיש לעגן את תחומי האחריות והפעולות הנדרשות מחברת הגביה באמצעות נוהל. **הבדיקה העלתה כי לא נמסר לחברת הגביה נוהל עבודה כאמור.**

המלצות

- לפעול לעיגון תהליכי אכיפת חובות ארנונה בנוהל עירוני בהתאם לכללי עריכת הנהלים בעירייה, תוך התייחסות לשלבים השונים בהליך האכיפה, הגדרת הגורם המטפל בכל שלב והגדרת לוחות הזמנים לכל שלב. על הנוהל לכלול את אופן איתור החובות שיועברו לטיפול חברת הגביה ועורכי הדין, פעולות אכיפה שיופעלו לחובות מיוחדים כגון חובות נפטרים, חובות עובדי עירייה וחייבים פושטי רגל, הסמכת הגורמים העירוניים המאשרים כל פעולה, בקרה ופיקוח של יחידות אגף הכנסות על פעולות האכיפה המנהלית, החזרת חובות מחברות הגביה לטיפול העירייה.
- מומלץ כי תהליך גביית חובות ארנונה על ידי חברת הגבייה, יעוגן בנוהל בהתאם להוראת סעיף 3(א) לנוהל חברות גבייה של משרד הפנים. בין היתר ראוי שיוגדרו עדיפות ותדירות ביצוע פעולות האכיפה השונות, אופן מתן האישורים לביצוען, עיכוב וביטול פעולות אכיפה.

5. העברת חובות לאכיפה מנהלית

כללי 5.1

מהוראות החוק ומהנחיית היועץ המשפטי לממשלה המפורטים בגוף הדו"ח עולה כי ניתן לפתוח בהליכי גביה, דהיינו משלוח מכתב הדרישה הראשון, בתוך כ 4 חודשים ממועד שליחת חיוב הארנונה. (90 ימים להגשת ערר ו 25 יום נוספים עפ"י הנחיית היועץ המשפטי לממשלה).

5.2 הנחיות מועצת העיר

סעיף 2.3.3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 קובע כי על מועצת העיר לקבוע כללים בכל הקשור בהליכי גביה.

ממצאנו מעלים כי מועצת העיר בישיבתה מתאריך 22.7.14, אישרה "כללים להליכי גבייה" שיש לנקוט ביחס לחובות השונים, אכיפת חוב של יחיד ואכיפת חוב של חברה כנדרש.

5.3 מועד פתיחת הליכי האכיפה:

אמצעי האכיפה הראשוני הינו משלוח הודעה דרישה לתשלום חוב, ברור שערכנו העלה כי רשויות אחרות נוהגות לשלוח הודעת דרישה ראשונה לתשלום חוב לאחר שתי תקופות חיוב דהיינו לאחר כ 4 חודשים, במקרה בו לא נפרע החוב, מועבר הטיפול לחברת הגביה המוציאה דרישה שניה לתשלום החוב.

מנהלת מחלקת אכיפה מסרה לביקורת כי על פי רוב, ברבעון האחרון של שנת המס נשלח לחייב מכתב הדרישה הראשון. החובות שלא שולמו לאחר מכתב הדרישה הראשון מועברים לחברת הגבייה, ששולחת הודעת דרישת תשלום מרוכזת לחייבים, על פי רוב בחודשים מרס או אפריל של השנה העוקבת. עד להוצאת מכתב הדרישה הראשון, מיודע החייב בחשבונות הארנונה השוטפים על קיום החוב.

מדברי המנהלת עולה, כי שלב האכיפה הראשוני, שהינו משלוח הדרישה הראשונה, מתבצע פעם בשנה ברבעון האחרון של שנת המס.

נוהג זה של שליחת הודעות דרישה פעם בשנה לכל החייבים הרלוונטים, גם אלו שצברו חובות בסוף השנה הקודמת, גורם בהכרח לעיכוב של עד כשנה בתחילת ביצוען של פעולות האכיפה המינהלית, לצבירת חובות, עלול לפגוע בסיכויי הצלחת הליך האכיפה ובעומק הגבייה. כמו כן, לנוהג זה השלכה כספית מבחינת העמלה לחברת הגבייה, שיעור העמלה בגביית יתרות שנה שוטפת הינו כ- 0.2% זאת לעומת גבית יתרות שנה קודמת ששיעור העמלה מגיע לכ- 0.3%.

נוהג זה של שליחת דרישות פעם בשנה אינו מעוגן בנוהל או בהחלטה פורמלית, אנו סבורים שיש מקום לבחון מדיניות זו ובכל מקרה לעגן נושא זה של מועד נקיטת אמצעי האכיפה במסגרת של נוהל או הנחיה בכתב.

ניתוח השוואתי – יחס גביה לחוב

5.4

הדוחות הכספיים של העיריות נערכים עפ"י הנחיות משרד הפנים והינם בעלי פורמט קבוע. הדוחות הכספיים כוללים "דוח גביה ויתרות חייבים" (נספח 2 לטופס 1). דוח זה כולל נתונים אודות חיובי הארנונה ושיעורי הגביה. במסגרת הביקורת השונו את שיעורי הגביה מחיובי הארנונה השוטפת של הרצליה לעומת רשויות אחרות בעלי מאפיינים דומים. מהנתונים, המפורטים בגוף הדוח, עולה כי יחס הגביה לחיובים בעיריית הרצליה נמוך מיחס הגביה לחוב בכל העיריות שנבדקו. נציין כי יחס הגביה לחוב מושפע מאופי האוכלוסייה ולכן בחנו יחס זה בהשוואה לערים בעלי אופי סוציאקונומי דומה.

המלצות

- לשקול שינוי המדיניות של מועדי פתיחת הליכי האכיפה באופן שמשלוח דרישת החוב הראשונה יבוצע בסמוך ליצירת החוב, באופן שימנע צבירת חובות, ישפר את סיכויי הגביה ויחסוך בעמלת חברת הגביה.
- לעגן את מדיניות העירייה בנושא זה במסגרת פורמלית של נוהל או החלטת הנהלה.

מערכות מידע .6

כללי 6.1

- תהליך גביית חובות הארנונה מנוהל באמצעות מערכות המידע הבאות:
- מערכת אוטומציה – מערכת המידע העיקרית של העירייה הכוללת את המודל הפיננסי, הנהלת חשבונות ותקציב.
 - מערכת האכיפה של חברת הגבייה (שקד) - בה מנוהלים כלל פעולות האכיפה אשר בוצעו על ידי חברת הגביה.

ממצאים 6.2

במערכת אוטומציה, המשמשת את אגף ההכנסות העירוני לניהול יתרות חובות הארנונה, מקודדים החובות לפי "סוג שירות" המאפיינים את סוג ושנת החיוב. מנהלת מחלקת אכיפה מסרה לביקורת, כי לחברת הגבייה יש הרשאה למערכת האוטומציה ולקידוד סוג השירות.

נציין, כי גובה העמלה המגיעה לחברת הגבייה נגזר מסוג השירות. כך לדוגמה, בגין גביית יתרות שנה קודמת תשולם עמלה בשיעור של 3.0875% מהגבייה בפועל, בעוד שבגין גביית חובות שנה שוטפת תשולם עמלה בשיעור 0.2375% מהגבייה. שינוי קוד סוג השירות, יכול להביא לשינוי בשיעור העמלה של חברת הגבייה. יש לשקול הגבלת ההרשאת החברה לשדה זה.

המלצה

- לשקול כי הרשאת החברה לא תכלול את שדה סוג השירות, לחלופין למסד מנגנון בקרה על שינויים בשדה סוג שירות.

7. אספקת כוח אדם ושירותי קבלת קהל על ידי החברה

עמידת הקבלן בהוראות החוזה:

7.1

החוזה בין העירייה לבין חברת הגבייה, כולל אספקת כוח אדם מקצועי, בחוזה נקבע הקיף כוח האדם הנדרש ושעות קבלת קהל. במסגרת הביקורת בחנו את מילוי הוראות החוזה בכל הקשור באספקת כוח אדם.

ממצאנו המפורטים בגוף הדוח העלו כי כוח האדם שהעמידה החברה אינו תואם את המעוגן בחוזה, וכי שעות הקבלה בפועל, על פי המצוין בטופס הדרישה לתשלום מס ששולחת החברה הינם 36 שעות שבועיות לעומת 56 שעות שבועיות שנקבעו בחוזה.

- בקרה על התחייבויות חברת הגבייה: במסגרת הביקורת התבקשו דיווחי נוכחות של עובדי מגע"ר במטרה לבחון את העמידה של החברה במספר העובדים להם התחייבה במסגרת החוזה. דיווחי הנוכחות לא היו בידיהן של מנהלת מחלקת אכיפה או מנהלת מרכז התשלומים של חברת הגבייה, באופן זה איבדה העירייה את היכולת לבקר את מילוי התחייבויות החברה.

- החלטה פורמלית: לביקורת נמסר כי לעירייה אין צורך בהיקף כוח האדם כפי שנדרש בחוזה, לא הומצא לידנו תיעוד להחלטה זו. על פי סעיף 141 לחוזה על הקבלן לקבל אישור מראש ובכתב על חריגה מכוח האדם הנדרש. למותר לציין כי החברה היא הנהנית מהחיסכון הנובע מצמצום כוח האדם ושעות פעילות קבלת הקהל. בהקשר זה נציין כי תשומות אלו הכלולות בחוזה תומחרו ע"י חברה במסגרת המכרז, אנו סבורים כי יש להקפיד לעגן במסגרת המכרז את הקיף השירותים הנדרש באופן שתמחור השירותים ישקף זאת.

- פרסום שעות קבלת קהל: התרשמותנו, בעת ביקורי הביקורת במשרדי החברה, כי מספר הפונים הינו קטן. ניתן ליחס את מיעוט הפונים לעובדה שהאפשרות לפנות באופן פרונטלי לנציגי החברה אינה מובאת לידיעת הציבור, פרטי הקשר עם חברת הגבייה מפורסמים רק בטפסים של החברה, כגון טופס הדרישה לתשלום המס. באתר העירייה מפורסמת חוברת "ארנונה 2019" ו"ארנונה 2020" החוברות כוללות כתובת ופרטי יצירת קשר עם אגף ההכנסות בלבד, ואינם מציינים את האפשרות לבעלי חוב לפנות ישירות לחברה. העובדה ששעות הקבלה במשרדי חברת הגבייה

אינם מפורסמים כנדרש יכול וגורמת לפניית חייבים למשרדי אגף הגביה והגדלת העומס על מקבלי הקהל. גם בכניסה למשרדי החברה אין כל שילוט הנותן מידע על החברה ועל שעות הקבלה, למעט באינטרקום.

אישור הוועדה לעובדים מטעם חברת הגבייה

7.2

סעיף 99 לחוזה קובע, כי על הקבלן לקבל אישור של ועדה עירונית המכונה "הוועדה לאישור העסקת עובדי חברת גבייה", הדבר מחויב לפי נוהל העסקת חברות גבייה של משרד הפנים, ולפיו על הוועדה לאשר כל עובד של חברת הגבייה ולוודא כי הוא עומד בתנאי הסף שנקבעו בחוזר. במסגרת הביקורת נבחנו האישורים לעובדי הקבלן. מהנתונים עולה כי לכל עובדי הקבלן הרלוונטים קיים אישור הוועדה למעט עובדת אחת.

המלצות

- במקרה בו היקף כוח האדם הנדרש בחוזה אינו הולם את צרכי העירייה, יש לתעד את ההחלטה בדבר הקטנת התחייבות הקבלן באופן פורמלי ולפעול להקטנת עמלת החברה בהתאם. במקרה בו צמצום כוח האדם ושעות הקבלה נעשה ביוזמת חברת הגביה יש לשקול חיוב הקבלן בקנסות הכלולים בחוזה.
- לפרסם את שעות קבלת הקהל של חברת הגביה בפרסומי העירייה ובכניסה למשרדי החברה.
- לבדוק את כשירותו של קבלן המשנה "ליפז", לתעד את אישור העירייה להפעלתו ולהקפיד כי אישורים מסוג זה ינתנו בטרם תחילת עבודת קבלן המשנה.
- להקפיד כי כל עובדי חברת הגבייה יאושרו על ידי הוועדה העירונית.

תנאים מוקדמים לפני נקיטת פעולות אכיפה מנהלית

.8

כללי

8.1

סעיף 4 לפקודת המסים (גבייה) קובע כי העירייה אינה יכולה לנקוט בהליכי גבייה מנהליים מכל סוג שהוא אלא אם כן מולאו התנאים המוקדמים הכוללים הטלת מס כדון, מסירת דרישות תשלום; והוצאת כתב הרשאה. נקיטת ההליכים מבלי שמולאו התנאים המוקדמים אינם ברי תוקף, על כן נדרשת הקפדה יתרה על מילוי התנאים המוקדמים טרם נקיטת הליכי גבייה מנהליים כנגד החייבים.

תנאים מוקדמים לביצוע אכיפה מנהלית

8.2

במדגם של 8 תיקים, נבחנו התעוד למסמכים הבאים, המהווים תנאים מוקדמים לביצוע פעולות אכיפה מנהלית – דרישה ראשונה ושניה, כתב הרשאה לגובה המס (לדרישת החוב מהחייב ולגבייתו), אישור מסירה בדואר רשום. ממצאו, המפורטים בגוף הדוח, העלו כי בכל התיקים שנבדקו, נמצאו אסמכתאות למלוי התנאים המאפשרים את ביצוע פעולות האכיפה.

אי מסירת הודעת דרישה במסירה ידנית, בניגוד לנדרש בחוזה

8.3

הוראות החוזה המפורטות בגוף הדוח מחייבות כי כל הודעת דרישה צריכה להימסר במסירה אישית על ידי עובדי הקבלן ולתעד מסירה זו.

על אף זאת, לפי הרישום בקובץ האכיפה והאסמכתאות שהועברו לביקורת במסגרת המדגם, כל הודעות הדרישה נשלחו באמצעות דואר ישראל ולא באמצעות מסירה ידנית כנדרש. מנהלת האכיפה מסרה כי לא היה שינוי בכתב להוראות החוזה המאפשר שימוש בדואר ישראל, אולם ההוראה אינה ישימה, משום שהחברה שולחת הרבה הודעות וישנם מעט אנשי שטח. כמו כן יש לקחת בגדר השיקולים את עיכוב הזמנים הרב הכרוך במסירה ידנית ואישית של אלפי הודעות דרישה לחייבים ואת העיכוב אשר ינבע כתוצאה מכך בביצוע פעולות האכיפה.

אנו סבורים כי אם בחרה העירייה לוותר על התחייבות הקבלן למסירת הודעות דרישה במסירה אישית יש לתעד זאת בכתב ולקזז את עלות ביצוע הפעולות במסירה אישית לעומת עלות שליחתם בדואר.

הערותינו הכלולות בסעיף 7.1 בדבר השינויים בדרישות מחברת הגביה לעומת הדרישות המעוגנות בחוזה כוחם יפה גם לכאן.

פירוט החוב והוצאות האכיפה

8.4

נוסח הודעת הדרישה השנייה צריך להיות עפ"י טופס 3 לתקנות המסים (גבייה) התשל"ד-1974, והוא כולל בין היתר את הנתונים הבאים: שם החייב, מספר זיהוי, גוש וחלקה, סוג המס, שנת המס, סעיף השומה, וכן הסכום והריבית.

מסקירת דרישות התשלום נמצא, כי בדרישות נרשמו הפרטים הנדרשים בהתאם לתקנות המיסים (גבייה). יחד עם זאת אין הפרדה בין קרן החוב לתשלומי הריבית וההצמדה כן אין פרוט בגין איזו פעולה חויבו הוצאות הגביה.

בהקשר זה נציין כי בסעיף 12 להנחיות היועץ המשפטי נקבע כי "לא הייתה לרשות אפשרות טכנית לפרט את ההוצאות במכתבי הדרישה או התזכורת - תמציא הרשות לחייב פירוט כאמור לפי בקשתו".

המלצות

- במקרה בו בחרה העירייה לוותר על התחייבות הקבלן למסירה אישית ולהסתפק בשליחת הודעה באמצעות דואר ישראל, יש לתעד זאת בכתב ולשקול קיזוז מעמלת חברת הגביה.
- לשקול, במידת האפשר, לכלול בדרישות התשלום את סכום החוב והריבית, וכן פרוט של הוצאות האכיפה.

סוגי פעולות האכיפה המנהלית

.9

אמצעי האכיפה המנהליים לפי פקודת המסים (גבייה) כוללים פעולות שונות כדלהלן:

- עיקול ותפיסת מיטלטלין בבית החייב.
- עיקול כספים ונכסים אצל צד שלישי כדוגמת חשבונות בנקים או משכורות.
- עיקולי רכב.
- שעבוד מקרקעין ומכירתם.

החלטת מועצת העיר משנת 2014, שצוינה לעיל קבעה כי לצורך **אכיפת חוב** יינקטו, ככל שיאפשרו הנסיבות, האמצעים כדלהלן: עיקול בנקים, עיקול צד ג, עיקול מטלטליו ועיקול נכסי מקרקעין.

ניתוח פעולות האכיפה שבוצעו, בתקופה שבין יוני 2017 לדצמבר 2019 מעלה, כי מרבית פעולות האכיפה המבוצעות הן דרישות לעיקול חשבונות בנק שבוצעו כנגד 750 חייבים, כן בוצעו עיקולי מטלטלין ברישום ל- 179 חייבים בתקופה של שנתיים וחצי. למעט מקרים ספורים, כמעט שלא ננקטים על ידי חברת האכיפה אמצעים אחרים כגון: עיקול משכורות, עיקולי רכב, שעבוד מקרקעין, רישום הערות אזהרה בטאבו. מנהלת הגביה מסרה כי: "הניסיון מלמד, כי עיקולי הבנקים הם הפעולה המיידית והאפקטיבית ביותר במסגרת הליכי הגבייה המנהליים".

- 10. עיקולי מיטלטלין ברישום כללי**
- 10.1 אחת מפעולות האכיפה לגביית חובות הינו עיקול מיטלטלין ברישום הליך זה הינו הליך מקדים לעיקול מיטלטלין בפועל. גובה המס מגיע לביתו של החייב ומבצע רישום של המיטלטלין בביתו, מרגע הרישום חל איסור על מכירתם או הוצאתם של המיטלטלין מהבית.
- במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 8 עיקולי מיטלטלין ברישום בין מאי 2018 לבין מאי 2019, פרטי המקרים שנבחנו מפורטים בגוף הדוח, להלן ממצאי בדיקתנו.
- 10.2 תעוד הדבקת דוח מעקל**
- ב-4 מקרים שעלו במדגם לא נכח החייב במקום בעת ביצוע העיקול, במקרים אלו הודעת העיקול היתה אמורה להיות מודבקת על הדלת. רק באחד מהמקרים נמצא צילום ההודעה המודבקת על דלת החייב. ביתר המקרים אין פרטים או תיעוד לאופן ביצוע העיקול.
- 10.3 תיעוד על מסירת דוח עיקול**
- דוח העיקול צריך לכלול את פרטי החייב כולל מספר תעודת זהות ואת חתימתו, במקרה בו מסרב החייב לחתום או לקבל את דוח העיקול יש לתעד תצהיר של הגובה כי מסר את דוח העיקול. ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי הפרטים והצהרת הגובה על ביצוע העיקול. בשלושה מקרים החייבים נכחו בנכס, אולם המעקל לא רשם ת"ז שלהם כנדרש בטופס, והם לא חתמו על הדו"ח. רק במקרה אחד מולא טופס תצהיר של המעקל כי נכח במקום בשעה ספציפית, עם תיאור מקום המגורים כנדרש בטופס וכי "תוכן תצהירו אמת". נציין, כי עיקול הינו הליך של הפעלת כוח שלטוני, שבגיניו יכולה העירייה להיתבע, ובהעדר עד /או חתימת החייב יש צורך לצרף ראיה לאופן ביצוע ההליך כגון תצלום ו/או תצהיר של המעקל, אך ראיות כאלה נמצאו רק בחלק מהמקרים שנבדקו.
- 10.4 מסירת דוח העיקול לאדם אחר**
- באחד המקרים נרשם על פני הדוח: "גר דייר אחר, הוא ימסור לו את זה". נציין, כי לפי רישום זה למעשה עוקלו מיטלטלין של הדייר הגר בנכס, ולא של החייב.
- 10.5 עיקול בכתובת שלא של החייב**
- באחד המקרים נכתב בדוח העיקול כי "נראה שלא גרים בנכס!". על תקפות המצאה לאחר שהתברר כי החייב לא דר בכתובת הרשומה, כתב ד"ר רוסטוביץ בחיבורו אודות "גבייה מינהלית לפי פקודת המסים (גבייה)": "אם התחוויר לממציא המסמך, כי המען הרשום אינו הכתובת הנכונה של חייב בארנונה, אין, לדעתנו, להמציא את המסמך לכתובת זו, והמצאה

כזו אינה תקפה". בהתאם לכך העיקול שבוצע אינו תקף, ועל כן דו"ח העיקול והסטטוס של הפעולה במערכת אינם נכונים.

אזהרה עיקול בפועל

10.6

ב-4 מהמקרים שנבדקו, הוטבעה על דוח העיקול חותמת: "עליכם להסדיר את נושא החוב אל מול הרשות/מועצה תוך 48 ש' לפני עיקול בפועל+שוטר+הוצ' אכיפה וקנסות". מפרוט הליכי האכיפה שננקטים כנגד חייבים עולה כי העירייה לא ביצעה עיקול בפועל בשנתיים וחצי האחרונות דהיינו איום זה של עיקול המטלטלין בפועל הינו איום סרק. נציין כי הטבעת חותמת זו של איום בעיקול בפועל אינה מופעלת בכל המקרים של ביצוע עיקולים ברישום, אנו סבורים שיש מקום לגבש מדיניות אחידה בנושא זה.

המלצות

- במקרה בו לא נכח החייב בעת העיקול או סרב לחתום, ראוי לתעד את אופן העיקול באמצעות צילום הדבקת דוח העיקול ותצהיר המעקל
- יש להדריך את המעקלים כי אין להפיק דוח עיקול במקרה בו החייבים עזבו את הנכס, עליהם לעדכן את החברה והעירייה כי יש לאתר את כתובתם הנכונה של החייבים.
- לשקול מדיניות אחידה בכל הקשור באזהרה בנקיטת אמצעי אכיפה שכמעט שאינו ממומש (כגון עיקול מטלטלין בפועל אם לא ישולם החוב תוך 48 שעות מעת רישום העיקול).

איתור חייבים

.11

כללי

11.1

את ההודעה על קיום החוב וההתראות בטרם ביצוע הליכי גביה יש לשלוח לכתובת החייב. במקרים בהם החייב אינו נמצא בכתובת הרשומה במערכת הרשות יש לפעול באמצעים שונים לאיתור כתובתו העדכנית. מספר הוראות בחוזה בין העירייה לבין חברת הגבייה מחייבות את החברה לפעול לאיתור חייבים ולדווח לרשות על פעילותה זו.

ממצאים

11.2

ניתוח קובץ פעולות אכיפה לתקופה שבין ינואר 2017 ליוני 2019, העלה 122 מקרים של דואר רשום שחזר, לגבי 65 מקרים (53%) לא תועד משלוח הודעה נוספת או פעולות אכיפה דהיינו אין תיעוד לפעולות איתור החייבים בתקופה של שנה לפחות מיוני 2019 ועד למועד הביקורת יוני 2020. מתוך 65 המקרים בהן לא תועד ניסיון איתור נבחר מדגם של 5 מקרים לגביהם נבחנו האסמכתאות. בדיקתנו העלתה כי ל-4 מתוך 5 המקרים שנבדקו לא בוצעה פעולת איתור במשך למעלה משנה. באחד המקרים נשלחו הודעות לאותה הכתובת למרות הדואר החוזר. מנהלת הגביה מסרה כי בכל המקרים שהוצגו הופעל שיקול דעת ושיקולי כדאיות כלכלית, בשים לב לכלל נתוני החוב.

המלצה

- לנהל מעקב ובקרה אחר פעולות האיתור המבוצעות על ידי החברה, במקרים בהם פעולות האיתור לא צלחו יש לשקול הפעלת חוקר בכפוף לבדיקת כדאיות.

12. התחשבות עם חברת הגבייה

על פי סעיף 114 לחוזה עם חברת הגבייה: בגין גביית יתרות חוב משנים קודמות שהועברו לטיפול החברה, תשולם עמלה בשיעור של 14.25% מהגבייה בפועל. בגין גביית יתרות חוב שנה קודמת שהועברו לטיפול החברה תשולם עמלה בשיעור של 3.0875% מהגבייה בפועל. בגין גביית יתרות חוב מהשנה השוטפת שהועברו לטיפול החברה תשולם עמלה בשיעור של 0.2375% מהגבייה בפועל.

במסגרת הביקורת נבחנו נאותות התשלומים בהתבסס על חשבוניות, דוחות ביצוע ואסמכתאות נוספות לחודשים אוקטובר-דצמבר 2018. בדיקתנו כללה התאמה של התשלומים המפורטים בדוחות הביצוע ובחשבוניות של חברת הגבייה לבין נתוני התשלומים שקודדו בקוד מעקב של חברת הגבייה, אשר נרשמו במערכת אוטומציה. **נמצאה התאמה בין הסכומים ששולמו לפי מערכת האוטומציה העירונית לבין הסכומים מהם נגזרו דרישות תשלום העמלות של החברה.**

13. גיול חובות

13.2 ניתוח סטטיסטי

במסגרת הביקורת נבחנו יתרות חייבים מהשנים 2011-2019 מהנתונים עולה כי לאחר 4 שנים שיעור החובות ללא פירעון עומד על כ-11 מיליון ₪ ומתייצב על שיעור קבוע של כ-6% מכלל יתרות החוב, פרטי בדיקתנו מפורטים בגוף הדו"ח.

14. חובות ללא פעולות אכיפה מתמשכות

14.1 כללי

חברת הגבייה הפיקה עבור הביקורת קובץ פעולות אכיפה שבוצעו בתקופה, ינואר 2017 – יולי 2019, **ללא דרישות לעיקולי בנק**, וכן קובץ הכולל **דרישות לעיקולי בנק** לאותה תקופה. הביקורת איתרה מתוכם מקרים בהם לא נרשמה פעולת אכיפה כלשהי (כולל עיקולי בנק) מאז ינואר 2018 ועד יולי 2019, דהיינו משך כשנה וחצי, ושלא בוצע בגינם תשלום בשנת 2018.

מטרת הבדיקה לאתר יתרות חוב בפיגור שלא הועברו לטיפול משפטי, שלא שולמו ושלא בוצעה פעולת אכיפה בעיניים.

14.2 ניתוח סטטיסטי

ניתוח הנתונים העלה כי מתוך 8,692 יתרות בפיגור שנכללו בבדיקה, נמצאו 93 יתרות בהן לא תועדה פעילות אכיפה ב-18 החודשים האחרונים ממועד הבדיקה. **מהנתונים עולה כי ניכרת הקפדה על ביצוע פעולות אכיפה. בכ-99% מהיתרות תועדו פעולות ב-18 החודשים שנבדקו.** נדגיש כי הצורך בפעולות אכיפה מעבר לתרומתו להעמקת הגבייה, מתחיל מחדש

את תקופת ההתיישנות באופן שמבטיח כי חובות לא ימחקו כתוצאה מהתיישנות. בהקשר זה נציין, כי בפעולות האכיפה נכללים גם מכתבי התראה.

מדגם הביקורת

14.3

כאמור, נמצאו 93 יתרות בהן לא תועדו פעולות אכיפה ב-18 החודשים האחרונים ממועד הבדיקה. במסגרת הביקורת נבחנו מדגם של 10 מקרים במטרה לוודא את סטטוס יתרות החוב.

ממצאי בדיקתנו יחד עם הסברי מנהלת הגביה מפורטים בגוף הדוח.

חובות עובדי עירייה

15

בדוח המפורט של העירייה הנערך על פי הנחיות משרד הפנים מדווחים חובות עובדי העירייה ופעולות האכיפה שנקטה העירייה. מנתוני דוח 2019 עולה כי קיימים 58 עובדי עירייה שחובם הכולל מסתכם בכ- 4.2 מליון ₪. חובם הכולל של 6 בעלי החוב הגבוה הסתכם בכ- 2.2 מליון ₪, דהיינו כ- 50% מחובות העובדים מיוחס ל- 6 עובדים. היקף החובות ומספר העובדים החייבים הינו באותה הרמה של שנת 2018. **עיון בדוח המפורט מעלה כי כל יתרות החוב מצויות בטיפול משפטי, באכיפה מנהלית או בהסדרי חוב. ניכר כי מתנהל מעקב שוטף אחר יתרות החוב של העובדים.**

בהקשר זה נציין כי קיים קוד מעקב (82) "עובדי עירייה" אולם בקוד זה קיימים 13 חייבים בהיקף חובות של 19 אלף ₪. נראה כי המעקב אחר חובות העובדים נעשה באופן פרטני ולא נעשה שימוש בקוד המעקב (82) עובדי עירייה.

המלצה

- לשקול שימוש בקוד המעקב (82) עובדי עירייה באופן שיקל על המעקב והבקרה אחר חובות העובדים.

חובות שגרירויות

16

נציגויות דיפלומטיות זרות ודיפלומטים מטעמן זכאים לחיוב מופחת בתשלום מס הארנונה בשיעור של שני שלישים. בקובץ יתרות חוב, הכולל יתרות חוב משנת 2011 ואילך, מקודדים בקוד המיועד לשגרירויות חובות בסכום מצטבר של 1.235 מיליון ₪. פרוט החובות מפורט בגוף הדוח.

מנהלת מחלקת האכיפה מסרה כי המדיניות העירונית היא שלא מבצעים אכיפה לגביית חובות אלו. וכי לפי חוות דעת משפטית, אין אפשרות לאכוף פסקי דין כנגד מדינות זרות. כמו כן בקובץ יתרות החוב נמצאה יתרת חוב משנת 2018 של חייב הנחזה כאדם פרטי חובו מקודד בקוד שגרירויות 94 ויתכן שבשל כך לא נאכף.

עיקרי הממצאים וההמלצות בנושא: "אכיפה משפטית של חובות ארנונה"

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

כללי .1

דבר החקיקה העיקרי המסמך את רשויות הציבור לנקוט הליכים מנהליים לשם גביית חובות הוא פקודת המסים (גבייה), אכרזת המסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000. במסגרת זו נקבע כי כל הליכי הגבייה המתנהלים ע"פ פקודת המסים יכולים להינקט כנגד כל החייבים החבים בתשלומי חובה לרשויות המקומיות. סמכות הגבייה המינהלית כוללת פעולות שונות, פעילות זו של אכיפה מנהלת נדונה בדו"ח ביקורת נפרד. בנוסף לאכיפה המנהלית או במקרה בו הצעדים המנהליים לא נשאו פרי, ניתן לנקוט בהליכי אכיפה משפטית דהינו הגשת תובענה אזרחית נגד החייב בבית המשפט, כחוב אזרחי רגיל, או פתיחת הליכים בלשכת הוצאה לפועל. לצורך האכיפה המשפטית נעזרת העירייה בשני משרדי עורכי דין חיצוניים (נימצוביץ ובן יעקב). ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין למתן שירותים משפטיים בתחום גביית חובות והוצאה לפועל נערכה בחודש אוגוסט 2018. על פי חוזה ההתקשרות שירותי הגבייה כוללים:

- הגשת תביעות כספיות בבית משפט וייצוג בכל ההליכים הנלווים.
 - הגשת תביעות ללשכת הוצאה לפועל.
 - פתיחת תיקי הוצאה לפועל.
 - טיפול בתיקי הליכי פשיטת רגל ופירוק.
 - טיפול בכינוסי נכסים.
 - חוות דעת למחיקת חובות.
 - מתן ייעוץ וליווי משפטי בנושאים שונים בתחומי גביית חובות והוצאה לפועל.
- להלן נתונים אודות מספר התיקים וסכום החובות שהועברו לטיפול משרד עו"ד למועד הביקורת:

| שם עו"ד | מס' פתוחים | סכום מצטבר באלפי ש"ח |
|-------------|--------------|----------------------|
| נימצוביץ | 1,466 | 96,957 |
| בן יעקב | 1,006 | 40,099 |
| סה"כ | 2,472 | 137,056 |

בשנת 2018 הסתכמו הוצאות שכר טרחת עורכי הדין בכ- 570 אלפי ש"ח, והוצאות בגין אכיפה משפטית בכ- 304 אלפי ש"ח, ובסה"כ ב-870 אלפי ש"ח.

נהלי עבודה .4

נהלי עבודה הם הכלי שנועד להסדיר תהליכי עבודה אחידים ומוגדרים באופן שיבטיח תפעול שוטף שליטה ובקרה על תהליכי העבודה גם בעת שינויים במבנה הארגוני. הנהלים

מבטיחים המשכיות אחידה של התפעול בעת החלפת בעלי התפקידים והם מאפשרים הגדרה ברורה של סמכות ואחריות בעלי התפקידים.

בירור שערכנו העלה כי תחום זה של אכיפה משפטית אינו מעוגן במסגרת של נהלים. תהליכי העבודה כגון קריטריונים להעברת תיקים לאכיפה משפטית, אופן איתור התיקים העומדים בקריטריונים, הכנת תיק במחלקה לצורך העברתו לעורכי הדין, אופן הפיקוח והבקרה על עבודת עורכי הדין ועל ההתחשבות עמם לא נמצאים בכתובים והינם בבחינת תורה שבעל פה. תחום זה כולל פיקוח וניהול צדדים שלישיים (משרד עו"ד), פעולות ארוכות הנמשכות לעיתים שנים והקפו הכספי עולה על 100 מליון ₪.

המלצה

- לאור מורכבות תהליכי האכיפה המשפטית, ראוי לערוך נהלי עבודה כתובים ומפורטים, שינחו הן את עובדי המחלקה והן את משרדי עו"ד החיצוניים.

אספקת כוח אדם

5.

סעיף 13ט לחוזה עם משרדי עורכי הדין קובע כי: "על משרד עורכי הדין להעסיק באופן קבוע עורך דין רפרנט שיהיה אחראי על מתן שירותי הגבייה באופן קבוע ורציף". בנוסף לכך, סעיף 8 לחוזה קובע כי על משרדי עו"ד "להעמיד עובד קבוע ממשרדו אשר יגיע למחלקת הכנסות בעירייה בהתאם לדרישות העירייה, ולפחות אחת לשבוע, לשם הזנת חיוב הוצאות וחיוב שכר טרחה למחשבי העירייה, סריקת חומר למחשבי העירייה, איתור חייבים וכל פעולה נדרשת נוספת לצורך מתן שירותי הגבייה הכל בהתאם להנחיות העירייה". (ההדגשה במקור)

מנהלת המחלקה מסרה כי העירייה העניקה הרשאה לעורכי הדין לבצע את הפעולות הנדרשות במערכת האוטומציה ממשרדיהם, ועל כן אין צורך בהגעת עובדי משרד עו"ד למשרדי העירייה.

אנו סבורים כי יש לציין במסגרת המכרז והחוזה את ההרשאה האמורה באופן שהניגשים למכרז יתמחרו זאת במסגרת הגשת הצעות המכיר.

המלצה

- להקפיד כי סדרי העבודה יכללו במסגרת המכרז והחוזה באופן שתמחור השירותים על ידי המציעים במכרז ישקף את המצב בפועל.

התחשבות עם עורכי הדין

6.

כללי

6.1

מערכת המחשוב המשמשת את אגף ההכנסות הינה מערכת האוטומציה, בה מנוהלים, בין היתר, חובות הארנונה. כל חיוב ארנונה מקודד בהתאם לסוג החיוב ולשנת החיוב. עם העברת חוב לטיפול משפטי מקודד החוב באמצעות קודי מעקב וקודי שרות. "קוד המעקב" משייך את החובות למשרדי עו"ד ו"קוד השירות" מאפיין את סוג התשלום כגון תשלום ארנונה, הוצאות גביה, שכר טרחה וכדומה. לקודי המעקב ולקודי השירות השפעה ישירה על גובה שכר טרחת עו"ד.

6.2 הרשאות עורכי הדין במערכת האוטומציה

לעורכי הדין החיצוניים המספקים שירותי אכיפה משפטית יש גישה למערכת העירונית, גישה ישירה זו מחליפה את חובת ההגעה הפיזית למשרדי המחלקה. הממצאים מעלים כי הרשאות עו"ד כוללות את שדות קודי המעקב וקודי השירות. לקודים אלו השפעה על התשלומים לעורכי הדין. תשלום ב"קוד שירות" של "ארנונה", יזכה עורכי הדין בעמלה בשיעור של 2%-3% מהתשלום. לעומת זאת, בגין "קוד שירות" – "שכר טרחה פסוק" יקבלו עורכי הדין 50% מהסכום שנפסק ושולם על ידי החייבים. מתשלומים בקוד שירות "הוצאות גבייה" לא יקבלו עורכי הדין כל עמלה.

הסברה שיש למנוע פירצה בקרתית זו ולוודא כי הרשאת משרדי עו"ד אינה כוללת את השדות של קודי המעקב וקודי השירות, לחלופין, יש למסד מנגנון בקרתי שעיקרו אישור שינויים בשדות אלו על ידי עובדי מחלקת הגביה. ולתעד מנגנון זה במסגרת פורמלית של נהלים או הנחיות.

6.3 אסמכתאות לשיוך החוב לעו"ד לצורך חישוב עמלה

במסגרת הביקורת נערכה בדיקה מדגמית של האסמכתאות לתשלומים לעו"ד. **הממצאים העלו כי כל התשלומים שנדגמו נסמכו על אסמכתאות כנדרש למעט תשלום בתיק אחד בו קודד לעו"ד סכום שלא בהתאם לאסמכתאות.**

6.4 חיוב בגין הוצאות גבייה

על העירייה לשאת בהוצאות הגביה ששולמו על ידי עו"ד, הוראה זו מעוגנת בסעיף 51 לחוזה. במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 13 חיובים בגין הוצאות גבייה מנובמבר ומדצמבר 2018 **בדיקתנו העלתה כי לכל 13 החיובים שנבדקו נמצאו אסמכתאות כנדרש.**

6.5 גביית "שכר טרחה פסוק"

בגין תשלומים המקודדים בקוד שירות של "שכר טרחה פסוק", עמלת עורכי הדין הינה בשיעור של 50%.

במסגרת הביקורת נבדקו באופן מדגמי תשלומים לעו"ד בגין "שכר טרחה פסוק". **לכל התשלומים שנבדקו נמצאו אסמכתאות כנדרש.**

המלצה

- **לוודא כי הרשאות משרדי עו"ד אינם כוללים את השדות של קוד מעקב וקוד שירות, לחלופין למסד מנגנון בקרה על השינויים בשדות אלו, ולמסד זאת במסגרת פורמלית של נהלים או הנחיות בכתב.**

7. ניתוב החובות לטיפול עורכי דין

7.1 כללי

גביית חובות ארנונה מתבצעת הן על ידי מחלקת האכיפה של העירייה והן באמצעות משרדי עו"ד הפועלים מטעם העירייה. העירייה מוסמכת לנקוט הליכי גביה על פי פקודת המיסים, אמצעים אלו כוללים עיקול בבית החייב, עיקול כספים ונכסים אצל צד שלישי, ורישום עיקול בגופים סטטוטוריים. העברת הטיפול בגביית החוב למשרדי עו"ד מאפשרים נקיטת אמצעי אכיפה משפטיים כגון הגשת תביעה, פניה להוצאה לפועל והליכי פירוק. מנהלת המחלקה מופקדת על ניתוב החובות לטיפול משרדי עו"ד.

7.2 הנחיות מועצת העיר

סעיף 2.3.3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 מתאריך 20.12.12 קובע כי על מועצת העיר לקבוע כללים בכל הקשור בהליכי גביה.

נמצא, כי מועצת העיר קבעה כללים כאמור ואישרה אותם בישיבתה מיום 22.7.14 כנדרש. לפי החלטת מועצת העיר, לאחר נקיטת פעולות האכיפה המינהלית (המבוצעות באמצעות חברת גבייה חיצונית), יינקטו אמצעי אכיפה משפטיים לאחר בחינת עלות מול תועלת. דהיינו עלויות ההוצאות המשפטיות ביחס לגובה החוב, סיכויי התביעה וסיכויי הגבייה.

7.3 מדיניות המחלקה להעברת חובות לאכיפה משפטית

בדיקה שנערכה העלתה כי אין עיגון בכתב של אמות המידה להעברת חובות לאכיפה משפטית אם במסגרת של נהלים או במסגרת פורמלית אחרת, באופן שכללים אלו הינם בבחינת תורה שבעל פה. הקריטריונים להעברת חובות לאכיפה משפטית כפי שנמסרו ממנהלת המחלקה מפורטים בגוף הדו"ח. הסברה שיש מקום לעגן את הקריטריונים במסגרת פורמלית של נהלים ולאשרם לאחר דיון, בהקשר זה נציין כי הקריטריונים רלוונטים למרבית המקרים וניתן ואף רצוי לעגן בנוהל מקום לשיקול דעת במקרים חריגים באישור מנהלת המחלקה.

7.4 בחינת יישום מדיניות המחלקה

במסגרת הביקורת נבחנה מידת יישום העקרונות להעברת חובות לטיפול משפטי, המפורטים בגוף הדוח.

בכל המקרים שנדגמו ניתנו הסברים לאי העברת התיקים לטיפול משפטי למרות עמידתם בקריטריונים שנקבעו, למעט שני מקרים של חובות נפטרים שלא הועברו לטיפול משפטי. מהמחלקה נמסר כי הוחלט לפנות אל היורשים. כמו כן נמצאו חובות הקטנים מ-10,000 ₪ שהועברו לאכיפה משפטית שלא בהתאם לקריטריונים. פרוט המדגמים והסברי המחלקה מפורטים בגוף הדוח.

אנו סבורים שיש לבחון קריטריונים אלו ובמקרה הצורך להתאימם למבוצע בפועל.

המלצות

- לעגן בכתובים את הקריטריונים להעברת חובות לאכיפה משפטית ולאשרם על ידי מנהלת העירייה, חריגה מהקריטריונים תתאפשר על פי החלטה מנומקת של הגורמים שיוסמכו לכך.

- לבחון מידי תקופה את הקריטריונים ולעדכןם במידת הצורך באופן שישקפו את המצב בפועל.

8. הבקרה על עבודת עורכי הדין

8.1 כללי

תהליכי הטיפול המשפטי אורכים לעיתים שנים וכוללים אמצעים שונים ומכאן חשיבות הבקרה אחר הטיפול המשפטי. במסגרת החוזה חויבו עו"ד לדווח על התקדמות הטיפול באופן שיאפשר בקרה ופיקוח על עבודתם. דיווחים אלו כוללים דוח רבעוני, דוח פרטני על הפעולות שננקטו בתום שנה מהעברת החוב לטיפולם וכן דוח פרטני בסיום הטיפול.

8.2 דיווח בהתאם להוראות החוזה

במסגרת הביקורת התבקשו דוחות רבעוניים של הרבעון האחרון של שנת 2018 והרבעון השלישי של שנת 2019. כמו כן, התבקשו דוחות פרטניים על חובות שהועברו בתום שנה וכן דוחות על חובות שטיפולם הסתיים. **בברור שנערך העלה כי, העירייה אינה דורשת דיווחים אלו משרדי עו"ד.** מנהלת המחלקה מסרה כי: **"בקרה על עבודת עורכי הדין מתבצעת באופן שוטף וקבוע במגוון רחב של כלים ניהוליים"** עוד מסרה מנהלת המחלקה כי **"הבקרה מתבצעת על ידי עובדות העירייה באמצעות גיליון אלקטרוני"**. אנו סבורים כי יש להקפיד על דרישת הדוחות הניהוליים שהוגדרו בחוזה מעו"ד ולבצע בקרה שוטפת באמצעות דוחות אלו. בירורים, שיחות וישיבות שוטפות שלא תמיד מתועדות אינן תחליף לדווח רבעוני ושנתי של משרדי עו"ד.

המלצות

- להקפיד על דרישת דיווחים משרדי עו"ד בהתאם לדרישות החוזה.
- יש לשקול ביסוס הבקרה והפיקוח על דיווחים אלו בנוסף לבקרה השוטפת באמצעות שיחות וברורים.

9. ניתוח דוחות סטטוס טיפול

9.1 כללי

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות סטטוס חובות בטיפול משרדי עו"ד. למועד הביקורת קיימים כ-2,500 תיקים בהיקף כספי של כ-137 מיליון ש"ח בטיפול משרדי עו"ד. בקרה ראויה על הטיפול בחובות אלו מצריכה הסתמכות על נתונים מדויקים בדבר סטטוס הטיפול. להלן פירוט בדיקתנו שנשמכו על דוחות אלו.

9.2 סטטוס כללי

404 תיקים, מתוך 1,466 תיקים שנכללו בדו"ח של עו"ד נימצוביץ (27%) היו בסטטוס כללי של "פעיל" או "פתוח". סטטוס זה אינו מאפשר לדעת מהן הפעולות שבוצעו בתיק, אם בכלל.

כמו כן קיימים סטטוסים אחרים בדוח של עו"ד נימצוביץ, שאינם מתארים פעולת אכיפה כלשהי או כוונה לבצעה, כגון סטטוס "נפטר", "דרכון זר", "קיים נכס מקרקעין", "תיק

קטן מ-20 אלף". סטאטוסים אלו מתארים, לכל היותר, בעיה או מכשול הקיים בתיק, ואינם מצביעים על הצעדים שננקטו, אם בכלל. כמו כן לא ברור מהסטאטוס אם עורך הדין מתכוון לבצע בתיק פעולה נוספת או שהטיפול הסתיים.

עו"ד בן יעקב מסר דו"ח שבו שדה "סטטוס התביעה" לרוב מפורט יותר, עם זאת, גם בדוח זה נמצאו תיקים מלפני שלוש או ארבע שנים בסטאטוס "חייב נפטר" או "פשיטת רגל", שאינו מאפשר לדעת אם נעשתה פעולה בעניינם, ואם יש כוונה לנקוט פעולה נוספת בעתיד או יש לפעול למחיקתם.

9.3 מועד פעולה אחרונה

גם כאשר מתואר בדוח של עו"ד נימצוביץ סטאטוס מפורט יותר, כגון "מכתב דרישה נשלח" או "בהמתנה לפתיחת הוצל"פ", לא מצויין מועד הפעולה דהיינו לא ניתן לדעת מתי הסטטוס הנוכחי. התאריך היחיד המצוין בדוח הוא תאריך פתיחת התיק. **כך שמהדוח לא ניתן לדעת מתי נעשתה הפעולה האחרונה.** במסגרת הביקורת נתבקש תיעוד לפעולות שנעשו במדגם תיקים במהלך השנתיים האחרונות, מתשובות המחלקה המפורטות בגוף הדוח, עולה כי ב-5 תיקים מתוך 6 שנדגמו נעשו פעולות בתיקים בשנתיים האחרונות אך הן לא עודכנו בדוח של עוה"ד. במקרה אחד לא נמצאו פעולות בשנתיים האחרונות למועד הביקורת.

גם בדוח של עו"ד בן יעקב לא מצויין תאריך פעולה אחרונה. לדוגמה, נמצאו בדו"ח של עוה"ד בן יעקב תיקים משנת 2016 ושנת 2017, בסטאטוס "מסירת אזהרה/כתב תביעה", ולא ברור אם הוגש כתב תביעה לבית המשפט או כתב אזהרה בלבד, ומתי - האם לפני שנים, כלומר בעת שנפתח התיק, או לאחרונה.

בהעדר תאריך פעולה אחרונה, לא ניתן לדעת מתי בוצעה לאחרונה פעולה בתיק, ואם תיקים ישנים עודם מטופלים על ידי עורכי הדין. גם במקרים אלו הדוחות לא כללו את המידע העדכני לגבי הטיפול בחובות. למותר לציין כי חוסר בנתונים אלו מקשה על בקרה שוטפת אחר הטיפול בתיק.

9.4 נתונים שגויים בדוחות של עורכי הדין

בבדיקת מדגם של תיקים נמצא, כי סטטוס התיקים בדוחות של עורכי הדין **אינם משקפים את הפעולות שבוצעו בתיק כפי שנמסרו לביקורת.**

כמו כן, בשלושה תיקים, נמצא פער של מיליוני ₪ בין גובה החוב שנתבע בפועל לבין גובה החוב המצויין בדו"ח של עורך הדין, בהקשר זה נציין כי חובות אלו מטופלים "כחובות גדולים" (להלן פרק 11).

9.5 אי זיהוי חד-חד ערכי

דו"ח של עוה"ד נימצוביץ אין הקפדה על זיהוי חד-חד ערכי של התיקים ברשימות עורכי הדין לבין התיקים במערכת האוטומציה של העירייה. ל-33 תיקים בדו"ח של עוה"ד נימצוביץ לא קיים מספר משלם או מס' פיזי.

יצוין, כי הנתון המופיע בדוחות "מספר תיק" אינו מספר המזוהה בעירייה, אלא ככל הנראה מס' תיוק פנימי של עורך הדין.

המלצות

- לבצע רישום פנים-מחלקתי מרוכז של התיקים המועברים לעורכי הדין, ותיעוד הבקרה והפיקוח שנעשו במחלקה לגביהם.
- לטייב את הנתונים בדוחות עו"ד מול הנתונים במערכת העירונית ומול הדוחות האחרים של עו"ד באופן שיזהה באופן חד-חד ערכי כל חוב ושיכלול פרטים מדויקים אודות:
 - א. היקף החוב בתיק.
 - ב. הפעולות שנעשו בתיק במהלך השנה האחרונה, או הסיבה מדוע לא ננקטו פעולות.
 - ג. סטאטוס וצפי לפעולות נוספות.
- לבצע בקרה שוטפת על הטיפול בגביית חובות ובתוך כך על הפעולות שעו"ד מבצעים ועל הצעדים שבכוונתם לנקוט.

10. משך הטיפול בתיקים

10.1 כללי

למשך הטיפול בגביית החובות השפעה ישירה על סיכוי הגביה. סעיף 5(א) לחוזה, קובע כי עו"ד יפעלו "במהירות וביעילות לביצוע שירותי הגבייה ככל שיידרשו...למניעת שיהוי או התיישנות".

סעיף 8 יב לחוזה קובע כי: "במקרים בהם קיבל משרד עורכי הדין תיקי חייבים לטיפול לשם גביית חיובים ואשר לא תהיה בהם גבייה ו/או לא יתבצע בהם הסדר חוב בתוך שנה מיום העברת התיק למשרד עורכי הדין, תהא רשאית העירייה להחזירם לרשותה ולהעבירם לטיפול עו"ד אחר מטעמה ו/או לטיפול העירייה ו/או לטיפול כל גורם אחר..."

10.2 סטטוס טיפול

במסגרת הביקורת נבחן משך הטיפול המשפטי בגביית החובות. מניתוח הנתונים עולה כי 1,132 תיקים, שסכומם המצטבר כ-63 מיליוני ₪, נמצאים בטיפול עורכי הדין למעלה מ-5 שנים. מתוכם 138 תיקים, בסכום מצטבר של 26.6 מליון ₪ מטופלים 7 שנים, שהיא תקופת ההתיישנות של תביעה אזרחית. בחלק מהתיקים הנמצאים אצל עורך הדין נמצוביץ, בוצעו על פי נתוני הדו"ח, רק הליכים ראשוניים לגבייה, כגון "מכתב דרישה נשלח", "טרם נמסרה אזהרה", "מכתב התראה", "בהמתנה לפתיחת תיק הוצל"פ".

10.3 מדגם הביקורת

במסגרת הביקורת התבקשו הסברים למדגם של תיקים הנמצאים בטיפול משפטי מעל 5 שנים, בדבר הפעולות שבוצעו בשנתיים האחרונות וסטטוס הטיפול הנוכחי. בשלב הראשון התבקשו עו"ד לפרט את סטטוס הטיפול בחובות אלו ואת הפעולות שיש בדעתם לנקוט. בשלב השני התקבלה תגובת המחלקה. להלן ממצאי בדיקתנו המפורטים בגוף הדו"ח:

- חלק מהחובות נמצאו בסטאטוס של "ממתין לתשובה", "מכתב דרישה/התראה וכד', במשך שנתיים לפחות, בעקבות הביקורת חלק מהחובות הועברו למחיקה.

- במרבית התיקים לא בוצעה פעולת גביה או שאין תעוד לפעולה כזאת בשנתיים האחרונות.
- בחלק מהמקרים הליכי הגביה מוצו משפטית, למרות זאת התיקים מצויים בקוד טיפול עו"ד.
- נמצאו מקרים בהם חסר מידע בסיסי לטיפול משפטי עקב מעבר התיק בין עו"ד.
- מימצאים אלו מדגישים את הצורך בטיוב הנתונים על תיקים בטיפול משפטי באופן שמאפשר בקרה אפקטיבית על ההליכים המשפטיים בתיקים.

המלצות

- לטייב את נתוני החובות בטיפול משפטי באופן שישקפו את סטטוס החוב העדכני ויאפשרו בקרה על התקדמות בגביית החוב.
- לבצע בקרה שיטתית רבעונית במיוחד בתיקים שהטיפול בהם מתמשך שנים ולעגן זאת במסגרת פורמלית של נהלי עבודה.

טיפול משפטי ביתרות חוב גדולות .11

כללי 11.1

במסגרת הביקורת נבחן הטיפול המשפטי ביתרות חוב גדולות, היתרות אותרו במערכת האוטומציה בקוד טיפול של עו"ד נימצוביץ ועו"ד בן יעקב.

מימצאים 11.2

ראשית נציין לחיוב, כי מדי שנה נדונות יתרות החוב הגדולות עם הגזבר, בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים (אגף הכנסות, משרדי עורכי הדין, חברת הגבייה). ההחלטות העיקריות מתועדות בפרוטוקולים. במסגרת הביקורת נבחר מדגם של 10 תיקים בעלי יתרות חוב גבוהות לגביהן נדרש הסטטוס למועד הביקורת. הסטטוס הנוכחי נבחן ביחס לדיווחים שהועברו לגזבר העירייה בנובמבר 2018 והפרוטוקולים של הדיונים שהתנהלו במהלך השנים 2018 – 2019. זאת לצורך בחינת ההתקדמות בתיקים במהלך השנים 2018-2020 ובדיקת ציות להחלטות שהתקבלו בעניינם. הבדיקה העלתה כי ניכרת התקדמות ברוב התיקים וקיים מעקב על הצעדים שנקטים.

איתור חייבים .12

כללי 12.1

החוזה עם משרדי עו"ד קובע כי חלק מהשרותים אותם מספקים עו"ד הינו איתור חייבים, סעיף 8'ג קובע כי על עו"ד "להעמיד עובד קבוע משרדו אשר יגיע למחלקת הכנסות העירייה...לפחות אחת לשבוע...לשם...איתור חייבים". איתור חייבים יכול להתבצע באמצעות חוקרים באישור מראש במקרה בו שאר אמצעי האיתור לא צלחו.

ממצאים

במסגרת הביקורת התבקשו עו"ד להעביר אסמכתאות לניסיונות האיתור שבוצעו במשך השנים 2017-2019 לגבי מידגם של תיקים בעלי סטטוס "לא אותר", או "ת"ז שגויה". בדיקתנו העלתה כי, גם בחובות בהיקף כספי גדול יחסית – לא נשלח חוקר. נמצאו מקרים לגבהן לא בוצעו פעולות איתור או פעולה אחרת בתיק במשך שנתיים ולמעלה, במקרים בהם עו"ד אינו רואה טעם בפעולות איתור נוספות ראוי היה להחזיר תיקים אלו לטיפול העירייה ו/או חוות דעת למחיקה.

המלצות

- **לגבש מדיניות בכל הקשור לפעולות חקירה לצורך איתור החייב ו/או זכויותיו בנכסים. זאת בכדי לסייע בהעמקת הגבייה ובהגברת כוח ההרתעה, ובכפוף לאישור פרטני של העירייה (שכן פעולות אלו כרוכות בהוצאה כספית).**
- **לערוך מעקב כי תיקים בסטטוס "לא אותר", "תעודת זהות שגויה" וכיו"ב מטופלים כראוי על ידי עורכי הדין ונעשות פעולות בעניינם (לרבות החזרת התיק לעירייה, ו/או העברה לחובות מסופקים/ אבודים).**

בעניין מעקב אחר ליקויים, הבהיר **המבקר, מר הררי** כי צוות מעקב לתיקון ליקויים הוציא פרוטוקול ודיווח הנתונים לועדת הביקורת, כך שאם קיימים ליקויים שלא תוקנו/בוצעו הפעולה של הצוות אמורה להשלים את מה שלא בוצע.

המנכ"ל, עו"ד אהוד לזר סיכם הדו"ח ואמר כי הנושאים שהועלו ע"י ועדת הביקורת הינם חשובים, גם אם נתגלעו מחלוקות על ניסוחים עבודת הוועדה חשובה ותורמת לעירייה. אמר כי כצוות תיקון ליקויים מאמצים את כל המלצות והערות הוועדה שנאמרו בדו"ח, מתוך חשיבה כי הדברים נכונים וראויים לבדיקה. הוסיף כי אין ארגון החף מטעויות או מליקויים, ותמיד יש לחתור למיידה ולהפקת לקחים. הודה לצוות תיקון ליקויים, לוועדת הביקורת על העירנות, הגמישות והיכולת לייצר סדר יום רלבנטי ונכון עבור העירייה. הודה למבקר ולצוותו, אמר כי הדו"ח שהופק הינו יצירה רצינית ויסודית המאפשרת להתבונן בצורה ממוקדת בארגון, במורכבותו ובאתגרים שהוא מזמן.

הגב' כץ, יו"ר ועדת הביקורת ביקשה לסכם ולומר כי חברי הוועדה אימצו את כל המלצות המבקר ועוד מס' המלצות שהוספו ע"י הוועדה. אמרה כי גישת חברי הוועדה ככלל היא להיות קשובים לכל הצוות המקצועי, להסבריהם ולטיעוניהם תוך כדי דיון. המטרה היא- לשפר, לתקן ולדייק מה שניתן באמצעות הכלי הזה שנקרא צוות המבקר. הודתה למבקר העירייה ולצוות משרדו, לחברי ועדת הביקורת, למנכ"ל ולכל העוסקים במלאכה על עבודה מורכבת בתקופה לא קלה של הקורונה.

רה"ע, מר משה פדלון ציין כי כראש הרשות מכבד ומוקיר את מוסד הביקורת, שהרי מדובר בכספי ציבור וכי יש לשמור על כספים אלו. הביע תודה למבקר העירייה מר ירון הררי וצוותו על העבודה המקצועית, האיכותית, המצוינת והבונה בכתובת הדו"ח. הודה ליו"ר הועדה גב' כץ ולחברי הועדה על הדיונים היסודיים ומתן ההמלצות להנהלת העירייה, הודה למנכ"ל העירייה, לגזבר, ליועצת המשפטית, לרכזת הועדה, למנהלים והעובדים ששיתפו פעולה. אמר כי תהליך הביקורת הינו בעל חשיבות רבה בעירייה בתיקון ליקויים ובשיפור וייעול תהליכים, התובנות וההמלצות ישמשו את הנהלת העירייה לייעול המערכת ולשיפור. המטרה כרשות עירונית לתת לתושבים שירות מיטבי בכל תחומי העשייה.

(541) המועצה מחליטה לאשר פ"א ההמלצות כפי שפורטו לעיל.

הישיבה ננעלה

ראש העירייה:

רשמה: גב' רינה זאבי