



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2012

בצירוף הערות ראש העיר



דבר ראש העיר

חברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, מוגש בזאת לעיונכם דו"ח מבקר העירייה לשנת 2012, יחד עם הערותיי והתייחסותי לממצאים.

כרשות מקומית השואפת לבסס את פעולותיה על-פי כללי המינהל התקין ועל בסיס עקרונות של יעילות וחיסכון, הנהלת העירייה רואה בביקורת הפנימית אמצעי חשוב שתפקידו לסייע הן בייעול ובשיפור תהליכים והן בהקפדה על סדרי עבודה ראויים. הערות הביקורת ילמדו בקפדנות ויתוקנו על-ידי הגורמים הרלוונטיים, תוך קיום בקרה של הצוות לתיקון הליקויים בארגון.

עם כניסתי לתפקיד, קבעתי כערך מרכזי את שיפור השירות לתושב. הביקורת שנערכה בתחום זה מצביעה על כך שנעשו פעולות חשובות רבות ליישום עיקרון "התושב במרכז", אולם יש עדיין נקודות לשיפור שיש לטפל בהן על מנת להגיע לרמת השירות הראויה לתושבי העיר. לפיכך הנחתי את ראשי המינהלים להמשיך ולשלב בתוכניות העבודה של כל מינהל פעולות לשיפור השירות בתחומים הדרושים שיפור.

ביקורת חשובה נוספת של מבקר העירייה נערכה בחברה העירונית "תשתית". לצערי, בשנים האחרונות לא מימשה החברה את הפוטנציאל הטמון בה. אני רואה בחיזוק הרובעים הותיקים משימה ראשונה במעלה, ולכן הנחתי את המנכ"ל, הגזבר ומהנדס העיר להגביר את הפיקוח והבקרה על פעילות החברה, במטרה לוודא שהחברה ממלאת את יעודה.

גם בדו"חות האחרים (רישוי עסקים, השמת מטופלים במוסדות רווחה, ניהול מלאי במחסני העירייה), העלתה הביקורת נקודות חשובות לשיפור והמליצה המלצות שיש לבחון באופן מעמיק את יישומן.

ברצוני להודות למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא ולצוות הביקורת על עבודה איכותית ומסורה ולכל גורמי העירייה הלוקחים חלק בתיקון הליקויים וביישום המלצות הביקורת.

ב ב ר כ ה,

ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

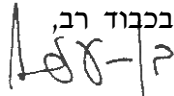


לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2012

1. הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2012.
2. מטרתה העיקרית של הביקורת אינה כתיבת דו"חות, כי אם שיפור תיפקוד המערכת העירונית. למרות הפעולות שנעשו בתחום זה בשנים האחרונות, לדעתנו העירייה אינה עושה די לתיקון הליקויים שמצאה הביקורת.
3. אני מבקש להודות לך ראש העיר ולכל חברי מועצת העיר היוצאת על תמיכתם בעבודת הביקורת. אני משוכנע שקשרי העבודה הטובים שאפיינו את הקדנציה הקודמת ימשיכו גם בקדנציה הבאה.
4. אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה העושים מלאכתם במקצועיות ובמסירות, ואני מודה להם על כך.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

	1. <u>מינהל כללי</u>
6	השירות לתושב
	2. <u>חברות עירוניות</u>
47	החברה העירונית "תשתית"
	3. <u>המינהל לשירותים חברתיים</u>
73	השמת מטופלים במוסדות
	4. <u>מינהל תפעול</u>
97	רישוי עסקים
	5. <u>מינהל כספים</u>
124	ניהול המלאי במחסני העירייה
144	6. <u>הבסיס החוקי לעבודת הביקורת</u>

מינהל כללי

דו"ח ביקורת

השירות לתושב

כללי

תפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות, ובהן עיריית אשדוד, הינו לספק לתושביהן מגוון רחב של שירותים. פרק שנים עשר לפקודת העיריות מפרט בהרחבה את סמכויותיה ואת חובותיה של העירייה. הפקודה מונה קרוב למאה פעולות בתחומים שונים שמחובתה של העירייה לבצע, וביניהן חובה כללית "לקיים ולנהל שירותים ... לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם".

בעשורים האחרונים חלו תמורות רבות באופן שבו נתפס השירות לציבור בעיני התושבים מקבלי השירות, תוך שחלה עליה ניכרת במודעות הציבור לזכויותיו, וביניהן הזכות לקבל שירות איכותי, זמין ומסביר פנים. כתוצאה מכך, היה על העירייה, בדומה לגופים ציבוריים אחרים, להערך ולהתאים את איכות השירות לסטנדרטים המצופים ממנה.

לאיכות השירותים שמספקת העירייה יש השפעה מכרעת על איכות חייהם של התושבים. נוכח עובדה זו, קבע חזון ראש העיר כי הצבת "התושב במרכז" תהיה ערך עליון במדיניות העירייה וכי ערך זה יעמוד בבסיס כל פעולותיה. עוד נקבע בחזון ראש העיר כי **"העשייה העירונית תצטיין בתהליכי שיפור תמידיים להשגת מצוינות בשירות לתושב בכל נקודות הממשק שלו עם שירותי העירייה"**.

בשל חשיבותם של השירותים שמספקת העירייה לתושבי העיר, ובמיוחד בשל חזון ראש העיר המציב את התושב במרכז, בדקה הביקורת את איכות השירות שהעירייה מספקת לתושבים במספר תחומים.

כבר בראשית הדברים, נציין כי בעבר לא נתנה העירייה את תשומת הלב הראויה לנושא השירות לתושב. רק בשנים האחרונות הפך נושא זה לערך מרכזי בחיי הארגון, והדבר בא לידי ביטוי בהטמעת עקרונות השירות במגוון פעילויות העירייה.

כאמור, חזון ראש העיר, שפורסם בשנת 2009, קבע כיעד מרכזי לקדם בעירייה תרבות ארגונית המציבה את תודעת השירות במרכז העשייה העירונית.

ואכן, במהלך השנים 2010 – 2012 ביצעה העירייה פעולות רבות לשיפור השירות, וביניהן הקמת מינהלות הרובע, במטרה שכל מינהלת רובע תטפל באופן ישיר בבעיות הרובע שבאחריותה, תוך קיום קשר רצוף והדוק עם התושבים.

הביקורת רואה בחיוב רב את הפעולות הרבות שנעשו בשנים האחרונות בתחום שיפור השירות. יחד עם זאת, הביקורת מצאה ליקויים בתחומי השירות השונים שבדקה, כמפורט להלן בדו"ח הביקורת.

להלן עיקר הממצאים:

1. מיפוי תהליכי שירות

התושב נדרש לשירותי העירייה במגוון רחב של תחומים, שחלקם ראוי לשיפור.

הביקורת מצאה כי לא נעשתה בחינה שיטתית של מוקדי השירות, שיש לשפר את השירות הניתן בהם.

המשנה למנכ"ל מסרה לביקורת כי קביעת מוקדי השירות שיש לטפל בהם וקביעת המדדים לשיפור, אמורים להיעשות על-ידי ראשי המינהלים, במסגרת תכנית העבודה השנתית של כל מינהל.

הביקורת בדקה את תכניות העבודה של המינהל הכספי ושל מינהל התפעול בשנים 2010 – 2011 והעלתה כי אומנם נקבעו בתוכניות העבודה יעדים לשיפור בתחום השירות.

לדעת הביקורת, אין בכך די. על כל ראשי המינהלים היה למפות באופן שיטתי את מוקדי השירות שהמינהל אחראי עליהם, לקבוע סדרי עדיפות לטיפול במוקדי השירות הראויים לשיפור ולהגדיר לכל מוקד שירות יעדים ומדדים אופרטיביים לביצוע בשנה הקרובה.

2. תכנית הדרכה לשיפור השירות

אחד הכלים הבסיסיים ליצירת שינוי באיכות השירות הינו ביצוע פעולות הדרכה לעובדי הארגון, שבאמצעותן יוטמעו ערכי השירות בתפיסת עולמם. מתוך הכרה בחשיבות ערכן של פעולות הדרכה לשיפור יכולותיהם של העובדים, ובכלל זה שיפור תודעת השירות, הוקמה בשנת 2009 יחידת ההדרכה במסגרת המינהל הכללי, ובשנת 2011 היא קיבלה מעמד של מחלקה.

בתכנית לשיפור השירות שהגישה המשנה למנכ"ל לראש העיר בנובמבר 2010 נקבע כי בשנת 2011 תבנה תכנית מקיפה למתן הדרכה לעובדים בנושא איכות השירות.

בפועל, נמצא כי במחצית הראשונה של שנת 2011 ערכה עוזרת ראש המינהל הדרכה לכ – 370 עובדים בכ – 15 יחידות בנושא שיפור השירות הטלפוני והפרונטאלי, וגם במהלך שנת 2012 בוצעו הדרכות לכ – 200 עובדים. הביקורת רואה בחיוב רב את ביצוע ההדרכה באמצעים עצמאיים, תוך ניצול המשאבים הפנימיים של הארגון. יחד עם זאת, לדעת הביקורת היה על מנהל יחידת ההדרכה לערוך מיפוי של צרכי ההדרכה בתחום איכות השירות בכל יחידות העירייה ועל פיו להכין תכנית עבודה מפורטת לביצוע הדרכות.

לאחר הביקורת נמסר כי בסוף שנת 2012 נערך מיפוי של צרכי ההדרכה ביחידות העירייה השונות בתחום שיפור השירות. יחד עם זאת, לא נקבעו סדרי עדיפויות ולא הוכנה תוכנית עבודה מפורטת לביצוע ההדרכות הנדרשות.

עוד נקבע בתכנית כי בכל פעילות הדרכה שתיערך בעירייה (בכל נושא שהוא), יוקדש גם פרק זמן להדרכה בתחום שיפור השירות, בנוסף לנושא ההדרכה הייעודי. בפועל, התברר כי בחלק מההדרכות לא נכלל זמן להדרכה בנושא שיפור השירות.

3. יצירת "אווירה שירותית"

התכנית לשיפור השירות כללה בתוכה תכנון פעילויות שמטרתן ליצור "אווירה ארגונית" המעודדת את השירות האיכותי. בין הפעולות שבוצעו בתחום זה ניתן למנות את מיסוד ושיפור תהליך הערכת עובדים ובחירת העובדים המצטיינים, יצירת קוד לבוש מחייב, הקמת "פורום מובילי ונאמני שירות", שיפור אתר האינטרנט של העירייה ועוד.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי במהלך השנים 2011 – 2012, לא הוחל בביצוע של חלק מהפעילויות שהועלו בתכנית.

לדעת הביקורת, נכון היה לבצע את הפעולות שצוינו בתכנית כגון: חלוקת גלויות משוב לבחינת איכות השירות, הפקת תגי שם לעובדים נותני השירות, הפצת כרזות "חזון השירות" במשרדי העירייה, מתן פרס חודשי לנותן שירות מצטיין, הפצת "סיפורי הצלחה שירותיים" בקרב העובדים ועוד.

4. אמנות שירות פנים-ארגוניות

בעירייה קיימות יחידות שאינן נותנות שירות באופן ישיר לתושב, אך לפעילותן יכולה להיות השפעה עקיפה על השירות שנותנות לתושב יחידות אחרות בעירייה.

לדוגמא, הלשכה המשפטית נותנת שירותים משפטיים לכל יחידות העירייה. לשירותים שמספקת הלשכה המשפטית ליחידות העירייה השונות, יכולה להיות השפעה עקיפה על השירות שאותן יחידות מעניקות לתושב. לכן, התכנית לשיפור השירות זיהתה את הצורך ביצירת אמנת שירות פנים ארגונית, עבור יחידות הנותנות בעיקר שירותים ליחידות העירייה האחרות.

עד למועד הביקורת פורסמו אמנות שירות לשלוש יחידות בלבד - הלשכה המשפטית, אגף התקציבים ויחידת מנהל הבניין. מבדיקתנו עולה כי לא הוכן כלי ממוחשב שבאמצעותו תימדד עמידת היחידות ביעדים שנקבעו להן באמנת השירות.

לאחר הביקורת נמסר כי עד אמצע שנת 2013 פורסמו אמנות שירות לארבע יחידות נוספות (אגף המחשוב, אגף משאבי אנוש, רכש, חשבות).

הביקורת בדקה את העמידה של יחידת מנהל בניין העירייה ביעדים שנקבעו לה ומצאה את הממצאים הבאים:

באמנת השירות נקבע משך הזמן המקסימאלי לביצוע פעולות תחזוקה בבניין העירייה בתחומים שונים (תיקון מעליות, תיקון תקלות מיזוג וכדומה). בפועל, הביקורת מצאה כי עד לחודש ספטמבר 2012 (כעשרה חודשים לאחר פרסום האמנה), לא היו עדיין בידי היחידה כלים למדידת משך הזמן שחלף עד לתיקון התקלה, על מנת שניתן יהיה להשוותו למדדים שנקבעו באמנה.

רק במהלך הביקורת, בספטמבר 2012, הוטמעה במחלקה תוכנת תחזוקה המאפשרת ביצוע מדידה של משך הזמן ממועד קבלת הפניה עד לסגירת התקלה. הביקורת הפיקה מהמערכת דו"ח תקלות סגורות לחודשים ספטמבר-אוקטובר 2012, ומצאה כי כל הפניות שתועדו בתוכנה נפתחו ונסגרו בדיוק באותה השעה.

נמסר לביקורת כי מזכירת המחלקה פותחת וסוגרת את התקלה באופן טכני, לאחר שהתקלה כבר תוקנה, כך שמדובר למעשה על רישום פיקטיבי.

נוכח הערת הביקורת, שונו באופן מיידי סדרי העבודה ביחידת מנהל בנין העירייה בנוגע לרישום תיקון התקלות.

5. מועדי קבלת קהל

העירייה קבעה ששעות קבלת הקהל אחר הצהריים ביחידות המעניקות שירות פרונטאלי לתושב, יהיו בימים ראשון ושלישי בשעות 16:00 עד 18:00.

מבדיקתנו עולה כי ביחידות רבות לא התקיימה כלל קבלת קהל בשעות אחר הצהריים. כך לדוגמא, נמצא במינהל התפעול כי מינהלות הרובעים, המחלקה הוטרינרית, הפיקוח העירוני והיחידה לפניות הציבור, אינן מקבלות קהל בשעות אחר הצהריים.

כמו כן, נמצא במינהל החינוך כי במחלקה לחינוך מיוחד ובאגף לחינוך חרדי (במחלקה לחינוך חרדי ובמחלקה לחינוך תורני) לא היתה כלל קבלת קהל בשעות אחר הצהריים. עוד נמצא כי יחידות רבות מקיימות קבלת קהל בשעות אחר הצהריים רק יום אחד בשבוע.

המשנה למנכ"ל מסרה לביקורת כי בוצע סקר מקיף בנוגע לשעות קבלת קהל ביחידות העירייה, ואומנם נמצאה שונות גבוהה בין היחידות. יחד עם זאת, לא ניתן היה לקבוע כללים שיחולו על כל יחידות העירייה, על מנת שיהיו בכל היחידות שעות קבלת קהל אחידות. נוכח עובדה זו, הוחלט להקפיד על קיום שעות קבלת קהל זהות ביחידות בבניין העירייה שיש ביניהן זיקה מבחינת מקבלי השירות. עוד נמסר, כי לאחר הביקורת הוטמעו שעות קבלת קהל אחרי הצהריים פעמיים בשבוע בכל מינהלות הרובע. הביקורת העירה שיש לאכוף את הכלל שנקבע לגבי היחידות שיהיו בהן שעות קבלת קהל אחידות ולפרסם את שעות קבלת קהל הקהל לתושבים.

6. שירות טלפוני

6.1. שדרוג מרכזיית העירייה

בשנת 2005 החלה העירייה בפרויקט החלפת המרכזייה הטלפונית של בניין העירייה. תהליכי אפיון המערכת ופרסום המכרז ארכו כ – 6 שנים (במהלכן פורסמו שלושה מכרזים). בשנת 2011 נבחר הספק הזוכה והמערכת החלה לפעול בפברואר 2012.

6.1.1. אפיון שירותי המרכזייה החדשה

משיחות שקיימה הביקורת עם היועץ החיצוני שליווה את הקמת המערכת, עולה כי במסגרת אפיון המרכזייה החדשה לא הוגדרו צרכים שונים בתחום השירות שמערכת הטלפונים יכולה לסייע בשיפורם, למעט מודול "מוקד"¹

¹ מודול "מוקד" – תוכנה המוטמעת במרכזייה הטלפונית וכוללת מאפיינים שונים, לרבות ניהול תור השיחות הנכנסות, ביצוע מעקב ובקרה אחר השיחות שלא נענו ועוד.

שהוטמע בארבע יחידות בלבד (המוקד העירוני, גביה-עסקים, המשכן לאומנויות הבמה ומרכז תמיכה טכנית של אגף המחשוב). בנוסף לכך, לא הוגדרו דו"חות ניהולים שיאפשרו מעקב ברמה כלל ארגונית על היבטים שונים של השירות הטלפוני, כגון שיחות שלא נענו (בשלוחה/במחלקה), זמן המתנה למענה וכדומה.

המשנה למנכ"ל מסרה לביקורת כי בשלבים הראשונים של הכנת המכרז, התקנת פונקציות השירות שנבחנה התקנתם, היתה כרוכה בעלויות רבות. בנוסף לכך, בשל התמשכות תהליכי המכרז, הוחלט שלא לערוך בו שינויים באותו מועד, אלא לסיים את התהליך ולבחור קבלן זוכה, ורק לאחר מכן לבחון את האפשרות להטמיע במערכת פונקציות שירותיות נוספות.

6.1.2. אי הפעלת מאפייני שירות הקיימים במערכת

המרכזייה מאפשרת להגדיר לכל מנוי מענה קולי, וכן להגדיר שירות העברת שיחה למנוי אחר באין מענה או כשהשלוחה תפוסה.

הביקורת בחנה את אחוז השלוחות שלהן הוגדרה התכונה "עקוב אחריי". להלן הממצאים:

תכונה	מספר המנויים להם הוגדרה התכונה	אחוז מסך המנויים (1147 מנויים)	הערות
עקוב אחרי לתא קולי כשהשלוחה תפוסה	34	3%	מנויי השירות הפסיכולוג בלבד.
העבר לתא קולי באין מענה	87	7.5%	

לדעת הביקורת, מדובר על רכיב שירות בסיסי שאמור להיות מופעל בכל יחידות העירייה.

לאחר הביקורת מסר מנהל אגף המחשוב כי גדל מספר המנויים שהתקינו הפניה לתא קולי באין מענה ל – 190 מנויים, שהם כ – 17% מכלל השלוחות במערכת.

כמו כן, הוסיף מנהל האגף כי הגדרת תיבה קולית נתונה לשינוי על-ידי המשתמש, ומאפייני השירות הטלפוני בכל יחידה אמורים להיקבע על-ידי מנהלי היחידות.

הביקורת המליצה שראשי המינהלים יקבלו ממנהלי היחידות הכפופות להם תרשים המציג את מאפייני השירות של השלוחות שמותקנות בכל יחידה (מענה קולי, "עקוב אחרי", הודעות דוא"ל בגין שיחה שלא נענתה ועוד) ויאשרו את מתווה השירות הטלפוני ביחידות.

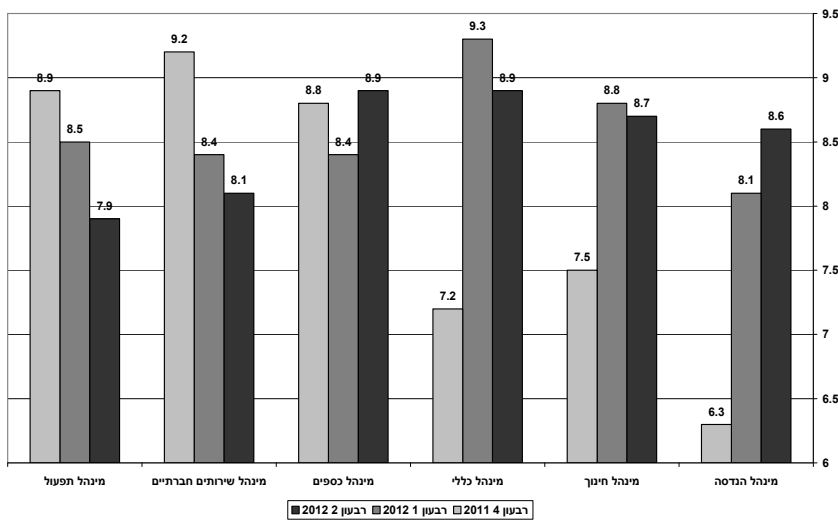
6.2. סקר "לקוח סמוי"

במסגרת הפעילות לשיפור המענה הטלפוני, עורכת העירייה מידי חודש סקר "לקוח סמוי". הסקר מתבסס על ניתוח שיחות טלפון, שבהן הבודק מדמה פניה של תושב המבקש לקבל שירות מהיחידה הנבדקת. הסקר בוחן ארבעה פרמטרים עיקריים:

- **מדד המקצועיות** – מתייחס לתוכן דבריו של מקבל השיחה (כגון בהירות דברי ההסבר, האם התשובה היתה ממצה מבחינה מקצועית ועוד).
- **מדד היחס האישי** – מתייחס למידת ההקשבה, הסובלנות והאדיבות של מקבל השיחה.
- **מדד זמן הלקוח** – מתייחס לזמן שארכה ההמתנה עד לקבלת המענה האנושי.
- **מדד התרשמות כללית** – משקף את התרשמותו הכללית של הסוקר ממהלך השיחה.

הביקורת בדקה את תוצאות הסקרים שבוצעו במהלך שלושה רבעונים, מרבעון 4 לשנת 2011 ועד רבעון 2 לשנת 2012 (הסקרים שנבדקו כללו תוצאות של כ- 800 שיחות).

מבדיקתנו עולה כי במדד "היחס האישי" ומדד "זמן לקוח" היה שיפור מתמשך לכל אורך התקופה שנבדקה, תוך השגת ציונים גבוהים ביותר (9.5 ומעלה). יחד עם זאת, במדד "המקצועיות" הייתה שונות גבוהה בתוצאות שהושגו ברבעונים השונים שנבדקו, וכן נמצאה שונות בין המינהלים עצמם, כמפורט בתרשים שלהלן:



מהתרחשים דלעיל ניתן להיווכח כי על פי תוצאות סקר "לקוח סמוי" היה בתקופה שנבדקה שיפור ברמת המקצועיות של מינהל ההנדסה, המינהל הכללי ומינהל החינוך, אולם היתה ירידה ברמת המקצועיות במינהל התפעול ובמינהל לשירותים חברתיים.

לביקורת נמסר כי תוצאות הסקרים הרבעוניים מוצגים בפורום מנכ"ל² וכי ראשי המינהלים נדרשים לקיים פעילות לשיפור המענה הטלפוני ביחידות שעפ"י תוצאות הסקרים נדרש בהן שיפור. יחד עם זאת, נמצא כי ראשי המינהלים לא נדרשים לדווח לגורם כלשהו על הפעילות שבוצעה בפועל לשיפור השירות.

הביקורת רואה בחיוב רב את ביצוע סקרי הלקוח הסמוי, כחלק מהפעילות לשיפור איכות השירות לתושב. יש לציין כי עיריית מעטות מפעילות סקרים מסוג "לקוח סמוי", ועריכתם בעיריית אשדוד מעידה על שיפור משמעותי בתפיסת השירות בעירייה.

² פורום מנכ"ל – פורום בראשות מנכ"ל העירייה המתכנס באופן קבוע אחת לשבוע, וכולל את המשנה למנכ"ל, ראשי המינהלים ומנהלת היחידה האסטרטגית.

יחד עם זאת, כדי להגדיל את האפקטיביות של הסקרים, על המשנה למנכ"ל לקבל מראשי המינהלים דיווח על הפעולות שבוצעו במטרה לתקן את הליקויים שהועלו בסקרים, וכן לקיים בקרה על אופן יישומן בפועל של הפעולות שראש המינהל הורה עליהן ועל מידת הצלחתן. לאחר הביקורת נמסר כי ניתוח תוצאות סקרי הלקוח הסמוי והטיפול בליקויים שנמצאו בהם הוטל על עוזרי ראשי המינהלים. כמו כן, נמסר כי החל מחודש ינואר 2013, ראשי המינהלים מדווחים למנכ"ל אחת לרבעון, על הפעולות שבוצעו במינהל, בהתייחס ללקחים שהופקו משיחות הטלפון שקיבלו ציון נמוך.

7. מתן שירות באמצעות האינטרנט

על-פי נתוני השנתון הסטטיסטי לאשדוד, ל- 80% ממשקי הבית באשדוד היו בשנת 2010 מחשבים אישיים, כאשר כ- 70% מהם היו מחוברים לרשת האינטרנט³. התפתחות שירותי האינטרנט אפשרה לרשויות לספק לתושב מגוון שירותים באמצעות הרשת, מבלי שמבקש השירות יידרש להיות נוכח במשרדי העירייה לצורך קבלת השירות.

הביקורת בדקה, בהשוואה לערים אחרות, את כמות הטפסים שהעירייה מאפשרת לתושב להגיש באמצעות רשת האינטרנט.

מבדיקתנו עולה כי באתר האינטרנט של העירייה היו קיימים בעת הביקורת 18 טפסים מקוונים בלבד, המאפשרים לתושב למלא את הטופס ולהעבירו לעירייה באמצעות האתר. כמו כן, הייתה קיימת אפשרות לבצע רישום למוסדות חינוך באמצעות האינטרנט.

לעומת זאת, נמצא כי ברשויות אחרות, קטנות כגדולות, נעשה שימוש רב בטפסים מקוונים. להלן מספר דוגמאות: בעיריית ירושלים היו 54 טפסים מקוונים, בחיפה – 42 טפסים, בראשון לציון – 58 טפסים, בנס ציונה – 31 טפסים ועוד.

³ מתוך "השנתון הסטטיסטי אשדוד 2011", עמוד 295.

כמו כן נמצא כי הטפסים המקוונים ברשויות אלו מתייחסים למגוון רחב של תחומים, לרבות חינוך, הנדסה, משאבי אנוש, גבייה, תחבורה, איכות סביבה ועוד.

הביקורת העירה על כך שהעירייה לא עושה שימוש ברשת האינטרנט בהיקף הרצוי, דבר שיכול היה לשפר את השירות לתושב במספר רב של תחומים.

בהקשר זה יש לציין כי במשרד האוצר הוקמה היחידה לממשל זמין, שבין תפקידיה עליה לספק ללא תשלום למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות סיוע בפיתוח השירותים באינטרנט, כולל יעוץ בהכנת טפסים לשימוש ברשת. לדעת הביקורת, על העירייה להסתייע בשירות שמספקת יחידה זו, ולהגדיל באופן משמעותי את מספר הטפסים שהתושב יכול למלא באמצעות האינטרנט.

8. היחידה לפניות הציבור

בשנת 2006 הוקמה בעירייה היחידה לפניות הציבור. היחידה כללה שתי רכזות לטיפול בפניות הציבור, תחת אחריותו של מנהל אגף המוקד העירוני. בשנת 2008, עם חקיקת החוק המחייב את הרשויות המקומיות למנות ממונה על תלונות הציבור⁴, מינתה מועצת העיר לתפקיד את מנהל אגף המוקד העירוני. באפריל 2011, פרסמה העירייה נוהל⁵ המסדיר את תהליך הגשת התלונות לממונה על תלונות הציבור ואת אופן הטיפול בתלונות אלו.

8.1. הביקורת בחנה את תהליכי העבודה המתקיימים ביחידה לפניות הציבור, בהתבסס על סקירת הפניות שהתקבלו ותועדו במערכת פניות הציבור במהלך חודש ינואר 2012, כמפורט להלן:

⁴ חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008

⁵ נוהל "הטיפול בתלונות הציבור" (מספר נוהל 5.08.190.01, תאריך תחולה 17.04.2011)

סטאטוס תלונות			סה"כ תלונות	סה"כ בקשות למידע	סה"כ פניות
טופל	בטיפול מתמשך	בטיפול			
57	1	7	65	15	80

סקירת התלונות העלתה את הממצאים הבאים:

- **זמן תקן למענה** - נוהל פניות הציבור קובע כי "תשובה סופית תשלח למתלונן תוך 30 ימי עבודה... ובמקרים מורכבים במיוחד... תוך 60 ימי עבודה...". מתוך 65 התלונות שנבדקו, נמצאו 12 מקרים (כ-18%) שבהם נסגרה התלונה לאחר יותר מ- 60 ימי עבודה.

הממונה על תלונות הציבור מסר לביקורת כי החריגה מזמן התקן נובעת בעיקר מעיכובים במתן מענה ע"י היחידה המטפלת. כמו כן, נוכח הערת הביקורת, מסר מנהל האגף כי אחת לחודש תקיים רכזת פניות הציבור מעקב על העמידה של היחידה המטפלת בזמני התקן ותתריע בפני ראש המינהל על החריגה.

עוד נמצא כי במערכת ניהול הפניות נקבע שזמן התקן לסגירת התלונה יהיה תוך 90 יום, בניגוד להוראות הנוהל הקובעות פרק זמן של עד 60 יום. הביקורת העירה על כך שזמן התקן במערכת אמור להתאים לזמן שקובע הנוהל.

- **חריגות בזמן טיפול** - הביקורת סקרה את כל הפניות שהתקבלו ביחידה לפניות הציבור בתקופה ינואר 2009 עד יוני 2012 ונרשמו במערכת בסטאטוס "טופל".
- להלן פירוט המחלקות והאגפים הבולטים, שאחוז סגירת הפניות המופנות אליהן לאחר יותר מ- 60 יום היה גבוה במיוחד.**

אחוז פניות שנסגרו לאחר למעלה מ – 60 יום	פניות שנסגרו לאחר 60 יום	סה"כ פניות שנסגרו	מחלקה	אגף
31%	54	174	תשתיות	פיתוח ותשתיות
20%	16	79	פיקוח בנייה	רישוי ופיקוח בנייה
29%	16	55	פיתוח	נטיעות
24%	23	97	פיקוח עירוני	תפוז
26%	26	100	שירותי אשפה	
28%	12	43	שירותי ניקיון	

לדעת הביקורת, יש לראות בחומרה את עובדה שבחלק מהמחלקות יותר מרבע מהתלונות לא טופלו בזמן הנדרש, ועל ראשי המינהלים לבחון באופן מעמיק את הסיבות לכך.

- טיפול מתמשך - נמצא כי הנתון הרשום במערכת לגבי זמן הטיפול עלול להיות שגוי. התברר כי שינוי סטאטוס התלונה לסטאטוס "בטיפול מתמשך" או "בטיפול מחלקה" עוצרים את שעון התקן, כך שבפועל התלונה יכולה להיות פתוחה זמן רב מעבר לזמן המקסימאלי האפשרי, מבלי שתדע במערכת חריגה מזמן התקן.

לדוגמא, תלונה 2012010074 נפתחה בתאריך 31.1.2012 ובתאריך 22.4.2012 שונה סטאטוס התלונה ל"טיפול מתמשך". עקב כך, שעון הזמן המונה את משך הטיפול בתלונה נעצר על 82 ימים. בפועל, עד לסיום בדיקת הביקורת (ב- 31.7.2012) טרם הסתיים הטיפול בתלונה. התלונה לא סווגה כחריגה מבחינת משך הטיפול למרות שחלפו שישה חודשים ממועד פתיחת התלונה.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי חלק מהתלונות עוסק בבעיות מורכבות שהטיפול בהן, מעצם מהותן, נמשך זמן רב ודורש משאבים רבים (כגון בקשות לשינוי תב"ע, פיתוח שצ"פ וכדומה). נוכח הערת הביקורת, עודכן נוהל הטיפול בתלונות הציבור. נקבע בנוהל סטאטוס "בטיפול מתמשך" והוגדרו תהליכי עבודה לטיפול בתלונה מסוג זה (כגון קיום מעקב ומשלוח מכתב לתושב כל חצי שנה).

- **העברת תלונה בין היחידות – נמצא כי בעת העברת האחריות על הטיפול בתלונה מיחידה אחת ליחידה אחרת, המערכת אינה מאפשרת לשנות את הגורם המטפל בתלונה ומחייבת פתיחת תלונה חדשה. כתוצאה מכך, ספירת זמן התקן מתחילה מחדש, ולא נספר הזמן שהתלונה היתה בטיפול היחידה הקודמת.**

לדוגמא, תלונה מספר 0017-12-2011 נפתחה בתאריך 12.12.2011 באחריות מחלקת תשתיות. בתאריך 10.1.2012 ענתה מחלקת תשתיות ליחידה לפניות הציבור כי הטיפול בתלונה אינו באחריותה ויש להעבירה למחלקת התחזוקה. עקב כך, נפתחה ב - 10.1.2012 תלונה חדשה תחת אחריות מחלקת התחזוקה. אמנם נרשם במערכת מספר תלונת "אב", אך משך הזמן שעבר מקבלת התלונה עד להעברת האחריות לא נרשם במסך "מעקב אחר פניות" (כלומר, המידע לא היה נגיש למשתמש)⁶.

דוגמא נוספת - תלונה מספר 0002-11-2011 נפתחה בתאריך 3.11.2011 באחריות מחלקת תשתיות. מתאריך זה ועד לסגירת הפניה, הועברה אחריות הטיפול מספר פעמים בין מחלקת תשתיות למחלקת תחזוקה, עד לסיום הטיפול בתאריך 3.9.2012, בחלוף 305 ימים. בגלל העברת האחריות בין המחלקות, זמן הטיפול בתלונה לא נצבר.

הביקורת העירה על הצורך הדחוף בשיפור קשרי העבודה בין מחלקת תשתיות למחלקת תחזוקה.

⁶ קיימת אפשרות לקבל מידע על שלבים קודמים של הטיפול בתלונה רק אם נכנסים למסך המפרט את שורות הטיפול בתלונה ובוחרים כל שורת טיפול בנפרד.

מנהל האגף מסר כי המערכת שיחידת פניות הציבור עושה בה שימוש הינה מערכת ישנה שלא ניתן לבצע בה שינויים, וכי האגף נמצא בתהליך של אפיון מערכת חדשה שתיתן מענה גם לנושא העברת התלונה בין יחידות.

- **מענה ראשוני ומענה ביניים** – נוהל פניות הציבור קובע כי מענה ראשוני המודיע לתושב על קבלת התלונה ועל תחילת הטיפול בה, ישלח למתלונן תוך יומיים. עוד נקבע בנוהל כי מענה ביניים ישלח לתושב תוך 14 ימי עבודה. בדיקת התלונות כאמור, העלה כי היחידה לפניות הציבור אינה שולחת בדרך כלל מענה ביניים, וכן נמצאו מקרים שבהם אף לא נשלח המענה הראשוני.

לדוגמא, בתלונה מספר 2012010039 שנפתחה בתאריך 15.1.2012, לא נשלח מענה ביניים ורק בתאריך 7.6.2012 (כשישה חודשים לאחר מכן) נשלחה תשובה סופית למתלונן. דוגמא נוספת - בתאריך 25.1.2012 נפתחה תלונה מספר 2012010060. התלונה נסגרה על-ידי היחידה פניות הציבור כחמישה חודשים לאחר מכן, כאשר במשך כל התקופה לא נשלח לפונה כל מענה (מענה ראשוני, ביניים וסופי).

- **אופן מתן מענה למתלונן** – נוהל פניות הציבור קובע כי **"עם סיום הטיפול, יש לתת לתושב מענה מלא ומפורט בכתב..."**. נמצאו מקרים בהם תועד במערכת כי המענה הסופי למתלונן ניתן באמצעות הטלפון (לדוגמא תלונות מספר 2012010035/0046).

כמו כן, נמצאו תלונות שנענו על-ידי היחידה לפניות הציבור בכתב, אולם לדעת הביקורת לא היה בהם **"מענה מלא ומפורט"**, כפי שנדרש בנוהל. לדוגמא, בתלונה מספר 2012010032 ביקש המתלונן לברר מדוע לא ניתן לשלם את תשלומי הארנונה השנתיים בכרטיס האשראי.

בתשובת היחידה נרשם כי "אין אפשרות לשלם בכרטיס אשראי תשלום בסכום מעל 4,000 ₪, אלא אם כן הינך מוכן לספוג עמלות" (ההדגשה אינה במקור). הביקורת העירה כי תשובה זו אינה מפורטת כלל וכי ראוי היה לנסח באופן אחר.

8.2. ניתוחי אירוע

8.2.1 ניתוח אירוע - תלונה בנוגע לעקומה מסוכנת בכביש

העירייה אחראית, בין היתר, על תמרור וסימון הכבישים המצויים בשטח העיר. במסגרת בדיקת תלונות הציבור לחודש ינואר 2012, נמצאה תלונה (2012-01-0021) שבה מבקש המתלונן להציב ברחוב מסוים תמרור איסור חניה בגלל עקומה מסוכנת בכביש, וכן לסמן את המדרכה בצבעי אדום – לבן. המתלונן טען כי החליט לשלוח תלונה ליחידה לפניית הציבור, לאחר שכבר פנה בעבר פעמים רבות למוקד העירוני ופנייתו לא טופלה.

בדיקת הביקורת העלתה כי החל מאוקטובר 2009, במהלך כשלוש שנים, פנה המתלונן למוקד מספר רב של פעמים (אותרו במערכת כעשר פניות). כאמור, הפניה הראשונה (פניה 2009-10-3096) נפתחה במוקד באוקטובר 2009 והועברה לטיפול מחלקת תשתיות. המחלקה השיבה לפנייתו של התושב וענתה כי הבקשה הועברה לדיון בועדת התחבורה, אולם בפועל לא נעשה דבר בעניין זה. עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2012, טרם נסגרה הפניה (למרות שחלפו למעלה מ – 1,000 ימים). רק לאחר הביקורת נמסר שהליקוי תוקן.

השתלשלות הדברים מעידה על לקוי חמור בטיפול בפניית התושב על-ידי מחלקת תשתיות. לדעת הביקורת, לאחר שהמחלקה בחנה את תלונת התושב ומצאה שיש בה ממש, היה עליה לפעול במהירות, לבצע את התמרור והסימון הנדרש (בכפוף לאישור הועדה) ולמנוע את הסכנה הבטיחותית. כמו כן, על היחידה לפניית הציבור היה להתריע בפני ראש המינהל על העדר הטיפול בתלונה.

8.2.2 ניתוח אירוע - פינוי אשפה בשעות הבוקר המוקדמות

שירותי פינוי אשפה הינם מהשירותים הבסיסים שהעירייה מבצעת עבור התושבים. בהסכם ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלנים לפינוי אשפה (להלן גם "ההסכם"), נקבע כי פינוי האשפה יחל בשעה 06:00 בבוקר, למעט במקרים חריגים (לפני חגים). במקרים החריגים אלה, יינתן מראש אישור לפינוי האשפה בשעה מוקדמת יותר.

במסגרת סקירת תלונות הציבור לחודש ינואר 2012, נמצאה תלונה (מספר 2012-01-0011) שבה טען התושב כי "למרות פניות ותלונות רבות למשרד קבילות הציבור ולמוקד עירוני 106, כניסת המשאית לפינוי אשפה בשעה 5:30 לפנות בוקר לא הופסקה עד היום!!!".

נוכח תלונה זו, בחנה הביקורת את כל התלונות בנושא פינוי אשפה בשעה מוקדמת (תלונות שמחלקת פינוי אשפה קבעה שהן מוצדקות), ומצאה כי בתקופה ינואר – יוני 2012 היו למעלה מ- 50 תלונות בנושא זה (לא כולל פינוי מוקדם בשל החגים). להלן הממצאים:

ההסכם קובע כי במקרה של "ביצוע פינוי אשפה מכלי אצירה שלא במועד" יכולה העירייה לקנוס את הקבלן. בדיקת החשבונות העלתה כי הקבלנים נקנסו בתקופה שנבדקה רק ב- 10 מקרים (שהם כ- 20% מהאירועים שבגינם היו אמורים הקבלנים להיקנס), ובכל פעם נקנסו בסכום של ₪ 100.

עוד עולה כי מנהל אגף תפוז"ח וראש מינהל התפעול לא הפעילו את סמכותם בהתאם להסכם, המאפשרת להם במקרים מסוימים לקנוס את הקבלנים בסכומים משמעותיים (מנהל אגף תפוז"ח רשאי לקנוס את הקבלן בסכום של ₪ 600 למקרה, וראש המינהל בסכום של עד ₪ 6,000 למקרה).

הביקורת סבורה כי נכון עושה העירייה במאמציה לשמור על ניקיון העיר, כחלק מאיכות החיים שהעירייה מעוניינת להעניק לתושביה. יחד עם זאת, ביצוע פינוי האשפה על-ידי הקבלן בשעות הבוקר המוקדמות, בניגוד להסכם, פוגע בפועל באיכות חיי התושבים.

לדעת הביקורת, על העירייה לפעול להפסקת תופעה זו ולהטיל על הקבלנים קנסות כנדרש בהסכם.

לאחר הביקורת מסר מנהל אגף תפ"ח כי הקבלן הוזמן לברור והובהרה לו החומרה באי עמידה בשעות פינוי האשפה שנקבעו בהסכם. כמו כן, נמסר שבשנת 2013 חלה ירידה משמעותית בכמות התלונות בנוגע לפינוי האשפה בשעות מוקדמות, ובמקרים שהתלונות נמצאו מוצדקות, הוטלו על הקבלן קנסות בסכומים גבוהים יותר מאשר בעבר.

8.3 תלונות המופנות באופן ישיר ליחידות העירייה השונות

כאמור, באפריל 2011 פרסמה העירייה את הנוהל "טיפול בפניות הציבור" המסדיר, בין היתר, את תהליך הטיפול בתלונות המגיעות ישירות למחלקות העירייה השונות.

לצורך יישום הנוהל, נקבע כי בכל מינהל ימונה אחראי לנושא תלונות הציבור, שתפקידו יהיה ליישם את הוראות הנוהל, לרבות תיעוד כל התלונות שמתקבלות ישירות ביחידות והזנתן למערכת פניות הציבור.

הביקורת מצאה כי לפי הרישומים במערכת התקבלו ביחידות העירייה, בתקופה ינואר – אוגוסט 2012, רק 39 תלונות (לעומת 667 תלונות שהתקבלו באותה תקופה ביחידה לתלונות הציבור).

לדעת הביקורת, יתכן שמדובר על נתונים חלקיים, משום שחלק מתלונות התושבים המגיעות ישירות ליחידות אינן נרשמות במערכת ואינן מטופלות בהתאם להוראות הנוהל.

עוד נמצא כי במרבית הפניות שנשלחו למחלקות וקבלתן נרשמה, לא נמצא במערכת תיעוד כל שהוא בדבר מתן מענה לפונה (מענה ראשוני, ביניים וסופי), כנדרש בנוהל.

משיחות שקיימה הביקורת עם מנהלי מחלקות (ותיקים וחדשים), עולה כי הם אינם מכירים כלל את הנוהל, ולכן לא היו מודעים לאופן הטיפול הנדרש בתלונות המתקבלות ישירות ביחידותיהם.

לדעת הביקורת, מענה לתלונות הציבור והטיפול בהן, הינם ערך בסיסי בתפיסת איכות השירות. הביקורת ממליצה כי מחלקת ההדרכה, בשיתוף הממונה על פניות הציבור, יבחנו את הדרכים להטמעת הנוהל בכל מחלקות הביצוע.

לאחר הביקורת נמסר כי יחד עם עדכון הנוהל תתקיים הדרכה לרפרנטים המינהליים האחראים על הטיפול בתלונות הציבור בכל מינהל.

9. השירות לתושב באגף הגבייה

אגף הגבייה במינהל הכספים עוסק בעיקר בגביית מיסי הארנונה (מגורים ועסקים), בגביית אגרות והיטלים ובגביית תשלומים בגין שירותים (כגון שכר לימוד בגני הילדים ובצהרונים). תפקיד האגף לדאוג להגדלת ההכנסות של העירייה ממיסים, תוך מיצוי פוטנציאל הגבייה וביצוע פעולות אכיפה כנגד החייבים.

9.1. שירות טלפוני

במסגרת השירות שמעניק אגף הגבייה, מאפשר האגף לתושבים לקבל מידע טלפוני בנושאי הגבייה השונים, וכן מאפשר לבצע תשלומים באמצעות מענה טלפוני. לצורך כך, התקשרה העירייה עם חברה חיצונית המפעילה מוקד טלפוני לשירות הציבור.

מבדיקתנו עולה כי במסגרת ההתקשרות של העירייה עם החברה המפעילה את המוקד הטלפוני, לא נקבעו כלל מדדי שירות שהחברה מחויבת להם, כגון זמן המתנה למענה, אחוז שיחות ננטשות וכדומה. כמו כן, נמצא כי אגף הגבייה לא מבצע מעקב ובקרה אחר פעילות המוקד הטלפוני בהיבט השירותי (למעט בקרה באמצעות שיחות לקוח סמוי).

מדו"ח זמני שירות שהפיק המוקד לבקשת הביקורת לתקופה ינואר – ספטמבר 2012, עולה כי קיימת שונות גבוהה במהלך החודשים שנבדקו בשני המדדים המרכזיים:

- **זמן המתנה למענה** – בחודש מאי 2012 נמדד זמן המתנה ממוצע של 49 שניות, ולעומת זאת בחודש מרץ 2012 נמדד זמן המתנה ממוצע של 1:49 דקות. לדעת הביקורת, מדובר על זמן המתנה ארוך ביותר ויש לפעול לקצרו.
- **אחוז שיחות ננטשות** – בממוצע אחוז השיחות הננטשות עמד על 8%. יחד עם זאת, בחודש מאי 2012 עמד אחוז השיחות הננטשות על 3.1% בלבד, ולעומת זאת אחוז השיחות הננטשות בחודש מרץ עמד על 20.51%. חשוב לציין כי מספר השיחות הנכנסות בחודשים אלו היה דומה.

לדעת הביקורת, נכון היה לדרוש מהקבלן להפיק עבור האגף ניתוח חודשי של נתוני השיחות הנכנסות ("דו"ח זמני שירות").

לאחר הביקורת, מסרה מנהלת אגף הגבייה כי בכוונת האגף לפרסם מכרז חדש להפעלת המוקד הטלפוני, שיכלול מדדים שירותיים המגדירים את איכות השירות הטלפוני שעל הקבלן לעמוד בו. כמו כן, מסרה מנהלת האגף כי מתחילת שנת 2013 מקבל האגף דו"ח חודשי הכולל את נתוני כל השיחות הנכנסות (זמן המתנה ממוצע למענה, מספר השיחות הננטשות ועוד).

9.2. פעולות הדרכה

השירות לתושב באגף הגבייה, על מחלקותיו, הוא בעל מאפיינים מיוחדים, הן בגלל כמות התושבים הנדרשים לשירותי האגף והן בגלל הקושי האובייקטיבי של חלק ממקבלי השירות לשאת בנטל התשלומים. אשר על כן, קיימת חשיבות רבה לאיכות השירות המוענק לתושבים על-ידי מחלקות האגף השונות.

מבדיקתנו עולה כי ההשתלמות האחרונה בנושא איכות השירות שנערכה לעובדי האגף התקיימה בשנת 2007, כלומר במשך למעלה משש שנים לא נערכו השתלמויות ייעודיות לנושא שיפור השירות לעובדי האגף (למעט הדרכה בנושא השירות הטלפוני שבוצעה באמצעות העוזרת המקצועית של המשנה למנכ"ל).

לדעת הביקורת, על הנהלת האגף לתכנן פעולות הדרכה הן בנושא איכות השירות והן בנושאים מקצועיים, תוך ביצוע מעקב ובקרה אחר הטמעת התכנים.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף כי בשנת 2013 החל האגף לערוך סבב של סדנאות לעובדים בנושא שיפור השירות.

9.3. קבלת קהל

9.3.1. מתן שירות פרונטאלי

הביקורת ערכה תצפיות במחלקת המגורים בשעות קבלת קהל, במטרה לעמוד על איכות השירות שמקבלים התושבים. הביקורת התרשמה לטובה מהתודעה השירותית של העובדים ומרצונם לספק שירות מיטבי לפוקדים את המחלקה.

יחד עם זאת, נמצאו נקודות הראויות לשיפור. להלן מספר דוגמאות:

- מתן מענה לתושבים אחרים במקביל לטיפול בתושב המקבל שירות.
- טיפול בבקשות של עובדות אחרות באגף ושל עובדי עירייה שונים בזמן מתן השירות לתושב.

הביקורת מודעת לכך שבשנים האחרונות חל שיפור משמעותי באיכות השירות שמקבלים התושבים באגף הגביה, דבר שהביא לצמצום ניכר במספר התלונות המופנות כלפי האגף. יחד עם זאת, על הנהלת האגף להקדיש מאמץ נוסף לשיפור תודעת השירות, על מנת שהאגף יגיע לרמת המצוינות שהוא שואף אליה.

9.3.2. אולם קבלת קהל

במהלך התצפיות שערכה הביקורת במחלקת מגורים, נמצא כי קיימים ליקויים תשתיתיים המקשים על מתן שירות איכותי לתושבים, כמפורט להלן:

- **אזור ההמתנה** – עם הגעת התושב למחלקה, עליו לגשת לעמדת הנתב. לאחר בירור ראשוני, הנתב מנפיק לתושב מספר והוא נדרש להמתין עד להגעת תורו. נמצא כי באזור ההמתנה מצויים ספסלים ממתכת, וישיבה ממושכת עליהם (כפי שעלול לקרות לעיתים) גורמת לאי נוחות רבה.
- **אזור קבלת השירות** – עם הגעת תורו לקבל שירות, נכנס התושב לאולם קבלת הקהל, הכולל כעשר עמדות שירות המופרדות באמצעות מחיצות נמוכות (בשיטת ה - OPEN SPACE). נמסר לביקורת כי אופן חלוקת האולם לעמדות עבודה, אינו מאפשר טיפול בתושב תוך כדי כיבוד פרטיותו.
- **סביבת העבודה של נותן השירות** - הביקורת התרשמה כי עמדות העבודה אינן מאפשרות מתן שירות מיטבי וכי הן קטנות ועמוסות בצידוד רב (כגון: מגשים מודולאריים, ניירת רבה, ציוד מחשב, ציוד אישי ועוד). כמו כן, על הרצפה, לרגלי נותן השירות ומקבלי השירות, היו פזורים מספר רב של כבלי חשמל ותקשורת. הביקורת העירה כי הדבר העלול לגרום לנזק למערכות המידע, ואף חמור מכך עלול להוות מפגע בטיחותי הן למקבל השירות והן לנותן השירות. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי ממועד כניסתה לתפקיד היא מנסה לקדם את העברת משרדי האגף למיקום אחר, על מנת לשפר הן את סביבת העבודה של עובדי האגף והן את התנאים באולם ההמתנה.
- לדעת הביקורת, על הגזבר לבחון בהקדם את התשתיות הקיימות באולם קבלת הקהל באגף הגבייה ואת הפעולות הנדרשות להתאימו לרמת השירות שהעירייה מבקשת להעניק לתושביה.**

• **תשתיות מחשוב** – במהלך התצפיות, התרשמה הביקורת כי מערכת המחשוב המשמשת את עובדות המחלקה הינה איטית, ולעיתים קרובות נדרש לבצע כיבוי והדלקה מחדש של המחשב, דבר המאריך את משך הטיפול בתושב. לדוגמא, במהלך אחת התצפיות שערכה הביקורת, ארעה תקלה באחת המדפסות, אשר שיבשה באופן משמעותי את עבודת המחלקה ואף גרמה למירמור בקרב מקבלי השירות.

לאחר הביקורת נמסר כי הוחלפו המחשבים בתחנות העבודה שאגף הגביה ביקש את החלפתם. עוד נמסר, כי העירייה נמצאת בשלבי תכנון ראשוניים של מבנה חדש האמור לשמש את אגף הגביה.

9.3.3. הנפקת אישור לטאבו

סעיף 324 בפקודת העיריות קובע כי לצורך העברת בעלות על נכס, נדרש הבעלים לקבל אישור המעיד על כך שאינו חב חובות לעירייה בגין הנכס שבעלותו. לביקורת נמסר כי מידי שנה מוגשות לאגף כ – 3,500 בקשות להנפקת אישור להעברת בעלות על נכס ("טופס טיולים"). בנוסף לאישור אגף הגביה, אמור התושב לקבל, לצורך העברת הבעלות, גם את אישורן של מספר מחלקות במינהל ההנדסה (לדוגמא, מחלקת הפיקוח על הבניה, מחלקת השבחה ועוד). בסך הכל, כולל תהליך קבלת האישור כ - 5 "תחנות" שונות בעירייה.

הביקורת מצאה כי תהליך הנפקת האישור לטאבו הוסדר בנוהל, אך קיומו לא היה ידוע לכל הגורמים המעורבים (הן באגף הגביה והן במינהל ההנדסה). לדעת הביקורת, יש לעדכן את הנוהל ולהגדיר לוחות זמנים לכל "תחנה" בתהליך האישור, וכן לקבוע את שיטת המעקב אחר משך הטיפול בבקשה בכל תחנה.

נציין כי בתכנית העבודה של אגף הגביה לשנת 2010, נקבע כיעד שהאגף יפעל לניהול המעקב אחר תהליך הפקת האישורים לטאבו באמצעות תוכנה מתאימה, לרבות קיום ממשק בין אגף הגביה לבין מינהל ההנדסה. מבדיקתנו עולה כי עדיין לא חלה התקדמות בעניין זה.

לדעת הביקורת, יש להסדיר את קשרי העבודה בין אגף הגביה לבין מינהל ההנדסה ולעדכן את הנוהל. כמו כן, מומלץ לנהל את המעקב על הטיפול בבקשה באופן ממוכן, במטרה לקצר את זמן הטיפול בה. לאחר הביקורת מסרה מנהלת אגף הגביה כי נערכו שינויים בתהליך הנפקת האישור לטאבו, כולל יצירת "מסלול מהיר", ושופר המעקב אחר הטיפול בטופס בתחנות השונות.

9.4. מסירת מידע וביצוע פעולות ללא הרשאה

סעיף 23א בחוק הגנת הפרטיות⁷ קובע כי "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת ... שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה".

במהלך הביקורת באגף הגביה, נצפו מקרים שבהם פנו גורמים שונים (עובדי עירייה, עורכי דין, "מאכרים") לעובדות האגף בבקשה לקבל מידע או לבצע פעולות שונות עבור אחרים, מבלי שהציגו אסמכתא המעידה על הסכמתם של אלה שהמידע או הפעולה המבוקשת נוגעים אליהם.

עוד נמצא כי באגף הגביה אין נוהל המסדיר את תהליך האימות שעובדי האגף אמורים לבצע בטרם מסירת המידע או ביצוע פעולות במערכת הגביה, כדוגמת הצגת תעודה מזהה או לחילופין הצגת ייפוי כח בצירוף תעודה מזהה של מייפה הכוח.

לדעת הביקורת, כדי לשמור על צנעת הפרט ולמנוע פגיעה בתושבים, על אגף הגביה לעגן בנוהל את תהליכי הזיהוי הנדרשים לכל סוג של פעילות מבוקשת, בכפוף להוראות החוק ולכללי המינהל התקין. בנוסף, ממליצה הביקורת כי אגף הגביה, בשיתוף הלשכה המשפטית, יכינו טופס ייפוי כח אחיד, שרק באמצעותו יוכל אדם לקבל באגף שירות עבור אחרים.

⁷ חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א - 1981

10. השירות לתושב במינהל ההנדסה

מינהל ההנדסה בעיריית אשדוד אחראי על טיפול במגוון רחב של נושאים הנדסיים, ובהם תכנון רובעים חדשים, פיתוח תשתיות, הקמת מבני ציבור, ניהול הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ותפקידים רבים נוספים.

אגף תכנון, רישוי ופיקוח במינהל ההנדסה אחראי על מתן שירות לציבור בתחומים מרכזיים הנמצאים בליבת הפעילות של מינהל ההנדסה. בשל חשיבותו, בחרה הביקורת להתמקד במספר תהליכים שירותיים המתקיימים באגף זה, כמפורט להלן:

10.1. מידע תכנוני – מחלקת תכנון

אדם המבקש לקבל היתר בנייה, נדרש להגיש בקשה להיתר הכוללת מסמכים שונים, כמפורט בחוק התכנון והבנייה ובתקנותיו. בין היתר, נדרש המבקש לצרף לבקשה "מידע תכנוני" מהרשות המקומית.

סעיף 119א לחוק התכנון והבנייה קובע כי **"ועדה מקומית תמסור, בכתב, לכל מעוניין בקרקע, לפי בקשתו, תוך שלושים ימים מידע בדבר התכניות הנוגעות לקרקע..." (ההדגשה לא במקור).**

10.1.1. משך הפקת המידע התכנוני

כאמור, חוק התכנון והבנייה קובע כי מידע תכנוני יימסר למבקש **"תוך שלושים ימים"**.

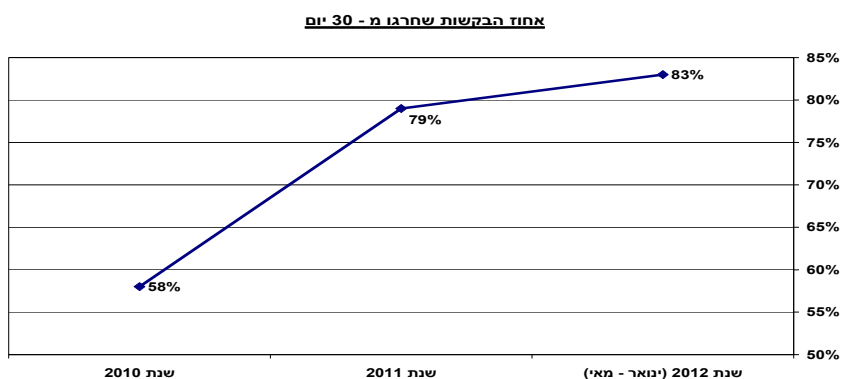
על-פי הנתונים שנמסרו לביקורת, במשך כמחצית השנה (מתאריך 1.1.2012 עד לתאריך 19.5.2012) התקבלו במחלקת התכנון 433 בקשות למידע תכנוני, מתוכם ב – 283 בקשות הושלם הטיפול במהלך התקופה שנבדקה.

הביקורת בדקה, לגבי הבקשות שהטיפול בהם הושלם, את משך הזמן שעבר מהגשת הבקשה עד למסירת המידע למבקש, ומצאה חריגות רבות ביחס למשך זמן הטיפול שנקבע בחוק, כמפורט בטבלה שלהלן:

סה"כ בקשות שטופלו	משך טיפול - מתחת ל - 30 יום	משך טיפול - בין 31 ל - 50 יום	משך טיפול - בין 51 ל - 70 יום	משך טיפול - בין 71 ל - 90 יום	משך טיפול מעל ל - 90 יום	סה"כ בקשות שחרגו מעל 30 יום
283	48	69	60	35	71	235
100%	17%	24%	21%	12%	25%	83%

מהנתונים שבטבלה דלעיל, עולה כי ב - 83% מהבקשות למידע תכנוני שהתקבלו בתקופה שנבדקה, חרג משך הטיפול מהזמן שנקבע בחוק. יתרה מכך, הטיפול בכ - 50% מהבקשות נמשך למעלה מ - 60 יום (למעלה מפי שתיים מהזמן שקובע החוק), ולגבי כ - 25% מהבקשות נמשך הטיפול למעלה משלושה חודשים.

חמור מכך, הביקורת השוותה את נתוני השנים 2010 עד 2012, ומצאה כי במהלך שלוש השנים שנבדקו היתה עלייה ניכרת במספר הבקשות שהטיפול בהם חרג ממשך הזמן שנקבע בחוק, כמתואר בתרשים הבא:



סגנית מנהל אגף התכנון מסרה לביקורת כי החריגה נבעה מהעדר כח אדם, ביחס לכמות המטלות המוטלות על המחלקה. כמו כן, מסרה כי בספטמבר 2012 ערכה המחלקה שינויים בתהליך הפקת המידע התכנוני, וכי כיום עומדת המחלקה בלוח הזמנים שנקבע בחוק. כמו כן, נמסר לביקורת כי עמידה בלוחות הזמנים בהתאם לנדרש בהוראות החוק נקבעה כיעד ביעדי מנכ"ל.

10.1.2. תהליך הפקת המידע התכנוני

כאמור, הביקורת מצאה כי במרבית המקרים, משך הזמן שעבר ממועד הגשת הבקשה ועד להפקת המידע התכנוני חרג מהזמן המותר, ולעיתים אף חרג באופן משמעותי.

עוד נמצא, כי תהליך העבודה להפקת המידע התכנוני לא עוגן בנוהל, לא נקבע עובד אחראי לנושא ולא הוגדרו בקורות לוודא עמידה בזמנים שנקבעו בחוק.

כמו כן, נמצא כי המעקב על תהליך הטיפול בבקשות להפקת המידע התכנוני מנוהל ידנית. כתוצאה מכך, נמצאו מקרים בהם נערך רישום חלקי של פרטי הבקשות למידע תכנוני, וכן נמצאו ברישומים הידניים נתונים לא סבירים (למשל מועד מסירת המידע למבקש היה מוקדם ממועד הגשת הבקשה). לאחר הביקורת, נמסר כי המעקב מנוהל באמצעות קובץ אקסל.

נציג אגף המחשוב מסר לביקורת כי ניתן למכן את תהליך הפקת המידע התכנוני באמצעות מערכת רישוי בנייה (קומפלוט), ללא הוצאה כספית כלשהי. לבקשת הביקורת, ביצע אגף המחשוב את ההתאמות הנדרשות במערכת, אולם לדעת סגנית מנהלת אגף התכנון יש לעשות במערכת שינויים, כך שבפועל עדיין לא נעשה בה שימוש לצורך המעקב על הפקת המידע התכנוני.

הביקורת המליצה לעגן את תהליך הפקת המידע התכנוני בנוהלי עבודה כתובים, תוך הגדרת גורם אחראי, סדר הפעולות הנדרשות ולוח הזמנים לביצוע. עוד המליצה הביקורת, למחשב את תהליך הטיפול בבקשות למידע תכנוני, על מנת ליעל את התהליך ולעמוד בלוח הזמנים הנדרש בחוק.

לאחר הביקורת מסר מהנדס העיר כי מינהל ההנדסה נמצא בתהליך של מחשוב תוכניות בניין העיר, ועם סיומו ניתן יהיה להפיק מידע תכנוני עדכני ללא צורך בבדיקה ידנית ממושכת.

10.2. מחלקת רישוי הבנייה

מחלקת רישוי הבנייה אחראית, בין היתר, על הטיפול בבקשות לקבלת היתרי בנייה. המחלקה מורכבת מרכזות רישוי, כאשר כל רכזת רישוי אחראית על מספר רובעים בעיר.

10.2.1. קבלת קהל

כאמור, השעות שנקבעו בעירייה לקבלת הקהל אחר הצהריים היו בימים ראשון ושלישי, בשעות 16:00 – 18:00.

הביקורת מצאה כי לא היתה הקפדה על נוכחות עובדי המחלקה בימים שבהם נקבעה קבלת הקהל לשעות אחר הצהריים. לדוגמא, הביקורת סקרה את דיווחי הנוכחות לשנת 2011 של בודקת רישוי אחת, ומצאה כי מתוך 140 שעות⁸ שהייתה בהן קבלת קהל אחרי הצהריים, נכחה העובדת רק ב – 73.5 שעות, כלומר העובדת לא נכחה בכמחצית מהשעות שהייתה אמורה לקבל בהם קהל. בשל העובדה כי כל בודקת רישוי אחראית על אזורים מוגדרים, לא ניתן היה בהעדרה לספק שירותים לקהל על-ידי בודקות רישוי אחרות.

הביקורת המליצה לבחון את התאמת מועדי קבלת קהל במחלקת רישוי לצרכי התושבים, ולקיים בקרה על כך שכל עובדי המחלקה מקבלים קהל בשעות שנקבעו. לאחר הביקורת מסר מהנדס העיר כי נקבעו שעות קבלה אחידות לכל יחידות המינהל וכי תהיה הקפדה על הנוכחות בשעות קבלת הקהל ביום שנקבע.

⁸ בשנת 2011 נספרו 91 ימי עבודה בימים א' ו – ג' בהם התקיימה קבלת קהל בשעות אחר הצהריים (לאחר ניווי חגים וחופשות מרוכזות). מתוך ימים אלו, החסירה העובדת 21 ימי עבודה (מחלה, חופשה וכדומה). בסך הכל אמורה היתה העובדת לקבל קהל בשעות אחר הצהריים ב – 70 ימים, שהם 140 שעות קבלת קהל (70 ימים כפול שעותיים).

10.2.2. שיפור השירות במחלקת רישוי הבנייה

במטרה לקצר את משך הזמן שאורך תהליך הוצאת ההיתר, התקשרה העירייה בשנת 2009 עם חברת יעוץ המתמחה בשיפור תהליכי עבודה באמצעות "שיטת קייזן"⁹.

הביקורת ביקשה לבחון את ישום המלצותיה של חברת הייעוץ ואת האופן שבו הן השפיעו על איכות השירות.

נמצא כי במטרה לצמצם את זמן הוצאת היתר הבנייה המליצה החברה להגדיר שלושה תהליכי עבודה במסגרת בדיקת הבקשות להיתר - קליטה, רישוי ושחרור. לכל תהליך משנה הוגדר מספר הימים המקסימאלי שהוא אמור להימשך.

הביקורת בחנה את העמידה בלוח הזמנים שנקבע עבור תהליך "קליטה" (עד 10 ימים). הביקורת בדקה את הבקשות להיתרים שהוגשו במהלך שנים 2011 – 2010, ומצאה חריגה מלוח הזמנים שנקבע לקליטת הבקשות להיתר, כמפורט בטבלה להלן:

שנה	כמות בקשות שנפתחו	סה"כ בקשות שחרגו מעל 10 ימים	סה"כ בקשות שחרגו מעל 30 ימים	ממוצע ימים לטיפול בבקשה
2010	650	476	120	22 ימים
	100%	73%	18%	
2011	732 בקשות	612	394	41 ימים
	100%	84%	54%	

מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי במהלך השנים שנבדקו לא הושגו היעדים שנקבעו עבור תהליך הקליטה, וכי רוב הבקשות טופלו תוך חריגה ניכרת ממשך הזמן שנקבע לטיפול בהן.

⁹ שיטת קייזן פותחה ביפן בשנות השמונים והיא עוסקת בשיפור תהליכי העבודה בארגון.

יתרה מכך, מהטבלה עולה כי במהלך שנת 2011 חלה הרעה במשך הטיפול בבקשות ביחס לשנת 2010, כאשר הטיפול בלמעלה מ- 50% מהבקשות נמשך יותר מ- 30 ימים (פי שלושה מהנדרש).

חשוב לציין כי תהליך הקליטה כולל רק פעילויות פנימיות באגף התכנון. בשונה מתהליכי העבודה האחרים שנקבעו להם לוחות זמנים מחייבים, תהליך הקליטה אינו מותנה בפעילויות של גורמים חיצוניים (כגון: קבלת תיקי בנייה מהארכיב שמחוץ לבניין העירייה, השלמת מסמכים ממגיש הבקשה וכדומה).

לאחר הביקורת, נמסר כי במחצית הראשונה של שנת 2013 חל שיפור במשך הזמן שאורך תהליך הוצאת היתר הבנייה.

10.3. תיקי בניין - מדור ארכיב

מדור ארכיב נותן שירות לשני סוגי קהלים עיקריים:

- **לקוחות חיצוניים** – תושבים ובעלי מקצוע (אדריכלים, מהנדסים, עורכי דין וכדומה) המבקשים לעיין בתיקי הבניין לצרכים שונים, כגון: הכנת תכניות בנייה, הערכת נכס למשכנתא, בדיקה לפני רכישת נכס וכדומה.
- **לקוחות פנימיים** – מחלקות העירייה השונות (בעיקר במינהל ההנדסה) הנדרשות לעיין בתיקי הבניין לצורך עבודתן השוטפת.

10.3.1. ניהול הארכיב

תיק הבניין כולל את כל התכניות, האישורים והתכתובות המתאימים לבניין מסוים (כולל היתר הבנייה, מפות מדידה, "טופס 4", תעודת גמר, החלטות ועדת המשנה לתכנון ולבנייה, הועדה המחוזית ועוד). כאמור, תיקי הבניין משמשים הן את לקוחות חיצוניים והן את לקוחות פנימיים, ולמידע המצוי בו יש חשיבות רבה ביותר.

הנחיות גנוז המדינה לעניין שמירה וביעור מסמכים ברשויות המקומיות¹⁰
**קובעות כי החלטות הועדה, תכניות הנדסיות, העתק היתר הבניה וחישובים
 סטטיים הכוללים הצהרת המהנדס האחראי לביצוע, ישמרו לצמיתות.**

10.3.1.1. כח-אדם

מדור הארכיב מורכב משני עובדים: מנהל המדור וארכיבאי.
 מבדיקתנו עולה כי עובדי המדור לא הוכשרו לתפקידם כארכיבאים. עובד
 אחד שובץ במדור בשנת 1997, לאחר ששימש בתפקיד מפקח חניה, והעובד
 השני שובץ במדור בשנת 2005, לאחר ששימש כאב בית בבית ספר. נציין כי
 מקצוע הארכיבאות נלמד בארץ מזה שנים רבות באמצעות מסלולי הכשרה
 שונים.

לדעת הביקורת, ניהול ותפעול של ארכיב הכולל אלפי תיקי בניין, שבתוכם
 מאות אלפי מסמכים ותוכניות יקרי ערך, מחייב ידע והכשרה מקצועיים
 בתחום הארכיבאות. הביקורת ממליצה כי מינהל ההנדסה יפעל להכשרת
 עובדי הארכיב בתחומים המקצועיים הנדרשים.

10.3.1.2. גנוז תיקי בניין

נמצא כי עד לשנת 2010, ניהל מדור הארכיב את גנוז תיקי הבניין בבניין
 העירייה. בשנה זו, העבירה העירייה את גנוז תיקי הבניין לאחריות חברה
 חיצונית שמחסניה נמצאים באשקלון (החברה מאחסנת גם את מסמכי
 היחידות האחרות של העירייה).

הביקורת בדקה, לגבי השנים 2010 – 2012, את כמות מיכלי אחסון המכילים
 תיקי בניין שמינהל ההנדסה מאחסן בחברת האחסון, בהשוואה לכמות
 המיכלים שביקש מינהל ההנדסה להוציא מהגנוז לצורך עיון בהם (להלן
 "שליפה"):

¹⁰ מכח חוק הארכיונים ותקנותיו

שנה	כמות מיכלים בגנזך	כמות שליפות	יחס שליפות למיכלים
2010	2,801	8,830	3.15
2011	3,264	11,825	3.62
1-6/2012	3,464	18,626) 9,313	2.68 (5.37 עפ"י תחזית שנתית)*

* החישוב השנתי בוצע על-פי נתוני הפעילות החצי שנתית (1-6/2012) כפול 2.

מהנתונים עולה כי בשנים האחרונות חלה עליה משמעותית בכמות תיקי הבניין שמבקשי השירות ביקשו לקבל לעיונם ושמינהל ההנדסה ביקש לשלוח עבורם מהגנזך.

עוד מצאה הביקורת כי לעיתים פרק הזמן בין מועד הזמנת תיק בניין לבין מועד קבלתו הינו ממושך, וכי אירעו מקרים שבהם תיקים שהוזמנו "הלכו לאיבוד" ולא התקבלו בעיירה.

לדעת הביקורת, על מינהל ההנדסה לערוך בהקדם שיפור משמעותי בניהול ארכיב תיקי הבניין, שעיקרו סריקת תיקי הבניין בשלמותם ושמירתם במדיה דיגיטלית. נציין כי מבקר העירייה התייחס כבר בעבר, במספר דו"חות ביקורת שונים, לליקויים הקיימים בעבודת ארכיב תיקי הבניין. חמור מכך, בדיון שנערך במועצת העיר (בישיבה מס' 13/07), החליטה המועצה על תקצוב הסכום הנדרש להשלמת פרויקט "מחשוב ארכיב תיקי הבניין וסריקת כל החומר הנמצא בתיקי הבניין הפעילים". התברר כי ההחלטה בוצעה באופן חלקי והופסקה.

לאחר הביקורת, נמסר כי בכוונת המינהל לצאת בשנת 2014 למכרז חדש לבחירת קבלן שיבצע את סריקת כל תיקי הבניין שבארכיב.

10.3.1.3. הסדרה ומיכון תהליכי עבודה

הביקורת איתרה כשלים בתהליכי העבודה השונים הנהוגים במדור הארכיב. לדוגמא, בעת קבלת תיק בניין חזרה לארכיב, לאחר שהושאל לגורם כל שהוא, לא מבוצעת בדיקת שלמות המסמכים והתוכניות שאמורות להימצא בתיק. אם מסמך או תוכנית לא הוחזרו, הארכיבאי לא ידע על כך.

עוד נמצא, כי הזמנת תיק בניין מהארכיב באשקלון מבוצעת באמצעות פורטל אינטרנטי, אולם הרישום בנוגע להשאלת תיקי הבניין למבקשים מבוצע באופן ידני (בחלק מהמקרים על טופס יעודי ובחלק מהמקרים על פתקים). הביקורת בדקה מדגם של טופסי השאלה ומצאה אי סדר רב.

- טופסי השאלה – בעת הביקורת נמצאו במדור הארכיב טפסי השאלה עבור 36 תיקי בניין. הביקורת בדקה את קיומם הפיזי של התיקים אצל הגורם המזמין ומצאה כי רק 2 תיקים (מתוך 36 תיקים) נמצאו בידי הגורם הרשום בטופס השאלה.

לבקשת הביקורת, עדכן מנהל מדור הארכיב את הנתונים ומצא כי 32 תיקים (מתוך 34 התיקים שהרישום לגבי המחזיק בהם היה לקוי), הוחזרו כבר לארכיב והיו פנויים להזמנה. שני התיקים הנותרים לא אותרו עד למועד סיום הביקורת.

- תיקים מושאלים ללא רישום – הביקורת מצאה 6 תיקים המצויים בידי הגורם המשאיל, מבלי שיהיה למדור הארכיב טופס השאלה בגינם.

כמו כן, נמצא כי פעילות מדור ארכיב לא עוגנה בנהלי עבודה המסדירים, בין היתר, את תהליך העבודה של המדור מול חברת הארכיב, תהליך העבודה מול לקוחות חיצוניים ופנימיים, תהליך הוצאת תוכניות לצילום במכוני העתקות חיצוניים ועוד.

נציין כי הצורך בהסדרת תהליכי העבודה בארכיב תיקי הבניין, נדון כבר בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2000. נוכח ממצאי הביקורת, החליטה מועצת העיר בפברואר 2002 לאשר את המלצת ועדת הביקורת ולהטיל על מהנדס

העיר דאז "לקבוע נהלי עבודה להסדרת פעילות הארכיב", אולם הדבר לא נעשה.

לדעת הביקורת, בשל כמות הבקשות לעיון בתיקי הבניין, וכן בשל החשיבות הרבה שיש לשמירה נאותה של התוכניות בתיקי הבניין, יש להסדיר באופן דחוף את תהליכי העבודה במדור ואת קשרי העבודה של הארכיב עם יחידות העירייה האחרות ועם הלקוחות החיצוניים.

כמו כן, הביקורת המליצה לבחון בהקדם את האפשרויות למכן את תהליכי העבודה הנהוגים במדור הארכיב, אם באמצעות מערכות מידע קיימות (כדוגמת מערכת הקומפלוט) ואם באמצעות פיתוח או רכישת מערכת מתאימה.

לאחר הביקורת, נמסר כי הוחל ברישום תנועת תיקי הבניין באמצעות קובץ אקסל. הביקורת בדקה מדגמית את איכות הרישום של תנועת התיקים. נבדקו 10 תיקים שהושאלו למזמינים שונים, ונמצא כי ל - 5 תיקים הרישום היה חסר (תיקים שהוחזרו לארכיב אך על-פי הרישום הם היו עדיין בידי המזמינים).

10.3.2. תשתית פיזית לעבודות הארכיב

תיקי הבניין כוללים, בין היתר, את תוכניות הבניין.

נמצא כי אין בארכיב מקום שניתן לפרוס בו תוכניות. כדי לעיין בתוכניות הבניין, נדרשים הלקוחות לפרוס אותן על ריצפת הארכיב.

נציין כי במסגרת תהליך "קייזן" נבחנה, בין היתר, פעילות הארכיב, והוחלט על שינוי במבנה חדר הארכיב, על מנת לאפשר מתן שירות טוב למבקשי השירות. השינויים במבנה החדר אמנם בוצעו, אך השטחים שיועדו לפריסת התוכניות לצורך העיון בהן, משמשים בפועל לאחסון ארגזים המכילים תיקי הבניין.

הביקורת מצאה, בכל זמן נתון שבו ביקרה במדור, שהיו מונחים בחדר עשרות ארגזים המכילים תיקי בניין שהוזמנו על-ידי לקוחות או שהוחזרו לאחר עיון לארכיב, והדבר צמצם באופן משמעותי את שטח הארכיב הפנוי לעבודה.

הביקורת ממליצה לבחון את התנאים הפיזיים במדור ארכיב ולהתאימם לאופי השירות הניתן בו.

11. שירותים ציבוריים

במהלך השנים, הקימה העירייה שירותים ציבוריים במספר מרכזים מסחריים ובפארקים העירוניים, אולם תחום ההפעלה והתחזוקה של השירותים הציבוריים לא היה מוסדר באופן ברור. כתוצאה מכך, תחזוקת מבני השירותים הציבוריים היתה לקויה מאוד.

מהמידע שנמסר לביקורת עולה כי בעבר היו מבני השירותים הציבוריים בעיר באחריות אגף תפ"ח, ובשנים האחרונות הוטלה האחריות באופן חלקי על החברה העירונית לתיירות "חופית".

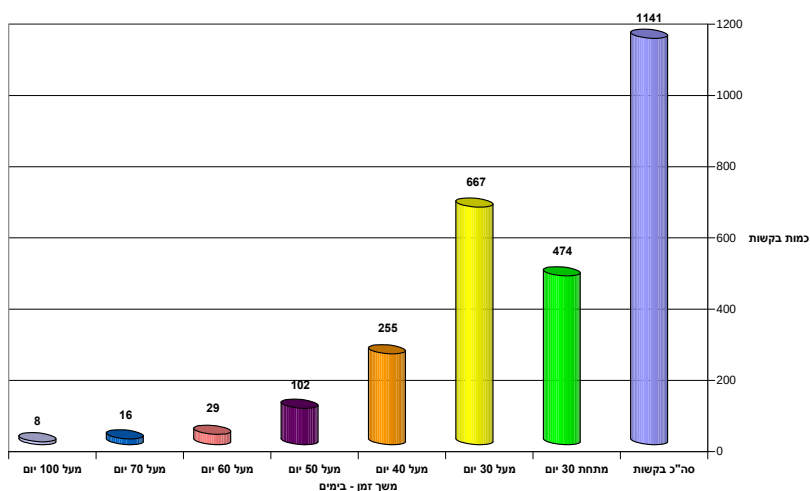
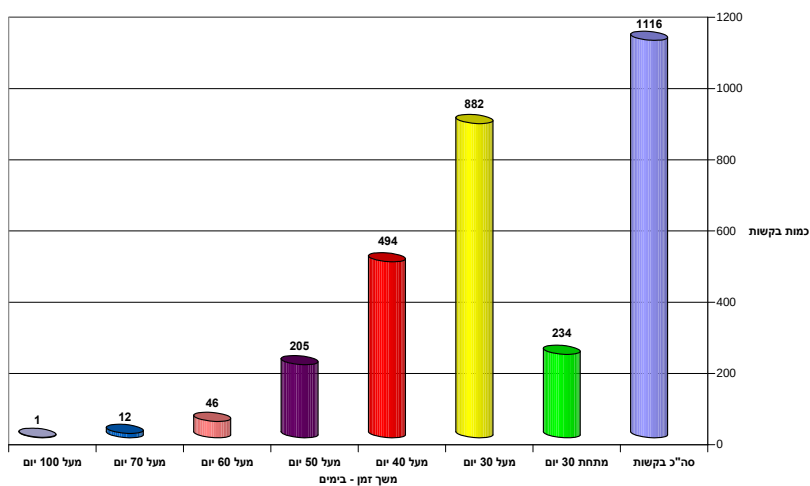
כמו כן, נמצא כי בשנת 2009 תוקצב תב"ר לשיפוץ השירותים הציבוריים במרכזים המסחריים א' – ב' בסך 225 אלש"ח (תב"ר 4061), ובשנת 2010 תוקצב תב"ר בסך 1.6 מליון ₪ לבניית שירותים ציבוריים חדשים. **בפועל, תקציבים אלו לא מומשו.**

במהלך 2010, מינה ראש העיר את מנכ"ל חופית לעמוד בראש ועדת היגוי שתעסוק בנושא פיתוח השירותים הציבוריים בעיר, במטרה לבחון את הצורך בהצבת מתקני שירותים ציבוריים נוספים במרחב הציבורי ולקבוע אמצעים לתחזוקתם ברמה נאותה.

בתחילת שנת 2011 סיימה ועדת ההיגוי את עבודתה והגישה את המלצותיה לראש העיר ולמנכ"ל העירייה. עיקרי ההמלצות היו להקים שמונה מתקני שירותים חדשים ולשפץ את מתקני השירותים הקיימים באופן מדורג (במהלך השנים 2011 – 2013), וכן לפרסם מכרז לבחירת קבלן לתחזוקתם.

מבדיקתנו עולה כי המלצות וועדת ההיגוי אושרו על-ידי ראש העיר ומנכ"ל העירייה, אך בפועל לא בוצעו.

הביקורת רואה בחיוב רב את ההשקעה הרבה שמשקיעה העירייה בפיתוח המרחב הציבורי לטובת תושבי העיר (כדוגמת טיילת הספורט, חידוש ושדרוג מרכזים מסחריים וכדומה). יחד עם זאת, לדעת הביקורת על העירייה לספק לתושבי העיר תנאים בסיסיים לשהייה במרחבים אלו, וביניהם הצבת מבני שירותים שיופעלו ויתוחזקו ברמה נאותה.

נספח א'**תרשים – משך הזמן (בימים) ממועד הגשת הבקשה ועד הכנתה - 2010****נספח ב'****תרשים – משך הזמן (בימים) ממועד הגשת הבקשה ועד הכנתה - 2011**

הערות ראש העיר

השירות לתושב

1. **מיפוי תהליכי השירות** – ראש העיר הנחה את ראשי המינהלים לערוך מיפוי של נקודות הממשק העיקריות שבהם נדרש התושב לשירותיהם של יחידות המינהל, לבחון את איכות השירות בנקודות שמופו ולגבש תכניות עבודה לשיפור השירות בנקודות אלה.
2. **מועדי קבלת קהל** – ראש העיר הנחה את ראשי המינהלים לוודא כי בכל היחידות העירייה המקיימות קשר ישיר עם התושב יתקיימו אחר הצהריים שעות קבלת קהל אחידות לפחות פעם בשבוע, וכי מועדים אילו יפורסמו באופן קבוע באמצעי התקשורת השונים.
3. **שירות טלפוני** – ראש העיר הנחה את ראשי המינהלים לקבוע מהם מאפייני המענה הטלפוני בכל היחידות הכפופות להם.
4. **היחידה לפניות ציבור** – ראש העיר הנחה את הממונה על פניות הציבור, וכן את ראשי המינהלים לפעול ליישום מלא של נוהל פניות הציבור, ובעיקר להקפיד על עמידה בלוחות הזמנים המוגדרים בנוהל בנוגע לזמני התקן למתן מענה לתושב.
5. **קבלת קהל באגף הגבייה** – ראש העיר הנחה את גזבר העירייה לקדם ככל שניתן את הפעולות הנדרשות לצורך העברת אגף הגבייה למשכנו החדש. כמו כן, על הגזבר לבחון את האפשרויות לשיפור התנאים באולם ההמתנה ובאולם קבלת הקהל בתקופת הביניים.
6. **השירות במחלקת רישוי הבנייה** – ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לבחון את הליקויים בתהליכי העבודה במחלקה הגורמים לעיכובים בתהליך הוצאת היתר בנייה, ולגבש תוך שלושה חודשים תכנית עבודה לקיצור הזמן הנדרש להוצאת היתר.

7. **ארכיב תיקי בניין** – ראש העיר הנחה את מהנדס העיר להגיש, תוך שלושה חודשים, תוכנית מפורטת לשינוי שיטת העבודה בארכיב תיקי הבניין ולשיפור קשרי העבודה עם הארכיב החיצוני.

חברות עירוניות

דו"ח ביקורת

החברה העירונית "תשתית"

כללי

"תשתית" – החברה להתחדשות עירונית באשדוד" (להלן ה"חברה") הינה חברה עירונית בשליטה מלאה של עיריית אשדוד. החברה הוקמה בשנת 2006.

מטרותיה העיקריות של החברה, כפי שנקבעו בתקנונה היו:

- ביסוס, מיגון וחיזוק מבנים, לרבות התאמתם לדרישות התמ"א להגנה מפני רעידות אדמה.
 - הספקת שירותי תחזוקה, שיפוץ, ניקיון ואבטחה למוסדות ציבוריים ולגופים פרטיים, והכל על בסיס כלכלי ועסקי.
- בפועל, עיסוקה הבלעדי של החברה היה מכירת היתרי בניה לשיפוץ מבנים עפ"י תמ"א 38.

תמ"א 38 היא תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים שנבנו לפני שנת 1980 מפני רעידות אדמה.

חיזוק המבנה יכול להתבצע במגוון שיטות: באמצעות בניית ממ"ד בכל דירה, הוספת מעלית לבניין, בניית דירות בקומה המפולשת ("קומת עמודים") והוספת אלמנטים קונסטרוקטיביים אחרים בהתאם למאפייני המבנה. מימון העבודות נעשה על ידי תוספת זכויות בניה למגרש ומכירת הדירות הנוספות שנבנו (בעת הביקורת ניתן היה להוסיף לבניין 2.5 קומות ולאפשר בניה בקומה המפולשת, כלומר ניתן היה להוסיף לבניין 10 עד 12 יחידות דיור).

אומנם, מטרתה העיקרית של התמ"א היא חיזוק המבנה, אולם במקביל לכך, כתוצאה מביצוע השיפוץ השביחו הדיירים את ערך הנכס ללא עלות כספית מצידם.

בדרך זו, קידום תמ"א 38 הינו גם אינטרס עירוני ראשון במעלה (להביא לשיפור פני העיר ולחיזוק הרבעים הוותיקים), וגם אינטרס של הדיירים בבניין, המשפרים באופן משמעותי את תנאי חייהם ואת מצבם הכלכלי.

בעת הביקורת פעלו באשדוד מספר קבלני בניין שביצעו שיפוץ מבנים באמצעות תמ"א 38, ועם הקמתה ביקשה החברה להפוך לגורם המוביל בעיר בתחום זה.

על פי פרסומיה של החברה, היתרון בביצוע שיפוץ המבנה באמצעות "תשתית" נבע, מבחינת הדיירים, מכך שחברה עירונית אמורה לדאוג לאינטרסים של הדיירים טוב יותר מאשר יזם פרטי. כמו כן, הבטיחה החברה שאישור התוכניות במינהל ההנדסה יהיה מהיר יותר, מתוקף היותה חברה עירונית.

במקביל, מבחינת הקבלן, היתרון בהתקשרות עם החברה טמון בכך שנחסכת ממנו הפעילות הנדרשת עד לקבלת ההיתר (התנהלות מול הדיירים, האדריכל, היועצים ההנדסיים, מול מינהל ההנדסה בעירייה ועוד). על פי פרסומי החברה, להיתר בניה יש ערך כספי עבור הקבלן שגוע בין 400-500 אלפי ₪ (בהתאם למאפייני הבניין ולמיקומו).

על פי הדו"חות הכספיים של החברה, פעילותה בשנים 2010 ו- 2011 הסתיימה בהפסד (749 אלש"ח ב- 2010 ו- 560 אלש"ח ב- 2011). נוכח תוצאותיה העסקיות, ביקש גזבר העירייה לדון במועצת העיר במצבה הכספי של החברה. בסוף הדיון החליטה מועצת העיר לבקש ממבקר העירייה ומהגזבר לבדוק את פעילות החברה (החלטה מס' 2059 מספטמבר 2012). הביקורת בחנה את תפקוד החברה בהתאם למטרותיה, בדקה את הדוחות הכספיים של החברה, את ההסכם בין העירייה לבין החברה, את התוכניות העסקיות שהוצגו לעירייה, את סדרי העבודה וקידום הפרויקטים וכן בדקה נושאים נוספים.

נמצאו ליקויים חמורים בכל התחומים שנבדקו.

להלן עיקרי הממצאים:

1. הדוחות הכספיים של החברה

1.1. הביקורת בדקה את הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה לשנים 2009-2011 ואת מאזן הבוחן לשנת 2012. להלן ריכוז נתונים נבחרים מהדוחות הכספיים (ש):

1,486,000	540,000	468,000	48,000	הכנסות מעיריית אשדוד
63,216	3,005	61,248	6,357	הכנסות מדיירים
(1,093,790)	(693,089)	(644,006)	(333,035)	הוצאות בגין פרויקטים
(174,798)	(509,694)	(701,604)	(689,733)	הוצאות הנהלה וכלליות
(39,943)	(82,034)	(92,325)	(83,825)	הוצאות מימון
59835	(4,344)	(421,939)	---	הכנסות (הוצאות) אחרות*
220,732	(746,156)	(559,936)	(1,581,819)	רווח (הפסד נקי)

מאזן

1,418,365	1,048,306	341,358	2,120,165	מזומנים ופיקדון בבנק	רכוש שוטף:
---	---	552,934	---	הוצאות מראש בניינים**	
(155,039)	(2,833)	(102,748)	(339,600)	ספקים וזכאים שונים	התחייבויות:
(1,611,989)	(1,648,764)	(1,620,295)	(4833,280)	הלוואות לזמן ארוך	
---	---	(431,939)	(431,939)	הלוואה מעיריית אשדוד	
251,981	484,175()	(1,054,111)	(2,635,930)	רווח (הפסד) מצטבר	

הערות: * ראה סעיף 3.1 שלהלן, ** ראה סעיף 1.2 שלהלן.

מנתוני הדו"חות הכספיים עולה כי ההפסד המצטבר של החברה במהלך השנים 2009-2012 הגיע לכ-2.6 מיליון ₪. כמו כן, מתברר שרוב הכנסותיה של החברה נבעו מהעברת כספים של העירייה לחברה במסגרת הסכם לרכישת שירותים (ראה בפרק 5 שלהלן), ולא מפעילותה העסקית. עוד נמצא כי לחברה היה עומס מלוות גדול, וספק אם תצליח לעמוד בפירעונם בתקופה שנקבעה, אם לא יחול שינוי משמעותי במקורות ההכנסה (ראה פרוט בפרק 3 שלהלן).

1.2. כאמור, ההפסד הנצבר של החברה בשנים 2009 – 2012 היה בסך כ-2.6 מיליון ₪. הביקורת העירה כי ההפסד עלול לגדול בחצי מיליון ₪ נוספים, מאחר ובדוחות הכספיים לשנת 2011 נרשם נכס "הוצאות מראש" בסכום של כ-553 אלף ₪ (326 אלף ₪ בגין תשלום לאדריכלים ו-227 אלפי ₪ בגין הוצאות משפטיות).

קיים חשש שהחברה השתמשה בסעיף החשבונאי "הוצאת מראש" על מנת להציג בדו"חות הכספיים הפסד קטן יותר בשנת 2011, שכן רישום הוצאה כנכס אפשרי רק כאשר קיימת סבירות גבוהה למימושו בפועל בשנה לאחר מכן. לעומת זאת, סביר להניח שבדוחות הכספיים לשנת 2012 תרשום החברה הוצאות אלו כהוצאה שוטפת, והדבר יגדיל את הגרעון.

עוד עולה מהדו"חות הכספיים, כי בסוף שנת 2012 היתה בקופת החברה יתרת מזומנים בסך כ-2 מיליון ₪ שמקורה בהלוואות שנטלה החברה, וכן גם בשנים 2009-2010 היו בקופתה יתרות בסך של בין מיליון ₪ ל-1.4 מיליון ₪. הביקורת העירה כי ההוצאה בגין הפער בין הריבית שמשלמת החברה בגין ההלוואות לבין הריבית שהיא מקבלת בגין הפיקדונות, מסתכמת בעשרות אלפי ₪ בשנה. לביקורת לא ברור מדוע החברה נטלה את מלוא כספי ההלוואה בפעימה אחת ולא במספר פעימות לאורך מספר שנים, בהתאם לצורך. פעולה זו היתה חוסכת לחברה עשרות אלפי ₪ בשנה בתשלום הריבית לבנק.

2. כח אדם**2.1. גיוס עובדים**

בעת הביקורת היו בחברה 5 עובדים. יחד עם זאת, במהלך השנים העסיקה החברה עובדים רבים (כ – 30 עובדים), שרובם הפסיקו את עבודתם בחברה לאחר תקופה של פחות משנה.

הביקורת מצאה כי למרות שהחברה הינה חברה עירונית, שחייבת להתנהל בהתאם להנחיות משרד הפנים ולנהלי העירייה, גיוס העובדים לחברה לא נעשה באמצעות מכרז כפי שנדרש (למעט גיוס המנכ"ל לחברה). עוד נמצא כי למרות שדירקטוריון החברה מינה ועדת מכרזים וכח אדם, קליטת העובדים לא הובאה לדיון בפני הועדה וההחלטה על העסקתם התקבלה באופן בלעדי ע"י המנכ"ל או יו"ר החברה.

2.2. עלויות שכר

להלן פירוט עלויות השכר של החברה בשנים 2011 – 2009, בהתאם לנתונים המופיעים בדוחות הכספיים (באלפי ₪):

<u>שנה</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>% הגידול</u>
עלויות שכר	296	514	723	244%

מהנתונים בטבלה עולה שעלויות השכר של החברה גדלו פי 2.5 בשלוש השנים שנבדקו, שנים שבהן ביצעה החברה שתי עסקאות בלבד.

3. עומס המלוות

מיום הקמתה, מימנה החברה את הוצאותיה באמצעות הלוואות שנטלה מבנקים: הלוואה ראשונה ע"ס 500,000 ₪ נלקחה בשנת 2006, הלוואה שנייה ע"ס 1,600,000 ₪ נלקחה בשנת 2009 והלוואה שלישית ע"ס 3,500,000 ₪ נלקחה באפריל 2012. כל ההלוואות ניתנו לחברה בערבות מלאה של העירייה.

3.1. הלוואה ע"ס 500,000 ₪ משנת 2006

ההלוואה שנטלה החברה בשנת 2006 היתה אמורה להיפרע בתשלומים חודשיים. נמצא כי החברה לא עמדה בתשלומים שנקבעו לה. בחודש אוגוסט 2008, במסגרת הסדר עם בנק לאומי, העמיד הבנק את ההלוואה לפירעון וחילט סך של 361,939 ₪ מעיריית אשדוד, שהייתה ערבה להלוואה. העירייה רשמה בספרים סכום זה כהלוואת בעלים.

3.2. הלוואה ע"ס 1,600,000 ₪ משנת 2009

בשנת 2009 נטלה החברה מבנק לאומי הלוואה נוספת ע"ס 1,600,000 ₪, שפירעונה נפרס על פני 8 שנים. סכום ההחזר עמד על כ- 20 אלפי ₪ לחודש. בבקשת החברה למתן הלוואה נרשם כי מטרת המימון הינה קידום פרויקטים של התחדשות עירונית (באמצעות תמ"א 38). בפועל, נמצא כי עיקר השימוש שנעשה בכספי ההלוואה היה לצורך תשלום שכר לעובדים ותשלום הוצאות הנהלה אחרות.

גזבר העירייה הסביר לביקורת כי העירייה קיבלה על עצמה להיות ערבה גם להלוואה השנייה, למרות שהחברה כבר נכשלה פעם אחת בפירעון הלוואה שנטלה, בגלל החשיבות שהעירייה מייחסת לקידום הרובעים הוותיקים ובגלל שמצאה לנכון לאפשר לחברה לפעול מחדש ולנסות פעם נוספת למלא את יעודה.

3.3. הלוואה ע"ס 3,500,000 ₪ משנת 2012

בתאריך 15/4/12 לקחה החברה הלוואה נוספת ע"ס של 3,500,000 ₪ האמורה להיפרע ב- 48 תשלומים חודשיים, החל מחודש מאי 2013. כל תשלום יעמוד על סך של כ- 100 אלפי ₪. נכון לתאריך 31.12.12, החברה כבר עשתה שימוש בכ- 1.6 מיליון ₪ לכיסוי הוצאותיה (ובכללן החזר הלוואה קודמת), כך שנותרו בקופת החברה 1.9 מיליון ₪ בלבד מכספי ההלוואה. לדעת הביקורת, שגתה העירייה בכך שנתנה ערבות גם להלוואה זו, למרות שידעה כי פעילות החברה הינה בהיקף מצומצם מאוד.

הביקורת רואה בחומרה את מימון הוצאותיה של החברה באמצעות לקיחת הלוואות, מבלי שיהיו לה הכנסות בהיקף משמעותי מפעילותה העיסוקית. חמור מכך, אם תפסיק החברה לפעול העירייה תאלץ להחזיר את חובה לבנק (נכון למועד הביקורת, החוב לבנק בגין הלוואות היה בסכום של כ- 5 מיליון ₪).

4. תוכניות עסקיות – תכנון מול ביצוע

4.1. תקופת פעילות ראשונה (2006 – 2008)

4.1.1. אישור משרד הפנים.

בעת הקמת החברה, ביקשה העירייה לקבל אישור להקמתה ממשרד הפנים, כפי שנדרש מרשות מקומית המקימה תאגיד עירוני. מנכ"ל משרד הפנים השיב לעירייה כי אישר את הקמת החברה, בכפוף לתנאים הבאים:

א. החברה תפעל חמש שנים בלבד מיום תחילת פעילותה, והדבר אף יובהר במאזניה ובדוחותיה הכספיים כל שנה. בתום חמש השנים יהיה משרד הפנים רשאי להאריך את האישור בהתאם לצורך.

ב. אין לקבל עובד כלשהו לחברה לפני קבלת אישור בכתב ממשרד הפנים.

הביקורת מצאה כי למרות הנחיות ברורות אלו, החברה לא פעלה בהתאם לאמור במכתבו של מנכ"ל משרד הפנים ולא עמדה בתנאים שצוינו בו.

החברה הציגה בפני הביקורת חוות דעת של היועץ המשפטי של החברה, לפיה הנחיותיו של מנכ"ל משרד הפנים אינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק ועם סמכויותיו של המשרד. יחד עם זאת, היועץ המשפטי של החברה המליץ ליו"ר החברה לדון עם משרד הפנים על הסייגים שהטיל המשרד על פעילות החברה, אולם בפועל הדבר לא נעשה.

הביקורת רואה בחומרה את הפרת הנחיות משרד הפנים ואת ההתעלמות מדרישותיו.

4.1.2. תוכנית עסקית משנת 2006

בעת הקמתה הכינה החברה תוכנית עסקית מפורטת, שכללה הן את הערכת ההכנסות הצפויות מפעילות החברה והן את הוצאות התפעול הצפויות.

בדברי ההסבר לתוכנית, צוין כי החברה החדשה מיועדת לפעול כחברה עסקית על בסיס כלכלי עצמאי וכי פעילותה תתמקד בשני תחומים:

• מתן שירותי תחזוקה למבני ציבור.

• חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה במסגרת תמ"א 38

בפועל, החברה לא ביצעה בשנים 2006 – 2008 שום עסקה באף אחד מתחומי הפעילות המתוכננים.

להלן פירוט ההכנסות המתוכננות על פי התוכנית העסקית למול הכנסות בפועל, וכן סכומי ההוצאה השנתית של החברה באלפי ₪:

הוצאות בפועל (אלש"ח)	הכנסות מפעילות עסקית		שנה
	ביצוע	תכנון (אלש"ח)	
415	---	19,350	2006
---	בשנת 2007 לא פורסמו דו"חות כספיים.	19,350	2007
132	---	34,075	2008
647	---	72,725	סה"כ

נמצא כי ההכנסה המתוכננת בשנים 2006 – 2008 היתה בסך 72.7 מיליון ₪, אך בפועל לא היו לחברה כל הכנסות. בעוד שלחברה לא היו כל הכנסות מפעילות עסקית, הוצאותיה של החברה בשנים 2006 – 2008 היו בסך 647 אלש"ח (הוצאות השכר היו בסך 215 אלש"ח, הוצאות המימון היו בסך 123 אלש"ח והוצאות התפעול היו בסך 209 אלש"ח).

4.2. תקופת פעילות שנייה

בסוף שנת 2007 הפסיקה החברה את פעילותה והיא חודשה שוב בשנת 2009. בשלב זה שונה שמה של החברה ושונה מטרותיה. (ראה פירוט בסעיף 4.2.1 – תוכנית עסקית משנת 2009).

להלן הכנסות החברה והוצאותיה בשנים 2011 – 2009 (באלפי ₪):

שנה	הכנסות מפעילות עסקית	קבלת כספים מהעירייה	הוצאות	רווח / (הפסד)
2009	---	1,486	1,328	221
2010	---	540	1,289	(746)
2011	771	468	1,860	(560)
סה"כ	771	2,494	4,477	(1,054)

נמצא כי הכנסותיה של החברה בשנים 2009-2011 הסתכמו ב- 3,392 אלפי ₪, שמתוכם רק 771 אלש"ח היו הכנסות מפעילות עסקית. 2,494 אלש"ח התקבלו מהעירייה במסגרת הסכם לרכישת שירותים (ראה הרחבה בפרק 5 להלן) ו- 127 אלש"ח התקבלו מדיירים (החברה גבתה 800 ₪ מכל דייר עבור הכנת חוזה ההתקשרות בין הדיירים לבין החברה).

לעומת זאת, הסתכמו הוצאותיה של החברה ב- 4,477 אלש"ח (הוצאות השכר היו בסך 1,531 אלש"ח, הוצאות המימון היו בסך 214 אלש"ח והוצאות התפעול היו בסך 2,732 אלש"ח). ההפסד המצטבר בשנים אלה היה 1,054 אלש"ח.

יש לציין כי בנוסף לסכומים שהעירייה העבירה לחברה באותן שנים, נתנה העירייה לחברה בשנת 2006 ערבות להלוואה בסך חצי מיליון ₪ שהחברה קיבלה מבנק לאומי. מאחר והחברה לא עמדה בתשלומי ההחזר, נאלצה העירייה לפרוע בשנת 2011 את ההלוואה שהייתה ערבה לה (ראה פירוט בעניין זה בסעיף 3.1 לדו"ח).

4.2.1. תוכנית עסקית ראשונה (בשנת 2009).

כאמור, פעילות החברה חודשה בשנת 2009. עם תחילת פעילותה המחודשת, הכינה החברה תוכנית עסקית מפורטת המציגה את הפוטנציאל הטמון בקידום הפרויקטים בתחום תמ"א 38. כמו כן, צוין בתוכנית כי בכוונת החברה לספק שירותי תחזוקה, ניקיון ואבטחה ולשפץ מבנים ציבוריים.

לפי נתוני החברה, אותרו בעיר למעלה מ- 700 מבנים העומדים בקריטריונים של תמ"א 38, ולכן צפתה החברה למכור היתרי בניה ל- 8 מבנים כבר בשנה הראשונה לפעילותה המחודשת (וכן תכננה לשפץ שני מבנים בביצוע עצמי). בשנה השנייה (בשנת 2010) תכננה החברה למכור היתרים ל- 24 בניינים ובשנת 2011 ל- 48 בניינים (סה"כ 82 בניינים בשלוש שנים).

על פי התכנית, תחזית ההכנסות הצפויה לשנים 2009, 2010 ו- 2011
הסתכמה ב- 17,180, 13,440 ו- 26,880 אלפי ₪ בהתאמה (סה"כ הכנסה של כ- 57 מיליון ₪ בשלוש שנים). תחזית הרווח לשנים 2009, 2010, ו- 2011
הסתכמה ב- 6,720, 7,440, ו- 14,880 אלפי ₪ בהתאמה (סה"כ רווח של כ- 30 מיליון ₪ במשך שלוש שנים).

בפועל, הביקורת מצאה כי תחזית ההכנסות היתה רחוקה מאוד מלהתממש. לחברה לא היו כל הכנסות בשנים 2009 ו- 2010, ובשנת 2011 מכרה שני היתרים בלבד, בסכום כולל של 770,690 ₪ (שהם כ- 1.5% בלבד מההכנסה המתוכננת).

בצד ההוצאות, הוצגו בתכנית רק ההוצאות הישירות (אדריכל, קונסטרוקטור ויועצים אחרים) בסכום של כ- 160,000 ₪, וכן נלקחו בחשבון הוצאות ניהול בסך של 50,000 ₪ לבניין. בפועל, הן העלויות הישירות והן העלויות העקיפות הנדרשות להוצאות ההיתר היו גבוהות הרבה יותר.

4.2.2. תוכנית עסקית שנייה (ינואר 2012).

בחודש ינואר 2012 הציגה החברה תוכנית עסקית חדשה. בתוכנית עסקית זו עודכנו תחומי עיסוקיה של החברה וציינו שלוש מרכזי רווח כדלקמן:

- ייזום וקידום תוכניות לחיזוק מבנים מפני רעידת אדמה ע"פ תמ"א 38.
- תכנון וביצוע פרויקטים של בניה ציבורית לטובת עיריית אשדוד.
- שיקום, שיפוץ וחידוש מרכזים מסחריים באשדוד.

תחזית ההכנסות שצפתה החברה לכל אחת מהשנים 2012-2014 היתה בסך של כ- 5.2 מיליון ₪. ההכנסה נבעה ממכירה צפויה של 8 היתרים לביצוע חיזוק מבנים במסגרת תמ"א 38 (כל היתר צפוי היה להימכר ב- 540 אלף ₪),

וכן מסכום של 916 אלפי ₪ שיתקבלו כהכנסות מתקורה בגין פרויקטים של בניה ציבורית שיבוצעו עבור עיריית אשדוד.

הביקורת מצאה כי אף לא אחד משמונת הפרויקטים שצוינו בתוכנית לא בוצע בשנת 2012, וכמובן לא התקבלו ממנו כל הכנסות. בנוסף, גם ההכנסות מתקורה לא התממשו, מאחר והחברה לא ביצעה כל פעילות בתחום הבניה הציבורית וכן לא בוצעה פעילות בתחום שיקום המרכזים המסחריים. בסך הכל, הגיעו הכנסות החברה בשנת 2012 לסכום של 54 אלף ₪ בלבד (מתוכם 48 אלף ₪ התקבלו מעיריית אשדוד).

לעומת זאת, הוצאות החברה בשנת 2012 הגיעו לסכום של 1,670 אלפי ₪ (563 אלף ₪ הוצאות שכר, 690 אלף ₪ הוצאות הנהלה וכלליות, 84 אלף ₪ הוצאות מימון ורק 333 אלף ₪ הוצאות תכנון פרויקטים). מהנתונים דלעיל עולה בבירור כי השיעור הגבוה של הוצאות השכר, הוצאות המימון והוצאות ההנהלה והכלליות של החברה, מתוך כלל הוצאותיה (80%), הינו הגורם העיקרי הפוגע (מצד ההוצאות) ברווחיות החברה.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שחלק ניכר מהוצאותיה של החברה היו בגין תשלומי שכר לעובדים והוצאות הנהלה, ורק חלק קטן מההוצאות נבע מפעילות העסקית. כמו כן, רואה הביקורת בחומרה את השימוש בכספי הסיוע של העירייה (וכן את השימוש בכספי הלוואות) בעיקר למימון הוצאותיה השוטפות של החברה ולא למימון פעילותה העסקית.

4.2.3. תוכנית עסקית - שלישית (מנובמבר 2012).

בחודש נובמבר 2012 הכינה החברה תוכנית עסקית נוספת לשנים 2012-2014. בתוכנית העסקית השנייה הציגה החברה את הסיבה לאי העמידה בתוכנית העסקית הקודמת, בטענה שחל עיכוב בתהליך אישורו של תיקון 3 לתמ"א 38 (שהפך את ביצוע הפרויקט לכדאי יותר).

הביקורת העירה שתיקון 3 אושר כבר בחודש מאי 2012, כך שניתן היה לקדם פרויקטים על בסיס התיקון כבר במהלך המחצית השנייה של 2012, דבר שלא נעשה.

התוכנית העסקית השנייה לשנת 2012 התבססה על הכנסות ממכירת 18 היתרי בניה לביצוע שיפוץ מבנים במסגרת תמ"א 38 (בסכום כולל של 7.6 מ"ח), וכן הכנסות מתקורה שהעירייה תשלם לחברה בגין פיקוח על הפרויקטים לבניה ציבורית בסכום כולל של 1.7 מ"ח.

הביקורת בדקה את יישומה של התוכנית העסקית במחצית הראשונה של שנת 2013 ומצאה כי החברה מכרה היתר אחד בלבד (מתוך 18 היתרים שתוכננו) בסכום של 350 אלפי ₪ (במקום תחזית של 540 אל"ח להיתר), וכן הוגשו שלוש בקשות להיתר שהיו בעת הביקורת בשלבים ראשונים של בדיקה.

עוד מצאה הביקורת כי בתוכנית העסקית רשמה החברה כהכנסה עתידית תשלום תקורה ע"ס 40 אל"ח, שהעירייה תשלם לה בגין כל בניין שיקודם במסגרת תמ"א 38. סעיף הכנסה זה לא היה אמור להירשם בתוכנית, מפני שהחברה כבר קיבלה בשנים קודמות תמורה מלאה מהעירייה עבור 10 בניינים מתוך ה-18 בתוכנית, לאחר שהחברה כבר דיווחה בעבר לעירייה, בנוגע לבניינים אלה, על ביצוע כל הפעולות הנדרשות במסגרת ההסכם שבין החברה לבין העירייה (ראה להלן בפרק 5).

לסיכום, בשבע שנות פעילותה פרסמה החברה ארבע תוכניות עסקיות, שבפועל התבררו כרחוקות מהמציאות. החברה לא השכילה לממש את הפוטנציאל העסקי הטמון בתחום שהופקדה עליו, ולא מילאה את יעודה הציבורי בפיתוח הרובעים הותיקים.

5. ההסכם בין העירייה לבין חברת תשתית

בשנים הראשונות לפעילות החברה, הקשרים בין העירייה לבין החברה לא הוסדרו במסמך מחייב. רק בחודש מאי 2009 נחתם ביניהן הסכם, לפיו העירייה תרכוש מהחברה שירותים למימוש תמ"א 38, הן כהגנה מפני רעידות אדמה והן לצורך הוספת ממ"דים בבניינים שברובעים הוותיקים (הצורך במציאת פתרונות מיגון לאוכלוסיה המתגוררת ברובעים הוותיקים בעיר, עלה כלקח מרכזי ממבצע "עופרת יצוקה").

ההסכם בין העירייה לבין החברה נחתם לתקופה של 7 חודשים, עם אופציה להארכה ל- 3 שנים נוספות (שנה בכל פעם). בפועל ההסכם הוארך עד 31.12.11 בלבד, ונכון למועד הביקורת לא היה הסכם בתוקף המסדיר את קשרי העבודה בין העירייה לבין החברה.

בהסכם נקבעו השלבים בפרויקט שבהם תעביר העירייה לחברה את התשלום, מהו סכום התשלום בכל שלב ומהי תקופת הזמן לביצוע כל שלב ושלב בתהליך התקדמות הפרויקט:

- שלב-1- יבוצע תוך 14 יום ;
- שלב-2- יבוצע תוך 2.5 חודשים ;
- שלב-3- יבוצע תוך 3 חודשים ;
- שלב-4- יבוצע תוך 4 חודשים ;

קביעת לוח הזמנים הקצר נבעה מהחשיבות שהעירייה יחסה למיגון המבנים ברובעים הוותיקים, בתקופה שבה העיר מאוימת על ידי ירי טילים מאסיבי, מתוך מטרה שהחברה תבצע במהירות את הפעולות הנדרשות למיגון הבניינים ותסיימן תוך תקופה קצרה.

הביקורת מצאה שהחברה לא התייחסה כלל לתקופת הזמן שבה עליה לבצע כל שלב, כפי שנקבעה בהסכם, ובפועל חרגה באופן בלתי סביר מלוח הזמנים שנדרשה לעמוד בו. חמור מכך, העירייה לא העירה לחברה שתנאי מהותי זה בחוזה לא מקוים.

עוד נקבע בהסכם כי התמורה שתשלם העירייה לחברה תהייה בסכום כולל של 40,000 ₪ + מע"מ עבור כל בניין, בהתאם להתקדמות הפרויקט: בשלב 1 – ישולם לחברה 15% משכר הטרחה, בשלב 2 – 60% משכר הטרחה, בשלב 3 – 15% משכר הטרחה ובשלב 4 – 10% משכר הטרחה.

5.1. אישור התשלומים לחברה

בהסכם בין העירייה לבין החברה נקבע כי דרישות התשלום שהגישה החברה לעירייה יאושרו על ידי סמנכ"ל העירייה ומהנדס העיר, לאחר שבדקו כל חשבון וחשבון. לדברי מהנדס העיר, הוא אישר את עצם הגשת המסמכים שצורפו לדרישת התשלום, ולמיטב הבנתו הוא לא נדרש לבדוק באופן יסודי את תוכנם.

בפועל, שילמה העירייה לחברה בשנים 2012 – 2009 במסגרת ההסכם סך כולל של כ- 2.5 מיליון ₪. הביקורת מצאה כי העירייה העבירה לחברה את התשלומים עפ"י ההסכם, מבלי שקיימה בקרה על כך שהדיווח על התקדמות הפרויקטים משקף את המציאות, מבלי שהחברה עמדה בתנאים שנקבעו בהסכם כתנאי לתשלום ומבלי שנלוו לדרישות התשלום האסמכתאות הנדרשות, כמפורט להלן:

5.2. ביצוע שלב 1

בשנים 2009-2010 העבירה העירייה לחברה תשלומים בסכום כולל של 1,158 אלפי ₪ בגין 165 בניינים שבוצע בהם שלב 1. התנאים שהחברה היתה אמורה לעמוד בהם כדי לקבל תשלום עבור שלב 1 היו:

- א. התקבל אישור ממנהל ההנדסה שהבניין עומד בתנאי הסף שנקבעו לביצוע תמ"א 38.
- ב. התקיימה פגישה פרטנית עם כל אחד מבעלי הדירות בבניין, ורוב הדיירים הסכימו לביצוע חיזוק המבנה בהתאם לתמ"א 38.
- ג. התקיימה פגישה עם ועד הבית והתקבלה הסכמתו לפרויקט.

בפועל, הביקורת מצאה כי בכל המבנים לא התקבלו אישורים של מינהל ההנדסה לגבי עמידת הפרויקט בתנאי הסף, כפי שנדרש. כמו כן החברה לא

מסרה אסמכתאות על קיום פגישה עם בעלי הדירות ועל קבלת אישור עקרוני מהם לקידום התוכנית.

חמור מכך, מתוך 165 הבניינים שהחברה קיבלה בגינם תשלום ראשון, רק כ- 20% מהם התקדמו לשלב מתקדם יותר. באף אחד מהבניינים לא הושלם ביצוע הפרויקט ולא הוצא היתר בניה.

עוד נמצא, בבדיקת הבניינים שבגינם שילמה העירייה את התשלום הראשון, כי בגין 4 בניינים הגישה החברה דרישת תשלום כפולה ובגין בניין אחד הוגשה דרישת תשלום 3 פעמים. כל דרישות התשלום העודפות שולמו ע"י העירייה.

לדוגמא, בגין הבניין ברח' קרן היסוד, הוגשה דרישת תשלום שלוש פעמים: פעם אחת בתאריך 22.6.09, פעם שנייה בתאריך 1.2.10 ופעם שלישית בתאריך 15.12.11. שלוש דרישות התשלום אושרו ושולמו על ידי העירייה.

להלן המקרים שבהם שולם התשלום לחברה פעמיים:

כתובת הבניין	דרישת תשלום שנייה	דרישת תשלום ראשונה
אברהם שפירא 1	18.11.09	15.8.09
שלמה בן יוסף 13	18.11.09	15.8.09
קרן היסוד 39	15.2.11	22.6.09
רח' אילת 15	1.8.10	1.2.10

5.3. ביצוע שלב 2

לצורך עמידה בשלב השני וקבלת 24,000 ₪ + מע"מ מהעירייה לכל בניין, נדרשה החברה לבצע את הפעולות הבאות:

- א. בחירת אדריכל.**
- ב. ביצוע מדידות למגרש.**
- ג. ביצוע הדמיה וסקיצות.**
- ד. הצגת תכנון ראשוני בפני מהנדס העיר.**

בסך הכל שילמה העירייה לחברה סכום של כ- 955 אלפי ₪ עבור 34 בניינים שהגיעו לשלב שני. נמצא כי בכל הבניינים שהחברה קיבלה תשלום בגינם עבור שלב שני, הפרויקט לא התממש.

עוד נמצא, כי לרוב דרישות התשלום לא צורפו כל מסמכים. לא צורפה לדרישת התשלום הסכמה של בעלי הנכסים בבניין לביצוע הפרויקט, וכן לא נמצא תיעוד על כך שהתכנון הראשוני הוצג בפני מהנדס העיר לקבלת הערות, כפי שנדרש בהסכם.

בנוסף, הביקורת מצאה כי 3 בניינים שבגינם הועבר לחברה תשלום עבור שלב שני, לא הופיעו בדיווחי החברה על ביצוע שלב ראשון (שבי ציון 23, הרב קוק 31, הרב שאולי 39), דבר המטיל ספק בדבר אמינות הדיווחים.

5.4. ביצוע שלב 3

החברה העבירה לעירייה דרישת תשלום עבור 33 בניינים שהגיעו לשלב 3 וקיבלה תמורה כוללת בגין בניינים אלה בסך כ- 232 אלפי ₪. הסכם ההתקשרות קובע כי בשלב השלישי צריכה החברה לבצע סקר היתכנות כלכלית שיבחן את כדאיות ביצוע הפרויקט בבניין. הביקורת מציינת כי שלב זה הינו שלב משמעותי ביותר, שכן אם תוצאות הסקר יקבעו שהפרויקט אינו כדאי מבחינה כלכלית, ביצועו יופסק. לדעת הביקורת, בדיקת ההיתכנות הכלכלית היתה אמורה להיערך כבר בשלב מוקדם יותר.

נמצא כי לא הוגדרו קריטריונים לקיום הבדיקה הכלכלית: לא נקבע מי אמור לבצע את בדיקת ההיתכנות, על סמך אלו נתונים תהיה מבוססת הערכת הכדאיות ולא ניתנה הדעת לשאלות מהותיות נוספות.

חמור מכך, למרות שמדובר על בניינים בעלי מאפיינים שונים הנמצאים ברחובות שונים וברובעים שונים, בכל המקרים שנמצאה בהם "בדיקה כלכלית" הוגש כאסמכתא אותו דף נייר שעליו הערכות מחיר קבועות לכל סעיפי הוצאות השיפוץ ולכל סעיפי ההכנסות.

לדוגמא, בסעיף מכירת דירות נרשם באופן קבוע בכל הבניינים שנבדקו סכום של ₪ 643,776 לכל דירה ובסעיף עלויות הבניה נרשם 3,864,000 ש"ח לכל בניין, למרות שמדובר על בניינים שונים מאוד זה מזה.

הביקורת רואה בחומרה רבה את הגשתו של מסמך ריק מתוכן כאסמכתא לקבלת כספים מהעירייה. כמו כן, רואה הביקורת בחומרה את העדר הבקרה של העירייה על איכות האסמכתאות שהגישה החברה כתנאי לקבלת התשלום.

5.5. ביצוע שלב 4

על פי החוזה, בשלב הרביעי היה על החברה להכין תיק הכולל את תוצרי כל השלבים הקודמים ולהגישו למהנדס העיר, כהכנה להגשת בקשה להיתר בניה.

מבדיקת הביקורת נמצא כי החברה העבירה לעירייה דרישות לתשלום עבור 31 בניינים בגין סיום שלב 4, וקיבלה מהעירייה עבורם סכום כולל של כ- 124 אלפי ₪.

הביקורת מצאה כי בפועל לא בוצעו בפרויקטים אלו כל פעולות לצורך קבלת היתר.

לסיכום, לדעת הביקורת, קיים חשש שהדיווח של החברה על הבניינים הנמצאים בשלבי ההתקדמות השונים, נעשה בעיקר על מנת לקבל מהעירייה את התמורה שנקבעה בהסכם, בעוד שבפועל הפרויקטים לא קודמו כלל.

הביקורת העירה על כך שהעירייה העבירה לחברה את הכספים מבלי שקיימה בקרה על כך שהחברה תעמוד בתנאים שנקבעו בהסכם עימה, בתוכניותיה העסקיות ובמטרות שלשמן הוקמה.

6. תיקון 3 לתמ"א 38

תיקון 3 לתמ"א אושר במאי 2012, והוא נועד להגדיל את הכדאיות הכלכלית של חיזוק המבנים הישנים. התיקון מאפשר תוספת בנייה של עד 2.5 קומות לבניין, פטורות ממס שבח ומהיטל השבחה.

הביקורת מצאה מספר מקרים שבהם החברה החלה לקדם בניין במסגרת הפרוייקט, אולם לאחר שהשקיעה בפרוייקט סכומים ניכרים הביצוע הופסק, לאחר שלדברי החברה התברר לה שהפרוייקט באותו בניין אינו כדאי כלכלית. בחלק מהמקרים, לאחר קבלת תיקון 3 לתמ"א (במאי 2012), היה על החברה לבצע תכנון חדש לבניין, עפ"י זכויות הבניה החדשות, והסכומים שהושקעו בבניינים אלה קודם לכן ירדו לטמיון.

להלן דוגמאות של בניינים שהושקעו בהם סכומים ניכרים לחינם :

עלויות תכנון ישירות (₪)	כתובת
189,293	מתחם קרן היסוד
96,000	המעפילים 2
84,957	שמואל הנגיד
69,600	סטרומה 7

הביקורת העירה כי היה על החברה לבחון במועד מוקדם יותר האם פרויקטים אלה כדאיים מבחינה כלכלית, דבר שהיה מונע הוצאת כספים לשווא.

7. פרויקטים שנמסרו לאחרים

הביקורת בדקה 21 בניינים שטופלו ע"י תשתית ושהחברה קיבלה מהעירייה תשלום עבור קידומם. נמצא כי ל- 14 בניינים מתוך ה- 21 שנבדקו, הוגשו בסופו של דבר בקשות להיתרי בניה על ידי יזמים אחרים, וכבר הוצאו היתרי בניה ל-3 מהם. נמצא כי בגין כל 14 הבניינים שהועברו ליזמים אחרים, העירייה שילמה לחברה תשלום עבור ביצוע השלב הראשון.

הביקורת לא איתרה ברישומי החברה כל תמורה כספית שהחברה קיבלה בגין העברת זכויותיה בבניינים אלה ליזמים הפרטיים. כמו כן, הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת לכך שפרויקטים שהיו אמורים להתבצע ע"י החברה ואף הושקעו בקידום זמן וכסף, הועברו בסופו של דבר ללא תמורה ליזמים פרטיים.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שחברת תשתית היא זו שיזמה את ביצוע הפרויקט בבניינים אלה והשקיעה משאבים בטיפול בהם, אך קבלנים אחרים השתמשו בתוצרי החברה, קידמו את הפרויקט ואף השלימו את הדרישות לקבלת היתר בניה.

כמו כן, הביקורת רואה בחומרה רבה את העברת הפרויקטים שקודמו ע"י החברה במימון העירייה ליזמים פרטיים, בניגוד להסכם בין העירייה לבין החברה ומבלי לידע את העירייה על כך.

8. "לקוחות שבויים"

כאמור, חברת תשתית התקשרה עם מאות דיירים בבניינים שהחברה היתה אמורה לשפץ על פי תמ"א 38. בפועל שופצו רק 3 בניינים. הביקורת שוחחה עם דיירים בבניינים שהחברה החלה בטיפול בהם. הדיירים הביעו אכזבה רבה מכך שהפרויקט בבניין שבו הם מתגוררים כבר "נסחב" שנים רבות ולא חלה בו כל התקדמות. חמור מכך, דיירים מסרו לביקורת שביקשו לסיים את ההתקשרות עם החברה ולהמשיך את ביצוע הפרויקט עם יזם אחר, אך נענו בשלילה.

לדוגמא, הביקורת בחנה את טיפולה של החברה בקידום הפרויקט ברח' שבי ציון 20 ומצאה את הממצאים הבאים:

בחודש 2009 חתמו דיירי הבניין על הסכם התקשרות עם החברה. הדיירים חתמו על הסכם ההתקשרות במשרדי עורך הדין של החברה, ושילמו את חלקם בהוצאות המשפטיות (800 ₪).

משנת 2009 ואילך המתינו דיירי הבניין שהפריקט יקודם, אולם לא חלה בו כל התקדמות. נוכח אי ההתקדמות, הודיעו הדיירים לחברה כי בכוונתם לבצע את הפריקט באמצעות קבלן אחר. לדבריהם, אמר להם נציג החברה כי "תשתית" אינה מסכימה להתקשרות עם קבלן מסוים שהדיירים ביקשו להתקשר עימו, אולם החברה תאפשר להם להתקשר בהסכם עם קבלן אחר שבחרה עבורם.

מבדיקת ההצעות עולה כי הקבלן המומלץ ע"י החברה דרש מכל אחד מהדיירים השתתפות בסך של 40 אלף ₪, בעוד שהקבלן השני (שנדחה על ידי החברה) ביקש לבצע את הפריקט ללא כל השתתפות מצד הדיירים בעלויות ההקמה.

לדעת הביקורת, החברה היתה אמורה לשחרר את התושבים ללא תנאי מההסכם שחתמו עליו, לאחר שלא הצליחה לקדם את הפריקט במשך מספר שנים.

חשוב לציין כי מדובר בבניין הנמצא ברובע א' וכי רוב הדיירים בבניין היו קשישים קשיי יום. חמור מכך, חלק מהדיירים שחתמו על ההסכם עם החברה בראשית התהליך, כבר נפטרו במהלך השנים שחלפו מאז.

9. היתרי בניה

כאמור, במשך כל שנות פעילותה מכרה החברה שלושה היתרי בניה לחיזוק מבנים באמצעות תמ"א 38, כאשר הקבלן שרכש את ההיתר אמור לבצע את השיפוץ עפ"י התוכניות שאושרו. שני היתרים נמכרו ביחד בשנת 2011 (בניינים צמודים) והיתר אחד נמכר בשנת 2012. להלן פרוט המקרים:

9.1. הבניין בשבי ציון 27 והבניין בהסתדרות 22

בשנת 2011 מכרה החברה ליזם פרטי היתרי בניה לביצוע הפריקט בשני המבנים. בתמורה קיבלה החברה 400,000 ₪ בגין ההיתר ברח' שבי ציון 27 ו- 370,700 ₪ בגין ההיתר ברח' ההסתדרות 22.

9.1.1 הביקורת העלתה כי למרות שהחברה נדרשת, מתוקף היותה חברה עירונית, לבצע את מכירת הזכויות באמצעות מכרז פומבי, ההיתרים נמכרו ליזם מקומי ללא מכרז. לדעת הביקורת, מעבר לפגיעה בכללי המינהל התקין, אילו היתה החברה מציעה למכירה את ההיתרים באמצעות מכרז, יתכן והמחיר המתקבל היה גבוה יותר.

עוד מצאה הביקורת כי ההחלטה בדבר מכירת ההיתרים ליזם לא התקבלה בדירקטוריון החברה, כך שלא ברור מי קיבל את ההחלטה ומה היו השיקולים למכירת ההיתרים ליזם שנבחר.

חמור מכך, הביקורת מצאה כי הקבלן שרכש את היתר הבניה ברחוב ההסתדרות 22 ביצע עברות בניה רבות וחרג באופן ניכר מהיתר הבניה (נבנתה קומה נוספת ונבנו 3 יח"ד בקומת קרקע שלא על פי ההיתר). הביקורת רואה בחומרה מצב בו "בפרויקט דגל" של החברה מבוצעות חריגות בניה משמעותיות, דבר שהיה עלול לגרום לדיירים קשיים מרובים בעתיד.

התברר כי כבר בתחילת הבניה הודיע האדריכל למנכ"ל החברה כי העבודות בבניין חורגות מהתוכניות שאושרו וכי הוא דורש להורות לקבלן להפסיק את ביצוע העבודות החורגות מהיתר. בפועל, שיפוץ הבניין הושלם שלא על פי ההיתר.

9.1.2 להלן טבלה המרכזת את התמורה שהתקבלה ממכירת שני ההיתרים בשנת 2011, למול ההוצאות הישירות שנרשמו בספר החשבונו של החברה בגין אותם בניינים:

ההסתדרות 22	שבי ציון 27	
370,700	400,000	הכנסות
(280,000)	(374,447)	הוצאות
90,700	25,553	רווח גולמי

להלן טבלה העלויות העקיפות העיקריות שלא שויכו לפרויקטים ספציפיים בשנים 2009-2011:

סוג ההוצאה	סכום באלפי ש"ח
שכר עבודה	1,533
אדריכלות	883
הוצאות משפטיות	376
הוצ' מימון	213
סה"כ	3,005
ממוצע עלויות עקיפות לפרויקט	230

מהנתונים דלעיל ניתן להיווכח כי לאחר הוספת העלויות העקיפות בסך כ- 230 אלש"ח לכל היתר בניה שנמכר (שלושה מיליון ₪ לחלק ל-13-3 פרויקטים שנמכרו וכ-10 פרויקטים שנמצאו בעת הביקורת בטיפול מתקדם), מתברר כי מכירת ההיתרים יכולה לכסות רק חלק קטן מהעלויות וכי מכירת כל היתר תהייה כרוכה בהפסד, כל עוד החברה לא תצמצם באופן משמעותי את הוצאותיה.

9.2. הבניין ברחוב בן אליעזר 29

בחודש מאי 2012 פרסמה החברה מכרז לקבלת הצעות "לרכישת הזכויות החוזיות לביצוע פרויקט תמ"א 38" בבניין ברחוב בן אליעזר 29. המכרז פורסם פעמיים, כאשר בפעם הראשונה לא הוגשו הצעות ובפעם השנייה התקבלה הצעה יחידה ע"ס 350 אלף ₪. ועדת המכרזים של החברה אישרה את ההצעה, ואכן הפרויקט הועבר לביצוע החברה הזוכה. לביקורת לא הוצגו הסכם ההתקשרות עם היזם ולא הוצג רישום ההכנסה בגין מכרז זה.

הביקורת מצאה כי עלויות הישירות של החברה לצורך קבלת ההיתר הבניה לפרויקט זה הסתכמו לסך של 357 אלף ₪, כך שהתמורה אינה מכסה אפילו את ההוצאות הישירות בגין קידום הפרויקט וכי בחישוב העלויות העקיפות העסקה כרוכה בהפסד.

סיכום

בכל שנות פעילותה היה היקף הוצאותיה של החברה בסך כ- 6.5 מיליון ₪, והכנסותיה בגין פעילותה העסקית היו בסך כמיליון ₪ בלבד. פעילותה של החברה התאפשרה רק כתוצאה מכך שהעירייה העבירה לחברה באותן שנים כ- 2.9 מיליון ₪, וכתוצאה מכך שהעירייה הייתה ערבה להלוואות שהחברה לקחה לכיסוי גירעונותיה. מאחר ולחברה היתה פעילות עסקית מצומצמת ביותר, כספי הציבור שהושקעו בה במשך השנים ירדו לטמיון.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת, קיים ברובעים הוותיקים באשדוד פוטנציאל לביצוע שיפוצי בתים בהיקף נרחב באמצעות תמ"א 38. נוכח אי הצלחתה של חברת תשתית, על העירייה לבחון מחדש את הדרכים שבהם תוכל לקדם את פיתוח הרובעים הוותיקים ולממש את היתרונות הטמונים בתמ"א 38.

הערות ראש העיר

החברה העירונית "תשתית"

1. **קידום פרויקט התחדשות עירונית** - ראש העיר רואה בחיזוק הרובעים הותיקים משימה ראשונה במעלה, ובמסגרת מדיניות זו יפעל לקידום פעולות להתחדשות עירונית באמצעות תמ"א 38 ובאמצעים נוספים.
2. **הפקת לקחים** - ראש העיר הנחה את המנכ"ל, הגזבר ומהנדס העיר להפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים שמצאה הביקורת בתפקודה של חברת "תשתית" בשנים הקודמות, ולהגביר את הפיקוח והבקרה על פעילות החברה במטרה לוודא שהחברה מממשת את מטרותיה ואת תוכניותיה העסקיות.
3. **הסכם התקשרות** - נוכח הליקויים שהעלתה הביקורת, הנחה ראש העיר את המנכ"ל, בשיתוף עם הגזבר, מהנדס העיר והיועמ"ש, לערוך הסכם חדש שיגדיר את קשרי העבודה בין העירייה לבין חברת "תשתית". בהסכם תקבע העירייה באופן מפורט את יעדי החברה, את שלבי הביצוע, לוחות הזמנים ואת הקשרים הכספיים בין העירייה לבין החברה.
4. **תוכנית עסקית** - על בסיס ההסכם, תפרסם החברה תוכנית עסקית ריאלית לשנים 2014 ו-2015, כולל אבני דרך שהעמידה בהן תיבחן אחת ל-6 חודשים.
5. **איתנות החברה** - נוכח עומס המלוות שהחברה לקחה על עצמה (בערבות העירייה), הנחה ראש העיר את הגזבר לבחון מהן הפעולות הנדרשות שעל החברה לנקוט בהן על מנת שתוכל לעמוד בהתחייבויותיה ובתוכניותיה.
6. **דיווח** - ראש העיר הנחה את החברה להגיש למנכ"ל מיפוי של "המצב הקיים", שבו יפורטו הפרויקטים שהחברה עסקה בהם בשנים האחרונות והמצב שבו הם נמצאים. כמו כן, הנחה ראש העיר כי אחת ל-6 חודשים תגיש לו החברה דיווח על התקדמות הפרויקטים שהיא מבצעת.

המינהל לשירותים חברתיים

דו"ח ביקורת

השמת מטופלים במוסדות

כללי

לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן: "חוק הסעד") "נוקק" הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות". חוק הסעד מחייב את הרשות המקומית להעניק שירותי סעד לתושביה הנזקקים, בהתאם למבחנים הקבועים בתקנות.

הפעילות בתחום השירותים החברתיים מוסדרת באמצעות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס"). התע"ס נחלק לפרקי משנה לפי תחומי הטיפול, כגון פרט ומשפחה, טיפול בזקנים, טיפול בנכים, טיפול בעיוורים וכד'.

על יישומו של חוק הסעד וישומן של הוראות התע"ס אחראי המינהל לשירותים החברתיים. בין האוכלוסיות הזכאיות לשירותי סעד נמנים ילדים ונוער במצוקה, בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם, בעלי מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים ובני משפחותיהם, מכורים ונגמלים ובני משפחותיהם ועוד. לפי הנתונים שנמסרו לביקורת, היו במועד הביקורת בטיפול המינהל לשירותים חברתיים כ- 35 אלף מטופלים לסוגיהם.

בין פעולותיו, מבצע המינהל לשירותים חברתיים השמה של מטופלים במסגרות ובמוסדות טיפוליים שונים, כגון החזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, השמת קשישים תשושים בבתי אבות, החזקת מפגרים במוסדות, סידור ילדים נזקקים במועדוניות, מעונות יום, משפחתונים ועוד. לפי נתוני המינהל, היו בעת הביקורת כ- 4,000 מטופלים שהושמו במסגרות טיפוליות ובמוסדות.

חלקה של העירייה בהוצאות ההשמה של המטופלים במוסדות הינו 25% וחלקו של משרד הרווחה הינו 75% (למעט אוטיסטים ששיעור השתתפות המשרד בגינם הינו 100%). התשלומים מועברים ישירות ממשרד הרווחה למוסד הזכאי לתשלום (נותן השירות), והמשרד מקזז מהתשלומים שהוא אמור להעביר לעירייה, את חלקה בגין השמת מטופלים במסגרות השונות.

בנוסף לכך, המינהל לשירותים חברתיים גובה דמי השתתפות עצמית מהמטופלים או מבני משפחותיהם, במקרים שנקבע תשלום השתתפות עצמית בהוראת התע"ס.

הביקורת בדקה במינהל לשירותים חברתיים את ההיבטים הכספיים והארגוניים של תהליך השמת המטופלים במוסדות. במהלך עבודת הביקורת נסקרו דו"חות מחשב שונים, כגון דו"ח התחשבות המופק מידי חודש על-ידי משרד הרווחה, דו"חות תשלומי צד ג' (השתתפות עצמית של המטופלים) המופק מידי חודש על-ידי החברה לאוטומציה ודו"חות נוספים. כמו כן, התקיימו ראיונות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים במינהל, כגון מנהלי לשכות אזוריות, עובדות זכאות ועובדים סוציאליים, חשב המינהל ועוד.

עבודת הביקורת במינהל לשירותים חברתיים היתה שונה באופן מהותי מהביקורות הנערכות בתחומי הפעילות האחרים של העירייה. בגלל החיסיון של נתוני המטופלים, לא ניתנה לביקורת האפשרות לבדוק באופן בלתי אמצעי את מערכות המידע המשמשות את המינהל, כך שהביקורת נאלצה להתבסס רק על המסמכים והדו"חות שמסרו לה המבוקרים. לעיתים, בהיעדר גישה ישירה, לא היתה לביקורת אפשרות לבחון את הנתונים באופן יסודי.

לפני הצגת הממצאים, אנו רואים לנכון לציין את החשיבות הרבה שהביקורת מייחסת למילוי חובתה של העירייה לספק שירותי רווחה מיטביים לאוכלוסיית המטופלים הזקוקה להם.

כמו כן, הביקורת מציינת כי חלו בשנים האחרונות תהליכי שיפור משמעותיים בתפקוד המינהל בכל תחומי הפעילות, החל מגידול בתקציבים, דרך הקמת מוסדות טיפוליים חדשים ופיתוח תוכניות טיפול, וכלה בשינוי שיטות העבודה ושיפור התשתיות הפיזיות, המנהליות והמיחשוביות.

מעל לכל, הביקורת מציינת כי התרשמה מעבודתם המקצועית של כל העוסקים במלאכה, ובראשם העובדים הסוציאליים בלשכות האזורית ובמחלקות המינהל, המבצעים את עבודתם במקצועיות, במסירות ובנאמנות, מתוך מחויבות עמוקה למטופלים שבאחריותם ולקידום ענייניהם.

להלן עיקר הממצאים:**1. תקציב**

משרד הרווחה מתקצב את העירייה בחמישה תחומים עיקריים:

- **כח-אדם** – משרד הרווחה קובע את מצבת העובדים הסוציאליים וכוח האדם הנוסף, בתחומים השונים של השירותים החברתיים שמספקת הרשות המקומית ומשתתף במימון שכר עבודתם.
- **השמה במוסדות** – משרד הרווחה קובע את המכסות שיעמדו לרשות העירייה להשמת מטופלים במוסדות, ומשתתף במימון ההשמות בכ – 75% מהעלויות.
- **מת"ס (מנהלת תשלומי סעד)** – משרד הרווחה מסייע לתושבי הרשות המקומית הזכאים לכך במימון רכישות שונות של שירותים וציוד (מקררים, תנורי חימום, טיפולי שיניים וכדומה).
- **סמך מקצועי** – משרד הרווחה מממן עזרה ביתית לתושבי העיר הזכאים לכך.
- **כספי** – משרד הרווחה מסייע לרשות המקומית במימון הפעלת מסגרות השייכות לרשות (כגון המרכז לגמילה מסמים, מרכזי הורים וילדים ועוד).

כאמור, הביקורת התמקדה בהיבטים הכספיים של השמת מטופלים במוסדות. להלן פירוט תקציבי הפעילות בשנים 2009 – 2012, בסעיפים המשמעותיים מבחינת ההיקף הכספי:

תקציב פעולות				שם הסעיף
2012	2011	2010	2009	
25,184,512	23,293,040	20,881,889	20,459,075	סידור מפגרים במוסדות
21,833,336	17,902,408	18,186,344	16,341,792	אחזקת ילדים בפנימיות
11,792,688	11,262,652	10,022,195	9,102,356	ילדים במעונות יום
8,618,137	8,386,461	8,146,063	8,277,225	אחזקת זקנים במעונות
6,750,805	6,065,416	5,208,509	4,426,412	אחזקת נכים בפנימיות
3,914,600	3,512,887	3,367,079	3,208,112	מפגרים במעון טיפולי
78,094,078	70,422,864	65,812,079	61,814,972	סה"כ

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנים שנבדקו חלה עליה של 26% בסעיפי התקציב העיקריים של השמת מטופלים במוסדות.

הביקורת גם בחנה, לגבי השנים 2012 – 2009, את סך תקציב הפעולות בכל שנה שבמימון השתתף משרד הרווחה, כמפורט בטבלה שלהלן¹:

שנה	תקציב פעילות הרווחה	אחוז גידול משנה קודמת	גודל האוכלוסייה	אחוז גידול משנה קודמת
2009	₪ 88,926,000	3.95%	230,400	1.50%
2010	₪ 94,978,000	6.81%	233,600	1.39%
2011	₪ 104,363,000	9.88%	236,700	1.33%
2012	₪ 116,709,000	11.83%	239,937	1.37%

גם מהנתונים דלעיל ניתן להיווכח כי בשנים 2012 - 2009, גדל התקציב למימון שירותי הרווחה הניתנים לתושבי העיר באמצעות המינהל לשירותים חברתיים בכ – 8% במוצע לשנה, בעוד שגידול האוכלוסייה היה באותן שנים כ – 1.3% במוצע בשנה². בסך הכל, משנת 2009 ועד לשנת 2012 גדל סכום תיקצוב השירותים החברתיים בכ –36%, מול גידול של כ – 5% באוכלוסיית העיר.

הביקורת רואה בחיוב רב את הרחבת השירותים שהמינהל מספק לתושבים, במיוחד בשנים שבהם חל קיצוב בתקציבי הרווחה ברמה הכלל ארצית.

2. נהלי עבודה

כאמור, פעילות המינהל לשירותים חברתיים מבוצעת בכפוף לכללים שנקבעו בתקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס). התע"ס קובע הנחיות לאופן מתן השירות, אך אינו מגדיר תהליכי עבודה מפורטים, שכל רשות רשאית לקבוע לעצמה.

¹ הנתונים מתייחסים לפעולות שמשרד הרווחה משתתף במימון. בנוסף מתקצבת העירייה במימון מלא פעולות רווחה נוספות.

² בהתאם לנתוני משרד הפנים, כפי שהתקבלו מהיחידה האסטרטגית

לדעת הביקורת, רצוי היה שהמינהל לשירותים חברתיים יקבע נהלי עבודה שיוגדרו בהם באופן מפורט תהליכי העבודה הנדרשים, על בסיס ההנחיות שנקבעו בהוראות התע"ס. בפועל, הביקורת מצאה כי היתה קיימת שונות רבה בתהליכי העבודה של המחלקות השונות במינהל, וכי כל מחלקה גיבשה לעצמה "תורה שבעל-פה" שעל-פיה פעלו העובדים הסוציאליים ועובדות הזכאות.

לדעת הביקורת, נוכח המורכבות הרבה הכרוכה באספקת שירותי רווחה לאוכלוסייה גדולה ומגוונת, יש הכרח להסדיר את פעילות המינהל באמצעות נהלי עבודה מפורטים.

ראש המינהל מסרה לביקורת כי מספר פעמים בשנה מתקיימת פגישה של חשב המינהל עם עובדות הזכאות, שבמסגרתן נדונות סוגיות מקצועיות ומוטמעים נהלי עבודה (לדוגמא, בשנת 2013 התקיימו שישה מפגשים כאלה). כמו כן, רכזת עובדות הזכאות נפגשת באופן שוטף עם עובדות הזכאות ומנחה אותן מבחינה מקצועית, במקרים שהדבר נדרש.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקיום מפגשים מקצועיים מסוג זה, אולם הם אינם תחליף לנהלי עבודה כתובים.

הביקורת בדקה את תהליכי העבודה בכל הנוגע להשמת מטופלים במוסדות, ומצאה ליקויים הנובעים מהעדר הגדרה ברורה של תהליכי העבודה הנדרשים.

לדוגמא, נמצא מקרה של הועדה³ למרכז הורים וילדים עבור אב משפחה המתגורר באילת, בעוד שגרושתו וילדיו מתגוררים באשדוד. הביקורת העלתה כי הן העו"ס המטפל בתיק המשפחה והן המסגרת הקולטת את ההועדה (מרכז הורים וילדים), לא פנו לרשות הרווחה בעיריית אילת כדי שינפיקו הועדה עבור אב המשפחה שמתגורר בעירם, וזאת בשל העדר תהליך עבודה מוסדר שבמסגרתו אמור הגורם המטפל לבדוק מי היא הרשות המקומית שעליה לשאת בתשלום.

³ "הועדה" – החלטה על השמת המטופל במסגרת כלשהי.

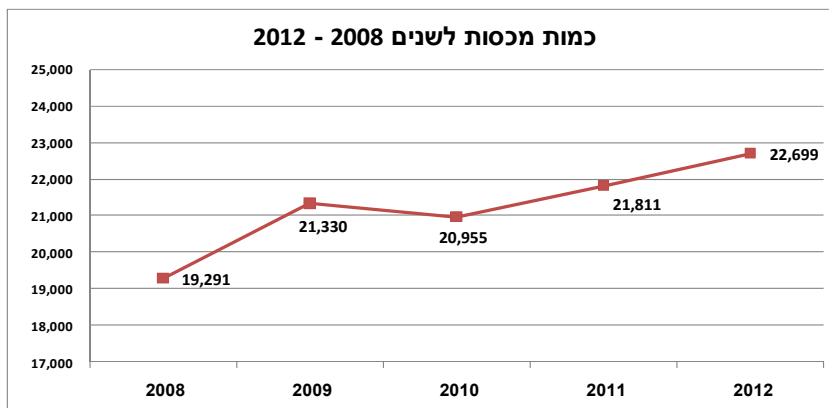
כתוצאה מכך, העירייה השתתפה בחלקה היחסי בעלות ההוצעה, בעוד שההשתתפות הייתה אמורה להיות משולמת על-ידי עיריית אילת, עיר המגורים של אב המשפחה (ראה דוגמאות נוספות בהמשך הדו"ח).

3. תהליך הטיפול בהוצעה

מידי שנה, בחודש ינואר, מודיע משרד הרווחה למינהל לשירותים חברתיים על מכסת ההוצעות שהוקצו לרשות המקומית, בחלוקה לתחומי הטיפול השונים (ילדים ונוער, קשישים, שיקום וכדומה). בנוסף לכך, במהלך השנה מעדכן המשרד את כמות המכסות בהתאם לדרישת המינהל לשירותים חברתיים, בכפוף לתקציב המשרד.

3.1 היקף המכסות השנתי

הביקורת בחנה את היקף המכסות⁴ שאישר משרד הרווחה למינהל בשנים 2008 – 2012 להשמת מטופלים בכל סוגי המסגרות, כמופרט בתרשים:



מהנתונים המוצגים לעיל, ניתן לראות כי היקף המכסות השנתי גדל בשנים שנבדקו בכ – 3,400 מכסות, המהווים גידול של כ – 17%. הביקורת רואה מגמה זו בחיוב רב.

⁴ היקף המכסות מייצג את מספר חודשי ההשמה במסגרת טיפולית שאישר משרד הרווחה בשנה מסוימת.

ראש המינהל מסרה לביקורת כי הגידול בהיקף המכסות לא לוה בגידול במספר עובדות הזכאות. ואומנם, הביקורת בדקה את מספר עובדות הזכאות בשנים 2013 – 2008 ומצאה שלא חל גידול במספרן. לדעת הביקורת, על העירייה לבחון את צרכי כח-האדם בתחום עובדות הזכאות ואת המקורות התקציביים למימון הגדלת כח- האדם.

3.2 ניהול מכסת הועדות

3.2.1 מעקב אחר ניצול המכסות

כאמור, מידי שנה קובע משרד הרווחה את מכסת ההועדות שהוקצו לרשות המקומית, בחלוקה לתחומי הטיפול השונים. הוועדה לתוכניות טיפול הפועלת במינהל דנה בתכנית הטיפול המתאימה ומחליטה על השמת המטופל במסגרת מסוימת.

לאחר החלטת הוועדה, מועבר טופס ההשמה לחשב המינהל, האמור לבדוק האם קיימת בחשבון המכסות של המינהל מכסה פנויה, בהתאם לסעיף המכסות הרלוונטי. אם קיימת מכסה פנויה, מאשר החשב בחתימתו את ההועדה.

3.2.1.1 מזה כ – 15 שנה רוכש המינהל לשירותים חברתיים מחברת "ו.ר.ד. חשבונאות וניהול בע"מ" שירותי בקרה בתחום תקציבי הרווחה. היקף ההתקשרות בין החברה לעירייה היה בשנת 2012 בסך 270 אל"ש. על-פי ההסכם שבין העירייה לבין החברה, נדרשה החברה, בין היתר, לבצע בקרה על עבודת עובדות הזכאות ולבדוק את ההתחשבנות בין המינהל לבין משרד הרווחה.

בפועל, נמצא כי החברה מקיימת בדיקה שמית מפורטת על קבלת התשלום בגין ההועדות למסגרות עירוניות, אולם בודקת רק מבחינה כמותית את סך ההועדות למסגרות חוץ עירוניות. בנוגע למסגרות חוץ עירוניות, החברה אינה מקיימת בקרה על קבלת התשלום ממשרד הרווחה בגין כל השמה, אלא רק בודקת שאין חריגה מהסך הכולל של המכסות שאישר המשרד (יש לציין כי בדרך כלל עלויות ההשמה במוסדות חוץ עירוניים גבוהה יותר).

הביקורת העירה כי על המינהל לשירותים חברתיים לוודא שהחברה מקיימת את כל סעיפי ההסכם בינה לבין העירייה, לרבות ביצוע בקרה אחר עבודת עובדות הזכאות ובדיקת ההתחשבות בגין הועדות למסגרות חוץ עירוניות.

3.2.1.2 כאמור, בין תפקידיו, בודק חשב המינהל את הכיסוי התקציבי של ההועדה ומאשר את ביצועה. בחישוב שנתי, מדובר על טיפול בכ – 10,000 טופסי הועדה בשנה⁵ בהיקף כספי של למעלה ממאה מיליון ₪. במהלך כל חודש מאושרות מאות הועדות חדשות, ובחודשים מסוימים עלול להגיע מספר ההועדות החדשות שהחשב מאשר לכאלף בחודש.

הביקורת מצאה כי חשב המינהל אינו מקיים רישום של המכסות שאושרו על-ידו במהלך החודש. כתוצאה מכך, עלול החשב לאשר הועדה ללא מכסה, בשל אי רישום ההועדות שאושרו כבר על-ידו במהלך חודש הפעילות.

עוד מסר החשב, כי לעיתים הוא מאשר הועדות מעבר לכמות המכסות המאושרת על-ידי משרד הרווחה, לאחר שקיבל התחייבות בעל-פה של המפקח הרלוונטי במשרד הרווחה, המבטיח לאשר את הגדלת מכסת ההועדות.

לדעת הביקורת, על חשב המינהל לנהל מעקב אחר ניצול המכסות שאושרו על-ידו, כדי למנוע חריגה מהכמות שקבע משרד הרווחה.

ראש המינהל מסרה לביקורת כי קיים קושי לבצע בקרה תקציבית אופטימאלית, בשל ריבוי המשימות המוטלות על חשב המינהל ובשל העובדה שמדובר בעובד יחיד. כמו כן, ציינה ראש המינהל כי החשב משמש במקביל לתפקידו במינהל לשירותים חברתיים גם כחשב של מינהל נוסף. לדעת הביקורת, יש לבחון את צרכי כח-האדם ביחידת חשב המינהל, ביחס להיקף המטלות המוטלות עליו ולהיקף הכספי של התקציבים שהוא אחראי עליהם.

⁵ אמנם קיימים כ – 4,000 מטופלים המושמים במוסדות ובמסגרות טיפוליות שונות, אולם בחלק מהמקרים יש למטופל יותר מהועדה אחת (לדוגמא, קטין המושם במעון יום ובצהרון). כמו כן, לעיתים במהלך השנה יש צורך בהחלפת מסגרת למטופל, אשר מחייבת הוצאת הועדה חדשה.

3.2.2 דו"ח שגויים

מילוי טופס הוועדה ואישורו, הינו תהליך מורכב הכולל קבלת אישורם של גורמים שונים במינהל ובמשרד הרווחה. בסוף התהליך, נשלח טופס ההוועדה למשרד הרווחה לצורך הזנת הנתונים וקליטתם במערכת. אחת לחודש, מפיק משרד הרווחה "ד"וח שגויים" המפרט את ההוועדות שהתקבלו במשרד הכוללות חריגות מסוגים שונים.

הביקורת סקרה את דו"חות השגויים שהופקו ממערכת המס"ר⁶ בחודשים ינואר עד דצמבר 2012, ומצאה כי 1,819 טפסי הוועדה הוחזרו כשגויים מסיבות שונות. ניתוח תיאור השגיאות העלה כי רובן היו שגיאות טכניות (תעריף לא נכון, תאריך קליטה חסר וכדומה). יחד עם זאת, נמצאו גם שגיאות שאינן טכניות, הנובעות מליקויים בתהליכי העבודה (כ – 15% מכלל השגויים). להלן מספר דוגמאות:

מספר מקרים	תאור השגיאה
82	השמה במקביל אסורה
76	הוועדה "רטרו" ללא וועדת חריגים
49	חסרה חתימת מנהל מסגרת
36	חסרה חתימת מנהל מחלקה
28	חסרה חתימת גזבר
24	תאריך החלטה מאוחר מתאריך קליטה

לביקורת נמסר כי משרד הרווחה שולח את טופסי ההוועדה השגויים ללשכת הרווחה האזורית או למחלקה שלה שייך המטופל, תוך ציון מהות השגיאה, והצוות המטפל אמור לתקן את הדרוש תיקון.

⁶ מערכת מס"ר (מערכת מסגרות רווחה) – מערכת מידע מרכזית של משרד הרווחה, הכוללת מידע על מטופלים השוהים במסגרות ועל התשלומים בגינם.

ניתוח הדו"חות החודשיים העלה כי ישנם מקרים בהם השגיאה חוזרת על עצמה לאורך מספר חודשים, משום שככל הנראה לא טופלה על-ידי המחלקה שאליה הועברה לטיפול. לדוגמא, במקרה אחד, צוין בחמישה דו"חות שגויים רצופים (אוגוסט עד דצמבר 2012) כי מספר הזהות של המטופל אינו קיים בנתוני היסוד, אולם השגיאה לא תוקנה. חשוב לציין כי בכל התקופה שבה הועדה מופיעה בדו"ח שגויים, לא מבוצעת התחשבות בגינה עם משרד הרווחה, כך שעלול להיגרם לעירייה נזק כספי.

מבדיקתנו עולה כי לא מתקיים מעקב אחר הטיפול בטפסים שנמצאו שגויים, הן ברמת מנהלי המחלקות השונות והן ברמת הנהלת המינהל. כך למשל, המחלקות השונות אינן נדרשות לדווח למנהלי האגפים על תיקון טפסי ההועדות שצוינו בדו"ח השגויים החודשי, תוך פירוט התיקונים שבוצעו.

לדעת הביקורת, יש להסדיר את תהליך המעקב והבקרה אחר הטיפול בדו"ח השגויים החודשי על-ידי המחלקות ולקבוע את הגורמים האחראים על כך. כמו כן, יש לבחון את הסיבות לקיומן של שגיאות מהותיות החוזרות על עצמן, ולהפיק את הלקחים הנדרשים למניעתן בעתיד.

לאחר הביקורת מסרה ראש המינהל כי השימוש ב"כרטיס חכם"⁷ הקטין את מספר הטעויות הטכניות בעת חידוש או עדכון הועדה. עוד מסרה ראש המינהל, כי בחלק מהמקרים שבהם הופיעה שגיאה חוזרת בדו"ח השגיאה תוקנה, אך בגלל ליקוי בדיווח השגיאה הופיעה שוב בדו"חות הבאים. מאחר ולאחרונה חל שינוי בסדרי הדיווח, הדבר עשוי להביא להקטנה משמעותית במספר השגיאות החוזרות.

3.2.3 הועדות בדיעבד

בהתאם להוראות התע"ס, אישור ההועדות למסגרות הטיפול השונות יעשה בטרם כניסת המטופל למסגרת. במקרים חריגים בהם יש צורך בהשמה דחופה למסגרת, מאפשר התע"ס למסגרת לקלוט את המטופל ללא הועדה עד להסדרת ההועדה על-ידי הרשות המקומית.

⁷ "כרטיס חכם" – מאפשר גישה ישירה לעובדות הסוציאליות ועובדות הזכאות למערכת מס"ר.

בבדיקת דו"ח השגויים שהופק בכל חודש בחודשים ינואר 2012 עד יוני 2013 נמצאו כ – 100 טפסי הועדה שהוגשו בדיעבד לאחר שחלפו שלושה חודשים ומעלה ממועד ההשמה (76 טפסים בשנת 2012 ו – 21 טפסים במחצית הראשונה של שנת 2013). בחודשים אלה שהה המטופל במסגרת המיועדת מבלי שהתקבלה הועדה בגינו.

לדעת הביקורת, על המינהל להסדיר בנוהל את תהליך ההועדה בדיעבד, לרבות הגדרת הגורמים המעורבים וסמכויות האישור, וכן לקיים בדיקה לגבי הסיבות שהביאו לכל מקרה. לאחר הביקורת נמסר כי ראש המינהל וגזבר העירייה קבעו מדרג סמכויות שעל-פיו ניתן לאשר הועדות בדיעבד.

3.2.4 חידוש הועדות

בהתאם להנחיות המשרד, מידי שנה מבוצע תהליך של חידוש הועדות, שבסופו נקבע אלו הועדות יש להמשיך שנה נוספת ואלו הועדות מסתיימות (דו"ח "עוזב/נשאר").

הביקורת מצאה מקרים שבהם לא היה בתיק המטופלים תיעוד כלשהו במשך מספר שנים על יצירת קשר עם המטופל ועם המסגרת בה הוא שוהה, כך שלא היה ברור מהי הסיבה להמשך השמת המטופל במסגרת או הפסקת השמתו.

לדעת הביקורת, על המינהל להסדיר את תהליך חידוש ההועדות, לרבות הגדרת הפעולות הנדרשות לביצוע על-ידי העובדות הסוציאליות ועובדות הזכאות במועד חידוש ההועדה והגדרת התיעוד הנדרש.

3.3 בקרה אחר מימוש ההועדה

מידי חודש מקבל המינהל ממשרד הרווחה דו"ח "חשבון החזקת חניכים", המפרט את כל ההועדות שאושרו להתחשבות באותו חודש, בחלוקה למסגרות. מדובר על דו"ח המכיל מאות עמודים, וכולל את מטופלי כל המחלקות. הדו"ח נשלח בשלמותו למחלקות השונות במינהל, ועובדות הזכאות נדרשות לבדוק את הנתונים הרשומים בו.

מבדיקתנו עולה כי המינהל לא קבע את סדרי העבודה הנדרשים לביצוע בדיקת הדו"חות. בפועל, נמצא כי כל עובדת זכאות מבצעת את הבדיקה על-פי הבנתה. לדוגמא, עובדת אחת איתרה בדו"ח על-פי זיכרונה את המטופלים המשויכים למחלקתה. עובדת אחרת ניהלה מעקב אחר הועדות חדשות באמצעות קלסר שבו תייקה את החומר הרלוונטי, ואחת לתקופה ווידאה כי ההועדה נקלטה בדו"ח. נמצא כי לעיתים בדיקת הדו"חות לא בוצעה מידי חודש כנדרש, אלא אחת למספר חודשים.

הביקורת העירה כי העדר תהליך מובנה של בקרה באמצעים ממוחשבים אחר קליטת הועדות והשינויים בהן, עלול לגרום לתקלות שונות ולנוק בשני מישורים: האחד כספי – במקרה שבו הופסקה הועדה אך מערכת המס"ר לא עודכנה, כך שהעירייה תמשיך לשלם את השתתפותה בגין ההועדה. הנזק השני כמותי – כל עוד הפסקת ההועדה לא עודכנה במערכת, ההועדה נספרת בכמות המכסות המאושרות בסעיף הרלוונטי ונמנע השימוש במכסה שהתפנתה לטובת מטופל אחר הזקוק להשמה.

לדעת הביקורת, על המינהל להסדיר בנוהל את תהליך הבקרה הנדרש, לרבות חובת ביצוע הבדיקה מידי חודש תוך פירוט השלבים השונים בתהליך העבודה.

לאחר הביקורת נמסר כי כיום אין נשלח ללשכות האזוריות דו"ח מודפס, אלא קיימת גישה לקובץ במס"ר וכל עובדת זכאות יכולה לצפות בו. יחד עם זאת, המערכת אינה מאפשרת את עיבוד הנתונים באופן שיקל על עבודתן של עובדות הזכאות. עוד מסרה ראש המינהל כי יקבע נוהל המסדיר את המעקב והבקרה אחר מימוש ההועדה.

4. קביעת הרשות המקומית שתישא בעלויות ההשמה

תקנות שירותי סעד⁸ (להלן "התקנות") מגדירות את הקריטריונים על-פיהם נקבע מי תהייה הרשות המקומית שתישא בהוצאות בגין המטופל. להלן עיקרי ההנחיות:

⁸ תקנות שירותי סעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986.

- **נשיאה בהוצאות טיפול סוציאלי בילד** – הקריטריון המנחה הינו מקום מגוריהם של הורי הילד, ובהעדרם מקום מגוריו של בן המשפחה או האפוטרופוס שעימם הוא מתגורר.
- **נשיאה בהוצאות טיפול סוציאלי בחוסה⁹** - בהוצאות תישא הרשות המקומית, אשר בחמש השנים שלפני כניסתו למוסד החוסה התגורר בתחומה במשך למעלה מ- 30 חודשים ברציפות.

4.1. הליך בדיקת תושבות

מבדיקתנו עולה כי המינהל לא הגדיר מהן הפעולות שיש לבצע במטרה לקבוע האם אשדוד תהייה הרשות המקומית שתישא בעלויות הטיפול. לדוגמא, לא נבדקה כתובת המגורים ברישומי הארנונה ובמרשם התושבים, לא נבדקו הסכמי גירושין ולא נבחנה כתובת ההורה המשמורן, לא נבדקה החלטת בית המשפט לגבי האפוטרופוס (במקרה שמונה למטופל אפוטרופוס) ולא נערכו בדיקות נוספות.

בנוסף לכך, במהלך הפגישות שערכה הביקורת עם מנהלים ועובדים במחלקות המינהל השונות, התרשמה הביקורת כי בעת השמת המטופל, שאלת מקום המגורים וזהות הרשות המקומית שנושאת בתשלום אינה מקבלת את תשומת הלב הראויה מצד הגורמים המטפלים (העובדות הסוציאליות, עובדות הזכאות ואחרים).

4.2. תשלום בגין תושבים שעזבו את העיר

נמצאו מקרים שבהם נשאה העירייה בנטל ההוצאות עבור השמת מטופלים (על פי חלקה היחסי), למרות שלא היתה אמורה לשאת בתשלום בגינם.

לדוגמא, מטופל שהיה תושב אשדוד עד לחודש 12/2009, הושם במסגרת על חשבון עיריית אשדוד, למרות שאינו תושב אשדוד כבר מספר שנים.

⁹ "חוסה – זקן או בגיר שהוא בעל מום גופני או לוקה בשכלו, או מטופל במוסד לטיפול במשתמשים בסמים", סעיף 4(א) להוראת התע"ס 1.1

רק בחודש 4/2012 שונה מקור התשלום עבור ההוצעה מעיריית אשדוד לרשות המקומית האחרת (גן יבנה). בסך הכל עלות הוצעה בשנים אלה (1/2010 עד 3/2012) היתה 17,259 ₪, והעירייה שילמה את חלקה של הרשות המקומית (25%), למרות שלא היתה אמורה לשלם זאת. גם לאחר גילוי הטעות, לא פנה המינהל לשירותים חברתיים לרשות המקומית בה מתגורר המטופל בבקשה לקבל החזר בגין ההוצעה.

דוגמא נוספת - נמצא מקרה שבו על-פי מרשם האוכלוסין עזבה בשנת 2001 תושבת העיר את אשדוד לראשון לציון, אך למרות זאת בחודש פברואר 2012 הוצאה הוצעה על חשבון עיריית אשדוד בגין השמת הקשישה בבית אבות. לדברי העו"ס האחראית על תיק המטופלת, רק בעקבות בדיקת הביקורת היא פנתה לבתה של הקשישה, אשר מסרה כי אמה התגוררה במהלך השנים אצל בני משפחה שונים (באשדוד, רמלה וראשון לציון). הביקורת מעירה כי לא נמצא כל תימוכין לעניין זה בתיק המטופלת, ולא ניתן היה לדעת כמה זמן שהתה הקשישה אצל קרובי משפחתה בערים השונות. לסיכום, עלות ההוצעה מחודש פברואר 2012 ועד אוקטובר 2013 עמדה על כ - 170 אלש"ח, כאשר העירייה השתתפה ב - 25% מהעלות (42.5 אלש"ח).

4.3. תשלום בגין תושבים חדשים

נמצאו מקרים שבהם רשות מקומית אחרת היתה אמורה לשאת בתשלום ההוצעה, מאחר ומדובר בתושבים חדשים שלא צברו את הוותק הנדרש בהתאם להוראת התע"ס (מגורים בעיר במשך 30 חודשים ברציפות במהלך חמש השנים שקדמו להוצעה).

לדוגמא, נמצא מטופל שעבר להתגורר באשדוד בחודש 11/11, ובחודש 3/12 הושם במסגרת חוץ ביתית. עלות ההשמה, מחודש אוקטובר 2012 ועד חודש אוקטובר 2013, עמדה על כ - 69 אלש"ח (כאמור השתתפות העירייה הינה 25%, שהם כ - 17 אלש"ח). מאחר והמטופל לא התגורר באשדוד קודם השמתו במשך התקופה הנדרשת על-פי התע"ס, על המינהל היה לפנות לרשות המקומית שהמטופל התגורר בה קודם לכן ולבקש שתפיק הוצעה בגינו.

לדעת הביקורת, על המינהל לקבוע מהן הפעולות שיש לבצע בעת קבלת ההחלטה בדבר השמת המטופל במסגרת מסוימת או בעת חידוש הועדה, לצורך קביעת הזהות של הרשות המקומית שתישא בהוצאות הטיפול.

4.4. התאמה בין נתוני מרשם האוכלוסין לבין הנ.מ.¹⁰

כאמור, הקריטריון המנחה לקביעת הרשות המקומית שתישא בהוצאות הטיפול הינו מקום מגורי המטופל או משפחתו. נמסר לביקורת כי מעת לעת (לפחות אחת לשנה), פונה אחראית המחשוב במינהל לאגף המחשוב בעירייה בבקשה לקבל את קובץ מרשם האוכלוסין, לצורך ביצוע עדכון הנתונים בתוכנת הנ.מ.ר.

בשל העדר תיעוד ביחידת המחשוב, לא עלה בידי הביקורת לבחון מה היתה בפועל תדירות העדכון של נתוני מרשם האוכלוסין במערכת נ.מ.ר. כתוצאה מאי עדכון הנתונים במערכת הנ.מ.ר. על-פי נתוני מרשם האוכלוסין, עלול להיווצר מצב שבו המינהל יפיק הועדות עבור תושבים שעזבו את העיר. להלן דוגמא הממחישה את חשיבות עדכון מקום המגורים לעניין ההועדות - משפחה שילדיה מושמים במעונות יום עזבה במהלך חודשי הקיץ את אשדוד לישוב סמוך. ההורים העדיפו שילדיהם ימשיכו להיות מושמים במעונות היום בעיר אשדוד, ומאחר שבמערכת הנ.מ.ר. הכתובת החדשה טרם עודכנה, המינהל עלול להפיק עבורם הועדות למרות שכבר אינם מתגוררים באשדוד.

הביקורת ממליצה כי רישומי המטופל במרשם האוכלוסין יבדקו במסגרת הטיפול בהועדה חדשה או בעת חידושה, וכן במועד מיון התיקים. אם ימצא שרישום הכתובת במרשם האוכלוסין אינו תואם את הרישום במערכת נ.מ.ר., יהיה צורך בקיום בירור נוסף (לדוגמא, בדיקת נתוני הכתובת ברישומי הארנונה באגף הגבייה).

כמו כן, יש להגדיר את התדירות הנדרשת לעדכון נתוני מרשם התושבים בתוכנת נ.מ.ר. ואת הדרכים שבהם ניתן יהיה לקיים בקרה על תדירות העדכון.

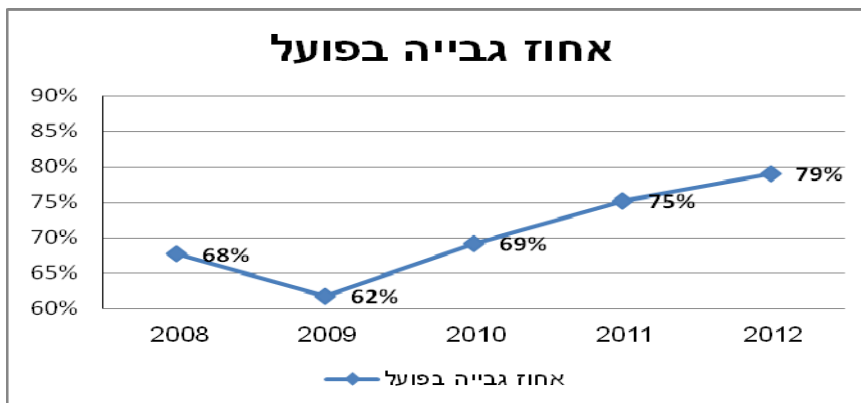
¹⁰ תוכנת נ.מ.ר. – מערכת הכוללת את הפרטים האישיים של המטופלים, שפותחה על-ידי החברה לאוטומציה במרכז השלטון המקומי בתאום עם משרד הרווחה.

5. השתתפות עצמית

הוראות התע"ס קובעות כי בגין חלק מהשירותים (כגון - השמת קשישים במעונות, השמת ילדים במעונות / במשפחות אומנה / בפנימיות יום), ישלם המטופל או משפחתו השתתפות עצמית, בהתאם לסוג השירות ועל-פי המצב הסוציו-אקונומי של משפחת המטופל.

5.1. היקף גביית השתתפות עצמית

להלן נתונים על היקף גביית ההשתתפות העצמית בשנים 2008 – 2012 ועל אחוזי הגבייה בשנים אלה, כפי שנמסרו לביקורת:



מהנתונים דלעיל ניתן להיווכח כי בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי הן בסכום הכולל של ההשתתפות העצמית שנגבתה מהמטופלים (עליה של 47%), והן באחוז הגביה מתוך הפוטנציאל (עליה מ- 62% גבייה בשנת 2009 עד ל- 79% בשנת 2012).

יחד עם זאת, נמצא כי במהלך השנים שנבדקו (2008-2012) לא גבה המינהל כחמישה מיליון ₪ בגין תשלומי ההשתתפות עצמית שלא שולמו (כמיליון ₪ בממוצע לשנה).

הביקורת ביקשה לקבל נתונים בדבר הרכב החוב, כולל זהות החייבים וההוצעה שבגינה אמור היה המטופל לשלם את ההשתתפות עצמית. חשב המינהל מסר לביקורת כי אין ביכולתו לספק את המידע הנדרש וכי איסוף הנתונים ועיבודם יארך זמן רב.

5.2. בקרה אחר תשלום ההשתתפות העצמית

ההוצאות בגין השמת המטופל במסגרת הטיפולית שנקבעה לו משולמות על-ידי משרד הרווחה, הרשות המקומית והמטופל עצמו (במקרים שבהם נקבע בתע"ס כי המטופל ישתתף בעלות). בהתאם להוראות התע"ס והנחיות משרד הרווחה, האחריות לגביית ההשתתפות העצמית מוטלת על הרשות המקומית. **"אי הקפדה על גביית ההשתתפות העצמית מן המטופלים משמעה הפסד כספי לרשות, שכן, גובה ההשתתפות משרד הרווחה וגובה ההשתתפות הרשות מושפעים מכך"**¹¹.

על פי הנחיות משרד הרווחה, עובדות הזכאות נדרשות לבצע מעקב אחר קבלת תשלומי ההשתתפות העצמית של המטופלים.

נמצא כי המינהל לא עושה שימוש במערכת ממוחשבת לניהול הגבייה בגין אי תשלום ההשתתפות העצמית. אומנם מחלקות המינהל מקיימות רישום ידני חלקי של החובות, אך החוב אינו מצטבר והוא מתאפס בכל שנה.

¹¹ מתוך חוברת "עבודת עובד/ת מינהל וזכאות – הלכה למעשה"

עוד נמצא כי העובדות האחראיות על גביית תשלומי השתתפות עצמית לא עדכנו את השינויים בסכום ההשתתפות העצמית, כפי שמפרסם מפעם לפעם משרד הרווחה. לדוגמא, בלשכת הרווחה ברובע יג' נמצא כי הגבייה מבוצעת על-פי תעריפים שאינם מעודכנים.

הביקורת מכירה בעובדה שמדובר במטופלים שהם, בחלק גדול מהמקרים, במצב סוציו-אקונומי נמוך, וקיים קושי אובייקטיבי לגבות מהם את תשלומי ההשתתפות העצמית. יחד עם זאת, על המינהל היה לנהל רישומים לגבי זהות החייבים והיקף החובות, על מנת שיהיה ניתן לשקול את כדאיות ביצוע פעולות האכיפה (לדוגמא, סכום החוב המצטבר, גיל החוב ועוד).

הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות לגבות את החובות בגין תשלומי ההשתתפות העצמית באמצעות אגף הגבייה שבמינהל הכספי, תוך הקצאת המשאבים הדרושים לכך (בדומה לשירותי הגבייה שמספק האגף למינהל החינוך בגביית התשלום בגין גני הילדים).

5.3. גביית הוראות קבע

עיקר תשלומי ההשתתפות העצמית משולמים באמצעות הוראות קבע. גביית התשלומים ששולמו באמצעות הוראות קבע נעשית באמצעות תוכנת החברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי, אשר מחייבת את חשבונות הבנק של המשלמים ומעבירה לעירייה את הכספים שנגבו.

מבדיקתנו עולה כי אחת לחודש מפיקה החברה לאוטומציה דו"ח שבו מפורטות כל הוראות הקבע שניגבו, וכן ההוראות שלא כובדו על-ידי הבנקים מסיבות שונות (העדר הרשאה, העדר כיסוי מספיק וכדומה). הדו"ח מועבר לחשב המינהל, אך לא נעשה שימוש בנתונים לגבי אי תשלום ההשתתפות העצמית לצורך ביצוע הפעולות לגביית הוראות הקבע שלא כובדו.

לדעת הביקורת, על המינהל להסדיר את תהליך המעקב והבקרה אחר גביית תשלומי ההשתתפות העצמית של המטופלים, לרבות מעקב על הגבייה ועדכון התעריפים.

5.4. הגדרת מדיניות גבייה

בהתאם להוראות התע"ס, גביית ההשתתפות העצמית תבוצע באמצעות הוראת קבע בלבד. לביקורת נמסר כי חלק ממחלקות המינהל מאפשרות לשלם את ההשתתפות העצמית גם באמצעות המחאות או שוברי תשלום. מבדיקתנו עולה כי לא היתה קיימת מדיניות ברורה ואחידה המפרטת את סדרי התשלום האפשריים. עוד נמצא, כי הסדרי התשלום שנקבעו עם המטופל לא תועדו בכתב (לא נרשמו מספר התשלומים ומועדם, לא פורטו אמצעי התשלום וכדומה). כמו כן, המטופל לא חתם על התחייבות לביצוע התשלומים על פי ההסדר שסוכם עימו.

הביקורת רואה בחיוב את מתן האפשרות לבצע את תשלומי ההשתתפות העצמית במספר תשלומים ובמגוון אמצעי תשלום, מתוך רצון לסייע למשלמים לעמוד בתשלומים הנדרשים. יחד עם זאת, הביקורת ממליצה כי תוגדר מדיניות גבייה אחידה לכל מחלקות המינהל וכן יוגדרו נהלי העבודה בהתאם.

6. ניהול תיק המטופל

למסמכים המצויים בתיק המטופל יכולה להיות משמעות רבה בכל הנוגע לביצוע ההועדה והתשלום בגינה. לכן, במסגרת הבדיקה שערכנו בנושא השמת מטופלים במוסדות, התייחסה הביקורת גם לנקודות הדרושות שיפור בתחום ניהול תיק המטופל.

6.1. מסמכים בתיק המטופל

הוראות התע"ס¹² מגדירות את פרטי המידע שיש לקבל מהמשפחה המטופלת במסגרת ניהול תיק המשפחה. בנוסף, ההוראות¹³ קובעות כי בסמכות עובדי המינהל לדרוש מהמטופל כל מסמך שימצאו לנכון, אולם הן אינן מגדירות באופן מפורט מהם המסמכים שיש לקבל מהמשפחה המטופלת, לצורך אימות הנתונים הנמסרים על-ידן.

¹² הוראה 1.19 – "מאגר מידע – נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות"

¹³ הוראה 1.36 – "הנהלים למתן טיפול סוציאלי ו/או חומרי במחלקה לשירותים חברתיים"

מבדיקתנו עולה כי המינהל לשירותים חברתיים לא קבע מהם המסמכים שעל המשפחה המטופלת להציג בעת פתיחת התיק. לדוגמא, הנתונים הבסיסיים הנדרשים הינם מספר תעודת זהות, כתובת מגורים, מספר בני משפחה, גילאיהם ומצבם המשפחתי. נמצא כי אין חובה לצרף לתיק המשפחה צילום תעודת זהות, המעיד על נכונות הפרטים שנמסרו, ובפועל, בתיקים רבים לא נמצא צילום ת.ז. המאמת את הפרטים.

דוגמא נוספת - יש חשיבות רבה למידע בנושא פרטי הדיור של המשפחה (דירה בבעלות, בשכירות, דיור ציבורי), אולם המטופלים לא נדרשו להציג מסמך כלשהו (כגון חוזה שכירות) לאימות הנתונים.

לדעת הביקורת, על המינהל להגדיר את רשימת מסמכי החובה שיש לשמור בתיק המשפחה המטופלת. כמו כן, מומלץ לבקש מהמשפחה המטופלת, אחת לתקופה שתיקבע על-ידי המינהל, לרענן את מסמכי החובה אם חל שינוי בנתונים.

6.2. מיון תיקי המטופלים

המינהל לשירותים חברתיים מנהל את תיקי המשפחות המטופלות, הן בתיקי מסמכים והן באופן דיגיטאלי באמצעות תוכנת נ.מ.ר. הוראות התע"ס¹⁴ קובעות כי **"מיון התיקים יבוצע אחת לשנה, בחודש דצמבר של כל שנה. חשיבותו היא בבחינת מצב הטיפול במשפחה פעם בשנה, לעדכן בו את כל השינויים הנדרשים לכל בני המשפחה וליצור מאגר מידע הנכון למועד מסוים"**. כמו כן קובעות ההוראות כי העובד הסוציאלי יעבור, אחת לשנה, על כל תיקי המטופלים שתחת אחריותו, הן בתוכנת הנ.מ.ר. והן בתיקי המסמכים, ויעדכן את כל הנתונים שהשתנו ממועד העדכון האחרון.

הביקורת בדקה בחודש אוגוסט 2012 את תאריכי העדכון האחרונים של הרשומות במאגר המטופלים. נמצא כי עד לשנת 2010, המעיטו עובדי המינהל לעדכן את רשומות המטופלים בתכנת הנ.מ.ר. (עשרות עדכונים בודדים בכל שנה מתוך כ - 40 אלף מטופלים). במהלך השנים 2011 - 2012 חל שיפור

¹⁴ הוראה 1.21 - "מיון תיקי לקוחות ממוחשב במחלקה לשירותים חברתיים"

משמעותי בעדכון הנתונים, כאשר בשנת 2012 בוצע עדכון לכ – 70% מרשומות המטופלים במערכת. יחד עם זאת, נמצא כי כ – 12,000 רשומות מטופלים לא עודכנו למעלה מ – 12 חודשים וכ – 700 רשומות מטופלים לא עודכנו שנתיים ויותר.

בנוסף, נמצא כי 13 תיקים מתוך מדגם של 79 תיקים שבדקה הביקורת (כ – 16% מהתיקים שנבדקו), לא היו קיימים כלל בנ.מ.ר, כלומר העובדים הסוציאליים האחראים על תיקים אילו לא ניהלו כל רישום במערכת אודות המטופלים.

עוד נמצא כי המינהל לא הגדיר מהן הפעולות הנדרשות לצורך עדכון הפרטים בתיק, בעת ביצוע מיון התיקים. לדוגמא, לא נקבע כי יש לבדוק את עדכניות הרישום לגבי מקום המגורים, במטרה לוודא שהמשפחה עדיין מתגוררת באשדוד (ראה דוגמאות לליקויים אפשריים בפרק 4 דלעיל).

לדעת הביקורת, על המינהל להטמיע באופן מלא את העבודה בתוכנת נ.מ.ר בלשכות המינהל, וכן להגביר את השימוש בדו"חות ניהוליים שניתן להפיק במערכת ולהיעזר בהם לצורך מעקב ובקרה.

כמו כן, יש לעגן בנוהל את הפעולות הנדרשות שיש לבצע בעת מיון התיקים. בעת שייכתב הנוהל, נכון יהיה לקבוע מהן פעולות העדכון הנדרשות הן בהיבטים הטכניים (כגון עדכון המסמכים בתיק ועדכון הרישומים בתכנת נ.מ.ר) והן בהיבטים המהותיים (כגון בחינת הצורך בשינויים בתוכנית הטיפול).

הערות ראש העיר

השמת מטופלים במוסדות

1. **גידול בהיקפי הפעילות** - ראש העיר מציין לחיוב את הגידול בהיקפי הפעילות של המינהל לשרותים חברתיים ואת השיפורים המשמעותיים שחלו בתיפקוד המינהל בשנים האחרונות.
2. **נהלי עבודה** - ראש העיר הנחה את ראש המינהל להסדיר באמצעות נהלים את תהליכי העבודה המרכזיים בתחומי הפעילות השונים שהמינהל עוסק בהם. בנהלים יפורטו הפעולות הנדרשות וסדרי הפיקוח והבקרה בכל רמות הביצוע והניהול. סדר הנושאים שיעוגנו בנהלים יקבע על ידי ראש המינהל.
3. **בדיקת תושבות** - ראש העיר הורה לראש המינהל להנחות את עובדות הזכאות ואת הגורמים המטפלים להקפיד על בדיקת התושבות, על מנת שהעירייה לא תישא בתשלום בגין מטופלים שאין היא אמורה לשלם בגינם.
4. **גביית השתתפות עצמית** - ראש העיר הנחה את הגזבר ואת ראש המינהל לבחון את האפשרות לגבות את החובות בגין תשלומי ההשתתפות העצמית באמצעות אגף הגביה. על המינהל לקבוע תבחינים לגבי גובה החוב ומאפייני החייבים שלגביהם יבוצעו פעולות אכיפה לגביית החוב.
5. **מיון תיקים** - ראש העיר הנחה את ראש המינהל להמשיך ולשפר את היקף תיקי המטופלים הנבדק במסגרת מיון התיקים, במטרה לעדכן, במקרים שהדבר נדרש, את הנתונים בתיק ואת תוכניות הטיפול.

מינהל תפעול

דו"ח ביקורת

רישוי עסקים

כללי

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968, קובע כי אין לנהל עסק טעון רישוי ללא רישיון עסק.

רישיון העסק נועד להבטיח, בין היתר, כי העסק פועל תוך שמירה על בריאות הציבור, על הבטיחות ועל איכות הסביבה, והוא אינו פועל בניגוד להוראות כל דין. קבלת רישיון העסק מותנית בקבלת אישורים מגורמים שונים, כגון משטרת ישראל, משרדי הבריאות והחקלאות, המשרד להגנת הסביבה, שרותי הכבאות ומחלקת הפיקוח על הבנייה במינהל ההנדסה. כתנאי לקבלת האישור מכל גורם מאשר, אמור מגיש הבקשה לרישיון העסק לעמוד בדרישות שקבעו הגורמים המאשרים.

על פי נתוני המחלקה לרישוי עסקים, פעלו בעת הביקורת בעיר אשדוד כ - 2,900 עסקים טעוני רישוי, וכ - 20% מהם היו ללא רישיונות עסק בתוקף¹.

תפקידה של המחלקה לרישוי עסקים הינו לספק שירות לציבור בעלי העסקים בעיר בכל הקשור לקבלת רישיון העסק, החל ממועד הגשת הבקשה ועד לאישורה, כולל הנפקת רישיונות עסק, חידושם והפיקוח על העמידה בדרישות שנקבעו לעסק.

יש לציין כי המנהל הנוכחי של אגף איכות הסביבה ורישוי עסקים החל את תפקידו כמנהל המחלקה לפני כארבע שנים, ומאז מינויו לתפקיד חל שיפור רב בתפקוד המחלקה בכל תחומי עיסוקה.

הביקורת בדקה את מכלול פעולותיה של המחלקה לרישוי עסקים, לרבות ההתנהלות מול הגורמים המאשרים, עבודת המפקחים בשטח, ביצוע מעקב ובקרה, קשרי הגומלין מול מחלקות העירייה האחרות ונושאים נוספים.

להלן עיקר הממצאים :

¹ יש לציין שהנתונים המצויים בתוכנה הם של מספרי הרישיונות ולא של מספר העסקים (אפשר שלעסק אחד יהיו מספר רישיונות). נכון לינואר 2013 היו רשומים במערכת כ- 3,900 רישיונות.

1. כח-אדם**1.1. כמות המפקחים**

נכון למועד הביקורת, מנתה מחלקת רישוי עסקים 9 עובדים: מנהל המחלקה, 6 מפקחים (מתוכם 3 תברואנים) ו-2 רכזות רישוי. כל מפקח היה אחראי על מספר אזורים בעיר, בהתאם לחלוקה שנקבעה, והיה אמור לקיים פיקוח שוטף על העסקים באזורים שהוא אחראי עליהם.

התברר כי עד שנת 2012 כללה מצבת העובדים במחלקה 9 מפקחים ושתי רכזות רישוי. באוגוסט 2012, באופן בלתי צפוי, חל קיטון במצבת העובדים, כך שבעת הביקורת היו במחלקה 6 מפקחים בלבד, שכל אחד מהם היה אחראי על כ-450 עסקים בממוצע (לעומת כ-300 עסקים בממוצע לכל מפקח כפי שהיה קודם לכן).

כתוצאה מהקיטון במספר העובדים, פחת מספר הביקורות שערכו המפקחים בעסקים, תיקים בתהליך רישוי לא טופלו במשך חודשים רבים, לא עודכנו הפרטים לגבי סגירת עסקים או שינויי הבעלות עליהם ולא נעשו פעולות אחרות בתדירות הנדרשת, כמפורט להלן בדו"ח הביקורת. לאחר הביקורת נמסר כי נקלטו במחלקה שני תברואנים חדשים.

לדעת הביקורת, יש הכרח בגיוס מיידי של מפקחים נוספים.

1.2. הכשרת מפקחים

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004, נדרש כי מפקח רישוי עסקים יהיה הנדסאי סביבה או תברואן מוסמך (או לחילופין אקדמאי בתחומי ההנדסה, מדעי-הטבע, מדעי-החיים, מדעי-הסביבה או גיאוגרפיה). בנוסף אמור המפקח לעבור הכשרה משלימה בתחום רישוי עסקים.

נמצא כי 3 מתוך 6 המפקחים שבאגף היו ללא השכלה כנדרש.

לדברי מנהל האגף, מדובר בעובדים ותיקים שצברו במהלך השנים ניסיון רב בתחום רישוי עסקים. כמו כן, מסר מנהל האגף כי בשנים האחרונות נערכו מספר קורסים שתורמו לידע המקצועי של המפקחים.

לדעת הביקורת, על מנהל האגף לרישוי עסקים ועל מנהל האגף למשאבי אנוש להקפיד על כך שגיוס עובדים חדשים למחלקה יהיה על פי דרישות ההשכלה שנקבעו בחוזר המנכ"ל.

לאחר הביקורת נמסר כי שני התברואנים שנקלטו במחלקה הינם בעלי השכלה נדרשת.

1.3. רכב מחלקתי

עבודת הפיקוח כרוכה בקיום ביקורות רבות בשטח. הביקורת העלתה כי למחלקה לא הוקצה רכב מחלקתי, ולכן המפקחים נדרשים לעשות שימוש רב ברכבם הפרטי לצרכי עבודה.

מנהל האגף מסר כי מאחר והחזר הוצאות הרכב המשולם למפקחים (על פי דרגת ניידות א' או ב') אינו מכסה את עלויות השימוש בו לצרכי עבודה, קיים חשש שהמפקחים ימעטו לצאת לשטח ברכבם הפרטי, כך שבגלל מגבלות ניידות יצומצמו פעולות הפיקוח.

לדעת הביקורת, יש מקום לשקול הקצאת רכב מחלקתי אחד למחלקה, שיאפשר למפקחים לבצע את עבודתם באופן המיטבי ויגביר את נכונותם לצאת לשטח.

2. מערכת ממוחשבת

2.1. תוכנת רישוי עסקים

ניהול מערכת רישוי עסקים נעשית באמצעות תוכנת "פורטל אירגון" של החברה אוטומציה. התברר כי מדובר בתוכנה ישנה ובעייתית. להלן עיקר הבעיות שהעלתה הביקורת :

- התוכנה אינה מאפשרת כלל קיום תזכורות ממוחשבות.
- חוסר היכולת לבצע תזכורות ממוחשבות פוגם בתהליך העבודה, ובעיקר פוגע ביכולת המעקב אחר מועד חידוש רישיונות העסק ואחר מועד פקיעת הרישיונות הזמניים. לדוגמא, הביקורת מצאה מקרים של עסקים שפקע תוקף רישיונם או שקיבלו היתר זמני לתקופת זמן מוגבלת, ולא טופלו לאחר פקיעת תוקף הרישיון (ראה דוגמאות בפרק 3.2 ובפרק 5).
- התוכנה שומרת אך ורק את העדכון האחרון שנרשם בה, ואינה שומרת "היסטוריה" של הטיפול בעסק. על כן, ישנו קושי בקיום מעקב על הפעילות המבוצעת מול העסק (תאריכי הפניות לגורמים המאשרים, ביצוע ביקורות, רישום התראות ועוד).
- לצורך רישום התראות לבתי העסק הפועלים ללא רישיון, נעזרים מפקחי המחלקה בתוכנת לולהטק², המאפשרת הדפסת התראות בשטח (כולל צילום תמונות). תוכנת לולהטק אינה מקושרת לתוכנת האוטומציה, ועל כן אין למפקחים גישה להתראות שהם עצמם רשמו בשטח (אלא רק בדיעבד, אם מנהל המחלקה ידפיס במשרדו את ההתראות).
- כאמור, רישום ההתראות נעשה באמצעות הטלפון הסלולרי. נמסר לביקורת כי הפלאפונים הניידים שבשימוש המפקחים הינם מיושנים, ובגלל בעיות טכניות שונות המפקחים הנמצאים בשטח מתקשים ליצור קשר עם המערכת והדבר פוגע מאוד בתפקודם.
- לאחר הביקורת מסר מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב כי העירייה ערכה מכרזים לבחירת קבלן מערכות המחשוב ולגבי המפעיל הסלולרי. עוד מסר מנהל האגף כי לאחר בחירת הקבלן הזוכה, יבחנו הדרישות של מחלקת רישוי עסקים בתחומים אלה.

2.2. סטאטוס רישיון העסק

להלן הנתונים שנשלפו מהמערכת לגבי סטאטוס רישיונות העסק, נכון לתאריך 12/12/12 :

² תוכנת לולהטק (LolaTECH) מספקת פתרונות לשליטה ולדיווח באמצעות הטלפון הסלולרי. המערכת מופעלת באמצעות הטלפון הסלולרי של המפקח בשטח, ומאפשרת לו ולהנפיק התראות ממוחשבות הכוללות צילומים של בתי העסק.

סוג רישיון	קוד תוקף	כמות רישיונות	אחוז רישיונות
רישיון לצמיתות	1	1,524	52%
לא הוגשה בקשה*	3	117	4%
בתהליך רישוי	40	322	11%
רישיון זמני	45	15	0.5%
היתר זמני**	50	99	3.5%
רישיון מתחדש***	55	743	25%
בטיפול משפטי	32	125	4%
סך הכל		2,945	100%

*בעל העסק טרם שילם אגרה ו/או טרם הגיש תוכניות ועל כן המחלקה לא החלה לטפל בתיק.

**ניתן על פי המלצת אחד מהגורמים המאשרים לתקופה שהומלצה על ידו.

***עסק שקיבל רישיון תקופתי לתקופה קצובה (שנה, שלוש שנים או חמש שנים).

מהנתונים עולה כי היו מצויים במערכת 564 רישיונות (המהווים כ - 19% מכלל הרישיונות) בגין עסקים חייבי רישיון, שלא היה בידיהם רישיון עסק.

הביקורת מצאה מקרים שבהם סטאטוס התיק שעודכן במערכת ("בתהליך רישוי", "רישיון מתחדש", "עסק סגור" וכדומה) היה שגוי ולא תאם את הסטאטוס הנכון של העסק. לדוגמא :

• **סטאטוס "סגור" – נמצאו מקרים שבהם הסטאטוס שניתן לעסק במערכת היה "סגור", למרות שהעסק היה פעיל ואמור להיות "בתהליך רישוי".**

הביקורת העירה כי רישום העסק בסטאטוס "סגור" מונע טיפול בתיק, מאחר וכאשר העסק מקודד כסגור המפקחים אינם מקיימים מעקב על כך שבעל העסק יבצע את הפעולות הנדרשות להוצאת רישיון העסק.

לאחר הביקורת מסר מנהל אגף רישוי עסקים כי בעקבות ממצאי הביקורת בוצעה סריקה של כל העסקים שנמצאו בסטאטוס "סגור". במקרים שהסטאטוס לא תאם את המצב בפועל, שונה הסטאטוס במחשב והוחל בהליכי הרישוי.

- סטאטוס "היתר זמני" - נמצאו מקרים שבהם הסטאטוס שניתן במערכת היה "היתר זמני", בעוד שהסטאטוס הנכון אמור להיות "בתהליך רישוי". במקרים אלה, כתוצאה מכך שהעסק קודד בטעות כמי שיש לו כבר רישיון, לא קיימו המפקחים את הפעילות שאמורים היו לבצע לגבי עסק הנמצא בתהליך רישוי (תהליך שלא הסתיים עדיין).
- סטאטוס "מתחדש" - משמעותו שלעסק יש רישיון האמור להתחדש בעתיד. נמצאו מקרים שבהם הסטאטוס שניתן במערכת היה "מתחדש" בעוד שהסטאטוס הנכון אמור להיות "בתהליך רישוי". רישום סטאטוס "מתחדש" יוצר מצג שווא לפיו לעסק יש כבר היתר, ולכן התיק לא אמור להיות מטופל. לעומת זאת, אילו היה העסק מקודד בסטאטוס הנכון ("בתהליך רישוי"), היה ברור שמדובר בעסק שעדיין לא סיים את ההליכים לקבלת רישיון, ועל המפקחים לעקוב אחרי המשך ביצוע הפעולות הנדרשות לקבלת הרישיון.

הביקורת העירה כי רישום סטאטוס במערכת שאינו מעיד באופן נכון על מצב העסק, מונע קיום בקרה ראויה על תהליך הרישוי.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי עדכון הסטאטוס מ"היתר זמני" או "מתחדש" לסטאטוס "תהליך רישוי" יעשה באופן ידני, עד לשיפור התוכנה.

2.3. סריקת תיקי העסק

המסמכים הקשורים לכל עסק אמורים להישמר בתיק העסק שבמחלקה. הביקורת מצאה כי תיקי העסק מוחזקים בחדר שאינו נעול, שדלתו פתוחה תמיד לרווחה ושתכולתו נגישה לכל אדם. חמור מכך, עקב חוסר במקום, אוחסנו תיקים נוספים בארון קיר הנמצא במסדרון.

הביקורת העירה כי בתיקי העסק מצויים מסמכים רבים שבהם מידע בעל ערך רב, ובמידה שיינזקו או יאבדו אין להם תחליף. על כן, לדעת הביקורת, יש הכרח לשמור את תיקי העסק במקום נעול ומוגן. כמו כן, ישנה חשיבות רבה לגיבוי החומר המצוי בתיקים, על מנת שניתן יהיה לשחזר מסמכים, אם יהיה צורך בכך.

נמסר לביקורת כי תיקי העסק שבארכיון המחלקה הועברו לסריקה על ידי חברה חיצונית. החברה סרקה כ - 80% מהתיקים במחלקה, אולם התהליך הופסק במרץ 2012 מבלי שהושלם.³

עוד נמסר לביקורת כי מאז הפסקת תהליך הסריקה נוספו ברוב התיקים מסמכים שטרם נסרקו, ולכן לאחר חידוש ההסכם עם הספק (בינואר 2013) נאלצו עובדי המחלקה לעבור על כל התיקים ולאתר את המסמכים שתויקו בתיק מאז הסריקה הקודמת, דבר שסרבל מאוד את תהליך העבודה וארך זמן רב.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי נרכשו שני רישיונות בלבד, המאפשרים צפייה בתיקים הסרוקים רק בשתי תחנות עבודה. כתוצאה מכך, ניתן להניח שרוב עובדי המחלקה יאלצו להיעזר בניירת שבתיק המסמכים עצמו, כפי שהיה בעבר, לפני סריקת המסמכים.

לדעת הביקורת, כדי לשפר את תהליך העבודה, יש לרכוש סורק למחלקה וכן יש לתת רישיון לצפייה בתיקים הסרוקים לכל העובדים במחלקה. לאחר הביקורת נמסר כי הוחל בתהליך רכישת סורקים ורכישת רישיונות נוספים שיאפשרו גישה למסמכים שנסרקו.

3. הליך קבלת רישיון עסק

החוק קובע כי בעל העסק המחויב ברישיון עסק יגיש לרשות הרישוי בקשה לקבלת רישיון העסק. עוד קובע החוק כי רשות הרישוי שקיבלה בקשה לרישיון והחליטה שלא לדחותה, תעביר את הבקשה לגורמים המאשרים המפורטים בחוק.

הביקורת בחרה מדגם של 42 בקשות לרישיון עסק, ובדקה את הטיפול בהן בשלבים השונים של תהליך הנפקת רישיון העסק.

³ מדובר על חברה הנותנת שירותים בעיקר למינהל ההנדסה. תקופת ההתקשרות עימה הסתיימה, ובמועד הביקורת טרם פורסם מכרז נוסף.

3.1. הגשת בקשה

סעיף 4 לתקנות קובע כי בקשה לרישיון עסק תוגש לרשות הרישוי כשמצורפים אליה המסמכים הבאים, לאחר שנחתמו בידי בעל מקצוע מוסמך: תרשים סביבה, מפה מצבית, תכנית עסק. כמו כן, נדרש תשלום אגרה.

על פי נהלי העירייה (נוהל הליך הוצאת רישיון עסק), רכזת הרישוי תנהל מעקב מרוכז בנוגע לבעלי העסקים שהגישו בקשה לקבלת רישיון עסק ובנוגע לצורך כל המסמכים הנדרשים לבקשה.

נמצאו מקרים שבהם הוגשה בקשה לרישיון עסק לפני זמן רב, אולם לאחר מכן לא המשיך בעל העסק בתהליך הוצאת הרישיון ולא הביא את כל המסמכים הדרושים להמשך התהליך.

התברר כי המחלקה אינה מקיימת מעקב על כך שהתהליך הושלם. לדעת הביקורת, ניתן לאפשר הגשת בקשה לרישיון תוך השלמת התנאים בהמשך התהליך, אולם על המחלקה לפקח באמצעים ממוחשבים על השלמתם.

בפועל, מתוך 42 הבקשות שנדגמו, מצאה הביקורת כי 13 עסקים טרם הגישו את תוכנית העסק ו- 5 עסקים לא שילמו אגרה.

עסקים אלו לא טופלו במחלקה (לא נשלחו לעסק תזכורות ולא בוצעו בו ביקורות), למרות שבפועל, באותו זמן, המשיך העסק לפעול ללא רישיון.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי הנחה את מנהל המחלקה לקיים אחת לרבעון פגישה עם כל אחד מהמפקחים ולבדוק את מצב הרישוי בעסקים שבאחריות אותו מפקח. במהלך הפגישה ירשם פרוטוקול מפורט, הכולל הנחיות להמשך תהליך הרישוי בכל עסק.

3.2. קשרי הגומלין עם גורמי האישור

לצורך קבלת הרישיון, נדרש כל עסק לקבל אישור ממחלקת הפיקוח על הבנייה ומשירותי הכבאות.

כמו כן, נדרש העסק לקבל אישורים ממשרדי ממשלה השונים (כגון משרד הבריאות, משטרת ישראל, המשרד לאיכות הסביבה), בהתאם לסוג העסק ועל פי מטרות הרישוי, כמפורט בתוספת לצו רישוי עסקים.

הביקורת בדקה את ממשקי העבודה של מחלקת רישוי עסקים עם גורמי הרישוי המרכזיים – המחלקה לפיקוח על הבנייה, המשרד להגנת הסביבה ושרותי הכבאות.

בנוסף, נבדקו קשרי העבודה עם אגף הגבייה, בכל הקשור למתן מידע על שינויי הבעלות על העסק.

3.2.1. משך הטיפול

סעיף 7 לתקנות קובע כי תוך 30 ימים מיום שקיבל בקשה מרשות הרישוי, יודיע נותן האישור לרשות הרישוי על תשובתו. ניתן להאריך מועד זה עד ל- 90 יום, במקרים מיוחדים ובאישור בכתב. סעיף 7(ג) לתקנות קובע כי אם לא השיב נותן האישור במועד הנדרש, באחריות מחלקת רישוי עסקים להתריע בפני נותן האישור כי המועד חלף.

בפועל, נמצא כי בדרך כלל תשובת נותני האישור מתקבלת לאחר יותר מ- 30 יום, ובחלק מהמקרים חודשים רבים לאחר מכן.

נמצאו מקרים רבים בהם למרות שנותן האישור לא השיב, מחלקת רישוי עסקים לא שלחה תזכורת לגורם המאשר, כפי שנדרש, ולא קיימה מעקב על כך שהסתיים הטיפול בבקשה.

לאחר הביקורת נמסר כי ניתנה הנחיה לפקידת הרישוי להוציא תזכורות לנותני האישור כאשר יחרגו מלוח הזמנים.

3.2.2. שרותי כבאות

לצורך קבלת רישיון העסק נדרשים שרותי הכבאות לאשר את האמצעים לכיבוי אש שהותקנו בעסק, וכן לקיים ביקורת תקופתית לצורך חידוש הרישיון.

בהתאם לנתונים שהיו קיימים במערכת נכון ליום 12/12/12, מתוך 304 בקשות לרישיון עסק שהיו בטיפול, ב - 171 מקרים לא ניתן רישיון העסק בגלל היעדר תשובה של שרותי הכבאות.

כאמור, הביקורת בדקה מדגם של 42 בקשות.

• לגבי 8 בקשות, נמצא כי המחלקה לא שלחה תזכורת לשרותי כבאות והבקשה לרישיון לא טופלה במשך זמן רב (בחלק מהמקרים במשך מספר שנים). לגבי 4 בקשות נוספות, נמצא שנשלחה תזכורת אחת בשנת 2011.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה שלמרות שהאמצעים לכיבוי אש בעסק לא אושרו, עסקים אלה היו פעילים, דבר העלול לסכן את העובדים ואת הלקוחות בעסק.

מנהל האגף מסר לביקורת כי בשנים האחרונות עברו שרותי הכבאות משבר מקצועי עמוק, דבר שגרם עיכובים ממושכים בטיפול ברישיונות העסק, אולם בשנת 2013 חל שיפור בקשרי העבודה עם תחנת כיבוי אשדוד.

• ל - 7 עסקים היו אישורי כיבוי אש שניתנו בעבר, אך כיוון שבסופו של דבר לא הוצא להם רישיון עסק (בגלל גורמי האישור האחרים), האישורים כבר לא היו בתוקף והיה צורך לחדשם. למרות שתוקף אישור כיבוי אש פקע, לא שלחה המחלקה פניות חדשות לשרותי הכבאות, ונכון למועד סיום הביקורת הם עדיין פעלו ללא רישיון עסק.

• ב - 6 עסקים נמצא כי לא נשלחו כלל פניות לשרותי כבאות. ב - 4 מקרים נמצא כי לא נשלחה הפנייה כיוון שטרם הושלמה הבקשה, וב - 2 מקרים לא נשלחה הפנייה כיוון שטרם הוגשו תוכניות ולכן לא החל הטיפול בתיק.

מחלקת רישוי עסקים לא עמדה בקשר עם בעלי העסקים, על מנת לקבל מהם את המסמכים הנדרשים. בכל אותה תקופה פעל העסק ללא רישיון, ללא ביקורות מפקח, ללא מתן התראות ומבלי שבוצעה כל פעילות מול בעל העסק לצורך קבלת החומר המבוקש והמשך תהליך הרישוי.

3.2.3. איכות הסביבה

כחלק מתהליך הוצאת רישיון העסק, נדרשים עסקים מסוגים שונים לקבל את אישורו של המשרד להגנת הסביבה (כגון עסקים המחזיקים חומרים מסוכנים, עסקים המייצרים תכשירים קוסמטיים ורפואיים, חברות הגז, חברות דלק ואנרגיה לסוגיהן, עסקים העוסקים באיסוף אשפה ובסילוק פסולת ועוד).

מתוך 42 הבקשות לרישיון שנדגמו, 11 בקשות נדרשו לקבל את אישור המשרד להגנת הסביבה.

6 מתוך 11 רישיונות היו במועד הביקורת בתהליך טיפול, וכתוצאה מהתמשכות הטיפול עסקים אלו פעלו ללא רישיון במשך זמן רב (חלקם למעלה משנתיים).

נמצא כי המחלקה לא שלחה תזכורת למשרד לאיכות הסביבה במטרה לזרז את סיום הטיפול בבקשה לרישיון.

3.2.4. מחלקת הפיקוח על הבנייה

על פי סעיף 1(א)6 לחוק, כל עסק שחייב ברישיון זקוק לאישור מחלקת הפיקוח על הבנייה, המעיד על קיום כל דיני התכנון והבנייה.

הביקורת מציינת כי יש חשיבות רבה לקבלת אישור מחלקת הפיקוח על הבניה לרישיון העסק, על מנת למנוע הפעלת עסק במבנה שכולו או חלקו הוקם ללא היתר בנייה, או למנוע מקרים שבהם המבנה שבו שוכן העסק הינו רעוע ומסוכן.

מתוך העסקים שנדגמו, נמצא כי ל - 29 עסקים לא ניתן אישור מחלקת הפיקוח על הבנייה, כמפורט להלן :

- ב - 7 עסקים לא נתקבלה תגובת מחלקת פיקוח על הבנייה להפניות ששלחה אליה מחלקת רישוי עסקים, למרות שחלפה למעלה מחצי שנה ממועד הפניה.
- ב - 15 עסקים נמצא כי המחלקה לא שלחה כלל הפניות למחלקת הפיקוח על בנייה, כמפורט להלן :

ב - 12 מתוך 15 מקרים נמצא כי לא נשלחה הפנייה לפיקוח על הבניה כיוון שטרם שולמה אגרה או שהעסק טרם הגיש תוכניות, ולכן לא החל הטיפול בתיק. למרות שברוב התיקים חלפה למעלה משנה ממועד הגשת הבקשה לרישיון, התיקים טרם טופלו, ובפועל העסקים המשיכו לפעול ללא רישיון עסק.

לדעת הביקורת, על המחלקה היה לקיים בקרה על התקדמות הטיפול בהוצאת הרישיון, והיה עליה לשלוח תזכורת בעניין זה למחלקת הפיקוח על הבניה.

ב - 3 מקרים נוספים, נתנה מחלקת הפיקוח על הבניה לעסק היתר זמני ל - 6 חודשים, אך לאחר פקיעתו של ההיתר הזמני לא ביצעה מחלקת רישוי עסקים כל פעולה, כגון מתן התראות או קיום ביקורות בעסק.

• ב - 5 מקרים נתקבלה תשובה שלילית מהפיקוח על הבניה.
בכל המקרים שהעלתה הביקורת, נמצא כי מאז קבלת התשובה השלילית ממחלקת הפיקוח על הבניה בנוגע לקבלת רישיון עסק חלפו מספר שנים. בכל אותו זמן, לא בוצעה כל פעילות מול העסק ולא ניתנו לו התראות, בעוד שהעסקים המשיכו לפעול ללא רישיון.

לדברי מנהל האגף, בחלק גדול מהמקרים שבהם אין אישור של הגורם המאשר לרישיון העסק, הדבר נובע מהתנאים שקבעה מחלקת הפיקוח על הבניה. לכן, לדבריו, עקב התלות הרבה של האגף במחלקת הפיקוח על הבניה והעיכובים הרבים שנוצרים כתוצאה מליקויים בקשרי עבודה בין המחלקות, יש צורך בהקצאת תקן למהנדס שיעסוק דרך קבע בתחום רישוי עסקים. לדעת הביקורת ראוי שמנכ"ל העירייה יבחן את הסוגיה.

4. היתר זמני

4.1. החוק מאפשר למחלקה להנפיק לעסקים היתר זמני לפרק זמן של שנה, עד להשלמת התנאים ולקבלת רישיון קבוע. נמצאו מקרים מועטים שבהם נתנה המחלקה לעסקים היתר זמני מיוזמתה.

לדברי מנהל האגף, קיים חשש כי מתן היתר זמני יגרום לכך שהעסק יתעכב בהשלמת ביצוע התנאים שהוא נדרש לבצע לצורך קבלת רישיון עסק קבוע, ולכן אין המחלקה מממשת את האפשרות שניתנה לה בחוק בנוגע למתן היתר זמני.

4.2. במקרים רבים מנפיקה המחלקה היתר זמני על פי החלטת הגורם המאשר, שקובע תאריך יעד למילוי התנאים שהציב לעסק או לתיקון הליקויים כנדרש על ידו. תוקפו של היתר זמני לא יעלה על שנה.

על פי סעיף 24(ג) לתקנות רישוי עסקים, עד 30 יום לפני תום תקופת תוקף ההיתר הזמני תודיע רשות הרישוי לנותן האישור על מועד תום תקופת ההיתר הזמני, ותבקש אישורו להארכת תוקף ההיתר הזמני. הביקורת מצאה כי המחלקה לא מקיימת מעקב על העמידה בזמנים שקבעו גורמי האישור, ובמקרים רבים אף לא נשלחה הודעה לעסק על פקיעת תוקף ההיתר הזמני. בנוסף לכך, למרות שתוקף ההיתר פג סטאטוס העסק (כבעל רישיון זמני) אינו מתעדכן.

עוד נמצא, כי לא נעשה שימוש בדו"ח הממוחשב "רישיונות שפג תוקפם", כמפורט בסעיף 12.1 בהמשך הדו"ח.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי אחת לחודש יבדוק מנהל המחלקה את רשימת העסקים בעלי ההיתר הזמני, במטרה לאתר עסקים שפג תוקף ההיתר הזמני שקיבלו. כמו כן, עם כניסתו של זכיון חדש לאספקת שרותי מחשוב, תבחן המחלקה את האפשרות לעריכת המעקב באמצעות המערכת.

5. עסקים שאינם קיימים במערכת

במהלך הביקורת נמצאו עסקים שפעלו באזור התעשייה במשך שנים רבות ללא רישיון עסק (למעלה מעשר שנים), אך בפועל כלל לא היו קיימים במערכת.

הדבר מעיד על כך שלא בוצעו ביקורות מפקח באזור במשך שנים רבות (ולכן קיומו של העסק לא היה ידוע למפקח), או לחילופין קיומו של העסק היה ידוע למפקח, אך הוא לא עשה את תפקידו ולא ביצע פעולות אכיפה כנגד העסקים שפעלו ללא רישיון.

מנהל האגף מסר לביקורת כי העובדות בנוגע לרמת תפקודו של המפקח היו ידועות לו מזה זמן וכי פעל להדחת המפקח מתפקידו. כמו כן, מסר מנהל האגף כי עם מינויו של מפקח חדש לאזור, חל שיפור משמעותי בטיפול בעסקים באזור התעשייה הקלה.

לדעת הביקורת, יש לבצע כל מספר שנים רוטציה בתפקידי הפיקוח באגף ובאזורי האחריות, דבר אשר ימנע מצב מתמשך של חוסר תפקוד.

6. הנפקת רישיון עסק

הנוהל קובע כי רישיון העסק יימסר לבעל העסק באופן ידני, וכי במעמד המסירה יערוך המפקח בדיקה בעסק במטרה לוודא שלא נעשו בו שינויים, בהשוואה לתנאים שנקבעו ברישיון העסק. בפועל, נמסר לביקורת כי לא נערכת בדיקה עדכנית בעסק בסמוך למסירת הרישיון, משום שבעל העסק מגיע לקחת את רישיונו במשרדי המחלקה.

לדעת הביקורת, מאחר ותהליך הרישוי עלול לערוך זמן ממושך, ואף מספר שנים, קיים סיכוי שבמהלך התקופה שחלפה בין ביקור הגורמים המאשרים בעסק לבין מתן הרישיון, יחולו בעסק שינויים רבים. לכן, לדעת הביקורת יש חשיבות בביצוע הוראות הנוהל ובקיום בדיקה טכנית בסמוך למועד מסירת הרישיון.

7. הצגת רישיון עסק

על פי החוק, יש להציג רישיון עסק במקום בולט בעסק. נמצא כי המחלקה לא אוכפת הוראה זו בחוק. לדברי מנהל האגף, אין למחלקה אמצעי אכיפה מתאימים.

יחד עם זאת, מסר מנהל האגף כי המחלקה תעודד את בעלי העסקים להציג את רישיונות העסקים באמצעות מתן הרישיון כשהוא כבר ממוסגר.

לדעת הביקורת, יש חשיבות בהטמעת ההוראות בנוגע להצגת רישיון העסק במקום בולט. בנוסף לכך, יש לשקול פרסום "חיובי" מטעם העירייה באמצעי התקשורת המקומיים, שיכלול את שמות העסקיים שיש להם רישיון ואת כתובותיהם (בחלוקה לפי סוג העסק).

ניתן להניח כי במקרים שבהם העסק פועל ללא רישיון והמידע בעניין זה יהיה נגיש לציבור, הציבור יוכל לשקול את הסיכונים שהוא נוטל על עצמו בעת ההתקשרות עם עסק הפועל ללא רישיון.

8. תיקים המצויים בטיפול משפטי

ניהול עסק ללא רישיון מהווה עבירה פלילית.

חוק רישוי עסקים מקנה לרשות המקומית סמכות לבצע פעולות אכיפה כלפי עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, וביניהן הוצאת צווי הפסקה מנהליים, צווים שיפוטיים והטלת קנסות.

8.1. צו הפסקה מינהלי

על פי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים, אם היה לממונה על איכות הסביבה או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח כי נעברה בעסק עבירה על פי סעיף 14 (עסק הפועל ללא רישיון או עסק שלא קיים את תנאי הרישיון), רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של פעילות העסק ("צו הפסקה מינהלי"). צו הפסקה מינהלי יהיה בתוקף למשך 30 יום. בתום התקופה יהיה רשאי נותן הצו להאריכה לתקופה נוספת של 30 יום, אם הוגש כתב אישום על העבירה. מי שאינו מקיים צו הפסקה מינהלי דינו מאסר 18 חודשים.

הביקורת העלתה כי בשנת 2012, הוצאו במחלקה 7 צווי הפסקה מינהליים בלבד.

לדעת הביקורת, מדובר על כמות מועטה של צווי הפסקה, ביחס לכמות העסקים הפועלים בעיר ללא רישיון עסק.

לדברי התובעת העירונית ניתן להוציא צו הפסקה מינהלי רק במקרים בהם נמצא שיש סיכון בהפעלת עסק ללא רישיון, וכן במקרים בהם פנה הגורם המאשר לעירייה וקבע שיש מסוכנות בהפעלת העסק. במצבים רגילים, בהם אין מסוכנות ודחיפות, יש לנקוט בהליכים משפטיים סטנדרטיים.

עוד נמצא כי לא היה קיים במחלקה מעקב מסודר על הצווים המנהליים שהוצאו ועל ביצועם בפועל. כתוצאה מכך, במקרים שבהם ניתן צו הפסקה מינהלי, לא התקיים מעקב על כך שהצו נאכף והעסק נסגר. יתר על כן, לא ניתן לשייך בחלק מהמקרים את הצו לעסק מסוים, כיוון שהצו הוצא על שם בעל העסק בלבד (ללא ציון שם העסק), ובמקרים מסוימים אף לא היה תיעוד על כך שהצו נמסר לבעל העסק.

8.2. צו הפסקה שיפוטי

סעיף 17 לחוק רישוי עסקים מאפשר לעירייה, יחד עם הגשת כתב אישום, לבקש מבית המשפט להורות על סגירת העסק באופן מיידי. תוקפו של צו זה יפקע עם ביטול כתב האישום או עם מתן גזר הדין (להלן "צו הפסקה שיפוטי"). מי שאינו מקיים צו זה דינו מאסר שנתיים. התברר לביקורת כי בשנת 2012 הוגשה רק בקשה אחת לצו שיפוטי.

8.3. אכיפת צווי סגירה

במקרה שעסק פועל ללא רישיון, אמור המפקח להוציא לפחות שתי התראות לבעל העסק. אם ההתראות אינן מניבות תוצאות, רושם המפקח "דוח עבירה" מסכם, ומעביר את התיק לטיפול המחלקה המשפטית להגשת כתב אישום.

אם בעל העסק מורשע בדין, פסקי הדין שפוסק בית המשפט כוללים בדרך כלל צו סגירה לעסק וקנס כספי.

על פי נתוני המחלקה המשפטית, היו קיימים בעת הביקורת 329 תיקי רישוי עסקים בטיפול משפטי.

בנוהל הפנימי של מחלקת רישוי עסקים נקבע כי המפקח יבצע מעקב אחר ביצוע צווי הסגירה ויגיש במשטרה תלונות כנגד עסקים המפרים צו סגירה מנהלי/שיפוטי.

נמצאו מקרים שבהם לא עלה בידי מחלקת רישוי עסקים לאכוף את צווי הסגירה מטעם בתי המשפט, כך שגם לאחר קבלת צו הסגירה השיפוטי המשיך העסק לפעול. להלן דוגמאות :

אולם אירועים א'

ביום 8/7/01 הגישה המחלקה דוח עבירה בגין ניהול אולם אירועים ללא רישיון. בתאריך 24/7/01 הוגש כתב אישום. בתאריך 11.2.02 הורשעו החברה ובעל העסק בניהול עסק ללא רישיון ונדרשו לסגור את העסק תוך 60 יום, וכן הוטל עליהם קנס כספי. מאז הורשע בעל העסק מספר פעמים בהפרות הצו והוטלו עליו קנסות נוספים. הוגשה תלונה למשטרה על אי קיום הצו, אך למרות שחלפו למעלה מעשר שנים, בעת הביקורת העסק עדיין היה פעיל.

עסק לשטיפת מכוניות

ביום 26/7/11 הגישה המחלקה דוח עבירה בגין ניהול עסק לשטיפת מכוניות ללא רישיון ובתאריך 5/9/11 הוגש כתב אישום. במקביל לכך, פעלה המחלקה להוצאת צו הפסקה מינהלי. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת המשיך העסק לפעול. כמו כן נמצא כי המחלקה לא הגישה תלונה למשטרה בעניין אי ביצוע הצו.

אולם אירועים ב'

ביום 22/6/11 הגישה המחלקה דוח עבירה בגין ניהול אולם אירועים ללא רישיון. בתאריך 5/9/11 הוגש כתב אישום. בתאריך 20/6/12 הורשע בעל העסק בניהול עסק ללא רישיון ונדרש לסגור את העסק באופן מיידי. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת העסק עדיין פעל. גם במקרה זה לא הגישה המחלקה תלונה למשטרה על אי ביצוע הצו. לאחר הביקורת נמסר שהעסק קיבל אורכה עד 14.6.13, עד למימוש צו הסגירה או להסדרת הרישיון.

אולם משחקים

ביום 21/10/09 הוגש למחלקה המשפטית דוח עבירה בגין ניהול עסק ללא רישיון. בתאריך 4/5/10 הוגש כתב אישום. נקבעו מועדים לדיון, אולם הנאשמים לא התייצבו בבית המשפט.

בתאריך 8/3/11 שולמה אגרה עבור שינוי הבעלים של העסק, ולפיכך תהליך הרישוי החל מחדש. נשלחה הפניה לגורמים המאשרים, ותשובת מחלקת הפיקוח על הבנייה היתה זהה לתשובתה לבקשת הבעלים הקודם, והיא שלא ניתן להנפיק לעסק רישיון בשל עבירת בניה (שימוש חורג). לא נמצאה פעילות נוספת בתיק. נכון למועד סיום הביקורת העסק עדיין פעל ללא רישיון.

חנות רהיטים

בשנת 2003 הוגש דו"ח עבירה למחלקה המשפטית. בשנת 2008 הפסיקה המחלקה המשפטית את ההליכים, מאחר והבעלים של העסק לא אותו. התברר כי מחלקת רישוי עסקים הפסיקה את הפעילות להסדרת רישיון העסק, למרות שהעסק היה פעיל בכל אותם שנים. הפעילות לאיתור הבעלים חודשה רק בשנת 2011, אך עד ליום עריכת הביקורת העסק המשיך לפעול ללא רישיון.

לדעת הביקורת, על המחלקה המשפטית לבחון, יחד עם מחלקת רישוי עסקים, מהם האמצעים שניתן לנקוט בהם בנוגע לעסקים שהטיפול המשפטי נגדם אינו מניב תוצאות ונדרשים לביצוע הצו אמצעי אכיפה מיוחדים.

9. עסקים ללא רישיון שיש להם קשרי עבודה עם העירייה

על פי נוהל עבודה "רכש טובין בהליך הצעות מחיר" מיום 26/12/11, דרישת סף להתקשרות עם העירייה הינה שהזוכה יהיה בעל רישיון עסק בתוקף. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה רוכשת טובין ומבצעת עבודות באמצעות ספקים שאין להם רישיון עסק כנדרש. לדוגמא :

עסק להתקנת שלטים – היקף ההתקשרות עם הספק בשנים 2010-2012 היה בסך של כ - 140 אלף ₪. התברר כי העסק פועל ללא רישיון כ - 20 שנה (משנת 1993). במהלך השנים ניתנו לעסק שתי התראות, ובאוקטובר 2012 נשלח לעסק דו"ח עבירה. במקביל לכך, המשיכה העירייה בקשרי עבודה עם העסק.

עסק לחומרי בניין – היקף ההתקשרות עם הספק בשנים 2010-2012 היה בסך של כ - 245 אלף ₪. התברר כי העסק נמצא בהליך רישוי משנת 2008, אולם טרם השלים את כל התנאים הנדרשים לקבלת הרישיון.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לכך שלא יתקיימו קשרי עבודה בין העירייה לבין עסקים שאין להם רישיון עסק. לצורך כך, יש להכניס שדה "רישיון עסק" ברשומת הספק, שיהיה חובה למלא בחשבות בזמן פתיחת רשומת הספק (מספר רישיון עסק ותוקפו או לחילופין "פטור").

10. מידע לתושב

אתר האינטרנט של עיריית אשדוד כולל מידע על פעילות מחלקת רישוי עסקים. האתר כולל הסבר לגבי מהות רישיון העסק, מהם התנאים לקבלת הרישיון, מי הם הגורמים המאשרים, כיצד מתבצע תהליך הרישוי ועוד.

לדעת הביקורת, ראוי לפרסם באתר העירייה רשימת עסקים טעוני רישוי שיש להם רישיון עסק, וכן לפרסם עסקים שפעילותם ללא רישיון עלולה לפגוע בבטיחותו ובבריאותו של הציבור.

ניתן להניח שפרסום זה יעודד את בעלי העסקים לקדם את הליך קבלת רישיון העסק.

11. קשרי גומלין עם מחלקות אחרות בעירייה

11.1. מחלקת שומת עסקים באגף הגבייה

המידע המצוי בידי אגף הגבייה יכול לסייע למחלקת רישוי עסקים באיתור עסקים שעברו שינוי בעלות, באיתור עסקים חדשים שנפתחו ובמקרים נוספים.

הביקורת בדקה את קשרי הגומלין בין מחלקת רישוי עסקים למחלקת עסקים באגף הגביה.

נמצא כי לא מתבצעת באופן מובנה העברת אינפורמציה בין הגורמים, דבר שפגם בעבודת מחלקת רישוי עסקים. להלן דוגמאות:

מסעדה – בתאריך 19.8.12 בוצעה באגף הגביה החלפת בעלים. המידע לא הועבר לידיעת מפקחת רישוי עסקים, שהייתה בשלבי הכנת דוח עבירה בגין הפעלת עסק ללא רישיון. לאחר מספר חודשים, התברר למפקחת במקרה שהעסק החליף בעלים, והיא נאלצה להתחיל מחדש בהליך הרישוי.

מוסד – בתאריך 3/5/10 בוצע באגף הגביה שינוי משלם, והעסק הפך לחברה בע"מ. המידע לא עבר למחלקת רישוי עסקים. רק כשנתיים לאחר מכן, בביקורת שערכה מפקחת בעסק, התברר לה כי הוחלפה הבעלות וכי על העסק לפעול לקבלת רישיון עסק חדש.

התברר לביקורת, כי במטרה לשפר את העברת המידע בין המחלקות, התבקש המרכז לאוטומציה להקים קובץ המכיל מידע על עסקים חדשים שנקלטו במערכת הגביה. הקובץ כלל שדה המציין את מהות העסק, על מנת שמחלקת רישוי עסקים תוכל לדעת אם מדובר בעסק טעון רישוי. הביקורת העלתה כי הקובץ אינו בשימוש.

11.2. מחלקת הרישוי במינהל הנדסה

המידע המצוי במינהל ההנדסה הוא בעל חשיבות רבה עבור האגף לרישוי עסקים. לדוגמא, ניתן לאתר באמצעותו עסקים שצריכים לבצע תהליך רישוי עסקים מחדש עקב שינויים שביצעו במבנה.

הביקורת בדקה את סדרי העברת מידע בין מחלקת הרישוי במינהל הנדסה לבין מחלקת רישוי עסקים. נמצא כי לא קיים כל תהליך של העברת מידע בין הגורמים.

לדעת הביקורת, יש לאפשר לרכזת הרישוי במחלקת רישוי עסקים צפייה במערכת הרישוי במינהל ההנדסה, על מנת שתוכל לקיים מעקב על התקדמות הטיפול בבקשות להיתר.

11.3. מחלקת הפיקוח על הבניה

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (מספר 8.1151 מיום 10/03, שעודכנה ביום 15/4/07), מאפשרת מתן שיקול דעת מוגבל למחלקת רישוי עסקים ליתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני תכנון ובנייה, וזאת בנסיבות מיוחדות וחריגות, כגון כאשר מדובר בחריגות בנייה קלות, או כאשר העסק נמצא במבנה ישן ולא נמצא היתר הבנייה שניתן לו בהקמתו.

עד לסוף שנת 2011 רשמה מחלקת הפיקוח על הבניה את חוות דעתה באופן ברור בנוגע לאישורה או לאי אישורה של הבקשה למתן רישיון עסק. החל משנת 2012, מפרטת מחלקת הפיקוח על הבניה את מהות הליקוי, ועל מנהל אגף רישוי עסקים להחליט האם לאשר מתן רישיון לעסק או האם לא לאשרו.

כאמור לעיל (בסעיף 3.2.4), מנהל האגף מסר לביקורת כי לדעתו יש צורך לגייס לאגף מהנדס שיוכל לבחון האם ניתן מבחינה הנדסית לתת לעסק רישיון, וכן יוכל לשפר זמני הטיפול בבקשות.

12. פיקוח ובקרה

12.1. הפקת דו"חות

אחת לשבוע מופקים באופן אוטומטי הדוחות הבאים ממערכת האוטומציה :

- "דוח רישיונות שפג תוקפם" – הדוח מפרט רשימה של בעלי רישיונות תקופתיים וזמניים שפג תוקפם. דוח זה יכול לסייע רבות באיתור הרישיונות הזמניים שפג תוקפם, על מנת להמשיך את הטיפול בהם.
- "דוח רישיונות בתהליך רישוי שהגורמים המאשרים לא החזירו תשובה"- הדוח מפרט, על פי גורמי אישור, את כל הבקשות לגביהם לא התקבלה תשובה מהגורם המאשר.

נמצא כי לא מבוצע שימוש מספיק בדוחות אלה. הביקורת מצאה תיקים רבים שהופיעו בדו"חות אך לא טופלו במחלקה תקופה ארוכה, למרות שהמידע (בדבר תפוגת תוקף הרישיון או העדר טיפול מצד הגורם המאשר) היה זמין.

לדעת הביקורת, ניתן להיעזר במערכת האוטומציה להנפקת דוחות נוספים לצרכי מעקב ובקרה, כגון רשימת עסקים שהגורמים המאשרים החזירו לגביהם תשובה שלילית, דוחות בגין עסקים שנפתחו במערכת אך טרם החל הטיפול בהם כיוון שלא שילמו אגרה או לא הביאו תוכניות (סטאטוס "לא הוגשה בקשה") ודוחות נוספים. לדעת הביקורת, הנפקת דוחות אלו יעזרו באיתור תיקים שאינם מטופלים תקופה ארוכה.

12.2. תוכניות עבודה

נקבע בנהלי המחלקה כי המפקח יערוך בכל יום ביקורת בכ - 10 עסקים, ותברואן יבקר בכל יום ב - 4 עסקים. כמו כן, נקבע כי חובה על כל מפקח/תברואן לערוך ביקורת בכל עסק טעון רישוי אחת לרבעון.

תיאור התפקיד של מנהל המחלקה קובע כי באחריותו להכין תוכנית עבודה הכוללת תוכנית ביקורת יומית וביקורות יזומות תקופתיות, וכן להכין תוכנית לביקורות משותפות עם משרדי הממשלה השונים.

נמצא כי לא נערכה תוכנית עבודה עבור מפקחי המחלקה. כמו כן, לא נמצאו תוכניות עבודה לביקורות משותפות עם הגורמים המאשרים, והן בוצעו על בסיס אקראי ולא כחלק מתוכנית שנתית מובנית. בנוסף לאי הכנת תוכנית עבודה, נמצאו גם ליקויים בדיווח על ביצוע הביקורות בעסקים (ראה פרק 12.3 שלהלן).

לדעת הביקורת, יש הכרח לערוך תוכנית עבודה שבועית/חודשית למפקחים ולקיים מעקב על ביצועה.

12.3. תיעוד הביקורות בעסקים

הביקורת מצאה כי המפקחים אינם מתעדים את עריכת הביקורות בעסק, וכי בכל תיקי העסק שנבדקו לא נמצא תיעוד על ביצוע ביקורת בעסק.

המחלקה הציגה לביקורת טבלה מרכזת שרשומים בה מספר הביקורות שנערכו בעסקים, מספר התראות שניתנו ומספר תיקים שהוגשו למחלקה המשפטית. לא הובהר לביקורת מהם המסמכים שעל בסיסם נערך הדו"ח. הביקורת העירה כי אין להסתפק בדו"ח הכולל נתונים ברמת "סך הכל" בלבד, משום שלא ניתן לבדוק את בסיס הנתונים שעל פיהם נרשמו הנתונים, ובפרט את הנתון לגבי מספר הביקורות שנערכו בכל עסק.

בנוסף לכך, הביקורת ביקשה לבדוק לאילו עסקים ניתנו בשנת 2012 התראות. נמסר לביקורת שהמידע אינו זמין, מאחר וההתראות מתויות בתיקים, ובחלוף הזמן יש קושי לזכור למי ניתנו התראות (בהקשר זה יש לציין כי כל מפקח אחראי על 300 עד 400 תיקים).

לדעת הביקורת, לצרכי מעקב ובקרה, יש לרשום בכל ביקורת של מפקח בעסק דיווח על עריכת ביקורת. הדיווח יעשה בשטח במועד הביקורת, באמצעות הטלפון הנייד של המפקח, ויכלול את התאריך, השעה ואת צילום הממצאים שעלו בבדיקה. התיעוד על עריכת הביקורת ישמר בתיק העסק. כמו כן, הביקורת העירה כי ישנה חשיבות לרישום מרוכז של התראות שניתנו לעסקים (בנוסף לתיעוד בתיק), על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר הטיפול בהם.

12.4. בקרה על העברת התיק לטיפול משפטי

הביקורת בדקה את מספר התיקים שהוגשו למחלקה המשפטית בשנת 2012, בהשוואה לדיווח שהגישו המפקחים למנהל המחלקה. נמצא כי על פי נתוני המחלקה המשפטית הועברו בשנת 2012 לטיפול משפטי 92 תיקים, בעוד שלפי דיווחי המפקחים הועברו למחלקה המשפטית 118 תיקים.

לדוגמא, מפקח שדיווח למנהל המחלקה על הגשת 8 תיקים בשנה למחלקה המשפטית, הגיש על פי נתוני המשפטית שני תיקים בלבד. הביקורת ביקשה מהמפקח לקבל את שמות העסקים שלדבריו הועברו לטיפול משפטי, והוא לא יכול היה לספק לביקורת מידע עליהם; הבדלים בנתונים נמצאו גם לגבי מפקחים נוספים.

לא ניתנו לביקורת הסברים מניחים את הדעת להבדלים בין דיווחי המפקחים לבין הנתונים שנמצאו במחלקה המשפטית.

12.5. בקרת מנהל

כפי שמפורט לאורך הדו"ח, הביקורת מצאה עסקים רבים הפועלים ללא רישיון במשך מספר שנים, וכן נמצאו עסקים המצויים זמן ממושך בהליך רישוי.

לדעת הביקורת, על מנהל האגף לקבל דיווח בכל חודש על העסקים הפועלים ללא רישיון מעל שנה, ולבחון מדוע לא הופנו לטיפול משפטי במהלך זמן כה רב. כמו כן, עליו לקבל מידע כל חודש על עסקים הנמצאים בתהליך רישוי למעלה משנה, ולבחון ממה נובע העיכוב.

הערות ראש העיר

מחלקת רישוי עסקים

1. **תוכנה** – ראש העיר הנחה את מנהל אגף רישוי עסקים לפעול לאיתור תוכנה מתאימה לניהול תחום רישוי עסקים. כמו כן, יש לצייד את המפקחים בכלי עבודה המקושר לתוכנה, שיאפשר את תיעוד הביקורות הנערכות בשטח.
2. **ארכיון תיקי העסק** - ראש העיר הורה להשלים בהקדם את סריקת ארכיון תיקי העסק.
3. **עסקים ללא רישיון עסק** – ראש העיר הורה להקפיד על ביצוע ההנחיה בדבר אי קיום קשרי עבודה בין העירייה לבין עסקים שאין להם רישיון עסק.
4. **קשרי גומלין עם הגביה וההנדסה** - ראש העיר הנחה להסדיר תוך זמן קצר את הממשקים בין מחלקת רישוי עסקים לבין יחידות ההנדסה הרלוונטיות וכן בינה לבין למחלקת גביה-עסקים, על מנת שיהיה שיתוף במידע בין המחלקות.
5. **פיקוח ובקרה** – על מנהל האגף ומנהל המחלקה להסדיר אמצעי פיקוח ובקרה על עבודת המפקחים, כפי שהמליצה הביקורת.

מינהל כספים

דו"ח ביקורת

ניהול המלאי במחסני העירייה

כללי

סעיף 26(א) בתקנות העיריות¹ (להלן "התקנות"), קובע כי **"אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן הספירה) בכל מחסני העירייה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בביקור מבקר העירייה, ובהשתתפות הגזבר"**.

בהתאם לתקנות כאמור, נערכה ב- 25.12.2012 ספירת מלאי במחסן הכללי. הביקורת נכחה בספירה ומצאה ליקויים רבים הנובעים מאי ישום ההוראות שנקבעו בנהלי העירייה (נוהל "ניהול מחסנים" ונוהל "ביצוע ספירת מלאי בתום שנת כספים").

מאחר ובמהלך ספירות המלאי שנערכו בשנים האחרונות, הביקורת כבר העירה הערות המתייחסות לחלק מהליקויים, ומאחר והערות אלה לא טופלו, החליטה הביקורת להרחיב הפעם את הבדיקה לנושאים נוספים בתחום ניהול המחסנים.

נבדקו בעיקר סדרי רישום המלאי, ביצוע ספירת המלאי השנתית (ההכנות לספירה ותהליך הספירה בפועל), סדרי ההחסנה ועוד. כמו כן, נבדק ניהול המלאי במחסני הנסיעות, במחסני אגף הביטחון ובמחסן ההדברה, ונבדקו נושאים כללים לגבי הפעילות במתחם מחסני העירייה.

הביקורת מצאה ליקויים חמורים בכל התחומים שנבדקו.

בנוסף לכך, בחנה הביקורת את תיקון הליקויים שעלו בדו"ח מבקר העירייה משנת 2003 בנושא ניהול המלאי. התברר כי רבים מהליקויים שנמצאו בעבר חזרו גם בביקורת הנוכחית.

להלן עיקר הממצאים:

¹ תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998

1. שינוי מבני**1.1. שינוי התשתית הפיזית**

מתחם מחסני העירייה משתרע על שטח של כ- 9,000 מ"ר. רוב השטח אינו מנוצל, והמבנים הנמצאים בו ישנים מאוד ואינם מתאימים לייעודים. כבר בשנת 2002, יזם מהנדס העיר דאז תוכנית לאגד את כל מחסני יחידות העירייה במבנה אחד, תוך ניצול מרבית השטח למטרות אחרות.

בשנת 2006 הוכנה פרוגרמה ובאוקטובר אותה שנה הנחה מנכ"ל העירייה דאז לתקצב את הפרויקט בסך 4.2 מליון ₪ (על פי אומדן). בפועל, לא נפתח תב"ר, לא הוקצה תקציב ולא הוחל בתחנון מחדש של מתחם המחסנים.

לדעת הביקורת, מצבם הנוכחי של מחסני העירייה מחייב שינוי דחוף. הביקורת המליצה כי מנכ"ל העירייה יבחן בהקדם את הפעולות הנדרשות לשינוי התשתית הפיזית של המחסנים ולשימוש מושכל בשטח.

1.2. שינוי ארגוני

על פי המבנה הארגוני הקיים, אגף רכש ולוגיסטיקה, לרבות מחלקת מחסנים ואינוונטר, שייך למינהל הכספי וכפוף לגזבר. בפועל, מהות פעילותה של מחלקת המחסנים היא בתחום התפעולי. לכן, לדעת הביקורת, ראוי לשקול את העברת מחלקת מחסנים ואינוונטר למינהל התפעול, מתוך הנחה שהדבר יביא לשיפור בתפקודה.

2. תהליכי עבודה**2.1. נהלי עבודה**

בחוות הדעת שפרסמה הביקורת לאחר הספירה המלאי שנערכה בתום שנת 2010, העירה הביקורת על העדר נוהל המסדיר את הליך ספירת המלאי. בעקבות הערת הביקורת נכתב הנוהל, אולם נמצא כי לא בוצעה הדרכה להטמעתו ביחידות העירייה הרלוונטיות. **יתרה מכך, מרבית המחסנאים במחסני יחידות העירייה השונות מסרו לביקורת כי לא קיבלו לידיהם את הנוהל ולא היו מודעים כלל לקיומו.**

הביקורת ממליצה לקיים, בכל היחידות שיש להם מחסנים, הדרכה להטמעת נהלי העבודה בנושא ניהול המחסנים וביצוע ספירות המלאי.

לאחר הביקורת מסר גזבר העירייה כי מנהל אגף החשבות וסגן מנהל אגף הרכש, הונחו לבצע הדרכה לכל העוסקים בניהול המחסנים ולהטמיע את הוראות הנוהל.

2.2. האחריות הניהולית על מחסני העירייה

סעיף 1 בתקנות מגדיר **"מנהל רכש ואספקה – מי שמונה בידי מועצת העירייה לפי תקנה 5, לרכישת טובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי..."**.

בנהלי העירייה (ניהול מחסנים וספירות מלאי), נקבע כי סגן מנהל אגף הרכש והלוגיסטיקה יהיה הגורם האחראי על כלל מחסני העירייה. להלן עיקרי הפעולות הנדרשות ממנו על-פי התקנות והנהלים:

- **קביעת רמות מלאי** – על סגן מנהל האגף, בשיתוף הגזבר, לקבוע את סוגי הטובין ורמות המלאי הנדרשות בכל אחד מהמחסנים. כמו כן, אחת לשנה לפחות עליו לבדוק ולעדכן את סוגי הטובין המוחזקים במחסנים ואת רמות המלאי.
- **תכנון צריכה תקופתי** – על סגן מנהל האגף, בשיתוף מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים, להכין תכנית רבעונית הכוללת תחזית רכש וצריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים.
- **כיסוי ביטוחי** – על סגן מנהל האגף, בתיאום עם האחראית על הביטוחים בעירייה, לוודא קיום כיסוי ביטוחי לטובין שבמחסני העירייה.
- **קיום ספירת מלאי כללית וספירות מדגמיות** – על סגן מנהל האגף מוטלת האחריות לקיים, אחת לשנה, ספירת מלאי בכל מחסני העירייה. כמו כן, אחת לשלושה חודשים יערוך סגן מנהל האגף ספירות מדגמיות בכל מחסן במטרה לוודא את נאותות רישומי המלאי.

מבדיקתנו עולה כי ההנחיות המפורטות בתקנות ובנהלים לא בוצעו. עוד נמצא כי סגן מנהל האגף אינו מפעיל את סמכויותיו על כלל מחסני העירייה (למעט המחסן הכללי).

הביקורת העירה על כך שקיים הכרח באכיפת הנוהל ובריכוז כל הנושאים המקצועיים בתחום ניהול המחסנים בידי אגף הרכש והלוגיסטיקה, בהתאם לנהלי העירייה.

לאחר הביקורת מסר גזבר העירייה כי סגן מנהל האגף הונחה להפעיל את סמכויותיו על כלל המחסנים, בתאום עם ראשי המינהלים הרלוונטיים.

3. היקף ספירות המלאי

3.1. ספירות מלאי במחסנים

כאמור בתקנות ובנהלי העירייה, על העירייה לערוך ספירת מלאי בסוף שנה **בכל מחסני העירייה.**

סעיף 5.1 בנוהל "ניהול מחסנים" מגדיר מהם המחסנים שמנהלת העירייה ***"המחסנים שמנהלת העירייה הם מחסני בטחון וחרום, מחסני מחלקת תחזוקה, מחסני אגף הנסיעות, מחסני ההדברה, מחסני החופים ומחסן כללי"***.

התברר, כי בניגוד להוראות, בוצעה ספירת המלאי **במחסן הכללי בלבד, כלומר רוב הציוד שמחזיקה העירייה במחסניה לא נספר.**

הביקורת רואה בחומרה את אי קיום התקנות ונהלי העירייה בדבר ביצוע ספירות המלאי במחסני העירייה (למעט מחסן אחד). חמורה מכך העובדה, כי ליקוי זה כבר הועלה על-ידי הביקורת בדו"ח מבקר העירייה לשנים 2003/2004 וכן בחוות הדעת משנת 2010.

לאחר הביקורת מסר גזבר העירייה כי מנהל אגף החשבות וסגן מנהל אגף הרכש הונחו לבצע ספירת מלאי בכל המחסנים, משנת 2013 והילך.

3.2. ספירת מלאי ביחידות העירייה

בנוסף למחסן הראשי, קיימות יחידות נוספות בעירייה המפעילות מחסנים. בהתייחס לשאר מחסני העירייה, מסר לביקורת סגן מנהל האגף כי מידי שנה מעביר מנהל מחלקת המחסנים דו"חות אינוונטר לכל יחידות העירייה, ובכללם מועברים דו"חות ספירה גם למחסנים שמנהלות היחידות האחרות.

מנהלי היחידות נדרשים לספור את הפריטים שברשותם ולציין את תוצאות הספירה בדו"חות שקיבלו.

נמצא כי דו"ח הספירה המועבר ליחידות, כבר כלל את הכמויות האמורות להימצא בהן במועד הפקת הדו"חות, דבר שהיה מעמיד בספק את כשרות הספירה במחסנים, אילו היתה נערכת. כמו כן, נמצא כי אגף הרכש אינו מוודא שהספירות נערכו ואינו דורש לקבל חזרה דו"ח ספירה מעודכן.

הביקורת העירה כי קיימת חשיבות רבה לכך שדו"חות הספירה יופקו ללא ציון הכמויות לכל פריט. כמו כן, על אגף הרכש והלוגיסטיקה להקפיד לקבל חזרה את דו"חות הספירה שהפיץ ליחידות, הכוללים נתוני מצאי מעודכנים.

4. תהליך הספירה במחסן הכללי

4.1. פריטים שאינם רשומים במערכת

סעיף 10.1 בנוהל ניהול מחסנים קובע כי **"כל פריט הנכנס למחסן, ירשם במערכת המלאי מיד עם כניסתו, כולל פריטים מתכלים ופריטים במעבר"**. במהלך הספירה נמצאו פריטים רבים שאינם רשומים כלל במערכת ניהול המלאי. לדוגמא, אותרו כחמש מאות ספרים לגני ילדים, מכשיר ריסוס, שולחנות מחשב ופריטים רבים נוספים שלא היו רשומים.

כמו כן, התברר כי פריטים שלא רשומים בדו"ח הספירה אינם נספרים. הביקורת העירה כי יש לספור את כל הפריטים במחסן, ובמיוחד את הפריטים שאינם רשומים במערכת.

4.2. איתור פריטים במחסן

סעיף 17 בתקנות קובע כי **"מנהל המחסן יציין, ליד מקום אחסונו של כל פריט במלאי, את מספרו הקטלוגי ואת תיאורו"**.

כמו כן, סעיף 6.3 בנוהל "ניהול מחסנים" קובע כי **"מנהל כל מחסן יזהה את הטובין שבאחריותו, יגדירם לפי הקטלוג האחיד ויעדכן בכל עת את כמות הפרטים ואת מקום אחסונם (מספר מדף)".**

נמצא כי במערכת ניהול המלאי לא צוין מיקום הפריטים במחסנים (מספר מחסן, מספר מדף וכדומה). כתוצאה מכך, נדרש צוות הספירה לעבור ממחסן למחסן כדי לאתר את מיקומו של הפריט הרשום בדפי הספירה. כמו כן, אותרו במהלך הספירה פריטים רבים שלא היה ידוע המספר הקטלוגי שלהם. לדוגמא, נמצאו פריטים רבים שנרכשו עבור מחלקת גני הילדים, אשר אוחסנו במערומים בשטח המחסנים. בפועל, לא ניתן היה לספור פריטים אלו, ומנהל מחלקת המחסנים נאלץ לזמן את המנהל הלוגיסטי של מחלקת הגנים, אשר זיהה את הפריטים עבור צוות הספירה.

4.3. שלמות הספירה

סעיף 5.8.3 בנוהל הספירה קובע כי **"כל פריט שנספר יסומן על-ידי מדבקה בצבע מיוחד ובצורה בולטת"**. מטרת הנחיה זו לוודא כי כל הפריטים הקיימים בפועל במחסנים יספרו.

נמצא כי ההוראה לא בוצעה, כך שלא ניתן היה לדעת בוודאות בכל שלב במהלך הספירה מהם הפריטים שנספרו.

4.4. סגירת המחסנים לצורך הספירה

סעיף 5.3 בנוהל הספירה קובע כי **"במהלך ספירת המלאי יסגרו מחסני העירייה לכניסה ויציאה של טובין, למעט מקרים מועטים וחריגים שיש בהם דחיפות מיוחדת, באישור סגן מנהל האגף"**.

נמצא כי במהלך שעות הספירה קיבל מנהל מחלקת המחסנים פריטים משני ספקים.

4.5. תאגיד "יובלים"

מאז הקמתו, עושה תאגיד יובלים שימוש במחסני העירייה ומאחסן בהם ציוד השייך לתאגיד. לצורך ניהול המלאי והחזקתו, הציבה יובלים שני עובדים מטעמה במחסן הכללי.

נמצא כי חלק מציוד התאגיד מוחזק במעורב יחד עם הציוד שמאחסנת העירייה. עוד נמצא כי חלק מציוד התאגיד היה מונח בשטח המחסן באופן שמנע גישה לפרטי הציוד של העירייה, כך שלא ניתן היה לספור אותם, כנדרש.

לדעת הביקורת, אין זה נכון לאחסן את פרטי הציוד של שני הגופים (העירייה והתאגיד) במעורב באותו מחסן. לאחר הביקורת נמסר כי הציוד המוחזק במחסן הכללי לטובת "יובלים", עבר למחסן אחר ששכר התאגיד.

4.6. ביצוע פעולות לאחר הספירה

התקנות ונהלי העירייה קובעים שורה של פעולות שיש לבצע לאחר הספירה, לרבות הזנת נתוני הספירה למערכת המלאי, הפקת דו"ח השוואה בין המצאי במערכת לתוצאות הספירה, הגשת דיווח לגזבר העירייה בדבר עודפים/חסורים, כינוס ועדת הרכש לדיון בתוצאות הספירה ועוד. כמו כן, סעיף 5.10.9. בנוהל הספירות קובע כי מנהל הרכש באמצעות המחסנאי ומנהל מחלקת אינוונטר יעדכנו את הנתונים במערכת לא יאוחר מ- 15 יום מתחילת שנת הכספים.

מבדיקתנו עולה כי עד למועד סיום הביקורת (סוף ינואר 2013) לא בוצעו הפעולות הנדרשות לביצוע לאחר הספירה, כך שלמעשה לא היה לספירה כל ערך. לדעת הביקורת, יש לקיים ספירה חוזרת ולסיים את הטיפול בה באופן מיידי.

לאחר הביקורת מסר סגן מנהל אגף הרכש כי נוכח הליקויים בספירה לא בוצעו הפעולות הנדרשות לאחריה. עוד נמסר כי האגף התקשר עם חברה חיצונית לצורך ביצוע ספירת מצאי נוספת, בכל הארגון. לאחר תום הספירה הנוספת, יבוצעו הפעולות הנדרשות על-פי ההנחיות.

5. מחסני יחידות העירייה

הביקורת ערכה סיורים במדגם ממחסני העירייה השונים: מחסני אגף חרום ובטחון, מחסן מחלקת הדברה ומחסני אגף נטיעות.

5.1. מתחם המחסנים

5.1.1. הצבת מבנים יבילים ללא היתר

במתחם מחסני העירייה היו מוצבים מבנים יבילים מסוגים שונים המשמשים את יחידות העירייה השונות, ובהם המוקד העירוני, מחלקת השיטור המשולב, אגף הביטחון, מחלקת האחזקה, מחלקת הדברה ועוד.

מבדיקתנו עולה כי מבנים אלו הוצבו בשטח מבלי לקבל את האישורים הנדרשים בהתאם לחוק התכנון והבנייה ותקנותיו ומבלי לקבל היתר בניה. עוד נמצא כי חלק מהמבנים ישנים מאוד ופגומים (לדוגמא, בחלקם היתה חדירה של מי גשמים), וכתוצאה מכך הציוד המאוחסן בהם נפגע.

לדעת הביקורת, מומלץ לבחון את נחיצות המבנים היבילים המוצבים במתחם מחסני העירייה. לאחר מכן, יש להסדיר את רישוי המבנים שיוחלט להשאירם.

5.1.2. שימוש של גורם פרטי בשטח המחסנים

התברר לביקורת כי מזה תקופה ארוכה, פועל בסמוך לגבול המערבי של מתחם מחסני העירייה עסק לאיסוף גרוטאות ברזל. במהלך הסיורים, נמצא כי העסק עושה שימוש בשטח מחסני העירייה, כמפורט להלן:

- **חניית רכבים** – נמצא כי העסק מחנה את רכביו (מלגזה, רכב מסחרי ומשא) בשטח מתחם המחסנים.

- **שטח אחסון** – נמצא כי החומה מערבית המפרידה בין מתחם מחסני העירייה לשטח העסק נפרצה בחלקה, ושטח המחסנים משמש את העסק לאחסון פסולת ברזל, כמתואר בתמונות להלן:



פריצת החומה המערבית



גלישת ברזל מאחורי מחסן הביטחון



גלישת ברזל מאחורי מחסן אחזקה

- **בטיחות** – הביקורת מצאה כי העסק מחזיק בסמיכות למחסן ההדברה בלוני גז, ובמקרה של התלקחות עלולים המיכלים להתפוצץ ולפגוע בעובדי מחסן ההדברה.

לדעת הביקורת, יש להפסיק באופן מיידי את השימוש שעושה העסק בשטח מתחם המחסנים. כמו כן, יש לבדוק בדחיפות את מידת הסיכון הקיימת מסמיכות בלוני הגז למחסן ההדברה.

לאחר הביקורת מסר גזבר העירייה כי ערך סיור בשטח, ולאחריו הנחה את מנהל אגף הביטחון ומנהל מחלקת המחסנים להפעיל את הפיקוח העירוני ואת המשטרה כנגד השתלטות העסק הפרטי על חלק משטח המחסנים.

5.1.3. בדיקת תנאי הבטיחות

סעיף 9.5 בנוהל "ניהול מחסנים" קובע כי **"תנאי הבטיחות במחסן ייבדקו, פעמיים בשנה לפחות, בידי מהנדס בטיחות"**.

מבדיקתנו עולה כי הנחייה זו אינה מבוצעת. הביקורת מניחה כי אילו הנחייה זו היתה מבוצעת, היו מתגלים ליקויי הבטיחות הרבים שנמצאו במחסנים השונים, כמפורט לאורך דו"ח הביקורת, וחלקם היה מטופל. לדעת הביקורת, יש לקיים בהקדם בדיקת בטיחות על-ידי ממונה הבטיחות כדי לגבש תכנית עבודה להסרת מפגעי הבטיחות בהתאם לחומרת הסיכון.

5.1.4. פיקוח על הכניסה

נציין כי בכל הבדיקות שערכה הביקורת במתחם המחסנים (הן בשעות היום והן בשעות הערב המאוחרות), שער הכניסה נמצא פתוח וכל מי שחפץ בכך יכול היה להיכנס למתחם ולצאת ממנו ללא כל הפרעה.

עוד נמצא, כי הצד המזרחי של מתחם המחסנים (הגובל במחסני אגף הנטיעות) אינו מגודר. לדברי המחסנאי, אירעו מקרים רבים של כניסת גורמים לא מורשים לשטח מחסני אגף הנטיעות בשעות הלילה (שב"חים השוהים בפרדס הסמוך לגבול המזרחי של המתחם).

הביקורת העירה כי יש הכרח לגדר את מתחם המחסנים בדחיפות. כמו כן, ממליצה הביקורת להתקין מצלמות בשטח המתחם, שיאפשרו ל"מוקד רואה" שבמוקד העירוני לצפות בנעשה במתחם המחסנים לאחר שעות הפעילות ובסופי שבוע.

5.1.5. פריטי תאורת רחוב וחשמל

במהלך הסיור במחסני אגף נטיעות נמצאה כמות גדולה של פריטי תאורת רחוב (עמודי תאורה, פנסים ועוד), תאורת פנים ופריטי חשמל נוספים, כמתואר בתמונות מטה:



מנהל אגף חשמל, מאור ורמזורים, מסר לביקורת כי חלק מהפריטים היו מיועדים לשימוש חוזר וחלקם להשמדה.

מבדיקתנו עולה כי הפריטים היו מונחים בערמות בשטח פתוח במתחם מחסני אגף הנטיעות (כמתואר בתמונות לעיל) ללא כל סימון. כתוצאה מכך, לא ניתן היה להבחין בין הפריטים שמיועדים להשמדה לבין הפריטים שניתן לעשות בהם שימוש חוזר. כמו כן, אחסון הפריטים בשטח פתוח, חשף אותם למפגעי מזג האוויר ולגניבות.

הביקורת המליצה למכור כברזל את הציוד המיועד להשמדה ולאחסן את הפריטים שניתן להשתמש בהם, באופן שיאפשר את איתורם במחסן ואת השימוש החוזר בהם במקרה הצורך.

לאחר הביקורת נמסר כי עובדי אגף חשמל ומאור מיינו את הציוד המאוחסן במחסן וכי הציוד שאינו שמיש הוצא למכירה כגרוטאות ברזל.

5.1.6. ציוד בלאי

התקנות ונוהל "רכש טובין בהליך הצעות מחיר" מפרטות את ההוראות בדבר הטיפול בציוד שאינו שמיש ובגרוטאות, לרבות הליך אישור הציוד כבלתי שמיש ואופן מכירתו או פינויו.

הביקורת מצאה שמאוחסן במחסנים ציוד רב שאינו בשימוש ("ציוד בלאי"). לא הוברר לביקורת מדוע מנהל מחלקת המחסנים לא פעל לפינויו של הציוד מהמחסן ולמכירתו, בהתאם להנחיות. לדעת הביקורת, מומלץ לפעול למכירת הבלאי או לפנותו כפסולת.

5.2. מחסני אגף ביטחון וחרום

5.2.1. ניהול המחסנים

בהתאם לתקנות הג"א והנחיות משרד הפנים, קיים במחסני אגף ביטחון וחרום מחסנאי במשרה מלאה, שתפקידו לנהל את מחסני האגף. נמסר לביקורת כי המחסנאי הינו במצב בריאותי שלא מאפשר לו לבצע כל עבודה פיזית.

כמו כן, התברר כי הן המחסנאי והן מנהליו (מנהל מדור תחזוקת מקלטים ציבוריים ומנהל מחלקת פס"ח), לא היו מודעים לקיומם של נהלי העירייה בנושא המחסנים ולא פעלו על-פיהם.

בדיקת תהליכי העבודה במחסן החרום העלו ליקויים רבים, לרבות העדר רישום של כניסה וניפוק פריטים, השאלת פריטים הנרשמת ידנית על גבי פתקים, ציוד בלאי רב שלא נגרע מרישומי המלאי, רישום שגוי של מצאי הפריטים במחסנים ועוד.

ספירה מדגמית העלה כי קיימים פריטים רבים שאינם רשומים במערכת, כגון: 2 משאבות להעברת מים, 7 אוהלי חפ"ק חדשים ועוד. כמו כן, נמצאו עשרות מזרונים חדשים שנתרמו לעירייה במהלך מבצע "עמוד ענן", שלא נרשמו במערכת המלאי.

מנהל אגף בטחון וחרום מסר לביקורת כי פניות חוזרות ונישנות של אגף הביטחון לאגף משאבי אנוש, בבקשה להציב מחסנאי מקצועי וכשיר במחסנים, לא נענו. לדעת הביקורת, יש הכרח לשבץ במחסן הביטחון מחסנאי מקצועי וכשיר פיזית לבצע את תפקידו.

5.2.2. אחסון ציוד שפונה/הוחרם

הביקורת מצאה בשטח מחסני אגף הביטחון פריטים אשר פונו או הוחרמו על-ידי יחידות העירייה (בעיקר על-ידי הפיקוח העירוני).

לדוגמא, אוחסנו במחסן פריטים שפוננו לפני מספר שנים מפארק גן אלישע (מקררים, מיטות, כלי מטבח ועוד). כמו כן נמצאו פריטי רהוט שהוחרמו מבית קפה ברובע המרינה.

מבדיקתנו עולה כי למחסנאי אגף הביטחון לא היה כל רישום בדבר פריטים אלו, ולא ברור לביקורת מדוע אוחסנו בשטח מחסני הביטחון.

בחוות דעת מאת הלשכה המשפטית של העירייה שהביקורת בקשה לקבל בעניין זה, נקבע כי העירייה אחראית לאובדן או לנזק שיגרם לצידוד השייך לאחרים, שפונה או הוחרם על-ידי נציגי העירייה (למעט במקרים שניתן יהיה להוכיח כי הנזק נגרם שלא ברשלנות).

הביקורת ממליצה להסדיר בנהלי עבודה את תהליך הפינוי או החרמת הצידוד ואחסונו.

5.2.3. אחסון פריטים של יחידות שונות

נמצא כי בשטח מחסני אגף הביטחון מאוחסנים פריטים שונים השייכים למחלקות העירייה ולחברות הבנות, ללא כל רישום. יתרה מכך, חלק מפריטים אלו אוחסן בשטח הפתוח והם היו חשופים לפגעי מזג האוויר, וחמור מכך לגניבה. להלן מספר דוגמאות:

- **פריטים השייכים למשכן לאומנויות הבמה** - בשטח פתוח במתחם מחסני הביטחון, היו מונחים על הקרקע שלושה גלילים גדולים של חומר מתכתי ששימש לחיפוי החיצוני של המשכן לאומנויות הבמה. המנהל הטכני של המשכן מסר לביקורת כי עלות כל גליל נאמדת בעשרות אלפי ש"ח, וכי המתכת יוצרה באופן מיוחד עבור המשכן ויובאה מחו"ל. עוד נמצאו במקום מספר משטחים של מרצפות ומשטחי שיש השייכים למשכן.
- **מעקות בטיחות** – בשטח הפתוח במתחם מחסני הביטחון היו מונחים באי סדר עשרות רבות של מעקות בטיחות חדשים ממתכת, השייכים למסגרייה פרטית.

נמסר לביקורת כי הציוד לא הוזמן על ידי אגף הביטחון (שמתחם המחסנים באחריותו) או על ידי מחלקת האחזקה (שאחראית על התקנת מעקות הבטיחות בעיר). בפועל, לא היה ידוע מיהו הגורם בעירייה האחראי למעקות בטיחות אלו.

לאחר הביקורת נמסר כי מעקות הבטיחות פונו מהמחסן והוחזרו לספק, אולם בניגוד לדיווח שנמסר לביקורת, נמצא שכמות גדולה של מעקות בטיחות חדשים עדיין נמצאת בחצר מחסני הביטחון. הביקורת רואה בחומרה רבה את השימוש שעושה עסק פרטי במחסני העירייה ואת הדיווח השקרי שנמסר לביקורת בנוגע לפינוי הציוד. הביקורת העירה למנהל אגף חרום וביטחון כי חל איסור מוחלט להחזיק במחסני העירייה ציוד שאינו שייך לעירייה.

- הצבת מבנה יביל פרטי – במתחם מחסני האגף נמצא מבנה יביל גדול השייך לחברה פרטית. מנהל אגף הביטחון מסר לביקורת כי המבנה ותכולתו נמסרו לעיריית אשדוד כתרומה במהלך מבצע "עמוד ענן". הביקורת העלתה כי המבנה הכיל ציוד רב (משחקי ילדים, ערכות חרום, מימיות, משקפי ראייה, מזרונים ועוד), שלא נרשם במערכת המלאי. כמו כן, מצאה הביקורת שלא נקבע לאלו מטרות יעשה שימוש בציוד, ובפועל לא נעשה בו כל שימוש. חמור מכך, הביקורת השוותה את רשימת הציוד ששלחה החברה התורמת למצאי הקיים במכולה ומצאה כי חלק מהציוד כבר אינו נמצא במכולה ולא ידוע מה עלה בגורלו. לאחר הביקורת נמסר כי תכולת המבנה נספרה ונרשמה ברישומי המלאי של העירייה.

לדעת הביקורת, יש לבחון את נחיצות אחסון ציוד של היחידות השונות בשטח מחסני החירום. ציוד שיש הכרח להחזיקו במחסן, ירשם ברישומי המלאי.

5.3. מחסן מחלקת אחזקה

דו"ח המלאי של מחסן מחלקת אחזקה (מספר מחסן 6104) כלל 8 פריטים בלבד. בעבר פעלו במחסן צוות עובדים שביצעו עבודות תחזוקה שונות, אולם לפני מספר שנים היחידה פורקה.

הביקורת ממליצה לבטל את המחסן מבחינה רישומית ולבחון את האפשרות להשתמש בשטח המחסן למטרות אחרות.

5.4. מחסני מחלקת הדברה

במחסן מחלקת ההדברה היו מאוחסנים חומרי הדברה שונים וכלי עבודה.

5.4.1. בטיחות

חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, קובע כי כל העוסק ברעלים, לרבות אחסנתם והשימוש בהם, חייב בקבלת היתר רעלים מהמשרד להגנת הסביבה. כדי לקבל את ההיתר, על המבקש לעמוד במכלול תנאים שנועדו לשמור על בטיחות העובדים ולהגן מפני זיהום סביבתי.

מבדיקתנו עולה כי למחלקת הדברה היה היתר רעלים בתוקף עד לתאריך 8.10.15 וכן היה למנהל המחלקה רישיון מדביר בתוקף עד ל-3/2013. יחד עם זאת, נמצאו ליקויים העלולים לסכן את העובדים והסביבה, כמפורט להלן:

- **הגנה מפני פגעי מזג אוויר** – נמצא כי החלק העליון של הקיר המזרחי של המחסן היה פתוח לרווחה, דבר שחשף את החומרים המאוחסנים במקום לפגעי מזג האוויר ולפגעי מכרסמים.
- **בטיחות חשמל** – נמצא כי מרבית שקעי החשמל במחסן היו שבורים והשימוש בהם היה מסוכן. כמו כן, בזמן החורף, מי הגשמים עלולים היו לגרום לקצר חשמלי ואף לשריפה במחסן.

- **אסבסט** – החוק למניעת מפגעי אסבסט² קובע, בין היתר, את התנאים להמשך שימוש באסבסט. סעיף 11(א) קובע כי **"גורם אדם למפגע באסבסט או שהיה לו יסוד סביר להניח שיש מפגע אסבסט במקום שבבעלותו או בהחזקתו, ינקוט אמצעים מיידיים למניעת המשך המפגע או להפסקתו..."**.

נמצא כי גג המחסן בנוי מאסבסט שבחלקו שבור ומחורר (נציין כי במתחם מחסני העירייה היו קיימים מחסנים נוספים שלהם גגות מאסבסט).

להלן תמונות להמחשה:



אסבסט שבור מחורר



שקעי חשמל שבורים

- **תיק הנחיות בטיחות** – מבדיקתנו עולה כי במחסן מחלקת הדברה לא מצוי תיק הנחיות בטיחות (נוהל חרום, הנחיות אחסון מיוחדות לחומרים מסוכנים וכדומה), כנדרש בתנאים לקבלת היתר רעלים.

לדעת הביקורת, יש לקיים בהקדם בדיקת בטיחות במחסן ולפעול להסרת המפגעים.

לאחר הביקורת מסר גזבר העירייה כי מנהל מחלקת הדברה ומנהל מחלקת התחזוקה נתבקשו להעביר אומדן לתיקון המפגעים הבטיחותיים, לצורך תקצוב תיקונם.

² חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011

5.4.2. ניהול המחסן

נוהל העירייה בדבר ניהול מחסנים קובע הנחיות שונות שעל מנהל כל מחסן לקיים, לרבות סדרי האחסנה, רישום כניסה וניפוק של טובין ועוד.

מבדיקתנו עולה כי במחסן ההדברה לא הוכשר מחסנאי. כמו כן, מבדיקתנו עולה כי אופן ניהול המחסן לא תאם כלל את הנחיות הנוהל, לרבות תהליך בדיקת תעודות משלוח, רישום ניפוק ציוד וחומרים, העדר זיהוי הפריטים במחסן, אי הקפדה על רישום הכמויות במלאי וכדומה. כמו כן, התברר כי מחסן ההדברה לא נספר מזה שנים רבות, ובספירה מדגמית נמצאו בו פריטים שאינם רשומים במערכת (לדוגמא שלושה מנועים לסירה).

לדעת הביקורת, בשל סוגי החומרים המאוחסנים במחסן ההדברה, קיימת חשיבות רבה להכשרת המחסנאי, הן בהיבטים המקצועיים הקשורים לניהול מחסן והן בהיבטי הבטיחות בנוגע לאחסנת חומרים מסוכנים.

5.5. מחסני אגף נטיעות

אגף הנטיעות החזיק במחסני האגף כלי עבודה, צמחים וחומרים המשמשים אותו לעבודות הגינון. מבדיקתנו עולה כי המחסנאי לא היה מודע לקיומם של נהלי עירייה בתחום ניהול המחסנים וספירות המלאי.

הביקורת התרשמה לטובה מעבודת המחסנאי. בדיקת תהליכי העבודה העלתה כי המחסנאי מקפיד על קיום מרבית ההנחיות בנהלים, אף שלא היו ידועים לו. המחסנאי הקפיד על בדיקת טובין במועד קבלתם וניהל רישום מסודר של המצאי במחסן ושל הפריטים שנופקו. כמו כן היתה הקפדה על סדרי האחסון, על שילוט נאות במחסנים ועל קיום ספירות מלאי תקופתיות ושנתיות.

יחד עם זאת, נציין כי נמצאו מספר אי התאמות ברישומי המחסנאי. הביקורת העירה כי עבודת המחסנאי מבוצעת ידנית על גבי טפסים שהוא ערך. לדעת הביקורת, יש הכרח שרישומי המלאי ינוהלו באמצעות מערכת ממוחשבת.

סיכום

הביקורת מצאה כי קיימת המתחם מחסני העירייה הזנחה רבה. כמו כן, הביקורת מצאה כי אין מתקיימת בעירייה ספירת מלאי כנדרש בתקנות וכי לעירייה אין מידע אמין ועדכני על המלאי שברשותה.

הביקורת כבר העירה מספר פעמים בעבר על הליקויים החמורים בתחום ניהול המלאי, והתברר שעדיין לא חל שיפור משמעותי בתחום זה. יתרה מכך, במהלך שנת 2012 בוצעו מספר ביקורות במחסן הכללי על-ידי מנהלת מחלקת חשבונות, שבסיכומם התריעה מנהלת המחלקה בפני מנהליה על חלק מהליקויים שהועלו בדו"ח ביקורת זה.

הביקורת מעירה שוב שיש הכרח לבחון באופן מעמיק ויסודי את אופן ניהול המלאי בעירייה ואת ארגון מחסני העירייה, ולהתאימם לנדרש על פי התקנות והסטנדרטים המקצועיים.

הערות ראש העיר

ניהול המלאי במחסני העירייה

1. **שינוי תפקוד** – ראש העיר הורה למנכ"ל העירייה לגבש תכנית לשינוי יסודי בתפקוד מחסני העירייה, תוך ניצול מושכל של שטח מתחם המחסנים. כמו כן הורה ראש העיר להסדיר תהליכי העבודה במחסנים בהתאם לחוק ולנהלי העירייה.
2. **אחריות כוללת** – ראש העיר הנחה את גזבר העירייה לפעול ליישום ההחלטה בדבר האחריות הכוללת של סגן מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה על כל מערך המלאי של העירייה וכל מחסניה.
3. **ספירות מלאי** – ראש העיר הנחה את גזבר העירייה להקפיד על ביצוע ספירות המלאי מידי שנה בכל מחסני העירייה, בהתאם להוראות החוק ולנהלי העבודה.
4. **בטיחות ואבטחה** – ראש העיר הורה לסגן מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה לגבש תכנית עבודה לתיקון מיידי של ליקויי הבטיחות במתחם וכן הסדרת נושא הביטחון בו.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח 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, סגני וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדיקטור 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.

- 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 אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
 (ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה, באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
 (ג2) 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 הנוהל 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 מידי 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

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.

- (א) 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.
- (ב) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ג) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ד) 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. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח. בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדו"ח 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 דו"ח 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 דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח 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 לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(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 בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח 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 ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראות 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 שדון מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני 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 לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפני 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 שהוא עובדה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העיר באישור 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, 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, 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 דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח 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.