

דו"ח ביקורת מספר 45 לשנת 2025

רחובות, תמוז, תשפ"ו

תוכן עניינים

1	דו"ח ביקורת מספר 45 לשנת 2025
4	הנדון: דוח מבקר העירייה מס' 45 לשנת 2025
5	תגובת ראש העיר
7	טבלת ממצאים והמלצות מרכזי מסגרת
9	טבלת ממצאים והמלצות תמיכות
12	טבלת ממצאים והמלצות התחשבנות הל"ר
15	טבלת ממצאים והמלצות רכש בחברה העירונית
17	טבלת ממצאים והמלצות מנהלי אזורים אגף חזות העיר
19	טבלת ממצאים והמלצות פיקוח על עבודות קבלניות
21	טבלת ממצאים והמלצות ארנונה
24	טבלת ממצאים מערך התשלומים והבקרה על הפעילות הבנקאית
26	טבלת ממצאים והמלצות אגרות תלמיד
28	ניהול מרכזי מסגרת
30	1. מבוא
34	2. ממצאים
47	3. סיכום והמלצות
50	תמיכות ומענקים
52	1. מבוא
53	2. ממצאים
79	3. סיכום והמלצות
83	התחשבנות מול החברה לפיתוח רחובות (ה.ל.ר.)
86	1. מבוא
89	2. ממצאים
107	3. סיכום והמלצות
110	רכש והתקשרויות בחברה העירונית רחובות לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (חל"צ)
111	תוכן עניינים
113	1. מבוא
115	2. ממצאים
126	3. סיכום והמלצות
131	מנהלי אזורים אגף חזות העיר
133	1. מבוא
135	2. ממצאים
147	3. סיכום והמלצות

151.....	נספח 1 – תכנית עבודה לדוגמא למפקח
153	פיקוח על עבודות קבלניות.....
154.....	תוכן עניינים
155.....	1. מבוא
158.....	2. ממצאים
172.....	3. סיכום והמלצות
177.....	נספח מספר 1 -הצעה לנוהל בחירת מפקח לפרויקטים עירוניים
179	ארנונה – אסדרה, הטלה ומתן הנחות.....
181.....	1. כללי
184.....	2. ממצאים
208.....	3. המלצות
212	מערך התשלומים והבקרה על הפעילות הבנקאית בעיריית רחובות.....
213.....	תוכן עניינים
214.....	1. מבוא
220.....	2. ממצאים
231.....	3. סיכום והמלצות
240.....	4. נספחים
244	אגרות תלמידי חוץ.....
246.....	1. מבוא
250.....	2. ממצאים
270.....	3. המלצות

לכבוד

ראש העירייה

עו"ד מתן דיל

נכבדי ראש העיר,

הנדון : דוח מבקר העירייה מס' 45 לשנת 2025

הנני מתכבד להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2025, בהתאם להוראות סעיף 170 ג' (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

הדוח כולל ממצאים והמלצות אשר עלו מבדיקות שבוצעו במהלך השנה בתחומים שונים בפעילות העירייה והחברות העירוניות, בהם נושאי ניהול, כספים, רכש, התקשרויות, שירות לתושב ועוד.

עבודת הביקורת התבססה על הוראות הדין, תקנות, נהלים והנחיות, וכן על מידע מקצועי, משפטי וספציפי שנאסף במהלך הבדיקה, תוך המשך פיתוח ושכלול כלי הביקורת.

הדו"חות המסכמים הועברו בסמוך להשלמתם, והם כוללים ממצאים והמלצות לתיקון ואו שיפור. חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך עבודת הביקורת, ואחרים מצויים עדיין בהליכי בחינה וטיפול.

לאחר קבלת הערותיך והשלמות ככל שידרשו, יעודכנו הדו"חות ויועברו לוועדה לענייני ביקורת, ובהמשך לאישור מליאת המועצה. לאחר מכן יועברו לצוות תיקון הליקויים, אשר ידון בדרכי הפעולה ובמועדים הנדרשים לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם.

ליישום המלצות הביקורת ולשיפור תהליכי העבודה בעירייה חשיבות רבה בקידום יעילות המערכות העירוניות. עבודת הביקורת מתבצעת בהתאם להוראות החוק, התקנות וההנחיות, תוך שמירה על המדיניות העירונית ועל קידום פעולות המיטיבות עם תושבי העיר.

מטרת הביקורת, כפי שהן מוגדרות בפקודת העיריות, הן לבחון היבטים של חיסכון והתייעלות, מקצועיות ואיכות השירות, תוך שמירה על תרבות ארגונית המבוססת על עקרונות של טוהר המידות, קיום החוק והמינהל התקין.

ברצוני לציין את שיתוף הפעולה של עובדי העירייה ואת מאמציהם לקידום יישום המלצות הביקורת וכן שלוחה תודתי לעובדי לשכתי על עבודתם המסורה, המקצועית ותרומתם החשובה לעבודת הביקורת.

בברכה,

נפתלי אקרמן

מבקר העירייה וממונה תלונות ציבור

העתק :

מר יניב מרקוביץ (עו"ד) – חבר המועצה ויו"ר הוועדה לענייני ביקורת

הגב' י. חליבה, מנכ"לית העירייה

חברי הוועדה לענייני ביקורת

תגובת ראש העיר

לכבוד

חברי מועצת העיר

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת העירייה לשנת 2025

אני מתכבד להגיש בפניכם את דוח הביקורת השנתי לשנת 2025, אשר נערך על-ידי מבקר העירייה בהתאם להוראות פקודת העיריות.

הדוח עוסק במגוון תחומים הנוגעים לפעילות הרשות המקומית, ובהם מינהל, כספים, רכש, תשתיות, שירותים לתושב וניהול מערכות מידע.

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי עבודה, נבדקה עמידה בנהלים ונבחנה פעילות היחידות גם בהיבטים של יעילות, תקינות, שקיפות ושמירה על טוהר המידות.

כמשרתי ציבור חלות עלינו אמות המידה הגבוהות ביותר של מנהל תקין, יושרה והגינות. עקרונות אלו מהווים יסוד מרכזי לפעילות הציבורית ולשמירה על אמון הציבור במוסדות הרשות.

כראש הרשות, אני רואה בעבודת הביקורת כלי חשוב לשיפור מתמיד של עבודת העירייה, לחיזוק מנגנוני הבקרה הפנימית ולהבטחת ניהול תקין ואחראי של משאבי הציבור.

הנהלת העירייה תלמד את ממצאי הדוח ותפעל לקידום יישום ההמלצות, בשיתוף פעולה עם מבקר העירייה ועם כלל יחידות הרשות.

תודתי למבקר העירייה ולעובדי לשכתו על עבודתם המקצועית והיסודית.

יישר כוח לכל העוסקים במלאכה.

בכבוד רב,
עו"ד מתן דיל
ראש העיר



טבלת ממצאים והמלצות מרכזי מסגרת

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	נהלים	היעדר נהלים כתובים לעניין עריכת מכרזי מסגרת	כתיבה ואימוץ נהלים	לאחרונה נכנס לתפקיד מנהל אגף מכרזים, התקשרויות, רכש אשר צפוי לתת מענה להמלצות הביקורת
2	2.2	תכנית רכש	תכנון לקוי של הצרכים והדרישות לצורך הכנה מיטבית של מכרזים	גיבוש מיטבי של צרכים ודרישות באופן שוטף יבטיח אפקטיביות מכרזי הרשות	ראה תגובה לסעיף 1
3	2.5	אומדן	פערים משמעותיים בין האומדן לבין ההצעות במכרז	הכנה מיטבית של האומדן להגברת אפקטיביות המכרז	ראה תגובה לסעיף 1
4	2.6	רכש ללא הסכם תקף	הזמנות לאחר סיום תוקף ההסכמים	הידוק הפיקוח והבקרה על רכש ללא הסכם תקף	הלשכה המשפטית מפיצה התראות בנוסף צפיה להיכנס תוכנת ניהול התקשרויות אשר תאפשר משלוח התראות על סיום תוקף חוזים, ערבויות וביטוחים וכן לבצע 'נעילה' של ספקים שפג תוקף ההסכם עימם.
5	2.7		אי מיצוי אפשרות הארכת חוזים	1. מעקב אחר סיום תוקף חוזים לצורך היערכות מיטבית 2. מיצוי אפשרות הארכת תוקף ההסכמים 3. הטמעת מנגנון אוטומטי להתרעה על סיום תוקף חוזה בגזברות	
6	2.8	רכש והזמנות	חוסר הקפדה על ביצוע רכש מזכיינים בחלוקה שוויונית	1. הידוק הפיקוח על חלוקה שוויונית של הזמנת עבודות ושירותים 2. הימנעות מתלות באספקה מזכיין אחד	מקובל ומטופל
7	2.9	רכש והזמנות	היעדר בקרה על הארכות הסכמים בצורה שוויונית	הקפדה על הנמקה לבקשת הארכת הסכמים חלקית	ראה תגובה לסעיף 1
8	2.10	תשלומים המשך	ביצוע רכש מספק שלא נבחר במכרז	הידוק הפיקוח אחר ביצוע רכש מזכיינים בלבד	מקובל ומטופל
9	2.11		שימוש לא תקין בהסכם מסגרת לביצוע רכש נוסף		

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
10	2.12	תשלומים המשך	היעדר בקרה על תשלום בהתאם לתנאי המכרז	הידוק הפיקוח והבקרה אחר תשלום בהתאם לתנאי המכרז	מקובל ומטופל

טבלת ממצאים והמלצות תמיכות

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.2.4	העסקת יועץ	חלק משמעותי מהבדיקות מתבצע ע"י היועץ החיצוני	הידוק הפיקוח אחר עבודת המפקחים והיועץ החיצוני	עבודת היועץ מאפשרת ייעול ומיקוד תהליכי העבודה
2	2.2.5		דו"חות היועץ חלקיים ואינם משקפים תמונת מצב מלאה	- מומלץ לקבוע חובת דיווח בפורמט מחייב, המבטיח עמידה בהוראות הנוהל, הכולל: - כלל הגופים הנתמכים - אישור ניהול תקין - שיעור הוצאות הנהלה - נתונים על תמיכות בעמותות ארציות	- קיימת בקרה על כלל מסמכי החובה (כגון: ניהול תקין, שיעור הנהלה וכלליות וכיוצ"ב) - הוקם מערך פיקוח במסגרתו מונו מספר מפקחים - יצאו כתבי מינוי למפקחים - מערכת המידע נמצאת בשלבי שיפור ופיתוח והיא צפויה לתת מענה להמלצות
3	2.2.6	תחשיבים	התשלום ליועץ מגלם גם שירותי תחשיב למרות שניתן לבצע במערכת המידע. אין בקרה על תחשיב היועץ	לקבוע מודל תחשיב במערכת המידע (אורגני)	- גזר העירייה אמון על ביצוע בקרה על התחשיב - מערכת המידע בשלבי שיפור ופיתוח ויפיקו הלקחים הנדרשים
4	2.3	נוהל עבודה	היעדר נוהל עבודה	קביעת נוהל המגדיר את תחומי האחריות של כל הגורמים המעורבים.	נקבע נוהל עבודה
5	2.4.1	מערכת מידע	אי ניצול המערכת ממוחשבת לנושא התמיכות ולניהול מידע עדכני	- על המערכת לשקף את המידע העדכני ביותר - יש להזין למערכת את כלל האסמכתאות	מערכת המידע בשלבי שיפור ופיתוח ויפיקו הלקחים הנדרשים
6	2.4.2		אי שימוש בפונקציית התראות	יש למצות באופן מלא את יכולות המערכת (לרבות התראות וכיוב"ז)	בוצעה הרחבה הדרגתית בפונקציית ההתראות
7	2.4.3		אי הזנת דו"חות ופרוטוקולים	יש להזין למערכת את כלל הדוחות והפרוטוקולים	מערכת המידע בשלבי שיפור ופיתוח ויפיקו הלקחים הנדרשים
8	2.4.4		חוסר הקפדה על אבטחת מידע	הקפדה על מתן הרשאות נפרדות למשתמשים השונים	ניתנה הנחייה לתיקון מיידי

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
9	2.4.5	מערכת מידע המשך	היעדר דוחות פיקוח	יש לעשות שימוש במערכת גם לצורך ניהול שוטף ולא רק לצורך הגשת בקשות	תוקן
10	2.4.6		היעדר יכולת הפקת דו"חות ניהוליים	יש להטמיע במערכת יכולת לחולל דוחות ניהוליים	מערכת המידע בשלבי שיפור ופיתוח ויופקו הלקחים הנדרשים
11	2.8.1	בקשות	צורך בתיקון הודעת מיאון אחריות	הוצעו שינויים למסמך	הנוסח נקבע ע"י הלשכה המשפטית
12	28.2		חוסר בקרה על שלמות הבקשה	הידוק הבקרה על שלמות הבקשה	- ישנה בקרה על שלמות הבקשה. - המערכת בשלבי פיתוח וצפויה לתת מענה נוסף. - קיים טופס עם רשימת תיוג
13	2.8.3		חוסר הקפדה על קבלת אסמכתאות בהתאם למתחייב	הידוק הפיקוח על קבלת אסמכתאות קבילות	תוקן
14	2.8.4		תמיכות למרות עמידה חלקית בתבחינים	העמקת הבדיקות של הבקשות	תוקן
15	2.9	תצהיר	חוסר אפקטיביות הסנקציה בתצהיר	התניית השבה הכוללת נקיטה בצעדים משפטיים	הנוסח נקבע ע"י הלשכה המשפטית
16	2.10.1	פיקוח	מספר פקחי התמיכות נופל מהתקן	העסקת מפקחים כנדרש בתקן	הוקם מערך פיקוח במסגרתו מונו מספר מפקחים
17	2.11.1		ליקויים בדוח כללי פיקוח על עמותות	1. על הטופס לכלול את כל הפרטים הרלוונטיים. 2. יש להוסיף מקום לחתימת הפקח. להוסיף מקום להצגת מהם תוצאות הבדיקה.	ניתנה הנחייה לתיקון מיידי
18	2.11.2		דוח פיקוח על עמותות דת וחינוך - היעדר בקרה על מילוי חווי"ד	3. הטמעת בקרה למילוי חוות הדעת	תוקן
19	2.11.3		היעדר בקרה על חתימת ההצהרה ומילוייה	הטמעת בקרה למילוי כל הפרטים הנדרשים חובת חתימת הפקחים	תוקן

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
20	2.11.4	דוחות פיקוח ממצאי ביקורת	אין גיבוי לדוחות הפיקוח	תיקן הדו"חות במערכת	מערכת המידע בשלבי שיפור ופיתוח ויפיקו הלקחים הנדרשים
21	2.11.5	דוחות פיקוח ממצאי ביקורת המשך	היעדר בקרה לשימוש בדוחות פיקוח בדיונים על תמיכות	על ועדת תמיכה לבסס החלטותיה בין היתר, על דוחות פיקוח	הנתונים לרבות דו"חות פיקוח יובאו בפני ועדת תמיכות
22	2.11.6		אין זיקה בין דו"חות הפיקוח להעברת התמיכה	התניית המשך תשלום פעימות בקבלת דוחות פיקוח תקינים	הנתונים לרבות דו"חות פיקוח יובאו בפני ועדת תמיכות בוצע עדכון של נוהל תמיכות והנתונים נשקלים ע"י ועדת תמיכות
23	2.12.1		תמיכות בעמותות שפועלות מחוץ לרחובות ללא בדיקה ביחס לתרומה המקומית	הידוק הפיקוח	
24	2.12.2	ממצאי ביקורת	מתן תמיכות לעמותות ללא אישר ניהול תקין	הידוק הפיקוח	תוקן
25	2.12.3	ממצאי ביקורת קיזוזים	תמיכה בעמותות עם שיעור הוצאות הנהלה המונע תמיכה	הידוק הפיקוח	בוצע עדכון של נוהל תמיכות והנתונים נשקלים ע"י ועדת תמיכות
26	2.12.4		היעדר בקרה על מילוי מספר משתתפים בבקשות לתמיכה	הידוק הפיקוח	תוקן
27	2.12.5		ישיבות דת – אי הגשת תצהירים	הידוק הפיקוח	תוקן
28	2.12.6		היעדר בקרה על שימוש בכספי התמיכה	הטמעת מעקב	בוצע הרחבה משמעותית של מערך הפיקוח
29	2.13		אי הפחתת דמי שימוש מהתמיכות	הגברת התיאום מול אגף נכסים לצורך קיזוז	הוגבר התיאום ושיתוף הפעולה עם אגף נכסים ושכירויות
30	2.14	קיזוזים כפל תמיכה	העברת תשלומים לחייבים	סינון מיטבי של הבקשות ופסילת בקשות של גופים חייבים	בעקבות אכיפה משמעותית בוצעה גבייה משמעותית מחייבים
31	2.15		היעדר בקרה למניעת כפל תמיכות	בדיקה ואיתור בקשות מגופים נוספים (ממשלתיים ועירוניים) בפרט בעמותות פעילות במספר רשויות	תוקן

טבלת ממצאים והמלצות התחשבות הל"ר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	דו"חות	היעדר דוח שנתי לריכוז התחשבות בין ה.ל.ר לעירייה	הפקת דו"חות לצורך התחשבות: • חיובים שהופקו • תקבולים • יתרות פתוחות • סיכום כולל • קיזוזים הדדיים • מחלוקות שטרם הוכרעו. • הסכמים (פריסת תשלומים או הסדרי גביה)	יופקו דו"חות בקרה תקופתיים
2	2.2	בקרה תקציבית ברמת פרויקט	היעדר מעקב תקציב מול ביצוע בפרויקטים הנדסיים	הידוק המעקב והבקרה לביצוע בהתאם לתקציב	החברה נמצאת בעיצומו של תהליך של מעבר סדור לניהול פרויקטלי, תקציבי וניהולי של כלל פעילותה.
3	2.3	חיוב בחסר	חיוב העירייה בחסר ביחס לעלויות בפועל	הקפדה על חיוב העירייה בהתאמה לתשלומים שבוצעו בפועל	
4	2.4	בקרה על הכנסות מהעירייה	היעדר הקבלה בין הכנסות להוצאות ברמת פרויקט	הידוק המעקב להבטחת התאמה בין הוצאות לחיובי העירייה.	יופקו דו"חות בקרה תקופתיים
5	2.5	רישום תקבולי העירייה	היעדר שיוך חד-חד ערכי לפרויקט של העברות כספיות מהעירייה לה.ל.ר	הידוק הבקרה לשיוך נאות של הכספים לפי פרויקט	
6	2.6	הכנסות מ. השיכון	אי העברת התשלום ישירות להל"ר כנדרש בהסכם	נדרש להעביר את התשלומים ישירות להל"ר	תוקן
7	2.7	מזכרי התקשרות	אי הקפדה על תיעוד של מזכרי התקשרות	הוצאת צו התחלת עבודה מותנית במזכר התקשרות חתום כנדרש	הוסדר הליך הפקת מזכרי התקשרות והוא צפוי להתבצע בצורה דיגיטלית.
8	2.8		ליקויים בהכנת מזכרי התקשרות	הקפדה על שלמות ותקינות מילוי המזכר	
9	2.9	דמי ניהול	1. היעדר שיעור תקורה קבוע בפרויקטים 2. היעדר בקרה על קביעת העמלה	1. אין לאפשר שינוי בדמי ניהול במהלך הפרויקט 2. יש לקבוע דמי ניהול קבועים	תוקן. הוסכם על דמי ניהול אחידים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
10	2.10	בקרת תשלומים	היעדר פרוט לכמויות ומחירים בחשבוניות	הידוק הפיקוח על אישור חשבוניות	ר' תגובה לסעיף 2.2
11	2.11		היעדר בקרה על שינויים ותוספות	קביעת נהלי עבודה	תוקן. נקבעו נהלים והנחיות להידוק הבקרה
12	2.12		1. היעדר בקרה אפקטיבית על אישור חשבוניות חריגים 2. היעדר בקרה למניעת חריגה מתקציב הפרויקט	הידוק הבקרה על אישור חשבוניות לתשלומים החורגים מהתכנון או מהאישור המקורי	
13	2.13	גביית חובות ארנונה	חוסר בהירות ביחס לעמלת ה.ל.ר בשל לקונה בהסכם	על ההסכם לקבוע כללים ודוחות שיש להגיש לעירייה.	הל"ר חדלה לעסוק בנושא
14	2.14	תשלומים להל"ר	חיוב כפול בהתחשבוניות שהגישה ה.ל.ר לעירייה	על העירייה להדק את הפיקוח והמעקב על אישור תשלומים להל"ר	הליקויים תוקנו והופקו הלקחים הנדרשים
15	2.15	רשות החנייה	1. עמלה גבוהה מהמקובל בגין שירותי גביית חנייה (21%) 2. העירייה נושאת בהוצאות של חלק מעלויות התפעול	נדרש לקזז את שכר עובדי הל"ר המקבלים שכרם מהעירייה	מתכונת הפעילות המתבצעת ע"י רשות החנייה אל מול העירייה ו/או הל"ר תיבחן מחדש בהתאם להנחיות מ.הפנים וסמכויות התפעול
16	2.16		אי הגשת דיווחים כנדרש בגין גביית חנייה	הקפדה על העברת דו"חות כנדרש בהסכם: 1. דוח תקבולים מפורט אודות גביה דמי חניה באמצעות הטלפון הסלולארי. 2. דוח תקבולים מפורט בגין קנסות החניה כולל יתרות חוב להמשך טיפול.	
17	2.17		1. תשלום שכר עובדים והוצאות רכב של עובדי אגף חנייה ללא הסכם 2. היעדר בקרה לזקיפת שווי לשימוש רכבים 3. היעדר בקרה לשימוש פרטי ברכבים	הסדרת נושא שכר ושימוש ברכבים	
18	2.18	שילוט ואיכות הסביבה	היעדר דוחות המהווים בסיס לעמלה בגין שירותים בתחום	קבלת דו"חות לצורך ביצוע הביקורת	הדו"חות יועברו

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
19	2.19	איכות הסביבה	חיוב עמלה בשיעור הגבוה מזה שנקבע בהסכם בגין קנסות איכס"ה	יש לחייב עמלה 15% ולא 21% כפי שמחויב בפועל.	יתוקן

טבלת ממצאים והמלצות רכש בחברה העירונית

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	תכנית רכש	היעדר תוכנית רכש	הכנת תוכנית עבודה לרכש	המלצה מקובלת. נכתב נוהל חדש שמשקף את הביקורת
2	2.2	נהלי עבודה	היעדר נהלים והנחיות עבודה	גיבוש נהלי עבודה	בוצע
3	2.3		היעדר הגדרת ותאור תפקיד	קביעת הגדרות תפקיד (מסגרת אחריות וסמכות)	בוצע
4	2.4	אבטחת מידע	ליקויים באבטחת מידע והיעדר הפרדת תפקידים	הפרדת תפקידים	בוצע
5	2.5		הרשאות עודפות לעובדים	1. מדיניות הרשאות במערכות המחשב 2. הטמעת מנגנון לניהול ההרשאות	בוצע
6	2.6	מאגר ספקים	היעדר מאגר מאושר של קבלנים, ספקים ונותני שירותים	הקמת מאגר מאושר של נותני שירותים	המלצה מקובלת. יטופל
7	2.7	מאגר ספקים	אינדקס נותני שירותים - אינו מטיב	טיוב אינדקס ספקים	מיושם
8	2.8	מאגר ספקים	אין מידע מרוכז לגבי נותני שירותים ואין תיקי ספקים	שמירת ניירת ומסמכים חשובים מנותני שירותים	קיימת תיקייה לכל ספק שעבר מכרז בחברה העירונית. לא נדרש שמירת מלוא החומרים לספק שלא נדרש למכרז. (רק חומרים הנדרשים לפתיחת ספק בלבד)
9	2.9		חוסר הקפדה על גיוון בספקים (בפניות להצעות מחיר)	1. הידוק הפיקוח והבקרה על הקמת ספק חדש במערכת 2. הקפדה על ריענון תקופתי של המאגר	המלצה מקובלת, מיושם
10	2.10		אי ביצוע הערכת קבלני משנה וספקים	ביצוע הערכות ספקים וקבלני משנה	מיושם בפעול. לא מתבצע הארכת התקשרות לספק ששביעות הרצון לגביו נמוכה.
11	2.11		רכש ללא הליך מכרזי וללא הסכם	רכש על בסיס מכרזים פומביים בהתאם לחוק	בוצע. נכתב נוהל חדש שמשקף את הביקורת

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
				הידוק הפיקוח על הקמת ספק חדש	מיושם
12	2.12	מאגר ספקים המשך	אי כינוס ועדת מכרזים	כינוס ועדת מכרזים	מיושם
13	2.13		אי ניהול הליך תקין למתן פטור ממכרז וספק יחיד	קביעת ספק יחיד או מומחה בתחומו בהתאם לחוק	מיושם
14	2.14		הימנעות מקיום מכרזי מסגרת	שימוש במכרזי מסגרת	מיושם
15	2.15.1		1. פנייה לקבלת הצעות מחיר בעל פה 2. אי שימוש בטופס פניה אחיד	פניה למציעים בכתב בלבד	מיושם
16	2.15.2		היעדר תיעוד למועד קבלת כל אחת מההצעות	תיעוד מובנה למועד קבלת הצעות מחיר	מיושם
17	2.15.3		היעדר מאגר יועצים	הקמת מאגר יועצים	לא רלוונטי – יועצים של החברה מגובים בחוזה
18	2.16	בקרה	אי שמירת תעודות משלוח	איסוף ותיוק תעודות משלוח	מיושם
19	2.17		הזמנות רכש פתוחות משנים עברו	סגירת הזמנות רכש פתוחות	מיושם
20	2.18	מניעת הונאות ומעילות	היעדר קוד אתי לעובדים	הטמעת קוד אתי	בוצע

טבלת ממצאים והמלצות מנהלי אזורים אגף חזות העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	תכניות עבודה	היעדר תכנית עבודה	קביעת ת. עבודה והנחיות סדורות למנהלי האזורים	1. מתקיימות ישיבות עבודה שבועיות בנושא. 2. מתבצעת הכנת תכנית עבודה מסונכרנת לניקיון וגינון של כל רחוב והצגתה ב-GIS
2	2.2	כוח אדם	היעדר הכשרה מקצועית למנהלי אזורים	הכשרות למנהלי אזורים בכניסה לתפקיד והשתלמויות ו/או ימי עיון תקופתיים	1. נערכת לעובדים הכשרה אחת לשנה ונמסר על הדרכה בנושא בטיחות. 2. בעקבות הביקורת ייבחנו נושאי הדרכה נוספים למנהלי אזורים. 3. נערכות פעילות להעצמת תפקיד מנהלי האזורים ואחריותם הכוללת לשטחים עליהם הם מופקדים.
3	2.3		היעדר אסמכתאות על ביצוע הכשרות	הקפדה על תיעוד אסמכתא לביצוע הכשרות	האגף יקפיד על שמירה ותיוק אסמכתאות להדרכות
4	2.4	קבלנים	היעדר מדדי בקרה מוגדרים לבחינת עבודת קבלני הביצוע	קביעת מדדי ביצוע	ראה תגובה לסעיף 2.1 מצלמות בתחנת המעבר אמצעי בקרה אלקטרוניים על המשאיות וחיבור למוקד מפקח
5	2.5	בקרה ופיקוח	היעדר תיעוד של עבודת מנהלי האזורים	הידוק ותיעוד הפיקוח והמעקב אחר פעילות מנהלי אזורים	
6	2.6		היעדר מנגנון פיקוח שיטתי שוטף על עבודת מנהלי אזוריים	שימוש בתוכנה ייעודית	
7	2.7		היעדר שימוש בתוכנות ייעודיות	קביעת מדדי ביצוע הניתנים לכימות	
8	2.8		היעדר מדדי ביצוע ברורים לבחינת איכות עבודת מנהלי אזוריים		המוקד יידרש לבצע בקרה על איכות מנהלי אזוריים באמצעות קביעת פרמטרים מדדיים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
10	2.9	מוקד	אפשרות סגירת פניות ללא פירוט על אופן הטיפול או עילת הסגירה	יש להרחיב את אפשרויות המענים <u>המובנים</u> שבאפשרות המטפלים לשלוח	1. יהודק הפיקוח והבקרה על סגירת פניות באמצעות המוקד. 2. כל סגירה מלווה בתמונה
11	2.10		העדר תהליך הפקת לקחים מסקר שביעות רצון מהתושבים	הטמעת הליך הפקת לקחים	ייערך שינוי בתהליכי העבודה מול האגפים במסגרתו יופקו הלקחים הנדרשים
12	2.11	שיתופי פעולה	אי מיצוי פוטנציאל מעבודת מנהלי האזורים	מיקסום והעצמת תפקיד מנהלי האזורים	יבוצע עדכון להגדרת תפקיד מנהלי האזורים. התפקיד יועצם באופן שיגביר את אחריותם על כלל ההיבטים במרחב הציבורי
13	2.13	תחנת מעבר	העדר נתונים על איוש המשמרות בתחנת המעבר	הידוק הפיקוח והמעקב	מתבצע רישום ידני של עובדים / עובדי קבלן (לרבות בתחת המעבר). האגף נדרש להקפיד על שמירת לוח זמנים המפרט את תכנית העבודה ביחס לאישור המשמרות <u>בפועל</u> .

טבלת ממצאים והמלצות פיקוח על עבודות קבלניות

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הל"ר
1	2.1	נהלים	היעדר נוהל ברור לבחירת מפקח	קביעת נהלים "המתרגמים" את חוזרי המנכ"ל למבנה הארגוני הספציפי	החברה פועלת בהתאם לקבוע בחוזרי מנכ"ל ואין כל חובה בדין לגיבוש נוהל נוסף
2	2.2	תיעוד פרוטוקולים	חוסר הקפדה על תיעוד פרוטוקולים לבחירת מפקח לפרויקט (מתוך המאגר)	הקפדה על תיעוד	תוקן. כיום החברה מקפידה על ניהול ושמירת פרוטוקולים מסודרים
3	2.3	בחירת ספק מהמאגר	1. אי ביצוע הליך מכרזי לבחירת מפקחים 2. היעדר אישור ועדת התקשרויות לבחירת ספק מהמאגר	1. נוכח היקפי ההתקשרות המשמעותיים, (מיליוני ₪) ראוי ורצוי להבטיח שוויון, תחרותיות ושקיפות ולבחור ספקים בהליך מכרזי 2. הקפדה על בחירת ספק לאחר אישור ועדת התקשרויות	אין חובה בדין לקבל שירותי פיקוח בהליך מכרזי החברה פועלת בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים
4	2.4	היעדר קריטריונים לחלוקת עבודה בין המפקחים השונים	היעדר קריטריונים לחלוקת עבודה בין המפקחים השונים	1. קביעת קריטריונים להבטחת שוויוניות חלוקת עבודות. 2. קביעת כללים למניעת העסקת אותו גורם מקצועי במספר מסלולי התקשרות במקביל (הן ישירות והן בקבלן משנה). 3. ניתן לקבוע בקריטריונים את השיקולים שהוצגו בתגובת הל"ר (מקצועיות / זמינות / מחיר וכיוב"ז) 4. הגברת השקיפות ביחס להליך בחירת הספקים.	1. תהליך בחירת מנהלי פרויקטים/מפקחים מבוסס על שיקולים מקצועיים, מידת התאמה לפרויקט הספציפי, ניסיון ייחודי נדרש, זמינות ומומחיות. 2. במקרים מסוימים הליך הבחירה מבוסס על בסיס הצעת מחיר בלבד. 3. החברה משקיעה מאמצים לעמוד בעקרון השוויון ולהבטיח פניות למגוון נותני שירות.
5	2.5	בחירת מפקחים	כפל התקשרות עם אותו גורם מקצועי בתפקידי פיקוח בפרויקטי הל"ר		
6	2.6	חוסר שוויוניות בחלוקת העבודות	חוסר שוויוניות בחלוקת העבודות		
7	2.7	היעדר תיעוד לאופן חלוקת העבודה	היעדר תיעוד לאופן חלוקת העבודה		
8	2.8	הסכמים	חוסר הקפדה על עריכת הסכמי התקשרות עם מפקחים	1. קביעת מדיניות מחייבת 2. הטמעה במערכות מידע 3. סטנדרטיזציה של חוזים ותהליכים 4. הגדרת סמכויות ואחריות 5. טיפול במקרי חירום	תוקן. כיום החברה מקפידה על כך.
9	2.9	בקרה ופיקוח	היעדר תיעוד לקיום בקרה על איכות עבודת המפקחים	בקרת איכות ובחינה שוטפת של תפקוד מנהלי הפרויקטים וקיום תיעוד לבקרה כאמור	בקרת איכות על עבודת המפקחים מחייבת השקעת משאבים שאין בידי החברה.

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הל"ר
10	2.10		היעדר קריטריונים לבחינת איכות עבודת המפקחים (עמידה בלוח, איכות העבודה, בטיחות ועוד)	בקרת איכות תתרום להוזלה בשל שיפור עבודת הפיקוח	לאור המלצות הביקורת, החברה תשקול גיבוש נוהל מוסדר לבקרת איכות עבודת המפקחים
11	2.11	ביטוח	היעדר הקפדה על קבלת אישור קיום ביטוחים למפקחים	הטמעת בקרה לדרישת אישורי ביטוח	החל משנת 2025 החברה מקפידה לקבל נספח אישור קיום ביטוחים מטעם מנהל הפרויקט/מפקח, חתום על ידי החברה המבטחת וזאת טרם קידום הסכמים לחתימת מורשי החתימה של החברה.
12	2.12	ערבויות	היעדר דרישה להצגת ערבות בנקאית, (גם בפרויקטים בהיקף מעל מיליון ₪)	לבחון דרישת ערבות בנקאית ממפקחים והטמעת בקרה לקבלתה	1. אין חובה בדיון, ואף לא בהוראות תכ"ס, לדרוש ערבות ביצוע ממפקח 2. במקרים בהם נדרש הדבר מקצועית ותפעולית – החברה דרשה וקיבלה ערבויות, בהתאם להוראות הדיון ולניהול סיכונים סביר.
13	2.14	שכר מפקח	ניגוד עניינים מובנה בשכר המפקחים (נגזר מסך התשלומים לקבלן ובהתאם להתקדמות התשלומים לקבלן)	בחינת שיטות תגמול שמצמצמות ניגוד עניינים	1. בטרם כל התקשרות עם מפקח/מנהל פרויקט, נבחן מנגנון התגמול המתאים. 2. המודלים הקיימים עומדים בהוראות הדיון ואף משקפים את הנהוג בפרקטיקה בשוק העבודות ההנדסיות המאפשרות תשלום שכר טרחה למפקחים על בסיס אחוז מהפרויקט 3. החברה תבחן את המלצת הביקורת

טבלת ממצאים והמלצות ארנונה

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת מנהל האגף
1	2.1	נהלים	היעדר נהלי עבודה	קביעת נהלים ומדיניות	קיימים נוהל למתן הנחות ומתן הנחות רטרואקטיביות. בכוונת האגף לכתוב נהלים נוספים
2	2.2.2	שוברי תשלום	אי הוספת הודעה בשוברי ארנונה בנוגע להודעת חוב או יתרת זכות	הטמעת התוספת הנדרשת בשוברים	הוטמע החל מחודש מרץ 2026
3	2.3	אתר העירייה	הצגת מידע בלתי מעודכן באתר האינטרנט העירוני	עדכון המידע המוצג באתר בהתאם לצו העירוני העדכני	ההערה מקובלת ותיושם
4	2.4	מידע ניהולי	קושי בבקרה ובדיווח בשל קידוד לא מובחן	איחוד או הבחנה ברורה בין קודים בעלי מהות דומה	טופל
5	2.5	הנחות	היעדר הגדרת זמני טיפול	קביעת זמני תקן (SLA) לטיפול בבקשות הנחות	לאור החשיבות שמייחס ראש העיר לנושא השירותיות, גייסה העירייה יועץ שירות אשר יוביל את קידום תחום השירות ויטפל בכלל ההיבטים הקשורים לשירות השירות לתושב, בין השאר בכל הנוגע בקביעת זמני טיפול מחייבים לתהליכי העבודה השונים. בשלב הראשון יתמקד היועץ בפעילות המוקד העירוני, ובשלב השני יורחב ליווי לאגף המיסים, במטרה להטמיע תהליכי שירות, לשפר את חוויית התושב ולחזק את איכות השירות הניתן.
6	2.6	הנחות ע"פ דין	אי ביצוע ביקורת פקח בניגוד לנוהל	1. הקפדה על ביקורת פקח בהתאם לנוהל 2. לבחון בדיקה יזומה מצד העירייה של נכסים בעלי שטח חריג במטרה לבחון את מספר המתגוררים והשימוש שנעשה בנכס	1. ככל לא מחויב בחוק לבצע ביקורת לצורך הנחת ארנונה, זה נוהל פנימי שלנו שלעיתים בשיקול דעת מנהל לא נשלחת ביקורת גם לנכסים גדולים : 2. הנוהל יחודד לגבי סוגי הנחות רלוונטיות לבדיקה. 3. מתבצע בפועל
7	2.9.1	הנחה לזכאים לסיעוד	מתן הנחות ארנונה בשיעור המרבי ללא הפעלת שיקול דעת דיפרנציאלי	על מועצת העיר לשקול הטמעת מדרג או שיקול דעת במתן שיעור ההנחה ושטח הזכאות, על מנת לאזן בין מתן סיוע לזכאים לבין שמירה על הכנסות העירייה.	מדובר בהחלטת מועצה שמאושרת כל שנה במסגרת צו הארנונה העירוני ולא נתון לשיקול דעת האגף.

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת מנהל האגף
8	2.9.2	הנחה לזכאים לסייעוד	אי מיצוי זכאות יזום לזכאי גמלת סיעוד	מיצוי זכאות יזום לזכאי גמלת סיעוד	בשנת 2026 האגף החל בביצוע הארכות אוטומטיות למתן הנחות וביצע לכ-3000 נישומים הארכות אוטומטיות.
10	2.10	הנחות ע"פ מבחן הכנסה	מתן הנחה ללא אסמכתאות	הקפדה על דרישה ותייעוד אסמכתאות	המלצת הביקורת כבר מיושמת
11	2.11.1	ועדת הנחות	אי עדכון חברי ועדת הנחות למרות חילופי גברא	כתב מינוי מעודכן	סעיף 149ד לפקודה קובע מיהם חברי הועדה ואין צורך בהוצאת כתב מינוי עדכני
12	2.12.1		היעדר פרטים מזהים של הגורמים החותמים על החלטת ועדת הנחות	שימוש בפרוטוקול מובנה המאפשר זיהוי החתומים	מקובל. הוחל בציון שמות החותמים תחת החתימה
13	2.12.2		היעדר נוהל וועדת הנחות	קביעת נוהל המגדיר את פעילות הוועדה, בין היתר : • תדירות התכנסות. • תבחינים למתן הנחות • תבחינים וקריטריונים מנחים, ברורים ואחידים • תיעוד והנמקות • אופן בחינת הבקשות במסגרת ערעור	ייקבעו נהלי עבודה
14	2.12.3		היעדר תיעוד מועדי התכנסות ועדת הנחות	הקפדה על ניהול פרוטוקול מובנה	ההמלצה מיושמת
15	2.12.4		אי השחרת פרטי מבקש ההנחה במסגרת ועדת הנחות	מומלץ להשחיר הן בשל הקפדה על צנעת הפרט והן לצמצום הסיכון להטיה הנובעת מהיכרות אישית	ההמלצה לא מתקבלת. בסוג הנחה זו מצורפים לבקשה דפי חשבונות בנק, מסמכים רפואיים, מסמכים משפטיים, על כל מסמך כזה כיידוע יש שם ופרטים, והשחרת שם המבקש בבקשה לא תשיג את המטרה שמצוינת בהערה.
16	2.12.5		אי יידוע מועצת העיר בהחלטות ועדת הנחות	העברת החלטות לידיעת המועצה כנדרש בחוק	הנושא ייבחן
17	2.12.6		אי קיום תבחינים ונימוקים המבססים נימוקי ועדת הנחות	קביעת תבחינים שיאפשרו סיווג ודירוג תוך הקפדה על הנמקות בהתאם לחוק.	ייקבעו תבחינים לוועדת הנחות לרבות חובת הנמקה

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת מנהל האגף
18	2.12.7	ועדת הנחות	אי ציון אפשרות ערעור במסגרת מכתב דחייה	עדכון נוסח מובנה של מכתבי הדחייה כך שלצד עילת הדחייה תהיה הודעה על אפשרות ערעור	ההמלצה מקובלת ותיושם
19	2.12.8	הנחות לנכס ריק/בשיפוצים	סמכות מתן הנחה לבניין ריק למנהל אגף מיסים ולא לגזבר, בניגוד לפסיקה	ביטול האצלת הסמכות למנהל אגף המיסים, והפעלת הסמכות ע"י הגזבר, בהתאם להוראות הדין ולפסיקת בית המשפט העליון	הנושא ייבחן
20	2.13.1		מתן הנחה בדיעבד בניגוד לנוהל	יש להימנע מהזנת הנחה בדיעבד	ההמלצה מיושמת כבר במסגרת נוהל האגף.
21	2.13.4	הנחות רטרוא	היעדר נוהל למתן הנחות רטרואקטיביות	קביעת נוהל עירוני שבין היתר, קובע: • תנאי זכאות • הגורם המוסמך • והמסמכים הנדרשים	קיים נוהל שהוצג לביקורת. עובדים על סמך שלושה מסמכים : 1. הודעה של משרד הפנים (משנת 2012) 2. הנחיה בנושא מלשכת ממלא מקום ראש העיר (בשנת 2013) 3. הנחיה של גזברית העירייה (משנת 2021).
23	2.14	המוקד העירוני	היעדר טיפול של המוקד העירוני בפניות בנושא ארנונה	ריכוז כלל פניות התושבים בנושא ארנונה במערכת המוקד העירוני, תוך יצירת ממשק עבודה מוסדר עם אגף המיסים	ראה תגובה לעניין סעיף 2.5

טבלת ממצאים מערך התשלומים והבקרה על הפעילות הבנקאית

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הל"ר
1	2.1.1	נהלי עבודה	היעדר נוהל עבודה מוסדר ומלא לתהליך ביצוע תשלומים	גיבוש והטמעת נוהל עבודה כולל לתהליך ביצוע תשלומים	הביקורת מקובלת. ייקבעו נהלי עבודה הוטמע מנגנון סף למכרז הוטמעו דו"חות מתוזמנים על חריגים
2	2.1.2		היעדר נוהל עבודה מוסדר לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים	קביעת מנגנוני בקרה לתשלומים בסכומים קטנים	
3	2.1.3		3. היעדר נוהל חלוקת תפקידים וסמכויות בפעילות הבנקאית	גיבוש נוהל מוסדר לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים	
4	2.1.4		היעדר נוהל הקמת ספק חדש	1. הידוק הפיקוח על הקמת ספק חדש 2. הסדרת חלוקת תפקידים והפרדת סמכויות בפעילות הבנקאית 3. יישום קידוד וזיהוי ייעודי לספקים מזדמנים במערכת	
5	2.2.1	ספקים	היעדר תיעוד מובנה ומחייב לפתיחת ספק מזדמן		
6	2.2.2		היעדר סימון ובידול שיטתי של ספקים מזדמנים במערכת הספקים		
7	2.2.3	בקרה על רכש והתקשרויות	היעדר בקרה שיטתית על היקף ומשך ההתקשרות עם ספקים מזדמנים	הטמעת מנגנוני בקרה על סכום ומשך ההתקשרות עם ספקים מזדמנים	
8	2.2.4		היעדר הפקה ושימוש שיטתי בדוחות בקרה וחריגים במערכת הספקים	הפקת דוחות בקרה וחריגים ושימוש בהם ככלי פיקוח ניהולי שוטף	
9	2.3.1	חשבונות בנק ספקים	היעדר בקרה ופיקוח על שינויים בפרטי חשבון בנק של ספקים	קביעת מנגנון בקרה ופיקוח על שינויים בפרטי חשבון בנק של ספקים	קיימת בקרה על מספר ח.פ. תואם לחברה
12	2.3.2		היעדר תיעוד מובנה של בקשות לשינוי פרטי חשבון בנק במערכת הכספית	הטמעת תיעוד מובנה של בקשות לשינוי פרטי חשבון בנק במערכת הכספית	קיים תיעוד במערכת לשינויים
13	2.3.3		היעדר מנגנוני ניטור וזיהוי פעילות חריגה בפרטי חשבון בנק של ספקים	הטמעת מנגנוני ניטור לזיהוי פעילות חריגה בפרטי חשבון בנק של ספקים	קיימת מגבלה טכנולוגית ליישם ההמלצה

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הל"ר
14	2.4.1	מערך הבקרה	ריכוז סמכויות תפעוליות ושליטה בפעילות הבנקאית בידי גורם יחיד	הסדרת הפרדת תפקידים וצמצום ריכוז סמכויות בפעילות הבנקאית	קיימת חתימת גזבר על כל פעילות המתבצעת בחשבונות. לגזבר יש הרשאת צפייה על כלל הפעילויות בכלל החשבונות.
15	2.4.2		היעדר מנגנון בקרה על העברות כספים פנימיות בין חשבונות הבנק של העירייה	הטמעת מנגנון בקרה שיטתי על העברות כספים בין חשבונות הבנק של העירייה	
16	2.4.3		היעדר מנגנוני בקרה על ריבוי תשלומים בסכומים קטנים	הטמעת מנגנון בקרה בלתי תלוי על התאמות הבנקים	קיימת בקרה של הגזברות אל מול האגפים
17	2.4.4		היעדר מנגנון בקרה בלתי תלוי על התאמות הבנקים		
18	2.5.1	בקרה עצמאית ורציפות תפעולית בפעילות הבנקאית	תלות תפעולית משמעותית בגורם יחיד והיעדר גיבוי	הטמעת מנגנון בקרה בלתי תלוי על התאמות הבנקים	
19	2.6.1	ניהול הרשאות	היעדר בחינה תקופתית של הרשאות המשתמשים במערכות הבנקאיות	הטמעת מנגנון בחינה תקופתית של הרשאות המשתמשים	טופל
20	2.6.2		היעדר תיעוד מסודר של תהליך מתן ההרשאות במערכות הבנקאיות	הסדרת תהליך מתן הרשאות והטמעת תיעוד מובנה	
21	2.6.3		היעדר הפרדה מספקת בין הרשאות ביצוע פעולות לבין הרשאות לצרכי בקרה	הפרדה בין הרשאות ביצוע לבין תפקידי בקרה	
22	2.7.1	אישור תשלומים	ליקויים בבקרה על תהליך אישור תשלומים	הטמעת מנגנון "סגירת מעגל" בין אישור התשלומים לביצוע בפועל	קיימת בקרה באמצעות תהליך אישור מובנה
23	2.7.2		היעדר בקרה בין רשימת התשלומים המאושרת לבין התשלומים שבוצעו בפועל	שיפור איכות והיקף המידע המוצג למורשי החתימה בתשלומי שכר והעברות נלוות	
24	2.7.3		היעדר מידע מספק לצורך אישור תשלומי שכר והעברות נלוות		

טבלת ממצאים והמלצות אגרות תלמיד

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	נהלים	היעדר נהלים ומדיניות	קביעת נהלים ומדיניות	הוחל בהליך בהטמעת תהליך חדש לניהול ורישום תלמידי חוץ, אימוץ נהלי עבודה, שינוי רישום פקודות זיכוי וחוב מונתה עובדת לריכוז הטיפול בנושא ניהול תלמידי חוץ וגבייה עצמית במינהל החינוך
2	2.2	גביית אגרות מרשויות שולחות	היעדר מנגנון עירוני למניעת קליטת תלמידי חוץ ללא הסדרה כספית מראש	קביעת מנגנון סדור לניהול והסדרת תלמידי חוץ	
3	2.3	אי רישום יתרות חוב בחינוך מיוחד (גבייה)	היעדר רישום בהנה"ח ליתרות חוב של תלמידי חוץ בחינוך מיוחד ובדו"חות הכספיים של העירייה	מומלץ להקים במערכת הנהלת החשבונות דרישות חוב פתוחות שיצטברו כחוב אם לא שולמו, ולשלבן במערכת אינטגרטיבית עם בקרה ודוחות בזמן אמת למיצוי הגבייה וקיוזז מול משרד החינוך	צפוי מכרז למערכת רישום שיכלול מודול לגביית אגרות חוץ ותשלום עבור היסעים; המערכת תהיה מקושרת לנתוני מ. החינוך
4	2.4	אי הצמדת חיובי מדד (גבייה)	אי הצמדת אגרת תלמידי חוץ בחינוך המיוחד למדד		
5	2.5	מוס"ח פרטיים (גבייה)	היעדר נוהל בנושא קיוזז תשלומי אגרות ממוסדות פרטיים	קביעת נהלים ומדיניות	ראה תגובה לסעיף 1
6	2.7.1	אי גביית תשלומי הורים בגין תלמידי חוץ		אימוץ נוהל הסדרה ועיגון חובת תשלומי הורים	
7	2.7.2	מתן פטורים מתשלום הורים של אגרת חוץ ללא תיעוד		חובת תיעוד ואישור מנומק בכתב לכל החלטה.	ראה תגובה לסעיף 1
8	2.7.3	היעדר נוהל בנוגע לקריטריונים (למתן פטור) ולזהות הגורם המוסמך לאשר פטור		על הנוהל להגדיר: 1. זהות הגורם המוסמך לאשר פטור מתשלום 2. תבחינים למתן פטור	
9	2.8.1	קליטת תלמידים ללא הסדרה כספית		אימוץ נוהל קליטת תלמידים במוס"ח חרדיים	
10	2.8.2	תלמידי חוץ במוסדות חינוך (גבייה)	הצטברות חובות משמעותיים [כ- 30,000 ₪ לשנת לימודים בממוצע]	קביעת מנגנון גבייה	הוטמעו תהליכי עבודה המונעים רישום ללא בקרה; החובות הוסדרו.
11	2.8.3	היעדר נוהל בנושא אי קיוזז חובות		בחינה מחודשת של מדיניות הימנעות מקיוזז	

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
12	2.11.1	היעדר מערכת מידע ייעודית (גבייה)	ניהול נתונים ידני ללא מערכות מידע ייעודיות	אימוץ מערכת מידע ייעודית	צפוי מכרז למערכת רישום שיכלול מודול לגביית אגרות חוץ ותשלום עבור היסעים; המערכת תהיה מקושרת לנתוני מ. החינוך
13	2.11.2		היעדר מנגנון גבייה וממשק ממוחשב עם מערכת הנהלת החשבונות	הגבלת גישה בהתאם לצרכים	
14	2.11.3		היעדר ממשקים ממוכנים עם גורמים נוספים בעירייה העוסקים בתלמידים	הטמעת ממשקים ממוכנים	
15	2.11.4		ליקוי באבטחת מידע: גישה רחבה למידע אישי ורגיש של תלמידים במינהל החינוך	הטמעת ממשקים ממוכנים	הנושא יוסדר בפורום רישום מאגרי מידע
16	2.14.1	תשלום לרשויות קולטות	הסתמכות על מנגנון קיזוז חיצוני של משרד החינוך ללא הסדרה פנימית	קביעת מדיניות תשלומים ביחס לאופן ההתחשבות עם הרשות הקולטת	ניתנה הנחיה לביצוע קיזוז מיידי
17	2.14.2		עלות עודפת לעירייה עקב קיזוז מאוחר של אגרות תלמידי חוץ		
18	2.14.3		היעדר מדיניות סדורה להפקת אישורי לימודי חוץ והתחייבויות כספיות	1. הסדרת מדיניות להפקת אישורי לימודי חוץ והתחייבויות כספיות 2. הגדרת עקרונות מנחים ורציונל למימון לימודי חוץ (כגון: היעדר מענה חינוכי בתחומי הרשות, צרכים ייחודיים, מסגרות ייעודיות וכיו"ב). 3. קביעת קריטריונים שוויוניים ושקופים לקבלת החלטות.	ראה תגובה לסעיף 2.1

דו"ח ביקורת מספר 1/45

ניהול מכרזי מסגרת

תוכן עניינים

1.	מבוא	30
1.1	רקע כללי	30
1.2	המסד הנורמטיבי	31
1.3	מטרות הביקורת	32
1.4	מתודולוגיה	33
2.	ממצאים	34
2.1	היעדר נהלים כתובים לעניין עריכת מכרזי מסגרת בעירייה	34
2.2	תכנון לקוי של מאפייני השירות ו/או טובין לפני פרסום מכרז מסגרת	35
2.3	הכנת המכרז, בדיקת מסמכי המכרז – תקין	35
2.4	פרסום המכרזים - תקין	37
2.5	פערים משמעותיים בין האומדן לבין ההצעות במכרז	37
2.6	הזמנות לאחר סיום תוקף ההסכמים	38
2.7	אי מיצוי אפשרות הארכת חוזים	38
2.8	חוסר הקפדה על ביצוע רכש בחלוקה שוויונית	39
2.9	היעדר בקרה על הארכות הסכמים בצורה שוויונית	46
2.10	ביצוע רכש מספק שלא נבחר במכרז	46
2.11	שימוש לא תקין בהסכם מסגרת לביצוע רכש נוסף	46
2.12	היעדר בקרה על תשלום בהתאם לתנאי המכרז	46
3.	סיכום והמלצות	47
3.1	קביעת נהלים לעניין עריכת מכרזי מסגרת בעירייה	47
3.2	הטמעת תהליך מובנה לזיהוי וניתוח צרכים לפני יציאה למכרז מסגרת	47
3.3	ביצוע רכש רק במסגרת חוזים מאושרים ותקפים	47
3.4	ווידוא עמידת הספקים בתנאי התמחור שהתחייבו להם בהצעה הזוכה	47
3.5	המשך התקשרות עם ספקי מסגרת ללא הסכם וללא מכרז	48
3.6	הידוק הבקרה על חלוקה שוויונית של הרכש בין ספקי המסגרת	48
3.7	הבטחת שוויון והאחידות בתהליך הארכת ההתקשרויות עם זכיינים	48
3.8	הכנה מקצועית ויסודית של אומדנים למכרז	48
3.9	חיזוק מנגנוני הבקרה על הזמנות מספקים בהתאם להסכמי המסגרת	49
3.10	בקרה על התאמת ההזמנות להיקף הפריטים הכלולים במכרז	49

1. מבוא

1.1. רקע כללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של הביקורת הפנימית בעיריית רחובות (להלן: "העירייה"), נערכה ביקורת בנושא ניהול מכרזי מסגרת בגין ארבעה מכרזי מסגרת בשנים 2001 ועד 2024.

מכרז מסגרת ברשות מקומית הוא סוג של מכרז שמטרתו ליצור הסכם כללי עם ספקים מסוימים, אשר יאפשר לרשות לבצע הזמנות חוזרות לאורך זמן, לפי הצורך, וללא צורך בפרסום מכרז חדש בכל פעם. מכרזים אלו נקבעים למשך זמן מוגדר, לרוב בין שנה לארבע שנים, ובמהלכם נבחרים ספקים שאושרו לספק שירותים או מוצרים לפי תנאים מוסכמים מראש. הרשות המקומית אינה מתחייבת להזמין כמויות מסוימות מראש, אלא שומרת לעצמה את הזכות לבצע הזמנות לפי הצורך בלבד. במהלך תקופת המכרז ניתן לבצע הזמנות חוזרות בהתאם לצרכים המשתנים של הרשות. סוג מכרז זה נועד לשפר את היעילות התפעולית ולחסוך בפרסום מכרזים חוזרים עבור צרכים דומים.

מכרזי המסגרת בעיריית רחובות:

מועד ביצוע המכרז	סוג מכרז מסגרת
2/2023	ביצוע עבודות אחזקת שבר בתאורת חוף וחשמל במבני ציבור וביצוע עבודות חשמל והתקנת תאורת רחוב ותאורה בשטחי ציבור בעיר רחובות
9/2023	מתן שירותי מיפוי ומדידה
2/2024	אספקת מוצרי חשמל למתקני עיריית רחובות, מוס"ח וגני ילדים
5/2024	הקמת מערך תקשורת פסיבית ואקטיבית
6/2024	מתן שירותי ייעוץ ונגישות
11/2024	אספקת מחשבים, ציוד מחשוב והתקנת תשתיות מחשוב
13/2024	ביצוע עבודות שיפוץ ותחזוקת מבני ציבור

(*) נכון ל-1 באפריל 2025.

מחלקת הרכש שלחה מענה לדוח הביקורת אודות ניהול מכרזי מסגרת על ידי מחלקת הרכש ביום 6/8/2025, **התגובות של המחלקה שולבו בהמלצות.**

בהתאם למענה של מחלקת הרכש, המחלקה סובלת מזה שנים מחוסר כוח אדם מקצועי בכמות מספקת, עובדה אשר מקשה משמעותית על יכולתה להקיף ולכסות את מגוון השירותים להם הם נדרשים באופן שוטף.

המחלקה נמצאת בעיצומו של מהלך שיפור וייעול בכל תחומי הרכש בסיועו של יועץ מקצועי בתחום הרכש.

בהתאם למכתב של מחלקת הרכש: כחלק מרכזי מתהליך השיפור שהוזכר לעיל, מתוכנן מהלך שבו כל התקשרות שתגיע לשולחנה של ועדת המכרזים תגובה בסקר צרכים מקדמי מכל אגפי העירייה לרבות הסבר ונימוקים למהות הצורך, התייחסות לניהול מצאי ("אינוונטרי") אשר יגרע כתוצאה מהרכישה המבוקשת, סקר שוק ספקים מקדמי ועוד.

המחלקה צירפה קובץ אקסל דרכו היא מבצעת מעקב ובקרה לתוכנית הרכש העירוני.

1.2. המסד הנורמטיבי

ניהול מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות בישראל מוסדר באמצעות מספר חוקים ותקנות, המשלבים בין דרישות החוק הכלליות לבין ההתאמות הנדרשות לרשויות המקומיות.

החוק המרכזי בתחום הוא **חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992**, המטיל חובה על גופים ציבוריים, כולל רשויות מקומיות, לפרסם מכרז פומבי לפני התקשרות בחוזה לביצוע עבודה או עסקה.

החוק נועד להבטיח שקיפות, תחרות הוגנת וניהול תקין של כספי ציבור.

לצורך כך, הותקנו תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, המפרטות את ההליך והדרישות לפרסום מכרזים, כולל מכרזי מסגרת.

הבהרה

על אף שחוק חובת המכרזים ותקנותיו אינם חלים במישרין על רשויות מקומיות, הרי שעקרונותיהם משמשים נורמה מנחה ומקור השוואתי, בהתאם לקביעות מבקר המדינה (דוח 11/2024), לצורך בחינת תקינות ההליכים ושיפורם.

{מבקר המדינה קובע כי קיימת חשיבות להתייחסות להוראות החוק והתקנות כאל נורמות מנחות ומעין "סטנדרט מקצועי" לניהול מכרזים תקינים, גם ברשות מקומית. שימוש בחוק ובתקנות כנקודת ייחוס תורם להגברת השקיפות, לחיזוק טוהר המידות ולמניעת פגיעה בשוויון בין ספקים}.

מכרז מסגרת הוא מכרז פומבי הבנוי משני שלבים: בשלב הראשון נבחרים ספקים מאושרים, ובשלב השני, במהלך תקופת ההסכם, הרשות המקומית מבצעת הזמנות מהם לפי הצורך.

להלן המסד הנורמטיבי אליו התייחסה הביקורת בבדיקתה:

חוקים:

- פקודת העיריות (נוסח חדש);
- חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992;
- תיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס 14) התשס"ג-2002;

תקנות

- תקנות העיריות מכרזים, התשמ"ח-1987;
- תקנות המכרזים (הליך הכרזה על מכרזים ופרסומם), התשנ"ח-1997
- תקנות המכרזים הציבוריים (מכרזי מסגרת), התשס"ח-2008

הוראות תכ"ם

- הוראות תכ"ם "מכרזי מסגרת" מס 7.3.5;
- הוראות תכ"ם "מסמכי מכרזים" מס 7.3.1;
- הוראות תכ"ם "כללים להקמת רשימת מציעים ולניהולה" מס 7.13.1;

הבהרה:

תכ"ם (תקנון כספים ומשק) הוא אוסף הוראות שמחייבות משרדי ממשלה, יחידות סמך וגופים הנתמכים ישירות מתקציב המדינה. התקנון עוסק בניהול כספי, רכש, הוצאות, חוזים, תקינה ועוד.

הוראות תכ"ם לא מחייבות רשויות מקומיות באופן פורמלי.

יחד עם זאת, במקרים מסוימים, יש לעמוד בהוראות תכ"ם או לפעול ברוחן – במיוחד כאשר מדובר בכספים שמקורם במשרד ממשלתי או כשהדבר נדרש על ידי משרד הפנים.

חוזרי מנכ"ל

- חוזר מנכ"ל ממשרד הפנים 3/2002 "נוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב-1972;
- בביקורת זו גם נתייחס לנהלים הפנימיים של העירייה, שכן הנהלים הפנימיים מפרטים את הדרישות והנהלים הספציפיים של כל רשות. נהלים אלו כוללים לרוב פרטים על איך לפרסום מכרז, טפסים נדרשים, קריטריונים להערכה, תהליך פניית ספקים ודרכי טיפול בתלונות.
- כמו כן, הביקורת התייחסה להערות דוח מבקר המדינה בנושא "פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים", חשוון התשפ"ה);

1.3. מטרות הביקורת

מטרת הביקורת הפנימית של מכרזי מסגרת בעירייה היא להבטיח שההליך מתנהל בצורה שקופה, הוגנת ויעילה. הביקורת מספקת גם מענה לחששות לגבי אי סדרים פוטנציאליים ומהווה כלי חשוב לשיפור מתמשך של התהליכים המנהליים בעירייה.

הביקורת דגמה 4 מכרזי מסגרת:

סוג מכרז מסגרת	מועד ביצוע המכרז
אספקת ציוד משרדי	18/5/2021
אספקת ריהוט משרדי, מוס"ח וגני ילדים	2/6/2021
אספקת חומרי ניקוי וכלים חד פעמיים	18/5/2021

סוג מכרז מסגרת	מועד ביצוע המכרז
אספקת מחשבים, ציוד מחשב והתקנת תשתיות מחשב במוסדות החינוך והעירייה	21/6/2021

הביקורת בדקה :

- שהמכרזים מתפרסמים בהתאם לחוק ולנהלים.
- בחינת ניהול מכרזי מסגרת.
- כי המכרזים עמדו בכל הדרישות החוקיות והרגולטוריות, כדי להבטיח שקיפות ונוהל תקין.
- אם העירייה השתמשה במשאבים הכספיים ובמשאבים אחרים בצורה מיטבית כדי להבטיח את השגת המטרות העירוניות.
- אם המכרז השיג רמת תחרותיות ראויה בין המציעים, על מנת להבטיח שהעירייה תקבל את ההצעות הטובות ביותר.
- לספק המלצות מעשיות לשיפור תהליכי המכרזים העתידיים, על סמך ממצאי הביקורת

1.4 מתודולוגיה

במסגרת הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם :

- גזבר העירייה
- מבקר העירייה
- היועצת המשפטית לעירייה ; וגם עורכת דין מהמחלקה משפטית
- מחלקת הרכש
- מנהל אגף מערכות מידע

עיון וניתוח מסמכים הרלוונטיים לביקורת, כגון :

- דוח פירוט מכרזי המסגרת אשר מבוצע על ידי העירייה בכל שנה.
- מסמכי מכרזי המסגרת.
- חוזי התקשרות שנחתמו בין העירייה לספקים הזוכים במכרזים
- ערבויות הספקים בנוסף לאישורים וביטוחים.
- קריאת פרוטוקולים של ועדת המכרזים לרבות : דיון בבקשות להארכת תקופת המכרז, פרוטוקולים של פתיחת המעטפות, פרוטוקולים של שימועים שנערכו לספקים, פרוטוקולים של בחירת הזוכים, ופרוטוקולים של דיונים נוספים כללים בנושא המכרז ככל שהתקיימו.

- בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות, כרטוסות, ועוד.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח כי תחשוף כל ליקוי אם קיים. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

2. ממצאים

על פי תקנות חובת המכרזים המתייחסות לשלטון המרכזי, מכרז מסגרת הוא מכרז פומבי המורכב משני שלבים:

- א. בשלב הראשון, ועדת המכרזים בוחרת מספר ספקי מסגרת וחותרת עם כל אחד מהם על הסכם מסגרת.
- ב. בשלב השני, תהליך קביעת הספק שממנו תתבצע בפועל כל הזמנה של טובין, עבודה או שירותים, מתבצע מעת לעת במהלך תקופת הסכם המסגרת, בהתאם לתנאי המכרז.

בתחום השלטון המקומי, אין תקנות ספציפיות המסדירות הליך מכרז מסגרת.

עם זאת, אם רשות מקומית בוחרת לפרסם מכרז מסגרת, היא חייבת לפעול על פי עקרונות דיני המכרזים ולשמור על תחרותיות, ומותר לה להקיש מהכללים הקיימים בשלטון המרכזי בנושא זה.

עיריית רחובות פרסמה 4 מכרזי מסגרת נכון לשנת 2021, הביקורת בדקה את 4 המכרזים ואת עמידתם בעקרונות דיני המכרזים הקיימים, ובהוראות החוק הרלוונטיות.

2.1 היעדר נהלים כתובים לעניין עריכת מכרזי מסגרת בעירייה

נהלים פנימיים בנושא מכרזי מסגרת בעירייה הם יסוד קרדינלי להבטחת תהליך מכרזי תקין, שקוף, והוגן.

הם מבטיחים שהרשות המקומית תפעל ברוח טובה ותשמור על כספי הציבור בצורה אחראית ויעילה. המטרה של הנהלים בארגון כוללת בין השאר את ההגדרה והפירוט של תהליכי ביצוע לפעולות שונות; קביעת תיאום, אחידות, פישוט וייעול של דרכי הביצוע תוך מתן תוקף מחייב; ויכולת לבצע פיקוח ובקרה על התהליכים והפעולות השונות.

נהלים עבור מכרזי מסגרת יכולים לתרום להבטחת עקרונות היעילות, השוויון ומניעת שחיתות ומשוא פנים, שהם בסיס דיני המכרזים. חשיבות הנושא מתעצמת לאור הערכים הכספיים הגבוהים של מכרזי המסגרת ותדירות השימוש בה.

למרות החשיבות הנ"ל, נכון למועד הביקורת אין נהלים כתובים לביצוע מכרזים ובכלל זה מכרזי מסגרת.

2.2 תכנון לקוי של מאפייני השירות ו/או טובין לפני פרסום מכרז מסגרת

על פי תקנות חובת המכרזים (סעיף 17(ה)ו(6)), והוראת תכ"ס 7.3.5 "מכרז מסגרת", סמכות ועדת המכרזים לערוך מכרז מסגרת מותנית בכך שלעורך המכרז יש יתרון ממשי בתנאי רכישת הטובין, העבודה או השירותים, או שיש בעריכת מכרז המסגרת כדי לייעל באופן ממשי את עבודת המשרד.

על פי התקנות והוראת תכ"ס, על ועדת המכרזים לפרט בהחלטתה לערוך מכרז מסגרת את הנימוקים לכך.

גם בדוח מבקר המדינה בנושא "פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים", נובמבר 2024, נקבע כי בכדי להבטיח שהחלטת הרשות המקומית והתאגיד העירוני לערוך מכרז מסגרת אכן משקפת את היעילות המרבית, מומלץ כי העיריה תנמק ותתעד את החלטתה לפרסם מכרז כזה.

שלב זה של קביעת הצרכים והדרישות בטרם החלטה על יציאה למכרז הוא חיוני להצלחת התהליך. והגדרת צרכים מדויקת תעזור להבטיח שהמכרז ימשוך את הספקים המתאימים ביותר ויביא לתוצאות מיטביות עבור הרשות.

למרות החשיבות הנ"ל והצורך החוקי, לא התקבל תיעוד של נימוק ועדת מכרזים על הצורך בפרסום מכרזי המסגרת שנדגמו.

2.3 הכנת המכרז, בדיקת מסמכי המכרז – תקין

העירייה אמורה לקבוע את מהות המכרז, כולל תיאור מפורט של השירותים או המוצרים הנדרשים והדרישות הספציפיות של הרשות.

במסגרת הוראות תקנון כספים ומשק (תכ"ס)¹, קבע החשב הכללי במשרד האוצר הוראות בעניין ניהול מכרזי מסגרת, לפיהם מסמכי המכרז יכללו בין היתר פירוט של הגורם שיבצע את הפנייה הפרטנית לספקי מכרז המסגרת, אופן הפנייה הפרטנית לקבלת הצעות מהספקים, טופס הפנייה, אופן הגשת המענה, וזמני התגובה הנדרשים.

הביקורת בדקה את מסמכי המכרז, לדעת הביקורת העירייה עמדה בהוראות התכ"ס הן מבחינת מסמכי המכרז, הפניה לקבלת הצעות.

העירייה קבעה הגדרות לתנאי סף שצריכים לעמוד בהם המציעים. בהתאם למסמכי המכרז שנבדקו על ידינו, העירייה בדקה את תנאי הסף המפורטים להלן:

¹ סעיף 2.8.3 להוראות תכ"ס 7.3.1 "מסמכי מכרז", סמכות החשב הכללי לקבוע בעניין מכרז מסגרת קבועה בסעיף 17(ה)ו(6) לתקנות חובת המכרזים.

ניסיון קודם: דרישה לניסיון מינימלי בפרויקטים דומים, כולל רשימת פרויקטים קודמים עם תאריכים ומפרטים.

יכולת פיננסית ומחיר: אמות מידה פיננסיות (לדוגמה, הכנסות שנתיות מינימליות, מאזן פיננסי) להוכחת היכולת להוציא לפועל את הפרויקט.

רישיונות ואישורים: דרישה לרישיונות או אישורים רלוונטיים לביצוע השירותים הנדרשים, כגון רישיונות מקצועיים

איכות: הערכת איכות ההצעה על פי קריטריונים כמו תכנון, טכנולוגיה, וחומרים מוצעים.

זמני ביצוע: מועדים והתאריכים המוצעים להשלמת הפרויקט או לסיפוק המוצרים.

להן טבלה המסכמת את תנאי הסף במכרזי המסגרת:

תנאי הסף	2/2021	2/2021 משותף	3/2021	10/2021
חוברת מכרז חתום	✓	✓	✓	✓
ערבות בנקאית ₪ 60,000	✓	✓	✓	✓
מסמך כותרת	✓	✓	✓	✓
תעודת עוסק מורשה	✓	✓	✓	✓
אישור ניכוי מס במקור	✓	✓	✓	✓
אישור ניהול פנקסים	✓	✓	✓	✓
המלצות	✓	✓	✓	✓
אישור רו"ח עם מחזור כספי	✓	✓	✓	✓
תצהיר היעדר הרשעה	✓	✓	✓	✓
אישור יצרן	✓	✓	✓	✓
תצהיר העסקת כ"א	✓	✓	✓	✓
מפרטים טכניים של המחשבים והציוד המוצעים	✓	✓	✓	✓
פרופיל חברה	✓	✓	✓	✓
תעודת התאגדות	✓	✓	✓	✓
תדפיס רשם החברות	✓	✓	✓	✓
מסמך הבהרות	✓	✓	✓	✓
קבלה על רכישת מסמכי המכרז	✓	✓	✓	✓

דרישות הסף במכרזי העירייה נדרשים להתעדכן מדי מכרז, בהתאם לגידול בהיקף הפעילות ובהיקף הכספי של השירות הנדרש לעירייה במכרז ורצון העירייה לשפר את שירותיה לתושבים.

לדעת הביקורת, ובהתאם לפרוטוקול פתיחת המכרזים של ארבעת המכרזים, העירייה עמדה בהוראות התכ"ס בכל הקשור לפניה למכרז.

2.4 פרסום המכרזים - תקין

עקרון הפומביות משמש כאבן יסוד בתהליך עריכת מכרז.

מטרת פרסום המכרז היא להודיע לגורמים רלוונטיים רבים ככל האפשר על קיום המכרז, ולספק להם את המידע הנחוץ שיסייע להם להחליט אם לפנות למשרדי הרשות ולעניין במסמכי המכרז.

ההנחה היא שככל שיותר גורמים יהיו מודעים לקיום המכרז, כך יגדל מספר המשתתפים, וההתקשרות שתתפתח ממכרז זה תהיה מועילה יותר עבור הרשות המנהלית².

סעיף 248 ב לפקודת העיריות קובע כי עירייה תקים ותפעיל אתר נגיש לציבור ללא תשלום שבו תפרסם מידע שהיא מחויבת לפרסם על פי דין ברשומות או בעיתון.

על פי תקנות העיריות מכרזים, הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית³. כפועל יוצא היא חייבת לפרסם מידע זה גם באתר המרשתת העירוני.

סעיף 9 לתקנות העיריות מסדיר את חובת העירייה לבצע פרסום פומבי של כל מכרז. התקנות קובעות, כי כל פרסום פומבי יכלול לפחות את המידע שלהלן:

- תיאור נושא החוזה המוצע.
 - המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז
 - המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז.
- העירייה פרסמה מודעות בעיתונות אודות מכרזי המסגרת שהיא הוציאה.
- הביקורת בדקה את 4 מכרזי המסגרת נשוא הביקורת, כל המכרזים עמדו בתנאי הפרסום.

2.5 פערים משמעותיים בין האומדן לבין ההצעות במכרז

בבדיקת מכרזי העירייה נמצא כי במספר מקרים קיימים פערים ניכרים בין האומדן שהוכן על-ידי העירייה לבין ההצעות שהוגשו בפועל על-ידי המשתתפים, לעיתים בשיעור של עשרות אחוזים.

² דוח מבקר המדינה "פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים", נובמבר 2024.

³ תקנות העיריות מכרזים.

כגון האומדן במכרז 10/2021 מחשבים, קיים הפרש של 30% בפרק 2 במדפסות, ו-25% פרק 8 סימון ושילוט; כ-21% הפרש במכרז ציוד 2/2021, ו-21% הפרש במכרז ניקיון 3/2021.

פערים אלה מצביעים על כך שהאומדנים לא שיקפו באופן מהימן את תנאי השוק ואת העלויות הריאליות לביצוע העבודות או השירותים. הדבר מעיד על הכנה לקויה של האומדן, ייתכן בשל הסתמכות על נתונים מיושנים, היעדר בדיקות השוואתיות מספקות או אי שילוב גורמי מקצוע רלוונטיים בתהליך האומדן.

השלכות הפערים כוללות קושי בקביעת מסגרת תקציבית מדויקת, פגיעה בשוויון בין מציעים, ואף סיכון לסטיות תקציביות משמעותיות במהלך ביצוע הפרויקט.

בנוגע למכרז מחשבים נמסר בתגובה של מנהל אגף מערכות מידע, כי פרקים אלו מהווים אחוז קטן מסך המכרז (2% פרק 2 ו-4% פרק 3) וכי הפער מהאומדן במקרים אלה הינו זניח ביחס להצעת המחיר הכוללת.

2.6 הזמנות לאחר סיום תוקף ההסכמים

נמצא כי בחלק מהמקרים, העירייה המשיכה להזמין מוצרים מחלק מהחברות הזוכות למרות סיום תקופת ההתקשרות.

2.7 אי מיצוי אפשרות הארכת חוזים

בתקנות חובת מכרזים ובהוראות תכ"ם⁴ נקבע כי ועדת מכרזים רשאית לערוך מכרז מסגרת לתקופה המזערית הנדרשת בנסיבות העניין, אשר לא תעלה על חמש שנים⁵.

בתקנות העיריות מכרזים אין הוראות לעניין משך תקופת ההתקשרות המרבית במכרזים בכלל ובמכרזי מסגרת בפרט.

בביקורת נבחנו משך תקופת ההתקשרות במכרזי המסגרת שנדגמו על ידינו, וכן משך התקופה שבה ניתן להאריך את תוקף המכרז. תוצאות הניתוח מופיעות בטבלה להלן:

שם המכרז	תקופת ההתקשרות שנים	הארכה	אישור הארכה
2/2021	שנה	שנתיים	לא התקבל
2/2021	שנה	4 שנים	לא התקבל
3/2021	שנה	שנתיים	לא התקבל
10/2021	שנה	שנתיים	התקבל

⁴ סעיף 2.1 להוראות תכ"ם 7.3.5.

⁵ סעיף 17(ג) לתקנות חובת המכרזים.

בהתאם להתכתבות של מנכ"ל העירייה במכרז חומרי ניקוי 3/2021, לא התקבל אישור להארכת המכרז לשנת 2024. כך שלכאורה העירייה המשיכה להזמין מהספקים הזוכים למרות אי קבלת אישור הארכת חוזים.

היות והביקורת לא קיבלה אישורים של הארכות חוזה מול הספקים השונים, אין אלא להניח כי לא בוצע הארכת חוזה באותם מקרים.

נמצא כי חלק מההתקשרויות עם ספקים בוצעו לאחר פקיעת תוקף ההסכמים, אף שבמקרים אלה הייתה אפשרות להאריך את תקופת ההסכם בהתאם להוראותיו. ביצוע רכש ללא הסכם תקף חושף את הרשות לסיכונים משפטיים, תקציביים ומינהליים ופוגע בעקרונות התקשרות תקינה וניהול תקציבי מבוקר;

נדמה כי אין חולק שמוטב היה להאריך את תוקף החוזים מביצוע הזמנות לאחר פקיעת תוקף ההסכמים.

מומלץ לקבוע מנגנון בקרה שוטף למעקב אחר מועדי פקיעת הסכמים, לרבות התראות מוקדמות לגורמים הרלוונטיים זמן סביר לפני סיום התוקף.

יש לוודא קיום הליך בחינה והארכה מסודרת של הסכמים קיימים או יציאה להליך התקשרות חדש טרם פקיעתם.

בתגובת הלשכה המשפטית נמסר כי הם נוהגים לשלוח התראות על סיום תוקף חוזים. (צורפו אסמכתאות).

2.8 חוסר הקפדה על ביצוע רכש בחלוקה שוויונית

הביקורת בדקה להלן, האם ההצעות שנבחרו הינם בהתאם לקריטריונים שנקבעו ולאמות מידה ברורות ומדידות (כגון: מחיר, ניסיון, יכולת ביצוע) ככל האפשר לצורך בחירת הזוכים.

הביקורת בדקה את אופן בחירת הספק לעבודה מסוימת, והאם העירייה שמרה על עיקרון השוויון בנושא חלוקת העבודה בין הספקים, והאם נתנה הזדמנות שווה לספקים.

העירייה בחרה בארבעת המכרזים יותר מספק אחד, ערכה דיונים וחתמה עם הספקים הזוכים בהתאם לתקנות העיריות מכרזים, ודנה בהצעות שעמדו בתנאי הסף.

בהתאם לתקנות העיריות הוועדה רשאית שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר בהתחשב בכושרו, בניסיונו או ביכולתו של בעל ההצעה לבצע את החוזה המוצע או לעמוד בתנאיו.

במידה והוועדה תחליט לבחור בהצעה שאינה הזולה ביותר, עליה לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

להלן פירוט של כל מכרז, אחוזי ההנחה, הספקים הזוכים, פרוטוקולים ודיונים, סה"כ תשלום לספקים הזוכים.

2.8.1 מכרז 10/2021 :

פרק	שם הפרק במחירון/קבוצת מחיר	אומדן של העירייה	אחוז הנחה חברה א	אחוז הנחה חברה ב	אחוז הנחה חברה ג
1	מחשבים	עד 25%	41%	38%	31.66%
2	מדפסות	עד 10%	13%	14%	40%
3	ארונוט תקשורת, אביזרי נחושת, אביזרי קצה, מגשרים	עד 20%	21%	19%	10%
4	אופטיקה	עד 25%	20%	19%	10%
5	תיעול, צנרת, חדירות, תשתית פנים	עד 25%	20%	14%	10%
6	תשתית אקטיבית	עד 15%	32%	16%	15%
7	הארקות	עד 25%	35%	40%	5%
8	סימון שילוט, בדיקות ותיעוד	עד 25%	50%	40%	10%
	סה"כ שווי הנחה בשקלים	592,500	838,000	746,000	580,740

למכרז המחשבים 10/21 הוגשו שלוש הצעות והתקבלו שלושתם, העירייה קיימה ישיבה של פתיחת מכרז (פרוטוקול 35), ביום 22/7/21. וישיבה ביום 14/9/21 (פרוטוקול 45) בה דנה ועדת המכרזים בנושא חברת א וזכאותה להיכלל במכרז לאור תביעה שהייתה מעורבת בה. ההחלטה פה אחד ששלושת החברות (א, ב, ג) הן הזוכות במכרז.

בהתאם לחוזה שנחתם בין העירייה לבין שלושת הזוכות "רשאית העירייה לפצל את העבודות בין הזוכות לפי שיקול דעתה הבלעדי ובאופן שוויוני ככל שניתן, כמו כן ייחתם הסכם בין העירייה לזוכות בהתאם לאחוז הנחה של הזוכה עם אחוז ההנחה הגבוה.

יחד עם זאת במידה והפער בין אחוז ההנחה בין הזוכה הראשון לבין השני גבוה מ 10% רשאי הזוכה השני להודיע על ויתור על זכייתו.

בהתאם לטופס ההצעה שנשלח ע"י העירייה, נראה כי העירייה בחרה בחברה א כזוכה ראשונה לאור האחוז הגבוה של ההנחה.

החברות ב+ג התאימו את עצמן לאחוז ההנחה של חברה א.

להלן טבלה שכוללת מדגם רכישות של שלושת הספקים הזוכים בהתאם לאחוז ההנחה של חברה א :

חברה ג	חברה ב	חברה א	מחיר	פריט
1,888	1,888	1,888	3,200	נייח 5I - 41%
2,006	2,006	2,006	3,400	נייח 7I - 41%
354	354	354	600	מסך מחשב 41%

כאמור בטבלה לעיל, כל הרכישות שנדגמו ע"י הביקורת נעשו בהתאם לאחוז ההנחה של חברה א.

הביקורת בדקה את הרכישות של העירייה, להלן טבלה המסכמת את הרכישות לשנים 2021 ועד 2024:

ספיקים זוכים	2021	2022	2023	2024	סה"כ תשלום עבור פרויקט
חברה ב	682,138	563,517	698,437	401,479	2,345,571
חברה ג	358,705	617,519	834,806	230,842	2,041,872
חברה א	-	327,161	102,364	33,829	463,354

למרות האמור לעיל, ולמרות האחוז ההנחה הגבוה של חברה א, נראה בטבלה לעיל כי העירייה בחרה לרכוש מחברות ב+ג בכמות גדולה יותר.

בשיחה שנערכה עם מנהל אגף מערכות מידע, נמסר כי חברה א לא עמדה בזמנים, ואף לא עמדה בכמויות ההזמנות שנדרשו, במיוחד הזמנות המחשבים. העירייה צירפה מיילים והתכתבויות עם החברה בנושא איחור באספקת הרכש, ואי יכולת אספקת כמויות של מחשבים; לאור העובדה שהחברה לא עמדה בזמני האספקה, החליטה העירייה לבטל חלק מההזמנות.

הביקורת מעירה כי למרות האמור לעיל, קיימת חשיבות רבה לגיוון של הספקים וכי רכישה שוויונית יותר הינה אינטרס של העירייה שלא לפתח תלות בספק מרכזי.

רכישה ממספר ספקים וללא תלות בספק אחד בלבד חשובה לניהול סיכונים ולשמירה על רציפות תפעולית. פיזור הספקים מפחית את הסיכון לשיבושים באספקה, מאפשר גמישות תפעולית, מעודד תחרות שמובילה לשיפור במחירים ובאיכות, במכרז הבא.

2.8.2 מכרז ציוד משרדי 2/2021:

ביום 29/3/2021, נערכה ישיבה של פתיחת תיבת המכרז, (פרוטוקול 13).

תיבת המכרז כללה 5 מציעים, ביום 27/6/2021, זומנו לדיון ספק 1 וספק 2 מאחר והם חרגו מהמחירים של המכרז, לאחר שנערך דיון, הוחלט כי החברות יכולות לעמוד באחוז ההנחה. ומכאן החליטה הוועדה על זכיית 3 ספקים: ספק 1 39.5%, ספק 2 26%, וספק 3 בע"מ 20%.

ביום 10/08/21 שלחה העירייה מכתב לספק 1 בו היא מבקשת מספק 1 לחתום על חוזה ההתקשרות בהתאם להודעת הזכייה מיום 11/7/2021. ספק 1 ביקש להשתחרר מהמכרז לאור עליית המחירים (בתאם למייל מיום 11/8/2021).

ביום 23/1/22 התכנסה וועדת המכרזים והחליטה פה אחד להישאר עם שני זוכים: **ספק 2** ו**ספק 3** מאחר וספק 1 חזר בו מההצעה ולא חתם על חוזה. הוועדה החליטה כי העבודה תחולק בין שני הזוכים הראשונים לפי אחוז ההנחה הגבוה שיינתן.

אומדן עמד על 5%, להלן אחוזי ההנחה והמרחקים מהאומדן:

סידורי	המציע	אחו ההנחה שהוצע %	מרחק מהאומדן
1	ספק 1	39.5	34.5
2	ספק 2	26.0	21.0
3	ספק 3	20.0	15.0
4	ספק 4	19.0	14.0
5	ספק 5	4.0	-1.0

הביקורת בדקה את הרכישות של העירייה, להלן טבלה המסכמת את הרכישות לשנים 2021 ועד 2024:

ספק	2021	2022	2023	2024	סה"כ
ספק 2	41,728	16,883			58,611
ספק 3	389,051	373,949	394,586	316,802	1,474,390

בהתאם לתנאי המכרז, העירייה תהא רשאית לפצל את הזכייה במכרז בין מספר מציעים (עד שלושה מציעים), במקרה שתחליט העירייה על פיצול כאמור, תהיה העירייה רשאית לפנות לבעלי ההצעות היקרות יותר, על מנת שישוו את הצעתם להצעה הזולה ביותר. ככל שישוו את ההצעות כנ"ל, הזמנות הצידוד יימסרו לזוכים בהיקפים כספיים דומים ובאופן שוויוני ככל האפשר.

בהתאם לאחוזי ההנחה המפורטים לעיל, ספק 2 בע"מ הינה בעלת אחוזי ההנחה הגבוהים אך בהתאם לטבלת הרכישות לעיל, העירייה החליטה לרכוש בשנים 2023 ו-2024 מספק 3.

בהתאם למכתב שנשלח מספק 2 בע"מ מיום 14/3/2022, הודיעה החברה על סגירת מחלקת השוק המוסדי בחברה ועל הפסקת אספקת הצידוד לעירייה וזאת עקב ההפסדים שספגה החברה בעקבות עליית מחירי חומרי הגלם וההובלות בעולם. ספק 2 בע"מ הבטיח להמשיך לעזור לעירייה עד החלטה על ספק חדש.

ביום 16/3/2022 החליטה העירייה להישאר עם ספק 3.

יש לציין כי הביקורת ביצעה השוואה של החשבוניות למחירון על מנת לבדוק את אחוז ההנחה, ועלה מהבדיקה המדגמית כי ספק 3 התאים את אחוז ההנחה לספק 2 בסך 26%. (החשבוניות שנבדקו כללו נייר צילום, מטהר אויר ואחרים).

2.8.3 מכרז 3/2021 - חומרי ניקיון :

למכרז הוגשו 7 הצעות, בהתאם לפרוטוקול וועדת המכרזים מיום 27/6/21, כל הספקים עמדו בתנאי הסף, אך זכו 3 ספקים בעלי אחוזי ההנחה הגבוהים: ספק 1, ספק 2, וספק 3.

ביום 13/7/21, נערכה ישיבה לוועדת המכרזים, ספק 1 חזר בו מההצעה ולא חתם על חוזה. לכן וועדת המכרזים הכריזה על שלושה זוכים: **ספק 2, ספק 3 וספק 4.**

להלן פירוט של כל הספקים, עם אחוזי ההנחה: **אומדן עמד על 5%**

סידורי	המציג	אחוז ההנחה שהוצע	מרחק מהאומדן
1	ספק 1	32.5	27.5
2	ספק 2	26.7	21.7
3	ספק 3	20.2	15.2
4	ספק 4	19.0	14.0
5	ספק 5	17.0	13.0
6	ספק 6	17.0	13.0
7	ספק 7	15.5	10.5

בהתאם לחוזה שהחתם בין העירייה לספקים הזוכים, החלוקה בין שלושת המציעים תהיה שוויונית ככל האפשר, אם הפער בין ההצעות יעלה על 4%, יהא רשאי הזוכה בעל ההצעה היקרה ביותר להודיע לעירייה כי הוא מוותר על זכייתו.

לחילופין, בהתאם לחוזה רשאית העירייה על פי שיקול דעתה הבלעדי לבחור במספר הצעות שונות מבלי לדרוש מבעלי ההצעות היקרות להשוות את הצעתם להצעה הזולה ביותר, במקרה כזה, החלוקה בין הזוכים במכרז תבוצע על ידי העירייה בהיקפים כספיים שונים ובהתאמה למחיר שהוצע על ידם.

הביקורת בדקה את הרכישות של העירייה, להלן טבלה המסכמת את הרכישות לשנים 2021 ועד 2024

ספ"כ	2024	2023	2022	2021	
ספק 2 26.7%		25,357	124,979	148,188	298,525
ספק 3 20.2%	4,936	110,043			114,979
ספק 4 19%	24,875	24,253	100,091	11,138	160,317

להלן טבלה שכוללת מדגם רכישות של שלושת הספקים הזוכים בהתאם לאחוז ההנחה של ספק 2 :

הנחה 26.7%	מחיר מקורי	ספק 3	ספק 2	ספק 4
כפפות	30	22		
אקונומיקה	15.90	12		
מטהר אויר	9.95	7.30	7.30	
מגבונים	3	2.20	2.20	
כפיות	6.90			5

בהתאם לביקורת ובהתאם לטבלה לעיל, נראה כי העירייה החליטה להזמין מספק 2 (אחוז ההנחה הגבוהה ביותר), את רוב הרכישות.

שני הספקים (ספק 3 וספק 4 התאימו את ההנחה לאחוז ההנחה של הזוכה הראשון (ספק 2).

מכרז 2/2021 משותף- ציוד וריהוט משרדי :

ביום 24/1/21- החלטה על מכרז משותף לאספקת ריהוט וציוד מוסדי למשרדי וגני ילדים. העיריות שהשתתפו בהליך המשותף הם : רמת גן, רחובות, טבריה, מעלה אדומים, קריית שומנה, מוא"ז מטה בנימין, מוא"ז גזר, מוא"ז חבל יבנה ומודיעין עילית (להלן הרשויות). הרשויות החליטו להקים ועדת מכרזים משותפת בהתאם לתקנה 2 לתקנות הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ג-1973, לכל עירייה קיימת זכות הצבעה שווה.

מציע	פרק א ריהוט משרדי	פרק ב ריהוט מוסדי	פרק ג ריהוט גני ילדים	פרק ד ריהוט כסאות ופינות ישיבה	פרק ה ציוד חצר	פרק ו רהיטי m2
אומדן	81,686	9,890	16,882	5,745	448,500	15%
ספק 1					664,800	
ספק 2	69,518			אין מחירים		25%
ספק 3					613,150	
ספק 4	51,130					
ספק 5	47,749	8,549		5.098		
ספק 6			12,774		451,860	
ספק 7					602,740	
ספק 8						8.2%
ספק 9	56,885	13,525		5,544		29%
ספק 10						10%
ספק 11		10,942				0%
ספק 12		14,138	13,647		475,500	12.5%
ספק 13			10,510			

ביום 21/6/21- נערכה ישיבת החלטת ועדת המכרזים : ספק 4 נפסל.

הספקים הזוכים :

פרק א: ספק 2, ספק 9.

פרק ב: ספק 5, ספק 11, ספק 9.

פרק ג: ספק 12, ספק 6.

פרק ד: ספק 2, ספק 5 וספק 9.

פרק ה: ספק 12

פרק ו: ספק 2, ספק 8, , ספק 9, ספק 11, וספק 12

הביקורת בדקה את הרכישות של העירייה, להלן טבלה המסכמת את הרכישות לשנים 2021 ועד 2024 (בגין 4 ספקים שנשלחו בגינם כרטסות):

ספק	פרקים	2021	2022	2023	2024	סה"כ
ספק 6	ג	231,454	253,382	366,456	520,594	1,371,886
ספק 12	ג,ה,ו	221,387	218,785	209,840	252,906	902,918
ספק 8	ו	125,457	13,222	15,700		154,379
ספק 5	ב,ד,ו	223,021	140,378	25,645		389,044
ספק 2	א,ד,ה	3,749,343	5,076,004	360,589		9,185,936
ספק 9	א,ב,ד,ה	708,320	111,515	391,201	334,336	1,545,372
ספק 11	ב,ו			1,283,321	812,539	2,095,860
סה"כ		5,258,982	5,813,286	2,652,752	1,920,375	15,645,395

בהתאם לחוברת המכרז, ועדת המכרזים תבחר מבין ההצעות במציע אחד או יותר והכל כראות עיניה וללא צורך המתן נימוקים כלשהם. אין הוועדה מתחייבת לקבל את ההצעה הזולה ביותר או הצעה כלשהיא.

בהתאם לטבלה המפורטת לעיל, אחוז ההנחה של ספק 12 גבוה יותר מאחוז ההנחה של ספק 6, מצד שני היקף הרכישות מספק 6 יותר גבוהות. (ראה שנים 2023 ו 2024).

בהתאם לדבריו של מנהל הרכש (שיחה טלפונית ביום 3/6/2025), העירייה נתקלה באספקה איטית של חברת ספק 12, החברה נמצאת במרחק יותר רחוק פיזית מספק 6, העירייה ביצעה השוואה בין הסחורה, והגיעה למסקנה כי הסחורה של ספק 6 יותר טובה.

כמו כן נמסר כי העירייה בחרה להעדיף את ספק 11 על פני ספק 9, בנימוק כי ספק 9 נחשב בעיני העירייה לספק בעל ביצועים נמוכים, וכי קצב האספקות מצדה איטי ואינו עומד בצורכי העירייה.

הביקורת לא קיבלה אסמכתאות להסבר מחלקת הרכש.

כמו כן, הביקורת לא קיבלה הסבר ממחלקת הרכש בגין רכישות הבלתי שוויוניות מספק 2, לעומת הרכישות מספק 9 וספק 12.

הביקורת מדגישה את חשיבות ביצוע רכישות שוות בין הספקים, רכישה ממספר ספקים וללא תלות בספק אחד בלבד חשובה לניהול סיכונים ולשמירה על רציפות תפעולית. פיזור הספקים

מפחית את הסיכון לשיבושים באספקה, מאפשר גמישות תפעולית, מעודד תחרות שמובילה לשיפור במחירים ובאיכות, במכרז הבא.

2.9 היעדר בקרה על הארכות הסכמים בצורה שוויונית

בהמשך לאמור בסעיף הקודם, נמצא כי בחלק מהמקרים מחלקת הרכש העבירה ללשכה המשפטית בקשה להארכת הסכמים רק עם חלק מהזכיינים במכרז. (מכרז 2021-2) שאלות הבהרה שהופנו מטעם הלשכה המשפטית לרכש לא נענו.

2.10 ביצוע רכש מספק שלא נבחר במכרז

הביקורת מעלה כי העירייה ביצעה רכש מספקים שלא זכו במכרזים.

רכישת פריט מספק מקביל במקום מהספק שזכה במכרז עלולה לחשוף את העירייה לסיכון משפטי בשל הפרת דיני המכרזים, לפגיעה בעקרונות המינהל התקין ובשקיפות, ואף לחשיפה לביקורת ציבורית או משפטית מצד גורמים שנפגעו מההליך.

בנוסף, קיים סיכון כספי במקרה של פסילת ההתקשרות והצורך בהחזר תקציבים או ביצוע רכישה חוזרת, לצד אפשרות לפגיעה באיכות או באחריות למוצר אם הספק החלופי לא עומד באותם תנאים שנקבעו במכרז.

2.11 שימוש לא תקין בהסכם מסגרת לביצוע רכש נוסף

מבדיקת החשבונות של הביקורת עולה עוד כי חלק מהרכישות המפורטות בחשבונות של ספק 3 אינו כלול במחירון מכרז הציוד המכרזי, כך שבוצעו רכישות של ריהוט משרדי כגון כיסא מנהלים, כיסא מזכירה, שולחן, משחקים חינוכיים ואחרים.

הביקורת לא קיבלה תיעוד לכך שנלקחו הצעות מחיר לפריטים אלו.

המשמעות היא שמבוצע רכש של פריטים שלא נכללו במכרז המסגרת מאותו ספק, בשל נוחות, ללא הליך הצעות מחיר, או מכרזי בהתאם להיקף של אותו רכש – "מחוץ להסכם".

2.12 היעדר בקרה על תשלום בהתאם לתנאי המכרז

בבדיקת אחד המכרזים נמצא כי הספק הזוכה התחייב במסגרת הצעתו להעניק הנחה בשיעור של 25% ממחירי האומדן שנקבעו במכרז. (ספק 2). עם זאת, הביקורת העלתה כי בפועל לא קיימת בקרה שיטתית או מנגנון בדיקה מצד העירייה לוודא שהחיובים בפועל אכן משקפים את ההנחה שהתחייב לה הספק.

יש לציין כי פניות של הלשכה המשפטית למנהל הרכש בנושא לא נענו.

גם פניות חוזרות של הביקורת למנהל הרכש לא נענו.

היעדר מנגנון בקרה כזה עלול להביא למצב שבו העירייה משלמת מחירים גבוהים מהאמור בהצעה הזוכה, ולפגיעה בעיקרון השוויון וביעילות השימוש בכספי הציבור.

3. סיכום והמלצות

3.1 קביעת נהלים לעניין עריכת מכרזי מסגרת בעירייה

יש למסד נהלים אשר יכללו הוראות על ניהול מכרזים ומכרזי המסגרת, כך שיקיימו את עקרונות דיני המכרזים, ובין היתר, קיומו של הליך תחרותי בשלב בחירת הספקים הזוכים.

תגובת מחלקת הרכש- בימים אלה אנו עובדים על נוהל רכש עירוני אשר יכסה את כלל אבני הדרך בכל התקשרות על פי סיווגה לרבות מכרזי מסגרת. הנוהל יתבסס על תקנות העיריות ונהלי עבודה פנימיים, ויועבר להערות והתייחסויות של כלל הגורמים המעורבים בתהליך הרכש. אנו מקווים להעמיד טיוטה ראשונה כבר במהלך החודש הקרוב

3.2 הטמעת תהליך מובנה לזיהוי וניתוח צרכים לפני יציאה למכרז מסגרת

בהתאם למסד החוקי, על ועדת המכרזים בסמכות העירייה לנמק ולתעד את החלטתה לפרסם את מכרזי המסגרת ובכך בעצם לייצר מסמך צרכים ומאפיינים לרכש השירותים או הטובין בטרם פרסום המכרז.

בבדיקת מכרזי מסגרת עלה כי טרם פרסום המכרזים לא נערך ניתוח מסודר של צרכי העירייה, היקפי השימוש הצפויים, מאפייני השירות או הטובין הנדרשים, ולא הוגדרו באופן מלא הדרישות המקצועיות והתפעוליות.

היעדר שלב מקדים זה מקשה על התאמת תנאי המכרז לצרכים בפועל, עלול להביא להצעות מחיר שאינן משקפות את היקפי העבודה האמיתיים, ומצמצם את יכולת ההנהלה לבצע בקרה אפקטיבית על יישום ההתקשרות לאורך חיי המכרז.

נוסף על כך, בהיעדר מידע ברור לגבי היקפי השירות או הרכש הצפויים, נוצר יתרון יחסי לספקים קיימים שכבר מכירים את צורכי העירייה ויכולים לאמוד את הצפי בצורה טובה יותר. מצב זה פוגע בעיקרון השוויוניות בין המתמודדים ועלול לצמצם את התחרותיות במכרזים.

תגובת מחלקת הרכש מחלקת הרכש עובדת על נוהל רכש עירוני אשר יכסה את כלל אבני הדרך בכל התקשרות על פי סיווגה לרבות מכרזי מסגרת. הנוהל יתבסס על תקנות העיריות ונהלי עבודה פנימיים, ויועבר להערות והתייחסויות של כלל הגורמים המעורבים בתהליך הרכש.

3.3 ביצוע רכש רק במסגרת חוזים מאושרים ותקפים

על העירייה לוודא כי ביצוע הזמנות ורכש מספקים יתבצע אך ורק לאחר קבלת אישור תקף להארכת ההסכם, ולמנוע התקשרויות או אספקות על בסיס חוזים שתוקפם פג.

תגובת המחלקה המשפטית- יובהר כי העירייה לא "ממשיכה בהתקשרות" כפי שצוין בדו"ח אלא מבצעת הזמנות ללא חוזה תקף.

3.4 ווידוא עמידת הספקים בתנאי התמחור שהתחייבו להם בהצעה הזוכה

על העירייה לקיים מנגנון בקרה שיטתי לוודא כי המחירים בפועל המשולמים לספק משקפים את ההנחה שהתחייב לה במסגרת המכרז, ולוודא עמידה מלאה בתנאי ההצעה הזוכה.

3.5 המשך התקשרות עם ספקי מסגרת ללא הסכם וללא מכרז

בהתאם לבדיקת הביקורת, העירייה הזמינה מהספקים הזוכים גם לאחר סיום תקופת ההתקשרות.

תגובת המחלקה המשפטית: נערכו מס' פניות למח' רכש להארכת תק' ההתקשרות ביחס לחוזים מול הספקים שזכו במכרזי המסגרת המוזכרים בדו"ח.

תגובת מחלקת הרכש: במסגרת תהליך השיפור שעוברת המחלקה, מחלקת הרכש תפעל ותסקור ותתקן את כלל ההתקשרויות אשר אינן מגובות בהסכם תקף.

3.6 הידוק הבקרה על חלוקה שוויונית של הרכש בין ספקי המסגרת

מומלץ כי בעת בחירת ספק במסגרת מכרז, כאשר ההחלטה אינה מתבססת על ההצעה הזולה ביותר או בעלת ההנחה הגבוהה ביותר, תפרט העירייה באופן מנומק את השיקולים שהובילו לבחירה. בכך תובטח עמידה במסד החוקי, וכן חיזוק אמון הציבור והספקים בהליך.

תגובת מחלקת הרכש: המחלקה מקבלת את הערת הביקורת בנושא חלוקה ושקיפות ברכש ותפעל בטווח הקרוב לגיבוש מנגנון ברור, מתועד ושוויוני לרבות חלוקה והקצאת עבודות בכל התקשרות והכל בשיתוף אגף כספים והלשכה המשפטית.

המחלקה מקבלת את הערת הביקורת בנושא היעדר נימוק לאופן חלוקת הרכש בין ספקי המסגרת ותפעל בטווח הקרוב לגיבוש מנגנון ברור, מתועד ושוויוני לרבות חלוקה והקצאת עבודות בכל התקשרות והכל בשיתוף אגף כספים והלשכה המשפטית.

שתי ההערות לעיל ייכללו במסגרת נוהל הרכש המתוכנן.

3.7 הבטחת שוויון והאחידות בתהליך הארכת ההתקשרויות עם זכיינים

יש לגבש נוהל אחיד וברור להארכת הסכמים עם זכיינים, תוך הקפדה על שוויון, שקיפות וקריטריונים מקצועיים ואחידים לקבלת החלטות.

במקרים שבהם מחליטה העירייה להאריך הסכם רק עם חלק מהזכיינים, יש לתעד ולנמק בכתב את השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה, ולהבטיח קיומו של מנגנון בקרה שיבחן את ההחלטות מבחינת שוויוניות, הוגנות ועקרון התחרות.

3.8 הכנה מקצועית ויסודית של אומדנים למכרז

מומלץ לעירייה לבחון מחדש את תהליך הכנת האומדנים, להגדיר נוהל עבודה מסודר להכנת אומדנים מבוססי שוק, לשלב בבדיקות אנשי מקצוע מתחומים הנדסיים וכלכליים, ולבחון את סבירות האומדן מול נתונים עדכניים לפני פרסום כל מכרז.

תגובת מחלקת הרכש: הערכת אומדן למכרזים היא משימה לא פשוטה ותלויה בביצוע סקר שוק מקדים, אך כחלק מתהליך השיפור ובתלות קיומה של תוכנית רכש עירונית, המחלקה תיערך מראש לבצע מהלכי אומדן אשר ישקפו בקירוב סביר את העלויות והמחירים שיתקבלו בפועל.

3.9 חיזוק מנגנוני הבקרה על הזמנות מספקים בהתאם להסכמי המסגרת

על העירייה להקפיד לבצע את כלל הרכש רק באמצעות ספקי המסגרת שנבחרו כדין, ותימנע לחלוטין מהתקשרויות עם ספקים חיצוניים, אלא במקרים חריגים ומנומקים כדין.

תגובת מחלקת הרכש: המחלקה מקבלת את הערות הביקורת ותפעל על פי המלצות המבקר.

3.10 בקרה על התאמת ההזמנות להיקף הפריטים הכלולים במכרז

על העירייה להקפיד על הגבלת הרכש לפריטים הכלולים בהסכם המסגרת בלבד, ובמקרים בהם נדרש רכש נוסף – יש לנקוט בהליכי הצעת מחיר או מכרז בהתאם להוראות הדין ולכללי המנהל התקין.

תגובת מחלקת הרכש: המחלקה מקבלת את הערות הביקורת ותפעל על פי המלצות המבקר.

דו"ח ביקורת

מספר 2/45

תמיכות ומענקים

תוכן עניינים

52.....	מבוא	1.
52.....	רקע כללי	1.1
52.....	המסד הנורמטיבי	1.2
53.....	מתודולוגיה	1.3
53.....	ממצאים	2.
53.....	כוח אדם	2.1
53.....	ייעוץ לנושא תמיכות	2.2
56.....	היעדר נוהל עבודה	2.3
56.....	מערכת מידע	2.4
60.....	ועדות	2.5
60.....	תבחינים - תקין	2.6
61.....	היקף כספי (ללא ממצא)	2.7
63.....	הבקשות	2.8
67.....	חוסר אפקטיביות הסנקציה המוזכרת בטופס התצהיר	2.9
68.....	פיקוח על השימוש בתמיכה	2.10
68.....	דוחות פיקוח עמותה	2.11
71.....	ממצאי בדיקות הביקורת ביחס לעמותות	2.12
77.....	אי הפחתת דמי שימוש מהתמיכות	2.13
77.....	הטיפול בחובות לעירייה	2.14
78.....	כפל תמיכות	2.15
79.....	תשלום מקדמה - תקין	2.16
79.....	סיכום והמלצות	3.

1. מבוא

1.1. רקע כללי

במהלך החודשים ינואר-מרץ 2025 ערך מבקר העירייה ביקורת על תמיכות ומענקים למוסדות ציבור.

1.2. המסד הנורמטיבי

רשות מקומית רשאית להעביר כספים מהתקציב הרגיל לגופים חיצוניים בשלוש דרכים: על פי דין, על פי הסכם ובמסלול תמיכות.

בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן חוק יסודות התקציב) נקבע ביחס לתמיכות במוסדות ציבור, כדלקמן:

"(ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים.

(ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור [...]"

הגם שהסעיף האמור בחוק יסודות התקציב עוסק בקביעת הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור, הצורך בתבחינים שוויוניים וראויים חל גם על הרשויות המקומיות וסעיף זה בחוק משמש השראה לאופן הפעולה הראוי בנוגע לתמיכה במוסדות שפועלים לטובת הציבור.

הרחבת עקרון השוויון גם על תמיכות המגיעות מהרשות המקומית מקורה, בין היתר, בכך שאחד ממקורות כספי התמיכות הוא השלטון המרכזי.⁶

משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל מספטמבר 2006 נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (להלן - נוהל התמיכות), שנועד להסדיר את אופן מתן התמיכות ואת הענקתן על ידי הרשויות המקומיות למוסדות ציבור כדי להבטיח שהדבר יתבצע באופן שוויוני, שקוף, חסכוני ויעיל וללא פגיעה בטוהר המידות ובסדרי המינהל התקין.

כאשר רשות מקומית בוחרת להעביר כספים למוסדות כלשהם במסלול תמיכות - חובה עליה למלא אחר כל הוראות נוהל התמיכות כמפורט להלן.

בנוהל התמיכות נקבע כי רשות מקומית לא תעניק תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין.

עוד נקבע בנוהל כי על הרשות המקומית להקים ועדה מקצועית לתמיכות שתבחן את הבקשות לתמיכה, וחבריה יהיו מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של הרשות, גזבר הרשות או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות או נציגו (להלן - הוועדה המקצועית לתמיכות).

⁶ . עמ"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, סד(2) 1 (2010) (להלן - פס"ד הבית הפתוח בירושלים).

בנוהל התמיכות נקבעו לוחות זמנים מחייבים לפרסום הודעות לציבור הרחב בעניין התבחינים (הקריטריונים) הראויים לכל אחד מנושאי התמיכה ובעניין הבקשות לתמיכות, כדי לתת שהות למבקשי התמיכות (להלן - העמותות) להיערך לקראת הגשת הבקשות ולהותיר לוועדה המקצועית לתמיכות די זמן לדון בבקשות.

בפסק דין של בית המשפט העליון בערעור מינהלי שנסב על סירובה העקבי של עיריית ירושלים למתן תמיכות לעמותה המפעילה מרכז קהילתי לקהילה הגאה נקבע⁷ "שחלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור על ידי עיריית ירושלים צריכה להיעשות באופן ההולם את היות העירייה נאמן הציבור על פי נוהל התמיכות ברשויות המקומיות ומכוח עקרון השוויון הכללי, לפי תבחינים ברורים, גלויים, שוויוניים וענייניים, תוך התחשבות בצרכי כלל האוכלוסייה בעיר".

1.3. מתודולוגיה

הביקורת קיימה לצורך עבודה שיחה עם רכזת תמיכות ועם קודמתה בתפקיד, קיבלה נתונים מרכזת התמיכות, מהגזברות ומאגף נכסים, בקשה וקיבלה גישה למערכת המידע הממוחשבת של התמיכות ושלפה מהמערכת נתונים וכן עיינה במסמכים ובחומרים שבאתר האינטרנט של העירייה.

2. ממצאים

2.1. כוח אדם

העירייה מעסיקה עובדת במשרה מלאה בתפקיד רכזת תמיכות, בגזברות העירייה. לעובדת זו אין כל אחריות לתהליך והיא אמונה על ריכוז המידע והבאתו לוועדה מקצועית לתמיכות.

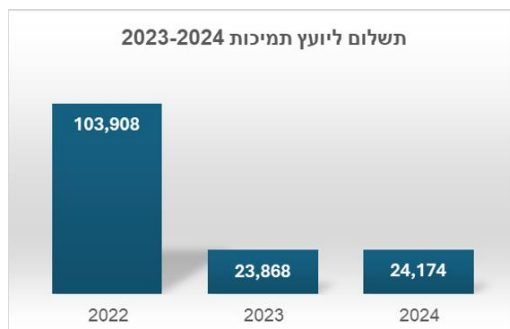
2.2. ייעוץ לנושא תמיכות

2.2.1. הבחירה ביועץ התמיכות - תקין

העירייה התקשרה ב 16.12.2024 בהסכם עם יועץ לצורך קבלת שירותי, ייעוץ, הכנה ליווי לצורך גיבוש המלצות לוועדת תמיכות ומענקים. זו תקופת ההתקשרות השנייה שהעירייה קשורה עם היועץ שבראשיתה ב 10/2021, וזאת על רקע זכייתו בהליך הצעת מחיר שערכה אז העירייה. אין לביקורת הערות.

2.2.2. חיסכון כספי בשל ניווד העובד

⁷ פס"ד הבית הפתוח בירושלים, פסקה 36 לפסק דינו של השופט עמית.



המועצה שילמה ליועץ בגין שירותים לתמיכה בשנת 2023 ו- 2024, סך של 48,042 ₪ (ראה גרף), זאת לעומת הוצאות בהיקף הגדול פי 4 מהשנתיים הקודמות לכך.

לביקורת הוסבר כי ב- 2021, על רקע מחלוקת, הועברה הרכזת הקודמת מתפקידה. וכך נוצר פיגור בטיפול בבקשות לתמיכה, עד לכניסה לתפקיד של רכזת התמיכות הנוכחית.

זאת גם הסיבה, כך נמסר, שכיוון שזו הייתה שנתה הראשונה בתפקיד שהיקף ההוצאות בגין יועץ ב- 2022 היה גדול. דהיינו לאור האמור והממצאים שהעלנו עולה התמונה הבאה:

א. עד שנת 2021, עבודת הכנת הנתונים לוועדת תמיכות נעשתה על-ידי עובדת עירייה במשרה מלאה.

ב. ברם, עם הזזת עובדת זו מתפקידה על אתר, הטיפול בתמיכות הופסק עד שאוישה לתפקיד עובדת עירייה אחרת (הרכזת הנוכחית).

ג. ברם, כיוון שנוצר עומס עקב כך שהבקשות לא טופלו במשך חודשים, החליטה העירייה ב- 2022 על התקשרות עם יועץ כדי לסייע לרכזת בעבודה שהצטברה.

ד. בשנה זו, בה הועבדה החדשה רק החלה ללמוד את התפקיד, הסתכמו הוצאות ההתקשרות עם היועץ ב- 103,908 ₪, סכום הגובה פי 4 משכ"ט ששולם ליועץ בשנים שלאחר מכן.

כיון שמדובר בפעולה שבוצעה לפני 4 שנים, כאשר הגורם שקיבל את החלטות אינו בעירייה, הביקורת מסתפקת בציון עובדות אלה.

2.2.3 בדיקת ניגוד עניינים של היועץ - תקין

ע"פ הוראות משרד הפנים נדרשים יועצים למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים. מבדיקה שערכנו עולה כי היועץ הגיש שאלון לאיתור ניגוד עניינים. מעיון בשאלון עולה כי אין מניעה מבחינה זו להתקשרות עם היועץ. אין לביקורת הערות.

2.2.4 היקף תפקיד היועץ

על-פי הסכם, היועץ נדרש לבדוק את הבקשות לתמיכה בראי הנוהל, כדלקמן:

3. שרתי היעוץ

3.1. היעוץ מתחייב לספק לעירייה את שירותי היעוץ כמפורט להלן:

בחינת עמידת בקשות התמיכה המוגשות לוועדת תמיכות ומענקים בהוראות הנוהל שנקבע בחוזר מנכ"ל ובתבחינים לתמיכה במוסדות ציבור שאישרה מועצת העיר רחובות ומתן חו"ד מקצועית לוועדת תמיכות ומענקים לצורך בחירת המוסדות להם תינתן תמיכה כספית כאמור.

מתשובה לשאלת הביקורת ומבדיקות שערכנו עלו הממצאים הבאים:

הבקשות המוגשות לתמיכה ועמידתם בדרישות הנוהל נבדקות רק על-ידי היעוץ.

היעוץ עושה שימוש במערכת התמיכות הממוחשבת 'אוריגמי', כדי לבחון את המסמכים וכן לצורך כתיבת הערות.

היעוץ מעביר דוח אקסל שכולל בעיקר תחשיב לחלוקת התמיכות.

הביקורת מציינת כי באם העירייה מבקשת שכל הבדיקות ייעשו על-ידי היעוץ ולא ע"י עובד עירייה, אזי יש לבחון את הצורך בהעסקת עובד במשרה מלאה וכן יש לעגן בהסכם עם היעוץ, בין היתר, את אחריותו ואת היקף הדיווח (ראה גם סעיף 2.2.5 בהמשך).

2.2.5 דוחות היעוץ לא בהכרח נותנים תמונה שלמה על התמיכות

כאמור לאור אופי העבודה עם המערכת הממוחשבת (אוריגמי), וכיוון שלא נעשה במערכת שימוש לצרכי בקרה (כגון, שימוש בפונקציית התראות, הזנת החלטות, הזנת דוחות פיקוח), אין בתוצרים אלה בהכרח כדי ליתן הבטחה (assurance) על ההליך.

ואכן, מעיון בדוחות שמגיש היעוץ על תוצאות הבדיקות שהוא עורך ומעביר לעירייה דוחות על תקינות הבקשות, עולים הממצאים הבאים:

- א. הדוחות שעורך היעוץ לא כוללים ו/או מאזכרים את כל הגופים הנתמכים באותה שנה.
- ב. הדוחות שעורך היעוץ לא כוללים מידע האם לגופים הנתמכים יש אישור ניהול תקין.
- ג. הדוחות שעורך היעוץ לא כוללים מידע על היקף הוצאות הנהלה מסך הוצאות העמותה.
- ד. הדוחות שעורך היעוץ לא כוללים מידע, באשר לעמותות ארציות המקבלות מהעירייה תמיכה, להיקף השימוש בתמיכה העירונית (האם היא אכן מוצאת על תושבי העיר)

אם כן הדוחות שמגיש היעוץ (דוח בדיקה ודוח חישוב גובה זכאות לתמיכה) אינם אפשרים קבלת תמונה שלמה ועדכנית באשר לעמידת העמותות בהוראות הנוהל. ומכיוון שכך, והואיל והגורם היחיד שעורך בדיקות הוא היעוץ, חשוב שיקבע פורמט הדיווח ולעגן את החובה לדווח בפורמט זה בהסכם עמו.

2.2.6 העירייה משלמת על תחשיבי גובה תמיכה ליעוץ במקום לקבוע זאת באוריגמי

מסקירה שערכנו עולה כי אין במערכת התמיכות הממוחשבת אורגני מודל לעריכת תחשיבי תמיכות. לאור זאת משלמת העירייה לצורך כך ליועץ חיצוני, כאשר אין על החישובים שלו בקרה.

לדעת הביקורת יש לבחון קביעת מודל במערכת אורגני לתחשיבי גובה התמיכות, ובכך ליתר את הצורך בשירותי יועץ.

2.3 היעדר נוהל עבודה

תחום התמיכות במוסדות הינו מרכיב מהותי בסיוע העירוני לפעילויות חברתיות, ובעל השפעה כלכלית וחברתית נרחבת על פעילות המגזר השלישי בעיר.

תקציב התמיכות השנתי ב- 2023 המסתכם בכ- 6.3 מיליון ש"ח, מיועד לתמוך בפעילויות שונות של גופים ועמותות הפועלים בעיר. מעבר לכל אלה, ניהול התחום הכרוך בהעברת כספים לגופים חיצוניים כרוך באסדרה שאי ציות לה עלול לחשוף את העירייה לסיכונים, ועל כן נדרש להקצאות משאבים לניהול התחום.

ניהול תחום התמיכות בעירייה חייב להתבצע באופן מקצועי, מבוקר ושקוף, תוך הקפדה על עמידה מלאה בנוהל התמיכות ובקריטריונים שנקבעו.

ראשית, יש להגדיר באופן ברור את תחומי האחריות של כל הגורמים המעורבים—רכות התמיכות, הוועדה המקצועית, היועץ החיצוני, והדרג המנהל.

על הרכות להיות גורם מוביל בתהליך, לוודא שכל המסמכים והאישורים הנדרשים קיימים, ולבצע מעקב באמצעות המערכת הממוחשבת כדי להבטיח שכל גוף נתמך עומד בתנאי הסף.

בנוסף, יש להחיל מנגנון בקרה כפול: היועץ החיצוני יבצע בדיקות מקיפות וידווח עליהן באופן שקוף, בעוד גורם עירוני יפקח על עבודתו כדי למנוע כשלים ואי-דיוקים.

כמו כן, חשוב לקיים בקרה שוטפת לאורך השנה, ולא רק במעמד אישור התמיכה, כדי למנוע מצב שבו גופים מאבדים את זכאותם לאחר קבלת הכספים.

שקיפות התהליך תתבטא גם בפרסום החלטות הוועדה ובקריטריונים שנקבעו, כך שהציבור יוכל לוודא כי כספי התמיכה מחולקים בצורה הוגנת, יעילה ובהתאם ליעודם.

2.4 מערכת מידע

2.4.1 אי ניצול המערכת ממוחשבת לנושא התמיכות ולניהול מידע עדכני

החל משנת 2023 העירייה החלה לנהל את תחום התמיכות באמצעות מערכת ממוחשבת שפותחה עבודה (מערכת CRM של חברת אורגמי). יחד עם זאת נמצא כי העירייה לא מנצלת את מלוא האפשרויות הטמונות במערכת, כדלקמן:

א. לא כל הפעולות הקשורות בטיפול בתמיכות נעשה באמצעות המערכת והמידע במערכת אינו בהכרח עדכני. כך לא נמחקים מהמערכת הודעות על אי מילוי תנאי כאשר העמותה המציאה את המסמך התקין. להלן כמה דוגמאות:

עמותת [REDACTED] קיבלה תמיכה אך במערכת היא בסטאטוס "טרם הושלמה ההגשה"

עמותת [REDACTED] קיבלה תמיכה את במערכת היא בסטאטוס "טרם הושלמה ההגשה".

עמותת [REDACTED] קיבלה תמיכה את במערכת היא בסטאטוס "טרם נבדק"

טרם הושלמה הגשה תמיכה בהקמה/שדרוג... עמותת דוד בן ישי

טרם הושלמה הגשה תמיכה בהקמה/שדרוג... באורך נראה אור

טרם נבדק תנועות נוער להאיר אור לעולם

ב. נמצא כי לא כל המסמכים הנוגעים בתמיכות מוזנים למערכת הממוחשבת. כך לא מוזנים דוחות פיקוח.

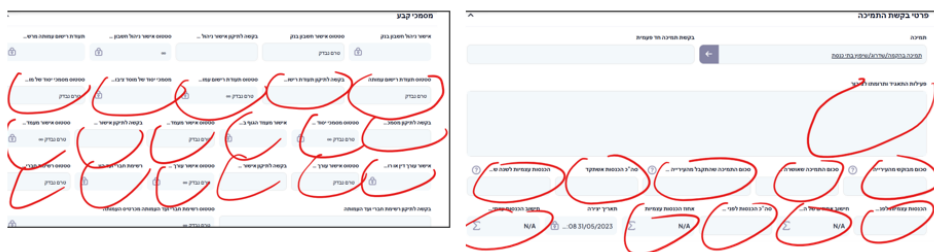
ג. בתוכנה יש הערות וסטאטוסים לא עדכניים, דהיינו אין הקפדה על שינוי סטאטוס המסמכים (לכל אלה ראו דוגמאות בסעיפים בהמשך).

תיעוד חלקי

המערכת הממוחשבת אורייגמי לניהול מערך התמיכות כוללת אופציה לתעד את תוצאות הבדיקות. מבדיקה שערכנו עולה כי התיעוד בבקשות רבות לתמיכות הנו חלקי, להלן כמה דוגמאות:

טרם הושלמה הגשה	תמיכה בהקמה/שדרוג...	העמותה הישראלית ל...	טרם הושלמה הגשה	בתי כנסת ומרכזים קה...	קוממיות אברהם
טרם הושלמה הגשה	וסדות ציבור כלליים (הצ...	עמותת דוד בן ישי	טרם הושלמה הגשה	וסדות ציבור כלליים (הצ...	הקרן לחיפה ע"ר

הקלקה על כל אחת מהבקשות הללו, במערכת התמיכות הממוחשבת, מעלה כי בחלק לא מבוטל מהן לא הוזן המידע או שהמידע לא עדכני, להלן דוגמאות (המידע בתא המסומן בעיגול הנו ריק):



הביקורת מציינת כי מערכת הממוחשבת נועדה לסייע ניהול תחום התמיכות, שהיקפו השנתי מהותי (6 מלש"ח), וכי היקף השימוש במערכת יכול להוות אינדיקציה לרמת טיוב הניהול של התחום. יש לפעול להסדיר את התחום והשימוש במערכת הממוחשבת התומכת.

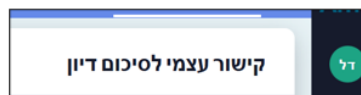
2.4.2 אי שימוש בפונקציית התראות

במערכת המידע הממוחשבת אורגמי לניהול התמיכות ישנה אפשרות להזין התראות, קרי מצב שבו המערכת נותנת אינדיקציה לפיה לא ניתן לתמוך בפועל, כפי שניתן לראות בתמונה שלעיל. ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי העירייה בפועל לא פועלת כדי ליישם פרקטיקה ולהפעיל כלים על מנת שיסייעו לה לנהל את תחום התמיכות באופן שבו תהיה הבטחה כי החלטות בתחום זה וכספי התמיכה אכן מוצאים כדן. יש לבחון שימוש במערכת ההתראות.



2.4.3 אי הזנת דוחות למערכת המידע הממוחשב

מסקירת המערכת הממוחשבת לתמיכות עולה כי למרות שיש לכך תפריט, בפועל אין במערכת קישור להחלטות שמתקבלות בוועדת תמיכות ובמליאת מועצת עיר. דהיינו למרות שיש במערכת אפשרות לכך, בפועל היא לא מנוצלת.



הביקורת מציינת כי קביעת קישור כאמור לעיל יגביר ניצול המערכת ויבטיח כי היא מערכת מידע האוחזת בכל המסמכים והנתונים הנדרשים.

2.4.4 חוסר הקפדה על אבטחת מידע

שימוש משותף בקוד גישה למערכת התמיכות הממוחשבת העירייה רכשה כאמור זכויות לשימוש במערכת CRM אורגמי המשמשת כמערכת מידע ממוחשבת לניהול תחום התמיכות. מסקירת המערכת עלו הממצאים הבאים:

א. ועדת משנה לתמיכות החליטה בישיבת מיום 29.6.2023 להעניק ליועץ התמיכות גישה למערכת ממוחשבת, כדלקמן:

בנוסף הוחלט לאשר לטל וינטר יועצת חיצונית הרשאה לגישה למערכת תמיכות ומענקים על פי הכללים הנהוגים בעירייה בתאום עם המנמ"ר גד שעובי ובכפוף להסכם יעוץ תקף מול העירייה.

- ב. למרות האמור לעיל יש במערכת קוד משתמש אחד. דהיינו הן רכזת התמיכות והן היועץ עושים שימוש באותו קוד גישה, דבר המהווה הפרה של כללי אבטחת מידע.
- ג. כיוון שהן הרכזת והן היועץ מזינים נתונים לאורגמי עם אותו קוד גישה, לא ניתן לדעת מי ביצע מה. מצב זה פוגע בבקרה, ועלול לגרום לבעיות נוספות ובראשן שלא ניתן יהיה להתחקות אחר הגורם המבצע, כגון במצבים בהם המערכת נוצלה לרעה.

היה מקום לאור החלטה של ועדה מקצועית לתמיכות ליצור קוד משתמש ייעודי ליועץ.
יש ליצור ליועץ קוד משתמש המוגבל בזמן.

2.4.5 שימוש במערכת הממוחשבת ככלי עבודה לא כלי ניהול

מערכת אורגמי נועדה לשמש ככלי ניהול, ולצורך בה נכללו אופציות שונות כגון דשבורד והתראות שלא נעשה בהם שימוש, מה גם שלא כל המידע מוזן להם.
אם כן, נראה כי המערכת משמשת בפועל רק לבחינת בקשות ולא לטיפול בתמיכות. כך שמלבד החלטות של האורגנים המאשרים (ועדת תמיכות והמליאה), לא מוזנים למערכת דוחות הפיקוח.
ממצאים מעלים כי התוכנה משמשת יותר ככלי עבודה מאשר כלי ניהול, כך שכיוון שלא כל החומר מוזן למערכת לא מתקבלות ובפועל החלטות לאור המידע הצבור בה. כמו כן מעירה הביקורת כי יש לקבוע למערכת קוד נפרד ליועץ, ולכן להגדיר את חבויית היועץ בהקשר לשימוש במערכת הממוחשבת, על מנת לצמצם סיכונים ולהבטיח את אינטרס הרשות.

2.4.6 אי הפקת דוחות מהמערכת

שיטת העבודה הנה שהיועץ מעביר לוועדה מקצועית לתמיכות דוחות באקסל.
לדעת הביקורת אין היגיון בשיטת עבודה זו, מה גם שטעויות יכולות ליפול בדרך זו.
הביקורת מציינת כי מקום שהעירייה קבעה, ואף מקצה לכך משאבים, שתחום התמיכות ינוהל במערכת מידע ממוחשבת, נדרש הוא שזו תעשה שימוש בעת קבלת החלטות במידע האצור במערכת זו (אחרת זה חוסר יעילות ובזבוז משאבים).
מסקירת המערכת עולה כי אין בה מחולל דוחות.
אשר על כן יש לדעת הביקורת לדרוש מחברת אורגמי לקבוע במערכת מחולל שכזה, שבלחיצת כפתור יציג את המידע על תקינות הבקשות באופן ממוחשב.
אין טעם ו/או הגיון בהעסקת יועץ חיצוני בתשלום מחד, ובמקביל לשלם כסף לחברת מחשבים שתערוך לעירייה תוכנה tailor made שיכולה לבצע תחשיבי זכאות.
יש לשקול לדרוש מהחברה לקבוע פונקציה שכזו מחד, ולעגן את דרכי העבודה עם המערכת כך שכל המידע יוזן בה. כך שוועדה מקצועית לתמיכות תוכל לקבל מידע מהימן בלחיצת כפתור, ולא תהיה תלויה בזיכרון ארגוני (כפי שב- 2022 אילץ את העירייה להוצאה כספית עודפת של כ 80,000 ₪) והדבר אף יכול להערכתנו לחסוך במשאבי הייעוץ.
לביקורת נמסר כי המערכת הנה ייחודית והיא פותחה באופן ייחודי לעירייה.
הביקורת רואה בחיוב קביעת כלי ממוחשב זה, ומעירה כי שנתיים לאחר הקמתה, מומלץ לבחון את השימוש ולראות האם אין מקום ליעל את המערכת, כך שהמידע בה יהיה מהימן מחד, ושהוא בפועל יהווה כלי ניהולי מאידך.

2.5 ועדות

2.5.1 מינוי ועדות (תקין)

נוהל תמיכות קובע כי תחום התמיכות ינוהל באמצעות האורגנים הבאים:

ועדה מקצועית לתמיכות	ועדת משנה לתמיכות
תוקף	ועדת רשות
הרכב	מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש
תפקיד	לבחון את המלצות הוועדה המקצועית ולהמליץ מועצת הרשות בדבר קבלת המלצות הוועדה המקצועית או דחייתן

להלן הממצאים שהעלתה הביקורת:

- העירייה מינתה וועדה מקצועית וועדת משנה לתמיכות.
 - וועדות אלה מקפידות לתעד בפרוטוקול את דיוניהם
 - וועדות אלה, וועדה מקצועית לתמיכות וועדת המשנה לתמיכות, התכנסו ב 2024 רק פעם אחת, וזאת לצורך אישור המלצות לתיקון תבחנים לחלוקת תמיכות.
- אין לביקורת הערות.

2.5.2 פרסום פרוטוקולים באתר העירייה

זולת פרוטוקול אחד (ישיבה מס' 4) כל הפרוטוקולים מפורסמים באתר האינטרנט של העירייה (ראה לעיל צילום מדף האינטרנט העירוני שבו רואים שפרוטוקול מס' 3 ומעליו פרוטוקול מס' 5, אך חסר פרוטוקול מס' 4).

פרוטוקול ישיבת ועדה מקצועית לתמיכות מס' 5 מיום 13/11/2023	13/11/2023	פרוטוקול דיונים נגיש פרוטוקול דיונים סרוק
פרוטוקול ישיבת ועדה מקצועית לתמיכות מס' 3 מיום 29/6/2023	29/06/2023	פרוטוקול דיונים נגיש פרוטוקול דיונים סרוק

2.6 תבחנים - תקין

הנורמה

בנוהל התמיכות נקבע כי הרשות המקומית לא תיתן תמיכה אלא על פי תבחנים שנקבעו לפי נוהל זה וכן, כי הוועדה המקצועית לתמיכות תכין הצעה לתבחנים חדשים לתמיכה או לתיקון התבחנים הקיימים ותגיש אותם לאישור מועצת העירייה. התבחנים יגובשו בהתאם לנושאי התקציב לתמיכה הקבועים בתקציב הקודם לשנת התמיכה המיועדת או לנושאים לתמיכה שמוצע לקבוע בהצעת התקציב החדשה.

עוד נקבע בנוהל כי המועצה לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות, כי התבחינים הם בהתאם להוראות כל דין, לרבות עניין השמירה על עקרון השוויון.

על התבחינים שייקבעו על ידי מועצת הרשות, לאחר שעינה בחוות דעתו של היועץ המשפטי לרשות, להיות ענייניים, שוויוניים ויתחשבו בצורכי האוכלוסייה ברשות המקומית ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה. בסעיף 8.7 נקבע כי מועצת הרשות המקומית צריכה לאשר הצעת תבחינים לא יאוחר מ-1 בספטמבר שלפני שנת הכספים שהתמיכה מיועדת לה.

עדכון התבחינים

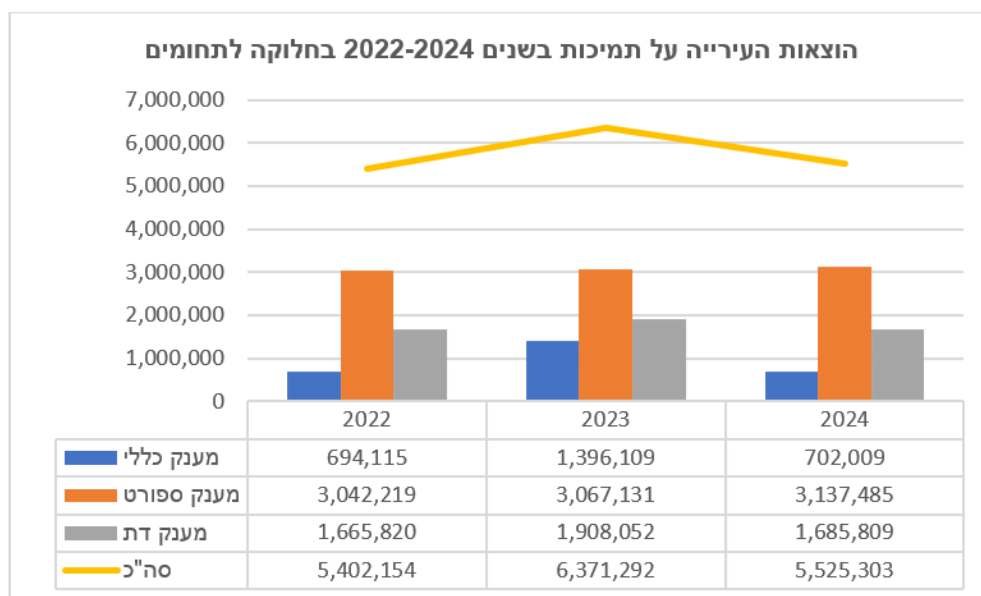
בדוח ביקורת שערך אשתקד מבקר העירייה בנושא תמיכה במכינה קדם צבאית העלתה הביקורת כי העירייה, בניגוד לנוהל התמיכות, לא שינתה למן 2007 ועד ל 2019 את התבחינים שלאור זאת התבחינים לא נדונו במליאה.

הביקורת העירה אז, כי התבחינים צריכים להתאם למסגרת התקציבית שנקבעה, ולשקף בנושא זה את מדיניות מועצת עיר.

מביקורת חוזרת שערכנו עולה כי בספטמבר 2024 באמצעות חברת טלדר, נערכו תבחינים שאושרו בוועדה ובמליאה. הביקורת שבה ומציינת כי יש לדון כל שנה, במסגרת הדיונים על אישור תקציב העירייה, על התבחינים ולאשרם במליאה.

2.7 היקף כספי (ללא ממצא)

העירייה הוציאה ב 2023 סך של 5.56.3 מליון ₪, סכום גבוהה לעומת הסכום שהיא הוציאה ב 2022, כדלקמן:



כפי שניתן לראות בתרשים שלעיל, אשתקד ההוצאות העירייה בגין תמיכות היו גבוהות ב 0.8 מלש"ח (13%) לעומת 2024, שבה העירייה לא פרסמה הודעה על הגשת בקשות

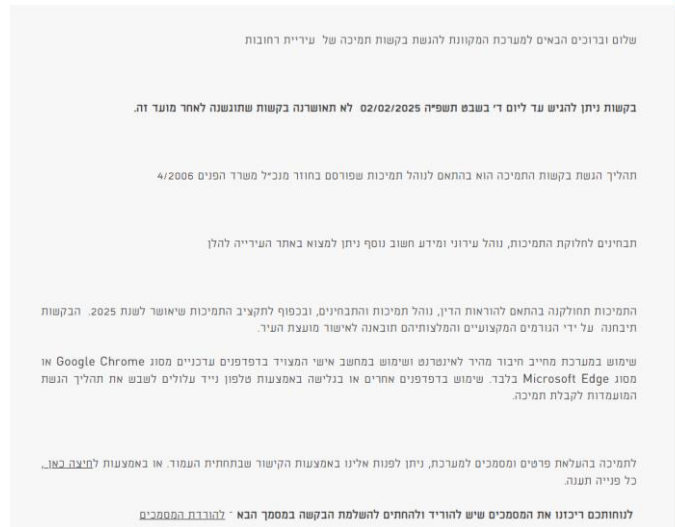
לתמיכה. מהסברים שקיבלנו עולה כי הנתונים של 2024 מתייחסים בפועל לשנת 2023, ואלה של 2023 מתייחסים לשנת 2022 וכו'.

2.8 הבקשות

2.8.1 היעדר הודעת מיאון אחריות

העירייה מקפידה לפרסם את האפשרות להגיש בקשות לתמיכה באמצעות אתר האינטרנט העירוני בכתובת www.rehovot.muni.il באופן דיגיטלי בלבד באמצעות המערכת. הביקורת רואה בחיוב את השימוש ברשת האינטרנט לצורך הגשת בקשות לתמיכה בצורה מקוונת.

עיריית רחובות - מערכת מקוונת להגשת לבקשות תמיכה לשנת העבודה 2025



הביקורת ממליצה להציג בעמוד הנחיתה של [טופס הבקשה](#) הודעת מיאון אחריות, אשר תבהיר :

- (1) העירייה אינה מתחייבת ליתן תמיכה.
- (2) העירייה באמצעות פקחים תבצע בדיקות באשר לשימוש בכספי התמיכה וחלה חובה לשתף עמם פעולה.
- (3) באם ימצא כי השימוש נעשה שלא בהתאם לתנאי התמיכה או שלא ישתפו עם הפקחים פעולה אזי תישלל הזכות לקבלת תמיכה ואף העירייה יכולה לדרוש השבה.
- (4) מובהר בזאת כי המידע שנמסר לעירייה נמסר מרצון, לצורך בחינת זכאות לתמיכה, וכי לאור הוראות חוק חופש מידע המסמכים יכולים להיות מועברים לצדדים שלישיים, וכי לעירייה ולא תהא אחריות לכך.

מומלץ לבחון הוספת הוראות אלה באתר האינטרנט של העירייה, בדף ההנחיות למגישי הבקשות לתמיכה.

2.8.2 היעדר בקרה לשלמות הבקשות

מבדיקה שערכנו עולה כי במקרים רבים לא כל הטפסים נבדקו, אלא כלל לא הוגשו טפסים ולמרות זאת העמותות קיבלו תמיכה, להלן כמה דוגמאות :

#	שם העמותה	סטאטוס ("לא נבדק")	הערה	גובה תמיכה
1		תקציב מאושר או הצעת ת... לא נבדק	לא הוגש תקציב	128,314 ₪
2		פרטי הבקשה כפי שהוזנו ... לא נבדק	לא הוגש תקציב	36,207 ₪

שם המסמך	סטטוס מסמך	מסמך	הודעה למבקש התמיכה
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	אישור בתוקף מרשות ה...
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	מסמך מאגד כולל חתימו...
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	אישור בתוקף מרשות ה...
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	אישור בתוקף מרשות ה...
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	אישור על ניהול תקין מר...
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	תקציב מאושר או הצעת ...
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	דו"ח כספי מבוקר לשנת ...
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	מאזן בוחן לשנת 2024
הדסה - ישראל	לא תקין	לא בתוקף	הצהרת מוסד הציבור הנ...

כמו כן מצאנו כי העירייה תמכה בעמותת [REDACTED] ב 2024 בגין שנה קודמת בסך 5,312 ₪ כאשר נכתב במערכת הממוחשבת כי הבקשה אינה עולה על הנדרש. בין היתר נקבע כי העמותה הגישה דוח כספי לא

חתום, תקציב לא מאושר, אישורי מיסים לא בתוקף, הצהרת מוסד ציבורי ללא נספח חתום ועוד. בפרוטוקול ישיבת ועדת משנה לתמיכות מיום 23.11.2023 אושרה לעמותה זו תמיכה.

2.8.3 סטאטוס טפסים במערכת הממוחשבת לא מאומת

מבדיקה שערכנו עולה כי אין הקפדה על קבלת אישורים כנדרש בהוראות. כך לדוגמא במסגרת בקשה שהגישה עמותה **חן לפריון וחיים**, סימן היועץ את המסמך "אישור רו"ח על נתונים כספיים של התאגיד בהתאם לדרישות החשב הכללי, כאשר מסמך זה כלל לא הוגש, על נייר לוגו של רו"ח, כנדרש, כדלקמן:

עמותת חן לפריון וח...	דוח הוצאות הנהלה וכלליו...	תקין
-----------------------	----------------------------	------

כפי שניתן לראות, בעוד שנקבע במערכת כי דוח הוצאות הנהלה וכלליות "תקין", המסמך הוגש שלא ע"פ הכללים, על כל המשתמע מכך.

דגמה לניסוח דוח מיוחד של רואי חשבון
(יגיש על נייר "לונג" של רואי)

לכבוד,
(שם המוסד המיועד)

הנדון: חברת/עמותה/קדש/אגודה שיתופית מספר רשום 580320018
נתונים כספיים של תאגיד בהתאם לדרישות החשב הכללי באזור.

מסמך זה מיועד לרואי חשבון
לביקורת (שם המבוקר) ביקרו את הדוח על התנוים החשבונאיים לעניין הוצאות ושכר תמשת מקבלי
השכר הנבחר לשנת 2022 (ולשנת 2021 ואת הפרוט לעניין יחידות הנהלה וכלליות) לשנים 2022 (י) ו-2021. הכללים
בדוח המפורט של מסמך זה (שם המבוקר) והמסומן בחותמתו לשם זיהוי. דוח זה הינו באחריות הנהלת
העמותה (או שם אחר של המוסד המנהל של המבוקר). אחריותו היא לחוות דעה על הדוח הנ"ל בהתבסס על ביקורתו.

ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי הטיפול בבקשות לתמיכה חייב להיות שלם, עם בקרה יעילה הכוללת תיעד שלם במערכת המידע הממוחשבת של הבדיקות שנעשות.

לא זו בלבד שבמצב הקיים לא ניתן להבטיח כי הטיפול בתמיכות ראוי, אלא שמצבים אלה, בהם סטאטוס הבקשות לתמיכה אינו תואם למצב בפועל, מחליש באופן טבעי את הבקרה ומביא לאובדן היתרון שבעבודה עם מערכת ממוחשבת. יש להבטיח כי סטאטוס המסמכים מאומת.

2.8.4 תמיכות למרות עמידה חלקית בתבחינים

בביקורת שערך מבקר העירייה אשתקד נמצא כי העירייה מעניקה תמיכה לעמותה שתחום עיסוקה אינו נמנה על התחומים הקבועים בתבחינים [REDACTED]. בעקבות הביקורת הנושא הוסדר לגבי עמותה זו.

אשר על כן ערכנו, במסגרת ביקורת זו, בדיקה מדגמית לבחינת שיעור כיסוי התמיכות שנתנו אל מול התבחינים. ונזכיר כי העירייה אינה רשאית לתמוך, אלא ע"פ התבחינים המאושרים. מבדיקה שערכנו עולים הבאים:

2.8.4.1 חלוקת תמיכה לעמותת [REDACTED] בהיקף גדול מהסך שהוצג

עמותה [REDACTED] קיבלה מהעירייה בגין שנת 2023 תמיכה סכום בסך 21,249 ₪ המהווה 84% מהבקשה שהעמותה הגישה לצורך קבלת תמיכה, כדלקמן:

6. פירוט כל התמיכות הצפויות למוסד הציבורי לשנת 2023 (כפי שמופיע בתקציב המוסד הציבורי) (מוסד ציבורי ארצי יפרט את כל התמיכות הצפויות מרשויות מקומיות אחרות)		
שם המשרד או המוסד התומך	סכום מבוקש (בש"ח)	סכום מובטח (בש"ח)
תמיכה מעיריית רחובות	25,000	

כאשר ע"פ נתונים שהעמותה זו, שהנה ארצית, הגישה במסגרת הבקשה עולה כי פעילותה ברחובות בשנת 2022 כללה חלוקת מלגות לסטודנטים תושבי העיר. סה"כ חילקה העמותה תמיכות ל 5 סטודנטים בסכום כולל של 10,000 ₪ בלבד, כל זאת כאשר העירייה בעצמה מחלקת מלגות לסטודנטים. לא מצאנו כי נתון זה נלקח בחשבון.

היה על ועדת תמיכות לבחון האם יש מקום לאשר תמיכה בתנאים אלה, ולכל הפחות, היה ולמרות הכל נמצאה הצדקה לחלקת מלגות באופן עקיף וללא קרדיט לעירייה, לוודא כי סכום התמיכה כולו מחולקת כמלגות לתושבי העיר, ולא הולך על תקורה והוצאות הנהלה.

2.8.4.2 תמיכה עמותת (סיוע לימודי) מבלי להציג ראיה להיקף הפעילות

העירייה חילקה במסגרת תמיכות לשנת 2023 תמיכה לעמותת שמקום מושבה הוא בירושלם, שהצהירה כי היא מעניקה שיעורי עזר ללא תשלום במגוון מקצועות. ע"פ הבקשה העמותה באמצעות מתנדביה פועלת ב 4 מוס"ח.

העמותה לא צרפה נתונים על מספר תלמידים שמקבלים את השירות ברחובות, בבקשה לתמיכה שהיא הגישה לעירייה ב 2023, זאת כאשר התבחנו לחלוקת תמיכות של העירייה קובעים בפרק "מוסדות כללים" כי "עמותה שמספר מקבלי שירותים קטן מ 50 (איש) לא תהיה זכאית לקבלת מענק", כאשר התבחנו בתחום החינוך מתייחסים רק לשיבות, ואיגודים תנועות נוער. דהיינו, כיוון שאין בתבחינים אמות מידה לשיעורי עזר (ובחינוך התמיכה היא למוסדות), לא ניתן על פניו לתמוך בעמותה זו.

2.8.4.3 תמיכה בעמותות לשירותים רפואיים שהיקף פעילותם נמוך

העירייה תמכה ב 2023 בשני עמותות העוסקות בתחום הרפואה. ע"פ התבחינים העירייה רשאית לתמוך בעמותה שמספר מקבלי השירותים שלה לא נופלים מ 50 איש באם הם עוסקים בבריאות. מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

א. העירייה תמכה ב 2024 בעמותת יד ידי המרכז הרפואי קפלן בסך של 8,854 ₪, כאשר לא זו בלבד שעמותה זו לא הצהירה על מספר מקבלי שירות ברחובות ולא המציאה את שמותיהם, אלא שהקובץ שהגישה העמותה כדי להוכיח נתון זה מסומן במערכת הממוחשבת כ"לא נבדק", כאשר בפועל מסתבר כי המסמך שהוגש הוא בכלל דוח כספי שהנתון האמור לא נזכר בו, כדלקמן:

עמותת ידי המרכז הרפואי קפלן (עמותה רשומה)

לא נבדק

אסמכתה למספר מקבלי...

עמותת ידי המרכז...

דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2021

ב. העירייה תמכה ב 2023 בעמותת הליגה למניעת מחלות ריאות ושחפת בסך של 3,541 ₪, בגין הפעלת חנות יד שניה שהכנסותיה נתרמים למחקר, כדלקמן:

הליגה היא עמותה הפועלת למניעת שחפת ומחלות ריאה ותומכת בחולי שחפת. ברחובות מופעלת חנות יד שניה של העמותה, אליה תורמים תושבי העיר בגדים וציוד אשר נמכרים במחירים צנועים. הכנסות החנות מיועדות לתמיכה בחולי שחפת ומחלות ריאה ולסיוע במימון מחקרים בתחום. בשל אופי המחלה חולי השחפת נדרשים להיות בבידוד מתמשך בביתם, עובדה הגורמת לחלקם לאובדן הכנסה משמעותי. הליגה מסייעת לחולים הנזקקים בקבלת תלויים לסופר, אבזור הבית להכנה לבידוד ממושך, טיפול רפואיים נוספים (כמו טיפול שיניים) אפשרות לקחת מוצרים מחנות העמותה ועוד.

ההצהרה שצרפה העמותה כראיה למספר מקבלי השירות לא נבדקה, והיא כוללת מקרה אחד, כדלקמן:

הליגה למניעת מח...

אסמכתה למספר מקבלי...

לא נבדק

דהיינו, בעוד שמספר המינימלי המזכה בקבלת תמיכה הוא 50 איש, בפועל המציאה העמותה אישור על מתן סיוע בחולה אחד, שגם ע"פ נוסח המכתב לא ברור אם הוא תושב

רחובות. דהיינו אין במסמכים שהגישה העמותה כדי להקנות לה על פניו זכאות לתמיכה.

עו"ס דנה עופר

מלש"ח רחובות

שלום רב,

הנדון: סיוע לחולה שחפת

בהמשך למכתב בקשתך לסיוע לנ"ל,

אני מאשרת סיוע על סך 500 ש"ח בחודש בתלושים לרכישת מזון.

2.9 חוסר אפקטיביות הסנקציה המוזכרת בטופס התצהיר

מבדיקה נמצא כי במספר מקרים נדרשים מבקשי התמיכות לצרף לבקשות תצהירים וזאת בהתאם לנוסח המוצע בנספחי הבקשה לתמיכה. הביקורת בחנה את התצהירים והעלתה את הממצאים הבאים:

התצהיר	נוסח ההצהרה
תצהיר מס' תלמידים (נספח יא')	ידוע לי כי באם ימצא כי האמור לעיל אינו משקף את המציאות, תהא העירייה רשאית שלא לאשר מתן תמיכה לעמותה, או לבטל תמיכה שאושרה.
תצהיר מס' שחקנים (נספח יד')	ידוע לי כי באם ימצא כי האמור לעיל אינו משקף את המציאות, תהא העירייה רשאית שלא לאשר מתן תמיכה לעמותה, או לבטל תמיכה שאושרה.
תצהיר אברכים (נספח ז')	ידוע לי כי באם ימצא כי האמור לעיל אינו משקף את המציאות, תהא העירייה רשאית שלא לאשר מתן תמיכה לעמותה, או לבטל תמיכה שאושרה.
תצהיר מספר חניכים בתנועת הנוער (נספח ח')	ידוע לי כי באם ימצא כי האמור לעיל אינו משקף את המציאות, תהא העירייה רשאית שלא לאשר מתן תמיכה לעמותה, או לבטל תמיכה שאושרה.
תצהיר מספר מתפללים (נספח י')	ידוע לי כי באם ימצא כי האמור לעיל אינו משקף את המציאות, תהא העירייה רשאית שלא לאשר מתן תמיכה לעמותה, או לבטל תמיכה שאושרה.

הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

ההתניה הקבועה בתצהיר (לא לאשר או לבטל) אינה רלוונטית לסינריו הרלוונטי, והוא שימצא בתקופת התמיכה חריגה. הרי ממילא נוהל התמיכות מקנה לעירייה בטרמישם המפרטים בתצהיר לנקוט בסנקציות הללו.

הביקורת ממליצה כי תקבע התניית השבה הכוללת נקיטה בצעדים משפטיים.

הביקורת בדעה כי שינוי נוסח התצהירים יעביר גם מסר לגופים הנתמכים ויבהיר את המשמעות והשלכות לכך שהעירייה מקפידה בחלוקת התמיכות על הוראות הדין החל, ולא סוטה מהן.

2.10 פיקוח על השימוש בתמיכה

2.10.1 מספר פקחי התמיכות נופל מהתקן

ע"פ נוהל התמיכות של העירייה ימונו ששה פקחים, ע"פ תחומי התמיכה (דת, חינוך, נוער, ספורט, רווחה וכללי) – ראה טבלה. בפועל מונו רק חמישה פקחים, כאשר אין בתחום הדת מפקח.

שם המפקח	תחום אחריות
באחריות מנהל המחלקה או מי מטעמו	בתי כנסת, הפצת התורה וכוללים
באחריות מנהלת החינוך או מי מטעמו	חינוך, ישיבות ופעילות נוער
באחריות מנהל המחלקה או מי מטעמו	תנועות נוער
באחריות מנהל אגף הספורט או מי מטעמו	ספורט
באחריות מנהלת האגף או מי מטעמו	רווחה
באחריות מנכ"ל העירייה או מי מטעמו	כללי

לביקורת נמסר כי הדבר יתוקן ב 2025 וכי למן שנה זו ייבדקו ששת הפקחים את כל הגופים הנתמכים.

2.10.2 כיסוי הפיקוח תמיכות נופל מהנדרש - תוקן

נוהל התמיכות קובע מפורשות, בסעיף 17.1 כי "הרשות המקומית תקיים פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן תמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה". בפועל, מתשובות לשאלת הביקורת עולה כי עד ל 2024 הפקחים ביצעו בדיקה מדגמית בלבד, כך שרק חלק קטן מהעמותות הנתמכות נבדק על-ידי העירייה.

2.11 דוחות פיקוח עמותה

העירייה קבעה פורמט לדוחות שמגישים הפקחים, כדלקמן:

2.11.1 ליקויים בדוח כללי פיקוח על עמותות

טופס שבו מצהיר מפקח התמיכות, כדלקמן:

א. הטופס מתחלק ל 2 חלקים:

א.1. הצהרה באשר לפעולות שבוצע הפקח.

א.2. חוות דעת המפקח.

- ב. בהצהרה באשר לפעולות נדרש הפקח לסמן אילו פעולות הוא ביצע : ביקור במקום או קבלת דיווח מהגוף הנתמך, השתתף בישיבות הגוף הנתמך או ביקור במקום. בהצהרה זו הוא צריך לציין את המועד והפעולות שבוצעו.
- ג. במקום מלל לכתובת חו"ד, ישנם שני משפטים ללא הוראות מילוי

עיריית רחובות
 מחלקת תמיכות ומענקים
 ועדה תמיכות מקצועית

תאריך: 24/11/22

לכבוד
 וועדת תמיכות
 עיריית רחובות
 א.א.

הכדון: פיקוח על עמותת אגודת תומכי ישיבת שער אליעזר קרית ש"ל

בהמשך לביקשתכם לבדוק את עמותת אגודת תומכי ישיבת שער אליעזר קרית ש"ל (מס' עמותה: 580054849)

בשאלה האם התמיכה שניתנה לשנת הכספים 2021 משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה;

בשאלה אם התמיכה שניתנה לעמותה הינו עפ"י התנאים שקבעה הוועדה;

ובשאלה האם חלו שינויים מהותיים בעמותה או בפעולותיה שעשויים להשפיע על אישור התמיכה.

ביצעתי את הפעולות הבאות:

1. ביום 23/11/22 ביצעתי ביקורת מסוג (דיווח / ביקור בשטח) ביקרתי את אופן הפעלת שירותי העמותה בעיר.
2. ביום _____ השתתפתי בישיבות / הייתי באירועים לחגים / קיימתי פגישות עם יו"ר העמותה בעיר.
3. ביום _____ ביקרתי במקומות שם פועלים נציגי העמותה.
4. בדקתי מסמכים רלוונטיים המסייעים לי לגבש את חוות דעתי זו.

להלן חוות דעתי:

- הממצאים בשטח תומכים בנתונים שהוגשו ע"י העמותה ובכלל זה – מס' משתתפים, מס' נהנים, שעות הפעילות וכיוצ"ב.
- העמותה משתמשת בתמיכה למטרה אותה היא ביקשה.

להלן הערות הביקורת:

1. הביקורת רואה בחיוב את עריכת טופס ייעודי לשימוש הפקחים על התמיכות.
2. הטופס לא כולל את כל הפרטים הקשורים בנאותות התמיכה.
3. אין בטופס מקום לחתימת הפקח או למילוי פרטיו.
4. אין בטופס מקום לפרט מהם תוצאות הבדיקה אלא רק מצוין סוג הבדיקה שנעשה (ביקור במקום וכו').

ממצאים שהעלתה הביקורת מעלים כי מבנה הדוח, היקף כמות הבדיקות פר דוח, ונוסח חוות הדעת המודפסת בדוח, והיעדר מקום לחתום על הדיווח, פוגע בבקרה.

לדעת הביקורת, יש לערוך שינוי בטופס, בהם הפקחים יצהירו על המסקנות הישירות מהבדיקות שהם עשו ויחתמו על גבי הטפסים, בדומה לטפסי תמיכה בתחומי החינוך והספורט.

2.11.2 דוח פיקוח על עמותות דת וחינוך -היעדר בקרה על מילוי חו"ד

העירייה קבעה בנוסף טפסי דיווח לעמותות חינוך. מעיון בטפסים אלה עולים הבאים:

א. יש בהם מקום לחתימת עורך הדוח.

בשני הטפסים יש מקום לרישום חוות דעת.

הביקורת רואה בחיוב את קביעת הטפסים ובהם מקום לחתימה על הטופס בצד מקום להצהרה. ברם מעיון שראינו, אין הקפדה על מילוי פרטי חוות הדעת.

2.11.3 היעדר בקרה על חתימת ההצהרה ומילוי

בצד בחינת נוסח טפסי הדיווח סקרה הביקורת דוחות שהגישו פקחי התמיכות, להלן סקירה חלקית של הטפסים שהביקורת סקרה:

הגוף הנתמך	הבדיקה שביצע הפקח	מס' הבדיקות בדוח	תוצאות הבדיקה	הסבר לחו"ד	חתימה
	ביקור שטח	1	אין	אין	לא
	דיווח	1	אין	אין	לא
	דיווח	1	אין	אין	לא
	ביקור שטח	1	אין	אין	כן
	ביקור שטח	1	אין	אין	כן
	ביקור שטח	1	אין	אין	כן

מבדיקה שערכה הביקורת ומסקירת הטפסים עולים הממצאים הבאים:

א. בכל הטפסים שסקרה הביקורת עולה כי החלק של "חוות הדעת" לא סומן או נכתב בו דבר. אשר על כן לא ניתן לדעת, האם האמור בחוות הדעת אכן משקף את דעת הפקח.

ב. המפקח נדרש לבצע בדיקות שבכוחם לקבוע אם העמותה מבצעת את הפעילות שבגינה היא מקבלת תמיכה ושהיא אף עושה שימוש בכספים שהיא מקבלת לצורך התמיכה. כדי לתת הצהרה שכזו, נדרשת יותר מפעולת בדיקה אחת. למרות זאת ברוב הטפסים שסקרנו, כפי שניתן לראות בטופס שלעיל, הפקח ביצע רק בדיקה אחת.

מעבר לכך אלה, העובדה שהפקחים לא נדרשים לחתום בחלק מהדוחות, כל אלה אינם מאפשרים פיקוח אפקטיבי מחד, והישענות על הדוחות הללו ומימוש תכליתם מאידך.

2.11.4 אין גיבוי לדוחות הפיקוח

למרות שהעירייה מנהלת את תחום התמיכות באמצעות מערכת ממוחשבת (אוריגמי), דוחות הפיקוח מוגשים בכתב, והם אינם נסרקים וממילא לא מועלים למערכת הממוחשבת; אי לכך בפועל אין הבטחה (assurance) שדיווחים אלה נבחנים במסגרת תהליכי קבלת החלטות הנוגעות לאישור תשלומי התמיכות.

יש לעלות את הטפסים למערכת הממוחשבת, דבר שיביא גם לגיבויים.

2.11.5 היעדר בקרה לשימוש בדוחות פיקוח

כיוון שהדוחות הפיקוח כאמור לא נסרקים ולא מועלים למערכת הממוחשבת, אין הבטחה כי נעשה בכולם שימוש לצורך בחינת התמיכה. כמו כן לא מצאנו כי ועדת משנה לתמיכות דנה על דוחות הפיקוח או שהחלטה על המשך חלוקת כספי התמיכה מושפעת מהדוחות האלה.

הביקורת מעירה כי ועדת מקצועית לתמיכות חייבת להתייחס לדוחות הפיקוח כדי להחליט באם יש מקום להמשיך בהעברת תשלומי התמיכה. החלטות אלה, שכאמור חייבת הועדה לקבל, חייבים להישען על דיווחי הפקחים, שמן הראוי שאלה יוזמנו לדיונים כדי להשיב לשאלות על הדוחות שלהם.

2.11.6 אין דיון על המשך חלוקת כספי התמיכות

נוהל התמיכות קובע כי הרשות צריכה לשלם את התמיכה במנות, כאשר סעיף 17.1 לנוהל קובע כי עליה לקיים על הגופים הנתמכים פיקוח. מכאן כי העירייה המחויבת ע"פ הנוהל לבדוק האם אכן הגוף הנתמך פועל בהתאם להצהרותיו, והאם אכן הכספים מוצאים לפעילויות המוצהרות ותושבי העיר נהנים מכך, צריכה להחליט האם אכן יש מקום להמשיך ולהעביר את מלוא כספי התמיכות, או שמא לא נעשתה הפעילות, ולכן יש לחדול מכך.

16.3 מועדי התשלום וגובה התשלום שישולמו בכל מועד, ייקבעו על פי היקף הפעולות הנתמכות של מוסד הציבור ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל. התשלומים ייקבעו בין היתר מתוך התחשבות בהכנסותיו של מוסד הציבור ממקורות אחרים ובאופן שיבטיח כי תשלום התמיכה יינתן ביחס לקבלת הכנסות מוסד הציבור ממקורות אחרים.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת משנה בשנים 2023-2024 לתמיכות לא מצאנו כי יש התייחסות לאמור, ובכלל רק בפרוטוקול מה 29.6.2023 הוזכר הפיקוח, וגם אז לא דובר על דיווח לצורך קבלת החלטה, אלא יידוע על קשיים בקבלת חומר מעמותות, כדלקמן:

לגבי הפיקוח מאחר ולא קיבלתי את פרטי התצהירים חתומים ע"י עו"ד ורשימות חניכים של תנועות הנוער לא היה באפשרותי לסיים את דיווחי הפיקוח.

הביקורת מציינת כי ראוי וחשוב שוועדת התמיכות המקצועית תקבל במהלך השנה דוחות פיקוח ולאורם תחליט פוזיטיבית האם יש מקום להעביר את יתר המנות לעמותות.

2.12 ממצאי בדיקות הביקורת ביחס לעמותות

כיוון שהפיקוח שמפעילה העירייה על עמותות, בניגוד לנוהל, הנו חלקי, ערכה הביקורת מספר בדיקות נאותות כדי לבדוק האם אכן התמיכות שמחלקת העירייה נעשות בהתאם לדין החל. להלן הממצאים:

2.12.1 עמותות שפועלות מחוץ לרחובות

נוהל התמיכות קובע כי "מוסד הציבור קיים ופועל בתחום העיר רחובות, אף אם כתובתו הרשומה אינה בתחום העיר, ובתנאי שהתמיכה תינתן רק עבור פעילות המתקיימת בתחום העיר. על אף האמור לעיל, במקרים חריגים רשאית העירייה לאשר תמיכה למוסד ציבור הקיים ופועל מחוץ לתחומה, אם הוכח לה כי המוסד נותן שירותים גם לתושבי העיר, וזאת בין היתר תוך התחשבות בהיקף השירותים הניתנים לתושבי העיר ע"י מוסד הציבור".

מבדיקה שערכנו עולה כי העירייה חילקה ב 2024 כספי תמיכות לגופים שאינם מקומיים (ראה טבלה צד שמאל).

מעיון בדוחות הבדיקה ומהפרוטוקולים של ועדה מקצועית לתמיכות עולה כי נושא זה לא נסקר, כאשר היקף הפיקוח שנעשה, לא זו בלבד שהוא חלקי בלבד, אלא בחירת העמותות בהם נערכת הבדיקה לא ראינו כי נושא זה נלקח בחשבון.

הביקורת מעירה כי יש חובה לוודא כי עמותות ארציות אכן מבצעים בכספי התמיכה פעולות למען תושבי רחובות, וכי נושא זה צריך להיקבע בנושא לבדיקה בדוחות הפיקוח.

העמותה	כתובת רשומה
	פתח תקווה
	ירושלים
	ירושלים
	ירושלים
	נוף הגליל
	ירושלים
	תל אביב
	קרית עקרון
	תל אביב
	פתח תקווה
	ירושלים
	קרית עקרון
	ירושלים
	ראשון לציון
	בני ברק
	ירושלים
	תל אביב יפו
	ירושלים
	בני ברק
	סביון
	פתח תקווה
	גבעתיים
	ראש העין
	תל אביב
	ירושלים
	קרית עקרון

העמותה	כתובת רשומה
	מעלות תרשיחא
	חולון

2.12.2 מתן תמיכות לעמותות ללא אישור ניהול תקין

אישור ניהול תקין הוא אישור שרשם העמותות מעניק לעמותות שהגישו דיווחים בהתאם להוראות החוק והנחיות הרשם. עם הגשת בקשה לאישור ניהול תקין, רשם העמותות יבחן את הבקשה. אם נמצא שהעמותה הגישה את כל המסמכים הנדרשים ולא נמצאו ליקויים מהותיים בהתנהלותה יינתן לה אישור.

סעיף ח' לנוהל התמיכות קובע היה הגוף הנתמך "עמותה", יצרף אישור תקף מרשם העמותות על ניהול תקין

ח. היה מוסד הציבור עמותה, יצרף אישור תקף מרשם העמותות על ניהול תקין; היה מוסד הציבור תאגיד שאינו למטרות רווח שאינו עמותה (למשל הקדש), יצרף אישור תקף על ניהול תקין מן הרשם המתאים לפי דין, ככל שהרשם מנפיק אישורים כאמור; לעניין זה, "אישור ניהול תקין" כפי שייקבע הרשם הצריך לעניין.

דהיינו, העירייה לא זו בלבד שהיא צריכה לדרוש מהגופים הנתמכים אישור כזה מרשם העמותות, אלא שהיא חייבת לבחון האם יש לעמותות הללו אישור כזה, ואם לא אזי היא מנועה מלתמוך באותו גוף. יתרה מזאת, נודע לעירייה כי הגוף הנתמך איבד את הזכות להחזיק באישור זה, עליה להפסיק את העברת כספי התמיכה, עד להסדרת הנושא.

מבדיקה מדגמית שערכנו שכללה גם בדיקת הנתונים במאגר רשם העמותות, עולים הבאים:

א. העירייה שילמה ב 2024 מכספי התמיכות כספים לעמותות שאין להם אישור ניהול תקין, כדלקמן:

שם העמותה	אישור ניהול	תאריך תשלום	סכום
	לא הגישו בקשה	08/02/2024	6,198
	לא הגישו בקשה	08/02/2024	19,809
	לא הגישו בקשה	08/02/2024	4,668
	לא הגישו בקשה	08/02/2024	5,745
	לא הגישו בקשה	08/02/2024	13,121
	לא הגישו בקשה	08/02/2024	6,464
	לא הגישו בקשה	08/02/2024	19,082
	סה"כ		75,087

מבדיקה שערכנו עולה כי ב 2023 הגישו העמותות הללו לעירייה אישור ניהול תקין, ברם תוקף אישור זה פג בסוף אותה שנה, כאשר חלק מהתשלומים שולמו בפועל לעמותות ב 2024, שעה שלא היה להם אישור ניהול תקין.

ב. העירייה תמכה ב 2024 ב [REDACTED] בישראל בסך 4,427 ₪ שלא זו בלבד שאין לה אישור ניהול תקין בתוקף אלא שהיא אף לא הגישה לרשם דיווחים שנתיים.

התאחדות יוצאי אוקראינה בישראל (ע"ר) עמותה	
מידע כללי	מידע כללי
מסמכים	מסמכים
בעלי תפקידים	בעלי תפקידים
נתונים כספיים	נתונים כספיים
תמיכות ממשלתיות	תמיכות ממשלתיות
תרומות	תרומות
יצירת קשר	יצירת קשר
מטרת רשמית	מטרת רשמית
תחום פעילות	תחום פעילות
מסמכים ואישורים	מסמכים ואישורים
מידע על הארגון	מידע על הארגון

ג. כמו כן, במהלך 2024 התריע מבקר העירייה במייל שהעירייה תומכת בעמותת [REDACTED] שאישור הניהול התקין שלה נשלל (ראה סעיף 2.9.1 בהמשך).

סה"כ חילקה העירייה ב 2024, ע"פ נתונים אלה, סך של 79,514 ₪. הביקורת מעירה כי תשלום תמיכה הגולש לשנה חדשה, כפי שארע במקרים אלה, מחייב תחילה בקבלת אישור ניהול תקין. דהיינו, גם אם בשנת התמיכה (כמו במקרה זה ב 2023) הוחלט על מתן תמיכה היה לעמותה אישור ניהול תקין, על העירייה מוטלת החובה, באם תשלום אחד או יותר גולש לשנה אחרת, להתנות את תשלום התמיכה בקבלת אישור ניהול תקין. יצוין כי אישורים אלה נגישים ללא תשלום באתר האינטרנט של רשם העמותות⁸.

2.12.3 היקף הוצאות הנהלה

סעיף ח(11) לנוהל התמיכות קובע "אישור רו"ח בדבר עמידת מוסד הציבור בתקרת הוצאות ההנהלה וכלליות, כפי שנקבעו בנוהל הכללי לפי סעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב".

החשב הכללי פרסם שיעור הוצאות ההנהלה והכלליות של מוסד ציבור מתוך מחזור הכנסותיו השנתי (טור א'), בשנת תמיכה, לא יעלה על השיעור המרבי של הוצאות הנהלה (טור ב').

טור ב'	טור א'
שיעור שולי מרבי של הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הכנסות השנתי	מחזור הכנסות השנתי (במיליוני שקלים חדשים)
22%	עד 10
15.5%	מעל 10 ועד 25
10%	מעל 25 ועד 50
8.5%	מעל 50 ועד 75
7.5%	מעל 75 ועד 100
5%	מעל 100 ואילך

עמותות המבקשות תמיכה מתבקשות לחתום על נספח ה (הוצאות הנהלה וכלליות), הכולל:

⁸ <https://www.guidestar.org.il/home>.

א. התחייבות לפיה "לא נחרוג מן השיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות מתוך מחזור ההכנסות, ובמידה ולא נעמוד בהתחייבותנו כאמור, נחזיר לעיריית רחובות את מלוא התמיכה בתוספת הצמדה וריבית כחוק".

ב. הגשת דיווח של הוצאות הנהלה וכלליות, הכולל חישוב אחוז הוצאות הללו מכלל הוצאות הגוף הנתמך. על הצהרה זו נדרשים לחתום מורשי חתימה,

דוח הוצאות הנהלה וכלליות במוסדות ציבור

2021	2022	הסבר	
לתקופה ינואר - דצמבר (על-פי דוח מבוקר)	לתקופה 1-10/2022 (על-פי נתוני הנהלת חשבונות)		
		(1)	משכורות ושכר עבודה
		(1)	סוציאליות ונלוות שכר
		(2)	עמלות גיוס תרומות
		(3)	שירותים מסצוויים

הרכב מחזור ההכנסות:

2021	1-10/2022	
		מחזור בדוח כספי לא כולל הכנסות בשווי כסף
		מחזור בדוח כספי - הכנסות בשווי כסף
		* שווי מתנדבים שאינו כלול בדוח הכספי
=====	=====	סה"כ מחזור
		אחוז הנהלה וכלליות לפי כללי הדיווח (מיון) של החשב הכללי באוצר מהמחזור

האחראי על ענייני הכספים ו"חותמת רו"ח לשם זיהוי". הביקורת רואה בחיוב את הכנת נספח ייעודי לנושא הוצאות הנהלה וכלליות, וממליצה, על מנת להביא לכך שניתן יהיה להישען עליו, לקבל את הבאים:

- להפוך את הטופס הנזכר לכתב התחייבות כמקובל במשרדי ממשלה, שיחתם בפני עו"ד כדי לאמת את החתימות.
- יש לדרוש, כמקובל במגזר הממשלתי, לצרף הצהרה החתומה על-ידי רו"ח בדבר עמידה בכלל.

ונזכיר כי סעיף 10.6 לנוהל קובע כי נתוני הבקשה צריכים להיות חתומים ע"י רו"ח, כדלקמן:

10.6 רואה החשבון יאשר בחתימתו את נכונות פרטי הבקשה והמסמכים המצורפים אליה, וכן כי הבקשה אושרה בידי הגורם המוסמך במוסד הציבור; כן יצהיר רואה החשבון כי לא ידוע לו על בקשות תמיכה נוספות של מוסד הציבור אשר לא צוינו בבקשה.

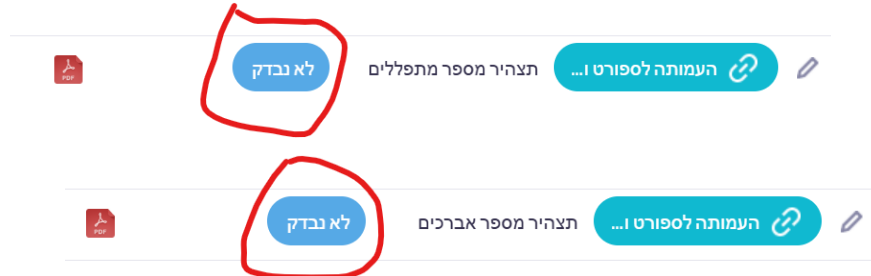
עוד נציין כי העירייה עושה שימוש בתצהירים במספר נושאים כגון הצהרה על מספר תלמידים נהנים מפעילות הגוף הנתמך. הביקורת סוברת כי אימוץ המלצות אלה יסיט את הנטל אל עבר המבקשים, ויקל על הפיקוח בנושא זה.

2.12.4 היעדר בקרה על מילוי מספר משתתפים בבקשות לתמיכה

אחד הנתונים המרכזיים בתבחינים לחלוקת תמיכה הוא מספר הנהנים. לדוגמא, התבחינים לשיבות קובעים כי בין היתר יכללו גם מספר התלמידים בשיבה, כפרמטר לקביעת הזכאות לתמיכה. אשר על כן נדרשים מבקשי העמותות להצהיר בטופס ייחודי

על מספר הנהגים, כאשר העירייה צריכה לבדוק את נאותות הנתונים, ולקחת בחשבון, בין היתר, באם מדובר בתושבי העיר. מבדיקה שערכנו עולים הבאים:

א. מעיון במערכת המידע לניהול תמיכות עולה כי בחלק ניכר מהתמיכות נאותות תצהיר המשתתפים כלל לא נבדקה. כך לדוגמא תצהירים שהגישה עמותת ספורט ובריאות, הקבצים הללו שהגישה העמותה הנם דפים ריקים:



ב. בקבוצות ספורט ישנו תצהיר שאמור להיות מאומתת על-ידי עורך דין. מבדיקה במערכת נמצאו רק תצהירים שהגישה עמותת [REDACTED]. ברם, מעיון בתצהיר שהגישה העמותה עולה כי יש בה 268 שחקנים, ברם רשימה שצורפה לתצהיר כוללת 76 משתתפים, כאשר 3 מהם לא גרים ברחובות, ולגבי אחד מהם כלל לא מצוין מקום מגורים, כל זאת כאשר, כפי שניתן לראות בהמשך, הנושא מסומן כתיקון.

ממצאים אלה מעלים כי הבקרה על בדיקת בקשות לתמיכה אינה שלמה, ואין בכוחה כדי להבטיח כי העירייה אכן תומכת רק בעמותות העומדות בהוראות החוק ונוהל התמיכות.

2.12.5 אי הגשת תצהירים [REDACTED]

תבחנים למתן תמיכות שקבעה העירייה כוללים 3 קטגוריות: בתי כנסת, כוללים (אנשים בעלי משפחה) ומוסד להפצת דת. התבחנים קובעים כי מפורשות כי הם לא ניתנים "למוסד חינוך בהם ניתן חינוך לתלמידים עד גיל 10 כגון בתי ספר, ישיבה...". עוד נקבע כי התמיכה לא תינתן בגין פעילות שהנה "חלק מתוכנית לימודים פורמליים". מבדיקה שערכנו נמצא כי העירייה נתנה תמיכה לעמותת [REDACTED], על הפעלת ישיבה לתלמידי תיכון (כיתות ט' עד יב').

עוד נמצא כי ישנם עמותות, כגון [REDACTED] שהמציאו רשימת משתתפים אך לא הגישו תצהיר מאומת בנושא. ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי הפיקוח על התמיכות אינו שלם.

2.12.6 היעדר בקרה על שימוש בכספי התמיכה

נוהל התמיכות קובע כי "התמיכה תשמש את המוסד הנתמך בלבד, ורק עבור המטרה שלשמה נתבקשה התמיכה. למען הסר ספק, העברת התמיכה לגורם אחר זולת המוסד שביקש את התמיכה ו/או למטרה אחרת זולת המטרה".

תמיכה שעבורה נתבקשה התמיכה ולא נוצלה או לא הוצאה על המטרה המוצהרת, תגרוור את ביטול החלטת התמיכה ודרישה להשבת סכום התמיכה. לא מצאנו כי נושא זה נבחן. הביקורת מעירה כי יש לבחון את אופן ניצול כספי תמיכה ביחס להצהרות שלאורן הוענקו התמיכות.

2.13 אי הפחתת דמי שימוש מהתמיכות

נוהל התמיכות מגדיר תמיכה כ"טובת הנאה בין ישירה ובין עקיפה", כאשר הוא מגדיר תמיכה עקיפה "לרבות... שימוש במתקני הרשות, .. מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה".

עוד קובע הנוהל כי ככל שתינתן למוסד תמיכה בשווה כסף (כגון: השתתפות בהוצאות חשמל ו/או מים, מתן שירותי שמירה, זכות שימוש במבנה או במקרקעין עירוניים שאינו הקצאה וכיו"ב), יחושבו עלויות אלו כתמיכה לכל דבר". (סעיף ח 12 בנוהל).

מכאן כי מתן זכות לשימוש במקרקעין יכולה להינתן אך ורק בדרך של תמיכה, כאשר במצבים בהם העירייה מקנה זכות שימוש בנכס, היא צריכה להשית על הגוף הנתמך את עלות ההפעלה (חשמל, מים וכיו"ב), אלא אם כן ועדת תמיכות החליטה לקפל בהחלטתה גם הוצאות אלה, וככל שהדבר אפשרי ע"פ התבחינים.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי רק ב- 2024 החלה העירייה לקזז את דמי השימוש בגין החזקה בנכסי ציבור.

הביקורת מעירה כי יש לקחת בחשבון נושא זה בעת הדיונים על התמיכה, וגובה התמיכה הכספית צריכה להיות מושפעת גם מנתון זה. אין כל הגיון במתן תמיכה כספית מחד, ובסוף השנה לבחון הטלת קיזוזים.

2.14 הטיפול בחובות לעירייה

הנורמה

ברשימת התנאים הבסיסיים לקבלת תמיכה נקבע כי "מוסד ציבור יהא זכאי לתמיכה לפי המבחנים/הקריטריונים שנקבעו בנוהל זה, אם נתקיימו בו כל אלה: [..] ד. המוסד אינו חייב כספים לעיריית רחובות. היה והגזברות תמצא חוב, הגזברות תקזז סכום זה מהתמיכה".

ביום 28/8/2024 התקבלה החלטת מועצה שמשמעותה שלא תידון בקשה לתמיכה מגוף אשר במועד הגשת הבקשה חייב כספים לעירייה.

2.14.1 כשל בטיפול במידע על חוב שדווח

מהסברים שקיבלנו עולה כי רק בסוף 2024 הוגשה לרכזת תמיכות דרישה של יחידה בעירייה לקזז כספים של גופים נתמכים (ראה צד שמאל).

מנהלת מחלקת שכירות פנתה ב 30.12.2024 לרכזת תמיכות ומענקים וגילתה כי "ישנן עמותות אשר פועלות בנכסי העירייה ללא הסכם או כל הרשאה אחרת וללא תשלום דמי שימוש ראויים ותשלומי חובה כמו: ארנונה, חשמל ומים".

הרכזת בקשה "לבצע קיזוז ממענקי התמיכה המגיעים לעמותות בגין חובות שימוש במבנים/מקלטים/כיתות לימוד וכו' עירוניים בתחום העיר רחובות, בנוסף לפעולות נוספות ככל ויידרשו מגורמים בעירייה, כאשר היא מציינת כי "חובות אלו לא כוללים תשלומי חובה כגון: ארנונה, חשמל ומים"



לכבוד
גב' דקלה לוי צנעני
רכזת ועדת תמיכות ומענקים
כאן.
ג.

הגדרת: קיזוז חובות בגין אי תשלום דמי שימוש

אבקש להביא לידיעתך מידע בעניין עמותות אשר פועלות בנכסי העירייה ללא הסכם או כל הרשאה אחרת וללא תשלום דמי שימוש ראויים ותשלומי חובה כמו: ארנונה, חשמל ומים.

להלן רשימת העמותות, אשר פשוט שימוש במבנים עירוניים:

עמותת ביה"ח אהוד לחרבות יהודית – חוב בסך של 9600 ₪
עמותת חב"ד של המרכז ביה"ח אהוד לנחם – חוב בסך של 38,400 ₪
עמותת ביה"ח חזון המדע – חוב של 38,520 ₪
עמותת חב"ד של היובל מוקד – חוב של 38,400 ₪
עמותת שמחת תורה – חוב של 2,253,146 ₪
עמותת שמחת משה יעקב זכריה – חוב של 24,000 ₪
עמותת חינוך בדין חסד ואברהם – חוב של 24,000 ₪

אבקש לבצע קיזוז ממענקי התמיכה המגיעים לעמותות בגין חובות שימוש במבנים/מקלטים/כיתות לימוד וכו' עירוניים בתחום העיר רחובות, בנוסף לפעולות נוספות ככל ויידרשו מגורמים בעירייה.

עוד אציין כי חובות אלו לא כוללים תשלומי חובה כגון: ארנונה, חשמל ומים.

בכבוד רב,
גלית לוי
מנהלת מח' שכירות

הערת:
מז משיקו ארו – מנכ"ל העירייה
מז בנידו שרעבי – מזכר העירייה
מז יוסי כפיר – מנהל אגף נכסים ושכירות
מז קובי ביסמוט – מנהל אגף מיסים

לנוכח קביעת החלטת מועצה למניעת תמיכות מגופים בעלי חוב, מומלץ להדק את הפיקוח בשלב קליטת והכנת החומרים (ע"י רכזת הוועדה), על מנת להימנע מדיון בבקשת תמיכה מגוף בעל חוב כספי לעירייה.

2.15 כפל תמיכות

הנורמה

נוהל תמיכות קובע בסעיף 20 כי "תמיכה תינתן בד"כ על-ידי רשות מקומיות אחת אחר בשטח שיפוטה נמצא מוסד הציבור או שבו מתרכזת עיקר פעילותו".

אפשר שתמיכה במוסד ציבור המשרת מספר רשויות מקומיות תינתן על-ידי מספר רשויות מקומיות. בהיקף התמיכה על ידי כל רשות, ילקח בחשבון, היקף השירותים הניתנים על ידי אותו מוסד ציבור, לתושבי אותה רשות".

2.15.1 היעדר בקרה למניעת כפל תמיכות

סעיף 20.3 לנוהל התמיכות קובע כי בקשה לתמיכה צריכה לכלול פירוט של כל הבקשות לתמיכה שהוא הגיש באותה שנת תקציב לגופי ציבור אחרים לרבות משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, מסקירת המסמכים במערכת התמיכה הממוחשבת ומעיון בפרוטוקולי של ועדה מקצועית לתמיכות עולה כי נתון זה לא נבדק.

הביקורת מציינת כי העירייה צריכה לקחת בחשבון את היקף התמיכה של הגופים המבקשים תמיכה, בבואם להחליטה באשר למידת הזכאות לתמיכה וגובהה. יש להימנע ממצבים בהם היקף התמיכה של העירייה מביא את הגוף הנתמך לעודף.

2.15.2 אין דיווח על תמיכות של עמותות מגופים אחרים

כאמור העירייה צריכה לקחת בחשבון, בעמותות הפועלות בערים אחרות, את התמיכה שהיא מקבלת בגופים הללו. ברם, מסקירת דוחות הבדיקה של היועץ עולה כי נושא זה לא נבדק.

2.16 תשלום מקדמה - תקין

מליאת מועצת עיר, לאחר קבלת המלצת הוועדה המקצועית, רשאית ע"פ נוהל תמיכות, בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו להחליט על תשלום מקדמת תשלום למוסד ציבור אשר קיבל תמיכה בשתי שנות התקציב הקודמות ואשר הגיש בקשה לתמיכה בשנת הכספים נושא התמיכה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על 25% מסך כל התמיכה שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת; ההחלטה טעונה אישור גזבר העירייה.

תנאים מוקדמים להענקת מקדמה למוסד-ציבור הינם הגשת בקשה מיוחדת לכך על-ידו, הנתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה וכן המלצת הוועדה המקצועית.

אושר תשלום מקדמה על ידי העירייה והודע על כך למוסד הציבור המבקש יתחייב המוסד באמצעות מורשי החתימה שלו, לפני תשלום המקדמה, כי יחזיר לעירייה את המקדמה אם בסופו של דבר לא תאושר התמיכה, בתנאי הצמדה מקובלים ובריבית כחוק.

תשלום מקדמות באישור המליאה

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי בשנים 2022 – 2023 שילמה העירייה מקדמות רק לעמותות הספורט בלבד. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי הדבר אושר במליאה.

3. סיכום והמלצות

בהתאם לתכנית העבודה ערך מבקר העירייה בתחילת 2025 ביקורת על התמיכות שמחלקת העירייה. כיוון שהעירייה לא חילקה תמיכות ב 2024 הביקורת התמקדה ב 2023.

הביקורת הוא שאופן ניהול תחום התמיכות והמענקים לא זו בלבד שאינו אופטימלי מבחינת עלויות התפעול אלא שאין בכוחו ליתן הבטחה (assurance) כי העירייה מחלקת תמיכות בהתאם לנוהל התמיכות, כדלקמן:



להלן עיקר הממצאים שהעלתה העירייה בעבודתה:

- א. עקב החלטה על הזנת רכזת התמיכות הקודמת ב 2021 על אתר, נאלצה העירייה להוציא 103,908 ₪ ליועץ שיטפל בבקשות לתמיכה, לצד עובדת חדשה שהחלה לעבוד בתפקיד זה. כך גם יצא, שלמרות שעד 2021 הטיפול בתמיכות בוצע על-ידי עובדת אחת, ממשיכה העירייה את התקשרותה עם היועץ, זאת למרות שב 2023 התחום מוחשב, ונראה שמצב זה הפך לנורמה (ראה סעיף 2.1.2 לעיל).
- ב. העירייה רכשה מערכת ממוחשבת לניהול התמיכות, ואילו בפועל השימוש שנעשה במערכת הנו חלקי ולא כל הנתונים בו מעודכנים, דבר המקשה על היכולת להישען על כלי זה ככלי ניהול המביא לחסכון במשאבים, המשקלל כל הנתונים ומבטיח בקרה (ראה סעיף 2.2.2 לעיל).
- ג. כיוון שהנתונים במערכת אינם עדכניים, החלטות על מתן תמיכות נשענות על דוחות אקסל שעורך היועץ, שלא מציגים את כל הפרמטרים הדרושים לבחינת עמידת העמותות בהוראות הנוהל, מה גם שהדבר יוצר לעירייה עלויות כפולות (תשלום להזנת החומר למערכת הממוחשבת ותשלום על הכנת דוחות אקסל) (ראה סעיף 2.2.3 לעיל).
- ד. היועץ עושה שימוש במערכת התמיכות הממוחשבת ב User של רכזת התמיכות, דבר המהווה הפרה חמורה של כללי אבטחת מידע (ראה סעיף 2.2.4 לעיל).
- ה. לא כל המידע מוזן למערכת התמיכה הממוחשבת, כגון סיכומי דיון, דוחות פיקוח ועוד ולא נעשה שימוש בפונקציות שבמערכת כגון התראה (ראה סעיפים 2.2.5, 2.2.6 ו 2.2.9 לעיל).
- ו. השימוש שנעשה בפועל עם מערכת התמיכות הממוחשבת הוא ככלי עבודה ולא כלי ניהולי, דהיינו במקום שיעשה שימוש בנתונים שבמערכת לצורך קבלת החלטות (כגון הפקת דוחות

- לצורך דיונים בועדת תמיכות) בפועל הועדה דנה על דוחות אקסל שעורך היועץ והמידע במערכת בחלקו חסר ולא עדכני (ראה סעיף 2.2.7 לעיל).
- ז. תחשיבי גובה הזכאות לתמיכות לא נעשים במערכת הממוחשבת אלא העירייה משלמת לצורך כך ליעוץ חיצוני, שאין על הנתונים שלו פיקוח או בקרה (ראה סעיף 2.2.10 לעיל).
- ח. לא כל הפרוטוקולים של ועדה מקצועית לתמיכות מפורסמות באתר האינטרנט של העירייה (ראה סעיף 2.3.1 לעיל).
- ט. המידע במערכת ממוחשבת אודות סטאטוס בקשות של עמותות בחלקו אינו מאומת ואף אינו עדכני (ראה סעיף 2.6.2 ו 2.6.3 לעיל).
- י. נמצאו מקרה שב 2023 העירייה תמכה ב 21,249 שו בעמותה שכראיה לפעילותה המציאה אסמכתא כי היא מחלקת מלגות, ושנה קודמת היא חילקה 5 מלגות בסך 10,000 שו, כל זה כאשר העירייה בעצמה מחלקת מלגות לסטודנטים (ראה סעיף 2.6.4.1 לעיל).
- יא. העירייה חילקה תמיכות לעמותה מסביון בגין עריכת שיעורי עזר כאשר היא לא המציאה אסמכתא לגבי זהות מקבלי השירות ברחובות, כאשר אין ע"פ התבחנים לתמיכות בתחום החינוך סיווג לשיעורי עזר (ראה סעיף 2.6.4.2 לעיל).
- יב. העירייה תומכת מדי שנה בעמותה המקיימת פעילות ספורט תחרותית לעובדי עירייה, למרות שנוהל התמיכות קובע שמתן התמיכות יהיה לטובת התושבים (ראה סעיף 2.6.4.3 לעיל).
- יג. העירייה תמכה בעמותות בתחום הרפואה כאשר הראיה שהומצאה מצביעה על מספר משתתפים הנופל מהנדרש כדי לקבל תמיכה (ראה סעיף 2.6.5 לעיל).
- יד. מספר הפקחים שמפעילה העירייה בתחום התמיכות נופל מהתקן (ראה סעיף 2.7.1 לעיל).
- טו. פקחי התמיכות שמפעילה העירייה מבצעים בדיקות חלקיות ומדגמיות בניגוד לנדרש בנוהל התמיכות (ראה סעיף 2.7.2 לעיל).
- טז. פורמט דוח פיקוח כללי אינו מאפשר כתיבת חוות דעת ואינו דורש חתימת המדווח (ראה סעיף 2.7.3.1 לעיל).
- יז. אין הקפדה על דוחות הפיקוח ו/או על מילוי הפרטים, כאשר רוב הדוחות הינם על פעולת בדיקה אחת שנעשתה (ראה סעיף 2.7.3 ו 2.7.4 לעיל).
- יח. דוחות הפיקוח לא מועלים למערכת התמיכות הממוחשבות והמידע בהם כמעט ולא מאוזכר בדוחות היועץ ו/או בפרוטוקולים של הועדה המקצועית לתמיכות (ראה סעיף 2.7.6 לעיל).
- יט. נמצאו מקרים בהם חולקו תמיכות לעמותות שאין להם אישור ניהול תקין בתוקף, כמו כן העירייה לא בודקת ולא מתנה תשלומי תמיכה הגולשים לשנה תקציב חדשה במתן אישור ניהול תקין בתוקף (ראה סעיף 2.8.2 לעיל).
- כ. למרות שמדובר בנתון מהותי העירייה לא דורשת ממבקשי התמיכות תצהיר מאומת על היקף הוצאות הנהלה (ראה סעיף 2.8.4 לעיל).
- כא. נמצאו מקרים בהם תמכה העירייה בעמותות מבלי שהם המציאו תצהירים על מספר משתתפים כנדרש (ראה סעיף 2.8.5 לעיל).
- כב. רק לאחרונה החלה העירייה לבחון קיזוז דמי שימוש בנכסי העירייה מכספי התמיכה, וגם זאת רק בדיעבד (ראה סעיף 2.10 לעיל).
- כג. העירייה לא בודקת את ייעוד ניצול כספי התמיכה (ראה סעיף 2.8.6 לעיל).
- כד. העירייה לא בודקת קיומם של כפל תמיכות, למרות שהדבר נדרש (ראה סעיף 2.11 לעיל).
- כה. ישנם עמותות שמקבלות תמיכות ולהם חובות לעירייה (ראה סעיף 2.13 לעיל).

להלן ההמלצות:

- 3.1 יש לבחון את הצורך בהמשך שכירת שירותי יועץ לטיפול בבקשות בתמיכות (סעיף 2.1.2 לעיל)
- 3.2 יש למחשב את כל היבטי העבודה בתחום התמיכות במערכת הממוחשבת (סעיף 2.2 לעיל)
- 3.3 יש לקבוע לרכזת התמיכות נוהל עבודה שינחה אותה בעבודתה (סעיף 2.2.12 לעיל).
- 3.4 יש לעלות את פרוטוקול מס' 4 לאתר העירייה (סעיף 2.3.1 לעיל).
- 3.6 מוצע לכלול מיאון אחריות רחב יותר בדף הנחיות לקבלת תמיכה (סעיף 2.6.1 לעיל).
- 3.7 יש להבטיח כי כל המידע במערכת הממוחשבת מאומת, שלם ועדכני (סעיף 2.6.2 לעיל).
- 3.8 יש להעניק תמיכות בהתאם לתבחינים (סעיף 2.6.4 לעיל). בין היתר, יש להבטיח מניעת תמיכה לעמותה בעלת חוב כספי.
- 3.9 יש לבחון את תקינות של תמיכה בעמותה המקיימת ספורט תחרותי לעובדים וכן בעמותה שמחלקת מלגות (סעיף 2.6.4 לעיל).
- 3.10 יש לנסח את טופס מספר מקבלי שירותים והוצאות הנהלה כתצהיר (סעיפים 2.6.6 ו-2.8.3 לעיל).
- 3.11 יש לקיים פיקוח על כל העמותות, לאייש את התקן ולהנחות את הפקחים. מומלץ להסדיר זאת בנוהל (סעיף 2.7 לעיל).
- 3.12 יש לקבוע כנוהל שוועדה מקצועית לתמיכות תדון על כל עמותה פעמיים, בראשית השנה – בעת אישור התמיכה, ובמחצית השנה, על יסוד דוחות הפיקוח, על המשך תשלום התמיכות (סעיף 2.7.6 לעיל)
- 3.13 יש לקבוע כנוהל שתשלומי תמיכה הגולשים לשנה הבאה יותנו בקבלת אישור ניהול תקין בתוקף (סעיף 2.7.7 לעיל).
- 3.14 יש לבדוק היקף תמיכות מגופים חיצוניים, ועל רכזת התמיכות לציין בחומר המוגש לוועדה נתון זה כל אימת שהיקף התמיכה האמורה מהווה 50% ויותר מתקציב הגוף המבקש תמיכה (סעיף 2.11 לעיל).

דו"ח ביקורת

מספר 3/45

**התחשבות מול החברה
לפיתוח רחובות (ה.ל.ר.)**

תוכן עניינים

86	מבוא	1.
86	רקע כללי	1.1
88	מטרת הביקורת	1.2
88	מתודולוגיה	1.3
89	תקופת הביקורת	1.4
89	ממצאים	2.
89	היעדר דוחות שנתיים לריכוז התחשבות בין ה.ל.ר. לעירייה	2.1
91	היעדר מעקב תקציב מול ביצוע בפרויקטים הנדסיים	2.2
92	היעדר הקבלה בין הכנסות להוצאות ברמת פרויקט	2.3
93	חוסר סנכרון בין רישום תקציבי התב"ר (בעירייה) לבין השימוש בפועל (בהל"ר)	2.4
95	חיוב העירייה בחסר ביחס לעלויות בפועל	2.5
96	אי העברת תשלומים ממשרד השיכון ישירות להל"ר בניגוד להסכם תשלומים	2.6
96	חוסר הקפדה על תיעוד של מזכרי התקשרות	2.7
97	ליקויים בהכנת מזכרי התקשרות	2.8
98	היעדר שיעור תקורה קבוע בפרויקטים	2.9
99	היעדר פרוט לכמויות ומחירים בחשבונות	2.10
99	היעדר בקרה אפקטיבית על אישור חשבונות חריגים	2.11
101	חוסר בהירות ביחס לעמלת ה.ל.ר. בגין גביית חובות ארנונה	2.12
102	חיוב כפול בהתחשבות שהגישה ה.ל.ר. לעירייה	2.13
103	עמלה גבוהה מהמקובל בגין שירותי גביית חנייה	2.14
104	אי הגשת דיווחים כנדרש בגין גביית חנייה	2.15
105	היעדר דוחות בתחום שילוט ואיכות הסביבה	2.16
105	חיוב עמלה בשיעור הגבוה מזה שנקבע בהסכם בגין קנסות איכות הסביבה	2.17
106	תשלום שכר עובדים והוצאות רכב של עובדי אגף חנייה ללא הסכם	2.18
107	סיכום והמלצות	3.
107	עריכת דוחות שנתיים לריכוז התחשבות בין ה.ל.ר. לעירייה	3.1
107	מעקב תקציב מול ביצוע בפרויקטים הנדסיים	3.2
107	הקבלה בין הכנסות להוצאות ברמת פרויקט	3.3
107	שיוך חד ערכי להתחשבות לפי חשבון / פרויקט ספציפי	3.4
108	העברת תשלומים בגין פרויקטים של "הסכם גג" ישירות לה.ל.ר.	3.5
108	הקפדה על תיעוד למזכרי התקשרות לכל פרויקט	3.6
108	עריכת מזכרי התקשרות בהתאם לפורמט שעוגן בהסכם מסגרת	3.7
108	קביעת שיעור דמי ניהול קבוע והימנעות מביצוע עדכונים במהלך הפרויקט	3.8
108	מעקב אחר ביצע ברמת הפרויקטים לבחינת נאותות החיובים לעירייה	3.9

הידוק הפיקוח והבקרה על חיובים של קבלני משנה	108	3.10
אישור ועדת חריגים בערייה לשינויים בין התכנון לביצוע	108	3.11
קביעת כללים ודוחים להתחשבות בגין עמלת אחיפת חובות	108	3.12
תיקון כפילות בחיוב עמלה בגין אחיפת חובות ותשלום בנק הדואר	109	3.13
הגשת דוח תקבולים לעירייה בהתאם להסכם	109	3.14
בחינת נאותות החיובים בגין דוחות חניה (תקבולי בנק הדואר)	109	3.15
הקפדה על תיעוד לדיווחים הנדרשים בתחום השילוט	109	3.16
הסדרת העסקת עובדים ותשלום הוצאות ע"י צד שלישי	109	3.17

1. מבוא

1.1. רקע כללי

בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית, נערכה ביקורת בנושא התחשבות העירייה מול החברה לפיתוח רחובות (להלן "ה.ל.ר." ו/או החברה).

החברה מוחזקת בבעלות של 100% ע"י עיריית רחובות (להלן "העירייה") ועוסקת בעיקר בניהול עבודות תשתית, פיתוח ובנייה עבור עיריית רחובות.

נתונים כספיים

להלן יתרות הצדדים לפי נתונים שהועברו לביקורת:

יתרה לפי נתוני הנהלת חשבונות ליום 31.12.24	סכום (אלפי ₪)
יתרת חו"ז ה.ל.ר. בספרי עיריית רחובות ליום 31.12.24	1,240 (חובה)
יתרת חו"ז עיריית רחובות בספרי ה.ל.ר. ליום 31.12.24	1,240 (זכות)

להלן מספר נתונים כספיים בקשר להתחשבות מול העירייה בגין ביצוע פרויקטים בהתאם לדוחות כספיים מבוקרים של ה.ל.ר. לשנת 2023:

סעיף בדוחות הכספיים לשנת 2023	סכום (אלפי ₪)
עלויות פרויקטים ורווחי ביניים עד סוף 2023	627,690
בניכוי מקדמות ע"ח פרויקטים עד סוף 2023	(545,007)
יתרה בגין פרויקטים בביצוע ליום 31.12.23	82,683
הכנסות 2023 מביצוע עבודות לרשות המקומית	169,027
דמי ניהול 2023 מרשות המקומית	10,582

יצוין כי האחראי על ההתחשבות הכספית בין החברה לעירייה הינו פונקציית סמנכ"ל הכספים של החברה ומחלקתו.

עד לחודש אפריל 2025 לא הייתה פונקציית סמנכ"ל כספים בחברה וחשבת החברה, שפרשה בחודש יולי 2025, הייתה אחראית להתחשבות הכספית בין החברה לעירייה.

נציין, כי בשנת 2024 פורסם מכרז לבחירת סמנכ"ל הכספים וביום 20.4.25 נכנס לתפקיד.

במסגרת התגובות לטיטות דוח הביקורת נמסר ע"י החברה כי בימים אלו, תחת הובלת מנכ"ל החברה שנכנס לתפקיד בחודש 12.24 וסמנכ"ל הכספים הנכנס, פועלים לעדכון נהלי עבודה, שדרוג מערכות מידע וייעול תהליכים פיננסיים וארגוניים.

הסכם מסגרת משנת 2020

ביום 10.12.2006 נחתם בין העירייה לבין החברה הסכם התקשרות אשר הוארך מספר פעמים.

ביום 3.9.2020 ההתקשרות בין העירייה לבין חברת ה.ל.ר. עוגנה בהסכם מסגרת (להלן "הסכם מסגרת") הקובע מערך שירותים אדמיניסטרטיביים בקשר עם התחומים להלן:

- חניה.
 - חיוב באגרות שילוט המסחרי והעסקי.
 - גביית חובות הנובעים מקנסות איכות הסביבה ושילוט.
 - ניהול מערך אכיפת חובות הנובעים מארנונה, תשלומי חובה וקנסות.
- בהסכם מסגרת שנחתם בין העירייה לבין ה.ל.ר. הוגדרו תכולות וממשקי עבודה בין הצדדים, אופן ביצוע התחשבות, תמורה בגין שירותים הניתנים ע"י החברה וכו'.
- בסעיף 6 להסכם מובאות הוראות בקשר לביצוע פרויקטים וצוין בין היתר כי בטרם תחילת הביצוע יש לערוך "מזכר התקשרות" המעגן בין היתר נתוני העבודה, היקף כספי, לו"ז, תמורה שהעירייה תשלם.

סעיף 8 להסכם קובע התמורה עבור שירותים עפ"י הסכם. להלן פירוט:

נושא/תחום	תמורה
ביצוע פרויקטים	עמלה של עד 10% מעלות הפרויקט לפי מזכר התקשרות
אספקת שירותים בתחום החניה	עמלה של עד 21% מסכום הגביה בפועל (קנסות, אגרות, הוצאות גביה וכו')
אספקת שירותים בתחום השילוט וגביית קנסות איכות הסביבה	עמלה של עד 15% מסכום הגביה בפועל (קנסות, אגרות, הוצאות גביה וכו')
אספקת שירותים בתחום אכיפת חובות ארנונה, תשלומי חובה וקנסות.	כלל הוצאות החברה בגין שירותים אלה בתוספת 5%

בכל אחד מהתחומים הנ"ל נקבעו דרכי התחשבות וכן דוחות/דווחים שעל החברה להגיש לעירייה כבסיס לחיוב.

בנוסף, קיימים ממשקי עבודה בין העירייה לבין ה.ל.ר. במסגרת פעילות רשות החניה, אכיפת חובות, גביית קנסות ושילוט ואיכות הסביבה, העסקת עובדי עירייה ע"י ה.ל.ר. וכן העסקת עובדי ה.ל.ר. ע"י העירייה.

הסכם עקרונות משנת 2022

עוד נציין כי חלק מעבודות פיתוח ובינוי בעיר מעוגן בהסכם עקרונות (להלן "הסכם עקרונות" או "הסכם גג") בין עיריית רחובות, ה.ל.ר. ומשרד השיכון משנת 2022 אשר קובע כללים לביצוע עבודות פיתוח ובניה בעיר. בנוסף, ה.ל.ר. מבצעת פרויקטים ייעודיים לעירייה.

בהסכם שנחתם בין העירייה, ה.ל.ר. והמדינה צוין בין היתר כי העירייה מינתה את ה.ל.ר. כחברה מנהלת אשר תבצע את הפיתוח והבינוי מטעמה, אשר תתכנן, תנהל, תפקח ותבצע

מטעמה ועבורה את עבודות הפיתוח והבינוי של התשתיות הצמודות והעירייה תתכן, תנהל, תפקח ותבצע את תשתיות העל.

לפי סעיף 1.4 להסכם, העירייה ממחה את כל זכויותיה לקבל הרשאות ותשלומים בגין התשתיות הצמודות, מנהלת ומיתוג ממשד השיכון לה.ל.ר, באופן שההרשאות התקציביות והחשבוניות השוטפים מכוח ההרשאות התקציביות יועברו ישירות ממשד השיכון לה.ל.ר.

כן נקבע, כי הרשאות ותשלומים בגין תשתיות על, למעט מנהלת ומיתוג, ישן מול חדש ומוסדות ציבור (רשות) יועברו ממשד השיכון לעירייה.

סעיף 4.1 להסכם הנ"ל קובע כי בגין ניהול ופיקוח על עבודות התכנון והביצוע של עבודות הפיתוח והתשתיות הצמודות שיבוצעו על ידי הרשות, תהא הרשות זכאית לדמי ניהול ותקורות בשיעור של 7.5% בתוספת מע"מ כחוק, שיחושבו מעלות הביצוע בפועל של עבודות התכנון והפיתוח שיבוצעו ע"י הרשות לא כולל מע"מ.

עוד נציין, כי בהתאם להחלטת הממשלה, הסכימו הצדדים לשתף פעולה למען פיתוחה של הרשות המקומית, ולשם כך לקבוע בהסכם זה הסדרים מוסכמים הנוגעים לתכנון, לשיווק, לפיתוח ולמתן היתרי בניה ליחידות הדיור והתעסוקה הכלולות במתחמים ובתוכניות המפורטות להלן:

מתחם / שכונה	תכנית	צפי מתן תוקף	סך הכל מס' יח"ד בתכנית	יח"ד מדינה	יח"ד דיור מיוחד	מ"ר למסחר ותעסוקה
קרית משה	תמל/1086	בתוקף	9,854	4,027	300	15,708
קרית ההגנה (מגורי כהן)	414-0671081	בתוקף	758	646		250
רחובות הצעירה המלבן, הקולנוע ומתחם וייסגל		06.2023	1,750	1,750		21,000
אנ"ים – מתחם B	תממ/31/21 (מספר תכנית מפורטת יעודכן בהמשך)	06.2024	4,000	2,750		
סה"כ			16,362	9,173	300	36,958

1.2 מטרת הביקורת

בדיקת הליך התחשבות בין העירייה לבין ה.ל.ר בהתאם לכללים שנקבעו בהסכם מסגרת בין הצדדים, תוך סקירה בין היתר תשלום התמורה עבור השירותים כפי שנקבעה בחוזה/מזכר התקשרות, דווחים והגשת דוחות נדרשים, הליך אישור חשבוניות קבלנים/ספקים ע"י הגורמים המוסמכים, ריכוז הוצאות וביצוע התחשבות בגין העסקת עובדים, אופן ביצוע מעקב אחר תקציב הפרויקטים, תשלומי העירייה בגין מקדמות ומיון לכל פרויקט וכו'.

1.3 מתודולוגיה

- הביקורת הסתמכה בדו"ח זה על המסמכים הבאים:

- פגישות וראיונות עם בעלי תפקידים בחברת ה.ל.ר. ובעירייה.
 - הסכם עקרונות בין הצדדים ומשרד השיכון משנת 2022 והסכם מסגרת בין הצדדים משנת 2020.
 - דוחות כספיים לשנת 2023, נתוני הנהלת חשבונות 2024 וכרטסת הנהלת החשבונות של העירייה בספרי ה.ל.ר. ושל ה.ל.ר. בספרי העירייה.
 - מדגם חשבונות קבלנים.
 - מדגם מזכרי התקשרויות (נספח להסכם מסגרת הקובע תכולה/היקף הפרויקט והתמורה).
- דווחים שהוגשו ומסמכי התחשבות בגין שירותים מסוימים.

1.4. תקופת הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים ינואר – אפריל 2025.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

2. ממצאים

דוח ביקורת זה עוסק בבחינת מערכת ההתקשרויות שבין העירייה לבין הזרוע הכלכלית שבעלותה, תוך התמקדות בהיבטים של תקינות מינהלית, שקיפות, שמירה על כללי ממשל תאגידי תקין וניהול נכון של משאבים ציבוריים.

הביקורת העלתה שורה של ליקויים ונקודות תורפה באופן ההתקשרות והפיקוח על הפעילות המשותפת. בין היתר, נמצאו פערים בהסדרת היחסים החוזיים בין העירייה לזרוע הכלכלית, היעדר נהלים ברורים בנוגע להעברת משימות או תקציבים, ליקויים בבקורות הדדיות. ליקויים אלה עלולים להביא לטשטוש תחומי אחריות, להיעדר בקרה נאותה על פעולות שמבוצעות בכספי ציבור, ואף לחשיפה לסיכונים משפטיים וכלכליים לרשות המקומית. להלן פירוט הממצאים:

2.1 היעדר דוחות שנתיים לריכוז התחשבות בין ה.ל.ר. לעירייה

קיימים ממשקי עבודה רבים בין העירייה לבין ה.ל.ר. בקשר לביצוע פרויקטים של עבודות קבלניות בהיקפים משמעותיים, תשלום עמלות לה.ל.ר. בגין אספקת שירותים בתחומי החניה, שילוט ואיכות הסביבה, אכיפת חובות ארנונה וקנסות וכן התחשבות בגין עלויות שכר עובדי עירייה המועסקים ע"י ה.ל.ר. ושכר עובדי ה.ל.ר. המועסקים ע"י העירייה.

במקרים של התחשבות בין גופים ציבוריים, מקובל להכין מדי שנה מסמך המרכז נתוני התחשבות בגין חיובים שהופקו בכל תחום, תקבולים על חשבון חיובים הנ"ל ויתרה לתשלום/לגביה בגין כל תחום של ההתחשבות בין הצדדים.

המסמך השנתי נועד לרכז את כלל נתוני ההתחשבות בין הצדדים בצורה מסודרת ושקופה. לרוב הוא יכול:

- **חובות שהופקו** - הסכומים שגוף אחד חייב לגוף השני לפי תחומים שונים (לדוגמה: מים, ארנונה, שירותי ניקיון, אבטחה, תקשורת ועוד).
- **תקבולים** – מה ששולם בפועל במהלך השנה על חשבון אותם חובות.
- **יתרות פתוחות** – הפער בין החובות לבין התקבולים, כלומר כמה עוד נותר לשלם או לגבות בכל תחום.
- **סיכום כולל** – מציג את תמונת המצב הכוללת של ההתחשבות: האם יש חוב נטו של אחד הצדדים, האם יש החזר שמגיע, או שההתחשבות מאוזנת.
 - לעיתים מוסיפים למסמך זה גם סעיפים כמו:
 - קיזוזים הדדיים (כאשר כל צד חייב לשני בתחומים שונים).
 - מחלוקות שטרם הוכרעו.
 - הסכמים בין הצדדים לגבי פריסת תשלומים או הסדרי גבייה.

במענה לדרישת הביקורת לקבלת דוחות התחשבות בין העירייה לבין ה.ל.ר. לשנים 2023 - 2024 לצורך בחינת נאותות ההתחשבות, נמסר כי **אין דוחות שנתיים להתחשבות בין הצדדים מלבד רישום תנועות בהנהלת החשבונות** בכרטיס של העירייה/ה.ל.ר.

לדעת הביקורת, היעדר מסמך מרכז של התחשבות שנתית בין הצדדים מהווה ליקוי ואינו מאפשר לבחון נאותות החובות, תקבולים ויתרות בכל תחום בהתאם להסכם מסגרת. נציין, כי ביצענו סקירה של כרטיס הנהלת חשבונות של העירייה בספרי ה.ל.ר. וכן כרטיס הנהלת חשבונות של ה.ל.ר. בספרי העירייה.

מדובר ברישום תנועות בגין חובות ותקבולים בלבד, אשר במקרים רבים מועברים ב"מנות"/מקדמות על חשבון פרויקטים ללא ציון יעוד ספציפי של הכספים.

בהיעדר דו"חות שנתיים מרוכזים, קיים קושי לבחון נאותות ההתחשבות בגין כל תחום בנפרד, כגון חיוב ראוי עפ"י נתוני הסכם, חיוב בפועל, תקבול שהתקבל לתחום הספציפי ויתרת חוב לכל תחום.

(בהמשך הדוח מובאים ממצאים פרטניים בגין תחומים מסוימים שאכן קיימים נתונים, לעיתים חלקיים בלבד, לצורך בחינת ההתחשבות בין הצדדים).

תגובת החברה:

לא קיימת חובה משפטית מנהלית או חשבונאית המוטלת על החברה לגבש את המסמך המרוכז; החברה מגישה את כל הדוחות הנדרשים לעירייה ולמשרד הפנים ומנהלת מערך דוחות ובקרה שוטף מול העירייה עד לרמת החשבון הפרטני.

הערת הביקורת

תגובת החברה אינה שוללת את קיום הליקוי, אלא מתמקדת בהיעדר חובה משפטית מפורשת להכנת מסמך התחשבות שנתי מרוכז.

יובהר כי ממצאי הביקורת אינם נסמכים על קיומה של חובה פורמלית צרה, אלא על עקרונות יסוד של מינהל תקין, שקיפות, בקרה ואחריות הדדית בין גופים ציבוריים הפועלים מכוח הסכמים ובהיקפים כספיים מהותיים.

2.2 היעדר מעקב תקציב מול ביצוע בפרויקטים הנדסיים

מעקב תקציב מול ביצוע של תב"ר (תקציב בלתי רגיל) הנערך על ידי ה.ל.ר. במסגרת ההתחשבות מול העירייה הוא קריטי למספר מטרות מהותיות:

- הוא מהווה בסיס לשקיפות ובקרה תקציבית, בכך שהוא מאפשר לרשות ולעורכי הפרויקט לבדוק אם החברה עומדת במסגרת התקציבית המאושרת, ולזהות חריגות תקציביות לא מתוכננות שעלולות לגרור השלכות ניהוליות וכספיות.
- המעקב חיוני לצורך התחשבות כספית מדויקת בין החברה לרשות, מאחר שהוא מאפשר להבין מה בוצע בפועל, מה שולם ומה עוד נותר לשלם, ובכך מונע טעויות כגון תשלומים כפולים או חוסרים.
- כאשר התב"ר ממומן על ידי מקורות חיצוניים כגון משרד ממשלתי או מפעל הפיס, מעקב תקציבי מסודר מבטיח עמידה בדרישות הדיווח של הגופים המממנים, מה שמאפשר שמירה על המימון וסיום תקין של הפרויקט.
- המעקב תורם גם לניהול נכון של תזרים המזומנים הן מצד הרשות והן מצד החברה, ומונע עיכובים או קשיי מימון שיכולים לשבש את קצב הביצוע.

מעבר לכך, חברות כלכליות כפופות לביקורת פנים וחוץ, וכן הרשות המקומית נדרשת לדיווחים תקופתיים – ולכן מסמכי מעקב תקציב מול ביצוע הם חלק מדרישות החוק והבקרה התקציבית של משרד הפנים.

לבסוף, תיעוד מסודר של הביצוע התקציבי מסייע להגדיר אחריות במקרה של חריגות או ליקויים, ומקטין סיכוי למחלוקות בין הרשות לחברה בנוגע להתנהלות הפרויקט.

חשבת החברה (לשעבר) מסרה שנעשה מעקב שוטף מול תב"ר הפרויקט ולפיו ה.ל.ר. מחייבת את העירייה בהתאם לחשבונות בפועל.

לנוכח חשיבות המעקב, הביקורת ביקשה לקבל תיעוד לביצוע מעקב תקציב מול ביצוע בגין השנים 2023 - 2024 וכן כרטסת הנהלת חשבונות מחברת ה.ל.ר. 2023 - 2024 של כל הפרויקטים (הכנסות מהעירייה/הוצאות בגין עליות הפרויקט) וכן דווחי ה.ל.ר. לעירייה בגין עלויות הפרויקטים בשנים 2023 - 2024.

הנ"ל לא התקבל וכפי הנראה לא בוצע על ידי חשבות החברה.

תגובת החברה:

החברה נמצאת בעיצומו של תהליך של מעבר סדור לניהול פרויקטלי, תקציבי וניהולי של כלל פעילותה וזאת במטרה לשפר את היכולת, המעקב, הבקרה והדווח. מערכות המידע יאפשרו מעקב מדויק ושוטף אחר התקציב והביצוע בכל פרויקט. מערכת הנהלת החשבונות של החברה כוללת פירוט ברמת תב"ר, המאפשר זיהוי מלא של ההכנסות והוצאות בהתאם לכל פרויקט. בנוסף, במערכת האוטומציה של העירייה קיים פירוט לכל תב"ר, הכולל את התקציב/אומדן, הביצוע בפועל והשריון שנרשמו בו.

2.3 היעדר הקבלה בין הכנסות להוצאות ברמת פרויקט

בהיעדר קבלת מעקב תקציבי ברמת הפרויקטים ניסינו לבחון נאותות החיובים שהופקו לעירייה בהתאם לנתוני הנהלת החשבונות של ה.ל.ר. הנ"ל במטרה לבחון האם אכן כל ההוצאות מחויבות ומתקבלים תשלומים מהעירייה BACK TO BACK בתוספת דמי ניהול/תקורה עפ"י הסכם. בדקנו מדגמית מספר פרויקטים ומצאנו כי אין הקבלה בין הוצאות והכנסות ברמת הפרויקט בנתוני הנהלת חשבונות לשנת 2024. המשמעות היא שלא ניתן לוודא כי אכן התקבלה תמורה מעיריית רחובות עבור כלל ההוצאות של הפרויקטים וחיוב דמי ניהול כנדרש. להלן מספר דוגמאות להמחשה בלבד:

פרויקט	הוצאות שוטפות לפרויקט(*) (₪)	הכנסות שוטפות בגין חשבונות שהוגשו לעירייה (₪) (*)	פער (₪)	תגובת החברה
ת.מ.ר. ב'	28,283,518	23,965,731	(4,317,787)	הוגשו חשבוניות לעירייה והפער נכון לחודש 8/25 הינו 520,218 ש"ח
מאגר מזרח A	7,088,305	6,339,122	(749,183)	יש להוסיף הכנסות הקשורות למאגר הוויסות ולכן הפער נכון לחודש 8/25 הינו 271,589 ש"ח
"בנה ביתך" - קריית משה	18,662,514	5,778,799	(12,883,715)	נכון לסוף שנת 2024 הפער עומד על 4.26 מיליוני ₪ והוגשה בקשה לרמ"י להקדים תשלומים כנגד שוק מגרשים עתידי.

(*) לפי מאזן בוחן לשנת 2024

מהדוגמאות לעיל ניתן להיווכח, כי לכאורה קיימות הוצאות שלא נדרשו מעיריית רחובות או לחילופין הרישום של ההוצאות/הכנסות בגין כל פרויקט בוצע במספר חשבונות שונים ולא ניתן לאתרם. לפיכך, לא ניתן לבצע הקבלה בין הוצאות והכנסות.

תגובת החברה:

העירייה העבירה כספים לחברה בהתאם לאפשרויות התזרים שעמדו לרשותה, ולא בהכרח במועדים הנגזרים מהצרכים התפעוליים או מהחובות החוזיות הקיימות.

מצב זה יצר פערי עיתוי בין מועד התשלום הנדרש לקבלנים לבין מועד קבלת התקבולים מהעירייה, וחייב את החברה לקבל מעת לעת החלטות נקודתיות לצורך ניהול יעיל של תזרים המזומנים.

כמו כן, לחברה מקורות מימון מגופים חיצוניים כגון משרד החינוך, רמ"י, מפעל הפיס, משרד הבינוי והשיכון והעברות מגופים אלו אינן תמיד בהלימה לקצב ביצוע הפרויקטים.

2.4 חוסר סנכרון בין רישום תקציבי התב"ר (בעירייה) לבין השימוש בפועל (בהל"ר)

העברות הכספים מהעירייה להל"ר נרשמות בעירייה ומזוהות בתב"ר ייעודי, אך בפועל מבוצעות בהתאם ליכולת תזרים המזומנים של העירייה – לאו דווקא בהתאם לקצב התקדמות הפרויקט ו/או מועד דרישת התשלום ע"י הל"ר.

במקביל, הל"ר משתמשת בכספים שהתקבלו מהעירייה לתשלומים לספקים לפי מגבלות ואילוצים בפרויקטים השונים, ולא בהכרח בהתאמה לפרטי התב"ר שנרשם בעירייה.

כתוצאה מכך, קיים חוסר התאמה בין רישום הכספים בעירייה לבין השימוש בהם בפועל בהל"ר.

מסקירת כרטסת הנהלת חשבונות של העירייה בספרי ה.ל.ר לשנת 2023 מצאנו מספר רב של תקבולים בסכומים משמעותיים ולעיתים בסכומים "עגולים" אשר מועברים כ"מנות" לצורך ביצוע פרויקטים, אך ללא שצוין בגין איזה פרויקט התקבל התשלום.

במרבית המקרים התקבול הוצג "ע"ח פרויקט" או "פרויקטים שונים".

להלן דוגמאות לתקבולים הנ"ל מעיריית רחובות בשנת 2023:

תאריך	פרטי התשלום כפי שנרשם בספרי הל"ר	סכום (₪)	רישום בעירייה
08/01/23	ע"ח פרויקטים שונים ⁹	2,513,527	ח-ן 5 ב"ס חב"ד בנים
12/01/23	עיריית רחובות - ע"ח פרו'	1,001,916	9-11/22 חן 6 אכיפה
25/01/23	עיריית רחובות - ע"ח פרו'	1,999,948	חן 7 גביה 12.22
26/01/23	עיריית רחובות - ע"ח פרו'	1,000,286	חן 7 גביה (מיסים) 12.22
29/01/23	עיריית רחובות - ע"ח פרו'	4,926,369	חן 8 חניה סלולארית פנגו

⁹ בספרי העירייה רשום כ-

תאריך	פרטי התשלום כפי שנרשם בספרי הל"ר	סכום (₪)	רישום בעירייה
30/01/23	עיריית רחובות - ע"ח פרו'	500,000	מקדמה ע"ח
18/04/23	עירייה - ע"ח פרו'	1,000,000	מקדמה ע"ח
25/04/23	עיריית רחובות - פרו' שונים	4,000,000	מקדמה על חשבון
02/05/23	עירייה - פרו' שונים	1,000,000	מקדמה על חשבון
11/05/23	עירייה - פרו' שונים	10,001,852	חן 19 דה שליט
16/05/23	עירייה - פרו' שונים	4,500,000	

ניתן להיווכח כי הועברו סכומים מהותיים ללא ציון פרויקט ספציפי בגינו בוצע התשלום.

הנ"ל מהווה ליקוי ואינו מאפשר שיוך נאות של הכספים לפי פרויקט.

השלכות עיקריות

א. **פגיעה בשקיפות תהליכי העבודה** - בהיעדר התאמה בין הרישום החשבונאי לבין השימוש בפועל בכספים, אין בידי הנהלת העירייה ונבכרי הציבור, אמינה ועדכנית בדבר מצב הפרויקטים. מצב זה מקשה על קיום פיקוח נאות ועל מילוי תפקידם כנבכרי ציבור האמונים על בקרה תקציבית.

ב. **היעדר זיקה בין תשלומים להתקדמות בפועל** - הכספים המועברים ואופן ניצולם אינם משקפים בהכרח את קצב ההתקדמות הפיזי והביצועי של הפרויקט. כתוצאה מכך לא ניתן להסתמך על נתוני התשלום כאינדיקציה למצב ההתקדמות בפועל.

ג. **פגיעה ביכולת הבקרה והפיקוח** - לעירייה אין מידע שוטף ומלא אחר הוצאות הפרויקט. להל"ר קיימת אפשרות לקבוע את עיתוי התשלומים ותיעדופם בהתאם לשיקול דעתה, ללא מנגנון בקרה מספק מצד העירייה.

ד. **היעדר שליטה על ניצול תקציבי תב"ר** - תשלומים שאינם מסונכרנים עם פרטי התב"ר חושפים את העירייה לסיכון לשימוש בכספים שלא בהתאם ליעודם התקציבי המאושר.

נוסף, כי סעיף 9.10 להסכם עקרונות קובע כי במידה ויתברר כי התקציבים הייעודיים שיועברו לרשות או לה.ל.ר שימשו למימון מטלות אחרות אשר לא אושרו על ידי ות"פ, או על ידי ועדת ההיגוי, תשיב הרשות או ה.ל.ר כספים אלה למשרד השיכון במישרין או באמצעות קיזוז סכומים אלה מכספים המגיעים לרשות או ה.ל.ר, בגין חלף היטל השבחה בפרויקט או בכל אתר אחר, או בכל דרך אחרת העומדת לרשות המשרד, והכל בהתאם להחלטתו הבלעדית של משרד השיכון.

בהיעדר מעקב ורישום חשבונאי הנ"ל קיימת חשיפה לביצוע הסטות תקציביות בין פרויקטים תוך שימוש בכספים המיועדים לפרויקט מסוים בפרויקט אחר.

יש להדגיש, כי הנ"ל אף מנוגד להסכם עקרונות מול העירייה ומשרד השיכון וכפי שעוגן בסעיף 9.10 הנ"ל; קיימת חשיפה לסנקציות וקיזוז כספים מצד משרד השיכון.

תגובת החברה:

כפי שהוזכר בתגובתנו לסעיף הקודם, העירייה העבירה כספים לחברה בהתאם לאפשרויות התזרים שעמדו לרשותה, ולא בהכרח במועדים הנגזרים מהצרכים התפעוליים או מהחובות החוזיות הקיימות.

אי לכך, לא מתאפשר לבצע הקבלה מסודרת של כלל ההכנסות בגין החשבונות שמוגשים לה ואין דרך לבצע תשלום גב אל גב בין הכנסות מהעירייה/גורם חיצוני לבין תשלום לקבלן/יועץ.

העברות מהעירייה הושפעו ממצב תזרים המזומנים של העירייה ושולמו לרוב בסכומים עגולים ובוצעו כאשר התקבלו הכנסות מגבייה בעירייה.

עקב אילוצי תזרים ישנם מקרים בהם משולמות מקדמות ע"ח חשבוניות שהוגשו לעירייה.

2.5 חיוב העירייה בחסר ביחס לעלויות בפועל

במדגם הביקורת נמצא פער בין הסכום ששולם בפועל לקבלן לבין סך החיובים בגין עבודות עפר לעיריית רחובות. נמצא כי לכאורה לא הוגשו חיובים לעירייה בהתאמה למול תשלומים שבוצעו בפועל לקבלנים ו/או ספקים.

נציין, כי היעדר הגשת חיובים בזמן לעירייה, בסכומים ששולמו לקבלנים, עלול לגרום להפסד ומחנק תזרימי לה.ל.ר בגין הוצאות שנשפגו ואף בגין דמי ניהול שלא חויבו בגין הוצאות אלו.

להלן ממצאי הבדיקה:

- פרויקט "אצטדיון": מסקירת תיעוד לאישור התשלום העיקרי בסך כ 27 מיליון ₪ בגין עבודות עפר (קבלן י.ד. עשור בע"מ), מצאנו פערים בין הסכום ששולם בפועל לקבלן, לבין סך החיוב בגין עבודות עפר לעיריית רחובות. להלן הפרוט.

מספר חשבון חלקי	סכום כולל מע"מ (₪)
10	5,850,000
11	5,850,000
12	5,850,000
13	5,850,000
14	5,850,000
16	1,138,159
סה"כ חשבונות עבודות עפר ששולמו לקבלן	30,388,159
חיוב העירייה בגין עבודות עפר	27,057,389
פער כספי שלא נדרש מהעירייה	3,330,770
דמי ניהול שלא חויבו בגין הוצאות הנ"ל	249,808

- **חשבון ספק:** אושר חשבון מספר 1918 ע"ס 14,040 ₪ והוגש לעירייה חיוב ע"ס 2,808 ₪ בלבד. כלומר פער ע"ס 11,232 ₪ ודמי ניהול בהתאם ולא צוין נימוק/הסבר לחיוב החלקי.

תגובת החברה:

החברה נמצאת בעיצומו של תהליך של מעבר סדור לניהול פרויקטלי, תקציבי וניהולי של כלל פעילותה וזאת במטרה לשפר את היכולת, המעקב, הבקרה והדווח. מערכות המידע יאפשרו מעקב מדויק ושוטף אחר התקציב והביצוע בכל פרויקט ויתנו תמונת מצב כוללת ועדכנית לתקציב ולביצוע בכל תב"ר/פרויקט ובכך יאפשר בקרה יעילה ורציפה. סמנכ"ל הכספים בחברה הטמיע מאגר חשבונות מפורט המציג מידע מפורט על החשבונות שהוגשו לעירייה, חשבונות שממתינים להגשה לעירייה וחשבונות ששולמו לקבלן.

2.6 אי העברת תשלומים ממשרד השיכון ישירות להל"ר בניגוד להסכם תשלומים

סעיף 1.4 להסכם עקרונות קובע כי העירייה ממחה את כל זכויותיה לקבל הרשאות ותשלומים בגין התשתיות הצמודות (מנהלת ומיתוג) ממשרד השיכון לה.ל.ר, באופן שההרשאות התקציביות והחשבונות השוטפים יועברו ישירות מהמשרד לה.ל.ר. עוד נקבע, כי הרשאות ותשלומים בגין תשתיות על (למעט מנהלת ומיתוג), ישן מול חדש ומוסדות ציבור (רשות) יועברו ממשרד השיכון לעירייה. משיחות שקיימו עולה כי תקציבים והרשאות לפרויקטים מועברים בכל המקרים לעירייה והחברה מקבלת את התשלומים הנ"ל מעיריית רחובות **ולא ישירות ממשרד השיכון**. ברישום חשבונאי לא מצאנו פירוט של הפרויקטים הקיימים האם מדובר בתשתיות צמודות (מנהלת ומיתוג) או תשתיות על. המשמעות: לא ניתן לוודא האם נוצעו עבודות עבור תשתיות צמודות בגין נדרש היה עפ"י הסכם עקרונות משנת 2022 לקבל תקבולים ישירות ממשרד השיכון ולא באמצעות עיריית רחובות.

תגובת החברה:

על פי החלטת ראש העיר הקודם הכספים הועברו לעירייה ולא לחברה. ראש העיר הנוכחי הוציא מכתב למשרד השיכון להעברת הכספים ישירות לחברה. התקבל אישור משרד השיכון להעברת הכספים לחשבונה של החברה.

2.7 חוסר הקפדה על תיעוד של מזכרי התקשרות

סעיף 6.1 להסכם מסגרת קובע כי לפני תחילת כל פרויקט יש לערוך מזכר התקשרות בין הצדדים אשר אמור להגדיר היקף, לוי"ז לביצוע העבודה ואת התמורה שתשלם העירייה לה.ל.ר. ביקשנו לקבל תיעוד של מדגם מזכרי התקשרות בגין פרויקטים של העירייה אשר הועברו לה.ל.ר והיו פעילים בשנת 2024.

בדקנו מדגמית חשבוניות וחובות בגין 3 פרויקטים להלן :

- תמר ב'
- דרך יבנה
- מאגר

נציין, כי באף אחד מהמקרים לא התקבל מזכר ההתקשרות.

בהיעדר מזכר התקשרות לפרויקטים הנ"ל לא הצלחנו לבדוק נאותות החובות בהתאם לתנאי המזכר (היקף, תקורה וכו').

יש לציין, כי בהיעדר תיעוד למזכרי התקשרות אשר קובעים היקף הפרויקט והתמורה קיימת חשיפה לחילוקי דעות/ פערים בהתחשבות בין הצדדים.

תגובת החברה:

ניתנה הנחיה חד משמעית לכל גורמי החברה ע"י המנכ"ל שכל הליך שמתבצע מול העיריה חייב במזכר התקשרות וההנחיה נאכפת בשוטף.

בקשר למזכרים חסרים דווח כי אכן הוכנו מזכרי התקשרות אך לא נחתמו ע"י העיריה מחמת אי המצאת ערבויות או ביטוחים מטעם הקבלנים.

2.8 ליקויים בהכנת מזכרי התקשרות

בסקירת מזכרי התקשרות שהועברו לביקורת, נמצאו מספר ליקויים. להלן דוגמאות :

מזכר בגין פרויקט	תאריך חתימה על המזכר התקשרות	ליקויים
פארק תמר	9.7.23	התקבל תוספת להסכם התקשרות מיום 9.7.23 אך אין מזכר התקשרות בפורמט בהתאם להסכם מסגרת (בהסכם יש נספח עם פורמט של המזכר). התוספת אושרה ע"י הלשכה המשפטית והמנכ"ל בלבד ואין אישור של כל הגורמים עפ"י נספח להסכם מסגרת (מנהל אגף, אחראי ערבויות, יחידת חוזים, ממונה על הביטוח).
פארק ההדרים	14.8.23	אין אישור אחראי על הערבויות ואישור יחידת חוזים.

תגובת החברה:

הנושא רוענן וכיום קיימת אכיפה סדורה לעניין.

החברה מדגישה כי מילאה את מלוא אחריותה לצורך העברת כל המזכרים לעירייה לצורך אישור וחתימה וביצוע בדיקות והשלמות כולל חתימות הינם בסמכות ואחריות העירייה ואין לייחס לחברה ליקוי בנושא.

החברה מיפתה את כל מזכרי ההתקשרויות הלא חתומים/ חסרים ויחד עם העירייה נחתמו ואושרו מזכרי התקשרות אלה.

2.9 היעדר שיעור תקורה קבוע בפרויקטים

סקרנו מדגם חשבוניות קבלנים במטרה לבחון הליך אישור לתשלום, קיום אישור מפקח, ביצוע עבודות חריגות שלא בהתאם לתכנון/מפרט הפרויקט וכו'.

פרויקט "אצטדיון" - חשבון ה.ל.ר. 16409 ע"ס 30,166,000 ₪ מיום 28/3/24 חשבון חלקי 22 - תב"ר 2879 ע"ס 28,061,395 ₪.

דמי ניהול ע"ס 2,104,605 ₪. לאמור: 7.5% תקורה.

מסקירת פירוט החשבון הנ"ל עולה כי דמי ניהול עודכן במהלך השנים כדלקמן:

תקופת הפרויקט	דמי ניהול
עד 12.21	10%
מ - 1.22	7.5%
מ - 1.23	5.5%
7.24	7.5%

ניתן להיווכח מהטבלה לעיל כי שולמו ע"י העירייה דמי ניהול בשיעורים שונים במהלך השנים.

שינוי דמי ניהול במהלך ביצוע פרויקט מהווה בעייתיות מהותית ממספר היבטים מהותיים:

(1) **פגיעה בעקרון הסמכות והאישור** – דמי הניהול נקבעים מראש כחלק מההתקשרות המאושרת ע"י הגורמים המוסמכים; שינוי במהלך הפרויקט, ללא אישור פורמלי ומראש של אותם גורמים, חורג ממסגרת הסמכויות ועלול להוות התחייבות כספית בלתי מורשית.

(2) **חשיפה לתשלומים בלתי נאותים** - שינוי בדמי הניהול לאחר תחילת הפרויקט יוצר סיכון לביצוע תשלומים שאינם מעוגנים בהסכם המקורי או באישור תקציבי תקף, ובכך מגדיל את החשיפה לשימוש בלתי מבוקר בכספי ציבור.

(3) **פגיעה בשקיפות ובבקרה** - שינוי תנאים כספיים בדיעבד מקשה על מעקב, בקרה והשוואה בין תכנון לביצוע בפועל, ומטשטש את הקשר בין היקף השירות שניתן לבין התמורה ששולמה.

(4) **סטייה מתכנון תקציבי מאושר** - דמי ניהול מהווים רכיב מהותי בעלות הפרויקט; שינוי במהלך הביצוע עלול להביא לחריגה מתקציב שאושר, ללא בחינה מסודרת של המשמעויות התקציביות והחלופות.

לסיכום, עדכוני דמי ניהול במהלך הפרויקט, עקב אילוצים וצרכים מיוחדים אינו תקין ומנוגד לעקרונות של מינהל תקין.

בהיעדר קבלת מזכרי התקשרות ספציפיים לפרויקט זה לא הצלחנו לוודא נאותות התקורה ששולמה והאם העדכונים במהלך הפרויקט אושרו ע"י הגורמים המוסמכים.

תגובת החברה:

לפי הסכם התקשרות שיעור התקורה לא יעלה על 10%. בפועל, ברוב המקרים נקבע שיעור תקורה 7.5% הכולל רכיב של 3-3.5% בגין התקורה של פיקוח.

במקרים בהם רכיב הפיקוח נמוך יותר נקבע שיעור התקורה נמוך יותר, בהתאמה.

2.10 היעדר פרוט לכמויות ומחירים בחשבוניות

במסגרת הבדיקה נמצא כי חלק מהחשבוניות שהוגשו לצורך תשלום אינן כוללות פירוט מספק של כמויות שבוצעו או סופקו, וכן אין ציון של מחיר ליחידה או תמחור פרטני.

היעדר הפירוט מקשה על בקרה תקציבית, אימות מול הזמנות עבודה או הסכמים, ועלול להוביל לתשלומים בלתי מוצדקים או כפולים.

להלן ממצאי הבדיקה:

פרויקט "אצטדיון": לא מצאנו בפירוטים לחשבוניות בגין "עבודות עפר" בסכומים משמעותיים (מיליוני ₪) כי הוגדרו כמויות ומחירים לביצוע עבודות ובפועל החשבוניות הוגשו לפי חיוב כללי בלבד ולא עפ"י כמויות בפועל.

המשמעות: לא ניתן לוודא התאמת תכנון מול ביצוע; הנ"ל חושף את החברה להפסדים בגין תשלומי יתר ומעילות במקרה של קבלת חיובים בכמות "גלובלית" ללא פירוט לכמויות שבוצעו בפועל, התאמת מחיר לק"מ וכו'.

תגובת החברה:

החברה מצויה בתהליך של מעבר סדור לניהול פרויקטלי, תקציבי וניהולי של כלל פעילותה וזאת במטרה לשפר את היכולת, המעקב, הבקרה והדווח.

מערכות המידע יאפשרו מעקב מדויק ושוטף אחר התקציב והביצוע בכל פרויקט.

2.11 היעדר בקרה אפקטיבית על אישור חשבוניות חריגים

נמצא כי במספר מקרים אושרו חשבוניות קבלן, שכללו תשלום בגין כמויות עבודה שבוצעו בפועל, מעבר למה שתוכנן או אושר מלכתחילה במסגרת מפרטי הפרויקט.

תוספות אלו בוצעו ללא תיעוד קבלת אישור מקדים בכתב מהחברה.

לא ניתנה אסמכתא מסודרת לאישור שינוי היקף העבודה, לא בוצע תיעוד להחלטה או לניתוח ההשפעה על התקציב הכולל, ולא תואמה השלכה זו עם התקציב המאושר לפרויקט.

הביקורת מציינת כי היעדר אישור מוקדם לביצוע כמויות נוספות עלול ליצור שורת השלכות שליליות, בהן חריגה בלתי מבוקרת מתקציב הפרויקט, שעלולה להשפיע על היכולת להשלים את יתרת העבודות ופגיעה במנגנוני הבקרה התקציבית והניהולית.

להלן ממצאי הבדיקה:

פרויקט "ת.מ.ר. ב" – חשבון ה.ל.ר. 16306 ע"ס 15,619,899 ₪ מיום 13/3/24: סקרנו 2 חשבונות קבלנים עיקריים מחשבון הנ"ל. להלן פירוט:

קבלן	חשבון חלקי	סכום אושר לתשלום כולל מע"מ (₪)
	1	4,096,877
	2	9,357,122

מסקירת פירוטים לחשבונות הנ"ל מצאנו מספר חריגים ברמת הסעיף מאחר והכמויות שבוצעו היו מעל כמויות החוזה / תכנון.

להלן דוגמאות להמחשה:

סעיף	תיאור	כמות חוזה	כמות מצטברת	כמות חריגה	מחיר יחידה (₪)	סה"כ חריגה מצטברת (₪)
98.01.0060	הריסת קורות בטון	30	66	36	990	35,640
08.05.0200	גוף תאורה	5	14	9	2,011	18,099

כמו כן, נמצא כי במקרים מסוימים - לפי פירוטים לחשבון חלקי 1 - בוצעו עבודות שלא עוגנו בחוזה המקורי מאחר ובפועל לא תוכננו מראש.

להלן דוגמאות:

סעיף	תיאור	כמות חוזה	כמות מצטברת	מחיר יחידה (₪)	סה"כ מצטבר (₪)
08.01.0370	יסוד נייד על קרקעי	לא תוכנן	12	650	7,800
40.01.0050	ריצוף באבנים משתלבות		64	90	5,760
40.02.0210	אבן שפה גננית		40	69	2,760
51.02.0010	יישור והידוק		2,000	13	26,000
57.02.0030	צינורות קוטר 160		205.5	140	28,770

נדגיש, כי על אף שחריגות אלו אושרו ע"י מנהל הפרויקט, ביצוע עבודות שלא תוכננו וכן ביצוע עבודות בכמויות מעל התכנון - ללא תיעוד מראש, מהווה חשיפה להפסדים לחברה.

הנ"ל אף חושף את החברה לתשלומי יתר ומעילות וכן לסנקציות מצד העירייה מאחר ובהסכם מסגרת צוין כי סטיות מהותיות בביצוע העבודות מהתכנון/מפרטים שאושרו יהיה הפרה יסודית של ההסכם וניתן לבטלו.

תגובת החברה:

החברה מצויה בעיצומו של תהליך של מעבר סדור לניהול פרויקטלי, תקציבי וניהולי

של כלל פעילותה.

המערכות החדשות לא יאפשרו לקבלנים או ליועצים לחרוג מכתבי הכמויות בחוזה וכל חריגה תובא לדיון בוועדת חריגים של החברה.

2.12 חוסר בהירות ביחס לעמלת ה.ל.ר בגין גביית חובות ארנונה

סעיף 8.4 להסכם מסגרת בין ה.ל.ר לעירייה קובע כי בגין שירותי אכיפת חובות ארנונה, תשלומי חובה וקנסות, על העירייה לשלם לה.ל.ר את הוצאותיה בנדון בתוספת עמלה 5%.
להלן ציטוט מהסכם המסגרת:

8.4 עבור אספקת השירותים בתחום אכיפת חובות ארנונה, תשלומי חובה וקנסות – כלל הוצאות החברה בגין שירותים אלה בתוספת 5%.

בנספח א' מפרט השירותים צוין, כי לצורך התחשבות בקשר לעמלה זו על ה.ל.ר לפעול כדלקמן:

- שליחת הודעות/דרישות לחייבים בארנונה, חובות וקנסות.
 - איתור חייבים במאגר משרד הפנים.
 - ביצוע פעולות אכיפה מנהלית כגון עיקולי בנק, רכב וכו' ואכיפה כנגד בעלי מניות ובעלי שליטה
 - אכיפה משפטית ע"י עורכי דין מכוח מכרז.
- הביקורת מעירה כי בהסכם מסגרת לא נקבעו כללים, דוחים ודוחות שיש להגיש לעירייה לצורך התחשבות בגין עמלה זו; ההסכם אינו מגדיר אילו הוצאות יוכרו כהוצאות מזכות לצורך חישוב העמלה ואילו הוצאות לא יוכרו.

כמו כן לא נקבעו בהסכם מגבלות על היקף ההוצאות ביחס לחובות הנגבים.

הואיל ובהסכם לא נקבעו מגבלות או תקרות להיקף ההוצאות ביחס לסכומי החובות הנגבים, לפיכך לא נוצר תמריץ מובנה להתייעלות, לצמצום הוצאות או לבחינת חלופות חסכוניות לצורך השגת אותן תוצאות.

יש לציין, כי בהיעדר עיגון הכללים הנדרשים לאישור עלויות בפועל בטיפול בנושא, כגון עלויות שכר של העובדים אשר הועסקו בנושא אכיפה מנהלית, עלויות עו"ד אשר טיפלו באכיפה

משפטית, הוצאות / אגרות בגין פעולות אכיפה וכו', לא ניתן לוודא נאותות העמלה ששולמה מאחר וסוכם עמלה של 5% מכלל העלויות.

הביקורת סקרה מסמך חישוב עמלה בגין שירותי אכיפה לשנים 2023 - 2024 שנערך ביום 27/3/2025.

במסמך הנ"ל הופיע ריכוז של עלויות שכר חודשיות כפי שהוגשו לעירייה בחשבוניות חלקיים.

נמצא כי בפירוט עלויות לצורך חישוב העמלה הופיעו הוצאות שכר בלבד.

הוצאות גבייה אחרות כגון אגרות, הוצאות משרד, שכ"ט עורכי דין וכו' לא נכללו בחישוב.

כלומר ה.ל.ר. יכולה לטעון משפטית כי העמלה המגיעה לה חושבה בחסר כי לא נלקחו בחישוב הוצאות בגין אגרות, הוצאות משרד, שכ"ט עו"ד וכו' כפי שהוגדרו בהסכם מסגרת.

תגובת החברה:

ממצאי הביקורת בנושא זה מתייחסים לתקופה קודמת בה החברה העסיקה עובדים לנושא גביית ארנונה. החברה חדלה לעסוק בנושא.

2.13 חיוב כפול בהתחשבוניות שהגישה ה.ל.ר. לעירייה

נמצאו 2 מקרים בהם נפלה טעות של חיוב כפול בחשבוניות שהגישה ה.ל.ר. לתשלום העירייה:

(1) בפירוט תקבולים דוחות חניה באמצעות בנק הדואר במסמך התחשבוניות הופיע סכום חודשי זהה ב - 2 חודשים. להלן פירוט:

חודש	הכנסות מדוחות בנק הדואר (₪)
9.24	342,315
10.24	342,315

הנ"ל משפיע על חישוב העמלה בגין שירות זה.

בבדיקה שנערכה ע"י חשבת החברה נמצא כי אכן מדובר בטעות של חיוב כפול;

בעקבות הביקורת תוקן במהלך הבדיקה.

(2) הביקורת סקרה מסמך חישוב עמלה בגין שירותי אכיפה לשנים 2023 - 2024 שנערך ביום 27/3/2025. במסך הנ"ל הופיע ריכוז של עלויות שכר חודשיות כפי שהוגשו לעירייה בחשבוניות חלקיים.

להלן המסמך שהתקבל:

אגף אכיפה וגבייה (מיסים)

27/03/2025

אגף אכיפה וגבייה (מיסים)

סכום	פרט
169,214	שכר 01.24
23,435	שכר 02.24
192,649	סה"כ ח-ן 1
115,123	שכר 03.24
4,533	שכר 04.24
121,555	שכר 05.24
6,522	שכר 06.24
247,733	סה"כ ח-ן 2
115,172	שכר 07.24
3,363	שכר 08.24
118,535	סה"כ ח-ן 3
117,192	שכר 09.24
13,872	שכר 10.24
131,064	סה"כ ח-ן 4
60,233	שכר 11.24
57,786	שכר 12.24
118,019	סה"כ ח-ן 5
808,000	סה"כ
40,400	דמי ניהול 5%
848,400	סה"כ
(724,480)	הפחתת ח-ן מסי 4
123,920	סה"כ ח-ן מסי 5

27/03/2025

אגף אכיפה וגבייה (מיסים)

סכום	פרט
154,634	שכר 01.23
8,904	שכר 02.23
163,538	סה"כ ח-ן 1
127,057	שכר 03.23
127,057	סה"כ ח-ן 2
6,382	שכר 04.23
126,910	שכר 05.23
133,292	סה"כ ח-ן 3
9,263	שכר 06.23
9,263	סה"כ ח-ן 4
130,026	שכר 07.23
7,334	שכר 08.23
137,360	סה"כ ח-ן 5
122,786	שכר 09.23
13,177	שכר 10.23
135,963	סה"כ ח-ן 6
139,919	שכר 11.23
12,294	שכר 12.23
152,213	סה"כ ח-ן 7
169,214	שכר 01.24
23,435	שכר 02.24
192,649	סה"כ ח-ן 8

1,051,335	סה"כ
52,567	דמי ניהול 5%
1,103,902	סה"כ
(901,620)	הפחתת ח-ן מסי 7
202,282	סה"כ ח-ן מסי 8

כפי שמודגש בצהוב בטבלה לעיל, מופיע "חוב כפול" בגין חודשים 1 - 2/24 במסגרת חשבון חלקי מס' 7 לשנת 2023 וחשבון חלקי מס' 1 לשנת 2024.

קיים חוב יתר ע"ס 9,632 ₪ (192,649 ₪ הוצאות כפולות * 5% עמלה)

תגובת החברה:

חשבת החברה ביצעה, מחמת טעות סופר, חוב כפול לעירייה.

הנושא מטופל במסגרת התנהלות השוטפת והסדורה מול העירייה וצפוי להיסגר באופן מלא ומוסכם בין הצדדים.

2.14 עמלה גבוהה מהמקובל בגין שירותי גביית חנייה

סעיף 8.2 להסכם מסגרת קובע כי בגין שירותי גביה בתחום החניה (קנסות, אגרות, הוצאות גביה וחובות אחרים בתחום החניה) החברה זכאית לעמלה ע"ס 21% מהגביה בפועל.

הביקורת מעירה כי מדובר בשיעור תקורה גבוה משמעותית משאר שיעורי התקורה שנקבעו במסגרת השירותים המתבצעים ע"י ה.ל.ר. כזרועה הארוכה של העירייה.

מעבר לכך, כפי שמתואר בפרק 2.20 להלן, חלק מהעובדים המועסקים ע"י ה.ל.ר, מקבלים שכר מהעירייה והעירייה היא זו הנושאת בחלק מעלויות התפעול. כלומר בנוסף לעמלה החרیגה המשולמת ע"י העירייה, העירייה אף נושאת בהוצאות של חלק מעלויות התפעול.

תגובת החברה:

ההסכם בנושא רשות החניה קובע שיעור עמלה של 30%.

למרות זאת, בפועל החברה קיבלה עמלה ע"ס 21% בהתאם להחלטת ראש העיר הקודם, מצב זה הוביל לגירעון מצטבר, בפעילות רשות החניה בחברה בשנים 2018-2024 בסך של 13 מיליון ₪.

בימים אלה, דירקטוריון החברה בהובלת ראש העיר שהינו אף יו"ר הדירקטוריון, פועל להחזיר את העמלה לשיעור של 30%.

2.15 אי הגשת דיווחים כנדרש בגין גביית חנייה

כמוזכר לעיל, סעיף 8.2 להסכם מסגרת קובע כי בגין שירותי גביה בתחום החניה (קנסות, אגרות, הוצאות גביה וחובות אחרים בתחום החניה) החברה זכאית לעמלה ע"ס 21% מהגביה בפועל.

בנספח א' מפרט השירותים צוין, כי לצורך התחשבות בקשר לעמלה זו על ה.ל.ר להגיש דיווחים שוטפים לעירייה עד ליום ה 7 בכל חודש עבור החודש שחלף כדלקמן:

- דוח תקבולים מפורט אודות גביה דמי חניה באמצעות הטלפון הסלולארי
- דוח תקבולים מפורט בגין קנסות החניה כולל יתרות חוב להמשך טיפול.

הביקורת ביקשה לקבל העתק הדיווחים לעירייה בתחום החניה.

התקבל דוח תקבולים באמצעות טלפון סלולארי והתחשבות בנושא לשנים 2024-2025 יחד עם זאת, לא התקבל דוח תקבולים מפורט בגין קנסות החניה כולל יתרות חוב להמשך טיפול.

היעדר דוח תקבולים מפורט בגין קנסות חניה, לרבות פירוט יתרות חוב להמשך טיפול, פוגע באופן מהותי ביכולת הבקרה והניהול של התחום, ומוביל למספר השלכות מרכזיות:

- פגיעה בשקיפות ובבקרה** - ללא דוח מפורט לא ניתן לדעת אילו קנסות נגבו בפועל, אילו קנסות טרם נגבו, ומהו היקף החוב המצטבר בכל נקודת זמן.
 - קושי במעקב אחר גבייה ואכיפה** - היעדר מידע על יתרות חוב מונע מעקב שיטתי אחר תהליכי גבייה, לרבות העברת תיקים להליכי אכיפה, טיפול בחובות מתיישנים או מחיקת חובות.
 - חשיפה לפערים ולשגיאות כספיות** - ללא התאמה בין חיובים, תקבולים ויתרות, קיים סיכון לאי גילוי של פערים, טעויות רישום או גבייה חסרה.
 - פגיעה ביכולת קבלת החלטות** - הנהלת העירייה אינה מחזיקה בנתונים מלאים לצורך הערכת אפקטיביות מערך האכיפה, קביעת מדיניות גבייה ותכנון הכנסות.
 - סיכון לפגיעה בהכנסות העירייה** - חובות שאינם מנוטרים ומנוהלים באופן שוטף עלולים להישחק, להתיישן או להישאר ללא טיפול, ובכך לגרום לאובדן הכנסות.
- לסיכום, אי קבלת דוח תקבולים ויתרות חוב מפורט מהווה ליקוי מהותי במערך הדיווח והבקרה בתחום קנסות החניה.

תגובת החברה:

יתרות חובות החניה מטופלות במישרין ע"י רשות החניה עצמה.

2.16 היעדר דוחות בתחום שילוט ואיכות הסביבה

סעיף 8.3 להסכם מסגרת קובע כי על העירייה לשלם עמלה לה.ל.ר. בשיעור 15% בגין אספקת שירותים בתחום השילוט וגביית קנסות איכות הסביבה.

לצורך בדיקת התחשבות בין הצדדים בתחום השילוט ביקשנו לקבל מדגם דוחות תקבולים בגין חודשים מסוימים כפי שהוגשו ע"י ה.ל.ר. לעירייה.

בקשר לקנסות איכות הסביבה אף ביקשנו מדגם דוחות שהוגשו ע"י ה.ל.ר. לעירייה עבור אגרות, קנסות, הוצאות גביה בתחום.

הביקורת תציין, כי חרף בקשתנו לא קיבלנו דוחות הנ"ל אשר נדרשים עפ"י חוזה בין הצדדים.

סמנכ"ל הכספים מעביר אחת לרבעון לגזבר העירייה דיווח מפורט על היקף ההכנסות והזיכוי הכספי לעירייה על הרבעון שחלף.

הביקורת בדעה לפיה היעדר העברת דוחות התקבולים והגבייה הנדרשים, בניגוד להוראות סעיף 8.3 להסכם המסגרת, נושא עמו משמעות והשלכות מהותיות:

(א) **חוסר יכולת לאמת את גובה העמלה** - ללא דוחות תקבולים מפורטים לא ניתן לוודא כי העמלה בשיעור 15% חושבה על בסיס נתונים מלאים, נכונים ומאומתים, ובהתאם להכנסות שנגבו בפועל בתחומי השילוט ואיכות הסביבה.

(ב) **פגיעה ביכולת הבקרה החוזית** - חוסר המצאת הדוחות מהווה פגיעה ביישום מנגנוני הבקרה שנקבעו בהסכם, ומונעת מהעירייה לוודא עמידה בתנאי ההתקשרות. ללא נתוני גבייה מפורטים לא ניתן להעריך את היקף הפעילות, את יעילות מערך הגבייה ואת התמורה שמקבלת העירייה ביחס לעמלה המשולמת.

(ג) **חשיפה לתשלומים עודפים או חסרים** - בהיעדר נתוני בסיס, קיימת חשיפה ממשית לכך ששולמו עמלות ביתר או בחסר, ללא אפשרות לאיתור הפערים.

(ד) **פגיעה בשקיפות ובאמון** - אי העברת דוחות הנדרשים על פי ההסכם, פוגעת בשקיפות ההתנהלות בין הצדדים.

(ה) **אי עמידה בהוראות ההסכם** - סטייה מהוראות מפורשות בהסכם מחייבות הסדרה, הבהרה והפקת לקחים.

לסיכום, הביקורת רואה באי העברת הדוחות ליקוי מהותי הפוגע ביכולת הפיקוח, הבקרה וההתחשבות התקינה בין העירייה לבין ה.ל.ר.

תגובת החברה:

הכנסות מתחום איכות הסביבה מועברות ישירות לעירייה. החברה מקבלת מרשות החניה את נתוני ההכנסות ומחייבת את העירייה בעמלה כפי שסוכם.

2.17 חיוב עמלה בשיעור הגבוה מזה שנקבע בהסכם בגין קנסות איכות הסביבה

מסקירת תיעוד בגין "חניה סלולארי" מצאנו כי מסמך התחשבות לשנת 2024 כולל עמודה "הכנסות איכות הסביבה: שוטף ועיקולים".

היקף ההכנסות שצוין לשנת 2024 הינו 1,253,008 ₪.

נמצא כי חויבה עמלה ע"ס 263,132 ₪ בגין הכנסות אלו, אשר מהווה עמלה של 21%.

לא ברור מדוע בוצע חיוב עמלה 21% במקום העמלה עפ"י הסכם 15%.

הפער שחויב ביתר הינו 75,180 ₪ (6%).

תגובת החברה:

אכן החברה חייבה בשוגג את העירייה בשיעור גבוהה מהשיעור המוסכם (15%) ותפעל לזיכוי העירייה בגין הפרשים אלו.

2.18 תשלום שכר עובדים והוצאות רכב של עובדי אגף חנייה ללא הסכם

בהסכם מסגרת בין ה.ל.ר. לעירייה, אין שום אזכור לנושא תשלום שכר עובדי החנייה, אופן העסקה, הוצאות רכב וכו', חלוקת הוצאות בין הצדדים וכדומה.

כמו כן אין אזכור לכך שהעירייה תשלם שכרם של עובדי ה.ל.ר. ותגבה זאת ממנה.

למרות זאת בפועל ה.ל.ר. משלמת שכר עובדים, הוצאות רכב ולהיפך, כאמור לעיל, כדלקמן:

- קיימים עובדים של ה.ל.ר. שהעירייה משלמת את שכרם וגובה מה.ל.ר.
 - הביקורת קיבלה פירוט הוצאות שכר עובדי עירייה המועסקים ע"י ה.ל.ר. (מושאלים לה"ר).
 - לא נבדקו עלויות שכר של עובדי ה.ל.ר. המועסקים ע"י עיריית רחובות.
 - בנוסף, קיבלנו פירוט של 9 רכבים של רשות החניה, אך לא קיבלנו פירוט הוצאות הנ"ל אשר משולמות ע"י ה.ל.ר. ולא ברור האם העירייה חויבה בחלקה בהוצאות אלו.
- הביקורת מעירה כי לא נמצא מקור משפטי, חוזי או נוהלי המסדיר אופן העסקת עובדים במתכונת זו.

מדובר בהתנהלות לקויה, המתבצעת ללא הסכם מסודר, ללא סיכום פורמלי בין הצדדים וללא מנגנון התחשבות בגין עלויות השכר והנלוות, דבר היוצר פגיעה בשקיפות, בבקרה ובתקינות הניהולית.

בהיעדר ביצוע התחשבות בין הצדדים ובהיעדר מקור חוזי לשיטת עבודה זו, לא ברור האם קיים פיקוח על שימוש ברכבים הנ"ל למניעת ביצוע שימוש פרטי ברכבי העירייה לרבות ביצוע זקיפות שווי והוצאות דלק ואחזקה חריגות.

3. סיכום והמלצות

מן הביקורת עולה כי חלק גדול מהליקויים שנמצאו בהתנהלות החשבונאית ובהתחשבות בין עיריית רחובות לבין החברה לפיתוח רחובות (ה.ל.ר.) נובעים ממגבלות מורכבות וממושכות בכל הנוגע לאפשרויות התזרים שעמדו לרשות העירייה.

בפועל, העירייה אינה פועלת בהתאם למנגנון של תשלום ייעודי "גב אל גב" לכל פרויקט, אלא מבצעת העברות כספיות לחברה במנות, בסכומים עגולים ולעיתים ללא שיוך חד – חד ערכי לפרויקטים ספציפיים, וזאת בהתאם למצבה הכספי ויכולתה התזרימית השוטפת ואף תוך שימוש בכספים שיועדו לחברה לצרכים תזרימיים כלליים של העירייה.

התנהלות זו יוצרת פערי עיתוי בין חובת התשלום של החברה לקבלנים, לספקים ולנותני שירותים לבין מועד קבלת הכספים מהעירייה או מגורמי מימון חיצוניים, ומאלצת את החברה לנהל את פעילותה תוך הסתמכות על מקדמות, קיזוזים והסדרי ביניים, במטרה לאפשר רציפות ביצועית של הפרויקטים.

מצב דברים זה פוגע בעקרונות יסוד של ניהול תקציבי תקין, שקיפות ובקרה, ומקשה על קיומם של מנגנוני שיוך תקבולים לפרויקטים, הקבלה בין הכנסות להוצאות ומעקב תקציב מול ביצוע ברמת הפרויקט.

יחד עם זאת, מובהר ומודגש כי קשיים תזרימיים והתחשבות שאינה סדורה מצד העירייה אינם גורעים מחובתה של החברה לפיתוח רחובות לנהל רישום חשבונאי מלא, מדויק ומובחן של כלל פעילותה.

מצופה מהחברה, כזרוע ביצועית וכלכלית של העירייה וכגוף המנהל כספי ציבור בהיקפים מהותיים החברה לקיים רישום מצטבר ושיטתי של ההוצאות, התקבולים, המקדמות, דמי הניהול והתקורות בגין כל פרויקט ותשתית בנפרד, גם כאשר בפועל מתקבלים תשלומים חלקיים, כלליים או בעיתוי שאינו תואם את קצב הביצוע.

3.1 עריכת דוחות שנתיים לריכוז התחשבות בין ה.ל.ר לעירייה

על חברת ה.ל.ר להכין דוחות התחשבות שנתיים, לרבות פירוט חישוב עמלות ודמי ניהול ופירוט הוצאות ותקבולים בגין פרויקטים (הסכם גג ופרויקטים מול העירייה) בהתאם להסכם. דוחות אלו יועברו לעירייה לצורך בקרה בטרם סגירת התחשבות שנתיים.

3.2 מעקב תקציב מול ביצוע בפרויקטים הנדסיים

יש לנהל מעקב תקציבי בגין פרויקטים הנדסיים

3.3 הקבלה בין הכנסות להוצאות ברמת פרויקט

יש לבצע רישום חשבונאי נפרד של הכנסות והוצאות לכל פרויקט ולהגדיר בקורות שאכן קיימת הקבלה הנ"ל. כמו כן, יש לבצע בקרה אחר חיובים שהוגשו לעירייה בגין ביצוע פרויקטים הנ"ל.

3.4 שיוך חד ערכי להתחשבות לפי חשבון / פרויקט ספציפי

על העירייה להימנע מביצוע תשלומים "על חשבון" ו/או בגין "פרויקטים שונים" ללא פירוט יעד/פרויקט. בכל מקרה, התשלומים יבוצעו תוך שיוך חד ערכי לחשבון שהוגש ולפרויקט הרלבנטי.

3.5 העברת תשלומים בגין פרויקטים של "הסכם גג" ישירות לה.ל.ר

יש לפעול עפ"י הסכם גג ולדרוש ממשדד השיכון להעביר את תשלומים לה.ל.ר ישירות ולא באמצעות עיריית רחובות.

3.6 הקפדה על תיעוד למזכרי התקשרות לכל פרויקט

להכין מזכר התקשרות בגין כל פרויקט ולשמור תיעוד זמין מכל מזכר הנ"ל.

3.7 עריכת מזכרי התקשרות בהתאם לפורמט שועון בהסכם מסגרת

להכין מזכרי התקשרות לפי פורמט בהתאם להסכם המסגרת ומאושרים ע"י הגורמים המוסמכים.

3.8 קביעת שיעור דמי ניהול קבוע והימנעות מביצוע עדכונים במהלך הפרויקט

בטרם תחילת פרויקט חדש יש לקבוע בין הצדדים דמי ניהול מראש אשר יהיה קבוע במהלך כל הפרויקט. יש לעגן שיעור התקורה (עד 10%) במזכר התקשרות חתום ע"י הצדדים. כמו כן, מומלץ לבצע בדיקה רוחבית של תשלומי דמי ניהול בהתאמה לתנאי ההסכמים הרלבנטיים.

3.9 מעקב אחר ביצוע ברמת הפרויקטים לבחינת נאותות החיובים לעירייה

על חברת ה.ל.ר לנהל מעקב תקציב מול ביצוע ברמת הפרויקט ולבחון באופן שוטף כי בוצעו חיובים בגין כלל ההוצאות של הפרויקט והתקבל דמי ניהול כנדרש. על ה.ל.ר לבחון נאותות החיובים לעירייה בהתאם להוצאות בפועל ובמידת הצורך יש לפנות לקבלת הפרשי הוצאות ודמי ניהול שלא חויבו.

3.10 הידוק הפיקוח והבקרה על חיובים של קבלני משנה

יש להימנע מקבלת חיובים ב"מחיר כולל" ללא פירוט כמויות שבוצעו. הנ"ל במטרה לבצע התאמה בין התכנון לביצוע בטרם אישור החשבון לתשלום

3.11 אישור ועדת חריגים בעירייה לשינויים בין התכנון לביצוע

במקרים שבוצעו עבודות בסטייה לתכנון המקורי יש לקיים דיון ולקבל אישור מועדת חריגים של העירייה בטרם אישור חשבון הקבלן לתשלום.

3.12 קביעת כללים ודוחים להתחשבות בגין עמלת אכיפת חובות

יש לעגן בתוספת להסכם כללים ודוחים נדרשים לצורך חישוב עמלת אכיפת חובות והתחשבות.

3.13 תיקון כפילות בחיוב עמלה בגין אכיפת חובות ותשלום בנק הדואר

על ה.ל.ר. לתקן טעות במסמך התחשבות 2023 - 2024 בגין עמלת אכיפת חובות ובמידת הצורך להתקזז מול העירייה. כמו כן, יש לבחון סכומים שנרשמו בגין חודשים 9 - 10/24 אשר זהים ולכן נראים בלתי סבירים ולתקן החיובים במידת הצורך.

3.14 הגשת דוח תקבולים לעירייה בהתאם להסכם

על הגזברות להתנות תשלומים לחברה בקבלת דו"חות חודשיים מפורטים של תקבולים בגין קנסות החניה כולל יתרות חוב להמשך טיפול.

3.15 בחינת נאותות החיובים בגין דוחות חניה (תקבולי בנק הדואר)

יש לבחון נאותות החיובים בגין דוחות חנייה

3.16 הקפדה על תיעוד לדיווחים הנדרשים בתחום השילוט

- על ה.ל.ר. לשמור תיעוד לדיווחים לעירייה בגין עמלת שילוט.
- על הגזברות להתנות תשלומים לחברה בקבלת דו"חות חודשיים מפורטים.

3.17 הסדרת העסקת עובדים ותשלום הוצאות ע"י צד שלישי

הסדרת נושא שכר עובדי רשות החניה בהסכם המסגרת בין העירייה להל"ר. כמו כן, על ה.ל.ר. להפסיק תשלום הוצאות רכב והוצאות שונות אשר אינן שייכות לפעילותה.

דו"ח ביקורת

מספר 2/45

**רכש והתקשרויות בחברה
העירונית רחובות לתרבות,
ספורט ונופש בע"מ (חל"צ)**

תוכן עניינים

113	מבוא	113
115	1. ממצאים	115
115	1.1. היעדר תוכנית רכש	115
116	1.2. היעדר נהלים והנחיות עבודה	116
117	1.3. היעדר הגדרת ותאור תפקיד	117
117	1.4. ליקויים באבטחת מידע והיעדר הפרדת תפקידים	117
118	1.5. הרשאות עודפות לעובדים	118
118	1.6. היעדר מאגר מאושר של קבלנים, ספקים ונותני שירותים	118
119	1.7. אינדקס נותני שירותים - אינו מטיב	119
120	1.8. אין מידע מרוכז לגבי נותני שירותים ואין תיקי ספקים	120
120	1.9. חוסר הקפדה על גיוון בספקים (בפניות להצעות מחיר)	120
120	1.10. אי ביצוע הערכת קבלני משנה וספקים	120
121	1.11. רכש ללא הליך מכרזי וללא הסכם	121
122	1.12. אי כינוס ועדת מכרזים	122
122	1.13. אי ניהול הליך תקין למתן פטור ממכרז וספק יחיד	122
123	1.14. הימנעות מקיום מכרזי מסגרת	123
124	1.15. ליקויים ברכש על בסיס פנייה לקבלת הצעות מחיר	124
125	1.16. אי שמירת תעודות משלוח	125
125	1.17. הזמנות רכש פתוחות משנים עברו	125
126	1.18. טרם הוטמע קוד אתי לעובדים	126
126	2. סיכום והמלצות	126
126	3.1. הכנת תוכנית עבודה לרכש	126
127	3.2. גיבוש נהלים מתאימים	127
127	3.3. הפרדת תפקידים	127
127	3.4. מדיניות הרשאות במערכות המחשוב	127
127	3.5. כתיבת הגדרות תפקידים	127
127	3.6. הקמת מאגר מאושר של נותני שירותים	127
127	3.7. חובת שימוש בטופס פניה אחיד ובכתב	127
128	3.8. תיעוד מובנה למועד קבלת הצעות מחיר	128
128	3.9. הקמת מאגר יועצים	128
128	3.10. טיוב אינדקס ספקים	128
128	3.11. הידוק הפיקוח והבקרה על הקמת ספק חדש במערכת	128
129	3.12. שמירת ניירת ומסמכים חשובים מנותני שירותים	129
129	3.13. לפרסם מכרזים בערוצים שונים	129
129	3.14. לכנס ועדת מכרזים	129

129	קביעת ספק יחיד או מומחה בתחומו	3.15
129	שימוש במכרזי מסגרת	3.16
130	איסוף תעודות משלוח	3.17
130	לסגור הזמנות רכש פתוחות	3.18
130	ביצוע הערכות ספקים וקבלני משנה	3.19
130	הטמעת קוד אתי	3.20

מבוא

כללי

החברה התאגדה כחברה בע"מ ולתועלת הציבור ביולי 2011 ונרשמה כמלכ"ר לפי חוק מס ערך מוסף. החברה החלה את פעילותה בספטמבר אותה שנה.

מטרות החברה הינן פיתוח, קידום וייזום פעילות בעיר רחובות לרווחת התושבים בתחומים הבאים: תרבות, תיירות ונופש, חינוך גופני וספורט, ידע ואומנויות, צמצום פערים חברתיים, קידום אוכלוסיות ואינטגרציה, קידום פרויקטים חינוכיים בבתי הספר, הפעלת צהרונים, מעונות יום וקייטנות.

להלן סעיף 'עלות הפעילויות', כפי שנרשמו בדו"חות הכספיים של החברה בשנים 2022-2024, באלפי ₪:

עלות הפעילויות	2024 *	2023	2022
שכר ונלוות	65,347	56,146	54,045
הפעלת מרכזים	64,968	62,032	61,705
פחת		157	155
סה"כ		118,335	115,905

* נתונים לא מבוקרים.

להלן עשרת נותני השירותים העיקריים של החברה בשנת הפעילות 2024:

מספר ספק	שם הספק	סך תשלומים בש"ח כולל מע"מ
102049	ספק 1	6,143,682
107378	ספק 2	4,290,415
106635	ספק 3	3,368,028
105052	ספק 4	2,054,266
100142	ספק 5	1,490,401
100417	ספק 6	1,105,228
100435	ספק 7	977,591
102237	ספק 8	973,612
101653	ספק 9	843,500
105571	ספק 10	801,363

המסד הנורמטיבי

סעיף 9.2.6 ב**נוהל אסדרת חברה עירונית** של משרד הפנים, קובע שבעת התקשרות לביצוע עבודה או רכישת שירותים, על חברה עירונית לפעול (להלן ציטוט):

"על פי חוק חובת המכרזים תשנ"ב - 1992 והתקנות שיותקנו לפיו, ועד להתקנת התקנות, על פי הכללים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחויבים".

תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג 1993 ותקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח - 1987 - מחייבות את נושאי המשרה בחברה והן הבסיס ומישור הייחוס לדו"ח זה.

נהלי הרכש דורשים איסוף של 3 הצעות מחיר מספקים בקניה מעל 2,000 ₪. בקניית ציוד משרדי ורכוש קבוע כגון מחשב, סורק, שולחן וכו' - נדרשות 3 הצעות מחיר בכל מקרה.

מטרת הביקורת

הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים הבאים:

- עמידה בהוראות החוק והתקנות לפיו.
- פרסום מכרזים, איתור ספקים חדשים וקבלת הצעות מחיר.
- שמירה על מסגרת תקציבית.
- יעילות וצמצום נפח עבודה.
- בקורות מנהלים על תהליכי הרכש.
- הטמעת קוד אתי בין העובדים.

מתודולוגיה

לצורך הביקורת, נקטנו בפעולות הבאות:

- שיחות עם מ"מ מנכ"ל החברה העירונית ומנהלת חשבונות ספקים.
- קיבלנו לעיונו ניירת, דו"חות ומסמכים, כדלהלן:
- אינדקס ספקים ממערכות המידע,
- דו"חות ('אקסל') ריכוז של הזמנות רכש משנים 2023-2024,
- דגמנו הזמנות, הצעות מחיר וחשבוניות מס,
- תקציב מול ביצוע,
- כרסות הנה"ח ונהלי רכש,
- לוג הרשאות ביצוע ממערכת 'יש כיסוי',
- פרוטוקול ועדת מכרזים מיום 15/10/2024,
- טיוטת קוד אתי מספטמבר 2020,
- התכתבויות, פרוטוקולים ומסמכים שונים.

בפתח הדברים יש לציין כי ממצאי הביקורת מתייחסים לתקופה שקדמה למינויה של מנהלת החברה העירונית הנוכחית.

1. ממצאים

מדיניות החברה ותאור תהליכי עבודה

תהליך הרכש בחברה העירונית מבוזר ואת הבקורות השוטפות מבצעים עובדי המטה. במסגרת החברה פועלים כ- 30 מוקדי רכש ברחבי העיר ובכלל זה: אגף הספורט, מחלקת צהרונים, מעונות יום, אגף הנוער, הדרי רחובות, בית האומנים, היכל התרבות, קונסרבטוריון, יד לשבים, קול המוזיקה, אגף תרבות ידע ואומנות ועוד.

לטובת הרכש ושמירת המסגרת התקציבית, עובדי החברה בכל המוקדים נעזרים במערכת המחשוב 'יש כיסוי'. למערכת זו יש ממשק עם מערכת הנהלת חשבונות 'חשבשבת'. כל אגף/מחלקה פועל באופן עצמאי. עובדי המוקדים השונים פונים לקבלנים/ספקים, אוספים הצעות מחיר וסורקים אותן, בוחרים את הצעת המחיר המתאימה (והזולה ביותר בד"כ) ולאחר מכן מקימים דרישת רכש במערכת.

מנהלת חשבונות ספקים ומ"מ מנכ"ל במטה החברה בודקות במערכת המחשוב 'יש כיסוי':

- א. שאכן ישנן הצעות מחיר בהתאם לנוהל (נדרשות 3 הצעות מעל רכש של 6,000 ₪); (הסכום עודכן מ- 2,000 ₪ בעקבות הביקורת)
- ב. הזמנת הרכש מקושרת לסעיף תקציבי מתאים.

לאחר אישורן, יכולים מוקדי הרכש להוציא הזמנות עבודה מהמערכת ישירות לספקים באמצעות הדואר האלקטרוני.

בסוף התהליך, עותק של הזמנות הרכש וחשבוניות פיזיות מגיעות למנהלת חשבונות ספקים שמוודאת שאכן יש חותמת וחתימת מנהל על החשבונית. פרטי החשבונית מועברת למערכת הנה"ח חשבשבת על מנת להכין הוראת תשלום לקבלן/ספק.

1.1. היעדר תוכנית רכש

- אין תוכנית עבודה כתובה לניהול פעילות הרכש ובכלל זה:
- התארגנות מראש ובזמן לקראת סיום מכרזים,
- גיוון מקורות רכש, פניה לספקים חדשים, טיוב רשימות,
- כינוס בעיתוי קבוע של חברי ועדת מכרזים, הכנת חומר רקע לשיבות,
- הדרכות לעובדים חדשים,
- ביצוע הערכת נותני שירותים,
- קביעת מטרות ויעדים על מנת לבחון בחלוף הזמן עמידה בהם ועוד.

להלן תקציב מול ביצוע של החברה העירונית משנת הפעילות 2024 :

שיעור ביצוע	הוצאות - ביצוע	הוצאות - תקציב	
85%	7,263,574	8,544,734	מנהלה, פרסום ורווחה ארגונית
103%	27,529,171	26,761,020	תרבות
92.7%	2,337,253	2,522,000	תיירות
102%	50,215,741	49,305,304	חינוך בלתי פורמלי
102%	19,671,231	19,253,229	ספורט
109%	5,855,791	5,382,000	נוער וצעירים
100%	5,784,081	5,767,660	אירועים
98%	1,546,985	1,578,066	מרכזים קהילתיים
90%	10,111,566	11,169,979	פרויקטים שונים
100%	130,315,392	130,283,992	סה"כ

התקציב הנ"ל **כולל גם** משכורות ותשלומים לעובדים.

יצוין כי בהיעדר תכנית עבודה קיים קושי לאמוד ולשקף באופן מהימן ומדויק את הביצוע ביחס לתקציב (תכנון).

1.2. היעדר נהלים והנחיות עבודה

לביקורת הוצגו 2 נהלים הנוגעים להתקשרויות ותשלומים לקבלני משנה וספקים :

- **נוהל ספקים ונותני שירותים** (18-05) כולל הנחיות בנוגע לפתיחת ספק במערכת, טופס בקשה להתקשרות, חתימה על הסכמים, הגשת חשבוניות לאישור ותשלום, הגדרת תנאי תשלום ועוד.
- **נוהל תשלומים והזמנות עבודה** (13-03) כולל הנחיות בנוגע לפתיחת ספק במערכת, דרישות והזמנות עבודה ממוחשבות, הגשת חשבוניות לאישור ותשלום, הגדרת תנאי תשלום ועוד.

הנהלים הנ"ל דומים/חופפים.

מלבד 2 הנהלים שצוינו לעיל, אין הנחיות עבודה כתובות בנושא המבוקר - רכש והתקשרויות, כגון :

- **גיבוש תוכנית עבודה**, וידוא מקור תקציבי, חריגות/תוספות
- **ניהול מאגר ספקים**, אישור ספקים
- **ערוצי הפנייה לקבלת הצעות מחיר**, פרסומים לציבור

- ניהול והתכנסות **ועדת מכרזים**, משתתפים, הכנת פרוטוקול
- אישור ספק יחיד
- בחירת קבלנים ונותני שירותים, **גיבוש תבחינים ומשקולות** לפני בחירה
- **שיתוף פעולה** עם מחלקת הרכש בעירייה
- **הסתמכות על מכרזים אחרים** (חשב כללי, החברה למשק וכלכלה, עירייה),
- **הערכות ספקים**, רענון
- **קשרים אסורים** עם ספקים ונותני שירותים, הזמנה לאירועים, קבלת מתנות ועוד.

1.3. היעדר הגדרת ותאור תפקיד

לנושאי התפקיד בחברה אין הגדרות תפקיד כתובות ובכלל זה: תחומי אחריות, משימות שוטפות לביצוע, דיווחים וסמכויות ועוד.

1.4. ליקויים באבטחת מידע והיעדר הפרדת תפקידים

הרשאות המחשוב של כלל העובדים במערכת המחשוב 'יש כיסוי' הוצגו לביקורת. בדו"חות רשומים 50 משתמשים ו-53 יכולות/תוכניות במערכת, כגון: קליטת דרישות, קליטת חשבוניות, צפייה במאגר הזמנות, אינדקס ספקים לצפייה, הכנת דו"ח מס"ב, העברת חשבוניות להנהלת חשבוניות (חשבשבת), הצגת הוראות תשלום, קישור לתקציב ועוד.

תגובת החברה

בתגובת מנכ"לית החברה לטיוטת הדו"ח נמסר כי למשתמשים אין גישה לקליטת חשבוניות והכנת דוח מסב, העברת חשבוניות לחשבשבת (מופיע לצפייה בלבד) הגישה לנתונים אלו הינן בלבד למנהלת חשבוניות ספקים, מנהלת תחום תקציב ומנכ"לית החברה.

נמצא כי מנהלת חשבוניות ספקים מבצעת בפועל מספר פעולות עוקבות בתהליכי הרכש, כגון:

- מקימה ספקים במערכת (ללא אישור מקדים או התראה לאחר מעשה לגורם נוסף),
- מאשרת הזמנות רכש לפני שליחתן לספקים,
- מזינה חשבוניות ודרישות תשלום ובמקביל סוגרת הזמנות רכש,
- מכינה קובץ תשלומים לספקים במס"ב ועוד.

לדעת הביקורת, יש לשלב גורם נוסף/אחר בתהליך או וגם להטמיע בתהליכי העבודה בקורות מפצות.

תגובת החברה

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר לטיוטת הדו"ח צוין כי מנהלת חשבוניות ספקים פותחת בלבד לאחר בקשה של המחלקות השונות בחברה; עוד צוין כי מנהלת החשבוניות מאשרת הזמנות רכש ומעבירה לאישור מנכ"לית חברה ולאחר מכן מחזירה למחלקה שהגישה את הבקשה להזמנה.

הערות הביקורת

אין בקרה המונעת ממנהלת החשבונות להזין פתיחת הזמנה גם בלא בקשה של המחלקות השונות; בסופו של דבר הפעולות מתבצעות ע"י אותה עובדת ללא 'הפרדת רשויות'.

1.5. הרשאות עודפות לעובדים

למ"מ המנכ"ל, למנהלות החשבונות, למנהלת תחום תקציבים ולעובדות נוספות במזכירות המטה פתוחות כל ההרשאות **במערכת 'יש כיסוי'**. יש לציין, שאחת ממנהלות החשבונות מבצעת גם התאמות בנקים לספקים באמצעות **מערכת 'חשבשבת'**.

בחברה לא קיים מנגנון סדור ומעודכן לניהול ההרשאות של משתמשים במערכת הרכש.

לכאורה קיימים לחלק מהעובדים הרשאות גבוהות שאינן נדרשות לצורכיהם התפקידיים, לרבות הרשאות המאפשרות ייזום הזמנות, אישורן וביצוע תשלומים – **ללא הפרדת סמכויות מספקת וללא בקרה**.

מצב זה מהווה כשל מהותי במערך הבקרה הפנימית, ויוצר סיכון ממשי לביצוע פעולות רכש לא מאושרות, להזמנות כפולות או פיקטיביות, ואף לחשיפה למעילות, הונאות או העדפה פסולה של ספקים.

תגובת החברה

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר לטיטת הדו"ח צוין כי המחלקה מגישה בקשה להזמנה, עובר תהליך אישורים לאחר מכן חוזר למחלקה ובסוף כנגד חשבונית והזמנה מועבר התשלום לספקים באמצעות מס"ב.

הערות הביקורת

מאחר ובסופו של דבר הפעולות מתבצעות ע"י אותה עובדת לא מתקיימת בקרה של 'הפרדת רשויות'.

1.6. היעדר מאגר מאושר של קבלנים, ספקים ונותני שירותים

סעיף 16 בתקנות חובת המכרזים תשנ"ג - 1993, קובע: "(א) ועדת מכרזים תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגי התקשרות, של ספקים מתאימים בכח... (ב) רשימת המציעים תעודכן אחת לשנה לפחות, תנוהל באופן ממוכן...".

כאמור, החברה פועלת בשיתוף פעולה מתמשך עם נותני שירותים רבים במיקור חוץ.

אין מאגר מאושר של נותני שירותים לחברה. מלבד הצעות מחיר שנאספות ע"י הגורם הדורש לפני הפקת הזמנת רכש - אין קריטריונים או הנחיות כתובות: למי פונים לקבלת הצעות מחיר, תנאי סף נדרשים, ותק וניסיון רצוי, המלצות כתובות, רישיונות, הסמכות ותעודות וכיוצ"ב.

1.7. אינדקס נותני שירותים - אינו מטיב

רשימת כל נותני השירותים הרשומים במערכות המחשוב הוצגו לביקורת: במערכת המחשוב יש כ־8,089 רשומים קבלנים, ספקים ונותני שירותים; במערכת המחשוב 'חשבשבת' ישנם 7,889 כנ"ל.

הביקורת דגמה אקראית 6 קבלנים וספקים, על מנת לבחון מתי היתה עמהם תנועה כספית אחרונה:

שם הספק	מספר ספק	תנועה כספית אחרונה
ספק 1		2012
ספק 2		2012
ספק 3		2012
ספק 4		2012
ספק 5		2012
ספק 6		2022

לדעת הביקורת, ראוי ורצוי לבצע מעת לעת מיפוי של קובץ הספקים, על מנת לסווג ולבחון בין ספקים פעילים לשאינם פעילים, על מנת שהקובץ ישקף באופן נאות את רשימת הספקים העדכנית של החברה.

לאחר גיבוש רשימת הספקים העדכנית, יש לבחון נעילה של הקובץ ולקבוע נהלים לגבי עדכון שוטף.

במערכות המידע אין אבחנה בין ספקים זכיינים (שנבחרו בהליך מכרזי ונערך עימם הסכם התקשרות) לבין ספקים 'מזדמנים'; אין פירוט מי נותן שירותים כ'קבלן משנה' או מוכר לחברה 'טובין'; אין אבחנה לזיהוי ספק המהווה יועץ או מומחה ויחיד בתחום; כמו כן, המערכת אינה מתריעה על סיום תוקף חוזים שנערכו עם ספקים וכיוב"ז.

תגובת החברה

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר לטיוטת הדו"ח צוין אין טעם במחיקה, לפעמים בחירה רחבה מתוך מאגר של ספקים מאשר מגוון הצעות מחיר. כאשר הספק אינו פעיל הוא מופיע באינדקס ספקים אך ללא כל שימוש וצורך.

הערות הביקורת

חשיבות עדכון שוטף של קובץ ספקים והסרת ספקים לא פעילים:

- בקרה פנימית תקינה** - קובץ ספקים הוא מאגר רגיש המשמש להפקת הזמנות ותשלומים. רישום ספקים לא פעילים מגדיל סיכון לשימוש לא מבוקר בפרטי ספק, פתיחת הזמנות פיקטיביות או הסטת תשלומים.
- צמצום סיכונים הונאה ומעילות** - ספק שאינו פעיל בפועל מהווה "פלטפורמה רדומה" שעלולה לשמש להזנת חשבוניות כוזבות. צמצום המאגר מפחית נקודות תורפה.
- אמינות נתונים ודיווח כספי** - קובץ מנופח פוגע באיכות הנתונים, מקשה על ניתוח היקפי התקשרויות, ומעוות דוחות ניהוליים.

- ד. **עמידה בדרישות רגולציה ומכרזים** - ברשויות מקומיות ובגופים ציבוריים נדרש ניהול מאגר ספקים מבוקר, כולל בדיקות נאותות (ניכוי מס במקור, אישורי ניהול ספרים, ניגודי עניינים). שמירת ספקים לא פעילים מקשה על בקרה שוטפת.
- ה. **ייעול תהליכי רכש** - מאגר מצומצם ומדויק מאפשר שליפה מהירה של ספקים רלוונטיים, מקטין טעויות בהפקת הזמנות וחוסך זמן טיפול.

1.8. אין מידע מרוכז לגבי נותני שירותים ואין תיקי ספקים

החברה אינה מנהלת תיקים פיזיים או ממוחשבים של קבלנים וספקים (לפחות לגדולים והעיקריים שבהם) שבהם תרוכז ניירת ומסמכים, כגון:

- הסכמי התקשרות,
- אישורים, רישיונות רגולטוריים (חשמלאי, עבודה בגובה, משרד הבריאות),
- תעודות לימודים של מרצים ומדריכים,
- הסמכות מקצועיות,
- המלצות מזמין השירות או וגם לקוחות קצה,
- תלונות,
- ביטוחים וערבויות ועוד.

תגובת החברה

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר לטיוטת הדו"ח צוין כי לספקים הנדרשים למכרז קיים תיק ספק עם כל המסמכים הרלוונטיים.

1.9. חוסר הקפדה על גיוון בספקים (בפניות להצעות מחיר)

במהלך נובמבר 2022 הנחה מנכ"ל העירייה את החברה העירונית לגוון את רשימת הספקים אליהם נעשות פניות לקבלת הצעות מחיר.

("בקשה לקבלת הצעות מחיר, תיעשה באמצעות פניה לכל הפחות ל- 4 מציעים, כאשר לפחות 2 יהיו ספקים שטרם נעשתה פניה אליהם בעבר").

הביקורת מעלה כי הנחיה זו לא בוצעה וכי החברה אינה מגוונת את רשימת הספקים מעת לעת.

1.10. אי ביצוע הערכת קבלני משנה וספקים

לא מבוצעת הערכת נותני שירותים, שתכלול בין היתר תבחינים, משקולות וציונים לשירות שסיפקו הקבלנים ונותני השירותים.

לכאורה, אלו הדברים אותם ניתן למדוד ולתת בגיין ציונים לנותני השירותים:

- זמני אספקה, עמידה בלוחות זמנים, גמישות,
- תלונות לקוחות קצה או וגם תושבי העיר,
- טיב הטובין או השירות שסופק,

- שירותיות, תקשורת ישירה, מחיר ועוד.

תגובת החברה

בתגובת מנכ"לית החברה לטיטסת הדו"ח נמסר כי ספקים שאינם מתוקף מכרז ואינם נותנים שירות מטיב לחברה לא ממשיכים לעבוד עם המחלקות השונות, לכן אין צורך בהערכות נותני שירות

הערת הביקורת

הביקורת רואה צורך במנגנון הערכה מעבר להפסקת עבודה וזאת מהטעמים הבאים:

- היעדר מנגנון הערכה פוגע בבקרה ובשקיפות** - עצם הפסקת עבודה עם ספק שאינו מספק שירות ראוי אינה מהווה תחליף למנגנון הערכה סדור, מתועד ואובייקטיבי. ללא תבחינים, משקולות וציונים – אין תיעוד שיטתי המאפשר בקרה, השוואה או הפקת לקחים.
- קבלת החלטות מחייבת תשתית נתונים** - החלטה להמשיך או להפסיק התקשרות צריכה להתבסס על מדדים כמותיים ואיכותיים (SLA, עמידה בזמנים, איכות, תלונות, מחיר וכו'). היעדר מדידה שיטתית חושף את החברה להחלטות סובייקטיביות ולא אחידות בין מחלקות.
- חשיבות מיוחדת במכרזים ובהתקשרויות עתידיות** - גם אם ספק אינו מכרזי – נתוני ביצוע רלוונטיים להתקשרויות עתידיות, הארכות חוזה, או מכרזים חוזרים. ללא הערכה מתועדת לא ניתן לשקלל ניסיון קודם באופן מבוסס.
- צמצום חשיפה משפטית וטענות להפליה** - מנגנון הערכה שקוף ומתועד מצמצם טענות בדבר שיקולים זרים, העדפה פסולה או חוסר שוויון.
- חיזוק תרבות ניהולית ושיפור מתמיד** - הערכה תקופתית מאפשרת מתן משוב לספקים, קביעת יעדי שיפור, ויצירת סטנדרט שירות אחיד לכלל החברה.

1.11. רכש ללא הליך מכרזי וללא הסכם

בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) בסעיף 8, נכון לפברואר 2025 (לאחר פרסום המדד), סכום הפטור ממכרז פומבי הוא עד 164,500 ₪.

בשנים האחרונות התקשרה החברה עם קבלני משנה וספקים רבים ללא מכרז ובניגוד לחוק ולתקנות.

להלן מספר דוגמאות לרכש כאמור מהשנים 2023-2024 :

	2023	2024		
שם הספק	סכום התקשרות כולל מע"מ	מספר הזמנות רכש במערכת	סכום התקשרות כולל מע"מ	מספר הזמנות רכש במערכת
ספק 1	469,976 ₪	368	558,654 ₪	386
ספק 2	428,154 ₪	245	378,121 ₪	252
ספק 3	282,262 ₪	254	268,719 ₪	191
ספק 4	336,509 ₪	17	348,130 ₪	13
ספק 5	189,962 ₪	229	222,987 ₪	243
ספק 6	1,300,188 ₪	189	1,385,587 ₪	182
ספק 7	192,716 ₪	3	309,296 ₪	6
ספק 8	225,933 ₪	30	245,692 ₪	48
ספק 9	324,660 ₪	13	78,039 ₪	2

1.12. אי כינוס ועדת מכרזים

בסעיף 8א בתקנות חובת המכרזים תשנ"ג - 1993, נרשמו תפקידיהם ואחריותם של חברי ועדת המכרזים.

בשנים 2023-2024 התכנסה ועדת מכרזים פעם אחת בלבד - בתאריך 15/10/2024. באותה ישיבה דנו חבריה ב- 2 מכרזים פומביים: 1/2024 - מתן שירותים משפטיים בתחום דיני עבודה. 2/2024 - לאספקת ארוחות מוכנות למסגרות חינוכיות בעיר.

לדעת הביקורת, יש לכנס את חברי הועדה באופן שוטף ובהתאם לפעילות. על חברי ועדת מכרזים להתכנס, לפתוח את תיבת ההצעות, לבחון ולשקול את הצעות המחיר ולאחר מכן להכריע ביניהם.

1.13. אי ניהול הליך תקין למתן פטור ממכרז וספק יחיד

סעיף 3 בתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח - 1987 קובע את המקרים בהם ניתן להתקשר בפטור ממכרז. כך למשל,

"(5) חוזה לביצוע עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית;

(6) חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה... להצלת נפש או רכוש;

(18) חוזה להפעלת תוכניות חינוכיות לשם יישום התוכנית לגמישות ניהולית כהגדרתה בחוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), ה'תש"ס-2000 ... "

ועוד.

על ועדת מכרזים לדון בכך ולהשתכנע ש"לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, כי ההתקשרות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות, וכי היא מיטיבה עם העירייה, וזאת בשם לב לעקרונות השוויון וההגינות". את ההחלטות "יש לפרסם באתר האינטרנט... שבעה ימי עבודה לפחות לפני כריתת החוזה, לרבות האפשרות לפנות לוועדה בנושא...".

בשנים האחרונות התקשרה החברה עם קבלני משנה וספקים רבים המוגדרים (לכאורה) כ"ספק יחיד" מבלי שדנו בהם בוועדת מכרזים וההחלטה על כך לא פורסמה לציבור.

להלן למשל 7 דוגמאות לנותני שירותים כנ"ל בשנים 2023-2024 :

	2023		2024	
שם הספק	סכום התקשרות כולל מע"מ	מספר הזמנות רכש במערכת	סכום התקשרות כולל מע"מ	מספר הזמנות רכש במערכת
חברת S	₪ 613,290	5	₪ 666,915	7
חברת G	₪ 902,590	20	₪ 1,094,662	19
חברת T	₪ 356,792	5	₪ 69,411	1
חברת U	₪ 187,562	7	₪ 50,000	2
חברת N	₪ 389,520	5	₪ 281,327	9
חברת B	₪ 206,000	2	₪ 529,000	3
חברת D	₪ 639,701	12	₪ 401,530	8

1.14. הימנעות מקיום מכרזי מסגרת

נמצא כי החברה מבצעת רכישות רבות במסגרת הצעות מחיר, על אף שבפועל היה נכון ונדרש לבצע באמצעות מכרזי מסגרת.

מכרז מסגרת הוא סוג של מכרז שבו נבחרים ספקים מראש לתקופה קצובה – ללא התחייבות לרכישה מיידית, אלא רק כשנדרש בפועל.

(כלומר: יוצרים "מסגרת התקשרות" עם ספקים מאושרים, שממנה הרשות יכולה לבצע הזמנות לפי צורך – בכפוף לתנאים שנקבעו מראש).

לביקורת נמסר, שכל הזמנת רכש קטנה כגדולה, בכל המוקדים, נעשות מתוך מערכת "יש כיסוי".

לאחר אישורן של הזמנות הרכש ע"י מנהלת חשבונות ספקים ומ"מ מנכ"ל החברה שולחות הרכוזות/מזכירות את הזמנות הרכש לקבלנים/ספקים. כל הזמנת רכש מקושרת במערכת לסעיף תקציבי.

דו"ח ממערכת ייש כיסוי כולל 9,517 הזמנות רכש שיצאו בשנת 2024.

כאמור לעיל, מנהלת חשבונות ספקים ומ"מ מנכ"ל, מאשרים כל דרישה לפני הפיכתה להזמנת רכש וכן בסוף התהליך לאחר הגעת הטובין או מתן השירות וקבלת החשבונית או דרישת התשלום ממיקור החוץ.

בהיעדר מכרזי מסגרת, נמצא כי מתבצעות פניות להצעות מחיר רבות לאותם ספקים, כאשר הסכומים המצטברים המשולמים לאותם ספקים מחייבים במכרז.

מעבר להיבט החוקי, מכרז מסגרת היה חוסך לחברה משאבים רבים, בשל בתשומות עובדים וזמן עבודה יקר הכרוכים בקבלת הצעות מחיר, אישורים (תחילה וסוף), ניירת וחתימות.

להלן מספר דוגמאות לסרבול ו"בזבוז אנרגיות" בהיעדר מכרז מסגרת

מספר ספק	הזמנות עבודה בשנת 2024
	245
	254
	129

חלק מהזמנות הרכש הן על סכומים קטנים וזניחים. בניתוח הזמנות הרכש של שנת 2024 ישנם 665 הזמנות (7%) קטנות מ - 200 ש"ח.

1.15. ליקויים ברכש על בסיס פנייה לקבלת הצעות מחיר

1.15.1. אי שימוש בטופס פניה אחיד ובכתב

נמצא כי הפניות לקבלת שלוש הצעות מחיר בוצעה בע"פ, ללא שימוש בטופס אחיד וללא תיעוד כתוב של תנאי הפנייה, מפרט הדרישות או מועד קבלת ההצעות.

כתוצאה מכך לא ניתן לוודא כי כלל המציעים קיבלו מידע זהה וכי נשמר עקרון השוויון וההשוואתיות בין ההצעות.

1.15.2. היעדר תיעוד למועד קבלת כל אחת מההצעות

בהיעדר רישום מסודר של מועדי הקבלה, לא ניתן לוודא את עמידת המציעים בלוחות הזמנים שנקבעו, את סדר קבלת ההצעות או את שלמות ההליך.

1.15.3. היעדר מאגר יועצים

מבירור שקיימה הביקורת עולה כי בחברה העירונית לא קיים מאגר יועצים מוסדר.

פניות ליועצים חיצוניים נעשות באופן נקודתי, ללא רשימה מאושרת וללא קריטריונים ברורים, מתועדים ושקופים לבחירת היועצים אליהם נעשית הפניה.

לאור הליקויים הנ"ל, הביקורת מעלה מספר סיכונים:

- א. פגיעה בעקרון השוויון בין ספקים, עקב חשש להעברת מידע שונה לכל מציע.
- ב. היעדר שקיפות והיעדר בקרה על אמינות הליך הרכש.
- ג. קושי בהשוואה מקצועית ואובייקטיבית בין ההצעות.
- ד. חשיפה לטענות משפטיות מצד ספקים, לרבות טענות להעדפה פסולה או ניגוד עניינים.
- ה. חשש לשינוי בדיעבד של סדר ההצעות או להוספה / החרגה של הצעות ללא בקרה.
- ו. היעדר בקרה ניהולית והקושי להצדיק בדיעבד את אופן בחירת היועץ.

תגובת החברה

בתגובת מנכ"לית החברה לטיוטת הדו"ח נמסר כי רוב הפניות לקבלת הצעות מחיר כן מבוצעות במייל מסודר ולכן יש תיעוד.

1.16. אי שמירת תעודות משלוח

סעיף 8 בהוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבוניות), תשל"ג - 1973, מחייבות עסק של טובין שמנהל מלאי להוציא תעודות משלוח בעת האספקה - "אלא אם נערכה חשבונית באותו מועד" (לשון החוק).

בנהלי החברה, נכתב (להלן ציטוט):

"יש לצרף לחשבוניות: הצעות מחיר, הזמנת רכש ממוחשבת, תעודת משלוח וחשבונית שחתומה ע"י מנהל המורשה".

בפועל, אין הקפדה על שמירה ותיוק של תעודות משלוח.

ב- 6 מקרים שנדגמו אקראית (רכש טובין), לא נשמרו או הוצגו בפני הביקורת תעודות משלוח על מנת שגורם ניהולי יודא שהטובין אכן סופקו והגיעו ליעדם.

1.17. הזמנות רכש פתוחות משנים עברו

דו"ח הזמנות רכש שהופק ממערכת "יש כיסוי", מציג את כל הזמנות הרכש שיצאו בכל חיתוך תאריכים אפשרי.

מדו"חות אלו ניתן לדעת: מספר ותאריך הזמנה, מספר דרישה, סעיף תקציבי, מספר ספק, שם הספק, פרטים/הערות לגבי הרכש, שם חשבון נגדי (פרטים נוספים בנוגע להזמנה), סטטוס ההזמנה (סגורה/פתוחה/מבוטלת), יוזם ההזמנה/דרישה, חודש תקציב והסכום ששולם לספק.

נכון לתאריך 22/1/2025, ישנן במערכת "יש כיסוי":

- 138 הזמנות רכש פתוחות משנת 2023,

- 627 הזמנות רכש פתוחות משנת 2024 - 42 מהן מהרבעון הראשון של אותה שנה.
- הביקורת בדעה לפיה הזמנות רכש בסטאטוס פתוח משנים עברו, אינן מאפשרות בקרה ומעקב על תהליך והרכש והתשלום בגינו.
- יש לבצע מעקב שוטף אחר הזמנות רכש פתוחות על מנת לוודא, בין היתר, שההזמנות סופקו בשלמותן ובהתאם להזמנה, לביצוע תשלום, למעקב חוסרים וכיוב"ז.

1.18. טרם הוטמע קוד אתי לעובדים

טיוטה לא רשמית של קוד אתי (מחודש יוני 2020) הוצגה לביקורת והיא כוללת בין היתר את הנושאים הבאים, להלן בקצרה:

- שליחות, מקצועיות, שירותיות,
- חדשנות, הנגשת תכנים בדיגיטל
- טוהר מידות, יושר
- שקיפות ודיווחי אמת
- שמירת פרטיות וחסינות מידע
- שוויון הזדמנויות בעבודה ומניעת אפליה
- מניעת הטרדה מינית
- ניגוד עניינים, איסור על פעילות פוליטית ומעורבות בבחירות,
- קיום הוראות הדין ונהלי החברה ועוד.
- נכון לחודש פברואר 2025, הקוד האתי לא אושר ע"י הנהלת החברה וכחמשך ישיר לכך טרם הוטמע בין עובדי החברה בערוצים השונים, כגון:
- הדרכה פרונטאלית - ברמת מחלקה/אגף;
- הדפסה וחלוקה פיזית לכל עובד ותק כחדש - בדרישה שיקרא, יאשר, יחתום ויחזיר;
- העברה בתפוצת דואר אלקטרוני לכלל העובדים - אחת לתקופה וכיוצ"ב.

2. סיכום והמלצות

מטה החברה עורך בקורות שוטפות על תהליכי הרכש ובמקביל עובדי האגפים והמוקדים השונים מקפידים על קבלת הצעות מחיר מנותני שירותים ושמירה על מסגרת תקציבית. יחד עם זאת, על החברה לעמוד בהוראות חוק חובת המכרזים תשנ"ב - 1992 והתקנות לפיו: לפרסם מכרזים באמצעי התקשורת, לכנס ועדת מכרזים ולקבוע מתי ומי פטור ממכרז. כמו כן, יש לשפר מספר תהליכי עבודה כגון: הטמעת נהלים ותוכנית עבודה, צמצום הזמנות רכש, טיוב אינדקס נותני שירותים, ביצוע הערכות ספקים ועוד.

להלן ההמלצות המוצעות על ידי הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו:

3.1 הכנת תוכנית עבודה לרכש

להכין תוכנית עבודה לפעילות הרכש על מנת להזיל עלויות, לקבוע מטרות, לגוון מקורות רכש, לתכנן הדרכות ועוד.

יש להיערך מראש ובזמן לפני סיום מכרזים על מנת להספיק לפרסם מכרזים חדשים, לכנס את חברי הועדה, לבחור ולהכריע בין ההצעות השונות – בטרם יפקע המכרז הקודם.

3.2 גיבוש נהלים מתאימים

לעגן בכתב הנחיות עבודה בליבת פעילות הרכש כמתואר בדו"ח המלא.

3.3 הפרדת תפקידים

להפריד משימות בין עובדים על מנת שלא תיווצר תלות או אפשרות לגורם יחיד לבצע ולסגור מעגל שלם של פעילות: הקמת ספק במערכת, אישור הזמנת עבודה, הכנת תשלום לספק, ביצוע התאמות בנקים וכיוצ"ב.

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר הובעה הסתייגות מהמלצה זו מאחר ולטענתה רוב המשימות מופרדות.

3.4 מדיניות הרשאות במערכות המחשוב

יש לקבוע נוהל מחייב לניהול הרשאות במערכת הרכש, הכולל:

- הקצאת הרשאות בהתאם לתחום אחריות ותפקיד בלבד.
- הפרדת סמכויות ברורה בין גורמים מאשרים, מזמינים ומבצעים.
- יש לקבוע מחדש אילו הרשאות יש לסגור/לצמצם ולאילו עובדים, על מנת שלא תיווצר אפשרות לגורם יחיד לבצע ולסגור מעגל שלם של פעילות.
- ביצוע ביקורת תקופתית על הרשאות פעילות.
- ביטול הרשאות לעובדים שסיימו תפקידם או שעברו לתפקיד אחר.

יש לעגן הוראות אלה במדיניות האבטחה והבקרה של הרשות, ולוודא את אכיפתן באמצעות אגף מערכות מידע והביקורת הפנימית.

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר נמסר כי עם סיום העסקת עובד המשתמש מבוטל באופן אוטומטי.

3.5 כתיבת הגדרות תפקידים

לגבש הגדרות כתובות ותחומי אחריות לעוסקים במלאכה.

3.6 הקמת מאגר מאושר של נותני שירותים

להקים מאגר ורשימות בהתאם לתקנות חובת המכרזים.

3.7 חובת שימוש בטופס פניה אחיד ובכתב

מומלץ לקבוע ולהחיל נוהל מחייב שלפיו כל פנייה לקבלת הצעות מחיר תיעשה בכתב בלבד, תוך שמירה על תיעוד ברור של תוכן הפנייה, התנאים, המועדים והספקים שנפנו אליהם.

יש לעגן הנחיה זו בנוהלי הרכש הפנימיים של הרשות ולוודא את הטמעתה בקרב כלל הגורמים המקצועיים.

על הפנייה לכלול מפרט דרישות ברור, תנאי התקשרות, מועד אחרון להגשה ואופן מסירת ההצעות.

יש לוודא תיעוד מלא של הפנייה ושל ההצעות שהתקבלו בתיק הרכש, ולא לאפשר קבלת הצעות בע"פ.

יישום ההמלצה יבטיח שוויון, שקיפות, יכולת בקרה והפחתת חשיפה לסיכונים משפטיים.

3.8 תיעוד מובנה למועד קבלת הצעות מחיר

לחייב תיעוד מלא ומובנה של מועד קבלת כל הצעת מחיר, לרבות תאריך ושעה, כחלק בלתי נפרד מתיק הרכש.

יש לקבוע כי הצעות יתקבלו בערוץ מוגדר בלבד (דוא"ל ייעודי/מערכת ממוחשבת), ולמנוע בחינת הצעות שלא תועד מועד קבלתן.

3.9 הקמת מאגר יועצים

מומלץ להקים ולתחזק מאגר יועצים מוסדר, מאושר ומתועד, הכולל קריטריונים ברורים להצטרפות (כגון השכלה, ניסיון, תחומי מומחיות, היעדר ניגוד עניינים ותעריפים).

פניות ליועצים ייעשו אך ורק מתוך המאגר, בהתאם לקריטריונים קבועים ומתועדים, ובכפוף לבחינה תקופתית ועדכון המאגר.

יישום ההמלצה יבטיח הליך בחירה מקצועי, שוויוני ושקוף ויצמצם חשיפה לסיכונים משפטיים וביקורתיים.

3.10 טיוב אינדקס ספקים

למחוק ספקים לא פעילים מהאינדקס ובהמשך 'לנעול' את הרשימות.

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר הועלה התנגדות להמלצה זו.

3.11 הידוק הפיקוח והבקרה על הקמת ספק חדש במערכת

מומלץ להדק את הפיקוח והבקרה על פתיחת ספקים במערכת, באמצעות קביעת גורם מוסמך בלעדי אשר יורשה להקים ספק באמצעות חתימה שניה של גורם נוסף.

יש לבצע מיפוי של הספקים במערכת, על מנת לאפשר זיהוי של כל ספק (ממוכרז / מזדמן) ומועד סיום תוקף הסכם התקשרות עימו.

בתגובת מנכ"לית החברה לשעבר נמסר כי להבנתה מדובר פעולה טכנית וחסרת משמעות
יישומית.

3.12 שמירת ניירת ומסמכים חשובים מנותני שירותים

יש לתעד ולרכז מסמכים וניירת חשובה מספקים ונותני שירותים - לפחות לגדולים והעיקריים
שבהם. בתיקים אלו יש לכלול: רישיונות, אישורים, הסמכות, המלצות, ביטוחים וכו'.

3.13 לפרסם מכרזים בערוצים שונים

לפעול בהתאם לחוק והתקנות. יש לפרסם מכרזים באמצעי התקשורת ו/או באתר המרשתת
של החברה.

3.14 לכנס ועדת מכרזים

יש לכנס את חברי הועדה בהתאם לפעילות ולפי הנחיות שתקבע מנהלת הרכש. על חברי ועדת
מכרזים להתכנס, לבחון ולשקול את ההצעות ולאחר מכן להכריע ביניהם.

3.15 קביעת ספק יחיד או מומחה בתחומי

לפעול בהתאם לחוק והתקנות. על חברי ועדת מכרזים לדון ולאשר מי ומדוע מוגדר כספק יחיד
או מומחה בתחומי ולאחר מכן לפרסם זאת.

3.16 שימוש במכרזי מסגרת

כחלופה לפניית לקבלת הצעות מחיר לכל רכישה בנפרד, מומלץ לבצע מכרזי מסגרת.

מאפייני מכרז מסגרת:

- מאפשר ביצוע לבצע הזמנות לפי צורך – בכפוף לתנאים שנקבעו מראש.
- הסכמות מוקדמות על מחירים, תנאי תשלום, זמני אספקה וכו'. (אין צורך בקבלת
הצעות מחיר בכל רכישה בנפרד).
- ללא התחייבות מראש לכמויות או תקציב ספציפי.
- לרוב נעשה לתקופה של שנה-שלוש שנים, עם אפשרות להארכה.
- יכול לכלול ספק אחד או מספר ספקים מאושרים.

היתרונות של מכרז מסגרת:

- יעילות תפעולית
- חוסך זמן ומנהל בירוקרטי:
- מאפשר אספקה מהירה יותר של מוצרים או שירותים.
- שמירה על תחרות והוגנות
- בוצע הליך מכרזי תקני – שומר על כללי המינהל התקין.

- לפעמים קובעים כמה ספקים שמהם מזמינים לפי תור או תחרות פנימית ("מיני מכרז").
- שקיפות וודאות
- כללי ההתקשרות ברורים ומסודרים מראש.

3.17 איסוף תעודות משלוח

בעת אספקת טובין לחברה ולעובדיה, יש לדרוש ולשמור תעודות משלוח על מנת שגורם נוסף/ניהולי יודא את קבלת הטובין ויאשר ביתר קלות את החשבונית.

3.18 לסגור הזמנות רכש פתוחות

להקפיד לבחון מידי תקופה אילו הזמנות רכש נותרו פתוחות במערכת ומדוע: שירות או טובין שלא סופקו בשלמותם, חוסרים אצל הספק, עיכובים בלוחות זמנים וכו'.

3.19 ביצוע הערכות ספקים וקבלני משנה

לבחון מידי שנה את איכות וביצוע נותני השירותים העיקריים ולרכז את המידע והנתונים בכתב להנהלת החברה, לראשי האגפים וכו'.

3.20 הטמעת קוד אתי

להטמיע קוד אתי מקיף בין עובדי החברה - ותיקים כחדשים.

דו"ח ביקורת

מספר 5/45

מנהלי אזורים אגף חזות

העיר

תוכן עניינים

133	מבוא	1.
133	רקע כללי	1.1.
134	מתודולוגיה	1.2.
135	ממצאים	2.
135	היעדר תכנית עבודה והנחיות סדורות למנהלי האזורים	2.1.
136	היעדר הכשרה מקצועית למנהלי אזורים	2.2.
136	היעדר אסמכתאות על ביצוע הכשרות	2.3.
137	היעדר מדדי בקרה מוגדרים לבחינת עבודת קבלני הביצוע	2.4.
138	היעדר תיעוד של עבודת מנהלי האזורים	2.5.
138	היעדר מנגנון פיקוח שיטתי שוטף על עבודת מנהלי אזוריים	2.6.
139	היעדר שימוש בתוכנות ייעודיות	2.7.
140	היעדר מדדי ביצוע ברורים לבחינת איכות עבודת מנהלי אזוריים	2.8.
141	סגירת חלק מהפניות במוקד עם הסבר לקוני או בלתי מובן לפונה	2.9.
143	היעדר תהליך הפקת לקחים מסקר שביעות רצון מהתושבים	2.10.
144	אי מיצוי פוטנציאל עבודת מנהלי האזוריים	2.11.
146	היעדר נתונים על איוש המשמרות בתחנת המעבר	2.12.
147	סיכום והמלצות	3.
147	הגדרת תפקידים וסמכויות ברורה	3.1.
147	קיום הכשרות למנהלי אזוריים	3.2.
147	הגדרה מדדי בקרה על עבודה קבלני המשנה	3.3.
148	תיעוד עבודת מנהלי האזוריים	3.4.
149	טיפול בקריאות מוקד	3.5.
149	הגברת שיתוף פעולה בין יחידות העירייה	3.6.
149	תיעוד שיטתי על הפיקוח של מנהלי האזוריים	3.7.
149	קביעת מדדי ביצוע	3.8.
150	הפקת לקחים מסקרי שביעות רצון	3.9.
150	ניהול סידור העבודה בתחנת המעבר	3.10.

1. מבוא

1.1. רקע כללי

אגף חזות העיר (להלן: "האגף") הוא יחידה עירונית שתפקידה לשמור, לשפר ולטפח את המרחב הציבורי כך שייראה נקי, מסודר ואסתטי.

האגף עוסק בתפעול ותחזוקת המרחב הציבורי, ובין היתר אחראי על ניקיון הרחובות, פינוי אשפה, (ביתית, גזם ומוצקה), טיפול בשטחים פתוחים, ושיפור המראה הכללי של העיר.

מנהלי האזורים הם המוציאים לפועל של מדיניות האגף בשטח. הם ממלאים תפקיד קריטי בשמירה על חזות העיר, ניהול השטחים הציבוריים, וטיפול בצרכים שוטפים באזור שבאחריותם. הם מהווים את החולייה המקשרת בין העירייה לבין התושבים, ומשפיעים באופן ישיר על שביעות רצון התושבים ואיכות החיים בעיר.

תחומי האחריות של מנהלי האזורים

להלן עיקרי תחומי האחריות של מנהלי האזורים:

- ניהול ותפעול שוטף של האזור בתחומי הניקיון, תחזוקת תשתיות ציבוריות, טיפול במפגעים, ועוד.
- פיקוח על כוח האדם בשטח, ניהול צוותי עבודה מקומיים, חלוקת משימות יומית, פיקוח על משמעת העובדים, נוכחותם וביצועיהם, ועידוד עובדים לעמידה בסטנדרטים גבוהים ומתן הנחיות לשיפור העבודה.
- בקרה ושיפור מתמיד של התפוקות. בין היתר, ניתוח ביצועים ותפוקות של הפעילות באזור, זיהוי אזורים בעייתיים שדורשים התערבות מוגברת ויישום שיטות לשיפור מתמיד של נראות ואיכות השירות במרחב הציבורי.
- שיתוף פעולה עם מחלקות אחרות בעירייה, לביצוע משימות שבתחומי אחריות של גורמים נוספים בעירייה.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבחון את תפקוד מנהלי האזורים באגף חזות העיר, לרבות היבטי ניהול, פיקוח ובקרה, איכות השירות לתושבים, עמידה בנהלים והקצאת משאבים.

במסגרת הביקורת נעשה ניסיון להעריך את מידת היעילות והאפקטיביות של פעילות מנהלי האזורים, לזהות ליקויים אפשריים ולגבש המלצות לשיפור תהליכי העבודה ולחיזוק רמת השירות ובכך לשפר את חזות העיר ואת שביעות רצון התושבים.

מבנה ארגוני

העירייה פועלת לשמירה על חזות העיר ועל ניקיונה באמצעות מבנה ארגוני ייעודי.

לצורך כך חולקה העיר לארבעה אזורים גיאוגרפיים, כאשר בכל אחד מהם מונה מנהל אזור. מנהל האזור אחראי על תכנון, פיקוח וביצוע של פעולות הניקיון והתחזוקה בתחום אחריותו,

לרבות ניהול צוותי עובדים, פיקוח על הקבלנים והקפדה על עמידה בסטנדרטים שנקבעו על ידי אגף חזות העיר.

מודל זה נועד להבטיח ניהול ממוקד, רציף ואחראי של משימות הניקיון, תוך קיצור טווחי תגובה ושיפור רמת השירות לתושבים בכל רחבי העיר.

להלן תרשים סכמתי המתאר את המבנה הארגוני של באגף חזות העיר וכפיפות מנהלי האזורים:



1.2. מתודולוגיה

לצורך עריכת הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- פגישות עם מנהל אגף חזות העיר ומנהל אזור.
- קבלת נתונים על קריאות התושבים שהגיעו למוקד העירוני בנושא חזות העיר.
- ביצוע סיורי שטח באזורים השונים ובדיקת חזות הרחובות.

הביקורת נערכה החל בחודשים מאי עד ספטמבר 2025.

2. ממצאים

2.1. היעדר תכנית עבודה והנחיות סדורות למנהלי האזורים

משימות רבות מוטלות על מנהלי האזורים ונדרשות מהם שורה של פעולות מהותיות לניהול השוטף של חזות העיר:

- טיפול בפניות תושבים,
- ניהול פינוי אשפה וגזם,
- פיקוח על עבודת צוותי הניקיון,
- טיפול בפניות תושבים,
- ניהול קבלנים,
- קידום תיאומים מול ועדי בתים, וכן ביצוע מבצעים יזומים.

בפועל, מנהלי האזורים פועלים מדי יום בהתאם להנחיות כלליות ולפגישות בוקר עם מנהל האגף וסגנו.

על אף רוחב האחריות המוטלת על מנהלי האזורים, לא קיימת תכנית עבודה כתובה, סדר יום מובנה או הנחיות מפורטות המגדירות את רצף המשימות, סדרי העדיפויות ודרכי הביצוע.

לביקורת הוצגו תוכניות עבודה לשנים 2025-2026, אשר כללו את פירוט המשימות הקבועות בכל אזור לפי הימים בשבוע, כגון: ימי פינוי גזם, ימי פינוי אשפה, ימי ניקיון, ימי ניקיון רחובות, וכד'.

מנהל אגף חזות העיר מסר, כי מנהלי האזורים מתכננים בכל בוקר במרכז הלוגיסטי, מקבלים תדרוך יומי ודגשים לגבי אירועים מיוחדים ככל שישנם מסגן מנהל האגף, ולאחר מכן יוצאים כל אחד לאזור שבאחריותו לביצוע המשימות השוטפות.

בהיעדר הגדרה ברורה המונחית ממנהל האגף ומועברת בצורה מסודרת ומובנית למנהלי האזורים, כל מנהל אזור עשוי לפרש את תפקידו באופן שונה, ועלולה להיווצר אי אחידות בין האזורים בניהול ובביצוע.

היעדר הנחיות כתובות וסדר עבודה מסודר עלול להוביל לחוסר עקביות ברמת השירות לתושבים, לקושי במעקב ובקרה על פעילות המנהלים, ולחוסר יעילות בהקצאת משאבים ובטיפול בפניות.

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת הציג מנהל האגף תוכניות עבודה לשנים 2025-2026, אשר כללו את פירוט המשימות הקבועות בכל אזור לפי הימים בשבוע, כגון: ימי פינוי גזם, ימי פינוי אשפה, ימי ניקיון, ימי ניקיון רחובות, וכד'.

הביקורת מציינת, כי תוכניות עבודה אלה אינן עונות על הצורך שמוצג לעיל ואינן מהוות תוכניות עבודה למנהלי האזורים, אלא פירוט של עבודות קבלני המשנה לפי הימים בשבוע.

הבהרה מהותית לממצא

תכנית עבודה למנהל אזור אינה רשימת ימי עבודה של קבלנים, אלא מסמך ניהולי - תפעולי המגדיר:

- מה עליו לבצע
- באיזו תדירות
- לפי אילו סדרי עדיפויות
- כיצד למדוד את ביצועיו
- כיצד מתבצעת הבקרה על עבודתו.

מסמך כזה יוצר אחידות ניהולית, מאפשר בקרה אפקטיבית, ומצמצם תלות בפרשנות אישית. בנספח מספר 1 מוצגת תכנית עבודה לדוגמא שנערכה ע"י הביקורת.

2.2. היעדר הכשרה מקצועית למנהלי אזורים

הגדרת התפקיד של מנהל האזור הוגדרה לכל אחד במסגרת המכרז שהופץ לאיתור וגיוס מנהל אזור.

ככלל, לא נקבע סטנדרט עבודה ברור הקובע תנאי סף של הכשרה רלוונטית ייעודית לתפקיד מנהל אזור. יחד עם זאת, לאור העובדה שמנהלי האזורים נושאים באחריות רחבה לניהול שוטף של חזות העיר בתחומים שונים, כאמור לעיל, הביקורת רואה חשיבות להכשרה רלוונטית בתחום של ניהול תפקיד רב משימתי.

כמו כן, במהלך העבודה השוטפת מתרחשים אירועים רבים ומגוונים, בעלי אופי שונה, שלא בהכרח קיבלו מענה במסגרת הכשרה ייעודית בסיסית.

לאור האמור לעיל, רצוי להעביר השתלמויות ו/או ימי עיון תקופתיים למנהלי האזורים.

2.3. היעדר אסמכתאות על ביצוע הכשרות

בשיחה עם מנהל אגף חזות העיר נמסר כי מנהלי האזורים עוברים הכשרה מתאימה טרם קבלת תפקיד או במהלך השירות בתפקיד.

על אף פניות חוזרות ונשנות, לא הוצגו לביקורת תעודות הסמכה או אסמכתאות אחרות המעידות על הכשרות שעברו מנהלי האזורים ולא ברור האם עברו מנהלי האזורים הכשרה כלשהי, ואם כן איזו הכשרה עברו.

כמו כן, לא הוצגו אסמכתאות המעידות על השתלמויות או ימי עיון שהתקיימו למנהלי האזורים.

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר מנהל האגף כי נערכת הכשרה לעובדים אחת לשנה.

כמו כן, צורפה אסמכתא על ביצוע הדרכת בטיחות לעובדי אגף שפ"ע בתחומים: פינוי אשפה, אחריות מנהלי עבודה, ציוד מגן אישי ומזג האוויר, שנערכה ע"י מנהל מחלקת בטיחות וגיהות בעירייה.

הערת הביקורת

האישור הועבר ממנהל מחלקת בטיחות וגיהות בתאריך 31.12.25, לאחר עריכת הביקורת במהלך שלב התגובות, ואינו נושא את שמות העובדים שנכחו בהשתלמות.

2.4. היעדר מדדי בקרה מוגדרים לבחינת עבודת קבלני הביצוע

מנהלי האזורים מפקחים בשטח על קבלני השירות, כגון: ניקיון רחובות, פינוי גזם ופסולת גושית, אשפה ביתית, ועוד, כדי להבטיח ביצוע עקבי לפי החוזה: היקפים, תדירות, איכות ועמידה בלוחות זמנים.

מנהלי האזורים נדרשים לתכלל בין המוקד 106, תחנת המעבר, פיקוח ואכיפה ויחידות תומכות, ומוודאים עמידה בבטיחות ובדרישות סביבתיות—כך שמדיניות העירייה מתורגמת לשירות יומי לתושב.

שגרת העבודה כוללת תכנון יומי והתאמות עומס בתקופות משתנות, כגון: חגים, אירועים, וכד', בקרה בזמן אמת באמצעות סיורי שטח, דגימות איכות העבודה בפועל, ועוד.

לפי סוג קבלן יש לקבוע דגשים ומדדי ביצוע ייעודיים, בין היתר: טיאוט רחובות - כיסוי מסלול וניקיון לאחר הטיאוט, פינוי גזם ופסולת גושים - עמידה בלוחות זמנים, איסוף מלא ודיווח על אתרים פיראטיים, פינוי אשפה ביתית - ריקון מלא, החזרת מיכלים ומניעת נזילות.

מדדי הליבה נדרשים לכלול החמצות, זמני תגובה, תלונות חוזרות ואיכות ביצוע, ומאפשרים יישום תהליך הפקת לקחים והפצת Best Practices בין אזורים.

הם מפקחים על ביצוע העבודות בשטח באופן שוטף, מסיירים ברחובות דרך קבע במהלך יום העבודה, בוחנים את העבודה על פי הביצוע בפועל ומטפלים בליקויים, ככל שעלו, באופן מידי על פי הבנתם המקצועית כפי שראו לנכון.

מבדיקת הביקורת עלה, כי מנהלי האזורים אינם פועלים על פי מדדי ביצוע קבועים ומוגדרים מראש.

הביקורת מציינת, כי על אף היתרונות בפיקוח שוטף ומידי, בהיעדר מדדי ביצוע מוגדרים מראש הבקרה הופכת סובייקטיבית ולא אחידה: כל אזור מגדיר לעצמו "סטנדרט" שונה, אין שקיפות או בסיס לתיעוד, ועלולים להיווצר פערים בשירות.

בהיעדר יעד מספרי מדיד - קשה לזהות מוקדי כשל, למנוע הישנות של מפגעים או להוביל שיפור מתמיד.

היעדר מדדי ביצוע מדידים יוצר קושי לאמת תפוקות קבלנים מול החוזה, מגביר מחלוקות על איכות/כמות, ומעלה חשיפה להוצאות עודפות ואף לטענות להפליה בין הקבלנים השונים.

בנוסף, ללא מדדים ותיעוד עקבי אין "שביל ביקורת", מה שמקשה על הבקרה על מנהלי האזורים, פוגע באמון הציבור, ומעודד פתרונות טקטיים במקום טיפול שורש.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר מנהל האגף כי במהלך היום המנהלים בודקים את עמידתם של מנהלי האזורים בתכנית העבודה היומית.

כמו כן, הוצגו יומני העבודה של קבלן הניקיון וקבלן פינוי האשפה כאשר הם מאושרים בחתימת סגן מנהל האגף.

הביקורת מציינת, כי אישור יומני העבודה אינו כולל מדדי ביצוע לבקרה על עבודת קבלני המשנה ואינו נותן מענה להיעדר בקרה מספקת על עבודת הקבלנים.

2.5. היעדר תיעוד של עבודת מנהלי האזורים

תיעוד שיטתי מהווה כלי מרכזי לניהול ובקרה של פעילות אגף חזות העיר. הוא מספק מסלול ביקורת ברור התומך בקבלת החלטות ובביצועי השטח, כולל מה טופל, מתי, היכן ובאילו משאבים. תיעוד כזה מאפשר השוואה עקבית בין אזורים, מצמצם סובייקטיביות, מחזק את אמון התושבים, ותומך בבקרה פנימית וחיזונית, בהתאם לדרישות שמירת רשומות ופניות ציבור (106/חופש מידע).

בנוסף, התיעוד מסייע בניהול קבלנים ותשלומים – אימות מסלולים, איכות ושלמות הביצוע, צמצום מחלוקות והפעלת שיטות תמרוץ / קיזוז הוגנים. הוא גם משמר ידע ארגוני ומבטיח חוסן תפעולי: בעת היעדרויות, רוטציות או חילופים, אין תלות בזיכרון אישי, והיסטוריה מסודרת מאפשרת הפקת לקחים והעברת מידע בין אזורים וצוותים.

מבדיקת הביקורת עולה כי מנהלי האזורים אינם מתעדים באופן שוטף ושיטתי את פעילותם. היעדר תיעוד מגדיל את הסיכון לאיבוד ידע ארגוני, טעויות, החמצות וחריגות, ומקשה על זיהוי דפוסים חוזרים וביצוע תיקונים שורשיים. כמו כן, הוא מקשה על שחזור מידע ותקשורת יעילה עם קבלני המשנה לשיפור והתייעלות.

לכן, תיעוד מלא, מדויק ונגיש מהווה נדבך חשוב בשיפור מתמיד של השירות, תעודף מושכל של משאבים, והבטחת רמה מקצועית ואחידה ברחבי העיר.

2.6. היעדר מנגנון פיקוח שיטתי שוטף על עבודת מנהלי אזוריים

כפי שצוין לעיל, מנהלי האזורים אחראים על תחומים קריטיים בכל הקשור לשמירה על חזות העיר. פיקוח ובקרה על עבודת מנהלי האזורים בעיר מהווים נדבך מרכזי בהבטחת רמת שירות אחידה, יעילה ושקופה לתושבים.

בהיעדר מנגנוני פיקוח ובקרה מסודרים, קיימת סכנה להיווצרות פערי ביצוע בין אזורים שונים, חוסר אחידות ברמת השירות וחוסר שקיפות מול הנהלת העירייה והתושבים.

חשיבות מיוחדת ניתנת גם לתיעוד מסודר של פעולות הפיקוח והבקרה – הן לצורך בקרה פנימית וניהולית והן לצורך הצגת מענה מהימן ומבוסס בביקורות עתידיות או בפני הציבור.

תיעוד שיטתי מאפשר לעקוב אחר עמידה ביעדים, לזהות נקודות חוזק וחולשה, להפיק לקחים ולבצע שיפורים מתמידים בניהול המרחב העירוני.

מהביקורת עולה כי קיימת בקרה מצד מנהל האגף וסגנו על עבודת מנהלי האזורים, ובכלל זה ביצוע סיורים שוטפים ברחבי העיר לצורך התרשמות ישירה מהמצב בפועל.

כמו כן מתבצע מעקב בעיקר באמצעות התרשמות כללית מהעבודה של מנהלי האזורים והדיווחים שלהם, מענה לפידבקים שמתקבלים מהתושבים, מעקב אחר קריאות המוקד, ותלונות המגיעות לעירייה ולראש העיר.

עם זאת, נמצא כי בקרה זו אינה מתועדת באופן שיטתי ומובנה, אלא מתבצעת בעיקר ברמה לא פורמלית, כגון: תרשומות בקבוצות ווטסאפ, שיחות טלפון שוטפות, וכד'.

היעדר תיעוד מסודר מקשה על ההבנה הכוללת של אופן ביצוע עבודת מנהלי האזורים.

מצב זה מקשה על הנהלת העירייה למדוד ביצועים, לבחון עמידה ביעדים, להפיק דוחות מסודרים, לנתח מגמות לאורך זמן, ולספק נתונים ברורים למעקב אחר טיפול בליקויים. כתוצאה מכך נפגעת יכולת הניהול הבקרה על עבודת מנהלי האזורים ומקשה על תהליך יעיל של הפקת לקחים.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר מנהל האגף כי מדי יום מנהל האגף וסגנו נפגשים בשעה

6:00 במשרדי המתחם הלוגיסטי עם מנהלי האזורים ומעלים בעיות ופתרונות, מעקב אחר

מערכת המוקד וסגירת הפניות, סיורים אקראיים ויוזמים בשטח.

כמו כן, מדי יום שני מתקיימת פגישת עבודה של ומנהלי האזורים בהשתתפות הנהלת האגף,

מנהלי האזורים ומחזיק התיק.

2.7. היעדר שימוש בתוכנות ייעודיות

תפקידם של מנהלי האזורים כולל פיקוח על עבודות ניקיון, פינוי אשפה וגזם, טיפול בפניות תושבים וניהול משימות יזומות.

כדי לאפשר ניהול אפקטיבי, רציף ושקוף נדרשת מערכת ממוחשבת ייעודית המאפשרת הקצאת משימות, תיעוד מהלך הביצוע, מעקב אחר עמידה בזמנים והפקת דוחות ניהוליים לצורכי בקרה. שימוש בתוכנה ייעודית לניהול משימות ותיעוד פעילות אינו רק כלי עבודה, אלא גם תנאי למקצועיות, לייעול תהליכים, לשיפור רמת השירות ולשמירה על שקיפות מול ההנהלה והציבור.

הביקורת העלתה כי בפועל, מנהלי האזורים פועלים על בסיס קריאות המוקד בלבד, ואילו יתר תיעוד הפעילות השוטפת מתבצע באמצעות קבוצות ווטסאפ פנימיות. **אין כיום מערכת ממוחשבת מרכזית המאפשרת מעקב שיטתי אחרי כלל הפעולות, רישום פעולות בשטח או בקרה על ביצועי הצוותים.**

הביקורת מציינת לחיוב את השימוש בקבוצת ווטסאפ בהיבט של מהירות התגובה, הנגשת המידע לכל בעלי התפקידים החשופים למידע בקבוצה המשותפת והקשר הישיר מול הנהלת העירייה.

יחד עם זאת, היעדר מערכת ייעודית לניהול כלל הפעילות של מנהלי האזורים פרט לקריאות התושבים יוצר פערי מידע, מקשה על ביצוע בקרה שיטתית, פוגע ביכולת ההנהלה לזהות מגמות ולנהל את המשאבים באופן מיטבי, ועלול להוביל לחוסר עקביות ברמת השירות בין אזורים שונים.

בנוסף, הסתמכות על ערוצי תקשורת לא פורמליים כמו ווטסאפ מעלה את הסיכון לאובדן מידע, וחוסר יכולת להציג תיעוד מהימן במקרה של בירור או ביקורת.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר מנהל האגף כי מתבצע שימוש בתוכנה ש. בינה ומעקב אחר GPS קבלני ניקיון, גזם, מוטמנים, מכונות טיאוט.

הביקורת מציינת כי מדובר על תוכנות לפיקוח ובקרה ולא על תוכנות לניהול עבודת מנהלי האזורים, כפי שהוער לעיל.

2.8. היעדר מדדי ביצוע ברורים לבחינת איכות עבודת מנהלי אזורים

מדדי ביצוע מהווים כלי יעיל לניהול, בקרה ושיפור מתמיד של עבודת מנהלי האזורים באגף חזות העיר. מדדים אלו מאפשרים להפוך את פעילותם היומיומית של המנהלים לנתונים מדידים, להשוות בין אזורים שונים, לאתר נקודות חולשה ולחזק תהליכים מוצלחים.

בהיעדר מדדים מוסדרים, קשה להנהלה העירונית לקבוע האם העבודה בשטח מתבצעת בהתאם ליעדים שנקבעו, והאם רמת השירות לתושב נשמרת באחידות בכל רחבי העיר.

מעבר לכך, מדדי ביצוע מהווים כלי לניהול שקוף מול הציבור ומול גורמי ביקורת חיצוניים, ומאפשרים להציג תמונת מצב מבוססת נתונים במקום הסתמכות על התרשמות סובייקטיבית או פידבק לא פורמלי.

בין המדדים האפשריים ניתן למנות: מספר פניות תושבים שנענו בתוך זמן יעד שנקבע מראש; אחוז פניות שנסגרו בטיפול מלא לעומת פניות שנסגרו ללא טיפול; זמני תגובה ממוצעים לקריאות מוקד; תדירות ביצוע פינוי אשפה וגזם בהתאם ללוחות זמנים; תיעוד ביקורות שטח יזומות שבוצעו על ידי מנהלי האזורים; מדדים איכותיים כמו שביעות רצון תושבים בסקרי שירות; ומדדים כמותיים כגון היקף חריגות בלוחות זמנים או עלות ממוצעת לטיפול בפנייה.

שילוב של מדדים כמותיים ואיכותיים מאפשר לבחון גם את יעילות התהליכים וגם את איכות השירות בפועל.

מהביקורת עולה כי בעירייה לא נקבעו מדדי ביצוע מוסדרים לבחינת עבודת מנהלי האזורים.

מצב זה מוביל לכך שהפיקוח על עבודתם מתבצע בעיקר באמצעות התרשמות שטח, פניות מוקד ותלונות תושבים, אך ללא מערכת מסודרת למדידה והשוואה.

היעדר מדדי ביצוע מקשה על יצירת אחידות בין האזורים, מונע מההנהלה יכולת ניהול מבוססת נתונים, פוגע בשקיפות כלפי הציבור, ומצמצם את האפשרות להוביל שיפור מתמיד בתהליכי העבודה.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר מנהל האגף כי יש תוכנית עבודה ידועה וקבועה, והמנהלים עומדים בה. איכות העבודה נמדדת ביחס לפנייות מוקד שנפתחות וסיוורים שאנחנו מבצעים ובודקים את השטח.

הביקורת מציינת כי לא נמצא תיעוד למדדי ביצוע קבועים מראש ובדיקת עבודת מנהלי האזורים ביחס למדדי ביצוע אלה או ביחס לתוכנית תוכנית עבודה.

2.9. סגירת חלק מהפניות במוקד עם הסבר לקוני או בלתי מובן לפונה

תושב שנתקל בבעיה במרחב הציבורי אשר פוגעת בחזות העיר יכול לפנות למוקד העירוני ולפתוח קריאה. הקריאה מנותבת לאגף חזות העיר ומנהלי האזורים מטפלים בפניה על פי הצורך.

להלן ריכוז של הפניות בתחום חזות העיר בשנת 2024 :

תויות שורה	אשפה	טרקטור	הדברה	השלכת פסולת	מחזור	נוק מקבל	ניקיון	פניו פגרים	רשוי	סכום כולל
אכיפה קבועה במקום	2				2		3			7
בוצע בקרה על סקר שביעות רצון מול התושב/ת	70	1	4	1	79		46			201
בעיה פרטית	258	6	69		78	22	162	44	1	640
הדברה תבוצע על פי תכנית עבודה			763							763
טופל	6,053	96	2,698		6,636	50	4,673	2,816	21	23,043
טופל - רישוי עסקים									8	8
טופל גנים ועיצוב הסביבה	8		2		1		17			28
טופל חזות העיר	3,500	26	1,520	2	3,555	42	2,486	65		11,196
טופל ע"י פקח	1									1
יבוצע על פי תכנית עבודה	2				2					4
יפונה לפי תכנית עבודה	3,012	18			2,096	14	2,427			7,567
לא בוצע פינוי עקב חסימה	307		1		14		25	43		390
לא נדרש טיפול							1			1
לא נדרש טיפול - חזות העיר	2,861	44	328	3	1,455	69	1,795	5		6,560
לאחר הגעה למקום ובדיקה בשטח נראה כי אין הפרעה/מפגע	347	10	23		277	20	105	685	50	1,517
ממתין להפניה מחדש					1		1			2
מתקני האכלה מותקנים בהתאם לתכנית עבודה שנתית							1			1
סקר בקרת פניות	39				9		12	37		97
עדכון סטטוס פניה	1									1
פניה בטיפול גורם חיצוני	18		1		143	35	1			198
פניה חדשה	2				1	3	1			7
פניה כפולה	202	9			208	17	60	2	1	499
פניות למעקב	18	1			2					21
תהליך הסתיים - טופל	65	14	13		90	3	132	6	3	326
סכום כולל	16,766	225	5,422	6	14,647	277	11,948	3,703	84	53,078

מהטבלה ניתן להיווכח כי מתוך סך הפניות שתועדו (53,078), כ- 65% (34,565) טופלו על ידי אגף חזות העיר, וכן 37 פניות טופלו על ידי יחידות אחרות בעירייה.

כלומר כ- 35% מהפניות לכאורה לא טופלו על ידי אגף חזות העיר, בין שלא נדרש טיפול על פי עובדי האגף או שהטיפול בפניה בוצע על ידי יחידה אחרת בעירייה.

מסקירת הפניות שנרשם שלא טופלו מפורטות 6,560 פניות (כ- 12%) שנרשם לגביהן "לא נדרש טיפול – חזות העיר". סטטוס זה מצביע, לכאורה, על כך שהנושא עליו הליו הפונה נבדק ונמצא כי לעירייה אין דרך או שאין סיבה לטפל בבעיה.

מסקירת מדגם פניות בסטטוס זה נמצא כי בין הפניות ישנם מספר מקרים בהם מדובר על תלונות שניתן לטפל בהן ואף מתפקידה של העירייה לדאוג לכך.

להלן מספר דוגמאות :

מספר פניה	נושא	תיאור הפניה	תאריך פתיחה
1220964	ניקיון	הפונה מלין על איכות ירודה של עבודות טאטוא הרחוב, היות וכל הלכלוך נותר על המדרכה	01/01/2024
1222782	אשפה	רחוב יל"ג מספר 6 עגלה שבורה	04/01/2024
1223035	ניקיון	עשביה מהמדרכה מפריעה למעבר	04/01/2024
1223443	אשפה	אי פינוי גזם	05/01/2024
1224475	אשפה	חוסר ניקיון הרחוב לאחר פינוי גזם	08/01/2024
1224535	אשפה	גזם שלא נאסף	08/01/2024
1234369	ניקיון	בבקשתי לכסח את העשבים שבצידי סמטה על יד רחוב שוהם 31	26/01/2024
1240871	אשפה	מלין כי לא פינו את הגזם ברחוב ליד גן הילדים	07/02/2024
1240974	ניקיון	כל הרחוב צוואה של כלבים	08/02/2024

הביקורת בדעה לפיה במקרים הנ"ל בניגוד לקביעת האגף ("לא נדרש טיפול") נדרשה פעילות של האגף לטיפול בפניות.

הביקורת מעירה כי במקרים מעין אלה, אם אכן הפניה נסגרה ללא טיפול, נוצרת אצל הפונה תחושה של חוסר אכפתיות מצד העירייה שאינה מספקת את השירות לתושב.

ריבוי מקרים כאלה עלול לפגוע באמון הציבור במוקד העירוני ובמערכת העירונית בכלל. התושבים עשויים להימנע מהגשת פניות בעתיד מתוך מחשבה שאין טעם לפנות, או לחלופין לפנות לגורמים חיצוניים כגון התקשורת או מבקר המדינה.

תגובת המוקד העירוני

מנהלת המוקד העירוני מסרה בהתייחס להערה זו כי :

"מקרים מהסוג הזה שנסגרים בלא נדרש טיפול יכולים להיות מהסיבות :

- יום פינוי גם ככה לכן אין צורך בטיפול מיוחד
- הוציאו גזם לאחר הפינוי לכן הפניה מועברת לטיפול אגף פיקוח
- צואת כלבים מנוקה אך היא באכיפה של מחלקת פיקוח
- איכות ירודה של עבודת טאטוא זה תלוי תוכניות עבודה
- כך שזה לא מדויק לציין מקרים אלו כלא מטופלים.

הביקורת מציינת, כי ככל שלא נמסרה לתושב סיבת סגירת הקריאה כ"לא נדרש טיפול" הוא מקבל תחושה שפנייתו לעירייה אינה מקבלת מענה והוא אינו מקבל מהעירייה את השירות לו הוא מצפה.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת צוין, כי בעבר התקבלה החלטה על ידי הנהלת העירייה להימנע מחשיפת תכתובות פנימיות של עובדים כלפי תושבים. בנוסף, חלק מהעובדים והספקים החיצוניים אינם בעלי יכולת ניסוח גבוהה, ולכן נקבע כי התשובות הניתנות בפניות יהיו תמציתיות, תוך הבהרה לפונה כי באפשרותו לפנות למוקד 106 לקבלת מידע מפורט במידת הצורך.

הערת הביקורת

קבלת הודעת סגירה הכוללת ניסוחים לקוניים עלולים ליצור אצל הפונה תחושה של זלזול וחוסר רצון לטפל בפנייה. מומלץ כי המוקד ינסח הודעות קצרות וממוקדות, שמסבירות באופן ברור את הסיבה לסגירת הפנייה.

2.10. היעדר תהליך הפקת לקחים מסקר שביעות רצון מהתושבים

סקרי שביעות רצון מהתושבים הם כלי ניהולי חיוני המאפשרים לעירייה לקבל תמונת מצב אמינה על רמת השירות בעיני הציבור. הם מספקים נקודת מבט חיצונית ומשלימים את מערך הבקרה הפנימי.

בהקשר של אגף חזות העיר, סקרי שביעות רצון לגבי חזות האזור ושירות מנהל האזור יכולים לשמש אמצעי חשוב להערכת איכות השירות בפועל, לאיתור פערים בין אזורים שונים, ולחיזוק האמון בין העירייה לתושביה.

סקרים מעין אלה מאפשרים לעירייה להבין את צרכי התושבים ולשפר את השירות בהתאם; הם משמשים מדד איכותי ומשלים לעומת נתונים כמותיים של קריאות מוקד או סיוורים בשטח; הם מסייעים בהערכת תפקודם של מנהלי האזור מנקודת מבטם של התושבים; מהווים כלי לקבלת החלטות ולתעדוף משאבים; ומגבירים את השקיפות מול הציבור תוך חיזוק תחושת השותפות של התושבים.

הביקורת העלתה כי העירייה מבצעת כיום סקרי שביעות רצון בקרב התושבים באמצעות המוקד העירוני. מנהלת המוקד העירוני מסרה, כי המוקד בוחן את שביעות רצון התושבים

מהטיפול בקריאות שפתחו ומעת לעת מבצעים סקרים יזומים בקרב התושבים לגבי שביעות רצון כללית מהשירות לתושב ומעבירה את תוצאות הסקר ליחידות השונות, בין היתר לאגף חזות העיר.

לא נמצא תהליך סדור באגף חזות העיר או תיעוד לבחינת תוצאות סקר שביעות הרצון שנערך והועבר מהמוקד העירוני, לבדיקת שביעות הרצון של התושבים, נקודות לחיזוק ונקודות לשיפור והסקת מסקנות לעתיד.

מנהל האגף מסר, כי מנהלי האגפים מעודכנים בכל הנושאים המהותיים הקשורים לביצוע תפקידם, בין היתר הממצאים שעלו במסגרת סקרי שביעות הרצון, במסגרת הפגישות התקופתיות, אולם כאמור בפרק "שיתוף פעולה חסר עם יחידות אחרות בעירייה" לא נמצאו פרוטוקולים משיחות אלה ולא נמצא תיעוד לתהליך הפקת לקחים מתוצאות הסקרים, ככל שנעשו.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר מנהל האגף כי הפקת לקחים נעשות בישיבות העבודה היומיות והשבועיות.

תגובת המוקד העירוני

מנהלת המוקד העירוני מסרה בתגובה כי אכן יש לנו אחראית בקרת פניות שנכנסת לסקרים, משוחחת עם התושבים על מנת להבין את אי שביעות הרצון וכל מקרה כזה מתועד ככל שיהיה, בנוסף מתקיימות שיחות על מנת להבין מגמות ולהציף ככל שיהיו.

הפקת לקחים מבוצעת בין המוקד מול אגפים, לא תמיד הן מתועדות במייל אלא מבוצעות און ליין בין אחראית הבקרה למטפל. מבוצעים סקרים יזומים שגם הם מתועדים על גבי הפניות שעליהן מבצעים את הסקר.

תוצאות הסקרים מועברים בפורמט ובתדירות שנקבעים ע"י מנכ"ל, ללא הנחיה ספציפית. אנו שולחים תוצאות סקר אחת לכמה זמן תלוי בכמות שמצטברת ומציגים את התוצאות הן מספרית והן מפורטות ככל שיהיו.

2.11. אי מיצוי פוטנציאל עבודת מנהלי האזורי

מנהלי האזורי באגף חזות העיר הם "העיניים בשטח" של העירייה. תפקידם לפקח, לזהות ולדווח על ליקויים במרחב הציבורי – ניקיון, גינון, תחזוקה, שילוט, תאורה, בטיחות ועוד – ולוודא טיפול מהיר ויעיל.

הם מהווים ממשק ישיר בין התושב לבין כלל היחידות העירוניות הפועלות לשיפור איכות החיים בעיר. להלן ריכוז של תחומי האחריות העיקריים של מנהלי האזורי:

יחידה	תרומה כוללת	תחומי שיתוף פעולה
גנים ונוף	שמירה על חזות מטופחת ועקבית של העיר ושיפור חוויית השהייה במרחב הציבורי	תיאום גיזום, שתילה והשקיה עם ניקיון ופינוי; דיווח על שבירת מתקנים, דליפות מים וצמחייה שמסתירה שבילים ושילוט
פיקוח עירוני ובטיחות	הפחתת מפגעים ותלונות תושבים, שיפור תחושת הביטחון והסדר הציבורי	דיווח על פסולת פיראטית, חניה אסורה ומפגעי בטיחות; סיוע באכיפה ממוקדת ובתגבור בשטח בעת אירועים חריגים
תנועה, שילוט ופיקוח עירוני	שיפור הסדר והבטיחות בדרכים, מתן מענה מהיר למפגעי תנועה	דיווח על תמרורים שנפלו, סימוני כביש דהויים, חניות לא מוסדרות; תיאום בין עבודות תשתית והסדרת תנועה
פינוי אשפה וגזם	מניעת הצטברות מפגעים תברואתיים, ייעול משאבים ומניעת כפילויות עבודה	איתור מוקדים עם עומס פסולת, בקשת תגבור פינוי, התאמת תדירות הפינוי לצרכים בפועל
תחזוקה ותשתיות	תיקון מהיר של תקלות, מניעת תאונות ושיפור רמת השירות לתושבים	דיווח על בורות בכביש, מדרכות שבורות, תאורה לא תקינה; העברת מידע לתעדוף עבודות
המוקד העירוני	טיפול במהיר יעיל בקריאות תושבים והפקת לקחים מאירועי עבר לצורך שיפור והתייעלות השירות לתושב	קבלת קריאות מוקד וטיפול בתקלה, בחינת זמני הטיפול בקריאות (SLA) ושיפור זמני הטיפול, הפקת דוחות שביעות רצון ושיפור המענה לתושבים.
דוברות העירייה	העברת המסר לתושבים בכל הקשור לשמירה על המרחב הציבורי	הפקת קמפיינים לשמירה על חזות העיר באופן ממוקד לממצאים בפועל, העברת מסרים לציבור בדבר תהליכי העבודה לשיפור חזות פני העיר.

מנהל אגף חזות העיר מסר, כי הוא מקיים פגישות שבועיות עם מנהלי האזורים וסגן מנהל האגף וכן פגישות חודשיות עם נציגי מחלקת הגינון ויחידת האכיפה העירונית. במסגרת פגישות אלה דנים באירועים השונים שהתרחשו ברחבי העיר, דרכי הטיפול בהם והפקת לקחים לעתיד.

על אף פניות חוזרות ונשנות, **לא הוצגו לביקורת פרוטוקולים או סיכומי פגישות אלה**. לכן, לא ברור מה מהות הפגישות, ככל שהתקיימו, באיזו תדירות בפועל התקיימו והאם הפגישות אכן עונות על הצורך בעדכון שוטף הנדרש התפקוד מנהלי האזורים באופן יעיל ומלא.

בפגישה שקיימה הביקורת עם מנהל אזור נמסר כי הוא מקיים קשר שוטף והדוק עם נציגי יחידות העירייה על פי הצורך, בעיקר עם פקח איכות הסביבה האמון על הפיקוח באזור שתחת אחריותו.

הביקורת התרשמה, כי קיים שיתוף פעולה בין מנהלי האזורים לנציגי יחידות העירייה השונות וניתן מענה למנהל האזור בעת הצורך.

יחד עם זאת, לא נמצא תיעוד לשיתוף פעולה כאמור ולא נמצא כי קיימת תוכנית עבודה משותפת לכלל היחידות בנושאים משותפים.

כך לדוגמה, קריאות תושבים המגיעות למוקד העירוני מועברות באופן מידי לאגף החזות העיר ולמנהל האזור הרלוונטי. מידי תקופה מופקים דוחות סטטוס הטיפול בקריאות התושבים ומועברים למנהל האגף לבחינת והפקת לקחים. עם זאת, לא נמצא כי נערכות פגישות תקופתיות עם נציגי המוקד העירוני בכדי לבחון היבטים נוספים של המענה לתושב והטיפול בקריאות לצורך הפקת לקחים לעתיד בהיבט של השירות לתושב באופן כולל.

כמו כן, בסיוור שערכה הביקורת ברחבי העיר נמצאה פסולת בניין שהושלכה ע"י תושבים.

מנהל אגף חזות העיר מסר, כי ככל ולא ניתן לאתר את התושב שהשליך את הפסולת בשעת מעשה לא ניתן לבצע פיקוח והאגף מפנה את הפסולת במשאבים העומדים לרשותו.

לדעת הביקורת, ניתן לקיים פגישת סיעור מוחות יחד עם יחידת האכיפה והמוקד העירוני בכדי לבחון יחד פתרון לתופעה.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר מנהל האגף כי יש תיאום מלא ושיתוף פעולה צמוד, עם אגף גנים, פיקוח והנדסה.

2.12. היעדר נתונים על איוש המשמרות בתחנת המעבר

תחנת מעבר היא מתקן עירוני לקליטה זמנית של פסולת עירונית/מסחרית (כולל גזם ופסולת גושית), שבו מתבצעים שקילה, רישום ולעיתים מיון/טיפול ראשוני לפני שינוע לאתר מיחזור או למטמנה מורשית.

לצורך תפעול ותחזוקת התחנה נדרש צוות עובדים במשמרות לאיוש התפקידים השונים בתחנה, כגון: מנהל תחנה, מפעיל משקל, שומר בכניסה, מפעיל ציוד מכני, ממייני פסולת, וכד'.

תחנת המעבר הינה באחריות אגף חזות העיר ועל האגף לוודא תפעול ותחזוקה תקינים, בין היתר לוודא כי קיים סידור עבודה ידוע ומעודכן כדי לדאוג שהתחנה תפעל בצורה שוטפת ותקינה. על אף בקשות חוזרות ונשנות מאגף חזות העיר הביקורת לא קיבלה לידיה את סידור העבודה של עובדי תחנת המעבר ולא נמצא כי מנוהל יומן עבודה בתחנה.

הביקורת מציינת, כי לניהול יומן עבודה ותיעוד סידור העבודה באופן רציף חשיבות רבה לתפעול התחנה בהיבטים רבים, בין היתר: ניהול שוטף של התחנה, שמירה על רצף תפקודי ופינוי הפסולת בזמן, תיאום מול קבלני השינוע, שמירה על תפקוד נאות של ובטיחות העובדים, שמירה על ציות לרגולציה, ועוד.

עוד יצוין, כי בהיעדר סידור עבודה יומי של עובדי תחנת המעבר ובהיעדר ניהול יומן עבודה המתעד את העבודה בפועל בתחנת המעבר, לא ניתן לדעת מי מן העובדים שובץ ועבד בכל משמרת בפועל. בנוסף, לא מתקיימת בקרה שוטפת על נוכחות העובדים בזמן העבודה.

מצב זה פוגע ביכולת הפיקוח על כוח האדם, מקשה על מעקב אחר עמידה בהיקף המשמרות הנדרש, ועלול לאפשר תשלום שכר בגין שעות עבודה שלא בוצעו בפועל.

לאור האמור והיעדר שקיפות ובקרה על נוכחות העובדים קיים חשש לתשלום בגין עבודה שלא בוצעה ופגיעה ביכולת הניהולית להבטיח מענה כוח אדם בהתאם לצורכי התחנה.

תגובת האגף

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת הציג מנהל האגף את סידור העבודה הכללי בתחנת המעבר בחלוקה למשמרות ושמות העובדים בתחנת המעבר בכל משמרת. כמו כן מסר כי יש פיקוח ומצלמות שמחוברות למנהל האגף, וכן מתקיימים סיורי פתע.

הביקורת מציינת כי הוצג סידור עבודה כללי בלבד שמפרט את המשמרות בכל יום ואת העובדים שאמורים להיות בכל משמרת. לא הוצג סידור העבודה בפועל ולא הוצגו יומני עבודה מפורטים הכוללים את האירועים בתחנת המעבר במהלך השנה והעובדים שנכחו בתחנת המעבר בכל אירוע.

3. סיכום והמלצות

3.1 הגדרת תפקידים וסמכויות ברורה

מומלץ לגבש מסמך הנחיות רשמי ותוכנית עבודה סדורה למנהלי האזורים, הכוללים חלוקת תפקידים ברורה, סדר יום מובנה, קריטריונים לטיפול בפניות, ותהליך מובנה של דיווח ובקרה. צעד זה יסייע לייצר אחידות ברמת השירות, לאפשר בקרה אפקטיבית, ולשפר את יכולת הניהול הכוללת של אגף חזות העיר.

3.2 קיום הכשרות למנהלי אזורים

1.1.1 מומלץ להגדיר הכשרה ייעודית למנהלי האזורים, לוודא שכל מנהל אזור עובר את ההכשרה מיד עם תחילת תפקידו ולשמור את האסמכתאות המעידות על כך שכל מנהל אזור עבר את ההכשרה המתאימה.

1.1.2 יש לשמור סיכומי שיחות שבועיות וחודשיות על מנהלי האזורים לשמירה על המידע המועבר למנהלי האזורים ולצורך בקרה ומעקב.

3.3 הגדרה מדדי בקרה על עבודה קבלני המשנה

מומלץ לאמץ סל מדדים עירוני אחיד ורמות שירות מחייבות, הנתמכים בתיעוד דיגיטלי ואף לבחון יישום מנגנון תמרוץ-סנקציות. המסגרת תחול על כל קבלני המשנה הפועלים לשמירה על חזות העיר ותשמש גם כבסיס לאישור חשבוניות ולבקרה ניהולית.

להלן דוגמאות למדדי איכות שניתן ליישם:

3.3.1 ניקיון רחובות:

- % כיסוי מסלול שבועי $\leq 95\%$.
- זמן טיפול במפגע נקודתי ≥ 24 שעות.
- תלונות חוזרות לאותו רחוב ≥ 1 לחודש.

3.3.2. פינוי גזם ופסולת גושית:

- עמידה בחלון פינוי $\leq 98\%$.
- ניקוי אתר פיראטי ≥ 48 שעות.
- “שיירים לאחר פינוי” $\geq 3\%$.

3.3.3. פינוי אשפה ביתית:

- החמצות $\geq 0.5\%$ /חודש.
- תיקון “פספוס” ≥ 12 ש”.
- אירועי נזילה/ריח ≥ 2 /חודש לאזור.

3.4. תיעוד עבודת מנהלי האזורים

מומלץ כי מנהלי אזורים ינהלו יומן עבודה. זהו כלי ניהולי שמייצר רציפות (כשיש חופשות/החלפות/ רוטציה וכד’), אחידות בין אזורים, “נתיב ביקורת” לבקרה פנימית וחיזונית, ובסיס נתונים מאומת לאישור חשבונות קבלנים, קיזוזים ובנוסים. יומן עבודה מסודר מקל על ניהול סיכונים (בטיחות/סביבה), מצמצם מחלוקות עם ספקים ותושבים, ומאפשר שיפור מתמיד על בסיס מדדים ולא תחושות.

מומלץ כי יומן העבודה יכלול, בין היתר: תאריך ושעה; אזור/שכונה; סבב/ מסלול שבוע; אירועים וחריגות ככל שהיו; עבודות קבלן שנבדקו כולל תדירות/ איכות/ החמצות; תקלות בטיחות/כמעט-ונפגע ופעולת תיקון; תלונות חוזרות ופתרון; וכד’.

מומלץ לבחון הטמעת טופס דיגיטלי עם שדות מובנים וסימון אוטומטי של מיקום, תאריך, שעה, הפעילות המבוצעת, וכד’, בכדי לייעל את התיעוד ולמנוע עומס עבודה מיותר על מנהלי האזורים.

כמו כן, מומלץ לקבוע שגרת תיעוד, כגון: עדכון קצר בסוף יום (5–10 דק’) ובדיקת מדגם שבועית ע”י מנהל אגף או סגנו.

3.5. טיפול בקריאות מוקד

מומלץ לקבוע נוהל ברור המחייב התייחסות רצינית לכל קריאת תושב המתקבלת במוקד העירוני, תוך תיעוד מפורט של הטיפול שבוצע בפועל. במקרים בהם לא נדרש או לא ניתן טיפול, יש לציין באופן מפורש את הסיבה לסגירת הקריאה ללא מענה, כך שתיווצר שקיפות כלפי התושב ויתאפשר מעקב ובקרה אפקטיביים אחר איכות השירות.

3.6. הגברת שיתוף פעולה בין יחידות העירייה

מומלץ לבחון הרחבת שיתוף הפעולה של אגף חזות העיר עם יחידות נוספות העירייה, כגון: אגף הפיקוח, המוקד העירוני ויחידת הדוברות, בכדי למצוא פתרונות כוללים ומענה יעיל ואיכותי לבעיות המתעוררות, בין היתר באמצעות סקר שביעות רצון מול התושבים, הפקת לקחים מאירועים קודמים ופרסום קמפינים של הסברה לתושבים בתחומים שונים בהם מנהלי האגפים אינם מצליחים לתת מענה, כגון: השלכת פסולת בנייה במרכזי ערים וכד'.

3.7. תיעוד שיטתי על הפיקוח של מנהלי האזורים

מומלץ כי העירייה תגבש מנגנון סדור לתיעוד פעולות הפיקוח והבקרה, כך שכל סיור או בדיקה יתועדו בטפסים מובנים או במערכת ממוחשבת. תיעוד כזה יאפשר מעקב אחר יישום ההנחיות, יבטיח שקיפות ובקרה אפקטיבית, ויסייע בניתוח מגמות ושיפור מתמיד של רמת השירות לתושבים.

3.8. קביעת מדדי ביצוע

מומלץ כי העירייה תגבש סט מוסדר של מדדי ביצוע (KPIs) לבחינת עבודת מנהלי האזורים, אשר יכלול הן מדדים כמותיים והן מדדים איכותיים. המדדים יוגדרו באופן אחיד לכל האזורים, על מנת להבטיח השוואתיות, אחידות בשירות ושקיפות. להלן הצעה למספר מדדים אפשריים לבחינת איכות עבודת מנהלי האזורים:

3.8.1. ניהול ושגרה:

- עמידה בלוח זמנים יומי/שבועי.
- אחוז פניות שטופלו במועד שנקבע (מול תיעוד).
- אחוז ביצוע משימות יזומות מול תוכנית עבודה.

3.8.2. איכות העבודה:

- שביעות רצון תושבים (סקר תקופתי).
- עמידה בסטנדרטים מקצועיים (פיקוח על צוותי ניקיון, איכות עבודות קבלנים).
- אחוז חריגות או ליקויים שטופלו באופן עצמאי.

3.8.3. תיעוד ומעקב:

- אחוז משימות מתועדות באופן שוטף.
- דיוק ותמציתיות הדיווחים למנהל האגף.
- שימוש במידע מתועד להפקת לקחים ושיפור העבודה.

3.8.4. יוזמה וחדשנות:

- מספר יוזמות לשיפור חזות העיר או שיטות עבודה.
- יכולת פתרון בעיות בשטח ללא צורך בהנחיה ישירה.

3.9. **הפקת לקחים מסקרי שביעות רצון**

מומלץ כי העירייה תיישם מנגנון הפקת לקחים מוסדר ומתועד מסקרי שביעות רצון תקופתיים שנערכים בקרב התושבים, לצורך הפקת מסקנות לשיפור חזות האזור וייעול תפקוד מנהל האזור.

כמו כן, מומלץ לפרסם את ממצאי הסקרים בפני הציבור, בצירוף תוכנית פעולה לשיפור, על מנת לחזק את השקיפות והאמון של התושבים במערך העירוני.

3.10. **ניהול סידור העבודה בתחנת המעבר**

3.10.1. מומלץ לנהל רישום מסודר של סידור העבודה בפועל בכל יום בתחנת המעבר, הן במשרדי התחנה והן במשרדי אגף חזות העיר, אשר יהיה זמין בכל רגע נתון.

3.10.2. מומלץ לנהל יומן עבודה בתחנת המעבר, בו יתועדו אירועים שוטפים וכן ירוכזו אירועים חריגים שאירעו במהלך העבודה השוטפת התחנה, לצורכי בקרה, מעקב והפקת לקחים.

נספח 1 – תכנית עבודה לדוגמא למפקח

להלן דוגמה למבנה תכנית עבודה למנהל אזור, וכן רכיבים מהותיים שעל תכנית כאמור לכלול:

א. מטרות ויעדים שנתיים/רבעוניים

יעדי שירות לתושב

- זמן טיפול ממוצע בפנייה.
- אחוז פניות המטופלות במסגרת SLA

יעדי תפעול

- עמידה בתכנית פיננסי אשפה וגזם.
- צמצום מוקדי פסולת חוזרים.

יעדי איכות ובקרה

- מספר סיורי פיקוח יזומים בחודש.
- ביצוע ביקורות פתע לקבלנים.

ב. תחומי אחריות מוגדרים

פירוט אחריות מנהל האזור בכל אחד מהתחומים:

- טיפול בפניות תושבים – שלבי עבודה, לוחות זמנים, תיעוד במערכת.
- פיקוח על קבלנים – תדירות בקרה, אופן דיווח ליקויים, מנגנון סנקציות.
- ניהול צוותי ניקיון – חלוקת אזורי, בקרה יומית, דיווח חריגים.
- עבודה מול ועדי בתים – תיאום פגישות, מעקב התחייבויות.
- מבצעים יזומים – ייזום, תכנון, ביצוע וסיכום.

ג. סדר יום ותכנית שבועית מובנית

לדוגמה:

יומי

- 08:00 - 07:30 תדרוך וקבלת משימות.
- 10:30 - 08:30 סיור שטח יזום באזור (לפי תכנית סיורים חודשית).
- 12:00 - 11:00 טיפול ומעקב אחר פניות תושבים.
- 13:00 - 12:00 בקרה על עבודת קבלנים/צוותים.
- 14:00 - 13:00 עדכון מערכת ודיווח חריגים.

שבועי

יום קבוע לישיבת מעקב עם מנהל האגף.

יום קבוע לביקורת עומק באחד מתתי האזורים.

הפקת דוח סטטוס שבועי.

ד. תכנית סיורים ופיקוח

- חלוקת האזור לתת-אזורים.
- קביעת תדירות סיור מינימלית (למשל: כל תת-אזור אחת לשבועיים).
- טופס פיקוח מובנה (ניקיון, אשפה, גזם, תשתיות, ליקויים חוזרים).
- תיעוד מצולם והזנת ממצאים למערכת.

ה. מדדי ביצוע

- מספר פניות פתוחות מעל X ימים.
- מספר ליקויים חוזרים באותו מוקד.
- אחוז עמידה בתכנית סיורים.
- עמידה ביעדי שביעות רצון תושבים (אם נמדד).

ו. מנגנון דיווח ובקרה

- דוח שבועי מובנה למנהל האגף.
- דוח חודשי מסכם הכולל ניתוח מגמות.
- ישיבת בקרה חודשית מתועדת.

דו"ח ביקורת מספר 6/45

פיקוח על עבודות קבלניות

תוכן עניינים

155.....	מבוא	1.
155.....	כללי	1.1
155.....	רקע	1.2
157.....	מטרת הביקורת	1.3
157.....	מתודולוגיה	1.4
158.....	ממצאים	2.
158.....	היעדר נוהל ברור לבחירת מפקח	2.1
160.....	חוסר הקפדה על תיעוד פרוטוקולים לבחירת מפקחים	2.2
161.....	אי ביצוע הליך מכרזי לבחירת מפקחים	2.3
162.....	היעדר קריטריונים לחלוקת עבודה בין המפקחים השונים	2.4
163.....	היעדר שוויוניות בחלוקת העבודות בין המפקחים השונים	2.5
164.....	כפל התקשרות עם אותו גורם מקצועי בתפקידי פיקוח בפרויקט ה"ר	2.6
164.....	היעדר תיעוד לאופן חלוקת העבודה	2.7
165.....	חוסר הקפדה על עריכת הסכמי התקשרות עם מפקחים	2.8
166.....	היעדר תיעוד לקיום בקרה על איכות עבודת המפקחים	2.9
167.....	היעדר קריטריונים לבחינת איכות עבודת המפקחים	2.10
168.....	היעדר הקפדה על קבלת אישור קיום ביטוחים למפקחים	2.11
169.....	היעדר דרישה להצגת ערבות בנקאית	2.12
170.....	בדיקת חשבונות הקבלנים – תקין	2.13
170.....	ניגוד עניינים מובנה בשכר המפקחים	2.14
171.....	אישור חשבונות המפקחים - תקין	2.15
172.....	סיכום והמלצות	3.
172.....	קביעת נוהל עבודה	3.1
172.....	מכרז לבחירת מפקחים	3.2
173.....	הסכמי התקשרות עם מפקחים	3.3
174.....	שוויוניות בחלוקת העבודות בין המפקחים	3.4
174.....	פיקוח על עבודת המפקחים	3.5
175.....	ניהול פרוטוקולים לבחירת מפקחים	3.6
175.....	אישור קיום ביטוחים	3.7
175.....	ערבות ביצוע	3.8
176.....	אישור חשבונות הקבלן	3.9

1. מבוא

1.1 כללי

ה.ל.ר החברה לפיתוח רחובות בע"מ (להלן: "הל"ר" או "החברה"), היא הזרוע הביצועית של עיריית רחובות, האחראית על ייזום, תכנון, ניהול וביצוע פרויקטים עירוניים וכלכליים בעיר. תחומי האחריות המרכזיים של החברה כוללים:

- ייזום, תכנון ושיווק פרויקטים עירוניים וכלכליים: החברה מובילה פרויקטים שונים לפיתוח העיר, כולל אזורי תעסוקה, יזמות ופיתוח כלכלי, ותפעול.
- ניהול וביצוע עבודות ציבוריות עירוניות: החברה אחראית על תכנון, ניהול ופיקוח של עבודות ציבוריות בעיר, בתיאום עם העירייה.
- קידום התחדשות עירונית: הפעלת מנהלות להתחדשות עירונית, כמו מנהלת קריית משה ומנהלת הל"ר 360, המתמקדות בפרויקטים לשיפור ופיתוח שכונות בעיר.
- ייזום פרויקטים בתחום האנרגיה והטכנולוגיה: החברה מקדמת פרויקטים כגון התקנת מערכות פוטו-וולטאיות, עמדות טעינה לרכבים חשמליים ותאורת LED בעיר.
- ניהול הסכמי גג ומתחמי פיתוח: החברה מעורבת בניהול והוצאה לפועל של הסכמי גג לפיתוח אזורי חדשים בעיר, כולל קריית ההגנה, קריית משה ושכונת בראשית.
- תפעול ושירותים עירוניים: החברה אחראית על תחומים כגון רשות החניה, פרסום ושלטי חוצות, ושילוט ברחבי העיר.

הביקורת מתייחסת לפרויקטים בתחום בניה ציבורית ועבודות פיתוח ותשתיות בין השנים 2018 ועד 2024.

1.2 רקע

המפקח על עבודות קבלניות¹⁰ הוא בעל תפקיד מפתח בניהול ופיקוח על פרויקטים המבוצעים על ידי קבלנים עבור יזם הפרויקט. תפקידו להבטיח שהעבודות מתבצעות בהתאם לדרישות החוזה, התקנים המקצועיים, חוקי המדינה, ונהלי היזם.

פיקוח נכון תורם לשמירה על איכות הביצוע, עמידה בלוחות זמנים, וחסכון בעלויות תוך שמירה על האינטרסים של העירייה והתושבים.

¹⁰ לעיתים נקרא מנהל פרויקט

הביקורת בחנה את פירוט הוצאות החברה ל- 5 המפקחים העיקריים בין השנים 2020 עד 2025 . להלן פירוט של עיקרי התפקידים של המפקחים על עבודות קבלניות:

פיקוח על עבודות הביצוע

- לוודא שהקבלן המבצע עומד בדרישות החוזה, התוכניות והמפרטים הטכניים.
- לבדוק את איכות העבודה, החומרים והשימוש בטכנולוגיות הנדרשות.
- לוודא שהפרויקט מתקדם בהתאם ללוחות הזמנים.

ניהול ופיקוח על קבלנים וספקים

- לוודא שהקבלנים מבצעים את עבודתם בהתאם לתנאי ההסכם.
- תיאום בין כלל הגורמים המעורבים – קבלנים, מתכננים, מהנדסים ונציגי החברה והעירייה.
- טיפול בבעיות שמתעוררות במהלך הביצוע והצעת פתרונות.

בקרה על הבטיחות באתר

- לבדוק שהעבודה מתבצעת בהתאם לכללי הבטיחות המחייבים.
- לוודא כי הקבלן מיישם אמצעי בטיחות נדרשים כדי למנוע תאונות.
- להתריע על ליקויי בטיחות ולדרוש תיקונים המידי.

תיעוד ודיווח

- הכנת דוחות פיקוח תקופתיים הכוללים מצב הפרויקט, בעיות שהתגלו ופתרונות מוצעים.
- תיעוד חריגות בביצוע, ליקויים או עיכובים והמלצות להמשך עבודה.
- עדכון שוטף של מזמין העבודה על מצב הפרויקט.

בדיקות ואישורים

- לוודא שכל שלב בפרויקט מקבל אישור מתאים לפני המעבר לשלב הבא.
- פיקוח על בדיקות מעבדה נדרשות, כגון: בדיקות בטון, קרקע, חשמל ותשתיות.
- אישור חשבוניות לקבלנים בהתאם להתקדמות העבודה בפועל.

בדיקת מסירה וסיום הפרויקט

- ביצוע סיור סופי לאיתור ליקויים ותיקונים לפני מסירת הפרויקט.
- אישור מסירת הפרויקט לחברה או למשתמשי הקצה.
- מעקב אחר תקופת הבדק של הקבלן לצורך תיקון תקלות לאחר המסירה.

בחירת מפקח איכותי לפרויקטים בתחום בינוי ותשתיות עירוניים היא גורם מפתח להצלחת הפרויקט, והיא משפיעה באופן ישיר על עמידה בלוחות הזמנים, בתקציב, באיכות הביצוע וביעדים הציבוריים.

1.3. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבדוק את איכות תפקודם של מפקחים על עבודות קבלניות, תוך שימת דגש על הבטחת עמידה בהסכמים, נהלי עבודה, עמידה באמות מידה מקצועיות ושמירה על זכויות העירייה, התושבים והקבלנים, וכן עמידה בהסכם ההתקשרות שנחתם עימם.

1.4. מתודולוגיה

לצורך עריכת הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- קבלת כרטסות הנהלת חשבונות בדבר היקף הפרויקטים והתשלומים למפקחים שמבצעת הל"ר.
- קבלת רשימת הפרויקטים והמפקחים על הפרויקטים מטעם הל"ר.
- סקירת המכרז והסכמי ההתקשרות עם המפקחים ומנהלי הפרויקטים.
- פגישות עם בעלי תפקידים בחברה, ובכלל זה: מנכ"ל הל"ר, מ"מ מנכ"ל החברה וראש מנהלת הסכם הגג, יועמ"ש החברה, סמנכ"לית בנייה ציבורית, חשבת החברה, מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים (חלק מבעלי התפקידים אינם מכהנים בתפקידם נכון למועד פרסום הדו"ח)

הביקורת נערכה במהלך שנת 2025.

בחירת יועצים

החברה יכולה להתקשר עם יועצים במספר דרכים. דרך המלך להתקשרויות על ידי גופים ציבוריים הינה באמצעות מכרז פומבי, אולם קיימים גם דרכים אחרות כגון הליכים דרך מאגר יועצים בפורטל ממכרז על פי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/16 ו- 5/17 במקרה של מומחיות מיוחדת ו/או יחסי אמון.

רקע כללי על הפרויקטים המבוצעים בהל"ר

הל"ר מבצעת פרויקטים שונים בתחום הבינוי והתשתיות ברחבי העיר.

החברה נוהגת למנות לכל פרויקט מפקח מטעמה שמטרתו לנהל ולפקח על ביצוע הפרויקט בהתאם לתנאים שנקבעו, ללוחות הזמנים ולאיכות הביצוע, על פי הקבוע בתנאי ההתקשרות. לבקשת הביקורת לקבלת רשימת פרויקטים וזהות המפקח/מנהל הפרויקט התקבלה הרשימה עדכנית.

תרשים בקרה

להלן עיקרי תרשים הבקרה העירונית על ההתקשרות עם מפקחים בהליך דרך מאגר יועצים על פי הקבוע בחוזרי המנכ"ל בראי הביקורת:

פרסום קול קורא	החברה מפרסמת קול קורא להקמת מאגר יועצים, כולל פירוט דרישות ותנאי סף
הגשת בקשה להיכלל במאגר	יועצים המבקשים להיכלל במאגר מגישים בקשות.
קבלת מועמדות	- בדיקת עמידה בתנאי סף. - בחינת מסמכים, השכלה, ניסיון ואישורים נדרשים.
ניסיון מקצועי	- בדיקת ניסיון מקצועי קודם. - ניתוח קורות חיים ובדיקת פרויקטים קודמים.
ועדת התקשרויות	וועדת התקשרויות דנה ומאשרת כניסת יועצים למאגר לפי תנאי הסף שהוגדרו בקול קורא.
פרסום המאגר	- על החברה לפרסם את מאגר היועצים באתר החברה לצורך שקיפות. - כניסת היועצים למאגר הינה למשך 3 שנים ובתקופה זו החברה רשאית לפנות אליהם בהליך הצעות מחיר על פי הקבוע בחוזר מנכ"ל.
אישור פרויקט לביצוע	החברה מקבלת לאחריותה פרויקט לביצוע (בדרי"כ מהעירייה)
פנייה ליועצים	פנייה למספר יועצים מתוך המאגר לקבל הצעות לפיקוח על הפרויקט שהוגשו.
בחירת יועץ	בחירת ההצעה הטובה יותר מבין ההצעות שהתקבלו, בהתאם לקריטריונים שנקבעו
התחלת עבודה	התקשרות עם היועץ, חתימה על הסכם התקשרות ותחילת ביצוע הפרויקט ומתן שירותי הפיקוח.

2. ממצאים

2.1. היעדר נוהל ברור לבחירת מפקח

כמוזכר לעיל, לא ניתן להפריז בחשיבות איכות המפקח בפרויקטים עירוניים בתחומי הבינוי והתשתיות וזאת בין היתר, בשל ההשפעה על ההיבטים הבאים:

- עמידה בלוחות זמנים ותקציב** - מפקח טוב ומנוסה יודע לתכנן מראש, לזהות סיכונים ולפתור בעיות בזמן אמת, ובכך למנוע חריגות בתקציב או עיכובים, שהם תופעה שכיחה בפרויקטים בתחום הבינוי והתשתיות.
- קידום אינטרס ציבורי** - מאחר שמדובר בכספי ציבור, יש חשיבות גבוהה לכך שהמפקח ינהל את הפרויקט בשקיפות, באחריות ובשיתוף פעולה עם הגורמים בהל"ר, תוך מתן דגש על ערכים של שירות לתושב.
- תיאום בין גורמים מרובים** - בפרויקטים עירוניים בתחום הבינוי והתשתיות מעורבים לרוב מספר רב של שותפים: יועצים, קבלנים, מהנדסים, רגולטורים, תושבים וכמובן אגפים שונים בעירייה. מפקח מקצועי ומנוסה יודע לגשר, לתאם ולוודא שכל השותפים עובדים בהרמוניה.

- **שמירה על איכות ובטיחות - פרויקטים בתחום תשתית ובינוי חייבים לעמוד בתקנים מחמירים.** מפקח מקצועי מקפיד על בקרה איכותית ובטיחותית, מלווה את שלבי הביצוע, ומוודא התאמה מלאה לתכנון.
 - **יכולת פתרון בעיות בשטח -** בפועל, תמיד צצות בעיות בלתי צפויות – תשתיות ישנות, התנגדויות תושבים, מזג אוויר ועוד. מפקח מנוסה ידע להגיב מהר, לשנות תוכניות ולבצע את ההתאמות הנדרשות מבלי לפגוע באיכות הביצוע או בלוחות הזמנים.
 - **שמירה על מוניטין הרשות -** כשהפרויקט מתעכב, סובל מתקלות או לא נותן מענה לצרכים – הציבור שופט את העירייה. מפקח איכותי מסייע לבניית אמון הציבור ולחיזוק תדמית הרשות כמבצעת יעילה.
- מבדיקת הביקורת עלה, כי לא נקבעו קריטריונים ברורים ואחידים לבחירת מפקח לכל פרויקט. מהנדסת החברה וסמנכ"לית בניה ציבורית¹¹ (דאז) מסרו, כי המפקח נבחר לכל פרויקט מתוך מאגר המפקחים הקיים בחברה על פי ניסיון העבר המקצועי עמו.
- העובדה שאין נוהל מסודר בנושא, מהווה פגם ניהולי.**
- בתגובה לטיטוט דוח הביקורת ציינה הלה, כי החברה פועלת בהתאם לקבוע בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/16 ו-5/17 ואין כל חובה בדיון ו/או על פי חוזרי מנכ"ל לגיבוש נוהל נוסף על כך.**
- לפיכך, ובהיעדר הוראת דין המחייבת גיבוש נוהל פנימי נוסף מעבר לקבוע בחוזרים אלו, לא קמה חובה משפטית לעריכת נוהל נוסף בעניין זה.**
- יודגש כי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מהווים מסגרת נורמטיבית מחייבת המכתיבה הליך עבודה ברור ומפורט, ולפיכך החברה פועלת על פיהם.**
- הביקורת מציינת, כי חוזרי המנכ"ל האמורים קובעים הנחיות כלליות וחיצוניות המחייבות את הגופים השונים ברמת מדיניות, אך לרוב אינם מגדירים איך הדבר מיושם בארגון מסוים: מי אחראי, באילו שלבים, באילו לוחות זמנים, ואילו בקורות קיימות.**
- הצורך בקביעת נוהל נועד "לתרגם" את החוזר למבנה הארגוני הספציפי: חלוקת סמכויות, תהליכי עבודה, ממשקים ומשאבים.**
- עמידה בחוזרי מנכ"ל היא תנאי בסיסי וחיצוני. אולם קביעת נוהל ארגוני היא אחריות ניהולית פנימית, הנדרשת כדי להבטיח יישום אפקטיבי, מבוקר ואחיד של אותם חוזרים בפועל.**

¹¹ מהנדסת החברה וסמנכ"לית בניה ציבורית סיימו תפקידן בחברה נכון למועד סיום עריכת דוח הביקורת.

2.2. חוסר הקפדה על תיעוד פרוטוקולים לבחירת מפקחים

לאחר שנבחרו יועצים למאגר, קיימת חשיבות מהותית בתיעוד תהליך הבחירה ביועץ מסוים מתוך המאגר, וזאת לצורך שמירה על עקרונות השקיפות, השוויון והמינהל התקין.

מאחר שהמאגר כולל מספר יועצים בעלי כשירות דומה, יש להצביע על שיקולים ענייניים שהובילו לבחירת היועץ הספציפי – למשל: ניסיון רלוונטי בפרויקט דומה, הצעת מחיר נמוכה, זמינות מיידית, היכרות קודמת עם המערכת (בכפוף להיעדר ניגוד עניינים), או שיקולים מקצועיים אחרים.

לא נמצאו פרוטוקולים לבחירת מפקחים ו/או מנהלי פרויקטים לחלק מהפרויקטים.

לביקורת נמסר, כי לכל פרויקט נבחר מפקח מתוך מאגר היועצים המאושרים של החברה לניהול הפרויקט בהתאם להתאמתם המקצועית לכל פרויקט. מהביקורת עולה, כי בחלק מהמקרים לא נערך תהליך בחירה סדור על ידי צוות ייעודי (כגון: ועדת התקשרויות) הכולל בחינת מספר מפקחים ותיעוד הסיבות לבחירת מפקח מתוך כלל המועמדים. להלן דוגמאות:

- התקשרות עם המפקח [REDACTED] מיום 31.5.2023 לפיקוח על ניהול, תכנון וביצוע של 3 גני ילדים ומסחר בכפר גבירול.
- התקשרות עם המפקח [REDACTED] מיום 7.6.2023 לפיקוח על ניהול, תכנון וביצוע של ב"ס יובל מדעים.
- התקשרות עם המפקח [REDACTED] מיום 8.3.2023 לניהול ותיאום מעונות סטודנטים רחובות.
- התקשרות עם המפקח [REDACTED] משנת 2022¹² לפיקוח על פרויקט השוק העירוני.

היעדר תיעוד מסודר עלול לעורר חשש לאי-שוויון, להעדפה בלתי עניינית, ואף לפגוע באמון הציבור ובביקורת עתידית. תיעוד הבחירה נדרש גם לצרכי ביקורת פנימית, בקרה תקציבית ובחינה משפטית של תוקף ההתקשרות, ומהווה חלק בלתי נפרד מהאחריות הניהולית של הגוף הציבורי.

תגובת החברה לפיתוח רחובות

בתגובה לטיטות דוח הביקורת ציינה הלה, כי הביקורת ביחס לשנים 2018 עד 2024, וכיום החברה מקפידה על קיום פרוטוקולים מסודרים ושמירתם, והכל בהתאם לחוזרי מנכ"ל. החברה רואה חשיבות רבה בשמירה על בקרה ושקיפות, ופועלת ליישום מלא של הנחיות אלו באופן שוטף.

¹² בהסכם ההתקשרות שהועבר לביקורת לא צוין תאריך מדויק של החתימה על ההסכם.

2.3. אי ביצוע הליך מכרזי לבחירת מפקחים

יצירת מאגר מפקחים באמצעות הליך פומבי מהווה מרכיב חיוני לשמירה על עקרונות השוויון, השקיפות וההוגנות במגזר הציבורי.

בהיעדר מאגר מוסדר, עלול להיווצר מצב שבו התקשרויות מבוצעות באופן סלקטיבי, ללא מתן הזדמנות שווה לכלל הגורמים המקצועיים בשוק להתמודד על מתן השירות.

התנהלות כזו פוגעת באמון הציבור, עלולה לעורר חשש לניגוד עניינים, ואף מהווה הפרה של עקרון היסוד בדיני המכרזים – עקרון השוויון בין מציעים. לפיכך, יצירת מאגר מסודר ופתוח להתמודדות רחבה מבטיחה כי כל מציע עומד על אותה נקודת פתיחה, וכי בחירת המפקחים תתבצע על בסיס ענייני, מקצועי ושוויוני בלבד.

יחד עם זאת, תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

בפסיקה נקבע, כי אין מדובר בפטור כללי מהתקשרות ללא מכרז עם בעלי מקצועות אלה וניתן לפעול על פי תקנה זו רק במקרה מתאים, שבו נדרשים "ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים", וגם זאת, כאמור, על פי כלל הפרשנות הנותן עדיפות למכרז הפומבי וכאשר לא ניתן להשיג את אותם ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בדרך של מכרז פומבי.

להלן פירוט התשלומים ל- 5 מפקחים לתקופה 28.7.25-1.1.2023:

שם המפקח	2023	2024	2025	סה"כ
	4,999,303	12,110,354	7,246,656	24,356,313
	2,221,257	3,072,666	2,329,009	7,622,932
	1,086,151	1,242,976	1,487,060	3,816,187
	1,043,060	851,082	684,215	2,578,357
	347,375	680,572	184,328	1,212,275
סה"כ	9,697,146	17,957,650	11,931,268	39,586,064

מבדיקת הביקורת עולה כי למעט חברת [REDACTED], יתר המפקחים לא נבחרו במסגרת הליך מכרזי, אלא התקבלו למאגר היועצים של הל"ר, ונבחרו על-ידי בעלי התפקידים בחברה לפיקוח על פרויקטים – בעיקר על בסיס ניסיון מקצועי קודם והתאמתו לפרויקט הרלוונטי.

כך לדוגמה, המפקח [REDACTED] מנהל 16 פרויקטים של הל"ר.

חמשת המפקחים המפורטים בטבלה מנהלים את הרוב המחלט של הפרויקטים של הלי"ר. לעניין היעדר חלוקה שוויונית של הפרויקטים ראה בהרחבה פרק "היעדר קריטריונים לחלוקת עבודה בין המפקחים השונים" (6.2).

יצוין כי כלל המפקחים נמצאים ברשימת היועצים המאושרת והמפורסמת של הלי"ר.

לדעת הביקורת, אף שמדובר בשירותי פיקוח על עבודות בנייה, המפורטים בסעיף 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), נראה כי היה מקום לשקול קיום הליך מכרזי, ולא להסתמך אך ורק על התקשרות בהתאם לנוהל יועצים. זאת, במיוחד נוכח היקפי ההתקשרות המשמעותיים, המסתכמים במיליוני שקלים, והצורך להבטיח שוויון, תחרותיות ושקיפות בהתקשרויות מסוג זה.

הביקורת מציינת כי העובדה שהלי"ר עובדת עם מספר מנהלי פרויקטים מעלה ספק האם בפועל אכן מדובר בעבודות המחייבות ידע או מקצועיות מיוחדים שאין ברשותם של ספקים רבים, וכי ניתן היה להשיג את המומחיות הנדרשת באמצעות הליך מכרז פומבי.

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת ציינה הלי"ר, כי אין חובה בדין לקבל שירותי פיקוח מכוח מכרז פומבי, והחברה פועלת בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

2.4 היעדר קריטריונים לחלוקת עבודה בין המפקחים השונים

ככל שהיה מתקיים מכרז לבחירת מספר מציעים למתן שירותי פיקוח, הרי שנהוג במכרזים לקבוע מנגנון לחלוקת העבודה ביניהם – דבר שהיה מקבל ביטוי **בסוג המכרז ובתנאי ההתקשרות** שנקבעו מראש במסמכי המכרז ובהסכמים עם הזוכים.

להלן, באופן כללי, אפשרויות מקובלות לחלוקת עבודה במכרז שבו זכו מספר מציעים :

(1) חלוקה שווה או לפי פרויקטים מוגדרים

- כל מציע מקבל אחריות על פרויקט או חלק מהפרויקט (לפי הגודל או סוג העבודה).
- לדוגמה: מציע א' – פרויקט א', מציע ב' – פרויקט ב', וכן הלאה.
- היתרון: ברור לכל צד תחום אחריות מוגדר, קל לניהול ופיקוח.

(2) חלוקה לפי אחוזי תעסוקה או נפח עבודה

- העבודה מחולקת באופן יחסי על פי היקף או התקציב שנקבע לכל מציע במכרז.
- לדוגמה: מציע א' – 30% מהפרויקטים, מציע ב' – 20%, מציע ג' – 50%.
- היתרון: מאפשר לנצל בצורה אופטימלית את יכולות וסוגי השירותים של כל מציע.

(3) סבב או רוטציה

- פרויקטים או משימות מופצים לסבבים, כך שכל מציע יקבל פרויקטים לסירוגין.
- יתרון: כל מציע זוכה להיקף עבודה דומה לאורך זמן, ומונע ריכוז עבודה אצל מציע אחד.

(4) חלוקה לפי מומחיות

- כל מציע מתמחה בתחום מסוים (למשל סוגי בנייה שונים או תשתיות שונות).
 - העבודה מחולקת בהתאם ליכולות והמומחיות של כל מציע.
- כאמור, בהיעדר הליך מכרזי לבחירת ספקים, לא נקבע מנגנון מובנה מראש לחלוקת עבודה בין המפקחים.

2.5. היעדר שוויוניות בחלוקת העבודות בין המפקחים השונים

שם המפקח	כמות פרויקטים באחריות המפקח	אחוז מסך הפרויקטים
	21	24%
	21	24%
	16	19%
	14	16%
	7	8%
	2	2%
	2	2%
	1	1%
	1	1%
	1	1%
	1	1%
סכום כולל	87	100%

כפי שניתן לראות להלן, נמצא כי חלוקת העבודה בין הפקחים בוצעה באופן בלתי שוויוני. מהטבלה עולה, כי 88 הפרויקטים חולקו בין 11 חברות הפיקוח השונות, כאשר 73 מהפרויקטים (כ- 83%) הועברו לפיקוח של 4 מפקחים ואילו 15 הפרויקטים הנוותרים (כ- 17%) חולקו בין 7 מפקחים נוספים.

עוד יצוין, כי מבין 15 הפרויקטים הנוותרים 7 הועברו לפיקוח של מפקח אחד ואילו ל- 2 מפקחים הועברו 2 פרויקטים ול- 4 המפקחים הנוותרים הועבר פרויקט אחד בלבד.

בהיעדר קריטריונים ברורים לבחירת מפקח לכל פרויקט, קיים חשש ללזות שפתיים ופתחון פה ביחס למשוא פנים ומתן עדיפות למפקחים מסוימים על פני אחרים משיקולים זרים.

{ יצוין, כי מדובר על משרדי ניהול ופיקוח פרויקטים המעסיקים מספר עובדים, לכן אין מניעה אפקטיבית שכל משרד יבצע פיקוח על מספר פרויקטים במקביל }.

2.6. כפל התקשרות עם אותו גורם מקצועי בתפקידי פיקוח בפרויקטי הל"ר

נמצא כי המפקח [REDACTED], מועסק בהל"ר כמפקח בנייה בשני מסלולי התקשרות שונים:

- מטעם חברת [REDACTED] בפרויקט האצטדיון. (פרויקט יחיד)
- ישירות מול הל"ר - באמצעות חברת [REDACTED].

הביקורת רואה את עובדת היותו מועסק ב- 2 כובעים כדבר בעייתי וזאת ממספר טעמים:

- גבולות הסמכות והבקרה** - העסקת ספק בתפקיד פיקוח באותו גוף מזמין, אך תחת שתי חברות שונות ובשני מנגנוני התקשרות נפרדים, מטשטשת את זהות הגורם האחראי ואת גבולות הסמכות והבקרה.
- ההתקשרות מעוררת שאלות לגבי אופן בחירת החברה והצדקת ההתקשרות.
- ריכוז כוח מקצועי אצל גורם יחיד** - כאשר אותו גורם מקצועי מעורב בפרויקטים רבים של הגוף המזמין, נוצר ריכוז השפעה מקצועית משמעותית אצל גורם אחד, דבר שעלול לפגוע בעקרונות של:

- הפרדת תפקידים
- גיוון ספקים
- ובקרה הדדית בין גורמי פיקוח
- ג. **קושי בבקרה ובאחריות מקצועית** - במקרה של ליקוי או מחלוקת בפרויקט האצטדיון עלול להיווצר ספק ביחס לגורם הנושא באחריות.

2.7. היעדר תיעוד לאופן חלוקת העבודה

היות ובמקרה הנוכחי מרבית המפקחים לא נבחרו בהליך מכרזי, הרי שהיה נדרש לנקוט בצעדים ברורים על מנת לקבוע ולהגדיר את מדיניות החברה ביחס לחלוקת העבודות בין הזוכים, על מנת למנוע סיכונים משפטיים, תפעוליים וכלכליים:

- קביעת מדיניות פנימית ברורה**
 - הל"ר נדרשה להחליט מראש על קריטריונים לחלוקה: לפי נפח עבודה, סוג פרויקטים, מומחיות או רוטציה.
 - המדיניות צריכה להיות כתובה וידועה למנהלי הפרויקטים או למפקחים ומפורסמת במסגרת מסמכי ההצטרפות למאגר.
- עדכון חוזי ההתקשרות**
 - לכל זוכה יש להוסיף נספח או עדכון להסכם שבו מוגדר: אילו פרויקטים יטופלו, איזה היקף עבודה צפוי, ומה הקריטריונים לשינוי חלוקה בעתיד.
- פיקוח ובקרה**
 - להקים מנגנון ניטור ודיווח, שיבטיח שהחלוקה מתבצעת בהתאם למדיניות ולא פוגעת בעמידה בלוחות הזמנים ובסטנדרטים.
 - במידת הצורך – מנגנון לתיקון חלוקה או העברת פרויקטים בין זוכים.
- תיעוד מלא**

- כל החלטה לגבי חלוקת העבודה צריכה להיות מתועדת בכתב, כולל נימוקים.
- תיעוד זה חשוב לצורך שקיפות ובקרה, וגם כהגנה משפטית במקרה של מחלוקות.

בפועל, לא נמצא תיעוד בכתב ולא ניתן הסבר ביחס לאופן חלוקת העבודות, פרט למקרים בהם נבחר מנהל הפרויקט בהליך בחינת הצעות.

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת ציינה הלר, כי החברה מבקשת להסתייג מהממצא המתייחס ל"טבלת חלוקת צדק", שכן תהליך בחירת מנהלי פרויקטים/מפקחים מבוסס בראש ובראשונה על שיקולים מקצועיים, מידת התאמה לפרויקט הספציפי, ניסיון ייחודי נדרש, זמינות ומומחיות — ולפיכך ייתכנו מקרים שבהם החלוקה אינה שווה באופן מספרי בין כלל המפקחים, אך נעשית מטעמים מקצועיים מובהקים ובהתאם לצרכי הפרויקט.

בנוסף, במקרים מסוימים ההליך מבוסס על מחיר בלבד, ובמצבים אלו זוכה המציע שהגיש את ההצעה הזולה ביותר, ומכאן שממילא אין טבלת חלוקה אחידה שניתן להשליך ממנה על שוויוניות.

הטבלה שצוינה בדו"ח אינה משקפת את הנתונים בפועל ביחס לחלוקת העבודות.

החברה מבצעת פניות למנהלי פרויקטים רבים ובאופן שוויוני ותחרותי ככל הניתן, ואין בתוצאות ההליכים כדי ללמד על היעדר שוויוניות או על חלוקה לא מאוזנת.

לחברה מאגר רחב בהיקף של כ-50 מפקחים/מנהלי פרויקטים ולא ניתן לקבוע חלוקה מכנית או לינארית של פרויקטים בין כלל הגורמים, ועם זאת, החברה משקיעה מאמצים לעמוד בעקרון השוויון ולהבטיח פניות למגוון נותני שירות, ככל שהדבר מתיישב עם צורכי הפרויקט, ניסיון נדרש והצעת המחיר.

הביקורת מציינת את החשיבות הרבה שבהקפדה על עקרון השוויון בהתקשרויות עם יועצים ונותני שירותים במסגרת השירות הציבורי, כעקרון יסודי מחייב בעל מעמד נורמטיבי גבוה, אשר יש ליתן לו משקל ממשי בכל שלבי ההתקשרות.

מצב העניינים המתואר בפרק זה, שלפיו מפקחים מסוימים נבחרים לביצוע מרבית העבודות, בעוד שמפקחים אחרים נבחרים לביצוע עבודות בהיקף מצומצם בלבד או שאינם נבחרים כלל, עלול ליצור מראית עין של חוסר שוויוניות בין היועצים ופגיעה לכאורה בעקרון השוויון.

ככל שהחברה מבקשת להעדיף שיקולים מקצועיים בבחירת יועצים ונותני שירותים, אשר מטבעם עשויים לגבור במקרים מסוימים על עקרון השוויון הפורמלי, עליה לקבוע ולפרסם מראש קריטריונים מקצועיים ברורים, אמות מידה אחידות ושקופות, ולבחור את היועצים בהתאם לקריטריונים אלה באופן שיטתי ומתועד.

2.8. חוסר הקפדה על עריכת הסכמי התקשרות עם מפקחים

חתימה על הסכם התקשרות רשמי עם מפקח בפרויקט בנייה ו/או תשתיות הינה חיונית, והיעדרה עלולה לגרום לסיכונים תפעוליים, משפטיים וכספיים לרשות המקומית.

לכן, נהוג לכרות הסכמי התקשרות עם מפקחים **לכל פרויקט**, לעגן בהסכם את כלל התנאים הרלוונטיים לפרויקט ולוודא כי הם ברורים לשני הצדדים, והצדדים מחויבים לפעול על פיהם כפי שיוצג להלן בטבלה שלהלן, כי ב- 17 מקרים מתוך 83 הפרויקטים (כ- 20.5%) לא נמצא הסכם התקשרות עם המפקח ובמקרה אחד נערכה טיוטת הסכם בין החברה למפקח אך היא לא נחתמה.

הביקורת מעלה כי הל"ר אינה מקפידה לחתום על הסכמי התקשרות עם כלל המפקחים בכל הפרויקטים אותם היא מנהלת ומבצעת מטעם העירייה.

להלן ממצאי בדיקת קיום ההסכמים:

שם המפקח	כמות הפרויקטים בהם נחתם הסכם	נערכה טיוטת הסכם שטרם נערכה	כמות הפרויקטים בהם לא נחתם הסכם	סכום כולל
	10		5	15
	1			1
	5		1	6
	1			1
			1	1
	1			1
	21			21
	10		11	21
	15	1		16
סכום כולל	65	1	17	83

עוד עולה מהטבלה, כי עם המפקח [REDACTED] לא נחתמו הסכמים לגבי 11 פרויקטים מתוך 21 פרויקטים (כ- 52%) שהוא מונה בהם כמפקח, ועם המפקח [REDACTED] לא נחתמו הסכמים לגבי 5 מתוך 15 הפרויקטים (כ- 33%) בהם הוא מונה כמפקח. בתגובה לטיוטת דוח הביקורת ציינה הלר, כי כיום החברה מקפידה על כך.

2.9. היעדר תיעוד לקיום בקרה על איכות עבודת המפקחים

בקרת איכות ובחינה שוטפת של תפקוד מנהלי הפרויקטים מהוות רכיב מרכזי בניהול תקין ואפקטיבי של פרויקטים התחום בינוי ברשות המקומית.

מאחר שמנהלי הפרויקטים משמשים כגורם המרכזי את כלל פעולות התכנון, התיאום והביצוע – איכות תפקודם משפיעה באופן ישיר על הצלחת הפרויקט, עמידה בלוחות זמנים, שמירה על מסגרת תקציבית ואיכות הביצוע בפועל.

בקרה שוטפת מאפשרת לזהות מוקדם סטיות, כשלים או ליקויים ניהוליים, ולבצע תיקונים נדרשים בזמן אמת.

מעבר לכך, בחינה תקופתית של מנהלי הפרויקטים תורמת לשיפור מתמיד, הפקת לקחים, והבטחת רמת מקצועיות גבוהה לאורך זמן. היא מחזקת את תחושת האחריות והמחויבות בקרב המנהלים עצמם, ומגבירה את השקיפות והאמון הציבורי בניהול העירוני.

מבדיקת הביקורת עולה כי לא נמצא שנערך תהליך סדור לבחינת איכות עבודתם של המפקחים בפרויקטים המבוצעים על ידי הל"ר.

מהנדסת החברה (שסיימה תפקידה בחברה בחודש 9/25) נכון למועד עריכת הביקורת מסרה, כי היא מבצעת פיקוח שוטף על הפרויקטים בשיתוף פעולה עם המפקחים ומקיימת פגישות תקופתיות עמם, ובאופן זה נמצאת בבקרה על עבודת הפיקוח. **הביקורת מציינת כי לא הוצג בפניה תיעוד לכך.**

2.10. היעדר קריטריונים לבחינת איכות עבודת המפקחים

לצורך בחינת איכות עבודת הפיקוח בצורה אפקטיבית, יש חשיבות לקביעת מדדים ברורים המתאימים לאופי הפרויקט וחשיבות הפיקוח הנדרש, כגון: עמידה בלוחות זמנים, עמידה ביעדי התקציב המאושר, אופן אישור חריגות, היקף ההוצאות הבלתי צפויות, תדירות הדיווח השוטף, איכות התוצר הסופי, אישור החשבונות לקבלן המבצע, וכד'.

מדדים ברורים וקבועים מראש, הניתנים למדידה באופן חד - חד ערכי ובלתי תלוי מהווים כלי שבאמצעותו ניתן לבחון את איכות עבודת המפקחים בצורה האפקטיבית ביותר ולקבל החלטות בדבר בחירת מפקחים בפרויקטים עתידיים.

הביקורת מעלה כי לא נקבעו קריטריונים ברורים לבחינת עבודת הפיקוח. (כגון: עמידה בלו"ז, איכות העבודה, שמירה על בטיחות, ועוד) (הרחבה בהמלצות) ולא נקבע מנגנון מעקב מובנה אחר איכות המפקחים.

מהנדסת החברה וסמנכ"לית בניה ציבורית מסרו, כי המפקחים מבצעים פרויקטים שונים מטעם החברה לאורך השנים. בהתאם לניסיון שצברו וההיכרות המקצועית הן יודעות להעריך את עבודת הפיקוח ואת איכות המפקחים השונים.

הביקורת מציינת, כי הערכת איכות העבודה באופן סובייקטיבי על ידי האחראי על הפרויקט מטעם החברה, ללא קביעת קריטריונים ברורים וקבועים מראש עלולה לפגוע באמינות, בשקיפות ובאפקטיביות של תהליך ההערכה.

בהיעדר מדדים אובייקטיביים התהליך מסתמך על תחושות אישיות, העלויות להיות מושפעות מהיכרות מוקדמת, העדפות אישיות או לחצים פנימיים, ותוצאות ההערכה עלולות להיות שונות לגבי אותה איכות עבודה.

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת ציינה הלר, כי בדיקות עומק לבקרת איכות ושביעות רצון מהפיקוח דורשות השקעת משאבים, משאבי כוח אדם וכלי ניהול ייעודיים, אשר אין בידי החברה.

יחד עם זאת, החברה רואה חשיבות בהמלצת הביקורת, לכן היא בוחנת את הנושא ותשקול גיבוש נוהל מוסדר לבקרת איכות עבודת המפקחים, לרבות בחינת שביעות רצון הן במהלך הפרויקט והן בשלב טרם בחירת מפקח לפרויקט חדש.

2.11. היעדר הקפדה על קבלת אישור קיום ביטוחים למפקחים

ישנה חשיבות רבה להצגת אישור על קיום ביטוחים תקפים מצד המפקחים, טרם תחילת עבודתם ובמהלך תקופת ההתקשרות. ביטוחים אלו נועדו להגן הן על המפקח עצמו והן על החברה, מפני חשיפה לסיכונים משפטיים וכלכליים הנובעים מנזקי גוף, רכוש או אחריות מקצועית.

בהיעדר ביטוחים מתאימים, עלולה החברה למצוא עצמה נושאת בעלויות כספיות ניכרות או בתביעות צד ג' בגין נזקים שאירעו במהלך ביצוע הפרויקט, דבר המהווה חשיפה לפגיעה בכספי ציבור.

בשל חשיבות הנושא, נקבעה בהסכם ההתקשרות עם המפקחים החובה לקיים את הביטוחים הנדרשים לאורך כל תקופת ההתקשרות וכן בתקופת אחריות הבדק לעבודה שביצעו שלאחר ההתקשרות, ולהציג אישור על עריכת הביטוחים לחברה מידי שנה כאשר מתחדשת תקופת הביטוח.

הביקורת ביקשה לקבל את האישורים על קיום ביטוחים של 5 המפקחים העיקריים אשר מבצעים פיקוח על הפרויקטים של החברה לשנים 2020-2025.

מהטבלה עולה, כי החברה לא נהגה להקפיד על קבלת אישור על קיום ביטוחים מהמפקחים ולא ברור האם המפקחים מקיימים את חובתם לרכוש פוליסת ביטוח.

מבדיקת הביקורת עלה, כי עם המפקח [REDACTED] צורף נספח אישור עריכת ביטוחים לכל הסכם שנחתם עמו בגין כל פרויקט, אולם הנספח לא נחתם על ידי חברת הביטוח.

כמו כן, לגבי [REDACTED] לא נמצא כי הציג להל"ר אישורים מעודכנים על קיום ביטוחים. לאור הפניית תשומת הלב מצד הביקורת העביר היועץ אישור על קיום ביטוחים בתאריך 3.9.25, ביטוח אחריות מקצועית בתוקף עד 28.2.26 וביטוח צד ג' עד בתוקף עד 30.9.25.

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת ציינה הלה, כי החברה מקפידה לקבל נספח אישור קיום ביטוחים מטעם מנהל הפרויקט/מפקח חתום על ידי החברה המבטחת וזאת טרם קידום הסכמים לחתימת מורשי החתימה של החברה.

לכך קיימת אינדיקציה ברורה בנתוני שנת 2025 כפי שהוצגו בטבלה בדו"ח. מצ"ב נספחי הביטוח של המפקחים הרלוונטיים.

הביקורת מדגישה את החשיבות שבהקפדה על קבלת אישורי קיום ביטוחים כתנאי להתקשרות עם מפקחים, מציינת לחיוב את השיפור שחל בתחום זה בשנת 2025, כולל אישור קיום ביטוחים של המפקח [REDACTED] שהועבר בשלב התגובה לטיטוט דוח הביקורת, ומדגישה את הצורך בהמשך יישום והטמעה עקביים של נוהל זה גם בעתיד.

2.12. היעדר דרישה להצגת ערבות בנקאית

ערבות ביצוע הנדרשת מקבלן הביצוע חשיבות מהותית בהבטחת עמידתו בהתחייבויות החוזיות, תוך שמירה על כספי הציבור וצמצום הסיכון הכלכלי והמשפטי לרשות. ערבות זו מהווה רשת ביטחון המאפשרת לרשות להבטיח תיקון ליקויים או המשך ביצוע העבודות במקרה של הפרת התחייבויות, ומשמשת גם כמנגנון הרתעה המבטיח התנהלות אחראית ומקצועית מצד הקבלן.

בדומה לכך, גם בהתקשרויות עם מנהל פרויקט יש מקום לדרוש ביטחונות מתאימים, במטרה להבטיח עמידה בהתחייבויותיו, לצמצם חשיפה לנזקים הנובעים מליקויים בניהול או התרשלנות מקצועית, ולחזק את מחויבותו לשקיפות, אחריות ושמירה על האינטרס הציבורי.

שילוב זה יוצר מערך הגנה שלם על כספי הציבור ומבטיח ניהול תקין ומבוקר של פרויקטים עירוניים.

נמצא כי החברה אינה נוהגת לדרוש ערבות בנקאית או בטוחה חלופית אחרת ממנהלי הפרויקטים.

הביקורת מציינת, כי בהיעדר הקפדה הן על קבלת אישור קיום ביטוחים והן על הצגת ערבות ביצוע מביאה לחשיפת החברה לסיכונים משמעותיים כגון:

א. סיכון כספי

- במקרה שהקבלן או הספק לא מבצע את העבודה כראוי או לא משלים את הפרויקט, העירייה עלולה לספוג הפסדים כספיים.
- ללא ערבות ביצוע, אין לרשות החברה ו/או העירייה "בטוחה" כספית שתאפשר פיצוי או השלמת העבודה על ידי צד שלישי.

ב. סיכון תפעולי

- עיכובים בפרויקט או ביצוע לקוי יכולים להשפיע על לוחות זמנים של פרויקטים אחרים.
- חוסר מנגנון פיצוי מוביל לקשיים בניהול תקין של האתר, התשתיות והשירותים לציבור.

ג. סיכון משפטי

- ללא ערבות ביצוע כתובה, קשה לאכוף את התחייבויות הקבלן בבית משפט או במסגרת הליכים אחרים.
- העירייה עלולה להתמודד עם תביעות או מחלוקות משפטיות מורכבות, כולל דרישה להחזר כספים או תיקון פגמים.

ד. סיכון איכותי

- חוסר ערבות עלול להוביל לקבלנים או ספקים פחות מחויבים לביצוע איכותי, משום שאין מנגנון אכיפה כלכלי.
- פגמים או אי-עמידה בתקן עלולים לפגוע באיכות התשתיות ובאמון הציבור.

ה. סיכון מוניטרי עתידי

- פרויקטים לא גמורים או לקויים יכולים להוביל להוצאות נוספות בעתיד לתיקונים, אחזקה או השלמת עבודות.

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת ציינה הלה, כי אין חובה בדין, ואף לא בהוראות תכ"ס, לדרוש ערבות ביצוע ממנהל פרויקט (מפקח). דרישת ערבות ביצוע נגזרת משיקולי סיכון, היקפי התקשרות ומאפייני הפרויקט, ובשל כך אינה מהווה תנאי חובה בכל התקשרות עם מפקחים.

בפרויקטים בהיקפים משמעותיים, ובפרט במסגרת מנהלת הסכם הגג, גובשו מכרזים ייעודיים לחברות מנהלות, ובמסגרתם נדרשו והוגשו ערבויות מתאימות על-ידי הזוכים. כך גם במכרז בו זכתה חברת [REDACTED] אשר המציאה ערבות ביצוע כנדרש.

מכאן עולה כי במקרים בהם נדרש הדבר מקצועית ותפעולית - החברה כן דרשה וקיבלה ערבויות, בהתאם להוראות הדין ולניהול סיכונים סביר.

הביקורת מציינת, כי גם בחלק מהתקשרויות שלא צוינו בתגובת החברה, היקף ההתקשרות עם מפקח בודד עלה על מיליון ₪. לאור זאת הביקורת בדעה כי ראוי לבחון אפשרות לדרישת ערבות בנקאית מהמפקחים.

2.13. בדיקת חשבונות הקבלנים – תקין

תפקיד המפקח בעת אישור חשבונות קבלן הביצוע הוא לוודא כי החשבון משקף עבודות שבוצעו בפועל ובהתאם לחוזה. הליך האישור כולל בדיקה כמותית של כמויות העבודה מול כתבי הכמויות והמדידות בשטח, בדיקה איכותית של רמת הביצוע והתאמתו למפרטים ולתוכניות, וכן בחינת עלויות בהתאם למחירים החוזיים.

במסגרת תפקידו בבדיקת ואישור חשבונות, על המפקח להשוות את פרטי החשבון המוגש אל מול כתבי הכמויות ותנאי ההסכם, ולוודא כי החיובים תואמים את המחירים שנקבעו בחוזה. לאחר ביצוע בדיקה זו, המפקח מציין על גבי החשבון שהגיש הקבלן את הסעיפים שאושרו לעומת אלו שנפסלו או הופחתו, בהתאם לממצאים. לבסוף, המפקח חותם על החשבון כהמלצה לאישור ומעבירו לגורמים המוסמכים בהל"ר אשר בידם הסמכות לאשר את החשבון ולהעבירו לתשלום.

מסקירת מדגם חשבוניות נמצא, כי המפקח מסמן על גבי החשבונות המוגשים את הסעיפים אשר לדעתו דורשים תיקון, ומפחית את הסכומים שלא אושרו מהחיוב הסופי המועבר לתשלום. בכל החשבונות שנבדקו נמצא כי המפקח מאשר את החשבון בחתימתו. לאחר מכן החשבונות מועברים לחברה לסמנכ"ל הרלוונטי ולסמנכ"ל כספים כחלק מההליך לאישור החשבונות.

2.14. ניהול עניינים מובנה בשכר המפקחים

תהליך התשלום למפקח בנייה הוא שלב קריטי בניהול פרויקט, שנועד להבטיח תשלום הוגן ומדויק עבור השירותים שבוצעו. המפקח מגיש חשבון בהתאם לקצב התקדמות הפרויקט

כאחוז מהחשבון שאישר לקבלן הביצוע של הפרויקט, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות עם הלי"ר.

לאחר קבלת החשבון, הגורם המזמין בחברה מבצע בדיקה של החשבון. בשלב זה, נבחנת ההתאמה בין העבודות שאושרו לתשלום לקבלן הביצוע לבין הסכום שהגיש המפקח ואחוז התמורה שנקבע לו בהסכם. הגורם המזמין מאשר את החשבון בחתימתו.

הביקורת מעירה, כי שיטת התשלום למפקח – הקובעת כי שכרו מחושב כאחוז מסך החשבון של קבלן הביצוע המאושר על ידו – טומנת בחובה ניגוד עניינים מובנה. מחד, נוצר תמריץ פוטנציאלי למפקח לאשר תשלומים גבוהים לקבלן, ומאידך חובתו לשמור על האינטרס הציבורי, להקפיד כי ישולמו אך ורק עבודות שבוצעו בפועל, ולפסול חשבוניות שאינם עומדים בדרישות.

עם זאת, חשוב לציין כי בבדיקת החשבוניות שהוצגו בפני הביקורת נמצא כי המפקח פסל חלק מהחשבוניות שהגיש הקבלן, ולא אישר תשלום בגינם. עובדה זו עשויה ללמד על תפקוד מקצועי ואמין מצד המפקח, ללא ניסיון להעדיף תשלומים גבוהים לצורך הגדלת שכרו.

יחד עם זאת, אין בכך כדי לשלול באופן מלא את קיומו של החשש לניגוד עניינים, הנובע מעצם שיטת התשלום הקיימת. לפיכך, הביקורת מוצאת לנכון להדגיש את הסיכון המובנה במתכונת זו וממליצה לבחון מודלים חלופיים לתגמול מפקחים, אשר יפחיתו את הפוטנציאל לניגוד עניינים ויחזקו את מנגנוני הבקרה והשקיפות. (ראה בהמלצות).

תגובת החברה לפיתוח רחובות

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת ציינה הלה, כי החברה נוהגת כיום לבחון, טרם כל התקשרות עם מפקח/מנהל פרויקט, את מנגנון התגמול המתאים – בין אם תשלום שעותי, גלובלי או מבוסס אחוז מהיקף ביצוע הפרויקט.

בפועל, ברוב המקרים נעשה שימוש בתגמול המבוסס על אחוז מאומדן ביצוע הפרויקט, אך לא בכל מקרה, ובהתאם לאופי העבודה, ההיקף ומורכבות הפרויקט.

החברה מציינת כי המודלים הקיימים עומדים בהוראות הדין ואף משקפים את הנהוג בפרקטיקה בשוק העבודות ההנדסיות המאפשרות תשלום שכר טרחה למפקחים על בסיס אחוז מהפרויקט. בנוסף, החברה מגדירה כיום תקרה (שכ"ט מקסימלי) לכלל ההתקשרויות מסוג זה, כחלק מניהול סיכונים ובקרה תקציבית.

החברה לוקחת בחיוב את הערת הביקורת, ותמשיך לבחון את התאמת מודלי התגמול ככלי לשיפור תהליכי עבודה ולהפחתת מצב של תלות כלכלית – לצד שמירה על גמישות ניהולית ועל היכולת להתאים מודל תגמול לכל פרויקט לגופו.

2.15. אישור חשבוניות המפקחים - תקין

כאמור, המפקחים מגישים את החשבוניות לתשלום לאשר אישור החשבון שהגיש הקבלן המבצע. התשלום למפקחים נגזר כאחוז מהחשבון שאושר לקבלן המבצע.

מסקירת מדגם חשבוניות ששולמו למפקחים נמצא, כי כל החשבוניות אושרו על ידי מהנדס מטעם החברה בחתימתו על גבי החשבון.

3. סיכום והמלצות

3.1 קביעת נוהל עבודה

מומלץ לגבש ולפרסם נוהל מוסדר וברור לבחירת מפקח לפרויקטים עירוניים, אשר יכלול קריטריונים אחידים ומדידים לבחירת המפקח המתאים ביותר לכל פרויקט, בהתאם לאופיו, מורכבותו והיקפו.

3.1.1 תוכן הנוהל

בין היתר, על הנוהל לכלול:

- דרישות סף מקצועיות והשכלתיות.
- ניסיון רלוונטי בסוגי פרויקטים דומים.
- היעדר ניגוד עניינים.
- שיקולי התאמה בין היקף/מורכבות הפרויקט לבין היקף הניסיון של המפקח.
- תהליך בחינה ותייעוד של הליך הבחירה.

יישום נוהל זה יתרום לשיפור השקיפות, האחידות והמקצועיות בתהליך הבחירה, יפחית את התלות בשיקול דעת אישי, ויעלה את הסבירות למינוי מפקחים המתאימים ביותר לקידום הצלחת הפרויקטים העירוניים.

3.1.2 הפצת הנוהל

מומלץ להפיץ את הנוהל לכלל בעלי התפקידים אשר לוקחים חלק בתהליך בחירת המפקחים.

הצעה לנוהל -- בנספח מספר 1 מוצגת הצעה לנוהל בחירת מפקח לפרויקטים עירוניים

הנוהל נועד לשמש בסיס ונדרש להתאים את דרישות הסף והקריטריונים בהתאם לצורכי החברה, היקפי הפרויקטים ולהוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

בתגובה לטיטות דוח הביקורת ציינה הלה, כי דרישות הסף, הניסיון המקצועי והיעדר ניגוד העניינים נקבעים במסגרת תנאי הקול הקורא להקמת המאגר, ונבחנים על-ידי היועץ המשפטי בעת בחינת בקשות להיכלל במאגר היועצים.

מעט לעת, ובהתאם לצורך המקצועי ולמאפייני הפרויקט, קובעת ועדת ההתקשרויות מדדי איכות ודרישות סף נוספות טרם פנייה לקבלת הצעות דרך המאגר. בהתאם לכך מנוסח נוסח הפנייה להצעות מחיר, הכולל את הדרישות הרלוונטיות לפרויקט.

3.2 מכרז לבחירת מפקחים

3.2.1 מומלץ כי החברה העירונית תשקול פנייה לאיתור מפקח בהליך מכרזי מסודר גם במקרים שבהם ניתן, מבחינה משפטית, להסתמך על הפטור ממכרז לפי סעיף 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים).

3.2.2. ראוי לקיים מכרז פומבי כאשר מדובר בהתקשרויות בהיקפים כספיים משמעותיים, בפרויקטים ארוכי טווח, או כאשר סך התשלומים המצטבר למפקח מגיע לסכומים משמעותיים.

3.2.3. נקיטה בהליך תחרותי ושקוף בנסיבות אלה תתרום לחיזוק אמון הציבור, תבטיח בחירה מקצועית ומושכלת של המפקח, ותצמצם חשש לניגוד עניינים או להעדפה אישית.

3.3. הסכמי התקשרות עם מפקחים

להלן המלצות ממוקדות למניעת התחלת פרויקטים הנדסיים ללא הסכם חתום:

3.3.1. קביעת מדיניות מחייבת (Gate Control)

- איסור מפורש על התחלת עבודה ללא חוזה חתום ואישור תקציבי.
- הגדרת "שער כניסה" מחייב במערכת: לא ניתן לפתוח פרויקט/להוציא צו התחלת עבודה ללא העלאת חוזה חתום.
- החרגות רק באישור מנכ"ל/גזבר, עם תיעוד ונימוק.

3.3.2. הטמעה במערכות מידע

- חסימה טכנולוגית במערכות המחשוב המשמשות לניהול פרויקטים להוצאת הזמנות/פקודות עבודה לפני קיום חוזה חתום וסרוק.
- שיוך מספר חוזה לכל פרויקט כתנאי לפתיחתו.
- התראות אוטומטיות על פרויקטים ללא מסמכים מחייבים.

3.3.3. סטנדרטיזציה של חוזים ותהליכים

בניית צ'ק-ליסט חובה לפני חתימה (אישור יועמ"ש, תקציב, ערבויות, ביטוח, בטיחות).

3.3.4. הגדרת סמכויות ואחריות

- הגדרה ברורה מי אחראי לאישור, חתימה והפעלה.
- הפרדת תפקידים: ייזום, התקשרות, ואישור תשלום לא בידי אותו גורם.
- קביעת בעל תהליך (Process Owner) לאכיפה.

3.3.5. טיפול במקרי חירום

נוהל ייעודי לעבודות דחופות: מסמך התקשרות מקוצר זמני, עם מגבלות סכום וזמן, ואישור בכירים, עד לחוזה מלא.

יישום משולב של חסמים טכנולוגיים, נהלים מחייבים ובקרה ניהולית צפוי לצמצם משמעותית את התופעה ולהביא לעמידה עקבית בדרישה לחוזה חתום טרם התחלת עבודה.

3.4. שווינויות בחלוקת העבודות בין המפקחים

3.4.1. מומלץ לקבוע עקרון מנחה שלפיו החברה תפעל, ככל שניתן, לחלק את עבודות הפיקוח על הפרויקטים שבאחריותה באופן שווינוי והוגן בין המפקחים הרשומים במאגר.

3.4.2. מומלץ לגבש מדיניות ברורה ושקופה לקביעת אופן העדפת מפקחים לפרויקטים מסוימים, על בסיס קריטריונים מוגדרים מראש, כגון: ניסיון רלוונטי, מורכבות הפרויקט, זמינות, היקף התקשרות קיים וכיו"ב, ולפעול בהתאם למדיניות זו הלכה למעשה.

3.4.3. מומלץ כי הליך תקבע כללים ברורים למניעת מצבים בהם אותו גורם מקצועי מספק שירותי פיקוח או ניהול פרויקטים במספר מסלולי התקשרות במקביל, בין אם ישירות ובין אם באמצעות חברות שונות, כאשר מדובר באותו גוף מזמין.

3.5. פיקוח על עבודת המפקחים

3.5.1. קביעת קריטריונים ברורים ומקובלים להערכת עבודת פיקוח בפרויקטי בנייה ותשתיות, בין היתר:

א. עמידה בלוחות זמנים

- האם הפיקוח מבטיח שהעבודות מתבצעות לפי לוחות הזמנים שנקבעו?
- דיווח על עיכובים והצעות לפתרונם.

ב. איכות העבודה

- האם העבודה בשטח מתבצעת בהתאם לתכניות, מפרטים טכניים ותקנים?
- זיהוי ליקויים בזמן ומתן הנחיות לתיקון.

ג. שמירה על בטיחות

- פיקוח על הקפדה על כללי בטיחות באתר (PPE, סימונים, נהלים).
- תיעוד חריגות ותאונות.

ד. תיעוד ודיווח

- חתימה על יומני עבודה עדכניים ומלאים.
- דיווח מסודר ומקצועי לחברה או לגורם המפקח הראשי.

ה. יעילות תקציבית

- בקרת שימוש בחומרים ובציוד בהתאם לתקציב.
- זיהוי בזבז או חריגה מהתקציב והצעת פתרונות.

ו. תקשורת ושיתוף פעולה

- יכולת עבודה עם קבלנים, צוותי האתר ורשות המקומית.
- מסירת הוראות ברורות ומעקב אחרי ביצוען.

ז. יכולת פתרון בעיות

- זיהוי מוקדם של בעיות ותכנון פתרונות פרקטיים.

- תגובה מהירה למצבים חריגים.
- ח. **קיום חובות משפטיות ורגולטוריות**
- עמידה בדרישות החוק, תקנות העירייה וכללים נוספים הרלוונטיים לפרויקט.

3.5.2. קביעת מנגנון פיקוח ובקרה

מומלץ לקבוע מנגנון לפיקוח ובקרה על עבודת המפקחים כדי לוודא שהפיקוח מתבצע ברמה מקצועית, אחראית ושקופה, בהתאם להנחיות החברה ומטרותיה. מנגנון זה יסייע לאתר בזמן ליקויים או חריגות בתפקוד המפקח ולחזק את איכות הפרויקטים העירוניים.

להלן דוגמאות לאמצעי פיקוח אפשריים:

- א. דיווח תקופתי מסודר של המפקח הכולל סטטוס ביצוע, לוחות זמנים, איכות, חריגות וביקורות שטח.
- ב. בקרה מדגמית בשטח על ידי נציג מוסמך מטעם החברה, להשוואת ממצאים מול דיווחי המפקח.
- ג. בדיקות צולבות בין חשבונות הקבלן לבין דו"חות המפקח, כדי לוודא התאמה ואיתור חריגות.
- ד. הערכת ביצועים שנתית לכל מפקח, הכוללת פרמטרים כמו עמידה בלוחות זמנים, הקפדה על איכות ובטיחות, ושביעות רצון גורמי המקצוע.

3.6. **ניהול פרוטוקולים לבחירת מפקחים**

יש להקפיד על תיעוד בחירת מפקח לכל פרויקט בפרוטוקול ייעודי בו יפורטו כלל הסיבות והשיקולים להביאו לבחירת המפקח.

3.7. **אישור קיום ביטוחים**

3.7.1. יש להקפיד על קבלת אישור על קיום ביטוחים תקף טרם חתימה על ההסכם ע"י החברה ולוודא כי כל היועצים מעבירים לחברה אישור בתוקף מידי שנה ולכל תקופת ההתקשרות.

3.7.2. מומלץ לנהל מעקב אחר תוקף הביטוחים במערכת ייעודית אשר תתריע לספק ולחברה כאשר תקופת הביטוח מתקרבת לסיומה ותשלח הודעה לספק על חידוש הביטוח והצגתו לחברה.

3.7.3. מומלץ להטמיע בקרה אפליקטיבית שתמנע תשלום לספק כל עוד לא הציג אישור קיום ביטוחים בתוקף.

3.8. **ערבות ביצוע**

3.8.1. מומלץ כי החברה תבחן הטמעת נוהל מחייב שלפיו התקשרות עם מנהלי פרויקטים תותנה בהצגת ביטחונות מתאימים, כגון ערבות בנקאית או ערבות ביצוע חלופית.

3.8.2. דרישה זו נועדה להבטיח את עמידת מנהל הפרויקט בהתחייבויותיו, לצמצם חשיפה לסיכונים הנובעים מהתרשלות מקצועית, עיכובים או ליקויים בניהול, ולחזק את אחריותו לשקיפות ולשמירה על האינטרס הציבורי.

3.9. אישור חשבונות הקבלן

מומלץ לשקול את שיטת התגמול שנקבעה למפקח כאחוז מהחשבון לקבלן המבצע אותו הוא מאשר. להלן מספר שיטות תגמול שניתן ליישם:

א. שכר בסיס + בונוס עמידה ביעדים

- **שכר קבוע חודשי** המבטיח יציבות.
- **בונוס נוסף** לפי קריטריונים כגון:
 - עמידה בלוחות זמנים (פרויקט שהסתיים במועד/מוקדם).
 - עמידה בתקציב (ללא חריגות מעבר לאחוז מוסכם).
 - איכות ביצוע (מספר ליקויים נמוך במסירה).

ב. מודל דירוג ביצועים

- הגדרת **מדדי KPI** (Key Performance Indicators – **מדדי ביצוע מרכזיים**) רבעוניים/שנתיים, לדוגמה:
 - מספר פרויקטים שנסגרו בהצלחה.
 - שביעות רצון מנהל הפרויקט/העירייה.
 - אחוז ירידה במספר התקלות החוזרות.

ג. תגמול על חיסכון תקציבי

- מתן אחוז קטן מהחיסכון שהושג בזכות המפקח (בכפוף לשמירה על איכות)

ככל שייקבע על ידי החברה כי זו שיטת התגמול הטובה ביותר, יש לבחון יישום בקרות מפצות כגון: בדיקה מדגמית של מהנדס הפרויקט מטעם החברה, סימון מפורש של סעיפים שאושרו ואופן הבדיקה, צירוף דוח מפורט נלווה לחשבון, וכד'.

נספח מספר 1 - הצעה לנוהל בחירת מפקח לפרויקטים עירוניים

מטרה

לקבוע כללים, קריטריונים ותהליך סדור לבחירת מפקח לפרויקטי בינוי ותשתיות עירוניים, על מנת להבטיח מינוי מפקח מקצועי, אמין וניטרלי, שיבטיח את הצלחת הפרויקט, עמידה בתקציב ובלוחות זמנים, ושמירה על האינטרס הציבורי.

תחולה

הנוהל חל על כלל הפרויקטים בתחום הבינוי והתשתיות שמבצעת או מממנת הרשות המקומית, לרבות פרויקטים בהיקף תקציבי נמוך וגבוה כאחד.

1. עקרונות מנחים

- **שקיפות** – הליך הבחירה יהיה מתועד, מבוקר ונגיש לגורמים הרלוונטיים.
- **שוויון והוגנות** – לכל מועמד יינתן יחס שווה ותיבדק התאמתו לפי קריטריונים אחידים.
- **מקצועיות** – המפקח ייבחר על בסיס השכלה, ניסיון וכשירות מקצועית.
- **מניעת ניגוד עניינים** – ייבחן ויתועד כי אין למפקח קשר עסקי או אישי עם הקבלן המבצע או עם גורמים בפרויקט.

2. תנאי סף למועמדים

- השכלה רלוונטית: מהנדס אזרחי / הנדסאי בניין מוסמך / אדריכל.
- ניסיון מוכח של לפחות 5 שנים בפיקוח על פרויקטים דומים בהיקף תקציבי לא קטן מ־X מיליון ₪.
- המלצות בכתב מגופים ציבוריים או פרטיים עבור לפחות שני פרויקטים אחרונים שבוצעו.
- היעדר הרשעות פליליות או משמעותיות בתחומי המקצוע.
- הצהרה על היעדר ניגוד עניינים.

3. תהליך הבחירה

- פרסום קול קורא / פנייה למאגר יועצים / פרסום מכרז פומבי** – בהתאם להיקף הפרויקט, לחוק חובת המכרזים ונוהל היועצים.
- בדיקת תנאי סף** – סינון ראשוני של מועמדים בהתאם לדרישות הסף.
- ועדת בחירה** – ועדה בת 3 חברים לפחות (נציג אגף ההנדסה, נציג אגף הכספים, ומנכ"ל החברה).
- קריטריונים להערכה** (דירוג משוקלל):

- ניסיון רלוונטי בפרויקטים דומים – 40%.
 - השכלה והכשרות מקצועיות – 20%.
 - המלצות וניסיון קודם – 20%.
 - תכנית עבודה מוצעת ונגישות זמנית – 20%.
- ה. **תיעוד והמלצה** – הוועדה תתעד את נימוקי הבחירה ותעביר את המלצתה לאישור הדירקטוריון.
- ו. **חתימת הסכם התקשרות** – בהתאם לנוהל היועצים ולחוק חובת המכרזים.
- 4. מנגנוני בקרה**
- דיווח תקופתי של המפקח לוועדת היגוי פרויקט.
 - בחינה מדגמית של עבודת המפקח על ידי הגורם המקצועי האחראי על ביצוע הפרויקט בחברה.
 - קביעת אמות מידה להערכת המפקח בסיום פרויקט (עמידה בלוחות זמנים, איכות הביצוע, עמידה בתקציב).
- נוהל זה נועד לשמש בסיס. ניתן להתאים את דרישות הסף והקריטריונים בהתאם לצורכי החברה, היקפי הפרויקטים ולהוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

דו"ח ביקורת

מספר 7/45

**ארנונה – אסדרה,
הטלה ומתן הנחות**

תוכן עניינים

181.....	כללי	1.
181.....	מבוא	1.1.
183.....	מטרת הביקורת	1.2.
183.....	המסד הנורמטיבי	1.3.
184.....	פעילות הביקורת והיקפה	1.4.
184.....	ממצאים	2.
184.....	היעדר נהלי עבודה	2.1.
185.....	הפקת דרישות תשלום	2.2.
186.....	הצגת מידע בלתי מעודכן באתר האינטרנט העירוני	2.3.
188.....	קושי בבקרה ובדיווח בשל קידוד לא מובחן	2.4.
188.....	אי קיום הנחות ללא שיוך לקוד הנחה (אין הערות)	2.5.
188.....	אי מתן הנחות כפולות בעבור אותו מספר משלם (אין הערות)	2.6.
188.....	תהליך העבודה בנוגע למתן הנחות בארנונה	2.7.
190.....	הנחות ע"פ דין - הנחות ע"פ המצב האישי של התושב המתגורר בנכס	2.8.
192.....	היעדר מיצוי זכאות יזום לזכאי גמלת סיעוד	2.9.
192.....	הנחות ע"פ מבחן הכנסה	2.10.
194.....	ועדת הנחות (הנחות נזקק)	2.11.
200.....	הנחות לנכס ריק/בשיפוצים/שאינו ראוי לשימוש	2.12.
203.....	נכס שאינו ראוי לשימוש	2.13.
203.....	מתן הנחות רטרואקטיביות ללא הסדרה	2.14.
205.....	היעדר טיפול של המוקד העירוני בפניות בנושא ארנונה	2.15.
206.....	אי הגדרת זמני מענה נדרשים לטיפול בבקשה להנחה בארנונה	2.16.
208.....	המלצות	3.
208.....	קביעת נהלים ומדיניות	3.1.
208.....	הצגת מידע מעודכן באתר העירייה	3.2.
208.....	רענון ועדכון קידודים להנחות	3.3.
208.....	קביעת הנחות ע"פ דין	3.4.
208.....	מיצוי זכאות יזום לזכאי גמלת סיעוד	3.5.
208.....	הנחות ע"פ מבחן הכנסה	3.6.
209.....	הנחות ע"פ ועדת נזקק	3.7.
209.....	פטור נכס ריק ונכס שאינו ראוי לשימוש	3.8.
210.....	מתן הנחות רטרואקטיביות למחזיק בנכס שאינו בעל חוב	3.9.
210.....	בחינה מחודשת של המוקד לטיפול בפניות בנושא ארנונה	3.10.
210.....	קביעת זמני מענה נדרשים לטיפול בבקשה להנחה בארנונה	3.11.

1. כללי

1.1. מבוא

הארנונה הינה מס שנתי המוטל על תושבי המדינה ע"י הרשויות המקומיות בגין שימוש בנכסים שונים, לרבות דירות מגורים, מבנים מסחריים ומבנים תעשייתיים, אשר נגבה ומשולם ישירות לרשות המקומית שבתחומה מצוי הנכס. סכום הארנונה נקבע בהתאם למספר פרמטרים, לרבות סוג הנכס, שטחו, מיקומו הגיאוגרפי ואופן השימוש בו.

הארנונה היא מקור ההכנסה המרכזי של הרשויות המקומיות, ומשמשת למימון מגוון רחב של שירותים ציבוריים, כולל חינוך, תחזוקת תשתיות, ניקיון, ופעילויות תרבותיות.

בחקק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים") ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג - 1993 (להלן: "תקנות ההסדרים") נקבעו כללים למתן הנחות ופטורים לתושבים המתגוררים בנכסים (להלן: "התושבים"), מחיובי ארנונה ופורטו מבחנים לקבלתם.

לקראת כל שנת כספים, קובעת העירייה מבחני משנה להנחות ופטורים מארנונה המפורטים בצו המיסים של העירייה (להלן: "צו הארנונה"), אשר מפורסם לציבור הרחב.

1.1.1. סוגי הנחות

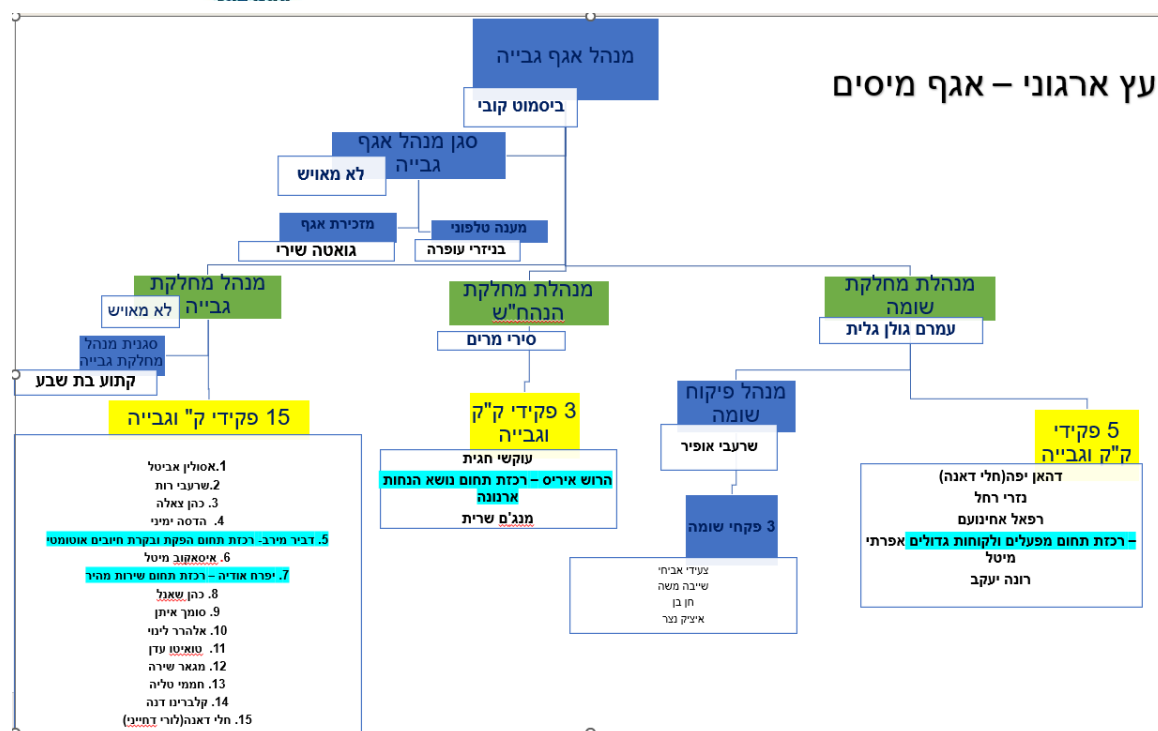
ההנחות והפטורים נחלקים לחמישה סוגים:

- א. **הנחות על סמך המצב האישי של התושב המתגורר בנכס:** ניתנות על סמך סטטוס התושב מתגורר בנכס, לדוגמה חייל, אזרח ותיק, נכה צה"ל, עולה חדש, הורה יחיד, עיוור, משפחה שכולה, נפגע פעולות איבה, נרדף נאצי ועוד.
- ב. **הנחות על פי מבחן הכנסה:** ניתנות על פי טבלת הקריטריונים שהוגדרה בצו הארנונה, על פי רמת ההכנסה ועל פי מספר הנפשות המתגוררות בדירה.
- ג. **הנחות נזקק:** ניתנות לאחר פנייה ודין בוועדת הנחות, בשל הכנסה נמוכה, ו/או הוצאות חריגות בשל נסיבות בלתי צפויות כתוצאה ממצב רפואי או אחר.
- ד. **הנחות לנכסים:** ניתנות לעסקים ו/או מגורים בגין נכס ריק, נכס בשיפוצים ושאינו ראוי לשימוש, על פי פרקי זמן מוגדרים.
- ה. **הנחות למוסדות:** ניתנות למוסדות חינוך, מוסדות דת וצדקה, קופות חולים ועוד.

1.1.2. בעלי תפקידים

האגף העוסק בגביית ארנונה ומתן הנחות הוא אגף המיסים.

להלן המבנה הארגוני של האגף:



1.1.3 מערכות מידע

מערכת המידע באמצעותה מנהלים את הארנונה היא מערכת האוטומציה.

1.1.4 פוטנציאל הגבייה

על-פי הדו"ח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2024 (עמ' 27) :

פוטנציאל הכנסות העירייה מארנונה (סה"כ חיוב תקופתי) עמד על 679,069 אש"ח בשנת 2024, ועל 651,907 אש"ח בשנת 2023.

סך ההנחות, הפטורים, הזיכויים, וחובות למחיקה עמד על 96,750 אש"ח בשנת 2024, ועל 93,184 אש"ח בשנת 2023.

סכומים אלה מהווים כ-14.2% מפוטנציאל ההכנסות בשנת 2024 וכ-14.3% מפוטנציאל ההכנסות בשנת 2023.

שנה	פוטנציאל גבייה באלפי ש"ח	הנחות ופטורים באלפי ש"ח	אחוז
2023	655,232	96,695	14.3%
2024	679,069	96,750	14.2%

להלן הנתונים מהדו"ח הכספי לשנת 2024 :

עיריית רחובות				
נספח 2 לטופס 1 - פירוט ד				
הדוח הכספי לשנת 2024				
דוח גביה ויתרות חייבים ליום 31 בדצמבר 2024 באלפי ש"ח				
מ"מ		ארנונה כללית		נתוני גביה מ"מ וארנונה לפי נתוני אגף הגביה
2023	2024	2023	2024	
16,349	21,080	198,109	213,006	גביית פיגורים
(4,711)	(6,110)	(23,040)	(28,402)	יתרת פיגורים ריאלית לתחילת שנה
10,547	11,064	(36,473)	32,107	חיוב / זיכוי נוסף
22,185	26,034	55,618	58,868	העברה מחובות מסופקים וחובות למחיקה
1,105	2,225	(12,492)	(15,840)	חיובים במחלף התקופה בגין ריבית וחצמדה
21,080	23,809	181,722	259,739	הנחות, פטורים, זיכויים ומחיקת חובות
		37,042	55,154	סה"כ יתרת פיגורים (פוטנציאל הגביה)
		144,680	204,585	גביה בגין פיגורים
				יתרת פיגורים בגין שנים קודמות
		655,232	679,069	חיוב תקופתי שוטף מצטבר
		16,902	57,745	חיוב / זיכוי נוסף
		4,457	5,421	חיובים במחלף התקופה בגין ריבית וחצמדה
		(96,695)	(96,750)	הנחות, פטורים, זיכויים ומחיקת חובות
		579,896	645,485	סה"כ חיוב תקופתי (פוטנציאל הגביה)
		(511,570)	(559,340)	גביה שוטפת
		(511,570)	(559,340)	סה"כ שנגבה

1.1.5. הסיכונים הכרוכים בתהליך אסדרה, הטלה ומתן הנחות בארנונה

בתהליך הגביה ומתן ההנחות בארנונה קיימים סיכונים מובנים רבים :

- סיכון פיננסי :** מתן הנחות בלתי מוצדקות עשויות להפחית משמעותית את הכנסות הרשות המקומית, מה שיכול לפגוע ביכולתה לספק שירותים חיוניים לתושבים.
 - סיכון משפטי :** אי עמידה בהוראות חוק, תקנות והנחיות משרד הפנים.
 - סיכון תפעולי :** כשלים בשל היעדר בקורות, טעויות בנתונים ופתח להגשת תביעות משפטיות.
 - סיכון הונאות ומעילות :** הזנת הנחות שלא על פי החוק והתקנות חושפת את העירייה לסיכונים מעילות עובדים ו/או הונאות מצד התושבים.
- בשל הסיכונים שפורטו לעיל, יש חשיבות לקיום תהליך עבודה מסודר בתחום הנחות ארנונה המותאם לחוקים ולתקנות הרלוונטיות, על בסיס קריטריונים ברורים ושקופים, וזאת על מנת להבטיח התנהלות הוגנת, חוקית ותקינה.

1.2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את אופן טיפול העירייה באסדרה, הטלה ומתן הנחות ופטורים מתשלום ארנונה, תוך בחינת הבקורות הקיימות בתהליך העבודה.

1.3. המסד הנורמטיבי

דו"ח הביקורת והבדיקות בו נעשו לאור הרקע המשפטי המחייב את הרשות המקומית בנושא :

- חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992;
- פקודת העיריות;
- פקודת המיסים (גבייה);
- חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976;
- חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), תשי"ג-1953;
- תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג – 1993;
- תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007;
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים;
- נהלים והנחיות עירוניות (במידה וישנן).
- תקנות והנחיות נוספות רלוונטיות ככל שישנם.

1.4 פעילות הביקורת והיקפה

הביקורת כללה את הפעולות הבאות:

- עריכת פגישות עם:
 - מנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה;
 - מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות;
- עיון וניתוח מסמכים הרלוונטיים לביקורת;
- בחינת הנתונים במערכות הממוחשבות;
- סקירת מסמכי מדיניות, נהלים ומסמכים רלוונטיים,
- עריכת מדגמים שונים בנוגע לאסדרה, הטלה ומתן הנחות ארנונה.

2. ממצאים

2.1 היעדר נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך רשמי המאשר על-ידי הגורמים המוסמכים ומנוהל במסגרת מנגנון לבקרת שינויים. הנוהל מגדיר מדיניות, תפקידים, תהליכי עבודה ומנגנוני פיקוח ובקרה, ובכך מסייע להבטיח התנהלות סדורה ויעילה לצד אפשרות לבקרה ופיקוח. קיומם של נהלי עבודה תורם לסדר וארגון, לאחידות בתהליכים ולתיאום בין יחידות הארגון, וכן מאפשר חלוקה יעילה של משאבים ושימור ידע ארגוני.

לנוהל עבודה מבנה אחיד הכולל פרטים מזהים כגון מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה, המאפשרים מעקב אחר שינויים ומועד ביצועם. נוהל תקין כולל לרוב ארבעה פרקים עיקריים: מטרה, הגדרות, תהליך ושיטת העבודה, אסמכתאות ומסמכים רלוונטיים.

במסגרת סקר סיכונים שנערך בעירייה בנוגע לאגף המיסים, נדון סיכון היעדר הנהלים, והומלץ לאמץ נהלי עבודה לכלל תהליכי העבודה הקיימים.

לביקורת הועבר נוהל בדיקה ומתן הנחות בארנונה (ללא תאריך), ונוהל עבודה בנושא נכס ריק (משנת 2023), אך עדיין חסרים נהלי עבודה כתובים בנוגע לתהליכי עבודה נוספים המבוצעים על ידי האגף, ובין היתר:

- א. מתן הנחות רטרואקטיבית;
- ב. המשך מתן הנחה באופן אוטומטי ע"י העירייה;
- ג. ביצוע בקורות בנוגע למתן הנחות ותדירותן הנדרשת לפי סוגי ההנחות השונים;
- ד. התנהלות ועדת הנחות/נוקד, תדירות התכנסות, קיום פרוטוקולים וחתימות;
- ה. זמני תקן למתן מענה על פניות תושבים בנושא ארנונה.

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר, כי קיימים נוהל למתן הנחות ומתן הנחות רטרואקטיביות. יבוצע יישום ההמלצה לגבי יתר הליכי העבודה באגף.

2.2. הפקת דרישות תשלום

2.2.1. יידוע תושב בנוגע לאפשרות לחיוב בהפרשי הצמדה וריבית (אין הערות)

במסגרת סקר סיכונים שנערך בעירייה בנוגע לאגף המיסים, נדון סיכון פוטנציאלי של חשיפה לתלונות ו/או תביעה בשל חוסר מודעות לחיוב בהפרשי הצמדה וריבית, והומלץ על הטמעת המידע בטופס הבקשה להנחה והחתמה על אפשרות לחיוב בהפרשי הצמדה וריבית.

מבדיקת הביקורת עלה כי **ההמלצה יושמה** - במסגרת השוברים לתשלום ארנונה וכן במסגרת טופס ההנחה, מצוין כי קיימת אפשרות לחיוב בהפרשי הצמדה וריבית, להלן: להלן הטקסט בשובר ובטופס ההנחה:

ד. תשלומים על חשבון:

1. **לשימת ליבך**, הגשת בקשה להנחה אינה מהווה עילה לתשלום חלקי של חיוב הארנונה.
2. במידה ויתברר שנותרה למבקש יתרת חובה יחולו עליה חיובי ריבית והצמדה כקבוע בחוק.
3. ניתן להגיש בקשות להנחה מארנונה באופן מקוון באתר העירוני הרשום בתחתית הדף.

2.2.2. אי הוספת הודעה בשוברי ארנונה בנוגע להודעת חוב או יתרת זכות

בתאריך 30.11.2025 נערכה ישיבת צוות תיקון ליקויים בלשכת המנכ"ל, במסגרתו עלה כי קיים גידול בהיקף יתרות הזכות, הורה מנכ"ל העירייה לבחון הוספת הודעה בשוברי ארנונה ביחס להודעת חוב או יתרת זכות.

מבדיקת הביקורת עלה, כי **ההמלצה לא יושמה**.

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר, כי התלוש השנתי מורכב מאוד ולכן לא הוכנסו; הוטמע החל מחודש מרץ 2026.

2.3. הצגת מידע בלתי מעודכן באתר האינטרנט העירוני

אתר העירייה מהווה פלטפורמה מרכזית הן להעברת מידע לתושבים והן לביצוע פעולות. במסגרת סקר סיכונים שנערך בעירייה בנוגע לאגף המיסים, נדון סיכון פוטנציאלי של אי מיצוי זכאות להנחה, והומלץ על הנגשת השירות באופן ממוכן. הביקורת בחנה את המידע המונגש באתר העירייה בנוגע לארנונה, בדגש על נושא ההנחות. נמצא כי אתר העירייה מכיל מידע רב, כולל אפשרות להגשת הבקשות להנחה בארנונה באופן עצמאי (בטופס מקוון, מייל או פקס), וכולל מסמכים רלוונטיים. הביקורת בחנה את נתוני ההכנסות בהתאם לצו הארנונה העירוני העדכני, המשמשים לקביעת שיעור ההנחה המגיע למבקש מכוח מבחן הכנסה. נכון למועד הביקורת (2026), באתר האינטרנט העירוני קיים מידע בנוגע למבחן הכנסה של שנת 2023 :

[https://www.rehovot.muni.il/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%95%D7%AA\)\(/-%D7%91%D7%90%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%94](https://www.rehovot.muni.il/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%95%D7%AA)(/-%D7%91%D7%90%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%94)

להלן הפירוט מהאתר העירוני :

הכנסה חודשית ממוצעת בשקלים בשנת 2023			מספר נפשות
מעל 3,582	מעל 3,115	עד 3,115	1
עד 4,049	עד 3,582		
מעל 5,373	מעל 4,673	עד 4,673	2
עד 6,074	עד 5,373		
מעל 6,232	מעל 5,419	עד 5,419	3
עד 7,045	עד 6,232		
מעל 7,093	מעל 6,167	עד 6,167	4
עד 8,018	עד 7,093		
מעל 9,029	מעל 7,852	עד 7,851	5
עד 10,207	עד 9,029		
מעל 10,966	מעל 9,536	עד 9,535	6
עד 12,396	עד 10,966		
40%	60%	80%	שיעור הנחה
מעל 12,903	מעל 11,220	עד 11,220	7
עד 14,586	עד 12,903		
מעל 14,839	מעל 12,904	עד 12,904	8
עד 16,775	עד 14,839		
מעל 16,776	מעל 14,588	עד 14,588	9
עד 18,964	עד 16,776		
עד 2,107	עד 1,864	עד 1,621 לנפש	10+
לנפש	לנפש		
50%	70%	90%	שיעור הנחה

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר, כי ההערה מתקבלת ותיושם.

2.4. קושי בבקרה ובדיווח בשל קידוד לא מובחן

נמצא כי במערכת נעשה שימוש בשני קודי הנחות בעלי מהות דומה, באופן העלול להקשות על שליפה וניתוח נתונים באופן חד ערכי.

שימוש בקודים דומים יוצר קושי להבחין בין סוגי ההנחות, ומקשה על הפקת נתונים חד משמעיים לצורכי בקרה, דיווח וניתוח. להלן פירוט:

קוד	סה"כ הנחה	סה"כ סכום הנחה	מספר מקבלי הנחה
705	הנחה משולבת	1,367,098	414
199	הנחה משוקללת	75,609	59

קוד	סה"כ הנחה	סה"כ סכום הנחה	מספר מקבלי הנחה
232	ה.נכ"מ מלחמה בנאצים	81,036	22
234	ה.נכ"מ רדיפות הנאצים	24,788	7
233	ה.נכ"מ רדיפות נאצים	1,432,214	430

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר, כי הנושא טופל (קוד 705 לא קיים יותר וקוד 199 החליף אותו וייתכן שבשנת 2024 היה שימוש בשני הקודים).

2.5. אי קיום הנחות ללא שיוך לקוד הנחה (אין הערות)

בשנת 2024 לא ניתנו הנחות שלא שויכו לקוד הנחה מסוים - אין הערות.

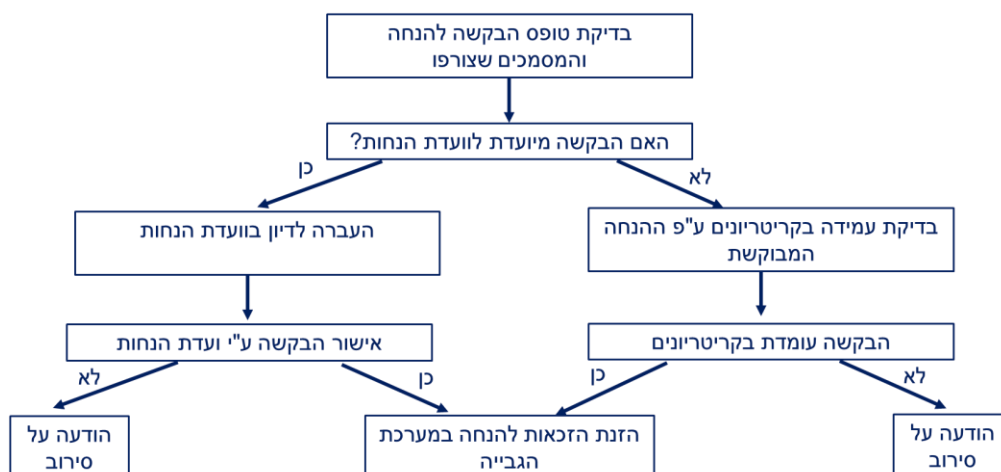
2.6. אי מתן הנחות כפולות בעבור אותו מספר משלם (אין הערות)

סעיף 17(א) לתקנות ההסדרים קובע כי במידה שאדם זכאי ליותר מהנחה אחת על סמך מצבו האישי (הנחה משולבת) - הוא יקבל את ההנחה הגבוהה מבין ההנחות אליהן הוא זכאי.

הביקורת בחנה, על בסיס מספר תעודות זהות, האם ניתנה לאותו מספר תעודת זהות הנחה כפולה, ומצאה כי בשנת 2024 לא ניתנו הנחות כפולות בעבור אותו מספר משלם (במידה שמזינים שני קודי הנחה בעבור אותו תושב, המערכת מחשבת באופן ממוכן את גובה ההנחה ומזינה עבור התושב את ההנחה הגבוהה יותר) - אין הערות.

2.7. תהליך העבודה בנוגע למתן הנחות בארנונה

התרשים שלהלן מציג תיאור של תהליך העבודה הנעשה באגף המיסים בנוגע למתן הנחות שמתבצעות על פי בקשה שמוגשת ע"י התושב:



להלן מספר דגשים לגבי תהליך העבודה הנעשה באגף המיסים בנוגע למתן ההנחות:

- א. ההנחה מוזנת על שם התושב המתגורר בנכס (ולא ע"פ כתובת הנכס), כך שבעת מעבר התושב לעיר אחרת או פטירה של התושב - ההנחה מתבטלת.
- ב. לאחר הזנת קוד הנחה, סכום הארנונה מחושב באופן ממין בניכוי סכום ההנחה.
- ג. בני זוג הנשואים זה לזה, נחשבים כ"בית משותף", ובמידה שבני הזוג זכאים למספר הנחות (יחד או לחוד), תזון הנחה אחת, הגבוהה יותר - בעבור שניהם. במידה שבן הזוג הזכאי להנחה עוזב את הדירה/נפטר - ההנחה שלו מבוטלת.
- ד. דיירים שאינם בני זוג (זוג שאינו נשוי, שותפים, אחים, בני דודים וכו') אינם נחשבים כ"בית משותף", ובמידה שאחד מהדיירים זכאי להנחה - ההנחה תזון על פי חלקו היחסי של הדייר בנכס (לכן, הנחה שתזון בעבור שני שותפים המתגוררים בנכס, תהיה מחצית מההנחה שהייתה מוזנת במידה שהיה מדובר בזוג נשוי).
- ה. ככלל, הנחה ניתנת מתחילת שנת המס ועד סיומה. במקרים בהם מדובר בהנחה זמנית - ההנחה תהיה מוגבלת בזמן ותינתן ממועד שינוי הסטטוס ועד סיומו (למשל, קצבת נכות שהוכרה ע"י המוסד לביטוח לאומי באופן זמני, פטור זמני לנכס ריק וכו').
- ו. בהנחות ע"פ מבחן הכנסה, ההנחה לא ניתנת באופן אוטומטי, ומדי תחילת שנה יש להגיש בקשה לקבלת הנחה. יחד עם הבקשה, התושב נדרש לחתום על טופס ויתור סודיות לצורך ביצוע חקירה בנוגע למקורות ההכנסה שלו (במקרה של בקשת הנחה ע"פ דין לא נדרשת חתימה, שכן ההנחה ניתנת על בסיס הסטטוס של התושב, ללא תלות במקורות ההכנסה שלו).
- ז. במידה שכתובתו של התושב בתעודת הזהות אינה בעיר רחובות (שכירות, נכס נוסף וכו'), על התושב להגיש בקשה להנחה בכל שנה מחדש, וכן להציג לעיריית רחובות אישור מהעירייה שבה כתובתו רשומה, כי אינו מקבל בה את ההנחה, וזאת על מנת למנוע קבלת כפל הנחות.

לצורך בחינת תהליך העבודה ותקינות הזנת ההנחות, דגמה הביקורת סך כולל של 52 **תיקים** בהם ניתנו הנחות שונות בשנת 2024, ובדקה לגביהם, בין היתר:

- א. האם הבקשה שהוגשה על ידי התושב מבקש ההנחה - חתומה על ידו ;
- ב. שלמות האסמכתאות/מסמכים הנדרשים לשם ביסוס הזכאות להנחה ;
- ג. האם נחתם טופס ויתור סודיות ע"י מבקש ההנחה (במידה שנדרש) ;
- ד. מהי תקופת ההנחה שהוזנה במערכת לעומת הזכאות שמצוינת במסמכים שנמסרו (קצבת נכות/סיעוד זמנית/לצמיתות) ;
- ה. האם נכונות שיעור ההנחה תואמת לחוקים, לתקנות ולמצב המשפחתי של מגיש הבקשה.
- ו. הקשר המשפחתי בין הדיירים בנכס ושטח הנכס לגביו הוזנה ההנחה.
- ז. להלן פירוט בנוגע לסוגי ההנחות השונים והממצאים שעלו במסגרת המדגמים שנערכו ע"י הביקורת :

2.8. הנחות ע"פ דין - הנחות ע"פ המצב האישי של התושב המתגורר בנכס

סעיף 2 לתקנות ההסדרים מפרט את המקרים שבהם נדרשת הרשות המקומית לתת הנחות לתושבים, על סמך מצבם האישי, כגון : אזרח ותיק, נכויות שונות- נכה מוכר ע"י משרד הביטחון, נכה מוכר ע"י המוסד לביטוח לאומי, הורים לילד נכה (זמני/לצמיתות), חייל בשירות חובה/מילואים, מתנדב בשירות לאומי, הורה עצמאי, נפגע פעולות איבה, עיוור ועוד.

חוק ההסדרים ותקנות ההנחות קבעו כי הנחה בארנונה תינתן למחזיק בנכס, כמשמעותו בפקודת העיריות, כלומר "בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס", כלומר זיקה המשקפת שימוש בנכס והנאה משירותי הרשות המקומית. אולם, קיימים מצבים שבהם מתגורר בנכס יותר ממחזיק אחד (כגון : שותפים, קרובי משפחה שאינם משפחה גרעינית, דירות מפוצלות).

הביקורת דגמה תיקים של 24 תושבים שניתנה להם הנחה על פי **מצבם האישי** ובדקה :

- א. האם הוצגו כל האסמכתאות הרלוונטיות הנדרשות התומכים בבקשה להנחה ;
- ב. מהו שטח הנכס לגביו ניתנה ההנחה ;
- ג. מה סטטוס התושבים המתגוררים בנכס ;
- ד. האם נכונות שיעור ההנחה תואמת למצב האישי של התושב המתגורר בנכס.

פירוט מלא של המדגם רצ"ב **בנספח א'.**

מבדיקת הביקורת על הממצאים הבאים :

2.8.1 אי ביצוע ביקורת פקח בניגוד לנוהל

חלק מההנחות בגין מצב אישי אינן מוגבלות במטרים, וניתנות על כל שטח הנכס (הנחת עיוור, גמלת סיעוד, הורה עצמאי, אי כושר, נכות רפואית מעל 90%, מבחן הכנסה ועוד).

לאור ההנחה המשמעותית שמקבל המחזיק בנכס, במסגרת הנוהל בנושא בדיקה ומתן הנחות בארנונה, הוגדרו מקרים בהם נדרש ביקורת של פקח מטעם העירייה בטרם הזנת ההנחה, על מנת לבחון את מספר המתגוררים והשימוש שנעשה בנכס, כדלקמן :

ביקורת:

יש לשלוח ביקורת רק במקרים הבאים:

1. דירות מעל גודל 150 מטר להנחות שאינן מוגבלות במטרים כגון סיעוד, נכות, עיוור, הורה יחיד.
2. במקרים בהם עולה החשד שהדירה מפוצלת (לפי גובה השכירות בחוזה, מס' החדרים שרשומים בחוזה).
3. נכס ריק.

* יש לציין במפורט את הסיבה בגינה נשלחה ביקורת, מה על הפקח לבדוק, מס' טלפון לצורך תיאום ביקורת ומס' הפניה.

* את הבקשה לביקורת יש להעביר תחילה למנהלת המחלקה (אין להעביר בקשה לביקורת ישירות לפקח).

נמצא כי למרות שנוהל העבודה כאמור מחייב ביקור פקח בנכסים בשטח חריג בגודלו (מעל 150 מ') בפועל לא נערכה ביקורת פקח במקום.

במסגרת מדגמי הביקורת עלו ארבעה מקרים בהם הוגשו בקשות עצמאיות ע"י תושבים בגין מצב אישי, עבור נכסים בשטח חריג בגודלם (מעל 150 מטר).

נמצא, כי באחד הנכסים - ההנחה הופסקה לאחר ביקור בנכס, לאור חוסר בהירות בנוגע למספר המתגוררים בנכס (נכס בשטח של 510 מ"ר).

בנכס נוסף, בשטח חריג בגודלו (350 מ"ר), הוזנה הנחה ללא ביקור בנכס

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי כלל לא מחויב בחוק לבצע ביקורת לצורך הנחת ארנונה, זה נוהל פנימי שלנו שלעיתים בשיקול דעת מנהל לא נשלחת ביקורת גם לנכסים גדולים.

בנוגע למספר משלם - מדובר בהנחת משרת מילואים פעיל 5% הנחה, אנחנו לא שולחים לסוג הנחה זה ביקורת.

הנוהל יחודד לגבי סוגי הנחות רלוונטיות לבדיקה.

2.8.2 מתן הנחות ארנונה בשיעור המרבי ללא הפעלת שיקול דעת דיפרנציאלי

בשנת 2024, על אף שהחוקים והתקנות מאפשרים מתן הנחה "עד" אחוז מסוים ו/או "עד" שטח מסוים, **בכל ההנחות שניתנות בגין מצב אישי (ובכל 24 התיקים שנבדקו במסגרת המדגם) - העירייה העניקה לתושבים את ההנחה המקסימלית האפשרית, גם מבחינת אחוז ההנחה וגם מבחינת שטח הנכס.**

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי מדובר בהחלטת מועצה שמאושרת כל שנה במסגרת צו הארנונה העירוני ולא נתון לשיקול דעת האגף.

2.9. היעדר מיצוי זכאות יזום לזכאי גמלת סיעוד

בעקבות ממצאי דו"ח מבקר המדינה בנושא "ארנונה ברשויות המקומיות- אסדרה, הטלה ומתן הנחות" (התשפ"ג-2023) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה"), ובהינתן כי העירייה מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי מידע שוטף בנוגע לזכאי קצבת סיעוד, **המליץ מבקר העירייה כי תיזום פנייה לאותם תושבים לצורך מיצוי זכויותיהם.**

מנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה הסתייג מהמלצה זו בשל חשש מהצפה בפניות, ולפיכך סוכם כי הפניות יבוצעו במספר פעימות.

הביקורת מעירה, כי בנסיבות בהן המידע נמצא בידי העירייה, אף שאין בדין חובה למתן הנחה אוטומטית, הימנעות מיידוע יזום לאוכלוסייה מוחלשת זו, עשוי להעמיד את העירייה בפני טענה לפגיעה בעקרונות הסבירות וההגינות המינהלית.

גם במסגרת סקר סיכונים שנערך בעירייה בנוגע לאגף המיסים, נדון סיכון פוטנציאלי של אי מיצוי זכאות להנחה, והומלץ על פעילות אקטיבית לאיתור אוכלוסייה זכאית.

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי בשנת 2026 האגף החל בביצוע הארכות אוטומטיות לתן הנחות וביצע הארכות אוטומטיות לכ-3,000 משלמים.

2.10. הנחות ע"פ מבחן הכנסה

סעיף 2 א' (8) לתקנות ההסדרים מגדיר מבחני ההכנסה המזכים את התושב בהנחה. ההנחה שנקבעת בהתאם למבחן הכנסה - ניתנת על כל שטח הנכס.

ההנחה ניתנת בהתאם למספר הנפשות המתגוררות בנכס ולפי רמת ההכנסות ברוטו של כל המתגוררים בנכס (מעל גיל 18), כשכירים ועצמאיים, מכל מקור הכנסה, לרבות משכורת, הכנסה מדמי שכר דירה, פנסיה, גמלאות וקצבאות ביטוח לאומי, למעט:

- א. מחצית מהכנסתם החודשית של ילדי התושב המתגוררים עמו בנכס.
- ב. אדם המשכיר דירתו לאחר ושוכר דירה אחרת למגוריו, רק ההפרש (אם ישנו) בין דמי השכירות המשולם לו לבין דמי השכירות שאותם הוא משלם יחושב כהכנסה.

את הבקשה להנחה בגין מבחן ההכנסה נדרש התושב להגיש כל שנה מחדש.

הזכאות של תושב בגין מבחן הכנסה, כשכיר או כעצמאי, ניתנת ע"פ התבחינים הקבועים בחוק:

- א. לשכיר – ממוצע ההכנסה החודשית ב- 3 החודשים - אוקטובר, נובמבר ודצמבר שלפני שנת המס שבעדה מבוקשת ההנחה, בתוספת הכנסה ממוצעת לחודשים האמורים ממקורות אחרים המפורטים בטופס שבתוספת לתקנות, או לחילופין ממוצע הכנסות של כל השנה שקדמה לשנה שבעדה מבוקשת ההנחה.
- ב. לעצמאי – הכנסתו החייבת במס כפי שנקבע בשומה האחרונה של מס ההכנסה השנתי שבידו, כשהיא מחולקת ל-12 ומתואמת למדד ממוצע של החודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר שלפני שנת הכספים שבגינה נדרשת ההנחה, בתוספת

הכנסה ממוצעת לחודשים האמורים ממקורות אחרים המפורטים בטופס ושאינם כלולים בהודעת השומה.

יש לציין כי חישוב שיעור ההנחה מתבצע באופן אוטומטי ע"י המערכת הממוחשבת בעת הזנת נתוני ההכנסות של התושב המתגורר בנכס.

במהלך שנת 2024 ניתנה הנחה מארנונה ע"פ מבחן הכנסה ל-431 תושבים, בהיקף כספי כולל של 2 מיליון ₪. להלן הפירוט:

מבחן הכנסה	סכום של סה"כ הנחה	מספר מקבלי הנחה
ה.מ. כלכלי 40	47,289	24
ה.מ. כלכלי 50	42,462	15
ה.מ. כלכלי 60	97,351	35
ה.מ. כלכלי 70	111,995	30
ה.מ. כלכלי 80	804,168	169
ה.מ. כלכלי 90	903,791	158
סכום כולל	2,007,056	431

הביקורת דגמה תיקים של 7 תושבים שניתנה להם הנחה על פי מבחן הכנסה, ובדקה לגביהם:

- האם הוגשה בקשה;
 - האם נחתם טופס ויתור סודיות (אשר יאפשר חקירה לגבי המידע שמסר במידת הצורך);
 - האם הוצגו אסמכתאות רלוונטיות לצורך קביעת עמידה במבחן ההכנסה;
- פירוט מלא של המדגם רצ"ב בנספח ב'.

מבדיקת הביקורת עלה:

2.10.1 מתן הנחה ללא אסמכתאות

נמצא תיק אחד, בו ניתנה הנחה של 90% על סמך מבחן הכנסות, במשך שנתיים (01.01.22-31.12.23), אך לא נסרקו מסמכים מגבים במערכת הממוחשבת, וגם לא נמצא תיק ידני בארכיון.

ככל שאכן הוצגו האסמכתאות הנדרשות אך לא הומצאו בפני הביקורת, הרי שיש צורך להקפיד על תיעוד ותיוק מסמכים כמתחייב.

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי ההמלצה מיושמת.

2.10.2 ביצוע מבחן הכנסה בכל שנת מס (אין הערות)

נמצאו 3 תיקים שבהם הוזנו הנחות ע"פ מבחן הכנסה במשך מספר שנים. מבדיקת הביקורת עלה כי בכל שנה שבה הוזנה הנחה, הוגשה ונדונה הבקשה באופן פרטני -

אין הערות.

2.11. ועדת הנחות (הנחות נזקק)

ועדת הנחות היא ועדת סטטוטורית. סעיף 149 ד' לפקודה וסעיפים 7-11 לתקנות ההסדרים מסמיכים את הוועדה לתת הנחה על סכום הארנונה המוטלת על הנכס לתושב שהינו "נזקק", עד 70 אחוז, באותה שנת כספים.

במהלך שנת 2024 ניתנה הנחה בארנונה בהחלטת ועדת הנחות בסכום כולל של 1,818,116 מש"ח, ל-338 מבקשי הנחה, כדלקמן:

סוג ההנחה	סה"כ הנחה	מספר הנחה	מקבלי
ה. ועדה 60%	129,847	27	
ה. ועדה 70%	1,131,284	191	
ה.ועדה 20%	7,803	6	
ה.ועדה 30%	48,194	19	
ה.ועדה 40%	102,280	34	
ה.ועדה 50%	398,709	61	
סכום כולל	1,818,116	338	

הביקורת דגמה תיקים של 11 תושבים שניתנה להם הנחה ע"פ מבחן הכנסות, ובדקה לגביהם

- האם הוגשה בקשה;
- האם נחתם טופס ויתור סודיות (לצורך ביצוע חקירה לגבי מקורות ההכנסה של התושב, אם יהיה בכך צורך);
- האם הוצגו כל האסמכתאות הרלוונטיות הנדרשות לצורך קביעת הזכאות לוועדת נזקק;

פירוט מלא של המדגם רצ"ב **בנספח ג'.**

מבדיקת הביקורת עלה:

2.11.1 אי עדכון חברי ועדת הנחות למרות חילופי גברא

על פי סעיף 149(ד) לפקודת העיריות וסעיף 6 לתקנות ההסדרים, המניין החוקי בוועדת הנחות הוא יו"ר הוועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

על פי החלטת מועצת העיר מתאריך 8.5.2024, לוועדה מונו שבעה נציגים:

כו. אישור מועצת העיר למינוי נציגים לוועדות חובה ורשות.
החלטת מס' 48-2-24: הוחלט פה אחד למנות הרכב ועדת הנחה בארנונה לפי סעיף 149 ד' לפקודת העיריות כדלקמן: יו"ר – פנחס הומינר אריה ליפסקר אלדד גדסי
גזברית העירייה דניאלה ליבי או מי מטעמה. מנהלת אגף שירותים חברתיים בת חן קרני או מי מטעמה. מנהל אגף גבייה קובי ביסמוט או מי מטעמו. יועמ"ש עו"ד מיכל דגן או מי מטעמה.

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי שבעת חברי הוועדה הם:

1. יו"ר הוועדה חבר מועצה
2. נציגת היועצת משפטית
3. נציג הגזבר
4. נציג אגף הגבייה
5. נציגת אגף הרווחה
6. ח"מ
7. ח"מ

נמצא, כי על אף שחלק מבעלי התפקידים שמונו במסגרת החלטת מועצת העיר- כבר אינם עובדים בעירייה, לא הופק כתב מינוי עדכני.

תגובת האגף

מהמחלקה המשפטית נמסר בתגובה, כי סעיף 149 ד לפקודה קובע את חברי הוועדה ואין צורך בהוצאת כתב מינוי עדכני.

2.11.2 היעדר פרטים מזהים של הגורמים החותמים על החלטת ועדת הנחות

במסגרת מדגם התיקים, בחנה הביקורת מי הגורמים שנכחו בוועדה במטרה לוודא שההנחות אושרו ונחתמו ע"י הקוורום המשפטי המחייב.

נמצא כי בטפסים מופיעות חתימות בלבד, ללא פרטים מזהים של החותמים, כגון שם ו/או תפקיד ; בהיעדר הפרטים המזהים אלא ניתן לבחון קבלת החלטות בהתאם לחוק.

התסה, רחוב פו התקן - חתימה
א תמ מורד

חתימה

אלוף ים

מלטה ללא מצב בריאותי (סוס)

70% עמים 26-28

12/3/24

10/3/24

חזיר

החלטות

מעות:

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי הוחל בציון שמות החותמים תחת החתימה.

2.11.3 אי קיום נוהל כתוב בנוגע לאופן ההתנהלות הנדרש מוועדת הנחות

על אף חשיבות הנושא, לא קיים בעירייה נוהל כתוב בנוגע לאופן ההתנהלות הנדרש מוועדת הנחות, ובין היתר:

- תדירות התכנסות
- תבחינים למתן הנחה
- אופן תיעוד הקריטריונים למתן ההנחה בפרוטוקולים
- אופן תיעוד הקריטריונים למתן הנחה במסגרת ערעור ועוד.

2.11.4 היעדר תיעוד מועדי התכנסות ועדת הנחות

עד למועד הביקורת, לא בוצע רישום שוטף של מועדי ההתכנסות של וועדת ההנחות. מנהל האגף החל בביצוע רישום של מועדי ההתכנסות ואחוז ההנחה שהוכרז למבקש, רק בחודש מאי 2024. מאמצע חודש מאי ואילך התקיימו ישיבות בתדירות של כשבוע וחצי בממוצע.

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי ההמלצה מיושמת.

2.11.5 אי השחרת פרטי מבקש ההנחה במסגרת ועדת הנחות

ככלל, מבקשי ההנחה הם ברוב המקרים תושבי העיר, ולעיתים עלולה להיות היכרות אישית בינם לבין חברי ועדת ההנחות.

מחד, חשיפת הפרטים מסייעת לזיהוי אמינות הבקשה והבנת מצבו האישי, הכלכלי והחברתי של המבקש. מנגד, היכרות אישית פוגעת באובייקטיביות התהליך, ועלולה להוביל להטיה לא מודעת, מתן העדפה למבקש מסוים על פני אחרים, או הפעלת לחצים

חברתיים או אישיים על חברי ועדת ההנחות, דבר העלול לפגוע בעקרון השוויון בין מבקשי ההנחות.

בעירייה לא קיימת הוראה המחייבת לבצע השחרה של פרטי מבקשי ההנחות במסגרת וועדת הנחות, ועל כן פרטי מבקשי ההנחות אינם מושחרים.

תגובת האגף

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי בסוג הנחה זו מצורפים לבקשה דפי חשבונות בנק, מסמכים רפואיים, מסמכים משפטיים, על כל מסמך כזה כיידוע יש שם ופרטים, והשחרת שם המבקש בבקשה לא תשיג את המטרה שמצוינת בהערה.

2.11.6 אי יידוע מועצת העיר בהחלטות ועדת הנחות בניגוד לחוק

סעיף 149(ב)(3)(ה) לפקודה קובע כי החלטות ועדת הנחות אינן טעונות אישור המועצה אך יונחו על שולחנה.

לביקורת נמסר, כי החלטות ועדת הנחות אינן מונחות על שולחן המועצה.

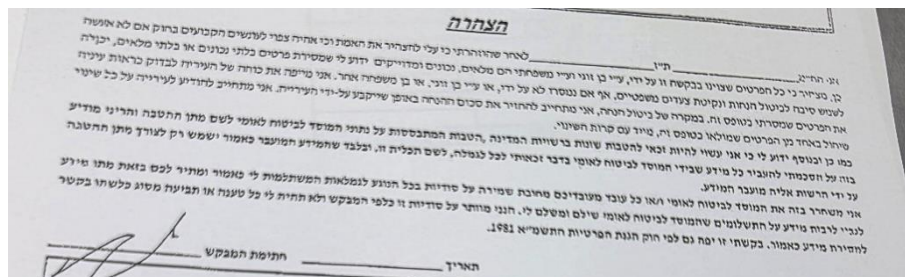
2.11.7 היעדר תיעוד על תאריך קיום וועדת הנחות

נמצא תיק אחד, שבו לא ניתן היה לאתר את תאריך קיום ועדת הנחות.

2.11.8 חתימה על ויתור סודיות (אין הערות)

החתימה על ויתור סודיות נדרשת כדי לאפשר לעירייה, במידת הצורך, לבדוק ולאמת את נתוני ההכנסה והמצב האישי של המבקש לצורך בחינת זכאותו להנחה.

במסגרת טופס הבקשה לקבלת הנחה, קיימת תיבת הסכמה לויתור סודיות, כדלקמן:



הצהרה
 אני, החתום, מצהיר כי כל המידע שצוין בבקשה זו על ידי, ע"י בן זוגי או ע"י מועצת העיר, נכנסים ומסופקים יידוע לי שסודיות פרטים כלליים ונכונים או כלומר מלאים, ייבדקו
 למטרת סיבוב לניטול הנחות וקצוות צדדים משפטיים, אף אם נטען לא על ידי, או ע"י בן זוגי, או בן משפחה אחר. אני מודיע את כוונתי של הענייה לבדוק בראות עיניה
 את המידע שסופק לי, במסגרת של כיטול הנחה, אני מתחייב להחזיר את סכום ההנחה באופן שייקבע על-ידי העירייה. אני מתחייב להודיע לעירייה על כל שינוי
 מידע במידע שסופק לי, או ע"י אחרים, וזאת להטבת שנות ביטוח חיים. בנוסף, אני מצהיר כי כל המידע שסופק לי, או ע"י אחרים, יישמש רק לצורך מתן ההטבה
 בזה על-מנת להעביר כל מידע שבידי המוסד לביטוח לאומי בדבר זכאותי לכל הנסלה, לשם הכליה זו, ובלבד שתמיד המועצה כאמור יישמש רק לצורך מתן ההטבה
 על ידי הרשות אליה מועבר המידע.
 אני מודיע בזה את המוסד לביטוח לאומי ואני כל עובד מועבדים מחויב שמירת על סודיות בכל המידע שנמסר לי למטרת המשתלמות לי. כאמור ומתיר לכם בזאת מתן מידע
 לנכחי לביטוח מידע על התשלומים שהמוסד לביטוח לאומי שולם ומסלם לי. הנני מודיע על סודיות זו כלפי המבקש וזאת תחת לי כל טענה או תביעה מסיג כלשהו בקשר
 לחסות מידע כאמור. בעשתי זו יום נס למי חוק חגגת הפרטיות החשמי"א 1981.

חתימת המבקש/ _____ תאריך _____

בכל התיקים שנבדקו במדגם נמצא כי טופס הבקשה לקבלת הנחה, לרבות תיבת ההסכמה המופיעה בו, נחתמו על-ידי מבקש ההנחה- אין הערות.

2.11.9 אי קיום תבחינים ונימוקים המבססים נימוקי ועדת הנחות

על פי סעיף 10(א) לתקנות ההסדרים, הוועדה תקבע את זכאותו של מבקש הנחה, את שיעורי ההנחה בכפוף לתקנה 7 (העוסקת בהנחה לנזקק), בהסתמך על טופס הבקשה, ותיתן החלטתה, בכתב, בצירוף נימוקים.

הביקורת בחנה האם קיים מעין "מחשבון וועדת הנחות", לצד תבחינים/קריטריונים/נימוקים, ובעקבותיהם ניתן אחוז הנחה כזה או אחר.

נמצא, כי לכל תיק צורך מסמך עובדתי מפורט בנוגע לנסיבות החיים והסטטוס העדכני של מבקשי ההנחה, אך לא קיימים תבחינים/קריטריונים/נימוקים בנוגע לקביעת שיעור ההנחה (לדוגמא 50% או 70% הנחה).

(לדוגמא: פוטנציאל ההשתכרות של מבקש ההנחה, הכנסות והוצאות צפויות וכו').

הביקורת בדעה לפיה כי קביעת אחוז הנחה - בין דחיית בקשה להנחה ובין הגדלת אחוז הנחה - ללא הנמקת השיקולים לקבלת ההחלטה, מעוררת מספר קשיים משמעותיים, הן משפטיים והן ניהוליים:

(1) פגם מנהלי (חוסר סבירות ושקיפות)

בהתאם לחוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות, תשי"ט-1958) (חוק ההנמקות), **החלטה מנהלית חייבת להיות מנומקת**.

בהיעדר נימוקים לא ניתן לבחון אם ההחלטה סבירה, מבוססת נתונים או שרירותית.

היעדר הנמקה פוגעת בעיקרון השקיפות כלפי התושב.

(2) חשש לאפליה

רשויות מחויבות לנהוג בשוויון; החלטה ללא הנמקה מקשה להוכיח שהשוויון נשמר.

ללא קריטריונים ונימוקים, לא ניתן לוודא אחידות בין מקרים דומים.

עלול להיווצר מצב שבו תושבים מקבלים הנחות שונות ללא הצדקה עניינית.

(3) קושי בבקרה וביקורת

בהיעדר הנמקה גורמי פיקוח ובקרה אינם יכולים לבחון את תקינות ההחלטה.

אין "שביל ביקורת" (audit trail) שמסביר כיצד התקבלה ההחלטה.

(4) סיכון לשימוש לא תקין בסמכות

בהיעדר הנמקה, קיים חשש לשיקולים זרים או הטבות לא מוצדקות.

(5) היעדר נתיב בקרה אחר שיקול הדעת של חברי הוועדה

תיעוד אופן קבלת ההחלטה (פה אחד / ברוב / עם הסתייגויות) הוא חלק מ"מסלול הביקורת"; התיעוד מאפשר לבחון אם התקיים דיון אמיתי או שמדובר באישור פורמלי בלבד.

לדוגמא, במסגרת המדגם עלה תיק אחד בו הוועדה דנה פעמיים: בפעם הראשונה הוחלט על מתן הנחה של 40%, ולאחר בקשה נוספת ומסמכים נוספים שצורפו, הוחלט על מתן הנחה של 60%, וזאת בהיעדר נימוקים מפורשים שהיווה את הבסיס לקבלת החלטה.

2.11.10 אי ציון אפשרות ערעור במסגרת מכתב דחייה הנשלח לתושב

במסגרת סקר סיכונים שנערך בעירייה בנוגע לאגף המיסים, הועלה חוסר הקפדה על חובת הנמקה על מכתבי דחייה כמתחייב בחוק, והומלץ על שימוש בטופס מובנה המאפשר בחירת עילת הדחייה עם נוסח קבוע של אפשרות ערעור.

מבדיקת הביקורת עלה, כי נעשה שימוש בתבנית מכתבי דחייה עם אפשרות בחירת עילת הדחייה, אך המכתב נעדר הודעה בנוגע לאפשרות ערעור.

תגובות

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי נוסח מכתב הדחייה יעודכן.

2.11.11 ביטול הנחה בשל אי התממשות התנאים שקבעה ועדת הנחות (אין הערות)

על פי סעיף 16 לתקנות ההסדרים, תושב הזכאי להנחה אך לא פרע באופן מלא את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת הכספים עד ה- 31/12 של אותה השנה, תבוטל ההנחה שניתנה לו, והיא תיווסף ליתרת החוב שלו, להלן הסעיף:

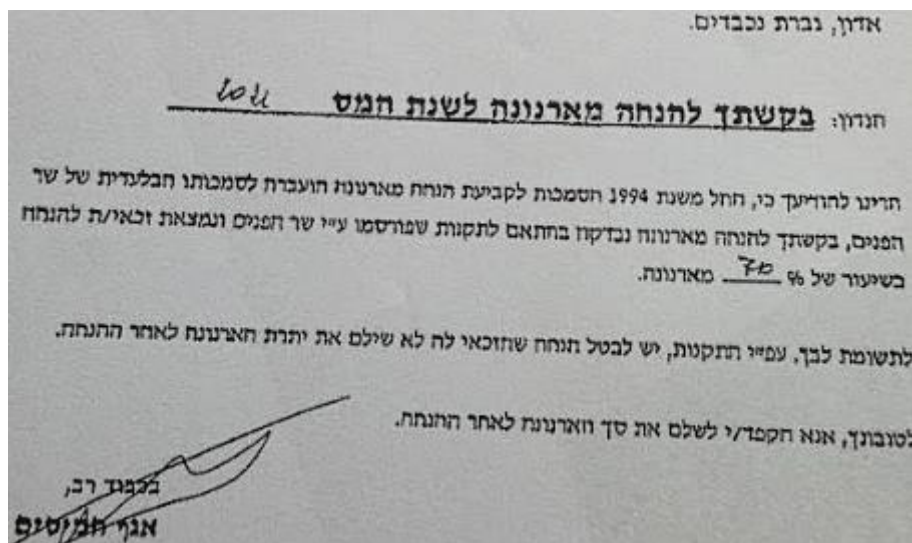
16. זכאי להנחה שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת הכספים, עד יום 31 בדצמבר של אותה שנה, תהיה ההנחה שנקבעה לו בטלה מאותו יום ותיווסף ליתרת הארנונה.

גם בצו הארנונה העירוני נקבע בנושא:

9. לא תינתן הנחה אלא לאחר ששולמו כל החובות הקודמים.

10. זכאים להנחה בארנונה שלא שילמו את מלא יתרת הארנונה עד ה- 31 לדצמבר של שנת הכספים השוטפת – תתבטל ההנחה למפרע ותתווסף ליתרת הארנונה.

גם במסגרת טופס ההחלטה של הוועדה, מצוין כי ע"פ התקנות, יש לבטל הנחה שהזכאי לה לא שילם את יתרת הארנונה לאחר ההנחה, כדלקמן:



בתיקים שנדגמו נמצא כי תשלומי הארנונה שולמו בפועל ע"י המבקשים, ולכן לא נדרש היה לבחון האם ההנחה ניתנה בכפוף לתנאי המחייב מעקב אחר התממשות או את ביטולה במידת הצורך.

יחד עם זאת, יצוין כי **ממצא זה כשלעצמו אינו מאפשר להסיק בדבר קיומה של בקרה שיטתית בעירייה בנושא.**

2.12. הנחות נכס ריק/בשיפוצים/שאינו ראוי לשימוש

פטורים והנחות מתשלום ארנונה ניתנים לעסקים ו/או מגורים בגין נכס ריק, נכס בשיפוצים ונכס שאינו ראוי לשימוש.

נכס ריק

תקנות 12 ו-13 לתקנות ההסדרים קובעות כי בעלים ושוכרים של נכס ריק עשויים לקבל הנחה או פטור מתשלום ארנונה 100% (פטור מתשלום), עד 6 חודשים.

התנאי לקבלת ההנחה הוא שהנכס היה ריק לחלוטין מכל אדם וחפץ, ושלא נעשה בו שימוש, לתקופה של לפחות 30 יום ברציפות. העירייה רשאית לערוך ביקורת בנכס כתנאי למתן ההנחה וכן במהלך התקופה שבה ניתנת ההנחה.

במהלך שנת 2024 ניתן פטור מארנונה בגין **נכסים ריקים**, בהיקף כספי כולל של 1,702 מש"ח, כדלקמן:

סוג ההנחה	סכום של סה"כ הנחה	מספר מקבלי הנחה
ה.נכס ריק לחצי שנה	1,541,663	435
ה.פטור גלריה ריקה	160,468	59
סכום כולל	1,702,130	494

2.12.1 סמכות מתן הנחה לבניין ריק למנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה ולא לגזבר, בניגוד לפסיקה

באוגוסט 2022 קבע בית המשפט העליון כי הסמכות להחליט על מתן הנחה לבניין ריק נתונה לגזבר הרשות המקומית¹³, וזאת נוכח התיקונים שנעשו במרוצת השנים בפרק ה' לתקנות ההנחות, והדגיש כי בפרקטיקה הנוהגת כיום רוב הרשויות העבירו את סמכות ההחלטה לגזבר הרשות. להלן ציטוט מפסק הדין:

23. בנקודה זו מסתיים הילוכנו. בחינת לשון התקנות, ההיסטוריה החקיקתית, תכלית התקנות ועמדת משרד הפנים, כל אלה מובילות למסקנה שבסמכות המועצה,

¹³ ע"מ 8914/20 מועצה מקומית גוש חלב נגד עורכי דין לקידום מנהל תקין (פורסם במאגר ממוחשב, 22.8.22). בפסק הדין נקבע כי הסמכות להעניק הנחה לבניין ריק נתונה לגזבר הרשות ולא לוועדת ההנחות.

באמצעות גזבר המועצה, להעניק הנחה בארנונה לבניין ריק, כאמור בתקנות. אשר על כן, הערעור מתקבל. פסק דינו של בית משפט קמא מבוטל בזאת. החלטת המועצה שלפיה לגזבר המועצה נתונה הסמכות ליתן הנחה בארנונה לבניין ריק – תיוותר על כנה. בהתחשב בנסיבות ובשים לב לכך שמדובר בשאלה פרשנית שנדונה לראשונה במתכונתן הנוכחית של תקנות 12 ו-13, לא ייעשה צו להוצאות.

נמצא, כי בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון, בעיריית רחובות הגזבר האציל את סמכותו למתן הנחות לבניין ריק - למנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה.

הביקורת דגמה תיקים של 4 תושבים שהוזנה בהם הנחה עבור נכס ריק.

פירוט מלא של המדגם רצ"ב בנספח ד'.

מהמחלקה המשפטית נמסר בתגובה, כי הנושא ייבחן.

2.12.2 ביקור פקח בנכס בטרם מתן פטור של נכס ריק (אין הערות)

במסגרת סקר סיכונים שנערך בעירייה בנוגע לאגף המיסים, נדון סיכון פוטנציאלי של מתן פטור ללא ביקור פקח לוודא נכס ריק מאדם ו/או ציוד, והומלץ על קביעת נהלים ברורים ובקורות המבטיחים אישור הפטור מותנה בדו"ח פיקוח.

בתאריך 1.3.2023 הוצא נוהל עירוני שמטרתו להגדיר את תהליך העבודה למתן הנחת נכס ריק.

הנוהל קובע מספר דגשים :

- בקשה לפטור מארנונה בנוגע לנכס ריק תוגש בזמן אמת, ולא יתקבלו בקשות נכס ריק בדיעבד.
- בקשות ייבחנו עד 30 יום לאחר מיום קבלת הבקשה.
- בקשה לפטור תוגש ותועבר ע"י מנהלת המחלקה למפקח לצורך ביקורת בנכס.
- המפקח יתאם ביקורת בנכס, בביקורת יצלם את הנכס על כלל חדריו ויציין בדו"ח פירוט האם יש ציוד בנכס, ומהו הציוד הקיים.
- במידה ולא התאפשרה ביקורת מסיבות שונות (עומס עבודה על המפקח וכ"ו), ולא מסירוב התושב, יש לבקש מהתושב תמונות מתוארכות ובהתאם לתמונות מנהלת המחלקה תאשר או תדחה את הבקשה.

ב-4 מתוך 4 הנכסים שנבדקו, אכן התקיים ביקור של פקח בנכס. אין הערות.

2.12.3 משך זמן ההנחה (אין הערות)

כאמור, על פי תקנות ההסדרים, ניתן לקבל הנחה או פטור מתשלום ארנונה עד 6 חודשים.

ב-4 מתוך 4 הנכסים שנבדקו- הוזנה הנחה של 6 חודשים (באחד מהנכסים הוזן פטור של 3.5 חודשים)- **אין הערות**.

2.12.4 מתן הנחה בדיעבד בניגוד לנוהל העירוני

טופס הפטור שמבקש ההנחה נדרש להגיש בנוגע לנכס ריק :

בקשה ותצהיר לקבלת הנחה מתשלום ארנונה כללית לבניין ריק בשנת הכספים _____ לפי תקנה 13 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג - 19933 פרטי מבקש הבקשה (בעל הנכס)											
מספר זהות	שם משפחה	שם פרטי	שם האב	תאריך לידה	המין	המצב האישי					
					נקבה	רווק גרוש					
					זכר	נשוי אלמן					
המען						סלפון					
הישוב	הרחוב	מס' הבית	מיקוד	מספר גוש	מספר חלקה	בית	נייד				
פרטי הנכס (עבורו מבוקשת ההנחה)											
מען											
מספר נכס	השכונה / הרחוב	מס' הבית	מיקוד	מספר גוש	מספר חלקה						
גודל הנכס ברוטו _____ ייעוד הנכס _____											
נכס ריק (עד 6 חודשים), הצהרת הבעלים שמחזיק בנכס. אני הח"מ _____ ת.ז. _____ לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים אם לא אעשה כן, מצהיר כדלקמן: 1.1 אני הח"מ בעליו של הנכס. 1.2 הנכס שלעיל ריק מחפץ ואדם ואין משתמשים בו ברציפות מתאריך _____ עד תאריך _____. 1.3 במשך כל תקופות בעלותי הנכס מעולם לא קיבל פטור בשל היותו נכס ריק. 1.4 ידוע לי כי במישה ויהיו צריכות מים בתקופות הרלוונטיות, לא יינתן הפטור.											

כאמור בנוהל, בקשה לפטור תוגש בזמן אמת, ולא יתקבלו בקשות נכס ריק בדיעבד.

ב-2 מתוך 4 נכסים ריקים שנבדקו, הוזנה הנחה של יותר מ-30 יום לאחר מיום קבלת הבקשה (בדיעבד), וזאת בניגוד לנוהל העירוני, ומבלי שהוצגו לעירייה תמונות של הנכס ו/או חשבון חשמל המעידים כי לא היה שימוש בנכס.

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי לגבי נכס [REDACTED] - בקשה הוגשה ב-11.11.24 ניתנה הנחה מ-28.9.24. מדובר ביציאה של שני שוכרים בנוסף יש הערות במערכת ההערות כי פנו במספר לגבי מספר נכסים למוקד תשלומים לגבי הגשות בקשה לנכס ריק. לכן ניתן 18 ימים מעבר ל-30 ימים לאחר. הביקורת עומדת על דעתה כי מדובר בהזנת הנחה בדיעבד.

2.13. נכס שאינו ראוי לשימוש

על פי סעיף 330 לפקודת העיריות, נכס שנהרס או שניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, פטור מתשלום ארנונה, כל עוד הנכס במצב זה, על פי הדירוג להלן:

מס"ד	התקופה שבה הנכס אינו ראוי לשימוש	שיעור ההנחה
1	עד 3 שנים	100% (פטור מתשלום)
2	3-8 שנים	חיוב מינימלי לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק ההסדרים במשק המדינה בהתאם לסוג הנכס והשימוש האחרון שנעשה בו
3	מעל 8 שנים	100% (פטור מתשלום), בכפוף להצהרה

במהלך שנת 2024 ניתן פטור מארנונה בגין נכס שאינו ראוי לשימוש ל-407 נכסים שאינם ראויים לשימוש, בהיקף כספי כולל של 2,852 מ"ח.

הביקורת דגמה תיקים של 3 תושבים שניתנה בהם הנחה עבור נכס שאינו ראוי לשימוש.

פירוט מלא של המדגם רצ"ב **בנספח ה'.**

2.13.1 מתן הנחה בדיעבד

ב-2 מתוך 3 נכסים שנבדקו, הוזנה הנחה בדיעבד, ומבלי שהוצגו לעירייה תמונות של הנכס ו/או חשבון חשמל המעידים כי הנכס לא היה ראוי לשימוש (נכס א - הוגשה בקשה בתאריך 4.8.2024, הוזנה הנחה מתאריך 1.10.2023, נכס ב - הוגשה בקשה בתאריך 21.1.2024, הוזנה הנחה מתאריך 1.11.2023).

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי מדובר בפטור המשך.

נכס [REDACTED]: התושב הגיש בקשה לפטור בשנת 2022, הנכס זוכה משנת 2022 עד ספטמבר 2023. ב-2024 כשהגיש את הבקשה הוא ביקש המשך ובהתאם לביקורת שהראתה המשכיות למצב הנכס משנת 2022 נתן המשך לפטור.

נכס [REDACTED]: הוגשה בקשה ראשונית ביולי 2023, ניתן פטור בהתאם לביקורת עד נובמבר 2023. העדכון בינואר 2024 ניתן כהמשך הנחה בהתאם לביקורת.

ההתייחסות מקובלת.

2.14. מתן הנחות רטרואקטיביות ללא הסדרה

באפריל 2012 הנחה משרד הפנים את גזברי הרשויות המקומיות בדבר מתן הנחות רטרואקטיביות בארנונה (הנחות שניתנו בדיעבד).

בהנחיה נקבע כי אם למחזיק בנכס המבקש הנחה רטרואקטיבית קיים חוב ארנונה לרשות המקומית, תפעל הרשות על פי הוראות נוהל מחיקת חובות.

אולם, כאשר המחזיק בנכס שילם לרשות המקומית את מלוא הסכומים שהטילה עליו, וכעת הוא מבקש הכרה בדיעבד בזכאותו להנחה בארנונה, ההכרה בזכאותו מקימה לו "יתרת זכות" בספריה, ואין עסקינן במקרה זה במחיקת חוב.

משרד הפנים קבע כי במקרים כאלה נתון שיקול הדעת בידי הרשויות המקומיות להחליט בדבר השבת הכספים, ולצורך כך כל רשות תקבע מראש כללים ותפעל על פיהם.

לאחר ההודעה שהופצה ע"י משרד הפנים, הוצאה הנחיה בנושא מלשכת ממלא מקום ראש העיר, בשנת 2013, בנוגע לקריטריונים להענקת הנחה רטרואקטיבית מארנונה, בהתאם להנחיה של משרד הפנים ולחוות דעתו של עו"ד שמואל לנקרי ולדיון שהתקיים בנושא ביום 10.7.2013.

בדו"ח מבקר המדינה משנת 2023 נבדק האם, בהמשך להנחיית משרד הפנים, הרשויות שנדגמו קבעו נהלים/כללים/קריטריונים למתן הנחה רטרואקטיבית בארנונה למחזיק בנכס שאינו חייב.

לבקשת הביקורת הועברה הנחיה מטעם גזברית העירייה (דאז) משנת 2021, ולפיה, ככל שייקבע כי התושב היה זכאי להנחה רטרואקטיבית אילו הגיש את בקשתו במועד, תינתן ההנחה בכפוף לפירעון מלוא חובותיו בגין השנים שקדמו לשנה השוטפת, טרם הטיפול בבקשה; עוד נקבע כי ההנחה תינתן לתקופה שלא תעלה על שלוש השנים שקדמו לשנה השוטפת.

העתק שלושת ההנחיות מפורט בנספח 1, 2, ו' 3.

בסעיף 3 לצו הארנונה של העירייה לשנת 2024, נקבע כי הנחות רטרואקטיביות יינתנו ע"פ נהלי העירייה ובהתאם להנחיות משרד הפנים, להלן:

3. הנחות רטרואקטיביות – עפ"י נהלי העירייה ובהתאם להנחיות משרד הפנים.

נמצא כי בעירייה לא קיים נוהל עירוני מאושר ומעודכן בנוגע למתן הנחות רטרואקטיביות.

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי עובדים בהתאם להנחיית משרד הפנים והנחיות הנהלת העירייה מאז ועד היום כנוהל.

הזנת הנחה לאחר שהמבקש פרע את יתרת חובו בגין השנים שקדמו לשנה השוטפת

הביקורת בחנה שלושה תיקים שבהם הוזנה הנחה רטרואקטיבית, ומצאה כי ההנחה הוזנה לאחר שהחוב שולם, באופן רטרואקטיבי, עבור השנה השוטפת ושלוש השנים שקדמו לה- **אין הערות.**

פירוט מלא של המדגם רצ"ב בנספח ז'.

2.15. היעדר טיפול של המוקד העירוני בפניות בנושא ארנונה

המוקד העירוני מהווה את הכתובת המרכזית לפניות ולבעיות התושבים בנושאים שבתחום אחריות העירייה, לרבות בנושאים הנוגעים לבטיחות במוסדות החינוך. המוקד משמש גורם מקשר ראשוני, ולעיתים גם מתמשך, בין התושב לבין יחידות העירייה השונות – החל מקבלת הפנייה ורישומה, דרך ניתובה לגורם המטפל, וכלה מעקב אחר סיום הטיפול ומתן מענה הולם בזמן ובאיכות טיפול לשביעות רצון התושב.

המוקד פועל במתכונת שירות רציפה ונותן מענה 24 שעות ביממה, 364 ימים בשנה (ביום כיפור מופעל סיר חירום).

נמצא כי פניות התושבים בנושא ארנונה אינן מנוהלות באמצעות מערכת המוקד העירוני, אלא מטופלות באופן עצמאי על ידי אגף הגבייה ומנהל הארנונה.

העובדה שפניות ארנונה אינן מנוהלות דרך המוקד העירוני, אלא באופן עצמאי ע"י אגף הגבייה ומנהל הארנונה יוצרת מספר השלכות מהותיות:

2.15.1 פגיעה באחידות השירות

- אין "כתובת אחת" לתושב לכלל הפניות;
- נוצרת חוויית שירות לא אחידה בין תחומי פעילות שונים.
- קושי ביישום סטנדרטים אחידים של זמני תגובה ואיכות טיפול.

2.15.2 היעדר בקרה וניהול מרכזי

- הנהלת העירייה אינה מקבלת תמונת מצב מלאה על כלל הפניות.
- קושי בניתוח עומסים, זמני טיפול, ותקלות חוזרות.
- פגיעה ביכולת להפיק דוחות רוחביים וקבלת החלטות מבוססת נתונים.

2.15.3 סיכון לפגיעה בשקיפות ובתיעוד

- ייתכן תיעוד חלקי או לא אחיד של פניות.
- קושי לעקוב אחר היסטוריית טיפול בפנייה מסוימת.
- פגיעה ביכולת לבקר החלטות (למשל: חיובים, השגות, הנחות).

2.15.4 כפילויות ואובדן מידע

- פניות עשויות להתקבל בכמה ערוצים ללא סנכרון ביניהם.
- סיכון לטיפול כפול או לחילופין אי טיפול.

- קושי בשימור ידע ארגוני.

2.15.5 פגיעה ביכולת המעקב מול התושב

- אין מנגנון אחיד לעדכון התושב על סטטוס הטיפול.
- ירידה בשביעות רצון עקב חוסר ודאות או זמני טיפול לא ברורים.

2.15.6 פערי זמינות שירות

- המוקד פועל 24/7, בעוד אגף המיסים לרוב פועל בשעות מוגבלות.
- פניות המתקבלות מחוץ לשעות הפעילות עלולות להתעכב.

2.15.7 סיכון לבקרה פנימית ולביקורת

- קושי לבקר עמידה בנהלים ובמדיניות.
- פער ביכולת לזהות חריגות, טעויות או דפוסים בעייתיים.
- החלשת מנגנוני בקרה על תחום רגיש פיננסית.

לסיכום, מצב זה יוצר פיצול תפעולי שמחליש את תפיסת "מוקד אחד לתושב", פוגע בבקרה הניהולית וביכולת לשקף תמונת מצב כוללת על פניות התושבים.

תגובות

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת, כי כל הפניות מרוכזות דרך מערכת CRM ויש מוקד טלפוני פנימי של אגף המיסים שמטפל ישירות בפניות בנושא ארנונה. העמסת אלפי פניות בשנה על המוקד העירוני תגרום לעומס רב על המוקד שלא לצורך. בנוסף עובדי המוקד העירוני לא מכירים את חוקי הארנונה ולא יוכלו לתת מענה ראוי לתושב.

אני לא מכיר רשות גדולה או בכלל שהמוקד העירוני מקבל פניות בשם אגף הגבייה בנושא ארנונה.

ממנהלת המוקד העירוני נמסר לביקורת, כי מאז ומתמיד אגף המיסים לא היה מקבל מעה טלפוני מהמוקד העירוני. הפניות לאגף הן לרוב פניות טכניות מקצועיות המצריכות מסכים פנימיים וידע מקצועי בנושא וביצוע פעולות.

פניה לאגף היא לרוב פעולה לביצוע כך שלא ניתן להכליל זאת בתוך פניית מוקד ב CRM לאגף המיסים יש מוקד פנימי משלהם עם מענה למידע וביצוע פעולות.

2.16 אי הגדרת זמני מענה נדרשים לטיפול בבקשה להנחה בארנונה

על פי נתונים שנמסרו לביקורת ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה, בשנת 2024 התקבלו באגף 3,754 בקשות להנחות, כאשר משך הטיפול הממוצע בבקשות שהסתיימו עמד על 94

ימים, בעוד משך הטיפול בבקשות הפעילות, עמד בממוצע על 370 ימים. להלן פירוט הנתונים:

מס"ד	סטטוס	סהכ הנחה	תאריך הגשת הבקשה	תאריך סגירת הבקשה	זמן הטיפול בבקשה
1	גמלת סיעוד	34,533	30.03.23	30.03.23	0 (קבלת קהל)
2	גמלת סיעוד	31,943	11.12.24	11.12.24	0 (קבלת קהל)
3	חייל עד 70 מטר	4,778	08.04.24	08.04.24	0 (קבלת קהל)
4	חייל עד 70 מטר	1,863	05.06.24	05.06.24	0 (קבלת קהל)
5	חייל מילואים פעיל	2,052	15.08.24	15.08.24	0 (קבלת קהל)
6	חייל מילואים פעיל	1,681	30.1.2024	23.02.24	23 ימים
7	משרד הביטחון	11,106	24.06.24	24.06.24	0 (קבלת קהל)
8	משרד הביטחון	10,872	10.04.24	10.04.24	0 (קבלת קהל)
9	פעילות איבה	4,715	04.05.15	04.05.15	0 (קבלת קהל)
10	עיוור	35,348	13.05.24	22.05.24	9 ימים
11	עיוור	26,005	21.02.24	27.05.24	3 חודשים
12	ה.מ. כלכלי 90	14,797	14.03.24	09.06.24	3 חודשים
13	ה.מ. כלכלי 90	14,430	21.03.24	20.05.24	חודשיים
14	ה.מ. כלכלי 90	13,001	29.10.24	04.12.24	3 חודשים

בדו"ח מבקר המדינה צוין, כי סדרי מינהל תקין מטילים על הרשות, את החובה לבצע את תפקידה בלוחות זמנים סבירים. הביקורת מעלה כי לא נקבעו זמני תקן מדידים (SLA) נדרשים לטיפול בבקשה להנחה בארנונה.

בניגוד למשכי הזמן הארוכים שעלו מהנתונים (לעיתים בשל המתנה להשלמת מסמכים מצד מבקשי ההנחות), מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, עלה כי מתוך 14 תיקים, ב-5 תיקים זמן הטיפול ארך בין חודשיים לשלושה חודשים.

ממנהל אגף הגבייה ומנהל הארנונה נמסר לביקורת:

- ההמלצה תיבחן שכן יש סוגי הנחות שונים שדורשים זמן בדיקה שונה ולעיתים הבדיקות מתארכות בגלל עיכוב בקבלת מסמכים מהתושב או מטבלת הכנסות שלא מתפרסמת בזמן ע"י משרד הפנים.

- לגבי הבקשות להנחה במדגם:

- (הנחת עיוור) נשלח פקח לנכס וככל הנראה לקח זמן עד שתאם ביקורת ורק לאחר מכן ניתנה ההנחה.

- יתר הבקשות, מדובר בבקשות ע"פ מבחן הכנסה, ואלו בקשות שמתעכבות ממספר סיבות, כאמור:

- הבדיקה דורשת מסמכים רבים שלעיתים התושבים לא מוסרים בפעם אחת.

- לפני הזנת הנחה, מבוצעת בדיקה של עובדת נוספת לאחר הבדיקה הראשונית שאכן התושב עומד בקריטריונים לקבלת ההנחה.

- הנחה על פי מבחן הכנסה מעודכנת ע"פ טבלת ההכנסות שמתפרסמת ע"י משרד הפנים. אולם, משרד הפנים מפרסם את טבלת ההכנסות לנפש בכל שנה באיחור, מה שגורם ל"פקק" בעדכון ההנחות. לדוגמא, נכון לחודש 3/2026, טרם התפרסמה טבלת הכנסות, ותושב שהגיש בקשה להנחה בחודש ינואר- עדיין לא יקבל תשובה.

3. המלצות

להלן ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח הביקורת:

3.1 קביעת נהלים ומדיניות

מומלץ לעגן בנהלי עבודה כתובים את כלל התהליכים המרכזיים המבוצעים באגף.

3.2 הצגת מידע מעודכן באתר העירייה

מומלץ לעדכן באופן שוטף את המידע באתר האינטרנט של העירייה בנוגע לנתוני ההכנסות בהתאם לצו העירוני העדכני, המשמשים לקביעת שיעור ההנחה המגיע למבקש מכוח מבחן הכנסה.

3.3 רענון ועדכון קידודים להנחות

מומלץ לשקול איחוד או הבחנה ברורה בין קודים בעלי מהות דומה, לרבות באמצעות קביעת כותרות גג אחידות וסיווגים ברורים.

3.4 קביעת הנחות ע"פ דין

- יש להקפיד על ביצוע ביקורת בכל נכס בשטח העולה על 150 מטר, כאמור בנהל. בתוך כך, יש לשקול ביצוע בדיקה יזומה מצד העירייה של נכסים בעלי שטח חריג שבהם הוזנה הנחה בגין מצב אישי (זמנית או לצמיתות), במטרה לבחון את מספר המתגוררים והשימוש שנעשה בנכס.
- על מועצת העיר לשקול בחינה של מדיניות מתן ההנחות בארנונה בגין מצב אישי, ובמקרים שבהם הדבר מתאפשר להפעיל מדרג או שיקול דעת במתן שיעור ההנחה ושטח הזכאות, על מנת לאזן בין מתן סיוע לזכאים לבין שמירה על הכנסות העירייה.

3.5 מיצוי זכאות יזום לזכאי גמלת סיעוד

מומלץ לשקול הטמעה של מנגנון הנחה (Opt-out) על בסיס מידע קיים, עם אפשרות ויתור מצד התושב, לצד הרחבה של תהליך יידוע יזום (באמצעות דיוור ייעודי/הודעה בחשבון הארנונה/פנייה טלפונית).

3.6 הנחות ע"פ מבחן הכנסה

מומלץ להקפיד כי מתן הנחות בארנונה יתבסס על מסמכים מגבים כנדרש, וכי מסמכים אלה ייסרקו ויישמרו במערכת הממוחשבת באופן מלא ומסודר. כמו כן, מומלץ לבחון את המקרה שעלה במדגם ולשקול איתור תיקים דומים, על מנת לוודא כי קיימת אסמכתאות מתאימות למתן ההנחה.

3.7 הנחות ע"פ ועדת נזק

- (1) מומלץ לעדכן את כתבי המינוי של בעלי התפקידים הרלוונטיים בהתאם למצב הארגוני בפועל, כך שישקפו את זהות בעלי התפקידים המכהנים בעירייה במועד הרלוונטי, במיוחד במקרים שבהם בעלי תפקידים שנקבעו בהחלטה אינם עובדים עוד בעירייה.
- (2) יש לעדכן את טופס ההחלטה של הוועדה כך שיכלול פרטי זיהוי ברורים של החותמים, על מנת לאפשר בקרה, שקיפות ואחריות כנדרש. מהמבוקרים נמסר כי בהמשך להערת הביקורת, החלו לציין את שמות החותמים תחת החתימה.
- (3) מומלץ לעגן בנוהל עבודה כתוב את אופן פעילות ועדת ההנחות בעירייה, ובכלל זה לקבוע את תדירות התכנסות הוועדה, התבחינים למתן הנחות, אופן תיעוד הנימוקים והקריטריונים בפרוטוקולים, וכן את אופן בחינת הבקשות במסגרת ערעור.
- (4) מומלץ לקבל החלטה ארגונית האם יש להשחיר את פרטי הזיהוי של מבקשי ההנחות במסמכים המובאים לדיון בפני ועדת ההנחות, על מנת לצמצם את הסיכון להטיה הנובעת מהיכרות אישית ולחזק את עקרונות האובייקטיביות והשוויון בין מבקשי ההנחות.
- (5) יש להניח את החלטות ועדת ההנחות על שולחן מועצת העיר, כנדרש ע"פ החוק, על מנת להבטיח שקיפות ופיקוח של המועצה על פעילות הוועדה.
- (6) יש להקפיד על תיעוד מלא ומסודר של תאריכי ועדות ההנחות.
- (7) מומלץ לקבוע ולעגן בנוהל עירוני מנגנון סדור, מעין "מחשבון ועדת הנחות", אשר יכלול תבחינים, קריטריונים ונימוקים מנחים לקביעת שיעור ההנחה במסגרת ועדת ההנחות. בנוסף, מומלץ להסדיר את אופן הטיפול במקרים בהם מתקיים דיון נוסף באותו מקרה, ובפרט כאשר מאושרת הגדלה של שיעור ההנחה, תוך קביעת חובת תיעוד והנמקה לשינוי ההחלטה.
- (8) הסדרה זו נדרשת לצורך הבטחת סבירות ושקיפות ההחלטות, שמירה על עקרון השוויון ומניעת חשש לאפליה בין מקרים דומים, יצירת תיעוד שיטתי המאפשר מעקב ובקרה על תהליך קבלת ההחלטות, וכן צמצום הסיכון לשימוש לא תקין בסמכות. מומלץ לעדכן את נוסח מכתבי הדחייה כך שלצד עילת הדחייה תהיה הודעה על אפשרות ערעור.

3.8 פטור נכס ריק ונכס שאינו ראוי לשימוש

- (1) יש לבטל את האצלת הסמכות למתן הנחות לבניין ריק למנהל אגף המיסים, כך שסמכות זו תופעל ע"י הגזבר, בהתאם להוראות הדין ולפסיקת בית המשפט העליון.
- (2) יש להקפיד על יישום הוראות הנוהל העירוני, לפיהן לא יתקבלו בקשות נכס ריק בדיעבד, אלא רק בזמן אמת.

(3) יש להוסיף לטופס הבקשה והתצהיר הערה- לפיה הבקשה תוגש בזמן אמת ולא תינתן הנחה בדיעבד.

(4) גם בנוגע לנכס ריק וגם בנוגע לנכס שאינו ראוי לשימוש, יש להימנע מהזנת הנחה בדיעבד, וכן לשקול לדרוש במסגרת הבקשה אסמכתאות המעידות על אי שימוש בנכס, כגון תמונות וחשבוניות חשמל, כאמצעי בקרה לחיזוק יכולת העירייה לוודא כי הנכס אכן עומד בתנאי הזכאות להנחה ושאינו נמצא בשימוש בפועל.

3.9 מתן הנחות רטרואקטיביות למחזיק בנכס שאינו בעל חוב

מומלץ לעגן בנוהל עירוני מאושר ומעודכן את אופן הטיפול בבקשות למתן הנחות רטרואקטיביות, לרבות התנאים למתן ההנחה, הגורם המוסמך לאשרה והמסמכים הנדרשים לצורך בחינת הבקשה.

3.10 בחינה מחודשת של המוקד לטיפול בפניות בנושא ארנונה

מומלץ לרכז את כלל פניות התושבים בנושא ארנונה במערכת המוקד העירוני, תוך יצירת ממשק עבודה מוסדר עם אגף המיסים. במסגרת זו, יש להגדיר סטנדרטים אחידים לטיפול בפניות (לרבות זמני תגובה ואיכות שירות), להבטיח תיעוד מלא ושיטתי של כלל הפניות והטיפול בהן, ולאפשר מעקב שוטף אחר סטטוס הפנייה ועדכון התושב.

ריכוז כאמור צפוי לחזק את עקרון "כתובת אחת לתושב", לשפר את אחידות השירות וזמינותו, לאפשר להנהלת העירייה קבלת תמונת מצב מלאה ומבוססת נתונים (לרבות ניתוח עומסים וזמני טיפול), לצמצם כפילויות ואובדן מידע, ולחזק את יכולות הבקרה, הפיקוח והביקורת על תחום בעל השלכות כספיות מהותיות.

3.11 קביעת זמני מענה נדרשים לטיפול בבקשה להנחה בארנונה

יש לקבוע זמני תקן (SLA) לטיפול בפניות למתן הנחות, ככלי ניהולי ובקרתי מרכזי, החל ממועד קבלת בקשה מלאה ועד לסיום הטיפול בה. מדידת משך הטיפול תיעשה בניכוי פרקי זמן של המתנה להשלמת מסמכים מצד התושב.

היתרונות העיקריים בקביעת זמני תקן הם:

- מדידה ובקרה: מאפשרים למדוד ביצועי יחידה ועובדים באופן אובייקטיבי, מאפשרים לזהות חריגות ועיכובים בזמן אמת ויוצרים בסיס להשוואה (בין תקופות/יחידות).
- שיפור שירות לציבור: קיצור זמני טיפול והפחתת אי-ודאות לפונה, יצירת ציפיות ברורות ושקיפות ושיפור אמון הציבור ברשות.

בתגובת מנכ"לית העירייה לטיוטת הדו"ח צוין כי לאור החשיבות שמייחס ראש העיר לנושא השירותיות, גייסה העירייה יועץ שירות אשר יוביל את קידום תחום השירות ויטפל בכלל ההיבטים הקשורים לשיפור השירות לתושב, בין השאר בכל הנוגע בקביעת זמני טיפול מחייבים לתהליכי העבודה השונים.

בשלב הראשון יתמקד היועץ בפעילות המוקד העירוני, ובשלב השני יורחב ליווי לאגף המיסים, במטרה להטמיע תהליכי שירות, לשפר את חוויית התושב ולחזק את איכות השירות הניתן.

דו"ח ביקורת

מספר 8/45

מערך התשלומים והבקרה על הפעילות הבנקאית בעיריית רחובות

תוכן עניינים

214.....	מבוא	1.
214.....	כללי	1.1.
214.....	חשבונות הבנק של העירייה	1.2.
215.....	בנק דיסקונט	
215.....	בנק יהב	
215.....	בנק הפועלים	
215.....	בנק לאומי	
216.....	הבנק הבינלאומי	
216.....	בנק אוצר החייל	
216.....	בנק מזרחי טפחות	
216.....	בנק מרכנתיל	
216.....	עקרונות הבקרה הפנימית והסיכונים בתחום התשלומים	1.3.
217.....	הביקורת	1.4.
217.....	מתודולוגיה	1.5.
218.....	מסד חוקי	1.6.
220.....	ממצאים	2.
220.....	היעדר נהלי עבודה מסודרים בתחום התשלומים והפעילות הבנקאית	2.1.
222.....	היעדר בקרה על הקמת ספק חדש	2.2.
223.....	היעדר בקרה על פרטי חשבונות בנק ספקים במערכת התשלומים	2.3.
225.....	ליקויים במערך הבקרה על הפעילות הבנקאית של העירייה	2.4.
227.....	בקרה עצמאית ורציפות תפעולית בפעילות הבנקאית	2.5.
228.....	ליקויים בניהול הרשאות במערכות הבנקאיות	2.6.
229.....	ליקויים בבקרה על תהליך אישור תשלומים	2.7.
231.....	סיכום והמלצות	3.
231.....	קביעת נהלי עבודה בתחום התשלומים והפעילות הבנקאית	3.1.
233.....	הידוק הבקרה והפיקוח על פתיחת ספק חדש	3.2.
234.....	בקרה על פרטי חשבונות בנק ספקים במערכת התשלומים	3.3.
235.....	הבקרה על הפעילות הבנקאית של העירייה	3.4.
236.....	בקרה עצמאית ורציפות תפעולית בפעילות הבנקאית	3.5.
237.....	ניהול הרשאות במערכות הבנקאיות	3.6.
238.....	בקרה על תהליך אישור תשלומים	3.7.

1. מבוא

1.1 כללי

בהתאם לתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית, נבדק נושא ניהול ובקרת התשלומים לספקים והעברות כספיות המתבצעות באמצעות חשבונות הבנק של העירייה ומערכות התשלום המופעלות על ידה, לרבות שימוש במערכת מס"ב ובמערכות הנהלת החשבונות העירוניות.

ניהול כספי ציבור מחייב הקפדה יתרה על קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח תקינים, על מנת להבטיח שימוש יעיל, חוקי ושקוף במשאבים הציבוריים.

מערכות התשלומים והפעילות הבנקאית של הרשות המקומית מהוות מרכיב מרכזי בניהול התקציב העירוני, והן נועדו להבטיח כי כל פעולה כספית, ובכלל זה תשלום לספקים, העברה בנקאית או קליטת הכנסות, תבוצע בהתאם להרשאות, לנהלים ולמסמכים תומכים.

העירייה מבצעת במהלך השנה אלפי פעולות כספיות בהיקפים כספיים משמעותיים, הכוללות תשלומים לספקים ונותני שירותים, תשלומי שכר, העברות כספים לגופים שונים וכן קליטת הכנסות ממקורות שונים כגון ארנונה, אגרות והיטלים ועוד.

פעולות אלו מתבצעות באמצעות מערכות הנהלת החשבונות של העירייה ובהעברות בנקאיות מחשבונות הבנק העירוניים לחשבונות הנהלים.

תהליך התשלום כולל מספר שלבים מרכזיים ובהם קליטת ספק במערכת, הזנת פרטי חשבון הבנק של הספק, קליטת חשבוניות, אישור התשלום על ידי הגורמים המוסמכים בעירייה והעברתו לביצוע באמצעות הבנק.

חלק ניכר מהתשלומים לספקים מבוצעים באמצעות מערכת מס"ב, המאפשרת העברת תשלומים מרוכזים לחשבונות בנק של ספקים וגורמים שונים.

מורכבות הפעילות הכספית והיקפי התשלומים המבוצעים בעירייה מחייבים קיומה של מערכת בקרה הדוקה המותאמת לסיכונים המובנים בתחום זה. בגוף הדו"ח יפורטו עקרונות הבקרה הפנימית והסיכונים המרכזיים המנחים את עבודת הביקורת.

1.2 חשבונות הבנק של העירייה

לצורך ניהול פעילותה הכספית מפעילה העירייה מספר חשבונות בנק בבנקים מסחריים שונים. חשבונות אלו משמשים לניהול הפעילות השוטפת של העירייה, לביצוע תשלומים לספקים, לקליטת הכנסות ולניהול פעולות כספיות נוספות בהתאם לצורכי הפעילות העירונית.

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, העירייה מנהלת את פעילותה הבנקאית באמצעות מספר בנקים ובהם:

1. בנק דיסקונט

2. בנק יהב

3. בנק הפועלים
4. בנק לאומי
5. הבנק הבינלאומי
6. בנק אוצר החייל
7. בנק מזרחי טפחות
8. בנק מרכנתיל.

במסגרת פעילות זו מפעילה העירייה מספר חשבונות בנק שלכל אחד מהם ייעוד תפעולי בהתאם לאופי הפעילות המתבצעת בו.

בנק דיסקונט

בבנק דיסקונט מנוהלים החשבונות הבאים:

1. חשבון דיסקונט ראשי – 1050674
2. חשבון דיסקונט קופות קטנות – 9155882

חשבונות אלו משמשים לניהול פעילות כספית שוטפת של העירייה ולביצוע תשלומים קטנים באמצעות קופות קטנות.

בנק יהב

בבנק יהב מנוהלים מספר חשבונות המשמשים לפעילות כספית שוטפת ולניהול כספים ייעודיים:

1. חשבון יהב ראשי
2. חשבון יהב קופות קטנות
3. חשבון יהב מלגות
4. חשבון יהב מיסים ותשלומים
5. חשבון יהב חינוך
6. חשבון יהב דחויים (מלוות ושצ"פ)
7. חשבון יהב דחויים טכני
8. חשבון יהב דחויים כללי

חשבונות אלו משמשים בין היתר לניהול כספים הקשורים למלגות, פעילות בתחום החינוך וכן לניהול כספים דחויים הקשורים למלוות ולהיטלי פיתוח.

בנק הפועלים

בבנק הפועלים מנוהל חשבון ייעודי למלגות המשמש לניהול כספים הקשורים למתן מלגות וסיוע כספי.

בנק לאומי

בבנק לאומי מנוהלים החשבונות הבאים:

1. חשבון לאומי ראשי

2. חשבון לאומי קופות קטנות

3. חשבון לאומי שוברים

חשבוניות אלו משמשים לניהול פעילות כספית שוטפת וכן לקליטת תשלומים באמצעות שוברי תשלום.

הבנק הבינלאומי

בבנק הבינלאומי מנוהלים החשבוניות הבאים:

1. חשבון בינלאומי ראשי

2. חשבון בינלאומי מלגות

בנק אוצר החייל

בבנק אוצר החייל מנוהל החשבון הבא:

חשבון אוצר החייל

בנק מזרחי טפחות

בבנק מזרחי טפחות מנוהלים החשבוניות הבאים:

1. חשבון מזרחי ראשי

2. חשבון מזרחי הקצבת סיעוד

3. חשבון מזרחי מוריה (איגוד)

בנק מרכנתיל

בבנק מרכנתיל מנוהלים החשבוניות הבאים:

1. חשבון מרכנתיל סליקון

2. חשבון מרכנתיל חינוך

3. חשבון מרכנתיל עו"ש

4. חשבון מרכנתיל פיתוח כללי

ריבוי חשבוניות בנק ופעילות כספית המתבצעת באמצעות מספר בנקים, מחייבים קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח מתאימים על הפעולות המתבצעות בכל אחד מהחשבוניות, וכן על תהליכי ביצוע התשלומים והעברות הכספים בין החשבוניות.

1.3. עקרונות הבקרה הפנימית והסיכונים בתחום התשלומים

מערכות תשלום והעברות כספיות בגופים ציבוריים מהוות תחום רגיש מבחינת סיכונים למעילות, טעויות או פעולות בלתי מורשות; במקרים בהם מנגנוני הבקרה אינם מספקים, עלולים להיווצר מצבים בהם מתבצעות פעולות כספיות ללא פיקוח מספק או ללא תיעוד מתאים.

בין הסיכונים האפשריים בתחום זה ניתן למנות:

- שינוי פרטי חשבון בנק של ספקים ללא בקרה מספקת ;
 - ביצוע תשלומים ללא בדיקה מספקת של המסמכים התומכים ;
 - הסתרת טעויות או ביצוע מעילה והונאה פנימית מבלי שיתגלו במועד ;
 - היעדר יכולת לבצע ביקורת בדיעבד על פעולות כספיות שבוצעו.
- כדי לצמצם סיכונים אלו נהוג להפעיל מערך של בקורות פנימיות הכוללות בין היתר הפרדת תפקידים בין גורמי הביצוע והאישור, ניהול הרשאות משתמשים במערכות הכספיות, קיום נהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליך ביצוע התשלומים, שמירת מסמכים תומכים וביצוע בדיקות ובקורות שוטפות על הפעילות הכספית.
- קיומם של מנגנוני בקרה אלו מהווה תנאי חשוב להבטחת ניהול תקין ושקוף של כספי הציבור ולשמירה על אמון הציבור בפעילות הרשות המקומית.

1.4. הביקורת

במסגרת הביקורת נבדקו, בין היתר, הנושאים הבאים :

- אופן ניהול חשבוניות הבנק של העירייה והפעילות הכספית המתבצעת באמצעותם.
- תהליכי ביצוע התשלומים לספקים באמצעות מערכות הנהלת החשבונות ומערכת מס"ב.
- תהליכי קליטת ספקים במערכת והזנת פרטי חשבון הבנק שלהם.
- קיומם של נהלי עבודה המסדירים את תהליך ביצוע התשלומים והעברות הכספים.
- הפרדת התפקידים בין הגורמים האחראים על ביצוע הפעולות הכספיות, אישורן ובקרתן.
- מערך ההרשאות במערכות הכספיות והבקרה על שימוש בהן.
- קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח על הפעילות הכספית המתבצעת באמצעות חשבונות הבנק של העירייה.

1.5. מתודולוגיה

לצורך ביצוע הביקורת נעשה שימוש במספר שיטות עבודה, כמפורט להלן :

- קיום פגישות וראיונות עם בעלי תפקידים בעירייה המעורבים בתהליכי התשלומים והניהול הכספי.
- עיון במסמכים ובנתונים שנמסרו לביקורת, לרבות נתונים על חשבונות הבנק של העירייה, מסמכי הנהלת חשבונות ומסמכים תומכים לפעולות כספיות.
- בדיקה מדגמית של פעולות כספיות שבוצעו באמצעות חשבונות הבנק של העירייה.

- עיון בקבצי תשלומים שהופקו במערכת הנהלת החשבונות ובמערכת מס"ב.
 - בדיקה של הרשאות משתמשים במערכות הכספיות של העירייה.
 - בחינת קיומם של נהלי עבודה והוראות פנימיות המסדירים את תהליך ביצוע התשלומים והעברות הכספים.
 - בוצעו בדיקות אנליטיות של תנועות בחשבונות הבנק של העירייה במספר בנקים, לרבות ניתוח תנועות לשנים 2022-2025. במסגרת זו נבחנו תשלומים לספקים, העברות בין חשבונות הבנק של העירייה וכן תנועות חריגות אפשריות לדוגמה:
 - הצלבה בין תנועות הבנקים לבין נתוני מערכת הספקים
 - בחינת העברות בין חשבונות העירייה
 - בדיקה לאיתור תשלומים לחשבונות שאינם משויכים לספקים
- הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ועל הנתונים והמסמכים שנמסרו לה על ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה, ואין בהכרח כדי להצביע על כל הליקויים האפשריים אם קיימים.
- עוד יש לציין כי הביקורת אינה מהווה חקירה פלילית ואינה מיועדת לאתר בהכרח כל מקרה של אי סדרים כספיים אם קיימים, אלא לבחון את תקינותם ויעילותם של מנגנוני הבקרה הקיימים.

תקופת הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר 2025 עד מרץ 2026.

1.6. מסד חוקי

ניהול כספי הרשות המקומית וביצוע תשלומים באמצעות חשבונות הבנק של העירייה מוסדרים במסגרת הוראות חוק, תקנות והנחיות שונות, שמטרתן להבטיח ניהול תקין ושקוף של כספי הציבור.

להלן עיקר ההוראות הרלוונטיות לנושא הביקורת:

1. פקודת העיריות [נוסח חדש]

פקודת העיריות מסדירה את סמכויותיה וחובותיה של הרשות המקומית, ובכלל זה את ניהול ענייניה הכספיים. הפקודה קובעת כי על העירייה לנהל את כספיה בהתאם לעקרונות של מינהל תקין, אחריות ושקיפות.

בנוסף קובעת הפקודה כי כל פעולה כספית של העירייה תיעשה בהתאם לסמכויות שנקבעו בחוק ובהתאם לאישור הגורמים המוסמכים לכך.

2. פקודת המועצות המקומיות והוראות משרד הפנים לניהול כספי הרשויות המקומיות.

3. הוראות משרד הפנים מסדירות את ניהול המערכת הכספית של הרשויות המקומיות, לרבות:

- ניהול חשבונות בנק של הרשות המקומית
- ביצוע תשלומים לספקים ולגורמים שונים
- שמירת מסמכים ואסמכתאות לפעולות כספיות
- קיום מנגנוני בקרה ופיקוח על פעילות כספית
- הנחיות אלו מחייבות את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם לעקרונות של בקרה פנימית והפרדת תפקידים בתהליכים כספיים.

4. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

חוק זה קובע את המסגרת החוקית לניהול התקציב והפעילות הכספית בגופים ציבוריים, ובכלל זה ברשויות המקומיות. החוק מחייב את הגופים הציבוריים לפעול בהתאם לכללי תקציב מאושר ולנהל את כספי הציבור באופן תקין ומבוקר.

5. הנחיות משרד הפנים לניהול כספי הרשויות המקומיות

משרד הפנים מפרסם מעת לעת הנחיות לניהול כספי הרשויות המקומיות. הנחיות אלו כוללות בין היתר הוראות בנוגע:

- לניהול חשבונות הבנק של הרשות המקומית
- לביצוע תשלומים והעברות כספים
- לניהול מערכות הנהלת חשבונות
- לקיום מנגנוני בקרה פנימית על הפעילות הכספית

6. עקרונות הבקרה הפנימית במגזר הציבורי

עקרונות הבקרה הפנימית, המקובלים במגזר הציבורי ובגופים ציבוריים, מדגישים את החשיבות של:

- הפרדת תפקידים בין גורמי הביצוע והאישור
- ניהול הרשאות משתמשים במערכות הכספיות
- קיום נהלי עבודה כתובים
- שמירת מסמכים תומכים לכל פעולה כספית
- קיום מנגנוני בקרה ופיקוח שוטפים
- עקרונות אלו נועדו לצמצם סיכונים למעילות, טעויות או פעולות בלתי מורשות ולהבטיח ניהול תקין של כספי הציבור.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

2. ממצאים

מהבדיקה שבוצעה עולה כי העירייה מנהלת פעילות כספית באמצעות 24 חשבונות בנק בבנקים שונים ומבצעת תשלומים לספקים ולהעברות כספיות באמצעות מערכות הנהלת החשבונות העירוניות ובאמצעות מערכת מס"ב.

במהלך הביקורת נמצא כי פעילות זו מתבצעת באופן שוטף וכי קיימים מנגנונים מסוימים לניהול התשלומים והעברות הכספיים. יחד עם זאת, מן הביקורת עולה כי במספר תחומים קיימים פערים במנגנוני הבקרה ובתיעוד הפעולות הכספיות.

מהממצאים עולה כי חלק מהתהליכים הקשורים לביצוע תשלומים והעברות כספיות אינם מוסדרים במסגרת נהלי עבודה כתובים ומפורטים; בהיעדר נהלים מסודרים קיים קושי להבטיח כי כלל הפעולות מתבצעות באופן אחיד ובהתאם לעקרונות של בקרה פנימית ומינהל תקין.

בנוסף נמצא כי חלק מהפעולות הכספיות מבוצעות תוך ריכוז סמכויות בידי מספר מצומצם של גורמים, דבר העלול להחליש את מנגנוני הבקרה הקיימים; במקרים אלו לא תמיד מתקיימת הפרדה מלאה בין שלבי הזנת הנתונים, ביצוע הפעולה ואישורה.

עוד עלה מהבדיקה כי במקרים מסוימים התיעוד הנלווה לפעולות הכספיות אינו מלא, וכי לא תמיד ניתן לאתר בקלות את כלל המסמכים התומכים בפעולה כספית מסוימת. מצב זה עלול להקשות על ביצוע ביקורת בדיעבד ועל בחינת תקינות הפעולות שבוצעו.

הביקורת מצאה כי ריבוי חשבונות הבנק בהם משתמשת העירייה מחייב קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח ברורים על הפעילות המתבצעת בכל אחד מהחשבונות, לרבות תיעוד פעולות, קיום נהלי עבודה מסודרים ובקרה על הרשאות המשתמשים במערכות הכספיות.

להלן הממצאים בהרחבה:

2.1. היעדר נהלי עבודה מסודרים בתחום התשלומים והפעילות הבנקאית

ניהול כספי ציבור ברשות מקומית מחייב קיומה של מערכת נהלים כתובה ומאושרת המסדירה את כלל הפעילות הפיננסית, ובכלל זה את תהליכי התשלום לספקים, ניהול החשבונות ועדכון פרטי מוטבים.

קיומה של מערכת סדורה נועד להבטיח כי פעולות בהיקפים משמעותיים יתבצעו בהתאם לעקרונות המנהל התקין, תוך שמירה על הפרדת תפקידים וקיום נתיב ביקורת ברור (Audit Trail).

במסגרת הביקורת נבדקו דפי חשבון, קובצי תשלום, מסמכי פתיחת ספקים ובוצעו ראיונות עם הגורמים המעורבים בתהליכי התשלום.

מן הבדיקה עולה כי, על אף פעילותן התקינה של המערכות, תחום זה אינו מוסדר במסגרת נהלי עבודה פורמליים.

היעדר הסדרה נהלית מספקת חושף את העירייה לסיכונים פיננסיים ותפעוליים, ומחייב את הידוק הפיקוח ומיסוד נהלי העבודה הנדרשים לצמצום חשיפות אלו.

2.1.1. היעדר נוהל עבודה מוסדר ומלא לתהליך ביצוע תשלומים

הביקורת מעלה כי ביצוע התשלומים לספקים מקצה לקצה אינם מוגדרים באופן פורמלי והתהליך מתבצע בפועל על בסיס שיטות עבודה שהתפתחו לאורך השנים, ללא הסדרה נהלית מחייבת.

בפרט, לא קיים נוהל המסדיר, בין היתר:

- הפקת קובצי תשלום במערכת הנהלת החשבונות
- טעינת קובצי התשלום למערכת הבנק
- מנגנוני הבקרה טרם שליחת הקובץ לבנק
- אופן אישור התשלומים על ידי מורשי החתימה

2.1.2. היעדר נוהל עבודה מוסדר לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים

מן הביקורת עולה כי במערכת הכספית של העירייה מבוצעים שינויים בפרטי חשבון הבנק של ספקים, אולם תהליך זה אינו מוסדר בנוהל עבודה כתוב.

שינוי פרטי חשבון בנק של ספקים הוא אחד השלבים הרגישים ביותר במערך התשלומים, שכן שינוי פרטי החשבון קובע את יעד התשלום.

בבחינת מדגם שינויים פרטי חשבון השינויים כללו עדכון של שדה "חשבון בנק מס"ב" עבור ספקים שונים, לרבות נותני שירותים פרטיים, ספקי שירותים מקצועיים וחברות מסחריות.

עם זאת, לא נמצא נוהל המסדיר את הנקודות הבאות:

- הגורם המוסמך לבצע שינוי בפרטי חשבון
 - מנגנון האימות של פרטי החשבון החדשים
 - מנגנון האישור לשינוי
 - תיעוד הבקשה לשינוי
- שינוי פרטי חשבון בנק ללא מנגנון בקרה מספק עלול להביא להעברת תשלומים לחשבון שאינו שייך לספק.

2.1.3. היעדר נוהל חלוקת תפקידים וסמכויות בפעילות הבנקאית

מן הביקורת עולה כי לא קיים נוהל עבודה כתוב ומאושר המסדיר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין הגורמים המעורבים בפעילות הבנקאית של העירייה, לרבות קביעה מחייבת של הפרדה בין שלבי ייזום, ביצוע, בקרה ואישור של פעולות כספיות.

בהיעדר נוהל כאמור, לא הוגדרו באופן פורמלי תחומי האחריות של הגורמים המעורבים בתהליך, ולא נקבעו מנגנוני הפרדה ובקרה מחייבים בין שלבי העבודה.

2.1.4. היעדר נוהל הקמת ספק חדש

מן הביקורת עולה כי בעירייה לא קיים נוהל עבודה כתוב ומאושר המסדיר את תהליך הקמת ספק חדש במערכת הכספית.

בהיעדר נוהל מוסדר, לא נקבעו שלבי עבודה ברורים לביצוע התהליך, לרבות אופן קבלת פרטי הספק, אימות פרטי חשבון הבנק, אישור הגורמים המוסמכים והיקף התיעוד הנדרש לצורך פתיחת ספק במערכת.

תהליך הקמת ספק חדש מהווה שלב מהותי בשרשרת התשלומים, שכן כל תשלום עתידי מתבסס על פרטי הספק כפי שהוזנו במערכת בשלב זה.

בהיעדר הסדרה נהלית של התהליך, קיים סיכון להזנת פרטי ספק או פרטי חשבון בנק שאינם תקינים או שאינם מאומתים כנדרש, וכן קושי להבטיח כי תהליך ההקמה בוצע באופן מבוקר ועל ידי גורמים מוסמכים בלבד.

2.2. היעדר בקרה על הקמת ספק חדש

ככלל, התקשרות עם ספקים ברשות מקומית אמורה להתבצע במסגרת הליך מכרזי ובליוי הסכם התקשרות מסודר. עם זאת, במקרים מסוימים, ובשל דחיפות תפעולית או צורך מיידי בהזמנת שירותים או טובין, מבוצעת התקשרות עם ספקים מזדמנים ללא קיום מלא של התנאים האמורים.

מצבים אלו מחייבים קיומם של מנגנוני בקרה ייעודיים, על מנת להבטיח כי פתיחת הספק וההתקשרות עמו מתבצעות באופן מבוקר, מתועד ובהתאם לעקרונות המינהל התקין.

2.2.1. היעדר תיעוד מובנה ומחייב לפתיחת ספק מזדמן

מן הביקורת עולה כי לא קיים מנגנון מחייב של תיעוד מובנה לפתיחת ספקים מזדמנים, ובכלל זה לא נעשה שימוש שיטתי בטופס ייעודי הכולל את פרטי הבקשה, זהות הגורמים המעורבים ועילת ההתקשרות החרیגה.

בהיעדר טופס כאמור, לא ניתן לוודא כי:

- הקמת הספק נעשתה על בסיס צורך מוצדק ומאושר
- התקיימה בקרה ניהולית טרם פתיחת הספק
- קיימת אסמכתא מסודרת להחלטה על ההתקשרות

מצב זה פוגע ביכולת לקיים נתיב ביקורת תקין ומגדיל את החשיפה לביצוע התקשרויות ללא בקרה מספקת.

2.2.2. היעדר סימון ובידול שיטתי של ספקים מזדמנים במערכת הספקים

מן הביקורת עולה כי על אף שמערכת הספקים מאפשרת קידוד וזיהוי נפרד של ספקים מזדמנים, אפשרות זו אינה מיושמת באופן שיטתי בפועל. בהתאם לכך, ספקים מזדמנים אינם מסומנים באופן מובחן במערכת הנהלת החשבונות ובספר הספקים, ולא ניתן לזהותם באופן מיידי לצורכי בקרה.

2.2.3. היעדר בקרה שיטתית על היקף ומשך ההתקשרות עם ספקים מזדמנים

מן הביקורת עולה כי לא מיושם מנגנון שיטתי למעקב ולפיקוח אחר סכום ההתקשרות ומשך ההתקשרות עם ספקים מזדמנים. על אף שמערכת הספקים מאפשרת הגדרת בקורות לצורך הגבלת סכום ההתקשרות ותקופתה, אפשרות זו אינה מיושמת בפועל.

2.2.4. היעדר הפקה ושימוש שיטתי בדוחות בקרה וחריגים במערכת הספקים

מן הביקורת עולה כי דוחות בקרה מרכזיים אינם מופקים ואינם משמשים ככלי פיקוח שוטף, ובכלל זה דוחות כגון:

- ספקים שהוקמו ללא הסכם
- תשלומים חריגים לספקים ללא הסכם תקף
- ספקים שתוקף ההתקשרות עמם פג

בהיעדר שימוש בדוחות כאמור, לא מתבצע זיהוי שיטתי של חריגות במערכת הספקים.

2.3. היעדר בקרה על פרטי חשבונות בנק ספקים במערכת התשלומים

כמוזכר לעיל מערכת הספקים של רשות מקומית מהווה אחד הרכיבים המרכזיים במערך התשלומים. כל תשלום לספק מתבצע על בסיס הנתונים המוזנים בכרטיס הספק במערכת הכספית, ובכלל זה פרטי הזיהוי של הספק ופרטי חשבון הבנק שאליו מועבר התשלום. במסגרת הביקורת נבדקו נתוני מערכת הספקים, מסמכי פתיחת ספקים וכן דו"ח שינויים בפרטי חשבון בנק של ספקים במערכת הכספית.

מן הביקורת עולים ליקויים מהותיים במערך הבקרה על עדכון פרטי חשבון הבנק של ספקים, ובכלל זה היעדר בקרה ניהולית שיטתית על השינויים, היעדר תיעוד מובנה של בקשות שינוי והיעדר מנגנוני ניטור לזיהוי פעילות חריגה, כמפורט להלן:

2.3.1. היעדר בקרה ופיקוח על שינויים בפרטי חשבון בנק של ספקים

מן הבדיקה עולה כי במהלך התקופה שנבדקה בוצעו שינויים בפרטי חשבון הבנק של ספקים במערכת התשלומים אשר באים לידי ביטוי בעדכון פרטי חשבון הבנק למס"ב בכרטיס הספק במערכת.

נמצא כי השינויים המוזכרים לעיל מתבצעים ללא שמתקיים מנגנון בקרה ומעקב אחר השינויים, כגון:

- הפקת דו"ח תקופתי של שינויי פרטי חשבון בנק של ספקים
 - בחינה ניהולית של היקף השינויים
 - זיהוי מקרים של עדכון חוזר בפרטי חשבון של אותו ספק.
- בהיעדר בקרה ניהולית שיטתית על שינויים בפרטי חשבון הבנק של ספקים, קיים קושי לזהות בזמן טעויות בהזנת נתונים או פעילות חריגה במערכת הספקים.

2.3.2. היעדר תיעוד מובנה של בקשות לשינוי פרטי חשבון בנק במערכת הכספית

במסגרת הביקורת נבדקו מסמכים שהוגשו לעירייה לצורך אימות פרטי חשבון הבנק של ספקים, ובהם אישורי ניהול חשבון מהבנק וכן צילומי שיקים.

מן הביקורת עולה כי בקשות לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים אינן מתועדות באופן מלא במערכת הכספית.

מסמכים אלה נשמרים בדרך כלל במערכת המסמכים או בתיקי הספקים. עם זאת, מן הביקורת עולה כי הבקשה לשינוי החשבון עצמה אינה מתועדת באופן מובנה במערכת הכספית, לרבות:

- מועד הבקשה לשינוי
- הגורם שהגיש את הבקשה
- הגורם שאישר את השינוי
- הנימוק לשינוי.

2.3.3. היעדר מנגנוני ניטור וזיהוי פעילות חריגה בפרטי חשבון בנק של ספקים

מן הביקורת עולה כי לא מופעלים מנגנוני ניטור שיטתיים לצורך זיהוי פעילות חריגה בשינויים בפרטי חשבון הבנק של ספקים במערכת התשלומים.

על אף שמערכת הספקים מאפשרת הפקת דוחות ובחינה של שינויים בפרטי חשבון הבנק, יכולות אלו אינן מנוצלות לצורך ניטור שוטף של הפעילות.

בפרט, לא מתבצע ניטור של מקרים כגון:

- ריבוי שינויים בפרטי חשבון בנק של ספקים בפרק זמן קצר
- עדכון חוזר של פרטי חשבון עבור אותו ספק

- שינויים שבוצעו בסמיכות למועד ביצוע תשלומים
 - שינויים בפרטי חשבון של ספקים בעלי היקפי פעילות כספית משמעותיים
- בהיעדר מנגנוני ניטור כאמור, לא מתאפשר זיהוי מוקדם של דפוסים חריגים או פעילות בלתי שגרתית במערכת הספקים.
- מצב זה עלול להביא לכך שחריגות, טעויות או פעולות בלתי תקינות לא יאותרו במועד, ולהגדיל את החשיפה לסיכונים פיננסיים.

2.4. ליקויים במערך הבקרה על הפעילות הבנקאית של העירייה

במסגרת הביקורת נבדקו דפי חשבון בנק, נתוני העברות בין חשבונות, נתוני הרשאות המשתמשים במערכות הבנקאיות וכן תהליך העבודה בפועל כפי שתואר במסגרת פגישת הביקורת עם העובדת האחראית על תחום הבנקים.

מן הביקורת עולה כי קיימים ליקויים במערך הבקרה על ניהול חשבונות הבנק והעברות הכספים בין חשבונות העירייה, ובכלל זה ריכוז סמכויות בידי גורם יחיד, היעדר הפרדה מספקת בין שלבי הביצוע והבקרה, והיעדר מנגנוני בקרה שיטתיים על העברות כספים בין החשבונות.

2.4.1. ריכוז סמכויות תפעוליות ושליטה בפעילות הבנקאית בידי גורם יחיד

מן הביקורת עולה כי הפעילות התפעולית הקשורה לניהול חשבונות הבנק של העירייה מרוכזת בפועל אצל עובדת אחת במחלקת הגזברות, גב' א.א.

מהבדיקה עולה כי העובדת מבצעת מגוון פעולות מרכזיות בתחום הפעילות הבנקאית, כמפורט להלן:

סוג פעולה	מטרה
תשלומים לספקים	באמצעות מערכת מס"ב
תשלומי שכר	מערכת שכר עירונית
העברות בין חשבונות	ניהול תזרים
קליטת הכנסות	ארנונה ואגרות
התאמות בנקים	התאמת רישומים לבנק

התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות המקצועיות של משרד הפנים בתחום הנהלת החשבונות, הקובעות כי יש להקפיד על הפרדה בין תפקידי רישום, ביצוע ובקרה של פעולות כספיות (סעיף 4.2.4.2 להנחיות הנהלת חשבונות ברשויות המקומיות).

ריכוז פעולות אלו בידי גורם יחיד, לצד ביצוע פעולות נוספות בעלות מאפיינים חופפים, מביא לכך שבפועל לא מתקיימת הפרדה מספקת בין שלבי הביצוע, המעקב והבקרה על הפעילות הבנקאית, באופן העלול להחליש את אפקטיביות מנגנוני הבקרה הפנימית.

מצב זה עלול להביא לפגיעה במנגנוני הבקרה הפיננסית ולהגדיל את החשיפה לטעויות או לפעולות בלתי תקינות שלא יאותרו במועד.

יודגש כי ריכוז הפעולות אצל העובדת א.א. נובע מהתפתחות שיטת העבודה לאורך השנים ומהמבנה הארגוני הקיים במחלקת הגזברות, ואינו מעיד כשלעצמו על התנהלות בלתי תקינה.

2.4.2. היעדר מנגנון בקרה על העברות כספים פנימיות בין חשבונות הבנק של העירייה

מן הביקורת עולה כי בין חשבונות הבנק של העירייה מתבצעות העברות כספים רבות בהיקפים משמעותיים, אולם לא נמצא כי קיים מנגנון בקרה שיטתי המאפשר פיקוח שוטף על פעילות זו.

העברות אלה מבוצעות לצורך ניהול תזרים המזומנים בין החשבונות, ובין היתר לצורך:

- כיסוי יתרות שליליות בחשבונות מסוימים.
 - העברת כספים לחשבונות המשמשים לביצוע תשלומים.
 - ניהול יתרות הפיקדונות של העירייה.
- מן הביקורת עולה כי לא מתבצעת בחינה שיטתית של היקף העברות אלה, ולא מופק דוח בקרה תקופתי המרכז את כלל ההעברות בין חשבונות העירייה.
- בהיעדר בקרה שיטתית על העברות בין חשבונות הבנק של העירייה, קיים קושי לבחון את היקף הפעילות ואת נחיצותה ולזהות חריגות או פעילות בלתי שגרתית במועד.

2.4.3. היעדר מנגנוני בקרה על ריבוי תשלומים בסכומים קטנים

העירייה מבצעת מספר רב של תשלומים בסכומים קטנים במסגרת קבצי התשלומים. ריבוי תשלומים בסכומים קטנים במסגרת קובצי תשלום גדולים, מקשה על ביצוע בקרה פרטנית במסגרת תהליך האישור השוטף ועלול להקשות על איתור תשלומים חריגים במועד, כגון "פיצול עסקאות" שבה סכום כספי גדול מחולק למספר העברות קטנות יותר, כדי להימנע מזיהוי או דיווח של מערכת הבקרה.

מן הבדיקה עולה כי התשלומים הקטנים מבוצעים בין היתר עבור:

- הרצאות והדרכות
- פעילויות תרבות
- שירותים של מפעילים וספקים קטנים
- שירותים מקצועיים של יועצים ונותני שירות פרטיים

דוגמאות:

מספר תשלום	סוג ספק	מהות השירות	סכום (₪)	מסגרת התשלום
15422	מרצה	הרצאה חינוכית	1,200	פעילות בתי ספר
15489	מפעיל תרבות	סדנה קהילתית	850	מתנ"ס
15534	יועץ	שירות מקצועי נקודתי	1,450	מחלקה מקצועית
15601	מדריך בטיחות	הדרכה לעובדי עירייה	980	הדרכות

לא נמצאו ממצאים המעידים על פיצול מלאכותי של תשלומים ; עם זאת, היעדר מנגנוני בקרה ייעודיים מקשה על איתור חריגות מסוג זה במועד.

2.4.4. היעדר מנגנון בקרה בלתי תלוי על התאמות הבנקים

מן הביקורת עולה כי התאמות הבנקים, המהוות מנגנון בקרה מרכזי לאימות שלמות ומהימנות הנתונים הכספיים, מבוצעות על ידי גורם אחד ללא קיום בקרה שיטתית ובלתי תלויה על תוצאות ההתאמות.

בהיעדר בקרה כאמור :

- לא מתבצעת בחינה עצמאית של ההפרשים שהתגלו .
- לא מתקיימת בדיקה שיטתית של אופן טיפול בפערים .
- לא ניתן להבטיח כי ההתאמות משקפות באופן מלא את מצב החשבונות.

2.5. בקרה עצמאית ורציפות תפעולית בפעילות הבנקאית

ניהול פעילות בנקאית ברשות מקומית מחייב קיומם של מנגנוני בקרה עצמאיים ובלתי תלויים, המאפשרים בחינה שוטפת של תקינות הפעולות הפיננסיות וזיהוי חריגות במועד. בנוסף, נדרש להבטיח רציפות תפעולית של הפעילות הבנקאית, כך שלא תיווצר תלות מהותית בגורם יחיד המרכז ידע וסמכויות.

קיומם של מנגנוני בקרה בלתי תלויים ורציפות תפעולית מהווים תנאי יסוד להבטחת שלמות הנתונים הכספיים, תקינות הפעילות וניהול סיכונים אפקטיבי.

במסגרת הביקורת נבחנו מנגנוני הבקרה המיושמים בפועל, לרבות הבקרה על התאמות הבנקים, וכן מידת התלות התפעולית בגורמים המבצעים את הפעילות.

מן הבדיקה עולה כי קיימות חולשות במנגנוני הבקרה העצמאית וברציפות התפעולית, כמפורט להלן :

2.5.1. תלות תפעולית משמעותית בגורם יחיד והיעדר גיבוי

מן הביקורת עולה כי קיימת הסתמכות תפעולית גבוהה על העובדת האחראית על תחום הבנקים. העובדת א.א מרכזת באופן בלעדי חלק ניכר מהידע והפעילות השוטפת, לרבות החזקת אמצעי חתימה דיגיטלית במסגרת תהליך אישור התשלומים.

בשיחה שקיימה הביקורת עם העובדת נמסר כי אין גורם מחליף המבצע את הפעילות בעת היעדרותה.

עוד עלה כי גם בתקופות בהן היא אינה נוכחת במשרד, היא ממשיכה לבצע פעולות בנקאיות מרחוק.

מצב זה פוגע ביכולת לקיים בקרה שוטפת ובלתי תלויה, ויוצר סיכון מהותי לרציפות הפעילות התפעולית של המחלקה.

יש לציין כי ממצא זה מצביע ומחזק את היעדר הפרדת תפקידים שהוצג לעיל.

2.6. ליקויים בניהול הרשאות במערכות הבנקאיות

הגישה למערכות הבנקאיות של הרשות המקומית מאפשרת צפייה בפעילות הכספית של העירייה וביצוע פעולות שונות, ובהן ייזום ואישור פעולות בנקאיות, קבלת נתוני תנועות חשבון והפקת דוחות.

בשל הרגישות הגבוהה של פעילות זו והיקפי הכספים המתנהלים בחשבונו הבנק של העירייה, נדרש כי ניהול ההרשאות במערכות הבנקאיות יתבצע בהתאם לעקרונות הבקרה הפנימית, ובכלל זה:

- הגדרת הרשאות בהתאם לתפקיד העובד
 - הפרדה בין הרשאות ייזום לבין הרשאות אישור
 - עדכון שוטף של הרשאות המשתמשים
 - בקרה תקופתית על רשימת בעלי ההרשאות.
- במסגרת הביקורת נבדקו נתוני הרשאות המשתמשים במערכות הבנקאיות וכן תהליך העבודה בפועל בכל הנוגע לשימוש במערכות אלה.
- יוער כי בביקורת משרד הפנים לשנת 2023, הוצגו ממצאים בנושא זה - ראה נספח ב'.
- מן הביקורת עולה כי קיימים ליקויים במערך ניהול ההרשאות במערכות הבנקאיות, ובכלל זה היעדר בחינה תקופתית של הרשאות, היעדר תיעוד מסודר של תהליך מתן ההרשאות והיעדר הפרדה מספקת בין הרשאות ביצוע לבין תפקידי בקרה.

2.6.1. היעדר בחינה תקופתית של הרשאות המשתמשים במערכות הבנקאיות

מן הביקורת עולה כי לא מתבצעת בחינה תקופתית שיטתית של הרשאות המשתמשים במערכות הבנקאיות של העירייה. רשימת ההרשאות כוללת מספר משתמשים המורשים לגשת למערכות, אולם לא קיים מנגנון סדור הבוחן באופן שוטף האם הרשאות אלו עדיין

תואמות את הגדרת תפקידו העדכני של העובד, האם קיימת הצדקה להמשך קיומן, והאם בוצעו התאמות הנדרשות בעקבות שינויי תפקיד או עזיבת עובדים.

2.6.2. היעדר תיעוד מסודר של תהליך מתן ההרשאות במערכות הבנקאיות

בחינת נתוני המערכת מעלה כי תהליך הענקת ההרשאות למשתמשים במערכות הבנקאיות אינו מגובה בתיעוד מסודר ומובנה. במערכות הבנק ניתן להגדיר דרגות שונות של גישה, כגון הרשאות צפייה, ייזום או אישור. עם זאת, לא נמצא נתיב ביקורת מוסדר המפרט מי מהמנהלים אישר את מתן ההרשאה, מה הייתה ההצדקה המקצועית לבקשה, ומהו מועד האישור.

תיעוד לקוי של תהליכי מתן הרשאות פוגע בעקרון האחידות של המערכת. בהיעדר תהליך אישור שקוף ומתועד היטב, קיים קושי ממשי לבצע בקרה בדיעבד על אופן הקצאת הגישה, ולא ניתן להתחקות אחר הגורם המאשר במקרה של זיהוי פעילות חריגה.

2.6.3. היעדר הפרדה מספקת בין הרשאות הגישה למערכות הבנקאיות לבין תפקידי הבקרה על הפעילות הבנקאית

מן הביקורת עולה כי קיימת חפיפה בין הרשאות הגישה למערכות הבנקאיות לבין תפקידי הבקרה על הפעילות, ולפיה חלק מן העובדים המחזיקים בהרשאות גישה אקטיביות למערכות הבנקאיות מעורבים באופן פעיל גם בתהליכי הבקרה עליהן. עובדים אלו יכולים, מצד אחד, לבצע פעולות במערכת, ומצד שני מעורבים במעקב אחר תנועות החשבון וביצוע התאמות הבנקים שאמורות לבקר את אותן פעולות ממש.

מצב שבו מתקיימת חפיפה כזו בין יכולת ביצוע פעולה לבין הסמכות לבקרה עליה, עלול לאפשר מצב שבו טעויות או פעולות חריגות אינן צפות מעלה, שכן הגורם המבקר הוא גם הגורם שביצע אותן, דבר המחליש באופן מהותי את סביבת הבקרה הפיננסית של העירייה.

2.7. ליקויים בבקרה על תהליך אישור תשלומים

שלב אישור התשלומים במערכות הבנקאיות מהווה שלב בקרה מהותי, אינו מהווה אקט טכני בלבד, אלא מהווה את קו הסופי והקריטי ביותר של הרשות המקומית לפני יציאת כספי ציבור מקופתה. מורשי החתימה של העירייה נושאים באחריות כבדה להבטיח כי כל תשלום המאושר על ידם מבוסס על תשתית ראייתית וחשבונאית מוצקה, תואם את מסגרת התקציב, ומוצדק מבחינה עסקית וציבורית.

כדי שמורשי החתימה יוכלו למלא את תפקידם כ"שומרי הסף" באופן אפקטיבי ולא באופן פורמלי בלבד, חובה על המערכת הכספית להעמיד לרשותם סביבת בקרה תומכת. סביבה זו נדרשת להנגיש מידע מלא, מעובד ובר השוואה בזמן אמת, לצד קיומם של מנגנוני פיקוח המצליבים בין ההחלטות שאושרו לבין הביצוע הפיננסי בבנק בפועל (סגירת מעגל).

במסגרת הביקורת נבחנה האפקטיביות של המעטפת הבקרתית המלווה את תהליך אישור התשלומים בעירייה. מן הבדיקה עולה כי המערך הקיים לוקה בחסר במספר היבטים

מערכתיים, ובכלל זה היעדר בקרה בדיעבד על התאמת התשלומים המאושרים לביצוע בפועל, ומגבלות במידע המוצג למורשי החתימה לצורך קבלת החלטות.

2.7.1. היעדר בקרה בין רשימת התשלומים המאושרת לבין התשלומים שבוצעו בפועל

מן הביקורת עולה כי לאחר ביצוע התשלומים באמצעות מערכות הבנק, לא מתקיים הליך של "סגירת מעגל" (Reconciliation) "המצליב בין נתוני הביצוע לבין האישור המקורי". בהיעדר בקרת תאימות שיטתית לאחר מעשה, נוצר פער בנתיב הביקורת המקשה לוודא כי כלל התשלומים בוצעו בדיוק בהתאם לאישור שנתנו מורשי החתימה, ושלא חלו שינויים בפרטי התשלום או ביעדי הכספים בפרק הזמן שבין שלב האישור לביצוע הסופי בבנק.

2.7.2. היעדר מידע מספק לצורך אישור תשלומי שכר והעברות נלוות

ניתוח המסמכים המוצגים לאישור מורשי החתימה מצביע על כך שתשלומי השכר וההעברות לקרנות הסוציאליות מובאים לאישור הגזבר על בסיס סכומים מצרפיים (אגרגטיביים) בלבד, ללא פירוט ברמת העובד הבודד.

כך לדוגמה, דוחות הריכוז המוצגים לגזבר (כגון דוח ניכויים לביטוח לאומי, מס אחיד וקרנות - ראה נספח ג') אינם כוללים נתוני השוואה לחודשים קודמים, הסברים על שינויים מהותיים במצבת כוח האדם, או פילוח של רכיבי השכר המרכזיים.

הצגת נתונים באופן מצרפי שוללת מן הגזבר את היכולת להפעיל בקרה אנליטית ומקשה עליו לזהות מגמות חריגות או שגיאות מהותיות בהשוואה לנתוני מערכת השכר. מצב זה פוגע פגיעה של ממש ביכולת מימוש תפקידו של הגזבר כשומר הסף הכספי של הרשות, הנדרש לוודא כי כל תשלום מבוסס על נתונים בדוקים שאושרו כנדרש.

להלן פערי המידע במסמכי האישור המועברים לגזבר לצורך תשלומי שכר וניכויים:

סוג תשלום	המסמך שהוצג לגזבר	המידע הקיים במסמך	המידע שאינו מופיע במסמך	נתוני השוואה שאינם מוצגים
תשלום שכר לעובדים	דוח ריכוז שכר חודשי / פקודת יומן	סכום כולל לתשלום השכר	פירוט השכר לפי עובד, רכיבי השכר (ברוטו, ניכויים, נטו) וחשבונות היעד	השוואה לשכר החודש הקודם, לשינויים במספר העובדים או לשינויים חריגים בסכומים
ביטוח לאומי	דוח ניכויים חודשי	מספר עובדים וסכום כולל לתשלום	פירוט הניכוי לכל עובד ורכיבי החישוב	השוואה לחודש קודם או לשינויים במספר העובדים והניכויים
מס הכנסה	דוח ריכוז ניכויים	סכום כולל למס הכנסה	פירוט ניכוי מס לכל עובד	השוואה לסכום המס שנוכה בחודשים קודמים או לנתוני מערכת השכר
קרנות סוציאליות	דוח קרן	סכום כולל להעברה לקרן	פירוט ההפקדה לפי עובד ורכיבי ההפרשה	השוואה להפקדות שבוצעו בחודש קודם או לבסיס השכר
ועד עובדים	דוח סכום	סכום כולל ניכוי	פירוט העובדים שנוכה מהם סכום הוועד	השוואה לחודש קודם ולמספר העובדים שמנוכה מהם תשלום

3. סיכום והמלצות

מכלול הממצאים המפורטים לעיל, מצביע על חולשות מערכתיות משמעותיות בסביבת הבקרה הפיננסית של העירייה. על אף שהפעילות הכספית השוטפת מתנהלת באופן תקין לכאורה, מערך הפיקוח הנוכחי נשען במידה רבה על תהליכי עבודה בלתי פורמליים ועל תלות משמעותית בידע המצוי אצל מספר מצומצם של עובדים, דבר המגדיל את חשיפת העירייה לסיכונים תפעוליים ופיננסיים.

יודגש כי במסגרת הבדיקות שבוצעו לא נמצאו ממצאים המעידים חשד מעילה בפועל או על העברת כספים לגורמים בלתי מורשים.

חולשות אלה פוגעות באפקטיביות הבקרה הפנימית ומגדילות את החשיפה לסיכונים פיננסיים ותפעוליים. לאור זאת, מובאות המלצות הביקורת לחיזוק מנגנוני הבקרה והסדרת תהליכי העבודה.

לאור הממצאים ובהתחשב בחשיבות חיזוק מערך הבקרה הפיננסית בניהול כספי הציבור, ממליצה הביקורת כי הנהלת העירייה תפעל ליישום ההמלצות שיפורטו להלן.

יישום ההמלצות עשוי לתרום להסדרת תהליכי העבודה בתחום התשלומים והפעילות הבנקאית, לחיזוק מערך הבקרה הפנימית ולצמצום הסיכונים לטעויות, אי סדרים או פעולות בלתי תקינות.

3.1 קביעת נהלי עבודה בתחום התשלומים והפעילות הבנקאית

3.1.1 גיבוש והטמעת נוהל עבודה כולל לתהליך ביצוע תשלומים

הביקורת ממליצה לגבש ולאשר נוהל עבודה כתוב ומפורט המסדיר את תהליך ביצוע התשלומים לספקים מקצה לקצה. הנוהל יכול, בין היתר:

- הגדרה ברורה של שלבי התהליך (הפקת קובץ, טעינה, בקרה, אישור וביצוע)
- קביעת תחומי אחריות לכל גורם בתהליך
- הגדרת מנגנוני בקרה טרם שליחת קובץ לבנק
- הסדרת אופן אישור התשלומים על ידי מורשי החתימה
- קביעת דרישות תיעוד ושמירת אסמכתאות

בנוסף, יש להטמיע את הנוהל בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים ולוודא יישומו בפועל.

3.1.2 קביעת מנגנוני בקרה לתשלומים בסכומים קטנים

הביקורת ממליצה לקבוע מנגנוני בקרה ייעודיים לתשלומים בסכומים קטנים, במטרה לאפשר זיהוי חריגות ודפוסים בלתי שגורתיים.

בין היתר, מומלץ:

- להגדיר סף סכום לבחינה או דיווח
 - לבצע בדיקות מדגמיות תקופתיות של תשלומים קטנים
 - להפיק דוחות מרוכזים של תשלומים בסכומים נמוכים לפי ספק/תחום פעילות
 - לבחון ריבוי תשלומים לאותו ספק בפרקי זמן קצרים
- מנגנונים אלו יסייעו באיתור מוקדם של פיצול תשלומים או חריגות אחרות.

3.1.3. גיבוש נוהל מוסדר לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים

הביקורת ממליצה לגבש ולהטמיע נוהל עבודה כתוב ומחייב לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים, בהתחשב ברגישות הגבוהה של תהליך זה.

הנוהל יכלול, בין היתר:

- הגדרת הגורם המוסמך לביצוע השינוי
 - קביעת דרישות לאימות פרטי החשבון (כגון אישור ניהול חשבון עדכני)
 - קביעת מנגנון אישור דו שלבי לשינוי
 - חובת תיעוד מלא של הבקשה והאסמכתאות במערכת
 - תיעוד זהות הגורם המבצע והמאשר
- בנוסף, מומלץ לקבוע כי שינוי פרטי חשבון יבוצע רק לאחר השלמת כלל שלבי הבקרה.

3.1.4. הסדרת חלוקת תפקידים והפרדת סמכויות בפעילות הבנקאית

הביקורת ממליצה לגבש נוהל עבודה כתוב המסדיר את חלוקת התפקידים והסמכויות בפעילות הבנקאית, תוך הקפדה על עקרון הפרדת התפקידים.

במסגרת זו, יש להבטיח הפרדה בין:

- הגורם היוזם את הפעולה
- הגורם המבצע את הפעולה
- הגורם המבקר את הפעולה
- הגורם המאשר את הפעולה

בנוסף, מומלץ:

- לצמצם ריכוז סמכויות בידי גורם יחיד
 - לקבוע מנגנוני בקרה עצמאיים על פעולות מרכזיות
 - להגדיר גורם חלופי (גיבוי) לביצוע הפעילות במקרה של היעדרות
- הסדרה זו תחזק את מערך הבקרה ותצמצם את החשיפה לסיכונים תפעוליים ופיננסיים.

3.2. הידוק הבקרה והפיקוח על פתיחת ספק חדש

3.2.1. הסדרת תהליך פתיחת ספק מזדמן והטמעת טופס מחייב

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל עבודה כתוב ומאושר המסדיר את תהליך הקמת ספק מזדמן, לרבות הגדרת התנאים בהם ניתן לעשות שימוש במסלול זה, והגורמים המוסמכים לאשרו.

במסגרת זו, מומלץ לאמץ טופס מובנה ומחייב לפתיחת ספק מזדמן, אשר ישמש כאסמכתא לכל התקשרות חריגה, ויכלול לכל הפחות:

- זהות הגורם המבקש והמאשר
- עילת הדחיפות
- היקף וסכום ההתקשרות
- תקופת ההתקשרות

לצורך חיזוק הבקרה, מומלץ לאמץ טופס מובנה להקמת ספק מזדמן, כמפורט בנספח ד' לדוח זה.

3.2.2. יישום קידוד וזיהוי ייעודי לספקים מזדמנים במערכת

הביקורת ממליצה להטמיע באופן שיטתי קידוד וזיהוי נפרד לספקים מזדמנים במערכת הנהלת החשבונות ובספר הספקים, לצורך הבחנה ברורה בין ספקים רגילים לספקים מזדמנים.

הקידוד יאפשר:

- מעקב אחר היקף השימוש במסלול זה
- זיהוי התקשרויות חוזרות עם אותם ספקים
- הפעלת בקורות ייעודיות על ספקים מזדמנים

יודגש כי מדובר ביכולת מערכתית קיימת, אשר יישומה אינו מחייב פיתוח נוסף אלא הקפדה תפעולית.

3.2.3. הטמעת מנגנוני בקרה על סכום ומשך ההתקשרות עם ספקים מזדמנים

הביקורת ממליצה להטמיע מנגנוני בקרה במערכת הספקים, אשר יאפשרו מעקב אחר סכום ההתקשרות המצטבר ומשך ההתקשרות עם ספקים מזדמנים.

במסגרת זו יש לקבוע:

- הגבלת סכום התקשרות בהתאם לאישור שניתן
- הגבלת תקופת ההתקשרות
- מנגנוני התראה במקרה של חריגה מהתנאים שאושרו

יישום בקרה כאמור יבטיח כי השימוש במסלול ספק מזדמן יישאר חריג, מוגבל ומבוקר.

3.2.4. הפקת דוחות בקרה וחריגים ושימוש בהם ככלי פיקוח ניהולי שוטף

הביקורת ממליצה להגדיר ולהפעיל באופן שיטתי דוחות בקרה וחריגים במערכת הספקים, תוך תזמון אוטומטי והפצתם לגורמי הניהול הרלוונטיים.

בין היתר, מומלץ להפיק דוחות כגון:

- ספקים שהוקמו ללא הסכם
 - תשלומים חריגים לספקים ללא הסכם תקף
 - ספקים שתוקף ההתקשרות עמם פג
- בנוסף, מומלץ לקבוע גורם אחראי לבחינת הדוחות באופן תקופתי ולתיעוד הטיפול בממצאים.

3.3. בקרה על פרטי חשבוניות בנק ספקים במערכת התשלומים

3.3.1. קביעת מנגנון בקרה ופיקוח על שינויים בפרטי חשבון בנק של ספקים

הביקורת ממליצה לקבוע ולהטמיע מנגנון בקרה ניהולי שיטתי על כלל השינויים המתבצעים בפרטי חשבון הבנק של ספקים במערכת.

במסגרת זו, מומלץ:

- להפיק דוחות תקופתיים המרכזים את כלל השינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק
 - לקבוע גורם ניהולי אחראי לבחינה שוטפת של דוחות אלה
 - לבצע בדיקות מדגמיות של שינויים שבוצעו
 - לאתר מקרים של עדכונים חוזרים או חריגים בפרטי חשבון של ספקים
- מנגנון זה יאפשר זיהוי מוקדם של טעויות, חריגות או פעילות בלתי שגרתית.

3.3.2. הטמעת תיעוד מובנה של בקשות לשינוי פרטי חשבון בנק במערכת הכספית

הביקורת ממליצה להטמיע מנגנון תיעוד מובנה ומחייב במערכת הכספית לכל בקשה לשינוי פרטי חשבון בנק של ספק.

התיעוד יכלול, לכל הפחות:

- מועד הבקשה לשינוי
 - זהות הגורם המבקש
 - זהות הגורם המאשר
 - הנימוק לשינוי
 - צירוף אסמכתאות תומכות (כגון אישור ניהול חשבון)
- בנוסף, מומלץ לקבוע כי ביצוע השינוי במערכת יתאפשר רק לאחר השלמת כלל שלבי התיעוד והאישור.

יישום המלצה זו יבטיח קיום נתיב ביקורת מלא ויאפשר בקרה בדיעבד על השינויים שבוצעו.

3.3.3. הטמעת מנגנוני ניטור לזיהוי פעילות חריגה בפרטי חשבון בנק של ספקים

הביקורת ממליצה לנצל את יכולות מערכת הספקים לצורך הטמעת מנגנוני ניטור שוטפים לזיהוי פעילות חריגה בשינויים בפרטי חשבון הבנק.

במסגרת זו, מומלץ:

- להגדיר דוחות חריגים אוטומטיים (Exception Reports)
 - להגדיר התראות במקרים של :
 - ריבוי שינויים בפרק זמן קצר
 - עדכון חוזר של פרטי חשבון עבור אותו ספק
 - שינויים בסמיכות למועד ביצוע תשלומים
 - שינויים אצל ספקים בעלי היקף פעילות כספית גבוה
 - לקבוע גורם אחראי לבחינה שוטפת של ההתראות והדוחות
- יישום מנגנוני ניטור אלו יאפשר זיהוי מוקדם של דפוסים חריגים, ויתרום לחיזוק מערך הבקרה והפחתת סיכונים.

3.4. הבקרה על הפעילות הבנקאית של העירייה

3.4.1. הסדרת הפרדת תפקידים וצמצום ריכוז סמכויות בפעילות הבנקאית

הביקורת ממליצה להסדיר באופן פורמלי את חלוקת התפקידים והסמכויות בתחום הפעילות הבנקאית, תוך הקפדה על עקרון הפרדת התפקידים.

במסגרת זו, מומלץ:

- להפריד בין תפקידי ייזום, ביצוע, בקרה ואישור של פעולות בנקאיות .
 - להבטיח כי פעולות בקרה מרכזיות, ובכלל זה התאמות בנקים, יבוצעו או ייבדקו על ידי גורם שאינו מבצע את הפעילות השוטפת .
 - לצמצם ריכוז סמכויות תפעוליות ובקרתיות בידי גורם יחיד .
 - לקבוע מנגנון בקרה עצמאי על פעולות מרכזיות במערך הבנקאי .
- בנוסף, מומלץ להגדיר גורם חלופי (גיבוי) לביצוע הפעילות הבנקאית, על מנת לצמצם תלות בגורם יחיד ולהבטיח רציפות תפקודית.
- יישום המלצה זו יחזק את סביבת הבקרה הפנימית ויפחית את החשיפה לטעויות או לפעולות בלתי תקינות.

3.4.2. הטמעת מנגנון בקרה שיטתי על העברות כספים בין חשבונות הבנק של העירייה

הביקורת ממליצה לקבוע ולהטמיע מנגנון בקרה שיטתי על העברות כספים בין חשבונות הבנק של העירייה, במטרה לאפשר פיקוח שוטף על פעילות זו.

במסגרת זו, מומלץ:

- להפיק דוחות תקופתיים המרכזים את כלל ההעברות בין החשבונות.
- לקבוע גורם ניהולי אחראי לבחינה שוטפת של דוחות אלה.
- לבצע ניתוח של היקף, תדירות וסיבת ההעברות.
- לזהות העברות חריגות או חוזרות בפרקי זמן קצרים.
- לתעד את הנימוק לביצוע העברות משמעותיות בין חשבונות.

בנוסף, מומלץ לבחון אפשרות להגדרת בקורות במערכות המידע לצורך סימון או התרעה על העברות חריגות.

יישום מנגנונים אלו יאפשר חיזוק הפיקוח על תזרים המזומנים, שיפור השקיפות והקטנת החשיפה לפעילות בלתי תקינה.

3.5 בקרה עצמאית ורציפות תפעולית בפעילות הבנקאית

3.5.1 הטמעת מנגנון בקרה בלתי תלוי על התאמות הבנקים

הביקורת ממליצה לקבוע ולהטמיע מנגנון בקרה שיטתי ובלתי תלוי על תהליך התאמות הבנקים, המהווה כלי מרכזי לאימות שלמות ומהימנות הנתונים הכספיים.

במסגרת זו, מומלץ:

- לקבוע כי תוצאות התאמות הבנקים ייבדקו באופן שוטף על ידי גורם שאינו מבצע את ההתאמות.
- לבצע בחינה עצמאית של ההפרשים שהתגלו במסגרת ההתאמות.
- לוודא קיומה של בקרה על אופן הטיפול בפערים ועל סגירתם.
- לתעד את פעולות הבקרה והבדיקה שבוצעו.
- בנוסף, מומלץ לקבוע כי אישור סופי של התאמות הבנקים יינתן על ידי גורם ניהולי מוסמך, לאחר בחינת הממצאים.

יישום מנגנון זה יחזק את מהימנות הנתונים הכספיים וישפר את יכולת הזיהוי של טעויות או חריגות.

3.5.2 הבטחת רציפות תפעולית וצמצום תלות בגורם יחיד

הביקורת ממליצה לנקוט צעדים לצמצום התלות התפעולית בגורם יחיד ולהבטחת רציפות הפעילות הבנקאית.

במסגרת זו, מומלץ:

- להגדיר ולהכשיר גורם חלופי (גיבוי) לביצוע הפעילות הבנקאית.
- לבצע העברת ידע מסודרת ותיעוד של תהליכי העבודה המרכזיים.
- להסדיר את אופן השימוש באמצעי חתימה דיגיטלית ולהגביל ריכוז הרשאות בידי גורם יחיד.

- לקבוע נהלי עבודה למקרים של היעדרות (חופשה, מחלה וכו').
- בנוסף, מומלץ לבחון את חלוקת התפקידים במחלקה, כך שתובטח המשכיות תפקודית גם בהיעדרות של גורם מרכזי.
- יישום המלצות אלו יפחית את הסיכון לשיבוש הפעילות וישפר את יציבות מערך הבקרה.

3.6. ניהול הרשאות במערכות הבנקאיות

3.6.1. הטמעת מנגנון בחינה תקופתית של הרשאות המשתמשים

הביקורת ממליצה לקבוע ולהטמיע מנגנון שיטתי לבחינה תקופתית של הרשאות המשתמשים במערכות הבנקאיות, במטרה לוודא התאמה מתמשכת בין ההרשאות לבין תפקידי העובדים בפועל.

במסגרת זו, מומלץ:

- לבצע בחינה תקופתית (לפחות אחת לרבעון) של כלל ההרשאות במערכות הבנק
 - לוודא כי ההרשאות תואמות את תפקידו העדכני של כל עובד
 - לבטל או לצמצם הרשאות שאינן נדרשות עוד
 - לעדכן הרשאות בעקבות שינוי תפקיד, מעבר תפקיד או עזיבת עובד
 - לתעד את תהליך הבחינה ואת הממצאים שעלו במסגרתו
- יישום מנגנון זה יפחית את הסיכון לגישה בלתי מורשית ולביצוע פעולות ללא הצדקה תפקודית.

3.6.2. הסדרת תהליך מתן הרשאות והטמעת תיעוד מובנה

הביקורת ממליצה לגבש ולהטמיע תהליך מוסדר ומחייב למתן הרשאות במערכות הבנקאיות, הכולל תיעוד מלא של שלבי הבקשה, האישור וההקצאה.

במסגרת זו, מומלץ:

- לקבוע טופס בקשה מובנה למתן הרשאות
 - להגדיר גורם מוסמך לאישור ההרשאות (לדוגמה: גזבר העירייה או מי מטעמו)
 - לתעד את זהות הגורם המבקש והמאשר, מטרת ההרשאה והיקפה
 - לצרף אסמכתאות והנמקה מקצועית לצורך מתן ההרשאה
 - לתעד את מועד מתן ההרשאה והיקפה במערכת
- בנוסף, מומלץ לקבוע כי מתן הרשאות יתבצע רק לאחר השלמת כלל שלבי האישור והתיעוד.

יישום המלצה זו יאפשר קיום נתיב ביקורת מלא וישפר את יכולת הבקרה בדיעבד.

3.6.3. הפרדה בין הרשאות ביצוע לבין תפקידי בקרה

הביקורת ממליצה הפרדה ברורה בין הרשאות הגישה למערכות הבנקאיות לבין תפקידי הבקרה על הפעילות הבנקאית.

במסגרת זו, מומלץ:

- להגדיר כי עובדים המבצעים פעולות במערכת (כגון ייזום תשלומים או עדכון נתונים) לא יבצעו גם פעולות בקרה על אותן פעולות.
- להפריד בין הרשאות צפייה/בקרה לבין הרשאות ייזום ואישור.
- לבצע מיפוי של כלל ההרשאות הקיימות ולזהות חפיפות בין תפקידי ביצוע ובקרה.
- לעדכן את מערך ההרשאות בהתאם לעקרון הפרדת התפקידים בנוסף, מומלץ לבצע בקרה תקופתית על יישום ההפרדה בפועל.

3.7 בקרה על תהליך אישור תשלומים

3.7.1 הטמעת מנגנון "סגירת מעגל" בין אישור התשלומים לביצוע בפועל

הביקורת ממליצה לקבוע ולהטמיע מנגנון בקרה שיטתי המצליב בין רשימת התשלומים שאושרה על ידי מורשי החתימה לבין התשלומים שבוצעו בפועל במערכת הבנקאית.

במסגרת זו, מומלץ:

- להפיק דוחות התאמה תקופתיים בין קובצי התשלום המאושרים לבין נתוני הביצוע בבנק
 - לבצע בדיקה שיטתית של התאמת סכומי התשלום, פרטי הספקים ויעדי ההעברה
 - לאתר ולבחון חריגות בין האישור לבין הביצוע בפועל
 - לתעד את תהליך הבקרה ואת ממצאיו
- בנוסף, מומלץ לקבוע כי ביצוע הבקרה יהיה באחריות גורם שאינו מעורב בתהליך אישור או ביצוע התשלומים.
- יישום מנגנון זה יבטיח קיום נתיב ביקורת מלא ויחזק את הבקרה על תקינות התשלומים.

3.7.2 שיפור איכות והיקף המידע המוצג למורשי החתימה בתשלומי שכר והעברות נלוות

הביקורת ממליצה לשפר את היקף ואיכות המידע המוצג למורשי החתימה, ובפרט לגזבר העירייה, לצורך אישור תשלומי שכר והעברות נלוות.

במסגרת זו, מומלץ:

- להציג נתונים מפורטים ברמת העובד (ברוטו, ניכויים, נטו וחשבונות יעד).
- להציג פילוח של רכיבי השכר המרכזיים.
- להוסיף נתוני השוואה לתקופות קודמות (חודש קודם, מגמות לאורך זמן).
- להציג הסברים לשינויים מהותיים במספר העובדים או בסכומים.

- לשלב מדדים וניתוחים אנליטיים (לדוגמה: שיעורי שינוי, חריגות מהותיות).
- בנוסף, מומלץ לבחון התאמת פורמט הדוחות כך שיתמוך בקבלת החלטות מושכלת ולא רק בהצגת נתונים מצרפיים.
- יישום המלצה זו יאפשר למורשי החתימה לממש את תפקידם כשומרי סף באופן אפקטיבי, ולזהות חריגות או שגיאות בזמן אמת.

4. נספחים

4.1 נספח א' - מורשי החתימה על מסמכי תשלום מטעם העירייה



י"ט בחשוון, תשפ"ה
20 בנובמבר, 2024

לכל מאן דבעי
א.ג.נ.,

הנדון: מורשי חתימה על מסמכי תשלום מטעם העירייה

להלן בעלי זכות החתימה מטעם עיריית רחובות על מסמכי תשלום כספיים כאמור בסעיף 191 לפקודת העיריות (נ"ח), דהיינו פקודות תשלום, שובר תשלום או שיק לחובת קופת העירייה, כפי שאישרה מועצת העיר רחובות בישיבתה מיום 6.11.2024:

מקבוצה ראשונה:

מושיקו ארז ת.ז. 053018362
מנכ"ל העירייה

סתן דיל ת.ז. 06110820-5
ראש העיר

מקבוצה שנייה:

אריאנה אשרם ת.ז. 03324690-1
מנהלת מח' התאמות בנקים ומסמכים כספיים

ירון יחיה ת.ז. 02796086-3
ס. גזבר

בניהו שרעבי ת.ז. 022638068
גזבר העירייה

איפן החתימה:

חתימת ראש העירייה מר מתן דיל, או – חתימת מר מושיקו ארז מנכ"ל העירייה, מקבוצה א', בצרוף חתימת גזבר העירייה מר בניהו שרעבי ובהיעדרו מר ירון יחיה סגן הגזבר ובהיעדרו הגב' אריאנה אשרם מנהלת מח' התאמות בנקים ומסמכים כספיים בעירייה. *א.ג.נ.*
חתימת המורשים לחתום בשם הגזבר מוגבלת לסכום שנקבע בתקנות.

בכבוד רב,



 בניהו שרעבי
 גזבר העירייה



 מתן דיל
 ראש העירייה

הריני לאשר כי החלטת מועצת העיר בישיבתה מיום 6.11.2024 לעניין אישור מורשי חתימה על מסמכי תשלום בשם עיריית רחובות לפי סעי' 191 לפקודת העיריות (נוסח חדש), התקבלה כדין.
כמו כן הריני לאשר כי החתימות של מורשי החתימה הנ"ל הינן כמופיע לעיל.

עו"ד מיכל דגל
 יועצת משפטית
 עיריית רחובות
 15330 ס.ר.

4.2 נספח ב' - הממצאים העיקריים שהועלו בביקורת משרד הפנים לשנת 2023

פרק ב – הממצאים העיקריים שהועלו בבקורת השנה

חוות דעת, דוח כספי ותקציב

- 1.ב. רואה חשבון המבקר כלל בחוות הדעת על הדוחות הכספיים, הסתייגות בגין נתונים המוצגים כמספרי השוואה לשנה קודמת.

גבייה והנחות

- 2.ב. חובות נבחרים לסוף שנת הדוח עבור ארנונה וחיובים אחרים, ללא הסדר פריסה, עלו על סך 5 אלפי ש"ח.
(פרק ד.6 עמוד 19)

בקרה פנימית

- 3.ב. הרשות לא דנה בדוח הביקורת של מבקר פנים לשנה הקודמת.
(פרק א.5 עמוד 5)

קרנות פיתוח

- 4.ב. נכון לסוף שנת הביקורת סך ההשקעות המיועדות לפיתוח נמוך מיתרת קרנות הפיתוח ועודפי תב"רים זמניים בסכום העולה על מיליון ש"ח.
(פרק ד.7 עמוד 39)

בדיקת הרשאות בגביה

- 5.ב. נמצאו עובדים שקיימות להם הרשאות למערכת הגביה ולביצוע פעולות בגביה או בהנהלת חשבונות, שלא לצורך תפקידם או לאחר שסיימו את העסקתם ברשות.
(פרק ד.4 עמוד 14)

בדיקת הרשאות בשכר

- 6.ב. מבדיקת הרשאות במערכת השכר נמצא כי ישנם עובדים שקיימות להם הרשאות גורפות לפעולות שונות במערכת השכר, כך שהפרדת התפקידים אינה מובנית במערכת השכר.
(פרק ד.4 עמוד 16)

4.3 נספח ג' – דוגמה לנתוני שכר המועברים לאישור הגזבר

08/03/2026
14:59
מחלקת
חינוך
ועליונות

דוח עלויות מעביד לחודש : 02/2026 - 02/2026

0002 - עיריית רחובות

קידומת פרק	חלקיות	עלות
61	76.12	1,940,234.42
62	67.12	1,132,572.77
71	213.67	3,490,825.14
72	31.50	566,846.73
73	74.44	1,553,453.71
74	98.60	1,609,388.32
76	40.00	819,174.41
81	2,067.16	27,277,427.61
82	49.54	951,782.60
83	67.	10,771.53
84	145.54	2,987,572.85
86	5.00	78,034.60
91	7.00	122,237.80
93	64.12	977,158.06
94	57.50	1,024,718.81
98	9.70	154,980.15
99	468.99	7,331,154.70
סה"כ לרשות	3,476.67	52,028,334.21 ש"ח

4.4 נספח ד' - המלצה לטופס בקשה להקמת ספק מזדמן



עיריית רחובות
המחלקה הנהלת חשבונות גזברות
רח' ביל"ו 2, ת.ד. 1111, רחובות 76442 טל': 9392469 פקס: 9392526

טופס בקשה להקמת ספק מזדמן

1. פרטי מגיש הבקשה:

שם + משפחה	תפקיד

2. מטרה

☐ רכש טובין

☐ הזמנת עבודה

3. פרטי הספק

שם החברה	ח.פ. / ע.מ.
	טלפון / פלאפון

4. אומדן בנוגע לסכום היקף הרכש / הזמנת עבודה (נכון למועד הגשת הבקשה):

(שם כולל מע"מ)

5. נדרש אישור חריג להתקשרות עד לתאריך

היעדר ניגוד עניינים (מטעם מגיש הבקשה)

הוראות החוק

סעיף 174 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע:

"פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעוניין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן זוגו – או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה".

בהתאם לכך הנני מבקש להודיע ולהצהיר כי:

א. לא קיימות קרבה משפחתית ביני ובין הספק ו/או מי מטעמו [בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות ואף לא שותף].

ב. אין לי כל רווח / שותפות בהכנסות הספק מכל מקור ובפרט מהכנסות הצפויות לו מהעירייה.

ג. אין לי קרוב משפחה או שותף המועסק ע"י הספק.

חתימת מגיש הבקשה

חתימה

שם + משפחה

דו"ח ביקורת

מספר 9/45

אגרות תלמידי חוץ

תוכן עניינים

246	מבוא	1.
246	רקע כללי	1.1.
249	מטרת הביקורת	1.2.
249	המסד הנורמטיבי	1.3.
250	פעילות הביקורת והיקפה	1.4.
250	ממצאים	2.
250	היעדר נהלים ומדיניות	2.1.
251	היעדר מנגנון עירוני למניעת קליטת תלמידי חוץ ללא הסדרה כספית מראש	2.2.
251	היעדר רישום בהנה"ח ליתרות חוב של תלמידי חוץ בחינוך מיוחד	2.3.
252	אי הצמדת אגרת תלמידי חוץ בחינוך המיוחד למדד	2.4.
254	מדיניות אי תשלום אגרת תלמידי חוץ	2.5.
255	היעדר פנייה למרכז הגישור להסדרת הגבייה	2.6.
256	היעדר נוהל בנושא קיזוז תשלומי אגרות ממוסדות פרטיים	2.7.
257	תשלומי הורים	2.8.
260	אי גביית תשלומים בגין קליטת תלמידי חוץ במוסדות חינוך חרדיים	2.9.
260	תשלום רשויות שולחות שהפיקו אישור לימודי חוץ הכולל התחייבות כספית (ללא הערות)	2.10.
261	הפקת דרישות תשלום מרובות לרשויות השולחות (אין הערות)	2.11.
261	תזכורות לרשויות שולחות בטרם הגשת בקשה לקיזוז (אין הערות)	2.12.
263	ניהול נתונים ללא מערכות מידע ייעודיות	2.13.
265	שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד	2.14.
268	התחשבות העירייה עם מועצת קריית עקרון - תקין	2.15.
270	המלצות	3.
270	קביעת נהלים ומדיניות	3.1.
270	קביעת מנגנון סדור לניהול והסדרת תלמידי חוץ	3.2.
270	הטמעת מנגנון רישום ובקרה לחובות תלמידי חוץ	3.3.
270	שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד	3.4.
271	התניית שיבוץ תלמידים בחינוך הרגיל בקבלת אישור מהרשות השולחת	3.5.
271	אימוץ נוהל הסדרה ועיגון חובת תשלומי הורים	3.6.
271	אימוץ נוהל קליטת תלמידים במוס"ח חרדיים	3.7.
271	אימוץ מערכת מידע ייעודית	3.8.
271	הסדרת מדיניות להפקת אישורי לימודי חוץ והתחייבויות כספיות	3.9.

1. מבוא

1.1. רקע כללי

רשות מקומית הקולטת בתחומה תלמידי חוץ - בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד כאחד, זכאית לגבות מהרשות המקומית השולחת תשלום בעבורם.

תשלום זה נועד לשקף את חלקה היחסי של הרשות הקולטת בהוצאות החינוך הבסיסיות שאינן ממומנות על-ידי משרד החינוך או משרדי ממשלה אחרים, והוא מחושב בהתאם לתעריפים המתעדכנים ומתפרסמים מדי שנה בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

החובה לשאת בתשלום זה מעוגנת גם בסעיף 7א לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וכן בסעיף 4(ג) לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, אשר מטילים על הרשות המקומית אחריות להסדרת החינוך עבור תושביה, גם כאשר הלימודים מתקיימים ברשות אחרת.

בנוסף, חוזרי המנכ"ל מאפשרים לרשות השולחת והרשות הקולטת לקבוע בהסכם השתתפות בתשלומים נוספים, הנדרשים עקב תוספת שעות לימוד מעבר לשעות התקן או בגין שירותים נוספים שמספקת הרשות הקולטת, וזאת לפי סעיף 3א לתקנות לימוד חובה.

התעריפים לחינוך הרגיל נקבעים על ידי משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, ומעודכנים מדי שנה בהתאם לתקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005. על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, להלן תעריפי אגרת תלמידי חוץ לתלמיד בחינוך הרגיל, כולל גני ילדים ובתי ספר יסודיים, בשנים תשפ"ב-תשפ"ה:

- תשפ"ב – 679 ₪ לתלמיד
- תשפ"ג – 707 ₪ לתלמיד
- תשפ"ד – 739 ₪ לתלמיד
- תשפ"ה – 760 ₪ לתלמיד

תעריפי אגרת תלמידי חוץ לתלמיד בחינוך המיוחד- הינה ייחודית בהתאם למסגרת החינוכית ולצרכיו של התלמיד.

הורים המבקשים שילדיהם ילמדו ברשות אחרת במוסדות חינוך אחרים, על אף שקיים מענה מתאים ברשות מגוריהם, נדרשים לשאת בתשלום האגרה במלואה.

בעיריית רחובות, על תהליך גביית אגרות חוץ אמונה מנהלנית אגף החינוך, ותחתיה רכזת תלמידי חוץ ותקציבי גני ילדים (להלן: "רכזת התחום"), ביחידת האמרכלות, וזאת תוך קיום ממשקי עבודה שוטפים עם גורמים באגף החינוך, עם הגזברות (מנהלת חשבונות ראשית), עם משרד החינוך ועם הרשויות השולחות / הקולטות, להלן:



על פי סעיף 2.2.2 לחוזר המנכ"ל, ובמידה וקיימת התחייבות כספית, הרשות השולחת והרשות הקולטת מחויבות לאפשר לתלמיד לסיים את לימודיו במוסד החינוך שאליו הוא שובץ ולהשלים את לימודיו בשלב החינוך שאליו הוא שובץ (בית ספר יסודי, חטיבת ביניים, חטיבה עליונה), כאשר הרשות המקומית השולחת תישא בתשלום החוץ למשך תקופת לימודיו של התלמיד במוסד החינוך.

לאור מחויבות הרשות השולחת לשאת בתשלום למשך תקופת לימודיו של התלמיד במוסד החינוך, ומחויבות הרשות הקולטת לאפשר את השלמת לימודיו, קיימת חשיבות יתרה להקפדה על מתן/קבלת אישור והתחייבות לשאת בתשלום אגרת תלמיד החוץ, **בטרם** כניסת תלמיד למוסד ושלב חינוכי.

הדו"ח עוסק באגרות תלמידי חוץ בשנת **תשפ"ד**, במהלכה למדו בעיר 1,712 תלמידי חוץ (תלמידי חוץ נכנסים) ויצאו ללמוד 496 תלמידים מחוץ לעיר (תלמידי חוץ יוצאים), על פי החלוקה שלהלן:

סוג חינוך	תלמידי חוץ נכנסים	תלמידי חוץ יוצאים
חינוך מיוחד	178	155 (עם אישור)
חינוך רגיל	1,534	343
סה"כ	1,712	498

תקציב הכנסות והוצאות

הכנסות העירייה מתשלומים בגין תלמידי חוץ מקורן בתשלומי רשויות שולחות עבור שיבוץ תלמידיהן במערכת החינוך בעיר ותשלומים ע"י הורי תלמידים.

הוצאות העירייה בגין תלמידי חוץ מקורן בתשלומי העירייה לרשויות קולטות עבור שיבוץ תלמידי העיר.

הביקורת בחנה את מאזן ההכנסות וההוצאות של העירייה בגין אגרות תלמידי חוץ.

להלן נתוני תקציב הכנסות והוצאות העירייה בנושא גביית אגרות תלמידי חוץ בחינוך הרגיל והמיוחד בשנים 2022-2023-2024 :

שנים	הוצאות	הכנסות
2024	2,742,960	3,359,893
2023	3,686,390	3,684,448
2022	3,009,419	4,009,428

מהנתונים עולה, כי בשלושת השנים רשמה העירייה עודף בתחום ההתחשבנות עבור תלמידי החוץ, כלומר ההכנסות עבור תלמידי הנכנסים ללמוד בעיר היו גבוהות מהוצאות העירייה על תלמידים תושבי העיר הלומדים בשטחן של רשויות אחרות.

בשנת 2022 נרשם עודף משמעותי בהיקף של כ-1 מיליון ₪, בשנת 2023 התקבלה תמונה מאוזנת כמעט לחלוטין, ובשנת 2024 עודף בינוני של כ-617 אלף ₪.

שיבוצים והפקת אישורים והתחייבויות

על פי סעיף 2.2. לחוזר המנכ"ל, הרשות המקומית אחראית למתן פתרון חינוכי לתושביה על ידי קיום מוסד חינוך העונה על צרכי שכבת הגיל והזרם החינוכי הנדרש, כפי שנקבע בדיון.

רשות חינוך מקומית שאין בה מוסד חינוך העונה על דרישות החוק, נדרשת למצוא פתרון שיבוצ מתאים.

כמוזכר לעיל, במקרה שבו הרשות השולחת מתחייבת לשאת בעלות אגרת תלמידי החוץ בשל היעדר התאמת התלמיד למוסד החינוכי הקיים ברשות, ההתחשבנות נעשית בין הרשות הקולטת לבין הרשות השולחת ואין לערב את ההורים בצורה כלשהי.

לעומת זאת, אם הרשות סיפקה לתלמיד פתרון שיבוצ בתחומה, אך הוריו מחליטים מיוזמתם לשלוח אותו למוסד אחר מחוץ לתחומה, והרשות השולחת אינה מוכנה לשאת בעלות אגרת תלמידי החוץ, על ההורים לשלם על לימודי התלמיד מכיסם.

כתוצאה מכך, על עיריית רחובות למצות את יכולת הגבייה עבור תלמידים אלו, מההורים או מהרשות השולחת (במידה ותסכים לשלם).

להלן תהליך העבודה בנוגע לשיבוץ תלמידים בחינוך הרגיל:

חינוך רגיל

תלמידי חוץ נכנסים

ללא אישור מהרשות השולחת פנייה לרשות השולחת/ גבייה מההורים/ מניעת רישום	אישור מהרשות השולחת ללא התחייבות כספית גבייה מההורים/ מניעת רישום	אישור מהרשות השולחת עם התחייבות כספית הפקת דרישת תשלום לרשות השולחת/ גבייה ישירה
---	--	---

תלמידי חוץ יוצאים

ללא אישור מהרשות הקולטת חיוב ההורים על ידי הרשות הקולטת/ מניעת רישום	אישור ללא התחייבות כספית לרשות הקולטת חיוב ההורים על ידי הרשות הקולטת/ מניעת רישום	אישור עם התחייבות כספית לרשות הקולטת קבלת דרישת תשלום מהרשות הקולטת/ תשלום לרשות
---	---	---

בחינוך הרגיל, לעומת החינוך המיוחד, קיימות שלוש סיטואציות בנוגע לתלמידי חוץ נכנסים ויוצאים:

- קיים אישור מהרשות השולחת לרשות הקולטת כולל התחייבות כספית- מתקיימת גבייה ישירה בין הרשות השולחת והרשות הקולטת
- קיים אישור מהרשות השולחת לרשות הקולטת ללא התחייבות כספית – אין גבייה בין הרשויות, קיימת אפשרות לגבייה מההורים או למניעת הרישום.
- לא קיים אישור מהרשות השולחת- קיימת אפשרות לפנות לרשות השולחת (על אף היעדר אישור), אפשרות לגבייה מההורים או למניעת הרישום.

1.2 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את אופן טיפול העירייה בתחום גביית אגרות תלמידי חוץ.

1.3 המסד הנורמטיבי

דו"ח הביקורת והבדיקות בו נעשו לאור הרקע המשפטי המחייב את הרשות המקומית בנושא:

- חוק לימוד חובה התשי"ט 1949, סעיף 7א;

- חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח 1988, סעיפים 4 ב' ו 4 ג'.
- חוק הפיקוח על בתי הספר התשכ"ט-1969 ;
- תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005 ;
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "תלמידי חוץ בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד";
- הודעות חוזר מנכ"ל (תשפ"ד- הודעה מס' 0313, תשפ"ה- הודעה מס' 329), בנוגע לתעריפי החיוב לתשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד ;
- דוח מבקר המדינה משנת 2021 בנושא "תקצוב פעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (להלן: מוכש"ר) והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות".

1.4 פעילות הביקורת והיקפה

הביקורת כללה את הפעולות הבאות:

- עריכת פגישות עם:
- ✓ מנהלת מחלקת אמרכלות במינהל החינוך ;
- ✓ רכזת תלמידי חוץ ותקציבי גני ילדים במינהל החינוך ;
- עיון וניתוח מסמכים הרלוונטיים לביקורת.
- בחינת הנתונים במערכות הממוחשבות ;
- סקירת מסמכי מדיניות, נהלים ומסמכים רלוונטיים,
- ביצוע מדגמים בנוגע לתלמידי חוץ ;
- אימות הממצאים מול המבוקרים ושילוב התייחסותם לטיטה.

2. ממצאים

2.1 היעדר נהלים ומדיניות

לעיריית רחובות סביבה מוניציפלית מורכבת, הכוללת מגוון רשויות סמוכות, ריבוי מוסדות חינוך וזרמים שונים, וכן תנועת תלמידים משמעותית בין רשויות. בנסיבות אלה, לצד העמידה בחוזרי מנכ"ל ובהנחיות השוטפות של משרד החינוך, נדרשים נהלים/מדיניות כתובה ומותאמת, המביאים בחשבון את מכלול הנתונים והמאפיינים הספציפיים לעיר, לשם ניהול אפקטיבי ומבוקר של התחום.

יובהר כי צורך זה בולט במיוחד **בחינוך הרגיל**, כאשר בחינוך המיוחד נקודת המוצא היא התאמה לצרכיו הספציפיים של כל תלמיד, ובהתאם לכך מנגנון קבלת ההחלטות שונה במהותו.

נמצא כי בעירייה לא קיימים נהלים/מדיניות כתובה בנוגע לאגרות תלמידי חוץ, שיטת העבודה הקיימת, מדיניות, סדר פעולות, מנגנוני הפיקוח והבקרה ועוד.

כפי שיפורט בהמשך הדו"ח, בחינוך הרגיל קיימים תלמידים תושבי רשויות אחרות אשר לומדים במוסדות חינוך בעיר ללא אישור לימודי חוץ כדון, ללא התחייבות כספית מצד הרשות השולחת וללא גביית תשלום מההורים.

בפועל, תלמידים אלה לומדים במערכת החינוך העירונית ועושים שימוש במכסות, בתשתיות ובתקציבים העירוניים, על חשבון משאבים המיועדים לתלמידי העיר.

2.2. היעדר מנגנון עירוני למניעת קליטת תלמידי חוץ ללא הסדרה כספית מראש

כפי שצוין, הדו"ח עוסק באגרות תלמידי חוץ בשנת תשפ"ד.

במועד כתיבת הדו"ח, לאור קבלת נתונים ממשרד החינוך ומהמתי"א באיחור (אוקטובר 2025), לאחר סיום שנת תשפ"ה ותחילת שנת תשפ"ו, נתוני שנת תשפ"ה טרם הושלמו במלואם - אף שהתלמידים כבר סיימו את לימודיהם באותה שנת לימודים.

הביקורת מבקשת להדגיש כי איסוף נתונים בדיעבד, לאחר פתיחת שנת הלימודים, נעשה בשלב שבו לא ניתן עוד להשפיע על עצם שיבוץ התלמידים. בשלב זה התלמידים כבר משובצים ולומדים בפועל במוסדות החינוך, ואין היתכנות מעשית להפסקת לימודיהם במהלך השנה או לביצוע תיקונים רטרואקטיביים.

כפועל יוצא, ההתחשבות הכספית נעשית **בדיעבד**, לאחר שהמצב העובדתי כבר התגבש.

מדובר בטיפול בשלב שבו "הרכבת כבר עזבה את התחנה", כך שלא קיימת אפשרות ממשית להשפיע על עצם הלימודים בפועל אלא רק להסדירם בדיעבד.

הביקורת תציין כי אין באפשרות העירייה לשנות את לוחות הזמנים או את אופן העברת הנתונים ע"י משרד החינוך והמתי"א, אולם יש באפשרותה **למנוע שיבוץ תלמידים ללא התחייבות/תשלום אגרה, לקבוע מנגנוני קיזוז עם רשויות שולחות, לשלוח פניות יזומות למוסדות החינוך ולרשויות לצורך קבלת נתונים במועדים מוקדמים ככל הניתן**, ולעגן נוהל עירוני מחייב שיבטיח מעקב שוטף והיערכות תקציבית מראש- וזאת לצורך צמצום החשיפה והמעבר מניהול תגובתי לניהול יזום ומבוקר.

2.3. היעדר רישום בהנה"ח ליתרות חוב של תלמידי חוץ בחינוך מיוחד

הביקורת קיבלה מהאמרכלות במינהל החינוך נתונים בנוגע למצב יתרות חוב בנוגע לתלמידי חוץ.

נכון לחודש נובמבר 2025, יתרות החוב עבור שנת תשפ"ג ותשפ"ד, נוגעות לחינוך רגיל בלבד (אין יתרות חוב של הרשויות השולחות בנוגע לחינוך מיוחד), ועומדות על סך כולל של 266,000 ₪, להלן:

רשות	מספר תלמידים תשפ"ג	סכום תשפ"ג	מספר תלמידים תשפ"ד	סכום תשפ"ד
אשדוד	3	2,523	3	2,838
אשקלון	-	-	1	950
באר טוביה	-	-	1	950
באר יעקב	18	13,518	1	950
גדרה	8	6,846	7	6,427
גדרות	5	4,536	1	950
גזר	8	7,051	-	-
גן יבנה	1	908	1	946
גן רווה	2	1,808	3	2,842
חבל יבנה	-	-	8	7,568
חולון	1	904	2	1,896
יבנה	5	4,331	41	36,736
לוד	7	5,942	12	10,946
מזכרת בתיה	16	14,287	18	16,636
מטה בנימין	2	1,414	2	1,478
מטה יהודה	3	2,716	2	1,892
נחל שורק	5	4,331	11	10,406
נס ציונה	7	5,745	11	9,785
קריית מלאכי	4	3,628	4	3,792
קרית גת	4	3,628	3	2,846
ראשון לציון	7	5,741	11	9,586
רמלה	23	20,012	20	18,733
שפיר	-	-	7	6,650
שוהם	1	908	-	-
סה"כ לשנה	130	110,777	170	155,803

סה"כ חוב תשפ"ג-תשפ"ד 266,580

נמצא, כי בניגוד להכנסות, חובות אלו אינם מדווחים ואינם כלולים בדו"חות הכספיים של העירייה.

יצוין, כי אי רישום החובות מביא להצגת חסר של יתרת החייבים, פוגע באמינות ובשלמות הדיווח הכספי, ומונע מהנהלת העירייה קבלת תמונה מלאה ומדויקת באשר להיקף החובות והשלכותיהם התקציביות.

תגובות

ממנהלת מחלקת אמרכלות נמסר, כי הנושא נבדק עם גזבר העירייה ובאחריותו להקים מערכת גביה עצמאית של חינוך כולל רפרנט מטעם הגזברות.

2.4. אי הצמדת אגרת תלמידי חוץ בחינוך המיוחד למדד

בחינוך המיוחד, בשונה מהחינוך הרגיל, נקבע **מנגנון הצמדה למדד** בגין חובות אגרות תלמידי חוץ.

בהתאם לסעיפים 3.7.12–3.7.13 לחוזר המנכ"ל העוסק בחינוך המיוחד, אין להוסיף לחוב מע"מ או ריבית; עם זאת, חוב שלא נפרע בתוך שלושה חודשים ממועד הדרישה, **על הרשות השולחת להצמידו למדד**.

להלן נוסח הסעיפים:

להלן הטקסט המופיע בתמונה:

3.7.12 מע"מ וריבית: אין להצמיד את סכומי החיוב, כפי שיפורסמו בחוזר המנכ"ל השנתי למע"מ או ריבית.

3.7.13 הצמדה למדד: חוב שלא ייפרע על ידי הרשות השולחת בתוך 3 חודשים מיום שהגישה הרשות הקולטת את דרישת התשלום, תצמיד הרשות השולחת את התשלום הכולל של החוב למדד. ההצמדה תתבצע באופן הבא: סכום החוב הנומינאלי יוצמד למדד הבסיס (מדד חודש מאי של השנה שקודמת לשנת הלימודים שבגינה מתבצע התשלום וכפי שפורסם בחוזר המנכ"ל השנתי של עדכון תעריפי החיוב בגין תלמידי חוץ בחינוך המיוחד שתקף לאותה שנת לימודים), לבין המדד הידוע ביום שבו הועברה לגזבר הרשות השולחת הוראת תשלום לטובת הרשות/הבעלות הקולטת.

גם סעיף 2 לחוזר מנכ"ל (הודעה 329) - עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים תשפ"ה – מורה על הצמדת סכום החיוב למדד, כדלקמן:

להלן פירוט תעריפי החיוב עבור תלמידי החוץ בחינוך המיוחד בשנת הלימודים תשפ"ה

תעריפים אלו הם סכומי החיוב הנומינאליים. מעבר לסכומים הנקובים בחוזר זה, על הרשות השולחת להצמיד את סכום החיוב למדד הידוע ביום שבו ניתנה על ידה פקודת תשלום לבין מדד חודש מאי 2024 בערך של 107.1 נקודות שפורסם בתאריך 16.6.2024.

בהתאם, נקבע בסעיף 4.5.1 לחוזר המנכ"ל, כי ביום פקודת הקיזוז ע"י משרד החינוך, משרד החינוך יבצע הצמדה של סכומי החוב הנומינאליים למדד הבסיס (כפי שיתפרסם מדי שנה בחוזר המנכ"ל) ולמדד הידוע ביום שבו ניתנה פקודת הקיזוז. להלן נוסח הסעיף:

4.5 קיזוז/זיכוי בגין תלמידי חוץ 4.5.1 ביום פקודת הקיזוז סכומי החוב הנומינאליים יוצמדו למדד הבסיס (כפי שיתפרסם מדי שנה בחוזר המנכ"ל "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד – עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים...") ולמדד הידוע ביום שבו ניתנה פקודת הקיזוז 4.5.2 קיזוז/זיכוי הכספים יבוצע באמצעות מערכת תשלומים מאוחדת של משרד החינוך ויוצג במערכת מית"ר כמפורט:

- נושא תשלום 223 : חיוב בגין תלמידי חוץ

- נושא תשלום 224 : זיכוי בגין תלמידי חוץ

לאחר הקיזוז/הזיכוי בפועל, יוצג פירוט מלא של סכומי החוב ופרטי התלמידים בפורטל רשויות ובעלויות חינוך בלשונית "תלמידים" ולאחר מכן בלשונית "תלמידי חוץ בחינוך המיוחד".

לסיכום, נמצא כי העירייה אינה מצמידה חובות למדד בחינוך המיוחד, למרות שקיימת חובה מפורשת לבצע הצמדה לאחר 3 חודשים.

השלכות :

- אי ציות להנחיות מחייבות.
- ליקוי מהותי ביישום רגולציה.
- פגיעה פוטנציאלית בהכנסות עקב אי גביית הפרשי הצמדה.

אף שבמקרים שנבחנו לא נוצרו בפועל הפרשי מדד, מאחר שהתשלומים בוצעו, היעדר מנגנון הצמדה עלול להביא לשחיקת ערך החוב ולאובדן הכנסה פוטנציאלי - וזאת בהיעדר נוהל עבודה או החלטה כתובה המסדירים את הסוגייה.

עוד יצוין כי ייתכן שרשויות אחרות, שבהן לומדים תלמידים תושבי העיר, ידרשו מהעירייה תשלום אגרת חוץ בצירוף הפרשי הצמדה, באופן העלול ליצור פער תקציבי ולהגדיל את ההוצאה בפועל ביחס להכנסה.

יש לציין כי בחינוך הרגיל, קובע סעיף 2.3.3 לחוזר המנכ"ל כי אין להצמיד מע"מ וריבית לסכומים שעל הרשות השולחת להעביר לרשות הקולטת בגין תלמידי חוץ.

גם סעיף 2 לחוזר מנכ"ל (הודעה 327) - עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשפ"ה, קובע כי אין להצמיד לאגרה ריבית, מע"מ או **מדד**.

2.5. מדיניות אי תשלום אגרת תלמידי חוץ

מהנתונים עולה, כי קיימות רשות רבות המפנות תלמידים המתגוררים בתחומם למוסדות חינוך ברחבי העיר רחובות, אשר קיימת בהן מדיניות לפיה אין משלמות אגרות תלמידי חוץ עבור תלמידים בחינוך הרגיל.

בין הרשויות הללו :

- | | |
|--------------|---------|
| • מזכרת בתיה | • אשדוד |
| • גדרה | • יבנה |
| • קריית גת | • חולון |
| • נחל שורק | • יבנה |
| • גן רווה | • לוד |

- חבל יבנה

מימון לימודים תלמידי חוץ ללא התחייבות כספים ו/או ללא אישור כלל

הביקורת ביצעה מדגם של 15 תלמידים נכנסים עם אישור מהרשות השולחת ללא התחייבות כספית מצידן, או ללא אישור כלל, שנקלטו במוסדות חינוך ברחבי העיר, ובחנה מי נשא בתשלום אגרות החוץ עבורם.

נמצא, כי עבור 7 מהתלמידים לא בוצע תשלום אגרת תלמידי חוץ (לא ע"י הרשות ולא ע"י ההורים), אך התלמידים המשיכו ללמוד במסגרת החינוכית בעיר.

רשות שולחת	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	מוסד לימודי ברחובות	כיתה	סכום	האם שולם הרשות השולחת	ע"י
1 גדרה				אמית המר	יא	950.00	בוצע קיזוז מרשה אמית	
2 יבנה				אמית המר	ח	946.00	בוצע קיזוז מרשה אמית	
3 יבנה				חבד תיכון	ט	946.00	לא שולם	
4 יבנה				שובו	א	739.00	לא שולם	
5 יבנה				ישיבת הדרום	ט	946.00	בוצע קיזוז משיבת הדרום	
6 מזכרת בתיה				מדעים תיכון	יא	950.00	לא שולם	
7 מזכרת בתיה				מדעים תיכון	יב	950.00	לא שולם	
8 נחל שורק				אמית המר	יב	950.00	בוצע קיזוז מרשה אמית	
9 נס ציונה				תחכמוני	ד	739.00	לא שולם	
10 ראשלי"צ				אמית המר	ט	946.00	בוצע קיזוז מרשה אמית	
11 ראשלי"צ				בית יעקב יסודי	ד	739.00	לא שולם	
12 רמלה				מדעים תיכון	יא	950.00	לא שולם	
13 שפיר				אמית המר	יב	950.00	בוצע קיזוז מרשה אמית	
14 גדרה				אמית המר	יא	950.00	בוצע קיזוז מרשה אמית	
15 גדרה				ישיבת הדרום	ט	946.00	בוצע קיזוז משיבת הדרום	

2.6. היעדר פנייה למרכז הגישור להסדרת הגבייה

סעיף 2.4.2 לחוזר המנכ"ל קובע, כי אם התגלעה מחלוקת בין רשויות, ניתן לפנות למרכז הגישור של מרכז השלטון המקומי וליישב את הסכסוך ביניהן בדרך של גישור. אם הליך הגישור לא יצלח, תישמר זכותם של הצדדים לפנות לערכאות משפטיות.

לביקורת נמסר ממנהלת מחלקת אמרכלות במינהל החינוך, כי **לא בוצעה פנייה למרכז הגישור כדלקמן.**

עוד נמסר, כי בעירייה לא עוקבים אחרי תנועה של תלמידי חוץ, וגם עיריית רחובות אינה משלמת לרשויות עבור תלמידים שנקלטים במוסדות ללא התחייבות מעיריית רחובות.

הביקורת מעירה, כי קליטת תלמידים במוסדות ברחבי העיר, ללא תשלום, משמעה כי **התקציב המיועד לשירותי החינוך באותו מוסד חינוך מתחלק בין יותר תלמידים, ובכך מקופחות זכויותיהם של תלמידים שהינם תושבי העיר.**

אשר על כן, הביקורת סבורה כי על העירייה לפעול באופן מיידי לגביית האגרות, או לחילופין - **למנוע את קליטת תלמידי החוץ במוסדות אלה.**

2.7. היעדר נוהל בנושא קיזוז תשלומי אגרות ממוסדות פרטיים

כפי שעולה מהמדגם, 8 מתוך 15 תלמידי החוץ הנכנסים, לומדים בישיבת הדרום ובמוסדות חינוך של רשת "אמי"ת". לגבי שני מוסדות אלה קיים בעירייה נוהל, לפיו העירייה פונה לרשויות השולחות לתשלום, ובמידה ואינן משלמות, העירייה פונה למוסדות לתשלום/קיזוז באופן ישיר.

הביקורת ביקשה לקבל נוהל/מדיניות כתובה בנוגע לפנייה למוסדות לתשלום/קיזוז באופן ישיר, אך **נמסר לביקורת כי אין נוהל/מדיניות כתובה בנושא.**

(א) ישיבת הדרום

בשנת תשפ"ד דרשה העירייה תשלום עבור 10 תלמידי בישיבת הדרום שלא שולם עבורם ע"י הרשויות השולחות (גדרה, יבנה ורמלה) - בסכום כולל של 9,460 ₪. הביקורת בחנה את הכרטסת של ישיבת הדרום ומצאה כי הרשות ביצעה קיזוז עבור התשלום - **אין הערות.**

(ב) רשת אמי"ת

בשנת תשפ"ד דרשה העירייה תשלום עבור 107 תלמידים ברשת אמי"ת, שלא שולם עבורם ע"י הרשויות השולחות - בסכום של 101,402 ₪. הביקורת בחנה את הכרטסת של רשת אמי"ת ומצאה כי התשלום התקבל במלואו - **אין הערות.**

בנוסף, הביקורת ביצעה מדגם של 7 תלמידים שלומדים ברשת אמי"ת, כדי לבחון האם תלמידים אלה נכללו במסגרת הדרישות שנשלחו לתשלום, והאם בוצע תשלום עבורם, ע"י הרשות השולחת או ע"י המוסד. נמצא תשלום - **אין הערות.**

	ישוּב	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	בית ספר מיועד	כיתה	האם שולח לעיריית רחובות	האם שולח ע"י הרשות השולחת?	האם שולח ע"י המוסד?
1	אשקלון				אמית המר	י"ב	כן	לא	כן
2	לוד				אמית המר	י"ב	כן	לא	כן
3	נחל שורק				אמית המר	יב	כן	כן	לא היה צורך- שולח ע"י הרשות
4	ראשון לציון				אמית המר	יב	כן	כן	לא היה צורך- שולח ע"י הרשות
5	בת ים				אמית בנות	ח	כן	לא	כן
6	חבל יבנה				אמית המר	ז	כן	לא	כן
7	חבל יבנה				אמית המר	יב	כן	לא	כן

2.8. תשלומי הורים

2.8.1 אי גביית תשלומי הורים בגין תלמידי חוץ

הביקורת ביצעה מדגם של 20 תלמידי חוץ נכנסים, שאין להם התחייבות כספית מצד הרשות השולחת, ובחנה האם בוצע תשלום הורים עבור לימודיהם במוסד. נמצא, כי **אצל 7 תלמידים, אף שלא בוצע תשלום ע"י הרשות השולחת וגם לא ע"י ההורים, התלמידים המשיכו ללמוד במוסד החינוכי בעיר:**

	רשות שולחת	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	מוסד לימודי ברחובות	כיתה	סכום	האם שולח ע"י הרשות	האם שולח ע"י ההורים
1	מזכרת בתיה				קציר (כיתת נחשון)	ז	946.00	לא שולח	שולח
2	מזכרת בתיה				קציר (כיתת נחשון)	ז	950.00	לא שולח	שולח
3	מזכרת בתיה				דה שליט תיכון	י	950.00	לא שולח	שולח
4	מזכרת בתיה				השיטה יסודי	ה	707.00	לא שולח	שולח
5	מזכרת בתיה				מדעים תיכון		950.00	לא שולח	לא שולח
6	מזכרת בתיה				מדעים תיכון		950.00	לא שולח	לא שולח
7	מועצה אזורית גזר				גן כרם	גן	707.00	לא שולח	שולח
8	מועצה אזורית גזר				גן כרם	גן	707.00	לא שולח	שולח

רשות שולחת	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	מוסד לימודי ברחובות	כיתה	סכום	האם שולם ע"י הרשות	האם שולם ע"י ההורים
9 מועצה אזורית גזר				גן אביב	גן	707.00	לא שולם	שולם
10 מועצה אזורית גזר				השיטה יסודי	א	707.00	לא שולם	שולם
11 מועצה אזורית גזר				שדמה	ג	707.00	לא שולם	שולם
12 חבל יבנה				צביה	ט	946.00	לא שולם	לא שולם
13 יבנה				שובו	א	739.00	לא שולם	לא שולם
14 יבנה				שובו		739.00	לא שולם	לא שולם
15 יבנה				חבד תיכון	ט	946.00	לא שולם	לא שולם
16 נס ציונה				תחכמוני	ב	739.00	לא שולם	לא שולם
17 אשדוד				בארי בשדה	ה	739.00	לא שולם	שולם
18 אשדוד				שדמה	ב	707	לא שולם	שולם
19 אשדוד				שדמה	ה	707	לא שולם	שולם
20 ראשון לציון				בארי בשדה	ב	739	לא שולם	שולם

2.8.2 מתן פטורים מתשלום הורים של אגרת חוץ ללא תיעוד

במהלך הביקורת נמצאו מקרים של תלמידים נכנסים בחינוך הרגיל, שאין להם התחייבות כספית מצד הרשות השולחת, ונדרש תשלום הורים עבור לימודיהם במוסד.

נמצאו 7 תלמידים לגביהם ניתן פטור מתשלום אגרת חוץ להורים כחריג, באישור ראש מינהל החינוך או אמרכלית מינהל החינוך.

הביקורת בחנה האם במקרים אלו קיים אישור כתוב בנוגע למתן הפטור מתשלום האגרה. מתוך 7 תלמידים, אצל תלמיד אחד לא היה אישור כתוב למתן הפטור מתשלום:

אישורים	ישוב	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	בית ספר מיועד	כיתה	הערות	האם קיים אישור בכתב?
קיים אישור ללא התחייבות כספית	יבנה				בית יעקב יסודי	ח	באישור מנהלת מחלקת אמרכלות ללא תשלום אגרה	V

אישורים	ישוב	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	בית ספר מיועד	כיתה	הערות	האם קיים אישור בכתב?
קיים אישור ללא התחייבות כספית	יבנה				בית יעקב תיכון	ט	באישור מנהלת מחלקת אמרכלות ללא תשלום אגרה	V
קיים אישור ללא התחייבות כספית	גזר				השיטה יסודי	א	באישור ראש מינהל חינוך לתשלום הורים עבור 2 תלמידים מתוך 4	V
קיים אישור ללא התחייבות כספית	גזר				השיטה יסודי	א		
קיים אישור ללא התחייבות כספית (תשלום הורים)	גזר				השיטה יסודי	ד		
קיים אישור ללא התחייבות כספית (תשלום הורים)	גזר				השיטה יסודי	ו		
קיים אישור ללא התחייבות כספית (תשלום הורים)	גזר				השיטה יסודי	ג	באישור ראש מינהל חינוך ללא תשלום אגרה	X

ממנהלת מחלקת אמרכלות נמסר, כי קיים אישור במייל עבור תלמיד זה, אך על אף בקשות הביקורת, אישור זה לא אותר.

2.8.3 היעדר נוהל בנוגע לקריטריונים (תבחנים למתן פטור) ולזהות הגורם המוסמך לאשר פטור מתשלום אגרה

כפי שעלה מהמדגם, אצל שני תלמידים ניתן פטור ע"י מנהלת מחלקת אמרכלות, ואצל ארבעה תלמידים (בני אותה משפחה) ניתן פטור ע"י ראש מינהל חינוך.

הביקורת ביקשה לקבל נוהל/מדיניות כתובה בנוגע לקריטריונים (תבחנים) ולזהות הגורם המוסמך בעירייה לאשר פטור חריג מתשלום אגרה ע"י ההורים, אך נמסר לביקורת כי אין נוהל/מדיניות כתובה.

ממנהלת מחלקת אמרכלות נמסר, כי אכן אין נוהל, וההוראות מתקבלות מראש מינהל חינוך בכפוף למדיניות הרשות.

2.9. אי גביית תשלומים בגין קליטת תלמידי חוץ במוסדות חינוך חרדיים

2.9.1 קליטת תלמידים במוסדות חינוך חרדיים ללא הסדרה כספית

במהלך הביקורת עלה כי תלמידים תושבי רשויות אחרות לומדים במוסדות חרדיים בעיר, ללא הסדרה כספית כלשהי - לא מול הרשות השולחת ולא מול ההורים.

חרף זאת, **התלמידים ממשיכים ללמוד** במוסדות אלו לאורך שנים, כאשר בגינם מצטברים חובות שאינם נגבים ואינם מקוזזים.

כפי שצוין לעיל, חובות אלו מתועדים אך ורק ידנית ברישומים המנוהלים ע"י הרכות וללא כל תיעוד במערכת הנה"ח של העירייה.

2.9.2 הצטברות חובות משמעותיים

הביקורת בחנה את יתרות החוב שנוצרו בשנות הלימודים תשפ"ג-תשפ"ד-תשפ"ה, לאחר שהעירייה הצליחה לגבות חלק מסכומי אגרות החוץ. להלן הפירוט:

מוסד	תשפ"ג		תשפ"ד		תשפ"ה	
	תלמידים	סכום אגרה	תלמידים	סכום אגרה	תלמידים	סכום אגרה
מוסד א	6	5,424	17	16,082	14	13,608
מוסד ב	7	6,352	10	9,488	1	976
מוסד ג	16	14,520	11	10,442	14	14,624
סה"כ:	29	26,296	38	36,012	29	29,208

מהנתונים עולה, כי בכל שנה מצטבר במוצק חוב של כ-10,000 ₪ עבור כל מוסד חרדי, ובאופן מצטבר, כ-30,000 ₪ עבור שנת לימודים.

2.9.3 היעדר נוהל בנושא אי קיזוז חובות

לשאלת הביקורת מדוע לא מבוצע קיזוז ממוסדות אלה, נמסר כי קיים בעירייה נוהל, לפיו אין לבצע קיזוז מהמוסדות החרדיים, על אף יתרות חוב מצטברות.

הביקורת ביקשה לקבל נוהל/מדיניות כתובה בנושא, אך **נמסר לביקורת כי אין נוהל/מדיניות כתובה בנושא.**

2.10. תשלום רשויות שולחות שהפיקו אישור לימודי חוץ הכולל התחייבות כספית (ללא הערות)

על פי סעיף 2.2.1 לחוזר המנכ"ל, במידה והרשות השולחת מפיקה לתלמיד "אישור תלמיד חוץ" הכולל התחייבות כספית, הרשות תאשר את שיבוצו של התלמיד ברשות הקולטת וכן את התחייבותה לשאת בתשלום אגרת החוץ לרשות הקולטת שנלווה לשיבוץ זה.

הביקורת ביצעה מדגם של 10 תלמידים נכנסים עם התחייבות כספית מצד חמש רשויות שולחות, שנקלטו במוסדות חינוך ברחבי העיר, ובחנה האם הרשויות השולחות שילמו אגרת תלמידי חוץ עבורם. נמצא כי אגרת החוץ שולמה עבור כל 10 התלמידים שבמדגם – **אין הערות**.
להלן הפירוט:

רשות שולחת	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	מוסד לימודי ברחובות	כיתה	סכום	האם שולם ע"י הרשות
גדרה				בני הישיבות	ז	946.00	שולם
גדרה				אור לציון יסודי	א	739.00	שולם
מועצה אזורית גזר				גן אגו"י	גן	739.00	שולם
מועצה אזורית גזר				גן חבד	גן	739.00	שולם
מזכרת בתיה				חבד בנות יסודי	ג	739.00	שולם
מזכרת בתיה				חבד בנים	ד	739.00	שולם
מזכרת בתיה				גן מעלות	גן	739.00	שולם
נס ציונה				אורט	י	950.00	שולם
באר יעקב				בארי בשדה	א	739.00	שולם
באר יעקב				בארי בשדה	ד	739.00	שולם

2.11. הפקת דרישות תשלום מרוכזות לרשויות השולחות (אין הערות)

סעיפים 3.7.6–3.7.7 לחוזר המנכ"ל קובעים כי הרשות הקולטת תעביר למנהל מחלקת החינוך ברשות השולחת דרישת תשלום מרוכזת בכתב עבור כלל תלמידי החוץ בחינוך המיוחד הלומדים בתחומה, תוך ציון שנת הלימודים, מספר התלמידים וסכום החיוב הכולל.

לדרישה יצורף "טופס אישור נתונים לגביית תשלום בגין תלמיד חוץ", חתום בחתימות מקור של מנהל מוסד החינוך (או מורשה מטעמו) ושל המפקח על החינוך המיוחד, עבור כלל התלמידים המשתייכים לאותה רשות שולחת.

עבור כל תלמידי החינוך המיוחד הופקו דרישות תשלום מרוכזות לרשויות השולחות – **אין הערות**.

2.12. תזכורות לרשויות שולחות בטרם הגשת בקשה לקיזוז (אין הערות)

רכזת התחום מקבלת את טפסי הגבייה מהמתיי"א ובהתאם שולחת בקשה לתשלום לרשות השולחת.

על פי סעיף 3.3.9 לחוזר המנכ"ל, על הרשות הקולטת לשלוח לרשות השולחת 2 דרישות תשלום. להלן נוסח הסעיף:

3.7.9 הרשות הקולטת או הבעלות תפנה לרשות השולחת דרישת תשלום נוספת (תזכורת) חודש וחצי לאחר דרישת התשלום הראשונה. אם החוב עדיין לא נפרע, תשלח הרשות או הבעלות הקולטת תזכורת נוספת (תזכורת שנייה). למכתבי התזכורת אין חובה לצרף שוב את כל המסמכים הנלווים.

הביקורת ביצעה מדגם של 2 תלמידי חוץ בחינוך המיוחד ובחנה האם בטרם הגשת בקשת קיזוז שלחה העירייה שתי דרישות תשלום לרשות השולחת. נמצא כי נשלחו שתי דרישות - אין הערות. להלן הפירוט:

ישוב	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	בית ספר מיועד	סכום	דרישת תשלום
אשקלון				לוטם	12,228	2.7.2024 + 11.8.2024 תזכורת
לוד				ת"ת עץ חיים	7,340	2.7.2024 + 11.8.2024 תזכורת

חתימת המפקחת על החינוך המיוחד על בקשות הקיזוז (אין הערות)

על פי סעיף 3.3.7 לחוזר המנכ"ל, על בקשת הקיזוז לכלול, בין היתר, העתק של טופס "אישור נתונים של תלמיד לצורך גביית תשלומי חוץ במסגרות החינוך המיוחד" חתום על ידי המפקח על החינוך המיוחד ועל ידי מנהל מוסד החינוך (כפי שמופיע בנספחים בחוזר המנכ"ל השנתי). להלן לשון הסעיף:

3.7.7. הרשות הקולטת או הבעלות תצרף לדרישת התשלום את "טופס אישור נתונים לגביית תשלום בגין תלמיד חוץ" **בחתימות המקור של מנהל מוסד החינוך או החותם והמפקח**, עבור כל התלמידים השייכים לאותה רשות שולחת. נוסף על כך יש לצרף את נספח 10 "טופס ריכוז נתוני תלמידי חוץ במוסדות החינוך".

כל דרישות הקיזוז שהוגשו למשרד החינוך כללו את חתימת המפקחת - אין הערות.

בהתאם להנחיות חוזר המנכ"ל, במידה ודרישות התשלום לא נענות לאחר תזכורת נוספת, רכזת התחום הגישה בקשות קיזוז בשנים תשפ"ב, תשפ"ג ותשפ"ד למשרד החינוך, ובוצעו קיזוזים בגינם.

יצויין לחיוב, כי על אף שהטפסים של שנת תשפ"ה הגיעו באיחור רב, נשלחו לרשויות דרישות תשלום, והוגשו למשרד החינוך בקשות לקיזוז בזמן - אין הערות.

להלן דוגמא לבקשות הקיזוז שהוגשו (וחלקן שולמו ע"י הרשויות לאחר מכך):

שנה

בקשת הקיזוז

שם רשות/מועצה	סכום לקיזוז	הערות
1 באר יעקב	110,505.00	ללא רשת אמי"ת
2 גדרות	10,111.00	
3 גזר	100,702.00	
4 חולון	42,213.00	
5 לוד	154,648.00	ללא רשת אמי"ת
6 מודיעין מכבים רעו	14,071.00	
8 ראשון לציון	135,458.00	ללא רשת אמי"ת
9 רמלה	106,293.00	
10 שהם	14,071.00	ללא רשת אמי"ת
11 שפיר	10,060.00	
12 תל אביב	14,071.00	
סה"כ לקיזוז	712,203.00	

תשפ"ב

שם רשות/מועצה	סכום נומינלי לקיזוז
באר יעקב	58,409.00
גדרות	7,471.00
לוד	98,024.00
סה"כ לקיזוז	163,904.00

תשפ"ג

שם רשות/מועצה	סכום לקיזוז	הערות
1 אשקלון	12,228.00	
2 באר טוביה	19,911.00	
4 לוד	93,338.00	ללא אמי"ת המר
8 סה"כ אגרות	125,477.00	

תשפ"ד

להלן דוגמא לקיזוז שבוצע ע"י משרד החינוך עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד :

ישוב	שם משפחה	שם פרטי	ת.ז.	בית מיועד	סכום	האם תשלום הרשות השולחת בוצע ע"י	הערות
אשקלון				לוטם	12,228	לא שולם	משרד החינוך ביצע קיזוז
לוד				ת"ת חיים	7,340	לא שולם	משרד החינוך ביצע קיזוז

2.13. ניהול נתונים ללא מערכות מידע ייעודיות

התפעול השוטף של תחום אגרות תלמידי חוץ מתבצע באמצעות קבצי אקסל ידניים.

הביקורת מציינת לחיוב את עבודתה המקצועית, המסורה והיסודית של רכות התחום, המנהלת באופן שיטתי את מכלול הנתונים הנדרשים, ובהם: פרטי התלמידים, סוג החינוך, מוסדות הלימוד, שכבות הגיל, תחזית הכנסות והכנסות בפועל, וכן נתונים נדרשים נוספים.

יחד עם זאת, ניהול התחום באמצעות רישום ידני טומן בחובו מגבלות וסיכונים תפעוליים ובקרתיים, ובהם חשיפה לטעויות אנוש, קושי בביצוע בקורות שוטפות והצלבות נתונים, תלות בגורם יחיד, והיעדר אינטגרציה עם מערכות מידע עירוניות. להלן יפורטו הליקויים והיבטי השיפור הנדרשים.

להלן הרחבה:

2.13.1. ניהול מידע ידני והיעדר תשתית נתונים מובנית

ניהול תחום אגרות תלמידי חוץ מתבצע באמצעות קבצי אקסל ידניים, באופן שאינו מבוסס על תשתית נתונים ממוחשבת ומובנית. שיטת עבודה זו מיושנת, חשופה לטעויות אנוש, **מגבילה את יכולת הבקרה ויוצרת תלות גבוהה בגורם מטפל יחיד**.

עוד נמצא כי **הקבצים נבנים מחדש מדי שנה**, ללא קובץ "אב" רב־שנתי וללא הגדרה של שדות מובנים ורשימות סגורות.

הסתמכות על מלל חופשי יוצרת חוסר אחידות בנתונים, מקשה על שליפה, ניתוח והשוואה בין שנים, ומחייבת עיבוד ידני נוסף לצורכי בקרה וניהול.

2.13.2. ליקוי באבטחת מידע: גישה רחבה למידע אישי ורגיש של תלמידים במינהל החינוך

נמצא כי קבצי האקסל שמורים בתיקיית אגרות חוץ, אשר מגובה בתיקייה אגפית של מינהל החינוך, אך **המידע בה חשוף לכל עובדי מינהל החינוך**, על אף שבתיקייה זו קיים מידע אישי מזהה של קטינים והוריהם ולעיתים אף במידע רגיש הנוגע למצב רפואי או סוציאלי (בעיקר בחינוך המיוחד).

חשיפת התיקים לכלל עובדי מינהל החינוך פוגעת בעיקרון "הצורך לדעת", ועשויה לפגוע באמינות הנתונים המשמשים לחיוב וגבייה, להוות עבירה על חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע, ולחשוף את העירייה לסיכון משפטי וכספי.

2.13.3. היעדר ממשקים ממוכנים עם גורמים נוספים בעירייה העוסקים בתלמידים

הנתונים מנוהלים על ידי רכזת התחום באופן עצמאי, ללא ממשקים ממוכנים עם גורמים נוספים בעירייה העוסקים בתלמידים ובשירותים משלימים (כגון סייעות והסעות). היעדר הממשק **מקשה על טיפול כוללני בתלמידים**, ועלול להביא לפערים בהתחשבות.

2.13.4. היעדר מנגנון גבייה וממשק ממוחשב עם מערכת הנהלת החשבונות

נמצא כי דרישות התשלום לרשויות השולחות, מופקות באופן ידני באמצעות קובצי Word, **ללא הקמת דרישת חיוב מקבילה במערכת הנהלת החשבונות הממוחשבת** – דרישה אשר, ככל שאינה משולמת, נותרת פתוחה וצוברת חוב (בדומה לדרישת תשלום ארנונה).

תשלומי הורים, לעומת זאת, נעשים באתר העירוני (באמצעות מערכת התשלומים העירונית), ולאחר ביצוע התשלום מועברים לרכזת התחום.

נמצא, כי אין ממשק ממוחשב בין נתוני החיוב והגבייה לבין מערכת הנהלת החשבונות, והמעקב אחר התשלומים מתבצע באופן ידני.

בהיעדר מערכת אינטגרטיבית, לא קיימים מנגנוני בקרה או חסימה אוטומטיים (כגון בעת הזנת נתונים שגויים), ולא ניתן להפיק נתונים מרוכזים באופן מיידי, ובכלל זה: מאזן תלמידי חוץ לפי מוסדות, שכבות גיל וסוג חינוך; הצלבה שוטפת בין נתוני רישום לבין התקבולים בפועל; וזיהוי אוטומטי של רשויות שלא שילמו או ששילמו חלקית, לרבות חוב מצטבר לפי רשות או מוסד, לצורך משלוח התראות, מיצוי הליכי גבייה והגשת בקשות קיזוז למשרד החינוך.

מצב זה פוגע ביכולת הניהול והבקרה השוטפת, מגביר את הסיכון לטעויות בהתחשבות בין רשויות ועלול להביא לפגיעה בהכנסות העירייה.

כפי שעלה מהנתונים, במוסדות החינוך הרגיל בעיר לומדים תלמידים ללא אישור לימודי חוץ כדין, ללא התחייבות כספית מצד הרשות השולחת וללא גביית תשלום מההורים, על חשבון משאבים המיועדים לתלמידי העיר.

2.14. שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד

מרבית העלויות עבור אגרת תלמידי חוץ – נוגעות לתלמידים בחינוך המיוחד.

יצוין לחיוב כי נכון למועד כתיבת הדו"ח, החובות של הרשויות השונות כלפי עיריית רחובות מהשנים תשפ"ג ותשפ"ד – נוגעים רק לתלמידים של החינוך הרגיל, בעוד שהתשלומים עבור תלמידים בחינוך המיוחד, שהינם גבוהים משמעותית, שולמו במלואם.

ככלל, בחינוך המיוחד, קובע סעיף 3.7.14 לחוזר המנכ"ל, כי ההתחשבות עבור התשלום בגין תלמיד חוץ בחינוך המיוחד נעשית בין הרשות הקולטת לרשות השולחת, ואין לערב את ההורים בצורה כלשהי. להלן נוסח הסעיף:

3.7.14 התחשבות עבור התשלום בגין תלמיד חוץ היא בין הרשות הקולטת לרשות השולחת ואין לערב את ההורים בצורה כלשהי.

להלן תהליך העבודה בנוגע לשיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד:

חינוך מיוחד

תלמידי חוץ יוצאים

אישור עם התחייבות כספית לרשות הקולטת

קבלת דרישת תשלום מהרשות הקולטת

תשלום לרשות/
המתנה להגשת בקשת קיזוז ע"י
הרשות הקולטת וביצוע קיזוז ע"י
משרד החינוך

תלמידי חוץ נכנסים

אישור מהרשות השולחת עם התחייבות כספית

הפקת דרישת תשלום לרשות השולחת

ללא ביצוע תשלום - הגשת בקשת קיזוז למשרד החינוך

מנגנון קיזוז חוב עבור תלמיד חוץ במסגרות החינוך המיוחד באמצעות משרד החינוך

משרד החינוך קבע כי בחינוך המיוחד, בשונה מהחינוך הרגיל, מקום שבו הרשות הקולטת לא הצליחה לגבות את אגרת תלמידי החוץ מהרשות השולחת, עומדת לה האפשרות לפנות למשרד החינוך בבקשה לקיזוז החוב.

בהתאם לסעיף 4.2 לחוזר המנכ"ל, רשות קולטת רשאית להגיש בקשה לקיזוז חובות הרשויות השולחות החל מתום שנת הלימודים (1 ביולי) ועד לא יאחר מסוף חודש דצמבר באותה שנה קלנדרית. על הרשות לרכז את כלל חובות הרשויות השולחות בבקשת קיזוז אחת, המוגשת אחת לשנה.

עוד נקבע כי הגשת הבקשה מותנית בכך שבין הרשויות התקיים תהליך התחשבות מקדים במשך שלושה חודשים לפחות טרם הפנייה למשרד החינוך.

ככל שהבקשה הוגשה בהתאם להנחיות, משרד החינוך מבצע את הקיזוז בין הרשויות באמצעות מערכת התשלומים הממוחשבת של המשרד (מית"ר).

להלן ההנחיה מחוזר המנכ"ל:

4.2. פנייה למשרד החינוך בבקשה לביצוע קיזוז

4.2.1. רשות קולטת או בעלות קולטת תוכל להפנות למשרד החינוך "בקשה לקיזוז בגין חובות הרשויות השולחות של התשלום עבור תלמידי חוץ", ובתנאי שבין הרשויות התקיים תהליך התחשבות מקדים כמפורט בחוזר זה, לפחות שלושה חודשים טרם מועד הגשת הבקשה למשרד החינוך ובכל מקרה לא לפני המועד הקבוע בסעיף 4.2.2 או במועד אחר שיפורסם

4.2.2. רשות קולטת או בעלות קולטת תוכל לפנות למשרד החינוך בבקשה לקיזוז החל מתום שנת הלימודים, ב-1 ביולי, ולא יאחר מסוף חודש דצמבר של שנה קלנדרית זו, עבור שנת הלימודים שהסתיימה. המועדים המדויקים להגשת בקשות קיזוז

יפורסמו מדי שנה בחוזר המנכ"ל "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד – עדכון תעריפי החיוב

4.2.3. "הרשות הקולטת או הבעלות הקולטת תרכז את כל חובות הרשויות השולחות לבקשת קיזוז אחת שתוגש פעם בשנה במועדים שיפורטו כאמור בחוזר המנכ"ל. הבקשה תישלח למשרד החינוך באמצעות הדואר בלבד, לכתובת תחום תלמידי חוץ, אגף יישומי חוק ומדיניות במערכת החינוך, המנהל הפדגוגי, משרד החינוך, רחוב דבורה הנביאה 2, ירושלים. 9510402. לא יטופלו בקשות קיזוז שיוגשו בדואר אלקטרוני.

2.14.1. הסתמכות על מנגנון קיזוז חיצוני ללא הסדרה פנימית

בנוגע לתלמידים יוצאים בחינוך המיוחד, רכזת התחום מקבלת דרישות מהרשויות הקולטות לביצוע תשלום. נמצא, כי כמדיניות, על אף קבלת דרישות התשלום, העירייה אינה משלמת עבור אגרת תלמידי חוץ של תלמידים בחינוך המיוחד, וממתינה כי משרד החינוך יבצע קיזוז לאחר שיוגשו בקשות לקיזוז ע"י הרשויות הקולטות.

במדיניות זו, הלכה למעשה, העירייה מבצעת העברה של האחריות לגביית החוב למשרד החינוך, וזאת מבלי שקיים נוהל עבודה או החלטה כתובה בנושא לאחר שנבחנו השלכותיה.

ממנהלת מחלקת אמרכלות נמסר, כי עיריית רחובות מעדיפה קיזוז דרך משרד החינוך וזאת לאחר בדיקה מעמיקה של אגף תלמידי חוץ במשרד החינוך ואישור התשלום.

הביקורת בדעה לפיה מצופה שתהיה החלטה כתובה של הנהלת העירייה בנושא תשלום אגרות תלמידי חינוך מיוחד הלומדים במוסדות מחוץ לעיר, מכיוון שמדובר במדיניות שיטתית המשפיעה על תקציב העירייה ועל אחריותה החוקית לגביית החובות.

החלטה רשמית מבהירה את תהליך העבודה, את סמכויות הגורמים המעורבים ואת אופן הטיפול בבקשות התשלום, ובכך מספקת בסיס ברור לפעולות העירייה מול משרד החינוך והרשויות הקולטות.

הביקורת מדגישה כי על אף בקשותיה, לא הועברה לביקורת החלטה כתובה שהתקבלה בנושא.

2.14.2. עלות עודפת לעירייה עקב קיזוז מאוחר של אגרות תלמידי חוץ

הביקורת בחנה מהו גובה התשלום אותו נדרשת העירייה לשלם בשל העברת האחריות כדלקמן.

נמצא, כי בעצם אי התשלום האקטיבי והעברת האחריות לביצוע קיזוז ע"י משרד החינוך, בין השנים תשפ"א-תשפ"ד (טרם בוצע עבור שנת תשפ"ה) העירייה נשאה בתשלום של הפרשי מדד בסך של 383,981 ₪, להלן:

שנה	מספר תלמידים	סכום נומינלי	חיוב	סכום קיזוז ריאלי	פער
-----	--------------	--------------	------	------------------	-----

תשפ"ד	100	674,885	716,107	41,222
תשפ"ג	192	1,439,619	1,538,529	98,910
תשפ"ב	190	1,585,964	1,723,167	137,203
תשפ"א	193	1,543,190	1,649,836	106,646
סה"כ פער תשפ"א-תשפ"ד :				
				383,981

2.14.3. אי הגדרת נוהל/מדיניות בנוגע לקריטריונים להפקת התחייבויות כספיות לרשויות קולטות

כאשר העירייה מפיקה אישור לימודי חוץ לרשות קולטת הכוללת התחייבות כספית, היא מתחייבת לשלם את האגרה עבור תלמיד זה עד לסיום לימודיו במוסד החינוכי.

מנגד, כאשר העירייה מפיקה אישור לימודי חוץ ללא התחייבות כספית, היא אינה נוטלת על עצמה כל חיוב תקציבי או אחר בגין לימודיו של התלמיד, והאחריות למימון הלימודים מוסדרת ישירות בין הרשות הקולטת לבין הגורם המממן (הורי התלמיד או המוסד החינוכי הקולט).

במהלך מדגמי הביקורת עלה כי **קיים שוני במדיניות העירייה** בנוגע להפקת אישור לימודי חוץ, הכוללים התחייבות כספית או שאינם כוללים התחייבות כספית, כדלקמן :

מוסד חינוכי	אישור לימודי חוץ	התחייבות כספית
בית ספר סיני יבנה (א-ח)	V	V
קבוצת יבנה	V	V
חב"ד נס ציונה- בנים+בנות	V	X
גן זרקור (גן רווה)	V	X
שיבולים (לא תיכון)/אמא אדמה (זרם אנטרופוסופי/ מונטיסוריו/ דמוקרטי)	V	X
שיבולים (תיכון)	V	V
בית ספר טוהר (נחל שורק)	V	X
כיתות מחוננים	V	V
קש"ת (מזכרת בתיה)	V	V
בי"ס פלך (קרית עקרון)	V	X

הביקורת ביקשה לקבל נוהל/מדיניות כתובה בנוגע לקריטריונים או הרציונל בהפקת אישור לימודי חוץ לרשויות קולטות, הכוללים או שאינם כוללים התחייבות כספית, אך נמסר לביקורת כי אין נוהל/מדיניות כתובה.

2.15. התחשבות העירייה עם מועצת קריית עקרון - תקין

בשנת תשפ"ד למדו ברחובות 718 תלמידי חינוך רגיל, תושבי מועצת קריית עקרון, להלן :

סה"כ תלמידים תושבי קריית עקרון	קיים לימודי חוץ אישור	קיים תשלום הורים	ללא אישור לימודי חוץ
718	77	15	626

הסכם גישור בין עיריית רחובות ומועצת קריית עקרון

ביום 27.6.2019 נחתם הסכם גישור בין העירייה לבין מועצת קריית עקרון, בבית לגישור ובוררות במרכז השלטון המקומי, אשר מסדיר את אופן השתתפותה של מועצת קריית עקרון בעלויות תלמידי קריית עקרון הלומדים במוסדות החינוך בעיר רחובות, וקובע בעניין זה כדלקמן:

<u>לפיכך הוסכם והותנה בין הצדדים כדלקמן:</u>	
1.	הסדר גישור זה מהווה סילוק הדדי סופי ומוחלט של כל תביעה ו/או דרישה ו/או טענה של הצדדים או מי מטעמם בקשר עם האירועים נשוא תהליך הגישור, זאת מבלי שצד מודה בטענות משנהו והכל כמפורט להלן:
2.	קריית עקרון תשלם לרחובות בשנת 2020 סכום נוסף וחד פעמי של 40,000 ₪ במועד העברת כספי ההשתתפות לשנת הלימודים תש"פ.
3.	החל משנת 2020 תשלם קריית עקרון לרחובות עבור כל תלמיד שקיבל אישור לימודי חוץ מקריית עקרון והנקלט במערכת החינוך של רחובות בהתאם להתפלגות שלהלן:
א.	עבור כל תלמיד שייקלט בחינוך המוכשר סך של 1,400 ₪
ב.	עבור כל תלמיד בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה ברשתות החינוך סך של 1,850 ₪.
ג.	עבור כל תלמיד בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה שבבעלות עיריית רחובות סך של 2,275 ₪.
ד.	עבור כל תלמיד בחינוך היסודי - אגרת תלמידי חוץ.
יובהר, כי תשלום זה מהווה סכום כולל המגלם גם את ההשקעות בתשתית, הנכסים הקבועים וההשקעות התוספתיות לרבות תכניות לימוד, אגרת תלמידי חוץ וכיו"ב.	
4.	עיריית רחובות מתחייבת כי לא יהיה הבדל בין תלמידי רחובות לתלמידי קריית עקרון ויתקיים שיתוף פעולה מלא בין אגפי החינוך של הצדדים, ומנהלות אגפי החינוך של הרשויות יגבשו נוסחה מוסכמת לשיבוץ תלמידי קריית עקרון בחינוך העל יסודי.

הביקורת בחנה האם חיובי העירייה בגין תלמידי קריית עקרון אשר קיבלו אישור לימודי חוץ מקריית עקרון ונקלטו במערכת החינוך ברחובות, אכן נעשו בהתאם להתפלגות שצוינה בהסכם.

נמצא כי דרישות החוב שהוציאה עיריית רחובות עבור כל תלמידי קריית עקרון- נעשו בהתאם לתעריפים להלן- **אין הערות.**

בתאריך 27.3.2024 נשלחה למועצת קריית עקרון דו"ח תשלומים לתלמידים בחינוך הרגיל תושבי קריית עקרון בשנת תשפ"ד, ע"פ המחירים כפי שנקבעו בהסכם הגישור, בנוגע ל-717 תלמידים בחינוך הרגיל, בסכום של 1,342,530 ₪, אשר שולם במלואו- **אין הערות.**

3. המלצות

להלן ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח הביקורת:

3.1 קביעת נהלים ומדיניות

מומלץ לעגן בנוהל עירוני את כלל ההיבטים הנוגעים לאגרת תלמידי חוץ, אשר יגדיר, בין היתר, את סדרי העבודה בנוגע לתלמידים נכנסים ויוצאים, התניית שיבוץ בקבלת אישור והתחייבות כספית, גורמים מאשרים, הסדרת הטיפול במקרים חריגים, וכן קביעת מנגנוני חיוב, גבייה, קיזוז ובקרה שוטפת.

תגובת האגף

ממנהלת אגף אמרכלות נמסר כי בעקבות הביקורת בכוונת מינהל החינוך לפנות ליועץ חיצוני לצורך אפיון ומיפוי כלל הצרכים הנוגעים לטיפול בתלמידי חוץ, לרבות היבטי גבייה וניהול המידע.

עוד נמסר כי האגף מצוי בימים אלה בתהליך היערכות לאופטימיזציה של תהליך ניהול תלמידי החוץ, הכולל את תחומי הרישום והגבייה, באמצעות חברה חיצונית, וכן בקליטת עובדת חדשה אשר תחליף את העובדת הנוכחית הפורשת לגמלאות.

3.2 קביעת מנגנון סדור לניהול והסדרת תלמידי חוץ

מומלץ לעגן נוהל עירוני שיסדיר את התניית שיבוץ תלמידים בהסדרה כספית מלאה מראש, יקבע מנגנון קיזוז סדור מול הרשויות השולחות, יחייב קבלת נתונים מוקדמים ככל הניתן, ויבטיח מעקב, בקרה והיערכות תקציבית מראש – לשם מעבר מניהול תגובתי לניהול יזום ומבוקר.

3.3 הטמעת מנגנון רישום ובקרה לחובות תלמידי חוץ

1. מומלץ להקים במערכת הנהלת החשבונות דרישות חיוב פתוחות שיצטברו כחוב אם לא שולמו, ולשלבן במערכת אינטגרטיבית עם בקרה ודוחות בזמן אמת למיצוי הגבייה וקיזוז מול משרד החינוך.
2. יש להסדיר רישום שוטף של חובות אגרות תלמידי חוץ בדו"חות הכספיים של העירייה, וזאת על מנת להבטיח הצגה מלאה ומהימנה של יתרת החייבים והשלכותיה התקציביות.

3.4 שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד

1. תשלומי העירייה לרשויות בגין קליטת תלמידי חוץ יוצאים בתחומן: מומלץ לקבוע בנוהל את מדיניות העירייה ביחס לאופן ההתחשבות עם הרשות הקולטת - תשלום ישיר או קיזוז באמצעות משרד החינוך, תוך בחינת השלכותיה התקציביות והניהוליות. ככל שתימשך מדיניות ההמתנה לקיזוז, יש לעגנה בהחלטה מוסמכת.

2. תקבולי העירייה מרשויות שולחות בגין קליטת תלמידי חוץ במוסדות החינוך בעיר :

מומלץ לעגן בנוהל את מדיניות העירייה ביחס להוספת הפרשי הצמדה למדד בדרישות התשלום לרשויות השולחות, לרבות קביעת מנגנון חישוב ועדכון אוטומטי בעת הצורך, על מנת למנוע את שחיקת ערך החובות ואובדן הכנסות פוטנציאליות.

3.5. התניית שיבוץ תלמידים בחינוך הרגיל בקבלת אישור מהרשות השולחת

מומלץ לעגן בנוהל את אופן הטיפול במקרים של אי תשלום אגרות תלמידי חוץ, לרבות מעקב שוטף אחר תנועת תלמידים, נקיטת הליכי גבייה, קיזוז ממוסדות ופנייה להליכי גישור או לערכאות בעת הצורך.

3.6. אימוץ נוהל הסדרה ועיגון חובת תשלומי הורים

על הנוהל להגדיר :

1. התבחינים למתן פטור מאגרת תלמיד חוץ
2. הגורם המוסמך לאשר פטור מתשלום
3. חובת תיעוד ואישור מנומק בכתב לכל החלטה.

3.7. אימוץ נוהל קליטת תלמידים במוס"ח חרדיים

מומלץ לעגן בנוהל את אופן קליטת תלמידי החוץ במוסדות החרדיים, ולקבוע מנגנון גבייה, לרבות בחינה מחודשת של המדיניות שלא לבצע קיזוז – לשם מניעת הצטברות חובות שנתיים, הבטחת שוויון בין מוסדות ושמירה על תקציבי החינוך העירוניים.

3.8. אימוץ מערכת מידע ייעודית

1. מומלץ להטמיע מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול אגרות תלמידי חוץ, המבוססת על תשתית נתונים מובנית, שדות אחידים ורשימות סגורות, תוך יצירת מאגר רב שנתי מרכזי ("קובץ אבי") שיאפשר שליפה, ניתוח והשוואה בין שנים.
2. יש להגביל את הגישה לקבצי אגרות תלמידי חוץ למורשים בלבד, בהתאם לעקרון "הצורך לדעת".
3. מומלץ להסדיר ממשק ממוכן ומבוקר בין כלל הגורמים העירוניים הרלוונטיים (לרבות סייעות והסעות), לצורך טיפול כוללני בתלמידי חוץ ומניעת פערים בהתחשבות.

3.9. הסדרת מדיניות להפקת אישורי לימודי חוץ והתחייבויות כספיות

מומלץ כי העירייה תגבש ותאשר נוהל/מדיניות כתובה, סדורה ומחייבת, אשר תסדיר את כלל ההיבטים הנוגעים להפקת אישורי לימודי חוץ לרשויות קולטות, לרבות קביעת קריטריונים ברורים ואחידים למקרים בהם תינתן התחייבות כספית ולמקרים בהם לא תינתן התחייבות כאמור.

במסגרת הנוהל מוצע לכלול, בין היתר :



- הגדרת עקרונות מנחים ורציונל למימון לימודי חוץ (למשל: היעדר מענה חינוכי בתחומי הרשות, צרכים ייחודיים, מסגרות ייעודיות וכיו"ב).
 - קביעת קריטריונים שוויוניים ושקופים לקבלת החלטות.
 - פירוט גורמי הסמכות והאישור, לרבות מדרג אישורים.
 - הסדרת אופן התייעוד והבקרה על ההחלטות וההתחייבויות הכספיות.
 - קביעת מנגנון לבחינה תקופתית של המדיניות ועדכונה בהתאם לצרכים ולמשאבים.
- יישום המלצה זו צפוי לצמצם שונות בקבלת החלטות, לחזק עקרונות של שוויון ושקיפות, ולהפחית חשיפה לסיכונים תקציביים ומשפטיים.