



דוח מבקר העירייה

לשנת 2022

בצירוף הערות ראש העיר

דבר ראש העיר

חברות וחברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דוח מבקר העירייה לשנת 2022, בצרף הערותי והתייחסותי לממצאים.

כבכל שנה, דוחות הביקורת שעורך המבקר מתמקדים בבדיקת תחומים שונים של פעילות העירייה והחברות העירוניות, תוך מתן דגש על השיפורים הנדרשים בשירות שהעירייה אמורה לספק לתושב.

הביקורת שנערכה השנה בחברות העירוניות, בדקה את הניהול הכספי במשכן לאומנויות הבמה. הביקורת בדקה את הפעילות הכספית במשכן, את סעיפי ההוצאות וההכנסות של הפעילויות העיקריות, את הפקתו של פסטיבל מדיטרנה ואת הליכי ההתקשרות והתשלומים לנותני שירותים.

נוכח הליקויים החמורים שמצאה הביקורת, הנחיתי את מנכ"ל העירייה לפעול באופן מידי לתיקון הליקויים שנמצאו בניהול הכספי של המשכן ולבצע את הפעולות הנדרשות למניעת הישנותם.

במינהל החינוך נבדקה עבודת השירות הפסיכולוגי. אני רואה חשיבות רבה בהרחבת סל השירותים של השפ"ח למוסדות החינוך בעיר והנגשתו לכלל זרמי החינוך, לרבות החינוך החרדי. הנחתי את ראש מינהל החינוך לפעול בכל האמצעים להשלמת מצבת הפסיכולוגים בהתאם לתקן, במטרה להרחיב את המענים שהשפ"ח מעניק למוסדות החינוך בעיר.

הביקורת בנושא מבנים מסוכנים הצביעה על החשיבות בביצוע פעולות איתור יזומות של העירייה לזיהוי מבנים שיש חשד להיותם מבנים מסוכנים. לכן הנחתי את מהנדס העיר להרחיב את ביצוע סקר המבנים המסוכנים לכל רובעי העיר שיש בהם מבנים שנבנו לפני שנת 1980. בנוסף, הנחיתי את מהנדס העיר לשפר באופן מהותי את

המעקב אחר הטיפול במבנים מסוכנים, עד להסרת המסוכנות. אני עוקב מקרוב אחר עבודת מנכ"ל העירייה בטיוב תהליך הטיפול באירועי מבנה מסוכן.

דוח ביקורת נוסף עסק בהחזרת כספים ששולמו לתושבים הזכאים להחזר כספי. הביקורת מצאה כי גורמים עבריינים התחזו למבקשי היתר בנייה תוך זיוף מסמכים, ובאופן זה הצליחו להוציא מהעירייה במרמה כספים שאינם שייכים להם. הורתי לגזר לשפר באופן מידי את הבקורות אחר פעולות החזרת הכספים, כך שמקרים אלה לא ישנו. כמו כן, ביקשתי ממבקר העירייה להתעדכן באופן שוטף בהתקדמות חקירת המשטרה ובפעולות להשבת הכספים לעירייה.

במינהל הכספים נבדק נושא ניהול רשומות ספקים, ונמצא כי יש צורך להקפיד על קבלת מלוא האישורים בדבר היעדר ניגוד עניינים וקיומו של רישיון עסק בתוקף.

לסיכום, אנו רואים בביקורת כלי חשוב לשיפור ולייעול המערכות העירוניות.

אני רואה חשיבות עליונה בתיקון הממצאים שעלו בדוחות הביקורת, והנחיתי את המנהלים להכין בהקדם תוכניות עבודה לתיקון הליקויים ולאשרן על שולחן המנכ"ל.

אני מודה למבקר העירייה רו"ח תמיר בראנץ' ולצוות הביקורת על עבודתם המסורה לשיפור תהליכים והגברת היעילות של יחידות העירייה והחברות העירוניות.

ב ב ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2022

הריני מתכבד להגיש לעיוןך את הדוח השנתי, הכולל את דוחות הביקורת שנערכו בעירייה בשנת 2022.

בדוח שנתי זה, נבחרו נושאי הביקורת בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה הפורש. בהזדמנות זאת ברצוני להודות למר שלמה בן עזרא על שנות שירותו הרבות בתפקיד מבקר העירייה, וכן על הסיוע בהכנת הדוח השנתי.

בכניסתי לתפקיד הצבתי כיעד את ביצוע הביקורות באופן אפקטיבי, במטרה לשיפור תפקוד המערכת העירונית ושיפור איכות חייהם של תושבי העיר, בדגש על כך שביצוע עבודת הביקורת תעשה באופן ענייני, מקצועי, בלתי תלוי וללא משוא פנים.

דוחות ביקורת בשנת 2022 נערכו במגוון נושאים: הניהול הכספי במשכן לאומנויות הבמה, טיפול במבנים מסוכנים, השירות הפסיכולוגי החינוכי, החזר כספים ללקוח וניהול רשומת ספקים. בנוסף, בדוח זה נכלל דוח ביקורת מיוחד בנושא "סוגיות בפעילויות המשכן לאומנויות הבמה אשדוד והתזמורת האנדלוסית".

אני מודה לך, אדוני ראש העיר, על הסיוע והגיבוי המלא לה זוכה הביקורת, ולמנכ"ל העירייה אני מודה על שיתוף הפעולה ועל הסיוע לביקורת בקידום מטרותיה ובביצוע הפעולות לתיקון הליקויים.

תודתי נתונה לצוות העובדים המסור בלשכתי, על עבודתם המקצועית ועל תרומתם בקידום מטרות הביקורת.

בכבוד רב,



**תמיר בראנץ, עו"ד (רו"ח)
מבקר העירייה**

תוכן העניינים

עמוד

חברות עירוניות

1. הניהול הכספי במשכן לאומנויות הבמה 6

מינהל ההנדסה

2. טיפול במבנים מסוכנים 30

מינהל החינוך

3. השירות הפסיכולוגי חינוכי 54

חוצה מינהלים

4. החזר כספים ללקוח 82

מינהל הכספים

5. ניהול רשומות ספקים 124

דוח ביקורת מיוחד

- 142 סוגיות בפעילות המשכן לאומנויות הבמה אשדוד
והתזמורת האנדלוסית

- 581 **הבסיס החוקי לעבודת הביקורת**

חברות עירוניות

הניהול הכספי במשכן לאומנויות הבמה

כללי

המשכן לאומנויות הבמה הפיס אשדוד בע"מ (להלן: "המשכן" או "החברה") הינו חברה עירונית לתועלת הציבור שמניוית מוחזקות במלואן ע"י עיריית אשדוד.

המשכן לאומנויות הבמה החל את פעילותו ביוני 2012, ומתקיימת בו פעילויות ענפה במגוון תחומי תרבות ופנאי. לדוגמא, בשנת 2019 כללה פעילות המשכן סידרה של הצגות תיאטרון, סדרת קונצרטים, מופעי מחול, מופעי מועדון הזמר ועוד. בנוסף שימש המשכן במה להפקות עצמאיות (מופעי מוזיקה, מופעי בידור, סטנדאפ וכדומה), וכמו כן הפיק מופעי חנם בכיכר המשכן. בשנת 2013 החל המשכן להפעיל גם את אמפי אשדוד, הכולל כ- 4,500 מושבים.

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, המשכן העסיק 50 עובדים (נכון ל 31.12.2021), חלקם עובדי מטה ומינהלה וחלקם עובדים שעתיים (סדרנים, מוקדנים וכו'). מחזור הפעילות של המשכן היה בשנת 2018 בסך 21,253 אש"ח (מתוכם 8,050 אש"ח תמיכת העירייה), בשנת 2019 היה מחזור הפעילות בסך של 22,583 אש"ח (מתוכם 8,314 אש"ח תמיכת העירייה), בשנת 2020 בסך של 7,803 אש"ח (מתוכם 5,316 אש"ח תמיכת העירייה) ובשנת 2021 בסך של 9,917 אש"ח (מתוכם 4,516 אש"ח תמיכת העירייה).

כפי שעולה מן הנתונים הכספיים דלעיל, בשנים 2020 ו-2021 הצטמצמה פעילות המשכן באופן משמעותי, בעקבות מגפת הקורונה.

הביקורת בדקה את הפעילות הכספית של המשכן בשנים 2019-2021, את תקציב המשכן לאותן שנים למול הביצוע בפועל, וכן את סעיפי ההוצאות וההכנסות של הפעילויות העיקריות באותן שנים.

פירוט הממצאים

1. התקציב השנתי של המשכן

מידי סוף שנה מאשר דירקטוריון החברה את תקציב המשכן לשנה הקרובה. הצעת התקציב כוללת את הערכת ההכנסות הצפויה ואת ההוצאות הדרושות לצורך פעילות המשכן באותה שנה.

המשכן מחלק את פעילותו ל-4 מוקדי פעילות: אולם המשכן, פסטיבל מדיטרנה, האמפי ופסטיבל אושפזין. הנהלת המשכן מכינה את הצעת התקציב בגין כל מוקד פעילות ומביאה אותו לאישור דירקטוריון החברה. להלן תקציב ההכנסות וההוצאות של המשכן בשנים 2019-2021 (באלפי ₪), למול הביצוע בפועל, ללא תקציבי פיתוח:

2019		2020 (*)		2021 (*)		
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
22,583	23,595	7,803	20,755	9,917	18,535	הכנסות
22,579	23,595	7,661	20,755	9,910	18,535	הוצאות

(*) כאמור, בשנים 2020 ו-2021 צומצמה מאוד פעילות המשכן ביחס למתוכנן, עקב מגיפת הקורונה.

מהנתונים בטבלה עולה כי הפעילות הכוללת של המשכן בשנים 2019 עד 2021 הסתיימה ללא גרעון. יחד עם זאת, בניתוח הנתונים לפי מוקדי פעילות נמצא כי בשנת 2021 פעילות המשכן הסתיימה בגרעון של 657 אש"ח, ואילו פעילות האמפי הסתיימה בעודף של 726 אש"ח.

להלן הצגת הנתונים הכספיים בשנים 2019 ו-2021¹, לפי מוקדי פעילות (באלפי ₪):

שנה		משכן	פסטיבל מדיטרנה	אמפי	פסטיבל אושפזין	סה"כ
2019	הכנסות	13,253	4,574	3,193	1,564	22,583
	הוצאות	13,508	4,371	3,229	1,471	22,578
	עודף/גרעון	(255)	203	(36)	93	5
2021	הכנסות	5,877	1,893	1,551	596	9,917
	הוצאות	6,534	1,952	825	599	9,910
	עודף/גרעון	(657)	(59)	726	(3)	7

1.1. תקציב מול ביצוע

מידי שנה מכינה הנהלת המשכן הצעת תקציב מפורטת לשנה העוקבת, ומביאה אותו לאישור דירקטוריון החברה.

הביקורת מציינת לחיוב כי הצעת התקציב המובאת לאישור הדירקטוריון נעשתה באופן מקצועי ומפורט. בנוסף, הצעת התקציב מציגה את תקציב המשכן בשנתיים שקדמו לשנה שאליה מתייחסת הצעת התקציב, ואת הביצוע באותן שנים, כך שניתן לערוך השוואה בין התקציב שמובא לאישור לבין התקציב והביצוע בשנים הקודמות.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי המשכן מבצע עדכוני תקציב במהלך השנה רק באופן חלקי, גם כאשר הפער בין התכנון לביצוע הינו משמעותי. לדוגמא, בתחילת שנת 2021 עודכן התקציב מ-20,280 אלש"ח ל-18,535 אלש"ח, אולם במהלך השנה, כאשר התברר כי היקף הפעילות במשכן יהיה נמוך באופן משמעותי ביחס לתכנון, לא בוצעו עדכוני תקציב למרות שהביצוע הסתכם רק ב-9,910 אלש"ח. בתגובתו לדוח הביקורת, מסר סמנכ"ל הכספים של המשכן כי לא ניתן היה לבצע בשנת 2021 עדכון לתקציב, עקב חוסר הוודאות הגדולה ששררה באותה שנה.

¹ כאמור, שנת 2021 היתה שנת קורונה וכללה פעילות מצומצמת של המשכן.

עוד נמצא כי העירייה לא בחנה במהלך השנה את הביצוע בפועל של פעילות המשכן², כך שתמיכת העירייה נשארת בעינה גם כאשר פעילות המשכן קטנה באופן משמעותי, כפי שקרה בפועל בשנים 2020 ו- 2021 (ראה פירוט בפרק 2 שלהלן).

1.2. מבנה התקציב

כאמור, תקציב המשכן מורכב מ- 4 מוקדי פעילות. כל מוקד פעילות הוצג בתקציב בנפרד, כך שלא היה מידע כולל על ההוצאות המשמעותיות של החברה. לדוגמא, הוצאות השכר נרשמו בכל מוקד פעילות בנפרד, ולא הוצג נתון מאוחד של כלל הוצאות השכר של החברה, על כל שלוחותיה. כמו כן, לא הוצג מידע על כלל הוצאות ההנהלה וכלליות, הוצאות שיווק ופרסום ועוד.

הביקורת העירה כי יחד עם הצגת התקציב של כל מוקד פעילות, יש צורך להציג את התקציב המאוחד של החברה על כל מרכיביה.

בנוסף לליקוי בהכנת התקציב, הביקורת העירה כי הליקוי בהצגת המידע לגבי הסכום הכולל של הוצאות השכר, הנהלה וכלליות, הוצאות הפרסום והשיווק וסעיפי הוצאה אחרים, קיים גם בדוחות הכספיים בהם מדווחת החברה על הביצוע של פעולותיה בשנה שהסתיימה ועל מצבה הכספי. הביקורת ממליצה להציג הן בהצעת התקציב והן בדוחות הכספיים את ההוצאות הכוללות של החברה, על מנת שיבואו לידי ביטוי בצורה ברורה.

1.3. חלקה של העירייה בתקציב המשכן

העירייה תומכת בפעילות המשכן במספר תחומים: תקצוב הפעלת המשכן, תקצוב עבור תחזוקת המשכן, תקצוב עבור הפעלת האמפי ותקצוב עבור תחזוקת האמפי. בנוסף העירייה תומכת בפסטיבלים המופקים ע"י המשכן. כמו כן, תקציב הפיתוח של העירייה משמש גם עבור ביצוע עבודות פיתוח במשכן.

² יודגש כי מדובר על תמיכת העירייה בפעילות המשכן ולא על התמיכה בפסטיבלים.

בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של המשכן, להלן סכום התמיכה של העירייה במשכן בשנים 2019-2021 (בש"ח):

תמיכת העירייה	2021	2020	2019
הפעלת המשכן	3,526,600	3,984,995	4,697,716
תחזוקת המשכן*	62,859	489,108	---
הפעלת האמפי	411,900	456,532	522,500
תחזוקת האמפי*	274,257	185,650	667,745
פסטיבלים	240,000	200,000	2,426,217
סה"כ תמיכה	4,515,616	5,316,285	8,314,178
מחזור פעילות	9,917,115	7,803,482	22,582,929
שעור תמיכה ממחזור פעילות המשכן	45.5%	68.1%	36.8%

* כולל תקצוב העירייה בתקציב הפיתוח

הביקורת העלתה כי למרות התמיכה הכספית המשמעותית של העירייה, העירייה לא בדקה את הפעילות שהמשכן ביצע בפועל ואת התאמת הביצוע לתקציב.

הביקורת מציגת כי כבר בשנת 2013, בדוח שערך מבקר העירייה על הקמת המשכן ועל התנהלותו הכספית בשנה הראשונה להפעלתו, העירה הביקורת על כך שהעירייה צריכה לקבוע מדיניות לגבי הפעילות התרבותית והאומנותית שיש לפתח במשכן, שלטובתן יועברו כספי התמיכה. בפועל, נמצא כי כספי התמיכה מממנים את עלויות הקבועות של הפעלת המשכן, בעוד שמהות הפעילות של המשכן ותכניה אינם נבחנים כלל ע"י העירייה.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שלא נקבעו מטרות לפעילות המשכן ואת חוסר הפיקוח של העירייה על כך שהכספים אותם מעבירה העירייה למשכן, משמשים למימון פעילויות התרבות שהעירייה מעוניינת לקדם באמצעות המשכן.

2. פסטיבל מדיטרנה בשנת 2020

פסטיבל מדיטרנה הינו פסטיבל המתקיים באשדוד מידי שנה בחודש יוני, החל משנת 2013. הפסטיבל כולל מופעים במגוון סגנונות של מוזיקה ממדינות הים התיכון, והוא מהווה את אחד משיאי הפעילות של המשכן במהלך השנה. בחודש דצמבר 2019 אושר תקציב הפסטיבל לשנת 2020 בסכום כולל של 4,225,000 אש"ח.

להלן פירוט סעיפי התקציב לשנת 2020 :

תקציב 2020	הכנסות
1,300,000	הכנסות ממכירת כרטיסים
1,750,000	הקצבת עיריית אשדוד
100,000	הכנסות מחסיונות ואחרות
700,000	הקצבת משרד התרבות
150,000	הקצבת משרד התיירות
150,000	הקצבת מפעל הפיס
75,000	פתיחת קרן לסיכון אמנותי
4,225,000	סה"כ הכנסות
	הוצאות
	הוצאות הפעלה ואומנותי
1,350,000	שכר אמנים
210,000	טיסות ואירוח אמני חו"ל
270,000	הגברה, תאורה ובמות
160,000	פסטיבל הקולנוע
310,000	יריד האוכל
250,000	יועצים אומנותיים וניהול הפקה
2,550,000	סה"כ הוצאות הפעלה ואומנותי
	פרסום הפקה והוצאות אחרות
600,000	רכישת מדיה ויחסי ציבור
200,000	רכישת מדיה- קמפיין חו"ל
275,000	הוצאות הפקה ונלוות
200,000	שכר שיווק, דיילים וצוות טכני
300,000	שכר הנהלה וכלליות
100,000	הוצאות אחרות
1,675,000	סה"כ הוצאות הפקה ואחרות
4,225,000	סה"כ הוצאות

2.1. תכנון הפסטיבל מדיטרנה 2020

בתאריך 19.11.19 התקיימה ישיבת סיכום והפקת לקחים של פסטיבל מדיטרנה 2019, ובהמשך הישיבה הוחלט על "התנעת" ההכנות לפסטיבל מדיטרנה 2020. כשבוע לאחר מכן, בתאריך 26.11.19, התקיימה ישיבה שבה נקבע המתווה לפסטיבל שיערך בשנת 2020.

בחודשים ספטמבר- נובמבר 2019 נחתמו הסכמים עם נותני שירותים שונים, כגון מפיקים, מנהלי יחסי ציבור, שיווק ופרסום ועוד.

בתאריך 19.2.20 חתמה עיריית אשדוד עם המשכן על הסכם התקשרות להפקת הפסטיבל ולניהולו. בהסכם נקבע שהעירייה תעביר למימון הפסטיבל תמיכה בסכום של 1,750,000 ₪.³

הביקורת העלתה כי במועדים שבהם נקבע מתווה הפסטיבל והתכנים האומנותיים, טרם החליטה העירייה מה יהיה תקצוב הפסטיבל.

הביקורת העירה להנהלת המשכן ולגזברות העירייה להקפיד על הסדר הנכון של קבלת ההחלטות, כדי שתכנון הפעילות יעשה על בסיס התקציב שהעירייה מקצה לטובת הפסטיבל, ולא קודם לכן.

בתגובתם לדוח הביקורת, מסרו מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים כי לצורך קיומו של פסטיבל מדיטרנה נדרשות הכנות של למעלה מחצי שנה, ולא ניתן להתחיל את ההכנות בחודש ינואר, לאחר שנקבע תקציב העירייה.

2.2. ביטול הפסטיבל

ב-17 למרץ 2020, בעקבות התפרצות מגפת הקורונה, הוטל על מדינת ישראל סגר כללי שנמשך חודש וחצי. ב-30.4 הסתיימה תקופת הסגר, אך נותר האיסור על ההתקהלות⁴. ביולי 2020 פרץ גל שני של המגפה, בספטמבר הוטל על המדינה סגר

³ מאחר שהפסטיבל לא התקיים בשנת 2020, התמיכה של העירייה בפסטיבל הסתכמה באותה שנה ב-200 אלש"ח. כמו כן התקבלה תמיכה ממושרד התרבות בסכום של 655 אלש"ח.

⁴ ניתן אישור ב-23.8.2020 לקיים אירועים באמפי אשדוד בהיקף של עד 1,000 איש, אישור שהיה תקף עד לסגר השני שהחל ב-18.9.20, וכן ניתן אישור לקיים מופעים במשכן בהיקף של בין 250 ל-500 איש, שגם הוא פקע עם קבלת ההחלטה על הסגר השני.

שני ובדצמבר סגר שלישי. בפועל, במהלך שנת 2020 הצטמצמה מאוד פעילות התרבות במדינת ישראל, כך שפסטיבל מדיטרנה לא התקיים בשנת 2020.

הביקורת מצאה כי למרות ביטול הפסטיבל, דיווחה הנהלת המשכן על ביצוע בפועל של פעולות רבות, והעבירה לספקים השונים תשלומים בסכום כולל של 956,626 ₪.

עפ"י הפירוט הבא:

205,743	הוצאות יעוץ וניהול אמנותי
97,106	הוצאות פרסום ויחסי ציבור
54,111	הוצאות קולנוע
40,000	הוצאות מתחם יריד המזון
32,891	שכר אומנים, טיסות ואירוח
31,315	הוצאות הפקה ולוגיסטיקה
106,665	הוצאות שכר עבודה ונלוות ⁵
388,795	הוצאות הנהלה וכלליות ⁶
סה"כ 956,626 ₪	

הביקורת מדגישה כי תשלומים אלה שולמו עבור פסטיבל שלא התקיים, והם כללו תשלום למנהל האומנותי, למפיקי הפסטיבל, ליועצי פרסום ותוכן, להפקת יריד האוכל וליחסי ציבור. יצוין כי לא ניתן תשלום לאומנים ולמוזיקאים שהיו אמורים להשתתף בפסטיבל והופעותיהם בוטלו.

בתגובתם לדוח הביקורת, מסרו מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים כי מדובר על תשלומים שניתנו לספקים על עבודות התכנון של הפסטיבל, אשר תוכנן להתקיים ביוני 2020, ותוכנן להתקיים פעם נוספת במתכונת מצומצמת בחוה"מ סוכות (בספטמבר 2020). כמו כן, חלק מההוצאות אינן משקפות הוצאה כספית ישירה, אלא

⁵ העמסת הוצאות שכר של המחלקה הטכנית במשכן

⁶ העמסת הוצאות הנהלה וכלליות של המשכן על הפסטיבל (מתוך סה"כ הוצאות הנהלה וכלליות של המשכן שהסתכמו בשנת 2020 ב- 1,778,057 ₪)

הוצאות עקיפות, כגון העמסת הוצאות שכר של עובדי המשכן והעמסת הוצאות הנהלה וכלליות, בהתאם להנחיות משרד התרבות.

בעניין זה, הביקורת העירה כי מאחר והפסטיבל לא התקיים, ומאחר שפעולות ההכנה לקראתו הופסקו שלושה חודשים קודם למועד שבו היה אמור להתקיים, לא היה מקום לשלם ליועצים שעזרו בתקשור המשכן את מלוא התשלום שנקבע בהסכם ההתקשרות. מסיבה זו, גם לא היה מקום לרשום במסגרת הוצאות הפסטיבל את העמסת השכר והעמסת הוצאות הנהלה וכלליות של המשכן.

הביקורת בדקה את התשלומים ששולמו למרות ביטול הפסטיבל, ומצאה את הממצאים הבאים:

2.3.2. מינוי מנהל אומנותי

ההתקשרות העיקרית בתחום התוכן של הפסטיבל, היתה עם המנהל האומנותי. בהתאם להסכם ההתקשרות, השירות שנרכש מהמנהל האומנותי של הפסטיבל כלל אחריות כוללת על תכנון הפסטיבל, בניית התוכן האומנותי בכל תחומי הפסטיבל (תרבות, מוסיקה, קולנוע ואוכל) ופיקוח על ביצועו במהלך כל ימי הפסטיבל.

2.3.1. הליך ההתקשרות עם המנהל האומנותי

בחודש ספטמבר 2019 פורסם קול קורא מס 21/2019 לקבלת הצעות "לשירותי ניהול אומנותי והפקה לפסטיבל מדיטונה אשדוד 2020". לקול קורא שפורסם הוגשו שתי הצעות בלבד.

בתאריך 24.9.19 התקיימה ישיבת וועדת רכש לפתיחת ההצעות. בישיבה נכחו מנכ"ל המשכן, סמנכ"ל הכספים, חברת דירקטוריון והיועמ"ש של המשכן. בישיבה נפתחו המעטפות ונבדקה עמידת המציעים בתנאי הסף. הועדה החליטה כי שני המועמדים עומדים בתנאי הסף והם הוזמנו לראיון בפני חברי הוועדה. בתאריך 11.11.2019 התקיימה ישיבת וועדת רכש לבחירת המנהל האומנותי. חברי הוועדה ראינו את שני המציעים, והחליטו לבחור במציע **שהצעתו הכספית היתה גבוהה יותר.**

הביקורת מציינת כי המנהל האומנותי שנבחר שימש כמנהל האומנותי של הפסטיבל כבר עשר שנים רצופות, משנת 2013 ועד לשנת 2022. התברר כי המנהל האומנותי נבחר בכל פעם באמצעות חברת הפקות אחרת, ולא התקיימה התקשרות ישירה עימו.

חמור מכך, הביקורת מצאה כי הזוכה במכרז (החברה שתחת שמה הגיש המנהל האומנותי את מועמדותו) אינה עומדת בתנאי הסף המקצועיים שנדרשו בקול הקורא.

בתגובה לדוח, מסרה היועצת המשפטית למשכן כי לא ראתה פגם בכך שהמזיע הינו חברה, בעוד שבפועל מי שמבצע את ההפקה הוא אדם פרטי מטעם החברה. בעניין זה, הביקורת העירה כי בקול הקורא לא נרשמו המילים "המזיע או מי מטעמו" ולא ניתנה אפשרות למזיע להתבסס על ניסיון מקצועי של אדם פרטי שאינו המזיע.

הביקורת מעירה למנכ"ל המשכן על כך שהתקשרות רצופה במשך עשר שנים עם אותו ספק (גם כשהדבר נעשה באמצעות חברות שונות), היא אינה ראויה ומנוגדת למנהל תקין. יתרה על כך, בשנת 2021 כשהמנהל האומנותי הקבוע כבר לא היה בקשרי עבודה עם החברה שנבחרה להפקת הפסטיבל, חברה זו ביקשה להסב את ההסכם לחברה אחרת שתחת שמה עבד המפיק באותה עת. המשכן אישר את הבקשה להסבת ההסכם, מבלי שנבדקה עמידתה של החברה האחרת בתנאי הקול קורא.

2.3.2 התשלומים למנהל האומנותי

להלן פירוט הסכומים ששולמו למנהל האומנותי בגין הפסטיבל שלא התקיים:

תאריך תשלום	סכום (שח)
31.1.2020	38,610
25.3.2020	19,890
18.6.2020	11,700
28.7.2020	11,700
10.8.2020	11,700
27.8.2020	11,700
20.10.2020	11,700
סה"כ	117,000

מהנתונים בטבלה עולה כי למעט התשלום הראשון, כל התשלומים שולמו למנהל האומנותי לאחר פרוץ מגפת הקורונה ולאחר הטלת האיסור על התקהלות, דבר שהביא להפסקת פעילויות התרבות בישראל.

סמנכ"ל הכספים של המשכן מסר לביקורת כי בחלוף הגל הראשון של המגיפה (במאי 2020), הניחה הנהלת המשכן כי ניתן יהיה לקיים את הפסטיבל במועד מאוחר יותר, ואכן בישיבת הדירקטוריון מספטמבר 2020 דווח לחברי הדירקטוריון כי בכוונת המשכן לקיים את הפסטיבל במתכונת מצומצמת בחוה"מ סוכות. יחד עם זאת, לדעת הביקורת עם פרוץ הגל השני בכל חומרתו (ביולי 2020), ובמיוחד עם הטלת הסגר השני בספטמבר 2020, ניתן היה לקבוע שהפסטיבל לא יתקיים בשנת 2020. בפועל, חלק גדול מהתשלומים שולמו למנהל האומנותי בחודשים יולי-אוקטובר, לאחר פרוץ הגל השני של המגיפה.

בנוסף, הביקורת מציינת כי במפרט השירותים הכלול בהסכם הניהול האומנותי וההפקה, נכללו פעולות רבות שהיו האמורות להתבצע בסמוך למועד הפסטיבל ובמהלך ימי הפסטיבל, כגון: תכנון הגעת האומנים לישראל וסיוע בתיאום ויזות, לינות וכיו"ב, הכוונה וסיוע בתכנון ההפקה של כל מופע, נוכחות פיזית בעיר אשדוד במתחמי פסטיבל לכל אורך ימי הפסטיבל ועמידה לרשות נציגי המשכן בימים אלה.

למותר לציין כי מאחר שהפסטיבל לא התקיים, פעולות אלו של המנהל האומנותי לא התקיימו, למעט תכנון ראשוני, כך שלדעת הביקורת תשלום מלוא התמורה למנהל האומנותי עבור הפקת הפסטיבל לא היה תקין.

מנכ"ל המשכן מסר לביקורת כי תכנון הפסטיבל נעשה כבר בתחילת שנת 2020, וכמו כן על המנהל האומנותי היה לתכנן באותה שנה פעם נוספת את קיום הפסטיבל במתכונת מצומצמת. למרות הביצוע הכפול, לא שולם לו שכר נוסף עבור העבודה הנוספת.

2.4. יעוץ אומנותי והפקה בתחום הקולנוע

התקשרות משמעותית נוספת במסגרת פסטיבל מדיטרנה היתה ההתקשרות בתחום ההפקה והיעוץ האומנותי לתחום הקולנוע. בהתאם להסכם ההתקשרות, השירות הנדרש כלל ייעוץ אומנותי בכל הנוגע לתכנון, מיתוג ובניית התוכן האומנותי של החלק הקולנועי בפסטיבל.

2.4.1 הליך התקשרות עם היועץ בתחום הקולנוע

בחודש ינואר 2017 פורסם קול קורא מס' 02/17 לקבלת הצעות "לשירותי ייעוץ אומנותי והפקה בתחום הקולנוע לפסטיבל מדיטרנה אשדוד 2017".⁷ בעקבות הקול קורא הוגשו שתי הצעות.

הביקורת בדקה את תהליך בחירת היועץ לתחום הקולנוע ומצאה את ממצאים הבאים:

- **תנאי סף להגשת ההצעה** - למרות שמדובר בבקשה לקבל הצעות לשירותי ייעוץ אמנותי והפקה לתחום הקולנוע, תנאי הסף להגשת ההצעות כללו רק שני תנאים טכניים: הצגת אישור עוסק מורשה לצורך מע"מ ואישור על כך שהמציג אינו מצוי בהליכי כינוס נכסים או פשיטת רגל. בקול הקורא לא צוינו כל דרישות הנוגעות לניסיונו המקצועי של המציג, השכלתו והכשרתו בתחום (אלא כאמור נדרשו רק שני תנאים טכניים⁸).
- **חברי ועדת המכרזים** - בתאריך 2.2.2017 התקיימה ועדת מכרזים ונפתחו ההצעות שהוגשו לתפקיד היועץ האומנותי של הפסטיבל לתחום הקולנוע. הועדה בחרה במציעה **שהצעתה היתה יקרה יותר**⁹. נמצא כי בועדת מכרזים השתתף כחבר ועדה המנהל האומנותי של הפסטיבל, למרות שאינו נמנה עם ועדת המכרזים של המשכן. חמור מכך, למנהל האומנותי היה קשר אישי ומקצועי ממושך עם הזוכה. הן המנהל האומנותי והן הזוכה עבדו ביחד בהפקת פסטיבל מדיטרנה שהתקיים בשנים קודמות, דבר שהיה ידוע למשתתפים האחרים בועדת המכרזים (מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים), אך לא צויין בפרוטוקול הועדה.

⁷ בפועל, ההתקשרות הוארכה עד חודש 6/2020.

⁸ לדברי סמנכ"ל הכספים של המשכן, בקול הקורא שפורסם ב 1.10.2021 תוקן הליקוי ונקבעו תנאי סף מקצועיים.

⁹ ההצעה שהתקבלה היתה בסך 83,000 ₪ בעוד שהצעת המציע השני היתה בסך 70,000 ₪.

- **בחינת ההצעות** – כאמור, נמצא כי הוועדה החליטה לקבל את ההצעה היקרה ביותר. להלן ההחלטה כפי שנרשמה בפרוטוקול "מאחר והפרשי ההצעות אינו גבוה במיוחד (כ-18%), הוחלט להכריז על ס.ר. כזוכה בקול קורא".

במסמכי המכרז נקבע שהמציעים יוזמנו לראיון בפני וועדת איתור שהוקמה ע"י דירקטוריון המשכן. בפועל לא זומנו המתמודדים לראיון, בניגוד לתנאי המכרז.

הביקורת העירה כי אי הזמנת המציעים להציג את הצעותיהם בפני ועדת האיתור, מהווה סטיה חמורה מכללי המינהל התקין, במיוחד נוכח העובדה שנבחרה ההצעה היקרה יותר.

- **ניהול משא ומתן עם הזוכה** – מאחר שההצעה שנבחרה על ידי ועדת המכרזים הייתה ההצעה הגבוהה, הוטל על סמנכ"ל הכספים דאז לנהל מ"מ עם המציעה הזוכה, על מנת שתפחית את סכום הצעתה. כתוצאה מכך, הפחיתה המציעה את סכום הצעתה ל- 73,000 אל"ש. הביקורת רואה בחומרה ניהול מ"מ על המחיר עם אחד המציעים, בניגוד לתקנות המכרזים, שבהם נקבע כי לא ינהל משא ומתן עם משתתף במכרז. לכל הפחות, אם בחרה הנהלת המשכן לנהל משא ומתן להפחתת המחיר, היה עליה לפנות לשני המציעים ולאפשר להם להתחרות באופן שווה על ההפחתה במחיר.

- **הארכת תקופת ההסכם** - בקול הקורא נכתב כי תקופת ההסכם הינה מה- 1.2.17 עד 31.6.17 (הטעות במקור), ולא צויינה האפשרות להאריך את תקופת ההתקשרות.

הביקורת מצאה כי בהסכם ההתקשרות שצורף לקול הקורא נקבע כי המשכן יוכל להאריך את תקופת ההסכם בשלוש שנים נוספות. הביקורת העירה כי ראוי היה לפרסם באופן ברור ובולט בקול הקורא את העובדה שאין מדובר בהתקשרות לתקופה קצרה של חמישה חודשים בלבד, אלא למשכן ישנה אופציה להאריך את ההסכם ב- 3 שנים נוספות.

- עוד נמצא כי בדצמבר 2017, בעת הארכת ההסכם הראשונה, שונו תנאי ההתקשרות מתנאי הקול הקורא. בין היתר, נוסף להסכם שירות נוסף (ניהול

מערך יחסי הציבור של תחום הקולנוע), שתמורתו שולם ליועצת בתחום הקולנוע סכום של 5,000 ₪.

הביקורת העירה כי בקול הקורא כבר נרשם כי המציע ישתף פעולה בכל הקשור ליחסי הציבור של הפסטיבל וישתתף בכל אירוע הקשור אליהם, ולא ברור מהם השירותים המיוחדים שבגינם שולמה תוספת ליועצת.

2.4.2 תשלומים ששולמו בשנת 2020

כאמור, המשכן האריך את תקופת ההתקשרות עם המנהלת האומנותית לתחום הקולנוע עד לשנת 2020. בהסכם נקבע כי בתמורה לשירותיה תקבל היועצת בשנת 2020 סך של 54,114 ₪ (כולל מע"מ). לא הוצג לביקורת תחשיב שעל פיו התבסס התשלום שנקבע בהסכם ולא נקבע כיצד תדווח היועצת על עבודתה.

עוד נקבע בהסכם ההתקשרות כי תנאי התשלום יהיו באופן הבא: 35% ישולמו עד 30.1.2020, 35% ישולמו עד 28.2.2020 ו-30% ישולמו עד 30 ימים לאחר הפסטיבל. יודגש כי בקול הקורא נקבע, בין היתר, כי על היועץ להיות נוכח בכל שבוע הפסטיבל ולבצע את כל הפעולות הנדרשות להקרנת הסרטים באולמות הקולנוע ובמשכן. בפועל, התשלום הועבר ליועצת במועדים הבאים:

תאריך תשלום	סכום (₪)
22.1.2020	18,939
1.3.2020	18,939
25.6.2020	2,705
24.11.2020	6,764
20.12.2020	6,764
סה"כ	54,111

כפי שניתן לראות מהטבלה דלעיל, שני התשלומים האחרונים שולמו ליועצת לאחר שהיה ידוע כי הפסטיבל לא יתקיים.

הביקורת רואה בחומרה את הליקויים בתהליך בחירת היועץ לתחום הקולנוע ואת העברת מלוא התשלום, בניגוד לתנאי התשלום שנקבעו בהסכם, לפיהם ישולמו ליועצת 30% משכר הטרחה לאחר סיום הפסטיבל.

2.5. שירותי הפקה

ב- 15.12.2019 המשכן התקשר עם יועץ נוסף לביצוע שירותי הפקת פסטיבל מדיטרנה לשנת 2020.

הביקורת מציינת כי שירותי הפקה אלו נוספו להסכם שכבר נחתם עם היועץ האומנותי, לקבלת שירותי הניהול האמנותי והפקת הפסטיבל (כמפורט בסעיף 2.3).

ההתקשרות עם היועץ להפקת הפסטיבל בשנת 2020, נעשתה בהמשך להסכם שנחתם עימו בשנת 2018. נמצא כי בשנת 2018, לקראת הפקת הפסטיבל ב- 2019, המשכן העביר ל- 4 מפיקים בקשה לקבלת הצעות מחיר לשירותי הפקת פסטיבל מדיטרנה, וכן הפקת שלושה פרויקטים נוספים.

לפי הבקשה לקבלת הצעות המחיר, שירותי ההפקה לפסטיבל מדיטרנה היו אמורים להוות 76% מהשירותים שהמזיע נדרש לספק, והתשלום שהתבקש בגין הפקת הפסטיבל היה 79,560 ₪ (ובסה"כ 108,000 ₪ עבור כלל השירותים). נמצא כי שלושה מציעים הגישו הצעות מחיר, וההצעה שנבחרה היתה הצעתה של המפיקה שמשמשת כמפיקת פסטיבל מדיטרנה מהשנה הראשונה להפקתו (משנת 2013)¹⁰.

הביקורת בדקה את הליך ההתקשרות ומצאה את הממצאים החמורים הבאים:

- **התקשרות ללא מכרז** - בהסכם נקבע כי ההתקשרות תהיה לשנה אחת, עם אופציה לעוד 3 שנים נוספות, כלומר בסכום כולל של כ- 440,000 ₪, בעוד שבתקנות המכרזים נקבע כי התקשרות בסכום מעל ל- 143,200 ₪ חייבת במכרז¹¹.

הביקורת רואה בחומרה את ההתקשרות שבוצעה בניגוד לקבוע בחוק.

¹⁰ בשולי הדברים יצוין כי המפיקה חתמה על מסמכי ההצעה בחותמת "רכזת פסטיבלים במשכן לאומניות הבמה הפיס אשדוד", ממנו ניתן ללמוד שהמזיעה ראתה עצמה כמפיקה הקבועה של הפסטיבל.

¹¹ התקנות מאפשרות, בהתקיימם של מספר תנאים, התקשרות עד לסכום של 349,700 ₪ באמצעות מכרז זוטא ופניה ל- 4 ספקים. מבדיקת הביקורת עולה שהמשכן אינו מנהל מאגר ספקים כנדרש בתקנות, ובשל כך אינו יכול לבצע התקשרויות באמצעות מכרז זוטא. כמו כן היקף ההתקשרות חרג מהסכום המותר בפרסום מכרז זוטא.

מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים מסרו בתגובתם לדוח הביקורת כי ההתקשרות נעשתה בהתבסס על נוהל ההתקשרויות של המשכן. הביקורת העירה כי ההתבססות על נוהל פנימי שנכתב בשנת 2012 (שנת הקמת המשכן) ועודכן חלקית ב- 2013, אינו תקין מאחר ובשנים שחלפו מאז כתיבתו חלו שינויים בכללים החלים בתחום המכרזים.

בנוסף, מסרו מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים כי במהלך הביקורת (ביוני 2020) הכינה היועצת המשפטית של המשכן חוות דעת קובעת את התנאים שבהם על המשכן לקחת בחשבון את ההיקף הכספי הכולל בהתקשרות רב שנתית עם ספקים.

- **פניה למציעים** - הביקורת מצאה כי שלושת המציעים שהגישו הצעת מחיר, עבדו בשנים שעברו עם המשכן כמפיקים בפועל בתחומים שונים, לרבות כחלק מצוות פסטיבל מדיטרנה. חמור מכך, אחד המציעים היה מי שמשמש במשך כל השנים כמנהל האומנותי והמפיק הראשי של הפסטיבל. לדעת הביקורת, קיים חשש כי מדובר בהצעות שאינן אמיתיות, ויתכן שהן נועדו לצורך הצגת מצג שוא של תהליך בחירה תקין (הכולל פניה לארבעה מציעים).
- **השירותים הנדרשים** - בהסכם ההתקשרות עם המפיק הזוכה, נדרש המפיק לבצע מגוון רחב של עבודות הקשורות לפסטיבל, לרבות הכנת תיק הפקה לפסטיבל, פיקוח ובקרה אחר הסכמי התקשרות עם האמנים, תיאום מול המערך הטכני של הפסטיבל, תיאום אירוח אומנים המשתתפים במשכן, הפקת אירועי השקה לפסטיבל, **נוכחות מלאה בכל ימי הפסטיבל וביום אירוע סגירת הפסטיבל** וביצוע גמר חשבון עם נותני השירות השונים. התברר כי חלק מדרישות התפקיד שנכללו בהסכם עם המפיקה של הפסטיבל, נדרשו גם בהסכם ההתקשרות עם המנהל האומנותי והמפיק הראשי. לא הובהר לביקורת מי ביצע את הפעולות ומי היה זכאי לתשלום בגיןן.
- **העברת התשלום** - הביקורת מצאה כי למרות שהפסטיבל לא התקיים, וכתוצאה מכך חלק משמעותי מהדרישות שנקבעו בהסכם לא בוצע, שולם

למפיקה סכום ההתקשרות. הביקורת רואה בחומרה את התשלום ששולם למפיקה בעוד שהפסטיבל לא נערך.

להלן פירוט התשלומים והמועדים בהם שולמו:

תאריך תשלום	סכום (שח)
2.2.2020	17,901
1.3.2020	17,901
13.10.2020	3,510
11.11.2020	18,720
31.12.2020	6,141
סה"כ	64,173

מהטבלה דלעיל עולה כי רוב התשלומים, למעט שני הראשונים, שולמו למפיקה לאחר שהיה ידוע כי הפסטיבל לא יתקיים בשנת 2020. הביקורת רואה בחומרה את התשלום ששולם למפיקת הפסטיבל, וכל זאת כאשר הפסטיבל כלל לא התקיים.

בנוסף, שולמו למפיקה עוד 21,060 ₪ עבור הפקת פסטיבל אושפיזין מוזיקלי, שאף הוא לא התקיים.

- **דיווח על שעות העבודה** - עוד נקבע בהסכם (בסעיף 9.2) כי התמורה תשולם למפיק על בסיס דיווח שיעביר המפיק בתחילת כל חודש על העבודות שביצע בחודש שחלף, כולל פירוט שעות העבודה. הדיווח יועבר בתחילת חודש קלנדרי בצירוף חשבונית מס.

בבדיקת הביקורת נמצא כי התשלומים ששולמו למפיקה בוצעו שלא בהתאם לקבוע בהסכם. התברר כי התשלומים שולמו במספר פעימות, מבלי שהמפיקה צרפה כל מידע על הפעולות שביצעה ועל שעות עבודה שהושקעו. בתגובתם לדוח מסרו מנכל המשכן וסמנכ"ל הכספים כי ההסכם עם המפיקה אינו מדבר על שעת עבודה אלא על ביצוע העבודה "קומפלט". הביקורת העירה כי הסבר זה מנוגד באופן מוחלט לתנאים שנקבעו בהסכם.

2.6. הפקה וביצוע של יריד האוכל¹²

בכל שנה¹³ במהלך ימי הפסטיבל נערך יריד אוכל בכיכר המשכן. נמצא כי בכל השנים לקיום הפסטיבל החל משנת 2013, הפיק את יריד האוכל ספק קבוע.

בשנת 2019 פורסם מכרז פומבי להפקת יריד האוכל במשך שלוש שנים (משנת 2020 עד שנת 2022). הוגשה הצעת מחיר אחת של המציע שהפיק את יריד האוכל גם בכל השנים הקודמות, בסכום של 236 אלף ש"ח + מע"מ. ההצעה היחידה הובאה לאישור דירקטוריון המשכן. הדירקטוריון אישר בתאריך 2.12.2019 את הצעתו של המציע היחיד להפקת יריד האוכל בפסטיבל מדיטונה **לשנה 2020 בלבד**.

בניגוד להחלטה זו, בישיבת הדירקטוריון שלאחריה שנערכה ב- 5.2.2020, שונתה ההחלטה באופן שהאופציה להארכת תקופת ההתקשרות תהייה עפ"י המלצת הנהלת המשכן, והוחלט כי לקראת הפסטיבל שיערך בשנת 2021 תחליט הנהלת המשכן האם להמשיך את ההסכם עם המפיק הקבוע של יריד האוכל (או לחילופין לצאת למכרז חדש).

עוד מצאה הביקורת כי בניגוד לתנאי המכרז, הזוכה לא חתם על החוזה עם המשכן. יודגש כי סעיף 11 א למכרז קובע כי הזוכה ידרש לחתום על החוזה תוך 7 ימים מתאריך הודעת המשכן לזוכה על דבר זכייתו במכרז.

הביקורת העירה להנהלת המשכן כי מאחר והזוכה לא מילא את חובתו בהתאם לתנאי המכרז, זכייתו פוקעת.

למרות אי קיום תנאי המכרז, בתאריך 25.12.2020 חתם המשכן עם הספק על הסכם לביצוע יריד האוכל בפסטיבל שיתקיים בשנת 2021. בדיקת ההתקשרות עם הספק לשנת 2021 העלתה את הממצאים הבאים:

1. כבר בתאריך 23.12.2020, בטרם נחתם ההסכם, הוציא הספק למשכן חשבונית לתשלום על סך 40,000 ₪ עבור ביצוע ההתקשרות, והמשכן הכין

¹² נוסח סעיף זה השתנה לאחר שהמשכן השיב ביום 21.12.23 למייל הבהרות שנשלח ב- 30.5.2023.

¹³ למעט שנת 2021 שבה לא התקיים יריד האוכל.

צ'ק ע"ס 40.000 ₪ לטובת הספק. לדברי המנכ"ל וסמנכ"ל הכספים הצ'ק לטובת הספק אכן הוכן, אך לא נחתם.

2. יצוין כי המקדמה על סך 40,000 ₪ נרשמה בשנת 2020 בספרי המשכן ובדוחות הכספיים כהוצאה בפועל, ואף דווחה למינהל התרבות כהוצאה שבוצעה עבור הפסטיבל בשנת 2020.

3. רק לאחר שהוכן הסכם המאריך את ההתקשרות גם לשנת 2021 ולאחר שהוכן התשלום לטובת הספק, בישיבת דירקטוריון 1/2021 שהתקיימה בתאריך 13.1.2021 העלה מנכ"ל המשכן הצעה להאריך את ההסכם עם הספק שנבחר לבצע את יריד האוכל בשנת 2020, ולהמשיך את ההתקשרות עימו גם בשנת 2021. בדיון לא נמסר לנוכחים כי כלל לא נחתם הסכם עם הספק לשנת 2020. בהיעדר המידע בעניין זה, דירקטוריון החברה אישר את הארכת ההסכם לשנה נוספת. לדברי סמנכ"ל הכספים, רק לאחר אישור הדירקטוריון התשלום הועבר לספק.

4. בפועל יריד האוכל בפסטיבל מדיטרנה לשנת 2021 לא התקיים, אך התשלום ששולם לספק לא הוחזר למשכן.

הביקורת רואה בחומרה את אופן ההתקשרות עם הספק, וכן את הרישום החשבונאי הלקוי בשנים 2020 ו-2021, שלא ביטא את יתרת החוב של הספק כלפי המשכן. חמור מכך, הביקורת העירה למשכן על האופן בו הובאה לאישור הדירקטוריון המשכן, לאחר מעשה, הצעת החלטה להארכת ההתקשרות עם הספק.

עוד נמצא כי בישיבת דירקטוריון שנערכה מיד לאחר מכן (ישיבה 2/2021 מיום 12.4.2021) הובאה לאישור הדירקטוריון הצעת החלטה להאריך את ההסכם לביצוע יריד האוכל בפסטיבל מדיטרנה בשנה נוספת, לממשו רק בשנת 2022. במקביל ב- 13.6.2022 נחתם הסכם בין מפיק יריד האוכל לבין המשכן להגדלת השירות לפסטיבל מדיטרנה 2022 בסכום של 40,000 ₪ (עבור מתן שירותי הגברה ובניית במה), והתשלום שניתן לספק בשנת 2020 קוזז מסכום הגדלת החוזה. לדעת הביקורת, פעולות אלה של הנהלת המשכן נועדו להסתיר את אי התקינות של העברת התשלום לספק בשנת 2020 בעוד שהעבודה לא בוצעה באותה שנה (וכן בשנה שלאחריה).

2.7. שירותי עיצוב וגרפיקה

המשכן התקשר בשנת 2013 בחוזה לקבלת שירותי עיצוב וגרפיקה למדיה כתובה ולמדיה דיגיטלית. נספח התמורה בחוזה קבע כי ישולם לנותן השירות תשלום חודשי קבוע על סך של 17,000 ₪ בתוספת מע"מ (204,000 ₪ + מע"מ לשנה), וכן נקבע מחירון לעבודות נוספות כגון הכנת תוכניה למשכן ולפסטיבלים נוספים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי ההתקשרות עם הקבלן נעשתה מבלי שנערך הליך פומבי לקבלת הצעות. חמור מכך, ההתקשרות עם נותן השירות חודשה מידי שנה משנת 2012 ועד 2022, תוך הגדלה של התמורה החודשית והגדלת היקף העבודות, כל זאת ללא מכרז ובניגוד לכללי המינהל התקין.

להלן הסכומים השנתיים ששולמו לספק בגין שירותי עיצוב וגרפיקה מתחילת פעילות המשכן ועד שנת 2022:

שנה	סכום (ש"ח)
2012	154,226
2013	359,980
2014	319,234
2015	324,005
2016	310,148
2017	358,605
2018	325,289
2019	310,722
2020	113,218
2021	155,047
2022	223,996
סה"כ	2,954,470

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע התקשרות בסכום של כ- 3 מיליון ₪ עם נותן השירות ללא מכרז, בניגוד לחוק.

3. פיקוח הדירקטוריון, וועדת הביקורת של המשכן והמבקר הפנימי

כפי שמתואר בפירוט בדוח הביקורת, הביקורת מצאה ליקויים חמורים בהתקשרויות של המשכן עם ספקים ונותני שירות. הליקוי העיקרי שנמצא הוא העובדה כי המשכן ביצע התקשרות עם אותם ספקים באופן קבוע במשך שנים רבות, בהיקף כולל של עשרות מיליוני ₪ וכל זאת ללא קיום מכרז כנדרש בחוק. גם בשנים האחרונות, שבהן בוצעה התקשרות עם נותני השירות באמצעות הליך פומבי (בקשה לקבלת הצעות), נמצאו ליקויים חמורים באופן ניהול ההתקשרות. נוכח ממצאים אלה, העירה הביקורת לחברי דירקטוריון המשכן, לוועדת הביקורת של המשכן ולמבקר הפנימי של המשכן, על כך שלא קיימו פיקוח ממשי על הפעילות הכספית של המשכן, כפי שמתחייב מתקנון המשכן (סעיף 19.1) ומחוק החברות.

הערות ראש העיר הניהול הכספי במשכן לאומנויות הבמה

ראש העיר רואה בחומרה רבה את הממצאים שהעלתה הביקורת ומאמץ את דוח הביקורת על מסקנותיו והמלצותיו ואת פרוטוקול הועדה לענייני ביקורת מיום 4.1.2024 ואת החלטותיה. בנוסף, ראש העיר מנחה את מנכ"ל העירייה לפעול באופן מידי לתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת ולריפוי הכשלים שנמצאו בניהול הכספי של המשכן.

מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ב-2022



מינהל הנדסה

הטיפול במבנים מסוכנים

כללי

הטיפול במבנים מסוכנים

העיר אשדוד הינה עיר ששכונותיה הותיקות הוקמו בשנות ה-50 וה-60, והיא כוללת מבנים רבים המשמשים לצורכי מגורים, מסחר ועוד, שהוקמו לפני שנים רבות.

סעיף 236(א)(1) לפקודת העיריות קובע את אחריותה וסמכויותיה של העירייה להסדיר את הבנייה בעיר, לרבות פיקוח על "הקמתם, הריסתם, שינויים ותיקונם של בניינים".

סעיף 249(13) לפקודת העיריות, מסמך את העירייה "לצוות כי ייהרסו בניינים....., שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים".

מכח סמכויות אלו ונוספות, העירייה אחראית לפעול להבטחת יציבותם ובטיחותם של מבנים ציבוריים ופרטיים הנמצאים ברחבי העיר (להלן: "**מבנים מסוכנים**").

תקן ישראלי מספר 413 בנושא "עמידות מבנים ברעידת אדמה", כולל דרישות להקמת מבנים חדשים באופן שיבטיח את עמידותם בפני קריסה. התקן אינו חל על מבנים שהוקמו לפני מועד קביעת התקן לראשונה (לפני שנת 1980). מאחר ומבנים ישנים (שהוקמו לפני שנת 1980) לא נבנו בהתאם לדרישות התקן, בחלוף הזמן עלולה יציבותם להיפגע.

בנוסף, כיוון שהעיר אשדוד הינה עיר השוכנת לחוף הים התיכון, הסמיכות לים עלולה לגרום נזק נוסף למבנים, ולכן ישנו בעיר פוטנציאל גבוה לקיומם של מבנים מסוכנים.

בשנת 2002 קבעה העירייה את חוק העזר לאשדוד (הריסת מבנים מסוכנים), התשס"ג 2002 (להלן: "**חוק העזר**").

סעיף 2(א) לחוק העזר קובע כי "בעל בנין חייב להחזיק את בניינו במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור".

בהתאם לסעיף 3 לחוק העזר, "סבר ראש העיריה, על פי חוות דעת של המהנדס, כי בנין עלול לסכן את המחזיקים בו, את הציבור או את הנכסים הסמוכים, רשאי הוא

לדרוש, בהודעה בכתב, מבעל הבניין לבצע את העבודות ולנקוט אמצעי זהירות כמפורט בהודעה, באופן ובזמן שנקבעו בה".

בנוסף, בהתאם לסעיף 6 לחוק העזר, במקרה בו קבע מהנדס כי ישנה סכנה להתמוטטות מיידית של המבנה, ראש העיר רשאי להורות על סגירת המבנה ופינוי הדיירים.

מחלקת מבנים מסוכנים אמונה על הטיפול במבנים שיש חשד להיותם מבנים מסוכנים. המחלקה כפופה לאגף מבני ציבור שבמינהל ההנדסה. הביקורת בדקה את סדרי פעולתה של מחלקת מבנים מסוכנים ואת אופן ישום חוק העזר.

פירוט הממצאים

1. מחלקת מבנים מסוכנים

1.1 מצבת העובדים במחלקה

המחלקה כוללת מנהלת מחלקה¹ ומזכירה. בנוסף, המחלקה מפעילה 2 מהנדסים חיצוניים (קונסטרוקטורים) לצורך בדיקת מבנים החשודים כמסוכנים. יצוין כי יחד עם הטיפול במבנים המסוכנים, מנהלת המחלקה משמשת בתפקיד מנהלת פרויקטים באגף מבני ציבור. כמו כן, מזכירת המחלקה מספקת שירותים גם למחלקות נוספות ואינה עוסקת רק במבנים המסוכנים.

הביקורת מציינת כי מצבת כח האדם של מחלקת מבנים מסוכנים, הכוללת שתי עובדות בלבד (העוסקות בפועל באופן חלקי בנושא המבנים המסוכנים), אינה עולה

¹ מנהלת המחלקה החלה את תפקידה בשנת 2019, כלומר כארבע שנים לפני מועד הביקורת, ובמועד סיום הביקורת עמדה לסיים את תפקידה.

בקנה אחד עם המקובל ברשויות מקומיות אחרות² ואינה מספיקה לטפל במגוון הנושאים שהמחלקה נדרשת לטפל בהם (ראה פירוט בהמשך הדוח). בנוסף, הביקורת ממליצה למהנדס העיר לבחון את מיקומה של המחלקה במסגרת המבנה האירגוני של מינהל ההנדסה (כאמור, בעת הביקורת המחלקה היתה כפופה לאגף מבני ציבור).

1.2 מנהלת המחלקה

קובץ העיסוקים של משרד הפנים קובע כי מנהל מחלקת מבנים מסוכנים יהיה מהנדס בניין בעל הסמכה כקונסטרוקטור ובעל ניסיון מקצועי של 4 שנים. נמצא כי מנהלת המחלקה הינה מהנדסת בניין בהשכלתה, אך היא אינה בעלת הסמכה כקונסטרוקטור. בנוסף, בעת כניסתה לתפקיד היתה בעלת ניסיון מקצועי של שנתיים בלבד³. עוד נמצא כי במהלך כל שנות עבודתה כמנהלת מחלקה לא נמסרו לה כתב מינוי והגדרת תפקיד. יחד עם זאת, הביקורת התרשמה לחיוב מיכולותיה המקצועיות של מנהלת המחלקה וממסירותה לתפקיד, ומכך שקידמה באופן משמעותי את אופן הטיפול במבנים מסוכנים.

2. חוק העזר העירוני

חוק העזר העירוני בנושא מבנים מסוכנים, המסדיר את סמכות העירייה לטפל במבנים מסוכנים בעיר, פורסם בשנת 2002. הביקורת העלתה כי חוק העזר אינו כולל היבטים רבים של הטיפול במבנים מסוכנים. לדוגמא, חוק העזר אינו מסדיר את הכללים לטיפול במבנים מסוכנים בהתאם לדרגות חומרה שונות, כפי שנקבע בנהלי העירייה.

² לדוגמא, בעיריית פתח תקוה כללה מחלקת מבנים מסוכנים 6 עובדים (מנהלת מחלקה, סגנית מנהלת מחלקה, שלושה מפקחים ומזכירת מחלקה).

³ יצוין כי מנהלת המחלקה התקבלה לעבודה בעירייה כמפקחת בנייה, ונוכח עזיבתו של מנהל מחלקת מבנים מסוכנים שקדם לה בתפקיד, התבקשה למלא את מקומו באופן זמני.

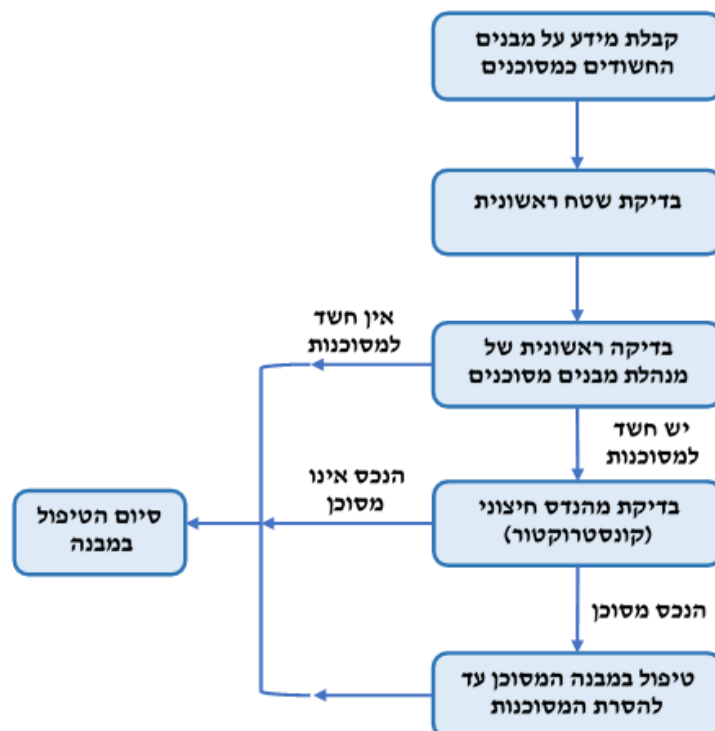
הביקורת העירה כי חוק העזר של העירייה נקבע לפני כ- 20 שנים והמליצה למהנדס העיר לבחון, יחד עם הלשכה המשפטית, את הצורך בעדכון.

3. איתור מבנים החשודים כמסוכנים

כאמור, חוק העזר העירוני מחייב את בעלי המבנים להחזיק את המבנים שבבעלותם במצב המבטיח את שלום הציבור.

מבנים ישנים או מבנים שאינם מתוחזקים כנדרש, עלולים לסכן את המחזיקים במבנה ואת הסביבה, כתוצאה מקריסת המבנה, נפילת חלקים מהמבנה לשטח המשמש את הציבור והתרחשותם של אירועים מסוכנים נוספים.

להלן תרשים המתאר את השלבים העיקריים בתהליך הבדיקה והטיפול במבנים החשודים כמסוכנים (למעט "**אירוע אדום**" המטופל באופן מיידי בהתאם להנחיית עבודה מפורטת – ראה להלן):



בנוסף, על פי הוראת המנכ"ל נקבעה הנחיית עבודה מיוחדת לטיפול באירועים חריגים ודחופים, במיקרים שבהם קיימת סכנה מיידית לקריסת המבנה או חלקו (אירוע "אדום").

הנחיית העבודה קובעת את הפעולות שיש לבצע באופן מידי במקרה שמבנה אובחן כמבנה אדום, כמפורט להלן: התכנסות "צוות ראשון בזירה"⁴. קבלת חוות דעת מיידית של מהנדס בנוגע למסוכנות המבנה, עדכון מידי של כבוי האש והמשטרה, היערכות לפינוי המבנה, גידור, חסימה, סימון ושילוט, ופעולות נוספות של אגפי העירייה השונים (אגף ביטחון וחירום, מינהל הרווחה, המחלקה המשפטית וגורמים נוספים).

3.1. טיפול בפניות המוקד

סעיף 2 (ב) לחוק העזר מחייב את בעלי המבנה ואת המתגוררים בו לדווח לעירייה על כל מקרה בו עולה חשש למסוכנות המבנה.

בנוסף, תושבים המזהים מבנה החשוד כמסוכן, נדרשים לדווח על כך למוקד העירוני. המוקדן בוחן עם הפונה את המסוכנות לכאורה אשר עולה מהפנייה, ומסמן במערכת המוקד העירוני כי הפנייה הינה בנושא מבנה מסוכן.

בין השנים 2019-2022 התקבלו במוקד העירוני 679 פניות בנושא מבנים מסוכנים, כלהלן:

שנה	מספר פניות המוקד
2019	59
2020	128
2021	295 ⁵
2022	207
סה"כ	679

⁴ צוות ראשון בזירה –מהנדס העיר, מנהל מח' מבנים מסוכנים, מנכ"ל העירייה (בהיעדרו ראש מינהל תפעול) ומהנדס מבנים מסוכנים. תפקיד הצוות להעריך את מסוכנות המבנה ולקבוע את הפעולות הנדרשות לטיפול במבנה המסוכן.

⁵ בחודש ספטמבר 2021 קרס בחולון בניין מגורים ישר, שעות ספורות לאחר שזוהה כמבנה מסוכן ודייריו פונו. לאחר קריסת המבנה בחולון, חל גידול משמעותי במספר הפניות שהתקבלו במוקד העירוני בנושא המבנים המסוכנים.

עם קבלת הפניה במוקד, המבנה נבדק בשטח באופן ראשוני על ידי סיירת המוקד. הבדיקה הראשונית בשטח כוללת צילום של המבנה ושל הסכנה לכאורה שפורטה בתלונה, והעברת הצילומים לבדיקת מנהלת המחלקה למבנים מסוכנים. כאשר על בסיס הצילומים שהועברו אליה, מנהלת המחלקה מתרשמת שקיים חשד למסוכנות, יועבר המבנה לבדיקת מהנדס קונסטרוקטור ויפתח תיק פיקוח במערכת הקומפלוט. בנוסף, מנהל המחלקה בקובץ אקסל רישום של המבנים שבטיפול המחלקה וסטאטוס הטיפול בהם.

הביקורת השוותה בין הנתונים בדוח המוקד העירוני לבין הרישום בטבלת האקסל, ומצאה כי מתוך 679 פניות מוקד שהתקבלו בשנים 2019 עד 2022 לגבי מבנים הנחשדים כמסוכנים, תועדו בתקופה זו בקובץ האקסל של מנהלת המחלקה רק 490 מבנים.

יתרה מכך, במקרים רבים (מתוך 490 שתועדו בקובץ האקסל), לא נפתח תיק פיקוח במערכת הקומפלוט, והטיפול במבנה המסוכן תועד רק בקובץ האקסל הידני.

לדברי מנהלת המחלקה, מבנה שנבדק ע"י מהנדסי הקונסטרוקציה שנותרים שירות למחלקה והוגדר כלא מסוכן, אינו אמור להופיע במערכת הקומפלוט. לדעת הביקורת, המקרים שבהם היה חשד למסוכנות המבנה ונדרשה חוות דעת של מהנדס קונסטרוקטור, אמורים להיות מתועדים במערכת הקומפלוט, גם אם בסופו של דבר הוחלט שאינם מסוכנים.

בנוסף, מנהלת מחלקת מבנים מסוכנים מסרה לביקורת כי בשל היעדר כח אדם וחוסר זמן לניהול רישומים באמצעים ממוחשבים, בחלק מהמקרים לא עלה בידה לפתוח תיקי פיקוח בקומפלוט. הביקורת מצאה 68 מבנים שנבדקו כמסוכנים בשנת 2022 וטופלו ע"י המחלקה, אך לא נפתחו תיקי פיקוח במערכת קומפלוט.

הביקורת העירה כי ניהול המעקב בקובץ אקסל ולא במערכת הממוחשבת, אינו מאפשר בקרה ומעקב מיטביים אחר הטיפול במבנה המסוכן, והדבר אף עלול לגרום לאובדן מידע ולאי טיפול במבנה אשר נשכח או נמחק בטעות מקובץ האקסל.

3.2. איתור יזום

בדוח מבקר המדינה לשנת 2022, בפרק העוסק בטיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים, המליץ מבקר המדינה לרשויות המקומיות לבצע סקרים יזומים לאיתור מבנים מסוכנים ולהכין תוכנית עבודה רב שנתית לביצוע הסקרים.

גם לדעת הביקורת, לצורך איתור המבנים המסוכנים בעיר, אין להסתפק רק בקבלת פניות מתושבים. על מינהל ההנדסה להכין תכנית עבודה יזומה אשר תכלול בדיקה רצופה ושיטתית של המבנים בעלי פוטנציאל גבוה למסוכנות, לרבות מבנים ישנים, מבנים בקרבה לחוף הים, מבנים שאופן הקמתם יוצר סיכון (כגון מבנים שנבנו בשיטת הפלקל, מבנים בעלי מעטפת פסיפס ועוד).

בשנת 2021 נערך באשדוד מיפוי של הבניינים ברובעים הוותיקים בעיר (רובעים א,ב,ג,ד,ו), ואותרו מבנים ישנים אשר הוקמו לפני שנת 1980. המיפוי נערך באמצעות סטודנטים להנדסת בניין ממכללת סמי שמעון, בליווי מקצועי של צוות ההוראה במכללה. יודגש כי עבודת המיפוי נערכה באמצעות סטודנטים הנמצאים במהלך לימודיהם, ולא על ידי מהנדסים מוסמכים.

הביקורת מציינת לחיוב את יוזמת העירייה בעניין עריכת הסקר. יחד עם זאת, הביקורת המליצה להרחיב את הסקר לרובעי העיר האחרים (רובעים ה, ח' ו-י"א), שגם בהם ישנם מבנים ישנים העלולים להימצא כמסוכנים.

3.2.1. קביעת רמת המסוכנות

בסקר מופו ונבדקו 1,115 בניינים. הבדיקה כללה צילום של הבניין ורישום נתונים לגבי מצבו, כגון שיטת הבנייה, תיאור הסיכונים במבנה, מידע לגבי מצב מעטפת המבנה, (כגון, קילופי בטון וטייח), ונקבעה לכל בניין רמת סיכון (קל/לא קיים, בינוני, חמור).

הליקויים שנמצאו מוינו לשתי קטגוריות: ליקויים במבנה עצמו או ליקויים באלמנטים סביבתיים (כגון מעקות ואלמנטים תלויים אחרים).

להלן פירוט הליקויים לפי רמת החומרה:

רמת החומרה	רמת הסיכון (ליקויים במבנה)	רמת הסיכון באלמנטים סביבתיים	סה"כ
חשוד כליקוי חמור	53	16	69
חשוד כליקוי בינוני	272	93	365
חשוד כליקוי קל או לא קיים	597	747	1344
לא דורג	193	259	452
סה"כ	1,115	1,115	

מניתוח תוצאות הסקר עולה כי ב- 452 מקרים נרשמו בסקר ליקויים שנמצאו במבנה, אך לא נעשה דירוג של רמת הסיכון במבנה או באלמנטים סביבתיים. מתוכם, ל- 162 מבנים לא נעשה דירוג כלל (גם לא לסכנה מהמבנה וגם לא לסיכונים הסביבתיים).

נמצא כי הסטודנטים לא פעלו על פי אמות מידה אחידות בקביעת רמת הסיכון. באופן זה, נוצרה שונות גדולה בין הדירוג שניתן על ידי סטודנטים שונים לסיכונים דומים שנמצאו במבנים.

כך לדוגמא, מבנים בהם נרשם בהערות הסטודנט כי ישנו קילוף בטון, סדקים וקורוזיה, דורגו לעיתים ברמת סיכון נמוכה ובמקרים אחרים דורגו ברמת סיכון חמורה.

עוד נמצא כי לגבי חלק מהמבנים שלא דורגו, נרשם שהמבנים אינם ניתנים לבדיקה בגלל היעדר גישה למבנה (כגון גידור או חסימה אחרת). הביקורת העירה כי מאחר ולא היתה גישה למבנה והוא לא נבדק, קיים חשש שאילו היה נבדק יתכן והיה מתברר שמדובר במבנה מסוכן.

יחד עם זאת, יצויין כי כבר במהלך הביקורת, מסרה מנהלת המחלקה כי הוחל בביצוע שלב שני של הסקר, שבו יבדקו בדיקה יסודית כ- 330 מבנים שדורגו בשלב הראשון של הסקר ברמת מסוכנות "חמור" או "בינוני", וכן יבדקו מבנים שלא דורגו אך הליקויים שנמצאו בסקר מעלים חשד למסוכנותם.

3.2.2. טיפול בממצאי הסקר

הביקורת בדקה את הטיפול ב- 69 המבנים שדורגו בסקר הסטודנטים כנכסים ברמת סיכון "חמור":

- ב- 9 מקרים נמצאו ליקויים סביבתיים חמורים בלבד ולא ליקויים חמורים במבנה. במקרים אלו, לא היה כלל המשך טיפול במבנים שהוגדרו כמסוכנים.
- הביקורת מעירה כי למרות שעורכי הסקר נדרשו למפות במבנים שנבדקו גם סיכונים באלמנטים הסביבתיים, בפועל המחלקה לא טיפלה במבנים שנמצאו בהם ליקויים חמורים המתייחסים לאלמנטים סביבתיים.
- ב- 9 מקרים נוספים נמצא כי המבנה היה בשלב ביצוע של תמ"א או פינוי בינוי. גם במקרים אלו, לא היה טיפול במבנה לצורך הסרת המסוכנות.
- מתוך 51 המבנים שנותרו, 22 מבנים נבדקו בעבר ע"י מהנדס קונסטרוקטור וטופלו על ידי המחלקה.
- לא הובהר לביקורת האם הליקויים שנמצאו בסקר הם אותם ליקויים שנמצאו בעבר והאם ליקויים אלה כבר טופלו, או שמדובר בליקויים חדשים.
- לגבי 29 המבנים הנותרים, מנהלת המחלקה עיינה בתמונות שצולמו על ידי הסטודנטים, מיפתה 10 מבנים אשר לדעתה היו המסוכנים ביותר והעבירה אותם לבדיקת מהנדס קונסטרוקטור.
- המהנדס החיצוני קבע ב- 9 מבנים מתוך ה- 10 שנבדקו על ידו, כי למרות סימון המבנים כמסוכנים על ידי הסטודנטים להנדסה, בפועל המבנים לא היו מסוכנים ברמת מסוכנות הדורשת המשך טיפול.

4. בדיקת המבנים החשודים כמסוכנים

4.1. בדיקה ראשונית בשטח

כאמור, רוב המידע על מבנים החשודים כמסוכנים מגיע למחלקה באמצעות פניות של תושבים למוקד העירוני.

עם קבלת הפנייה במוקד, המבנה נבדק בשטח באופן ראשוני על ידי סיירת המוקד. הבדיקה הראשונית בשטח כוללת צילום של המבנה ושל הסכנה לכאורה שפורטה בתלונה.

הביקורת מצאה כי עובדי סיירת המוקד לא עברו כל הדרכה בנושא מבנים מסוכנים, דבר המעמיד בספק את מקצועיות הבדיקה. כמו כן, לא נקבעו לעובדי סיירת המוקד הנחיות ברורות בנוגע לאופן הבדיקה של המבנים החשודים כמסוכנים, לרבות האלמנטים שיש לבחון במבנה, סימנים אשר יכולים להעיד על נכס מסוכן, האלמנטים שיש להקפיד לצלם ועוד.

הביקורת העירה כי בהיעדר הנחיות כאמור, עובדי סיירת המוקד עלולים לא להבחין בליקויים המעידים על חשד למסוכנות המבנה, ובשל כך לא יימשך הטיפול במבנה. מנהלת המחלקה מסרה כי במהלך הביקורת נעשתה הדרכה בסיסית לעובדי סיירת המוקד ולמהנדסים התורנים (ראה הרחבה בנושא המהנדסים התורנים בסעיף 4.3 שלהלן). הביקורת המליצה למהנדס העיר להמשיך בפעולות ההדרכה ובשיפור יכולותיהם של סיירי המוקד והמהנדסים התורנים בזיהוי מסוכנותם של מבנים מסוכנים.

4.2. בדיקת מנהלת המחלקה

צילומי המבנה והאלמנטים המסוכנים לכאורה, מועברים לבדיקת מנהלת מחלקת מבנים מסוכנים. אם עולה מהתמונות חשש לקיומה של מסוכנות במבנה, מעבירה מנהלת המחלקה את הפניה לבדיקת מהנדס קונסטרוקטור חיצוני.

נמצא כי מנהלת מחלקת מבנים מסוכנים מעבירה את הטיפול למהנדס מבלי לצרף חוות דעת כתובה, הכוללת פירוט הממצאים שעלו בבדיקתה ושבגינם נדרשת בדיקת המהנדס החיצוני. בנוסף, לא היו קיימים קריטריונים ברורים לפיהם קובעת מנהלת המחלקה אלו מבנים יחשבו לחשודים כמסוכנים ויועברו לבדיקת הקונסטרוקטור.

4.3. בדיקת מהנדס תורן

כאשר מתקבלת פניית מוקד בנוגע למבנה מסוכן לאחר שעות העבודה הרגילות, הפניה מועברת לידי המהנדס התורן. אם להערכת המהנדס התורן יש צורך בבדיקת המבנה, יצא המהנדס התורן לשטח ויקבע את רמת מסוכנות המבנה ואת המשך הטיפול בו.

הביקורת העירה כי במקרים רבים המהנדס התורן אינו מהנדס בניין, דבר המטיל ספק בדבר מקצועיותו בתחום המבנים המסוכנים.

מנהלת המחלקה מסרה כי כל פניה בנושא מבנה מסוכן שהתקבלה לאחר שעות העבודה וטופלה על ידי מהנדס תורן, מועברת למחרת היום לידיעתה ולטיפול. בנוסף, מהנדס העיר מסר לביקורת כי למהנדסים התורנים (וכן למנהלת המחלקה ולמנהל האגף) אין ביטוח אחריות מקצועית, ולכן נמנעים המהנדסים התורניים לחוות דעה בנוגע למסוכנות המבנה, אלא נוטים להעביר את הטיפול במבנה לבדיקתם של המהנדסים החיצוניים.

הביקורת העירה כי יש הכרח להסדיר את נושא האחריות המקצועי של המהנדסים התורניים באופן דחוף.

5. בדיקת מהנדס קונסטרוקטור

5.1. הליך בחירת המהנדסים החיצוניים

ביולי 2021 פנתה העירייה ל-6 ספקים בבקשה לקבל הצעות לבדיקת מבנים מסוכנים ולהכנת דוחות על מצבם ההנדסי ועל מידת מסוכנותם. בפנייה נקבע כי יבחרו שני מציעים, כאשר ההיקף הכספי של ההתקשרות נאמד ב-585 אל"ח לתקופה (לא כולל מע"מ) ומשך ההתקשרות נקבע ל-3 שנים. בפועל התקבלו הצעות משתי חברות הנדסה, ושתי החברות זכו במכרז⁶.

הביקורת מצאה כי בניגוד להחלטת ועדת ההתקשרויות ולצו התחלת העבודה, לפיהם ההתקשרות עם המהנדסים החיצוניים תהיה לתקופה של 3 שנים וההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות עימם יהיה בסך כ-585 אל"ח (לכל תקופת ההסכם), בפועל הסכם ההתקשרות עם הזוכים במכרז נחתם לתקופה של 5 שנים. בנוסף, בצו התחלת העבודה שנמסר לכל קבלן נרשם כי הסכום שיקבל תמורת העבודה יהיה 585 אל"ח + מע"מ, בעוד שסכום זה יועד להתקשרות עם שני הקבלנים יחד.

⁶ חברה אחת הציעה הנחה של 7% מהאומדן וחברה שניה הציעה הנחה של 5% מהאומדן.

5.2. הפקת חוות דעת

בהתאם לנדרש בנוסח הפנייה לקבלת הצעות, לאחר בדיקת מבנה הנחשד כמסוכן יכין המהנדס חוות הדעת שאמורה לכלול את המרכיבים כמפורט להלן:

- הסבר כללי על המבנה - שיטת הבנייה, גיל המבנה ותיאור כולל.
- תיאור התופעה המסוכנת כולל תיעוד מצולם.
- הסיבה לתופעה המסוכנת.
- מסקנות על מצב המבנה וקביעת רמת מסוכנות של המבנה.
- המלצות לתיקון הליקויים במבנה, כולל פירוט שלבי הביצוע.
- קביעת לוחות זמנים לביצוע העבודות עד להשלמת הטיפול במבנה.

בביקורת נמצא כי חוות הדעת של המהנדסים החיצוניים לא הוכנו במבנה אחיד, ולא כללו את כל המידע אותו התחייבו החברות הזוכות במכרז לכלול בחוות הדעת. בנוסף, הביקורת העלתה כי במקרים רבים חוות הדעת של המהנדסים החיצוניים לא נחתמו על ידם, לרבות חוות דעת שנשלחה לדיירי הבניין בנוגע למסוכנות המבנה שהם מתגוררים בו. יודגש, כי חוות הדעת מהווה מסמך משפטי הנדרש להמשך תהליך האכיפה, ויש הכרח שתהייה ערוכה בהתאם לכללים המקצועיים שנקבעו בנוגע לאופן הכנת חוות דעת מומחה. בפועל, בהיעדר חתימה על חוות הדעת, בחלק מהמקרים לא היה ניתן להמשיך בפעולות האכיפה לטיפול במבנה המסוכן.

5.3. תיעוד הסכנה

במכתב הפניה לקבלת הצעות, כמו גם על פי סעיף 5.2.6 לנוהל הטיפול במבנים המסוכנים, נדרשים המהנדסים החיצוניים לצלם את המבנה אשר נבדק על ידם. צילום המבנה נועד לתעד את מצב הנכס במועד הבדיקה, לרבות תיעוד של האלמנטים המסוכנים שנמצאו בעת הבדיקה.

בביקורת נמצא כי התמונות המצולמות על ידי המהנדס מטעם אחת החברות, ככל שצולמו, לא היו מצורפות לגוף חוות הדעת ולא היה תיעוד מצולם על מסוכנות המבנה. אומנם היו בתיקי הטיפול צילומים שנעשו על ידי סיירת המוקד או מנהלת המחלקה, אולם לא היו צילומים של המבנה כחלק מחוות דעת המומחה.

5.4. קביעת רמת מסוכנות המבנה

סעיף 3 לנוהל העירייה בנושא הטיפול במבנים המסוכנים מגדיר חלוקה של המבנים המסוכנים לרמות סיכון שונות. דירוג הסיכון נעשה בהתאם לחומרת הסכנה לציבור, שנגזרת הן מרמת הנזק שעלול להיגרם והן ממיידיות הסיכון, כלהלן:

- **אדום** - מבנה או חלקים ממנו אשר נמצאים בסכנת התמוטטות מידית.
- **כתום** - סכנה במבנה - הכוללת שני תבחינים עיקריים:
 - פעולה יזומה או תרחיש כלשהו העלולים לגרום למצב של קריסת המבנה או חשש לקריסה.
 - קיים אלמנט במבנה הנתון במצב של קריסה ו/או חלקו קרס.
- **צהוב** - מבנה העלול להוות בעתיד סכנה לציבור.
- **ירוק** - מבנה שאינו מהווה סכנה.

כיוון שרמת הסיכון קובעת הן את הפעולות שיבוצעו והן את לוחות הזמנים לטיפול במבנה, יש חשיבות רבה לקביעת רמת המסוכנות על ידי המהנדסים שבדקו את המבנה.

מעיון בחוות הדעת עולה כי המהנדסים שבדקו מבנים החשודים כמסוכנים, לא קבעו את רמת המסוכנות בהתאם לרמות הסיכון המפורטות בנוהל העירוני. נמצאו מקרים שבהם תאר המהנדס ליקויים חמורים שמצא במבנה, אך לא הגדיר את רמת המסוכנות.

הביקורת העירה כי היעדר קביעה לגבי רמת המסוכנות עלולה להוביל להתייחסות שגויה של העירייה בנוגע לרמת החומרה של הליקויים שנמצאו במבנה ורמת הסיכון הנובעת מהם.

5.5. הגשת ערעור על חוות הדעת

סעיף 6 (ב) לחוק העזר מאפשר לבעלי הבניין להגיש ערעור במקרים בהם ראש העיר קבע, על בסיס חוות הדעת של המהנדס, כי יש לבצע הריסה של המבנה שבבעלותם.

הביקורת העירה כי חוק העזר העירוני אינו מאפשר הגשת ערעור על חוות דעת המהנדס שקבע את מסוכנות המבנה, כפי שמקובל בחוקי עזר של רשויות אחרות⁷, אלא מאפשר הגשת ערעור רק כאשר הוחלט על הריסה בפועל.

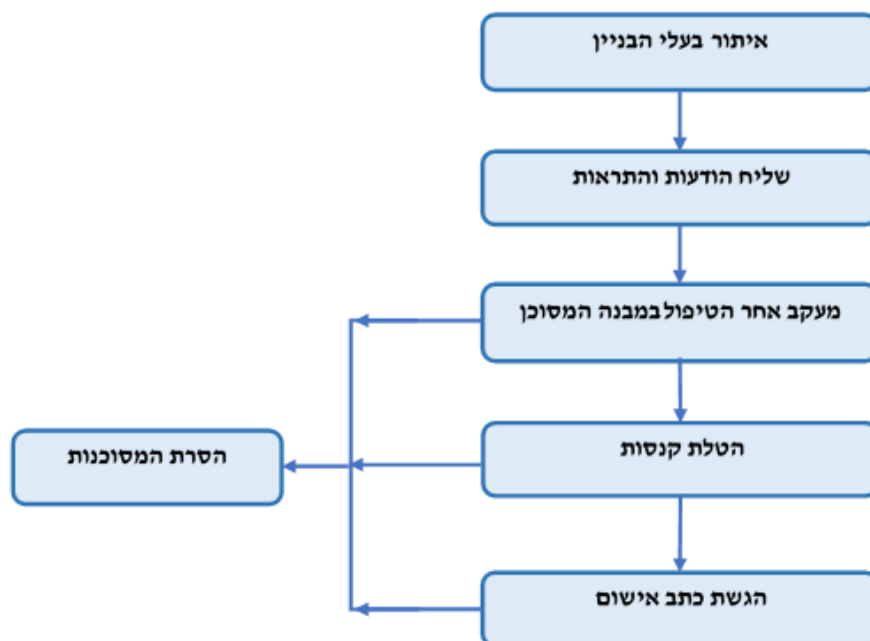
5.6. גביית אגרת בדיקה

סעיף 11 לחוק העזר קובע כי העירייה תגבה מבעלי הבניין אגרה בסך של 1,450 ₪ (נכון ל- 31.12.2022) עבור בדיקת המהנדס.

נמצא כי בניגוד לחוק העזר, העירייה אינה גובה מבעלי הבניינים אגרה עבור בדיקת המבנה שהם מתגוררים בו, החשוד כמסוכן.

6. טיפול במבנים מסוכנים

להלן תרשים המתאר את השלבים העיקריים בטיפול במבנים מסוכנים:



⁷ כדוגמא ניתן לראות את סעיף 3 (ג) לחוק העזר של עיריית ראשון לציון משנת 2021, המאפשר הגשת ערר על חוות הדעת בנוגע למסוכנות מבנה.

בהתאם לדוח המעקב אחר הטיפול בנכסים המסוכנים, בין השנים 2019-2022 תועד בדוח טיפול ב- 490 מבנים מסוכנים. על פי חוות דעתה של מנהלת המחלקה, 106 מבנים מתוכם היו בדרגת סיכון מיידית (כתומה) ו- 384 מבנים בדרגת סיכון "עלול לסכן" (דרגת סיכון צהובה), כלהלן:

שנה	מספר הנכסים שדורגו כ"עלולים לסכן" (צהוב)	מספר הנכסים שדורגו כ"סכנה מיידית" (כתום)
2019	64	37
2020	47	30
2021	143	33
2022	130	6
סה"כ	384	106

לא צוינו בדוח מקרים שבהם אותרו מבנים בדרגת סיכון גבוהה מאוד ("אדום") הביקורת בדקה באופן מדגמי את הטיפול ב- 10 מבנים מסוכנים, מתוכם 5 בדרגת סכנה מיידית ו- 5 בדרגת "עלול לסכן" (להלן: "מדגם הביקורת").

להלן עיקרי הממצאים שעלו מהמדגם:

6.1. זמני הטיפול במבנה החשוד כמסוכן

בהתאם לסעיף 5.2.2 לנוהל העירייה, תוך 4 שעות ממועד קבלת פניית מוקד המתייחסות למבנים החשודים כמסוכנים, המבנה יבדק באופן ויזואלי בדיקה ראשונית על ידי יחידת הפיקוח העירוני.

סעיף 5.2.4 לנוהל קובע כי במקרה בו הבדיקה הראשונית העלתה חשש למבנה מסוכן ברמת סיכון אדום או "כתום", המבנה ייבדק על ידי מהנדס באופן מידי. המהנדס יספק הנחיות לגבי הפעולות המיידיות הנדרשות להגנה על חיי אדם, לרבות: חסימת גישה לאתר, סימון ושילוט של המבנה, הרחקת תושבים מאזור הסכנה ועוד. בנוסף, על המהנדס לקבוע את לוח הזמנים להמשך הטיפול במבנה עד להסרת המסוכנות.

על פי הנחיות המהנדס, תשלח מנהלת המחלקה התראה לדיירי הבניין ולמתגוררים בו, המודיעה להם על מסוכנות המבנה ועל הפעולות הנדרשות להסרת הסכנה.

נמצא כי מעבר לסעיפים אלה, הנוהל אינו מגדיר לוחות זמנים לשלבי הטיפול השונים. לדוגמא, לא נקבע הזמן המקסימלי שניתן למהנדס החיצוני עד להפקת חוות דעת, לא נקבע הזמן המקסימלי שיחלוף עד למועד שליחת ההודעה הראשונה והשנייה לדיירים ולא נקבעו פרקי זמן נוספים המתייחסים לשלבי הטיפול במבנה. עוד נמצא כי במכתבי התראה הנשלחים לדיירים לא נרשם לוח הזמנים הנדרש להסרת הסכנות שנמצאו במבנה.

הביקורת המליצה להוסיף למכתב הנשלח לדיירים הנחיה לפיה יש לטפל במבנה על פי לוחות הזמנים המפורטים בדוח המהנדס. בנוסף, הביקורת העירה כי על מנת לטפל במבנים המסוכנים בלוחות זמנים סבירים, יש הכרח לקבוע בנהלי העבודה פרקי זמן מירביים לכל שלב בטיפול במבנה מסוכן, לרבות:

- פרק הזמן שיחלוף ממועד העברת ההודעה למהנדס בדבר הצורך בבדיקה ועד קבלת חוות הדעת בנוגע למסוכנות המבנה.
- פרק הזמן שיחלוף ממועד חוות הדעת ועד לשליחת ההודעה הראשונה לדיירים.
- פרק הזמן שיחלוף ממועד ההודעה הראשונה ועד לשליחת ההודעה השנייה לדיירים.
- פרק הזמן שיחלוף ממועד ההודעה השנייה ועד למתן הקנסות לדיירים או הגשת כתב האישום, בהתאם לנסיבות.

בפועל, ממדגם הביקורת עולה כי ב- 8 מתוך 10 המבנים המסוכנים שהטיפול בהם נבדק ע"י הביקורת, לא בוצעו פעולות להסרת המסוכנות של המבנה גם בחלוף מספר שנים.

לדוגמא, המבנה ברח' ינאי 32 נקבע כמבנה מסוכן בדצמבר 2020 והמבנה באבות ישורון 2 נקבע כמסוכן בדצמבר 2019, אך עד למועד סיום הביקורת, בחלוף למעלה משנתיים, הטיפול במבנים אלה עדיין לא הסתיים.

6.2. איתור בעלי הבניין ומשלוח הודעות

חוק העזר קובע כי במקרה בו אותר מבנה מסוכן, האחריות על ביצוע העבודות במבנה והסרת הסכנה מוטלת על בעל המבנה או המחזיק במבנה. בפועל, במקרים רבים המבנה מוחזק בידי מספר רב של בעלים (כגון בניין רב-קומות או מבנה מסחרי גדול). בנוסף, במקרים רבים חלק מהבעלים אינם מתגוררים במבנה ויש קושי לאתרם.

סעיף 5.3 לנוהל העירוני קובע כי מחלקת מבנים מסוכנים תשלח שתי הודעות לכלל "בעלי הבניין" המסוכן, כלהלן:

- **הודעה ראשונה** - הודעה לגבי קיום הסכנה במבנה והצורך בביצוע עבודות (סעיף 5.3.5 לנוהל). הנוהל קובע, כי הודעה כאמור תישלח גם לבעלי המבנה וגם למחזיקים במבנה (הדיירים), בדואר רשום. בנוסף נקבע, כי מנהלת מחלקת מבנים מסוכנים תדביק מודעה במקום בולט על הנכס, בה יצוין כי המבנה הינו מסוכן.
- **הודעה שנייה** - במקרים בהם לא נעשה טיפול במבנה המסוכן, מנהלת מחלקת מבנים מסוכנים נדרשת לשלוח מכתב התראה שני לבעלי הבניין ולדיירים המתגוררים בו.

בניגוד להנחיות שנקבעו בנוהל מבנים מסוכנים, נמצא כי מחלקת מבנים מסוכנים אינה פועלת לאיתור שוכרים המתגוררים במבנה ואינה שולחת הודעות בדואר לכל הדיירים המתגוררים במבנה המסוכן.

יתרה מכך, ממדגם הביקורת עולה כי לעיתים כלל לא נשלחה הודעות שניה לבעלי הבניין ולמתגוררים בו.

עוד נמצא, כי מחלקת מבנים מסוכנים לא מדביקה הודעה על המבנה המסוכן עצמו המתריעה על מסוכנות המבנה, למעט במקרים של סכנה מיידית.

הביקורת העירה כי הדבקת הודעה כאמור הינה חיונית לצורך מתן התראה לעוברים בסביבת המבנה ולאורחים המבקרים בו.

6.3. מעקב אחר הטיפול במבנים שנקבעו כמסוכנים

הטיפול במבנים המסוכנים נמשך לעיתים זמן רב, דבר המחייב מעקב רצוף אחר העבודות המבוצעות במבנה עד להסרת המסוכנות. נוהל העירייה מפרט מהם שלבי הטיפול במבנה המסוכן עד להסרת המסוכנות. בהתאם לנוהל, הטיפול הראשוני במבנה מסוכן אמור להתבצע באופן מיידי (גידור אזור מסוכן, איטום חלקי המבנה שבסכנת קריסה, הצבת שילוט ופעולות נוספות). לאחר מכן, מנהלת מחלקת מבנים מסוכנים נדרשת לעקוב אחר עמידת בעלי הבניין בלוחות הזמנים שנקבעו להם להסרת המסוכנות, לרבות פיקוח על ביצוע העבודות בפועל. לחלופין, אם בעלי הבניין אינם פועלים להסרת המסוכנות, עלי העירייה לפתוח בהליך משפטי נגדם.

להלן ריכוז נתונים של סטאטוס הטיפול במבנים המסוכנים, כפי שמתועד בקובץ האקסל המנוהל במחלקה (נכון למועד הביקורת):

שנה	הסטאטוס המתועד בדוח המעקב
נפתח תיק ראשוני	136
סגור - טופל	90
סגור - משפטית	21
לא נרשם סטאטוס טיפול	243
סה"כ	490

מדוח המעקב עולה, כי ב- 136 מקרים נפתח תיק ראשוני בלבד (מתוכם 80 שנפתחו לפני יותר משנה), ולא היה המשך טיפול במבנה המסוכן. יצוין כי גם במדגם הביקורת עלו מקרים שבהם לא נעשה מעקב אחר הטיפול של בעלי הנכס במבנה המסוכן, מעבר לפתיחת התיק הראשוני.

6.4. מכתב התראה

המחלקה שולחת לבעלי המבנה מכתב התראה, לפיו אי ביצוע הדרישה להסרת המסוכנות מהווה עבירה פלילית שבגינה עלולים להיות מוגשים כתבי אישום, "תוך שהקנס הצפוי הינו בסך של 3,600 ₪, ובעבירה נמשכת קנס בסך 160 ₪ עבור כל יום שבו נמשכת העבירה".

התברר כי למרות מכתבי ההתראה, העירייה אינה מטילה קנסות על בעלי המבנה אשר לא טיפלו במבנה המסוכן. הביקורת העירה כי מתן התראות כאמור, ללא מתן הקנסות בפועל, מקטין באופן משמעותי את יכולת העירייה לאכוף על בעלי הבניין את הטיפול במבנה המסוכן.

6.5. רישום הערת אזהרה בטאבו

במקרים בהם מבנה הוכרז כמסוכן ובעלי המבנה לא טיפלו בסכנה בלוח הזמנים שנקבע להם, רשאית העירייה לרשום בפנקס רשם המקרקעין הערת אזהרה בטאבו. רישום הערת אזהרה כאמור, מאפשר לכל אדם המעוניין לרכוש את הנכס לזהות כי מדובר במבנה מסוכן ולהימנע מביצוע עסקת הרכישה. במקביל, רישום ההערה יעודד את בעלי המבנה המסוכן לטפל במבנה כדי שיוכלו להסיר את הערת האזהרה ולמכור את הנכס.

הביקורת מצאה כי העירייה אינה פועלת לרישום הערות אזהרה בטאבו, במקרים שבעלי המבנה המסוכן אינם פועלים להסרת הסכנה. כאמור, רישום הערות אזהרה יכול לסייע לעירייה בהמרצת בעלי הבניין לטפל במבנה המסוכן.

6.6. הסרת הסכנה

לאחר סיום הטיפול במבנה, נדרשים בעלי המבנה המסוכן להגיש חוות דעת מהנדס הקובעת כי לפי דעתו המקצועית, הסכנה שנמצאה במבנה אינה קיימת עוד.

הביקורת המליצה כי במקרה של ליקוי קונסטרוקטיבי, חוות הדעת על סיום הטיפול במבנה ועל הסרת הסכנה תהייה של מהנדס קונסטרוקטור.

6.7. החזר הוצאות

סעיף 11 לחוק העזר מאפשר לעירייה לגבות " כל הוצאה שנגרמה לה בפועל", במקרים בהם העירייה נאלצת לבצע פעולות להסרת הסכנה במקום בעלי המבנה. הביקורת העלתה כי מחלקת מבנים מסוכנים אינה מטילה על בעלי המבנה את העלויות שנגרמו לעירייה כתוצאה מהטיפול במבנה המסוכן (ואף אינה גובה את האגרה בגין ביקורת המהנדס החיצוני).

לדוגמא, בדצמבר 2021, במסגרת הטיפול במבנה ברח' הנביא עובדיה 8, נדרשה העירייה לבצע בדיקות יציבות באופן דחוף בהיקף כספי של 15,000 ₪. עד מועד סיום הביקורת, בחלוף כשנה וחצי, טרם בוצעה גבייה מדיירי הבניין.

6.8. הגשת כתבי אישום

העירייה רשאית לפתוח בהליך משפטי, במטרה לחייב את בעלי המבנה המסוכן לבצע את התיקונים הנדרשים להסרת הסכנה.

הביקורת מצאה כי מתוך כ- 400 המבנים המסוכנים אשר תועדו בשנים 2019-2022 בדוח המעקב שניהלה מנהלת המחלקה, ובהם טרם הוסרה המסוכנות, רק ב- 18 מקרים הוגשו כתבי אישום כנגד בעלי המבנה. הביקורת העירה ללשכה המשפטית כי התנהלות כאמור פוגעת בהרתעה העירונית, ואף חושפת את העירייה לטענות ביחס לאכיפה בררנית במקרים בהם בחרה להגיש כתב אישום. חמור מכך, נמצאו 43 מקרים שבהם נרשם בטבלת האקסל של מנהלת המחלקה כי המבנים המסוכנים נמסרו לטיפול הלשכה המשפטית, אולם בפועל בלשכה המשפטית לא היה כל מידע על מבנים אלה.

7. בדיקת מסוכנות המבנים העירוניים

בבעלות העירייה מבנים אשר חלקם נבנו לפני שנים רבות (כגון: בתי ספר, גני ילדים, מועדוניות, מבני משרדים ועוד). מבני העירייה משמשים את עובדי העירייה ואת הציבור הרחב, אשר מגיע למבנים לצורך קבלת שירותי עירייה שונים. במקרה בו עולה חשש למסוכנות מבנה עירוני, יחידות העירייה המשתמשות במבנה נדרשות לפנות למחלקת מבנים מסוכנים לצורך בדיקת מסוכנות המבנה וטיפול בו.

נמצא כי מחלקת מבנים מסוכנים אינה מבצעת בדיקה תקופתית של מסוכנות המבנים הישנים שבבעלות העירייה. עוד יצוין כי המבנים העירוניים אף לא נכללו בסקר שערכה העירייה בשנת 2021 באמצעות הסטודנטים, ולכן מצבם של המבנים העירוניים מעולם לא נבדק.

8. מבני פל קל

8.1 מיפוי מבני הפל קל בעיר והטיפול בהם

הנחיות לטיפול במבנים שנבנו עם תקרות הכוללות גופי מילוי מפח (להלן "מבני פל-קל") שפורסמו ב-2007, מחייבות את מהנדס העיר לבצע מיפוי ואיתור של כל מבני הפל-קל בעיר.

בהנחיות נקבע כי בשלב הראשון, לאחר איתור מבנה שנבנה בשיטת הפל-קל, תערך בדיקה ראשונית ליציבות המבנה. עם קבלת דוח הבדיקה, המשך הטיפול יהיה, כדלקמן:

- **במקרה בו לא נמצאה סכנה המצריכה הפסקת שימוש במבנה ופינויו -** הבעלים יערוך מעקב תקופתי אחר מצב המבנה (בדיקה מצבית אחת לשנה באמצעות מהנדס מומחה בתחום הפל-קל).
- **במקרה בו נמצאה סכנה -** מהנדס העיר נדרש להורות על ביצוע בדיקה יסודית של המבנה. בהתאם לתוצאות הבדיקה, בעל הבניין ידרש לבצע תיקון של המבנה ולקבל אישור מיועץ פל-קל מוסמך על כך שבוצעו כל התיקונים הנדרשים להסרת הסכנה. לאחר שבוצעו כל התיקונים הנדרשים, מהנדס העיר יכול להחליט על הסרת המבנה מטבלת המעקב על מבני הפל-קל, או לחלופין להחליט על ביצוע מעקב תקופתי אחר מצבו ההנדסי של המבנה.
- **במקרה בו נמצאה סכנה חמורה -** מהנדס העירייה יורה לבעלי המבנה על הפסקת שימוש במבנה, פינויו, הריסתו או כל פעולה אחרת למניעת הסכנה.

הביקורת העלתה כי נעשה מיפוי ראשוני של מבני פל-קל הקיימים בעיר, אך לא היה במחלקה כל תיעוד על הטיפול במבני הפל קל לאחר שנת 2017, לרבות קיום מעקב על ביצוע ההנחיה בדבר בדיקה שנתי של מבני פל-קל.

8.2 צימצום השימוש במבני "פל קל"

בהתאם לסעיף 13 להנחיות, העירייה נדרשת להנחות את בעל המבנה לצמצם את העומסים והשימושים במבנה הפל קל. עוד נקבע בהנחיות כי במקרים שבהם נמצאו במבנה סימני הרס או שקיעת תקרות, על העירייה לדרוש באופן מיידי את הפסקת השימוש במבנה ואת פינויו.

הביקורת איתרה 22 מקרים שבהם נדרשו בעלים של מבני פל-קל לבצע בדיקת עמידות ופעולות לחיזוק המבנה, או לחילופין לצמצם את העומסים. התברר כי מבנים אלה לא נבדקו כלל על ידי גורם מומחה בתחום הפל קל ולא טופלו, או שנבדקו בדיקה ראשונית אך לא נעשתה בדיקה חוזרת לצורך מעקב. למרות האמור, העירייה טרם פעלה בהליכים משפטיים לאכיפת הטיפול במבנים אלה למניעת מסוכנותם.

הערות ראש העיר הטיפול במבנים מסוכנים

1. מנהל מחלקת מבנים מסוכנים

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר ואת ראש מינהל משאבי אנוש לעשות כל מאמץ לאיוש משרת מנהל מחלקת מבנים מסוכנים ע"י מהנדס קונסטרוקטור.

2. איתור זום

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר להרחיב את ביצוע סקר המבנים המסוכנים לכל רובעי העיר שיש בהם מבנים שנבנו לפני שנת 1980, ולבדוק האם נמצאים בהם מבנים החשודים כמסוכנים.

3. מעקב אחר הטיפול במבנים המסוכנים

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לשפר באופן מהותי את המעקב אחר הטיפול במבנים מסוכנים, לרבות ניהול תהליכי העבודה באמצעות מאגר מידע ממוחשב, ולקיים מעקב רצוף אחר הטיפול במבנים המסוכנים עד להסרת המסוכנות.

4. מבני פל קל

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לפעול באופן דחוף לבדיקת מבני הפל-קל הקיימים בעיר ולקבוע הנחיות בדבר הטיפול בהם. כמו כן, יש להקפיד על קיום בדיקה שנתית בדבר עמידותם, כפי שנדרש בהוראות. בעדיפות ראשונה, יש לבדוק באופן דחוף מבני פל-קל שהוגדרו בעבר כמסוכנים.

מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ב-2022



מינהל חינוך

השירות הפסיכולוגי החינוכי

כללי

השירות הפסיכולוגי חינוכי (להלן "שפ"ח") הינו גוף עירוני הפועל כזרוע של השירות הפסיכולוגי -ייעוצי במשרד החינוך (שפ"י) ונמצא תחת פיקוחו. ייעודו של השפ"ח הוא לסייע בקידום רווחתם ובריאותם הנפשית של התלמידים במערכת החינוך, תוך מתן סיוע פסיכולוגי – חינוכי לתלמידים, להורים, לצוותי החינוך בגני הילדים ובבתי הספר ולגורמים קהילתיים, בעתות שיגרה וחירום.

השפ"ח נותן מענה ב-4 דרכים עיקריות :

- א. מתן מענה למוסדות החינוך באמצעות הדרכה, ליווי ויעוץ לצוותים החינוכיים ולהורים במידת הצורך.
- ב. טיפול פרטני (הערכה פסיכולוגית, אבחון ליקויי למידה).
- ג. השתתפות בועדות סטאטוטוריות (ועדות רב מקצועיות, ועדות מיצוי תהליכים וועדות איפיון זכאות).
- ד. מתן מענה במצבי משבר וחירום- השפ"ח עומד לרשות הקהילה ונותן מענים במצבי משבר וחירום, בהתאם לצורך.

ההנחיות להפעלת השפ"ח ברשויות המקומיות נקבעו בחוזר מנכ"ל 3.7-61 –מתווה השירות הפסיכולוגי-החינוכי¹.

על פי חוזר מנכ"ל, השירות הפסיכולוגי-חינוכי שואף לספק שירות לתלמידים במסגרות החינוך בכל המגזרים, מגילאי שלוש ועד לסיום בית הספר התיכון.

בפועל, נמצא כי השירות שמספק השפ"ח למערכת החינוך בעיר הינו מצומצם יותר, ביחס לנדרש בהוראות חוזר מנכ"ל (ראה התייחסות מפורטת בהמשך הדוח).

בעת הביקורת כללה מצבת העובדים של השפ"ח 37 פסיכולוגים (כולל מנהלת המרכז) ו-4 עובדי מינהלה, שנתנו שירות לכ- 32,000 תלמידים בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי (גני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר תיכוניים).

¹ חוזר מנכ"ל מיום 1.9.10, שעודכן ביום 8.8.22.

בנוסף, נותן השפ"ח שירות למוסדות חינוך נוספים במצבי משבר וחירום (ראה פרוט במהלך הדוח).

הביקורת בדקה את אופן עבודת השפ"ח, לרבות המענה הניתן למוסדות החינוך השונים, המבנה האירגוני, עמידה בתקן ועוד.

הביקורת מציינת לחיוב את עבודת השפ"ח, למרות העובדה שהשירות הפסיכולוגי בעיר נמצא בתקינה חסרה. הביקורת התרשמה כי מתן המענים לתלמידים ולמוסדות החינוך מבוצע באופן מקצועי ומסור ע"י פסיכולוגים שרואים את השירות הציבורי כערך עליון, ומציינת כי עבודת הפסיכולוגים מוערכת מאוד על ידי כל מנהלי מוסדות החינוך, איתם הביקורת נפגשה. יחד עם זאת, הביקורת מצאה ממצאים ברוב התחומים שנבדקו.

פירוט הממצאים

1. מענה למסגרות החינוך

1.1. רמות השירות

על פי חוזר מנכ"ל, הקצאת שירותי השפ"ח למוסדות החינוך תתבסס על 3 רמות שירות הנבדלות זו מזו בהיקף ההקצאה של שעות פסיכולוג למסגרת החינוכית, וכתוצאה מכך גם בסוג הפעולות ובהיקפן.

רמה א'

- נוכחות סדירה ורצופה של פסיכולוג במסגרת החינוכית.
- מתן שירות מלא למערכת החינוכית כולה : הצוות החינוכי, התלמידים וההורים.

רמה ב'

- נוכחות חלקית וייעודית של פסיכולוג במסגרת החינוכית.
- השתתפות בועדות השמה, זכאות ואיפיון.
- התערבות במצבי לחץ ומשבר ומתן שירות במצבי חירום לפי צורך.

רמה ג'

- התערבות במצבי לחץ ומשבר בלבד והשתתפות בוועדות השמה, זכאות ואיפיון.

בהתאם לנתונים שהתקבלו מהשפ"ח, להלן חלוקת מוסדות החינוך לפי רמות שירות בשנת תשפ"ג:

סוג מסגרת	רמה א	רמה ב	רמה ג	סה"כ
גני חובה	59	35		94
גני חינוך מיוחד	21	30		51
בי"ס יסודי	35	2		37
על יסודי	13	1		14
יסודי חרדי	6	0	² 31	37
בי"ס לחינוך מיוחד	3	4		7

סעיף 4.3 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע כי השפ"ח יגבש מידי שנה תכנית עבודה ישובית שתפרט את הקצאת המשאבים של השירות הפסיכולוגי למסגרות החינוך היישוביות בהתאם לרמת השירות (רמה א, רמה ב' ו- רמה ג'). את התוכנית יש להגיש לאישורו של הפסיכולוג המחוזי.

בבדיקת הביקורת נמצא כי השפ"ח אינו מעביר את התוכנית השנתית לאישור הפסיכולוג המחוזי. בנוסף, השפ"ח אינו מציג בתוכניות העבודה את המוסדות בהן ניתן שירות ברמה ג', כך שעפ"י תוכנית העבודה של השפ"ח ניתן למוסדות החינוך בעיר שירות ברמות א' ו- ב' בלבד (בעוד שבפועל לכשליש ממקבלי השירות ניתנת רמת שירות ברמה ג', אך הם אינם נכללים בדוחות).

ראה בעניין העדר תוכנית עבודה גם את הערות הביקורת בפרק 6 שלהלן.

² בתי הספר היסודיים במגזר החרדי מקבלים מענה בסיסי בלבד, הכולל השתתפות בוועדות סטטוטוריות, וקבלת מענה במצבי משבר ומצוקה (מוסדות חינוך המקבלים שירות ברמה ג' לא צוינו בתוכנית העבודה של השפ"ח- והוספו לטבלה על ידי הביקורת).

1.2. עבודת השפ"ח בגני הילדים

עבודת השפ"ח בגילאי הגן נועדה בעיקר לצורך מניעה, מתוך ההבנה שקשיים אשר יאותרו ויטופלו בגיל צעיר, יכולים למנוע היווצרות בעיות משמעותיות יותר בהמשך. הצוות הנותן שירות לגני הילדים כלל 22 פסיכולוגים, וכל פסיכולוג היה אחראי למספר גנים.

להלן נתונים על מצבת גני החובה וגני הטרם חובה בחינוך הממלכתי והממ"ד בשנת תשפ"ג:

סוג גן	רגיל
טרם חובה	99
חובה	94
גני חינוך מיוחד	51
סה"כ	264

בחוזר מנכ"ל נקבע כי השירות הפסיכולוגי שואף לספק שירות לגילאי 3 עד 18. בפועל, נמצא כי השפ"ח אינו נותן מענה לגני טרם חובה בגילאי 3-4, למעט השתתפות בועדות סטטוריות. משמע, מתוך סה"כ 264 גני ילדים בעיר בחינוך הממלכתי והממ"ד, השפ"ח נתן מענה ל-145 גנים בלבד ברמת שירות א' ו-ב', בעוד ש-99 גני טרם חובה קיבלו מענה מינימלי בלבד (רמת שירות ג').³

1.2.1. להלן נתונים על רמת השירות של השפ"ח שקיבלו גני הילדים, נכון שנת תשפ"ג:

סוג הגן	רמה א	רמה ב	סה"כ
גן חובה	59	35	94
גני חינוך מיוחד	21	30	51
סה"כ	80	65	145

³ בנוסף במגזר החרדי היו קיימים עוד 103 גני טרם חובה שלא קיבלו מענה מהשפ"ח, למעט ועדות סטטוריות.

לדברי מנהלת תחום גנים בשפ"ח, המפקחת והיועצת האחראית על הגן מטעם משרד החינוך קובעות מיהם הגנים שיקבלו רמת שירות א' או ב', לפי היכרותן את הגן (גננת חדשה, הרכב תלמידים מיוחד וכדומה).

נמצא כי לא היתה קיימת הנחיה ברורה הקובעת את רמת השירות שכל גן זכאי לה ואת השיקולים שהביאו לקביעה זו. עוד נמצא כי בניגוד לחוזר מנכ"ל, בגנים המוגדרים ברמה א' לא הייתה נוכחות סדירה ורצופה של פסיכולוג בגן, אלא ביקר בהם פסיכולוג באופן יזום רק 3 פעמים בשנה.

יחד עם זאת, נמסר לביקורת כי כאשר בגנים המקבלים רמת שירות א' עולה צורך בקבלת סיוע נוסף מפסיכולוג השפ"ח, הגננת ממלאה טופס פניה לקבלת שירות נוסף ומעבירה את הבקשה לשפ"ח.

הפסיכולוג האחראי על הגן נותן מענה לקריאה שהתקבלה ובונה תוכנית עבודה בהתאם לצורך, כך שבפועל חלק מהגנים קיבלו שירות מעבר ל- 3 ביקורים בשנה.

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא כי מרבית הביקורים של הפסיכולוג בגן היו בעקבות קריאות שהופנו לשפ"ח, למעט הגעה ראשונה לגן בתחילת שנת הלימודים לצורך מיפוי צרכים.

הביקורת בדקה את הפניות שהועברו לשפ"ח על פי קריאה, ומצאה כי במהלך שנת הלימודים תשפ"ב התקבלו בשפ"ח 98 קריאות של גננות מ-34 גנים. מרבית הפניות היו בגין ילד ספציפי בגן עבורו ביקשו טיפול פסיכולוג.

מנהלת השפ"ח מסרה לביקורת כי בנוסף לפניות שהיה לגביהם תיעוד (טופס פניה), אותרו בשפ"ח 108 קריאות נוספות מ-14 גנים ללא טופס פניה, ובסה"כ ניתן מענה במהלך השנה ל- 206 קריאות מ-48 גנים (כלומר, כמחצית מגני החובה).

גם בהתחשב בנתונים אלה, הביקורת העירה כי בגנים המוגדרים כבעלי רמת שירות א' יש הכרח בנוכחות קבועה של פסיכולוג בגן, כנדרש בהוראות חוזר מנכ"ל, וכי הגעה לגן רק בעקבות פניית הגננת אינה מספקת.

רמת שירות ב'- מוגדרת בחוזר מנכ"ל כנוכחות חלקית וייעודית של פסיכולוג במסגרת החינוכית וקיומו של רצף טיפולי המחייב שילוב של הרובד המערכתי והפרטני.

בפועל, נמצא כי השירות לגנים ברמה ב' כללה מתן שירות מצומצם באמצעות "חדר פסיכולוג וירטואלי בזום", שבו ניתן אחת לחודש מענה בזום לפניות הגננות.

יודגש כי במדגם הגנים ברמה ב' שבדקה הביקורת, לא היו כלל ביקור פסיכולוג בגן, וכי המענים ניתנו רק באמצעות "חדר פסיכולוג בזום" או באמצעות שיחה טלפונית.

לסיכום, נמצא כי 59 גנים המוגדרים כרמה א' קיבלו בפועל שירות ברמה ב'. בנוסף, ב-35 גנים המוגדרים רמה ב' לא היתה נוכחות פסיכולוג בגן (למעט מענה לפניות מיוחדות), ועל כן גנים אלה קיבלו למעשה רמת שירות ג'. הביקורת העירה למינהל החינוך על כך שהשפ"ח מגדיר ומיישם רמות שירות באופן השונה מהותית מהקבוע בחוזר מנכ"ל.

1.2.2 גני הילדים בחינוך המיוחד - נמסר לביקורת כי לגני החינוך המיוחד בעלי רמה א' (סה"כ 21 גנים), מגיע פסיכולוג השפ"ח לגן בין פעם לפעמיים בחודש, ולא באופן רצוף.

עוד נמסר לביקורת כי כל פסיכולוג מנהל תיק גן בו מצוי כל המידע בגין המענים שניתנו לגן (פניות הגנות, ישיבות, החלטות וכדומה), אולם לביקורת לא ניתנה גישה לתיקים אלו, כך שלא ניתן לדעת מהו התיעוד הנשמר בהם, מה היתה התדירות של ביקורי הפסיכולוג ומה היו המענים שניתנו.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר ראש מינהל החינוך כי גני החינוך המיוחד מקבלים "סל שירותים" מורחב, הכולל מקצועות פרא-רפואיים כגון מרפאות בעיסוק וקלינאיות תקשורת, שעבודתן מפוקחת על ידי הפסיכולוג, דבר המגדיל באופן משמעותי את המשאבים הטיפוליים המוקצים לגני החינוך המיוחד.

1.2.3 גני ילדים בחינוך המיוחד -ל-30 גני ילדים בחינוך מיוחד נקבעה רמה ב' (כולם גני ASD⁴).

נמצא כי לגני חינוך מיוחד רמה ב' לא מגיע פסיכולוג כלל (לא בעקבות פניות של גנות ולא באופן יזום מספר פעמים בשנה), אלא רק כמענה לאירוע חירום.

⁴ **ASD** הם ראשי תיבות של Autism Spectrum Disorder (ליקוי על הקשת האוטיסטית). זוהי אבחנה המתארת הפרעה התפתחותית מולדת.

לדברי מנהלת המרכז, בגני ASD קיים צוות מורחב מטעם 2 עמותות הכולל פסיכולוגים, עוסקים וצוות פרא רפואי הנותן מענה לצרכי הגן, ועל כן הוחלט כי בגנים אילו לא תהא נוכחות סדירה של פסיכולוג מטעם השפ"ח, אלא רק השתתפות בוועדות ומענה במקרי חירום, למרות שנקבעה לגנים אלה רמת שירות ב'.

לסיכום, נמצא כי 21 גני החינוך המיוחד שהוגדרו על ידי השפ"ח כמקבלי רמת שירות א', קיבלו בפועל רמת שירות ב', ו-30 גני החינוך המיוחד שהוגדרו על ידי השפ"ח ברמת שירות ב', קיבלו למעשה רמת שירות ג'.

1.3.1. בתי הספר היסודיים

ילדי בתי הספר היסודיים מתמודדים עם משימות התפתחות מורכבות בכמה זירות – הלימודית, החברתית והריגשית. פסיכולוג ביי"ס, יחד עם הצוות החינוכי וההורים, פועלים לקדם את החוסן הטבעי ותפקודו התקין של הילד בכל הזירות. לכל בית ספר בעיר הוקצה פסיכולוג מלווה שמגיע לבי"ס אחת לשבוע ומשתתף בישיבות הנהלה והצוות, מיעץ למנהל ולמורים, משתתף בישיבות ובוועדות ונפגש עם הורים ותלמידים.

בשנה"ל תשפ"ג נתן השפ"ח שירות ל- 37 בתי ספר יסודיים:

סוג מוסד	כמות מוסדות	כמות תלמידים
ממלכתי	23	9,590
ממלכתי דתי	14	4,093
סה"כ	37	13,683

לדברי מנהלת השפ"ח, כל בתי הספר היסודיים קיבלו שירות ברמה א' (בין 5-8 שעות שבועיות), למעט בית ספר צפיריים, שנקבע לו שירות ברמה ב' (לبيت ספר המוגדר ברמה ב', מגיע פסיכולוג אחת לחודש, ולא אחת לשבוע).⁵

⁵ הוסבר לביקורת כי בית ספר צפיריים מקבל באמצעות פרויקטים חינוכיים הפועלים בבית הספר שעות פסיכולוג נוספות והוות לרמת שירות א'.

נמצא כי במקרה של היעדרויות ממושכת של פסיכולוגים (חופשת לידה, הפסקת עבודה וכו'), לא משובץ במוסד החינוכי פסיכולוג אחר, ומוסדות החינוך נותרו בכל אותה תקופה ללא ליווי של פסיכולוג.

לדוגמא, בשנת תשפ"ב יצאה פסיכולוגית ב"ס מוריה לחופשת לידה בחודש ינואר, ובית הספר נותר ללא פסיכולוג עד סוף שנת הלימודים. דוגמא אחרת - פסיכולוגית בית ספר אילנות לחינוך מיוחד עזבה את השפ"ח בנובמבר תשפ"ג, ובית הספר נותר ללא מענה של פסיכולוג עד לסוף שנת הלימודים. דוגמא נוספת - האולפנא נותרה במשך כל שנת תשפ"ג ללא מענה של פסיכולוגית, עקב סיום עבודתה של פסיכולוגית השפ"ח שהיתה אחראית על בית הספר.

מנהלת השפ"ח מסרה לביקורת כי במקרים בהם פסיכולוגית יוצאת לחופשת לידה, ראש הצוות של אותה הפסיכולוגית או מנהלת השפ"ח נותנים למוסד מענה לפניות דחופות, השתתפות בוועדות חוסן, הכנת תיקים לוועדות על פי חוק והתערבות בחירום.

לדעת הביקורת, על השפ"ח להיערך למקרים של היעדרות ממושכת של פסיכולוג, בפרט אם מדובר בחופשה ידועה מראש (לדוגמא חופשת לידה), ולדאוג למתן מענה מתאים למסגרת לאורך כל השנה. יצוין כי כל המנהלים בבתי הספר הרשומים לעיל ציינו בפני הביקורת את החוסר בפסיכולוג, המהווה לדבריהם מעטפת חשובה והכרחית לעבודה החינוכית בבית הספר.

1.4. עבודת השפ"ח בבתי הספר העל יסודיים

גיל ההתבגרות הינו תקופת מעבר מן הילדות לבגרות. בתקופה זו חווה המתבגר שינויים המתרחשים במקביל בארבעה תחומים עיקריים: שינויים פיזיים, שינויים בתחום החברתי, בתחום הרגשי ובתחום הקוגניטיבי.

לכל מסגרת חינוך על-יסודית בעיר משובץ פסיכולוג הנותן לה שירות בשיגרה ובחירום. הפסיכולוג עובד בצמוד ליועצות בית הספר, מסייע לצוות החינוכי ונפגש עם תלמידים והוריהם בהתאם לצורך. הפסיכולוג לוקח חלק בישיבות צוות בין-מקצועיות ובוועדות השונות, ועוסק באבחון, הערכה וטיפול במידת הצורך.

1.4.1 כאמור, בחוזר מנכ"ל נקבע כי "השפ"ח שואף לספק שירות לגילאי 3-18".

נמצא כי המענה מטעם השפ"ח ניתן לתלמידים עד כיתה ט' (שירות ברמה א'), ולתלמידי החטיבה העליונה ניתן שירות חלקי בלבד (שירות ברמה ב').

למעט בי"ס אחד (האולפנא), כל חטיבות הביניים היו ברמת שירות א', והפסיכולוג ביקר בבית הספר יום בשבוע, למשך 5-7 שעות בכל פעם. לדברי רכזת בתי הספר העל יסודיים בשפ"ח, לעיתים ההגעה למסגרות התקיימה גם בימים נוספים, בהתאם לצורך.

נמצא כי בשפ"ח לא נערך רישום לגבי מועדי ההגעה הנוספים של הפסיכולוג למסדות החינוך, סיבת הביקור והמענה שניתן.

לדברי הרכזת, הגעה למסגרות נרשמת על ידי הפסיכולוגים ביומנם האישי, כך שאין מידע מרוכז על הביקורים הנוספים בבתי הספר.

1.4.2 כאמור, לביקורת נמסר כי האולפנא (הכוללת 425 תלמידות) מקבל בשנת תשפ"ג רמת שירות ב'.

יועצת האולפנא מסרה לביקורת כי לא הגיעה כלל פסיכולוגית לבית הספר, למעט השתתפות בוועדות, וכמו כן ניתן מענה לפי דרישה באירועים חריגים, כך שבפועל האולפנא קיבלה רמת שירות ג'.

1.5 עבודת השפ"ח במגזר החרדי.

להלן נתונים על מוסדות החינוך של המגזר החרדי שפעלו בעיר, נכון לשנת תשפ"ג :

שם המוסד	כמות מוסדות	כמות תלמידים
גני טרום חובה	103	3,046
גני חובה	106	3,127
גני חינוך מיוחד	45	400
יסודי	37	12,179
על יסודי	29	4,693
בי"ס חינוך מיוחד	6	441
סה"כ	339	23,886

נמצא כי בשנת תשפ"ג, מתוך 339 מוסדות חינוך חרדיים ברחבי העיר הכוללים כ-24 אלף תלמידים, ניתן מענה של השפ"ח ברמת שירות א' ל-6 בתי ספר יסודיים ושלושה גני חינוך מיוחד בלבד (שבהם היו כ- 2,000 תלמידים).

נמסר לביקורת כי חלק מהמוסדות החרדים בחרו שלא לקבל שירות מלא מהשפ"ח, אלא ביקשו לקבל מענה רק באמצעות השתתפות בוועדות על פי חוק ובמענה לקריאות חירום (המשמעות המעשית לכך היא קבלת שירות ברמה ג'). הביקורת מציינת כי כתוצאה מאי רצונם של מנהלי המוסדות לקבל שירות מלא מהשפ"ח, רמת השירות שניתנה למגזר החרדי היתה נמוכה בצורה משמעותית מהשירות שניתן לחינוך הממלכתי. יחד עם זאת, ניתן מענה לבתי הספר החרדיים באמצעות פרויקטים (ראה פרק 2.4 שלהלן).

בנוסף, בשנים האחרונות מספר מסגרות חינוך במגזר החרדי קיבלו מענה של פסיכולוג באמצעות מכון "מסילות", והחל משנת תשפ"ג הפרויקט מבוצע באמצעות השפ"ח. כתוצאה מכך, השפ"ח החל לתת מענה המוגדר כפרויקט ל-9 בי"ס נוספים במגזר התורני, באמצעות תקציב נפרד שהוקצה לכך בסך כ- 165 אלף ₪.

הביקורת רואה בחיוב את השינוי שחל בחלק ממוסדות החינוך במגזר החרדי ואת הרצון לקבל מענה פסיכולוגי באמצעות השפ"ח (ולא באמצעות מכון פסיכולוגי חיצוני). יחד

עם זאת, לדעת הביקורת השירות הניתן ע"י השפ"ח היה אמור להינתן במסגרת התקן ולא באמצעות תקציב נוסף המוגדר כפרוייקט.

1.6. עבודת השפ"ח בבתי הספר של החינוך המיוחד

השפ"ח אמור לספק שירות לתלמידי החינוך המיוחד, מגיל גן טרום חובה ועד לגיל 21.

להלן פירוט של בתי ספר לחינוך מיוחד בחינוך הממלכתי והממ"ד, לפי רמות השירות של השפ"ח:

שם המוסד	רמה	מספר תלמידים	סוג הלקות
גוונים	א	78	אוטיזם
מיתרים	א	82	אוטיזם
גלים	א	72	הפרעות נפשיות
אילנות	ב	69	הפרעות התנהגות
עלומים	ב	82	מגבלה שכלית התפתחותית
מעלות	ב	105	מגבלה שכלית התפתחותית
ניר	ב	59	מגבלה שכלית התפתחותית
סה"כ		547	

נכון למועד הביקורת, לכל בית הספר בחינוך המיוחד היה משובץ פסיכולוג, על פי רמת השירות המפורטת בטבלה.

יחד עם זאת, נמצא שהחל מדצמבר 2022 עזבה את השפ"ח הפסיכולוגית הנותנת שירות לבית הספר אילנות, וטרם נמצא לה מחליף⁶.

עוד נמצא כי 4 בתי ספר של החינוך המיוחד שנקבעה להם רמת שירות ב' קיבלו בפועל שירות ברמה ג'.

⁶ לאחר הביקורת (באפריל 2023) נמסר כי שובצה פסיכולוגית בבית ספר אילנות הנותנת שירות חלקי לבית הספר.

לדברי מנהלת השפ"ח, השירות לבתי ספר אלה כלל רק השתתפות בוועדות וטיפול באירועים חריגים, בהתאם לצורך (כלומר, בפועל בתי ספר אלה קיבלו שירות ברמה ג').

בנוסף, נמצא כי בתי הספר של החינוך המיוחד במגזר החרדי שבחרו שלא לקבל שירות מלא מהשפ"ח מקבלים שירות רמה ג' בלבד (השתתפות בוועדות על פי חוק ובמענה לקריאות חירום)

2. כח אדם

2.1. מצבת פסיכולוגים

צוות השירות הפסיכולוגי מנה בעת הביקורת 37 פסיכולוגים בשלבי התמקצעות שונים, אשר נתנו מענה לעשרות מסגרות חינוכיות מכל המגזרים ברחבי העיר. המבנה הארגוני של השפ"ח כלל מנהלת, ומתחתיה 4 ראשי צוותים מקצועיים. תפקיד ראשי הצוותים היה לפקח מבחינה מקצועית על עבודת הפסיכולוגים, ולספק להם הכוונה ויעוץ לפי הצורך. בנוסף, היו קיימים בשפ"ח פסיכולוגים בתפקיד רכי תחום, כמפורט להלן: ריכוז תחום חרדים, ריכוז גנ"י והגיל הרך, ריכוז תחום האובדנות, רכזת התמחויות, הדרכה והשתלמויות, רכזת להט"ב, רכזת פרויקטים, רכזת חינוך מיוחד, רכזת בתי ספר על יסודיים, רכיז טיפול בחירום.

להלן פירוט משרות פסיכולוגים בשפ"ח, לפי אחוזי משרה :

2020	2021	2022	אחוזי משרה
18	14	12	100%
-	-	1	90%
10	15	13	80%
10	10	10	50%
1	1	1	33%
39	40	37	כמות עובדים
31.33	31.33	28.63	כמות משרות

ניתן לראות בטבלה לעיל את הירידה במהלך השנים הן בכמות הפסיכולוגים והן באחוזי המשרה.

הביקורת ממליצה לפתח מנגנון תמריצים עבור הפסיכולוגים בשפ"ח, במטרה לשמר אותם בעבודתם באחוזי משרה גבוהים ובמטרה לגייס פסיכולוגים חדשים למערכת.

2.1.1. אחוז כיסוי

בחוזר המנכ"ל נקבעו כללים להקצאת תקני פסיכולוגים לשפ"חים באמצעות מפתח התקינה, כדלקמן:

תקן אחד ל-500 ילדים בגיל הגן וכיתות א';

תקן אחד ל-1,000 תלמידים בכיתות ב'-יב';

תקן אחד ל-300 תלמידים בחינוך המיוחד⁷.

על פי מפתח תקינה אפשר לחשב את "אחוז הכיסוי" בכל רשות מקומית, ואת היחס בין מספר התקנים בפועל לבין מספר התקנים הרצוי.

לפי דוח של מחוז הדרום במשרד החינוך מיום 3.11.22, מצבת הפסיכולוגים בשפ"ח אשדוד היתה של 31.83 משרות, בעוד שהתקן הרצוי הינו 77.64. משמעות הדבר שהיה קיים חוסר משמעותי בכח אדם ביחידת השפ"ח, והכיסוי היה בשיעור של -41% ביחס לתקן, שהוא שיעור כיסוי נמוך במיוחד.

הוסבר לביקורת כי חוסר בפסיכולוגים ביחס לתקן מתבטא בעיקר באי מתן מענה לגני טרום החובה בחינוך הממלכתי ובאי מתן מענה לגני הילדים ולבתי הספר החרדים. הביקורת ממליצה להרחיב את ניסיונות הגיוס של פסיכולוגים מהמגזר החרדי על מנת להרחיב את השירות למגזר החרדי.

מנהלת השפ"ח מסרה לביקורת כי הפסיכולוגים בשפ"ח נותנים מענים רבים למוסדות החינוך, מעבר לרמת השירות הבסיסית שנקבעה להם. בין היתר, הפסיכולוגים משתתפים בכל דיון של הועדות הסטאטוטוריות בכל מוסדות החינוך בעיר (גם במוסדות שאינם מקבלים שירות מטעם השפ"ח באופן קבוע).

כמו כן, על פי נתוני השפ"ח, בשנת תשפ"ב (9/21 - 6/22) ארעו 292 אירועי חירום, שטופלו על ידי 34 פסיכולוגים בבתי הספר שונים, והושקעו בהם 577 שעות טיפול. כלומר, כל פסיכולוג השקיע בשנה בממוצע כ-17 שעות טיפול באירועי חירום.

⁷ בתי ספר לחינוך מיוחד, כיתות חינוך מיוחד במסגרות חינוך רגילות, גני ילדים של החינוך המיוחד ותלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל בבית ספר ובגני ילדים.

הביקורת מציינת כי גם בהתחשב במענים אלה של הפסיכולוגים בשפ"ח, היקף השירות שניתן לחלק למוסדות החינוך בעיר היה נמוך באופן משמעותי מהנדרש ביחס לרמת השירות שנקבעה להם.

2.2. הכשרה

הכשרתם האקדמית והמעשית של הפסיכולוגים החינוכיים מקנה להם את היכולת המקצועית לספק שירותים פסיכולוגיים הכוללים הערכה, אבחון, ייעוץ לתלמידים ולצוותים במוסדות החינוך, מתן טיפול פסיכותרפי, הערכות סיכון אובדני והתערבויות במצבי חירום וסיכון.

על מנת לקבל תואר של פסיכולוג חינוכי יש לסיים לימודי תואר שני בפסיכולוגיה חינוכית, לעבור התמחות בת 4 שנים, ובסופה לעבור מבחן הסמכה. לאחר המבחן יקבל הפסיכולוג ממוסד הבריאות רישיון מומחה, ויוכל לעסוק במקצועו כמומחה. לאחר 3 שנים של עבודה כפסיכולוג מומחה, ניתן להגיש בקשה להשתתף בתהליך הסמכה כמדריך בפסיכולוגיה חינוכית. על מנת לקבל אישור להיות מדריך, יש לעבור קורס הדרכה ולהדריך מעל 200 שעות.

להלן מצבת עובדי השפ"ח בשנת תשפ"ב בהתאם להכשרתם :

מספר הפסיכולוגים	הכשרה
5	מדריך
13	מומחה
16	מתמחה
1	הסמכה להדרכה
2	פרקטיקום מורחב
37	סה"כ

התברר כי מתמחים מקבלים זמני הדרכה והכשרות זהים בכל אחוז משרה בו הם בוחרים לעבוד. לדוגמא, במתמחה שעובד ב-50% משרה מושקעים משאבים זהים למתמחה שעובד ב-100% משרה.

בנוסף, נמצא כי במקרים מסויימים הליך ההתמחות של הפסיכולוג עלול להימשך שנים רבות.

הביקורת בדקה את משך תקופת ההתמחות של המתמחים בשפ"ח. להלן **דוגמאות לתקופת התמחות שנמשכה מעל 10 שנים** :

שם	ותק בשפ"ח (מס' שנים)*	אחוז משרה
ו.מ.	14.3	1
ל.ז.	12.4	1
ט.ו.	12	1
ד.פ.	11.4	1
ו.ב.	11	0.8
א.ג.	10.7	1

*נכון לסוף 2022

לא ניתן לביקורת הסבר מניח את הדעת לתקופות ההתמחות הארוכות. כאמור לעיל, מתמחים מהווים מעמסה גדולה על המערכת וצורכים משאבי זמן רבים, מאחר ואינם יכולים לבצע פעולות בעצמם ללא בדיקה ואישור מדריך.

משרד החינוך מממן כ-30 שעות הדרכה חודשיות לשפ"ח, ואת יתרת הסכום הנדרש למימון השתלמויות משלימה העירייה.

נמצא כי תקציבי השתלמויות לשנים 2021-2022 לא נוצלו במלואם, כמפורט להלן :

שנת 2022	שנת 2021	
305,000	305,000	תקציב
234,168	189,139	ביצוע
70,832	115,861	יתרה

לדברי מנהלת השפ"ח, בשנת 2021 שוריין כסף עבור כנס שלא התקיים בשל מגבלות הקורונה. לא ניתן הסבר לאי ניצול התקציב בשנת 2022.

2.3. שעות עבודה נטו במתן מענה במסגרות

2.3.1 להלן סיכום שעות המוקצות לניהול, הדרכות ולימודים בשנת תשפ"ב, על פי טבלת משאבי שעות שמסרה מנהלת השפ"ח:

מספר שעות	קטגוריה
1306.2	סך שעות שבועיות
130	שעות ניהול שבועיות
51	זמן לימודים שבועי
59	שעות הדרכה שמקבל מתמחה
45	שעות הדרכה שנותן מדריך
79	ישיבות פנים בשפ"ח
33	ישיבות מחוץ לשפ"ח
909.2	סה"כ שעות מוקצות למוסדות החינוך
69.6	אחוז המוקצה למוסדות חינוך

על פי חוזר מנכ"ל, מנהל השפ"ח יקצה כ-20% מסך שעות העבודה של הפסיכולוגים בשפ"ח לניהול, להדרכה ולפיתוח מקצועי של כלל סגל השפ"ח, ובכלל זה הכשרת מתמחים.

בפועל, נמצא שכ-30% משעות העבודה השבועיות הוקצו עבור ניהול, לימודים והדרכות, כולל 79 שעות לישיבות פנימיות בשפ"ח (בעיקר הדרכות). כתוצאה מכך, מספר השעות שהוקצו לטובת מוסדות החינוך היה נמוך יותר מהקריטריון שקבע משרד החינוך.

בתגובתה לדוח הביקורת, מנהלת השפ"ח מסרה כי שעות הדרכה שמקבלים מתמחים (59 שעות), שעות הדרכה שנותן מדריך (45 שעות) וישיבות מחוץ לשפ"ח (33 שעות), לא צריכות להיכלל בקטגוריית הקצאה לניהול ופיתוח מקצועי, כך שסה"כ ההקצאה בשפ"ח עבור פיתוח מקצועי של כלל הסגל (לרבות הכשרת מתמחים) אינה עולה על 20% מסך שעות העבודה השבועיות בשפ"ח.

לדעת הביקורת, על מנהלת השפ"ח לרכז את שעות ההדרכה וישיבות העבודה הפנימיות בשעות אחה"צ, ובכך לפנות זמן למתן שירות למוסדות החינוך בעיר.

2.3.2 מטבלת משאבי שעות עבודה שמנהל השפ"ח, עולה כי סך שעות העבודה של הפסיכולוגים בשנת תשפ"ב היה 1306.2 שעות בשבוע. לאחר הפחתת שעות ההדרכה, הפחתה השעות שמוקצות לניהול, הפחתת שעות בגין ישיבות מחוץ לשפ"ח

והפחתה של זמני לימודים, התקבלו בפועל 909.2 שעות עבודה לטובת מסגרות החינוך השונות ברחבי העיר, שהשפ"ח אמור לתת להם מענה.

המשמעות היא שמתוך משרה הכוללת 42 שעות עבודה בשבוע (לאימהות עם ילדים מתחת לגיל 12-40 שעות), מספר השעות הממוצע המושקע בפועל במסגרות החינוך הינו כ- 31 שעות בשבוע⁸ (לעובד במשרה מלאה).

בנוסף, יש לקחת בחשבון שכשני שלישים מהפסיכולוגים בשפ"ח עובדים במשרה חלקית, ולאחר הפחתות שונות נותרו להם מעט שעות לעבודה במסגרות החינוכיות.

להלן דוגמאות מהנתונים שהתקבלו לשנת תשפ"ב :

שם העובד	% משרה	תפקיד	שעות תקן	סך הפחתת שעות	שעות טיפול בפועל
א.מ.	50	ראש צוות הסמכה להדרכה	21	*16	5
ט.פ.	50	רכזת תחום טיפול בחירום	21	**8	13

8* ש"ש ניהול, 3 ש"ש מתן הדרכה, 1 ש"ש קבלת הדרכה, 3 ש"ש ישיבות, 1 ש"ש זמן לימודים.

2** ש"ש ניהול, 3 ש"ש קבלת הדרכה שבועית 3 ש"ש ישיבות.

לדעת הביקורת, ההחלטה לבחור כראש צוות או כרכז תחום בעובד המועסק בחצי משרה בלבד הינה בעייתית, שכן רוב השעות מוקדשות לניהול ולא לעבודה טיפולית. בנוסף נמצאו פסיכולוגים שהוקצו להם שעות לניהול, כאשר הסטאטוס המקצועי היה מתמחה.

לדברי מנהלת השפ"ח, בבחירת ראש צוות או רכז תחום נדרשים כישורים וידע בתחומים ספציפיים, יכולת הובלת צוות וקבלת החלטות, וכן הסכמת הפסיכולוג לקחת על עצמו אחריות והשקעת יתר. דברים אלה נלקחים בחשבון בעת קבלת החלטה על מינוי פסיכולוג מסויים כראש צוות או כרכז תחום.

⁸ סה"כ שעות עבודה בפועל (909.2 שעות שבועיות- ראה טבלה בעמ' 21) חלקי מספר הפסיכולוגים בשפ"ח (28.6 משרות).

3. פרויקטים

בנוסף למענה הבסיסי, השפ"ח מאפשר לפסיכולוגים לתת שירות למוסדות החינוך באמצעות פרויקטים חינוכיים המתקיימים בעיר. הוסבר לביקורת כי שכר העבודה בפרויקטים גבוה משמעותית משכר הבסיס בשפ"ח, ומתן האפשרות לפסיכולוגים להיות מועסקים בפרויקטים מסייע להשאתם במערכת.

הפרויקטים שבוצעו בשנת 2022 הינם: תוכנית דלת פתוחה להורים לילדים בסיכון התפתחותי בגיל הרך, תוכנית דלת פתוחה למתבגרים בסיכון או להורים למתבגרים בסיכון, רווחת הפרט- איתור והתערבות – תוכנית חינוכית פסיכו-חברתית להרחבת המענים הבית- ספריים לתלמידים בסיכון, חדרי שלווה-מענה ריגשי במצבי אלימות, טראומה וסיכון, תוכנית חומש למגזר החרדי, תוכניות אבחונים ופסיכולוגים חינוכיים לחרדים, פרויקטים חינוכיים גני ילדים וקול קורא קורונה.

מנהלת המרכז מחליטה מי מהפסיכולוגים ישולבו בכל פרויקט לפי הסמכה, זמינות וכישורים.

המענה במסגרת פרויקטים ניתן בעיקר באמצעות שעות טיפול פרטניות וקבוצתיות לתלמידים ולהורים הזקוקים לכך.

להלן נתונים על שעות הפרויקטים והתקציב בגנים בשנים 2021-2022 :

2022		2021		מהות הפעילות
ש"ח	שעות/יח'	ש"ח	שעות/יח'	
1,180,893	6,589	620,290	3,739	פרויקטים
186,322	920 (184)*	208,857	1,080 (216)*	אבחונים
19,000	190 (38)	1,000	10 (2)	מוכנות לכיתה א
1,386,215	7,699	830,147	4,829	סה"כ

*יחידות אבחון נרשמו בסוגריים (לצורך החישוב כל איבחון הומר ל- 5 שעות)

הוסבר לביקורת כי באופן זה של העסקת הפסיכולוגים (באמצעות פרוייקטים) המענה הבסיסי הניתן לתלמידים על ידי השפ"ח קטן יותר, בגלל השקעת שעות עבודה של הפסיכולוגים במסגרת הפרוייקט, אך בראיה כוללת ניתן מענה רחב יותר לתלמידי העיר הזקוקים לסיוע של פסיכולוג חינוכי.

הביקורת מציינת כי הגידול בשעות הפרוייקטים במהלך השנים היה קטן באופן משמעותי מהקיטון של שעות התקן. כך לדוגמא בתקופה שבין החודשים מאי 2022 עד אפריל 2023 גדל מספר השעות שהוקצו לפרוייקטים ב- 1,192 שעות (גידול של כ- 0.8 משרות), ומנגד קטנו שעות התקן ב- 4,053 שעות (קיטון של כ- 1.9 משרות). משמע, סך היקף השעות שניתנו ע"י השפ"ח למוסדות החינוך קטן באותה תקופה באופן משמעותי.

3.2. תשלום תעריף שעות לפרוייקט

בכל פרוייקט משרד החינוך קובע תעריף לשעה לפיו משולם שכר לפסיכולוגים המועסקים בפרוייקט. בגין כל שעת פסיכולוג משרד החינוך מעביר לעירייה תשלום הכולל עלות מעביד, והעובד מקבל שכר לשעה לאחר הורדת עלויות מעביד (עלויות המעביד מהווים כ-40% מהשכר המשולם לעובד). לדוגמא, בגין התוכנית הלאומית משרד החינוך העביר לעירייה 253 ₪ לשעה, והעובד קיבל בשכרו 168 ₪ לשעה. בגין תוכנית חומש משרד החינוך העביר לעירייה 260 ₪ לשעה, וקבע כי הפסיכולוג יקבל 175 ₪ לשעה.

נמצא כי סעיפי ההוצאה של הפרוייקט משקפים את השכר המשולם לעובד, ולעומת זאת רכיב עלויות המעביד (המהווים כאמור תוספת של כ- 40% לשכר העובד) לא נרשם בסעיפי ההוצאה של הפרוייקט, אלא בסכום כולל בסעיפי השכר, כך שלא ניתן לראות בסעיפי ההוצאה מהי העלות המלאה של כל הפרוייקט.

כך לדוגמא, בשנת 2022 סך עלויות שנרשמו בסעיפים התקציביים של הפרוייקטים הסתכמה ב-1,386 אלף ₪, אך בפועל עלות הפרוייקטים היתה כ-1,940 אלף ₪, כך

ש-554 אלף ₪ לא באו לידי ביטוי בסעיפי ההוצאה של הפרוייקטים, אלא בסעיפי הוצאות השכר של השפ"ח.

הביקורת העירה כי לרישום מלוא עלויות בסעיף התקציבי של הפרוייקט יש חשיבות רבה, הן כדי לבטא את מלוא ההיקף הכספי של הפעילות והן כאסמכתא לעלויות העירייה, לצורך קבלת השתתפות משרד החינוך בעלויות הפרוייקט.

3.3. פרוייקט חומש למגזר החרדי

כספי תקציב פרוייקט חומש המתקבל ממשרד החינוך מאפשר להרחיב ולהעמיק את השירותים הפסיכולוגיים הניתנים למוסדות החינוך במגזר החרדי. מדובר במענה לנזקים הרגשיים הנלווים לתקופת הקורונה, והתקציב נוצל כולו אך ורק לגני הילדים במגזר החרדי.

בשנת 2021 הוקצה לפרוייקט סך של 86,204 ₪ ל- 243 שעות הדרכה, ובשנת 2022 הוקצה סך של 131,257 ₪ ל- 370 שעות הדרכה.

במסמך שהונפק על ידי המחוז החרדי במשרד החינוך, נרשם כי בגין סדנאות חומש ישולם לפסיכולוג 175 ₪ לשעה (מתוך 260 שיעברו לרשות), ובגין הדרכות חומש ישולם לפסיכולוג 354 ₪ לשעה.

נמצא כי רישום ההכנסות במערכת האוטומציה לא היה תקין, וכספים שהתקבלו בגין פרוייקט "חומש" נרשמו כהכנסות בסעיף "השתלמויות" ולא בסעיף תקציבי נפרד לפרוייקט זה.

כמו כן נמצא חוסר התאמה בין הסכום ששולם לפסיכולוגים לבין התעריף שאושר על ידי משרד החינוך, ובמשך כל שנת 2021 שולם לפסיכולוגים סכום שונה מהתעריף שנקבע על ידי משרד החינוך.

כמפורט להלן :

שנת 2021	חומש
תעריף שאושר לתשלום ע"י מ.החינוך	175
תעריף ששולם בפועל	125

בנוסף, נמצא שבמהלך מספר חודשים בשנת 2022 נרשם בתלוש השכר של הפסיכולוגים תעריף של 260 ₪ לשעה עבור סדנאות חומש. הביקורת מצאה כי במערכת השכר בוצע חישוב נכון של התשלום לפסיכולוגים עבור סדנאות חומש, אך הוצג בתלוש תעריף גבוה יותר לשעת עבודה. הביקורת העירה למחלקת משכורות לבחון את הסיבות המאפשרות רישום שגוי של התעריף בתלוש השכר.

3.4. פרויקטים חינוכיים בגני ילדים

הפרויקט כולל ביצוע אבחונים, הדרכות לצוות והערכות לכיתה א' לילדים בגני החובה ברחבי העיר. הפרויקט משולם במלואו על ידי העירייה.

נמצא כי פסיכולוגים מתמחים קיבלו בשנת 2022 שכר לפי תעריפי מומחה, משמע במקום לקבל 1,451 ₪ עבור אבחון שולם להם 1,700 ₪ לאבחון.

עוד נמצא כי בכרטסת נרשמו תעריפי האבחונים לפי התשלום שמשולם לפסיכולוג, וכך גם נרשמה ההוצאה בתקציב. ההוצאה לא נרשמה במלואה (כולל את עלות המעביד), וכתוצאה מכך, ההוצאה בפועל של העירייה היתה גבוהה מהותית מהתקציב שנקבע.

בשנת 2022 נוצלו כ-127 אלף ₪ לאבחונים, אך בפועל עלות האיבחונים הסתכמה לכ-178 אלף ₪⁹, סכום החורג ב-51 אלף ₪ מהתקציב שאושר לפרויקט.

⁹ הסכום ששולם לפסיכולוגים בתוספת של 40% עלויות מעביד.

3.5 התוכנית הלאומית

התוכנית הלאומית פועלת משנת 2009, במטרה לצמצם את היקף הילדים ובני נוער החיים במצבים שמסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם. במסגרת התוכנית מספק השפ"ח מגוון מענים לילדים ולבני נוער בסיכון, למשפחותיהם ולצוותים המלווים. משרד החינוך מממן 90% מהתוכנית, והעירייה מממנת 10% נוספים.

נמצא כי טרם התקבל מהמשרד כל המימון עבור הפרוייקטים שנכללו בתוכנית הלאומית בשנים 2021-2022, על פי המפורט להלן :

2021	2022	
885,493	858,998	סכום ההוצאה
775,190	751,304	התקבל בפועל
110,303	107,694	הפרש שלא התקבל

הביקורת העירה למינהל החינוך על כך שלא פעל לקבל ממשרד החינוך תשלום עבור מלוא ההוצאות שהיו לעירייה בגין התוכנית הלאומית.

על פי הנחיות משרד החינוך, נקבע כי בשנת 2021 יעביר המשרד לעירייה 253 ₪ לשעת פסיכולוג עבור פרוייקט התוכנית הלאומית, כולל עלויות מעביד.

נמצא חוסר התאמה בין התעריף לתשלום עליו דיווחו הפסיכולוגים, לבין התעריף שאושר על ידי משרד החינוך, ובין התעריף ששולם בפועל. נמצא כי במהלך השנים 2021-2022 שולם לפסיכולוגים על פי תעריפים שונים מאילו שנקבעו על ידי משרד החינוך.

כמפורט להלן :

חדר שלווה	
200	תעריף שדווח ע"י פסיכולוגים
180 (253 בניכוי עלות מעביד)	תעריף שאושר ע"י מ.החינוך
168	תעריף ששולם בפועל

נמסר לביקורת כי ההוראה עודכנה באפריל 22, והסכומים עודכנו בשנת הלימוד תשפ"ג.

4. תשלומי שכר ודיווחי נוכחות

בשנת 2021 היו הוצאות השכר בשפ"ח בסך כ- 7.4 מיליון ₪. השכר החודשי המשולם לפסיכולוג בשפ"ח, כלל בתוכו גם את שכר הבסיס ששולם עבור שעות העבודה שבוצעו במסגרת השפ"ח וגם את עלות המעביד בגין פרויקטים (ראה פרק 3 לעיל).

משרד החינוך אמור להשתתף במימון 68% משכרם של הפסיכולוגים עובדי העירייה, וכן במימון מלא של הוצאות הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות¹⁰.

הביקורת ערכה השוואה בין דוחות הנוכחות של הפסיכולוגים בשפ"ח לבין דיווחי הפסיכולוגים על שעות ביצוע הפרוייקטים, ומצאה מיקרים בהם דיווחו הפסיכולוגים על שעות עבודה לטובת פרויקטים במהלך שעות עבודתם בשפ"ח, וכן נמצא שדווחו שעות פרויקטים במהלך ימי הצהרה וחופשה עליהם מקבלים הפסיכולוגים תשלום במסגרת עבודתם בשפ"ח.

כמפורט בדוגמאות להלן :

שם הפסיכולוג	תאריך	שעות עבודה פרויקט	שעות נוכחות בשפ"ח
מ.ס	23.6.21	8:00-11:00	8:10-14:05 16:01-17:14
א.ד	5.5.21	8:00-11:00	8:04-9:15
ט.פ	17.2.22	16:00-17:00 17:00-18:00	15:00-20:00
	3.2.22	16:00-17:00	15:00-20:00
א.ש	24.2.22	10:00-10:45	8:12-11:11
ה.ג	1.3.21	8:00-9:45	9:17-12:45
	26.4.21	8:00-9:50	9:16-13:15
א.ד	16.8.21	10:00-10:45	דיווח חופשה
	23.8.21	10:00-11:30	דיווח הצהרה
מ.ג	1.5.21	16:30-17:30 17:30-18:30	יום שבת
	21.3.21	דיווח הדרכה	דיווח חופשה

¹⁰ נמצא כי בפועל מימון המשרד היה גבוה יותר, ועמד על כ-77%, מכיוון שמשרד החינוך העביר לעירייה תשלום לפי דרגה גבוהה יותר של הפסיכולוגים, ובפועל הועסקו פסיכולוגים גם בדרגות נמוכות יותר.

הביקורת המליצה ליצור מנגנון לדיווח על שעות העבודה בפרוייקטים באמצעות מערכת ממוחשבת, אשר תתממשק עם מערכת השכר, כך שהדיווח על הנוכחות יעשה במערכת הן לגבי שעות העבודה בשפ"ח והן לגבי שעות העבודה במסגרת פרוייקטים.

5. מערכת ממוחשבת

נמצא כי הפסיכולוגים אינם משתמשים במערכת ממוחשבת לתיעוד עבודתם, לרבות הזנת נתונים הנדרשים לניהול תהליכי עבודה (ניהול תיק תלמיד, רישום פירטי הפעילות בכל מוסד ועוד).

לדוגמא, לכל תלמיד שקיבל טיפול באמצעות השפ"ח, קיים בשפ"ח תיק אישי הכולל את המסמכים והרשומות הרפואיות שהתקבלו בגינו ואת תיעוד המענים שקיבל באמצעות השפ"ח. התיק הינו ידני ולא ממוחשב.

לדעת הביקורת, יש הכרח לנהל את המידע באמצעות מערכת ממוחשבת, על מנת ליצור מאגר מידע שיאפשר ניהול ובקרה, וכן שתהא אפשרות להפיק דוחות תקופתיים על עבודת הפסיכולוג בכל מסגרת ועל הטיפולים והאיבחונים שנעשו. דיווח ממוחשב יעזור גם בהפקת דוחות חריגים, כגון מוסד או תלמיד להם דווחו שעות חריגות, דוח על מוסדות חינוך שלא ניתן להם מענה כלשהו ודוחות בקרה רבים נוספים.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת השפ"ח כי במהלך שנת 2023 החלה בתהליך העברת עבודת השפ"ח למערכת ממוחשבת, ונבחנה תוכנה של חברה הנותנת מענה לניהול ממוחשב של שפ"חים ברשויות מקומיות אחרות. להערכת מנהלת השפ"ח הצפי למעבר למערכת הממוחשבת הוא ינואר 2024.

6. תוכנית עבודה

על פי חוזר מנכ"ל, "לקראת פתיחתה של שנת הלימודים, יערוך מנהל השפ"ח מיפוי צרכים רשותי בשיתוף עם מנהל אגף החינוך, ויגבש תוכנית עבודה יישובית הכוללת הקצאת שירותים למסגרות החינוך על פי רמת השירות. התוכנית תוגש לאישור הפסיכולוג המחוזי".

נמצא כי אין מכינים בשפ"ח תוכנית עבודה שנתית, וממילא היא אינה מוגשת לאישור הפסיכולוג המחוזי, כנדרש בחוזר מנכ"ל.

בנוסף, בחוזר מנכ"ל נאמר כי "לקראת תחילת שנת הלימודים יערוך הפסיכולוג מיפוי צרכים בכל מסגרת חינוכית שהוא נותן לה שירות, בשיתוף עם מנהל המסגרת, ותגובש תוכנית עבודה לפי רמת שירות והקצאת השעות שנקבעה למסגרת החינוכית. התוכנית תוגש למנהלת השפ"ח".

נמצא כי הפסיכולוגיים בשפ"ח אינם מכינים מיפוי צרכים בשיתוף עם מנהלי מוסדות החינוך, ואינם מכינים תוכנית עבודה לפי רמת השירות שנקבעה למוסד.

לדברי מנהלת השפ"ח, כל פסיכולוג בונה תכנית עבודה שנתית עם מנהל/ת המסגרת בהתאם לצרכים הקיימים במוסד החינוכי שבו הוא נותן שירות, וכן נעשית הערכה של הפעילות בסיכום שנת הלימודים.

הביקורת ביקשה לקבל דוגמא לתוכנית העבודה שנקבעה למוסד החינוכי ואת הסיכום השנתי, אולם לא הוצג לביקורת כל תיעוד המעיד על כך.

הביקורת העירה למנהלת השפ"ח על העדר תוכנית עבודה ישובית, האמורה להוות כלי ניהולי שנועד לתכנן את כל הפעולות הדרושות למימוש מוצלח של יעדי הארגון במהלך שנת העבודה. לדעת הביקורת יש הכרח לפעול על פי תוכנית עבודה, כדי שניתן יהיה להקצות את שעות העבודה המצומצמות בצורה יעילה ואפקטיבית מול הצרכים, תוך הגדרת יעד מדיד לכל פעולה, במידת האפשר. כמו כן, הביקורת העירה למנהלת השפ"ח להקפיד על קבלת תוכניות עבודה של הפסיכולוגים במוסדות החינוך שבאחריותם.

7. נהלי עבודה

נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים. נהלי העבודה מקלים על הבקרה, מאפשרים לשמר את הידע האירגוני, לייעל את תהליכי העבודה וללמד עובדים חדשים את סדרי העבודה שנקבעו.

נכון למועד הביקורת, לא היו בשפ"ח נהלי עבודה כתובים המסדירים את דרכי העבודה בשירות הפסיכולוגי ומגדירים מנגנוני פיקוח ובקרה. הביקורת העירה למנהל השפ"ח על הצורך הדחוף בהכנת נהלי עבודה מפורטים, אשר יסדירו, בין היתר, את אופן הדיווח של הפסיכולוגים על עבודתם במסגרת הסל הבסיסי של השפ"ח במוסדות החינוך, את אופן אישור העבודות שיתבצעו במסגרת פרויקטים והדיווח עליהם, וכן נושאים רבים נוספים.

הערות ראש העיר

השירות הפסיכולוגי החינוכי

כללי - ראש העיר רואה חשיבות רבה בהרחבת השירות הפסיכולוגי לכלל מוסדות החינוך בעיר, ובמיוחד בהרחבת המענים שהשירות הפסיכולוגי נותן למוסדות החינוך החרדים.

1. תוכניות עבודה

ראש העיר הנחה את מנהלת השפ"ח להכין מידי שנה תוכנית עבודה, כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל, שבה יפורטו המשאבים שמקצה השירות הפסיכולוגי למסגרות החינוך השונות בהתאם לרמת השירות.

2. מצבת הפסיכולוגים

ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לבחון את האמצעים שבאמצעותם ניתן יהיה לגייס פסיכולוגים לשפ"ח ולהרחיב את המענים שהשפ"ח נותן למוסדות החינוך בעיר.

3. שירות פסיכולוגי למגזר החרדי

ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך וראש מינהל משאבי אנוש, לפעול לגיוס פסיכולוגים המותאמים למגזר החרדי. במקביל, יש לפעול יחד עם מנהיגי המגזר החרדי ומנהלי מוסדות החינוך להרחבת השירות הניתן באמצעות השפ"ח למוסדות חינוך חרדיים.

4. מערכות ממוחשבות

ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך ואת מנהלת השפ"ח לעבור בהקדם לניהול עבודת השפ"ח באמצעות מערכת מחשוב יעודית.

חוצה מינהלים

החזר כספים ללקוח

כללי

רשות מקומית רשאית לגבות תשלומי חובה שונים מכוח הסמכויות שהוקנו לה בפקודת העיריות, וכן בחוקים, תקנות וחוקי עזר אחרים. במהלך הפעולות שמבצעת העירייה לגביית התשלומים המגיעים לה, יכולה להיווצר בחשבון הנישום יתרת זכות מסיבות שונות, כגון: תשלום עודף, מתן הנחה או פטור, ביטול החיוב ללקוח ועוד. במקרים שנוצרה בחשבון הלקוח יתרת זכות, העירייה נדרשת להחזירה לתושב.

בתהליך החזר הכספים לתושב קיימים מספר סיכונים שיש לשים אליהם לב:

- סיכון פיננסי - אובדן הכנסות כספיות לעירייה בגין זיכוי שאינו מוצדק.
- סיכון משפטי - כתוצאה מהעברת תשלום למי שאינו מורשה לקבלו.
- סיכון תפעולי - כתוצאה מטעויות, שיבוש נתונים ובזבז משאבים.
- סיכון הונאות ומעילות - ביצוע החזרים ללא בקרה מספקת חושף את העירייה לסיכוני מעילה הן מצד עובדים והן מצד מקבלי הזיכוי.

נוכח סיכונים אלה, הביקורת בדקה את תהליכי החזרת כספים בשלושה תחומים:

- החזרת זיכויים במינהל הנדסה.
- החזרת זיכויים באגף הגביה.
- החזרת כספי ערבויות שחולטו.

הביקורת בדקה את נהלי העבודה ואת אופן ביצוע החזרי הכספים בפועל, וזאת לאורך כל השלבים בתהליך, החל משלב יצירת הזיכוי, דרך הגשת הבקשה להחזר כספים ועד לשלב העברת הכספים בפועל לחשבון הלקוח. נבדקו החזרי כספים שבוצעו בתקופה שבין ינואר 2019 לבין דצמבר 2022.¹

¹ יודגש כי הביקורת לא בדקה את שיקול הדעת שהוביל את הגורם המקצועי לזכות את הלקוח, אלא את הפעולות החשבונאיות שנעשו לצורך ביצוע הזיכוי.

פירוט הממצאים

1. החזרת זיכויים במינהל הנדסה

הביקורת בדקה את ההחזרים הנעשים במינהל הנדסה בשלושה תחומים:

1.1 תשלום אגרות בניה.

1.2 תשלום היטלי פיתוח.

1.3 תשלום היטל השבחה.

בשלושת תחומים אלה תהליך יצירת החיוב והזיכוי נעשים במינהל הנדסה באמצעות מערכת קומפלוט², בעוד שהפעולות הכספיות מבוצעות באגף הגביה במערכת מטרופולינט³ (הן התשלום לעירייה והן ההחזר ללקוח).

נוכח מצב זה, ובמטרה לוודא כי החזר כספים יעשה באופן נאות, בדקה הביקורת את הרישומים בשתי המערכות, את אופן העברת המידע בין היחידות ואת הממשקים הכספיים בין מינהל הנדסה לאגף הגביה.

הביקורת מצאה ליקויים רבים בתהליכי העבודה, הניהול, המעקב והבקרה המתקיימים ביחידות העירייה במהלך הטיפול בבקשות להחזר כספים, כמפורט להלן:

1.1 אגרות בנייה

העירייה גובה אגרת בנייה מכוח תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970. בתוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה נקבע כי **בשלב הגשת הבקשה להיתר** ישלם מבקש ההיתר מראש 20% מסכום אגרת הבנייה, כדמי פיקדון. עוד נקבע בתקנות כי כספי הפיקדון יוחזרו למשלם, אם סירבה הוועדה המקומית לתת את ההיתר⁴.

² מערכת קומפלוט הינה מערכת לניהול ולבקרה על תהליכי העבודה במינהל הנדסה.

³ מערכת מטרופולינט הינה מערכת לניהול ההכנסות באגף הגבייה.

⁴ סעיף 1.00.13 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970.

באוגוסט 2018 ניתן בבית הדין לעניינים מנהליים פסק דין המרחיב את הזכויות לקבלת החזר הפיקדון⁵. בפסק הדין נקבע כי הפיקדון מהווה תשלום ראשון על חשבון אגרת הבנייה שהמבקש אמור לשלם בעתיד, אם תאושר בקשתו להיתר. לכן, אם בסופו של דבר לא ניתן ההיתר **מכל סיבה שהיא**, המשלם יהיה זכאי להחזר כל תשלום ששילם מראש עבור קבלת ההיתר.

בעקבות פס"ד זה התקבלו במינהל ההנדסה בקשות רבות להשבת דמי הפיקדון, ובשנים 2019-2022 הוחזרו 51 פיקדונות בסכום כולל של כ-1.5 מ"ש"ח. הביקורת בדקה 31 מיקרים של השבת פיקדון ששולם לעירייה על חשבון הבקשה להיתר בנייה. להלן הליקויים שנמצאו:

1.1.1 החזר פיקדון באמצעות יפוי כח

נמצאו 10 מקרים שבהם הוחזר פיקדון ששולם על ידי חברת בנייה, לגורמים שהציגו עצמם כמיופי כוח של החברה. הכספים הוחזרו לחשבונות בנק שאינם על שם החברה. בייפוי הכוח שמסרו מבקשי ההחזר למחלקת אגרות והיטלים לא היו חותמת וחתימה של מורשה חתימה מטעם החברה. לדוגמא, באוקטובר 2020 הוגשה באמצעות מיופה כוח בקשה להחזר דמי פיקדון ע"ס 56,533 ₪, אך בייפוי הכוח שנמסר לעירייה לא היו חותמת וחתימת החברה (בבקשה מס' 20080466).

בחלק מהמקרים לא נרשמו בייפוי הכוח פרטיו המלאים של מיופה הכוח ולא היה ברור מיהו מבקש ההחזר (לדוגמא בבקשה מס' 20130711 ע"ס 82,232 ₪, וכן בבקשה 20120559 ע"ס 48,540 ש"ח).

הביקורת העירה למחלקת אגרות והיטלים כי אין לבצע החזר כספים באמצעות יפוי כח לגורם שאינו המשלם המקורי.

ראה הרחבה בנושא זה בפרק 1.1.3 שלהלן "השבת כספים לגורמים בלתי מורשים".

1.1.2 טיפול בבקשת הזיכוי

תהליך זיכוי הלקוח נעשה בשני שלבים: בשלב הראשון בקשת הלקוח להחזר נבדקת במחלקת אגרות והיטלים. אם הבקשה נמצאה מוצדקת והלקוח אכן שילם ביתר,

⁵ פס"ד בעניין תצ (ח') 39065-08-17, עודה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים ואח'.

מופקת הודעת זיכוי במערכת הקומפלוט. בשלב השני, מועברת ההודעה על זיכוי הלקוח לאגף הגביה, ואגף הגביה מבצע את העברת התשלום לחשבון הבנק של הלקוח.

• הודעות זיכוי שלא הועברו לאגף הגביה

נמצאו מקרים שבהם הופקו הודעות זיכוי בקומפלוט (כלומר, ברישומי ההנדסה הלקוח כבר קיבל את כספו בחזרה), אולם הודעה על הזיכוי לא הועברה לאגף הגביה, כך שבפועל הכסף לא הועבר ללקוח.

לדוגמא, בבקשה מספר 20110666 שולם בשנת 2018 פיקדון ע"ס 2,488 ₪. בשנת 2021 נמצא שהלקוח זכאי להחזר כספי, הופקה הודעת זיכוי במערכת הקומפלוט ואופס חשבון הלקוח, אך לא הועברה הודעה לאגף גביה על הצורך בהחזר כספים ללקוח, כך שבפועל התשלום לא הוחזר.

דוגמא נוספת- בבקשה מספר 20181105 שולם בשנת 2018 פיקדון ע"ס 1,110 ₪. בשנת 2021 הופקה הודעת זיכוי במערכת הקומפלוט, אך ההודעה לא הועברה לאגף הגביה, כך שהלקוח לא קיבל את כספו חזרה.

הביקורת העירה למחלקת אגרות והיטלים על כך שאינה מקיימת מעקב, במטרה לוודא את שלמות התהליך ואת ביצוע הזיכוי. הביקורת המליצה למחלקה לקיים מעקב יזום אחר הוראות הביצוע שנעשות על ידה ונשלחות לאגף הגביה.

לאחר הביקורת נמסר כי שונו תהליכי העבודה, ונקבע כי אחת לרבעון תפיק מנהלת המחלקה דוח הכולל את כל הבקשות להשבת כספים שלא הושלם הטיפול בהם באגף הגביה.

• רישום פקודת הזיכוי במערכת מטרופולינט

הודעת זיכוי המופקת במינהל הנדסה מועברת לאגף הגביה לביצוע החזר כספי, לאחר אישור וחתימת שני מנהלים. אגף הגביה רושם את פקודת הזיכוי בחשבון הלקוח במערכת מטרופולינט ומבצע החזר לחשבון הבנק של הלקוח. בבדיקת הביקורת נמצאו מקרים רבים בהם פקודת הרישום במערכת מטרופולינט בוצעה ע"י עובד במינהל הנדסה בניגוד להנחיות וללא בקרת שלמות התהליך. בחלק מהמקרים לא היו חתימות שני מנהלים על תעודת הזיכוי ובחלקם לא הושלם התהליך ולא הוחזרו הכספים ללקוח.

לדוגמא, בבקשה מספר 20170837 הופקה הודעת זיכוי ע"ס 640 ₪. עובדת מינהל הנדסה ביצעה פקודת זיכוי במערכת הגבייה, למרות שהודעת הזיכוי לא אושרה על ידי שני מנהלים. בנוסף לכך, הטיפול בהשבת הכספים לא הושלם כך שבמועד הביקורת יתרת הזכות עדיין היתה קיימת בספרי אגף הגבייה.

דוגמא נוספת- בבקשה מספר 20180175 הופקה הודעת זיכוי במערכת הקומפלוט להחזר דמי פיקדון ע"ס 310 ₪. עובדת מינהל הנדסה ביצעה גם את פקודת הזיכוי בחשבון הלקוח בספרי אגף הגבייה, למרות שהודעת הזיכוי לא אושרה ע"י שני מנהלים. בפועל, הכספים לא הועברו ללקוח ויתרת הזכות עדיין היתה קיימת בספרי אגף הגבייה.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע פקודת הזיכוי גם במערכת הגבייה ע"י עובדי מינהל הנדסה. הביקורת ממליצה כי פקודות הזיכוי במערכת מטרופוליט יעשו רק ע"י עובדי אגף הגבייה. חמורה מכך העובדה כי לעובדי מינהל הנדסה היתה אפשרות לבצע זיכוי מבלי שנבדק ואושר כנדרש.

1.1.3 השבת כספים לגורמים בלתי מורשים

כאמור, בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי מבקש ההיתר ישלם פיקדון בעת הגשת הבקשה להיתר, על חשבון אגרת הבנייה שיהיה עליו לשלם בעתיד, במועד שבו יקבל את ההיתר. לנוכח הוראות החוק, גובה העירייה ממבקשי ההיתר פיקדון בגובה 20% מסכום אגרת הבניה.

כאמור, בשנת 2018 התקבל בבית המשפט לעניינים מנהליים פסק דין לפיו על העירייה להשיב למבקש את כספי הפיקדון, בכל מקרה שבו מסיבה כלשהיא לא יצא בסופו של דבר היתר בניה (לרבות מקרים שבהם לא יצא היתר בניה מסיבות הקשורות למבקש עצמו).

באוגוסט 2021 פנה למחלקת אגרות והיטלים עו"ד מטעם חברת בנייה מסוימת וביקש להשיב לחברה את כספי הפיקדון בסך 34,970 ₪, בגין בקשה להיתר שהוגשה בשנת 2016 ולא מומשה. המחלקה השיבה לעורך הדין כי הפיקדון כבר הוחזר לחברה שנה קודם לכן, בדצמבר 2020. התברר כי המחלקה העבירה את כספי הפיקדון לגורם אחר ולא לחשבון הבנק של החברה, על פי ייפוי כוח שנשלח למחלקה לפיו החברה מייפה את כוחו של אותו גורם לקבל את כספי הפיקדון במקומה.

בפועל נמצא כי ייפוי הכוח היה מזויף וכי עורך הדין החתום על ייפוי הכוח נפטר זה מכבר.

נוכח מקרה זה פנתה מנהלת המחלקה למבקר העירייה והציגה בפניו את פרטי המקרה, וכן מקרים נוספים דומים שאירעו באותה תקופה.

הביקורת בדקה את המקרים שבהם כספי הפיקדון לא הוחזרו למבקש ההיתר שהיה זכאי לקבלם, אלא הועברו לגורם אחר שהציג ייפוי כוח מטעם מבקש ההיתר. נמצאו עשרה מקרים שבהם העירייה העבירה כספים בסכום כולל של כ-814 אל"ח למי שלא היו זכאים להם.

התברר כי בכל המקרים שבהם הונו גורמים עבריינים את העירייה, נמצאו דפוסי פעולה דומים:

בכל המקרים אדם שאין לו כל קשר לחברה פנה למחלקת אגרות והיטלים בבקשה לקבל את החזר הפיקדון; בכל המקרים נמסר לעירייה ייפוי כוח מזויף שהוצא כביכול על ידי החברה הזכאית להחזר, המייפה את כוחו של גורם אחר לקבל את כספי הפיקדון; בכל המקרים התבקשה העירייה להעביר את התשלום לחשבון בנק שאינו שייך לחברת הבנייה; בכל המקרים לא בוצע אימות מול החברה, במטרה לוודא שאכן החברה הגישה את הבקשה להחזר כספי הפיקדון.

נוכח ממצאים אלה, הגיש מבקר העירייה תלונה למשטרת אשדוד, על כך שהוצאו במרמה מעיריית אשדוד סכומי כסף גדולים.

הביקורת העירה למנהלת המחלקה ולאגף הגבייה על כך שלא נתנו את דעתם ל"אורות אזהרה" שהיו אמורים לעורר את חשדם.

לדוגמא, ברוב המיקרים ניכר היה מצילום ת.ז. שנשלח למחלקה כי מבקשי ההחזר אינם נציגי חברת בניה גדולה, אלא צעירים בשנות ה-20 לחייהם (במקרה אחד המבקשת היתה חיילת); בחלק גדול מהמיקרים מספרי הטלפון של מבקשי ההחזר בבקשות שונות היו זהים ושמותיהם היו זהים, ובכל המקרים ביקשו מבקשי ההחזר להעביר את הכספים לחשבון בנק של אדם פרטי.

חמור מכך, אירעו מיקרים שבהם הבנק סרב להעביר את הכספים למבקש ההחזר, לאחר שהבנק זיהה כי פרטי חשבון הבנק שאליו אמור היה להעביר את הכספים לא היו של חברת הבניה.

במקרים אלה, העבירו מבקשי ההחזר למחלקה פרטי חשבון בנק אחרים, גם הם של אדם פרטי; בנוסף, ברב המקרים, ניכר היה שייפוי הכוח הוכן באופן חובבני ולא על ידי משרד עורכי דין, ובמספר מקרים לא היתה כלל חתימה של עורך דין על ייפוי הכוח אלא חותמת המתחזה לחותמת החברה. לדעת הביקורת, נורות אזהרה אלו היו אמורות לעורר חשד במחלקת אגרות והיטלים על כך שמדובר על מעשי הונאה. מנהלת מחלקת אגרות והיטלים מסרה לביקורת כי בעקבות אירועים אלה הופקו לקחים, ולא מבוצע במחלקה החזר כספים לחשבוננו של מיופה כוח. כמו כן, בכל מקרה של בקשה להחזר כספים מתקיימת בדיקה מול מנהלי החברה הזכאית להחזר, במטרה לוודא שאכן החברה הגישה בקשה להחזר כספים. עוד נמסר כי הנחיות אלה הוטמעו בנוהל עבודה "הטיפול בהשבת כספים: אגרות והיטלים".

1.2 היטלי פיתוח

בין תפקידיה, העירייה מקימה תשתיות עירוניות כגון כבישים ומדרכות, מערכת ניקוז מי גשמים, צנרת להולכת מים וביוב ועוד. העירייה רשאית לקבוע בחוקי העזר העירוניים כללים להשתתפות בעלי הנכסים הגובלים במימון הקמת תשתיות אלה. על בסיס חוקי העזר, העירייה גובה היטלי פיתוח בעת הוצאת היתר בנייה, או בעת אישור בקשה לרישום מקרקעין או בתחילתן של עבודות פיתוח בסביבת המבנה. הביקורת בדקה 13 מיקרים מהשנים 2019 עד 2022 של החזר תשלום היטלי פיתוח בסכום כולל של כ-7 מיליון ש"ח. להלן הליקויים שנמצאו:

1.2.1 החזר כספים באמצעות אגף החשבות

במקרה שבו מצאה מחלקת אגרות והיטלים שהבקשה להחזר מוצדקת, או שנקבע בהליך משפטי שהנישום חויב ביתר, המחלקה מפיקה הודעות זיכוי ומעבירה באמצעות מערכת CRM⁶ את הודעת הזיכוי לאגף הגביה לביצוע ההחזר הכספי.

נמצאו 5 מיקרים ע"ס 4.4 מיליון ש"ח שבהם הוחזרו ללקוח כספים ישירות ע"י אגף החשבות ולא באמצעות אגף הגביה. כתוצאה מכך, הכספים הוחזרו ללקוחות ללא מעקב ובקרה של אגף הגביה וללא תיעוד בספרי אגף הגביה.

⁶ מערכת CRM הינה מערכת לניהול קשרי לקוחות. במערכת זאת מנהל אגף הגביה תהליכי עבודה, קשרים עם לקוחות וממשק עם מחלקות אחרות בעירייה.

לדוגמא, בבקשה 20130813 נחתם הסכם גישור בין העירייה לבין הנישום וניתן לו תוקף של פסק דין. בעקבות פסק הדין, ולבקשת המחלקה המשפטית של העירייה, החזירה החשבות ללקוח 2.3 מיליון ₪. הופקה הודעת זיכוי בקומפלוט, אך ההודעה לא הועברה לאגף הגביה, כך שלא היה תיעוד על ההחזר בחשבון הלקוח המתנהל בספרי אגף הגביה.

חמור מכך, בשלושה מקרים אחרים של החזר כספים ללקוח על ידי החשבות בסכום של 75 אלף ₪, לא נמצאו הודעות זיכוי גם בקומפלוט, כך שלא היה תיעוד על ביצוע ההחזר הן במערכת הקומפלוט והן במערכת מטרופולינט (לדוגמא, החזר בעקבות הסכם גישור 25595-06-15 מפברואר 2019).

הביקורת מעירה למחלקת אגרות והטלים על העברת הודעות זיכוי לביצוע ההחזר ישירות לאגף החשבות, מבלי שיהיה רישום על העברת הכספים ללקוח הן במינהל הנדסה והן באגף הגביה, דבר שיוצר סיכון גבוה להחזר כפול.

בנוסף, הביקורת העירה לאגף החשבות על כך שיש לבצע החזר כספים רק על בסיס קובץ תשלומים שהתקבל מאגף הגביה, ולא על בסיס הודעה של גורם עירוני אחר.

1.2.2 חוסר התאמה בפרטי הלקוח

נמצאו מיקרים שבהם החיוב וההחזר תועדו בקומפלוט במספרי בקשות שונים. לדוגמא: במקרה אחד התשלום נרשם בבקשה 20190217 וההחזר ע"ס 24,775 ₪ נרשם בבקשה 20181247.

כמו כן נמצאו מקרים שבהם החיוב וההחזר נרשמו בספרי אגף הגביה במספרי לקוח שונים, למרות שבקומפלוט נרשמו החיוב וההחזר תחת לקוח אחד. לדוגמא, במקרה מסוים, התשלום נרשם אצל לקוח 513257873 וההחזר ע"ס 350,000 ₪ נרשם אצל לקוח 520039835.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי השבת הכספים בוצעה עפ"י הסכם פשרה שעליו היו רשומים פרטיו של הלקוח האחר (520039835).

הביקורת העירה כי העברת ההחזר למי שאינו הלקוח המשלם עלולה להביא בטעות לביצוע החזר כפול.

1.3 היטל השבחה

היטל השבחה הוא מס המוטל על בעל מקרקעין או על החוכר לדורות בשל עליית שווי המקרקעין שבבעלותו, כתוצאה מאישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, מתן הקלה בהיתר בנייה או התרת שימוש חורג. שיעור ההיטל הוא מחצית מסכום ההשבחה.

לפי סעיף 14(א) לתוספת השלישית לחוק, נישום רשאי לערער בפני ועדת ערר על גובה השומה שנקבעה לו או לפנות למועצת שמאי המקרקעין, בבקשה שתמנה שמאי מטעמה שיכריע בעניין גובה היטל השבחה שעליו לשלם. אם בסופו של התהליך מתברר כי הנישום שילם סכום גבוה מהשומה הסופית שקבע השמאי המכריע, על העירייה להחזיר לנישום את הכספים ששולמו ביתר. במהלך השנים 2019-2022 החזירה העירייה ל-36 נישומים תשלומי היטל השבחה ששולמו ביתר בסכום כולל של 5.7 מ"ח. הביקורת בדקה 24 מיקרים של החזרי היטל השבחה.

הביקורת מצאה מקרה אחד שבו הוחזר תשלום ללקוח, מבלי שההחזר נרשם הן במחלקת השבחה והן באגף הגביה, כמפורט להלן: בשומה מס' 20190687 נמצא שהוחזרו לנישום כספים ע"ס 209,319 ₪ לפי הסכם פשרה. הלשכה המשפטית העבירה את הסכם הפשרה לטיפול אגף החשבות, אגף החשבות העביר את התשלום לעורך דין חיצוני שייצג את העירייה בהליך המשפטי, וזה העבירו ללקוח. התברר כי ההחזר נעשה ע"י אגף החשבות, מבלי שהוצאה הודעת זיכוי במחלקת השבחה ומבלי שחשבון הלקוח בספרי אגף הגביה זוכה בסכום ההחזר. במקביל, גם מחלקת השבחה החלה בתהליך החזרת הכספים מול הלקוח, אולם הלקוח הודיע למחלקה כי קיבל כבר את הכספים המגיעים לו.

הביקורת חוזרת ומעירה על הסיכון בביצוע החזר כספים, מבלי שההחזר ירשם הן במערכת מינהל ההנדסה והן ברישומי אגף הגביה, דבר היוצר סיכון גבוה לביצוע החזר כפול.

הביקורת ממליצה כי בכל מקרה בו מוחזרים ללקוח כספים בגין היטל השבחה, ההחזר יבוצע רק באמצעות אגף הגביה לאחר קבלת הודעת זיכוי ממחלקת השבחה.

לאחר הביקורת נמסר כי נוהל המסדיר את תהליכי העבודה במחלקת השבחה, נמצא בתהליך הכנה, וכי נקבע בו שהוראת זיכוי להשבת כספים שנגבו על ידי מחלקת השבחה תינתן רק על ידי מחלקת השבחה.

1.4 ליקויים בתהליכי העבודה

הביקורת בחנה במינהל ההנדסה ובאגף הגביה את סדרי העבודה בתהליך החזר כספים, כפי שהם מבוצעים בפועל על ידי המחלקות, וכן את הממשק בין המינהלים.

1.4.1 ליקויים בתהליך העבודה במינהל הנדסה

תשלום המשולם על ידי הלקוח באגף הגביה (בגין חיוב שהוטל ע"י מחלקות מינהל הנדסה), מעדכן בתהליך אוטומטי את מערכת הקומפלוט ומוסיף להודעת החיוב המשולמת מספר קבלה. כאשר נדרש להשיב כספים לנישום, עובדת מינהל הנדסה בודקת שהודעת החיוב שולמה והתווסף לה מספר קבלה, ומפיקה הודעת זיכוי. לאחר מכן, העובדת מחתימה את מורשי החתימה במינהל הנדסה ומעבירה את תעודת הזיכוי החתומה לביצוע ההחזר באגף הגביה.

• הפקת הודעת זיכוי מבלי שהייתה במערכת הודעת חיוב משולמת

נמצאו מקרים שבהם הופקה הודעת זיכוי מבלי שהייתה במערכת הודעת חיוב משולמת. לדוגמא, בשנת 2019 שילם לקוח היטל השבחה ע"ס 1.4 מיליון ₪ במימוש מס' 20190687, ובשנת 2020 נחתם עם הלקוח הסכם פשרה המקטין את היטל השבחה בסכום של 209,319 ₪. מסיבה שאינה ברורה, הופקה במחלקת השבחה הודעת זיכוי ע"ס 209,319 ₪ במספר מימוש אחר (מס' 20200584 ולא במימוש המקורי משנת 2019).

הביקורת העירה כי כתוצאה מכך שההחזר לא נרשם במערכת הקומפלוט בבקשה הנכונה, עלול היה להיווצר מצב של הפקת הודעת זיכוי נוספת. הביקורת המליצה לחסום במערכת את האפשרות להפיק את הודעת הזיכוי במספר בקשה השונה ממספר הבקשה שבה הופק החיוב.

חמור מכך, בבדיקת הביקורת התברר שאין מניעה ליצור במערכת הקומפלוט הודעת זיכוי, למרות שלא קיימת הודעת חיוב קודמת ששולמה במספר הבקשה, וכן נמצא שניתן ליצור הודעת זיכוי כפולה.

לדוגמא, במקרה מסויים הופקו שתי הודעות זיכוי ע"ס 34,970 ₪ למרות שהייתה קיימת רק הודעת חיוב אחת ששולמה.

הביקורת ממליצה לחסום את האפשרות של הפקת תעודת זיכוי מבלי שקיימת הודעת חיוב קודמת ששולמה.

• בקרה על הפקת הודעות זיכוי

בבדיקת הביקורת נמצאו במערכת קומפלוט עשרות רבות של תעודות זיכוי, שלא הועברו לביצוע באגף הגביה. נמסר לביקורת כי כל עוד תעודת הזיכוי לא נחתמה ע"י מורשי החתימה במינהל ההנדסה, אין מדובר במסמך כספי. בניגוד לתגובת המחלקה, הביקורת מצאה מקרים שבהם בוצע החזר כספי על סמך הודעת זיכוי שלא היתה חתומה על ידי מורשי החתימה במינהל ההנדסה.

לדעת הביקורת אין "לצבור" במערכת הודעות זיכוי שלא נחתמו, מאחר והודעת זיכוי היא מסמך בעל משמעות כספית הניתן למימוש. לכן, הביקורת ממליצה להפיק את תעודת הזיכוי רק לאחר שנעשתה בקרה על נאותות התשלום, והתקבל אישור מנהל שניתן לבצע את הזיכוי ללקוח.

לאחר הביקורת נמסר כי נהלי העבודה שונו בהתאם להצעת הביקורת, כך שהודעת זיכוי תופק רק לאחר קבלת אישור מנהל.

• אפשרות לביצוע שינויים בהודעות זיכוי בקומפלוט לאחר שהוחזרו כספים ללקוח

נמצאו מקרים שבהם הסכום בהודעת הזיכוי שהועברה לאגף הגביה היה שונה מהסכום המופיע בקומפלוט. לדוגמא, במקרה מסוים הופקה לטובת הלקוח בקומפלוט הודעת זיכוי ע"ס 81,438. הודעת הזיכוי הועברה לאגף הגביה והכספים הוחזרו ללקוח. מאוחר יותר, מסיבה בלתי ברורה, שונה במערכת הקומפלוט הסכום ל- 324 ₪ בחובה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי היכולת לשנות בדיעבד את סכום הזיכוי, מקורה בתקלה במערכת קומפלוט שהועברה לטיפול בית התוכנה.

הביקורת ממליצה על יצירת חסימה במערכת הקומפלוט המונעת ביצוע שינויים במסמכים לאחר ששולמו. אם התברר שהייתה טעות, יש להפיק תעודה המתקנת את הטעות, ולא לעשות שינוי רטרואקטיבי בתעודה שכבר הופקה ושולמה.

- **עדכון במערכת הקומפלוט של קיזוזים שבוצעו באגף הגבייה**

במקרים שקיים ללקוח חוב בשירותים אחרים (למשל חוב בארנונה), אגף הגבייה יכול לבצע את ההחזר ללקוח באמצעות קיזוז מיתרת החוב. יצוין כי בעת שמבוצע החזר כספים לחשבון הבנק של הלקוח, מספר הקבלה המעיד על ביצוע ההחזר נקלט במערכת הקומפלוט באופן ידני ע"י עובדי ההנדסה, המעדכנים את מערכת הקומפלוט על כך שבוצע החזר כספים ללקוח. לעומת זאת, בעת ביצוע הקיזוז מיתרות חוב בשירותים אחרים, לא נוצרת קבלה ולא מתבצע עדכון של תעודת הזיכוי⁷

נמצאו מקרים שבהם בוצע קיזוז של סכום הזיכוי מיתרות חובה שהיו ללקוח בשירותים אחרים, אך הודעת הזיכוי בקומפלוט לא עודכנה.

לדוגמא, באוגוסט 2021 הופקה לטובת הלקוח הודעת זיכוי ע"ס 16,480 ₪ בגין החזר פיקדון. סכום הזיכוי קוזז עם יתרות חוב בארנונה, אך במערכת הקומפלוט לא נקלט מספר שובר.

כאמור, הביקורת העירה כי יש צורך ליצור ממשק מלא בין המערכות.

1.4.2 הממשק בין מינהל הנדסה לאגף הגבייה

הביקורת מצאה ליקויים בהעברת הודעות הזיכוי במערכת CRM ממינהל הנדסה לגבייה, כמפורט להלן:

- **סוג פנייה שאינו תואם לתהליך החזר כספים**

הודעות הזיכוי בגין ההחזר מועברות ממינהל הנדסה לאגף הגבייה בסוג פניה הנקרא "פנייה כללית". הביקורת העירה כי נכון היה שהפניות יועברו ממינהל הנדסה לאגף הגבייה בסוג פנייה "טיפול ביתרות זכות", הכוללת בדיקה האם יש ללקוח יתרת חובה לקיזוז, וכן, כוללת צורך באישור מנהלים לפי גובה סכום ההחזר. מאחר והפניה נפתחה כפניה כללית, העובדת האחראית באגף הגבייה אמורה לפתוח בעצמה באופן יזום פניה נוספת ב-CRM בסוג פניה "טיפול ביתרת זכות".

⁷ אומנם הפעולה נרשמת בארכיב המסמכים, אולם לדעת הביקורת אין בכך די, מאחר והמידע אינו מופיע בתעודת הזיכוי.

בפועל, הביקורת מצאה פניות להחזר כספים שהועברו ממינהל ההנדסה לאגף הגביה, אך לא נפתחו באגף הגביה בסוג "טיפול ביתרות זכות". כתוצאה מכך תהליך הטיפול לא הסתיים. אמנם בוצע זיכוי בחשבון הלקוח, אך לא בוצע החזר כספים לחשבון הבנק של הלקוח.

הביקורת המליצה לשנות את סוג הפניה שיוצר מינהל הנדסה במערכת CRM, ולהתאימה לתהליך טיפול ביתרות זכות והחזר כספים הנהוג במינהל הכספי. באופן זה, ימנע מצב שבו תופק תעודת זיכוי, אולם בפועל לא יבוצע תשלום. לאחר הביקורת נמסר כי נוכח הערת הביקורת שונה סוג הפניה שיוצר מינהל ההנדסה במערכת ה-CRM.

• מעקב ובקרה על פניות ב CRM

מערכת CRM כוללת לוח בקרה המאפשר לבצע מעקב אחר הטיפול בפניות ומשך זמן הטיפול. למרות זאת, מצאה הביקורת פניות שמשך זמן הטיפול בהן התארך והכספים הוחזרו ללקוחות לאחר זמן רב, שכן לא נעשה מעקב במינהל ההנדסה ובאגף הגביה להשלמת הטיפול בפנייה.

לדוגמא, באוגוסט 2021 הופקה הודעת זיכוי ע"ס 1,388 ₪ לטובת לקוח מסויים. הטיפול בהחזר התעכב במינהל ההנדסה במשך חמשה חודשים והועבר לאגף הגביה רק בינואר 2022. באגף הגביה התעכב הטיפול במשך חמשה חודשים נוספים והכספים הוחזרו ללקוח רק ביוני 2022.

הביקורת העירה כי יש צורך ליצור במערכת CRM התראות על פניות שלא מטופלות מעל חודש ימים, ולבצע מעקב אחר סגירת הפנייה.

1.4.3 היעדר מנגנוני פיקוח ובקרה

• היעדר בקרת שלמות במינהל הנדסה

כדי לבצע בקרה על התהליך, מחלקת אגרות נדרשת להפיק דוחות הן ממערכת הקומפלוט והן ממערכת אגף הגביה ולבצע הצלבה ביניהם, במטרה לבדוק התאמה בין הודעות הזיכוי במינהל ההנדסה לבין הכספים שהוחזרו בפועל.

הביקורת מצאה שקיימת חוסר התאמה בין הרישום במערכת מינהל ההנדסה לבין הרישום בספרי אגף הגביה, כפי שתואר בדוגמאות שפורטו במהלך דוח הביקורת.

הביקורת רואה בחומרה את היעדר הבקרה והמעקב על כך שהודעות הזיכוי המופקות במחלקת אגרות והיטלים מבוצעות בפועל ע"י אגף הגביה.

• העדר בקרה באגף הגבייה

כאשר אגף הגבייה מחזיר כספים ללקוח בגין זיכויים הנוצרים ע"י האגף, מבוצעים באגף תהליכי בקרה שונים. לעומת זאת, כאשר הודעות זיכוי מועברות ממנהל הנדסה לאגף הגבייה, מתבצע החזר כספים ללקוח ללא ביצוע הבקורות המקובלות באגף הגבייה.

מאגף הגבייה נמסר כי במקרים של החזר כספים שמקורם אינו באגף הגבייה, לא מבוצעות כל בקורות באגף, היות ואין לעובדי האגף את הידע המקצועי או את מערכות המידע של המחלקות השונות, כדי לבדוק האם פעולת הזיכוי נכונה.

הביקורת העירה כי אין מדובר על בדיקת ההיבטים המקצועיים של פעולות מינהל ההנדסה, אלא על בדיקת היבטים טכניים של העברת התשלום, כגון אימות פרטי חשבון בנק וכדומה.

בתשובתו לדוח הביקורת, מסר גזבר העירייה כי מלוא האחריות להוצאת הזיכויים מוטלת על המחלקות המקצועיות של מינהל ההנדסה, ועליהן לבצע את כל תהליכי הבקרה הנדרשים. לפי תפיסתו, אגף הגבייה הינו "צינור" בלבד, ואין זה מתפקידו של אגף הגבייה לבצע בקרה על נאותות התשלום לנישום.

עוד מסר הגזבר, כי ההיבטים הכספיים של עבודת מחלקות ההנדסה נמצאים תחת אחריותו, וכי יפעל לשיפור תהליכי העבודה שיש להם השלכות על התחום הכספי, וכן יפעל לביצוע הדרכות בתחום זה, לרבות מתן דגש על הבקורות הנדרשות בתהליך העבודה.

הביקורת העירה כי אכן מירב האחריות להשבת כספים ששולמו ביתר מוטלת על המחלקות המקצועיות במינהל ההנדסה, אולם לדעת הביקורת גם לאגף הגבייה ישנה אחריות לבדיקת ההיבטים הטכניים של העברת התשלום.

1.5. נהלים והנחיות עבודה

תהליך החזר כספים ללקוחות מינהל ההנדסה מעוגן בהנחיית עבודה שפורסמה ביולי 2019, וכן בנוהל טיפול ביתרות זכות והחזרי כספים שפורסם בינואר 2020. הביקורת בדקה האם הנהלים עוסקים בכל ההיבטים הנדרשים להליך החזר כספים תקין, והאם הנהלים יושמו בפועל בתהליכי העבודה.

• בקשה ע"י מיופה כח

לא נמצאה בנוהל התייחסות למקרים בהם נמסר למחלקה ייפוי כוח מטעמו של הזכאי להחזר, המייפה את כוחו של גורם אחר לקבל את החזר הכספים.

הביקורת רואה בחומרה רבה את ביצוע ההחזר לחשבון הבנק של מיופה הכוח. יש הכרח לעדכן באופן מידי את נוהל העבודה, ולקבוע שהחזר כספים יועבר רק ללקוח שבחשבונו במערכת קיימת יתרת הזכות.

• אימות מספר חשבון בנק

לא נמצאה בנוהל התייחסות לאופן אימות מספר חשבון הבנק אליו מוחזרים הכספים. לדעת הביקורת, יש לבצע החזר כספים רק לחשבון בנק שנמסר לגביו אישור מטעם הבנק, המאמת את פרטי החשבון ואת פרטי הלקוח. לדוגמא, הביקורת מצאה כי בהחזר שומה 20200680 ע"ס 26,216 ₪ שבוצע באוקטובר 2021, נעשה החזר לחשבון בנק על בסיס מסמך שהציג הלקוח, אך לא היו בו כל פרטים מזהים (לרבות שם בעל החשבון).

הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל שכספי ההחזר יועברו אך ורק לחשבון בנק על שם הלקוח הזכאי להחזר, לאחר קבלת אישור מטעם הבנק המעיד על נכונות פרטי החשבון של הגורם הזכאי להחזר.

• מילוי טופס בקשה להחזר כספים

בהנחיית העבודה (בסעיף 4.4) נדרש כי חשבת האגרות תמלא את טופס החזר כספים ולא הלקוח עצמו, ואכן, מעיון בטפסים נמצא כי לרוב לא היו בטופס שמו וחתימתו של המבקש, ונראה שהמסמך מולא ע"י חשבת האגרות.

הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל שבמקרים בהם הלקוח יזום את הבקשה להחזר, יש לקבל טופס בקשה הכולל את שם המבקש וחתימתו, כדי לוודא שאכן הלקוח שזכאי לתשלום הוא זה שיוחזרו לו הכספים.

בכל מקרה, יש להקפיד על אימות טלפוני מול הלקוח (כשמדובר בחברה, הבדיקה תעשה מול גורם בכיר ומוכר בחברה), במטרה לוודא שהוגשה על ידם בקשה להחזר כספים.

• הצמדת סכום הזיכוי למדד

סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980, קובע כי תשלום ביתר המוחזר לאחר 30 יום ומעלה מהיום ששולם, יוחזר ללקוח בתוספת שיעור העליה של המדד.

בפועל, הביקורת מצאה מקרים רבים שבהם הודעת הזיכוי הופקה ע"י מינהל הנדסה בסכום המקורי ששולם ע"י הלקוח. לדוגמא בבקשה 20090354 שולם ב- 15/06/2009 פיקדון ע"ס 41,835 ₪, ובדצמבר 2020 הופקה הודעת זיכוי בסכום המקורי כפי ששולם הלקוח. התברר ששיעור עליית המדד באותן שנים היה 11.83%, כך שהודעת הזיכוי הייתה אמורה להיות ע"ס 46,873 ₪ (סכום הכולל עליית המדד).

במקרים אחרים הופקו הודעות זיכוי בסכום שונה מהסכום המקורי ששולם, אך ההפרש לא תאם את שיעור עליית המדד בתקופה שבין התשלום לבין ההחזר. לדוגמא, בבקשה מס' 20080466 שולם באוגוסט 2008 פיקדון ע"ס 47,592 ₪ ובנובמבר 2020 הופקה הודעת זיכוי ע"ס 56,553 ₪. שיעור עליית המדד בתקופה זאת היה 12.76%, כך שהודעת הזיכוי הייתה אמורה להיות ע"ס 53,667 ₪ **(כלומר, ללקוח שולם ביתר סכום של כשלושת אלפים ש"ח).**

מבדיקתנו עולה כי בתהליך העבודה לא עוגן אופן חישוב הסכום להחזר, וכי במערכת הקומפלוט לא קיים מנגנון המאפשר את חישוב סכום החזר כולל עליית המדד, בהתאם להנחיות החוק. היעדר הנחית עבודה מתאימה גרמה לכך שהופקו הודעות זיכוי בסכומים גבוהים או נמוכים מהנדרש. הביקורת העירה כי ליקוי זה הינו מהותי, מאחר שעלול להיגרם נזק כספי לעירייה כתוצאה מהחזרת כספים יותר מהנדרש.

• חתימות מנהלים

בהנחיית העבודה (בסעיף 4.3) קיימת דרישה ל-2 חתימות מנהלים על הודעת הזיכוי (חתימת מנהלת המחלקה והגזבר). בפועל, נמצאו מקרים בהם לא היו כל חתימות על הודעת הזיכוי או שהייתה חתימה אחת בלבד. לדוגמא, בשומה מס' 20050296 בוצע החזר כספים ע"ס 19,248 ₪ ללא חתימת מנהלת מחלקת השבחה וללא חתימת הגזבר. כמו כן, בשומה מס' 20201421 ע"ס 68,655 ₪

מתאריך 12/2021 הוחזרו כספים ללא חתימת מנהלת מחלקת השבחה, אלא בחתימת גזבר העירייה בלבד.

הביקורת העירה כי חתימת מנהלים מעידה על כך שבוצעה בקרה על נאותות התשלום. ממניהל הנדסה נמסר כי החל מסוף שנת 2021 הגזבר אינו חותם על הודעות הזיכוי, אלא נדרשות חתימות של מנהלת מחלקת השבחה ומנהלת מחלקת אגרות והיטלים. הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר הודעות זיכוי שהופקו במהלך 2022, ומצאה שאכן שתי מנהלות המחלקה חתומות עליהן, כפי שנקבע. הביקורת העירה על הצורך לעדכן את הנוהל, בהתאם לשינוי שנעשה בסדרי העבודה.

כאמור לעיל, לאחר הביקורת מסרו מנהלת אגף הגבייה ומנהלות המחלקה הרלוונטיות במניהל ההנדסה כי נוכח הערות הביקורת הוכן נוהל עבודה חדש, בהתאם להמלצות שהמליצה הביקורת.

מינהל הכספים - אגף הגביה

2. החזרת זיכויים באגף הגביה

אגף הגביה אחראי על גביית ההכנסות העצמיות של העירייה בגין תשלומי חובה כגון: ארנונה, אגרת שמירה, אגרות שילוט ושימור רחובות, שכר לימוד בגני ילדים ועוד. ההיקף הכספי הכולל של ההכנסות העצמאיות היה בשנת 2022 בסך 1,270 מיליון ₪. עיקר ההכנסות העצמיות של העירייה הן מגביית ארנונה (כ- 76% מכלל ההכנסות העצמיות), ובשנת 2022 הגיעה הגביה מארנונה לסך של 846 מיליון ₪.

במהלך עבודת אגף הגביה, עשויה להיווצר בחשבון הלקוח יתרת זכות. העירייה אמורה להחזיר ללקוח את יתרת הזכות שנוצרה, אם בדרך של החזר לחשבון הבנק של הלקוח או כקיצו מחיובים אחרים שעל הלקוח לשלם לעירייה. הסכום המצטבר של יתרות הזכות בארנונה⁸ שהיו רשומות בספרי העירייה, נכון ל- 31/12/2022, היה 6.2 מ"ח⁹.

יתרת זכות בארנונה נוצרת בשל פעולת זיכוי המקטינה את חיוב הארנונה הראשוני שנשלח ללקוח וששולם על ידו. פעולות זיכוי נעשות ממספר סיבות: חילופי מחזיקים בנכס, שינוי סיווג הנכס, הקטנת שטח הנכס, מתן הנחה או פטור, טעות בחיוב ועוד. כאמור, על העירייה להחזיר ללקוח את יתרת הזכות שנוצרה בחשבון.

להלן נתונים על הסכומים שהוחזרו ללקוחות בשנים 2019-2022 בגין יתרות זכות בארנונה:

⁸ קיימות יתרות זכות גם בשירותים נוספים, אך עיקר יתרות הזכות הרשומות במערכת הכספית הינם בגין תשלומי ארנונה.

⁹ בשנים האחרונות קטנו יתרות הזכות באופן משמעותי ביחס לשנים עברו, כתוצאה מפעולות שביצע אגף הגביה להחזרת יתרות הזכות הרשומות בספרי העירייה. לדוגמא בשנת 2013 יתרות הזכות שהיו רשומות בספרי העירייה הסתכמו לסך של כ- 21 מיליון ₪, ואילו נכון לסוף 2022 נותרו בספרי אגף הגביה יתרות זכות בסך 6.2 מיליון ₪ בלבד.

שנה	2019	*2020	2021	2022
יתרת זכות משנה קודמת	3,230,000	4,932,246	5,608,000	7,037,959
יתרת זכות שנצברה השנה	7,668,437	*17,535,940	8,635,431	6,448,199
כספים שהוחזרו ללקוחות	5,966,191	16,860,186	7,205,472	7,273,523
יתרת זכות לסוף שנה	4,932,246	5,608,000	7,037,959	6,212,635

*בשנת 2020 סכום הזיכויים היה גדול במיוחד בשל ההנחות בארנונה שניתנו בעקבות מגפת הקורונה, לפי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התש"פ-2020.

כאמור, יתרות הזכות בארנונה שנותרו בספרים נכון ל-31/12/2022 היו בסך כ-6.2 מיליון ₪ ל-9,523 לקוחות. מתוכם, ל-1,092 לקוחות היו יתרות זכות בסכום של מעל 1,000 ₪, בסך כולל של כ-3.9 מיליון ₪.

תהליך החזר כספים ללקוחות באגף הגביה מעוגן בנוהל "טיפול ביתרות זכות והחזרי כספים" שפורסם בינואר 2020. הביקורת בדקה את תהליך הטיפול ביתרות הזכות ובהחזרי הכספים ללקוחות הגביה ואת התאמת תהליך העבודה לנוהל. נבדקו פעולות אגף הגביה בשני תחומים:

2.1. טיפול ביתרות זכות בסמוך למועד יצירתן.

2.2. טיפול ביתרות זכות ישנות (יתרות הקיימות בספרי העירייה מעל שלוש שנים).

מטרת הביקורת הייתה לבדוק את תהליכי העבודה בנוגע ליתרות זכות שנוצרו בספרי אגף הגביה, לרבות תקינות הטיפול ביתרות הזכות והפעולות שנעשו להחזרת היתרות ללקוחות.

הביקורת מציינת בחיוב את השיעור הנמוך של יתרות הזכות הנותרות בספרי העירייה, ביחס להיקף הכולל של הכספים שגובה אגף הגביה. יחד עם זאת, הביקורת מצאה מספר ליקויים שראוי לתקנם, כמפורט להלן:

2.1 טיפול ביתרות זכות חדשות

תהליך הטיפול ביתרות זכות מתקיים באמצעות שלוש מערכות ממוחשבות שונות, שלא קיים ממשק ביניהן: מערכת ניהול הכנסות של חברת מטרופולינט, מערכת ניהול קשרי לקוחות CRM ומערכת MAST MANAGER לקבלת פניות מהלקוח.

הביקורת בחנה את תהליכי העבודה, את הממשק הקיים בין המערכות ואת הבקורות כפי שהן מבוצעות בפועל באגף הגבייה.

2.1.1 קיזוז יתרות זכות מיתרות חובה קיימות או חיובים עתידיים

במקרה שנוצרה בחשבון הלקוח יתרת זכות, וקיימת לחובתו יתרת חובה משנים קודמות או מנכסים אחרים, עובד אגף הגבייה נדרש לבצע פעולה יזומה של קיזוז יתרת הזכות מיתרת החובה בגין השנים הקודמות או בגין נכסים אחרים.

במקרה שאין יתרות חוב ישנות ונוצרה בחשבון הלקוח יתרת זכות, על עובד אגף הגבייה לבצע פעולה ידנית יזומה להוספת יתרת הזכות לשובר החיוב הבא הנשלח ללקוח, ובאופן זה להקטין את החיוב בגובה יתרת הזכות. פעולה זו אמורה להיעשות בסמוך למועד שבו נוצרה יתרת הזכות.

• אי קיזוז יתרת זכות יתרת חובה

סעיף 5.2.1 בנוהל קובע כי כאשר עובד האגף מבצע פעולת זיכוי ונוצרת יתרת זכות בחשבון הלקוח, על העובד לבדוק האם קיימות ללקוח יתרות חובה בשירותים אחרים או בנכסים אחרים, לקזז מיתרת החובה את יתרת הזכות ולהקטין את החוב של הלקוח לעירייה.

בפועל, בבדיקת יתרות שערך הביקורת נכון ל-31/12/2021, נמצא כי ל-4% (632 לקוחות) מהלקוחות שבוצעו להם זיכויים בשנת 2021 נותרה יתרת זכות בחשבונם בסכום כולל של 770 אלף ₪, למרות שהיו להם יתרות חובה אחרות והייתה אפשרות לבצע קיזוז מיתרת החובה.

לדעת הביקורת ישנה חשיבות לקיזוז יתרת הזכות שנוצרה בחשבון הלקוח בסמוך למועד היווצרותה, נוכח הסיכונים הקיימים בהשארת יתרות זכות לאורך זמן בחשבון הלקוח.

מנהלת אגף הגבייה מסרה כי לנוכח ממצאי הביקורת הודרכו העובדים לשנות את שיטת העבודה ולבצע את איתור יתרות הזכות לפי סוג שירות, ולא רק לפי מספר

לקוח. פעולה זו האמורה לצמצם את יתרות הזכות שלא מקוזות מיתרות החובה שיש ללקוח בשירותים אחרים או בנכסים אחרים.

• אי קיזוז יתרות זכות מהודעת החיוב הקרובה

במקרים שאין ללקוח יתרת חובה בשירותים אחרים או בנכסים אחרים, סעיף 5.2.3 בנוהל קובע כי עובד הגבייה שיצר את יתרת הזכות נדרש לקודד את יתרת הזכות בקוד "סטטוס 20", כדי שבמשלוח הודעת החיוב הקרובה תצורף יתרת הזכות לשובר התשלום ותקטין את הסכום לתשלום הנדרש מהלקוח.

באופן מדגמי, הביקורת בדקה את תהליך הכנת שוברי תשלום הארנונה לתקופה נובמבר – דצמבר 2021. נמצאו 204 לקוחות שהייתה בחשבונם יתרת זכות בסכום מצטבר של 227,050 ₪, שנוצרה במערכת הגבייה במהלך שנת 2021 (עד הפקת שוברי התשלום לתקופה 11-12/2021). יתרות זכות אלה לא קודדו בסטטוס 20 ולא קוזזו מהודעת החיוב, כך שהלקוח קיבל שובר תשלום לתקופה 11-12/2021 בסכום המלא, ללא קיזוז יתרת הזכות.

הביקורת העירה לאגף הגבייה על כך שנשלחה ללקוחות הודעת חיוב בסכום מלא, למרות שהייתה קיימת לטובתם יתרת זכות.

• אי קיזוז יתרות זכות בעקבות בדיקה יזומה

בסעיף 5.4.7.1 בנוהל נקבע כי אחת לחודשיים תבוצע בדיקה יזומה של יתרות הזכות בחשבונות הלקוח. מנהלת אגף הגבייה מסרה לביקורת כי בפועל מבוצעת הבדיקה אחת ל-3 חודשים, כך שאם אירעו מקרים שלא טופלו באופן שוטף בסמוך להיווצרות יתרת הזכות, הם היו אמורים "לצוף" בבדיקה התלת חודשית.

הביקורת מצאה מיקרים שבהם היתה בחשבון הלקוח יתרת זכות שקודדה בקוד 20, אך לא בוצע קיזוז, גם לאחר הבדיקה התלת חודשית.

לדוגמא, ללקוח 4496469 נוצרה יתרת זכות בשנת 2020 ע"ס 4,126 ₪ והיתרה קודדה בקוד 20 רק בחודש ספטמבר 2022. מאחר שהלקוח שילם ארנונה מראש לשנת 2022, ולא היו לו חיובים עתידיים באותה שנה, במועד הביקורת יתרת הזכות עדיין היתה קיימת בחשבון ולא קוזזה גם עם החיוב לשנת 2023.

לדעת הביקורת במקרים שאין ללקוח חיובים עתידיים באותה שנה, על אגף הגבייה להחזיר את יתרת הזכות לחשבון הבנק של הלקוח.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לקיום הבקרה התלת חודשית אחר הטיפול ביתרות הזכות, במטרה לוודא שאכן בוצע הקיזו ויתרת הזכות אופסה.

• אי קיזו יתרות זכות מהסדר הוראת קבע

סעיפים 5.2.4 ו- 5.2.6 בנוהל "טיפול ביתרות זכות והחזרי כספים" מגדירים את אופן הטיפול בלקוחות שיש להם הסדר הוראת קבע בבנק או הוראת קבע בכרטיס האשראי. במקרים אלה, על העובד שביצע את הפעולה שבמהלכה נוצרה יתרת הזכות להעביר את הטיפול לאחראי הוראת קבע, כדי שיבטל או יקטין את החיובים הקרובים האמורים להישלח לבנק או לחברת האשראי של הלקוח.

נמצאו מקרים של לקוחות שבמועד יצירת יתרת הזכות היה קיים בחשבונם הסדר הוראת קבע, אך לא בוצע קיזו של יתרת הזכות והלקוח חויב במלוא התשלום.

הביקורת בדקה מדגם של חיובי ארנונה מחודשים נובמבר ודצמבר 2021. נמצא כי ל- 7.9% מהלקוחות בהסדר הוראת קבע (113 לקוחות), שנוצרה בחשבונם יתרת זכות בשנת 2021 (עד לתאריך 31/10/2021), היה אפשר לקזז את יתרות הזכות מהחיובים שנשלחו בחודשים נובמבר ודצמבר לגבייה בבנק או בחברת האשראי. פעולה זאת לא בוצעה, ויתרות הזכות ע"ס 130,764 ₪ נותרו בחשבונם של לקוחות אלה באגף הגבייה. לדוגמא, ללקוח נוצרה יתרת זכות ביוני 2022 ע"ס 140,950 ₪. ללקוח היו חיובים עתידיים בהסדר הוראת קבע בבנק, אך הם לא קוזזו עם יתרות הזכות. יתרת הזכות נותרה בחשבון הלקוח עד למועד הביקורת, כשנה לאחר מכן.

הביקורת ממליצה לאגף הגבייה לאתר לפני שיגור החיוב לבנק או לחברת האשראי לקוחות שבחשבונם קיימת יתרת זכות, ולהקטין או לבטל את החיוב בהוראת הקבע בהתאם ליתרת הזכות הקיימת בחשבונם. במקרים שלא קיימת אפשרות לקזז את יתרת הזכות מהחיובים הקרובים הנשלחים לבנק, ניתן לבצע החזר כספים ישירות לחשבון הבנק של הלקוח, לפי הפרטים הקיימים בספרי הגבייה.

2.1.2 ליקויים בתהליך העבודה במערכות CRM ו-MAST MANAGER

חשבון הלקוח באגף הגבייה מנוהל במערכת מטרופולינט¹⁰. כאשר נוצרת בחשבון הלקוח יתרת זכות, עובדת אגף הגבייה המטפלת ביתרת הזכות פותחת במערכת CRM¹¹ תהליך טיפול ביתרת הזכות, ושולחת לפי הצורך הודעות SMS ללקוח, שבהן היא מעדכנת את הלקוח בסטטוס הטיפול בהחזר הכספים המגיעים לו. במקרה שהלקוח מתבקש להשלים מסמכים חסרים, הוא שולח אותם לאגף הגבייה באמצעות מערכת MAST MANAGER¹².

• העדר ממשק בין המערכות

כדי לקיים תהליכי עבודה תקינים ויעילים, יש הכרח שיהיה ממשק בין שלוש המערכות המשמשות לטיפול ביתרות הזכות, כך שהמידע הקיים בהן יהיה זמין לכל המשתמשים. בפועל, הממשק שהיה קיים בין המערכות היה מצומצם ביותר, ועדכון המידע בין המערכות נעשה לרוב באופן ידני. כתוצאה מכך, הביקורת מצאה ליקויים בתהליכי הטיפול ביתרות זכות.

- היעדר ממשק מלא בין CRM ל-MUST – כאמור, תהליך הטיפול ביתרות זכות מנוהל במערכת ניהול לקוחות CRM, בעוד שפניות של הלקוח לאגף הגבייה מתקבלות במערכת MUST. הפנייה מקושרת לתיק הלקוח במערכת CRM, אך אינה מקושרת לתהליך הטיפול ביתרת הזכות. לדוגמא, כאשר לקוח שולח מסמך המאשר את פרטי חשבון הבנק לצורך ביצוע החזר, נוצרת פניה במערכת MUST. הפניה מקושרת באופן ידני ע"י עובד אגף הגבייה לתהליך הטיפול ביתרת הזכות המתנהלת במערכת CRM.

¹⁰ מערכת מטרופולינט הינה מערכת לניהול ההכנסות באגף הגבייה. במערכת זאת מנהל אגף הגבייה את עיקר פעילותו: הטלת חיוב, רישום התשלום, פעולות אכיפה, מתן הנחות ועוד.

¹¹ מערכת CRM הינה מערכת לניהול קשרי לקוחות. בנוסף, אגף הגבייה מנהל במערכת ה-CRM את תהליכי עבודה שנדרשת בהם מעורבות של גורמים שונים באגף, או מעורבות בהם מחלקות אחרות בעירייה.

¹² מערכת MAST MANAGER הינה מערכת המאפשרת לתושב ליצור קשר עם האגף ולהעביר בקשות לטיפול, השלמת מסמכים וכדומה.

כתוצאה מכך, נמצאו מקרים בהם היו קיימים במערכת MUST פרטי חשבון בנק של הלקוח, אך יתרת הזכות לא הוחזרה ללקוח. במקרים אחרים, הלקוח התבקש לשלוח אותם שוב, כי הם לא היו מתועדים בתהליך הטיפול ביתרת הזכות.

לדוגמא ללקוח נוצרה יתרת זכות באוקטובר 2021. ללקוח נשלחה הודעה להשלמת פרטי חשבון בנק, ולאחר מספר ימים הלקוח השלים את המסמך הדרוש. נמצא כי הפניה במערכת MUST לא קושרה לתהליך הטיפול ביתרת הזכות, ועד למועד הביקורת יתרת הזכות טרם טופלה.

מנהלת אגף הגבייה מסרה כי לאחר הביקורת הוחלפו מערכות CRM ו-MUST וקיים ממשק מלא בין המערכות, דבר המשפר את תהליכי הטיפול בהחזר יתרות הזכות.

○ **היעדר הממשק בין CRM למערכת הגביה (מטרופולינט)**

תהליך הטיפול ביתרת הזכות נעשה ב-CRM, אך לא יוצר את הפעולה הכספית הנדרשת בספרי העירייה. כתוצאה מכך, עלולים תהליכי הטיפול להסתיים במערכת ה-CRM, אך לא לאפס בפועל את יתרת הזכות.

לדוגמא, ללקוח בוצע זיכוי ונוצרה יתרת זכות ע"ס 4,288 ₪. תהליך הטיפול ביתרת הזכות במערכת CRM הועבר לסטטוס "זכות קטנה תצורף לתלוש הבא", ועל עובד האגף היה לקודד באופן ידני במערכת המטרופולינט את יתרת הזכות בקוד 20, כדי שיתבצע קיזוז מהחיוב הקרוב. בפועל היתרה לא קודדה והלקוח שילם חיובים מלאים במהלך כל שנת 2022. רק בחודש ינואר 2023 אופסה היתרה ע"י קיזוז עם חיובי שנת 2023.

הוסבר לביקורת כי גם למערכת ה-CRM החדשה אין ממשק עם המטרופולינט.

לדעת הביקורת יש הכרח ליצור ממשק מלא בין המערכות הממוחשבות המשרתות את אגף הגבייה בטיפול ביתרות זכות, כדי שישולבו כל ההיבטים של הטיפול בלקוח ויתקיים שיתוף מלא במידע שבמערכות השונות. בדרך זו ניתן יהיה לייעל את תהליכי העבודה ולשפר את אמצעי הבקרה על התהליך.

• רישום סטטוס שגוי במערכת CRM

הביקורת מצאה במערכת ה-CRM מיקרים שבהם הטיפול ביתרת הזכות הסתיים אך היתרה לא התאפסה. התברר כי בחלק מהמקרים הסיבה לכך היתה קביעת סטטוס טיפול שגוי.

- **רישום סטטוס "בוצע כבר החזר / אין יתרת זכות"** - לדוגמא, ללקוח מסוים נוצרה בשנת 2021 יתרת זכות ע"ס 1,349 ₪. נמצא כי תהליך הטיפול עודכן בסטטוס "בוצע כבר החזר / אין יתרת זכות", למרות שלא הוחזרו הכספים ללקוח, ויתרת הזכות נותרה בחשבון עד למועד הביקורת.
- **רישום סטטוס "ממתין לקבלת פרטי ח-ן בנק"** - לדוגמא, בספטמבר 2021 נפתח תהליך לטיפול ביתרת זכות ע"ס 1,664 ₪, והלקוח התבקש לשלוח מסמך עם פרטי חשבון הבנק לביצוע ההחזר. באותו יום המסמך המבוקש התקבל מהלקוח וצורף לתיק המסמכים ב-CRM, אבל סטטוס הטיפול במערכת לא שונה ונותר "ממתין לקבלת פרטי ח-ן בנק". עד למועד הביקורת יתרת הזכות לא הוחזרה ללקוח.

• פתיחת תהליכי טיפול כפולים

בבדיקתנו נמצאו מקרים שבהם נפתחו במערכת CRM מספר תהליכי טיפול ע"י גורמים שונים באגף הגבייה, לטיפול באותה יתרת זכות. התברר כי המערכת מאפשרת ליצור תהליכי טיפול זהים לאותו לקוח, למרות שקיימים תהליכים פתוחים שלא הסתיימו. תהליכי עבודה כפולים אלה גרמו לבזבוז משאבי זמן ועבודה, לתקלות ואף להטרדת הלקוח. נמצאו מקרים שבהם פנו מספר פעמים ללקוח ביחס להשלמת מסמך, למרות שהמסמך כבר התקבל באגף ונסרק למערכת.

לדוגמא, ללקוח מסוים נוצרה בשנת 2021 יתרת זכות ע"ס 9,193 ש"ח. נמצא כי בטעות נפתחו ע"י אותו עובד במערכת ה-CRM שני תהליכים לטיפול ביתרת הזכות. תהליך ראשון נפתח בפברואר 2021 והועברה פניה ללקוח להשלמת פרטי חשבון בנק. הלקוח השלים פרטים במערכת MUST אבל לא בוצע החזר כספים. לאחר שישה חודשים פנה שוב העובד ללקוח בבקשה להשלמת פרטי חשבון הבנק, למרות שפרטי חשבון הבנק כבר היו קיימים במערכת.

דוגמא נוספת- ללקוח היתה קיימת יתרת זכות בחשבון ע"ס ₪3,500. ב-3/05/2021 הלקוח התבקש לשלוח למשרדי אגף הגבייה פרטי חשבון בנק, ולמחרת שלח הלקוח לאגף צילום שיק על שמו עם פרטי חשבון הבנק. לאחר חצי שנה, ב-21/11/2022, נשלחה ללקוח שוב הודעת SMS עם בקשה לקבלת פרטי חשבון הבנק. עד למועד הביקורת יתרת הזכות היתה קיימת בחשבון הלקוח ולא הוחזרה.

• העדר בקרה על תהליכי העבודה ב-CRM

במערכת ה-CRM קיים לוח בקרה האמור לשמש למעקב אחר תהליך הטיפול המתקיים בבקשות הפעילות במערכת. הביקורת מצאה כי עיקר המעקב הוא על אי חריגה מהזמן הנדרש לטיפול, ולא התקיימה בקרה על תהליך הטיפול עצמו (כמו בחירת סטטוס טיפול נכון או על סגירת הפנייה לאחר סיום הטיפול).

הביקורת העירה למנהלת האגף על הצורך להסדיר מנגנוני בקרה, במטרה לוודא שתהליך העבודה בוצע באופן נאות והטיפול בהחזר הכספים הושלם. כמו כן, יש לבצע הדרכה לעובדי אגף הגבייה ולהציג בפניהם את הליקויים שמצאה הביקורת.

2.2 הטיפול ביתרות זכות ישנות

כאמור, הביקורת הפיקה דוח יתרות זכות בארנונה נכון לסוף שנת 2022, ומצאה שסכום כל יתרות הזכות הקיימות בארנונה היה ע"ס 6.2 מיליון ₪ ל-9,855 לקוחות. עוד נמצא כי ל-4,738 לקוחות היו יתרות ישנות שנוצרו לפני 2018 ע"ס 1.7 מיליון ₪. הביקורת בדקה את סטטוס הטיפול ביתרות הזכות הישנות שנוצרו עד 31/12/2019 (בשנות חיוב עד 2018). נמצא שאחוז היתרות שאופסו בשלוש השנים לאחר ה-31/12/2019 (בעקבות קיזוז מיתרות מחובה או החזר כספים), היה 23% בלבד.

ראה בטבלה שלהלן פירוט לפי שנת המקור של היתרה:

שנת מקור	סה"כ יתרת זכות נכון ל- 31/12/2019	פעילות שבוצעה בשנים 2020-2022		סה"כ יתרות שנותרו עד 31/12/2022	אחוז מהיתרות שאופסו
		קוץ עם חובה	בוצע החזר כספים		
2003	74,818	3,671	2,630	73,242	8%
2004	80,612		239	86,132	0%
2005	99,800	237	2,399	104,129	3%
2006	65,285	2,585	3,793	63,106	10%
2007	62,823	2,245	1,111	63,502	5%
2008	95,415	11,155	8,534	81,096	21%
2009	85,815	3,231	7,994	79,935	13%
2010	81,517	6,101	8,355	71,274	18%
2011	449,729	71,908	37,614	362,162	24%
2012	196,128	7,076	20,449	179,407	14%
2013	146,774	15,085	11,695	126,131	18%
2014	122,088	16,373	16,857	93,148	27%
2015	164,622	22,648	23,901	124,345	28%
2016	139,558	27,176	27,910	87,954	39%
2017	236,183	65,875	64,586	110,253	55%
סה"כ	2,101,166	255,366	238,063	1,705,818	23%

מהנתונים עולה כי ככל שהיתרה ישנה יותר, הסיכוי להחזרתה ללקוח הוא קטן יותר.

הביקורת מציינת שהשארית יתרות זכות לטווח ארוך בחשבון לקוחות, עלולה לחשוף את העירייה לסיכונים רבים. לנוכח סיכונים אלה, הביקורת העירה לאגף הגביה על אי הטיפול ביתרות הזכות הישנות, ועל הצורך להגביר את קצב הטיפול במטרה להקטין את היקף היתרות הישנות בספרי העירייה.

יודגש, כי וועדת הביקורת כבר העירה לגזברות בשנת 2020¹³ על הצורך לפעול להחזרת יתרות הזכות הישנות, וביקשה לעשות זאת עד לסוף אותה שנה. הביקורת רואה בחומרה את אי יישום ההחלטה של וועדת הביקורת שאושרה במליאת המועצה ב- 05/02/2020.

2.3 הודעה ללקוח על קיום יתרת זכות

במכתב ששלח משרד הפנים לרשויות המקומיות בפברואר 2018 בנושא יתרות זכות, נקבע כי במקרה שקיימת יתרת זכות לנישום "על הרשות המקומית להודיע על קיומה במסגרת דרישת התשלום הבאה לאחר היווצרות יתרת הזכות הנשלחת לנישום, וזאת ככל שהרשות לא השיבה את היתרה בסמיכות למועד היווצרותה, אם בדרך של השבה בעין ואם בדרך של קיזוז".

"על ההודעה בדבר קיומה של יתרת הזכות להופיע במסגרת דרישת התשלום השוטפת, באופן מודגש ובשונה מהכיתוב הרגיל המופיע בדרישת התשלום. על ההודעה בדבר קיומה של יתרת הזכות לכלול אף את אופן ההשבה המתוכננת של היתרה".

בניגוד להוראת משרד הפנים, הביקורת מצאה כי שוברי התשלום שנשלחו ללקוחות שעמדה לזכותם יתרת זכות, לא כללו הודעה בנוגע ליתרת הזכות הקיימת בחשבונם.

מאגף הגבייה נמסר כי לא מצורפות להודעות החיוב השוטפות הודעה בדבר יתרת הזכות, כיוון שיתרות הזכות צריכות לעבור בדיקה של מחלקת בקרה. הביקורת העירה לאגף כי נמצאו מקרים שבהם תנועות הזיכוי נבדקו ואושרו, אך למרות זאת לא נשלחה הודעה ללקוח ולא נעשתה כל פעולה לטיפול ביתרת הזכות.

בנוסף, הביקורת מציינת כי לאחר הפצת חוזר מנכ"ל משרד הפנים הטמיעו רשויות מקומיות רבות באתר האינטרנט העירוני מערכת מקוונת המאפשרת לכל לקוח לבדוק האם קיימת יתרת זכות בחשבונו, ואפשרות זו לא קיימת באתר עיריית אשדוד.

¹³ פרוטוקול וועדת ביקורת בישיבה מיום 26/01/2020 שדנה בנושא: "דוח הביקורת לשנת 2018 של רואה החשבון מטעם משרד הפנים".

2.4 הוספת ריבית להחזר הכספים

סעיף 6 ל "חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980" קובע כי במקרה שבו שילם הלקוח תשלום ביתר והודיע לרשות המקומית בכתב כי התשלום ששילם הינו תשלום יתר, "תחזירנו הרשות המקומית בתוספת הפרשים לפי שיעור העלייה של המדד ובתוספת ריבית צמודה בשיעור של 0.5% לחודש מיום שילומו של תשלום היתר עד יום החזרתו".

הביקורת מצאה מספר דוגמאות בהם הוחזרו כספים ללקוחות שהייתה להם יתרת זכות ללא תוספת ריבית כנדרש בחוק.

הביקורת המליצה לאגף לכתוב הנחיות עבודה מפורטות לביצוע ההחזר כנדרש.

2.5 החזר כספים באגף הגבייה בגין יתרות שאינן ארנונה

אגף הגבייה מטפל בגבייה של חיובים רבים בנוסף לגביית הארנונה שהיא עיקר פעילותו, כמו תשלום אגרת שילוט ושימור רחובות, תשלומים הנדרשים ע"י מחלקות מינהל הנדסה, קנסות בית משפט בגין עניינים מקומיים ועוד.

הביקורת העלתה כי תהליך ביצוע החזרים שמקורם אינו באגף הגבייה, אינו כולל את הבקורות המבוצעות בתהליך החזרת יתרות זכות בארנונה.

מנהלת אגף הגבייה מסרה לביקורת כי אכן לא מתקיימות באגף הגבייה בקורות בתהליך החזרת כספים שמקורם אינו באגף הגבייה, היות ואין לעובדי האגף את הידע המקצועי הנדרש והכרת מערכות המחשב השונות, כדי שיוכלו לבדוק האם פעולת הזיכוי נכונה.

הביקורת העירה כי אין מדובר על בדיקת מהות פעולת הזיכוי שיצרה את יתרת הזכות, אלא על בדיקת ההיבטים הטכניים של החזרת הכספים (כגון אימות פרטי חשבון בנק).

לדעת הביקורת, מאחר והאגף הוא הגורם המבצע בפועל את העברת התשלום ללקוח (גם אם מקור התשלום אינו באגף הגבייה), חלה עליו האחריות לוודא שהתשלום יגיע למי שזכאי לו (ראה בסעיף 1.4.3 דלעיל התייחסות מפורטת של גזר העירייה לנושא זה).

2.6 ליקויים בנהלי העבודה

כאמור, תהליך החזר כספים ללקוחות באגף הגבייה מעוגן בנוהל "טיפול ביתרות זכות והחזרי כספים" שפורסם בינואר 2020. הביקורת בדקה האם הנהלים עוסקים בכל ההיבטים הנדרשים להליך החזר כספים תקין, לרבות קיום מנגנוני פיקוח ובקרה.

• התאמת הנוהל לתהליך הקיים

הביקורת מצאה כי נוהל "טיפול ביתרות זכות והחזרי כספים" אינו רלוונטי לתהליך העבודה הקיים בפועל באגף. בנוהל היו קיימות הנחיות לתהליך עבודה ידני, בעוד שמזה שלש שנים תהליך העבודה נעשה באמצעות מערכת CRM. הביקורת העירה כי יש הכרח לעדכן את הנוהל בהתאם לתהליכי העבודה העדכניים.

מנהלת אגף הגבייה מסרה לביקורת כי אכן הנוהל המפורסם באתר הינו ישן וכי בכוונת האגף לפרסם נוהל מעודכן כבר במהלך שנת 2023.

• החזר כספים באמצעות ייפוי כוח

לא הייתה התייחסות בנוהל לביצוע החזר כספים כאשר פרטי חשבון הבנק שאליו מועברים הכספים הינם של מיופה כוח. בפועל נמצאו מקרים בהם בוצע החזר לחשבון בנק שאינו של הלקוח.

לדוגמא, בבדיקה מדגמית מצאה הביקורת כי בשנת 2020 ארעו ארבעה מקרים של החזרי כספים ע"ס 106,927 ₪ לחשבונות בנק שאינם של הלקוח. בכל המקרים היה מדובר בערר על חיוב הארנונה, והכספים הועברו לחשבון בנק שאינו של הלקוח על בסיס ייפוי כוח שהוצג לעירייה. בבדיקת הביקורת נמצא שייפוי הכוח לא אומת ע"י עורך דין.

מנהלת אגף הגבייה מסרה לביקורת שכיום אין מחזירים כספים למיופה כוח, אלא רק ללקוח הזכאי להחזר.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה באתר העירוני טפסים דיגיטליים, שהייתה קיימת בהם אפשרות להוסיף פרטים של מיופה כוח (לדוגמא, בטופס בקשה להנחה בגין נכס סגור וריק, וכן בטופס בקשה לפטור בגין נכס לא ראוי לשימוש).

הביקורת המליצה למנהלת אגף הגבייה להימנע מביצוע החזר כספים לחשבון בנק שאינו על שם הלקוח, למעט מקרים נדירים מאוד וחריגים שיוגדרו בנוהל.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי לאור המלצת הביקורת החזרי כספים יבוצעו לחשבון הבנק של הלקוח הזכאי בלבד, אלא אם ניתנה החלטה אחרת בהסכם פשרה שנחתם עם הלקוח או בפסק דין.

• העדר בקרת שלמות

נמצא כי בנוהל טיפול ביתרות זכות והחזרי כספים לא נקבע הצורך לקיים בקרה על שלמות התהליך, שנועדה לוודא כי פעולת ההחזר הושלמה והכספים הועברו ללקוח.

יתרה מכך, מנהלת מחלקת בקרה מסרה לביקורת שפעולות החזרי כספים אינן נבדקות על ידי מחלקת הבקרה באגף, כפי שנהוג לגבי פעולות כספיות אחרות המבוצעות באגף. בפועל, הביקורת מצאה ליקויים רבים בתהליך (כמפורט לאורך דוח הביקורת), שבגינם הפעולה לא הושלמה והחזר הכספים לא הגיע לידי הלקוח.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את החזרי הכספים שבוצעו בשנת 2021, ומצאה 50 מקרים של החזר כספים ע"ס 62,442 ₪ שהוחזרו לחשבון בנק שאינו של הלקוח, בגלל שהוקלדו פרטי בנק שגויים. ברוב המקרים החזר הכספים השגוי נדחה ע"י הבנק, אולם נמצאו מקרים שהעברת הכספים בוצעה והיה צורך לפנות למקבל הכספים בבקשה להחזירם לעירייה.

לדוגמא, בדצמבר 2019 האגף היה אמור להחזיר לתושב מסויים יתרת זכות ע"ס 3,352 ₪, אולם הכספים הופקדו בטעות לחשבון הבנק של לקוח אחר. רק לאחר פניות חוזרות של הלקוח הזכאי להחזר ובדיקת אגף הגבייה, החזיר מקבל הכספים לעירייה את הכספים שקיבל בטעות והם שולמו למי שהיה זכאי לקבלם.

הביקורת העירה לאגף כי אי קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה על כך שהתהליך מבוצע בצורה נאותה ובשלמותו, עלול לגרום לנזק כספי לעירייה כתוצאה מהחזר כספים לגורם שלא היה זכאי לכך.

לאחר הביקורת, מסרה מנהלת אגף הגבייה כי לפני העברת התשלום מבוצעת בקרה על נכונות פירטי חשבון הבנק שאליו מועברים הכספים.

מינהל הכספים-אגף התקציבים

3. החזר כספי ערבויות שחולטו

במקרים מסוימים, העירייה דורשת מגורמים שונים ערבויות בנקאיות כדי להבטיח את קיום ההתחייבויות שניתנו לה. קבלת הערבות מאפשרת לעירייה לבצע חילוט במקרים שהופרה ההתחייבות, ובכספים המתקבלים מהחילוט לכסות הפסדים שעלולים להיגרם לעירייה מהפרת ההתחייבות.

תהליכי העבודה העיקריים שבהם דורשת העירייה לקבל ערבות:

א. **ערבות במסגרת תהליך תכנון ובנייה** - מינהל ההנדסה דורש לקבל ערבות מיזמים בעת הגשת בקשה לקבלת היתר בנייה, וכן בעת הגשת ערר על גובה היטל השבחה.

ב. **ערבות בגין השתתפות במכרז** - ערבות שמגישים קבלנים, ספקים ונותני שירות במסגרת הגשת הצעה למכרז שפרסמה העירייה.

ג. **ערבות ביצוע** - ערבות שמגישים קבלן או ספק בעת חתימה על הסכם התקשרות עם העירייה, במטרה להבטיח את מילוי התחייבויותיהם בהסכם.

ד. **ערבות טיב (מכונה גם ערבות בדק)** - ערבות המוגשת ע"י קבלן בסיום ביצוע העבודות, במטרה להבטיח ביצוע תיקונים במהלך תקופת האחריות.

מערך הערבויות מנוהל על ידי רכזת הערבויות באגף התקציבים, באמצעות מודול ערבויות במערכת של החברה לאוטומציה. במקביל, פרטי הערבות נרשמים במינהל הנדסה במערכת הקומפלוט. יודגש כי לא קיים ממשק בין המערכות.

כאמור, במקרים שגורם כלשהו מסר לעירייה ערבות למילוי חובותיו, והתברר שהוא אינו ממלא את חובותיו כלפי העירייה, רשאית העירייה לפנות לבנק ולחלט את כספי הערבות.

לדוגמא, כאשר מדובר בערבות של קבלן או ספק, הערבות מחולטת אם הקבלן או הספק לא עמדו בתנאי הסכם ההתקשרות שנחתם בינם לבין העירייה. דוגמא נוספת- במקרה שמדובר בערבות במסגרת תהליך תכנון ובנייה, הערבות מחולטת כאשר מבקש הבקשה להיתר לא עמד בתנאי ההיתר.

לעיתים בשלב ראשון היזם לא עמד בתנאים שנקבעו בהיתר הבנייה ולכן חולטה הערבות, אולם במועד קבלת תעודת הגמר השלים היזם את כל התנאים שנדרשו ממנו. במקרה כזה תחזיר העירייה ליזם את כספי הערבות שחולטה.

לפי נתוני אגף התקציבים, בשנים 2019 עד 2022 החזירה העירייה ב- 76 מיקרים את כספי הערבויות שחולטו, בסכום כולל של כמיליון ₪.

בדוח זה התמקדה הביקורת בערבויות שניתנו במסגרת תהליכי העבודה הקשורים לתחום התכנון והבנייה.

הביקורת בחנה את תהליך הטיפול בהחזר כספי ערבויות שחולטו, החל משלב העברת ההחלטה מהמחלקות השונות במינהל הנדסה לרכזת הערבויות ועד להחזרת הכספים בפועל ללקוח¹⁴.

להלן הממצאים העיקריים שנמצאו:

3.1. ליקויים בתהליך העבודה

3.1.1. היעדר תיעוד על חילוט הערבות במערכת ערבויות

ערבות שחולטה מסומנת במערכת הערבויות בשדה "סגירה עקב חילוט". רכזת הערבויות אמורה לסרוק למערכת ניהול הערבויות מסמכים המעידים על ביצוע החילוט, את הודעת הבנק על זיכוי חשבון העירייה בכספי החילוט וכן תדפיס של פקודת הזיכוי שנעשתה במערכת הנה"ח. מבדיקת הביקורת נמצא כי אין הקפדה על שמירת המסמכים הרלוונטיים ועל עדכון סטטוס הערבות במערכת, תוך ציון העובדה שהערבות חולטה.

• אי סריקת מסמכים

בעיקבות המלצת מבקר העירייה בדוח ביקורת שערך בשנת 2019 על מערך הערבויות, נדרשת רכזת הערבויות לתעד במערכת הערבויות את המסמכים המעידים על החילוט. לסריקת המסמכים יש חשיבות לצורך מעקב במקרים בהם יהיה צורך לבצע החזר של כספי החילוט.

¹⁴ הביקורת לא בדקה את שיקול הדעת שהוביל את הגורם המקצועי לזכות את הלקוח, אלא את הפעולות שנעשו לצורך ביצוע הזיכוי.

הביקורת מצאה מקרים בהם הוחזרו כספי החילוט ללקוח, אך לא נמצא מסמך במערכת הערבויות המעיד על החילוט. חמור מכך, הביקורת העלתה כי מסמכים הקשורים לערבויות ישנות שחולטו (מלפני שנה 2015) הושמדו. כתוצאה מכך, כיום אין במערכת הערבויות ובארכיב הערבויות מסמכים המעידים על ערבויות ישנות שחולטו.

הביקורת העירה כי ליקוי זה הינו ליקוי משמעותי שכן התייעוד על חילוט הערבות אמור להוות האסמכתא לביצוע ההחזר, במקרים שהוחלט על החזר כספי החילוט.

מנהלת אגף התקציבים מסרה לביקורת כי השמדת המסמכים נעשתה בהתאם לתקנות הארכיונים. הביקורת העירה שמדובר במסמכים שלא חלה עליהם התיישנות, וקיימת חובה חוקית להחזיקם גם בחלוף שבע שנים. נוכח עובדה זו, רצוי היה כי מסמכים בדבר חילוט הערבויות ישמרו במערכת הערבויות.

• רישום שגוי של סטאטוס הערבות

בדוח מבקר העירייה משנת 2019 העירה הביקורת על כך שרכזת הערבויות רושמת בשדה סיבת הסגירה תוכן אחד "החזרת כתב ערבות", ואינה מציינת את המקרים שבהם חולטו הכספים. בבדיקת הביקורת נמצאו ערבויות שחולטו גם לאחר הערת הביקורת, ועדיין נרשם בשדה סיבת הסגירה "החזרת כתב ערבות" ולא "סגירה עקב חילוט". כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת שהערבות נסגרה עקב חילוט, ולא ניתן להפיק לצורך מעקב דוח המפרט את כל המקרים של ערבויות שחולטו.

לדוגמא, ערבות מספר 9446 ע"ס 60,684 ₪ חולטה בתאריך 11/07/2022. הערבות עודכנה בסטטוס "החזרת כתב ערבות" מבלי לציין את עובדת החילוט.

הביקורת מעירה כי בהעדר רישום נכון של סיבת הסגירה עקב חילוט, לא ניתן לבצע תהליכי בקרה ומעקב בסיסיים אחר ערבויות שחולטו.

3.1.2. העדר רישום מזהה בכרססת הנה"ח

מעיון בכרססת "חילוט והקפאת ערבויות", נמצא כי לא קיים ברישומים זיהוי חד ערכי של הערבות שחולטה ו/או הוחזרה, וברוב המקרים נרשם שם הלקוח בלבד. יתרה מכך, נמצאו מקרים בהם הערבות הוחזרה ללקוח והרישום בכרססת היה "החזר חילוט" ללא שם הלקוח.

לדוגמא, ערבות מס' 8333 ע"ס 100,000 ₪ חולטה ביולי 2019 והוחזרה ללקוח באוגוסט 2021. בכרססת מופיע הרישום "החזר ערבות" ללא פרטים מזהים נוספים.

לדעת הביקורת כדי לאפשר קיום פיקוח ובקרה בסיסיים, וכן כדי לאפשר התאמה בין מערכת הנה"ח לבין למערכת ערבויות, יש הכרח להוסיף בעת רישום פקודת היומן את מספר הערבות המהווה זיהוי חד ערכי.

מנהלת אגף התקציבים מסרה לביקורת כי המלצת הביקורת הועברה לידיעת אגף החשבות, ובמקביל יעודכן הנוהל העירוני בנושא מעקב אחר ערבויות.

3.1.3. הודעה למינהל הנדסה על ערבות שחולטה

הביקורת מצאה שהמידע בדבר חילוט ערבות לא מועבר מרכזת הערבויות למחלקה המקצועית במינהל ההנדסה, ולא קיים תיעוד במערכת הקומפלוט על כך שהכספים חולטו. כתוצאה מכך, במקרים שמינהל הנדסה ביקש להשתמש בכספי הערבות לתיקון ליקויים בעבודת הקבלן, לא היה קיים במערכות מינהל הנדסה מידע בדבר סטטוס הערבות. כמו כן, נמצא כי במקרים שבהם הוחלפה הערבות בערבות חדשה, לא היו קיימים במערכת הערבויות פרטים אודות הערבות החדשה שהחליפה את הערבות שנסגרה.

לדוגמא, במרץ 2018 התקבלה במינהל הנדסה ערבות ע"ס 100,000 ₪ בגין בקשה לביצוע תוספות בניה במבנה קיים. הערבות נקלטה במערכת הערבויות כערבות מספר 7815. במרץ 2018 הוחלפה הערבות ע"י נותן הערבות, והערבות החדשה נקלטה במערכת הערבויות כערבות מספר 8040, אך פרטי הערבות החדשה לא נרשמו על ידי עובדי מינהל הנדסה במערכת הקומפלוט. בנובמבר 2022 חולטה ערבות מס' 8040 ע"י הבנק (לאחר שהעירייה ביקשה להאריך את תוקף הערבות, ולא היה מענה מצד הקבלן לפניית הבנק בעניין הארכת תוקף הערבות). הכספים הופקדו בחשבון העירייה, אך חילוט הערבות תועד במערכת הערבויות ללא ציון הקשר לערבות הראשונה.

במהלך שנת 2022 הפסיק הקבלן את עבודות הבניה בפרייקט, וכדי להבטיח את שלומם של הדיירים המתגוררים במבנה החליטה העירייה לטפל במפגעים הבטיחותיים הקיימים בו.

ביוני 2023 פנתה מחלקת הפיקוח על הבניה לרכזת הערבויות בבקשה לחלט את כספי הערבות, כדי לממן את העבודות המבוצעות ע"י העירייה. רכזת הערבויות השיבה

למחלקה תשובה שגויה, לפיה במרץ 2018 הוחזרה הערבות לנותן הערבות ולא התקבלה ערבות חדשה (בעוד שבפועל העירייה קיבלה ערבות חליפית במקום הערבות שהוחזרה, וערבות זו אף חולטה). רק בעקבות בדיקת הביקורת, איתרה רכזת הערבויות את הערבות החדשה, את החילוט שבוצע.

הביקורת המליצה כי במקרה של חילוט כספי ערבות, על רכזת הערבויות להעביר את המידע על כך למחלקה הרלוונטית במינהל הנדסה, ועל מינהל הנדסה לתעד מידע זה במערכת הקומפלוט. כמו כן, במקרה שערבות מוחלפת על רכזת הערבויות לתעד את פרטי הערבות החדשה על גבי הערבות הישנה שהוחלפה, ולא להסתפק בציון העובדה שהערבות הוחלפה.

בנוסף, הביקורת העירה למחלקות במינהל הנדסה על הצורך לתעד את פרטי הערבות החדשה בתיק הבקשה במערכת הקומפלוט.

3.1.4. העברת החלטת המחלקה לביצוע החזר כספי חילוט

הביקורת בחנה את אופן העברת ההחלטה בעניין החזרת כספי הערבות מהמחלקה המקצועית במינהל הנדסה לרכזת הערבויות. נמסר לביקורת שמחלקת הפיקוח על הבנייה מעבירה לאגף התקציבים באופן ידני הודעה על מתן תעודת הגמר לקבלן, ועל בסיס מסמך זה מחזיר אגף התקציבים את כספי הערבות שחולטו לקבלן.

הביקורת העירה על כך שבהעברת המסמך באופן ידני (ללא רישום במערכת) קיים סיכון רב, מאחר שלא ניתן לבצע מעקב ממוחשב אחר המשך הטיפול. לדעת הביקורת, יש צורך בממשק דיגיטלי בין המערכות כדי לאפשר שיתוף מידע בין המחלקות הרלוונטיות.

3.1.5. חוסר תיעוד של החזר כספי החילוט במערכת ערבויות

במערכת לניהול ערבויות לא היה קיים שדה המאפשר את רישום ההחזר של כספי חילוט. מנהלת הערבויות מסרה לביקורת כי במקרים שהערבות חולטה ולאחר מכן הוחזרו הכספים ללקוח, עודכן שדה סיבת הסגירה מהתוכן "עקב חילוט" לסיבת הסגירה "החזרת כתב ערבות". הביקורת העירה כי סיבת סגירה זו נרשמת בכל הערבויות שהוחזרו ללקוחות (גם אלה שלא חולטו בהן הכספים).

בפועל, הביקורת מצאה מיקרים בהם הוחזרו כספי החילוט, אך במערכת לא היה קיים תיעוד על כך.

לדוגמא, ערבות מספר 8642 ע"ס 44,807 חולטה בתאריך 20/06/2022. כספי החילוט הוחזרו ללקוח לאחר מספר ימים, אך למרות זאת שדה "סיבת הסגירה" לא עודכן.

דוגמא נוספת- ערבות מספר 6535 ע"ס 17,910 ש חולטה בתאריך 13/10/2021, ובתאריך 30/11/2022 הוחזרו הכספים ללקוח. לא נמצאו מסמכים סרוקים במערכת ערבויות המתעדות את ההחזר, וכן שדה סיבת הסגירה נותר "עקב חילוט".

רכזת הערבויות הסבירה לביקורת שהתיעוד בדבר הטיפול בערבות מתווק באופן פיזי בצמוד לערבות. הביקורת העירה כי לא ניתן להסתפק בכך שהמסמכים יתווק וישמרו, אלא יש לרשום את המידע במערכת הממוחשבת.

לדעת הביקורת ישנה חשיבות רבה לתיעוד החזר כספי החילוט במערכת ערבויות. הביקורת העירה לאגף התקציבים כי השארת סיבת הסגירה הזוה לכל הערבויות שהוחזרו, גורמת לאיבוד מידע משמעותי על הערבות.

בנוסף, הביקורת העירה לאגף התקציבים כי היעדר התיעוד במערכת עלול לגרום לביצוע החזר כפול של הכספים שחולטו.

מנהלת אגף התקציבים מסרה לביקורת כי בעקבות הערת הביקורת נוסף השדה "החזרת כספים בגין חילוט".

3.1.6. החזרת כספים מערבות שלא חולטה

הביקורת מצאה כי לא נקבעו בתהליך העבודה בקורות שנועדו לוודא כי פעילות חילוט הכספים והחזרתם נעשית באופן נאות. לדעת הביקורת, ישנה חשיבות רבה לקביעת מנגנוני בקרה על פעילות החילוט וההחזר, וכן יש הכרח לבצע התאמה באופן שוטף בין הרישומים בכרטיס הנח"ח לבין הרישומים במערכת הערבויות.

לדוגמא, נמצא מקרה של החזר כספי הערבות ללקוח, למרות שלא היה קיים תיעוד על חילוט כספי הערבות, כדלקמן:

ביולי 2019 התקבלה במינהל הנדסה ערבות בנקאית ע"ס 5,000 ש להבטחת קיום התנאים שנקבעו בהיתר הבנייה. בפברואר 2020 ניתנה למבנה תעודת גמר. נוכח קבלת תעודת הגמר, רכזת ערבויות החזירה לבנק את כתב הערבות והערבות נסגרה במערכת.

בחלוף הימים נותן הערבות נפטר, ובתו פנתה למינהל הנדסה בבקשה לקבל את כספי הערבות.

בינואר 2022 הפיק מינהל הנדסה בטעות טופס שחרור ערבות **בגין ערבות ישנה אחרת של אותו הלקוח** שחולטה בשנת 2010, וכספי הערבות נמסרו לבתו של נותן הערבות.

הביקורת העירה לאגף התקציבים ולמינהל הנדסה על ליקויים שהתקיימו בתהליך הטיפול במקרה זה: נותן הערבות נפטר, ותהליך ההחזר נעשה מול בתו מבלי שהוצגו מסמכים על היורש החוקי של נותן הערבות; מחלקת הפיקוח על הבניה מסרה את טופס שחרור הערבות ישירות לבתו של נותן הערבות ולא העבירה את הטופס לרכזת הערבויות; לא נעשתה התאמה בין המספר הבנקאי של הערבות הרשום על תעודת השחרור לבין הרישום במערכת הקומפלוט; וכן לא נעשתה בדיקה שאכן כספי הערבות חולטו בעבר ע"י העירייה.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע ההחזר הכספי למרות שהערבות כלל לא חולטה. הביקורת העירה כי יש הכרח להסדיר בנוהל את תהליך ביצוע החזר כספי חילוט ולקבוע בקורות בתהליך, במיוחד נוכח העובדה שמדובר בעובדת יחידה העוסקת בנושא ומרכזת את כל הידע בתחום ניהול הערבויות.

3.2. נהלים והנחיות עבודה

3.2.1 העדר הנחיות עבודה לביצוע החזר כספי חילוט

העירייה פירסמה בשנת 2022 נוהל בנושא מעקב אחר הערבויות. בסעיף 5.5.3 לנוהל נקבע מי הם הגורמים האמורים לקבל החלטה לביצוע החזר כספי, אך לא נקבעו כל הנחיות המפרטות מהו תהליך העבודה הנדרש במקרים של החזר כספי.

הביקורת העירה כי נוכח חשיבות נושא החזר כספים והסיכונים הקיימים, יש צורך להסדיר באופן מפורט ומלא את תהליך העבודה כדי להבטיח ביצוע תקין.

מנהלת אגף התקציבים מסרה שנוהל הערבויות יעודכן בהתאם להמלצת הביקורת.

3.2.2 החזר כספים לגורם אחר

לא נמצאו הנחיות עבודה המתייחסות לביצוע החזר כספים כאשר מבקש ההחזר הכספי הוא גורם אחר ולא בעל הערבות המקורית. רכזת הערבויות מסרה לביקורת שכספי החילוט מוחזרים ללקוח באמצעות שיק המופק לפקודת הלקוח שעל שמו היתה קיימת הערבות, אך הביקורת מצאה מקרה שבו הופק השיק על שם גורם אחר שאינו בעל הערבות, כמפורט להלן:

ערבות מס' 5536 ע"ס 51,634 ₪ חולטה בדצמבר 2020. בינואר 2021 פנה משרד עורכי דין במכתב לגזבר העירייה בשם החברה נותנת הערבות, בדרישה להחזרת כספי החילוט. במרץ 2021 הופק שיק לפקודת עורך הדין ולא לפקודת החברה. הביקורת מציינת שלא צורף לבקשת ההחזר של עורך הדין ייפוי כח מטעם החברה. כמו כן, לא נמצא תיעוד על כך שבוצעה בדיקה מול גורם בכיר ומוכר בחברה, במטרה לוודא שאכן החברה הגישה את הבקשה להחזר כספי החילוט.

הביקורת רואה בחומרה רבה את ביצוע ההחזר לגורם אחר, במיוחד נוכח העובדה שלא התקיימה כל בדיקה בעניין זה מול החברה בעלת הערבות. הביקורת העירה כי יש הכרח לעדכן באופן מידי את נוהל העבודה, ולקבוע שבכל מקרה של בקשה להחזר כספים יש לבצע את ההחזר רק לחשבון הבנק של נותן הערבות עצמו.

מנהלת אגף התקציבים מסרה שנוהל הערבויות יעודכן בהתאם להמלצת הביקורת.

3.3. שימוש בכספי החילוט

סעיף 101 ב-"תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016" קובעות כי העירייה רשאית לחלט את הערבות ולהשתמש בתמורתה לכיסוי ההוצאות שנגרמו לה לצורך השלמת תנאי ההיתר.

בבדיקת הביקורת נמצא שבתאריך 31/12/2019 הועברו לקרן הרשות 1.6 מיליון ₪ שקיבלה העירייה בגין חילוט ערבויות, בנוסף להעברות שבוצעו בשנים 2012 עד 2014 ע"ס 1.9 מיליון ₪. כמו כן, במהלך השנים 2012 עד 2019 הועברו יתרות על סך של 3.8 מיליון ש"ח לכרטיס תקבולים משנים קודמות.

הביקורת העירה כי העירייה לא מבצעת בכספים שחולטו עבודות להשלמת תנאי ההיתר ולכיסוי ההוצאות שנדרשו, כפי שנקבע בתקנות.

הערות ראש העיר החזר כספים ללקוח

1. העברת כספים לגורמים בלתי מורשים

ראש העיר הנחה את הגזבר ואת מהנדס העיר לשפר את הבקורות אחר ביצוע הזיכויים במינהל ההנדסה, במטרה למנוע את הישנותם של מיקרים שבהם הוצאו במרמה מעיריית אשדוד מאות אלפי ₪. כמו כן, ראש העיר ביקש ממבקר העירייה להתעדכן באופן שוטף בהתקדמות חקירת המשטרה.

2. טיפול ביתרות זכות ישנות

ראש העיר רואה בחיוב את הפעולות שנעשו בשנים האחרונות להשבת יתרות הזכות הרשומות בספרי העירייה ולזיכוי התושבים, ומנחה את מנהלת אגף הגביה להמשיך בפעולות הנדרשות להשבת הכספים למי שעומדת לזכותו יתרת זכות.

3. שימוש בכספי חילוט

במיקרים שבהם קבלן לא השלים את ביצוע עבודות הבניה והעירייה חילטה את הערבות שנתן, ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה ואת הגזבר לפעול לכך שהעירייה תסייע לתושבים בביצוע עבודות הנדרשות, תוך שימוש בכספי ערבות הקבלן שחולטה.

מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ב-2022



מינהל כספים

ניהול רשומות ספקים

כללי

במהלך פעילותה השוטפת, הרשות המקומית נדרשת להתקשר עם ספקים וקבלנים שונים לצורך ביצוע עבודות קבלניות, רכישת שירותים וקניית טובין. התשלומים שהעירייה משלמת לספקים, לקבלנים ולנותני שירות מהווים את ההוצאה העיקרית של הרשות המקומית¹. ניהול לקוי של נתוני הספקים עלול להביא לתקלות רבות, לרבות ביצוע תשלומים שגויים, ומכאן חשיבות הניהול התקין של רשומות הספקים.

במועד הביקורת (בסוף שנת 2022), היו במערכת הכספים של העירייה 9,262 רשומות ספקים, מהם 8,849 בסטטוס פתוח, ומתוכם 2,444 היו פעילים באותה שנה.

אגף החשבות במינהל הכספים אחראי על ניהול הספקים במערכת הכספים (להלן: **"המערכת"**): החל מפתחת רשומות של ספקים חדשים, ביצוע שינויים בפרטי הספקים הקיימים, ועד להעברת התשלום לספק לאחר ביצוע העבודה. כמו כן אחראי האגף על קיום הבקורות לאורך כל התהליך.

במהלך הביקורת נדגמו באופן אקראי עשרות רשומות של ספקים. הביקורת בדקה את אופן ההקמה של רשומת הספק, את סדרי ניהול נתוני הספקים במערכת הכספים, את נהלי העבודה הקיימים ואת יישומם בפועל, לרבות בחינת הבקורות הקיימות בתהליך, ואת ביצוע התשלום לספקים.

לצורך הביקורת נערכו פגישות עם מנהלת אגף החשבות, עם העובד האחראי על ניהול רשומות הספקים ועם בעלי תפקידים אחרים. בנוסף, הביקורת קיבלה לעיונה מסמכים ודוחות הרלוונטיים לנושא המבוקר.

¹ על פי נתוני ספר התקציב, בשנת 2022 יועדו למטרות אלה כ- 1.1 מיליארד ₪ מתוך התקציב הכולל שעמד על כ- 2 מיליארד ₪.

פירוט הממצאים

1. פתיחת כרטיס ספק

נוהל "פתיחת רשומת ספק" (להלן: "**הנוהל**") קובע כללים בכל הנוגע לפתיחת רשומת ספק במערכת הכספים. בין היתר, נקבע בנוהל כי הספק יעביר לעירייה אישורים שונים, כגון אישור ניהול ספרים, אישור ניכוי מס במקור, תעודת התאגדות מטעם רשם החברות או רשם התאגידים ומסמכים נוספים.

להלן מספר רשומות ספק שנפתחו במערכת הכספים בשנים האחרונות:

2022	2021	2020	2019	2018
385	367	352	406	554

בארבע השנים האחרונות העירייה מנהלת את מאגר הספקים באמצעות פורטל הספקים של החברה לאוטומציה. ספק המבקש להיכלל במאגר הספקים של העירייה, אמור להגיש באמצעות פורטל הספקים בקשה מקוונת לרישום במאגר ולצרף את המסמכים הנדרשים.

בקשת הספק עוברת למחלקה הרלוונטית לבדיקה. אם המחלקה מעוניינת בהתקשרות עם הספק, המחלקה מעבירה את פניית הספק לאגף החשבות לצורך הקמת רשומת ספק במערכת הכספים.

העובד האחראי על הקמת ספקים באגף החשבות בודק האם הספק הגיש את כל המסמכים שנדרשו, ואת תקינותם של המסמכים שהוגשו בהתאם לדרישות הנוהל. במידה והמסמכים לא תקינים או חסרים, נדרש העובד האחראי לפנות למחלקה או לספק ולבקש מהם להשלים את החסר.

1.1. רשומות ספק כפולות

סעיף 5.4 בנוהל קובע כי העובד האחראי על פתיחת הספקים, יבצע הקמת ספק חדש רק לאחר שוידא כי לספק לא קיים כרטיס במערכת.

הביקורת מצאה כי המערכת מתריעה על כך שמספר הספק ומספר העוסק המורשה כבר קיימים, ואינה מאפשרת את הקמתו של הספק שפרטיו כבר נמצאים במערכת. יחד עם זאת, המערכת אינה מתריעה על פתיחת כרטיסי ספק בשמות זהים.

מבדיקת הביקורת עלה, כי במערכת הכספים היו קיימים כרטיסי ספק בעלי שמות זהים. הביקורת העירה כי פתיחת כרטיסי ספק בשמות זהים, עלולה לחשוף את העירייה לטעויות בתשלומים.

הביקורת ממליצה לבחון הוספת בקרה ממוחשבת, אשר תתריע בעת פתיחת רשומת ספק על כך שכבר קיים במערכת ספק בעל שם זהה. במקרים שיהיה הכרח לפתוח רשומת ספק עם שם זהה, יש להוסיף מלל מזהה נוסף לשם הספק, כדי להבדילו מהספק הקיים.

2. המסמכים הנדרשים לפתיחת ספק

בנוהל נקבע מהם המסמכים שהספק צריך להגיש יחד עם הבקשה לפתיחת רשומת ספק. אם בתיק הספק חסרים מסמכים כלשהם, החשבות או המחלקה אמורים לפנות לספק בדרישה להשלים את המסמכים החסרים או חסרי התוקף, ולא לפתוח את כרטיס הספק עד להשלמת כל הפרטים. הביקורת בדקה את המסמכים הנדרשים לפתיחת ספק, ולהלן הממצאים:

2.1. אישור ניהול ספרים

על פי חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו 1976, נדרש הספק להעביר לגוף הציבורי אישור על ניהול ספרים עוד לפני תחילת ההתקשרות בין שני הצדדים, יחד עם אישור על ניכוי מס במקור. אם העסק אינו מעביר לגוף ציבורי אישור בתוקף, על הגוף הציבורי לוותר על שירותיו.

הביקורת מצאה כי במקרה אחד מתוך מדגם הספקים שפרטיהם נבדקו, היה חסר במסמכי הספק אישור על ניהול ספרים, ובמקרה נוסף נמצא כי נפתחה רשומת ספק עם אישור ניהול ספרים שאינו בתוקף.

נמסר לביקורת כי האחריות לסרוק את המסמכים הנדרשים לפורטל הספקים חלה על הספק. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי במקרה בו לא הציג הספק אישור ניהול ספרים או שהאישור לא היה בתוקף, העובד האחראי היה אמור לדרוש שאישור תקין יצורף למסמכי הספק, כנדרש בנוהל, או לחילופין לא לאשר את הספק.

האחראי על פתיחת רשומות ספקים מסר לביקורת כי למיטב זכרונו סרק את המסמכים למערכת בעת פתיחת כרטיס הספק, אולם מסיבה כלשהי הם נמחקו מהמערכת.

הביקורת העירה לאגף החשבות על הצורך לבחון באופן דחוף מהן הסיבות למחיקת המסמכים.

מנהלת אגף החשבות מסרה לביקורת כי הליקוי הועבר לטיפול בית התכנה, ועד לקבלת פתרון מיחשובי ישמרו מסמכי הספק כגיבוי בספריית המסמכים של החשבות.

2.2. אישור ניכוי מס במקור

אישור על ניכוי מס במקור קובע את אחוז מס ההכנסה שהעירייה נדרשת לנכות במקור מכל תשלום שמגיע לספק.

על החשבות לוודא שהאישור תקין ומעודכן, משום שהאחריות על ניכוי תשלום המס במקור היא על נותן התשלום ולא על המקבל. אם הגורם המשלם לא גבה מהספק את המס במקור בשיעור שנקבע, רשות המיסים יכולה לדרוש ממנו את תשלום המס במקרה שהספק לא ישלם את המס שנקבע לו.

הביקורת מצאה כי במקרה אחד אישור ניכוי המס במקור אשר נסרק לכרטיס הספק במערכת, לא היה בתוקף. כרטיס הספק נפתח במערכת בתאריך 05/04/2022, ומסמכי הספק כללו אישור ניכוי מס שתוקפו פג בתאריך 23/12/2021. יצוין, כי לא שולמו לספק תשלומים בתקופה זו.

מנהלת אגף החשבות מסרה לביקורת, כי בדוח בקרת תשלומים (המופק לפני העברת התשלומים לספקים באמצעות מס"ב), המערכת מסמנת את הספקים שהאישור שהציגו על ניכוי מס במקור אינו מעודכן. בהיעדר האישור על ניכוי מס במקור, העירייה תנכה את המס לפי התקנות או שלא תעביר לספק את התשלום המגיע לו, עד לקבלת האישור המעודכן.

גם בהתחשב בהסברים אלה, הביקורת העירה כי יש להקפיד על פתיחת רשומת הספק תוך מילוי כל הדרישות שנקבעו בנוהל.

2.3. אישור ניהול חשבון בנק

בנוהל נקבע כי יש לקבל אישור על ניהול חשבון בנק מטעם הבנק שבו מתנהל חשבון הספק, אליו אמורה העירייה להעביר את התשלומים שעליה לשלם לספק. לגבי עצמאיים, ניתן לקבל צילום שיק מבוטל במקום אישור הבנק.

הביקורת מצאה כי בכל המקרים שנבדקו צרף הספק אישור על ניהול חשבון בנק או דוגמא של שיק מבוטל, לצורך אימות פרטי חשבון הבנק.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה מספר מקרים שבהם נפתחה רשומת ספק בשנת 2022, אולם האישור על פרטי החשבון היה משנים קודמות (לדוגמא, נמצאו אישורים משנת 2016 ומשנת 2018). התברר כי בנוהל אין דרישה בנוגע לעדכניות אישור הבנק.

לדעת הביקורת יש צורך לעדכן את הנוהל, ולבקש מהספק להציג אישור עדכני על ניהול חשבון הבנק שהוצא במועד סמוך לפתיחת רשומת ספק.

2.4. רישום עמותה כספק

חוק העמותות, התש"ם - 1980, מפרט את כל ההיבטים הנדרשים בהקמה, ניהול ופירוק עמותה. התאגדות העמותה מתבצעת באמצעות רישום העמותה בפנקס העמותות, המנוהל על ידי רשם העמותות במשרד המשפטים.

לגבי עמותות, בנוהל נקבע כי על ספק המאוגד כעמותה להציג תעודת התאגדות מטעם רשם העמותות, אשר מהווה אסמכתא לרישום העמותה כחוק.

הביקורת מצאה כי במסמכי ארבע עמותות (מתוך 10 עמותות שנדגמו), לא היה קיים במערכת תיעוד של תעודת רישום העמותה. יחד עם זאת, יצוין כי בבדיקה שערכה הביקורת באתר משרד המשפטים נמצאה תעודת רישום העמותה.

האחראי על רישום הספקים מסר לביקורת כי בעת פתיחת רשומת הספק בדק שתעודת רישום העמותה נמצאת במחלקת תמיכות או קיימת באתר של משרד

המשפטים, אך בפועל לא סרק את התעודות למערכת ולכן הן היו חסרות במסמכי הספק.

הביקורת מעירה כי יש להקפיד לסרוק למערכת במועד פתיחת רשומת הספק את תעודת רישום העמותה, כפי שנדרש בנוהל. בתגובתו לדוח הביקורת, מסר גזבר העירייה כי די בקבלת אישור ניהול תקין לעמותה, דבר המעיד על רישומה כחוק, וכי הדרישה להציג אישור על רישום העמותה תוסר מהנוהל.

2.5. אישור ניהול תקין

אישור ניהול תקין ניתן לעמותה על ידי רשם העמותות, לאחר שקיבל מן העמותה דוח כספי לגבי השנה שחלפה. האישור מעיד על כך שהעמותה מתנהלת בצורה נאותה מהבחינה הכספית, והוא תקף למשך שנה (למשך שנתיים עבור עמותות מסויימות).

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 נקבע כי עמותה המבקשת לקבל תמיכה מרשות מקומית, תצטרך לבקשה אישור ניהול תקין מטעם רשם העמותות.

כמו כן, בנוהל העירייה נקבע (בסעיף 5.4.7) כי עמותות יגישו לעירייה במועד פתיחת רשומת הספק אישור על ניהול תקין. יצוין כי סעיף זה הוסף לנוהל בנוסח שעודכן באוקטובר 2022.

הביקורת מצאה כי לכל העמותות שנבדקו במדגם היה קיים אישור ניהול תקין, אולם נמצאו מספר עמותות שלא היה להם אישור בתוקף ושולמו להן כספים בשנת 2022.

לדעת הביקורת, לאחר שנקבע בנוהל כי יש לקבל אישור על ניהול תקין בזמן פתיחת כרטיס ספק לעמותה, על החשבות היה לבקש אישור ניהול תקין בתוקף מכל העמותות שכבר רשומות במאגר הספקים. המלצה זו מקבלת משנה תוקף, מאחר ועל פי החלטת הגזבר אישור ניהול תקין אמור לשמש כמסמך המעיד על רישום העמותה כחוק.

2.6. תעודת התאגדות של חברה

חוק החברות, התשנ"ט – 1999, מסדיר את דיני החברות במדינת ישראל, לרבות אופן הקמת חברה ודרך ניהולה. התאגדות חברה מתבצעת באמצעות רישום החברה בפנקס רשם החברות במשרד המשפטים.

הביקורת מצאה כי במסמכי הספק של שלוש חברות, לא הייתה קיימת במערכת תעודת התאגדות של החברה. במקרה אחד מתוך השלושה היה קיים אישור מרשם החברות על שינוי שם החברה, אך לא נמצאה תעודת התאגדות. יצוין, כי בשלושת המקרים העבירה העירייה בשנת 2022 תשלומים לספק.

בתגובתו לדוח מסר גזבר העירייה כי די בהצגת תעודת עוסק מורשה שמעידה על התאגדותה של החברה כחוק, וכי הדרישה לצירוף תעודת התאגדות תוסר מהנוהל.

2.7. עוסק מורשה או עוסק פטור לחוק מע"מ

בנוהל נקבע כי יש לקבל מהספק תעודת עוסק מורשה או עוסק פטור. ההבחנה בין עוסק מורשה לעוסק פטור חשובה, כיוון שעוסק מורשה (להבדיל מעוסק פטור) חייב לגבות מלקוחותיו, לרבות העירייה, מע"מ על כל עסקה ולהעביר את הסכום שגבה לרשות המסים.

הביקורת מצאה כי במקרה אחד לא היתה תעודת עוסק מורשה במסמכי הספק. במקרה נוסף, נמצא במסמכי הספק תדפיס "פרטי עוסק מורשה"², במקום תעודת עוסק מורשה. יחד עם זאת, מבדיקה שערכה הביקורת באתר רשות המיסים נמצא כי שני הספקים היו רשומים כעוסק מורשה, והיו רשאים להוציא חשבונית מס.

הביקורת העירה כי בעת פתיחת רשומת הספק, יש לסרוק למערכת את כל מסמכי הספק הנדרשים, לרבות תעודת עוסק מורשה. ככל שאגף החשבות מאפשר צירוף מסמך אחר שאינו תעודת עוסק מורשה, יש צורך לעדכן את הנוהל בהתאם.

² תדפיס שהופק באתר רשות המיסים הכולל את שם העוסק, מספר התיק, סוג התיק וכתובת העוסק.

2.8. חשבונית מס/קבלה

בנוהל נקבע כי יש לסרוק למערכת חשבונית מס/ קבלה הכוללת את שם החברה או העסק.

הביקורת מצאה, כי בשני מקרים שהם עוסקים פטורים (משפחתונים), לא הייתה במסמכי הספק קבלה או חשבונית עסקה. עוד נמצא, כי לתשע עמותות (מתוך 10 עמותות שנדגמו), לא נסרקה בעת פתיחת רשומת הספק קבלה כנדרש.

האחראי על רישום ספקים מסר לביקורת כי התשלום שהעירייה מעבירה למשפחתונים מגיע ממשרד התמ"ת או משרד הרווחה, ולכן לא ביקש מהם לקבל דוגמת קבלה.

הביקורת העירה כי על אף שהתשלום למשפחתונים מגיע מתקציב משרד התמ"ת או הרווחה, הרי שהעירייה היא הגורם המשלם בפועל, וחלה עליה אחריות מלאה על נאותות התשלום. לכן יש לקבל מכל ספק את כל המסמכים שנדרשים בנוהל, ללא יוצא מהכלל.

עוד מסר העובד האחראי כי להבנתו החובה לסרוק למסמכי הספק דוגמא של קבלה אינה חלה על עמותות.

הביקורת העירה כי לא קיימת בנוהל החרגה לגבי עמותות, בכל הנוגע למסמכים הנדרשים לפתיחת רשומת ספק.

בתגובתו לדוח, גזבר העירייה מסר לביקורת כי הנוהל יעודכן ויחריג עמותות מהצורך להציג דוגמת קבלה לצורך פתיחת רשומת ספק.

2.9. ספקים על בסיס מזומן

סעיף 5.4.6 בנוהל קובע כי ספקים העובדים על בסיס מזומן³ או בעלי מקצועות חופשיים⁴, נדרשים להציג אישור רו"ח על סוג הדיווח למע"מ.

³ **בסיס מזומן** - דיווח על בסיס מזומן (לרשויות המס) היא שיטת דיווח לפיה הספק רושם את ההכנסה רק במועד שהתמורה בגינה התקבלה בפועל.

⁴ **מקצועות חופשיים** - כגון עורכי דין, רואי חשבון, אדריכלים, מרצים, יועצים למיניהם וכד'.

הביקורת מצאה כי בארבעה מקרים סווגו ספקים על בסיס מזומן, למרות שלא התקבל אישור מתאים מרואה החשבון של הספק (מתוכם שלושה מקרים היו חברות בע"מ).

הביקורת העירה כי יש להגדיר ספק על בסיס מזומן בעת פתיחת רשומת הספק או לשלם לספק קיים על בסיס מזומן, רק על פי אישור רואה חשבון, המאשר כי הספק רשאי לפעול בעסקאות על בסיס מזומן. בנוסף, נמצאו ספקים רבים אשר לא סווגו כלל (על פי בסיס מצטבר⁵ או מזומן), ושדה זה נשאר פתוח במערכת. לאחר פניית הביקורת לחשבות בעניין זה, סווגו ספקים אלה כבעלי דיווח על בסיס מצטבר.

הביקורת ממליצה להגדיר את "בסיס דיווח מצטבר" כברירת מחדל עבור כל הספקים שנפתחים במערכת הכספית, למעט במקרים שהספק הציג אישור על "בסיס מזומן".

2.10. רישיון עסק

רישיון עסק הוא היתר שניתן על ידי העירייה להפעלת העסק, ומטרתו להבטיח את פעילותו התקינה של העסק. הרישיון מעיד כי בעלי העסק נקטו את האמצעים הנדרשים לשמירה על הביטחון, הבטיחות והבריאות של הציבור (כמו סידורי כיבוי אש, בטיחות מבנים, תנאי תברואה נאותים ועוד).

הביקורת מצאה כי בשני מקרים העירייה ביצעה התקשרות כספית עם ספקים אשר לא היה להם רישיון עסק.

מבדיקת הביקורת עלה כי נפתחו רשומות ספק לשתי חברות לשירותי הסעדה, למרות שלא היה בתיק מסמכי הספק רישיון עסק כנדרש. לגבי אחד הספקים, הביקורת הצליחה לאתר באגף רישוי עסקים את רישיון העסק של הספק, אולם התברר כי רישיון העסק ניתן רק במאי 2022 (בעוד שההסכם בין העירייה לבין הספק נחתם כבר בדצמבר 2021).

⁵ **בסיס מצטבר** - דיווח על בסיס מצטבר היא שיטת דיווח, לפיה עיתוי ההכרה בהכנסות והוצאות בעסק יחול כאשר מתגבשת הזכות לקבל את ההכנסה או החובה לשלם את הוצאה, ולא במועד בו התקבלה ההכנסה או בוצעה ההוצאה בפועל.

התברר לביקורת כי העירייה לא דורשת לקבל מספקים רישיון עסק בעת רישום ספק חדש בפורטל הספקים של העירייה, ולא מבצעת מעקב אחר תוקפו של רישיון העסק לאורך כל תקופת ההתקשרות.

עוד התברר כי במהלך הביקורת, בתאריך 24.10.2022, יזמה החשבות פרסום נוסח מעודכן של הנוהל, שהושמט בו הסעיף המציין כי עסק המחויב ברישיון נדרש להציג רישיון עסק מטעם העירייה שבה העסק פועל, כחלק מהמסמכים שיש לצרף בעת פתיחת רשומת ספק.

הביקורת סבורה כי אין זה ראוי שהעירייה תבצע התקשרות עם ספקים הפועלים ללא רישיון עסק.

יודגש כי פעילות ללא רישיון עסק או ברישיון שאינו בתוקף, הינה עבירה פלילית שעשויה לגרור קנסות ואף עונש מאסר. זו אינה רק חובה בירוקרטית, אלא חובה מוסרית שנועדה לשמור על בריאות הציבור ושלום הציבור.

הביקורת ממליצה להסדיר את אופן הטיפול והמעקב אחר הדרישה לקיומו של רישיון עסק תקף בכל העסקים הנדרשים לכך, בהתאם לחוק רישוי עסקים.

2.11. טופס ניגוד עניינים

סעיף 122 (א) לפקודת העיריות קובע "חבר מועצה, קרוב, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהון או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה; לעניין זה, "קרוב" – בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות."

סעיף 174 (א) לפקודת העיריות קובע "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוג או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה."

הביקורת בדקה את מסמכי הספק במדגם של 50 ספקים, ומצאה כי במסמכי הספק של 45 ספקים מתוך 50 הספקים שנבדקו לא היה קיים מסמך שבו מצהיר הספק על היעדר ניגוד עניינים.

לאור ממצא זה, ערכה הביקורת בדיקה נוספת במערכת הכספית, ומצאה שהעירייה התקשרה עם 14 ספקים שהינם גם עובדיה או עם בני משפחתם, ללא בחינת היותם בניגוד עניינים. הביקורת רואה בחומרה את התקשרות העירייה עם עובדי עירייה או עם בני משפחותיהם, בניגוד לכללי ניגוד העניינים החלים על עובדי הרשויות המקומיות.

הביקורת העירה לחשבות על כך שספקי העירייה אינם נדרשים לצרף הצהרה בדבר העדר קרבה לעובד עירייה או לחבר מועצת העיר, כחלק ממסמכי החובה הנדרשים בעת רישום ספק חדש בפורטל הספקים של העיריה.

הביקורת המליצה לאגף החשבות לעדכן את נוהל פתיחת רשומת ספק ולדרוש קבלת הצהרה בדבר היעדר ניגוד עניינים בעת פתיחת רשומת ספק במערכת.

3. עדכון פרטי ספק קיים

סעיף 5.6 בנוהל קובע, כי במקרה שספק מבקש לשנות את אחד מפרטי הספק הרשומים במערכת, האחראי על פתיחת ספקים יפנה באופן ישיר לספק באמצעות פרטי הקשר המוזנים במערכת הכספית, ויוודא שאכן השינוי התבקש על ידי הספק או על ידי נציג מטעמו. על האחראי לתעד את הפניה לספק ואת המענה שקיבל.

3.1 עדכון פרטי חשבון בנק

הביקורת מצאה כי בשנת 2022 שבעה ספקים (מתוך המדגם שנבדק) ביקשו לשנות את פרטי חשבון הבנק. חמישה מתוכם שלחו מסמך המבקש את שינוי פרטי החשבון, אולם לא נמצא תיעוד על כך שנעשתה פנייה לספק לצורך אימות הבקשה, כפי שנדרש בנוהל.

האחראי על רישום הספקים מסר לביקורת כי הוא מקיים שיחה עם נציג מטעם הספק לצורך אימות הבקשה, אך השיחה אינה מתועדת.

בנוסף, בבדיקת הביקורת עלה מקרה בו ספק שלח לעירייה מסמך המחאת זכות להעברת כספים לספק אחר (בגין תשלום שכירות המגיע לו מעיריית אשדוד), מאחר שהיה כנגד אותו ספק צו עיקול כספים.

הביקורת מצאה כי אגף החשבות שינה את מספר חשבון הבנק בכרטיסו של הספק שחשבונו מעוקל, למספר חשבון הבנק של חברה אחרת שקיבלה את המחאת הזכות.

מנהלת אגף החשבות מסרה לביקורת כי ביצוע התשלום לחברה שקיבלה את המחאת הזכות מהספק שחשבונו מעוקל נעשה בהנחיית המחלקה המשפטית.

הביקורת העירה לאגף החשבות כי למרות הנחיית המחלקה המשפטית, היה על אגף החשבות להשתמש באפשרות הייעודית הקיימת במערכת הכספים לרישום המחאת זכות ואת תוקפה, ולא לשנות את חשבון הבנק בכרטיס הספק, באופן שאינו משקף את המציאות.

3.2 דוח שינויים

עדכון פרטי ספק הינה פעולה רגישה במערכת, ולכן קיים צורך בקיום בקרה קפדנית, במטרה למנוע טעויות אנוש או ביצוע פעולה בידי מי שאינו מורשה לכך.

סעיף 5.7 לנוהל קובע, כי לפני ביצוע התשלום לספקים באמצעות מס"ב, יופק בחשבות דוח שינויים הכולל את הספקים שבוצע להם בתקופה שקדמה להעברת התשלום שינוי בפרטי חשבון הבנק. הספקים הנכללים בדוח יבדקו על ידי אחראית מס"ב ועל ידי מנהלת מדור בקרה.

הביקורת בדקה מספר דוחות שינויים, ומצאה כי הליך הבקרה נעשה כנדרש.

3.3 עדכון באמצעות השע"מ⁶

רשות המיסים קובעת את שיעור המס במקור שיש לנכות מכל ספק, לפני ביצוע התשלום המגיע לו. מערכת הכספים של העירייה מתעדכנת אחת לשבוע באופן אוטומטי בשינויים שחלו במערכת רשות המיסים בנוגע לניכוי המס.

⁶ **שע"מ** - ראשי תיבות של שירותי עיבוד ממוכנים, שהיא יחידת המחשוב של רשות המסים. נתוני השע"מ משמשים את אגף החשבות לעדכון נתוני הספקים במערכת הכספים.

יצוין בעת פתיחת ספק חדש, שיעור המס מוזן ידנית על ידי אחראי הספקים, ולאחר מכן הנתון אמור להתעדכן אוטומטית בכרטיס הספק באמצעות שע"מ.

הביקורת מצאה מספר מקרים בהם שיעור ניכוי המס הרשום במערכת לא היה מעודכן.

הביקורת בדקה, בשיתוף עם מחלקת החשבות, את אופן העדכון של שיעור המס הרשום במערכת. לצורך הבדיקה, נמחקו ל-11 ספקים הנתונים הקיימים במערכת לגבי שיעור המס במקור. בחלוף תאריך העדכון האוטומטי במערכת הכספית של העירייה למול מערכת שע"מ, נמצא כי רק לאחד מתוך 11 הספקים התעדכן שיעור המס באמצעות העדכון האוטומטי.

הביקורת המליצה לחשבות לבדוק מול החברה לאוטומציה את הסיבות לליקוי שגרם לאי העדכון של נתוני הניכוי מס במקור בכרטיסי הספקים.

4. בקורות

4.1. הפרדת תפקידים

הפרדת תפקידים הינה אחת הבקורות החשובות למניעת טעויות ולאיתור מעילות בתהליכי העבודה בתחום ניהול הכספים. על פי תפיסה זו, יש להפריד את תהליך העבודה למספר מטלות, כך שעובדים שונים יבצעו פעולות עוקבות, ולא ייווצר מצב שבו אדם אחד יבצע את כל המטלות בתהליך העבודה, מתחילתו ועד סופו.

מנהלת אגף החשבות מסרה לביקור כי קיים עובד אחד שאחראי על פתיחה ועדכון של רשומות ספק, אך הוא אינו קולט חשבוניות ואינו מאשר תשלומים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי הרשאה לפתיחת כרטיס ספק חדש ולעדכון פרטי ספק ניתנה ל-4 משתמשים, וכי אחת מ-4 המשתמשים הינה עובדת האחראית על ביצוע תשלומים לספקים. הביקורת מעירה כי מתן הרשאה לעדכון פרטי ספק (גם ללא אפשרות לשינוי פרטי חשבון בנק) לעובדת שמבצעת הוראות תשלום לספקים הינה בניגוד לעקרון הפרדת התפקידים.

הביקורת העירה כי לצורך קיום הפרדת תפקידים נאותה, יש לפעול לכך שרק לעובד האחראי על הקמת רשומות ספקים ולמנהליו תהיה הרשאה לפתיחה ועדכון רשומות ספק, ויש לשלול מעובדים אחרים הרשאה זו.

4.2. הרשאות

הביקורת ביקשה לבדוק את ההרשאות הקיימות במערכת הפיננסית בכל הנוגע להליך הקמה ועדכון של רשומות ספקים.

הביקורת מצאה כי קיימים 28 משתמשים אשר להם יש הרשאות "צפייה בלבד" במסך כרטיסי ספקים במערכת, מתוכם 8 משתמשים אינם עובדי הגזברות ו-3 משתמשים במועד הביקורת כבר לא היו עובדי עירייה. הביקורת ממליצה לבצע אחת לשנה בקרה על תוקף ההרשאות של המשתמשים במערכת הכספית ולעדכן את הרשאות המשתמשים בהתאם לצורך.

5. ביצוע תשלומים לספקים

5.1. תשלומים לספקים שאינם רשומים במערכת

הרשות המקומית רשאית לשריין תקציב ייעודי למטרה מסוימת, לסמנו במערכת הכספית כתקציב משוריין באופן זמני "ולשמור" את התקציב ששוריין לטובת מטרה מסוימת, עד למועד בחירת הספק שיבצע את העבודה.

הביקורת מצאה שני מקרים בהם בוצעו התקשרויות עם ספקים באמצעות פעולות שיריון תקציב כללי, ללא פתיחת כרטיס ספק במערכת.

במקרה אחד, בוצעה התקשרות עם הספק "ח.א" מתקציב ששוריין לטובת העברת מכולה. מבדיקת הביקורת עלה, כי התשלום בוצע באמצעות המחאה שנמשכה מכרטיס מעבר לחברת "ח.א", מבלי שנפתח כרטיס ספק ומבלי שהוצאה הזמנה.

במקרה נוסף, בוצעה התקשרות עם חברת "מ.א." מתקציב ששוריין עבור רכישת פיסלון, מבלי שנפתח כרטיס ספק וללא הזמנת עבודה. לביקורת נמסר כי מדובר ברכישה דחופה ובפריט ייחודי ולא היה ניתן לפתוח כרטיס ספק בזמן הנדרש.

מנהלת אגף החשבות מסרה לביקורת כי שני המקרים שהביקורת מצאה הינם המקרים היחידים שבהם התשלום שולם לספקים באמצעות "כרטיס שריון", נוכח אילוצי זמן חריגים.

הביקורת העירה כי השימוש במנגנון השריון לצורך ביצוע תשלום, וכן השימוש בכרטיס מעבר ולא בכרטיס הספק, בנגוד לנהלי העירייה, מקשים מאד על קיום בקרות על נאותות התשלום, ועלולים לחשוף את העירייה לביצוע תשלומים לגורמים שאינם מורשים.

5.2 תשלומים באמצעות כרטיס נטען

עוד נמצא, כי תשלום למוזיאון בוצע באמצעות כרטיס נטען של דואר ישראל. התברר כי בכרטיס נטען מסוג זה מבצעת העירייה פעולות תשלום רבות כגון: תשלום אגרות רישוי, תשלום ביטוח רכב, תשלום עבור פרסום בפייסבוק ותשלומים נוספים.

בתגובתו לדוח הביקורת השיב הגזבר כי החשבות מבצעת אחת לתקופה התאמה של התנועות בכרטיס הנטען אל מול האסמכתאות שהתקבלו בגין תשלומים אלו.

הביקורת העירה, כי שימוש בכרטיס נטען כרוך בסיכונים שונים, ואינו מאפשר פיקוח ובקרה על נאותות התשלום בטרם ביצוע התשלום באמצעותו.

הביקורת ממליצה להשתמש בכרטיס נטען רק במקרים חריגים שבגינם ניתן אישור מועצת העיר מיום 13/02/19, כאשר אין כל אפשרות אחרת לביצוע תשלום ישירות לספק. כמו כן, במקרים החריגים בהם יש הכרח להשתמש בכרטיס נטען, יש להוציא את הזמנת העבודה לספק "דואר ישראל" ולא באמצעות "שריון".

6. סגירת כרטיסי ספק

על פי טבלת "אחריות וסמכות" בנוהל, האחריות לבדיקת חשבונות ספקים לא פעילים וסגירתם במערכת מוטלת על מנהלת מדור בקרה במחלקת חשבות. בפועל, התברר כי לא נעשית באופן יזום בדיקה תקופתית למחיקת ספקים שלא היו פעילים במשך מספר שנים. בעת הביקורת נמצאו 27 ספקים בלבד אשר נמצאים בסטטוס "סגור" (מתוך 9,000 ספקים).

הביקורת מצאה כי במערכת הכספים ישנם 4,402 ספקים ללא פעילות במשך לפחות חמש שנים. מתוכם, נמצאו 63 ספקים עם יתרות בכרטיס, כמפורט להלן: 34 ספקים היו עם יתרה שלילית (כלומר ספקים שחייבים להם תשלום) בסכום כולל של 248,183- ₪, ו-29 ספקים היו עם יתרה חיובית (שיש לגבות מהם כספים) בסכום כולל של 101,363 ₪.

הביקורת העירה לחשבות על כך שקיימים במערכת כרטיסי ספק שאין בהם פעילות במשך מספר שנים ברציפות, ולמרות זאת יש בהם יתרות כספים. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בסגירת רשומות לא פעילות, במטרה להקטין את הסיכון לשימוש לא תקין ברשומות לא פעילות.

הביקורת ממליצה לקבוע תקופה מוגדרת (לכל היותר שלוש שנים), שלאחריה ספקים לא פעילים שאין להם הזמנות פתוחות יסגרו באופן אוטומטי. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי אין אפשרות טכנית במערכת הכספים לסגור באופן אוטומטי כרטיסי ספק שאינם פעילים, מאחר ולעיתים יש להם שיריון משנים קודמות. הביקורת המליצה למנהלת האגף לפעול למציאת פתרון מחשובי שיאפשר סגירת ספקים שאינם פעילים במשך שנים רבות, תוך ניטרול הספקים שיש להם שיריון.

בנוסף, מצאה הביקורת 405 רשומות ספק שהיו בסטטוס "סגור זמנית". נמסר לביקורת כי במקרים שבהם ספק שינה את מעמדו (לדוגמא הפך מעוסק מורשה לחברה), ועדיין יש לו פעילות באותה שנת תקציב, לא ניתן לסגור את הכרטיס הישן, ולכן הספק מועבר לסטטוס "סגור זמנית".

הביקורת מצאה כי מתוך 405 ספקים הנמצאים בסטטוס סגור זמנית, ל-353 ספקים לא היו יתרות ופעילות במשך 3 שנים רצופות, ולמרות זאת כרטיסי הספקים לא נסגרו.

לדעת הביקורת, יש להשתמש בסטטוס סגור זמנית למשך זמן מוגבל עד לשנה אחת, ולאחר מכן יש לסגור את הכרטיס באופן יזום.

הערות ראש העיר פתיחת רשומת ספק

כללי - ראש העיר רואה בחיוב את הדיגיטציה שנעשית בהליכי פתיחת רשומות ספק, ומנחה את גזבר העירייה לבצע ככל הניתן פעולות ותהליכי עבודה נוספים באופן דיגיטלי.

1. רישיון עסק

ראש העיר הנחה את גזבר העירייה להקפיד על דרישות חוק רישוי עסקים ולדרוש בעת פתיחת רשומת ספק רישיון עסק בתוקף.

2. ניגוד עניינים

ראש העיר הנחה את גזבר העירייה להקפיד ולדרוש מכל ספקי העירייה הצהרה בדבר העדר ניגוד עניינים בעת התקשרותם על העירייה.

3. סגירת רשומות ספקים לא פעילים

ראש העיר הנחה את מנהלת אגף החשבות לפעול לכך שלא ניתן יהיה לבצע פעולות בכרטיסי ספק שאין בהם פעילות בשלוש השנים האחרונות.

דוח ביקורת מיוחד

סוגיות בפעילות המשכן לאומנויות הבמה אשדוד והתזמורת האנדלוסית

דוח ביקורת מיוחד – חלק א' סוגיות בפעילות המשכן לאומנויות הבמה אשדוד

כללי

"המשכן לאומנויות הבמה הפיס אשדוד" (להלן "המשכן") הינה חברה עירונית לתועלת הציבור שהוקמה בשנת 2011 למטרת ניהול המשכן.

ב-12 לאפריל 2022 העביר מנכ"ל העירייה לביקורת העתק ממכתבו המופנה למנכ"ל המשכן, שבו ציין מנכ"ל העירייה מספר נושאים המעלים חשד, לכאורה, לביצוע פעולות בניגוד עניינים ולעבודה נוספת ללא היתר.

נוכח מכתבו של מנכ"ל העירייה, בדק מבקר העירייה נושאים שונים הקשורים לתפקוד המשכן ומנהליו, והחליט על פירסום דוח ביקורת מיוחד על פי הסמכות הנתונה לו מכ סעיף 170 ג' (ב) לפקודת העיריות.

פירוט הממצאים

1. עבודתו הנוספת של מנכ"ל המשכן

מר מוטי מלכא משמש כמנכ"ל המשכן, מאז שהמשכן החל לפעול לפני כעשר שנים. מנכ"ל המשכן חתום על הסכם העסקה בנוסח שנקבע ע"י משרד הפנים, הקובע כי מנכ"ל תאגיד עירוני לא רשאי בתקופת עבודתו בתאגיד, לעבוד, במישרין או בעקיפין, בתמורה או שלא בתמורה, בכל עבודה אחרת או לעסוק בכל עיסוק אחר כשכיר, כעצמאי, כיועץ או למלא תפקיד אחר כלשהוא.

הביקורת מצאה כי מנכ"ל המשכן עסק, בנוסף לעבודתו במשכן, גם ביזום ובקידום של אירועי פיוט ושירה, שבוצעו באמצעות גוף הנקרא "מטרוז' המרכז לפיוט בישראל".

בתשובתו הראשונה לביקורת השיב מר מוטי מלכא כי "ככל הידוע לי, אין מוסד תרבות בשם מטרז' המרכז לפיוט ושירה". נוכח תגובה זו, הביקורת הציגה בפני מנכ"ל המשכן פירסומים שונים של הגוף הנקרא "מטרז'-המרכז לפיוט בישראל" החתומים ע"י מר מוטי מלכא יו"ר מטרז'. בתשובתו השניה השיב מנכ"ל המשכן לביקורת כי הינו פעיל באירגונים רבים בהתנדבות, תוך היעדר ניגוד עניינים בין פעילותו ההתנדבותית לבין עבודתו במשכן.

לדעת הביקורת פעילותו של מנכ"ל המשכן כיו"ר מטרז' מהווה עבודה נוספת, והיא נעשתה בניגוד להסכם העסקתו במשכן.

2. שימוש במשאבי המשכן עבור המרכז לפיוט ושירה

כאמור, המשכן לאומניות הבמה הינו תאגיד עירוני בבעלות מלאה של העירייה, והמרכז לפיוט ושירה הינו עמותה הנתמכת על ידי העירייה. הביקורת מצאה כי במהלך השנים נעשה שימוש במשאבי המשכן עבור המרכז לפיוט ושירה. בעלי תפקידים במשכן ביצעו פעולות וקיבלו החלטות בנושא ניהול המרכז לפיוט ושירה, זאת כאשר מלוא עלותם מועמסת על המשכן. לדוגמא, מבירור שערךנו עם סמנכ"ל הכספים של המשכן, נמצא כי היתה לו מעורבות רבה בפעילות הכספית של המרכז לפיוט ושירה, על פי בקשתו של מנכ"ל המשכן (שהיה באותה עת גם יו"ר המרכז לפיוט ושירה). גם מנהלת הפרוייקטים של המשכן, מסרה לביקורת כי ביצעה עבור המרכז לפיוט ושירה הליכי התקשרות עם ספקים לטובת פעילות המרכז.

בתגובתם לדוח מסרו מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים כי פעילותם לטובת המרכז לפיוט ושירה לא הוסתרה, ונעשתה בידיעתה של הנהלת העירייה ולרבות ראש העיר.

גם בהתחשב בהסברים אלה, הביקורת רואה בחומרה את השימוש במשאבי המשכן עבור גופים אחרים, וכן את העבודה הנוספת של מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים לטובת המרכז לפיוט ושירה, בניגוד להסכם העסקתם.

3. קליטת עובדת המרכז לפיוט ושירה כמנהלת שיווק ופרסום במשכן

בחודש יוני 2021 פרסם המשכן מכרז פומבי לתפקיד **ממלא מקום** מנהל שיווק ופרסום בהיקף של כ-30% משרה, ששכרו ישולם לפי תעריף שעתי (45 ש"ח לשעה). ועדת המכרזים כללה את מנכ"ל המשכן, סמנכ"ל הכספים, היועצת המשפטית של המשכן, שני חברי דירקטוריון ומנהלת השיווק של המשכן.

בישיבת הועדה בתאריך 12.7.2021 נבחרה אחת מבין שתי המועמדות שהתמודדו על התפקיד. יצוין כי העובדת שזכתה במכרז הועסקה במרכז לפיוט ושירה עד לתחילת עבודתה במשכן.

הן למנכ"ל המשכן והן לסמנכ"ל הכספים, ששימשו כחברי ועדת המכרזים, היתה היכרות אישית עם העובדת שנבחרה, אולם הם לא הצהירו בפני חברי הועדה האחרים על היכרותם המוקדמת עם המועמדת ולא נמנעו מהצבעה.

עוד מצאה הביקורת כי העובדת שנקלטה לתפקיד, החלה את עבודתה במשרה מלאה ולא בשיעור משרה של 30%, כפי שפורסם במכרז שהעובדת זכתה בו. הביקורת רואה בחומרה את השינוי בתנאי העסקתה ביחס לפרסום במכרז, באופן שפוגע פגיעה קשה בעיקרון השיוון שביסוד ההליך המכרזי. לדעת הביקורת, ניתן להניח כי אם היה מפורסם מכרז לתפקיד בהיקף משרה של 100%, מספר המתמודדים היה גדל באופן משמעותי.

בתגובתו לדוח מסר סמנכ"ל הכספים של המשכן כי במועד פרסום המכרז פעל המשכן בהיקף מצומצם, בעיקבות מגיפת הקורונה, ועד תחילת עבודתה בפועל של המועמדת שזכתה במכרז, חלפו כחודשיים, שבמהלכם גדל נפח הפעילות במשכן, דבר שהגדיל את היקף השעות הנדרשות לביצוע התפקיד.

לדעת הביקורת, אם אכן גדל נפח הפעילות באופן בלתי צפוי פי שלושה תוך חודשיים, היה על המשכן לפרסם מכרז חדש לתפקיד ולכלול במכרז החדש תנאי העסקה חדשים, ולא להגדיל בפועל את שיעור המשרה מ-30% ל-100%, בניגוד לתנאי המכרז.

חמור מכך, הביקורת העלתה כי חצי שנה לאחר תחילת העסקת העובדת כממלאת מקום זמנית, פירסמה הנהלת המשכן ב- 10.2.22 **מכרז פנימי** לתפקיד מנהל שיווק ופרסום, שיועסק בחוזה אישי ושכרו יהיה 30%-40% משכר מנכ"ל התאגיד. למכרז הפנימי ניגשה מועמדת יחידה, העובדת שהתקבלה מספר חודשים קודם לכן לתפקיד מילוי המקום. ב- 6.3.22 החליטה ועדת המכרזים לבחור בעובדת זו כמנהלת שיווק ופרסום של המשכן. למותר לציין כי תנאי העסקתה על פי המכרז הפנימי, היו טובים בהרבה מהתנאים במכרז הפומבי שזכתה בו.

עוד יש לציין כי פעולה זו של הנהלת המשכן נעשתה בניגוד להוראת חוזר מנכ"ל 3/2011, הקובעת כי עובד המועסק במשרה זמנית ובשכר שעתי אינו ראוי להתמודד במכרז פנימי.

בישיבת הדירקטוריון מה- 13.4.22, לאחר שמנכ"ל העירייה התריע בפני יו"ר הדירקטוריון על אי סדרים באופן מינויה של העובדת, החליט הדירקטוריון לא לאשר את החלטת ועדת המכרזים ולא לאפשר את השינוי בתנאי שכרה של העובדת. בתגובתו לדוח הביקורת, מסר סמנכ"ל הכספים של המשכן כי יועמ"ש המשכן ליוותה את תהליך המכרז מתחילתו ועד סופו, וכל הפעולות שנעשו במהלכו אושרו על ידה. הביקורת רואה בחומרה את הפגמים בהליך קליטת העובדת, שבוצע בניגוד לכללי מנהל תקינים.

בספטמבר 2021, לנוכח הערת הביקורת הודיעה יועמ"ש המשכן למנכ"ל המשכן ולסמנכ"ל הכספים כי ההליך שבוצע היה שגוי, ואם ברצונם לגייס עובד לתפקיד, על המשכן לפרסם מכרז פומבי לאיוש המשרה.

4. מורשי חתימה במשכן

בתקנון המשכן (ס' 26.7) נקבע כי "לחברה יהיו לפחות שני מורשי חתימה שחתימת שניהם ביחד יחייבו את החברה. לפחות אחד ממורשי החתימה יהיה נציג הרשות מקרב הסגל הבכיר של עובדי הרשות. לא ניתן לחייב את החברה ללא חתימת נציג הרשות שהוא מורשה חתימה."

הביקורת מצאה כי בניגוד להוראות שנקבעו בתקנון, המשכן ביצע באופן קבוע התקשרויות ותשלומים מבלי שנציגי הרשות המקומית חתמו על ההסכמים ועל הוראות התשלום, כפי שנדרש. חשוב לציין כי המשכן הינו תאגיד עירוני בשליטה מלאה של

העירייה, וקביעת בעלי זכות החתימה בתקנון החברה נועדה לאפשר פיקוח על פעילות התאגיד, כך שכל התחייבויות התאגיד יאושרו מראש ע"י נציג הרשות, שהרשות מינתה לצורך כך.

עוד נמצא, כי הנהלת המשכן הביאה לאישור דירקטוריון החברה בישיבת הדירקטוריון הראשונה, ב-9.2.2012, החלטה בדבר מורשי החתימה שאינה תואמת את תקנון החברה ואף מנוגדת לנוהל האסדרה של משרד הפנים¹. ההחלטה אפשרה חתימה של שני עובדי המשכן בלבד, ללא חתימת נציג העירייה, בכל התקשרויות אומנותיות **ללא הגבלת סכום**². כמו כן, ההצעה החריגה את הצורך בחתימת נציג העירייה בהתקשרויות להעסקת עובדים והסכמים עם ספקים עד לסכום של 60 אלף ₪. כל זאת, כאמור, בניגוד לנוהל משרד הפנים ובניגוד לתקנון המשכן.

היועצת המשפטית של המשכן מסרה לביקורת כי הסעיף בתקנון בנוגע למורשי החתימה היה אמור להיות תואם לסעיף הרלוונטי בנוהל האסדרה של משרד הפנים. לדבריה, בעת כתיבת התקנון נשמטו מהתקנון בטעות שתי שורות, כך שנוהל האסדרה לא צוטט בתקנון בשלמותו. לדבריה, בישיבה הראשונה של דירקטוריון המשכן עלתה לדיון הצעת ההחלטה בעניין מורשי החתימה, שנועדה, לדברי יועמ"ש המשכן, ליצור התאמה בין התקנון לבין נוהל האסדרה (בפועל, כאמור ההחלטה שהתקבלה בעניין מורשי החתימה לא היתה בהתאם לנוהל משרד הפנים).

הביקורת העירה למנכ"ל המשכן על כך שלא ביקש לקבל בעניין זה חוות דעת משפטית בכתב.

כמו כן, הביקורת העירה כי אם אכן נפלה טעות בכתיבת התקנון, ראוי היה לתקנה באמצעות שינוי התקנון, ולא באמצעות החלטת דירקטוריון הסותרת את הוראות התקנון.

¹ "נוהל אסדרת חברה עירונית" מאפשר בסעיף 2.2.17 הוצאה כספית **עד סכום של 30,000 ₪** בחתימת מורשה חתימה אחד, ללא צורך בחתימת נציג הרשות המקומית.

² יודגש כי על פי הנוהל הקיים במשכן, התקשרות אומנותית כוללת התקשרות עם ספקים בנוגע לכל שירותי הבמה, כגון: קול, תאורה, הגברה וכיוצא באלה סוגים שונים של שירותים טכניים הקשורים בהפקת אירועי תרבות.

הביקורת רואה בחומרה את ההתנהלות של מנכ"ל המשכן ודירקטוריון המשכן ואת ביצוע ההתקשרויות והתשלומים שלא בהתאם לתקנון, ואף בניגוד לכללי האסדרה שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ובניגוד להוראות הממונה על התאגידים העירוניים.

5. ייעוץ לעיריית בית שמש

בישיבת דירקטוריון המשכן מיום 27.12.2021, עדכן מנכ"ל המשכן את חברי הדירקטוריון בעניין סיוע לעיריית בית שמש בהפעלת היכל התרבות בעיר. לדבריו, כפי שנרשמו בפרוטוקול הישיבה "מנכ"ל המשכן שימש כיועץ ראש העיר (בית שמש) להכנות לפתיחת ההיכל, לצד הצוות הבכיר של המשכן, שסייע בייעוץ בצדדים הטכניים...". הביקורת בדקה את הבסיס החוקי לשירות שניתן לעיריית בית שמש ומצאה את הממצאים הבאים:

5.1 נמצא כי הדיווח של מנכ"ל המשכן לדירקטוריון לא היה מדויק, מאחר ועיקר הסיוע להיכל התרבות בבית שמש נעשה ע"י המנהל הטכני של המשכן. התברר כי בתאריך 18.1.2021 נחתם בין עיריית בית שמש לבין המשכן הסכם למתן שירותי יעוץ בנושא היכל התרבות, שנקבע בו כי המשכן יעניק לעיריית בית שמש שירות של ליווי יעוץ בכל הנוגע לקבלת המבנה והמערכות בהיכל התרבות העירוני בבית שמש.

להסכם צורף נספח המפרט את מכלול השירותים אותם התחייב המשכן להעניק לעיריית בית שמש, כגון: קבלת המבנה מהקבלן לצורך הפעלתו, קבלת מערכות התפעול של המבנה, טיפול בהצטיידות היכל התרבות החל מריהוט בסיסי וטלפוניה ועד לתוכנה לרכישת כרטיסים. כמו כן נקבע בהסכם כי תתקיים חפיפה מול האדם שיבחר לתפקיד מנהל היכל התרבות בבית שמש.

סעיף 7.1.6 בתקנון המשכן קובע, בין היתר, כי המשכן רשאי לקיים "שיתוף פעולה עם גופים תרבותיים ואומנותיים בישראל ומחוצה לה לשם יצוג העיר אשדוד, ו/או שותפות במיזמים לאומיים ובינלאומיים שעניינים תרבות ו/או פעולות קהילתיות הנוגעות לתרבות".

לדעת הביקורת, לא היתה למנכ"ל המשכן סמכות לחתום על ההסכם למתן השירותים לעיריית בית שמש, מאחר שמתן יעוץ וסיוע בנושאים טכניים אינם חלק ממטרות המשכן כפי שנקבעו בתקנון ואינם חלק משיתופי הפעולה שהמשכן רשאי לקיים.

5.2 היעדר חתימתו של מורשה החתימה מטעם העירייה – נמצא כי הסכם ההתקשרות בין המשכן לבין עיריית בית שמש נחתם ע"י מנכ"ל המשכן וע"י סמנכ"ל הכספים, ללא חתימת עובד עירייה בכיר כנדרש בתקנון המשכן.

5.3 היעדר אישור דירקטוריון המשכן- נמצא כי הסכם ההתקשרות לא הובא לאישור הדירקטוריון לפני ביצועו. רק בתאריך 25.8.21 (7 חודשים לאחר חתימת ההסכם) ולקראת סיום העבודות, עדכן מנכ"ל המשכן את הדירקטוריון בדבר מתן היעוץ לעיריית בית שמש. עדכון נוסף בנושא נמסר רק בישיבת הדירקטוריון מתאריך 27.12.21, לאחר שתקופת מתן השירותים לעיריית בית שמש כבר הסתיימה.

5.4 בהתאם לרישומי הנה"ח של המשכן, העבירה עיריית בית שמש למשכן סכום של 20,400 ₪ בגין 17 ימי עבודה של המנהל הטכני בחודשים פברואר-נובמבר 2021, במסגרת הסיוע בהפעלת היכל התרבות בבית שמש.

לדברי מנכ"ל המשכן ולדברי המנהל הטכני של המשכן, מדובר בהתקשרות שהחלה "כלמידת עמיתים", ולאור הימשכותם ומורכבותם דרש המשכן תשלום עבור הידע והתשומות שהושקעו בפרוייקט. כמו כן, המנהל הטכני של המשכן מסר לביקורת כי השירות שניתן לעיריית בית שמש העשיר את הידע המקצועי שלו במערכות חדשות המופעלות כיום באולמות תרבות בערים אחרות.

עוד ציין המנהל הטכני כי עבודתו בבית שמש לא פגעה בתפקוד המשכן, מאחר ובאותה תקופה התקיימה פעילות מועטה במשכן בשל מגפת הקורונה.

גם בהתחשב בהסברים אלה, לדעת הביקורת שגה מנכ"ל המשכן בכך שנענה לבקשתה של עיריית בית שמש ואיפשר את עבודתו של המנהל הטכני של המשכן בגוף שאינו אמור להעסיק אותו, ובכך שעשה זאת ללא אישור הדירקטוריון.

דוח ביקורת מיוחד – חלק ב' המרכז לתרבות האנדלוסית והפיוט בישראל

התזמורת האנדלוסית הישראלית נוסדה בשנת 1994 באשדוד³, ומטרתה לשמר ולהפיץ את המורשת המוסיקלית שנוצרה בתקופת תור הזהב בספרד. בשנת 2006 זכתה התזמורת האנדלוסית בפרס ישראל על תרומתה יוצאת הדופן לתרבות ולחברה בישראל.

"קרן התזמורת האנדלוסית הישראלית- אגודת הידידים (ע"ר) - (להלן: "הקרן" או "אגודת הידידים"), הינה עמותה שהוקמה בשנת 1999. מטרתיה העיקריות, כפי שנקבעו בתקנון העמותה, הינן לתמוך בפעילות של התזמורת האנדלוסית, לרבות תמיכה כספית, ולפעול להקמת משכן קבע לתזמורת האנדלוסית. יתרה מכך, בשנת 2007 נחתם הסכם בין אגודת הידידים לבין התזמורת האנדלוסית הקובעת את מגוון השירותים שאגודת הידידים תעניק לתזמורת האנדלוסית, לרבות תמיכה כספית.

המרכז לפיוט ושירה נוסד בשנת 1988 ויעודו הנחלת מורשת הפיוט היהודי הספרדי לבני הדור הצעיר ולכלל ישראל.

התזמורת האנדלוסית והמרכז לפיוט ושירה מנוהלים על ידי העמותה "המרכז לתרבות האנדלוסית והפיוט בישראל". העמותה נתמכת ע"י עיריית אשדוד בסכום של כ- 2.5 מיליון ₪, מהם 1.8 מיליון ₪ מיועדים לתזמורת וכ- 700 אלף ₪ מיועדים לתחום הפיוט.

מנכ"ל העמותה ויו"ר העמותה המנהלת את התזמורת האנדלוסית ואת המרכז לפיוט ושירה הפנו את תשומת לב הביקורת לפעולות לא תקינות, לכאורה, שביצע מנכ"ל המשכן לאומנויות הבמה בעת שכיהן בתפקיד יו"ר העמותה, כמפורט להלן:

³ עד ינואר 2020 פעלה התזמורת האנדלוסית במסגרת החברה העירונית לתרבות. החל מינואר 2020 היא פועלת תחת עמותה בשם "המרכז לתרבות האנדלוסית ולפיוט בישראל" המאגדת פעילות של שני גופים (התזמורת האנדלוסית והמרכז לפיוט ושירה).

הביקורת בדקה את המידע מצאה כי ב- 22.3.21 זומן כינוס של האסיפה הכללית של הקרן, כשבסדר היום נכללו הסעיפים: שינוי שם העמותה, שינוי מטרות העמותה, צירוף חברים חדשים לעמותה, מינוי יו"ר ועד מנהל, ועדת ביקורת, רואי חשבון, מורשי חתימה ומינוי מנהל אדמיניסטרטיבית. להלן הממצאים שהעלתה הביקורת:

1. החלפת חברי האסיפה הכללית – באסיפה הכללית שנערכה ב- 22.3.2021

השתתפו 4 מתוך 17 חברי העמותה. באותה ישיבה הוחלט לצרף לאסיפה 5 חברים חדשים. יום למחרת (23.3.2021), התכנסה שוב האסיפה הכללית של העמותה בנוכחות 4 חברים (שלושה חברים מייסדים וחבר שצורף יום קודם). באותה ישיבה הוחלט על גרעת 12 חברים, כך שמתוך חברי האסיפה הכללית של הקרן (17 במקור) נשארו רק 5 חברים ואליהם צורפו 5 חברים חדשים. כמו כן נבחרו באסיפה הכללית חברי הועד המנהל של העמותה ונקבע כי מוטי מלכא יהיה יו"ר הועד המנהל.

נמצא כי סדרי ההזמנה לאסיפה הכללית לא היו בהתאם לנדרש בתקנון העמותה, וכן כי הפסקת חברותם של חברי העמותה לא היתה בהתאם לנדרש בחוק העמותות ובתקנון המצוי⁴.

2. שינוי שם העמותה - באסיפה הכללית התקבלה החלטה על שינוי שם הקרן

משמה המקורי ל"מטרו" המרכז לפיוט בישראל"- שם שאינו קשור למטרות המקוריות של הקרן. הביקורת העירה כי זהו שם מטעה, מאחר והוא דומה מאוד לשמו של גוף תרבות עירוני אחר ("המרכז לפיוט ושירה אשדוד")⁵ הפועל מזה שנים בתמיכת העירייה באותו תחום מוסיקלי - תרבותי.

⁴ סעיף 12.1 לתקנון העמותה קובע כי הודעה על קיום האסיפה הכללית תנתן לפחות 7 ימים לפני קיום הישיבה. 60% מחברי העמותה הכללית רשאים להסכים על קיום ישיבה בהתראה קצרה יותר. כמו כן נקבע בסעיף 16 לחוק העמותות כי "לא יוצא חבר מהעמותה, אלא מהטעמים שפורטו בתקנון ולאחר שניתנה לו הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו".

⁵ המרכז לפיוט ושירה אשדוד הינו גוף תרבות שמטרתו לפתח ולעודד את היצירה בתחום הפיוט, במיוחד בתחומי החזנות ושירת הבקשות, והפצת המורשת בתחומים אלה.

3. שינוי מטרות העמותה - כאמור, בתקנון הקרן נקבע כי מטרתה העיקרית לפעול להקמת משכן קבע לתזמורת האנדלוסית.

באסיפה הכללית של הקרן מה 22.3.2021 התקבלה החלטה על שינוי מטרות הקרן שנקבעו בתקנון, ורישום מטרות אחרות במקומן: לימוד והנחלת מורשת הפיוט לדור הצעיר, קיום קונצרטים לפיוט וניגון יהודי, קיום אירועים, כנסים, שבתות עיון ותרבות, קיום פסטיבלים ייחודיים ועוד. כפי שניתן לראות, מטרותיה החדשות של הקרן אינן קשורות למטרותיה המקוריות, והן דומות ומקבילות לאלו של המרכז לפיוט ושירה אשדוד.

משמעות החלטה זו הינה שהקרן מפסיקה לתמוך בעמותת התזמורת ובפעילותיה, ולמעשה הופכת לגוף מתחרה לעמותת התזמורת.

יש לציין כי רשם העמותות לא אישר את הבקשה לשינוי שם הקרן ולשינוי מטרותיה.

4. מינוי יו"ר ועד מנהל - באסיפה הכללית נבחר מר מוטי מלכא לכהן כיו"ר הועד המנהל של הקרן ומורשה החתימה מטעמה. הביקורת מצאה פרסומים רבים בהם מצוין כי מוטי מלכא הינו יו"ר מטרז' ומשמש כגורם המרכזי בניהולה, כך שבמינויו ליו"ר הקרן הביא מנכ"ל המשכן להכפפה מלאה של הקרן לגוף הפרטי שהפעיל ("מטרז').

הביקורת רואה בחומרה את ההשתלטות של מנכ"ל המשכן על גוף תרבות עירוני אחר, ואת הניסיון לשנות את שמו ואת מטרותיו.

5. מינוי מנהלת אדמיניסטרטיבית - עד לחודש מרץ 2021 שימש מר מוטי מלכא, בנוסף לתפקידו כמנכ"ל המשכן, גם כיו"ר העמותה המנהלת את המרכז לפיוט ושירה. ב- 9.3.21 הוא התפטר מכל תפקידיו בעמותה ואף הודיע על הפסקת חברותו בעמותה.

הביקורת מצאה כי באסיפה הכללית של אגודת הידידים מה- 22.3.21 מונתה המנהלת האדמיניסטרטיבית של המרכז לפיוט ושירה גם כמנהלת האדמיניסטרטיבית של הקרן.

יצוין כי בהסכם העסקתה במרכז לפיוט ושירה, העובדת חתמה על התחייבות לא להיות מועסקת בעמותה מתחרה במהלך כל תקופת עבודתה, וכן במשך 3 שנים נוספות לאחר הפסקת עבודתה במרכז לפיוט ושירה.

נמצא כי העובדת פרשה מעבודתה במרכז לפיוט ושירה ב- 30.9.2021, כך שבמשך חצי שנה עבדה בשתי עמותות מתחרות, בניגוד להתחייבות בהסכם העסקתה.

עוד נמצא כי בסמוך למינויה כמנהלת אדמיניסטרטיבית של הקרן, ב- 18.3.21, אישר לה מר מוטי מלכא תוספות שכר רטרואקטיביות בסך 77,385 ₪⁶ עבור שנות עבודתה במרכז לפיוט ושירה, למרות שבאותה עת כבר לא שימש כיו"ר המרכז לפיוט ושירה ולא היה כלל חבר עמותה. בנוסף, מר מלכא חתם על הוראת התשלום כחותם יחיד (יחד עם העובדת עצמה, למרות שלא היתה בעלת זכות חתימה), בניגוד להחלטה הקובעת כי על התחייבויות העמותה יחתמו שניים מקרב מורשי החתימה.

הביקורת רואה בחומרה רבה את התשלום ששילם מוטי מלכא למנהלת האדמיניסטרטיבית של המרכז לפיוט ושירה, מבלי שהיתה לו כל סמכות לכך.

⁶ שולמו לה הפרשי שכר עבור נסיעות, שעות נוספות גלובליות, הפרשי פנסיה, הפרשי קרן השתלמות בגין השנים 2014 עד 2021.

לשכת מבקר העירייה
פרוטוקול מס' 2/2023

פרוטוקול משיבת הוועדה לענייני ביקורת שהתקיימה ב- 19.4.23 בנושא:
דוח ביקורת מיוחד
סוגיות בפעילות המשכן לאומניות הבמה אשדוד והתזמורת האנדלוסית

נוכחים: ד"ר אלי לחמני - יו"ר הוועדה
מר אמיר ליברטי – חבר הוועדה
גב' סטלה ויינשטיין- חברת וועדה
מר מוטי מלכא- מנכ"ל המשכן לאומניות הבמה
מר רז נוראל – סמנכ"ל כספים במשכן
מר תמיר בראנץ – מבקר העירייה
מר שלמה בן עזרא- מבקר העירייה לשעבר
גב' אילנית הראל – עובדת ביקורת

כללי - בתחילת הדיון התייחסה הוועדה לטענות העיקריות במכתבו של מנכ"ל המשכן לאומנויות הבמה (להלן "המשכן") מיום 17.4.2023, הן לטענה לגבי שינויי העריכה שנעשו בדוח והן לטענה לגבי סמכותו של מבקר העירייה לערוך ביקורת על פעולות שנעשו בקרן התזמורת האנדלוסית הישראלית.

הוועדה קבעה כי הדוח המוגש לוועדה היום זהה לדוח שהוגש לוועדה לקראת הדיון שאמור היה להתקיים בנובמבר 2022, וכי שינויי העריכה לא שינו את תוכן הדוח אלא רק את סדר הפסקאות בדוח.

בעניין סמכותו של מבקר העירייה לבדוק את פעילות הקרן התזמורת האנדלוסית הישראלית, לדעת הוועדה מאחר ומטרתה העיקריות של הקרן, כפי שנקבעו בתקנונה, הן לפעול לגיוס כספים לטובת התזמורת האנדלוסית, שהיא גוף נתמך, רשאי מבקר העירייה לבדוק את התנהלות הקרן ולהציג את ממצאיו בדוח הביקורת המיוחד.

להלן החלטותיה של הוועדה:

1. סוגיות בפעילות המשכן לאומניות הבמה אשדוד

החלטה מס' 11/2023 - עבודתו הנוספת של מנכ"ל המשכן

הוועדה רואה בחומרה את העיסוק הנוסף של מנכ"ל המשכן בניגוד לחוזה העסקתו. הוועדה דוחה את טענת מנכ"ל המשכן שידעתו של ראש העיר לעיסוקו בעבר כיו"ר המרכז לפיוט ושירה, יכולה להיות אישור לעבודתו הנוספת. הוועדה העירה כי כל עוד חוזה העסקתו אוסר באופן גורף על כל עבודה נוספת (בשכר ושלא בשכר), אסור היה לו לפעול בניגוד לתנאי העסקתו.

עוד קבעה הוועדה כי ראוי שמנכ"ל המשכן היה מסיים את תפקידו כיו"ר העמותה מיד כשהוצג בפניו ממצאי הביקורת, וכי ראוי שיעשה זאת כיום.

יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי ראוי היה שגופי הבקרה של המשכן, קרי – יו"ר הדירקטוריון, ועדת ביקורת, מבקר הפנים והיועץ המשפטי, היו נותנים דעתם לעניין זה ומתריעים על כך שהדבר אסור.

החלטה מס' 12/2023 - תאגידים עירוניים

הוועדה ממליצה למועצת העיר להורות לכל מנכ"לי החברות העירוניות והתאגידים העירוניים, לבדוק האם בעלי התפקידים באותם גופים משמשים בתפקיד נוסף בעמותות או בגופים עירוניים אחרים. במקרים שימצא כי עובדי הגוף העירוני משמשים בתפקידים שונים (בשכר או שלא בשכר) בגופים אחרים, יובא הדבר לאישור הדירקטוריון.

החלטה מס' 13/2023 - שימוש במשאבי המשכן עבור המרכז לפיוט ושירה

הוועדה מעירה למנכ"ל ולסמנכ"ל הכספים של המשכן על השימוש שנעשה במשאבי המשכן עבור המרכז לפיוט ושירה בניגוד לנהלים ולחוזה העסקתם. הוועדה מציינת, כי על פי ראיות שהומצאו לה, ראש העיר היה מודע לפעילותו הנוספת של מנכ"ל המשכן וראוי היה שיעיר לו על כך.

החלטה מס' 14/2023 - קליטת עובדת המשכן

הוועדה רואה בחומרה את הליך קליטת העובדת ואת השינוי המשמעותי בתנאי העסקתה תוך זמן קצר, בניגוד לתנאי המכרז. הוועדה מעירה להנהלת המשכן וליועצת המשפטית של המשכן על ההתנהלות הלא תקינה בהליך זכייתה של העובדת במכרז.

החלטה מס' 15/2023 - ניגוד עניינים

הוועדה רואה בחומרה את התנהלותם הלא תקינה של מנכ"ל המשכן וסמנכ"ל הכספים, בכך שלא הצהירו בפני הוועדה על ההיכרות המוקדמת שלהם עם המועמדת שזכתה במכרז.

החלטה מס' 16/2023 - מורשי חתימה במשכן

הוועדה רואה בחומרה רבה את ביצוע ההתקשרויות והתשלומים בניגוד לתקנון החברה, בניגוד לכללי האסדרה שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ובניגוד להוראות הממונה על התאגידים העירוניים.

הוועדה מעירה על התנהלות דירקטוריון החברה, שהחליט על מורשי חתימה במשכן בניגוד לתקנון המשכן ובניגוד לנוהל ההסדרה, ומעירה על התנהלות גופי הבקרה (קרי, מבקר הפנים והיועץ המשפטי של המשכן), שלא הסבו תשומת לב הדירקטוריון לכך..

החלטה מס' 17/2023 - דירקטוריון המשכן

הוועדה מבקשת ממבקר העירייה שיכלול בדוח הביקורת בנושא ההתנהלות הכספית של המשכן, בדיקה לגבי קיום מנגנוני בקרה, לרבות דירקטוריון החברה וועדת הביקורת של החברה.

החלטה מס' 18/2023 - מורשי חתימה בתאגידים עירוניים

הוועדה ממליצה שמועצת העיר תנחה את כל הדירקטוריונים של החברות העירוניות והתאגידים העירוניים לבדוק שקביעת מורשי חתימה תואמת את תקנון ההתאגדות ואת נוהל ההסדרה של משרד הפנים. בנוסף, הוועדה מבקשת כי היועמ"ש של העירייה יגדיר מיהם בעלי התפקידים בעירייה שעומדים בהגדרת "סגל בכיר", כפי שצוין בנהל ההסדרה של משרד הפנים.

החלטה מס' 19/2023 - ייעוץ לעיריית בית שמש

הוועדה העירה למנכ"ל המשכן על כך שאיפשר את עבודתו הנוספת של המנהל הטכני לטובת רשות מקומית אחרת, ללא אישור הדירקטוריון. בנוסף, הוועדה העירה למנכ"ל המשכן על כך שעידכן את הדירקטוריון רק לאחר סיום ההתקשרות עם אותה רשות מקומית.

2. המרכז לתרבות אנדלוסית ולפיוט בישראל

החלטה מס' 20/2023 - קרן התזמורת האנדלוסית הישראלית- אגודת הידידים (ע"ר)

לאור ממצאי דוח מבקר העירייה, הוועדה ממליצה להעביר את התנהלותה של "קרן התזמורת האנדלוסית הישראלית- אגודת הידידים" לבדיקת רשם העמותות, ולבקש כי תבוצע ביקורת עומק בעמותה.

החלטה מס' 21/2023 - המרכז לתרבות האנדלוסית ולפיוט בישראל

לאור המידע לכאורה שהעביר מנכ"ל המשכן לוועדת הביקורת במהלך הישיבה, בדבר התנהלות המרכז לתרבות האנדלוסית ולפיוט בישראל, הוועדה תבקש ממנכ"ל המשכן להעביר את כל האסמכתאות והראיות התומכות במידע שמסר ולאחר מכן ממליצה לבקש מרשם העמותות לערוך ביקורת עומק "במרכז לתרבות האנדלוסית ולפיוט בישראל".

3. הגשת דוח הביקורת המיוחד למועצת העיר

החלטה מס' 22/2023 – התייחסות המבוקרים לדוח הביקורת

הוועדה מאשרת למנכ"ל ולסמנכ"ל הכספים של המשכן להעביר עד ליום 23.4.2023 מסמכים נוספים הקשורים לממצאים שנרשמו בדוח, על מנת שמבקר העירייה יתייחס אליהם. בנוסף, הוועדה מציינת בפני המבוקרים כי באפשרותם להעביר תגובה מעודכנת לדוח הביקורת עד ל- 23.4.2023, והיא תצורף לדוח הביקורת שיונח בפני מועצת העיר בישיבתה הקרובה. ככל שלא תתקבל תגובה מעודכנת, יכלול המבקר את תגובת המבוקרים שהועברה אליו לקראת ישיבת וועדת הביקורת.

החלטה מס' 23/2023 – חומר האסור בפרסום

הוועדה ממליצה שבכל מסמך המכיל ממצאי ביקורת, יצוין איסור הפרסום באופן בולט בגוף המסמך. לדעת הוועדה יש לאמץ החלטה זו גם בהודעות דואר אלקטרוני.

תמיר בראנץ' - עו"ד (רו"ח)
מבקר העירייה

ד"ר אלי לופט - עו"ד (רו"ח)
יו"ר ועדת הביקורת

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת¹

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דוח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דוח של משרד הפנים על העירייה ובכל דוח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דוח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

¹ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;
ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
(1) הוא יחיד;
(2) הוא תושב ישראל;
(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
(4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
(5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
(2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה -

1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם

- השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם.
למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "**גוף עירוני מבוקר**".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
1. על פי שיקול דעתו של המבקר;
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. **המצאת מסמכים ומסירת מידע**

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים, אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה, או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דוח המבקר

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח. בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).
(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.
(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג. חומר שאינו ראה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראה בהליך משמעותי.

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה-

חוק מבקר המדינה)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21 א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפי המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334א. פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.