



עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

דוח שנתי לשנת 2016

ניסן תשע"ז

מרץ 2017

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה .
בהתאם לסעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות לא יפרסם אדם
דו"ח או חלק ממנו או תוכנו , לפני שחלף המועד שנקבע
להגשתו למועצת העירייה , ולא יפרסם אדם ממצא
בקורת של מבקר העירייה ללא נטילת רשות מטעם
מבקר העירייה. בהתאם לסעיף 334 א' לפקודת העיריות
המפרסם דו"ח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת ומפר
בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי
הסעיף האמור דינו – שנה מאסר .**

תוכן עניינים

עמוד	נושא
3	תוכן עניינים
4	מכתב מבקר העירייה לראש העירייה
5	תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה
6	מבוא
9	הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה
	הסעות תלמידים למוסדות חינוך רגיל במגזרים ממלכתי ,
16	ממלכתי דתי וחינוך עצמאי
81	רישוי עסקים
120	ווטרינר העירייה
151	חיובי ארנונה
193	מערך הרכש
226	נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה
235	התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה

עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

שדרות ביאליק 41, רמת השרון 47206, טלפון/פקס 7602153 – 03

Nisim_by@ramat-hasharon.muni.il

תאריך: 30/3/2017

ג' בניסן תשע"ז

לכבוד

מר אבירם גרובר

ראש עיריית

רמת השרון

הנדון: הגשת דוח ביקורת שנתי לשנת 2016

1. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת.

לאור זאת הנני מתכבד להגיש לך דוח ביקורת השנתי לשנת 2016

2. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

3. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

בברכה

נסים בן יקר

מבקר העירייה

העתק: מר אהרון אסולין אלמוג – יו"ר וועדת ביקורת

תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה

סעיף 170ג לפקודת העיריות קובע את תהליך הטיפול בדוח השנתי של מבקר העירייה, בהתאם לפקודה יש לטפל בדוח המבקר על פי השלבים הבאים:

1. תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
2. הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה
3. במידה ולא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה.
4. תוך חדשים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור
5. במידה ולא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור, או לא המציא ראש העיריה 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 העיריה.
6. חל איסור לפרסם את דו"ח המבקר או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה

מבוא

מבוא

ביקורת מבקר העירייה מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות, הפקודה הינה הבסיס החוקי לפעילותו סמכותו ותפקידו של המבקר .

חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית גבוהה ומכרעת . היקף ואופי התפקידים והפעילויות המוטלים על העירייה, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות בפני תושביו.

לביקורת מבקר העירייה חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של העירייה, להבטיח שהיא פועלת על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של העירייה.

מבקר העירייה מכין תכנית עבודה שנתית , וקובע את נושאי הביקורת ואת היקפה, בהתאם לתפקידיו המנויים בסעיף 170א(א) לפקודה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה משרד הפנים את מבקרי הרשויות המקומיות "לערוך תכנית עבודה רב שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית". תכנית העבודה של המבקר צריכה להיות מיטבית ויעילה. לפיכך, על מבקר העירייה , בבואו לערוך תכנית שנתית ורב-שנתית, לכלול את מגוון הנושאים שהרשות עוסקת בהם, לקבוע סדרי עדיפויות לנושאי הביקורת ולהתמקד בנושאים, שבהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים גבוהה ומחייבת היערכות הולמת.

דוח ביקורת לשנת 2016 מקיף את נושאי הביקורת שבוקרו בין התאריכים 1/1/2016 ועד לתאריך ה - 31/12/2016 והגיעו לכלל השלמה .

נושאי הביקורת הכלולים בדוח :

1. הסעות תלמידים למוסדות חינוך רגיל במגזרים ממלכתי , ממלכתי דתי

וחינוך עצמאי

2. רישוי עסקים

3. ווטרינר העירייה

4. חיובי ארנונה

5. מערך הרכש

6. נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו.

שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, חיוניים על מנת לאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות העירייה.

בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמידע ולזימון לשיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה.

על העירייה להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר העירייה, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי מידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים, ולזימונו לשיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית. על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועד הקבוע בפקודה. על העירייה למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בפקודת העיריות, שידון גם הוא בדוחות המבקר ויעקוב אחר תיקון הליקויים, כנדרש.

הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

וועדה לענייני ביקורת

149ג.א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

ג) (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
- ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
- ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
- ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
- ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

מינוי מבקר

167(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:

- (1) הוא יחיד;
- (2) הוא תושב ישראל;
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

מועצה שלא מינתה מבקר

167א. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעיריה ולקבוע את שכרו.

תפקידי המבקר

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר :

(1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה- 1965, נעשו כדיון, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה ;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

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

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר ;
- (2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני ;
- (3) על פי דרישת הועדה לעניני 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 העיריה יכין ויגיש לראש העיריה 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 העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

המצאת מסמכים ומסירת מידע

- 170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיק לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

דוח המבקר

170ג.א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

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

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

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה 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 העיריה.

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

(ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

חומר שאינו ראיה

170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

צוות לתיקון ליקויים

170ג1א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1)

או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

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

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני 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.

פיטורי עובדים בכירים

(2) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובדה אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

דוח ביקורת בנושא :
הסעות תלמידים למוסדות
חינוך רגיל
במגזרים ממלכתי, ממלכתי
דתי וחינוך עצמאי

דוח ביקורת בנושא:
הסעות תלמידים למוסדות חינוך רגיל
במגזרים ממלכתי, ממלכתי דתי וחינוך עצמאי

1. מבוא

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך סא/1 (א) שעודכן בחודש יולי 2013 הוגדרו הסעות התלמידים למוסדות חינוך כדלקמן: "הסעות התלמידים במערכת החינוך, מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. ההסעות מתבצעות על פי אמות מידה שנקבעו לצורך כך. הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים היא פתרון חילופי לבניית בתי ספר, בעיקר ביישובים קטנים, שמספר התלמידים בהם קטן ואינו מצדיק הקמת מוסד חינוכי במקום מהיבטים פדגוגיים וכלכליים. המערכת מאפשרת השגת אינטגרציה בחינוך בין תלמידים בעלי רקע חברתי שונה באמצעות הקמת חטיבות ביניים שהתלמידים מגיעים אליהן בדרך כלל מאזורים שונים. מערכת ההיסעים גם נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד בכך שהיא מתחשבת בסוגי הלקויות השונים הקיימים בחינוך המיוחד ומאפשרת לתלמידי החינוך המיוחד ללמוד בבתי ספר העונים על צורכיהם הייחודיים".

בעיריית רמת השרון, מערך הסעות התלמידים למוסדות החינוך ובחזרה, מנוהל על ידי מחלקת ההיסעים באגף החינוך. נכון לשנת הלימודים תשע"ו, מוסעים מידי יום למוסד הלימודי, בתוך ומחוץ לרמת השרון, כ-1,100 תלמידים, בכ- 220 מסלולים שונים, בכלי רכב מכל הסוגים, המותאמים לצרכי התלמידים וצרכי המערכת.

במהלך שנת 2011, בוצעה ביקורת בנושא הסעות תלמידים בחינוך המיוחד ובסוף השנה פורסם דו"ח הביקורת ע"י מבקר העירייה דאז ערן זמיר.

במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2016 נערכה במהלך החודשים פברואר-מאי ביקורת בנושא הסעות תלמידים למוסדות החינוך רגיל בעיריית רמת השרון (להלן: "העירייה").

2. מטרות הביקורת

- 2.1 בחינת קיומם של נהלים והנחיות לאופן ניהול מערך הסעות התלמידים.
- 2.2 בחינת תהליך הדיווחים למשרד החינוך
- 2.3 נאותות קבלת החזרי הוצאות הנסיעות בעירייה.
- 2.3 בחינת נאותות ניהול מכרז לבחירת חברות ההסעות ונאותות ההתקשרות עימן.
- 2.4 בחינת נאותות ניהול ההתחשבנות הכספית עם חברות ההסעות.
- 2.5 בחינת קיום מעקב ופיקוח להבטחת בטיחות בהסעות (הפצת הנחיות בטיחות, ביצוע בדיקות תקופתיות של קיום דרישות הבטיחותיות בכלי הרכב ובחינת תקינות כלי הרכב).
- 2.6 היצמדות לכללי הזכאות של משרד החינוך, תוך שוויון לכלל התלמידים ושקיפות בכללי הזכאות.

3. נורמות מחייבות

- 3.1 חוזר מנכ"ל משרד החינוך סא/1 (א) שעודכן בחודש יולי 2013.

4. היקף הביקורת

- 4.1 נבחנו המסמכים כדלהלן:
 - 4.1.1 בחינת מסמכי המכרזים שהתקבלו על ידי חברות ההסעות.
 - 4.1.2 בחינת כרטסת ספקים לביצוע תשלום לחברות ההסעות.
 - 4.1.3 בחינת כרטסת הנהלת חשבונות לבדיקת קבלת כספים ממשרד החינוך.
 - 4.1.4 בחינת מסמכים רלוונטיים אחרים.
- 4.2 בוצעו הבדיקות הבאות:
 - 4.2.1 נבדק מדגם של חשבוניות שהתקבלו מחברות ההסעות ואישורן.
 - 4.2.2 נבדקו מסמכי המכרז לביצוע הסעות על ידי ספקים חיצוניים.
 - 4.2.3 נבדקו כרטסות הנהלת חשבונות של ספקי ההסעות.
 - 4.2.4 נבדקו כרטסות הנהלת חשבונות של ניהול ההתחשבנות עם משרד החינוך.

4.2.5 נדגמו תיקי אוטובוסים.

4.2.6 העסקת מלוות - בהתאם לנתונים שהתקבלו ממחלקת משאבי אינוש.

5. מערכות תשלומים ממוחשבות של משרד החינוך המשמשות לדיווחים לצורך קבלת כספים:

5.1 מערכת "הסעות נט" - מנוהלת פר קפיטה בחינוך הרגיל. המערכת משמשת לניהול ודיווח למשרד החינוך לגבי התלמידים הזכאים עפ"י קריטריון מרחוק. הרשאות למערכת ניתנות לאגף החינוך לאחראית על ניהול הסעות התלמידים בעירייה.

מערכת "מסלולים נט" – מנוהלת פר מסלול בחינוך המיוחד
המערכת משמשת לניהול ודיווח למשרד החינוך לגבי מסלולי החינוך מיוחד עפ"י שיבוץ ועדות השמה. הרשאות למערכת ניתנות לאגף החינוך לאחראית על ניהול הסעות התלמידים בעירייה.

5.2 מערכת מית"ר
מערכת תשלומים של משרד החינוך בה מופיעים פרטי התשלום לעירייה לפי סעיפים תקציביים שאושרו על ידי משרד החינוך.

5.3 טבלת אקסל
הפעולות הבאות מנוהלות על מנהלת ההיסעים באמצעות קובץ אקסל.

- פרטי התלמיד (שם, כתובת, טלפונים, מוסד חינוכי, חינוך רגיל או מיוחד, לקות, הערות).
- מסלולי הסעות.
- שיבוץ מלוות למסלול.
- זכייני מכרז ההיסעים – שיבוץ חברת הסעה לפי מסלול
- סוג הרכב

6. הליך הבדיקה

לצורך עבודתה קיימה הביקורת פגישות עם בעלי התפקידים הבאים : מנהל אגף החינוך בעירייה, מנהלת מחלקת ההיסעים באגף החינוך, אחראי ביקורת שטח, מנהלת חשבונות ואגף משאבי אנוש.

ברצוני לציין את המקצועיות של מנהלת מחלקת היסעים ולהודות לה על שיתוף הפעולה בביצוע הבדיקה.

7. חוקים

- חוק לימוד חובה, התש"ט 1949.
- חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלויות, התשנ"ד – 1994.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים עודכן בחודש יולי 2013.

8. ממצאים והמלצות

8.1 מבנה המחלקה (סעיף 9.2)

1. בבחינת הביקורת לקיום תקנים לעובדים המועסקים במחלקת היסעים נמצא כי אחראי ביקורת שטח המועסק במחלקה מזה 4 שנים (החל לעבוד באפריל 2012 לאחר המלצת דו"ח הביקורת שנערך בנושא הסעות החינוך המיוחד בה צוין כי מנהלת המחלקה אינה יכולה להיות בו זמנית גם במשרד וגם בשטח), מועסק ללא תקן. נציין כי העסקת עובד ללא תקן מתאים מונעת ממנו זכויות בסיסיות כגון: שכר הולם לתפקידו, קביעות, אפשרות לגשת למכרזים וכו'.

המלצה:

1. מומלץ לאשר תקן לאחראי ביקורת שטח, לקיים מכרז פנימי עבור התפקיד ולאחר שיעבור אותו לתת לו כתב מינוי רשמי כאחראי ביקורות שטח במחלקת היסעים, על מנת לאפשר לו תנאי העסקה בסיסיים.

8.2 תקציב מחלקת היסעים (סעיף 9.5)

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי תקציב המחלקה נקבע בהתאם לכמות התלמידים המוסעים ולעלויות הנלוות של המלוות בהסעות ללא קשר לזכאותם על פי הקריטריונים של משרד החינוך. מימון הסעות התלמידים נגזר מתקציב העירייה.

2. בבדיקה שנערכה באגף החינוך, במחלקת ההיסעים, נמצא כי ניתן לחסוך בעלויות הוצאות הסעה בסך של 5,118,280 ₪ (ראה טבלה בנספח א') לפי החלוקה הבאה:

- חינוך רגיל: 2,725,866 ₪.
- מלוות חינוך מיוחד 1,934,438 ₪,
- החזר הוצאות נסיעה 99,520 ₪
- חינוך עצמאי מחוץ לעיר 307,953 ₪.

3. בהשוואה שנערכה באגף החינוך, על ידי מנהלת מחלקת היסעים בין עיריית רמת השרון ל-7 רשויות נוספות ביחס של כמות התלמידים המוסעים בהתאם למספר התושבים ובתקציב ההסעות (ראה נספח ב' לדו"ח), נמצא:

3.1 תקציב ההסעות של עיריית רמת השרון זהה לתקציב ההסעות של עיריית כפר סבא וחולון בהן מספר התושבים הינו כפול ממספר התושבים ברמת השרון.

3.2 תקציב ההסעות ברשויות בהן מספר התושבים זהה למספר התושבים ברמת השרון, כגון: גבעתיים, נס ציונה והוד השרון, נמוך משמעותית מתקציב ההסעות של עיריית רמת השרון (בגבעתיים ובנס ציונה, התקציב הוא שליש מתקציב ההסעות של רמת השרון).

המלצות:

1. מומלץ לקבוע את תקציב ההסעות בהתאם לקריטריונים ולכללי הזכאות של משרד החינוך. ניהול תקציב ההסעות בהתאם לזכאויות על פי משרד החינוך יאפשר קביעת תקציב נמוך באופן משמעותי, שוויוני, ושקוף וזאת טרם הגידול המסיבי במספר התושבים בשכונת מורשה עקב הבנייה החדשה ופרויקטי ההתחדשות העירונית.

2. מומלץ לאמץ את המלצות אגף החינוך ולבצע קיצוץ בתקציב ההסעות בהתאם לטבלה שבנספח א'.

3. מומלץ לבחון את הסיבות לכך שתקציב ההיסעים ברמת השרון הינו גבוה משמעותית מרשויות שכונות בעלות מספר תושבים זהה ולפעול על מנת לצמצמו.

8.3 זכאות להסעות (סעיף 10.2)

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי שיבוץ התלמידים להסעות בבתי הספר אורנים, אמירים, והדר. אינה נקבעת בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך אלא ניתנת באופן גורף לתלמידים בבתי הספר יסודיים הגרים בשכונת מורשה. נציין כי למרבית התלמידים, המרחק מביתם לבית הספר אינו עונה לקריטריונים של משרד החינוך. בחלק מהמקרים, משובצים להסעות תלמידים שהמרחק מביתם לבית הספר הינו בין 500-1000 מטר. הודעה להורים על זכאותם להסעות נשלחת על ידי

העירייה עם הרישום לכיתה א' ונשמרת באופן אוטומטי עד הגיעם לכיתה ו'.

2. בביה"ס הממלכתי דתי "אור השחר" ניתנות הסעות מכל שכונות העיר כולל רובע הדר ורובע אלון הסמוכים לביה"ס. וכן הסעות נוספות מעבר לשעות סיום הלימודים בשעה 15:30 למסיימי הצהרון לכל רחבי העיר. הסעות לתלמידים נועדו לשעות הלימודים בחינוך הפורמלי בלבד. מיותר לציין כי מתן היסעים למשתתפי יול"א במוסד אחד בלבד גורר עימו מלבד הוצאות גדולות ומיותרות גם חוסר שיווין וחוסר שקיפות לעומת התלמידים האחרים בעיר הממשיכים ליול"א. בחוזר מנכ"ל החינוך נקבע כי: "ההסעות מיועדות להביא את התלמידים במתכונת יום-יומית ובהתאם למערכת השעות הרשמית אל מוסדות החינוך ולהחזירם לבתיהם, כדי לאפשר מסגרת לימודים רגילה לתלמידי חינוך חובה שהמוסד החינוכי שהם לומדים בו נמצא במרחק רב מביתם".

3. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע בסעיף 2.3 (א) כי "למרות הרחבת חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 אין השתתפות במימון הסעות לילדים אלה עקב בעיות בטיחות הכרוכות בהסעתם". בבדיקת הביקורת נמצא כי העירייה נוהגת להסיע ילדים בגילאי 3-4 מגני הילדים לביתם וזאת בניגוד להנחיות החוק. נציין כי בעירייה קיימים 5 גני ילדים במגזר הממלכתי דתי וההסעות ניתנות רק לשני גנים (גן "תומר" וגן "תדהר") הממוקמים בתוך ביה"ס אור השחר.

4. ביי"ס הרמב"ם השייך לזרם החינוך העצמאי, המוכר שאינו רשמי. בחוזר מנכ"ל החינוך נקבע כי: "המשרד אינו משתתף במימון הסעות של תלמידים הבוחרים ללמוד בבתי ספר על-אזוריים, ניסויים וייחודיים ובבתי ספר ממ"ד תורניים שמונהגת בהם הפרדה בין המינים..."

..."ההסעות בחינוך המוכר שאינו רשמי תטופלנה ותאושרנה על ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרדנו, בהתאם להנחיות המפורסמות על-ידו, ולפיכך לא תטפלנה בהן הוועדות המחוזיות. זאת למעט הסעות של תלמידי החינוך המיוחד"

בבדיקת הביקורת נמצא כי הסעות תלמידים לביי"ס הרמב"ם, הממוקם בתוך שכונת מורשה, הינם בהתאם לרשימה המתקבלת ממנהלת ביה"ס על פי שיקול דעתה ולא על פי קריטריון מרחק. לעיתים מוסעים תלמידי כיתות ז' ח', אשר אינם זכאים עפ"י משרד החינוך להסעה, אלא להחזר

הוצאות במידה ועונים על קריטריון מרחק. נציין כי עלויות של החזר הוצאות הינן נמוכות באופן משמעותי מעלויות של הסעה מאורגנת.

5. מספר התלמידים להם מאושרת הסעה בשנה"ל תשע"ו הינה 1,129 תלמידים. כשבפועל על פי קריטריונים של משרד החינוך, זכאים רק 217 תלמידים להסעות.

המלצות

1. מומלץ לאשר זכאות להסעות תלמידים למוסדות חינוך בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך.
 2. נדרש להקפיד לאשר הסעות לתלמידים רק בגין מוסדות חינוך רשמיים שנקבעו בהתאם להנחיות משרד החינוך. בנוסף, נדרש להקפיד על אחידות בזכאות להסעות ולהימנע ממצב בו קיים אי שוויון בין הזכאויות להסעות לתושבי העיר. נציין כי גם בבית הספר הנ"ל, נמצא כי המרחק בין בית הספר לבתי הילדים להם אושרו הסעות אינו תואם את הנחיות משרד החינוך.
 3. יש לנהוג בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך לגבי איסור הסעות ילדים בגילאי 3-4.
 4. נדרש להיצמד להנחיות משרד החינוך. ולתת עדיפות למימון החזר הוצאות נסיעה ולהימנע מהסעה מאורגנת.
 5. מומלץ לצמצם משמעותית את הפערים בין מספר התלמידים להם אושרה זכאות להסעה על פי מחלקת החינוך בעירייה לבין מספר התלמידים הזכאים להסעה על פי משרד החינוך.
- 8.4 נהלים והנחיות (סעיף 10.3)**

1. במחלקת היסעים קיימים נהלי עבודה מסודרים המעגנים את עבודה המחלקה מבחינת ניהול תקין והבקורות הנדרשות לביצוע. **נמצא תקין.**

8.5 שיבוץ התלמידים במערך ההסעות (סעיף 10.4)

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי, מנהלת מערך ההסעות אינה מזינה את פרטי התלמידים הזכאים להסעות בהתאם לרשימות שהתקבלו מבתי הספר, אלא מאשרת באופן אוטומטי את הרשימות הקיימות במערכת הסעות נט על פי מרשם האוכלוסין. במצב הקיים, יכול להיווצר פער בין מספר התלמידים המשתמשים בשירותי ההסעות למספר התלמידים הזכאים בפועל והשתתפות משרד החינוך בגין הסעות תלמידים תהיה נמוכה מהנדרש בפועל.
2. על פי נתוני שיבוץ התלמידים בהסעות בחינוך הרגיל וחינוך עצמאי מחוץ לעיר נמצא כי כמות התלמידים המוסעים הינה 1,129 וכמות התלמידים המאושרים להסעות על פי הנחיות משרד החינוך הינו 217. פער של 912 תלמידים. (ראה/י טבלה מפורטת בגוף הדו"ח).

המלצות

1. יש להקפיד ולבצע רישום של תלמידים הזכאים במערכת הסעות נט. על מנת למנוע מצב בו ימצא פער בין מספר התלמידים המשתמשים בשירותי ההסעות למספר התלמידים הזכאים בפועל והשתתפות משרד החינוך בגין הסעות תלמידים תהיה נמוכה מהנדרש בפועל.
2. מומלץ לאשר הסעות לתלמידים על פי קריטריונים של משרד החינוך בלבד.

8.6 חיוב השתתפות משרד החינוך (סעיף 11)

1. במהלך שנת הלימודים תשע"ו עלות הסעת התלמידים למוסדות חינוך הינה 13,424,000 ₪. החזר משרד החינוך על תלמידי החינוך הרגיל לשנת הלימודים הנוכחית תשע"ו (מספטמבר ועד חודש מאי התקבל סך של 181,010 מתוך כ- 270,000 ₪ החזר שנתי נציין כי סכומים אלו הינם 40% מהתלמידים המאושרים בתוכנת הסעות נט בלבד (ו-50% מתוך ה-40% לתלמידי יא' וי-יב').

נציין כי החזר הסעות תלמידים ממשרד החינוך הינו בגין תלמידים הזכאים בלבד ללא השתתפות בהוצאות של מלוות והסעות למוסדות חינוך מחוץ לעיר. (טבלה מפורטת ראה/י בגוף הדו"ח).

המלצה

1. יש להקפיד ולאשר הסעות לתלמידים בהתאם להנחיות משרד החינוך על מנת להימנע מפערים גבוהים בהוצאה של העירייה לבין ההחזר המתקבל בפועל.

8.7 מלוות בהסעות תלמידים (סעיף 12)

1. בבדיקת הביקורת על נאותות ניהול המלוות נמצא כי :
 - למלוות קיים הסכם העסקה בהתאם לחוזר מנכ"ל, נמצא תקין.
 - קיימים נהלי עבודה מפורטים המגדירים את תפקידן של המלוות, נמצא תקין.
 - קיים גיבוי למלוות, במידה ומלווה נעדרת, נמצאת לה מחליפה. נמצא תקין.
 - ביצוע השתלמות/ יום עיון מקצועי, אחת לשנה לפני פתיחת שנה. נמצא תקין.
 - ריענון נהלים פעמיים בשנה. נמצא תקין.
 - ביצוע ביקורות שטח. נמצא תקין.
- נציין כי העירייה מציבה מלווה בכל הסעה בחינוך הרגיל מחובה ועד כיתה ו' למרות ש אין זה מחובתה עפ"י חוזר מנכ"ל, משרד החינוך מחייב ליווי רק בלקויות מסוימות בחינוך המיוחד.

8.8 מערכת לניהול היסעים (סעיף 13)

1. בבחינת הביקורת לניהול ההיסעים נמצא כי עד דצמבר 2015, נוהל רישום התלמידים, שיבוץ המסלולים, בקרה על חברות ההסעות, שיבוץ המלוות, הביקורות על המלוות, ניהול תלונות וכו' התבצע במערכת לניהול היסעים ממוחשבת וייעודית בתחום. מחלקת ההיסעים בעיריית רמת השרון,

הייתה מן החלוצות ברכישה ואפיון של מערכת ממוחשבת, ייעודית, לניהול ההיסעים, ושמשה מקור למידה ולעליה לרגל לרשויות מקומיות נוספות ברחבי הארץ בנושא תוכנת ההיסעים. בין היתר, החברה למשק וכלכלה (משכ"ל), רכשה את המערכת עבור רשויות מקומיות ואזורים שניגשו למכרז ההיסעים דרכה.

החל מחודש 1/2016, הופסקה ההתקשרות עם החברה המעניקה תמיכה למערכת לניהול היסעים ותיעוד הנתונים והבקורות מבוצע על גבי קבצי אקסל. במצב הקיים, לא מבוצעת בקרה נאותה אחר מסלולי ההסעות, שיבוץ התלמידים, החלפת מלוות וכו'. עבודתה של מחלקת היסעים הינה מוגבלת ואינה מאפשרת ביצוע מעקב ובקרה נאותים. קשה לשלוט במידע הרב, בירידה לפרטי פרטים ובמיוחד בשמירת היסטוריה.

המלצה

1. מומלץ לנהל את ההיסעים במערכת ייעודית המאפשרת תיעוד, ניהול ביקושים ובדיקת זכאות, מעקב ובקרה אחר שיבוץ התלמידים, ניהול קווי הסעות, כולל פירוט תחנות, ספק, רכב מבצע, שיבוץ מסלולי ההסעות לקווי החינוך הרגיל והמיוחד, התחשבות מול חברות הסעה, ניהול קנסות, קליטת דיווחי ביצוע/ אי ביצוע חודשיים לפי חברת הסעה, חישוב תשלומים חודשיים לחברת הסעה – דוח חשבון "פרופורמה", שינויים ברמה יומית, בקווי ההסעות ו/או בשיבוץ תלמידים. ניהול פרויקטים ונסיעות מזדמנות מול המחלקות השונות, ניהול נוכחות המלווים, ניהול ותיעוד מלווים מחליפים, ניהול תלונות/משימות, תיעוד וניהול תלונה או ניהול משימה בסטטוס טיפול כולל תוצאות הבדיקה ומענה אופציונאלי, סימון קווי הסעות לביצוע ביקורת שטח. שמירת היסטוריה של תלונות בחתך מלווה/חברת הסעה/התנהגות תלמיד. ניהול ביקורות שטח, הגדרת היקפי ותדירות ביצוע שנתיים לפי סוג ביקורת תכנון ביקורות שטח חודשיות/ שבועיות/יומיות, למלווה/מסלול/חברת הסעה ועוד. הפקת דוחות תוצאות הביקורת פרטני וסטטיסטי לפי תאריכים וסוג ביקורת. דיווחים והתחשבות מול משרד החינוך: דוחות פר מסלול, דוח תלמידים מלווים בחינוך מיוחד ודוח "פר קפיטה" בחינוך הרגיל. יכולת הפקת דוחות בחתכים שונים: קווים, ספקים, מלווים, מוסדות חינוכיים, לקויות, עם אופציית ייצוא לאקסל. יכולת

התממשקות למערכות ממוחשבות אחרות ותכנון קווים
("אופטימיזציה").

8.9 ההתקשרות עם ספקים חיצוניים (סעיף 15)

1. קבלת מסמכי המכרז

בבדיקה של הביקורת נמצא כי בעת במועד פתיחת המכרז לא התקבלו כל מסמכי המכרז מהחברות המציעות ונדרש היה לבצע פניה חוזרת על מנת לקבל השלמות של מסמכים. נציין כי תהליך זה לווה על ידי היועץ המשפטי של העירייה. נמצא תקין.

2. בחירת החברות הזוכות

החלטה על בחירת החברות הזוכות במכרז התקבלה בוועדת מכרזים בהתאם למסלולי ההסעות. בפועל זכו כל החברות בחלוקה למסלולים. בהחלטת ועדת המכרזים מתאריך 9.7.2013 "הועדה מחליטה שבפרק ה' זכתה חברת דברת ואילו שאר החברות זכו על פי המסלולים המפורטים בנספח לפרטיכל זה. נמצא תקין.

3. ערבויות

1. בבחינת הביקורת נמצא כי בעת קבלת טופסי המכרז, התקבלו מהספקים ערבויות בנקאיות חתומות כחוק. נמצא תקין.

2. בבחינת חידוש תוקף הערבויות מידי שנה, לבקשת הביקורת לקבלת ערבויות תקפות הוצגו לביקורת הערבויות הבנקאיות הבאות:

- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2016 של חברת טיולי גבלים בסך 325,000 ₪.
- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2015 של חברת מסיעי שאשא בסך 117,000 ₪.
- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2016 של חברת ש.ט.ס בסך 180,000 ₪.
- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2016 של חברת מחלב גדי בסך 85,000 ₪.

נמצא תקין.

4. ביטוחים

4.1 קבלת אישור על ביצוע ביטוחים - נספח ד'

בבדיקה של הביקורת נמצאו אישור קיום ביטוחים בתוקף לכל החברות. נמצא תקין.

4.2 ביטוחים של הרכבים, רישיונות הפעלה ורישיונות נהגים

במהלך המכרז נדרשו החברות להציג רישיונות הפעלה של משרד התחבורה, רישיונות של נהגים (עם אישור להסעת תלמידים) וביטוחים של הרכבים. מאחר ותוקף הרישיונות הינו לשנה, נדרש להציג מידי שנה רישיונות תקפים. בבדיקת פתע שערכה הביקורת להסעות תלמידים בתאריכים 3.5.2016 ו- 10.5.2016 נמצא כי 5 אוטובוסים שנדגמו קיימם ביטוח בתוקף, רישיון הפעלה ולנהגי האוטובוס קיים רישיון נהיגה להסעת תלמידים בתוקף. נמצא תקין.

8.10 תשלום לספקים החיצוניים (סעיף 16)

8.10.1 אישור תשלומים (סעיף 16.1)

בבחינה של 10 חשבוניות שהתקבלו מחברות ההסעות נמצא כי לחשבוניות המתקבלות בעירייה מצורף דיווח חודשי ממוחשב מפורט לפי ימים, מסלולי הנסיעה, מספר הרכבים למסלול ועלות הנסיעה. אישור המסלולים נבדק ומאושר במחלקת היסעים לפני העברתו לגזברות לתשלום. נמצא תקין.

8.10.2 קנסות (סעיף 16.2)

קיים תיעוד חלקי על הפרת הסכם של חברות ההסעה. לא נשמרת היסטוריה של תיעוד ולא ניתנים קנסות כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות עימם. נציין כי מטרת התיעוד היא להוות אומדן להיקף ההפרות שמבוצעות על ידי חברות ההסעה ומטרת הקנסות הינן להוות גורם הרתעה ומניעה של הישנות ההפרות. נציין כי מנהלת מחלקת הסעות מסרה כי בעירייה לא נוהגים לקנוס את חברות ההסעות מאחר ולא נמצאו מקרים רבים של הפרות

ומתוך רצון לשמר את האימון והתמיכה שניתנת לעירייה בעת קרות אירועים לא צפויים בהם נדרש תגבור.

המלצה

מומלץ לשמר תיעוד של הפרות הסכם של ספקים על מנת שניתן יהיה לאמוד את ההיקפים.

8.11 בטיחות בהסעות (סעיף 17)

8.11.1 חברת ההסעה (סעיף 17.1)

נמצא כי לחברות ההסעה קיים רישיון בתוקף מהמפקח על התעבורה. מידי שנה, מועבר למנהל מחלקת תחבורה רישיון חדש תקף. נמצא תקין.

8.11.2 נהג ההסעה (סעיף 17.2)

בבדיקה שביצעה הביקורת לנהגי מחלקת התחבורה קיים רישיון בתוקף להסעת תלמידים. בבדיקה מדגמית שנערכה לחברות ההסעות, נמצא כי לחברות שנדגמו נמצא רישיון של הנהגים בתוקף עם אישור להסעת ילדים. נמצא תקין.

8.11.3 רכב ההסעה (סעיף 17.3)

בליווי הסעות שהתקיימו בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.5.2016 נמצא כי האוטובוסים היו במצב תקין, קיים כיסוי ביטוחי, הרכב עבר טסט, קיים אישור של משרד התחבורה, הרכב שייך לחברת הסעות. נמצא תקין.

8.11.4 אביזרים ברכב ההסעה (סעיף 17.4)

בליווי הסעות שהתקיימו בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.5.2016 נמצא כי באוטובוסים שנדגמו קיים מזגן תקין, ערכת כיבוי אש וערכת עזרה ראשונה. על האוטובוסים קיים שלט להסעת תלמידים. נמצא תקין.

8.11.5 מס' ילדים בהסעה (סעיף 17.5)

בליווי הסעות שהתקיימו בתאריך 3.5.2016 נמצא כי מספר הילדים תואם את מספר המושבים באוטובוס. וכן נמצא כי כל התלמידים ישבו חגורים. נמצא תקין.

8.11.6 מושבי בטיחות וחגורות בטיחות (סעיף 17.6)

בליווי הסעות שהתבצעו על ידי הביקורת בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.5.2016 נמצא כי התלמידים יושבים בספסלים חגורים. ומתבצעת בדיקת חגירה על ידי המלוות בהסעות. נמצא תקין.

8.11.7 היכן יש להעלות ולהוריד נוסעים (סעיף 17.7)

בבדיקה שערכה הביקורת בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.3.2016 נמצא כי:

1. התלמידים אינם מורדים בתחנת אוטובוס מסודרת. קיימים מקרים בהם נמצא כי הורדת התלמידים התבצעה באמצע כיכר, באמצע הכביש וכו', דבר המסכן את התלמידים ובניגוד להוראות החוק. נציין כי בעת הורדת התלמידים, המלווה של ההסעות ירדה עימם והעבירה אותם את הכביש במקרים בהם קיים צורך.
2. לא קיימות תחנות להעלאת והורדת נוסעים במרחק סביר אחת מהשנייה בצירים ראשיים בתוך השכונות.
3. מאחר ומדובר בילדים קטנים (ילד עד גיל 9 לא חוצה לבד). נדרש כי הורה או מבוגר אחר מטעמו, להם עם עלייתם להסעה בבוקר וירידתם מההסעה בצהריים. קיימים מקרים בהם ההורה/מלווה מבוגר לא המתין ונדרש היה לעכב את ההסעה עד להגעתו.

המלצות:

1. נדרש להוריד את הילדים אך ורק בתחנות אוטובוס/הסעות המיועדות להעלאת והורדת נוסעים בלבד בצירים ראשיים ולא ברחובות הקטנים.
2. מומלץ להתקין תחנות להעלאת והורדת נוסעים במרחק קטן אחת מהשנייה בצירים הראשיים בתוך השכונות על מנת לאפשר לילדים ללכת בבטחה לביתם במרחק קצר.

3. במקרים בהם ההורה/מלווה מבוגר לא ממתין בזמן בעת איסוף הילדים, נדרש לשקול את המשך ההסעה של ילדיו על מנת לא לעכב את מהלך התקין של ההסעה. נדרש להקפיד כי הורה או מבוגר אחר מטעמו ימתין לילד בגילאי חובה עד כיתה ג' כולל, בעלייתו וברדתו מן ההסעה.

8.11.8 הוראות הבטיחות שיש להעביר לילדים (סעיף 17.8)

בתחילת השנה הופצו הנחיות לתלמידים ולהוריהם כיצד לנהוג בהסעות. ההנחיות כוללות את הוראות הבטיחות שנקבעו בחוזר. תקין. כמו כן בליווי הסעות נמצא כי מקפידים לקיים את הוראות הבטיחות. נמצא תקין.

8.11.9 ליווי בהסעות (סעיף 17.9)

למרות שאין זו מחובתה של העירייה להציב מלווה בהסעות החינוך הרגיל היא עושה כן.

קיים ליווי של מלוות בהסעות. נמצא תקין.

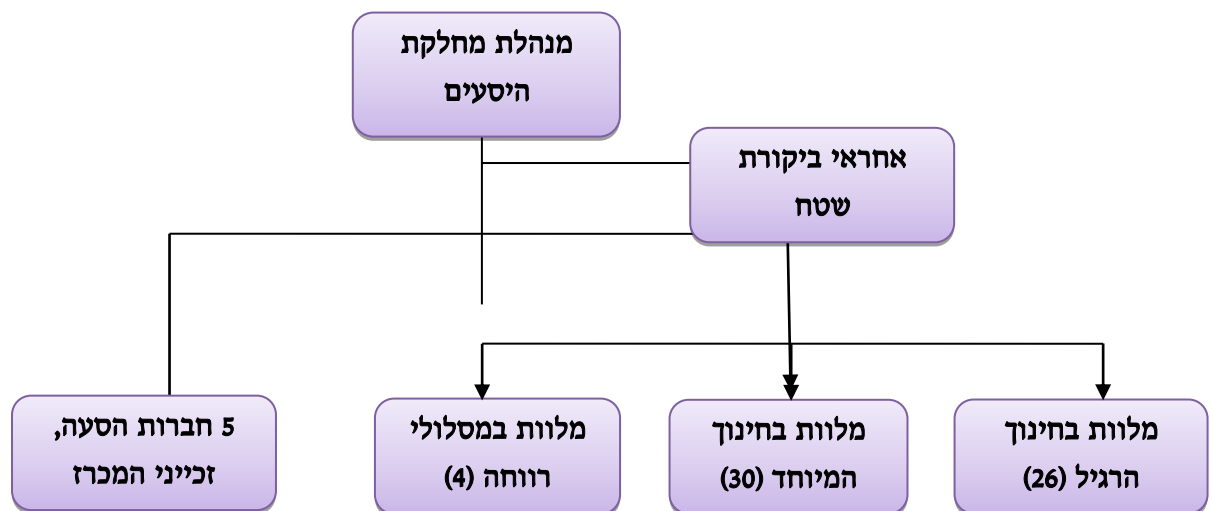
9. מחלקת היסעים

9.1 רקע

עיריית רמת השרון, באמצעות אגף החינוך ומחלקת ההיסעים באגף, מבצעת שירותי הסעות תלמידים ל-4 בתי ספר יסודיים בחינוך רגיל ול-2 גני ילדים ממ"ד בחינוך הרגיל. נכון לשנת הלימודים תשע"ו, מוסעים מידי יום למוסדות החינוך הרגיל ברמת השרון ומחוצה לה כ- 900 תלמידים.

9.2 מבנה המחלקה

מחלקת היסעים מונה 66 עובדים לרבות מנהלת המחלקה לפי החלוקה הבאה: מנהלת המחלקה, אחראי ביקורת שטח, 30 מלוות מועסקות ע"י העירייה (מתוכן 4 מלוות משובצות במסלולי אגף הרווחה) ו- 30 מלוות מועסקות דרך חברות ההסעה זכייני מכרז ההיסעים הנערך אחת ל-3 שנים.



ממצא:

1. בבחינת הביקורת לקיום תקנים לעובדים המועסקים במחלקת היסעים נמצא כי אחראי ביקורת שטח המועסק במחלקה מזה 4 שנים (החל לעבוד באפריל 2012 לאחר המלצת דו"ח הביקורת שנערך בנושא הסעות החינוך המיוחד בה צוין כי מנהלת המחלקה אינה יכולה להיות בו זמנית גם במשרד וגם בשטח), מועסק ללא תקן. נציין כי העסקת עובד ללא תקן מתאים מונעת

ממנו זכויות בסיסיות כגון: שכר הולם לתפקידו, קביעות, אפשרות לגשת למכרזים וכו'.

המלצה:

1. מומלץ לאשר תקן לאחראי ביקורת שטח, לקיים מכרז פנימי עבור התפקיד ולאחר שיעבור אותו לתת לו כתב מינוי רשמי כאחראי ביקורות שטח במחלקת היסעים, על מנת לאפשר לו תנאי העסקה בסיסיים.

תפקידי מנהלת המחלקה 9.3

- ניהול ותכנון אסטרטגי של מערך הסעות התלמידים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד עפ"י צרכי המערכת.
- ניהול תקציב – הוצאות מול הכנסות (משרד החינוך), בניית תקציב מערך ההיסעים אחת לשנה.
- ניהול ישיר של המלווים בהסעות המועסקים ע"י העירייה - גיוס, תנאי העסקה, שיבוץ, הדרכה, משוב, בקרה, ניהול נוכחות וניהול שוטף.
- ניהול עקיף של מלווים בהסעות המועסקים ע"י חברות ההסעה.
- פיתוח תכניות הדרכה וימי עיון מקצועיים למלווים בהסעות, השתתפות בוועדת היגוי של מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך.
- עריכת מכרז היסעים בהתאם לצרכי המערכת (אופטימיזציה), בדגש על הצרכים הייחודיים של מערכת ההיסעים ברמת השרון ניהול כל שלבי המכרז עד סגירת חוזה ותפעולו בשוטף.
- ניהול ספקים – קשר שוטף עם זכייני המכרז מנהלי חברות ההסעה וקבלני משנה, בדיקת חשבוניות והעברה לתשלום.
- הפעלת מערך ההיסעים בפרויקטים חוצי יישוב בהובלת אגף החינוך.
- מתן מענה ופתרון אינטגרטיבי לבעיות המתעוררות בשטח בשיתוף בעלי התפקידים הרלוונטיים.
- ניהול ממשקי עבודה עם משרד החינוך – התעדכנות, בקרה ודיווח ומיצוי תקציבי חינוך.
- ניהול ממשקי עבודה מרובים: מחלקות העירייה, מוסדות החינוך, זכייני חברות ההסעה, מלווים, הורים, משרד החינוך, ועדי הורים, השלטון המקומי.

- מתן מענה ופתרון בעיות המתעוררות בשטח: תלונות להתנהגות לא נאותה של מלווה/ נהג/ תלמיד/ הורה.
- מציאת דרכים להתייעלות וחסכון.
- כתיבת נהלי עבודה ותהליכי עבודה בהתאם להנחיות משרד החינוך ומדיניות העירייה.
- הבנת הצרכים המיוחדים ומתן פתרון הולם לילדי החינוך המיוחד, שיבוץ מלווה מתאימה והפרדה עפ"י לקות.
- מיפוי זכאים וטיפול בהחזרי הוצאות נסיעה: בגין מרחק ובגין ועדות הנחה בית ספריות.

9.4 הגדרת תפקיד אחראי ביקורות שטח בהסעות תלמידים:

- ביקורות שטח וביקורות פתע בנושא התנהלות המלוות
- בדיקת נוכחות מלווה בכל הסעה
- בדיקת עמידה בזמנים
- בדיקת עבודת המלווה מול רשימת התלמידים
- בדיקה שהמלווה מסייע בהעלאת והורדת תלמידים מההסעה
- הורדת תלמידים רק במקומות מוגדרים מראש ובמידת הצורך ליווי תלמיד בחציית כביש.
- בדיקת המלווה שלא נשאר תלמיד בתוך הרכב.
- הקפדה על כללי הבטיחות: אי עמידה ברכב, חגירת חגורות בטיחות, אי הוצאת ידיים ורגליים מהחלונות.
- הקפדה על הגעת הורים לתחנות ההסעה.
- ביקורת שטח וביקורות פתע בנושא התנהלות חברת ההסעה שזכתה במכרז.
- עמידה בזמנים.
- התנהגות נאותה של הנהג מול התלמידים.
- נהיגה רגועה ובטוחה.
- הורדה בטוחה בתחנות הורדת תלמידים המוסדרות עפ"י החוק.

- בדיקה כללית של רכב ההסעה וחגורות הבטיחות (לא במקום קצין בטיחות).
- התנהגות התלמידים בזמן ההסעה .
- טיפול בבעיות אלימות בזמן אמת, תמיכה במלווה בשטח בנושא אלימות תלמידים ודיווח למנהלת ההיסעים על תופעות ואירועים חריגים המתרחשים בזמן הנסיעה.

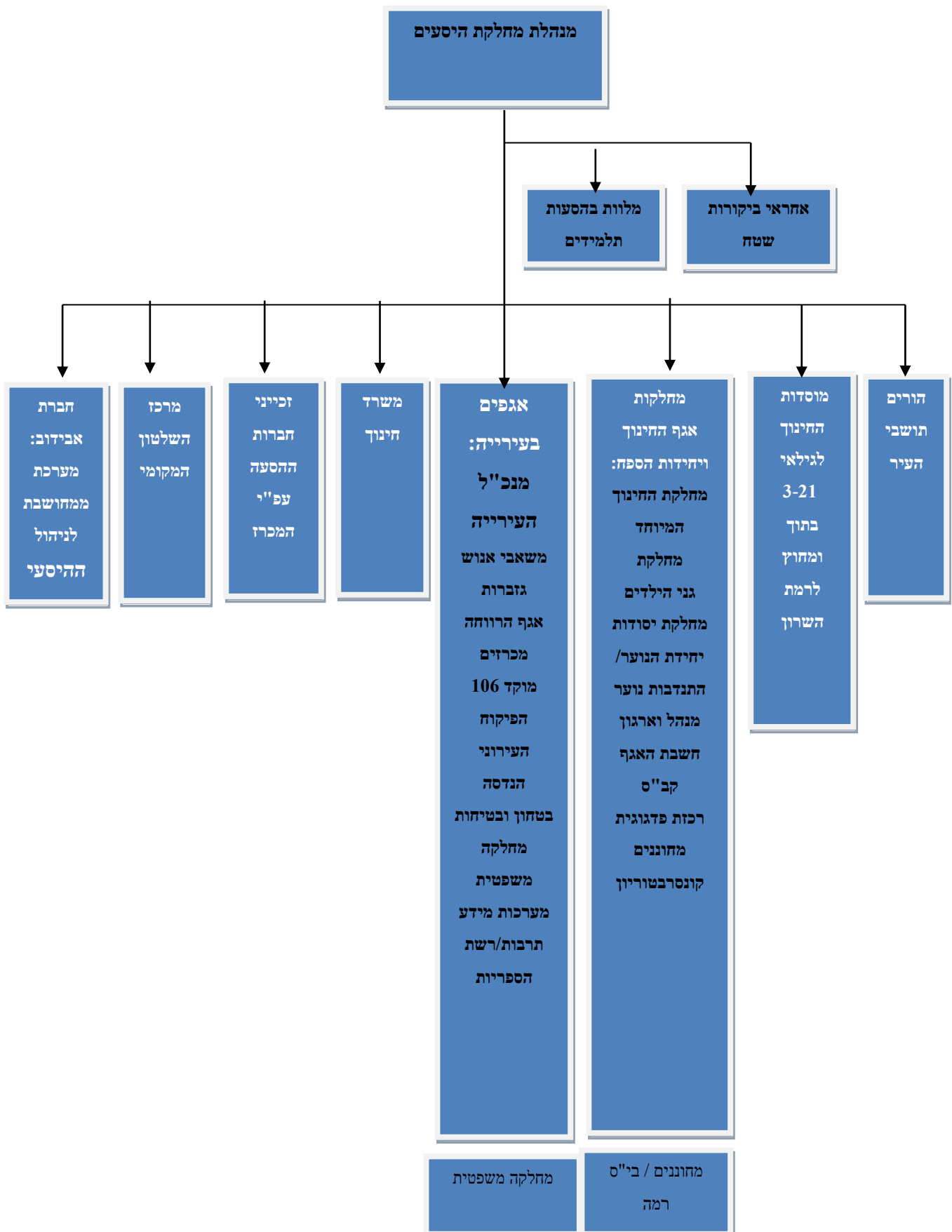
בשטח

- קשר מידי עם חברות ההסעה לפתרון בעיות בשטח, קשר מידי עם מוקד 106 לפתרון בעיות בדרך, קשר מידי עם מחלקת הפיקוח העירוני לפתרון בעיות רכבים חונים המפריעים להורדת והעלאת תלמידים.
- בדיקה וחישוב זמני ביצוע המסלולים ע"י מלוות העירייה לצורכי התייעלות וחישוב אחוזי המשרה למלוות.
- ביקורות שטח ומעקב לאור תלונות הורים.
- פרויקטים יישוביים : עזרה למנהלת המחלקה בניתוב כמות גדולה של אוטובוסים בו זמנית תוך שמירה על בטיחות התלמידים.

במשרד

- עזרה בעבודות המשרד (טלפונים, מכתבים, פקסים, תיעוד והקלדה בתוכנת ההיסעים)

ממשקי עבודה מחלקת היסעים:



9.5 תקציב מחלקת היסעים

תקציב מחלקת היסעים לשנת הלימודים תשע"ו הינו בסך 13,424,000 ש"ח, ניתן לראות גידול מסיבי בתקציב ההיסעים בין השנים 2010 ועד 2016

סעיף תקציבי	שם	תקציב 2010	תקציב 2012	תקציב 2014	תקציב 2015	תקציב 2016
8178	הסעות תלמידים					
8178.21	ליווי תלמידים	1,226,000	1,208,900	1,350,000	1,350,000	1,206,000
8178.71	הסעות תלמידים ח.מ.	2,620,000	3,500,000	5,800,000	6,739,000	7,604,000
8178.712	הסעות אזורי רישום	1,200,000	1,650,000	1,915,000	2,400,000	2,553,000
8178.713	החזר הוצאות נסיעה	275,000	335,500	310,000	358,000	384,000
8178.714	הסעות עי"ס חינוך עצמאי	-	313,000	430,000	430,000	367,000
8178.715	הסעות עי"ס ממלכתי דתי	-	229,500	120,000	190,000	305,000
8178.716	הסעות יסודי חינוך עצמאי	-	113,000	190,000	232,000	232,000

773,000	830,000	830,000	704,700	-	ליווי תלמידים חינוך רגיל	817822.2
13,424,000	12,529,000	10,945,000	8,054,600	5,457,518	הסעות תלמידים	סה"כ

ממצאים:

- בבדיקת הביקורת נמצא כי תקציב המחלקה נקבע בהתאם לכמות התלמידים המוסעים ולעלויות הנלוות של המלוות בהסעות ללא קשר לזכאותם על פי הקריטריונים של משרד החינוך. מימון הסעות התלמידים נגזר מתקציב העירייה.
- בבדיקה שנערכה באגף החינוך, במחלקת ההיסעים, נמצא כי ניתן לחסוך בעלויות הוצאות הסעה **בסך של 5,118,280 ₪** (ראה טבלה בנספח א') לפי החלוקה הבאה:

- חינוך רגיל : 2,725,866 ₪.
- מלוות חינוך מיוחד 1,934,438 ₪,
- החזר הוצאות נסיעה 99,520 ₪
- חינוך עצמאי מחוץ לעיר 307,953 ₪.
-

- בהשוואה שנערכה באגף החינוך, על ידי מנהלת מחלקת היסעים בין עיריית רמת השרון ל-7 רשויות נוספות ביחס של כמות התלמידים המוסעים בהתאם למספר התושבים ובתקציב ההסעות (ראה נספח ב' לדו"ח), נמצא:
 - 3.1 תקציב ההסעות של עיריית רמת השרון זהה לתקציב ההסעות של עיריית כפר סבא וחולון בהן מספר התושבים הינו כפול ממספר התושבים ברמת השרון.
 - 3.2 תקציב ההסעות ברשויות בהן מספר התושבים זהה למספר התושבים ברמת השרון, כגון: גבעתיים, נס ציונה והוד השרון, נמוך משמעותית מתקציב ההסעות של עיריית רמת השרון (בגבעתיים ובנס ציונה, התקציב הוא שליש מתקציב ההסעות של רמת השרון).

המלצות:

1. מומלץ לקבוע את תקציב ההסעות בהתאם לקריטריונים ולכללי הזכאות של משרד החינוך. ניהול תקציב ההסעות בהתאם לזכאויות על פי משרד החינוך יאפשר קביעת תקציב נמוך באופן משמעותי, שוויוני, ושקוף וזאת טרם הגידול המסיבי במספר התושבים בשכונת מורשה עקב הבנייה החדשה ופרויקטי ההתחדשות העירונית.
2. מומלץ לאמץ את המלצות אגף החינוך ולבצע קיצוץ בתקציב ההסעות בהתאם לטבלה שבנספח א'.
3. מומלץ לבחון את הסיבות לכך שתקציב ההיסעים ברמת השרון הינו גבוה משמעותית מרשויות שכונות בעלות מספר תושבים זהה ולפעול על מנת לצמצמו.

10. שיבוץ תלמידים בהסעות

10.1 מוסדות חינוך

תלמידים הלומדים בבתי ספר בתחום העירייה ומשתמשים בשירותי ההסעות:

בעיר קיימים 7 בתי ספר יסודיים ממלכתיים, ו-1 ממלכתי דתי, ו-1 חרדי. 2 חטיבות ביניים ו-2 תיכונים המספקים מענה למסגרות החינוכיות בחינוך הרגיל. במהלך שנת הלימודים תשע"ו הוסעו בחינוך הרגיל כ-900 תלמידים מגילאי טרום חובה ועד כיתה ו' וכן, תלמידי חטיבות הביניים והתיכון הגרים בשכונת נווה גן ולומדים בחטיבות ובתיכונים של רמת השרון. החזר הוצאות נסיעה אושר ל-160 תלמידים ולימודים מחוץ לעיר לחנוך הדתי העצמאי אושר ל-60 תלמידות.

שיבוץ התלמידים להסעות מתבצע באגף החינוך על ידי מנהלת מחלקת ההיסעים לאחר קבלת רשימות מבתי הספר. את ההסעות עצמן ההסעות מבצעות חברות הסעה חיצוניות אשר זכו במכרז.

10.2 זכאות להסעה

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" שעודכן ביולי 2013, נקבע השיבוץ להסעות התלמידים כדלהלן:

"הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. ההסעות מתבצעות על-פי אמות מידה שנקבעו לצורך זה. הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים מושתת על קביעת מיפוי ואזורי רישום, תוך הקפדה על ויסות נכון של תלמידים בין מוסדות החינוך השונים ושמירה על שילוב חברתי – אינטגרציה".

תקצוב ההיסעים כיום, בחינוך הרגיל בתוך רמת השרון ובחינוך העצמאי מחוץ לרמת השרון, מבוסס על הסדרים "היסטוריים" וללא קריטריונים ברורים.

נזכיר כי קריטריונים לזכאות (השתתפות בהוצאות נסיעה ולא דווקא בארגון הסעה ע"י הרשות), מפורטים בחוזר מנכ"ל תשע"ד/1(ב), כ"א אלול התשע"ג, 27 באוגוסט 2013, "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" סעיפים 2.4, 2.3 נקבע קריטריון מרחק וכללי זכאות להחזר הוצאות ללומדים בחינוך הרגיל כדלהלן:

קריטריונים לזכאות בחינוך הרגיל, לגילאי חובה: חינוך רגיל

"משרד החינוך משתתף בהוצאות הסעה לגני חובה ולבתי ספר רשמיים בלבד, מכיתה א' עד כיתה י' ועד בכלל".

בסעיף 2.4 נקבע המרחק המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה בחינוך הרגיל כדלקמן:

- א. המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה הוא כמפורט להלן:
- לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' (ועד בכלל): מ-2 ק"מ
- לתלמידים מכיתה ה' ומעלה: מ-3 ק"מ.

למען הסר ספק, המרחקים המצדיקים הסעה הם מרחקי הליכה בדרך עבירה להולכי רגל..."

ממצאים:

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי שיבוץ התלמידים להסעות בבתי הספר אורנים, אמירים, והדר. אינה נקבעת בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך אלא ניתנת באופן גורף לתלמידים בבתי הספר יסודיים הגרים בשכונת מורשה. נציין כי למרבית התלמידים, המרחק מביתם לבית הספר אינו עונה לקריטריונים של משרד החינוך. בחלק מהמקרים, משובצים להסעות תלמידים שהמרחק מביתם לבית הספר הינו בין 500-1000 מטר. הודעה להורים על זכאותם להסעות נשלחת על ידי העירייה עם הרישום לכיתה א' ונשמרת באופן אוטומטי עד הגיעם לכיתה ו'.

2. בביה"ס הממלכתי דתי "אור השחר" ניתנות הסעות מכל שכונות העיר כולל רובע הדר ורובע אלון הסמוכים לביה"ס. וכן הסעות נוספות מעבר לשעות סיום הלימודים בשעה 15:30 למסיימי הצהרון לכל רחבי העיר. הסעות לתלמידים נועדו לשעות הלימודים בחינוך הפורמלי בלבד. מיותר לציין כי מתן היסעים למשתתפי יול"א במוסד אחד בלבד גורר עימו מלבד הוצאות גדולות ומיותרות גם חוסר שיווין וחוסר שקיפות לעומת התלמידים האחרים בעיר הממשיכים ליול"א. בחוזר מנכ"ל החינוך נקבע כי: "ההסעות מיועדות להביא את התלמידים במתכונת יום-יומית ובהתאם למערכת השעות הרשמית אל מוסדות החינוך ולהחזירם לבתיהם, כדי לאפשר מסגרת לימודים רגילה לתלמידי חינוך חובה שהמוסד החינוכי שהם לומדים בו נמצא במרחק רב מביתם".

3. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע בסעיף 2.3 (א2) כי "למרות הרחבת חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 אין השתתפות במימון הסעות לילדים אלה עקב בעיות בטיחות הכרוכות בהסעתם". בבדיקת הביקורת נמצא כי העירייה נוהגת להסיע ילדים בגילאי 3-4 מגני הילדים לביתם וזאת בניגוד להנחיות החוק. נציין כי בעירייה קיימים 5 גני ילדים במגזר הממלכתי דתי וההסעות ניתנות רק לשני גנים (גן "תומר" וגן "תדהר") הממוקמים בתוך ביה"ס אור השחר.

4. ביי"ס הרמב"ם השייך לזרם החינוך העצמאי, המוכר שאינו רשמי. בחוזר מנכ"ל החינוך נקבע כי: "המשרד אינו משתתף במימון הסעות של תלמידים הבוחרים ללמוד בבתי ספר על-אזוריים, ניסויים

וייחודיים ובבתי ספר ממ"ד תורניים שמונהגת בהם הפרדה בין המינים...

...ההסעות בחינוך המוכר שאינו רשמי תטופלנה ותאושרנה על ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרדנו, בהתאם להנחיות המפורסמות על-ידו, ולפיכך לא תטפלנה בהן הוועדות המחוזיות. זאת למעט הסעות של תלמידי החינוך המיוחד"

בבדיקת הביקורת נמצא כי הסעות תלמידים לבי"ס הרמב"ם, הממוקם בתוך שכונת מורשה, הינם בהתאם לרשימה המתקבלת ממנהלת ביה"ס על פי שיקול דעתה ולא על פי קריטריון מרחק. לעיתים מוסעים תלמידי כיתות ז' ח', אשר אינם זכאים עפ"י משרד החינוך להסעה, אלא להחזר הוצאות במידה ועונים על קריטריון מרחק. נציין כי עלויות של החזר הוצאות הינן נמוכות באופן משמעותי מעלויות של הסעה מאורגנת.

5. מספר התלמידים להם מאושרת הסעה בשנה"ל תשע"ו הינה 1,129 תלמידים. כשבפועל על פי קריטריונים של משרד החינוך, זכאים רק 217 תלמידים להסעות.

המלצות

1. מומלץ לאשר זכאות להסעות תלמידים למוסדות חינוך בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך.
2. נדרש להקפיד לאשר הסעות לתלמידים רק בגין מוסדות חינוך רשמיים שנקבעו בהתאם להנחיות משרד החינוך. בנוסף, נדרש להקפיד על אחידות בזכאות להסעות ולהימנע ממצב בו קיים אי שוויון בין הזכאויות להסעות לתושבי העיר. נציין כי גם בבית הספר הנ"ל, נמצא כי המרחק בין בית הספר לבתי הילדים להם אושרו הסעות אינו תואם את הנחיות משרד החינוך.
3. יש לנהוג בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך לגבי איסור הסעות ילדים בגילאי 3-4.
4. נדרש להיצמד להנחיות משרד החינוך. ולתת עדיפות למימון החזר הוצאות נסיעה ולהימנע מהסעה מאורגנת.
5. מומלץ לצמצם משמעותית את הפערים בין מספר התלמידים להם אושרה זכאות להסעה על פי מחלקת החינוך בעירייה לבין מספר התלמידים הזכאים להסעה על פי משרד החינוך.

10.3 נהלים והנחיות

הנהלים וההנחיות מהווים בסיס חשוב לניהול מערך ההסעות שהינו מורכב ומושתת על תהליכים רבים המתבצעים בממשקים מרובים עם רוב מחלקות העירייה, משרד החינוך, ספקים, מוסדות החינוך ברחבי הארץ, הורי המוסעים, וניהול ישיר של המלווים בהסעות. הנהלים נדרשים ליישום התהליכים וביצוע בקורות שוטפות:

- פעילויות מרכזיות במחלקת היסעים לפי חודשים
- הערכות לקראת פתיחת שנת לימודים
- מכרז פומבי הסעות תלמידים
- תכנון קווים (אופטימיזציה)
- הסעות חינוך מיוחד
- הסעות לאזורי רישום: ממלכתי וממלכתי דתי
- הסעות החינוך העצמאי
- החזר הוצאות נסיעה
- הסעות מחוננים
- פרויקטים והסעות מזדמנות
- דיווחים למשרד החינוך
- תכנון מערך הדרכה למלווים בהסעות
- דרכים להתייעלות במערך ההסעות
- בטיחות בהסעות תלמידים
- מצוקה בריאותית בזמן הסעה ודרכי טיפול בעת חירום
- קריטריונים לזכאות להסעה בהתאם להוראות החוק.
- ביצוע בקרה כמותית על מספר התלמידים שנדרש להסיעם לעומת כמות התלמידים המאושרים במערכת "הסעות נט".
- ביצוע בקרה אחר כמות התלמידים המאושרים במערכת "הסעות נט" לכמות התלמידים המופיעים במערכת מית"ר לפיה מתבצע התשלום.
- תהליך הפצת הנחיות בטיחות לבתי הספר ולתלמידים.

- ביצוע ביקורות שטח

ממצא:

1. במחלקת היסעים קיימים נהלי עבודה מסודרים המעגנים את עבודה המחלקה מבחינת ניהול תקין והבקורות הנדרשות לביצוע. **נמצא תקין.**

10.4 שיבוץ התלמידים במערך ההסעות

בהתאם לחוזר משרד החינוך: "חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה. בכל מקרה, משרד החינוך אינו נוטל חלק בארגון ההסעות, אלא משתתף במימון בלבד. ההסעות לא תתבצעה באורח ישיר על ידי מוסדות חינוך.

שיבוץ התלמידים להסעות מתבצע במחלקת החינוך על ידי מנהלת מערך ההסעות.

בנוהל הדיווח על הסעות באמצעות מערכת הסעות אינטרנטית בסעיף 9 (א) נקבעו ההנחיות הבאות לביצוע הרישום: "החל מתחילת שנת הלימודים התשס"ז הופעלה מערכת ממוחשבת שמטרתה להקל על הרשויות המקומיות בדיווח על ההסעות של החינוך הרגיל בשיטת התחשבנות פר-נסיעה לתלמיד. המערכת מאפשרת לכל רשות לצפות באופן מאובטח ברשימת התלמידים שבאחריותה ולדווח על הסעתם".

תוכנת "הסעות נט" הינה תוכנה הקובעת את המרחק מבית הספר למוסד החינוכי, התוכנה מקושרת למרשם האוכלוסין ובאמצעות ת.ז. של התלמיד נקבעת הזכאות להסעות.

בעת ביצוע רישום לבתי הספר, על הנרשמים המעוניינים בהסעה, להמציא צילום תעודת זהות עם כתובת מגורים מעודכנת ביישובים הזכאים להסעות. תלמידים הגרים ביישובים הזכאים, שכתובתם אינה מעודכנת במרשם האוכלוסין, לא יאושרו על ידי משרד החינוך כזכאים.

שיבוץ התלמידים במערך ההסעות מתבצע על בסיס הדיווחים שמתקבלים במהלך ההרשמה לשנת הלימודים.

במהלך השנה, מחלקת ההיסעים מקבלת את שמות התלמידים הזכאים להסעה בתוכנת "הסעות נט" לפי גילם ואזור מגוריהם. התלמידים שאושרו בתוכנת "הסעות נט" נמצאו זכאים על פי משרד החינוך להסעות בחינוך הרגיל ועליהם מקבלת הרשות השתתפות בגובה 40% "פר קפיטה" (לפי תלמיד).

ממצאי הביקורת:

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי, מנהלת מערך ההסעות אינה מזינה את פרטי התלמידים הזכאים להסעות בהתאם לרשימות שהתקבלו מבתי הספר, אלא מאשרת באופן אוטומטי את הרשימות הקיימות במערכת הסעות נט על פי מרשם האוכלוסין. במצב הקיים, יכול להיווצר פער בין מספר התלמידים המשתמשים בשירותי ההסעות למספר התלמידים הזכאים בפועל. והשתתפות משרד החינוך בגין הסעות תלמידים תהיה נמוכה מהנדרש בפועל.

2. על פי נתוני שיבוץ התלמידים בהסעות בחינוך הרגיל וחינוך עצמאי מחוץ לעיר נמצא כי כמות התלמידים המוסעים הינה 1,129 וכמות התלמידים המאושרים להסעות על פי הנחיות משרד החינוך הינו 217. פער של 912 תלמידים.

להלן נתוני שיבוץ התלמידים בהסעות בחינוך הרגיל וחינוך עצמאי מחוץ לעיר

שם בית הספר	כמות תלמידים מוסעים	כמות תלמידים על פי משרד החינוך	הפרש	מומלץ / לא מומלץ	לא
אורנים	400	36	364	מומלצים תלמידים בלבד.	36

שם בית הספר	כמות תלמידים מוסעים	כמות תלמידים על פי משרד החינוך	הפרש	מומלץ / לא מומלץ
הרמב"ם	72	18	54	אמורים להיות מטופלים באגף המוכר שאינו רשמי מומלצים עפ"י מרחק 18
אמירים	145	49	96	מומלצים 49 תלמידים בלבד
יול"א למזרח מאור השחר	35	0	35	לא מומלץ!
יול"א למערב מאור השחר	8	0	8	לא מומלץ!
נווה גן – עלומים/רוטברג/אלון	36	36	0	מומלץ שהרשות תארגן קו תחבורה ציבורית מנווה גן לתיכונים וחטיבות ותיתן לתלמידים אלו החזרי הוצאות נסיעה
הדר	24	5	19	מומלץ להסיע להדר רק את תלמידי החינוך המיוחד (כיתה קטנה)
אור השחר	122	41	81	מומלצים 41 תלמידים בלבד
גן תומר ותדהר	44	17	27	מומלצים 17

שם בית הספר	כמות תלמידים מוסעים	כמות תלמידים על פי משרד החינוך	הפרש	מומלץ / לא מומלץ	לא
(חובה)				תלמידים בלבד	
גן תומר ותדהר (טרום חובה)	8	0	8	לא מומלץ! עקב בעיית בטיחות ככתוב בחוזר מנכ"ל משרד החינוך	
חינוך עצמאי מחוץ לעיר	60	0	60	לא מומלץ! מומלץ לתת החזרי הוצאות נסיעה	
השתתפות בהחזר הוצאות נסיעה עפ"י ועדות הנחה בית ספריות למי שאינו עובר קריטריון מרחק.	160	0	160	לא מומלץ! זכאות מרחק מקנה החזרי הוצאות נסיעה ולא מצב כלכלי	
סה"כ	1,129	217	912		

המלצה

- יש להקפיד ולבצע רישום של תלמידים הזכאים במערכת הסעות נט. על מנת למנוע מצב בו ימצא פער בין מספר התלמידים המשתמשים בשירותי ההסעות למספר התלמידים הזכאים בפועל והשתתפות משרד החינוך בגין הסעות תלמידים תהיה נמוכה מהנדרש בפועל.
- מומלץ לאשר הסעות לתלמידים על פי קריטריונים של משרד החינוך בלבד.

11. חיוב השתתפות משרד החינוך.

השתתפות משרד החינוך ניתנת לרשויות המקומיות בהסתמך על רשימת התלמידים הזכאים להסעה, לאחר בדיקה ואישור של ועדת ההסעות המחוזית.

עיריית רמת השרון הינה עירייה נטולת מענק ולכן מקבלת 40% השתתפות בנסיעה עבור כל תלמיד העובר את קריטריון המרחק והרשום בהסעות נט מגיל חובה ועד כיתה י' ועבור תלמידי כיתות י"א-י"ב 50% מתוך 40% של העלות המאושרת על ידי משרד החינוך".

עלות ההשתתפות נקבעת על פי התלמידים שאושרו במערכת "הסעות נט". ניהול ההתחשבות מתבצע במערכת מית"ר (מידע על תשלומים לרשויות, בעלויות ובתי ספר) בהתאם לנתונים המופיעים במערכת. הנתונים העיקריים המופיעים במערכת הינם כדלהלן: חודש תחולה, שם הישוב, טווח כיתות, ימי ביצוע, מוסעים מאושרים, אחוז השתתפות, סכום מחושב.

שיעורי ההשתתפות של משרד החינוך 2.9 (ה)

להלן שיעורי ההשתתפות של משרד החינוך בהוצאות של הרשויות המקומיות:

ה. רשויות מקומיות נטולות מענק: 40% של העלות המאושרת על ידי המשרד.

שיעורי השתתפות אלה כפופים לחוק התקציב.

ז. תלמידים הבוחרים ללמוד בבתי ספר על-אזוריים, ניסויים, ייחודיים וממ"ד תורניים

המשרד אינו משתתף במימון הסעות של תלמידים הבוחרים ללמוד בבתי ספר על-אזוריים, ניסויים וייחודיים ובבתי ספר ממ"ד תורניים שמונהגת בהם הפרדה בין המינים.

ממצא:

1. במהלך שנת הלימודים תשע"ו עלות הסעת התלמידים למוסדות חינוך הינה ₪. 13,424,000. החזר משרד החינוך על תלמידי החינוך הרגיל לשנת הלימודים הנוכחית תשע"ו

(מספטמבר ועד חודש מאי התקבל סך של 181,010 מתוך כ- 270,000 ₪
החזר שנתי

נציין כי סכומים אלו הינם 40% מהתלמידים המאושרים בתוכנת הסעות נט
בלבד (ו-50% מתוך ה-40% לתלמידי יא' וי-יב'.

בטבלה שלהלן מופיע פירוט ניהול תקציב לשנת תשע"ו (1.9.2015-
31.8.2016) כפי שהתקבל ממחלקת הנהלת חשבונות. הפירוט כולל דיווחים
על הוצאות בגין הסעות תלמידים, דיווחים על הכנסות ובחינה כללית של
היתרה. היתרה משולמת על ידי העירייה.

מקור ההוצאה	הקצאה שנתית עירייה	הערות
הסעות לפי אזורי רישום	2,553,000	40% לפי זכאות
החזר הוצאות נסיעה	384,000	40% לפי זכאות
הסעות עי"ס חינוך עצמאי	367,000	לא אמורים לקבל החזר ממשד החינוך הליווי על פי מדיניות העירייה
הסעות עי"ס ממלכתי דתי	305,000	40% לפי זכאות
הסעות יסודי חינוך עצמאי	232,000	לא אמורים לקבל החזר ממשד החינוך הליווי על פי מדיניות העירייה
ליווי תלמידים חינוך רגיל	773,000	לא אמורים לקבל החזר ממשד החינוך הליווי על פי מדיניות העירייה
סה"כ	13,424,000	

*** החזר משרד החינוך ניתן לפי זכאות בגובה 40% מההוצאה.**

המלצה:

1. נדרש לשבץ תלמידים במערך ההסעות בהתאם להנחיות משרד החינוך על מנת להימנע בפערים בין הוצאות העירייה להחזרים המתקבלים.

12. מלוות בהסעות תלמידים

תפקידי המלוות על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך

- "המלוות יפקוד את התלמידים, לפי רשימה, בתחילת הנסיעה, יעקוב אחר מהלך האיסוף וההורדה, ויוודא שלא נשאר תלמיד ברכב בסיום הנסיעה.
- במצב שבו ילד יורד מרכב ההסעה ועליו לחצות כביש יעשה זאת המלוות יחד אתו, מאחורי רכב ההסעה.

מספר המלוות בקווי ההסעות :

- חינוך רגיל עובדות עירייה – 26
- מסלולי רווחה עובדות עירייה – 4
- חינוך מיוחד עובדות של חברות ההסעה – 30

עלות הליווי למלוות המועסקות ע"י העריה הינה בסך 773,000 ₪ בשנה.
עלות הליווי לגבי המלוות המועסקות ע"י חברת ההסעה בחינוך המיוחד הינו
1,934,438 ש"ח שנתי

ניהול המלוות כולל גיוסן, הכשרתן, שיבוץן במסלולי ההסעות, הדרכה, בקרה, משוב, ניהול נוכחות, טיפול בהיעדרות ומציאת מחליפה, מנוהל ע"י מנהלת מחלקת ההיסעים באגף החינוך.

ממצאים:

1. בבדיקת הביקורת על נאותות ניהול המלוות נמצא כי :

- למלוות קיים הסכם העסקה בהתאם לחוזר מנכ"ל, נמצא תקין.
- קיימים נהלי עבודה מפורטים המגדירים את תפקידן של המלוות, נמצא תקין.
- קיים גיבוי למלוות, במידה ומלווה נעדרת, נמצאת לה מחליפה. נמצא תקין.
- ביצוע השתלמות/ יום עיון מקצועי, אחת לשנה לפני פתיחת שנה. נמצא תקין.
- ריענון נהלים פעמיים בשנה. נמצא תקין.
- ביצוע ביקורות שטח. נמצא תקין.

נציין כי העירייה מציבה מלווה בכל הסעה בחינוך הרגיל מחובה ועד כיתה ו' למרות ש אין זה מחובתה עפ"י חוזר מנכ"ל, משרד החינוך מחייב ליווי רק בלקויות מסוימות בחינוך המיוחד.

13. מערכת לניהול היסעים:

מערכת ניהול היסעים מבצעת אופטימיזציה של ניהול מערך ההיסעים ומספקת מידע רלוונטי בזמן אמת. מערכת ההיסעים נועדה לספק מענה לצרכים הבאים:

- ניהול ביקושים וזכאות - בחינת זכאות תלמידים להסעות בהתאם למפות המודדות את המרחק מבית הספר לבית התלמיד.
- ניהול מלווים - תיעוד פרטי מלווים, שיבוצם בהסעות, שיבוץ מלווים מחליפים, ניהול נוכחות שוטפת וחישוב שכר חודשי.
- ניהול קווי הסעות - ניהול פרטי קווי הסעות, כולל פירוט תחנות, שם הספק, רכב מבצע, שיבוץ תלמידים ומלווים בהסעות, תמחור עלויות, ניהול שינויים יומיים בקווי ההסעות ו/או בשיבוץ תלמידים וניהול פרויקטים ונסיעות מזדמנות.
- ניהול אירועים ושינויים יומיים – קבלת דיווחים שוטפים, בצוע שינויים בקווי ההסעות לפי הצורך
- הפקת דוחות מעקב פרטניים
- ניהול תלונות ומשימות

- תיעוד וניהול תלונה כולל תוצאות הבדיקה ומענה אופציונאלי לפונה
- ניהול ביקורת שטח – הגדרת היקפי ותדירות ביצוע ביקורת, תיעוד תוצאות הבדיקה, בקורות חוזרות.

פירוט המודולים והמרכיבים העיקריים שצריכים להיות במערכת ממוחשבת לניהול הסעות תלמידים :

ניהול ביקושים ובדיקת זכאות

GIS על בסיס מפות

ניהול מלווים

ניהול פרטי מלווים ושיבוץ לקווי הסעות חינוך מיוחד.

ניהול נוכחות שוטפת

ניהול ותיעוד מלווים מחליפים.

ניהול קווי הסעות בפועל

ניהול פרטי קווי ההסעות, כולל פירוט תחנות, ספק, רכב מבצע, שיבוץ

תלמידים, מלווים ועלויות ניהול שינויים ברמה יומית, בקווי ההסעות ו/או בשיבוץ תלמידים.

ניהול פרויקטים ונסיעות מזדמנות מול המחלקות השונות

ניהול אירועים ושינויים יומיים

קליטת הדיווח כולל פרטי מדווח

ביצוע שינויים בקווי ההסעות לפי הצורך

דוחות מעקב פרטניים

ניהול תלונות/משימות

תיעוד וניהול תלונה או ניהול משימה בסטטוס טיפול כולל תוצאות

הבדיקה ומענה אופציונאלי

סימון קווי הסעות לבצוע ביקורת שטח.

שמירת היסטוריה של תלונות בכתך מלווה/חברת הסעה/התנהגות תלמיד ועוד.

ניהול ביקורות שטח

הגדרת היקפי ותדירות בצוע שנתיים לפי סוג ביקורת
תכנון ביקורות שטח חודשיות/ שבועיות/ יומיות
קליטת תוצאות ביקורת (4 סוגי ביקורות למלווה/מסלול/חברת הסעה ועוד
דוחות תוצאות הביקורת פרטני וסטטיסטי לפי : תאריכים וסוג ביקורת

התחשבות מול חברות הסעה

ניהול קנסות
קליטת דיווחי ביצוע/ אי ביצוע חודשיים לפי חברת הסעה
חישוב תשלומים חודשיים לחברת הסעה – דוח חשבון "פרופורמה"

דיווחים והתחשבות מול משרד החינוך

הפקת טפסי דיווח למשרד החינוך – דו"חות פר מסלול ודו"ח תלמידים
מלווים בחינוך מיוחד. דוח "פר קפיטה" בחינוך הרגיל
תכנון קווים ("אופטימיזציה")
דוחות בכל חתך אפשרי: קווים, ספקים, מלווים, מוסדות חינוכיים,
לקויות עוד...

במערכת חייבת להיות אופציה יצוא לאקסל!!!
הגדרה של מערכת מותאמת במיוחד הינה מערכת המתממשקת למנב"ס,
לפורטל החינוך באגף החינוך ולמערכת הנהלת החשבונות.

ממצא:

1. בבחינת הביקורת לניהול ההיסעים נמצא כי עד דצמבר 2015, נוהל רישום התלמידים, שיבוץ המסלולים, בקרה על חברות ההסעות, שיבוץ המלוות, הביקורות על המלוות, ניהול תלונות וכו' התבצע במערכת לניהול היסעים ממוחשבת וייעודית בתחום. מחלקת ההיסעים בעיריית רמת השרון, הייתה מן החלוצות ברכישה ואפיון של מערכת ממוחשבת, ייעודית, לניהול ההיסעים, ושמשה מקור למידה ועליה לרגל לרשויות מקומיות נוספות

ברחבי הארץ בנושא תוכנת ההיסעים. בין היתר, החברה למשק וכלכלה (משכ"ל), רכשה את המערכת עבור רשויות מקומיות ואזורים שניגשו למכרז ההיסעים דרכה.

החל מחודש 1/2016, הופסקה ההתקשרות עם החברה המעניקה תמיכה למערכת לניהול היסעים ותיעוד הנתונים והבקורות מבוצע על גבי קבצי אקסל. במצב הקיים, לא מבוצעת בקרה נאותה אחר מסלולי ההסעות, שיבוץ התלמידים, החלפת מלוות וכו'. עבודתה של מחלקת היסעים הינה מוגבלת ואינה מאפשרת ביצוע מעקב ובקרה נאותים. קשה לשלוט במידע הרב, בירידה לפרטי פרטים ובמיוחד בשמירת היסטוריה.

המלצה:

1. מומלץ לנהל את ההיסעים במערכת ייעודית המאפשרת תיעוד, ניהול ביקושים ובדיקת זכאות, מעקב ובקרה אחר שיבוץ התלמידים, ניהול קווי הסעות, כולל פירוט תחנות, ספק, רכב מבצע, שיבוץ מסלולי ההסעות לקווי החינוך הרגיל והמיוחד, התחשבות מול חברות הסעה, ניהול קנסות, קליטת דיווחי ביצוע/אי ביצוע חודשיים לפי חברת הסעה, חישוב תשלומים חודשיים לחברת הסעה – דוח חשבון "פרופורמה", שינויים ברמה יומית, בקווי ההסעות ו/או בשיבוץ תלמידים. ניהול פרויקטים ונסיעות מזדמנות מול המחלקות השונות, ניהול נוכחות המלוות, ניהול ותיעוד מלוות מחליפים, ניהול תלונות/משימות, תיעוד וניהול תלונה או ניהול משימה בסטטוס טיפול כולל תוצאות הבדיקה ומענה אופציונאלי, סימון קווי הסעות לביצוע ביקורת שטח. שמירת היסטוריה של תלונות בכתב מלווה/חברת הסעה/התנהגות תלמיד. ניהול ביקורות שטח, הגדרת היקפי ותדירות ביצוע שנתיים לפי סוג ביקורת תכנון ביקורות שטח חודשיות/שבועיות/יומיות, למלווה/מסלול/חברת הסעה ועוד. הפקת דוחות תוצאות הביקורת פרטני וסטטיסטי לפי תאריכים וסוג ביקורת. דיווחים והתחשבות מול משרד החינוך: דוחות פר מסלול, דוח תלמידים מלוות בחינוך מיוחד ודוח "פר קפיטה" בחינוך הרגיל. יכולת הפקת דוחות בכתבים שונים: קווים, ספקים, מלוות, מוסדות חינוכיים, לקווים, עם אופציית ייצוא לאקסל. יכולת התממשקות למערכות ממוחשבות אחרות ותכנון קווים ("אופטימיזציה").

14. מערך הסעות התלמידים

מועדי ההסעות :

הסעות התלמידים על ידי חברות ההסעות מתבצעות במהלך ימות השבוע בין השעות : 07:30-8:15 בבוקר ולאחר מכן בין השעות 12:00-16:00 (בימי שישי מועד ההסעות בפיזור הוא בין השעות 12:00-13:00). לכל נהג יש תוכנית הסעות עם לוח זמנים לביצוע ההסעות אותו מקבל מחברת ההסעה.

התנאים בהם חייבת לעמוד חברה להסעת ילדים חוזר מנכ"ל משרד החינוך סד/10(א)

- חברת ההסעה חייבת לשאת רישיון הפעלה בתוקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה.
- לחברה יהיה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה.
- רכב ההסעות חייב להיות מותאם להסעת נוסעים והורשה לכך על ידי רשות הרישוי.
- רכב ההסעות יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, שעבר את כל הבדיקות הנדרשות ונמצא תחת פיקוח של קצין בטיחות בתעבורה.
- רכב ההסעות יכול את כל האביזרים והציוד הנדרשים על ידי משרד התחבורה מכלי רכב המשמשים להסעת נוסעים ותלמידים, לרבות ערכת מילוט, עזרה ראשונה וכיבוי אש ומזגן.
- רכב ההסעות יצוין באופן בולט, באמצעות שלט "הסעת ילדים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה.
- כלי רכב המיועדים להסעת נכים ומוגבלים יהיו בהתאם למפרט הטכני להסעת נכים של אגף הרכב במחלקת התקינה במשרד התחבורה.
- זכייה במכרז ההיסעים של העריה בהתאם להנחיות משרד החינוך.

התנאים בהם חייב לעמוד נהג המסיע ילדים חוזר מנכ"ל משרד החינוך

סד/10(א)

- נהג המסיע תלמידים בכל גיל יהיה בעל רישיון להסעת ילדים. על הרישיון שברשותו תהיה חותמת "רשאי להסיע ילדים" (תקנה 84).
- נהג המסיע ילדים יידרש להמציא תעודת יושר פעם בחמש שנים, וכן לעמוד בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א-2001.

15. ההתקשרות עם ספקים חיצוניים

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך סא/1 (א) שעודכן בחודש אוגוסט 2013, הנוהל לפרסום מכרז ולחתימת הסכם עם חברות הסעה הינו כדלהלן:
"המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח אחיד שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות ומופץ בין כל הרשויות המקומיות בארץ".

במהלך שנת 2013 הופץ מכרז פומבי מספר 354/13 "מכרז שירותי הסעות תלמידים למוסדות חינוך רגיל ומיוחד ולנסיעות אקראיות ומיוחדות. בהתאם להנחיות המכרז, הספקים המציעים נדרשו להגיש "את מעטפות המכרז המכילות את הצעות המסיע יש להגיש ב-2 עותקים לתיבת המכרזים במזכירות העירייה לא יאוחר מיום 18.6.2013 עד שעה 09:00 וזאת רק לאחר שהוחתמה מעטפת ההצעה ע"י הפקיד המוסמך. מעטפה שלא הוחתמה תיפסל. אין לרשום על גבי המעטפה כל סימן זיהוי של המגיש".

נוסח המכרז הינו הנוסח שנקבע על ידי משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות. על המגישים נדרש היה לרכוש את מסמכי המכרז.

מסמכי המכרז כללו בין השאר: הסכם התקשרות עם העירייה לביצוע הסעות, הצהרת המשתתף, אישור תקף על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות, אישור תקף על ניכוי מס הכנסה במקור, רישיון תקף לכל הרכבים אשר ישמשו להסעות, צילום כתב הסמכה של קצין בטיחות בתעבורה, לקבלן שהוא תאגיד אישור רישום וזכויות חתימה, הוכחות בדבר בעלות ברכבים המתאימים להסעות

במספר הנדרש, נספח א' "מפרט הסעות ומחירים" – במפרט צוינו מסלולי ההסעות, על המגוישים היה למלא תעריפים לכל קווי ההסעות, נספח ד' אישור על קיום ביטוחים, נספח ה' כתב ערבות.

מסמכי המכרז הועברו לבדיקת ע. היועץ המשפטי לפני אישור המכרז ובתאריך 9.7.2013 בוצע דיון בוועדת מכרזים מספר 137.

במכרז זכו החברות הבאות:

טיולי גבלים, מסיעי שאשא, גדי מחלב, ש.ט.ס, דברת רעננה (רק בפרויקטים)

ממצאים:

1. קבלת מסמכי המכרז

בבדיקה של הביקורת נמצא כי בעת במועד פתיחת המכרז לא התקבלו כל מסמכי המכרז מהחברות המציעות ונדרש היה לבצע פניה חוזרת על מנת לקבל השלמות של מסמכים. נציין כי תהליך זה לווה על ידי היועץ המשפטי של העירייה. נמצא תקין.

2. בחירת החברות הזוכות

החלטה על בחירת החברות הזוכות במכרז התקבלה בוועדת מכרזים בהתאם למסלולי ההסעות. בפועל זכו כל החברות בחלוקה למסלולים. בהחלטת ועדת המכרזים מתאריך 9.7.2013 "הועדה מחליטה שבפרק ה' זכתה חברת דברת ואילו שאר החברות זכו על פי המסלולים המפורטים בנספח לפרטיכל זה. נמצא תקין.

3. ערבויות

במסמכי המכרז בסעיף 5.1 נקבע כי: "המציע במכרז יהיה חייב להמציא ערבות בנקאית אוטונומית על סך 50,000 ₪, לפקודת רמת השרון, צמודה למדד המחירים לצרכן, חתומה כדין, בהתאם לנוסח המצורף למסמכי המכרז.

תוקף הערבות השנתית הינה לשנה. מאחר ותוקף המכרז הינו לשלוש שנים, נדרש לקבל מידי שנה ערבות תקפה. נציין כי לאחר הזכירה במכרז, גובה הערבות הבנקאית משתנה בהתאם להיקף ההתקשרות עם הספק.

3. בבחינת הביקורת נמצא כי בעת קבלת טופסי המכרז, התקבלו מהספקים ערבויות בנקאיות חתומות כחוק. נמצא תקין.

4. בבחינת חידוש תוקף הערבויות מידי שנה, לבקשת הביקורת לקבלת ערבויות תקפות הוצגו לביקורת הערבויות הבנקאיות הבאות:

- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2016 של חברת טיולי גבלים בסך 325,000 ₪.

- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2015 של חברת מסיעי שאשא בסך 117,000 ₪.

- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2016 של חברת ש.ט.ס בסך 180,000 ₪.

- ערבות בנקאית בתוקף עד 31/8/2016 של חברת מחלב גדי בסך 85,000 ₪.

נמצא תקין.

4. ביטוחים

4.1 קבלת אישור על ביצוע ביטוחים - נספח ד'

בהסכם ההתקשרות נדרשו חברות ההסעות למלא את נספח ד' הדרן בביצוע ביטוחים אחריות כלפי צד שלישי, חבות מעבידים ביטוח חובה רכוש ונזקי גוף. בעת ביצוע המכרז, לא התקבלו אישורים על ביצוע ביטוחים מכל חברות ההסעות. מאחר ותוקף הביטוחים הינו לשנה ותוקף המכרז הינו לשלוש שנים. נדרש לקבל אישור ביטוחי חדש מידי שנה.

בבדיקה של הביקורת נמצאו אישור קיום ביטוחים בתוקף לכל החברות. **נמצא תקין.**

4.2 ביטוחים של הרכבים, רישיונות הפעלה ורישיונות נהגים

במהלך המכרז נדרשו החברות להציג רישיונות הפעלה של משרד התחבורה, רישיונות של נהגים (עם אישור להסעת תלמידים) וביטוחים של הרכבים. מאחר ותוקף הרישיונות הינו לשנה, נדרש להציג מידי שנה רישיונות תקפים. בבדיקת פתע שערכה הביקורת להסעות תלמידים בתאריכים 3.5.2016 ו- 10.5.2016 נמצא כי 5 אוטובוסים שנדגמו קיימים ביטוח בתוקף, רישיון הפעלה ולנהגי האוטובוס קיים רישיון נהיגה להסעת תלמידים בתוקף. **נמצא תקין.**

16.1 אישור תשלומים

תשלומים לספקים חיצוניים מתבצעים אחת לחודש כנגד חשבוניות שהתקבלו בעירייה. התשלומים הינם בגין הסעות קבועות של תלמידים למוסדות חינוך בהיקף שנקבע על פי המכרז והסעות נוספות אשר בוצעו במהלך החודש. בעת הגשת חשבונית, נדרש הספק להמציא טבלה של ההסעות שבוצעו לפי תאריכים ולפי מסלולים וכן לציין את העלויות של החיוב בגין המסלולים.

במהלך שנת הלימודים תשע"ו החשבוניות נבדקו ואושרו על ידי מחלקת היסעים ונבדקות על ידי מנהלת המחלקה בהתאם למסלול הנסיעה של הספקים, כמות ההסעות שבוצעו וכמות הימים. ההשוואה מתבצעת באופן ידני על גבי קובץ אקסל. חשבוניות מאושרות, מועברות בצירוף טופס דרישה לתשלום לגזברות המועצה לאישור הגזבר ולמחלקת הנהלת חשבונות לביצוע תשלום.

ממצאים

בבחינה של 10 חשבוניות שהתקבלו מחברות ההסעות נמצא כי לחשבוניות המתקבלות בעירייה מצורף דיווח חודשי ממוחשב מפורט לפי ימים, מסלולי הנסיעה, מספר הרכבים למסלול ועלות הנסיעה. אישור המסלולים נבדק ומאושר במחלקת היסעים לפני העברתו לגזברות לתשלום. **נמצא תקין.**

16.2 קנסות

בסעיף 9.4 בחוזה הדן בקנסות נקבע: "מבלי לגרוע מהאמור בסעיפים 9.1 ו- 9.2 לעיל ומכל סעד או תרופה אחרים המוקנים לרשות המזמינה על פי חוזה זה או על פי כל דין, מוסכם בין הצדדים כי בגין הפרות החוזה המפורטות להלן, תהא הרשות המזמינה זכאית לפיצויים מוסכמים כמפורט בצידם"

להלן טבלת ההפרות וגובה הקנסות שנקבעו:

נושא ההפרה	פיצוי מוסכם
איחור של מעל 15 דקות ועד 30 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	150 ₪
איחור של מעל 30 ועד 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	300 ₪
איחור של מעל 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	500 ₪
רכב הסעה מלוכלך	250 ₪
מזגן לא תקין / לא עובד מעל 2 יממות	100 ₪
מזגן לא תקין / לא עובד מעל 3 יממות	300 ₪
התנהגות לא נאותה של הנהג	250 ₪
רכב הסעה חלופי בגיל של יותר מ- 10 שנים	100 ₪ לכל יום עבודה
אי מסירת רשימת רכבים המופעלים על ידי הקבלן	100 ₪
שילוב קווים ללא אישור הרשות המזמינה	300 ₪ לכל יום ולכל רכב
רכב שלא מתאים לדרישות הרשות המזמינה	300 ₪ לכל הסעה
איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על ידי הרשות המזמינה	1,000 ₪

מידע על הפרת הסכם מתקבל מאת המלוות ומבדיקות אקראיות שמבצע האחראי על הבקורות.

ממצא:

קיים תיעוד חלקי על הפרת הסכם של חברות ההסעה. לא נשמרת היסטוריה של תיעוד ולא ניתנים קנסות כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות עימם. נציין כי מטרת התיעוד היא להוות אומדן להיקף ההפרות

שמבוצעות על ידי חברות ההסעה ומטרת הקנסות הינן להוות גורם הרתעה ומניעה של הישנות ההפרות.
נציין כי מנהלת מחלקת הסעות מסרה כי בעירייה לא נוהגים לקנוס את חברות ההסעות מאחר ולא נמצאו מקרים רבים של הפרות ומתוך רצון לשמר את האימון והתמיכה שניתנת לעירייה בעת קרות אירועים לא צפויים בהם נדרש תגבור.

המלצה:

מומלץ לשמר תיעוד של הפרות הסכם של ספקים על מנת שניתן יהיה לאמוד את ההיקפים.

17. בטיחות בהסעות

בנספח ד' לחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבעו הנחיות בטיחות בהסעות המתייחסות לחברת ההסעה, נהג ההסעה, רכב ההסעה, אביזרים ברכב ההסעה, העלאת והורדת נוסעים, מושבי בטיחות וחגורת בטיחות, ליווי בהסעות ורכז הסעות. הביקורת ביצעה בדיקה של הבטיחות בהסעות לפי הנחיות החוזר. להלן תוצאות הבדיקה:

17.1 חברת ההסעה

חברת ההסעה מחויבת לשאת רישיון הפעלה בתוקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה.
לחברה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה.

ממצא:

נמצא כי לחברות ההסעה קיים רישיון בתוקף מהמפקח על התעבורה. מידי שנה, מועבר למנהל מחלקת תחבורה רישיון חדש תקף. **נמצא תקין.**

17.2 נהג ההסעה

"נהג המסיע תלמידים בכל גיל יהיה בעל רישיון להסעת ילדים. על הרישיון שברשותו תהיה חותמת "רשאי להסיע ילדים" (תקנה 84). בנוסף, נהג המסיע ילדים, יידרש להמציא תעודת יושר אחת לחמש שנים. מסיבות ביטחון, על הנהג להיות בעל אזרחות ישראלית".

מחתים את הנהגים המועסקים במועצה על הצהרה כי אין להם עברות תנועה, כי אינם צורכים סמים ואינם נוהגים בשיכרות.

ממצא:

1. בבדיקה שביצעה הביקורת לנהגי מחלקת התחבורה קיים רישיון בתוקף להסעת תלמידים. בבדיקה מדגמית שנערכה לחברות ההסעות, נמצא כי לחברות שנדגמו נמצא רישיון של הנהגים בתוקף עם אישור להסעת ילדים.

נמצא תקין.

17.3 רכב ההסעה

"בכל מקום שקיימת בו הסעת תלמידים מאורגנת אל מוסד החינוך וממנו היא תבוצע ברכב שהותאם להסעת נוסעים והורשה לכך על ידי רשות הרישוי כגון אוטובוסים או אוטובוסים זעירים ציבוריים, מוניות וטיוליות. רכב ההסעה יהיה אך ורק מחברה המעסיקה קצין בטיחות בתעבורה. במקרה של פיטורי/ התפטרות קצין הבטיחות, על בעל החברה להודיע למזמין תוך יומיים מיום עזיבת קצין הבטיחות ולשכור קצין בטיחות חלופי תוך שבועיים מעזיבת קודמו.

רכב הסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, עבר את כל הבדיקות הנדרשות ונמצא תחת פיקוח של קצין בטיחות בתעבורה. כל רכב המסיע תלמידים יצויד במכשיר קשר למוקד כלשהו".

ממצא:

בליויי הסעות שהתקיימו בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.5.2016 נמצא כי האוטובוסים היו במצב תקין, קיים כיסוי ביטוחי, הרכב עבר טסט, קיים אישור של משרד התחבורה, הרכב שייך לחברת הסעות. **נמצא תקין.**

17.4 אביזרים ברכב ההסעה

"כלי הרכב יכללו את כל האביזרים והציוד הנדרשים על ידי משרד התחבורה מכלי רכב המשמשים להסעת נוסעים ותלמידים, לרבות ערכת מילוט, מזגן וערכת עזרה ראשונה וערכת כיבוי אש. כלי הרכב המסיעים תלמידים יצוינו באופן בולט, באמצעות שלט "הסעת ילדים", ובשלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה.

כלי הרכב המיועדים להסעת נכים ומוגבלים יהיו בהתאם למפרט הטכני להסעת נכים של אגף הרכב במחלקת התקינה במשרד התחבורה".

ממצא:

בליויי הסעות שהתקיימו בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.5.2016 נמצא כי באוטובוסים שנדגמו קיים מזגן תקין, ערכת כיבוי אש וערכת עזרה ראשונה. על האוטובוסים קיים שלט להסעת תלמידים. **נמצא תקין.**

17.5 מס' ילדים בהסעה

"באוטובוס יישבו תלמידים בהתאם לרישיון הרכב ולמספר המושבים ולא יותר מאשר 2 תלמידים על ספסל. הנסיעה תתבצע רק כאשר התלמידים ישובים במושבי הרכב וחגורים בחגורות בטיחות ובהתאם לרישיון. לא יוסעו תלמידים בעמידה גם אם הרישיון של הרכב מתיר זאת".

ממצא:

בליויי הסעות שהתקיימו בתאריך 3.5.2016 נמצא כי מספר הילדים תואם את מספר המושבים באוטובוס. וכן נמצא כי כל התלמידים יישבו חגורים. **נמצא תקין.**

17.6 מושבי בטיחות וחגורות בטיחות

"תקנת תעבורה 364א' שתוקפה חל מיום ח' באלול התשס"ו (1 לספטמבר 2006) מחייבת כל רכב להסעת תלמידים להתקין חגורות בטיחות. לפיכך הוחלט בהתאם לתקנות התעבורה והנחיות משרד התחבורה כי חגירת חגורות באוטובוס וחגירה של ילדים בהסעות במערכת החינוך בכלל, תהיה מחייבת לפי הפירוט הבא:

ילדים ככלל, יוסעו באוטובוסים, אוטובוסים זעירים ומוניות שמצוידים בחגורות בטיחות תקינות בכל המושבים המיועדים להסעת נוסעים, ובכל סוגי ההסעות (עירוני ובין עירוני).

לגבי אוטובוסים ששנת יצורם 1994 או לפני כן, אותם אוטובוסים של המועצות האזוריות שלהם היתר להסיע תלמידים עד 14 שנה, החובה להתקנת חגורות בטיחות תהיה מה- 1 לספטמבר 2007."

ממצא:

1. בליווי הסעות שהתבצעו על ידי הביקורת בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.5.2016 נמצא כי התלמידים יושבים בספסלים חגורים. ומתבצעת בדיקת חגירה על ידי המלוות בהסעות.

נמצא תקין.

17.7 היכן יש להעלות ולהוריד נוסעים

"התלמידים יאספו בתחנות הסעה קבועות ומוסדרות מראש. אין להעלות או להוריד תלמידים במקומות מזדמנים. כשמגיעים לתחנת האיסוף על הנהג לפתוח את הדלת הקדמית בלבד ולדאוג שהתלמידים ייכנסו לרכב בצורה מסודרת. כשמגיעים לתחנת היעד יאפשר הנהג ירידה מהרכב אך ורק דרך הדלת הקדמית, אלא אם כן יש מלווה המפקח על הדלת האחורית. יש לשאוף כי ההורדה של הילד תתבצע בצד שבו נמצא מוסד החינוך או ביתו של התלמיד, כדי שלא יאלצו לחצות כבישים. אם ילד היורד מרכב ההסעה צריך לחצות כביש, יעשה זאת המלווה יחד אתו. הנהג יבדוק את הרכב בתום ההסעה כדי לוודא שלא נשאר בו ילד או חפץ".

ממצאים:

- בבדיקה שערכה הביקורת בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.3.2016 נמצא כי:
1. התלמידים אינם מורדים בתחנת אוטובוס מסודרת. קיימים מקרים בהם נמצא כי הורדת התלמידים התבצעה באמצע כיכר, באמצע הכביש וכו', דבר המסכן את התלמידים ובניגוד להוראות החוק. נציין כי בעת הורדת התלמידים, המלווה של ההסעות ירדה עימם והעבירה אותם את הכביש במקרים בהם קיים צורך.
 2. לא קיימות תחנות להעלאת והורדת נוסעים במרחק סביר אחת מהשנייה בצירים ראשיים בתוך השכונות.
 3. מאחר ומדובר בילדים קטנים (ילד עד גיל 9 לא חוצה לבד). נדרש כי הורה או מבוגר אחר מטעמו, להם עם עלייתם להסעה בבוקר וירידתם מההסעה בצהריים. קיימים מקרים בהם ההורה/מלווה מבוגר לא המתין ונדרש היה לעכב את ההסעה עד להגעתו.

המלצות:

1. נדרש להוריד את הילדים אך ורק בתחנות אוטובוס/הסעות המיועדות להעלאת והורדת נוסעים בלבד בצירים ראשיים ולא ברחובות הקטנים.
2. מומלץ להתקין תחנות להעלאת והורדת נוסעים במרחק קטן אחת מהשנייה בצירים הראשיים בתוך השכונות על מנת לאפשר לילדים ללכת בבטחה לביתם במרחק קצר.
3. במקרים בהם ההורה/מלווה מבוגר לא ממתין בזמן בעת איסוף הילדים, נדרש לשקול את המשך ההסעה של ילדיו על מנת לא לעכב את מהלך התקין של ההסעה. נדרש להקפיד כי הורה או מבוגר אחר מטעמו ימתין לילד בגילאי חובה עד כיתה ג' כולל, בעלייתו וברדתו מן ההסעה.

17.8 הוראות הבטיחות שיש להעביר לילדים

"אין לרוץ אל רכב הסעה העומד בתחנה או מתחיל בנסיעה. בשעת המתנה להסעה יש לעמוד על המדרכה, במרחק של צעד אחד לפחות משפתה. במקום שאין מדרכה יש להמתין ליד עמוד התחנה במרחק שני צעדים משפת הכביש.

אין לשחק בתחנת ההסעה.
הגיע רכב ההסעה לתחנה, יש להמתין עד שהוא נעצר לחלוטין ולעלות אליו בטור ולפי התור.
הכניסה לרכב ההסעה והיציאה ממנו, היא בדלת המיועדת לעליית נוסעים, בדלת הקדמית בלבד!
אין להוציא את היד או הראש מהחלון.
אין לרדת מהרכב כל עוד הוא בתנועה.
יש לרדת מהרכב בזהירות ובמתנות ורק מהדלת הקדמית. יש לזכור כי באוטובוס גובה המדרגות עולה על הגובה המקובל.
אסור באיסור חמור להפריע לתלמיד אחר לרדת מרכב ההסעה או לדחוף אותו החוצה.
אחרי הירידה יש להתרחק מיד מרכב ההסעה ולחכות על המדרכה עד שייסע.
אין לחצות את הכביש לפני רכב ההסעה או מאחוריו".

ממצא:

בתחילת השנה הופצו הנחיות לתלמידים ולהוריהם כיצד לנהוג בהסעות. ההנחיות כוללות את הוראות הבטיחות שנקבעו בחוזר. תקין. כמו כן בליווי הסעות נמצא כי מקפידים לקיים את הוראות הבטיחות. **נמצא תקין**.

17.9 ליווי בהסעות

למרות שאין זו מחובתה של העירייה להציב מלווה בהסעות החינוך הרגיל היא עושה כן.

ממצא:

קיים ליווי של מלוות בהסעות. **נמצא תקין**.

18. רשימת בדיקה לבטיחות בהסעות תלמידים במוסד החינוכי

משרד החינוך הפיץ רשימת בדיקה לבטיחות בהסעות תלמידים במוסד החינוכי. רשימה זו מטרתה לסייע למנהל מוסד החינוך, לרשות המקומית, ליועץ בטיחות, למפקח ולכל אחד אחר, לבדוק את מכלול הגורמים המשפיעים

על בטיחות בהסעות תלמידים. רשימה זו מרכזת את עיקרי הנושאים הקשורים לנושא זה ומאפשרת לקבל תמונת מצב כללית בכל הנוגע לעניין זה.

בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.5.2016 ביצעה הביקורת תצפית של מערך ההסעות באמצעות הצטרפות להסעות התלמידים מבית ספר ממלכתי "הדר" בכפר הס ליישוב. ההיבטים שנבחנו על ידי הביקורת הינם:

- בחינת מסופי הנסיעות.
- בחינת השילוט על הרכב.
- בחינת השילוט במסוף ההסעה.
- בחינת התאמת הרכב להסעת תלמידים.
- בחינת הבטיחות בעת עליית התלמידים לאוטובוס.
- בחינת כמות התלמידים המוסעים ביחס למקומות הישיבה.
- חגירת חגורות בטיחות.
- שמירה על כללי זהירות בעת הנסיעה.
- הורדת הילדים בתחנות הסעה.
- בחינת תקינות תחנות ההסעה.
- בחינת הבקורות שמבצע הנהג לאחר ירידת התלמידים.

הבדיקות שבוצעו כלולות ברשימה המופיעה בטבלאות הבאות. להלן תוצאות הבדיקה:

בדיקת הביקורת	הבטיחות ברכב ההסעה
V	גיל הרכב: רכב ההסעה לא יעלה על 10 שנים
V	חגורות בטיחות: ברכב מותקנות חגורות בטיחות
V	הרכב אינו רכב מסחרי והוא רכב אחוד (ללא תא נוסעים המופרד מתא הנהג)
V	שילוט: לרכב שלט "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט את יעד הנסיעה
V	עמידה בזמנים: ההסעה עומדת בלוחות הזמנים שנקבעו לה

בדיקת הביקורת	התנהגות התלמידים ברכב ההסעה בעליה ובירידה ממנו
V	חגורות בטיחות: התלמידים חגורים בחגורות בטיחות
V	מספר תלמידים מול מספר מושבים: מספר התלמידים תואם את מספר המושבים
V	אין תלמידים או מלווים העומדים ברכב
V	ירידה בדלת הקדמית: הורדת התלמידים והעלייה של התלמידים מתבצעת בדלת הקדמית בלבד
V	סריקה בתום הנסיעה: מתבצעת סריקה של הנהג בסוף הנסיעה ובדיקה שלא נשאר ילד ברכב
בדיקת הביקורת	תחנת ההסעה והמסוף הבית ספרי וההכוונה והבקרה בהם
לא התלמידים לא הורדו בתחנות אוטובוס מסודרות.	גדרות בטיחות: קיימות גדרות המפרידות בין הכביש למדרכה בתחנת העלייה לאוטובוס. התחנות מתעלות את התלמידים לנקודת העלייה לרכב ההסעה.
לא נדרש	שילוט והכוונה: קיים שילוט והכוונה לתחנות ההסעה לפי "יעדי הנסיעה"
בהסעות יש מלוות מטעם העירייה. בבדיקה של הביקורת, מנהל בית הספר היה נוכח.	השגחה של מורים תורנים: קיים ליווי והשגחה של מורים תורנים ומבוגרים מטעם בית הספר בעת העלייה לרכבי ההסעה
V	סיכונים בהילוך אחורי: במידה ורכב ההסעה מבצע הילוך אחורי, ננקטות פעולות מניעת סיכונים לתלמידים במהלך זה: ישנם הנחיות מפורטות לנהגים ולתלמידים ברציף ההסעה, קיים איסור מוחלט על נסיעה לאחור - למעט יציאה מרציף התחנה.
לא קיים	קיים שלט אזהרה "שטח תמרון אוטובוסים - הכניסה אסורה"

בדיקת הביקורת	פעולות לחינוך והסברה להגברת הבטיחות בהסעות במוסד החינוך
לא נדרש	רכז הסעות בית ספרי: קיים רכז הסעות בבית הספר
לא נדרש עם זאת קיים ליווי לתלמידים להסעות.	תורנות מורים: קיימת תורנות מורים להשגחה בזמן העלייה והירידה מההסעות
בהסעות יש מלוות מטעם העירייה	נאמני הסעות: קיימים תלמידים "נאמני בטיחות בהסעות", ומתקיימות פגישות חניכה לתלמידים אלו
V	חינוך הסברה: קיימות פעולות הסברה וחניכה בבית הספר
V	תדריך למלווים: האם קיים תדריך ובקרה למלווים (אם ישנם) ולמלווים בחינוך המיוחד במיוחד מטעם בית הספר והרשות המקומית. האם למלווים ישנם נהלים קבועים, רשימות טלפון ודיווח למוקד, למד"א ולהורים.
V קיים תיעוד. אין שמירת היסטוריה	בדיקת אירועים חריגים: האם ישנה בדיקה של אירועים חריגים יחד עם התלמידים, בבית הספר, ברשות המקומית ובחברת ההסעות.
יש קשר עם מנהלת מחלקת היסעים	קשר בין חברת ההסעה לרכז ההסעות: האם ישנה תקשורת בין חברת ההסעה לרכז ההסעות בבית הספר ובין חברת ההסעות ורכז התחבורה ברשות בכל הקשור לאירועים חריגים, אלימות, תאונות, ומתבצעת הפקת לקחים.
בדיקת הביקורת	נקודות לבדיקה לרשות המקומית/ בעלות
לא נבדק	קצין בטיחות: לחברת ההסעה ישנו קצין בטיחות בתעבורה לפי תקנות התעבורה המחייבות.
V	רכז התחבורה של הרשות המקומית/הבעלות, תדרך את הנהגים ונציגי חברת ההסעות בכל הקשור לקשר רצוף, לדיווח, מסלולי הסעה, אירועים חריגים ובטיחות בהסעות.
V	מלווים: המלווים בחינוך המיוחד ומלווים בכלל, תודרכו וניתנו להם נהלים והוראות קבע לשגרה ולמצבי חירום בעת נסיעה. קיימת לכל מלווה רשימה מעודכנת

	של התלמידים המוסעים.
תחנות אין תחנות מסודרות. הפיזור מתבצע עד הבית עם עצירה באמצע כביש ובאמצע כיכר.	תחנות הסעה: מופו ונקבעו נקודות האיסוף והפיזור וניתנו דגשים בטיחותיים בנקודות אלו
V	אירועים חריגים: מתבצעות בדיקות לאירועים חריגים וקיים תהליך של הפקת לקחים

19. סיכום:

ניהול מערך הסעות התלמידים הינו מורכב מבחינה לוגיסטית.

הביקורת בחנה את ניהול מערך ההסעות הליקויים המשמעותיים נמצאו
בהיבטים הבאים:

- שיבוץ תלמידים להסעות על פי קריטריונים של משרד החינוך.
- ניהול מערך ההסעות החיצוני הכולל התקשרויות עם חברות הסעות, פיקוח
ובקרה וביצוע תשלומים.
- תיעוד ובקרה.

רישום תלמידים:

בעת ביצוע הדו"ח נמצאו ליקויים רציניים ומשמעותיים בבקורות הקיימות
בניהול רישום התלמידים במערכת משרד החינוך וההתחשבות עימם. בבדיקת
הביקורת נמצא כי תקציב המחלקה נקבע בהתאם לכמות התלמידים המוסעים
ולעלויות הנלוות של המלוות בהסעות ללא קשר לזכאותם על פי הקריטריונים
של משרד החינוך.

מימון הסעות התלמידים נגזר מתקציב העירייה. בבדיקה שנערכה באגף
החינוך, במחלקת ההיסעים, נמצא כי ניתן לחסוך בעלויות הוצאות הסעה בסך
של ₪ 5,118,280

בטיחות בהסעות:

ליקויים נוספים נמצאו בבטיחות הילדים בעת העלאתם והורדתם מההסעות. בבדיקה שערכה הביקורת בתאריך 3.5.2016 ובתאריך 10.3.2016 נמצא כי: התלמידים אינם מורדים בתחנת אוטובוס מסודרת. קיימים מקרים בהם נמצא כי הורדת התלמידים התבצעה באמצע כיכר, באמצע הכביש וכו', דבר המסכן את התלמידים ובניגוד להוראות החוק. נציין כי בעת הורדת התלמידים, המלווה של ההסעות ירדה עימם והעבירה אותם את הכביש במקרים בהם קיים צורך.

כמו כן, נמצא כי לא קיימות תחנות להעלאת והורדת נוסעים במרחק סביר אחת מהשנייה בצירים ראשיים בתוך השכונות.

מאחר ומדובר בילדים קטנים (ילד עד גיל 9 לא חוצה לבד). נדרש כי הורה או מבוגר אחר מטעמו, להם עם עלייתם להסעה בבוקר וירידתם מההסעה בצהריים. קיימים מקרים בהם ההורה/מלווה מבוגר לא המתין ונדרש היה לעכב את ההסעה עד להגעתו.

תיעוד ובקרה:

בבחינת הביקורת לניהול היסעים נמצא כי עד דצמבר 2015, נוהל רישום התלמידים, שיבוץ המסלולים, בקרה על חברות ההסעות, שיבוץ המלוות, הביקורות על המלוות, ניהול תלונות וכו' התבצע במערכת לניהול היסעים ממוחשבת וייעודית בתחום. החל מחודש 1/2016, הופסקה ההתקשרות עם החברה המעניקה תמיכה למערכת לניהול היסעים ותיעוד הנתונים והבקורות מבוצע על גבי קבצי אקסל. במצב הקיים, לא מבוצעת בקרה נאותה אחר מסלולי ההסעות, שיבוץ התלמידים, החלפת מלוות וכו'. עבודתה של מחלקת היסעים הינה מוגבלת ואינה מאפשרת ביצוע מעקב ובקרה נאותים.

על הנהלת העירייה לקבוע את מדיניותה בנושא ניהול מערך ההסעות ולקבוע מערכת של נהלים והנחיות ברורות ומפורטות בנוגע לתפקידים של הגורמים המקצועיים בניהול התהליכים והבקורות אחר נאותות הביצוע.

נספח א'

טבלת התייעלות וחסכון אשר הוגשה ע"י אגף החינוך לקראת הצעת תקציב 2016

טבלה מס' 1- חינוך רגיל בתוך רמת השרון

סוג הרכב	מס רכבים לקיצוץ הלוח ושוב	מחיר נסיעה לכיוון	סה"כ ליום (נש)	סה"כ שנתי (נש)	מהות נסיעה	מס' תלמידים רשומים	מס' תלמידים מומלצים	הסבר לקיצוץ
אוטובוס	7.5	295	2,213	486,750	אורנים - אוטובוסים	400	40	קיימים היום 9.5 אוטובוסים, מומלצים לנסיעה 40 תלמידים, אכלוס של 2 אוטובוסים
אוטובוס	4.5	295	1,328	292,050	אמירים	150	49	קיימים 7 אוטובוסים ליום, מומלצים לנסיעה, 70 תלמידים, אכלוס של 2.5 אוטובוסים
מיניבוס	2	140	305	67,100	הדר - הקטנת רכב מתן זכאות רק לילדי החינוך המיוחד	24	5	קיימים 3 רכבי מיניבוס בוקר ו-2 בצהריים מהמזרח ומונית בוקר ו-2 צהריים מהמערב. מומלץ א. זעיר בוקר וצהריים ופעם נוספת צהריים מונית.
אוטובוס	6	295	1,770	389,400	אור השחר	130	62	קיימים היום 10 אוטובוסים, מומלצים עפ"י משרד החינוך 62 תלמידים, אכלוס של 4 אוטובוסים
א.זעיר	2	85	170	37,400	גן התומר ותדהר ילדי טרום חובה בחינוך הרגיל לא זכאים להסעה	8	0	לא מומלצים - ילדי טרום חובה לא זכאים עפ"י משרד החינוך חלק מגני הממלכתי דתי מקבלים הסעה וחלק לא - אין שוויון
מיניבוס	2	140	280	61,600	גן התומר וגן תדהר ילדי חובה	44	17	קיימים 2 אוטובוסים מומלצים עפ"י משרד החינוך 17, אפשר להקטין למיניבוס
אוטובוס	1	295	295	64,900	יול"א למזרח מאור השחר	35	0	לא מומלץ ולא קיים באף מגזר בעיר
א.זעיר	1	85	85	18,700	יול"א למערב מאור השחר	8	0	לא מומלץ ולא קיים באף מגזר בעיר
אוטובוס	2	295	590	129,800	רמב"ם	72	25	קיימים היום 2 אוטובוסים ו-2 מיניבוסים, לא מקבלים החזר ממשרד החינוך, מומלצים עפ"י כללי הזכאות 25 תלמידים, אכלוס של 2 מיניבוסים. כיתות ז'-ח' על יסודי לא זכאים

להסעה רק להחזרי הוצאות נסיעה.								
קיימים אוטובוס בוקר ושני אוטובוסים בצהריים, מומלץ מתן החזר הוצאות נסיעה והשמשת קו תחבורה ציבורית - הצפי לשנה הבאה הכפלת מס התלמידים תוספת 20 תלמידים מסיימי כיתה ו בבי"ס דורון.	36	36	נווה גן - עלומים/רוט ברג/ אלון	194,700	885	295	3	אוטובוס
סוג הרכב	מס רכבים לקיצוץ הלוך ושוב	מחיר נסיעה לכיוון	סה"כ ליום (נח)	סה"כ שנתי	מהות נסיעה	מס' תלמידים רשומים	מס' תלמידים מומלצים	הסבר לקיצוץ
מיניבוס	3	140	420	92,400	נווה גן - קלמן ואלון	12	12	צפי לשנה הבאה - הסעה לא מומלצת
מלווים	25	90	2,250	495,000	ליווי - כיוון בתוך העיר			חיסכון בעלות ליווי בתוך העיר וכתוצאה מכך העברת 25 מלוות לקווי חינוך מיוחד מחוץ לעיר וחיסכון עצום בעלויות.
		סה"כ ליום כולל מע"מ	נח 10,59 0	נח 2,329,80 0		919	246	
	מע"מ 17%	נח 12,39 0.30	נח 396,066					
	סה"כ ימי נסיעה שנתיים	220	נח 2,725,86 6					
	סה"כ קיצוץ מוצע	נח 2,725 ,866. 00						

טבלה מס' 2 - חינוך עצמאי מחוץ לרמת השרון - 25 תלמידות

סוג הרכב	מס רכבים	מחיר נסיעה	סה"כ ליום (₪)	סה"כ שנתי (₪)	מהות נסיעה		הסבר לקיצוץ
א.זעיר	1	189	189	39,879	בני ברק - נווה שרה + גברא - הגדלת הרכב באישור ראשת העיר	5	0 קווים היסטוריים, אין קריטריונים
מונית	1	139	139	29,329	בני ברק - נווה שרה - חזור	2	0 קווים היסטוריים, אין קריטריונים
א.צ.ז.	1	189	189	39,879	בני ברק - עטרת רחל, אור החיים ואלקיים - הלוד	1 2	0 קווים היסטוריים, אין קריטריונים
א.צ.ז.	1	209	209	44,099	בני ברק - עטרת רחל, אור החיים ואלקיים - חזור	1 2	0 קווים היסטוריים, אין קריטריונים
א.צ.ז.	1	159	159	33,549	תל אביב מרכז - הסמינר החדש + שרנסקי - הלוד	8	0 קווים היסטוריים, אין קריטריונים
א.צ.ז.	2	189	378	79,758	תל אביב מרכז - הסמינר החדש + שרנסקי - חזור (2 פיזורים)	8	0 קווים היסטוריים, אין קריטריונים
א.צ.ז.	1	189	189	39,879	תוספת 13 בנות מסיימות כיתה ח ברמב"ם בשנה"ל תשע"ז	1 3	0 חלקן יקבלו הסעה וחלקן לא, אין קריטריונים
		סה"כ ליום כולל מע"מ	₪ 1,452	₪ 306,372			
		מע"מ 17%	₪ 1,698.84	₪ 52,083			
		סה"כ ימי נסיעה שנתיים	211	₪ 358,455			
		סה"כ קיצוץ מוצע	₪ 358,455.24				
		תוספת החזר הוצאות נסיעה	₪ 50,502				
		סה"כ קיצוץ נטו	₪ 307,953				

טבלה מס' 3 - חינוך מיוחד - ליווי של חברות ההסעה עפ"י מחירי מכרז

ליווי	ליוויים בחדש	מחיר ליווי לכיוון	סה"כ ליום (שח)	סה"כ שנתי (שח)	מהות נסיעה		הסבר לקיצוץ
	294	140	41,160	473,340	ליווי - נתניה (גוונים) + חולון (איילון) - הלוך וחזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	260	115	29,900	343,850	ליווי - ת"א צפון יחדיו + אוסישקין + מגן - הלוך וחזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	345	120	41,400	476,100	ליווי - פ"ת (אלונים) + גן הזית) + ת"א דרום - הלוך וחזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	125	130	16,250	186,875	ליווי - בני ברק - הלוך וחזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	52	135	7,020	80,730	ליווי - אבן יהודה - בית אקשטיין - הלוך חזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	52	135	7,020	80,730	ליווי - גן גפן (לפי מכרז אבן יהודה)		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	43	135	5,805	66,758	ליווי - און + ונצואלה - הלוך וחזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	73	135	9,855	113,333	חדש (תוספת ק"מ מבית ינאי) - פרדס חנה - בי"ס עציון + למרחב		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	52	129	6,708	77,142	ליווי - רמת גן - בית אקשטיין - הלוך וחזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	52	129	6,708	77,142	ליווי רמת גן - סביון - פיזור		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה
	42	115	4,830	55,545	ליווי כפר סבא, הוד		שיבוץ מלוות החינוך הרגיל

בקווים שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה			השרון וגן חיים					
שיבוץ מלוות החינוך הרגיל בבתי שיקוצצו, יובילו לקיצוץ בסעיף זה			ליווי הרצליה - גנים ובתי ספר	214,130	18,620	95	196	
				2,245,674	195,276	סה"כ ליום כולל מע"מ		
				381,764.58	33,197	מע"מ 17%		
				2,627,439	228,473	סה"כ לחודש כולל מע"מ		
					11.5	סה"כ חודשי ליווי		
					2,627,438.58	סה"כ קיצוץ מוצע		
			תוצר לוואי מעבר לחסכון וההתייעלות מלוות מיומנות יותר, המועסקות ע"י העירייה, שליטה טובה יותר ורמת הבטיחות עולה.	משוערך	693,000	העסקת מלוות ע"י העירייה		
					1,934,438.58	סה"כ קיצוץ נטו		

טבלה מס' 4- החזר הוצאות נסיעה בעל יסודי עפ"י ועדות הנחה ולא עפ"י מרחק

ועדות הנחה	מס' תלמידים	החזר הוצאות שנתי	סה"כ ב- 2015 (₪)	סה"כ שנתי (₪)	מהות הקיצוץ	מס' תלמידים רשומים	מס' תלמידים מומלצים	הסבר לקיצוץ
	160	622	99,520	99,520	עלות יומית לתלמיד ₪ 5.90 מס' ימי הלימוד 211	160	0	כ-160 תלמידים בחטיבות ובתיכונים שקיבלו בוועדת ההנחה הבית ספרית לתשלומי הורים כ-50% בממוצע ואותם תלמידים מקבלים החזר הוצאות נסיעה בגובה של כ-50% מעלות תחבורה יומית כפול מס' ימי הלימוד
			סה"כ קיצוץ מוצע					
			99,520.0					
			0					

סה"כ קיצוץ מוצע
5,118,280

השוואת רשויות בתחום ההיסעים

שם הרשות	מס' תושבים	מוסעים בחינוך המיוחד	מוסעים בחינוך הרגיל בתוך העיר	סה"כ מוסעים ע"ח הרשות	תקציב ההיסעים במיליוני שקלים	היצמדות לכללי זכאות משרד החינוך (כן/לא)
רמת השרון	48,000	140	900	1200	15	לא
נס ציונה	50,000	240	רק ממ"ד על אזורי ללא מלווה	450	5	כן
גבעתיים	60,000	120	לא מסיעים	150	4 בתהליך קיצוץ לקראת שנה הבאה	כן
רעננה	85,000	350	רק ממ"ד על אזורי אי-ד' ללא מלווה	450	8	כן
הוד השרון	60,000	300	רק ממ"ד על אזורי ובתי ספר ייחודיים	1000	11	כן
חולון	230,000	1700	רק ממ"ד על אזורי אי-ד' ללא מלווה	300	19	כן
כפר סבא	107,000	800	רק ממ"ד על אזורי ללא מלווה	1100	17	כן
הרצליה	110,00	800	200	1000	17	לא עקבי

רישוי עסקים

דוח ביקורת בנושא

רישוי עסקים

1 מבוא

1.1 כללי

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים" או "החוק") מסדיר את סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות העסק והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו.

שר הפנים, הממונה על ביצוע החוק, התקין תקנות ופרסם צווים בדבר עסקים טעוני רישוי, הבאים להסדיר סמכויות וחבויות למתן רישיון לעסקים השונים, במגמה להבטיח מטרות אלו:

- (1) איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים.
- (2) מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.
- (3) בטיחות של הנמצאים במקום העסק וסביבתו.
- (4) מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.
- (5) בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים.
- (6) קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה ולשירותי כבאות.

על פי סעיף 4 לחוק: "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו".

על פי סעיף 5 (א) לחוק: "רשות הרישוי לעסק טעון רישוי היא – (1) בתחום רשות מקומית – ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. . .".

כלומר, על אדם המעוניין לפתוח עסק הטעון רישוי, לדאוג להוצאת רישיון מתאים לפני פתיחת העסק ורשות הרישוי המקומית אמונה על טיפול בהוצאת רישיונות העסק, מעקב אחר יישומו של החוק ברשות, ואכיפת המקרים בהם מופעל עסק תוך אי עמידה בתנאי הרישיון/ ללא רישיון עסק כדין.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג – 2013 (להלן: "צו הרישוי") נקבעו הוראות שונות לעניין הוצאת רישיונות עסק, כגון סוגי העסק הטעוני רישוי,

משך תקופת הרישיון שניתן להוציא לכל סוג עסק, סוגי העסקים ביחס אליהם ניתן להגיש בקשה להיתר מזורז, וכיו"ב.

בתחום רישוי העסקים נערכה רפורמה על ידי משרד הפנים שמטרתה הגברת היעילות, הזמינות, השקיפות וההוגנות בתחום רישוי העסקים (להלן: **"הרפורמה"** או **"הרפורמה ברישוי עסקים"**):

הרפורמה ברישוי עסקים פורסמה ב"רשומות" ספר החוקים מתאריך 18.11.10, כתיקון מספר 27 לחוק רישוי עסקים - התשע"א 2010. החל מ- 5 בנובמבר 2013 החלו להיכנס לתוקף בהדרגה הוראות הרפורמה ברישוי עסקים.

כניסת הרפורמה לתוקף חייבה את הרשות להיערכות ליישום הרפורמה במספר תחומים, ובין היתר בפרסום מדיניות רישוי העסקים ברשות באתר האינטרנט של הרשות ובהקמת עמדת עיון ברשות.

להלן נתונים אודות מספר בתי העסק בעיר ומספר הרישיונות בהם הם מחזיקים, וזאת בהתבסס על ניתוח קובץ העסקים טעוני רישוי שהועבר לביקורת (ניע 106):

	סה"כ עסקים	עסקים ללא רישיון	עסקים בתהליכי רישוי	עסקים בעלי רישיון
מספר בתי עסק (ניע 165)	531	93	87	380

1.2 המסגרת הנורמטיבית

- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968.
- צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג – 2013 (להלן: "צו רישוי עסקים").
- תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000, תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) (תיקון), התשע"ג – 2012 (להלן: "תקנות רישוי עסקים").
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008.
- אתר משרד הפנים ובו הנחיות שונות בדבר תהליך הוצאת רישיון עסק והרפורמה.

1.3 היקף הבדיקה

- א. כוח האדם במחלקת רישוי עסקים
- ב. נהלי המחלקה
- ג. מערכות המחשוב לניהול נושא רישוי העסקים בעירייה
- ד. הפיקוח על עסקים טעוני רישוי בעיר
- ה. בדיקת מדגם תיקי עסקים המנוהלים במחלקה לצורך קבלת רישיון
- ו. תקבולים (אגרות וקנסות)
- ז. שיעור העסקים הפועלים ללא רישיון
- ח. עסקים שהעירייה מקבלת מהם שירותים אף שאין ברשותם רישיון עסק
- ט. הטיפול המשפטי בעסקים ללא רישיון
- י. השהיית הטיפול באישור על ידי גורמי האישור
- יא. מתן מידע לציבור בנושא רישוי עסקים

1.4 שיטת הבדיקה

- קיום פגישות וקבלת מסמכים מגורמים רלוונטיים בעירייה, בהם: מנהלת מחלקת רישוי עסקים, התובע המוסמך של העירייה, תברואן מחלקת רישוי עסקים.
- עיון בנהלי המחלקה.
- ניתוח קבצי העסקים טעוני הרישוי, ובהם, נתונים אודות סוג הרישיון, תקופת הרישיון, סטטוס הרישיון, וכד'.
- עיון בכרטיסי הנהלת חשבונות רלוונטיים לנושא רישוי עסקים.
- בדיקת מדגם תיקי עסקים אשר מנוהלים במחלקה לצורך קבלת רישיון.
- קיום סיורים באזורי העסקים בעיר וביקור במדגם עסקים טעוני רישוי.
- סקירת דוחות המפקח על רישוי עסקים לשנים 2014-2015.
- ממשק העבודה בין המחלקה לתובע העירוני.

1.5 תקופת הבדיקה

הבדיקה נערכה בחודשים פברואר-מאי, בהתייחס לשנים 2014-2015.

1.6 מטרת הביקורת

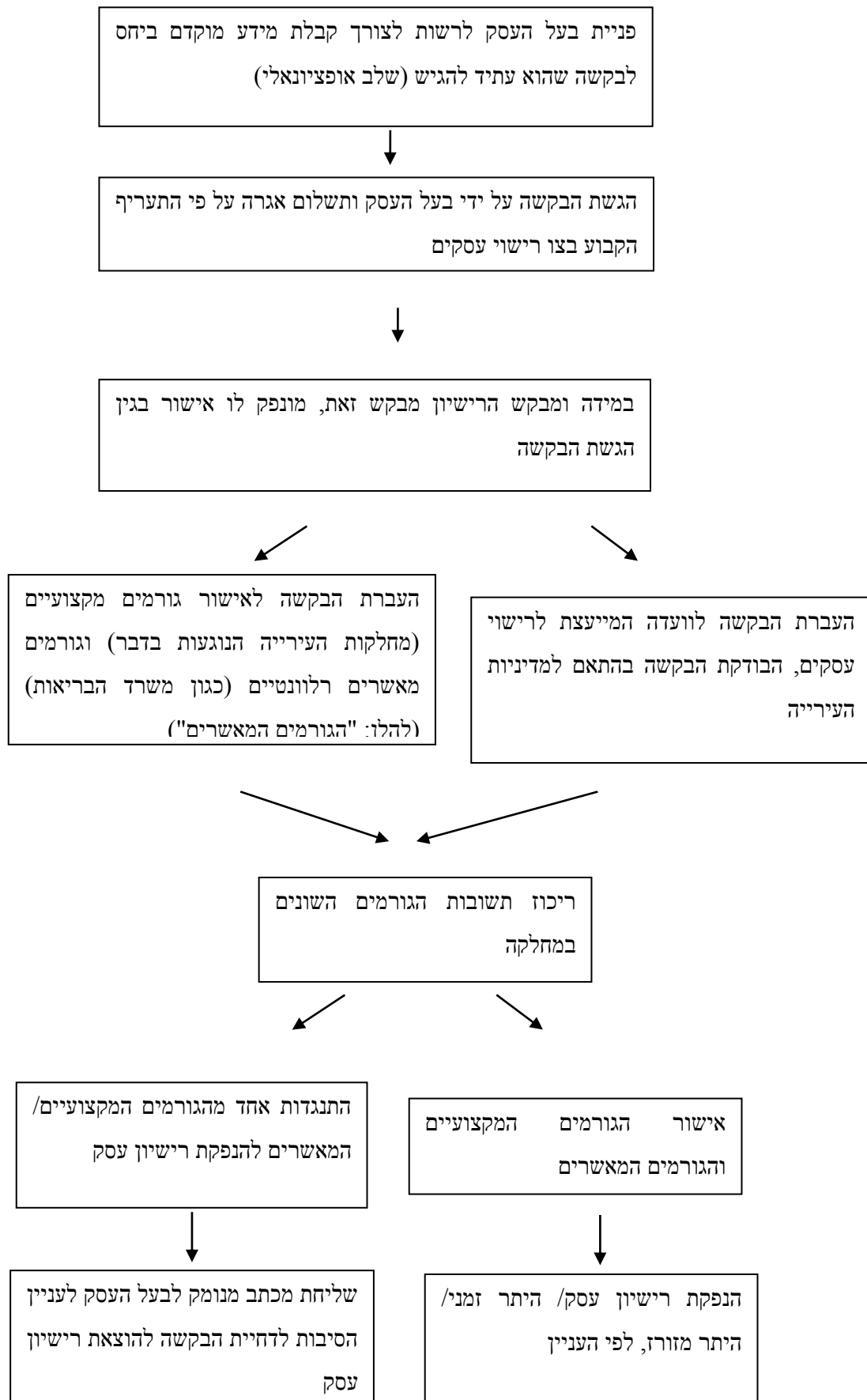
מטרת הביקורת לבחון את ניהול נושא רישוי העסקים בעירייה בשנים 2014-2015.

1.7 תהליך הרישוי (עפ"י חוברת הנחיות ומידע שפרסם משרד הפנים)

להלן פירוט ביחס לשלבי הליך הוצאת רישיון עסק:

- א. **מידע מוקדם** – שלב אופציונאלי, לבחירת מגיש הבקשה לרישיון עסק, המאפשר למגיש הבקשה להגיע ליחידה לרישוי עסקים ברשות המקומית על מנת לקבל מידע מוקדם כגון: הגדרת סוג העסק לפי צו רישוי עסקים; בעיות רישוי צפויות; הצורך בהוצאת היתר בניה למבנה העסק או שינוי יעוד למבנה; פרטים על גורמי ונותני הרישוי הנדרשים לאשר את העסק, וכיו"ב.
- ב. **הגשת הבקשה ותשלום אגרה (הקבועה בצו רישוי עסקים)** – הבקשה תכלול את כל המסמכים הנלווים המפורטים בחוק.
- ג. **בחינת הבקשה** – הבקשה והמסמכים הנלווים נבחנים על ידי היחידה לרישוי עסקים ולאחר אישורה תנפיק הרשות המקומית למבקש אישור לכך שהבקשה הוגשה.
- ד. **העברת הבקשה לאישור גורמים מקצועיים וגורמים מאשרים** – הבקשה מועברת על ידי היחידה לרישוי עסקים לבדיקה הנדסית של מחלקת רישוי בניה לשם בדיקת התאמת העסק לדיני התכנון והבניה, למחלקות העירייה הנוגעות בדבר, לגורמי ונותני האישור הרלוונטיים (כבאות, איכות הסביבה, משטרת ישראל, משרד הבריאות, משרד התמ"ת, משרד החקלאות), וכן לגורמים נוספים בהתאם לצורך, לשם קבלת אישורם ותנאיהם או התנגדותם המנומקת לפתיחת העסק.
- ה. **בחינת הזכאות לרישיון/ היתר זמני** – היחידה לרישוי עסקים מרכזת את חוות הדעת והתנאים של גורמי ונותני האישור: באם התשובה חיובית – הרשות עורכת את הרישיון/ ההיתר הזמני. באם התשובה שלילית – על הרשות המקומית לשלוח למבקש מכתב מנומק על הסירוב להוצאת רישיון. בנוסף, ישנה אפשרות של התניית האישור בקיומם של תנאים מוקדמים – הרשות המקומית או נותן האישור אינם מאשרים פתיחת העסק טרם ביצוע תנאים מוקדמים לפי קביעתם.
- ו. **הנפקת רישיון עסק/ היתר זמני/ היתר מזורז.**

להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך הוצאת רישיון העסק על ידי המחלקה:



1.8 הכנסות העירייה מרישוי עסקים

הכנסות העירייה בקשר עם רישוי העסקים נחלקות לשניים. הכנסה שמקורה באגרות רישוי העסקים; והכנסה שמקורה בקנסות שהושתו על ידי בית המשפט על בתי העסק שפעלו ללא רישיון. להלן טבלה המפרטת הכנסות אלה, לשנים 2014-2015:

מקור ההכנסה		הכנסה בש"ח לשנה			
		2015	2014	סה"כ	
אגרות (ניע 110)		60,725 ₪	58,777 ₪	119,502 ש"ח	
טיפול משפטי	סכום הקנסות שנגזרו (ניע 108ג)	תשלום בפועל (ניע 159,160)	סכום הקנסות שנגזרו (ניע 108ג)	סכום קנסות שנגזרו	תשלום בפועל
	159,500 ₪	83,219 ₪	62,500 ₪	222,000 ₪	117,955 ש"ח

ממצאים

1. הביקורת מצאה, כי כמחצית מן הקנסות שהוטלו על בתי העסק / הבעלים במהלך השנים 2014-2015 טרם שולמו (ניע 159,160, 108ג). כך, מתוך סך מצטבר של 222 אי' ₪, שולם רק סך של 117,955 ₪.
2. הביקורת מצאה, כי לא מתנהל כרטיס הנהלת חשבונות ייחודי עבור קנסות המושתים על ידי בית משפט בקשר עם רישוי עסקים. אלא, כרטיס הנהלת החשבונות היא בקשר עם כלל הקנסות, מסוגים שונים, המושתים על ידי בית המשפט (ניע 111). כך, מחלקת רישוי עסקים אינה יכולה לבצע מעקב שוטף אחר תשלום הקנסות על ידי בתי העסק.
3. הביקורת מצאה, כי קיים סיכון שבית עסק אשר הושת עליו קנס בשל היעדר רישיון, יגיש בקשה לקבלת רישיון, ובקשתו תטופל על ידי מחלקת רישוי עסקים, ובית העסק אף יקבל את הרישיון המבוקש, וזאת עוד בטרם הסדיר את תשלום הקנס. כל זאת כאמור ללא שגורם כלשהו בעירייה מודע לכך שרישיון

בית העסק ניתן עוד בטרם תשלום הקנסות, וללא שנערכת בקרה בעניין. ראו פרק 3.9 הטיפול המשפטי.

המלצות

1. הביקורת סבורה כי על העירייה לנסות ולהגביר אכיפת תשלומי הקנסות בפועל, וזאת לצורך יצירת הרתעה אפקטיבית כלפי בתי העסק.
2. כאשר, לצורך מעקב אחר התשלום והגברת האכיפה יש מקום ליצור כרטסת הנהלת חשבונות ייחודית בגין קנסות המושטים על ידי בית המשפט בקשר עם רישוי עסקים.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

ביקורת אחר תשלום הקנסות נעשה על ידי מזכירות בתי המשפט וכן על ידי הממונה על אכיפת הגבייה.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

הביקורת סבורה כי יש מקום כי נתוני תשלום הקנסות על ידי בתי העסק יהיו קיימים אף בפני המחלקה המקצועית בתחום, מחלקת רישוי עסקים.

1.9 סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק

סיכון כספי: הפסד כספי של אגרות רישוי העסקים, ושל סכומי הקנסות בגין ניהול עסקים ללא רישיון עסק כנדרש בחוק. ראו פרק 1.8.

סיכון בריאותי: הפעלת עסקים באזורים המיועדים למגורים וכן ללא בקורות מתאימות לפעילות העסק, באופן העלול לפגוע בבריאות ואיכות חיי התושבים בעיר. ראו פרק 3.5.

סיכון בטיחותי: עסקים המופעלים ללא בקורות החיוניות לפעילות תקינה עלולים לסכן את בטיחות הציבור. למשל, תנאי תברואה ירודים בעסק לממכר מזון, אי קיום אמצעי כיבוי אש כנדרש בעסק הומה קהל וכיו"ב. ראו פרק 3.5.

חשיפת העירייה לתביעות: במקרים בהם העירייה, אשר אחראית בתחומה על אכיפת חוק רישוי עסקים, לא פעלה לגילוי ולסגירת עסקים הפועלים ללא רישיון כנדרש, וכתוצאה מסיכונים בטיחותיים הנובעים מהעדר קיום הוראות החוק בעסק כלשהו נפגע תושב (חו"ח) - עלולה העירייה להיות חשופה אף היא לתביעות משפטיות.

1.10 מחלקות מבוקרות

- א. המחלקה המבוקרת הינה מחלקת רישוי עסקים ושילוט. יוער, כי הגם שהמחלקה המבוקרת, מחלקת רישוי עסקים ושילוט, עוסקת גם במתן רישיונות נוספים דוגמת שילוט ואישורי הצבת שולחנות וכיסאות¹, הרי שהביקורת נעשתה אך ורק אחר רישוי העסקים.
- ב. פעילות המחלקה המשפטית בנושא רישוי עסקים.

2 תקציר מנהלים

1. הביקורת מצאה, כי מתוך 531 בתי עסק טעוני רישוי קיימים 93 עסקים הפועלים ללא רישיון, המהווים כ 17.5% מבתי העסק (ניע 165).
2. הביקורת מצאה כי הגם שקיימים 93 תיקים ללא רישיון (ניע 165), בשנת 2015 התנהלו הליכים משפטיים אך לגבי 29 עסקים (ניע 108). ראו פרק 3.9.
3. הביקורת מצאה, כי כמחצית מן הקנסות שהוטלו על בתי העסק / הבעלים במהלך השנים 2014-2015 טרם שולמו (ניע 159,160, 108). כך, מתוך סך מצטבר של 222 א' ש, שולם רק סך של 117,955 ש. ראו פרק 1.8.
4. נמצא, כי דו"ח המוגש על ידי המחלקה למשרד הפנים בהתאם לחוזר מנכ"ל 6/2008 (ניע 125) (ניע 113), אינו מבוסס, וקיימים בו נתונים שגויים. ראו פרק 3.6.
5. נמצא, כי קובץ עסקים טעוני רישוי כולל כפילויות מסוגים שונים, ובהתאם, אינו עדכני. דבר זה אינו מאפשר מעקב יעיל אחר פעילות המחלקה ובתי העסק, ואחר מספר העסקים הפועלים ללא רישיון. ראו פרק 3.6.
6. במדגם העסקים שנבדקו על ידי הביקורת, נמצאו הליקויים הבאים: עיכוב בסגירת בית העסק; סטטוס תיק שגוי במערכת; מתן רישיון ללא ביצוע תנאי נגישות; שם בית עסק לא מעודכן; אי בדיקת הצהרת בית עסק באשר לסגירתו; גביית אגרה כפולה; הנפקת רישיון באופן שגוי; היעדר מעקב אחר קנסות בית משפט; היעדר מעקב אחר ביצוע החלטות בית משפט; אי קיום ביקורת שנים ארוכות; אבטחה לקויה. ראו פרק 3.4.
7. נמצא, כי בפועל, מצבת כוח האדם במחלקה אינה תואמת לא את חוזר מנכ"ל 3/2004, ולא את נוהל המחלקה. ראו פרק 3.1.
8. הביקורת מצאה כי המחלקה אינה מעסיקה בוחן תוכניות, וזאת בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל 3/2004. כלומר, אין במחלקה גורם בעל הידע המקצועי הנדרש בתחומי התכנון והבניה. ראו פרק 3.1.4. עוד נמצא כי מנהלת המחלקה אינה

¹ נוהל המחלקה, 2015, עמ' 19-22, 27-35.

- בעלת תואר אקדמי, בניגוד לנדרש במסמך משרד הפנים. עוד נמצא כי מפקח המחלקה אינו בעל ההשכלה הנדרשת. ראו פרק 3.1.1.
9. נמצא, כי לא קיימות במחלקה תוכניות עבודה מוגדרות לאנשי המחלקה (ניע 153) ראו פרק 3.5.
10. נמצא, כי נוהל המחלקה (ניע 103) אינו מסדיר את אופן הפעילות היום-יומית, ואין בו התייחסות לתוכניות עבודה של העובדים ויעדים אשר מוצבים להם; אינו קובע כי על עובדי המחלקה להיעזר במערכת האוטומציה, לעדכן אותה, וכיצד עליהם לעשות בה שימוש שוטף; אינו דן בתפקיד המפקח, וכפועל יוצא, אינו קובע מהם תחומי אחריותו ומהי חלוקת העבודה בינו ובין שאר עובדי המחלקה. ראו פרק 3.2.
11. הביקורת מצאה, כי מערכת האוטומציה לא שודרגה במחלקה, על אף ששדרוג זה נדרש לצורך יישום הרפורמה. כך, לדוגמא, שדרוג המערכת יאפשר את קישור המערכת למערכת ממשל זמין של משרד הפנים; יאפשר להפיק ולשלוח מכתבים אחידים לגורמים המאשרים ואחרים; יאפשר לשלוח SMS או מייל לאזרח. ראו פרק 3.3.

3 פרוט ממצאים

3.1 כוח אדם ומבנה ארגוני במחלקה

- הגורמים המקצועיים אשר על מחלקת רישוי עסקים להעסיק קבועים בחוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127). על פי חוזר זה, על המחלקה לכלול מנהל, פקיד רישוי, מפקח רישוי עסקים ובוחן תוכניות רישוי עסקים.
- על פי נוהל המחלקה (ניע 103), על המחלקה להעסיק מנהל, רכז רישוי עסקים, ותברואן רישוי עסקים.
- נמצא, כי בפועל, מצבת כוח האדם במחלקה אינה תואמת לא את חוזר מנכ"ל 3/2004, ולא את נוהל המחלקה.

בעל התפקידים ע"פ חוזר מנכל	בעלי התפקידים על פי הנוהל הפנימי	בעלי התפקידים בפועל
מנהל המחלקה	מנהל המחלקה	מנהלת המחלקה
פקיד רישוי	אין	אין
מפקח	אין	מפקח החל משנת 2016
בוחן תוכניות	אין	אין
אין	רכז רישוי עסקים	רכזת רישוי עסקים
	מזכירה (אין הגדרה מפורשת לתפקיד, אלא נכתב כי תפקיד המזכירה זהה לתפקיד הרכז)	מזכירה
אין	תברואן	תברואן

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

בהתאם לסעיפים 4-5 לפקודת הציבור – מזון, תוקנו סמכויות ממשרד הפנים לתברואן לצורך פיקוח תברואתי על בתי עסק, חוות דעת מקצועית בתחום התברואתי בנוגע לרישיונות עסק, טיפול במפגעים תברואתיים וכו'.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים אינה מתייחסת לממצאי הביקורת.

3.1.1 מנהלת המחלקה

תפקיד מנהל רישוי עסקים ברשות מקומית הוגדר על ידי משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות (להלן: "מסמך משרד הפנים") (ניע 129), וכן על ידי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2004 (ניע 127). על פי הגדרות אלה, על מנהל רישוי עסקים, בין היתר, להנחות מקצועית את עובדי היחידה, לקבוע חלוקת העבודה בין עובדי היחידה, להכין תוכניות עבודה שבועיות למפקחים, ולהכין דו"ח שנתי על מצב רישוי העסקים ברשות המקומית ולהגישו למשרד הפנים.

1. עמ' 2 במסמך משרד הפנים (ניע 129) קובע כי על מנהל המחלקה להיות בעל תואר אקדמאי ממוסד המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה, וכן לסיים בהצלחה קורס מנהלי רישוי עסקים. נמצא כי מנהלת המחלקה אינה בעלת תואר אקדמי, בניגוד לנדרש במסמך משרד הפנים. יחד עם זאת, לביקורת

נמסר, כי מנהלת המחלקה עברה במהלך השנים השתלמויות שונות בנושאי רישוי עסקים וניהול (ניע 162).

2. סעיף 3.א במסמך משרד הפנים קובע כי על מנהל המחלקה להכין תוכניות עבודה שבועיות למפקחים, ולהתאימן לבקשות הרישוי ולתלונות המתקבלות מהמוקד.

נמצא, כי לא קיימות במחלקה תוכניות עבודה מוגדרות לאנשי המחלקה (ניע 153).

3. סעיף 3.ה במסמך משרד הפנים קובע, כי על מנהל המחלקה להכין דו"ח שנתי על מצב רישוי העסקים ברשות המקומית ולהגישו למשרד הפנים.

הביקורת מצאה, כי דו"ח שנתי הוגש למשרד הפנים (ניע 113). יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי דו"ח זה אינו מבוסס וקיימים בו נתונים שגויים. ראו פרק 3.4.

4. סעיף 3.ג במסמך משרד הפנים קובע, כי על מנהל המחלקה לבצע סיורים משותפים עם המפקחים, בהתאם לשיקול דעתו ובמידת הצורך. לדברי מנהלת המחלקה, מהלך שנת 2015 ביצעה מנהלת המחלקה סיורים משותפים עם תברואן המחלקה בבתי עסק חדשים שנפתחו (ניע 154).

המלצות:

1. על מנהלת המחלקה לעמוד בדרישות ההשכלה הרלוונטיות לתפקידה כאמור במסמך משרד הפנים.

2. יש להכין תוכניות עבודה מוגדרות ומסודרות לעובדי המחלקה, ולהציב בהן יעדים לביצוע ביקורות בבתי עסק, בהתאם לסוג העסק; המיקום הגיאוגרפי; ומועד הביקורת האחרונה שנעשתה בבית העסק. לצורך כתיבת תוכניות אלה יש להיעזר בדו"חות אשר ניתן להפיק ממערכת האוטומציה. ראו פרק 3.3.

3. יש לשקול לבצע סיור משותף עם המפקח / תברואן אחת לרבעון, וזאת על מנת לבחון באופן ישיר הן את מצב העסקים בפועל והן את הבעיות עימן מתמודד המפקח / התברואן.

3.1.2 פקיד רישוי עסקים

חוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127) קובע כי במחלקת רישוי יועסק "פקיד רישוי עסקים", ומתאר את המשרה ותחומי האחריות. בין היתר, על פקיד הרישוי ליתן מידע מוקדם; ליתן הסבר באשר לנהלי הגשת הבקשה; לקבל בקשות ולבדוק עמידתן בתקנות; להעביר הבקשות לגורמי הרישוי הרלוונטיים ולעקוב אחר התשובות מגורמים אלה.

1. אין תאימות מלאה בין תפקיד "פקיד רישוי עסקים" כמוגדר בחוזר מנכ"ל (ניע 127), לתפקיד "רכז רישוי עסקים" כמוגדר בנוהל המחלקה (ניע 103). כך, לדוגמא, באחריות "רכז רישוי עסקים" המוגדר בנוהל המחלקה לנסח תנאי הרישיון, תפקיד הטומן בחובו הפעלת שיקול דעת ניסוחי וביצועי, ואילו הדבר אינו מצוי תחת אחריות "פקיד רישוי עסקים" המוגדר בחוזר מנכ"ל. בנוסף, באחריות "רכז רישוי עסקים" להפיק רישיונות, להחתים את בעלי העסקים ולהעביר הרישיונות החתומים לבעלי העסקים. תפקידים אלה אינם מוגדרים בתפקיד "פקיד רישוי עסקים" שבחוזר מנכ"ל 3/2004.
2. חוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127) קובע, כי על פקיד רישוי עסקים להיות בעל השכלה תיכונית מלאה, וכן להיות בעל הכשרה משלימה בתחום רישוי עסקים מטעם מוסד מוסמך, ובעל ידע בחוק רישוי עסקים, חוק התכנון והבניה וחוקי העזר העירוניים, ובעל ידע והבנה בקריאת תוכניות בניין. הביקורת מצאה, כי רכזת רישוי העסקים במחלקה הינה בעלת השכלה תיכונית כנדרש על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004 (ניע 127, 161), אולם, אין כל תיעוד באשר להכשרתה המשלימה מתחום רישוי העסקים.
3. נוהל העבודה במחלקה (ניע 103) אינו קובע מהם תפקידיה של מזכירת המחלקה. אלא, הנוהל קובע כי תפקיד מזכירת המחלקה זהה לתפקיד רכז רישוי העסקים. כלומר, אין הגדרה ברורה וייעודית לתפקיד מזכירת המחלקה. הביקורת מצאה, כי מזכירת המחלקה הינה בעלת השכלה תיכונית כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004 לתפקיד פקיד רישוי, אולם אין כל תיעוד באשר להכשרתה המשלימה מתחום רישוי העסקים.

המלצות:

1. יש לבצע התאמה בין הקבוע בחוזר מנכ"ל 3/2004 לקבוע בנוהל המחלקה, הן בקשר עם תואר בעלי התפקידים והן בקשר עם הגדרת תפקידי העובדים בפועל.
2. יש לבצע השתלמויות מקצועיות כנדרש בחוזר מנכ"ל 3/2004 ולתעדן.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

רכזת רישוי עסקים השתתפה בהשתלמויות וקורסים בנושא.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

לביקורת לא נמסר תיעוד בדבר השתתפות הרכזת בהשתלמויות וקורסים.

3.1.3 מפקח על רישוי עסקים

חוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127) קובע את תחומי האחריות של המפקח. בין היתר נקבע, כי על המפקח לבדוק בקשות ותכניות במקום העסק; לאמת תכניות ההגשה מול המצב הקיים בעסק; להמליץ על תנאים מוקדמים לפני מתן רישיון; לנהל מעקב קבוע על המצב התברואתי בעסקים. כלומר, למפקח תפקיד מפתח בבדיקת עמידת העסק בתנאים הנדרשים ובבקרה על עסקים.

1. הביקורת מצאה, כי במרבית שנת 2015 לא הועסק במחלקה מפקח (ניע 152), וכי העסקת המפקח החלה רק ביום 6.9.15. (ניע 161). הדבר עומד בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל (ניע 127). יחד עם זאת, לביקורת נמסר, במהלך פגישה עם מנהלת המחלקה ביום 3.4.16 (ניע 152), כי עד מועד העסקת המפקח במחלקה, ולצורך ביצוע ביקורות שוטפות, נעזרה המחלקה בפיקוח העירוני, אשר בו יש מספר פקחים מתחלפים (ניע 152, ניע 153, ניע 162).

2. הביקורת מצאה, כי נוהל העבודה במחלקה (ניע 103) אינו דן בתפקיד המפקח, וכפועל יוצא, אינו קובע מהם תחומי אחריותו ומהי חלוקת העבודה בינו ובין שאר עובדי המחלקה. לביקורת נמסר (ניע 154, ניע 153), כי עיקר עיסוקו של המפקח הינו בתחום השילוט, ובביקורות "חיצוניות" לבתי העסק, ואילו התברואן עורך את הביקורות בתחום המזון בלבד (ניע 153). ראו פרק 3.1.5.

3. הביקורת מצאה, כי בפועל הפיקוח על בתי העסק נחלק לשתי קטגוריות: הקטגוריה הבריאותית, אשר טופלה ומטופלת לאורך השנים על ידי תברואן המחלקה, והקטגוריה ה"כללית", אשר עד לשנת 2015 טופלה על ידי הפיקוח העירוני, והחל מספטמבר 2015, מטופלת הן על ידי מפקח המחלקה והן על ידי הפיקוח העירוני (לדוגמא לאחר שעות העבודה במחלקה, ניע 162).

4. הביקורת מצאה, כי תפקיד מפקח רישוי עסקים המוגדר בחוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127) בוצע בפועל, במהלך שנת 2015, על ידי תברואן המחלקה. יחד עם זאת, הגדרת תפקיד מפקח רישוי עסקים בחוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127) אינה תואמת במלואה את הגדרת תפקיד התברואן כמופיע בנוהל המחלקה (ניע 103).

5. על פי חוזר מנכ"ל, ההשכלה הנדרשת למפקח רישוי עסקים הינה הנדסאי סביבה או תברואן מוסמך עם הכשרה משלימה בתחום רישוי העסקים או אקדמאי בתחומי ההנדסה, מדעי הטבע, מדעי החיים, מדעי הסביבה או גיאוגרפיה עם הכשרה משלימה בתחום רישוי עסקים. ע"פ מסמך משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, האגף לכח אדם ושכר ברשויות המקומיות (ניע 128), על המפקח לסיים 12 שנות לימוד וכן לסיים קורס רישוי עסקים שלבים א' וב' לא יאוחר משנתיים מתחילת מינויו. הביקורת מצאה, כי מפקח המחלקה אינו בעל ההשכלה הפורמלית הנדרשת (ניע 161).

6. הביקורת מצאה, כי מפקח המחלקה אינו מתנייד באמצעות כלי רכב, אלא הולך רגלית בין בתי העסק, או מורכב על גבי אופנוע התברואן. הביקורת סבורה, כי יש בכך כדי לפגוע בביצוע התפקיד, המצריך ביקורים באתרים שונים ברחבי העיר, בכל עונות השנה.

המלצות:

1. יש לעדכן את נוהל המחלקה ולקבוע את תפקיד מפקח המחלקה ותחומי אחריותו.
2. יש להעסיק מפקח רישוי עסקים שתאור משרתו ותחומי אחריותו יתאמו לקבוע בחוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127).
3. יש לספק למפקח המחלקה כלי תחבורה לצורך ביצוע תפקידו השוטף.

3.1.4 בוחן תוכניות

על פי חוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127), על מחלקת הרישוי להעסיק בוחן תוכניות, שעליו להיות מהנדס רישוי או אדריכל רישוי, אשר בין היתר יהא אחראי על מתן מידע מקדמי, יסייע לפקידי הרישוי בבדיקת התוכניות, ויאשר או יפסול בקשה בתחום התכנון והבניה.

1. הביקורת מצאה כי המחלקה אינה מעסיקה בוחן תוכניות, וזאת בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל 3/2004. כלומר, אין במחלקה גורם בעל הידע המקצועי הנדרש בתחומי התכנון והבניה. יחד עם זאת, לביקורת נמסר (ניע 162) כי מנהל מחלקת רישוי בניה, אשר אינו בעל ההשכלה הנדרשת מבוחן התוכניות, בוחן את התאמת הבקשה להיתר הבניה ולתב"ע, ומנהלת המחלקה ותברואן המחלקה, אשר אף הם אינם בעלי ההשכלה הנדרשת מבוחן התוכניות, בוחנים את תוכנית רישוי העסק.

לדברי מנהלת המחלקה (ניע 162), המחלקה ביקשה מהגורמים הממונים בעירייה כי יועסק בוחן תוכניות במחלקה, אולם בקשתה סורבה.

המלצה:

1. יש להעסיק בוחן תוכניות במחלקה, כאמור בחוזר מנכ"ל 3/2004.

3.1.5 תברואן רישוי עסקים

חוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127) אינו קובע כי על מחלקת הרישוי להעסיק תברואן. יחד עם זאת, נוהל המחלקה (ניע 103) קובע כי במחלקה יועסק תברואן. בין יתר תפקידיו, על התברואן לבדוק בקשות לרישוי עסקים תוך בדיקת התוכניות אל מול

המצב הקיים בעסק; לנהל מעקב קבוע אחר המצב התברואתי בעסקים; וטיפול במפגעים התברואתיים בתחומי הרשות.

1. הביקורת מצאה, כי הלכה למעשה תפקידו של המפקח המוגדר בחוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127) מבוצע על ידי התברואן. כך עולה הן מנוהל המחלקה (ניע 103) והן מעבודתו בפועל של התברואן כפי שתוארה בפגישות שנערכו עם הביקורת. (ניע 153).

2. בהתאם לנוהל המחלקה (ניע 103), על התברואן לטפל בפניות בעלי עסקים ואזרחים בנושאים הקשורים לתחומי אחריותו; לקבל מידע ולהעבירו לגורמי פנים וחוץ; להכין חוות דעת לבעלי עסקים. הביקורת מצאה, כי סוגיות אלה אינן קבועות בחוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127). כלומר, המחלקה לקחה על עצמה טיפול בנושאים נוספים אשר היא אינה מחוייבת להם על פי חוזר מנכ"ל 3/2004. לדברי מנהלת המחלקה, על אף שסוגיות אלה אינן מסורות לתברואן בחוזר מנכ"ל, הרי שיש ליתן את השירות המדובר לתושבי העיר.

3. הביקורת מצאה, כי תחום אחריות הקבוע בחוזר מנכ"ל 3/2004 אינו מוגדר בנוהל המחלקה, ובהתאם, אין במחלקה גורם המבצע אותו. כך, המלצה על תנאים מוקדמים לפני מתן רישיון, המוגדרת בתפקידי המפקח בחוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127), אינה קבועה בתפקיד התברואן בנוהל המחלקה (ניע 103).

המלצה:

1. יש לבצע התאמה בין הקבוע בחוזר מנכ"ל 3/2004 לקבוע בנוהל המחלקה, ולשנות הגדרת תפקידו של תברואן המחלקה לתפקיד המפקח המבוצע על ידו בפועל.

2. יש לכלול מלוא תחומי האחריות הקבועים בחוזר מנכ"ל 3/2004 בנוהל המחלקה.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

מצורף מסמך משרד הפנים לפיו התפקיד מאוזכר בחקיקה.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

המסמך המוזכר בתגובת מנהלת המחלקה לא צורף על ידה, אלא, צורף מסמך מחלקתי פנימי המסדיר את תפקיד התברואן.

3.2 היעדר נהלים כתובים

במהלך שנת 2015 הוסדר נוהל מחלקת רישוי עסקים. נמצא, כי הלכה למעשה, עד הסדרת נוהל זה, המחלקה התנהלה ללא נהלים כתובים. הביקורת מצאה, כי קיימים נושאים שגם לאחר הסדרת הנוהל הפנימי של המחלקה אשר אינם מוצאים בו את מקומם:

- א. נוהל המחלקה אינו מגדיר את תפקידו של המפקח.
- ב. נוהל המחלקה אינו מגדיר את תפקידה של מזכירת המחלקה.
- ג. נוהל המחלקה אינו מסדיר את אופן הפעילות היום-יומית, ואין בו התייחסות לתוכניות עבודה של העובדים ויעדים אשר מוצבים להם.
- ד. נוהל המחלקה אינו קובע כי על עובדי המחלקה להיעזר במערכת האוטומציה, לעדכן אותה, וכיצד עליהם לעשות בה שימוש שוטף.

המלצות:

1. יש להתאים את נוהל המחלקה לקבוע בחוזר מנכ"ל 3/2004.
2. יש לפרט בנוהל המחלקה את אופן הפעילות היום-יומית, תוך התייחסות למערכת האוטומציה והשימוש השוטף שיש לעשות בה.
3. יש לרענן בפני עובדי המחלקה את הנוהל החדש, ולוודא כי העובדים אכן פועלים על פיו.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

המלצה מס' 2 בוצעה.

3.3 מערכות מחשוב

בעירייה מותקנת מערכת לניהול תחום רישוי העסקים של חברת אוטומציה (להלן: "המערכת"). המערכת מאפשרת לנהל את תיק הרישיון משלב הגשת הבקשה וניהול הבקשה עד לאישורה - עדכון גורמי האישור, פרטי הרישיון וכיו"ב. כמו כן, המערכת מאפשרת לבצע שאילתות לתיקים הפרטניים. שימוש במערכת ביכולתו להוביל למעקב ופיקוח יעילים ופשוטים יותר אחר סטאטוס הרישיון של העסקים טעוני הרישוי בעיר.

1. הביקורת מצאה, כי מערכת האוטומציה לא שודרגה במחלקה, על אף ששדרוג זה כבר הוצא על ידי אוטומציה. כאשר, שדרוג זה נדרש, בין היתר, לצורך יישום הרפורמה. כך, לדוגמא, שדרוג המערכת יאפשר את קישור המערכת למערכת ממשל זמין של משרד הפנים; יאפשר להפיק ולשלוח מכתבים אחידים לגורמים

המאשרים ואחרים; יאפשר לשלוח SMS או מייל לאזרח. לביקורת נמסר, כי המחלקה ביקשה לשדרג את מערכת האוטומציה, אולם הדבר טרם בוצע. (ניע 163).

2. לביקורת נמסר, כי תברואן המחלקה אינו עושה שימוש במערכת האוטומציה, וכי דו"חות הפיקוח נכתבים על ידו במעבד תמלילים (ניע 152, 154), וזאת כיון שהמערכת אינה מאפשרת כתיבת הדו"חות באמצעותה (ניע 162). עוד נמסר לביקורת, כי התברואן עורך "תזכורות" לבדיקות מעקב ביצוע הנחיות שניתנו לבתי עסק או המשך טיפול לאחר ביקור שבוצע בבית העסק באופן ידני ולא באמצעות מערכת האוטומציה, וגם זאת מן הטעם שאין אפשרות לבצע התזכורות באמצעות המערכת (ניע 162). יחד עם זאת, לדברי מנהלת המחלקה, המחלקה פנתה בעניין לחברת אוטומציה (ניע 162).

3. מהביקורת עולה, כי מסמכים שונים המתקבלים והמופקים במסגרת ניהול תיקי בתי העסק אינם נסרקים למערכת האוטומציה, וזאת על אף שאפשרות זו קיימת מבחינה טכנית (ניע 154).

4. הביקורת מצאה, כי בניגוד לקיים ברשויות אחרות, למחלקה אין ממשק עבודה ממוחשב אל מול המחלקה המשפטית. כלומר, תיקים אשר הוחלט לגביהם כי יינקטו נגדם הליכים משפטיים, ובהתאם, נרשמו במערכת כבעלי סטטוס "תביעה משפטית", אינם מועברים באופן ממוחשב למחלקה המשפטית. בנוסף, המחלקה המשפטית אינה נעזרת במערכת האוטומציה לצורך הטיפול בכתבי האישום (ניע 154) ראו פרק 3.9.

5. הביקורת מצאה, כי עובדי המחלקה יודעים לשלוף מידע על בתי העסק ממערכת האוטומציה.

6. לביקורת נמסר, כי לכלל עובדי המחלקה קיימות מלוא ההרשאות לעבודה על מערכת האוטומציה, למעט המפקח וצוות השילוט במחלקה, אשר להם קיימת הרשאת צפייה בלבד (ניע 154, 162). הדבר פוגע בעקרון "הצורך לדעת", כלומר, עובדת כגון מזכירת המחלקה, אשר עליה לצפות בדו"חות, הינה בעלת יכולת הזנת נתונים.

7. הביקורת מצאה, כי ניתן להפיק דו"חות מסוגים שונים באמצעות מערכת האוטומציה (לדוגמא, רשימת בתי העסק שטרם קיבלו אישור מאחד מן הגורמים המאשרים, רשימת בתי העסק בהתאם לקטגוריית העיסוק או מיקום גיאוגרפי או מועד פקיעת רישיון), וכי ישנם דו"חות הנשלחים באופן אוטומטי למחלקה (דו"ח בדבר רישיונות בתהליך רישוי שהגורמים המאשרים לא החזירו תשובה לגביהם (ניע 116), וכן דו"ח בדבר רישיונות מתחדשים שהגורמים המאשרים לא החזירו לגביהם תשובה (ניע 117). נמצא, כי המחלקה עושה

שימוש שוטף בדו"חות השונים לצורך מעקב אחר בתי העסק וסטטוס הרישיונות (ניע 162), והדבר תקין.

8. מהביקורת עולה, כי טרם הותקנה במחלקה תחנת מידע לציבור, וזאת בניגוד לקבוע ברפורמת רישוי העסקים. כלומר, מתן המידע לציבור הינו תלוי זמינות עובדי המחלקה, שעה שלו הייתה מותקנת במקום תחנת מידע, הרי שניתן היה לקבל מידע אף בזמן שעובדי המחלקה אינם נמצאים או עסוקים בפניות אחרות.

המלצות:

1. יש לרכוש את שדרוג מערכת האוטומציה, ולאפשר כתיבת דו"חות ותזכורות באמצעותה. הדבר ייעל את פעילות המחלקה והשירות הניתן לאזרח. בנוסף, יש לעשות שימוש במלוא הפונקציות האפשרויות באוטומציה עוד בטרם ביצוע השדרוג, ולדוגמא, סריקת מסמכים.
2. יש לעשות שימוש בדו"חות אשר ניתן להפיק ממערכת האוטומציה לצורך בניית תוכניות עבודה מסודרות.
3. יש לבחון אפשרות יצירת ממשק עבודה ממוחשב בין מחלקת רישוי עסקים למחלקה המשפטית, ושימוש המחלקה המשפטית במערכת האוטומציה במידת הצורך.
4. יש לשנות הרשאות השימוש במערכת בהתאם לתפקיד המשתמש בה.
5. יש להתקין במחלקה תחנת מידע לציבור כנדרש ברפורמת רישוי עסקים.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

1. באשר לממצא מס' 1, הדבר בוצע.
2. באשר לממצא מס' 4, הדבר בוצע, כך שקיימת טבלת אקסל.
3. באשר לממצא מס' 8 והמלצה מס' 5, ביולי 2016 נעשתה פנייה בעניין למנהל מערכות מידע.
4. באשר להמלצה מס' 1, הנושא בטיפול מול חברת אוטומציה. כאשר, היו מספר חסמים שבינתיים קיבלו פתרון והם הוסרו.

3.4 בדיקת תקינות מתן הרישיון

בנוסף לעדכון המערכת הממוחשבת במחלקה, המחלקה מחזיקה במגירות את תיקי העסקים הטעונים רישוי. המגירות מסודרות על פי מספרי התיקים, ובחזית כל מגירה מודבקת מדבקה המציינת את טווח מספרי התיקים שבמגירה. בנוסף, קלסרי עסקים אשר יש בהם מסמכים רבים שמורים בארונות המחלקה, המסודרים אף הם על פי מספרים.

בתיקי הרישוי של בית העסק מתויקים מסמכים שהוגשו, תוכניות, בקשות לרישוי שעליהן מוטבעת חותמת "נפרע" בגין אגרה ששולמה, תשובות הגורמים המאשרים, מכתבים שנשלחו לבית העסק, ועוד.
הביקורת דגמה 15 תיקים מתוך 531 בתי עסק. להלן ממצאי הבדיקה.

ממצאים:

1. **עיכוב בסגירת בית העסק** – הביקורת מצאה כי הגשת בקשות חוזרות לקבלת רישיון, בין אם בגלל תחלופת בעלים, ובין אם בגלל שבקשות קודמות סורבו, גורמת לעיכוב בסגירת בית העסק. כך גם התארכות ההליכים המשפטיים גורמת לעיכוב משמעותי בסגירת בית העסק.

הביקורת מצאה, כי תיק 983 התנהל ללא רישיון עסק, לכל הפחות בין השנים 2002 ועד 2010 לערך. כך, בשנת 2002 הוגש כתב אישום²; הכרעת הדין ניתנה בשנת 2005, אולם הצווים שניתנו במסגרתו המורים בין היתר על הפסקת העיסוק בעסק, היו אמורים להיכנס לתוקפם ביום 20.6.07. צווים אלה הוארכו ליום 20.6.09, ולאחר מכן ליום 12.10.09. כלומר, במשך שבע שנים לפחות התנהל עסק ללא רישיון³. נייע 101, נייע 138.

כך, לדוגמא, בתיק 890, הוגשה ביום 9.6.13 בקשה ראשונה לקבלת רישיון עסק, שעה שהעסק פעיל. הבקשה סורבה. ביום 11.3.15 הוגשה בקשה נוספת על ידי בעלים חדש, שעה שהעסיק פעיל, וגם בקשה זו נדחתה. ביום 22.10.15 הוגשה בקשה שלישית במספר, על ידי בעלים חדש, אשר נמצאת כעת בהליכי רישוי. כלומר, בית העסק פעיל החל משנת 2013, לפחות, ללא רישיון (נייע 101, נייע 136).

כך, לדוגמא, בתיק 906, נמצא בביקורת כיבוי אש כי קיימים ליקויים, וזאת החל משנת 2007, כאשר ליקויים אלה לא תוקנו עד לשנת 2015. בכל השנים הללו, העסק פעל, והוגשו לא פחות מ-3 בקשות לקבלת רישיון, מבעלים שונים (יוער כי בתיק הפיזי אין תיעוד אם נעשתה בדיקה לבדיקת קשר משפחתי בין הבעלים השונים). במקביל בשנת 2011 אף הוגש כתב אישום אשר לא ברור מהתיק הפיזי מה עלה בגורלו. כלומר, במשך 8 שנים, ובאופן עקבי, כיבוי אש חזרו וכתבו שהליקויים בעסק לא תוקנו, ואילו הגורמים המאשרים הנוספים נדרשו לבקשות השונות תוך בזבז זמנם לשווא (נייע 134, נייע 101).

² בשנת 1999 הוגש כתב אישום, אולם כתב אישום זה בוטל בשנת 2000 מן הטעם שהוצהר על ידי בעל העסק כי מהות עסקו היא תצוגת רהיטים ולא נגריה. לאחר תלונות על בית העסק וביקור הפיקוח במקום, הוגש כתב האישום הנוסף בשנת 2002.

³ יוער, כי בעלי העסק פתח עסק בסמיכות למקום העסק הקודם. בית העסק החדש אינו מופיע במערכת כטעון רישוי יחד עם זאת, ולאור ההיסטוריה עם בעל העסק, הביקורת סבורה כי יש מקום לערוך ביקור במקום על מנת לוודא שאכן בית העסק אינו טעון רישוי

לביקורת נמסר (ניע 162), כי שעה שתיק מועבר להליכים משפטיים, ואין צורך מידי בהוצאת צו סגירה לבית העסק, הרי שאין למחלקה אפשרות לקדם את סגירת בית העסק.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

באשר לתיק 983, בחודש מאי עודכן במערכת שהעסק נסגר.

באשר לתיק 890, העסק פועל ברישיון מיום 1.8.16.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

הביקורת מבקשת לציין, כי לא ניתן הסבר באשר לפרק הזמן הארוך בו העסקים שנדגמו פעלו ללא רישיון בתוקף.

2. **סטטוס תיק שגוי במערכת** – הביקורת מצאה, כי אין התאמה בין סטטוס התיק המופיע במערכת הממוחשבת לבין הסטטוס בפועל. כך, לדוגמא, תיק מספר 983 מופיע במערכת הממוחשבת תחת "תביעה משפטית", אולם תביעה זו הסתיימה עוד בשנת 2010, ומאז העסק נסגר ולא הונפק רישיון כלשהו (ניע 138, ניע 101); כך גם תיק אשר אינו טעון עוד ברישיון (תיק 543) ואינו נמצא פיזית במגירות המחלקה עודנו מופיע במערכת כעסק הטעון רישוי. לביקורת נמסר (ניע 162), כי המחלקה תבדוק את שטח עסק 543, וזאת על מנת לוודא שאכן עסק זה אינו טעון רישוי.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

באשר לתיק 543, הנושא טופל והרישיון בוטל. העסק סגור.

3. **מתן רישיון ללא ביצוע תנאי נגישות** – בתיקים מסוימים המחלקה פונה לקבלת אישור מומחה נגישות (מהנדס עימו היא עובדת) בדבר נגישות. מומחה זה יכול וייתן אישור ללא תנאי, ויכול שיתנה את האישור בביצוע תנאים שונים. את מכתבו מפנה המומחה למחלקה, והמחלקה מצידה ממשיכה ומפנה את המכתב לבעל העסק, לצורך מילוי הדרישות השונות. הביקורת מצאה, כי בתי העסק אינם מעדכנים את המחלקה אודות ביצוע הוראות מומחה הנגישות. עוד נמצא, כי אפילו ובית העסק טורח ומעדכן את המחלקה בדבר ביצוע הנחיות מומחה הנגישות, המחלקה אינה בודקת את נכונות הצהרתו (ניע 153). יחד עם זאת, המחלקה מוציאה את הרישיון המבוקש, תוך שנרשם על גביו כי הוא ניתן בכפוף לעמידה בתנאי הנגישות (ניע 162).

כך, לדוגמא, בתיק מס' 339, התיק הופנה למומחה הנגישות ביום 15.9.13, וזה נתן אישורו ביום 8.10.13, בכפוף לעמידה בשלושה תנאים. מכתב המומחה הועבר לבית העסק ביום 3.11.13, תוך בקשה לעדכן את המחלקה בדבר ביצוע הנדרש עד ליום 3.12.13. בתיק לא נמצא כל עדכון מטעם בעל העסק (ניע 101). ע"פ נתוני המערכת, קיים רישיון זמני עד ליום 12.2016.

אף בתיק 347 נמצאה התייחסות מומחה הנגישות מיום 28.8.13, הקובע כי על בית העסק להגיש את בית השימוש. מכתב המומחה הועבר לבית העסק ביום 17.9.13, תוך בקשה לעדכן את המחלקה בדבר ביצוע הנדרש עד ליום 16.1.14. בתיק לא נמצא כל עדכון מטעם בעל העסק (ניע 101). ע"פ נתוני המערכת, קיים רישיון זמני עד ליום 12/2017.

לביקורת נמסר, כי המחלקה ביקשה פעמים רבות כי יועסק על ידה גורם מקצועי אשר יבדוק ביצוע דרישות הנגישות ונכונות הצהרת בעל העסק באשר לביצוע דרישות הנגישות. עוד נמסר, כי כיום ניתנה על ידי מנהלת המחלקה הנחיה שלא להפנות עסקים קטנים למומחה נגישות. אלא, המחלקה מספקת לעסקים את חוברת משרד המשפטים בדבר הנגשת העסק הקטן (ניע 164).

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

עד היום אין גורם מוסמך שבדק ביצוע דרישות הנגישות.

4. **שם בית עסק לא מעודכן** – הביקורת מצאה, כי אין התאמה בין שם העסק המופיע במערכת הממוחשבת לשם העסק המופיע על גבי התיק הפיזי. עוד מצאה הביקורת כי אין התאמה בין שם בית העסק כפי שזה מופיע בהתכתבויות השונות בתיק הפיזי לבין שם העסק המופיע על גבי כריכת התיק הפיזי. כך, לדוגמא, תיק מספר 837 מופיע במערכת הממוחשבת תחת השם "שניצל חם", ואילו שמו בתיק הפיזי הוא "מזנון גל" (ניע 140, ניע 101); תיק 890 מופיע בתיק הפיזי כ"עולם הרכב", בעוד שכיום פועל במקום עסק בשם "פרמייר" (ניע 136, ניע 101).

לביקורת נמסר, כי המחלקה אינה מייחסת חשיבות לשם בית העסק, כי אם למספר בית העסק, וכי היעדר עדכון שם בית העסק אינו פוגם בפעילות המחלקה.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

לעסק רישיון לקיוסק בשם "מזנון גל". בפועל העסק פעל כמסעדה בשם "שניצל חם" ללא רישיון ומשכך הוגש כתב אישום.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

תגובת מנהלת המחלקה אינה מתייחסת לחוסר ההתאמה שהוצג על ידי הביקורת. הביקורת מבקשת לציין, כי חוסר התאמה בשם בית העסק במסמכים השונים עשוי ללמד את המחלקה על שינוי מהות העסק או שינוי בעלים, וכיון שכך, קיימת חשיבות בבדיקת שם העסק במסמכים השונים.

5. **אי בדיקת הצהרת בית עסק באשר לסגירתו** - עוד מצאה הביקורת, כי הצהרת בית עסק כי העסק נסגר (וזאת לאחר שהתנהל שנים ארוכות ללא רישיון ולאחר הליכים משפטיים), לא נבדקה בפועל על ידי המחלקה. כך, בתיק 983 נשלח ביום 14.1.10 מכתב מבא-כוח בעל העסק בו נכתב כי כבר לא מנוהל במקום עסק המצריך רישיון. אולם, ביום 10.10.10 התקבל במחלקה מכתב של כיבוי אש, בו נכתב כי התקיימה ביקורת בבית העסק ביום 21.7.10, וכי נמצאו בו ליקויים. כלומר, כחצי שנה לאחר שהוצהר כי העסק אינו פועל, נראה כי העסק דווקא פעל. לא נמצא בתיק דוח של הפיקוח על מנת לוודא כי אכן בית העסק סגור (ניע 138, ניע 101).

לביקורת נמסר, כי כיבוי אשר עורכים ביקורות שוטפות בבתי העסק השונים, ואף באלה שאינם טעוני רישוי, כך שלא ניתן ללמוד מן הביקורת שנעשתה על ידי כיבוי אשר כי אכן פעל במקום עסק טעון רישוי לאחר שהוצהר על סגירתו.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

המקום פעל כתצוגת רהיטים ולפיכך לא נדרש לו רישיון עסק.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים אינה מתייחסת לממצאי הביקורת בדבר סתירה בין הצהרת העסק למצב בפועל.

6. **גביית אגרה כפולה** - הביקורת מצאה, כי שעה שבית עסק ביקש להוסיף פריט לרישיון קיים, נגבתה ממנו אגרה כפולה, הן עבור הפריט אותו ביקש להוסיף והן עבור הפריט הקיים בגינו הוצא לו הרישיון מלכתחילה. תיק 712, ניע 101, ניע 132).

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

הנושא טופל וניתנה הנחייה שלא לגבות אגרה כפולה.

7. **הנפקת רישיון באופן שגוי** – הביקורת מצאה, כי שעה שבית עסק ביקש להוסיף פריט לרישיון קיים, הפריט הוסף בצורה שגויה. כך, מועדי פקיעת שני הפריטים (הקיים והחדש) הוחלפו ביניהם. (תיק 712, נייע 101, נייע 132).

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

מועד פקיעת 2 הפריטים ע"פ ובהתאם לצו.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

מנהלת מחלקת רישוי עסקים לא התייחסה בתגובתה לסיכול שנערך בין שני הפריטים.

8. **היעדר מעקב אחר קנסות בית משפט** – הביקורת מצאה כי במקרים בהם הושת על ידי בית המשפט קנס על בית העסק, תיק בית העסק אינו מעודכן האם קנס זה אכן שולם. כיון שכך, קיים סיכון כי בית עסק יגיש בקשה לקבלת רישיון, ובקשתו תטופל על ידי המחלקה, וזאת עוד בטרם הקנס שולם על ידי בית העסק. ראו לדוגמא תיקים מס' 347, 890, 456, 920, בהם לא נמצא תיעוד בדבר תשלום הקנס (נייע 101, נייע 136, 142).

לביקורת נמסר (נייע 162), כי הגם שלגישת המחלקה אין אפשרות להתנות מתן רישיון בתשלום קנס בגין עבירה קודמת, הרי שיש מקום שהמחלקה תיודע בדבר אי תשלום הקנס על ידי בית העסק.

התייחסות מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

אכיפה בגין אי תשלום הקנס הינה על ידי מזכירות בתי המשפט וממונה האכיפה בעירייה.

9. **היעדר מעקב אחר ביצוע החלטות בית משפט** - החלטת בית משפט, האוסרת על העברת עסק לאחר בטרם הוצאת רישיון, לא קוימה. כך, לדוגמא, בתיק 890 נקבע ביום 9.9.15 מפורשת כי אין להעביר את בית העסק לאחר בטרם קבלת רישיון. יחד עם זאת, ביום 22.10.15 הוגשה בקשה למתן רישיון על ידי בעלים חדש, ובקשה זו נמצאת כיום בהליכי רישוי. (נייע 101, נייע 136)

לביקורת נמסר (נייע 162), כי החלטה בדבר אי העברת עסק לאחר רלוונטית רק בקשר עם בעלי העסק, ולא בקשר עם שוכר העסק, וכיון שהנאשם במקרה זה הוא שוכר בעסק, הרי שאין כל מניעה כי השוכר יפסיק השכירות ושוכר אחר ייכנס במקומו.

10. **אי קיום ביקורות שנים ארוכות** - הביקורת מצאה, כי בתיק "ישן", ובו רישיון לצמיתות (תיק 40), לא נערכה כל ביקורת החל משנות ה 70 של המאה הקודמת. בנוסף, בתיק נמצאו אישורי כיבוי שנתיים (לא בשנים עוקבות, אלא באופן חלקי), אשר האחרון שבהם הוא אישור כיבוי אש מיום 7.4.09, בתוקף עד ליום 28.1.10. כלומר, לא קיים אישור כיבוי אש מזה כשש שנים. (ניע 101, ניע 137) לביקורת נמסר (ניע 162), כי המחלקה אינה בודקת תקפות רישיונות כיבוי האש לאחר הוצאת הרישיון, אלא רק במעמד מתן הרישיון.

11. **אבטחה לקויה** – הביקורת מצאה, כי תיקי העסקים אינם נשמרים באופן בטוח: המגירות והארונות בהם שמורים התיקים אינם נעולים. כיון שהמחלקה מקבלת קהל במהלך שעות עבודתה, הרי שקיים חשש שהקהל המבקר במחלקה יפתח ויעיין בתיקים ללא רשות.

קיימות מגירות, לא נעולות, ובהם תיקי עסקים, מחוץ לחדרי המחלקה, בסמיכות לדלת הראשית. הגם שניתן להבחין במגירות אלה מאזורים מסוימים במחלקה, הרי שאין ערובה לכך שאנשי המחלקה ישהו בכל זמן נתון באזורים אלה, וקיים חשש כי הקהל המגיע למחלקה יפתח ויעיין בתיקים או אף ייקח אותם.

לביקורת נמסר (ניע 162), כי נעילת מגירות תיקי העסק במהלך יום העבודה תקשה על פעילות המחלקה, וכי ניתן לראות אם אדם זר מעיין בתיקים ללא רשות.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

בסוף יום עבודה המגירות ננעלות.

המלצות

1. יש לבחון באופן שוטף משך הזמן בו בתי עסק מתנהלים ללא רישיון (במידת האפשר להסתייע בהפקת דו"חות רלוונטיים ממערכת האוטומציה), כדי למנוע פעילות ללא רישיון שנים ארוכות. כך, יהא באפשרות המחלקה לגבש תוכנית פעולה כלפי כל עסק ועסק, ולנסות ולזרז הליכים משפטיים תלויים ועומדים.

2. יש לעדכן באופן שוטף את מערכת האוטומציה, על מנת שתשקף את מצב העסקים בפועל, כאשר, תחילה יש לערוך בדיקה יזומה של כלל תיקי בתי העסק הפעילים בעיר ולערוך בהם התיקונים הנדרשים. יש לכך חשיבות יתרה בשל הישענות המחלקה על המערכת לצורך קבלת מידע סטטיסטי אחר מצב רישוי העסקים בעיר, והגשת דו"ח משרד הפנים בהתבסס על נתוני המערכת.

3. יש להעסיק (בחלקיות משרה) גורם מקצועי אשר יבדוק ויאשר ביצוע דרישות הנגישות.
4. על מחלקת הגבייה לעדכן באופן שוטף את מחלקת רישוי עסקים בדבר תשלום או אי תשלום קנסות המוטלים על ידי בית המשפט בקשר עם רישוי עסקים.
5. יש לערוך תוכניות עבודה מסודרות לביצוע ביקורות בכלל בתי העסק, כולל בתי עסק שאינם מעוררים סוגיות תברואתיות.
6. יש להקפיד על נעילת מגירות תיקי בתי העסק לשם מניעת עיון וגישה לנתונים על ידי גורמים לא מורשים.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

המלצות מס' 1, 2, 5, ו 6 מבוצעות. כאשר, קיימת תוכנית עבודה שממנה נגזרת תוכנית שבועית הן למפקח והן לתברואן.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

הגם שלדברי מנהלת מחלקת הרישוי המלצות הביקורת הנ"ל מבוצעות באופן שוטף, במדגם שנערך על ידי הביקורת נמצאו מקרים מהם ניתן ללמוד כי ההמלצות אינן מבוצעות באופן מלא. בנוסף, תוכנית עבודה כתובה לא הוצגה בפני הביקורת.

3.5 הפיקוח על רישוי עסקים המתבצע בעיר

על פי חוזר מנכ"ל 3/2004 (ניע 127), על מפקח רישוי עסקים, בין היתר, לבדוק בקשות ותוכניות; לבדוק תשתיות סניטריות; לאשר או לפסול תוכניות המוגשות והבקשות לרישיון; ולנהל מעקב קבוע על המצב התברואתי בעסקים. בנוסף, סעיף 41 לתקנות רישוי עסקים קובע, כי על רישיון העסק להיות מוצג בעסק מקום נראה לעין.

הביקורת ביקשה לבחון כיצד בוצעה עבודת הפיקוח במחלקה. לצורך בדיקה זו, נפגשה הביקורת עם מנהלת המחלקה, הגב' שרי חובב, ועם תברואן המחלקה, מר אלי אלעזר. הביקורת ביקשה לקבל לידיה את נהלי המחלקה; תוכניות העבודה לשנת 2015; וקלסר הביקורים היומיים המבוצעים על ידי התברואן לחודשים ינואר 2015, יוני 2015, פברואר 2016.

בנוסף, הביקורת ערכה סיור בחמישה בתי עסק בעיר, על מנת לבחון האם מוצג בהם רישיון העסק בו הם מחזיקים (ניע 166).

ממצאים:

1. הביקורת מצאה, כי עד לספטמבר 2015 כלל לא הועסק מפקח במחלקה, והמחלקה נעזרה בפיקוח העירוני. יחד עם זאת, נמסר לביקורת כי תברואן המחלקה הוא אשר ביצע ביקורות בבתי העסק. (ניע 152, 153)
2. הביקורת מצאה, כי לא נערכים על ידי המחלקה ביקורים בעסקים שלא מתעוררת בהם סוגיה תברואתית, דוגמת מוסכים או בתי מרקחת (אלא אם הוגשו נגד בית העסק תלונות), וכי הגורמים המאשרים הם אשר בודקים את העסקים במועד חידוש הרישיון בלבד (ניע 153, 154). כלומר, עסק המחזיק ברישיון לתקופה ממושכת כלל לא ייבדק במהלך התקופה על ידי המחלקה. כך, לדוגמא, לא נמצא תיעוד כלשהו על ביקורת שנערכה מטעם העירייה בבית דפוס החל משנות השבעים של המאה הקודמת (תיק 40, ניע 101, ניע 137). לביקורת נמסר (ניע 162), כי נערך סקר שנתי בתחום שילוט בתי העסק על ידי חברה חיצונית, וכי מסקר זה ניתן ללמוד על שינוי בעלות או מהות העסק. כך, במידה שנעשה שינוי בולט לעיין, ייערך ביקור בבית העסק.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

המחלקה מקבלת מידע שוטף ממחלקת הגבייה על שינוי במחזיק העסק.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

מחלקת רישוי עסקים היא הגורם המקצועי האחראי על תחום רישוי העסקים בעירייה. כיון שכך, הביקורת סבורה כי המחלקה אינה יכולה להסתמך על מידע המתקבל ממחלקה אחרת, אלא, בנוסף לשימוש במידע זה, על מחלקת רישוי עסקים לערוך ביקורות יזומות על ידה.

3. הביקורת מצאה, כי נוהל המחלקה, אשר נכתב בשנת 2015 (ניע 103), לא עודכן לאחר תחילת העסקתו של המפקח, כך שהנוהל אינו קובע מהם תחומי אחריותו של המפקח ומהי חלוקת העבודה בינו ובין התברואן.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

מנהלת המחלקה הציגה בפני הביקורת מסמך פנימי המסדיר תחומי אחריות המפקח.

4. לביקורת נמסר, כי בפועל תברואן המחלקה הוא אשר מבצע את הביקורות "הפנימיות" והבריאאותיות בבית העסק, ואילו המפקח מבצע ביקורות "כלליות",

ובודק האם נפתחו עסקים חדשים והאם לעסקים אלה ניתן רישיון; את נושא השילוט; הצבת שולחנות וכיסאות מחוץ לבתי העסק. (ניע 153, 154). כלומר, הגם שכיום מועסק במחלקה מפקח, הרי שהתפקיד כפי שזה הוגדר בחוזר מנכ"ל 3/2004 אינו מבוצע על ידו כי אם על ידי תברואן המחלקה.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

התפקיד מאוזכר במסמך שצורף על ידי מנהלת המחלקה.

5. הביקורת מצאה, כי לא קיימת תוכנית עבודה מסודרת הנערכת על ידי מנהלת המחלקה או על ידי התברואן, באשר לסוגי העסקים בהם יש לערוך ביקורות, זהות העסקים או מיקומם הגיאוגרפי. כלומר, אין בקרת שלמות לכך שכלל בתי העסק בעיר יבוקרו על ידי גורם פיקוחי, ובית עסק יכול "להישכח" שנים ארוכות.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

הביקורת נערכת על פי סוגי העסקים והכמות.

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

תגובת מנהלת המחלקה אינה מתייחסת לממצא בדבר היעדר תוכניות עבודה, וכיון שכך, הביקורת חוזרת על ממצא זה.

6. יחד עם זאת, הביקורת מצאה, כי תברואן המחלקה עורך ביקורים שוטפים בבתי העסק. ביקורים אלה נעשים באופן יזום; בעקבות קבלת תלונות; בשל רישיון אשר עומד תוקפו עומד לפוג. ביקורים אלה מתועדים על ידי תברואן המחלקה בטבלה יומית, המתויקת בקלסר (ניע 153). לביקורת נמסר, כי קלסר הטבלאות היומיות לשנת 2015 אבד, וכיון שמחשבו של התברואן הוחלף ולא כל המידע בו גובה, אף לא ניתן לאתר את המסמכים הרלוונטיים במחשב.

יחד עם זאת, משביקשה הביקורת לקבל לידה את הטבלאות היומיות לחודשים ינואר 2015 ויוני 2015, איתר התברואן ארבע טבלאות יומיות לחודש פברואר 2015, שבהן תיעוד לביקור ב – 15 בתי עסק. בנוסף התברואן איתר טבלה יומית אחת לחודש יוני 2015, ובה תיעוד לביקור בארבעה בתי עסק. לאור אובדן המסמכים הפיזיים והממוחשבים, נמצא כי אין אפשרות לקבוע את מספר הביקורים היומיים או החודשיים המבוצעים על ידי התברואן, ובהתאם, אין אפשרות לקבוע האם כמות הביקורים הנעשית הינה מספקת.

7. לאור אובדן המסמכים המתואר לעיל, ביקשה הביקורת לקבל לידיה את הטבלאות היומיות הנערכות על ידי התברואן, לחודש פברואר 2016. לידי הביקורת נמסר טבלה יומית אחת בלבד, ובה מתועדים 3 ביקורים בבתי עסק. לאור נתון נמוך זה, נמצא כי אין הקפדה על שמירת תיעוד הביקורים, ובהתאם, לא ניתן לקבוע מהו מספר הביקורים היומיים או החודשיים הנערכים על ידי התברואן.
8. נמצא, כי על אף היעדר התיעוד המלא, נכתב בדו"ח משרד הפנים (ניע 113) (אותו מחויבת המחלקה להגיש בהתאם לחוזר מנכ"ל 6/2008 (ניע 125)), כי בשנת 2014 נערכו 1600 ביקורים, ובשנת 2015 נערכו 1625 ביקורים בבתי העסק. כאמור לעיל, לא נמצא תיעוד המבסס נתונים אלה.
9. נמצא, כי אף אחד מבין חמשת בתי העסק בהם ערכה הביקורת סיור (בתחום המזון), אינו מציג את הרישיון, ולדבריהם, מן הטעם שכלל לא נאמר להם כי חלה עליהם חובה להציג את רישיון העסק. כך, לדבריהם, לו היו יודעים כי עליהם להציג את הרישיון במקום נראה לעין, היו עושים זאת.
10. עוד נמצא, כי לדברי בעלי בית עסק אחד מבין חמשת העסקים בהם ערכת הביקורת סיור, מעולם לא נערך בו פיקוח מטעם העירייה. כך, לו היה נערך פיקוח בבית העסק, הגורם המפקח יכול היה להצביע על הליקוי של אי הצגת רישיון העסק.
11. נמצא, כי "תזכורות" לבדיקות מעקב ביצוע הנחיות שניתנו לבתי עסק או המשך טיפול לאחר ביקור שבוצע בבית העסק הינן תזכורות ידניות ולא באמצעות מערכת האוטומציה. נמצא, כי מערכת האוטומציה אינה מאפשרת ניהול תזכורות בשלב זה (ניע 154).
12. נמצא, כי תברואן המחלקה מתנייד באמצעות אופנוע, אולם למפקח המחלקה לא מוצמד כלי רכב כלשהו. כך, מפקח המחלקה מתנייד רגלית או מורכב על גבי אופנוע התברואן.

המלצות

1. יש לעדכן את נוהל המחלקה ולחלק באופן ברור תחומי אחריות בין התברואן למפקח.
2. יש להכין תוכניות עבודה מוגדרות ומסודרות לעובדי המחלקה, ולהציב בהן יעדים לביצוע ביקורות בבתי עסק, בהתאם לסוג העסק; המיקום הגיאוגרפי; ומועד הביקורת האחרונה שנעשתה בבית העסק. לצורך כתיבת תוכניות אלה יש להיעזר בדו"חות אשר ניתן להפיק ממערכת האוטומציה.

3. יש להקפיד על תיעוד הביקורים היומיים הנערכים בבתי העסק.
4. יש לבדוק נכונות דו"ח משרד הפנים, הן באשר לכמות העסקים, והן באשר לכמות הביקורים בבתי העסק, ולתקנו במידת הצורך. ראו גם פרק 3.5 שיעור העסקים הפועלים ללא רישיון.
5. בזמן מתן רישיון העסק יש לציין בפני בעלי העסק כי עליהם להציג את רישיון העסק במקום נראה לעין בבית העסק. יש לפעול לשדרוג מערכת האוטומציה, כאמור בפרק 3.3.
6. יש לספק למפקח המחלקה כלי תחבורה לצורך ביצוע תפקידו השוטף.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

1. המלצה מס' 1 מתקיימת.
2. המלצה מס' 2 הינה בטיפול, ומתקיימת חלקית.
3. המלצה מס' 3 הינה בטיפול, ואינה מבוצעת באמצעות מערכת האוטומציה.
4. המלצה מס' 4 הינה בטיפול.
5. המלצה מס' 5 – בסעיף 2 בתנאי רישיון העסק ביחס לחובת הצגת הרישיון. לפני כחודשיים נערכה ביקורת של המפקח ונמצא כי אלה שלא הציגו הרישיונות הגיעו למחלקה ושילמו אגרה על כפל רישיון. נכון להיום באוסישקין כל העסקים (ע"פ דו"ח המפקח) הציגו רישיונות. כיום מתבצעת הביקורת בסוקולוב ולאחר מכן במרכזים הקטנים.

3.6 שיעור העסקים הפועלים ללא רישיון

כפי שצוין בפרק המבוא, בחוק רישוי עסקים נקבע כי לא יפתח עסק ללא רישיון, כך שעל בעל העסק לקבל רישיון מהגורמים המוסמכים בטרם פתיחת העסק. לצורך ביצוע הבדיקה על ידי הביקורת, הועברו לעיונה הקבצים הבאים:

- א. דו"ח אשר הוגש למשרד הפנים (ניע 113)
- ב. אלפון עסקים הכולל את שם העסק, מהות העסק, מקומו, שם בעל העסק, תוקף הרישיון (צמיתות / זמני וכד'), קוד תוקף לרישיון, מספר הרישיון ותאריך פקיעת הרישיון (להלן – "קובץ עסקים טעוני רישוי").

ממצאים:

1. נמצא, כי מתוך 531 בתי עסק טעוני רישוי קיימים 93 עסקים הפועלים ללא רישיון (ניע 165).

2. הביקורת מצאה כי הגם שקיימים 93 תיקים ללא רישיון (ניע 165), בשנת 2015 התנהלו הליכים משפטיים אך לגבי 29 עסקים (ניע 108ג). ראו בהקשר זה פרק הטיפול המשפטי.
3. נמצא, כי קובץ עסקים טעוני רישוי (ניע 106) כולל כפילויות מסוגים שונים, ובהתאם, אינו עדכני. דבר זה אינו מאפשר מעקב יעיל אחר פעילות המחלקה ובתי העסק, ואחר מספר העסקים הפועלים ללא רישיון:
 - הקובץ מכיל שמות בתי עסק אשר נכתב לגביהם מפורשות כי הם סגורים (17 בתי עסק); בתי עסק אשר כלל לא נפתחו (5 בתי עסק).
 - קובץ עסקים טעוני רישוי כולל גם רישיונות אשר הוצאו עבור אירועים חד פעמיים (דוגמת אירועי יום העצמאות), או עבור קייטנות שמטבען הן לזמן קצר וקצוב. נמצא, כי הגם ש"עסקים" אלה הסתיימו, הדבר לא בא לידי ביטוי בקובץ, וסטטוס העסק לא הפך ל"סגור". כלומר, הקובץ כולל גידול מלאכותי של מספר העסקים טעוני הרישוי בעיר.
4. נמצא, כי בין בתי העסק אשר רישיונם פקע, ונמצאים בתהליכי רישוי, קיימים בתי עסק מתחום הדלק והמזון, ולדוגמא, קיוסק על דרך השלום או תחנת הדלק סוגל ברב מכר. הביקורת מציינת כי עסקים אלה הינם בעלי סיכון גבוה מאשר עסקים אחרים, ופעילותם ללא רישיון מעמידה את הציבור בסכנה יתרה.
5. נמצא, כי דו"ח המוגש על ידי המחלקה למשרד הפנים בהתאם לחוזר מנכ"ל 6/2008 (ניע 125) (להלן: "דו"ח משרד הפנים") (ניע 113), אינו מבוסס, וקיימים בו נתונים שגויים:
 - דו"ח משרד הפנים קבע כי 667 בתי עסק בעיר טעוני רישיון, ומתוכם 105 עסקים ללא רישיון. לעומת זאת, ניתוח קובץ העסקים טעוני רישוי מעלה כי קיימים 531 עסקים פעילים בעיר, שמתוכם 93 ללא רישיון. כלומר, אחוז העסקים ללא רישיון עומד על כ 17%.
 - נמצא, כי הפער בין נתוני דו"ח משרד הפנים לקובץ העסקים טעוני הרישוי עליו הוא נשען, נובע מכך שבקובץ העסקים טעוני רישוי מופיעים אף בתי עסק אשר נכתב לגביהם מפורשות כי הם סגורים; בתי עסק אשר נכתב לגביהם שהם כלל לא נפתחו; בתי עסק שבקשתם נדחתה; ועוד.
 - דוח משרד הפנים קבע כי נערכו 1625 ביקורות בבתי העסק. נמצא, כי קלסר הביקורים היומיים של התברואן אבד, ומחשבו האישי אשר הוחלף לא גובה במלואו ואף המסמכים הממוחשבים אבדו. בהתאם, נמצא כי לא ניתן לבסס במסמכים נתונים אלה.

- נמצא, שקובץ העסקים אינו מעודכן באופן מלא אודות עסקים שנסגרו, דוגמת קייטנות קצרות מועד או אירועי תרבות חד פעמיים. יש בכך כדי להשפיע על דו"ח משרד הפנים בדבר אחוז העסקים טעוני רישוי המתנהלים ללא רישיון.

המלצות:

1. יש לבדוק נכונות דו"ח משרד הפנים, הן באשר לכמות העסקים, והן באשר לכמות הביקורים בבתי העסק, ולתקנו במידת הצורך.
2. יש לעדכן באופן שוטף את מערכת האוטומציה, על מנת שתשקף את מצב העסקים בפועל, כאשר, תחילה יש לערוך בדיקה יזומה של כלל תיקי בתי העסק הפעילים בעיר ולערוך בהם התיקונים הנדרשים. בנוסף, יש לעדכן במערכת האוטומציה סגירת עסקים חד פעמיים דוגמת קייטנות או אירועי יום העצמאות. יש לכך חשיבות יתרה בשל הישענות המחלקה על המערכת לצורך קבלת מידע סטטיסטי אחר מצב רישוי העסקים בעיר, והגשת דו"ח משרד הפנים בהתבסס על נתוני המערכת.
3. יש לבדוק מול חברת אוטומציה אפשרות הנפקת קובץ עסקים טעוני רישוי, ללא היסטוריית רישיונות בתי העסק כך שניתן יהא לדעת מהו מספרם המדויק של בתי העסק בעיר, נכון ליום מסוים.

תגובות מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

1. באשר להמלצה מס' 1, קיים מעקב בשוטף.
2. באשר להמלצה מס' 2, מאחר והקייטנות חוזרות על עצמן כל שנה, השארנו את התיק כזמני. ניתנה הנחייה לעדכן.
3. באשר להמלצה מס' 3, הדבר מטופל. שלחנו בקשה לאוטומציה להנפיק קובץ עדכני.

3.7 עסקים שהעירייה מקבלת מהם שירותים אף שאין להם רישיון עסק

הביקורת ביקשה לבחון, האם העירייה מתקשרת עם ספקים אשר אין ברשותם רישיון עסק. לצורך בדיקה זו קיבלה הביקורת לידיה את דוח יתרות ספקי העירייה, אולם, כיון ששמות הספקים אינם זהים לשמות בתי העסק בקובץ עסקים טעוני רישוי, לא ניתן לערוך השוואה בין שני קבצים אלה.

לביקורת נמסר (ניע 162) כי מנהלת מחלקת הרישוי ביקשה בע"פ ממנהלת הרכש בעירייה שלא להתקשר עם ספקים ללא רישיון, וכי בכוונתה להוציא הנחיה ברוח זו בכתב.

המלצה:

1. יש להנחות בכתב את מנהלי הרכש בעירייה לבדוק קיומו של רישיון עסק בטרם התקשרות עם ספק.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

בעבר הועברה בקשה שלא לקיים הסכם התקשרות. תועבר במייל שוב, כרענון ההנחייה לאגפים הרלוונטיים.

3.8 הטיפול המשפטי בעסקים ללא רישיון

לפי סעיף 14 לחוק רישוי עסקים, עיסוק ללא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז בעסק טעון רישוי או אי קיום תנאי מתנאי הרישיון, היתר זמני או היתר מזורז, וכן אי קיום תקנות בטיחות המצוינות בחוק – מהווים עבירה פלילית. בין הסנקציות שבית משפט רשאי להשית על מפר חוק רישוי עסקים: הטלת קנס, הוצאת צו הפסקת העיסוק בעסק, ואף מאסר.

התובע העירוני הנוכחי, עו"ד עמית גייגר, החל את תפקידו בפברואר 2016. לפני כניסתו לתפקיד כיהנה בתפקיד עו"ד דנה כץ (באופן זמני). לדברי עו"ד גייגר, נערכה לו חפיפה מסודרת לצורך קבלת התפקיד (ניע 154).

להלן תיאור הליך האכיפה הרצוי, לדעת הביקורת ובהתבסס על החוק:

בעקבות ביקור בבית עסק על פי תוכנית
העבודה או לאחר קבלת תלונה על בית העסק
- נמצא כי העסק אינו עומד בתנאי רישיון
העסק או כי אינו מחזיק ברישיון עסק כנדרש

עדכון המערכת



הפקת דו"ח עבירה על פי חוק רישוי עסקים
לעסק על ידי המפקח על רישוי עסקים



שליחת התראה לעסק על הפעלתו ללא
רישיון כנדרש בחוק/ בחריגה מתנאי הרישיון



קיום ביקורת חוזרת בבית העסק לצורך
בחינת עמידתו בתנאי הרישיון



במידת הצורך, העברת הטיפול בתיק לתובע
העירוני



המשך מעקב שוטף אחר בית
העסק ומשך הזמן שפועל ללא
רישיון



הגשת כתב אישום



החלטת בית המשפט לעניין הפעלת סנקציה
מנהלית - קנס, צו סגירה מנהלי וכיו"ב

לצורך בחינת סוגיית הטיפול המשפטי בעסקים ללא רישיון, ביקשה הביקורת לקבל לידה את רשימת התיקים המתנהלים בבית המשפט. רשימות אלה התקבלו הן ממחלקת הרישוי והן מהתובע.

ממצאים

1. הביקורת מצאה כי הגם שקיימים 93 תיקים ללא רישיון (ניע 165), בשנת 2015 התנהלו הליכים משפטיים רק לגבי 29 עסקים (ניע 108)
2. הביקורת מצאה, כי קובץ העסקים טעוני הרישוי (ניע 106) אינו מעודכן באופן מלא בדבר סטטוס התיקים בהם הוגשה תביעה משפטית או בתיקים בהם התביעה המשפטית נסתיימה:
 - כך, קובץ זה כולל 20 בתי עסק המוגדרים ככאלה שמתנהלת בהם תביעה משפטית (נכון ליום 4.2.16), אולם, ע"פ הטבלה המתנהלת בבית המשפט, (לשנים 2015-2016) (ניע 108ב, ניע 108ג), קיימות רק 15 תביעות המתנהלות בבית המשפט.
 - תביעות אשר הוגשו נגד בתי עסק לא עודכנו בקובץ העסקים טעוני רישוי. לדוגמא, תביעה שהוגשה נגד ר.ר. רהיט לכל בע"מ, רחמים ראובן ורחמים שי (ניע 108ג, ניע 106; ותביעה שהוגשה נגד מסלטי אבי.
 - תביעה אשר נסתיימה לפני כשש שנים (תיק 983) עודנה מופיעה תחת סטטוס "תביעה משפטית".

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

התביעה נגד ר.ר. רהיט לכל בע"מ מעודכנת במערכת, לעסק בבעלות מסלטי אבי רישיון עד ליום 31.12.19, תיק 983 עודכן והרישיון בוטל.

3. הביקורת מצאה, כי במידה שמחלקת רישוי עסקים מחליטה כי בית עסק מסויים יועבר להליכים משפטיים, העברת התיק למחלקה המשפטית אינה נעשית בצורה ממוחשבת. אלא, התובע יעיין בתיק הפיזי ויצלם המסמכים הנראים לו רלוונטיים. כך, מידע רלוונטי עשוי שלא להגיע לידי התובע.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

- כיום קיים קובץ טבלת אקסל עם רשימת התיקים וסטטוס הטיפול.
4. הביקורת מצאה, כי אין תיעוד מלא בתיקים המנוהלים במחלקה בדבר התקדמות ההליכים המשפטיים או מכתבי עדכון מטעם התובע העירוני.
- לביקורת נמסר (ניע 162), כי מנהלת מחלקת רישוי מקבלת לידיה טבלה מרכזת ובה שמות הנאשמים, תאריכי דיון וסטטוס התביעה.
5. הביקורת מצאה, כי התובע העירוני אינו נעזר במערכת האוטומציה, לצורך הכנת כתבי האישום, אלא רק בתיקי הנייר הפיזיים. כלומר, מידע שייתכן וקיים אך ורק במערכת ולא בתיק הפיזי יורד לטימיון (כגון: ההיסטוריה של התיק, הערות ועוד).
6. הביקורת מצאה, כי בתיקים אשר ניתנו בהם החלטות על ידי בית המשפט אין תיעוד כי ניתן הסבר על ידי הגורם המשפטי המטפל אודות ההחלטה והמשמעות האופרטיבית שלה. כך, לדוגמא, בתיק 890 (ניע 136) ניתנה החלטה האוסרת על הנאשם להעביר את העסק לאחר ללא קבלת רישיון, ויחד עם זאת, הוגשה לאחר מכן בקשה לקבלת רישיון על ידי בעלים חדש של העסק. (ראו פרק 3.4 סעיף 9 לעיל).
- לביקורת נמסר (ניע 162), כי המחלקה אינה זקוקה להסבר משפטי אודות ההחלטה, שכן הסוגייה הרלוונטית למחלקה היא אך ורק הוצאת צו סגירה וחיוב בקנס, ואלה ניתנים להבנה ללא ליווי בהסבר משפטי.
7. הביקורת מצאה, כי בית עסק אשר נוהל ללא רישיון יכול מצד להגיש בקשה לקבלת רישיון ובהתאם להנות משירותי המחלקה ולקבל רישיון, ומאידך להתעכב בתשלום הקנס אשר הושת עליו.
8. הביקורת מצאה כי ניהול הליכים משפטיים נגד בית עסק ללא רישיון עשוי לעכב את סגירת בית העסק. כך, בתיק 983 הוגש כתב אישום בשנת 2002, הכרעת הדין ניתנה בשנת 2005, ואילו הצווים שניתנו הוארכו ובפועל בית העסק נסגר רק בשנת 2010. כלומר, במשך שבע שנים לפחות בית העסק התנהל ללא רישיון. ניע 101, 138.
9. הביקורת מצאה, כי מחלקת הרישוי שולחת מספר התראות לבתי העסק בטרם הטיפול מועבר לגורם משפטי. הדבר תקין.
10. הביקורת מצאה, כי התובע אינו מיודע בדבר גביית הקנסות אשר הושתו על ידי בית המשפט בתיקים אשר טופלו על ידו. (ניע 109) הדבר תקין.

3.9 השהיית הטיפול באישור על ידי גורמי האישור

על פי תקנה 1 לתקנות רישוי עסקים, "נותן אישור" הוא שר מן המנויים בסעיף 1(ב) לחוק רישוי עסקים. נותני האישור הם: משרד איכות הסביבה, המשטרה, משרד העבודה, משרד החקלאות, משרד הבריאות. זהותם של נותני האישורים נקבעת לפי סוג העסק (למשל: בריאות ורוקחות; דלק ואנרגיה; חקלאות ובעלי חיים וכו'). מלבד נותני האישור על פי התקנות ישנם גורמים מאשרים בתוך העירייה כגון מהנדס העירייה/ הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ווטרינר, תברואן וכו'.

תקנות רישוי עסקים קובעות את פרקי הזמן המרביים לטיפולם של הגורמים המאשרים, על מנת לייעל את הליך הרישוי ולקצרו, וכדי להבטיח שירות טוב ומהיר למבקש, אגב קיום מטרותיו של חוק רישוי עסקים בתחומי שמירת בריאות הציבור, שלומו ובטיחותו וההגנה על איכות הסביבה.

על פי תקנה 7 לתקנות, בתוך 30 ימים מיום שקיבל בקשה מרשות הרישוי, על נותן האישור להודיע לרשות הרישוי על מתן אישור לרישיון ועל התנאים שיש להתנותם ברישיון או על סירוב לתת אישור. אם לא השיב נותן האישור במועד הקבוע לעיל ולא הודיע על הארכה בהתאם לתקנות, או אם חלף משך ההארכה - יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני.

ממצאים

1. נמצא, מנהלת המחלקה מקבלת, באופן אוטומטי, אחת לשבועיים, דו"ח בדבר רישיונות בתהליך רישוי שהגורמים המאשרים לא החזירו תשובה לגביהם (ניע 116), וכן דו"ח בדבר רישיונות מתחדשים שהגורמים המאשרים לא החזירו לגביהם תשובה (ניע 117). נמצא, כי מנהלת המחלקה נעזרת בדו"חות אוטומטיים לצורך מעקב שוטף אחר הגופים המאשרים וקבלת הרישיונות.
 2. נמצא, כי 47 בקשות לחידוש רישיון ממתנינות למעלה מ 90 יום להתייחסות מי מהגורמים המאשרים, כאשר, 28 בקשות מתוכן ממתנינות לאישור כיבוי אש. ניע 117.
- לביקורת נמסר (ניע 162), כי בעקבות קבלת דו"חות שוטפים אלה, פונה מנהלת המחלקה לגורמים המאשרים, ומציינת בפניהם כי עודנה ממתינה לאישורים לבתי העסק כאמור בדו"חות.

המלצה:

1. יש לתעד התזכורות לגורמים המאשרים.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

המלצה זו מבוצעת.

3.10 מתן מידע לציבור

מתן מידע לציבור באמצעים שונים (כגון באתר האינטרנט) נועד להקל על מתן השירות לציבור ולהקטין את עומס הפניות המוטל על המחלקה, על ידי מתן אפשרות לבעלי עסקים לקבל את המידע הרלוונטי ולהסדיר את הליך הרישוי באופן עצמאי ככל הניתן.

ממצאים

1. הביקורת מצאה כי באתר האינטרנט של העירייה ניתן למצוא את דרכי ההתקשרות עם המחלקה, הסבר אודות הרפורמה שנעשתה והמפרט האחיד, תוך הפנייה (לינקים) לאתר משרד הפנים, והחקיקה הרלוונטית.
2. בנוסף, ניתן למצוא באתר את גובה האגרה אותה גובה העירייה בגין רישוי העסקים. האתר מציין, שתעריפי האגרה צמודים למדד ולפיכך ייתכנו בהם שינויים. גובה האגרה הקבוע באתר עומד על 317 ₪, ואילו במהלך שנת 2015 האגרה שנגבתה עמדה על 320 / 323 / 324 ₪. כלומר, נמצא שעל אף שלאורך כל השנה סכום האגרה היה גבוה יותר מזה המצויין באתר, האתר לא עודכן. לביקורת נמסר (ניע 162) כי תעשה פנייה למנהל אתר האינטרנט לצורך עדכון.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

העדכון בדבר האגרות מועבר למנהלת האתר מייד עם קבלת ההודעה ממשרד הפנים.

3. יחד עם זאת, לא אותרו טפסים בהם על בעל העסק לעשות שימוש לצורך טיפול בהליך הרישוי, או אילו מסמכים על בעלי העסקים להביא לצורך פתיחת הבקשה. כמו כן, לא מצינו הנחיות כלליות, בשפה ברורה לכל, כיצד על בעל העסק לפעול לצורך הגשת בקשתו ומעקב אחריה.
- מתן מידע מפורט יותר ואפשרות להורדת הטפסים הנחוצים באתר האינטרנט, עשוי לחסוך מהפונים זמן יקר ולהקל עליהם את ביצוע התהליך. כן יצויין, כי

במסגרת הרפורמה ברישוי עסקים, נקבע בסעיף 37ג. לחוק רישוי עסקים כי המסמכים הנדרשים מטעם רשות רישוי לפי החוק יפורסמו באתר האינטרנט של רשות הרישוי.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

בהיערכות מול מנהלת האתר ואנשי האוטומציה.

4. במסגרת הרפורמה ברישוי עסקים שיישומה ההדרגתי החל בשנת 2013 קמה דרישה להקמת עמדת עיון ממוחשבת אשר מנגישה לציבור את המידע בנושא רישוי עסקים. בהתאם ליעדי הרפורמה שינוי זה נכנס לתוקף בנובמבר 2013. לא הותקנה עמדה שכזו במחלקה.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים:

בטיפול מנהל מערכות מידע.

וטריןר העירייה

דוח ביקורת בנושא וטרינר העירייה – רמת השרון

רקע כללי

1. וטרינר העירייה אחראי על הטיפול והפיקוח אחר מזון מן החי ועל בעלי החיים ברחבי העיר.

2. באחריות וטרינר העירייה לשמור על הציבור מפני מחלות המועברות מבעלי חיים וממזון מן החי. בנוסף, הווטרינר עוסק ברישוי ופיקוח על בעלי חיים ומתן מענה למטרדים הנגרמים בתחום הרשות על ידי בעלי חיים.

3. תפקידי השירות הווטרינרי העירוני נקבעו בתיקון מספר 1 לכללי "שליחות הרופא הווטרינר", תשנ"ד-1994, כלהלן:

"שליחותו של הרופא הווטרינר היא למנוע ולהקל על סבלם של בעלי חיים, למנוע מחלותיהם ולרפא אותם, לסייע באחזקתו התקינה של משק בעלי החיים ולהגן על האדם מפני סכנות ונזקים שמקורם מחלות בעלי חיים או במזון או במוצרי מזון שמקורם בעלי חיים, וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי מזון שמקורם בעלי חיים".

4. פעילות השירות הווטרינרי העירוני מחולקת ל- 3 תפקידים עיקריים, כלהלן:

- א. פיקוח על החזקת בעלי החיים בתחום העיר.
- ב. פיקוח על מזון ובמיוחד מזון שמקורו מן חי.
- ג. חינוך והסברה ופעילויות עם ולמען הקהילה.

5. בהתאם לאמור, מטלות הווטרינר העירוני כוללות מגוון רחב של פעילויות כגון:

- סימון רישוי וחיסון כלבים נגד כלבת.
- בדיקות למוצרי מזון מן החי הנמכרים לעסקים ברחבי העיר.
- טיפול בכלבים משוטטים ובמטרדי חתולים.
- לכידה וטיפול בבעלי חיים המהווים מטרד לציבור.

- טיפול בפניות הציבור בנושא בעלי חיים.
 - פיקוח ואכיפה של חוקי המדינה וחוקי העזר העירוניים שבחום אחריות הווטרינר.
 - פעילות חינוך והסברה בנושאי בריאות הציבור.
6. השירות הווטרינרי של העירייה כפוף מקצועית להנחיות משרד החקלאות ומשרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה ועוד.

רקע משפטי

7. פעילות השירות הווטרינרי מתבססת על פקודות וחוקים, חוקי מדינה וחוקי עזר עירוניים, כלהלן:
- פקודת העיריות.
 - פקודת הכלבת - 1934.
 - פקודת בריאות הציבור (מזון), התשמ"ג-1983.
 - חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשע"ו-2015.
 - חוק להסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג-2002.
 - חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) התשנ"ד-1994.
 - חוק רישוי עסקים ותקנותיו, התשל"ב-1972.
 - התקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ה, 2005.
 - תקנות מחלות בעלי חיים התשמ"ה-1985.
 - תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה, 2004.

הליך הביקורת

8. במסגרת הביקורת בדקנו את פעילות וטרינר העירייה תוך התמקדות בתחום השירות לתושב ונושאים כספיים.
9. הביקורת בחנה גם את התנהלות הכספית של הווטרינר לרבות את ההכנסות והגבייה המבוצעת, בהתאם להוראות החוק.
10. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם וטרינר העירייה, ועובדים נוספים, ככל שנמצאו לנכון.

11. כמו כן, הביקורת בדקה את פעילות וטרינר העירייה תוך התמקדות בעמידת הווטרינר בהוראות החוק, התקנות ונהלי העבודה הקיימים.

12. בנוסף סקרנו מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, רישומים שונים וכו'.

חומר שהתקבל

13. קובץ פירוט הכלבים ברחבי העיר שאינם מחוסנים.
14. הסכם בין העירייה לחברת ע.ש פתרונות עסקיים ללכידה וטיפול בבע"ח משוטטים בעיר.
15. דוח פירוט תלונות המוקד העירוני בתחום אחריות הווטרינר העירוני.
16. חוק עזר לרמת השרון (החזקת בעלי חיים) 1984.
17. חוק עזר לרמת השרון (פיקוח על הכלבים) 1969.
18. התכתבויות שונות במייל בין גורמים בעירייה.
19. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

מטרות הביקורת

20. לבחון את עמידת פעילות וטרינר העירייה בדרישות החוק, נהלי העירייה והמנהל הציבורי התקין.
21. לאתר ליקויים בבקורות הקיימות או בהתנהלות וטרינר העירייה ולהמליץ על דרכים לתיקונם על מנת לשפר ולייעל את התנהלות היחידה הווטרינרית תוך מתן דגש רב לחשיבות הרבה של מתן שירותים לתושבי העיר.

עיקרי הממצאים

1. מינוי וטרינר עירוני

22. סעיף 167 א לפקודת העיריות קובע, כלהלן:

"מועצה רשאית, ולפי דרישת הממונה חייבת, למנות לעירייה ... ורופא וטרינר; ... מינוי לפי סעיף קטן זה יהיה של אנשים ראויים, בדרך של מכרז פומבי בכפוף להוראות סעיף קטן (א2), ואפשר למנות אדם ליותר ממשרה אחת מהמשרות האמורות".

23. בעיריית רמת השרון מונה מנהל המחלקה הווטרינרית, **ד"ר שי פלד** כרופא הווטרינר העירוני האחראי על שירותי הווטרינריה לתושבי העיר.

24. עם זאת, הווטרינר מספק את שירותי הווטרינריה לבדו, מבלי שניתן לו כח אדם נוסף ומבלי שניתן לו תקציב לביצוע תפקידו כנדרש, ראה הרחבה בהמשך הדוח בהקשר לפעילויות ושירותים וטרינרים אשר אינם נעשים כנדרש.

25. הווטרינר מטפל לבדו, בין יתר תפקידיו הרבים, ב:

- מתן רישיונות לאחזקת כלבים.
- הסדרת חיסוני כלבת בעיר.
- הסדרת סימון באמצעות שבבים של כלבים בעיר.
- סירוס חתולי רחוב.
- טיפול בכלבים מסוכנים, כלבים משוטטים, חיות פצועות ועוד.
- בדיקות של מזון מן החי אשר נמצא בשימוש עסקים שונים ברחבי העיר.
- טיפול בפניות המוקד העירוני בנושא מטרדים בתחום הווטרינריה ועוד.

2. חוק עזר להסדרת הליך בקשת וקבלת רישיון לאחזקת כלב בעיר

26. חוקי העזר ברשויות המקומיות נועדו להסדיר את הכללים לפיהם על עובדי הרשות לפעול בעת ביצוע תפקידם לרבות: סמכויות עובדי הרשות, אגרות אשר יגבו למימון השירות הניתן לתושבים ועוד.

27. חוקי העזר מסייעים בהסדרת כללים הוגנים ושקופים לציבור אשר ייסעו בשמירה על שלום הציבור ושיפור השירות לתושבים.

28. כך כדוגמא, חוקי עזר בתחום הוטרינר העירוני צריכים לקבוע את סמכויות הוטרינר וסנקציות שבאפשרותו להפעיל בעת מקרים כגון נשיכת כלב ואי הסגרתו לטיפול הרשות, אחזקת כלב באופן המסכן את שלום הציבור ועוד.

29. על מנת לעמוד במטרות חוקי העזר כאמור, על הרשות לבחון מדי תקופה את חוקי העזר הקיימים לה ולקבוע/לעדכן את חוקי העזר, ככל שנדרש.

30. בביקורת עלה כי חוק העזר העירוני הינו חוק ישן אשר לא מסדיר כנדרש את הכללים והדרישות לאחזקה וטיפול בבעלי חיים ברחבי העיר.

31. להלן מספר דוגמאות לסעיפים בחוק העזר הקיים אשר אינם רלוונטיים ונדרשים לעדכון:

- סעיפים 2 א'–2 ג' לחוק עזר רמת השרון (פיקוח על כלבים), תשכ"ט 1968 – הסעיף אוסר על אחזקת כלב מסוג רוטוילר בעיר, דבר אשר מותר בחוקי המדינה בכפוף לתנאים הקבועים בחוק (סימון, סירוס/עיקור ועוד).

- סעיף 5 לחוק עזר רמת השרון (פיקוח על כלבים) – הסעיף אוסר על ווטרינר העירייה להעניק רישיון לאחזקת כלבים מסוג רוטוילר, בפועל ווטרינר העירייה מעניק רישיונות לאחזקת כלבי רוטוילר.

- סעיף 7 א לחוק עזר רמת השרון (פיקוח על כלבים) - חובת קיום דיסקית זיהוי על צוואר הכלב, כיום הכלבים מסומנים באמצעות שבבים ממוחשבים ולא באמצעות דיסקיות.
- סעיף 8 לחוק עזר רמת השרון (פיקוח על כלבים) מסמך את ווטרינר העירייה להשמיד כלב שלא נדרש על ידי בעליו תוך 48 שעות, בפועל חוק הפיקוח על הכלבים מחייב את העירייה להחזיק כלב שיש לו בעלים רשום במשך לפחות 10 ימים וכלב ללא בעלים רשום לפחות 30 ימים.
- חוק עזר עיריית רמת השרון (החזקת בעלי חיים) לא מסדיר כלי אכיפה נאותים לחיוב תושבים המחזיקים בבע"ח בעיר לקבל רישוי כחוק.
- חוק עזר עיריית רמת השרון (החזקת בעלי חיים) קובע כי עבור אחזקת בעלי חיים ישולמו 1000 שקלים (לא שקלים חדשים) לכל בע"ח, סכום גבוה ובלתי סביר שלא ניתן לגבייה ולא נגבה בפועל.

3. רישיונות לאחזקת כלבים

3.1 כללי

32. סעיף 2 לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג 2002 מחייב כל אדם המחזיק בכלב לקבל רישיון מווטרינר העירייה, כלהלן:
- "לא יחזיק אדם כלב שגילו עולה על שלושה חודשים, אלא אם כן ברשותו רישיון בר תוקף להחזקת הכלב, שניתן לפי חוק זה".
33. בהתאם לסעיף 3 לחוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, לצורך מתן הרישיון, על הווטרינר העירוני לבחון את עמידת מבקש הרישיון ב- 3 תנאים נוספים, כלהלן:
- עמידה בתנאים הקבועים בתקנות.

- שולמו האגרות שנקבעו לפי הוראות החוק.
- כלב מסומן לפי הוראות החוק.
- הכלב מחוסן לפי הוראות פקודת הכלבת.

3.2 תנאים לקבלת רישיון להחזקת כלב

34. בהתאם לסעיף 4 (1) ג' לתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ה 2005, לצורך קבלת רישיון להחזקת כלב, על המבקש לעמוד בתנאים הבאים:

א. "גילו המינימלי של המבקש הוא 16 שנים (עבור רישיון

להחזקת כלב מסוכן – הגיל המינימאלי הינו 18 שנים);

במחלקה הווטרינרית לא קיים מידע בדבר הגילאים של המחזיקים בבעלי החיים ולפיכך לא ידוע האם הרישיונות המונפקים לאחזקת בע"ח, ניתנים למבקשים שגילם לפחות 16 שנים, כמחויב בתקנות.

ב. המבקש לא הפר תנאים ברישיון שניתן לו לגבי אותו כלב או לגבי כלב אחר ואשר לדעת הרופא הווטרינר העירוני ההפרה מצדיקה אי-מתן רישיון;

ג. הצהיר המבקש, בבקשה לרישיון להחזקת כלב, כי לא הורשע בעבירות לפי חוק זה.

תגובת המבוקר

הוטרינר העירוני שמוודא את גיל הבעלים של כל כלב, גם הוטרינרים הפרטיים יודעים את החוק ואמורים לפעול לפיו. במידה והוטרינר העירוני מגלה כי גיל הבעלים אינו עומד בדרישות, הוא דורש שאחד ההורים ירשם כבעלים או לחילופין מבטל את רישיון החזקת הכלב.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת מקבלת את תגובת המבוקר לפיה נעשית בדיקה של גיל מבקש הרישיון על ידי וטרינר העירייה ועל ידי וטרינרים פרטיים. עם זאת הביקורת מציינת כי בדיקה זו יש לבצע באמצעות קבלת נתונים ממשרד הפנים ותוך תיעוד הגיל של המחזיקים בכלבים.

35. לפי חוק צער בעלי חיים ולפי סעיפים 338 ו-451 לחוק העונשין, גם במקרה בו קיימת הרשעה בעבירות על התקנות, רשאי הרופא הווטרינר העירוני לתת למבקש רישיון להחזקת הכלב, אם הווטרינר העירוני סבור שאין בהרשעה, מפאת חומרתה, מהותה או נסיבותיה, כדי למנעו מקבלת הרישיון.

36. **תושבי העיר המבקשים לקבל רישיונות להחזקת כלב אינם מצהירים על היעדר הרשעות בהתאם לסעיף 4 (1) ג' לתקנות, חוק צער בעלי חיים וחוק העונשין.**

תגובת המבוקר

זהו תנאי שלא נבדק בשום רשות עירונית היות ולא ניתן לדרוש מידע כזה מכל תושב.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת מציינת כי ישנן רשויות אחרות אשר דורשות ממבקשי הרישיונות לאחזקת כלבים לחתום על הצהרה בדבר היעדר הרשעות, דבר אשר נהוג ומותר בחוק.

3.3 חיסון וסימון הכלבים מפני מחלת הכלבת

37. כלבת היא מחלה נגיפית קטלנית המועברת באמצעות נשיכה מבעל חיים נגוע אחד לאחר ותוקפת את מערכת העצבים של היונקים.

38. הכלבת מוגדרת כמחלה הקטלנית ביותר, רוב האנשים שהמחלה מתפרצת אצלם, אינם שורדים והדרך למניעת המחלה הינה באמצעות חיסון הכלבים ו/או חיסון האדם הננשך על ידי כלב, לפני התפשטות המחלה.

39. על מנת לפקח אחר הכלבים בעיר וחיסונם, חוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג 2002, מאפשר מתן רישיונות לאחזקת כלבים רק לאחר סימון הכלב בשבב וחיסונו כנגד מחלת הכלבת.

40. חיסון הכלבים מפני מחלת הכלבת צריך להיעשות מדי שנה במועד שנקבע על ידי הווטרינר העירוני.

41. חיסון הכלבים מפני מחלת הכלבת נעשה אצל הווטרינרים השונים ברחבי העיר המעוניינים לספק שירות זה (אך זו אינה חובתם ולכן

גם גובים עמלה נוספת על עלות החיסון והרשיון) ואצל הווטרינר העירוני אשר נדרש ומחויב לספק שירות זה לתושבי העיר.

42. למרות האמור, לא פורסמו שעות פעילות למתן שירותים לתושבי העיר לרבות לביצוע חיסוני כלבת ולא קיים לוטרינר העירייה מקום למתן חיסונים וטיפול בכלבים וחיות אשר נזקקות לשירותי וטרינר העירייה.

תגובת המבוקר

פורסמו שעות וימים אך היות ולוטרינר אין כוח אדם נוסף והוא נאלץ לטפל בכל הנושאים לבדו, נדרש תיאום מראש לחיסון היות והוטרינר עלול להידרש לצאת לטפל בתלונת תושב בשעות החיסונים).

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

העובדה לפיה בשל עומסי העבודה, וטרינר העירייה אינו יכול להתפנות לשעות קבועות בהן יבצע חיסונים של כלבים לתושבי העיר, כפי שמקובל ברשויות אחרות, פוגעת בשירות לתושב ויש למצוא פתרונות לכך.

43. חיסוני הכלבים והטיפול בבעלי החיים על ידי הוטרינר נעשים מחוץ לחדרו, מקום אשר אינו סטרילי, מסתובבים בו אנשים רבים ועוד. באופן זה לא ניתן שירות נאות ומכובד לתושבי העיר.

44. וטרינר העירייה פועל לבדו ללא כח אדם נוסף, בשל האמור, לטענת הוטרינר, אין באפשרותו ליזום פניות לתושבים במקרים בהם כלבם לא חוסן במועד ולהביאם למשרדו לצורך החיסון.

בשל אי הפניה לתושבים שלא חיסנו את כלבם כחוק (וגם בשל אי הפעלת סנקציות כנגדם, כפי שיפורט בהמשך הדוח), כלבים רבים מוחזקים ברחבי העיר ללא רישיון כחוק.

45. בביקורת עלה, כי נכון למועד הביקורת (מאי 2016) ישנם 1,475 כלבים אשר סומנו והינם רשומים במאגר הכלבים הארצי ככלבים המתגוררים ברחבי העיר אך לא חוסנו מפני מחלת הכלבת ולא קיבלו רישיון לאחזקת הכלבים, כמחויב בחוק.

46. בהתאם לרישומים במערכת המחשוב, החיסון האחרון של הכלבים שטרם חוסנו כאמור נעשה לפני 2-4 שנים.
47. מהאמור עולה, כי במקרים כאמור הכלבים מתגוררים ברחבי העיר עד לכ- 4 שנים מבלי שנעשתה על ידי העירייה אכיפה אפקטיבית לחיסון הכלבים כמחויב בחוק.
48. יצוין, כי במאגר המידע כאמור לא נכללים כלבים לא מחוסנים אשר מתגוררים בעיר אך לא עדכנו את כתובת מגוריהם כנדרש. כמו כן, לא קיים מידע לגבי כלבים שנרשמו במאגר לפני שנת 2012 וטרם חוסנו.
49. בשל האמור, ייתכן ואף סביר להניח כי ברחבי העיר מתגוררים יותר מ- 1,475 כלבים שלא חוסנו.
50. סימון הכלב בשבבים נעשה גם הוא על ידי הווטרינרים השונים ברחבי העיר ועל ידי וטרינר העירייה, טרם מתן חיסון הכלבת הראשון לכל כלב.
51. בביקורת נמצא, כי ישנם 11 כלבים אשר רשומים במאגר הכלבים הארצי מבלי שסומנו בשבב כמחויב בחוק.
52. לביקורת נמסר מוטרינר העירייה כי במהלך הביקורת נמצאו על ידו 2 כלבים אשר אינם מסומנים בשבב ולא עברו חיסון כלבת ואשר נמצאו על ידו באופן מקרי.
53. בשל היעדר פיקוח והיעדר מתן קנסות בגין עבירות בתחום הוטרינריה (כפי שיפורט בהמשך הדוח), לא מן הנמנע, כי ישנם כלבים רבים נוספים אשר לא סומנו בשבבים כמחויב בחוק ומגוריהם בעיר לא ידוע לעירייה.

3.4 גביית תשלומים - רישיון החזקת כלב, חיסוני כלבת וסימון

הכלבים

54. סעיף 2 לחוק העזר לרמת השרון (החזקת בע"ח) התשמ"ד 1984 קובע כי עבור רישיון לאחזקת בע"ח תשולם לעירייה אגרה בסך 1,000 ₪.

תגובת המבוקר

יתכן ובסעיף זה מדובר על החזקת בע"ח שאינם כלבים. יש צורך בסעיף כזה אך צריך לעדכן את סכום האגרה.

55. סכום האגרה הקבוע בחוק העזר נקבע לפני שנים רבות והינו סותר את התעריפים הקבועים בתקנות של משרד החקלאות אשר קובעות את הסכומים שישולמו על ידי התושבים עבור רישיונות לאחזקת בע"ח.

תגובת המבוקר

יתכן ובסעיף זה מדובר על החזקת בע"ח שאינם כלבים. יש צורך בסעיף כזה אך צריך לעדכן את סכום האגרה.

56. סכומי האגרות אשר יגבו מהתושבים עבור חיסון, סימון וקבלת הרישיונות לאחזקת הכלבים נקבעים ומתעדכנים מדי שנה על ידי משרד החקלאות.

57. נכון לשנת 2016, סכומי האגרות לחיסון הכלבת וקבלת הרישיון כפי שנקבעו על ידי משרד החקלאות ופיתוח הסביבה וכפי שפורסמו באתר האינטרנט של העירייה הינם, כלהלן:

פרטי החיוב	סכום התשלום עבור חיסון כלבת וקבלת רישיון לאחזקת כלב
כלב מסורס/מעוקר	53.5 ₪
כלב לא מסורס/מעוקר	370.5 ש"ח
חתול	29.5 ₪
תשלום עבור סימון כלב בשבב	73 ₪

58. בביקורת עלה, כי לא נעשית אכיפה כנגד תושבים המחזיקים בכלבים ברחבי העיר ללא רישיון ומבלי שחיסנו את כלבם כמחויב בחוק.

59. כפועל יוצא מכך, לא מוטלים קנסות כנגד אותם התושבים ולא נגבים מהם תשלומים עבור סימון הכלב, חיסון הכלב והנפקת רישיון לאחזקת הכלב.

60. להערכת הביקורת טיפול ואכיפה אפקטיבית אשר תוודא סימון, חיסון ומתן רישיונות כחוק לכלבים שאינם מטופלים כאמור (1,475 כלבים נכון למועד הביקורת – מאי 2016) ומתן קנסות במקרה של אחזקת כלב ללא רישיון כחוק, תאפשר הגדלה של הכנסות העירייה בסכום המוערך ביותר מכ- 250 אלף ₪ בשנה.

61. לאורך 2-4 השנים בהם לא חוסנו ולא טופלו 1,475 הכלבים כאמור, הייתה יכולה העירייה להכניס לקופתה סכום המוערך ביותר מ- 750 אש"ח אשר היו יכולים לממן את הקצאת המשאבים לתחום הווטרינריה ושיפור השירות הניתן לתושבים.

3.5 רישיון לאחזקת כלבים מסוכנים

62. כלב מסוכן מוגדר הינו כלב המוגדר, כלהלן:

- כלב שגילו מעל שלושה חודשים, שנשך ונשיכתו גרמה לחבלה.

- כלב מזן או גזע מסוכן שנקבע בתקנות (אמסטף, בול טרייר, דוגו ארגנטינאי, טוסה יפני, סטאף אנגלי, פיט בול טרייר, פילה ברזילאי ורוטוילר).

- כלב שהוא הכלאה של זן מסוכן, וקיים דמיון בין דפוסי ההתנהגות והתכונות הפיזיות שלו לכלב מסוכן.

63. חוק העזר לרמת השרון (פיקוח על כלבים) 1968 מסדיר את אחזקת הכלבים המסוכנים (כלב מסוכן מוגדר בחוק העזר ככלב רוטוילר בלב) תוך איסור על אחזקת כלבים מסוכנים ברחבי העיר (מלבד כלבים מסוכנים ששכנו בעיר טרם כניסת התיקון לחוק זה לתוקף, בשנת 1997).

64. בשל אי עדכון חוק העזר במשך זמן רב, נותרו הוראות אלו האוסרות על אחזקת כלבים מסוכנים בעיר בתוקף, מבלי שניתן ליישם אותן שכן לא ניתן למנוע מאנשים המחזיקים בכלב המוגדר כמסוכן מלהתגורר ברחבי העיר.

65. בפועל העירייה מתירה אחזקת כלבים מסוכנים בעיר בכפוף לעמידה בהוראות החוק.

66. בהתאם לתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה, "לא יחזיק אדם כלב מסוכן אלא אם כן הוא הבעלים או המחזיק של הכלב, גילו עולה על 18 שנים והכלב מוחזק ברישיון שניתן כדין ובהתאם לתקנות אלה".

67. סעיף 2א (ב) לתקנות, מסמיך את וטרינר העירייה להנפיק רישיונות לאחזקת כלבים מסוכנים בתנאי שגיל בעל הכלב עולה על 18 שנים, הכלב עבר סירוס/עיקור ובכפוף לתנאים נוספים.

68. לצורך זיהוי ומיפוי הכלבים המסוכנים הנמצאים בעיר, נקבע בסעיף 5 לחוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג 2005, כי על וטרינר העירייה לרשום ברישיון הכלב כי הכלב הינו כלב מסוכן.

69. מדוח המפרט את הכלבים אשר מוחזקים ברחבי העיר מבלי שחוסנו ומבלי ששילמו אגרה, ואשר כולל מידע בדבר סוגי הכלבים

ומצבם (מסורס/מעוקר/לא מסורס/מעוקר) נמצא, כי בעיר ישנם 24 כלבים אשר הוגדרו ככלבים מסוכנים.

70. מתוכם, רשומים 5 כלבים מסוג פיט בול טרייר אשר לא חוסנו ולא סורסו והינם מוחזקים ללא רישיון.

להלן פירוט המקרים שנמצאו כאמור:

סוג הכלב	מספר השבב	מסורס/מעוקר
פיט בול טרייר	900032001764878	לא
פיט בול טרייר	900032001764879	לא
פיט בול טרייר	900032001764875	לא
פיט בול טרייר	900032001764914	לא
פיט בול טרייר	900032001764880	לא

71. הותרת כלבים מסוכנים ברחבי העיר, ללא רישיון בתוקף לאחזקת הכלבים וללא סירוס/עיקור, עלול לסכן את שלום הציבור.

72. יצוין, כי לא נעשים סיורים יזומים לאיתור כלבים מסוכנים כאמור המוחזקים ברחבי העיר ללא רישיון כחוק ולא מוטלים קנסות בנושא (ראה הרחבה בהמשך הדוח בנושא הטלת קנסות בתחום הוטרינריה).

73. בשל היעדר מפקחים למחלקה הוטרינרית והיעדר פיקוח בפועל אחר הכלבים ברחבי העיר, ייתכן כי ישנם כלבים מסוכנים נוספים אשר אינם ידועים לוטרנר העירייה ומוחזקים בעיר ללא רישיון.

4 שירותי מרפאה

4.1 טיפול בבעלי חיים

74. וטרינר העירייה מטפל פניות מהמוקד העירוני (כפי שיפורט בהרחבה בפרק הבא), בין היתר, במקרים בהם בע"ח נפגעו בשטחי העיר (חתולים, יונים, כלבים ועוד).
75. יודגש, כי חלקם של בע"ח אשר מועברים מהציבור לטיפולו של וטרינר העירייה הינם בע"ח ללא בעלים וחלקם האחר הינם בע"ח של תושבי העיר אשר נדרשים לקבלת שירות העירייה.
76. טיפול הוטרינר בבע"ח כאמור נועד לאפשר לבע"ח לחזור לסביבתו הטבעית. לעיתים, מדובר בטיפולים מצילי חיים שבלעדיהם יומת בע"ח.
77. לעירייה לא קיימת מרפאה המאפשרת טיפול ומתן מענה הולם לבע"ח פצועים אשר נמצאים על ידי וטרינר העירייה. בשל היעדר מרפאה כאמור, לא מתאפשר לוטרינר העירייה לטפל בבע"ח פצועים וגם חיסוני הכלבים נעשים בחדר הקטן והצפוף של ווטרינר העירייה.
78. יצוין, כי במהלך הביקורת, ננשך ווטרינר העירייה על ידי כלב אשר טופל על ידו.
79. מבלי לקבוע בדבר הנסיבות שגרמו לנשיכת הכלב, לא מן הנמנע כי אחת מהסיבות לאירוע הינה הצפיפות הרבה בחדר והיעדר כלים ומקום מתאים לטיפול בבע"ח.
80. בנוסף להיעדר מרפאה לטיפול בבעלי החיים, העירייה לא קבעה תקציב לטיפול מציל חיים בבע"ח אשר נפגעו ברחבי העיר.
81. בשל האמור, וטרינר העירייה נמנע מלקחת לטיפולו בע"ח פצועים ולא יכול לספק מענה לקריאות מוקד לגבי בע"ח פצועים.
- בע"ח הפצועים אשר נמצאים בעת קריאות מוקד, נותרים לחסדי התושבים אשר נאלצים לממן את הטיפול בבעלי החיים המשוטטים שנפצעו מכספם הפרטי.
82. להלן דוגמא לפניה שהתקבלה מתושבת העיר אשר התלוננה על היעדר סיוע מהעירייה לטיפול בבעלי חיים פצועים

הפניה הועברה ביום 3.11.2015 על ידי התושבת לעוזרת ראש העיר דאז ונשלחה לווטרינר העירייה. ווטרינר העירייה לא יכול היה לסייע לתושבת בשל היעדר כלים ותקציב:

”... אנחנו במצוקה ומאוד זקוקים לעזרתך .

ביומיים האחרונים הוצפנו בפניות מתושבים בנוגע לגורים במצוקה .

- גור אחד נדרס וגרר את עצמו על הידיים. סובל משברי אגן ושבירך .

- גור שני- תלמידים מבית ספר קלמן מצאו גור שוכב פצוע ולא ידעו מה לעשות .

- גור שלישי- תושבים ניסו הבוקר לעזור לגור עם רגליים שבורות .

בכל המקרים נציגי העמותה הגיעו וחילצו את הגורים, וכעת אנחנו נאלצים לשלם על הטיפול והניתוחים מכיסנו .

נוצר מצב שבו מחד אין לנו כל תמיכה, ומאידך- אין לתושבים שום מענה אחר.

אני פונה אליך בבקשה- יש צורך בנוהל ביניים עד שמחלקת התברואה (כיום המחלקה הוטרינרית) תוכל לספק מענה. אנו זקוקים נואשות לנוהל שיאפשר השתתפות כלשהי מטעם העירייה, כפי שהיה עד לפני חודש. לא ייתכן שמלוא הנטל ייפול עלינו, כמי שעוזר לתושבים במצוקה שנותרו ללא מענה .

במצב הנוכחי כל הנטל נופל עלינו, מתוקף היותנו המענה היחיד העומד לרשות התושבים. פנו לוטרניר העירוני- שאמר בפירוש שכרגע אין טיפול מטעם העירייה.

מעולם לא הייתה מכה כה קשה של גורים, וכעת אנו משלמים את המחיר.

ברור לי שחתולי רחוב הם לא בראש סדר העדיפויות, אולם המצב הוא בעייתי לכולם וצריך למצוא פתרון, גם אם זמני”.

מדובר בקובצת בנות שמסרה לוטרניר הקודם חשבוניות מווטרנירים על טיפול בחתולים, כאשר בפועל לא בוצעה ביקורת או

פיקוח כלשהו ע"י הווטרינר ולא ניתן היה לוודא את מהימנות הדיווחים.

תגובת המבוקר

בנוסף, תושבת בשם א.כ., נהגה לקבל סכומי כסף עבור רכישת מזון לחתולים שלטענתה נאספו מרמה"ש ומוחזקים בבית מחסה בחדרה. יש לציין כי הווטרינר העירוני הקודם ומנהל מח' תברואה, לא אישרו תשלומים אלו.

תשלומים אלו הופסקו מיידית כאשר נכנס הווטרינר הנוכחי לתפקידו והתושבת שזעמה אף איימה לפגוע בשמו הטוב.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת קיבלה חשבוניות עבור רכישת מזון ושקי חול לחתולים משנת 2015. חשבוניות אלו אכן אינן חתומות ולא אושרו לתשלום. לביקורת אכן לא ברורות הסיבות לרכישת מוצרים אלו לשימוש העירייה אשר אינה מחזיקה בחתולים.

יצוין, כי בשל קבלת המסמכים לאחר סיום הביקורת וכיוון שלא נמצאו פרטי גורם אשר אישר חשבונות אלו לתשלום, ככל שהחשבונות אכן אושר, לא התאפשר לביקורת להרחיב בבדיקת האמור.

83. סעיף 6 לחוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, תשס"ג 2002 מסדיר את סמכות וטרינר העירייה לבצע השמדה של בע"ח אשר לא נדרש על ידי בעליו ולא ניתן לטפל בו ולמוסרו.

84. השמדה כאמור נעשית על מנת למנוע מבע"ח סבל מיותר, כפי שנקבע בחוק, כלהלן:

"(ה) (1) כלב שנמסר למאורת הרשות לפי סעיף קטן (ד)(3), ימסרו הרופא הווטרינר העירוני למערכת הביטחון או לגורם אחר שיקבע השר, ורשאי השר לקבוע הוראות מיוחדות לגבי מסירת כלב נחייה כהגדרתו בחוק איסור הפליית עיוורים המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג-1993.

(2) לא ניתן למסור כלב לפי הוראות פסקה (1), רשאי הרופא הווטרינר העירוני להורות על המתתו; המתת הכלב

תבוצע תוך מניעת סבל מיותר, ובעליו של הכלב יישא בהוצאות ההמתה"

85. בנוסף סמכות וטרינר העירייה לבצע המתה של בע"ח במקרה של מחלה או סבל, נקבעה בסעיף 13 לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד 1994, כלהלן:

"(א) נוכח הממונה או רופא וטרינר עובד ציבור שהמנהל הסמיכו לכך, כי בעל חיים חולה או סובל, ואינו מקבל טיפול רפואי הולם, רשאים הם להעבירו למתקן מוגן או לצוות על המתתו, הכל לפי מצבו הרפואי.
(ב) המתת בעל חיים תבוצע תוך מניעת סבל מיותר..."

86. תקנות מחלות בעלי חיים (פסדים), התשמ"א 1981 מחייבות את העירייה לאסוף ולקבור/לשרוף את פגרי בעלי החיים שמתו בתחום שיפוטה, כלהלן:

סעיף 14 (א) – "אדם המחזיק בבעל חיים שמת מסיבה כלשהי למעט שחיטה, חייב לעשות אחד מאלה תוך 24 שעות:

(1) לקבור או לשרוף את נבלתו במקום שקבעה הרשות המקומית בהתאם לתקנות משנה (ב).

(2) להביאה לתחנת איסוף.

(3) להביאה למפעל פסדים באמצעי הובלה שקבעה לכך הרשות המקומית ובהתאם להוראות המנהל."

סעיף 14 (ב) – "רשות מקומית תקבע באישור המנהל אתר לקבורת בעלי חיים או למשרפה או למפעל פסדים וכן תחנות לאיסוף פסדים."

87. בשל היעדר מרפאה, לא קיים מקום ראוי לביצוע המתות של בע"ח פצועים וגוססים, המתת בע"ח מתבצעת על רצפת המסדרון שליד חדרו של וטרינר העירייה, מקום שלדעת הביקורת, אינו ראוי לביצוע המתות.

88. פגרי בע"ח מפונים על ידי מחלקת התברואה ברכבי איסוף האשפה ונזרקים יחד עם אשפת העירייה.

89. השלכת פגרי בעלי החיים יחד עם אשפת העירייה, אינה חוקית, אינה ראויה, ועל העירייה לבחון אפשרות לפינוי פגרי בע"ח למשרפה, כפי שנעשה גם ברשויות אחרות ולרכוש מקפיא לאחסנת פגרים שיפונה ע"י מפנה פגרים כפי שנעשה ברשויות אחרות עפ"י חוק.

4.2 סירוס ועיקור כלבים

90. סירוס ועיקור כלבים מסייע להפחת תוקפנותם, בריחתם (כגון לצורך הזדווגות), מפחית מחלקות ומסייע בהקטנת קצב ההתרבות של הכלבים שכן כיום קיים קושי במתן מענה מגורים ראוי לכל הכלבים הקיימים.

91. שירות זה ניתן על ידי הווטרינרים השונים ברחבי העיר אך הינו חלק מהשירות שבאפשרות העירייה לספק גם כן לתושביה, שכן סירוס בע"ח כאמור הינו גם אינטרס עירוני.

92. במחלקה הווטרינרית לא קיימת מרפאה לעיקור/סירוס כלבים וחתולים ובשל כך לא מבוצעים על ידי העירייה עיקורים/ סירוסים וגם לא נגבים על ידה כספים בעבור השירות הנ"ל.

93. מן הראוי לציין שהחוק אינו מחייב את העירייה לספק שירות זה לתושביה אך מתן השירותים כאמור תוך גביית כספים למימון העלויות יכולה לאפשר מתן שירות נאות לתושבי העיר והגדלת הכנסות העירייה.

5 פיקוח אחר מטרדים

5.1 טיפול בפניות המוקד העירוני

94. בהתאם לסעיף 247 לפקודת העיריות נדרשת העירייה להסדיר את הטיפול בכלבי הפקר ובכלבים משוטטים כך שלא יהוו מטרד לציבור, כלהלן:

"(א) העירייה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי הפקר או כלבים שהם מוחזקים, או מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא לפי התנאים שנקבעו.
(ב) העירייה תסדיר או תמנע החזקת חזירים, תסדיר החזקת בעלי חיים אחרים באופן שהחזקתם לא תהווה מטרד ציבורי או מפגע לבריאות ותסדיר או תמנע מרעה או מעבר של בעלי חיים".

95. סעיף 7 לחוק העזר רמת השרון (פיקוח על כלבים) תשכ"ט 1968 מחייב את התושבים להחזיק בבעל"ח באופן אשר ימנע מטרד לציבור, כלהלן:

"(א) לא יחזיק בעל כלב את כלבו במקום ציבורי ולא ירשה שכלבו יוחזק במקום ציבורי, אלא אם כן הכלב קשור היטב, מחסום על פיו ועל צווארו דיסקית זיהוי.

(ב) לא יתיר בעל כלב לכלבו לשוטט חופשי בתחום המועצה אף אם מחסום על פיו.

(ג) לא יחזיק אדם כלב שאינו קשור כאמור וללא מחסום על פיו בתחום שטח פרטי, בתחום המועצה, שאינו מגודר מכל צדדיו וסגור בשער.

(ד) עשה הכלב צרכיו בתחום מקום ציבורי או במקום פרטי שאינו בבעלותו של בעל הכלב, יאסוף מיד מי שהכלב בבעלותו או ברשותו או בהשגחתו אותה שעה, את הגללים... באופן שהמקום יישאר נקי לחלוטין".

96. **וטרינר העירייה נדרש לטפל לבדו בכ- 600 פניות מוקד בתחום הוטרינריה בנושאים השונים שבתחום אחריותו ושבעיקרם בשל בע"ח המהווים מטרד לציבור, בע"ח במצוקה ועוד.**

97. להלן פירוט פניות המוקד שהתקבלו בתחום הוטרינריה החל מחודש מאי 2015 ועד לחודש מאי 2016:

נושא	כמות הפניות שהתקבלו
חיה פצועה	133
חיות משוטטות	46
מטרדי חיות	41
סירוס ועיקור חיות	31
חילוץ חיות	23
רישיון/חיסון כלבים	20
חיות תוקפניות	17

10	חשד להתעללות בבע"ח
5	החזקת בע"ח בניגוד לחוק
254	אחר (בעיקר פניות אשר לא קוטלגו כנדרש)
581	סה"כ

98. הטיפול בפניות נעשה על ידי הווטרינר ומפקח של אגף התברואה אשר עוסק בטיפול בפניות תברואה נוספות מלבד בנושא הווטרינריה ואף לא עבר הכשרה מתאימה.

99. בנוסף, לווטרינר העירייה לא קיימים כלים מספקים לטיפול בפניות התושבים בתחום הווטרינריה, כלהלן:

- לא קיים מפקח ייעודי ומוכשר לטפל בקריאות מוקד בנושא בעלי חיים ולביצוע פיקוח יזום במקומות של בעיות חוזרות על מנת למנוע את קיומן טרם הפניה למוקד.

- לא קיים וטרינר נוסף בעירייה אשר יכול לבצע את מטלות הווטרינריה (ביקורות בעסקים המוכרים מוצרים מן החי, חיסונים ועוד) במקרה של אי הגעת וטרינר העירייה לעבודה (חופשה, מחלה וכו').

- לא קיים ציוד ללכידת בעלי חיים.

- לא קיים רכב ייעודי לתפיסת בעלי חיים, הובלה ופינוי בע"ח. למעשה כיום, לא קיימים כלים לפנות בע"ח משוטטים. במקרים רבים בע"ח המשוטטים בעיר נתפסים ומפונים על ידי עמותות פרטיות.

- לא קיים מקום לפינוי בעלי חיים פצועים, בעלי חיים כאמור לא מטופלים על ידי העירייה.

100. טיפול בפניות ללא כח אדם המאפשר מתן מענה ראוי, עלול להוביל לאי טיפול הולם בפניות המתקבלות.

101. נכון למועד הפקת דוח פירוט הפניות, נמצאו 81 פניות אשר נמצאו בסטאטוס "בטיפול המחלקה", "בטיפול גורם חיצוני", "הטיפול בפניה אורך זמן רב". הטיפול בתלונות כאמור, טרם הסתיים

102. כמו כן, נמצאו תלונות רבות אשר התקבלו לאחר שעות העבודה של הוטרינר או בסופי שבוע, ולא יכלו לקבל מענה בסמוך למועד קבלתן.

בין ההסברים שניתנו לתושבים במענה לפניות כאמור:

- פניית מוקד 2016051309 - "הוסבר לתושב שאין באפשרות הוטרינר לעזור לו עקב מצוקת כוח אדם".
- פניה 2016050845 - "הסברתי לפונה שהיות ואין למחלקה כוח אדם, ציוד או מתקנים, אין ביכולתי לתת מענה לפניה".
- פנייה 2016050747 - "הועברה לפונה הודעה ע"י המוקד כי עקב חוסר בכוח אדם, ציוד ומתקנים, המחלקה הוטרינרית אינה מטפלת בפניות מסוג זה וכי עד לתיקון המצב יאלצו להשתמש בחילוץ פרטי וכך אכן נעשה".
- פנייה 2016042223 – התלונה טופלה על ידי מתנדב פרטי.
- פנייה 2016030612 לגבי תוכי פצוע - "אין טיפול עירוני בכך".

5.2 החזקת כלבים במכלאה העירונית

103. בהתאם לסעיף 8 לחוק עזר רמת השרון (פיקוח על כלבים) תשכ"ט 1968, וטרינר העירייה הוסמך לתפוס כלבים אשר מוחזקים ללא רישיון או ללא סימון, כלהלן:

"(א) כלב שאין עליו רישיון או שאין על צווארו לוחית מספר או המוחזק שלא בהתאם לסעיף 7 (כלב משוטט, לא קשור או ללא מחסום), יתפסהו שוטר או פקיד המועצה וימסרהו למאורות כפי שתורה המועצה...

...

(ג) הבעל של כלב שנתפס לפי סעיף (א) לא יוכל לקבלו בחזרה אלא לאחר שהמציא רישיון להחזקתו ולאחר ששילם למועצה אגרת הובלת כלב למאורות בידוד וכן אגרת הסגר כלב במאורות בידוד... והכל בשיעורים שיקבעו בתוספות".

104. סעיף 3 (ד) לחוק העזר מסמיך את וטרינר העירייה לתפוס בע"ח המשוטטים ברחבי העיר, כלהלן:

"נמצא בע"ח בתחום המועצה שהוא אינו בשליטת המחזיק או כשהוא משוטט חופשי בתחום המועצה או שהוא נמצא בגן או בקרקע...רשאי ראש המועצה או הרופא לתפוס לאלתר בכל מקום שיימצא, להעבירו למכלאה, לאכסנו או למכרו..."

105. לא קיימת לעירייה מכלאה לאחסון ושמירת הכלבים (בשדרות לדוגמא הוקמה כלביה עירונית בת 12 כלובים במימון של 50 אלף ₪ מצד העיריה ו 450 אלף ₪ תמיכה מהמשרד להגנת הסביבה) ולא קיים לעירייה כלי רכב המאפשר תפיסה והובלה של בע"ח פצועים, משוטטים וכו'.

106. בשל האמור, וטרינר העירייה לא מבצע לכידות של בע"ח ולא מטפל כלל וכלל בכלבים המשוטטים ברחבי העיר, למרות סמכותו בחוק העזר.

107. כפועל יוצא מכך, המועצה גם לא גובה מהתושבים אגרות עבור תפיסת כלבים משוטטים, לא גובה תשלומים עבור אחסון הכלבים ועוד.

108. בשל היעדר מכלאה וכלים לתפיסה ואחסון בע"ח, ביום 3.3.2015, חתמה העירייה על הסכם עם פנסיון כלבים שבבעלות הישוב בני ציון (להלן: "פנסיון בני ציון") לפיו פנסיון בני ציון יספק למועצה שירותי לכידה ואחסון של בע"ח.

109. תפיסת בע"ח נעשית לרוב כמענה לפניות המתקבלות במוקד בנושא בע"ח משוטטים, חיות פצועות ועוד.

110. פנסיון בני ציון נמצא במרחק נסיעה של כ- 20 ק"מ מרמת השרון (זמן נסיעה המוערך ב- 25-40 דקות, תלוי בפקקי התנועה).

111. בשל האמור, בעלים של כלבים הנתפסים ברחבי העיר נדרשים לעשות את דרכם הארוכה עד לישוב בני ציון (כ- 20 ק"מ) על מנת

לקבל את כלבם, זאת גם במקרים בהם הכלב נתפס בסמוך לבית מגוריהם.

112. תפיסת הכלבים והעברתם עד לישוב בני ציון פוגעת בשירות הניתן לתושבים.

113. יתרה מכך, כיוון שפנסיון בני ציון הינו מקום המיועד לאחסון הכלבים בלבד (לא מרפאה וטרינרית), הכלבים אשר המאוחסנים בפנסיון משוחררים מבלי שסומנו ומבלי שחוסנו כמחויב בחוק.

114. יצוין, כי בעל הכלב מתחייב בפני פנסיון בני ציון, להתייצב בפני וטרינר העירייה לאחר שחרור הכלב מהפנסיון.

115. עם זאת, בשל הסרבול הרב בהליך שחרור הכלב בו בעל הכלב נדרש להגיע עד לישוב בני ציון, להתייצב בפני וטרינר העירייה הנמצא במרחק רב מהפנסיון ואף לתאם עם הוטרינר מועד הגעה מראש, במקרים רבים (ובעיקר במקרים של כלבים שלא סומנו או שלא חוסנו) בעלי הכלבים לא מתייצבים בפני הוטרינר כפי שהתחייבו.

116. כלבים אשר נתפסים על ידי הלוכדים של בני ציון אינם מועברים לידיעת וטרינר העירייה, זאת גם במקרים בהם מדובר בכלבים מסוכנים, כלבים שנתפסו מספר פעמים, כלבים שנפסו ואינם מחוסנים/מסומנים ועוד.

5.3 כלבים שנשכו

117. בהתאם לסעיף 4 לפקודת הכלבת 1934, כלב אשר נתפס לאחר שנשך אדם מחויב להישמר בהסגר למשך תקופה של 10 ימים על מנת שניתן יהיה לוודא כי הכלב אינו נגוע במחלת הכלבת, כלהלן:

(1) בעליו של בעל חיים שנשך אדם חייבים לעשות את הדברים הבאים במשך עשרים וארבע שעות לאחר שנודע בדבר המקרה:

(א) להודיע את העובדה לרופא...

(ב) אם היה הבעל-חי הנושך כלב, חתול או קוף – חייבים בעליו לקחתו למאורת הבידוד הקרובה ביותר...

(2) כל בעל-חי שנעצר עפ"י הוראות סעיף קטן (1) מסעיף זה, יבודד למשך עשרה ימים מיום התחלת המעצר."

118. רק לאחר תקופת הבידוד במהלכה העירייה ווידתה כי הכלב אינו חולה במחלת הכלבת, ניתן לשחרר את הכלב לבעליו.
119. לעירייה לא קיימת מכלאה המאפשרת הסגר כלבים כאמור (מכלאה להסגר כלבים נדרשת לקבל אישור לכך ממשרד החקלאות) ולא קיימת מרפאה המאפשרת בדיקה של הכלבים שנשכו.
120. בשל האמור, בעלים של כלב שנשך נדרש להפקיד את כלבו להסגר במכלאה הנמצאת בפתח תקוה או בראשל"צ.
121. לעירייה לא קיים הסכם עם המכלאה להסגר הנמצאת בפתח תקווה והמכלאה מקבלת את התושבים על בסיס מקום פנוי בלבד כך שבמקרה בו לא יהיה מקום, יאלץ התושב לאתר מקום חלופי.
122. בשל היעדר מכלאה להסגר הכלבים נאלצים התושבים המעוניינים לעמוד בדרישות החוק לעבור מרחקים רבים ולהסתמך על שירותים הניתנים על ידי רשות מקומית אחרת.
123. כפועל יוצא מכך, העירייה גם לא גובה מאותם התושבים את הסכומים שבסמכותה לגבות מהם עבור אחסון אותם הכלבים והטיפול בהם.
124. לדעת הביקורת, הקמת מכלאה כאמור אשר תאחסן כלבים שנתפסו משוטטים, כלבים שנשכו ועוד, תאפשר לעירייה יצירת מקורות הכנסה אשר יממנו באופן את עלויות אחזקת המכלאה וישפרו במאוד את השירות הניתן לתושבי העיר.
125. בהתאם לנמסר לביקורת מוטריןר העירייה, במקרה שאירע בסוף שנת 2016, הוחזקו כלבי אמסטאף בכלביה העירונית של פ"ת והבעלים סירבו לשלם את הוצאות החזקתם בכלביה. מנהלת המחלקה של פ"ת ביקשה שעיריית רמה"ש תתחייב לשלם את עלויות ההחזקה במידה והבעלים לא יוכל/ירצה לשלם.
- לאחר ששחררו הכלבים, נאלץ הוטריןר להוביל כלבה אחת בטנדר של מח' תברואה והכלב השני ברכב הבעלים. הכלבים היו אמורים להגיע לוטריןר פרטי ברמה"ש לצורך ביצוע עיקור וסירוס כפי שמתחייב בחוק ובפיקוח הוטריןר העירוני, לפני שיוחזרו לבעלים.

היות והוטרינר נאלץ להחזיר את הרכב לתורן מח' תברואה, הועברה הכלבה לרכבו של חברו של הבעלים, שמיד ברח מהמקום עם שני הכלבים.

הבעלים טען שהוטרינר יגיע בתשע בערב לביצוע הניתוחים, אך מבירור של הוטרינר עמו עלה, כי הוא לא סיכם דבר עם הבעלים וכי הוא טס באותו ערב לחו"ל.

לדברי הוטרינר, הוגשה תלונה במשטרה גם על איומים על עובד ציבור, הכשלת עובד ציבור בתפקידו וגניבת הכלבים, אך כל זה היה נמנע אם למחלקה הוטרינרית היה רכב ייעודי להובלת בע"ח וכלביה להחזקתם.

5.4 הטלת קנסות

126. סעיף 9 לחוק עזר רמת השרון (פיקוח על כלבים) תשכ"ט 1968 מסמיך את העירייה להטיל קנסות בסך 600 ₪ במקרה של כלב המוחזק בניגוד לחוק העזר (אחזקת כלב ללא רישיון, כלב משוטט, כלב ללא מחסום פה, אי ניקוי צרכי הכלב שנעשו במקום ציבורי/פרטי), כלהלן:

"העובר על הוראה מהוראות חוק עזר זה, דינו קנס 600 ₪, ואם הייתה העבירה נמשכת, דינו קנס נוסף של 24 ₪ לכל יום שבו נמשכת העבירה אחרי שנמסרה לו עליה הודעה בכתב מעת ראש המועצה או אחרי הרשעתו בדיון".

127. הפיקוח אחר הוראות חוק העזר נעשה על ידי פקחי אגף התברואה אשר אינם פקחים ייעודיים לתחום הוטרינריה ולא עברו הכשרות בתחום, הכשרות אשר יכלו לאפשר להם להכיר טוב יותר את הוראות החוק בתחום ולהתמודד טוב יותר עם בע"ח.

128. מהתכתבות בין וטרינר העירייה לאגף הביטחון עלה כי בפועל כמעט ולא מוטלים קנסות על ידי העירייה בנושאים הקשורים לתחום הוטרינריה כאמור.

129. גם במקרים שניתנו קנסות כאמור, הקנסות ניתנו באופן ידני ולא ממוחשב כך שקיים קושי רב בבחינת כמות הקנסות שניתנו עבור העבירות השונות ואפקטיביות גביית הקנסות בפועל.

130. בהתאם לדיווח שהביקורת קיבלה במייל, החל מחודש מאי 2015 ועד לחודש מאי 2016 ניתנו על ידי העירייה כ- 100 קנסות בלבד לבעלי כלבים משוטטים.

131. לדעת הביקורת, כמות קנסות כאמור הינה נמוכה ועלולה להעיד על היעדר פיקוח מספק בנושא.

132. לא נמצאו על ידי הביקורת קנסות שהוטלו, ככל שהוטלו על בעלי כלבים המסתובבים עם כלבם ללא מחסום פה, אי ניקוי צרכי בע"ח שנעשו בשטח פרטי/ציבורי ועוד).

133. יתרה מכך, כפי שעלה בדוח הביקורת, ברחבי העיר מוחזקים 1,475 כלבים מבלי שחוסנו מפני מחלת הכלבת ומבלי שקיבלו רישיון כחוק. בכל המקרים כאמור לא הוטל אף לא קנס אחד כנגד בעלי הכלבים.

134. להערכת הביקורת, מעבר לשיפור השירות הניתן לתושבי העיר מחיסון הכלבים המתגוררים ברחבי העיר, הטלת הקנסות לבעלי הכלבים אשר לא קיבלו רישיון להחזקת הכלב כחוק, הייתה יכולה להוסיף לקופת העירייה סכום המוערך בכ- 750 אש"ח.

6 פיקוח אחר מוצרי בשר ומזון

135. סעיף 239 לפקודת העיריות מסמיך את העירייה לתפוס ולחלט מוצרים, ובניהם מוצרי בשר, שנמצאו על ידי העירייה כלא ראויים לצריכת אדם, כלהלן:

"בעניין שווקים והכנת מאכלות ומשקאות לצריכת אדם, החסנתם לשם מכירה ומכירתם – תעשה העירייה פעולות אלה:

(1) תסדיר שווקים ציבוריים למכירת מצרכים ומקומות למכירה פומבית של מיטלטלין ומקרקעין ותקבע אגרות, דמי שכירות ותשלומים אחרים שישולמו בעד השימוש בשווקים או במקומות למכירה פומבית, וכן תקים שווקים או מקומות כאמור;

(2) תורה בדבר בדיקתם, תפיסתם, חילוטם, סילוקם וביעורם של משקאות שאינם ראויים לצריכת אדם, וכן של בשר, דגים, פירות, ירקות או שאר צרכי מזון פסידים,

מניעת מכירתם או הצגתם למכירה ונטילת דוגמאות מהם לשם בדיקה".

136. וטרינר העירייה בודק את משאיות ההובלה של הבשר המועבר לעסקים בעיר לרבות בדיקת המקום ממנו נשלח הבשר ותקינות הקירור בו הבשר נשמר.

137. הוטרינר מאשר בחתימתו את תעודות המשלוח של רכבי הובלת הבשר אשר נבדקו על ידו ונמצאו תקינים, טרם פיזור מלאי הבשר בעסקים שברחבי העיר.

138. במקרים בהם וטרינר העירייה חושד כי הבשר נשלח ממקום אסור או שהבשר אינו ראוי למאכל אדם, הוא נדרש לפנות למשרד הבריאות אשר מגיע לבדוק את הבשר החשוד ולהורות על השמדת הבשר, ככל שנדרש.

139. אין מקום מסודר לבדיקת המשאיות, הבדיקה נעשית באמצע כביש חד סטרי תוך עיכוב התנועה, דבר אשר מקשה על ביצוע בדיקות איכותיות אשר לעיתים דורשים זמן רב.

140. כמו כן, הכביש בו נעצרות המשאיות סמוך לבתי מגורים רבים אשר נחשפים לרעש רב ובלתי סביר, דבר אשר בא לידי ביטוי בריבוי תלונות מוקד בנושא רעש המשאיות.

תגובת המבוקר

בדיקות המשאיות עברו לתחנות איזורים כך שסעיפים 136-140 אלו כבר אינם רלוונטיים.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת מקבלת את תגובת המבוקר לפיה הבעיה עם מיקום בדיקת המשאיות נפתרה עד למועד פרסום טיוטת הביקורת.

141. וטרינר העירייה אחראי על בריאות הציבור ונדרש לבצע ביקורות יזומות בעסקים המוכרים מוצרים מן החי (בשר , עופות, דגים) ולטפל במקרים בהם המוצרים הועברו לעסקים ללא אישור או לחלופין הוחזקו בעסק שלא כדין (ללא קירור). וכן מוודא כי העסקים עובדים עפ"י תנאי רישיון העסק וחוקי משרד הבריאות והחקלאות

142. הפיקוח של וטרינר העירייה נעשה רק בעסקים המחזיקים ברישיון עסק כחוק ואשר התקבלו לגביהם תלונות.

143. וטרינר העירייה לא מבצע סיורים יזומים וביקורות פתע בעסקים ברחבי העיר.

144. יתרה מכך, הוטרינר לא מסייר באופן יזום בעסקים אשר אינם מחזיקים ברישיונות עסק כחוק, היות ואין לו זמן לסייר בעיר ולמצוא עסקים כאלו או לבצע ביקורות בתדירות גבוהה מספיק בכל העסקים בעיר (לא רק לצורך חידוש רישיון עסק).

145. סיור בעסקים ללא רישיון עסק הינו חשוב יותר שכן הסבירות למכירת בשר אסור בעסקים הפועלים שלא כחוק, הינה גבוהה יותר.

7 פעילויות למניעת מטרדים לציבור ופעילות הסברה

146. פעילויות למניעת מטרדים לציבור (פעילות מונעת) כגון ביצוע אירועים ופרסומים לעידוד אימוץ בעלי חיים, פעילויות חינוך והסברה למען הקהילה כגון הסברה לגבי תזונה נכונה ועוד, הינם חלק אינטגרלי מפעילות וטרינר עירוני.

147. פעילויות אלו נועדו לשלב תושבים בעבודת המחלקה הוטרינרית תוך הגברת מודעות התושבים להוראות החוק בתחום הוטרינר וחשיבות יישומן בעיר.

148. כך כדוגמאות, ברשויות אחרות ברחבי הארץ נעשות פעילויות כגון:

- איסוף מתנדבים מקרב תושבי העיר לפעילויות למען בעלי חיים.
- שילוב עובדי שירות לאומי וילדים בעלי צרכים מיוחדים בפעילויות סיוע וטיפול בבעלי חיים.
- הרצאות לילדים (הנעשים על ידי וטרינר העירייה) להגברת המודעות לחשיבות השמירה על בעלי החיים.
- הרצות לסטודנטים בנושא בריאות הציבור, תזונה נכונה ועוד.

149. הביקורת ביקשה לבחון את מספר פעילויות חינוך וההסברה שנעשו על ידי וטרינר העירייה ברחבי העיר.

150. בהתאם לנמסר לביקורת, כיוון שוטרִינר העירייה פועל לבדו ובשל היעדר משאבים לביצוע פעילויות חינוך והסברה כאמור, וטרִינר העירייה לא ביצע פעילויות חינוך והסברה ברחבי העיר.

151. פעילויות חינוך והסברה כאמור, נעשות, ככל שנעשות, רק על ידי עמותות פרטיות, ללא מעורבות העירייה.

דוח ביקורת בנושא חיובי ארנונה

דוח ביקורת בנושא חיובי ארנונה – רמת השרון

רקע כללי

1. ארנונה היא מס שנתי המוטל על ידי הרשות המקומית (העירייה) על תושבי העיר המחזיקים בנכס במטרה לממן את הפעילויות של העירייה ומתן השירותים לתושבים.
2. בהתאם לפקודת העיריות, גביית מיסי הארנונה מתושבי העיר ואכיפת הגבייה נעשית על ידי העירייה.
3. העירייה הוסמכה לתת הנחה במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין, ביניהן: מבחן הכנסה, נכות, מעמד של אזרח ותיק והנחות חריגות באישור ועדת ההנחות העירונית. בנוסף לרשות המקומית הסמכות לפרישת תשלומים או מחיקת חובות ארנונה.
4. סוגי הנכסים עליהם מוטלת הארנונה הם בנין, אדמה חקלאית, וקרקע תפוסה, (כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות) הנמצאים בתחום שיפוט הרשות המקומית.
5. תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה עליו מחליטה מועצת הרשות המקומית וממילא שונים מרשות לרשות.
6. החיוב הינו שנתי ומתייחס לתקופה שבין 1 בינואר ל 31 בדצמבר לאותה שנה.

7. להלן פירוט עיקרי תעריפי הארנונה כפי שנקבעו בצו הארנונה של העירייה לשנים 2014-2015 :

הערות	2014 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	2015 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	סוג החיוב
הסכום משתנה בהתאם לגודל הנכס וסיווגו	-37.80 65.04	-38.08 65.53	ארנונת מגורים
	310.82	313.15	משרדים של בעלי מקצועות חופשיים (תוספת ה' לפקודה)
	170.84	172.12	מחסנים המשמשים לאחסנה בלבד
	363.94	363.87	תחנות ומתקני דלק (לא כולל מאגרי דלק)
	281.34	283.45	מועדוני ומתקני ספורט וכושר, בריכות שחיה
	87.16	87.81	גני ילדים
הסכום משתנה בהתאם לאזור בו ממוקם הנכס וסיווגו	242.90- 359.39	244.72- 362.09	עסקים בסיווג משרדים, שירותים, מסחר שלא פורטו בתת סיווג

	1269.09	1,278.61	בנקים
	147.12	148.22	מפעלי תעשייה ומחסניהם

הערות	2014 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	2015 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	סוג החיוב
	137.70	137.69	בתי מלון ומחסנים
	152.84	-152.84 *153.99	בתי מלאכה, מוסכים ומחסניהם
	109.99	110.815	אדמה חקלאית לכל דונם (לא לכל מ"ר)
	35.53	33.78	מגרשי חניה בתשלום (מקורים או בלתי מקורים)

***בשנת 2015 פורסמו בצו הארנונה 2 תעריפים שונים עבור בתי מלאכה, מוסכים ומחסניהם, כתוצאה מטעות**

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"למבקר נמסר צווי ארנונה כפי שהיו בארכיב המחלקה עבור שנים 2014 2015 ובה התברר כי בצו הארנונה לשנת 2015 חלה טעות סופר בסוג נכס 420.

לאור זאת נשלח מייל והוכח למבקר כי צו ארנונה שמופיע באתר העירייה כפי שהוצג עובר לביקורת היה לאחר תיקון הטעות. ולמרות זאת בחר המבקר להתעלם.

זאת ועוד הבהרתי ואף העברתי לו מסך 223. מסך זה מהווה טבלת תעריפים לכל סוג נכס ולפיו ניתן לחייב נישומים על פי סיווג הנכס והתעריף הרלוונטי. כמו כן ניתן להיווכח כי התעריף בטבלה זהה לתעריף המופיע בצו כפי שהופיע באתר".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

לא ברורות לביקורת הסיבות להתנצחות המיותרת של המבוקר אשר בעצמו מודה כי בשנת 2015 פורסמו על ידי העירייה 2 תעריפים שונים, כתוצאה מטעות, כפי שציננה הביקורת.

רקע משפטי

8. פעילות העירייה בגביית הארנונה מתבססת על פקודות וחוקים, חוקי מדינה, כלהלן:

- פקודת העיריות.
- צו הארנונה של העירייה המאושר על ידי משרד הפנים לשנים 2014-2015.
- חוק הרשויות המקומיות (עררים על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו – 1976.
- בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.
- לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007.

הליך הביקורת

9. במסגרת הביקורת בדקנו את פעילות חיובי וגביית הארנונה על ידי העירייה בהתאם לצו הארנונה המאושר תוך התמקדות במתן שירותי נאות לתושב.

10. הביקורת בחנה גם את הפרמטרים לקביעת סכומי הארנונה לחיוב לרבות אופן קביעת גודלי הנכסים בעיר, שינוי גדלים של נכסים, מדידתם ועוד.
11. כמו כן, הביקורת כללה בחינה של אופן קביעת סיווגי הנכסים במערכות המחשוב (מגורים, מסחרי, קרקע ועוד).
12. הביקורת כללה בחינה מדגמית של מקרים בהם נעשו שינויים בגדלי הנכסים או בסיווגם במערכת המידע לרבות בחינה של הסיבות וההצדקות לביצוע השינויים כאמור.
13. הביקורת כללה בחינה של מערכות המידע הקיימות ויכולתם לספק מענה לצרכי הארגון, לרבות בחינה של הרשאות העובדים במערכות המידע וקיומן של הרשאות מיותרות במערכות, ככל שישנם.
14. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם גזבר העירייה, מנהל מחלקת הארנונה, ועובדים נוספים, ככל שנמצאו לנכון.
15. בנוסף סקרנו מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, רישומים שונים וכו'.

חומר שהתקבל

16. צווי הארנונה של העירייה לשנים 2014-2015.
17. קובץ ממוחשב המפרט את כל השינויים שנעשו בעירייה בגדלים של נכסי הארנונה.
18. קובץ ממוחשב המפרט את כל השינויים שנעשו בעירייה בסיווגים של נכסי הארנונה.
19. אישורים וכתבי הסמכה של מודדים עירוניים.
20. מדידות נכסים שנעשו בשטח על ידי מודדי העירייה.
21. דוחות ופלטים ממסכי המחשוב המפרטים הערות ותיאור של בדיקות נכסים.
22. התכתבויות שונות במייל בין גורמים בעירייה.
23. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

מטרות הביקורת

24. לבחון את תהליך קביעת חיובי הארנונה לנכסים ברחבי העיר ועמידתם בדרישות החוק, נהלי העירייה והמנהל הציבורי התקין.
25. לאתר ליקויים בבקורות הקיימות או בפעילות החיוב והגביה הנעשית בעירייה.
26. להמליץ על דרכים לתיקון הליקויים, כלל שימצאו, על מנת לשפר ולייעל את התנהלות החיוב וגביית הארנונה תוך מתן דגש רב לחשיבות הרבה של מתן שירותים לתושבי העיר.

עיקרי הממצאים

4. תעריפי הארנונה

27. תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה עליו מחליטה מועצת הרשות המקומית וממילא שונים מרשות לרשות.
28. תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז 2007 קובעות סכומי מינימום ומקסימום לארנונה החלים על כל הרשויות המקומיות ואין לחרוג מסכומים אלו.
29. מהתאמת תעריפי הארנונה הנגבים על ידי העירייה ביחס לתעריפים המותרים לגבייה בתקנות ההסדרים נמצא, כי ארנונת המגורים של העירייה נמוכה משמעותית מהתעריפים המותרים לגבייה.
- הארנונה הנגבית מעסקים על ידי העירייה הינה גבוהה לרוב, וסמוכה לתעריפי המקסימום המותרים לגבייה, כלהלן:

סוג החיוב	סכום החיוב למטר לשנה נכון לשנת 2015 (בש"ח)	התעריפים המקסימאלית המותרים לגבייה לפי התקנות	אחוז הגבייה של העירייה ביחס לתעריף המקסימום המותר לגבייה
ארנונת מגורים	-38.08 65.53	33.44-115.88	33%-57%
משרדים של בעלי מקצועות חופשיים (תוספת ה' לפקודה)	313.15	65.66-371.25	84%
בנקים	1,278.61	446.49-1,337.09	96%
מפעלי תעשיה ומחסניהם	148.22	23.93-160	93%
בתי מלון ומחסנים	137.69	36.95-140.49	98%
בתי מלאכה, מוסכים ומחסניהם	-152.84 153.99	44.32-215.87	71%
מגרשי חניה בתשלום (מקורים) או בלתי	33.78	1.37-64.72	52%

			מקורים)
--	--	--	---------

30. גם מהתאמה שביצעה הביקורת בין תעריפי חיוב הארנונה של העירייה לתעריפי רשויות אחרות הדומות, ככל הניתן, בגודל האוכלוסייה לרמת השרון נמצא כי הארנונה הנגבית מעסקים על ידי העירייה (מלבד מבנקים ושירותי חניה) הינה גבוהה מהארנונה הנגבית מעסקים על ידי רשויות אחרות.

תעריפי העירייה למגורים של העירייה דומים לתעריפים הנהוגים ברשויות אחרות, כלהלן:

סוג החיוב	רמת השרון 2015 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	ראש העין 2015 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	רעננה 2015 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	גבעתיים 2015 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)
ארנונת מגורים	38.08- 65.53	41.46- 53.56	34.30- 49.01	38.48- 94.49
משרדים של בעלי מקצועות חופשיים (תוספת ה' לפקודה)	244.72- 362.09	98.92- 156.18	101.91- 314.38	170.82- 303.29
מחסנים המשמשים לאחסנה בלבד	172.12	-	130.66- 144.72	91.93- 147.40

תחנות ומתקני דלק (לא כולל מאגרי דלק)	363.87	114.26- 120.25	366.60	228.76
מועדוני ומתקני ספורט וכושר, בריכות שחיה	283.45	71.12 90.02 -	111.25- 164.99	146.47
בנקים	1,278.61	1,320.30	1,320	1,320.32
מפעלי תעשיה ומחסניהם	148.22	76.38- 146.66	69.41- 130.66	91.93- 158.00
בתי מלאכה, מוסכים ומחסניהם	-152.84 153.99	76.38- 111.56	69.41- 144.72	-
מגרשי חניה בתשלום (מקורים או בלתי מקורים)	33.78	36.74	34.71	48.85

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"סעיפים 29 30 : תעריפי ארנונה לעסקים וכדומה. אין הערות אלו
התעריפים שקיימים בצו זה עשרות שנים ולפי עדכון.

יוער כי הוגשה בקשה למשרדי הפנים והאוצר לשנת 2017 בגין בניה
חדשה וסיווגים חדשים באזור סינמה סיטי צפון לנכסים מעל 5000

מ"ר לתעשייה ומסחר אך הבקשה נדחתה על ידי השרים ללא נימוקים, הוגשה בקשה לשרים לתת נימוקים לדחיית הבקשה".

5. שינוי תעריפי הארנונה

31. רשות מקומית המעוניינת לשנות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המיסים.

32. להלן תעריפי הארנונה שנקבעו בצו הארנונה של העירייה בין השנים 2014-2015 :

סוג החיוב	2015 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	2014 סכום החיוב למטר לשנה (בש"ח)	הפרש בש"ח	הפרש באחוזים
ארנונת מגורים	-38.08 65.53	-37.80 65.04	0.49	0.75%
משרדים של בעלי מקצועות חופשיים (תוספת ה' לפקודה)	313.15	310.82	2.33	0.75%
מחסנים המשמשים לאחסנה בלבד	172.12	170.84	1.28	0.75%
תחנות ומתקני דלק (לא כולל מאגרי	363.87	363.94	0.07-	-0.01%

				דלק)
0.75%	2.11	281.34	283.45	מועדוני ומתקני ספורט וכושר, בריכות שחיה
0.75%	2.7	242.90- 359.39	244.72- 362.09	עסקים בסיווג משרדים, שירותים, מסחר שלא פורטו בת סיווג
0.75%	9.52	1269.09	1,278.61	בנקים
0.75%	1.1	147.12	148.22	מפעלי תעשיה ומחסניהם
0.75%	1.15	152.84	-152.84 153.99	בתי מלאכה, מוסכים ומחסניהם
0.75%	0.825	109.99	110.815	אדמה חקלאית לכל דונם (לא לכל מ"ר)
0.75%	0.25-	33.53	33.78	מגרשי חניה בתשלום (מקורים)

				או בלתי (מקורים)
--	--	--	--	---------------------

33. מניתוח תעריפי הארנונה העיקריים הנגבים על ידי העירייה עולה כי בין השנים 2014-2015 העירייה הגדילה את רוב תעריפי הארנונה הנגבים ב- 0.75%.

תעריף הארנונה של תחנות הדלק בעיר לא הוגדלו כיוון שלדברי מנהל מחלקת הארנונה התעריפים עמדו על מחירי המקסימום המותרים לגבייה בהתאם להוראות משרד הפנים.

6. גביית תשלומי הארנונה – שירות לתושבים

34. גביית תשלומי הארנונה יכולה להיעשות על ידי תושבי העיר באמצעות פורטל התשלומים הארצי של הרשויות המקומיות (באינטרנט), מוקד תשלומים טלפוני, הוראת קבע או באמצעות תשלום שובר ידני (בבנק/בקופת העירייה).

35. מחלקת הגבייה אחראית על גביית הארנונה מתושבי העיר תוך מתן שירותים לכל בעיה המעוררת בנושא כגון: החלפת מחזיקים בנכס, טעויות בחיוב הארנונה, מתן מידע כללי לתושב ועוד.

36. קבלת הקהל של מחלקת הגבייה נעשית באמצעות פקידי קבלת קהל הנמצאים בקומת הכניסה של בניין העירייה.

37. קבלת הקהל מתבצעת בימים א'-ה' בשעות 8:00-13:00 וביום ג' גם בשעות 16:00-18:00.

38. המענה הטלפוני ניתן לתושבים בימים א'-ה' בשעות 8:30-16:00 ובימי שישי וערבי חג בין השעות 8:30-12:00.

39. בביקורת עלה, כי מחלקת הגבייה מספקת את שירותי קבלת הקהל באמצעות 5 עמדות קבלת קהל (ועמדת פקידת שומה) הנמצאים כולם בחלל חדר אחד שלדעת הביקורת הינו צפוף.

40. מחוץ לחדרי קבלת הקהל אין מקום המתנה נאות והתושבים נאלצים להמתין במסדרון בניין העירייה או מחוץ לבניין. כמו כן, לא קיימת כמות סבירה של מקומות ישיבה לתושבים הממתינים לקבלת שירות (ישנם מספר כסאות בודדים).

41. קבלת השירות נעשית באמצעות לקיחת מספרים ידניים, ללא מערכת ממוחשבת לניהול תורים, המאפשרת מתן שירות נאות יותר לתושבים.

42. מתן השירותים לתושבי העיר בעת קבלת הקהל במחלקת הגבייה באופן האמור אינו נאות ועל העירייה לבחון חלופות, ככל שישנן, לשיפור רמת השירות הניתן לתושבים.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"סעיפים 39-42: אכן מחלקת קבלת קהל המהווה מראה, פנים, ועל כן מיקומה במקום צפוף ודחוק אינו מוסיף לכבוד העירייה וכל מה שנכתב על ידי המבקר נכון הוא".

7. קביעת סכומי הארנונה

a. כללי

43. סמכותן של הרשויות המקומיות בישראל להטיל ארנונה כללית קבועה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 ("חוק ההסדרים").

44. סעיף 8 א' לחוק ההסדרים מסדיר את סמכת העירייה להטלת ארנונה ואופן קביעת חיובי הארנונה, כלהלן:

"מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין, הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמיקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס".

45. בהתאם לחוק ההסדרים, סכומי הארנונה נקבעים בצו הארנונה בהתאם לגודל ולסיווג הנכס (מגורים, מסחרי, מחסן, בנק ועוד).

46. הסיווג והגודל של כל נכס נרשמים במערכות הממוחשבות של העירייה על ידי עובדי מחלקת הגבייה, בהתאם למידע הקיים בעירייה בדבר השימוש הנעשה בנכס או בהתאם לבדיקות בשטח המעידות על השימוש הנעשה בנכס וגודלו.

47. במקרים בהם העירייה מאתרת שינוי בשימוש או בגודל הנכס, עליה לעדכן את הרישומים הקיימים לגבי השטחים החייבים בארנונה.

b. קביעת גודל הנכסים

i. שיטת חישוב גודלי הנכסים

48. תקנה 3 א' לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 ("תקנות ההסדרים") אשר הותקנו מכוח חוק ההסדרים, קובעות מהי יחידת השטח הבסיסית לחיוב בארנונה. בתקנה הנ"ל נאמר כך:

"חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה **במטרים רבועים**, הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל **ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע**".

49. עד לשנת 2015, חיובי הארנונה נעשו ברובן ככולן של הרשויות המקומיות ברחבי הארץ בהתאם לגודל הנכס במטר תוך עיגול הגודל כלפי מעלה/מטה.

כך כדוגמא, נכס בגודל 50.6 מ"ר חויב כנכס בגודל 51 מ"ר ונכס בגודל 50.4 מ"ר חויב כנכס בגודל 50 מ"ר.

50. בפסק דין שניתן בחודש אפריל 2015 בבית המשפט העליון (רע"א 2453/13 עמר נ' עיריית חדרה קבע בית המשפט העליון כי על העירייה לחייב את נכסי התושבים בהתאם לגודל המדויק של הנכס, מבלי לעגל את הגודל כלפי מעלה/מטה.

51. בנוסף נקבע כי ההלכה תיכנס לתוקף רק החל מיום 1.1.2018.

52. עם זאת נקבע, כי החל מיום 1.1.2016 על רשויות מקומיות שיש בידיהן נתונים מדויקים בדבר שטחי הנכסים שבתחומן או חלקם לחייבם בארנונה לפי השיטה המדויקת.

53. כמו כן, החל ממועד זה, רשויות מקומיות שלא מצויים בידיהן הנתונים המדויקים לגבי כל הנכסים או חלקם, יבצעו מדידות חדשות של נכסים קיימים, ימדדו נכסים חדשים או יקבלו נתונים בדבר השטח המדויק של נכסים שבתחומן בדרך אחרת על מנת לקבוע את שומת הארנונה עבור נכסים אלו לפי מדידה מדויקת.

54. ההוראה לגבי תקופת המעבר תחול רק על שומות עתידיות, שיוצאו לשנת 2016 והילך והיא לא תחול על חובות ארנונה שלא שולמו על פי שומות עבר.

55. יצוין, כי לדברי מנהל הארנונה, החל מחודש נובמבר 2015 מעודכנים במערכת העירייה מדידות מדויקות בלבד של גדלי נכסים ומתחילת שנת 2016, החלה העירייה בבחינה ועדכון של גדלי הנכסים הרשומים במערכת.

56. בהתאם לדוחות הממוחשבים שהפיקה הביקורת, עד לחודש דצמבר 2015, העירייה לא החלה בביצוע עדכון של גודלי הנכסים בעיר לגודלם המדויק (כולל נקודה עירונית).

בדוחות הממוחשבים שהופקו, נמצאו כאלף נכסים שגודלם עודכן בשנת 2015 למספר עגול ולא למספר מדויק (רק ב- 2 מקרים מתוך האלף, עודכן גודל הנכס למספר עגול).

57. בשל האמור, עד לסוף שנת 2015, הנכסים ברחבי העיר עדיין מעודכנים במערכת הממוחשבת תוך עיגול גודלם כלפי מעלה ומטה, מבלי שהגודל המדויק של הנכסים נרשם במערכת הממוחשבת.

58. יובהר, כי עדכון גדלי הנכסים לגודלם המדויק מחייב ביצוע מדידות של הנכסים ו/או עיון ואיתור המדידות שנעשו בעבר לכל נכס בנתוני העירייה השונים (רישומים בהנדסה, במחלקת הגביה ועוד).

בשל העבודה הרבה הנדרשת לאיתור מדידות או ביצוע מדידות לכל נכס בעיר, על העירייה להתחיל בעדכון נתונים בהקדם.

59. לדברי מנהל מחלקת הארנונה, העירייה נערכת לביצוע מדידות של הנכסים בעיר בשנת 2017.

תגובת מנהל מחלקת הגביה:

"סעיפים 56-58: להלן תמצית דוחות המפריכים את מסקנות המבקר: סגנית מנהלת המחלקה שוקדת מחודש 12/2015 על כל המדידות משנים עברו ומתקנת בהתאם למדידה מדויקת, מנהלת מדור שומה מעדכנת למערכת הגביה את כל המדידות החדשות אך ורק על פי מדידה מדויקת ומשלוח הודעות שומה מעודכנות. בשני

דוחות שהופקו ניתן להיווכח בכלל השינויים ובפרט סיווג וגודל נכס החל מ1/12/2015 ועד 31/12/2016.

הדוחות הופקו מאוטומציה כדוחות אקסל, ולהלן התוצאות:

לגבי תעשייה ומסחר: הדוח מציג עדכון ב437 נכסים לגבי כלל השינויים סיווג, הקמת נכסים, שינוי גודל למ"ר מדויק וכדומה.

דוח שני למגורים: הדוח מציג עדכון של 2016 נכסים. לגבי כלל השינויים סיווג, הקמת נכסים חדשים, שינוי גודל למ"ר מדויק.

סעיף 59: המבקר כותב "לדברי מנהל הארנונה העירייה נערכת לביצוע מדידות וכו".

אז העובדות כדלהלן: הועברו במייל בזמן אמת כל הפרוטוקולים של הישיבות שהתנהלו ב2016 במשרד הגזבר יחד עם נציגי משכ"ל, לגבי מכרז זה, ואנחנו לפני שלבי סיום להגשת בקשה לעריכת נוהל ביצוע מחיר בין זכייני משכ"ל... וגם כאן המבקר לא צירף את הניירת שנשלחה. ואילו בסעיף 72 כותב המבקר "העירייה פועלת לביצוע מכרז אשר יאפשר ביצוע סקר מקיף ומדידה של 500 נכסי מגורים בחודש עד למדידת כל הנכסים". נמצא שאכן הניירת הועברה ומתייחסת לכך שהעירייה נמצאת בשלבי סיום להגשת המכרז".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

סעיפים 56-58: הביקורת מדגישה כי לא הוער על אי עדכון גדלי הנכסים ככלל (העירייה כן מעדכנת את גדלי הנכסים, ככל שידועים לה ומבצעת מדידות מעת לעת).

הביקורת העירה בסעיפים אלו על אי עדכון הנכסים לגדלים המדויקים של כל נכס, לרבות נקודה עירונית ומבלי לעגל את הגודל כלפי מעלה/מטה, כפי שנקבע בבית"מ (כגון רישום גדלים של 246.6 מטר ולא 247 מטר).

סעיף 59: הביקורת דוחה את התייחסות המבוקר אשר מנסה להכתיב את שיטת עבודת הביקורת.

אין זה מתפקיד הביקורת לצרף לדוח כל מסמך או ניירת המתקבלת וככל שברצון המבוקר להעיר הערות קונקרטיות הרי שאלו יקבלו את ההתייחסות הראויה.

יודגש, כי הביקורת ציינה במפורש כי העירייה נערכת לביצוע מדידות של הנכסים בעיר ולא חלקה על עובדה זו ולפיכך לא ברורה ההתנצחות המיותרת של המבוקר.

ii. עדכון גודל הנכסים

60. סעיף 287, בפקודת העיריות מסמך את העירייה לבחון ולקבוע את גודל הנכסים לצורך חיוב הארנונה.

61. קביעת גודל הנכס יכולה להיעשות באמצעות מידע ונתונים הקיימים במאגרי העירייה השונים ובאמצעות מדידה בפועל של הנכסים, כלהלן:

”בעניין ארנונה רשאי מי שהוסמך לכך על ידי ראש העירייה-

(1) לערוך, בעצמו או על ידי שליחו, כל מפקד וחקירה שימצא לנחוץ ;

(2) לדרוש מכל בעל או מחזיק למסור לו או לשליחו כל ידיעה שבידו ולהראות לו או לשליחו כל מסמך ברשותו, הדרוש לו בקשר לתפקידיו.

(3) להיכנס בכל עת סבירה לנכסים, בעצמו או על ידי שליחו, ולערוך בהם בדיקות ומדידות

(4) להשתמש בכל הידיעות שהושגו כאמור ובכל ידיעה וחומר אחרים”.

62. על מנת לוודא כי חיובי הארנונה מוטלים באופן נאות, בהתאם לגודל הנכון של הנכסים, מחלקת הארנונה נדרשת לבצע מעת לעת מדידות בפועל של נכסים ברחבי העיר.

63. מדידות כאמור יאפשרו בחינה של נכונות הרישומים הקיימים בעירייה, שינויים בגודל בשל תוספות בניה ועוד.

64. יצוין, כי מבקר המדינה קבע בדוח שערך בשנת 2014 בנושא “ארנונה ברשויות המקומיות – הטלה, הנחות והסדרי גביה” כי

הרשויות המקומיות לא עורכות סקרי נכסים (סקרים אשר נועדו למיפוי הנכסים הקיימים בעיר לרבות מדידה של גודלם), כלהלן:

"ביצוע סקר נכסים בכל כמה שנים הוא אמצעי יעיל להשגת התאמה מלאה בין מספרם ושטחם של הנכסים בתחום הרשות המקומית והשימוש הנעשה בהם בפועל ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. זאת כדי שהארנונה המוטלת על הנכסים השונים תהיה מדויקת ושוויונית.

החקיקה הקיימת מאפשרת לרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים אך אינה מחייבת זאת; משרד הפנים דורש מהן לבצע סקר כזה כתנאי לאישור תכנית הבראה (אם הסקר לא בוצע בארבע השנים שלפני הגשת תכנית ההבראה לאישור), וכתנאי לקבלת החלק המותנה במענק האיוון (אם הוא לא בוצע בחמש השנים הקודמות לשנת הזכאות).

על פי נתוני משרד הפנים לשנת 2011, ישנן רשויות מקומיות שהטילו ארנונה שלא על בסיס נתוני מדידה מעודכנים. הועלה כי חלק מהרשויות המקומיות לא ביצעו סקר נכסים זה שנים רבות.

...

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע סקר נכסים יסייע בקביעת חיובי ארנונה מלאים ומעודכנים, ועשוי, בחלק מהמקרים, להגדיל באופן משמעותי את הכנסות הרשות המקומית מארנונה. לפיכך, על משרד הפנים לפעול לחייב את הרשויות המקומיות לבצע סקר כזה בתדירות ועל פי אמות מידה שיקבע מראש".

65. מדידות של נכסים ברחבי העיר נעשות באמצעות חברות מדידה חיצוניות הנשלחות לבצע מדידות בהתאם לדרישות מחלקת הגבייה.

iii. מדידת נכסי מגורים

66. נכון לשנת 2015, סך שטחי המגורים המחויבים לצרכי ארנונה הינם כ- 2.27 מיליון מטרים עליהם הוטלו חיובי ארנונה בסך כ- 139.2 מיליון ש"ח.

67. מדידות של נכסי מגורים נעשות במקרים בהם התושב פונה לעירייה באופן יזום בבקשה לבחינה מחדש של גודל הנכס, כגון: תושב אשר סבור כי גודל נכסו קטן מהגודל לפיו הוא מחויב בתשלומי הארנונה).

68. כמו כן, מתבצעות מדידות מחדש של נכסי מגורים במקרים בהם תושב פונה לעירייה בבקשה לקבלת אישור טאבו, ביצוע תמ"א ועוד.

69. **בהתאם לנמסר לביקורת, גודלי הנכסים בעיר עודכנו בעבר (בשנים 2004-2008) בהתאם למידע אשר היה בידי העירייה ברישומיה – תכניות הבניה, רישומי טאבו ועוד.**

בשנת 2012, מחלקת הגבייה יזמה מכרז למדידת נכסי המגורים ברחבי העיר אך למרות כוונת מחלקת הגבייה לביצוע המדידות, המכרז לא אושר ונכסי המגורים בעיר לא נמדדו.

70. מהאמור עולה כי במשך שנים רבות העירייה לא ביצעה סקר נכסים הכולל מדידות של מבני המגורים הנמצאים בשטחה.

71. אי ביצוע סקר נכסים הכולל מדידות בפועל כאמור, לאורך שנים רבות, מעלה חשש לכך שנגרם לעירייה הפסד הכנסות ואף נוצר אי שוויון בנטל המס המוטל על המחזיקים בנכסים ברחבי העיר.

72. נכון למועד הביקורת (ספטמבר 2016) העירייה פועלת לביצוע מכרז אשר יאפשר ביצוע סקר מקיף ומדידה של כ- 500 נכסי מגורים מדי חודש, עד למידית כל הנכסים בעיר.

סקר זה יאפשר הטלת חיובים מדויקים על התושבים, ולהערכת הביקורת, הגדלה של חיובי הארנונה והכנסות העירייה.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"סעיפים 69-72: אכן מחלקת הגבייה מאשרת את האמור".

iv. מדידת נכסים מסחריים

73. נכון לשנת 2015, סך שטחי המסחר המחויבים על ידי העירייה לצרכי ארנונה הינם כ- 405.7 אלף מטרים עליהם הוטלו חיובי ארנונה בסך כ- 81.9 מיליון ש"ח.

74. העירייה חתמה על הסכמים עם ספקי מדידות נכסים מסחריים, כלהלן:

- חברת א.ר.א.ב. בונוס בע"מ - הסכם מיום 22.7.2009.

- משרד עו"ד רוזן בסיס - הסכם מיום 30.8.2009.

75. בהתאם להסכמים, ספקי מדידות הנכסים התחייבו לבצע מדידות של נכסים מסחריים ברחבי העיר.

76. יצוין, כי ספקי מדידות הנכסים ביצעו מדידות של נכסים מסחריים בעיר ממועד ההסכם ועד למועד הביקורת (מרץ 2016).

77. **ספקי מדידת הנכסים ביצעו מדידות של מספר מצומצם של נכסים מסחריים ברחבי העיר ולא מדדו את כל הנכסים המסחריים הקיימים בעיר.**

78. **בהתאם לנמסר לביקורת, הגזבר הקודם לא אישר לספקי המדידה לבצע מדידות של נכסי המסחר נוספים ברחבי העיר, זאת למרות שבפועל, מדידות הנכסים הגדילו שומות לחיוב והגדילו את הכנסות העירייה באופן משמעותי.**

79. ההסכם עם ספקי מדידות הנכסים נועד לאפשר לעירייה לבצע מדידות של נכסים מסחריים תוך הגדלת שטחי הארנונה לחיוב. בתמורה לשירותים, העירייה התחייבה לשלם לספקי מדידות הנכסים 18% מסך הגדלת שומה שנתית אחת אשר תיווצר כתוצאה ממדידת הנכסים ועדכונם, בתוספת תשלום מע"מ.

80. **ההתקשרות עם ספקי מדידות הנכסים נעשתה ללא הליך מכרזי ומבלי שהתקבל אישור ועדת היועצים למסירת העבודות לספקים אלו ולאחוז שכ"ט אשר נקבע בהסכמים שנחתמו עימם (18% מסכום הגדלת השומה, בתוספת מע"מ).**

81. לדעת הביקורת שכ"ט כאמור הינו גבוה ביחס לאחוזים המקובלים בשוק בהתקשרויות דומות.

82. יצוין, כי בפועל, העירייה ביצעה עם הספקים משא ומתן חדש, לאחר מועד חתימת ההסכמים, ולמרות ההסכמים שנחתמו שולמו לספקים 12% בלבד מסכומי הגדלת השומות, בתוספת מע"מ (ולא 18% מסכום הגדלת השומה, בתוספת מע"מ, כפי שנקבע בחוזים החתומים).

83. הביקורת רואה לנכון לציין, כי כפי שעלה בדוח הביקורת שנערך בשנת 2014 על ידי מבקר העירייה, ישנם בעיר נכסים רבים בהם נעשו תוספות/חריגות בניה שלא טופלו כנדרש על ידי יחידת הפיקוח על הבניה ושאתורם לצורך חיוב ארנונה יכול להיעשות רק באמצעות סקר נכסים מקיף אשר יכלול מדידה מדויקת של כל הנכסים הקיימים בעיר.

84. לדעת הביקורת, סקר כאמור יגדיל באופן משמעותי ביותר את הכנסות העירייה.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"סעיפים 77-82: ההתקשרות עם חברות בונוס בע"מ ומשרד עו"ד בסיס, שניהם משנת 2009 נעשתה על בסיס סעיף 3(8) בתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח 1987, הפוטר ממכרז חוזים הדורשים ידיעה ומומחיות מיוחדים ובכלל עבודות מדידה, יעוץ וכיוצא בזה.

יוער כי הפסיקה בעליון שהגבילה את השימוש בסעיף פטור זה ניתנה אך ורק ב- 1/2013 פס"ד נצרת עלית.

סעיפים 83-84: מאשרים את האמור. כתבנו את ההתייחסות למכרז העתידי.

יוער ככל שהסעיף מתייחס למחלקת הפיקוח ניתן לציין שיפור בשיתוף הפעולה עם מחלקת זו. ומבלי למעט מהאמור, מחלקת הגביה מעסיקה פקח חיצוני לבדיקת נכסים, שימושים, נכס ריק, שיפוצים, הנחות לדירות גדולות וכדומה".

7. עדכון גודלי הנכסים במערכות המידע

85. במהלך השנים 2014-2015 נעשו במערכות המידע 2,082 שינויים של גדלי נכסים, כלהלן:

2014			
פרטים	מספר המקרים	המטרים	הערות
הקטנת של נכסים	206	-21,803	
הגדלות של נכסים	646	130,731	בשנה זו נפתחו במערכת כ- 160 נכסים חדשים בגודל מצטבר של כ- 100 אלף מ"ר

2015			
פרטים	מספר המקרים	המטרים	הערות
הקטנת של נכסים	404	-96,236	
הגדלות של נכסים	726	105,717	בשנה זו נפתחו במערכת כ- 95 נכסים חדשים בגודל מצטבר של כ- 43 אלף מ"ר

86. עדכון גודל הנכס במערכת המידע צריך להתבצע בהתאם למדידה הנעשית לנכס.

87. עדכון גודלי הנכסים במערכת לא נעשה על ידי גורם יחיד המורשה לכך אלא על ידי כל אחד מעובדי מחלקת הגבייה אשר קיבל לידיו את תוצאות המדידה שנערכה לנכס.

88. בביקורת עלה כי בין השנים 2014-2015, 10 עובדים ממחלקת הגבייה בעירייה ועובד עירייה נוסף, שאינו במחלקת הגבייה, ביצעו שינוי של גודל נכס במערכת הממוחשבת.

89. מהאמור עולה, כי לא קיים מידור הרשאות נאות במערכת המידע וישנם גורמים רבים היכולים לבצע (ואף מבצעים) עדכון של גודל הנכס במערכת הממוחשבת.

חשוב להדגיש, כי שינוי כאמור מגדיל/מקטין את חיובי הארנונה של הנכסים. בשל קיומם של שינויים רבים בגודלי הנכסים הנעשים במהלך השנה, ככל ששינוי כאמור יעשה באופן שגוי, יהיה קושי רב באיתור הטעות.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"סעיפים 87-89: אנחנו לא מקבלים את הערת הביקורת. ואסביר:

עדכוני גודל נכס וסיווג במערכת הגבייה העירונית היא לב ליבו של עבודת עובדי מחלקת הגבייה כל שינוי מתועד במערכת הגבייה באופן שהוא מתווסף לתיעוד הרגיל, ואינו יכול להימחק מתיעוד דוחות מעקב. בדוחות אלו, כל שינוי מתעד שם מבצע השינוי, תאריך, וסוג השינוי. אחת לרבעון מופק על ידי מנהל הארנונה דוח 8704 דוח אקסל ובה נבדקים נתוני השינויים ועל פי איזה אישור ואסמכתאות נערך השינוי. ועל כן הואיל והמעקב קפדני, אין מקום לשינוי בנוהל הרשאות הקיימות".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

ההרשאה לשינוי גודל נכס הינה הרשאה בעלת משמעות כספית גדולה ולפיכך לדעת הביקורת יש לשאוף לצמצום מספר הגורמים המורשים לבצע פעולות אלו.

צמצום הגורמים המורשים לשנות גודל של נכס, יחזק את הבקורות הקיימות במחלקת הגבייה.

c. קביעת סיווג הנכסים

i. קביעת סיווג הנכסים במערכות המידע

90. הפרמטר המשמעותי ביותר לקביעת תעריף הארנונה לנכס הינו סוג הנכס וסיווגו.

91. סיווג הנכסים נקבע על ידי מנהל הארנונה בהתאם לצו הארנונה השנתי.

92. בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) תשס"ז 2007, נקבעו הסיווגים ותתי הסיווגים לקביעת תעריפי הארנונה.

93. סיווג הנכס קובע את התעריף בו יחויב הנכס עבור כל מ"ר, הסיווג נקבע בהתאם לקריטריונים שלהלן:

א. סוג הנכס כגון: בנין, קרקע חקלאית, קרקע תפוסה.

ב. שטחו במ"ר.

ג. השימוש הנעשה בנכס בפועל: מגורים, מסחר, משרדים וכו'.

חויב בארנונה נעשה בהתאם לשימוש אשר נעשה בנכס בפועל אך בהעדר שימוש, הנכס מחויב בהתאם לייעוד המקורי.

ד. האזור בו נמצא הנכס (חלוקה של העיר לאזורים בהתאם למצב הסוציו אקונומי.

94. **בביקורת נמצא כי שינוי גודל הנכס במערכת לא משנה באופן אוטומטי את סיווג הנכס. פקיד הגבייה אשר מעדכן את גודל הנכס, נדרש לאחר מכן לעדכן את סיווג הנכס באופן ידני.**

95. הביקורת בחנה מקרים בהם הוגדלו נכסי מגורים בשנת 2015 (במסגרת המדגם לא נבדקו נכסים שאינם מגורים).

במקרים אלו נבדק האם לאחר שינוי גודל הנכס, שונה גם סיווג הנכס בהתאם.

96. בביקורת נמצאו מקרים בהם במהלך שנת 2015, הוגדל גודל של נכסי מגורים אך סיווג הנכס לא עודכן בהתאם.

כתוצאה מאי עדכון סיווג הנכס, הנכסים שנמצאו מחויבים בתשלומים ארנונה נמוכים מאלו שהיו צריכים להיות להם.

97. הביקורת ביקשה לבחון את נאותות עדכוני הנכסים כאמור, כפי שהתקבלו בדוח הממוחשב, מול נתוני המערכת הממוחשבת. בשל מידע שגוי, ככל הנראה, של פרטי המשלמים בדוחות הממוחשבים שהתקבלו, בחלק מהמקרים, לא התאפשרה הבדיקה.

98. להלן פירוט המקרים שנמצאו בדוחות הממוחשבים בהם לא עודכן כנדרש סיווג הנכס לאחר עדכון גודל הנכס:

מספר המשלם	מספר הנכס	גודל הנכס הישן	גודל הנכס המעודכן	סיווג הנכס במערכת	החיוב הנוכחי המוטל על הנכס	הסיווג הנדרש לנכס	המחיר הנכון לנכס
51708485	121004000000	168	177	סיווג 121 – נכס למגורים בין 126 מ"ר ל-150 מ"ר	64.31 ₪ למ"ר	סיווג 122 – נכס למגורים גדול מ-151 מ"ר	65.53 ₪ למ"ר
59160846	50004001000	136	170				
1640047	300001000000	147	167				
35970276	115001000000	145	161				
22781363	50006100200	143	157				
13779244	137101000000	150	156				
29481306	310002000000	149	156				
75922211	230002000000	126	156				
40804031	35002601100	149	155				

מספר המשלם	מספר הנכס	גודל הנכס הישן	גודל הנכס המעודכן	סיווג הנכס במערכת	החוב הנוכחי המוטל על הנכס	הסיווג הנדרש לנכס	המחיר הנכון לנכס
8593170	145007000000	111	166	סיווג 133 – נכס למגורים בין 106 מ"ר ל-125 מ"ר	53.07 ₪ למ"ר	סיווג 122 – נכס למגורים גדול מ-151 מ"ר	65.53 ₪ למ"ר
17197161	145007000000	112	165				
317859783	145007000000	111	165				
57320921	145008000000	112	162				
57320921	145008000000	112	162				
28510956	145007000000	113	158				
28510956	145007000000	113	158				
51779643	145007000000	112	158				
12238499	163002000000	104	154				

99. יובהר, כי הביקורת לא בחנה את כלל רישומי גדלי הנכסים בעירייה ביחס לסיווגם ולפיכך יתכן ואף סביר, כי ישנם מקרים רבים נוספים כאמור בהם סיווג הנכס לא עודכן כנדרש והוא לא תואם לגודל הנכס הרשום במערכת הממוחשבת בעירייה.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"קביעת סוגי הנכסים: סעיפים 94-96

אכן היה באג במערכת הגבייה העירונית שהתרענו עליו בעבר עובר לביקורת מול האוטומציה ורק לאחרונה הנושא תוקן (באופן חלקי), היינו במידה ולא מעודכן הסיווג בהתאם למ"ר המערכת אינה מאפשרת לעדכן כרגע האוטומציה בשלבי סיום לפיתוח אפליקציה שלא תאפשר עדכון שגוי גם ללא דוח מעקב. כך או כך בכל רבעון

מופק דוח מתאים (8704) ובמידה ונמצא נתון כשגוי מתוקן. דבר זה לא פוגע בתושב לכל היותר קיים קיטון עד למציאת השגיאה ומתוקן בהתאם למועד שנערך השינוי.

סעיף 97: הדוח ומספרי נכסים מסוימים שהופק על פי דרישת המבקר הוכח כשגוי ולא התאפשרה הבדיקה למספר מסוים של נכסים אלו.

סעיף 98 ראה תגובתנו לסעיף 96-94."

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

סעיף 97: הביקורת מקבלת את תגובת המבוקר לפיה נתוני הדוח הממוחשב שהופק לביקורת לא תאם לנתוני המערכת הממוחשב.

אי ההתאמה כאמור, מקשה ואף מונעת מהביקורת את היכולת לבצע בקורות נאותות אחר הרישומים שנעשו במערכת.

ii. עדכון סיווג הנכסים במערכות המידע

100. במהלך השנים 2014-2015 נעשו במערכות המידע 1,154 שינויים של סיווגי נכסים, כלהלן:

2014	
פרטים	כמות המקרים
רישום סיווג לנכס חדש	163
סגירת נכס	138
שינוי סיווג לנכס קיים	275
סה"כ כמות השינויים במערכת המידע	576

2015	
פרטים	כמות המקרים
רישום סיווג לנכס חדש	94
סגירת נכס	101
שינוי סיווג לנכס קיים	383
סה"כ כמות השינויים במערכת המידע	578

101. עדכון סיווג הנכס במערכת המידע צריך להתבצע במקרים בהם שונה השימוש הנעשה בפועל בנכס או במקרים בהם שונה גודל הנכס באופן המשנה את סיווגו.

102. עדכון סיווגי הנכסים במערכת לא נעשה על ידי גורם יחיד המורשה לכך אלא על ידי כל אחד מעובדי מחלקת הגבייה.

103. בביקורת עלה כי בין השנים 2014-2015, 10 עובדים ממחלקת הגבייה בעירייה ועובד עירייה נוסף, שאינו במחלקת הגבייה, ביצעו שינוי של סיווג נכס במערכת הממוחשבת.

104. מהאמור עולה, כי לא קיים מידור הרשאות נאות במערכת המידע וישנם גורמים רבים היכולים לבצע (ואף מבצעים) עדכון של סיווג הנכס במערכת הממוחשבת.

105. חשוב להדגיש, כי שינוי כאמור מגדיל/מקטין את חיובי הארנונה של הנכסים. בשל קיומם של שינויים רבים בגדלי הנכסים הנעשים במהלך השנה, ככל ששינוי כאמור יעשה באופן שגוי, יהיה קושי רב באיתור הטעות.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"עדכון סיווג הנכסים במערכות המידע: סעיפים 101- ראה תשובתנו לביקורת כפי שמופיע בסעיפים 87-89, אין שום שינוי".

iii. בחינה מדגמית של שינויים שנעשו בגדלי וסוגי

הנכסים במערכות המידע

106. הביקורת בחנה את המסמכים הקיימים להצדקת השינויים שנעשו בגדול/סוג של 9 נכסים שנכללו במדגם, כלהלן:

משלם	פרטי הנכס ששנו	תוכן ישן	תוכן חדש	הפרש	הערות
3984358	גודל הנכס	285	232	-53	בשנת 2013 נעשתה מדידה לנכס לפיה נמצא גודל נכס של 231.3. במערכת נרשם הנכס בגודל של 232 תוך עיגול גודלו כלפי מעלה ולא כלפי מטה, כפי שהיה צריך להיות. ביום 1.1.2015 הוגדל הנכס ל- 285 מ"ר. לא נמצא מסמך המעיד על סיבת הגדלת הנכס. ביום 4.1.2015 הוקטן הנכס בחזרה לגודלו הקודם, מבלי שנעשתה מדידה חדשה לנכס. ביום 10.12.2015 נעשתה מדידה לנכס לפיה נמצא כי גודל הנכס שנקבע בשנת 2015 הינו הגודל הנכון. ביום 28.9.2016 (במהלך תקופת הביקורת), הנכס נרשם במערכת בגודלו המדויק.
1505833	גודל הנכס	279	268	-11	בהתאם לרישום במערכת הממוחשבת הנכס הוגדל בחודש יוני 2014 על ידי עובד מחלקת הגביה ל- 279 מטר. לא נמצא מסמך המעיד על סיבת הגדלת הנכס.

ביום 30.12.2014 נעשתה מדידה חדשה לבחינת גודל הנכס ובינואר 2015, בהתאם למדידה, הוקטן גודל הנכס על ידי מנהלת השומה.					
הקטנת הנכס נעשתה לאחר מדידה וביקור בנכס, לאחר שבעל הנכס הוריד מרפסת מקורה (פרגולה).	4176202	גודל הנכס	234	212	-22
בשנת 2010 נעשתה מדידה לנכס לפיה נקבע גודל הנכס ל- 80 מ"ר. ביום 28.12.2014 נעשתה מדידה נוספת ובהתאם לתוצאות המדידה הוקטן גודל הנכס ל- 76 מ"ר. לדברי מנהל מחלקת הגבייה מדידה זו הייתה שגויה. ביום 13.10.2016 נעשתה מדידה נוספת לנכס ונמצא שגודלו המדויק הינו 80.3 מ"ר כפי שנקבע בשנת 2010.	42244608	גודל הנכס	80	76	-4
גודל הנכס הוקטן ל- 0 על ידי מנהלת השומה. בהתאם לרישומים שנעשו במערכת על ידי מנהלת השומה הנכס פונה. לא נמצא מסמך המעיד על סיור בפועל בשטח והצדקת הורדתו מהמערכת.	51239721	גודל הנכס + סוג הנכס	701	0	-701
לדברי מנהלת השומה, הנכס הוסר מהמערכת בשל תכנית לפינוי בינוי בשכונה. לא נמצא מסמך המעיד על סיור	50356096	גודל הנכס + סוג הנכס	85	0	-85

בפועל בשטח והצדקת הורדתו מהמערכת.					
סיווג הנכס שונה בשל הקטנת גודל הנכס. בשנת 2008 נמדד הנכס ונקבע גודל של 98 מ"ר. בשנת 2015 נעשתה מדידה נוספת לפיה נקבע גודל הנכס ל- 86 מ"ר. מהאמור עולה חשש כי המדידה שנעשתה לנכס בשנת 2008, הייתה שגויה וגרמה להטלת חיובי ארנונה מנופחים על מחזיק הנכס.	לא רלוונטי	131	132	סוג הנכס	65919649
לדברי מנהלת השומה, הנכס נהרס בתחילת שנת 2015 ולכן ירד מהמערכת. לא נמצא מסמך המעיד על סיוור בפועל בשטח והצדקת הורדתו מהמערכת.	לא רלוונטי	0	133	סוג הנכס	32188237
לדברי מנהלת השומה מדובר בחשבון לא פעיל ולכן החשבון הוסר. לדעת הביקורת הסרת חשבונות כאמור, צריכים להיעשות אך ורק בהתאם לאישור בכתב של מנהל הארנונה, אישור אשר לא נמצא בביקורת.	לא רלוונטי	0	610	סוג הנכס	495425

107. בתחילת שנת 2015, הוגדלו גדלי נכסי בעירייה מבלי שנמצאו מסמכים המעידים על הסיבות לכך. הקטנות הנכסים שנדגמו, נעשו בהתאם לדוחות מדידה כמחויב.
108. עם זאת, לא בכל המקרים הקטנת הנכסים נעשתה כנדרש ונמצאו מקרים בהם הנכסים הוקטנו לגדלים שאינם מדויקים ובמקרה אחד תוך עיגול גודל הנכס כלפי מעלה, שלא כדין.
109. יצוין, כי מדידות חדשות שנעשו לנכסי המגורים, לאחר שנים רבות בהם לא נמדדו הנכסים, העידו במקרים רבים על אי נכונות גדלי הנכסים הרשומים במערכת העירייה.
110. בנוסף הביקורת בחנה מדגם של מקרים בהם שונה סיווג הנכס ל- 0, דבר אשר גורר הפסקת חיובי ארנונה לנכס.
111. במקרים אלו לא נמצאו מסמכים המעידים על הצורך בהורדת הנכס מהמערכת (כגון אישור מנהל הארנונה, אישור מפקח על סיור שטח ועוד).
112. הביקורת מציינת כי ליקויים כאמור נובעים מהיעדר נהלי עבודה המסדירים את התהליך והבקורות (האישורים) שיש לקבל טרם ביצוע שינויים במערכת המידע.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"בחינה מדגמית של שינויים שנעשו בגדלי וסוגי נכסים במערכות מידע סעיפים 107-111:

מצ"ב תשובת מנהלת מדור שומה גברת פלורה גודל (לרבות הנספחים) ראוי לציין את הערת מנהלת מדור שומה כי המבקר או מי מטעמו קיבל ישירות התייחסות ותשובות ענייניות לרבות מסמכים והנה אנחנו נדרשים שוב להגיב על מה שניתן.

ולגופו של ענין: אשיב בפירוט להפריך את כל הנכתב בצירוף אסמכתאות

משלם 3984358 : נטען 285 מר ועודכן 232 מר בליווי הערות וכו .

תשובת מחלקת הגביה : מועד תחילת עדכון נכסים על פי מ"ר מדויק החל מחודש 12/2015. נמצא כי הערה בגין 2013 לא רלוונטית. הוראת בג"צ לעדכון לפי מ"ר מדויק החל במאי 2015. ולעובדות: בתאריך 1/1/2015 הוגדל הנכס באופן שגוי ל-285 מר וכבר לאחר 4 ימים ב-4/1/2015 (ראה מסך 8104) השטח הוחזר ל-232 מר (כל החיובים שנעשו היו על בסיס נתונים של 232 מר). בתאריך 10/12/2015 וכן ב-22/9/2016 עודכן הנכס ל-231.30 מר. וכפי שמופיע ב-8104 גודל הנכס על מ"ר מדויק 231.30 מר. (נספח 1)

משלם 1055833 : נטען שגודל הנכס הוגדל ב-2014 ... ל-279 והוקטן ל-268.

תשובת מחלקת הגביה: ראשית הנכס הוגדל ל-279 מר עי עובד מחלקת הגביה אז עופר בראון (היום חשב היטלים ואגרות) בשנים 2004-2008 ו עופר היה אחראי בגין פרויקט עדכון שומות על פי תיקי בניה. (לא מדידה בפועל). ב-30/12/2014 נערכה מדידה ועודכנה שומה ל-268 מר (נספח 2).

משלם 4176202 : נטען גודל 234 מר הוקטן ל-212 מר

תשובת מחלקת הגביה: בתאריך 25/11/2014 נמדד הנכס כולל פרגולה. הנישום הסיר את הפרגולה, ובתאריך 6/1/2015 נמדד הנכס שוב ל-212 מר. בתאריך 13/3/2016 נמדד הנכס שוב ונמצא 222.20 מר. איננו מבינים מדוע נכתבה ההערה. (נספח 3)

משלם 43344608 : נטען גודל 80 מר והוקטן ל-76 מר.

תשובת מחלקת גביה: בשנת 2010 נערכה מדידה עי חברת מטרופולין בע"מ ונמצא גודל נכס 80 מר. ב-28/12/2014 נמדד הנכס עי חברת סייטויזין בע"מ (החברה שזכתה במכרז) ונמצא 76 מר. אלא שהתברר כי במקרים רבים מדידות של חברה זו לא היתה נכונה ולכן הוצאנו אותם מתחום שטח השיפוט של רמת השרון. החברה שעבדה בעבר מטרופולין חזרה למדוד. בתאריך 13/10/2016 נמדד הנכס שוב ונמצא 80.30 מר. אז "החשש" לחיובים מנופחים אין לה על מה להסתמך, נהפוך הוא, חברת המדידות גרמה לעירייה נזק בקיטון גודל הנכס. (נספח 4)

משלם 51239721 : נטען : כי 701 מר אדמה חקלאית בוטל אין מסמך.

תשובת מחלקת גביה : לאור פניית התושב כי האדמה אינה מעובדת ובמקום נבנה בנין מגורים הח"מ בדק מול חשב היטלים עופר בראון במערכת GIS ונמצא כי אין אדמה חקלאית ולכן עודכן גודל וסוג נכס. (נספח 5).

משלם 50356096 : נטען : כי גודל הנכס 85 מר הוסר ואין מסמך

תשובת חלקת הגביה :

בנין נהרס וביקור נעשה על ידי סגנית המחלקה. אנחנו סבורים שמספיק ביקור במקום, והמבקר מוזמן לראות במקום בנין חדש שאכלוסו החל בימים אילו. (נספח 6)

משלם 659196449 : נטען : סיווג הנכס לא שונה מ132 ל131.

תשובת מחלקת הגביה : בשנת 2008 הנכס נמדד ונמצא 98 מר, והסיווג שונה מ131 ל132. עקב דרישה נמדד הנכס ונמצא 86 מר ועודכן גודל וסיווג. איננו מבינים את הערת המבקר חשבונות מנופחים? העירייה פועלת על פי מדידה עדכנית הקיימת בפנינו. זאת ועוד על פי דין הנישום היה צריך להגיש השגה במועד ולא הגיש בשנים אלו. (ראה נספח 7).

משלם 32188237 : נטען : שהורד סוג הנכס כי הורד אין מסמך.

תגובת מחלקת גביה : במהלך 2014 הנכס קיבל פטור נכס ריק, ובתחילת 2015 נמסר לנו כי הנכס נהרס, הוגש אישור על פינוי פסולת בגין הריסה. ולכן הורד גודל וסיווג. בתחילת 2/2015 הנ"ל קיבל אישור לטאבו שטח ריק לא בנוי. (נספח 8).

משלם 495425 : נטען : סוג נכס 610 אדמה חקלאית הורד אין אישור מנהל הארנונה.

תשובת מחלקת הגביה : ב3/11/2014 נמסר לנו כי המקום אינו מהווה אדמה חקלאית מעובדת לאור הבדיקה ע"י מנהל הארנונה ב5/1/2015 במערכת GIS, ונמצאה נכונה ולכן הורד הסיווג (נספח 9).

לסיכום: לא מצאתי אף לא פגם אחד בהתנהלות המחלקה ומנהלת מדור שומה כל הניירת הועברה ונמצאה כדין. כל השינויים נעשו כדין. והכל על פי הדין והפסיקה ונוהל מדור שומה כפי הקיים בתיק נהלי עבודה של המחלקה (מצ"ב) נספח 10."

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

משלם 3984358 – הביקורת לא קיבלה הסברים לכך שגודל הנכס עוגל כלפי מעלה ולא כלפי מטה למרות שהמדידה המדויקת הראתה כי גודל הנכס הינו 231.3 מ"ר.

כמו כן, לא נמצא מסמך המעיד על הסיבות להגדלת הנכס, שמנהל מחלקת הגבייה טוען כי ההגדלה נעשתה "בטעות".

משלם 1505833 – הביקורת העירה על היעדר מסמך המצדיק את הגדלת הנכס לגודל של 279 מ"ר ולא קיבלה הסבר לאמור. המבוקר צירף לתגובתו מספר רב של מדידות אשר נעשו לנכס אך אף אחת מהן לא מצדיקה את רישום הנכס בגודל של 279 מ"ר.

משלם 42244608 – בעקבות המדידה החדשה שנעשתה במועד הביקורת (ביום 13.10.2016) והוצגה בנספחים לתגובת המבוקר, הביקורת קיבלה את התייחסותו לפיה המדידה שנעשתה בשנת 2014 הייתה שגויה.

משלם 4176202 – הביקורת לא העירה על ליקוי במקרה האמור אלא ציינה את הסיבות שנמצאו לשינוי גודל הנכס.

משלם 51239721 – הביקורת לא קיבלה מסמך המעיד על שינוי יעוד הנכס אשר תועד במחלקת הגבייה, ככל שתועד. התקבלה הערה שנרשמה במערכת על ידי הגורם אשר ביצע את שינוי גודל וסיווג הנכס אשר אינה מהווה אסמכתה לצורך בשינוי היעוד והגודל.

משלם 50356096 – הביקורת מעירה כי יש לתעד את הביקורים הנעשים בשטח, פרטי הגורם שביצע את הביקורת ותוצאות הביקור בדוח פיקוח אשר ייחתם על ידי הגורם שביצע את הסיוור. סיוורם כאמור, צריכים להיעשות על ידי גורמים אשר הוסמכו לכך, בלבד.

משלם 65919649 – הביקורת חוזרת על ההערה לפיה יש לבצע מדידות של נכסי המגורים מעת לעת ולעדכן את גדלי הנכסים במערכת לגודל הנכסים הנכון.

משלם 32188237 – המבוקר לא צירף לתגובתו נספח המעיד על אישור פינוי פסולת אלא הערות שנרשמו במערכת. הביקורת חוזרת על ההערה לפיה יש לבצע עדכונים במערכת לאחר קיום סיורים בשטח ותייעוד תוצאותיהם בדוחות פיקוח חתומים.

משלם 495425 – הביקורת חוזרת על ההערה לפיה יש לבצע עדכונים של סיווג הנכסים במערכת רק בהתאם לאישורים חתומים ובכתב אשר יהוו אסמכתה.

8. מועד תשלום הארנונה

113. ככלל, המועד לתשלום השנתי של הארנונה הינו ה – 1 בינואר של אותה שנה.

114. על מנת להקל על תושבי הרשות המקומית, רשאויות הרשויות המקומיות לאפשר הסדרי תשלום שונים לתקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב (כגון תשלום דו חודשי, או תשלום על פי הוראת קבע לזכות הרשות המקומית). תשלום לפי הסדר כאמור, יחויב בהפרשי הצמדה בלבד.

115. תשלום ארנונה שלא שולם תוך שלושים יום מהמועד שנקבע לתשלומו ובכלל זה אי תשלום כאמור לפי הסדר תשלומים יחויב בתוספת תשלומי פיגורים (ריבית והצמדה).

116. בהתאם לצו הארנונה של העירייה לשנת 2015, המועד לתשלום הארנונה הינו 1.1.2015. תשלום עד ליום 1.2.2015, מזכה את התושב בהנחה בשיעור של 2% בשל התשלום מראש.

117. על מנת להקל על התושבים, מועצת העיר אישרה את תשלום הארנונה ב- 6 תשלומים שווים (בכל חודשיים) החל מיום 16.1.2015 והילך.

118. תשלומים בפריסה כאמור מחויבים על ידי העירייה בהפרשי הצמדה בלבד, בהתאם לצו הארנונה של העירייה והנחיות משרד הפנים.

חיובי ההצמדות נעשים באמצעות מערכות המידע הממוחשבות באופן אוטומטי.

119. תושב אשר לא משלם את חובו במועד האמור, מחויב בתשלום הצמדה וריבית שנתית בשיעור של כ- 6% עבור הפיגור בתשלום, בהתאם לקבוע בחוק.

120. חיוב הריבית וההצמדה נעשה באופן ממוחשב על ידי מערכת המחשב.

9. השגות על חיובי הארנונה (על גודל וסיווג הנכס)

121. הוראות בנושא זה נקבעו בחוק הרשויות המקומיות (עררים על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו – 1976.

122. כל תושב המקבל חיוב ארנונה רשאי להגיש השגה למנהל הארנונה על חשבון הארנונה שקיבל. את ההשגה יש להגיש תוך 90 יום מיום קבלת החשבון.

123. השגה ניתן להגיש מהטעמים הבאים:

א. שטח הנכס בפועל אינו תואם את השטח המחויב.

ב. סוג הבניין אינו תואם את החלטת מועצת הרשות.

ג. סוג האזור אינו תואם את החלטת מועצת הרשות.

ד. השימוש הנעשה בנכס בפועל אינו תואם את השימוש המחויב.

ה. האדם המחויב בארנונה אינו המחזיק בנכס.

124. על ההשגה מחויב מנהל הארנונה של הרשות המקומית להשיב בתוך 60 יום מיום קבלת ההשגה.

125. ועדת הערר יכולה להאריך את המועד למתן התשובה לתושב ב - 30 יום נוספים. לא השיב מנהל הארנונה בפרק זמן זה, תחשב ההשגה כאילו התקבלה.

126. אדם הרואה עצמו נפגע מתשובת מנהל הארנונה יכול תוך 30 יום לערער לוועדת הערר של הרשות המקומית המורכבת מנציגי העירייה ואנשי ציבור.

127. ניתן לערער על החלטת ועדת הערר לבית המשפט לעניינים מינהליים.

128. בביקורת נמצא כי לא קיימת מערכת ממוחשבת לניהול ההשגות והעררים המתקבלים בעירייה וכל ההשגות והעררים נרשמים באופן ידני בלבד.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

"סעיף 128: תשובת מחלקת הגבייה: מצ"ב נספח 1 ממוחשב. עבור השנים 2014 עד 2016 בלבד (קיימת מערכת גם עבור שנים עברו) ובה ניתן להוכיח כי הטענה שאין מערכת ממוחשבת אין לה על מה להסתמך.

סעיף 129: תגובת המחלקה ראה תשובתנו לסעיף 128.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

לתגובת המבוקר צורפו קובצי וורד/אקסל ידניים אשר לא כוללים כיתוב של פרטי מערכת ממוחשבת, ככל שישנה. כמו כן, לא נמסר לביקורת שם המערכת הממוחשבת, ככל שישנה.

129. בהתאם לרישומים הידניים הקיימים, בין השנים 2013-2015 תועדו 8 השגות בלבד, בכל המקרים השיב מנהל הארנונה למגיש ההשגה בפרק הזמן הקבוע בחוק, לא יאוחר מ- 60 ימים ממועד קבלת ההשגה.

130. מועד קבלת השגה אחת מתוך 8 ההשגות לא תועד.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

סעיף 130: תגובת המחלקה: מדובר באותו נישום אמישרגז לפי הפירוט הזה:

על פי הרישומים הממוחשבים בתוכנת האקסל ההשגה של אמישראגז תועדה.

מספר נכס 506619001301 תועד וכולל בתוכו את נכס מספר 506619001300.

ב-2 נכסים אלו של אמישראגז מועד קבלת ההשגה ביום 11.03.14.

131. מתוך 8 ההשגות התקבלו 6 עררים כאשר לפי התיעוד הקיים, ל- 3 עררים מנהל הארנונה השיב במועד הנדרש (תוך 30 ימים ממועד קבלת הערר).

132. במקרה אחד, לפי הרישומים, התשובה לערר ניתנה באיחור, רק לאחר כ- 5 חודשים) וב- 2 מקרים בהם התקבל ערר בשנת 2013, לא תועד מועד התשובה לערר.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

סעיף 132: תשובת מחלקת הגבייה: מזכירת מחלקת הגבייה שמשה גם מזכירת ועדת ערר ופרשה לגמלאות במרץ 2014 ולא ניתן לשחזר את כל הטבלאות הממוחשבות שהיו.

כך או כך לעולם לא התקבל ערר או השגה על ידי הועדה בשל איחור במועד במתן תשובה. שנית החל מ-8/14 משמשת מ. כמרכזת ועדת ערר.

133. הביקורת ביקשה לעיין בפרוטוקולים של דיוני ועדת הערר לשנת 2015, להלן המקרים שנדגמו:

פרטי מגיש הערר	מועד הגשת הערר	מועד הדיון בועדת ערר	החלטת ועדת הערר	הערות הביקורת
ביז אפקטיב	27.11.2014	16.12.2015	הערר התקבל	ממועד הגשת הערר ועד למועד הדיון בועדה חלפה כשנה.
יאיר בירן	13.7.2014	16.12.2015	הערר נדחה	ממועד הגשת הערר ועד למועד הדיון בועדה חלפה כשנה וחצי.
טד מרכז למידה	1.3.2015	16.12.2015	הערר נדחה	ממועד הגשת הערר ועד למועד הדיון בועדה חלפו כ- 9 חודשים.

134. מהאמור בטבלה עולה, כי למרות שכמעט ולא הוגשו השגות ועררים בין השנים 2013-2015 (בשנת 2015 הועדה דנה ב- 3 עררים בלבד),

פרק הזמן שחולף ממועד קבלת העררים ועד למועד הדיון בהם הינו למעלה משנה, פרק זמן ארוך ובלתי סביר.

יצוין, כי עד למועד הדיון והחלטת ועדת הערר, לתושב נוצרת אי וודאות לגבי חיובי הארנונה ולפיכך הוא נדרש לשלם את חובו המלא, עד להחלטת הועדה.

תגובת מנהל מחלקת הגבייה:

סעיף 133:

ביז אפקטיב:

בשנת 2015 היו לכל אורך השנה 8 עררים (ולמעשה מדובר ב7) בשל מיעוט עררים הועדה היחידה כונסה בתאריך 16/12/2015.

יאיר בירן:

מדובר בנישום שהלין על כך שבוטלה הנחה בארנונה כדין ודרש להחזירה שלא כדין. בכל התקופה התנהלו שיחות טלפוניות ומיילים בדבר שלילת ההנחה. מר בירן התעקש להגיש ערר ללא השגה בארנונה, ולמרות שעל פי דין לא היינו אמורים להיענות לבקשתו לפני משורת הדין אפשרנו לו להגיש ערר לוועדת ערר ב 16/12/2015. הוועדה דחתה את טיעוניו.

מצ"ב נספח 2 של היועצת המשפטית של העירייה בוועדות ערר מצ"ב פרוטוקול והחלטה חתומה. נספח 3.

טד מרכז למידה:

הודעת ערר התקבלה ותועדה ב1/3/2015 (ראה נספח 1) ונספח 4 הנ"ל הגיש ערר ב1/3/2015 הוגשה תשובה לערר ב31/3/2015. הועדה התכנסה כאמור ב16/12/2015 הפרוטוקול חתום (נספח 5).

לסיכום חלק זה אין ממש בטענות הביקורת. זאת ועוד אף לא נישום אחד נמצא באי וודאות "כלשון המבקר", חלק מהנישומים משלמים תחת מחאה, חלק מהנישומים משלם בגין החלקים שאינם שנויים במחלוקת. העובדה כי יש מעט מדי ועדות ערר (אף לדברי יו"ר הועדה השופטת טלי פרדו וכן חברי הועדה עו"ד יבין ועו"ד הגר) מלמדת כי חיובי הארנונה לנישומים נכון.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

הערר הוגש בחודש נובמבר 2014 ולא בשנת 2015. לדעת הביקורת המספר המצומצם של הבקשות אינו מצדיק את משך הזמן הרב לטיפול בהם.

יודגש, כי אין בקבלת או דחייה טענות התושב בכדי להצדיק את משך הזמן הרב שלקח לעירייה לטפל בערר.

מערך הרכש

מערך הרכש

תמצית מנהלים:

1. הנוהל הפנימי של העירייה בנושא "רכישת טובין, קבלת שירותים, הזמנת עבודה" אינו קובע מדרג סכומים ומספר ספקים שיש לפנות אליהם לקבלת הצעות מחיר, לצורך ביצוע רכישה/עבודה כלשהי ואינו מגדיר את אופן קבלת הצעות המחיר.
2. העירייה לא מנהלת התקשרויות במכרזי זוטא כלל וכל התקשרויותיה בסכום העולה על הפטור מבוצע לאחר מכרז פומבי.
3. קיימות הזמנות שהופקו על ידי מחלקות העירייה באופן עצמאי אשר מתייחסות להתקשרויות אשר בחלקן אמורות להיות מאושרות על ידי וועדת יועצים אשר פטורה ממכרז וחלקן מתייחסות להזמנת עבודה/שירות בתחום תחזוקה, גינון, חשמל וכו', אשר על פי נוהל העירייה אמורות להתבצע על ידי מחלקת הרכש בלבד.
4. העירייה לא מתנהלת על פי תחזית ו/או תוכנית צריכה רבעונית או שנתית בהתאם לצרכי היחידות.
5. ועדת הקניות אינה קובעת את פריטי הרכש שייכללו בתוכנית הצריכה של העירייה בהתאם לאמור בתקנה 7.
6. הזמנות העבודה חתומות בחותמת "אושר בוועדת קניות" אולם אין ציון של תאריך אישור הוועדה.
7. פרוטוקול ועדת הקניות אינו מכיל פרטים אודות הזמנות שהוגשו לאישור הועדה, הזמנות שאושרו/לא אושרו על ידי הועדה ונימוק הועדה לאישור/סירוב, הזמנות בחריגה תקציבית שהועברו לבדיקת גזבר העירייה, הזמנות שאושרו רטרואקטיבית ונימוק לכך.
8. רשימת הספקים לקבלת הצעות מחיר אינה מעודכנת באופן שיטתי ויזום על ידי מנהלת הרכש.
9. קיימות הזמנות שירותים אשר מוצאות על ידי מחלקות העירייה, אשר מקבלות הצעות מחיר ישירות אליהן, מחליטות על הספק הנבחר ומוציאות הזמנה לספק הנבחר ומגישות לאישור ועדת הקניות ללא התערבות מחלקת הרכש.
10. לא נקבע נוהל בין מנהלת הרכש לבין ועדת הקניות בנוגע לביצוע רכישות דחופות על ידי מנהלת הרכש, לרבות הגדרת סוג הרכש ואופן ביצועו.
11. קיימות הזמנות המופקות באופן רטרואקטיבי לאישור רכישות שבוצעו מבעוד מועד.
12. לא מתבצע בעירייה הליך מסודר לביטול הזמנות שלא יצאו לביצוע או סגירת יתרת הזמנות שסופקו חלקית ונשארו פתוחות במערכת הרכש, ו/או מעבר הזמנות רלוונטיות לשנה הבאה.

13. לכל עובדי מחלקת הרכש קיימות הרשאות ממוחשבות במערכת הרכש לביצוע כל פעולה שתוארה בתהליך הרכש לעיל, לרבות: פתיחה, אישור וביטול הזמנה, אישור חריגה תקציבית.
14. לעובדי הגזברות, אשר אחראים על פתיחת ספקים ואישור תשלומים לספק במערכת הרכש, קיימות הרשאות גישה לביצוע פעולות במערכת הרכש, לרבות פתיחה ואישור הזמנות.
15. המערכת מאפשרת לעובד ממחלקה מסוימת להוציא הזמנת עבודה לכאורה בשם מחלקה אחרת/גורם אחר בעירייה.
16. העלות הכוללת של השירותים שסופקו על ידי הקבלנים "המשפץ" ו"סמיח סבע" בשנים 2014 ו-2015 עולה על תקרת הפטור ממכרז וחושפת את העירייה לטענה של פיצול מכרזים ולליקוי של היעדר מכרז מתאים.
17. העלות הכוללת של הרכישות שבוצעו מהספק "חמו גלמית" בשנת 2015 עולה על תקרת הפטור ממכרז.
18. העלות הכוללת של הרכישות שבוצעו מהספק "סופר סימה" המבוסס על הצעת מחיר מ-11/2012 ועולה על תקרת הפטור ממכרז.
19. לא נמצאו הסכמי התקשרות עם נותני השירותים "יוני נוי", "יוסי סבו", "ברוך ידגריאן", "יצחק שאבו", שבו כדורי" (להלן: "ספקי אחזקת גנים ואיסוף קרטונים").
20. העירייה מנהלת התקשרות היסטורית בהיקף מהותי עם נותני השירות בתחום אחזקת גנים ואיסוף קרטונים תמורת סכום חודשי, בהתאם לשעות העבודה, וללא תהליך מכרזי כלשהו, וזאת בניגוד להוראות הדין ונהלי העירייה.
21. ההתקשרות עם "אחים סלטי הנדסה בע"מ" לביצוע העברת מבנים יבילים בין מוסדות החינוך אושרה בוועדת הקניות בסכום העולה על סכום הפטור ממכרז וללא הצעות מחיר.
22. בשנים 2015-2016 מחלקת הרכש לא ניהלה רישום ממוחשב של תעודות ניפוק מלאי מהמחסן.
23. בספירת מלאי לשנים 2014 ו-2015 לא נוכחו גורמים נוספים מטעם העירייה מלבד מנהלת הרכש, וזאת בניגוד לאמור בתקנות העיריות.

המלצות:

1. יש לעדכן את נוהל "רכישת טובין, קבלת שירותים, הזמנת עבודה" ולהתאימו בשינויים המתבקשים בהתאם לממצאי דוח זה.
2. יש לבחון כדאיות העירייה בקיום מכרזי זוטא על מנת לייעל את תהליכי ההתקשרויות.
3. יש להנהיג ביצוע תחזית תקופתית לרכישות המעצה באמצעות מחלקת הרכש.
4. יש לשקול הוספת תאריך אישור ועדת הקניות בהזמנות העבודה ולא להסתפק בחותמת "אושר בוועדת הקניות".
5. יש לכלול בפרוטוקול הוועדה את כל ההתקשרויות שהובאו לדיון תוך ציון ההזמנות שאושרו/לא אושרו על ידי הוועדה ונימוק הוועדה לאישור/סירוב, הזמנות בחרגה תקציבית שהועברו לבדיקת גזבר העירייה, הזמנות שאושרו רטרואקטיבית ונימוק לכך.
6. יש להנהיג עדכון ספר ספקים מידי תקופה מוגדרת ואת ההליך לכך.
7. יש לחדד את הנהלים לביצוע רכישות או הזמנות עבודה במחלקות העירייה השונות ולמנוע הוצאת הזמנות שלא באמצעות מחלקת הרכש.
8. יש לשקול ביצוע מהלכים מתאימים על מנת למנוע הוצאת הזמנות רטרואקטיביות ככל שניתן הן בדרך של מתן אישור למנהלת הרכש לביצוע הזמנות דחופות והן בדרך אחרת במסגרת הנהלים.
9. יש להנהיג מעקב מסודר על הזמנות מבוטלות או שסופקו חלקית תוך מתן הנחיות לסגירתן במערכות המחשוב.
10. יש להסדיר בהקדם האפשרי ביותר את ההרשאות הממוחשבות של עובדי מחלקת הרכש ומחלקת הגבייה.
11. יש להפעיל שיקול דעת בביצוע הזמנות בסכומים נמוכים לספק/נותן שירותים אחד במסגרת תקופה מוגדרת ולהעדיף יציאה למכרז לכלל ההתקשרויות על פני התקשרות במסגרת מחלקת הרכש.
12. יש להנהיג בדיקה, כל תקופה מוגדרת, האם כלל ההתקשרויות עם ספק/נותן שירות עולה על ההתקשרות בפטור ולהתריע מבעוד מועד לדרישה בביצוע במכרז מתאים.

מעריך הרכש

1. כללי:

1.1. מעריך הרכש בעירייה כולל רכישות והתקשרויות, אשר פטורות מחובת המכרז בהתאם להוראות הדין. ככלל, על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עיקרון השוויון), כשהדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה הנה עריכת מכרז פומבי לשם קביעת זהות נותן השירות עימו תתקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז. פטור מחובת המכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת.

לאור האמור לעיל, קיימת חשיבות רבה לניהול מעריך הרכש ביעילות אדמיניסטרטיבית, יעילות כלכלית, תוך עמידה והקפדה על כל דרישות הדין והוראות המנהל התקין, החלות על הרשות, ושמירה על עקרון ההגינות והשוויון. ביקורת זו עסקה בעיקר בבדיקת התקשרויות אשר אינן מחייבות מכרז.

1.2. ניהול הרכש בעירייה מוסדר בחוקים והתקנות הבאים :

- פקודת העירייה (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העירייה").
- תקנות העירייה (הסדר הרכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות העירייה").
- תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן: "תקנות המכרזים").

1.3. הביקורת בחנה את מעריך הניהול הרכש במחלקת הרכש ובמחלקות השונות בעירייה לשנים 2014-2015, לרבות :

- קיום הוראות הדין החלות על עירייה בכל הנוגע למעריך הרכש.
- קיום נהלים פנימיים בעירייה בנושא הרכש והתאמתם להוראות הדין ולהליך העבודה בפועל.
- מינוי מנהלת הרכש וועדת הרכש והבלאי ואופן פעילותה.
- ניהול ספר הספקים העירוני.
- אופן ביצוע התקשרות עם הספקים ונותני השירותים והיקפי ההתקשרות.

2. רקע חוקי ונהלים:

- 2.1. סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי:
"לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
- תקנה 3 (3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: **"תקנות המכרזים"**) מאפשרת לעירייה לבצע התקשרות ללא מכרז בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים. נכון לחודש 12/2015 תקרת הפטור אפשרית להתקשרות המסתכמת לסך 142,300 ₪.
- 2.2. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן: **"תקנות העירייה"**) קובעות, בין היתר:
בסעיף 2: **"עירייה תסדיר את רכישותיה, תנהל את מחסניה ואת הטובין שלה בהתאם לתקנות אלה"**.
בסעיף 8: **"לא תבוצע רכישה אלא באישור מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין"**.
בסעיף 9(ג): **"מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין ... על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין שאליהן פנה. הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה"**.
- בנוסף, בעירייה קיים נוהל פנימי בנושא "נוהל רכישת טובין, קבלת שירותים, הזמנת עבודה" (להלן: **"הנוהל"**). הנוהל עודכן ביום 28/04/2015 ואושר על ידי מנכ"ל העירייה דאז.
- סעיף 2 לנוהל קובע כללים לביצוע רכש בעירייה כדלקמן:
- א. **"ועדת קניות אחראית על קביעת מדניות הרכש של העירייה ועל אישור הליך התקשרויות לקבלת שירותים, בסכומים מתחת לסכום המחייב פרסום מכרז"**.
- ג. **לא תתבצע כל קניה/קבלת שירות אלא על פי אישור מאת ועדת קניות באמצעות מנהלת הרכש**.
- ד. ועדת הקניות תבדוק בישיבותיה, אחת לשבוע, את דרישת המחלקות ואת הצעת המחיר שתגיש להם מנהלת הרכש, ותאשר את ביצוע הרכישות/קבלת שירותים.
- ה. במידה והכמות הנדרשת לתקופה מחייבת הוצאת מכרז, מנהלת הרכש בשיתוף עם מנהלי המחלקות הרלוונטיות תדאג להוצאת מכרז.
- ח. מנהלת הרכש בלבד תוציא הזמנה לספקים על פי דרישות המחלקות. הרכישות יתבצעו לאחר אישור תקציבי ואישור ועדת הקניות.

ט. ההזמנות יחתמו ללא יוצא מן הכלל על ידי מנהלת הרכש, לאחר מכן יחתום עליהן גזבר העירייה וראש העירייה".

נוהל העירייה מרחיב את פעילות מחלקת הרכש ומסמיך אותה לטיפול גם ברכישות שירותים בסכומים הפטורים ממכרז בשונה מתקנות העירייה אשר מתייחסות לרכישות טובין בלבד.

זאת ועוד, הנוהל מרחיב את פעילות מחלקת הרכש שזו תדאג להוצאת מכרז פומבי במידת הצורך בכל הנוגע לרכישות טובין.

הנוהל אינו קובע מדרג סכומים ומספר ספקים שיש לפנות אליהם לקבלת הצעות מחיר, לצורך ביצוע רכישה/עבודה כלשהי ואינו מגדיר את אופן קבלת הצעות המחיר (האם במעטפות סגורות, במסירה ידנית, בפקס או בהגשה בתיבת המכרזים).

היעדר נוהל מפורט עלול ליצור חוסר אחידות בביצוע רכש ולחשוף את העירייה לפגיעה בעקרון השוויון.

הנוהל מציג ארבעה מסלולי התקשרות עם הספקים/נותני שירותים ומגדיר את תחום האחריות של בעלי התפקידים המעורבים בתהליך כדלקמן:

<u>נושא התקשרות</u>	<u>אחריות לביצוע הליך</u>	<u>ועדה מאשרת</u>
רכישת טובין בסכום שנתי מתחת לסכום המחייב מכרז	מחלקת רכש ואספקה	ועדת קניות
רכישות שירותים (בעיקר עבודות קבלניות) בסכום שנתי מתחת לסכום מחייב מכרז	מחלקת רכש ואספקה על פי מפרט של המחלקה המזמינה את השירות	ועדת קניות
רכישת טובין בסכום שנתי מעל הסכום שמחייב מכרז	מחלקת רכש ואספקה על פי מפרט של המחלקה המזמינה את השירות	ועדת מכרזים
רכישות שירותים (בעיקר עבודות קבלניות) בסכום שנתי מעל לסכום המחייב מכרז	המחלקה המזמינה את השירות	ועדת מכרזים
רכישת שירותים (בגין עבודות פטורות ממכרז כפי שמוגדר בחוק חובת המכרזים*)	המחלקה המזמינה את השירות	ועדת יועצים

*אמור להיות תקנות המכרזים אולם כך מצוין בנוהל הפנימי של העירייה.

לאור האמור לעיל, נוהל העירייה קובע כי בכל מקרה הזמנות טובין ושירותים בסכום השנתי מתחת לסכום המחייב מכרז יבוצעו על ידי מחלקת הרכש ויאושרו על ידי ועדת קניות.

הנהלים הופצו למנהלי אגפים ומחלקות בעירייה בליווי מכתב הבהרה מאת מנכ"ל העירייה, בו מודגש כי "אין להתקשר עם ספק או לבצע הזמנה ללא תיאום מראש עם מנהל רכש ועדת קניות....".

הביקורת מציינת כי בשנים האחרונות ערך מבקר המדינה מספר דוחות הביקורת ברשויות מקומיות בנושא התקשרות עם יועצים וגילה ליקויים רבים בהתקשרות הרשויות עם יועצים, בין היתר שימוש רחב מדי בפטור ממכרז בהתקשרויות מסוג זה. לאור האמור לעיל, הביקורת ממליצה לעירייה לבחון את קיום הנהלים הפנימיים בהתקשרויות עם יועצים חיצוניים.

2.3. תקנה 8 (א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן: "מכרז זוטא") בהתאם לפירוט הבא (הסכומים מעודכנים נכון ל- 1/2015):

סוג התקשרות	מסכום (₪)	עד סכום (₪)	כמות הצעות מחיר
הצעות מחיר	0	142,300	פטור מקיום מכרז
מכרז זוטא	142,300	347,400	4
מכרז זוטא	347,400	695,200	6
מכרז פומבי	695,200	----	מכרז פומבי

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים (להלן: "נותני שירות"), המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן: "ספר ספקים"), ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

מבדיקת הביקורת עולה, כי העירייה לא מנהלת התקשרויות במכרזי זוטא כלל וכל התקשרויותיה בסכום העולה על הפטור מבוצע לאחר מכרז פומבי. אין בעובדה זו להעיד על פגם אולם העירייה לא מנצלת את האפשרות הקיימת לה במסגרת התקנות לקיצור וצמצום תהליכים.

2.4. לבקשת הביקורת הופק דוח ממערכת הרכש של העירייה, אשר כולל את כל הזמנות הטובין/העבודה שבוצעו בעירייה בשנים 2014 ו- 2015.

נתוני הדוח מוצגים בטבלה להלן:

	סכום הזמנות טובין/עבודה לשנת 2015 (₪)			סכום הזמנות טובין/עבודה לשנת 2014 (₪)		יחידה מזמינה
	הופק על ידי מח' הרכש עבור המחלקה	סה"כ רכש מחלקתי		הופק על ידי מח' הרכש עבור המחלקה	סה"כ רכש מחלקתי	
%			%			
100	210,128	210,128	----	----	----	כבישים
100	211,266	211,266	95	67,006	70,523	מל"ח חדש
9	17,472	187,050	2	2,210	112,411	משאבי אנוש
4	8,589	216,255	6	9,860	168,447	ספריית בית יד לבנים
100	365,821	365,821	100	168,730	168,730	ועדה חקלאית
100	239,334	239,334	100	169,707	169,707	חוצות העיר
100	6,896	6,896	100	176,457	176,457	קונסרבטוריון
36	75,774	207,844	43	81,382	189,366	מטה בטיחות-זהירות בדרכים
0	1,077	542,147	0	----	257,911	רכב
34	100,731	294,769	61	176,044	290,856	איכות הסביבה
1	7,391	601,719	2	6,382	337,929	גזברות
7	30,294	427,118	5	22,158	445,871	ביטחון
1	12,182	850,666	1	3,151	450,445	לשכת מנכ"ל
11	35,546	330,770	0	1,618	532,672	נכסים
100	671,865	671,865	99	537,968	540,558	רכש
1	4,816	335,652	1	4,900	458,782	תקשורת ותקשוב
2	9,216	405,094	16	92,813	572,558	גביה
99	313,698	318,098	100	550,317	550,317	תברואה
20	452,490	2,276,551	24	152,161	636,222	אגודת הספורט
100	584,199	584,199	100	637,105	637,105	מינהל גיל הזהב
3	19,439	570,739	7	44,300	673,452	הרשות למאבק באלימות
4	66,291	1,721,240	4	71,410	1,978,927	רווחה
17	312,065	1,801,683	17	144,546	865,161	גנים ונוף
1	9,692	728,915	6	50,422	795,433	פיקוח
56	2,602,352	4,615,837	50	441,362	877,235	מע' מידע
0	3,745	1,080,617	0	3,387	1,497,179	משפטית
100	1,329,137	1,329,137	100	1,431,111	1,431,111	חשמל
27	476,972	1,744,199	96	1,317,277	1,369,904	תחזוקה
23	1,744,199	7,486,392	3	245,576	7,156,241	תרבות
4	519,735	12,649,050	5	388,901	8,195,961	הנדסה חדש
33	1,333,740	4,032,888	15	1,313,516	8,942,698	חינוך
25	11,776,152	46,833,811	20	8,311,777	40,550,169	סה"כ

מסקירת נתוני הדוח עולה כי בשנים 2014 ו-2015 ביצעה מחלקת הרכש 20% ו-25% בלבד בהתאמה מסה"כ הזמנות הרכש שהופקו בסה"כ בעירייה. יתר ההזמנות בוצעו על ידי מחלקות העירייה באופן עצמאי.

מניתוח נתוני הרכש עולה כי ההזמנות שהופקו על ידי מחלקות העירייה באופן עצמאי מתייחסות להתקשרויות אשר בחלקן אמורות להיות מאושרות על ידי וועדת יועצים אשר פטורה ממכרז וחלקן מתייחסות להזמנת עבודה/שירות בתחום תחזוקה, גינון, חשמל וכו', אשר על פי נוהל העירייה אמורות להתבצע על ידי מחלקת הרכש בלבד, כפי שיפורט בהמשך.

2.5. מדי שנה מקבלת כל מחלקה בעירייה טווח מספרים להפקת הזמנות במערכת. מחלקת הרכש מנהלת מעקב ידני על הזמנות טובין/עבודה אשר הופקו על ידי לפי מספר סידורי רץ.

להלן דוגמאות להזמנות שהופקו על ידי מחלקות עירייה השונות בטווח המספרים המיועד למחלקת הרכש:

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	פירוט הזמנה	הופק על ידי
576	08/07/14	מפגש עם בעלי חיים אקזוטיים	תרבות תורנית
544	24/06/14	השכרת מתנ"ס	תרבות תורנית
543	24/06/14	ערב נשים גרפולוגיה	תרבות תורנית
414	14/05/14	כריכת ספרים	ספריית בית יד לבנים
303	27/03/14	ייעוץ משפטי לתושבים	תרבות הדיור

לאור האמור עולה כי מספרי ההזמנות המיועדים מחלקת הרכש נמצאים בשימוש מחלקות אחרות וכי אין חסימה במחלקות אחרות לשימוש בטווח ההזמנות המיועדות למחלקת הרכש.

נמצאו מקרים בהם מחלקות העירייה ביצעו רכישות טובין באופן עצמאי באמצעות הזמנת עבודה (המיועדת להזמנות שירותים ולא להזמנת טובין), לדוגמא רכישת 18 מזגנים בסך 171,030 ₪, שבוצעה על ידי אגודת הספורט ביום 09/09/2015 באמצעות הזמנות העבודה שמספרן 70167 ו-70168.

ביצוע רכישות טובין על ידי מחלקות העירייה באופן עצמאי באמצעות הזמנות עבודה פוגע בניהול תקין של תהליך הרכש בעירייה, לרבות ניהול מלאי ואינוונטר שמתבצע על ידי מחלקת הרכש וחושף את העירייה לחוסר יעילות ואובדן כספים.

תגובת מנהלת מחלקת רכש :

**"נובא מטצויות אנוס fe המסתמיס. עם המצבר לצרסת
חתימה דיטלית כל ההזמנות fe כלל המחלקות - המספור
רצ. ואין הפרדה בין המחלקות".**

3. מנהלת הרכש ופעילות ועדת רכש ובלאי

3.1. בתקנות העירייה נקבע, בין היתר, בסעיף 6 :

"מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים
ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותוכנית צריכה, בהתאם
לצורכי היחידה והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה
שנה ותזרים המזומנים שלה".

מנהלת הרכש אינה מכינה תחזית ו/או תוכנית צריכה רבעונית או שנתית בהתאם
לצרכי היחידות. בשל העדר תכנון צריכה תקופתי ותחזית צריכה עתידי כאמור,
קיים קושי לאמוד את הצריכה התקופתית של העירייה על מנת לקבל החלטה על
סוג המכרז הנדרש הנועד להוזיל מחירים ולשמור על עקרון השוויוניות.
היעדר תכנון לא מאפשר ביצוע בקרה על היקף הצריכה בפועל ביחס לתכנון.
הביקורת מדגישה כי מדובר בכלי ניהולי חשוב, אשר מאפשר ניהול תקין של
מערך הרכש בעירייה, לרבות ניתוח מגמות צריכה שנתית במחלקות שונות,
מניעת אחזקת מלאים גבוהים שלא לצורך, מניעת מצב של הזמנת
טובין/שירותים דחופות המייקרות את העלויות ורכישות בהעדר תקציב או
בתקציב מזערי וכו'.

תגובת מנהלת מחלקת רכש :

**"העדר תוכניות צריכה מסודרות לא ניתן לצפות תכנון רצוני
או שנת".**

3.2. סעיף 7 לתקנות העירייה קובע כי :

"ועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי,
כאמור בתקנה 6 עבור היחידה והמחסנים".

ועדת הקניות אינה קובעת את פריטי הרכש שייכללו בתוכנית הצריכה של
העירייה בהתאם לאמור בתקנות העירייה.

3.3. הרכב ועדת קניות:

הרכב ועדת הקניות עד אוגוסט 2016 היה כדלקמן :

- מנכ"ל העירייה
- מנהלת הרכש
- נציג גזברות
- נציג הנדסה
- נציג חינוך
- מנהל מערכות מידע

בהיעדר נציג יועמ"ש ונציג גזבר, הרכב הוועדה לא תאם את הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009.

ביום 7/08/2016 בוצע עדכון בהרכב ועדת הקניות בישיבת מועצת העיר כדלקמן:

- מנכ"לית העירייה
- יועץ משפטי (או מיופה כוחו)
- גזבר (או מיופה כוחו)
- מנהלת הרכש

החל מאוגוסט 2016 הרכב ועדת הקניות תואם את הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, אשר ממליץ על ייצוגו של גזבר העירייה והיועץ המשפטי בוועדת הרכש והבלאי.

3.4. בשנים 2014 ו- 2015 התקיימו בעירייה 33 ו- 32 ישיבות ועדת הקניות בהתאמה.

במהלך הישיבה, דנה הועדה בהזמנות רכש אשר הוגשו לאישורה ומקבלת הסברים והבהרות ממנהלת הרכש או נציג המחלקה המזמינה בהתאם לדרישת חברי הוועדה. הזמנות שאושרו על ידי הועדה מסומנות בחותמת "אושר בוועדת קניות". במידה וקיימת חריגה תקציבית בגין הזמנה שהופקה, היא מועברת לבדיקת גזבר העירייה טרם אישורה בוועדה.

כמו כן, בישיבות הוועדה נפתחות מעטפות של הצעות מחיר שהוגשו למתן שירותים בהתאם לדרישת מנהלת הרכש.

פרוטוקול הוועדה מתעד את שמות הנוכחים בוועדה ואת תוצאות פתיחת מעטפות, שהתקבלו במחלקת הרכש, לצורך הצעות המחיר.

מנהלת הרכש מרכזת את ההצעות שהתקבלו בטבלת השוואה, מקבלת החלטה בנוגע לספק הזוכה ומפיקה הזמנת עבודה, אשר מוגשת לאישור ועדת הקניות בישיבה הבאה.

חותמת "אושר בוועדת קניות" אינה כוללת את תאריך אישור הוועדה.

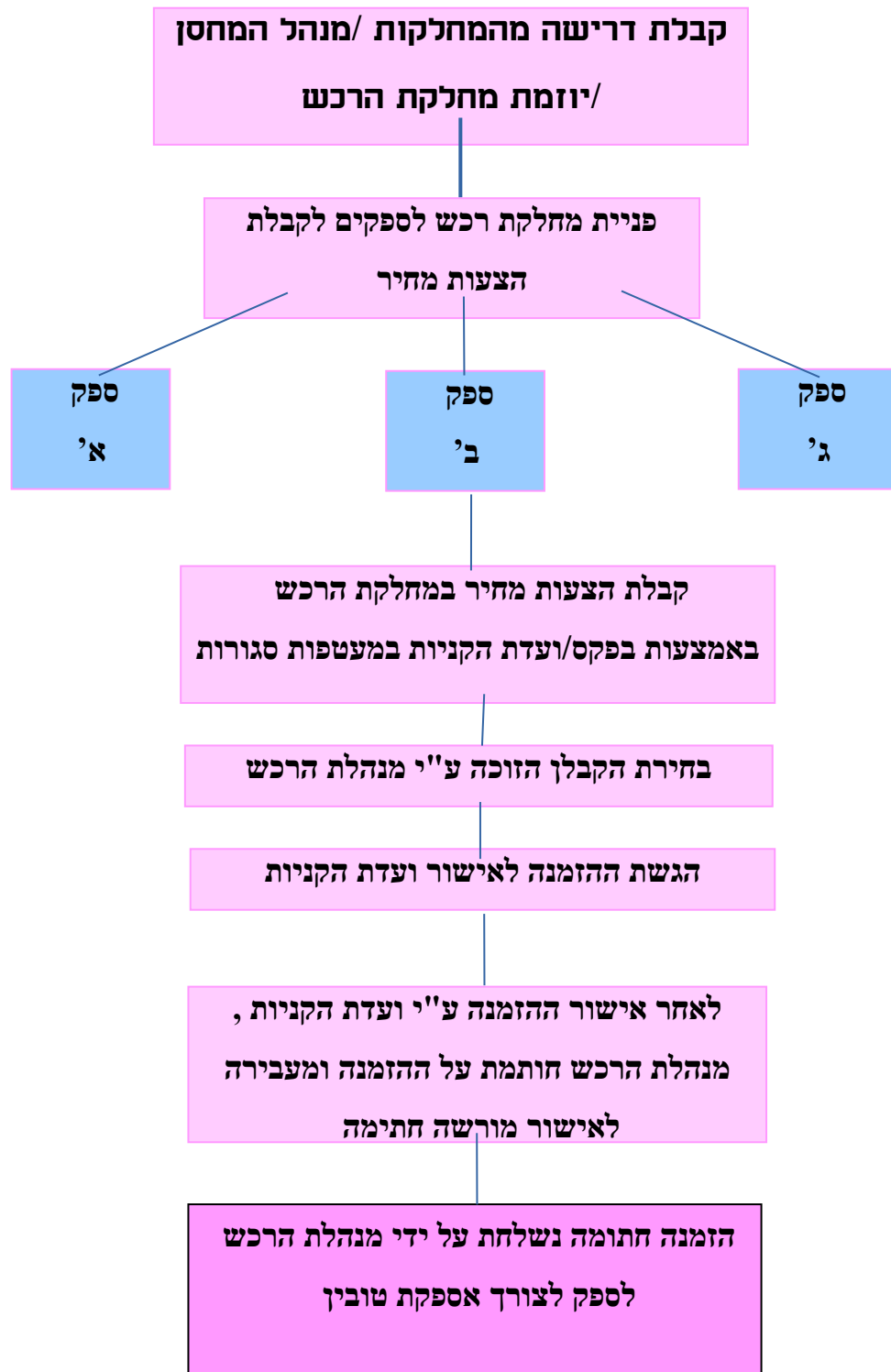
פרוטוקול ועדת הקניות אינו מכיל פרטים אודות הזמנות שהוגשו לאישור הועדה, הזמנות שאושרו/לא אושרו על ידי הועדה ונימוק הועדה לאישור/סירוב, הזמנות בחריגה תקציבית שהועברו לבדיקת גזבר העירייה, הזמנות שאושרו רטרואקטיבית ונימוק לכך.

היעדר פרטים כאמור אינו מאפשר ביצוע מעקב אחר שלמות אישור הזמנות, ביצוע הנחיות ועדת הקניות, זמני המתנה ממועד אישור הזמנה ועד לביצועה בפועל.

תהליך ביצוע הרכש בעירייה:

- 3.5. סעיף 5 לנוהל קובע את תהליך ביצוע רכש בעירייה כדלקמן (ההדגשה במקור):
- א. "המחלקה המזמינה תכין טופס דרישה לאפיון הפריטים בפירוט רב ככל שניתן, ובציון כמות מבוקשת וסעיף תקציבי.
 - ב. הדרישה תעבור למנהלת הרכש ותוחתם על ידה בציון תאריך.
 - ג. מנהלת הרכש תוציא לספקים בקשה להצעות מחיר.
 - ד. דרישה מאושרת תעבור לוועדת הקניות.
 - ה. **אישור ועדת קניות, מהווה אישור לתקינותו של הליך ההצעות ונחיצות השירות/טובין בלבד, ואיננו מהווה אישור תקציבי. כל דרישה שאושרה בוועדת קניות, כפופה לאישור תקציבי.**
 - ו. הזמנה תירשם על ידי מנהלת הרכש ותיחתם על ידה בציון תנאי תשלום לאותה תקופה כפי שנקבעה על ידי גזבר העירייה.
 - ז. הזמנה חתומה על ידי מנהלת הרכש תועבר לחתימת גזבר העירייה וראש העירייה.
 - ח. הזמנה חתומה תוחזר למנהלת הרכש.
 - ט. מנהלת הרכש תזמין טובין/עבודה אצל הספק הזוכה".

3.6. להלן תרשים המתאר את הליך הרכש בעירייה בפועל :



מרבית הזמנות הרכש נובעות מדרישות המחלקות ו/או מנהל מחסן – הזמנות אלו נפתחות במערכת הרכש בסטטוס "הזמנה מדרישה".

קיימות הזמנות מעטות הנובעות מהחלטת מנהלת הרכש והן נפתחות בסטטוס "הזמנה ישירה".

מנהלת הרכש מבצעת הזמנה ישירה, בעיקר לצורכי כיבוד המחלקות השונות. ההזמנה יוצאת בהתאם לצריכה מחלקתית קבועה.

נמצאו הזמנות אשר נפתחו במערכת הרכש כהזמנות ישירות ואולם בפועל מדובר בהזמנות מדרישה.

מקרים אלו נובעים מקבלת דרישות שלא באמצעות טופס מובנה הנושא מספר סידורי או כאשר מדובר בדרישה אחת אשר יש צורך לחלקה למספר הזמנות שונות.

עובדה זו מעוות את נתוני הרכש ומקשה על ניתוח הנתונים.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

"אין ציוות בנתוני הרכש אם מתבצעת רכישה מדרישה או מהזמנה ישירה. בשלב הקבלת הדרישה למערכת כבר מתבצע שריון תקציבי כמו הקבלת הזמנה ישירה- הסעיף התקציבי משוייך. וצט קליטת החשבונות למערכת הפריטים נרשמים ישירות במחלקה עצמה את הפריטים".

מנהלת הרכש מנהלת רשימת ספקים ממוחשבת, אליהם היא פונה לקבלת הצעות מחיר בתחומי רכש שונים.

הרשימה אינה מעודכנת באופן שיטתי ויזום על ידי מנהלת הרכש אלא על פי הצורך (לדוגמא, גרעת ספק מהרשימה בעקבות משוב שלילי, הוספת ספק חדש על פי המלצה וכו').

היעדר רשימה מעודכנת של ספקים בידי מחלקת הרכש עלול לגרום לפניה לקבלת הצעות מחיר מספקים לא פעילים/לא רלוונטיים על ידי מחלקת הרכש וכתוצאה מכך לצמצם את אפשרויות העירייה לקבלת הצעת מחיר הטובה ביותר בתחום הנדרש.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

"רק לציא מכרז לוטא יש הנחיות לפרסום ורישום ספקים. לציא מערכת ספקים הרכש-הוספת ספק/קבלת צפ"י קבלת "פרופיל חברה" או צפ"י ספקים/קבלנים מהאינטרנט.

בעבודות יחודיות כגון פינוי אסבסט / עבודות האחזקה קבלן רשום- מאתר המשרד להגנת הסביבה . ומאתר רשם הקבלנים.

ספק / קבלן נאצר מהרשימה רק לאחר פניה של מנהל מחלקה ואישור דרישתו במועד רכש.

הפקת הזמנות טרם אישור הוצדה. מאחר והזמנות התעכבו אצל מורשי החתימה, עם קבלת הצעות המחיר ופיקוח יצאה הזמנה שהופאה לאישור הוצדה. לא מצוות התקציב כי גם דרישה מעריינת תקציב כמו הזמנה. דין הזמנה שלא אושרה כדין דרישה שלא אושרה מחמת שריון תקציבי.

החל משנת 2016 מנהלת הרכש מפיקה את הזמנת הרכש טרם אישור ועדת הקניות, על מנת לזרז את חתימת ההזמנה על ידי מורשה החתימה ולזרז את ביצוע הרכישה.

הפקת הזמנת רכש טרם אישור ועדת הקניות אינה תואמת את נוהל העירייה. כמו כן, הוצאת הזמנה טרם אישור הוועדה עלול לגרום לריבוי הזמנות רכש פתוחות במערכת, תוך שריון תקציבי בגינן, טרם אישורן לביצוע על ידי ועדת הקניות.

הזמנת שירותים על ידי מנהלת הרכש מתבצעת על ידי פניה לספקים לקבלת הצעות מחיר, אשר מוגשות במעטפות סגורות ישירות למזכירת ועדת הקניות. המעטפות נפתחות בישיבת וועדת הקניות ומתועדות בפרוטוקול הוועדה, לרבות שמות הספקים והצעת המחיר של כל אחד מהספקים.

הביקורת מצאה כי קיימות הזמנות שירותים אשר לא מבוצעות בהליך זה אלא באמצעות מחלקות העירייה, אשר מקבלות הצעות מחיר ישירות אליהן ומוציאות הזמנה לספק הנבחר העוברת לאישור ועדת הקניות. בהליך זה לא קיימת מעורבות של מנהלת הרכש.

הפקת הזמנות על ידי המחלקות העירייה נוגדת את נוהל הרכש של העירייה וחושפת את העירייה לפגיעה בעקרון השוויון בביצוע התקשרויות (פניה לספקים באופן סלקטיבי, היעדר טופס אחיד לצורך קבלת הצעות מחיר, קבלת הצעות מחיר ישירות למחלקה ולא במעטפות סגורות כפי שנהוג במחלקת הרכש).

רכישות שאושרו רטרואקטיבית על ידי ועדת הרכש

סעיף 9 (א) לתקנות העירייה מאפשר למנהלת הרכש לבצע רכישת טובין ללא אישור מעת ועדת הקניות, אם לדעתה של מנהלת הרכש הרכישה הכרחית ודחופה וסכום הרכישה אינו עולה על תקרת הפטור.

סעיף 3 (ב) לנוהל העירייה קובע:

"רכישה דחופה תבוצענה על ידי מנהלת הרכש על פי נוהל שנקבע בינה לבין הוועדה".

מבדיקת הביקורת עולה כי לא נקבע נוהל בין מנהלת הרכש לבין ועדת הקניות בנוגע לביצוע רכישות דחופות על ידי מנהלת הרכש, לרבות הגדרת סוג הרכש ואופן ביצועו.

הביקורת מצאה כי בחלק מהמקרים מנהלת הרכש מפיקה הזמנת רכש באופן רטרואקטיבי, לאחר קבלת חשבונית מהספק ותעודת משלוח חתומה על ידי מנהל המחלקה שקיבל את הסחורה (לדוגמא, רכישת טונרים, כיבוד לשיבות, אחזקה). הזמנות אלו אושרו רטרואקטיבית על ידי ועדת הקניות.

כמו כן, במסגרת הביקורת נמצאו הזמנות אשר הופקו רטרואקטיבית על ידי מחלקות העירייה באופן עצמאי ואושרו על ידי ועדת הקניות (ראה פירוט בסעיף 6 להלן).

הפקת הזמנות רכש באופן רטרואקטיבי ואישורן על ידי ועדת הקניות נוגד את נוהל העירייה וחושף את העירייה למחלוקות ואף תביעות פוטנציאליות מצד ספקי העירייה.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

"לא נכון לרכוש מראש כמויות של טונרים ו"להשכיח" מאפי. בשוטף כל מחלקה שצריכה טונר פונה למחלקת מערכות מידע. שפונה לספק הזוכה בכתובים. האספקה מתבצעת למחרת היום. לא ישים להוציא הזמנה על כל טונר ולחכות לחתימות מורשי החתימה כשמוצאים ימים."

לפי כיבוד הזמנה חודשית יוצאת מראש. אפ"ל, לא אחת נוצר מצב שמחלקות צריכות כיבוד כי קבצו ישיבה דחופה ולכן הצורך להוציא הזמנה בדיעבד."

3.7. מסקירת הדוח שהופק ממערכת הרכש עולה כי בשנים 2014 ו- 2015 הופקו בעירייה 10,075 ו-10,072 הזמנות רכש/עבודה בהתאמה כדלקמן :

<u>31/12/2015</u>		<u>31/12/2014</u>		<u>סטטוס</u>
<u>סכום (₪)</u>	<u>מספר הזמנות</u>	<u>יתרה (₪)</u>	<u>מספר הזמנות</u>	
481,270	30	112,940	21	105
---	---	80,094	20	110
40,393	14	97,620	19	115
18,503	9	84,805	50	133
3,928,605	623	1,917,744	537	135
2,421	6	4,744	5	137
35,490,283	9,279	30,363,751	9,092	140
2,870,026	108	2,665,042	331	150

לאור הנתונים המוצגים בטבלה עולה כי מערכת הרכש מכילה 537 ו- 623 הזמנות ליום 31/12/2014 ו- 31/12/2015 בהתאמה בסטטוס 135 (הזמנות שאושרו על ידי ועדת קניות ועל ידי מורשה החתימה לביצוע) בעלות כוללת של 1,917,744 ₪ ו- 3,928,605 ₪ בהתאמה אשר לא בוצעו או בוצעו באופן חלקי בלבד.

תגובת מנהלת מחלקת רכש :

**"לחקתי למשומת ליבי . בשנת 2017 הזמנות שיצאו צ"י מחלקת רכש ונשארו פתוחות או פתוחות מחלקן - נסגרו . על ידי לאחר בדיקה.
הנחייה ופקרה על הזמנות שלא סופקו או סופקו מחלקן
אמורה להיות באחריות האלברות."**

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של הזמנות פתוחות במערכת ליום 31/12/2014 ו-
2015. להלן הממצאים:

<u>ממצאי הבדיקה</u>	<u>יתרת הזמנה (₪)</u>	<u>סכום הזמנה (₪)</u>	<u>שם פריט</u>	<u>תאריך</u>	<u>מספר הזמנה</u>	<u>יחידה המזמינה</u>
בוצע חלק מהזמנה	4,633	154,889	ציוד מחשוב	24/07/2014	628	בי"ס אורנים
ביצע חלק מהזמנה	11,115	25,000	חיפוי ב PVC	01/04/2014	317	בי"ס קלמן
לא סופק	1,980	1,980	אוטובוס סיור	10/09/2014	60766	תרבות
לא סופק	25,134	25,134	עבודות חשמל	16/02/2014	154	חינוך
סופק חלק מהזמנה	5,192	92,523	מערכת הגברה	18/02/2014	169	סגן ומ"מ ראש העיר
לא סופק	3,068	3,068	מדבקות	01/04/2014	316	רכש
סופק חלק מהזמנה	8,260	109,168	אספקה והתקנת מזגנים	08/06/2015	2530	בי"ס הדר
סופק חלק מהזמנה	6,018	59,528	ריהוט	17/02/2015	2157	בי"ס אורנים
סופק חלק מהזמנה	13,456	59,528	מזגן BTU 32,000	06/08/2015	2733	חינוך
לא סופק	8,684	8,684	שלט אלומיניום	05/07/2015	2638	חוצות העיר

לאור הממצאים המפורטים בטבלה עולה כי לא מתבצע בעירייה הליך מסודר לביטול
הזמנות שלא יצאו לביצוע או סגירת יתרת הזמנות שסופקו חלקית ונשארו פתוחות
במערכת הרכש, ו/או מעבר הזמנות רלוונטיות לשנה הבאה.
עובדה זו פוגעת בבקרה אחר תקינות תהליך הרכש, עלולה לעוות את נתוני התקציב לשנה
שוטפת ולבניית תחזית תקציב לשנה עוקבת ומעלה שאלות בנוגע לצורך של המחלקה
המזמינה בטובין/שירות שלא סופקו בסופו של יום.
לא נמצא נוהל מסודר בכל הנוגע לביטול הזמנות וביצוע חלקי של הזמנות. בפועל, עובדי
הגזברות, לא משנים סטטוס הזמנה ששולמה חלקית ל-140 והיא נותרת במערכת
בסטטוס 137, מה שפוגע במעקב אחר ביצוע הזמנות על ידי מחלקת הרכש.

4. הפרדת תפקידים:

על פי נוהל העירייה, מחלקת הרכש אחראית על ניהול הליך הרכש עבור כל מחלקות
העירייה בסכומים שאינם עולים על תקרת הפטור. תפקידיה השונים של מחלקת

הרכש בעירייה כוללים ניהול מערך הרכש, ניהול מלאי במחסני העירייה ומערך האינטוונטר העירוני.

מחלקת הרכש מונה 5 עובדים :

- **מנהלת הרכש-אחראית** על אישור כל ההזמנות שמופקות על ידי מחלקת הרכש, ניהול רשימת ספקים ממוחשבת, בחירת ספק זוכה בפניה להצעות מחיר, הכנת חומר לוועדת הקניות, אישור מחירונים ומעקב אחר סכומי הרכישות לבדיקת פטור ממכרז.
- **פקיד הרכש-אחראי** על פניות לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר, רישום ומעקב אחר הזמנות פתוחות בספר הזמנות ותיוק מסמכים.
- **קלדנית (חצי משרה)** מטעם החברה לאוטומציה-אחראית על פתיחת הזמנות במערכת, הדפסת הזמנות לאישור ועדת הקניות, קליטת תעודות המשלוח ושיוך טובין שהתקבל למחלקה המזמינה בתוך מערכת הרכש.
- **מנהל אינטוונטר-אחראי** על ניהול ותיעוד האינטוונטר בעירייה. כמו כן, במסגרת תפקידו אחראי על שינוי סטטוס הזמנות רכש, במערכת הרכש, לאחר אישורן בוועדת הקניות ועל ידי מורשה החתימה, לצורך הוצאתן לביצוע יל ידי מחלקת הרכש.
- **מנהל מחסן-אחראי** על קבלה ורישום סחורה שמגיעה למחסן העירייה וניפוקי הסחורה למחלקות העירייה.

הגדרת סטטוס הזמנה במערכת הרכש מתבצעת על פי מדרג הרשאות בהתאם להגדרת תפקיד של גורם מוסמך בעירייה, על מנת להבטיח הפרדת תפקידים נאותה ולמנוע ביצוע פעולות אשר אינן מורשות במערכת.

להלן הגדרת תפקידים בהליך הרכש בעירייה, לרבות הגדרת הרשאות במערכת הרכש :

- פתיחת הזמנת טובין/עבודה במערכת (סטטוס 105)-מתבצעת על ידי קלדנית מחלקת הרכש.
- אישור מנהלת הרכש על ההזמנה במערכת (סטטוס 130)- מתבצעת על ידי מנהלת הרכש.
- העברת הזמנה לאישור ועדת קניות (סטטוס 133)- מתבצעת על ידי קלדנית מחלקת הרכש.

- העברת הזמנה לביצוע לספק (סטטוס 135) - מתבצע על ידי מנהל אינוונטר לאחר אישור ועדת הקניות וחתימת מורשה החתימה בעירייה.
- קבלת הזמנה מהספק בגין טובין בלבד, הפקת תעודת כניסה, (סטטוס 137) – מבוצע על ידי קלדנית מחלקת הרכש המקלידה את תעודת המשלוח למערכת ומבצעת שיוך למחלקה המזמינה.
- תשלום לספק (סטטוס 140) – מבוצע על ידי מחלקת גזברות בעת ביצוע תשלום לספק.
- הועברה לשנה הבאה (סטטוס 150) - מתבצע על ידי מחלקת הגזברות. מדובר בהזמנות שאושרו אך טרם התקבל טובין מהספק בשנת הדוח.

קיימת חשיבות עליונה לנושא הפרדת תפקידים בהליך הרכש, החל משלב פתיחת הזמנה, עדכון אישורה על ידי מנהלת הרכש, בוועדת הרכש ועל ידי מורשה החתימה. ביקורת בדקה האם הגדרת הרשאות ממוחשבות במערכת הרכש תואמות את הגדרת התפקיד של העובדים המעורבים בהליך הרכש. לצורך הבדיקה, התבקשו עובדי מחלקת הרכש ועובדי הגזברות לפתוח הזמנות במערכת הרכש, לאשרן בשם מנהלת הרכש (העברה לסטטוס 130), לאשרן על ידי ועדת הקניות (העברה לסטטוס ולאשר לביצוע את ההזמנה לאחר ועדת קניות - סטטוס 135)⁴.

מבדיקת הביקורת עלו הליקויים הבאים:

- לכל עובדי מחלקת הרכש קיימות הרשאות ממוחשבות במערכת הרכש לביצוע כל פעולה שתוארה בתהליך הרכש לעיל, לרבות: פתיחה, אישור וביטול הזמנה, אישור חריגה תקציבית וכו'.
- לעובדי הגזברות, אשר אחראים על פתיחת ספקים ואישור תשלומים לספק במערכת הרכש, קיימות הרשאות גישה לביצוע פעולות במערכת הרכש, לרבות פתיחה ואישור הזמנות.
- המערכת מאפשרת לעובד ממחלקה מסוימת להוציא הזמנת עבודה לכאורה בשם מחלקה אחרת/גורם אחר בעירייה⁵, מה שפוגע בבקרה ומעקב אחר תקינות תהליך הרכש וחושף את העירייה לביצוע טעויות ומעילות.

⁴ ההזמנות שנוצרו לצורך הביקורת בוטלו לאחר תיעוד הביקורת.

⁵ שם מוציא ההזמנה המצוין על גבי ההזמנה.

מתן הרשאות גישה לביצוע פעולות במערכת הממוחשבת שלא בהתאם להגדרת התפקיד של העובד פוגע מהותית בעקרוות הפרדת תפקידים בעירייה וחושף את העירייה לביצוע פעולות אשר אינן מורשות, לרבות הפקת הזמנות רכש לספק ללא אישור הגורם המוסמך, ביצוע תשלומים לספקים פיקטיביים וכו'.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

**"הרשאות עובדי המחלקה - יש הצדקה וחלוקת הרשאות. הופתענו
שכל ההרשאות פרוצדורות. המלצתי היא שימנה אדם אחד מהמחלקת
שיצאד מול האוטומציה למתן הרשאות - חסר שאלו אדם יהיה
מתחום התקציה או הרכש."**

מערכת הרכש אינה מאפשרת זיהוי בין הזמנות עבודות לביצוע עבודות קבלניות, אשר באחריות מחלקת הרכש, לבין התקשרות עם יועצים, אשר באחריות המחלקות המזמינות.

עובדה זו מקשה על ביצוע מעקב ובקרה אחר תקינות תהליך הרכש ויכולת זיהוי של הזמנות ללא הרשאה מתאימה וחושפת את העירייה לביצוע פעולות על ידי גורמים לא מורשים.

5. בדיקת סכומי התקשרות עם ספקים/נותני שירות:

סעיף 3 (3) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה לבצע התקשרות ללא מכרז בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים.

תקרת הסכום הפטור ממכרז ל-1/2014 ו-1/2015 הסתכם לסך 168,268 ₪ כולל מע"מ וסך 167,914 ₪ כולל מע"מ בהתאמה.

סעיף 5 לתקנות המכרזים קובע:

"עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד".

5.1 פיצול הזמנות

5.1.1 בשנים 2014 ו-2015 ביצעה העירייה עבודות שיפוץ במבני העירייה, וזאת בנוסף לשיפוצי הקיץ אשר התנהלו באמצעות מכרז פומבי. הביקורת בדקה שני קבלני שיפוצים, אשר התקשרות עימם בוצעה באמצעות הזמנות רכש.

המשפץ עבודות קבלניות (להלן: "המשפץ") :

התקשרות העירייה עם חברת המשפץ לביצוע עבודות שיפוצים באמצעות הזמנות עבודה לשנים 2014 ו- 2015 הסתכמה לסך ₪ 509,016 וסך ₪ 337,609 בהתאמה.

להלן הזמנות העבודה שנבדקו על ידי הביקורת:

<u>מספר הזמנה</u>	<u>מהות עבודה</u>	<u>תאריך הזמנה</u>	<u>סכום כולל מע"מ (₪)</u>	<u>מספר הצעות מחיר שהוגשו</u>	<u>אישור ועדת קניות</u>
3146	עבודות בתיכון רוטברג ותיכון אלון	21/12/2015	44,928	3	17/12/2015
2557	שיפוצים שונים בי"ס עלומים	14/06/2015	22,450	2	20/11/2014
2552	שיפוץ מבנה תרבות ואירועים	11/06/2015	97,758	3	12/11/2014
2324	שיפוץ בית כנסת אוהל יעקב	15/04/2015	28,166	5	26/03/2015
2325	שיפוץ שירותים בית כנסת מעלות השרון	15/04/2015	36,120	5	26/03/2015
2320	שיפוץ שירותים בית כנסת עץ חיים	15/04/2015	37,886	3	19/03/2015
1044	שיפוץ שירותים בית כנסת מאור רחמים	21/12/2014	33,040	4	20/11/2014
1048	ריצוף בית כנסת חי עולם	21/12/2014	68,971	2	20/11/2014
1046	שיפוץ שירותים בית כנסת סגולה	21/12/2014	43,506	4	20/11/2014
879	טיפול במבנה פיקוח וכבישים	27/10/2014	56,640	3	06/10/2014
728	עבודות פירוק בי"ס גולן	14/08/2014	80,641	3	14/08/2014
696	שיפוצים שונים בי"ס אור השחר	7/08/2014	74,729	6	7/08/2014

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

"עבודות נעשו באתריט שונים ובתקופות שונות. הצעות המחיר נשלחו לספקים שרשימה וההליך הוצע על פי הנהלים. חולקת אני על הבקורת שכן העבודות הוצעו מאלוהן ע"י הקבלן ושם עבודה לא עלתה על המחיר הפטור ממכרז. לכל אתר היו "צרכים" שונים. טועה הביקורת שמכילה את כל עבודות השיפוצים כמכלול אחד."

סמיח סבע:

התקשרות העירייה עם חברת סמיח סבע לביצוע עבודות שיפוצים באמצעות הזמנות עבודה לשנים 2014 ו- 2015 הסתכמה לסך 304,179 ₪ וסך 152,250 ₪ בהתאמה, וזאת בנוסף לעבודות שיפוצים שבוצעו על ידי הקבלן בשנים 2014 ו- 2015 מתוקף הסכמי ההתקשרות שיש לו עם העירייה בהיקף של 3,948,501 ₪ ו-2,642,099 ₪ בהתאמה.

להלן הזמנות העבודה שנבדקו על ידי הביקורת:

<u>מספר הזמנה</u>	<u>מהות עבודה</u>	<u>הזמנת עבודה</u>	<u>סכום לא כולל מע"מ (₪)</u>	<u>מספר הצעות מחיר</u>	<u>אישור ועדת קניות</u>
2823	חיזוק קיר תומך ביי"ס אמירים	20/08/2015	92,984	2	12/08/2015
2809	פירוקים חדר מחול ביי"ס אלון	13/08/2015	39,755	2	16/08/2015
317	החלפת ריצוף ביי"ס קלמן	01/04/2014	25,000	3	27/03/2014
253	רמפה ביי"ס גולן	17/03/2014	139,688	2	13/03/2014
166	שיפוץ שירותים משרד הפנים	18/02/2014	21,523	3	09/02/2014
129	איטום בית כנסת משכן שלום	02/02/2014	12,900	3	30/01/2014
125	צביעה בית כנסת יוסף	02/02/2014	42,421	6	30/01/2014
123	שיפוצים שירותים בית כנסת שבזי	02/02/2014	36,603	6	30/01/2014

לאור הממצאים שעלו בביקורת, בשנים 2014 ו- 2015 רכשה העירייה מהקבלנים המשפץ וסמיה סבע עבודות שיפוצים במוסדות החינוך ובתי הכנסת. כל עבודה בוצעה כפרויקט נפרד, באמצעות הזמנת עבודה בהתאם להצעת המחיר של הקבלן. הזמנות העבודה הופקו על ידי מנהלת הרכש לפי דרישת המחלקה המזמינה ואושרו בוועדת הקניות. בכל ההזמנות שנבדקו נבחרה הצעת המחיר הזולה ביותר.

העבודות בוצעו על ידי הקבלנים באותה תקופה, חלקן אף אושרו באותה ועדת הקניות. הזמנות המבוצעות במקביל או בסמוך לסיום עבודה עלולה להצביע על פיצול עבודות שיפוצים במבני העירייה (לאותו ספק), וזאת על

מנת להתאים את סכום ההתקשרות לפטור ממכרז. העלות הכוללת של עבודות השיפוצים במוסדות הציבור ובתי הכנסת של כל אחד מהקבלנים עולה משמעותית על תקרת הפטור מביצוע מכרז.

5.1.2. רכישה והתקנת דשא סינטטי

בשנת 2015 רכשה העירייה מחברת "חמו גלמית" שירותי אספקה והתקנת משטחי דשא סינטטי במוסדות חינוך שונים בעלות של 302,409 ₪. להלן הזמנות העבודה שנבדקו על ידי הביקורת:

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	תאריך חשבונית	סכום ₪	פירוט עבודה	מספר הצעות מחיר	חתימה על ידי מנהל הרכש	אישור ידי ועדת הקניות
23221	30/11/15	26/01/16	105,112	גן אשל וציפורן	3	לא	לא
23163	06/09/15	7/10/15	64,935	גן לבנה	1	לא	כן
23148	18/08/15	08/07/15	68,358	גן ורד	3	לא	כן

מבדיקת הביקורת עולים הליקויים הבאים:

- הזמנות עבודה בוצעו ישירות על ידי מחלקת החינוך ולא נחתמו על ידי מנהל הרכש.
- הזמנה שמספרה 23221 אינה נושאת חותמת "אושר בוועדת הקניות".
- הזמנה שמספרה 23148 הופקה רטרואקטיבית לאחר ביצוע עבודה והפקת חשבונית על ידי הספק.
- כל ההזמנות מתייחסות לרכישה והתקנת דשא סינטטי עבור מוסדות חינוך שונים בעיר. העלות הכוללת של הרכישות בשנת 2015 עולה על תקרת הפטור ממכרז וחושפת את העירייה לליקוי של היעדר מכרז מתאים.

5.2. התקשרות ארוכת טווח עם נותני השירות:

לעירייה קיימות התקשרויות ארוכות שנים עם מספר נותני השירות בתחום אחזקת גנים ואיסוף קרטונים.

להלן עלות ההתקשרות עם נותני השירותים כאמור לשנים 2014 ו- 2015:

<u>שם</u>	<u>2015</u>	<u>2014</u>	<u>מהות התקשרות</u>
יוני נוי	223,221	216,660	גינן
*יוסי סבו	171,892	191,986	גינן וניקיון
	66,372		הובלות
ברוך ידגריאן	253,179	185,011	גינן
יצחק שבו/שמיים ירוקים	94,465	110,524	גינן
שבו כדורי	229,613	231,088	איסוף קרטונים

* בהתאם להצעת המחיר שאושרה על ידי ועדת הקניות ביום 19/03/2015.

הביקורת מציינת כי לעירייה קבלן גינן חיצוני, שנבחר במסגרת מכרז פומבי, הנותן שירותי גינן בכל רחבי העיר מלבד שטחי הגינן המבוצעים מידי שנים על ידי נותני השירותים המצוינים לעיל.

לא נמצאו הסכמי התקשרות עם נותני השירותים המצוינים לעיל.

לאור הממצאים שעלו בבדיקה, העירייה מנהלת התקשרות היסטורית בהיקף מהותי עם נותני השירות בתחום אחזקת גנים ואיסוף קרטונים (כמפורט בטבלה לעיל) תמורת סכום חודשי, בהתאם לשעות העבודה, וללא תהליך מכרזי כלשהו, וזאת בניגוד להוראות הדין ונהלי העירייה.

הזמנות העבודה בגין שירותי הגינן ואיסוף הקרטונים הופקו ישירות על ידי מחלקת הגינן ומחלקת פיקוח וביטחון. ההזמנות נחתמו על ידי מנהל המחלקה הרלוונטית ומורשה החתימה של העירייה, ללא חתימת מנהל הרכש וללא אישור ועדת הקניות.

הואיל ומדובר בהתקשרויות רבות שנים אשר מבוצעות ככל הנראה על ידי נותני השירותים לעירייה בלבד, עלולה העירייה להיות חשופה לתביעות בגין יחסי עובד מעביד מנותני שירותים אלו.

5.3. בדיקת התקשרויות שונות

להלן התקשרויות נוספות שנבדקו במהלך הביקורת:

שם ספק/קבלן	היקף התקשרות (₪)		מהות ההתקשרות
	2015	2014	
סופר סימה	153,255	207,075	רכישת כיבוד
ציצו שירותים ואחזקה	165,947	132,476	עבודות תחזוקה
חשמל שמש	---	160,198	עבודות חשמל
קרית שלטים וסוכנים	269,716	279,114	הזמנת באגרים והשכרת מתקנים לאירועים
אחים סלטי	368,750	---	העברת קרוואנים

סופר סימה:

התקשרות העירייה עם חברת סופר סימה בע"מ לשנים 2014 ו- 2015 הסתכמה לסך 207,075 ₪ וסך 153,255 ₪ בהתאמה. מהות ההתקשרות הינה רכישת כיבוד עבור מחלקות העירייה. רכישת כיבוד מתבצעת על ידי מנהלת הרכש אחת לתקופה לפי טבלת צריכה קבועה לכל מחלקה ולפי דרישות נוספות שמתקבלות מהמחלקות, בהתאם למחירון שהוזן למערכת הרכש. המחירון אושר על ידי ועדת הקניות ביום 19/11/2012.

התקשרות העירייה עם סופר סימה מבוסס על הצעות מחיר ישנות.

סכום ההתקשרות הכולל ממועד קבלת הצעת המחיר עולה על סכום הפטור ממכרז.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

"העירייה יוצאת למכרז כיבוד"

ציצו שירותים ואחזקה:

התקשרות עם ציצו שירותים ואחזקה (להלן: "ציצו") לשנים 2014 ו- 2015 הסתכמה לסך 132,476 ₪ וסך 165,947 ₪ בהתאמה וכוללת בעיקר עבודות תחזוקה. מרבית העבודות הוזמנו על ידי מחלקת החינוך עבור תיקונים שוטפים במוסדות החינוך. הזמנות העבודה הופקו על ידי מחלקת החינוך רטרואקטיבית בהתאם לדיווחי השעות של הספק בחודש הקודם ומחיר לשעת עבודה (של הספק ושל עוזרו), שאושרו בוועדת הקניות.

כמו כן, בשנת 2015 ביצע הספק עבודה נוספת בסך 95,000 ₪ עבור אגודת הספורט בגין פירוק פלטות עץ לא תקניות והתקנת מדרג פח למניעת החלקה. ההזמנה הופקה על ידי מחלקת הרכש לאחר קבלת הצעות מחיר מ-2 ספקים, אשר הוגשו

ישירות לועדת הקניות. הצעתו של ציצו נבחרה כהצעה הזולה ביותר ואושרה על ידי ועדת הקניות.

הפקת הזמנות עבודה רטרואקטיבית על פי דיווחי השעות של הספק מתבצעת בניגוד לנהלי העירייה, חושפת את העירייה לביצוע עבודה בהעדר תקציב ועלולה לגרום למחלוקת עם הספק לאחר ביצוע עבודה.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

"העירייה צבדה עם ציצו שירותים צפ"י מחירון צבדה ואתיקוני שפר דחופים (בטיחותיים). צבדות אלא בטיחותיות-קיבא ציצו הצאת מחיר ככל שאר הקבלנים הרשומים."
חשמל שמש:

התקשרות העירייה עם חברת חשמל שמש הסתכמה בשנת 2014 לסך 160,198 ₪. מרבית ההזמנות הופקו ישירות על ידי מחלקת החשמל ואושרו רטרואקטיבית על ידי ועדת הקניות בשל היותן עבודות בטיחותיות ודחופות.

להלן בדיקת ההזמנות:

<u>מספר הזמנה</u>	<u>תאריך הזמנת</u>	<u>תאריך חשבונית</u>	<u>סכום ₪</u>	<u>מהות עבודה</u>	<u>הצעות מחיר</u>	<u>אישור ועדת קניות</u>
3767	19/01/14	30/12/13-15/01/14	32,767	החלפת עמודי תאורה שנפלו עבודות בטיחותיות ודחופות	אין	30/01/14
3768	12/02/14	20/1/14-10/2/14	37,756	החלפת עמודי תאורה שנפלו עבודות בטיחותיות ודחופות	אין	אושר
3769	23/02/14		30,894	החלפת עמודי תאורה שנפלו עבודות בטיחותיות ודחופות	אין	לא אושר
946	10/11/14	9/6/15	52,767	מעברי חצייה	3	אושר

הזמנות עבודה, מלבד 946, הופקו על ידי מחלקת החשמל ונחתמו על ידי מנהל מחלקת החשמל ומורשה החתימה של העירייה.
הזמנות הופקו לאחר ביצוע עבודות בפועל ללא קבלת הצעות מחיר ואושרו בדיעבד על ידי ועדת הקניות (מלבד הזמנה 3769 אשר לא אושרה על ידי ועדת הקניות).

קריה שלטים וסוכנים:

התקשרות העירייה עם הקריה שלטים וסוכנים שנים 2014 ו-2015 הסתכמה לסך 251,183 ₪ וסך 254,473 ₪ בהתאמה וכוללת הזמנת באנרים, שלטים והשכרת מתקני תצוגה לאירועים.

הזמנת באנרים מתבצעת בהתאם למחירון היסטורי שקיים במחלקת הרכש. נמסר לביקורת על ידי מנהלת הרכש כי המחירון לא חודש למעלה מ-10 שנים.
כל יתר הרכישות מבוצעות לאחר קבלת הצעות מחיר ממספר ספקים באמצעות מחלקת הרכש.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת הרכש כי בכוונת העירייה לצאת למכרז בתחום ההתקשות כאמור. הועברה לידי הביקורת התכתבות מיולי 2013 בין סגנית גזבר העירייה דאז לבין מנהל מחלקת התרבות, על פיה לאור היקפי ההתקשרות המהותיים עם חברת קרית שלטים וסוכנים, הוחלט לצאת למכרז בתחום זה.
למרות האמור לעיל, נכון למועד הביקורת טרם פורסם מכרז בנושא.

אחים סלטי:

התקשרות העירייה עם חברת אחים סלטי הנדסה בע"מ לשנת 2015 הסתכמה לסך 368,750 ₪ וכוללת עבודות העברת מבנים יבילים בין מוסדות החינוך של העירייה. הזמנת העבודה אושרו בוועדת הקניות ונחתמו על ידי מורשה החתימה של העירייה.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת הרכש כי הוחלט לבצע את העברת המבנים על ידי חברת אחים סלטי לאור העובדה כי החברה היתה מעורבת בבנייתם והתקנתם של המבנים, לכן היה לה יתרון יחסי בביצוע העברת המבנים.
ההתקשרות אושרה בוועדת הקניות בסכום העולה על סכום הפטור ממכרז וללא הצעות מחיר.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

"המאנרים היביליים נרכשו במכרז לבית ספר אורנים בעקבות מצוקה בכיתות לימוד. כשהסתיימה הבניה של תוספת כיתות לימוד בבית ספר אורנים נוצרו שתי בעיות: היה צריך לפנות השטח על מנת לעשות פיתוח של החצר. מנגד נוצר מחסור

**ככיתות בבית ספר אחרי פקראת שנה"ל . הוצדה קיבלה את
המלצות מחלקת הנדסה כי מפאת חוסר זמן לא לאמכר
ומאחר ולחברת האחיות סלטי ססיפקה את המכנים יש את כל
החישויות הסטטיים של המנהל להוציא הזמנה לא לא מכרז"**

6. ניהול המלאי ואינוונטר:

נוהל העירייה קובע את הליך קבלת טובין:
"הספק הזוכה יספק טובין, בצירוף תעודת משלוח ו/או חשבונית והעתק ההזמנה
שנשלחה אליו.
טובין שמיועד בכללותו למחלקה, ייבדק וייחתם על ידי מנהל המחלקה ומנהל הרכש
או בא כוחו על גבי תעודת המשלוח ו/או חשבונית.
טובין שמגיע למלאי ייבדק וייחתם על ידי מנהלת הרכש ו/או בא כוחו. הוצאת טובין
תבוצע על ידי אחראי המחסן, למחלקות שונות על פי דרישת המחלקה".

בפועל, אספקת טובין לפי דרישת המחלקה יכולה להתבצע ישירות למחלקה המזמינה
או למחסן העירייה, בהתאם לסוג טובין ושיקול דעתה של מנהלת הרכש.
אספקת טובין לפי דרישת מנהל המחסן, לצורך מילוי מלאי, מתבצעת ישירות למחסן.
בעת קבלת הסחורה, מנהל המחלקה/מחסן חותם על תעודת המשלוח ומעבירה
לקלדנית מחלקת הרכש אשר מקלידה את תעודת המשלוח למערכת הרכש תוך ביצוע
התאמה מול ההזמנה ומשייכת את הטובין שמחלקה שקיבלה.
הוצאת סחורה מהמחסן למחלקות העירייה מתבצעת על ידי מנהל המחסן באמצעות
תעודת ניפוק ידנית, לאחר קבלת טופס דרישה מהמחלקה.

**בשנים 2015-2016 מחלקת הרכש לא ניהלה רישום ממוחשב של תעודות ניפוק מלאי
מהמחסן, כתוצאה מכך לא בוצעה בקרה ממוחשבת על מצבת המלאי במחסן, הוצאת
סחורה מהמחסן וצריכה מחלקתית, דבר שחושף את העירייה לביצוע הזמנות שלא
לצורך, היעדר בקרה בפני גניבת סחורה ואובדן סחורה.**

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

**"עד סוף שנת 2014 התקצצ רישום מלאי מחסן. בתחילת 2015
חלתה הפקידה שהכניסה את הנתונים למערכת. למרות התראות
החולרות ונסנות הן לאמכ"לית הצירייה והן לאמנהל מכאפי אנו לא
אשר עובד נוסף במקום הצוהרת שחלתה. בהעדר כח אדם וקאי**

**הסכמה לזאת שצות נוספות למנהל המחסן – לא נרשמו ניפוקים
מחשבים (כל הניפוקים הידניים נמצאים בקלסרים במחלקה).
בשנת 2017 התקבלה במחלקה צוהרת נוספת שמקלידה את
הניפוקים הידניים למחשב."**

מנהלת הרכש מבצעת ספירת מלאי במחסן אחת לשנה כנדרש בתקנות העיריות.
בספירת מלאי לשנים 2014 ו- 2015 לא נוכחו גורמים נוספים מטעם העירייה מלבד
מנהלת הרכש, וזאת בניגוד לאמור בתקנות העיריות.

היעדר ניהול מלאי ממוחשב, מונע בדיקת פערים במצבת המלאי.
מנהלת הרכש ציינה בפני הביקורת כי היעדר מעקב ממוחשב נובע ממחסור בכוח
האדם במחלקת הרכש ובכוונתה להתחיל לנהל מלאי ממוחשב החל מתחילת שנת
2017.

עד שנת 2016 לא התנהל תיעוד ומעקב ממוחשב אחר אינוונטר במוסדות החינוך
ומוסדות הציבור של העירייה.

בשנת 2016 מונה מנהל אינוונטר, אשר אחראי על מיפוי ותיעוד אינוונטר קיים, קליטת
אינוונטר חדש לתוך מערכת הרכש, בדיקת ורישום בלאי באינוונטר והגשתו לאישור
ועדת הקניות.

מבדיקת הביקורת, טופסי ספירת אינוונטר ובלאי חתומים על ידי מנהל
המחלקה/היחידה בה מתבצעת הספירה ומנהל האינוונטר. הטפסים אושרו על ידי
ועדת הקניות כנדרש.

הביקורת מדגישה כי לניהול תקין של מלאי ואינוונטר בעירייה קיימת חשיבות
עליונה, בין היתר לצורך שמירה על נכסי העירייה, יעילות וחסיכון במשאבי הרשות
ועמידה בהוראות הדין.

תגובת מנהלת מחלקת רכש:

**"מאז 2004 הוצגר האיננוטר לאחריות מחלקת הרכש ואונתה
אחריות איננוטר. האיננוטר נהל עד לסוף 2014 .
אותה צוהרת חלתה . התראתי הן בפני מנכ"ל העירייה והן בפני
מנהל משאבי אנוש אחת לחודש לפחות אבל רק בסוף שנת 2015
סוף במקומה אחראי איננוטר."**

דוח ביקורת בנושא
נוכחות חברי מועצה בישיבות
מועצת העירייה

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

מבוא

מועצת העירייה הינה מעין בית הנבחרים של השלטון המקומי. זהו גוף מחוקק, מפקח, מבקר, יוזם ומשפיע על חייהם של התושבים המתגוררים בתחום העירייה. מתוקף כך חברי המועצה שנבחרים בבחירות דמוקרטיות פועלים כנציגי הציבור שבחר בהם, פועלים כמעין חברי כנסת של אותו מתחם רשות ומהווים את לב ליבה של העשייה המקומית כגון: חקיקת עזר, ניהול ענייני הכספים של העירייה וכדומה.

למימוש תפקידם על חברי המועצה מוטלת החובה להשתתף בישיבות המועצה.

להלן הוראות פקודת העיריות הנוגעים למועצת העירייה:

מספר חברי המועצה

19. (א) מספר החברים של מועצה העומדת לבחירה ייקבע על ידי השר לפי הטבלה הנתונה להלן בהתאם למספר התושבים שהיו רשומים ביום הקובע בספר התושבים המתנהל לפי פקודת מרשם התושבים, תש"ט-1949, והנוגע לתחום העירייה; תעודה מאת השר המעידה על מספר זה תשמש ראיה חותכת לתכנה; וזו הטבלה:

הסוג	מספר התושבים	מספר חברי המועצה
א'	עד 5,000	9
ב'	מ-5,001 עד 25,000	9 עד 15
ג'	מ-25,001 עד 100,000	15 עד 21
ד'	למעלה מ-100,000	21 עד 31

התחלת כהונה

24. (א) מועמדים בבחירות למועצה שפקיד הבחירות הכריז עליהם כמי שנבחרו חברי מועצה לפי סעיף 46 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות), או שנקבעו כחברי המועצה בפרוטוקול שנוהל לפי סעיף 66 לחוק הבחירות, יתחילו לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות;

התקיימו בחירות חוזרות לראשות העיריה לפי סעיף 9(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, יתחילו המועמדים האמורים לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות החוזרות.

(ב) המועצה תקיים את ישיבתה הראשונה תוך 14 ימים מיום התחלת כהונתם של חברי המועצה כאמור בסעיף קטן (א).

הצהרת אמונים של חברי המועצה

24א. (א) עם כינוסה של ישיבת המועצה הראשונה לאחר הבחירות יצהיר חבר המועצה אמונים; ואלה דברי ההצהרה:
"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי במועצה".

(ב) חבר המועצה שלא הצהיר את הצהרת האמונים, לא ייחנה מזכויותיו של חבר המועצה, לרבות זכות ההצבעה במועצה ובועדותיה, כל עוד לא הצהיר.

(ג) חבר המועצה שלא נכח בישיבת המועצה הראשונה, או שהיה לחבר המועצה לאחר מכן, יצהיר את הצהרת האמונים בישיבה הראשונה שבה הוא נוכח.

רציפות הכהונה

25. מועצה קיימת תמשיך בתפקידה עד שתיכנס לתפקידה מועצה חדשה.

העדר משיבות המועצה

123. (א) חבר מועצה שנעדר משיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העיריה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב).

(ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה משיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השניה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העיריה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה

והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

- (ג) לא שלח ראש העיריה לחבר המועצה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב) תוך שבעה ימים מיום שדרש ממנו הממונה לעשות כן, ישלח הממונה לחבר המועצה את ההודעה האמורה והעתק ממנה ישלח במכתב רשום לראש העיריה.

ישיבות המועצה והנוהל בהן

136. (א) ישיבות מועצה, זימונן והנוהל בהן יהיו לפי התקנון שבתוספת השניה.
- (ב) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לשנות את הוראות התקנון.

חישוב המניין החוקי ופחיתתו

137. (א) לשם קביעת מספר חברי המועצה הדרוש למנין חוקי של המועצה יראו את המספר הכולל של חברי המועצה שצריך היה לבחרם כאילו נבחרו.
- (ב) פחת מספר חברי המועצה, מאיזו סיבה שהיא, עד למטה מהמנין החוקי שנקבע בתקנות הנוהל, רשאי השר לעשות אחת מאלה:
- (1) להורות שהמועצה תיחשב כמועצה שחדלה;
- (2) להורות שייערכו בחירות למילוי המקומות שנתפנו במועצה;
- (3) למנות אנשים כשירים להיבחר חברי מועצה שיכהנו כחברי מועצה במקומות שנתפנו

תוצאות פינוי מקום במועצה

138. בכפוף לאמור בסעיף 137(ב), שום פעולה או הליך של מועצה או של ועדה מועדוטיה לא יהיו נטולי תוקף משום כך בלבד שנתפנה מקום במועצה.

חזקת כשרות

139. (א) כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר יראו –
- (1) כל ישיבה של מועצה או של ועדה מועדוטיה שנתקבלה בה החלטה – כישיבה שנתכנסה ונתקיימה כהלכה;
- (2) כל האנשים שנכחו בישיבה – כבעלי סגולות הכשרה כדין;

(3) כל ועדה שדנה בענין פלוני – כועדה שהוקמה כהלכה ומוסמכת לדון בענין שפורש בפרוטוקול של ההחלטה שנתקבלה.

(ב) פרוטוקול של החלטות משיבות המועצה, המוחזק בהתאם לתקנות הנוהל, יתקבל כראיה בלי צורך בהוכחה נוספת.

להלן ממצאי הבדיקה לגבי השתתפות חברי מועצת העירייה בישיבות המועצה בשנת
2016 :

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

סוג הישיבה	לא המני ין	מון המני ין	מון המני ין	לא המני ין	לא המני ין	מון המני ין	לא המני ין	מון המני ין	לא המני ין	מון המני ין	לא המני ין	מון המני ין
מספר ישיבה	20	23	24	21	25	22	26	23	24	27	28	29
תאריך	25/02/2016	13/03/2016	03/04/2016	10/04/2016	01/05/2016	15/05/2016	5/06/2016	26/06/2016	26/06/2016	03/07/2016	07/08/2016	04/09/2016
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
יעקב קורצקי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
דברת ויזר	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
רות גרונסקי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
נורית אבנר	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0
שמואל גרינדי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
שירה אבין	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
רפאל בראל	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
מארק מימוני	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
איריס קלקא	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1
אהרון אלמוג	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
אסולין	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
גיא קלנר	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
טל עזגד	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
עידו כחלון	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
סה"כ משתתפים	14	12	14	14	14	14	13	14	14	15	13	13

סוג הישיבה	לא מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין
מספר ישיבה	25	30	26	27	31	28	32	29
תאריך	08/09/2016	09/10/2016	09/10/2016	09/10/2016	06/11/2016	27/11/2016	04/12/2016	04/12/2016
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1	1
יעקב קורצקי	1	1	1	1	1	1	1	1
דברת ויזר	1	1	1	1	1	1	0	0
רות גרונסקי	1	1	1	1	1	1	1	1
נורית אבנר	0	1	1	1	0	1	1	1
שמואל גריידי	1	0	1	1	0	1	1	1
שירה אבין	1	1	1	1	1	1	0	0
רפאל בראל	1	1	1	1	0	0	1	1
מארק מימוני	1	1	1	1	1	1	1	1
איריס קלקא	1	1	1	1	1	1	1	1
אהרון אלמוג אסולין	1	1	1	1	1	1	1	1
גיא קלנר	1	1	0	1	1	1	1	1
טל עזגד	1	1	1	0	1	0	1	1
עידו כחלון	1	0	0	0	0	1	0	0
סה"כ משתתפים	14	13	13	13	11	13	12	12

סיכום נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

נוכחות באחוזים	חסר	נוכח	סה"כ ישיבות	
100.00%	0	20	20	אבי גרובר
100.00%	0	20	20	עידן למדן
100.00%	0	20	20	יעקב קורצקי
85.00%	3	17	20	דברת וייזר
100.00%	0	20	20	רות גרונסקי
80.00%	4	16	20	נורית אבנר
90.00%	2	18	20	שמואל גריידי
85.00%	3	17	20	שירה אבין
85.00%	3	17	20	רפאל בראל
90.00%	2	18	20	מארק מימוני
85.00%	3	17	20	איריס קלקא
100.00%	0	20	20	אהרון אלמוג אסולין
90.00%	2	18	20	גיא קלנר
80.00%	4	16	20	טל עזגד
55.00%	9	11	20	עידו כחלון

1. במהלך שנת 2016 התקיימו 20 ישיבות מועצה מהם 9 ישיבות מן המניין ו – 11 ישיבות מועצה שלא מן המניין .

2. **נמצא כי מקרב חברי המועצה רק 5 חברים נכחו בכל הישיבות שהתקיימו**

3. כאמור בהתאם לסעיף 123(א) חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן

4. **נמצא כי חבר מועצה אחד לא נכח בארבע ישיבות מועצה רצופות . הביקורת מציינת כי בהתאם להוראת החוק חבר מועצה זה (לאחר קיום ההליך הקבוע בחוק) היה אמור לחדול מלכהן כחבר מועצה .**

5. כאמור בהתאם לסעיף 123 (ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השנייה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העירייה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

6. **נמצא חבר מועצה שלו נכח בשני ישיבות רצופות . הביקורת מעירה כי ראש העירייה לא נהג על פי הוראות החוק ולא שלח לחבר המועצה במכתב רשום הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדרה ואת נוסחו המלא של סעיף 123(א) וכמו כן לא נשלח העתק ממכתב זה לממונה.**

הביקורת מעירה כי השתתפות חלקית של חברי המועצה בישיבות המועצה פוגעת באפקטיביות פעילות המועצה כמכשיר לבקרה וביקורת . מליאת המועצה בהתכנסותה היא הבמה של חברי המועצה להשמעת דברי תמיכה וביקורת . זאת הזירה לקבל ולדרוש הסברים על פעולות הרשות באמצעות שאילתות , הצעות לסדר ונאומים . מצב בו חברי מועצה לא משתתפים הישיבות המועצה פוגע פגיעה אנושה בתפקוד המועצה ופוגם ביכולתה למלא את תפקידה באופן יעיל ואפקטיבי.

**התייחסות ראש
העירייה לדוח
מבקר העירייה**