



דו"ח מבקר העירייה

לשנת 2005

כולל הערות ראש העיר

דבר ראש העיר

חברי מועצת העירייה,

הריני מתכבד בזאת להגיש לכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005.

לפי כללי האתיקה של לשכת המבקרים הפנימיים: "... תכליתה של הביקורת הפנימית היא לסייע לחברי הארגון במילוי יעיל של תפקידיהם. לשם השגת תכלית זו, מספקת להם הביקורת הפנימית ניתוחים, הערכות, ייעוץ ומידע – הנוגעים לפעילויות שבוקרו".

הרשות המקומית הינה מוסד ציבורי שתכליתו מתן שירות לתושבים. בשל כך, מחויב כל עובד וכל נציג ציבור לעשות ככל שניתן ליעל ולשפר את מערך השירותים הניתן לתושבים, תוך הקפדה על שמירה של כללי המינהל התקין והפעלת המערכות העירוניות לטובת הציבור ולרווחתו. הביקורת מסייעת ליחידות העירייה להשיג מטרה זו.

השנה בדק המבקר קשת רחבה של נושאים: במינהל הכללי, בגזברות, במינהל ההנדסה, באגף הנסיעות ובחברה העירונית לתרבות.

ביקורת זו סייעה בידינו לאתר נוהלי עבודה שגויים ולבנות סדרי עבודה שונים המייעלים את עבודת העירייה, אף מביאים לחיסכון בכספי הציבור.

הנהלת העירייה, שמה לה כיעד ליישם הערות המבקר ולתקן את ליקויים שנמצאו – וזאת, כדי לתת תוקף לעבודת המבקר וכצעד נוסף במסגרת פעילות העירייה בנושא ההתייעלות ושיפור השירות.

ברצוני להודות למבקר העירייה, לצוותו ולועדת הביקורת על עבודתם המעמיקה והיסודית.

ב ב ר כ ה,

אינג' צבי צילקר
ראש העיר

לכבוד
אינג' צבי צילקר
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר..

הנדון : דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005

1. על פי סעיף 170 לפקודת העיריות, הריני מגיש לעיוןך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2005.
2. מטבע הדברים, עבודת הביקורת יכולה להקיף בכל שנה רק חלק מתחומי העשייה העירונית. אמנם יחידת הביקורת עושה כמיטב יכולתה לבדוק מגוון של נושאים, באופן שינתן ביטוי לפעילות המינהלים והאגפים השונים בעירייה, אולם בגלל ההיקף המצומצם של המשאבים העומדים לרשותה אין הביקורת מצליחה לספק את מלוא השרות שהיא אמורה לתת.
3. בשנת 2005 הגדילה העירייה באופן משמעותי את מספר עובדי הביקורת, אולם אין בכך די. אני סבור כי הנהלת העיר צריכה לתת את דעתה גם בשנה הבאה להיקף הנדרש של פעולות הביקורת ולמשאבים שיש להקצות לה לשם כך.
4. אני רואה חובה לעצמי להודות לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה על תרומתם הרבה, שבלעדיה לא היתה יכולה הביקורת בעירייה להתקיים.
5. הביקורת לא היתה יכולה לתפקד ללא שיתוף פעולה של המבוקרים עצמם וללא גיבוי של הנהלת העיר. אני מבקש להודות לך ראש העיר, לממלא מקום ראש העיר, לסגנים למנכ"ל, לסמנכ"לים, לגזבר, למהנדס העיר ולבעלי התפקידים האחרים באגפים ובמחלקות שבוקרו, על התמיכה ועל שיתוף הפעולה שזכיתי להם במהלך עבודתי.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל כללי

1. אגף משאבי אנוש ומחלקת שכר –
5 התחשבות כספית עם גורמי חוץ

גזברות

2. מערך הביטוחים בעיריית אשדוד
37

מינהל ההנדסה

3. אגרות פיתוח והיטלי בנייה
89

אגף תפוז"ח

4. מחלקת הפקוח העירוני - השוק הפתוח
119

אגף נטיעות ופיתוח

5. העסקת קבלני גינון
141

החברה העירונית לתרבות הפנאי

6. מרכז "שבלול"
156

7. מעקב על תיקון הליקויים
166

8. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת
185

מינהל כללי

אגף משאבי אנוש ומחלקת שכר -

התחשבנות כספית עם גורמי חוץ

דו"ח ביקורת

אגף משאבי אנוש ומחלקת שכר -

התחשבות עם גורמי חוץ

כללי

האגף למשאבי אנוש ומחלקת השכר מקיימים באופן שוטף התחשבות כספית בנושאים הקשורים לשכר העובדים עם גורמי חוץ שונים כגון הביטוח הלאומי, קרנות הפנסיה, חברות הביטוח, משרדי הממשלה וכיוצא באלה מוסדות שונים.

לדוגמא, על פי הרשום בספרי החשבונות של העירייה, קיבלה העירייה בשנת 2004 מהמוסד לביטוח לאומי סכום של 212 אלפי ש"ח בגין תביעות מילואים ותאונות עבודה. במישור אחר של התחשבות עם גורמי חוץ, קיבלה העירייה מקרנות הפנסיה ומגורמים ציבוריים שונים שיש לה עימם הסכמי רציפות פנסיה סכום של 523 אלפי ₪ בגין השתתפויות בפנסיה. דוגמא נוספת- בשנת 2004 השתתפה העירייה בסכום של 2 מיליון ₪ בתשלום שכר לימוד של ילדי העובדים שלמדו בגני ילדים לגיל הרך ובחוגים (בד"כ במסגרת החברה העירונית).

ההתחשבות עם גורמי חוץ בנושאים הקשורים לשכר העובדים, נעשית באגף משאבי אנוש ובאגף החשבונות. באגף משאבי אנוש נקלטים דיווחי המילואים ותאונות העבודה, וכן מאושרים שיעורי ההשתתפות של גורמי חוץ בפנסיה של עובדים שפרשו, ואילו אגף החשבונות מבצע את גביית הכספים מגופים אלה ואת תשלום השכר לעובדים. מכיוון שהקשר עם גורמי חוץ בנושאי שכר נעשה באמצעות שני אגפים בעירייה, קיימת חשיבות רבה לאופן העברת המידע ביניהם, וכן לשלמות ולעדכניות של הנתונים המשמשים בסיס להתחשבות הכספית.

בחודשים מארס-יוני 2005 בדקה הביקורת במחלקת השכר את סדרי קבלת הכספים מגורמי חוץ.

להלן עיקרי הממצאים:

1. למרות ששרות מילואים ותאונות עבודה הם אירועים שכיחים, לא נמצאו באגף משאבי אנוש ובמחלקת משכורות נהלים המסדירים את הטיפול בדיווחי עובדים לגבי שרות המילואים שביצעו, וכן את הטיפול בתביעות של העירייה כנגד המוסד לביטוח לאומי.

2. שרות המילואים של העובדים המדפיסים כרטיס נוכחות בשעון מכני, או אלה המדווחים על הנוכחות באופן ידני (כלומר של רוב עובדי העירייה), מוזן למערכת דיווחי הנוכחות רק תוך רישום של סך הימים הכולל שבהם שהה העובד במילואים, ללא פירוט מדויק של תאריכי ההתחלה והסיום.

עוד נמצא כי תוכנת "מנכול", שבאמצעותה מנוהלים רישומי כח האדם בעירייה, אינה שומרת נתונים בנוגע לתאריכים שבהם בוצעו המילואים, אלא את סך כל הימים בלבד. כתוצאה מכך, העירייה אינה יכולה להפיק מידע שיהיו בו נתונים לגבי תקופת המילואים של העובדים.

3. נמצא כי במדור העוסק בדיווחי הנוכחות, שכלל בעת הביקורת שתי עובדות, כל עובדת נהגה לדווח על ימי המילואים בצורה אחרת. עובדת אחת נהגה להזין למערכת הנוכחות את כל ימי המילואים שהעובד דיווח עליהם, למעט ימי מילואים חד יומיים. עובדת שנייה נהגה להזין למערכת הנוכחות רק את ימי המילואים החד יומיים, ולא הזינה כלל למערכת את ימי המילואים שביצעו העובדים במסגרת שירות מילואים תקופתי.

כתוצאה משיטות הדיווח השונות של העובדות באותה מחלקה, לא ניתן היה להפיק דו"ח ממוחשב שיהיו בו נתונים על ימי המילואים שביצעו עובדי העירייה בתקופה מסוימת, ולא ניתן היה לבצע התאמה של דיווחי הנוכחות מול התביעות שהגישה העירייה למוסד לביטוח לאומי לקבלת תגמולי מילואים.

4. הביקורת בדקה את התאמה בין מספר ימי המילואים שאגף משאבי אנוש דיווח עליהם למחלקת השכר, לבין מספר ימי המילואים שנרשמו בתביעות שהגישה מחלקת השכר למוסד לביטוח לאומי, ומצאה אי התאמות רבות בין הדיווחים.

לדוגמא, עובד מסויים דיווח בדו"ח הנוכחות על תקופת מילואים של 29 ימים, בעוד שבטופס הדיווח על תקופת המילואים שהעביר אגף משאבי אנוש למחלקת השכר נרשמה תקופת מילואים של 33 ימים, ובטופס התביעה ששלחה מחלקת שכר לביטוח הלאומי נרשמה תקופת שירות של 3 ימים. מאחר שהאגף למשאבי אנוש ומחלקת שכר אינם שומרים צילום של אישור המילואים שהנפיק הצבא (האישור מועבר לביטוח הלאומי, ובעירייה לא נשמר העתק), לא ניתן לדעת מהי תקופת המילואים הנכונה.

5. העירייה לא מנהלת מעקב ממוחשב אחר הטיפול בתביעות המילואים שהגישה למוסד לביטוח לאומי. הביקורת מצאה מספר רב של תביעות שהוגשו לפני מספר שנים, אולם העירייה לא קיבלה את התשלום המגיע לה מהביטוח הלאומי, למרות שחלף זמן רב ממועד הגשת התביעה.

בנוסף לכך, גם במקרים שהתקבל תשלום מהביטוח הלאומי, התברר שהתקבולים אינם נבדקים ע"י מחלקת השכר ולא מבוצעת התאמה בין הסכום שאושר, לבין סכום התביעה שהגישה מחלקת השכר. בחלק מהמיקרים, מסיבה בלתי ברורה אישר הביטוח הלאומי תשלום עבור מספר ימי מילואים הנמוך יותר ממספר הימים שנרשמו בתביעת העירייה. מאחר ולא מתקיים מעקב אחר קבלת התגמולים מהביטוח הלאומי, לא בדקה העובדת האחראית מדוע לא קיבלה העירייה את התשלום המגיע לה.

6. נמצאו מספר מקרים בהם הודיע המוסד לביטוח לאומי לעירייה על דחיית התביעה, או על כך שחסרים מסמכים לאישור התביעה, ולמרות זאת לא נעשה דבר ע"י מחלקת השכר להשלמת המסמכים הנדרשים. הפניה תויקה ללא התייחסות וללא המשך טיפול, וכתוצאה מכך לא קיבלה העירייה כל תשלום בגין תביעות אלה.

7. כאמור, במהלך שירות המילואים של העובד וכן בעת העדרותו בגין תאונת עבודה, משלמת העירייה את שכרו הבסיסי באופן מלא, ותקופת ההעדרות אינה מוזנת למערכת השכר. רק לאחר קבלת התגמולים מהמוסד לביטוח לאומי, מוזנים נתוני ההעדרות למערכת. כתוצאה מכך, עד למועד אישור התביעה וקבלת התגמולים אין במערכת כל רישום בנוגע לכך שהעובד שהה במילואים או נעדר עקב תאונת עבודה.

8. לאחר קבלת תגמולי המילואים מהמוסד לביטוח לאומי, בודקת חשבת השכר האם זכאי העובד להפרש כספי, מעבר לתשלום השכר שקיבל מהעירייה בעת שהיה בשרות מילואים.

ההפרשים נובעים בעיקר מכך, שעובדים מקבלים בתקופת שירותם במילואים רק את שכר הבסיס שלהם, בעוד שתגמולי המילואים כוללים בתוכם גם מרכיבי שכר נוספים כגון השעות הנוספות, הבראה, ביגוד וכו'.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את רישומי השכר ומצאה שחישוב ההפרשים המגיעים לעובד נעשה בצורה ידנית, ללא תיעוד המציין את אופן החישוב וללא קיום בקרה כל שהיא על שלמות הנתונים. כתוצאה מכך, נמצאו מיקרים שהעירייה העבירה לזכות העובד סכום גבוה יותר מאשר אמורה היתה לשלם.

9. העירייה כמעסיק משלמת מס שכר בשיעור של 8.5% ומס מעסיקים בשיעור של 4% מהשכר ברוטו, אולם המס אינו חל על תגמולי מילואים ועל תגמולים בגין תאונת עבודה.

נמצא כי העירייה אינה מקזזת מהתשלומים שהיא מעבירה למס הכנסה את סכומי המס העודפים ששילמה עבור עובדים שנעדרו עקב שרות מילואים או תאונת עבודה.

10. עד ליוני 2001, עובד שיצא לשרות מילואים חד-יומי מספר פעמים במהלך השנה היה זכאי לתשלום בעד שירות המילואים החל מהיום השלישי בלבד. ביוני 2001 שונו התקנות, וניתן לתבוע תגמול מילואים מהמוסד לביטוח לאומי בעד כל הפעמים שעובד יצא לשירות מילואים חד-יומי, החל מהיום הראשון. הביקורת מצאה כי אגף משאבי אנוש ומחלקת השכר לא תבעו מהביטוח הלאומי תגמולים בגין תקופות המילואים החד-יומיים של עובדי העירייה. כתוצאה מכך, היה על העירייה לספוג את עלות ימי המילואים החד-יומיים של עובדיה מתקציבה השוטף.

11. על פי נהלי העבודה הקיימים באגף משאבי אנוש, ימי ההעדרותו של עובד שדיווח על תאונת עבודה אינם מנוכים מיתרת ימי המחלה שנצברו לרשותו, מתוך הנחה שתאונת העבודה תאושר בסופו של דבר ע"י המוסד לביטוח לאומי והעירייה תקבל בגינה כיסוי כספי. במערכת הנוכחית אין רישום על היעדרותו של העובד

באותה תקופה, ונרשמת לו תקופת נוכחות מלאה.

מבדיקת הביקורת עולה כי עובדות האגף אינן מקיימות מעקב אחר אישור התביעה לקבלת התגמולים או דחייתה, ומחלקת השכר אינה מעדכנת את האגף בענין זה. לכן, אם הודעת הביטוח הלאומי אינה מגיעה לאגף משאבי אנוש מכל סיבה שהיא, או שהתביעה אינה מאושרת, ימי העדרות של העובד אינם נרשמים במערכת הנוכחות ואינם מנוכים מיתרת ימי המחלה שלו.

12. הביקורת מצאה כי עובדת מחלקת השכר אינה בקיאה בחישוב תגמולי דמי הפגיעה שמקבל העובד מהמוסד לביטוח לאומי בגין תאונת עבודה. כך לדוגמא, עובדת המחלקה לא ידעה כיצד מחושבים דמי הפגיעה שהמוסד לביטוח לאומי מעביר לעיריה, ומהו הסכום המדויק שבו אמורה העירייה להיות מזוכה בכל מקרה שהוגשה לגביו תביעה. כמו כן התברר כי מנהל מחלקת המשכורת לא היה מודע למרכיבי הפיצוי שהמעסיק מקבל בגין דמי הפגיעה, וכתוצאה מכך נעשו טעויות רבות בחישוב התגמולים שתבעה העיריה, וכן בחישובי ההפרשים ששולמו לעובד.

13. הביקורת ערכה התאמה בין כספי הביטוח הלאומי בגין דמי פגיעה שהועברו לחשבון הבנק של העירייה, לבין התקבולים כפי שנרשמו בפועל בספרי הנהלת החשבונות, ומצאה כי 33 העברות בנקאיות בסכום כולל של 108,458 ₪ לא נרשמו בספרי החשבונות של העירייה.

14. בשנים 2003 ו-2004 העבירה העיריה למשכורות העובדים סכום של כ- 2 מיליון ₪ בכל שנה בגין השתתפותה בשכר לימוד של ילדי העובדים שלמדו במסגרות חינוכיות לגיל הרך ובחוגים, בעיקר במסגרת החברה העירונית. התשלומים שולמו לכ- 550 עובדים בממוצע בכל שנה, על פי רשימות שהעבירה החברה העירונית למחלקת השכר. הביקורת מצאה מקרים רבים ששולם לעובד סכום גבוה מהנדרש על פי הוראות הסכם העבודה. כמו כן, נמצאו מקרים שהתשלום בוצע מבלי שהעובד העביר למחלקת השכר אסמכתא כלשהיא (קבלה או חשבונית מקור).

15. השתתפות העיריה בשכר לימוד ובחוגים של ילדי העובדים הינה הטבה שהיתה נהוגה טרם חתימת הסכם 99, ולכן בהתאם להסכם זכאים העובדים הותיקים

(עובדי דור א'') להמשיך ולקבל את ההטבה הכספית. לעומת זאת, כל העובדים שהתקבלו לעבודה בעירייה לאחר מועד חתימת ההסכם (עובדי דור ב'') אינם זכאים להטבה, וכן עובדים ותיקים שבתקופה שקדמה לחתימת ההסכם לא היו זכאים להטבה מסיבות שונות.

מבדיקת הביקורת עולה כי מחלקת השכר מזכה את כל העובדים (הן עובדי דור א' והן עובדי דור ב') בתשלום החזר שכר לימוד בגני ילדים ובחוגים של ילדי העובדים, בניגוד לכללים שנקבעו בהסכם 99.

16. נמצאו מיקרים שבהם שולמו לעובד החזרים בגין השתתפות בחוגים של ילדיו, אולם בפועל התשלום היה עבור השתלמות שעבר העובד עצמו, תוך עקיפת הגורמים בעירייה האמורים לאשר תשלום עבור השתלמות מקצועית.

17. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה היתה אמורה לקבל בשנת 2004 מקרנות הפנסיה ומגופים ציבוריים אחרים סכום של כ- 981,000 ₪. גופים אלה היו אמורים להשתתף בתשלום הפנסיה שהעירייה משלמת לעובדים שפרשו לגמלאות, וחלק מזכויות הפנסיה שלהם נצברו אצל מעביד אחר. בפועל, התקבלו בשנת 2004 תשלומים בסכום כולל של 522,967 ₪ בלבד, כלומר העירייה קיבלה רק כמחצית מהסכום שהייתה אמורה לקבל.

לדעת הביקורת, מאחר וקרנות הפנסיה והגורמים הציבוריים האחרים האמורים להשתתף בתשלום הפנסיה, חייבים לעירייה סכומים ניכרים בגין אי השתתפותם בתשלום הפנסיה המשותפת, על העירייה לבדוק את האמצעים המשפטיים והמינהליים העומדים לרשותה, על מנת שתוכל לכפות על אותם גופים לשלם את הנדרש מהם.

סיכום

אמנם במהלך עבודתה בדקה הביקורת רק חלק קטן מפעולותיה ומתיפקודיה של מחלקת השכר, אולם לדעת הביקורת הליקויים שנמצאו מעידים על צורך בשינוי מקיף ועמוק בסדרי העבודה במחלקה, ובשיפור הרמה המקצועית של העובדים ושל הדרג הניהולי.

מערכת השכר היא המערכת הכספית הגדולה בעירייה, בהיקף שנתי של כ- 400 מיליון ₪. במקביל לכך, מדובר במערכת מורכבת שנקלטים בה אלפי דיווחים בכל חודש. לכן, יש לקבוע באופן דחוף נהלי עבודה ברורים בכל תחום של עבודת

המחלקה ולהסדיר את יחסי הגומלין בינה לבין האגף למשאבי אנוש. כמו כן יש לבנות אמצעי בקרה מתאימים שקיומם אמור להביא לצמצום בהיקף הטעויות ואובדן הכספים הנובע מהן.

כמו כן, במהלך עבודתה התרשמה הביקורת מכך כי למערכת הממוחשבת המשמשת לניהול כח אדם בעירייה יש חסרונות רבים. לדעת הביקורת, יש לשדרג את התוכנה ואת הממשקים שלה עם מערכת השכר ומערכת דיווחי הנוכחות, על מנת שניתן יהיה להפיק באמצעותה מידע חיוני ההכרחי לניהול משאבי האנוש.

התחשבות עם גורמי חוץ

דו"ח הביקורת המפורט

1. מטרת הביקורת

הביקורת בדקה את ההתחשבות של העירייה עם הביטוח הלאומי בנושא תגמולי מילואים ותגמולים בגין תאונות עבודה. לגבי הסדרי פנסיה משותפים, בדקה הביקורת את ההתחשבות עם רשויות אחרות, עם קרנות הפנסיה ועם גופים ציבוריים אחרים בכל הקשור לתשלום הפנסיה המשותפת. כמו כן נבדקו העברות הכספיות של העירייה בגין השתתפות בתשלום לגני ילדים לגיל הרך, משפחתונים וחוגים של ילדי עובדי העירייה, וכן את השתתפות העירייה בהחזר הוצאות הביטוח שהעירייה מעבירה לעובדים הזכאים לכך.

בנוסף לכך, ביקשה הביקורת לבחון את הפעולות המבוצעות באגף משאבי אנוש ובמחלקת השכר בתחומים שנבדקו, לרבות יחסי הגומלין בין המחלקות בכל הקשור להעברת המידע ביניהן.

2. תביעות להחזר תגמולי מילואים

על פי חוק הביטוח הלאומי, כל אדם הנקרא לשירות מילואים כמשמעותו בחוק שירות ביטחון תש"י 1959, זכאי לתגמול מילואים. ב"ילקוט שרות לעובד" (שהופק בשנת 1999 ע"י אגף משאבי אנוש בעירייה), צוין כי "בשוב העובד משירות מילואים, יודיע על כך לאחראי על דיווחי הנוכחות וימציא לו אישור על שירות מילואים מהיחידה בה שירת."

בנוסף, מצויין בחוברת כי "העירייה תשלם שכר מלא לעובד היוצא לשירות מילואים, ועם חזרתו של העובד משירות המילואים חלה עליו חובה להמציא טופס אישור לביטוח לאומי לצורך דרישת כספי ימי שהייתו במילואים". לפי נתוני החשבות, בשנת 2003 שירתו במילואים 127 עובדים.

למרות ששירות מילואים הוא אירוע שכיח, לא נמצאו באגף משאבי אנוש ובמחלקת משכורות נהלים המסדירים את הטיפול בדיווחי עובדים לגבי שירות המילואים שביצעו וכן את הטיפול בתביעות של העירייה כנגד המוסד לביטוח לאומי.

לדעת הביקורת, יש צורך לקבוע נהלים בנושא הטיפול בתביעות העירייה כנגד המוסד לביטוח לאומי המוגשות בגין שירות מילואים של עובד העירייה, ולהביאם לידיעת כל העובדים בארגון.

2.1 דיווח האגף למשאבי אנוש

אופן הדיווח למערכת הנוכחות על שירות מילואים מותנה בשיטת רישום נוכחות העובדים. ישנן בעירייה שלוש שיטות דיווח על נוכחות עובדים:

* רישום נוכחות באמצעות כרטיס מגנטי ממוחשב (תוכנת "לביא") - הרישום נעשה באמצעות שעון אלקטרוני שניתן להעביר בו כרטיס מגנטי. השעונים מותקנים בבניין העירייה ובלשכות מינהל הרווחה. לפי נתוני יחידת המחשוב, רק רישום הנוכחות של כ- 700 מעובדי העירייה (המהווים כשליש מעובדי העירייה) נעשה באמצעות שעוני נוכחות אלקטרוניים הקשורים לתוכנת לביא.

* רישום נוכחות באמצעות שעון נוכחות מכני – הדפסת כרטיס קרטון בכניסה וביציאה ממקום העבודה. שעונים אלו אינם ממוחשבים והכרטיסים מוקלדים למערכת רישום הנוכחות באופן ידני, לרבות סיכום ידני של שעות הנוכחות של כל עובד ועובד.

* רישום נוכחות באופן ידני - העובד רושם באופן ידני בגליון הנוכחות את שעות הכניסה והיציאה. שיטת רישום זו נהוגה בכל מקומות העבודה בעירייה שלא מותקנים בהם שעוני נוכחות (אלקטרוני או מכני).

2.1.1 שירות מילואים של עובדים שרישום הנוכחות שלהם נעשה במערכת לביא, מוזן למערכת תוך רישום מפורט של תאריכים המדויקים שבהם שרת העובד במילואים. לעומת זאת, שירות המילואים של העובדים המדפיסים כרטיס נוכחות בשעון מכני, או אלה המדווחים על הנוכחות באופן ידני (כלומר של רוב עובדי העירייה), מוזן למערכת דיווחי הנוכחות רק תוך רישום של סך הימים הכולל שבהם שהה העובד במילואים, ללא פירוט מדויק של תאריכי ההתחלה והסיום. עוד נמצא כי תוכנת "מנכול", שבאמצעותה מנוהלים רישומי כח האדם בעירייה, אינה שומרת תיעוד במחשב על התאריכים שבהם בוצעו המילואים, אלא סך כל הימים בלבד. כתוצאה מכך, העירייה אינה יכולה להפיק מידע שיהיו בו נתונים לגבי תקופת המילואים של העובדים.

2.1.2 נמצא כי במדור העוסק בדיווחי הנוכחות, המונה שתי עובדות, כל עובדת נהגה לדווח על ימי המילואים בצורה אחרת, כדלקמן:

*** עובדת אחת נהגה להזין למערכת הנוכחות את כל ימי המילואים שהעובד דיווח עליהם (על פי האישור שקיבל מיחידת המילואים), למעט ימי מילואים חד יומיים.**
*** עובדת שנייה נהגה להזין למערכת הנוכחות רק את ימי המילואים החד יומיים, ולא הזינה למערכת כלל את ימי המילואים שביצעו העובדים במסגרת שירות מילואים תקופתי.**

כתוצאה משיטות דיווח שונות של העובדות באותה מחלקה, לא ניתן היה להפיק דו"ח ממוחשב שיהיו בו נתונים על ימי המילואים שביצעו עובדי העירייה בתקופה מסוימת, ולא ניתן היה לבצע התאמה של דיווחי הנוכחות מול התביעות שהוגשו בפועל למוסד לביטוח לאומי לקבלת תגמולי מילואים.

לדעת הביקורת, יש הכרח לקבוע שיטת עבודה אחידה וברורה בנושא רישום ימי המילואים במערכת הנוכחות.

2.1.3 העברת דיווחי המילואים למחלקת השכר

לאחר קבלת דיווחי העובד על שירות המילואים מעבירות עובדות האגף למחלקת משכורות טופס הודעה על שירות מילואים, שבו נרשמת תקופת שירות המילואים

של העובד, ומצרפות את האישור על שירות המילואים שהנפיקה היחידה הצבאית שבה שירת העובד.

מבדיקת הביקורת עולה, כי עובדות האגף למשאבי אנוש אינן מקבלות אישור ממחלקת השכר על כך שטופס הדיווח על שירות המילואים נמסר למחלקה, ואינן שומרות צילום של אישור המילואים שהנפיק הצבא (האישור מועבר בסופו של דבר לביטוח הלאומי, ובעירייה לא נשמר העתק של המסמך הבסיסי המעיד על ביצוע המילואים).

לדעת הביקורת, רצוי שמחלקת המשכורות המקבלת את טופס הודעה על שירות מילואים, תאשר את קבלת החומר ותחזיר לאגף משאבי אנוש לצורך מעקב עותק חתום של טופס ההודעה. כמו כן הכרחי שישמר צילום של האישור הצבאי.

2.2 טיפול מחלקת המשכורות בהודעה על שירות מילואים

2.2.1 קליטת הודעות על שירות מילואים ומילוי טופס תביעה

טפסי ההודעה על שירות מילואים מועברים מהאגף למשאבי אנוש למחלקת השכר, ונמסרים לחשבת שכר המרכזת את הטיפול בתביעות מול המוסד לביטוח לאומי. העובדת מזינה למערכת השכר את תקופת השירות כפי שצוין בטופס שמולא באגף. לאחר הזנת נתוני המילואים בתוכנת השכר, ממלאת חשבת השכר טופס תביעה לביטוח לאומי, שבו היא מציינת את הפרטים הבאים: פרטי העובד, תאריך תחילת עבודתו בעירייה וסוג המשרה, תקופת שירות המילואים וטבלת שכר של שלושה חודשים אחרונים.

חשבת השכר שולחת למוסד לביטוח לאומי את טופס התביעה, בצירוף אישור המילואים שהנפיק הצבא, ומתייקת העתק של טופס התביעה למעקב בקלסר תגמולי מילואים.

מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שתוכנת השכר מחשבת את נתוני השכר של העובד המשמשים בסיס לחישוב תגמולי המילואים, ובנוסף מחשבת את סכום התגמול שיש לקבל מהמוסד לביטוח לאומי, המערכת לא שומרת כל תיעוד על

הזנת הנתונים לתוכנה. כתוצאה מכך לא קיים מעקב ממוחשב אחר תביעות המילואים שהוגשו למוסד לביטוח לאומי.

לדעת הביקורת, על מנהל מחלקת השכר לפנות לספק תוכנת המחשב בדרישה שנתוני התביעה שהוזנו למערכת השכר ישמרו במערכת, על מנת שניתן יהיה לבצע מעקב אחר תביעות שהוזנו למחשב, וכן על מנת שתהייה יכולת להפיק דו"חות ממוחשבים בגין תביעות מילואים שהוגשו למוסד לביטוח לאומי.

2.2.2 הביקורת ערכה התאמה בין מספר ימי המילואים שדיווח עליהם אגף משאבי אנוש למחלקת השכר, לעומת מספר ימי המילואים שדיווחה עליהם מחלקת השכר למוסד לביטוח לאומי ומצאה אי התאמות בין הדיווחים.

להלן מספר דוגמאות :

מספר עובד	ימי מילואים שנרשמו באגף למשאבי אנוש		מס' ימי המילואים בטופס התביעה לביטוח לאומי		הפרש
	תקופה	סה"כ ימים	תקופה	סה"כ ימים	
2796591	2.8.04-19.12.04	139	12.12.04-19.12.04	8	(131)
1716782	21.12.03-31.1.04	42	1.2.04-17.2.04	17	(25)
24009102	14.3.04-28.3.04	20	14.3.04-28.3.04	15	(5)
5916474	23.1.04-4.2.04	14	23.1.04-4.2.04	13	(1)
2796591	6.7.03-15.7.03	10	6.7.03-17.7.03	12	2
29035904	16.2.04-7.3.04	17	16.2.04-7.3.04	21	4
1579789	17.3.04-18.3.04	2	8.3.04-17.3.04	10	8

להלן דוגמא בולטת לאי ההתאמות בדיווח על תקופת המילואים :

* בדצמבר 2004 העביר האגף למשאבי אנוש למחלקת השכר טופס דיווח על שרות מילואים של עובד מסויים. בטופס שהעביר האגף נרשם כי תקופת השירות היתה מ- 27/6/04 עד 29/7/04 (33 יום), אולם בטופס התביעה שהעבירה מחלקת השכר לביטוח הלאומי נרשם בטעות כי העובד שירת סה"כ 3 ימים. הביקורת לא מצאה אישור של המוסד לביטוח לאומי על כך שהועבר לעיריה תקבול בגין תביעת המילואים, כך שלא ניתן לדעת בגין איזה תקופה שולמה התביעה (האם עבור שלושה ימים או עבור 33 ימים).

בנוסף לכך, הביקורת איתרה את דו"חות הנוכחות של העובד בחודשים יוני ויולי 2004 ומצאה כי בדו"חות הנוכחות לחודש יוני לא צוין כלל שירות מילואים, ואילו בחודש יולי 2004 דיווח העובד על תקופת מילואים מתאריך ה-1/7/04 עד 30/7/04, כלומר על פי דו"ח הנוכחות שירת העובד 29 יום.

לסיכום, בדו"ח נוכחות דיווח העובד על תקופת מילואים של 29 ימים, בטופס שהעביר אגף משאבי אנוש למחלקת השכר נרשמה תקופת מילואים של 33 ימים ובטופס התביעה שהוגש לביטוח לאומי נרשמה תקופת שירות של 3 ימים. נציין כי לא ניתן לאמת את הנתונים לגבי תקופת המילואים שבוצעה בפועל, משום שמחלקת השכר ואגף משאבי אנוש אינם שומרים העתק של אישור המילואים שהנפיק הצבא, שרק על פיו ניתן לדעת מהי תקופת שירות המילואים, כך שלא נשאר כל תיעוד בעיריה לגבי תקופת המילואים שבוצעה בפועל.

2.2.3 מעקב אחר תביעות מילואים שהוגשו למוסד לביטוח לאומי

הביקורת מצאה כי העיריה לא קיבלה את כל התשלומים המגיעים לה מהביטוח הלאומי, למרות שחלף זמן רב מהגשת התביעה. להלן מספר דוגמאות לתביעות מילואים שהוגשו עוד בשנת 2002 וטרם התקבלה בגינן גימלה מהמוסד לביטוח לאומי:

מספר עובד	תאריך תחילת מילואים	תאריך סיום תקופת המילואים	סה"כ ימי שירות	תאריך הגשת התביעה	תקופה שעברה מהגשת התביעה (בחודשים)
5827941	4.4.02	11.4.02	8	23.2.02	23
5841330	6.3.02	25.3.02	20	23.4.02	21
2795321	15.4.02	16.4.02	2	5.6.02	19

18	1.8.02	11	13.6.02	3.6.02	5887237
18	1.8.02	24	13.6.02	21.5.02	2417834
19	5.6.02	25	25.4.02	1.4.02	6887375
24	20.1.02	8	15.8.02	8.8.02	2488380
21	16.4.02	3	26.3.02	24.3.02	5827941
21	23.4.02	29	26.3.02	27.2.02	2366457
18	1.8.02	9	4.7.02	26.6.02	5617797

2.2.4 קבלת התגמול הכספי מהמוסד לביטוח לאומי בהתאם לתקנות הביטוח

לאומי, חישוב התגמול בגין ימי המילואים מבוצע על בסיס ההכנסה ממוצעת שהיתה לעובד בשלושת החודשים שקדמו לתקופת המילואים.

מבדיקת הביקורת עולה כי דיווחי המוסד לביטוח לאומי אינם נבדקים ע"י מחלקת השכר ולא מבוצעת התאמה, בין סכום התביעה שהגישה מחלקת השכר, לבין התגמולים שאושרו ע"י המוסד לביטוח לאומי.

* נמצאו מקרים שבהם לא היתה התאמה בין מספר הימים שצויינו בטופס התביעה שהגישה העירייה, לבין התקופה שאישר המוסד לביטוח לאומי. בחלק מהמקרים, מסיבה בלתי ברורה אישר הביטוח הלאומי תשלום עבור מספר ימי מילואים הנמוך יותר ממספר הימים שנרשמו בתביעת העירייה. מאחר ולא מתקיים מעקב אחר קבלת התגמולים מהביטוח הלאומי, לא בדקה העובדת האחראית מדוע לא קיבלה העירייה את התשלום המגיע לה. להלן מספר דוגמאות:

* באפריל 2004 הגישה מחלקת השכר תביעה לביטוח לאומי בגין 20 ימי מילואים בהם שירת העובד בחודש מרץ 2004. התברר כי בפועל אישר הביטוח הלאומי 17 ימי מילואים בלבד. כלומר, במערכת הנוכחות נרשמה היעדרות של העובד למשך 20 ימי מילואים ובגין קיבל העובד משכורת מלאה, אולם בפועל התקבל תשלום מהמוסד לביטוח לאומי רק בגין 17 יום. מכיוון שאישור המילואים שמנפיק הצבא לא נשמר בעירייה, לא ניתן היה לדעת מהי תקופת השירות הנכונה (התקופה שנרשמה בעירייה או התקופה שביטוח לאומי שילם עבורה).

* בחודש אוקטובר 2002 הגישה מחלקת המשכורות תביעה למוסד לביטוח לאומי על תקופת מילואים מ- 2.8.02 עד 19.9.02 (סה"כ 49 יום). בפועל אישר המוסד לביטוח לאומי תגמולים רק לתקופה מ- 12.8.02 עד 12.9.02 (סה"כ 32 יום בלבד).

בנוסף, נמצאו מספר מקרים בהם הודעת המוסד לביטוח לאומי לעירייה על דחיית התביעה, או על כך שחסרים מסמכים לאישור התביעה, ולמרות זאת לא נעשה דבר ע"י מחלקת השכר להשלמת המסמכים הנדרשים. הפניה תויקה ללא התייחסות וללא המשך טיפול, וכתוצאה מכך לא קיבלה העירייה כל תשלום. להלן דוגמאות:

* בחודש יוני 2002 הודיע המוסד לביטוח לאומי לעירייה שהטיפול בתביעות להחזרת גמולי מילואים בגין שני עובדים מעוכב. עובד אחד שירת 26 יום, ועובד שני שירת 29 יום. עד דצמבר 2005 טרם התקבלו כספי התביעה, למרות שחלפו כבר שלוש שנים וחצי ממועד הגשת התביעה.

* בתאריך 20.5.04 הודיע המוסד לביטוח לאומי לעירייה כי תביעת מילואים שהוגשה בגין עובד ששירת שלושה ימים נמצאת בטיפול. עד חודש דצמבר 2005 טרם התקבל תגמול המילואים בגין העובד, למרות שחלפה כשנה וחצי ממועד הגשת התביעה.

2.3.2 ביצוע הרישום במערכת השכר

תגמולי המילואים נרשמים במערכת השכר על סמך אישורים שהמוסד לביטוח לאומי שולח לעירייה, המעידים על כך שהתגמול הועבר לחשבון הבנק של העירייה.

לאחר קבלת תגמולי המילואים מהמוסד לביטוח לאומי, בודקת חשבת השכר האם זכאי העובד להפרש כספי, מעבר לתשלום שקיבל מהעירייה (ההפרשים נובעים בעיקר מכך, שעובדים מקבלים בתקופת שירותם במילואים רק את שכר הבסיס שלהם, בעוד שתגמולי המילואים מהמוסד לביטוח לאומי כוללים בתוכם גם מרכיבי שכר נוספים כגון השעות הנוספות, הבראה, ביגוד וכו'). לאחר קבלת התגמול מהביטוח הלאומי מעבירה העירייה לזכות העובד את ההפרש שהתקבל, מעבר לשכר הבסיס שכבר שולם לו.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את רישומי השכר ומצאה שהחישוב נעשה בצורה ידנית, ללא תיעוד המציין את אופן החישוב וללא קיום בקרה כל שהיא על שלמות

הנתונים. כתוצאה מכך, נמצאו מיקרים שהעירייה העבירה לזכות העובד סכום גבוה יותר מאשר נדרש.

לדעת הביקורת, יש צורך שחישוב הזיכוי לעובד יבוצע בצורה ממוחשבת ע"י תוכנת השכר.

להלן דוגמאות לתשלומי יתר ששולמו לעובדים בטעות:

* בחודש אפריל 2004 שולמו לעובד הפרשים בסכום של 2,549 ₪ בגין שירות מילואים שבוצע בין התאריכים 21.12.03 עד 31.12.03. התברר כי סכום זה שולם כבר לעובד בחודש מרץ 2004 (בחודש הקודם). במילים אחרות, התשלום שולם לעובד פעמיים, חודש לאחר חודש. בנוסף נמצא כי העובד היה זכאי לתשלום רק עבור 8 ימים (ולא ל- 11 יום כפי ששולם לו), משום שמדובר בעובד הוראה (ראה הסבר בהמשך).

* בחודשים אוקטובר- נובמבר 2001 שירת עובד מסוים במילואים 8 ימים. בגין תקופת שירותו במילואים קיבל העובד שכר מלא מהרשות (כולל תוספות הכלולות בשכרו). בנוסף לכך, כאשר התקבל תגמול המילואים מהביטוח הלאומי, הועבר לעובד פעם נוספת סכום של 1,610 ₪, כלומר התשלום הועבר לעובד פעמיים.

2.3.3 רישום תגמולי מילואים של עובדי הוראה

הסכם העבודה הקיים עם עובדי ההוראה קובע כי עובד הוראה המשרת במילואים בחופשות החגים (סוכות, חנוכה, פסח) ובחופשת הקיץ, יהא זכאי לתשלום משכורתו המלאה וגם לתגמולי הביטוח הלאומי, להוציא ימי מועד ושבית.

הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר מקרים בהם שולמו החזרי התגמולים לעובדי הוראה ומצאה ששולמו להם תשלומים עודפים. להלן דוגמאות:

* בחודש דצמבר 2004 יצא עובד לשירות מילואים של 6 ימים, ואחר כך ליום מילואים נוסף במהלך אותו חודש. המורה קיבל תשלום מלא מהעירייה על ימי שירותו במילואים. כאשר התקבל התגמול מהמוסד לביטוח לאומי על סך 2,862 ₪,

הועבר מלוא התגמול לזכותו של העובד למרות שלא כל שרות המילואים בוצע בתקופת חופשה המזכה בתשלום כפול.

עוד נמצא לגבי אותו עובד, כי בחודש דצמבר 2001 יצא לשרות מילואים של 18 ימים וכי בתקופת המילואים קיבל שכר מלא מהעירייה. כאשר הגיעו תגמולי המילואים מהמוסד לביטוח לאומי ע"ס 6,125 ₪, הועבר מלוא התקבול לזכותו של העובד, למרות ששרות המילואים לא בוצע בתקופת חופשה.

* בחודשים יוני- יולי 2002 יצא עובד לתקופת מילואים של 31 ימים וקיבל שכר מלא מהעירייה בגין תקופת שירותו. בחודש ספטמבר 2002, כאשר התקבל תגמול המילואים ע"ס 8,085 מהמוסד לביטוח לאומי, הועבר מלוא הסכום לזכות העובד למרות שרוב תקופת המילואים היתה במהלך חופשה, ולכן העובד אינו זכאי לתשלום כפול.

עוד נציין כי בכל המקרים שנבדקו שולם לעובדים סכום עודף, משום שלא נוכו ימי השבת והמועד מהתקופה המזכה בתגמול, כפי שנקבע בהסכם עם עובדי ההוראה, וחשבת השכר אף מסרה לביקורת כי לא היה ידוע לה על הנחיה כזו.

2.4 שירות מילואים חד יומי

עד ליוני 2001, עובד שיצא לשרות מילואים חד יומי מספר פעמים במהלך השנה היה זכאי לתשלום בעד תקופת המילואים החל מהיום השלישי בלבד. ביוני 2001 שונו התקנות, וניתן לתבוע תגמול מילואים מהמוסד לביטוח לאומי בעד כל הפעמים שעובד יצא לשירות מילואים חד יומי, החל מהיום הראשון. את התביעה ניתן להגיש על סמך אישור מיוחד, שצה"ל שולח לעובד אחת לרבעון.

מבדיקת הביקורת עולה כי אגף משאבי אנוש ומחלקת משכורות לא תבעו מהביטוח הלאומי תגמולים בגין תקופת המילואים החד יומיים של עובדי העירייה. כתוצאה מכך, היה על העירייה לספוג את עלות ימי המילואים החד יומיים של עובדיה מתקציבה השוטף.

יש לציין כי כבר בשנת 2001 הודיע מבקר העירייה למנהל האגף למשאבי אנוש ולמנהלת מחלקת משכורות על השינוי בחוק, ועל כך שניתן לתבוע מהביטוח הלאומי תגמול בגין ימי מילואים חד יומיים, אולם דבר לא נעשה.

לדעת הביקורת, יש צורך לאתר את ימי המילואים החד יומיים שביצעו עובדי העירייה בשלוש השנים האחרונות, ולתבוע בגין תגמול מהמוסד לביטוח לאומי.

3. תאונות עבודה

3.1 הטיפול בתאונות עבודה – אגף משאבי אנוש

3.1.1 קליטת התביעה

מחלקת רישומי הנוכחות באגף משאבי אנוש מרכזת את הטיפול בתאונות העבודה של עובדי העירייה.

על פי נהלי העבודה הנהוגים במחלקה, עובד שנפגע בתאונת עבודה אמור להמציא אישור החתום על ידי מנהלו הישיר, שבו מצויינים הפרטים הבאים: תאריך ושעת התאונה, תאור המקרה ופירוט העדים שהיו נוכחים בשעת התאונה. בנוסף לכך, על העובד לקבל אישור מהממונה על הבטיחות בעירייה על כך שדיווח לו על התאונה.

יחד עם אישורים אלה, מציג העובד אישורים רפואיים הקשורים לתאונת העבודה ומעבירם למחלקת רישומי הנוכחות.

עובדות המחלקה ממלאות את טופס התביעה לביטוח הלאומי ומעבירות את הטופס למחלקת השכר, למילוי נתוני השכר של העובד בשלושת החודשים שקדמו ליום התאונה. לאחר מילוי נתוני השכר, מוחזר טופס התביעה למחלקת הנוכחות ונשלח על ידם למוסד לביטוח לאומי.

3.1.2 רישום ימי היעדרות בגין תאונת עבודה

על פי נהלי העבודה הקיימים באגף משאבי אנוש, ימי ההיעדרות של עובד שדיווח על תאונת עבודה, אינם מנוכים מיתרת ימי המחלה שנצברו לרשותו, מתוך הנחה שתאונת העבודה תאושר בסופו של דבר ע"י המוסד לביטוח לאומי והעירייה תקבל בגינה כיסוי כספי. לכן, במערכת הנוכחות אין רישום על היעדרותו של העובד באותה תקופה ונרשמת לו תקופת נוכחות מלאה.

אם הביטוח הלאומי מודיע לעירייה על דחיית התביעה, אמורות עובדות האגף לעדכן את הרישומים ולחייב את העובד בימי מחלה בגין תקופת היעדרותו מהעבודה.

מבדיקת הביקורת עולה כי עובדות האגף אינן מקיימות מעקב אחר קבלת האישור או הדחיה של התביעה, ומחלקת השכר אינה מעדכנת את האגף בעניין זה.

אם הודעת הביטוח הלאומי אינה מגיעה לאגף משאבי אנוש מכל סיבה שהיא, ימי העדרות של העובד אינם נרשמים במערכת הנוכחות ואינם מנוכחים מיתרת ימי המחלה של העובד.

הביקורת בדקה באופן מדגמי תביעות בגין תאונות עבודה שהגישה העירייה לביטוח הלאומי במהלך שנת 2003, ומצאה תביעות רבות שלא אושרו כתאונות עבודה ע"י המוסד לביטוח לאומי, אולם העדרות העובדים לא נרשמה כימי מחלה, כנדרש. להלן מספר דוגמאות:

- עובד מסויים שהה בחופשת מחלה במשך 11 ימים עקב תאונת עבודה. בגין תקופה זו שולמה לעובד משכורת מלאה, ללא ניכוי ימי מחלה. תביעת העובד לתגמול בגין דמי פגיעה לא אושרה ע"י המוסד לביטוח לאומי, ולמרות זאת ימי המחלה לא נוכו מיתרת ימי המחלה של העובד.
- עובד אחר דיווח על העדרות כתוצאה מתאונת עבודה במשך 22 ימים. תאונת העבודה לא אושרה ע"י המוסד לביטוח לאומי, ובכל זאת ימי העדרותו לא נוכו מיתרת ימי המחלה של העובד.
- עובד נוסף דיווח על העדרות כתוצאה מתאונת עבודה במשך 36 ימים. תאונת העבודה לא אושרה ע"י המוסד לביטוח לאומי, ובכל זאת ימי העדרותו לא נוכו מיתרת ימי המחלה של העובד.
- עובדת דיווחה על היעדרות של 92 ימים כתוצאה מתאונת עבודה. תאונת עבודה לא אושרה ע"י המוסד לביטוח לאומי ולמרות זאת לא נוכו ימי היעדרותה מיתרת ימי המחלה. מאוחר יותר פרשה העובדת לגמלאות ופדתה את מלוא יתרת ימי המחלה שנצברו לרשותה בעת פרישתה מהעבודה, כך שלא ניתן לתקן את הטעות.

3.2 חישוב התגמול בגין דמי הפגיעה

בהתאם לחוק הביטוח לאומי, שיעור דמי הפגיעה ליום הינו 75% מההכנסה ששימשה יסוד לחישוב דמי הביטוח ב- 3 החודשים שקדמו לחודש שבו הפסיק העובד את עבודתו בשל הפגיעה בתאונת העבודה. על המעסיק חלה חובת תשלום דמי פגיעה לנפגע בעד תשעת ימי הזכאות הראשונים, ומהיום העשירי משולם התגמול על ידי הביטוח הלאומי. בנוסף, על פי חוק ההסדרים במשק לשנים 2002-2003, מדמי הפגיעה המגיעים לעובד יופחת שיעור של 4%. כלומר, בגין כל תאונת עבודה שאושרה ע"י המוסד לביטוח לאומי משלמת העירייה 25% מעלות שכרו של העובד וכן את מלוא עלות

שכרו ב-9 הימים הראשונים, ובנוסף עליה לשלם 4% מסה"כ התגמול שאמור היה להיות משולם ע"י המוסד לביטוח לאומי.

עם קבלת התגמול מהביטוח הלאומי, מחשבת עובדת מחלקת המשכורות את התשלומים ששילמה העיריה לעובד בתקופת תאונת העבודה, בהשוואה לסכום שהתקבל מהמוסד לביטוח לאומי .
אם קיים הפרש לזכות העובד, מוסיפה מחלקת משכורות לשכרו את התשלום הנוסף.

הביקורת מצאה כי עובדת מחלקת המשכורות אינה בקיאה בחישוב תגמולי דמי הפגיעה שמקבל העובד מהמוסד לביטוח לאומי בגין תאונת עבודה. כך לדוגמא, עובדת המחלקה לא ידעה כיצד מחושבים דמי הפגיעה שהמוסד לביטוח לאומי מעביר לעיריה, ומהו הסכום המדויק שבו אמורה העירייה להיות מזוכה. כמו כן התברר כי מנהל מחלקת המשכורות לא היה מודע למרכיבי הפיצוי שהמעסיק מקבל בגין דמי הפגיעה, וכתוצאה מכך נעשו טעויות רבות בחישוב התגמולים לעובד.

להלן מספר דוגמאות לחישובים לא נכונים שבוצעו במחלקת המשכורות שכתוצאה מהם שולמו תשלומי יתר לעובדים :

- לגבי עובד מסויים שנעדר מעבודתו 180 יום עקב תאונת עבודה, נערך בחודש אפריל 2004 חישוב לצורך תשלום הפרשים בגין דמי פגיעה. בהשוואה שערכה חשבת השכר בין השכר ששולם לעובד בתקופת תאונת העבודה לבין הסכום שהתקבל מהמוסד לביטוח לאומי בגין אותה תקופה, נמצא כביכול, שהעובד זכאי להפרש כספי בסך של 3,810 ₪.

מבדיקת הביקורת עולה כי ההפרש נובע מחישוב מוטעה של המשכורת ששולמה לעובד בתקופת תאונת העבודה, וכי לא נכללו בחישוב מספר מרכיבי שכר שהעיריה שילמה לעובד באותה תקופה (כגון הבראה וביגוד), למרות שסכומים אלה שולמו בפועל. כתוצאה מטעויות אלה, קטן כביכול הסכום שהעיריה שילמה לעובד (רישומית בלבד) וגדל ההפרש שהיה עליה להשלים עד לסכום התגמול.

- לגבי עובד נוסף שנעדר לתקופה של 57 יום, נערך בחודש מאי חישוב הפרשים בגין דמי פגיעה. בהשוואה שערכה חשבת השכר בין השכר ששולם לעובד באותה תקופה לבין דמי הפגיעה שהתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי, נמצא כביכול שהעובד זכאי להפרשי שכר בסכום של 2,861 ₪. מבדיקת הביקורת עולה כי בפועל הסכום ששולם לעובד בתקופת תאונת העבודה היה גבוהה מסכום התגמול שהתקבל בגין דמי הפגיעה. הטעות של חשבת השכר נבעה מכך שחישוב נעשה על בסיס שכר ששולם במהלך חודש אחד בלבד, שהשכר בו היה נמוך באופן חריג.

- עובד אחר נעדר 90 ימים בגין תאונת עבודה. נמצא כי חשבת השכר ביצעה חישובי הפרשים שלוש פעמים בגין אותה תאונת עבודה (בחודשים מאי, אוגוסט, ונובמבר 2004), כאשר בפועל קיבלה העירייה תגמולים עבור תקופת ההעדרות אחת בלבד. כתוצאה מחישובים כפולים אלה שבוצעו בטעות, שולם לעובד סכום עודף של 19,333 ₪ שלא היה זכאי לו.

4. רישום תגמולי הביטוח הלאומי במערכת השכר

4.1 העירייה משלמת מס שכר בשיעור של 8.5% ומס מעסיקים בשיעור של 4% מהשכר ברוטו של העובד. פס"ד של בית המשפט העליון שעסק בסוגיית מס שכר ומס מעסיקים קבע, כי המס לא יחול על תגמולי הביטוח הלאומי.

במהלך שירות המילואים של העובד או בעת העדרות עקב תאונת עבודה, משלמת העירייה את שכרו של העובד באופן מלא. מאחר ותקופות ההעדרות אינן מוזנות למערכת השכר, אין במערכת כל רישום בנוגע לכך שהעובד שהה במילואים, והרישום נעשה רק לאחר אישור התביעה וקבלת התגמולים מהמוסד לביטוח לאומי. עם קבלת התגמולים מוזנת תקופת ההעדרות למערכת השכר, והעירייה אמורה לקזז מהתשלומים השוטפים למס הכנסה את תשלום המס שכבר העבירה בגין העובדים ששרתו במילואים, בעת ששילמה להם את שכרם.

כפי שפורט לעיל, במקרים רבים אין העירייה מקבלת מהביטוח הלאומי דיווח כלשהו על אישור או דחיית התביעה שהגישה, ולכן העדרותו של העובד אינה נרשמת במערכת השכר. כתוצאה מכך, אין העירייה מקזזת את התשלומים ששילמה למס הכנסה עבור עובדים אלה.

4.2 בהתאם לחוק, המוסד לביטוח לאומי מנכה מדמי הגימלה את חלקו של העובד בדמי הביטוח ואת דמי ביטוח הבריאות.

בנוסף, נקבע כי החל מחודש אוגוסט 2003 על המעסיק לנכות דמי ביטוח משכרו של העובד בעד תשעת הימים הראשונים להעדרותו. כלומר בגין השכר ששולם לעובד בתשעת הימים הראשונים, פטור המעביד מתשלום חלקו בדמי ביטוח לאומי (מסתכמים בכ- 5% מהשכר).

בשנת 2004 העביר המוסד לביטוח לאומי לעירייה תקבולים בסכום כולל של 195 אלפי ₪ בגין דמי פגיעה. מבדיקת הביקורת עולה כי רק סכום של 19 אלפי ₪ (10% מהתקבול) נרשם בתוכנת השכר. כתוצאה מכך שתגמולים לא הוזנו למערכת השכר, שילמה העירייה שלא לצורך מס שכר, מס מעסיקים ודמי ביטוח לאומי (מעביד) שמגיעים לסכום מצטבר של כ- 31 אלפי ₪.

5. רישום תקבולי הביטוח הלאומי בהנהלת החשבונות

התגמולים שהמוסד לביטוח לאומי מזכה בהם את העירייה, מועברים ישירות לחשבון הבנק של העירייה.

מידי חודש, מבצעת מנהלת חשבונות באגף החשבונות התאמת בנקים וסוגרת בפקודה אחת (מרוכזת) את כל התקבולים שהגיעו מהמוסד לביטוח לאומי, כנגד זיכוי כרטיס הנהלת החשבונות "הכנסות ביטוח לאומי- השתתפות בפנסיה".

הביקורת בחנה את הרישומים בספרי החשבונות של העירייה לגבי התגמולים המתקבלים מהמוסד לביטוח לאומי, ומצאה כי הרישומים מבוצעים ללא אסמכתאות, אלא על פי הסכום הכולל של התקבול. בנוסף לכך, למרות שקיימת חשיבות לזיהוי פרטני של כל תקבול, נרשמים ביחד בכרטיס ההכנסות מביטוח לאומי סכומים המתקבלים בגין זכאויות שונות, מבלי להבחין במהות התשלום (כגון: השתתפות בגני ילדים לזכאים עפ"י קריטריונים של משרד הרווחה, וכן העברות תקציביות לתב"רים שונים שהמוסד לביטוח לאומי שותף בהם).

לדעת הביקורת, רישום פקודת יומן אחת שמרכזת את כלל התקבולים מהמוסד לביטוח לאומי אינה תקינה ויש צורך לבצע רישום פקודת יומן אחת לכל תקבול, כך שתתאפשר בקרה אחר תקבולי הביטוח הלאומי לפי סוגיהם.

בנוסף, ערכה הביקורת התאמה בין דיווחי המוסד לביטוח לאומי על כספי דמי פגיעה שהועברו לחשבון הבנק של העירייה, לבין התקבולים בפועל כפי שנרשמו בספרי הנהלת החשבונות, ומצאה כי 33 העברות בנקאיות בסכום כולל של 108,458 ₪ לא נרשמו בספרי החשבונות של העירייה.

להלן מספר דוגמאות:

תאריך זיכוי	תאריך פגיעה	סכום התשלום (₪)
11.1.04	17.2.03	6,603
20.1.04	29.6.03	6,954
26.1.04	28.8.03	8,110
1.2.04	10.12.03	8,955
4.4.04	23.7.03	13,216
1.7.04	15.1.04	7,112
25.7.04	29.4.04	2,434
9.12.04	28.7.04	3,886

לדעת הביקורת יש צורך לבצע התאמה פרטנית, בין כל הסכומים שהמוסד לאומי דיווח על העברתם לעירייה, לבין הרשום בספרי הבנק ובספרי הנהלת החשבונות.

6. השתתפויות בשכר לימוד וחוגים של ילדי העובדים

כללי

כחלק מתנאי העסקת העובדים, משתתפת העירייה בעלות שכר לימוד של ילדי העובדים הלומדים במספר מסגרות חינוכיות. להלן המסגרות המזכות את העובד בהשתתפות המעביד בעלות שכר הלימוד:

- גני ילדים;
- משפחתונים- בניהול ובפיקוח אגף הרווחה בלבד;
- צהרונים- של החברה העירונית למתנ"סים ושל עיריית אשדוד;
- גני ילדים שמפעילה החברה העירונית;

- גני ילדים של החינוך החרדי;
- חוגים - רק אלה הנערכים במסגרת החברה העירונית למתנ"סים או בגופים עירוניים אחרים.

הביקורת בחנה את ההסכמים בין ועד העובדים לבין הנהלת העירייה, המסדירים את עניין החזר התשלום עבור מסגרות חינוכיות לגיל הרך ועבור חוגים. התברר כי בהסכם משנת 2001 נקבע כי שיעור השתתפות יהיה 50% מהתשלום עד לתקרה של 1,000 ₪. אם התשלום נובע מהשתתפות בשתי מסגרות חינוכיות או חוגים, ההחזר יעמוד על 1,200 ₪ לחודש. תקופת ההסכם נקבעה לשנה אחת בלבד מה- 1 לספטמבר 2001 עד ה- 1 בספטמבר 2002, וכן נקבע כי לאחר שנה יבחן הסכם זה מחדש.

הביקורת לא מצאה הסכמים המסדירים את נושא החזרים לעובדי עירייה בגין השנים 2002-2003.

בהסכם משנת 2004 הוחלט על הקטנת השתתפות העירייה בשכר הלימוד לשיעור של 40% בלבד, ועל עדכון תקרת ההחזר ל-750 ₪. אם לעובד יש 3 ילדים, תעמוד תקרת ההשתתפות במסגרות חינוכיות בלבד על 900 ₪.

6.1 השתתפות בשכר לימוד של ילדי העובדים

בשנים 2003 ו-2004 השתתפה העירייה בשכר לימוד של ילדי העובדים במסגרות חינוכיות בסכום של כ- 2 מיליון ₪ בכל שנה, ששולמו לכ- 550 עובדים בממוצע בכל שנה.

מבדיקת הביקורת עולה כי החברה העירונית למתנ"סים או מוסדות החינוך של העירייה (גני ילדים, משפחתונים וכו') מעבירים באופן ידני מידי חודש על רשימות לחשבת השכר, הכוללות שמות של ילדי עובדים שמשותפים במסגרות חינוכיות, וחשבת השכר מזינה את סכומי ההחזר באופן ידני לשכרו של העובד.

לדעת הביקורת יש צורך למכן את תשלומי ההשתתפות בשכר הלימוד של עובדי העירייה, כך שתשלומי העובד למוסד החינוכי ינוכו ישירות משכרו (בדומה לניכוי תשלומי הארנונה ישירות מתלוש השכר), וכך תמנע ההתעסקות הידנית המרובה בעניין זה במחלקת השכר.

הביקורת בדקה באופן מדגמי 21 זיכויים שניתנו לעובדים בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2004 בגין השתתפות בשכר לימוד, ומצאה את הליקויים הבאים:

6.1.1 תשלום כפול לעובד

* לעובדת אחת שולם החזר בגין שכר לימוד בסכום חודשי קבוע של 920 ₪, למרות שסכום התקרה לעובד מוגבל ל- 900 ₪. בנוסף לכך, נמצא כי בעלה של העובדת, שגם הוא עובד עירייה, קיבל החזר חודשי קבוע של 466.5 ₪ בגין אותה זכאות. כלומר, בני הזוג קיבלו בגין אותה זכאות תשלום כפול מקופת העירייה.

6.1.2 תשלומים מעבר לסכומי התקרה שנקבעו

נמצאו מיקרים רבים ששולם לעובד סכום גבוה מהנדרש על פי ההוראות. להלן מספר דוגמאות:

* לעובדת אחת שולם מידי חודש במהלך תקופה של 10 חודשים סכום של 1,618.5 ₪ בגין השתתפות בשכר לימוד. כלומר, שולם סכום הגבוה ב- 418.5 ₪ מתקרת הסכום שהותר. סה"כ זוכתה העובדת בתשלום עודף של 4,185 ₪.

* עובדת אחרת קיבלה במשך 6 חודשים השתתפות בגין שכ"ל ילדים בסכום של 900 ₪. בפועל העובדת זכאית לסכום של 750 ₪ בלבד.

* עובד נוסף קיבל במשך 6 חודשים סכום של 1,007 ₪ בגין השתתפות בשכ"ל בגין ילדיו שלמדו במסגרת משפחתון וגן ילדים של החברה העירונית. בהתאם להנחיות, היה העובד זכאי לתקרת השתתפות של 750 ₪ בלבד, כלומר העובד קיבל סכום הגבוה מהמותר ב- 257 ₪ מידי חודש.

הביקורת התרשמה כי חשבת השכר מבצעת פעולות רבות באופן ידני, דבר שגרם לטעויות המפורטות לעיל.

לדעת הביקורת היקף הפעולות הכספיות מצריך פיתרון ממוחשב, שיפשט את אופן ביצוע התשלום לעובדים וימנע טעויות.

בנוסף, נמצא כי למרות הסכומים הניכרים המשולמים לעובדים בסעיפים אלו, לא מבוצעת כלל בקרה של מנהל המחלקה אחר נאותות התשלומים שהועברו במערכת שכר בגין השתתפויות שכר לימוד.

6.1.3 תשלומים ללא אסמכתא

בהסכם נקבע כי ההחזר ינתן לעובד כנגד הצגת קבלה או חשבונית מקור. נמצאו תשלומים רבים שבוצעו על פי תצלום בלבד. בנוסף לכך, נמצאו תשלומים רבים שבוצעו ללא כל אסמכתא וללא אישור כלשהו על תשלום שכר הלימוד.

6.2 השתתפות בחוגים

כאמור, על פי הסכמי העבודה זכאים עובדי העירייה להשתתפות בשיעור של 50% מעלות החוגים. הביקורת בדקה באופן מדגמי 22 מיקרים של השתתפות העיריה בהוצאות בגין חוגים בחודשים ספטמבר - אוקטובר 2004 ומצאה את הליקויים הבאים:

6.2.1 תשלום כפול בגין אותה אסמכתא

* בחודש ספטמבר 2004 שולם לעובד סכום של 750 ₪ בגין השתתפות בחוגים. מבדיקת הביקורת עולה כי הקבלה שהועברה למחלקת השכר לא היתה מקורית אלא "העתק נאמן למקור". כמו כן נמצא שהקבלה הוגשה לתשלום בעבר וזיכתה את העובד בהחזר כבר שלוש פעמים. העובד קיבל החזר בגין הקבלה בסכום כולל של 1,837 ₪ במקום 750 ₪ בלבד.

* בחודש אוקטובר 2004 שולם לעובדת החזר בגין חוג בסכום של 680 ₪. סכום ההחזר שולם בשני תשלומים שווים על סך 340 ₪ כל אחד. חודש לאחר מכן שולם שוב לעובדת סכום נוסף של 680 ₪ בגין אותו חוג, מבלי שהציגה אסמכתא, והפעם נפרס ההחזר ל- 5 תשלומים שווים ע"ס 136 ₪ כ"א. בכל מקרה, קיבלה העובדת החזר כפול בגין אותו תשלום.

6.2.3 תשלום בגין קורסים לגמול השתלמות

מתוך 22 המקרים שנבדקו נמצאו 9 מקרים בהם שולמו החזרים מתוך הסעיף "חוגים לילדי עובדים", בעוד שבפועל היו אלה תשלומים בגין קורסים המזכים את העובד בגמול השתלמות. מחלקת משכורות התייחסה לאותן אסמכתאות כאל תשלומי חוגים, למרות שמבחינה ארגונית קיים מערך נפרד לטיפול בנושא השתלמויות מקצועיות המזכות את העובד בגמול השתלמות.

לדעת הביקורת יש לרכז תחת גורם אחד את כל נושא השתלמויות העובדים המוכרת לגמול השתלמות, ולא לאפשר תשלום בגין השתלמויות ללא אישור הגורמים המתאימים, ישירות דרך השכר.

6.3 הסכם 99

בתאריך 3.3.99 נחתם הסכם בין המרכז לשלטון המקומי והסתדרות העובדים הכללית החדשה, המסדיר באופן מרוכז את כל הסכמי העבודה המקומיים ואת הסכם העבודה הארצי בהסכם אחד כולל. ההסכם שנחתם קובע כי כל ההטבות הכספיות הקשורות להסכמי העבודה שנחתמו, הוסכמו או שהונהגו בין הצדדים, ימשיכו לחול על עובדים שמועסקים בעיריה במועד חתימת ההסכם, אולם לא יחולו על עובדים שהחלו את עבודתם ברשות המקומית במועד מאוחר יותר.

השתתפות העיריה בשכר לימוד ובחוגים של ילדי העובדים הינה הטבה שהיתה קיימת טרם חתימת הסכם 99, ולכן בהתאם להסכם זכאים העובדים הותיקים ("עובדי דור א'") להמשיך ולקבל את ההטבה הכספית. לעומת זאת, כל העובדים שהתקבלו לעבודה בעיריה לאחר מועד חתימת ההסכם ("עובדי דור ב'") אינם זכאים להטבה.

מבדיקת הביקורת עולה כי מחלקת השכר מזכה את כל העובדים (הן עובדי דור א' והן עובדי דור ב') בתשלום החזר שכר לימוד בגני ילדים ובחוגים של ילדי העובדים, בניגוד לכללים שנקבעו בהסכם 99.

7. השתתפויות של גורמי חוץ בתשלומי פנסיה

בהסכם לרציפות זכויות הפנסיה שנחתם בין מרכז השלטון המקומי לבין ממשלת ישראל ובין הרשויות המקומיות לבין עצמן, וכן בהסכם רציפות זכויות הפנסיה בין קופות הגמל לבין מרכז השלטון המקומי, נקבע כי "גמלה בהתאם להסכם זה תשולם על ידי המוסד האחרון בו מבוטח העובד ערב פרישתו, בתנאי שכל מוסד קודם בו שירת העובד ימלא אחר חובת השתתפותו בתשלום הגמלה למוסד המשלם את הגמלה, בהתאם להוראות הסכם זה".

התברר כי העירייה משלמת פנסיה ל- 77 גמלאים המקבלים פנסיה משותפת מהעירייה ומגורמי חוץ. בשנת 2004 שילמה העירייה את השתתפותם של כעשרה גורמים מוסדיים שונים, כגון קופות פנסיה, רשויות מקומיות אחרות ומשרדי ממשלה. בכל המקרים בהם העירייה משלמת לעובדים שפרשו לגמלאות את חלקם של המעבידים האחרים או של קרנות הפנסיה האחרות, העירייה אמורה לגבות מהמעבידים הקודמים את מלוא הכספים ששילמה עבור תקופת עבודתו של העובד במוסד האחר. הביקורת בדקה את ביצוע הסדרי ההשתתפויות בפנסיה של העירייה עם גורמים אלה.

7.1. קביעת שיעור ההשתתפות

בסמוך ליציאת העובד לגמלאות, מוסר העובד לאגף משאבי אנוש מידע לגבי הזכויות שצבר בקרנות פנסיה אחרות או בגופים ציבוריים אחרים שעבד בהם בתקופה הקודמת לתחילת עבודתו בעירייה. על סמך המידע שמסר העובד, פונה האגף בכתב לאותם גופים ומבקש לקבל פרטים לגבי זכויות הפנסיה שצבר העובד. בהתאם לתשובתם, נקבעים סכומי הפנסיה שעל העירייה לשלם לעובד בגין עבודתו במקומות העבודה האחרים, ולכך נוספות זכויות הפנסיה שהעובד צבר במהלך עבודתו בעירייה. נתוני הפנסיה הכוללים, הן של העירייה והן השתתפות גורמי החוץ, מועברים למחלקת השכר לביצוע תשלום הגמלה החודשית. הביקורת בדקה מדגם של 8 תיקי עובדים שפרשו ומצאה בכולם אסמכתאות מקרנות הפנסיה השונות, המאשרות את זכויות הפנסיה שנצברו לעובד בקופה, וכן את שיעור השתתפותם בפנסיה החודשית של העובד.

7.2 גביה והתחשבנות מול גורמי החוץ

מחלקת המשכורות אחראית על ביצוע התחשבנות עם הגופים השונים עבור חלקם בתשלומי הפנסיה ששולמו לעובדים. להלן פירוט התשלומים ששילמה העירייה בשם קופות הפנסיה או גופים ציבוריים אחרים במהלך שנת 2004 (עלות מעביד בש"ח):

תשלום ששולם ע"י העירייה

חודשי

שנתי

שם הקרן

52,333	628,000	מבטחים
15,789	189,470	משרד האוצר - מינהלת הגמלאות
4,524	54,287	קרן פנסיה של פועלי בניין
3,354	40,251	עיריית ת"א
1,959	23,511	קרן מקפת
1,786	21,427	עיריית קרית מלאכי
1,386	16,636	נתיב קרן פנסיה
391	4,692	מועצה הדתית אשדוד
202	2,427	קרן הגמלאות המרכזית בע"מ
81,725	980,701	סה"כ

מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך סכום של כ- 981,000 ₪, התקבל בשנת 2004 מקרנות הפנסיה ומגופים ציבוריים אחרים סכום כולל של 522,967 ₪ בלבד בגין השתתפותם בתשלום בפנסיה, כלומר רק כמחצית מהסכום שהייתה העיריה אמורה לקבל.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את ההתאמה בין הסכום ששולם ע"י העירייה לעובד לבין התקבול שהגיע בפועל מהגורם המשלם, ומצאה את הממצאים הבאים:

* קרן פנסיה מבטחים - העירייה שילמה בשנת 2004 ל- 54 גמלאים השתתפות בפנסיה בסכום כולל של 628 אלפי ₪, שהעיריה אמורה היתה לקבל בחזרה מקרן הפנסיה מבטחים. התברר כי בשנת 2004 לא התקבלו כל החזרים בגין סכומי ההשתתפות שהעירייה שילמה לגמלאים בשנת 2004.

התקבול היחיד שהתקבל מקרן מבטחים בשנת 2004 היה סכום של 186,247 ₪ שהועבר לעירייה בתאריך 31/10/04 בגין השתתפויות קרן הפנסיה בתשלומים ששולמו לעובדים בתקופה 9-12/03. כאמור עבור שנת 2004 לא התקבל תשלום כלל.

בנוסף נמצא שקרן מבטחים החליטה באופן שרירותי להעביר לעירייה רק את הסכומים ששילמה העיריה לגמלאים ולא את עלות השכר למעביד בגין אותם תשלומים (עלות המעביד כוללת מס שכר בשיעור של 8.5%). אם כך, העירייה ספגה מתקציבה את תשלום מס השכר בגין ההשתתפות בפנסיה. למותר לציין כי חוק רציפות הפנסיה אינו מטיל עלות כספית נוספת על המעביד המשלם מתוקף החוק את חלקם של קרן הפנסיה או של מעביד קודם.

* עיריית קריית מלאכי - בשנת 2004 שילמה העירייה סכום כולל של 21,427 ₪ לגמלאי אחד בגין השתתפות בפנסיה של עיריית קריית מלאכי. העירייה לא קיבלה בשנת 2004 החזר בגין תשלומים אלו. נציין כי בתיק האישי של הגמלאי נמצא מסמך חתום ע"י גזבר עיריית קריית מלאכי המתחייב לשלם מידי חודש את חלקה של עיריית קריית מלאכי בפנסיה המשולמת.

לדעת הביקורת מאחר וקרנות הפנסיה והגורמים הציבוריים האחרים חייבים לעירייה סכומים ניכרים, בגין השתתפות בפנסיה שלא שולמה, על העירייה לבדוק את האמצעים המשפטיים והמינהליים העומדים לרשותה, על מנת שתוכל לכפות על אותם גופים לשלם את הנדרש מהם.

בנוסף, על מחלקת המשכורות להעביר מידי חודש הודעות חיוב לקרנות הפנסיה השונות ולגופים הציבוריים האחרים, ולא להסתפק בהודעת חיוב מרוכזת אחת בגין שנת תקציב שלמה.

8. אחזקת רכב של עובדים - השתתפות העיריה

חלק מעובדי העיריה זכאים להחזר הוצאות בגין אחזקת רכבם הפרטי. העיריה משתתפת הן בהוצאות הקבועות של החזקת הרכב (אגרת רישיון רכב, ביטוח חובה וביטוח מקיף) והן בהוצאות משתנות, על בסיס תעריף קבוע כפול מספר ק"מ שנקבעו לעובד.

8.1 תנאי בסיסי לקבלת החזר הוצאות בגין אחזקת הרכב הינו בעלות על רכב, וכן רשיון נהיגה ורשיון רכב תקף על שמו של העובד.

הביקורת בדקה מדגם של מקרים ומצאה 16 עובדים שקיבלו השתתפות בהחזקת רכב למרות שלא הציגו רישיון רכב תקף.

התברר כי לאחר הזנת הזכאות להחזר ההוצאות בגין אחזקת רכב (הזנה הנתון היא חד פעמית לעובד), מערכת השכר משלמת לעובד מידי חודש באופן אוטומטי את הוצאות אחזקת הרכב, גם במקרים בהם רישיון הנהיגה כבר אינו בתוקף או שאין בבעלותו של העובד רכב. לדעת הביקורת, במטרה למנוע טעויות מסוג זה, על העיריה לבחון את האפשרות להצליב מידע עם מאגר המידע של משרד התחבורה.

8.2 ההחזר בגין ביטוח מקיף מותנה בהצגת פוליסת ביטוח תקפה על שם העובד. התשלום מבוצע על סמך הפרמיה שנקבעה בפוליסה או הפרמיה שנקבעה בחוברת תעריפים המפורסמת ע"י המרכז לשלטון מקומי, הנמוך מביניהם, ובכל מקרה לא

יותר מ-5,750 ₪. סכום הביטוח מועבר לעובד בתלוש השכר בסכום נטו, וגילום המס מועמס על העירייה.

הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר החזרים של תשלומי ביטוח מקיף וחובה לעובדים שבוצעו בשנת 2004 ומצאה שני מקרים בהם שולמו החזרי ביטוח מקיף בסכום גבוה מהנדרש. להלן הדוגמאות:

- לעובד אחד שולם סכום של 4,908 ₪ בגין פוליסת ביטוח מקיף לשנת 2004 (בהתאם לסכום הנקוב בפוליסה שהציג העובד). התברר כי התעריף המקסימלי לדגם הרכב שהעובד מחזיק הינו בסכום של 4,273 ₪. סה"כ שולם לעובד ביתר סכום של 635 ₪.

- לעובד אחר שולם סך של 5,750 ₪ (תעריף מקסימלי בגין ביטוח מקיף לשנה). בבדיקת הביקורת נמצא כי תקופת הביטוח שצוינה ע"ג פוליסת הביטוח היתה מ-12.1.04 עד 30.9.04 (סה"כ 262 יום), כלומר תקופה המזכה בתשלום של 4,127 ₪ בלבד. בסה"כ שולם לעובד סכום עודף של 1,623 ₪.

9. המלצות

9.1 יש לקבוע נהלים לטיפול בתביעות בגין תגמולי מילואים ותאונות עבודה שהעירייה מגישה למוסד לביטוח לאומי ולהביאם לידיעת כל העובדים הנוגעים בדבר.

9.2 יש לקבוע שיטת עבודה אחידה וברורה בנושא רישום ימי המילואים במערכת הנוכחות.

9.3 בעת שמחלקת המשכורות מקבלת את טופס ההודעה על שירות המילואים מאגף משאבי אנוש, רצוי שהמחלקה תחזיר לאגף משאבי אנוש לצורך מעקב עותק של הטופס חתום על ידה, המאשר את קבלת ההודעה. כמו כן הכרחי שישמר במחלקת השכר צילום של האישור הצבאי על ימי המילואים.

9.4 על מנהל מחלקת השכר לפנות לספק תוכנת המחשב בדרישה שנתוני התביעה שהוזנו למערכת השכר ישמרו במערכת, כדי שניתן יהיה לבצע מעקב אחר התביעות

שהוזנו למחשב, וכן על מנת שתהייה יכולת להפיק דוחות ממוחשבים בגין תביעות מילואים שהגישה העירייה למוסד לביטוח לאומי.

9.5 יש לעדכן את עובדות מחלקת משכורות לגבי הכללים לחישוב הפרשי השכר המשולמים לעובד לאחר קבלת התגמולים מביטוח הלאומי, ובאופן מיוחד לגבי התשלום המגיע לעובדי ההוראה.

9.6 יש לאתר את ימי המילואים החד יומיים שביצעו עובדי העירייה בשלוש השנים האחרונות, ולתבוע בגינם תגמול מהמוסד לביטוח לאומי.

9.7 יש לרענן את הידע המקצועי של חשבת השכר לגבי חישוב תגמולי דמי פגיעה, על מנת שלא יבוצעו טעויות בחישוב התגמול לעובד.

9.8 מומלץ כי ימי העדרות של עובדים כתוצאה מתאונת עבודה ינוכו מיתרת ימי המחלה, וכאשר תאונת העבודה תוכר ע"י המוסד לביטוח לאומי יוחזרו ימי העדרות מיתרת ימי המחלה של העובד.

9.9 מומלץ לבצע התאמה מפורטת בין כל הסכומים שהמוסד לביטוח לאומי דיווח על העברתם לעירייה, לבין הרישום בספרי הבנק ובספרי הנהלת החשבונות.

9.10 מומלץ למכן את תשלומי ההשתתפות בשכר הלימוד של עובדי העירייה, כך שתשלומי העובד למוסד החינוכי ינוכו ישירות ממשכורתו, ותמנע ההתעסקות הידנית המרובה בעניין זה במחלקת השכר.

9.11 יש להקפיד על תשלום ההשתתפות בשכר לימוד לילדי העובדים עד התקרה שאושרה, וכן לבחון פתרון ממוחשב שיפשט את אופן ביצוע התשלום לעובדים וימנע טעויות.

9.12 מומלץ לבחון האם תשלומי העירייה בגין השתתפות בשכר לימוד וחוגים לילדי עובדים דור ב' עומדים בתנאי הסכם 99.

9.13 יש לרכז תחת גורם אחד את נושא השתלמויות העובדים המוכרות לגמול השתלמות, ואין לאפשר תשלום החזר הוצאות בגין השתלמויות ישירות דרך השכר, ללא אישור הגורמים המתאימים.

9.14 מאחר וקרנות הפנסיה והגורמים הציבוריים האחרים חייבים לעירייה סכומים ניכרים, בגין השתתפות בפנסיה שגופים אלה אמורים היו לשלם, על העירייה לבדוק

את האמצעים המשפטיים והמינהליים העומדים לרשותה, על מנת שתוכל לכפות על אותם גופים לשלם את הנדרש מהם.

9.15 על מחלקת המשכורות להעביר מידי חודש הודעות חיוב לקרנות הפנסיה ולגופים הציבוריים האחרים, ולדרוש את התשלומים שהם אמורים להעביר לעיריה בגין השתתפות בפנסיה. אין להסתפק בהודעת חיוב מרוכזת אחת עבור שנת תקציב שלמה.

9.16 יש לחסום באופן ממוחשב את האפשרות לתשלום אחזקת רכב לעובדים שלא העבירו למחלקת שכר רישיון רכב תקף או שרישיון הנהיגה שלהם נשלל.

9.17 יש לקבוע נהלי עבודה למנהל מחלקת משכורות, שמסגרתם יוטל עליו לבצע בדיקות מדגמיות לחישובי השכר (בנהלים יקבעו גודל המדגם, סוג הבדיקות ותדירותן).

הערות ראש העיר

אגף משאבי אנוש ומחלקת שכר -

התחשבוניות עם גורמי חוץ

1. הגזברות ואגף משאבי אנוש יפרסמו תוך 30 יום נוהלי עבודה בנושא הטיפול בתגמולי מילואים ובתאונות עבודה. לאחר פרסום הנוהל תתחיל תקופת ניסיון לבחינת הטיפול של המערכת עפ"י הוראות הנוהל החדש.
2. מנהל מחלקת שכר הפסיק את עבודתו בעיריה, וכן ניתנה הכשרה מקצועית לעובדי מחלקת שכר.
3. העיריה התקינה תוכנה חדשה לניהול משאבי אנוש והשכר, שמשפרת את סדרי הדיווח והבקרה בנושא שרות מילואים ותאונות עבודה.
4. נקבעה באגף משאבי אנוש שיטת רישום אחידה של ימי המילואים בדו"חות הנוכחות, אולם היא טרם יושמה. הוריתי לאגף משאבי אנוש ולחשבות לסיים בהקדם את הטמעת התוכנה באגף משאבי אנוש. כמו כן, הוריתי למנהל אגף משאבי אנוש לפשט את מערך דיווחי הנוכחות.
5. השיפור בתוכנה מאפשר מעקב ממוחשב על התביעות הפתוחות ועל ההתאמה בין תביעות העיריה לתגמולי מילואים לבין התקבולים שמעביר הביטוח הלאומי.
6. התוכנה החדשה מחשבת את שכרו של העובד באופן שימנעו טעויות וימנע תשלום מס עודף.
7. הוריתי לגזברות לקבוע כללים ברורים לגבי החוגים שניתן לקבל בגינם החזר מהעיריה, ולקיים בקרה על ישום הכללים.

8. מרביתו של הסכום שקופת הפנסיה "מבטחים" הייתה חייבת לעירייה הוחזר לעירייה. יחד עם זאת, הגזברות תזום פיתוח תוכנה שיאפשר בקרה ממוחשבת על ההתחשבות מול גורמי חוץ, שאמורים להשתתף בתשלומי פנסיה של עובדי עירייה שזכאים לפנסיה משותפת ממספר גופים ציבוריים.

אגף הגזברות

מערך הביטוחים בעיריית אשדוד

דוח ביקורת מערך הביטוחים בעיריית אשדוד

כללי

1. מתוקף תפקידיה, מחזיקה העירייה נכסים רבים המשמשים אותה לפעולותיה השונות, וכן מחזיקה היא נכסים נוספים המושכרים לצד ג'. כדי להקטין את הסיכונים הטמונים בהחזקה ותפעול של מאות הנכסים, מבטחת העירייה את הנכסים שהיא מחזיקה בהם בפוליסות ביטוח שונות האמורות לתת מענה ביטוחי בעת הצורך, הן כלפי צדדים שלישיים והן כנגד נזק שיגרם לעירייה.

בנוסף להחזקת נכסים, מבצעת העירייה פעילויות רבות שמתוקף החוק מחייבות אותה לרכוש ביטוחים, כגון ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, ביטוח ספורט, ביטוח קבלנים וכיוצא בזה.

2. בשנת 2002 פירסמה העירייה מכרז לרכישת שרותי ביטוח. ההתקשרות עם החברה הזוכה ("הכשרת הישוב") החלה באוגוסט 2002 לתקופה של שלוש שנים. בעת הביקורת היתה העירייה מבטחת בפוליסות ביטוח לענפי הביטוח הבאים: ביטוח רכוש, ביטוח כספים, ביטוח חבות מעבידים, ביטוח אחריות כלפי צד שלישי, ביטוח חבות מקצועית ומוצר, ציוד עיבוד נתונים, קבלנים, ביטוח תאונות אישיות ועוד.

3. פוליסות הביטוח של העירייה כוללות גופים השייכים לעירייה, הקשורים בה, המצויים בשליטתה או שיש לעירייה חובה חוקית לבטחם, כגון חברות עירוניות, לרבות החברה לפיתוח אשדוד (חפ"א).

פוליסות הביטוח השונות נקובות בערכים דולריים (דולר ארה"ב) – הן סכום הכיסוי הביטוחי, הן פרמיות הביטוח לתשלום והן סכומי ההשתתפות העצמית.

4. הטיפול בביטוחי העירייה מרוכז ביחידת הביטוחים שבאגף התקציבים בעירייה. המחלקה מעסיקה יועץ ביטוח המסייע לה בעניינים מקצועיים. בנוסף לכך, הטיפול בפוליסות יעודיות נעשה באמצעות המחלקה המקצועית הרלוונטית במינהלים השונים (חינוך, רוחה וכו').

5. על פי הנתונים שאיתרה הביקורת, סה"כ ההוצאה העירונית לתחום הביטוח היתה בשנת 2004 כ- 6.4 מיליון ₪. סכום זה כולל את פרמיות הביטוח השנתיות ששולמו בכל ענפי הביטוח, עלות הנזקים בגין אירועים ביטוחיים (על פי סכום התביעות) ועלות השתתפותה של העירייה בנזקים (השתתפות עצמית).

להלן טבלה המרכזת את סכום הכיסוי הביטוחי, הפרמיה השנתית וסכום ההשתתפות העצמית לפי ענפי הביטוח השונים בשנת 2004, בהשוואה לשנת 2001 (בעת שהיה בתוקף המכרז קודם) (באלפי \$):

שנת 2004 (הסכומים באלפי \$)			שנת 2001 (הסכומים באלפי \$)			סוג הפוליסה
סכום הכיסוי הביטוחי	פרמיה	השתתפות עצמית (למקרה) *	סכום הכיסוי הביטוחי	פרמיה	השתתפות עצמית (למקרה) *	
164,100	518	4	144,815	270	2.5	רכוש
50	0.8	0.5	50	0.6	0.5	כספים
38,000	34.7	1	35,000	32	1	חבות מעבידים
2,000	142.1	2	2,000	103	1	אחריות כלפי צד ג' *
500	6.6	1	500	4.7	1	חבות מקצועית ומוצר
600	3.3	0.5	300	2.7	0.5	ציוד עיבוד נתונים
500	3.6	2.5	500	3.3	2.5	קבלנים
50	4	3 ימים	50	8	3 ימים	תאונות אישיות
	713.1			424.3		סה"כ פרמיה למכרז

* השתתפות עצמית בענף העיקרי בפוליסה.

מטרת הביקורת:

הביקורת ביקשה לבדוק את פעילות העירייה בכל הקשור לתחום הביטוח, תוך בחינת תהליך ההתקשרות עם חברת הביטוח ויועץ הביטוח המלווים את הרשות. בנוסף, בחנה הביקורת את הכיסויים הביטוחיים, את אופן חידוש פוליסות הביטוח ואת הטיפול השוטף של יחידת הביטוחים בתביעות המוגשות כנגד העירייה ובתביעות המוגשות על ידי העירייה כנגד חברת הביטוח.

להלן עיקר הממצאים

1. מבנה ארגוני

1.1 יחידת הביטוחים בעירייה כפופה לאגף התקציבים. שיוך היחידה לאגף בוצע בשנת 1995 על בסיס יוזמה אקראית, מבלי שנערך בהנהלת העירייה דיון מעמיק לגבי השיוך האירגוני הנכון של המחלקה.

נמסר לביקורת כי בעקבות העברת האחריות על תחום הביטוח לאגף התקציבים חל שינוי מהותי לטובה בטיפול בנושא הביטוחים בעירייה, לעומת המצב הקודם. יחד עם זאת הביקורת סבורה, נוכח ממצאי הדו"ח המפורטים להלן, כי על הנהלת העירייה לבחון מחדש את השיוך הארגוני של יחידת הביטוחים, ולהחליט מהו המבנה הארגוני שיאפשר מתן שרות מקצועי ברמה הטובה ביותר ליחידות העירייה הנזקקות לו.

1.2 התברר כי לעובדות ביחידת הביטוחים אין השכלה בתחום הביטוח. יתרה מזאת, העובדות לא עברו קורס מקצועי או השתלמות כלשהיא בתחום הביטוח, למעט קורס בסיסי. כל הידע הקיים של העובדות ביחידת הביטוחים נרכש תוך כדי עבודה, ולא במסגרת תהליך הכשרה יזום ומקצועי.

כמו כן נמצא כי למחלקה אין ליווי משפטי על ידי עורך דין המתמחה בתחום הביטוח, מצב שמאפשר עדיפות מקצועית לחברת הביטוח ופוגע ביכולותיה של העירייה להתמודד מול תביעות מורכבות. לדעת הביקורת, הרכב כח האדם ביחידה והכשרתו המקצועית אינם מאפשרים את יעול מערך הביטוחים והקטנת התלות בחברת הביטוח.

1.3 יחידת הביטוחים אינה עוסקת בדרך כלל בצד המקצועי של הטיפול בתביעות הביטוח. לדעת הביקורת, בעירייה שמתקיימת בה פעילות שיש לה משמעות ביטוחית בהיקפים נרחבים, אמורה היחידה המטפלת בתחום הביטוח לתת מענה מקצועי רחב ליחידות העירייה, ולא להסתפק בצדדים הטכניים של הטיפול בתביעות.

2. מיחשוב מערך התביעות

כנגד העירייה מוגשות מידי שנה כ- 600 עד 700 תביעות בעלות אופי ביטוחי. התברר לביקורת כי בשנת 2003 רכשה העירייה מערכת ממוחשבת לניהול מערך תביעות הביטוח. מטרת רכישת התוכנה היתה לשפר את המעקב אחר הטיפול בתביעות, ובנוסף להפיק דו"חות ניהוליים בחתכים שונים על פי דרישה.

במהלך הביקורת נמצא כי למרות קיומה של תוכנת המחשב, לא נעשה שימוש יעיל בכלים שהתוכנה מעמידה לרשות המשתמש, אלא נעשה שימוש טכני בלבד. לדוגמא, הביקורת מצאה כי אין הקפדה על הזנת כל נתוני התביעה הרלוונטיים (כגון: סכום הנזק, סכום התביעה, תאריך שליחת השמאי, סכום הנזק שאושר לתשלום וכו'). כתוצאה מאי הזנת פרטים אלה לתוכנה, לא ניתן להפיק דו"חות ניהוליים שיש להם חשיבות רבה, כגון מאזן ביטוחי, כמות האירועים מתחת לסכום ההשתתפות העצמית, מספר מקרים בהם לא נשלח שמאי ולא טופלה התביעה, ועוד דוחות רבים נוספים היכולים לספק מידע חשוב ולשפר באופן משמעותי את היכולת של הגזברות לנהל את מערך הביטוחים בעירייה.

עוד נמצא כי כל התביעות מלפני שנת 2003 (כולל התביעות הפתוחות) טרם הוסבו לתוכנה החדשה, כך שהטיפול בתביעות מנוהל בשתי מערכות, חלקו באופן ידני וחלקו במערכת הממוחשבת.

לדעת הביקורת יש צורך מידי להסב את כל התביעות הפתוחות לתוכנת ניהול התביעות, ולהקפיד על הזנת כל נתוני התביעה באופן שוטף למערכת התביעות, על מנת שאפשר יהיה לעשות שימוש במידע שניתן להפיק ממנה.

3. יועץ ביטוח

3.1 העירייה נעזרת בשרותיו של יועץ מקצועי בתחום הביטוח. הביקורת מצאה כי היועץ תורם תרומה חשובה בסיוע לעירייה בהכנת מכרזים, במסגרת התקשרויותיה של העירייה עם קבלנים וספקי שרות שונים, וכן בודק את הפוליסות ובוחר את התאמתן לתנאי המכרז. יחד עם זאת, הביקורת בחנה את רמת מעורבותו של יועץ הביטוח בטיפול בתביעות רכוש כנגד העירייה וכנגד חברת הביטוח, ומצאה כי למעט מקרים בודדים יועץ הביטוח אינו מעורב בטיפול בתביעות מורכבות או במקרים בהם תביעת העירייה נדחתה ע"י חברת הביטוח. לדעת הביקורת, על יחידת הביטוחים לערב את היועץ הביטוחי בכל מקרה שבו אין לה הידע המקצועי הנדרש בתחום הביטוח.

3.2 בשנת 2005 הסתיימה תקופת ההתקשרות עם חברת הביטוח, והעירייה האריכה את ההסכם בשנה נוספת ללא מכרז. בישיבת ועדת הכספים שאישרה את הארכת תקופת ההסכם עם חברת הביטוח, ציין יועץ הביטוח כי לאחר שחברת הביטוח הודיעה לעירייה על מתן הנחה נוספת של 50 אלפי \$ (לעומת הפרמיה ששולמה במכרז הקודם), המחירים הנוכחיים הינם טובים מאוד, ולא סביר כי יתקבלו תנאים טובים יותר אם העירייה תצא למכרז חדש. בפועל, בסופו של דבר אילץ משרד הפנים את העירייה לצאת למכרז. העירייה פירסמה מכרז וזכתה לתנאים טובים יותר מאשר היו לה (סכום הפרמיה קטן ב- 55,000 \$ למרות שסכומי הכיסוי הביטוחי גדלו).

הביקורת רואה בחומרה רבה את הארכת תקופת ההתקשרות עם החברה ללא מכרז, מה גם שבדיעבד התבררה ההחלטה כשגויה. הביקורת מוצאת לנכון להעיר על תיפקודו של יועץ הביטוח ועל חוות דעתו לוועדת הכספים. נציין כי לחוות דעתו של יועץ הביטוח חשיבות רבה, משום שחברי הוועדה נותנים משקל רב לחוות דעתם של יועצים מקצועיים, ובדרך כלל על פיה הם קובעים את החלטותיהם.

4. מכרז לשרותי ביטוח

4.1 בשנת 2002 פירסמה העירייה מכרז פומבי לעריכת ביטוחי העירייה. הוגשה הצעה יחידה, הכוללת הגדלה של סכום ההשתתפות העצמית בפוליסת רכוש ביחס לדרישת

העירייה. העירייה פסלה את ההצעה, אולם פירסמה מכרז נוסף שהוגדל בו סכום ההשתתפות העצמית, בדומה לסכומים בהצעה היחידה שהוגשה במכרז שבוטל.

למרות שמדובר על שינוי משמעותי בתנאי הפוליסה לרעת העירייה, לא בחנה הגזברות את השלכות הכספיות של הגדלת סכומי השתתפות עצמית על תקציב הביטוחים ועל השפעת השינוי על תקציב היחידות האחרות בעירייה. נציין כי יש חשיבות רבה להגדלת ההשתתפות העצמית בפוליסת רכוש מסכום של - \$ 2,500 למקרה לסכום של \$ 4,000 למקרה, הן לכך שמרבית התביעות יסולקו ללא קבלת פיצוי מחברת הביטוח והיחידות ישאו ב- \$ 4,000 למקרה מתקציבם השוטף, והן לכך שבגין כל אירוע שיאושר ע"י חברת הביטוח התקבול יקטן ב- \$ 1,500 וימומן מתקציב השוטף של היחידה. להערכת הביקורת שינוי סכום ההשתתפות העצמית הגדילה את הוצאות הביטוח של העירייה בכ- 700 אלפי ₪ בשנה.

5. הכיסוי הביטוחי

הביקורת מצאה כי העירייה לא ביצעה מידי שנה הערכה של השווי הכספי של נכסי העירייה שדרוש לבטח אותם, לרבות הציוד והריהוט המבוטח, כך שסכום הביטוח בפוליסת רכוש הינו על סמך הערכה כללית בלבד, והוא נגזר מסכומי הכיסוי של הביטוחים בשנים קודמות. לדעת הביקורת, אי העדכון של שווי הנכסים מעמיד את העירייה בפני סיכון גדול, שכן בקרות אירוע ביטוחי השיפוי יהיה חלקי בלבד.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי ליחידת הביטוחים אין מידע בנוגע לנכסים חדשים שנבנו או הורחבו ע"י העירייה במהלך תקופת הביטוח, וכך אין ביכולתה להודיע לחברת הביטוח על הוספת נכס ולהכניסו לכיסוי הביטוחי. הביקורת בדקה את רשימת המבנים הציבוריים אשר נבנו ע"י העירייה במהלך שלוש השנים האחרונות ומצאה 44 מבני ציבור שעלות הקמתם הסתכמה בכ- 186 מיליוני ₪ (כ- 45 מיליוני \$), שלא דווחו ליחידת הביטוחים ונמצאים כיום ללא כיסוי ביטוחי.

6. מאזן ביטוחי

עלויות הביטוח של העירייה בפוליסת רכוש הסתכמו בשנת 2004 לסכום כולל של 3,590 אלפי ₪ (798 אלפי \$). הסכום מורכב מ-2,331 אלפי ₪ פרמית ביטוח שנתית, ועוד 2,096 אלפי ₪ שהעירייה הוציאה לכיסוי הנזקים שנגרמו לה במסגרת הארועים הביטוחיים, בניכוי התשלומים שהתקבלו מחברת הביטוח במהלך השנה בסך של כ-837 אלפי ש"ח. חישוב כולל של עלויות הביטוח המוצג לעיל ("מאזן ביטוחי"), לא נבחן ע"י העירייה בטרם חודשה ההתקשרות עם חברת הביטוח. כתוצאה מכך, העירייה לא יכלה להעריך אם ההתקשרות הנוכחית הינה האופטימלית מבחינה כלכלית.

7. השתתפות עצמית

7.1 הביקורת מצאה כי ברוב התביעות במסגרת פוליסת הרכוש, הנזק שאושר לתשלום היה נמוך מסכום ההשתתפות העצמית שנקבע בפוליסה (4000 \$). מתוך 52 תביעות שהגישו בתי הספר, רק ב-7 תביעות (13%) סכום הנזק שאישרה חברת הביטוח היה גבוה מסכום ההשתתפות העצמית.

כמו כן, מתוך 16 התביעות של הגופים העירוניים האחרים, רק ב-5 תביעות (31%) עלה סכום הנזק על סכום ההשתתפות העצמית. בסך הכל, רק ב-12 מתוך 68 תביעות קיבלה העירייה פיצוי כלשהו לכיסוי הנזק.

בגין 12 תביעות אלו התקבל בשנת 2004 סכום כולל של 693 אלפי ₪ (כ-154 אלפי \$ שהם 62% מהנזק בתביעות אלה). כלומר גם לגבי התביעות שמעל לסכום ההשתתפות העצמית, התשלומים שקיבלה העירייה מחברת הביטוח כיסו רק חלק מהיקף הנזקים (ראה דוגמאות בדו"ח המפורט).

7.2 נמצא כי לגבי נזקי טבע ולגבי נזקי רעידות אדמה, סכומי ההשתתפות העצמית הרשומים בפוליסה היו גבוהים מהסכומים שנקבעו במכרז. לדוגמא, בתנאי המכרז נקבעה תיקרת השתתפות עצמית לאירוע נזקי טבע בסכום 25,000 \$ לאירוע, ובתנאי הפוליסה נקבעה תיקרת השתתפות עצמית של 50,000 \$ לאירוע. יחידת הביטוחים לא העירה לחברה על כך ששינתה באופן חד צדדי את תנאי הפוליסה, ולא דרשה את תיקון הפוליסות בהתאם לתנאי המכרז.

8. טיפול בתביעות רכוש

8.1 הביקורת מצאה תביעות רבות שבהן הודיעה העירייה לחברת הביטוח על האירוע הביטוחי וביקשה שישלח שמאי להערכת הנזק, אולם לא היה המשך לטיפול בתביעה. התביעות נשארו פתוחות במשך מספר שנים, מבלי שיהיה לכך הסבר כלשהו, והעירייה לא קיבלה את הפיצוי המגיע לה מחברת הביטוח.

לדעת הביקורת, על יחידת הביטוחים לקיים מעקב קפדני אחר ביצוע בקשותיה ואחר קצב הטיפול בתביעות שהגישה העירייה לחברת הביטוח. כתוצאה מהעיכובים בטיפול בתביעות נגרם לעירייה נזק כספי, וכן נגרם נזק ליחידה שארע בה הארוע הביטוחי, משום שבהעדר פיצוי אין ביכולתה לרכוש מחדש את הציוד שנזק או נגנב.

8.2 הביקורת בחנה את תביעות העירייה כנגד חברת הביטוח ומצאה כי בניגוד לנאמר בפוליסה, במקרים רבים לא שילמה החברה לעירייה פיצוי לפי ערכי הכינון של הרכוש שניזוק, אלא בסכומים נמוכים יותר. בנוסף לכך, למרות שתנאי הפוליסה מאפשרים קבלת מקדמות על חשבון הנזק, יחידת הביטוחים אינה מיישמת את תנאי הפוליסה ואינה מבקשת מקדמות.

8.3 פוליסת הביטוח של העירייה כוללת הרחבות רבות מעבר לפוליסה הבסיסית. התברר כי בחלק מהמקרים יחידת הביטוחים לא מימשה את מלוא זכויותיה של העירייה בהתאם לפוליסה. בנוסף לכך, במקרים רבים תביעות של העירייה בגין נזקים שנגרמו לה נדחו ע"י שמאי חברת הביטוח שלא כדין, אולם העירייה לא עירערה על החלטת השמאי ולא דרשה את הפיצוי המגיע לה (ראה דוגמאות בדו"ח המפורט).

8.4 הביקורת מצאה כי ליחידת הביטוחים לא היה ידוע על הסעיף בפוליסה הפוטר אותה מהצורך בדו"ח שמאי לגבי נזק הנמוך מסכום של \$ 6000, כך שלא נעשה בו שימוש. כתוצאה מכך, כל התביעות שהסתכמו עד לסכום \$ 6,000 הועברו להערכת שמאי הביטוח מבלי שיהיה בכך צורך. מאחר ולעיתים קרובות מאשר השמאי פיצוי בסכום נמוך יותר מגובה ההשתתפות העצמית, ולכן במיקרים אלה העירייה אינה מקבלת כל פיצוי על הנזק, הפסידה העירייה להערכת הביקורת לפחות כ- 20 אלף \$ בשנה.

8.5 לא נקבע בפוליסת הביטוח של העירייה מנגנון לערעור על קביעת השמאי וחברת הביטוח, במיקרים שהחברה דוחה את תביעת העירייה. יחד עם זאת, חוק חוזה הביטוח ותקנותיו מאפשרים למבוטח לקבל חו"ד נוספת משמאי שמונה על ידו ולהציגה לחברת הביטוח.

בבדיקת הביקורת נמצאו רק מקרים בודדים בהם עירערה העירייה בכתב על קביעת השמאי. בכל המיקרים נדחו הערעורים ע"י השמאי או ע"י חברת הביטוח עצמה. בנוסף, נמצא כי כל הערעורים הוגשו ע"י יחידות העירייה שלהן נגרמו הנזקים, ללא שיתוף פעולה מקצועי של יחידת הביטוחים, סוכן הביטוח ויועץ הביטוח של העירייה. במצב זה קיימת עליונות מקצועית של חברת הביטוח, וכתוצאה מכך כל הערעורים נדחו על ידה (לעיתים ללא סיבה מוצדקת, כמפורט בדו"ח הביקורת). לדעת הביקורת, כל ההשגות ביחס לתביעות שלא שולמו חייבות להיות מוגשות על ידי יחידת הביטוחים בליווי מקצועי של יועץ הביטוח.

8.6 יחידת הביטוחים העירה בפני הביקורת כי לעיתים קרובות אין היא זוכה לשיתוף פעולה מצד יחידות העירייה שלהן נגרם נזק, במיקרים שבהם נדרש סיוע של היחידה לצורך הטיפול בתביעה. בנוסף לכך, לא קיימות חלוקת אחריות ברורה בין תפקידי יחידת הביטוחים לבין המינהלים השונים בכל הנוגע לטיפול בתביעה.

9. ביטוח כספים

בין השאר, העירייה מבטחת את עצמה מפני אובדן כספים. גבולות הכיסוי בפוליסה מסתכמים ל- \$ 50,000 למקרה/תקופה. הביקורת מצאה כי במהלך השנים בהם רוכשת העירייה ביטוח כספים, לא הוגשה כל תביעה כנגד חברת הביטוח, למרות שאירעו מקרי ביטוח המכוסים בפוליסה.

למשל, נמצא מקרה שבו במהלך פריצה לביה"ס נגנבה הכספת יחד עם תכולתה (כ- 7,000 ₪ במזומן ובצ'קים). התברר כי הפוליסה לא הופעלה והעירייה לא הגישה תביעה לחברת הביטוח, כך שלא התקבל כלל פיצוי בגין הכספים שנגנבו.

10. פוליסת ביטוח לציוד אלקטרוני

10.1 הביקורת מצאה כי מנהל מחלקת המיחשוב של העירייה לא היה מעורב ברכישת הפוליסה וקביעת סכומי הביטוח והכיסוי הביטוחי, כך שלא ברור אם הפוליסה הקיימת מתאימה לצרכי המחשוב של העירייה.

לדעת הביקורת, רכישת כיסוי ביטוחי המיועד ליחידות ספציפיות חייבת להקבע בשיתוף פעולה עם היחידה שעבורה נרכש הביטוח, ולכל הפחות אמורה היחידה המבוטחת לדעת מהם הכיסויים הביטוחיים שנרכשו עבורה.

10.2 התברר כי במהלך כל השנים שנבדקו לא הגישה העירייה תביעות כנגד חברת הביטוח במסגרת פוליסת הביטוח לציוד האלקטרוני. מאחר ויחידת המחשוב בעירייה לא היתה מודעת לקיום הפוליסה, לא הוגשו תביעות במקרים של נזק לציוד.

11. פוליסת ביטוח עבודות קבלניות

פוליסת ביטוח הקבלנים מבטחת את העירייה בגין נזקים שנגרמים לצד ג' או לרכוש במהלך ביצוע עבודות קבלניות בהיקף של עד \$ 50,000. בחוזים שהיקפם הכספי הוא בסכומים גבוהים יותר, מחויב הקבלן להמציא במועד חתימת ההסכם אישור על רכישת פוליסת ביטוח מטעמו, האמורה לכסות נזקים העלולים להיגרם במהלך העבודות שהוא מבצע עבור העירייה.

בכל מכרז מציינת העירייה, כחלק מתנאי המכרז שעל המציע לעמוד בהם, גם נוסח של תנאי הביטוח הנדרשים מהקבלן.

הביקורת מצאה כי נכון לתאריך 30.6.05 ל-28 קבלנים פג תוקף האישור בדבר קיומו של הביטוח, וטרם התקבל אישור עדכני על הארכת תוקף הביטוח. התברר כי ביצוע העבודות ע"י הקבלנים נמשך מבלי שיהיה להם כיסוי ביטוחי, ואם היה נגרם נזק כלשהו לרכוש או נזק גוף לצד שלישי, העירייה היתה עלולה להתבע בגינו.

עוד נמצאו מקרים שבהם, לאחר הזכיה במכרז, שינו הקבלנים מספר תנאים בפוליסה, בניגוד לתנאים שקבעה העירייה במכרז שבו נבחר הקבלן, לרבות הקטנת סכומי הכיסוי הביטוחי, תקופת הביטוח, אחריות המוצר וכו'.

הביקורת רואה בחומרה ביצוע שינויים בתחולת הביטוח לאחר זכית הקבלן במכרז ובטרם חתימה על החוזה.

12. פוליסת אחריות כלפי צד שלישי

רוב תביעות צד שלישי כנגד העירייה, הן בגין נזקי גוף והן בגין נזקי רכוש, מוגשות עקב נזק שנגרם ממפגע כלשהוא ברשות הרבים, כגון בורות פתוחים, ריצוף שבור או חסר וכו'. נמצאו מקרים שבהם במהלך מספר חודשים נגרם נזק לצד ג' כמה פעמים באותו מקום מאותו מפגע, אולם העירייה לא עשתה דבר לתקן את המפגע הגורם לנזק.

13. פוליסת אחריות מקצועית ואחריות נושאי משרה

העירייה רכשה שלוש פוליסות אחריות מקצועית ואחריות נושאי משרה. הביקורת מצאה כי במספר מיקרים שבהם הוגשה תביעה כנגד העירייה, חברות הביטוח (המודעות לכפל הביטוח) העבירו את האחריות מחברה אחת לחברה שניה, בטענה שתנאי הפוליסה אינם נותנים כיסוי לאירוע שבגינו הוגשה תביעה, והעירייה לא קיבלה את הפיצוי המגיע לה.

נמצא כי מתוך 10 התביעות שהוגשו כנגד העירייה בתקופה שנבדקה, 5 תביעות נדחו בטענה כי פוליסת הביטוח אינה מכסה את סוגי התביעות. למרות שהעירייה רכשה במקביל שלושה ביטוחי אחריות מקצועית ונושאי משרה בסכומי כסף גבוהים, התביעות המוגשות נגדה אינן מטופלות כראוי ע"י חברות הביטוח.

14. החברות העירוניות

הביקורת מצאה כי אין ליחידת הביטוחים מידע על הפוליסות שקיימות בחברות העירוניות. לדוגמא, למרות שחפ"א מבוטחת במסגרת ביטוחי העירייה, רוכשת חפ"א באופן עצמאי 8 פוליסות ביטוח שונות בעלות שנתיית כוללת של \$ 56,929. לדעת הביקורת יש למנוע כפילות זו, ועל החברות העירוניות לרכוש ביטוח בעצמן לפי צרכיהן.

דו"ח הביקורת המפורט

1. המבנה הארגוני

יחידת הביטוחים בעירייה מונה שתי עובדות בלבד, כאשר עובדת אחת משמשת כאחרית מערך הביטוחים בעירייה בהיקף משרה של כ- 30% (ב-70% נוספים ממשרתה משמשת העובדת כאחראית תקציב רגיל). העובדת השניה מוגדרת כאחראית נושא ומטפלת בתחום הביטוח בלבד.

1.1 התברר כי לעובדות ביחידת הביטוחים אין השכלה בתחום הביטוח. יתרה מזאת, לא נמצאו בתיקים האישיים אסמכתאות לכך שהעובדות עברו קורס מקצועי או השתלמות בתחום הביטוח, למעט קורס בסיסי. כל הידע המקצועי הקיים של העובדות ביחידה נרכש תוך כדי עבודה ולא במסגרת תהליך הכשרה יזום ומקצועי. כמו כן נמצא כי למחלקה אין ליווי משפטי על ידי עורך דין המתמחה בתחום הביטוח, מצב שמאפשר עדיפות מקצועית לחברת הביטוח ופוגע ביכולותיה של העירייה להתמודד מול תביעות מורכבות. לדעת הביקורת, היקף כח האדם והכשרתו המקצועית אינם מאפשרים את יעול מערך הביטוחים והקטנת התלות בחברת הביטוח.

1.2 יחידת הביטוחים בעירייה כפופה לאגף התקציבים. שיוך היחידה לאגף בוצע בשנת 1995 על בסיס יוזמה אקראית, מבלי שנערך דיון מעמיק בהנהלת העירייה לגבי השיוך האירגוני הנכון של המחלקה.

נמסר לביקורת כי בעקבות העברת האחריות על תחום הביטוח לאגף התקציבים חל שינוי מהותי לטובה בטיפול בנושא הביטוחים בעירייה, לעומת המצב הקודם. יחד עם זאת הביקורת סבורה, נוכח ממצאי הדו"ח המפורטים להלן, כי על הנהלת העירייה לבחון מחדש את השיוך הארגוני של יחידת הביטוחים ולהחליט מהו המבנה הנכון שייאפשר מתן שרות מקצועי ברמה הטובה ביותר ליחידות העירייה הנזקקות לו.

1.3 הביקורת התרשמה כי יחידת הביטוחים אינה עוסקת בצד המקצועי של תביעות ביטוח. לדעת הביקורת, בעירייה שמתקיימת בה פעילות שיש לה משמעות ביטוחית בהיקפים נרחבים, אמורה היחידה המטפלת בתחום הביטוח לתת מענה מקצועי ליחידות העירייה, ולא להסתפק בצדדים הטכניים של הטיפול בתביעות. לצורך זה, יש לבחון את כמות כח האדם הנדרשת במחלקה ואת הכישורים המקצועיים הרצויים (למשל, האם יש לשבץ במחלקה עובד בעל רקע מקצועי בתחום הביטוח, או לחילופין בעלת הכשרה כעורך דין).

2. מיחשוב מערך התביעות

כנגד העירייה מוגשות מידי שנה כ- 600 עד 700 תביעות בעלי אופי ביטוחי. התברר לביקורת כי בשנת 2003 רכשה העירייה מערכת ממוחשבת לניהול מערך תביעות הביטוח. מטרת רכישת התוכנה היתה לשפר את המעקב אחר הטיפול בתביעות, ובנוסף להפיק דוחות ניהוליים בחתכים שונים על פי דרישה.

במהלך הביקורת נמצא כי למרות קיומה של תוכנת המחשב, לא נעשה שימוש יעיל בכלים שהתוכנה מעמידה לרשות המשתמש, אלא נעשה שימוש טכני בלבד. לדוגמא, הביקורת מצאה כי אין הקפדה על הזנת כל נתוני התביעה הרלוונטיים (כגון: סכום הנזק, סכום התביעה, תאריך שליחת השמאי, סכום הנזק שאושר לתשלום וכו'). כתוצאה מאי הזנת פרטים אלה לתוכנה, לא ניתן להפיק דו"חות ניהוליים שיש להם חשיבות רבה, כגון מאזן ביטוחי, כמות האירועים מתחת לסכום ההשתתפות העצמית, מספר מקרים בהם לא נשלח שמאי ולא טופלה התביעה, ועוד דוחות רבים נוספים היכולים לספק מידע חשוב ולשפר באופן משמעותי את היכולת של הגזברות לנהל את מערך הביטוחים בעירייה. עוד נמצא כי כל התביעות מלפני שנת 2003 (כולל התביעות הפתוחות) טרם הוסבו לתוכנה החדשה, כך שהטיפול בתביעות מנוהל בשתי מערכות, חלקו באופן ידני וחלקו במערכת הממוחשבת.

לדעת הביקורת יש צורך מידי להסב את כל התביעות הפתוחות לתוכנת ניהול התביעות, ולהקפיד על הזנת כל נתוני התביעה באופן שוטף למערכת התביעות, על מנת שאפשר יהיה לעשות שימוש במידע שניתן להפיק ממנה.

3. יועץ הביטוח

3.1 העירייה נעזרת מזה שנים בשרותיו של יועץ מקצועי בתחום הביטוח. עיקר תפקידיו של יועץ הביטוח הינה יעוץ בהכנת תביעות, בדיקת הפוליסות השונות, בחינת נספחי הביטוח המוגשים לעירייה במסגרת המכרזים השונים שהיא עורכת וכו'. בין השנים 1998 לשנת 2003 שימש משרד עורכי דין מסויים כיועץ הביטוח של העירייה, ולאחר חמש שנות התקשרות החליטה העירייה לבחון קבלת שירות מיועצי ביטוח אחרים. הממונה על הביטוחים בעירייה פנתה למספר רשויות מקומיות לקבלת מידע על יועצי ביטוח בעלי ניסיון בעבודה עם רשויות מקומיות. על סמך ההמלצות שהתקבלו, קיים גזבר העירייה וצוות משרדו ראיונות עם 5 יועצים. בסוף התהליך נבחר היועץ הנוכחי ללוות את העירייה בנושא הביטוחי, החל מאוגוסט 2003.

בהסכם שנחתמו עימו פורטו שירותי היעוץ שיסופקו ע"י היועץ, תקופת ההסכם והתמורה בגין היעוץ. מבדיקת הביקורת נמצא כי שירותי היעוץ שנקבעו בהסכם החדש נרחבים יותר מהשירות שסופק ע"י היועץ הקודם, ובנוסף נמצא כי התמורה הכוללת בגין היעוץ השנתי פחת מהתמורה השנתית ששולמה ליועץ הקודם. הביקורת התרשמה כי תהליך בחירת היועץ הביטוחי נעשתה בצורה טובה.

3.2 הביקורת בחנה את רמת מעורבותו של יועץ הביטוח בטיפול בתביעות רכוש כנגד העירייה וכנגד חברת הביטוח, ומצאה שיועץ הביטוח אינו מעורב בטיפול בתביעות מורכבות או במקרים בהם תביעת העירייה נדחתה ע"י חברת הביטוח. לדעת הביקורת על יחידת הביטוחים לערב את היועץ הביטוחי בכל מקרה שבו אין לה הידע המקצועי הנדרש בתחום הביטוח.

3.3 בספטמבר 2005, סמוך לסיום תקופת ההתקשרות עם חברת הביטוח, המליץ יועץ הביטוח שלא לפרסם מכרז חדש, משום שלדעתו תנאי הביטוח הנוכחיים עם המבטח הקיים הינם טובים ביותר, וספק אם העירייה תוכל לקבל תנאים זהים אילו תפרסם מכרז פומבי. בפועל התברר כי הוגשו 3 הצעות מחיר, וההצעה הזולה ביותר היתה נמוכה בכ- 55,000 \$ מהפרמיה שהעירייה משלמת. (ראה הרחבה בעניין זה בפרק 4 שלהלן).

4. מכרז הביטוח

4.1 בתאריך 20.6.02 פירסמה העירייה מכרז פומבי לעריכת ביטוחי העירייה. תקופת המכרז היתה לשנה אחת (1.10.02 עד – 30.9.03), עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. המכרז נערך על ידי יועץ הביטוח של העירייה. את חוברת המכרז רכשו 3 ספקים, והוגשה הצעה אחת בלבד ע"י "הכשרת הישוב חברה לביטוח בע"מ".

התברר כי ההצעה היחידה שהתקבלה כללה בפוליסת הרכוש דמי השתתפות עצמית בסכום של 5,000 \$ למקרה (במקום סכום של 2,500 \$ שנקבע בתנאי המכרז שפירסמה העירייה), וכן השתתפות עצמית של 2,500 \$ למקרה בפוליסת אחריות כלפי צד שלישי (במקום 1,000 \$). ועדת המכרזים החליטה לפסול את ההצעה היחידה בטענה שאינה עומדת בתנאי המכרז. נוכח החלטת ועדת המכרזים פורסם מכרז חדש.

הביקורת בדקה את תנאי המכרז החדש שפורסם ומצאה כי למעט שינוי בסכומי ההשתתפות העצמית, לא ערכה העירייה כל שינוי בתנאי המכרז השני, בהשוואה למכרז הראשון.

התברר כי גם במכרז השני הוגשה הצעה אחת ע"י חברת הביטוח "הכשרת הישוב". ועדת המכרזים החליטה לקבל הפעם את ההצעה היחידה שהוגשה. מבחינת מרכיבי הביטוח, ספר המכרז השני היה דומה למכרז הראשון, למעט הגדלת הפרמיה השנתית שתקבל החברה והגדלת סכום ההשתתפות העצמית.

4.2 למרות שהעירייה שינתה, על פי דרישת חברת הביטוח, את סכומי ההשתתפות העצמית בפוליסות העיקריות (שבהן מרבית התביעות), לא בחנה הגזברות את ההשלכות הכספיות של הגדלת סכומי ההשתתפות עצמית על תקציב הביטוחים ועל השפעת השינוי על תקציב היחידות האחרות בעירייה. נציין כי יש חשיבות רבה להגדלת ההשתתפות העצמית בפוליסת רכוש מסכום של - \$ 2,500 למקרה לסכום של \$ 4,000 למקרה, הן לכך שמרבית התביעות יסולקו ללא קבלת פיצוי מחברת הביטוח והיחידות ישאו ב-\$ 4,000 למקרה מתקציבם השוטף, והן לכך שבגין כל אירוע שיאושר ע"י חברת הביטוח התקבול יקטן ב-\$ 1,500 וימומן מתקציב השוטף של היחידה. להערכת הביקורת שינוי סכום ההשתתפות העצמית הגדילה את הוצאות הביטוח של העירייה בכ- 700 אלפי ₪ בשנה.

לדעת הביקורת, בעת קבלת ההחלטה בנוגע להגדלת סכום ההשתתפות העצמית, על העירייה היה לבצע הערכה מקצועית ומעמיקה של המשמעויות התקציביות והתפעוליות הנובעות ממנה, ולכמת את ההשפעה הכספית של השינוי בסכום ההשתתפות העצמית, על סמך נסיון התביעות של העירייה בעבר. לחילופין ניתן היה לשקול הגדלה נוספת של ההשתתפות העצמית ולהקטין באופן ניכר את סכום הפרמיה בפוליסה.

4.3 הביקורת מוצאת טעם לפגם בכך שלא היה שינוי ממשי בתנאי הפוליסה בין המכרז הראשון לשני, למעט הגדלת סכומי ההשתתפות העצמית בדומה לסכומים שבהצעה היחידה.

כפי שיתברר להלן, מדובר על שינוי משמעותי בתנאי הפוליסה לרעת העירייה. לכן, לדעת הביקורת ראוי היה במקביל להגדלת סכומי ההשתתפות העצמית, לערוך מספר עדכוניס בפוליסה "שיאזנו" את ההטבה שזכתה לה חברת הביטוח.

4.4 תקופת החוזה עם חברת הביטוח הסתיימה בתאריך 30.9.05 (כולל הארכת החוזה במשך שנתיים, האפשרית במסגרת האופציה). ב- 20.9.05, העביר גזבר העירייה לוועדת הכספים בקשה להמשיך ההתקשרות עם חברת הביטוח מעבר לתקופת המכרז. ועדת הכספים החליטה לחדש את הביטוח בחברת "הכשרת הישוב" ללא מכרז, מותנה באישור משרד הפנים. גם מועצת העירייה (בישיבתה מיום 28.9.05) אישרה את החלטת ועדת הכספים להמשיך את ההתקשרות עם חברת הביטוח, למרות שתקופת ההסכם כבר הסתיימה והארכת החוזה במסגרת האופציה נוצלה במלואה.

נמצא כי רק בדצמבר 2005, כחודשיים לאחר החלטת המועצה וכשלושה חודשים לאחר תום תקופת החוזה, פנה הגזבר למשרד הפנים בבקשה להאריך את תקופת ההתקשרות ללא מכרז. עוד נמצא כי במקביל לפנייתו למשרד הפנים, האריכה העירייה את ההתקשרות עם הקבלן בשנה נוספת, מבלי להמתין להחלטת משרד הפנים. בינואר 2006 הודיע משרד הפנים לעירייה כי אינו מאשר את הבקשה להארכת ההתקשרות עם החברה ללא מכרז.

4.5 בישיבת ועדת הכספים שאישרה את הארכת תקופת ההסכם עם חברת הביטוח ללא מכרז, ציין יועץ הביטוח כי לאחר שחברת הביטוח הודיעה לעירייה על מתן הנחה נוספת של 50 אלף \$ (לעומת הפרמיה ששילמה המכרז הקודם), המחירים הנוכחיים הינם טובים מאוד ולא סביר כי יתקבלו תנאים טובים יותר אם העירייה תצא למכרז חדש. הביקורת מוצאת לנכון להעיר על תיפקודו של יועץ הביטוח ועל חוות דעתו לוועדת הכספים. נציין כי לחוות דעתו של יועץ הביטוח חשיבות רבה, משום שחברי ועדת הכספים נותנים משקל רב לחוות דעתם של יועצים מקצועיים ובדרך כלל על פיה הם קובעים את החלטותיהם.

4.6 בסופו של דבר, בחודש אפריל 2006 פורסם מכרז פומבי לביטוחי העירייה. את מסמכי המכרז רכשו 4 חברות ביטוח ו-3 חברות הגישו הצעות למכרז. ועדת המכרזים החליטה להמליץ לראש העיר לקבל את הצעתה של חברת הביטוח הכשרת הישוב כהצעה הזוכה, מפני שהצעתם עמדה בכל תנאי המכרז ומחירה היה הנמוך ביותר.

למרות שסכומי הכיסוי הביטוחי גדלו, הצעתה של חברת הביטוח הכשרת הישוב היתה נמוכה ב- \$ 55,310 לשנה, בהשוואה לפרמיות הביטוח ששילמה לה העירייה במכרז הקודם.

4.7 נוכח תוצאות המכרז ונוכח הממצאים המפורטים להלן בדו"ח הביקורת לגבי איכות השרות, אין ספק שהעירייה שגתה בכך שהמשיכה את ההתקשרות בינה לבין חברת הביטוח במשך כשנה ללא מכרז, למרות שהסתיימה תקופת ההסכם, ולא בדקה באמצעות יציאה למכרז חדש ופניה למספר מציעים נוספים, כיצד תוכל להקטין את הוצאותיה ולשפר את השירות שהיא מקבלת.

5. פוליסת רכוש

שתי הפוליסות שבגינן משלמת העירייה את עיקר הפרמיות, וכן הפוליסות שבגינן מוגשות עיקר התביעות כנגד העירייה או ע"י העירייה, הינן פוליסת רכוש ופוליסת אחריות צד ג'. סכום הכיסוי בפוליסת רכוש (אש) היה בשנת 2004 164 מיליון \$, ובפוליסה אחריות כלפי צד שלישי היה סכום הכיסוי 2 מיליון \$. להלן עיקרי התנאים כפי שצוינו בפוליסות שערך יועץ הביטוח:

5.1 הכיסוי הביטוחי

5.1.1 פוליסת רכוש (אש).

מוצגת להלן טבלה המרכזת את הכיסויים הביטוחיים בפוליסת הרכוש (למקרה או לתקופה), כפי שצוין ברשימות הפוליסה:

סוג הכיסוי	סכום הכיסוי (אלפי \$)
מבנה	146,500
תשתיות ע"ב נזק ראשון	2,000
תכולה	16,000
פרצה ע"ב נזק ראשון	250
רעידת אדמה	164,600
נזקי טבע	164,600

5.1.2 בהתאם למפרט הביטוחי, מכסה הפוליסה, בנוסף לסכומי הביטוח המפורטים בה, גם נכסים שנוספו במהלך שנת הביטוח, שמקורם בשינויים, הרחבות או תוספות לרכוש המבוטח. אחריותו של המבטח על פי הרחבה זו לא תעלה על סכום השווה ל- 20% מסכומי הביטוח המפורטים ברשימה, אך בכל מקרה לא יותר מ-5 מיליון \$ בסה"כ. המבוטח מתחייב לדווח לחברה על שינויים אלה, ולשלם בהתאם את דמי הביטוח הנוספים היחסיים המגיעים לחברת הביטוח.

5.1.3 הביקורת מצאה כי יחידת הביטוחים של העירייה לא ביצעה מידי שנה הערכה של השווי הכספי של נכסי העירייה שדרוש לבטח אותם, לרבות הציוד והריהוט המבוטח, כך שסכום הביטוח בפוליסת רכוש הינו על סמך הערכה כללית בלבד ונגזר מסכומי הכיסוי של הביטוחים בשנים קודמות. לדעת הביקורת, אי העדכון של שווי הנכסים מעמיד את העירייה בפני סיכון גדול, שכן בקרות אירוע ביטוחי השיפוי יהיה חלקי בלבד.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי ליחידת הביטוחים אין מידע בנוגע לנכסים חדשים שנבנו או הורחבו ע"י העירייה במהלך תקופת הביטוח, וכך אין ביכולתה להודיע לחברת הביטוח על הוספת נכס ולהכניסו לכיסוי הביטוחי. הביקורת בדקה את רשימת המבנים הציבוריים אשר נבנו ע"י העירייה במהלך שלוש השנים האחרונות ומצאה 44 מבני ציבור שעלות הקמתם הסתכמה בכ-186 מיליוני ₪ (כ- 45 מיליוני \$), שלא דווחו ליחידת הביטוחים ונמצאים כיום ללא כיסוי ביטוחי.

להלן מספר דוגמאות:

שם הפרויקט	עלות הפרויקט (במיליוני ₪) *	שנת סיום הבניה
אודיטוריום – מקיף ח'	5.1	2002
מלתחה אצטדיון רובע ב'	2	2002
מרכז לחינוך ספורט ימי	10	2003
ביה"ס מקיף ח' רובע יג'	6	2003
ביה"ס לב שמחה רובע ח'	3.2	2003
ביה"ס מקיף ט' רובע יב' שלב ג'	4.1	2004
ביה"ס בית מלכה	2	2004
ביה"ס דובר שלום	3.2	2005
היכל תרבות- סיטי	75	2005

מתנ"ס רובע יב'	9.7	2005
----------------	-----	------

* ע"פ נתוני מינהל ההנדסה.

5.2 השתתפות עצמית

5.2.1 עלויות הביטוח של העירייה בגין נכסיה הסתכמו בשנת 2004 לסכום כולל של 3,590 אלפי ₪ (798 אלפי \$). הסכום מורכב מ-2,331 אלפי ₪ פרמית ביטוח שנתית, ועוד 2,096 אלפי ₪ שהעירייה הוציאה לכיסוי הנזקים שנגרמו לה במסגרת הארועים הביטוחיים, בניכוי התשלומים שהתקבלו מחברת הביטוח במהלך השנה בסך של כ-837 אלפי ש"ח.

חישוב כולל של עלויות הביטוח המוצג לעיל ("מאזן ביטוחי"), לא נבחן ע"י העירייה בטרם חודשה ההתקשרות עם חברת הביטוח ללא מכרז. כתוצאה מכך, העירייה לא יכלה להעריך אם ההתקשרות הנוכחית הינה האופטימלית מבחינה כלכלית.

5.2.2 הטיפול בתביעות מבוצע ע"י עובדת אחת באגף התקציבים בגזברות, כאשר סגנית מנהלת מח' תקציב רגיל ממונה עליה ומשמשת גם כמרכזת תחום הביטוחים בעירייה. בשנת 2004 הועברו לפקידת הביטוחים 68 הודעות על אירועים ביטוחיים, כאשר מתוכם 52 תביעות היו בגין ארועים בבתי ספר ו-16 תביעות היו בגין ארועים ביטוחיים בגופים עירוניים אחרים.

הביקורת ריכזה את נתוני התביעות בפוליסות הרכוש ומצאה כי בשנת 2004 ההיקף הכולל של הנזקים בגין אירועי הביטוח היה 2,096 אלפי ₪ (466 אלפי \$)

5.2.3 הביקורת מצאה כי ברוב התביעות הנזק שאושר לתשלום היה נמוך מסכום ההשתתפות העצמית שנקבע בפוליסה (4000 \$). מתוך 52 תביעות שהגישו בתי הספר, רק ב-7 תביעות (13%) עלה סכום הנזק שאישרה חברת הביטוח על סכום ההשתתפות העצמית. כמו כן, מתוך 16 התביעות של הגופים העירוניים האחרים, רק ב-5 תביעות (31%) עלה סכום הנזק על סכום ההשתתפות העצמית. בסך הכל, רק ב-12 מתוך 68 תביעות קיבלה העירייה פיצוי כלשהו לכיסוי הנזק. בגין 12 תביעות אלו התקבל בשנת 2004 סכום כולל של 693 אלפי ₪ (כ-154 אלפי \$). התברר כי גם לגבי תביעות אלה, התשלומים שקיבלה העירייה מחברת הביטוח כיסו רק חלק מהיקף הנזקים, בהתאם להתפלגות הבאה:

	מספר תביעות	הערכת השמאי		השתתפות עצמית		תקבול נטו	
		\$	ש"ח	\$	ש"ח	\$	ש"ח
תביעות רכוש- ביה"ס	7	126,805	570,623	31,316	140,921	95,489	429,702
תביעות רכוש- כללי	5	75,355	339,100	16,888	75,996	58,467	263,104
סה"כ	12	202,160	909,723	48,204	216,917	153,956	692,803

5.2.4 ההשתתפות העצמית בפוליסת רכוש הינה בסכומים כדלקמן: **רעידת אדמה** - 10% מסכום הביטוח לאתר, עד למקסימום של \$ 1,250,000 לאתר בגין מקרה ביטוח אחד. **נזקי טבע** - 5% מסכום הנזק, אך לא פחות מסך-\$ 2,500 ולא יותר מסך-\$ 25,000 לאירוע בודד. **כל נזק אחר** - \$ 4,000.

הביקורת מצאה כי בניגוד לתנאים שקבעה העירייה במכרז, רשמה חברת הביטוח בפוליסה תנאים שונים בנוגע לסכום ההשתתפות העצמית לגבי אירוע של רעידת אדמה. ברשימה נקבע: " המבוטח ישא בהשתתפות עצמית בכל נזק בגובה של 10% מסכום הביטוח לסיכון רעידת אדמה באתר לו נגרם הנזק. ההשתתפות העצמית לאירוע לכל אתר לא תפחת מ-\$ 7,500 ולא תעלה על \$ 1,250,000". נדגיש כי בתנאי המכרז לא נקבעה ההשתתפות עצמית מינימלית של \$ 7,500 ולאחר.

5.2.5 נמצא כי גם לגבי נזקי טבע, סכומי ההשתתפות העצמית בפוליסה שהופקה היו גבוהים מהסכומים שנקבעו במכרז. בתנאי המכרז נקבע תיקרת ההשתתפות עצמית לאירוע נזקי טבע בסכום \$ 25,000 לאירוע, ובתנאי הפוליסה שהופקה נקבעה תיקרת ההשתתפות עצמית של \$ 50,000 לאירוע. מחלקת הביטוחים לא העירה לחברה על כך ששינתה באופן חד צדדי את תנאי הפוליסה, ולא דרשה תיקון הפוליסות בהתאם לתנאי המכרז.

6.3 טיפול בתביעת רכוש

6.3.1 בקורות אירוע ביטוחי, מועבר דיווח בכתב מהיחידה שלה נגרם הנזק לפקידת הביטוחים בעירייה. הפקידה רושמת במערכת התביעות את פרטי האירוע ודורשת מהיחידה להגיש לה רשימת נזקים ועלויות (עפ"י הערכה), וכן אישור על דיווח למשטרה במקרה פריצה ואישור מכבי אש במקרה שריפה. באירועים שבהם הערכת הנזק גבוהה מסכום ההשתתפות העצמית בפוליסה (\$4,000), מדווחת פקידת הביטוחים בכתב לחברת הביטוח על האירוע ודורשת כי ישלח שמאי להערכת הנזק.

6.3.2 הביקורת מצאה תביעות רבות שבהן הודיעה העירייה לחברת הביטוח על האירוע הביטוחי וביקשה שישלח שמאי להערכת הנזק, אולם לא היה המשך לטיפול בתביעה. התביעות נשארו פתוחות במשך מספר שנים, מבלי שיהיה לכך הסבר כלשהו, והעירייה לא קיבלה את הפיצוי המגיע לה מחברת הביטוח. להלן מספר דוגמאות:

* בתאריך 4.11.02 אירעה פריצה למחסן במשתלה העירונית. על פי רשימה מפורטת שהעביר מנהל אגף הנטיות והפיתוח ליחידת הביטוחים, הסתכם הנזק בסכום כולל של 29 אלפי ₪ (כ- 6.5 אלפי \$). למרות שפקידת הביטוחים הודיעה בכתב בתאריך 19.11.02 לחברת הביטוח על המקרה וביקשה לשלוח שמאי למקום האירוע, לא נמצא בתיק התביעה דו"ח שמאי או התייחסות אחרת של החברה, וכמובן שלא התקבל כל פיצוי בגין הנזק.

* בתאריך 8.1.03 אירעה שריפה במתנ"ס עוזיאל. האירוע דווח למשטרה ולמכבי האש ובאותו היום הועבר דיווח בכתב גם לחברת הביטוח. הנזק הוערך בעשרות אלפי ₪ (לא ניתן לדעת את הסכום המדויק משום שתיק התביעה לא אותר ביחידת הביטוחים, וככל הנראה אבד). עד למועד הביקורת (שנתיים וחצי לאחר האירוע), טרם התקבל דו"ח שמאי או התייחסות כל שהיא מחברת הביטוח בגין התביעה.

* בתאריך 3.2.03 אירעה פריצה לאולם הספורט במקיף ג'. פרטי האירוע דווחו למשטרה וליחידת הביטוחים בעירייה. בתאריך 4.3.03 דיווחה פקידת הביטוחים לחברת הביטוח על המקרה וביקשה כי ישלח שמאי למקום האירוע להערכת הנזק. מחלקת הספורט בעירייה העריכה את הנזק בסכום של 26 אלפי ₪ (כ- 6,000 \$). עד למועד הביקורת (כשנתיים וחצי לאחר האירוע) טרם התקבל דו"ח שמאי או התייחסות כל שהיא מחברת הביטוח בגין התביעה.

* בתאריך 24.9.04 ארעה פריצה לביה"ס מעלות ונגרם נזק בסכום כולל של 115,871 ₪. ביה"ס הודיע על המקרה ליחידת הביטוחים בצירוף הערכת הנזקים. יחידת הביטוחים הודיע על המקרה לסוכנות הביטוח וביקשה לשלוח שמאי למקום האירוע. עד חודש יולי 2005 טרם התקבל דו"ח שמאי, וכמובן שלא התקבל פיצוי מחברת הביטוח.

* בתאריך 2.11.03 נפרץ ביה"ס נחלת מאיר. הודעה על המקרה הועברה לסוכן הביטוח בתאריך 4.11.03. באותו היום העביר בית הספר ליחידת הביטוחים הערכה כספית של עלות הציוד שניגנב (הנזק הוערך בכ- 28 אלפי ₪). נמצא כי חברת הביטוח לא המשיכה בטיפול בתביעה.

בדיון שערכה הביקורת עם המבוקר, סוכן הביטוח ושמאי חברת הביטוח בנוגע לממצאים שהועלו בדוח מסר השמאי כי עיכובים בהעברת דוח השמאי נגרמים ממספר בעיקר מעיכוב בחברת הביטוח (הדוחות "שוכבים" במשרדי חברת הביטוח) וכן מחוסר שיתוף פעולה מהגוף הניזוק שלא מעביר את המסמכים הנדרשים לשמאי.

נציין כי הביקורת מצאה במספר מקרים סימוכין לטענותיו של שמאי חברת הביטוח. למרות זאת הביקורת מעירה כי במידה ויחידת הביטוחים היתה מנהלת מעקב אחר התביעות הפתוחות ניתן היה להתריע על תביעות פתוחות הן לשמאי והן לחברת הביטוח.

6.3.3 בנוסף, נמצאו מספר תביעות בהם הגיע שמאי למקום האירוע רק לאחר תקופה ארוכה (באיחור של מספר חודשים), דבר שעיקב את הטיפול בתביעה. להלן דוגמאות:

* בתאריך 11.1.05 דיווח אגף נטיעות ליחידת הביטוחים על גנבת 4 מצלמות מהאצטדיון העירוני. באותו היום העבירה פקידת הביטוחים הודעה לסוכנות הביטוח על האירוע בצירוף אישור המשטרה, וביקשה לשלוח שמאי להערכת הנזק. השמאי לא הגיע למקום האירוע. לאחר כחודשיים, בתאריך 20.3.05 פנתה שוב פקידת הביטוחים לסוכנות הביטוח ודרשה לדעת מדוע לא נשלח עדיין שמאי. רק לאחר פניה חוזרת של פקידת הביטוחים החלה חברת הביטוח לטפל בארוע. נציין כי עד תום הביקורת, כחצי שנה לאחר הארוע, לא התקבל שיפוי מחברת הביטוח בגין הנזק.

* בתאריך 4.6.03 נפרץ ביה"ס הדר ונגרם נזק בסכום של 44 אלף ₪. בתאריך 8.6.03 הועבר לסוכנות הביטוח הודעה על האירוע בצירוף רשימת הפריטים שנגנבו ואישור

המשטרה. שמאי חברת הביטוח הגיע למקום האירוע רק בתאריך 19.8.03 (חודשיים וחצי לאחר האירוע), וזאת רק לאחר שנתבקש לעשות זאת שוב ושוב ע"י פקידת הביטוחים.

6.3.4 דו"חות השמאי מהווים את הבסיס לקבלת תגמולי הביטוח מחברת הביטוח. למרות שתנאי הפוליסה מאפשרים קבלת מקדמות על חשבון הנזק, יחידת הביטוחים אינה מיישמת את תנאי הפוליסה ואינה מבקשת מקדמות, כך שלמועד קבלת דו"חות השמאי יש חשיבות רבה והעיכוב בהגשתם גורם לעיכוב בקבלת כספי הביטוח.

לדעת הביקורת, על יחידת הביטוחים לקיים מעקב קפדני אחר ביצוע בקשותיה ואחר קצב הטיפול בתביעות שהגישה העירייה לחברת הביטוח. כתוצאה מהעיכובים בטיפול בתביעות נגרם לעירייה נזק כספי, וכן נגרם נזק ליחידה שארע בה הארוע הביטוחי, משום שבהעדר פיצוי אין ביכולתה לרכוש מחדש את הציוד שנזק או נגנב.

6.3.5 התברר כי בנוסף לעיכוב עד לביקור השמאי במקום הארוע, קיימים עיכובים גם בהמשך הטיפול בתביעה. נמצא כי גם לאחר שהשמאי הגיע למקום, בחלק מהמקרים הוא לא העביר לחברת הביטוח דו"ח על הנזק שארע.

הביקורת בדקה מספר תביעות ומצאה כי במקרים רבים דו"חות השמאי מתעכבים בחברת הביטוח חודשים ארוכים (למעלה מ- 4 חודשים מקרות האירוע). להלן מספר דוגמאות:

תאריך האירוע	מקום האירוע	תאריך דוח שמאי קבלת	תקופה (ימים)	מספר תביעה
26.2.03	פארק לכיש	10.7.03	134	10-שונות
25.4.04	ביה"ס חורב	8.9.04	136	85- ביה"ס
4.8.04	ביה"ס יהלום	6.12.04	124	102- ביה"ס
6.4.03	חוף יא'	2.12.03	240	12-שונות
8.6.03	מבנה "הצופים"	22.10.03	136	16-שונות
13.4.04	מתנ"ס בית לברון	3.11.04	204	25-שונות
30.10.02	ביה"ס שערי ציון	23.3.03	143	29- ביה"ס

התברר כי יחידת הביטוחים אינה מקיימת מעקב אחר קבלת דו"חות שמאי תוך זמן סביר, והטיפול המבוצע במחלקה הינו "טיפול פסיבי", דהיינו המחלקה מתייחסת רק לדו"חות השמאי שהתקבלו בעיריה. לדעת הביקורת על יחידת הביטוחים לקיים מעקב שוטף אחר קצב הטיפול של חברת הביטוח בתביעות העיריה ולהתריע על תביעות לא מטופלות, דו"חות שמאי שמתעכבים וכו'.

6.3.6 דו"ח שמאי

סעיף 6.12.5 בפוליסה קובע "מוסכם ומוצהר כי בתביעות עד לסך \$2,000 מעל להשתתפות העצמית המוסכמת (\$4,000), יסתפק המבטח בהצהרת המבוטחים בדבר נסיבות האירוע וגובה הנזק וכן בקבלות קניה או חשבוניות פרופורמה להוכחת הנזק, והתביעה תסולק תוך 14 יום מן המועד שבו נמסרו המסמכים האמורים למבטח". כלומר, סעיף זה קובע כי בנזקים עד לסכום של \$6,000, קבלת תגמול מחברת הביטוח אינו מצריך ד"וח שמאי הקובע את הערך הכספי של הנזק, אלא רק המצאת מסמכים בסיסיים להוכחת הנזק.

הביקורת מצאה כי ליחידת הביטוחים לא היה ידוע על הסעיף בפוליסה הפוטר אותה מהצורך בדו"ח שמאי, כך שלא נעשה בו שימוש. כתוצאה מכך, כל התביעות שהסתכמו עד לסכום \$6,000 הועברו להערכת שמאי הביטוח מבלי שיהיה בכך צורך. מאחר ולעיתים קרובות מאשר השמאי פיצוי בסכום נמוך יותר מגובה ההשתתפות העצמית, ולכן במיקרים אלה העיריה אינה מקבלת כל פיצוי על הנזק, הפסידה העיריה להערכת הביקורת לפחות כ- 20 אלף \$ בשנה.

6.3.7 הערכת הנזק ע"י שמאי.

לאחר קרות הארוע הביטוחי, מעריך השמאי בחוות דעתו את ערך הציוד שניזוק בערכי כינון או בערכי שיפוי. "ערך כינון" הינו גובה הפיצוי לפי ערכו של הרכוש כחדש, כך שבמקרה של אובדן או נזק אין מורידים מסכום תגמולי הביטוח את שיעור הבלאי של הרכוש שניזוק. "ערך שיפוי" הינו סכום שמטרתו היא השבת מצב המבוטח למצב בו היה לפני קרות הארוע הביטוחי. סכום השיפוי יהיה בגובה הנזק ויקח בחשבון את ערכו של הרכוש בעת שניזוק, בקיזוז ערך הבלאי.

הפוליסה קובעת כי העיריה אמורה לקבל תשלום בגין הנזק על פי ערכי הכינון. הביקורת בחנה את תביעות העיריה כנגד חברת הביטוח ומצאה כי בניגוד לנאמר בפוליסה, במקרים רבים לא שילמה החברה לעיריה פיצוי לפי ערכי הכינון של הרכוש שניזוק, אלא בסכומים נמוכים יותר. להלן מספר דוגמאות:

*** ביה"ס חורב- אירוע מתאריך 25.4.04**

* ב- 25.4.04 נפרץ חדר המחשב בביה"ס ונגנבו שרת מחשב, 20 מחשבים וציוד נלווה. ביה"ס הגיש לחברת הביטוח תביעה ע"ס \$ 28,899 בגין הנזק, על סמך הצעת המחיר הנמוכה ביותר שקיבל לרכישת הפריטים שנגנבו (מתוך מספר הצעות שהתקבלו ממספר ספקים).

בחוות דעתו הפחית השמאי מערך הכינון של הרכוש שניגנב 30% מסכום התביעה, בטענה שהציוד החדש שנרכש הינו משופר יותר מזה שנגנב, וכן בטענה שרישיונות תוכנת ההפעלה לא נגנבו.

מבדיקת הביקורת עולה כי המחשבים שנגנבו נרכשו ע"י ביה"ס בסוף שנת 2001 מאותו ספק שנתן את הצעת המחיר הנוכחית, וכי המחירים הנקובים בהצעה היו סבירים. בנוסף, מצאה הביקורת כי רישיונות התוכנות שהותקנו במחשבים שנגנבו הינם רישיונות שעלותם נמוכה מרישיונות רגילים, משום שהם ניתנים להתקנה רק במחשב אחד. **לכן להערכת הביקורת, הפחתת עלות רכישת התוכנות ע"י השמאי לא היתה מוצדקת ואין לקבלה.**

*** ביה"ס הראל- אירוע מתאריך 22.10.04**

ב-22.10.04 נגנבו מביה"ס פריטים רבים הכוללים מחשבים, מוצרי חשמל שונים, אורגן חשמלי וציוד משרדי, וכן נגרם נזק למבנה כתוצאה מהפריצה. הביקורת מצאה כי גם בתביעה זו, הפחית השמאי מסכום התביעה את עלות תוכנות המחשבים (כ- 40% מסכום התביעה), לרבות תוכנת ההפעלה, בטענה כי רישיון התוכנות אמור להימצא בידי המבוטחים, למרות שמדובר במחשבים שנרכשו עם רישיונות שמאופיינים בעלות נמוכה יותר מרישיונות רגילים, וניתן להתקין אותם רק ע"ג מחשב אחד **לכן גם בתביעה הזאת הפחתת עלות רכישת התוכנות ע"י השמאי לא היתה מוצדקת ואין לקבלה.**

ארון פיקוד תאורת רחוב- אירוע מתאריך 22.4.03

ב-22.4.03 נגרם נזק לארון פיקוד תאורת רחוב כתוצאה מפגיעת רכב. בעקבות הנזק הוגשה תביעה על ידי מנהל מחלקת חשמל ומאור בעיריה לפיה עלות תיקון הארון תהיה בסכום כולל של 41,209 ₪ (\$ 8,958). הסכום הנתבע תאם את מחירון השירות, על פי חוזה השרות השנתי שנחתם בין העיריה לקבלן עבודות חשמל. שמאי חברת הביטוח שהגיע למקום, קבע כי הנזק שנגרם הינו בסכום של 15,402 ₪ בלבד (\$ 3,348), שהם כ- 40% מסכום התביעה.

לעומת זאת, מהנדסי החשמל של העיריה קבעו כי נגרם נזק מוחלט לכל ארון הפיקוד, ויש להחליפו בעלות גבוהה יותר מהסכום שאישר השמאי. נמצא כי בפועל הוחלף הארון, למרות שהשמאי לא אישר את התביעה, ומלוא הנזק מומן מתקציב העיריה. לא הובהר לביקורת מדוע הערכת הנזק של השמאי היתה נמוכה באופן משמעותי מסכום הנזק שנגרם בפועל, ומדוע לא עירערה יחידת הביטוחים על קביעת השמאי.

*** שרפה בבית"ס מקיף ה' – אירוע מתאריך 12.3.04**

כתוצאה מהצתה ניזוקו חמש כיתות לימוד בבית"ס. תביעת בית"ס הסתכמה בסכום כולל של 25,200 ₪ (5,588 \$). הערכת הנזק ע"י השמאי היתה בסכום של 17,200 ₪ בלבד (3,814 \$), כלומר בסכום הנמוך מהשתתפות העצמית. הביקורת בדקה את הסיבות להקטנה סכום הפיצוי ומצאה שהערכת הנזק של השמאי היתה בלתי סבירה. למשל, נמצא שהערכת השמאי לגבי החלפת 10 מסגרות לחלונות היתה נמוכה בשיעור של 42% מסכום התביעה. הביקורת פנתה למנהל מחלקת אחזקה בעירייה וביקשה לקבל את הערכות לעלות החלפת המסגרות לחלונות, בהתאם למחירים שנקבעו במכרזים השנתיים שפירסמה המחלקה, והתברר כי בממוצע מחירים אלה גבוהים ב- 40% מהסכום שאותו העריך שמאי הביטוח.

נציין שוב כי בעקבות ההערכה הנמוכה של הנזק, תביעת העירייה נדחתה מכיוון שסכום הנזק שאושר היה נמוך מההשתתפות העצמית הנקובה בפוליסה. **הערת השמאי** - הנזק הוערך לאחר קבלת הצעת מחיר מקבלנים העובדים עם חברת הביטוח, המוכנים לבצע את העבודה במחיר שהוצע.

6.3.8 אי הכללת נזקים שנגרמו בדוח השמאי

פוליסת הביטוח של העירייה כוללת הרחבות רבות מעבר לפוליסה הבסיסית. התברר כי בחלק מהמקרים יחידת הביטוחים לא מימשה את מלוא זכויותיה של העירייה בהתאם לפוליסה. במקרים רבים תביעות של העירייה בגין נזקים שנגרמו לה נדחו ע"י שמאי חברת הביטוח שלא כדין, אולם העירייה לא עירערה על החלטת השמאי ולא דרשה את הפיצוי המגיע לה.

בנוסף לכך, מסקירת תביעות רכוש של העירייה כנגד חברת הביטוח בשנים 2004 ו- 2005, עולה כי במחצית מהתביעות שדווחו לחברת הביטוח ובגין נשלח שמאי לאירוע, הקטין השמאי את ערך הנזקים לסכום הנמוך מההשתתפות העצמית, כך שבמקרים אלה העירייה לא קיבלה פיצוי על הנזק.

להלן מספר דוגמאות למקרים בהם נזקים שנגרמו באירוע ביטוחי לא נכללו בדו"ח שמאי ולא התקבלו בגינם תגמולי ביטוח, או שסכומי הפיצוי בגין הנזק הופחתו באופן משמעותי לסכום הנמוך מערך השוק של הציוד.

*** שריפה ביה"ס אלונים- אירוע מתאריך 28.3.05**

בתאריך 28.3.05 הוצתה כיתה בביה"ס. לכיתה נגרם נזק רב, הן לציוד והן למבנה. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה העבירה לשמאי חברת הביטוח תביעה רק בגין נזק לרכוש שהסתכם ב- \$ 2,786 (סכום הנמוך מסכום ההשתתפות העצמית בפוליסה), בעוד שבגין נזקי המבנה לא הועברה כלל תביעה לפיצוי כספי.

עוד נמצא כי לאחר השריפה שלח המוקד העירוני קבלנים מטעמו שישקמו את הנזקים. בגין שיקום הנזקים הוגשו חשבונות בסכום כולל של 21,163 ₪ (כ- \$ 4,700). נציין כי אם חשבונות השיקום היו מוגשות לחברת הביטוח, סכום התביעה היה עולה על סכום ההשתתפות העצמית, כך שהיה מתקבל פיצוי של כ- \$ 3,000 בגין המקרה.

*** נזקי טבע פארק לכיש- אירוע מתאריך 26.2.03**

בתאריך 26.2.03, בעקבות מזג אויר חורפי וסוער, עלה נחל לכיש עלה על גדותיו. לאחר האירוע העבירה העירייה לשמאי הצעת מחיר מפורטת לשיקום פארק לכיש ולהחזרתו למצבו שלפני האירוע. התביעה הסתכמה ב- 75,011 ₪ (\$ 15,466). בתאריך 20.5.03, כשלושה חודשים לאחר האירוע, העביר השמאי הודעה לחברת הביטוח ולעירייה כי ברשימת הפוליסה של העירייה אין כיסוי לנזקי טבע ולכן נסגרת התביעה. לביקורת לא ברור על סמך מה קבע השמאי את קביעתו, בעוד שברשימה הצמודה לפוליסה מצוין במפורש כי ביטוח נזקי הטבע נכלל בפוליסה (ואף שולמה פרמיה בסכום של \$82,300 עבור כיסוי זה).

לאחר התערבות יחידת הביטוחים שינה השמאי את החלטתו, ובתאריך 10/7/03 העביר לחברת הביטוח דו"ח בגין האירוע. השמאי לא אישר את מלוא התביעה וביטל סעיף בתביעה בנוגע לשתילת שטחי דשא בעלות של 22,259 ₪ (\$ 4,589), בטענה כי "לשתילת דשא אין כיסוי ביטוחי בתנאי הפוליסה".

הביקורת בדקה את תנאי הפוליסה ומצאה כי בניגוד לטענת השמאי, סעיף 5 ("הרחבות") במפרט הביטוחים כולל בתוכו ביטוח תשתיות מוניציפאליות בנוסח הבא: "הביטוח מורחב לכסות אובדן או נזק לרכוש המהווה תשתית מוניציפאלית הכולל גם (מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל) גדרות, שערים מדרכות, כבישים, שבילים, מעבירי מים... מגרשי משחקים

וספורט...". לכן לדעת הביקורת החלטת השמאי שלא לאשר את הנזק שנגרם לדשא בסכום של 22,259 ₪ היא שגויה ואינה בהתאם לתנאי הפוליסה של העיריה.

*** פריצה לחוף י"א - אירוע מתאריך 4.8.04**

באירוע נפרצו מבנים קלים המוצבים בחוף הרחצה. במהלך הפריצה נשברו 6 דלתות והמשקופים נעקרו ממקומם, נגנבו מספר ברזי מים, כלי עבודה שונים ו- 20 פחי צבע. בנוסף נגנבו שלטי אזהרה והכוונה המיועדים להתקנה בחוף. מבלי שיהיה כל הסבר לכך, אישר השמאי פיצוי רק בגין שלטי האזהרה שנגנבו. בנוסף לכך, התברר כי את הנזקים למבנה לא תבעה העיריה כלל.

*** פריצה לביה"ס צפירים - אירוע מתאריך 10.10.04**

הנזק הכספי שנגרם לביה"ס כתוצאה מהפריצה הסתכם ל-35,672 ₪ (8,000 \$). מאחר ונגנב גם צרור המפתחות של אב הבית, הוחלפו מטעמי זהירות 23 מנעולים של הדלתות בחלק מחדרי בית הספר. עלות החלפת מנעולי הדלתות הסתכמה ב-4,776 ₪. התברר כי השמאי לא אישר את סכום התביעה בגין החלפת מנעולי הדלתות, בטענה שמדובר בנזק עקיף שאינו כלול בפוליסה.

הביקורת מצאה כי החלפת המנעולים עולה בקנה אחד עם תנאי הפוליסה, ואף מחובת ביה"ס היה לבצע את החלפת המנעולים על פי סעיף בפוליסה הקובע כי "לאחר קרות מקרה הביטוח על המבוטח לנקוט אמצעים סבירים כדי לצמצם את היקף הנזק בעתיד. היה והמבוטח לא נקט אמצעים סבירים אלה, רשאי המבוטח להקטין את היקף חבותו על פי הוראות החוק".

בנוסף, נמצא כי למרות שהועברו לשמאי נתונים על הכספים שנגנבו מכספת ביה"ס (מזומן והמחאות בסך כ- 7,300 ₪), לא התקבל פיצוי כספי בגין הכספים שנגנבו אלא רק עבור הכספת (600 ₪).

יש לציין כי יחידת הביטוחים לא ערערה על קביעתו הבלתי מוצדקת של השמאי. בסופו של דבר, סכום התביעה שאושר ע"י השמאי הסתכם ב-3,734 \$ (לעומת סכום התביעה המקורי של כ- 8,000 \$). מאחר והסכום שאושר נמוך מסכום ההשתתפות העצמית, לא קיבלה העיריה בגין תביעה זאת כל פיצוי כספי.

6.3.9 נזקים שלא דווחו לחברת הביטוח

בביה"ס מקיף ט' נגרמו נזקים גדולים של וונדליזם שעלות תיקונם הגיעה לסכום של כ- 600 אלפי ₪. פוליסת הביטוח של העירייה מכסה בין היתר ארועים של נזקי וונדליזם שנגרמו לרכוש העירייה (סעיף 4.11.2- נזק בזדון).

הביקורת מצאה כי העירייה לא תבעה מחברת הביטוח פיצוי על הנזקים שנגרמו לרכוש ביה"ס מקיף ט', אלא החליטה לשקם את הנזקים מתקציבה. הביקורת רואה בחומרה את המצב של קבלת ההחלטה משמעותית בנושא ביטוח, מבלי שקיבלה יעוץ מקצועי בתחום. כתוצאה מהחלטה זו נגרם לעירייה הפסד כספי של מאות אלפי ₪.

לדעת הביקורת, אגף הגיזברות לא צריך היה לאשר את העברת הכספים לשיקום ביה"ס בטרם נעשתה פניה לחברת הביטוח.

6.3.10 דחיית תביעת הביטוח ע"י השמאי

במקרים בהם הנזקים לרכוש המבוטח נגרמו כתוצאה מאירועים שאינם מבוטחים בפוליסה, תביעת הביטוח נדחתה ע"י חברת הביטוח, וכן במקרים בהם המבוטח אינו עומד בתנאים שנקבעו בפוליסה.

בבדיקתנו נמצאו מספר מקרים בהם דחתה חברת הביטוח את תביעת העירייה על הסף, מבלי שתהיה לכך הצדקה, והעירייה לא העירה לחברה על כך. להלן דוגמאות.

* פריצה לביה"ס הדר - אירוע מתאריך 4.6.03

ב- 4.6.03 חדרו אלמונים לביה"ס וגנבו ציוד רב מן החדר האור קולי. סכום הנזק היה בסך של 43,169 ₪ (\$ 9,736) בהתאם לערכי הכינון. השמאי דחה את התביעה ורשם בדו"ח כי "החדירה לחדר האור קולי, הנעול ע"י "פלדלת", בוצעה באמצעות מפתח מתאים. במהלך האירוע לא נמצאו סימנים של שימוש בכוח ואלימות, כמוגדר בכיסוי "פריצה" שבפוליסה. לאור האמור לעיל, יש מקום לשקול את דחיית התביעה הנ"ל."

ביקורת בדקה את הגדרת כיסוי ה"פריצה" בפוליסת הביטוח של העירייה ונמצא כי ההגדרה הינה "גניבת רכוש מתוך מבנים, או מתוך חצרים מגודרים ו/או שמורים, ובלבד שנשארו סימנים המעידים על שימוש בכוח במהלך הגניבה, ו/או במקרה שהחדירה אל המבנים המתוארים ברשימה בוצעה באמצעות שימוש שלא כדין במפתחות המבנים".

מסיבה שאינה ברורה לא ציין השמאי בחוות דעתו את הניסוח המלא של תנאי הפוליסה, המאפשרים באופן ברור וחד משמעי קבלת תגמולי הביטוח במלואם מחברת הביטוח. והעירייה לא בדקה את זכאותה על פי הפוליסה ולא העירה לחברה על כך שאינה משלמת לה פיצוי כנדרש.

*** שריפה במועדון שבת הצופים - אירוע מתאריך 4.6.03**

מבנה המועדון נשרף ונגרם נזק כולל של 71,012 ש"ח (\$ 16,139). שמאי חברת הביטוח אישר את סכום התביעה, אך קבע שחברת הביטוח של העירייה תשתתף רק ב- 50% מהנזק וחברת הביטוח של תנועת הצופים תשתתף ב-50% הנותרים. חברת הביטוח העבירה לעירייה תגמול בסכום של 4,069 (50% מסכום הפיצוי שאושר, בניכוי השתתפות עצמית). במקביל פנתה תנועת הצופים לחברת הביטוח המבטחת אותה, אולם החברה דחתה את התביעה משום שפוליסת הביטוח שלה לא כוללת כסוי למבנים שאינם שייכים להסתדרות הצופים, או לרכוש של גורמים אחרים שקיים לגביו ביטוח ע"י הבעלים. עקב כך קיבלה העירייה מחברת הביטוח פיצוי של 50% בלבד.

נציין כי תביעות של מבוטחים גדולים זוכות ליחס אוהד של חברות הביטוח משיקולים עיסקיים, גם במקרים בהם אחריות המבטח אינה מלאה. לדעת הביקורת, ממקרה זה וממקרים נוספים המצויינים בדו"ח הביקורת, עולה כי העירייה לא קיבלה את היחס הראוי ללקוח גדול ובעל חשיבות.

6.3.11 ערעורים לחברת הביטוח על דוח השמאי

לא נקבע בפוליסת הביטוח של העירייה מנגנון לערעור על קביעת השמאי וחברת הביטוח, במיקרים שהחברה דוחה את תביעת העירייה. יחד עם זאת, חוק חוזה הביטוח ותקנותיו מאפשרים למבוטח לקבל חו"ד נוספת משמאי שמונה על ידו ולהציגה לחברת הביטוח. בבדיקת הביקורת נמצאו רק מקרים בודדים בהם עירערה העירייה בכתב על קביעת השמאי. בכל המיקרים נדחו הערעורים ע"י השמאי או ע"י חברת הביטוח עצמה.

בנוסף, נמצא כי כל הערעורים הוגשו ע"י יחידות העירייה שלהן נגרמו הנזקים, ללא שיתוף פעולה מקצועי של יחידת הביטוחים, סוכן הביטוח ויועץ הביטוח של העירייה. במצב זה קיימת עליונות מקצועית של חברת הביטוח, וכתוצאה מכך כל הערעורים נדחו על ידה (לעיתים ללא סיבה מוצדקת, כמפורט בדו"ח הביקורת).

להלן מספר דוגמאות:

- פריצה לביה"ס הדר- תביעת העירייה ע"ס 44,000 ש"ח נדחתה ע"י חברת הביטוח (ראה פירוט בסעיף 2.3.9). מנהלת ביה"ס ערערה על ההחלטה והפנתה את הערעור ישירות לחברת הביטוח, ללא התייעצות עם יחידת הביטוחים, סוכן הביטוח או היועץ הביטוח של העירייה. הערעור נדחה ע"י חברת הביטוח.
- פריצה לביה"ס חורב- נגרם נזק רב שלא אושר במלואו ע"י שמאי חברת הביטוח (אושר סכום של \$ 20,580 מתוך תביעה של \$ 28,899). לאחר קבלת דו"ח השמאי הגיש מנהל מחלקת מיחשוב וטכנולוגיה במינהל החינוך ערעור שהופנה ישירות לשמאי חברת הביטוח, ללא שיתוף יחידת הביטוחים והיועץ המקצועי של העירייה. הערעור נדחה ע"י חברת הביטוח.

6.3.12 ניכוי ההשתתפות העצמית מסכום התביעה

כאמור, מכל תשלום המשולם לעירייה בגין אירוע ביטוחי מנכה חברת הביטוח סכום של \$4,000 המהווים סכום של השתתפות עצמית, בהתאם לתנאי הפוליסה. הביקורת מצאה מספר מקרים בהם סכום ההשתתפות העצמית שנגבה בפועל היה גבוה מ- \$ 4,000. להלן דוגמאות:

*** פריצה למתנ"ס בית לברון – אירוע 13.4.04**

בפריצה למתנ"ס נגרם נזק רב למבנה ולציוד. העירייה הגישה תביעה בגין הנזק בסכום כולל של 110,708 ₪ (\$ 24,477). לעומת זאת, שמאי חברת הביטוח העריך את הנזקים בערכי כינון בסכום כולל של 32,700 ₪ (\$ 7,230), כלומר העירייה אמורה היתה לקבל פיצוי בשיעור של 30% בלבד מהנזק.

בתאריך 24.1.04 הודיעה חברת הביטוח לעירייה כי הנזק נמוך מסכום ההשתתפות העצמית ולכן התיק נסגר. יחידת הביטוחים העבירה את המכתב ליחידה שלה נגרם הנזק וסגרה את התיק ברישומיה. העירייה לא קיבלה כל פיצוי על הנזק, למרות שהיתה זכאית לקבל כ- \$ 3,230 (גובה הנזק מעל ההשתתפות העצמית).

*** פריצה לביה"ס מעלות – אירוע מתאריך 24.9.04**

באירוע נגרם נזק ונגנב ציוד בסכום כולל של 115,871 ₪ (\$ 25,829). שמאי חברת הביטוח אישר סכום של 35,506 ₪ (\$ 7,915).

בתאריך 28.9.05 התקבלה המחאה מחברת הביטוח ע"ס 2,046 ₪ (\$ 415) בלבד, לאחר שנוכה סכום של \$ 7,500 השתתפות עצמית (במקום \$ 4,000). יחידת הביטוחים לא הבחינה בכך שהעירייה לא קיבלה את התשלום שהיא זכאית לקבל, ולא דרשה את יתרת הפיצוי בסך \$ 3,915.

*** פריצה לביה"ס יהלום – אירוע מתאריך 4.8.04**

באירוע נגנב ציוד בסכום כולל של 76,719 ₪ (\$ 16,951) והתביעה אושרה במלואה ע"י שמאי חברת הביטוח.

בתאריך 13.1.05 התקבלה המחאה מחברת הביטוח ע"ס 40,343 ₪ (\$ 9,451) בלבד, לאחר שנוכה סכום של \$ 7,500 עבור השתתפות עצמית (במקום \$ 4,000). נמצא כי לאחר קבלת המחאה נסגר תיק התביעה ברישומי העירייה. מסיבה בלתי ברורה לא דרשה יחידת הביטוחים מחברת הביטוח סכום נוסף של \$ 3,500 שהעירייה היתה אמורה לקבל.

6.4 פוליסת ביטוח כספים

6.4.1 בין השאר, העירייה מבטחת את עצמה מפני אובדן כספים. גבולות הכיסוי בפוליסה מסתכמים ל- \$ 50,000 למקרה/תקופה.

הביקורת מצאה כי במהלך השנים בהם רוכשת העירייה ביטוח כספים, לא הוגשה כל תביעה כנגד חברת הביטוח, למרות שאירעו מקרי ביטוח המכוסים בפוליסה. למשל נמצא מקרה שבו במהלך פריצה לביה"ס (בתאריך 10.10.04) נגנבה הכספת יחד עם תכולתה (כ- 7,000 ₪ במזומן ובצ'קים). התברר כי הפוליסה לא הופעלה והעירייה לא הגישה תביעה לחברת הביטוח, כך שלא התקבל כלל פיצוי בגין 7,000 ₪ שנגנבו.

6.4.2 למרות שמספר רב של מחלקות בעירייה (כגון אגף הגביה, אגף חשבות, מחלקות הרווחה, הפיקוח העירוני ויחידות נוספות של העירייה) מחזיקות ברשותן כספים שהן גובות במסגרת פעילותן, לא בוצעה הערכה כוללת של הכספים המוחזקים ביחידות העירייה השונות, כך שיכול להיווצר מצב שהכיסוי הביטוחי של העירייה אינו מכסה את כל הסיכונים הנובעים מאחזקת הכספים בכל יחידות העירייה.

6.4.3 כאמור, פוליסת הביטוח של העירייה מכסה גם את החברות העירוניות. התברר כי בדרך כלל בחודשים יולי, אוגוסט וספטמבר, עקב ההרשמה לשנת הפעילות העומדת

להיפתח, מוחזקים במתנ"סים סכומי כסף הגבוהים מסכומי הכיסוי בפוליסה. כמו כן, בחודשים הראשונים של שנת הלימודים נעשית עיקר גביית הכספים מהורי התלמידים הלומדים במערכת החינוך, והסכום המצטבר מעת לעת בקופות בתי הספר הוא גבוה מגבולות הכיסוי בפוליסה.

6.5 פוליסת ביטוח לציד אלקטרוני

6.5.1 העירייה מבטחת מפני אובדן או נזק את מערכות עיבוד הנתונים, המערכות האלקטרוניות, ציוד לאחסון מידע, ציוד תקשורת, מדפסות וכיוצא בזה סוגי ציוד שונים. בנוסף מבטחת הפוליסה שחזור נתונים ומידע האגורים באמצעי אגירת נתונים.

הביקורת מצאה כי מנהל מחלקת המיחשוב של העירייה לא היה מעורב ברכישת הפוליסה וקביעת סכומי הביטוח והכיסוי הביטוחי, כך שלא ברור אם הפוליסה הקיימת מתאימה לצרכי המחשוב של העירייה.

לדעת הביקורת, רכישת כיסוי ביטוחי המיועד ליחידות ספציפיות חייבת להקבע בשיתוף פעולה עם היחידה שעבורה נרכש הביטוח, ולכל הפחות אמורה היחידה המבטחת לדעת מהם הכיסויים הביטוחיים שנרכשו עבורה.

6.5.2 סכומי ההשתתפות בפוליסה משתנים בהתאם לסוג הנזק. אם הנזק נגרם לרכוש (לציוד האלקטרוני) ההשתתפות העצמית הינה \$ 500 למקרה, ואם הנזק נגרם לאמצעי אגירת נתונים סכום ההשתתפות העצמית הוא 10% מהנזק (מינימום השתתפות עצמית של \$ 500).

מבדיקת הביקורת עולה כי בתנאי המכרז לא צוינו שתי החלופות של סכומי ההשתתפות העצמית, אלא צויין סכום השתתפות עצמית של \$ 500 בלבד, כך שתנאי הפוליסה אינם בהתאם לתנאי המכרז.

6.5.3 במהלך כל השנים שנבדקו לא הגישה העירייה תביעות כנגד חברת הביטוח במסגרת פוליסת ביטוח הציוד האלקטרוני. מאחר ויחידת המחשוב בעירייה לא היתה מודעת לקיום הפוליסה, לא הוגשו תביעות במקרים של נזק לציוד.

6.6 רישום תקבולים בהנהלת החשבונות

חברת הביטוח משלמת לעיריה את התשלומים המגיעים לה, באמצעות המחאות שמעביר לעיריה סוכן הביטוח. בעת קבלת ההמחאה מחברת הביטוח, היא נרשמת בסעיף "החזרי ביטוח". במקביל, מדווחת יחידת הביטוחים ליחידה שניזוקה כי עליה להמציא אסמכתאות בגין רכישה מחדש של הפריטים שנגנבו או ניזוקו. רק לאחר המצאת אישורי הרכישה מחדש של הציוד, מועבר סכום התקבול מסעיף "החזרי ביטוח" לסעיף התקציבי של היחידה שניזוקה.

מבדיקת הביקורת עולה כי החשבונות ששימשו את העיריה בשנים 2003-2005 לרישום תגמולי הביטוח לא היו מאוזנים, ונותרה בכל שנה יתרת זכות (כלומר, חלק מהתגמולים שקיבלה העיריה מחברת הביטוח לכיסוי הנזקים השונים, לא הועבר ליחידות שניזוקו). להלן טבלה מרכזת (ש):

שנת תקציב	סכומים שהתקבלו	סכומים שהועברו ליחידות	יתרה שלא הועברה
2003	550,454	289,540	260,914
2004	623,402	499,501	123,901
1-6/05	155,745	61,632	94,113
סה"כ	1,329,601	850,673	478,928

כפי שעולה מהנתונים בטבלה, במהלך השנתיים וחצי שנבדקו לא הועבר ליחידות שלהן נגרם נזק סכום של כחצי מיליון ₪ שהתקבל מחברת הביטוח. מכיוון שיתרות התקציב הינם מסעיפי התקציב השוטף, יתרות אלו נמחקות בסוף כל שנת תקציב.

יש לציין כי קבלת תגמולי הביטוח חשובה ליחידה שבה ארע האירוע הביטוחי, לצורך המשך פעילות שוטפת ולצורך השבת המצב לקדמותו, כפי שהיה לפני קרות האירוע הביטוחי. ההגזברות מסרה לביקורת כי בחלק מהמקרים התשלומים הועברו ליחידה, אולם לא נרשמו בסעיף המתאים.

לדעת הביקורת, על מחלקות העיריה לבצע מעקב אחר השבת כל תגמולי הביטוח לתקציביהן עוד במהלך שנת התקציב. לחילופין, אם לא מועברות כל היתרות, יש צורך להתייחס אליהן כיתרות מאזניות ולא לאפסם מידי שנה.

7 פוליסת ביטוח עבודות קבלניות

7.1 כיסוי ביטוחי

פוליסת ביטוח קבלנים מבטחת את העירייה מפני נזקים הנגרמים במהלך עבודות המבוצעות ע"י עובדי הרשות וע"י קבלנים חיצוניים, עד לסך של \$ 50,000 לכל חוזה. הכיסוי הביטוחי מותנה בכך שהיקף העבודות השנתי, לרבות כל החומרים שיכללו בעבודות, לא יעלה על סכום של \$ 500,000 (בעת ביצע עבודות בסכומים הגבוהים מהנקוב בפוליסה, דורשת העירייה כי הקבלנים יבטחו את עצמם מפני נזק אפשרי, כל אחד בנפרד). בנוסף, מכסה הפוליסה אחריות כלפי צד שלישי בגבולות של \$ 250,000 למקרה אחד וסה"כ לתקופה.

התברר כי העירייה לא בחנה את היקף העבודות הקבלניות עד לסכום של \$ 50,000 המבוצעות על ידה, במטרה לוודא שלא תעמוד במצב של תת ביטוח (לדוגמא: עלול להיווצר תת ביטוח אם יתברר שההיקף הכולל של העבודות הקבלניות המבוצעות בשנה בסכום של \$ 50,000 כל אחת, גדול מ-\$ 500,000).

הביקורת מצאה כי בתנאי המכרז דרשה העירייה שביטוח הקבלנים יכלול כיסוי עבור נזק הנגרם כתוצאה מרעידת אדמה ונזקי טבע, אולם הפוליסה לא כללה כיסוי בגין ארועים אלה.

עוד נמצא כי לא הוגשו תביעות במסגרת פוליסת ביטוח עבודות קבלניות במשך כל שנות הביטוח שבהן היתה הפוליסה בתוקף.

7.2 השתתפות עצמית

הביקורת מצאה כי סכומי ההשתתפות שנקבעו ברשימת הפוליסה היו גבוהים מסכום ההשתתפות העצמית שנדרשה במכרז. כך לדוגמא, בפוליסה נקבע כי סכום ההשתתפות העצמית לנזקי גניבה ופריצה יהיה 10% מגובה הנזק, אך לא פחות מ-\$ 2,500 ולא יותר מ-\$ 25,000. לעומת זאת במכרז נקבעה השתתפות עצמית של 20% מגובה הנזק, אך לא פחות מ-\$ 5,000 ולא יותר מ-\$ 25,000.

את התנאים הביטוחיים הנדרשים מכתוב היועץ הביטוחי של העיריה, ומטרתם להקטין את החשיפה של העיריה לתביעות כתוצאה מליקוי או מחדל של הקבלן המבצע. המעקב אחר קיום ביטוח מטעם הקבלן מבוצע ע"י יחידת הביטוחים בעיריה.

עוד נמצאו מקרים שבהם, לאחר הזכיה במכרז, שינו הקבלנים מספר תנאים בפוליסה, בניגוד לתנאים שקבעה העיריה במכרז שבו נבחר הקבלן, לרבות הקטנת סכומי הכיסוי הביטוחי, תקופת הביטוח, אחריות המוצר וכו'.

הביקורת רואה בחומרה ביצוע שינויים בתחולת הביטוח לאחר זכית הקבלן במכרז ובטרם חתימה על החוזה.

8. פוליסות ביטוח בתחום החינוך

8.1 פוליסת תאונות אישיות תלמידים

הביקורת בדקה את מספר התלמידים שלמדו בביה"ס בשלוש השנים האחרונות, כפי שנמסר לביקורת מחשבת מינהל החינוך וממחלקת גני ילדים, לעומת מספר התלמידים

שבוטחו בפוליסת תאונות אישיות תלמידים, ומצאה כי בשנת הלימוד תשס"ד לא היו מבוטחים 3,261 תלמידים (39,357 תלמידים רשומים ורק 36,096 תלמידים מבוטחים).

8.1.1 הכיסוי הביטוחי

כפי שדורש החוק, העירייה מבטחת את תלמידי חינוך החובה בפוליסת ביטוח תאונות אישיות באמצעות החברה למשק וכלכלה של מרכז של השלטון המקומי. לגבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, עד שנת הלימודים תשס"ה הטילה העירייה על המוסדות עצמם לבטח את התלמידים, אולם לא בדקה שהדבר נעשה על ידם, וכן לא בדקה את תנאי הביטוח לאשורם. החל משנת 2005 החלה העירייה לבטח את התלמידים במוסדות חינוך שאינם רשמיים בעצמה, כפי שהיא נוהגת לגבי כלל התלמידים בעיר.

הביקורת בדקה את פוליסות הביטוח שהוציאו מוסדות החינוך באופן עצמאי (שלא באמצעות העירייה) ומצאה שמדובר בפוליסות ביטוח חלקיות, שלא נרשמו בהן באופן ברור הכיסויים הביטוחיים, תנאי הפוליסות ומספר התלמידים המבוטחים. כתוצאה מכך, לא ניתן היה לקבוע האם התלמידים שלא בוטחו במסגרת הביטוח הכולל של העירייה, אלא בביטוח נפרד, אמנם מכוסים בביטוח תאונות אישיות כנדרש בחוק.

להלן מספר דוגמאות:

* בתאריך 23.1.05 הועבר לחשבת במינהל החינוך מכתב מטעמה של סוכנות ביטוח המופנה ל"נשות אגודת ישראל" המאשר כי הסוכנות מבטחת את מוסדות "נשות אגודת ישראל" בביטוח תאונות אישיות לתקופה 1.9.04 עד 31.8.05. נציין כי עמותת "נשות אגודת ישראל" מנהלת 23 כיתות גן ברחבי העיר. במכתב לא צויין מספר התלמידים המבוטחים, באיזה חברת ביטוח הם מבוטחים ומהם תנאי הפוליסה.

* המוסד "תלמוד תורה בני אברהם" העביר לעירייה עותק פוליסה לביטוח תאונות אישיות המתייחסת ל- 300 מבוטחים, כאשר תקופת הביטוח הינה מ- 1.3.04 עד 28.2.05. הביקורת לא מצאה אישור על חידוש תקופת הביטוח לשנת 2005. בנוסף, מבדיקת הביקורת עולה כי במוסד "תלמוד תורה בני אברהם" לומדים 315 תלמידים במסגרת חינוך חובה, כך שהפוליסה אינה מכסה את כל תלמידי המוסד.

* עמותת "עמוד החסד" העבירה לעירייה פוליסת ביטוח צד שלישי בגין 200 ילדים הלומדים בגן ילדים, שאינה מהווה תחליף לפוליסת תאונות אישיות לתלמידים. מאחר

ובית הספר העביר לעירייה פוליסת ביטוח (שכאמור אינה מכסה את הילדים בביטוח תאונות אישיות כנדרש בחוק), הוצאו תלמידי העמותה מפוליסת הביטוח התלמידים של העירייה.

8.1.2 התשלום שקבע משרד החינוך עבור ביטוח תאונות אישיות לתלמידים הוא 28 ₪ לשנה. העירייה קיבלה הנחה מהתעריף הבסיסי, כך שסכום הפרמיה בגין ביטוח תאונות אישיות נקבע באשדוד ל- 22.4 ₪ בלבד (80% מהתעריף שנקבע ע"י משרד החינוך).

מבדיקת הביקורת עולה כי מספר מוסדות חינוך שביטחו את התלמידים באמצעות חברות ביטוח שונות ולא באמצעות העירייה, זכו לתנאים פחותים מאלה שבפוליסה של מרכז השלטון המקומי, ואף שילמו פרמיה גבוהה מהפרמיה שנקבעה לתלמידי אשדוד. לדוגמא, תלמוד התורה "אור מאיר" ביטח את 195 תלמידיו בפרמיה שנתית של 32 ₪, פרמיה הגבוהה בכ- 10 ₪ לתלמיד (בכ- 40%) בהשוואה לתשלום שמשלם כל תלמיד בגין פוליסת הביטוח של העירייה.

8.1.3 כבר בשנת 2004, בדו"ח ביקורת שערך מבקר המדינה בנושא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, העיר המבקר כי "על העירייה חלה חובה לבטח את כל התלמידים הזכאים לחינוך חינוך שבתחום שיפוטה נמצא המוסד החינוכי שבו הם לומדים, ובכלל זה תלמידי המוסדות התיכוניים, התורניים והחרדים". בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 מסרה עיריית אשדוד, כי "החל משנת הלימודים תשס"ה כל התלמידים יבוטחו ע"י העירייה".

כפי שעולה ממצאי הביקורת, לא עמדה העירייה בהתחייבותה למבקר המדינה ולא כל התלמידים היו מבוטחים בשנת הלימודים תשס"ה בביטוח תאונות אישיות.

8.2 גביה מתלמידי ביה"ס וגני ילדים

להלן נתוני התקציב של ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, בהשוואה להוצאה לפועל:

גרעון ביצוע שנתי	תקציב הכנסה			תקציב הוצאה			שנת תקציב
	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	
(126,223)	(190,407)	740,793	931,200	(42,016)	867,016	825,000	2004
(220,836)	5,742	608,042	602,300	(78,878)	828,878	750,000	2003
(105,085)	192,458	743,758	551,300	(278,843)	848,843	570,000	2002

הביקורת מצאה כי בשנת הלימוד תשס"ג הועבר סך של 668,954 ₪ מבתי הספר בעיר למינהל החינוך בגין פרמיית הביטוח. סכום זה מהווה כ- 90% מהפרמיה ששילמה העירייה בגין אותם תלמידים בבתי הספר, כך שהעירייה מימנה מתקציבה השוטף סכום של 74,946 ₪ בגין פוליסת ביטוח תלמידים.

מניתוח נתוני הגביה של בית הספר בגין ביטוח תאונות אישיות תלמידים עולה כי עשרה בתי ספר שילמו פחות ממחצית מסכום הפרמיה, ומתוכם ארבעה בתי ספר לא שילמו כלל.

שיעור גביה מביה"ס (%)	מספר ביה"ס	ממוצע תלמידים בביה"ס (תלמידים)
0%	4	209
1%-20%	2	194
21%-40%	1	56
41%-60%	3	471
61%-80%	7	375
81%-100%	60	469

להלן מספר דוגמאות של ביה"ס שהעבירו רק חלק מפרמיית הביטוח בגין תלמידים הלומדים במוסד, למרות שהעירייה ביטחה את כלל התלמידים במוסד.

* בביה"ס "מעלות" למדו 114 תלמידים. ביה"ס לא העביר כלל תשלום לעירייה בגין ביטוח תאונות אישיות לתלמידים. סה"כ פרמית הביטוח ששילמה העירייה בגין תלמידי בית הספר הסתכמה בסכום של 2,508 ₪.

* בביה"ס "דביר" לומדים 270 תלמידים. עלות ביטוח התלמידים הסתכמה בשנת הלימודים תשס"ג ב- 5,940 ₪. ביה"ס העביר לעירייה סכום של 994 ₪ בלבד המהווים כ- 16% מהתשלום הנדרש.

* ביה"ס "היובל"- בוטחו 645 תלמידים בגין ביטוח תאונות אישיות, ושולמה פרמיית ביטוח על סך 14,190 ₪. ביה"ס העביר לעירייה סכום של 7,000 ₪ בלבד (49% מהפרמיה).

8.3 ביטוח משפחתונים

בשנת הלימודים תשס"ה הפעיל אגף הרווחה כ- 90 משפחתונים, כאשר בכל משפחתון מטופלים עד 5 ילדים. סה"כ בשנת הלימודים תשס"ה נרשמו למסגרת חינוכית זאת באמצעות אגף הרווחה 419 ילדים.

אחזקת הילדים במשפחתונים מבוצעת בביתן הפרטי של המטפלות. האחריות השילוחית על הילדים מוטלת על הרשות שאמורה לפקח על הפעילות במשפחתונים. התברר כי אגף הרווחה התקשר באופן עצמאי עם סוכנות ביטוח ורכש פוליסה ביטוח למשפחתונים. הפוליסה שנרכשה הינה פוליסת ביטוח צד שלישי בלבד.

בנוסף, נרשם בפוליסה כי הכיסוי הביטוחי במוסדות ציבור ובמוסדות ופרטיים מותנה בכך כי האתרים המבוטחים מקיימים את הוראות החוק, פועלים מכח רישיון ומחזיקים בהיתרים תקפים לתפעול האתר מכל הרשויות המוסמכות. תנאי זה הינו יסודי ואי קיומו מהווה הפרה מהותית של הפוליסה.

8.3.1 מבדיקת הביקורת עולה כי פוליסת הביטוח למשפחתונים לתקופת הביטוח מ- 1.9.04 עד 31.8.05, נרכשה מסוכן ביטוח שמבטח לראשונה את משפחתוני העירייה. בעבר משפחתוני העירייה היו מבוטחים באמצעות סוכן ביטוח אחר בחברת ביטוח אחרת. הביקורת בחנה את הפוליסות שחודשו ומצאה כי ישנם מספר שינויים שחלו בין הפוליסות בסכום הכיסוי (סכום הכיסוי למקרה/תקופה גדל ב- 135 אלפי ₪), סכום ההשתתפות העצמית למקרה (גדל מ- 1,350 ₪ למקרה ל- 1,500 ₪ למקרה) ופרמיית הביטוח לתשלום (גדלה ב- 309 ₪ למשפחתון). הביקורת לא מצאה תעוד שנרשמו בו השיקולים שהביאו לשינוי בתנאי הפוליסה ובכיסוי הביטוחי.

8.3.2 יש לציין כי העירייה מבוטחת כבר בביטוח צד שלישי הכולל את כל נכסי העירייה, כך שלדעת הביקורת ישנו כפל ביטוח בקיומו של ביטוח צד שלישי נפרד עבור משפחתונים.

לדעת הביקורת, על מנת לתת כיסוי נאות לתלמידים המטופלים במשפחתונים שבאחריות העירייה עדיף היה לבטח את הילדים בביטוח תאונות אישיות כפי שדורש החוק, וכך לתת כיסוי ביטוחי נרחב יותר מפני פגיעה בשעות השהייה במשפחתון.

8.3.3 פרמיית הביטוח בגין פוליסות הביטוח למשפחתונים משולמת מתקציב אגף הרווחה. לביקורת נמסר כי עלות הביטוח מועמסת על אגרת הרישום למשפחתון, כך שהאגרה

כוללת גם את מרכיב הביטוח. לא נמסר לביקורת מהם סכומי הביטוח שהועמסו על דמי הרישום, וכן לא נמצא שוני בין הסכומים שגבתה העירייה מהורי הילדים בשנת 2005 בהשוואה לסכום שנגבה בשנים קודמות, למרות שעלות הביטוח גדלה.

9. פוליסת אחריות כלפי צד שלישי

העירייה אחראית על תקינותם של מאות אתרים שונים בתחומי הרשות, לרבות שטחים ציבוריים, מדרכות, כבישים ותשתיות, חופי רחצה, וכו'. בהתאם לפקודת הנזיקין האזרחיים, קיימת לעירייה חבות משפטית בגין כל נזק או פגיעה שנגרמה לנפגע (הן נזק לגוף והן נזק למיטלטלין), כתוצאה ממטרד לציבור. על פי פוליסה, "מיטרד לציבור הוא מעשה שאינו כדין או מחדל מחובה משפטית, כשהמעשה או המחדל מסכן חיים, הבטיחות, הבריאות, הרכוש או הנוחות של הציבור, או שהוא מכשול לציבור להשתמש בזכות מזכויות הכלל". כנגד הסיכונים אלה רכשה העירייה פוליסת ביטוח "אחריות כלפי צד שלישי" הנותנת מענה לאותם הסיכונים, עד גבולות האחריות שנרכשו בפוליסה.

9.1_ פוליסות הביטוח וגבולות הכיסוי הביטוחי

העירייה מבוטחת בשתי פוליסות ביטוח אחריות כלפי צד שלישי. הרובד ראשון, הינו חלק ממכרז הביטוח הכולל שבו זכתה חברת הביטוח הכשרת הישוב. גבולות האחריות בפוליסת רובד ראשון הסתכמו ל- 2 מיליון \$ למקרה אחד, אך לא יותר מ- 5 מיליון \$ לכל תקופת הביטוח. בגין פוליסת הביטוח אחריות כלפי צד שלישי (רובד ראשון) משלמת העירייה פרמית ביטוח שנתית של 142,100 \$.

בנוסף, נמצא כי העירייה רוכשת כיסוי ביטוחי נוסף לאחריות כלפי צד שלישי באמצעות החברה למשק וכלכלה- (להלן "רובד שני"), שבה גבולות האחריות הינם 9 מיליון דולר למקרה וסה"כ 50 מיליון דולר לתקופה. פוליסת הביטוח רובד שני הינה פוליסה המאגדת מספר רשויות מקומיות והופקה באמצעות החברה למשק וכלכלה. בשנת 2004 שילמה העירייה פרמיה שנתית בגין פוליסת רובד שני בסכום של 183,668 ₪.

9.1.1 מאחר ופוליסת הביטוח רובד שני משותפת לכלל הרשויות המקומיות שהצטרפו לפוליסה, עיריית אשדוד אמורה לשלם את חלקה היחסי בפרמיה בהתאם ליחס בין מספר תושביה לבין כלל תושבי הרשויות שבוטחו בפוליסה.

נמצא כי הפרמיה שולמה לחברה למשק וכלכלה מבלי שבוצע חישוב בעירייה לגבי נכונות דרישת התשלום, בהתאם לחלקה היחסי של העירייה בפוליסה.

כמו כן, אם ארע אירוע ביטוחי במהלך תקופה הביטוח ברשות מקומית אחרת (לדוגמא ארע נזק בסכום של 50 מיליון דולר), פוליסת הביטוח חדלה מלהתקיים והפרמיה ששולמה ע"י העירייה יורדת לטמיון, למרות שבתחומי העירייה לא נגרם כלל אירוע ביטוחי.

9.1.2 הביקורת בדקה את הכיסוי הביטוחי בעיריות אחרות ומצאה כי עיריית הרצליה מבטחת את אחריותה כלפי צד שלישי בסכום של 10 מ' דולר למקרה וסה"כ 10 מ' דולר לתקופה. לעומת זאת, עיריית חולון מבטחת עצמה ב- 2 מיליון דולר למקרה וסה"כ 4 מיליון דולר לתקופה.

התברר כי העירייה לא קבעה באופן מקצועי את סכום הכיסוי הביטוחי שעליה לרכוש במסגרת פוליסת אחריות כלפי צד שלישי, על מנת שיכסה בצורה הטובה ביותר את הסיכונים בתחום זה. לא הובהר לביקורת מדוע הכיסוי שנרכש בפוליסת הביטוח נקבע ל- 2 מיליון דולר למקרה וסה"כ 5 מיליון דולר לתקופה.

9.1.3 הביקורת מצאה כי לפוליסת אחריות כלפי צד שלישי שהופקה ע"י חברת הביטוח לאחר זכייתה במכרז, נוסף פרק המתייחס לפעילות פארק לכיש. בפרק זה התנתה חברת הביטוח את הכיסוי לאחריותה כלפי צד שלישי בהתקיים מספר תנאים, כגון קיום תו תקן של מכון התקנים לכל המתקנים בפארק וקבלת אישור להפעלת הפארק ומתקניו מרשויות הבטיחות המוסמכות בחוק (כולל אישור יומי של מהנדס בטיחות).

נציין כי בהצעה שהגישה חברת הביטוח במכרז לא הותנו כל תנאים לכיסוי הביטוחי. לדעת הביקורת, הוספת הגבלות על כיסוי הביטוחי מהווה פגיעה בתנאי המכרז, ועל יחידת הביטוחים והיועץ הביטוחי שליווה את המכרז היה למנוע את התוספת לפוליסה.

9.2 סכומי ההשתתפות העצמית בפוליסות

בפוליסת הביטוח רובד שני נקבע כי סכום ההשתתפות העצמית הינו 1 מיליון \$ למקרה.

מבדיקת הביקורת עולה כי על ידי תכנון נכון ניתן היה להוזיל את הפרמיה השנתית בגין פוליסת ביטוח אחריות כלפי צד שלישי (רובד ראשון) מבלי לפגוע בכיסוי הביטוחי. ניתן היה לעשות זאת אילו רכשה העירייה ברובד ראשון כיסוי ביטוחי למקרה בסך של 1 מיליון \$ בלבד (לעומת 2 מיליון \$ שנרכשו בפוליסה).

לדוגמא, בקרות ארוע ביטוחי בסכום של 2 מיליון \$, פוליסת הביטוח רובד ראשון תכסה תביעה עד סכום של 2 מיליון \$, בעוד שפוליסת הביטוח רובד שני מכסה גם היא את הנזק מעל מיליון \$ (מעל ההשתתפות העצמית כפי שנקבעה בפוליסת רובד שני). כלומר, בטווח שבין נזק של 1 מיליון \$ לבין 2 מיליון \$ למקרה, רכשה העירייה כיסוי ביטוחי כפול שלא לצורך.

9.3 תביעות כנגד העירייה בפוליסת ביטוח אחריות כלפי צד שלישי

9.3.1 בשנת 2004 הוגשו כנגד העירייה 168 תביעות בגין נזקי גוף ו- 58 תביעות בגין נזק לרכוש. סה"כ נפתחו ברישומי העירייה 226 תביעות בגין אחריות כלפי צד שלישי. נמצא כי ביחידת הביטוחים אין נוהל המסדיר את הטיפול בתביעות צד שלישי לרבות ציון המסמכים, הנדרשים, צילומים ממקום האירוע וקבלת אישור מהמחלקה האחראית על תיקון המפגע.

9.3.2 רוב תביעות צד שלישי כנגד העירייה (הן בגין נזקי גוף והן בגין נזקי רכוש) מוגשות עקב נזק שנגרם ממפגע כלשהוא ברשות הרבים, כגון בורות פתוחים, ריצוף שבור או חסר וכו'. כחלק מהתהליך בטיפול התביעה, מעבירה יחידת הביטוחים דיווח על האירוע למחלקה האמורה לטפל בליקוי שגרם לנזק (אחזקה, כבישים, ביוב וכדומה). על המחלקה לבדוק האם המפגע אכן קיים ולדאוג לתיקונו.

הביקורת מצאה כי בכל התביעות שנבדקו אישרו המחלקות השונות את קיום המפגע והודו באופן מוחלט באחריותה של העירייה לארוע הביטוחי. יתר על כן, נמצאו מקרים שבהם נגרם נזק לצד ג' מספר פעמים באותו מקום מאותו מפגע, אולם העירייה לא עשתה דבר לתקן את המפגע הגורם לנזק.

להלן מספר דוגמאות:

* מדרכה ליד ביה"ס מקיף ד'

ביום 8/12/02 נחבלה עוברת אורח (להלן צד שלישי 1) כתוצאה מחוסר מרצפת במדרכה. לאחר שהוגשה תביעה על ידי צד שלישי, נשלח מפקח של מחלקת האחזקה למקום האירוע ואשר כי קיים מפגע. בתשובתו של מנהל מחלקת אחזקה ליחידת

הביטוחים מתאריך 9/6/03 צויין כי המפגע יטופל ע"י מחלקת האחזקה. לכיסוי התביעה שילמה חברת הביטוח לצד שלישי פיצוי בסכום כולל של 21,724 ₪, והעירייה נשאה בהשתתפות עצמית של 8,922 ₪ (\$2,000).

נמצא כי ביום 13/6/03 נחבלה עוד עוברת אורח (להלן צד שלישי 2) כתוצאה מחוסר המרצפת במדרכה באותו מקום שנפגע בו אדם חצי שנה קודם לכן. לאחר שהוגשה תביעתה של הנפגעת השניה, נשלח שוב מפקח של מחלקת האחזקה לאותו מקום האירוע ואשר כי קיים מפגע. בתשובתו ליחידת הביטוחים מ-26.8.03, ציין מנהל מחלקת אחזקה כי רק לאחר האירוע השני טופל המפגע. לנפגעת השניה שילמה חברת הביטוח פיצוי בסכום של 17,999 ₪, והעירייה נשאה בהשתתפות עצמית של 8,922 ₪ (\$2,000).

נציין כי אם המפגע היה מטופל במועד לאחר התביעה הראשונה, האירוע השני היה נמנע, היה נחסך סבל לצד הנפגע והיה נחסך כסף לעירייה.

ביום 29/12/04 נחבלה במקום פעם נוספת אותה עוברת אורח שנחבלה במקום שנתיים קודם לכן, ב-8/12/02. התביעה התקבלה בתאריך 12/7/05 ונמצאת נכון למועד סיום הביקורת בבירור עם חברת הביטוח. לדעת הביקורת, העובדה שמדובר באותו אדם המגיש תביעה נוספת לגבי אותו מפגע, מעוררת חשש לגבי אי מהימנותה.

*. מגרש חניה בסיטי

בתאריכים 10.1.05 ו- 2.3.05 נפגעו שני רכבים כתוצאה ממכסה של בור ביוב הבולט באופן ניכר מגובה פני הקרקע במגרש החניה ציבורי. בגין שני האירועים הוגשו תביעות נזיקין (243 , 274) כנגד העירייה. הטיפול בתביעות אלו טרם הסתיים, ולכן לא ניתן להעריך את סכומי הנזקים שבהם תשא העירייה. למרות שמדובר על שני אירועים שארעו בפער זמן של חודשיים, הליקוי במגרש החניה לא תוקן.

* בור במרכז מסחרי רובע ו'

נמצא כי שתי תביעות נזיקין שונות הוגשו כנגד העירייה בגין מפגע במרכז מסחרי באזור ו' כתוצאה מבור באספלט. הפגיעות ארעו בפער זמן של כחודש (בתאריכים 17/9/01 ו- 24/10/02). בעת הביקורת הטיפול בתביעות אלו טרם הסתיים ולכן לא ניתן להעריך את סכומי הנזקים שבהם תשא העירייה. ניתן להניח כי אילו טיפל המפגע במועד לא היה מתרחש הארוע שגרם לנזק השני.

9.4 העברת הטיפול לחוקר מטעמה של חברת הביטוח

כאמור, כל תביעת צד שלישי כנגד העירייה מועברת מידית לחברת הביטוח להמשך טיפול. על מנת לוודא את חבותה בהתאם לתנאי הפוליסה, מעבירה חברת הביטוח את פרטי התביעה לחוקר מטעמה לצורך חקירת האירוע. העלויות שנגרמו לחברת הביטוח תוך כדי בירור התביעה מועמסות על המבוטח (עד לתקרת סכום ההשתתפות העצמית בפוליסה).

9.4.1 חקירות המבוצעות ע"י החוקר במשרדי העירייה

הבדיקות המבוצעות ע"י חוקר הביטוח בתביעות צד שלישי כוללות איסוף מידע ממחלקות שונות בעירייה.

במהלך עבודתו אוסף החוקר באופן קבוע מידע מארבע גורמים: המוקד העירוני, יחידת המחשוב, מינהל ההנדסה ואגף האחזקה. משאר יחידות העירייה נאסף מידע בהתאם לסוג האירוע. בגין כל בדיקה (פגישה עם גורם עירייה כלשהו במהלך איסוף המידע), מחייב החוקר את חברת הביטוח בסכום הנע בין 150 ל- 300 ₪ (ללא מע"מ). כלומר, עלות הטיפול המינימלית של חוקר באירוע מסתכמת לכל הפחות ב- 600 ש"ח (ללא מע"מ). יש לציין כי בסופו של דבר, עלות החקירה משולמת על ידי העירייה.

לדוגמא, נמצא כי בשנת 2004 פנה החוקר 45 פעמים למינהל ההנדסה לקבל מידע בגין אירועים ביטוחיים (בדרך כלל בודק החוקר האם נכס מסויים הוא בבעלות או באחריות

העירייה). בגין בדיקות אלו חייב החוקר את חברת הביטוח בסכום כולל של 16 אלפי ₪. בחודשים ינואר- אוגוסט 2005 גדל היקף הפעילות של החוקר והיא הסתכמה ב- 67 פניות לקבלת מידע בעלות של 24 אלפי ₪. יש להדגיש שוב כי מדובר על בדיקות במינהל ההנדסה בלבד.

להערכת הביקורת, עלויות הבדיקה המבוצעות במשרדי העירייה מסתכמות במאות אלפי ₪ בשנה, סכומים שברובם משולמים ע"י העירייה במסגרת תשלום ההשתתפות העצמית והמגדילים באופן ניכר את תיק התביעות של העירייה.

יתר על כן, כאשר סכום התביעה קטן מסכום ההשתתפות העצמית בפוליסה (\$ 2,000) זוקפת חברת הביטוח לחובת העירייה גם את עלויות ניהול התביעה, הכוללות בעיקר הוצאות חקירה.

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם עלויות החקירה ששולמו ע"י העירייה, היו גבוהות בהשוואה לסכום התביעה.

להלן מספר דוגמאות:

* בתביעת צד ג' 0363 הופעל חוקר ע"י חברת הביטוח. החוקר חקר במשרדי העירייה את העובדים הבאים: מנהל מחלקת מים, עובד מחלקת מים, עובד מחלקת ביו, סגן מנהל המוקד העירוני, מנהל יחידת ניהול מערכות במינהל ההנדסה, מנהל אגף אחזקה (שתי חקירות) ועובדת מחלקת אחזקה (שתי חקירות). סה"כ עלויות חקירת עובדי העירייה בלבד הסתכמה ב- 2,106 ₪. בנוסף, נחקר הנפגע בסכום כולל של 1,404 ₪. סה"כ חשבון שגר טרחה של החוקר הסתכם ב- 3,962 ₪, בעוד שסכום התביעה היה 4,500 ₪.

* בתביעה מס' 159 שילמה העירייה בגין התביעה סכום כולל של 6,133 ₪. סכום של 3000 ₪ שולם לתובעת בגין הנזקים שנגרמו לה, ובנוסף חוייבה העירייה בסכום של 3,133 ₪ עבור הוצאות החקירה, כלומר עלות העסקת החוקר היתה גבוהה מסכום התביעה.

9.4.2 תשלום לחוקר למרות שהשטח שבו נמצא המפגע לא שייך לעירייה.

העירייה אחראית כלפי צד ג' בגין מפגעים הנמצאים בשטחים שבבעלותה או מתחזקים על ידה. כאשר קיים מפגע בשטח ציבורי שאינו בבעלות העירייה, התביעה צריכה להדחות על ידי יחידת הביטוחים ועליה להפנות את התובע לבעל הנכס.

הביקורת מצאה תביעות רבות שארעו בשטח שאינו בבעלותה של העירייה, ובכל זאת נשלח חוקר מטעם חברת הביטוח לבדיקת המקרה. במקרים אלה שילמה העירייה לחברה את הוצאות החקירה, למרות שלא היתה הצדקה לכך. להלן מספר דוגמאות:

* תביעה 338- נגרמו נזקי גוף לאזרח ממפגע בשטח המרכז המסחרי באזור ד'. התברר כי המתחם אינו בבעלותה של העירייה אלא בבעלות פרטית. למרות הודעת מחלקת האחזקה ליחידת הביטוחים כי הנכס אינו בבעלות העירייה ואינו מתוחזק על ידה, בדק חוקר הביטוח את האירוע ואמור לחייב את העירייה.

* תביעות 334 ו- 311 הוגשו כנגד העירייה בעקבות נזקים שנגרמו ממפגע באזור הסיטי (רח' העצמאות פינת רח' הציונות). המתחם אינו בבעלות העירייה אלא בבעלות פרטית. למרות הודעה מפורשת של מחלקת האחזקה ומחלקת נכסים כי המפגע אינו בשטח שבבעלות העירייה, החל החוקר לחקור את האירועים.

* תביעה מספר 301 בגין מפגע בתחנת דלק ברחוב בן גוריון. השטח שבו נמצא המפגע אינו בבעלות העירייה אלא בבעלות פרטית. גם במקרה זה, למרות שהתקבלה הודעה מפורשת של מחלקת האחזקה והנכסים כי המפגע אינו בשטח שבבעלות העירייה, החל החוקר לחקור את האירועים.

9.4.3 חיוב תשלום מרוכז בגין השתתפות עצמית

בשנת 2004 שילמה העירייה לחברה המבטחת השתתפות עצמית בגין תביעות צד ג' בסכום כולל של 508 אלפי ₪ עבור 84 תביעות שסולקו ע"י חברת הביטוח באותה השנה. מבדיקת הביקורת עולה כי עיקר הסכום שולם בתאריך 23/12/04 על פי הסכם שנערך בין חברת הביטוח לעירייה, שלפיו יסגרו כל חובות ההשתתפות העצמית של העירייה כלפי חברת הביטוח משנת 1999 ועד סוף שנת 2004. בתמורה לסגירה המרוכזת של התביעות תזכה העירייה בהנחה בשיעור של 18% (96,872 ₪).

התשלום שולם על בסיס רשימות שהעביר חברת הביטוח לעירייה, והוסכם כי עד לתאריך 31/1/05 תסיים מנהלת יחידת הביטוחים את בדיקת הרשימות ונכונות החיובים. אם ימצאו חיובי יתר, אמורה היתה חברת הביטוח לזכות את העירייה בהפרש. התברר כי עד

חודש נובמבר 2005 (לאחר שחלפה קרוב לשנה), לא סיימה מנהלת המחלקה את בדיקת החיובים.

9.4.5 בין השנים 1999 עד 2004 היו לעיריה שני הסכמים עם חברת הביטוח. על פי ההסכם הראשון (מ-1.8.99 עד 30.9.02) סכום ההשתתפות העצמית לאירוע היה \$1,000, ועל פי ההסכם השני (מ-1.10.02 עד 30.9.05) סכום ההשתתפות העצמית לאירוע היה \$2,000. נציין כי סכום ההשתתפות העצמית נקבע בהתאם לתאריך האירוע בלבד (ולא לפי מועד סגירת התביעה).

נמצא כי ברשימה המרכזת הוצגו 68 תביעות בסכום כולל של 275 אלפי ₪ מתקופת המכרז הראשון. סכום ההשתתפות העצמית בגין תביעות אלו על פי ההסכם היה \$1,000, למקרה אולם הביקורת מצאה כי ב-9 תביעות גבתה חברת הביטוח סכום הגבוה מסכום ההשתתפות העצמית בפוליסה (\$2000 במקום \$1000). בסך הכל גבתה חברת הביטוח מהעיריה סכום עודף של 38 אלפי ₪.

9.4.6 תביעת צד שלישי גוף מס' 0223

בתאריך 13.10.00 נחבלה תושבת העיר ממפגע במדרכה. בעקבות האירוע הגישה הנפגעת תביעת נזיקין כנגד העיריה וכנגד חברת הביטוח.

בתאריך 19.5.03 הגישה חברת הביטוח המבטחת את העיריה תביעת צד שלישי בגין האירוע כנגד חפ"א וכנגד חברת הביטוח "הדר" המבטחת את חפ"א. נציין כי על פי תנאי הפוליסה של העיריה, הגשת תביעה כנגד חפ"א כמוה כהגשת תביעת צד שלישי כנגד העיריה.

חברת הביטוח פעלה בניגוד מוחלט לתנאים של מכרז הביטוח הקובעים כדלקמן- "המבטחים מוותרים על כל זכות תחלוף ו/או חזרה בתביעה ו/או תביעה להשתתפות בנטל החיוב כנגד: א. עובדי המבוטח ב. חברות בנות, שלובות וקשורות למבוטח ו/או עמותות הקשורות למבוטח..."

התביעה כנגד חפ"א הועברה לחברת הביטוח של חפ"א להמשך טיפולה בתביעה. בסופו של דבר נחתם הסכם פשרה בין התובעת לבין עיריית אשדוד ולחפ"א כי ישולם לתובעת פיצוי סך 89,000 ₪, שיחולק בין חברת הביטוח של העיריה (77,000 ₪) וחברת ביטוח של חפ"א (12,000 ₪). התברר כי גם העיריה וגם חפ"א, כל אחת בנפרד, שילמה את סכום ההשתתפות העצמית בפוליסה (\$1,000 כל אחת).

10. פוליסת אחריות מקצועית ואחריות נושאי משרה

העירייה רכשה שלוש פוליסות בגין אחריות מקצועית ואחריות נושאי משרה. פוליסה אחת, עבור מהנדס הרשות המקומית והועדה המקומית לתכנון ובניה, נרכשה באמצעות החברה למשק וכלכלה. פוליסת ביטוח שניה של אחריות מקצועית, נרכשה עבור בעלי תפקידים בכירים המועסקים ע"י הרשות, במסגרת ההתקשרות הכוללת בין העירייה לבין חברת הביטוח הכשרת הישוב. פוליסה נוספת (שלישית) נרכשה מהחברה למשק וכלכלה עבור כלל עובדי העירייה. להלן פירוט פרמית הביטוח ששלמו בשנים 2003-2004 לפוליסות הנ"ל (ב-\$):

סוג הפוליסה	2004 (\$)	2003 (\$)
פוליסת אחריות מקצועית למהנדס העיר (החברה למשק וכלכלה)	52,577	37,553
פוליסת אחריות נושאי משרה (החברה למשק וכלכלה)	4,281	3,293
פוליסת אחריות מקצועית (מכרז ביטוחי- הכשרת הישוב)	7,060	7,060
סה"כ	63,918	47,903

10.1 התברר כי קיים כיסוי ביטוחי בגין אחריות מקצועית למהנדס העיר ולוועדה המקומית לתכנון ובניה בשתי חברות ביטוח שונות. הביקורת מצאה כי במספר מיקרים שבהם הוגשה תביעה כנגד העירייה, חברות הביטוח (המודעות לכפל הביטוחי) העבירו את האחריות מחברה אחת לחברה שניה, בטענה כי תנאי הפוליסה אינם נותנים כיסוי לאירוע שבגינו הוגשה תביעה.

להלן מספר דוגמאות:

- בתאריך 20.5.03 הוגשה תביעה כספית כנגד העירייה בסכום כולל של 2 מיליון ₪ (תביעה מס' 1). התביעה הוגשה בגין טענה לרשלנות של אגף החינוך בטיפול בילדה מוגבלת. כתב התביעה הועבר הן לחברת הביטוח הכשרת הישוב והן לחברת הביטוח הראל ושתי החברות דחו את חבותן בטענה כי המקרה אינו מכוסה בהתאם לפוליסת הביטוח.
- בתאריך 7.7.03 הוגשה תביעה כנגד מהנדס העיר, מ"מ מהנדס העיר מנהל מלקת המים ועיריית אשדוד, בגין חיבור לרשת המים העירונית. כתב התביעה הועבר לשתי חברות הביטוח ונדחה ע"י שניהם.

10.2 רכישת פוליסת אחריות מקצועית ופוליסת ביטוח נושאי משרה

נמצא כי העירייה יכולה להתקשר במכרז עם ספק באמצעות החברה למשק וכלכלה, רק כאשר החברה למשק וכלכלה בחרה את הספק במכרז והתקבל אישור של משרד הפנים לכך.

נמצא כי העירייה רכשה את שתי הפוליסות מהחברה למשק וכלכלה למרות שהחברה לא יצאה למכרז, ואף לא קיבלה אישור לפטור ממשרד הפנים.

בנוסף נמצא כי פרמיית הביטוח של פוליסת אחריות מקצועית (מהנדסים) עלתה בשנת 2003 בשיעור של 30% לעומת שנת 2002. למרות הגידול הניכר בפרמיית הביטוח, חידשה העירייה את פוליסת הביטוח מבלי שבחנה את כדאיותה הכלכלית וללא בדיקת הצעות אחרות.

10.3 טיפול בתביעות

בהתאם לרשום במערכת התביעות ביחידת הביטוחים, משנת 2001 ועד היום הוגשו כנגד העירייה 10 תביעות בגין אחריות מקצועית ואחריות נושאי משרה. מבדיקת הביקורת עולה כי עיקר התביעות היו כנגד מהנדס העיר בגין תפקידו כמהנדס הועדה לתכנון ובניה וכנגד ראש העיר בגין תפקידו כיו"ר הועדה לתכנון ובניה.

הביקורת מצאה כי כל תביעה מועברת במקביל לשתי חברות הביטוח, מבלי שהובחנה מהות התביעה ומבלי ששיוכה לכיסוי הביטוחי הספציפי (ביטוח אחריות מקצועית או אחריות נושאי משרה).

נמצא כי מתוך 10 התביעות שהוגשו כנגד העירייה בתקופה שנבדקה, 5 תביעות נדחו בטענה כי פוליסת הביטוח אינה מכסה את סוגי התביעות. למרות שהעירייה רכשה במקביל שלושה ביטוחי אחריות מקצועית ונושאי משרה בסכומי כסף גבוהים, התביעות המוגשות נגדה אינן מטופלות כראוי ע"י חברות הביטוח.

מבדיקת הביקורת עולה כי עיקר הטיפול בתביעות המוגשות כנגד העירייה בגין אחריות מקצועית או אחריות נושאי משרה נעשה ע"י המחלקה המשפטית של העירייה, וכי עורך הדין המטפל בנושא לא היה מודע כלל לכך שהביטוח הנוסף שהעירייה רכשה בחברת הביטוח "הראל" נותן כיסוי ביטוחי נרחב יותר מאשר נותנת פוליסת הביטוח של חברת הביטוח "הכשרת הישוב".

10.4 הביקורת בדקה את טיפול של יחידת הביטוחים בתביעה שהגישה העמותה לאיכות הסביבה באשדוד כנגד הועדה המקומית, ראש העיר ומהנדס העיר בנושא "מסלול הטיסנים", ומצאה את הליקויים הבאים:

* בדצמבר 2004 הועבר הטיפול בתביעה לחברת הביטוח הכשרת הישוב (במסגרת ביטוח אחריות מקצועית) ולחברה למשק וכלכלה (במסגרת ביטוח אחריות מקצועית של מינהל ההנדסה וביטוח נושאי משרה).

* בתאריך 15.2.05 התקבלה תשובה של חברת הביטוח הראל (באמצעות החברה למשק וכלכלה) לפיה "חברת הביטוח אינה יכולה לטפל ו/או לשפות את העירייה בגין העתירה שבנדון ואנו נאלצים לדחות את הכיסוי הביטוחי".

* גם חברת הביטוח הכשרת הישוב דחתה את התביעה בטענה שאין כיסוי ביטוחי בפוליסת האחריות המקצועית שהעירייה רכשה ממנה.

* לבקשת היועצת המשפטית של העירייה העבירה יחידת הביטוחים את מכתבי הדחיה של חברות הביטוח לבדיקתו של יועץ הביטוח של העירייה.

* בתשובה למכתבה של חברת הראל, השיב יועץ הביטוח לעירייה בתאריך 19.4.05 כי "הטיעונים לדחיה הינם כללים. עצתי כי תבקשו מהמבטחים לציין על סמך אילו סעיפים בפוליסות הם מבקשים לדחות חבותם".

* במקביל לכך, בתשובה למכתב חברת הביטוח הכשרת הישוב השיב יועץ הביטוח "עצתי, כי לא תפעילו במקרה זה הכיסוי הביטוחי". לא הובהר לביקורת מדוע עמדתו של יועץ הביטוח, לגבי הצורך לקבל פרטים נוספים על הסיבות לדחיית התביעה, לא הייתה זהה ביחס לשתי חברות הביטוח.

* כאשר התקבל מכתבו השני של יועץ הביטוחי (בנוגע לחברת הכשרת הישוב) במחלקה המשפטית, שבו נקבע כי אין להפעיל את הכיסוי הביטוחי, הופסק הטיפול של העירייה בתביעה מול חברת הביטוח. התברר כי המחלקה המשפטית לא היתה מודעת לכך שעמדתו של יועץ הביטוח בנוגע לפוליסה של חברת הראל היתה שונה. בנוסף לא היה ידוע למחלקה כי לעירייה יש פוליסת ביטוח נוספת (שלישית) באמצעות החברה למשק וכלכלה.

לסיכום: ההתנהלות הלקויה של יחידת הביטוחים גרמה לכך כי המלצותיו של יועץ הביטוח לא יושמו בפועל, משום שהמחלקה לא פנתה לחברת הביטוח לקבלת הבהרות מפורטות לסיבת הדחיה. בנוסף, נמצא כי העירייה לא הוסיפה בכתב ההגנה/תביעה שכנגד את חברת הביטוח כנתבעת צד ג'. בסופו של דבר היצוג המשפטי בתביעה נעשה ע"י

המחלקה המשפטית של העירייה שאף נשאה בעלויות הכספיות ללא קבלת שיפוי מחברת הביטוח.

הביקורת מצאה כי למרות שהעירייה רכשה שלושה ביטוחי אחריות מקצועית בסכומי ביטוח גבוהים, ובנוסף נעזרת העירייה ביועץ ביטוח, כתוצאה מטיפול לא מקצועי ביחידת הביטוחים נגרם לעירייה נזק בתחום הכיסוי של ביטוח האחריות המקצועית. הביקורת מציינת כי המשך הטיפול הלא מקצועי בתחום ביטוחי אחריות מקצועית גורם לחשיפה אישית גבוהה של נושאי תפקידים בעירייה.

11. החברה לפיתוח אשדוד

11.1 החברה לפיתוח אשדוד (להלן: "חפ"א") הינה חברת בת בבעלותה המלאה של עיריית אשדוד. במכרז הביטוח שערכה העירייה בשנת 1999 נכללה חפ"א בהגדת שם המבוטח בפוליסה. מבדיקת הביקורת עולה כי במכרז החדש שנערך בשנת 2002 הוצאה חפ"א מהגדרת שם המבוטח. לא נמסר לביקורת מדוע הוצאה חפ"א מהגדרת שם המבוטח.

בנוסף נמצא כי סעיף 3.7 בהסכם בין העירייה לבין חברת הביטוח קובע כי הפוליסה כוללת גם חברות עירוניות ו/או חברות בנות ו/או חברות שלובות של הרשות, בין אם הוקמו לפני תקופת הביטוח או אחריה, כך שלמרות ששמה של חפ"א לא נכלל במפורש בשם המבוטח, בשל היותה חברת בת של העירייה היא נכללת בכיסוי הביטוחי.

הביקורת מצאה כי אין ליחידת הביטוחים מידע על הפוליסות שקיימות בחברות העירוניות. לדוגמא, למרות שחפ"א מבוטחת במסגרת ביטוחי העירייה, רוכשת חפ"א באופן עצמאי 8 פוליסות ביטוח שונות בעלות שנתית כוללת של \$ 56,929.

להלן טבלה המרכזת את סוגי הפוליסות וסכומי הפרמיה בשנת 2004 :

<u>סוג הפוליסה</u>	<u>פרמיה שנתית (\$)</u>
חבות מעבידים	965
צד שלישי	3,865
אחריות מקצועית	18,818
אחריות המוצר	8,066
עבודות קבלניות	4,619
נושאי משרה	5,918
אש- דיור מוגן	12,345
צד שלישי- דיור מוגן	2,333
סה"כ	56,929

נציין כי כל סוגי הפוליסות שנרכשו ע"י חפ"א, למעט פוליסת קבלנים, קיימים בספר המכרז הביטוח של העירייה וחפ"א כלולה בהם, כך שקיים כפל ביטוח ובהתאם משלמת חפ"א תשלום יתר.

11.2 פוליסת קבלנים- חפ"א רוכשת לקבלנים המבצעים עבורה עבודות קבלניות פוליסת ביטוח קבלנים, ומחייבת את חשבונם בעלות פרמית הביטוח. פוליסת הקבלנים מופקת על שם חפ"א והקבלן המבצע. באמצעות פוליסת הקבלנים מקטינה חפ"א את החשיפה בגין תביעות עתידיות.

הביקורת מצאה כי בשונה מתשלום פרמיית הביטוח המועמסת על הקבלן, נושא תשלום ההשתפות העצמית בתביעות אינו מוסדר, ונמצא כי סכום ההשתתפות העצמית משולם ע"י חפ"א ולא ע"י הקבלן. לדעת הביקורת, יש להסדיר בהסכם בין חפ"א לבין כל קבלן גם את נושא תשלום ההשתתפות העצמית, כך שיוטל על הקבלן המבצע.

הערות ראש העיר

מערך הביטוחים בעיריה

1. **מבנה אירגוני** - במסגרת הבחינה הכוללת שהעיריה עורכת בנוגע למבנה האירגוני של העיריה, יקבע גם השיוך האירגוני של יחידת הביטוחים.
2. **ידע מקצועי** - העיריה תשקול התקשרות עם עו"ד חיצוני המתמחה בתחום הביטוח, ותעסיק אותו בטיפול בתביעות לפי הצורך. בנוסף לכך, תשקול העיריה התקשרות עם גורם חיצוני שינהל את מערך הביטוחים מבחינה מקצועית.
3. **מיחשוב** - המנכ"ל הנחה את סגנית הגזבר להשלים את בניית מסד הנתונים ולנהל מעקב חודשי אחר הטיפול בתביעות פתוחות.
4. **הכיסוי הביטוחי** - הגזבר יבקש מועדת הכספים שתקבע עקרונות לגבי היקף הכיסוי הביטוחי של מבנים חדשים ומבנים בתהליך בנייה. בנוסף לכך, המנכ"ל הנחה את מנהל אגף הפיתוח במינהל ההנדסה להעביר דיווח לגזברות מיד עם הוצאת טופס 4 לכל מבנה ציבור חדש.
5. **מאזן ביטוחי** - בסוף שנת 2007 תכין הגזברות מאזן ביטוחי הכולל את עלויות הביטוח מול התשלומים שקיבלה העיריה. לצורך זה, הגזברות תפתח סעיף תקציבי שתרשם בו עלות התביעות שהערכת הנזק בהן היתה פחות מגובה ההשתתפות העצמית.
6. **טיפול בתביעות רכוש** - המנכ"ל הנחה את הגזברות להעסיק שמאי מטעמה ולהעמיס את העלויות על התביעות כנגד חברת הביטוח.
7. **קבלת שיתוף פעולה מיחידות העיריה** - המנכ"ל הפיץ הנחיה לכל יחידות העיריה בדבר הצורך למלא אחר הדרישות שיחידת הביטוחים מפנה אליהן. בנוסף לכך, המנכ"ל יקיים בירור מול יחידה שהתרשלה, במקרים בהם יחידת הביטוחים תתקל בחוסר שיתוף פעולה בתחום הטיפול בתביעות ביטוח.
8. **ביטוח עבודות קבלניות** - הגזברות תקיים מעקב אחר התוקף של ביטוחי הקבלנים, ולא תעביר תשלומים לקבלנים שאינם מחדשים את פוליסת הביטוח שלהם.
9. **תביעות צד ג'** - בכל מקרה של תביעת צד ג' בגין נזקי גוף כתוצאה ממפגע הנמצא בנכס שבבעלות העיריה, תפתח יחידת הביטוחים פניה במוקד העירוני לצורך תיקון המפגע.
10. **ביטוחי החברות העירוניות** - בשנת התקציב 2007 תפעל העיריה לכך שהחברות העירוניות ירכשו פוליסת ביטוח באופן עצמאי.
11. **פוליסות שאינן מנוצלות** - הגזברות תפיץ חוזר למנהלי האגפים והמחלקות, שבו יפורטו כל פוליסות הביטוח שנרכשו ע"י העיריה וסעיפיהם העיקריים.

מינהל הנדסה

אגרות בנייה והיטלי פיתוח

דוח ביקורת

אגרות בנייה והיטלי פיתוח

הקדמה

- א. החוק קובע כי הרשות המקומית תחייב באגרות בנייה ובהיטלי פיתוח מי שעל שמו הוצא היתר בנייה (להלן – "נישום"). החוק מפרט את השטחים שבגינם יש לשלם אגרות בניה והיטלי פיתוח ואת סדרי התשלום.
- חישוב האגרות וההיטלים נעשה ביחידת החשבות של מינהל ההנדסה, על פי שטח הנכס, בהתבסס על התוכניות שהגיש מבקש ההיתר.
- ב. בשנים 2004 - 2005 גבתה העירייה מנישומים תשלומים בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח, כמפורט להלן:

שנה	אגרות בנייה (אלפי ₪)	היטלי פיתוח (אלפי ₪)
2004	6,136	26,395
2005	6,839	36,807

- ג. יחידת החשבות מנתה בעת הביקורת מנהלת ושני עובדים. היחידה שייכת מבחינה ארגונית למינהל ההנדסה, אולם היא כפופה מבחינה מקצועית גם למינהל הגזברות.
- ד. הביקורת בדקה את אופן ביצוע חישובי אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח ביחידת חשבות במינהל הנדסה, בעיקר לגבי בקשות להיתר שהוגשו בשנים 2004-2005.

נבדקו בעיקר הנושאים הבאים:

- אופן ביצוע חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח
- הליך חיוב הנישומים
- ביצוע הגבייה בפועל
- סדרי הפיקוח והבקרה
- קשרי גומלין עם גורמי העיריה השונים.

להלן עיקרי הממצאים

1. בדיקת תיקים

1.1 הביקורת בדקה מדגם של 65 תיקי בניין מהשנים 2004-2005 שהיקפם הכספי הכולל היה בסך של כ- 40 מיליון ₪, שהופקו בהם הודעות חיוב וניתן היתר בנייה למבקשים. ב-14 תיקים מתוך 65 תיקים שנבדקו, מצאה הביקורת כי בטעות לא חוייב היזם במלוא הסכום שאמור היה להיות מחוייב בו. הסך הכולל של הסכום הנוסף לחיוב, במדגם התיקים שבדקה הביקורת, היה כ- 364,000 אלף ₪. חלק מהטעויות שגרמו לחיוב השגוי נבעו מליקויים בתהליך העבודה וחלקן מטעויות חישוב.

1.2 בנוסף לכך, הביקורת איתרה במסגרת המדגם שבדקה שבעה מקרים שהיו בהם טעויות בחישוב אגרות בנייה או היטלי פיתוח, וכתוצאה מכך שילמו הנישומים תשלום עודף. סה"כ חיובי היתר היו בסכום של כ- 125,000 ₪.

1.3 מינהל ההנדסה מנהל ארכיב שאמורים להישמר בו כל המסמכים והתוכניות הנוגעות לתיק הבניין. הביקורת לא איתרה בתיקי הבניין מסמכים שחייבים היו להימצא בהם, כגון העתק הודעת חיוב שנשלחה לנישומים ושובר תשלום חתום על ידי אגף הגביה בעירייה.

בהיעדר תיוק מסמכים מסודר בתיק הבניין, יש קושי לדעת האם בוצע התשלום בפועל. מאחר וקיימת גישה חופשית לארכיון תיקי הבניין לכל גורם, לרבות אלו שאינם עובדי עירייה, יתכן כי המסמכים תיוקו בתיקים אך נלקחו על ידי גורמים שאינם מוסמכים לעיין בהם.

2. פיקוח ובקרה

על פי כללי המינהל התקין, ראוי כי שני גורמים נפרדים יחתמו על הודעת החיוב: עורך החשבון והבודק. בפועל, חשבת אגרות והיטלים הינה הגורם היחיד שעוסק בחישובי האגרות וההיטלים, מבלי שגורם אחר יבדוק את חישוביה. הביקורת מצאה כי לא התקיימו בתהליך העבודה אמצעי בקרה בסיסיים, ובמקרים שנשלחה לנישום הודעת חיוב שגויה לא ניתן היה לדעת זאת.

החשבת התריעה מספר פעמים בעבר על העדר סדרי בקרה נאותים ועל הנזקים הכספיים הנגרמים לעירייה כתוצאה מאי קיומם, ואף גזבר העירייה התריע על כך, אולם ללא הצלחה.

הביקורת רואה מצב זה בחומרה רבה. לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בהסדרת תהליך העבודה בחשבות מינהל ההנדסה, כך שתתקיים הבקרה הפנימית הנדרשת לגבי חישוב האגרות, הפקת הודעות החיוב וקבלת התשלום.

3. חישוב אגרות הבניה והיטלי הפיתוח

3.1 בחלק מהמקרים החשבת אינה בודקת את גודל השטחים שבתוכניות ואת נכונות סיווג השימוש בכל שטח, אלא מסתמכת על טבלת השטחים שנכתבה על התשריט על ידי מגיש הבקשה ונבדקה על ידי מחלקת רישוי הבנייה. הביקורת מצאה מקרים שבהם סיווג מגיש הבקשה להיתר את שטחי בנייה שלא לפי הסיווג המתאים. כתוצאה מכך, הנישום לא חוייב בסכום הנכון ולעירייה נגרמו הפסדים כספיים.

לדוגמא, נמצאו מקרים שבהם מחלקת רישוי הבנייה אישרה בקשה להיתר שהשטחים העיקריים בה (כגון מזווה, מחסנים, מרפסות כביסה וחדרי ארונות) סווגו כשטחי שירות. החשבת התבססה על טבלת השימושים שהגיש מבקש ההיתר, וחייבה שטחים אלו כשטחי שירות (בתעריף של כ- 7 ש"ח למ"ר), בעוד שהם אמורים היו להיות מחויבים בתעריף של שטח עיקרי (בתעריף הגבוה פי חמישה, כ- 36 ש"ח למ"ר).

3.2 בשנת 2002 הוחלט במינהל ההנדסה על שינוי סיווג השטחים במבני מגורים ברובע המרינה, אולם החלטה זו לא הובאה לידיעת החשבת. התברר כי החשבת המשיכה במשך מספר שנים, מחוסר ידיעה, לחייב שטחי השרות הצמודים לדירות מגורים בתעריף נמוך מזה שאמורים היו להיות מחויבים. כתוצאה מכך נגרמו לעירייה הפסדים כספיים ניכרים.

3.3 לגבי רבעים שונים בעיר נערכו בעבר הסכמי פיתוח בין העירייה לבין היזמים, ועל כן כאשר מוגשת בקשה לבנייה ברבעים אלו, זכאי הנישום להנחות בהתאם להסכמים הקיימים (ישנם רבעים שחלים עליהם מספר הסכמים). אחוז ההנחה אינו מופיע בהודעת החיוב באופן יזום על ידי מערכת המחשוב, אלא החשבת היא זו שמחשבת את אחוזי ההנחה המגיעים לנישום, על פי ההסכמים הידועים לה, בהתאם לרובע שהבקשה מתייחסת אליו.

הביקורת איתרה מקרים בהם טעתה החשבת בקביעת אחוז ההנחה המתאים. לדוגמא, איתרה הביקורת במקרה מסויים טעות בחישוב ההנחה, שגרמה להקטנת החיוב בסכום של 110,000 ₪.

3.4 התברר לביקורת כי רוב הסכמי הפיתוח המזכים את היזם בהנחות שונות נחתמו לפני שנים רבות. עוד התברר כי בדרך כלל לא נמסרו לחשבת העתקי ההסכמים, אלא הנחיות כתובות בלבד (מגזבר העירייה באותה עת). במספר מקרים אף לא נכתבו הנחיות כלל, וההנחות ניתנו לחשבת בעל פה על ידי קודמה בתפקיד, לפני למעלה מעשר שנים. המשמעות הינה כי החלטות כבדות משקל בהיקפים כספיים של מיליוני שקלים, מתקבלות באופן בלתי מבוסס ועל פי הנחיות שהועברו מפה לאוזן. לדעת הביקורת, על גזבר העירייה להעלות את ההנחיות על הכתב במסמך מחייב, לאחר ברור יסודי של מידת נכונותן.

3.5 היתרי הבנייה נחתמים לפני ביצוע התשלום ונשמרים בחדרה של החשבת עד למועד שבו יציג המבקש שובר תשלום חתום. בפועל, אין מניעה לכך שהיתרי בנייה אלו יועברו בטעות או בזדון לרשותם של הנישומים לפני ביצוע תשלום, או ללא תשלום כלל. לדעת הביקורת, נכון היה לחתום על ההיתר רק לאחר ביצוע התשלום בפועל. בנוסף לכך, לפני מסירתו יש לחתום על ההיתר בחותמת "שולם".

3.6 החשבת מסרה לביקורת כי היא אינה מספיקה לבצע כל המטלות החלות עליה ולכן קובעת סדרי קדימות לעבודה, לפי שיקוליה. בדרך כלל החשבת מעדיפה לבצע חישובים המתייחסים לבקשות להיתר בנייה של יזמים ואינה מטפלת בהפקת חיובים אחרים, שהיא אמורה לבצע במסגרת תפקידה.

3.7 החשבת רשאית להפיק הודעת תשלום ולבצע בה שינויים. אם השינוי מבוצע על ידי עובד אחר, לא ניתן לדעת מי מהעובדים ביצע את השינויים, מאחר והם אינם מתועדים במערכת (רק השינוי האחרון נשמר). עוד התברר כי לעובדת המחשוב במחלקת התכנון קיימת "הרשאת על" שניתנה לה בעבר לצורך ביצוע מטלה מסויימת. הרשאה זו כוללת גם יכולת להפיק הודעת חיוב ולבצע בה שינויים. לדעת הביקורת, יש צורך דחוף להסדיר את ההרשאות לעבודה במערכת המיחשוב.

3.8 בשנת 2001, כתב משרד עו"ד הררי, טויסטר ושות' ליועצת המשפטית של העירייה חוות דעת בנושא חיוב בנייה בלתי חוקית באגרות וחיטלי פיתוח. בחוות הדעת נקבע כי יש לחייב באגרות בנייה ובהיטלי פיתוח גם נכסים שנבנו בלא שניתן עבורם היתר. למרות שעברו כחמש שנים ממועד חוות הדעת, הביקורת מצאה כי העירייה אינה מאמצת גישה משפטית זו, ואינה מחייבת בנייה בלתי חוקית באגרות בנייה וחיטלי פיתוח.

יתר על כן, העירייה מבצעת, באמצעות חברה שמתמחה בכך, סקר נכסים לאיתור חריגות בניה. החברה איתרה נכסים רבים שקיימים בהם חריגות, וחלק מהם יש לחייב גם באגרות ובהיטלי פיתוח. למרות שהמידע נמצא בידי העירייה כבר למעלה משנה, התברר כי העירייה לא חייבה את בעלי הנכסים באגרות ובהיטלים כנדרש.

4. תשלום אגרת בניה והטלי פיתוח

4.1 אחת לשלושה חודשים עורכת החשבת רשימה של היתרי בניה חתומים ותשריטים הנמצאים בחדרה וטרם הועברו לנישומים, מאחר שלא שילמו את הודעת החיוב. החשבת אמורה להעביר את הנתונים למחלקת פיקוח על הבנייה, במטרה לערוך בדיקה בשטח ולגלות האם היזמים החלו בבנייה, עוד לפני ששילמו את האגרות וההיטלים שאמורים היו לשלם.

הביקורת בדקה מדגם של 15 בקשות להיתר שלא שולמו, למרות שחלף זמן רב מאז הגשתן (למעלה משנה), ומצאה שמונה מקרים שבהם הוחל בביצוע עבודות הבניה ללא היתר, מבלי שמחלקת הפיקוח על הבניה ידעה על כך. לדעת הביקורת, על החשבת לקיים מעקב על כך שמחלקת הפיקוח בודקת בשטח את הבקשות שלא שולמו.

4.2 אותרו מיקרים שבהם תאריך הפקת הודעת החיוב קדם לתאריך הפקת היתר הבנייה הזמני. מאחר והחשבת אמורה לחשב אגרות והיטלי פיתוח לאחר שמחלקת רישוי הפיקה היתר זמני (כלומר לאחר שתכניות הבנייה אושרו), במקרים שהחיוב הופק לפני הוצאת ההיתר יתכן שהמבקש יערוך שינויים בתוכנית הבנייה לאחר מכן. שינויים אלה לא יקבלו ביטוי כספי, והנישום לא ישלם אגרות והיטלים בגין השטחים שנוספו לתוכנית.

5. כפיפות

חשבת אגרות והיטלים כפופה מבחינה ארגונית למהנדס העיר ומבחינה מקצועית לגזבר העירייה. לדבריה, כפיפות כפולה זו מקשה עליה בעבודתה השוטפת, מאחר ועשויים להיות חילוקי דעות בין מהנדס העיר לבין גזבר העירייה בנוגע לחיוב נישומים (ראה דוגמאות בדו"ח המפורט). לדעת הביקורת, על מהנדס העיר, הגזבר והיועצת המשפטית להכריע בסוגיות השנויות במחלוקת, כדי שלחשבת יהיו הנחיות אחידות וברורות כיצד לבצע את החיובים.

6. ממשקים עם יחידות אחרות בעירייה

6.1 רישוי עסקים - במסגרת הטיפול בבקשה לרישוי עסק, אמורים מפקחי המחלקה לרישוי עסקים לבדוק, בין השאר, האם קיים היתר בניה והאם מצב הבנייה בשטח תואם את ההיתר. אם אין התאמה בין ההיתר לבין המצב בשטח או שלא ניתן היתר לבנייה, מחלקת רישוי עסקים אמורה להודיע למבקש כי הבקשה לקבלת רישיון עסק נדחית עקב קיומן של חריגות בניה.

מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי במקרים בהם מפקחי המחלקה איתרו עסק הפועל ללא היתר בניה, לא מועבר מידע על כך למינהל הנדסה. כתוצאה מכך, המידע אודות חריגות הבנייה אינו מועבר גם לחשבת אגרות והיטלים.

6.2 אגף הגביה - הביקורת מצאה כי לא קיים ממשק ממוחשב בין נתוני השטחים הקיימים במערכת הממוחשבת של אגף הגביה לבין אלה שבמינהל הנדסה. עוד נמצא כי המפקחים שמפעיל אגף הגביה אינם מדווחים למינהל הנדסה על חריגות בניה שאיתרו.

6.3 פיקוח על הבניה - חשב ארנונה, שהוא אחד העובדים הכפופים לחשבת, מקבל הודעות ממנהל מחלקת הפיקוח על הבניה על דו"חות עבירה שניתנו בגין בניה ללא היתר, מהם

ניתן ללמוד על שינויים בשטחי הבניה. נמצא כי חשב הארנונה אינו מעביר לחשבת הממונה עליו מידע שקיבל על חריגות בנייה ועל שינויים בשטחי הבניה, על מנת שנוכל לחייב בגינם באגרות ובהיטלים.

דוח הביקורת המפורט

אגרות בנייה והיטלי פיתוח- כללי

- א. העירייה גובה אגרות בנייה והיטלי פיתוח מנישומים שהגישו בקשות להיתר בנייה. הכספים שנגבו מצטברים בקרן לעבודות פיתוח, במטרה לממן את בוא העת ביצוע עבודות תשתית מסוגים שונים, כגון כבישים, מדרכות, צנרת מים, צנרת ביוב וכדומה.
- ב. תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, מפרטות, בין השאר, בגין אלו שטחי בנייה יש לגבות אגרות, מהם נהלי תשלום האגרות ושיעורי האגרות.
- ג. חוקי העזר העירוניים הרלוונטיים לעניין היטלי פיתוח, הינם:
1. חוק עזר לאשדוד (סלילת רחובות), תשכ"ו-1965: חיוב בגין סלילת כבישים ומדרכות לפי שטח הנכס.
 2. חוק עזר לאשדוד (אספקת מים), תשל"ו-1976: חיוב בגין הנחת צינורות על ידי העירייה.
 3. חוק עזר לאשדוד (ביוב), תשל"ו-1976: חיוב בגין התקנת קו ביוב.
 4. חוק עזר לאשדוד (תיעול), התש"ן-1990: חיוב בגין התקנת תיעול.
- ד. הסוגים העיקריים של היטלי הפיתוח בגינם מחויב בעל היתר, הינם כדלקמן:
- צנרת מים;
 - ביוב מאסף;
 - ביוב ציבורי;
 - מכוני טיהור;
 - תיעול;
 - כבישים ומדרכות.

ה. להלן פירוט הסכומים שגבתה העירייה בשנת 2005, לפי סוגי היטלי פיתוח.

סוג היטל פיתוח	סכום בש"ח
ביב מאסף	6,304,536
ביב ציבורי	1,774,153
הנחת צנרת	7,934,007
כבישים עורקיים	8,434,531
מכון טיהור	3,895,255
תיעול	3,934,612
שונות	36,860
מדי מים	21,073
השתתפות בעלים/תאורה	<u>1,033,009</u>
	33,368,036

ו. להלן נתונים על כמות הודעות החיוב בגין אגרות והיטלים בשנים 2002-2005 :

שנה	מספר
2004	572
2005 (*)	704

* עד לתאריך 20 בדצמבר, 2005.

ז. חישוב אגרת הבנייה אמור להיערך על בסיס תכניות בנייה המצורפות להיתר הבנייה ובהתאם לשטחי הבנייה לסוגיהם השונים.

חישוב אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח והפקת הודעת חיוב לנישום

תאור התהליך

א. בעלים של נכס המבקש לקבל היתר בנייה, אמור להגיש לוועדה המקומית בקשה להיתר אליה מצורפים, בין השאר, המסמכים שלהלן:

- מפה מצבית;
- תשריט של שטחי הבנייה;
- תכניות בנייה.

(כל המסמכים ביחד יכוננו להלן – "התשריט")

במחלקת רישוי הבנייה נפתח "תיק בניין" בו מתויק התשריט ומסמכים נוספים הנוגעים לבנייה.

ב. תיק הבניין מועבר למנהלת מחלקת חשבות באגף התכנון במינהל הנדסה (להלן – "החשבת"), להפקת שובר תשלום ראשוני על חשבון אגרות הבנייה (פקדון). לאחר שהנישום משלם את התשלום הנדרש ומציג שובר תשלום חתום, מוחזר תיק הבניין למחלקת רישוי הבנייה, להמשך הטיפול בבקשה להיתר.

ג. לאחר אישור הבקשה להיתר בועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, מפיקות עובדות מחלקת רישוי הבנייה מהמערכת הממוחשבת היתר בנייה לא חתום, עליו הן כותבות בכתב יד את המילה "טיוטא". היתר זה (להלן – "ההיתר הזמני") בצירוף התשריט, מועברים לחשבת אגרות והיטלים לחישוב הסכום הסופי של האגרות וההיטלים.

ד. חשבת אגרות והיטלים בוחנת את התשריט בהתאם למפורט בהיתר, ומחשבת את השטח לחיוב בהתבסס על טבלת השטחים שבתשריט.

ה. חישוב אגרות הבנייה:

1. לגבי בנייה חדשה, מחויב הנישום לפי שטח הבנייה ולפי שטח המגרש.
2. במקרים בהם מדובר על בקשה הכוללת תוספות בנייה (כגון מרפסת, מחסן, בריכה ומקלט), על חשבת אגרות והיטלים לערוך חישוב עבור כל אחד מרכיבי הבנייה, בנפרד, מאחר ולכל אחד מהם תעריף אגרה שונה.

לצורך כך עורכת החשבת נייר עבודה, שהינו חישוב ידני של כל השטחים הנחוצים לעריכת החיוב, לפי סוגים. התעריף לחיוב מוצג באופן אוטומטי בהתאם לסיווג שהוקלד.

ו. חישוב היטלי פיתוח:

1. בהתבסס על השטחים שחשבת אגרות והיטלים מדדה עבור אגרות בנייה, היא מזינה למערכת הממוחשבת גם את סעיפי החיוב של היטלי פיתוח לסוגיהם.
2. השטחים מוקלדים למערכת הממוחשבת לפי סוגי היטלי פיתוח וכן לפי סוגי הבנייה (שטח עיקרי, מקלט, שטחי שירות, חדרי מדרגות וכדומה), מאחר ולכל סוג בנייה קיים תעריף שונה לחיוב.
- ז. הסכום שחושב בהודעת החיוב תקף ממועד הפקת הודעת החיוב עד לסוף החודש (עקב עידכון התעריפים על פי המדד, שנערך אחת לחודש).
- ח. בסופו של התהליך החשבת מעדכנת את תאריך הודעת החיוב, מדפיסה את ההודעה ומפיקה שובר תשלום ממוחשב אשר נשלח לנישום בדואר רשום.
- ט. ההיתרים החתומים והתשריטים מתויקים בחדרה של חשבת אגרות והיטלים, בנפרד זה מזה בשני מקומות שונים, עד למועד הצגת אישור תשלום על ידי הנישומים.
- י. לאחר שהנישום שילם את הנדרש, מוסרת לו החשבת את היתר הבניה החתום ואת התשריט.

ממצאים

א. בחלק מהמקרים החשבת אינה בודקת את גודל השטחים שבתוכנית ואת נכונות סיווג השימוש בכל שטח, אלא מסתמכת על טבלת השטחים שנכתבה על התשריט על ידי מגיש הבקשה ונבדקה על ידי מחלקת רישוי בנייה. הביקורת מצאה מקרים שבהם סיווג מגיש הבקשה להיתר את שטחי בנייה, שלא לפי הסיווג הנכון. כתוצאה מכך, הנישום לא שילם את הסכום הנכון ולעיריה נגרמו הפסדים כספיים.

לדוגמא, נמצאו מקרים שבהם מחלקת רישוי הבנייה אישרה בקשה שהשטחים העיקריים בה (כגון מזווה, מחסנים, מרפסות כביסה וחדרי ארונות) סווגו כשטחי שירות. החשבת התבססה על טבלת השימושים שהגיש מבקש ההיתר ושאושרה על ידי מחלקת רישוי הבנייה, וחייבה שטחים אלו כשטחי שירות (בתעריף של כ- 7 ש"ח למ"ר), בעוד שהם אמורים היו להיות מחויבים בתעריף של שטח עיקרי (בתעריף הגבוה פי חמישה, כ- 36 ש"ח למ"ר).

החשבת מסרה לביקורת בתגובתה לטיוטת ממצאי הביקורת, כי החלטה על שינוי סיווג כמצוין לעיל, חלה ברובע אחד בעיר (המרניה) על פי שיקול דעתו של מהנדס העיר ולא הובאה לידיעתה. הביקורת מציינת כי המקרים בדוגמא שלעיל אינם מתייחסים לרובע "המרניה" אלא לרבעים יב' ו- יז'.

ב. במקרים מסוימים על החשבת לבדוק האם כבר שולמו בעבר אגרות בנייה והיטלי פיתוח בגין הקרקע או הנכס. התברר כי הנתונים אודות תיקי בניין שנפתחו לפני שנת 1997 הוזנו למערכת הממוחשבת באופן חלקי, והחשבת מזמינה את תיקי הבניין מהארכיב, במטרה לאתר בהם מסמכים המעידים על תשלומים קודמים. במהלך הביקורת ארעו מספר מקרים

שבהם לא מצאה הביקורת מסמכים שהכרח לתיקם בתיק הבנייה, כגון שוברי תשלום ששולמו בעבר.

לדעת הביקורת, מאחר והארכיב מאפשר לנישומים ולבאי כוחם לעיין בתיקי הבניין באופן בלתי מבוקר, יתכן מצב בו "יעלמו" מסמכים מתיק הבניין ללא יכולת לשחזרם. במקרים של הוצאת מסמכים מתיק הבניין, בהעדר גיבוי במערכת הממוחשבת לתיקי בניין מלפני שנת 1997, לא ניתן יהיה לדעת האם שולמו בעבר תשלומים כלשהם בגין אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח.

ג. אם מדובר בתוספת למבנה קיים, בודקת החשבת בתיק הבניין, האם קיימות אסמכתאות לתשלום קודם של היטלי פיתוח. אם נמצאו בתיק הבניין אסמכתאות לתשלום, היא אינה מחייבת את בעל הנכס בגין השטח ששולם בעבר. במקרים בהם מהות הבקשה הינה הריסת מבנה קיים (ללא בנייה מחדש) והיטלי פיתוח בגין המבנה שנהרס שולמו בעבר לעירייה, משיבה העירייה לנישום היטלי הפיתוח עבור שטח הבניה ששולם בעבר (לפי תעריף נוכחי). לדעת הביקורת, על העירייה לזכות נישום רק במועד בו תוגש בקשה לבנייה חדשה על המגרש, ולא בעת הריסת המבנה הישן (זאת מאחר וגם העירייה גובה אגרות והיטלים רק לאחר הגשת בקשה להיתר ומימוש הזכויות בנכס).

ד. קווי ביוב שהונחו לפני שנת 1965 (מועד תחילת חוק העזר), אינם מחויבים בהיטל ביוב. מאחר והמידע לגבי השנה שבה הונחו קווי הביוב אינו מצוי במערכת הממוחשבת, פונה החשבת למחלקת ביוב בבקשה לקבל את המידע. בנוסף לכך, בחלק מתיק הבניין לא נמצאו תוכניות לגבי תשתיות. לדעת הביקורת, מידע על מועד הנחת קווי הביוב צריך להיות מוזן למערכת באופן שוטף בזמן אמת, מיד עם הנחת קו ביוב, במטרה לקצר הליך איסוף המידע הרלוונטי לחישוב.

ה. כמצוין לעיל, מחלקת רישוי הבנייה מעבירה לחשבת את היתר הבנייה הזמני, המשמש בסיס לחישוב הודעת החיוב. הביקורת מצאה כי ההיתר הזמני אינו נשמר על ידי החשבת. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לשמירתו של מסמך זה, על מנת לאפשר בקרה על נכונות הנתונים עליהם התבסס חישוב האגרות וההיטלים.

ו. בנוסף לכך, בחלק מהמקרים, לאחר הקלדת הנתונים למערכת הממוחשבת, חשבת אגרות והיטלים אינה שומרת את החישוב הידני שערכה. הביקורת רואה חשיבות רבה לשמירת נייר העבודה עליו הסתמכה החשבת לצורך קביעת השטחים לחיוב האגרות וההיטלים, משום שאם החשבת תתבקש לבצע חישוב מחדש, יחסך זמן רב הנדרש לשחזור החישוב המקורי.

ז. לגבי רבעים שונים בעיר, נערכו בעבר הסכמי פיתוח בין העירייה לבין יזמים שונים, ועל כן כאשר מוגשת בקשה לבנייה ברבעים אלו, זכאי הנישום להנחות בהתאם להסכמים הקיימים (ישנם רבעים שחלים עליהם מספר הסכמים).

אחוז ההנחה אינו מופיע בהודעת החיוב באופן יזום על ידי מערכת המחשוב, בהתאם לרובע הרלוונטי של כל בקשה. החשבת היא זו שקובעת את אחוזי ההנחה המגיעים לנישום לפי ההסכמים הידועים לה. הביקורת איתרה מקרים בהם טעתה החשבת בקביעת אחוז ההנחה המתאים. להלן דוגמאות כמפורט להלן:

1. תיק בניין 6599:

(א) הבקשה עוסקת בבניית בניין מגורים.

(ב) בתאריך 1 במאי 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 828,274 ש"ח.

(ג) הסכום שולם בתאריך 15 במאי 2005.

(ד) הביקורת מצאה כי החשבת קבעה הנחה בגובה של 30% בעבור היטל ביב מאסף והיטל מכון טיהור, למרות שבפועל לא אמורה היתה להינתן הנחה בעבור היטלים אלו.

(ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת לקבלן הודעת חיוב נוספת על סך של 109,770 ש"ח.

2. תיק בניין 7309 :

(א) המבקש הינו אדם פרטי שבנה תוספת לבית צמוד קרקע.

(ב) בתאריך 14 באוקטובר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 4,321 ש"ח.

(ג) הסכום שולם בתאריך 14 באוקטובר 2004.

(ד) הביקורת מצאה כי החשבת נתנה הנחה בגובה של 100% בעבור היטל ביב מאסף, על סך של 1,364 ש"ח, למרות שבפועל לא אמורה היתה להינתן הנחה בעבור היטל זה. כמו כן, בעבור היטל כבישים עורקיים לא נתנה החשבת הנחה, על סך של 880 ש"ח, למרות שבפועל אמורה היתה להינתן הנחה בגובה של 50%.

(ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 484 ש"ח.

3. תיק בניין 4872 :

(א) המבקש הינו אדם פרטי שבנה תוספת חדר לשלוש דירות בבניין משותף.

(ב) בתאריך 4 בפברואר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 7,046 ש"ח.

(ג) נכון למועד כתיבת הדוח טרם התקבל תשלום.

(ד) הביקורת מצאה כי החשבת נתנה הנחה בגובה של 50% בעבור היטל מכון טיהור על סך של 1,185 ש"ח, למרות שבפועל הנחה זו הייתה אמורה להינתן עבור היטל ביב ציבורי על סך 358 ש"ח.

(ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך 7465 ש"ח (מאחר וטרם התקבל תשלום יצאה הודעת חיוב כוללת).

2. תיק בניין 6027 :

(א) המבקשים הינם דיירי הבית המשותף.

(ב) בתאריך 3 בנובמבר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב, על סך של 3,546 ש"ח.

(ג) הסכום שולם בתאריך 8 בדצמבר 2004.

ד) הביקורת מצאה כי החשבת נתנה הנחה בגובה של 30% בעבור ההיטלים הבאים: הנחת צנרת, ביב מאסף, ביב ציבורי ומכון טיהור, על סך של 991 ש"ח, למרות שבפועל לא הייתה אמורה להינתן הנחה. כמו כן, בעבור היטל תיעול לא ניתנה הנחה, על סך של 151 ש"ח, למרות שבפועל אמורה היתה להינתן הנחה בגובה של 63%.

ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 840 ₪.

ח. התברר לביקורת כי רוב הסכמי הפיתוח המזכים את היזם בהנחות שונות נחתמו לפני שנים רבות. עוד התברר כי לא נמסרו לחשבת העתקי ההסכמים אלא הנחיות כתובות בלבד (מגזבר העירייה באותה עת). במקרים רבים אף לא נכתבו הנחיות כלל, וההנחות ניתנות בהתבסס על הסברים שניתנו לחשבת בעל פה על ידי קודמה בתפקיד, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

רובע	היטל לחיוב	אחוז הנחה
ג'	הנחת צינורות מים	43.5%
	ביוב מאסף, ביוב ציבורי	100%
ד'	הנחת צינורות מים	43.5%
	ביוב מאסף, ביוב ציבורי	100%
ד'- צמודי קרקע	הנחת צינורות מים	43.5%
	ביוב מאסף, ביוב ציבורי, תיעול	100%
ה'	תיעול	60%
י"א	הנחת צינורות מים	22.6%
	ביוב ציבורי	100%
אזור תעשייה קלה	הנחת צינורות מים	22.6%
	ביוב ציבורי	100%

22.6%	הנחת צינורות מים	אזור תעשייה צפוני
100%	ביוב ציבורי	

כמפורט בטבלה דלעיל, מדובר, בין השאר, על הנחות של 100% (פטור מלא מתשלום). המשמעות הינה כי החלטות כבדות משקל בהיקפים כספיים של מיליוני שקלים, מתקבלות באופן בלתי מבוסס ועל פי הנחיות שהועברו מפה לאוזן. לדעת הביקורת, על הגזבר להעלות את ההנחיות על הכתב במסמך מחייב, לאחר ברור יסודי של נכונותן. בנוסף לכך, יש לקבע את אחוזי ההנחה במערכת המחשב, על מנת שלא יהיה צורך לבצע בכל פעם חישוב ידני של ההנחה.

ט. סעיפי החיוב של היטלי הפיתוח המופיעים בכל בקשה אינם קבועים ואינם נרשמים בהודעת החיוב באופן אוטומטי על ידי מערכת המחשב. חשבת אגרות והיטלים קובעת למעשה בגין אלו רכיבים יש לחייב את הנישום. נמצאו מקרים בהם לא יחויב נישום בכל סעיפי החיוב הנדרשים וקופת העירייה נפגעה עקב כך. (פירוט דוגמאות לכשל בחישוב אגרות והיטלים ראה להלן בפרק "בדיקת תיקים").

י. על פי כללי המינהל התקין, ראוי כי שני גורמים נפרדים יחתמו על הודעת החיוב: עורך החשבון והבודק. בפועל, חשבת אגרות והיטלים הינה הגורם היחיד שעוסק בחישובי האגרות וההיטלים, מבלי שגורם אחר יבדוק את חישוביה. כתוצאה מכך במקרים שהודעת החיוב שגויה לא ניתן יהיה לאתר זאת.

לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בקיום בקרה פנימית על תהליך חישוב האגרות, הפקת הודעות החיוב וקבלת התשלום.

יא. כל עוד לא ציינה החשבת במערכת הממוחשבת כי הודעת החיוב שולמה, ניתן לשנות נתונים בהודעת החיוב (כגון הקטנת שטח ושינוי סיווג), מבלי שישמר תיעוד לגבי הנתונים המקוריים ולגבי השינויים שבוצעו בהודעת החיוב. לדעת הביקורת, גם אם מדובר על שינויים לגיטימיים בתהליך העבודה, ראוי היה לשמור תיעוד בנוגע לשינויים אלו.

יב. היתרי הבנייה נחתמים לפני ביצוע התשלום ונשמרים בחדרה של החשבת עד למועד שבו יציג המבקש שובר תשלום חתום. בפועל, אין מניעה לכך שהיתרי בנייה אלו יועברו בטעות או בזדון לרשותם של הנישומים לפני ביצוע תשלום, או ללא תשלום כלל. לדעת הביקורת, נכון היה לחתום על ההיתר רק לאחר ביצוע התשלום בפועל. בנוסף לכך, יש לחתום על ההיתר בחותמת "שולם".

יג. אגף הגביה מבצע באמצעות חברה שמתמחה בכך, סקר נכסים לאיתור חריגות בנייה שאינן ידועות לעירייה ואין משלמים בגינם ארנונה (לפי נתוני אגף הגביה, בשלב הראשון של הבדיקה אותרו חריגות בנייה ב- 295 נכסים, שהסתכמו בתוספת שטח של כ- 15,611 מ"ר). מאחר והשטחים שמסרה החברה לאגף הגביה מחושבים על פי עקרונות המתאימים לגביית הארנונה, על החשבת לחשב את שטח המבנה פעם נוספת, באופן המתאים לחישוב אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח. לאחר הביקורת מסרה החשבת כי בדקה את "המנה

הראשונה" שהעבירה החברה לאגף הגביה, ומצאה כי חלק גדול מהנכסים אינם חיבים באגרות בניה ובהיטלים.

יד. החשבת מסרה לביקורת כי היא אינה מספיקה לבצע כל המטלות החלות עליה ולכן קובעת סדרי קדימות לעבודה, לפי שיקוליה. בדרך כלל החשבת מעדיפה לבצע חישובים המתייחסים לבקשות להיתר בנייה ואינה מטפלת בחיובים יזומים של העירייה (כגון חריגת בנייה שלא הוגשה בגינה בקשה להיתר). לדעת הביקורת, קיימת חשיבות רבה בגביית אגרות והיטלים גם לגבי חריגות בנייה.

תשלום אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- א. הנישום נדרש לשלם את הסכום במזומן בבנק או בבנק הדואר. יזמים הבונים בהיקפים גדולים בעיר אשדוד, משלמים את הסכום באגף הגביה.
- ב. הנישום מציג לחשבת הודעת זיכוי חתומה על ידי הבנק או אגף הגביה, והיא מוסרת לנישום את היתר הבנייה החתום. לאחר מכן לא ניתן לבצע שינויים נוספים בהודעת החיוב (להלן – "הודעת חיוב סגורה").
- ג. אחת לשלושה חודשים החשבת עורכת רשימה של היתרי בנייה חתומים ותשריטים הנמצאים בחדרה וטרם הועברו לנישומים, מאחר שלא שילמו את הודעת החיוב. החשבת מעבירה הנתונים למחלקת פיקוח על הבנייה במטרה לערוך בדיקה בשטח האם היזמים החלו בבנייה, עוד לפני ששילמו את האגרות וההיטלים שאמורים היו לשלם.

ממצאים

- א. עד אוקטובר 2005, לא היה ממשק בין מערכת ה"קומפלוט" (עליה עובדת החשבת) לבין מערכת הגביה "מגה", כך שבגזברות לא ניתן היה לדעת אילו חיובים הופקו, אלא במועד התשלום בפועל.
- בחודש אוקטובר 2005 נבנה ממשק ממוחשב בין מערכת ה"קומפלוט" לבין מערכת ה"מגה", אולם התברר כי תאריך התשלום ומספר מסלוקה אינם מועברים באופן אוטומטי להודעת החיוב, אלא מוזנים על ידי החשבת באופן ידני. מאחר והודעת חיוב אמורה להסגר באופן יזום על ידי החשבת, לאחר הזנת נתונים אלה, קיימת אפשרות תיאורטית שגורם כלשהו יזין למערכת תאריך תשלום ומספר מסלוקה פיקטיביים ויסגור את הודעת החיוב לפני ביצוע התשלום בפועל.
- לדעת הביקורת, יש ליצור ממשק ממוחשב בין המערכות מבלי שתהיה אפשרות להזין באופן ידני את פרטי תשלום, במטרה למנוע אפשרות של מסירת היתר בנייה לנישום לפני ביצוע התשלום או ללא תשלום כלל.
- ב. התברר לביקורת כי לעובדי הגזברות אין גישה למערכת ה"קומפלוט" כך שאין באפשרותם לבדוק האם גורם כלשהו סגר הודעות חיוב למרות שטרם בוצע תשלום. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקיום בדיקה של הודעות החיוב הסגורות במטרה לוודא שכולם שולמו לפני סגירתן.

ג. כמו כן, מצאה הביקורת כי פרטי המשלם שהוזנו למערכת ה"מגה" (שבשימוש הגזברות) אינם תואמים לאלו המצויים במערכת ה"קומפלוט", דבר העשוי להקשות על בדיקת ביצוע התשלומים בפועל.

ד. במקרים בהם החלטת הועדה המקומית פגה או שהנישום החליט שלא לבצע את הבנייה שבגינה הוגשה הבקשה, קיימת אפשרות לבטל הודעת חיוב שהופקה במערכת. הביקורת מצאה כי לא ניתן לשחזר הודעות חיוב שנמחקו.

לדעת הביקורת, אין לאפשר מחיקה של הודעת חיוב, כל עוד לא קיימת אפשרות שחזור במערכת, ויש להשאיר תיעוד מלא של הודעות חיוב שבוטלו.

פיקוח ובקרה

א. חשבת אגרות והיטלים הינה הגורם היחיד במינהל הנדסה הרשאי לחשב אגרות והיטלי פיתוח. בעת היעדרותה, לא אמורים עובדים אחרים לחשב אגרות והיטלים אלו.

ב. בתאריך 21 לאוקטובר, 2003, בעת שהחשבת נעדרה מעבודתה בעירייה, נתבקש אחד העובדים במחלקה על ידי מנהלת מחלקת רישוי בנייה, בהוראת מהנדס העיר, לבצע חישוב של אגרות בנייה והיטלי פיתוח. העובד ערך חישוב וקבע שהתשלום יהיה ₪1,062,123.

ג. עם חזרתה של החשבת מחופשתה, ביצעה חישוב חוזר של אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח והוציאה הודעת חיוב נוספת על סך של 1,345,267 ש"ח.

החשבת מסרה לביקורת כי ארעו בעבר מקרים נוספים של חישוב האגרות וההיטלים על ידי עובדים אחרים, והיה צורך לערוך חישוב חוזר ולשלוח לנישומים הודעות חיוב נוספות.

ד. חשבת אגרות והיטלים מבצעת בעצמה את כל הפעולות דלהלן:

1. מחשבת את סכום אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח;
2. מחשבת הנחות (על פי ההסכמים המצויים בידה);
3. מפיקה היתר בנייה לחתימה;
4. מפיקה הודעת חיוב;
5. מבטלת הודעת חיוב;
6. מפיקה שובר תשלום;
7. מאשרת במערכת ה"קומפלוט" כי בוצע תשלום בהתאם לשובר תשלום;

8. מוסרת היתר הבנייה לנישום.

ה. עבודת החשבת אינה מבוקרת, בשום שלב, על ידי גורם כלשהו. כתוצאה מכך, במקרים שביצעה טעויות בחישוב אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח, לא ניתן היה לאתר את הטעויות.

להלן דוגמא למקרה בו ביצעה חשבת אגרות והיטלים טעות בחישוב היטל פיתוח:

1. בתאריך 11 בספטמבר 2004 הפיקה החשבת הודעת חיוב למבקש היתר (להלן – "מבקש 1"), על סך של 1,030,225.9 ש"ח. הסכום שולם בתאריך 25 בנובמבר 2004.

1. החשבת מסרה לביקורת כי בשנת 2005 בוצע חישוב בתיק בניין אחר באותו רובע למגיש בקשה אחר (להלן – "מבקש 2"). הסכום בהודעת החיוב שהופקה למבקש 2 היה גבוה מהסכום ששולם על ידי מבקש 1.

2. מאחר והבקשות התייחסו לבנייה באותו רובע, פנה מבקש 2 לחשבת בבקשה להפחית סכום החיוב, בהתאם לסכום ששולם על ידי מבקש 1.

3. מבדיקה שערכה החשבת נמצא כי נשמט מחישוב שערכה למבקש 1 היטל בגין "מכון טיהור".

4. בתאריך 21 בספטמבר 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת עבור מבקש 1, על סך של 98,989 ש"ח עבור היטל "מכונני טיהור".

5. אילו מבקש 2 לא היה פונה לחשבת בבקשה להפחית סכום החיוב שנדרש לשלם לעירייה, היא לא הייתה מאתרת את הטעות שערכה בחישוב האגרות והיטלי הפיתוח כשנה קודם לכן למבקש 1, והעירייה לא הייתה גובה סך של כ- 100,000 ש"ח בגין היטל פיתוח.

ו. התברר לביקורת כי בעבר התקבל לעירייה עובד שתפקידו היה לחשב שטחים לצורך חיוב אגרות והיטלי פיתוח, ואילו תפקיד החשבת היה לבדוק את החישובים שבוצעו על ידי העובד ולהפיק הודעות חיוב. בפועל, העובד אינו ממלא את התפקיד שאמור היה למלא, ולכן כל תהליך החיוב נעשה ללא קיום הפרדת תפקידים ההכרחית במקרים מסוג זה.

ז. החשבת מסרה לביקורת כי פנתה מספר פעמים לגורמים שונים בעירייה, במטרה לידע אותם בנוגע למצוקת כח האדם במחלקה ולכך שריכוז העבודה בידי גורם אחד מהווה פגיעה בכללי המינהל התקין.

להלן דוגמא לאחת הפניות בעניין זה:

בתאריך 9 באוגוסט 2005, פנתה החשבת בכתב למנהל אגף משאבי אנוש בעירייה. במכתבה כתבה, בין השאר, כדלקמן:

"עקב היקף העבודה במחלקה והמשימות הנוספות שהוטלו עליה, המחלקה אינה עומדת בעומס העבודה.

על כן יש צורך דחוף לעריכת חשבונות ובדיקתם על ידי שני עובדים לפחות.

בפועל החשבונות נערכים מחוייבים ומתאשרים ע"י עובד אחד בלבד.

לאחר מספר פניות לכל הנוגעים בדבר הנני פונה ומודיעה לך כי במחלקה זו העבודה מתבצעת שלא עפ"י נוהל תקין.

מיותר לציין באיזה סכומי כסף מדובר (כ-50,000,000 ₪ בשנה אגרות והיטלים).

כמו כן אי עמידה בלוח הזמנים מעכבת בלשון המעטה תשלומים המגיעים כחוק לעיריה.

עומס עבודה זה גורם לטעויות אנוש לא מעטות.

..." (ההדגשות במקור)

ח. בתאריך 15 בנובמבר 2004, כתב גזבר העירייה לסמנכ"ל מינהל כללי בעירייה, בין השאר, כדלקמן:

"למען הסדר הטוב, יש להקים מחלקה לחישוב אגרות, היטלים וארנונה...

הקמת מחלקה כאמור, תבטיח טיפול וקידום נושאים שעד היום לא נמצאה המסגרת המתאימה לקידום, לרבות שמירה על כללי הבקרה הפנימית, בעת אישור התחשיב לגבייה."

ט. גם לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בקיום בקרות פנימיות על תהליך חישוב האגרות, הפקת הודעת החיוב וקבלת שובר תשלום. על פי כללי המינהל התקין, פעולות אלה אמורות להתבצע על ידי שני עובדים לפחות שמקיימים ביניהם בקרה הדדית.

כפיפות

א. חשבת אגרות והיטלים כפופה מבחינה ארגונית למהנדס העיר ומבחינה מקצועית לגזבר העירייה.

ב. לדבריה, כפיפות כפולה זו מקשה עליה בעבודתה השוטפת, מאחר ועשויים להיות חילוקי דעות בין מהנדס העיר לבין גזבר העירייה בנוגע לחיוב נישומים.

ג. להלן דוגמאות:

1. החשבת חייבה נישום, באגרות בנייה והיטלי פיתוח בגין חריגות בנייה שבוצעו בדירתו. לדבריו החריגות בוצעו ע"י הבעלים הקודמים.

בתאריך 21 בינואר 2006, כתב מהנדס העיר לחשבת, כדלקמן:

" היות והרשות נתנה את האישור להעברת בעלות, והמרפסות קיימות מכח ההיתר המקורי של הבית ונבנו על ידי הבעלים הקודמים, אין היום מקום לחייב אגרות והיטלים על חלקים מהבית לאחר שהבעלים הנוכחי הביאו אישור שאין עליהם חובות לרשות."

היועצת המשפטית לעירייה תמכה בעמדת המהנדס ומסרה לביקורת כי לפי חוק התכנון והבנייה וחוקי העזר העירוניים, לא ניתן לחייב הנישום באגרות והיטלים אלו, משום שהנכס כבר החליף בעלים ולא ניתן לחייב את המחזיק הקודם.

לעומת זאת, לדעת גזבר העירייה אין זה ברור שלא ניתן לחייב הנישום בגין אגרות והיטלים, במקרים שהתחלפו הבעלים של הנכס.

2. קיימים מקרים בהם איתרה מחלקת הפיקוח חריגות בנייה שאין אפשרות לאשרן ועל הנישום להרוס הבנייה.

מהנדס העיר מסר לביקורת כי לדעתו אין לחייב חריגות בניה אלה באגרות בנייה והיטלי פיתוח, מאחר ובעתיד החריגות אמורות להיהרס. מנגד, היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי אין מניעה לחייב את מבצע החריגה.

גם גישת גזבר העירייה הינה שיש לחייב במקרה זה את הנישום באגרות בנייה והיטל פיתוח.

3. לדעת הביקורת, על הגורמים המקצועיים בעיריה להכריע בסוגיית אלה באופן שלחשבת יהיו הנחיות אחידות וברורות כיצד לבצע את החיובים.

נהלים והנחיות

א. בתאריך 1 ביולי 1996, פרסמה העירייה חוברת נהלים בנושא "חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח", בעקבות ביקורת שערך מבקר העירייה במחלקה.

ב. במבוא לחוברת הנהלים נכתב, בין השאר, כי "יצירת הנוהל נועדה לפתור סימני שאלה ואי בהירויות שהיו לחשבים בעבר, לפתור בעיות שנחשפו במהלך הביקורת ולעגן את ה"תורה שבעל פה" בנוהל כתוב ומסודר".

ג. הביקורת איתרה הנחיות לחשב אגרות והיטלים שנקבעו בנוהל ואינן מתקיימות, כמפורט להלן:

1. בנוהל נקבע כי "מומלץ שכל החישובים יבדקו ע"י חשב נוסף".

כמו כן נקבע בנוהל כי "הודעת החיוב הסופית תיבדק ע"י בקר שיהיה ממונה או חשב נוסף. הבדיקה תכלול בין היתר: בחירת קומבינצית הקיזוזים בהתאם להסכם הפיתוח הרלבנטי באותו אזור, בדיקת שטח המגרש ושטחי הבנייה, בדיקת החיובים הנוספים ובדיקה של תחשיבי אגרות הבנייה. על הודעת החיוב יהיו חתומים החשב והבקר."

כאמור, נמצא כי מאחר ואין בקר או חשב נוסף במחלקה, לא נערכת בדיקה של החישובים ושל הודעות החיוב.

2. בנוהל נקבע כי "מומלץ לתיק את העתקי החישובים החתומים לא רק בתיק הבנייה אלא גם אצל החשב יחד עם הודעות החיוב, ביטול החיוב, החישובים והאסמכתאות לפעולות השונות."

כמצוין לעיל, נמצא כי לא נשמרים העתקים מודפסים של הודעות חיוב. כמו כן נמצא כי החישובים הידניים לא נשמרים כלל, אלא מושמדים לאחר הפקת הודעת חיוב.

בדיקת תיקים

א. הביקורת בדקה מדגם של 65 תיקי בניין מהשנים 2004-2005 בהם הופקו הודעות חיוב וניתן היתר בנייה למבקשים.

ב. הביקורת לא איתרה בתיקים את כל המסמכים שאמורים היו להימצא בהם, כגון העתק הודעת חיוב שנשלחה לנישומים ושובר תשלום חתום על ידי אגף הגביה בעירייה.

בהיעדר תיוק מסמכים מסודר בתיק הבניין ומאחר שלא נעשה רישום של תכולת התיקים, לא ניתן לאמת את ביצוע התשלום בפועל (באמצעות שובר תשלום חתום). מאחר וקיימת גישה חופשית לארכיון תיקי הבניין לכל גורם, לרבות אלו שאינם עובדי עירייה, יתכן כי המסמכים תיוקו בתיקים אך נלקחו על ידי מאן דהוא.

ג. במקרים המפורטים להלן איתרה הביקורת טעויות בחישוב אגרות בנייה או היטלי פיתוח. בעקבות הביקורת נשלחו הודעות חיוב נוספות לנישומים.

ד. להלן המקרים שנמצאו בהם טעויות חישוב:

1. תיק בניין מספר 7531 -

- (א) היזם ביקש לבנות בניין מגורים בן 10 קומות הכולל 55 יחידות דיור.
- (ב) בתאריך 1 במאי 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של כ- 2,011,205 ש"ח.
- (ג) הביקורת לא איתרה בתיק הבניין העתק של הודעת החיוב ושל שובר התשלום חתום על ידי אגף הגביה בעירייה.
- (ד) על העתק ההיתר נכתב בכתב יד כי הסכום שולם בתאריך 3 במאי 2005.
- (ה) מחישוב שערכה הביקורת, לפי שטח הבנייה בתשריט שצורף לתיק הבניין, עולה כי היה צורך לחייב הנישום בשטח נוסף של 200 מ"ר בגין היטלי פיתוח: "ביב מאסף", "כבישים עורקיים", "תעול", "ביב ציבורי" ו- "מכון טיהור".
- (ו) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת, על סך של 11,236 ש"ח.
2. תיק בניין מספר 6896 :
- (א) היזם ביקש לבנות בניין מגורים בן 14 קומות הכולל 53 יחידות דיור.
- (ב) בתאריך 6 במרץ 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 1,735,724 ש"ח.
- (ג) הסכום שולם בתאריך 10 במרץ 2005.
- (ד) מחישוב שערכה הביקורת לפי שטח הבנייה בתשריט שצורף לתיק הבניין, עולה כי חישוב שטח מבני עזר הינו שגוי ויש לחייב הנישום ב- 105 מ"ר נוספים, בגין אגרת בנייה והיטלי פיתוח: "הנחת צנרת", "ביב מאסף", "כבישים עורקיים", "תעול", "ביב ציבורי" ו- "מכון טיהור".
- (ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 18,240 ש"ח.
3. תיק בניין מספר 6490 :
- (א) היזם ביקש לבנות שלושה בנייני מגורים בני 6, 8 ו-15 קומות הכוללים 100 יחידות דיור.
- (ב) בתאריך 1 באוגוסט 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב, על סך של 3,168,212 ש"ח.
- (ג) הסכום שולם בתאריך 1 באוגוסט 2005.
- (ד) מחישוב שערכה הביקורת לפי שטח הבנייה בתשריט שצורף לתיק הבניין, עולה כי הנישום לא חויב בגין היטל "ביב מאסף".
- (ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 76,070 ש"ח.

4. תיק בניין מספר 6607 :

- (א) היזם ביקש לבנות בניין מגורים בן 10 קומות הכולל 34 יחידות דיור.
- (ב) בתאריך 1 באוקטובר 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 971,023 ש"ח.
- (ג) על הודעת החיוב נכתב כי הסכום שולם בתאריך 30 באוקטובר 2005. הביקורת לא איתרה בתיק הבנייה העתק של שובר תשלום חתום על ידי אגף הגבייה בעירייה.
- (ד) מחישוב שערכה הביקורת לפי שטח הבנייה בתשריט שצורף לתיק הבניין, עולה כי הנישום לא חויב בגין ממ"דים בשטח של 272 מ"ר.
- (ה) עקב ממצאי הביקורת הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 45,079 ש"ח.

5. תיק בניין 6079 :

- (א) היזם ביקש לבנות שני בנייני מגורים בני 12 קומות הכוללים 96 יחידות דיור.
- (ב) בתאריך 15 לאוגוסט 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 1,735,205 ש"ח.
- (ג) הסכום שולם בתאריך 30 לאוגוסט 2004.
- (ד) מחישוב שערכה הביקורת לפי שטח הבנייה בתשריט שצורף לתיק הבניין, עולה כי חישוב שטח המדרגות בהודעת החיוב היה שגוי והיה צריך לחייב הנישום ב- 272 מ"ר נוספים, בגין אגרת בנייה והיטלי הפיתוח: "הנחת צנרת", "ביב מאסף", "כבישים עורקיים", "תעול", "ביב ציבורי" ו- "מכון טיהור".
- (ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת, על סך של 28,960 ש"ח.

6. תיק בניין 6999 :

- (א) בתאריך 10 למרץ 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 2,374,002 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 28 לאפריל 2005.
- (ג) מחישוב שערכה הביקורת לפי שטח הבנייה בתשריט שצורף לתיק הבניין, עולה כי החישוב שערכה החשבת בעבור גביית אגרות בנייה והיטלי הפיתוח לא תאמו לתוכנית הבנייה שבגינה ניתן ההיתר.
- (ד) לאור האמור לעיל היה צורך לחייב את הנישום ב- 356 מ"ר נוספים בעבור היטלי פיתוח.

- (ה) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 65,782 ש"ח.
7. תיק בניין 6896 :
- (א) בתאריך 7 לנובמבר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 1,710,920 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 8 לנובמבר 2005.
- (ג) מחישוב שערכה הביקורת לפי שטח הבנייה בתשריט שצורף לתיק הבניין, עולה כי הנישום לא חויב בגין מבנה עזר בשטח של 55 מ"ר.
- (ד) עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 9,491 ש"ח.
8. תיק בניין 6979 :
- (א) בתאריך 31 לאוגוסט 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב, על סך של 607,925 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 31 לאוגוסט 2004.
- (ג) הביקורת מצאה כי הנישום לא חויב בגין מבנה עזר בשטח של 133 מ"ר.
- (ד) בעקבות ממצא זה, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 21,973 ש"ח.
9. תיק בניין 6941 :
- (א) בתאריך 17 לפברואר 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 1,884,101 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 24 לפברואר 2005.
- (ג) הביקורת מצאה כי הנישום חויב בגין חדרי הארונות והמחסנים הדירתיים כשטח שירות ולא כשטח עיקרי, כפי שנדרש.
- (ד) בעקבות ממצא זה, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 13,781 ש"ח.

10. תיק בניין 6974 :

- (א) בתאריך 1 לפברואר 2005, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 519,839.5 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 27 לפברואר 2005.
- (ג) הביקורת מצאה כי הנישום חויב בגין חדרי הארונות והמחסנים הדירתיים כשטח שירות ולא כשטח עיקרי, כפי שנדרש.
- (ד) בעקבות ממצא זה, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 692 ש"ח.

11. תיק בניין 6942 :

- (א) בתאריך 13 לדצמבר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 604,051 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 14 לדצמבר 2004.
- (ג) הביקורת מצאה כי הודעת החיוב המקורית נעשתה לא לפי תוכנית הבנייה שבגינה ניתן ההיתר.
- (ד) לאור האמור לעיל נמצא כי יש לחייב את הנישום ב- 362 מ"ר נוספים בעבור אגרות בנייה והיטלי פיתוח.
- (ה) בחודש ינואר 2006, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 67,430 ש"ח.

12. תיק בניין 6098 :

- (א) בתאריך 12 לספטמבר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 964,407 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 19 לדצמבר 2004.
- (ג) הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב ויש לחייב בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח בעוד 8 מ"ר.
- (ד) בחודש ינואר 2006, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 1,026 ש"ח.
- (ה) בנוסף לכך, הביקורת איתרה מקרה בו חלו טעויות בחישוב אגרות בנייה או היטלי פיתוח, אך מאחר ונכון למועד עריכת הביקורת המבנה כבר אוכלס על ידי דיירים, לא נשלחה הודעת חיוב נוספת ליזם. החשבת מסרה לביקורת כי בשלב איתור הטעות לא ניתן היה לחייב את היזם בגין אגרות אלה.

להלן דוגמא:

תיק בניין 6902 :

1. בתאריך 1 בינואר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 264,865 ש"ח.
2. הסכום שולם בתאריך 28 בינואר 2004.
3. הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב ויש לחייב בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח בעוד 11.58 מ"ר.
4. עקב ממצאי הביקורת, הפיקה החשבת בחודש אפריל 2006, הודעת חיוב נוספת על סך של 2,723 ש"ח.
- ו. הביקורת איתרה מקרה בו תויקו בתיק בניין מספר תכניות בנייה שהוכנו במועדים שונים (עבור אותה בקשה). בפועל, החישוב לצורך הפקת הודעת חיוב בוצע על סמך תכניות בנייה לא סופיות.

להלן פרטי המקרה שלעיל:

1. בחודש אפריל 2005 הגיש יזם בקשה לבניית בניין מגורים בן 13 קומות הכולל 50 יחידות דיור.
2. בחודש נובמבר 2005 הוגשה תכנית בנייה נוספת, ששטחי הבנייה בה שונו ביחס לאלו שבתכנית המוקדמת. היתר הבנייה הופק על סמך תכנית זו (השנייה). התברר כי החשבת הפיקה הודעת חיוב שהתבססה על התכנית הראשונה ששונתה.
3. עקב ממצאי הביקורת לגבי החיוב השגוי, הפיקה החשבת הודעת חיוב נוספת על סך של 1,361 ש"ח.
- ז. **סך הכל הסכום לחיוב נוסף, בגין הליקויים שמצאה הביקורת ב-14 תיקים מתוך המדגם שבדקה, הינו כ- 364,000 ש"ח.**
- ח. בנוסף לכך, הביקורת איתרה במסגרת המדגם שבדקה שבעה מקרים שהיו בהם טעויות בחישוב אגרות בנייה או היטלי פיתוח, וכתוצאה מכך חוייבו הנישומים בתשלומי יתר. סה"כ חיובי היתר היו בסכום של כ- 125,000 ₪.

להלן המקרים כמפורט להלן:

1. תיק בניין מספר 8000 :
- א) בתאריך 11 בנובמבר 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 1,030,226 ש"ח.
- ב). הסכום שולם בתאריך 25 בנובמבר 2004.
- ג). הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב השטחים ויש לזכות הנישום (בגין חיוב שטח גדול מדי) ב- 2,542 ש"ח.

2. תיק בניין מספר 6923 :

- (א) תאריך 1 במרץ 2004, הפיקה החשבת הודעת חיוב על סך של 536,572 ש"ח.
- (ב) על הודעת החיוב נכתב כי הסכום שולם בתאריך 31 במרץ 2004.
- (ג) הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב שטחים ויש לזכות הנישום (בגין חיוב שטח גדול מדי) ב- 3,237 ש"ח.

3. תיק בניין מספר 6952 :

- (א) בתאריך 1 ביוני 2004, החשבת הפיקה הודעת חיוב, על סך של 528,580 ש"ח.
- (ב) על הודעת החיוב נכתב כי הסכום שולם בתאריך 31 במרץ 2004.
- (ג) הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב שטחים ויש לזכות הנישום (בגין חיוב שטח גדול מדי) ב- 20,830 ש"ח.

4. תיק בניין מספר 4875 :

- (א) בתאריך 6 לאוקטובר 2005, החשבת הפיקה הודעת חיוב על סך של 1,106,908 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 10 לאוקטובר 2005.
- (ג) הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב בהפרדת שטחים בין שטח המיועד למסחר לבין שטח המיועד למגורים ויש לזכות את הנישום ב- 83,275 ש"ח.

5. תיק בניין מספר 6953 :

- (א) בתאריך 19 באפריל 2004, החשבת הפיקה הודעת חיוב על סך של 1,399,220 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 23 במאי 2004.
- (ג) לאחר שהביקורת הזמינה את תיק הבניין, נמצא כי נעשתה טעות בחישוב שטחים ויש לזכות הנישום (בגין חיוב שטח גדול מדי) ב- 6,830 ש"ח.

6. תיק בניין מספר 6098 :

- (א) בתאריך 14 במרץ 2005, החשבת הפיקה הודעת חיוב על סך של 967,439 ש"ח.
- (ב) הסכום שולם בתאריך 23 במרץ 2005.
- (ג) הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב שטחים ויש לזכות הנישום (בגין חיוב שטח גדול מדי) ב- 2,918 ש"ח.

7. תיק בניין מספר 6893 :

(א) בתאריך 12 בספטמבר 2004, החשבת הפיקה הודעת חיוב על סך של 117,497 ש"ח.

(ב) הסכום שולם בתאריך 23 בספטמבר 2004.

(ג) הביקורת מצאה כי נעשתה טעות בחישוב שטחים ויש לזכות הנישום (בגין חיוב שטח גדול מדי) ב- 5,649 ש"ח.

הרשאות גישה למערכת הממוחשבת

- א. החשבת רשאית להפיק הודעת תשלום ולבצע בה שינויים.
- ב. אם השינוי מבוצע על ידי עובד אחר, לא ניתן לדעת מי מהעובדים ביצע את השינויים מאחר והם אינם מתועדים במערכת (רק השינוי האחרון נשמר).
- ג. התברר כי לעובדת המחשוב במחלקת התכנון (שאינה עובדת עירייה) קיימת "הרשאת על" הכוללת גם הרשאה להפיק הודעת חיוב. הרשאה זו ניתנה לה בעבר לצורך ביצוע מטלה מסויימת, אולם לא נלקחה ממנה לאחר מכן.
- ד. החשבת מסרה לביקורת כי ארע מקרה בו בעת היעדרותה מעבודתה בעירייה, נתבקש אחד העובדים הכפופים לה, על ידי מהנדס העיר, לבצע חישוב של אגרות בנייה והיטלי פיתוח. החישובים שביצע העובד הועברו לעובדת המחשוב במחלקת התכנון, אשר הפיקה חיוב למגיש הבקשה. לאחר חזרתה מההיעדרות, ערכה החשבת בדיקה של החישוב שבוצע, איתרה טעויות וביצעה תיקון.

ממשקים עם יחידות אחרות בעירייה

א. היעוץ המשפטי

בתאריך 28 ביוני 2001, כתב משרד עו"ד הררי, טויסטר ושות' ליועצת המשפטית של העירייה חוות דעת בנושא חיוב בנייה בלתי חוקית באגרות והיטלי פיתוח. בחוות הדעת נכתב, בין השאר, כדלקמן:

1. עיון בחוקי העזר של אשדוד מעלה כי החיוב באגרות והיטלים במרכיב הבנייה הינו עפ"י שטח המבנה. בחוקי העזר אין הוראה הפוטרת את הבנייה הבלתי חוקית מתשלום אגרות והיטלי פיתוח. ההגדרות בחוקי העזר מבהירות כי החיוב ייעשה עפ"י השטח **בפועל**.

2. לאור האמור לעיל, ישום חוקי העזר כלשונם, פירושו חיוב באגרות והיטלי פיתוח עפ"י השטחים הקיימים בפועל, דהיינו, כולל השטחים אשר נבנו בלא שניתן עבורם היתר בנייה.

3. אף מבחינת שיקולי מדיניות רצוי לחייב בנייה בלתי חוקית באגרות והיטלי פיתוח, שכן במידה ותמתין העירייה עד להוצאת

היתר בנייה ע"י מפר החוק, אזי יצא חוטא נשכר, ויהא זה תמרץ לבנייה בלתי חוקית...."

למרות שעברו כחמש שנים ממועד חוות הדעת, הביקורת מצאה כי העירייה אינה מאמצת את המדיניות שנקבעה בחוות הדעת ואינה מחייבת באגרות בנייה והיטלי פיתוח בנייה בלתי חוקית.

מהנדס העיר מסר לביקורת כי לדעתו ניתן לגבות אגרות והיטלים בגין חריגות בנייה במקרים בהם החריגות עשויות להיות מאושרות בעתיד, אם והנישום יגיש בקשה להיתר. כלומר, גם לדעת מהנדס העיר נכון היה לחייב באגרות והיטלים את רוב המקרים של חריגות הבנייה.

בפועל נמצא כי, במקרים בהם מאתרת העירייה חריגות בנייה, המידע אינו מועבר כלל לידיעת חשבת אגרות והיטלים, כפי שיתואר להלן.

ב. מינהל הנדסה

1. בשנת 2002 הוחלט במינהל הנדסה על שינוי סיווג השטחים במבני מגורים ברובע המרינה, אולם החלטה זו לא הובאה לידיעת החשבת. התברר כי החשבת המשיכה במשך מספר שנים, מחוסר ידיעה, לחייב שטחי השרות הצמודים לדירות מגורים, בתעריף נמוך מזה שאמורים היו להיות מחויבים. כתוצאה מכך נגרמו לעירייה הפסדים כספיים ניכרים.

2. מחלקת רישוי הבנייה

א. מחלקת רישוי הבנייה אחראית על בדיקת התשריט שהוגש במסגרת הבקשה להיתר, ועל הפקת היתר בנייה זמני, במידה והבקשה אושרה.

ב. במקרים מסוימים, אדם מבקש לבצע תוספת בניה בנכס שבבעלותו, ומגיש תכנית שמשקפת את במצב הבניה בפועל. מתברר שהמצב בפועל שונה מהתכנית שלפיה ניתן ההיתר המקורי (כלומר, כבר בזמן הקמת המבנה בוצעו חריגות בניה).

במקרים אלה, מחלקת הרישוי לא מדווחת לחשבת על החריגות שאותרו ועל תוספת שטחי הבניה, במטרה שתעדכן את חישובי האגרות וההיטלים ותחייב את מבקש ההיתר בסכומים נוספים כפי שיידרש.

המחלקה מדווחת על כך רק למחלקת הפיקוח על הבנייה.

3. מחלקת הפיקוח על הבנייה

(א) מחלקת הפיקוח על הבנייה אחראית על ביצוע ביקורות בשטח, דיווח אודות חריגות בנייה והפקת דוחות עבירה במידת הצורך.

(ב) במקרים בהם מאתרים המפקחים חריגות בנייה הם פותחים במערכת המידע של מינהל הנדסה "תיק עבירה". בנוסף, מנהל המחלקה אמור לשלוח העתק מדוח העבירה לחשב ארנונה ולאגף הגביה, במטרה לידע אותם בצורך בהגדלת שטח לצורך גביית ארנונה.

(ג) מדו"חות מחלקת הפיקוח עולה כי בשנת 2005 הוגשו דוחות עבירה בגין כ-400 עבירות בניה, וכן נבדקו במחלקה כ-650 בקשות להיתרים מסוגים שונים.

- (ד) הביקורת בדקה מדגם של 12 מקרים בהם נפתח "תיק עבירה" על ידי מחלקת פיקוח ומצאה כי רק שניים מהמקרים הובאו לידיעתה של החשבת. החשבת טרם הפיקה הודעות חיוב למקרים אלה.
- (ה) לגבי עשרת המקרים הנוספים בהם אותרו חריגות בנייה (בשטח כולל כולל של כ-500 מ"ר), התברר כי המידע לא הועבר לידיעת החשבת.
- (ו) יתר על כן, מנהל מחלקת הפיקוח מסר לביקורת כי במהלך שנת 2005 ביקשה החשבת שלא להעביר אליה יותר מידע על חריגות בנייה, משום שאין ביכולתה לטפל בהם.

ד. מחלקת רישוי עסקים באגף תפוז"ח

1. מחלקת רישוי עסקים אחראית, בין השאר, על מתן רישיונות להפעלת עסקים בעיר.
2. במסגרת הטיפול בבקשה לרישום עסק אמורים מפקחי המחלקה לבדוק האם קיים היתר בנייה והאם מצב הבנייה בשטח תואם את ההיתר.
3. אם אין התאמה בין התשריט לבין המצב בשטח או שאין היתרי בנייה, מחלקת רישוי עסקים אמורה להודיע למבקש כי הבקשה לקבלת רישיון עסק נדחית עקב קיומן של חריגות בנייה.
4. מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי במקרים בהם מפקחי המחלקה איתרו עסק הפועל ללא רישיון, לא מועבר מידע על כך למינהל הנדסה. המידע אודות חריגות הבנייה ושימושים חורגים אינו מועבר גם לחשבת אגרות והיטלים.

ג. אגף הגביה

1. הביקורת מצאה כי לא קיים ממשק ממוחשב בין נתוני השטחים הקיימים במערכת הממוחשבת של אגף הגביה לבין אלה שבמינהל הנדסה. עוד נמצא כי המפקחים שמפעיל אגף הגביה אינם מדווחים למינהל הנדסה על חריגות בנייה שאיתרו.
2. חשב ארנונה במינהל הנדסה המהווה "צינור" להעברת מידע ממינהל הנדסה לאגף הגביה הוא אחד העובדים במחלקת אגרות והיטלים.
3. חשב ארנונה מקבל הודעות ממנהל מחלקת פיקוח על דוחות עבירה, מהם ניתן ללמוד על שינויים בשטחים לצורך חיוב בארנונה. נמצא כי חשב הארנונה אינו מעביר לחשבת הממונה עליו מידע שקיבל על חריגות בנייה ועל שינויים בשטח הבנייה.

מערכת המחשוב

- א. הליך מתן היתר בנייה מתועד באמצעות מערכת ממוחשבת הנתמכת על ידי החברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי (לשעבר "קומפלוט").
- הנתונים של הודעות החיוב הסגורות השמורות במערכת אינם אמורים להשתנות. בחודש נובמבר 2005 הודיעה החשבת לביקורת כי מצאה תקלה במערכת המידע ואיתרה כ-150

הודעות חיוב סגורות שהשתנו בהם סכומי החיוב, תאריכים, הנחות וכיוצא בזה נתונים שונים. מאוחר יותר תוקנו הרישומים, אולם לא התבררה הסיבה שגרמה לתקלה.

ב. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי באפשרותה של החשבת לשנות את המדד אליו מוצמד התעריף בגין האגרות וההיטלים. כמו כן, באפשרותה למחוק את המדד כך שהסכום לא יוצמד כלל. לדעת הביקורת יש לחסום את האפשרות לבצע שינויים במדד.

ג. הביקורת מצאה כי 35 בקשות שהופקו למעלה משנה לפני מועד הביקורת, בסכום כולל של כ- 20 מיליון ₪, עדיין לא שולמו.

הביקורת העבירה בקשות אלה לבדיקת מחלקת הפיקוח על הבניה. נמצאו שמונה מקרים שבהם בוצעה באתר בניה ללא היתר.

ד. אותרו מיקרים שבהם תאריך הפקת הודעת החיוב קדם לתאריך הפקת היתר הבנייה הזמני. מאחר והחשבת אמורה לחשב אגרות והיטלי פיתוח לאחר שמחלקת רישוי הפיקה היתר זמני (כלומר לאחר שתכניות הבנייה אושרו), במקרים שהחיוב הופק לפני הוצאת ההיתר יתכן שיערכו שינויים בתוכנית הבנייה לאחר הודעת החיוב, שינויים אלה לא יקבלו ביטוי כספי והנישום לא ישלם אגרות והיטלים בגין השטחים שנוספו לתוכנית.

הערות ראש העיר

אגרות בניה והיטלי פתוח

1. הנחתי את מנהל האגף למשאבי אנוש לפרסם מכרז לקליטת עובד נוסף לתפקיד חשב אגרות והיטלים.
2. הנחתי את הגזבר ואת מהנדס העיר לקבוע נהלי עבודה, שיגדירו את סדרי הפיקוח והבקרה הנדרשים בתהליך העבודה במחלקה. במידת הצורך, ניתן יהיה להתקשר עם חברה לפיתוח אירגוני שתסייע לעיריה בקביעת תהליכי העבודה ואמצעי הבקרה.
3. מהנדס העיר הורה לחשבת לחשב את השטחים לחיוב על פי תוכניות הבניה, ולא על פי טבלת השטחים.
4. הנחתי את מהנדס העיר לאתר את הסכמי הפיתוח המקוריים, ואת הגזבר לבדוק את נכונותם ולהוציא הנחיות מחייבות בעניין זה. בנוסף לכך, יש לקבע במחשב את הנתונים המתייחסים להסכמי הפיתוח בכל רובע, כך שלא יהיה צורך להזין אותם למערכת באופן ידני בכל פעם מחדש.
5. הנחתי את מהנדס העיר לערוך מבצע באמצעות גורם חיצוני, במטרה לחיוב באגרות והיטלים את כל חריגות הבניה הידועות לעיריה, ולסיימו עד סוף שנת 2007.
6. הנחתי את מהנדס העיר שיועברו לחתימתי היתרי בניה רק לאחר ביצוע התשלום בפועל.
7. הנחתי את מנכ"ל העיריה ליזום עבודת מטה בנושא ממשקים בין יחידות העיריה בנוגע לתחום הבניה. על הגזבר ומהנדס העיר למפות את כל הממשקים הרלוונטים, ולאתר

פתרונות מינהליים ומחשוביים שיאפשרו שיתוף במידע בין כל יחידות העירייה שעושות בו שימוש, ויביאו לשיפור בקשרי הגומלין בינהן.

אגף תפוז"ח

מחלקת הפיקוח העירוני -

שוק פתוח

דו"ח ביקורת
מחלקת הפיקוח העירוני – השוק הפתוח

כללי

מידי יום רביעי מפעילה העירייה שוק פתוח במגרש החניה בחוף לידו. בשטח השוק ממוקמים 416 דוכנים בגודל 3X3 מטר ו- 90 דוכנים בגודל 1.5X1.5 מטר המרוכזים בעיקר בצידו הדרומי ("השוק הקטן").

סדרי הפעילות בשוק הוגדרו על יד חוק עזר עירוני שקבע, בין השאר, את הטובין שניתן למכור בשוק, את הצורך בקבלת היתר לשמוש בדוכן, הצורך בתשלום אגרה, סמכויותיו של מנהל השוק ונושאים נוספים. סגן מנהל מחלקת הפיקוח העירוני משמש כמנהל השוק בפועל, וביום השוק נוכחים בו חמישה פקחים בשתי משמרות (במשמרת בוקר ובמשמרת ערב).

חוק העזר העירוני קובע את סכום האגרה שיש לגבות מסוחרים המחזיקים דוכן בשוק (2699 ₪ לתקופה של חצי שנה, נכון ליולי 2005). מנהל השוק מנפיק לכל סוחר שובר תשלום, בהתאם למספר הדוכנים שהוא מחזיק בהם, והתשלום מבוצע בבנק הדואר. ההכנסה השנתית של העירייה מתשלום אגרות בגין ההיתרים לאחזקת דוכן בשוק העירוני היתה בשנת 2005 בסך 2.3 מיליון ₪. הביקורת ביקשה לבדוק את אופן ניהול השוק הפתוח, ובעיקר את סדרי הניהול הכספי.

להלן עיקר הממצאים:

1. על פי הרישום בספרי העירייה, ההכנסות מתשלום אגרות בגין אחזקת דוכנים בשוק הפתוח גדלו משנת 2003 ועד שנת 2005 כמעט פי שנים, למרות שמספר הדוכנים בשוק הפתוח לא גדל במהלך שנים אלו. לא ניתן לביקורת הסבר מספק לגבי היקף הגביה הנמוך מבעלי הדוכנים בשוק בשנים 2003 ו- 2004.

2. הביקורת בחנה את תקציב ההכנסות מול הגבייה בפועל, ומצאה כי הגזברות לא העריכה את תקציב ההכנסות של השוק על סמך מספר הדוכנים הקיימים בשוק והיקף תפוסתם, אלא בסכום נמוך הרבה יותר שלא ברור כיצד נקבע. למרות ששיעור הביצוע בתקופות מסוימות היה נמוך באופן משמעותי מהתקציב, או גבוה ממנו באופן משמעותי בתקופות אחרות, לא בחנה הגזברות את הסיבות שגרמו לכך. עוד נמצא כי הגזברות לא בחנה את נתוני הגביה בהשוואה לפוטנציאל ההכנסות, ולא נתנה את הדעת לפער הגדול בין הגביה בפועל לבין פוטנציאל ההכנסות.

3. הביקורת מצאה כי במחלקת הפיקוח לא היו נהלים ברורים בנושא גביית האגרה מהסוחרים, ומרבית ההחלטות בנוגע לסדרי התשלום היו נתונות בידיו של מנהל השוק, מבלי שהוסמך לכך.

4. הביקורת בדקה את שוברי התשלום ששילמו הסוחרים בשוק עבור אחזקת דוכן בחציון השני של שנת 2004 ומצאה כי שולמו שוברים רק עבור 333 דוכנים (מתוך 416). עבור כ- 80 דוכנים לא נמצאו שוברי תשלום. בנוסף לכך, חוק העזר קובע כי התשלום עבור הדוכן ישולם מראש. התברר כי כרבע מהדוכנים שילמו את האגרה רק לקראת סוף תקופת ההיתר, ו- 22 דוכנים שילמו את האגרה לאחר סיום התקופה.

5. הביקורת בדקה את שובר התשלום לגבי החציון הראשון של שנת 2005 ולא מצאה שוברי תשלום לגבי 30 דוכנים. לדברי מנהל השוק, דוכנים אלה לא נמכרו. התברר כי מתוך הדוכנים שלא נמכרו, 18 בעלי דוכנים הינם סוחרים המגיעים באופן קבוע מידי שבוע לשוק הפתוח, משלמים תשלום חד פעמי והדוכנים נשמרים להם באופן קבוע, כאילו שילמו אגרה תקופתית. בנוסף לכך, לא הוסבר לביקורת מדוע לא שולמו כלל כ- 10 דוכנים נוספים.

6. כאמור, חוק העזר קובע כי סוחר המחזיק דוכן בשוק הפתוח ישלם מראש את האגרה. בנוסף לכך, ניתנה הסמכות למנהל האגף לאפשר ל- 10 סוחרים לפרוס את האגרה עד ל- 3 תשלומים. בניגוד להוראות אלה, הביקורת מצאה כי בשנת 2005 ניתנה ל- 44 דוכנים (21 סוחרים) אפשרות לשלם את האגרה במספר תשלומים. לעומת זאת, הביקורת מצאה רק 6 אישורים שנתן מנהל האגף לפריסת האגרה.

7. בין החציון ראשון של 2004 לחציון הראשון של 2005 חל גידול של פי שלושה בהכנסות ממכירת שוברים חד פעמיים, וזאת למרות שעל פי הרישומים בשנת 2004 היו יותר דוכנים פנויים שלא נמכרו בהיתר תקופתי, וניתן היה להציב בהם רוכלים חד פעמיים. לא הובהר לביקורת מדוע לא נגבו תשלומים בגין מכירת דוכנים חד פעמית בהתאם לפונציאל הגביה.

8. נמצאו שוברים חד פעמיים רבים שתאריך התשלום על פי חותמת הבנק המוטבעת על השובר היתה מאוחרת מהתאריך שבו נרשם השובר (כלומר, השובר שולם לאחר יום השוק). מנהל השוק הסביר לביקורת כי הנוהג הקיים בשוק הוא למסור לרוכלים את שובר התשלום החד פעמי, לאפשר להם לסחור בשוק הפתוח באותו היום מבלי שישלמו את השובר ולדרוש את השובר המשולם רק בשבוע לאחר מכן. הביקורת העירה על כך שנוהג זה אינו מאפשר לקיים מעקב אחר תשלום האגרות בפועל ע"י הרוכלים, משום שאם הרוכל לא יגיע לשוק בשבוע הבא, האגרה לא תשולם כלל.

9. באחד מימי השוק שהתקיימו בחודש יוני 2005 ערכה הביקורת בדיקה מדגמית בשוק, ומצאה 7 דוכנים שפעלו מבלי ששילמו אגרה (לא חד פעמית ולא תקופתית). כמו כן נמצאו שלושה סוחרים ששילמו עבור דוכן אחד והתפרסו על מספר דוכנים.

10. חוק העזר קובע כי מוכרי סידקית שהם פנסיונרים או עולים חדשים בשנה הראשונה לעלייתם, ישלמו תשלום מופחת עבור אחזקת דוכן בשוק. הביקורת מצאה כי מתוך 22 הרוכלים שהחזיקו דוכן בשוק הקטן בחציון הראשון של 2005, רק 9 רוכלים היו פנסיונרים ועמדו בתנאי חוק העזר העירוני לתשלום אגרת היתר מופחתת. שאר הרוכלים לא היו פנסיונרים או עולים חדשים בשנה הראשונה לעלייתם, והעירייה היתה אמורה לגבות במקרים אלה תשלום מלא ע"ס 2,699 ₪ לדוכן, ולא להסתפק בתשלום של 529 ₪ (כ- 20% בלבד).

11. בסיור שקיימה בשוק, מצאה הביקורת מקרים רבים של חריגה מתחומי הדוכן שנקבעו לסוחר (בהתאם לתשלום ששילם), תוך השתלטות על המעברים שבין הדוכנים ועל דוכנים צמודים שהיו צמודים באותו יום.

התברר כי בדרך כלל אין הפקחים רושמים דו"חות לסוחר שחרג מהתחום המותר, ובתקופה ינואר – יולי 2005 ניתנו 46 דו"חות בלבד.

לדעת הביקורת, כמות של 46 דו"חות במשך 7 חודשים (בממוצע דו"ח אחד עד שני דו"חות ביום שוק) היא נמוכה מאוד, ואינה משקפת את אופי הפעילות בשוק.

12. תפעולו של השוק הפתוח דורש השקעת תשומות שונות, החל מעלויות השכר של פקחי העירייה האחראים על הסדר בתחומי השוק, אנשי אבטחה המאבטחים את מתחם השוק, עלות עובדי הנקיון שאמורים להחזיר את שטח החניון למצבו בטרם החלה פעילות המסחר בשוק והוצאות תפעול נוספות.

לא נערכה השוואה בין ההכנסות המגיעות לעירייה מהפעלת השוק לבין הוצאות ההפעלה, על מנת שניתן יהיה לדעת מהי ההכנסה נטו (בניכוי ההוצאות).

13. עד החציון השני של שנת 2004 נוהלו רישומי השוק באופן ידני. במהלך שנת 2004 החל מנהל השוק לנהל את רישומי השוק באמצעות תוכנת מחשב המשמשת מחלקה אחרת בעירייה, מבלי שהותאמה לצרכי ניהול השוק. התברר כי היו קיימים ליקויים רבים בהפעלת התוכנה, שהקשו על תפקודו של מנהל השוק, וכן היה חוסר בציוד בסיסי (כגון מדפסת).

14. השוק הפתוח כפוף למנהל אגף תפוז"ח ולמחלקת הפיקוח העירוני. בפועל, לא קיימו מנהל האגף ומנהל המחלקה את הפיקוח והבקרה הנדרשים על סדרי הפעלתו של השוק.

הביקורת העירה על כך שמנהל המחלקה חייב לקיים פיקוח הדוק על הפעילות בשוק, ובנוסף על מנהל האגף לבחון אף הוא את סדרי הפעילות מעת לעת ולוודא שהשוק פועל על פי סדרי המינהל התקין.

דו"ח ביקורת

מחלקת הפיקוח העירוני – השוק הפתוח

כללי

מידי יום רביעי מפעילה העירייה שוק פתוח במגרש החניה בחוף לידו. בשטח השוק ממוקמים 416 דוכנים בגודל 3×3 מטר, ועוד כ- 90 דוכנים בגודל 1.5×1.5 מטר המרוכזים בעיקר בצידו הדרומי ("השוק הקטן").

סדרי הפעילות בשוק הוגדרו על יד חוק עזר עירוני שקבע, בין השאר, את הטובין שניתן למכור בשוק, את הצורך בקבלת היתר לשמוש בדוכן, סדרי תשלום האגרה, סמכויות מנהל השוק ונושאים נוספים. סגן מנהל מחלקת הפיקוח העירוני משמש כמנהל השוק בפועל, וביום השוק נוכחים בו 5 פקחים בשתי משמרות (במשמרת בוקר ובמשמרת ערב).

בין השאר, קובע חוק העזר העירוני את סכום האגרה שיש לגבות מסוחרים המחזיקים דוכן בשוק, ובעת הביקורת היה סכום האגרה 2,699 ₪ לתקופה של חצי שנה. רוב

הסוחרים היו פעילים בשוק באופן קבוע, וחידשו את ההיתר להפעלת הדוכן כל שישה חודשים (בחודשים ינואר ויולי).

ההכנסה השנתית של העירייה העירייה מתשלום אגרות בגין ההיתרים לאחזקת דוכן בשוק העירוני היו בשנת 2005 בסך 2,373 אלפי ₪.

הביקורת ביקשה לבדוק את אופן ניהול השוק הפתוח, ובעיקר את סדרי הניהול הכספי.

להלן פרוט הממצאים:

1. ריכוז הכנסות

חוק העזר העירוני קבע את סכום האגרה שיש לגבות מהסוחרים המחזיקים דוכן בשוק הפתוח, בהתאם לסוג הדוכן.

להלן התעריפים המעודכנים ליולי 2005: בעד היתר חד פעמי ישלם סוחר המחזיק בדוכן ביום שוק אחד 159 ₪, ובעד היתר תקופתי לתקופה של 6 חודשים או חלקם ישלם מקבל ההיתר 2,699 ₪. רוכלים המוכרים דברי סידקית שהם פנסיונרים או עולים חדשים בשנה הראשונה לעלייתם, ישלמו 529 ₪ לתקופה של חצי שנה וימוקמו "בשוק הקטן".

להלן טבלה המרכזת את התקציב המתוכנן של ההכנסות מאגרות השוק ואת נתוני הביצוע בפועל במהלך 4 החציונים האחרונים (באלפי ₪), בהשוואה לפוטנציאל ההכנסות (פוטנציאל ההכנסות מחושב על ידי מכפלת מספר הדוכנים הקיימים בשוק בסכום האגרה לכל דוכן).

תקופה	שנת 2003	שנת 2004		שנת 2005	הגידול % בשנים 2003 - 2005
	חציון שני	חציון ראשון	חציון שני	חציון ראשון	
תקציב הכנסות	875	764	764	1,100	26%
גבייה בפועל	646	824	1,262 *	1,178	82%
פוטנציאל	1,122	1,122	1,122	1,116	-----

ההכנסות					
אחוז ביצוע **	58%	73%	112%	105%	81%

* הגביה בתקופה מסוימת כוללת גם תשלומים ששולמו בגין תקופה קודמות, לכן הגביה בתקופה מסוימת יכולה להיות גבוהה יותר מהפוטנציאל.

** אחוז הביצוע משקף את סכום הגבייה בפועל בהשוואה לפוטנציאל ההכנסות. בחישוב פוטנציאל ההכנסות לא נלקחו בחשבון תשלומים של סוחרים חד פעמיים וההכנסות מהשוק הקטן, כך שלמעשה אחוזי הביצוע הם נמוכים יותר.

1.1 הביקורת מצאה כי הכנסות העירייה מתשלום האגרות בשוק הפתוח גדלו משנת 2003 ועד שנת 2005 כמעט פי שניים, למרות שמספר הדוכנים בשוק הפתוח לא גדל במהלך השנים שנבדקו.

הביקורת חישה את פוטנציאל ההכנסות על פי מספר הדוכנים בשוק, ומצאה כי פוטנציאל ההכנסות של השוק הוא 1,122 אלפי ₪ לחציון, לא כולל הכנסה מסוחרים מזדמנים המשלמים בשובר חד פעמי. התברר כי, הגביה בחציון השני של 2003 ובחציון הראשון של 2004 היתה רק 58 % ו- 73% מהפוטנציאל, בהתאמה.

לדברי מנהל השוק, התחלת הניהול הכספי של השוק באמצעות מחשב, במחצית השניה של שנת 2004, שיפרה את היכולת לקיים מעקב על קבלת תשלומים מסוחרים ותרמה לעליה בהכנסות. בנוסף לכך, לדבריו בשנת 2003 ובשנים שקדמו לה, חלק מהדוכנים לא נמכרו, בגלל הירידה בפעילות השוק עקב המצב הביטחוני.

1.2 הביקורת בחנה את תקציב ההכנסות של השוק מול הגבייה בפועל, ומצאה כי תקציב ההכנסות לא הוערך על פי מספר הדוכנים הקיימים בשוק והיקף תפוסתם, ולא ברור כיצד נקבע. עוד התברר כי הגזברות לא בדקה את נתוני הגביה בהשוואה לפוטנציאל ההכנסות ואף לא בהשוואה לתקציב. גם בתקופות בהן שיעור הביצוע היה נמוך באופן משמעותי מהתקציב, או גבוה ממנו באופן משמעותי, לא בחנה הגזברות את הסיבות שגרמו לכך. לדעת הביקורת, הגזברות היתה אמורה לקבוע את תקציב ההכנסות על פי מספר הדוכנים הקיימים בשוק, ונתוני הביצוע היו אמורים להיבחן בסוף כל תקופה על פי פוטנציאל ההכנסות.

1.3 ביצוע בפועל - רישום ההכנסות בספרי העירייה נעשה על בסיס מזומן (במועד התשלום בפועל). הביקורת סיכמה את שוברי התשלום ומצאה כי סכום ההכנסות בגין ההיתרים

התקופתיים בחציון השני של שנת 2004 היה 918,940 ₪, וכן נגבה סכום של 20,000 ₪ בגין היתרים ב"שוק הקטן" (סה"כ ההכנסות 938,966 ₪). בפועל, נרשמו בספרי העירייה הכנסות בסכום כולל של 1,262,357 ₪, הגבוה ב- 323,3913 ₪ מסכום הקבלות שהוצאו לסוחרים באותה תקופה. עיקר ההפרש מורכב מגביה בגין תקופות קודמות (כלומר תשלומים עבור החציון הראשון של 2004 שולמו בחציון השני ונרשמו בחציון השני). הביקורת העירה על כך שיש לגבות את התשלום בגין השימוש בדוכן בתחילת התקופה, או לכל הפחות מהלכה. בנוסף לכך, יש לשייך את ההכנסה לחציון שבגינו נגבה התשלום.

2. היתר תקופתי

היתר תקופתי הינו היתר לממכר טובין בשוק לתקופה של 6 חודשים. חידוש ההיתרים נעשה בחודשים ינואר ויולי בכל שנה. סכום האגרה שעל הסוחר לשלם בגין ההיתר התקופתי נקבע בחוק העזר העירוני ומתעדכן מעת לעת. כאמור, הסכום המעודכן בעת הביקורת היה 2,699 ₪ לתקופה של חצי שנה. בשוק הפתוח ניתן למכור 416 דוכנים גדולים (בשטח של 3×3 מטר). הביקורת בדקה את ההיתרים התקופתיים שנמכרו בחציון הראשון של שנת 2005 ובחציון השני של שנת 2004.

הביקורת מצאה כי במחלקת הפיקוח לא היו נהלים ברורים בנושא גבית האגרה מהסוחרים, אופן חלוקת ההיתר ושטחי המסחר לסוחרים השונים. מרבית ההחלטות בנוגע לסדרי התשלום וחלוקת שטחי המסחר היו נתונות בידיו של מנהל השוק באופן בלעדי, מבלי שהוסמך לכך. לגבי חלק מהדוכנים לא נמצאו שוברי תשלום, ולגבי דוכנים אחרים היה חוסר אחידות במועדי התשלום של האגרות ובמספר התשלומים שבהם שילמו הסוחרים את האגרה.

להלן דוגמאות המתייחסות לחציון השני של 2004 ולחציון הראשון של 2005:

2.1 חציון שני של 2004

הביקורת בדקה את כל ההיתרים התקופתיים שנופקו בחציון השני של שנת 2004. נמצא כי בחציון השני של שנת 2004 שולמו שוברים רק עבור 333 דוכנים גדולים (מתוך 416). עבור כ- 80 דוכנים לא נמצאו שוברי תשלום. לדברי מנהל השוק, חלק מהדוכנים לא הושכרו וחלקם אויש על ידי סוחרים חד פעמיים.

2.1.1 מועדי תשלום

למרות שחוק העזר קובע כי קבלת היתר לממכר טובין בשוק מותנה בתשלום האגרה מראש, נמצא כי כל האגרות בגין ההיתרים שנופקו לסוחרים בחציון השני של שנת 2004 שולמו באיחור, וחלקם באיחור ניכר. יתר על כן, בחודש שבו הונפקו ההיתרים לא בוצע כל תשלום. 18% מהתשלומים נגבו רק לקראת סוף התקופה ו- 6% נוספים רק לאחר סיום התקופה.

ראה להלן בטבלה פרוט התפלגות התשלומים לפי חודשים:

חודש	מספר דוכנים	סכום גביה חודשי (₪)	שיעור גביה (מתוך הגביה במהלך התקופה)	% מפותנציאל גביה
יולי 2004	---	---	---	---
אוגוסט 2004	231	621,911	69%	55%
ספטמבר 2004	22	59,202	7%	5%
אוקטובר 2004	49	131,859	15%	12%
נובמבר 2004	9	24,219	3%	2%
ינואר 2005	11	29,585	3%	3%
פברואר 2005	4	10,764	1%	1%
מרץ 2005	7	18,837	2%	2%
סה"כ	333	896,377	100%	80%

כאמור, חוק העזר קובע כי סוחר המחזיק דוכן בשוק הפתוח ישלם את האגרה שנקבעה מראש, בטרם כניסתו לשוק.

* הביקורת רואה בחומרה את המצב שבו רוכלים מוכרים את מרכולתם בשוק הפתוח בטרם שילמו את האגרה, בניגוד להוראת חוק העזר, וחלקם אף לא שילם את מלוא סכום האגרה עד תום מחצית השנה שבגינה קיבלו את ההיתר.

* בכל המקרים בהם שולמו האגרות לחציון השני של שנת 2004 במהלך שנת 2005, הכנסות אלו נזקפו לשנת התקציב 2005 ולא לשנת 2004 (כלומר, לא לזכות השנה שבגינה בוצע התשלום).

* בחלק מהמקרים, אי הגביה בתחילת תקופת ההיתר גרמה לאובדן הכנסות. נמצאו מקרים שבהם לאחר מספר ביקורים בשוק הפתוח הפסיק הסוחר להופיע לימי השוק, וכך

כבר לא ניתן היה לגבות את האגרה. לדוגמא, סוחר שהחזיק בדוכנים 3+4 במשך תקופה מסויימת, קיבל ממנהל השוק שובר לתשלום תקופתי, לא שילם את השובר ולמרות זאת ניתן לו להפעיל את הדוכן. מאוחר יותר הפסיק הסוחר להופיע לימי השוק, כך שלא ניתן היה לגבות את התשלום בגין התקופה שהשתמש בדוכן.

2.1.2 תשלום אגרה במספר תשלומים

בחציון השני של שנת 2004 נמצאו 40 דוכנים (19 סוחרים) שמנהל השוק פרס להם את תשלומי האגרה למספר תשלומים, מבלי שהוסמך לעשות זאת. ל-10 דוכנים נפרסו האגרות ל-3 תשלומים ולשאר 30 הדוכנים נפרסו התשלומים לשני תשלומים. נציין כי חוק העזר העירוני אינו מאפשר את פריסת תשלומי האגרה למספר תשלומים, כך שפריסת האגרה נעשתה על דעתו הבלעדית של מנהל השוק.

בנוסף נמצא כי גם הפריסה למספר תשלומים לא נעשתה כמקובל, כלומר הסוחר לא מסר סידרה של צ'קים שתאריכי התשלום בהם נקבעו מראש למשך מספר חודשים, אלא הסוחר שילם את השוברים במועדים הנוחים לו, ולאחר שנדרש שוב ושוב להשלים את מלוא התשלום.

להלן דוגמאות:

* דוכנים 19+18- האגרה ע"ס 5,382 ₪ שולמה בשני שוברים. השובר הראשון ע"ס 1,794 ₪ שולם בתאריך 22.10.04 (כ-4 חודשים בפיגור), ותשלום שני ע"ס 3,588 ₪ שולם בתאריך 22.3.05 (לאחר כ-9 חודשים ולאחר סיום תקופת ההיתר).

* דוכנים 216+215- האגרה ע"ס 5,382 ₪ נפרסה ל-3 תשלומים ע"ס 1,794 ₪ כ"א. התשלום הראשון שולם בתאריך 24/10/04, תשלום שני בתאריך 23/1/05 ותשלום שלישי בתאריך 27/3/05 (באיחור של תשעה חודשים). שני התשלומים האחרונים שולמו לאחר שתקופת ההיתר הסתיימה.

2.1.3 דוכנים ששולמו באופן חלקי

בחציון השני של שנת 2004 נמצאו 7 דוכנים (3 סוחרים) שבגינם נגבו אגרות חלקיות בלבד, ולא שולם תשלום בסכום המלא כפי שנקבע בחוק העזר העירוני. להלן המקרים:

* דוכנים 3+4 - סכום האגרה ע"ס 5,382 ₪ נפרס ל-3 תשלומים. רק התשלום הראשון ע"ס 1,794 ₪ שולם, יתר התשלומים ע"ס 3,588 ₪ לא שולמו.

* דוכנים 20+21+22 - סכום האגרה ע"ס 8,073 ₪ נפרסה ל-3 תשלומים. שני תשלומים ע"ס 2,691 ₪ כ"א שולמו בתאריכים 15/8/04 ו-17/8/04. תשלום שלישי ע"ס 2,691 ₪ לא שולם. לדברי מנהל השוק, סוחרים אלה הפסיקו את עבודתם בשוק באמצע התקופה.

* דוכנים 39+40 - האגרה ע"ס 5,382 ₪ נפרסה לשני תשלומים. תשלום ראשון ע"ס 2,691 ₪ שולם בתאריך 23/8/04, תשלום שני ע"ס 2,691 ₪ לא שולם. לדברי מנהל השוק, סוחרים אלה הפסיקו את עבודתם בשוק באמצע התקופה.

2.2 הכנסות בחציון ראשון 2005

בחציון הראשון של שנת 2005 נמכרו 384 דוכנים בלבד בהיתר תקופתי. הביקורת מצאה כי 18 דוכנים אחרים מוחזקים באופן קבוע ע"י סוחרים קבועים אך משולמים בשוברים חד פעמיים. עוד נמצא כי כ- 10 דוכנים לא שולמו כלל. לדברי מנהל השוק דוכנים אלה לא הושכרו.

2.2.1 מועדי התשלום

בחודש ספטמבר 2004, בעקבות דיון שנערך בהשתתפותם של גזבר העירייה ומנהל אגף תפוז"ח סוכם כי בכל תקופה יותרו 10 מקרים שלהם ניתן יהיה לפרוס את התשלום ל-3 תשלומים שווים (אחד במזומן, שני דחוי עד 45 ימים, ושלישי דחוי עד 105 יום). קביעת המקרים שתינתן להם פריסת תשלומים, תעשה באחריות מנהל אגף תפוז"ח ובאישורו בכתב.

בנוסף, הנחה הגזבר את מנהל אגף תפוז"ח כי מכאן ואילך (מחודש ספטמבר 2004), יש להקפיד על האמור בחוק העזר העירוני ולא לאפשר כניסת מוכרים לשוק, אלא אם הפקידו תשלום מראש בגובה סכום האגרה הנקובה בחוק העזר.

הביקורת בדקה את מועדי התשלום של ההיתר התקופתי בגין הדוכנים בשוק בחציון הראשון של שנת 2005, ומצאה את הממצאים הבאים לגבי מועדי התשלום:

חודש	מספר	סכום	גביה	שיעור גביה	% מפוטנציאל
------	------	------	------	------------	-------------

גביה		חודשי (ש)	דוכנים	
50%	54%	558,060	208	ינואר 2005
24%	26%	268,342	100	פברואר 2005
11%	13%	120,505	48	מרץ 2005
2%	3%	23,691	11	אפריל 2005
1%	2%	16,113	7	מאי 2005
1%	1%	11,640	5	יוני 2005
1%	1%	8,055	3	יולי 2005
90%	100%	1,006,406	382	סה"כ

התברר כי בחציון הראשון של 2005 חל שיפור ניכר בהשוואה לחציון הקודם. יחד עם זאת, נמצאו מספר ליקויים.

התברר כי למרות הנחית הגזבר להקפיד על גבית מלוא האגרה מראש בצ'קים דחויים, עוד בטרם כניסת הרוכל לשוק הפתוח, אף דוכן לא שילם את האגרה מראש. כ-20% מבעלי הדוכנים שילמו את האגרה בגין ההיתר עבור החציון הראשון של 2005 רק באמצע התקופה או לקראת סיומה.

2.2.2 תשלום האגרה במספר תשלומים

כאמור, בסיכום הדיון המוזכר לעיל הוחלט על מתן אישור לעד 10 סוחרים לפרוס את אגרת ההיתר ל-3 תשלומים, כאשר התשלום הראשון חייב להיות במזומן. האישור לכל סוחר צריך להינתן בכתב ע"י מנהל האגף תפוז"ח.

בבדיקת הביקורת נמצאו 44 דוכנים (21 סוחרים) בסכום כולל של 95,638 ₪ שניתנה להם אפשרות לפרוס את תשלום האגרה למספר תשלומים.

לעומת זאת, הביקורת מצאה רק 6 אישורים שנתן מנהל האגף לפריסת האגרה ל-3 תשלומים. בבדיקת מועדי התשלום שאושרו ע"י מנהל האגף נמצא כי בכל המקרים האגרות לא שולמו באותם המועדים שנקבעו באישור. להלן דוגמאות:

* לסוחר בדוכנים 306+307 אישר מנהל האגף פריסה של תשלום האגרה ע"ס 5,366 ₪ ל-3 תשלומים בתאריכים 6.2.05, 5.3.05, 6.4.05. בפועל שולם שובר ראשון בתאריך 20.2.05 שובר שני 3.4.05 ושובר שלישי שולם בתאריך 26.4.05.

* לסוחר בדוכנים 215+216 אישר מנהל האגף פריסה של תשלום האגרה ע"ס 5,366 ₪ ל-3 תשלומים בתאריכים 2.3.05, 2.4.05, 2.5.05. בפועל שולם שובר ראשון בתאריך 26.4.05 שובר שני 9.6.05 ושובר שלישי בתאריך 29.6.05.

נציין כי תנאי התשלום שאושרו ע"י מנהל אגף תפוז"ח אינם תואמים את סיכום הדיון בין הגזבר למנהל האגף, גם מבחינת אי התאמת מועדי התשלום להנחיה (תשלום ראשון במזומן, שני לאחר 45 יום ושלישי עד 105 יום), וגם מבחינת אופן התשלום - לא התקבלו אמצעי תשלום מראש באמצעות המחאות דחיות.

בנוסף נמצאו מקרים (15 רוכלים) בהם תשלום האגרה נפרס למספר תשלומים ללא אישור של מנהל אגף תפוז"ח אלא באישורו של מנהל השוק בלבד. להלן דוגמאות:

* בעל דוכן מספר 321 שילם את אגרת ההיתר ע"ס 2,683 ₪ בשני תשלומים אחד על סך 1,341 ₪ בתאריך 20.2.005, והשני ע"ס 1,342 ₪ בתאריך 29.3.05, ללא אישור.

* בעל דוכנים 241+242 שילם את אגרת ההיתר ע"ס 5,366 ₪ בשני תשלומים אחד על סך 2,683 ₪ בתאריך 6.2.005, והשני ע"ס 2,683 ₪ בתאריך 23.3.05, ללא אישור.

* בגין דוכנים 399+400 שולמה אגרת היתר ע"ס 5,372 ₪ בשני תשלומים. תשלום ראשון ע"ס 2,686 ₪ שולם בתאריך 8.2.05, תשלום שני ע"ס 2,686 ₪ שולם בתאריך 3.3.05, ללא אישור.

* בעל דוכנים 178+179+180 שילם את אגרת ההיתר ע"ס 8,049 ₪ בשני תשלומים. תשלום ראשון ע"ס 4,000 ₪ שולם בתאריך 7.2.05, ותשלום שני ע"ס 4,049 ₪ שולם בתאריך 8.4.05. פריסת התשלומים נעשתה ללא אישור.

לדברי מנהל השוק, ליקויים אלה נגרמו כתוצאה מכך שיש קושי לפקח על ביצוע התשלומים באופן ידני (ראה גם להלן סעיף 8).

2.2.3 דוכנים שלא נמכרו בהיתר תקופתי

הביקורת בדקה את שוברי התשלום ששילמו הסוחרים בשוק עבור ההיתר לחציון הראשון של שנת 2005 ולא מצאה שוברי תשלום לגבי 30 דוכנים. לדברי מנהל השוק, דוכנים אלה לא נמכרו. התברר כי מתוך הדוכנים שלא נמכרו, 18 בעלי דוכנים (60%) הינם סוחרים המגיעים באופן קבוע מידי שבוע לשוק הפתוח, משלמים תשלום חד פעמי והדוכנים נשמרים להם באופן קבוע, כאילו שילמו אגרה תקופתית.

לדוגמא דוכנים מספר 192+193+262 משלמים מידי שבוע בשוברים חד פעמיים, ואם רוכלים מזדמנים מעוניינים לשכור את הדוכנים או שסוחר אחר מבקש לרכוש אותם בהיתר קבוע, מנהל השוק לא ימכור אותם בטענה שהינם תפוסים. אם הסוחר המשלם עבור הדוכן באופן קבוע באמצעות שובר חד פעמי לא יגיע לשוק בשבוע מסוים, לא תגבה ממנו אגרה בגין אותו יום, כך שיגרם לעירייה הפסד הכנסות. לדעת הביקורת אין לאפשר שמירת דוכנים לסוחרים המשלמים אגרה חד פעמית ויש לשמור דוכנים רק לבעלי היתר קבוע (ראה הרחבה בעניין זה בפרק 4).

2.2.4 פטור מתשלום אגרת היתר

בביקורת נמצאו שני דוכנים (דוכן 108 ודוכן 226) שהסוחרים המחזיקים בהם לא משלמים את עבור ההיתר מזה שנים רבות. לביקורת לא הומצא אישור מטעם גורם כלשהוא למתן הפטור לאותם הדוכנים. מנהל השוק מסר לביקורת כי ככל הידוע לו, שני הסוחרים אינם משלמים אגרה מאז ומתמיד והוא המשיך את הנוהג הקיים. בעיקבות הביקורת נמסר כי שני סוחרים אלה החלו לשלם עבור הדוכנים שברשותם.

3. שוברי תשלום חד פעמיים

3.1 חוק העזר העירוני מאפשר כניסת סוחרים לשוק הפתוח רק לאחר תשלום האגרה שנקבעה בתוספת לחוק, גם אם מדובר במכירה בשוק באופן חד פעמי. כניסת הסוחר לשוק מתאפשרת רק אם קיים דוכן פנוי באותו מועד (דוכן שלא נמכר בהיתר תקופתי או דוכן שבעליו לא נוכח בשוק באותו היום).

לרוכלים החד פעמים ניתן שובר תשלום ידני שאפשר לשלמו בבנק הדואר או בבנקים מסחריים אחרים, ועליהם להציג בפני מנהל השוק את השובר המשולם לפני קבלת הדוכן. האגרה בגין היתר חד פעמי, כפי שנקבעה בתוספת לחוק העזר (שווקים), לחודש אוגוסט 2005, עומדת ע"ס 159 ₪.

מבדיקת הביקורת עולה כי העתקים של שוברי התשלום המשולמים עבור כניסה חד פעמית לשוק, לא נשמרים במחלקת הפיקוח, כך שלא ניתן לדעת מהי כמות הרוכלים החד פעמיים הפוקדים את השוק הפתוח במהלך יום השוק, ובהתאם, לא ניתן לדעת מהן ההכנסות מרוכלים מזדמנים בשוק הפתוח.

הביקורת ניסתה לאסוף נתונים לגבי הכנסות השוק באגף החשבונות, אך התברר כי ההכנסות מהשוברים החד פעמיים נרשמות ביחד עם הכנסות מאגרות ששולמו באותה תקופה למטרות אחרות, כך שגם דרך כרטיס הנהלת החשבונות לא היה ניתן לקבל מידע על מספר הדוכנים שנמכרו באופן חד פעמי.

3.2 הביקורת בדקה באופן ידני את כל שוברי התשלום ששולמו בגין היתר חד פעמי בשוק הפתוח ב- 5 שבועות עוקבים בחציון הראשון של שנת 2005. נמצא כי בממוצע בכל יום שוק היו בין 30 ל- 40 רוכלים חד פעמיים. לצורך השוואה נבדקו שוברי התשלום ששולמו בתקופה המקבילה בשנה הקודמת (5 שבועות עוקבים בחציון הראשון של שנת 2004). להלן ריכוז הנתונים:

שנת 2005			שנת 2004		
סכום גביה	מספר דוכנים	תאריך	סכום גביה	מספר דוכנים	תאריך
5,202	33	18/5/2005	2,234	14	19/5/2004
6,626	42	25/5/2005	1,422	9	26/5/2004
5,734	29	1/6/2005	1,896	13	2/6/2004
4,051	26	8/6/2005	1.106	7	9/6/2004
6,942	44	15/6/2005	3,252	21	16/6/2004
28,555	174	סה"כ	9,910	64	סה"כ

מהשוואת הנתונים עולה כי חל גידול של פי שלושה בהכנסות ממכירת שוברים חד פעמיים בין חציון ראשון 2004 לחציון הראשון 2005, וזאת למרות שעל פי הרישומים בשנת 2004 היו יותר דוכנים פנויים למכירה באמצעות שוברים חד פעמיים (כלומר, יותר דוכנים לא נמכרו בהיתר תקופתי). לא ניתן לביקורת הסבר לתופעה זו. בעקבות הביקורת מסר מנהל השוק כי החל לקיים מעקב אחר מספר השוברים החד פעמיים המשולמים בכל יום שוק.

3.3 נמצאו שוברי תשלום חד-פעמיים רבים שבהם תאריך התשלום, על פי חותמת הבנק המוטבעת על השובר, היה מאוחר מהתאריך שבו נרשם השובר (כלומר, השובר שולם לאחר יום השוק). מנהל השוק הסביר לביקורת כי הנוהג הקיים בשוק הוא למסור לרוכלים את שובר התשלום החד פעמי, לאפשר להם לסחור בשוק הפתוח באותו היום מבלי שישלמו את השובר ולדרוש את השובר המשולם רק בשבוע לאחר מכן. הביקורת העירה על כך שנוהג זה אינו מאפשר לקיים מעקב אחר תשלום האגרות בפועל ע"י הרוכלים, משום שאם הרוכל לא יגיע לשוק בשבוע הבא, האגרה לא תשולם כלל. לדברי מנהל השוק, בעיקבות הביקורת הופסק השימוש בשוברי תשלום חד פעמיים באופן קבוע.

4. שוק הפתוח – סיור הביקורת

בתאריך 22.6.05 ערכה הביקורת סיור בשוק הפתוח, נפגשה עם מספר סוחרים והתרשמה מפעילות השוק באותו היום. הסיור נערך בהשתתפות מנהל מחלקת הפיקוח העירוני. סיור הביקורת התמקד ב- 44 דוכנים שלפי הרישומים לא שולמה עבורם עד אותו מועד אגרה בגין היתר תקופתי.

4.1 אחזקת דוכנים ללא תשלום

בעת סיור הביקורת היה השוק מאוכלס באופן מלא. להלן הליקויים שנמצאו:

* נמצאו 7 דוכנים המאוכלסים ע"י סוחרים (דוכנים מספר 4, 147, 196, 225, 281, 282, 392), אולם הסוחרים המחזיקים בדוכן לא שילמו אגרה כלל (לא חד פעמית ולא תקופתית)

* דוכנים 42+43 (דוכנים לממכר ממתקים): הסוחר מסר לביקורת כי שילם את האגרה החד פעמית והשובר החתום ע"י הבנק נמצא ברכבו. רק לאחר כשעתיים ולאחר שהתבקש לעשות זאת מספר פעמים, הציג הסוחר לביקורת את שובר התשלום לאחר ששולם, והתברר כי

חותמת בנק הדואר הוטבעה עליו מספר דקות לפני מסירתו לביקורת. כלומר, הסוחר לא שילם את האגרה בתחילת יום השוק, כפי שטען, והפקחים לא דרשו זאת ממנו, אלא השובר שולם רק לאחר שהביקורת ביקשה לבדוק את ביצוע התשלום.

בנוסף לכך, נמצא כי הסוחר יצא מגבולות שני הדוכנים שהוקצו לו, לרבות שימוש במדרכה, כך שלמעשה הדוכן התפרס בגבולותיו לכ- 4 דוכנים לפחות, וזאת מבלי שהפקחים בשוק יעירו לסוחר על כך שחרג מהשטח המותר.

* דוכן 196: הסוחר הציג שובר תשלום חד פעמי ע"ס 158 ₪. בפועל נמצא כי הסוחר מחזיק בשטח של שני דוכנים ללא תשלום נוסף.

* נמצא כי דוכן מספר 237 לממכר נעלים פלש מגבולות הדוכן, והתפרס על שטח של כ- 4 דוכנים, לרבות חסימת שטחי מעבר, ללא תשלום נוסף וללא שנדרש ע"י פקחי השוק לפנות את מרכולתו מהמעברים. סוחרים הסמוכים לדוכן זה מסרו לביקורת כי מדובר בתופעה קבועה המתרחשת בכל ימי השוק, וכי פקחי העירייה מתעלמים מהחריגות בדרך קבע.

* נמצאו מספר רוכלים שהקימו דוכנים לממכר דברי מזון ושתיה קרה בשטח השוק ולא שילמו אגרה.

הביקורת רואה ממצאים אלה בחומרה רבה.

לדעת הביקורת על העירייה לקבוע כללים ברורים לחידוש היתר קבוע ולא להותיר למנהל השוק את הבלעדיות לחלוקת ומכירת היתרים קבועים בשוק. הביקורת ממליצה כי כל סוחר שלא יסדיר את תשלום היתר מראש (לפני תחילת תקופת המסחר) שטח הדוכן יימכר לסוחרים אחרים. הביקורת התרשמה כי סוחרים רבים ממתנינים ומעוניינים להשכיר שטח מסחר בשוק הפתוח כך שבכל מקרה כלל השטחים יושכרו בסופו של דבר.

5. "השוק הקטן"

השוק הקטן ממוקם בצידי השוק הפתוח ובעיקר מצידו הדרומי. בשוק הקטן ישנם 90 דוכנים בגודל אחיד של 1.5×1.5 מטר. בחוק העזר העירוני ובתוספותיו אין כל התייחסות לשוק הקטן.

5.1 היתר תקופתי

בתיקון לחוק העזר העירוני מאפריל 2002 נקבע תעריף מופחת להיתר תקופתי, לתקופה של 6 חודשים או חלקם, למוכרי סידקית שהם פנסיונרים או עולים חדשים.

בחוזר המופץ מידי חודש על ידי לשכת הגזבר, שבו מעדכנים את סכומי האגרות בגין חוקי העזר השונים, נקבעה אגרה ע"ס 529 ₪ (נכון לאוגוסט 2005) בעד היתר תקופתי לתקופה של 6 חודשים למוכרי סידקית שהם פנסיונרים או עולים חדשים בשנה הראשונה לעלייתם.

הביקורת בדקה את הסכומים שנגבו בגין היתר לשימוש בדוכן בשוק הקטן, ומצאה כי בשנים 2004 ו-2005 התקבל תשלום כבור כ- 40 דוכנים בממוצע בכל תקופה. כלומר, לגבי כמחצית מהדוכנים לא התקבל תשלום.

עוד מצאה הביקורת כי מתוך 22 הרוכלים ששילמו עבורו דוכן בשוק הקטן בחציון הראשון של 2005, רק 9 רוכלים היו פנסיונרים ועמדו בתנאי חוק העזר העירוני ובקריטריונים לתשלום אגרה מופחתת. שאר הרוכלים לא היו פנסיונרים או עולים

חדשים בשנה הראשונה לעלייתם, והעירייה היתה אמורה לגבות מהם תשלום מלא ע"ס 2,699 ₪ לדוכן, ולא להסתפק בתשלום של 529 ₪ (כ- 20% בלבד). בנוסף, נמצא כי למרות שמצוין במפורש בחוק העזר כי אגרה מופחתת תינתן למוכרי סידקית בלבד, לא מבוצעת כל בקרה של פקחי השוק אחר הפריטים הנמכרים בשוק הקטן, ואין הקפדה על ממכר פריטי סידקית כדרישת החוק. הביקורת מצאה, כי בעיקר נמכרו בשוק הקטן מוצרי ביגוד והנעלה, וכן מוצרי מזון וכלי בית שאינם מתאימים להגדרה בחוק העזר.

5.2 השוק הקטן- סיור הביקורת

בתאריך 17/8/05 ערכה הביקורת סיור בשוק הקטן בליווי מנהל השוק ומנהל מחלקת הפיקוח העירוני. להלן הממצאים:

* דוכן מספר 310 (בשוק הפתוח) הגדיל את שטח הדוכן, פלש לתחומי השוק הקטן והשתלט על מספר דוכנים הצמודים לדוכן העיקרי, ללא תשלום אגרה נוספת.

- דוכנים 311+312 (בשוק הפתוח) רוכשים באופן קבוע 4 דוכנים בשוק הקטן (הגובלים לדוכנים שברשותם) באמצעות שוברים חד פעמיים. מבדיקת הביקורת עולה כי בגין 4

- הדוכנים קיבל הסוחר שובר תשלום ע"ס 316 ₪ בלבד (במקום 2116 ₪). בפועל, נמצא כי האגרה לא שולמה כלל.

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר בהרחבה של דוכנים השייכים לשוק הפתוח, היה נכון לחייב את הסוחר באגרה מלאה בסך 2699 ₪ לדוכן, ולא באגרה מופחתת

* נמצא סוחר שהתפרס על שטח של 3 דוכנים וקיבל שובר תשלום חד פעמי ע"ס 159 ₪ בלבד (כלומר בגין דוכן אחד). השובר לא שולם.

* נמצאה רוכלת אחרת שהתפרסה על שטח של 3 דוכנים, וקיבלה שובר תשלום חד פעמי ע"ס 318 ₪ (עבור 2 דוכנים בלבד). השובר לא שולם.

* נמצא דוכן נוסף לממכר סידקיות ע"י פנסיונר (מבוגר מאוד) שלא משלם אגרה בדרך קבע.

6. תקציב הוצאות שוק פתוח

תפעולו של השוק הפתוח דורש השקעת תשומות שונות, החל מעלויות השכר של פקחי העירייה האחראיים על הסדר בתחומי השוק, שכירת אנשי אבטחה המאבטחים את מתחם השוק, תשלום לשוטרים בשכר המוצבים בו, עלות עובדי הניקיון שאמורים להחזיר את שטח החניון למצבו בטרם החלה פעילות המסחר בשוק והוצאות נוספות. תקציב ההוצאות של השוק הפתוח אינו מותנה בהיקף גביית האגרות בגין ההיתר, והוא מהווה חלק מתקציב ההוצאות הכולל של אגף תפוז"ח.

להלן סעיפי ההוצאות שתוקצבו בשנים 2003-2005 וסכומי הביצוע בפועל (₪):

2005		2004		2003		
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
---	700	643	600	240	500	חשמל
7,355	12,400	6,180	6,960	6,918	7830	כלים ומכשירים
1,832	1,832*	170,000	164,000	144,529	180,000	עבודות קבלניות
637,180	640,000	498,092	500,000	258,573	400,000	שמירה ואבטחה
646,347	654,932	674,915	671,560	410,260	588,330	סה"כ

- הערה- רוב ההוצאות בסעיף עבודות קבלניות נרשמו בשנת 2005 בסעיף שמירה ואבטחה.

נציין כי בשנת 2001 נערך בגזברות תחשיב במטרה לאמוד את עלויות תפעול של השוק הפתוח. החישוב נעשה לצורך עדכון סכומי האגרות המופיעים בתוספת לחוק העזר (שווקים).

הביקורת בחנה את ניירות העבודה שהיוו את הבסיס לקביעת עלויות התפעול של השוק, ומצאה כי חלק מההוצאות לא נלקחו בחשבון.

עוד התברר כי לא נערכה השוואה בין ההכנסות המגיעות לעירייה מהפעלת השוק לבין העלויות.

לדעת הביקורת יש לרשום את כל מכלול ההוצאות הקשורות לתפעול השוק הפתוח בסעיף תקציבי נפרד שיועד לכך, כולל עלויות עקיפות, על מנת שניתן יהיה לדעת מהי ההכנסה נטו מהפעלת השוק (בניכוי ההוצאות).

7. תשלום קנסות

7.1 חוק העזר העירוני מסמיך את פקחי העירייה ולהטיל קנסות על רוכלים שלא מקיימים את תנאי ההיתר כפי שנקבעו בחוק. במהלך שבעה חודשים שנבדקו בשנת 2005, ניתנו 46 דו"חות לרוכלים בשוק הפתוח בסכום כולל של 30,360 ₪. עיקר העבירות שבגינן ניתנו הדו"חות הינם אי תשלום אגרה במועד, גלישה מגבולות הדוכן וכו'. נמצא כי מתוך 46 הדו"חות שניתנו שולם בפעל דו"ח אחד בלבד ע"ס 660 ₪.

7.2 בסיוור שקיימה בשוק, מצאה הביקורת מקרים רבים של חריגה מתחומי הדוכן שנקבעו לסוחר (בהתאם לתשלום ששילם), תוך השתלטות על המעברים שבין הדוכנים ועל דוכנים צמודים שלא נמכרו.

התברר כי בדרך כלל אין הפקחים רושמים דו"חות לסוחר שחרג מהתחום המותר. לדעת הביקורת, כמות של 46 דו"חות במשך 7 חודשים (בממוצע 2 דו"חות ביום שוק) היא נמוכה מאוד ואינה משקפת את אופי הפעילות בשוק.

8. תוכנה לניהול השוק

עד החציון השני של שנת 2004 נוהלו רישומי השוק באופן ידני. במהלך שנת 2004 החל מנהל השוק לנהל את רישומי השוק באמצעות תוכנת מחשב, והביקורת רואה זאת בחיוב רב.

התוכנה שנבחרה ע"י מנהל יחידת המיחשוב לניהול השוק הינה התוכנה הקיימת של רישוי עסקים ומנהל השוק הזין את נתוני הסוחרים לתוך מערכת זו, מבלי שהותאמה לצרכי ניהול השוק.

התברר כי בתוכנה קיימים לקויים רבים שהקשו על תפקודו של מנהל השוק. למשל, לא ניתן להפיק דוחות ניהוליים, לא ניתן לעקוב אחר תשלום אגרות, לא ניתן לאתר רוכל באמצעות מספר ת.ז. וכו'. בנוסף, עדכון פרטי הסוחרים נעשה לצורך הנפקת אגרות תשלום ולהוצאת רישיון בלבד, וניתן לשנות נתון בכל שדה מבלי שישמר תעוד של הרישומים הקודמים.

עוד התברר כי מחלקת הפיקוח הנפיקה רשיונות לסוחרים מבלי לבדוק ברישומי המחשב כי התשלום שולם בפועל, ולכן מספר התשלומים אינו תואם את מספר הרשיונות שהונפקו.

בנוסף לכך, תשלום אגרות חד פעמיות לא קיבל ביטוי ממוחשב במערכת והן עדיין מונפקות ידנית.

לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בהתאמת התוכנה לצרכי ניהול השוק.

9. פיקוח ובקרה

השוק הפתוח כפוף למנהל אגף תפוז"ח ולמחלקת הפיקוח העירוני. בפועל, לא קיימו מנהל האגף ומנהל המחלקה את הפיקוח והבקרה הנדרשים על סדרי הפעלתו של השוק.

הביקורת העירה על כך שמנהל המחלקה חייב לקיים פיקוח הדוק על הפעילות בשוק, ובנוסף על מנהל האגף לבחון את סדרי הפעילות מעת לעת ולוודא שהשוק פועל על פי סדרי המינהל התקין.

הערות ראש העיר

מחלקת הפיקוח העירוני – השוק הפתוח

1. בעיקבות הביקורת חל שיפור משמעותי בסדרי גביית הכספים בשוק.
2. הנחיתי את גזבר העירייה לקיים מעקב קפדני על קבלת ההכנסות ממחזיקי הדוכנים בשוק הפתוח. בנוסף לכך, הוריתי כי קבלת ממסרים בגין פריסת תשלומים, תעשה רק באגף הגביה.
3. המנכ"ל הנחה את מנהל אגף תפוז להביא בפני המועצה הצעה לשינוי חוק העזר, במטרה לשנות את הסעיף בחוק המתייחס ל"שוק הקטן".
4. המנכ"ל הנחה את הגזבר, בשיתוף עם מנהל האגף, לבדוק את עלויות הפעלת השוק.

5. המנכ"ל הנחה את מנהל יחידת המחשוב לתת מענה לצרכי המחשוב של מחלקת הפיקוח, כולל תוכנה וציוד.

אגף נסיעות ופיתוח

התקשרויות עם קבלנים

דו"ח בקורת

אגף נסיעות ופיתוח

התקשרויות עם קבלנים

רקע

1. תחומי הפעילות של האגף לנסיעות ופיתוח כוללים :

(א) פיתוח גנים ציבוריים בעיר, כולל עבודות גינון, ריצוף, התקנת ריהוט גן, מתקני משחקים וכדומה;

(ב) אחזקת הגנים והנוף ברחבי העיר;

(ג) אחזקת הגינון במוסדות ציבור, ובעיקר בגני ילדים ובבתי ספר.

2. השטח המטופל על ידי האגף כולל כ - 3,000 דונם, הפזורים על פני כ- 380 פארקים וגנים ציבוריים. שטח זה אינו כולל פסי ירק בצידי הדרכים ועל איי תנועה, המטופלים גם הם על ידי האגף.

3. למעט 3 פארקים גדולים, המטופלים על ידי עובדי עירייה, מרבית עבודות הגינון בעיר מבוצעות על ידי קבלנים חיצוניים. האגף כולל כ - 80 עובדים המאיישים 3 מחלקות: מחלקת פיתוח, מחלקת גינון (מזרח) ומחלקת גינון (מערב).

4. בשנת 2005 עמד התקציב הרגיל של האגף על כ- 28 מיליון ש"ח, לפי החלוקה הבאה:
- ד) 10 מיליון ש"ח שכר עבודה;
 - ה) 10 מיליון ש"ח הוצאות מים;
 - ו) 7.5 מיליון ש"ח תשלומים לקבלנים;
 - ז) 0.5 מיליון ש"ח הוצאות רכש.
- עבודות הפיתוח מבוצעות במסגרת תב"רים המתוקצבים בנפרד. תקציב הפיתוח של האגף לשנת 2005 עמד על כ- 3 מיליון ש"ח.
5. הביקורת בדקה את סדרי העבודה באגף, ובעיקר את ההתקשרויות עם הקבלנים המבצעים את עיקר עבודות אחזקת הגינון ואת עבודות הפיתוח.
6. **הביקורת התרשמה מכך שהגיגון בעיר מוחזק ברמה טובה. יחד עם זאת, נמצאו הליקויים הבאים:**

להלן עיקרי הממצאים:

1. ניהול תקציב פיתוח

תקציב הפיתוח של האגף היה בשנת 2005 בסך כ- 3 מיליון ₪. ניהול התקציב נעשה באמצעות שישה תב"רים כלליים, ולא נפתח תב"ר נפרד לכל פרויקט. לדעת הביקורת, יש לקבוע תקציב נפרד לכל פרויקט ולקיים בקרה תקציבית לגבי ביצוע כל פרויקט בנפרד.

2. זכייה במכרזים - קבלני פיתוח

במספר מקרים בשנים האחרונות, נאלץ האגף לקטוע התקשרויות עם קבלנים באמצע תקופת המכרז, מאחר שהקבלנים לא הצליחו לבצע את העבודות הנדרשות במחירים אותם הציעו. נוכח עובדות אלו, סבורה הביקורת כי בעת ההחלטה על הזוכה במכרז, על הגורמים המתאימים בעירייה ובאגף לבחון באופן מעמיק, האם ביצוע העבודה אפשרי במסגרת אחוזי ההפחתה שהציעו הקבלנים.

לדעת הביקורת, ועל פי האמור בתקנות העיריות (מכרזים), רשאית העירייה, במקרים חריגים, שלא להתקשר עם הקבלן אשר הציע את ההצעה הזולה ביותר, אם היא סבורה כי במחיר הנקוב בהצעה לא ניתן לבצע את העבודה כנדרש.

3. אישור חשבונות הקבלן

תהליך אישור הכמויות והמחירים בחשבונות הקבלן נתון, כמעט בלעדית, בידי מנהל מחלקת פיתוח. הביקורת סבורה, כי ראוי שגורמים נוספים באגף יהיו מעורבים באישור החשבונית, על מנת למנוע ריכוז סמכויות רבות מדי בידיו של אדם אחד.

4. עריכת מכרזים – קבלני אחזקה

4.1 גם לגבי התקשרויות עם קבלני אחזקה, הביקורת סבורה כי על האגף להפעיל שיקול דעת בעת בחירת הקבלן הזוכה במכרז, ולא לבחור אוטומטית בקבלן הזול ביותר. על האגף לבצע בדיקה יסודית האם הקבלנים מסוגלים למלא את כל התחייבויותיהם במסגרת אחוז הפחתת המחיר אותו הם הציעו.

בנוסף לכך, מאחר ומכרזי העירייה נעשים בשיטת ההפחתה ביחס לאומדן, כאשר האומדן הינו מחירי המכרז הקודם, לא ניתן להשתמש בשיטת ההפחתה לאורך זמן.

לדעת הביקורת, לאחר שתהליך ההפחתה במחיר נמשך כבר שנים רבות, יש לבדוק את סבירות מחירי האומדן על פי עקרונות תמחיר.

4.2 הביקורת מצאה, כי אירעו מספר מקרים, בהם בעקבות הפסקת עבודתו של הקבלן באמצע תקופת החוזה, הועסקו קבלנים אחרים במשך תקופות קצרות (עד מספר חודשים), במקום הקבלן שהופסקה עבודתו. העסקת הקבלו הזמני נעשתה על בסיס הצעת מחיר שנתן לעירייה. דבר זה ארע בגלל התמשכות תהליך פרסום המכרז החדש והרצון לא להשאיר את הגינן באזור ללא טיפול ואחזקה.

4.3 נמסר לביקורת, כי איכות השירות של הקבלנים יורדת לקראת תקופת סיום החוזה, כאשר לעיתים תוצאות עבודתו של הקבלן, כמו דישון לקוי, נראים בשטח רק לאחר סיום עבודתו. מסיבה זו, סבורה הביקורת כי כדאי לפרסם מכרזים לתקופה של שלוש שנים, ולא לשנה אחת בלבד ולאחריה מספר תקופות הארכה, כל שנה בנפרד.

4.4 האגף משתמש במעבדות לצורך ביצוע דגימות קרקע של גינות ברחבי העיר, על מנת לבחון את רמת תחזוקתן.

לדברי מנהל האגף, מומלץ מבחינה מקצועית לבצע בדיקת קרקע בכל גינה לאחר ביצוע דישון (בד"כ שלוש פעמים בשנה). התברר כי האגף מבצע בשנה מספר בדיקות בודדות בלבד. הביקורת בדקה 16 בדיקות קרקע שנעשו בעיר במשך שלוש שנים (מיוני 2003 עד יולי 2006), ומצאה כי בכל הבדיקות התגלו ערכים נמוכים ביחס לנדרש. לדעת הביקורת, יש לבצע בדיקות דישון בתדירות הנדרשת על פי סטנדרטים מקצועיים.

5. הפיקוח על הקבלנים

5.1 רובם המכריע של המפקחים העובדים במחלקות הגינן אינם בעלי רמה מקצועית מספקת. כתוצאה מכך, נפגע הפיקוח על איכות עבודת קבלני הגינן.

5.2 עיסוקם המתמיד של מנהל האגף ומנהלי המחלקות בפיקוח שוטף על עבודת קבלני הגינן, הנדרש עקב הליקויים בתפקוד המפקחים, גוזל מהם זמן רב. כתוצאה מכך, נפגעת יכולתם לעסוק במטלות הניהול המוטלות עליהם.

5.3 החוזים עם הקבלנים כוללים סעיף קנסות, המאפשר לאגף להטיל קנסות על הקבלן, אם להערכתו ביצע את עבודתו שלא כראוי. למפקחים יש סמכות להטיל על הקבלן קנסות

של בין 200 ל - 1,000 ש"ח. הביקורת מצאה כי בפועל המפקחים אינם משתמשים בסנקציה הנתונה בידם, והם מטילים על הקבלנים מעט מאוד קנסות.

6. מרכז בקרת השקיה

6.1 הספק של מערכת ההשקיה המרכזית שמפעילה העירייה הינו חברת "מוטורולה". החברה נבחרה בשנת 2000 ללא מכרז, על בסיס היותה ספק יחיד למוצר זה, ומשום שבגנים כבר הותקנו יחידות קצה מתוצרת החברה על ידי הקבלנים המפתחים.

נמסר לביקורת כי בשנים האחרונות כבר קיימות מספר חברות המספקות מערכות השקיה. הביקורת ממליצה על פרסום מכרז פומבי לגבי רכישת תחנות קצה בגנים חדשים, במטרה לעודד מתחרים נוספים, להעלות רמת השירות ולהוזיל מחירים.

6.2 בנוסף לכך, הביקורת העירה לאגף כי היה נכון להסדיר את ההתקשרות עם חברת "מוטורולה" כספק יחיד על פי ההליך הנדרש בחוק, לרבות אישור ההחלטה בועדת המכרזים ובמליאת המועצה. לאחר הביקורת נמסר כי ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז אושרה בועדת מכרזים.

7. משתלה

7.1 במשתלה העירונית מנוהלים מחסני המלאי עבור מחלקות הפיתוח והגינון של האגף. ניהול המלאי נעשה באופן ידני. הביקורת בדקה באופן מדגמי, לגבי מספר פריטים, את כמות המלאי הרשום בהשוואה לכמות בפועל, ומצאה חוסר התאמה בין הרישום למצאי. יצוין כי מבקר העירייה כבר העיר בדו"ח הביקורת לשנת 2003 על כך שניהול המלאי במחסן צריך להתבצע באמצעות מערכת ממוחשבת שתאפשר מעקב שוטף אחר כמות המלאי הנמצאת במחסנים.

7.2 בעירייה לא נערכו בדיקות כלכליות על מנת לבחון האם אחזקת המשתלה, על עובדיה, היא כדאית, והאם לא ניתן להשתמש בשטח המשתלה לשימושים רווחיים יותר.

דו"ח הביקורת המפורט

מחלקת פיתוח ושיקום גנים ציבוריים

1. כללי

(א) מחלקת הפיתוח אחראית על פיתוח ושיקום הגנים הציבוריים ברחבי העיר, וכן על פיתוח הגינון של מוסדות הציבור, כולל מוסדות החינוך. מחלקת הפיתוח אחראית בעיקר לפעילויות הבאות:

(1) בשכונות הותיקות של העיר, המחלקה עוסקת בפיתוח גנים ציבוריים ושטחי הגינון באמצעות קבלנים, שהעירייה התקשרה עימם במסגרת מכרזים רב שנתיים.

(2) בשכונות החדשות של העיר מבוצע הפיתוח על ידי חברות המפתחות את הרובע, כגון החברה לפיתוח אשדוד או מבני תעשייה. מחלקת הפיתוח מבצעת פיקוח עליון על עבודת החברה המפתחת בהיבט הגינון, משלב התכנון ועד תום הפרויקט;

(3) גינון מוסדי - מחלקת פיתוח אחראית על ביצוע עבודות הפיתוח במוסדות של העירייה, כגון מוסדות חינוך ורווחה. עבודות אלו אינן מתקצבות בתקציב האגף, אלא מהוות חלק מתקציב המינהל שבתחום אחריותו פועל המוסד, כגון מינהל החינוך, הרווחה וכדומה.

(4) המחלקה אחראית על רכישה והתקנה של מתקני משחק בגנים הציבוריים בעיר.

הביקורת מצאה, כי בבניינים שגובהם מעל ארבע קומות, מבצעת מחלקת פיתוח בדיקות גינון לפני מתן טופס גמר לבניין (טופס 5). יחד עם זאת, יצויין כי מחלקת פיתוח לא בודקת את תכניות הגינון במסגרת מתן היתר הבנייה, אלא רק מבצעת בדיקות לאחר סיום ביצוע העבודות.

2. תקציב מחלקת פיתוח

(א) הוצאות העירייה בסעיף עבודות הפיתוח מתקצבות בתב"רים, למעט עבודות בטיחות, המתקצבות במסגרת התקציב הרגיל. עבודות הפיתוח הסתכמו בשנת 2005 לסך של כ- 3 מיליון ש"ח.

(ב) האגף אינו פותח תב"ר נפרד לכל פרויקט. תקציב הפיתוח כולל 6 תב"רים כלליים, כאשר כל פרויקט מסווג לתב"ר המתאים:

(1) פיתוח גנים ציבוריים;

(2) שיקום גנים ציבוריים;

(3) פיתוח פארק בן גוריון;

(4) פיתוח חצרות בתי ספר;

(5) שיקום השקיה;

(6) התקנת ריהוט גן ומתקני משחק.

(ג) נמסר לביקורת כי אירעו בעבר מיקרים שבהם פרויקט מסוים נקלע למצוקה תקציבית, ועבודות הגינון הכלולות בו הועברו מן הקבלן המבצע לביצוע עצמי על ידי האגף. בדרך כלל, פעילות זו מבוצעת רק לצורך סיום פרויקטים ובהיקפים קטנים (כעשרת אלפים ₪).

הערות הביקורת

לדעת הביקורת, אין זה נכון לנהל את תיקצוב עבודות הפיתוח בדרך שעושה זאת האגף (באמצעות תב"ר כללי). יש לפתוח תב"ר נפרד ולקבוע תקציב נפרד לכל פרויקט, ולקיים בקרה תקציבית לגבי כל פרויקט (למעט פרויקטים בהיקף כספי נמוך, שניתן לשייך אותם לתב"ר כללי).

3. התקשרות עם קבלנים

(א) כללי

- (1) האגף מפרסם מעת לעת מכרזים לביצוע עבודות פיתוח ברובעי העיר השונים. משך ההתקשרות היא בדרך כלל כשנה, עם אופציה להארכה של שתי שנים נוספות.
- (2) בנוסף לכך, מעסיק האגף שני קבלנים שאינם קשורים לפרוייקט מסויים. קבלנים אלה זכו במכרז פומבי.
 - (א) קבלן פיתוח וסלילה;
 - (ב) קבלן גינון והשקיה.
- (3) נוסף על קבלני הגינון, משתמשת מחלקת פיתוח גם בקבלנים המועסקים על ידי מחלקות אחרות בעירייה. כך למשל, אם יש צורך בביצוע עבודות חשמל או מסגרות בגינה מסויימת, תשתמש מחלקת פיתוח בשירותי קבלן שכבר עובד עם העירייה, במקום לצאת להתקשרות חדשה. עבודות אלה הן בהיקף כספי נמוך יחסית (בדרך כלל עד שלושים אלף ₪).
- (4) להלן פירוט הסכומים ששולמו לקבלני הפיתוח השונים שביצעו עבודות עבור העירייה במהלך השנים (באלפי ש"ח), על פי רישומי העירייה:

שם הקבלן	2001	2002	2003	2004	2005
גני אמין בע"מ				322	1,502
עשור מאיר ובניו בע"מ	2,139	1,680	1,744	1,030	1,102
גינת אגוז בע"מ					113
גינן ופיתוח יו"ט בע"מ				308	
פפיר גינון בע"מ	1,272	1,383	937		
סה"כ	3,411	3,063	2,681	1,660	2,717

(ב) המחיר הנקוב במכרז

1. חוברת המכרז כוללת רשימה מפורטת ביותר של כל המוצרים והשירותים אשר נדרשים מן הקבלן המבצע. ליד כל אחד מן הפריטים מצויין אומדן המחיר, המבוסס על נתוני מחיר במכרזים קודמים. הקבלנים המשתתפים במכרז נדרשים להציע אחוז הפחתה ביחס למחירים הנקובים בספר המכרז.
2. בבדיקת המכרזים שפירסם האגף במהלך השנים האחרונות, התברר כי אחוזי הפחתה שהציעו הקבלנים הולכים וגדלים. בעקבות כך, ארעו מקרים שבהם נאלץ האגף להחליף קבלני גינון במהלך תקופת ההסכם, לאחר שלא עמדו במחירים שהציעו, ובגינם זכו במכרז.

הערת ביקורת

כאמור, במספר מקרים בשנים האחרונות, נאלץ האגף לקטוע התקשרויות עם קבלנים באמצע תקופת המכרז, מאחר שהקבלנים לא הצליחו לבצע את העבודות הנדרשות במחירים אותם הציעו. מאותה סיבה, היו מקרים בהם לא האריך האגף את ההתקשרות עם הקבלנים לאחר תום השנה הראשונה. נוכח עובדות אלו, סבורה הביקורת כי בעת ההחלטה על הזוכה במכרז, על הגורמים המתאימים בעירייה ובאגף לבחון באופן מעמיק, האם ביצוע העבודה אפשרי במסגרת אחוזי ההפחתה שהציעו הקבלנים.

לדוגמא: במכרז 13/04 לביצוע עבודות פיתוח ושיקום מערכות השקיה וגינון ציבורי במוסדות ציבור, זכה קבלן " גני אמין בע"מ" לאחר שהציע את אחוז ההפחתה הגבוה ביותר ביחס למחירי האמזן (16.5%). בתום שנת התקשרות אחת ולקראת חידוש האופציה לשנה נוספת, פנה הקבלן בבקשה שלא להאריך את ההסכם משום שלדבריו מחירי המכרז אינם רווחיים. בדיון שנערך עם הקבלן (בתאריך 4.9.05) סוכם כי למרות שלעירייה קיימת אופציה להארכת ההסכם לשנים נוספות, תאפשר העירייה לקבלן "לצאת" מהחוזה בתנאי שהקבלן ישא במשך שנה אחת ב-25% מההפרש בין מחירי המכרז הנוכחי למחירי המכרז החדש העתיד להתפרסם.

הביקורת בדקה את יישום ההסכם עם הקבלן ומצאה כי למרות שחלפה קרוב לשנה, עד חודש יולי 2006 לא התקבל הפיצוי שסוכם עליו עם הקבלן, שהסתכם ב- 50,256 ₪. עוד נמצא כי בטעות העירייה לא האריכה את ערבות הביצוע שמסר הקבלן בעת חתימת ההסכם ותוקפה כבר פג, כך שהעירייה לא יכולה לחלט מן הערבות את סכום החוב. לאחר הביקורת הודיע האגף כי בתאריך 23.7.06 נשלח לקבלן מכתב המתריע על קיזוז החוב מתשלומים אחרים המגיעים לקבלן מהעירייה. ובנוסף לכך, תובעת העירייה מהקבלן סכום של כ- 92,000 ₪ בגין ליקויים באחזקת הגנים שהיו באחריותו.

לדעת הביקורת, ועל פי האמור בתקנות העיריות (מכרזים), רשאית העירייה, במקרים חריגים שלא להתקשר עם הקבלן אשר הציע את ההצעה הזולה ביותר, אם היא סבורה כי במחיר הנקוב בהצעה לא ניתן לבצע את העבודה. כמו כן, הביקורת רואה בחומרה מצב בו העירייה מטיבה עם הקבלן ואינה דורשת את יישום התחייבותו במועד הנדרש בהסכם.

ג. הפיקוח על עבודת הקבלנים

1. מנהל מחלקת פיתוח והמפקחים הכפופים לו בודקים באופן שוטף את פעילות הקבלנים בשטח, על מנת לוודא שהקבלנים עומדים בכל הדרישות והתנאים שנקבעו במכרז ובחוזה.
2. בעת סיום עבודת פיתוח הגינה הציבורית והעברתה לעירייה, מכינים במחלקת הפיתוח תיק הכולל את כל הפרטים הנוגעים לגינה, לרבות סוגי הצמחים, תוכנית השתילה ומפרטים טכניים. בעת מסירת הגינה לאחריות העירייה, בודקים מנהל מחלקת הפיתוח או סגנו כי כל הנדרש בתיק הגינה אכן קיים בשטח הנמסר לרשות העירייה.

(3) בדיקות הקבלה כוללות הן בדיקות כמותיות של מספר העצים וגודלם, או שטח הדשא שנשתל, והן בדיקות קרקע, למשל האם הקבלן סיפק את כל כמות הדשן הנדרשת.

(4) מחלקת הפיתוח מתנהלים בכל נקודות זמן בממוצע 5 פרויקטים במקביל. מנהל מחלקת הפיתוח מסר לביקורת, כי מפקח מטעמו אמור להימצא בשטח בו מתבצע כל פרויקט מדי יום ביומו.

5) הביקורת ערכה בדיקות בשטח ומצאה כי עבודות הפיתוח מתנהלות באופן מסודר וכי המפקחים נמצאים ברבעים השונים ומבצעים את תפקידם.

ד) התשלום לקבלנים

1) הקבלנים מגישים למחלקת הפיתוח חשבון, בו מפורטות העבודות שבוצעו והמחיר שנקבע לכל סוג של פריט או עבודה. מנהל מחלקת הפיתוח בודק שני מרכיבים בחשבון המוגש:

א. האם כמות המוצרים שסופקו או השטח המטופל תואמים את בדיקותיו ומדידותיו בשטח;

ב. האם סוג הפריט והמחיר ליחידה זהים למפורט בכתב הכמויות של החוזה.

2) לאחר שמנהל מחלקת הפיתוח מאשר את פרטי החשבון, מוקלדים פרטי החשבון לתוכנת ניהול חשבונות ספקים אשר בשימוש העירייה (תוכנת "זיו").

3) לאחר שמופק חשבון, מנהל מחלקת פיתוח בודק אותה שוב ומאשר אותה לתשלום. מנהל האגף או סגנו חותמים על החשבון חתימה שנייה.

4) החשבון החתום מועבר לחשבות, לביצוע התשלום לקבלן.

הערת ביקורת

תהליך אישור הכמויות והמחירים בחשבונות הקבלן נתון, כמעט בלעדית, בידי מנהל מחלקת פיתוח. הביקורת סבורה, כי ראוי שגורמים נוספים באגף יהיו מעורבים באישור החשבונית, על מנת למנוע ריכוז סמכויות רבות מדי בידי של אדם אחד.

לאחר הביקורת נמסר כי גם המפקח האחראי על הפרוייקט יבדוק את החשבון המופק בתוכנת זיו ויחתום עליו.

4. משתלה

א) מחלקת הפיתוח מפעילה באזור התעשייה משתלה בשטח של דונם, ומועסקים בה שישה עובדים. המשתלה נמצאת בתחום האחריות של מנהל מחלקת הפיתוח.

ב) עובדי המשתלה מייצרים שתילים חדשים באמצעות ייחורים המופקים מצמחים קיימים. שתילים אלו מסופקים למחלקות הגינון לצורך שתילתם ברחבי העיר. הייצור במשתלה מצמצם את הצורך ברכישת שתילים מספקים חיצוניים.

הערת ביקורת

1. מנהל מחלקת הפיתוח מנהל מעקב חלקי אחרי ייצור הייחורים והנפקתם לשתילה. יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי לא מתבצע מעקב מדויק אחרי כמויות הייחורים הנמצאים במשתלה והשתילים שהיא מספקת, ולא נערכת השוואה בין הכמויות הנמצאות בפועל לכמויות האמורות להיות במשתלה לפי הרישומים. לאור האמור, ייתכן מצב בו ייחורים יוצאו מן המשתלה שלא על ידי עובדי האגף.

2. כמו כן, מנוהלים במשתלה מחסני המלאי עבור מחלקות הפיתוח והגינן באגף. ניהול המלאי כולו נעשה באופן ידני, ולא נערכות בדיקות שוטפות של התאמת כמות המלאי בפועל לכמות שאמורה להיות במחסן על פי הרישום. הביקורת בדקה באופן מדגמי, לגבי מספר פריטים, את כמות המלאי הרישום בהשוואה לכמות בפועל, ומצאה חוסר התאמה בין הרישום למצאי.
3. יצוין כי מבקר העירייה כבר העיר בדו"ח הביקורת לשנת 2003 על כך שהמלאי במחסן אינו מנוהל באופן תקין. הביקורת סבורה כי ניהול המלאי המוחזק במחסני המשתלה צריך להתבצע באמצעות מערכת ניהול מלאי ממוחשבת. מערכת כזו תאפשר הן מעקב שוטף אחר כמות המלאי הנמצאת במחסנים והן פיקוח ובקרה על ניהול המלאי.
4. בעירייה לא נערכו בדיקות כלכליות על מנת לבחון האם אחזקת המשתלה, על עובדיה, היא כדאית, והאם לא ניתן להשתמש בשטח המשתלה לשימושים רווחיים יותר.

מחלקות הגינן

1. כללי

- (א) מחלקות הגינן אחראיות על אחזקת הגנים הציבוריים, על הצמחים המצויים בגנים ועל הסדר, הנקיון ותחזוקת ריהוט הגן והמתקנים הנמצאים בהם.
- (ב) באגף פועלות שתי מחלקות גינן (מזרח ומערב), המחלקות ביניהן את האחריות על שטחי הגינן בעיר, כאשר קו הגבול עובר בשדרות בני ברית. חלוקת האחריות על הגינן בעיר לשתי מחלקות בוצעה בשנת 1998.
- (ג) עד שנת 2003, היה האגף מפרסם מכרז נפרד לאחזקת כל רובע בעיר. בשנת 2004 חולקה העיר ל - 8 גושים, שבכל אחד מהם שטח גינן של 300 עד 400 דונם. במהלך שנת 2004 פורסמו מכרזים לאחזקת הגינן בגושים אלה.

2. התקשרות עם קבלנים

(א) כללי

- (1) למעט 3 פארקים גדולים, כל עבודות אחזקת הגינן בעיר מבוצעות על ידי קבלנים חיצוניים. מחלקות הגינן מעסיקות כמה קבלנים:
 - (א) קבלני אחזקה - עובדים על בסיס פאושלי (תשלום קבוע לחודש);
 - (ב) קבלן גיזום - מקבל תשלום על פי קריאה.
 - (ג) קבלן אחזקת מתקני משחקים.
- (2) מכרז הגיזום ומכרז אחזקת מתקני המשחקים הינם מכרזים כלל אגפיים. מכרזי האחזקה מחולקים בין מחלקת גינן מזרח למחלקת גינן מערב.
- (3) להלן פירוט הסכומים ששולמו לקבלני הגינן במהלך השנים (באלפי ש"ח), כפי שנרשמו בכרטסת הנהלת החשבונות של העירייה.

2005	2004	2003	2002	2001	2000	
733	769	688	733	568	696	אלי סיאהו
					190	אריה את אורן
2876	290					גני אמין
					200	מסעוד
851	1,624	1,830	1,318	810	491	עאסי עותמאן
889	1,707	1,537				פורום שתיל
613	837	846	1,241	1,109		פיני גינות
772	1,175		908	751	599	פרח בנגב
	353	728	746	1,367	2,004	שלמה כספי
<u>6,734</u>	<u>6,755</u>	<u>5,629</u>	<u>4,946</u>	<u>4,605</u>	<u>4,180</u>	סך הכל

כפי שעולה מן הטבלה, העלות הכוללת של העסקת קבלני אחזקת הגינות הייתה בשנים 2004 ו- 2005 כ- 7 מיליון ש"ח בשנה. כל מכרזי מחלקות הגינות הם לשנה עם אופציה לחמש שנים נוספות. האופציה להארכה היא של העירייה ולא של הקבלן, כאשר חידוש האופציה נבחן על ידי העירייה כל שנה מחדש.

הערת הביקורת

1. הביקורת מצאה, כי אירעו מספר מקרים, בהם בעקבות הפסקת עבודתו של הקבלן באמצע תקופת החוזה, הועסקו ללא מכרז קבלנים אחרים במשך תקופות קצרות (עד מספר חודשים), במקום הקבלן שהופסקה עבודתו. העסקת הקבלו הזמני נעשתה על בסיס הצעת מחיר שנתן לעירייה. דבר זה ארע בגלל התמשכות תהליך פרסום המכרז החדש והרצון לא להשאיר את הגינות באזור ללא טיפול ואחזקה.

2. נמסר לביקורת, איכות השירות של הקבלנים יורדת לקראת תקופת סיום החוזה, כאשר לעיתים תוצאות עבודתו של הקבלן, כמו דישון לקוי, נראים בשטח רק לאחר סיום עבודתו. מסיבה זו, סבורה הביקורת כי כדאי לפרסם מכרזים לתקופה של שלוש שנים, ולא לשנה אחת בלבד ולאחריה מספר תקופות הארכה, כל שנה בנפרד.

ג. המכרזים לקבלני אחזקת גינות

1. מכרזי מחלקת הגינון הינם מכרזים "פאושליים" – כלומר, במכרז נקבע מפרט טכני המציג את הפעולות הנדרשות לטיפול בכל אחד מן הרבעים, וכן מחיר חודשי לביצוע כל העבודות הנדרשות. אחד היתרונות של עבודה במכרז פאושלי היא עמידה בתקציב שנקבע מראש, כאשר העלויות העתידיות אינן תלויות בתהליך העבודה.

2. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח - 1987, נקבע בסעיף 22, בנוגע להמלצות ועדת המכרזים של מועצת העירייה, כדלקמן:

"(ב) בכפוף לאמור בתקנות אלה, תמליץ הועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן ...
(ג) אם החליטה הועדה להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה.
(ה) הועדה רשאית, לאחר שנתנה לבעל ההצעה הזדמנות להביא טענותיו, שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר בהתחשב בכושרו, ניסיונו או יכולתו של בעל ההצעה לבצע את החוזה המוצע או לעמוד בתנאיו. החליטה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה..."

הביקורת לא מצאה מקרה שבו נפסל קבלן בגלל שהציע מחיר נמוך מדי, והצעתו נדחתה בגלל היותה בלתי סבירה. יחד עם זאת, אירעו שני מקרים בהם חילט האגף ערבויות לקבלנים אשר לא עמדו בהתחייבויותיהם כלפי העירייה.

הערת ביקורת

1. גם במקרה זה, הביקורת סבורה כי על האגף להפעיל שיקול דעת בעת בחירת הקבלן הזוכה במכרז, ולא לבחור אוטומטית בקבלן הזול ביותר. על האגף לבצע בדיקה יסודית האם הקבלנים מסוגלים למלא את כל התחייבויותיהם במסגרת אחוז הפחתת המחיר אותו הם הציעו.

2. מאחר ומכרזי העירייה נעשים בשיטת ההפחתה ביחס לאומדן, כאשר האומדן הינו מחירי המכרז הקודם, לא ניתן להשתמש בשיטת ההפחתה לאורך זמן. לדעת הביקורת, יש לקבוע את מחירי האומדן על פי עקרונות תמחיר.

ד) הפיקוח על הקבלנים

1. מחלקת גינון מערב כוללת 8 מפקחים ומחלקת גינון מזרח 5 מפקחים. כפי שנמסר לביקורת, מרבית המפקחים חסרי השכלה ורקע מקצועי בתחום הגינון. כך למשל, מתוך 8 מפקחים במחלקת גינון מערב, שניים בלבד הם בעלי תעודת גן סוג 1 ועובד נוסף הוא טכנאי נוף.

2. כדי להקל על תפקוד המפקחים, הכינו מנהלי האגף טופס ביקורת גננות בסיסי, שאותו אמורים המפקחים למלא בעקבות הביקורת שהם עורכים בשטח. מן האגף נמסר, כי אמנם הטפסים ממלאים על ידי המפקחים, אולם באופן שאינו משביע רצון. לדוגמא, המפקחים אינם מציינים האם ניהלו בקרה יומיומית על פעילות הקבלן כפי שנדרש מהם, אינם בודקים הימצאותם של עובדי הקבלן באופן תדיר בשטח ועוד.

3. העדר רקע מקצועי והשכלה מתאימה, גורם לכך שאין באפשרות המפקחים להעריך מבחינה מקצועית את איכות העבודה של קבלן הגינון, כמו למשל האם הצמחייה לוקה במחלה כלשהי או האם נעשה שימוש בדשן נכון.

4. כדי להתגבר על הקשיים הנובעים מחוסר מקצועיות המפקחים, חלק גדול מיום העבודה של מנהלי המחלקות מוקדש לסיורים בשטח, והם משמשים למעשה כמפקחים בפועל על עבודת קבלני הגינון.

5. כמו כן, משתמש האגף במעבדות לצורך ביצוע דגימות קרקע של גינות ברחבי העיר, על מנת לבחון את רמת תחזוקתן. לדברי מנהל האגף, יש צורך לבצע בדיקת קרקע בכל גינה לאחר ביצוע דישון (בד"כ שלוש פעמים בשנה). התברר כי האגף מבצע בשנה מספר בדיקות בודדות בלבד. הביקורת בדקה 16 בדיקות קרקע שנעשו בעיר במשך שלוש שנים (מיוני 2003 עד יולי 2006), ומצאה כי בכל הבדיקות התגלו ערכים נמוכים של זרחן, אשלגן וחנקן ביחס לנדרש. לדעת הביקורת, יש לבצע בדיקות דישון בתדירות הנדרשת על פי סטנדרטים מקצועיים ולהטיל את העלויות על הקבלן.

הערות ביקורת

1. כאמור, רובם המכריע של המפקחים העובדים במחלקות הגינון אינם בעלי רמה מקצועית מספקת. כתוצאה מכך, נפגע הפיקוח על איכות עבודת הקבלן. למשל, אירעו מקרים שבהם המפקחים לא נתנו דעתם לסוג של חומר הדברה שהקבלן השתמש בו, כאשר לשימוש בחומר הדברה לא מתאים יכולות להיות השלכות חמורות על מצב צמחי הגן.

2. עיסוקם המתמיד של מנהל האגף ומנהלי המחלקות בפיקוח שוטף על עבודת קבלני הגינון, הנדרש עקב הליקויים בתפקוד המפקחים, גוזל מהם זמן רב. כתוצאה מכך, נפגעת יכולתם לעסוק במטלות הניהול המוטלות עליהם.

3. החוזים עם הקבלנים כוללים סעיף קנסות, המאפשר לאגף להטיל קנסות על הקבלן, אם להערכתו ביצע את עבודתו שלא כראוי. למפקחים יש סמכות להטיל על הקבלן קנסות של בין 200 ל - 1,000 ש"ח, כאשר הסכום המדויק נקבע על ידי מנהל המחלקה. הביקורת מצאה כי בפועל מטילים המפקחים על הקבלנים מעט מאוד קנסות.

4. יחד עם האמור לעיל, נמסר לביקורת כי קיימת מגמת שיפור במקצועיות עבודת המפקחים. עוד נמסר לביקורת, כי בשנת 2006 אמורים כל המפקחים לעבור קורס גינון סוג 1, קורס אשר אמור להקנות כלים מקצועיים בסיסיים למפקחים האזוריים.

ה. קבלן אחזקת מתקני משחק

1. תחום אחזקת מתקני המשחק הופרד מאחזקת הגינון הכללית, מאחר שנדרשת התמחות מיוחדת בתקני הבטיחות שקבע מכון התקנים עבור מתקני משחקים.

2. המכרז לאחזקת מתקני משחק כולל אחזקה שוטפת, וכן בדיקה שנתית שעורך מכון התקנים שעלותה על חשבון הקבלן. כמו כן, אחת הדרישות מהקבלן היא שיצרן מתקני המשחקים שאת מוצריו התקין הקבלן, יהיה בעל תו תקן של מכון התקנים. בנוסף לכך, בכל מחלקות הגינון ישנו מפקח האחראי על מתקני המשחק, ובין תפקידיו עליו לערוך אחת לחודש בדיקת בטיחות למתקנים.

3. הקבלן הנוכחי לאחזקת מתקני משחק זכה במכרז באוקטובר 2001. תקופת ההסכם הייתה לשנה, עם אופציית הארכה לארבע שנים נוספות, כל שנה מחדש. (סה"כ חמש שנים). הקבלן שזכה במכרז היה משתתף יחיד והציע תוספת למחיר האומדן. לדברי מנהל האגף, באותה עת לא היו בתחום זה קבלנים נוספים.

1. מרכז בקרת השקיה

1. השקייתם של כ - 98% מן הגנים הציבוריים בעיר נעשית באמצעות מערכת בקרה ממוחשבת (מערכת מרכזית או אזורית). מוקד השליטה המרכזי נמצא בבניין העירייה במוקד העירוני, ובאמצעותו מופעלת מערכת ההשקיה בכ - 50% מן הגנים בעיר. השקיית יתרת הגנים הציבוריים נעשית באמצעות מערכות בקרת השקיה מקומיות הנמצאות בגינה עצמה.
2. לביקורת נמסר כי אין כדאיות כלכלית לחבר את מערכת בקרת ההשקיה בגנים הקטנים למערכת הבקרה המרכזית, עקב עלות החיבור הגבוהה.
3. הספק של מערכת ההשקיה המרכזית הינו חברת "מוטורולה". החברה נבחרה בשנת 2000 ללא מכרז, על בסיס היותה ספק יחיד למוצר זה, ומשום שבגנים כבר הותקנו יחידות קצה מתוצרת החברה על ידי הקבלנים המפתחים.
4. הביקורת מצאה כי ההתקשרות עם חברת "מוטורולה" לא הועברה לאישור ועדת המכרזים ומועצת העיר, כפי שנדרש, למרות שמדובר על התקשרות ללא מכרז.
5. עוד התברר, כי עקב גידול בשטחים המטופלים על ידי האגף, גדל מדי שנה היקף התשלום למוטורולה עבור אחזקת המערכת. בשנת 2000, עת נערך ההסכם הראשוני, עמדה עלות האחזקה על 66,527 ש"ח ובשנת 2005 עלות האחזקה הייתה 155,185 ש"ח.
6. נמסר לביקורת כי לאחרונה ניסתה העירייה לבדוק את תנאי ההתקשרות עם חברה נוספת, היות והתברר כי התווספו לשוק ספקים נוספים. מנהל האגף ציין בפני הביקורת כי בעקבות ניסיונה של העירייה להתקשר עם חברה אחרת, השתפרו תנאי ההתקשרות של העירייה עם "מוטורולה", ולפיכך קיבלה העירייה הנחה מיוחדת בסך של 25% בעלות דמי האחזקה השנתיים, וכן הארכה של תקופת האחריות על הציוד משנה אחת לשלוש שנים.

הערת ביקורת

הביקורת העירה על כך, כי היה נכון להסדיר את ההתקשרות עם חברת מוטורולה כספק יחיד על פי ההליך הנדרש בחוק, לרבות אישורה בועדת המכרזים ובמליאת המועצה. הביקורת ממליצה על פרסום מכרז פומבי בנוגע להפעלת מערכות ההשקיה, במטרה לעודד מתחרים נוספים, להעלות רמת השירות ולהוזיל מחירים. לאחר הביקורת נמסר כי ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז אושרה בועדת מכרזים.

אגף נטיעות ופיתוח

התקשרויות עם קבלנים

הערות ראש העיר

1. **ניהול תקציב פיתוח** - אני חולק על דעתו של המבקר. נכון יותר לפתוח מספר סוגי תבריים לפי סוג העבודות, ולרשום כל פרויקט בתב"ר המתאים. דבר זה מאפשר גמישות בתפעול, ואינו פוגע בדרישות הפיקוח התקציבי. יחד עם זאת, העירייה תערוך יחד עם משרד הפנים שינוי ניסיוני בשיטת רישום התב"רים, במטרה לשפר את הפיקוח התקציבי על כל פרויקט.
2. **אישור חשבונות הקבלן** – ההערה מקובלת. בעקבות הביקורת שונו סדרי אישור חשבונות הקבלן, ונוסף חותם שני המאשר את החשבונות.
3. **קבלני אחזקת גינון** – המנכ"ל הנחה את מנהל האגף להכין מכרזים להעסקת קבלני גינון לתקופה של שלוש שנים ועוד שנתיים אופציה.
4. **בדיקות קרקע** – המנכ"ל הנחה את מנהל האגף לכלול בהצעת התקציב של האגף לשנת 2007 סעיף תקציבי לצורך ביצוע בדיקות קרקע (בהיקף של 50,000 ₪ בשנה).
5. **פיקוח על הקבלנים** – האגף החל בשנת 2006 בתהליך הכשרה מקצועית של המפקחים, וימשיך בכך גם בשנת 2007.
6. **קנסות** – המנכ"ל הנחה את מנהל האגף להחמיר את הפיקוח על הקבלנים ולהטיל עליהם קנסות במקרי הצורך.
7. **משתלה** – המנכ"ל הנחה את מנהל האגף לבחון אלטרנטיבות שונות להפעלת המשתלה.

החברה העירונית לתרבות הפנאי –

"מרכז שבלול"

דו"ח ביקורת

החברה העירונית לתרבות הפנאי – "מרכז שבלול"

באוגוסט 2004 נחתם הסכם בין החברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד ובין קניון "לב אשדוד", שלפיו שכרה החברה העירונית שטח של כ- 1500 מ"ר בקניון, הכולל 5 אולמות קולנוע ושני מקלטים (להלן "מרכז שבלול"). במקביל, באותו מועד, השכירה החברה העירונית כמחצית מהשטח ששכרה בקניון לשני יזמים פרטיים. בחלק האחר מהשטח, מבצעת החברה פעילויות שונות בתחומי התרבות והחברה שהיא מופקדת עליהם (כגון מרכז הרוק ופרויקט "הפוך על הפוך"). הביקורת בדקה את תהליך ההקמה וההפעלה של "מרכז שבלול".

להלן עיקרי הממצאים:

1. חוזה שכירות

החברה שכרה את השטח בקניון "לב אשדוד" תמורת תשלום של דמי שכירות סמליים (1 ש"ח לחודש), כלומר למעשה קיבלה לידיה את זכות השימוש בשטח ללא תמורה. כמו כן, ידוע לביקורת כי קודם להתקשרות עם קניון לב אשדוד, בדקה החברה העירונית האם ניתן להשכיר שטח בשני קניונים אחרים בעיר, אולם מסיבות שאינן קשורות בחברה המשא ומתן הסתיים באותה עת ללא הצלחה.

לדעת הביקורת, החברה לא הייתה אמורה להסתפק במשא ומתן עם משכיר זה או אחר, אלא היה עליה ליזום במקביל ובאופן מסודר פניה למספר מציעים, לקבל הצעות בכתב ולהשוות ביניהן.

גם אם מדובר בהתקשרות בתנאים יוצאי דופן לטובת החברה העירונית, וגם אם לא קיימת חובה משפטית לקיים מכרז פומבי בהתקשרויות מסוג זה (עסקאות מקרקעין), על החברה היה לקיים הליך מסודר ומתועד של בדיקת מספר הצעות. ניתן להניח כי אילו היה נערך מכרז, הצעת הקניון לב אשדוד היתה מתבררת כהצעה הזוכה, אולם גם אם התוצאה הסופית היתה זהה בשתי הדרכים, על החברה היה להקפיד הקפדה יתרה בעניין זה.

2. מיזם משותף

2.1 תקנון החברה קובע כי החברה רשאית ליזום פעילות משותפת בתחום החינוך והספורט יחד עם גורמים נוספים, כולל פעילות שניתן לסווג אותה כפעילות עסקית. כפי שהיא רשאית לעשות על פי התקנון, התקשרה החברה במקביל לשכירת האולמות מהקניון עם שני יזמים פרטיים: שני אולמות ומקלט הועברו לשימוש מפעיל בשם "סטודיו G" המקיים חוגים בתחום המחול וההתעמלות. מקלט נוסף הועבר לשימוש של מפעיל אחר, לצורך הקמת מועדון לאגרוף תאילנדי.

יש לציין כי כבר קיימים במתנ"סים השונים חוגים רבים בתחומי המחול, ההתעמלות ואומנויות הלחימה. לדעת הביקורת, ראוי ליזום מיזם משותף עם מפעיל פרטי רק כאשר הדבר מקנה יתרון מיוחד לחברה ומשפר באופן משמעותי את מגוון השרותים שהיא מציעה לציבור. מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי חשוב היה לקיים את המיזם המשותף במרכז שבלול, גם אם קיימת פעילות בתחומים דומים במתנ"סים אחרים, ואין חשש שהמפעיל הפרטי יפגע בפעילות הקיימת משום שמדובר בשני תחומי פעילות חדשים בעיר.

2.2 כאמור, באוגוסט 2004 חתמה החברה על הסכם התקשרות עם שני יזמים פרטיים. בהסכם נקבע כי כל יזם מתחייב לשפץ על חשבונו את האולמות שישתמש בהם, במטרה להכשירם לייעודם.

התברר לביקורת כי היזמים אומנם שילמו את רוב הוצאות השיפוץ באולמות שהם משתמשים בהם, אולם נמצא כי גם החברה השתתפה בשיפוץ אולמות אלה, מבלי שקיזזה מהמפעיל את חלקו בעלויות.

למשל, החברה שילמה 10,530 ₪ עבור בדיקת בטיחות לכל המתחם, 4,100 ₪ למתכנן עבור תכנון האולמות, כ- 20,000 ₪ חומרים עבור עבודות שיפוץ שונות שנעשו באמצעים עצמיים, 35,000 ₪ עבור עבודות חשמל בכל המתחם, וכ- 9,800 ₪ עבור ניקיון כללי ופינוי פסולת עם סיום העבודות.

החברה מסרה לביקורת כי למרות הנאמר בחוזה, הוסכם בין היזם לחברה בעל פה שהיזם ישפץ שיפוץ מלא רק אולם אחד, ואולם שני ישופץ על ידו רק באופן חלקי (בגלל שעל פי התכנון גופים אחרים של החברה היו אמורים גם הם לפעול באולם זה).

הביקורת העירה לחברה כי היה עליה לערוך התחשבות מדויקת מול היזמים, בכל הנוגע לחלוקת עלויות השיפוץ.

בנוסף לכך, שילמה החברה למפעיל החוגים בסטודיו G סכום כ- 22,000 ₪ בגין עבודה שביצע עבורה כקבלן (התקנת במות בשני אולמות שהחברה משתמשת בהם). בתחילה נקבע כי ישולם לו סכום של 11,700 ₪, אולם במהלך שנת 2005 שולמו 10,000 ₪ נוספים עבור עבודה זו, כך שלמעשה הוכפל מחירה.

לדעת הביקורת, על החברה היה להימנע מלהתקשר עם ספק שהוא גם השותף של החברה במיזם.

2.3 ההתקשרות על מפעילי החוגים

1. בהסכם עם היזמים נקבע כי החברה העירונית תשלם את מלוא ההוצאות השוטפות (כגון חשמל, מים, הוצאות ניקיון, אחזקה והוצאות פרסום), בעוד שההכנסות יחולקו כדלקמן: 70% מההכנסות יישארו בידי מפעיל החוגים ו-30% יועברו לחברה. לדעת הביקורת, בתנאים אלה, כאשר החברה נושאת בכל ההוצאות והיזם מקבל את רוב ההכנסות, סיכויי הצלחתו של המיזם מבחינת החברה העירונית בטווח הקצר היו נמוכים, משום שהחברה לא קיימה במרכז שבלול באותה עת פעילויות אחרות שהיו יכולות להביא את המקום לאיזון תקציבי. החברה הסבירה לביקורת כי חלק מההכנסות הצפויות לא מומשו בגלל שגופים שהצהירו כי בכוונתם לפעול במרכז חזרו בהם.

לדברי מנכ"ל החברה, בעת קבלת ההחלטה בחברה להשתתף במיזם נבדקה הכדאיות הכלכלית, אולם לא הוכן מסמך המשקף את הנתונים הכלכליים שנלקחו בחשבון. הביקורת מצאה כי רק באוקטובר 2004, לאחר שכבר נחתמו ההסכמים עם הקניון ועם מפעילי החוגים, הוכן מסמך הבדק את הכדאיות הכלכלית של הפעלת המרכז ונערכה

תוכנית עסקית. לדעת הביקורת, התוכנית נעשתה באופן בלתי מקצועי. לדוגמא, ההיקף השנתי של ההוצאות נקבע בתוכנית העסקית לסכום של כ- 350,000 ₪, בעוד שבפועל הוצאות ההפעלה במהלך ארבעה חודשים בלבד (מספטמבר עד דצמבר 2004) כבר היו כ- 320,000 ₪. החברה ציינה כי חלק גדול מההוצאות בתקופה זו היו הוצאות הקמה, ואילו הייתה נמשכת הפעלת המרכז במתכונת זו, היקף ההוצאות היה קטן באופן משמעותי.

בנוסף לכך, הביקורת העלתה כי צפי ההכנסות השנתיות עמד בתוכנית על כמיליון ₪ בשנה, ובפועל ההכנסות היו בסכום של כ- 400 אלף ₪ בלבד (פחות ממחצית מהסכום שתוכנן).

3. שינוי שיטת ההתקשרות

3.1 המרכז החל לפעול באוקטובר 2004. באפריל 2005, כחצי שנה לאחר שהחלה הפעילות במרכז, ראתה הנהלת החברה העירונית כי הוצאות ההפעלה גבוהות באופן משמעותי מהתחזית וכי ההכנסות הן נמוכות מהצפוי, וכתוצאה מכך, במשך תקופה קצרה הצטברו הפסדים בסכום של כ- 400,000 ₪.

נוכח הפסדים אלה שנגרמו לחברה במהלך שנת ההקמה, שינתה החברה באפריל 2005 את תנאי ההתקשרות עם שני היזמים. על פי החוזה החדש, כל ההוצאות הנובעות מהפעילות באולמות שהיזמים נמצאים בהם יחולו על היזמים, וכן כל ההכנסות יישארו בידיהם, ובנוסף לכך ישלמו היזמים לחברה דמי שימוש בסך 1,500 ₪ לחודש.

הביקורת מציינת בחיוב את העובדה שהחברה העירונית שינתה את תנאי ההתקשרות, בעת שהתברר לה כי שיטת ההפעלה הקודמת אינה מניבה את התוצאות הרצויות.

3.2 ההתקשרות עם היזמים המשתתפים יחד עם החברה העירונית בהפעלת מרכז שבלול נעשתה ללא מכרז. החברה הסבירה לביקורת כי בנסיבות המיוחדות שנוצרו לא היה ניתן לפרסם מכרז, מאחר ומדובר בהתקשרות נמשכת והיזמים כבר השקיעו השקעה כספית ניכרת בשיפוץ האולמות. בנוסף לכך, החברה הרעה באופן חד צדדי את ההסכמים עם היזמים, ואילו הייתה מבטלת את ההתקשרות עימם ויוצאת למכרז, החברה עלולה הייתה לשאת בנזקים שנגרמו ליזמים בגין הפרת חוזה.

הביקורת הצביעה בפני החברה על הצורך לערוך מכרז בעתיד, בכל מקרה שבו תיזום החברה פעילות משותפת עם יזמים עצמאים, כך שלמציעים השונים תהייה אפשרות להתמודד בתנאים שווים על השותפות במיזם.

3.3 כאמור, הסכמים בין החברה ליזמים קובעים כי הוצאות התפעול השוטפות ישולמו על ידי היזמים, וכן כי כל יזם ישלם לחברה 1,500 ₪ לחודש דמי השימוש במושכר. הביקורת מצאה כי אחד היזמים אינו משלם את הסכום שנקבע כדמי שימוש (1,500 ₪ לחודש), וכי החברה לא גבתה תשלום בגין הוצאות המים והטלפון של היזם השני. בנוסף לכך, שילמה החברה ליזם 2500 ₪ עבור הוצאות ניקיון, שלא היתה אמורה לשלם. לאחר הביקורת נמסר כי היזם הסדיר את חובותיו לחברה בגין אי תשלום דמי השימוש.

4. ההתחשבויות עם המפעילים

הביקורת בדקה את ההתחשבויות שבוצעה בחברה עם המפעיל בשתי תקופות: תקופת ההסכם הראשון (מ- 10/04 עד 15/4/05) ותקופת ההסכם השני (מ- 15/4/05 והלאה).

4.1 הסכם ראשון

ההסכם הראשון קובע כי המפעיל יקבל מדי חודש תמורה בשיעור 70% מסך כל דמי החוגים שנגבו ע"י החברה באותו חודש. יתרת ההכנסות (30%) תישאר בידי החברה. הביקורת בדקה את ההתחשבויות שבוצע בחודשים 10/04-5/05 ומצאה את הממצאים הבאים:

- חשבוניות 10-12/04- בגין תקופה זו העבירה החברה למפעיל סכום של 121,714 ₪, שאמורים להיות 70% מסך ההכנסות. הביקורת מצאה כי סה"כ התקבולים שנרשמו בספרי הנהלת החשבוניות בחברה באותה תקופה הסתכמו ל- 106,610 ₪ בלבד. כלומר בתקופה זו העבירה החברה למפעיל ביתר 70% מסכום של 15,104 ₪ (שהם 10,573 ₪).
- החברה מסרה לביקורת כי ההפרש נובע מתשלום נוסף ששולם למפעיל בתמורה לעבודות במה שביצע במתחם שבלול.

- שיקים חוזרים- בהתאם להסכם עם המפעיל, התמורה המשולמת לו מחושבת עפ"י תשלומים שנגבו בפועל, כלומר כל השיקים החוזרים אינם באים במניין התמורה ואמורים להתקזז מהתשלום שיועבר למפעיל. מבדיקת הביקורת נמצא כי במהלך התקופה חזרו שיקים בסכום כולל של 5,002 ₪, בעוד שלמפעיל קוזז סכום של 2,609 ₪ בלבד (הפרש של 2,393 ₪). עוד נמצא כי כל השיקים שחזרו נמסרו למפעיל לגביה מבלי שנרשמו כלל בספרי הנהלת החשבונות. הביקורת לא מצאה תקבולים בגין ההמחאות החוזרות, כך שבמקרים שבהם השיקים החוזרים שולמו, מלוא התמורה בגינם נלקחה ע"י המפעיל.

החברה מסרה לביקורת כי בשנים האחרונות היא נוהגת לרשום שיקים חוזרים כביטול הכנסה, והשיקים מועברים לגביה ע"י מנהל האחראי. כאשר סכום השיק נגבה בפועל נרשמת הכנסה "בגין שיק שחזר". לדעת הביקורת מדובר בשיטת רישום לא תקינה, משום שהחוב, כל עוד אינו משולם, אינו מופיע בספרי החברה.

- בתחילת שנת 2005, כאשר תוצאות הפעילות של מרכז שבלול לשנת 2004 הסתכמו בגירעון ניכר, החליטה החברה לזקוף לכרטיס ההכנסות של מרכז שבלול בשנת 2004 גם את הממסרים הדחויים שמועד פירעונן בשנה הבאה. שיטת רישום זו הקטינה את הגרעון מפעילות שוטפת של מרכז שבלול בכ- 70 אלפי ₪. נציין כי בסיס הדיווח החשבונאי של החברה הינו בסיס מזומן, כך שאופן הדיווח לגבי מרכז שבלול לא תאם את השיטה החשבונאית המקובלת.

חמור מכך, החברה רשמה בשנת 2004 רק את ההכנסות העתידיה (ממסרים דחויים) ולא רשמה את הוצאות העתידיה בגינן, שהינם 70% מכלל ההכנסות שיש להעביר בהתאם להסכם למפעיל. הביקורת רואה בחומרה את שיטת הרישום שבוצע בכרטיסי הנהלת החשבונות של מרכז שבלול, שאינה משקפת את התוצאות הכספיות של המרכז באופן נאות.

2.4 הסכם שני

תקופת ההסכם השני החלה ב- 15/4/05. הביקורת בדקה באופן מדגמי את ההתחשבות שבוצעה בחודש אפריל 2005 וסקרה את ההתחשבות בחודשים 5-10/05. להלן הממצאים:

- חודש 4/05 - כאמור חודש זה כלל הן את ההסכם הישן והן את ההסכם החדש. בעת ביצוע ההתחשבות נעשתה חלוקה שרירותית של ההכנסות לאותו החודש, כך ש- 50% יוחס להסכם הראשון ו 50% יוחס להסכם השני. הביקורת בדקה את התפלגות התקבולים בפועל, בהתאם לתאריך התקבול, ומצאה כי 74% מההכנסות היו עד ה- 15/4/05 (הסכם הראשון) ו- 26% התקבלו מ-15/4/05 עד 30/4/05 (הסכם שני), כך שהחברה שילמה למפעיל בחודש אפריל 2005 סכום גבוה ב- 1,782 ₪ מהתשלום שהיה אמור לקבל.

- בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי כל ההמחאות הדחיות שנפרעו לאחר ה- 15/4/05 (בסכום של 25,774 ₪) הועברו במלואם למפעיל, למרות שנמסרו לחברה בעת שההסכם הראשון היה בתוקף, והיתה אמורה לחול עליהם החלוקה של -70% 30%. כלומר, מאחר שההמחאות התקבלו בתקופת ההסכם הראשון, צריך היה להעביר למפעיל רק 70% מההמחאות ולא 100%, כפי שהועבר בפועל. בסה"כ הועבר למפעיל בתקופה זו תשלום יתר של 7,732 ₪.

5. אי תשלום ארנונה

על כל מחזיק בנכס חובה לשלם לרשות המקומית את מיסי ארנונה החלים על הנכס. רק בפברואר 2006, באיחור של כעשרה חודשים, פתח אגף הגביה מספר משלם לשני היזמים הפועלים במרכז שבלול. נמצא כי בטעות חייב האגף רק חלק משטח הנכס שמחזיק היזם "סטודיו G" (רק 160 מ"ר מתוך כ- 600 מ"ר). כמו כן נמצא כי שני היזמים אינם משלמים כלל ארנונה וחובם עמד, נכון למועד הביקורת, על כ- 90,000 ₪.

6. אי הפעלת אולם המופעים

התברר כי מאז הקמת המרכז אחד מאולמות הקולנוע שבו (אולם 2) כמעט ואינו מנוצל. ידוע לביקורת כי באשדוד פועלות כמה קבוצות בתחום אומנויות הבמה, שאין להם אולם חזרות מסודר. הביקורת העירה על כך שראוי לנצל את האולם עבור פעילות בתחום זה.

החברה מסרה לביקורת כי מספר גופים שעל פי התכנון אמורים היו לקיים פעילות באולם, חזרו בהם, והפעילות לא יצאה אל הפועל. בסופו של דבר, הוחלט כי האולם יופעל על ידי להקת תיאטרון הרחוב, וכבר נעשות עבודות במקום לצורך התאמתו לפעילות המתוכננת.

הערות ראש העיר

מרכז שבלול

1. ככלל, הערות הביקורת מקובלות על ממלא מקום ראש העיר יו"ר דירקטוריון החברה, וכן על הנהלת החברה, והם יפעלו לתיקונם.

2. חשוב לציין כי בשנת 2006 המרכז היה מאוזן מבחינה תקציבית וכי מתקיימת בו פעילות חברתית חשובה.

3. הערת הביקורת, לגבי אופן ההתקשרות בעתיד עם גורמים פרטיים לצורך הקמת מיזמים משותפים, תיושם. אם תהיה התקשרות כזו בעתיד, הפניה ליזמים תעשה באמצעות מכרז, תוך מתן הזדמנות שווה למציעים שונים.

4. הנחתי את החברה לבדוק עם רואה החשבון שלה את שיטת רישום ההכנסות העתידיות והצ'קים החוזרים, ולהתאימם לכללי החשבוניות המקובלים.

מעקב אחר תיקון ליקויים

מעקב אחר תיקון ליקויים

1. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2000

החלטה מס' 23/2001 - תכנית טיפול בנוער מנותק

בעקבות דו"ח הביקורת בנושא נוער מנותק, הועדה מטילה על מינהל החינוך בשיתוף עם מינהל הרווחה להכין תוכנית רב שנתית מקיפה ומפורטת, שתתווה מדיניות לטיפול בנוער המנותק ותוצג לאישור מועצת העיר.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 24/2001 - שיתוף פעולה בטיפול בנוער המנותק

הועדה דורשת ממינהל החינוך, ממינהל הרווחה ומהחברה העירונית למתנ"סים לפעול בשיתוף פעולה במטרה להביא לניצול יעיל של המתקנים והציוד שבמתנ"סים, כדי לתת מענה לצרכים של הטיפול בנוער המנותק (למשל, הקצאת חדרים לפעילות, מגרשי ספורט וכדומה).

מצב ביצוע ההחלטה - החלטה לא בוצעה. לדברי ראש מינהל הרווחה, ההחלטה לא ישימה.

2. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2000 –

2.1 יחידת ההשבחה

החלטה מס' 34/2001 – קבלת תשלומים ממינהל מקרקעי ישראל

הדו"חות ששולח מינהל מקרקעי ישראל לגזברות העירייה לגבי עיסקאות שבוצעו באשדוד, יועברו גם לבדיקת יחידת ההשבחה, במטרה לוודא שהעירייה מקבלת את כל הסכומים המגיעים לה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. דיווחי מינהל מקרקעי ישראל המתקבלים בגזברות מועברים לבדיקת מח' השבחה.

החלטה מס' 38/2001 - מעקב אחר שימוש חורג

מנהל אגף התכנון בשיתוף עם יחידת המיחשוב יבנו שיטת מעקב ממוחשבת אחר תוקפם של השמושים החורגים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 44/2001-ערבויות בנקאיות

מהנדס העיר והגזבר יקבעו נהלים לפיהם יבדק בגזברות ובמינהל הנדסה הצורך בהארכת הערבויות או בחילוטן, לפי העניין.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. מינהל הנדסה אינו בודק את הצורך בערבויות

לקראת חידוש תוקפן.

החלטה מס' 46/2001 - ארכיב תיקי הבניין

- א. על מנהל האגף לשפר בדחיפות את פעולתו של ארכיב תיקי הבניין, ולמנוע באופן מוחלט הוצאת תיקים ממנו באופן לא מבוקר.
- ב. יש לבצע גיבוי במדיה מגנטית של החומר הנמצא בארכיב ושל תיקי הבניין החדשים.

- מצב ביצוע ההחלטה – א.** ההחלטה לא בוצעה. לא מתקיים מעקב על הוצאתם והחזרתם של תיקי בניין מהארכיון.
- ב.** ההחלטה בוצעה חלקית. נעשתה התקשרות עם קבלן לסריקת תיקי הבניין, אולם נסרקה רק כמות מועטה של תיקי בניין.

2.2 פיקוח על הבניה

החלטה מס' 47/2001 - תדירות ביקורות של מפקחי הבניה

מנהל המחלקה ינהל מעקב אחר תדירות הביקורות של המפקחים באתרי הבניה, במטרה שלפחות אחת לחודש תערך ביקורת בכל אתר בניה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. מתקיים מעקב אחר תדירות הביקורת של המפקחים, אולם אין מקיימים לפחות אחת לחודש ביקורת בכל אתר בניה.

החלטה מס' 48/2001 - העברת מידע בין יחידות העיריה

מנהל אגף התכנון ומנהל יחידת המיחשוב יציגו בפני הוועדה מערכת ממוחשבת שתאפשר העברת מידע בין מחלקת הפיקוח על הבניה, אגף הגביה ומחלקת רישוי עסקים, כך שהמידע בנוגע לגילוי עבירות בניה יטופל בכל המחלקות הנוגעות בדבר.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. במערכת המחשב קיים מאגר נתונים המאפשר שיתוף מידע בין מינהל ההנדסה לאגף הגביה. יחד עם זאת, לא נקבעו נהלי עבודה בעיקבות השינויים במערכת המידע, ולא קיימת באופן שוטף העברת מידע בין יחידות העיריה הרלוונטיות.

החלטה מס' 49/2001 – טיפול בעבירות בניה

מחלקת הפיקוח תקפיד על עמידה בלוח הזמנים הנדרש בין השלבים השונים של הטיפול בעבירה (מכתב התראה ראשון, מכתב התראה שני, רישום דו"ח העבירה, הגשת כתב אישום). אחת לחודש יועבר למנהל האגף דו"ח חריגים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. מנהל מחלקת הפיקוח מקיים מעקב חלקי על תדירות הטיפול בעבירות בניה. יחד עם זאת, מנהל המחלקה אינו מפקח באופן סדיר דוחות בקרה בתחום זה, ומהנדס העיר אינו מבקש לקבל דו"ח חריגים.

החלטה מס' 51/2001 – הליכים משפטיים

כאשר מדובר על חריגה של חברת בניה או על חריגה ניכרת בבניה פרטית, אין לבטל את ההליכים המשפטיים גם אם בסופו של התהליך התקבל היתר בניה בדיעבד. יש לדרוש הטלת קנס על העבריין גם במיקרים שהבניה הוכשרה לאחר מעשה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. במקרים שהיתר הבניה התקבל לפני הגשת כתב האישום, המחלקה לפיקוח על הבניה והמחלקה המשפטית לא המשיכו בהליכים המשפטיים.

החלטה מס' 58/2001 – נהלי עבודה למחלקת הפיקוח על הבניה

יכתבו נהלים פנימיים המסדירים את פעולתה של המחלקה לפיקוח על הבניה ואת קשרי הגומלין עם המחלקות המשיקות לה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

2.3 דו"ח מבקר העירייה לשנת 2000 - ספריות ציבוריות

החלטה מס' 59/2001 – המעמד המשפטי של הספריה העירונית

יש להסדיר את המעמד המשפטי של הספריה העירונית, להפעילה כישות משפטית נפרדת (כחברת בת של החברה למתנ"סים או כעמותה נפרדת) ולמנות לה הנהלה ציבורית.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. הוקמה לספריה העירונית הנהלה ציבורית, אולם טרם הוסדר המעמד המשפטי. נמסר לביקורת כי בכוונת החברה לאגד את כל הגופים הסוכנותיים במסגרת חברה נוספת הנמצאת בתהליך הקמה.

החלטה מס' 62/2001 - ריכוז הניהול של מערך הספריות

יש לרכז את הניהול המקצועי של הספריות תחת גורם אחד (ריכוז המידע על מלאי הספרים, תיכנון השתלמויות מקצועיות וכדומה).

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. מנהלת הספריה הגישה תוכנית להקמת מערכת מידע המשותפת לכל הספריות, אולם טרם הוחל בביצועה. בנוסף לכך, העירייה לא פעלה להקמת ספריות רובעיות על בסיס הספריות בבתי הספר המקיפים.

החלטה מס' 63/2001 - סדרי פיקוח

על החברה העירונית לקיים פיקוח ממשי על הספריות שהיא משתתפת במימון, ולא להסתפק בתפקיד של "צינור" להעברת כספים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. החברה החליטה על סדרי הפעלה חדשים לספריות החרדיות.

החלטה מס' 64/2001 – נוהלי עבודה

על מנהלת הספריה העירונית לכתוב נהלים המסדירים את כל ההיבטים של הפעלת הספריה וקשרי הגומלין בין הספריות.

מצב ביצוע ההחלטה – החלטה לא בוצעה. מנהלת הספריה מסרה לביקורת כי קיימים נהלים ארציים להפעלת הספריות.

3. דו"ח רו"ח מטעם משרד הפנים לשנת 2000

החלטה מס' 6/2002 – ועדות ערר

על מועצת העירייה להקים ועדות ערר נוספות במטרה לצמצם את משך הטיפול בבקשות ערר.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. הוקמה וועדת ערר נוספת, אולם במשך כשנה הועדות לא התכנסו.

החלטה מס' 10/2002 - חיוב מים וחשמל - ממחזיקים בנכסי העירייה

יש לחייב בהוצאות המים והחשמל את העמותות המחזיקות בנכסי העירייה, ולקזז את סכום החוב מסכום התמיכה שהן מקבלות.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. החוב המצטבר של העמותות המחזיקות בנכסי העירייה ואינן משלמות הוצאות מים היה כ- 5 מיליון ₪, וכן נמצאו עמותות שהעירייה משלמת עבורן את חשבונות החשמל.

4. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2000

4.1 פיקוח על החנייה

החלטה מס' 11/2002 - שינוי שיטת רישום דוחו"ת החניה

יש לשנות את שיטת רישום דוחו"ת החניה ולזרז רכישת מסופונים.

מצב ביצוע ההחלטה – החלטה בוצעה. פורסם מכרז לאכיפת הסדרי החניה ונקבעה החברה הזוכה. רישום דוחו"ת החניה מבוצע באמצעות מסופונים.

החלטה מס' 13/2002 – מגרש חנייה

יש לפרסם בהקדם מכרז לאספקת שרותי גרירה (הן לרכב החונה בחניה אסורה והן לרכב נטוש) ולהפעלת מגרש חניה שיאחסנו בו כלי הרכב שנגררו.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. המכרז החדש לאכיפת הסדרי חניה כולל גם אספקת שרותי גרירה.

החלטה מס' 14/2002 - גביית חובות חנייה

יש לפרסם מכרז להתקשרות עם חברת גביה, שתפעל באופן קבוע לגביית חובות העבר בתחום קנסות החניה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. המכרז החדש לאכיפת הסדרי חניה כולל גם טיפול בגביית חובות עבר.

החלטה מס' 15/2002 - הסדר לחניית רכב כבד

יש להגיע בהקדם האפשרי להסדר שיאפשר חניית רכב כבד במגרשי חניה מוסדרים ולא באזורי מגורים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

4.2 רכישות מספקים

החלטה מס' 20/2002 – הזמנת רכש מרוכזת

מחלקת הרכש תבצע הזמנה מרוכזת בהיקף שנתי בכל מקרה שהדבר אפשרי ותמנע מפיצול הזמנות.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. חלק מהרכישות שיוזמת מחלקת הרכש מבוצעות באמצעות הזמנה רבעונית, אולם אין נעשית הזמנה מרוכזת לגבי רכישות שיוזמות מחלקות העיריה השונות.

5. דיון מיוחד - מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות של ועדת ביקורת

5.1. אגף משאבי אנוש

החלטה 24/2002 (מתייחסת להחלטה 3/2000) - בחינת תקני כח אדם בעירייה
מנהל אגף משאבי אנוש יציג בפני הוועדה תוכנית עבודה לבחינת תקני כח האדם ביחידות העירייה, במטרה לבנות "ספר תקן" שיהיה מבוסס על ניתוח והערכה מקצועיים של צרכי כח האדם בכל יחידה בעירייה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. העירייה שכרה את שירותיה של חברת יעוץ הבוחנת דרכים לשינוי מבנה ארגוני בעירייה. לאחר שיגובשו ההמלצות ויאושרו ע"י כל הגורמים המעורבים, תפעל העירייה ליישום ההמלצות.

החלטה 26/2002 – (מתייחסת להחלטה 17/2001) – אופן שיבוץ עובדים
מנהל אגף משאבי אנוש יקפיד על שיבוץ עובדים במשרות שאינן חייבות במכרז לפי כישוריהם, ולפי סדר רישומם באגף משאבי אנוש כמבקשי עבודה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. אמנם גיוס העובדים נעשה באמצעות חברת כח אדם, ולא באופן ישיר על ידי האגף למשאבי אנוש, אולם בפועל בחירת העובד נעשית על ידי העירייה, ולאחר תקופת ניסיון העובד הופך להיות עובד עירייה, לכן, יש חשיבות בהשמת העובדים לפי קריטריונים ברורים (כגון משך זמן ההמתנה).

5.2. אגף תפוז"ח

החלטה 28/2002 – (מתייחסת להחלטה 18/2000) – מדיניות בנושא הרוכלות בעיר
על הנהלת העירייה לקבוע מדיניות בנושא הרוכלות בעיר (קביעת המקומות המותרים, אופן חלוקת הרישיונות וכד').

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

5.3. מינהל הנדסה

החלטה 31/2002 - (מתייחסת להחלטה 18/99) – הפקת לקחים בסיום כל פרויקט
הוועדה רואה חשיבות רבה בקיומו של תהליך הפקת לקחים מתקלות שארעו בפרוייקטים ההנדסיים שהעירייה מבצעת. על מהנדס העיר להציג בפני הוועדה נוהלי עבודה בנושא זה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

6. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2001

6.1. האגודה לתרבות הדיור

החלטה מס' 1/2003 – שיקום רובעים ותיקים

הועדה מטילה על ראש מינהל הרווחה לתאם בין כל הגופים העוסקים בהיבטים שונים של השיקום הפיזי והחברתי של רובעים ותיקים (שיקום שכונות, המחלקה לתרבות הדיור, עובדות קהילתיות במינהל הרווחה ואחרים), ולהציג בפניה תוכנית עבודה מקיפה ורב תחומית בנושא זה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 2/2003 – דמי חבר באגודה

על מנהל מחלקת תרבות הדיור ליזום מהלך של קביעת דמי חבר שונים לאוכלוסיות שונות. יש לחלק את העיר למספר קטגוריות לפי המצב הסוציו-אקונומי של התושבים, ולהזיל את דמי החבר באגודה באזורים שמתגוררים בהם בעלי הכנסה נמוכה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. דמי החבר השנתיים הוקטנו ב- 50% למשך כחצי שנה, אולם ההנחה בוטלה לאחר מכן.

החלטה מס' 3/2003 – מתן סיוע בשיפוץ

במטרה להקל על המעמסה הכספית שמוטלת על דיירים המבקשים לשפץ את מבנה מגוריהם, על מנהל מחלקת תרבות הדיור לבדוק את האלטרנטיבות השונות למתן סיוע במימון השיפוץ, במטרה להגדיל באופן משמעותי את סכומי ההלוואות שינתנו למבצעי השיפוצים. ועדת הביקורת מבקשת מוועדת כספים לדון בנושא זה ולקבל החלטות לגבי תוכנית הסיוע האופטימלית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. מאז שנת 2000 סכום ההלוואה עומד על 10,000 ₪, והיא ניתנת רק עבור שיפוץ מלא.

החלטה מס' 4/2003 – הצטרפות ועדי בתים לאגודה לתרבות הדיור

הועדה מטילה על מנהל המחלקה לתרבות הדיור להציג בפניה תוכנית פעולה שתביא להגדלה משמעותית במספר המצטרפים לאגודה, במיוחד ברובעים ששיעור החברות באגודה הוא נמוך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. במחצית השניה של שנת 2005 ובתחילת שנת 2006 חלה מגמת עליה בהצטרפות של ועדי בתים לאגודה.

החלטה מס' 5/2003 - הגדלת מספר השיפוצים

על המחלקה לפעול להגדלה משמעותית במספר המבנים שדייריהם יבצעו בהם שיפוץ (בין באמצעות האגודה לתרבות הדיור ובין באמצעים עצמיים).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. בשנת 2005 לא בוצעו שיפוצים מלאים, לדברי מנהלת המחלקה בגלל אי העברת תקציב של משרד השכון. בוצעו שיפוצים חלקיים, אך מספרם היה מועט בהשוואה למספר השיפוצים שהאגודה לתרבות הדיור מבצעת בערים אחרות.

6.2 מתנ"ס י' (דיונה).

החלטה מס' 6/2003 - הסדרת המעמד המשפטי של המתנ"ס

על החברה העירונית לפעול בדחיפות להסדרת המעמד המשפטי של מתנ"ס י' ושל שאר המתנ"סים וגופי התרבות הפועלים בעיר, שמעמדם המשפטי אינו מוסדר.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. עדיין לא הוסדר המעמד המשפטי של המתנ"סים שאינם מאוגדים כעמותות או כחברות ציבוריות, אולם החברה החלה בתהליך הקמת חברה מקבילה שתאגד את המתנ"סים העצמאיים.

החלטה מס' 9/2003 - נהלי עבודה

על החברה העירונית להכין נהלי עבודה בתחומים שונים. יש להעזר בנהלים של החברה הארצית למתנ"סים, תוך התאמתם למאפיינים היחודיים של מערכת המתנ"סים ומוסדות התרבות הפועלים בעיר.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. נכתבה הצעה לנהלים פנימיים, אולם הנהלים לא נדונו בדירקטוריון, לא אושרו ולא יושמו.

החלטה מס' 10/2003 - ביקורת פנימית בחברה העירונית

כדי לשפר את יכולת הפיקוח של הנהלת החברה העירונית על הגופים שפועלים תחת אחריותה וכדי לשפר את האפקטיביות של הביקורת הפנימית בחברה, יש להגדיל באופן משמעותי את היקף העסקתו של המבקר הפנימי.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. להערכת הביקורת היקף העסקתו של מבקר החברה (בממוצע יום עבודה בשבוע) נמוך מהדרוש.

החלטה מס' 12/2003 - תחשיב עלויות

בעת הצגת תוכנית העבודה והתקציב השנתי, על המתנ"ס להציג בפני ההנהלה המקומית ובפני החברה העירונית תחשיב מדויק שלפיו נקבע מחירו של כל חוג, תוך פרוט עלות המדריכים, החומרים וכו'. כמו כן על החברה העירונית לפעול להוזלת מחירי החוגים, תוך הקטנת עמלת המדריכים.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. הנהלת החברה קבעה קריטריונים לתמחור החוגים והפיצה אותם למתנסיים.

החלטת מס' 13/2003 – ועדת הנחות

בכל מתנסי יש להקים ועדת הנחות עפ"י נוהל ועדת הנחות המומלץ על ידי החברה הארצית למתנסיים. על כל מתנסי להגדיר קריטריונים ברורים למתן הנחות, לקבוע את סדרי הגשת הבקשה להנחה, לקבוע את הרכב הועדה ולשתף בועדה עו"ס נציג שרותי הרווחה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. נקבעו קריטריונים למתן הנחות, אולם לא היתה הקפדה בכל המתנסיים על כינוסה של ועדת ההנחות ועל אישור ההנחות על פי קריטריונים.

החלטה מס' 15/2003 – פיקוח על עובדי שירות

על החברה העירונית לפקח על עובדי השרות הנשלחים לרצות את עונשם בעבודות שרות לטובת הציבור במסגרת החברה העירונית. יש לקבל מידע מוקדם מקצינת המבחן על סוג העבירה, ולהקפיד על רישום שעות הנוכחות של עובד השירות במתנסי.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 17/2003 – ועדת כח אדם

בכל מתנסי תפעל ועדת כח אדם, בהתאם לתקנון הפעלת המתנסי שקבעה החברה הארצית למתנסיים. הועדה תהיה אחראית על גיוס ומיון כח האדם המתקבל לעבודה במתנסי.

כל מתנסי שיצטרך לגייס עובד חדש, יפרסם דרישה בעיתונות המקומית ויקיים תהליך מיון והערכה מקצועי ושיויוני, תוך שקיפות מלאה ובשיתוף הגורמים המקצועיים בחברה העירונית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. דירקטוריון החברה קבע כי גיוס עובדים באמצעות מכרז יעשה רק לגבי עובדים שדרגתם 9 ומעלה.

7. דו"ח רו"ח מטעם משרד הפנים לשנת 2001 - כספים

החלטה מס' 19/2003 - מתן תמיכות

על ועדת התמיכות לקבוע קריטריונים למתן תמיכות לעמותות רווחה (אופי הפעילות, מספר המטופלים וכדומה).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. משרד הפנים פירסם נוהל חדש למתן תמיכות, ועל העירייה לקבוע נוהל משלים.

החלטה מס' 22/2003 – צ'קים חוזרים

מנהל אגף הגביה יציג למבקר העירייה תוכנית למיון ורישום הצ'קים החוזרים והשטרות "בלנקו" המאוחסנים בכספת הגביה, ויתחיל בביצועה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה.

החלטה מס' 23/2003 - שוברי תשלום

הגזבר ינחה את המחלקות בבניין העירייה הגובות תשלומים מתושבים לא לקבל אמצעי תשלום (מזומן או צ'קים), אלא התשלום יבוצע רק באמצעות שוברים בסניף הדואר. בהמשך, תבחן האפשרות להחיל את שיטת התשלום באמצעות שוברי תשלום בכל האתרים מחוץ לבניין העירייה שמחלקות העירייה נמצאות בהן.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. בוצע סקר של כל מחלקות העירייה שגובות תשלומים מתושבים, והתקבלו החלטות לגבי המחלקות שתבוטל בהן האפשרות לקבל תשלום, או שהתשלום בהם יבוצע באמצעות שוברי תשלום.

החלטה מס' 24/2003 – פנקסי קבלות

הגזבר ינחה את המחלקות הגובות תשלומים מחוץ לבניין העירייה, לקיים מעקב לגבי השימוש בפנקסי הקבלות הידניים לפי נוהל "מסמכים בעלי ערך כספיי".

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בתהליך ביצוע (ראה החלטה 23/2003)

8. דיון מיוחד בנושא שינוי תנאי שכר לעובדים

החלטה מס' 27/2003 – נוהל קידום וניוד עובדים

מנהל אגף משאבי אנוש יכין נוהל ברור ומפורט שתוגדר בו דרך קבלת ההחלטות לגבי קידום וניוד עובדים בעירייה. הנוהל יובא לאישור המועצה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. הוכן נוהל אך הוא לא נדון ולא אושר במועצה.

החלטה מס' 30/2003 – המלצת המנהל הישיר

לא תידון בקשה לקידום עובד או לשינוי בשכרו מבלי שתוצרף אליה המלצתו של המנהל הישיר שהעובד כפוף אליו, ואישורו של ראש המערכת האירגונית (ראש האגף או המינהל).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. קידום עובדים באמצעות ועדת מנגנון נעשה על פי המלצת המנהל הישיר. לעומת זאת, קידום לפי פז"מ קבוע נעשה ללא המלצת הממונה.

9. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 -

9.1 נכסים שאינם מחוייבים בארנונה

החלטה מס' 35/2003 - סיווג מחדש של נכסים שאינם מחוייבים

אגף הגביה ימין מחדש את הנכסים שאינם מחוייבים בארנונה, יצמצם באופן משמעותי את מספר הסיווגים המאפשרים מתן פטור ויבחן באופן קפדני (כולל ביקור בשטח) את כוונות אי החיוב. מנהל אגף הגביה יציג בפני המבקר תוכנית לביצוע הבדיקות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. בוצעה בדיקה לגבי כל הנכסים המחוייבים במים בלבד (נכסים בבניה) ובוטלו הרישומים השגויים. סווגים אחרים עדיין לא נבדקו.

החלטה מס' 36/2003 - העברת מידע בין יחידות העירייה

אגף הגביה ומינהל ההנדסה יקבעו אמצעים לשיפור העברת המידע בניהם, במטרה שכל היתר בניה, כל טופס 4 וכל דו"ח פיקוח יעברו לידיעת אגף הגביה. מנהל יחידת המיחשוב יציג את הפתרונות המחשוביים לוועדת הביקורת.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא נקבעו נהלי עבודה המסדירים את העברת המידע בין מינהל ההנדסה לאגף הגביה.

החלטה מס' 37/2003 - מנגנוני בקרה

מנהל אגף הגביה יקבע מנגנוני בקרה מובנים בתהליכי העבודה באגף. במסגרת זו, יש לנתח את היקף המשימות המוטלות על יחידת הבקרה ולקבוע את היקף כח האדם המתבקש מכך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. הוקמה מחלקת בקרה באגף הגביה ונקבעו סדרי עבודתה.

החלטה מס' 38/2003 - פתיחת נכסים חדשים שאינם מחוייבים בארנונה

תחום האפשרות לפתיחת נכס בסיווגים שאינם מחוייבים בארנונה, למעט הרשאה שתינתן לעובד אחד אשר יוסמך לכך ע"י מנהל האגף. במקרים מיוחדים, שבהם יוחלט לרשום נכס כפטור מארנונה, יאושר הרישום על ידי יחידת הבקרה שבאגף הגביה, לאחר בדיקת פקח בשטח.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. כל עובד באגף יכול לפתוח נכס בסיווגים שאינם מחוייבים בארנונה.

החלטה מס' 38/2003 ב' - הקטנת חיוב

כל פעולה שמשמעותה הקטנת חיוב (הקטנת מיטראז', שינוי סיווג וכו') תאושר בחתימה נוספת על ידי עובד מיחידה אחרת באגף. לפני שינוי הרישום, תבדקנה הפעולות באופן מדגמי על ידי יחידת הבקרה. יאסר על פתיחת מספר משלם בסדרה 888.

מצב ביצוע ההחלטה: ההחלטה בוצעה. כל פעולה שמשמעותה הקטנת חיוב נבדקת על ידי יחידת הבקרה. בנוסף לכך, נאסר על פתיחת מספר משלם סתמי.

החלטה מס' 39/2003 - פטור לנכס סגור וריק

פטור לנכס ריק יינתן רק במקרים שלא היתה בנכס כל צריכת חשמל ומים. מנהל יחידת המיחשוב יציע פתרון ממוחשב שימנע מתן הנחה חוזרת לנכס סגור וריק, בניגוד לחוק.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה.

החלטה מס' 40/2003 - פטור רטרואקטיבי

ככלל, לא ינתנו פטור או הנחה רטרואקטיבים. במקרים יוצאים מהכלל תבוצע הפעולה הרטרואקטיבית רק באישור של מנהל האגף או באמצעות ועדת הנחות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. בדרך כלל, נשמרים הכללים לגבי אי מתן הנחה רטרואקטיבית, אולם לא בוצעה חסימה במטרה למנוע אפשרות של ביצוע הנחה רטרואקטיבית על ידי כל עובד.

החלטה מס' 41/2003 - ביקור פקח בשטח

פטור לנכס ריק או לקרקע פנויה ינתנו רק לאחר ביקור פקח בשטח שיבדוק את נכונות הבקשה. לגבי קרקע פנויה, יש לדרוש מהמבקש מדידה של מודד מוסמך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה .

החלטה מס' 42/2003 - תעוד נכסים שנמחקו מהקובץ

אגף הגביה יתעד את רשימת הנכסים שרישומם במחשב נמחק. יש לחסום במחשב רישום של נכס בסיווג "נכס לביטול", כאשר יש לו יתרת חוב.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. אגף הגביה ביקש מהחברה לאוטומציה לבנות מנגנון החוסם רישום של נכס לביטול, כאשר יש יתרת חוב.

9.2 דוח מבקר העירייה לשנת 2001 - הרשות העירונית למלחמה בסמים

החלטה מס' 1/2004 - מוסדות העמותה

יש לכנס בדחיפות את האסיפה הכללית של חברי העמותה ולבחור את הוועד המנהל של העמותה. כמו כן, יש להקפיד על כינוס האסיפה הכללית כנדרש בחוק, לצורך אישור תקציב ואישור הדוחות הכספיים.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. מוסדות העמותה מתכנסים באופן סדיר.

החלטה מס' 2/2004 - ביקורת פנימית

על מנכ"ל העמותה לבדוק את אפשרות העסקתו של מבקר חיצוני, בהיקף שעות שייקבע ע"י האסיפה הכללית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. התמנה מבקר פנימי, וקיימת ועדת ביקורת. הועדה מתכנסת באופן סדיר.

החלטה מס' 3/2004 – תוכנית הבראה

על הממונה לפעול בדחיפות ליישום תוכנית הבראה בעמותה ולקיים בקרה תקציבית לפחות אחת לחודש על מצבה הכספי.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. הרשות סיימה את שנת 2005 בעודף, שישמש להקטנת הגרעון המצטבר.

החלטה מס' 4/2004 – הוצאות שכירות

מנכ"ל העמותה יבדוק את העלויות להקמת מבנה שישמש לפעילות העמותה, בהשוואה להוצאה המצטברת בגין השכירות באתרים השונים, ויצג את הנתונים בפני הממונה ובפני מבקר העירייה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. הרשות הכינה תוכנית בניה והעירייה הקצתה שטח, אולם הביצוע מתעכב בגלל העדר מימון להקמת המבנה (עלות משוערת של כ- 3 מיליון ₪).

החלטה מס' 5/2004 – זכויות סוציאליות

על מנכ"ל העמותה להקפיד על העברת הניכויים במועד ולסגור את חובות העמותה למוסדות, על מנת שלא יפגעו הזכויות הסוציאליות של העובדים וזכויותיהם בביטוח הלאומי.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. הרשות אינה מעבירה במועד למוסדות השונים את ניכויי השנה של העובדים.

החלטה מס' 6/2004 – פעולות מניעה

מינהל החינוך ידרוש ממנהלי בתי הספר לדווח לו בכתב באופן מפורט על פעולות ההסברה והמניעה שנעשות בכל בית ספר (כולל פרוט הכיתות ומספר שעות ההסברה).

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

9.3 דוח מבקר העירייה לשנת 2001 - המדור לתרבות תורנית

החלטה מס' 7/2004 – פעילות לפי מגזרים

המדור לתרבות תורנית יפעל להנחלת ערכי היהדות לכל חוגי הציבור, ולא יתמקד בפעילות הפונה למגזר אוכלוסיה מסויים.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. לדברי הממונה על המחלקה, הפעילות מופנית הן לציבור החרדי, המסורתי והכללי, אולם לא היה בידיו מידע מדויק לגבי היקפי הפעילות המופנים לכל מגזר.

החלטה מס' 8/2004 – כפיפות אירגונית

יש להכפיף את המדור למינהל החינוך. להערכת הועדה, תפקודו של המדור במסגרת המנגנון העירוני ימנע בעתיד ליקויים מהסוג שמצאה הביקורת.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. כ- 80% מהפעילות בתחום התרבות תורנית נעשית במסגרת החברה העירונית וכ- 20% במסגרת מינהל החינוך.

החלטה מס' 9/2004 – דמי ניהול

הממונה על המדור יפעל להקטין את שיעור העמלה שגובה החברה העירונית, מתוך פעילות התרבות התורנית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. יתר על כן, העמלה עלתה מ- 5% ל- 10%.

החלטה מס' 10/2004 – נהלי עבודה

הממונה על המדור בשיתוף עם החברה העירונית יכתבו נהלים להפעלת המדור (כולל קביעת תוכנית העבודה והפיקוח על ביצועה, העברת תשלומים בגין השתתפויות, פיקוח על הדפסת וניפוק כרטיסים ונושאים נוספים), ויעביר את הנוהל לאישור דירקטוריון החברה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. נכתב מסמך הקובע עקרונות עבודה, אולם המסמך לא נדון ולא אושר בדירקטוריון החברה.

החלטה מס' 11/2004 – מכרז לאספקת שרותים

ככל שניתן, תעשה ההתקשרות של המדור עם ספקי שרותים על בסיס מכרז שנתי.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. לא נערכו מכרזים שנתיים, אולם ההתקשרויות לרכישת שרותים נעשות ישירות מול הספק ולא מועברים כספים לעמותה יוזמת הפעילות.

10. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2002 – שרותים למען הקשיש

החלטה מס' 12/004 - אחריות כוללת

בגלל ריבוי הגורמים שיש להם נגיעה לתחום הטיפול בקשישים, יש לבחון את המבנה הארגוני של מינהל הרווחה, כך שיהיה גורם אחד שירכז את מלוא המידע הנוגע לכל ההיבטים של הטיפול באוכלוסיה הנזקקת.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא נבחן המבנה האירגוני של מינהל הרווחה ולא נעשה ארגון מחדש של מערך הטיפול בקשישים.

החלטה מס' 13/2004 – הפצת מידע ופעולות שיווק

על מינהל הרווחה ליזום הכנת חוברת מידע במספר שפות עבור הקשישים ובני משפחותיהם, וכן ליזום פעולות לשיווק השרותים למען הקשיש במטרה להגדיל את מספר המשתתפים בפעילות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 14/2004 – אחזקה ובטיחות

על מינהל הרווחה בשיתוף עם הממונה על הבטיחות בעירייה לערוך סקר בטיחות במועדוני הקשישים בעיר ולהכין תוכנית לתיקון הליקויים שימצאו.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא נעשה סקר כולל הבודק את הבטיחות במועדוני הקשישים.

החלטה מס' 15/2004 – תקצוב מועדונים

מינהל הרווחה יקבע קריטריונים אחידים לתקצוב מועדוני הקשישים.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. תקצוב המועדונים נעשה לפי המספר הממוצע של הקשישים המשתתפים בפעילות במועדון ולפי אופי הפעילות המתקיימת בו. יחד עם זאת, לא היו קריטריונים כתובים בעניין זה.

החלטה מס' 16/2004 – הסכם התקשרות

יוכן הסכם המסדיר את ההתקשרות בין העירייה לבין האגודה למען הקשיש. מאחר ומירב תקציבה של העמותה מועבר אליה על ידי העירייה, על מינהל הרווחה לפקח על פעילותם של העובדים שהעירייה משלמת את משכורתם (כולל הגדרת תפקיד מדויקת).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. נחתם הסכם עם העמותה למען הקשיש.

החלטה מס' 17/2004 – ועדת חוק סיעוד

על מינהל הרווחה לבחון את המבנה האירגוני בנוגע לטיפול בזכאי חוק סיעוד, מתוך מגמה לפצל את השרות ללשכות האזוריות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. בשנת 2005 היו שתי רכזות חוק סיעוד.

החלטה מס' 18/2004 – ביקורי בית

על מינהל הרווחה לקיים מעקב קפדני על כך שהעובדות הסוציאליות יבצעו ביקורי בית כפי שנקבע בחוק הסיעוד, כמו כן, על מינהל הרווחה לבדוק את האפשרות להעזר בבנות שרות או במתנדבים לצורך קיום קשר עם קשישים בעלי קשיי ניידות, בנוסף לביקורי הבית שעורכות העובדות הסוציאליות.

מצב ביצוע ההחלטה -

החלטה מס' 19/2004 – ארוחה חמה

על מינהל הרווחה ליזום סקר לאיתור קשישים עריריים שמצבם הסוציו-אקונומי נמוך, במטרה שיכללו בתוכנית "ארוחה חמה".

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה 20/2004 – אישפוז סעודי

על מינהל הרווחה ליזום פעולה מול משרד הבריאות, במטרה להגדיל את כמות תקני האישפוז הסיעודי של קשישים תושבי אשדוד, בהתאם למשקלם באוכלוסיית המחוז.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. בנוסף לכך, לא היו בידי מינהל הרווחה נתונים על כמות הקשישים הסיעודיים שאין להם פתרונות אישפוז.

11. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 - אחזקת מתחמים משותפים

החלטה 22/2004 - מפרט אחזקה

העירייה תקבע מפרט אחזקה לטיפול במתחמים משותפים, הכולל את הפעולות שחברת האחזקה אמורה לבצע במתחם ואת תדירות הפעולות. במקרה שקיימת פגיעה משמעותית ברמת האחזקה של המתחם תפעיל העירייה את סמכותה ותעמוד על ביצוע פעולות האחזקה במתחם ברמה נאותה. המחלקה המשפטית של העירייה יחד עם מינהל ההנדסה יסדירו את ההיבטים המשפטיים הנדרשים לאכיפת החלטה זו.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לדעת היועצת המשפטית העירייה אינה אמורה לקבוע מפרט אחזקה למתחמים משותפים.

החלטה 23/2004 – הסכם עם חברות האחזקה

מאחר והעירייה היתה מעורבת בהקמת המתחמים המשותפים, על האגודה לתרבות הדור של העירייה לבחון דרכים לסייע לדיירים במתחמים המשותפים בפתרון חלוקי דעות עם חברות האחזקה, ובין השאר לאפשר להם לבחור באופן חופשי את אופן אחזקת המתחם שבו הם מתגוררים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. לדעת היועצת המשפטית העירייה אינה צריכה לסייע לדיירים בניהול המתחמים המשותפים ולפתור חילוקי דעות בינם לבין חברת האחזקה.

החלטה 24/2004 – תיקונים שבוצעו על ידי העירייה

בכל מקרה שהעירייה מבצעת תיקוני תשתית או פעולות אחזקה אחרות בתחום שטח המתחם המשותף, שחברת האחזקה אמורה לבצע, יש להקפיד לחייב את חברת האחזקה בהוצאות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. נמצאו מיקרים שבהם טופלו פריצות בויב, אולם חברת האחזקה לא חוייבה בהוצאות.

החלטה 25/2004 – חובות מים

על אגף הגביה לקבוע שיטה לחיוב צריכת המים לגינן במתחמים המשותפים ולפעול באופן נמרץ לגביית חובות המים שצברו חברות הניהול.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. נקבעה שיטה לחיוב צריכת המים במתחמים משותפים. יחד עם זאת, לא נגבו חובות העבר.

12. דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 - תקצוב גני ילדים

החלטה מס' 26/2004 – הקצבת משרד החינוך

גזבר העירייה יזום כתיבת נוהל המגדיר את תהליך בדיקת ההקצבה שמעביר משרד החינוך לעירייה (כולל בדיקת הנתונים על מספר התלמידים, ביטולי "כפולים", קביעת מספר ילדי ההשלמה ונושאים נוספים). בנוהל יקבעו סדרי העבודה של מינהל החינוך ושל הגזברות בתחום זה והתאום ביניהם.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 27/2004 – פתיחת גני ילדים חדשים

פתיחת גנים שמשובצים בהם ילדים במספר הקטן מהתקן, תעשה רק באישור ועדה הכוללת את המנכ"ל, הגזבר ונציגי מינהל החינוך. הועדה תתכנס מספר חודשים לפני תחילת שנת לימודים, ויוצגו בפניה השיקולים לפתיחת הגנים שאינם מאויישים בתקן מלא.

בנוסף לכך, תגבש הועדה תוכנית ארוכת טווח להקמת גני ילדים בעיר, בהתאם לשינויים הדמוגרפיים ברובעים השונים (שינויים בהרכב האוכלוסיה ברובעים הותיקים, קצב הפיתוח של רובעים חדשים וכיוצא בזה).

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. בתחילת שנת הלימודים תשנ"ו התקיימה ישיבה בנושא זה בלשכת המנכ"ל, אולם לא נבחנה באופן מפורט ההצדקה לפתיחת כל גן שאינו מאויש בילדים באופן מלא עפ"י התקן.

החלטה מס' 28/2004 – גני ילדים טרום חובה

מועצת העירייה תקיים דיון בנושא מדיניות פתיחת גני הילדים בגיל טרום חובה, ותקבל החלטה על חלוקת התפקידים בין החברה העירונית למתנסים לבין מינהל החינוך לגבי הטיפול בגיל הרך.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. לא נקבעה חלוקת תפקידים בין החברה העירונית לבין מינהל החינוך. שני הגורמים מפעילים הן גנים לגיל הרך והן גני טרום-חובה.

החלטה 29/2004 – טיפול בחובות

על המנכ"ל ליזום כתיבת נוהל העוסק בטיפול בחובות בגין אי תשלום שכר לימוד בגני ילדים. הנוהל יקבע את פעולותיהם של מחלקת גני ילדים ושל מחלקת האכיפה באגף הגביה ואת דרכי העברת המידע ביניהן.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. סה"כ החוב בגין אי תשלום שכ"ל בגני ילדים היה בסכום של כ-

החלטה מס' 30/2004 – סייעות ממלאות מקום בגני ילדים

מינהל החינוך ואגף משאבי אנוש יקיימו בדיקה קפדנית בנושא הסייעות ממלאות המקום, במטרה שמספרן יהיה בהתאם לתקן שקבע משרד החינוך. על מנהל אגף משאבי אנוש לדווח לוועדה על תוצאות פעולותיו בעניין זה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. העירייה אינה מעסיקה עובדות עירייה כסייעות ממלאות מקום, אלא נעזרות בעובדות מטעם חברת כח אדם לפי הצורך.

13. דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 – שוק רובע ב'

החלטה מס' 31/2004 – פינוי / בינוי

על מהנדס העיר לבחון חלופות שונות ולהציג בפני הוועדה המקומית לתיכנון ולבניה, במטרה לקדם את התוכנית לפינוי/בינוי של שוק ב'.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. הוכנו מספר חלופות והוועדה המקומית לתיכנון ובניה החליטה על קידום אחת מהן. התקבלו הצעות של שלושה מתכננים, אולם לא התקבלה החלטה על בחירת המתכנן ולא הוחל בעבודות התיכנון.

החלטה מס' 32/2004 – אבטחה

על אגף תפוז"ח ומחלקת הביטחון לנקוט בכל האמצעים הנדרשים במטרה שפתחי הכניסה לשוק יהיו מאובטחים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

1.3 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, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

- (ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לענין 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.

- (1ג) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה בשום עירייה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר.

- (א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

- (ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).
- (ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינוי 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 והבניה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרוניות היעילות והחסכון.
2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרוניות היעילות והחסכון.
4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכוש 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. המצאות מסמכים ומסירת מידע

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה 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 לוועד 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 ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שיראה לו, או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה 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).

(ה) לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לועדה. בטרם תשלים הועדה 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 הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הועדה 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 הועדה, 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 ראייה

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.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה שהוא עובדה או הגזבר, אלא 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.

334 א 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.