

עיריית רמלה



# **מבקר העירייה דוח שנתי**

**לשנת תשע"א - תשע"ב  
2011**

בצירוף הערות ראש העירייה

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה.  
פרסום, מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע  
להגשתו למועצת העירייה, ללא נטילת רשות  
מטעם מבקר העירייה אסור עפ"י סעיף 170 ג'  
(ו') לפקודת העיריות והמפרסם דינו מאסר שנה  
לפי סעיף 334 א' לפקודת העיריות.**

## תוכן עניינים

---

| מס"ד | הנושא                                      | עמודים    |
|------|--------------------------------------------|-----------|
| 1.   | מכתב ראש העירייה לחברי המועצה              | 5         |
| 2.   | מכתב מבקר העירייה לראש העירייה             | 7         |
| 3    | רקע ונתונים כללים ותפקידי וסמכויות הביקורת | 8 - 11    |
| 4.   | הגלריה העירונית                            | 13 - 21   |
| 5.   | חברת "שמרלינג"                             | 23 - 26   |
| 6.   | היחידה לביקור סדיר                         | 27 - 67   |
| 7.   | ביקורת כוח אדם ושכר                        | 69 - 130  |
| 8.   | מפעיל בריכת הקשתות                         | 131 - 142 |
| 9.   | היתרי בניה                                 | 143 - 182 |
| 10.  | תשלומים לספקים באמצעות מס"ב                | 183 - 204 |
| 11.  | איגוד ערים לשירותי כבאות "איילון"          | 205 - 254 |
| 12.  | מעקב אחר תיקון ליקויים                     | 255 - 266 |
| 13.  | נתוני ועדות בשנת 2011                      | 267 - 268 |





ב' אייר תשע"ב  
24 אפריל 2012  
ש- 464

לכבוד  
חברי מועצת העירייה

א.ג. נ.,

הנד/ז: ד"ר א"א מבקר העירייה לשנת 2011

מינהל ציבורי תקין מחייב קיום קבוע של מערכת בקרה וביקורת.  
בקרה נועדה להשפיע על תהליכים במהלך ביצועם, וביקורת מיועדת לניתוח התהליכים שהביצוע שלהם הושלם.

הנושאים בדוח לשנה זו כוללים מגוון מייצג של תחומי עשייה הקשורים לפעילות הענפה של העירייה.

תודתי למ"מ מבקר העירייה על שעשה עבודתו בנאמנות וברמת אמינות גבוהה,  
תוך גילוי רגישות רבה לאתיקה של עובד ציבור וקיום מחויבות של מוסד ציבורי כלפי האזרח. ולצוות  
המקצועי של משרד המבקר, המבצעים עבודה יסודית ומעמיקה לשיפור עבודת העירייה ואיכות  
השירות הניתן לתושבים.

כמו כן ברצוני להודות לעובדי העירייה שדאגו לתיקון הליקויים ולשיפור השירות, ולמניעת הישנותם  
של התקלות.

מכתב ד רמ,

יואף אביא  
ראש העירייה





## לשכת מ"מ מבקר וועד ממונה תלונות ציבור

ה' ניסן, תשע"ב  
28 מרץ, 2012  
בק - 15/2012

לכבוד  
מר יואל לביא  
ראש העירייה

א.נ,

### הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2011

מצ"ב דו"ח ביקורת שנערך במחלקות העירייה.

על פי סעיף 170ג. דו"ח מבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב) לפקודת העיריות. "המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך, בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת".

הביקורת מציינת לחיוב כי חלק ניכר מהליקויים תוקנו עוד במהלך הביקורת ע"י עובדי הרשות. תפקיד חברי הוועדה לדון בדוחות הביקורת ובהערות ראש העירייה ולהגיש את המלצותיה לדיון במליאת המועצה.

אופן הטיפול בדוח ייעשה בהתאם לשלבים הבאים:

1. בתום שלושה חודשים מיום קבלת הדו"ח יגיש ראש הרשות לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
2. ועדת ביקורת תדון בדו"ח ובהערות ראש הרשות ותגיש למועצה תוך חודשיים את סיכומיה והצעותיה.
3. תוך חודשיים תקיים המועצה דיון ותחליט בדבר אישור ההחלטות.

לא יפרסם אדם דו"ח זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש הרשות באישור הוועדה, להתיר לפרסום הדו"ח או חלק ממנו.

בברכה,

יהושע קלפוס  
מ"מ מבקר העירייה  
וממונה תלונות הציבור

## רקע ונתונים כלליים

דוח הביקורת לשנת 2011 הינו הדוח השלישי שנערך במסגרת עבודתי כמבקר העירייה. נושאי הביקורת שנבדקו נבחרו בהתאם לשיקול דעת המבקר, בקשת ראש העירייה והמלצות ועדת הביקורת. דוח הביקורת המסכם בכל אחד מהנושאים שנבדקו, נערך לאחר קבלה ובדיקת התייחסות של היחידה המבוקרת. בדוח כלולות המלצות שיביאו לקידום המינהל הציבורי בעירייה ולצמצום היקף הליקויים והחריגות באותם התחומים שנבדקו.

בדוח הנוכחי נבדקו הנושאים הבאים :

1. הגלריה העירונית.
2. חב' "שמרלינג".
3. היחידה לביקור סדיר.
4. ביקורת כוח אדם ושכר.
5. מפעיל בריכת הקשתות.
6. היתרי בניה.
7. תשלומים לספקים באמצעות מס"ב.
8. איגוד ערים לשירותי כבאות "איילון".

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית נערכה ביקורת מעקב לנושאים שבוקרו בדוח לשנת 2010. ביקורות המעקב נועדו לבדוק האם הליקויים שהועלו בביקורות קודמות תוקנו ומהם הצעדים שהמועצה נוקטת למניעת הישנותם.

דוח ביקורת הינו כלי רב חשיבות לקידום תהליך הנשיאה באחריות הציבורית ובעיצוב נורמות ארגוניות אישיות.

במהלך השנה השתדלה הביקורת להשתתף בדיוני הוועדות השונות וללוות את דיוני מליאת המועצה באופן קבוע. כמו כן, טיפלה הביקורת בדוחות משרד הפנים, הכספי והמפורט לשנת 2010 ובמספר תחומים נוספים.

ראוי לציין כי היקף משרת מ"מ המבקר ברשות הינה 50% בלבד. ראויה לציון התייחסותו של ראש העירייה מר יואל לביא לעבודת הביקורת ולשיתוף הפעולה המלא לו זוכה מ"מ המבקר ממנכ"ל הרשות, הגזבר, מנהלי היחידות וכל עובדי הרשות.

רצוני להודות לעובדי הרשות על שיתוף הפעולה ולכל העובדים שעזרו וטרחו בהוצאת דוח זה.

## תפקידי וסמכויות הביקורת בעירייה - מבוא כללי

### 170א. תפקידי המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרויות היעילות והחיסכון.
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרויות היעילות והחיסכון,
- (4) לבקר את הנהלת חשבוניות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם.  
למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבקר".

- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר
  - (2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.
  - (3) על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן ובהצעת התקציב השנתי.

**170. המצאת מסמכים ומסירת מידע (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)**

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא 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, לעניין 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 מבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)**

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח. בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת. אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21 ו 21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העירייה 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.

#### **1170ג. חומר שאינו ראייה (תיקון: תשס"ב)**

דוחות המבקר, חוות דעת או 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.

#### **1170א. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)**

(א) בסעיף זה, "הצוות" - עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה - **חוק מבקר מדינה**).

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה חפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

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



# הגלריה העירונית



## הגלריה העירונית

---

1. בהתאם לבקשת ראש העירייה ערכה הביקורת בדיקה בנושא הפעילות בגלריה ותרומתה לעירייה, לתושבים, לחינוך, לאומנים מקומיים וכו'.

2. הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים :

- א. מנכ"ל העירייה.
- ב. מנהל מח' משק ונכסים.
- ג. מנהלת אגף החינוך.
- ד. מר ש.כ. – "אומני רמלה".
- ה. מר א.כ. – מנהל ומפעיל הגלריה.
- ו. מנהל אגף החינוך לשעבר – מר ג.ג..

3. בין המסמכים שנבדקו :

- א. תיק ההקצאה.
- ב. תכתובות שונות בנושא ההקצאה.
- ג. דו"ח שנתי על פעילות הגלריה לשנת 2010.
- ד. מסמכים שונים.

## עיקרי הממצאים

1. בדצמבר 2005 נחתם חוזה בין העירייה ל"אומנות לעם" לצורך הקצאת מבנה "רקסין". בפועל "אומנות לעם" קיבלה את הנכס לשימושה מספר שנים קודם לכן.
2. בתאריך 7.9.2005 אושרה בוועדת ההקצאות בקשתה של עמותת "אומני רמלה" להקצאה, אולם בתיק ההקצאה לא נמצאו מסמכים נוספים המעידים על המשך פעילות מולם.
3. במהלך שנת 2007 נעשית פניה נוספת לפרופסור וקשטיין לצורך מילוי טפסים לדיון בוועדת ההקצאות, לביקורת לא ברור לאיזה צורך ועדת ההקצאות דנה בנושא, מאחר והחוזה שנחתם בשנת 2005 נחתם ל – 4 שנים.
4. במהלך השנים התברר כי "אומנות לעם", מולה נחתם החוזה אינה גוף משפטי וניהול המקום עבר לידי גורם בשם "רשת" ללא אישור עירייה, פרופסור וקשטיין המשיך לייצג את הגוף החדש מול העירייה.
5. מנהל מח' משק ונכסים פנה מספר פעמים לאגף החינוך על מנת להסדיר את חתימת החוזה מול הגוף החדש, אולם באגף החינוך טענו כי קיים חוזה מול "אומנות לעם" ולכן אין צורך בחתימה על חוזה חדש.
6. בתאריך 25.5.2010 פנה מנהל אגף החינוך ליועץ המשפטי על מנת להסב את ההקצאה מ"אומנות לעם" לטובת "רשת" אולם היועץ קבע כי יש להביא לדיון מחודש בוועדת ההקצאות את בקשת ההקצאה ל"רשת".
7. במשך תקופה של לפחות כשנתיים הגלריה מנוהלת ע"י "רשת" ונמצאת באחריותה ללא שנעשתה הקצאה כחוק לצורך שימוש העמותה במבנה, וזאת בידיעת כל האחראים הנוגעים בדבר.
8. הפעילות בגלריה מתבטאת בעיקר בתערוכות המתבצעות בה מספר פעמים בשנה, התערוכות מגוונות ומתבססות בעיקר על אומנים מחוץ לרמלה.
9. הפעילות בגלריה מתבצעת בעיקר בשעות אחר הצהריים והערב, עובדה שמונעת מלבצע פעילות מול בתי ספר.
10. מבדיקה שנעשתה מול מנהלי בתי ספר נמסר כי מספר מועט של תלמידים השתתפו בחוגים באופן פרטני, שלא במסגרת כיתתית.
11. הביקורת לא הצליחה לכמת במספרים את מספר התלמידים שהשתתפו בתערוכות ובחוגים מאחר ולא התנהל רישום מסודר בגלריה ובאגף החינוך, אולם ברור כי מדובר במספר קטן ביותר.

12. עד לאחרונה בגלריה לא היתה קיימת פונקציה של "מנהל גלריה" או מדריכים וכתוצאה מכך הפעילות שהתקיימה היתה מינורית וסבבה בעיקר סביב נושא התערוכה. לאחרונה התמנה מנהל גלריה תושב רמלה לשעבר, ומהתרשמות הביקורת היקף הפעילות בגלריה מול התלמידים ומול "אומני רמלה" עומד להשתנות.

13. "אומני רמלה" לא קיבלו במהלך השנים יחס מועדף בפעילות בגלריה, אולם מספר אומנים תושבי העיר הציגו את יצירותיהם בתערוכות השונות.

14. תושבי העיר לא נחשפו לפעילות הקיימת בגלריה והגלריה מצידה לא עשתה פעילות מספקת על מנת ליידע את תושבי העיר בקיומה.

## **מבוא**

מתוך רצון לקדם אינטרסים שונים מאפשרת העירייה לגופים שונים לפנות אליה על מנת לקבל סיוע בהקצאה של שטח או מבנה. "אומנות לעם" פנתה לעירייה במהלך השנים על מנת לקבל הקצאת מבנה לצורך הפעלת גלריה, בקשתה נענתה ומבנה "רקוסיין" הישן אושר לה בחלקו.

## **הליך ההקצאה**

1. מבדיקת תיק ההקצאה עולה כי המסמך הראשון בתיק מתאריך 27.11.2003 – הינו מכתב ממנהל מח' משק ונכסים למנהל אגף החינוך, לפעול לביצוע ההחלטה של ראש העירייה והמנכ"ל למסור את סדנת המסגרות מכניקה למר ש.כ., לפרופסור ד.ו. את הסדנה משמאל לסדנת הרכב ולגב' שרון אטנר את כיתת התעופה. בתאריך 7.1.2004 פנה מנהל מח' משק ונכסים לפרופסור וקשטיין למלא את האישורים והמסמכים לצורך הדיון בוועדת הקצאות, יש לציין כי בשלב זה ההקצאה כבר בוצעה בפועל.
2. במקביל בתאריך 2.5.2004 ובתאריך 4.5.2004 התקיימו 2 ישיבות בנושא עמותת "אומני רמלה" והוחלט כי הנושא יועלה לאישור ועדת הקצאות והמחלקה המשפטית תכין חוזה לחתימה. בישיבת מועצת העירייה מיום 23.11.2004 הוחלט כי לאחר אישור התבחינים יפורסם המבנה להקצאה עפ"י חוק. הבקשה לאישור ההקצאה של עמותת "אומני רמלה" נידונה בוועדת ההקצאות בתאריך 7.9.2005 והוחלט לאשרה עפ"י התבחינים. לאחר שלב זה לא נמצאו מסמכים נוספים בנושא עמותת "אומני רמלה" וכנראה שהחוזה בסופו של דבר לא נחתם.
3. הביקורת מציינת כי בתאריך 29.12.2005, עו"ד זוהר (פוקס) ברבר מאשרת להעביר את החוזה בין העירייה ל"אומנות לעם" לחתימה. ואומנם חוזה התקשרות בין עיריית רמלה לאומנות לעם נחתם לראשונה בדצמבר 2005, כשנתיים לאחר קבלת הנכס בפועל (אומנם בחוזה נעשה ניסיון לשנות ולכתוב כי הוא נחתם בדצמבר 2004 אולם התאריך שהודפס בחוזה והתאריך שאושר החוזה בטרם חתימתו מעיד כי מדובר על דצמבר 2005).
4. בתאריך 7.6.2007 פונה מנהל מח' משק ונכסים לפרופסור וקשטיין, כי בהמשך להחלטת ועדת הקצאות והחלטת מועצה מיום 4.7.2007 עליו למלא טפסים לצורך דיון בוועדת הקצאות. הביקורת מעירה כי החוזה הקודם נחתם ל – 4 שנים ולא ברור מתוך הכתובים מה מטרת הבקשה להקצאה המחודשת. יתכן ואומנות לעם קיבלו את כל השטח כולל סדנת מסגרות המכניקה וכיתת התעופה והיה צורך להקצאה מחודש, או שבשלב זה "אומנות לעם" חדלה לתפקד והגלריה עברה לעבוד בחסות של "רשת".
5. בתאריך 18.9.2007 החליטה ועדת ההקצאות כי במידה ולא יהיו התנגדויות יחתם חוזה מול "אומנות לעם" למשך של כשלוש שנים אם אופציה לשנתיים נוספות. החלטת מועצה מיום 25.9.2007 אישרה את ההחלטה.

6. בתאריך 16.12.2007 פנה מנהל מח' משק ונכסים למחלקה המשפטית לצורך עריכת הסכם מול "רשת תחנות אומנות עכשווית". בתאריך 23.1.2008 מודיע נציג העמותה לגב' מירי שמש כי העמותה לא חתמה על החוזה. לאחר מכן פנה מנהל מח' משק ונכסים מספר פעמים למנהל האגף לחינוך (שבאחריותו ההתנהלות מול העמותה) אולם זה טען כי אין צורך לטפל בנושא מאחר ולעירייה חוזה התקשרות עם "אומנות לעם". יש לשים לב כי בשלב זה נעשה ניסיון לחתימה מול "רשת" בעוד שהחוזה הראשון נחתם מול "אומנות לעם".

7. במהלך השנים התברר כי "אומנות לעם" אינה גוף משפטי וניהול המקום עבר לידי גורם בשם "רשת". יש לציין, כי העירייה המשיכה להתנהל מול פרופסור וקשטיין אולם תחת גוף משפטי אחר. מנהל אגף החינוך דאז, מר אילן הדס, ביקש בתאריך 25.5.2010 להמשיך עם ההסכם הקיים שלטענתו הינו עדיין בר תוקף עד לשנת 2013, ולהסב אותו מ"אומנות לעם" לידי "רשת". הביקורת מציינת כי החוזה שהוכן לחתימה בשנת 2008 בסופו של דבר לא נחתם ולכן לדעת הביקורת כל השנים נעשה שימוש בנכס ללא חוזה תקף בין העירייה לעמותה.

8. בתאריך 23.5.2010 פנה מנהל האגף לחינוך ליועץ המשפטי בניסיון להסב את ההקצאה לטובת "רשת" אולם היועץ הפנה אותו לדיון בוועדת ההקצאות ולפעולה בהתאם לנוהל ההקצאות.

9. סיכום נושא הקצאה – חוזה ההקצאה בין העירייה לאומנות לעם הסתיים בשנת 2007. מאז לא חודש החוזה אולם העמותה המשיכה בפעילותיה ללא חוזה התקשרות חוקי. במהלך השנים התברר כי "אומנות לעם" אינה גוף משפטי והגורמים שניהלו את הגלריה עברו לעבוד תחת "רשת". נוצר מצב כי "רשת" היא המפעילה את הגלריה בעוד שמבחינת העירייה ההקצאה נעשתה ל"אומנות לעם". נכון להיום אין חוזה חתום מול "רשת" ובמבנה העירייה פועלת עמותה מספר שנים ללא זכות חוקית לפעילות במבנה תוך ידיעת כל האחראים.

#### 10. פעילות בגלריה

א. מבדיקת הפעילות בגלריה בין השנים 2006 – 2010 עולה כי במקום מתבצעות מידי שנה מספר תערוכות קבוצתיות לפי הפירוט הבא:

| שנה  | מס' תערוכות |
|------|-------------|
| 2006 | 4           |
| 2007 | 2           |
| 2008 | 3           |
| 2009 | 2           |
| 2010 | 3           |

- ב. להלן בקווים כללים עיקרי הפעילות בגלריה כפי שנקבעו ע"י מפעילי הגלריה:
- (1) חלל תצוגה להצגה ואצירה של אומנות עכשווית. סדרה של תערוכות של כחמישה עשר אומנים ישראלים בעלי שם.
  - (2) הדרכות תלמידי בית ספר בגילאים שונים – הדרכה של תלמידים ובני נוער בשני אופנים – הדרכה חד פעמית באופן כתתי או סדרה של פעילויות לאורך השנה במספר רב יותר של מפגשים.
  - (3) הדרכה בגלריה לאוכלוסייה הרחבה – הדרכה של מבקרים בתערוכות השונות בגלריה על מנת לקרב את האומנות המוצגות לזמינה לקהל המקומי. כמו כן, קיום ימי הדרכה וימי עיון למורים/מורות לאומנות, רכזי חינוך ומדריכי נוער.

מבדיקת המבקר עולה כי בעוד שבמהלך השנים התקיימו תערוכות מגוונות עם אומנים בעלי שם, הרי שלגבי הפעילות עם הקהל המקומי (תושבים, תלמידים ואומנים מקומיים) לא נעשתה הפעילות כפי שתוכננה ע"י מפעילי הגלריה.

נכון לרוב שנת 2010 ולשנים שקדמו לה, בגלריה לא היתה קיימת פונקציה של "מנהל גלריה" או מדריכים וכתוצאה מכך הפעילות שהתקיימה במקום היתה מינורית וסבבה בעיקר סביב נושא התערוכה. פעילות מול תושבים, מוסדות חינוך וכו' התקיימה ע"י מדריכים מתנדבים אולם היקף הפעילות היה קטן ביותר וכלל מספר מועט של תלמידים בעיקר במגזר הערבי. הביקורת לא יכלה להגדיר במספרים את כמות התלמידים שהשתתפו בפעילות בגלריה מאחר ולא נמצאו רישומים מסודרים באגף החינוך או בגלריה, אולם ברור כי המספר קטן ביותר ובתחום זה הגלריה לא פעלה כנדרש. נעשתה פניה למנהלי בתי הספר לדווח על פעילותם בגלריה אולם רובם דיווחו כי מספר תלמידים השתתפו בחוגים ובתערוכות באופן פרטני ובעיקר בשעות אחה"צ ולא בשעות הבוקר ובכל מקרה מדובר במספר מועט של תלמידים.

מבדיקת הפעילויות מול "אומני רמלה" עולה כי היחס כלפיהם הוא ככל אומן אחר והם אינם מקבלים יחס מועדף בהצגת יצירותיהם בתערוכות או בשימוש בסדנאות לצורך ביצוע יצירותיהם. הפעלת הגלריה כיום מתבצעת על ידי האמן, א.כ., יליד העיר רמלה. בשיחה מול המבקר הבטיח כי "אומני רמלה" יהיו חלק מהפעילות בגלריה והוא ינסה לרתום אותם למספר פרויקטים (ש.כ. הנו דודו של א.כ.). עוד עולה כי הגלריה סגורה בשעות הבוקר ונפתחת לרוב בשעות אחר הצהריים עובדה המקשה על פעילות מול ילדים. יש לציין, כי מספר פעמים ערכתי בדיקה בשעות אחר הצהריים והגלריה היתה סגורה.

## 11. סיכום

הביקורת התרשמה כי במקום מתבצעת פעילות אומנותית ברמה ארצית. בגלריה מוצגות תערוכות ושמה של הגלריה ידוע ומפורסם בין האומנים. מבחינה כספית העירייה לא השקיעה כספים והשתתפה רק בהקצאה ותחזוקה בעוד שהתקציב מתקבל ממיינהל לאומנות במשרד החינוך. בעתיד ניתן יהיה להציג את הגלריה כחלק ממרכז תרבותי משמעותי שיכלול גם את המכללה, המרכז לאנגלית, אשכול הפיס ואולם הספורט. הביקורת התרשמה כי המפעילים את המקום מעוניינים בהידוק הקשר מול תושבי העיר, התלמידים ואומני רמלה ויעשו פעולות בעתיד על מנת להדק קשר זה. לדעת הביקורת, יש להגדיר בחוזה שיחתם מול המפעיל האם העירייה מעוניינת בגלריה על בסיס אומנים מקומיים בלבד או שברצונה לפתח את הגלריה כגלריה ציבורית מקצועית בעלת שם ארצי. כמו כן, יש להגדיר ולפרט את אופן שיתוף הפעולה בין תושבי העיר, תלמידיה, מורים לאומנות ועוד, לבין מפעילי הגלריה.

## **המלצות**

1. על העירייה להגדיר, בטרם חתימת החוזה, מה החזון לגבי הגלריה, האם העירייה מעוניינת בגלריה על בסיס אומנים מקומיים בלבד או שברצונה לפתח את הגלריה כגלריה ציבורית בעלת שם ארצי.
2. לפעול להקצאה מחודשת של הגלריה בהתאם לנוהל הקצאות.
3. יש להגדיר בחוזה שיחתם היקף פעילות מול תושבים, תלמידים ואומני רמלה.
4. להפיק לקחים מהעובדה כי במשך שנתיים, עמותה משתמשת בנכס ציבורי ללא הקצאה מסודרת וללא חוזה חתום בידיעת כל הממונים.
5. יש לבצע בדיקה של כל ההקצאות הקיימות ולוודא כי המשתמש בנכס הוא שקיבל את האישור בוועדת ההקצאות.

## התייחסות ראש העירייה לדוח "הגלריה העירונית"

---

העירייה תפעל להקצאה מסודרת של הגלריה ולהגדרת החזון והקשר של הגלריה ופעילותה מול תושבים, תלמידים ואומני רמלה. כמו כן, תיעשה בדיקה של כל ההקצאות הקיימות ועמידתם בתנאי ההקצאה.



# חברת "שמרלניג"



## חברת "שמרלינג"

בהתאם לבקשת ראש העירייה בדקה הביקורת את הגורמים שהביאו לחוסר טיפול ולאי מתן רישיון עסק לחברת "שמרלינג".

הביקורת שוחחה עם האחראית על רישוי העסקים בעיר ומנהל המחלקה ועם מנהל מח' הפיקוח על הבניה.

### סיכום בדיקה

#### רישוי עסקים

1. להלן ציון נקודות דרך בטיפול בתיק במח' רישוי עסקים :

| תאריך   | נושא                                                                                                                                                      | הערות                   |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 18/5/95 | רישיון לצמיתות לחב' "קיליין את שניטמן מבנים בע"מ.                                                                                                         |                         |
| 25/3/98 | המקום סגור.                                                                                                                                               |                         |
| 1/2/99  | בקשה לקבלת רישיון עסק ע"י חברת "שמרלינג".                                                                                                                 |                         |
| 4/3/99  | תשובת מחלקת ההנדסה לבקשה: קיימות חריגות בניה                                                                                                              |                         |
| 22/1/04 | מכתב דרישה להסדרת הנושא התכנוני.                                                                                                                          | קיים אישור כיבוי אש.    |
| 8/2/05  | מכתב דרישה להסדרת הנושא התכנוני. בתיק נמצאו מסמכים הנוגעים לנושא התכנון כגון: דיונים בהנדסה, מכתבים לאדריכל, התנגדויות, מסמכים המעידים על הליך משפטי ועוד | קיים אישור כיבוי אש.    |
| 4/1/10  | שימוע לפני משפט.                                                                                                                                          | אין אישור כיבוי אש.     |
| 10/3/11 | הגשת כתב אישום על ניהול עסק ללא רישיון.                                                                                                                   |                         |
| 16/3/11 | קבלת אישור כיבוי אש.                                                                                                                                      | האישור בתוקף עד 16/3/12 |

2. החברה החזיקה בידיה אישורי איכות הסביבה ומכבי אש. ברם, בשל היעדר היתרי בניה לחלק מהמבנה, לא ניתן לספק רישיון עסק. לדברי מנהלת המחלקה מדיניות העירייה היתה כי במידה וקיים אישור כיבוי אש, איכות הסביבה וכו' ניתנת לבעל העסק הארכה להסדיר את נושא התכנון, הליכים שמתמשכים לאורך זמן רב.

3. מבדיקת נקודות הציון עולה כי אחת למספר שנים נעשתה פניה ע"י מח' רישוי עסקים לחברת "שמרילנג" על מנת "ללחוץ" על החברה לזרז את הליך הוצאות רישיון העסק. אין ספק כי מבדיקת הפרש השנים בין נקודות ציון השונות, נמצא כי קיים פער זמנים משמעותי בין פניה לפניה ולא נעשתה פעולה משמעותית ואגרסיבית כנגד חברת "שמרילנג" עד לשנת 2010, כ – 11 שנה לאחר פתיחת העסק. פער של 5 שנים בין פניה לפניה (פניה לחברה בתאריך 4/3/99 ולאחריה פניה נוספת רק בתאריך 22/1/04 וכן פניה בתאריך 8/2/05 ולאחריה פניה נוספת בתאריך 4/1/10) מעידים כי הטיפול בתיק נעשה שלא באופן שיטתי, קבוע ומתמשך ומשכך לא הביאו להוצאת רישיון עסק.

4. לדברי מנהלת המחלקה בשל הלחץ הגדול במחלקה, עיקר פעולתם מתמקדת כנגד עסקים בהם קיימת סכנה לשלום הציבור וכך גם הונחתה ע"י המחלקה המשפטית בעירייה ומכאן נובע אופן הטיפול בחברת "שמרילנג". הביקורת מציינת כי לאחרונה ההנחיה שונתה והמחלקה נתבקשה לפעול כנגד כל העסקים להם לא קיים רישיון ללא שיקול דעת לסיבת אי הוצאת ההיתר ובכללם כנגד עסקים להם קיימות בעיות תכנוניות שונות שלא נפתרו.

### הפיקוח על הבניה

1. בתצלום אוויר משנת 1995 הבניה לא היתה קיימת אולם מפענח תצלום אוויר משנת 1998 הסתבר כי התבצעה בניה מסיבית, בזמן גילוי העבירות לא הועבר דוח למחלקה המשפטית ולא ברורה הסיבה לכך.

2. מח' הפיקוח ביצעה בדיקה באוקטובר 2010 בשטח המפעל ונמצאו החריגות הבאות:
  - א. תוספת קומת משרדים בשטח של כ – 293 מ"ר מעל 2 קומות קיימות.
  - ב. תוספת מבנה אחסנה בשטח של כ – 115 מ"ר למבנה קיים.
  - ג. מבנה + סככה בשטח של כ – 70 מ"ר המשמש להרצת גרטרורים.
  - ד. מבנה ליצור והרכבת גרטרורים בשטח של כ 2,573 מ"ר.
  - ה. סככה צמודה בשטח של כ – 100 מ"ר.

כל התוספות נבנו ללא היתר בניה. הביקורת מעירה כי למרות שמדובר במאות מטרים שנבנו בחריגה ללא היתר בין השנים 1995 - 1998, הרי שמחלקת ההנדסה לא העבירה את הטיפול למחלקה המשפטית ומשכך העבירות לא טופלו. מהבדיקה לא נמצאה סיבה לאי העברת החומר לטיפול המחלקה המשפטית.

3. עפ"י נתוני מח' ההכנסות בשנת 1998 שולמו היטלי פיתוח בסך 1,063,285 ₪. הביקורת מעירה כי היטלי הפיתוח שולמו בשנת 1998 אולם יתכן שנעשתה בניה נוספת לאחר שנים אלו ועל החברה לשלם היטלי פיתוח נוספים. פירוט חשבון האגרות הועבר למנהל מח' הפיקוח על מנת שיערוך השוואה בין נפח הבניה לפירוט חשבון האגרות כדי שיחווה את דעתו האם על העירייה לגבות היטלי פיתוח נוספים.

4. לביקורת לא ברור כיצד נודע למח' פת"ש על הבניה הלא חוקית, אולם עפ"י הנתונים ברור כי גורמי העירייה ידעו על הבניה הלא חוקית במתחם.

5. הביקורת מעירה כי לאורך השנים החל משנת 1995 ועד לשנת 2010, חוסר הטיפול בעבירות הבניה של החברה נמשך ורק לאחרונה נשלחה התראה לבעלים. יש לציין כי בשנת 2005 הגישה חברת "שמרלינג" תוכנית מפורטת לאישור, שאושרה ע"י הועדה המקומית לתכנון ובניה ביום 9.2.2011.

## **סיכום**

1. מהבדיקה עולה כי חוסר פעילות אקטיבית מצד מחלקת רישוי עסקים הנובע לדבריהם ממדיניות שנקבעה לאורך שנים של סלחנות וחוסר אכיפה כלפי עסקים שלגביהם קיימות בעיות תכנוניות מצד אחד, ומהצד השני חוסר אכיפה של חוק התכנון על מחלקת הפיקוח על הבניה , הביאו למצב של עסק הפועל שנים רבות ללא רישיון.
2. חוסר העברת מידע למחלקה המשפטית ללא סיבה, לצורך פתיחת הליכים משפטיים כנגד חברת "שמרלינג" הביאו לכך כי במשך כעשר שנים ויותר מתנהל העסק ללא רישיון עסק וללא היתר בניה כחוק , ללא שננקטו פעולות משפטיות כנגד העסק.

## התייחסות ראש העירייה לדוח חברת "שמרלינג"

---

הטיפול כנגד החברה הועבר למחלקה המשפטית.

# היחידה לביקור סדיר



## היחידה לביקור סדיר

### 1. מבוא

היחידה לביקור סדיר (להלן: "היחידה") הינה אחת משתי תתי יחידות המרכיבות את היחידה למניעת נשירה שבאגף החינוך בעיר. היחידה מטפלת בילדים בגילאי 5-18 במטרה ליישם את חוק לימוד חובה, למנוע נשירה מבתי הספר ולשלב מחדש תלמידים שנשרו במערכת החינוך, הביקורת התמקדה בבקרה הנעשית על ידי הקב"סים בבתי הספר שהם מרכז הפעילות של המחלקה. הטיפול מבוצע בעקבות פניות ממסגרות הלימוד וכן פניות של תלמידים והוריהם והוא משלב עבודה עם צוות בית הספר, השירות הפסיכולוגי החינוכי, שירותי הרווחה, שירותי המבחן ועוד. כמו כן אמורה היחידה ליזום תוכניות לאיתור, בקרה ופיקוח על צמצום הנשירה מבתי הספר.

בשנת 2001 בוצעה בנושא ביקורת על ידי מבקר המדינה ובשנת 2003 בוצעה על ידי מבקר עיריית רמלה ביקורת בנושא הגברת הביקור הסדיר ומניעת נשירה וניתוק של בני נוער. בביקורות אלו נבחנה פעילות היחידה לביקור סדיר.

להלן נתוני רקע ראשוניים על מספר התלמידים בעיר רמלה: (נכון ל-4/2010):

| תלמידים   |      |                    |      |        |
|-----------|------|--------------------|------|--------|
| מגזר      | כמות | תלמידים תושבי רמלה | חוץ  | סך הכל |
| גני ילדים | 122  | 3607               | 0    | 3607   |
| בתי ספר   | 39   | 11334              | 2723 | 14057  |
| סך הכל    | 161  | 14941              | 2723 | 17664  |

תלמידי המגזר הערבי בעיר רמלה מהווים כ-20% מכלל התלמידים ונמנים על אוכלוסייה שרובה מרקע סוציו אקונומי נמוך, תלמידים הסובלים מחסכים רגשיים, חינוכיים וסביבה חברתית קשה, הבאים לידי ביטוי בבתי הספר: קשיי שפה והסתגלות, התנהגות אלימה, פערים לימודיים, שוטטות, נשירה סמויה וגלויה.

כמו כן יצוין כי עלויות שכר לקב"סים בעיריית רמלה, עמדו בשנת 2009, על סך 584,004 ₪ ובשנת 2010 על סך של 626,599 ₪ (נתונים ממנהל מחלקת נוער) כשעלות ההחזר ממשרד החינוך בגין שכר קב"ס לשנה"ל תשי"ע הייתה 488,239 ₪.

## **2. מתודולוגיה ומטרות הביקורת**

מטרת הביקורת הינה לבחון את פעילות היחידה לביקור סדיר נכון לשנים 2009-2010 מן ההיבטים הבאים, תוך כדי בחינת יישום המלצות הביקורות הקודמות שנערכו:

- 2.1 מבנה ארגוני ונהלי היחידה, קיום תקינה מתאימה להיקף העבודה.
- 2.2 עבודת קציני ביקור סדיר (להלן: "קב"ס").
  - א. אופן ביצוע עבודת קציני ביקור סדיר ומספר התלמידים המטופלים בפועל.
  - ב. ניהול מידע ורישום התלמידים.
  - ג. אופן דיווחי הקב"סים למשרד החינוך באשר לתלמידים שבטיפולם.
  - ד. דיווחי נוכחות קב"סים.
- 2.3 שיתוף פעולה קב"סים – גורמים אחרים:
  - א. תקינות תהליך הדיווח מבתי הספר ליחידה לביקור סדיר.
  - ב. מעקב אחר ניידות תלמידים ממוסד חינוכי אחד לאחר ואיתור תלמידים שאינם מופיעים בקובץ תלמידים.
  - ג. תיאום בין היחידה לביקור סדיר לבין מחלקות נוספות בעירייה.
- 2.4 מניעת נשירה.
 

\* בכל פרק תינתן התייחסות אף למגזר הערבי.

### 3. ריכוז הממצאים

#### מבנה ארגוני

3.1. חוק חינוך חובה חוק חינוך חובה חל מגיל 5, ובכך מחייב את הקב"סים לביצוע מעקב ופיקוח גם על אוכלוסיית גני החובה. לא נמצא מיפוי של הקב"סים בגני החובה כפי שמבוצע בבתי הספר. לביקורת נמסר כי הדבר מבוצע על ידי כלל הקב"סים כאשר מתגלה הצורך וכי המדובר במספר מועט של מקרים. הביקורת סבורה כי היות וגני הילדים הינם בתחום הגילאים אשר צריך להיות מבוקר על ידי הקב"סים לא ייתכן כי עבודתם לא תבוצע באופן סדיר גם עבור אוכלוסייה זו.

3.2. ניהול ומחשוב - מנהלת היחידה למניעת נשירה (הכוללת בתוכה את היחידה לביקור סדיר), מונתה לאחר 7 חודשים בהם לא היה קיים מנהל ביחידה, כשבימים אלו אמורה להתמנות מנהל/ת חדש/ה לאור שינויים הנערכים ביחידת הנוער. אין זה סביר שבמשך תקופה ארוכה נותרה יחידה מורכבת וחשובה זה, ללא מנהל.

3.3. לא קיימת הרשאת כניסה למנהלת היחידה ולמנהל מחלקת נוער, למערכת הממוחשבת הפועלת ביחידה, לצפות בנתוני המערכת. חשיבות ההרשאה הינה קריטית לצורך פיקוח וניהול העובדים ביחידה, כך שנוכח למועד הביקורת הבקרה על עבודת הקב"סים הינה מצומצמת לישיבה של מנהל מחלקת הנוער עם מנהלת היחידה אחת לחודשיים תוך התייחסות לדו"ח נושרים ולהתרעה של המערכת על תלמידים שלא טופלו למעלה מ-4 חודשים. הביקורת סבורה כי למנהלת היחידה אין את הכלים לדון באופן יעיל במסגרת הישיבות הדו – חודשיות היות ואינה חשופה לכלל הפעולות אשר בוצעו על ידי הקב"סים.

3.4. מערכת המנב"ס מנהלת את מצבת התלמידים אשר נוכחים בתדירות יומית בבתי הספר. הקב"סים, כמו גם מנהלת היחידה למניעת נשירה, אינם נעזרים באפשרויות הטמונות במערכת זו לצורך איתור תלמידים נושרים.

3.5. נהלים – מעבר לחוזר המנכ"ל ביחידה לא קיימים נהלים נוספים כגון: תיאור תפקידו של הקב"ס, הצורך בשיתוף הפעולה בין המחלקות השונות בעירייה, חובת הקשר של הקב"סים עם הנהלות בתי הספר, אופן רישום הפעולות והתוצאות של עבודת הקב"סים, נוהל מיוחד למגזר הערבי וכיוצא ב'.  
למגזר הערבי וכיוצא ב'.

3.6. קיום תקינה מתאימה – למרות שישנה זכאות ל 14.06 (ראה נספח א') תקנים של קב"סים יש רק 5.75 תקנים בפועל בעיריית רמלה. אף מנהל מחלקת הנוער ציין בפני הביקורת כי הופתע לשמוע על מספר התקנים לה העירייה זכאית וציין כי לא היה מודע לזכאות! הביקורת מעירה כי מצופה ממנהל מחלקה לדעת מה מספר התקנים להם הוא זכאי ולעבוד בהתאם לתקן הנדרש, עבודה בכ"א מתחת לתקן יוצרת עומס ופוגעת בעיקר בילדים הזקוקים לסיוע. לאור הערת הביקורת, ציין מנהל המחלקה כי הוא עורך בירור מיידי עם הגזברות לגבי קידום קבלת תקנים נוספים.

3.7. נכון למועד הביקורת ישנם 3 בתי ספר תיכוניים ו-9 בתי ספר יסודיים שאינם תחת אחריות של קב"ס מסוים והטיפול בהם נעשה ברוטציה. טיפול ברוטציה אינו מאפשר לקב"ס יצירת קשר רציף עם גורמי החינוך במוסד לשם הצלחת הטיפול בתלמידים.

- 3.8. במגזר הערבי, נכון למועד הביקורת מטפלת קב"סית אחת בלבד בחצי משרה- כשלואר מורכבות האוכלוסייה הערבית, אין ספק כי תקן זה אינו מספיק למתן מענה הולם לצרכי המערכת.
- 3.9. הועלתה הצעה ע"י מנהל מחלקת נוער, שתהיה חלוקה בין הקב"סים לפי תחומים- גני ילדים, יסודי, על יסודי וחינוך מיוחד אך לא נערך דיון מעמיק בהצעה זו כפי שנדרש במקרים בהם מועלות הצעות ייעול המבנה הארגוני על ידי גורם בכיר.
- 3.10. לא קיימים פרמטרים לחלוקת העבודה בין הקב"סים, כפי שראוי שיהיו.

### **עבודת קציני ביקור סדיר והדיווחים מטעמים:**

- 3.11. אופן ביצוע עבודת קציני ביקור סדיר – הקב"סים פועלים לפי תוכנית שנתית כללית ביותר, כשלא קיימת תוכנית חודשית ספציפית לכל קב"ס, הכוללת פירוט של הפעולות הנחוצות באופן ייחודי לבתי הספר בהם הוא מטפל, בייחוד בתקופות של תחילת שנה וסיומה. כתוצאה מקיום תוכנית כללית מדי ומאי קיום נהלים מפורטים, כל קב"ס הוא עצמאי בשטח ופועל לפי שיקול דעתו, ללא גורם מפקח. הביקורת מעירה כי למרות שניתן לערוך תוכנית שבועית ממוחשבת, לא נערכת תוכנית כזו, כמפורט לעיל.
- 3.12. מספר תלמידים שטופלו בפועל – בהתאם להערכת משרד החינוך יש לטפל ב-100 תלמידים בשנה לקב"ס במשרה מלאה. הביקורת מעירה כי אין קורלציה ברורה בין אחוזי המשרה של כל קב"ס למס' התלמידים המטופלים על ידו. **לדוגמא:** הקב"סית ר. ה., מטפלת ב-200 תלמידים ואחראית גם המועדוניות. קב"סית אחרת אחראית על 119 תלמידים ב-50% משרה. לדעת הביקורת, חריגה מהתקן יש בה כדי לפגוע באופן ואיכות הטיפול בתלמידים.
- 3.13. ניכר כי ישנו מחסור בכ"א, בייחוד ביחס למגזר הערבי, בו קב"סית אחת ב-50% משרה מטפלת ב-198 תלמידים. כמו כן קיימים 158 תלמידים שאינם מטופלים, נכון למועד הביקורת, באופן קבוע ע"י קב"ס, כיוון שנותרו ברשימות של קב"סיות שאינן עובדות. תלמידים אלו למעשה נופלים בין הכיסאות ואינם מקבלים את הטיפול הנדרש.
- 3.14. ניהול מידע ורישום על התלמידים - בבדיקה מדגמית אצל אחת הקב"סיות, נמצא כי מנוהל קלסר ובו נתונים של תלמידים, לפי ביה"ס, אך מדובר בתיעוד מצומצם כשעיקר ההסתמכות היא על הנתונים במערכת הממוחשבת. כמו כן לא מעודכנת בתיק/במחשב כל התכתבות אלא רק החשובות ביותר. הביקורת סבורה כי מצב זה אינו תקין.
- 3.15. אופן דיווחי הקב"סים למשרד החינוך - מסקירת הדוחות הממוחשבים עולה כי לא תמיד הדו"ח מציג תמונה מלאה וברורה ביחס לפרטי התלמיד וביחס לאופן הטיפול של הקב"ס בתלמיד, בדיווח שנשלח למשרד החינוך. ישנם מקרים בהם בית הספר לא הפנה את תשומת לב הקב"ס לצורך בטיפול בתלמיד, אלא גורם אחר. האמור מעיד על אי תקינות הקשר עם אותו ב"ס.
- 3.16. לעיתים פעולות אקטיביות, כגון פגישה בבית התלמיד או ועדות החלטה, נערכות באיחור, מה שמוביל לטיפול מתמשך בתלמיד ויכול לגרום להתדרדרות במצבו.

- 3.17. קיים חוסר בריכוז נתוני התלמידים לאותו חודש שנשלח הדו"ח ובו פירוט של התלמידים שנזקקו לטיפול הקב"סים או היו בטיפולם ושל הטיפול שניתן להם. יצוין לטובה כי נכון למועד הביקורת נשלח דו"ח פר תלמיד באופן אוטומטי למשרד החינוך, לגבי כל התלמידים הקיימים בטיפול ולא רק תלמידים להם ניתן טיפול אינטנסיבי, כפי שהיה בעבר.
- 3.18. אף בנושא העברת מידע למשרד החינוך, אין פיקוח על עבודת הקבס"יות והן עצמאיות לחלוטין. הביקורת סבורה כי ראוי שתהיה בקרה של מנהלת היחידה בנושא זה.
- 3.19. דיווחי נוכחות - ממדגם הביקורת עולה כי קיימת אי הקפדה על מילוי הנוכחות במדור ביקור סדיר. ישנם מקרים רבים מדי בהם לא מועבר כרטיס בכניסה/ביציאה ונערכת השלמה בכתב יד. במקרים רבים - אין הסבר ביחס להשלמה זו ובמקרים אחרים אין תיאום בין דו"ח יציאות בתפקיד למחסור בשעת כניסה ויציאה. אין זה תקין שדו"ח נוכחות של אחת הקב"סיות שעובדת 17 ימים בחודש, כולל 6 ימים לא מלאים בדו"ח נוכחות, שלא נדרש הסבר בגין כל מקרה של מחסור בשעת יציאה/כניסה ושלא נבדק דו"ח יציאות בתפקיד לבדיקת תיאום בין הנתונים.

### שיתוף פעולה קב"סים - גורמים אחרים:

- 3.20. דיווח מבתי הספר למדור ביקור סדיר, תכיפות הקשר - יש שיתוף פעולה רציף עם בתי הספר, אך בדרי"כ מתקבל רק דו"ח 1 בתחילת השנה לגבי תלמידים שעזבו, כשלא קיים דו"ח חודשי, כפי שצריך להיות לפי חוזר המנכ"ל. משיחה עם 2 קב"סיות עולה כי יש שיתוף פעולה רציף עם בתי הספר. נכון למועד הביקורת לא הועברו שמות של בתי ספר שאינם משתפים פעולה עם הקב"סים!
- 3.21. הביקורת ערכה מדגם ב-3 בתי ספר, מתוכם ל-2 לא קיים קב"ס אחראי (לאור המחסור בקב"סים) – כתוצאה מכך לא נערכות פגישות קבועות עם הגורמים בבית הספר, אלא רק בהתאם לפניית בית הספר לגבי תלמידים ספציפיים.
- 3.22. ממנהלי בתי הספר עולה הצורך בתיעוד בכתב של הנעשה ע"י הקב"ס, כפי שצוין אף ע"י הביקורת בדו"ח זה.
- 3.23. מנהלי בתי ספר צינו את הצורך בזמינות גבוהה יותר של הקב"סים במקרים חריגים.
- 3.24. יצוין, כי למרות שבהתאם למסמך פנימי של המדור (המתאר את תפקיד הקב"ס), אחד מתפקידיו של הקב"ס הוא לאתר תלמידים ע"י בדיקת יומנים מודגמת לפחות אחת לשנה, הרי שמשמחה שערכה הביקורת עם 2 מנהלי בתי ספר, כמצוין לעיל, לא נערכת בדיקה זו, למיטב ידיעתם.
- 3.25. איתור תלמידים שאינם מופיעים בקובץ תלמידים – הביקורת דגמה ובדקה את אחד מדו"חות הדיווח ביחס לאיתור תלמידים שלא נרשמו למסגרת לימודית (פירוט בדו"ח), על מנת לבדוק האם יש עמידה בהנחיות משרד החינוך. עולה כי לגבי כל התלמידים נרשמה דרך הפעולה לאיתור התלמיד, מצב התלמיד ושם בית ספר. לגבי שינוי ישוב - ב-5 מתוך 5 מקרים שעברו לרשות אחרת – לא מצוינים פרטי ביי"ס חדשים.

3.26. **תיאום בין מדור ביקור סדיר למחלקות נוספות בעירייה** - למרות שהוחלט בשנת 2003, על עריכת נוהל בדבר שיתוף הפעולה בין מחלקת רווחה ומדור ביקור סדיר בנושא זה, כפי שראוי שיהיה, טרם נרשם נוהל זה. ישנה שביעות רצון משיתוף הפעולה עם מדור הרווחה, אך לפי בדיקת הביקורת, כמעט אין פניות שמועברות למדור ביקור סדיר, מטעם מחלקת רווחה. סך הפניות ממחלקת רווחה עומד על 3% מכלל הפניות.

3.27. **מניעת נשירה: נכון להיום, מתוך 237 התלמידים שמוגדרים כנושרים, רק 10 תלמידים חזרו למסגרת מהמגזר היהודי. במגזר הערבי, לאור מחסור כ"א בקב"ס, ההצלחות היו מועטות ולא יציבות. נתונים אלו מחייבים בחינה מחודשת של התוכניות למניעת נשירה, על מנת לשפר את תוצאותיהן.**

א. ממדגם שנערך עולה כי פחות ממחצית התלמידים הנושרים מועברים למסגרות בעקבות התערבות מדור ביקור סדיר. כדי להעלות את אחוז ההצלחה על המחלקה לפעול באמצעות כלים נוספים כך לדוגמה, ביחס לפנייה ליועץ המשפטי באמצעות מנהל מחלקת חינוך להמשך אכיפת חוק לימוד חובה, בהתאם לבדיקת הביקורת מול 2 קב"סיות, לא נעשה בו שימוש כלל בשנת 2010.

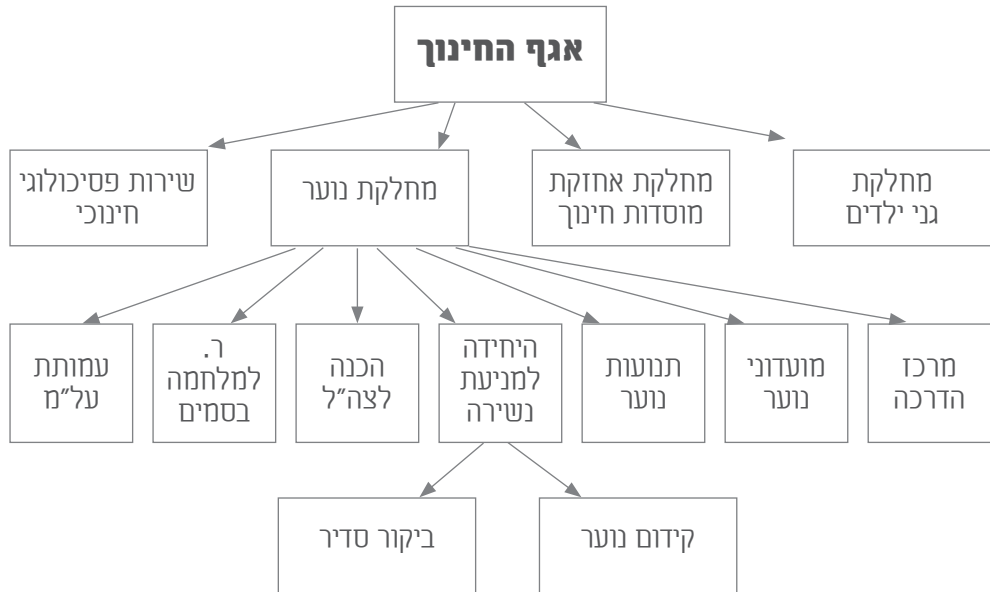
ב. במגזר הערבי מספר הנושרים מהווה 58% מכלל הנושרים למרות שישנם רק כ- 25% תלמידים ערבים מכלל התלמידים ברמלה. למרות זאת ישנה אך ורק תוכנית ייחודית אחת למגזר הערבי למניעת נשירה.

ג. ביחס להצלחת התוכניות למניעת נשירה, מרבית המשתתפים בתוכניות אלו, אינם נושרים מהן (נכון למועד הביקורת משתתפים 237 תלמידים בפרויקטים למניעת נשירה, מתוכם רק 6 נשרו), כך שישנה הצלחה מהבחינה הזו, אך ראוי כי תיערך חשיבה נוספת על מנת לשפר את מספר החוזרים למסגרות לימודיות, כפי שצוין לעיל.

## ממצאי הדו"ח:

### 4. מבנה וארגון של היחידה לביקור סדיר

המבנה הקיים ומינוי מנהלת ליחידה



4.1 **אגף החינוך מורכב ממספר מחלקות:** מחלקת גני ילדים, מחלקת אחזקת מוסדות חינוך, שירות פסיכולוגי-חינוכי ומחלקת נוער. מנהל מח' הנוער ב-5 השנים האחרונות הינו מר יואב נדב.

4.2 **תחומי אחריות מחלקת הנוער:** יחידת הנוער אחראית לפיתוח משאבים ותיאום מערכתי בקרב כל הגורמים העירוניים העוסקים בפעילות הנוער בעיר, הגברת המודעות לגיוס לצה"ל בקרב הקהילה ובני הנוער ופיתוח והכשרת צוות עובדי המחלקה להעצמה אישית ומקצועית לעבודה עם בני נוער. כמו כן, מנהל המחלקה משמש יו"ר וועדת השמה ואחראי על תחום חינוך מיוחד וכן מנהל תוכנית עיר ללא אלימות עד חודש מאי 2010. במחלקת הנוער מספר תתי יחידות, ביניהן: יחידת מניעת נשירה, מרכז הדרכה, מועדוני נוער, תנועות נוער, הכנה לצה"ל, הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול ועמותות עלי"ם.

4.3 היחידה למניעת נשירה הוקמה לפני כ-3 שנים ומתווה מדיניות למניעת נשירה עירונית תוך כדי שילוב של כלל הגורמים העירוניים והחוץ עירוניים העוסקים בתחום. היחידה אחראית על גיוס, איגום ותיאום משאבים למניעת נשירת תלמידים. היחידה מורכבת משתי תתי יחידות קידום נוער וביקור סדיר המטפלות במניעת נשירה ובתלמידים מנותקים.

4.4 תת יחידה – קידום נוער – תפקידה איתור נערים בגילאי 15-18 שנשרו ממערכת החינוך הפורמאלית ושילובם במסגרות חינוכיות שונות או במסגרת תוכנית היל"ה ובמענים הקיימים ביחידה לק"נ. יחידה זו נותנת מענה חינוכי טיפולי לתלמידים בעייתיים, המצויים בנשירה סמויה במערכת החינוך הפורמאלית ע"י התערבות טיפולית, שילוב בפרויקטים חינוכיים טיפוליים העונים לצורכי נוער בסיכון ומנותק ושילובם בעבודה.

4.5 תת יחידה – מדור ביקור סדיר – ביחס לגילאים 5-18 – תפקידה הינו יישומו של חוק חינוך חובה, מניעת נשירה מבתי ספר ושילוב הנושרים במערכת החינוך. אחריות היחידה:

- טיפול בפניות ממסגרות לימודים פורמאליות- טיפול מערכתי המשלב עבודה עם צוות בית הספר, השירות הפסיכולוגי, שירותי רווחה, שירות מבחן ועוד.
- תוכניות יזומות של איתור, בקרה, פיקוח על צמצום נשירה מבתי ספר, מפקד יומנים, מעקב אחר תנועות תלמידים משכבה לשכבה ואיתור נושרים.
- תוכניות למניעת נשירה כגון: מועדוניות, חונכות לתלמידים בסיכון וכד'.
- מתן מענה פרטני לנער/ה הנמצאים בסכנת נשירה תוך ניסיון למיצוי הפוטנציאל האישי הטמון בכל אחד מהם. התייחסות לפניות הורים ותלמידים ומציאת מענה הולם לאוכלוסיה הפונה לקבלת השירות.

בראש יחידת מניעת הנשירה מכהנת מנהלת, ובמדור ביקור סדיר ישנם נכון למועד הביקורת 5 קבסיים.

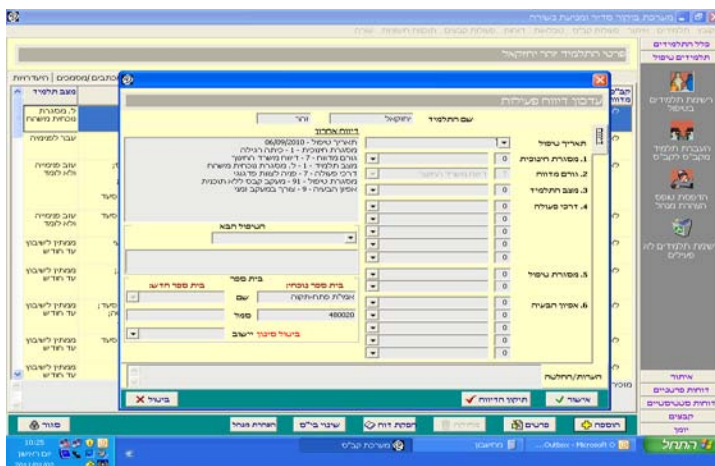
### **מינוי מנהלת:**

מנהלת היחידה, גב' ש. ג. הינה בתפקיד כשנה וחודשיים (התקבלה בעקבות מכרז), כשבימים אלו נערך מכרז פנימי ביחס להפרטה של מחלקת נוער, אשר תכיל יחידת פרט, אשר תכלול את היחידות המטפלות בחינוך מיוחד, הסעות וקב"סים. עד למועד סיום הביקורת (פברואר 2011) עדיין לא מונה מנהל זה.

## מערכת המנב"ס ביחידה:

נכון למועד הביקורת פועלת ביחידה מערכת ממוחשבת – המנב"ס, אשר כוללת את מערכת הממ"ר, (מערכת ניהול קב"סים) ואף כוללת הזנת דיווחי נוכחות של הקב"סים. על המנב"ס אחראית, בין היתר, אחת הקב"סיות. כמו כן ישנו אחראי מחשבים. במערכת מצויים כלל הנתונים לגבי הטיפול שניתן ביחס לכל תלמיד.

להלן צילום מסך לדוגמה של מערכת ביקור סדיר:



## ממצאים:

4.6 מינוי מנהלת היחידה למניעת נשירה נערך באיחור, לאחר שבמשך כ-7 חודשים (בין 2/2009 ל- 9/2009) לא היה קיים מנהל ביחידה. הביקורת סבורה כי אין זה סביר שבמשך תקופה ארוכה נותרה יחידה מורכבת וחשובה זה, ללא מנהל. האמור מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי בתקופת הביקורת נערך מכרז להפרטת המחלקה ובסופו ימונה מנהל/ת חדשה למדור קב"סים. תחלופה זו של מנהלי היחידה בזמן קצר אינה תורמת לציביות ולניהול תקין.

4.7 במערכת הממוחשבת, נכון למועד הביקורת, לא קיימת הרשאה - למנהלת היחידה ולמנהל מחלקת נוער- למערכת המנב"ס! הביקורת מעלה תמיהה כיצד ייתכן כי דווקא לגורמים המבקרים, כגון מנהלת היחידה, לא תהא הרשאה לצפייה בנתוני המערכת, לשם מעקב. חשיבות ההרשאה הינה קריטית לצורך פיקוח וניהול העובדים ביחידה.

4.8 בפועל נכון למועד הביקורת המקצועית על עבודת הקב"סים הינה מצומצמת ל-2 אמצעים:

- א. ישיבה של מנהל מחלקת הנוער עם מנהלת היחידה אחת לחודש וחצי תוך התייחסות לדו"ח נושרים (עליו יורחב בהמשך), ישיבות עם קב"סים + מגשרים- אחת לשבועיים, ישיבת צוות – אחת לשבועיים / 3 שבועות, עדכון דוח נושרים על ידי מזכירת היחידה.
- ב. התראה של המערכת על תלמידים שלא טופלו למעלה מ-4 חודשים ע"י צביעת שמותיהם בצבע אדום. הביקורת סבורה כי ראוי שתיערך בקרה תכופה יותר ונרחבת יותר, אף על היבטים נוספים בעבודת הקב"סים בניהן: הדיווחים שנשלחים למשרד החינוך, נתונים מספריים ביחס למספר תלמידים המטופלים ע"י כל קב"ס ועוד. לדעת הביקורת, הבקרה הקיימת לא מספקת לבחינת ניהול תקין של המדור.

4.9 הקב"סים, כמו גם מנהלת היחידה למניעת נשירה, אינם מפעילים ונעזרים באפשרויות הטמונות במערכת המנב"ס. מערכת זו כוללת אפשרות להפקת דוחות שונים מהמערכת לשם הסקת מסקנות ושיפור המצב. למעט הדו"ח שמועבר למשרד החינוך הכולל ריכוז פעולות שנעשו לגבי כל תלמיד, ניתן להפיק דוחות נוספים שאינם מופקים, הכוללים, בין היתר נתונים סטטיסטיים לגבי: סטטוס תלמידים, דוח מס' תלמידים מטופלים בכל בית ספר (אשר ממנו ניתן להסיק לדוגמה אילו בתי ספר הם יותר בעייתיים ועוד). עוד רצוי לנצל את האפשרויות הגלומות במערכת הממוחשבת, המאפשרות ראייה כוללת וסטטיסטית של תלמידי העיר.

## **5. חקיקה ונהלים - ביחידה לביקור סדיר**

5.1 מערך הביקור הסדיר ומניעת הנשירה פועל משנת 1949 עת נחקק חוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

5.2 מערך הביקור הסדיר ומניעת הנשירה פועל כסמכות מרכזית, מתוקף חוק לימוד חובה, להחלת החוק על כלל התלמידים חייבי לימוד בגילים 5-16 ומשמש כגורם מתאם בכל הקשור בפעילויות למניעת נשירה מבחינה פדגוגית, ארגונית וביצועית. המערך עוסק במניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך, איתור תלמידים בעלי מאפייני נשירה סמויה, בניית מסגרות תמיכה חוץ בית ספריות, איתור תלמידים נושרים והחזרתם למעגל החיים הבית ספרי במהירות המרבית. על אכיפת חוק זה ממונים 'קציני ביקור סדיר'. קציני ביקור סדיר אמורים לאתר את הקשיים שגרמו לנשירה כדי שהטיפול שיינתן יהיה המתאים ביותר. בנוסף בחוק לימוד חובה קבעו דרכי הטיפול בהוריו של תלמיד הנעדר מלימודיו, החל ממשלוח מכתב התראה ועד להגשת כתב אישום בגין אי קיום הוראות חוק לימוד חובה.

5.3 בחוזר מנכ"ל מיוחד ז' 12/1994 של משרד החינוך (להלן "חוזר מנכ"ל") נקבעו הוראות משלימות לטיפול בהפרה של חובת הלימוד הסדיר. עיקרי הוראות החוזר מבחינת תפקיד הקב"סים יוצגו במהלך פרקי דו"ח זה.

## **ממצאים:**

5.4 ביחידה לא קיימים נהלים נוספים מעבר לחוזרי המנכ"ל. רצוי לתעד בנהלי עירייה מחייבים את תפקידם של הקב"סים, את הצורך בשיתוף הפעולה בין המחלקות השונות בעירייה, את הקשר של הקב"סים עם הנהלות בתי הספר, את אופן רישום הפעולות והתוצאות של עבודת הקב"סים וכיוצא ב.

5.5 אין נוהל מיוחד ביחס לטיפול במגזר הערבי. לאור הקושי בשיתוף הפעולה במגזר זה, כפי שיפורט במהלך הדו"ח, ראוי כי ייכתב נוהל מיוחד למגזר הערבי ובו יפורטו דרכי התערבות "אקטיבית" יותר במגזר הערבי.

## 6. קיום תקינה מתאימה להיקף העבודה, תוך התייחסות למגזר הערבי

### **מספר תקנים**

- 6.1. נכון למועד הביקורת אמורים להיות בעיריית רמלה 5.75 תקני קב"ס, בפועל, טרם גויסו קב"סים במקום אלה שעזבו ולכן ישנם 3.75 משרות בלבד. משרות אלה מתחלקות בין 5 עובדים, לפי הפירוט הבא: 2 קב"סים עובדים במשרה מלאה, 2 נוספים ב- 50% משרה ו-1 במשרה של 75%. נכון למועד הביקורת רק קב"סית אחת בחצי משרה מטפלת במגזר הערבי.
- 6.2. ב- 1/9/2010 עזבה אחת הקב"סיות וקב"סית אחרת יצאה לחופשת לידה, כך שבימים אלו מתקיים מכרז לגיוס קב"סים ב- 75% משרה.
- 6.3. הקב"סים נבחרים במכרז חיצוני עפ"י תעודת הוראה וחינוך וניסיון בפועל של 3 שנים בביה"ס או בתחום החינוך. קב"סים אלו עדיין לא מונו ולטענת הקב"סים איתם שוחחה הביקורת המחסור בכ"א מורגש במדור. בשיחה שערכה הביקורת ב- 6/3/2011 עם מנהלת היחידה עודכנה כי באותו יום התחילה בעבודה קב"סית חדשה ב- 80% משרה). מבדיקה מול המפקחת על ביקור סדיר, גב' דבורה כהן, נמצא כי מספר התקנים המגיעים לעיריית רמלה הוא 14.6.
- 6.4. החלוקה נכון למועד הביקורת של הקב"סים היא על סמך ניסיון של שנים קודמות כשלא קיימים פרמטרים ברורים ביחס לחלוקת העבודה.

### **המגזר הערבי**

- 6.5. כמצוין סך התלמידים ממגזר זה ברמלה הוא כ- 4,641 ילדים, כשסך המשרות המאווישות של קציני ביקור סדיר הוא חצי משרה.

### **ממצאים:**

- 6.6. למרות שישנה זכאות ל 14.06 תקנים של קב"סים יש רק 5.75 תקנים בפועל בעיריית רמלה. מנהל מחלקת נוער ציין בפני הביקורת כי הופתע לשמוע על מספר התקנים לה זכאית העירייה וציין כי לא היה מודע לזכאותו. הביקורת מעירה כי המודעות למספר התקנים, הינה דרישה בסיסית ממנהל מחלקה לאור הערת הביקורת, ציין מנהל המחלקה כי הוא עורך בירור מיידי עם הגזברות לגבי קידום קבלת תקנים נוספים. הביקורת מציינת כי מספר הקב"סים נכון למועד הביקורת הינו מועט ביחס למס' התלמידים ברמלה ויש לפעול לקבלת תקנים אלו, בהתאם לזכאות מטעם משרד החינוך! תגובת מנהלת יחידת קידום נוער- בחודש מרץ 2011 נקלטה קבסית חדשה ב- 80% משרה, וכן קבסית נוספת ב- 50% משרה מצויה בהליכי קליטה כ"א.
- 6.7. לא קיימים פרמטרים לחלוקת העבודה בין הקב"סים, כפי שראוי שיהיו.

- 6.8. ישנם 3 בתי ספר תיכוניים ו-9 בתי ספר יסודיים שאינם תחת אחריות של קב"ס מסוים והטיפול בהם נעשה ברוטציה, זאת לאור עזיבתה של קב"סית בחודש 9/2010 כשטרם נקלט עובד/ת אחר/ת תחתיה. כפועל יוצא מכך נוצר מצב שבאותו בית ספר פועלים מספר קב"סים עם כל המשמעויות של תיאום העבודה מול מנהל, מילוי טפסים אודות בית הספר ועוד. הביקורת סבורה כי יש למנות לכל בית ספר קב"ס אחד אחראי.
- 6.9. לא קיימת רוטציה בין בתי הספר מבחינת קב"סים. יש לשקול את הכדאיות בהחלפת קב"סים לבתי ספר, לצורך רענון והתייעלות, לעומת התועלת בהיכרות מוקדמת עם בתי הספר, שמחד יכולה לסייע לקב"ס ומאידך יכולה לקבע את תפיסתו ביחס לאותו ב"ס.
- 6.10. מספר קציני הביקור הסדיר במגזר הערבי ביחס למספר התלמידים במגזר הוא נמוך באופן חריג מהיחס במגזר הרגיל. לאור מורכבות האוכלוסייה הערבית, אין ספק כי עבודתה של הקב"סית יחידה בחצי משרה, אינה מהווה תקן מספיק למתן מענה הולם לצרכי המערכת. המענה שניתן הוא נקודתי וקיים קושי בטיפול ומעקב שוטף מתמשך. תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - בחודש מרץ תוגבר המגזר הערבי ב- 50% משרה של קב"סית.
- 6.11. לגבי אי חלוקה בתחומים השונים בין הקב"סים, נמסר לביקורת כי הועלתה הצעה ע"י מנהל מחלקת נוער, שתהיה חלוקה בין הקב"סים לפי תחומים - גני ילדים, יסודי, על יסודי, חינוך מיוחד אך היא לא מומשה, כשלא נמסרה לביקורת הסיבה לאי קבלת הצעת מנהל המחלקה. הביקורת סבורה כי יש לשקול חלוקה זו שוב, בשל היתרון של התמחות והתמקצעות של כל קב"ס בתחום ייחודי לו.

## **7. עבודת קציני ביקור סדיר והדיווחים מטעמים**

### **אופן ביצוע עבודת קציני ביקור סדיר ומספר התלמידים המטופלים בפועל**

- 7.1. חוזר המנכ"ל מטעם משרד החינוך מפרט את הפעולות שעל קצין ביקור סדיר לנקוט כדי לוודא ביקור סדיר כמפורט להלן:
- א. **איתור של תלמידים חסרי מסגרת לימוד** - לצורך איתור אוכלוסיית היעד יפנה קצין ביקור סדיר לגורמים האחראים, כמו בתי ספר, שירותי רווחה, שירות מבחן ועוד. כמו כן יאתר את התלמידים שהוגדרו כחסרי מסגרת לימוד ולומדים מחוץ לרמלה. **הרחבה בהמשך**. יצוין כי פניות לטיפול של קציני ביקור סדיר מגיעות **ממנהלי בתי ספר או מגורמים אחרים** שבידם מידע על תלמיד משוטט, כגון: לשכת הסעד, שירות מבחן, משטרה, ארגוני מתנדבים ועוד.
- ב. **טיפול** - לצורך הטיפול על קצין ביקור סדיר לבוא בדברים עם מחנך הכיתה, הצוות הבין-מקצועי של בית הספר, לשכת הרווחה, משפחתו של התלמיד והשירות הפסיכולוגי. בסמכותו של קצין ביקור סדיר לחייב הורים לשלוח את ילדם למוסד שבו הוא רשום, בד בבד הוא יכול לסייע למשפחה לקבל מענה לבקשה לבחור את מוסד החינוך הרצוי. דרכי הטיפול כוללות:
- החלטות על דרכי טיפול עם צוות בית הספר ומעקב אחר יישומם.
  - טיפול יחידני ואף משותף עם הרווחה, במידת הצורך.
  - קשר עם השירות הפסיכולוגי.
  - הפניות למסגרות לימוד ושיבוץ התלמידים שם.
  - מעקב שוטף.

ג. **מניעת נשירה** - לצורך מניעת הנשירה חייב קצין ביקור סדיר לקבל דיווח בזמן אמת על נשירה ו/או ביקור סדיר של התלמיד החייב לפי חוק ללמוד, וקצין ביקור סדיר יחליט על דרכי הטיפול. **הרחבה בהמשך.**

ד. **מעקב** - תפקידו של קצין ביקור סדיר לקיים פגישות עם הצוותים בבתי הספר, לעקוב אחר תלמידים בעייתיים המועדים לנשירה או לסילוק מבית הספר ולוודא כי תלמידים אלו ממשיכים בלימודיהם באופן סדיר.

ה. **טיפול בנוער מנותק** - על קצין ביקור סדיר לעקוב אחר הנוער הבוגר שאינו לומד ולעשות כל שביכולתו לשכנעו לשוב ללימודים בכל מסגרת שהיא. הפעולות של טיפול בנוער מנותק משותפות עם היחידה לקידום נוער ועם האגף לרווחה.

### **תהליך פתיחת תיק ביחידה (בהתאם להסבר קצינות ביקור סדיר):**

7.2 **גורם פונה** - בדרכי בית הספר שבו התלמיד/ה לומד/ת פונה אל קצין ביקור סדיר, אחרי שניסה לטפל בבעיית היעדרות התלמיד באמצעים העומדים לרשותו, כגון: פגישות עם התלמיד/ה, ההורים, ביקור בית ושיחות יעוציות. פניות נוספות: עו"ס מהרווחה, סירת הורים. נערכת בדיקה לאיזה קב"סית שייך התלמיד והוא מועבר לטיפול.

7.3 **אופן הפניה** - טופס של מדור ביקור סדיר הכולל פרטי התלמיד, פרטי בית הספר, מעקב ימי היעדרות של התמיד וסיכום אבחנת הבעיה.

7.4 **פגישה** - קצין ביקור סדיר נפגש עם צוות בית הספר לשם איסוף המידע על התלמיד/ה ודרכי הטיפול. בדרך כלל קצין ביקור סדיר עובד מול יועץ חינוכי או מול רכז השכבה או מול מנהל בית הספר או שילוב שלהם.

7.5 **פתיחת תיק** - קצין ביקור סדיר מזין את נתוני הטיפול בתלמידים במערכת הממוחשבת ובסוף החודש מועבר המידע בדיסקט למשרד החינוך.

### **תוכנית עבודה של הקב"ס**

7.6 לביקורת נמסרה תוכנית עבודה לשנה"ל תשע"א (2010-2011) לגבי כל קב"ס ביחידה. להלן תינתן התייחסות לתוכנית שנקבעה עבור 2 קב"סיות ביחידה, קב"סית ר. א. - המטפלת במגזר הערבי וקב"סית א. ק. המטרת השנתיות הינן:

א. צמצום אחוז התלמידים בעלי בעיות בק"ס – במגזר הערבי ניתן דגש על איתור **כתובות של תלמידים מנותקים. מדובר בפגישות שוטפות בבית"ס אחת** לשבועיים, טיפול פרטני בתלמידים, פגישות ושיחות עם תלמידים והורים, ביקורי בית - לאורך כל השנה.

ב. שת"פ עם גורמים טיפוליים, קצין מבחן, שפ"ח ורווחה.

ג. סיוע ומעקב במועדוניות – קשר עם רכזת מועדונים, ביקור במועדונית, לאורך כל השנה. במגזר הערבי – הפניית תלמידים למועדונית קדימה.

ד. הכנת דוחות לעבודה שוטפת – דווח חודשי למשרד החינוך, ריכוז תלמידים בלתי משובצים באופן שוטף, ריכוז נתוני נשירה. במגזר הערבי גם תיאום והעברת נתונים למרכז מידע עירוני וסכום נתוני התפלגות במגזר.

ה. איתור תלמידים חסרי סטטוס – מול בתי אב, מוסדות חינוך וביקורי בית.

ו. מעברים – הכוונת תלמידים לב"ס תיכוניים וביה"ס חוץ ופנימיות. במגזר הערבי – איתור והשמה במסגרות לימודיות קיימות המתאימות לתלמיד ע"י הישגיו והגשת תיקום ליועמ"ז.

### **מספר תלמידים מטופלים בפועל**

7.7 לביקורת נמסר כי בהתאם להערכת משרד החינוך, מכסה סבירה מוערכת לטיפול ע"י קב"ס היא כ-100 מטופלים במצטבר לתקן מלא.

7.8 בהתאם לבדיקת הביקורת (נכון ל-6/2/2011), מס' התלמידים המטופלים אצל כל קב"ס היה כדלקמן:

| שם      | אחוז משרה | מספר תלמידים מטופלים |
|---------|-----------|----------------------|
| (**).ר. | 100       | 200                  |
| ל.      | 100       | 128                  |
| א.      | 75        | 111                  |
| ד.      | 50        | 119                  |
| ר.      | 50        | 198                  |
| (*) ר.  | עזבה      | 78                   |
| (*) ק.  | חופשה     | 80                   |
|         | סה"כ      | 914                  |

(\*) 78 תלמידים הרשומים תחת קב"סית שעזבה ב-9/2010 (ר.) – שבעצם לא מטופלים באופן שוטף (שאר התלמידים שלה פוזרו בין הקב"סיות האחרות) ואף 80 תלמידים הרשומים תחת הקב"סית ק. אשר יצאה לחופשת לידה. **סך תלמידים המטופלים נכון למועד בדיקה זו הינו 914.**

(\*\*) בנוסף על התלמידים המפוקחים על ידה אחראית הקב"סית גם על 7 המועדוניות שבעיר.

## **ממצאים:**

### **תוכנית שנתית**

7.9 תוכנית העבודה השנתית הינה כללית ביותר. מומלץ להכין תוכנית חודשית לכל קב"ס, שתכלול פירוט של הפעולות הנחוצות באופן ייחודי לבתי הספר בהם הוא מטפל, בייחוד בתקופות של תחילת שנה וסיומה.

7.10 נכון למועד הביקורת אחראית הקבסית ר. על ניהול 7 המועדוניות בעיר ופיקוח על נשירה בהם. הביקורת סבורה כי פיקוח על תלמידים מהמועדונית הלומדים בבתי ספר השייכים לקב"סים אחרים אינה מאפשרת פיקוח רציף של הקב"ס אחר התלמיד. נמסר לביקורת ע"י הקב"סית האחראית (ר.) כי בעתיד יטופלו ילדי המועדוניות בהתאם לחלוקה לבתי הספר בהם מטפל כל קב"ס.

7.11 נכון למועד הביקורת לא נערכת תוכנית שבועית ע"י הקב"סית, אלא כל אחד מהקב"סים מעדכן ביומן/במחברת משלו את הפעולות שקבע לבצע במשך היום. פגישות בבתי הספר לרוב נקבעות מראש, אך שאר הפגישות, כגון ביקורי בית ושיחות עם תלמידים הן דינמיות. בהתאם לשיחה עם הקב"סית א., נערכות על ידה פגישות בבתי הספר שתחת אחריותה – תיכוניים פעמיים בשבוע ויסודי אחת לשבועיים, כשמדי פעם נערכים ביקורים תכופים יותר, במידה וקיימים מקרים דחופים. ישנם אף ביקורים בבית ההורים, בדר"כ עם היועצת. לבקשת הביקורת הגישה קב"סית זו תוכנית שבועית שערכה על סמך הרישומים שברשותה לגבי חודש מאי 2010, ובה מפורטות הפעולות של אותו חודש. הביקורת ממליצה כי תיערך ע"י כל קב"ס תוכנית חודשית ממוחשבת שתועבר לאישורה של מנהלת היחידה, אשר נכון למועד הביקורת לא מקבלת דיווח יומי/חודשי על פעילותו של כל קב"ס.

7.12 כתוצאה מקיום תוכנית כללית מדי ומאי קיום נהלים מפורטים, כל קב"ס הוא עצמאי בשטח ופועל לפי שיקול דעתו, ללא גורם מפקח. הביקורת מעירה כי למרות שניתן לערוך תוכנית שבועית ממוחשבת, לא נערכת תוכנית כזו, כמפורט לעיל. הביקורת ממליצה שבנוסף להכנת תוכנית חודשית מאושרת ע"י מנהלת היחידה, אחת ל-3 חודשים, תיערך בדיקת ביצוע התוכניות החודשיות של כל קב"ס, ע"י מנהלת היחידה.

### **8. מספר תלמידים שטופלו בפועל**

8.1 מהנתונים בטבלה עולה כי קיימת חריגה במספר המטופלים ע"י כל קב"ס בנפרד בהשוואה לתקן של משרד החינוך. כך לדוגמא הקב"סית ר. מטפלת ב- 200 תלמידים ובנוסף אחראית על המועדוניות. הקב"סית ר. מטפלת ב-198 תלמידים ב-50% משרה קרי; כ-396 תלמידים ב-100% משרה. הביקורת מעירה כי מספר התלמידים המטופל ע"י כל קב"ס גבוה בהרבה מהערכה של משרד החינוך ולכן בעל השפעה על איכות הטיפול ותוצאותיו.

8.2 ניכר כי ישנו מחסור בכ"א, בייחוד ביחס למגזר הערבי בו קב"סית אחת ב-משרה מטפלת ב-198 תלמידים! מדובר במספר תלמידים גבוה שמעיד על כך שוודאי לא כל תלמיד יכול לקבל את מלוא הטיפול לו הוא זקוק. עבודה כזו בתת תקינה אינה ראויה וניכר כי המסור בקב"סים במדור, משפיע במיוחד על מגזר זה.

8.3 הביקורת רואה בחומרה את קיומם של 158 תלמידים שאינם מטופלים נכון למועד הביקורת באופן קבוע ע"י קב"סים, כיוון שנותרו ברשימות של קב"סיות שאינן עובדות! תלמידים אלו למעשה נופלים בין הכיסאות ואינם מקבלים את הטיפול הנדרש.

**תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - לפי הנחיית פיקוח ביקור סדיר - משרד החינוך אין לעדכן /לטפל בתיקים של הקב"ס ר. ש. עד לקליטת קב"ס חדש. לאור הנחייה זו נקבע סדרי עדיפויות בטיפול לפי דחיפות המקרה.**

8.4 יצוין ע"פ נתוני דיווחים שהועברו למשרד החינוך (פירוט בהמשך), הביקורת דגמה את מספר הפעולות שבוצעו בתלמידים, על ידי 2 קב"סיות (ל. נ. וא. ק.) בשנת 2010.

8.5 להלן הנתונים לכל חודש בשנת 2010 :

| חודש בשנת 2010    | 1   | 2  | 3  | 4  | 5  | 6   | 7  | 8   | 9  | 10  | 11 | 12 |
|-------------------|-----|----|----|----|----|-----|----|-----|----|-----|----|----|
| רשומות ל. נ. 100% | 140 | 98 | 85 | 97 | 82 | 115 | 83 | 96  | 89 | 118 | -  | -  |
| רשומות א. ק. 75%  | 119 | 73 | 62 | 42 | -  | 81  | -  | *11 | *  | *37 | -  | -  |

\* עקב חופשת מחלה בשל תאונת עבודה עד 10/10/2010.

מנתונים אלו עולה כי אין עקביות במספר התלמידים המטופלים בכל חודש ולא ברור לדוגמה אצל הקב"סית אנגלה כיצד מספר התלמידים המטופלים נע בין 42 בחודש 4/2010 ל- 119 בחודש ינואר 2010.

חשוב לציין כי עצם רישום עדכון בתיק מהווה "טיפול" ולא כל טיפול הוא משמעותי: הטיפול יכול להתבטא בשיחת טלפון עם יועצת ביי"ס או התלמיד ויכול להתבטא באופן משמעותי יותר בפגישה עם תלמיד, בביקור בית וכו'.

## 9. ניהול מידע ורישום על התלמידים

9.1 בהתאם לחוק לימוד חובה, "כל רשות-חינוך מקומית תנהל כרטיסיה של כל הילדים בגיל לימוד-חובה וכל הנערים הגרים בתחום-שיפוטה".

הכרטסת מיועדת, בין השאר, למעקב אחר ביקורם הסדיר של התלמידים במוסדות החינוך, כפי שיפורט בהמשך.

9.2 כמו כן, כמו כן בחוזר המנכ"ל נקבע כי "בידי קצין הביקור הסדיר יהיה תיק מעקב אישי - במקום נעול לכל תלמיד שבטיפולו", וכי "על כל טיפול בתלמיד - ביקור בית, שיחה עם מחנך, השתתפות בשיבת צוות ופגישות אחרות יירשם מזכר בציון התאריך שיישמר בתיק המעקב האישי".

## ממצאים

9.3 בבדיקה מדגמית אצל אחת הקב"סיות, נמצא כי מנוהל קלסר ובו נתונים של תלמידים, לפי ביה"ס. מדובר בתיעוד מצומצם כשעיקר ההסתמכות היא על הנתונים במערכת הממוחשבת, כמו כן לא מעודכן בתיק/במחשב כל התכתבות אלא רק החשובות ביותר. הביקורת סבורה כי מצב זה אינו תקין. ראוי לעמוד בהוראות חוזר המנכ"ל ולכלול בתיק המעקב הפיזי של כל תלמיד, את מלוא הנתונים על התלמיד, כולל כל המכתבים/ההתייחסויות הנוגעות אליו, בייחוד נוכח הפירוט הלא נרחב הקיים במערכת הממוחשבת.

9.4 בדגימת 3 תיקים אישיים לבחינת מסמכים הקיימים במחשב נמצא כי מעבר לפרטי דו"ח אישי המוקלדים בקודים, כמעט ולא קיימים נתונים נוספים. למרות שמצוין בשורה כי נערכו פגישות עבודה עם יועצת, שיחות עם הורים, אין פירוט/מזכר לגבי תוכן הפגישות, אף כשמצוין כי נערכה הפנייה לעו"ס/פקיד סעד לא מצורף מכתב.

## 10. אופן דיווחי הקב"סים למשרד החינוך באשר לילדים שבטיפולם

10.1 קציני ביקור סדיר מדווחים למשרד החינוך באופן שוטף על עבודתם. הדיווח כולל: סוג המסגרת, גורם מדווח, אפיון הבעיה, דרך הפעולה, מסגרות טיפול או תכניות התערבות, מצב נוכחי של הילד ותאריך הטיפול. הדיווח למשרד החינוך מתבצע מדי חודש.

### להלן נתוני מדגם רנדומלי של דיווחי תלמידים למשרד החינוך (הקב"סית א. ק.)

10.2 XXXX – איתור ב- 25/9/06. בן 16. היה שנה במעקב קב"ס ללא תוכנית מספטמבר 06 עד יוני 07. בהמשך בתאריך 5/09 שוב הייתה פנייה מב"ס בשל נשירה סמויה, השעיות מרובות והחלו בתוכנית התערבות קב"ס. נכון למועד הביקורת לומד בתיכון התמ"ת ברמלה. הביקורת תציין כי בהסבר בע"פ שניתן ע"י הקב"סית, מדובר בתלמיד בעל הפרעות קשב וריכוז קשות שאינו מוכן לקבל טיפול תרופתי. הסבר זה לא ניתן להבנה מהדו"ח עצמו, מה גם שלא ניתן להבין מדוע היה במעקב ללא תוכנית בשנה הראשונה לאיתור ולאחר מכן במשך כמעט שנתיים לא היה בטיפול.

**תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - " התלמיד טופל ע"י קב"ס בפעולות הבאות באופן מיידי:**  
פניה לצוות, שיחה עם הורים ושיחה עם תלמיד. הטיפול הסתיים לאחר חצי שנה (18.6) כאשר ביה"ס דיווח על שיפור. לאחר שנתיים, התקבלה פניה מחט"ב עיזנים על נשירה סמויה, השעיות מרובות וקשיים משפחתיים. נערכה תכנית התערבות קב"ס – זימון תלמיד לקב"ס, פניה לצוות פדגוגי, שיחה עם התלמיד, שיחה עם ההורים, הפניה לנוירולוג בשל הפרעות קשב וריכוז, קבלת אישור חזרה לביה"ס בשל התערבות קב"ס, מעקב שבועי בימי א' מדי שבוע לגבי שינוי והצלחות – הדרכה אישית אינטנסיבית של קב"ס. ירידה בטיפול אינטנסיבי למעקב לאחר טיפול תרופתי ושיפור. סיום טיפול. התקבלה שוב פניה מביה"ס התיכון (תמ"ת) ב 12.2010 בשל נשירה. לאור התערבות קב"ס הוחזר לביה"ס ובמעקב שבועי מול ביה"ס".

הביקורת מציינת כי התיעוד במערכת המידע הינו חסר כך שלא ניתן היה לעקוב אחר הטיפול בתלמיד לאורך השנים דבר העלול להקשות על הקב"ס המטפל במספר רב של תיקים לאורך שנים.

- 10.3 XXXX – איתור ב- 10/5/09. בת 15 וחצי. בהתאם לדוח מדובר במשפחה שטופלה במרכז לאלומות במשפחה, ההורים גרושים, הילדה הייתה במעצר בית עקב אלימות כלפי האם. קיימים פרטי עו"ס מטפלת, קצינת מבחן מטפלת וישנו מעקב שוטף ותכוף. מצוין מפגש עם האם והתלמידה אצל הקב"ס ושיפור בעקבותיו. ב- 3/10 - קוימה ועדה עם כל הגורמים המטפלים, ההורים והתלמידה והוחלט על אבחון פסיכוטורי ומעקב אצל קצינת מבחן. לאחר חזרה ללימודים ב- 4/10 שוב נערכה פניה מב"ס ב- 6/10 לגבי נשירה סמויה. בעקבות דיון בבית משפט ב- 7/10 הוחלט ע"י שופט ביהמ"ש כי תשובץ בפנימייה ואכן ב- 10/10, התלמידה שובצה בפנימיית מנוף. בבדיקה מול הקב"סית המטפלת ב- 6/2/2011 עודכנה הביקורת כי התלמידה נשרה גם מפנימייה וזו ושובצה ב- 20/1/2011 בתיכון התמ"ת רמלה. הביקורת תציין כי לגבי תלמידה זו נערך טיפול רציף ויחסית מהיר בשילוב של מספר גורמים, אשר הוביל לשיבוץ מחודש של התלמידה במסגרת חדשה.
- 10.4 XXXX – איתור ב- 18/11/08. בן 15. פניה ראשונה מב"ס בשל נשירה סמויה. היה מעקב קב"ס ללא תוכנית מ- 11/08 עד 12/08. מצוין כי בעל בעיות משמעת ואלומות עד עבריינות. ב- 1/10 החלה תוכנית התערבות, הכוללת זימון תלמיד לקב"ס ושיחה עימו ועם ההורים. משמע רק כשנה מפניית ב"ס שוחחו עם התלמיד והוחלט על מעקב שבועי. ב- 4/10 שוב דווח ע"י יועצת ביה"ס כי התלמיד אינו מבקר בבית הספר. נקבע ביקור בית שנדחה. ב- 6/10 נערכה עימו שוב פגישה, בה הופנה ל-2 בתי ספר אחרים. ב- 11/10 צוין כי האם לא מעוניינת שבנה ילמד. נכון למועד הביקורת אינו לומד בב"ס אלא במסגרת מיוחדת הנקראת "על"ס" בה לומד בקורס לאילוף כלבים ונמצא בהליך פטור. לא נמצאו ממצאים חריגים במקרה של טיפול בתלמיד זה.
- 10.5 XXXX – איתור 8/6/09 – בת 15 וחצי. פנייה מב"ס בשל נשירה סמויה. התבצע מעקב קב"ס ללא תוכנית וב- 8/09 נערך ביקור בית. ב- 9/09 האב חתם על בקשה לפטור מלימודים וב- 10/09 קיבל פטור מלימודים ומצוין כי עובד עם אביו בנגרות. לא נמצאו ממצאים חריגים במקרה של טיפול בתלמיד זה.
- 10.6 XXXX – איתור 22/2/09 איתור 22/2/09. בן 18. פנייה מב"ס בשל נשירה סמויה. הופעלה תוכנית נחשון ואז מעקב ללא תוכנית. ב- 10/10 מצוין כי אמיר המגשר עדכן כי התלמיד לומד בפרויקט הילה בק. הביקורת מציינת כי לא ברור מהדו"ח מהן הפעולות שנעשו וכיצד שולב בפרויקט זה. תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - "עפ"י הכרססת המצורפת עם הדיווחים, נערכו מס' פעולות: זימון תלמיד, פניה לצוות פדגוגי, פניה לפיקוח ואז בניית תכנית תגבורים אישית "נחשון" בתוך ביה"ס. נשר מרצונו כי לא אהב את מקצוע הטבחיות באורט מנהל והתחיל ללמוד בתכנית היל"ה של קידום נוער". הביקורת מציינת כי התיעוד במערכת המידע הינו חסר כך שלא ניתן היה לעקוב אחר הטיפול בתלמיד לאורך השנים דבר העלול להקשות על הקב"ס המטפל במספר רב של תיקים לאורך שנים.

10.7 XXXX - איתור 29/10/08. בת 15 וחצי. פנייה מבית ספר עקב נשירה סמויה. תוכנית התערבות קב"ס החל מ-1/09, כשב-5/09 אושפזה עקב הפרעות אכילה. נערכו 5 שיחות עם ההורים בשנה הראשונה. ב-1/10 נערכה פגישה עם היועצת החדשה בביה"ס והוחלט על הפניה לבריאות הנפש. רק ב-5/10 נערך ביקור בית פעם ראשונה. ב-6/10 ביוני נערכה פגישה עם יועצת ביה"ס לפיה לא תוכל התלמידה להמשיך בביה"ס וב-7/10 הופנתה האם לביה"ס תמ"ת. אומנם התלמידה נרשמה לביה"ס זה אך נשרה ולא הגיעה אליו בפועל. בהתאם לעדכון האחרון מ-1/11 נערך ניסיון לשבצה באמצעות קידום נוער במסגרת אחרת. הביקורת סבורה כי ייתכן והיה מקום לערוך ביקור בית קודם לביצועו בפועל. התלמידה טופלה במשך למעלה משנתיים ולמעשה מעת נשירתה מהאולפנה ב-6/10 היא אינה מצויה במסגרת, על אף גילה הצעיר. לא נמצאו ממצאים חריגים במקרה של טיפול בתלמיד זה.

10.8 XXXX - איתור 9/6/06. בן כמעט 15. הפנייה היא ע"י משפחה/שכן עקב בעיות התנהגות. עד ל-6/07 נערכו שיחות עם ההורים, ניתנה הפניה לשפ"י ולא מצוינת פניה מטעם ביה"ס. הטיפול הסתכם במעקב קב"ס ללא תוכנית וזאת בשל בעיות משמעת, אלימות עד לעבריינות. ב-8/08 הונשר מביה"ס ועבר לטיפול תוכנית מניפ"ה, בפנימייה. רק ב-12/08 מצוינת פגישה עם התלמיד ועם אמו. ב-2/09 הופנתה האם לועדת השמה. ממועד זה ועד 1/10 מצוינות בעיות התנהגות, נשירה סמויה, אך לא מצוינות תוצאות ועדת השמה, עד ל-1/10, אז חוזרת ההמלצה לפנייה לועדת השמה. ב-11/10 מצוין כי התלמיד במסגרת חינוך מיוחד ולא כיתה רגילה כפי שהיה עד אותה עת. באותו חודש נערך ביקור בית והנער נמצא משוטט ליד ביה"ס. ב-12/10 מצוין כי נעצר עקב נשיאת אולר והושהה מביה"ס. בהסבר שניתן ע"י הקב"סית נמסר כי אמו של הילד התעקשה שיהיה בפנימייה, שם עבר התעללות מינית ולכן הוחזר לביה"ס וטופל ע"י פסיכולוג של אגף החינוך. לדבריה מדובר בתלמיד שהיה מחונן עד לכיתה ד'. נכון ל-6/2/2011 לומד בחטי"ב "עידנים".

הביקורת סבורה כי יש מקום לציין על הרקע של כל תלמיד בתחילת כל תיק שמדווח למשרד החינוך, בייחוד מקרים בהם מדובר בתלמיד מחונן או בעל פוטנציאל גבוה, בהם יש תחושה שהתלמיד הלך לאיבוד והתפספס. התלמיד טופל במשך 4 שנים ולמעשה נראה כי למרות הטיפול חלה התדרדרות במצבו – מעבר לחינוך מיוחד, נשירה סמויה, מעצר ותיק במשטרה.

**תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - "היה מטופל ע"י שלוש קב"סיות בשל מעבר בין המסגרות כולל פנימיה, על מנת לתת מענה לצרכיו. האם והתלמיד היו בקשר של מעקב עם קב"ס ולכן קב"ס לא יצא לביקור בית. היה שיפור עפ"י דיווח ביה"ס. כאשר החלו שוב בעיות ביקור סדיר, הקב"ס חזרה לטפל בתלמיד, כולל פניה לשפ"ח ואבחון. כמובן מש' החינוך דורש בפורמט קבוע שיהיו בתחילת התיק נתונים אישיים בלבד".**  
תגובת הביקורת: הביקורת מציינת כי במשך השנה הראשונה לא נערכה פנייה מטעם ביה"ס כפי שהיה ראוי שיעשה. כמו כן במשך כשנתיים וחצי ראשונות לא נערך ביקור בית על מנת לראות את התלמיד בסביבתו הטבעית, אך ועדת ההשמה עליה הומלץ התעכבה כשנה.

## ממצאים

### 10.9 מסקירת הדוחות הממוחשבים עולים הממצאים הבאים :

א. בדיווח שנשלח למשרד החינוך לא תמיד מציגים תמונה מלאה וברורה ביחס לפרטי התלמיד וביחס לאופן הטיפול של הקב"ס בתלמיד, בדיווח שנשלח למשרד החינוך. נדרש בתחילת כל דו"ח ממוחשב, למען הבנת הקורא, הסבר קצר על הרקע המיוחד של כל תלמיד, הדו"ח עצמו מתומצת, אינו מפורט ואינו מספק רקע אישי.

ב. ישנם מקרים בהם בית הספר לא הפנה את תשומת לב הקב"ס לצורך בטיפול בתלמיד, אלא גורם אחר. יתכן והאמור מעיד על אי תקינות הקשר עם אותו ב"ס (בי"ס מענית).

ג. מומלץ כי נתוני הדוח יוצגו באופן ברור יותר : אם מדובר בפעולה טלפונית, בפגישה אקטיבית וכו'.

ד. יש לשקול פעולות אקטיביות, כגון פגישה בבית התלמיד או ועדות החלטה, לדעת הביקורת פגישות בבית התלמיד וועדות החלטה במספר מקרים נערכו באיחור, מה שמוביל לטיפול מתמשך בתלמיד ויכול לגרום להתדרדרות במצבו.

10.10 קיים חוסר בריכוז נתוני התלמידים לאותו חודש שנשלח הדו"ח ובו פירוט התלמידים שנוקדו לטיפול הקב"סים או היו בטיפולם וחוסר בדיווח על הטיפול שניתן להם. מומלץ כי ייערך ריכוז ובו יפורט מס' תלמידים שטופלו, מתוכם מס' תלמידים שחזרו למסגרת, מס' תלמידים שממתנים להחלטה וכו'.

יצוין לטובה כי נכון למועד הביקורת נשלח דו"ח פר תלמיד באופן אוטומטי למשרד החינוך, לגבי כל התלמידים הקיימים בטיפול ולא רק תלמידים להם ניתן טיפול אינטנסיבי, כפי שהיה בעבר.

10.11 בהתאם לדברי מנהלת היחידה, אין פיקוח על עבודת הקבס"יות מבחינת העברת מידע למשרד החינוך. הקב"סיות הן עצמאיות ורק במידה ולא העבירו דיווח לאחר כ- 3 חודשים תהיה התראה במערכת הממוחשבת הצובעת את שם התלמיד באדום. הביקורת סבורה כי ראוי שתהיה בקרה נוספת של פעם בחודש ע"י מנהלת היחידה בנושא זה.

## דיווחי נוכחות קב"סים

10.12 נוכחות קציני ביקור סדיר נבדקת ע"י החתמה בטביעת אצבע מדי בתחילת היום ובסופו. כמו כן נערך רישום ידני בקלסר ביחס לפגישות חוץ שנערכו בשטח, כשאת חתימות אלו מאשר מנהל המחלקה. טפסי הנוכחות זהים לטפסי הנוכחות של כלל עובדי העירייה ומופקים ממערכת של חברת מלם מערכות. הביקורת ביקשה לדגום את גיליונות הנוכחות של עובדי הביקור הסדיר, כולל את דו"חות היציאה בתפקיד, הנרשמים באופן ידני. נדגמו חודשים מאי 2009, ינואר 2010 ומאי 2010.

## ממצאים:

10.13 ממדגם חודש מאי 2009 עולה כי :

א. קב"סית א' (75% משרה) - קיים תיאום בין דו"ח הנוכחות ממוחשב לדוח יציאה בתפקיד.

ב. קב"סית ב' (50% משרה) - קיים תיאום. יצוין כי ב- 18/5 חסרה שעת יציאה בדו"ח הממוחשב, כשבדו"ח יציאות בתפקיד מצוין כי ביום זה נערך ביקור במת"א משעה 13:00 עד 16:00 - השעה שהושלמה בכתב יד בדו"ח הממוחשב.

ג. קב"סית ג' (50% משרה) - יצוין כי ישנם 6 ימים מתוך 14 ימי עבודה שחסרה שעת יציאה, שהוספה בכתב יד. אין זה תקין שיהיו מקרים כה רבים של השלמת שעת יציאה בדו"ח נוכחות. בנוסף אין תמיד תיאום בין הנתונים - ביום 3/5 נרשם לדוגמה בכתב יד בדו"ח הממוחשב כי שעת הסיום היא 16:00, למרות שלפי דוח יציאה בתפקיד שעת סיום ביקור בית היא 14:45. אף בתאריך 19/5 ההשלמה בדו"ח היא 15:30, כשלפי דו"ח יציאה בתפקיד הסתיימה פגישה בב"ס נווה יונתן ב-12:30. יש להקפיד על התאמה בין הנתונים ולוודא כי לא יבוצעו השלמות בכתב יד ללא סיבה מוצדקת.

ד. קב"סית ד' (100%) - ישנם 2 ימים מתוך 12 ימי עבודה (והשאר היעדרות עקב מחלה/יום עיון/חג), אשר בהן חסרה שעת יציאה שנרשמה בכתב יד ומצוין בדיקות רפואיות. לא ברור לביקורת מדוע לא נחתם באופן אוטומטי שעת יציאה בשל בדיקות רפואיות.

10.14 ממדגם חודש ינואר 2010 עולה כי :

א. קב"סית א' - קיים תיאום בין דו"ח הנוכחות הממוחשב לדוח יציאה בתפקיד.

ב. קב"סית ב' - קיים תיאום. בתאריך ה- 11/1 לא נרשמה שעת יציאה בדו"ח הממוחשב, אלא הושלמה בכתב יד ללא הסבר בגינה או אסמכתא על יציאה בתפקיד בשעות אלו. (יש ביקור בבית ספר תיכון מקיף ערבי בבוקר, שאינו רלבנטי). כמו כן ישנו יום נוסף ללא דיווח נוכחות - 25/1 - לגביו נרשם כי הוחלף יום העבודה ל- 27/1 ונרשמו בכתב יד שעות כניסה ויציאה - אך אין רישום ממוחשב של 27/1.

ג. קב"סית ג' (50% משרה) - ישנם 7 ימים מתוך 17 ימי עבודה שלא נרשמה עבורם שעת היציאה/כניסה, אלא הוספה שעת יציאה/כניסה בכתב יד. 3 השלמות של שעת יציאה מגובות בדו"ח יציאה בתפקיד - ביקור בבית ספר בסוף היום. אך יש מקרה בו חסרה שעת כניסה ב- 5/1, מצוין בכתב יד כי נערך ביקור בבית ספר עמל בן עמי, כשביקור זה אינו מגובה בדוח יציאות בתפקיד. בנוסף ב-3 מקרים צוין ע"י הקב"סית כי החתימה את הכרטיס ולמרות זאת מצוין כי חסרה שעת יציאה. הביקורת סבורה כי יש להקפיד על התאמה בין דוח הנוכחות לדוח היציאה בתפקיד ולוודא כי לא יבוצעו השלמות בכתב יד ללא סיבה מוצדקת.

ד. קב"סית ד' - ישנם 2 ימים שבהם חסרה שעת כניסה שהושלמה בכתב יד, ללא רישום סיבה.

ה. קב"סית ה' - ישנם 2 ימי חיסורים עם הסבר ויום אחד בו חסרה שעת יציאה ומצוין באישור שרית.

ו. קב"סית ו' - ישנם 2 ימים שחסרה שעת יציאה ו-2 ימים לגביהם אין דיווח נוכחות לאור השתלמות מועדונית. אומנם יש הסבר לשעות היציאה שלא נרשמו, אך אין סימוכין בדו"ח יציאות בתפקיד.

10.15 ממדגם חודש מאי 2010 עולה כי :

א. קב"סית א' - יש תיאום, ישנו יום אחד בו חסרה שעת כניסה ובהתאם לדו"ח יציאה בתפקיד נערך ביקור באותו בוקר ב-2 ביי"ס, כך שאי הרישום תקין. מומלץ להוסיף בכתב יד את ההסבר לרישום השעה ולחוסר בשעת כניסה חתומה באופן ממוחשב.

ב. קב"סית ב' - ישנם 3 מקרים של חוסר בשעת יציאה/כניסה, ללא הסבר בכתב יד לסיבה. במקרה 1 אין יציאה בתפקיד וב-2 מקרים אחרים יש יציאות בתפקיד אך השעות אינן תואמות לשעות שמולאו. לדוגמה ב 24/5 הושלמה שעת יציאה בכתב יד כ- 16:05 ובהתאם לדו"ח יציאות בתפקיד היה ביקור בבי"ס מקיף ערבי עד 14:25.

ג. קב"סית ג' - מתוך 17 ימי עבודה, ב-6 ימים חסרה שעת כניסה או שעת יציאה. בנוסף ישנם 3 ימי מחלה ו-1 חופשה. מתוך 6 ימים אלו - ב-3 הושלמה שעת הכניסה/יציאה בצירוף הסבר קופ"ח + טופס. ב-2 מקרים נרשם ביקור בבי"ס עמל בן עמי- אשר לא מצוי בדו"ח יציאה בתפקיד!

ד. קב"סית ד' - ישנם 2 ימי בחירה, 4 ימי מחלה, מקרה 1 בו חסרה שעת כניסה ללא סיבה וללא תיעוד בדו"ח יציאות בתפקיד.

ה. קב"סית ה' - ישנם 3 ימי חופש/בחירה יום אחד ללא דיווח וללא הסבר בגינו ו 3 ימים שחסרה שעת יציאה ללא הסבר או השלמת שעות!

ו. קב"סית ו' - לא צורף דו"ח יציאות בתפקיד.

10.16 לסיכום הנתונים - מהמדגם עולה כי קיימת אי הקפדה על מילוי של טופס הנוכחות במדור ביקור סדיר. ישנם מקרים רבים מדי בהם לא מועבר כרטיס בכניסה/ביציאה ונערכת השלמה בכתב יד. במקרים רבים - אין הסבר ביחס להשלמה זו ובמקרים אחרים אין תיאום בין דו"ח יציאות בתפקיד למחסור בשעת כניסה ויציאה. אין זה תקין שדו"ח נוכחות של קב"סית (בדוגמה 2.4.3 ג') שעובדת 17 ימים בחודש, - כולל 6 ימים שלגביהם לא נרשמו פרטי נוכחות מלאים. אין זה תקין שלא נדרש הסבר בגין כל מקרה של מחסור בשעת יציאה/כניסה ואין זה תקין שלא נבדק דו"ח יציאות בתפקיד לבדיקת תיאום בין הנתונים. הביקורת ממליצה על הקפדה בבדיקת דו"חות הנוכחות ודרישת הסבר ואסמכתא ביחס לחיסורים, בייחוד אם מדובר במס' פעמים רב באותו חודש.

## 11. שיתוף פעולת ה"קב"סים - גורמים אחרים:

### תקינות תהליך הדיווח מבתי הספר למדור ביקור סדיר ותכיפות הקשר עם בתי הספר

- 11.1 בחוזר המנכ"ל נקבעו הוראות משלימות לטיפול בהפרה של חובת הלימוד הסדיר. להלן עיקרי הוראות החוזר מבחינת בית הספר, המתאייכות אף למעורבות קצין הביקור הסדיר:
- החל מהיום השביעי להיעדרות תלמיד חובה על מנהל בית הספר לבדוק את הסיבה, ובכלל זה עריכת ביקור בית של מנכ"ל הכיתה או של היועצת. בשלב זה יש להודיע על ההיעדרות לקצין ביקור סדיר.
  - ההורים והתלמיד/ה יזומנו לפגישה עם קצין ביקור סדיר בבית הספר. במידה שהמשפחה לא תגיע מסיבה כלשהי, ייערך ביקור בית של קצין ביקור סדיר יחד עם נציגות מצוות בית הספר, כדי לבדוק את מצב התלמיד/ה וכדי להבהיר את משמעות חוק לימוד חובה.
  - היה והתלמיד/ה טרם חזר למסגרת בית הספר, יפנה קצין ביקור סדיר אל המחלקה המשפטית בערייה כדי להתריע בפני התלמיד/ה והוריו על המשך ההליכים אשר הם ייאלצו לפעול לפיהם.
  - דיווחים על סיום הלימודים בבית ספר או עזיבתו, כוללים:  
 דיווחים קבועים: על פי הוראות חוזר המנכ"ל, פעמיים בשנה, עם פתיחת שנת הלימודים ובמועדי הרישום לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה, על בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים לדווח לרשות המקומית ולמשרד החינוך על המוסדות שאליהם נרשמו תלמידים שעזבו אותם, משום שסיימו את לימודיהם בהם או מסיבה אחרת, לאחר שוידאו את נכונותו של המידע עם המוסדות הקולטים. על בתי הספר שקלטו תלמידים לדווח על קליטתם.  
 דיווחים שוטפים על שינויים: על פי הוראות חוזר המנכ"ל, נוסף על הדיווחים הקבועים, בתי הספר חייבים לדווח לרשות המקומית ולמשרד החינוך באופן שוטף על כל תלמיד שעזב אותם ולציין את המוסד החינוכי שאליו עבר, לאחר שוידאו זאת עם המוסד הקולט. דיווחים על נשירה – דיווחים חודשיים: הקב"ס אמור לקבל מידע על נושרים ממקורות שונים ובהם הנהלות בתי הספר. בחוזר המנכ"ל נקבע, כי "קצין הביקור הסדיר יקבל פניות לטיפול בביקור הסדיר של תלמידים" בין היתר "באמצעות דוחות חודשיים של מנהלי בתי הספר".

## **ממצאים:**

11.2 **העברת דו"חות מבתי הספר:** משיחת הביקורת עם שתי קב"סיות עולה כי יש שיתוף פעולה רציף עם בתי הספר שתחת טיפולן. בית הספר מנפק בדר"כ רק דו"ח אחד בתחילת השנה לגבי תלמידים שעזבו, אולם דוח חודשי לפי חוזר מנכ"ל לא מנופק. הביקורת ממליצה להקפיד על קיום חוזר המנכ"ל ולדרוש דיווח מסודר מכל בית ספר, אחת לחודש ולתייקו בקלסר דיווחים של אותו בית ספר. יצוין כי לא נמסרו שמות של בתי ספר שאינם משתפים פעולה עם הקב"סים!

11.3 **תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - אי קיום דו"ח חודשי - לטענת הקב"ס ישנו קשר רציף עם בתי"ס כולל ישיבות קבועות כל שבוע /שבועיים ולכן המידע מעובר "און ליין" לקב"ס, וביה"ס לא ראה לנכון להוציא דוח חודשי.**

**תגובת הביקורת:** יש להקפיד על יישום חוזר מנכ"ל הקובע כי יש למלא דוח חודשי ע"י בתי הספר.

11.4 **הביקורת ערכה מדגם ביחס לשיתוף הפעולה, תכיפות הקשר והעברת מידע ממספר בתי ספר ליחידה לביקור סדיר, תוך מתן דגש על בית ספר "עתיד" לגביו ניתנה ביקורת בעבר על אי שיתוף פעולה. להלן נתוני המדגם:**

### **א. בית ספר חט"ב עידנים – באחריות הקב"סית א.:**

- המנהלת העירה כי נדרשים המנהלת העירה כי נדרשים יותר עדכונים מטעם היחידה לביקור סדיר, בכתב ולא רק טלפונית. כן ציינה כי מתקיימות פגישות שבועיות.
- יש לדבריה שת"פ מטעם ביי"ס המדווה על חריגות/איחורים והיעדרות ללא סיבה. לפני פנייה למדור ביקור סדיר, ישנה שיחה עם התלמיד והוריו, השהייה, ענישה חינוכית וביקור בית.
- אין בדיקת יומנים מדגמית לפי ידיעתה.
- נמסר דו"ח עוזבים לתשע"א הכולל 39 תלמידים, רובם עברו למוסדות אחרים.
- לשיפור - לדעתה רצוי שיהיה כוון למקרים דחופים, שיהיה זמין באופן מלא. כמו כן ממליצה על עריכת הסכם עם התלמיד לפני חזרה לבי"ס, הכולל פרוטוקול ישיבה של קב"ס עם התלמיד.

**תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - בדיקת יומנים - בבתי הספר אין יותר יומנים אלא תוכנת משוב ממחשבת הכוללת מס' פרמטרים כגון ציונים, התנהגות, נוכחות ועוד. לקב"ס אין הרשאה להיכנס לתוכנה זו.**

**תגובת הביקורת:** במידה ולא קיימת לקב"ס הרשאה לגשת לנתוני היומן הממוחשבים יש לקבל מבית הספר פלט המציג את נתוני נוכחות התלמידים.

## ב. בית ספר תיכון עתיד – תיכון ערבי – כרגע ללא קב"ס אחראי

- מכיוון שמתחילת השנה אין קב"ס, המנהל לא יכול היה להתייחס לשביעות רצונו מהקב"ס. כשהיה קב"ס היו נערכות פגישות שבועיות, בהם ניתן דיווח מטעם ביה"ס על עוזבים.
- יש לדבריו שת"פ מטעם ביה"ס, כשתלמיד עוזב מבוצעים ביקורי בית ע"י מחנכת/ יועצת ואז מדווח לקב"ס.
- אומנם במקרים דחופים יש מענה מהיר, אולם באופן שוטף אין מאמץ לשפר את הביקור הסדיר בבית הספר ומסתפקים ב- 60% נוכחות בלבד, בייחוד שמרבית התלמידים בבית הספר הם במצב סוציו אקונומי נמוך ואף מצויים בטיפול הרווחה.
- נמסר דו"ח עוזבים לתשע"א הכולל 19 תלמידים, מתוכם 5 עברו לבי"ס אחר ו-1 לעיר אחרת, כשכל השאר נשרו.
- לשיפור בעיית ית הנשירה מתחילה במגזר הערבי בבית הספר היסודי ויש להתערב כבר בשלב זה.

## ג. בית ספר יסודי ממלכתי דתי הרי"ן – כרגע ללא קב"ס אחראי

- מתחילת השנה אין מתחילת השנה אין קב"ס מטפל. כשהיה קב"ס היה שיתוף פעולה מלא ועדכון שוטף למנהל/יועצת.
- יש שת"פ מטעם ביה"ס ע"י מעקב מורה מקצועית/מחנכת באמצעות תוכנת משוב ודיווח יומי. אם תלמיד נעדר פועלים לפי נוהל- המורה יוצרת קשר עם הורי התלמיד ומדווחת על היעדרות. במקרה של שכיחות ההיעדרויות מתקיים דיון פנימי בבית הספר עם המנהל/יועצת, מתקיים ביקור ביית שלאחריו- ממלאים טופס פנייה לקב"ס.
- אין בדיקת יומנים מדגמית לפי ידיעתה.
- נמסר דו"ח עוזבים לתשע"א הכולל 19 תלמידים שעברו לחטיבה ו-2 שעברו לפנימייה.
- לשיפור יותר זמינות, צורך בפגישה שבועית שוטפת.

#### ד. לסיכום

- מחד בתי הספר שנדגמו כן ציינו את קיומה של פגישה שבועית עם קב"ס, מאידך ב-2 מתוך 3 ביי"ס - לא קיים בימים אלו קב"ס אחראי, כך שלא נערכות פגישות. הביקורת חוזרת על החומרה שבמחסור זה, ועל הצורך בהוספת הקב"סים הנוספים ליחידה, בהקדם ובדחיפות.
- ממנהלי בתי הספר עולה הצורך בתיעוד בכתב של הנעשה ע"י הקב"ס כפי שצויין ע"י הביקורת בדוח זה.
- 2 בתי ספר ציינו את הצורך בזמינות הקב"ס. ייתכן ויש לשקול קיומו של קב"ס תורן במועדים חריגים, שיוכל להיות זמין.
- במדגם זה עולה כי המגזר הערבי במצב הכי קשה מבחינת טיפול קב"סים וההסתפקות ב-60% נוכחות הינה בעייתית. יש מקום לקיום ישיבה ולקבלת החלטות אקטיביות לגבי מגזר זה, כבר מבתי ספר יסודיים, בייחוד לאור העובדה כי מרבית העוזבים הם נושרים ולא תלמידים שעברו לבי"ס אחר.

11.5 **בדיקת יומנים** - בהתאם למסמך פנימי של המדור המתאר את תפקיד הקב"ס, אחד מתפקידיו של הקב"ס הוא לאתר תלמידים ע"י בדיקת יומנים מדגמית לפחות פעם בשנה. בשיחה עם מנהלי 2 בתי ספר, כמצוין לעיל, לא נערכת בדיקה זו, למיטב ידיעתם.

11.6 **שיתוף פעולה** – לדברי מנהלת היחידה, לעיתים רחוקות קיימים מקרים של אי דיווח של ביה"ס לגבי תלמידים, בעיקר במגזר החרדי הלא רשמי ובמגזר הערבי. לאור זאת, נערכה ישיבה ביוני 2010 בה הוסברה החשיבות של שיתוף הפעולה. בשיחה שהתקיימה עם אחת הקב"סיות שטופלת גם במגזר החרדי, והקב"סית המטפלת במגזר הערבי נמסר כי השתפר שיתוף הפעולה במגזרים אלו. כמצוין לעיל, יש מקום לבחינה מחודשת של הנושא, בייחוד במגזר הערבי.

11.7 **שביעות רצון** - בעבר הרחוק נערך מטעם היחידה משוּב לגבי שביעות רצון מפעילות קב"סים אך נכון להיום לא מתבצע משוּב. הביקורת סבורה שרצוי לערוך אחת לתקופה משוּב בביה"ס, על מנת להגביר את שיתוף הפעולה מצידם ולהראות נכונות לשיפור מטעם היחידה.

#### **12. מעקב אחר ניידות תלמידים ממוסד חינוכי אחד לאחר ואיתור תלמידים שאינם מופיעים בקובץ תלמידים.**

12.1 חוזר המנכ"ל מורה לרשות המקומית לנפק לקצין ביקור סדיר את רשימת כל חייבי הרישום בגיל חוק לימוד חובה לבית הספר ולגני ילדים אשר לא נרשמו.

12.2 היחידה לביקור סדיר אמורה לערוך מעקב שוטף אחר כל תלמיד ואחר ניידות התלמידים ממוסד לימודי מוסד אחר. פעמיים בשנה נשלח מטעם משרד החינוך פלט דו"ח של איתור תלמידים שאינם רשומים במסגרת ותלמידים אלו מועברים לטיפול הקב"סים.

12.3 הקב"סים אמורים לפעול בהתאם להנחיות משרד החינוך ביחס לאיתור תלמידים. ההנחיות כוללות בין היתר תרשים של תהליך האיתור הכולל בדיקה טלפונית מול ב"ס קודם, איתור מספר הטלפון והתקשרות לבית התלמיד, הגעה לבית התלמיד במידת הצורך- תישאול בני משפחה/שכנים לגבי כתובת חדשה.

12.4 הקב"סים אמורים למלא דו"ח ולפרט בו על כל התלמידים באופן מלא את הנתונים הבאים:

- א. דרך פעולה - לאיתור תלמיד לפי קודים.
- ב. מצב תלמיד - לפי קודים.
- ג. סמל ושם מוסד חינוך אם התלמיד בב"ס.
- ד. כתובת וטלפון תלמיד - במקרה שחל שינוי, כולל שם ישוב חדש.

12.5 בנוסף אחד מתפקידי הקב"ס הוא לעקוב אחר ביקורם הסדיר של כל התלמידים תושבי הרשות, גם אם הם לומדים במוסדות חינוך מחוץ לה. לפיכך נקבע בחוזר המנכ"ל, כי "קצין הביקור הסדיר יאתר את כל הילדים הלומדים מחוץ לישוב - במוסדות חוץ ובפנימיות". עוד נקבע, כי "קצין הביקור הסדיר יטפל גם בביקור הסדיר של התלמידים הלומדים מחוץ למקום מגוריהם באישור הרשות המקומית במסגרות יומיות או פנימיות".

12.6 בנוסף מסתייעים הקב"סים במאגר מידע עירוני - הכולל מידע על כלל התלמידים תושבי העיר ומשמש לאיתור פעיל ושיטתי של כלל התלמידים תושבי העיר, לרבות בני היישוב הנמצאים במסגרות לימודיות מחוץ לישוב. נכון למועד הביקורת כ- 10% מהתלמידים המתגוררים ברמלה לומדים במוסדות - חוץ ובפנימיות. במגזר הערבי מדובר ב- 123 תלמידים נכון לפברואר 2011, הלומדים במוסדות חוץ, פנימיות ובחינוך מיוחד מחוץ לרמלה.

## ממצאים:

12.7 הביקורת בדקה ודגמה את אחד מהדו"חות לאיתור תלמידים שנערך במדור על מנת לבדוק האם יש עמידה בהנחיות משרד החינוך. הדיווח מתייחס למגזר היהודי והערבי, לכלל התלמידים לאיתור. מהבדיקה עולה כי:

- א. לגבי כל התלמידים נרשמה דרך הפעולה לאיתור התלמיד. מתוך 114 תלמידים - ב-72 מהמקרים דרך הפעולה היחידה הייתה פנייה לצוות הפדגוגי. שיחה עם ההורים/התלמיד התבצעה ב- 29 מן המקרים וביקור בית/סניור לאיתור כתובת רק ב-6 מן המקרים. פעולות נוספות כגון ועדת השמה/קצין מבחן/קידום נוער רק ב- 12 תלמידים.
- ב. לגבי כל התלמידים נרשם מצב התלמיד, כשיוגש כי 21 תלמידים מתוך 114 אינם לומדים ואינם עובדים. (39 לומדים במוסד מ. תמ"ת רווחה, 28 עברו לב"ס אחר/ פנימייה/רשות אחרת, 54 - לומדים באותה מסגרת עם בעיות או ממתינים לשיבוץ, 1 לא לומד ומתחת לגיל 14).
- ג. בכל המקרים הרלבנטיים קיים שם בית ספר.
- ד. לגבי שינוי ישוב - ב-5 מתוך 5 מקרים שעברו לרשות אחרת - לא מצוינים פרטי ב"ס חדשים. בנוסף לגבי 2 תלמידים הנמצאים בסטטוס "לומד בתוכנית לימוד מיוחדת" לא נרשמו פרטי ב"ס.

12.8 ביחס למגזר הערבי, איתור התלמידים נערך באותו אופן: קבלת דיווח על בעיות ביקור סדיר או עזיבה, בירורים ברשות המקומית, פנייה לצוות פדגוגי ולגורמים טיפוליים נוספים ושיחות אישיות עם התלמיד והוריו. כמצוין ישנם 123 תלמידים נכון למועד הביקורת הלומדים מחוץ לרמלה, משמע, יש בידי הקב"סית האחראית תיעוד ביחס לתלמידי החוץ. הפירוט בסעיף 3.2.1. מתייחס לכלל המגזרים, כמצוין. דוגמה לדוח עוזבים ב"ס עתיד ראה סעיף 3.1.2. לדו"ח.

## **19. תיאום בין מדור ביקור סדיר למחלקות נוספות בעירייה**

- 19.1 למחלקת ביקור סדיר קיים ממשק עם מספר מחלקות נוספות בעירייה:
- א. מחלקת גני ילדים - מעקב רישום וטיפול בילדים אשר לא נרשמו.
  - ב. מחלקת רווחה - אשר מטפלת לעיתים באותם תלמידים שמטופלים ע"י הקב"סים ומפנה לעיתים תלמידים לטיפול הקב"ס.
  - ג. מחלקת חינוך מיוחד - אשר מטפלת לעיתים באותם תלמידים שמטופלים ע"י הקב"סים ומפנה לעיתים תלמידים לטיפול הקב"ס.
  - ד. קציני מבחן.
- 19.2 בהתאם למסמך תיאור תפקיד קב"ס על הקב"ס לאתר חייבי רישום לגנים בין היתר שלא נרשמו, לקיים קשר עם שאר הגורמים המטפלים בתלמיד ולקבל מהם דיווח על תלמידים שאינם משובצים במסגרות חינוך. הביקורת ביקשה לבחון את טיב הקשר בין מחלקות אלו למדור ביקור סדיר.

## ממצאים:

19.3 למרות שהוחלט בשנת 2003, על עריכת נוהל בדבר שיתוף הפעולה בין מחלקת רווחה ומדור ביקור סדיר בנושא זה, כפי שראוי שיהיה, טרם נרשם נוהל זה.

הביקורת ממליצה על קיום נוהל ועל עריכת עדכון חודשי קבוע מכל מחלקה – רווחה, חינוך מיוחד וקציני מבחן, היחידה לביקור סדיר, לגבי תלמידים שבטיפולם.

19.4 בהתאם לשיחה עם 2 קב"סיות ישנה שביעות רצון משיתוף הפעולה עם מדור הרווחה. לפי בדיקת הביקורת, כמעט אין פניות שמועברות למדור ביקור סדיר, מטעם מחלקת רווחה, זאת בהתאם לדו"ח המציג את התפלגות התלמידים בטיפול ע"פ גורם מדווח, נכון ל- 6/2/2011:

| גורם מדווח        | מספר תלמידים | אחוזים |
|-------------------|--------------|--------|
| ביה"ס             | 476          | 52%    |
| משרד חינוך        | 245          | 27%    |
| משפחה/שכן         | 83           | 9%     |
| משרדי ממשלה אחרים | 5            | 0.5%   |
| קידום נוער        | 11           | 1%     |
| עובדת סוציאלית    | 29           | 3%     |
| התלמיד עצמו       | 22           | 2.5%   |
| קב"ס              | 44           | 5%     |
| סה"כ              | 915          | 100%   |

משמעות הנתונים הינה כי למעלה ממחצית הפניות הן מבי"ס, כשאחוז הפניות מעובדות סוציאליות הינו 3% בלבד!

תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - הפניות למדור בק"ס ממח' רווחה – רוב התיאום, טיפול ואיתור נעשה בין הקב"ס לבית הספר.

איתור התלמידים נעשה לפני הגעתם למח' רווחה. ישנם מקרים בהם הקב"ס ממליץ ליועצות בית הספר לפנות למח' רווחה, כמו כן הקב"ס נמצא בקשר עם מח' רווחה ואף הפנה 57 מקרים לפקדי הסעד לפי דוח מבקר המדינה.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי נוכח העובדה כי רק 3% בלבד מקורם מעובדות סוציאליות יש להגביר את שיתוף הפעולה ואת העברת המידע ממחלקות שונות למדור ביקור סדיר.

## 20. מניעת נשירה

20.1 מערכת החינוך מגדירה את הנשירה בהגדרה מנהלית לפיה "הנשירה היא אי רישום פורמלי של הילד באחד מבתי הספר שבפיקוח משרד החינוך". בשנים האחרונות גוברת המודעות לכך שתופעת הנשירה מהלימודים אינה מתבטאת רק בעזיבה הפיזית של בית הספר – כלומר בינשירה גלויה. בני נוער רבים שעדיין רשומים כתלמידים, מנותקים למעשה מהמסגרת ואינם לומדים באופן משמעותי. תלמידים 'נוכחים נפקדים' אלו הם למעשה 'נושרים סמויים'.

20.2 לפי דו"ח נושרים שנערך במדור ביקור סדיר, נכון ל- 26/12/2010, להלן הנתונים לגבי הנשירה בחינוך היהודי והערבי:

| חניון יהודי  | שכבת גיל | בטיפול קב"ס | בטיפול ק.ג. | סה"כ | חינוך ערבי   |             |             |      | סך תלמידים בחינוך | אחוזים |
|--------------|----------|-------------|-------------|------|--------------|-------------|-------------|------|-------------------|--------|
|              |          |             |             |      | שכבת גיל     | בטיפול קב"ס | בטיפול ק.ג. | סה"כ |                   |        |
| יסודי        | 0        | 0           | 0           | 0    | יסודי        | 0           | 0           | 0    | 0                 | 0.0%   |
| חט"ב         | 0        | 1           | 1           | 1    | חט"ב         | 3           | 1           | 4    | 5                 | 2.1%   |
| תיכונים      | 20       | 61          | 81          | 81   | תיכונים      | 84          | 32          | 116  | 197               | 83.1%  |
| יסודי חנ"מ   | 1        | 0           | 1           | 1    | יסודי חנ"מ   | 0           | 0           | 0    | 1                 | 0.4%   |
| חט"ב חנ"מ    | 0        | 0           | 0           | 0    | חט"ב חנ"מ    | 3           | 0           | 3    | 3                 | 1.3%   |
| תיכונים חנ"מ | 6        | 11          | 17          | 17   | תיכונים חנ"מ | 8           | 6           | 14   | 31                | 13.1%  |
| סה"כ         | 27       | 73          | 100         | 100  | סה"כ         | 98          | 39          | 137  | 237               | 100.0% |

20.3 בהתאם לדוח קיימות מספר דרגות טיפול:

- נמוך (1) - תלמיד אשר נמצא בטיפול: קצינת מבחן, רווחה, אשפוז, כלא. בינוני (2) - תלמיד שהוצעו לו מספר אפשרויות ונמצא סטטוס סרבן / משפחה סרבנית ונמצאים בהליך משפטי.
- גבוה (3) - תלמיד שרוצה ללמוד אך לא נמצאה לו מסגרת לימודית, נעשים ניסיונות נוספים לשיבוץ.
- ממטופל (4) - נמצא בטיפול היחידה לקידום נוער בתוכניות: היל"ה, מיומנויות למידה, עלי"ם, הכנה לצה"ל, הכנה לחיי עבודה, הכשרה מקצועית וליווי אישי. **מרבית תלמידי התיכון שנבדקו (62 מתוך 82) בדרגה 4.**

## תוכניות למניעת נשירה בעיריית רמלה

20.4 טיפול טיפול בילדים בעלי פוטנציאל לנשירה עשוי למנוע את הניתוק והנשירה של אותם הילדים בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים. את הילדים הנמצאים בסיכון לנשירה ניתן לאתר כבר בבית הספר היסודי, גיל שעדיין אין בו נשירה ממערכת החינוך, אך ניתן לזהות אצל ילדים בגיל זה בעיות לימוד או בעיות חברתיות. גילוי מקור הבעיה והטיפול בה מבעוד מועד עשויים לפתור חלק מהבעיות. לשם כך מפעילה העירייה, בשיתוף מגוון גורמים מקצועיים, תוכניות שמטרתן למנוע נשירה.

20.5 להלן התייחסות לתוכניות הקיימות נכון למועד הביקורת:

א. **תכנית מנע-טיפול בפרט** – תוכנית של עבודה אינטנסיבית עם ילדים/נערים בסכנת נשירה מיידית או מייד לאחר נשירה, באמצעות מורה החונך אישית באופן המותאם לצרכיו הרגשיים והלימודיים של התלמיד ומלווה אותו בהסתגלות ובחזרה לביה"ס. מבחינת פיקוח על התכנית- כל קב"ס אחראי על התקציב וההפעלה של התכנית בבתי הספר אותם מלווה ואף מגיש דו"ח ביצוע. מנהלת המדור באמצעות המזכירה מרכזת את הנתונים המועברים לגורמים עירוניים לקליטת עובדים וחתמת גזבר העירייה. מדד ההצלחה הוא באמצעות קידום לימודי, חזרה והסתגלות לכיתה, חיזוק הביטחון העצמי ותחושת השייכות של התלמיד לביה"ס.

ב. **מועדוניות משפחתיות** – המועדונית משמשת "בית חם" ומהווה השלמה לבית ההורים וסיוע לבית הספר. במועדונית חל סדר יום המתאים לגילאי הילדים וכולל ארוחת צהרים מזינה, הכנת שיעורי בית, פעילות לקידום לימודי, פעילות העשרה ושיחות אישיות. צוות המועדונית נמצא בקשר הדוק עם הורי הילדים ומחנכיהם בבית הספר. בעיר 7 מועדוניות, כשבכל מועדונית 15 תלמידים. 6 במגזר היהודי ו-1 במגזר הערבי. אחת הקב"סיות (ר. ל. ר.) היא רכזת המועדוניות. הפיקוח נעשה באמצעות דוחות, ישיבות צוות וטופס תוכנית שבועית לכל רכזת מועדונית. מדדי הצלחה – סיום י"ב ואי נשירה מהמערכת, תעודות המעידות כי אין בעיות של ביקור סדיר ושיעורי בית, דיווח מביה"ס על שיפור בכל הפרמטרים וכן שיפור הקשר של ההורים עם ביה"ס.

ג. **מועדונית למגזר הערבי** – "בית הנוער קדימה-פלמינג" - משמשת לכ-30 ילדים בגיל ביה"ס היסודי ומנוהלת ע"י עמותת "לשובע". מקנה מתן עזרה לימודית, התמודדות עם קשיים ובעיות בדרכים חלופיות נורמטיביות, הרחבת אופקים, ארוחת צהרים. הילדים מופנים למועדונית ע"י עו"ס/ביה"ס כאשר הינם ממשפחות עם נזקקות גבוהה/ילדים בסיכון/בגין שוטטות או אי ביקור סדיר והזנחה. הפיקוח הוא ע"י העמותה וכך אף דוחות הביצוע ותשלום השכר.

מדדי הצלחה – אי נשירה וביקור סדיר בביה"ס, הפחתת התנהגות אלימה, שיפור בהישגים לימודיים, רישום ושילוב בביה"ס התיכון (מניעת נשירה גלויה).

ד. **מל"א – מרחב למידה אחר** – מרחב המוגדר בתוך ביה"ס, בו רכז התכנית וצוות המורים נותנים מענה לתלמידים הנמצאים בסכנה חמורה של נשירה. התכנית היא מודולארית ומתאימה את עצמה לצרכים המשתנים של כל תלמיד. כתת מל"א איננה מסגרת קבועה של שיעורי כיתתית לאורך זמן אלא מסגרת זמנית ואינטנסיבית. תוכנית זו מתקיימת בביה"ס יש"י- תיכון דתי חדש והקבס"ית ל. נ. מלווה ומפקחת עליה ביחד עם מפקחת ממש' החינוך. מבחינת דוחות ביצוע ושכר – מועברים ישירות לביה"ס. מדדי הצלחה - אי נשירה גלויה וסמויה, ציונים גבוהים יותר, שילוב מוצלח בכיתות.

ה. **גשרים** – תכנית מטעם קידום נוער בתקצוב התכנית הלאומית לילדים נוער בסיכון, המתבססת על עובד חינוכי טיפולי מהיחידה לקידום נוער שבקהילה. העובד יוצר קשר טיפולי לא פורמאלי עם הנער, מתווך ומשלב את הנער במידת הצורך לשירותים נוספים בקהילה, למניעת נשירה ושיפור התפקוד של תלמידים בסיכון. הפיקוח על התכנית נעשה ע"י קידום נוער. מדדי הצלחה - מניעת נשירה מביה"ס והשלמת 12 שני"ל ע"י יצירת שיעורי רגשית לביה"ס. בניית תכנית לימודית אישית המותאמת ליכולות התלמיד. יצירת קשר של אמון עם הנער ומעורבות קשר עם הורים. בניית מסוגלות וחווית הצלחה בטחון העצמי והסתגלות לשילוב מוצלח בביה"ס.

20.6 הפרויקטים הכוללים את המגזר הערבי בשנתיים האחרונות הינם: גשרים (15 לתלמידים), חונכות פרט (19 תלמידים), מועדונית משפחתית (18 תלמידים), מועדונית "פלמינג" (30 תלמידים). סה"כ – 82 תלמידים.

20.7 **יצוין כי ישנן 2 פעולות נוספות שמתפקידן של הקב"ס לעשות במקרים קשים שאינם צולחים (מסמך תיאור תפקיד):**

- א. פנייה ליועץ המשפטי באמצעות מנהל מחלקת חינוך להמשך אכיפת חוק לימוד חובה.
- ב. מעקב אחר תלמיד שקיבל פטור: ללימודים אקסטרניים, ללמידה בקידום נוער, לעבודה.

## ממצאים:

20.8. לביקורת נמסר מטעם מנהל מחלקת הנוער, כי נכון להיום, מתוך 237 התלמידים שהוצגו בטבלה לעיל, רק 10 תלמידים חזרו למסגרת מהמגזר היהודי. כמו כן צוין על ידו כי "במגזר הערבי, לאור מחסור כ"א בקב"ס, ההצלחות היו מועטות ולא יציבות". נתונים אלו מחייבים בחינה מחודשת של התוכניות למניעת נשירה, על מנת לשפר את תוצאותיהן. רק חיזוק תלמידים בעלי פוטנציאל לנשירה יש בו משום הקדמת תרופה למכה, על כן ישנה חשיבות רבה בקיומן ובהצלחתן של תכניות למניעת נשירה.

20.9. הביקורת דגמה 4 מקרים של תלמידים מדו"ח נושרים (בסיוע אחת הקב"סיות, ל.):  
 ת.ז. ##### – ילדה בת 5 מהמגזר הערבי שלא נרשמה לגן, מכיוון שרשמו אותה במסגרת רחוקה ואביה לא היה מוכן לכך כי לא הייתה הסעה. אבא סרבן שרצה מסגרת יהודית בשכונה מסודרת בלבד. בעקבות התערבות הקב"סית, לומדת נכון למועד הביקורת בגן "אפקה".

א. ת.ז. ##### – ילדה בת 17 בחטיבה, נרשמה לעמית טכנולוגי, אך לא הייתה מעוניינת ללמוד שם. הילדה מוכרת ברווחה כבעלת בעיית קשב וריכוז, נערכו אצלה ביקורי בית ולא צלחו. הילדה עזבה את העיר לירושלים לחבר שלה. נכון למועד הביקורת חזרה לבית הוריה ועובדת בעיר רמלה, סרבנית קידום נוער.

ב. ת.ז. ##### – ילד בן 17, בעל בעיות שינה, כשלאחר בדיקת רופא הומלץ לו לקום ביקצה טבעית. אימו הרימה ידיים. לאחר חודש בטיפול עבר ללימודים בקידום הנוער בתוכנית היל"ה.

ג. ת.ז. ##### – ילד בן 17, נשר מהחטיבה והחל לעבוד. נערכו ניסיונות עד 9/2008 להחזירו ללימודים ללא הצלחה. בעל בעיה משפחתית – האב לא בתמונה, הילד לא משתף פעולה. ניסו אף לשבץ אותו בקידום נוער ללא הצלחה. הנער נכון למועד הביקורת עובד לפני גיוס וסרבן קידום נוער. מן הנתונים עולה כי 2 מתוך 4 שטופלו חזרו ללימודים ו-2 סירבו לשתף פעולה, אפילו עם קידום נוער.

20.10. מדגם נוסף שערכה הביקורת אצל אחת הקבסיות עלו הנתונים הבאים:  
 מתוך 16 נושרים מבית ספר עמל א' בשנת 2010 (10/1/2010-5/7/2010) 9 הופנו לקידום נוער ו-5 שובצו במסגרות שונות. מתוך סך של 25 נושרים בטיפול של אותה קב"סית בשנת תש"ע, 7 חזרו למסגרות.

המשמעות היא שפחות ממחצית התלמידים הנושרים מועברים למסגרות בעקבות התערבות מדור ביקור סדיר. ייתכן והתערבות אקטיבית יותר הייתה מעלה את מספר החוזרים למסגרת.

20.11 לבקשת הביקורת לדו"חות הביצוע של התוכניות למניעת נשירה, נענתה ע"י מנהל מחלקת נוער כי: "קנה מידה להצלחה בתוכניות מניעת נשירה הינו הישארות במסגרת חינוכית". נכון למועד הביקורת משתתפים 237 תלמידים בפרויקטים למניעת נשירה, מתוכם רק 6 נשרו, לפי הפירוט הבא:

| התכנית                    | מספר משתתפים | מספר נושרים |
|---------------------------|--------------|-------------|
| גשרים                     | 60           | 1           |
| מועדוניות משפחתיות        | 106          | -           |
| בית הנוער מועדונית פלמינג | 30           | -           |
| חונכות פרט                | 25           | 4           |
| מל"א                      | 16           | 1           |

20.12 ביחס לפנייה ליועץ המשפטי באמצעות מנהל מחלקת חינוך להמשך אכיפת חוק לימוד חובה, בהתאם לבדיקת הביקורת מול 2 קב"סיות, כמעט ולא נעשה שימוש באמצעי זה ובמהלך שנת 2010 לא נעשה בו שימוש כלל. לאור מספר הנושרים יש לשקול שימוש נרחב יותר באמצעי זה, המהווה אמצעי אגרסיבי יותר למניעת נשירה.

20.13 יצוין כי לפי נתוני הטבלה (שהוצגה בתחילת הפרק) מספר הנושרים במגזר הערבי מהווה 58% מכלל הנושרים למרות שישנם רק כ- 25% תלמידים ערבים מכלל התלמידים ברמלה. כמו כן ישנה אך ורק תוכנית ייחודית אחת למגזר הערבי ("בית הנוער קדימה-פלמינג"), למניעת נשירה. נוכח היקף הנשירה במגזר הערבי, ראוי היה שהעירייה תפעיל פרויקטים נוספים במגזר זה שיקיפו את כל התלמידים הזקוקים להם.

## **21. סיכום וריכוז המלצות**

**הביקורת העלתה מספר ממצאים שאינם תקינים בהתנהלות היחידה לביקור סדיר, אשר מערימים קושי בהצלחת ביקור סדיר של תלמידי העיר רמלה בבתי הספר ובהצלחה של מניעת נשירת תלמידים, בהם:**

- **אי קיומה של תקינה מתאימה מבחינת מספר קציני הביקור הסדיר.**  
תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - כפי שצוין מעלה, לאור הביקורת, נערך בירור עם משרד החינוך על התקינה שמגיעה לעיר ועולה כי העיר רמלה זכאית ל 14.06 תקינה. לפני כשנה קיבלנו תוספת של 0.75 משרה וזאת לאור הרחבת חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב. הועברה שאילתא לפיקוח על ביקור הסדיר מדוע עד כה לא קיבלנו את מלוא התקינה – עדיין לא התקבלה תשובה פורמאלית. בימים אלו נקלטה קב"ס חדשה שנותנת מענה נוסף למגזר הערבי. בעבר, לאור כניסתה של מנהלת היחידה, הוצעה תוכנית לשינוי ארגוני בקב"ס לפי תחומים ומגזרים, התוכנית נדחתה כי לא ניתנו פרמטרים להצלחת התוכנית ולמניעת נשירה".
- **העדר פיקוח ובקרה מספקים על עבודת הקב"סים;**  
תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - פיקוח על הביקור הסדיר לא נותן הרשאה להיכנס למערכת הממוחשבת על אף היותי עו"ס עם קוד אתיקה וסודיות. נערכו פגישות עבודה אחת לשבועיים עם כל קב"ס ואחת לשבועיים ישיבת צוות. אמצעי פיקוח ובקרה נוסף הינו דוח הנמסר אחת לחודש מהקב"ס למנהלת היחידה, המפרט את כל רשימות התלמידים המטופלים ע"י קב"ס לפי שם קב"ס מטפל.
- **אי קיום נהלים ואי קיום תוכניות חודשיות ביחידה;**  
תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - העבודה, הנהלים והטפסים נעשית לפי הנחיות חוזרי מנכ"ל וצמוד לעבודת הפיקוח על הביקור הסדיר במשרד החינוך.
- **אי קיום סדרי רישום ותיוק נאותים.**
- **אי קיום תקינה מתאימה ותוכניות למניעת נשירה להגברת שיתוף פעולה מטעם המגזר הערבי.**  
תגובת מנהלת יחידת קידום נוער - בתי הספר צריכים לערב קב"ס לפני הנשירת תלמיד ולעשות מאמצים משותפים למנוע נשירה באמצעות קב"ס ותוכניות נוספות. מניסיון עבר, קב"ס ערבי הוא פונקציה לא פשוטה בעיר בה התושבים מפולגים לתתי קבוצות וחמולות ומהיכרות עם השטח, המגזר מקבל סמכות דווקא מגורם יהודי שמסמל את הממסד השלטוני. ישנם תוכניות למניעת נשירה למגזר הערבי לפי סעיף 4.6. הפעלת תוכניות נוספות למגזר הערבי מותנות בתוספת תקציב.

## **22. המלצות הביקורת**

- 22.1 הבקרה על עבודת הקב"סים, מטעם מנהלת היחידה, תיערך באופן תכוף ונרחב יותר, תכלול הרשאה לצפייה בנתוני המערכת הממוחשבת, כמו גם בחינת היבטים נוספים בעבודת הקב"סים. כמו כן ייערך שימוש בדו"חות הקיימים במערכת הממוחשבת, מהם ניתן להסיק מסקנות לשיפור וייעול ועבודת היחידה.
- 22.2 תפקיד הקב"סים יתועד בנהלי עירייה מחייבים, כמו גם ייכתב נוהל ביחס לשיתוף הפעולה בין המחלקות השונות בעירייה וביחס לשיתוף פעולה של הקב"סים עם הנהלות בתי הספר וכיוצא.
- 22.3 יש לפעול לקבלת 14.06 תקנים לקב"סים, להם זכאית עיריית רמלה, בייחוד ביחס למגזר הערבי, בו נכון למועד הביקורת ישנה קב"סית אחת בלבד בחצי משרה. יש צורך שלכל בית ספר יהיה קב"ס אחראי. כמו כן מומלץ לשקול התמחות של כל קב"ס בתחום ייחודי: חינוך מיוחד, מגזר ערבי, חרדי וכו'.
- 22.4 כל קב"ס יערוך תוכנית חודשית ממוחשבת שתועבר לאישורה של מנהלת היחידה, כאשר בנוסף, אחת ל-3 חודשים, תערוך בדיקת ביצוע התוכניות החודשיות של כל קב"ס. במסגרת הפיקוח, המנהלת תבחן עמידה של כל קב"ס במכסת התלמידים הנדרשת ע"י משרד החינוך.
- 22.5 בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל, תיקן של כל תלמיד, יכלול את מלוא הנתונים על התלמיד, כולל כל המכתבים/ההתייחסויות הנוגעות אליו, בייחוד נוכח הפירוט הלא נרחב הקיים במערכת הממוחשבת.
- 22.6 ביחס לדו"חות החודשיים הנשלחים למשרד החינוך, בכל דו"ח ממוחשב של תלמיד, יינתן הסבר קצר על הרקע המיוחד של כל תלמיד ואף ייערך ריכוז ובו יפורט מס' תלמידים שטופלו, מתוכם מס' תלמידים שחזרו למסגרת, מס' תלמידים שממתנינים להחלטה וכו'.
- 22.7 מומלץ לערוך ביקורת על דו"חות הנוכחות ולדרוש הסבר ואסמכתא ביחס לחיסורים, בייחוד אם מדובר במס' פעמים רב בחודש הנבחן.
- 22.8 יש להקפיד על הדרישה מכל בית למסור דיווח חודשי על תלמידים שעזבו את בית הספר. יש מקום לבחינה מחודשת של שיתוף הפעולה, בייחוד במגזר הערבי, ייתכן באמצעות העסקת קב"ס ערבי. כמו כן מומלץ לערוך אחת לשנה משוב בביה"ס, על מנת להגביר את שיתוף הפעולה מצידם ולהראות נכונות לשיפור מטעם היחידה.
- 22.9 יש לערוך חשיבה מחודשת כיצד לשפר את אחוזי החזרת תלמידים נושרים למסגרות לימודיות נוכח היקף הנשירה הקיים. לגבי המגזר הערבי, ראוי שיופעלו פרויקטים נוספים, שיקיפו את כל התלמידים הזקוקים להם.
- 22.10 הביקורת מבקש לציין כי טרם יישום מלוא התקנים להם זכאית המחלקה קיים צורך ביישום מלא של המלצות דוח זה על מנת לקיים בקרה אפקטיבית על פעילות הקב"סים.

---

## נספחים

---



15/03/2011

דף 1 מתוך 3

2

Yafit Sharon

מאת: [yoavn@ramla.muni.il] יואב נדב: מאת

יום רביעי 16 מרץ 2011 15:57: נשלח

אל: Yafit Sharon

שרית גולנזר; 'הושוע קלפוס: עותק

ביקורת מדור ביקור סדיר: RE: נושא

יפית שלום,

בהמשך לפנייתך ולשיחה הטלפונית להלן תשובתנו:

### סעיף 1

- א. קנה מידה להצלחה בתוכניות מניעת נשירה הינו הישגות במסגרת חינוכית.  
ב. רצ"ב טבלה מרכזת של פרויקטים למניעת נשירה הכוללים שם תוכנית, מספר משתתפים ומס' נוסרים

| שם התכנית                  | מספר משתתפים | מספר נוסרים |
|----------------------------|--------------|-------------|
| גשרים                      | 60           | 1           |
| מועדוניות משפחתיות         | 106          | -           |
| בית הנוער מועדוניות פלמינג | 30           | -           |
| חונכות פרט                 | 25           | 4           |
| מל"א                       | 16           | 1           |

### סעיף 2

נכון להיום, מתוך 237 תל' נוסרים מתאריך 26.10.10 – תשע"א חזרו

למסגרת 10 תלמידים ע"י קב"ס מהמגזר היהודי

ראוי לציין כי תלמידים אלו לוטופלו רבות לפני שנשרו מהמערכת, בזמן הנשירה ועד לשיבוצם במסגרת כולל מעקב לאחר מכן. במגזר הערבי לאור מחסור בכ"א בקב"ס ההצלחות היו מועטות ולא יציבות.

### רשימת תלמידים שטופלו וחזרו למסגרות חינוך מדוח נוסרים 26.10.10

| מס | ת.ז.      | ת.ל.       | כיתה        | סוג חינוך  | שובץ ל        |
|----|-----------|------------|-------------|------------|---------------|
| 1  | 133229997 | 13/11/2003 | א           | כיתה רגילה | טללים         |
| 2  | 328701909 | 08/03/1996 | ט           | כיתה רגילה | עבר לחו"ל     |
| 3  | 312533482 | 24/02/1994 | י           | כיתה רגילה | פנימיית רווחה |
| 4  | 204428080 | 25/02/1993 | יב          | כיתה רגילה | עמל א         |
| 5  | 313564239 | 03/06/1995 | י           | כיתה רגילה | ברנקו וייס    |
| 6  | 204712871 | 05/09/1993 | יב          | כיתה רגילה | ישיבה בכ"ב    |
| 7  | 204372304 | 03/02/1993 | יב          | כיתה רגילה | עמל א         |
| 8  | 212714216 | 29/06/2002 | חינוך מיוחד | טללי חיים  |               |
| 9  | 316443555 | 15/03/1997 | ח           | כיתה רגילה | עידנים        |
| 10 | 205690209 | 05/08/1994 | י           | כיתה רגילה | פנימיית רווחה |

## התייחסות ראש העירייה לדוח היחידה לביקור סדיר

---

מאז כתיבת הדוח מונתה מנהלת אגף חדשה באגף החינוך שטיפלה ומטפלת בתיקון הליקויים. עובדי הביקור הסדיר נתבקשו לדווח באופן מפורט ושיטתי על עבודתם ופעולתם והפיקוח והבקרה חוזקו. העירייה פעלה להגדלת תקן העובדים כך שהטיפול בתלמידים יהיה איכותי יותר. כמו כן, פועל האגף לתגבור שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים שבאחריותם הטיפול בנושא.



# כוח אדם ושכר



## כוח אדם ושכר

### פרק א' - כללי

#### 1. מבוא

נושא כוח האדם והשכר הינו משאב רגיש ורכיב מרכזי המהווה את עיקר ההוצאות של העירייה. ניהול לקוי ובלתי-אפקטיבי של משאב זה, עלול לגרום פגיעה מהותית במטרות ובאפקטיביות פעולות העירייה, חוסר יעילות ובזבוז של כספי ציבור - משאבי העירייה. לאור האמור לעיל, ניהול מערך כ"א ושכר, מחייב שימוש בכלים מתאימים ואפקטיביים ותהליכי פיקוח ובקרה הדוקים.

הטיפול במשאבי אנוש כולל את המרכיבים הבאים: תהליכי קליטת העובדים, מתן תוספות והטבות בהתאם לנדרש (כגון: שנות ותק, אחזקת טלפון נייד ואחזקת רכב, כוננויות, מסלולי קידום), ניהול נוכחות כולל ימי חופשה ומחלה, ניהול נכון של נתוני העובדים ותיקיהם - כולל תיעוד מלא, טיפול בתהליכי עזיבה/פרישה מסוגים שונים- סיום יחסי עובד/מעביד, וכו'.

הטיפול בשכר מתחיל במחלקת כ"א, אשר מטפלת בקליטת עובד חדש, כולל רישום הנתונים בסיסיים של העובד ומסתיים בגזברות עם הפקת תלושי השכר והעברת הכספים לחשבונות הבנק של העובדים, לקופות, ביטוח לאומי ומס הכנסה. ניהול מיטבי של תשלומי שכר לעובדים מחייב תיאום והיזון הדדי מלא בין הגזברות המטפלת בנושא השכר לבין מחלקת כ"א.

נכון לתקופת הביקורת (יוני-נובמבר 2011), בעיריית רמלה הפיקו מדי חודש כ-1,500 תלושי משכורת, בהם כ-630 תלושים לגמלאים המקבלים פנסיה תקציבית (יצוין כי העירייה עברה לפנסיה צוברת משנת 1999).

**דו"ח ביקורת זה מתמקד בעובדים פעילים בלבד. בנוסף קיימת התייחסות מסוימת לעובדים שפרשו מהמערכת בשנים האחרונות, העובדים הפעילים מחולקים ל-2 קבוצות עיקריות:**

- א. עובדים קבועים - כ-600 עובדים.
- ב. עובדים זמניים/חוזה אישי - כ-250 עובדים.

על-פי תכנית העבודה השנתית, נערכה במהלך החודשים יוני - נובמבר 2011 ביקורת בנושא כ"א ושכר.

טיטת דוח הביקורת הועברה לתגובת המבוקרים בתאריך 27.11.2011; התקבלו התייחסויות מהגזברית וממחלקת כ"א בתאריך 22.12.2011; התקיימו שיחות טלפון עם החשב ומנהלת מחלקת כ"א על ההתייחסויות. בנוסף, בהתאם לבקשת מנהלת מחלקת כ"א התקיימו איתה פגישות פרטניות על הדוח בתאריכים 13.12.2011 ו-4.1.2012. כמו כן, התקבלו התייחסויות משלימות ממנהלת מחלקת כ"א בתאריך 19.1.2011. התייחסותם נלקחה בחשבון בדוח הסופי. הביקורת מודה למנהלת מחלקת כ"א, עובדות המחלקה, גזברית העירייה, חשב העירייה, עובדות חשבות השכר, וקצין הרכב, על שיתוף הפעולה והסיוע בביצוע הבדיקה בנושא.

#### 2. מטרות הביקורת

בחינת תהליכי ניהול מערך כ"א ושכר של עובדי העירייה מבחינת נאותות הבקרה ונוהל תקין.

### **3. תכנית הביקורת**

תכנית הביקורת התמקדה בנושאים הבאים:

- א. מדיניות ונוהלי העירייה בנושא ניהול כ"א ושכר.
- ב. תהליך קליטת עובדים.
- ג. ניהול נתוני העובדים.
- ד. ניהול נוכחות העובדים.
- ה. תהליך הכנת משכורות.
- ו. רכיבי שכר עיקריים כגון אחזקת רכב, טלפונים ניידים, החזרי הוצאות נסיעה מעבודה וחזרה וכד'.
- ז. תהליך סיום יחסי עובד ומעביד.

### **4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת**

הביקורת ביצעה סקר מוקדם ללימוד הנושא, נפגשה עם בעלי התפקידים הרלוונטיים – הגזברית, החשב, חשבות השכר, מנהלת מחלקת כ"א ועובדות המחלקה, מרכזת מעקב אחזקת הרכב וקצין הרכב העירוני. כמו כן, נאספו ונבדקו מסמכים לפי דרישה ובוצע ניתוח של נתונים באמצעות תוכנת IDEA CaseWare לתחקור נתונים.

## פרק ב' - תמצית ממצאים

### 1. ארגון ומערכות מידע

- 1.1. בעירייה לא קיימת מדיניות כתובה בנושא כ"א ושכר המגדירה את היעדים, מטרות, הנחיות כלליות הקובעות היתרים או איסורים בנושא ואת אופן יישום מדיניותה..
- 1.2. אין בעירייה ספר/אוגדן נהלים מאושר המגדיר את פעילות כל האגפים והיחידות, מטרות, סמכות ואחריות, ובכלל זה, מחלקת כ"א ובגזברות, בכל הנוגע לאופן פעילותן והליכי העבודה.
- 1.3. חשבות השכר מבצעות, במערכת המידע, פעולות בתחום כ"א כגון: הקמת עובדים במערכת המידע, עדכון נתוני עובדים כגון: דרגה, דירוג וותק. כתוצאה מכך קיימת פגיעה חמורה בעיקרון של הפרדת סמכויות, כאשר חשבות השכר יכולות גם להקים עובד חדש על כל מרכיביו, גם להגדיר את חשבון הבנק שלו וגם להזין לו שכר וגם לסגור את העובד במערכת. מעבר לפגיעה בהפרדת סמכויות, קיימת גם פגיעה בבקרה על השכר מאחר שחשבות השכר מטפלות בחלק מזמן בהזנה/עדכון נתוני כ"א, במקום בבדיקת השכר. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הערת הביקורת נכונה וקיים צורך בהפרדת תפקידים, כך שבמהלך התהליך מחלקת כ"א תזין את פרטי העובד וחשבות השכר יתייחסו רק לחלק הקשור לשכר.**

### 2. קליטת עובדים חדשים

- 2.1. בעירייה לא קיים טופס/חוברת - מסמך המפרט את חובות/זכויות העובד בכל הנוגע לתנאי העסקה של העובד בנוגע לשעות עבודה, נוהלי נוכחות עובדים, חופשות מאושרות כולל צבירת ימי חופשה, היעדרויות כתוצאה ממחלה, יציאות בעת העבודה, ימי בחירה, אישורי יציאה להשתלמות, דרישה להצגת מסמכים כמו: אישורי השכלה, העסקה ממקומות עבודה קודמים לצורך חישוב ותק, תאריך שחרור מצה"ל או שירות לאומי השתלמויות וכדומה. חוברת שכזו הוכנה במחלקה ונמצאת בשלבי הכנה סופיים.
- 2.2. נמצא כי בעת קליטת נתונים ע"י חשבת השכר, לא בוצעה בדיקה של הנתונים ע"י גורם נוסף. בדיקה זו חשובה במיוחד על רקע הפערים בחלוקת הסמכויות בין מחלקת כ"א לבין חשבות השכר. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי מבוצעת בדיקת קליטת שעות בצורה מדגמית על ידי החשב כחלק מהבקורות על השכר מאחר שאין מספיק זמן עד ל-5 לחודש (בד"כ יום תשלום השכר), במיוחד בחודשים בהם יש סוף שבוע לפני תשלום השכר.**
- 2.3. במחלקת כ"א אין נתונים מרוכזים בנושא העסקת בני זוג וקרובי משפחה, מספר העובדים, סוג/דרגת הקרבה המשפחתית, יחסי כפיפות בין קרובי משפחה וכו'; לא בוצע מיפוי הנושא כך שאין מידע זמין, אמין ומלא על המצב השורר בעירייה. בעת קליטת עובד, אין כלל התייחסות לנושא העסקת קרובי משפחה ולא היה נהוג בעירייה להתייחס לעניין. רק לאחרונה, בעת עריכת הביקורת ולאור שאלות ותמיהות שהועלו בנושא, החלה מחלקת כ"א להתייחס לנושא באמצעות הכנת טופס הצהרה שאותו אמור למלא עובד - קרובי משפחה המועסקים בעירייה או מכהנים כחברי מועצת העירייה.

### 3. ניהול נתוני עובדים

- 3.1 תהליכי הבקרה אחר שינויים בנתוני כ"א אינם מספקים: 2 חשבות השכר, רשאויות לעדכן נתונים במערכת המידע ב"חתימת יחיד", דהיינו מבחינת הרשאות במערכת המידע, כל חשבת שכר יכולה לעדכן את הנתונים, ללא צורך בבקרה נוספת. מאחר שהנתונים מעודכנים ע"י עובדת אחת בלבד, קיימת אצל חשבות השכר משנה חשיבות לביצוע בקרה על עדכונים בנתוני העובדים, לפחות אחת לחודש, לקראת הכנת המשכורות.
- 3.2 מבדיקת נתוני העובדים שבמערכת מלם, נמצאו מספר פגמים ואי התאמות בבסיסי נתוני העובדים כולל – חוסר עקביות באופן רישום כתובת העובדים, עובדים ללא כתובת ו/או טלפון, עובד שמופיע פעמיים (מקבל שכר פעם אחת בלבד), עובד שהוקם לצורך בדיקת המערכת אך לא נמחק, תאריך תחילת עבודה שגוי, חלוקה לא נכונה של וותק העובדים לבין מרכיביו (מפורט בסעיף 3.4).
- 3.3 נמצאו ליקויים בתהליך עדכון חשבוניות הבנק שבעקבותיהם עלולות לחול טעויות (ואף חלו בפועל) בחשבון הבנק שמוזן למערכת המידע. כאמור, המערכת מאפשרת לכל עובדת במחלקת שכר לבצע שינוי בפרטי הבנק, ללא צורך באישור נוסף. כמו כן, בעת הביקורת, לא בוצעו בקורות נוספות על נתוני חשבון הבנק. לדעת הביקורת, ללא דו"ח בקרה מובנה עלולים שלא לגלות שינויים חריגים ואף מוטעים בחשבון הבנק. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברות, בעקבות הביקורת התווספה בקרה המבוצעת על ידי החשב הממונה כי קיים סניף בנק כזה וכי יש אסמכתא לכל שינוי בחשבון בנק.**
- 3.4 נמצא כי בקרוב ל-100 מהעובדים חלוקת הוותק בין סוגי הוותק השונים (כגון וותק מהעבודה וותק ממקומות עבודה קודמים) אינו נכון, למרות שסה"כ הוותק הוא נכון. במהלך הביקורת ביצעה חשבת השכר תיקוני שנות וותק לעובדים בהם נמצאו אי התאמות כמצוין לעיל. בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי החלו בביצוע העבודה כבר לפני הביקורת. לאור התייחסות הגזברית, מצינת הביקורת כי נושא הוותק הוא באחריות מחלקת כ"א ועובדי מחלקת כ"א היו צריכים לבצע את התיקונים במערכת המידע.
- 3.5 נכון לתאריך 14.6.2011, כ-30 עובדים לא החזירו טופס 101 עם אישור/שינויים למרות שהם אמורים להחזיר אותם עד סוף חודש מרס. למרות האיחור הרב, חשבות השכר לא העלו את אחוז המס השולי של עובדים שטרם החזירו את הטפסים ל-45%. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי לא בוצע קיזוז כדי לא לפגוע בעובד.**
- 3.6 נמצא כי, למרות שמסמכים רבים מתויקים בתיקי העובדים, בחלק מהתיקים חסרים מסמכים של העובדים כגון: הצהרות על קירבת משפחה – חסר תיעוד באופן גורף, אישורי מכסת שעות נוספות, אישור שעות כוננות, הודעה על מעבר לרכב ליסינג.
- 3.7 מחלקת כ"א עדיין משתמשת בטפסים ידניים ולא ממוחשבים בכל הנוגע להוראות קידום בדרגה וכו'. **בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א שהנושא נמצא בטיפול בתיאום עם מלם ובשלב בדיקות אחרונות.**

### 4. ניהול נוכחות עובדים – עיקרי הממצאים

- 4.1 כ-50 עובדים אינם נדרשים לדווח על נוכחותם בעבודה באמצעות מערכות הנוכחות הקיימות; הם אינם חותמים על כרטיס נוכחות. לגבי עובדים רבים אחרים (כ-80), למרות שהם מדווחים נוכחות, חשבות השכר מתבססות על טבלאות ידניות ולא על בסיס הנתונים הממוחשבים. הסתמכות על דיווחים ידניים בעת הכנת השכר במקום נתונים ממוחשבים לעובדים רבים פוגעת ביכולת הבקרה.
- 4.2 אין נהלים מסודרים בעניין הפיקוח ובקרה על השינויים בנוכחות, פרט לנוהל לשימוש בתוכנת הנוכחות המתייחס לעבודת המורשים (לעדכן את נתוני הנכחות). קיימים מילים הכוללים הנחיות וחוזרי רענון בעניין, הביקורת מבהירה שמילים אינם תחליף לנוהל.

- 4.3. אין במחלקת כ"א רשימה המפרטת באיזה שעונים ביומטריים מורשים העובדים לחתום. לדעת הביקורת תיעוד זה נדרש לצורך פיקוח בקרה.
- 4.4. אין נהלים וקריטריונים בנוגע לתהליכי הבחירה, כתבי הסמכה, של המורשים (לעדכן את נתוני הנוכחות).
- 4.5. אין בקרה מלאה של מחלקת כ"א על עדכון נתוני הנוכחות של כל המורשים- עובדת מורשה אחת מבצעת עדכון ל- 4 עובדות מורשות אחרות.
- 4.6. עובדים זוטרים המשמשים כמורשים מעדכנות את נתוני הנוכחות למנהלים שלהן (למעט 5 מנהלים המעודכנים ע"י עובדת מחלקת כ"א); הביקורת סבורה שהאחריות המוטלת עליהם כבדה מידי וכי הדבר אינו רצוי. **לאור הערות הביקורת, ניתנה הנחיה כי דו"חות המנהלים יעודכנו רק במחלקת כ"א ולא ע"י המורשים.**
- 4.7. הפיקוח והבקרה על נתוני דיווחי הנוכחות החודשיים של העובדים לפני ההרצה במערכת להפקת תלושי השכר, נמצאו לקויים. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר תיעוד לבדיקת מחלקת כ"א לסיבות לשינויים וביטול ההפחתות. יש לציין שבדיקת דו"ח הפחתת השעות הינה הבקרה היחידה של מחלקת כ"א על הנוכחות לפני הפקת המשכורות. דו"ח הפחתת שעות לקוי וחלקי - לא ניתן לדעת מה הסיבה להפחתה. **לאור הערות הביקורת, הכירה מנהלת המחלקה בחשיבותו של הדו"ח, לאחרונה החלה המחלקה לרשום הערות/הסברים לשינויים ולתעד את הדו"חות כאסמכתא.**
- 4.8. **לאחר הפקת תלושי המשכורת, בעת הבדיקה הפרטנית של דיווחי נוכחות העובדים (לגבי החודש הקודם), לא מבוצעת השוואת דו"חות נוכחות עובדים מול דו"ח המורשים- שינויי נוכחות.**
- 4.9. מחלקת כ"א אינה מפיקה דו"חות שגויים מהמערכת כבקרה על הנוכחות.

## 5. ניהול חופשות

- 5.1. נמצא כי במחלקת משאבי אנוש אין מפקים מאזן חופשות שנתי. ללא דו"ח שנתי מסכם, לא ניתן לקבל תמונת מצב כוללת, בהירה ומדויקת בנושא. כמו כן, לא ניתן לזהות את כל המקרים חריגים, כגון: זיכוי ימי חופשה חריגים, אי ניצול חופשות ע"י עובדים וכו'. **בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי בעקבות הביקורת, היא פנתה לחברת מלם ושהנושא טופל.**
- 5.2. נמצאו 19 עובדים עם יתרת חופשה שלילית של יום אחד ומעלה בסוף שנת 2010 בעקבות הערות הביקורת, במהלך הבדיקה, ביצעה עובדת המחלקה בדיקה של מאזן החופשות השלילי וניתנו הסברים ונימוקים לכל התיקונים של המאזן.
- 5.3. טפסי בקשה לחופשה אינם מועברים למחלקת כ"א כמו שאר האישורים המצורפים לדו"חות הנוכחות החודשיים, מחלקת כ"א מסתפקת באישור הממונים על הרישום בדו"ח בנוגע ליציאה לחופשות.
- 5.4. נמצאו מקרים בודדים של עובדים עם יתרות חיוביות מעבר לצבירה המותרת, נכון לסוף שנת 2010, מתוכם עובד שצבר 154 ימים ועובד שצבר 216 ימים. המקרים החריגים טופלו.
- 5.5. בהתאם לבדיקת הביקורת נמצא כי קיימים עובדים בעירייה שבעקבות טעות במערכת המידע, לא חויבו על ימי החופשה שניצלו בפועל. **לאחר שבדקה את הנושא עקב ממצאי הביקורת ציינה מנהלת מחלקת כ"א: שהסתבר כי אכן העובדים לא חויבו בבנק היתרות על אף העובדה שבדו"חות הנכחות היו חיובים. אנו פתחנו בבדיקה (1) מול חברת מלם לקבלת הסברים. (2) לבדיקת חיובי הנכחות מס' שנים אחורה ואז שתילת החיובים בבנק היתרות.**

- 5.6. הביקורת בדקה 11 עובדים שקיבלו זיכויי חופשה חריגים במהלך שנת 2010. מבדיקת הסיבות לזיכוי נמצא כי הם נבעו בעיקר מהסיבות הבאות:
- עובדים שחרגו ממכסת החופשה השנתי (לדוגמה עקב חופשה מרוכזת) – קיבלו זיכוי כנגד חיוב שכר (5 מקרים)
  - תיקוני הזנת (5 מקרים).
  - מקרים בהם מערכת מלם מחקה שעות חופשה ללא סיבה (בעיה טכנית שכנראה נובעת מהמעבר מהמערכת הישנה למערכת החדשה) (מקרה 1).

## **6. תהליך הכנת המשכורות**

- 6.1. העדכונים השונים שמשפיעים על שכר העובדים מגיעים ישירות לחשבות השכר בלי לעבור בקרה נוספת של גזברית העירייה, גם במקרים בהם לשינויים משמעותיים כספיות. לדעת הביקורת, על הגזברית לאשר שינויים אשר משפיעים על משכורות העובדים. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית שבמקרים הם שיש שינוי תקציבי משמעותי, הנושא מבוצע בתאום עם הגזברות.**
- 6.2. חשבת השכר של העובדים הקבועים מבצעת בדיקה מדגמית של המשכורות על גבי המסך בלבד. לדעת הביקורת, מאחר שמדובר בנתונים רגילים, **חייבים לבדוק את כל תלושי המשכורת** טרם הכנת התלוש הסופי. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי לא ניתן לבצע בדיקה לכל תלושי המשכורות בלוחות הזמנים הקיימים.**
- 6.3. בתחילת הביקורת נמצא כי הגזברות אינה מבצעת בקרה על הנתונים שהוזנו על ידי חשבות השכר, למרות רגישות הנושא. כמו כן, לא הוגדרו דו"חות בקרה בנושא. זמן קצר לפני תחילת הביקורת נכנסה לתפקיד הגזברית החדשה אשר זיהתה את החולשה בבקרה והחלה לבצע פעילות לשיפור, כולל הגדרת דו"חות בקרה וביצוע בקרות ע"י החשב (תוך הגדלת היקף המשרה שלו).
- 6.4. כמו כן, בתחילת הביקורת החשב לא היה מעורב בתהליך השכר. במהלך החודשים האחרונים הוא פיתח סט של בקרות, כולל דו"חות בנושא.

## **7. רכיבי שכר**

- 7.1. **שעות כוננות**
- בעירייה לא נקבעו קריטריונים למתן שעות כוננות ולגובה מכסת השעות לעובד ועל איזה בסיס הן ניתנו. בפועל חלק גדול מהתשלומים לעובדים בסך 1.9 מ"ש"ח (לא כולל עלויות מעביד) משולמים שלא על פי ההגדרות באוגדן השירות. עובדים רבים מקבלים שעות כוננות בדיווח כתוספת שכר לכל דבר ועניין.

## **7.2. שעות נוספות**

- 7.2.1. מבדיקת הביקורת עולה שהקריטריונים בעניין הקצאת שעות נוספות לעובדים וברמה המחלקתית-הינם חלקיים, חסרים קריטריונים/נהלים בנוגע להקצאת השעות הנוספות ברמה המחלקתית כיצד חולקו לעובדים.
- 7.2.2. בניגוד לרוב מרכיבי השכר שאינם ניתנים לשליטה, שעות נוספות הן הוצאה כספית שניתן לצמצם ע"י פיקוח ובקרה. למרות שמדובר בהוצאה כספית שברובה ניתנת לשליטה, גזברות העירייה אינה מבצעת בקרה אחר הוצאה זו, לא ע"י קביעת מסגרת תקציבית לנושא ולא ע"י בקרה.
- 7.2.3. לדעת הביקורת בד בבד עם הגברת הפיקוח והגדרת יעדים להתייעלות וחסכון בנושא שעות נוספות, ביכולת העירייה לחסוך סכומים נכבדים.

7.3. **מענק יובל** - הזכאות למענק יובל נקבעת אוטומטית ע"י מערכת מלם ובעירייה לא מבוצעת בקרה על נכונות נתוני הוותק. יצוין כי בעת ביצוע בקרה לנושא בעיריות אחרות, נמצאו טעויות בנושא.

#### 7.4. החזר הוצאות נסיעה

7.4.1. נמצא כי בעירייה לא מבוצעת בקרה שוטפת בנושא החזרי הוצאות נסיעה. נמסר לביקורת כי פעם האחרונה שבוצעה בדיקה כללית הייתה בשנת 2007. בעקבות שאלות הביקורת, בוצעה בדיקה מקיפה של החזרי הוצאות הנסיעה ולהערכת חשבות השכר התיקון חסך כ- 3,000 ₪ לחודש (כ-1.5% מתשלומי החזרי הוצאות נסיעה לחודש).

7.4.2. כמו כן, נמצא כי כל פעם שיש תיקון בתעריפי נסיעה באוטובוס, חשבת השכר שאחראית על נושא החזרי הוצאות נסיעה צריכה לשנות את התעריף ברמת עובד. כך לדוגמה, כשמחיר חודשי חופשי לנסיעה ברמלה מתעדכן, מערכת המידע אינה מאפשרת עדכון מרוכז, אלא חשבת השכר צריכה לבצע את העדכון ברמת העובד. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי המערכת אינה תומכת בכך; העבודה ידנית וכרוכה בהרבה שעות עבודה.**

#### 7.5. אחזקת רכב ורכב ליסינג

7.5.1. בעירייה אין אמות מידה כתובות וברורות למתן אחזקת רכב הכוללות: העובדים הזכאים, אמות מידה/פרמטרים אישור אחזקת רכב, אופן החלוקה, תהליך הבקשה ועוד. מספר רב של עובדים מקבלים הקצאות ק"מ גבוהות. בשנת 2010 יותר מ- 180 עובדים קיבלו מעל 9,000 ק"מ בשנה (מעל 750 ק"מ לחודש בממוצע), בלי שנדרשו לפרט את הנסיעות. מתוכם – מספר עובדים קיבלו החזר על יותר מ 1,000 ק"מ לחודש.

7.5.2. העובדה שכמות הק"מ שמבוצעת קבועה לאורך כל השנה (בלי קשר לשינויים בפעילות כגון חופשות מרוכזות) מצביעה על כך שהק"מ ניתן כתוספת שכר ולא בתמורה לנסיעות בתפקיד. מן הראוי לציין כי בהתאם לאוגדן כמעט כל עובדי העירייה שמקבלים אחזקת רכב היו אמורים לפרט את הנסיעות שלהם עקב דיווחי הק"מ הגבוהים. מנהלת מחלקת כ"א מסרה לביקורת העתק פסק דין שלכאורה מאשר תהליך זה. לדעת הביקורת, יש מקום לבחון את הנושא משפטית הן לעובדים שהתקבלו לעבודה לאחר מועד ההסכם/פסק דין והן לעובדים הוותיקים יותר.

7.5.3. נמצאו הליקויים הבאים בניהול נתוני אחזקת הרכב:

- **אין רשימה מרכזית ממוחשבת של מקבלי שירות אחזקת רכב**
  - **בהתאם לרמות הניידות שנקבעו.**
  - **אין התראות במערכת המידע בכל הנוגע לתאריכי חידוש**
  - **אגרת רכב שנתית.**
  - **אין מעקב על התראות על חידוש רישיון רכב/אגרת רישוי**
  - **בתלוש המשכורת.**
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי נושא קבלת התראות בצורה ממוכנת על ידי הגזברות נבדק בימים אלה. רק מודול כ"א תומך בכך בעוד מודול השכר אינו תומך בכך.

7.5.4. נמצא כי לא מבוצעת בקרה שוטפת בנושא אחזקת רכב. כתוצאה מכך עובדים לעיתים מקבלים תשלומים שאינם זכאים להם ולאחר מכן נדרש לקזז את הסכומים משכרם. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי החשב מבצע בקרה כי כל מי שמקבל אחזקת רכב זכאי מבחינת קילומטראז'.**

7.5.5. כמו כן, נמצאו מקרים שמנהלת מחלקת כ"א לא קיבלה הודעות במייל מקצין הרכב העירוני על קבלת רכב בליסינג- עובד חדש, החלפת רכב קיים, או מעבר שרות מאחזקת רכב לליסינג.

#### 7.6. טלפונים ניידים

7.6.1. לא נמצא מסמך המגדיר את מדיניות העירייה בכל הנוגע לקריטריונים ולאופן הקצאת מכשירי הטלפון הניידים והקצאות השימוש בהם.

7.6.2. רשימת הטלפונים הניידים וחלוקתם לעובדים והמחלקות אינה מעודכנת וכוללת עובדים שאינם שייכים לעירייה (עובדי תאגיד המים), נדרש ריענון הקובץ העירוני והרשימה הנ"ל.

#### 8. סיום יחסי עובד – מעביד

8.1. המעקב בנושא עובדים העומדים לפרוש מבוצע באופן ידני בלבד על ידי עובד מחלקת כ"א ולא באמצעות מערכת המידע.

8.2. לא נמצא תיעוד בנוגע להודעת העובדים כי ויתרו על זכות השימוע השמורה להם במסגרת הליכי הפיטורים מהעירייה.

8.3. תחשיב תנאי הפרישה - פנסיה וגמר חשבון במחלקת כ"א ואצל חשבות השכר, מתבצע באמצעות טופס ידני שממלא מנהלת המחלקה העורכת את התחשיב בנדון ולא באמצעות מערכת ממוחשבת. כמו כן החשובים לא אושרו על ידי הגזברית. חשובים ידניים ובלתי מבוקרים מהווים מקור לטעויות. כנ"ל לגבי טופס 161 המועבר לרשויות המס. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית שכרגע נמצאים בשלב בחינה ויישום של מודול פרישה במערכת מלם אשר ייתן מענה לנושא.**

## פרק ג' - ריכוז המלצות

### 1. ארגון ומערכות מידע

- 1.1. להכין מדיניות כתובה בנושא כ"א/משאבי אנוש על-ידי הנהלת העירייה - המגדירה את המטרות והיעדים בנושא ואת אופן יישום המדיניות. במסמך המדיניות תהיה התייחסות בין היתר למטרות המצופות מהעובדים, כמו: מגבלות בהעסקת בני משפחה, זמני הגעה לעבודה, דיווח מראש על חופשות, דיווח על יציאה מהעבודה במהלך היום לסידורים אישיים, קבלת אישור ליציאה ללימודים אקדמיים, משמעת בעבודה, היעדרויות, קבלת מתנות ונושאים רגישים אחרים שחשוב להדגיש אותם לעובדים.
- 1.2. להפיץ את מסמך המדיניות לכלל העובדים ולרענן אותו מדי פעם. כמו כן, יש לוודא שמדיניות זו ממומשת בפועל.
- 1.3. להכין ספר/אוגדן נהלים/הנחיות עירוני בנושאי כ"א ושכר, המגדיר ומסדיר את פעילות מחלקת כ"א וחשבות השכר בכל הנוגע למטרות, סמכויות, אחריות, נוהלי עבודה, אופן פעילותם, הליכי וממשקי העבודה בכל התחומים. באוגדן יוגדר המבנה הארגוני ויופיעו תרשימי זרימה של ממשקי עבודה, כולל: נהלים/הנחיות והוראות בכל נושאי כ"א ושכר, הליך הכנת המשכורות ותהליכי פיקוח ובקרה.
- 1.4. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי נוהל המפרט בקורות על השכר נמצא בתהליכי כתיבה.** לבצע הפרדת תפקידים ולהקפיד על הפרדת סמכויות ברורה בין מחלקת כ"א לבין חשבות השכר, בהתאם לתחום האחריות של כל אחד בכל הקשור להזנת נתונים במערכת המידע (במסגרת זו על מחלקת כ"א להזין נתונים הקשורים לנושא כח אדם, כגון פתיחת עובד, הזנת וותק, דירוג ודרגה וכד'); יש לתמוך בהפרדת הסמכויות באמצעות הרשאות מחשב מתאימות.

**בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי ההמלצה מקובלת.**

### 2. קליטת עובדים חדשים

- 2.1. להשלים בהקדם האפשרי את הליכי הכנת חוברת זכויות/חובות העובד בעת קליטת עובדים חדשים, בה יפורטו כל הנהלים בעניין תנאי העסקת העובד, הנחיות/הוראות בנוגע למסמכים הנדרשים, ואופן העסקה (שעות עבודה, נוכחות, מחלה, חופשות ועוד). לחוברת הנמצאת כאמור בשלבי הכנה סופיים, יש לצרף טופס בו העובד חתם כי קיבל הסברים בנושא.
- 2.2. **בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי החוברת נמצאת בשלבי הכנה סופיים.** לבצע בדיקה מקיפה על מנת למפות קרובי משפחה בקרב עובדי העירייה; מיפוי הנושא יכלול את שמות העובדים, סוג/זיקת הקרבה, תפקיד/משרה/מחלקה ויחסי כפיפות.
- 2.3. להוציא הנחיה חד-משמעית לכל העובדים לחתום על טופס הצהרה על קרבה משפחתית, כולל פירוט סוג הקרבה מכל העובדים ולתייך את ההצהרות בתיקי העובדים.
- 2.4. במידה שבעקבות הבדיקה ימצאו יחסי כפיפות ישירה בין קרובי משפחה העובדים בעירייה, יש להכין תכנית הכוללת לוחות זמנים לטיפול בסוגיית העסקת קרובי משפחה בהתאם לסייגים שנקבעו בחוק לגבי העובדים הקיימים.
- 2.5. להקפיד על ביצוע בקרה על הזנת הנתונים שמשפיעים על תשלומי השכר במערכת המידע על ידי גורם שלא הזין את הנתונים, כגון חשבת שכר שנייה או חשב, כאשר העובד שביקר את הנתונים יאשר את הבדיקה בחתימתו.

**3. ניהול נתוני העובדים**

- 3.1. להתנות הזנת/עדכון פרטי עובד במערכות המידע באישור נוסף – הנתונים ייקלטו רק לאחר שיאושרו על-ידי עובד נוסף שלא הזין את הנתונים.
- 3.2. לטייב את נתוני העובדים במערכת המידע, כולל פילוח וותק העובדים, כתובות ומספרי טלפון ולטפל מול חברת מלס כדי להוריד את נתוני העובדים שאינם קיימים בפועל.
- 3.3. לשפר את תהליך הבקרה אחר שינויים בחשבונות הבנק של העובדים על ידי דרישת אסמכתא כגון צילום כרטיס אשראי/דפי חשבון בנק ואישור השינוי בידי עובד נוסף ובקרה על השינויים שתבצע הגזברות באמצעות דו"ח בקרה שיוגדר ויופק למטרה זו.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי ההמלצה מיושמת.**
- 3.4. להגדיר דו"חות בקרה תקופתיים המפרטים שינויים בנתוני העובדים, תוך דגש על נתונים רגישים. דו"ח הבקרה ייבדק בידי עובד שאין לו הרשאה לעדכון נתונים במערכת, מתוך מטרה ליצור הפרדת סמכויות.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית שכיום נעזרים בדוח תנועות המציג את מרבית השינויים המבוצעים במערכת.**
- 3.5. להקפיד שכלל העובדים ימלאו ויחזירו את טפסי 101 חתומים לחשבות השכר לא יאוחר מסוף חודש מרס.
- 3.6. להעלות את שיעור המס לרמה המקסימאלית (45%) לעובדים שאינם מחזירים את טופס 101 בפרק הזמן המוגדר.
- בהתייחסות לדוח הגזברית ציינה כי הנושא יעלה להחלטת מנהלת מחלקת כ"א והמנכ"ל.**
- 3.7. להגדיר במסגרת נוהל כתוב/רשימת תיוג- תכולה מהם המסמכים שנדרש לתייך בתיקי העובדים ולוודא שהסכמים מקוריים ומסמכים המעידים על עדכוני סטאטוס העובד יתויקו בתיק העובד (כגון: הסכמים, קידומים, ואישורי אחזקת רכב, הצהרות על קירבת משפחה, קבלת רכב ליסינג, טלפון נייד ועוד).
- 3.8. להנחות את עובדי מחלקת כ"א להשלים את כל המסמכים החסרים שנמצאו בתיקי עובדים – אישורי רכב/קבלת רכב ליסינג אישורי שעות נוספות, כונוניות וכדומה.
- 3.9. מומלץ ליצור טפסים ממוחשבים בכל הנוגע להוראות קידום- מעבר ואישור דרגות, שינויים במשכורת, הפסקת תשלום וכד'.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי ההמלצה בשלבי ביצוע מתקדמים לקראת יישומה.**

**4. ניהול נוכחות**

- 4.1. מומלץ להכין תכנית מקיפה למעבר של כל העובדים (למעט בעלי תפקיד מסוימים בודדים וחריגים שיאושרו) למערכת השעונים הביומטרית, תוך קביעת לוח ותיקצוב בהתאם.
- 4.2. לגבי עובדים שעצם תפקידם אינו מאפשר גישה למערכת שעונים ממוחשבת, אלא ידנית בלבד, יש לקבוע דרך אחרת לדיווח על הנוכחות. מומלץ להוציא הנחיות ברורות לאופן דיווח נוכחות, כולל קביעת גורמים מורשים לחתימה, דיווח ובדיקת הדיווחים במערכת כ"א, של כל העובדים שאינם מדווחים דרך המערכת.
- 4.3. לפעול להעברת האחריות לטיפול בכל העובדים שאינם מדווחים, דרך המערכת לידי מחלקת כח אדם שכיום כלל אינה מטפלת בהם; יש לתאם את הנושא עם מח' השכר.
- 4.4. להכין נוהל מפורט לגבי המורשים: קריטריונים ותהליכי בחירה, הוצאת כתבי הסמכה, פירוט סמכויות וכו'.
- 4.5. לבטל את האפשרות שעובדת מורשה אחת תעדכן את נתוני הנוכחות למורשות אחרות להעביר את האחריות לעדכון נוכחות כל המורשים למחלקת כ"א.

- 4.6. לבטל את המצב הקיים שמורשות בתפקיד זוטרי יעדכנו למנהלים הממונים אליהם את נתוני הנוכחות, יש להטיל זאת על עובדות ברמה בכירה יותר.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי ההמלצה בשלבי ביצוע.**
- 4.7. לבצע בדיקה פרטנית לכל שינוי שבוצע בדו"ח הפחותת שעות, לפני תהליך הפקת המשכורות, כולל תיעוד ההנחיות לחשבת השכר. בנוסף, יש לתעד את המקרים בהם בוצעו השינויים.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי ההמלצה נמצאת בשלבי ביצוע.**
- 4.8. להכין ולהפיק דו"חות בקרה - דו"ח חריגים תקופתיים בתצורה אחרת מזו הקיימת מדי שבוע, בה יפורטו החריגים בלשון מובנת וברורה שימשו ככלי פיקוח ובקרה בידי מחלקת כ"א.
- 4.9. לנתח מדי חודש בחודשו את דיווחי הנוכחות החריגים, כגון עובדים מאותה מחלקה שמעבירים נוכחות באותה שעה, עובדים המדווחים כניסות/יציאות באותה שעה בדיוק מידי יום ועוד.
- 4.10. להכין נוהל מסודר של תהליך הכנסת נתוני הנוכחות למערכת וביצוע שינויים.
- 4.11. לבצע השוואה בין דו"חות נוכחות עובדים לדו"חות בקרת השינויים של המורשים לאחר הפקת תלושי המשכורת בעת ביצוע הבדיקה הפרטנית של הדו"חות.
- 4.12. לעגן בחוברת זכויות וחובות העובד את אחריות המנהלים בדבר הקפדה על כך שעובדים היוצאים לסידורים אישיים במהלך היום יעבירו כרטיס בעת היציאה ובחזרה לעבודה.
- 4.13. לפעול מול מלם ולבקש את ביצוע שינויים נדרשים במערכת כמו: תיעוד כל השינויים במהלך החודש, הכנסת אפשרות לחתימות מנהלים על כל שינוי, סריקת אסמכתאות לשינוי, הכנסת טופס הסבר ממוחשב לשינויים, אפשרות לזיהוי כל שעות לגבי עובדים היכולים לחתום במספר שעונים, שינוי מבנה דו"חות שינויי נוכחות של המורשים וכ'.

## 5. ניהול חופשות

- 5.1. להגדיר דו"ח מאזן חופשות שנתי הכולל יתרת פתיחה, זיכוי, חיוב יתרת סגירה לכל העובדים; באמצעות הדו"ח מחלקת כח אדם תוכל לזהות מקרים חריגים כגון זיכוי חופשות חריגות או עובדים ללא חיובי חופשה במהלך השנה.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי הנושא טופל מול מלם.**
- 5.2. לבצע בחינה מקיפה כדי לאתר את כלל העובדים שלא חויבו במערכת המידע בגין ימי חופשה עקב תקלת המערכת.
- 5.3. להימנע ככל שניתן מיצירת מצב של עובדים עם ימי חופשה שליליים.
- 5.4. להנחות את מחלקת כח אדם להכין דו"ח חודשי המפרט את כלל זיכויי החופשות הידניים (עקב טעויות, תקלות מערכת או כל סיבה אחרת) להעבירם למנכ"ל ולידיעת הגזברית.
- 5.5. להתנות אישורי חופשה במילוי טפסי בקשה לחופשה על ידי העובדים ולוודא תיעוד הטפסים; על מחלקת כ"א לבצע בקורות תקופתיות לבדיקת קיום טפסי בקשה לחופשה.

## 6. תהליך הכנת המשכורות

- 6.1. על חשבות השכר לבצע בדיקה על כלל תלושי השכר הגלויים ולא להסתפק על בדיקה מדגמית על גבי המסך.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי ללוחות הזמנים אינם מאפשרים זאת.**
- 6.2. להכין רשימת תיוג מודפסת המפרטת את הפעילות שנדרש להתבצע מדי חודש במסגרת הכנת המשכורות, כחלק מנוהל.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הרשימה הוכנה.**

- 6.3. מחלקת כ"א תעביר את הנתונים החודשיים לגבי שינויים בתנאי השכר של עובדים לחשבות השכר באמצעות טבלה מודפסת (לא בכתב יד) ובפורמטים ברורים ובחלוקה לנושאים, כגון תוספת גמול השתלמות, החזרים רטרואקטיביים ועוד.
- 6.4. להגדיר שורה של תהליכי דו"חות בקרה לבדיקת נתוני השכר, כגון: דו"ח שינויים ברכיבי שכר, דו"ח ניצול שעות נוספות, דו"ח ניצול שעות כוננות ושינויים בשכר הבסיסי, כולל הגורם האחראי לבצע את הבקורות.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית הנ"ל מבוצע על ידי החשב.**

## 7. **רכיבי שכר**

- 7.1. לבצע בחינה תקופתית מעמיקה של כלל רכיבי שכר על פי תכנית המוגדרת מראש.
- 7.2. לקבוע מדיניות כתובה בנושא שעות כוננות לעובדים שלא במסגרת הסכמי עבודה בכל הנוגע לקביעת קריטריונים להקצאות עפ"י פרמטרים ברורים כמו: אופי התפקיד והתאמתו לדרישות אוגדן השירות תהליכים להגדלה/שינוי המכסה וכו'.
- 7.3. לבצע בחינה מעמיקה של תוספות שעות כוננות בעירייה, בהתאם לאוגדן השירות וכולל בדיקת מספר הפעמים שהעובדים שמקבלים תוספת כוננות, הוקצו בפועל ולהקפיד להקצות שעות כוננות בהתאם להגדרות בלבד. הנ"ל במטרה להתייעל ולחסוך כספי העירייה.
- 7.4. לקבוע מדיניות כתובה וברורה לגבי הקצאות מחלקתיות של השעות הנוספות; מומלץ לקבוע פרמטרים לחלוקת השעות וקריטריונים לחלוקה ע"י המנהלים.
- 7.5. מומלץ שמנהלי המחלקות יגישו מידי שנה בעת הכנת התקציב העירוני ולפני אישורו בקשות להקצאת שעות נוספות, תוך פירוט השיקולים להקצאות השעות המחלקתיות ואופן חלוקתן.
- 7.6. לבצע בחינה של ניצול השעות הנוספות תוך הגדרת יעדי חסכון - הגזברות תגדיר מסגרות תקציב לשעות נוספות ותבצע בקרה על הניצול.
- 7.7. מדי שנה, לבצע בדיקה של נכונות הוותק של עובדים שמגיע להם לראשונה מענק יובל כדי לוודא שמי שמקבל מענק יובל לראשונה אכן זכאי לכך.
- 7.8. להכין ולפרסם מדיניות כתובה בנושא הרכב ולהכין נוהל בנושא אחזקת הרכב המתייחסת לעובדים הזכאים לאחזקת רכב, לקביעת אמות מידה למתן אחזקת רכב על-פי הפרמטרים שנקבעו בהסכמי עבודה ועוד, הקמת ועדת רכב-בעלי תפקיד, תיעוד ישיבות, פירוט הליך האישור לאחזקת רכב, דיווחים, חידוש רישיון רכב, ביטוח חובה ומקיף, מעקב על תהליך החידוש ומאגר המידע של העובדים מקבלי אחזקת הרכב פיקוח ובקרה.
- 7.9. להכין רשימה מעודכנת של כל העובדים הפעילים מקבלי אחזקת רכב, הכוללת תאריכי חידוש אגרת רישיון רכב, ביטוח חובה ומקיף, תוך ניפוי כל העובדים שפרשו מהמערכת ולהוציא לגזברית העירייה דו"ח תקופתי של העובדים, הכולל תאריכי חידוש רישיון רכב, ביטוח חובה ומקיף, עובדים שלא דיווחו, מכתבים שנשלחו לעובדים הללו ועוד.
- 7.10. לבחון עם מלם אפשרות להכניס התראות במערכת המידע לגבי חידוש רישיונות הרכב השנתיים-טסטים.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי נעשתה פנייה למלם. התראות אפשריות רק במודול הנמצא במחלקת כח אדם ונבדקת אפשרות להפעיל את ההתראות במודול האמור.**
- 7.11. לבחון את הקצאת הק"מ לעובדים בהתאם לצרכים האמיתיים במגמה לייעל את השימוש ברכב פרטי לצורך נסיעה.
- 7.12. לבצע בדיקה מול ייעוץ משפטית האם הסכם העבודה שהושג עם העובדים וקיבל תוקף פסק דין, אכן מאפשר לעובדים לקבל תשלום בגין ק"מ נסיעה ללא צורך לדווח את הנסיעות, גם במקרים בהם העובד מקבל תמורה על נסיעות העולות על 500 ק"מ לאותו חודש. במידה שכן, לבדוק האם התהליך תקף גם לעובדים שהתחילו לעבוד בעירייה אחרי ההסכם.

- 7.13. להקפיד על תיעוד אישורי קבלת רכב בליסינג מהגורם המוסמך – ועדת ליסינג תפעולי, בתיקי העובדים.
- 7.14. להכין ולפרסם במסמך מדיניות כתובה בנושא הטלפונים הניידים וקביעת הפרמטרים להקצאה.
- 7.15. לעדכן את הקובץ העירוני/מחיקת עובדי התאגיד ולהכין רשימה עדכנית של טלפונים ניידים וחלוקתם לעובדים ומחלקות.

## 8. סיום יחסי עובד – מעביד

- 8.1. מעבר לביצוע מעקב ממוחשב באמצעות מערכת מלם על עובדים העומדים לפרוש במהלך השנה, במקום השיטה הידנית הנהוגה היום, תוך בחינת אפשרות להפקת הודעת מהמערכת.
- 8.2. יש להקפיד על תיעוד מלא של כל הליכי השימוע לעובדים שזומנו לוועדת הפיטורין על מנת לשטוח את טענותיהם בטרם פוטרו, כולל תיעוד בנוגע לויתור על זכות השימוע.
- 8.3. לבחון אפשרות לבצע את חישוב גמר החשבון באמצעות מערכת המידע במקום השיטה הידנית הנהוגה היום, כדי לייעל את התהליך ולהקטין את הסיכוי לטעות (במחלקת כ"א ואצל חשבות השכר).
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הנושא נמצא בשלבי פריסה הטמעה).**
- 8.4. על הגזברית לאשר בחתימתה את חישובי הפרישה שביצעה חשבת השכר ואת טופס 161 המועבר לרשויות המס.
- 8.5. להוסיף לטופס עזר לחשבון תשלום פיצויים תאריכים ליד החתימות ומקום לחתימת הגזברית.

## פרק ד' - פירוט הממצאים

1. ארגון ומערכות מידע1.1 כללי

מנגנוני הבקרה התומכים בניהול המשאב האנושי ובהכנת השכר מורכבים ממדיניות כתובה, נהלים כתובים וברורים, מבנה ארגוני מתאים ומערכות מידע תומכות. מנגנוני בקרה אלו תורמים לשימוש יעיל של משאב כ"א ואיתור חריגים מבעוד מועד.

1.2 מדיניות כתובה ונהלים

כמו בכל מקום עבודה אחר, העירייה כפופה לחוקי המדינה בנושא כ"א. חוקים אלה כוללים בין היתר:

- א. חוק דמי מחלה תשל"ו, 1976 – קובע שתקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא שהעובד עבד אצל אותו מעביד, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה על-פי חוק זה.
  - ב. חוק הודעה לעובד, התשס"ב, 2002 – מעביד ימסור לעובד, לא יאוחר משלושים ימים מהיום שהעובד התחיל לעבוד אצלו, הודעה בכתב שבה יפרט את תנאי העבודה של העובד.
  - ג. חוק הודעת פיטורין והתפטרות, התשס"א, 2001 – מעביד המבקש לפטר עובד ייתן לו הודעה מוקדמת לפיטורין לפי הוראת חוק זה. עובד המבקש להתפטר מעבודתו ייתן למעבידו הודעה מוקדמת לפי הוראת החוק.
  - ד. חוק שעות עבודה ומנוחה תשי"א, 1951 – קובע את כמות שעות העבודה ליום, את ההפסקות ועוד.
  - ה. חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951 – מגדיר את זכאות חופשה לעובדים.
- בנוסף, העירייה כפופה לאוגדן והסכמי עבודה כדלקמן:
- א. הסכם עבודה קיבוצי ממארכ 1999
  - ב. הסכם עם ועד העובדים משנת 2009 (בעקבות השביתה)
  - ג. אוגדן תנאי שירות של מרכז השלטון המקומי
  - ד. הסכמי עבודה עם עובדים במגזרים שונים
- בעירייה לא קיימת מדיניות כתובה בנושא כ"א ושכר המגדירה את היעדים, מטרות, הנחיות כלליות הקובעות היתרים או איסורים בנושא ואת אופן יישום מדיניותה. הביקורת רואה חשיבות רבה במדיניות כתובה בתחומים השונים הקשורים לניהול המשאב האנושי, כולל: מדיניות יציאה ללימודים אקדמיים, הכשרות, ביצוע סידורים אישיים על חשבון שעות העבודה, קבלת מתנות ועוד. כמו כן, אין מערך מסודר של נהלים והנחיות מטעם הנהלת העירייה, מחלקת כ"א ובגזברות בנושאי כ"א ושכר. אין בעירייה ספר/אוגדן נהלים מאושר המגדיר את פעילות כל האגפים והיחידות, מטרות, סמכות ואחריות, ובכלל זה, מחלקת כ"א השכר ואצל חשבות השכר בגזברות, בכל הנוגע לאופן פעילותן והליכי העבודה. הגזברות ומחלקת כ"א, עובדים בפועל לכל דבר ועניין עם אוגדן תנאי השירות של עובדי הרשויות - מרכז השלטון המקומי.

לדעת הביקורת, אין להסתפק בהסתמכות על האוגדן הכללי מאחר שאינו יכול לבוא במקום מערכת נהלים עירונית מסודרת.

ישנה חשיבות מהותית בקיום מערך נהלים עירוני מרכזי בנושא כ"א, משאבי אנוש ושכר, שיסדיר את כל היבטי הנושא, על מנת להגיע לניהול מיטבי בנושא. הכוונה לשורה ארוכה של נהלים כמו: קליטת עובדים, נוכחות בעבודה, היעדרויות/איחורים, חופשות, מחלות, אחזקת רכב, קבלת רכב/ליסינג, כוננויות, שעות נוספות, הבראה, העסקת קרובי משפחה, מתן וקידום בדרגות, הנעת עובדים - עובד מצטיין, השתלמויות, תוספות שונות, סיום העסקת עובד - הליכי פרישה, משמעת בעבודה וכו'.

### 1.3 מערכות מידע

- שימוש נכון במערכות מידע מתאימות תאפשר בקרה נאותה של משאבי כ"א. בעירייה מספר מערכות מידע התומכות בתהליך ניהול כ"א ושכר:
- א. **"מלם" – תוכנה** - מערכת אשר מנהלת את העובדים, כולל הנוכחות שלהם והשכר בעירייה. המערכת פעילה החל מיוני 2009. לפני כן העירייה עבדה עם מערכת "אוטומציה" ו"חילן" בתחום השכר ומערכת "לביא" בתחום הנוכחות.
  - ב. **שעוני נוכחות ביומטריים - חומרה**, המופעלים ע"י 3 חברות כמפורט להלן: "סינאל" – מס' מצומצם של שעוני נוכחות, "ביוקום" – רוב השעונים הביומטריים המוצבים במחלקות העירייה, "זמן אמת" - שעוני נוכחות המוצבים בבתי הספר.
  - רוב העובדים מדווחים נוכחות באמצעות מערכת ביומטרית (העברת אצבע) שמועבר בשעוני הנוכחות הפזורים באתרים השונים של העירייה.
  - ג. **מערכת נוכחות טלפונית** – מערכת הפועלת בכל גני הילדים, באמצעותה מדווחות הסייעות (כ- 170 עובדות) למערכת מלם.

### 1.4 מבנה ארגוני של היחידות המטפלות במשאבי אנוש ושכר

שתי יחידות מרכזיות בעירייה מטפלות בתחומי משאבי האנוש והשכר:

- א. **מנהל הכספים** – למנהל הכספים אחריות לתשלומי השכר:
  - (1) **הגזברית** – עומדת בראשות מנהל הכספים. אחראית על כלל נושא תשלומי המשכורות לעובדים ועלויות המעביד. הגזברית הנוכחית החלה את עבודתה בעירייה מספר חודשים לפני תחילת הביקורת.
  - (2) **הנהלת חשבונות - חשבות השכר** – בגזברות 2 חשבות שכר, אחת מטפלת בעיקר בעובדים זמניים ולפי חוזה אישי והשנייה בעובדים קבועים. העובדות מכינות את המשכורות על בסיס נתונים שהן מקבלות ממחלקת כוח האדם ומגורמים נוספים בגזברות. כמו כן, הני"ל מטפלות בתשלומי שכר לעובדים ובתשלומים לקרנות, לביטוח לאומי ולמס הכנסה, ובדיווחים לשלטונות.
  - (3) **חשב** - החל מחודש יוני 2011, משרת חשב העירייה הורחבה מ 40% משרה (יומיים בשבוע) למשרה מלאה (חמישה ימים בשבוע). מבין המשימות החדשות של החשב התווסף נושא הבקרה על השכר. החשב הנכחי החל את עבודתו בעירייה בצמוד לתחילת הביקורת (הערה: למרות שהחשב עובד בעירייה הוא מקבל את שכרו מקרן רמלה).
- ב. **מחלקת כ"א** – אחראית לניהול משאבי האנוש של העירייה, כולל: בחירת עובדים מתאימים; תהליך קליטתם; ניהולם – ניהול נוכחות, עדכוני וותק דירוג ודרגה, טיפול משמעותי, ניד עובדים; בחופשות, מחלות, השתלמויות ועוד; מינויים - איוש משרות; שעות נוספות, שעות כוננות, טיפול בתאונות עבודה ועוד.

המחלקה מורכבת מארבע עובדות: מנהלת ועוד 3 עובדות:

- (1) עובדת שמטפלת בעיקר בנושא הנוכחות.
- (2) עובדת שמטפלת בעיקר בקבלת עובדים, סיום יחסי עובד מעביד, תנאי שכר והבראה וביגוד.
- (3) עובדת שמטפלת בעיקר בנושא היעדרויות, שעות נוספות, שעות כוננות.

**1.5 הפרדת סמכויות בין מחלקת כ"א לבין חישוב השכר**

עקב רגישות נושא כ"א ושכר, קיימת חשיבות רבה להפרדת סמכויות ברורה בין מחלקת כ"א לבין חשבות השכר (בנוסף להפרדת הסמכויות בתוך כל יחידה). הפרדת סמכויות ברורה מאפשרת איזונים ובלמים ומחזקת את הבקרה.

לדעת הביקורת, חלוקת העבודה בין היחידות אמורה להתחלק בין הטיפול בכ"א לבין הטיפול בשכר. חלוקה זו צריכה לבוא לידי ביטוי גם במערכת המידע:

א. **מחלקת כ"א** – טיפול בנתוני העובדים כולל: הקמת עובד חדש/סגירת עובד, הזנת פרטי עובד (כגון כתובת, טלפון, דרגה, דירוג, ותק, אחוז משרה) ושינויים בנתוני עובדים, נתוני נוכחות, כולל היעדרויות ובהקצאת תוספות מיוחדות כגון: טלפון ואחזקת רכב.

ב. **חשבות השכר** – טיפול בנתונים הקשורים ישירות לשכר כגון הזנה ועדכון חשבון בנק, טופס 101, הזנת גובה השכר, חישוב תשלומי השכר ועלויות מעביד, חישוב הוצאות נסיעה לעבודה וחזרה, טיפול בהלוואות ומקדמות וחישוב הסכומים שמגיעים לעובד בעת עזיבתו.

חלוקה ברורה בין היחידות מהווה בסיס לתהליכי בקרה בהם חשבות השכר תשמש גם כבקרה נוספת למחלקת כ"א, לדוגמה:

א. בדיקת נכונות פרטי עובדים בעת קליטתם.

ב. בדיקת נתוני העובדים כגון כתובת וטלפון בעת קבלת טפסי 101 השנתיים.

**נמצא כי חשבות השכר מבצעות, במערכת המידע, עפ"י הוראה בכתב ממנהלת מחלקת כ"א, פעולות בתחום זה, כגון: הקמת עובדים במערכת המידע, עדכון נתוני עובדים כגון: דרגה, דירוג וותק. כתוצאה מכך קיימת פגיעה חמורה בעיקרון של הפרדת סמכויות, כאשר חשבות השכר יכולות גם להקים עובד חדש על כל מרכיביו, גם להגדיר את חשבון הבנק שלו וגם להזין לו שכר וגם לסגור את העובד במערכת. מעבר לפגיעה בהפרדת סמכויות, קיימת גם פגיעה בבקרה על השכר מאחר שחשבות השכר מטפלות בחלק מזמנן בהזנה / עדכון נתוני כ"א, במקום בבדיקת השכר.**

**בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הערת הביקורת נכונה וקיים צורך בהפרדת תפקידים, כך שבמהלך התהליך מחלקת כ"א תזין את פרטי העובד וחשבות השכר יתייחסו רק לחלק הקשור לשכר.**

## 1.6 המלצות

1. להכין מדיניות כתובה בנושא כ"א/משאבי אנוש על-ידי הנהלת העירייה - המגדירה את המטרות והיעדים בנושא ואת אופן יישום מדיניותה. במסמך המדיניות תהיה התייחסות בין היתר למטרות המצופות מהעובדים, כמו: מגבלות בהעסקת בני משפחה, זמני הגעה לעבודה, דיווח מראש על חופשות, דיווח על יציאה מהעבודה במהלך היום לסידורים אישיים, קבלת אישור ליציאה ללימודים אקדמיים, משמעת בעבודה, היעדרויות, קבלת מתנות ונושאים רגישים אחרים שחשוב להדגיש אותם לעובדים.
2. להפיץ את מסמך המדיניות לכלל העובדים ולרענן אותו מדי פעם. כמו כן, יש לוודא שמדיניות זו ממומשת בפועל.
3. להכין ספר/אוגדן נהלים/הנחיות עירוני בנושאי כ"א ושכר, המגדיר ומסדיר את פעילות מחלקת כ"א ובגזברות בכל הנוגע למטרות, סמכויות, אחריות, נוהלי עבודה אופן פעילותם, הליכי וממשקי העבודה בכל התחומים. באוגדן יוגדר המבנה הארגוני ויופיעו תרשימי זרימה של ממשקי עבודה, כולל: נהלים/הנחיות והוראות בכל נושאי כ"א ושכר, הליך הכנת המשכורות ותהליכי פיקוח ובקרה. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי נוהל המפרט בקורות על השכר נמצא בתהליכי כתיבה.**
4. לבצע הפרדת תפקידים ולהקפיד על הפרדת סמכויות ברורה בין מחלקת כ"א לבין חשבות השכר, בהתאם לתחום האחריות של כל אחד בכל הקשור להזנת נתונים במערכת המידע (במסגרת זו על מחלקת כ"א להזין נתונים הקשורים לנושא כח אדם, כגון פתיחת עובד, הזנת וותק, דירוג ודרגה וכד'); יש לתמוך בהפרדת הסמכויות באמצעות הרשאות מחשב מתאימות. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי ההמלצה מקובלת.**

**2. קליטת עובדים חדשים****2.1 כללי**

תהליך קליטת עובד חדש מתייחס למרכיבים הבאים: תהליכי בחירה (מכרז, בדיקת כישורים, ראיון אישי ועוד), הגדרת התנאים (דירוג, אחזקת רכב, טלפון נייד), חתימה על הסכם/מסמך תנאים, מילוי טופס 101 (טופס של מס הכנסה) והזנת נתונים אודות העובד למערכת המידע. סוגי העובדים הקיימים בעיקרון הם: עובדים בכירים/סטטוטוריים המועסקים בחוזה בכירים, עובדים במשרות תקניות, עובדים שעתיים ועובדים זמניים.

הטבלה שלהלן ממפה את העובדים בעירייה בהתאם למספר ההסכם:

| מספר מעמד | שם מעמד                      | הערות                                                                                                                            |
|-----------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12        | חוזה מיוחד (זמני/קבוע)       | אלה הסכמים בד"כ לשנה, לפעמים פחות (כגון ממלאי מקום). אין הסכם עבודה אלא תכנית עבודה.                                             |
| 1         | קבועים                       | עבודה מלאה/חלקית                                                                                                                 |
| 23        | בכירים                       |                                                                                                                                  |
| 11        | נבחרים                       |                                                                                                                                  |
| 19        | חוזה על פי דיווח (זמני/קבוע) | עובדים לפי מחיר לשעה.                                                                                                            |
| 16        | עובד יומי (זמני/קבוע)        | מכינים גיליון תשלומים מדי חודש. אחוז משרה נקבע על פי גיליון התשלום. כולל עוזרות גנות, ממלאות מקום, מלווי הסעות, סייעות, מוקדנים. |

הערה: עובדים זמניים יכולים להיות לפי מספרי מעמד: 12, 16 או 19

עובדים קבועים במשרה מלאה: מספרי מעמד 1, 23, 11

**הביקורת הנוכחית התמקדה בתהליך קליטת עובד לאחר שנבחר לתפקיד. עובד חדש נקלט תחילה במחלקת כ"א ולאחר מכן אצל חשבות השכר.**

**2.2 תהליך קליטת עובד במחלקת כ"א**

**חוזה בכירים/עובדים סטטוטוריים** – במחלקת כ"א אמורים להכין חוזה העסקה המפרסם את רמת שכרו ותנאי העסקתו של העובד בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מדצמבר 2002. במקביל לתהליכי הכנת החוזה, מוגשת בקשה למועצת העיר על-ידי מנהלת מחלקת כ"א לאישור העסקה ותנאי העסקה של המועמד שנבחר לתפקיד. החוזה מועבר לחתימת העובד ובעלי התפקיד המורשים בעירייה - גזברית, ראש הרשות ועוד. מנהלת המחלקה אמורה לפנות למשרד הפנים - אגף כ"א ושכר ברש"מ קבלת האישור לחוזה ולתנאי העסקה. בתום ההליכים הנ"ל, המועמד מוזמן לתהליך הקליטה, מילוי הטפסים הרלוונטיים כמו: טופס איוש משרה/קליטת עובד, טופס 101, אישור בדיקות רפואיות, שאלון אישי, קבלת כרטיס מגנטי, הקצאת טלפון נייד ועוד. כיום, במצבת כ"א ישנם עשרה עובדים בחוזה בכירים.

**עובדים ב.משרה תקנית** – לאחר שהושלמו הליכי הבחירה, האגף הרלבנטי ממלא בעבור העובדים טופס איוש משרה עם פרטי העובד האמור להיות חתום על-ידי מנהל האגף ומועבר לאישור מנהלת מחלקת כ"א. הטופס אמור לעבור אישור הגזברית המאשרת תקציבית את המשרה ותנאיה וחתומת ראש הרשות, כמו כן, העובד מופנה לרופא המשפחה לשם המצאת גיליון רפואי על מצבו הבריאותי ערב תחילת העבודה.

העובדים הנקלטים לעבודה נדרשים למלא שורה ארוכה של טפסים, הנמסרים להם ע"י מחלקת כ"א, המאוגדים כולם בקובץ שנקרא טופס קבלה לעבודה, הכוללים בין היתר: הודעה בדבר תנאי שכר, בחירת קרן פנסיה, כרטיס עובד, שאלון לעובד - קליטת עובד חדש למערכת הנוכחות, הצהרה לטלפון, חשבון בנק, בקשה לאישור קצובת נסיעה, הצהרת סודיות וכו'. העובד מאשר בחתימתו שכל המידע המפורט הובא לידיעתו. סיעות לגנות, מלווי הסעות, ע.אחזקה, אחראי משק ותחזוקה, כבישים, תברואה נשלחים לתדרוך אצל ממונה בטיחות וגיהות עובדים. הטופס הנ"ל כולל גם התייחסות לרכיבים הבאים: מס' תג, טביעת אצבע, הסכם עבודה ותכנית עבודה שבועית (ראה: פירוט בהמשך) – קליטה למערכת הנוכחות המתבצעת ע"י עובדת מחלקת כ"א.

העובדים הנ"ל ממלאים טופס 101 ושאר הטפסים הנדרשים כמצוין לעיל וחותרים על חוזה העסקה המפרט את תנאי העסקה.

**עובדים שעתיים/אזעיים** - מדובר בעובדים שאינם נחשבים לעובדי הרשות בתקן, אך בפועל מהווים חלק אינטגרלי לכל דבר ועניין ממערך כ"א העירוני, כולל דיווחי נוכחות ועוד. הקליטה של העובדים הנ"ל דומה במידה מסוימת לקליטת העובדים במשרה תקנית, אם כי אינם נבחרים באמצעות הליכי מכרז.

לעובדים הנקלטים מבוצע הליך של סימולציה – הפקת תלוש שכר מדגמי בהתאם להסכמים הקיבוציים ובהתאם לדירוג. העובדים מקבלים הסברים בע"פ ממנהלת מחלקת כ"א על תנאי העבודה, החתמות כרטיסי נוכחות וכו'.

### הערות הביקורת לתהליך

- מנהלת מחלקת כ"א מטפלת באופן פרטני ואישי בתהליך הקליטה ומרכזת את כל הממשקים ובדיקות הנדרשות של העובד בתהליך הקליטה מול מחלקות אחרות, כך שבניגוד לעריות אחרות, אין צורך בטופס טיולים.
- אין טופס/חוברת - מסמך המפרט את חובות/זכויות העובד בכל הנוגע לתנאי העסקה של העובד בנוגע לשעות עבודה, נוהלי נוכחות עובדים, חופשות מאושרות כולל צבירת ימי חופשה, היעדרויות כתוצאה ממחלה, יציאות בעת העבודה, ימי בחירה, אישורי יציאה להשתלמות, דרישה להצגת מסמכים כמו: אישורי השכלה, העסקה ממקומות עבודה קודמים לצורך חישוב ותק, תאריך שחרור מצה"ל או שירות לאומי השתלמויות וכדומה.

בכוונת המנהלת, כפי שמסרה לביקורת, לעגן את האמור לעיל בחוברת מסודרת בנושא חובות/זכויות העובד, תנאי העסקה, נהלים וכו', החוברת נמצאת בשלבי הכנה סופיים.

### **2.3 תהליך קליטת עובד אצל חשבות השכר**

- בעת קליטת עובד חדש לעירייה, חשבות השכר מקבלות מספר מסמכים חתומים ממחלקת כ"א :
- א. טופס 101 (כולל פרטי חשבון בנק) ממולא על ידי העובד החדש, בצירוף תעודת זהות.
  - ב. חוזה או "תכנית עבודה" – המפרט את תנאי ההעסקה (בהתאם לסוג העובד).
  - ג. אישור טלפון נייד – במידה שרלוונטי
  - ד. אישור אחזקת רכב – במידה שרלוונטי

בהמשך, העובדים החדשים משלימים את המסמכים הבאים :

- א. אישור תאום מס – במידה שהעובד מקבל משכורת / פנסיה ממקור נוסף.
- ב. טפסי קרנות.
- ג. טופס נסיעות במידה שלעובד אין רכב צמוד.

על סמך המסמכים שהתקבלו, חשבות השכר מזינות את נתוני העובד למערכת "מלס" :

- א. כל אחת מחשבות השכר פותחת עובד חדש בהתאם לסוג העובד (חשבת א' לגבי בכירים ונבחרים, חשבת ב' לגבי כל השאר). לאחר רישום פרטי העובדים, חשבת השכר שהזינה את הפרטים מאשרת את קליטת הפרטים למערכת.
- ב. לאחר הקמת העובד במערכת המידע, חשבת השכר שהקימה את העובד במערכת נכנסת ל"עדכון" ומזינה "תכנית עבודה" (פרטי השכר של העובד), ופרטים נוספים רלוונטיים כגון אחזקת רכב, טלפון סלולארי, נסיעות וכו'.
- ג. לאחר הזנת הנתונים, אותה העובדת שהזינה את הנתונים מבצעת סימולציה לתלוש – בודקת את התלוש ומשווה את הפרטים בתלוש למול תכנית העבודה (מסמך שמפרט את תנאי ההעסקה של העובד) כדי לוודא שאין טעויות בהזנה.

בחשבות השכר, המסמכים של העובד החדש מתויקים בקלסרים השונים, בהתאם לנושא :

- א. תיק טפסי 101
- ב. תיק נסיעות
- ג. תיק תאום מס הכנסה
- ד. תיק קופות/קרנות
- ה. תיקי חוזים (בהתאם לסוג חוזה).

נמצא כי בעת קליטת נתונים ע"י חשבת השכר, לא בוצעה בדיקה של הנתונים ע"י אף גורם נוסף. בדיקה זו חשובה במיוחד על רקע הפערים בחלוקת הסמכויות בין מחלקת כ"א לבין חשבות השכר. כפי שצוין בתת פרק ד' סעיף 1, הזנת כלל הנתונים ע"י עובדות חשבות השכר במקום עובדות מחלקת כ"א, מהווה לדעת הביקורת, פגיעה בעיקרון של הפרדת סמכויות. יצוין כי במהלך הביקורת, החשב החל בביצוע בקורות על חשבות השכר.

בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי מבוצעת בדיקת קליטת שעות בצורה מדגמית על ידי החשב כחלק מהבקורות על השכר שכן אין מספיק זמן עד ה-5 לחודש (בד"כ יום תלשום השכר), במיוחד בחודשים בהם יש סוף שבוע לפני.

## 2.4 העסקת בני זוג וקרובי משפחה

נושא העסקת קרובי משפחה באותו מקום עבודה הנו נושא רגיש במיוחד העלול ליצור מצבים של ניגוד עניינים, בייחוד אם יש יחסי כפיפות ביניהם.

תיקון לפקודת העיריות (תיקון מספר 76) התשס"א 2001, סעיף 174 א' רבתי, קבע סייגים להעסקת קרובי משפחה מדרגה ראשונה, להלן הגדרות החוק לקרבת משפחה: "בן זוג הורה, בן, בת ובני זוגם, אח אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ". הנושא מעוגן גם באוגדן פרק תשיעי: סייגים להעסקת קרבה משפחתית ( סעיפים מס' 106 - 111 ).

לאור האמור לעיל, יש להימנע מלהעסיק קרובי משפחה, ובמקרים בהם מועסקים קרובי משפחה, יש לוודא שלא נוצר ניגוד אינטרסים, זאת על-ידי בקרה הדוקה של הנושא.

**במחלקת כ"א אין נתונים מרוכזים בנושא העסקת בני זוג וקרובי משפחה, מס' העובדים, סוג/דרגת הקרבה המשפחתית, יחסי כפיפות בין קרובי משפחה וכו'; לא בוצע מיפוי הנושא כך שאין מידע זמין, אמין ומלא על המצב השורר בעירייה. מבדיקת הביקורת עולה כי בעת קליטת עובד, אין כלל התייחסות לנושא העסקת קרובי משפחה וכי לא היה נהוג בעירייה להתייחס לעניין.**

**ברוב תיקי העובדים שנבדקו מדגמית אין הצהרות העובדים בעניין העסקת קרובי משפחה. רק לאחרונה, בעת עריכת הביקורת ולאור שאלות ותמיהות שהועלו בנושא, החלה מחלקת כ"א להתייחס לנושא באמצעות הכנת טופס הצהרה שאותו אמור למלא עובד - קרובי משפחה המועסקים בעירייה או מכהנים כחברי מועצת העירייה.**

## 2.5 המלצות

1. להשלים בהקדם האפשרי את הליכי הכנת חוברת זכויות/חובות העובד בעת קליטת עובדים חדשים, בה יפורטו כל הנהלים בעניין תנאי העסקת העובד, הנחיות/הוראות בנוגע למסמכים הנדרשים, ואופן העסקה (שעות עבודה, נוכחות, מחלה, חופשות ועוד). לחוברת יש לצרף טופס בו העובד חתם כי קיבל הסברים בנושא.
2. **בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כח אדם כי החוברת נמצאת בשלבי הכנה סופיים.** לבצע בדיקה מקיפה על מנת למפות קרובי משפחה בקרב עובדי העירייה; מיפוי הנושא יכול את שמות העובדים, סוג/זיקת הקרבה, תפקיד/משרה/מחלקה ויחסי כפיפות.
3. להוציא הנחיה חד-משמעית לכל העובדים לחתום על טופס הצהרות על קרבה משפחתית, כולל פירוט סוג הקרבה מכל העובדים ולתיק את ההצהרות בתיקי העובדים.
4. במידה שבעקבות הבדיקה ימצאו יחסי כפיפות ישירה בין קרובי משפחה העובדים בעירייה, יש להכין תכנית הכוללת לוחות זמנים לטיפול בסוגיית העסקת קרובי משפחה בהתאם לסייגים שנקבעו בחוק לגבי העובדים הקיימים.
5. להקפיד על ביצוע בקרה על הזנת הנתונים שמשפיעים על תשלומי השכר במערכת המידע על ידי גורם שלא הזין את הנתונים, כגון חשבת שכר שנייה או חשב, כאשר העובד שביקר את הנתונים יאשר את הבדיקה בחתימתו.

**3. ניהול נתוני עובדים****3.1 כללי**

משכורות העובדים מתבססות על הנתונים המוזנים למערכת המידע, ביניהם מצב משפחתי, כמות ילדים, מצב העסקה של בני זוג, כתובת העובד, וותק נכחי וקודם ועוד. כמו כן, נדרש חשבון בנק של העובד כדי לשלם לו את השכר. עקב רגישות הנושא, קיימת חשיבות רבה לתהליכי הבקרה על עדכוני הנתונים.

**3.2 תהליך עדכון פרטי עובדים במערכת המידע**

כאמור, כלל פרטי העובדים מוזנים למערכת מלם ע"י חשבות השכר.

תהליכי הבקרה אחר שינויים בנתוני כ"א אינם מספקים. שתי חשבות השכר רשאיות לעדכן נתונים במערכת המידע ב"חתימת יחיד", דהיינו מבחינת הרשאות במערכת המידע, כל אחת מחשבות השכר יכולה לעדכן את הנתונים, ללא צורך בבקרה נוספת. מאחר שהנתונים מעודכנים ע"י עובד אחד בלבד, יש משנה חשיבות לביצוע בקרה על עדכונים בנתוני העובדים, לפחות אחת לחודש, לקראת הכנת המשכורות.

כשחלים שינויים בנתוני העובדים, מחלקת כ"א מעבירים פרטים על שינויים בפרטי העובד לחשבות השכר אשר מזינות את הנתונים למערכת המידע.

נתוני העובדים מנוהלים במערכת מלם. הקובץ מכיל נתונים אודות עובדי העירייה, כולל: שם פרטי, שם משפחה, מספר תעודת זהות, פרטי ת.ז. בן/בת זוג, מחלקה, כתובת, יישוב, מספר חשבון בנק, תאריך תחילת עבודה, דרגה, דירוג, היקף משרה. בחנו את קובץ נתוני העובדים שבמערכת מלם.

**מבדיקת נתוני העובדים נמצאו מספר פערים ואי התאמות בבסיסי נתוני העובדים:**

- **כתובות העובדים אינן מוזנות בצורה אחידה;** בחלק מהמקרים מספר הבית מוזן בשדה נפרד המיועד לכך ובאחרים המספר מוזן יחד עם הכתובת. הוסבר לביקורת כי במערכת הקודמת (חילן) לא היה שדה נפרד למספר בית ולכן לא הייתה הפרדה כזו במעבר למערכת החדשה. נדרש לטייב את הנתונים במערכת החדשה.
  - **עובד מסוים מופיע פעמיים.** חשבות השכר הסבירו לביקורת שהן לא מצליחות למחוק אף לא רשומה אחת של אותו עובד. (יצוין כי כלל הפרטים שלו זהים בשתי הרשומות פרט לאופן רישום הכתובת - פעם מספר הבית מופיע בשדה מספר הבית ופעם בשדה הרחוב יחד עם הכתובת).
  - **ת.ז. 101 – מדובר בעובד פיקטיבי שהוקם לצורך בדיקת המערכת, לא מצליחים למחוק את הרשומה ונדרש להורידה כל חודש מהמערכת.**
  - **קיימים עובדים ללא מספר טלפון.**
  - **קיימים עובדים שלא הוזן להם כתובת.**
- במסגרת בדיקת נתוני העובדים נמצאו טעויות ברישום תחילת עבודה בעירייה לדוגמה: עובדת ניקיון שתאריך תחילת עבודה עפ"י הקובץ: 2.2.03 בפועל עפ"י בדיקת כרטיס העובד בתיק עובדת מ: 1990. לדברי מנהלת מחלקת כ"א, ישנן הרבה טעויות כגון זה שנעשו ע"י חברות ההסבה הסורקות את תיקי העובדים.

### 3.3 עדכון חשבונות בנק של העובדים

אחד הנתונים הרגישים ביותר הוא פרטי חשבון בנק של עובד. לכן נושא זה מחייב בקרה הדוקה במיוחד. עובד המעוניין לשנות את חשבון הבנק אליו מועברת המשכורת, מגיש לאחת מחשבות השכר בקשה לשינוי פרטי בנק על גבי טופס ייעודי של העירייה. עם קבלת הבקשה, חשבות השכר מעדכנות את הנתונים במערכת המידע.

נמצאו ליקויים בתהליך עדכון חשבונות הבנק שבעקבותיהם עלולות לחול טעויות (ואף חלו בפועל) בחשבון הבנק שמוזן למערכת המידע. כאמור, המערכת מאפשרת לכל עובדת במחלקת שכר לבצע שינוי בפרטי הבנק, ללא צורך באישור נוסף. כמו כן, בעת הביקורת, לא בוצעו בקורות נוספות על נתוני חשבון הבנק. לדעת הביקורת, ללא דו"ח בקרה מובנה עלולים שלא לגלות שינויים חריגים ואף מוטעים בחשבון הבנק. הביקורת בחנה מספר מקרים בהם היו שינויים תכופים בחשבוניות בנק. נמצא כי, למרות שהעדכון מבוצע על בסיס טופס רשמי ומובנה, הבקרה על שינויים בחשבון הבנק אינו מספק. העובדת שמזינה את הנתונים אינה חותמת על הטופס (היא רושמת "בוצע" ותאריך השינוי) ולא מבוצעת בקרה נוספת על השינוי, לא על ידי חשבת השכר השנייה ולא על ידי גורם אחר במנהל הכספים. להלן הפירוט תוצאות בדיקת שינויים תכופים בחשבוניות בנק:

| עובדת מס' | פירוט המקרה                                                                                                                                                                |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1         | בתאריך 1.6 עודכנו חשבוניות הבנק. התשלום חזר ממס"ב עקב טעות בפרטי הבנק. ב- 1.7 בוצעה תיקון לטעות. יצוין כי החשבון נקלט במערכת המידע                                         |
| 2         | שינתה חשבון בנק לעיתים תכופות 7.09, 5.10, 11.10, 3.11 אין אישורים של עובדי הגזברות על גבי חשבון הבנק.                                                                      |
| 3         | אין חתימת עובדי הגזברות על שינוי חשבון הבנק.                                                                                                                               |
| 4         | העדכון בוצע ב- 2.10. על גבי הטופס כתוב "בוצע" אך אין חתימות של עובדי הגזברות.                                                                                              |
| 5         | העדכון בוצע ב- 3.10. על גבי הטופס חסר אישורים של עובדי הגזברות.                                                                                                            |
| 6         | הייתה טעות במספר הסניף – רשמה 120612 במקום 120618. העובדת התקשרה בטענה שלא נכנס לה משכורת. (התיקון בוצע טלפונית יצוין כי היא התחילה לעבוד באותו חודש ולכן הסכום היה מזערי. |
| 7         | שינתה חשבון בנק קרוב למועד תחילת העבודה. היא עברה מבנק דיסקונט לבנק איגוד.                                                                                                 |
| 8         | שינוי בוצע ב- 5.10. על הטופס כתוב "בוצע". אין חתימות של עובדי הגזברות.                                                                                                     |

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, קיימים מקרים בהם נקלטים במערכת המידע חשבוניות בנק מוטעים. המקרים הנ"ל היו נמנעים אילו היו תהליכי בקרה מספקים כגון: צילום תדפיס חשבון בנק/צילום כרטיס אשראי.

בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי בעקבות הביקורת התווספה בקרה המבוצעת על ידי החשב המוודא כי קיים סניף בנק כזה וכי יש אסמכתא לכל שינוי בחשבון בנק.

**3.4 נתוני וותק של עובדים**

הביקורת בדקה את נתוני הוותק של העובדים במערכות המידע. נמצא כי בחלק מהעובדים חלוקת הוותק בין סוגי הוותק השונים (וותק מהעבודה וותק ממקומות עבודה קודמים אינו נכון, למרות שסה"כ הוותק הוא נכון). לדוגמה:

- עובד א' – התחיל לעבוד בעירייה ב- 1/2/2009 אך כבר צבר וותק של 43 שנות ו-11 חודשים מאז שהתחיל לעבוד. (מבדיקה מסתבר שהוותק אינו מאוזן בשדה הנכון).
  - עובד ב' – התחילה לעבודה בעירייה ב- 1/11/2009, אך כבר צברה וותק של 29 שנים וחודש.
  - עובד ג' – התחיל לעבוד בעירייה ב- 1/9/2009 וצבר חופשה של 18 שנים.
- כמו כן, הביקורת בדקה נתוני וותק לצורך מענק יובל וגם כאן נמצאו אי התאמות בין שנות הוותק הרשומים בקובץ העובדים שנמסר לה לוותק בפועל (נתוני שכר) להלן הממצאים:

| מס' עובד | תאריך התחלת עבודה הקובץ | שנות וותק לפי הקובץ | שנות וותק בפועל        | הערות                                                                         |
|----------|-------------------------|---------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1        | 1.1.08                  | 0                   | 47 החל לעבוד במאי 1990 | אין פירוט חיוב וותק בבדיקת תיק עובד: וותק מחושב + גרירת וותק מוכר של 26 שנים. |
| 2        | 1.12.79                 | 2                   | 31.25                  | אין פירוט הוותק                                                               |
| 3        | 1.8.01                  | 2                   | 38                     | אין פירוט חישוב הוותק                                                         |
| 4        | 1.7.89                  | 25                  | 25                     | ותק מוכר+ותק מחושב                                                            |
| 5        | 1.7.90                  | 25.75               | 25.75                  | ותק מוכר+ מחושב + צבא                                                         |
| 6        | 1.10.89                 | 25                  | 25.9                   | ותק מוכר+ וותק מחושב                                                          |
| 7        | 1.10.87                 | 26                  | 26                     | ותק מוכר+ מחושב + צבא                                                         |

**מבדיקת הביקורת עולה שאין חישוב פירוט וותק במערכת השכר לכל העובדים, חצי מהעובדים שנבדקו לא היה להם פירוט שנות הוותק (ותק מחושב בעירייה, וותק מוכר/גרירת וותק + צבא). נמצאו אי התאמות בולטות בחישוב הוותק בין הקבצים השונים.**

**במהלך הביקורת, ביצעה חשבת השכר תיקוני שנות וותק לעובדים בהם נמצאו אי התאמות כמצוין לעיל. בהתייחסות לדוח ציינה הגזברות כי החלה בביצוע העבודה כבר לפני הביקורת. לאור התייחסות הגזברית מציינת הביקורת כי נושא הוותק הוא באחריות מחלקת כ"א ועובדי מחלקת כ"א היו צריכים לבצע את התיקונים במערכת המידע.**

### 3.5 עדכון טופס 101

כאמור, עובד חדש שנקלט נדרש למלא טופס 101. בטופס קיים מידע חשוב אודות העובד כולל: כתובת העובד, האם נדרש לבצע תיאום מס, נקודות זיכוי המגיעות לעובד ועוד. מעבר לקליטה הראשונית לעבודה, על כלל העובדים למלא טופס 101 מעודכן מדי שנה ולפרט בו את הפרטים המעודכנים ביותר. אף על פי שחלק מהעובדים מדווחים על שינויים בפרטיהם במהלך השנה, קיימת חובה לבצע מהלך מרוכז של עדכון כלל פרטי העובד (כגון עדכון במצב המשפחתי, כמות ילדים, מקום עבודה נוסף ועוד). במסגרת זו, בתחילת כל שנה (חודש ינואר) חשבות השכר שולחות לכלל העובדים טופס 101 המופק מהמחשב, עם הנתונים הקיימים ומבקשות מהם לעדכן / לאשר את הפרטים הקיימים.

חשבות השכר מסרו לביקורת כי העובדים נדרשים להחזיר את הטפסים חתומים עד סוף חודש מרס ובמידה שעובד אינו מחזיר את הטפסים עד אז הן אמורות להעלות את אחוזי המס של אותו עובד למקסימום (45% מס). רוב העובדים מחזירים את הטפסים חתומים בזמן. **יחד עם זאת, חלק מהעובדים אינם מקפידים להחזיר את טופס 101 עם עדכונים תוך פרק הזמן שהוגדר על-ידי חשבות השכר (עד סוף חודש מרס).**

בנוסף מסרו הני"ל לביקורת, כי אצל עובדים שלא החזירו את טופס 101 בזמן, מופיעה על גבי התלוש תזכורת פעם אחת בלבד. כמו כן, הן מסרו כי בפעם האחרונה שהמס הועלה בעקבות אי הגשת טופס 101 הייתה בשנת 2007.

**מבדיקה עם חשבות השכר, נכון לתאריך 14.6.2011, כ- 30 עובדים לא החזירו טופס 101 עם אישור/שינויים. למרות האיחור הרב, חשבות השכר לא העלו את אחוז המס השולי של עובדים שטרם החזירו את הטפסים. בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי בוצע קיזוז כדי לא לפגוע בעובד.**

### 3.6 תכולת תיקים אישיים

הביקורת בדקה באופן מדגמי 18 תיקי עובדים הנמצאים במחלקת כ"א על מנת לעמוד על ניהול נתוני העובדים בתיקים, תיעוד פעולות, תכולת התיקים, שמירה על תקינות המסמכים הנדרשים וכדומה. **נמצא כי, למרות שמסמכים רבים מתויקים בתיקי העובדים, בחלק מהתיקים חסרים מסמכים של העובדים כגון: הצהרות על קירבת משפחה, אישורי מכסת שעות נוספות, אישור שעות כוננות, הודעה על מעבר לרכב ליסינג. בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי נושא תיעוד קירבת משפחה לא בוצע באופן גורף לכלל העובדים. אי לכך הביקורת ציינה קיום הצהרות על קירבת משפחה שנמצאו במקרים בודדים בעת בדיקת תכולת התיקים. ברוב המכריע של התיקים לא היו ההצהרות הני"ל.**

להלן פירוט מסמכים חסרים ( פרט להצהרות על קירבת משפחה )

#### 1. תיק 1

- אין תיעוד על מעבר לרכב ליסינג – הודעת במייל של קצין הרכב המאשרת את המעבר
- קיימת הצהרה של העובד על היעדר קירבה משפחתית.

#### 2. תיק 2

- קיימת הצהרה של העובד על היעדר קירבה משפחתית.

#### 3. תיק 3

- קיים אישור להעסקת קרוב משפחה – המאפשר את עבודתו, היעדר יחסי כפיפות בינו לבין אחר.

#### 4. תיק 4

- אין תיעוד על הפסקת תשלום אחזקת רכב.
- אין אישור שעות כוננות.

5. תיק 5

- אין הודעה על קבלת רכב ליסינג.
- יש אישור דיווח על 100 שעות כוננות.

6. תיק 6

- אין אישור הודעה על קבלת רכב ליסינג.

7. תיק 7

- אין אישור על מכסת ש"נ שנקבעה לו ( 65 ש"נ ) לדברי מנהל מחלקת כ"א, יש אישור מנכ"ל בתיק ש"נ.
- אין אישור ל- 70 שעות כוננות, לדברי מנהלת מחלקת כ"א, יש אישור בתיק שעות כוננות, בתיק העובד קיים אישור ל- 34 שעות בלבד.
- אין אישור הודעה על קבלת רכב ליסינג.

8. תיק 8

- אין תיעוד על קבלת דרגות.
- אין אישור קבלת 20 שעות כוננות.

9. תיק 9

- אין הצהרת קירבת משפחה.
- אין אישור קבלת 34 שעות כוננות.

10. תיק 10

- אין אישור על 60 שעות כוננות אלא על 20 שעות בלבד.
- אין אישור על מכסת 30 ש"נ, לדברי מנהלת מחלקת כ"א האישור נמצא במכתב הכללי של המנכ"ל, העובדת מוגדרת כמנהלת מחלקה.

**יוער כי במחלקת כ"א עדיין משתמשת בטפסים ידניים ולא ממוחשבים המופקים ע"י המערכת בכל הנוגע להוראות קידום בדרגה וכו'. בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א שהנושא נמצא בטיפול בתיאום עם מלם ובשלב בדיקות אחרונות.**

### 3.7 המלצות

1. להתנות הזנת/עדכון פרטי עובד במערכות המידע באישור נוסף – הנתונים ייקלטו רק לאחר שיאושרו על-ידי עובד נוסף שלא הזין את הנתונים.
2. לטייב את נתוני העובדים במערכת המידע, כולל פילוח וותק העובדים, כתובות ומספרי טלפון ולטפל מול חברת מלם כדי להוריד את נתוני העובדים שאינם קיימים בפועל.
3. לשפר את תהליך הבקרה אחר שינויים בחשבונות הבנק של העובדים על ידי דרישת אסמכתא כגון צילום כרטיס אשראי/דפי חשבון בנק ואישור השינוי בידי עובד נוסף ובקרה על השינויים שתבצע הגזברות באמצעות דו"ח בקרה שיוגדר ויופק למטרה זו.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי ההמלצה מיושמת.**
4. להגדיר דו"חות בקרה תקופתיים המפרטים שינויים בנתוני העובדים, תוך דגש על נתונים רגישים. דו"ח הבקרה ייבדק בידי עובד שאין לו הרשאה לעדכון נתונים במערכת, מתוך מטרה ליצור הפרדת סמכויות.
- משתמשים בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית שכיום נעזרים בדוח תנועות המציג את מרבית השינויים המבוצעים במערכת.
5. להקפיד שכלל העובדים ימלאו ויחזירו את טפסי 101 חתומים לחשבות השכר לא יאוחר מסוף חודש מרס.
6. להעלות את שיעור המס לרמה המקסימאלית (45%) לעובדים שאינם מחזירים את טופס 101 בפרק הזמן המוגדר.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הנושא יעלה להחלטת מנהלת מחלקת כ"א והמנכ"ל.**
7. להגדיר במסגרת נוהל כתוב/רשימת תיוג - תכולה מהם המסמכים שנדרש לתיק בתיקי העובדים ולוודא שהסכמים מקוריים ומסמכים המעידים על עדכוני סטאטוס העובד יתויקו בתיק העובד (כגון: הסכמים, קידומים, ואישורי אחזקת רכב, קבלת רכב ליסינג, טלפון נייד ועוד).
8. להנחות את עובדות מחלקת כ"א, להשלים את כל המסמכים החסרים שנמצאו בתיקי עובדים – אישורי רכב/קבלת רכב ליסינג אישורי שעות נוספות, כונויות וכדומה.
9. מומלץ ליצור טפסים ממוחשבים בכל הנוגע להוראות קידום- מעבר ואישור דרגות, שינויים במשכורת, הפסקת תשלום וכד'. ההמלצה נמצאת בשלבי ביצוע מתקדמים. **בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי הנושא נמצא בטיפול בתיאום עם מלם ובשלב בדיקות אחרונות.**

**4. ניהול נוכחות עובדים****4.1 כללי**

הנהלת העירייה מחויבת לוודא שעובדי העירייה מקבלים שכר בעבור שעות עבודה שהם מבצעים בפועל בלבד. הכלים למעקב אחר נוכחות העובדים כוללים דיווחי נוכחות, בקורות ואישור על-ידי מנהלי העובדים ובקרה של מחלקת כ"א.

בעיריית רמלה מופעלת מערכת נוכחות המורכבת משעוני נוכחות ביומטריים (3 חברות) ותוכנה לניהול הנוכחות – במסגרת מערכת "מלם". באתרים שבהם עובדים מעטים, כגון בגני ילדים (סייעות), נעשה הדיווח באמצעות מערכת טלפונית, העובדים מתקשרים ומדווחים קוד בעת הגעה ועזיבה של מקום העבודה. נתונים אלה נקלטים למערכת "מלם".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2008 מיום ה- 15.4.08 בנושא ניהול עובדים קובע לגבי החתמת כרטיס נוכחות כדלהלן: **"עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום"**. בנוסף נקבע בחוזר הנ"ל: כי החתמת כרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו. במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בדו"ח הנוכחות ולקבל את אישור הממונה.

ללא מודעות מספקת של ההנהלה, המערכות הממוחשבות אינן אפקטיביות. כנוהל בקרה מקובל, על העובדים לדווח על שעת הגעה לעבודה ושעת עזיבה. בנוסף, על עובד לדווח באמצעות שעון הנוכחות על יציאות לסידורים אישיים במהלך היום.

התרחשים שלהלן מתאר את תהליך הטיפול בנוכחות העובדים :



**4.2 אי דיווח נוכחות באמצעות מערכת מלם נמצא כי כ-50 עובדי עירייה אינם נדרשים לדווח על נוכחותם בעבודה באמצעות מערכת הנכחות הקיימת. הם אינם חותמים על כרטיס נוכחות. עובדים המועסקים כמלווי הסעות ומעבירי חצייה, אינם נדרשים לדווח על הנוכחות בעבודה באמצעות מערכת הנוכחות הקיימת. אינם חותמים על כרטיס נוכחות, בשל היעדר נגישות לטלפון או לשעון נוכחות. לגבי עובדים רבים אחרים (כ-100), למרות שהם מדווחים נוכחות, חשבות השכר מתבססת על טבלאות ידניות ולא על בסיס הנתונים הממוחשבים.**

להלן סיכום פירוט אוכלוסיית מקבלי שכר עפ"י דיווח נוכחות ידני בהם דיווח הנוכחות, מבוצע על ידי חשבות השכר (נכון לספטמבר 2012):

| מס' סד' | האוכלוסייה         | כמות עובדים | הערות                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------|--------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1       | עוזרות גנות        | 54          | דיווח הנוכחות מבוצע על גבי "גיליון תשלום לעובדים יומיים" בו כל יום עבודה מלא מסומן ב"X" ויום עבודה וביום עבודה חלקי רשום מספר השעות (לדוגמה 3). חשבות השכר מחשבות את אחוז המשרה לפי: (כמות ימי העבודה שבוצעו חלקי כמות ימי העבודה המלא באותו חודש). |
| 2       | מלוות הסעות        | 48          | השעות מדווחות באמצעות טופס מודפס – "משכורת מלוות בהסעות". חשבות השכר מחשבות את אחוז המשרה באופן ידני (כמות שעות בפועל חלקי 184).                                                                                                                    |
| 3       | מדריכי ספורט       | 6           |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4       | ממלאות מקום        | 13          | השעות מדווחות באמצעות "גיליון תשלום" על ידי מנהלי בתי הספר בכתב יד. אחוז המשרה מחושב ידנית על ידי חשבות השכר (כמות שעות בפועל חלקי 184).                                                                                                            |
| 5       | מדריכי הגיל הרך    | 4           | מנהל המחלקה הרלוונטי מכין טופס "גיליון תשלום לחודש X" מודפס. עובדים אלה עובדים לפי מחיר לשעה וחשבת השכר מזינה את השכר למערכת.                                                                                                                       |
| 6       | מדריכי בריכות שחיה | 3           | כנ"ל.                                                                                                                                                                                                                                               |
| 7       | <b>סה"כ</b>        | <b>128</b>  |                                                                                                                                                                                                                                                     |

הערה: מנהלת מחלקת כ"א חותמת על הטפסים הידניים ומעבירה אותם לחשבות השכר.

יצוין כי רוב העובדים הנ"ל מעבירים כרטיס, אך מחלקת כ"א מעבירה לחשבות השכר דיווח ידני, לאחר שהם בודקים את הנוכחות במחשב.

בנוסף ישנם עובדים שמדווחים שעות, אך קליטת השעות למערכת תלויה בדיווח זכאות (תנועה 1470) על ידי חשבת השכר האחראית על העובדים הזמניים:

א. 6 עובדי תיירות.

ב. 12 מוקדנים

בנוסף לנ"ל קיימות התערבויות ידניות נוספות כגון:

א. מעבר לעובדים שדיווח הנוכחות שלהם מבוצע באופן ידני, ישנם עובדים נוספים שסעיף התקציבי של שעות הנוספות שונה מסעיף התקציבי של השכר הרגיל – שעות הנוספות שלהם מדווחים ידנית ולא באמצעות מערכת המידע.

ב. עובדי תברואה – מדובר בעובדים גלובליים – חשבות השכר מזינות את שעת היציאה שלהם. **לדעת הביקורת, הפיקוח והבקרה על העובדים שאינם חותמים על כרטיס, פחותה באופן משמעותי מהיכולת לפקח על העובדים שמדווחים נוכחות מדי יום. יתירה מכך, בניגוד לעובדים שמדווחים מדי יום למערכת הנוכחות, ושניתן לזהות בקרבם אי-דיווח, לגבי עובדים שאינם מדווחים בתדירות יומית, קיימת תלות מוחלטת של המערכת באמינות הדיווח הידני, ללא יכולת אפקטיבית של הפעלת אמצעי פיקוח ובקרה.**

הדיווחים הידניים שאינם עוברים דרך המערכת אלא דרך הגזברות, חלקיים וחסרים כך למשל לגבי דיווחי המדריכות (בפעילות משפחה וכו'): בדיווחים הנ"ל, מצוין רק מספר השעות היומי (הנ"ל עובדות בחלקיות משרה), תיאור קצרצר של הפעילות באותו יום וחתימה גורפת לכל הימים בהן עבדו, אין חתימה ספציפית של המדריכה לגבי היום הספציפי בו עבדו, אין חתימות של גורם אחראי כלשהו לפיקוח ובקרה על הדיווחים המועברים למחלקת כ"א ע"י העובדות.

בנוגע לדיווחי הסייעות מ"מ (משלימות) במערכת, לא ניתן לדעת את שעות העבודה שבוצעו בפועל, עפ"י הדיווחים, נרשמת פעילות שגרתית של השלמת לעבודה ללא ציון שעות. דיווח הנוכחות שלהן הינם פירוט סתמי של נתונים שאינם מתייחסים כלל לעניין הנוכחות בפועל.

**נמצא כי בדיווחי הנוכחות הידניים שמתקבלים אצל חשבות השכר חסר חתימות המאשרות את הנתונים, כך לדוגמה:**

- בגיליון תשלום (גיליון הנוכחות) של בית ספר יובלים לחודש מאי 2011 קיים טופס ידני שהועבר על ידי בית הספר. אין חתימות במקום שמיועד לחתימות הגזברית ולחתימת ראש העירייה. על הטופס גם אין חתימה של מנהלת כוח האדם. חשבת השכר הסבירה לביקורת שבאותו מועד מנהלת מחלקת כ"א הייתה בחופשה ואישרה את הטופס טלפונית.
- בגיליון תשלום (גיליון הנוכחות) של עובדות טיפת חלב ל- 1.5.11 חסר חתימות במקום המיועד לחתימת הגזברית וראש העירייה. כמו כן, חסר חתימה של מנהלת מחלקת כ"א.
- בדיווח שעות העבודה באגף חינוך ונוער לעובדת מסוימת אין חתימה במקום המיועד לגזברית. כמו כן, חסר חתימה של מנהלת מחלקת כ"א.

#### **4.3 ניהול ובקרת שינויים בנתוני הנוכחות**

##### **4.3.1 כללי**

נושא הנוכחות, ובייחוד הפעלת פיקוח ובקרה על השינויים, אמור להיות מגובה בנהלים ומתועד בצורה מיטבית, במיוחד לגבי סמכויות ותיעוד השינויים על-ידי העובדים המוסמכים לכך. בפועל, כפי שכבר צוין, אין נהלים כלשהם בעניין ניהול, פיקוח ובקרה על השינויים בנתוני הנוכחות. היעדר נהלים בנושא זה חשוב וקריטי, משמעותי ביותר לאופן ניהול הבקרה של נוכחות עובדים.

##### **מערכת שעוני הנוכחות הביומטרים**

עניין השינויים בנתוני הנוכחות, הינו נושא המתרחש באופן שוטף במהלך כל השנה, עקב יציאות בתפקיד, היעדרויות, מחלות, חופשות, לימודים ושאר אירועים המלווים את העובד במהלך עבודתו. השינויים הנ"ל מקבלים ביטוי במערכת הממוחשבת, ואמורים להיות מתועדים, כך שניתן יהיה לדעת בקלות מהו השינוי, הסיבה לשינוי, מי הגורם המבצע והגורם המאשר. יש לזכור שעניין השינויים והתיקונים בחלק מנתוני הנוכחות של העובדים קורה גם מסיבות אחרות, לדוגמה, טעות בדיווח, או שהעובד לא סיים את העבודה במקום בו ניתן לדווח נוכחות. מקרים אלה אמורים להיות חריגים. השעונים הביומטרים הוצבו באגפים/בניינים שונים של העירייה, סה"כ קיימים 21 שעונים של חברת "ביוקום" המוצבים במקומות הבאים: בניין ראש העיר, פסיכולוגיה, אחזקה, מחסן, קליטה, רווחה, גולני, תברואה, גינון, מרכז הפיס, אסטרטגיה, הגיל הרך, קונסרבטוריון, מרכז הספורט, ספריה, סמים, בטחון, קידום נוער, חינוך קמפוס רמלה ומרפאת שיניים. שעוני נוכחות ביומטרים של חברת "זמן אמת", הוצבו ב-22 בתי ספר ברחבי העיר המקושרים למערכת,

בנוסף, הוצבו שעוני נוכחות ביומטרים של חברת "סינאל" במס' מצומצם של מקומות. כל עובד משויך לשעון מסוים הקשור למקום עבודתו, לשעון הוכנסו ע"י עובדות מחלקת כ"א, הרשאת הקידוד הספציפית, זיהוי טביעת האצבע של העובד בשעון הספציפי הליך חד פעמי שנעשה עם העובד. מערכת מלם יכולה לזהות את העובד עפ"י הקוד ומספרו ואת השעון ממנו בוצעה ההחתמה, רוב העובדים חותמים בשעון ספציפי אליו הם משויכים.

ברשימת השעונים שקיבלה הביקורת אין שיוך העובדים הרשאים לחתום באותם שעונים. ישנם עובדים היכולים לחתום במספר שעונים – מדובר בעובדי אגף תרבות וספורט שמעצם הגדרת תפקידם, הינם ניידים.

##### **בקרת נתונים במערכת שעונים ביומטרים**

עובדת מחלקת כ"א המטפלת בנושא יכולה להעביר טביעות אצבע הרשאה לשעון הספציפי אליו שוייך העובד ויכולה לבצע חסימות של השעונים, ללא צורך ללוות את העובד לשעון הספציפי אליו הוא שייך על מנת לקלוט את טביעת האצבע שלו.

הנתונים משעוני הנוכחות משודרים אוטומטית למאגר הנתונים של התוכנה (מערכת מלם), כך שמחלקת כ"א- אחראית נוכחות וכל עובדת אחרת יכולה לבדוק באופן שוטף יום יומי את כל הנתונים שהוזנו לשעונים.

לכל חברת שעונים נקבע מועד להזנת נתונים למאגר התוכנה (שעות לילה). במידה וקיימת תקלה יכולה אחראית נוכחות להיכנס למערכת, לזהות את השעון הספציפי ולבצע הזנת נתונים ידנית. בפועל אחראית נוכחות עובדת עם מערכת המלם ואינה נזקקת לכניסה ספציפית לשעוני החברות.

### **תכניות עבודה שבועיות במערכת הנוכחות**

בעת תהליך הקליטה של העובד, עובדת מחלקת כ"א האחראית על נושא הנוכחות (להלן: אחראית נוכחות), מכניסה למערכת הנוכחות, תכנית עבודה ממוחשבת של העובד: תכנית שבועית/סידור עבודה המפרטת את שעות העבודה וימי העבודה של העובד בהתאם לתפקידו, הסכם העבודה, הדירוג, היקף העבודה/חלקיות המשרה וכד'. עפ"י תכנית העבודה ניתן לדעת ולהשוות בינה לבין נוכחות העובד בפועל - דו"ח ניתוח נוכחות חודשי לעובד. תכניות העבודה השבועיות משתנות כל אימת שחל שינוי במערכת שעות העבודה של העובד (שינוי בחלקיות משרה וכו').

### **4.3.2 פיקוח ובקרה על ה"מורשים"**

עיריית רמלה קבעה ששיטת הדיווח והבקרה על הדיווחים ושינויי הנוכחות תתבצע באמצעות "מורשים" - עובדים שנבחרו בכל אגף ומחלקה בה מוצב שעון. המורשים פתוחים למערכת כל הזמן ויכולים לעדכן את כל השינויים המתרחשים במהלך החודש לגבי נוכחות/היעדרות עובדים השייכים לאותה מחלקה עליה הם אחראים. היעדרות עובד, מחלה, חופשה, ימי בחירה וכו' אמורים להיות מעודכנים למערכת ע"י המורשים. העובדים נדרשים למסור את האישורים המתאימים להיעדרות למורשים המעבירים את האישורים למחלקת כ"א בתחילת כל חודש יחד עם דו"חות הנוכחות של העובדים.

בסה"כ: יש 29 עובדים המוגדרים כמורשים בכל המחלקות. מבדיקת הביקורת עולה, שאין כתבי הסמכה למורשים, הגדרת התפקיד והסמכויות בפועל, העובדות המוגדרות כמורשים נבחרו ע"י מנכ"ל העירייה ובהתאם לשיקול דעתו המבוססים על המלצת מנהלת מחלקת כ"א המכירה את עובדי העירייה, אין קריטריונים ברורים לגבי הליך בחירת המורשים, והפרמטרים לבחירתם/החלטת המנכ"ל אינה מעוגנת בכתובים. המורשים מוחלפים מידי פעם - אין תיעוד לסיבת ההחלפה ובחירת המחליפה.

בתגובה לטיטוט הדו"ח העבירה מנהלת המחלקה לביקורת, נוהל לשימוש בתוכנת הנוכחות המתייחס לתפקיד המורשים, הכולל בין היתר: ההרשאות שקיבלו בעניין עדכון הנתונים - פירוט העדכונים בתוכנה במהלך החודש השוטף ולאחר שמתקבל דוח הנוכחות המודפס - שתילות של שעות, איסור ביצוע שתילות למחוסרי החתמות, והחזרת כל הדיווחים שהודפסו בצירוף כל האישורים הנדרשים והמתאימים להיעדרות בליווי טופס הסבר מלווה לאי ההחתמות.

**כל מורשה נדרש לחתום שהנוהל הובא לידיעתו. בנוסף, מיד פעם נשלחים מיילים למורשים בכל הנוגע לפעילותם ותפקידם שצוין לעיל, כולל חוזרי רענון בעניין איסור לפתוח את מסך הנוכחות האישית שלהם וביצוע שינויים בנוכחות האישית.**

אחראית על מערכת הנוכחות, מעדכנת לכל המורשים את נתוני הנוכחות החודשיים, פרט למורשות השייכות למינהל החינוך אצלן העדכון מבוצע ע"י עובדת מורשה אחרת כמפורט להלן:

**בבדיקת הביקורת נמצא שאחת המורשות מעדכנת את נתוני הנוכחות ל- 4 מורשות השייכות למינהל החינוך - בתי ספר (2 עובדות), גני ילדים ואחזקה, דבר שאינו תקין. יצוין כי אחראית נוכחות מעדכנת למורשה הנ"ל את דו"ח הנוכחות שלה.**

בתגובה לטיטוט הדו"ח טענה מנהלת מחלקת כ"א, כי המורשה המעדכנת את נתוני הנוכחות לשאר המורשות, מעדכנת את נתוני כל מינהל החינוך, ומטבע הדברים גם של המורשים האחרים עובדי המינהל. משמעות האמור לעיל: אין בקרה מלאה של מחלקת כ"א על עדכון נתוני הנוכחות של כל המורשים, במינהל החינוך.

מנהלת המחלקה ציינה אף 3 מקרים בהם גילו כי המורשים שינו את הנתונים לעצמם למרות ההנחיה האוסרת עליהם לעשות זאת, העובדות הנ"ל הובאו לבירור. אחת העובדות הנ"ל שהובאה לבירור המורשה המעדכנת את הנתונים ל- 3 מורשות אחרות במינהל החינוך.

### 4.3.3 תהליך ניהול ובקרת השינויים במחלקת כ"א

מידי סוף חודש מודיעה מנהלת מחלקת כ"א בדוא"ל לכל מנהלי המחלקות, על המועד שיש להעביר את כל העדכונים ודיווחי הנוכחות, על מנת שיכללו במשכורת החודש המופקת בימים הראשונים של החודש הבא.

בתחילת כל חודש (ביום השני בד"כ), נמסרת הודעה ע"י מחלקת כ"א לכל המורשים שהמערכת נסגרת ואין לבצע שום עדכונים החל משעה מסוימת. המערכת נסגרת לקראת הרצתה במלם, לאחר בדיקה והפקת משכורות. במשך יום – יומיים שהמערכת סגורה למורשים לא ניתן לעדכנה.

ביום העבודה הראשון של כל חודש, מפקים המורשים דו"ח ניתוח חודשי של עובד – דו"ח הנוכחות הספציפי שלו, העובד נדרש לעבור על הדו"ח ולהוסיף הערות / הסברים להיעדרויות ולצרף את האסמכתאות הנדרשות, בטופס הסבר נלווה הנקרא: "חוסר החתמה בכרטיס נוכחות". בטופס זה חייב העובד לתת סיבה לאי החתמה הטופס. הנ"ל חייב בחתימת מנהלי המחלקה החייבים לחתום על דו"ח ניתוח הנוכחות החודשי של העובד – בחתימת הממונה הישיר.

דו"חות העובדים – דו"חות ניתוחי נוכחות של העובדים בצירוף האסמכתאות וטופס חוסר ההחתמה, מועברים לאחראית נוכחות במח' כ"א.

**נוכחות מנהלי מחלקות** – רוב המנהלים מעודכנים במשך כל החודש ע"י המורשים הספציפיים – כל מורשה למחלקה שלו. עובדת מחלקת כ"א, מעדכנת למס' מנהלים בכירים את הנוכחות החודשית: מבקר העירייה, יועץ משפטי, מזכיר העירייה, דובר, ו-2 עובדים בכירים נוספים, הנ"ל מקבלת בהמשך החודש מיילים והאסמכתאות לאי החתמות או היעדרויות.

בפועל קיים המצב שמורשות הנמצאות בדרגות לא בכירות (מזכירות וכו') מעדכנות למנהלים הממונים עליהם את ש"ע וההיעדרויות, דבר המטיל לדעת הביקורת אחריות כבדה מידי עליהן.

המנהלים נדרשים להעביר את כל דו"חות הנוכחות שלהם בצירוף האסמכתאות לחתימת מנכ"ל העירייה, לאחר החתימה, הדו"חות מועברים לאחראית נוכחות.

**לאור הערת הביקורת באמור לעיל, ניתנה הנחיה שדוחות כל המנהלים, יעודכנו רק במחלקת כ"א ולא ע"י המורשים כל אחד במחלקתו.**

עם קבלת כל דו"חות הנוכחות של העובדים, מודיעה אחראית נוכחות במחלקת כ"א למלם לבצע הרצה של המערכת, המתבצעת בעת שהמערכת סגורה לעדכונים.

לאחר ההרצה מפקה אחראית נוכחות מהמערכת דו"ח הפחתות שעות – דו"ח המפרט לגבי כל עובד את מספר השעות שעבד בפועל, מספר השעות שהופחתו לעובד ע"י המערכת (מסיבות של אי החתמה) והמחלקה הספציפית.

אחראית נוכחות, בודקת את דו"ח ההפחתות על מנת לברר את הסיבות להפחתה – בדיקת הפחתות השעות מתבצעת מול המערכת – דו"ח ניתוח נוכחות חודשי של העובד. הלה מבצעת שינויים ומבטלת הפחתות בהתאם לבדיקה ולהסברים שהיא מקבלת. עם סיום הבדיקה, מועבר הדו"ח לחשבת השכר. אחראית נוכחות יושבת עימה ונותנת לה הסברים לכל הפחתה ומנחה אותה לאיזה עובדים אין לבצע הפחתה על בסיס הבדיקה שביצעה. לאחר הישיבה עם חשבת השכר בעניין מבוצע תהליך הפקת המשכורות שבאחריות חשבת השכר.

**מבדיקת הביקורת עולה שאין תיעוד כלשהו לבדיקת מחלקת כ"א ולסיבות לשינויים וביטול ההפחתות, כל הפעולות מבוצעות ללא אסמכתאות לעניין. בפועל בדיקת דו"ח הפחתת השעות כמצוין לעיל, זו הבקרה היחידה של המחלקה על הנוכחות לפני הפקת המשכורות. מהדו"ח הקיים לא ניתן לדעת מה הסיבה להפחתה, לאור הערות הביקורת בנושא במהלך הבדיקה, החלה מחלקת כ"א לשמור את דו"חות ולהעיר הערות/ הסברים לשינויים, הדבר מבוצע בחודשים האחרונים כתוצאה מהביקורת בעניין.**

עם סיום ההרצה ובדיקת דו"ח הפחתת השעות, המערכת נפתחת שוב לעדכוני המורשים, המעדכנים בדיעבד את המערכת לגבי החודש החדש - עובדים שלא החתימו את השעון בעת הסגירה (התקופה בה המערכת הייתה סגורה לעדכונים). העדכונים מתייחסים כאמור לחודש החדש.

**מתגובה מנהלת מחלקת כ"א דו"ח הפחתת השעות הינה יוזמה של אחראית הנוכחות המחלקה שיזמה את הפקת הדו"ח על מנת למנוע חשש לחוסרים גדולים מאוד בשל חוסר עדכון, או אי תשומת לב המורשים, הבקרה המתקיימת כמצוין לעייל, הינה בקרה למניעת חוסרים בולטים בשעות עבודה ומניעת מצב ששכר העובדים ייפגע. משיחות עם הביקורת עולה שהיא השתכנעה בחשיבותו של דו"ח הפחתת השעות וכי הפקת הדו"ח מתבצעת לטובת העובדים כבקרה על עדכוני המורשים ותיקוני טעויות לפני הפקת המשכורות.**

לאחר הפקת המשכורות, מתחיל הליך הבקרה הפרטנית על נוכחות העובדים, אחראית נוכחות מבצעת בדיקה פרטנית של כל דו"חות העובדים בצירוף אסמכתאות, ומבצעת בירורים מול המורשים אם קיימת בעיה. השינויים והעדכונים בדו"חות העובדים, מקבלים ביטוי במשכורת של החודש הבא. דו"חות העובדים מתווקים במחלקת כ"א. במשך החודש מתקיימת בדיקת נתוני ההזנה בעקבות פניות עובדים, שאלות או שינוי נתונים נדרשים, פרט כמובן להליך ההרצה והזנת הנתונים לשם הפקת תלושי משכורת.

#### **4.3.4 בקרות נוספות על נוכחות עובדים**

במהלך החודש, מפיקה אחראית נוכחות מהמערכת דו"ח שינויי נוכחות חודשי - דו"חות המורשים – דו"חות חודשיים המתעדים את כל פעילות המורשים כל אחת לגבי המחלקה עליה היא אחראית. הדו"ח הנ"ל אמור להיות בקרה של מחלקת כ"א על פעילות המורשים.

הדו"ח כולל את שתילות הפרמטרים הקשורים לנוכחות העובד והוספת השינויים/ביצוע השינויים על ידם (מזוהה באות ה'), ביטולים, מס' העובד, הכניסות והיציאות של העובד באותו חודש עד 4 כניסות/יציאות לעובד, מקור הרשומה: שתילה, הוספה וביטול) וקוד דיווח – כ- 57 קודים שונים להיעדרויות (חופשה, מחלה, יום בחירה, ימי הצהרה, היעדרות בתשלום, מחלת ילד וכו') ושם המעדכן/המורשה. המנהלים אינם יכולים לראות את השינויים שביצעו המורשים.

מבדיקת דו"חות המורשים עולים הממצאים הבאים: שינויי חתימות אינם חתומים ע"י המורשים, אין חתימות מנהלים, לא ניתן לדעת מתי בוצע השינוי, מה היו השינויים הקודמים ומהותם, פרט לשינוי האחרון המוגדר בקודי היעדרויות, האסמכתאות לשינוי אינן נבדקות במקביל לדו"חות, כך שלא מבוצעת בקרה מיידית על מהות השינוי. לטענת מנהלת מחלקת כ"א, היא פנתה למלם בבקשה להכניס חתימה אוטומטית של המנהל לאחר העדכון של המורשה בקשה שטרם קיבלה פתרון. האסמכתאות להיעדרויות אינן נסרקות למערכת, אלא מצורפות לדו"ח הנוכחות.

דו"חות שינויי הנוכחות של המורשים נבדקים לדברי מנהלת המחלקה ואחראית הנוכחות באופן פרטני והמורשים נדרשים לתת הסברים כאשר נדרש הדבר. לא מבוצעת בדיקה השוואתית של דו"חות ניתוח הנוכחות החודשי של העובדים, עם דו"ח שינויי הנוכחות של המורשים, בדיקה שיכלה להיות אפקטיבית ביותר לגבי נוכחות העובד ופעילות המורשים בעניין, כמו כן לא מבוצעת במידת הצורך, בדיקה של תכניות העבודה השתולות במערכת של עובד שנעדר עם דו"חות הנוכחות, על מנת לקבל תמונה ברורה ומדויקת על הסיבות לאי ההחתמה, היעדרות והשינויים שבוצעו בשעון הנוכחות ע"י המורשים.

מחלקת כ"א אינה מפיקה כלל דו"חות שגויים מהמערכת כבקרה על הנוכחות, אחראית נוכחות העובדת עם המערכת אינה מכירה כלל אפשרות שכזו להפקת דו"חות שגויים.

**בקרות נוספות המבוצעות ע"י אחראית נוכחות בנושא הנוכחות:**

**דו"ח השתלמויות** – עובדים שיצאו לקורסים השתלמויות ממושכות הנמשכות על פני תקופה - אחראית נוכחות בודקת את כל אסמכתאות ההשתלמויות ודו"חות השתלמויות של נוכחות העובד בעת קורס/ההשתלמות.

**תאונות עבודה** - בקרה דרך המערכת על היעדרויות עובדים בגין תאונות עבודה.

#### 4.4 יציאות לסידורים במהלך היום

ניהול תקין של השעות מחייב דיווח של יציאה לסידורים במהלך היום כדי שהעובד לא יקבל שכר בגין שעות אלה. בבדיקת תדפיסי הנוכחות של העובדים נמצאו מקרים מעטים בהם עובדים מדווחים על יציאות במהלך יום העבודה.

**נושא הפיקוח והבקרה בנושא שאינו קיים היום אמור לבוא לידי ביטוי בחוברת שמכינה עתה מחלקת כ"א בנושא, בה יודגש הנושא.**

#### 4.5 המלצות

1. מומלץ להכין תכנית מקיפה למעבר של כל העובדים (למעט בעלי תפקיד מסוימים בודדים וחריגים שיאושרו) למערכת השעונים הביומטרית, תוך קביעת לוח ותקצוב בהתאם.
  2. לגבי עובדים שעצם תפקידם אינו מאפשר גישה למערכת שעונים ממוחשבת, אלא ידנית בלבד, יש לקבוע דרך אחרת לדיווח על נוכחות כמו למשל: דיווח טלפוני על שעת ההגעה/תחילת עבודה וסיומה לאחר מכן / על נושא המלווים בהסעות להוציא הנחיות ברורות לאופן דיווח נוכחות, כולל קביעת גורמים מורשים לחתימה, דיווח ובדיקת הדיווחים במערכת כ"א, של כל העובדים שאינם מדווחים דרך המערכת.
  3. לפעול להעברת האחריות לטיפול בכל העובדים שאינם מדווחים, דרך המערכת לידי מחלקת כח אדם שכיום כלל אינה מטפלת בהם, תוך סנכרון הגזברות-מח' השכר.
  4. להכין נוהל מפורט לגבי המורשים: קריטריונים ותהליכי בחירה, הוצאת כתבי הסמכה, פירוט סמכויות וכו'.
  5. לבטל את האפשרות שעובדת מורשה אחת תעדיכן את נתוני הנוכחות למורשות אחרות (מינהל החינוך), ולהעביר את האחריות לעדכון נוכחות כל המורשים למחלקת כ"א.
  6. לבטל את המצב הקיים שמורשים בתפקיד זוטרי יעדכנו למנהלים הממונים עליהם את נתוני הנוכחות. יש להטיל זאת על עובדים ברמה בכירה יותר.
- בהתייחסות לדוח הביקורת ציינה מנהלת מח' כ"א כי ההמלצה בשלבי ביצוע וניתנה הנחיה בהתאם.**
7. לבצע בדיקה פרטנית של דו"ח הפחתת שעות ולהכין דיווח בכתב מתועד לכל שינוי שבוצע בדו"ח, לפני תהליך הפקת המשכורות כולל תיעוד ההנחיות לחשבת השכר, בנוסף, יש לציין את הסיבה לכל המקרים בהם בוצעו השינויים.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מח' כ"א כי ההמלצה בשלבי ביצוע.**
8. להכין ולהפיק דו"חות בקרה - דו"ח חריגים תקופתיים בתצורה אחרת מזו הקיימת מדי שבוע, בה יפורטו החריגים בלשון מובנת וברורה שישמשו ככלי פיקוח ובקרה בידי מחלקת כ"א.
  9. לנתח מדי חודש בחודשו את דיווחי הנוכחות החריגים, כגון עובדים מאותה מחלקה שמעבירים נוכחות באותה שעה, עובדים המדווחים כניסות/יציאות באותה שעה בדיוק מדי יום ועוד.
  10. להכין נוהל מסודר של תהליך הכנסת נתוני הנוכחות למערכת וביצוע שינויים.
  11. לאחר הפקת תלושי המשכורת, בעת ביצוע הבדיקה הפרטנית של הדו"חות, יש לבצע השוואה בין דו"חות נוכחות עובדים לדו"חות בקרת השינויים של המורשים.
  12. לעגן בחוברת זכויות וחובות העובד את אחריות המנהלים בדבר הקפדה על כך שעובדים היוצאים לסידורים אישיים במהלך היום יעבירו, כרטיס בעת היציאה ובחזרה לעבודה.
  13. לפעול מול מלם ולבקש את ביצוע שינויים נדרשים במערכת כמו: תיעוד כל השינויים במהלך החודש, הכנסת אפשרות לחתימות מנהלים על כל שינוי, סריקת אסמכתאות לשינוי, הכנסת טופס הסבר ממוחשב לשינויים, אפשרות לזיהוי כל שעון לגבי עובדים היכולים לחתום במס' שעונים, שינוי מבנה דו"חות שינויי נוכחות, ביטול האפשרות שמורשת חתימה אחד יכול לעדכן למורשה אחר, הפקת דו"חות שגויים וכו'.

## 5. ניהול חופשות עובדים

### 5.1 כללי

נושא החופשות הנו אחד הנושאים המרכזיים בניהול משאבי אנוש ושכר העובדים עקב היותו רכיב חשוב בשכר ובתנאי העסקה. לניהול ובקרה נכונים של נושא החופשות של מאות עובדים, ישנה חשיבות רבה. כנוהל בקרה מקובל, על העובדים לתאם מראש יציאה לחופשות. על הנהלת העירייה לוודא הדבר אכן מתבצע.

### 5.2 ניהול ימי חופשה

עובדים זכאים לימי חופשה בהתאם לחוק חופשה שנתית/הסכמי עבודה. רוב העובדים הקבועים זכאים

ל-22 ימי חופשה במידה שעובדים 5 ימים בשבוע ו-26 ימי חופשה במידה שעובדים 6 ימים בשבוע. על-פי נוהל תקין, יש להוציא עובד לחופשת התרעננות מדי פעם, כאשר החוק מחייב שלעובד מותר לחלק את החופשה שלו במהלך השנה, כל עוד הוא יוצא לפחות לחופשה של שבוע עבודה שלם אחד במהלך השנה. כמו כן, כדי לא לפגוע בתהליכי העבודה השונים וכדי שתהיה בקרה נאותה, יש לדרוש מהעובד לתאם את החופשה מראש באמצעות טופס מתאים (אלא אם מדובר במקרה חריג בו לא ניתן לתכנן את החופשה מראש).

בחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951, סעיף 8 – "רציפות חופשה" נאמר:

"החופשה תהיה רצופה, אלא שבהסכמת העובד והמעביד ובאישור ועד העובדים במקום, אם ישנו, אפשר לחלקה, ובלבד, שפרק אחד ממנה יהיה לפחות שבעה ימים".

אוגדן תנאי השירות קובע את מספר ימי החופשה הצבורה אשר זכאים לה העובדים. יצוין כי התקשיר מבוסס על צבירה מרבית של חופשה בגין 2.5 שנים:

"(א) עובד רשאי לצבור באישור הממונה על ענייני העובד חופשה עד 65 יום.

(ב) יתרת חופשה שלא נוצלה, מעל 65 יום תימחק מחשבון צבירת החופשה של העובד

בכל 31 בדצמבר של אותה שנה.

(ג) ברשויות מקומיות בהן נהוג שבוע עבודה בן 5 ימים, רשאי העובד לצבור באישור

הממונה חופשה של עד 55 ימים."

הביקורת מצאה ליקויים בניהול ימי החופשה של עובדי העירייה כמפורט להלן:

- בעירייה אין הקפדה על תיעוד טופסי בקשה לחופשה (רגילה, בחירה), יחד עם דו"חות הנוכחות החודשיים, העובדים מסתפקים ברישום החופשה ע"ג הדו"ח החודשי המאושר ע"י הממונים הישירים, אין אסמכתא ידנית ליציאה לחופשה פרט לדו"חות, אישורי היעדרויות אחרות (מחלות, בדיקות רפואיות וכו') מצורפים לדו"חות הנוכחות החודשיים.
- נמצא כי במחלקת משאבי אנוש אין מפקים מאזן חופשות שנתי. ללא דו"ח שנתי מסכם, לא ניתן לקבל תמונת מצב כוללת, בהירה ומדויקת בנושא. כמו כן, לא ניתן לזהות את כל המקרים חריגים, כגון: זיכוי ימי חופשה חריגים, אי ניצול חופשות ע"י עובדים וכו'.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי בעקבות הביקורת היא פנתה לחברת מלם והנושא טופל.
- מידי שנה בינואר, אמורה מחלקת כ"א לבדוק את מאזן החופשות של כל העובדים, לאפס/ולקזז את כל עודף הימים שנצברו מעל המכסה המותרת ולהכין דו"ח מאזן חופשות שנתי חדש התואם להנחיות ולהוראות הקיימות כמצוין לעיל. בפועל האמור לעיל אינו מבוצע במלואו.

על-פי כללי מינהל תקין, צריך להימנע מחופשה שלילית. במידה שעובד חרג מימי החופשה שעומדים לרשותו יש לקזז את החריגה. נמצאו 19 עובדים עם יתרת חופשה שלילית של יום אחד ומעלה.

בעקבות הערות הביקורת במהלך הבדיקה ביצעה עובדת המחלקה בדיקה של מאזן החופשות השלילי שהוצג בפניה ונתנה הסברים לתיקון המאזן. להלן דוגמאות לעובדים פעילים עם יתרת חופשה שלילית משנת 2010:

| מספר עובד | תפקיד/מחלקה                    | יתרה בימים<br>בינואר 2011<br>חישוב בימים | פעולות שבוצעו<br>לתיקון |
|-----------|--------------------------------|------------------------------------------|-------------------------|
| 1         | דובר/ תקשורת                   | -10                                      | קיים אישור              |
| 2         | בנאי/אחזקה                     | -10                                      | חוייב בשכר              |
| 3         | סייעת אורגנית/חונך לילד הבודד  | -5                                       | בוצע איפוס              |
| 4         | סייעת פדגוגית /סיעת אורגנית    | -5                                       | בוצע איפוס              |
| 5         | סייעת פדגוגית /סיעת אורגנית    | -4                                       | בוצע איפוס              |
| 6         | עו"ס/רווחה                     | -3                                       | בוצע איפוס              |
| 7         | מנהל מרכז ספורט/מרכז ספורט     | -3                                       | בוצע איפוס              |
| 8         | סייעת פדגוגית /סיעת אורגנית    | -3                                       | בוצע איפוס              |
| 9         | סייעת פדגוגית /סיעת אורגנית    | -4                                       | בוצע איפוס              |
| 10        | מזכירת ב"ס/מזכירות ב"ס         | -5                                       | חוייבה בשכר             |
| 11        | רכזת/מרכז קליטה                | -2                                       | חוייבה בשכר             |
| 12        | עוזר בכיר/תקשורת               | -1                                       | חוייבה בשכר             |
| 13        | עו"ס/מרכז לגיל הרך             | -2                                       | חוייבה בשכר             |
| 14        | סייעת אורגנית/ חונך לילד הבודד | -2                                       | בוצע איפוס              |

נושא ימי החופשה השלישיים בעייתי ביותר, ויש להימנע למצב כפי שמתואר לעיל בממצאי הביקורת.

- איפוס - מדובר על עובדות השייכות למערכת החינוך שימי החופשה שלהן זהות לחופשות בי"ס להן מכסות ימי חופשה כמו לשאר העובדים, לעובדות הנ"ל הוזן בטעות קוד לא נכון חופשות רגילות במקום קוד 45 - היעדרות בתשלום.
- לגבי מנהל מרכז ספורט לא ברור מדוע בוצע איפוס ולא חיוב בשכר בגין 3 ימים עודפים. מתברר שהיה לעובד בנק יתרות חופשה בגין עבודה בשבתות והמיוס נרשם בחיוב בנק זה. בנק זיכוי עבור שבת, אינו מצורף לבנק החופשות הרגיל.
- בנוסף נמצאו מספר מצומצם של עובדים עם יתרות חיוביות מעבר לצבירה המותרת קרי: ימים שלא נוצלו ולא בוצע קיזוז היתרה להלן דוגמאות:
- שומר במחלקה לבריאות הנפש - נצברו לזכותו 57 ימים, מנהלת המחלקה החליטה שלא למחוק לו את הימים, משום שהיה חולה - ההסבר לאי ביצוע הקיזוז נמצא תקין.
- עובד עם יתרה בלתי סבירה של 154 ימים. מנהלת מחלקת כ"א מסרה לביקורת כי היא איפסה את היתרה. מבדיקת הביקורת עם עובדות המחלקה מתברר שנעשתה טעות בחישוב של המערכת והאיפוס הינו - טעות שתוקנה.
- עובד עם יתרה בלתי סבירה של 216 ימים. מבירור שערכה הביקורת עולה, שלעובד הנ"ל נעשתה טעות בהזנה והעובד קיבל מס' כפול של ימי חופשה.

### 5.3 אי ניצול ימי חופשה

בהתאם לדרישות החוק ובהתאם לכללי הבקרה המקובלים, על עובד לצאת לחופשה של שבוע רצוף אחד לפחות במהלך השנה. בהתאם לבדיקת הביקורת נמצא כי קיימים עובדים בעירייה שבעקבות טעות במערכת המידע, לא חויבו על ימי החופשה שניצלו בפועל. להלן מספר דוגמאות:

| מספר עובד | שם המחלקה     | שם התפקיד          | יתרת סגירה 2010 | זיכוי חופשה | ניצול חופשה |
|-----------|---------------|--------------------|-----------------|-------------|-------------|
| 1         | הנדסה         | פקידה              | 240             | 180         | 0           |
| 2         | קבסים         | מנ' פני יום        | 390             | 187         | 0           |
| 3         | מזכירות ביה"ס | מזכירת בית ספר     | 242             | 180         | 0           |
| 4         | בתי ספר       | עובד/ת ניקיון בי"ס | 85              | 131         | 3           |

לאחר שבדקה את הנושא עקב ממצאי הביקורת ציינה מנהלת מחלקת כ"א שהסתבר כי אכן העובדים לא חויבו בבנק היתרות על אף העובדה שבדו"חות הנוכחות היו חיובים. אנו פתחנו בבדיקה (1) מול חברת מלם לקבלת הסברים. (2) לבדיקת חיובי הנכחות מס' שנים אחורה ואז שתילת החיובים בבנק היתרות. בהמשך הועבר עדכון נוסף: "במעבר מחילן למלם לא עברה תוכנית העבודה של עובד מס' 1 באופן תקין. הופיע תקן ליום 0, ולכן כשנשתלו ימי חופשה, המערכת לא זיהתה שצריך לחייב הניצול. הנושא טופל מול מלם, ונחייב אותה בניצולים ידנית". לדברי מנהלת המחלקה, הנושא טופל.

#### 5.4 זיכויי חופשה חריגים

במסגרת ניתוח נתוני החופשות, נדגמו עובדים שקיבלו תוספות חופשה חריגות במהלך השנה. הטבלה שלהלן הועבר לבדיקת מחלקת כ"א.

| מספר עובד | מחלקה          | שם תפקיד       | זיכוי בתלוש* | הערה                                                                                                 |
|-----------|----------------|----------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1         | נוער           | מדריך/ה        | 528.57       | קיבל זיכויים שגויים לפי מנהלי ולא לפי חינוך ונוער לכן נשתל זיכוי- החזר                               |
| 2         | תקשורת         | עוזר/ת בכיר/ה  | 344.00       | עקב מינוס חויבה בשכר 164 ש' ולכן זוכתה לאיפוס.                                                       |
| 3         | סיעות אורגניות | סייעת פדגוגית  | 335.90       | הייתה מזכירה, ועברה להיות סייעת, ניתנה הוראה למחוק לה את הזיכויים. לאחר בירור - הושבו וישארו לפדיון. |
| 4         | כח אדם         | מנהל/ת מחלקה   | 292.47       | בעיה במערכת- שגיאה ביתרת פתיחה במעבר למל"ס.                                                          |
| 5         | פסיכולוגים     | מזכיר/ה        | 286.60       | חויבה בחופשה במקום במחלה, לכן החזירו לה כזיכוי חופשה                                                 |
| 6         | תברואה         | פועל           | 258.46       | חויב בשכר ולכן זוכה בשעות לאיפוס.                                                                    |
| 7         | מזכירות ביה"ס  | מזכירת בית ספר | 256.00       | זיכוי על ימי חופשה שחייבו אותה במקום ימי השתלמות                                                     |
| 8         | לימן           | מטפלת          | 255.55       | חויבה בשכר עבור מינוס בחופשה ולכן זוכתה לאיפוס                                                       |
| 9         | הכנסות         | מנהל/ת מדור    | 251.68       | חויבה בשכר ולכן זוכתה לאיפוס . בנוסף התגלתה טעות בחיוב ע"י המורשית בתוכנה.                           |
| 10        | גזברות         | חשב/ת שכר      | 249.30       | בקשה חלף תשלום ש"נ לקבל זיכוי בחופשה                                                                 |
| 11        | מזכירות ביה"ס  | מינהלן ביי"ס   | 245.61       | נכנסה למינוס, חויבה בשכר ולכן זוכתה לאיפוס.                                                          |

• הזיכוי בתלוש - כולל זיכוי שנתי רגיל וגם זיכויים נוספים.

מניתוח הטבלה שלעיל אפשר לפלח את הסיבות לזיכויי החופשות החריגות כדלקמן :

- א. עובדים עם יתרת חופשה שלילית. עובדים אלה קיבלו זיכוי בימי חופשה וכנגד חויבו בשכר. ממחלקת כ"א הסבירו לביקורת שלא ניתן למנוע כניסה לחופשה שלילית עקב החופשות המרוכזות. במקרים בהם עובדים כבר ניצלו את ימי החופשה לפני החופשה המרוכזת, הם נכנסים ליתרה שלילית. אם היתרה השלילית היא קטנה, אז זה מתקזז למול זיכויי חופשה שמגיעים לעובד בחודשים הבאים ; אם היתרה השלילית היא גדולה אז מאפסים את החופשה תוך חיוב השכר של העובד. פעולה זו מלווה במכתב לעובד.
- ב. טעויות מהמעבר למערכת מלם. במקרים מסוימים היו טעויות במערכת המידע. עובדים שזיהו את הטעות פנו למחלקת כ"א וקיבלו זיכוי על שעות החופשה שנמחק בטעות.
- ג. טעויות אנוש – כגון זיכוי לפי מפתח מוטעה או חיוב בחופשה במקום במחלה.

## 5.5 המלצות

1. להגדיר דו"ח מאזן חופשות שנתי הכולל יתרת פתיחה, זיכוי, חיוב יתרת סגירה לכל העובדים ; באמצעות הדו"ח מחלקת כח אדם תוכל לזהות מקרים חריגים כגון זיכוי חופשות חריגות או עובדים ללא חיובי חופשה במהלך השנה.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי הנושא טופל מול מלם.**
2. לבצע בחינה מקיפה כדי לאתר את כלל העובדים שלא חויבו במערכת המידע בגין ימי חופשה עקב תקלת המערכת.
3. לוודא עם מלם שכלל התקלות שבגינה חלק מהעובדים לא חויבו על ימי חופשה שלקחו בפועל תתוקן.
- בהתייחסות לדוח ציינה מנהלת מחלקת כ"א כי הנושא טופל ותבוצע בדיקה מדי חודש.**
4. להימנע ככל שניתן מיצירת מצב של עובדים עם ימי חופשה שליליים.
5. להנחות את מחלקת כ"א להכין דו"ח חודשי המפרט את כלל זיכויי החופשות הידניים (עקב טעויות, תקלות מערכת או כל סיבה אחרת) להעבירם למנכ"ל ולידיעת הגזברית.
6. להתנות אישורי חופשה במילוי טפסי בקשה לחופשה על ידי העובדים ולוודא תיעוד הטפסים ; על מחלקת כ"א לבצע בקורות תקופתיות לבדיקת קיום טפסי הבקשה לחופשה.

## **6. תהליך הכנת המשכורת**

### **6.1 כללי**

מדי חודש חשבות השכר מזינות למערכת מלם נתונים שונים שמתקבלים מהמחלקות השונות אודות העובדים ובהן מחלקת כ"א. הנתונים כוללים נושאים מגוונים שמשפיעים על השכר של העובדים כגון שינויים בדירוג/דרגה, גמול השתלמות, דיווחי טלפון נייד ועוד.

בסוף החודש חשבות השכר עורכות בדיקות לנתוני שהוזנו למערכת המידע (באמצעות תלויים גלויים) ולאחר השלמת הבדיקות ותיקון הנתונים במערכת המידע, מופקים תלויי משכורת סופיים (תלויי מעטפות).

בהמשך, מכינות חשבות השכר דו"חות שונים כגון: קופות גמל, מס הכנסה וביטוח לאומי. הן עוסקות גם בנושאים נוספים כגון: עיקולים, דמי אבטלה מביטוח לאומי, מילואים, דמי ועד עובדים, דיווחי רכב, ודמי פגיעה – תאונות עבודה.

### **התרשים שלהלן מתאר את תהליך הכנת השכר:**



## 6.2 עדכונים שמשפיעים על רכיבי השכר

כאמור, במהלך החודש השוטף עדכונים רבים מתקבלים ממחלקת כ"א. להלן דוגמאות לעדכונים מיוני 2011 –

| הנושא                                                                                             | הערות                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| אישור גמול השתלמות לעובדת.                                                                        | אישור מ 13.6.11                                   |
| אישור גמול השתלמות ב' לעובד                                                                       | אישור מ 12.5.11                                   |
| אישור השתתפות במכסת שיחות טלפון חודשיות קבועה בתשלום לעובדת (בפתק לא מפורט הסכום)                 | אישור מ 23.5.11                                   |
| הגדלת היקף משרה ל- 100% לעובדת                                                                    | אישור מ- 3.5.11 כתוצאה מחזרה לתפקידה כעוזרת גננת. |
| עדכון דרגה לדרגה 8 ל- עובדת. מסך מ- 3.2.11                                                        |                                                   |
| תשלום 3 חודשי הסתגלות בתשלום חד פעמי לעובדת                                                       | מזכר מ- 24.5.11                                   |
| תשלום תוספת של 2 שנות וותק מסלול נמרץ ב' (בנוסף למסלול נמרץ א') סה"כ 4 שנות וותק מסלול נמרץ א + ב | אישור מ 9.6.11                                    |

העדכונים השונים שמשפיעים על שכר העובדים מגיעים ישירות לחשבות השכר בלי לעבור בקרה נוספת של גזברית העירייה, גם במקרים בהם לשינויים משמעותיים כספיות. לדעת הביקורת, על הגזברית לאשר שינויים המוזהמים על ידי חשבת השכר ואשר משפיעים על משכורות העובדים. בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית שמבקרים בהם יש שינוי תקציבי משמעותי, הנושא מבוצע בתאום עם הגזברות.

## 6.3 בקרה על נתונים שהוזנו למערכת המידע

בקרה נאותה על הכנת המשכורות מורכבת מבקורות של חשבות השכר שמוזינות את הנתונים ובקורות על ידי גורמים נוספים בגזברות.

### 6.3.1 בקרה על תלושי השכר אצל חשבות השכר

לאחר הזנת כלל הנתונים וחישוב השכר על ידי מערכת המידע וטרם הפקת תלושי השכר הסופיים מבוצעת בדיקה על תלושים גלויים כדלקמן:

- **חשבת השכר של העובדים הקבועים מבצעת בדיקה מדגמית של המשכורות על גבי המסך בלבד.**
- **חשבת השכר של יתר העובדים מבצעת בדיקה של המשכורות של כל העובדים.**

לדברי חשבת השכר של העובדים הקבועים, מדי תקופה מבצעים בדיקה פרטנית של סמלי שכר נבחרים, זאת בנוסף לבדיקה החודשית הרגילה. לדעת הביקורת, מאחר שמדובר בנתונים רגישים, חייבים לבדוק את כל תלושי המשכורות טרם הכנת התלוש הסופי. בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי לא ניתן לבצע בדיקה לכל תלושי המשכורות בלוחות הזמנים הקיימים.

לחשבות שכר פעולות רבות שהן נדרשות לבצע בעת הכנת המשכורות. כדי לזכור את כל הפעולות ולא לפספס פעולה מיוחדת הן מכינות רשימת תיוג חדשה בכתב יד המפרט את הפעילות שנדרש לבצע מדי חודש.

### 6.3.2 ביקורת הגזברות על תשלומי השכר

בתחילת הביקורת נמצא כי הגזברות אינה מבצעת בקרה על הנתונים שהוזנו על ידי חשבות השכר, למרות רגישות הנושא. כמו כן, לא הוגדרו דו"חות בקרה בנושא. זמן קצר לפני תחילת הביקורת נכנסה לתפקיד הגזברית החדשה אשר זיהתה את החולשה בבקרה והחלה לבצע פעילות לשיפורה, כולל הגדרת דו"חות בקרה וביצוע בקרות ע"י החשב (תוך הגדלת היקף המשרה שלו).

להלן דוגמאות לדו"חות בקרה שהחשבת ביקשה להוסיף:

1. פירוט העובדים החדשים שקיבלו שכר החודש ובחודש שעבר לא קיבלו שכר
2. פירוט העובדים שהחודש לא קיבלו שכר ובחודש שעבר כן קיבלו שכר
3. כמות ופירוט העובדים שקיבלו פיצויי פיטורין
4. פירוט העובדים שהיה להם שינוי בדרוג ודרגה
5. פירוט העובדים שיש להם הפרש בתשלומי הוצאות הרכב שלהם.
6. פירוט העובדים שקיבלו מקדמה \ מפרעה
7. פירוט העובדים שהשכר שלהם החודש לעומת החודש שעבר שונה ביותר מ XX % וכן ההפרש ב %.

### 6.3.4 פעילות החשב

כאמור, בתחילת הביקורת החשב לא היה מעורב בתהליך השכר. במהלך החודשים האחרונים הוא פיתח סט של בקרות, כולל דו"חות בנושא. להלן הפעילות של החשב בתחום השכר:

- ✓ נותן מענה לשאלות שוטפות של חשבות השכר בעניין שכר
- ✓ החל נוהל בו מתייעצים עם יועץ משפטי בסוגיות שכר, במידת הצורך.
- ✓ מעורב בחישובי פרישה. עד כה החישובים בוצעו באופן ידני ע"י חשבות השכר. כיום נעזרים באקסל. יצוין כי במלם קיים כלי עזר לנושא זה אשר טרם הופעל.
- ✓ מעורב בבניית הלוגיקה של מפרעות והלוואות, כולל בדיקה מקדימה, האם לעובד היכולת לפרוע את ההלוואה.
- ✓ לקראת השכר הוא מפיך דו"ח תנועות, מבצע בקרה על שינויים שמשפיעים על שכר, כגון שינוי בדירוג ובדרגות.
- ✓ לגבי עובדים חדשים – בדיקת נתונים למול החוזה.
- ✓ שינויים בהסעות עובדים
- ✓ מפיך דו"ח על עובדים שעזבו / פרשו
- ✓ הפחתת שעות
- ✓ שינויים רטרו בדרגות / דרגה
- ✓ שינויים בשכר

#### 6.4 המלצות

1. על חשבות השכר לבצע בדיקה על כלל תלושי השכר הגלויים ולא להסתפק על בדיקה מדגמית על גבי המסך.
  2. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי לוחות הזמנים הקיימים אינם מאפשרים זאת.**  
להכין רשימת תיוג מודפסת המפרטת את הפעילות שנדרש להתבצע מדי חודש במסגרת הכנת המשכורות, כחלק מנוהל.
  3. **בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הרשימה הוכנה.**  
מחלקת כ"א תעביר את הנתונים החודשיים לגבי שינויים בתנאי השכר של עובדים לחשבות השכר באמצעות טבלה מודפסת (לא בכתב יד) ובפורמטים ברורים ובחלוקה לנושאים, כגון תוספת גמול השתלמות, החזרים רטרואקטיביים ועוד.
  4. להקפיד על חתימות ואישורי הגזברות העירייה על כלל הנתונים המוזנים למערכת המידע ואשר משפיעים על חישובי השכר.
  5. להגדיר שורה של תהליכי ודו"חות בקרה לבדיקת נתוני השכר, כגון: דו"ח שינויים ברכיבי שכר, דו"ח ניצול שעות נוספות, דו"ח ניצול שעות כוננות ושינויים בשכר הבסיסי, כולל הגורם האחראי לבצע את הבקורות.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הנ"ל מבוצע על ידי החשב.**

## 7. רכיבי שכר

### 7.1 כללי

משכורת העובדים מורכבת מהשכר הבסיסי בתוספת מרכיבים שונים הכוללים: ותק, אחזקת רכב, שעות נוספות, שעות כוננות, החזר הוצאות נסיעה, הבראה, מענק יובל, תוספות מיוחדות לפי תפקיד (תוספת ביגוד, תוספת מנקו וכו'). הביקורת בחנה מדגמית את התוספות העיקריות, שמקבלים העובדים על מנת לבדוק אם אכן הן ניתנות בצורה תקינה בהתאם להגדרתן באוגדן תנאי שרות. בעיריית רמלה, המרכיבים העיקריים, מעבר לשכר הבסיסי, המשפיעים על גובה השכר כוללים תוספת וותק, דמי הבראה, החזר הוצאות נסיעה, תוספת כוננות, תוספת כפיים, שעות נוספות, מענק יובל, אחזקת רכב ועוד.

### 7.2 שעות כוננות

בהתאם לאוגדן (ס' 4.3.3) – "עובדים ברשויות מקומיות מכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות בנושא הכוננות, הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צרכי עבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכוננות..." כמו כן בתת סעיף (3) כתוב "תשלום התוספת עבור הכוננות אינה נחשבת כחלק מן המשכורת לעניין חוק שירות המדינה (גמלאות)... או לעניין כל הטבת פרישה אחרת ו / או לעניין פיצויי פיטורין, אלא אם נקבע אחרת בהסכם קיבוצי החל על אותו עובד ועל אותו עניין". לאור האמור לעיל ניתן להבין שתוספת כוננות מיועד לצרכי העירייה בלבד ולא כתוספת שכר המחושבת לצרכי גמלאות.

בשנת 2010 תשלומי הכוננות לעובדים הסתכמה ל – 2.2 מ"ח כמפורט להלן:

| מס' סד' | מס' רכיב | שם הרכיב        | סכום (₪)  | הערות |
|---------|----------|-----------------|-----------|-------|
| 1       | 65       | תוספת כוננות    | 1,879,752 |       |
| 2       | 115      | ש. כוננות       | 206,205   |       |
| 3       | 1039     | כוננות וטרינרית | 144,511   |       |
| 4       | סה"כ     |                 | 2,230,468 |       |

על-פי הרישומים, 125 עובדים מקבלים שעות כוננות עפ"י דיווח - קבלת שעות כוננות שלא לפי הסכמי השכר השונים.

חלק קטן מהכוננויות שמקבלים העובדים נגזרות מהסכמי העבודה השונים כמו: כוננויות וטרינרים, עובדי שח"ם – שירותים חברתיים מיוחדים ועוד. לגבי שאר העובדים, הרוב המכריע לגביהם כאמור אין קריטריונים לקבלת שעות, מקבלים אותן כתוספת לכל דבר ועניין. עובדים שהחלו לעבוד לפני מרץ 1999, מקבלים שעות כוננות ללא דיווח.

על פי ההסבר שקיבלה הביקורת ממנהלת מחלקת כ"א, ההחלטה למתן שעות כוננות הינה של ראש העיר או המנכ"ל. לא נקבעו קריטריונים כתובים למתן שעות כוננות וגובה מכסת השעות לעובד ועל איזה בסיס הן ניתנו. בתיקי העובדים אמור להיות תיעוד לאישור מנכ"ל.

שעות הכוננות לעובדים בנויה על הקצאה אישית - מכסת שעות כוננות והקצאה מחלקתית - שעות כוננות מחלקתיות המחולקת בהתאם לשיקולי מנהלי המחלקות. הביקורת חישה את מכסות ההקצאות החדשיות אישיו ומחלקתיות של שעות כוננות להלן הנתונים:

- סה"כ מכסות שעות כוננות חודשיות לעובדים בהקצאות אישיות: 3,875.5, ממוצע של 30.3 שעות כוננות לעובד.
- סה"כ שעות כוננות חודשיות בהקצאה מחלקתית: 265 – מחלקת אחזקה + כוננות גשם ל- 5 עובדים במחלקת הנדסה/כבישים.

הביקורת בחנה את עלויות מרכיבי הכוננות להלן הממצאים :

- א. כוננות וטרינרית – מדובר ב – 30 ימי כוננות המגיעים לוטרינר העירוני בהתאם לאוגדן.
- ב. שעות כוננות – מדובר בשעות כוננות, בעיקר של עובדים סוציאליים בהתאם להגדרות.
- ג. תוספת כוננות – בהתאם להגדרות, קומץ עובדי עירייה שצריכים להיות בכוננות ליד הטלפון לצורך הקפצה לעירייה אמורים לקבל תוספת זו. מדובר בתפקידים כמו חשמלאי תורן, או אינסטלטור תורן וכו'. **בפועל חלק גדול מהתשלומים לעובדים בסך 9.1 מש"ח (לא כולל עלויות מעביד) משולמים שלא על פי ההגדרות באוגדן השירות.**

בשנת 2010 שולמו מעל 108,000 שעות כוננות לעובדי העירייה (מעל 125 שעות לעובד) להלן פילוח השעות לפי אגף :

| מסד' | האגף         | כמות   |
|------|--------------|--------|
| 1    | הנהלה        | 13,071 |
| 2    | כספים        | 6,361  |
| 3    | תברואה       | 12,746 |
| 4    | בטחון        | 2,387  |
| 5    | הנדסה        | 6,405  |
| 6    | פיתוח        | 12,685 |
| 7    | משפטית       | 2,310  |
| 8    | חינוך        | 15,060 |
| 9    | תרבות        | 6,234  |
| 10   | רווחה        | 18,159 |
| 11   | קליטה        | 1,109  |
| 12   | איכות הסביבה | 1,157  |
| 13   | מים          | 3,097  |
| 14   | נכסים        | 3,336  |
| 15   | ביוב         | 3,147  |

להלן דוגמאות לעובדים שקיבלו תוספת כוונות בשנת 2010 :

| מספר עובד | כמות שעות כוונות לחודש | הערות        | מחלקה          |
|-----------|------------------------|--------------|----------------|
| 1         | 100                    | ינואר – יולי | נכסים ציבוריים |
| 2         | 50                     |              | מינהל תברואה   |
| 3         | 81                     |              | מחשוב בתי ספר  |
| 4         | 70                     |              | מנהל הספורט    |
| 5         | 40                     |              | משפטית         |

**מממצאי הביקורת בנושא, עולה לדעת הביקורת, כי שעות כוונות ניתנות כתוספת שכר ולא בהתאם להגדרות שבאוגדן.**

במסגרת הבדיקה נמצא כי בחודש מאי 2010, עובדי העירייה קיבלו פעמיים תוספת כוונות. מבדיקה עם מחלקת כ"א הוסבר לביקורת כי ה"כפילות" היא בגין המעבר לחודש עוקב לחודש שוטף, ז"א שבמאי קיבלו תשלום על שעות כוונות של חודש אפריל ומאי. החל מחודש יוני קיבלו שעות כוונות בגין החודש השוטף בלבד.

### 7.3 שעות נוספות

נושא השעות הנוספות מוגדר בסעיף מס' 5.2 באוגדן תנאי השרות, עפ"י האוגדן התשלום עבור עבודה בשעות נוספות תהיה באישור ראש הרשות המקומית (ראש העיר) או מי הוסמך לכך. סה"כ עלויות שעות נוספות בשנת 2010 הסתכמו לכ-2.2 משי"ח – להלן עלויות שעות נוספות – 200% : 125%

| מס' סד' | מס' רכיב | שם הרכיב  | סכום (ש"ח) |
|---------|----------|-----------|------------|
| 1       | 121      | שע"י 125% | 1,057,390  |
| 2       | 122      | שע"י 150% | 699,346    |
| 3       | 123      | שע"י 175% | 325,941    |
| 4       | 124      | שע"י 200% | 125,786    |
| 5       | סה"כ     |           | 2,208,463  |

בעירייה רמלה אושרו ל-10 עובדים/מנהל מחלקות מכסת ש"י אישיות הנעה בין 30 ש"י ל-65 ש"י. בנוסף קיימת הקצאת שעות נוספות מחלקתיות קרי: לכל מחלקה אושרה הקצאת חודשית אותה רשאים המנהלים לחלק לעובדים הכפופים להם בהתאם לשיקול דעתם.

- סה"כ מכסת הש"י למנהלים בהקצאות אישיות: 385 לחודש
- סה"כ מכסת הקצאת הש"י המחלקתיות: 2,805 לחודש.

לדברי מנהלת מחלקת כ"א, ראש העיר ו/או המנכ"ל מחליטים על ההקצאות האישיות לעובדים ועל ההקצאות המחלקתיות זאת במסגרת מדיניות שקבעו הנ"ל, מחלקת כ"א כלל אינה מעורבת בנושא.

מנהלת מחלקת כ"א, העבירה לביקורת קריטריונים שנקבעו ע"י מנכ"ל העירייה בשנים 2008 ו-2009 להקצאת שעות נוספות. הקריטריונים הנ"ל: הקצאות אישיות - ש"נ למנהלים משנת 2008 נקבעו לגבי מס' עובדים ספציפיים על בסיס עובדי שטח - הקצאה מכסימלית עד 65 ש"נ, מנהלת נוספת העובדת בשעות חריגות עד 40 ש"נ ויתר המנהלים עד 30 ש"נ, כל השעות הנוספות הנ"ל חייבות בדיווח.

הקצאות מחלקתיות מינואר 2009 ע"י מנכ"ל העירייה – דוגמה להקצאה חודשית למחלקה מסוימת, אין אזכור כלשהו לאופן/הפרמטרים קביעת ההקצאה הנ"ל. הביקורת מעירה שההקצאות המחלקתיות נעדרות קריטריונים כמצוין לעיל, וכי כל נושא השעות הנוספות לא עוגן בנוהל. לא נמצא תיעוד לגבי השיקולים שעומדים מאחורי ההקצאות הנ"ל. בניגוד לרוב מרכיבי השכר שאינם ניתנים לשליטה, שעות נוספות הן הוצאה כספית שניתן לצמצם ע"י פיקוח ובקרה. למרות שמדובר בהוצאה כספית שברובה ניתנת לשליטה, גזברות העירייה אינה מבצעת בקרה אחר הוצאה זו, לא ע"י קביעת מסגרת תקציבית לנושא ולא ע"י בקרה. לדעת הביקורת, במידה ויהודקו הפיקוח, הבקרה הגדרת יעדים להתייעלות וחסכון בנושא שעות נוספות, ביכולת העירייה לחסוך סכומים נכבדים.

#### 7.4 מענק יובל

מענק יובל מוענק פעם בשנה לעובדים עם ותק של 25 שנים ומעלה בהתאם לסעיף מס' 4.8 – מענק יובל לוותיקי השרות באוגדן והנחיות האגף לשכר והסכמי עבודה באוצר בכל הקשור לגרירת ותק. תשלומי מענק יובל לעובדים בשנת 2010 (רכיב 2276) הסתכמו ל-581,701 ₪. הזכאות למענק יובל נקבעת אוטומטית ע"י מערכת מלם ובעירייה לא מבוצעת בקרה על נכונות נתוני הוותק. יצוין כי בעת ביצוע בקרה לנושא בעיריות אחרות, נמצאו טעויות בנושא.

#### 7.5 תוספת וותק ותוספת וותק לצורך הבראה

מדי שנה עובדי העירייה מקבלים תוספת הבראה בהתאם לוותק שלהם בעבודה. תוספת הבראה היא פונקציה של כמות ימי הבראה שמגיעים לעובד כפול סכום ליום הבראה שנקבע במשק כפול אחוז משרה. מערכת מלם מחשבת את סכום הבראה באופן אוטומטי בהתאם לוותק העובד. מכאן שהוותק של העובד מהווה פרמטר מרכזי בחישוב התשלום לעובד. בשנת 2010 תשלומי דמי הבראה השנתי לעובדים (רכיב 2151) הסכם ל-2,763,667 ₪.

לחלק קטן מהעובדים בעירייה נקבעה תוספת וותק מיוחדת לנושא הבראה אשר מתווספת לוותק הרגיל, בהתאם להסכם שלו עם העירייה. תוספת (קצובת ימים) הניתנת לעובדים אותה ניתן לגרור ממקומות עבודה קודמים בהתאם לסה"כ שנות עבודה שצבר העובד בנוסף לשנות עבודתו בעירייה מעוגנת בסעיף 4.4.2 באוגדן תנאי השרות- קצובת הבראה - זכאות לקצובת הבראה. בעירייה 46 עובדים שמקבלים תוספת וותק להבראה. הביקורת בדקה בתיקי עובדים מס' דוגמאות של עובדים בהם אמור להיות מצוין אישור שנות וותק, כולל שנות וותק שגרר העובד ממקומות עבודה קודמים וקביעת הזכאות של הימים בהתאם.

לכל העובדים שנבדקו נמצאו האישורים המתאימים בתיקים. כמו כן הביקורת בדקה באופן מדגמי את חישובי הבראה במערכת מלם, לא נמצאו חריגים.

בעיות בפילוח נתוני תוספת הוותק פורטו בפרק 3. כאמור, בבדיקת הביקורת נמצאו טעויות בפילוח של הוותק לא אותרו חריגים בסה"כ הוותק.

## 7.6 החזר הוצאות נסיעה

לעובדי העירייה שאין להם רכב ליסינג, מגיע החזר הוצאות נסיעה לעבודה וחזרה בהתאם למקום מגוריהם. רוב העובדים מקבלים החזר על פי עלות כרטיס "חודשי חופשי". אם הוא מתגורר ברמלה אז מקבל על פי חודשי חופשי מקומי; אם הוא גם מחוץ לעיר אז חודשי חופשי בהתאם למקום מהגורים.

בשנת 2010 לעובדים שולמו X ₪ בגין החזרי הוצאות נסיעה כמפורט להלן:

| מס' סד' | מס' רכיב | שם הרכיב                | סכום (₪)      |
|---------|----------|-------------------------|---------------|
| 1       | 137      | נסיעות לפי ימים         | 259,855       |
| 2       | 1365     | נסיעות נטו מלוות        | 363,247       |
| 3       | 1367     | נסיעות נטו מעל תקרה     | 47,981        |
| 4       | 1368     | חודשי חופשי (בינעירוני) | 938,895       |
| 5       | 1369     | חודשי חופשי רמלה        | 819,216       |
| 6       |          | סה"כ                    | 2,429,194 (*) |

(\*) סכום ממוצע לחודש – 202,432 ₪.

נמצא כי בעירייה לא מבוצעת בקרה שוטפת בנושא. נמסר לביקורת כי פעם האחרונה שבוצעה בדיקה כללית הייתה בשנת 2007. הביקורת מצאה מקרים בהם העלויות לא היו סבירות ביחס למקום המגורים. יצוין כי בעקבות שאלות הביקורת, בוצעה בדיקה מקיפה של החזרי הוצאות הנסיעה (בחודש יולי בוצעו תיקונים לכלל העובדים ובחודש אוגוסט בוצעו התאמות לאחר שחלק מהעובדים פנו לחשבות השכר). מבין התיקונים נכללו עובדים שקיבלו החזרים על פי תשלום יומי במקום חודשי חופשי.

להערכת חשבות השכר התיקון חסך כ- 3,000 ₪ לחודש (כ-1.5% מתשלומי החזרי הוצאות נסיעה לחודש).

כמו כן, נמצא כי כל פעם שיש תיקון בתעריפי נסיעה באוטובוס, חשבת השכר שאחראית על נושא החזרי הוצאות נסיעה צריכה לשנות את התעריף ברמת עובד. כך לדוגמה, כשמחיר חודשי חופשי לנסיעה ברמלה מתעדכן, מערכת המידע אינה מאפשרת עדכון מרוכז אלא חשבת השכר צריכה לבצע את העדכון ברמת העובד.

בהתייחסות לדוח ציינה הגברית כי המערכת אינה תומכת בכך; העבודה ידנית וכרוכה בהרבה שעות עבודה.

## **7.7 אחזקת רכב ורכב ליסינג**

### **7.7.1 אחזקת רכב – כללי**

על-פי אוגדן השירות ברשויות המקומיות העוסק בנושא אחזקת רכב וכחלק מהסכמי העבודה של עובדים מסוימים, זכאים חלק מהעובדים לקבל השתתפות באחזקת רכב לפי דרגות שונות. העירייה משתתפת בתשלומי ביטוח רכב חובה, מקיף, עלות לפי קילומטר, בהתאם לדרגת השירות שנקבעה (עלויות קבועות ומשתנות). חובת העובדים לדווח על התשלומים וחובתה של העירייה לקיים מעקב בנושא.

בעירייה קיימות ארבע רמות ניידות/שירות אליהם מתווסף הקילומטר 'החודשי/שנתי המתאים בהתאם לנוהלי אוגדן השירות ברשויות המקומיות. עובד המבקש אחזקת רכב, מקבל זאת או בעת קליטתו בעבודה או בהתאם לתפקיד, הדרגה, הסכם עבודה או במהלך השירות. הבקשות לאישור אחזקת רכב מתקיימות באמצעות הממונה.

סעיף 4.4.6 באוגדן תנאי שירות מפרט את נושא החזר הוצאות נסיעה בתפקיד לבעלי רכב אישי. מטרת הנוהל ליצור שיטה של החזר הוצאות הנסיעה ברכב פרטי לצורך מילוי תפקיד, תוך כדי השגת היעדים הבאים:

1. חיסכון בהוצאות כספיות ובדלק תוך פגיעה מינימאלית ביעילות העבודה.
  2. שמירה על אמות מידה מוסריות בכל הנוגע לקבלת תשלומים עבור נסיעות בתפקיד.
- ב. ביסוד הנוהל עומד העיקרון של המעסיק להחזיר לעובד הוצאות שנגרמו לו תוך ביצוע תפקידים חיוניים, שלצורך ביצועם נדרשת מהעובד קיומה של רמת ניידות מסוימת.
- כמו כן, העובד נדרש להצהיר כי הוא מתחייב לבצע את כל הנסיעות שיוטלו עליו ע"י הממונה, במסגרת מכסת הק"מ המאושרת לו.
- התשלום הוא על בסיס כמות ק"מ מדווחת מדי חודש. העובד זכאי להחזר הוצאות קבועות גם בתקופת העדרו. על בעל הרכב להגיש דו"ח חודשי על נסיעותיו בתפקיד בטופס מוגדר, תוך פירוט הנסיעות. על נסיעות בתפקיד בעיר המגורים, או בעיר היעד, ניתן לדווח ללא פירוט עד ל - 500 ק"מ בחודש. במקרים בהם היקף הנסיעה בעיר עולה על 500 ק"מ לחודש, על העובד לדווח פירוט מלא על כל נסיעה ונסיעה בחודש. בנוסף לעובדים המקבלים אחזקת רכב, ישנם עובדים המקבלים רכב צמוד - ליסינג ראה: סעיף מספר 7.5.4).

### **7.7.2 אישור ק"מ נסיעה בעירייה**

הגורמים המאשרים אחזקת רכב לעובדים הנם: ראש העיר בהמלצת המנכ"ל והגזברית/חשב. אישור אחזקת הרכב החתום ע"י ראש העיר חייב להיות בתיקי העובדים.

**בעירייה אין אמות מידה כתובות וברורות למתן אחזקת רכב הכוללות: העובדים הזכאים, אמות מידה/פרמטרים אישור אחזקת רכב, אופן החלוקה, תהליך הבקשה ועוד.**

בהתאם להסכם בין העירייה לבין העובדים שסוכמה בעבר לרוב העובדים מתבצע קיזוז לק"מ המדווח בשיעור של בין 12.5% לבין 15%. סכום זה מקוזז באמצעות תנועת הפחתה של הוצאות משתנות נטו (סמל 5191).

מספר רב של עובדים מקבלים הקצאות ק"מ גבוהות. בשנת 2010 ליותר מ- 180 עובדים שולמו מעל 9,000 ק"מ בשנה (מעל 750 ק"מ לחודש בממוצע), בלי שנדרשו לפרט את הנסיעות (הנתונים הינם לפני ההפחתה בשיעור 15% - 12.5%), מתוכם – מספר עובדים קיבלו החזר על יותר מ 1,000 ק"מ לחודש:

| מספר עובד | יחידה        | כמות ק"מ לחודש | מקדם הפחתה                            |
|-----------|--------------|----------------|---------------------------------------|
| 1         | פסיכולוגים   | 1,750          | 0.85                                  |
| 2         | איכות הסביבה | 1,250          | כיום העובד אינו מופיע ברשימת העובדים. |
| 3         | נבחרים       | 2,000          | 1.0                                   |
| 4         | מזכירות      | 1,750          | 0.85                                  |
| 5         | מיחשוב       | 1,250          | 0.85                                  |

העובדה שכמות הק"מ שמבוצעת קבועה לאורך כל השנה (בלי קשר לשינויים בפעילות כגון חופשות מרוכזות) מצביעה על כך שהק"מ ניתן כתוספת שכר ולא בתמורה לנסיעות בתפקיד. מן הראוי לציין כי בהתאם לאוגדן, כמעט כל עובדי העירייה שמקבלים אחזקת רכב צריכים לפרט את הנסיעות שלהם עקב דיווחי הק"מ הגבוהים.

מנהלת מחלקת כ"א מסרה לביקורת העתק פסק דין שלכאורה מאשר תהליך זה. לדעת הביקורת יש מקום לבחון את הנושא משפטית הן לעובדים שהתקבלו לעבודה לאחר מועד ההסכם/פסק דין והן לעובדים הוותיקים יותר.

### 7.7.3 ניהול מערך המידע, פיקוח ובקרה של נושא אחזקת הרכב

ניהול הרישום, המעקב, הפיקוח והבקרה של אחזקת הרכב- רכב שירות, מתנהל בגזברות ע"י עובדת המטפלת בכל נושא האישורים והמסמכים הנדרשים: רישיון רכב, אגרות רישוי טסט שנת, ביטוחי רכב חובה, ביטוח מקיף, החלפות רכב – קניה/מכירה, קיזוזי ביטוחים, אגרות וכו'.

עובדת נוספת בהנהלת החשבונות בודקת את הנושא ומעבירה הוראות קיזוז השכר לחשבות השכר.

- הביקורת ערכה בדיקה של הרישומים. המעקב ומאגר המידע בנושא אחזקת הרכב. להלן ממצאיה:
- אין רשימה מרכזית ממוחשבת של מקבלי רכב שירות בהתאם לרמות הניידות שנקבעו.
- העובדת מטפלת באופן פרטי בכל עובד באמצעות זיהוי במערכת בה מופיעים נתונים של כל רכיבי אחזקת הרכב, כולל מס' הרכב, רישיון רכב, ביטוחים וכו'.
- אין התראות במערכת המידע בכל הנודע לתאריכי חידוש אגרת רכב שנתית.
- אין מעקב על התראות על חידוש רישיון רכב/אגרת רישוי בתלוש המשכורת.
- העובדים המקבלים אחזקת רכב אינם מקבלים תזכורות בעניין חידוש רישיון רכב.
- יש לציין לחיוב את המעקב הממוחשב המתקיים בנוגע לתעריפי האגרות, הביטוחים, הקיזוזים בגין החלפות רכב, אי העברת מסמכי חידוש רישיון רכב, ביטוח רכב חובה/ מקיף בהתאם לתעריפים וכו'.

בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי נושא קבלת התראות בצורה ממוכנת על ידי הגזברות, נבדק בימים אלה, רק מודול כ"א תומך בכך בעוד מודול השכר אינו תומך בכך.

יש לציין שבמסגרת הדיונים והפגישות עם מלם בכל הנוגע לשיפורים במערכת השכר, הוחלט על יישום הודעה בתלוש העובדים בנוגע לחידוש אגרת רישיון רכב. נכון לחודש נובמבר הנושא נמצא בטיפול מול חברת מלם וטרם יושם.

#### 7.7.4 אחזקת רכב – פיקוח, בקרה אצל חשבות השכר

##### תהליכי הפיקוח והבקרה של חשבות השכר

מדי חודש, חשבות השכר מפיקות דיווח ק"מ רכב ממערכת המידע - בדיווח מופיע גובה הק"מ שהוגדר. כתנאי לקבלת התמורה בגין הק"מ, על העובד לחתום על הטופס ולהחזירו לחשבות. כאמור, העובד אינו נדרש לפרט את הק"מ בפועל גם במקרים בהם דיווח הק"מ עולה על 500 ק"מ לאותו חודש. חשבות השכר מסרו לביקורת כי בעבר, העובדים נדרשו לפרט את הנסיעות אך הוחלט להפסיק עם נוהל זה. גם לעובד שעבד רק חלק מהחודש מגיע את מלוא עלות הק"מ. רק במקרים הבאים לא משלמים ק"מ נסיעה – עובד שלא עבד כל החודש ועובד שלא דיווח באותו חודש. חשבות השכר מכניסה את הנתונים לטבלת אקסל כדי לאפשר בדיקה.

**נמצא כי לא מבוצעת בקרה שוטפת בנושא אחזקת רכב. כתוצאה מכך עובדים לעיתים מקבלים תשלומים שאינם זכאים להם.** להלן דוגמאות למקרים שהסתבר בדיעבד שלעובדים לא הגיע אחזקת רכב:

- עובד א' – היה צריך לנכות לה תשלומי רכב שלא הייתה אמורה לקבל. קוזה לה 4,421- ₪ (קיוזו לפי תשלומים).
- עובד ב' – הורד לה 1,354 ₪ (לבדוק עם מ).
- עובד ג' – בחודש מאי 2011 נדרש לקזז לו אחזקת רכב מחודש 12.2010 – סה"כ לניכוי 5,670 ₪ (קוזה בפריסה של 10 תשלומים).

**בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי החשב מבצע בקרה כי כל מי שמקבל אחזקת רכב זכאי מבחינת קילומטראז'.**

#### 7.7.5 רכב ליסינג תפעולי

נושא קבלת רכב בליסינג הוכנס לעירייה בשנת 2006 בעקבות עבודת מחקר שנערכה בעניין, שהצביעה על כדאיות כלכלית במעבר לשימוש באופציה זו, עבודת המחקר נעשתה ביוזמת הגזבר הקודם.

**באפריל 2006 הוחלט בסיכום בכתב של ראש העיר ובהשתתפות מנכ"ל העירייה, שההצטרפות לנושא קבלת רכב בליסינג תהיה אופציונאלית, העלות אשר תוקצה לטובת העובדים תהא העלות המלאה.**

עפ"י הנתונים שקיבלה הביקורת, בעירייה כ- 30 עובדים שמקבלים רכב ליסינג תפעולי הרוב המכריע של העובדים המקבלים רכב ליסינג, הינם מנהלים ונושאי תפקיד בכירים, יחד עם זאת, נמצאו 2 עובדים שאינם מוגדרים כמנהלים המקבלים רכב בליסינג: יעקב בוארון – מדריך, ורובי שגב – עוזר למנהל מחלקה. ראש העיר (בהמלצת מנכ"ל) או המנכ"ל, מחליטים על מתן אפשרות לעבור לרכב ליסינג. בשיחה שקיימה ביקורת עם מנכ"ל העירייה, המדיניות הקיימת היום הינה לאפשר לכל עובד גם אם אינו בכיר מעבר לרכב ליסינג, תוך ויתור על אחזקת הרכב במידה וקיבל.

בעירייה קיימת ועדת רכב ליסינג תפעולי הכוללת את העובדים הבאים: מנכ"ל – יו"ר, גזבר העירייה, יועץ משפטי, מנהל משק ונכסים, קצין רכב. עירוני המשמש כמזכיר ומרכז הוועדה. הוועדה מתכנסת אחת לרבעון או לפי הצורך, דנה בנושאים הקשורים ליישום נושא השימוש ברכב ליסינג תפעולי כולל אישור בקשות למעבר לליסינג.

קצין הרכב - מנהל משרד הובלות והיסעים, מרכז ומטפל בכל הנושא, כולל ניהול תיקייה, דו"חות, מעבר לרכב לסינג, דיווח לגזברות/חשבת השכר, דיווחי דלק, הוצאות תפעול, החלפות רכב לסינג וכו'.

קצין הרכב בשיתוף חשבות השכר בונה לכל עובד מאגר - קופת לסינג המכילה את כל רכיבי השימוש ברכב והבנויה על בסיס של כ- 4.5% משווי הטבת המס, כולל הוצאות דלק, נסיעות בכביש מס' 6 וכו'. הנ"ל מחשב בשיתוף חשבות השכר לעובד המעוניין בליסינג, את קופת הליסינג ומבצע בשיתוף עימו את בדיקת הכדאיות הכלכלית עבורו.

כל עובד המקבל רכב לסינג מתחייב על מכסת דלק שנתית כפי שנקבעה לו בהתאם לקופה שנבנתה עבורו. (ניצול שנתי, חודשי ויתרה לעובדים ותיקים).

הלה מחשב ומשקלל את שווי הרכב באמצעות האינטרנט והכללים בהתאם להוראות רשות המסים. כל עובד חדש שקיבל רכב לסינג מחויב בתלוש השכר בגין שווי השימוש ברכב צמוד לפי שווי הרכב הלה מדווח לחשבת השכר על המעבר לרכב לסינג, הפסקת השימוש ברכב שירות, צריכת דלק, וכו'. חשבות השכר מזינות את שווי הרכב למערכת המידע ואת כל הנתונים הנוגעים לקופת הליסינג שנקבעה לעובד, מידי חודש מפיקה חשבת השכר דו"ח חיוב בדלקן - ניכוי הטבות שימוש בדלקן הניתנות לעובדים שקיבלו רכב לסינג ברכב ודו"ח חריגה דלק בליסינג - ניכוי שימוש חריג בקילומטריג.

קצין הרכב מנחה את חשבת השכר לחייב/לנכות מתלוש השכר חריגות ניצול קופת לסינג וחיוב בגין צריכת דלק ברכב לסינג. הלה מנהל מעקבים ממוחשבים פרטניים על הוצאות רכב לסינג חריגות מקופת הליסינג- מכסת הדלק השנתי צריכה - בקילומטרים וכו'.

#### **הערות הביקורת:**

**יצוין כי נמצא נוהל כתוב מסודר ומובנה לשימוש ברכב לסינג תפעולי, הכולל את כל הרכיבים בנושא - תהליכי קבלת רכב, כללים ברורים לשימוש ברכב ותפעול, התחייבות העובד, תקופת השימוש ( התחייבות ל- 3 שנים ) וכו'.**

**כמו כן, הביקורת בדקה ומצאה שלכלל העובדים שמקבלים רכב לסינג, מחושב שווי רכב במסגרת תלוש השכר.**

**נמצאו מקרים שמנהלת מחלקת כ"א לא קיבלה הודעות במייל על קבלת רכב בליסינג- עובד חדש החלפת רכב קיים, או מעבר מרכב שרות לליסינג. (ראה : בפרק מס' 3.6 תכולת תיקים).**

**יחד עם זאת, בהתאם לתגובת קצין הרכב לדוח, יש לציין שמנהלת מחלקת כ"א מודעת לכך שהעובד קיבל רכב לסינג בכך שהיא חתומה בשלב הראשון מתוך 3 שלבים על הסכם בין העובד לעירייה - נספח 1 - בחירת רכב אישי בליסינג תפעולי קיימת רובריקה המחייבת את חתימת מח' כ"א המאשרת שהעובד נמצא בתפקיד ובתקן. כמו כן, מיידע קצין הרכב את מנהלת מחלקת כ"א ביום קבלת רכב הליסינג כפי שהוא מיידע את חשבות השכר.**

**שלבים נוספים בקבלת רכב לסינג בהתאם להסכם הינם חתימת גזבר העירייה והמנכ"ל בשלב הסופי.**

**עובדים וותיקים שקיבלו רכב באמצעות בליסינג תפעולי זכו למכתב רשמי מהמנכ"ל כיו"ר ועדת הליסינג התפעולי, על החלטתם לאשר מעבר לרכב לסינג, עובדים חדשים שקיבלו מייד רכב לסינג כמו - גזברית העירייה, קיבלו במייל אישור המנכ"ל לכך שהם מעוניינים לקבל רכב בליסינג.**

## 7.8 זכאות לטלפונים ניידים

לרשות חלק מהעובדים הועמדו מכשיר טלפון נייד (חברת "סלקום" מטעם העירייה, מודמים סולולריים וכרטיסי סים למודם. נכון לאוקטובר 2011 העירייה מטפלת ב- 333 מכשירים מהסוגים השונים.

עפ"י הרשימה שקיבלה הביקורת חולקו כ- 306 מכשירים לעובדים, יתר המכשירים ניתנו למחלקות השונות.

בבדיקת הרשימה נמצא שהעירייה מטפלת במכשירים ניידים לגורמים שאינם עובדי העירייה כמו: תאגיד המים ת.מ.ר - 12 מכשירים וקבלן גינון - 6 מכשירים.

בבדיקת מתברר שבזמנו ניתנו מכשירים לעובדי העירייה שעברו לתאגיד המים עם הקמתו אומנם העובדים רשומים בקובץ העירוני, אולם התאגיד משלם עבורם, הרשימה שניתנה לביקורת אינה מעודכנת. בעקבות הערות הביקורת מסר קצין הרכב כי יפעל לעדכן את הרשימה/הקובץ העירוני.

בנוגע לקבלנים, העירייה נותנת להם מכשירים עירוניים עם VPN + 27 ש (דרך תלוש המשכורת) להתקשרות בתוך העירייה עם העובדים הרלבנטיים. העירייה מקזזת להם מהחשבונות את הסכום הנ"ל, מדובר במכשירים שהושאלו להם. לדברי קצין הרכב המטפל בנושא, צורת עבודה זו עדיפה על פני שימוש במכשירים ניידים של הקבלנים.

קצין הרכב העירוני מטפל בצד הטכני/מנהלי בנושא המכשירים הסולולריים והאביזרים המלווים, חלוקה ואיסוף המכשירים, הלה משמש איש הקשר לחברת הסולולר.

מנהלת מחלקת ההכנסות בעירייה מטפלת בכל נושא החשבונות המגיעים אליה כולל חריגות מהחשבונות וחישוב שווי ההטבה, הנ"ל עובדת מול חשבת שכר עובדים קבועים.

קצין הרכב מעדכן את מנהל מחלקת ההכנסות - רשימת העובדים שקיבלו מכשיר נייד.

בעירייה נקבעו רמות שונות של השתתפות ומכסה חודשית לשימוש כמפורט להלן:

1. עובדים שהעירייה משתתפת בעלות השיחות עפ"י מכסות: מנהלי אגפים - 300 ש מנהלי מחלקות - 200 ש, אנשי שטח - 100 ש.
2. מפוצלים 77 - עובדים שהעירייה משתתפת ב- 50 ש שיחות + 27 ש לשיחות פנים ארגוניות VPN, מעבר לכך השיחות על חשבונם
3. מפוצלים 27 - העירייה משתתפת ב- 27 ש עבור תקשורת/שיחות פנים ארגוניות מעבר לכך השיחות על חשבונם.
4. מוגבלי VPN - לא ניתן להוציא שיחות חיצוניות.

המכשירים הניידים מחולקים באישור המנכ"ל הקובע את ההקצאות.

לא נמצא מסמך המגדיר את מדיניות העירייה בכל הנוגע לקריטריונים ולאופן הקצאת מכשירי הטלפון הניידים והקצאות השימוש בהם, כולל שיחות.

בהתייחסות לדוח ציין קצין הרכב כי כל בקשה לטלפון נייד או הקצאת שיחות מופנית למנכ"ל העירייה, הבקשה נבדקת באופן פרטני ע"י קצין הרכב מתוך בחינת צרכי שימוש העובד בטלפון ובשיחות יוצאות תוך השוואה לעובדים מקבילים ומועברת למנכ"ל חו"ד בעניין, על בסיסה מקבל המנכ"ל את החלטתו.

הביקורת מעירה שאין באמור לעיל התייחסות להיעדר מסמך המגדיר את מדיניות העירייה בנושא הקצאת טלפונים ניידים והשתתפות בשיחות.

**7.9 תוספות שכר נוספות**

מעבר למרכיבי השכר העיקריות, הביקורת בחנה מדגמית מספר מרכיבי שכר נוספים. להלן הממצאים:

א. **תוספת כפיים מאמץ** – תוספת שמיועדת לעובדים העוסקים בעבודות כפיים פיזיות המוגדרת כ: שכר עידוד לספיגת עבודת- פועלים בעבודות כפיים- סעיף מס' 4.3 באוגדן תנאי השירות. התוספת חלה על עובדים העוסקים בעבודות כמו: מפעל הזנה, פועלים מקצועיים ובלתי מקצועיים (גינון, כבישים ביוב וכד'), סיעות אורגניות בחינוך המיוחד (4-10% - תוספת מאמץ) ועובדים השייכים לדור א' קרי תחילת עבודה לפני מרץ 1999. התוספת אינה חלה על עובדי אשפה וניקיון שאינם שייכים לדור א'. בשנת 2010 שולם לעובדים 1.1 מ"ש בגין תוספת כפיים (רכיב 203).

**נבדקו כ- 10 עובדים מתוך רשימת מקבלי התוספת לא נמצאו חריגים ואי התאמות בעניין.**

ב. **תוספת אחזקת אופניים** – 21 מעובדי העירייה מקבלים תוספת "אחזקת אופניים" בסך 133 ₪ כל אחד (סה"כ 2,793 ₪ בחודש). התוספת אינה מעוגנת באוגדן תנאי שירות, מבירור עם מנהלת מחלקת כ"א מדובר על תוספת ישנה שניתנה לעובדים (שרברים וכו') לפני ההסכם עם עובדי הרשויות המקומיות ממרץ 1999. התוספת הנ"ל אינה קיימת יותר לעובדים חדשים. בשנת 2002 שולם לעובדים 12,750 ₪ בגין מרכיב זה (מרכיב 172).

**מבדיקת הביקורת עולה שקבוצה קטנה ממשיכה לקבל את התוספת הנ"ל מסיבות היסטוריות, ללא כל קשר למהות התוספת ויישומה כיום. הביקורת בדקה 6 עובדים המקבלים את התוספת הנ"ל, לא נמצאו חריגות כל העובדים החלו לעבוד לפני מרץ 1999. אחד מהעובדים שנבדק פרש לגמלאות ביולי 2011.**

ג. **תוספת מנקו** – תוספת הניתנת לעובדים המתעסקים בגבייה – כסף מזומן, צ'קים ( מזכירות ביי"ס, הכנסות, ספריה עירונית וכו' ) עפ"י סעיף 4.3.11 באוגדן תנאי השירות בהתאם לשיעור הגבייה השנתי, הסכומים החודשיים נעים בין 46.23 ₪ - 169.21 ₪ ( נכון ל- 1.2.10 ). בשנת 2010 בגין מרכיב זה (מרכיב 173) שולמו לעובדים כ-151 אלף ₪.

מנהלת מחלקת כ"א מקבלת אחת לשנה מכתב מהגזברות על היקף הגבייה. העובדים מקבלי מידי חודש את התוספת, לאחר קבלת היקף הגבייה, מבוצע קיזוז/עדכון בהתאם לנוהל. העדכון של תוספת המנקו אמור להתבצע בפברואר.

הביקורת בדקה 8 עובדים המקבלים את התוספת הנ"ל מתוך הרשימה בהתאם להגדרת התפקיד ומצאה התאמה מלאה להגדרת התוספת, יש לציין לחיוב ש- 2 עובדים שנבדקו ושימשו כפקחים בשוק העירוני ועסקו בגבייה, הופסקה להם התוספת, לאחר העברת נושא הגבייה בשוק לחברת גבייה חיצונית.

## 7.10 המלצות

1. לבצע בחינה תקופתית מעמיקה של כלל רכיבי שכר על פי תכנית המוגדרת מראש.
2. לקבוע מדיניות כתובה בנושא שעות כוננות לעובדים שלא במסגרת הסכמי עבודה בכל הנוגע לקביעת קריטריונים להקצאות עפ"י פרמטרים ברורים כמו: אופי התפקיד והתאמתו לדרישות אוגדן השירות תהליכים להגדלה/שינוי המכסה וכו'.
3. לבצע בחינה מעמיקה של תוספות שעות כוננות בעירייה, בהתאם לאוגדן השירות וכולל בדיקת מספר הפעמים שהעובדים שמקבלים תוספת כוננות, הוקצו בפועל ולהקפיד להקצות שעות כוננות בהתאם להגדרות בלבד. הנ"ל במטרה להתייעל ולחסוך כספי העירייה.
4. לקבוע מדיניות כתובה וברורה לגבי הקצאות מחלקתיות של השעות הנוספות, מומלץ לקבוע פרמטרים לחלוקת השעות, קריטריונים לחלוקה ע"י המנהלים.
5. מומלץ שמנהלי המחלקות יגישו מידי שנה בעת הכנת התקציב העירוני ולפני אישורו בקשות להקצאות שעות נוספות תוך פירוט השיקולים להקצאות השעות המחלקתיות ואפן חלוקתן.
6. לבצע בחינה של ניצול השעות הנוספות תוך הגדרת יעד חסכון מסגרת כספית - הגזברות תגדיר מסגרות תקציב לשעות נוספות ותבצע בקרה על הניצול.
7. מדי שנה, לבצע בדיקה של נכונות הוותק של עובדים שמגיע להם לראשונה מענק יובל, כדי לוודא שמי שמקבל מענק יובל לראשונה אכן זכאי לכך.
8. להכין ולפרסם מדיניות כתובה בנושא הרכב ולהכין נוהל בנושא אחזקת הרכב המתאימה לעובדים הזכאים לאחזקת רכב, לקביעת אמות מידה למתן אחזקת רכב על-פי הפרמטרים שנקבעו בהסכמי עבודה ועוד, הקמת ועדת רכב-בעלי תפקיד, תיעוד ישיבות, פירוט הליך האישור לאחזקת רכב, דיווחים, חידוש רישיון רכב, ביטוח חובה ומקיף, מעקב על תהליך החידוש ומאגר המידע של העובדים מקבלי אחזקת הרכב פיקוח ובקרה.
9. להכין רשימה מעודכנת של כל העובדים הפעילים מקבלי אחזקת רכב, הכוללת תאריכי חידוש אגרת רישיון רכב, ביטוח חובה ומקיף, תוך ניפוי כל העובדים שפרשו מהמערכת ולהוציא לגזברית העירייה דו"ח תקופתי של העובדים, הכולל תאריכי חידוש רישיון רכב, ביטוח חובה ומקיף, עובדים שלא דיווחו, מכתבים שנשלחו לעובדים הללו ועוד.
10. לבחון עם מלם אפשרות להכניס התראות במערכת המידע לגבי חידוש רישיונות הרכב השנתיים-טסטים.
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי נעשתה פניה למלם. התראות אפשריות רק במודול הנמצא במחלקת כח אדם ונבדקת אפשרות להפעיל את ההתראות במודול האמור.**
11. לבחון את הקצאת הק"מ לעובדים בהתאם לצרכים האמיתיים במגמה לייעל את השימוש ברכב פרטי לצורך נסיעה.
12. לבצע בדיקה מול ייעוץ משפטית האם הסכם העבודה שהושג עם העובדים וקיבל תוקף בית משפט, אכן מאפשר לעובדים לקבל תשלום בגין ק"מ נסיעה ללא צורך לדווח את הנסיעות, גם במקרים בהם העובד מקבל תמורה על נסיעות העולות על 500 ק"מ לאותו חודש). במידה שכן, לבדוק האם התהליך תקף גם לעובדים שהתחילו לעבוד בעירייה אחרי ההסכם.

13. להקפיד על תיעוד אישורי קבלת רכב בליסינג מהגורם המוסמך – ועדת ליסינג תפעולי, בתיקי העובדים.
14. להכין ולפרסם במסמך מדיניות כתובה בנושא הטלפונים הניידים וקביעת הפרמטרים להקצאה.
15. לעדכן את הקובץ העירוני ורשימת מקבלי הטלפונים הניידים תוך הוצאת עובדי התאגיד מהרשימה.

## **8. סיום יחסי עובד מעביד**

### **8.1 כללי**

תהליך עזיבת עובד אמור להתרחש במקרים הבאים: פרישה לגמלאות, פרישה מרצון, פיטורים על-ידי העירייה ותכניות הבראה - פיטורים קולקטיביים של עובדים במסגרת תוכניות הבראה השונות. מכל מקום, מדובר איפה באקט משפטי של הפסקת עבודה ויחסי עובד ומעביד. קיימת חשיבות רבה שתהליך עזיבת עובד יתנהל בהתאם לחוק, אוגדן השרות והסכמי העבודה, תוך שמירה על כל הכללים המתחייבים מכך.

הפיקוח והבקרה על כל תהליך עזיבת העובד באחריות מנהלת מחלקת כ"א. בתום ההליך הנ"ל, מקבל העובד מכתב ממנהלת מחלקת כ"א, בו מודיעים לו על תאריך הפרישה וסיכום תנאי הפרישה ו/או תשלום פיצויי פיטורין וגמר חשבון לעובדים שעבודתם הופסקה. החומר הקשור בהליכי העזיבה כמצוין לעיל נמצא בתיקים האישיים של העובדים הנמצאים במחלקה.

הביקורת בחנה וניתחה הליכי הפסקת עבודה של עובדים ואת תהליך חישוב גמר החשבון.

### **8.2 מעקב לגבי עובדים שאמורים לפרוש**

עובדת במחלקת כ"א (סימה) מבצעת מעקב לגבי עובדים שאמורים לפרוש במהלך השנה, הנ"ל מגישה למנהלת המחלקה דו"ח עובדים לפני פרישה שאינו אלא טבלה באקסל הכולל עובדים מגיל 60 ומעלה (הדו"ח שנמסר לביקורת) ו-2 עמודות: תאריך הוצאת מכתב - הודעה לעובדים על תאריך הפרישה הצפוי ותאריך הפרישה הצפוי. הדו"ח מוגש למנהלת המחלקה הפועלת בנושא עפ"י נהלי אוגדן השירות.

הודעת הפרישה לעובד נמסר 3 חודשים לפני מועד הפרישה כנדרש באוגדן.

**המעקב בנושא עובדים שעומדים לפרוש מבוצע באופן ידני בלבד על ידי עובד מחלקת כ"א ולא באמצעות מערכת המידע.**

**בהתייחסות לדוח ציינו הגזברית ומנהלת מחלקת כ"א כי כרגע נמצאים בשלב בחינה ויישום של מודול פרישה במערכת מלם אשר ייתן מענה לנושא.**

### **8.3 הפסקת עבודה בדרך של פיטורין**

הפסקת עבודה בדרך של פיטורין מחייבת עפ"י החוק (חוקת העבודה, פקודת העיריות תיקון מס' 31, הוראת שעה בחוק יסודות התקציב 2004) ונהלים (הנחיות משרד הפנים לגבי העסקת עובדים מעל גיל 70) הליך מסודר של שימוע, המתבצע באמצעות ועדת פיטורין עירונית, הדנה בבקשת מנהלים להפסיק את עבודתם של עובדים מסיבה כזו או אחרת. במקרה זה, חייבים להזמין את העובד לוועדה ולבצע הליך של שימוע בו יוכל הלה לשטוח את טענותיו בפני הוועדה.

ועדת הפיטורין כוללת את מנכ"ל העירייה – יו"ר, יועץ משפטי, גזבר, מנהלת מחלקת כ"א נמצאת בהליך הנ"ל בתקן של משתתפת. בתום הליך השימוע, מתקבלת החלטת ועדת הפיטורין המגובה במכתב לעובד בחתימת מנכ"ל העירייה: ראש העיר, הממונה הישיר, וועד העובדים ממכותבים ועותק מתווק בתיק עובדים.

**הביקורת בחנה וניתחה הליכי הפסקת עבודה של עובדים בשנים 2009-2011 ומצאה שחסר תיעוד בנוגע לשימועים שנערכו לעובדים שזומנו לועדת הפיטורין ושפוטרו עפ"י החלטתה, תיעוד המתייחס מתן הזדמנות לעובדים לשטוח את טענותיהם בפני הוועדה.**

#### **להלן פירוט:**

- **עובד א'**  
העובד פוטר ב- 26.7.09, לא נמצא תיעוד אם העובד העלה את טענותיו בכתב כנגד כוונת העירייה לסיים את עבודתו עד לתאריך שנקבע לו להגיש את השגותיו.
- **עובד ב'**  
העובד פוטר מסיבות רפואיות, אין תיעוד לטענות העובד לגבי הליך פיטורין.
- **עובדת ג'**  
פוטר ביום ה- 13.7.10, עפ"י החלטת הוועדה, זומנה לשימוע אין תיעוד לגבי טענות העובד. חמישה עובדים שהעירייה נאלצה להפסיק את עבודתם עקב העסקה מעל גיל 70, לא נמצא תיעוד נוסף לגבי הזדמנות למתן השמעת השגותיהם, פרט להודעה לגבי כוונת העירייה בנדון. **בתגובה**, לדברי מנהלת מחלקת כ"א, העובדים הנ"ל כולל אילו שמעל גיל 70, ויתרו על זכותם לשימוע.

**לא נמצא תיעוד על הודעת העובדים הנ"ל כי ויתרו על זכות השימוע.**

#### **8.4 הכנת גמר חשבון – במחלקת כ"א**

לכל עובד העוזב את המערכת (במסגרת: פרישה לגמלאות, פרישה מרצון, פרישה במסגרת תכנית הבראה ועוד) נערך תהליך של גמר חשבון המתחיל במחלקת כ"א. מנהלת מחלקת כ"א מטפלת בנושא גמר החשבון של כל עובד העוזב את המערכת ונושא באחריות לחישובי תנאי הפרישה ורכיבי הפרישה המגיעים לעובד.

גמר חשבון כולל את הפרמטרים הבאים: חישוב מאזן חופשות וימי מחלה (אם העובד מעל גיל 55) ופדיון ימי חופשה ומחלה שלא נוצלו, קצובת הבראה, קצובת ביגוד, תשלום פיצויי פיטורין (בד"כ אינו חל על פרישה מרצון) - שיעור הפיצוי, ותק, חודשי הסתגלות, דרגה לצורך תשלום הפיצויים וחודשי הסתגלות, דרגת פרישה, גמלת פרישה ועוד. חישוב תנאי הפרישה ורכיבי גמר החשבון תלוי בסוג העזיבה של העובד כמצוין לעיל. מנהלת המחלקה העורכת את התחשיב לבדה פועלת בהתאם לנדרש באוגדן, על פי סוגי הפרישה השונים הקיימים.

**תחשיב תנאי הפרישה - פנסיה וגמר חשבון מתבצע באמצעות טופס ידני שממלאת מנהלת המחלקה העורכת את התחשיב בנדון ולא באמצעות מערכת ממוחשבת.**

הטופס כולל את הרכיבים הבאים: פרטי העובד, אחוז הגימלא לפרישה, מזה אחוז גימלא בגין שנות עבודה, מס' חודשי הסתגלות, אחוז משרה משוקלל, הודעה מקודמת, מס' חודשי הסתגלות, דרגת פרישה, מענק פרישה כן/לא, פדיון חופשה, מספר ימים לתשלום בגין אי ניצול ימי מחלה, ימי הבראה לתשלום, רמת ביגוד בפנסיה, תוספת פיצול, קלירנס: החזרת ציוד זיכוי על פלאפון, כלי עבודה, הלוואות, התחייבות בגין השתלמות וכו'. הטופס חתום ע"י מנהלת המחלקה.

במחלקת כ"א לא נעשה שימוש בטופס טיולים - טופס לזיכוי עובד מרכוש העירייה (קלירנס) הכולל אישורי חתימות של הגורמים הרלבנטיים בעירייה אצלם חתם העובד על ציוד/כלי עבודה כמו: טלפון נייד - קצין הרכב, מחשב וציוד נלווה, או מחלקה רלבנטית אחרת (כבישים, תשתיות אינוונטר וכד') ואישור חשבת השכר (הלוואות שלקח העובד). כיום הקלירנס אינו אלא שורה בטופס גמר החשבון. מדובר על טופס בו העובד נדרש להחתים את מנהלי המחלקות בטרם ייסגר עמו החשבון. ביצוע גמר חשבון מקבל ביטוי במכתב שמוציאה מנהלת מחלקת כ"א לחשבות השכר להמשך טיפול.

מנהלת המחלקה הסבירה לביקורת כי נושא הליך הפרישה מבוצע ומרוכז על ידה, כולל תיאום מול כל המחלקות הרלבנטיות, כך שאין טעם בהוצאת טופס טיולים בנפרד. ההסבר מקובל על הביקורת.

#### 8.5 סיום יחסי עובד-מעביד - אצל חשבות השכר

חשבות השכר מקבלות מסמך גמר חשבון ממחלקת כ"א (ראו ס' 8.3 לעיל), חשבות השכר מחשבות את הסכומים שמגיעים לעובד הפורש על בסיס הנתונים שהתקבלו אצלן, בעזרת טופס עזר לחשבון תשלום פיצויים. במסגרת חישוב הסכומים שמגיעים לעובד, לוקחים בחשבון פירעון של כל ההלוואות שלו.

במסגרת גמר החשבון, חשבת השכר שביצעה את החישוב חותמת על החישוב ועובדת השנייה מאשרת את החישוב בחתימתה.

**חשבת השכר מבצעת את החישובים באופן ידני ורושמת את התוצאות בכתב ידה. החישובים לא אושרו על ידי הגזברית. חישובים ידניים ובלתי מבוקרים מהווים מקור לטעויות.**

**בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית, כרגע נמצאים בשלב בחינה ויישום של מודול פרישה במערכת מלם שייתן מענה לנושא.**

**מענקי פרישה וטופס 161 מבוצעים באופן ידני ולא מאושרים על ידי הגזברית.**

- בתאריך 10.4.11, בוצע חישוב של התשלומים המגיעים לעובדת שפרשה; הסכום הסתכם ל 6,945.12 ש"ח. החישוב בוצע על ידי חשבת השכר לעובדים קבועים, בכתב יד ואושר ע"י חשבת שכר עובדים זמניים. החישוב לא אושר על ידי הגזברית.
- בתאריך 10.1.11, בוצע חישוב של התשלומים המגיעים לעובדת שפרשה; הסכום הסתכם ל 10,201.96 ש"ח. החישוב הידני בוצע על ידי חשבת השכר לעובדים קבועים. התשלום לא אושר על ידי החשבת השנייה ולא ע"י הגזברות.

**חשבות השכר מסרו לביקורת שחישובי הפיצויים אינם מועברים לבדיקה ואישור הגזברית; על גבי הטופס לא הוגדר מקום לחתימת הגזברות. כמו כן, אין מקום לרישום תאריך הכנת החישוב ותאריך בדיקתו ע"י החשבת השנייה.**

**לדעת הביקורת, מאחר שבעקבות החישוב משולמים סכומים לא מבוטלים לעובדים שפורשים, חשוב שהגזברות תבקר ותאשר את הסכומים. לאחר עזיבת העובד, חשבת השכר ממלאת את טופס 161 המועבר לרשות המסים חשבת השכר חותמת בשם המעביד. לדעת הביקורת, על הגזברות לחתום על הטופס.**

## 8.6 המלצות

1. מעבר לביצוע מעקב ממוחשב באמצעות מערכת מלם על עובדים העומדים לפרוש במהלך השנה, במקום השיטה הידנית הנהוגה היום, תוך בחינת אפשרות להפקת הודעת מהמערכת.
2. יש להקפיד על תיעוד מלא של כל הליכי השימוע לעובדים שזומנו לוועדת הפיטורין על מנת לשטוח את טענותיהם בטרם פוטרו, גם במקרים בהם העובדים בוחרים לוותר על זכות השימוע. לבחון אפשרות לבצע את חישוב גמר החשבון באמצעות מערכת המידע במקום השיטה הידנית הנהוגה היום, כדי לייעל את התהליך ולהקטין את הסיכוי לטעות (במחלקת כ"א ואצל חשבות השכר).
- בהתייחסות לדוח ציינה הגזברית כי הנושא נמצא בשלבי פריסה (הטמעה).**
3. על הגזברית לאשר בחתימתה את חישובי הפרישה שביצעה חשבת השכר ואת טופס 161 המועבר לרשויות המס.
4. להוסיף לטופס עזר לחשבון תשלום פיצויים תאריכים ליד החתימות ומקום לחתימת הגזברית.

## התייחסות ראש העירייה לדוח כח אדם ושכר

---

מנכ"ל העירייה שבאחריותו הטיפול בכוח האדם, ביחד עם מנהלת המחלקה מטפלים בליקויים השונים שנמצאו בדוח. מחלקת הגזברות קלטה עובד נוסף שחלק מאחריותו לבצע בקרות בנושא השכר. העירייה פועלת להפרדת תפקידים באותם נקודות עליהם הצביע המבקר כבעייתיים ותפעל בהתאם להמלצות המבקר.

# מפעיל בריכת הקשתות



## מפעיל בריכת הקשתות

### 1. מבוא

במהלך חודש מרץ 2011 קיבל מנכ"ל העירייה תלונה מתושב מאחד מישובי הסביבה, כי ביקר בבריכת הקשתות עם שני אנשים, שילם 16 ₪ ולא קיבל קבלה. לאור בקשת המנכ"ל החלה הביקורת בבדיקה מטעמה ושלחה מספר אנשים לרכוש כרטיסי כניסה ולהלן תוצאות הבדיקה:

#### א. בתאריכים:

1.5.2011 – נכנסו 4 מבוגרים ולא קיבלו קבלה.  
3.5.2011 – שולם 20 ₪ עבור מבוגר + 2 ילדים ולא קיבלו קבלה. 14.6.2011 – הכניס כסף לכיס, נתן עודף מהכיס ולא סיפק קבלה.

#### ב. מחירי כניסה:

מבוגר – 8 ₪.  
ילד – 6 ₪.  
משולב – 10 ₪.  
פנסיונר – 6 ₪.

2. לאור הממצאים חברת חקירות נתבקשה להיכנס מספר פעמים לאתר ולבדוק את דרך קבלת הכספים והנפקת הקבלות ולהלן הממצאים:-

#### א. תאריך 31.8.2011

- שולמו בכניסה 24 ₪ עבור מבוגר ושני ילדים ולא קיבלו קבלה. מפעיל האתר הכניס את הכסף שקיבל למגירת השולחן.
- במהלך השעה שהיו באתר נראו מספר מבקרים שלא קיבלו קבלה עבור תשלום הכניסה.
- במהלך שיחה עם מר צ.ו. הוא מסר מס' טלפון לצורך תיאום מחיר לקבוצות. כמו כן, הציע לסדר ארוחות צהריים לחברי קבוצה תמורת תשלום.

#### ב. תאריך 20.9.2011

- נכנסו בשעה 10:11 מר ו. היה בגופיה, פצוע בזרוע שמאל כתוצאה מנפילה, נמצא יחד עם מבקרת בבריכת הקשתות
- מר ו. ביקש 8 ₪ אך נתן הנחה ל-6 ₪ אותם החזיק ביד, לא נתן קבלה.
- ארבעה גברים גמלאים שהגיעו במקביל שילמו 20 ₪ במקום 24 ₪ בטענה שאת השאר ישלמו בפעם אחרת. לא קיבלו קבלה, מר ו. הכניס את השטר לכיס.
- למטה בבריכה לא נכח עובד מקומי.
- ביציאה מהאתר מר ו. לא נכח, בחורה שעבדה במקום מסרה כי הוא הלך לקבל טיפול בפציעה ויחזור בעוד למעלה משעה.

#### ג. תאריך 3.10.2011

- מר ו. נמצא במשרד ביחד עם בחורה וגבר נוסף.
- הנ"ל מזהה אותי כמי שכבר ביקר באתר ומתעניין לסיבת הביקור החוזר, פותר אותי מתשלום כשאני מציין כי שכחתי לצלם בפעם הקודמת.
- מר ו. מתעניין בי אם אני מדריך טיולים ומציע ליצור איתו קשר טלפוני לתיאום עלויות כניסת קבוצה. כמו כן, מציע לתאם ולסדר ארוחות צהריים למבקרים תמורת תשלום נוסף.

#### ד. תאריך 18.10.2011

- בהתאם להנחיות הביקורת הגיע החוקר לאתר לצורך בירור מעורבות מר ו. בתמחור מוזל לקבוצות והסדרת ארוחת צהריים בתשלום נוסף.
- מר ו. הציע עלות כניסה 12 ₪ למבקר עד גיל 16 + 75 ₪ לארוחת צהריים למבקר במסעדה בוכרית בעיר ומצרף הצעת מחיר בכתב – (ראה נספח א').
- במהלך שהות החוקר במקום מבחין כי גם הפעם חלק מהמבקרים מקבל קבלות וחלק לא.
- גם הפעם נשמע מר ו. מתמחר את הכניסה בהתאם לשיקול דעתו כגון מבוגר בעלות של ילד.

#### 3. בידי הביקורת מצויים סרטי וידאו והקלטות המאשרים את הממצאים.

4. בפגישות שנערכו עם מהנדסת העירייה שהיא המנהלת הישירה של מר ו. ועם מנהלת מח' כח אדם, לא נמצאו נוהלי עבודה ייחודיים להפעלת האתר ולטיפול בכספים המתקבלים על ידי הנדון ונהלים להעברת הכסף לגזברות, מה עוד שהנ"ל אינו מצויד במערכת ממוחשבת. הנהלים שאותרו – (ראה נספח ב'), מחייבים מכירת כרטיסים רק באמצעות מערכת ממוחשבת שמדפיסה קבלות, כאשר מכירה ידנית כפי שמתבצעת בברירת הקשתות נקבעת כחריגה ומחייבת אישור המחלקה.

5. בפגישה עם מר צ. מ., מגזברות העירייה ובבחינת ספרי הקבלות שמסופקים למר ו. התברר כי הרישום בספר הקבלות הוא ידני, לא כולל רישום שעת כניסה, כולל לעיתים רישום מספר מבקרים ולעיתים רק את הסכום. הטפסים אינם כוללים שעת רישום וחתימה ברורה וברת זיהוי של מבצע הרישום אלא רק שרבוט בעט. החתימה היחידה המחייבת שעל גבי הקבלות הינה חתימת הגזברות המאשרת קיום מתאם בין הסכומים הנקובים בקבלות לסכום ההפקדה בעירייה.

6. בשיחה עם ממונה בטיחות העירוני באשר לאירוע הנפילה לבריכה ודרישות הבטיחות באתר (ראה נספח ג') התרשמנו כי קיימת תמימות דעים מוחלטת בינינו באשר לנדרש בתחום הבטיחות. הובא לידיעתו כי למרות התאונה בתאריך 20.9.2011 ובתאריך 3.10.2011 לא נראה ולא נעשה שימוש בחליפות הצלה בירידה לסירות בירידה לבריכת הקשתות.

7. מר ו. נחקר ואומת עם ממצאי החקירה. בתחילה הכחיש את המיוחס לו וטען כי לא הוכשר לתפקיד. לא נאמר לו מה מותר ומה אסור, לא נאמר לו מה לעשות וכד'. בהמשך טען כי לעיתים בעת לחץ של מבקרים מנפק קבלות ביציאה מהאתר. בשלב מסוים בחקירה הודה באופן רפה כי יתכן ומערבב בין כסף פרטי לציבורי (בכיס) ואינו מנפק קבלות אך ייחס זאת ללחץ בעבודה ולמחסור בכח אדם. לדבריו, מקרים כאלה אינם עולים על 11% מכמות המבקרים. ממצאי החקירה והתיעוד הועברו אלינו מייד עם סיום החקירה.

## חסקנות

1. על פי מידע שהגיע אלינו וכלל שלושה תאריכים ספציפיים, מר ו. גבה כסף עבור כניסה לאתר ולא סיפק קבלות כמתחייב.
2. במהלך ביקור נציגנו באתר שפגשו במר ו., שילמו ולא קיבלו קבלה עבור תשלום בכניסה. יש לציין, כי באחד הביקורים פתר אותם מתשלום בכניסה.
3. במהלך הביקורת נראה מר ו. מכניס כסף שקיבל למגירת השולחן ואו לכיסים.
4. הנ"ל נצפה קובע את גובה התשלום ללא קשר לשילוט המחייב:
  - נותן הנחה מ – 8 ₪ ל – 6 ₪.
  - מכניס מבוגרים בעלות של ילדים.
  - מסתפק ב – 20 ₪ במקום 24 ₪.
5. התרשמנו כי מר ו. מתנהל במקום כזכיין חיצוני הקובע על דעת עצמו את גובה התשלום ואף מתגאה בכך. מציע לקבוצות הנחות והסדרת ארוחות צהריים באתר או מחוצה לו תמורת תשלום נוסף אותו מתמחר בנפרד.
6. התרשמנו כי מר ו. עושה בכספים שמקבל כבשלו, מניח לעיתים במגירה, בכיס ולעיתים נותן קבלה ולעיתים לא.
7. מר ו. עובד באתר עם בחורה שתפקידה לא ברור לנו, לא ברורה חלוקת התפקידים ביניהם בנושא ליווי הנכנסים לבריכה, גביית כספים כשמר ו. נעדר והעברת הכספים לעירייה.
8. לא אותרו על ידנו נהלים המחייבים את מר ו. בתחום הטיפול בכספים, אחזקתם עד להעברתם לגזברות, רישום ביומני הקבלות, חובת הוצאת קבלה ללקוח. היומנים שנבדקו על ידנו כללו רישום חלקי בכתב יד.
9. מאחר ולא איתרנו את נהלי ההפקדה, אנו מניחים כי מועדי הפקדת הכספים בגזברות נקבעו שרירותית על יד מר ו.
10. לאור ההתנהלות הכספית שפורטה לעיל, אנו מתרשמים ומעריכים כי מר ו. יוצר עירוב בין כספים אישיים לכספים שמקבל עבור כניסה לאתר, מבצע את רישומי היומן ללא סמיכות לקבלת הכסף. לא מן הנמנע כי רישום הקבלות מתבצע בשלב מסוים מול כסף מזומן שברשותו, כך שהרישום אינו משקף את היקף התקבולים אלא את הסכום שמועבר לגזברות.
11. לאור סוג הפעילות שבוצעה על ידנו באתר אין באפשרותנו בשלב זה לקבוע את מידת המתאם בין התקבולים לסכומים המופקדים בגזברות.
12. מר ו. מציע שירותי הסעדה לקבוצות דבר שאינו חלק מתפקידו אך בשלב זה לא ברור לנו מה חלקו מתשלומים אלה. בחקירתו הודה מר ו. חלקית במיוחס לו והוא מסרב להיבדק בפוליגרף.

## המלצות

---

1. התובעת העירונית תבחן את הראיות ותמליץ על המשך טיפול. עד הטיפול בנושא יש להפסיק לאלתר את העסקתו של מר ו. כגובה כספים בבריכת הקשתות.
2. יכתבו נהלים לטיפול בכסף המזומן ואחזקתם עד להעברתם לגזברות.
3. יכתבו נהלים המחייבים בתחום לווי המבקרים באתרי התיירות השונים ברמלה.
4. יש לפעול להפרדת תפקידים בין גובה הכספים (הקופאי) לבין המאשר כניסה לבריכה.
5. יש לשקול רכישת מכונה למכירת כרטיסים.

---

## נספחים

---

01-DEC-2011 14:17 From:

To:11495

Page:6/12

שפה א' /

הערה



הערה



18/10/11

⇒ אולם ציודים > הל

חיר - 0542053731

חאיר - 22-23 / 11/10/11

במל דה/ל 45

נחם בן 15-16

חיים - שט  
חאיר - חסר  
חאיר - חסר

בברכה,  
ציון וידל - מנהל דאטורים

טלפון: 08-9216873  
פלאפון: 052-8510715  
פקס: 08-9771538

01-DEC-2011 14:18 From:

To:11495

Page:7/12

(7) מסוק

---

3 מחלקי      4 בלגים ע"ה אל

---

2 תוססו      300

---

טו סוגם בלם

---

חמם חמל וולסו

---

קפה זה בלג

---

אלג קל בלם

To: 11495

Page

01-DEC-2011 14:18 From:

1

גוהל מכירת כרטיסים וניהול קופה

תאריך: 19 יולי 2011

הנהלים והתהליכים גובשו ע"י הגיבורות בשיתוף עם מחלקת הספורט - מנהל המחלקה, התקציבאית, הקופאית השונים. מנהל הברכה, מחלקת הכנסות - הקופאית הראשית - פנינו והם מחייבים את כל הקופות. הם משקפים הנחיות שניתנו באמצעות ביקורות פנים שבוצעו וניסיון מהשטח.

### מכירת כרטיסים:

- א. כרטיסים ימכרו אך ורק באמצעות המערכת הממוחשבת ויודפסו כקבלות עם מספר רץ כפול המערכת. לא ניתן יהיה להפיק 2 כרטיסים עם אותו מספר.
- ב. מכירת כרטיסים ידניים תתאפשר רק במקרים חריגים בהם תהיה הפסקת חשמל או תקלה טכנית. במקרים יחודיים בהם אין קופאית (למשל מכירת כרטיסים לסניף בשעות הערב) ובכפוף לאישור מנהל המחלקה תתבצע מכירת כרטיסים ידניים.
- ג. ביטול כרטיסים:  
במקרה של תקלה טכנית או טעות אנוש בה תרשם בקופה פעולה שאינה משקפת פעולה אמיתית שבוצעה יבוצעו הפעולות הבאות:  
1. הרשאה במערכת לביטול פעולות כספיות שנרשמו במערכת תהיה רק לקופאית הראשית או לתקציבאית.  
2. הנחיה לביצוע ע"י מחלקת ספורט - במקרה ויש הרשאות עודפות יש לעדכן את ההרשאות.  
3. כל פעולה שתבטל תיצור פקודת סטורט באופן שיישמר נתיב הביקורת לביטול.  
4. ביטול הרישום במערכת יבוצע רק לאחר שבוצעו פעולות בדיקה על מנת לוודא את מקור התקלה.  
5. מיל' טופס המסביר את מקור התקלה, הבקורות שבוצעו והמסקנה "שלח למנהל המחלקה", לרפרנט בגזברות, לגזבר ולמ"מ הגזבר לידיעת.  
6. בעת רישום הביטול במערכת תרשם סיבת הביטול, האסמכתא לביטול והגורם המאשר את הביטול.

### גזירת קופה

- ד. הקופאית הראשית תבצע בסוף היום סגירת קופה. התקבולים ירשמו במערכת, כאשר סך התקבולים בגין מכירת הכרטיסים הידניים ירשמו בסכום אחד.
- ה. תבוצע התאמה בין הכסף בקופה לכרטיסים שנמכרו.  
במקרה שיש חוסר/ עודף בקופה ואין גורם שיכול לבטל את הרישומים השגויים בספרים, לא תיסגר הקופה, יישלח מיל' ויעדכן את מחלקת הכנסות כי לא ניסגרה קופה על מנת שיוכלו לטפל בכך ב/שעות הבוקר.
- ו. במקרה של שימוש חריג בכרטיסים ידניים יישלח מיל' לדיווח על התקלה והשימוש בכרטיסים הידניים לגזברית, לרפרנט בגזברות ולמנהל המחלקה, על ידי הקופאית.

### ז. בכל קופה תבוצענה הבקורות הבאות לצורך שמירה על שלמות הרישומים והתקבולים:

1. במידת האפשר, תהיה הפרדת תפקידים בין מוכר הכרטיסים להלן הקופאי לבדוק הכרטיסים בכניסה. בברכה שם היקפי התקבולים גבוהים, חובה שתישמר הפרדת התפקידים.
2. המשתמש של הקופאי לא יהיה מורשה לבטל פעולות הכנסה בקופה.
3. הנחיה לביצוע ע"י מחלקת ספורט - במקרה ויש הרשאות עודפות יש לעדכן את ההרשאות.
4. תהיה הפרדת תפקידים בין הקופאי למבצע ספירת מזומנים והמפקיד בקופה ראשית.
5. תבוצע בקרה על כניסת המבקרים. למשל בברכה, בסוף כל יום, תתבצע ספירת הנכנסים באמצעות מומרטור ידני (עוד אשר יושלם מחשוב הברכה) כלומר תבוצע ספירה נפרדת של כמות הנכנסים לברכה אשר תיבדק אל מול הנתונים בדוחות מכירת התקבולים.
6. הבקרה תבוצע על ידי הקופאית הראשית.
7. הקבלות הידניות יישמרו בכספת נפרדת אליה הגישה תהיה מוגבלת לקופאי בלבד.
8. כספים ממכירת הכרטיסים יישמרו בכספת.

### גזירת והפקדת קופות

1. תבוצע הפקדה/סגירת קופה/ספירת מזומנים יומית (למעט בימי שישי ושבת) אז הקופה הראשית סגורה.
2. בימים בהם ההכנסה ממכירת כרטיסים תהיה גבוהה, תתבצע סגירת קופה פעמיים ביום והמזומן יועבר לכספת על מנת שלא תהיה כמות גדולה של מזומנים בקופה.
3. הנחיות מבקר הפנים היא שיש לבצע הפקדת קופה בסכום של מעל 5000 ₪ ולא פחות מ 3 פעמים בשבוע.
4. בברכה תבוצע הפקדת קופה יומית.
5. במקרים חריגים בהם לא תתבצע הפקדה לקופה הראשית, יתקבל אישור מנהל מחלקת ספורט וישלח מיל' מתאים למנהל מחלקת הכנסות, לגזברית ולרפרנט בגזברות.

1

## נוהל מכירת כרטיסים וניהול קופה

- יא. הקופאית הראשית במסגרת סגירת הקופה תבוצע:
  1. התאמת כרטיסים שנמכרו למזומן בקופה.
  2. במקומות בהם נמכרים כרטיסים תבוצע בדיקת סבירות לגבי כמות הכרטיסים שנמכרו למונה של כמות הנכנסים לבריכה-הבקרה תהיה מתועדת.
- יב. טיפול באי התאמות המזוהות בספירת הקופה:
  1. יוצא דיווח מיידי בכתב המפרט את מהות אי התאמה למנהל המחלקה ולתקציבאית.
  2. באחריות התקציבאית ומנהל המחלקה לברר את הנושא ולהציג את תוצאות הבירור בפני הגזברות בתוך שבוע ימים.
  3. הכספים יופקדו בקופה הראשית גם אם תהיה חוסר התאמה.
  4. באחריות התקציבאית לברר את המקור לאי התאמה ולהחליט על הטיפול המתאים לסגירת ההפרשים.
- יג. דיווח מתאים יועבר לרפרנט הגזברות.
- יד. עריכת אירועים ושימוש נוסף במיתקנים תעשה באמצעות הסכם/סיכום דברים כתוב (יש להעזר במח' משפטית). העתק מכל חוזה ובגין כל אירוע יועבר לגזברות.

### בקורות באחריות המחלקה

- יד. באחריות כל מנהל מרכז יבצע ביקורות פתע בקופה לפחות פעמיים בחודש יישמר תעוד המפרט את תאריך הביקורת, מבצע הביקורת, הבדיקות שבוצעו, תוצאות הבדיקות.
- טו. יבוצעו ביקורות פתע לפחות אחת לחודש ובחודש ספטמבר פעמיים בחודש, ע"י התקציבאית ומנהל המחלקה- יישמר תעוד המפרט את תאריך הביקורת, מבצע הביקורת, הבדיקות שבוצעו, תוצאות הבדיקות.
- טז. תבוצע בקרה שבועית לגבי חריגות סטטיסטיות כפי שיוגדרו, ע"י התקציבאית, לגבי נתוני מכירת הכרטיסים. חריגות ידווחו ויבדקו לאיזירות בהקדם.
- הנתונים יישמרו לצורך מעקב.
- ד. יועבר דיווח על הביקורות למנהל המחלקה ויישמר אצלו.

### ביטול כרטיסים / מנזרים

- ז. אסור לבטל כרטיסים שהודפסו, שכן לא ניתן לבטל קבלות / תקבולים.
- ח. ביטול מנזרים יבוצע במהלך הרגיל של ביטול הרשמה לחוגים ויועבר לאישור הגזברות וראש העיר.

נספח 8

## אגף התכנון והנדסה בטיחות

## עיריית רמלה Municipality of Ramla

ח'ניסן/תש"ע  
23/03/2010

לכבוד  
מר משה יהודה  
מנהל אגף פיתוח תשתיות גנים ותיירות  
שלום רב

### הנדון: ביקורת בטיחות באתרי תיירות בריכת הקשתות והמגדל הלבן.

ביום ה' 23.3.2010 ערכתי ביקורת בטיחות באתרים במטרה לשפר את תנאי הבטיחות במקום ולגרום לסילוק מפגעים ותיקון ליקויים. על מנת למנוע תאונות ותביעות ולשמור על בטיחותם של העובדים ושל המבקרים

### בריכת הקשתות.

לסיור הצטרף אלי מר ציון ויידל מנהל האתר, ולהלן רשימת ליקויים והמלצות לביצוע:

1. במשרדי הבריכה אין ארגז עזרא ראשונה למקרא של פגיעה ואו פגיעה
2. יש להתקין מטף כיבוי אש 6 קילו אבקה. [בכל האתר אין ציוד כיבוי אש בכלל]
3. בחצר הבריכה יש להתקין עמדת כיבוי אש תקנית [ארון, עם גלילון 25 מ' 2 זרנוקים ומזנק.
4. אין שילוט הכוונה מסביב לגדר הפנימית אין לעבור מעבר לגדר סכנת נפילה.
5. בכניסה לבריכה יש להתקין שילוט זהירות סכנת החלקה..
6. המדרגות תלויות וחלקות יש להדביק על המדרגות ממתכת טפטים מיוחדים למניעת החלקה.
7. יש להוסיף תאורה מעל הרציף עם מנורות פלורוסנט מוגן מים [חשוך מידי]
8. השייט עם ילדים חייב להיות כליווי מבוגר מגיל 18 ומעלה ולשלט בהתאם
9. השייט מתבצע ללא חגורת הצלה נגד תביעה ואו אפוד מגן כנדרש. גובה המים 60 ס"מ ובמקומות מסוימים מגיע ל80 ס"מ סכנת טביעה גדולה. מדובר גם בילדים יש לרכוש 16 אפודי מגן ולקבוע שהשייט אסור ללא חגורת הצלה ואו אפוד מגן..

10. יש להוסיף מעקה ביטחון ברציף הראשון אפשרות הנפילה גדולה

11. סולם ארור מונח על הרציף הופך להיות מפגע בטיחותי יש לקבע אותו בתליה לו

כך שלא יפריע ויפגע ברגלי המבקרים.

12. ציוד חרום על הרציף יש לרכוש ערכה עם ציוד למקרה חרום כגון: פנסים למקרא הפסקת חשמל, חבל הצלה, אלונקה, ערכת עזרה ראשונה לחרום בלבד וכו'

13. מומלץ להתקין ארונות עם 2-3 תאים (ארונות לוקרים עם מפתח) לאחסנת פלפונים מצלמות וציוד יקר ערך. למניעת תביעות מיותרות מקהל המבקרים.

14. משאבה טובולה, כבל חשמל פגום החלפת הכבל.

### המגדל הלבן

לסיור הצטרף מר יעקוב דגן האחראי במגדל. ולהלן רשימת ליקויים והמלצות לביצוע:

1 בראש המגדל וצמוד למעקה ממתכת נמצאים כבלי חשמל. תקעים ושקעים לא מוגני מיו

חשופים לגשם קצוות שלכבל חשמל גלוי. סכנת התחשמלות

2 המדרגות בתוך המגדל מלוכלכים בכמות גדולה של צואת יונים זרדים וקני ציפורים

שחוזרים דרך פתחים לאורך המגדל. מומלץ לסגור את הפתחים עם רשת ציפורים

3. ברחבת המגדל פתח ברצפה מהווה מכשול סכנת נפילה

5. הגדר המפרידה למעבר למערות פרוצה ואין שילוט אזהרה על סכנת מעבר וסכנת נפילה

6. במשרד המגדל חסר מטף כיבוי אש 6 קילו אבקה. אין ארגז עזרה ראשונה לזמן חרום.

7. מדרגות כניסה למשרד המגדל במצב מסוכן. יש להחליפם סכנת נפילה

8. יש להתקין מעקה חסימה לעליה על השער העגול ולשלוט בהתאם. סכנת נפילה

9. יש צינור הכנה להתקנת עמדת כיבוי אש. אבל אין עמדת כיבוי אש תקנית.

10. צינור הספקת מים למשרד גלוי על הרצפה יכול להיפגע וגם מהווה מכשול בדרך

אשמח לשיתוף פעולה לתיקון הליקויים.

בברכה

הרצל טובלי

ממונה בטיחות עירוני

העתקים:

מר יואל לביא ראש העיר

## התייחסות ראש העירייה לדוח מפעיל בריכת הקשתות

---

לאור הממצאים החמורים שנמצאו העירייה פעלה במלוא החומרה כנגד העובד. העירייה פועלת לטיפול באתרי התיירות באופן כולל כך שגם נושא גביית הכספים יקבל מענה הולם.

# היתרי בניה



## היתרי בניה

### פרק 1 - מבוא

היתר בניה הוא אישור שניתן על ידי הועדה המקומית לתכנון ובניה לבצע עבודת בניה, הריסה או שינוי בשימושים במקרקעין עליהם נמצא הנכס. האישור מורכב ממסמך הכולל את פרטי הבקשה שאושרה וכן תשריט של תוכנית הגשה אשר הוגשה על ידי מבקש ההיתר, המכונה "גרמושקה". בעת קבלת ההיתר מאושרים שני המסמכים האמורים באמצעות חותמת של הועדה המקומית לתכנון ובניה אשר כוללת בין היתר את מספר ההיתר שניתן לבקשה.

סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965, (להלן: "החוק") קובע כי קיימת חובה לקבל היתר בניה בכל אחד מהמקרים הבאים:

"(1) התווייתה של דרך, סלילתה וסגירתה ;

(2) הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה ;

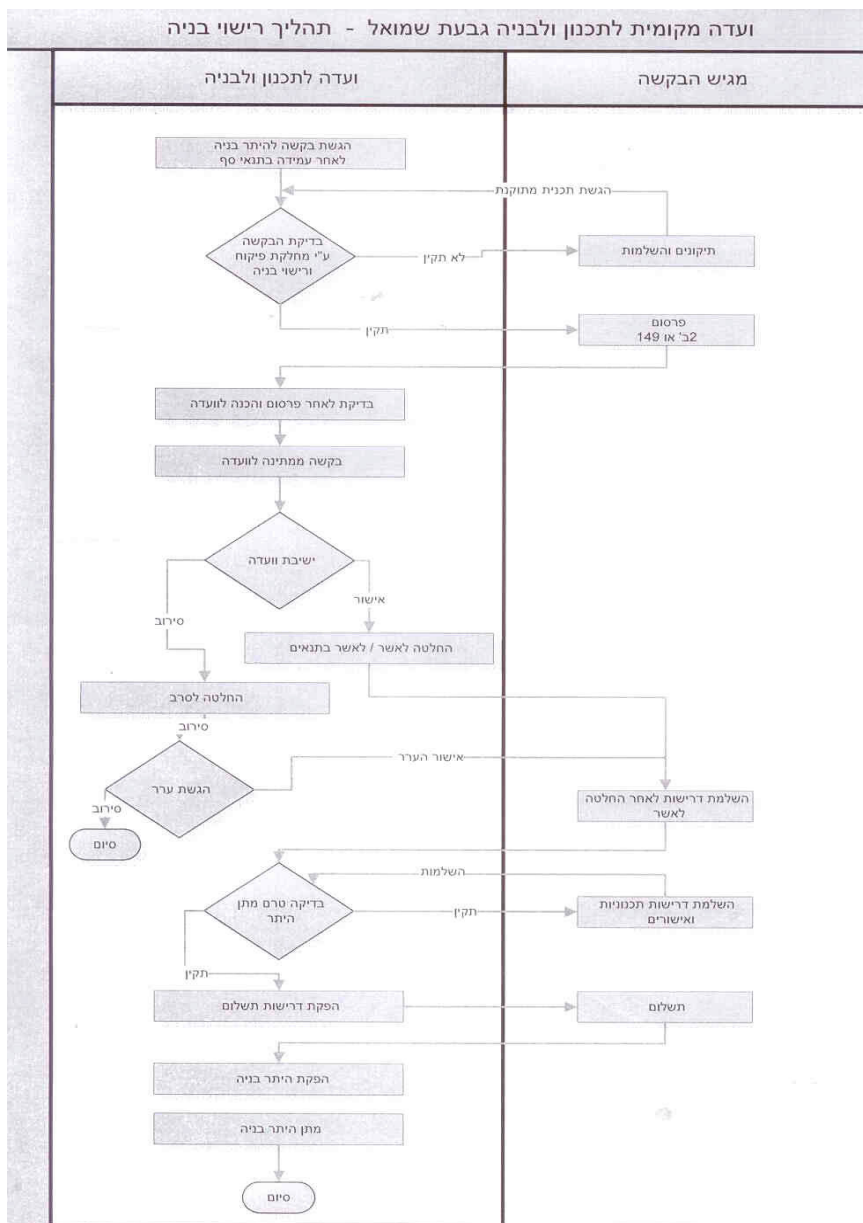
בפסקה זו –

"שינוי פנימי" - שינוי שאינו נוגע לצד החיצוני של הבנין, אינו פוגע בחזיתו או במראהו או בשלד של הבנין או ברכוש משותף או בצנרת או ציוד אחר המשרתים גם דירות אחרות, אינו פוגע בזולת ואינו משנה את שטחה של הדירה למעט תוספת של שטח מרפסת שנסגרה כדין או את מספרן של יחידות הדיוור ;

"דירה" - חדר או תא, או מערכת חדרים או תאים, שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים, לעסק או לכל צורך אחר ;

(3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית.

להלן תרשים המתאר את תהליך קבלת היתרי בנייה בעירייה:



\* יצויין כי התרשים המצורף הינו טיוטה בלבד להליך מובנה ב"ניהול ועדה" מול "בר-טכנולוגיות" הנמצא כיום בגיבוש של מהנדסת העיר מולם.

## נתונים סטטיסטיים

### כלל הבקשות הקיימות במערכת

נכון ליום 21 בנובמבר 2011 קיימות במערכת "ניהול ועדה" של חברת "בר טכנולוגיות" המשמשת את האגף (להלן: "המערכת") בקשות בסטאטוסים הבאים: מאושר – בקשות אשר קיבלו היתר, פעיל – בקשות אשר טרם קיבלו היתר, לא פעיל/מבוטל – בקשות שנדחו על ידי האגף או בוטלו על ידי המבקשים, היתר מבוטל. הבקשות הקיימות במערכת הוגשו בין השנים 1957-2011. להלן פילוח של כלל הבקשות הקיימות במערכת על פי הסטאטוסים השונים (ני"ע 100):

| מאושר | פעיל | לא פעיל/מבוטל | היתר מבוטל | סטאטוס לא מצויין |
|-------|------|---------------|------------|------------------|
| 3889  | 2379 | 367           | 3          | 1                |

### גיול כלל הבקשות הקיימות במערכת על פי שנות הגשה

להלן פילוח של כלל הבקשות הקיימות במערכת לפי העשורים בהן הוגשו הבקשות, אשר מציג את הסטאטוסים השונים של הבקשות נכון למועד הביקורת - 21 בנובמבר 2011, על פי השנים בהן הוגשו הבקשות:

| שנה       | סך בקשות שהוגשו | מספר בקשות שאושרו<br>נכון למועד<br>הביקורת | מספר בקשות<br>בסטאטוס פעיל<br>נכון למועד<br>הביקורת | מספר בקשות<br>בסטאטוס<br>לא פעיל נכון<br>למועד |
|-----------|-----------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 1957-1969 | 127             | 101                                        | 26                                                  | -                                              |
| 1970-1979 | 204             | 125                                        | 77                                                  | 2                                              |
| 1980-1989 | 307             | 218                                        | 89                                                  | -                                              |
| 1990-1999 | 3014            | 1804                                       | 1203                                                | 7                                              |
| 2000-2011 | 2968            | 1625                                       | 981                                                 | 362                                            |

### בקשות שהוגשו ואושרו בין השנים 2008-2011

להלן נתונים אודות מספר הבקשות שהוגשו ואושרו בין השנים 2008-2011 בחלוקה לשנים. הביקורת מבקשת להדגיש כי מספר הבקשות שאושרו בכל שנה לא בהכרח מתייחס לבקשות אשר הוגשו באותה שנה, אלא לבקשות אשר הוגשו בשנים קודמות. (ני"ע 101 – 110).

| שנה   | מספר בקשות שהוגשו | מספר בקשות שאושרו |
|-------|-------------------|-------------------|
| 2008  | 224               | 127               |
| 2009  | 321               | 172               |
| 2010  | 360               | 272               |
| *2011 | 356               | 208               |

\*עד ליום 21 בנובמבר 2011.

גיוול להיתרים שאושרו

| שנה בה הוגשו הבקשות | מספר בקשות שאושרו בשנת 2008 | מספר בקשות שאושרו בשנת 2009 | מספר בקשות שאושרו בשנת 2010 | מספר בקשות שאושרו בשנת 2011 |
|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 2001                | -                           | 1                           | 1                           | -                           |
| 2002                | -                           | -                           | 1                           | -                           |
| 2003                | 5                           | 2                           | -                           | -                           |
| 2004                | 4                           | 1                           | 2                           | 1                           |
| 2005                | 8                           | 5                           | -                           | -                           |
| 2006                | 4                           | 6                           | 4                           | 3                           |
| 2007                | 51                          | 19                          | 9                           | 2                           |
| 2008                | 55                          | 53                          | 19                          | 2                           |
| 2009                | -                           | 85                          | 109                         | 17                          |
| 2010                | -                           | -                           | 127                         | 100                         |
| 2011                | -                           | -                           | -                           | 83                          |
| סה"כ אושרו          | 127                         | 172                         | 272                         | 208                         |
| סה"כ הוגשו          | 224                         | 321                         | 360                         | 356                         |

\*עד ליום 21 בנובמבר 2011.

ממוצע ימים למתן היתרים

להלן נתונים המציגים את ממוצע הימים למתן היתרים שניתנו בין השנים 2008-2011 בהתייחס לבקשות אשר הוגשו החל משנת 2005

| ממוצע ימים למתן היתרים |            |
|------------------------|------------|
| שנה בה נסגרה הבקשה     | ממוצע ימים |
| 2008                   | 429        |
| 2009                   | 467        |
| 2010                   | 443        |
| 2011                   | 473        |

ממוצע הימים חושב באמצעות ספירת מספר הימים שעברו ממועד הגשת הבקשות ועד למועד אישורן. ממוצע הימים כולל את משך הטיפול הכולל בבקשה עד למתן ההיתר לרבות פרקי הזמן שהתושב המבקש נדרש לתיקונים, לרבות פרקי זמן בהם נדרש התושב לקדם את הבקשה.

## פרק 2 – מטרות הביקורת

הביקורת בדקה את הנושאים הבאים:

- 2.1 ועדת משנה ורשות הרישוי.
  - 2.2 מבנה ארגוני ומענה לתושב;
  - 2.3 בחינת פרקי זמן של הטיפול בבקשות להיתרים;
  - 2.4 בחינת תמיכת המערכת הממוכנת בפעילות המחלקה.
- במסגרת הביקורת לא נבדק השלב של בדיקת הבקשות על ידי הפיקוח.**

## פרק 3 – מתודולוגיה

- 3.1 איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים אוקטובר 2011 – ינואר 2012.
- 3.2 לצורך הביקורת קוימו פגישות עם מהנדסת העיר (להלן: "המהנדסת") מנהלת מחלקת רישוי, עם בודקות תוכניות במחלקת הרישוי ועם סמנכ"ל בחברת "בר טכנולוגיות" של המערכת הממוחשבת.
- 3.3 לביקורת נמסרו הקבצים הבאים:
  - א. קובץ כלל הבקשות להיתרי בנייה אשר הוגשו אי פעם לאגף ומופיעות במערכת, נכון ליום 21 בנובמבר 2011. הקובץ כולל את השדות הבאים: מספר בקשה, מספר תיק בניין, סטאטוס בקשה (פעיל, מאושר, מבוטל), כתובת הנכס, גושה חלקה ומגרש, שימושים, תיאור הבקשה, תאריך הגשת הבקשה, שם המבקש, פרטי ההיתר.
  - ב. 4 קבצים של כלל הבקשות להיתרי בנייה שהוגשו לאגף הנדסה בין השנים 2008-2011 בחלוקה לשנים. הקבצים כוללים את השדות הבאים: מספר בקשה, מספר תיק בניין, סטאטוס בקשה (פעיל, מאושר, מבוטל), כתובת הנכס, גושה חלקה ומגרש, שימושים, תיאור הבקשה, תאריך הגשת הבקשה, שם המבקש, פרטי ההיתר.
  - ג. 4 קבצים של בקשות להיתרי בנייה אשר קיבלו היתר בין השנים 2008-2011, בחלוקה לשנים. הקבצים כוללים את השדות הבאים: מספר בקשה, מספר תיק בניין, כתובת הנכס, גושה חלקה ומגרש, שימושים, תיאור הבקשה, תאריך הגשת הבקשה, שם המבקש, פרטי ההיתר.
  - ד. קובץ פילוח מספרי של כלל הבקשות הפעילות במערכת, דהיינו אשר לא קיבלו היתר, נכון ליום 21 בנובמבר 2011, לפי השלב הנוכחי בו נמצאת הבקשה. הקובץ כולל את השדות הבאים: קוד שלב, תיאור שלב, מספר בקשות הנמצאות באותו שלב.
  - ה. קובץ כלל הבקשות הפעילות במערכת, דהיינו אשר לא קיבלו היתר, נכון ליום 21 בנובמבר 2011 לפי שלב נוכחי בו נמצאת הבקשה. הקובץ כולל את השדות הבאים: מספר בקשה, מספר תיק בניין, סטאטוס בקשה (פעיל, מאושר, מבוטל), כתובת הנכס, גושה חלקה ומגרש, שם המבקש, שימושים, תיאור הבקשה, תאריך הגשת הבקשה, קוד שלב נוכחי, תיאור שלב ותאריך שלב.
  - ו. קובץ של בקשות אשר קיבלו היתר מבלי שהוזן עבורן במערכת שלב של ועדה. הקובץ כולל את השדות הבאים: מספר בקשה, סטאטוס בקשה (פעיל, מאושר, מבוטל), כתובת הנכס, שם המבקש, מספר תיק בניין, פרטי ההיתר, תאריך הגשת הבקשה, מספר בקשה, גושה חלקה ומגרש, שימושים, תיאור הבקשה, קוד שלב, תיאור שלב, תאריך שלב.

הביקורת מודה לעובדים על האדיבות ושיתוף הפעולה. בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי הביקורת השתמשה במאגרי המידע שסופקו לה ע"י חברת בר טכנולוגיות ממערכת "ניהול הועדה", אשר עברה (ככל הידוע לה) לפני כשנתיים ממערכת קומפלוט למערכת בר טכנולוגיות ונמצאת עדיין בשלבי הטמעה. יש צורך לבדוק האם הנתונים מתאימים לתיקים ולבקשות. מדובר במערכת חדשה הנמצאת עדיין בבניה וטיוב נתונים.

הביקורת מעירה כי מערכת "ניהול ועדה" משמשת את המחלקה למעלה משנתיים, ומכך שאין מדובר במערכת חדשה. בפרק הזמן שעבר מאז התקנת המערכת במחלקה היה על מהנדסת העירייה להורות על ביצוע בדיקה מקיפה במסגרתה תבחן התאמת הנתונים במערכת לנתונים בתיקי המסמכים של הבקשות.

## פרק 4 - ריכוז ממצאים

### 4.1 ועדת המשנה ורשות הרישוי

#### 4.1.1 כינוס ועדות משנה לתכנון ובנייה ורשות הרישוי – במהלך שנת 2011 התכנסה

רשות הרישוי 10 פעמים בלבד בניגוד להוראות תקנות התכנון והבנייה אשר מורות על 12 כינוסים. ועדת המשנה התכנסה 12 פעמים במהלך שנת 2010 ו-12 פעמים במהלך שנת 2011 כנדרש בתקנות. עם זאת, לאור ריבוי הבקשות המוכנות וממתינות לכינוס ועדה בעניינן אין הלימה בין מספר הבקשות הממתינות לוועדה לבין מספר כינוסי הועדות בפועל ומספר כינוסי הועדות אינו מספק על מנת לטפל באופן מהיר והולם בבקשות הממתינות.

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי בשנת 2011 היה קושי בזימון ישיבות רשות הרישוי עקב שינויים פרסונליים. כיום (2012) מזומנות וועדות רשות רישוי אחת לשבועיים/שלושה וע"פ הצורך גם יותר. הביקורת מציינת כי יש להקפיד על כינוס ועדות משנה ורשות הרישוי בהתאם להוראות החוק וכן מומלץ לקיים מספר רב של יותר של ועדות משנה ורשות רישוי לאורך השנה על מנת לצמצם את מספר הבקשות הפעילות הממתינות לקיום דיון בעניינן.

4.1.2 מתן היתרים ללא ועדה – על פי נתוני המערכת הממוחשבת נמצאו 14 בקשות אשר קיבלו היתר מבלי שנערך בעניינן דיון בוועדת המשנה לתכנון ובניה או רשות הרישוי בעירייה.

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה מעיון בתיקים נמצא כי עבור 6 בלבד יצאו היתרים ללא דיון בוועדה וכי המדובר בבקשות בין השנים 1962 ל – 2005 כאשר המבצעים והעובדים אינם עובדים עוד במחלקה. תגובת הביקורת – הביקורת סבורה כי הדבר מצביע על אי טיוב נתוני המערכת, וכי מקרים מסוג זה צריכים היו להיחשף במסגרת הפקת דוחות בקרה וחריגים בדומה לדוחות החריגים שהפיקה הביקורת.

### 4.2 מבנה ארגוני ומענה לתושב

4.2.1 קבלת קהל - תושבים מגיעים אל המחלקה גם מעבר לשעות קבלת קהל ופונים אל עובדות המחלקה לשם קבלת טיפול. הדבר מקשה על העבודה השוטפת של המחלקה ואף עלול להוביל לטעויות בטיפול הניתן לתושב בשל דוחק הזמנים. בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי שעות קבלת הקהל פורסמו במבנה האגף ובאינטרנט, וכן הועברה בקשה לשינוי הקוד שבדלת הכניסה לאגף וכן שיטת הכניסה.

תגובת הביקורת – מהנדסת העירייה מקבלת את הערת הביקורת. 4.2.2 מידע באתר העירייה - פרטיהן של בודקות התוכניות במחלקה אינם מפורסמים באתר ופרטיה של מנהלת המחלקה מפורסם באופן חלקי ושגוי. בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי הדבר נובע משינויים ותחלופה רבה באגף הנדסה בשנה האחרונה וכי היא הודיעה על כך לגורמים הרלוונטיים והדבר יתוקן. עוד ציינה מהנדסת כי כיום פועלים להקמת אתר אינטרנט הנדסי עם מאגר מידע זמין. תגובת הביקורת – מהנדסת העירייה מקבלת את הערת הביקורת.

#### 4.3 משך זמן הטיפול בבקשות להיתרים

4.3.1 היעדר טיפול נאות בבקשות פעילות – מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי במערכת קיימות מאות בקשות פעילות אשר מצויות בשלבים שונים בהן מוטלת האחריות לקידום הבקשה לפתחה של העירייה. מפילוח שערכה הביקורת עולה כי רבות מן הבקשות האמורות "תקועות" באותו שלב תקופות ממושכות של שנים ואף עשרות שנים. נתונים אלה מעידים על היעדר טיפול נאות של המחלקה בבקשות וכן היעדר בקרה אחר אופן הטיפול בבקשות.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי הבקשות שאינן מטופלות במשך שנים, במרבית המקרים (אם לא כמעט בכלם) אינן מקודמות בשל חוסר הטיפול ומילוי הדרישות של עורך הבקשה.**

**תגובת הביקורת – השלבים שנסקרו על ידי הביקורת, הינם שלבים בהם מוטלת האחריות לקידום הבקשה לפתחה של העירייה ולא לפתחו של התושב. לדוגמא: שלב פתיחת תיק אשר לאחריו נדרשת העירייה להפיק למבקש פקדון, דיון בועדת משנה לתכנון ובנייה אשר אחריה נדרשת העירייה לקבל החלטה בבקשה וכיו"ב,**

4.3.2 אי התאמה בין שלב הבקשה במערכת לבין השלב בפועל – עבור רבות מן הבקשות הפעילות קיימת אי התאמה בין השלב המופיע במערכת לבין השלב בו נמצאת הבקשה בפועל. משמעות הדבר היא, שלא מתקיים עדכון שוטף, מלא ומדויק של פעולות הנערכות במסגרת הטיפול בבקשות במערכת ומכאן כי המערכת אינה משקפת תמונת מצב שלמה ומדויקת אחר השלבים בהם מצויות הבקשות השונות ואחר הפעולות שהתרחשו במסגרתן.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי מדובר במעבר ממערכת קומפלוט למערכת בר טכנולוגיות, על כל המשמעות של תקופת מעבר והטמעה שלוקחת כמה שנים. בנוסף, התחלופה בעובדים וחוסר כוח אדם תרמו לחוסר ההתאמה. כמו כן אין כיום שבאחריותו לבצע בקרת איכות להטמעת האירועים במחשב. תגובה הביקורת - מערכת "ניהול ועדה" משמשת את המחלקה למעלה משנתיים, ומכאן שהיה ברשות המחלקה פרק זמן מספק על מנת לבצע בקרה אחר טיוב הנתונים.**

4.3.3 מדיניות ונהלים ביחס לטיפול בבקשות פעילות - לא קיימים בעירייה מדיניות כתובה ו/או נהלי עבודה כתובים אשר מסדירים את אופן הטיפול בבקשות פעילות תוך מתן דגש לבקשות פעילות פרקי זמן ממושכים, לרבות: הליך לסגירת הבקשות, הגדרת שלבים בהם מצויה האחריות לטיפול בבקשה בידי הרשות לעומת שלבים בהם מצויה האחריות בידי התושב, הגדרת פרק הזמן אשר לאחריו תסגרנה בקשות פעילות אשר לא טופלו על ידי התושב וכן הפעולות המתחייבות על ידי המחלקה בטרם לסגירת התיק.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מסכימה חלקית עם הערה זו, כיום נמצאת בהליך של גיבוש מדיניות ונהלים אשר תישום במערכת "ניהול ועדה" של בר טכנולוגיות.**

**תגובת הביקורת – על מהנדסת העירייה לקבוע לוחות זמנים ברורים אשר במהלכם תעוגן פעילות המחלקה במדיניות ונהלי עבודה כתובים.**

4.3.5

היעדר בקרה אחר בקשות שהטיפול בהן הופסק ביוזמת התושב וממשקי עבודה בין המחלקה לפיקוח - נמצא כי לא נערכים במחלקה כל מעקב ובקרה אחר בקשות שהטיפול בהן הופסק באמצע התהליך בשל היעדר טיפול מצד התושב. כמו כן לא קיימים ממשקי עבודה בין המחלקה לבין הפיקוח אשר במסגרתם מועברים פרטי הבקשות האמורות אל הפיקוח על מנת לקיים בדיקות בשטח ולבדוק האם קיימו התושבים האמורים בנייה לא חוקית בהיעדר היתר כנדרש בחוק.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי רוב המקרים בהם נפסק הטיפול בתהליך הרישוי נגרם בשל היעדר טיפול ע"י התושב.. לכל בקשה שמתקבלת יש טופס הממלא ע"י הפיקוח ("דוח פקח") וכשהבקשה עולה לדיון בוועדה מצויין "לפני ביצוע / לאחר ביצוע" בהתאם לדו"ח הפיקוח.**

**תגובת הביקורת – מהנדסת העירייה התייחסה בתגובתה לדוחות פיקוח הנערכים במסגרת הטיפול השוטף של הבקשות. עם זאת, הפיקוח אינו עורך סיורים בשטח במסגרת בקשות אשר הטיפול בהן הופסק ביוזמת התושב במטרה ממוקדת לבדוק האם נערכה בנייה לא חוקית, בתיאום והנחייה עם מחלקת הרישוי.**

4.3.6

**פתיחת תיקים וגביית אגרות בגין בקשות חסרות** – נמצא כי נפתחים תיקים עבור בקשות אשר הוגשו באופן חלקי בהיעדר כל המסמכים הנדרשים לשם פתיחת תיק וכן מתבצעת גבייה של 20% מגובה אגרת הבנייה בגין אותן בקשות חסרות. משמעות הדבר היא שבקשות רבות נותרות פרק זמן ממושך בשלב פתיחת בקשה מאחר והתושב טרם העביר לידי המחלקה את כל המסמכים הנדרשים לשם מעבר לשלב הבא.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי מדובר בנורמה שהחלה בטרם התחילה את תפקידה כמהנדסת העירייה וכי היא הוציאה הנחייה ברורה לבודקי התכניות שרק למנהלת המחלקה או לה עצמה הסמכות להקל ולאשר קליטת בקשה גם אם לא מולאו כל תנאי הסף.**

**תגובת הביקורת – מהנדסת העירייה קיבלה את תגובת הביקורת.**

#### 4.4 מערכת ניהול ועדה

4.4.1

**היעדר שימוש במודול ארכיב** – נמצא כי למרות קיומו של מודול ארכיב ייעודי במערכת שרכשה העירייה המאפשר, בין היתר, לנהל את מיקום התיקים ואת המחזיקים בתיקים (עובדים וכן תושבים המבקשים לעיין בתיקים), לא נעשה כל שימוש במודול זה ולא מתבצעת הזנת נתונים של המחזיקים בתיקים הנלקחים מהארכיב. בהיעדר הזנת נתונים של המחזיקים בתיקים לא ניתן לאתר תיקים אשר נלקחו מהארכיב.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי המערכת בבניה, הארכיב מצוי כיום בהליך של סריקת כל התיקים והבקשות, ומיחשובם. במסגרת הליך זה קבענו להכשיר את עובדי הארכיב אשר עד היום לא עבר הכשרה מתאימה. הנושא כיום בטיפול ממוקד ומתועדף. בנוסף, נערכת הטמעה מול חברת בר טכנולוגיות. תגובת הביקורת – הביקורת סבורה כי הליכי סריקת התיקים והבקשות אינם סותרים את השימוש במודול הארכיב המאפשר לנהל את מיקום התיקים. מאחר והמערכת מותקנת במחלקה כבר למעלה משנתיים מומלץ לקבוע לוח זמנים לתחילת שימוש במודול הארכיב.**

4.4.2 **היעדר שימוש במערך התראות** - על אף קיומו של מערך התראות במערכת הממוכנת המאפשר התראות אחר בקשות אשר מצויות בשלב מסוים מעל לפרק זמן ממושך (בהתאם להגדרות המערכת), לא נעשה במחלקה כל שימוש במערך ההתראות האמור על מנת לבצע מעקב ובקרה אחר בקשות אשר מצויות בשלבים מסויימים מעל לפרק הזמן הנדרש.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי ההתראות אינן מופיעות באופן בדוק ושיטתי וכן לא ניתנה לצוות המקצועי ההדרכה המתאימה בנושא. הנושא נמצא בבניה השנה מול בר טכנולוגיות וזהו הליך שלוקח זמן.**

**תגובת הביקורת – המערכת מותקנת במחלקה כבר למעלה משנתיים. מומלץ לקבוע לוח זמנים לתחילת שימוש במערך ההתראות.**

4.4.3 **היעדר שימוש בדוחות בקרה וחריגים** - נמצא כי לא נערך תיעוד לשימוש הנעשה על ידי מהנדסת העירייה בדוחות בקרה ודוחות חריגים הקיימים במערכת אשר מאפשרים ביצוע מעקב ובקרה אחר בקשות בסטאטוסים שונים ואחר מקרים חריגים, כגון: בקשות שקיבלו היתר מבלי שנערכה בעניינן דיון ועדה

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מוציאה ומשתמשת בחיתוכים ודוחות לבחינת העבודה בהתאם לצרכים שעולים ובנוסף כיום נמצאת בבנית מעקב ודוחות מנהל מול בר טכנולוגיות לשדרוג המעקב.**

**תגובת הביקורת – על מהנדסת העירייה לערוך תיעוד לשימוש הנעשה על ידי בדוחות בקרה וחריגים הקיימים במערכת.**

4.4.4 **נתונים שגויים במערכת** – מבדיקת שערך הביקורת אחר טיוב הנתונים של בקשות פעילות במערכת נמצאו ליקויים וחדות חסרים, לרבות: היעדר תיאור הבקשה, היעדר שלב נוכחי, היעדר תאריך כניסה לשלב נוכחי, היעדר תאריך הגשת הבקשה, היעדר כתובת התושב והיעדר גוש וחלקה של הנכס נשוא הבקשה. **בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי טיוב הנתונים עדין בעבודה, עלינו לבחון שוב נושא זה מול בר טכנולוגיות, כולל בקרת האיכות של הטיוב ושל המערכת כולה.**

**תגובת הביקורת – מהנדסת העירייה קיבלה את הערת הביקורת.**

**פרק 5 – ועדת המשנה ורשות הרישוי**

בבקשות המוגשות לשם קבלת היתרי בנייה בשטחה המוניציפאלי של עיריית רמלה (להלן: "העירייה") דנה ועדת משנה (להלן: "**ועדת המשנה**") אשר הוקמה על ידי הועדה המקומית לתכנון ובנייה של העירייה בהתאם להוראות החוק. בראש ועדת המשנה עומד אחד מחברי מועצת העיר וחברים בה חברי מועצת העיר. בנוסף לחברי המועצה, במרבית ועדות המשנה נוכחים גם עובדי העירייה הבאים: מהנדסת העיר שמשמשת כמהנדסת הועדה המקומית, מנהלת מחלקת רישוי ובנייה ויועצים משפטיים. בנוסף לכך מוזמנים אל ועדת המשנה נציגי המשרד להגנת הסביבה, נציגי שירותי כיבוי אש, נציגי משרד הבינוי והשיכון, נציגי משרד הבריאות, נציגי מנהל מקרקעי ישראל, נציגי משרד התחבורה, נציגי המשטרה ונציגי הועדה המחוזית.

בנוסף לוועדת המשנה, פועלת בעירייה רשות רישוי אשר חברים בה יו"ר ועדת המשנה וכן מהנדס הועדה המקומית, דהיינו מהנדסת העיר. רשות הרישוי דנה בבקשות להיתרים אשר במסגרתן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות החוק החלות על הקרקע או הבנין הנדונים. בקשות במסגרתן העבודה או השימוש חורגים מהתוכנית נדונות על ידי ועדת המשנה.

## ממצאים

5.1 **כינוס הועדות** – סעיף 5(א) לתקנות התכנון והבנייה (תדירות דיוני מוסד תכנון), תשס"ג 2003- קובע כי ועדה מקומית תקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות, אך רשאית היא להחליט שלא לקיימה בחודש אחד בשנה ובלבד שמניין ישיבותיה בשנה לא יפחת מ-12. סעיף 6(א) לאותן תקנות קובע כי רשות רישוי מקומית תקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות.

על מנת לבחון האם עמדו ועדת המשנה ורשות הרישוי בהוראות התקנות, בחנה הביקורת את מספר הפעמים בהם התכנסו הועדות במהלך השנים 2010 – 2011. להלן הנתונים (ני"ע 504):

| סוג הועדה               | מספר התכנסויות בשנת 2010 | מספר התכנסויות בשנת 2011 |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ועדת משנה לתכנון ובנייה | 12                       | 12                       |
| רשות הרישוי             | 13                       | 10                       |

מנתוני הטבלה עולה כי ועדת המשנה לתכנון עמדה בהוראות התקנות והתכנסה 12 פעמים במהלך השנה. עם זאת במהלך שנת 2011 התכנסה רשות הרישוי רק 10 פעמים במהלך השנה בניגוד לתקנות אשר קובעות כי עליה להתכנס אחת לחודש לפחות, כאמור. עם זאת, נוכח ריבוי הבקשות אשר נמצאות על פי המערכת בשלב בו הן ממתונות לדיונים ברשות הרישוי או בועדת המשנה (222 בקשות ממתונות לדיון ברשות הרישוי ו-69 בקשות ממתונות לדיון בועדת המשנה) הביקורת סבורה כי אין הלימה בין מספר הבקשות הממתונות לכינוס הועדה לבין מספר כינוסי הועדות בפועל וכי מספר הכינוסים לא מספק.

הביקורת ממליצה לקיים מספר רב של יותר של ועדות משנה ורשות רישוי לאורך השנה על מנת לצמצם את מספר הבקשות הפעילות המוכנות וממתונות לקיום דיון בעניינן. בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי הנתונים נכונים ומקורם בסיבות אובייקטיביות - בשנת 2011 היה קושי בזימון ישיבות רשות הרישוי מאחר והבקשות המובאות לדיון אמורות להיות בהתאם לתב"ע המאושרת, ונדרשה בדיקה מקצועית של הבקשות. ועוד ציינה כי בשל שינויים פרסונליים לרבות אדריכלית העיר, מנהלת מחלקת תכנון ומנהלת מחלקת רישוי, בעטיים מהנדסת העיר נותרה ללא צוות מקצועי מוביל. עם זאת בחודשים האחרונים התקיימו הן ישיבות וועדת משנה והן ישיבות רשות רישוי ברצף ובתדירות גבוהה באופן משמעותי ויש שיפור משמעותי בנושא. עם תגבור כוח האדם שיתווסף בחודש הקרוב (של אדריכל עיר ומנהלת מחלקת תכנון) ומכרזים לתגבור נוסף של בודק תכניות, צפוי להיות שיפור משמעותי נוסף. התדירות לישיבות כיום: רשות רישוי אחת לשבועיים ואף יותר באם יש צורך, וועדת משנה אחת לחודש ובאם יש צורך מיוחד מזומנת וועדה אף קודם. נקבעות כמה ישיבות ברצף.

תגובת הביקורת – הביקורת מברכת על כל שיפור שחל בנושא תדירות כינוסי ועדות המשנה לתכנון ובנייה וכן רשות הרישוי. הביקורת שבה ומדגישה כי לאור ריבוי הבקשות המוכנות וממתונות לכינוס ועדה בעניינן יש להקפיד לבצע בקרה שוטפת אחר קיומה של הלימה בין תדירות כינוס הועדות לבין מספר הבקשות הממתונות.

**מתן היתרים ללא קיום ועדה** - בבדיקה שערכה הביקורת נמצאו 14 בקשות במערכת אשר מופיעות בסטאטוס "מאושר", אולם על פי נתוני המערכת הן לא נדונו בועדת המשנה או ברשות הרישוי בעירייה (ראה נספח ד'). מעבר לממצא החמור כשלעצמו ניתן להסיק כי לא נערכת במחלקה בקרה אחר סגירת בקשות. הביקורת לא קיבלה הסבר ביחס למתן ההיתרים בהיעדר ועדה.

הביקורת סבורה כי מתן היתרים שלא על סמך החלטת ועדה הינו ליקוי חמור אשר נוגד את חוק התכנון והבנייה. מומלץ לקיים בדיקה פרטנית אחר כל אחת מה-14 הבקשות ולבחון באמצעות עיון בתיק המסמכים של הבקשה האם אכן ניתן היתר ללא קיום ועדה. כמו כן ממליצה הביקורת לקיים בקרה שוטפת אחר סגירת בקשות וכן לערוך שימוש בדוחות חריגים אשר מתריעים על מקרים חריגים מסוג זה.

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מסכימה עם חומרת הנושא, וכי כל מקרה בו ניתן היתר ללא ועדה יבחן לגופו על מנת שנסיק את המסקנות ולמניעה בעתיד. עוד ציינה מהנדסת העירייה כי מעיון בתיקים נמצא כי עבור 6 בקשות יצאו היתרים ללא דיון בוועדה וכי המדובר בבקשות בין השנים 1962 ל- 2005 כאשר המבצעים והעובדים אינם עובדים עוד במחלקה.

תגובת הביקורת – המהנדסת מקבלת את הערת הביקורת. עוד מציינת הביקורת כי על מהנדסת העירייה לפעול למניעת הישנות מקרים מהסוג האמור באמצעות הפקת דוחות חריגים מהמערכת הממוחשבת.

**פרק 6 – מבנה ארגוני ומענה לתושב**

מחלקת הרישוי (להלן: "**המחלקה**") מונה נכון למועד עריכת הביקורת 3 עובדים: מנהלת מחלקת הרישוי (להלן: "**מנהלת המחלקה**") אשר נמצאת בתפקידה מזה כחודשיים וכן שתי בודקות תוכניות. שלושת העובדות מועסקות במשרה מלאה.

קבלת קהל מתבצעת על בימי ראשון וחמישי בין השעות 09:00-12:00, ביום שלישי בין השעות 16:00-18:00 וביום רביעי מתבצעת קבלת קהל לאנשי מקצוע כגון מתכננים ושומאים בין השעות 09:00-12:00. פניות של תושבים אל המחלקה מתבצעות באופן טלפוני וכן באמצעות פקסים ודואר אלקטרוני.

**ממצאים**

**6.1 קבלת קהל** - נמצא כי תושבים מגיעים אל המחלקה גם מעבר לשעות קבלת קהל ופונים אל עובדות המחלקה לשם קבלת טיפול. הדבר מקשה על עבודתן השוטפת של עובדות המחלקה ואף עלול להוביל לטעויות בטיפול הניתן לתושב בשל דוחק הזמנים. לדברי מנהלת המחלקה תושבים רבים יודעים את הקוד לפתיחת דלת הכניסה של אגף הנדסה ונכנסים באופן עצמאי למשרדי האגף גם בשעות שאינן מוגדרות כשעות קבלת קהל.

**הביקורת ממליצה למנהלת אגף הנדסה להסדיר את סדרי הכניסה לאגף באופן אשר ימנע כניסת תושבים באופן עצמאי בשעות שאינן מוגדרות כשעות קבלת קהל. במסגרת זו יש לשקול שינוי של קוד הפתיחה לדלת הכניסה של האגף. מספר הקוד החדש ימסר לעובדי האגף בלבד ותפורסם הנחיה כתובה ומפורטת לעובדים האוסרת עליהם למסור את קוד הפתיחה לידי תושבים. הביקורת ממליצה לנקוט בעמדה ברורה וחד משמעית כלפי תושבים המגיעים שלא בשעות קבלת קהל ולפיה לא יינתן שום מענה לתושבים המגיעים בשעות אלו. מומלץ להדגיש הנחיות אלה באתר העירייה למען ידיעת התושבים.**

**בתגובתה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מסכימה עם הערת הביקורת. עוד ציינה המהנדסת כי שעות קבלת קהל פורסמו בבנין האגף ובאינטרנט, אולם ישנו נוהג מושרש לפיו ניתן להגיע להנדסה מתי שרוצים. נערך ניסיון להילחם בתופעה ולשנות דפוסי התנהגות הן אצל העובדים והן בקרב התושבים. הועברה בקשה לשינוי הקוד שבדלת הכניסה לאגף וכן שיטת הכניסה. כיום פועלת המהנדסת בהקפדה יחד עם מנהלת המחלקה על השרשת הרגלים נורמטיביים שישפרו את התפקוד של המחלקה.**

**תגובת הביקורת – מהנדסת העירייה מקבלת את הערת הביקורת.**

**מידע באתר העירייה** - נמצא כי באתר העירייה מפורסמים ימים ושעות קבלת קהל, וכן מספר הטלפון במחלקה. עם זאת פרטיהן של בודקות התוכניות במחלקה אינם מפורסמים באתר וגם פרטיה של מנהלת המחלקה אינם מעודכנים שכן היא מופיע באתר כממלאת את התפקיד אותו מילאה קודם לתפקידה הנוכחי וכתובת הדואר האלקטרוני שלה אינה מופיעה. הביקורת ממליצה לעדכן באתר העירייה את פרטיה של מנהלת המחלקה לרבות כתובת הדואר האלקטרוני שלה וכן להוסיף לאתר את פרטיהן של בודקות התוכניות במחלקה (שם, טלפון וכתובת דואר אלקטרוני) על מנת להקל על התושבים את הפנייה אל המחלקה.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי לאור התחלופה הגבוהה במחלקה בפרט ובאגף בכלל לא עודכנו השינויים באתר העירייה וכי נערכה פנייה אל הגורמים הרלוונטיים לשם עדכון הפרטים. כמו כן, כיום נמצא בבנייה אתר אינטרנט הנדסי עם מאגר מידע זמין.**

**תגובת הביקורת – מהנדסת העירייה מקבלת את הערת הביקורת.**

## פרק 7 – בחינת משך זמן הטיפול בבקשות להיתרים

על מנת לבחון את משך הטיפול בבקשות פעילות גיילה ובחנה הביקורת את הבקשות הפעילות במערכת בפילוח לפי 7 השלבים בהם מצוי המספר הרב ביותר של בקשות פעילות מבין כלל השלבים הקיימים במערכת.

מעבר לכך שמדובר ב-7 שלבים בהם נמצא המספר הרב ביותר של בקשות פעילות, **השלבים שנבחנו הינם שלבים עיקריים בתהליך קבלת היתרי בנייה אשר במסגרתם מסור הטיפול בבקשה לאחריותה של העירייה ולא של התושב המבקש, דהיינו העירייה אמורה לדאוג לקידומה של הבקשה לשלב הבא בתהליך.**

להלן נתוני השלבים שנבדקו וכן מספר הבקשות הפעילות בכל שלב, נכון למועד כתיבת דוח זה, בהתאם לנתוני המערכת:

| תיאור שלב               | קוד שלב | מספר רשומות |
|-------------------------|---------|-------------|
| פתיחת תיק בקשה          | 1100    | 661         |
| החלטה לאשר בתנאים       | 1202    | 341         |
| דיון בישיבת רשות רישוי  | 1191    | 222         |
| חישוב אגרת בניה         | 1910    | 164         |
| החלטה לדחות לדיון במשנה | 1212    | 110         |
| הפקת מכתבי החלטה        | 1227    | 83          |
| דיון בישיבת ועדת משנה   | 1193    | 69          |

מנתוני הטבלה עולה, כי קיימות במערכת נכון למועד הביקורת 661 בקשות פעילות במערכת בשלב 1100 הוא שלב פתיחת תיק בקשה וכן 341 בקשות פעילות בשלב 1202 הוא שלב החלטה לאשר בתנאים. לפילוח המלא של כלל הבקשות הפעילות במערכת לפי שלבים, ראה נספח ה' בדוח זה. על מנת לבחון את משך הטיפול בבקשות גיילה הביקורת את הבקשות הפעילות בשבעת השלבים. להלן הנתונים שנמצאו:

- **שלב 1100 – פתיחת תיק בקשה** – שלב זה הינו השלב הראשון בהליך בקשת היתרי בנייה שהבקשה הוגשה ונקלטה במערכת. השלב הבא לאחר קליטת הבקשה על פי המערכת הממוחשבת הינו הפקת פיקדון לתושב על מנת שיוכל לשלם לעירייה את הפקדון הנדרש בגין הבקשה. מכאן, כי האחריות להעברת הבקשה לשלב הבא מוטלת על העירייה ולא על התושב.

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי שלב פתיחת תיק אינו בהכרח קליטתו (אלא רק אם מילא את כל תנאי הסף לקליטת התיק), אלא לצורך הוצאת שובר תשלום דמי קדימה לאגרות. כלומר שאין לדעת באם לא קודם לשלב הבא בשל אחריות העירייה או המבקש (יש לבדוק כל מקרה לגופו). כיום עובדים על שדרוג המערכת כדי שניתן יהיה להפריד בין הארועים שבאחריות עורך הבקשה לאלו של העירייה (כולל התראות).

תגובת הביקורת – הביקורת שבה ומדגישה כי על פי התהליך הקיים במערכת הממוחשבת, השלב הבא לאחר שלב פתיחת תיק בקשה הינו הפקת פקדון. משמעות הדבר היא שלאחר פתיחת בקשה על העירייה להפיק עבור התושב את שובר הפיקדון שאותו הוא נדרש לשלם, ומכאן כי האחריות לקידום הבקשה משלב הפתיחה מוטלת תמיד וללא יוצא מן הכלל על העירייה ולא על התושב.

מניתוח הגיוול של שלב זה עולה כי מתוך סך 661 הבקשות הפעילות בשלב זה, 545 בקשות עברו לשלב זה במערכת (דהיינו הוגשו לעירייה) בין השנים 2003-1991 ונותרו בשלב זה עד היום (ראה נספח א' – טבלה 1).

בהתייחסות נוספת לסעיף זה ציינה מהנדסת העירייה כי מסקנת הביקורת אינה בהכרח נכונה. ראשית מדובר בבקשות מאד ישנות "היסטוריות" שעל אף הנחייתה – טרם טופלו. בנוסף, הנוהג שהשתרש טרם תחילת תפקידה כמהנדסת העיר היה, שלא לשבץ בקשה לדיון בטרם מולאו תנאי סף ודרישות לדיון. במרבית המקרים נראה כי הבקשה לא טופלה ע"י עורך הבקשה וטרם נמצאה ראוייה לדיון, אולם לא ניתן לדעת זאת מהפילוח אלא לאחר בחינה של כל בקשה ובקשה לגופה. מפאת חוסר בכוח האדם, התעדוף היה לטפל קודם כל בבקשות מהשנתיים שלוש האחרונות שהינן יחסית חדשות ורלוונטיות. במקביל, כאמור לעיל ניתנה הנחייה לפעול ולהוציא מכתב לעורך הבקשה ולמבקש על חוסר טיפול. כיום, ישנה הקפדה על עמידה בתנאי סף טרם קליטת הבקשות וכן יש הנחייה לבדוקי התכניות לשבץ לדיון גם אם לא מולאו כל הדרישות ולהכניס הדרישות לתנאים להיתר, כל מקרה לגופו. לסיכום: לא ניתן לדעת באם האחריות בשלב זה הייתה של העירייה או התושב, אלא רק לאחר שכל בקשה תיבחן לגופה.

עוד ציינה המהנדסת כי כיום היא עובדת בתרשים הזרימה מול בר טכנולוגיות באופן שבו כל אירוע שמועבר לטיפול התושב יעודכן במערכת ואז "השעון יפסיק לתקתק" במחלקה, כך תהיה בקרה ללו"ז, אולם זהו תהליך שיטתו יקח זמן.

תגובת הביקורת – מסקנת הביקורת מבוססת על הנתונים הקיימים במערכת הממוחשבת. משמעות שלב פתיחת התיק הינו שהוגשה בקשה וכאמור השלב הבא לאחריו הינו הפקת פקדון. בקשות אשר מצויות על פי המערכת בשלב פתיחת תיק משמען שהעירייה לא הפיקה בגינן שוברי תשלום לפקדון לתושבים המבקשים, ומכאן כי האחריות לבקשות אשר מצויות בשלב זה מוטלת לפתחה של העירייה. ככל וישנן אי התאמות בין הנתונים הקיימים במערכת לבין שלבי הבקשות בפועל הרי שעל מהנדסת העירייה להורות על ביצוע בדיקה פרטנית של כל בקשה אשר נותרה "תקועה" בשלב פתיחת התיק, גם ובמיוחד עבור בקשות ישנות אשר מצויות בשלב זה עוד בטרם נכנסה מהנדסת העירייה לתפקידה.

- **שלב 1202 – החלטה לאשר בתנאים** – שלב זה משמעו כי ועדת המשנה שדנה בבקשה החליטה לאשר אותה בכפוף לתנאים בהם צריך התושב לעמוד על מנת שבקשתו תאושר. השלב הבא לאחר ההחלטה לאשר בתנאים הינו שלב הפקת ההחלטה, משמע כי האחריות להעברת הבקשה לשלב הבא מוטלת על העירייה אשר צריכה להפיק מכתב החלטה לתושב בו מפורטים התנאים בהם הוא נדרש לעמוד לשם קבלת ההיתר.

מניתוח הגיוול של שלב זה עולה כי מתוך סך 341 הבקשות הפעילות בשלב זה, 241 בקשות עברו לשלב זה במערכת בין השנים 1997-1992 ונותרו בשלב זה עד היום (ראה נספח א' – טבלה 2).

בתגובתה ציינה מהנדסת העירייה כי היא אינה יכולה לתת מענה ו/או הסבר להליכים לא נכונים שהיו במערכת לפני 20 שנה. להבנתה, יתכן שאף אחד לא טרח לעדכן רטרואקטיבית כל כך רחוק. נעשים מאמצים אדירים במינימום משאבים לשפר ככל שניתן את המצב כיום. לאחר שנצליח במשימה זו ניתן יהיה לחזור לאחור ולשפר מעט גם את ההיסטוריה. על מגיש ו/או עורך הבקשה מוטלת גם אחריות לבדוק מה מצב בקשתו אשר הוגשה לפני מספר שנים. תגובת הביקורת – הביקורת שבה ומדגישה כי השלבים שנבחנו על ידה, לרבות שלב זה – החלטה לאשר בתנאים – הינם שלבים בהם מוטלת האחריות לקידום הבקשה לפתחה של העירייה ולא לפתחו של התושב. מהנדסת העירייה התעלמה מסוגיה זו בתגובתה. על מנת לצמצם את מספר הבקשות אשר מצויות בשלב זה סבורה הביקורת כי היה על מהנדסת העירייה להורות על ביצוע בדיקה פרטנית של הבקשות המצויות בשלב זה, לרבות בקשות אשר מצויות בשלב זה עשרות שנים, לשם קבלת החלטה על אופן המשך הטיפול בבקשה.

• **שלב 1191 – דיון בישיבת רשות רישוי** – שלב זה מתייחס לבקשות אשר תואמות לתב"ע, הבקשות עברו את כל הבדיקות הנדרשות לשם העלתן לדיון ברשות הרישוי והן נמצאות לפני הדיון בועדה.

מניתוח הגיון של שלב זה עולה כי מתוך סך 222 הבקשות הפעילות בשלב זה, 115 בקשות עברו לשלב זה במערכת בשנת 2006 ונותרו בשלב זה עד היום (ראה נספח א' – טבלה 3). הביקורת מעירה כי הדבר סותר את הוראות סעיף 157 לחוק התכנון והבנייה אשר קובע כי במידה ולא החליטה רשות הרישוי או ועדה מקומית, בבקשה למתן היתר תוך שלושה חודשים מיום הגשת הבקשה, יראו זאת כסירוב לתת היתר ורשאי המבקש להגיש את בקשתו לועדת הערר. בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי תגובתה לסעיף זה הינה זהה לקודמת. כמו כן לא ברור מה הכוונה דיון ללא החלטה: האם נדונה והוחלט לדיון חוזר (אזי בד"כ יש סיבה וצורך בתיקונים והשלמות מעורך הבקשה שנראה שלא בוצעו) או שישנה החלטה אולם היא לא מעודכנת במערכת ניהול הוועדה. המבקש רשאי בכל מקרה להגיש ערר, אלא שלא נראה שהוא לא התעניין בבקשה שלו במשך שנים.

תגובת הביקורת – בקשות אשר מצויות בשלב "דיון בישיבת רשות רישוי" על פי המערכת משמען שכלל לא התקיים דיון בעניינן והן עודן ממתונות לדיון. מכאן שבה ומדגישה הביקורת כי האחריות לקידום הבקשה מוטלת על העירייה ולא על התושב המבקש ומכאן כי התעניינותו של המבקש במצב הבקשה אינו רלוונטי, ומה עוד שאין באפשרותו להגיש ערר שכן טרם נערך דיון בבקשה. עוד מציינת הביקורת, כי על מנת לצמצם את מספר הבקשות המצויות בשלב זה וכן על מנת לחשוף מקרים בהם קיימת אי התאמה בין נתוני המערכת לבין מצב הבקשה בפועל היה על מהנדסת העירייה להורות על ביצוע בדיקה פרטנית אחר כל אחת ואחת מן הבקשות המצויות בשלב זה ובהתאם לממצאי הבדיקה להורות על אופן המשך הטיפול בבקשה.

- שלב 1910 – חישוב אגרת בנייה** – בגין כל היתר בנייה נדרש מבקש הבקשה לשלם אגרת בנייה. בשלב זה נערך חישוב של סכום האגרה. השלב הבא לאחריו על פי המערכת הממוחשבת הינו שלב מסירת חשבון למבקש ומכאן כי האחריות לקידום הבקשה בשלב זה מוטלת לפתחה של העירייה.

מניתוח הגיוול של שלב זה עולה כי מתוך סך 164 הבקשות הפעילות בשלב זה, 122 בקשות עברו לשלב זה במערכת בין השנים 1993-2000 ונותרו בשלב זה עד היום (ראה נספח א' – טבלה 4).

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי אם נעשה חישוב אגרות אולם המבקש לא שילם את האגרות, אזי הסטטוס נשאר.

תגובת הביקורת – הערתה של מהנדסת העירייה שגויה שכן שלב חישוב אגרת הבנייה מתאר את השלב בו נערך החישוב על ידי עובדי העירייה עוד בטרם שחשבו האגרה נמסר למבקש. מכאן, כי לא ייתכנו מקרים בהם נותרו בקשות "תקועות" בשלב זה בגלל שהמבקש לא שילם, למעט מקרים בהם נמסר החשבון למבקש אולם לא נערך עדכון לפעולת מסירת החשבון במערכת. על מנת למנוע מקרים מסוג זה הרי שהיה על מהנדסת העירייה להורות על ביצוע בדיקה פרטנית של כל בקשה אשר מצויה בשלב זה.
- שלב 1212 – החלטה לדחות לדיון במשנה** – בשלב זה מתקבלת החלטה של רשות הרישוי להעביר בקשה אשר נדונה על ידה לדיון בועדת המשנה אשר תכריע בבקשה. מאחר ומדובר בהחלטה של רשות הרישוי, הרי שמדובר באחריות העירייה לקדם הבקשה.

מניתוח הגיוול של שלב זה, עולה כי מתוך סך 110 הבקשות הפעילות בשלב זה, 91 בקשות עברו לשלב זה במערכת בין השנים 1993-1997 ונותרו בשלב זה עד היום (ראה נספח א' – טבלה 5).

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא אינה יכולה לענות על מקרים כה היסטוריים. המהנדסת ציינה כי היא יכולה לשער כי אם הבקשות עברו לוועדת המשנה, הרי שיש איזה שינוי מהמותר ע"פ התב"ע ואז היה צורך בפירסום הקלות שכנראה שלא נעשה ו/או אפילו בהליך של שינוי תב"ע, אולם יש לבחון כל מקרה לגופו. הדבר יעשה במסגרת "ניקוי מדפים" כשהיה יותר זמן פנוי ויותר כח אדם.

תגובת הביקורת – הביקורת שבה ומדגישה כי השלבים שנבחנו על ידה, לרבות שלב זה - החלטה לדחות לדיון במשנה-הינם שלבים בהם מוטלת האחריות לקידום הבקשה לפתחה של העירייה ולא לפתחו של התושב.
- שלב 1227 הפקת מכתבי החלטה** – בשלב זה נערכו כבר דיונים בבקשות על ידי הועדות ויש להפיק מכתבים לתושבים המעדכנים אותם בדבר החלטת הועדה.

מניתוח הגיוול של שלב זה עולה כי מתוך סך 83 הבקשות הפעילות בשלב זה, 14 בקשות עברו לשלב זה במערכת בין השנים 1992-2010 ונותרו כך עד היום (ראה נספח א' – טבלה 6).

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא יכולה לומר שמעת היכנסה לתפקיד בסוף שנת 2010, קיימת הקפדה יתירה בנושא, המהנדסת ציינה כי היא אינה יכולה לענות ריטוראקטיבית כיצד התנהל אגף ההנדסה לפני כן במשך שנים.

תגובת הביקורת – מומלץ כי תיערך בחינה פרטנית ביחס למקרים שנבדקו על ידי הביקורת ומוצגים בנספח א – טבלה 6.

- **שלב 1193 – דיון בישיבת ועדת משנה** - בשלב זה עברו הבקשות את כל הבדיקות הנדרשות לשם העלתן לדיון בוועדה והן נמצאות לפני הדיון בוועדה.  
**מניתוח הגיול של שלב זה עולה כי מתוך סך 69 הבקשות הפעילות בשלב זה 48 בקשות עברו לשלב זה במערכת בין השנים 2006-1992 ונותרו בשלב זה עד היום** (ראה נספח א' – טבלה 7).  
הביקורת מעירה כי הדבר סותר את הוראות סעיף 157 לחוק התכנון והבנייה אשר קובע כי במידה ולא החליטה רשות הרישוי או ועדה מקומית, בבקשה למתן היתר תוך שלושה חודשים מיום הגשת הבקשה, יראו זאת כסירוב לתת היתר ורשאי המבקש להגיש את בקשתו לוועדת הערר.  
בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי לא ניתן להוציא היתר בטרם מולאו כל התנאים להיתר ו/או שולמו כל האגרות וההיטלים. משכך – אי הטיפול הינו ברוב המקרים של המבקש / עורך הבקשה ולא של העירייה. עם זאת, מהנדסת העירייה סבורה שגם אם זה לא באחריות העירייה, הרי שבאם עובר זמן ארוך מהסביר, יש להוציא כאמור לעיל מכתב למבקש ולעורך הבקשה על אי טיפול בבקשה ולפעול בהתאם. בנוסף, תוקף ההחלטה הינו רק לשנה, כך שלאחר יותר משנה אין משמעות להחלטה וממילא צריך להביא את התכנית לדיון חוזר ולהתחיל את הטיפול בה ככתכנית חדשה לכל דבר.  
תגובת הביקורת – הביקורת שבה ומדגישה כי השלבים שנבחנו על ידה, לרבות שלב זה – דיון בוועדת משנה, הינם שלבים בהם מוטלת האחריות לקידום הבקשה לפתחה של העירייה ולא לפתחו של התושב. מומלץ כי תיערך בחינה פרטנית ביחס למקרים שנבדקו על ידי הביקורת ומוצגים בנספח א – טבלה 6.

## ממצאים

7.1

**היעדר טיפול בבקשות פעילות** – מן הנתונים לעיל עולה תמונה חמורה של היעדר טיפול נאות במאות בקשות פעילות אשר מצויות בשלבים שונים אשר במסגרתם אחראית העירייה לטיפול בבקשה ולקידומה. למרות האחריות המוטלת על העירייה, לא נערך כל טיפול באותן מאות בקשות "תקועות" על מנת לקדם אותן לשלב הבא עד לסיום התהליך. בנוסף להיעדר הטיפול, הנתונים מצביעים על כך שלא נערכת כל בקרה שוטפת במחלקה אחר אופן הטיפול בבקשות פעילות.

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי כיום נעשית בקרה שוטפת וקפדנית ביותר, אלא שהדו"ח העלה בקשות היסטוריות מלפני שנים. מהנדסת העירייה אינה מסכימה עם התמונה והניתוח הגורפים המוצגים בדו"ח. הדו"ח מציג תמונת מצב של אגף ההנדסה משנת 1957 ועד היום ולכן נוצרת תמונה מעוותת בעליל. אגף ההנדסה עבר תהפוכות ומשברים בשנים האחרונות, אי אפשר לבחון אותו ולהוציא דו"ח כאילו מדובר באגף יציב במשך שנים עם כח אדם מקצועי יציב וותיק אשר בודקים את התנהלותו, באם הכוונה לשפר ולייעל ולהשתמש בדו"ח כביקורת בונה, ועל כך אני מברכת, הרי שיש להפרידו ולפרקו "לתקופות חיים" ותפקודו בכל תקופה בנפרד: התפקוד בתקופה בעת שהיה באגף מהנדס עיר במשך שנים, התפקוד בתקופת המעבר של השנים האחרונות, בו היו כמה ממלאי מקום ותקופת כהונתי כמהנדסת העיר מסוף 2010. להגיע להמלצות ממשיות בונות ומועילות ולא לעשות הכללות אשר נותנות תמונה מגמתית ועגומה אף יותר משהיא כיום.

תגובת הביקורת – הדוח מתייחס לכלל הבקשות הפעילות הקיימות במערכת נכון למועד כתיבת דוח זה ואינו מתייחס לשינויים שנערכו במערך כח האדם באגף ההנדסה.

הביקורת ממליצה לערוך בדיקה מקיפה מוקדם ככל הניתן אחר כל אחת מהבקשות הפעילות במערכת המצויות בשלבים שונים מעל לפרק הזמן המצופה, לרבות השלבים שהוזכרו לעיל, בהתאם להגדרות שיקבעו על ידי המחלקה ותוך יצירת אבחנה בין שלבים בהם מסור הטיפול בבקשה לעירייה לבין שלבים בהם מסור הטיפול לתושב. מומלץ כי הבדיקה תיערך על פי ותק הגשת הבקשות, דהיינו יש להתחיל את הבדיקה מהבדיקות אשר הוגשו ראשונות. מו כן מומלץ כי מהנדסת העיר תקיים בקרה שוטפת אחר הטיפול בבקשות פעילות באמצעות שימוש בדוחות בקרה.

בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מסכימה עם המלצת הביקורת, עם זאת קיימת בעיה של תיעדוף ושל חוסר במשאבים של כח אדם.

7.2

## **אי התאמה בין השלב בו נמצאת הבקשה במערכת לבין השלב בו נמצאת הבקשה בפועל**

– מבדיקה שערכה הביקורת בקשות פעילות רבות אשר מצויות על פי המערכת באחד מ-7 השלבים המנויים לעיל, מצויות בפועל בכלל בשלב אחר. להלן מספר דוגמאות לבקשות אשר נבדקו על ידי הביקורת ובמסגרתן נמצא אי התאמה בין שלב הבקשה במערכת לבין שלב הבקשה בתיק המסמכים:

• **בקשה מספר 910464** – לפי המערכת מצויה הבקשה בשלב 1227 - "הפקת מכתבי החלטה". אשר משמעו שהבקשה עברה דיון בועדה וכעת על המחלקה להפיק מכתב החלטה לתושב. עם זאת מעיון בתיק המסמכים של הבקשה נמצא כי ביום 09/01/1992 נשלחה החלטה אל התושב אשר קובעת כי ההחלטה אושרה בתנאים בהם נדרש התושב לעמוד. ביום 01/07/1993 נשלחה ההחלטה פעם נוספת אל התושב בתוספת הערה שצויינה בכתב יד ולפיה לא עמד התושב בתנאי שהוגדר כ-"אישור משרד הבריאות" (ני"ע 505).

**מסקנת הביקורת:** פעולות שנערכו במסגרת הטיפול בתיק, לרבות משלוח הודעות לתושב לא עודכנו במערכת ומכאן כי השלב בו מצויה הבקשה במערכת אינו מעודכן. לאור ההודעה לתושב המציינת שלא עמד באחד מהתנאים היה על המחלקה לסגור את הבקשה. **בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מסכימה עם מסקנת הביקורת.**

• **בקשה מספר 20080146** – לפי המערכת מצויה הבקשה בשלב 1193 "דיון בישיבת ועדת משנה" אשר משמעו שהבקשה ממתנה לדיון בועדת משנה. עם זאת, מעיון בתיק המסמכים נמצאה החלטה של ועדת משנה לאשר את הבקשה **בתנאים** מיום 06/10/2008. כמו כן נמצא בתיק תצהיר של התושב אשר מהווה אחד מהתנאים בהחלטה. לא נמצא בתיק תיעוד באשר לעמידה בתנאים האחרים שצויינו בהחלטה (ני"ע 506).

• **מסקנת הביקורת:** ליקוי ראשון בטיפול בבקשה כרוך באי ההתאמה שנמצאה בין פעולות שבוצעו בפועל במסגרת הטיפול בבקשה לבין פעולות שעודכנו במערכת. במסגרת זו, פעולות שנערכו במסגרת הטיפול בבקשה, לרבות משלוח הודעות לתושב לא עודכנו במערכת ומכאן כי השלב בו מצויה הבקשה במערכת אינו מעודכן. **בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מסכימה עם מסקנת הביקורת.**

• ליקוי נוסף עליו מצביעה הביקורת הינו היעדר פיקוח על מצב הבקשה בשטח. מאחר ואין תיעוד לעמידה בתנאים הנוספים המצוינים בהחלטה אשר נשלחה אל התושב כבר ב-2008 היה על המחלקה לשלוח את הפיקוח לשם בדיקה בשטח כי לא בוצעה בנייה לא חוקית ללא היתר וכן להודיע לתושב כי אם לא יעמוד בתנאים שנקבעו בהחלטה תוך פרק זמן מוגדר תיסגר הבקשה.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי יש מקום כאשר מועבר מכתב לעורך הבקשה / מבקש לגבי אי טיפול וקידום הוצאת ההיתר (כפי שפירטתי לעיל), הרי שזה רעיון לא רע לכתב גם את הפיקוח שיבדקו לאחר פרק זמן ארוך באם בוצעה בכל זאת בניה בלתי חוקית. איישם זאת.**

משמעות הדבר היא שלא מתקיים עדכון שוטף ומדויק של פעולות שנערכות במסגרת הטיפול בבקשות וכן של מעבר בין שלבים במערכת הממוכנת ומכאן כי המערכת אינה משקפת תמונת מצב שלמה ומדויקת אחר השלבים בהם מצויות הבקשות השונות וכן הפעולות שהתרחשו במסגרתן.

**הביקורת ממליצה להקפיד על עדכון שוטף של כל פעולה הנעשית במסגרת הטיפול בבקשות במערכת הממוכנת לרבות מעבר בין השלבים השונים על מנת שהמערכת תשקף באופן מדויק את מצב הבקשות בפועל.** כמו יש לעגן דרישה זו בנוהלי עבודה כתובים של המחלקה. הביקורת שבה על המלצתה לקיים בדיקה מקיפה ביחס לכל אחת מהבקשות המופיעות במערכת בסטאטוס "פעיל" זמן ארוך מהמצופה תוך השוואת השלב בו מצויה הבקשה והפעולות האחרונות שנעשו בה כפי שהם מופיעים במערכת בהשוואה לתיק הפיזי של הבקשה. יש לערוך במערכת את כל השינויים הנדרשים על סמך בדיקה זו.

**7.3 מדיניות ונהלים ביחס לטיפול בבקשות פעילות** - נמצא כי לא קיימים בעירייה מדיניות ו/או נהלי עבודה כתובים אשר מסדירים את אופן הטיפול בבקשות פעילות תוך מתן דגש לבקשות פעילות תקופות ממושכות, לרבות: הליך לסגירת הבקשות, הגדרת שלבים בהם מצויה האחריות לטיפול בבקשה בידי הרשות לעומת שלבים בהם מצויה האחריות בידי התושב, הגדרת פרק הזמן אשר לאחריו תסגרנה בקשות פעילות אשר לא טופלו על ידי התושב וכן הפעולות המתחייבות על ידי המחלקה בטרם לסגירת התיק, כגון: הודעה לתושב בטרם סגירת התיק, ווידו טלפוני כי ההודעה הגיע וכיו"ב.

**הביקורת ממליצה על הקמת מערך נהלי עבודה וכן פרסום מדיניות פומבית של העירייה אשר קובעים ומסדירים את הליך סגירת בקשות פעילות אשר כולל בין היתר אבחנה בין שלבים בהם מצוי הטיפול בבקשה בידי הרשות ואזי סגירת הבקשה אינה מוצדקת לבין שלבים בהם מצוי הטיפול בידי התושב ואז סגירת הבקשה היא מוצדקת, הגדרת פרק הזמן לסגירת בקשות פעילות המצויות בשלבים בטיפול של התושב וכן מכלול הפעולות אותן נדרשת המחלקה לבצע בטרם לסגירת הבקשה, לרבות הודעה כתובה לתושב. בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי המלצת הביקורת תיושם.**

**7.4 סגירת בקשות פעילות שהוגשו בין השלבים 2008-2009** – לדברי מהנדסת העיר, בתחילת שנת 2012 נסגרו על פי הנחייתה באופן גורף 93 בקשות פעילות אשר הוגשו בשנת 2009 (ני"ע 502) וכן בקשות פעילות אשר הוגשו בשנת 2008 (מספר הבקשות לא הוצג בפני הביקורת). דהיינו הבקשות הועברו מסטאטוס "פעיל" לסטאטוס "לא פעיל" במערכת. סגירת הבקשות נערכה על בסיס סעיף 20 לתקנות אשר קובע כי החלטה למתן היתר תיחשב כבטלה בתום שנה מהיום שבו הודיע מוסד התכנון למבקש על אישור בקשתו, אם במשך התקופה האמורה לא הוצא ההיתר וכן אם לא הוחל בעבודה או בשימוש בתוך שנה מיום הוצאת ההיתר, בטל ההיתר. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי טרם לסגירת התיקים נערכה בדיקה בדבר מצבו של התיק ועל סמך בדיקה זו נשלחו מכתבים אל התושבים המיידעים אותם בדבר מצב התיק, מאפשרים להם להגיב או לבצע פעולות נדרשות לשם קידום הבקשה וכן מיידעים אותם בפרק הזמן העומד לרשותם לצורך ביצוע הפעולות הנדרשות על מנת למנוע את סגירת התיק (ני"ע 503).

הביקורת מעירה על הליקויים הבאים בסגירת הבקשות:

- לא קיים טיפול שיטתי בסגירת בקשות אשר מצויות בסטאטוס "פעיל" פרקי זמן ממושכים. **בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי לא יכול להיות טיפול שיטתי תוך פרקי זמן ממושכים, היה כאן תהליך של חולי של כמה שנים בהליך בהנדסה ועם היכנסי לתפקיד עשיתי הליך של פעולת "ניקיון והבראה";**  
הביקורת סבורה כי עם מתן ההנחיות לעובדי המחלקה יש מקום להצגת טיפול שיטתי בבקשות הפעילות על פי חלוקת מועד הבקשה;
- סגירת הבקשות שהוגשו בין השנים 2008-2009 נערכה על בסיס הנחייה בישיבות עבודה שוטפות שהוציאה מהנדסת העיר בעל פה. בהיעדר מדיניות או נוהלי עבודה כתובים אשר קובעים מתי וכיצד תיערך סגירת בקשות פעילות וכן אילו פרקי זמן יועמדו לרשות התושבים לשם ביצוע הפעולות הנדרשות למניעת סגירת התיק.
- לא נערך כל טיפול בבקשות פעילות אשר הוגשו לפני שנת 2008 למטרת סגירתן. על פי בדיקה שערכה הביקורת קיימת במערכת 1107 בקשות פעילות אשר הוגשו בין השנים 1957-1999. **בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי במסגרת כח האדם והמשאבים הנחתה את עובדי המחלקה כי יש לטפל ראשית בשנים האחרונות, היינו מ- 2008 ואילך בהם יתכן ויש בקשות שעדיין רלוונטיות. בשלב יותר מאוחר עם הגדלת המשאבים ושיפור בהתמודדות עם הבקשות הקיימות כיום (על מנת שלא ליצור עיכוב ופיגור נוספים ולא לפגוע בעבודה השוטפת כיום) – יש לבדוק רטרואקטיבית משנת 1957 ואילך.**  
תגובת הביקורת – הביקורת סבורה כי על מנדסת העירייה היה להנחות את עובדי המחלקה באופן שיטתי לגבי כלל הבקשות הפעילות וזאת לשם ביצוע טיפול יעיל ושיטתי בכלל המקרים, כולל העמדת לוחות זמנים לשם בקרה בשלב מאוחר יותר.
- מעיון מדגמי במכתבים אשר נשלחו אל התושבים שבקשותיהם נסגרו, נמצא כי לא קיימת אחידות בפרקי הזמן שהועמדו לרשותם לבצע את הפעולות הנדרשות לשם הטיפול בבקשה בטרם לסגירתה. לא נמצא תיעוד לביסוס המועדים השונים שהועמדו לרשות התושבים.

הביקורת שבה וממליצה על הקמת מערך נהלי עבודה וכן פרסום מדיניות פומבית של העירייה אשר קובעים ומסדירים הליך של סגירת בקשות פעילות אשר כולל בין היתר אבחנה בין שלבים בהם מצוי הטיפול בבקשה בידי הרשות ואז סגירת הבקשה אינה מוצדקת לבין שלבים בהם מצוי הטיפול בידי התושב ואז סגירת הבקשה היא מוצדקת; הגדרת פרק הזמן לסגירת בקשות פעילות המצויות בשלבים בטיפול של התושב וכן מכלול הפעולות אותן נדרשת המחלקה לבצע בטרם לסגירת הבקשה, לרבות הודעה כתובה לתושב. בכל מקרה חריג יובא הדבר לעונה של מהנדסת העירייה או סגניתה.

עוד ממליצה הביקורת לערוך בדיקה מקיפה אחר כל הבקשות הפעילות במערכת אשר הוגשו גם לפני שנת 2008 באמצעות עיון בתיקי הבקשות בהשוואה לנתוני הבקשה במערכת. מטרת הבדיקה הינה להביא לסגירתן של הבקשות במערכת או העברתן לסטטוס "אושר" בהתאם לנתונים שיימצאו. סגירת הבקשות צריכה להיעשות בהתאם להנחיות שתגבש המחלקה אשר יפורסמו בנוהל עבודה כתוב.

7.5

**היעדר בקרה אחר בקשות שהטיפול בהן הופסק ביזמית התושב וממשקי עבודה בין המחלקה לפיקוח** - נמצא כי לא נערכים במחלקה כל מעקב ובקרה אחר הטיפול בבקשות אשר הטיפול בהן הופסק באמצע התהליך בשל היעדר טיפול מצד התושב. כמו כן לא קיימים ממשקי עבודה בין המחלקה לבין הפיקוח אשר במסגרתם מועברים פרטי הבקשות האמורות אל הפיקוח על מנת לקיים בדיקות בשטח ולבדוק האם קיימו התושבים האמורים בנייה לא חוקית בהיעדר היתר כנדרש בחוק. ראה סעיף 7.2 לעיל

**הביקורת ממליצה לקיים בקרה אחר בקשות אשר הטיפול בהן הופסק בשל היעדר טיפול מצד התושב, בהתאם לשלבים שיוגדרו על ידי המחלקה ויסווגו כשלבים בהם מצוי הטיפול בבקשה בידי של התושב.** כמו כן ממליצה הביקורת לקיים ממשקי עבודה שוטפים בין המחלקה לבין הפיקוח אשר יכללו העברת מידע אל הפיקוח ביחס לבקשות שלא טופלו על ידי התושב לשם ביצוע בדיקות בשטח שמטרתן לאתר בנייה שנערכה ללא היתר בניגוד לחוק.

7.6

**פתיחת תיקים וגביית אגרות בגין בקשות חסרות** - בעת הגשת בקשה להיתר משלם התושב למחלקה מקדמה בשיעור 20% מהאגרה המשוערת. לדברי מנהלת מחלקת רישוי מתקיימת גבייה של 20% מגובה אגרת הבנייה גם מבקשות להיתר אשר טרם הגישו למחלקה את כל המסמכים הנדרשים לשם פתיחת תיק. משמעות הדבר היא שבקשות רבות נותרות פרק זמן ממושך בשלב פתיחת בקשה מאחר והתושב טרם העביר לידי המחלקה את כל המסמכים הנדרשים לשם מעבר לשלב הבא. באופן זה נמצא כי מתוך סך 661 הבקשות הפעילות בשלב זה, 545 בקשות עברו לשלב זה במערכת בין השנים 2003-1991 ונותרו בשלב זה עד היום (ראה נספח א' – טבלה 1).

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי מאז כניסתה לתפקיד הנחייתה הייתה כאמור שלא לפתוח תיק ולא לקלוט בקשה באם לא מולאו תנאי הסף, אלא רק באישורה או באישורה של מנהלת מחלקת הרישוי (למקרים חריגים בלבד).**

**הביקורת ממליצה כי בודקות הבקשות לא תפתחנה תיקים ולא תבצענה גבייה מתושבים אשר הגישו בקשות חסרות.** באופן זה ימנע מצב של ריבוי בקשות פעילות במערכת אשר מצריך ריבוי זמן ומשאבים מצד המחלקה.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי ההמלצה מקובלת.**

**פרק 8 – מערכת "ניהול ועדה"**

מאז שנת 2010 עובדת המחלקה עם מערכת היתרי בנייה ממוכנת בשם "ניהול ועדה" של חברת "בר טכנולוגיות".

במסגרת ההתקשרות עם חברת "בר טכנולוגיות מבצעת החברה פעולות של סידור ומחשוב ארכיב תיקי בניין, לרבות סידור פיזי של התיקים וכן עדכון התיקים במערכת שכולל את הפעולות הבאות: בדיקה שתיק הבניין קלוט במערכת בצורה הנכונה והפרטים הרשומים על התיק תואמים לפרטים במערכת; העברה לתיק בניין במערכת את כל הבקשות הקשורות אליו; סריקה של מסמכי ההיתר ומסמכים חשובים נוספים.

**ממצאים**

8.1 היעדר שימוש במודול ארכיב – נמצא כי למרות קיומו של מודול ארכיב ייעודי במערכת שרכשה העירייה המאפשר בין היתר, לנהל את מיקום התיקים ואת המחזיקים בתיקים (עובדים וכן תושבים המבקשים לעיין בתיקים), לא נעשה כל שימוש במודול זה ולא מתבצעת הזנת נתונים של המחזיקים בתיקים הנלקחים מהארכיב.

בהיעדר הזנת נתונים של המחזיקים בתיקים לא ניתן לאתר תיקים אשר נלקחו מהארכיב. במסגרת הבדיקה שערכה הביקורת, לא הצליח אחראי הארכיב לאתר 2 תיקים וכן לא ידע למסור לביקורת מי מטפל בהם ואצל מי הם נמצאים (בקשות מספר 20020232 ו-840033) תושבים המבקשים לעיין בתיקים מתבקשים להשאיר בידי אחראי הארכיב את תעודת הזהות שלהם עד להשבת התיק לארכיב. לדברי מהנדסת העירייה הנחיות לתיעוד מחזיקים בתיקים מאושרים המנוהלים בארכיב יטופל במסגרת פרויקט ההטמעה המתקיים בחודשים אלה (ני"ע 202).

בהקשר זה יש לציין כי במהלך הביקורת נצפו עשרות תיקים של בקשות להיתרים במשרדי המחלקה (על שולחן של העובדות, בארונות במשרד וכיו"ב) ולא בארכיב של האגף. לאור היעדר הזנת נתונים של המחזיקים בתיקים במודול הארכיב הרי שאין למעשה כל אפשרות לאתר כל אחד מיני התיקים הרבים אשר מצויים בידי הגורמים השונים המטפלים בבקשה. הביקורת ממליצה להתחיל בהזנת נתונים של המחזיקים בתיקים הנלקחים מהארכיב במודול הארכיב מוקדם ככל הניתן על מנת לתעד בצורה מסודרת ויעילה את פרטי המחזיקים בתיקים ועל מנת להקל על עובדי המחלקה השונים באיתור תיקים אשר אינם נמצאים בארכיב.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי היא מסכימה בהחלט עם ההמלצה ואף הוציאה הנחיה ליישמה עוד בטרם הדו"ח.**

8.2 **היעדר שימוש במערך התראות** - על אף קיומו של מערך התראות במערכת הממוכנת המאפשר התראות אחר בקשות אשר מצויות בשלב מסוים מעל לפרק זמן ממושך (בהתאם להגדרות המערכת), לא נעשה במחלקה כל שימוש במערך ההתראות האמור על מנת לבצע מעקב ובקרה אחר בקשות אשר מצויות בשלבים מסויימים מעל לפרק הזמן הנדרש. שימוש במערך ההתראות מאפשר למחלקה לטפל באופן שוטף בבקשות אשר אינן מטופלות, הן מטעם העירייה והן מטעם התושב, ומסייע במניעת הצטברות של בקשות בסטאטוס "פעיל" אשר צריכות להסגר ו/או בקשות אשר מצויות במערכת בשלבים אשר אינם משקפים את השלב בו נמצאת הבקשה בפועל.

**הביקורת ממליצה למנהלת ועובדי המחלקה לעשות שימוש במערך ההתראות הקיים במערכת מוקדם ככל הניתן על מנת לסייע בביצוע מעקב ובקרה אחר הטיפול בבקשות השונות.**

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי הנושא מצוי בבניה של בר טכנולוגיות כולל הדרכות מתאימות שעליהם להדריך את הצוות המקצועי.**

8.3 **היעדר שימוש בדוחות בקרה וחריגים** - נמצא כי לא נערך שימוש בדוחות בקרה ודוחות חריגים הקיימים במערכת אשר מאפשרים ביצוע מעקב ובקרה אחר בקשות בסטאטוסים שונים וכן חריגים, כגון: בקשות שקיבלו היתר מבלי שנערכה בעניינן ועדה, בקשות אשר מצויות בשלבים מסויימים מעל לפרק הזמן הנדרש, בהתאם להגדרות המחלקה וכיו"ב.

**הביקורת ממליצה להפיק באופן שוטף באמצעות המערכת דוחות בקרה ודוחות חריגים אשר יאפשרו ביצוע מעקב ובקרה אחר הטיפול בבקשות ואחר אירועים חריגים, כגון מתן היתר ללא קיום ועדה. כמו כן ממליצה הביקורת כי הדוחות האמורים יועברו באופן שוטף לעיונה של מהנדסת העיר אשר תבצע מעקב אחר הטיפול בבקשות.**

8.4 **נתונים שגויים במערכת** – מבדיקת שיערכה הביקורת אחר טיוב הנתונים של בקשות פעילות במערכת נמצאו הליקויים הבאים:

- 8.4.1 נמצאו 17 בקשות פעילות אשר לא מוזן עבורן תיאור הבקשה.
- 8.4.2 נמצאו 16 בקשות פעילות אשר לא מוזן עבורן השלב בו הן נמצאות (ראה נספח ו' בדוח זה).
- 8.4.3 נמצאו 4 בקשות פעילות אשר לא מוזן עבורן התאריך בו הן עברו לשלב בו הן מצויות.
- 8.4.4 נמצאו 3 בקשות פעילות אשר לא מוזן עבורן תאריך הגשת הבקשה.
- 8.4.5 נמצאו 42 בקשות פעילות אשר לא מוזנת עבורן כתובת התושב.
- 8.4.6 נמצאו 465 בקשות פעילות אשר לא מוזן עבורן הגוש בו נמצא הנכס הרלוונטי לבקשה.
- 8.4.7 נמצאו 6294 בקשות פעילות אשר לא מוזנת עבורן החלקה בה נמצא הנכס הרלוונטי לבקשה.

**בהתייחסותה ציינה מהנדסת העירייה כי טיוב הנתונים נעשה כיום ע"י בר טכנולוגיות במסגרת סריקת הארכיב.**

**הביקורת ממליצה לפעול לטיוב הנתונים החסרים המוזכרים לעיל כולל מתן לוחות זמנים לחברת בר טכנולוגיות לסיום הפרויקט. כמו כן ממליצה הביקורת לפעול מול חברת "בר טכנולוגיות" על מנת ששדות חשובים, כגון השדות המוזכרים לעיל, יהיו שדות חובה בעת הקמת בקשות חדשות.**

## **פרק 9 – סיכום**

הביקורת בנושא היתרי הבנייה נסמכה ברובה על ניתוח נתונים מהמערכת הממוכנת הייעודית המשמשת את מחלקת הרישוי. מניתוח נתוני המערכת מצאה הביקורת כי קיימות למעלה מ- 2000 בקשות פעילות במערכת (בקשות אשר מתינות לקבלת היתר) אשר חלקן הוגשו לעירייה לפני שנים ואף עשרות שנים. הביקורת מצאה כי הטיפול של המחלקה בבקשות הינו פגום ולוקה בחסר מן ההיבטים הבאים:

- המחלקה אינה דואגת לקידום בקשות אשר מצויות בשלבים בהם אחראית העירייה לקידום הבקשה אל השלב הבא, בניגוד לשלבים בהם נדרש התושב לבצע פעולות לשם קידום בקשתו.
- לא מתבצע עדכון שוטף, מלא ומדויק של פעולות הנערכות במסגרת הטיפול בבקשות במערכת הממוכנת. המשמעות היא, שהמערכת אינה משקפת תמונת מצב שלמה ומדויקת אחר השלבים בהם מצויות הבקשות השונות בפועל ואחר הפעולות שהתרחשו במסגרתן.
- לא קיימים במחלקה מדיניות כתובה ו/או נהלי עבודה כתובים אשר מסדירים את אופן הטיפול בבקשות פעילות תוך מתן דגש לבקשות פעילות פרקי זמן ממושכים.
- לא קיים טיפול שיטתי בסגירת בקשות אשר מצויות בסטאטוס "פעיל" פרקי זמן ממושכים.
- בהליך התבצעה סגירה של בקשות פעילות אשר הוגשו בין השנים 2008-2009 על בסיס הנחייה בעל פה שהוציאה מהנדסת העיר בהיעדר מדיניות או נהלי עבודה כתובים בנושא. בקשות פעילות אשר הוגשו לפני שנת 2008 לא טופלו למטרת סגירתן.
- המחלקה אינה מקיימת מעקב ובקרה אחר בקשות שהטיפול בהן הופסק ביוזמת התושב וכן לא קיימים ממשקי עבודה בין המחלקה לפיקוח אשר מטרתם לבדוק האם קיימו התושבים האמורים בנייה לא חוקית בהיעדר היתר כנדרש בחוק.
- על פי נתוני המערכת נמצאו 14 בקשות באשר קיבלו היתר מבלי שנערך בעניין דיון בועדת המשנה לתכנון ובניה או רשות הרישוי בעירייה.

בנוסף לכך מצאה הביקורת כי המחלקה עושה שימוש חלקי בלבד במערכת הממוכנת אשר נרכשה על ידה, לרבות היעדר שימוש במודול הארכיב, היעדר שימוש במערך התראות וכן היעדר שימוש בדוחות בקרה וחריגים.

**תגובת מהנדסת העירייה:** מדובר במעבר ממערכת קומפלוט למערכת חדשה שנכנסה רק מעט לפני תחילת עבודתה של המהנדסת לכהן כמהנדסת העיר. המערכת עדיין בבניה, הארכיב בבניה, תשתית ההשבחה, הפיקוח, אישורים לטאבו, חריגות בניה – כל אלו עדיין בבניה כמו גם הדרכת העובדים והקניית הרגלי עבודה מתוך המערכת. זהו תהליך ארוך!

הביקורת מציינת כי כבר לפני למעלה משנתיים רכשה העירייה מערכת המאפשרת מגוון רחב של שאילתות, התראות ומודולים, עד למועד עריכת הביקורת לא נמצא כי המחלקה נעזרה בפונקציות המרכזיות הקיימות במערכת, וכי לא נמצאו לוחות זמנים ליישום פונקציות נוספות במערכת.

## **פרק 10 – עיקרי ההמלצות**

- 10.1 מומלץ לקיים מספר רב של יותר של ועדות משנה ורשות רישוי לאורך השנה על מנת לצמצם את מספר הבקשות הפעילות המוכנות וממתינות לקיום דיון בעניין.  
**תגובת מהנדסת העירייה: מסכימה וזה מיושם כבר בחודשים האחרונים.**
- 10.2 מומלץ לקיים בדיקה פרטנית ביחס לכל אחת מ-14 הבקשות אשר קיבלו היתר מבלי שנערכה בעניין ועדה ולבחון באמצעות עיון בתיק המסמכים של הבקשה האם אכן ניתן היתר ללא קיום ועדה. כמו כן ממליצה הביקורת לקיים בקרה שוטפת אחר סגירת בקשות וכן לערוך שימוש בדוחות חריגים אשר מתריאים על מקרים חריגים מסוג זה.  
**תגובת מהנדסת העירייה: הנושא ייבדק על מנת להפיק גם לקחים בנושא.**
- 10.3 הביקורת ממליצה להסדיר את סדרי הכניסה לאגף הנדסה באופן אשר ימנע כניסת תושבים אל מחלקת הרישוי באופן עצמאי בשעות שאינן מוגדרות כשעות קבלת קהל. הביקורת ממליצה עוד לנקוט בעמדה ברורה וחד משמעית כלפי תושבים המגיעים שלא בשעות קבלת קהל ולפיה לא יינתן שום מענה לתושבים המגיעים בשעות אלו. מומלץ להדגיש הנחיות אלה באתר העירייה למען ידיעת התושבים.  
**תגובת מהנדסת העירייה: מקובל עלי ומסכימה לכך.**
- 10.4 הביקורת ממליצה לעדכן באתר העירייה את פרטיה של מנהלת המחלקה לרבות כתובת הדואר האלקטרוני שלה וכן להוסיף לאתר את פרטיה של בודקות התוכניות במחלקה (שם), טלפון וכתובת דואר אלקטרוני) על מנת להקל על התושבים את הפנייה אל המחלקה.  
**תגובת מהנדסת העירייה: יטופל.**
- 10.5 הביקורת ממליצה לבצע בדיקה מקיפה ופרטנית אחר כל אחת מהבקשות הפעילות במערכת אשר מצויות באותו שלב או בסטאטוס "פעיל" מעל לפרק הזמן המצופה בהתאם להגדרות שיקבעו על ידי המחלקה ותוך יצירת אבחנה בין שלבים בהם מסור הטיפול בבקשה לעירייה לבין שלבים בהם מסור הטיפול לתושב. מומלץ כי הבדיקה תיערך על פי ותק הגשת הבקשות, דהיינו יש להתחיל את הבדיקה מהבדיקות אשר הוגשו בשנים האחרונות. כמו כן מומלץ כי מהנדסת העיר תקיים בקרה שוטפת אחר הטיפול בבקשות פעילות באמצעות שימוש בדוחות בקרה.  
**תגובת מהנדסת העירייה: מסכימה עם ההמלצה. לא סביר להתחיל עם בקשות משנת 1957 שקרוב לודאי כבר אינן ולוונטיות ולא בטוח שניתן לאתר את עורכי הבקשות ו/או המבקשים. אני סבורה שיותר נכון ללכת מ- 2008 לאחור, ככל שהבקשה יותר מוקדמת כן היא פחות רלוונטית בדרך כלל.**
- 10.6 מומלץ להקפיד על עדכון שוטף של כלל הפעולות המתבצעות במסגרת הטיפול בבקשות במערכת הממוכנת על מנת שהמערכת תשקף בצורה מדויקת את מצב הבקשות בפועל. כמו יש לענן הנחיה זו בנוהלי עבודה כתובים של המחלקה.  
**תגובת מהנדסת העירייה: ההמלצה מקובלת.**

- 10.7 הביקורת ממליצה על הקמת מערך נהלי עבודה וכן פרסום מדיניות פומבית של העירייה אשר קובעים ומסדירים את הליך סגירת בקשות פעילות, אשר כולל בין היתר אבחנה בין שלבים בהם מצוי הטיפול בבקשה בידי הרשות לבין שלבים בהם מצוי הטיפול בידי התושב, הגדרת פרק הזמן לסגירת בקשות פעילות המצויות בשלבים בטיפולו של התושב וכן מכלול הפעולות אותן נדרשת המחלקה לבצע בטרם לסגירת הבקשה, לרבות הודעה כתובה לתושב.
- 10.8 מומלץ לקיים בדיקה מקיפה אחר כל הבקשות הפעילות במערכת אשר הוגשו לפני שנת 2008 באמצעות עיון בתיקי הבקשות בהשוואה לנתונים המוזנים במערכת. מטרת הבדיקה הינה להביא לסגירתן של הבקשות במערכת או העברתן לסטטוס "אושר" בהתאם לנתונים שיימצאו. סגירת הבקשות צריכה להיעשות בהתאם להנחיות שתגבש המחלקה אשר יפורסמו בנוהל עבודה כתוב.
- 10.9 מומלץ לקיים בקרה אחר בקשות אשר הטיפול בהן הופסק בשל היעדר טיפול מצד התושב, בהתאם לשלבים שיוגדרו על ידי המחלקה ויסווגו כשלבים בהם מצוי הטיפול בבקשה בידי של התושב.
- 10.10 מומלץ לקיים ממשקי עבודה שוטפים בין מחלקת הרישוי לבין הפיקוח אשר יכללו העברת מידע אל הפיקוח ביחס לבקשות שלא טופלו על ידי התושב לשם ביצוע בדיקות בשטח שמטרתן לאתר בנייה לא חוקית.
- 10.11 מומלץ לא לפתוח תיקים ולא לבצע גבייה מתושבים אשר הגישו בקשות חסרות שאינן עומדות בתנאי הסף להגשתן. באופן זה ימנע מצב של ריבוי בקשות פעילות במערכת אשר מצריך ריבוי זמן ומשאבים מצד המחלקה.
- 10.12 מומלץ לעשות שימוש במודול הארכיב הקיים במערכת, אשר מאפשר הזנת נתונים של המחזיקים בתיקים הנלקחים מהארכיב, מוקדם ככל הניתן על מנת לתעד בצורה מסודרת ויעילה את פרטי המחזיקים בתיקים ועל מנת להקל על עובדי המחלקה השונים באיתור תיקים אשר אינם נמצאים בארכיב
- 10.13 מומלץ לעשות שימוש במערך ההתראות הקיים במערכת מוקדם ככל הניתן על מנת לסייע בביצוע מעקב ובקרה אחר הטיפול בבקשות השונות.
- 10.14 מומלץ להפיק באופן שוטף דוחות בקרה ודוחות חריגים מהמערכת. דוחות אלה יאפשרו ביצוע מעקב ובקרה אחר הטיפול בבקשות ואחר אירועים חריגים, כגון מתן היתר ללא קיום ועדה. כמו כן ממליצה הביקורת כי הדוחות האמורים יועברו באופן שוטף לעיונה של מהנדסת העיר אשר תבצע מעקב אחר הטיפול בבקשות.
- 10.15 מומלץ לפעול לטיוב הנתונים החסרים במערכת, כגון: תאריך הגשת הבקשה, שלב הבקשה וכיו"ב. כמו כן ממליצה הביקורת לפעול מול חברת "בר טכנולוגיות" על מנת ששדות חשובים, כגון השדות המוזכרים לעיל, יהיו שדות חובה בעת הקמת בקשות חדשות.



---

## נספחים

---



## נספח א' - גיול לפי שלבים

להלן פילוח של מספר הבקשות אשר מצויות נכון לנובמבר 2011, על פי המערכת בשלב 1100 – "פתיחת תיק בקשה" לפי השנים בהן הוגשו הבקשות. דהיינו, מדובר בבקשות שהוגשו בשנים המוצגות בטבלה ונותרו עד נובמבר 2011 באותו שלב של "פתיחת תיק בקשה".

| טבלה 1- שלב 1100 פתיחת תיק בקשה |            |
|---------------------------------|------------|
| שנת הגשת הבקשה                  | מספר בקשות |
| 1957                            | 1          |
| 1961                            | 3          |
| 1962                            | 2          |
| 1965                            | 1          |
| 1966                            | 1          |
| 1975                            | 1          |
| 1983                            | 1          |
| 1987                            | 1          |
| 1991                            | 6          |
| 1992                            | 75         |
| 1993                            | 38         |
| 1994                            | 8          |
| 1995                            | 10         |
| 1996                            | 16         |
| 1997                            | 7          |
| 1998                            | 80         |
| 1999                            | 91         |
| 2000                            | 69         |
| 2001                            | 61         |
| 2002                            | 56         |
| 2003                            | 28         |
| 2004                            | 1          |
| 2005                            | 2          |
| 2006                            | 7          |
| 2007                            | 7          |
| 2010                            | 10         |
| 2011                            | 78         |

| טבלה 2 - שלב 1202 החלטה לאשר בתנאים |            |
|-------------------------------------|------------|
| שנת כניסה לשלב                      | מספר בקשות |
| 1969                                | 2          |
| 1970                                | 1          |
| 1971                                | 1          |
| 1973                                | 4          |
| 1974                                | 3          |
| 1977                                | 1          |
| 1978                                | 1          |
| 1979                                | 2          |
| 1980                                | 4          |
| 1981                                | 2          |
| 1982                                | 2          |
| 1983                                | 1          |
| 1984                                | 3          |
| 1985                                | 3          |
| 1986                                | 2          |
| 1987                                | 1          |
| 1988                                | 1          |
| 1990                                | 2          |
| 1991                                | 2          |
| 1992                                | 25         |
| 1993                                | 55         |
| 1994                                | 50         |
| 1995                                | 25         |
| 1996                                | 35         |
| 1997                                | 51         |
| 1998                                | 6          |
| 2002                                | 1          |
| 2004                                | 23         |
| 2005                                | 26         |
| 2008                                | 2          |
| 2010                                | 3          |
| 2011                                | 1          |

| טבלה 3 - שלב 1191 דיון בישיבת רשות רישוי |            |
|------------------------------------------|------------|
| שנת כניסה לשלב                           | מספר בקשות |
| 1983                                     | 1          |
| 1987                                     | 1          |
| 1991                                     | 1          |
| 1993                                     | 3          |
| 1994                                     | 2          |
| 1995                                     | 2          |
| 1996                                     | 10         |
| 1997                                     | 5          |
| 2004                                     | 10         |
| 2005                                     | 3          |
| 2006                                     | 115        |
| 2007                                     | 25         |
| 2008                                     | 44         |

| טבלה 4 - שלב 1910 חישוב אגרת בניה |            |
|-----------------------------------|------------|
| שנת כניסה לשלב                    | מספר בקשות |
| 1992                              | 9          |
| 1993                              | 20         |
| 1994                              | 10         |
| 1995                              | 8          |
| 1996                              | 12         |
| 1997                              | 13         |
| 1998                              | 13         |
| 1999                              | 19         |
| 2000                              | 27         |
| 2001                              | 7          |
| 2002                              | 3          |
| 2003                              | 8          |
| 2004                              | 9          |
| 2005                              | 3          |
| 2006                              | 2          |
| 2007                              | 1          |

| טבלה 5 - שלב 1212 החלטה לדחות לדיון במשנה |            |
|-------------------------------------------|------------|
| שנת כניסה לשלב                            | מספר בקשות |
| 1987                                      | 2          |
| 1993                                      | 13         |
| 1994                                      | 28         |
| 1995                                      | 19         |
| 1996                                      | 12         |
| 1997                                      | 19         |
| 1998                                      | 5          |
| 2002                                      | 1          |
| 2004                                      | 10         |
| 2005                                      | 1          |

| טבלה 6 - שלב 1227 הפקת מכתבי החלטה |            |
|------------------------------------|------------|
| שנת כניסה לשלב                     | מספר בקשות |
| 1992                               | 1          |
| 1993                               | 2          |
| 2001                               | 1          |
| 2009                               | 9          |
| 2010                               | 1          |
| 2011                               | 69         |

| טבלה 7 שלב 1193 – דיון בישיבת ועדת משנה |            |
|-----------------------------------------|------------|
| שנת כניסה לשלב                          | מספר בקשות |
| 1986                                    | 1          |
| 1987                                    | 1          |
| 1992                                    | 18         |
| 1993                                    | 12         |
| 1995                                    | 1          |
| 1996                                    | 2          |
| 2003                                    | 2          |
| 2006                                    | 13         |
| 2007                                    | 12         |
| 2008                                    | 7          |

## נספח ב' - בקשות שהוגשו בין השנים 2008-2011

להלן נתונים אודות מספר הבקשות שהוגשו לאגף בין השנים 2008-2011 בחלוקה לשנים וכן **סטאטוס נוכחי** של הבקשות, נכון ליום 21 בנובמבר 2011. (ני"ע 105-101).

| שנה   | מספר בקשות שהוגשו | מאושר |      | פעיל |      | לא פעיל/מבוטל |      |
|-------|-------------------|-------|------|------|------|---------------|------|
|       |                   | מספר  | אחוז | מספר | אחוז | מספר          | אחוז |
| 2008  | 224               | 129   | 58%  | 21   | 9%   | 74            | 33%  |
| 2009  | 321               | 212   | 66%  | 15   | 5%   | 94            | 29%  |
| 2010  | 360               | 222   | 62%  | 85   | 24%  | 53            | 15%  |
| *2011 | 356               | 100   | 28%  | 226  | 63%  | 30            | 8%   |

\*עד ליום 21 בנובמבר 2011.

## נספח ג' - בקשות להיתרים שאושרו ללא ועדה

| מספר בקשה | סטאטוס בקשה | כתובת              | מספר תיק בניה |
|-----------|-------------|--------------------|---------------|
| 200026    | מאושר       |                    | 1990120       |
| 620001    | מאושר       | רחוב הדר 20        | 3480200       |
| 910480    | מאושר       | רחוב הדר 20        | 3480200       |
| 920537    | פעיל        | רחוב ויצמן 4       | 3030040       |
| 960919    | מאושר       | רחוב רמת דן 41     | 9210410       |
| 20010093  | מאושר       | רחוב רמלה צפון 33  | 9980330       |
| 20020010  | מאושר       | רחוב אנגל יואל 4   | 2100010       |
| 20020076  | מאושר       | רחוב ויצמן 1       | 3030010       |
| 20020077  | מאושר       | רחוב התקוה         | 1050001       |
| 20050042  | מאושר       | רחוב מבצע קדש 6    | 3130060       |
| 20050064  | מאושר       | רחוב מבצע יונתן 19 | 4390190       |
| 20100123  | מאושר       | רחוב צדקה משה 19   | 5440190       |
| 20100123  | מאושר       | רחוב צדקה משה 19   | 5440190       |
| 20110353  | מאושר       |                    | 90070000      |

## נספח ד' - פילוח בקשות לפי קוד שלב

| קוד שלב | מספר רשומות | תיאור שלב                  |
|---------|-------------|----------------------------|
| 1100    | 661         | פתיחת תיק בקשה             |
| 1202    | 341         | החלטה לאשר בתנאים          |
| 1191    | 222         | דיון בישיבת רשות רישוי     |
| 1910    | 164         | חישוב אגרת בניה            |
| 1212    | 110         | החלטה לדחות לדיון במשנה    |
| 1227    | 83          | הפקת מכתבי החלטה           |
| 1193    | 69          | דיון בישיבת ועדת משנה      |
| 1228    | 49          | מכתב אי התאמה/ הערות בדיקה |
| 1203    | 23          | החלטה לאשר חידוש החלטה     |
| 1163    | 21          | הפקת חוו"ד פיקוח           |
| 1201    | 20          | החלטה לאשר                 |
| 1344    | 16          | הועבר לבדיקת השבחה         |
| 1132    | 16          | קבלת תכנית מתוקנת          |
|         | 16          |                            |
| 1930    | 15          | חישוב היטל השבחה           |
| 1375    | 15          | הערות אדריכלית נוף         |
| 1214    | 15          | החלטה להוריד מסדר היום     |
| 1213    | 14          | החלטה לדחות לבדיקות/סיוור  |
| 1207    | 13          | החלטה למחוזית לאישור בתנא  |
| 1162    | 13          | פיקוח- מתאים               |
| 1130    | 12          | בדיקת תכנית                |
| 1133    | 11          | הוחזר עם הערות             |
| 1209    | 10          | החלטה למחוזית לאישור חורג  |
| 1131    | 10          | הוחזר למתכנן לתיקון        |
| 1194    | 9           | קבלת 3 עותקים להיתר        |
| 1165    | 8           | ביצוע פרסום                |
| 1161    | 8           | פיקוח- לא מתאים            |
| 1501    | 7           | הפקת מכתב                  |
| 1334    | 7           | הועבר לחתימת ראש העיר      |
| 1230    | 7           | החלטה                      |
| 1205    | 7           | החלטה לאשר בהקלה ובתנאי    |

| קוד שלב | מספר רשומות | תיאור שלב                    |
|---------|-------------|------------------------------|
| 1164    | 7           | מסירת פרסום                  |
| 1374    | 6           | הועבר לאדריכלית נוף          |
| 1351    | 5           | הועבר למח' כבישים/ יועץ חניה |
| 1345    | 5           | קבלת פטור/ אישור מהשבחה      |
| 1160    | 5           | הועבר לבדיקת הפיקוח          |
| 1975    | 3           | הפקת שומה מכרעת              |
| 1911    | 3           | מסירת חשבון למבקש            |
| 1909    | 3           | הועבר להכנת חשבון אגרות      |
| 1800    | 3           | מסירת ערבות לגזברות          |
| 1309    | 3           | שליחת פטור לפקוד העורף       |
| 1192    | 3           | שיבוץ לישיבת ועדת מקומית     |
| 1030    | 3           | טיוב נתונים                  |
| 3391    | 2           | התראה על חריגת בניה          |
| 1602    | 2           | קבלת חו"ד משפטית             |
| 1376    | 2           | אישור אדריכלית נוף           |
| 1340    | 2           | שליחת הודעה תקנה 22          |
| 1208    | 2           | החלטה למחוזית לאישור הקלה    |
| 2010    | 1           | דו"ח מפקח                    |
| 1998    | 1           | הערות פיקוח בבקשה - הסבה     |
| 1995    | 1           | הפסקת טיפול                  |
| 1920    | 1           | תשלום אגרות והיטלים          |
| 1391    | 1           | הועבר לתאגיד מים וביוב       |
| 1372    | 1           | הערות אדריכל                 |
| 1363    | 1           | אישור מח' תברואה             |
| 1353    | 1           | אישור מח' כבישים             |
| 1223    | 1           | החלטה לדחות את ההתנגדות      |
| 1204    | 1           | החלטה לאשר חידוש היתר        |
| 1120    | 1           | תשלום פיקדון                 |
| 1115    | 1           | הפקת פיקדון                  |
| 1020    | 1           | ועדת חריגים                  |

## התייחסות ראש העירייה לדוח היתרי בניה

---

הדוח מצביע על ליקויים בתהליך קבלת היתר בניה. העירייה תפעל בהתאם להמלצות המבקר כדי לשפר את השירות ולזרז את תהליך הוצאות ההיתר.

---

# תשלומים לספקים באמצעות מס"ב

---



## תשלומים לספקים באמצעות מס"ב

**מבוא**

במהלך פעילותה מתקשרת עיריית רמלה (להלן: "העירייה") עם ספקים וקבלנים לצורך ביצוע עבודות, קבלת שירותים ואספקת טובין. בדרך כלל, התמורה בגין התקשרויות אלה משולמת על ידי העירייה ישירות לחשבון הבנק של המוטב באמצעות מערכת סליקה בנקאית (להלן: "מס"ב"). העברת התשלומים נערכת בכל חודש ב - 3 מועדים (8, 15 ו- 20 לכל חודש).

נוכח ההיקף המשמעותי של העברת הכספים לספקים ולקבלנים באמצעות מס"ב, החליטה הביקורת לבחון את סדרי ביצוע תשלומי המס"ב בגזברות העירייה.

במהלך התקופה שבוקרה - ינואר 2009 עד מאי 2011 (להלן: "התקופה המבוקרת"), העבירה העירייה תשלומים לספקים (באמצעות המחאות ומס"ב) בסכום כולל של כ- 240 מיליון ₪ (ממוצע של 80 מיליון ₪ בשנה), על פי נתוני קבצי פקודת התשלום. סך פקודות התשלום החודשי הינו כ- 7.5 מיליון ₪ כאשר התשלום מבוצע למאות ספקים שונים (סה"כ כ- 730 גורמים בשנה).

להלן התפלגות התשלומים לפי השנים:

| שנה    | מס' ספקים ששולמו להם | סך תשלומים בהמחאה | סך תשלומים במס"ב | סה"כ תשלומים |
|--------|----------------------|-------------------|------------------|--------------|
| 2009   | 727                  | 10,278,250        | 75,791,044       | 86,069,294   |
| 2010   | 733                  | 6,927,367         | 100,191,171      | 107,118,538  |
| 2011 * | 589                  | 3,807,433         | 43,218,344       | 47,025,777   |
| סה"כ   |                      | 21,013,050        | 219,200,559      | 240,213,609  |

\* עד נכון לחודש מאי

יצוין, כי בהתאם לנתוני הטבלה, חלה ירידה בהיקף התשלומים המבוצעים באמצעות המחאות בתקופה המבוקרת מ - 11% ל - 8% בלבד.

להלן התפלגות התשלומים בתקופה המבוקרת על פי ערך הסכום לתשלום:

| סכום ההעברה             | מספר התשלומים | אחוז ממספר התשלומים | סכום ההעברה המצטבר | אחוז מסכום התשלומים |
|-------------------------|---------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| עד 1,000 ₪              | 2,794         | 29.89%              | 1,046,053          | 0.44%               |
| בין 1,000 ל- 10,000 ₪   | 3,961         | 42.37%              | 15,447,773         | 6.43%               |
| בין 10,000 ל- 100,000 ₪ | 2,094         | 22.40%              | 58,935,465         | 24.53%              |
| בין 100,000 למיליון ₪   | 489           | 5.23%               | 140,314,804        | 58.41%              |
| למעלה ממיליון ₪         | 11            | 0.12%               | 24,469,512         | 10.19%              |
| סה"כ                    | 9,349         |                     | 240,213,607        |                     |

מרבית התשלומים לספקים הינם בסכום שבין 1,000 ₪ ל 10,000 ₪, כשסכום ההעברה המצטבר הגבוה ביותר מסך התשלומים הינו סכום המורכב מסכומי העברה שבין 100,000 ₪ למיליון ₪.

**גורמים אחראיים:**

אגף הגזברות בעירייה אחראי על העברת התשלומים לספקים באמצעות מס"ב. בעלי התפקידים העיקריים האחראים לנושא הינם גזברית העירייה וממלא מקום גזברית העירייה וכן העובדים הבאים:

- רפרנט הספקים- אחראי להקמת הספקים במערכת התפעולית, אחראי לממשק מול מערכת מס"ב ואף משמש כמנהל חשבונות למחלקות הבאות: מיסים, לשכה, מזכירות, בטחון, חינוך, משפטית, הנדסה ואסטרטגיה.
- עובדת האחראית על קליטת החשבונות של מחלקות קליטה ורווחה.
- עובדת האחראית על קליטת החשבונות של מחלקות תרבות נוער וספורט.
- עובדת האחראית על קליטת החשבונות של מחלקות מנגנון, מיחשוב, וטרינריה, מבקר ופיקוח.
- עובדת האחראית על קליטת חשבונות השייכים לתב"רים.

**מערכות מידע:**

- להלן מערכות המידע הרלוונטיות בתהליך תשלומי המס"ב :
- **מערכת מטרופולינט** (להלן: "המערכת") – המערכת משמשת לניהול כולל של התשלומים לספקים, ניהול רשומת הספק, קליטת הזמנות וחשבונות הספק.
  - במערכת קיים מערך הרשאות כאשר כל חשבון מאושר על ידי הגזבר טרם ביצוע התשלום.
  - **מערכת סליקה בנקאית (מס"ב)** – מערכת סליקה אשר באמצעותה משודרים הכספים מחשבון העירייה אל חשבונות הבנק של הספקים.
  - **ממשק העברת קובץ מס"ב** - רפרנט הספקים יוצר קובץ מן המערכת אשר נשמר בתיקייה המשותפת ברשת ומשם נטען אל מערכת המס"ב על ידי ממלא מקום גזברית העירייה. (ראה סעיף 7).

### **תרשים הליך תשלומי המס"ב:**

להלן תרשים זרימה המתאר את אופן התשלום לספק החל משלב הקמת רשומת הספק במערכת עד להעברת התשלום לחשבון הבנק של הספק (להלן: "תרשים מס' 1).





### בדיקות לפני קובץ מס"ב

1. רפרנט הספקים מפיק דוח תשלומים לספקים הממוין לפי תאריך תשלום.
2. בדיקת הדוח מול מסך הכנת פק' תשלום, בדיקה כי לכל ספק ישנו אישור פרטי חשבון בנק, ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים. שליחת בקשה לספק להשלמות מסמכים כגון העתק המחאה ו/או אישור



### יצירת פק' תשלום

- רפרנט הספקים מפיק דוח פקודת תשלום, לאחר אישור חשבוניות ע"י הגזבר במערכת ובאופן ידני.
1. הרפרנט מפיק קובץ המכיל את הספקים אשר עבורם ישולם התשלום במועד הקרוב.
  2. דו"ח סיכום מס"ב מאושר בחתימה ע"י ראש העירייה וגזברית העירייה.
  3. יצירת קובץ למס"ב. / "ב ע"י הרפרנט ושמירתו בתיקייה.



### קובץ מס"ב

1. מ"מ הגזבר טוענת את הקובץ מתיקייה ברשת למערכת המס"ב.
2. מ"מ הגזבר מוודאת התאמה בין דוח סיכום מס"ב ליתרת הקובץ במערכת המס"ב.
3. למ"מ הגזבר ולגזבר ישנה הרשאה לשימוש במערכת מס"ב.
4. העברת המ"ס"ב מתבצעת על יד שימוש בכרטיס מגנטי השמור בכספת.
5. העברת אישור פלט המס"ב לרפרנט ספקים.
6. רפרנט ספקים מזין את מס' האישור למערכת.
7. שליחת דוא"ל לספק שהתשלום הועבר לחשבון בנק.

### מתודולוגיה:

לשם ביצוע הביקורת התבססה הביקורת, בין היתר, על הקבצים הבאים:

1. קובץ ספקים פעילים (להלן: "קובץ 1"): הקובץ כולל את רשימת הספקים הפעילים, כאשר בגין כל ספק מצוין מס' כרטיס הספק, שם הספק, מס' עוסק מורשה, פרטי חשבון בנק, מספר הטלפון, דואר אלקטרוני, תאריך ניכוי מס במקור, תאריך התחלה, תאריך סיום וכתובת העסק.
2. קובץ פרטי חשבון הבנק של עובדי העירייה (להלן: "קובץ 2"): הקובץ כולל מס' עובד, שם פרטי ומשפחה, כתובת, טלפון, מס' חשבון הבנק וסניף.
3. קובץ פק' תשלום (להלן: "קובץ 3"): הקובץ כולל את מס' פקודת התשלום, מספר כרטיס ספק, שם כרטיס הספק, סכום תשלום, תאריך תשלום ומס' חשבון של הספק.
4. קובץ פק' זיכוי (להלן: "קובץ 4"): הקובץ כולל את מס' כרטיס הספק, שם כרטיס הספק, מס' פקודת הזיכוי, אסמכתא, תאריך רישום, תאריך ערך, פרטי התנועה, מס' כרטיס נגדי, שם כרטיס נגדי וסכום הזיכוי.

## **ריכוז ממצאים:**

### **1. שינוי פרטים ברשומת הספק**

לא הומצא לביקורת דוח שינויים, המציג את השינויים שנעשו ברשומת האב של הספק. כמו כן נמצא כי לא קיימת בקרה אחר שינויים המתבצעים באמצעות דוח שינויים. הדבר מהווה סיכון בכך שעלול להתבצע שינוי על ידי גורם בלתי מורשה.

**תגובת העירייה - יוגדר דוח תקופתי ותתבצע בדיקה של תקינות עידכון פרטי הספק ע"י החשב.**

### **2. רשימה הכוללת מספר זכאים**

- קיימים מקרים בהם מעבירה העירייה תשלומים לקבוצת זכאים תחת רשומת ספק אחת. לאחר החלטת המועצה בדבר זכאותם, מועברת רשימת זכאים לתשלום מהאגף הרלבנטי לפרנט הספקים בגיליון אלקטרוני /בטופס, בצירוף פרוטוקול החלטת המועצה בעניין. נמצא כי לא מתבצעת סריקה של המסמכים למערכת, כשתיעודי הפרוטוקולים נשלחים בדוא"ל אל פרנט הספקים.

**תגובת העירייה:** טופל באופן עצמאי על ידינו.

- נמצא כי התשלומים מועברים בכרטיס רשימה, דבר המהווה סיכון ואין בקרה מיכונית מול הזמנה או חשבונית. בכך נפתח פתח לסיכון מוגבר, שיועבר לזכאי סכום גבוה יותר מהסכום לו הינו זכאי.

**תגובת העירייה:** אישורי התשלום מועברים באמצעות ממשק למחלקות יוזמות ההחזר(למעט במקרה של מלגות תלמידים שם הממשק ידני) ואז נסגרת היתרה.

**תגובת הביקורת:**

הביקורת סבורה כי היות והבקורות הממוכנות אינן קיימות בכל הקשור לשינוי סכום העברה מול חשבונית, אלא מתנהלות בקורות ידניות, יש לשקול הרחבת הבקורות הידניות, כגון: הפקת דוח ייעודי המציג את תשלומי העברה לגורם נוסף בגזברות העירייה אשר יוודא התאמה בין מספר הבקשה לסכום העברה.

- נמצאו 347 עובדי עירייה אשר קיבלו תשלום באמצעות רשומת העברה בסך מצטבר של כמיליון ₪. **המלצת הביקורת:** טרם הפקת דוח מס"ב יופק דוח לעובד מפתח המציג תשלומים לעובדים.

**תגובת העירייה:** הערת הביקורת מקובלת. בנוסף לביצוע הבקרה הידנית כפי שמבוצע היום בתשלומי מס"ב (מבוצע תישאול פרטני לגבי כל תשלום המשוך לכרטיסי עובדים), יופרדו כרטיסי העובדים על ידי כך שייפתח כרטיס יעודי לעובדים.

### **3. הקמת רשומת האב של הספק**

**בקרה על הקמת ספק לא מורשה -**

נמצא כי לא קיימת בקרה של גורם נוסף ביחס להקמת רשומת אב של ספק במערכת. היעדר הבקרה עלול להוביל להקמת ספקים שאינם מאושרים והעברת תשלומים לספקים אלו, אשר ישולמו ללא תשומת לב, בייחוד אם מדובר בסכומים שאינם מהותיים.

**תגובת העירייה -**

יוגדר דוח תקופתי ותתבצע בדיקה של תקינות פתיחת הספק ע"י החשב.

**תיאור ספק בעל מבנה רשומה כללי -**

נמצאו כרטיסים שנסגרו לאחר שאותרו כשמות כלליים של ספקים וכן מספרי עוסק מורשה שאינם חוקיים.

#### כפילות מספר עוסק מורשה בקובץ ספקים –

נמצאו 9 מספרי עוסק מורשה להם קיימים 2 מספרי כרטיס ספק שונים או יותר. ב-5 מקרים, מדובר בתחומי פעילות שונים ועל כן קיימים 2 כרטיסים לאותו מספר עוסק. לגבי 4 המקרים הנוותרים, נסגרו הכרטיסים בעקבות התערבות הביקורת.

#### כפילות חשבון בנק

נמצאו 10 מקרים עם חשבון בנק כפול וניתנו לביקורת הסברים שונים לקיומם. הביקורת המליצה כי על מנת למנוע מצב בו יהיה חשבון בנק זהה לשני ספקים שונים, ללא הסבר תקין, יש להפיק דוח בקרה מדי רבעון, לעיון סגנית הגזבר.

#### 4. בחינת מערך ההרשאות במערכת

הרשאה לתיקיות קבצי המס"ב ברשת – הביקורת בדקה האם הגורמים מורשי הגישה לתיקיות קבצי המס"ב הינם אך ורק רפרנט הספקים אשר יוצר את הקובץ לתיקייה וממ. הגזבר אשר טוענת את הקובץ אל מערכת המס"ב. הביקורת הפנתה את תשומת לב הגזבר ומנהל מערכות המידע לנושא במכתב שנשלח ממבקר העירייה ב- 4/7/2011. מבדיקה שנעשתה לאחר שליחת המכתב נמצא כי קיימת הרשאה לתיקייה רק לגורמים המורשים. לדברי מנהל מערכות המידע הוסרו הרשאות משתמשים רבים מן התיקייה הנ"ל בעקבות הערת הביקורת.

#### תגובת העירייה – טופל בעקבות הערת הביקורת בצורה מיידי.

הרשאות אפליקטיביות – נמצאו 7 משתמשים ומנהל מערכת מטרופולינט בעלי הרשאה ליצירת קובץ מס"ב. הביקורת סבורה כי קיים צורך בהרשאה אך ורק למנהל חשבונות ראשי לביצוע המשימה כפי שמוצג בתרשים 1.

#### 5. סגירת רשומות ספק

לא קיימת בקרה אחר פעולת סגירת רשומות שמבוצעת על ידי חברת מטרופולינט, כך שייתכן ויוותרו ספקים פתוחים למרות שנתבקשה סגירת הרשומה שלהם.

המלצת הביקורת: יש לבצע בקרה באמצעות הפקת דוח ספקים ללא תנועה, ע"י רפרנט הספקים, לפני בקשת הסגירה מחברת מטרופולינט ולאחריה ועריכת השוואה בין הדוחות. תגובת העירייה – תיווסף בקרה שנתית.

#### 6. הפקת פקודות זיכוי –

הביקורת סבורה כי אחת הבקורות הרצויות לוודא כי התשלום אכן הגיע לחשבון הבנק של הספק הזכאי, הינה באמצעות שליחת דוא"ל אוטומטית מן המערכת לאחר אישור החשבונית על ידי הרפרנט, כך שהספק יודא כי התשלום אכן הועבר לחשבון הבנק הנכון וכי הסכום ששולם נכון. הביקורת מצאה כי ל-909 מתוך 1341 ספקים לא קיים דוא"ל ברשומת האב של הספק!! כתוצאה מכך נפגעת שלמות הבקרה עבור כלל התשלומים.

המלצת הביקורת – יש להשלים את נתוני הדוא"ל של כלל הספקים, לשם קיום בקרה נאותה אחר פקודות הזיכוי.

#### 7. נהלי עבודה

לא נמצאו נהלים המעגנים את תהליך המס"ב כפי שמקובל וראוי, בייחוד לאור היות התהליך מורכב ובשל הצורך בשילוב של בקורות ידניות וממוכנות.

#### תגובת העירייה –

ייתכן נוהל בהתאם להמלצת הביקורת.

## להלן פרוט הממצאים:

1.

### נהלי עבודה

הביקורת בחנה את קיומם של נהלי עבודה אשר מעגנים את התהליך אשר מתואר בתרשים מס' 1 ומתייחסים בין היתר לסוגיות הבאות:

- הקמת רשומת ספק
- פקודת זיכוי
- תשלום באמצעות מס"ב
- סגירת רשומת ספק
- קיזוז תשלומים
- העברה אל זכאים (ראה הרחבה בפרק 4)

### ממצא:

1.1. לא נמצאו נהלים המעגנים את תהליך המס"ב כפי שמקובל וראוי, בייחוד לאור היות התהליך מורכב ובשל הצורך בשילוב של בקורות ידניות וממוכנות.

### תגובת העירייה -

ייתכן נוהל בהתאם להמלצת הביקורת.

2.

### הקמת רשומת האב של הספק

הליך התשלום לספק מתחיל בשלב הקמת רשומת הספק. בעת פתיחת כרטיס הספק בהנהלת החשבונות נרשמים במערכת כל פרטי הספק ביניהם: מספר העוסק המורשה, פרטי חשבון הבנק וכתובת הספק, תאריך תוקף ניכוי מס במקור, אחוז ניכוי במקור. בנוסף נשמרים פרטי חשבון הבנק, אישור ניהול ספרים ואישור ניכוי מס במקור בקלסר יעודי. כפי שצוין, לספק ישנה האפשרות להמציא המחאה מבוטלת הכוללת את פרטי חשבון הבנק שלו, במקום אישור פרטי חשבון על ידי הבנק.

הביקורת ביצעה מספר בדיקות ומדגמים, על מנת לבדוק את תקינות הליך הקמת רשומת האב של הספקים בעיריית רמלה, וכן על מנת לבחון מהן הבקורות הידניות והממוכנות הקיימות בתהליך זה, באם קיימות.

### ממצאים:

2.1. בקרה על הקמת ספק לא מורשה- הביקורת בקשה לבדוק האם קיים אישור משתמש נוסף ביחס להקמת רשומת אב של ספק במערכת, מעבר למשתמשים המורשים.

נמצא כי לא קיימת בקרה של גורם נוסף ביחס להקמת רשומת אב של ספק במערכת. היעדר הבקרה עלול להוביל להקמת ספקים שאינם מאושרים והעברת תשלומים לספקים אלו, אשר ישולמו ללא תשומת לב, בייחוד אם מדובר בסכומים שאינם מהותיים.

### תגובת העירייה -

יוגדר דוח תקופתי ותבצע בדיקה של תקינות פתיחת הספק ע"י החשב.

2.2. מסמכים נדרשים מהספק להקמת רשומת אב- הביקורת דגמה 15 כרטיסי אב של ספקים, על מנת לוודא כי אכן לכל ספק קיימים המסמכים הנדרשים : צילום אישור ניכוי במקור, צילום המתאה או אישור חשבון בנק של הספק. להלן נתוני כרטיסי האב שנבדקו :

| מס' כרטיס ספק במערכת | תיאור כרטיס הספק                    | מס' חשבון בנק כפי שהופיע במערכת | מס' חשבון בנק לפי אישור הבנק/המתאה | האם מצורף ניכוי מס במקור |
|----------------------|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| 6180035000           | צ'יפ פיסי ישראל                     | 26620011                        | 26620011                           | כן                       |
| 6170102000           | פרסום דיל טוב                       | 345397                          | 343397                             | כן                       |
| 6160113000           | עיצוב הכסא והבר                     | 409496391                       | 409496391                          | כן                       |
| 6150108000           | סטה יבוא סחר ושיווק                 | 8530024                         | 8530024                            | כן                       |
| 6140044000           | ניו לינאו סינמה                     | 5692008                         | 5692008                            | כן                       |
| 6130356000           | מ.י יועצים ארגונים ומערכות ממוחשבות | 795755                          | 795755                             | כן                       |
| 6100120000           | מוריה סקלי אדריכלות ונוף            | 289284                          | 289284                             | כן                       |
| 6120057000           | שורץ לילי - אומנות העיצוב           | 1058463                         | 1058463                            | כן                       |
| 6100129000           | דוידוב יעקב                         | 2473036                         | 2473036                            | כן                       |
| 6080089000           | חברת הלפרין פלוס                    | 5920046                         | 5920046                            | כן                       |
| 6040143000           | דולב אלקטרומכניקה טכנו              | 599558                          | 599558                             | כן                       |
| 6030131000           | גלבוע קמפינג                        | 2058                            | 2058                               | כן                       |
| 6020122000           | בים בם בוס תיאטרון                  | 42076                           | 42076                              | כן                       |
| 6020123000           | בטיחות סבירוני                      | 42070048                        | 42070048                           | כן                       |
| 6010473000           | א.עדי-תכנון וייעוץ אקוסטי           | 55477                           | 55477                              | כן                       |

לא נמצאו ממצאים חריגים בבדיקה זו.

2.3. תיאור ספק בעל מבנה רשומה כללי – הביקורת ביקשה לאתר טעויות ברישום שמות ספקים או מספר עוסק מורשה. לשם כך איתרה הביקורת, מקובץ ספקים פעילים, באמצעות חבילת תוכנה לביקורת, שמות כלליים של ספקים וכן מספרי עוסק מורשה שאינם חוקיים. להלן הנתונים שאותרו והסבר הממצאים לגביהם:

| מס' כרטיס ספק במערכת | תיאור כרטיס הספק   | מס' עוסק   | תנועה שבוצעה בו לאחרונה |
|----------------------|--------------------|------------|-------------------------|
| 6111111111           | כרטיס רשימה        | 512184011  |                         |
| 6259999999           | חוזים שונים        | 1          | שנת 2006                |
| 6020103000           | בית משפט העליון    | 9999999999 | שנת 2007                |
| 6080100000           | חובות ישנים לספקים | 9999999999 | שנת 2008                |

- **כרטיס רשימה מס' 6111111111** – (ראה הרחבה בסעיף 4) כרטיס הספק משמש להעברות לגורמים שאינם ספקים, כגון החזרים לתושבים בגין ביטול חוגים, מתן מלגות סטודנטים ועוד. נמצא כי מספר העוסק בכרטיס זה הינו שגוי היות וכרטיס זה משמש ככרטיס ארעי.  
תגובת העירייה – הכרטיס ייסגר.
- **חוזים שונים מס' 6259999999** – מספר העוסק הינו שגוי, הכרטיס פתוח ולא בוצעו בו תנועות החל משנת 2006.  
תגובת הרפרנט: לא היה מודע לכרטיס זה, הכרטיס הוקם ע"י עובדת אחרת לצורך היותו כרטיס העברה, אין בו יתרה שנים רבות, הוא ייסגר.  
תגובת העירייה – הכרטיס ייסגר.
- **בית משפט עליון מס' 6020103000** – מספר העוסק שגוי. הכרטיס משמש כערבות לבית המשפט העליון בנוגע לתביעות. הכרטיס פתוח עקב יתרת ערבות בגין משפט אשר עדיין מתנהל, לא בוצע בכרטיס תנועה החל משנת 2007.  
תגובת העירייה – הכרטיס ייסגר ויפתח שלא כספק.
- **חובות ישנים לספקים מס' 6080100000** – מספר העוסק חסר משמעות. הכרטיס משמש לביטול יתרות של ספקים ישנים. יתרת הכרטיס ליום ה – 31 לדצמבר 2008 הינה 550 אלפי ₪ בחובה. הכרטיס פתוח היות שקיימת בו יתרה, זאת למרות שלא חלו בו תנועות בין השנים 2007 - 2008.  
תגובת העירייה – הכרטיס ייסגר ויפתח שלא כספק.

2.4. שמות ספקים זהים - הביקורת בדקה האם קיימים ספקים בעלי שם כרטיס ספק זהה אך מספר כרטיס ספק שונה.

נמצאו 3 ספקים שונים בעלי שם זהה.  
להלן הנתונים שנמצאו והסברים בגינם:

| שם כרטיס  | מס' כרטיס 1 | מס' כרטיס 2 |
|-----------|-------------|-------------|
| חברת חשמל | 6080001000  | 6080002000  |
| שון שלטים | 6020121000  | 6210101000  |
| שישי בעיר | 6210060000  | 6210107000  |

- חברת חשמל - קיימים 2 כרטיסים פעילים, כאשר כל כרטיס מיועד לפעילות שונה: כרטיס 6080001000 מיועד לפעילות שוטפת וכרטיס 6080002000 מיועד לביצוע עבודות תשתית.

**תגובת העירייה - 2 הכרטיסים משמשים ככלי עבודה לניהול הכספים. אין אנו רואים בכך סיכון ולכן לא יהיה שינוי.**

- שון שלטים – נפתח כרטיס חדש לאחר סגירת כרטיס ישן בעקבות שינוי בעלים. נבדק כי לא בוצעו תשלומים באותה תקופה ל-2 הכרטיסים ונמצא תקין.

**תגובת העירייה - הכרטיסים משמשים ככלי עבודה לניהול הכספים. אין אנו רואים בכך סיכון ולכן לא יהיה שינוי.**

- שישי בעיר – לספק קיים חשבון בנק מעוקל בכרטיס 6210060000 ובו קיימת יתרה משנת 2009. הספק הקים חברה חדשה בשנת 2007 ובו חשבון בנק פעיל. בשנת 2009 הוזנה תנועה על ידי המחלקה בכרטיס המעוקל במקום לכרטיס הפעיל (6210107000).  
**תגובת העירייה – תוקן.**

2.5. כפילות מספר עוסק מורשה בקובץ הספקים - הביקורת ביקשה לבדוק כי לכל מספר עוסק מורשה קיים ספק אחד בלבד. יצוין כי קיימת בקרה במערכת, אשר מתריעה כשמשמש מנסה להזין מספר עוסק מורשה הקיים כבר במערכת אצל ספק אחר וכן כאשר הוזן מס' עוסק שגוי כגון מס' עוסק 11111111.

**הביקורת איתרה את הספקים הבאים להם אותו מספר עוסק מורשה. להלן הממצאים והסבר בגינם:**

| מס' | ספק        | שם                           | מס' עוסק מורשה | כרטיס פעיל כן/לא | תגובת העירייה                                    |
|-----|------------|------------------------------|----------------|------------------|--------------------------------------------------|
| 1   | 6010025000 | אבוטבול אילן                 | 23656606       | לא               | בעקבות הנחיה של מס הכנסה                         |
|     | 6130166000 | מרכז הגבס                    | 23656606       | כן               |                                                  |
| 2   | 6010059000 | אזעקות ותקשורת רז-קול בע     | 512184011      | כן               |                                                  |
|     | 6111111111 | כרטיס רשימה                  | 512184011      | כן               | הכרטיס נסגר                                      |
| 3   | 6020041000 | ביתרם אחזקות בע"מ            | 512760869      | כן               | 2 נושאי פעילויות שונים. כרטיס נוסף לערבות-שייסגר |
|     | 6020041100 | ביתרם אחזקות בע"מ-ערבויות    | 512760869      | כן               |                                                  |
| 4   | 6080001000 | חברת חשמל                    | 520000472      | כן               | 2 נושאי פעילויות שונים                           |
|     | 6080002000 | חברת חשמל                    | 520000472      | כן               |                                                  |
| 5   | 6160009000 | עמידר-לוד ר"פ                | 520017393      | כן               | תגובת הרפרנט                                     |
|     | 6160014000 | עמידר-סניף לודים רמלה        | 520017393      | כן               |                                                  |
| 6   | 6050001000 | החברה לאוטומציה              | 520027749      | כן               | 2 נושאי פעילויות שונים                           |
|     | 6190030000 | קומפלוט (83) בע"מ            | 520027749      | כן               |                                                  |
| 7   | 6050009000 | החברה למשק וכלכלה            | 520029844      | כן               | נושאי פעילויות שונים                             |
|     | 6050009100 | משק וכלכלה-ביטוחים           | 520029844      | כן               |                                                  |
|     | 6050009200 | החברה למשק וכלכלה-רזיאל      | 520029844      | כן               |                                                  |
| 8   | 6040115000 | דלק מנטה קמעונאות דרכים בע"מ | 540182961      | כן               | הכרטיס נסגר                                      |
|     | 6210103000 | שערי דלק                     | 540182961      | כן               |                                                  |
| 9   | 6020103000 | בית המשפט העליון             | 9999999999     | כן               | תגובת העירייה                                    |
|     | 6080100000 | חובות ישנים לספקים           | 9999999999     | כן               | – הכרטיס ייסגר ויפתח שלא כספק                    |

לסיכום, נמצאו 9 מספרי עוסק מורשה להם קיימים 2 מספרי כרטיס ספק שונים או יותר. ב-5 מקרים, כפי שפורט, מדובר בתחומי פעילות שונים ועל כן קיימים 2 כרטיסים לאותו מספר עוסק. לגבי 4 המקרים הנותרים:

- (1) בהתאם לטענת הרפרנט, בתחילת השנה הייתה בעיה בעקבותיה נדרש להזין את שם הנישום(אבוטבול אילן) ולא את שם החברה (מרכז הגבס) ולכן הופקה חשבונית על שם אבוטבול אילן (בעל החברה) לחשבון לפי הפרטים של מרכז הגבס.
- (2) הממצא אינו תקין והכרטיס נסגר.
- (3) הממצא אינו תקין ואחד הכרטיסים נסגר, לאחר שהרפרנט ציין כי "לגבי מנטה ושערי דלק ישנה יתרה של 1 ₪ נטפל בנושא."
- (4) ראה סעיף 2.3.

#### תגובת העירייה:

1. **כרטיס אילן אבוטבול ייסגר**
  2. **כרטיס רשימה ייסגר.**
  3. **כרטיס ביטום ערבויות – ייסגר, הערבות הסתיימה.**
  4. **חברת חשמל – ראה התייחסות לעיל.**
  5. **עמידר – שני חשבונות מקבילים המשמשים לצרכי רישום.**
  6. **קומפלוט – חברת בת של החברה לאוטומציה**
  7. **החברה למשק – דרישות העבודה מול החברה.**
  8. **כרטיס דלק מנטה- נסגר.**
  9. **בית המשפט העליון – ראה לעיל.**
- 2.6. כפילות מספר כרטיס ספק - הביקורת בדקה האם ניתן להקים 2 ספקים בעלי שמות שונים אך בעלי אותו מספר ספק.
- נמצא כי קיימת בקרה המונעת הקמת מספר כרטיס ספק זהה לכרטיס הקיים במערכת.**
- 2.7. בחינת הרשאות להקמת ספק – נמצא כי לעובדים: רפרנט ספקים, גזברית, ממלא מקום הגזברית קיימת הרשאה.
- 2.8. שדות חובה בהקמת ספק - הביקורת בחנה האם המערכת מאפשרת הקמת רשומת אב של הספק במערכת מבלי שיוזנו כלל הנתונים הבאים: מספר עוסק, שם כרטיס, תחילת תוקף, אופן תשלום, פרטי חשבון הבנק, תנאי תשלום, תחילת תוקף ניכוי במקור, סיום תוקף ניכוי במקור, אחוז ניכוי במקור, סוג ניכוי במקור.
- נמצא כי קיימת בקרה מונעת אשר אינה מאפשרת הקמת רשומת האב של הספק, באופן תקין. (ראה נספח א).**
- 2.9. כפילות חשבון בנק - הביקורת בדקה האם ניתן להקים ספק במערכת בעל מספר חשבון זהה לחשבון ספק קיים אחר במערכת. יצוין כי קיימת בקרה במערכת אשר מתריעה בפני המשתמש כי מספר חשבון הבנק כבר קיים במערכת.

להלן הנתונים שאותרו לגבי ספקים עם חשבון בנק זהה וההסבר בגינם :

|    | מס' כרטיס ספק | שם                           | מס' עוסק מורשה | בנק וסניף | מס' חשבון | מס' כרטיס פתוח כן/לא | הסבר המבוקר                                               |
|----|---------------|------------------------------|----------------|-----------|-----------|----------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1  | 6080034000    | חשבים מידע עיסקי { 2004 } ש  | 550217897      | 10800     | 29359942  | כן                   | חברת בת                                                   |
|    | 6080085000    | חשבים ה.פ.ס מידע עסקי בע"מ   | 512279985      | 10800     | 29359942  | כן                   |                                                           |
| 2  | 6130013000    | פלאפון                       | 511076572      | 10800     | 36680091  | כן                   | חברת בת                                                   |
|    | 6130315000    | מוטורולה ישראל בע"מ          | 510180029      | 10800     | 36680091  | כן                   |                                                           |
| 3  | 6030010000    | גטר טק בע"מ                  | 557609922      | 10800     | 73970070  | כן                   | חברת בת                                                   |
|    | 6030042000    | גטר מיכון משרדי 2000 בע"מ    | 510953847      | 10800     | 73970070  | כן                   |                                                           |
| 4  | 6050009000    | החברה למשק וכלכלה            | 520029844      | 10817     | 11250002  | כן                   | עקב ריבוי פעולות חולק לפי נושאים                          |
|    | 6050009100    | משק וכלכלה- ביטוחים          | 520029844      | 10817     | 11250002  | כן                   |                                                           |
|    | 6050009200    | החברה למשק וכלכלה-רזיאל      | 520029844      | 10817     | 11250002  | כן                   |                                                           |
| 5  | 6020121000    | שון שלטים                    | 66621947       | 11043     | 4956      | לא                   | החלפת בעלים                                               |
|    | 6210101000    | שון שלטים                    | 29694411       | 11043     | 4956      | כן                   |                                                           |
| 6  | 6020041000    | ביתרם אחזקות בע"מ            | 512760869      | 11043     | 491667    | כן                   | כרטיס הערבויות משמש לצורך ערבות עד לתום הפעילות           |
|    | 6020041100    | ביתרם אחזקות בע"מ-ערבויות    | 512760869      | 11043     | 491667    | כן                   |                                                           |
| 7  | 6080031000    | חברת תנה תעשיות חברה בעמ     | 557729233      | 12600     | 650539    | כן                   | שינוי בעלים – עדין בוצעו תשלומים לחברת תנה ולכן נשאר פעיל |
|    | 6210157000    | שטראוס מים בע"מ              | 513919779      | 12600     | 650539    | כן                   |                                                           |
| 8  | 6010207000    | ארנא הנדסה בע"מ              | 513259911      | 12677     | 392230    | כן                   | ישנה יתרה משנת 2009                                       |
|    |               |                              |                |           |           |                      |                                                           |
|    | 6200044000    | רמי עמרני- מהנדס בנין        | 51963213       | 12677     | 392230    | כן                   |                                                           |
| 9  | 6210123000    | ש.ע.ר ניהול פרויקטים והדרכות | 302669403      | 12770     | 618189    | כן                   | החלפת בעלות בשנת 2010                                     |
|    | 6210159000    | אלהוזייל שפיק                | 58937533       | 12770     | 618189    | כן                   |                                                           |
| 10 | 6010025000    | אבוטבול אילן                 | 23656606       | 20432     | 480350    | לא                   | בעקבות שם שגוי במס הכנסה נפתח כרטיס נוסף                  |
|    | 6130166000    | מרכז הגבס                    | 23656606       | 20432     | 480350    | כן                   |                                                           |

### הסבר הממצאים:

- (1), (2) ו- (3) המדובר בחברות בנות.  
 (4) – פעילויות שונות של אותה חברה.  
 (5), (7), (8) ו- (9) נפתח כרטיס חדש בעקבות החלפת בעלים.  
 (6) כרטיס הערבויות משמש לצורך ערבות עד לתום הפעילות.  
 (10) ר. סעיף 2.5.

**תגובת הביקורת: הביקורת סבורה כי על מנת למנוע מצב בו יהיה חשבון בנק זהה לשני ספקים שונים, ללא הסבר תקין, יש להפיק דוח בקרה מדי רבעון, לעיון סגנית הגזבר.**

2.10. תשלום לספקים ללא מס' חשבון בנק - הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימים ספקים, ללא פרטי חשבון בנק במערכת.

נמצאו 120 מתוך 730 כרטיסי ספק אשר לא קיימים עבורם חשבונות בנק. בהתאם לבדיקת הביקורת, עבור הספקים הבאים שנדגמו, בוצע התשלום באמצעות המחאה, עליה מצוין "למוטב בלבד".

### הספקים שנדגמו מתוך הספקים ללא חשבון בנק:

| מס' | מס' כרטיס ספק | שם                      | מס' עוסק מורשה | הערת ביקורת                          |
|-----|---------------|-------------------------|----------------|--------------------------------------|
| 1   | 6040124000    | דיפורטו יובל בע"מ       | 514273689      | עבר לתשלום במס"ב החל מחודש יולי 2011 |
| 2   | 6040135000    | דפוס שלוש מרין תעשיות   | 514502640      | תשלום באמצעות המחאה                  |
| 3   | 6120002000    | לקטיבי חברה לפיתוח בע"מ | 512241118      | תשלום באמצעות המחאה                  |
| 4   | 6200099000    | רוחם רוני               | 53936332       | תשלום באמצעות המחאה                  |
| 5   | 6210161000    | שגית הפקות בע"מ         | 514381045      | תשלום באמצעות המחאה                  |

### תגובת רפרנט ספקים:

קיימים נימוקים להעברת התשלום באמצעות המחאה ולא באמצעות מס"ב:  
 0 ביצוע עבודה חד פעמית – קיימת דרישה של הספק לתשלום באמצעות המחאה, לדוגמא במקרה של זמר אורח.

0 תשלומים לקבלנים באמצעות שיקים דחויים בסכומים גבוהים בהתאם לתנאי המכרז.  
 על כן הממצאים תקינים.

3.

### **שינוי פרטים ברשומת הספק**

שינוי פרטי חשבון הבנק של הספק מהווה נקודת תורפה בתהליך העברת התשלומים. לכאורה, שינוי פרטי חשבון הבנק ללא ידיעת הספק עלול להתבצע על ידי גורם בלתי מורשה. כתוצאה משינוי פרטי הבנק, עלולה העירייה להעביר את התשלום לחשבון אחר והתשלום לא יגיע ליעדו. נוכח סיכונים אלה, בדקה הביקורת באופן יסודי את נאותות תהליך ביצוע השינויים ברשומת הספק ובחנה האם ניתן להזין את פרטי חשבון הבנק בפקודת הזיכוי או בפקודת התשלום בנוסף ובשונה מהזנתם ברשומת האב של הספק. **הביקורת מעירה כי נכון להיום לא ניתן להנפיק דוח שינויים.**

### **ממצאים:**

- 3.1. **דוח שינויים** – הביקורת בקשה לקבל דוח המציג את השינויים שנעשו ברשומת האב של הספק והם: פרטי חשבון בנק, תאריך ניכוי מס במקור, אופן התשלום, שם החברה, כתובת, מספר עוסק מורשה, טלפון ודוא"ל. היות וקיים סיכון כי אחד המשתמשים יבצע שינוי במזיד / בטעות בפרטי הספק, באופן שכספים לא יועברו ליעדם בשלמותם, מבלי שהדבר יתגלה. לדוגמא שינוי פרטי חשבון בנק בכרטיס רשימה. **הביקורת מעירה כי נכון למועד הבדיקה לא ניתן לנפק דוח שינויים.**
- 3.2. **בקרה על השינויים שנעשו** – הביקורת בקשה לבדוק האם גורמי המפתח בגזברות (גזבר/ממ. גזבר/רפרנט ספקים) מבצעים בקרה אחר שינויים כפי שבוצעו על ידי המשתמשים. **נמצא כי לא קיימת בקרה אחר שינויים באמצעות דוח שינויים. הדבר מהווה סיכון בכך שעלול להתבצע שינוי על ידי גורם בלתי מורשה. (ראה הרחבה סעיף 9).** **תגובת העירייה - יוגדר דוח תקופתי ותתבצע בדיקה של תקינות עידכון פרטי הספק ע"י החשב.**

4.

### **רשימה הכוללת מספר זכאים**

קיימים מקרים בהם מעבירה העירייה תשלומים לקבוצת זכאים תחת רשומת ספק אחת (להלן: "רשומת העברה"). לדוגמא, העברת תשלומים של אגף הרווחה לזכאים לסיוע, תשלומים למקבלי מלגות בהוראת מינהל החינוך, תשלום החזרי ארנונה וכדומה.

### **בקורות לבדיקת הזכאות:**

לאחר החלטת המועצה בדבר זכאותם, מועברת רשימת זכאים לתשלום מהאגף הרלבנטי, לרפרנט הספקים, בגיליון אלקטרוני/בטופס, בצירוף פרוטוקול החלטת המועצה בעניין. רפרנט הספקים מקבל אף את שמות הזכאים, כולל העתקי המחאות שלהם ועורך השוואה בין הרשימה בגיליון האלקטרוני לבין שמות הזכאים בפרוטוקול המועצה.

### **ממצאים:**

- 4.1. **סריקת מסמכי הזכאים** - הביקורת בדקה האם מתבצעת סריקה של המסמכים בדבר הזכאות. **נמצא כי לא מתבצעת סריקה של המסמכים למערכת, כשתיעודי הפרוטוקולים נשלחים בדוא"ל אל רפרנט הספקים.** **תגובת העירייה: טופל באופן עצמאי על ידינו כבר מחודש שעבר למרות שאין אנו רואים בכך ממצא שכן כל החומר מתוויק ידנית ואין חובה נוספת. בנוסף בגין כל העברה דרך כרטיס רשימה מופקת קבלה למחלקה אשר דרשה את התשלום. לדוגמא: החזר תשלום בגין חוג, יועבר התשלום להורה ותופק קבלה למחלקת הגבייה בגין התשלום שבוצע.**

4.2. כרטיס רשימה - להלן התשלומים אשר שולמו בשנים 2009 – 2011 באמצעות כרטיס רשימה (מספר כרטיס 611111111):

| שנה   | מס' רשומות | סה"כ תשלום שהועבר |
|-------|------------|-------------------|
| 2009  | 156        | 887,318           |
| 2010  | 164        | 1,132,353         |
| *2011 | 79         | 453,506           |
| סה"כ  | 399        | 2,473,177         |

\* נכון לחודש מאי

**הביקורת סבורה כי העברת תשלומים באמצעות כרטיס זה מהווה סיכון היות ואין בקרה מיכונית מול הזמנה או חשבונית. בכך נפתח פתח לסיכון מוגבר, שיועבר לזכאי סכום גבוה יותר מהסכום לו הינו זכאי.**

**תגובת העירייה:** אישורי התשלום מועברים באמצעות ממשק למחלקות יוזמות ההחזר(למעט במקרה של מלגות תלמידים שם הממשק ידני) ואז נסגרת היתרה. **תגובת הביקורת:**

הביקורת סבורה כי היות והבקורות הממוכנות אינן קיימות בכל הקשור לשינוי סכום העברה מול חשבונית, אלא מתנהלות בקורות ידניות, יש לשקול הרחבת הבקורות הידניות, כגון: הפקת דוח ייעודי המציג את תשלומי העברה לגורם נוסף בגזברות העירייה אשר יודא התאמה בין מספר הבקשה לסכום העברה.

4.3. תשלומי העברה שבוצעו לעובדי עירייה במס כרטיס 611111111 - הביקורת ביקשה לבחון האם בוצעו תשלומים לעובדי עירייה באמצעות רשומת העברה.

נמצאו 347 עובדי עירייה אשר קיבלו תשלום באמצעות רשומת העברה בסך מצטבר של כמיליון ₪. מתוכם נדגמו 13 עובדים ונמצא שלכל העובדים שנדגמו, קיימים אישורים להעברה מן המחלקה הרלוונטית. התשלומים מקורם בהחזרי דלק, קייטנות, מקדמות לעובדים ועוד.

**המלצת הביקורת:** טרם הפקת דוח מס"ב יופק דוח לעובד מפתח המציג תשלומים לעובדים.

**תגובת העירייה:**

הערת הביקורת מקובלת.

בנוסף לביצוע הבקרה הידנית כפי שמבוצע היום בתשלומי מס"ב (מבוצע תישאול פרטני לגבי כל תשלום המשויך לכרטיסי עובדים), יופרדו כרטיסי העובדים על ידי כך שייפתח כרטיס יעודי לעובדים.

5.

#### **סגירת רשומות ספק**

- רשומות אב של כרטיסי ספק מועברות לסטאטוס "סגור" ב – 2 המקרים הבאים:
1. לא בוצעה תנועה בכרטיס הספק בשנתיים האחרונות ולא קיימת יתרה לספק. בכל סיום שנה, פונה רפרנט הספקים אל מחלקת התמיכה של חברת מטרופולינט ומבקש את סגירת רשומות הספקים אשר לא בוצעו להם תנועות במשך שנתיים ולא קיימת עבורם יתרה.
  2. קיימת פניה מגזברות העירייה לשם עצירת תשלומים לספק.

#### **ממצאים:**

- 5.1 בקרה אחר סגירת כרטיסי ספק – הביקורת בדקה האם קיימת בקרה אחר פעולת הסגירה אשר שבוצעת על ידי חברת מטרופולינט.

נמצא כי לא קיימת בקרה אחר פעולת סגירת רשומות שמבוצעת על ידי חברת מטרופולינט, כך שייתכן ויוותרו ספקים פתוחים למרות שנתבקשה סגירת הרשומה שלהם.

**המלצת הביקורת: יש לבצע בקרה באמצעות הפקת דוח ספקים ללא תנועה, ע"י רפרנט הספקים, לפני בקשת הסגירה מחברת מטרופולינט ולאחריה ועריכת השוואה בין הדוחות.**

**תגובת העירייה - תיווסף בקרה שנתית.**

6.

#### **הפקת פקודות זיכוי**

מדי יום מועברים חשבונות מאושרים לתשלום, למחלקת תשלומים, ממחלקות שונות בעירייה, בצירוף מסמכים נלווים הנדרשים ליצירת פקודת זיכוי. בטרם הקלדת החשבונית, נבדק ע"י מחלקת התשלומים האם צורפה לחשבונית הזמנת העבודה של המחלקה היוזמת, האם פרטי ההזמנה מתאימים לחשבונית והאם החשבונית נחתמה על ידי הגורמים המורשים במחלקה היוזמת. רפרנט העסקים מעביר את החשבונית לאישור הגזברית ורק לאחר אישורה במערכת, מופקת פקודת זיכוי.

#### **ממצאים:**

- 6.1 **הפקת פקודת זיכוי ללא אישור** – הביקורת בקשה לבדוק האם ניתן להפיק פקודת זיכוי ללא אישור דיגיטלי של הגזבר.

**נמצא תקין. ניתן להפיק פק' זיכוי אך ורק לאחר אישור דיגיטלי של גזברית העירייה.**

6.2

- 6.2 **הפקת פקודת זיכוי ללא שליחת דוא"ל לספק** – הביקורת סבורה כי אחת הבקורות הרצויות לוודא כי התשלום אכן הגיע לחשבון הבנק של הספק הזכאי, הינה באמצעות שליחת דוא"ל אוטומטית מן המערכת לאחר אישור החשבונית על ידי הרפרנט, כך שהספק יודא כי התשלום אכן הועבר לחשבון הבנק הנכון וכי הסכום ששולם נכון.
- הביקורת מצאה כי ל-909 מתוך 1341 ספקים לא קיים דוא"ל ברשומת האב של הספק!! כתוצאה מכך נפגעת שלמות הבקרה עבור כלל התשלומים.**
- המלצת הביקורת – יש להשלים את נתוני הדוא"ל של כלל הספקים, לשם קיום בקרה נאותה אחר פקודות הזיכוי.**

6.3. **כפילות חודש ושכום התשלום לספק** – הביקורת בקשה לבדוק האם קיימים תשלומים כפולים שגויים לספקים. לצורך כך נבדקה כפילות פק' זיכוי לאותו מס' כרטיס ספק ולאותו הסכום.

**נמצאו 156 ספקים אשר שולם להם באותו חודש אותו סכום לתשלום. במדגם של 30 ספקים, נמצא כי אכן כלל פקודת התשלום נתמכו על ידי מסמכים מבססים מן המחלקות הרלוונטיות, באופן תקין. דוגמאות:**

- במס' כרטיס 6050009000 שולם בחודש 9/2010 סך של 186,000 ש"ח, כאשר התשלום חולק ל 2-, לפי תיאור ביצוע העבודה. בהחלטת המועצה אושר הסכום במלואו בהתאם למפרט הדרישה.

7. במס' כרטיס 6210057000 שולם בחודש 3/2011 סכום של 12,180 ₪ כאשר התשלום שולם בתחילת החודש עבור חודש 2/2011 ובסוף החודש עבור חודש 3/2011.

### **הפקת פקודת תשלום**

לאחר אישור החשבונית במערכת על ידי הגזברית, מפקד רפרנט הספקים עבור כל ספק פקודת תשלום לביצוע.

### **ממצאים:**

7.1. **יצירת פקודת תשלום** – הביקורת בקשה לבדוק האם ניתן להפיק פקודת תשלום טרם אישור החשבונית על ידי הגזבר.

**נמצא תקין. קיימת בקרה מונעת המחייבת אישור הגזבר טרם הפקת פקודת התשלום.**

7.2. **תשלומים לספקים שהינם עובדי עירייה** – הביקורת בדקה האם קיימים תשלומים אשר בוצעו לעובדי עירייה באמצעות הצלבת פרטי חשבון הבנק בקובץ עובדים לקובץ פקודות תשלום.

**להלן טבלת עובדי עירייה להם כרטיס ספק, אשר קיבלו תשלום דרך מס"ב, לפי קובץ פקודת תשלום:**

| מס' | מס ספק     | שם ספק                      | חשבון בנק | סכום שהועבר |
|-----|------------|-----------------------------|-----------|-------------|
| 1   | 6010159000 | אברהם אלכסנדר               | 397032    | 3,200 ₪     |
| 2   | 6010193000 | אורן ריגלר                  | 10685     | 3,400 ₪     |
| 3   | 6100054000 | ירד יהושע                   | 120229    | 6,800 ₪     |
| 4   | 6120036000 | לינון עליזה                 | 276213    | 100 ₪       |
| 5   | 6130248000 | מזל בנדח-עורכת-דין ונוטריון | 343353    | 27,783 ₪    |
| 6   | 6140057000 | ניזרי מאיר ויונה            | 292575    | 3,146 ₪     |
| 7   | 6190078000 | קורן סטריישר קלריסה         | 4333045   | 5,100 ₪     |
| 8   | 6210049000 | שמואל אופיר                 | 427787    | 1,700 ₪     |

נמצאו 8 עובדי עירייה אשר הועברו להם תשלומים במס"ב, לפי מס' כרטיס ספק ובנוסף קיבלו שכר מהעירייה.

### **תגובת הגזברות:**

- א. התשלום לעובדים מבוצע עפ"י הנחיית כ"א, כשמבוצעת בקרה חודשית פנימית בגזברות.
- ב. התשלום כספקים מוזן על ידי המחלקה המקצועית, המקבלת את השרות (חינוך ורווחה).
- ג. לביקורת לא נמסר כיצד נבחרו העובדים השונים לצורך ביצוע העבודה הנוספת ומהם הכללים שנקבעו לבחירת העובדים. עובדים 2,3,7 ו-8 הינם עובדי השפ"ח המקבלים את שכרם בהתאם לחוזר מנכ"ל מס' 488 מחודש ספטמבר 2010. לביקורת לא נמסר כיצד נבחרו העובדים במחלקת השפ"ח לצורך ביצוע העבודה הנוספת, ומהם הקריטריונים שנקבעו לבחירת העובדים. עובד מס' 4 – קיבל החזר הוצאות תיקון אקורדיון ועובדת מס' 5, הינה עו"ד המעניקה שירותים לעירייה ולא הועסקה באותו תקופה כשכירה בעירייה. עובד מספר 1 עובד בחלקיות משרה וביצע עבודת אומנות עבור העירייה. עובד מספר 6 – מדובר בעובדת העירייה, בעלה ביצע עבודה עבור העירייה ומכיוון שהם בעלי חשבון משותף נוצר כרטיס ספק על שם שניהם.

### **8. בחינת מערך ההרשאות במערכת**

אחד העקרונות הבסיסיים של תהליכי עבודה בתחום הכספים הינו עקרון הפרדת תפקידים, לפיו יש למנוע מצב בו גורם אחד מבצע מספר פעולות כספיות בזו אחר זו בתהליך התשלום, ללא בקרה וללא מעורבות של גורם אחר. עיקרון הפרדת התפקידים בא לידי ביטוי ממוחשב באמצעות מתן הרשאות לעובדים שונים לביצוע פעולות מסוימות במערכת (ולהם בלבד).

נוכח הרגישות הגבוהה של ביצוע התשלומים באמצעות מס"ב, חשוב להקפיד על קיום הפרדת תפקידים נאותה בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך הכנת התשלום, תוך הקפדה על מתן הרשאה מתאימה לכל עובד, בהתאם לתפקידו בתהליך הכנת התשלום. הביקורת ביקשה לבדוק קיום הרשאות מתאימות ב-2 התחומים הבאים:

1. הרשאות גישה לתיקייה בה ממוקמים קבצי המס"ב.
2. הרשאות אפליקטיביות במערכת במסגרת הליך יצירת קובץ המס"ב.

### **ממצאים:**

- 8.1. הרשאה לתיקיית קבצי המס"ב ברשת – הביקורת ביקשה לבדוק האם הגורמים מורשי הגישה לתיקיית קבצי המס"ב הינם אך ורק רפרנט הספקים אשר יוצר את הקובץ לתיקייה ומ"מ. הגזבר אשר טוענת את הקובץ אל מערכת המס"ב.

**הביקורת הפנתה את תשומת לב הגזבר ומנהל מערכות המידע לנושא במכתב שנשלח ממבקר העירייה ב- 4/7/2011. מבדיקה שנעשתה לאחר שליחת המכתב נמצא כי קיימת הרשאה לתיקייה רק לגורמים המורשים. לדברי מנהל מערכות המידע הוסרו הרשאות משתמשים רבים מן התיקייה הנ"ל בעקבות הערת הביקורת.**

**תגובת העירייה – טופל בעקבות הערת הביקורת בצורה מיידית.**

8.2.

הרשאות אפליקטיביות - הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימים עובדים שאינם אמורים להיות מורשים וקיימת להם הרשאה. הרשאות המשתמשים במערכת הינן על פי "הצורך לדעת" וכפי שמתואר בתרשים 1.

**נמצאו 7 משתמשים ומנהל מערכת מטרופולינט בעלי הרשאה ליצירת קובץ מס"ב, כמפורט להלן:**

| תוכנית | שם         | רמה 2 | שם           | רמה 1 | שם תפקיד                           | תפקיד משתמש |
|--------|------------|-------|--------------|-------|------------------------------------|-------------|
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | גזבר ומ"מ                          | 1           |
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | מנהל/ת חשבונות ראשי                | 2           |
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | מנהל חשבונות                       | 3           |
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | מנה"חש ספקים                       | 7           |
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | מנה"חש כללי                        | 14          |
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | משתמש במחלקה 2                     | 17          |
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | מנהל/ת חשבונות ראשי כולל נומרטורים | 18          |
| 2333   | אישור מס"ב | 40    | מערך תשלומים | 15    | מטרופולינט                         | 555         |

**הביקורת סבורה כי קיים צורך בהרשאה אך ורק למנהל חשבונות ראשי לביצוע המשימה כפי שמוצג בתרשים 1.**

**העירייה בהתייחסותה ציינה כי כל המורשים מבצעים פקודת זיכוי ולכן קיים צורך לכל אחד מהם בהרשאה לשימוש במערכת. הכניסה למערכת התשלומים מתבצעת רק לאחר אישור הגזברות או מ"מ הגזבר.**

## התייחסות ראש העירייה לדוח תשלומים לספקים

ראש העירייה הנחה את מח' הגזברות לפעול בהתאם להמלצות המבקר בניהם הוצאת דוחות תקופתיים לשינוי פרטי ספק, הגברת הביקורת ע"י חשב שנקלט במערכת, סגירת כרטיסים ללא תנועה, בדיקת ההרשאות במערכת, סגירת כרטיסים ללא תנועה, בדיקת ההרשאות במערכת מטרופולינט ועוד.

---

# איגוד ערים לכבאות "איילון"

---



## איגוד ערים לכבאות "איילון"

### פרק א' - כללי

#### 1. מבוא

איגוד ערים לכבאות – איילון (להלן: "האיגוד") הוקם מתוקף צו איגוד ערים (1961)<sup>1</sup> (להלן: "הצו") ומאגד את הרשויות הבאות:

- עיריית לוד.
- עיריית רמלה.
- א. עיריית מודיעין, מכבים רעות.
- ב. מועצה מקומית שהם.
- ג. מועצה מקומית באר יעקב.
- ד. מועצה אזורית עמק לוד.
- ה. מועצה אזורית חבל מודיעים.
- ו. מועצה אזורית גזר.

סעיף 3 לצו קובע כי תפקידי האיגוד הן מתן שירותי כבאות, ניהולם והחזקתם בהתאם לחוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959, ולפעול כרשות כבאות לפי החוק האמור.

סעיף 3 לצו קובע כי לשם ביצוע תפקידיו יהיו לאיגוד כל הסמכויות הנתונות לרשות מקומית על פי כל חיקוק שהוא כשארין הוראה אחרת בצו זה. לצורך זה בכל מקום בחיקוק שמדובר בו ב"עירייה", ב"מועצה מקומית" או ב"רשות מקומית", יראו כאילו מדובר ב"איגוד" וכל מקום בחיקוק שמדובר בו ב"ראש עירייה", ב"ראש מועצה מקומית" או ב"ראש רשות מקומית", יראו כאילו מדובר ב"יושב ראש המועצה".

תחום השיפוט הינו 470,000 דונם, כפרי ועירוני<sup>2</sup>.

האיגוד פועל באמצעות תחנה ראשית בגבול רמלה לוד ובאמצעות תחנות משנה בעיר מודיעין ובשוהם.

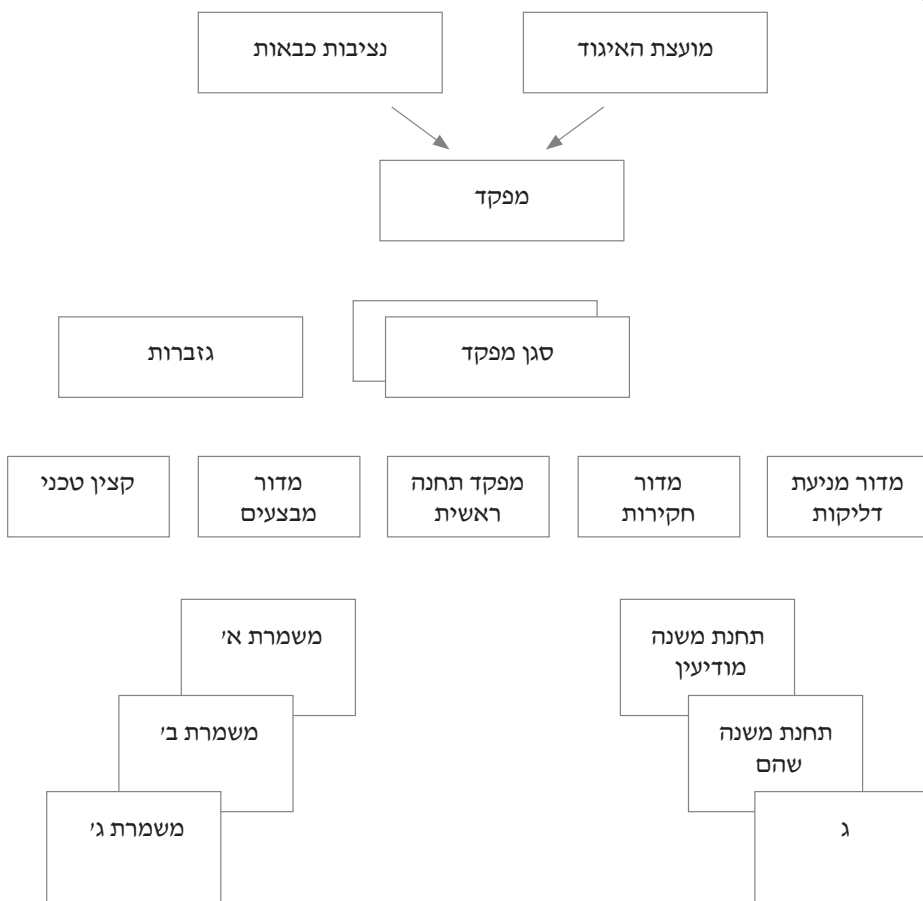
1 העתק הצו מובא בנספח לדוח

2 מקור הנתונים: אתר רשות הכיבוי [www.102.co.il/apage/8284.php](http://www.102.co.il/apage/8284.php) ומצגת אשר הוכנה על ידי האיגוד, בה הנתונים נכונים לתאריך מאי 2011.

להלן הרכב מועצת האיגוד<sup>1</sup>:

| שם הרשות                  | מספר תושבים | אחוז מהאיגוד | מספר הנציגים במועצת האיגוד |
|---------------------------|-------------|--------------|----------------------------|
| עיריית לוד                | 76,313      | 25.4%        | 2                          |
| עיריית רמלה               | 71,348      | 23.8%        | 2                          |
| עיריית מודיעין מכבים רעות | 76,176      | 25.4%        | 2                          |
| מו"א גזר                  | 22,706      | 7.6%         | 1                          |
| מו"מ שהם                  | 19,079      | 6.4%         | 1                          |
| מו"א עמק לוד              | 12,743      | 4.2%         | 1                          |
| מו"א חבל מודיעין          | 10,942      | 3.6%         | 1                          |
| מו"א באר יעקב             | 10,349      | 3.4%         | 1                          |
| סה"כ                      | 300,087     | 100%         | 11                         |

להלן המבנה הארגוני של האיגוד:



להלן דוח תקציב מול ביצוע לשנת 2011 ולשנת 2010 (אלפי ש"ח):

| סעיף תקציבי         | תקציב 2011 | ביצוע *2011 | אחוז ביצוע | תקציב 2010 | ביצוע 2010 | אחוז ביצוע |
|---------------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>שכר</b>          |            |             |            |            |            |            |
| משכורות לעובדים     | 15,141     | 16,038      | 106%       | 13,996     | 14,533     | 104%       |
| תוספות שכר לגמלאים  | 625        | 600         | 96%        | 550        | -          | 0%         |
| שכר גמלאים          | 3,059      | 3,028       | 99%        | 2,690      | 3,105      | 115%       |
| הוצאות שכר נלוות    | 675        | 304         | 45%        | 592        | 356        | 60%        |
| סה"כ שכר            | 19,500     | 19,970      | 102%       | 17,828     | 17,994     | 101%       |
| פעולות              | 3,934      | 3,378       | 86%        | 3,800      | 3,697      | 97%        |
| חומ"ס במימון נציבות | 66         | -           | 0%         | 50         | -          | 0%         |
| מימון               | 100        | 36          | 36%        | 100        | 67         | 67%        |
| מקדמות הוצ' עודפות  | 100        | 81          | 81%        | 100        | 100        | 100%       |
| חיוב אגרות לרשויות  | -          | -           | -          | 300        | 300        | 100%       |
| סה"כ                | 23,700     | 23,465      | 99%        | 22,178     | 22,158     | 100%       |

\* מגזבר האיגוד נמסר כי נתוני 2011 טרם עובדו סופית וכי עשויים לחול שינויים בנתוני הביצוע של שנת 2011).

#### 1.1 תחומי האחריות באיגוד בנושא גזברות, שכר ורכש

הגורמים המופקדים על גזברות, שכר ורכש באיגוד הם כדלקמן:

- מפקד איגוד הכיבוי, אחראי בין היתר, על תקציבי האיגוד ועל עובדי האיגוד. מאשר את הוצאות האיגוד, אחראי על ביצוע התשלומים ועל הוצאות השכר.
- סגן מפקד האיגוד, אחראי על תחום התחזוקה ההצטיידות הרכש והמחסנים.
- חשב איגוד הכיבוי. עובד האיגוד האחראי על כלל העניינים הכספיים של האיגוד ובכלל זה:
- אחריות לגיבוש ומעקב אחר תקציבי האיגוד, מבקר תהליכים בתחום השכר, מבקר תהליכים בתחום הרכש.
- קבלן בתחום שירותי הנה"ח ושכר. משרד רו"ח המסייע לאיגוד הכיבוי ופועל בהתאם להנחיותיו של הגזבר, מבצע את הרישום החשבונאי, הפקת דוחות כספיים, הפקת תלושי שכר הכול בהתאם למטלות אותם מקבל מאיגוד הכיבוי.

2.

### **מטרות הביקורת**

בחינת התנהלות איגוד הכיבוי בתחום השכר.  
אופן ביצוע מכרזים לאיוש משרות באיגוד הכיבוי.  
תהליך חישוב השכר, ונאותותו.  
בחינת התנהלות איגוד הכיבוי בתחום הרכש  
עמידה בכללים.  
קיום בקורות נאותות בתהליכי העבודה.

3.

### **תוכנית העבודה**

#### **- שכר**

- ו. בחינת תהליכי קליטת עובד לאיגוד הכיבוי לרבות ביצוע מכרזים בהתאם למוגדר בתקנות.
- ז. בחינת תהליכי העבודה הכרוכים בניהול השכר, מתן אישורים לשינוי שכר, תהליך עיבוד תלושי השכר ואישורם.
- ח. שליפת נתוני השכר מתוך מערכת השכר וניתוח ממוכן של כלל הנתונים לתקופה ינואר 2009 עד מאי 2011.

#### **- רכש**

- ט. בחינת תהליכי העבודה הכרוכים בביצוע רכש והתקשרויות ובכלל זה תהליכי ניהול מכרזים בהתאם לחוק ולתקנות החלים.

## **פרק ב' – תמצית הממצאים**

### **1. משאבי אנוש**

1.1 ביקורת מעירה בחומרה כי כ-23% מכלל התקנים לא אוישו בין היתר 5 משרות רב"כ, 10 סגני מפקדי צוותים, להב, רשף/מ ו 2 מהנדסים/הנדסאים.  
אי אויש המשרות אינו עולה בקנה אחד עם התייחסות האיגוד לטיטות דוח הביקורת בה ציין כי תחום השיפוט של האיגוד הינו בעל מאפיינים ייחודיים והינו עתיר סיכונים ואירועים ומתאפיין בגידול אוכלוסיה ופיתוח מואץ של הערים מודיעין, שוהם ובאר יעקב. עוד ציין האיגוד כי בתחום השיפוט אזורי יער גדולים ביותר, מתקנים לוגיסטיים, בסיסי צה"ל, מתקנים בטחונים אסטרטגיים ומרכזי תעסוקה מהגדולים בארץ. מסיבות אלה נדרש האיגוד להיערך לכל הסיכונים והתרחישים האפשריים, בין היתר גם להגדלת מצבת כוח האדם העומדת לרשותו. האיגוד הוסיף בהתייחסותו כי "מבקר המדינה בנושא השריפה בכרמל העיר הערה חמורה בנושא מחסור בתקנים לכבאים ותקנים שלא מולאו."

**מפקד השירות ציין בהתייחסותו לטיטות הדוח כי במהלך שנת 2012 יקלטו כבאים להשלמת התקן.**

1.2 בדיקת 2 חוזים של מוקדנים מתוך 4 מוקדנים המועסקים באיגוד עולה כדלהלן:  
- בחוזה עם ג.ד. לא מצוין תאריך חתימת החוזה, לא מולאו פרטי התחלת וסיום העסקה, ולא מולא סעיף המשכורת.  
- בחוזה עם ד.ר. לא מצוין מועד סיום העסקה וסעיף השכר לשעה.  
העדר השלמת פרטים בדבר מועד תחילת עבודה, סיום עבודה וסכום השכר השעתי מנוגד להוראות החוק בדבר הודעה לעובד.

### **מרכיבי השכר**

- 1.3 נמצאה התאמה בין נתוני שכר היסוד שבתלושי העובדים לטבלאות המרכז לשלטון מקומי.
- 1.4 בחישוב שכר היסוד ישנה הסתמכות מוחלטת על תוכנת השכר ללא בקרה מעת לעת על נכונות הנתונים.
- 1.5 הביקורת הסיבה את תשומת לב האיגוד לכך ששכרו של עובד 61 משולם ע"פ דרגה גבוהה מעבר לדרגה שאושרה לו. לאור הערת הביקורת הממצא תוקן. לביקורת נמסר כי בחודש אוגוסט 2011, נוכה משכרו של העובד סכום של 7380 ₪ בגין החודשים בהם הנתון היה שגוי.
- 1.6 ביקורת ניתחה את מרכיבי שכר היסוד של שלושת העובדים הבכירים מינואר 2009 עד מאי 2011. בבדיקת חישוב שכר הבסיס של שלושת העובדים הבכירים לא נמצאו ליקויים.
- 1.7 נמצא כי ב- 6 תלושי שכר נזקף לעובד שווי שימוש בטלפון השונה מהסכום הקבוע בתקנות. הביקורת סבורה שעל האיגוד לתקן את הליקוי מעת היווצרותו.

- 1.8 מניתוח תלושי השכר עולה כי מרבית העובדים מזוכים בקצובת טלפון פעמיים בניגוד לחוקת העבודה, כדלהלן:
  1. מרכיב 10 "שיחות טלפון" 48.6 ש"ח
  2. מרכיב 65 "טלפון" בסכום נוסף של 48.6.הביקורת סבורה כי שני הסעיפים דלעיל משלימים זה את זה ואין בהם בכדי לזכות עובד בתשלום הוצאות אחזקה כפולים.
- הביקורת מעריכה את עודף התשלומים בסכום של כ 2,700 ש"ח לחודש. בחישוב מצטבר עבור 7 השנים האחרונות הסכום הנאמד בכ- 230,000 ₪. על האיגוד לבחון משפטית את סוגיית השבת התשלומים ששולמו ביתר במשך השנים.
- 1.9 נמצא כי לחלק מהכבאים כלל לא משולמת קצובת טלפון אף שהם זכאים לכך.
- 1.10 בשני תלושי שכר מתוך שלושה שנדגמו נמצאו ליקויים בתשלום דמי כלכלה. על האיגוד לבצע בדיקה של כל מקבלי תשלומי כלכלה, לבחון משפטית את סוגיית השבת התשלומים ששולמו ביתר במשך השנים ולהקפיד לזכות את העובדים רק בסכומים להם הם זכאים.
- 1.11 נדגמו תלושים של 3 עובדים המזוכים בתלושי השכר בגמול השתלמות. נבדק קיום אישורים של וועדות פריטטיות. במדגם לא נמצאו ליקויים. - תקין.
- 1.12 14 מקבלי שכר בחודש יוני שקבלו דמי הבראה עבור מספר ימים הנמוך מהקבוע בתקנות.
- 1.13 4 עובדים המועסקים כמוקדנים אינם מזוכים בדמי הבראה הנושא מעוגן אף בחוזה העסקתם. - תקין.
- 1.14 נמצא כי לא שולמו לעובדים כל הפרשי השכר המגיעים בגין ההסכמי השכר. האיגוד בהתייחסותו ציין כי "תשלומי הפרשי שכר בעלות גבוהה מאוד ולכן נעשתה בפריסה לאורך זמן, נכון להיום שולמו כל ההפרשים בגין ההסכמי השכר לגמלאים."
- 1.15 נמצא כי בסיס החישוב לתשלום קרן השתלמות, כלל גם את השכר בגין שעות הנוספות להם זכאים הכבאים. הביקורת מעירה כי בסיס החישוב כלל שעות נוספות גם לכבאים שטרם צברו וותק של 10 שנים שאינם זכאים לכך. לאור חוות הדעת המשפטית של יועמ"ש האיגוד, על האיגוד לדאוג לתשלום ההפרשות לקרן השתלמות לעובדים שאינם זכאים לכך בהתאם לחוות הדעת.
- על האיגוד לבחון משפטית את סוגיית השבת התשלומים ששולמו ביתר.
- 1.16 כל עובדי האיגוד מזוכים בקצובת נסיעה מלבד הגמלאים. - תקין.
- 1.17 32 עובדים המזוכים באחזקת רכב. נמצא כי לכל העובדים שנדגמו קיים אישור יו"ר האיגוד.
- 1.18 האיגוד אינו מזכה 32 עובדים המקבלים החזר הוצאות אחזקת רכב בגין נסיעות. הביקורת מעירה כי נוהג זה הינו בניגוד לקבוע בחוקת העבודה.

- 1.19 נמצא כי מתנדב באיגוד שלוש פעמים בשבוע ובסה"כ כ 15 שעות שבועיות, מזוכה בגין הוצאות נסיעה ונזקף לו שווי מתנות באמצעות הפקת תלוש שכר החל מתאריך 1.7.01, משך למעלה מ 10 שנים.
- הביקורת מעירה כי הסכום המשולם למתנדב עבור נסיעותיו גבוה וחורג משמעותית מעלות נסיעה בתחבורה ציבורית או תעריף חשכ"ל לק"מ ומגיע כדי מחצית שכר מינימום.
- התשלום החריג כאמור נראה כתגמול למתנדב על פעילותו ולא כתשלום המיועד להשיב למתנדב את הוצאות נסיעותיו בגין התנדבותו.
- הביקורת העריכה את היקף התשלומים למתנדב מתחילת פעילותו (ע"פ התאריך הנקוב בתלוש - 1.7.01, 2 ימי נסיעות בשבוע ולא 3 כמדווח החל מחודש 12/2010), בסכום של כ 214,200 ₪.
- היקף זקיפת שווי המתנות לשנת 2010 הרשום בתלוש השכר של המתנדב הסתכם ב 1,200 ₪.
- הביקורת מסיבה את תשומת לב האיגוד לכך כי תשלום חריג כאמור עבור הוצאות נסיעה בצירוף זקיפת שווי מתנות והפקת תלוש שכר, מהווים חלק משמעותי ממבחנים לקביעת קיומם של יחסי עובד ומעביד.
- עוד מסיבה הביקורת את תשומת לב האיגוד לכך שעליו לבחון ולקבל חוות דעת משפטית באשר לסוגיית התשלומים החריגים ששולמו משך שנים ומכאן ולהבא.
- הביקורת לא בחנה את סוגיית קבלתו כמתנדב או כעובד על כל היבטיה.
- 1.20 הביקורת בדקה כי כלל העובדים המחזיקים ברכב מחויבים בשווי שימוש בהתאם לתקנות מס הכנסה. - אין הערות

## 2. רכש ומכרזים

2.1 נמצא כי הצעות מחיר לרכישת מוצרים ושירותים נדונות ב"בוועדה הפנימית" המחליטה על הזוכה.

הביקורת מעירה כי ה"וועדה פנימית" לא מונתה על ידי המועצה לפעול מטעמה וכי ההסדר לפיו קבלת החלטות בתחום הרכש מבוצעת ללא בחינת ועדת הצעות ומכרזים ואישור המועצה כנדרש אינה תקינה ומנוגדת לצו.

## 2.2 מדגם התקשרויות

הביקורת בחנה מדגם של התקשרויות שביצע האיגוד כדלקמן:

### 2.2.1 רכישת דלק

הביקורת מעירה כי לא בוצע מכרז זוטא ופנייה לקבלת הצעות מחיר לספקים מתוך רשימה מאושרת כמתחייב. הוועדה הפנימית הסתפקה בפנייה לקבלת הצעות מחיר מ 3 חברות ללא אישור היועמ"ש לאי יציאה למכרז זוטא. ההצעות שהתקבלו לא נדונו בוועדת הצעות ומכרזים והיא לא חוותה דעתה עליהם כמתחייב וההתקשרות לא אושרה ע"י המועצה.

### 2.2.2 התקשרות עם מוסכים

מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי האיגוד לא הציג בפני הוועדה הצעות מחיר ממספר ספקים ובכל נושא בנפרד.

האיגוד מסר לביקורת מסמכים והצעות המחיר שעמדו לדבריו בפני וועדת הצעות ומכרזים המשקפים מצב שונה מהתיאור העולה מפרוטוקול הוועדה. הביקורת מציינת כי המסמכים שנמסרו לביקורת אינם עולים בקנה אחד עם המתואר מפרוטוקול הדיון בוועדה, שם נטען כי לא הובאו מספר הצעות מחיר בכל נושא בנפרד. ראוי היה כי דבר קבלת הצעות המחיר ירשם בפרוטוקול הוועדה.

נמצא כי החלטת הוועדה לאשר על תנאי את ההתקשרות עד לדיון הבא בו יובאו בפניה הצעות מחיר כמתחייב לא מולאה החל מינואר 2009 ועד לתום הביקורת משך כ 3 שנים. הביקורת תמהה מדוע לא הוצגו בפני וועדת הצעות ומכרזים מסמכי הצעות המחיר כפי שהוצגו בפני הביקורת.

### 2.2.3 רכישת ציוד שוטפת

הביקורת מעירה כי וועדת המכרזים לא קצבה את תקופת ההתקשרות.

#### - רכישת מכולת

הביקורת מעירה כי היקף רכישת מוצרי מכולת בכל שנה בנפרד חייב קיומו של מכרז זוטא כקבוע בתקנות ובכלל זה פנייה ל 4 ספקים מתוך רשימת ספקים שהוכנה מראש, בהליך המאפשר לכל ספק להצטרף לרשימה.

עוד מעירה הביקורת כי הזוכה לא אושר במליאת המועצה כמתחייב.

#### - רכישת מוצרי בנייה, פרזול וצביעה

מאחר שהרכישות התמשכו על פני מספר שנים עם ספק קבוע והיקף הרכישות המצטבר הגיע לכדי סכום המחייב יציאה למכרז זוטא כבר בסוף שנת 2010, היה על האיגוד לפרסם מכרז זוטא לגבי המשך ההתקשרות עם הספק או להפסיקה, תוך פנייה ל 4 ספקים מתוך רשימת ספקים שהוכנה מראש בהליך המאפשר לכל ספק להצטרף לרשימה. עוד מעירה הביקורת כי ההתקשרות לא אושרה במליאת המועצה כמתחייב.

### 2.2.4 רכישת ריהוט מ"הדרום בע"מ"

נדגמה רכישת ריהוט מ"הדרום בע"מ" בסכום 27,720 ש"ח. הוצג פרוטוקול של "הוועדה הפנימית" מתאריך 30 במאי 2009 לבחירת ספק זוכה בפניו הוצגו 4 הצעות שהתקבלו.

### 2.2.5 בינוי גדר מקיפה

הספקים לא נבחרו מתוך רשימת ספקים מאושרת. חוות דעת ועדת הצעות ומכרזים לא הוצגה בפני המועצה וההתקשרות לא אושרה כנדרש בצו.

### 2.2.6 תקשורת

לא קיים אישור היועמ"ש להתקשרות עם ספק יחיד.  
לא קיים אישור מועצה שנתי לביצוע ההתקשרות.  
מבדיקת הביקורת עולה כי הזמנה מספר 15145 המתייחסת לשנת 2011 הופקה בתאריך 9.12.2010 – חודש לאחר מועד החשבונית – 30.11.2010.

### 2.2.7 ציוד כבאות ייחודי

הביקורת מעירה כי אישור הוועדה ניתן באופן גורף ולא בגין התקשרות מוגדרת ומתוחמת בערך כספי מוגדר.

#### - רכישת ציוד כבאות

נמצא כי המחירים הנקובים בהזמנה גבוהים מהמחירים מנתוני המכרז שנערך בנציבות כבאות ארצית.  
הביקורת מעירה כי האיגוד רכש פריטים שאינם כלולים במכרז הנציבות, ללא קבלת הצעות מחיר וההזמנה כולה לא אושרה ע"י המועצה.

#### 2.2.8 שירותי מוסך

לא הוצג אישור של ועדת הצעות ומכרזים ושל המועצה לביצוע התקשרות עם המוסך. מכשירי קשר לא קיים אישור של ועדת הצעות ומכרזים להתקשרות עם הספק בהיקף הכספי המוגדר. לא קיים אישור מליאה להתקשרות.

#### 2.2.9 רכישת ביגוד

לא קיים אישור של ועדת הצעות ומכרזים להתקשרות עם הספק בהיקף הכספי המוגדר. לא קיים אישור מליאה להתקשרות

#### 2.2.10 כרטיסי אשראי

הוצגו תנועות בכרטיס לתקופה 1.6.2010 עד 10.8.2011 – לא נמצאו חריגים. היקף התנועה בכרטיס לתקופה: 2,656 ש"ח. נבחנה התאמה בין החיובים בכרטיסי אשראי לבין החיובים בבנק ונמצא תקין. נמצא כי התאמה בין החיובים בכרטיסי אשראי לבין החיובים בבנק אינה מבוצעת באופן שוטף. הביקורת סבורה כי היקף השימוש בכרטיס האשראי שיועד למטרות חריגות בלבד, גבוהה. כללי המנהל התקין מחייבים שלאחר כל שימוש בכרטיס יוגש דוח מפורט למפקד האיגוד ולגזבר בו תנומק סיבת השימוש בכרטיס האשראי ולא באמצעות הדלקן.

#### 2.2.11 חידוש חוזים

לא נמצא חוזה המאריך את תוקף ההתקשרות עם רואה החשבון. רואה החשבון של האיגוד הועסק ללא אישור המועצה משך כ-4 שנים. בתאריך 5.12.11, לאחר הערת הביקורת אושר המשך ההתקשרות במועצה.

## פרק ג' - פירוט הממצאים

### 1. משאבי אנוש

#### 1.1 מצבת כוח אדם

הביקורת השווותה בין התקן המאושר ע"י נציבות כבאות ארצית לשנת 2010 ובין מצבת כוח האדם לסוף שנת 2011.

| מס"ד | תפקיד        | תקן 2010 מאושר ע"י נציבות הכבאות הארצית | מצבה לסוף 2011 | פער בין תקן הנציבות למצבה | באחוזים |
|------|--------------|-----------------------------------------|----------------|---------------------------|---------|
| 1    | אין תיאור    | 1                                       |                | -1                        | -100%   |
| 2    | מינהלי       | 11                                      | 11             | 0                         | 0%      |
| 3    | גזברים       | 1                                       | 0.5*           | -0.5                      | -50%    |
| 4    | רב"כ         | 16                                      | 11             | -5                        | -31%    |
| 5    | סמל          | 6                                       |                |                           |         |
| 6    | רס"ל         | 12                                      | 27             | -10                       | -27%    |
| 7    | רס"ר         | 19                                      |                |                           |         |
| 8    | להב          | 5                                       | 4              | -1                        | -20%    |
| 9    | רשף/מ        | 9                                       | 8              | -1                        | -11%    |
| 10   | רשף          | 1                                       | 1              | 0                         | 0%      |
| 11   | טפסר/מ       | 1                                       | 1              | 0                         | 0%      |
| 12   | מהנדס/הנדסאי | 6                                       | 4              | -2                        | -33%    |
|      |              |                                         |                |                           |         |
|      | סה"כ         | 88                                      | 67.5           | -20.5                     | -23%    |

עפ"י חוזה ההעסקה נא הסברכם. הגזבר מועסק במשרה מלאה. בטבלה שמסר האיגוד צוין שמועסק בחצי משרה.

הביקורת מעירה בחומרה כי כ-23% מכלל התקנים לא אוישו בין היתר 5 משרות רב"כ, 10 סגני מפקדי צוותים, להב, רשף/מ ו 2 מהנדסים/הנדסאים. אי אויש המשרות אינו עולה בקנה אחד עם התייחסות האיגוד לטיטות דוח הביקורת בה ציין כי תחום השיפוט של האיגוד הינו בעל מאפיינים ייחודיים והינו עתיר סיכונים ואירועים ומתאפיין בגידול אוכלוסיה ופיתוח מואץ של הערים מודיעין, שוהם ובאר יעקב וכי בתחום השיפוט אזורי יער גדולים ביותר, מתקנים לוגיסטיים, בסיסי צה"ל, מתקנים בטחונים אסטרטגיים ומרכזי תעסוקה מהגדולים בארץ. מסיבות אלה נדרש האיגוד להיערך לכל הסיכונים והתרחישים האפשריים, בין היתר גם להגדלת מצבת כוח האדם העומדת לרשותו. האיגוד הוסיף בהתייחסותו "מבקר המדינה בנושא השריפה בכרמל העיר הערה חמורה בנושא מחסור בתקנים לכבאים ותקנים שלא מולאו."

באשר לאיוש התקנים האיגוד הסביר כי ביקש ודרש תקנים שאושרו ע"י הנציבות אך לא היה ניתן לאיישם בהעדר תקצוב התקנים ע"י הנציבות. מפקד השירות בהתייחסותו ציין כי במהלך שנת 0122 יקלטו כבאים להשלמת התקן.

## 1.1

### קליטת עובדים

קליטת כבאים לשירות כיבוי מוסדרת באמצעות תקנות שירותי כבאות (מינוי והעסקת של כבאים) תשכ"ט 1969 (להלן: "תקנות הכבאות"). בתקנות קבועות הנחיות בדבר דרישות הקדם לקבלת כבאי, דרישה למכרז בבחירת הכבאים והרכב וועדת הקבלה.

גיוס הכבאים האחרון במאי בוצע ב 2008 ובמהלכו נקלטו 6 כבאים חדשים. הביקורת בחנה את הליכי הגיוס של 6 הכבאים לרבות עמידתם בתנאי הסף, הרכב ועדת הבוחנים, ופרוטוקול הבחירה.

### 1.1.1 מכרזי כבאים

תהליך קליטת כבאים לרשות כיבוי מוסדר בתקנות הכבאות. התקנות מגדירות את הסמכויות לגיוס, את התנאים ואת תהליך בחירת המועמדים למשרה.

סעיף 6 לתקנות הכבאות קובע כדלהלן:

**"נתפנתה משרה של כבאי, יפרסם יו"ר רשות הכבאות מכרז פנימי באותה רשות כיבוי; לא ניגשו מועמדים לאותה משרה, יפרסם יושב ראש רשות כבאות מכרז חיצוני".**

סעיף 2 לתקנות הכבאות קובע בין היתר כדלהלן:

**"לא יתמנה אדם למשרה של כבאי אלא כשהמשרה פנויה ובתקן שאישר שר הפנים..."**

בתאריך 19 בספטמבר 2007 פורסם מכרז לגיוס 6 כבאים לאיגוד. פרסום המכרז אושר ע"י ממונה ארגון ובקרה בנציבות הכבאות בחתימתו ע"ג המכרז בתאריך 21.10.07.

בתאריך 27.2.08, לאחר אישור פרסום המכרז ע"י נציבות הכבאות כאמור, התקיים דיון בנושא תקן כוח אדם בו השתתפו נציב כבאות והצלה ומפקד האיגוד במסמך סיכום הדיון נקבע כי:

**"ה. בשלב זה אין לגייס כבאים עד לקבלת אישור מהנציב המותנה באישור וקבלת תקציב ממושרד האוצר"**

למרות האמור במסמך סיכום הדיון המשיך האיגוד בהליך גיוס הכבאים ובתאריך 27.3.08, "התכנסה ועדת בוחנים על מנת לבחון את המועמדים שהגישו את הבקשה למשרת כבאי להחליט איזה מועמדים ימשיכו את התהליך."<sup>3</sup>

בדברי הפתיחה של מפקד השירות אמר בין היתר:

**"יש 6 משרות פנויות, אין עדיין אישור סופי לקלוט את הכבאים אנו מחכים לאישור שיתקבל ע"י נציב הכבאות לקליטת הכבאים"<sup>4</sup>, אני מעריך שזה יאושר לאחר החגים."**

3 פרוטוקול ועדת בוחנים למכרז כבאי 3/07 מתאריך 27.3.08.

4 פרוטוקול ועדת בוחנים למכרז כבאי 3/07 מתאריך 27.3.08. ההדגשה אינה במקור.

בסיכום פרוטוקול הישיבה נכתב:

**"הופיעו בוועדה 20 מועמדים מתוכם נבחרו 6 מועמדים אשר יעמדו בתקופת ניסיון של חצי שנה, 2 מועמדים נבחרו כמועמדים רזרביים במידה ואחד מהשישה יפרוש או יפתחו עוד תקנים, כניסתם של המועמדים לאיגוד תהיה רק לאחר אישור התקנים".<sup>5</sup>**

בישיבת מועצת האיגוד מס' 1/08 שהתקיימה בתאריך 17.4.08 העלה מפקד השירות את נושא מכרז הכבאים החדשים. לשאלת חבר המועצה השיב יו"ר האיגוד כ" הנציבות עדין לא תקצבה את התקנים בגלל שהאוצר מעקב את האישור. . . . יו"ר האיגוד ביקש להצביע על קבלת 6 כבאים על ח-ן האיגוד ובחינה מחדש בדיון לתקציב 2009. מועצת האיגוד אישרה את הצעת ההחלטה פה אחד.<sup>6</sup> בחודש מאי 2008 נקלטו 6 כבאים.

האיגוד הסביר בהתייחסותו כי ביקש ודרש תקנים שאושרו ע"י הנציבות אך לא היה ניתן לאישים בהעדר תקצוב התקנים ע"י הנציבות. בשל הצורך באישור תקני הכבאים והעדר תקצוב הנציבות נטלה מועצת האיגוד את מימון הביניים של קליטת הכבאים מתקציבה. תקציב האיגוד כולל סעיף תקצוב הכבאים אושר ע"י הנציבות.

## 1.2 עובדי המוקד המבצעי

באיגוד מופעל מוקד מבצעי המשמש לקבלת קריאות מתושבים (מוקד 102). מרבית עובדי המוקד הינם עובדים זמניים (על פי רוב, סטודנטים במשרה חלקית וזמנית) בשכר מינימום.

ביום 11.8.2011 פורסם ברשומות חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה) (תיקון מס' 4), התשע"א-2011.

סעיף 1 לחוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002 קובע כדלהלן:

**"מעביד ימסור לעובד, לא יאוחר משלושים ימים מהיום שהעובד התחיל לעבוד אצלו. . . הודעה בכתב שבה יפרט את תנאי העבודה של העובד לפי הוראות חוק זה."**

סעיף 2 לחוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002 קובע את הפרטים שיציגו בהודעה לעובד כדלהלן:

"(א)פירוט תנאי העבודה של העובד בהודעה יהיה בעניינים אלה:

- (1) זהות המעביד וזהות העובד ;
- (2) תאריך תחילת העבודה ואם חוזה העבודה הוא לתקופה קצובה - תקופת העבודה ; היה חוזה העבודה שלא לתקופה קצובה, יציין זאת המעביד ;
- (3) תיאור עיקרי התפקיד ;
- (4) ציון שמו או תואר תפקידו של ממונה ישיר על העובד ;
- (5) סך כל התשלומים המשתלמים לעובד כשכר עבודה ומועדי תשלום השכר ואולם אם נקבע שכר עבודתו על פי דירוג, מכוח הסכם קיבוצי או לפיו - דירוג העובד ודרגתו ;
- (6) אורכו של יום העבודה הרגיל או שבוע העבודה הרגיל של העובד, לפי הענין ;
- (7) יום המנוחה השבועי של העובד ;
- (8) סוגי תשלומים של המעביד ושל העובד בעבור תנאים סוציאליים של העובד, וכן פירוט הגופים שאליהם המעביד מעביר בפועל את התשלומים האמורים.

5 פרוטוקול ועדת בוחנים למכרז כבאי 3/07 מתאריך 27.3.08. ההדגשה אינה במקור.

6 לאחר ההחלטה הודיע אחד החברים על הימנעותו ללא נימוק.

(9) לגבי מעביד שהוא או שארגון מעבידים שהוא חבר בו, צד להסכם קיבוצי כמשמעותו בסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, המסדיר את תנאי העבודה של העובד - שם ארגון העובדים שהוא צד לאותו הסכם והמען לפניו אליו ;

(10) לגבי מעביד שהוא צד לחוזה לביצוע עבודה או למתן שירותים או לגבי מעביד שהוא קבלן כוח אדם שהוא צד לחוזה עם מעסיק בפועל, והחוזה האמור כולל הוראות לעניין תנאי עבודה של עובדו של המעביד - תנאי העבודה כאמור, כמפורט בפסקאות (1) עד (9), וכל פרט נוסף שנקבע לפי סעיף קטן (ג)(1) וכן תנאים הנוגעים לסיום יחסי עובד ומעביד ; לעניין זה, "קבלן כוח אדם", "מעסיק בפועל" - כהגדרתם בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996."

התקשרות האיגוד עם מוקדנים מוסדרת בחוזה העסקה. נוסח החוזה קבוע, והוא כולל את תנאי העסקה, תחום הפעילות, כפיפות ארגונית, ותנאי השכר. פורמט החוזה כולל שדות ריקים המשמשים לצורך מילוי תאריכי העסקה וסכומי התשלום. מלבד חוזה העסקה לא נמסר לעובד מסמך נוסף המפרט את תנאי העבודה של העובד לפי הוראות חוק לחוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002

**מבדיקת 2 חוזים של מוקדנים מתוך 4 מוקדנים המועסקים באיגוד עולה כדלהלן:**

- בחוזה עם ג.ד. לא מצוין תאריך חתימת החוזה, לא מולאו פרטי התחלת וסיום העסקה, ולא מולא סעיף המשכורת.
- בחוזה עם ד.ר. לא מצוין מועד סיום העסקה וסעיף השכר לשעה.

העדר השלמת פרטים בדבר מועד תחילת עבודה, סיום עבודה וסכום השכר השעתי מנוגד להוראות החוק בדבר הודעה לעובד.

#### המלצות

על האיגוד לגייס עובדים רק לאחר קבלת אישור ממשרד הפנים ולהקפיד על קבלת אישור לנחיצות משרה טרם יציאתו לגיוס עובדים. להקפיד על מילוי פרטי תאריכי העסקה והשכר השעתי בחוזה העסקת מוקדנים או למסור זאת בהודעה כתובה בנפרד.

## 2. מרכיבי השכר

### 2.1 עיבוד השכר

עיבוד השכר מבוצע באמצעות לשכת שירות חיצונית - משרד רו"ח חיצוני. במשרדו מותקנת תוכנה ייעודית לעיבוד שכר במגזר העירוני (תוכנת "מירב"). התוכנה כוללת לוגיקה לחישוב מרכיבי השכר בהתאם לחוקה העסקית, הסכמי העבודה הקיבוציים והצמדות מרכיבי השכר. ריכוז מרכיבי השכר ותנאי העובדים מבוצע על ידי גזבר האיגוד. שינויים בתנאי השכר מעוברים על ידי הגזבר לצורך עדכונים במערכת. בסיום כל חודש מועברים תלושי השכר לבחינת הגזבר ומפקד השירות בטרם הפקתם הסופית. כן נבחנים דוחות בקרה בנושא שינויים במרכיבי השכר.

הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת באמצעות שלילת נתוני השכר מתוך מערכת "מירב" וביצעה ניתוח ממוכן של כלל הנתונים לתקופה ינואר 2009 עד מאי 2011. עיבוד זה שימש לניתוח כל רכיב (סמל) תשלום באופן נפרד וקבלת הסברים לגבי מהותו ואופן חישובו. נציין כי במערכת המחשב נמצאו 157 רכיבי שכר שונים. במסגרת זו נותחו 7645 נתוני שכר. כן בוצעה שלילת הערכים החריגים בכל סמל (ע"פ רוב - הערכים הגבוהים ביותר) וקבלת הסברים ואסמכתאות תומכות בביצוע החישוב.

יצוין כי לשכת השירות של האיגוד לא הצליחה להיענות לבקשת הביקורת לשליפת נתונים בפורמט מגנטי המאפשר ניתוח ממוכן כאמור וזאת גם לאחר פנייה לבית התוכנה. הביקורת התבססה על הקבצים הפנימיים של המערכת (90 קבצים) תוך ניתוח עצמאי של משמעותם וחילוץ של הנתונים הרלוונטיים באמצעות כלים ממוחשבים.

### 2.2 שכר יסוד

שכר היסוד מחושב על פי דירוג העובד והוותק שלו. בית התוכנה של מערכת השכר "מירב" מעדכן את נתוני השכר בטבלאות המקשרות בין הדרגה, הוותק והשכר (המשתמש אינו נדרש להזין את נתוני השכר) באופן חודשי.

הביקורת ערכה בדיקה לבחינת מהימנות התוכנה בשליפת הערך המתאים כשכר יסוד בהתאם לדירוג השכר והוותק שלו. הבדיקה התייחסה הן לטבלת עובדי מנהל ושירותים (בהתייחס לכלל הכבאים המבצעיים) והן לטבלת המהנדסים וההנדסאים (עובדים במדור מניעה המאיישים תקנים מקצועיים בתחום).

נתוני השכר נבחנו כנגד הטבלאות המפורסמות על ידי מרכז השלטון המקומי. נמצאה התאמה בין נתוני שכר היסוד שבתלושי העובדים לטבלאות המרכז לשלטון מקומי. בחישוב שכר היסוד ישנה הסתמכות מוחלטת על תוכנת השכר ללא בקרה מעת לעת על נכונות הנתונים.

### 2.3 דרגה

שכר כבאים הינו בהתאם לדירוג האחיד של עובדי המנהל והשירותים. השכר נגזר בהתאם לדרגה ולוותק וזאת בהתאם לטבלאות המפורסמות על ידי משרד הפנים ובכפוף להסכמים החלים על האיגוד

בחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, נקבעו מסלולי קידום לעובדים בדירוג המנהלי ברשויות המקומיות. המסמך כולל פירוט לכל סוג עיסוק. הוסבר כי הסעיף המתייחס לקידום כבאים הינו 66 ("מזכירת אגף ברשות במקומית א'") לפיו פרק הזמן הנדרש לקידום דרגות הינו שנתיים עד לדרגה 10 ובדרגות גבוהות יותר - 3 שנים. במועד בו עובד זכאי בקידום בדרגה בהתאם לחוקת העבודה, מוציא מפקד האיגוד אישור בכתב לקידום בדרגה. הביקורת בדקה קיומם של אישורים לקידום בדרגה להלן הממצאים:

במדגם בן 7 עובדים המהווה כ 12% מכלל העובדים נמצא כדלהלן:

- עובד 93, הועלה לדירוג 6 בחודש ספטמבר 2007 ולדירוג 7 בחודש ספטמבר 2009, המסמכים מאושרים על ידי מפקד האיגוד.
- עובד 30, הועלה לדרגה +11 בתאריך 2/9/2010, 3 שנים לאחר העלאה מדרגה קודמת 11 בתאריך 4/9/2007.
- עובד 04 הועלה לדרגה 10 בתאריך 1/1/2010, שנתיים לאחר העלאה לדרגה 9 בתאריך 1/1/2008.
- עובד 49 הועלה לדרגה 10 בתאריך 1/1/2009, כשנתיים לאחר העלאה לדרגה 9 בתאריך 1/10/2006.
- עובד 29 הועלה לדרגה 9 בתאריך 1/1/2010, שנתיים וחצי לאחר העלאה לדרגה 8 בתאריך 1/6/2007.
- לעובד 61 אושרה דרגה 12 בתאריך 1/1/2011. בפועל עודכנה לעובד דרגה +12. כתוצאה מעדכון הדרגה העובד זוכה בתוספת שכר של 200 ₪ לחודש בשכר היסוד. לעדכון הייתה השפעה על רכיבי שכר נוספים.

**הביקורת הסיבה את תשומת לב האיגוד לכך ששכרו של עובד 61 משולם ע"פ דרגה גבוהה מעבר לדרגה שאושרה לו. לאור הערת הביקורת הממצא תוקן. לביקורת נמסר כי בחודש אוגוסט 2011, נוכח משכרו של העובד סכום של 7380 ₪ בגין החודשים בהם הנתון היה שגוי.**

### 2.4 שכר יסוד – בכירים

לעובדים בכירים באיגוד קיימים הסדרים בחוקת העבודה של עובדי האיגוד.

באיגוד הכיבוי מועסקים 3 עובדים בהסדר של עובדים בכירים כדלקמן:

- מפקד השירות
- גזבר השירות

- מפקד השירות שפרש - בגמלאות

בהתאם לחוזר הממונה על השכר מינואר 2010 (חוזר מנכ"ל מס 491) נקבעה דרגת עובד בכיר בהתאם לגודל האיגוד.

הדרג המתאים לחוזה הבכירים באיגוד הכיבוי, בחוזים שנחתמו לפני 2002, לעיר שגודלה מ-100000 עד 250000 – הינו דרגה 9 בו סכום הבסיס הינו 38,546 ₪ החל מינואר 2010. סכום זה הינו צמוד למדד.

עובדים שמועסקים החל מינואר 2003 שכרם הינו לפי דירוג 7 בסכום של 35,465 ₪ (להלן – "הדירוג החדש").

יצוין כי בהתאם לנתונים שהועברו על ידי מפקד השירות מספר התושבים הכולל בתחום השיפוט של איגוד הכיבוי הינו 00,0003 תושבים.

בנוסף, הוצג מכתב של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מינואר 2000 הקובע את הרמה המתאימה למפקדי השירות בתחנות הכיבוי, לפיו מפקד תחנת השירות איילון הינו ברמה 9.

באשר לגמלאים, חישוב השכר מתבסס על הוראת חוק שירות המדינה (גמלאות) 1970 תיקון 50 לפיו:  
 "9 (א) המשכורת הקובעת תעודכן בחודש ינואר של כל שנה ... לפי שיעור המדד החדש לעומת המדד הקודם".  
 הביקורת ניתנה את מרכיבי שכר היסוד של שלושת העובדים הבכירים מינואר 2009 עד מאי 2011. בבדיקת חישוב שכר הבסיס של שלושת העובדים הבכירים לא נמצאו ליקויים.

## 2.5 שווי טלפון סלולארי

בהתאם לתקנות, מס הכנסה "תקנות מס הכנסה (שווי השימוש ברדיו טלפון נייד), התשס"ב-2002" יש לזקוף שווי טלפון בשיעור של 50% מסכום ההוצאה לטלפון או 100 ₪ כנמוך שבהם. (הסכום מתעדכן מעת לעת בהתאם לפרסומים של הנציבות).  
 הביקורת סקרה את כלל מרכיבי התשלום בגין טלפון הסלולארי של הכבאים מחודש ינואר 2009 עד חודש מאי 2011.  
 מבדיקת הביקורת עלה כי 20 עובדים חויבו במרכיב זה.

**נמצא כי ב-6 תלושי שכר נזקף לעובד שווי שימוש בטלפון השונה מהסכום הקבוע בתקנות.**  
 כך לדוגמה:

- לעובד 17 (מ.א.) נזקף סכום של 30 ₪ בחודש ינואר 2011 ובחודש אפריל 2011 אע"פ שחשבון הטלפון עולה על 200 ₪.
  - למפקד השירות נזקף שווי שימוש לטלפון סלולרי בחודש מאי 2011 בגובה 150 ₪.
- נושא זה הועבר לידיעת גזבר האיגוד במהלך הביקורת אשר ציין כי יש לו הסבר לדרך זקיפת השווי עד לשנת 2011 אשר למיטב הבנתו מהווה בסיס לשיקול דעת שונה אולם יפעל בנושא זה עפ"י המלצת המבקר החל משנת 2011.
- האיגוד לא ציין בהתייחסותו את ההסבר לדרך זקיפת השווי עד לשנת 2011  
**הביקורת סבורה כי על האיגוד לתקן את הליקוי מעת היווצרותו.**

## 2.6 קצובת טלפון

הביקורת בחנה את נאותות זיכוי העובדים בקצובת טלפון בהתאם להנחיות בחוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות, החזר הוצאות טלפון הוא כדלקמן:

### 117.814 הוצאות התקנת טלפון

כבאי אשר יחוייב על-ידי רשות כיבוי להתקין טלפון בביתו, תישא הרשות במלוא הוצאות התקנה והחזקה, בניכוי השיחות הפרטיות, כמקובל באותה רשות מקומית לגבי עובדים.  
+  
עובד כנ"ל יהיה פטור מהחזרת דמי התקנה אם הוא יפרוש משירות הכבאות מסיבה כלשהי, בתום 5 שנות עבודה בשירות.

### 117.815 השתתפות בהוצאות טלפון

החזר דמי ההחזקה החדשיים הכוללים גם את בול הביטחון ומס ערך מוסף יחול על כל עובדי שירותי הכבאות המקבלים תשלום עבור שיחות טלפון גם אם התקינו על חשבונם את הטלפון שבביתם, בתנאי שיהיה רשום על שמם.  
ההשתתפות היא כמקובל לעובדים בשלטון המקומי כאמור בפרק ז' סעיף 26.92 לחוקת העבודה.

בסעיף 26.921 נקבע כי "קצובת טלפון", החל מדירוג 7, תעמוד על סך 48.60 ש"ח. מניתוח תלושי השכר עולה כי מרבית העובדים מזוכים בקצובת טלפון פעמיים בניגוד לחוקת העבודה, כדלהלן:  
במרכיב 10 "שיחות טלפון" 48.6 ש"ח וכן במרכיב 65 "טלפון" בסכום נוסף של 48.6 ש"ח. הביקורת סבורה כי שני הסעיפים דלעיל משלימים זה את זה ואין בהם בכדי לזכות עובד בתשלום הוצאות אחזקה כפולים.

הגזבר הסביר בהתייחסותו כי הפרשנות המקובלת בשירות הינה כי יש לשלם קצובת טלפון בנפרד על כל סעיף.

הביקורת סבורה כי הסברי הגזבר אינם עולים בקנה אחד עם חוקת העבודה. בהתייחסותו צירף האיגוד חוות משפטית של יועמ"ש האיגוד הקובעת כי:  
" . . . צודק המבקר - עפ"י הוראות סעיף 26.921 להוראות החוקה נקבעו מכסות קצובת החזר הוצאות הטלפון לעובד. עפ"י הוראת סעיף 26.926 – סיפא, נקבע במפורש כי אין להחזיר הוצאה קבועה על החזקת הטלפון בתחולה מתאריך 1.4.78. . . עובדים אשר בשכרם שולמה קצובת כפל בחודשים 2.99, 8.98 זכאים להמשך תשלום זה כיוון שעסקינן בחריגת שכר שהוכשרה ובנסיבות אלה אין לבטלה, עובדים שלא קיבלו החזר כפל בתאריכים הנ"ל, אינם זכאים להמשך קצובת כפל. יש לערוך בירור מידי בעניין זה ולהתאים המצב למצב החוקי." הביקורת מעריכה את עודף התשלומים בסכום של כ 2,700 ש"ח לחודש. בחישוב מצטבר עבור 7 השנים האחרונות הסכום הנאמד בכ - 230,000 ₪.  
על האיגוד לבחון משפטית את סוגיית השבת התשלומים ששולמו ביתר במשך השנים. נמצא כי לחלק מהכבאים כלל לא משולמת קצובת טלפון אף שהם זכאים לכך.

## 2.7 קצובת וכלכלה

נבחנו תשלומים בגין סמל כלכלה.

הוסבר כי התשלום מבוצע ל 2 האוכלוסיות הבאות:

- עובדים בחוזה שכר בכירים (מפקד האיגוד וגזבר השירות)
  - עובדי המוקד אשר סעיף זה מוסדר במסגרת הסכם העבודה עימם.
- בהתאם להסכם העבודה עם הגזבר, הוא מזוכה ב- 100% מהתשלום המקובל למנכ"ל ברשות מקומית, ולפי ההסכם עם מפקד האיגוד הינו מזוכה ב- 85%.
- מבדיקת הביקורת בתלושי יולי 2011 לא נמצאו חריגים.
- נדגמו 3 תלושי עובדים בנושא סעיף כלכלה.
- עובד 128, המשמש כמוקדן, זוכה בחודש יולי ב 88.8 ₪ ( 7.40 ש"ח במכפלת 12 יום).
  - בבדיקת טופס הנוכחות של העובד בחודש יולי עולה כי אמנם ביצע 12 ימי עבודה.
  - עובד 124, המשמש כמוקדן, זוכה בחודש יולי ב 103.6 ₪ ( 7.40 ש"ח במכפלת 14 יום).
  - בבדיקת טופס הנוכחות של העובד בחודש יולי עולה כי ביצע 11 ימי עבודה בלבד.
  - עובד 129 זוכה ב- 103.6 ₪ בגין סעיף כלכלה. וזאת אף על פי שהינו כבאי ולא זכאי לדמי הכלכלה.

**בשני תלושי שכר מתוך שלושה שנדגמו נמצאו ליקויים בתשלום דמי כלכלה.**

**על האיגוד לבצע בדיקה של כל מקבלי תשלומי כלכלה, לבחון משפטית את סוגיית השבת התשלומים ששולמו ביתר במשך השנים ולהקפיד לזכות את העובדים רק בסכומים להם הם זכאים.**

בהתייחסותו ציין האיגוד כי " רשמנו את הערת המבקר וניישם תשלום דמי כלכלה עפ"י הוראת חוקת העבודה, עפ"י בדיקתנו אין צורך בתשלומי השבה לאור העובדה שהמוקדנים עובדים במשמרות מתחלפות ונותנים שעות נוספות עניין שמחייב תשלום כלכלה."

**הביקורת דוחה את התייחסות האיגוד כי אין צורך בתשלומי השבה לאור המצאות עובדים שזוכו בדמי כלכלה שאינם זכאים להם כדלהלן:**

- עובד 124 קיבל דמי כלכלה עבור 14 יום כשבפועל עבד רק 11 יום.
- עובד 129 אינו זכאי כלל לדמי כלכלה מאחר שהינו כבאי.

## 2.8 גמול השתלמות

גמול השתלמות הוא סכום כספי קבוע שהמעסיק משלם לעובד המרחיב את אופקי הידע במקצוע בו הוא עוסק. באיגוד הכיבוי גמול השתלמות משולם בהתאם להחלטות וועדות פריטטיות.

נדגמו תלושים של 3 עובדים המזוכים בתלושי השכר בגמול השתלמות. נבדק קיום אישורים של וועדות פריטטיות.

עובדים 33,61,58 מתאריך 25/10/2010,

סכום גמול ההשתלמות נקבע בהסכם קיבוצי מיוחד מיום 13/6/2001 בין הממונה על שכר באוצר לבין מרכז השלטון המקומי.

במדגם לא נמצאו ליקויים. - **תקין.**

## 2.9 דמי הבראה

הזכות לקבלת דמי הבראה מעוגנת בסעיף 37.1 לחוקת העבודה הקובע כי: קצובת הבראה השנתית תשולם עפ"י "מכסת ימי עבודה" כדלהלן:

- 10 שנים ראשונות: 9 ימים לשנה.
- 11-15 שנות עבודה: 10 ימים לשנה
- 16-19 שנות עבודה: 11 ימים לשנה
- 20-24 שנות עבודה: 12 ימים לשנה
- 25 שנות עבודה ומעלה – 13 ימים לשנה

הביקורת בדקה האם עובדים זוכו במכסת ימי ההבראה בהתאם לשנות הוותק בכל תלושי השכר של חודש יוני 2010.

**נמצאו 14 מקבלי שכר בחודש יוני שקבלו דמי הבראה עבור מספר ימים הנמוך מהקבוע בתקנות.** כך לדוגמה:

- לעובדים 67,75 (פנסיונרים) שולם לפי 11 ימים ולא 13 כנדרש.
- לעובדים 66,83 (פנסיונרים) שולם לפי 12 ימים ולא 13 כנדרש.
- ל-10 עובדים חדשים עם וותק של שנתיים עד 3 משולם לפי 7 ימים ולא לפי 9 ימים כנדרש.

האיגוד בהתייחסותו מסר כי "תשלומי ההבראה נמוכים מהתקנות, הנושא ייבדק וייושם עפ"י המלצת המבקר"

**נמצא כי 4 עובדים המועסקים כמוקדנים אינם מזוכים בדמי הבראה.**

הוסבר כי בהתאם לחוזר מנכ"ל 495 מיולי 2011 קצובת הבראה וביגוד משולמת כחלק מהשכר. הנושא מעוגן אף בחוזה העסקתם. - **תקין.**

## 2.9.1 הפרשי שכר

בתלושי 72 עובדים נמצא רכיב "הפרשי שכר" (קוד סמל 64). הוסבר כי סמל זה מתייחס לנושאים שונים.

### - הסכמי שכר גמלאים

לגבי קבוצת עובדים מתוך האוכלוסייה הוסבר כי הרכיב מתייחס להסכמי עבודה בגין שכר של גמלאים:

- הסכם עליית מדד מיולי 2008.
- הסכם תוספת שחיקה 771.
- הסכם תוספת מדד 772.

הוסבר כי הסכמים אלו נחתמו בשנת 2010 והינם רטרואקטיביים משנת 2008. הוצגו גיליונות תחשיב אשר הופקו באמצעות לשכת השירות שכוללים את ההשפעה הרטרואקטיבית של ההסכם על השכר.

נערכה השוואה בין הסכומים בהתאם לתחשיב ובין הסכומים ששולמו בפועל כדלהלן:

| חודש תשלום: | 04    | 05    | 06    | 08    | 10    | 11    | סה"כ שולם | תחשיב 1 | הפרש  |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|---------|-------|
| מס עובד     |       |       |       |       |       |       |           |         |       |
| 76          | 1,701 | (120) | 741   | 5,586 | 741   | 741   | 9,390     | 11,172  | 1,782 |
| 78          | 2,304 |       | 1,115 | 7,841 | 1,115 | 1,115 | 13,491    | 15,682  | 2,191 |
| 79          | 2,317 |       | 1,234 | 7,769 | 1,234 | 1,234 | 13,788    | 15,536  | 1,748 |
| 80          | 1,477 |       | 742   | 5,176 | 742   | 742   | 8,881     | 10,353  | 1,472 |
| 81          | 734   | 133   | 503   | 2,636 | 503   | 503   | 5,011     | 5,273   | 262   |
| 82          | 2,306 |       | 1,116 | 7,804 | 1,116 | 1,116 | 13,460    | 15,609  | 2,150 |

1 – התחשיב: סכום הנובע מהסכמי השכר כפי שחושב על ידי תוכנת השכר.

מהטבלה עולה כי לא שולמו לעובדים כל הפרשי השכר המגיעים בגין ההסכמי השכר. האיגוד בהתייחסותו ציין כי "תשלומי הפרשי שכר בעלות גבוהה מאוד ולכן נעשתה בפריסה לאורך זמן, נכון להיום שולמו כל ההפרשים בגין הסכמי השכר לגמלאים."

#### - מענק חד פעמי לעובדים במגזר הציבורי

נדגמו תנועות בסעיף תוספת שכר לעובדים 20,21,23,26 לחודש מאי 2011. בסכומים 2000 ₪.

בגין תנועות אלו הוצג חוזה עבוד עם העובדים במגזר הציבורי מנובמבר 2010 לפיו העובדים יזוכו במענק חד פעמי בגובה 2000 ₪. לא נמצאו חריגים בנושא זה.

#### 2.10 קרן השתלמות

בהתאם לחוקת העבודה סעיף 80.2 "קרנות השתלמות", עובדי האיגוד זכאים להצטרף לקרנות השתלמות. בהתאם לסעיף 80.3 הפרשות לקרן ההשתלמות הן 2.5% עובד ו- 7.5% מעביד ממשכורת ברוטו הכוללת את הרכיבים הבאים:

"שכר משולב, תוספת שהייה בדרגה, תוספת וותק לרבות קידום ותק, וכן כל

התוספות המוכרות כתוספות קבועות לצורך חישוב גמלאות"

בסעיף 117.61 לחוקת העבודה נקבע כי -

"תוספת תמורת עבודה במשמרת שניה ושלישית המשולמות לכבאי המועסק דרך

קבע וברציפות בעבודת משמרות במשך 10 שנים לפחות, בטרם פרישתו לגמלה

יכללו בחישוב המשכורת הקובעת לחישוב פנסיה."

**נמצא כי בסיס החישוב לתשלום קרן השתלמות, כלל גם את השכר בגין שעות הנוספות**

**להם זכאים הכבאים. הביקורת מעירה כי בסיס החישוב כלל שעות נוספות גם לכבאים**

**שטרם צברו וותק של 10 שנים שאינם זכאים לכך. כך לדוגמה:**

15 כבאים (מספרי עובד: 3, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 22, 90, 93, 94, 95, 96, 97, 98) בתלושי

השכר לחודש יוני 2011.

האיגוד פנה ליועמ"ש של האיגוד בבקשה לקבלת חוות דעת ולהלן חוות דעתו :

" בסעיף 2.11 לטיטת הדוח מדבר המבקר על דרך התשלום לקרן השתלמות. הפרשות לקרן השתלמות הן ממשכורת ברוטו הכוללת שכר משולב, תוספת ותק וכל התוספות נמוכרות כתוספות קבועות לצורך חישוב גמלאות.

סעיף 117.611 לחוקת העבודה מגדיר באיזה רמה תהווה תוספת המשמרות רכיב לצורך חישוב פנסיה, כאשר הקביעה הנה שהתמורה הפנסיונית הנה רק של 40%, קרי גמול המשמרות אשר מהווה רכיב לתשלום גמלה הנו 40% בלבד ולא מעבר לכך.

גמול זה משולם והופך לערך שעה למי שעבד 10 שנים ברציפות בעבודת משמרות, ובוודאי שאינו משולם קודם לכן.

ככל שהפרשות של האיגוד לקרן השתלמות בגין רכיב המשמרות/אובדן משמרות עולה על 40% המדובר בתשלום חריג שיש לפעול להפסקתו"

**לאור חוות הדעת המשפטית של יועמ"ש האיגוד, על האיגוד לחדול מתשלום ההפרשות לקרן השתלמות לעובדים שאינם זכאים לכך בהתאם לחוות הדעת.**

**על האיגוד לבחון משפטית את סוגיית השבת התשלומים ששולמו ביתר.**

## 2.11 קצובת נסיעות ורכב

בהתאם לאוגדן תנאי שירות, על מעביד לשלם לעובד "קצובת נסיעה" בגין הוצאותיו הכרוכות בנסיעה לעבודה.

הביקורת ערכה בדיקה של מרכיבי השכר הקשורים לקצובת נסיעות, אחזקת רכב ושווי שימוש ברכב. הבדיקה נערכה בהתייחס לתקופה ינואר 2009 עד מאי 2011. להלן הממצאים :

### 2.11.1 קצובת נסיעות

כל עובדי האיגוד מזוכים בקצובת נסיעה מלבד הגמלאים. – תקין.

### 2.11.2 קצובת רכב

נמצאו 32 עובדים המזוכים באחזקת רכב. נדגמו 2 מקרים לקיום אישור יו"ר האיגוד להטבה :

- אישור לעובד מס' 32 מתאריך 7/9/2008
- אישור לעובד מס' 28 מתאריך 1/5/2009

### 2.11.3 קצובת נסיעות למקבלי הוצאות אחזקת רכב

**האיגוד אינו מזכה 32 עובדים המקבלים החזר הוצאות אחזקת רכב בגין נסיעות. הביקורת מעירה כי נוהג זה הינו בניגוד לנקבע בחוקת העבודה.**

האיגוד בהתייחסותו ציין כי כבאי לא יוכל ליהנות מכפל זכויות.

**הביקורת דוחה את התייחסות האיגוד שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.**

### 2.11.4 קצובת הוצאות נסיעה למתנדב

נמצא כי מתנדב באיגוד מזוכה מדי חודש בגין הוצאות נסיעה ושווי מתנות, באמצעות הפקת תלוש שכר.

מעיון במסמכים שמסר האיגוד בהתייחסותו לטיטת ובין היתר תלושי משכורת עולה כי המתנדב החל בפעילותו באיגוד בתאריך 1.7.01. בגין פעילות זו מופק תלוש שכר כתלושי עובדי האיגוד.

התשלומים כוללים נסיעות מהעיר מודיעין למשרדי האיגוד שבגבול רמלה לוד.

הביקורת בדקה את תלוש השכר לחודש 11/2010 ו 12/2010.

מעיון בתלוש 11/2010 נמצא כי בחדש זה שולם סכום של 1700.70 ₪ עבור נסיעות פעמיים בשבוע. עולה כי עבור נסיעה ליום הלוח ושוב משלם האיגוד סך של כ-212.58.

מעיון בתלוש 12/2010 נמצא כי בחדש זה שולם סכום של 2,550.60 ₪ עבור נסיעות 3 פעמים בשבוע. עולה כי עבור נסיעה ליום הלוח ושוב משלם האיגוד סך של כ-212.55.

גזבר האיגוד ציין בהתייחסותו כי המתנדב מגיע לשירות ברכבו הפרטי. הסכום מגלם את הוצאותיו בפועל בגין הנסיעות.

**הביקורת דוחה את הסברי האיגוד שאינם עולים בקנה אחד עם ממצאי הביקורת. הביקורת מעירה כי הסכום המשולם למתנדב עבור נסיעותיו גבוה וחורג משמעותית מעלות נסיעה בתחבורה ציבורית או תעריף חשכ"ל לק"מ ומגיע כדי מחצית שכר מינימום. יצוין כי שעות התנדבותו מסתכמות בכ 15 שעות שבועיות שאינן מגיעות כדי מחצית משרה.**

**התשלום החריג כאמור נראה כתגמול למתנדב על פעילותו ולא כתשלום המיועד להשיב למתנדב את הוצאות נסיעותיו בגין התנדבותו.**

הביקורת העריכה את היקף התשלומים למתנדב מתחילת פעילותו (ע"פ התאריך הנקוב בתלוש - 1.7.01, 2 ימי נסיעות בשבוע ולא 3 כמדווח החל מחודש 12/2010), בסכום של כ 214,200 ₪.

מעיון בתלושי השכר לשנת 2010 עולה כי נזקף לזכות העובד שווי מתנות בסכום של כ-1,200.

הביקורת מסיבה את תשומת לב האיגוד לכך כי תשלום חריג כאמור עבור הוצאות נסיעה בצירוף זקיפת שווי מתנות והפקת תלוש שכר, מהווים חלק משמעותי ממבחנים לקביעת קיומם של יחסי עובד ומעביד.

עוד מסיבה הביקורת את תשומת לב האיגוד לכך שעליו לבחון ולקבל חוות דעת משפטית באשר לסוגיית התשלומים החריגים ששולמו משך שנים ומכאן ולהבא. הביקורת לא בחנה את סוגיית קבלתו כמתנדב או קבלתו לעבודה במידה שקיימים יחסי עובד מעביד.

## 2.11.5 שווי רכב

נבדקה מצבת כלי הרכב באיגוד הכיבוי כנגד העמסות שווי רכב אצל עובדי האיגוד. ממצבת כלי הרכב עולה כי קיימים 10 כלי רכב המשמשים עובדים באופן אישי (מלבד כבאיות ומשאיות אחרות) נבדק כי כלל העובדים המחזיקים ברכב מחויבים בשווי שימוש בהתאם לתקנות מס הכנסה. - **אין הערות.**

### המלצות

- יש לבצע בדיקות מדגמיות מעת לעת של נתוני השכר המוזנים למערכת הממוחשבת ע"י התוכנה.
- יופק דוח חודשי הכולל שינויים בדרגות אשר יבחן כנגד האישורים לשינוי הדרגה באיגוד וזאת כדי למנוע הישנות במתן דרוג חריג.
- יוקפד על שמירה על תקופת ההמתנה בין הדרגות בהתאם לחוקת העבודה.
- הקפדה על זקיפת שווי שימוש בהתאם לתקנות.
- תבוצע בדיקה תקופתית לבחינת נאותות זקיפת שווי השימוש בטלפון סלולארי בהתאם לתקנות מס הכנסה ולתקן את כל ההשפעות שנגרמו לעובד ולמס הכנסה כתוצאה מזקיפת שווי שימוש בטלפון השונה מהקבוע בתקנות .
- יש לפעול להשבת הכספים ששולמו ביתר ולהפסיק לשלם תשלום כפול.
- להקפיד לזכות את כלל הכבאים בגין קצובת טלפון וזאת בהתאם להסכמי העבודה.
- על האיגוד לבחון ולקבל חוות דעת משפטית באשר לסוגיית התשלומים החריגים ששולמו משך שנים ומכאן ולהבא.
- יש לבדוק את כלל התלושים בסעיף דמי כלכלה ולוודא כי התשלומים משולמים בהתאם לאוגדן ולחוזים השונים.
- יש לתקן את ביצוע תשלום קצובת הבראה בהתאם לקבוע בחוקת העבודה ולחשב את ההפרשים הנובעים מטעויות העבר.
- יש לבחון את ההפרשים בין התשלומים שבוצעו בפועל לבין מחויבות איגוד הכיבוי ולהשלים בהתאם להסכמים.
- יש לבחון את התשלום המבוצע לכבאים חדשים ובמידת הצורך להפחית את התשלום לקרן השתלמות לכבאים בעלי וותק של פחות מ-10 שנים.
- יש לזכות עובדים הזכאים באחזקת רכב גם בקצובת נסיעה.

### 3. רכש ומכרזים

#### 3.1 מבוא

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי הרכש באיגוד הכיבוי. הבדיקה כללה שלילת מדגמים של תנועות מתוך המערכת הפיננסית ובירורן מול הגזבר וסגן מפקד השירות האחראי על הנושא. בנושא כלי רכב נערכו בירורים עם קצין הרכב של האיגוד. לצורך כך התקבלו כרטסות מתוך המערכת הפיננסית של איגוד הכיבוי המנוהלות במשרדי לשכת השירות חיצונית. כרטסות אלו נסקרו על ידי הביקורת ונבחנו התקשרויות על פי הקריטריונים הבאים:

- התקשרויות בעלות היקף משמעותי.
- התקשרויות אשר כלל ההיקף הרכישות מהספק משמעותי.
- מגוון רכישות בתחומים שונים

בצו איגודי ערים (שירותי כבאות), תשכ"א-1961 נקבעו הוראות בדבר רכש ומכרזים. סעיף 25 עד 27 לצו קובעים כי:

25. (א) יושב ראש המועצה רשאי להתקשר בשם האיגוד בחוזה בלי להיזקק להחלטת המועצה, אם נתקיימו שלושה אלה:

- (1) שוויו של נושא החוזה אינו עולה על אלף לירות;
- (2) ההוצאה הכרוכה בחוזה – אם כרוכה בו הוצאה – מיועדת לה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר לשנת הכספים שבה נעשה החוזה;
- (3) קיומו הוראות צו זה בדבר מכרזים...

26. למועצה תהא ועדת הצעות ומכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה ולחוות דעתה עליהן.

27. (א) בכפוף לאמור בסעיף קטן (ב) לא יתקשר האיגוד בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז פומבי.

(ב) צורת המכרז ודרכי הזמנתו וקבלתו של הצעות המחירים, וכן סוגי החוזים, שהאיגוד יהיה רשאי להתקשר בהם ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל, יהיו לפי האמור בתקנות העיריות (מכרזים ודרכי הזמנתו וקבלתו של הצעות מחירים), תשי"ז-1959, בשינויים המחויבים לפי הענין.

בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) 1987, ניתן לבצע פעילות רכש עד סך 135,200 ש"ח ללא מכרז. עד לסכום 330,200 ש"ח נדרש ביצוע מכרז זוטא הכולל 4 הצעות עד לסכום 660,300 ש"ח נדרש ביצוע מכרז זוטא הכולל 6 הצעות מעל הסכום הנקוב, נדרש מכרז פומבי. (כל הסכומים צמודים למדד ונקובים לעיל כשהם מותאמים למדד פברואר 2011) יצוין כי פנייה לספקים בהליך של רכש או מכרז שאינו פומבי מחייבת ניהול ספר ספקים בו רשימת ספקים מאושרת לכל נושא. הרשימה תעודכן מדי תקופה בהליך המאפשר לכל ספק להצטרף לרשימה.

באיגוד הכיבוי גובש נוהל המגדיר את תהליכי העבודה הפרטניים בנושא הרכש. האיגוד ציין בהתייחסותו כי "פעולת האיגוד איננה פעולה שגרתית של רשות מקומית, חברי המועצה אינם יושבים במקום מושבו של האיגוד ולא ניתן לזמנם באופן רוטיני וסדיר, פעמים רבות לצורך ביצוע תהליכי רכש בלתי אפשרי והינו מעשי, יתר על כן צרכים רבים הינם צרכים מבצעיים המחייבים מענה מיידי ופתרון בעיות הכרוכות בהצלת חיי אדם. בנסיבות אלה משמשת ועדת רכש פנימית המורכבת מסגן מפקד השירות אשר אחראי על כל נושא המנהלה המלאי והלוגיסטיקה, גזבר האיגוד ומפקד השירות, הועדה פועלת לקבלת הצעות מחיר והשוואת תנאי התקשרות בין הספקים.

למען הסר ספק לעתיד לבוא חברי הוועדה יאושרו במיוחד בישיבת המועצה הקרובה. יש לציין שמועצת האיגוד מאשרת את כל הרכישות." **הביקורת דוחה את התייחסות האיגוד שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. הרכישות שבדקה הביקורת לא היו דחופות ולא הצדיקו חריגה מהוראות החוק.**

### 3.2 בקרת המועצה

סעיף 25 לצו קובע כי יש להביא כל חוזה התקשרות לאישור המועצה. סעיף 26 לצו קובע כי יש להביא בפני ועדת הצעות ומכרזים את הצעות המחיר כדי שתחוה דעתה עליהן (אף אם היקף אם רכישת הטובין או העבודה אינה מחייבת מכרז). בפרוטוקול ועדת מכרזים מתאריך 5/12/2011 ציין יו"ר האיגוד כי: "אין בסמכות ועדת מכרזים לאשר הסכמים וחוזים אלא בישיבת המועצה יש להעביר החלטה זו למועצה." **נמצא כי הצעות מחיר לרכישת מוצרים ושירותים נדונות ב"בוועדה הפנימית" המחליטה על הזוכה.**

כך לדוגמה בישיבות שקיימה הוועדה הפנימית לבחירת הזוכה ברכישות הבאות:

- נדגמה עסקה עם חברת AVIS לרכישת רכב משומש בסכום של 75,000 ש"ח מחודש פברואר 2011, הוגשו 3 הצעות של חברות השכרה בפני וועדה הפנימית אשר בחרה ברכב המתאים.
- בחירה בתחנת הדלק ממנה מתבצעת כלל רכישות דלק (ראה גם להלן)
- רכש מכולת (ראה להלן)

**הביקורת מעירה כי ה"וועדה פנימית" לא מונתה על ידי המועצה לפעול מטעמה וכי ההסדר לפיו קבלת החלטות בתחום הרכש מבוצעת ללא בחינת ועדת הצעות ומכרזים ואישור המועצה כנדרש אינה תקינה ומנוגדת לצו.**

### 3.3 מדגם התקשרויות

הביקורת בחנה מדגם של התקשרויות שבצע האיגוד כדלקמן:

#### 3.3.1 רכישת דלק

היקף רכישת דלקים במהלך שנת 2010 עמד על 561,408 ש"ח. בהתאם לתקנות נדרש ביצוע מכרז זוטא הכולל 6 הצעות. הוצג פרוטוקול של הוועדה פנימית לבחינת התקשרות בעניין הספקת דלק לתחנה. בהתאם לתיעוד, התקבלו הצעות מ-3 תחנות דלק הנמצאות בקרבה פיזית לתחנת הכיבוי. בהתאם לפרוטוקול הוועדה הפנימית נבחרה הצעתה של תחנת חברת "דלק" בשל מחירה הזול, קרבתה לתחנה ואפשרותה לאפשר תדלוק משאית המנוף אשר גודלה הפיסי דורש תנאים מיוחדים. **הביקורת מעירה כי לא בוצע מכרז זוטא ופנייה לקבלת הצעות מחיר לספקים מתוך רשימה מאושרת כמתחייב.** הוועדה הפנימית הסתפקה בפנייה לקבלת הצעות מחיר מ-3 חברות ללא אישור היעומ"ש לאי יציאה למכרז זוטא. **ההצעות שהתקבלו לא נדונו בוועדת הצעות ומכרזים והיא לא חוותה דעתה עליהם כמתחייב.** ההתקשרות לא אושרה ע"י המועצה.

מפקד התחנה בהתייחסותו ציין כי המכרז בוצע בקרב חברות הספקת דלק להן ישנם מספר סניפים הקרובים ונגישים לפעילות איגוד הכיבוי (ברדיוס של עד קילומטר). וזאת משיקולי הכוונות והתועלת הגלומה במרחק הנסיעה הקצר לתחנת התדלוק. כן נבחן היבט פיזי של התחנה ויכולתה לקלוט את רכבי הכיבוי הגבוהים.

**הביקורת אינה מקבלת את הסברי המפקד שאין בהם כדי אי קבלת אישור היועמ"ש לפנייה ל 3 ספקים בלבד, אי דיון בוועדת הצעות ומכרזים והתקשרות ללא אישור המועצה.**

האיגוד מסר התייחסות נוספת לטיטות הדוח וציין כי "ועדת רכש ביצעה תהליך מסודר של פנייה למציעים רלוונטיים הקרובים לתחנה. יצוין כי אספקת דלק תלויה באופן קריטי ממרחק סביר מתחנת האיגוד ונגישות מתאימה לרכבים של האיגוד (משאיות ומנופים), בוצע פנייה לספקים מתאימים ואכן נישגו 3 ספקים מהגדולים במשק (תן, דלק, סונול), הועדה בחרה את ההצעה הזולה מבניהם בכפוף לנגישות ופריסה של התחנות, למותר לציין שהמכרז נעשה באמצע שנת 2008. היקף התדלוק היה נמוך ועמד ע"ס 283 אש"ח ולא על כ-500 אש"ח כפי שהמבקר ציין, מאחר והייתה עלייה דרסטית בדלקים ב-3 שנים האחרונות האיגוד מבקש להעיר שההצעות וההתקשרות לוו ביועמ"ש במשך כל התהליך."

הביקורת סבורה שאף שבשנת 2008 היקף ההתקשרות לא חייב מכרז זוטא הרי שבשנת 2010 עת היקף הרכישות עבר את הסכום המחייב מכרז זוטא, היה על האיגוד לצאת למכרז זוטא. בנוסף, ההצעות שהתקבלו לא נדונו בוועדת הצעות ומכרזים והיא לא חוותה דעתה עליהם כמתחייב וההתקשרות לא אושרה ע"י המועצה.

### 3.3.2 התקשרות עם מוסכים

מעיון בפרוטוקול וועדת מכרזים מתאריך 14.1.2009 עולה כי ההתקשרות עם מוסכים הובאה לאישור ועדת הצעות ומכרזים כדלהלן:

הוצגה טבלה המרכזת רשימה של 9 מוסכים בעלי התמחויות שונות בה מפורט שיעור ההנחה ממחירון המוצע על ידי הספק. חלקם של המוסכים הינם מוסכים מורשים על ידי הנציבות לביצוע עבודות מסוימות.

בדיון הועדה נטען כדלהלן:

**"חבר ועדה: האם אנו מאשרים התקשרות ללא הגבלת סכום. לדוגמא**

**מהי העלות השנתית של צמיגי דובל?**

**מנהל המוסך: כ-70 אלף ₪.**

**חבר ועדה: זה סכום שמחייב הצעות נוספות ובכלל לא ניתן לאשר ללא**

**מסגרת אם בכלל ....**

**כמדומני הרשימה שמובאת כאן היא לא עפ"י חוק המכרזים המקובל**

**בעיריות"**

משתתפי הוועדה מעירים כי לדיון לא הובאו מספר הצעות. כדי לא לפגוע בפעילות האיגוד, הפעילות עם המוסכים אושרה על תנאי, עד לדיון העוקב בו יובאו הצעות מחיר נוספות. **הביקורת מעירה כי כפי שעולה מפרוטוקול הוועדה האיגוד לא הציג בפני הוועדה הצעות מחיר ממספר ספקים ובכל נושא בנפרד.**

בהתייחסותו מסר האיגוד לביקורת את כלל המסמכים והצעות המחיר השונות שעמדו לכאורה בפני וועדת הצעות ומכרזים המשקפים מצב שונה מהתיאור העולה מפרוטוקול הוועדה.

**הביקורת מציינת כי המסמכים שנמסרו לביקורת אינם עולים בקנה אחד עם המתואר מפרוטוקול הדיון בוועדה, שם נטען כי לא הובאו מספר הצעות מחיר בכל נושא בנפרד.**

**ראוי היה כי דבר קבלת הצעות המחיר ירשם בפרוטוקול הוועדה.**  
נמצא כי החלטת הוועדה לאשר על תנאי את ההתקשרות עד לדיון הבא בו יובאו בפניה הצעות מחיר כמתחייב לא מולאה החל מינואר 2009 ועד לתום הביקורת משך כ 3 שנים. הביקורת תמהה מדוע בפני וועדת הצעות ומכרזים לא הוצגו מסמכי הצעות המחיר כפי שהוצגו בפני הביקורת.

הגזבר הסביר בהתייחסותו כי קיימות הגבלות בקבלת שירות למשאיות ייעודיות לכיבוי המביאות למספר מצומצם של מוסכים מורשים. לכן רק 3 מוסכים אפשריים והם לא תמיד פנויים. בשל הנחיצות המבצעית הגבוהה בוחר קצין הרכב את המוסך המתאים ביותר.

**הביקורת דוחה את הסברי הגזבר שאינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוק ודרישת וועדת הצעות ומכרזים.**

בהתייחסותו ציין האיגוד כי בישיבת ועדת מכרזים שנערכה בתאריך 11.12.15 ובאישור מועצת האיגוד שלאחריה אישרה התקשרות עם ספקים שנותנים שירות לאיגוד, בתהליך אישור ספקים נלקחו בחשבון הערות המבקר.

### 3.3.3 רכישת ציוד שוטפת

האיגוד רכש באופן שוטף ציוד משרדי, חומרי ניקוי, ציוד טכני ומוצרי מכולת. ברכישה של ציוד כאמור נהוג באיגוד להציג בפני ועדת הצעות ומכרזים מחיר סל מייצג. תוכנו של הסל לא נבחן ע"י הביקורת.  
בפרוטוקול וועדת מכרזים מתאריך 14.1.2009 מצוין כי בכל אחת מארבע הקטגוריות הוצגו בפני הוועדה 3 חלופות לרכישת המוצרים. החלופות מבוססות על רכישה עצמאית של סלי מוצר אופייניים משלושה ספקים שונים.  
וועדת המכרזים אישרה את ההחלטה לרכישה מהספקים בעלי הסל הזול ביותר.  
**הביקורת מעירה כי וועדת המכרזים לא קצבה את תקופת ההתקשרות.**

### - רכישת מכולת

מבוצעות רכישות רבות של מוצרי מכולת ברשת השיווק "שופר סל". היקף תנועות התשלומים לחנות שופר סל הינו כדלקמן:

שנת 2009 : 188,107 ₪

שנת 2010 : 133,141 ₪

סה"כ: 321,248 ₪

**הביקורת מעירה כי היקף רכישת מוצרי מכולת בכל שנה בנפרד חייב קיומו של מכרז זוטא כקבוע בתקנות ובכלל זה פנייה ל 4 ספקים מתוך רשימת ספקים שהוכנה מראש, בהליך המאפשר לכל ספק להצטרף לרשימה.**  
**עוד מעירה הביקורת כי הזוכה לא אושר במליאת המועצה כמתחייב.**

#### - רכישת מוצרי בנייה, פרזול וצביעה

היקף הרכישות מהספק "חסונה מברוק בע"מ." הינו כדלהלן:

בשנת 2009 הוא 81,000 ש"ח

בשנת 2010 כ 43,000 ₪

בחצי הראשון של שנת 2011 30,000 ש"ח.

מהבדיקה עולה כי מדובר בתעודות משלוח רבות בגין מוצרים בהיקף רכישה נמוך (צבע, ברגים, זרוע טלביזיה, נורות ועוד).

| שנה   | היקף רכישות | סכום מצטבר  |
|-------|-------------|-------------|
| 2009  | 81,000 ש"ח  | 81,000 ש"ח  |
| 2010  | 43,000 ש"ח  | 124,000 ש"ח |
| *2011 | 30,000 ש"ח  | 154,000 ש"ח |

\*מחצית שנת 2011

מהטבלה עולה כי היקף הרכישות המצטבר משנת 2009 ועד לשנת 2011 עמד על 154,000 ₪.

מאחר שהרכישות התמשכו על פני מספר שנים עם ספק קבוע והיקף הרכישות המצטבר הגיע לכדי סכום המחייב יציאה למכרז זוטא כבר בסוף שנת 2010, היה על האיגוד לפרסם מכרז זוטא לגבי המשך ההתקשרות עם הספק או להפסיקה, תוך פנייה ל 4 ספקים מתוך רשימת ספקים שהוכנה מראש בהליך המאפשר לכל ספק להצטרף לרשימה.

עוד מעירה הביקורת כי ההתקשרות לא אושרה במליאת המועצה כמתחייב. בהתייחסותו ציין האיגוד כי בישיבת ועדת מכרזים שנערכה בתאריך 5.12.11 ובאישור מועצת האיגוד שלאחריה אישרה התקשרות עם ספקים שנותנים שירות לאיגוד, בתהליך אישור ספקים נלקחו בחשבון הערות המבקר

#### 3.3.4 רכישת ריהוט מ"הדרום בע"מ"

נדגמה רכישת ריהוט מ"הדרום בע"מ" בסכום 27,720 ש"ח. הוצג פרוטוקול של "הוועדה הפנימית" מתאריך 30 במאי 2009 לבחירת ספק זוכה בפניו הוצגו 4 הצעות שהתקבלו.

#### 3.3.5 נוי גדר מקיפה

נדגמה התקשרות לביצוע גדר מתכת על קיר הגדר המקיפה בסכום כולל של 24,255 ש"ח. הוצגו 4 הצעות של קבלנים שונים ופרוטוקול וועדת מכרזים מתאריך 18 בינואר 2009 המאשר את ההצעה הזולה ביותר במחיר 200 ₪ למטר.

הספקים לא נבחרו מתוך רשימת ספקים מאושרת.

חוות דעת ועדת הצעות ומכרזים לא הוצגה בפני המועצה וההתקשרות לא אושרה כנדרש בצו.

### 3.3.6 תקשורת

האיגוד מתקשר מדי שנה עם חברת וויזקום תיקשורת בע"מ בהסכם לקבלת שירותי אחריות ותחזוקה לרכות טלפונים שברשותו בהיקף של 9,431 ש"ח. הוסבר כי הספק הינו בגדר ספק יחיד שכן סיפק את הרכות עצמה.

**הביקורת מעירה כדלהלן:**

**לא קיים אישור היועמ"ש להתקשרות עם ספק יחיד.**

**לא קיים אישור מועצה שנתי לביצוע ההתקשרות.**

**מבדיקת הביקורת עולה כי הזמנה מספר 15145 המתייחסת לשנת 2011 הופקה**

**בתאריך 9.12.2010 – חודש לאחר מועד החשבונית – 30.11.2010.**

מפקד השירות הסביר בהתייחסותו כי החשבונית נשלחת בתהליך אוטומטי כל שנה ואנו בהתאם מוציאים בדיעבד את ההזמנה.

### ציוד כבאות ייחודי

3.4

ציוד הכבאות הנמצא בשימוש הכבאות הינו ציוד ייחודי לפעולת הכבאים. ציוד זה כולל בין היתר כבאיות, האבזור שעל גבי הכבאיות לרבות משאבות מים בלחץ גבוה, מפזרי עשן, מערכות נשימה (בלוני חמצן ומסכות), צינורות מים (זרנוקים), ציוד התזה (מזנקים), ביגוד, ביגוד ממוגן מיוחד וכד'.

כדי להבטיח רמה נאותה של הציוד שבשימוש וכן במטרה לשמור על אחידות בין איגודי הכבאות השונים, נציבות הכבאות מגדירה את הציוד אותו יש לרכוש ואף עורכת מכרזים. לאור תוצאות המכרזים, הנציבות מנחה את האיגוד לרכוש את הציוד בהתאם לזוכה או מתוך רשימה של ספקי ציוד וספקי שירות מוגדרים. לשם כך מפורסמות מעת לעת, הנחיות לרכישת הציוד מספקים יעודים שנבחרו על יד הנציבות. כך לדוגמה:

במכתב מנציבות כבאות והצלה מיום 9 במרץ 2010 נכללת רשימת ציוד, ספקים ומחיר מוסכם בהתאם למכרז שנערך על ידם. עוד נקבע במכתב כי ניתן לרכוש את הציוד ללא צורך במכרז פנימי.

לבקשת הביקורת התקבלה חו"ד מיועמ"ש של האיגוד לפיה אמנם רשאי נציב כבאות ראשי לתת הוראות לאיגוד כבאות בכל הנוגע בפעילותיה עם זאת אין בכך בכדי לגבור על הוראת חוק ספציפית או ליתן הוראות בלתי חוקיות.

### 3.4.1 אישור ועדת הצעות ומכרזים

בדיון ועדת המכרזים מתאריך 5 בדצמבר 2011 הוצג בפני הוועדה מכתב נציבות כבאות ראשית בדבר ספקים מאושרים לציוד כבאות והצלה.

בדיון הוסבר על ידי מפקד האיגוד כי המסמך מבוסס על מכרזים שנערכו בנציבות. הוועדה התבקשה לאשר את התקשרות עם הספקים.

**הביקורת מעירה כי אישור הוועדה ניתן באופן גורף ולא בגין התקשרות מוגדרת ומתוחמת בערך כספי מוגדר.**

### 3.5

#### מדגם רכישות ציוד כבאות

הביקורת דגמה רכישה של ציוד המוגדר כציוד כבאות בהתאם להנחיות נציבות הכבאות:

#### 3.5.1 רכישת ציוד כבאות

היקף הרכישות מחברת "עופר כיבוי חילוץ והצלה בע"מ" הינו 162,000 ש"ח במהלך שנת 2009 ו- 80,000 ש"ח במהלך שנת 2010. הספק נמנה על רשימת הספקים שהעבירה הנציבות כספק אשר זכה במכרז להספקת ציוד כבאות. נדגמו רכישות שבוצעו מהספק.

נמצא כי בהזמנת רכש מספר 823 (26.10.2010) נרכשו פרטי ציוד במחיר שונה מהמחיר שפורסם בהנחיית נציבות כבאות והצלה לרכישת ציוד מספקים מוסכמים:

| שם הפריט            | מחיר יחידה מוסכם במכתב הנציבות ש"ח | מחיר בהזמנת הרכש ש"ח | כמות בהזמנה 823 | סה"כ עפ"י תעריף נציבות בש"ח | סה"כ עפ"י ההזמנה | הפרש בין העלות בפועל למחיר המכרז |
|---------------------|------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------------------|------------------|----------------------------------|
| זרנוק 1"            | 221                                | 245                  | 20              | 4,420                       | 4,900            | 480                              |
| זרנוק 2"            | 227                                | 245                  | 10              | 2,270                       | 2,450            | 180                              |
| מזנק 1" טורבו סילון | לא מצוין                           | 1,490                | 5               |                             | 7,450            |                                  |
| מזנק 2"             | 1,294                              | 1,540                | 5               | 6,470                       | 7,700            | 1,230                            |
|                     |                                    |                      |                 |                             | סה"כ הפרש        | 1,890                            |

**מהטבלה עולה כי המחירים הנקובים בהזמנה גבוהים מהמחירים מנתוני המכרז שנערך בנציבות כבאות ארצית.**

בהתייחסותו הסביר האיגוד כי "בנושא הפרש המחירים לרכישה בפועל לבין המחיר המוסכם, הספקים טוענים שהמחיר המוסכם נכון ליום הצעת המחיר. ביום הרכישה בפועל נשלחת הצעת מחיר עדכנית במידה מאוחר ויש נחיצות והכרח לרכוש ציוד יעודי."

**לאור התייחסות האיגוד הביקורת מציינת כי מעת בחירת הזוכה המחיר שנקבע אינו נתון לשינויים אלא אם נקבע אחרת בתנאי המכרז. שינוי במחיר מחייב יציאה למכרז חדש.**

**הביקורת מעירה כי האיגוד רכש פריטים שאינם כלולים במכרז הנציבות, ללא קבלת הצעות מחיר וההזמנה כולה לא אושרה ע"י המועצה.**

#### 3.5.2 שירותי מוסך

נדגמה חשבונית מחברת "פרץ כיבוי אש וחילוץ" אודות תיקון משאבת מים בסכום של 15,000 מחודש יולי 2010.

הוצגה הזמנת עבודה מאושרת על ידי נציג איגוד הכיבוי (הזמנה 1390). הוצג אישור הנציבות מתאריך אפריל 2010 הקובע כי הספק הינו ספק יחיד לתחזוקת רכבי כיבוי מסוג "מגירוס".

**לא הוצג אישור של ועדת הצעות ומכרזים ושל המועצה לביצוע ההתקשרות עם המוסך.**

### 3.5.3 מכשירי קשר

נדגמו עסקאות לביצוע רכישות מחברת מוטורולה בסכום מצטבר של 60,142 ש"ח במהלך ינואר מאי 2011.

הוסבר כי קיים הסכם תחזוקה שנתי בגובה של 120,000 שח. מאחר וציוד מכשירי הקשר הינו של חברת מוטורולה. לא ניתן לקבל תמיכה מגורם אחר (ספק יחיד) כן הוסבר כי קיימת הנחייה של נציבות הכבאות לרכישת ציוד תקשורת אלחוטי מחברת מוטורולה בלבד.

#### הביקורת מעירה כדלהלן:

**לא קיים אישור של ועדת הצעות ומכרזים להתקשרות עם הספק בהיקף הכספי המוגדר.**

**לא קיים אישור מליאה להתקשרות.**

בהתייחסות האיגוד לסעיפים 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.4, 3.4.1, 3.5, 3.5.2, 3.5.3 ציין כי "מדובר בספקים יחודיים המספקים שירותים, ציוד וחומרים יעודיים למערך הכבאות, ספקים אלה אושרו ע"י נציבות הכבאות כספקים אשר השירותים והטובין שהם מספקים תואמים את הצרכים המבצעיים של מערך הכבאות, עומדים בתקנים המתאימים עפ"י דיני הכבאות ובוצעו לגביהם הליכים לבחירת כספקים מאושרים ע"י נציבות הכבאות הארצית.

**הביקורת מציינת כי התייחסות האיגוד אינה מסבירה את אי אישור הרכש בהליך החוקי כפי שצוין לעיל.**

### 3.5.4 רכישת ביגוד

נבחנו הזמנות רכש וניפוק של בגדי כבאים. בהתאם לבדיקה, הרכישות בוצעו מספקים מורשים שהוגדרו על ידי נציבות הכבאות, בהתאם לסוג הביגוד: מהמשביר לצרכן, חברת יונידרס, נעלי עינת וחברת "ריתוך". נבדק ונמצא כי הביגוד נרכש בהיקף אשר נקבע בהוראות בדבר כמויות הביגוד אותם יש לנפק לעובדי הכיבוי.

#### הביקורת מעירה כדלהלן:

**לא קיים אישור של ועדת הצעות ומכרזים להתקשרות עם הספק בהיקף הכספי המוגדר.**

**לא קיים אישור מליאה להתקשרות.**

### כרטיסי אשראי

האיגוד מחזיק ב-2 כרטיסי אשראי. הוסבר כי הכרטיסים משמשים כדלקמן:  
 - כרטיס אשראי prepaid (כרטיס הנטען בסכום מוגדר אחת לתקופה) המשמש לרכישת שירותי נתוני גוש וחלקה מאתר אינטרנט של אתר טאבו במינהל מקרקעי ישראל. מידע זה נדרש לצורך הפקת חיובים לבעלי נכסים אשר זהותם אינה ידוע. התשלום באתר האינטרנט המשמש את האיגוד אפשרי אך ורק באמצעות כרטיס אשראי.

**הוצגו תנועות בכרטיס לתקופה 1.6.2010 עד 10.8.2011 – לא נמצאו חריגים.**

**היקף התנועה בכרטיס לתקופה: 2,656 ש"ח.**

- כרטיס אשראי המשמש לרכישת שמנים, ודלק במקרים חריגים כאשר מתרחשת תקלה במערכת הדלקן בכבאית. הכרטיס מוגבל לרכישות בתחנות דלק בלבד. מסקירת התנועות בכרטיס עולה כי במהלך שנת 2010 הוצאות בכרטיס עומדות על 6,671 ש"ח.

נבחנה התאמה בין החיובים בכרטיסי אשראי לבין החיובים בבנק ונמצא תקין.  
**נמצא כי התאמה בין החיובים בכרטיסי אשראי לבין החיובים בבנק אינה מבוצעת באופן שוטף.**

**הביקורת סבורה כי היקף השימוש בכרטיס האשראי שיועד למטרות חריגות בלבד, גבוהה.**

**כללי המנהל התקין מחייבים שלאחר כל שימוש בכרטיס יוגש דוח מפורט למפקד האיגוד ולגזבר בו תנומק סיבת השימוש בכרטיס האשראי ולא באמצעות הדלקן.**

בהתייחסותו ציין הגזבר כי קיימים פערי זמן בין החיוב לבין מועד הדיווח אודות העסקאות, המקשה על ביצוע ההתאמה. יחד עם זאת צפוי כי מערכת הניהול החדשה "שלהבת" תיתן מענה לנושא ההתאמות.

**הביקורת דוחה את הסבירי הגזבר שאין בהם כדי להסביר את אי ביצוע ההתאמות באופן שוטף.**

האיגוד הוסיף בהתייחסותו כי "לאחר התדלוק מתקבלת חשבונית שנבחנת ע"י מפקד השירות אשר מתוויקת במחסן כולל מספר רישוי הרכב שתודלק ושם הכבאי המתדלק למותר לציין שהתדלוק נעשה רק במקרים שישנם תקלות בדלקנים ובאישור סגן מפקד השירות.

### חידוש חוזים

האיגוד התקשר עם משרד רו"ח לקבלת שירותי הנה"ח והפקת תלושי שכר. בהתאם לתנאי המכרז מתאריך 7 בנובמבר 2007, תוקף ההתקשרות הינה 3 שנים. בועדת המכרזים מתאריך 1/2011, הובא לאישור המשך העסקתו של רו"ח. בפרוטוקול לא מצוין כי הובא לידיעת חברי הועדה כי מועד ההתקשרות מסתיים. הסכום שהוצע על ידי הזוכה הינו 6,400 ש"ח כולל מע"מ. בפועל, במהלך 2011 החיובים הם בגובה של כ - 8,300 ש"ח לחודש.

**לא נמצא חוזה המאריך את תוקף ההתקשרות עם רו"ח.**

**רו"ח של האיגוד הועסק ללא אישור המועצה משך כ-4 שנים. בתאריך 5.12.11, לאחר הערת הביקורת אושר המשך ההתקשרות במועצה.**

## המלצות

- יש לפעול בהתאם להוראות הצו ולהביא הצעות מחיר לקבלת חוות דעת של ועדת הצעות ומכרזים ולהביא את חוות דעת ועדת הצעות ומכרזים לאישור המועצה טרם ההתקשרות.
- הקפדה על ביצוע מכרז זוטא בהתאם לתהליך המוגדר בתקנות.
- יש להביא את ההצעות המתקבלות במכרז לדיון בעדת הצעות ומכרזים.
- לדיוני וועדת מכרזים יובאו, בכל נושא מספר הצעות כמתחייב לצורך גיבוש חוות דעתה. ההחלטה בדבר ההתקשרות תובא לאישור המועצה תוך ציון סכום ההתקשרות.
- הן ההיקף הכספי של הרכש הנדרש והן פירוט ההצעות יובאו לעיון ועדת הצעות ומכרזים ויאושרו על ידי המועצה.
- יש להקפיד כי בהתקשרויות עם ספקים, תופק הזמנה מבעוד מועד כאסמכתה עבור הספק להפקת החשבונית ולהימנע מהפקת הזמנות בדיעבד.
- התקשרות עם ספק יחיד תבוצע לאחר אישור היועמ"ש ואישור המועצה להתקשרות.
- ועדת הצעות ומכרזים תאשר התקשרויות פרטניות המוגבלות בהיקף כספי גם בעת אישור ספקים אשר זכו במכרזי נציבות הכבאות.
- יש להקפיד כי הזמנת פריטים במכרזי הנציבות יבוצעו בהתאם למחירים שנקבעו במכרז.
- לדעת הביקורת קיימת חשיפה מיותרת לסיכון לשימוש בלתי נאות בכרטיס. יש לקיים בקרות נוספות על השימוש הכרטיס.
- ביצוע התאמות שוטפות לאימות הגבייה באמצעות כרטיסי אשראי המשמש לרכישות בטאבו.
- יש לבחון את ההפרשים בחיובי הספק ולדרוש השבת סכומים עודפים במידת הצורך.
- יש לבחון את המשכת העסקתו של הספק ללא קיום מכרז בתוקף. צו ההקמה של האיגוד.

צו איגודי ערים (שירותי כבאות), תשכ"א-1961\*  
בתוקף סמכותי לפי סעיף 2 לחוק איגודי ערים, תשט"ו-1955, וסעיף 13 לחוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959, אני מצווה לאמור:

## **פרק ראשון: פרשנות**

1. בצו זה –  
"איגוד" – כל אחד מאיגודי הערים המוקמים לפי צו זה;  
"המועצה" – מועצת האיגוד;  
"רשות מקומית" – רשות מקומית המאוגדת באיגוד;  
"השר" – שר הפנים.

---

\* פורסם ק"ת תשכ"א מס' 1157 מיום 6.6.1961 עמ' 1918.  
תוקן ק"ת תשכ"ג מס' 1411 מיום 31.1.1963 עמ' 940 – צו תשכ"ג-1963.  
ק"ת תשכ"ט מס' 2416 מיום 10.7.1969 עמ' 1780 – צו תשכ"ט-1969.  
ק"ת תש"ל מס' 2456 מיום 25.9.1969 עמ' 114 – צו תש"ל-1969.  
ק"ת תשל"א מס' 2666 מיום 18.2.1971 עמ' 576 – צו תשל"א-1971.  
ק"ת תשל"ב: מס' 2752 מיום 1.10.1971 עמ' 52 – צו תשל"ב-1971; מס' 2767 מיום 4.11.1971 עמ' 199 – צו (מס' 2) תשל"ב-1971; מס' 2794 מיום 6.1.1972 עמ' 495 – צו (מס' 3) תשל"ב-1972; מס' 2870 מיום 6.7.1972 עמ' 1387 – צו (מס' 4) תשל"ב-1972.  
ק"ת תשל"ה מס' 3378 מיום 31.7.1975 עמ' 2421 – צו תשל"ה-1975.  
ק"ת תשל"ו מס' 3593 מיום 24.9.1976 עמ' 2766 – צו תשל"ו-1976.  
ק"ת תשל"ז: מס' 3702 מיום 28.4.1978 עמ' 1500 – צו תשל"ז-1977; מס' 3717 מיום 29.5.1977 עמ' 1800 – צו (מס' 2) תשל"ז-1977.  
ק"ת תשל"ח: מס' 3834 מיום 4.4.1978 עמ' 1036 – צו תשל"ח-1978; מס' 3865 מיום 29.6.1978 עמ' 1638 – צו (מס' 2) תשל"ח-1978 (ת"ט ק"ת תשל"ח מס' 3878 מיום 6.8.1978 עמ' 1908).  
ק"ת תשנ"ז מס' 5785 מיום 26.9.1996 עמ' 18 – צו תשנ"ז-1996; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו.  
ק"ת תשס"ד מס' 6287 מיום 25.1.2004 עמ' 177 – צו תשס"ד-2004; תחילתו 60 ימים מיום פרסומו.  
ק"ת תשס"ה מס' 6422 מיום 19.9.2005 עמ' 975 – צו תשס"ה-2005; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו.  
ק"ת תשס"ו מס' 6559 מיום 5.2.2007 עמ' 534 – צו תשס"ו-2007; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו; עמ' 534 – צו (מס' 2) תשס"ו-2007; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו; עמ' 535 – צו (מס' 3) תשס"ו-2007; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו; עמ' 536 – צו (מס' 4) תשס"ו-2007; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו; ת"ט מס' 6566 מיום 15.2.2007 עמ' 596.  
ק"ת תשס"ח: מס' 6641 מיום 15.1.2008 עמ' 400 – צו תשס"ח-2008; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו; עמ' 401 – צו (מס' 2) תשס"ח-2008; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו; מס' 6659 מיום 30.3.2008 עמ' 675 – צו (מס' 3) תשס"ח-2008; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו; מס' 6688 מיום 9.7.2008 עמ' 1112 – + צו (מס' 4) תשס"ח-2008; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו. מס' 6709 מיום 9.9.2008 עמ' 1378 – צו (מס' 5) תשס"ח-2008; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו.  
ק"ת תש"ע: מס' 6830 מיום 29.11.2009 עמ' 139 – צו תש"ע-2009; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו. מס' 6900 מיום 23.6.2010 עמ' 1269 – צו (מס' 2) תש"ע-2010.  
ק"ת תשע"א מס' 6988 מיום 24.3.2011 עמ' 864 – צו תשע"א-2011; תחילתו 30 ימים מיום פרסומו.

### פרק שני: ייסוד האיגוד, תפקידיו וסמכויותיו

2. מוקמים בזה איגודי ערים שנוקבו בתוספת בטור א', שתחומו של כל אחד מהם כולל את שטחן של הרשויות המקומיות שצוינו לצדו בטור ב'.
3. תפקידי האיגוד הן מתן שירותי כבאות, ניהולם והחזקתם בהתאם לחוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959, ולפעול כרשות כבאות לפי החוק האמור.
4. לשם ביצוע תפקידיו יהיו לאיגוד כל הסמכויות הנתונות לרשות מקומית על פי כל חיקוק והוא כשאין הוראה אחרת בצו זה. לצורך זה בכל מקום בחיקוק שמדובר בו ב"עירייה", ב"מועצה מקומית" או ב"רשות מקומית", יראו כאילו מדובר ב"איגוד" וכל מקום בחיקוק שמדובר בו ב"ראש עירייה", ב"ראש מועצה".

### פרק שלישי: המועצה

5. המועצה תהיה מורכבת מנציגי הרשויות המקומיות. כל רשות מקומית תקבע את נציגיה במספר הנקוב בתוספת בטור ג' לצד שמה.
6. (א) תקופת כהונתה של המועצה היא שתי שנים.  
(ב) מועצה קיימת תמידית בתפקידה, אף אם תמה תקופת כהונתה לפי סעיף קטן (א), כל עוד לא נכנסה לתפקידה מועצה חדשה.
7. (א) המועצה תתכנס לשיבתה הראשונה על ידי השר או מי שהוסמך על ידיו לצורך סעיף קטן זה – לא יאוחר מ-14 יום מהיום שבו נקבעו רוב חבריה, והוא יהיה היושב ראש בה עד שייבחר יושב ראש המועצה.  
(ב) יושב ראש המועצה רשאי לכנס בכל עת ישיבת המועצה, ובלבד שהישיבה תתקיים לפחות אחת לשלושה חדשים.  
(ג) יושב ראש המועצה יכנס ישיבת המועצה, אם הוגשה לו על כך דרישה חתומה בידי שליש לפחות מחבריה. לא כינס יושב ראש המועצה ישיבת המועצה תוך ארבעה עשר יום מיום הגשת הדרישה כאמור, רשאים חברי המועצה שחתמו על הדרישה לכנס ישיבת מועצה ולדון בסדר היום הנדרש. בישיבת המועצה שכוונה כאמור, יושב ראש חבר המועצה שחתם ראשון על הדרישה, ואם נעדר – מי שייבחר לכך על ידי המועצה.  
(ד) רוב חברי המועצה בהרכבה המלא מהווים מניין חוקי בישיבותיה, ואולם אם לא היה מניין חוקי בישיבת המועצה, בחלוף חצי שעה ממועד הישיבה שזומנה, יהווה שליש מחברי המועצה מניין חוקי; לא נכחו שליש מחברי המועצה בתום מחצית השעה כאמור, תידחה הישיבה בשבוע, לאותו יום ולאותה שעה, ובמועד זה יהוו שלוש מחברי המועצה מניין חוקי; לא נכחו שלוש מחברי המועצה בתום מחצית השעה ובמועד שבה 17 חברים או יותר, אם לא נכחו חמישה מחברי המועצה בתום מחצית השעה, תידחה הישיבה בשבוע, לאותו יום ולאותה שעה, ובמועד זה יהווה כל מספר חברי המועצה מניין חוקי.
- (1ד) משנפתחה הישיבה כדין לפי סעיף קטן (ד), יהא המשך הישיבה כדין כל עוד משתתפים בה שלושה או חמישה מחברי המועצה, לפי העניין, סעיף קטן זה לא יחול על ישיבה נדחית לפי הסיפה של סעיף קטן (ד).
- (ה) המועצה רשאית לקבוע סדרי עבודתה וישיבותיה כטוב בעיניה, והוא כשאין הוראה אחרת בצו זה.
8. בידי המועצה יהיו כל הסמכויות והתפקידים הנתונים לאיגוד.
9. רשות מקומית רשאית לבטל את חברות נציגה במועצה ולבחור אחר במקומו; לביטול ולבחירה כאמור יהיה תוקף מיום מתן הודעה בכתב ליושב ראש המועצה.

10. חבר המועצה רשאי להתפטר מתפקידו על ידי מתן הודעה בכתב לראש הרשות המקומית שבחרה אותו עם העתק ליושב ראש המועצה; להתפטרות יהיה תוקף מיום מתן ההודעה לראש הרשות המקומית.
11. חבר המועצה שנעדר משיבות המועצה תשעה חדשים רצופים או משלוש ישיבות רצופות – אם היו בתשעה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר במועצה מלבד אם נעדר מסיבות מחלה או שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה. על חדילה כאמור יודיע יושב ראש המועצה בכתב לרשות המקומית שמטעמה כיהן לפני החדילה.
12. (א) חדל חבר מועצה מלכהן, תבחר הרשות המקומית חבר אחר במקומו.  
(ב) אי מילוי מקום שנתפנה אין בו כדי לפסול את עצם קיומה של המועצה או את פעולותיה, או לגרוע מהן באיזה אופן שהוא.
13. (בוטל).

### **פרק רביעי: יושב ראש המועצה וסגניו**

14. (א) המועצה תבחר, בישיבתה הראשונה, באחד מחבריה ליושב ראש המועצה.  
(ב) המועצה תבחר מבין חבריה לפחות סגן אחד ליושב ראש המועצה.
15. (א) נבצר מיושב ראש המועצה לפעול או חדל לכהן כיושב ראש וטרם נבחר יושב ראש חדש במקומו, ימלא את מקומו –  
(1) סגן היושב ראש – אם יש סגן אחד בלבד;  
(2) אותו הסגן שהמועצה תמנהו לכך – אם יש יותר מסגן אחד;  
(3) אותו חבר המועצה שהיא תמנהו לכך – אם נבצר מהסגן או מכל הסגנים לפעול, או אם הסגן או כל הסגנים חדלו לכהן וטרם נבחר סגן חדש.  
(ב) יושב ראש המועצה או סגנו חדלו מלכהן באחד משלושה מקרים אלה:  
(1) אם חדלו להיות חברים במועצה;  
(2) אם התפטרו על ידי מתן הודעה בכתב למועצה;  
(3) אם הועברו מכהונתם על ידי המועצה.
- (ג) החלטת המועצה להעביר יושב ראש המועצה או סגן יושב ראש המועצה מכהונתם לא תהיה בת-תוקף אלא אם נתקבלה בישיבה שנקראה במיוחד לעניין זה והצביעו בעדה למעלה ממחצית כל חברי המועצה; אולם אם ההעברה מכהונתם היא מסיבת הרשעה לפי פסק דין סופי על עבירה שיש בה משום קלון, די בהחלטה המתקבלת ברוב רגיל.
- (ד) חדלו יושב ראש המועצה או סגנו היחיד לכהן או שהועברו מכהונתם, תבחר המועצה במקומם ביושב ראש או בסגן אחר מבין חבריה, תוך שבועיים מיום שנתפנה מקומם, בישיבה שתקרא במיוחד לעניין זה, על ידי מזכיר המועצה ושתנוהל על ידיו.
16. יושב ראש המועצה יעשה כל האפשר שהחלטות המועצה יבוצעו כדין ושכל הוצאה של המועצה תהא בהתאם לתקציב.
17. (א) יושב ראש המועצה חייב, אחרי האחד באפריל של כל שנה, ולא יאוחר משלושה חדשים מתום שנת הכספים, להכין דין וחשבון מפורט על עניני האיגוד במשך השנה שחלפה.  
(ב) הדין וחשבון יוגש למועצה ולאחר שתדון בו ותאשרו, בתיקונים או שלא בתיקונים, ידאג יושב ראש המועצה לכך שלפחות שלושה העתקים ממנו יישלחו לשר ולפחות העתק אחד לכל רשות מקומית והעתק אחד למבקר המדינה.  
(ג) האיגוד רשאי לפרסם את הדין וחשבון בצורה הטובה בעיניו.

18. (א) סגן יושב ראש המועצה רשאי למלא את התפקידים ולשמש בסמכויות של יושב ראש המועצה, אם הועברו אליו על ידי ראש המועצה באישור המועצה.
- (ב) חבר אחר של המועצה רשאי למלא תפקיד מתפקידיו של יושב ראש המועצה ולשמש בסמכות מסמכויותיו לעניין מסיים אם הועברו אליו על ידי ושב ראש המועצה באישור המועצה.
19. יושב ראש המועצה או סגנו, וחבר אחר הממלא תפקיד או המשמש בסמכות של יושב ראש המועצה שהועברו אליו לפי סעיף 18, רשאי, באישור השר, לקבל מקופת האיגוד משכורת בשיעור שיקבע השר.

### **פרק חמישי: ועדות ועובדים**

20. כפוף לאמור בסעיף 12 לחוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959, רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ארעיות שתפקידן ליעץ למועצה בעניינים או במקרים מסיימים ככל שתטיל עליהן המועצה.
21. לפחות מחצית מחברי כל ועדה יהיו חברי המועצה, פרט לוועדה כאמור בסעיף 12 לחוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959.
22. יושב ראש של ועדה ייבחר על ידי המועצה.
23. (א) המלצותיה של הועדה טעונות אישור המועצה.
- (ב) המועצה, בהחלטה שנתקבלה בה ברוב של שני שלישים מחברי המועצה המשתתפים בהצבעה, רשאית להעביר ענין מסויים לוועדה להחלטתה הסופית.
- (ג) ועדה רשאית, בשים לב להחלטות המועצה, לקבוע בעצמה את סדרי עבודתה ודיוניה.
24. (א) האיגוד רשאי להעסיק עובדים ולקבוע את תפקידיהם, סמכויותיהם, וכן לקבוע, באישור השר, את משכורתם, שכרם ושאר תנאי עבודתם; כן רשאי הוא, מסיבה מספקת, להפסיק עבודתם של עובדים או לפטרם על פי החלטה של רוב חברי המועצה.
- (ב) המועצה תמנה גזבר ומזכיר.

### **פרק ששי: חוזים והצעות**

25. (א) יושב ראש המועצה רשאי להתקשר בשם האיגוד בחוזה בלי להיזקק להחלטת המועצה, אם נתקיימו שלושה אלה:
- (1) שוויו של נושא החוזה אינו עולה על אלף לירות;
- (2) ההוצאה הכרוכה בחוזה – אם כרוכה בו הוצאה – מיועדת לה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר לשנת הכספים שבה נעשה החוזה;
- (3) קוימו הוראות צו זה בדבר מכרזים.
- (ב) כל חוזה אחר טעון החלטת המועצה. אם אין בתקציב המאושר לשנה שבה נעשה החוזה הקצבה מתאימה להוצאה הכרוכה בו, יהא החוזה טעון גם אישור בכתב מאת השר.
- (ג) כל חוזה למתן זכוין או מונופולין מאת המועצה טעון אישור בכתב מאת השר.
- (ד) (בוטל).
26. למועצה תהא ועדת הצעות ומכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה ולחוות דעתה עליהן.
27. (א) בכפוף לאמור בסעיף קטן (ב) לא יתקשר האיגוד בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז פומבי.
- (ב) צורת המכרז ודרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, וכן סוגי החוזים, שהאיגוד יהיה רשאי להתקשר בהם ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל, יהיו לפי האמור בתקנות העיריות (מכרזים ודרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחירים), תשי"ך-1959, בשינויים המחויבים לפי הענין.

28. (א) חבר מועצה או חבר ועדה שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי בן-זוגו, סוכנו או שותפו או באופן אחר, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם האיגוד, למען האיגוד או בשמו, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהאיגוד מספק לתושבים –
- (1) יודיע על כך בכתב למועצה או לוועדה הדנה בחוזה או בעסק, לפני הישיבה הראשונה בה תדון בו ;
- (2) לא ישתתף בדיונים על החוזה או על העסק במועצה או בוועדה ולא יצביע בהצבעה על כל שאלה בקשר להם.
- (ב) לא יהיה לעובד האיגוד, לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על ידי בן-זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם האיגוד, למען האיגוד או בשמו, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהאיגוד מספק לתושביו ופרט לענין שיש לעובד בהסכם עבודה שלו או בהסכם הכללי של עובדי האיגוד.
- (ג) הוראות הסעיפים הקטנים (א) ו-(ב) אינן חלות על חבר מועצה או ועדה או עובד המועצה מחמת היותם בעלי מניות או חברים בגוף משפטי שיש לו חלק או טובת הנאה בחוזה או בעסק כאמור באותם סעיפים קטנים, זולת אם היה אותו חבר או עובד משמש מנהל או פקיד אחראי בגוף המשפטי, או אם היה חלקו בהונו או ברווחיו של הגוף עולה על 5%.
- (ד) העובר על הוראות סעיפים קטנים (א) או (ב), דינו – מאסר שלושה חדשים או קנס חמש מאות לירות או שני הענשים כאחד.

### **פרק שביעי: כספים**

29. (א) כל הכספים המתקבלים על ידי האיגוד או בשמו מהוויים קופת האיגוד.
- (ב) קופת האיגוד תשמש לתשלום כל סכום שהאיגוד רשאי או חייב להוציא כדין.
30. (א) גזבר האיגוד אחראי לבטחונה של קופת האיגוד.
- (ב) כל הכספים השייכים לקופת האיגוד או המתקבלים למענו או לחשבונו ישולמו מיד לחשבון האיגוד בבנק שהמועצה תקבע לכך, אולם המועצה יכולה להרשות לגזבר להחזיק אצלו סכום כסף כדי הוצאות יום יום של האיגוד.

### **פרק שמיני: חשבונות**

31. המועצה חייבת לנהל, בצורה שיורה עליה השר, או מי שהוסמך על ידיו לצורך זה, חשבון נכון של כל הכספים המתקבלים והמוצאים על ידי האיגוד או בשמו ; חשבון זה יהא פתוח לעיון חברי המועצה.
32. גזבר המועצה יגיש תוך 30 יום מתום שנת הכספים את חשבונות המועצה לרואה חשבון שיתמנה על ידי השר.

### **פרק תשיעי: הוראות שונות**

33. חוזה, כתב התחייבות או תעודה אחרת לא יחייבו את האיגוד –
- (1) כשיש בהם התחייבות כספית מטעם האיגוד, אלא אם נחתמו על ידי יושב ראש המועצה וגזבר האיגוד ;
- (2) כשאין בהם התחייבות כספית כאמור, אלא אם נחתמו על ידי יושב ראש המועצה ומזכיר האיגוד.
34. ספרי המועצה, מסמכיה וניירותיה יהיו פתוחים לעיון ולבדיקה לפני כל חבר המועצה, והוא רשאי להגין העתק או תקציר מהם, ובלבד שלא יוציא ספר, מסמך או נייר כאמור ממשרדי המועצה בלי הסכמתו בכתב של יושב ראש המועצה.

35. רואה החשבון כאמור בסעיף 32 רשאי לדרוש בכל עת מאת המועצה להמציא לו ידיעות, פרטים, הסברים, חומר סטטיסטי וכל חומר אחר בקשר לענייני המועצה ועל יושב ראש המועצה למלא אחרי הדרישות תוך זמן מתאים.
36. האיגוד רשאי להגיש תביעה, או לפתוח ולעשות כל פעולה משפטית או להיות בעל דין בכל משפט או בכל הליך משפטי בקשר לתפקידיו ולעניניו, או אם הדבר נראה לו כדרוש לצורך קיומן או הגנתן של זכויות האיגוד או להגנת חבריו, עובדיו, מוסדותיו ומפעליו בקשר לתפקידיהם. לתכלית זו רשאי האיגוד לייפות כוחו של כל חבר המועצה או של כל עובד, הן באופן כללי והן לענין מיוחד.
37. נתגלעו חילוקי דעות בין הרשויות המקומיות, כולן או מקצתן, ובין האיגוד, או בין הרשויות המקומיות בין לבין עצמן בעניני האיגוד, יביאו יושב המועצה או כל רשות מקומית את חילוקי הדעות לפני השר, והשר או מי שימונה על ידיו לכך, יכריע בהן. הכרעה זו תהא סופית.
38. לצו זה ייקרא "צו איגודי ערים (שירותי כבאות), תשכ"א-1961".

---

## נספחים

---



## תקן האיגוד

להלן תקן מאושר משנת 2010 לגביו נמסר כי הינו אחרון ולא התקבל עדכון לגביו :

| 2010                                                                                                                                                            | קבוצת תפקיד       | תקן כח אדם-שנת תקציב |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|
| 1                                                                                                                                                               | סה"כ              |                      |
| 11                                                                                                                                                              | סה"כ מינהלי       |                      |
| 1                                                                                                                                                               | סה"כ גזברים       |                      |
| 16                                                                                                                                                              | סה"כ רב"כ         |                      |
| 6                                                                                                                                                               | סה"כ סמל          |                      |
| 12                                                                                                                                                              | סה"כ רס"ל         |                      |
| 19                                                                                                                                                              | סה"כ רס"ר         |                      |
| 6                                                                                                                                                               | סה"כ להב          |                      |
| 9                                                                                                                                                               | סה"כ רשף/מ        |                      |
| 1                                                                                                                                                               | סה"כ רשף          |                      |
| 1                                                                                                                                                               | סה"כ טפסר/מ       |                      |
| 6                                                                                                                                                               | סה"כ מהנדס/הנדסאי |                      |
| 88                                                                                                                                                              | סה"כ כללי         |                      |
|                                                                                                                                                                 |                   | בברכה,               |
| <br><b>שמעון רומח</b><br><b>תפקיד מנהל/הוצלה</b><br><b>ומפקח לכבאות ראשי</b> |                   |                      |

## התייחסויות האיגוד

### איגוד ערים לשרותי כבאות והצלה אזור "איילון"



טלפונים: 08-9225555, 08-9222355, פקס: 08-9159998, לשכת היו"ר/המפקד 08-9222025, פקס: 08-9208932  
טלפון חרום לשריפה: 08-9229222, 102, ת. משנה מודיעין: 08-9766436, ת. משנה שהם: 03-9702594, מחלקת גביה: 077-7966601

07 מרץ 2012

לכבוד

מר אלון פלקסר

מבקר מטעם הרשויות המקומיות

#### הנדון: התייחסות לטיטות דו"ח הביקורת מיום 4.3.12

בהמשך לקבלת טיטות הדו"ח מיום 4.3.12 התכנסה ועדה פנימית בתאריך 7.3.12 להתייחסות הדו"ח להלן שמות המשתתפים בוועדה:

- טפסר מאיר הראל- מפקד השירות
- טפסר/מ עזרא אברהם- סגן מפקד השירות
- מר אלי וידל- גזבר האיגוד
- עו"ד חן סומך- יועמ"ש של האיגוד

פרק ג'

#### סעיף 1.1 מצבת כח אדם

מצבת כ"א אינה נכונה להלן מצ"ב טבלה מעודכנת נכון לסוף שנת 2010.

#### סעיפים 1.2 ו- 1.2.1 קליטת עובדים ומכרזי כבאים

איגוד ערים לשרותי כבאות איילון נמצא במרחב שיפוט עתיר סיכונים ואירועים ומתאפיין בגידול אוכלוסייה ופיתוח מואץ בתוך תחום השיפוט.  
באיגוד מצויה עיריית מודיעין אשר התפתחה בצורה משמעותית ביותר בעשור האחרון וכן המועצה המקומית שהם אשר גם היא מאופיינת בקצב גידול משמעותי, תהליכי בינוי ופיתוח משמעותיים מתרחשים החל משנת 2005 גם בתחומה של המועצה המקומית באר יעקב, בתחום שטח השיפוט של האיגוד אזורי יער גדולים ביותר, מתקנים לוגיסטיים, בסיסי צה"ל, מתקנים בטחוניים אסטרטגיים ומרכזי תעסוקה הגדולים בארץ, מסיבות אלה נדרש האיגוד להעריך לכל הסיכונים והתרחישים האפשריים, בין היתר גם הגדלת מצבת כ"א העומדת לרשותו, **למותר לציין שמבקר המדינה בנושא השריפה בכרמל העיר הערה חמורה בנושא מחסור בתקנים לכבאים ותקנים שלא מולאו.**  
לגופו של עניין בשנת 2005 אושר הצורך להקמת תחנת משנה בשם מועצת האיגוד ונציבות הכבאות אישרה את הקמת התחנה ותקנה כ"א.

## איגוד ערים לשרותי כבאות והצלה אזור "איילון"



טלפונים: 08-9225555, 08-9222355, פקס: 08-9159998, לשכת היו"ר/המפקד 08-9222025, פקס: 08-9208932  
טלפון חירום לשרותי: 08-9229222, 102, ת. משנה מודיעין: 08-9766436, ת. משנה שהם: 03-9702594, מחלקת נביה: 077-7966601

ב-19.9.07 פורסם מכרז לגייס 6 כבאים לאחר אישור הנציבות ליציאה למכרז (מצ"ב מכרז מאושר ע"י הנציבות)

ב-2.4.08 התקיימה ועדת בוחנים ובה השתתף נציג בכיר מטעם הנציבות מר בני וינרמן ממונה ארגון ובקרה.  
עמדתנו הינה שכל המשרות אשר אוישו כמפורט בדו"ח הינם משרות תקניות, אושר ע"י הנציבות, בועדות הבחינה השתתף נציג בכיר מטעם נציבות כבאות והצלה ארצי ושכרם של הכבאים שולם בהתאם להסכמים כדין.

### סעיף 1.3 – רישום פילי

המכרז פורסם בשנת 2007 ומסבה זו התיקון אינו רלוונטי, ובכל זאת רשמנו הערה זו בפנינו למכרזים הבאים.

### סעיף 1.4 מוקד מבצעי

רשמנו הערה זו בפנינו, תשומת ליבו של המבקר "ככל שחוזה העסקה כולל את הדרישות הנדרשות עפ"י חוק הודעה לעובדים (תנאי עבודה) יכול החוזה לבוא גם במקום ההודעה לעובד".

### עמוד 12 המלצות

אנו סבורים כי ההמלצה הנוגעת למכרזים פנימיים הינה המלצה שלא ניתן לממשה, מכרזים פנימיים בדרך כלל מיועדים לקדם עובדים קיימים ולא לקלוט כ"א נוסף ובדרך כלל כמות המעומדים מצומצמת ובמקרים רבים קיים אדם אחד היכול לבצע את המשרה, בנסיבות אלה האיגוד פעל בשיקול דעת לגבי כל מכרז ובדרך כלל אלא אם כן קיימות נסיבות יוצאות דופן יבוצע איש פנימי גם אם יהיה רק מועמד אחד.

### סעיף 2.1 מרכיבי שכר

הסעיף לעיל אינו מדויק אישור שינויים בתנאי שכר נעשה בהתאם להסכמים החלים על האיגוד ובשים לב להיבטים המבצעיים המשפיעים על תשלום שכר לאחר קבלת המלצת מפקד השירות ובכפוף לאישור יו"ר האיגוד וקיים כיסוי תקציבי.

### סעיף 2.3- דרגה

ראה התייחסותנו לסעיף 2.1.

### סעיף 2.5- שווי טלפון סולארי

האיגוד פעל בנושא זקיפת השווי עפ"י המלצת המבקר ותוקן, נושא זה במהלך שנת 2011, יחד עם זאת לאיגוד הסבר לדרך זקיפת השווי עד לשנה זו אשר למיטב הבנתו מהווה בסיס לשיקול דעת אחר אולם בסופו של דבר הוחלט לישר קו ביחס לעתיד עפ"י המלצת המבקר.

## איגוד ערים לשרותי כבאות והצלה אזור "איילון"



טלפונים: 08-9225555, 08-9222355, פקס: 08-9159998, לשכת היו"ר/המפקד 08-9222025, פקס: 08-9208932  
טלפון חרום לשריפה: 08-9229222, 102, ת. משה מודיעין, 08-9766436, ת. משה שחם, 03-9702594, מחלקת גביה, 077-7966601

### סעיף 2.6 קצובת טלפון

הנושא ייבחן משיטתית לאור העובדה שהתשלום משולם זמן רב, במידה וחווה דעתו של היועמ"ש תאשש סעי' זה האיגוד ישלם עפ"י הערתו של המבקר.

### סעיף 2.7 קצובת בי"ח

מדובר בפגיעה בעבודה עפ"י הוראת הדין על המעביד לממן התשלום ולדרוש את הכסף מביטוח לאומי.

### סעיף 2.8 קצובת כלכלה

רשמנו את הערת המבקר וניישם תשלום דמי כלכלה עפ"י הוראת חוקת העבודה, עפ"י בדיקתנו אין צורך בתשלומי השבה לאור העובדה שהמוקדנים עובדים במשמרות מתחלפות ונותנים שעות נוספות עניין שמחייב תשלום כלכלה.

### סעיף 2.10 - דמי הבראה

תשלומי דמי הבראה נמוכים מהתקנות, הנושא ייבדק ויושם עפ"י המלצת המבקר, בעניין בסיס התעריף, מדובר בגמלאים אשר צמודים למדד יוקר המחיה ועל בסיס ינואר 2010 והתוספת לבסיס של 2009 פחותה התאם למה ששולם. דמי הברה מוקדנים משולם בשנה עובר השנה הקודמת לה, אותם מוקדנים שעבורם לא שולם דמי הבראה, נערכה בדיקה אלו מוקדנים חדשים שלא צברו וותק לתשלום ההבראה.

### סעיף 2.10.1 הפרשי שכר גמלאים

תשלומי הפרשי שכר בעלות גבוה מאוד ולכן נעשתה בפריסה לאורך זמן, נכון להיום שולמו כל ההפרשים בגין הסכמי השכר לגמלאים.

### סעיף 2.11 קרן השתלמות

הנושא ייבחן משיטתית ע"י יועמ"ש של האיגוד וארגון הכבאים הארצי ויפעל לפי האמור בסעי' 2.6.

### סעיף 2.12.3 קצובת נסיעות למקבלי הוצאות אחזקת רכב

עפ"י חוות דעתו של יועמ"ש של האיגוד, רשאי האיגוד להעניק לעובדיו אחת מהזכויות הבאות:

החזר הוצאות עפ"י חוקת העבודה או השתתפות בהחזר הוצאות רכב כאשר בדרך כלל יקבל העובד את הסכום הגבוה בין 2 חלופות אלה כיוון שהשימוש ברכב לצורכי העבודה והאיגוד הינו מזערי ביותר אך ברור הוא כי הכבאי לא יוכל ליהנות מכפל זכויות, בנסיבות אלו האיגוד פועל כדין.

### סעיף 2.12.4 קצובת הוצאות נסיעה למתנדב

בחנו את הערתך יחד עם זאת אם בשים לב להיקף הופעת הזמן של המתנדב אך ראוי הוא שהאיגוד ימצא את הדרך לבטא בצורה ראויה ולו מקצת השקעתו.

## איגוד ערים לשרותי כבאות והצלה אזור "איילון"



טלפונים: 08-9225555, 08-922355, פקס: 08-9159998, לשכת היור/המפקד 08-9222025, פקס: 08-9208932  
טלפון חרום לשריפה: 08-9229222, 102, ת. משנה מוזיעין: 08-9766436, ת. משנה שהם: 03-9702594, מחלקת נביה: 077-7966601

### סעיף 3 רכש ומכרזים

פעולת האיגוד איננה פעולה שגרתית של רשות מקומית, חברי המועצה אינם יושבים במקום מושבו של האיגוד ולא ניתן לזמנם באופן רוטיני וסדיר, פעמים רבות לצורך ביצוע תהליכי רכש בלתי אפשרי והינו מעשי, יתר על כן צרכים רבים הינם צרכים מבצעיים המחייבים מענה מיידי ופתרון בעיות הכרוכות בהצלת חיי אדם. בנסיבות אלה משמשת וועדת רכש פנימית המורכבת מסגן מפקד השירות אשר אחראי על כל נושא המנהלה המלאי והלוגיסטיקה, גובר האיגוד ומפקד השירות, הוועדה פועלת לקבלת הצעות מחיר והשוואת תנאי התקשרות בין הספקים. למען הסר ספק לעתיד לבוא חברי הוועדה יאושרו במיוחד בישיבת המועצה הקרובה יש לציין שמועצת האיגוד מאשרת את כל הרכישות.

### סעיף 3.3.1 רכישת דלק

ועדת רכש ביצעה תהליך מסודר של פנייה למציעים רלוונטיים הקרובים לתחנה יצוין כי אספקת דלק וזלויה באופן קריטי ממרחק סביר מתחנת האיגוד ונגישות מתאימה לרכבים של האיגוד (משאיות ומנופים), בוצע פנייה לספקים מתאימים ואכן נגשו 3 ספקים מהגדולים במשק (תן, דלק, סונול), הוועדה בחרה את ההצעה הזולה מביניהם בכפוף לנגישות ופריסה של התחנות, למותר לציין שהמכרז נעשה באמצע שנת 2008 היקף התדלוק היה נמוך ועמד ע"ס 283 אש"ח ולא על כ-500 אש"ח כפי שהמבקר ציין, מאחר והייתה עלייה דרסטית בדלקים ב-3 שנים האחרונות האיגוד מבקש להעיר שההצעות וההתקשרות לו ביועמ"ש במשך כל התהליך.

### סעיפים 3.3.2 ו-3.3.3

בישיבת ועדת מכרזים שנערכה בתאריך 5.12.11 ובאישור מועצת האיגוד שלאחריה אישרה התקשרות עם ספקים שנותנים שירות לאיגוד, בתהליך אישור ספקים נלקחו בחן הערות המבקר.

### סעיפים 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.4, 3.4.1, 3.5, 3.5.2, 3.5.3

מדובר בספקים ייחודיים המספקים שירותים, ציוד וחומרים ייעודיים למערך הכבאות, ספקים אלה אושרו ע"י נציבות הכבאות כספקים אשר השירותים והטובין שהם מספקים תואמים את הצרכים המבצעיים של מערך הכבאות, עומדים בתקנים המתאימים עפ"י דיני הכבאות ובוצעו לגביהם הליכים לבחירת כספקים מאושרים ע"י נציבות הכבאות הארצית.

### סעיף 3.5.1

בנושא הפרש המחירים לרכישה בפועל לבין המחיר המוסכם, הספקים טוענים שהמחיר המוסכם נכון ליום הצעת המחיר, ביום הרכישה בפועל נשלחת הצעת מחיר עדכנית במידה מאחר ויש נחיצות והכרח לרכוש ציוד יעודי.

## איגוד ערים לשרותי כבאות והצלה אזור "איילון"



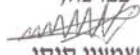
טלפונים: 08-9225555, 08-9222355, פקס: 08-9159998, לשכת היו"ר/המפקד 08-9222025, פקס: 08-9208932  
טלפון חרום לשריפה: 08-9229222, 102, ת. משנה מודיעין: 08-9766436, ת. משנה שהם: 03-9702594, מחלקת גביה: 077-7966601

### סעיף 3.6 כרטיסי אשראי

לאחר התדלוק מתקבלת חשבונית שנבחנת ע"י סגן מפקד השירות אשר מתווקת במחסן כולל מספר רישוי הרכב שתודלק ושם הכבאי המותדלק. למותר לציין שהתדלוק נעשה רק במקרים שישנם תקלות בדלקנים באישור סגן מפקד השירות.

### סעיף 3.7 חידוש חוזים

יצוין כי רוי"ח מיכאל מדר נותן לאיגוד שירותים הן בתחום הביקורת הפנימית והן בתחום הני"ח והפקת תלושי שכר, באופן עקרוני שירותים הניתנים בתחום יעוץ או מומחיות ספציפית ניתנים לפתור ממכרז עפ"י הוראות הדין יחד עם זאת עורך האיגוד מפעם לפעם בחינה של תנאי התקשרות עם נותני השירותים בתחום זה ובמידת הצורך פועל בפרסום מכרז לקבלת השירותים. עלויות ההתקשרות עם רוי"ח מיכאל מדר הינן נמוכות באופן מוחלט אף ביחס לעלויות ההתקשרות עם נותן השירותים הקודם כאשר האיגוד מרוצה מאוד מעבודתו עם רוי"ח מיכאל מדר, יש לציין כי מועצת האיגוד אישרה את הארכת הסכם ההתקשרות בישיבת מועצה בתאריך 5.12.11. יש לציין שהשכר 6,400 ₪ הינו + מע"מ הבסיס לחישוב הינו 7,732 ₪

בברכה,  
  
שמעון סוסן  
יו"ר האיגוד

העתקים:

טפסר מאיר הראל- מפקד השירות  
טפסר/מ עזרא אברהם- סגן מפקד השירות  
עו"ד חן סומך- יועמ"ש של האיגוד

**איגוד ערים לשרותי כבאות  
והצלה אזור "איילון"**



טלמונים: 08-9225555, 08-9222355, פקס: 08-9259998, לשכת חירום/המפקד 08-9222025, פקס: 08-9208932  
טלפון חירום לשרותי: 08-9229222, 102, ת. משנה מודיעין: 08-9766436, ת. משנה שהם: 08-9702594, ת. מנהל: 077-7966601

לכבוד  
מר אלון פלקסר  
מבקר מטעם הרשויות המקומיות

א.נ.,

**הנדון: התייחסות לדוא"ל מיום 14.3.12**

אלון שלום,

בהמשך לדוא"ל בנדון להלן התייחסותנו:

1. סעיף מצבת כ"א הכוונה היא שבעמוד מס' 8 הטבלה בחלקה ומתחילה מסעי' 13 ולא מסעי' 1 כפי שנשלח אלייך נבקש לעדכן. בנושא המסמכים שכתבת שצורפו, מסמכים אלו אינם שייכים לסעי' כ"א אלא לקליטת כבאים.
2. מצ"ב נוסח המכרז מלא מאושר ע"י הנציבות וחתום ע"י יו"ר האיגוד.
3. שווי דמי כלכלה- להלן מצ"ב מסמך מספר חוקת הרשויות המקומיות שעל פיו האיגוד יפעל, המוקדנים עובדים משמרת כמו גם שעות נוספות (סעיף ב').
4. המוקדנים מזוכים בדמי הבראה במסגרת השכר הבסיסי מצ"ב חוזה דוגמא.
5. החוות דעת של היועמ"ש צורפה, להלן מצ"ב בשנית.
6. במשך שנת 2011 שולם סכום של 2,550 ₪ עבור 3 פעמים התנדבות בשבוע, סכום זה משולם החל מ-12/10 כאשר לפני כן היה מתנדב פעמיים בשבוע (מצ"ב תלושים).
7. לא קיים סמל קצובת ב"ח, שיעובד נפגע האמבולנס מחייב את הכבאי, לפעמים הכבאי משלם את החוב והאיגוד מזכה אותו בתלוש ודורש את הכסף ממל"ל או לחילופין האיגוד מוציא שיק למד"א ודורש ממל"ל את הכספים.

מבצעה,  
אלנידל  
גזבר האיגוד

רמלה ת.י. 160 מיקוד 72101

כתובתו דאנונימוס. il co 107

## התייחסות ראש העירייה לדוח איגוד ערים לכבאות "איילון"

---

ממצאי הדוח מצביעים על כשלים בעיקר בנושא רכש וקניות. הדוח הועבר לאיגוד לצורך המשך הטיפול ותיקון הליקויים.

---

# מעקב אחר תיקון ליקויים

---



## ביקורת הסעות לשנת 2010

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| לא בוצע מעקב מושלם לקבלת כל הנתונים הנדרשים לגבי כל הרכב והנהגים שאמורים לבצע את ההסעות. ביקורות הפתע בשטח היו מועטות ביותר ואינם מספקות לאמת באופן שוטף שההסעות אכן מתבצעות בכלי הרכב ונהגים כפי הפירוט שהוגש. כמו כן, נמצאו מקרים של ביקורות פתע בהסעות החינוך המיוחד שמצביעים על חריגות משמעותיות על חברות ההסעה כגון ע"י הטלת קנסות מוגדלים על חריגות באופן אינטנסיבי יותר. | +    |            |         | ישנה בדיקה קפדנית בנוגע לחברות המציעות עצמן למכרז. למכרז משרד החינוך הוספו דגשים של הרשות (באישור המשרד) בנוגע לנושא הבטיחות. מתבצעות ביקורות סדירות של קצין הבטיחות העירוני. מתבצעות בדיקות של חברת בדיקה חיצונית. חברות נקנסות על הפרת כללי בטיחות והפרת סעיף מהמכרז עליו הם חתומים. ביורורים נערכים על הפרות בטיחות אצל מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד ופרט. מלוות ההסעות, מחויבות בהגשת דו"ח בנוגע לדגשים בטיחותיים במהלך הנסיעה. כיום כל מציע נדרש להציג רשימה מפורטת של הנהגים, כולל צילום רישיון נהיגה משני צדדיו, צילום ת.ז., אישור בריאות ורישום עברייני מין כל המסמכים האלו ועוד, כולם מאומתים ע"י עו"ד. |
| לגבי ההסעות המתבצעות באגף החינוך כגון "גני ילדים, טיולי בתי ספר, הסעות לפנימיות – אין בחינה מקדמית לעמידה בכללים והאם אמורים להתבצע ע"י הגנת ו/או רכוז הטיולים בהקדם. מנתוני התכתבות חוזרת של קצין בטיחות בתעבורה, עולה שהסעות הילדים בגני ילדים התבצעו ע"י מסיעים שאינם עומדים בדרישות הבטיחות                                                                                 |      |            | +       | לא באחריות אגף החינוך. במסגרות בתי הספר, ישנה רכזת טיולים אשר מופקדת על תחום זה.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| לא נבדקו אישורים פרטניים המאשרים שלנהגים ולמלווים אין הרשעות בעבירות מין, או אישורים על היעדר עבר פלילי ב – 5 השנים האחרונות.                                                                                                                                                                                                                                                   | +    |            |         | נהגים - מחויבים להמציא אישור לפי חוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים התשס"א – 2001. מלווים – כיום ישנם שני גברים מלווים, שניהם נדרשו והציגו אישור משטרה על היעדר עבר פלילי ב – 5 השנים האחרונות. בדיקת מסמכי המלווים נעשית ע"י מחלקת כח אדם בעירייה.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| לא קיימים הסכמי מסגרת להסעות של גני ילדים ושל טיולי בתי ספר שיאפשרו להגדיר את דרישות הבטיחות לחברות המבצעות את ההסעות ולמערכת העירונית (קצין הבטיחות) ולבחון מראש עמידת החברות בדרישה.                                                                                                                                                                          |      |            | +       | אגף החינוך אינו מטפל בהסעות גני הילדים ומסגרות בתי הספר בפעילויות הפנימיות של המסגרות.                                                                          |
| אין בקרה שיטתית על גובה ההשתתפות של משרד החינוך הנקבעת ע"י משרד החינוך (פרוטוקולים של ועדת ההסעה המחוזית) ושל התאמת התשלומים בפועל, ע"י תקציבאית אגף החינוך. קרי, לא נבדקים ההחזרים של משרד החינוך מול דרישת העירייה.                                                                                                                                           |      |            | +       | רכות ההסעות דואגת להימצאות הפרוטוקול ברשות ובדיקת אישורי הקווים. תקציבאית האגף בודקת את הסכומים המתקבלים ממשרד החינוך ואם יש חריגות הנושא נבדק מול משרד החינוך. |
| בדיקת פרוטוקולים של משרד החינוך מבוצע ע"י בדיקה לבחינת אישור הקווים ולא לגבי העלות שלהם                                                                                                                                                                                                                                                                         |      |            | +       |                                                                                                                                                                 |
| לא נקבעו נהלי עבודה מוגדרים בין מחלקת הרווחה לרכות ההיסעים באגף החינוך לנושא ההיסעים.                                                                                                                                                                                                                                                                           |      |            | +       | יצאה טיוטת עבודה, בימים הקרובים מתקיימת ישיבה משותפת עם הרווחה לסגירת נהלי עבודה משותפים.                                                                       |
| אין מספיק הקפדה להדרכת המלוות של תלמידי החינוך המיוחד לחשיבות תפקידן, לדאגה לסידורי הבטיחות ובמיוחד רתום כסאות הנכים.                                                                                                                                                                                                                                           | +    |            |         | בתחילת שנה מתקיים כנס מלוות. דף אותו ממלא המלווה בהסעה.                                                                                                         |
| מאז דוח מבקר העירייה משנת 2004 לא ניכר שיפור בשיטות הבקרה בנושאי הבטיחות, כמתבקש מפירוט הדרישות במכרז ובחוזה להסעת תלמידים. המבקר בדוח הגדיר באופן חד משמעי את הצורך בשיפור הבקרה על חברות ההסעה וביצוע ביקורות פתע בתדירות גבוהה יותר, אך לא ניכר שיפור כמתבקש. כך לדוגמא בשנת 2008 נערכו 5 ביקורות, בשנת 2009 נערכו 6 ביקורות ובשנת 2010 נערכו 7 ביקורת בלבד. | +    |            |         | הרחבת הביקורות ע"י קצין הבטיחות העירוני, ביקורות של חברת "שחף", קבלת דיווחים ממסגרות, משפחות, רווחה וגופים בעלי עניין.                                          |

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                         | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|--------------------------------------------------------------|
| הארכת החוזים להסעות תלמידים, הנתון כאופציה לעירייה מתבצע באיחור ניכר שלא לפי תנאי החוזה. למעשה כל עוד לא מומשה האופציה, הרי שמתבצעות הסעות ללא חוזה תקף על כל המשתמע מכך לגבי אחריות המסיעים. לשנת תשע"א (לראשית דצמבר 2010) עדיין לא קיים חוזה חתום ע"י שני הצדדים על המשך הפעלת קבלני הסעות. | +    |            |         | מתבצע על פי דין ובמידה הצורך, מוחתמים המסיעים על חוזה הארכה. |
| מורכבות והיקף פעילויות רכזת ההסעות באגף החינוך פוגמים ביכולתה לבצע ביעילות את כל המטלות שבתיאור תפקידה כגון: בקרה על מילוי מוקדם של פרטי הנדרש במכרזי ההסעות, מעקב אחר משרד החינוך, תכנון ביקורות פתע יחד עם קצין הבטיחות.                                                                     |      |            | +       | הועברה בקשה על ידי האגף לתגבור בנוגע לתוספת כח אדם           |

## העמותה לקידום הטניס

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| העמותה אינה עושה שימוש תקין בשם העמותה.                                                                                                                                                                                                                                                                               | +    |            |         | הוסרה ה' הידיעה מהניירת הרשמית של העמותה.                                                                                                |
| הפרוטוקולים שהעמותה עורכת עומדים בדרישות החוק, אך אינם ממוספרים ואינם כוללים אישור פרוטוקול קודם.                                                                                                                                                                                                                     | +    |            |         | פרוטוקולי העמותה ממוספרים כנדרש, בנוסף אישור פרוטוקול עמותה נעשה באופן שבכל ישיבה מאשרים פרוטוקול קודם.                                  |
| הביקורת מצאה כי חלק מהמלצות ועדת הביקורת של העמותה לא יושמו.                                                                                                                                                                                                                                                          | +    |            |         | המלצות ועדת ביקורת מיושמות עם קבלת דו"ח ועדת ביקורת.                                                                                     |
| הביקורת מצאה כי חבר ועדת הביקורת, הינו אביו של מאמן בשכר בעמותה קירבה משפחתית זו הינה בניגוד להוראות ניהול תקין האוסרת העסקת קרוב משפחה של חבר ועדת ביקורת.                                                                                                                                                           | +    |            |         | אביו של המאמן הטניס התפטר מועדת ביקורת, כמו כן מאמני חוגי הטניס לא מועסקים ע"י העמותה אלא ע"י קרן רמלה כחלק מהמלצות ביקורת המבקר.        |
| בניגוד לנדרש בחוק העמותות, העמותה אינה מנהלת פנקס חברים ופנקס חברי ועד.                                                                                                                                                                                                                                               | +    |            |         | הליקוי תוקן כנדרש בחוק.                                                                                                                  |
| הכנסות העירייה בהצעת התקציב נופחו על מנת להציג תקציב מאוזן.                                                                                                                                                                                                                                                           | +    |            |         | בעקבות המלצת המבקר העמותה מגישה בקשות תמיכה מהעירייה ע"פ תקצוב בפועל שמתבסס ע"פ קריטריונים לתקצוב עמותות בעירייה וע"פ הקצבה משנים קודמות |
| יש לערוך את הדוח על הפעילות עפ"י בסיס מצטבר ולא עפ"י בסיס מזומן כפי שהוא מוצג היום.                                                                                                                                                                                                                                   | +    |            |         | הועברה הנחיה לר"ח לערוך את הדו"ח ע"פ בסיס מצטבר ולא על בסיס מזומן.                                                                       |
| לעמותה ולעירייה אין חוזה בתוקף.                                                                                                                                                                                                                                                                                       | +    |            |         | העמותה חתמה על חוזה מול העירייה כנדרש.                                                                                                   |
| העמותה הפעילה חוג טניס שמנה למעלה מ- 20 חניכים וזאת בניגוד להסכם.                                                                                                                                                                                                                                                     | +    |            |         | בעקבות ממצאי המבקר פעילות חוגי הטניס עברה מהעמותה לקרן רמלה, העמותה אינה מתפעלת חוגי טניס.                                               |
| מנהל מרכז הטניס הועסק בשכר בין השנים 2006 – 2008 גם בעירייה וגם בעמותה וזאת בניגוד להוראות כפי שנקבעו בפקודת העיריות וללא שדיווח לממונים עליו כי קיבל שכר בגין פעולותיו בעמותה. לדעת הביקורת קבלת שכר מהעמותה, מעבר לבעיה החוקית, יש בה כדי לגרום לפגיעה בשיקול הדעת של מנהל המרכז בשמירת האינטרס העירוני מול העמותה. | +    |            |         | מנהל מרכז הטניס אינו שותף לפעילויות העמותה ואינו מקבל שכר מהעמותה.                                                                       |

| הליקוי                                                                                                                                 | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| מנהל מרכז הטניס משמש בפועל כמנהל העמותה ובין היתר קובע את מועדי ישיבות המועצה, כותב את השיקים ומביא אותם לחתימה, משפיע על החלטות ועוד. |      | +          |         | מנהל הטניס אינו משתתף בישיבות עמותה. יחד עם זאת, הביקורת קיבלה מספר תלונות כי מנהל מרכז הטניס ממשיך להתערב מבחוץ בניהול העמותה "ומושך בחוטים" גם ללא השתתפות בישיבות. |

## שימושים חורגים

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>אצל הממונה על הוצאת שומות רשימה של 36 שימושים חורגים עבורם הוציאה העירייה שומות בסך של כ- 2.6 מלש"ח. על פי נתוני הממונה נגבו כ- 600 אלש"ח, 26% בלבד, בעוד שעל פי נתוני מחלקת הכנסות העירייה בגזברות נגבו כ- 1.6 מלש"ח המהווים 62% גביה.</p>                                                                                                                                                                        |      | +          |         | <p>בעבר נהגו לשלם בקופת העירייה ללא ידיעת ההנדסה ומכאן שלא הייתה התאמה בין נתוני הגבייה בפועל לבין המופיע בטבלאות אצל העוסקת בנושא בהנדסה.</p> <p>כיום אמורה להיות התאמה מדויקת בין בין הנתונים בהנדסה לאלו של ההכנסות מאחר וקבלה על תשלום ההשבחה מועברת אוטומטית במייל מההכנסות להנדסה. בנוסף, מתקיימות ישיבות עבודה קבועות בכל תחילת חודש בין הרפרנטית בנושא בהנדסה לזו שבהכנסות לתאום שוטף, העברת מידע ואכיפה.</p>                                 |
| <p>הביקורת מעירה בחומרה כי בבחינה פרטנית של מספר שימושים חורגים בעיר רמלה כמפורט בפרק 5 למסמך זה, עולה כי חסרים נתונים מהותיים בתיקים בארכיב אגף ההנדסה לרבות השומות.</p> <p>לא נמצא תיק מסודר הכולל את כלל הנתונים שנבדקו/ נאספו מגורמים שונים. בתיק עצמו חסרים נתונים ומסמכים משמעותיים, שומות והיתרים חתומים, הסכמי פשרה והסדרי תשלומים.</p> <p>בפועל הנתונים הושלמו על ידי נתונים שנתקבלו מלשכת מ"מ ראש העיר.</p> |      |            | +       | <p>בעבר, הבקשות לשימוש חורג נקלטו כבקשות רגילות ללא הבחנה מיוחדת, כך שלא ניתן היה לאתרן במערכת "ניהול ועדה". כיום בהתאם להנחית מהנדסת העיר, כל בקשה לשימוש חורג מוקלדת ומקבלת קוד "שימוש חורג" ומקודמת במסלול שימוש חורג וישנה הקפדה להבחנה זו, כאשר מפאת הרגישות השומות לבקשות והסכמי הפשרה מרוכזים בתיקים נפרדים בהנדסה ולא בתוך תיקי הבניין ובמסגרת פרויקט סריקת הארכיונים של ההנדסה הם אמורים לקבל גיבוי, טיפול ושדרוג נוספים (בתחילת ההליך).</p> |

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ארכיב אגף ההנדסה אינו מסודר באופן כללי ותיקים ישנים אינם מסודרים, חסרים מסמכים ועוד. בבדיקה פרטנית של חמש בקשות לשימוש חורג לא נמצאו תיעוד מסודר ומפורט של השתלשלות הבקשות החל מהבקשה ועד לאישור. חוסר הסדר בתיקים משפיע לרעה בתחומים שונים לרבות פגיעה בזמן עבודת הצוות המקצועי הנדרש לספק נתונים, ביטול זמן עקב התדיינויות משפטיות ואחרות מצד המבקשים המטילים ספק בנתוני הערייה לגבי הבקשות, חוסר יכולת לפעול לאכיפה ולחיוב המבקשים לתשלומים נדרשים על פי חוק וכן השפעות כלליות מחוסר סדר. הערייה עומדת להוציא מכרז לחברות להסדרת הארכיב שיכלול בין השאר סידור התיקים, סריקה ממוחשבת של המסמכים. יש לזרז ביצוע עבודה זו. |      | +          |         | כיום הוקם ארכיב חדש עם ארגון התיקים בקומקטוס, אנו נמצאים כאמור בהליך סריקת כל התיקים באמצעות "בר-טכנולוגיות", במסגרת הליך זה שונתה שיטת התיוק הארכיב באמצעות קוד רחוב (כמקובל בארכיבים המתקדמים ביותר) והכשרת עובד הארכיב בהתאם. בסופו של ההליך אשר תופס תאוצה בימים אלו הארכיב אמור להיות מסודר ומגובה על כל המסמכים במחשב. |
| לעירייה, להנהלה, למליאת העירייה ולוועדת המשנה לתכנון ובנייה - אין מדיניות מסודרת וקבועה בנוגע לשימושים החורגים הטעונים רישיון עסק.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |      | +          |         | בהנדסה גובש נוהל שימושים חורגים (ע"י עו"ד אלון חגיבי) אשר אושר ע"י ראש העיר. בין היתר, נקבעו בו תבחינים לאישור שימושים חורגים כפי שנקבעו בפסיקה.                                                                                                                                                                             |
| לא נמצאו נהלים כתובים לגבי מדיניות העירייה, סדר עדיפות, הליכים מחייבים וכיו"ב.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |      |            | +       | ראה התייחסות לסעיף הקודם.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| לא נמצאה מעורבות של דרגים בכירים בעירייה – נבחרים או מנהלי אגפים, לתכלול הטיפול של העירייה בנושא שימושים חורגים. נמצא שהקשר בין הגורמים הנוגעים לשימושים החורגים ברמת מנהלי מחלקות מתקיים באופן שוטף אך אקראי.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |      | +          |         | כיום קיימת מעורבות של המנהלים הבכירים בנושא: מתקיימות ישיבות אצל מ"מ ראה"ע, יש דיווח בנושא בדיוני הכנסות בלשכת ראה"ע (אחת לחודש), ישנו מעקב אצל מה"ע וכן ישנו תאום שוטף וקבוע בין מחלקת הגבייה וההכנסות להנדסה.                                                                                                              |

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| הגורמים השונים המטפלים בנושא שימושים חורגים אינם משתמשים בתוכנה אחת. בכך יש פגיעה במתן תמונה שלמה של השימושים החורגים, נוצרים פערי מידע וחוסר תיאום וסנכרון הפוגע ביכולת השליטה והבקרה של העירייה בנושא לרבות נושא הוצאת שומות וגביית תשלומי ההשבחה.                                                   |      | +          |         | כיום אנו מגבשים יחד עם מחלקת ההכנסות סינכרון בין מערכת "ניהול ועדה" של בר טכנולוגיות שבשימוש ההנדסה לבין מערכת "מטרופולינט" שבשימוש ההכנסות והגביה, תוך קישוריות בין המערכות והמחלקות. המגמה שכל מידע שמופיע באחת מהן מיידית יקושר למערכת השנייה והמידע יעבור אוטומטית, בניית התהליך בעיצומה. במחלקת הרישוי של ההנדסה הנושא כבר פועל באופן שוטף (לגבי גביית אגרות והיטלים וסינכרון המידע מול מערכת המטרופולינט). |
| אין מעקב אחר תוקף השימוש החורג. על פי מהנדסת העיר התפקיד הוא של מחלקת הרישוי אך לגורמים המטפלים לרבות מחלקת הרישוי לא ידוע על מי האחריות לביצוע מעקב זה. כתוצאה מכך יש שימושים חורגים שפג תוקפם ונדרשים חידושם לרבות חישוב מחדש של היטל השבחה לתקופה הנוספת. בהיעדר פעולה זו העירייה אינה גובה הכנסות. |      | +          |         | כיום יש מעקב שוטף ורצוף אחר השימושים החורגים הן במחלקת הרישוי והן במח' ההשבחה, תוך התראות הדדיות. בנוסף, נמצאת בבניה מול בר-טכנולוגיות קידום ויישום השימוש בכלי ההתראות במערכת "ניהול ועדה".                                                                                                                                                                                                                     |
| להערכת הגורמים המטפלים בשימושים חורגים בעיר מספר השימושים החורגים בפועל גבוה מאלה הידועים ורשומים בעירייה. גם כאן המשמעות היא אי שמירה על החוק ואיבוד הכנסות פוטנציאליות.                                                                                                                              |      |            | +       | נעשתה ע"י הגזברות יוזמה לקידום איתור שימושים חורגים נוספים שאינם נמצאים במערכת, התקיימו ישיבות עבודה משותפות של הגזברית, מהנדסת העיר, היועץ המשפטי ומנכ"ל העירייה אולם לאור סוגיות משפטיות שהועלו בתהליך הנושא עדיין בבדיקה ולא יושם. מזומנת ישיבת עבודה בנושא אצל מנכ"ל העירייה.                                                                                                                                |
| העירייה ביצעה שינוי סיווגים בארנונה עבור רבים מהנכסים בעיר. לא בוצע תיקון הסיווג לשימושים חורגים שאושרו לפני השינוי בסיווג כך שסביר שיש שימושים שאינם משלמים בהתאם לצו הארנונה של העירייה.                                                                                                             |      | +          |         | הנושא כיום מטופל, כל השימושים החורגים והמידע המועברים להכנסות מועברים ע"פ הסיווגים בפועל (מגורים / עסק וכו').                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

| הליקוי                                                                                                                                                                                                                | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| במהלך שנת 2007 נערך מבצע לאיתור שימושים חורגים. כל המבנים בהם היה שימוש חורג נרשמו וכן נמסרו התראות. החומר והרישומים עקב המבצע נשארו בידי הפיקוח על הבניה ולא נעשה בהם שימוש לרבות הגשת תביעות, זימון לשימוע וכיו"ב.  |      |            | +       | עם תגבור של כוח אדם למחלקת הפיקוח, מנהל הפיקוח מגבש כיום תכנית עבודה להגברת הליך האכיפה מול המשפטית בד בבד בתגבור נושא הנפקת האישורים לטאבו שתוגברו באחרונה.                                                                                                                                                                                                                                           |
| אכיפה בפועל של שימושים חורגים מתחילה 4-5 חודשים לאחר תחילת התהליך והגשת הבקשה. זהו זמן סביר ביותר המראה כי לגורמים המקצועיים יכולת טיפול ושירות וכי אם יתוקנו הליקויים שפורטו, פוטנציאל הגביה של שימושים חורגים גבוה. | +    |            |         | פיוס פועלים למימוש הפוטנציאל, קיים כאמור לעיל מעקב יותר טוב, ישנה אבחנה בקליטת הבקשות כ"שימוש חורג" תוך בנית השימוש בכלי ההתראות ממערכת המחשוב (בבניה מול "בר טכנולוגיות), כחודש לפני תום השימוש החורג יוצאים מכתבי התראה מהרישוי למבקשים כי תקופת השימוש עומדת לפוג ויש להגיש בקשה להיתר, באם לא מטופל מועבר לפיקוח להמשך טיפול מול המשפטית. עם סיום בנית כלי ההתראות, הטיפול בנושא יקבל תאוצה נוספת. |
| לאור הנתונים מהטבלה המרכזת אצל הממונה על השימושים החורגים בעירייה, הפיקוח על הבנייה ואגף ההכנסות ניתן לאמוד כי ברמלה יש כיום 100 שימושים חורגים בסיווגים שונים ומתקופות שונות.                                        |      |            | +       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| מן הטבלה ניתן לאמוד כי פוטנציאל הגביה של העירייה משומות אלו, עומד על כ- 2,500,000 ₪. מתוך סכום זה, כ- 1,000,000 ₪ טרם נגבו על ידי העירייה.                                                                            |      |            | +       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| הערות                                                                                                                              | לא<br>תוקן | תוקן<br>חלקית | תוקן | הליקוי                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                    | +          |               |      | לפי אומדן שנערך עבור מסמך זה ובבדיקה פרטנית של שימושים חורגים אשר לא מופיעים בטבלה המרכזת אצל הממונה על השימושים החורגים יש פוטנציאל שומות נוסף בסך של כ – 2,000,000 ₪. לפיכך, בתוספת היקף השומות שטרם נגבו כמיליון ₪, סך כל ההכנסה הפוטנציאלית כיום שהעירייה אינה גובה מוערך בכ – 3,000,000 ₪. אימות אומדן זה יכול להיעשות אם העירייה תיתן נושא עדיפות. |
| כיום לא ניתן להגיע לפרשות בשל תיקון 84 לחוק התכנון והבניה לפיו על הנישום לשלם השומה אל להגיש בקשה למינוי שמאי מכריע למשרד המשפטים. |            |               |      | ב – 4 מתוך 5 התיקים שנבדקו נמצא כי המבקשים שילמו סכומים לאחר שהגיעו לפשרה עם העירייה כתוצאה מפניית המבקשים לערכאות משפטיות. נמצא כי הסכומים ששולמו כפשרה נמוכים בעשרות אחוזים מהשומות.                                                                                                                                                                   |

## גביית מזומנים

| הליקוי                                                                                                                     | תוקן | תוקן חלקית | לא תוקן | הערות                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ברישומי הנהלת החשבונות לא ניתן להבחין ולהפריד בין תקבול מזומן ובין תקבול שיק מזומן, שני סוגי התשלום מופיעים באותה קטגוריה. | +    |            |         | לא ברור היכן מתבטא הליקוי. לצורך הבדיקה נשלפה פקודת ממשק שבה יש רשומה "שיק מזומן". ניתן לראות ששיק מזומן מצוין בתיאור הפקודה כשיק מזומן. השוואה עם מטרו גביה מראה שכך הוא מזוהה גם במטרו גביה עם כל פרטיו. לפיכך, קיים זיהוי לשיק מזומן במסגרת התיאורים שבפקודה. נדרש הסבר מהו אופן הזיהוי הנדרש. |



---

# **נתוני ועדות בשנת 2011**

---



## ועדות חובה העירייה לשנת 2011

| מס' סד' | פרטיכלים בשנת 2011                                                                       | מס' ישיבות     | מס' חברים בועדה |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| 1.      | ועדת מכרזים -<br>מכרזים משותפים -<br>הצעות פטורות -                                      | 23<br>26<br>55 | 6<br>3<br>3     |
| 2.      | ועדת כספים -                                                                             | 8              | 6               |
| 3.      | ועדת הקצאות מקרקעין ומבני ציבור -                                                        | 4              | 5               |
| 4.      | ועדת רכש ובלאי                                                                           | 42             | 4               |
| 5.      | ועדה לענייני ביקורת - סעיף 149 ג' -                                                      | 4              | 3               |
| 6.      | נוהל תמיכות - ועדה מקצועית<br>ועדה משנה לתמיכות                                          |                | 3<br>5          |
| 7.      | הועדה לקליטת עלייה - סעיף 149 ה' -                                                       | 0              | 5               |
| 8.      | ועדה לשימור ברשויות- סעיף 10 בתוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה -                         | 0              | 7               |
| 9.      | ועדת ערר לארנונה - סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות, ערר על קביעת ארנונה -                   | 6              | 3               |
| 10.     | ועדה להפחתת אגרת ביוב סעיף 8(8) חו"ע ביוב התשל"ט -                                       |                | 5               |
| 11.     | ועדה לחרגי מים סעיף 18(ב) חו"ע למים                                                      |                | 7               |
| 12.     | ועדת הנחות בארנונה                                                                       | 1              | 8               |
| 13.     | ועדת בטיחות בדרכים - סעיף 149 ו' לפקודת העיריות                                          | 3              | 17              |
| 14.     | הועדה לבטיחות ולגהות - תקנות ארגון הפיקוח על העבודה -                                    | 7              | 7               |
| 15.     | קידום מעמד הילד - סעיף 149 ז'(א) לפקודת העיריות -                                        | 3              | 14              |
| 16.     | ועדת ערר סעיף 18 לחוק שרות המדינה (גמלאות) -                                             | 0              | 7               |
| 17.     | ועדה לפי סעיף 171 א'(2) לפקודת העיריות -                                                 | 9              | 4               |
| 18.     | ועדת מכרזים לעובדים בכירים סעיף 169 ב' (ב') לפקודת העיריות -                             | 2              | 7               |
| 19.     | הועדה למאבק בנגע הסמים - סעיף 149 יא' לפקודת העיריות                                     | 3              | 16              |
| 20.     | הועדה לאיכות הסביבה עפ"י סעיף 149 י" לפקודת העיריות -                                    | 1              | 11              |
| 21.     | ועדה עירונית למאבק באלומות - החלטת ממשלה אמ/24 מיום 25 באוקטובר 2005 . (עיר ללא אלימות). |                | 10              |
| 22.     | הועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור - סעיף 149 ח' לפקודת העיריות -                           | 0              | 6               |
| 23.     | ועדת צוות לתיקון ליקויים בדו"ח המבקר עפ"י סעיף 170 ג' 1 א' בפקודת העיריות -              |                | 4               |
| 24.     | ועדת משנה לתכנון ולבניה - סעיף 18(ה) לחוק התכנון והבניה -                                | 12             | 6               |
| 25.     | ועדת רשות רישוי מקומית - סעיף 30 לחוק התכנון והבניה -                                    | 10             | 5               |
| 26.     | ועדת חינוך - (עפ"י סעיף 149 ט' לפקודת העיריות) -                                         | 3              | 21              |
| 27.     | ועדת בטחון - סעיף 149 ב' לפקודה -                                                        |                | 5               |
| 28.     | ועדת מל"ח מקומית -                                                                       | 6              | 73              |
| 29.     | ועדת השקעות -                                                                            | 1              | 4               |
| 30.     | ועדה לשימור ברשויות -                                                                    | 0              | 7               |
| 31.     | ועדת תנועה (אגף הנדסה)                                                                   | 3              | -               |
| 32.     | ועדה למיגור אלימות -                                                                     | 2              | 34              |

## ועדות רשות קבועות - סעיף 150 לפקודת העיריות שנת 2011

| מס' סד' | פרטיכלים בשנת 2011                                      | מס' ישיבות | מס' חברים בועדה |
|---------|---------------------------------------------------------|------------|-----------------|
| 1.      | ועדת ההנהלה - סעיף 147 לפקודת העיריות -                 | 4          | 11              |
| 2.      | ועדת שמות והנצחה -                                      | 2          | 7               |
| 3.      | הועדה לטיפול בנוער במצוקה ובמניעת נשירה וניתוק -        |            | 11              |
| 4.      | ועדת תמיכות ליחידים                                     | 1          | 4               |
| 5.      | הועדה למתן הנחות מאגרות פיתוח -                         | 2          | 5               |
| 6.      | הועדה לקשרי חוץ -                                       | 3          | 6               |
| 7.      | ועדת תרבות תורנית -                                     | 1          | 7               |
| 8.      | הועדה לבחירת יקירי העיר -                               | 0          | 8               |
| 9.      | הועדה לחיסכון המים                                      | 0          | 6               |
| 10.     | ועדת אירועים וחגיגות -                                  | 1          | 9               |
| 11.     | ועדה לשיפור חזות העיר -                                 | 0          | 5               |
| 12.     | הועדה לביטול קנסות תעבורה לעובדי עירייה -               | 1          | 5               |
| 13.     | הועדה למימון הוצאות משפט לנבחרי ציבור ועובדים ברשויות - | 0          | 6               |
| 14.     | הנחות בתשלומי אגרות להריסה                              | 1          | ---             |