



עיריית רסט השרון

מבקר העירייה

דוח שנתי לשנת 2014

ניסן תשע"ה

מרץ 2015

**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
ביקורת 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 למ"מ ראש העירייה
5	תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה
6	מבוא
9	הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה
17	השמות במוסדות רווחה
53	המוקד העירוני
85	היחידה לפניות ציבור
109	הנחות ארנונה
143	היתרים ופיקוח על הבנייה
215	יחידת מערכות מידע
258	נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

תאריך : 29/3/2015

ט בניסן תשע"ה

לכבוד

גב שירה אבין

מ"מ ראש עיריית

רמת השרון

הנדון : הגשת דוח ביקורת שנתי לשנת 2014

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 2014

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 : חברי ועדת 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 2014 מקיף את נושאי הביקורת שבוקרו בין התאריכים 1/1/2014 ועד לתאריך ה - 31/12/2014 והגיעו לכלל השלמה .

נושאי הביקורת הכלולים בדוח :

1. השמות במוסדות רווחה
2. הנחות בארנונה
3. מוקד העירוני
4. היחידה לפניות ציבור
5. רישוי ופיקוח על הבנייה
6. מערכות מידע
7. 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 בעיריה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה 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 העיריה, 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 העיריה;
- ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;
- ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

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

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.
- (1ג) 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.
- (2ג) 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 כדין, 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 לשכתו, 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 מועדותיה או כל ועדה מועדותיו 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 חדשיים 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 נושא

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 תכנו, 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 השמות במוסדות רווחה

פרק א' – מבוא

מבוא

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

על יישומו של החוק בעיריית רמת השרון אחראי האגף לרווחה וקהילה. בין האוכלוסיות המקבלות את השירות נמנים ילדים ונוער במצוקה, קשישים, אנשים בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם, אנשים עם מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים ובני משפחותיהם, מכורים ונגמלים ובני משפחותיהם, ודרי רחוב. על-פי נתוני פברואר 2014 מספר המטופלים שהושמו במסגרות שונות - הסתכם ב-407 מטופלים.

להלן פרטים אודות מספר המושמים על ידי הרשות לחודש פברואר 2014 וריכוז התשלומים אשר מחלקת הרווחה שלמה למוסדות בהתאם לנתוני ממשד הרווחה במערכת המסר.

תיאור שירות	מספר מושמים	ריכוז תשלומים בש"ח
אגף לטיפול במפגר	91	727,708
אוטיסטים	15	103,080.8
השירות לזקן	105	93,750.02
השירות לעיוור	5	6,629

ילד ונוער	122	276,091.9
נפגעי התמכרויות	2	2,636.61
נשים ונערות	15	12,510
רווחת הפרט ומשפחה	4	4,724
שיקום הנוער	4	3,024
שיקום ונכים	45	338,350.2
סה"כ	407	1,568,504.46

את פעילות מחלקת השירותים החברתיים מסדירים חוק הסעד, חוקים שונים העוסקים בטיפול ובהגנה על משפחות, יחידים, ילדים, זקנים ונשים הנזקקים לסיוע ולתמיכה, ותקנות כגון תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו - 1986 (להלן: "תקנות טיפול בנזקקים"), תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזק-מפגר במעון) תשס"א - 2001 (להלן: "תקנות החזקת נזק-מפגר") ותקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970.

כמו כן מודרכת פעילות זו על ידי הוראות תקנון עבודה סוציאלית (להלן: "תע"ס"), השואבות את תוקפן החוקי מסעיף 4(א)(1) לתקנות שירותי הסעד (תפקידה מנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963 הקובע כי "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים יהיה בהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד". התע"ס נחלק לפרקי משנה לפי תחומי טיפול כגון: פרט ומשפחה, טיפול בזקנים, טיפול בנכים, טיפול בעיוורים וכד'.

אגף הרווחה והקהילה בעירייה מופקדת על השמה של מטופלים במסגרות ובמוסדות טיפוליים שונים, כגון החזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, החזקת קשישים במחלקות סיעודיות בבתי אבות, החזקת מפגרים במעונות, החזקת נכים במוסדות, סידור ילדים נזקקים במועדוניות, מעונות יום ומשפחתונים וכד'. לצורך ההשמה יש צורך במילוי טפסי הועדה המאושרים על ידי גורמים במחלקה העירונית ובמשרד הרווחה (להלן: "טפסי הועדה").

משרד הרווחה משתתף בהוצאות ההשמה של המטופלים במסגרות. התשלומים מבוצעים ישירות ממשרד הרווחה למוסד הזכאי לתשלום (נותן השירות), ובהתאמה מחייב את העירייה בגין חלק מתשלומים אלה. על העירייה לבדוק את נכונות הדיווחים, לרבות מבחינת כמות הנתמכים וסיווגם.

מחלקת הרווחה גובה דמי השתתפות עצמית מהמטופלים או מבני משפחותיהם, במקרים שנקבע תשלום השתתפות עצמית בהוראת התע"ס.

1. מטרת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו בין השאר תהליכי העבודה הקשורים בהשמת המטופלים במוסדות, תוך מתן דגש לנושאים כדלהלן:

- מבנה המחלקה והתאמתה להוראות התע"ס.
- מערכות המידע השונות המשמשות את המחלקה.
- טיוב הנתונים במערכות הממוחשבות ובתיקי המטופלים.
- בחינת מנגנוני הבקרה והפיקוד על ההשמות במוסדות השונים.
- פיקוח ובקרה על החוסים במוסדות.

2. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת התבססה על נתוני המערכות הממוחשבות ומדגמים של תיקי מטופלים. הביקורת כללה שימוש בשיטות העבודה כדלהלן:

- סקירת נהלים.
- סקירת הוראות החוק התקנות והוראות התע"ס.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.
- ביצוע מדגמים ובדיקות מבססות.
- ביקורת עיבוד נתונים הכוללת ביצוע מדגמים ממוחשבים, ביצוע ניתוחים סטטיסטיים וניתוח חריגים.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי, אם קיים.

פרק ב' – תמצית מנהלים

ממצאים:

1. בניגוד להוראות התע"ס אין באגף העירייה צוותים שכונתיים כלל אלא שני צוותים מקצועיים, מחלקה לקידום נוער וצעירים ותחנה לטיפול בפרט ובמשפחה. כמו כן במסגרת הצוות לאוכלוסיות מיוחדות ישנם 3 עו"ס לקשיש ולא מדור לזקן.
2. מרבית מרכזי הנושא מרכזים תחומים אחרים מהנושאים המוגדרים בתע"ס.
3. מבנה האגף לשירותים חברתיים בעיר אינו עונה על דרישות המבנה המוגדר בתע"ס, על אף שהוראות התע"ס מחייבות את הרשויות המקומיות.

4. על אף הוראות התע"ס כי ניתן למנות במחלקה לשירותים חברתיים לא יותר מאשר 5 עובדים (בחלקיות משרה או במשרה מלאה) בתפקיד של מרכז נושא האגף לשירותים חברתיים בעירייה מונה 7 מרכזי נושאים.
5. בין מערכת מס"ר, נ.מ.ר וממ"ד אין ממשקים אוטומטיים באופן שמאפשר זרימת מידע בין המערכות והפקת דוחות בקרה לאיתור נתונים חריגים המופיעים במערכת אחת ולא באחרת.
6. במערכת ה.נ.מ.ר אין אפשרות להזין נתונים אודות השמות במוסדות, כגון מועד ההשמה, שם המוסד וכו'. ומכאן שלא ניתן להשתמש בדוחות בקרה ממערכת זו היכולים להצביע על השמות שתוקפן עומד לפוג או על חיובים שגויים בגין תושבים שאינם בטיפול המחלקה.
7. למרות החובה לעדכן את נתוני מערכת ה.נ.מ.ר מדי שנה, אין במערכת שדה המציין מתי עדכנו את המערכת לגבי כל מטופל וכך אין אפשרות לוודא כי אכן עדכנו את המערכת כל שנה.
8. הביקורת ביקשה להצליב בין נתוני הנפטרים במערכת מרשם התושבים העירונית (ממ"ד) לבין נתוני המטופלים במערכת נמר אך לא קבלה לידיה את נתוני מערכת הממ"ד.
9. הביקורת ערכה הצלבה בין נתוני מערכת הנמר ונתוני מערכת המסר ומצאה 4 מושמים שנמצאו במערכת המסר אך לא נמצאו בנמר. בבדיקה פרטנית מול עובדת הזכאות נמצא כי תיקים אלו גנוזים אך נתון זה טרם התעדכן במערכת המסר - תקין.
10. נמצאו 8 תיקים במערכת הנמר אשר לא סומנה להם רמת אינטנסיביות כלל.
11. בבדיקת 32 מתיקי המדגם בהם הוזנה במערכת הנמר רמת "אינטנסיביות גבוהה", נמצא כי ב- 13 מהם רמת האינטנסיביות שהוזנה במערכת אינה תואמת את תאריכי המסמכים המתועדים בתיקים (נספח א').
12. נמצאו 144 רשומות ללא נתונים בשדה "טלפון" הנחוץ לצורך יצירת קשר.
13. הביקורת מצאה כי לא נערכת השוואה תקופתית בין נתוני מערכת הנמר ונתוני מערכת המימד וזאת על מנת לוודא כי כל המושמים אכן שייכים לעיריית רמת השרון.
14. מבדיקה מדגמית של 74 תיקים, נמצאו 14 תיקים שמוזנים כגרים בשכירות. בתיק אחד בלבד היו מסמכים המעידים על כך (חוזה שכירות), בתיק נוסף תויק חוזה שכירות משנת 2011 ואילו בשאר התיקים לא היו מסמכים כלל לעניין זה (נספח ב').

15. מתוך 407 מושמים בחודש פברואר 2014 הרשומים במערכת הנמר, 316 מושמים לא מצויים במערכת הארנונה לאותו החודש. הביקורת בדקה באופן פרטני את 316 המושמים הנ"ל במערכת המימד ומצאה כי 2 מושמים אינם רשומים במערכת המימד כמתגוררים ברמת השרון.
16. בניגוד לרשויות אחרות (כגון הרצליה, אשדוד, אלעד ועוד), לא כל תשלומי ההשתתפות העצמית במחלקת הרווחה בעירייה מבוצעים באמצעות הוראת קבע או באמצעות החברה לאוטומציה כפי שמתבקש מהוראות התע"ס.
17. עובדות הזכאות מנהלות את מערך תשלומי ההשתתפות העצמית באופן עצמאי כאשר עובדת אחת מנהלת גיליון אלקטרוני ואילו העובדת השנייה על גבי דפים באופן ידני.
18. אין במחלקה ריכוז מסודר של המוסדות בהם נדרשת השתתפות עצמית ומספר המושמים הנמצאים בכל מסגרת.
19. נמצא כי עובדות הזכאות אינן עורכות השוואה אל מול פלט משרד הרווחה אשר מציג בין היתר בצד כל מוסד ומושם את גובה ההשתתפות העצמית.
20. מבדיקת הגיליון האלקטרוני אותו מנהלת אחת מעובדות הזכאות נמצא כי לתקופת 9/2012 – 8/2013, קיים חוב לעירייה על סך 5,937 ₪. עקב העובדה כי עובדת הזכאות האחרת מנהלת את התחשבויות ההשתתפות העצמית באמצעות דפים, לא ניתן היה לערוך בדיקה לגובה החוב הקיים בקופה שלה.
21. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ידנית לכ-117 מושמים על מנת לוודא כי אלו אכן משלמים את סכום ההשתתפות העצמית לעיריית רמת השרון ומצאה 2 מושמים אשר רשומים כנמצאים במסגרות אך לא נמצאו ברשימות עובדות הזכאות, כלומר לא חויבו בהשתתפות עצמית.
22. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא כי בכל התיקים סכום ההשתתפות העצמית אשר נגבה בפועל מהמושמים אינו תואם את הסכום אשר נקבע בתע"ס, כך שבמקרים מסוימים נגבה סכום ביתר ואילו במקרים אחרים נגבה סכום בחוסר.
23. בתיק אחד לא נמצאו תלושי שכר ופרטי חשבון בנק.
24. בשלושה תיקים לא נמצאה אסמכתא לגובה השכר. אסמכתאות אלה עשויות להיות תלושי שכר/טופס הצהרה/אישור מעסיק/תנועות חשבון בנק.
25. בשלושה תיקים אין פרטי חשבון בנק.
26. ב – 5 תיקים מהמדגם לא נמצא גיליון טיפול משנת 2010 (נספח ג').

27. ב- 54 מתיקי החוסים אין מסמכים רפואיים משנת 2010 או שאין כלל מסמכים רפואיים (נספח ד').
28. ב- 13 תיקים מהמדגם אין צילום ת.ז. לצורך זיהוי חד ערכי ואימות נתונים (נספח ה').
29. מתוך 12 תיקים שנבדקו במחלקת נכים ושיקום בארבעה תיקים עולהכילא היה קשר סדיר עם החוסים. כמו כן, אין הקפדה על תיעוד דו"ח סוציאלי אודות חוסים מוגבלים אחת לשנה.
30. במסגרת הביקורת נבחנו 12 תיקים של קשישים ונמצא כי בשלוש התיקים אין הקפדה על קיום בקרה תקופתית וקשר סדיר עם חוסים קשישים במוסדות לפחות אחת בשנה כנדרש מהוראות התע"ס.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה להתאים את מבנה האגף להוראות התע"ס 1.20 בעניין " עקרונות פעולה ומבנה המחלקה לשירותים חברתיים". עד לכניסת הרפורמה הוראות התע"ס הן המקור המחייב בעניין זה.
2. מומלץ לקיים ממשקים בין מערכות הנמר, המסר והמימד, או לחילופין להפיק דוחות בקרה ממוחשבים בדומה לדוחות החריגים שהופקו על ידי הביקורת, באופן שיאפשר זרימת מידע בין המערכות ואיתור נתונים חריגים.
3. מומלץ לפנות לחברה לאוטומציה לצורך יישום אפשרות להזנה במערכת הנ.מ.ר נתונים הנוגעים להשמות במוסדות וכן את תשלומי ההשתתפות העצמית של המושמים, באופן שיאפשר ריכוז מכלול נתונים במערכת זו.
4. יש להקפיד על מיון ועדכון הנתונים בתיקי המטופלים לפחות אחת לשנה כנדרש מהוראות התע"ס.
5. יש לסקור את רשומות מערכת הנ.מ.ר בהשוואה לדוח הנפטרים ולעדכן את סטאטוס המטופלים בהתאם.
6. יש להקפיד על סיווג רמת הטיפול והזנתה במערכת הנמר.
7. במקרים בהם יש צורך בטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה, יש להקפיד על הוראות התע"ס בדבר יצירת קשר עם המושם בתדירות של פעמיים בחודש לפחות.
8. יש להקפיד על מילוי פרטי יצירת קשר עם המטופל, בני משפחתו או המוסד בו הוא משוכן.

9. הביקורת ממליצה לערוך מהלך ארוך טווח שעיקרו טיוב הנתונים במערכת הנמר, במסגרת זו יסקרו נתוני המטופלים יעודכן הסטאטוס האישי שלהם כמו גם סטאטוס הטיפול ויבחנו כל הנתונים במטרה לטייב את הנתונים במערכת זו.
10. מומלץ לערוך השוואה תקופתית בין נתוני מערכת הנמר ובין נתוני מערכת המימד על מנת לוודא כי כל המושמים אכן שייכים לעיריית רמת השרון.
11. יש לוודא קבלת חוזי שכירות עדכניים או מסמכים אחרים המעידים על שכירות ולתייקם בתיקי המושמים.
12. יש לנהל את מערך גביית ההשתתפות העצמית במערכת ייחודית לכך, כגון מערכת האוטומציה, כפי שנעשה ברשויות אחרות. בדרך זו יש מעקב ברור אחר החייבים בתשלום וגובה התשלום, וכן אחר החובות המצטברים.
13. הביקורת ממליצה לנהל במחלקה רשימה של כל המוסדות להם קיימת השתתפות עצמית הנגבית באמצעות מחלקת הרווחה בעירייה.
14. יש לפעול לגביית החובות משנים קודמות.
15. יש לגבות את טפסי חישוב גובה ההשתתפות העצמית במסמכים הנדרשים.
16. יש להתאים את גובה הסכום הנגבה להוראות התע"ס. גביה בחוסר או ביתר מהווה עבירה על הוראות התע"ס ואינה תקינה.
17. מומלץ להקפיד על תיוק כל המסמכים בתיקים האישיים בכלל ובפרט על צילום ת.ז. ומסמכים רפואיים שהם הכרחיים לשם קבלת החלטות בנוגע למטופל.
18. יש להקפיד על רישום מסודר של טיפול העו"ס על מנת לוודא עמידה ברמת האינטנסיביות שנקבעה למטופל וכן מעקב אחר הקשר עם המטופל.
19. הביקורת ממליצה להקפיד על הוראות התע"ס הקובעות כי יש לשמור על קשר עם החוסה הנכה ובני משפחתו ולהופיע לדיון עם הצוות של המוסד הדן בעניינו של החוסה.
20. יש למלא אחת לשנה לפחות דוח סוציאלי שיופנה למפקח המחוזי ולגורם המפנה.
21. יש למסד מנגנוני בקרה ופיקוח שיבטיחו כי הוראות התע"ס מתקיימות, זאת באמצעות סקירת התיקים של חוסים בעלי מוגבלויות או נכות.
22. הביקורת ממליצה להקפיד על הוראות התע"ס המחייבות מעקב אחר תפקודו של החוסה הקשיש במעון לפחות פעם בשנה.

23. מומלץ למסד מנגנוני פיקוח ובקרה במטרה להבטיח כי הוראות התע"ס מתקיימות.

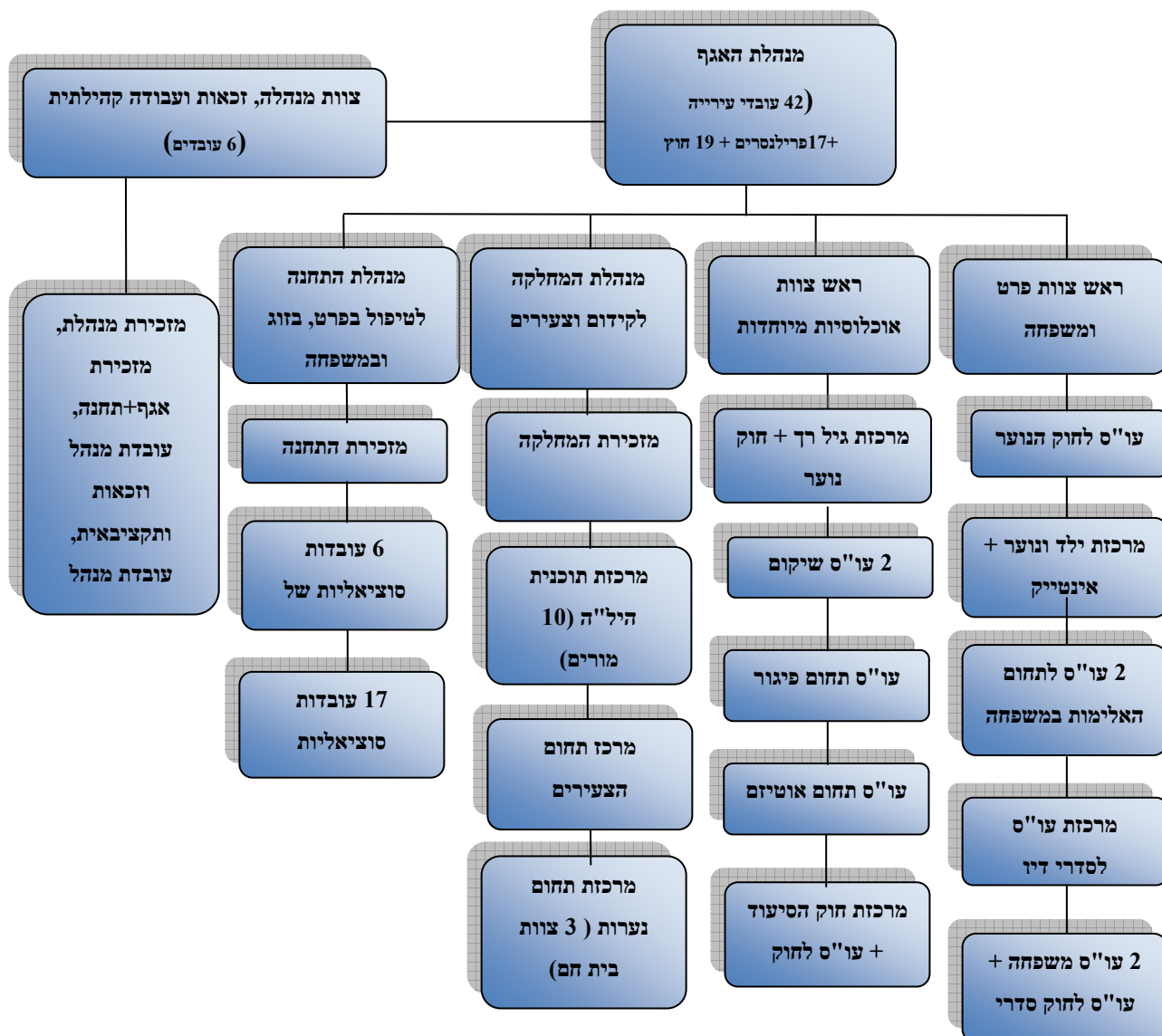
פרק ג' – פירוט הממצאים

1. מבנה וארגון האגף

1.1 רקע

אגף הרווחה והקהילה בנוי מהנהלת האגף, צוות פרט ומשפחה, צוות אוכלוסיות מיוחדות, מחלקת קידום נוער וצעירים ותחנה לטיפול בפרט ובמשפחה.

להלן תיאור מבנה אגף הרווחה והקהילה:





1.2 אי התאמה בין מבנה המחלקה להוראות התע"ס

תע"ס 1.20 בנושא "עקרונות פעולה ומבנה המחלקה לשירותים חברתיים" שפורסם בשנת 1992, קובע את המבנה המוסכם למחלקה לשירותים חברתיים. לפי דברי ההסבר בתע"ס, מבנה ארגוני מוסכם מראש, על פי התע"ס, חיוני על מנת לחסוך משאבים (זמן, כוח אדם, תקציב) העלולים להיות מושקעים במציאת מסגרת מוסכמת, לצורך מתן שירות המבוסס על ערכים מוסכמים, ולצורך אצילת סמכויות ראויה. התע"ס קובע בסעיף 3(ב) כי: "יש להתאים את המבנה הארגוני של המחלקה לאמור בהוראה זו".

ממצאים:

מבנה המחלקה לשירותים חברתיים בעיר אינו עונה על דרישות המבנה המוגדר בתע"ס האמור.

המשמעות של אי יישום הוראות התע"ס בנושא מבנה וארגון אינה רק מקצועית אלא גם כלכלית, שכן על איוש תקנים ודרגות שאינם מותרים בתע"ס, לא מתקבל החזר כספי ממוסד הרווחה.

1. חריגות מהוראות התע"ס שהן בעלות משמעות מקצועית:

א. צוותים שכונתיים

למעט בערים הגדולות, התע"ס קובע כי מבנה המחלקה צריך להיות של צוותים שכונתיים, ובנוסף להם שט"י (שירות טיפולי ייחודי) ומדור לזקן. על פי התע"ס, למבנה הצוותי יתרונות מקצועיים כגון טיפול בפרט המשולב בטיפול במשפחה. בניגוד להוראות התע"ס אין באגף העירייה צוותים שכונתיים כלל אלא שני צוותים מקצועיים, מחלקה לקידום נוער וצעירים ותחנה לטיפול בפרט ובמשפחה. כמו כן במסגרת הצוות לאוכלוסיות מיוחדות ישנם 3 עו"ס לקשיש ולא מדור לזקן.

ב. מרכזי נושאים

על פי התע"ס, מרכזי נושאים ניתן למנות אך ורק לנושאים כדלהלן: עבודה קהילתית, נושאי סמך מקצועיים, ועדות החלטה, משפחות אומנה, שיקום, פיגור, שיקום האסיר, משפחות במשבר וסיכון גבוה, קליטת עלייה, מניעת אלימות במשפחה. מבחינת מבנה המחלקה עולה כי מרבית מרכזי הנושא מרכזים תחומים אחרים מהנושאים המוגדרים בתע"ס.

2. חריגות מהוראות התע"ס שהינם בעלות משמעות כלכלית:

א. על פי התע"ס, תחום הרווחה אמור להיות מנוהל על ידי מחלקה לשירותים חברתיים, שתפעל במתכונת של צוותים, ולא יופעלו בה מדורים, פרט למדור לזקן. למרות זאת, בעיריית רמת השרון תחום הרווחה מנוהל על ידי אגף, במקום על ידי מחלקה כפי שקובע התע"ס. באגף העירוני יש שתי צוותים, מחלקה אחת ותחנה לטיפול בפרט, בזוג ובמשפחה. משתמע שמבנה האגף לשירותים חברתיים בעיר אינו עונה על דרישות המבנה המוגדר בתע"ס, על אף שהוראות התע"ס מחייבות את הרשויות המקומיות. לשינוי המבנה לעומת המבנה המוגדר בתע"ס עלול להיות משמעות כספית, משום שבאגף מועסקים לכאורה יותר עובדים בדרגות בכירות מהנדרש על פי התע"ס. לפיכך, בעוד משרד הרווחה מעביר לעירייה סכומי החזרים בהתאם לדרגות שנקבעו בתע"ס, העירייה מוסיפה כספים לצורך העסקת עובדים בדרגות גבוהות יותר.

ב. בתע"ס 1.20, סעיף 2.46(ד)(3) נקבע כי: "בכל מקרה ניתן למנות במחלקה לשירותים חברתיים לא יותר מאשר 5 עובדים (בחלקיות משרה או במשרה מלאה) בתפקיד של מרכז נושא". התע"ס מונה את הנושאים בגינם ניתן למנות רכזות נושא. ממצאנו מעלים כי במחלקה לשירותים חברתיים מועסקות 7 רכזות נושא: ילד ונוער, חוק סדרי דין, גיל רך וחוק הנוער, חוק הסיעוד, תוכניתהיל"ה, תחום צעירים ותחום נערות.

להלן טבלה שהתקבלה מהיועץ אשר מלווה את מחלקת הרווחה באופן שוטף ובוחן את הפערים בין עלות השכר בפועל ובין השתתפות משרד הרווחה:

חודש	תשלום רשות בש"ח*	השתתפות משרד הרווחה בש"ח	פער
8/2013	449,372	222,025	227,347
11/2012	391,598	261,243	175,355
<u>סה"כ</u>	<u>840,970</u>	<u>483,268</u>	<u>402,702</u>

*הנתונים לחודש העוקב

להלן מספר דוגמאות פרטניות:

שם העובד	השתתפות משרד הרווחה	חודש תשלום רווחה	תשלום רשות	חודש תשלום רשות	פער
XXXX	16,959	8/13	31,110	9/13	14,151
XXXX	12,209	8/13	17,310	9/13	5,101
XXXX	0	8/13	7325	9/13	7325
XXXX	16,645	10/12	21,942	11/12	5,297
XXXX	11,980	10/12	14,446	11/12	2,466
XXXX	0	10/12	5,392	11/12	5,392

תגובת המבוקר:

מבנה ארגוני

הוראות התע"ס בנושא המבנה הארגוני של שירותי הרווחה בכלל, נמצאים בתהליך שינוי לקראת הרפורמה של משרד הרווחה. עירייה רשאית להוסיף כ"א בהתאם למדיניותה ויכולותיה התקציביים. לפיכך, במסגרת מדיניות עיריית רמת-השרון ניתנים לתושבים, באמצעות אגף הרווחה והקהילה, שירותים נוספים על הוראות התע"ס. הוספת כ"א הינה נגזרת של שירותים נוספים אלו. ראויים קברניטי העירייה להערכה על מדיניותה זו.

צוותים שכונתיים- המבנה הארגוני נבנה מתוך חשיבה מקצועית מעמיקה בהתאם למיפוי צרכים המתבצע אחת לשנה. מבנה ארגוני שכונתי לא מתאים לרמת השרון, יתרה מזו, לדעתי המקצועית, הוא יפגע במתן השירות לתושב.

מרכזי נושא- מרכזי הנושא באגף נקבעו בהתאם להוראות התע"ס, ובהתאם לחוקים המחייבים זאת. באגף ישנם 5 מרכזי נושא. מרכזת תוכנית הילה- תקן של משרד החינוך ולא של משרד הרווחה. אין באגף מרכזת נושא חוק נוער, כפי שצוין. הפערים במבנה הארגוני ובשכר- הפערים מוכרים, ידועים ומדווחים למשרד הרווחה ולעירייה למעלה מ- 20 שנה, חודש בחודשו. חשוב לציין כי בכל הבדיקות שאני עורכת עם פיקוח ועם גורמי העירייה הרלוונטיים, אין בפערים אלו כל בעיה. לא מקצועית ולא כלכלית, כיוון שהם נגזרים ממדיניות העירייה, כמצוין לעיל. נושא זה אינו קשור קשר ישיר לנושא ביקורת השמות במוסדות.

מדברי הביקורת משתמע כי העירייה אינה מיועדת לגבי המשמעות הכספית של החלטותיה לגבי העסקת כוח האדם באגף הרווחה והקהילה, ולא כך הוא. הנושא נבדק אחת לחודש על ידי רו"ח רינה ויסלר ומדווח לעירייה על כל המשמעות התקציבית הכרוכה בכך.

ע"מ לתת למבקר ולעירייה תשובה בדוקה ומוסמכת נפגשתי עם מפקחת ארגון ומנהל ורכזת כ"א של משרד הרווחה ובדקתי מה המשמעות הכספית של השוני במבנה הארגוני. ברצוני להדגיש כי הורת התע"ס העוסקת במבנים ארגוניים של שירותי רווחה מתייחסת לחלקים מקצועיים הקשורים במבנה ארגוני ואין בה כל אזכור או התניות תקציביות. ההוראה קיימת משנת 1992, ואינה מותאמת לצרכים של רשויות מקומיות רבות (לדוגמה: גם רמת גן והרצליה עובדות במבנה ארגוני כמו רמת השרון).

במסגרת הרפורמה מתייחס משרד הרווחה גם למבנים הארגוניים החדשים המתאימים למאה ה-21. לכשתיכנס הרפורמה נפעל בהתאם.

תגובת הביקורת :

הביקורת סבורה כי עקב סכומי התקצוב המשמעותיים הניתנים על ידי העירייה יש מקום לדין בהנהלת העירייה בתוספת התקציבית הניתנת לאגף עקב המשמעות המבנה הארגוני.

עד לכניסת הרפורמה ההוראות הקובעות את המבנה הארגוני של המחלקה לשירותים חברתיים הן הוראות התע"ס 1.20 ועל פיהן יש לפעול. עבירה על הוראות התע"ס ברשויות אחרות אינה מהווה אישור להפרת הוראות אלה ע"י אגף הרווחה בעיריית רמת השרון.

2. מערכות מידע המשמשות את המחלקה

את המחלקה משרתות בעיקר ארבע מערכות מידע:

- **תוכנת נ.מ.ר** - פותחה על ידי החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בתיאום עם משרד הרווחה: התוכנה כוללת את נתוני היסוד אודות המטופלים במחלקה, נתונים כגון: ראש משפחה, כתובת, טלפון, סוג ביטוח רפואי, השכלה, מספר צוות, מספר עובד סוציאלי, תאריך פניה ראשונה, מהות נזקקות, אינטנסיביות טיפול וכו'.
- **מערכת מס"ר** - מערכת התשלומים המרכזית של משרד הרווחה. המערכת מאפשרת לצפות באופן מקוון בנתוני התשלומים של משרד הרווחה למסגרות בהן מטופלים לקוחות המחלקה, וזאת בהתאם לנתונים המדווחים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים אל משרד הרווחה. לכל משתמש במערכת מונפק "כרטיס חכם" המאפשר להזדהות במערכת המחשוב.
- **מערכת ממ"ד** - מכילה את פרטי מרשם האוכלוסין במשרד הפנים עבור תושבי העיר בהווה ובעבר.
- **מערכת אוטומציה** – לצורך ביצוע תשלומי השתתפות עצמית של מטופלים והנפקת קבלות.

ממצאים:

5. בין מערכת מס"ר, נ.מ.ר וממ"ד אין ממשקים אוטומטיים באופן שמאפשר זרימת מידע בין המערכות והפקת דוחות בקרה לאיתור נתונים חריגים המופיעים במערכת אחת ולא באחרת.
6. מערכת ה.נ.מ.ר, בה משתמשת העירייה (אך לא כל העיריות) כוללת את נתוני היסוד אודות המטופלים במחלקה, אולם אין בה אפשרות להזין נתונים אודות השמות במוסדות, כגון מועד ההשמה, שם המוסד וכו'. ומכאן שלא ניתן להשתמש בדוחות בקרה ממערכת זו היכולים להצביע על השמות שתוקפן עומד לפוג או על חיובים שגויים בגין תושבים שאינם בטיפול המחלקה.

המלצות:

1. מומלץ לקיים ממשקים בין המערכות, או לחילופין להפיק דוחות בקרה ממוחשבים בדומה לדוחות החריגים שהופקו על ידי הביקורת, באופן שיאפשר זרימת מידע בין המערכות ואיתור נתונים חריגים.

2. מומלץ לפנות לחברה לאוטומציה לצורך יישום אפשרות להזנה במערכת הנ.מ.ר. נתונים הנוגעים להשמות במוסדות וכן את תשלומי ההשתתפות העצמית של המושמים, באופן שיאפשר ריכוז מכלול נתונים במערכת זו.

תגובת המבוקר:

מערכות מידע

לעירייה אין שליטה על שדרוג ושינוי מערכות המידע של החברה לאוטומציה ומשרד הרווחה.

ממשקים - אנו משתמשים בכל הממשקים העומדים לרשותנו בהתאם להוראות התע"ס והחוק.

עדכון תיקים שנתי - מתבצע אחת לשנה לפי הוראות התע"ס.

מימד - משרד הפנים אינו מאשר שימוש במערכת מימד, לפי חוק. במערכת הקיימת אין אפשרות להפקת דוח נפטרים.

הזנת אינטנסיביות הטיפול וטלפונים - הרישום בתיקי לקוחות מתבצע באופן המיטבי ביותר הניתן בשלב זה. השיפור בנושא יושג כאשר תעמוד לרשותנו מערכת לניהול תיק ממחושב. המעבר לתיק ממוחשב נמצא מזה מספר חודשים בדיון בעירייה להחלטה על הוצאה כספית זו ואינו באחריות האגף. טיוב הנתונים מתבצע בהתאם ליכולות מערכת המידע והמחשוב הנמצאת ברשותנו.

תגובת הביקורת:

1. שליטה על שדרוג מערכת האוטומציה – הביקורת אינה מקבלת את הערת המבוקר היות ושדרוג במערכת מבוצע ברשויות מקבילות כגון: רמת - גן, אשדוד ועוד.

2. יש מקום לבחון קיום ממשקים בין המערכות לשם חיזוק הבקרה טרם ביצוע השמה.

3. הביקורת סבורה כי עקב סכומי התקצוב המשמעותיים הניתנים על ידי העירייה יש מקום לדיון בהנהלת העירייה בתוספת התקציבית הניתנת לאגף עקב המשמעות המבנה הארגוני.

3. עדכון נתונים במערכת נ.מ.ר.

מערכת הנמר כוללת את הנתונים הרלוונטיים של המטופלים במחלקת הרווחה. מערכת זו היא למעשה כלי העבודה העיקרי של עובדי המחלקה.

במערכת זו קיימים הנתונים האישיים של המטופלים ובה מתועדים דרכי הטיפול שננקטו בעבור כל מטופל.

3.1 עדכון תיקים שנתי – מערכת הנמר

סעיף 1.5 לתע"ס 1.21, בנושא "מיון תיקי לקוחות ממוחשב במחלקה לשירותים חברתיים", קובע כי יש לבצע עדכון תיקים לפחות פעם בשנה בחודש דצמבר של כל שנה. חשיבות הליך זה הינה בבחינת כל תיק ועדכנו לפחות פעם בשנה וכתוצאה מכך ליצור מאגר מידע נכון ועדכני.

ממצאים:

1. למרות החובה לעדכן את נתוני מערכת הנמר מדי שנה, אין במערכת שדה המציין מתי עדכנו את המערכת לגבי כל מטופל וכך אין אפשרות לוודא כי אכן עדכנו את המערכת כל שנה.

2. הביקורת ביקשה להצליב בין נתוני הנפטרים במערכת מרשם התושבים העירונית (ממ"ד) לבין נתוני המטופלים במערכת נמר אך לא קבלה לידיה את נתוני מערכת הממ"ד.

3. הביקורת ערכה הצלבה בין נתוני מערכת הנמר ונתוני מערכת המסר ומצאה 4 מושמים שנמצאו במערכת המסר אך לא נמצאו בנמר. בבדיקה פרטנית מול עובדת הזכאות נמצא כי תיקים אלו גנוזים אך נתון זה טרם התעדכן במערכת המסר - תקין.

המלצות:

1. להקפיד על מיון ועדכון הנתונים בתיקי המטופלים לפחות אחת לשנה כנדרש מהוראות התע"ס.

2. לסקור את רשומות מערכת הנמר בהשוואה לדוח הנפטרים ולעדכן את סטאטוס המטופלים בהתאם.

תגובת המבוקר:

מיון תיקים שנתי – בבדיקה שערכנו מול עיריית הרצליה ומול החברה לאוטומציה, לא מוכר הדו"ח עליו המליצה הביקורת לגבי מועד העדכון האחרון במערכת. מימד – בבדיקה שערכנו מול עיריית הרצליה, אכן ניתן להפיק דוח נפטרים, אך מדובר בדוח כללי של הישוב ללא פילוח ייחודי למטופלי הרווחה.

תגובת הביקורת:

מבדיקת רשומות הנמר ברשות אחרת נמצאה רשומה המתארת את תאריך העדכון האחרון כפי שמוצג בנספח ז'.

3.2 הזנת רמת אינטנסיביות טיפול

על פי נספח ב להוראה 1.19 לתע"ס בנושא "מדריך למילוי טופס נתוני יסוד – משפחה", מיון הוא תהליך המבוצע על ידי עובדי המחלקה, וזאת לפי מאפיינים מוגדרים מראש כדלהלן:

- תיקים בגניזה.
 - תיקים לבקרה תקופתית.
 - תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות נמוכה.
 - תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה.
- תיקים ברמת אינטנסיביות נמוכה הם תיקים "שקיבלו סיוע במחלקה ואשר קיימו במשך 3 החודשים האחרונים קשר עם העו"ס בתדירות של לא יותר מאשר פעם בחודש". תיקים ברמת אינטנסיביות גבוהה הם תיקים בהם התקיים קשר עם העו"ס בתדירות של פעמיים בחודש ויותר.

ממצאים:

1. נמצאו 8 תיקים במערכת הנמר אשר לא סומנה להם רמת אינטנסיביות כלל.
2. בבדיקת 32 מתיקי המדגם בהם הוזנה במערכת הנמר רמת "אינטנסיביות גבוהה", נמצא כי ב- 13 מהם רמת האינטנסיביות שהוזנה במערכת אינה תואמת את תאריכי המסמכים המתועדים בתיקים (נספח א'). כלומר, בתיקים בהם הוזן שדה אינטנסיביות גבוה, לא תועד בתיק קשר עם העו"ס בתדירות של פעמיים בחודש או יותר מכך. רמת אינטנסיביות גבוהה נקבעת על מנת לסייע למושם ולוודא מצבו באופן תדיר עקב מצבו. אי שמירה על רמה זו מהווה פגיעה במושם, פגיעה בטיפול והפרה של מחויבות העו"ס.

המלצות:

1. יש להקפיד על סיווג רמת הטיפול והזנתה במערכת הנמר.

2. במקרים בהם יש צורך בטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה, יש להקפיד על הוראות התע"ס בדבר יצירת קשר עם המושם בתדירות של פעמיים בחודש לפחות.

3.3 הזנת כתובות וטלפונים

הביקורת מצאה 144 רשומות ללא נתונים בשדה "טלפון" הנחוץ לצורך יצירת קשר. לדעת הביקורת, יש הכרח שלאגף תהיה יכולת יצירת קשר עם כל מטופל (ואם אין טלפון למטופל עצמו – טלפון של המוסד, קרוב משפחה וכד'). כאמור מערכת הנמר הינה כלי עבודה עיקרי במחלקה ומכאן החשיבות של מילוי כלל הפרטים במיוחד אלו הנחוצים ליצירת קשר עם המטופל. מחסור בפרטים אלה מעיד על חוסר תקשורת עם המטופלים היכול להביא לאי עדכון מצבם, אי עמידה ברמת האינטנסיביות שנקבעה למושם ועוד.

המלצות:

1. יש להקפיד על מילוי פרטי יצירת קשר עם המטופל, בני משפחתו או המוסד בו הוא משוכן.

לנוכח הממצאים שהוצגו לעיל אנו ממליצים לערוך מהלך ארוך טווח שעיקרו טיוב הנתונים במערכת הנמר, במסגרת זו יסקרו נתוני המטופלים יעודכן הסטאטוס האישי שלהם כמו גם סטאטוס הטיפול ויבחנו כל הנתונים במטרה לטייב את הנתונים במערכת זו.

4. אי השתייכות מושמים לעירייה

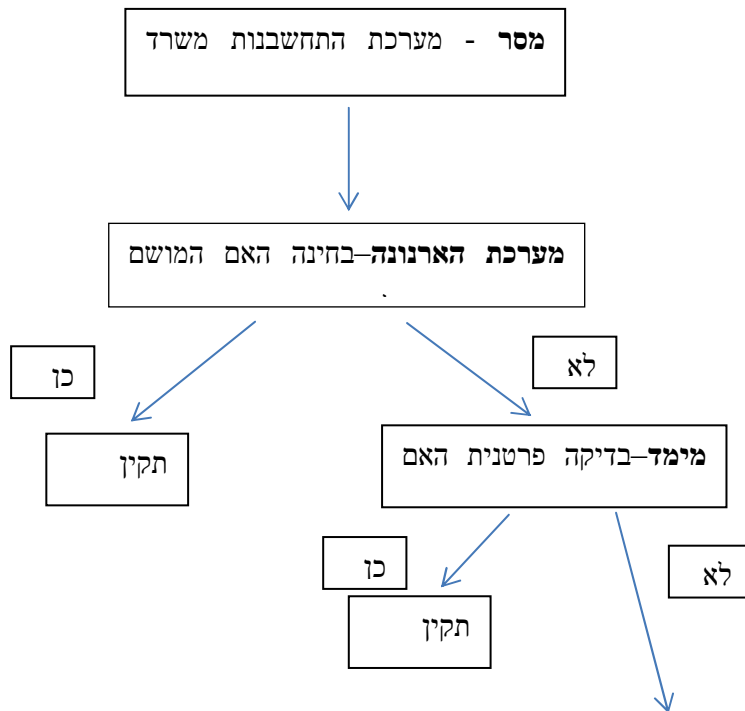
הרשות המקומית נושאת בעלויות הטיפול הסוציאלי בנזקקים שבתחום שיפוטה. תקנה 1 לתקנות טיפול בנזקקים מגדירה "מקום מגורים" כ"**מקום שבו אדם אוכל יישן**"... דהיינו: לא רישום מקום מגוריו של אדם במרשם האוכלוסין הוא הקובע, אלא מקום מגוריו בפועל בתחום הרשות. הנחת העבודה של ביקורת הינה, כי קבצי תשלומי הארנונה הם אינדיקציה טובה יותר מקובץ מרשם התושבים לבחינת מגורי התושב בפועל בתחום הרשות.

תקנות 3 – 5 לתקנות טיפול בנזקקים כוללות מבחנים לקביעת השתייכות המטופל, דהיינו לקביעת הרשות החייבת לשאת בהוצאות הסעד והטיפול בו. על פי תקנות אלה, בהוצאות הטיפול הסוציאלי בילד תשא לרוב הרשות שבתחום שיפוטה נמצא מקום מגורי הוריו של הילד או מקום מגורי ההורה המחזיק בילד. בהוצאות ההחזקה במעון של אדם הלוקה בשכלו, שלפני כניסתו למעון התגורר עם הוריו, ובזמן שהותו במעון עברו הוריו להתגורר בתחום שיפוטה של רשות אחרת - תשא הרשות שבתחום שיפוטה מתגוררים הוריו. על פי תקנה 5, רשות שהגישה לאדם סעד, שבהוצאותיו חייבת לשאת רשות אחרת, תפנה לרשות החייבת בדרישה להחזר ההוצאות. על הרשות החייבת להחזיר, תוך שלושה חודשים מקבלת הפניה, את הוצאות הטיפול הסוציאלי. הביקורת מציינת, כי אמנם נתוני תשלומי ארנונה אינם הוכחה מכרעת למקום מגורי המטופלים, עם זאת נתונים אלה מהווים אינדיקציה טובה יותר מנתוני מרשם התושבים לצורך קביעת השתייכותם של מושמים לרשות. על כן, ביקשה הביקורת לבדוק גם את נתוני מרשם התושבים והתיקים לעניין מקום המגורים.

ממצאים:

1. **הביקורת מצאה כי לא נערכת השוואה תקופתית בין נתוני מערכת הנמר ונתוני מערכת המימד וזאת על מנת לוודא כי כל המושמים אכן שייכים לעיריית רמת השרון.**
2. **מבדיקה מדגמית של 74 תיקים, נמצאו 14 תיקים שמוזנים כגרים בשכירות. בתיק אחד בלבד היו מסמכים המעידים על כך (חוזה שכירות), בתיק נוסף תויק חוזה שכירות משנת 2011 ואילו בשאר התיקים לא היו מסמכים כלל לעניין זה (נספח ב').**
3. **מתוך 407 מושמים בחודש פברואר 2014 הרשומים במערכת הנמר, 316 מושמים לא מצויים במערכת הארנונה לאותו החודש. הביקורת בדקה באופן פרטני את 316 המושמים הנ"ל במערכת המימד ומצאה כי 2 מושמים אינם רשומים במערכת המימד כמתגוררים ברמת השרון. עלותם הכוללת של שני מושמים אלו לשנת 2012 הנה 241,800 ₪ ואילו לשנת 2013 הנה 260,589 ₪:**

להלן תרשים הבדיקה ותוצאותיה :



ת.ז.	מוסד	עלות לשנת 2012	עלות לשנת 2013	עלות לעירייה 2013
68235647	כפר תקוה 1822	91,800	104,989	26,247
43262948	רוחמה 1861	<u>150,000</u>	<u>155,600</u>	<u>38,900</u>
		<u>241,800</u>	<u>260,589</u>	<u>65,147</u>

המלצות:

1. יש לערוך השוואה תקופתית בין נתוני מערכת הנמר ובין נתוני מערכת המימד על מנת לוודא כי כל המושמים אכן שייכים לעיריית רמת השרון. אמנם מערכת המימד מתעדכנת אחת לרבעון אך אין ממשק בין שתי המערכות ועל כן לא ניתן לדעת אילו מושמים אינם שייכים עוד לעירייה. השוואה תקופתית שכזו תביא לאיתור מהיר ועדכני של מושמים אשר אינם שייכים עוד לעירייה ובכך תחסוך כסף רב לעירייה.

2. יש לוודא קבלת חוזי שכירות עדכניים או מסמכים אחרים המעידים על שכירות ולתייכם בתיקי המושמים.

תגובת המבוקר:

אי השתייכות מושמים לעירייה

אגף הרווחה והקהילה מבצע באמצעות הבקרה החיצונית (ו.ר.ד חשבונאות וניהול בע"מ), בקרה תקציבית הכוללת גם הצלבת נתונים תקופתית, לגבי כל מערכת המושמים, שבאמצעותה אנו אמורים לאתר מקרים שאינם שייכים לעירייה. הביקורת מטעם מבקר העירייה התקיימה בסמיכות לבקרה שוטפת זו. מובן שלאחר הביקורת ולאחר כל בקרה אחרת שוטפת שעורך משרד ו.ר.ד חשבונאות, אנו פועלים לתיקון הנתונים הבודדים הנדרשים לתיקון. החל מינואר 2013, נכתב באגף נוהל פנימי לאחזקת חניכים במוסדות- רישום, דיווח ובקרה. אנו פועלים בהתאם לנוהל.

עלויות כספיות בגין 2 מושמים- לפי בדיקתי, נראה שטעתה הביקורת לגבי קביעת העלויות לעירייה לגבי שתי ההשמות שצוינו. לפי הנחיות התע"ס ובדיקתנו מול הפיקוח, מדובר בחוסים אשר בזמן השמתם היו בגירים (כיום בני 68), תושבי העיר, והעירייה מחויבת בהמשך סידורם לתמיד בהתאם להוראות התע"ס- השתייכות.

ככלל, הסכומים שצוינו על ידי הביקורת הם עלויות כוללות ולא מה שמושת על העירייה. העירייה משתתפת בהשמות בכלל ובאלו שצוינו בפרט, רק ב-25% מהסכומים שצוינו.

מאחר וההשמות המקוריות אינן בידנו, ואין לי דרך לדעת מדוע, פנינו לשתי המסגרות במטרה לקבל מהן העתקי ההשמות המקוריות, אולם נענינו שגם בידן אין שום השמות. ככל הנראה בשנות השישים של המאה שעברה, בתקופת משרד הסעד, לא היו השמות במתכונתן בימנו. לפיכך, קבלנו משתי המסגרות אישור כתוב על מועד השמת החסויות אצלם לפי רישומיהם. למרות שמועד זה רשום גם בדוח מסגרות.

בנוסף, בדקנו פעם נוספת את הפרטים הידועים לנו לגבי השתייכות החסויות, ונראה שההשתייכות שלהן ב- 50 השנים האחרונות הייתה ותישאר על עיריית רמת השרון.

חוזי שכירות- עפ"י אין צורך במסמך זה, מכיוון שנהלים הפנימיים של האגף הם לערוך ביקורי בית לפחות אחת לשנה. נוהל פנימי זה הינו חלק מתהליך

הקליטה והטיפול בלקוח באגף בכלל, ולמבקשים סיוע כלכלי כלשהו בפרט. יחד עם זאת, ניתנו הנחיות לעובדים לבקש חוזי שכירות, להבא.

תגובת הביקורת:

אין זה תקין כי בידי האגף לא מצויות ההשמות המקוריות של כלל המושמים הפעילים ואין וודאות כי מדובר בתושבי רמת-השרון.

5. מושמים בשני מוסדות במקביל

מטופלים רבים מושמים ביותר ממוסד אחד, לרוב לשם מילוי צרכים טיפוליים. לדוגמא, ילד במשפחת אומנה הרשום למעון יום. דוגמא נוספת מבוגר המושם בהוסטל וכן במפעל עבודה ושיקום (מע"ש).

ממצאים:

הביקורת בדקה בנתוני המסר ומצאה כי 35 מושמים משובצים ביותר ממוסד אחד. מבדיקה פרטנית מול עובדי הזכאות נמצא כי המדובר במושמים הזכאים להשמה בגין מגורים וכן השמה בגין תעסוקה – תקין.

6. השתתפות עצמית של מטופלים

עיקר המימון להשמה במוסדות מקורו במשרד הרווחה ובעירייה, אך בחלק מהמקרים נדרשת גם השתתפות כספית של המטופל או של החייבים במזונותיו. לדוגמא, הורים אמורים לשלם השתתפות עצמית עבור שהות ילדיהם במעונות, במשפחות אומנה ובפנימיות יום. אי הקפדה על גביית השתתפות עצמית מן הלקוחות משמעה הפסד כספי לרשות, שכן גובה השתתפותה גדל בהתאם. על פי הוראה מס' 1.26 לתע"ס, שנושאה "הנחיות לגביית השתתפות הלקוחות בשירותי רווחה ברשויות מקומיות":

"החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל נותנת את שירותיה לארגון גבייה מרוכזת בשיטה כפי שתפורט להלן". על פי ההוראה, על המשלם לחתום על טופס ההוראה לחיוב חשבון הבנק ולמסור את ההוראה לבנק. על החברה לאוטומציה להנפיק לשירותים החברתיים מדי חודש דוח חישוב לנושא רווחה חניכים וזקנים, הכולל את כל ההשתתפויות לפי מספר זהות ולפי סדר א-ב, וכן דוח

החזרים ממס"ב של חניכים וזקנים, האמור לכלול את רשימות הוראות קבע שלא כובדו על ידי הבנקים מסיבות שונות.

ממצאים :

1. בניגוד לרשויות אחרות (כגון הרצליה, אשדוד, אלעד ועוד), לא כל תשלומי ההשתתפות העצמית במחלקת הרווחה בעירייה מבוצעים באמצעות הוראת קבע או באמצעות החברה לאוטומציה כפי שמתבקש מהוראות התע"ס.
2. עובדות הזכאות מנהלות את מערך תשלומי ההשתתפות העצמית באופן עצמאי כאשר עובדת אחת מנהלת גיליון אלקטרוני ואילו העובדת השנייה על גבי דפים באופן ידני. כלומר, לא רק שאין שימוש באוטומציה לשם מעקב אחר התשלומים, אף אין אחידות בצורת הבקרה וכך לא מתאפשרת בקרת שלמות כי בוצע חיוב ונתקבלו כלל תשלומי ההשתתפות העצמית.
3. אין במחלקה ריכוז מסודר של המוסדות בהם נדרשת השתתפות עצמית ומספר המושמים הנמצאים בכל מסגרת, כך שמנהלת המחלקה אינה יכולה לערוך בקרה על הגבייה או חישוב מסודר בנוגע לגובה הכנסות העירייה מגביית ההשתתפות העצמית.
4. כמו כן נמצא כי עובדות הזכאות אינן עורכות השוואה אל מול פלט משרד הרווחה אשר מציג בין היתר בצד כל מוסד ומושם את גובה ההשתתפות העצמית.
5. מבדיקת הגיליון האלקטרוני אותו מנהלת אחת מעובדות הזכאות נמצא כי לתקופת 9/2012 – 8/2013, קיים חוב לעירייה על סך 5,937 ₪. עקב העובדה כי עובדת הזכאות האחרת מנהלת את התחשבויות ההשתתפות העצמית באמצעות דפים, לא ניתן היה לערוך בדיקה לגובה החוב הקיים בקופה שלה.
6. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ידנית לכ-117 מושמים על מנת לוודא כי אלו אכן משלמים את סכום ההשתתפות העצמית לעיריית רמת השרון ומצאה 2 מושמים אשר רשומים כנמצאים במסגרות אך לא נמצאו ברשימות עובדות הזכאות, כלומר לא חויבו בהשתתפות עצמית :

מספר זהות	סכום לתשלום		מסגרת
xxxx	1,065.00	ינו-13	205421 רמת השרון-
	1,065.00	ינו-13	
	1,090.00	ינו-13	
	1,090.00	פבר-13	
	1,090.00	מרץ-13	
	1,081.00	אפר-13	
xxxx	725.2	נוב-12	205421 רמת השרון-
	1,065.00	נוב-12	
	319.5	נוב-12	

תגובת המבוקר:

שתי ההשמות המצוינות בסעיף זה הינן השמות למרכז לטיפול ומניעת אלימות של עיריית רמת השרון. מדובר בהשמות אשר העירייה קבלה בגינן כסף ממשרד הרווחה לתהליך הטיפול באלימות במשפחה המתבצע במסגרת המרכז. אכן לא מבוצעת השתתפות עצמית במקרים אלו בתחילת הקשר, מאחר ובתקופת האינטייק ובניית תוכנית ההגנה לאנשים הנמצאים בסיכון גבוה לחייהם, אנו שולחים השמה למשרד ומקבלים תקציב לטיפול בהם במרכז למניעת אלימות, אך אנו לא מתחילים בגביית השתתפות עצמית. זאת בהתאם לשיקול דעת מקצועי וכמקובל במרכזי אלימות רבים. לאחר שהאנשים החלו בתוכנית הטיפול עצמה, הם משתתפים בהתאם לתעריף שנקבע.

תגובת הביקורת:

יש לפעול לגביית החובות ממושמים אלו, לאחר שהתחילו בתוכנית הטיפול.

7. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ב- 20 תיקי מושמים המחויבים בהשתתפות עצמית (נספח ו') על מנת לבדוק האם בכל התיקים נמצאים המסמכים הדרושים לצורך קביעת גובה ההשתתפות העצמית ומצאה כי:

א. בכל התיקים מצאה הביקורת כי סכום ההשתתפות העצמית אשר נגבה בפועל מהמושמים אינו תואם את הסכום אשר נקבע בתע"ס, כך

שבמקרים מסוימים נגבה סכום ביתר ואילו במקרים אחרים נגבה סכום

בחוסר.

ב. בתיק אחד לא נמצאו תלושי שכר ופרטי חשבון בנק.

ג. בשלושה תיקים לא נמצאה אסמכתא לגובה השכר. אסמכתאות אלה עשויות להיות תלושי שכר/טופס הצהרה/אישור מעסיק/תנועות חשבון בנק.

ד. בשלושה תיקים אין פרטי חשבון בנק.

המלצות:

1. יש לנהל את כל מערך גביית ההשתתפות העצמית במערכת ייחודית לכך, כגון מערכת האוטומציה, כפי שנעשה ברשויות אחרות. בדרך זו יש מעקב ברור אחר החייבים בתשלום וגובה התשלום, וכן אחר החובות המצטברים.
2. יש לנהל במחלקה רשימה של כל המוסדות להם קיימת השתתפות עצמית הנגבית באמצעות מחלקת הרווחה בעירייה.
3. יש לפעול לגביית החובות משנים קודמות.
4. יש לגבות את טפסי חישוב גובה ההשתתפות העצמית במסמכים הנדרשים.
5. יש להתאים את גובה הסכום הנגבה להוראות התע"ס. גביה בחוסר או ביתר מהווה עבירה על הוראות התע"ס ואינה תקינה.

תגובת המבוקר:

השתתפות עצמית של מטופלים

- מערכת הגביה של האגף ממוחשבת. לפיכך, רמת היעילות והבקרה גבוהה.
- אנו מאפשרים ללקוחות לבחור את אמצעי התשלום הנוחים להם. הוראות קבע, כרטיס אשראי, מזומן, המחאות. לדעתי המקצועית, בימינו, אין צורך לכפות על התושב תשלום בהוראות קבע בלבד. צורת תשלום זו מכבידה על חלק גדול מלקוחות האגף. לפיכך, באגף מתנהל רישום ממוחשב באקסל של רוב מערכת הגביה, המאפשר בדיקה בכל רגע נתון.
- עובדת זכאות אחת אינה מתנהלת באקסל. אנו מודעים לחסרון זה, אולם מדובר רק בחלק מהמסגרות.

- עובדת הזכאות עורכת תמיד השוואה אל מול פלט משרד הרווחה, כנדרש.
- כל המושמים מחויבים בהשתתפות עצמית. לעיתים, במקרים בודדים, הם אינם משלמים, ואנו פועלים להסדרת חובותיהם.
- בסוף שנת התקציב 2013, גבה האגף 98% מהשתתפות לקוחות. דבר שמעיד על רמת מצוינות גבוהה ביותר בתהליכי הגביה. לדעתי המקצועית, המגע הישיר והבלתי אמצעי עם תושב, ולא באמצעות הוראות קבע, הוא המאפשר אחוזי גביה גבוהים אלו.
- ככלל, לא ידוע לי על החלטות כלשהן לגביה בחוסר או ביתר. לעיתים בהשמות למסגרות יומיות ייחודיות לרמת השרון נקבעת השתתפות ייחודית למסגרת.
- חלק מהמסמכים (תלושי שכר וכד'), שנמצא שחסרים, לכאורה, בתיקי לקוחות, טרם תויקו כיוון שנמצאים בעבודה שוטפת במדור הזכאות. ייתכן ויש מספר תיקים בהם חסרים מסמכים.
- אנו פועלים לשיפור מתמיד בנושא זה, ככל תחום מקצועי אחר שבאחריותנו.

תגובת הביקורת:

הביקורת ציינה בנספח ו' מספר דוגמאות להפרשים בהשתתפות העצמית. עם זאת, לא נתקבלה תגובה ממנהלת האגף באשר למקרים הפרטניים שצוינו בנספח.

7. ניהול רשומות בתיקי המטופלים

סעיפים 3 – 5 לתע"ס 1.24 בנושא "ניהול רשומות" קובעים את אופן ניהול תיקי המטופלים.

סעיף 3 קובע כי "תיק יכיל את כל המסמכים, שנוצרו או התקבלו, בקשר לנושא התיק...לפי סדר כרונולוגי...התיק יהיה עדכני".

סעיף 5.4 לתע"ס זה קובע כי בין המסמכים שיש לכלול לפי סעיף זה נמנים צילום ת.ז, גיליון טיפול ומסמכים רפואיים.

ממצאים:

כאמור, במסגרת הביקורת נבדקו 74 תיקים של מטופלים החוסים במוסדות שונים.

הבדיקה כללה קיומם של מסמכים עדכניים, קיום גיליון טיפול ומסמכים רפואיים מהעשור האחרון וכן צילום ת"ז.

מהנתונים עולה כי:

1. ב – 5 תיקים מהמדגם לא נמצא גיליון טיפול משנת 2010 (נספח ג').
 2. ב- 54 מתיקי החוסים אין מסמכים רפואיים משנת 2010 או שאין כלל מסמכים רפואיים (נספח ד').
 3. ב- 13 תיקים מהמדגם אין צילום ת.ז. לצורך זיהוי חד ערכי ואימות נתונים (נספח ה').
- הביקורת מעירה כי גם חוסים במסגרות חוץ ביתיות זכאים לביקורים ולקשר עם עו"ס, ועל כן ראוי היה שיהיה להם תיעוד לגיליון טיפול מהעשור האחרון.

המלצות:

1. יש להקפיד על תיוק כל המסמכים בתיקים האישיים בכלל ובפרט על צילום ת.ז. ומסמכים רפואיים שהם הכרחיים לשם קבלת החלטות בנוגע למטופל.
2. יש להקפיד על רישום מסודר של טיפול העו"ס על מנת לוודא עמידה ברמת האינטנסיביות שנקבעה למטופל וכן מעקב אחר הקשר עם המטופל.

8. פיקוח ובקרה - חוסים במוסדות

8.1 רקע

החובה לבצע בקרה תקופתית אצל חוסים לצורך שמירה על מאגר מידע עדכני ומדויק מעוגנת בהוראות תע"ס 1.19 ("נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות") בו נקבע כי במקרים של חוסים השוהים במעונות ללא טיפול שוטף של המחלקה יש לבצע בקרה תקופתית.

כמו כן קיימות הוראות מיוחדות המתייחסות לפיקוח ובקרה לכל אוכלוסייה של חוסים, כגון חוסים מוגבלים, חוסים הלוקים בשכלם וקשישים.

יצוין, כי מעבר לפן המקצועי, לבקרה השוטפת על מצב החוסים ולשמירת הקשר עימם על ידי המחלקה יכולה להיות גם משמעות כלכלית: כך למשל, ייתכן שהחוסה עבר מהמוסד אך המחלקה לא עודכנה. ביקור תקופתי במקום היה מגלה עובדה זו בזמן אמת. כמו כן ייתכן, שהוריו של החוסה עברו מהעיר, כך שעלויות

ההחזקה של החוסה צריכות להיות מועברות לעיר מגוריהם החדשה זאת על פי הוראות תקנות טיפול בנזקים.

8.2 פיקוח על חוסים בעלי נכות ומוגבלות

התע"ס קובע כי על המחלקה לשמור על קשר עם חוסים בעלי נכות ומוגבלות ועם משפחותיהם ע"י תכתובת וקשר טלפוני, אחת לשנה אמור העו"ס להיות מוזמן לדיון במסגרת.

סעיף 10 לתע"ס 5.4 בנושא "נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות" מתאריך 21/1/10 קובע כי:

- המחלקה תמשיך לשמור על קשר עם הנכה ומשפחתו ע"י תכתובת וקשר טלפוני.
- אחת לשנה יוזמן העו"ס המטפל מהמחלקה לשירותים חברתיים לדיון עם הצוות הרב מקצועי של המסגרת אודות הדייר.
- אחת לשנה לפחות ימולא דו"ח סוציאלי ע"י העו"ס במסגרת שיועבר לגורם המפנה, למפקח המחוזי על המחלקה לשירותים חברתיים ולתיקו האישי של האדם עם נכות במסגרת.
- במסגרת הביקורת נבחנו 12 תיקים של חוסים בעלי נכות ומוגבלות .

ממצאים:

מתוך 12 תיקים שנבדקו במחלקת נכים ושיקום בארבעה תיקים עולה כי לא היה קשר סדיר עם החוסים. כמו כן, אין הקפדה על תיעוד דו"ח סוציאלי אודות חוסים מוגבלים אחת לשנה.

להלן פירוט ממצאנו:

- בתיק א - מסמך טיפול אחרון בתיק הנו משנת 2005, ועוסק בבקשה לעובד זר. אין התכתבויות נוספות עם החוסה.
- בתיק ב - מסמך טיפולי אחרון משנת 2011, דיווח העובדת הסוציאלית מהמסגרת.
- בתיק ג - מסמך טיפולי אחרון משנת 2008.
- בתיק ד - אין מסמך טיפולי מהעשור האחרון.

המלצות:

1. להקפיד על הוראות התע"ס הקובעות כי יש לשמור על קשר עם החוסה הנכה ובני משפחתו ולהופיע לדיון עם הצוות של המוסד הדן בעניינו של החוסה.
2. למלא אחת לשנה לפחות דוח סוציאלי שיופנה למפקח המחוזי ולגורם המפנה.
3. למסד מנגנוני בקרה ופיקוח שיבטיחו כי הוראות התע"ס מתקיימות, זאת באמצעות סקירת התיקים של חוסים בעלי מוגבלויות או נכות.

8.3 פיקוח על חוסים קשישים

סעיף 18.1 לתע"ס 4.8 בנושא "השמת זקנים תשושים במעונות": קובע כי על המחלקה לשירותים חברתיים לבצע מעקב אחר תפקודו של הזקן במעון לפחות אחת לשנה.

ממצאים:

במסגרת הביקורת נבחנו 12 תיקים של קשישים ונמצא כי בשלושה תיקים אין הקפדה על קיום בקרה תקופתית וקשר סדיר עם חוסים קשישים במוסדות לפחות אחת בשנה כנדרש מהוראות התע"ס.

להלן פירוט התיקים:

- בתיק א - מסמך אחרון בתיק מתאריך 16/1/13.
- בתיק ב - מסמך אחרון בתיק מתאריך 20/2/07.
- בתיק ג - מסמך אחרון בתיק מתאריך 12/12.

המלצות:

1. להקפיד על הוראות התע"ס המחייבות מעקב אחר תפקודו של החוסה הקשיש במעון לפחות פעם בשנה.
2. למסד מנגנוני פיקוח ובקרה במטרה להבטיח כי הוראות התע"ס מתקיימות.

תגובת המבוקר:

רישום בתיקי לקוחות ופיקוח חוסים במוסדות

רישום בתיקי לקוחות מתבצע עפ"י באופן מסודר, וישתפר, כפי שכבר צוין, עם המעבר לניהול תיק ממחושב. בקרה בנושא זה מתבצעת כאחת לחודשיים-שלושה, על ידי הפיקוח של משרד הרווחה ואנו פועלים לתיקונים בהתאם להנחיות הפיקוח.

חלק מהתיקים שנדגמו הינם סידורים של שנים ואין כל אפשרות, לצערי, להשלמת המסמכים. ביקור של עשרות חוסים במסגרת חוץ ביתיות הינה מטלה שאינה ברת ביצוע. בהתאם לסדרי עדיפויות מקצועיים הנקבעים על ידי הנהלת האגף, אנו מקפידים על ביצוע מטלה זו בסידורי קטינים בסיכון בפנימיות. ככלל, ההחלטה על ביקור במסגרות הינו שיקול דעת מקצועי.

אנו מקבלים דיווחים בכתב מרב המסגרות, אחת לשנה. העו"ס מאשר את דו"ח המסגרות (עוזב/נשאר) השנתי ומחויב לבדיקה זו.

ביקור של עשרות חוסים במסגרות חוץ ביתיות הינה מטלה שאינה ברת ביצוע. יחד עם זאת, אנו עושים ככל הניתן ע"מ לעמוד בקשר עם מאות חוסים.

העובדים מחויבים לבקרה שנתית (דוח עוזב/נשאר) בנושא חוסים במסגרות ואנו לא חותמים על הדוח מבלי שהעובד מוודא מצב החוסה במסגרת. ההחלטה על ביקור במסגרות הינה שיקול דעת מקצועי, בהתאם למאפייני הסידור וסדרי עדיפויות מקצועיים הנקבעים על ידי הנהלת האגף.

תגובת הביקורת:

הביקורת חוזרת על הוראות התע"ש 5.4 כי:

- "אחת לשנה יוזמן העו"ס המטפל מהמחלקה לשירותים חברתיים לדיון עם הצוות הרב מקצועי של המסגרת אודות הדייר".
- "אחת לשנה לפחות ימלא דו"ח סוציאלי ע"י העו"ס במסגרת שיועבר לגורם המפנה, למפקח המחוזי על המחלקה לשירותים חברתיים ולתיקו האישי של האדם עם נכות במסגרת".

נספחים**נספח א'**

ת.ז מושם	שם המושם	רמת אינטנסיביות בנמר	תאריך טיפול אחרון
Xxxx	xxxx	גבוהה	12/04/2013
Xxxx	xxxx	גבוהה	12/09/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	28/10/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	24/07/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	09/09/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	15/10/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	10/04/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	20/05/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	30/09/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	10/09/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	23/10/2013
xxxx	xxxx	גבוהה	אוג-13
xxxx	xxxx	גבוהה	26/08/2013

נספח ב'

שכירויות על פי נמר ללא מסמכי שכירות קיימים

מסמכם נדרשים	קוד בעלות על-פי נמר	שם המושם	ת.ז מושם
לא קיים	3-שכירות	xxxx	xxxx
לא קיים	שכירות-3	xxxx	xxxx
לא קיים	3 - שכירות	xxxx	xxxx
לא קיים	3-שכירות	xxxx	xxxx
קיים - 2011	3 - שכירות	xxxx	xxxx
לא קיים	3-שכירות	xxxx	xxxx
לא קיים	3-שכירות	xxxx	xxxx
לא קיים	3 - שכירות פרטית	xxxx	xxxx
לא קיים	3 - שכירות פרטית	xxxx	xxxx
לא קיים	3 - שכירות פרטית	xxxx	xxxx
לא קיים	3 - שכירות פרטית	xxxx	xxxx
לא קיים	3 - שכירות פרטית	xxxx	xxxx
לא קיים	3 - שכירות פרטית	xxxx	xxxx

אין גיליון טיפול משנת 2010

ת.ז. מושם	שם המושם	ת.ז. הורה	תאריך טיפול אחרון
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		20/02/2007
XXXX	XXXX		31/3/05 - מכתב בקשר לעבד זר. אין התכתבויות עם המושם
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX	XXXX	אין כוון שמדובר בתיק חלקי

בחינת קיום מסמכים רפואיים עדכניים טרם שנת 2010

ת.ז מושם	שם המושם	מסמך רפואי אחרון
XXXX	XXXX	05/10/2009
XXXX	XXXX	31/10/2010
XXXX	XXXX	02/11/2006
XXXX	XXXX	26/07/2010
XXXX	XXXX	17/11/2010
XXXX	XXXX	27/12/2002
XXXX	XXXX	11/11 ניצן
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	יוני-08
XXXX	XXXX	דצמ-93
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	2004
XXXX	XXXX	04/05/2005
XXXX	XXXX	06/12/2009
XXXX	XXXX	22.2.95
XXXX	XXXX	30.7.91
XXXX	XXXX	19.7.11
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX	07/04/2008
XXXX	XXXX	20/03/2008
XXXX	XXXX	12/12/2010
XXXX	XXXX	05/08/2008

נספח ה'

בדיקת קיום ת.ז			
ת.ז מושם	שם המושם	ת.ז. הורה	צילום ת.ז הורה
XXXX	XXXX	XXXX	אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
XXXX	XXXX		אין
Xxxx	XXXX		אין
Xxxx	XXXX	אין	אין
Xxxx	XXXX	אין	אין

נספח ו' – בחינת השתתפות עצמית

מסגרת	תלושי משכורת	חשבון בנק	טופס חישוב	השתתפות עצמית בש"ח ע"פ חישוב בדוח מסגרות	תשלום בש"ח בפועל	מספר חריג	הפרש
רכל צביה 477628	2/13-3/13	יש	יש	162	160		2
מועדנית 934104	3/13-4/13	יש	יש	253	150		103
רכל צביה 477628	אב - אישור כולל משכורת ללא אישורים	יש	יש	162	160	ב	2
מועדנית 934104	לפי חשבון בנק - בל"ל + פתק כמה מקבלת מזונות ללא אישורים	יש	יש	126	150		-24
לזר מירב 478422	אב - אישור כולל אם - הצהרה על גובה משכורת	יש	יש	162	160		2
מועדנית 934104	2/13-4/13	אין חשבון בנק	יש	126	150		-24
לזר מירב 478422	1/13-3/13	אין	יש	182	160	ג	22
מועדנית 934104	1/13-4/13	אין חשבון בנק	יש	157	150		7
יפה 476744	4/13-6/13	יש	יש	162	160		2
לזר מירב 478422	2/13-4/13	יש	יש	162	160		2
שמו רבקה 478830	3/13-4/13	יש	יש	162	160		2
מועדנית 934120	גובה משכורת ללא אישורים + אישור מזונות	יש	יש	162	160	ב	2
מועדנית 934120	3/13-5/13	יש	יש	162	160		2
מועדנית 934104	1/13-3/13	אין	יש	126	150	ג	-24
מועדנית 934104	קצבת נכות לפי חשבון בנק	יש	יש	126	150		-24
מועדנית 934120	אב - תלוש 10/13, אם - הצהרה	יש	יש	162	160		2
מועדנית 934104	3/13-4/13	יש	יש	126	150		-24
יפה 476744	אין	אין	יש	162	160	א + ב + ג	2
לזר מירב 478422	13-Jan	יש	יש	162	0		162
מועדנית 934120	3/13-4/13	אין חשבון בנק	יש	332	160		172
							366

דוח ביקורת בנושא המוקד העירוני

המוקד העירוני

תמצית מנהלים:

1. לא קיים נוהל לשעת חירום אשר מפרט את התנהלות המוקד בשעת חירום.
2. לא מתקיים פיקוח של מנהל המוקד על כלל הפעילויות המוגדרות במסגרת תפקידו בנוהל בעבודה.
3. ישנן הנחיות בנוהל העבודה אשר אינן מעודכנות, אינן רלוונטיות ואף אינן מיושמות.
4. לא קיים תיעוד בגין תלונות שהתקבלו בעת הפסקת פעילות המחשב.
5. מאז כתיבת הנוהל ו לא נעשו רענונים לעובדים לעניין הנוהל.
6. במערכת המחשוב לא קיימת אפשרות להזין את אופן קבלת הפנייה למוקד.
7. לא קיימת במערכת CRM אפשרות לסיווג התלונה לפי רמת חשיבותה.
8. לא כל מחלקות העירייה מחוברות למערכת CRM ועל כן לא ניתן להעביר לכל המחלקות את הפניות בדרך ממוחשבת.
9. לא כל מנהלי המחלקות בעירייה מפקחות על הטיפול בפניות המועברות אליהם.
10. אמנת השירות הקיימת בעירייה אינה כוללת הגדרת בנק של מדדי זמן השירות לטיפול וסגירת פניות.
11. לא קיים נוהל למתן תשובה לתושב בנוגע לפנייתו.
12. לא קיים נוהל לעניין סקר שביעות רצון התושבים.
13. לא מופקים דוחות לביצוע ביקורת ובקרה על טפול המחלקות בפניות.
14. לא מתנהלים דיונים בפורום מנהלי מחלקות על הטיפול בפניות הציבור.
15. לא נערכת ישיבה עם מנהל המוקד טרם החלטה על תקציב המוקד.

המלצות :

1. יש למנות למנהל המוקד סגן אשר תפקידו בין היתר יהיה למלא את מקומו של מנהל המוקד באם נבצר ממנו למלא את תפקידו.
2. יש לערוך הפרדה בין פעילות המוקד לפעילות מוקדן עירוני ולהקצות עובדים מסוימים לתפקיד מרכזן העירייה על מנת לאפשר למוקד פעילות סדירה.

3. יש לעדכן את נוהל העבודה ולהתאימו לצרכים המשתנים.
4. יש להוסיף בנוהל העבודה הנחיות בנוגע לטיפול בפניות אנונימיות.
5. יש לשקול התאמה או שדרוג מערכת המחשוב על מנת לאפשר הזנת פרמטרים נוספים לביצוע ביקורת ובקרה על פעילות המוקד והטיפול בפניות.
6. על העירייה לדרוש ממנהלי המחלקות ביצוע פיקוח נאות על הטיפול בפניות.
7. יש העירייה לדרוש עדכון מפורט במערכת CRM על הטיפול שבוצע.
8. מומלץ לשקול שילוב של מערכת להקלטת שיחות המוקד.
9. יש לדרוש הפקת דוחות על פעילות המוקד והפצתו למנהלי המחלקות לצורך הפקת לקחים.
10. יש לקיים דיון בפורום מנהלי מחלקות העירייה על הטיפול בפניות הציבור.
11. יש להטמיע ביצוע סקר שביעות רצון לצורך ביקורת ובקרה.

המוקד העירוני

כללי .1

1.1 עיריית רמת השרון מפעילה מוקד עירוני לקבלת פניות, תלונות והודעות מתושבי העירייה העברתם לאגפי העירייה השונים ולביצוע מעקב אחר הטיפול בפניה.

1.2 המוקד פועל 24/7, 365 ימים בשנה לרבות שבתות וחגים.

1.3 המוקד כפוף באופן ישיר למנהל אגף הביטחון בעירייה.

1.4 במוקד עובדים 10 עובדים. 8 עובדי עירייה ו-2 עובדי קבלן חיצוני, ב-3 משמרות.

1.5 הביקורת מציינת כי באתר העירייה מצוין כי המוקד העירוני משמש לצרכים הבאים :

זאת ..לשפר את איכות השירותים הניתנים לתושבים...על מנת לבצע מופעל מוקד המטפל בכל פניות התושבים 24 שעות ביממה.

"כל פניה טלפונית של התושב זוכה למענה. פניה המחייבת את התערבותה של יחידה מסוימת עוברת למעקב אחר ביצוע פעילות היחידה ועמידתה ברמת השירות שנקבעה".

"..המוקד מספק מידע לכל הפונים בכל הקשור לפעילות העירייה"

"בשעת חירום מהווה מוקד חירום עד להקמת מוקד מל"ח".

תגובת מנהל אגף ביטחון :

"מוקד 106 בהתאם לתפיסת הביטחון, נוהלי אגף הביטחון תיק אב רשותי והנחיות גופי חירום ומשרדי ממשלה ממשיך לתפקד כמוקד 106 בחירום תחת הנחיות אגף הביטחון והוראות בהתאם למצב הבטחוני שהוכרז, כאשר מיקומו משתנה כמתן מענה בטיחותי ותפעולי לעובדי המוקד למרכז ההפעלה בעיר ואין קשר למל"ח".

1.6 מר יהודה קצב משמש כמנהל המוקד החל מספטמבר 2005. למנהל המוקד, לא מונה סגן ו/או ממלא מקום.

לדעת הביקורת, יש למנות למנהל המוקד סגן אשר תפקידו בין היתר יהיה למלא את מקומו של מנהל המוקד באם נבצר ממנו למלא את תפקידו.

תגובת מנהל המוקד :

"לדעת מנהל המוקד יש למנות סגן למנהל המוקד".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"יש למנות סגן למנהל המוקד, הדבר לא בוצע עקב שיקולים שונים למרות דיונים ופגישות שערכתי בעניין לדוגמא באגף משאבי אנוש נמסר כי נדרש קידום העובד, עובד שימונה לסגן נדרש מכרז ותגמול כספי. עד היום לא בוצע".

1.7 הפניות למוקד מגיעות באמצעות פניות טלפוניות, פנייה באתר האינטרנט של העירייה, באתר הפייסבוק העירוני, או התראה ע"י תצפיתן של המוקד במצלמות הפרוסות בעיר.

1.8 המוקד מפעיל לצורך פעילותו את המערכות הבאות :

1.8.1 מערכת CRM (מערכת מחשוב לניהול לקוחות) – לניהול הפניות שמגיעות למוקד.

1.8.2 מרכזיה טלפונית – לניהול מערך השיחות הנכנסות למוקד.

1.8.3 מערכת מצלמות ובקרה – מצלמות אבטחה הפרוסות ברחבי העיר במוקדים ציבוריים.

1.9 המוקד משמש גם כמרכזיה של העירייה ועובדי המוקד אחראים גם לתת מענה טלפוני לתושבים הפונים למרכזיה ולנתב את השיחות למחלקות השונות. הואיל וכך, בשעות הבוקר קיים עומס של שיחות נכנסות וזמן ההמתנה למענה טלפוני מהמוקד הינו ארוך מהרגיל .

הביקורת מציינת כי רצוי לערוך הפרדה בין פעילות המוקד לפעילות מוקדן עירוני ולהקצות עובדים מסוימים לתפקיד מרכזן העירייה על מנת לאפשר למוקד פעילות סדירה בעבודתו.

לדברי מנהל המוקד מתקיים הליך של גיוס והכשרה של מרכזן העירייה אשר תפקידו ייוחד לצורך מענה לשיחות המופנות למרכזיה.

תגובת מנהל המוקד:

"ישנו מרכזן לעירייה שעובד מזה כתשעה חודשים".

1.10 בזמן חירום משמש המוקד העירוני כ"מרכז מבצעים" אשר נותן מענה בשעת חרום לתושבי העיר.

הביקורת מציינת כי לא קיים נוהל לשעת חירום אשר מפרט את התנהלות המוקד בשעת חירום וכל הידע הקיים וההתנהלות הנדרשת הינם בהתאם לידע והניסיון של מנהל המוקד לאורך השנים.

תגובת מנהל המוקד:

"ישנו נוהל כתוב של הפעלת מוקד העירייה בשעת חירום".

הביקורת מציינת כי הנוהל אליו מתייחס מנהל המוקד הינו נוהל חדש מינואר 2015 וכי בעיון ראשוני לא נמצאה בו הגדרה ל"מצב חירום" ורובו מתייחס להיערכות בזמן פיגוע טרור.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"מנהל האגף הכין והפיץ בחודש ינואר 2013 נוהל מעבר משגרה לחירום הכולל הגדרת מצב חירום והמציין בדיוק כיצד לפעול במצב חירום בהתאם לסוג ההכרזה...אגף הביטחון ומחלקות או אגפי העירייה יפעלו בשעת חירום בהתאם לסוג האירוע והכרזתו החוקית תחת פיקוד משטרת ישראל...או פיקוד הצבא...ופועל יוצא מכך הינו הפצת נהלים וסדר פעולות שהופצו ע"י אגף הביטחון בהתאם ואשר מאוגדים בקלסר נוהלי אגף הביטחון ומחלקת חירום, לאגפי העירייה או מחלקות העירייה.

לעניין התנהלות המוקד לאור הידע והניסיון של מנהל המוקד לאורך שנים, מנהל המוקד הינו בתפקידו משנת 2005...העיר רמת השרון לא הייתה תחת איום ישיר משנת 2005 ולא נשמעו אזעקות בעיר...אשר הצריכו מעבר משיגרה לחירום...כך שהמוקד העירוני לא פעל

במתכונת חירום פרט למבצע "עמוד ענן" ו "צוק איתן". המוקד לא התמודד עם הערכות זו לא בבניית כח האדם... ולא כמענה מתכלל נדרש לסוגיות אשר בטיפול המוקד העירוני במצב חירום. יתכן שהמוקד עסק בשנים עברו בתרגול והערכות... מכאן שלא ברור לי איזה ניסיון מדובר".

הביקורת מציינת כי נוהל מעבר משגרה לחירום אליו מתייחס מנהל האגף הוצג לביקורת לראשונה במסגרת תגובתו ועושה רושם כי אינו מוכר כלל למנהל המוקד ולעובדיו.

1.11 לביקורת הוצג נוהל עבודה הקיים במוקד. לדברי מנהל המוקד הנוהל הוכן על ידו לאחר כניסתו לתפקיד בשלהי שנת 2005 לפי שיקול דעתו. הנוהל מפרט את הנקודות הבאות:

1. מטרות המוקד. – מטרות הביקורת כוללות בין היתר:

- א. "המוקד העירוני פועל בכל שעות היממה במשך כל השנה".
- ב. "המוקד העירוני מטפל בפניות הציבור אודות מפגעים ותקלות בכל המערכות העירוניות".
- ג. "המוקד מקבל את הפניות ומעבירן לטיפול המחלקות השונות בעירייה, בהתאם לסוג המפגע ומוודא את גמר הטיפול".
- ד. "במוקד העירוני ניתן לקבל מידע על כל פעילות העירייה ומוסדותיה".
- ה. "המוקד מתחייב:

1. לשפר השירות לתושבי העיר.

2. לתת שירות איכותי לתושב.

3. לתת מידע עדכני ואמין."

ו. "לקבלת טיפול יעיל הציבור מתבקש:

1. לגלות ערנות ותשומת לב למפגעים ותקלות ולדווח בהתאם.

2. למסור למוקדן את מלוא המידע הנדרש.

3. להשאיר את שם הפונה ומס' הטלפון לבירורים נוספים."

הביקורת מציינת כי לא נמצא שהנחיות אלו מפורסמות לציבור באתר האינטרנט או בדרך אחרת.

תגובת מנהל המוקד:

"לדעת מנהל המוקד יש לצרף את ההנחיות לציבור באתר האינטרנט של העירייה".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"תכני ותפקידי המוקד העירוני באתר האינטרנט העירוני ראויים לשיפור מיידי ולהתאימם בהתאם לאפיון המוקד העירוני. לא באחריות המוקד ואגף הביטחון. אתר האינטרנט מנוהל ומתוחזק ע"י מחלקת תקשוב טכנולוגיות ורפרנט עירוני לנושא..".

2. מבנה המחלקה – מפורט המבנה הארגוני של המחלקה ככלל ואת מסגרת תפקידו של כל בעל תפקיד בפרט:

1. מנהל המוקד – "מנהל המוקד העירוני אחראי לתפעול התקין והשוטף של המוקד:

- 1.1. אחראי על איוש המוקד כל יום בכל ימות השנה .
- 1.2. אחראי על פתיחת המוקד בעתות כוננות ובשעת חרום.
- 1.3. אחראי על רישום תקין של כל תלונה המתקבלת ביומן תלונות.
- 1.4. אחראי על מתן מענה ראשוני לגבי טיפול במפגעים המחייבים טיפול דחוף.
- 1.5. אחראי על העברת התלונות למחלקות השונות של העירייה לשם המשך טיפול.

הביקורת לא מצאה כי מתקיים פיקוח מתועד, אם בכלל, של מנהל המוקד על כלל הפעילויות המצוינות במסגרת תפקידו, לעיל.

תגובת מנהל המוקד:

"עבודת מנהל המוקד כאחראי על המוקדנים בטיפול בתלונות יומיומיות ובסגירת תלונות, היא סדר יום רגיל במוקד העירוני".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"כחלק מניהול המוקד ומינוי סגן, זה בדיוק תפקידו של הסגן בנושאי בקרה על אופן העבודה והפעילות. יש לבנות במערכת המחשוב טופס יעודי לבקרה על מנת לפעול כנדרש, יש לבצע הכשרות ולמידה למנהל המוקד לביצוע בקרה כנדרש".

2. מוקדנים

- 2.1 "עובד המוקד הוא עובד עירייה"
 - 2.2 "עובד המוקד יעבוד ע"פ תכנון עבודה שבועי כפי שנקבע על ידי מנהל המוקד..."
 - 2.3 "במשמרתו, העובד כפוף מבצעית לראש המשמרת וימלא את הנחיותיו השוטפות כנדרש".
 - 2.4 "העובד ידפיס כרטיס נוכחות..."
 - 2.5 "עובד ינהל שיחה לאחר פתיחה בזיהוי אישי: מוקד עיריית רמת השרון שלום מדבר/ת..."
 - 2.6 "על העובד מוטלת חובה לקבלת כל הפניות שבתחום האחריות של העירייה והמוקד".
- למרות האמור בנוהל, קיימים מוקדנים אשר אינם עובדי עירייה, אלא עובדי קבלן. זאת ועוד לא קיים מנהל משמרת. לדעת הביקורת יש לעדכן את נהלים אלו בשינויים במתבקשים למצב בפועל או לחילופין למנות מנהלי משמרת בהתאם לנוהל.

תגובת מנהל המוקד:

"ישנם עדיין עובדי קבלן שעובדים במוקד (דרך מוקד מטרה)".

"גם לדעת מנהל המוקד יש למנות"

תגובת מנכ"לית העירייה:

"יש לדאוג לרישום כל הפניות במוקד העירוני בטרם העברתם למחלקות יש לוודא ביצוע המטלות על פי תקני הזמן באמנת השירות של העירייה".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"בהתאם לתקן שנקבע ע"י משאבי אנוש מאויש המוקד בעובדים מן המניין. כאשר במצב נכון להיום כשאר הפרדה בין מוקד 106 למוקד הרואה אשר העובד הינו עובד קבלן הנותן מענה במקביל לעבודת המוקד. ראוי וצריך כי עובדי מוקד 106 יהיו עובדי עירייה בעלי רקע בתחום ניהול מוקד/משל"ט ולא עובדי קבלן. ולבצע עבור העובדים הקיימים הכשרות ייעודיות".

3. מרכזן

"משרה זו מאוישת ע"י עובד עירייה קבוע".

"תפקידו לתת מענה טלפוני לתושבים הפונים למרכזייה ולנתב את השיחות למחלקות השונות".

משרת "מרכזן" אוישה במהלך הביקורת בימים ובשעות שהמוקדן איננו כל המוקדנים מבצעים את עבודת המרכזן כחלק מעבודתם.

לדברי מנהל המוקד מתקיים הליך של גיוס והכשרה של מרכזן לעירייה אשר תפקידו ייוחד לצורך זה בלבד.

תגובת מנהל המוקד:

"משרה זו מאוישת כתשעה חודשים"

תגובת מנכ"לית העירייה:

"המרכזן נקלט כעובד הרשות".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"לא בתחום אחריות אגף הביטחון וכך צריך להישאר. על המרכז להיות עצמאי בכפוף למחלקה או האגף שיקבע ולא המוקד העירוני".

4. מוקדני תגבור

5. קקנוע

הביקורת מציינת כי סעיפים 4 ו 5 מופיעים בתוכן העניינים של הנוהל אך לא ניתן בגינם כל פירוט בגוף הנוהל, לדעת הביקורת יש לתת פירוט מלא בגין מסגרת תפקידם של מוקדני התגבור והקקנוע.

תגובת מנכ"לית העירייה:

"עובדי הקקנוע מנוהלים ע"י ממ"ח גינון, במקרה של פניות מוקד ישנה פניה אף אליהם לטיפול מיצוי".

6. איתור מפגעים –

"...קיימת פונקציה של עובד אשר מסייר ברחבי העיר בהתאם לרשימה המצויה בידו. המפגעים מועברים למוקד מידי יום ביומו ובמידה והמפגע מסוכן, הודעה על כך נמסרת למוקדן מיידית..."

הביקורת מציינת כי במוקד העירוני לא קיימת פונקציה זו.

תגובת מנהל המוקד:

"קיימת פונקציה של עובד שמאתר מפגעים והוא תחת אחריות אגף הביטחון".

תגובת מנכ"לית העירייה:

"קיימות 2 פונקציות: (1) עובד (ד.ג) שמסייר בשכונת נווה גן ומאתר נפגעים. (2) עובד נוסף (ד.ב) שמסייר בעיר ומביא מפגעים. (3) בנוסף כלל המנהלים הונחו לדווח על מפגעים עד לרמה של ראש עירייה ומנכ"לית".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"במחלקת פיקוח עירוני עובד אדם אשר תפקידו לאתר מפגעים בעיר. הנ"ל מסייר מדי יום ומדווח בטופס יעודי על מפגעים שהבחין ומעביר המידע למוקד העירוני להמשך טיפול מול הגורמים הרלוונטיים".

7. כוננים לערבי חג, חג ובמקרי חירום

"למנהל המוקד העירוני רשימה של עובדים אשר משמשים ככוננים ומגויסים בערבי חג, חג ובעתות חרום...".

תגובת מנכ"לית העירייה:

"רשימת הכוננים מועברת לידיעת המנכ"לית ומקבלת את אישורה".

3. נוהלי עבודה בסיסיים - הכוללים התייחסות כללית ללוחות הזמנים ולמטלות לכל אחת מהמשמרות:

3.1 משמרת בוקר

א. " עם ההגעה למשמרת יש לבצע חפיפה עם מוקדן הלילה על אירועים חריגים שהתרחשו במהלך המשמרת

הביקורת מציינת כי רצוי לעשות חפיפה על כל האירועים לרבות אירועים שטרם טופלו ואו טרם נסגרו ולא רק אירועים חריגים.

תגובת מנהל המוקד:

"תפקידו של מוקדן בוקר לעבור על כל האירועים שלא נסגרו מיום אמש ובכל פניות שעדיין לא טופלו".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"מדובר בהנחיות שעל מנהל המוקד להקפיד בהחלפת משמרת. יש לעדכן את נוהל המוקד בהתאם לאפיון פעילות המוקד (לא בוצע ע"י אגף הביטחון מסיבות שונות)".

- ב. "להעביר את כל הפניות למחלקות..."
- ג. "לסגור את כל הפניות שטופלו במהלך הלילה..."
- ד. "במהלך היום יש לעקוב אחרי הפניות שבטיפול המחלקות השונות ולוודא שאכן מטפלים בהם".
- ה. "לפני סיום משמרת יש לסגור פניות מול קבלן הביובית".
- ו. "בימים א', ג', ה' לסגור פניות חשמל מול מחלקת החשמל".

הביקורת מציינת כי לא מצאה סיבה מדוע יש התייחסות אך ורק לפניות בנושא חשמל, כמו כן ההתייחסות לעניין סגירת פניות מול קבלן הביובית אינה רלוונטית כלל, בשל הטיפול בנושא המים והביוב על ידי חברת שרונים בפנייה למנהל המוקד, ציין זה כי הסעיפים אינם רלוונטיים לזמננו.

תגובת מנהל המוקד:

"תפקידו של המוקדן לסגור פניות שטופלו לגבי כל המחלקות".

תגובת מנכ"לית העירייה:

"מנכ"לית העירייה סבורה שיש צורך בבדיקה למול התאגיד על טיפול במפגעים שמתקבלים במוקד העירוני על מנת לתת מענה בעת פניות".

3.2 משמרת צהריים

א. "עם ההגעה למשמרת יש לבצע חפיפה עם מוקדן הבוקר על אירועים חריגים שהתרחשו במהלך המשמרת".

הביקורת מציינת כי רצוי לעשות חפיפה על כל האירועים שטרם טופלו ואו שטרם נסגרו ולא רק על אירועים חריגים.

תגובת מנהל המוקד:

"מוקדן צהריים מגיע כחצי שעה לפני המשמרת ועושה חפיפה עם מוקדן הבוקר לגבי כל הפניות שטרם טופלו".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"מדובר בהנחיות שעל מנהל המוקד להקפיד בהחלפת משמרת".

ב. "תיוק – לתייק את הדוחות בתיקים המתאימים"

הביקורת מציינת כי הטיפול בדוחות אינו מבוצע כראוי (פירוט בנושא בפרק 3 לדוח).

ג. משוב – בכל יום יש לבצע משוב על הפניות שטופלו יום לפני.

הביקורת מציינת כי הטיפול בנושא המשוב אינו מבוצע כראוי (פירוט בנושא בפרק 4 לדוח).

ד. "סגירת פניות באופן שוטף מול הכוננים"

הביקורת מציינת כי סגירת הפניות מול הכוננים צריכה להיות במשמרת הבוקר ולא במשמרת הצהריים (אשר מתחילה בשעה 16:00)

תגובת מנהל המוקד:

"בכל משמרת המוקדנים סוגרים את הפניות שטופלו ע"י כוננים או ע"י עובדי המחלקה".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"הופץ למוקד ולמנהלו ע"י אגף הביטחון נייר עמדה ודרישה חד משמעית לסגירת אירועים ומעקב אחר הפניות הפתוחות על מנהל המוקד לעקוב באופן ייזום ושיטתי אחר סגירת האירועים. ארוע חייב להיסגר בפרק זמן סביר או ציון הסיבה לאי סגירתו

כל משמרת חייבת לסגור את הארועים ולעדכן את המשמרת הנכנסת בגין ארועים פתוחים. אציין כי באגף הביטחון יש מעקב סדיר אחר סגירת פניות שנשלחו

לפקחים לטיפול ולא נסגרו, מבוצע תשאל מול הפקח הרלוונטי מה הסיבה ודרישה לסגירת האירוע."

3.3 משמרת לילה

א. עם ההגעה למשמרת יש לבצע חפיפה עם מוקדן הצהריים על אירועים חריגים שהתרחשו במהלך המשמרת"

הביקורת מציינת כי רצוי לעשות חפיפה על כל האירועים שטרם טופלו ו/או טרם נסגרו ולא רק על אירועים חריגים.

תגובת מנהל המוקד:

"מוקדן משמרת לילה מבצע חפיפה עם מוקדן הצהריים על הפניות הפתוחות שטרם נסגרו."

ב. "...יש לבצע בדיקת דריכה מול מודיעין אזרחי ולהעביר לכונן האזעקות".

הביקורת לא מצאה כל אסמכתאות בגין תיאום מול מודיעין אזרחי.

תגובת מנהל המוקד:

"באם אין דריכה של אזעקה מסויימת במוסדות ציבור מודיעין אזרחי מתקשר למוקדן, והמוקדן שולח את כונן האזעקות לבצע דריכה".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"נכתב נוהל באגף הביטחון לגבי סדרי עבודה ותיאום עבודת המוקד מול מודיעין אזרחי. הנוהל הופץ למוקד".

4. הוראות תפעול של המוקד- כוללות הוראות תפעול שוטף של המוקד :

הנחייה 7 בהוראות אלו קובעת: "יש למחשב את כל הפניות, במידה והמחשב אינו פועל התלונות נרשמות ידנית על גבי טופס הרצ"ב בשם: מוקד יומן לפניות הציבור, ומועברות לאחר מכן למחשב"

הביקורת מציינת כי אין יומן כאמור ולא נמצאו כל אסמכתאות בגין תלונות שהתקבלו בעת הפסקת פעילות המחשב.

תגובת מנהל המוקד:

"יש יומן פניות שבו נרשמות התלונות באופן ידני ולאחר מכן הפניות מוזנות במחשב".

הנחייה 9 קובעת: "אין לקבל פניות אנונימיות אלא לפי שיקול דעת של המוקדן...".

לדעת הביקורת אין להותיר החלטות לשיקול דעת המוקדן ויש להגדיר לו בצורה ברורה ועד כמה שניתן אילו פניות אנונימיות יש לקבל ואילו לא ובכל מקרה יש להורות לו לדווח לגורם אחראי במידה ולא ברור לו.

תגובת מנהל המוקד:

"המוקד מקבל פניות אנונימיות פרט לתלונות שקשורות למח' פיקוח על הבניה".

מנהל המוקד ציין בפני הביקורת כי ההנחיה בפועל (שאינה כתובה) היא כי יש לקבל כל פנייה, הגם אנונימית, תוך שימת דגש על פיתרון הבעיה.

לדעת הביקורת יש לעדכן את ההנחיה בהתאם לשינויים הנהוגים בפועל.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"המוקדן יפעל בהתאם לנוהל שיעודכן בנושא תלונות אנונימיות תוך הסבר לתושב כי פנייתו תתקבל ותוצאות הטיפול לא ימסרו עקב היותו אנונימי. ניתן לשדרג ולהשתמש במערכת SMS כמענה לפניה לתושב ולתוצאות טיפול".

5. תפוצת דיווח במקרה חרום

הביקורת מציינת כי הסעיף כולל סוג אירוע כללי וגורמים שיש לפנות אליהם, לדעת הביקורת יש לפרט את אופן הטיפול בכל מקרה ומקרה

והאנשים הרלוונטיים אליהם יש לפנות להמשך טיפול ו/או לעידכונים בלבד.

תגובת מנהל המוקד:

"ישנה תפוצת דיווח במקרה חירום עם רשימת האנשים הרלוונטיים לגבי המשך טיפול או עדכון בלבד".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"צודק מנהל המוקד, תפוצת הדיווח בנויה נכון בהתאם לסוג האירוע ומדווח לגורם הרלוונטי".

6. גורמים חיצוניים שהמוקד עובד מולם

7. תוכנת המוקד

הביקורת מציינת כי סעיפים 6 ו 7 מופיעים בתוכן העניינים של הנוהל אך לא ניתן בגינם כל פירוט בגוף הנוהל, לדעת הביקורת יש לתת פירוט מלא בגין הגורמים החיצוניים עימם עובד והמוקד ופרטי התוכנה ובית התוכנה לרבות שירות לקוחות של התוכנה עימה עובד המוקד.

תגובת מנהל המוקד:

"תוכנת המוקד עימה עובד המוקד היא CRMC".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"תוכנת המוקד מופעלת ומתוחזקת ע"י מחלקת טכנולוגיות בעיר ללא מעורבות ושת"פ אגף הביטחון".

על הנוהל לא מצוין תאריך הוצאתו.

הביקורת מציינת כי הנוהל הוכן בעבר ועל כן ישנם הנחיות שאינן מעודכנות, אינן רלוונטיות ואף אינן מיושמות נכון לתאריך הביקורת, יש לעדכן את הנוהל בהתאם למציאות הקיימת לרבות התאמה לצרכי המוקד והמחלקות העובדות איתו תוך התחשבות בהתקדמות הטכנולוגית.

כמו כן מציינת הביקורת כי מבדיקה שנעשתה עם מספר מוקדנים נמצא כי הנוהל הובא לידיעתם בהליך קליטתם לתפקיד ואולם מאז לא נעשו רענונים להיקף ידיעתם בנוהל.

לדעת הביקורת יש להרחיב את הנוהל הקיים אשר יגדיר באופן אופרטיבי את אופן פעולת המוקד ככלל והמוקדנים בפרט, בעת קבלת תלונות לרבות במקרים שונים וחריגים. הנוהל יפרט מה האחריות של המוקדן ומנהל המוקד בקרות אירוע מסוים, מה הפעולות שיש לעשות בכל אירוע ואירוע בהתאם לאופיו ודחיפותו מרגע קבלתו ועד סיומו, מי הגורמים אשר יש לדווח להם אם בכלל בקרות אירוע ומי הגורמים שיש להפעיל.

תגובת מנהל המוקד:

"נוהלי העבודה עודכנו בדצמבר 2014 והועברו למנכ"ל העירייה"
"נוהלי העבודה רועננו והובאו לידיעת המוקדנים"
"בנוהלי העבודה ישנה רשימת אנשי קשר למקרי חירום (שריפה, התאבדות, וונדליזם וכו')".

1.12 ההוצאות השוטפות של המוקד יוצאות מתוך תקציב של שירותים עירוניים שונים

2. הטיפול בתלונה

2.1. הפניות למוקד העירוני מתקבלות, על פי רוב, באמצעות פנייה טלפונית, על ידי פנייה באתר האינטרנט ואתר הפייסבוק של העירייה או בפקס. הביקורת מציינת כי לא נמצא כל תיעוד ביומן רישום חיצוני או במערכת המחשוב, כפי שיפורט בהמשך, לאופן קבלת הפנייה במוקד.

2.2. במהלך שנת 2006 החל המוקד בניהול הפניות אליו באמצעות מערכת CRM, מערכת מחשוב לניהול לקוחות. במערכת זו מוזנות הפניות למוקד. במהלך השנים חוברו מרבית מחלקות העירייה למערכת זו. עובדה זו מאפשרת למוקד להעביר את התלונה לטיפול המחלקות השונות בדרך ממוחשבת וביצוע מעקב ופיקוח על הטיפול של המחלקות בתלונה באופן ממוחשב ויעיל.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"כל טיפול במערכת CRMC הינה באחריות מחלקת טכנולוגיות. למרות בקשותי, הערות ופגישות שקיימתי בנושא אין לי מעורבות או נגיעה כל בכל הקשור להתקנה, תפעול, מערכת שו"ב...הפניתי מספר חברות לשדרוג או החלפת המערכת ללא מענה".

2.3. במקרים חריגים כגון: קבלת תלונה בפקס, הפסקת חשמל ו/או בעיה טכנית במערכת המחשוב נרשמת התלונה ידנית, ואחר כך מוזנת למערכת המחשוב.

2.4. בפניות טלפוניות המוקדן מזין את התלונה עם קבלתה ישירות למערכת CRM. הפניות דרך אתר האינטרנט או הפייסבוק של העירייה מופנות לתיבת הדואר האלקטרוני של המוקד העירוני על ידי תומך אתר העירייה והמוקדן מזין אותם למערכת CRM.

הביקורת מציינת כי לא קיימת במערכת המחשוב אפשרות להזין את אופן קבלת הפנייה למוקד במתכונת הנוכחית.

לדעת הביקורת על ההנהלה לבחון את הצורך במידע זה ובמידת הצורך להתאים את מערכת המחשוב כך שתהיה אפשרות לזהות את מקור קבלת התלונה, עובדה זו יכולה לעזור להנהלה בקבלת החלטות ניהוליות בנושא.

תגובת מנהל המוקד:

"נעשתה פנייה לבית התוכנה על מנת לאפשר הזנת אופן קבלת הפנייה למוקד".

2.5. כל תלונה מוזנת למערכת CRM תוך ציון, שם הפונה, כתובתו, מהות הפנייה, תאריך ושעת קבלתה, וסיווג המחלקה הרלוונטית אשר הפנייה תחת טיפולה באמצעות מערכת זו התלונה מועברת ישירות למחלקה הרלוונטית בעירייה, ומאפשרת להן לטפל בפנייה, לעדכן סטאטוס טיפול ולסגור אותה בגמר הטיפול, תוך כדי בקרה של המנהלים על אופן הטיפול בתלונות וסגירתן.

2.6. לא נמצא במערכת CRM כי קיימת אפשרות לסיווג התלונה לפי רמת חשיבותה.

תגובת מנהל המוקד:

"כל פניה למוקד היא חשובה".

2.7. לדברי מנהל המוקד המחלקות והגופים: אגודת הספורט, לשכת מנכ"ל, רישוי עסקים, רכב, רכש, תחזוקת מבנים, תנועה ובטיחות, תקשורת ותקשוב, תרבות הדיור, תרבות ואירועים, תשתיות, חינוך, רווחה, רכש, מל"ח, תנועה ובטיחות- בהליך הטמעה ושרונים חוץ עירוני) לא קיימת מערכת CRM ועל כן בקבלת תלונה הקשורה למחלקות ולגופים אלו המוקד נאלץ לבצע פנייה טלפונית, ושליחת דואר פנימי עם העתק הפנייה, למחלקה לעדכון בתלונה שהתקבלה, כמו כן למחלקות חוצות העיר ופיקוח על הבניה קיימת התוכנה אך לא נעשה בה כל שימוש.

לדעת הביקורת היעדר שימוש מחלקות אלו במערכת המחשוב של המוקד מהווה ניצול בחסר של משאבי העירייה וגורמת לעבודה מיותרת של מוקדני העירייה על כן יש לדאוג להטמעת והפעלת המערכת בכל מחלקות העירייה.

תגובת מנהל המוקד:

"יש לחייב את מחלקות העירייה להשתמש בתוכנת המוקד CRM לקבלת הפנייה הרלוונטית לכל מחלקה ולסגירת הפנייה (ופירוט הטיפול שנעשה בפנייה)".

2.8 באירועים אקוטיים או אשר מחייבים טיפול מהיר כגון: גזם עץ באמצע כביש הצפה מפגע בטיחותי וכו' המוקדנים במקביל לפתיחת התלונה פונים באופן ישיר לקבלנים, דבר אשר מזרז את תהליך הטיפול בתלונה.

2.9 בכל מחלקה ממחלקות העירייה ישנו עובד אשר אחראי על הטיפול בפניות מהמוקד, לרבות עדכון מצב התלונה וסגירתה.

2.10 המוקד מנהל מעקב יומי אחר טיפול המחלקות השונות בתלונה. במחלקות המקושרות למערכת CRM המעקב מתנהל באופן ממוחשב ובמחלקות שאינן מקושרות המוקד מבצע שיחות טלפוניות עם גורמי המחלקה לבדיקת מצב התלונה ומבצע עדכון במידת הצורך במערכת המחשוב.

2.11 באחריות המחלקות השונות לעדכן את מצב התלונה וככל שלא מבוצע עדכון ע"י המחלקות השונות מבוצעת פנייה של המוקד לגורם האחראי במחלקה לבירור סיבת העיכוב בטיפול בתלונה. לא קיימת הקפדה של המחלקות השונות בעדכון מצב התלונה במערכת הממוחשב ולעיתים פניית המוקד לברור מצב התלונה מעלה כי התלונה טופלה אולם לא עודכנה במערכת ככזו.

מערכת המחשוב הקיימת במוקד מאפשרת למנהל המוקד ולמנהלי מחלקות בעירייה לקיים פיקוח מבוקר ויעיל על הטיפול בפניות הציבור בכלל ועל הפיקוח בפניות שלא טופלו בפרט.

אי ביצוע עדכון במערכת למצב התלונה מעידה על חוסר החשיבות שנותנים עובדי המחלקות השונות לפיקוח על הטיפול בפניות. לדעת הביקורת ראוי שפיקוח זה יעשה בראש ובראשונה על די מנהלי המחלקות השונות. כן כי חשוב להטמיע במחלקות מתן דיווח למצב התלונה תוך הדגשת חשיבות הפיקוח על הטיפול בתלונות

המתקבלות על מנת לאפשר למוקד מתן שירות יעיל, איכותי ומהיר יותר לתושבים.

בעירייה קיימת אמנת שירות אך זו אינה כוללת הגדרת בנק של מדדי זמן השירות לטיפול וסגירת סוגי האירועים השונים המאפיינים אתפעילותה של המחלקה או תלונות של תושבים. ישנה חשיבות גדולה שמנהלי המחלקות יגדירו מראש את מדדי הזמן לטיפול בפניות הציבור.

תגובת מנהל המוקד:

"ישנה אמנת שירות אך אינה מפורסמת לציבור הרחב משיקולים שונים".

תגובת מנכ"לית העירייה:

"האמנה פורסמה והועברה בדיוור ישיר".

2.12. במערכת CRM קיימת אפשרות, אך לא קיימת חובה, לציין את הטיפול שבוצע לאור הפנייה. במרבית המקרים הפניות/ תלונות נסגרות ללא מתן פירוט על הטיפול שבוצע.

לדעת הביקורת, יש לדרוש מתן דיווח מפורט במערכת CRM על הטיפול שבוצע וזאת לצורך תיעוד פנים במידת הצורך, הבנת מורכבות הטיפול, הגנת העירייה בפני תביעות תושבים, וכן לצורך מעקב ופיקוח של הנהלת העירייה.

תגובת מנהל המוקד:

"אם יבוצע סעיף 2.7 (מנהלי המחלקות ייסגרו את הפנייה בעצמם) אזי יכתב אופן הטיפול בגוף הפנייה".

2.13. במידה והתושב ביקש שיחזרו אליו לעדכון מצב התלונה, נציג חוזר אליו בתשובה.

לא נמצא כי קיים נוהל עדכון מסודר למתן תשובה לתושב בנוגע לפנייתו.

תגובת מנהל המוקד:

"באם תושב מתקשר ומבקש להתעדכן בנוגע לפנייתו אז הוא מקבל תשובה מהמוקדן".

2.14. להלן מספר הפניות בשלוש השנים האחרונות:

שנה	2013	2012	2011
מספר פניות	16,880	12,691	10,440
אחוז גידול	33%	21.56%	-

נמצא כי קיימת עלייה משמעותית במספר הפניות למוקד.

עובדה זו מחזקת את החשיבות לביצוע פיקוח ומעקב אחר הטיפול בהן.

3.1. מרבית תלונות/פניות למוקד מבוצעות על ידי פנייה טלפונית של תושב למוקד. השיחות שנכנסות למוקד אינן מוקלטות לצרכי מעקב ובקרה.

הביקורת ממליצה לשקול הטמעת מערכת להקלטת שיחות לצורך מעקב ובקרה על תפקוד המוקדנים וטיב השירות שלהם לתושב.

3.2. לא קיימת אפשרות להפיק דוחות בדבר שיחות שנענו לעומת שיחות שלא נענו במוקד.

הביקורת ממליצה לבחון את האפשרויות עם בית התוכנה לצורך הפקת דוחות מענה לצורך הפקת לקחים.

3.3. לא קיים נוהג של הפקה והגשת דוח תקופתי של פעילות המוקד וטיפול בפניות המתקבלות אצלו לרבות ניתוח הירידה/עליה בפניות. לא קיים נוהג להעברת דוח לכל מחלקה ממחלקות העירייה המפרט את כמות הפניות למוקד לרבות חתך של מהות הפניות, זמן תגובת המחלקה וכד'.

לדעת הביקורת קיימת חשיבות רבה להנהיג מתן דיווח תקופתי על פעילות המוקד. דוח זה אמור להיות מוגש למנהלי המחלקות השונים לרבות הנהלת העירייה ולכלול את מספר הפניות לתקופה, חתך של סוגי הפניות וכן מידע על הזמן למתן מענה לתושב. הדיווח חשוב הן לצורך ביצוע מעקב של מנהלי המחלקות בטיפול בפניות הציבור והן לצורך הפקת לקחים ואיתור בעיות חוזרות.

3.4. לא קיים נוהג של קיום דיון מסודר של מנהלי מחלקות העירייה הנוגע לטיפולם בפניות הציבור.

לדעת הביקורת ישנה חשיבות לקיים דיון בפורום מנהלי מחלקות העירייה, לרבות הנהלת העירייה על אופן הטיפול בפניות הציבור ובכך לייעל את עבודת המוקד והשירות לתושב.

תגובת מנהל המוקד:

"בסוף השנה יופק דו"ח לכל מנהל מחלקה על מספר הפניות שהופנו למחלקתו דרך המוקד העירוני".

4. סקר שביעות רצון התושבים

4.1. מנהל המוקד באמצעות המוקדנים אשר נמצאים בשעות הבוקר במוקד, פונים למספר תושבים הנבחרים באופן אקראי מידי יום שפנייתם נסגרה ב- 24 השעות האחרונות כדי לקבל את חוות דעתם באשר לאופן טיפולה של העירייה בפנייתם.

לא נמצא הנחייה מסודרת לשיעור הפונים שיש לדגום.

השאלות המופנות לתושב הינן קבועות והן:

4.1.1 מהירות מענה המוקד.

4.1.2 תפקוד המוקדן.

4.1.3 האם אתה מרוצה מהטיפול בתלונה.

המשוב אינו דורש ניקוד על ידי התושב אלא מאפשר תשובה מילולית חופשית ועשויה להתפרש על ידי כל אחד בדרך אחרת. זאת ועוד השאלות המצוינות מתמקדות בתפקוד המוקד ולא בתפקוד המחלקה המטפלת.

תגובת מנהל המוקד:

"השאלות המופנות לתושב עודכנו, והתושב מדרג את תשובותיו לפי דירוג מ – 1 עד 5".

4.2. תשובת התושב לסקר מוקלדת במערכת CRM במקום בו מוקלדת הפנייה עצמה ולא במקום שיוחד לכך. עובדה זו אינה מאפשרת הפקת דוחות משוב לצורך ביצוע מעקב ופיקוח על שביעות רצון התושב בטיפול.

4.3. לדברי מנהל המחלקה כאשר יש משוב שלילי על הטיפול בפנייה מבוצע על ידו ניתוח לבדיקת הליקוי לצורך הסקת מסקנות. הביקורת לא מצאה כי קיים תיעוד לביצוע ניתוח שכזה.

4.4. הביקורת מצאה כי המשוב שנערך עם התושבים אינו מודפס או מתויק בנפרד, ולא ניתן לעקוב באופן שוטף אחר המשובים שנערכים על ידי המוקדנים. לא נמצא כי קיימת במערכת ה CRM שדה/תא אשר ניתן לסימון לאחר סיום המשוב עם התושב, וכן אין בסיס נתונים בגין המשובים שנערכים על ידי המוקד.

לדעת הביקורת יש להפיק ולהדפיס דוח משוב ובו פרטי התושב, פרטי התלונה, מתודולוגיית הטיפול בה, פרטי המוקדן ופירוט מדויק של תשובת התושב למשוב.

בנוסף יש לברר עם בית התוכנה על האמצעים הניתנים בתוכנה לצורך הפקת דוחות הנוגעים לסקר שביעות רצון.

לדעת הביקורת, יש להפוך את אמצעי הבדיקה הזה של סקר שביעות רצון התושבים ככלי עזר חשוב ומסודר לקבלת משוב והפקת לקחים לייעול עבודת העירייה. יש לבדוק ביסודיות ובמפורט את כל המקרים שבהם מתקבל משוב שלילי מהתושב ולברר את סיבותיו ולבדוק האם הדבר נובע מצפיות יתר של התושב או כתוצאה ממענה לא תקין או חלקי של העירייה, ואם כך לברר עם מנהל המחלקה הרלוונטי או הקבלן/ספק השירות את הסיבות לכך.

תגובת מנהל המוקד:

"ישנו תיק משוב בו מתויקים המשובים שנערכים ע"י המוקדנים".

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"לדעתי כל הטיפול בסקר שביעות רצון רצוי שיעשה ע"י חברה חיצונית בלתי תלויה ללא ניגוד עניינים היודעת לנתח את הנתונים בהתאם לאופי הפעילות ברשות".

5. תקציב

5.1 להלן תקציבי המחלקה לשנים 2012 - 2013 :

תקציב 2012 בש"ח				
אחוז ביצוע	יתרה/(חריגה)	ביצוע	תקציב מעודכן	
99.13%	9,363	1,064,257	1,073,620	משכורות
92.56%	3,868	48,132	52,000	אחזקת רכב
109.68%	(4,842)	54,842	50,000	עבודות קבלניות
99.29%	8,389	1,167,231	1,175,620	סה"כ

תקציב 2013 בש"ח				
אחוז ביצוע	יתרה/(חריגה)	ביצוע	תקציב מעודכן	
100.81%	(11,378)	1,416,245	1,404,867	משכורות
221.56%	(60,778)	110,778	50,000	אחזקת רכב
217.54%	(58,768)	108,768	50,000	עבודות קבלניות
108.70%	(130,924)	1,635,791	1,504,867	סה"כ

5.2 למחלקה אין תכנית עבודה שנתית התואמת את התקציב. משיחות עם מנהל המחלקה, ציין זה כי אין לו כל זיקה לתקציב של המחלקה והתקציב נקבע על פי נתונים של שנה קודמת ונערך על ידי מחלקת הגזברות.

הביקורת מצאה כי לא נערכות ישיבות עם מנהל החלקה בעניין בניית התקציב. מן הראוי כי מחלקת הגזברות תנהל ישיבה עם מנהל המחלקה טרם קבלת ההחלטה בדבר בניית התקציב של המחלקה.

5.3 לדברי מנהל המוקד גידול באחזקת רכב ובעבודות קבלניות נובע בגין גידול באחזקה שוטפת של הרכב וגידול בשימוש עובדי קבלן חיצוני, לאור הגידול בפניות והצורך במענה הולם, וכן בתקצוב חסר.

תגובת מנהל המוקד:

"כל תקציב המוקד מורכב משכר עבודה למוקדנים בלבד".

"אין תקציב שמיועד להחלפת מחשבים ישנים ולקניית ציוד..."

תגובת מנהל אגף ביטחון:

”אגף הביטחון לא היה שותף, ולא שותף מיום הקמת האגף בכל הקשור לתקציב המוקד העירוני”.

היחידה לפניות הציבור

תמצית מנהלים:

16. הנהלת העירייה רואה במנהלת יחידה זו כממונה על תלונות הציבור כמתחייב בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור),

- התשס"ח-2008 (להלן: "החוק") בעוד המנהלת רואה בתפקידה כממונה על פניות הציבור.
17. מנהלת היחידה לא עומדת בתנאי הכשירות המתחייבים על פי סעיף 2(א)(2) לחוק זאת ועוד העירייה לא פעלה במהלך השנים, בכדי להכשירה לכך כפי שניתן במסגרת סעיף 20 לאותו חוק.
18. מרבית פעילויות היחידה לא קשורות לטיפול בתלונות הציבור אלא לטיפול בשירותים שונים לתושב אשר ראוי שיהיו מופרדים מפעילות הקשורה לתלונות הציבור.
19. מנהלת היחידה מקבלת תלונות על עובדי היחידה שלה, ומטפלת בהם, מבלי שהתלונה תיבדק על ידי גורם חיצוני ואובייקטיבי.
20. מתן מענה לפניות הציבור לרבות מתן מידע לתושב הינו בהגדרת תפקיד המוקד ומתן שירות זה על ידי מנהלת היחידה מהווה בזבוז משאבים.
21. היעדר ממלא מקום למנהלת היחידה פוגע באופן מהותי בשירות לתושב בהיעדרה של המנהלת. זאת ועוד אינו מאפשר למנהלת היחידה לצאת לחופשות באופן תדיר כפי שמתחייב בחוק חופשה שנתית.
22. נוהלי העבודה של היחידה הוכנו עם כניסתה של מנהלת היחידה לתפקידה, בשנת 2004, ולא עודכן מאז.
23. לא נעשו רענונים לצוות העובדים על נוהל העבודה.
24. לא קיימת הבחנה ברורה לתושב וליחידה בין תפקידה של היחידה לפניות הציבור לבין תפקידו של המוקד העירוני.
25. לא קיים תיאום ושיתוף פעולה בין היחידה למוקד העירוני בגין פניות שמגיעות הן ליחידה והן למוקד מצב שגורם לבזבוז משאבי העירייה.
26. היחידה מטפלת בכל פניה שמגיעה אליה ללא הבחנה האם מדובר בפנייה או תלונה, וללא בחינה האם מדובר בתלונה מוצדקת או לאו כאמור בחוק. נמצאו פניות אשר במהותן אמורות להיות מטופלות במסגרת המוקד העירוני.
27. הן פניות והן תלונות מטופלות באותה הדרך על אף ההליך הקבוע בחוק המציין את דרכי הבירור של התלונות המתקבלות, לרבות הליך ביצוע הברור.
28. לא קיים נוהל בעירייה המסדיר את ניתוב פניות התושבים באמצעות אתר העירייה.
29. ניתוב התלונות/הפניות נעשה על ידי מנהלת אתר העירייה ללא הגדרה מראש של סוג הפניה/התלונה, תוכנה, הגורם המטפל, אלא ע"פ היכרות

- שלה עם הגורמים הרלוונטיים בעירייה וניסיונם. כמו כן בעת התלבטות בנוגע להפניית פנייה מסוימת היא תופנה לטיפול היחידה.
30. אמנת השירות שקיימת בעירייה אינה כוללת הגדרת בנק של מדדי זמן השירות לטיפול וסגירת תלונות של תושבים.
31. התוכנה אשר בשימוש היחידה לא מאפשרת הפקת דוחות בגין משך הטיפול בתלונות, וזאת לשם איתור וטיפול בגורמים אשר אינם יעילים ומעקבים את הטיפול השוטף והמהיר בתלונות.
32. הדוחות המופקים מהמערכת אינם מבחינים בין הטיפול בתלונה לפנייה, זאת ועוד הדוחות אינם כוללים מידע בדבר כמות התלונות המוצדקות ביחס לתלונות הלא מוצדקות או לא רלוונטיות.
33. העירייה לא עורכת דיונים על ממצאי הדוח השנתי המופץ על ידי היחידה.
34. לא קיים נוהל המגדיר את התקופה לביצוע שביעות סקר לקוחות וכן שיעור המדגם שיש לבדוק.
35. לא קיים פורמט קבוע לשאלות אשר מופנות לתושב במסגרת הסקר.
36. לא נערכות ישיבות או דיונים עם מנהלת היחידה בעניין בניית תקציב היחידה.

המלצות :

12. יש למנות למנהלת היחידה סגן או ממלא מקום שתפקידו למלא את תפקידה במידת הצורך או לכל הפחות להגדיר עובד אשר אמון יהיה לטפל בפניות הציבור ולמלא את מקומה של מנהלת היחידה במידת הצורך על מנת לאפשר פעילות תקינה של היחידה תוך מתן גוש למענה לפניות הציבור.
13. יש לבחון את התאמת נוהל העבודה של היחידה להיום ובמידת הצורך להתאימו לצרכים המשתנים. זאת ועוד יש לבחון את הצורך בשינויים המתבקשים עם הסדרת תפקיד היחידה כפי שצוין לעיל.
14. על העירייה לבצע רה-ארגון ביחידה זו תוך מתן דגש לתפקידה של היחידה, הפניות ו/או תלונות אשר על היחידה לטפל בהם לעומת הפניות שעליה להעביר לטיפול המוקד העירוני.
15. לאחר השלמת הרה-ארגון על העירייה לשקף אותו לתושבי העיר על מנת להבהיר את שירותים הניתנים מיחידה זו בשונה מהמוקד העירוני תוך מתן דגש להבדל בניהם.

16. יש להוציא הנחייה מסודרת ו/או נוהל המציין קריטריונים ברורים למהות הפניות שיופנו לכל אחד מגורמי העירייה, תוך מתן דגש להבדל בין פניות שיופנו למוקד ובין פניות שיופנו ליחידה לפניות הציבור.
17. יש להנהיג יומן רישום חיצוני לתיעוד קבלת תלונות אלו תוך ציון מספר הפנייה שניתנה במערכת CRM עם הזנתה לצורך מעקב על הזנתה למערכת.
18. יש להנהיג קיום דיון תקופתי בדוחות המתקבלים ובמידת הצורך לבחון את הצורך בקיום דיונים נוספים על מחלקות שונות לקבלת הסברים על תפקודם.
19. יש לבחון את הצורך בהפצת הדוח החודשי לגורמי העירייה השונים לצורכי פיקוח ובקרה הן ברמה חודשית ולא להסתפק בדוח שנתי.
20. יש להפוך את סקר שביעות רצון התושבים ככלי עזר חשוב ומוסדר לקבלת משוב והפקת לקחים לייעול עבודת העירייה.
21. יש לבדוק ביסודיות ובמפורט את כל המקרים שבהם מתקבל משוב שלילי מהתושב ולברר את סיבותיו ולבדוק האם הדבר נובע מצפיות יתר של התושב או כתוצאה ממענה לא תקין או חלקי של העירייה.
22. יש לשקול ניהול ישיבות בין מחלקת הגזברות למנהלת היחידה לשם בניית התקציב, שינויים ועדכונים בו.

דוח ביקורת בנושא היחידה לפניות ציבור

היחידה לפניות הציבור

1. כללי

1.13 בחודש אפריל 2008 חוקק ופורסם, חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008 (להלן: "החוק"). החוק נועד במטרה לתת לציבור כתובת ברורה להפניית תלונות בנוגע לטיב השירות או ליחס שהרשות המקומית מעניקה. למוסד זה תפקיד חשוב בהגנה על התושב מפני שרירות הרשות ו/או עובדיה. הממונה על תלונות הציבור אינו בא להוות תחליף לממלאי התפקידים השונים ברשות מתוקף אחריותם בנושאים עליהם מופקדים. הממונה על תלונות הציבור נכנס לתמונה עם קבלת התלונה ובלבד שהמתלונן מיצה עם הנוגעים בדבר את ההליכים והאפשרויות בעניינו.

סעיף 1 לחוק קובע:

"ממונה על תלונות הציבור – מי שמונה לפי חוק זה להיות ממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית"

סעיף 2 (א)(1) לחוק קובע:

"מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית".

סעיף 2 (א) (2) לחוק קובע:

"לא ימונה עובד בכיר....אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמאי מוכר...., ובעל ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי במגזר הציבורי".

סעיף 20 לחוק קובע:

"עובד הרשות המקומית שמונה כדין לבירור תלונות הציבור...ועסק בפועל בבירור תלונות כאמור ערב פרסומו של חוק זה...יראו אותו כאילו מונה להיות ממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה, ובלבד שבתום חמש שנים מיום הפרסום, יתקיימו בו תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 2(א)(2)".

1.14 ביום 14/12/03, טרם חוקק חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008, מינה ראש העיר את גב' אתי עמרם לתפקיד מנהלת היחידה לפניות הציבור.

לא הומצא לביקורת כתב מינוי אולם בהודעת ראש המועצה למנהלי האגפים בעירייה צוין: "...מיניתי את הגב' אתי עמרם לתפקיד מנהלת הלשכה לפניות הציבור, במטרה לשמש ערוץ לניתוב ולטיפול מהיר בבעיות ותלונות הזורמות מן הציבור", מאז ונכון למועד הביקורת, משמשת הגב' עמרם בתפקיד זה.

עם חקיקת החוק, לא ביצעה העירייה מינוי של ממונה על תלונות הציבור. מתשובה שקיבלה הביקורת מסמנכ"ל העירייה לארגון ומשאבי אנוש, הגב' אתי עמרם משמשת בתפקיד זה.

בשיחה שערכה הביקורת עם הגב' אתי עמרם ציינה זו כי היא אינה רואה ביחידה שלה כיחידה לתלונות הציבור ולדבריה היא מונתה כאחראית לפניות ציבור ולא לתלונות ציבור.

לאור האמור עולה כי התפיסה של הנהלת העירייה בנוגע ליחידה זו אינה עולה בקנה אחד עם תפיסת היחידה עצמה ו/או מנהלה. וכי הואיל ולא הוצג בפני הביקורת מסמך המעיד על פעולה אופרטיבית של העירייה למינוי ממונה על תלונות הציבור כמתחייב מהחוק לכאורה העירייה לא פעלה למינוי ממונה כאמור בחוק.

זאת ועוד לגב' אתי עמרם אין תואר אקדמי הנדרש כתנאי כשירות למילוי תפקיד ממונה על תלונות הציבור וכי היא לא נדרשה לכך על ידי העירייה לאחר חקיקת החוק.

לאור האמור עירייה אינה עומדת בהוראת סעיף 2(א)(2) לחוק זאת ועוד העירייה לא פעלה במהלך השנים, בכדי לעמוד בהוראות החוק, כפי שניתן במסגרת סעיף 20 לאותו חוק.

לדעת הביקורת יש לבחון משפטית את ההשלכות לעובדה כי הגב' עמרם אינה עונה על הקריטריונים בדבר תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 2(א)(2) לחוק.

הביקורת מוסיפה כי שם היחידה כפי שמצוין באתר האינטרנט של העירייה "היחידה לפניות הציבור" וכפי שמצוין במסמכי היחידה כממונה על פניות הציבור ומנהלת תחנת רישום משרד הפנים ולא "תלונות הציבור".

על העירייה לפעול להגדרת תפקידה של היחידה ו/או מנהלה על מנת לעמוד בדרישות החוק.

תגובת מנהלת היחידה:

"משמשת בתפקידי כממונה על פניות הציבור ומנהלת תחנת רישום משרד הפנים (לא נציבת תלונות הציבור)"

תגובת מנכ"לית העירייה:

"נושא החוק ויישומו ייבדק ע"י סמנכ"ל משאבי אנוש על כל המשתמע, לעניות דעתי אין צורך בסגן מנהל ברגע שיוגדרו תפקדיה על פי החוק עובדות המחלקה יטפלו".

1.15 סעיף 3 לחוק קובע:

"במילוי תפקידיו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד".

לדברי הגב' אתי עמרם, היחידה לפניות הציבור, אשר בניהולה, מטפלת בנושאים הבאים:

- טיפול בפניות התושבים
- קבלת הצעות, בקשות והערות בכל הנושאים העירוניים.
- הנפקת תווי חניה.
- תחנת רישום של משרד הפנים.
- מכירת כרטיסים לים (בעונת הקיץ).

להלן תפקידי היחידה לפניות הציבור כפי שמפורטים באתר האינטרנט של עירייה:

"היחידה לפניות הציבור...מרכזת ומטפלת בפניות כל התושבים בכל הנושאים הקשורים למחלקות העירייה".

"היחידה משמשת כערוץ קשר ישיר בין התושבים ובין העירייה, עובדיה ומחלקותיה. היחידה מייצגת את הפונים בפני אגפים ומחלקות העירייה השונים ומטפלת במגוון נושאים ותחומים:

טיפול בפניות התושבים בכל תחום

קבלת הצעות, בקשות והערות בכל הנושאים העירוניים

חלוקת תווי חניה.....

ביחידה ניתן לקבל את שירותי מנהל האוכלוסין....

בקיץ, מכירת כרטיסים לחוף הים"

כאמור לדעת הביקורת הגדרת היחידה כיחידה ל- "פניות הציבור" ולא לתלונות הציבור אינה עולה בקנה אחד עם מטרת החוק ועם תפיסת הנהלת העירייה.

זאת ועוד הגדרה זו איינה מייחדת את פעילות היחידה מפעילות המוקד העירוני ומשקפת לתושב כי יחידה זו מזוהה עם המוקד העירוני או מהווה יחידה מקבילה לו.

לדברי מנהלת היחידה, חלוקת המשאבים לתחומים לעיל משתנה בהתאם לצורך. וכי הטיפול בפניות הציבור, המבוצע בעיקר על ידי, מהווה כ- 15% מהיקף משרתה.

לדעת הביקורת מרבית פעילויות היחידה לא קשורות לטיפול בתלונות הציבור אלא לטיפול בשירותים שונים לתושב אשר ראוי שיהיו מופרדים מפעילות הקשורה לתלונות הציבור.

1.16 תלונות של תושבים בגין שרותי משרד הפנים, הנפקת תווי חניה ומכירת כרטיסים לים מופנות למנהלת היחידה.

לדברי מנהלת היחידה תלונות בגין טיפול בפניות התושבים, באם ישנן, מופנות ישירות לשכת ראש העיר ומטופלות שם.

הביקורת מציינת כי לא ייתכן שמנהלת היחידה תקבל תלונות על עובדי היחידה שלה, ותטפל בהם, מבלי שהתלונה תיבדק על ידי גורם חיצוני ואובייקטיבי.

מצב זה, בו יחידה זו, נותנת שירותים כללים לתושב, נוצרת בעייתיות לתושב בבואו להתלונן על שירותיה הכלליים של יחידה זו ולכאורה נוצר מצב אבסורדי שהתלונות על יחידה זו מטופלות על ידי היחידה עצמה.

תגובת מנהלת היחידה:

"תלונות על עובדי המחלקה (במידה וישנן) מטופלות ע"י לשכת ראש העיר להם אנו כפופים"

1.17 ביחידה מועסקות 4 עובדות עירייה באחוזי משרה שונים בניהם מנהלת היחידה. מנהלת היחידה ועובדת נוספת הם היחידות שמטפלות בפניות הציבור. יתר העובדות עוסקות ביתר הנושאים בלבד.

1.18 היחידה פתוחה לקהל 5 ימים בשבוע בשעות הבוקר (08:00-13:00) ויום אחד בשבוע גם בשעות אחר הצהריים (16:00-18:00).

1.19 היחידה כפופה באופן ישיר ללשכת ראש העירייה.

1.20 היחידה לפניו הציבור מפעילה לצורך פעילותה את המערכות הבאות:

1.20.1 מערכת CRM (מערכת מחשוב לניהול לקוחות) – לניהול הפניות שמגיעות ליחידה.

1.20.2 מרכזיה טלפונית – לניהול מערך השיחות הנכנסות ליחידה.

1.21 במסגרת תפקידיה של מנהלת היחידה פועלת היא בתחומים הבאים:

1. משרד הפנים - קבלת קהל, קבלת כספים והפקדתם בדואר, נסיעות למשרד הפנים לטיפול בבקשות התושבים (פעמיים עד שלוש בשבוע).

2. תווי חניה - קבלת קהל ומענה טלפוני.

3. כרטיסים לים – קבלת קהל במקרים חריגים.

4. פניות/תלונות הציבור – טיפול בפניות/תלונות מקבלתן ועד סגירתן.

5. מסירת מידע עירוני/אינפורמטיבי לפונים.

כאמור, לדעת הביקורת מנהלת היחידה מתעסקת במרבית זמנה לטיפול בשירותים שונים לתושב אשר ראוי שיהיו מופרדים מפעילות הקשורה לתלונות הציבור.

כמו כן הביקורת מציינת כי מתן מענה לפניות הציבור לרבות מתן מידע לתושב הינו בהגדרת תפקיד המוקד ומתן שירות זה על ידי מנהלת היחידה מהווה בזבוז משאבים.

1.22 נכון למועד הביקורת לא מונה למנהלת היחידה סגן או ממלא מקום. לדבריה, גם בימי מחלה היא משתדלת להגיע לעבודה זאת ועוד לדבריה היא לא מרבה לצאת לחופשות ובשנה האחרונה היא יצאה לחופשה והעובדת היחידה שעוזרת לה בתחום פניות הציבור החליפה אותה אם כי בחזרתה מחופשה היו כ- 100 פניות פתוחות שהמתינו לטיפול.

לדעת הביקורת היעדר ממלא מקום למנהלת היחידה פוגע באופן מהותי בשירות לתושב בהיעדרה של המנהלת. זאת ועוד אינו מאפשר למנהלת היחידה לצאת לחופשות באופן תדיר כפי שמתחייב בחוק חופשה שנתית.

יש למנות למנהלת היחידה סגן או ממלא מקום שתפקידו למלא את תפקידה במידת הצורך או לכל הפחות להגדיר עובד אשר אמון יהיה לטפל בפניות הציבור ולמלא את מקומה של מנהלת היחידה במידת הצורך על מנת לאפשר פעילות תקינה של היחידה תוך מתן גוש למענה לפניות הציבור.

1.23 לביקורת הוצג אוגדן בשם: "המחלקה לפניות הציבור – נהלי עבודה", המפרט את המבנה הניהולי ועקרונות העבודה של כל אחד מתחומי הפעילות של היחידה.

נוהל זה הוכן על ידי מנהלת היחידה ואושר על ידי בלבד. הנוהל כולל את הנקודות הבאות :

8. עקרונות עבודה בנושא תווי חניה – הכוללים :

א. תרשים זרימה המפרט את התהליך של הנפקת תווי חניה מרגע קבלת הבקשה וכלה בבדיקת המסמכים, רישום ממוחשב והנפקת תו חניה לתושב.

ב. נהלי עבודה מפורטים לבדיקת הזכאות להנפקת תו החניה הכוללים בדיקת ספח ת.ז, בדיקת רישיון רכב, החזרת תו ישן.

9. עקרונות עבודה בנושא משרד הפנים- הכוללים :

א. תרשים זרימה המפרט את הטיפול בבקשות התושבים מרגע קבלת הבקשה, וכלה ברישום ממוחשב, קבלת כספים במקרים הרלוונטיים, העברת החומר למשרד הפנים ומעקב אחר הטיפול בבקשות.

ב. פירוט סוגי השירותים הניתנים לתושבים והמסמכים הנדרשים לכל בקשה.

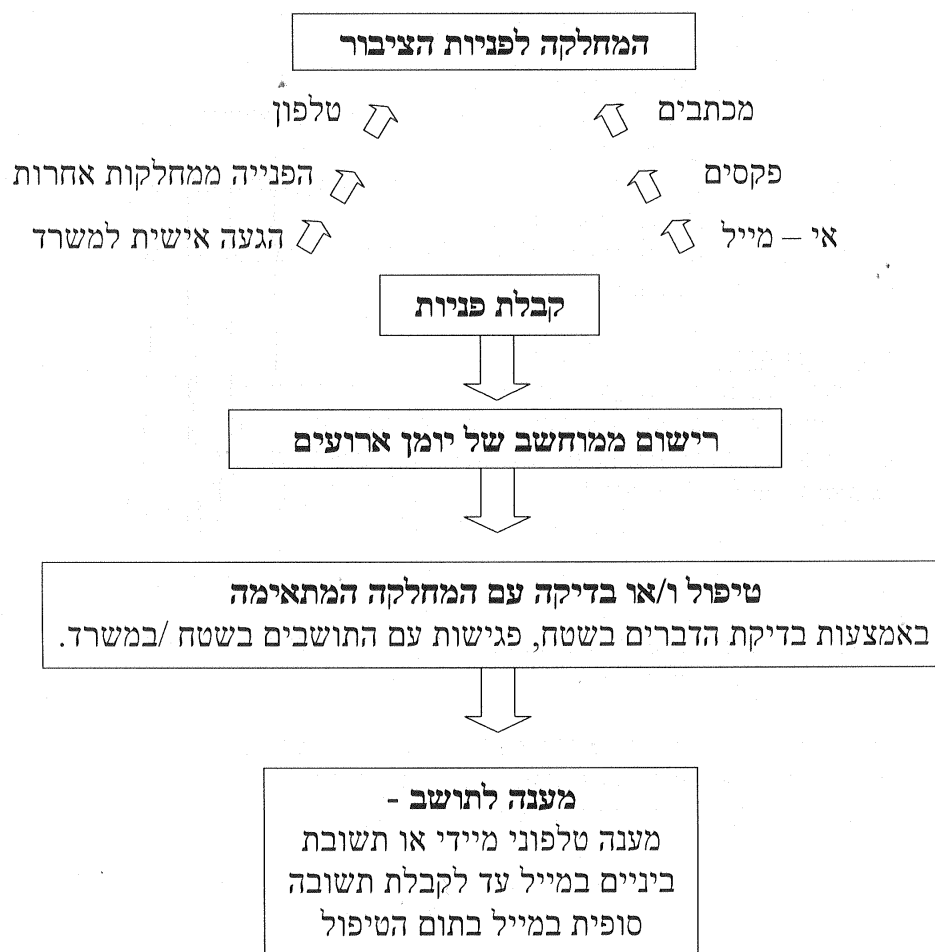
10. עקרונות עבודה בנושא פניות הציבור הכוללים :

א. תרשים זרימה המפרט את הטיפול בפניות הציבור :

המבנה הניהולי (עקרונות עבודה) של המחלקה לפניות הציבור

תרשים זרימה – טיפול בפניה

פניות הציבור



ב. נוהלי עבודה מפורטים לטיפול בפניות :

"קבלת הפניות" : פניית תושב למחלקה נעשית כאמור באמצעות טלפונים, מכתבים, פקסים, אי-מיילים, הגעה אישית למשרד או הפנייה ממחלקות העירייה השונות.

רישום ממוחשב : הפנייה נרשמת בתכנת המוקד של העירייה, הפרטים הנרשמים בטופס :

1. פרטי הפונה – שם משפחה, שם פרטי, רחוב, טלפון.
 2. פרטי האירוע – תאריך, שעה, לטיפול (שם המחלקה המטפלת), נושא, רחוב, המטפל.
 3. תאור – תמצית של הפנייה, הפרטין העיקריים.
 4. שורות טיפול – כל שלב שנעשה במהלך הטיפול בפנייה מתועד בשורות אלו לפי תאריכים, המדור המטפל, סטאטוס ותיאור הטיפול.
- לאחר מילוי הפרטים הפנייה מודפסת ונשלחת בפקס או בדואר למחלקה הרלוונטית.
- מעקב מול המחלקה** : נערכת בדיקה עם מנהל המחלקה בה מדובר (בד"כ נערך ברור טלפוני מיידי).
- יש לציין כי אנו פועלים באופן רשמי מול כל מחלקות העירייה.**
- שלב סופי בטיפול התלונה**: עדכון התושב במכתב או בטלפון לגבי סיום הטיפול בפנייתו
- סגירת הפנייה בתכנת פניות הציבור.**

כללי:

מידי יום מועלות הפניות הפתוחות על צג המחשב ומחלקתנו פועלת לסיום טיפול מהיר ככל שניתן לגבי כל פניה, מול המחלקה הרלוונטית.

בסוף כל חודש נערך סיכום חודשי של כל הפניות שטופלו במחלקתנו, ממויין ע"פ מחלקות, בדו"ח זה נרשם גם היקף ופירוט הפעילות ביתר הנושאים בהם עוסקת מחלקתנו."

11. עקרונות עבודה בנושא כרטיסים לים הכוללים :

"בתקופת הקיץ ניתן לקנות במשרדי המחלקה כרטיסי כניסה לחוף
הים בתל אביב ... במחירים המסובסדים על ידי העירייה...
תהליך המכירה – המכירה מתבצעת בשתי תקופות אפריל – יוני,
יולי – אוקטובר....על התושב להציג ספח ת"ז בו הוא רשום
כתושב רמת השרון...
התשלום במזומן בלבד ולא ניתן להחזיר כרטיסים שלא מומשו..".

תגובת מנכ"לית העירייה:

"זה כבר לא קיים אין מכירת כרטיסים יותר, הכניסה ללא
עלות".

12. דו"ח חודשי ושנתי :

"דוח חודשי:

בסוף כל חודש מפיקה מזכירת המחלקה דוח חודשי.
דוח זה כולל את הנתונים הבאים :
מס' הבקשות שקיבלה המחלקה בנושא משרד הפנים
מס' תווי החניה שהונפקו.
מס' הפניות שטופלו בנושא פניות הציבור
לדוח עצמו מצורף דו"ח נוסף שמופק מתוכנת מוקד שמפרט עבור
כל מחלקה בנפרד את הפניות שלה.
יש לציין כי דו"ח זה הינו לשימוש פנימי של המחלקה בלבד
למעקב.

דוח שנתי:

בסוף שנת הכספים מתבצע סיכום שנתי של כל פעילות המחלקה :
תלונות/פניות ציבור עפ"י מחלקות.
עבור כל מחלקה מופק דו"ח נפרד אשר מרכז את כל
הפניות שהופנו אליה במהלך השנה.
סיכום שנתי של היקף חלוקת תווי חניה.
סיכום כמות הכרטיסים שנמכרו בעונת מכירת
הכרטיסים לים.

סיכום מספר הבקשות שטופלו ע"י המחלקה בנושא
משרד הפנים.

הפצת הדוח –

ראש העיר הממונה על המחלקה

מחזיק תיק פניות הציבור.

מנכ"ל העיר

עוזרת ראש העיר"

13. המבנה הארגוני של המחלקה.

14. המסגרת החוקית על פיה פועלת המחלקה :

"מסגרת הסמכות החוקית ממנה שואבת המחלקה את נהליה
הינה רחבה ומגוונת וזאת בהתאם לסוג ונושא הפנייה המופנית
אל המחלקה.

בקשות בתחום משרד הפנים – מטופלות עפ"י נהלי משרד
הפנים הממשלתי – והדבר כולל אופני פעולה, טפסי בקשה
וביצוע בקשות בהתאם לנהלי משרד הפנים המוגדרים עפ"י
חוק.

בתחום פניות הציבור – נהלי המחלקה ואופני הטיפול בבקשות
התושבים נקבעים בהתאם להנחיות ראש העיר ומנכ"ל
העירייה, מהם נשאבת רוח הטיפול בבקשות.

בנוסף ישנם תחומים בהם אופני הטיפול נקבעים עפ"י נהלים
מקצועיים של משרדים ממשלתיים שונים לדוגמה: בקשות
בנושאי גבייה – מטופלות עפ"י חוקים ותקנות משרד הפנים וצו
הארנונה, פניות בנושאי הנדסה – מטופלות הבקשות עפ"י חוקי
תכנון ובניה, כך כל בקשה, בהתאם לחוקים המקצועיים
שבתחום טיפולה.

בתחום מתן תווי חניה – לתושבי העיר, נהלי העבודה ואופני
הביצוע נקבעים בהתאם להנחיות מנכ"ל העירייה.

בתחום מכירת כרטיסים לחוף הים - נהלי העבודה נקבעים
בהתאם להנחיות לשכת ראש העיר ולשכת מנכ"ל העירייה.

הביקורת מציינת כי הנוהל הוכן עם כניסתה של מנהלת היחידה לתפקידה, ככל הנראה בשנת 2004, ולא עודכן מאז.

לדעת הביקורת יש לבחון את התאמת הנוהל להיום ובמידת הצורך להתאימו לצרכים המשתנים. זאת ועוד יש לבחון את הצורך בשינויים המתבקשים עם הסדרת תפקיד היחידה כפי שצוין לעיל.

במסגרת החוקית של הנוהל, לא נכלל חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008

כמו כן, בשיחה שערכה הביקורת עם עובדות היחידה עולה כי העובדות מכירות את הנוהל כחלק מהליך קליטתם לתפקיד בלבד וכי לא נעשו מעבר לכך רענונים לנהל.

תגובת מנהלת היחידה:

"נוהלי העבודה של המחלקה נערכו בשנת 2004 עודכנו בשנת 2008 וב 12/2014."

"רענון נוהלי עבודה במחלקה מתבצע כל העת גם כשאין שינויים וחידושים".

תגובת מנכ"לית העירייה:

"במסגרת הפקת נהלי העבודה עודכנו הנהלים".

1.24 מסקירת הדוח השנתי לשנת 2013 ולדוחות החודשיים של שנת 2014 (עד וכולל אוגוסט) נמצאו הפניות הבאות אשר טופלו על ידי היחידה לפניות הציבור:

מס' פנייה	מהות הפנייה
2013061217	חנות ירקות שמהווה מפגע וכיעור לרחוב
2013060946	תושבת העיר מלינה על רעש במערכת ההגברה ביד לבנים באודיטוריום
2013010062	בבניין השכן יש עצי ברוש אשר ישנו ענף שבור שמסכן את האנשים הבאים.
2013010232	תושבת העיר מבקשת לפנות בדחיפות ערמת ענפי דקל.
2013041259	תושב העיר מלין על אי פנוי פחי אשפה עמוסים
מס' פנייה	מהות הפנייה
2013051276	תושב העיר מלין על בעיה חמורה של יתושים ועורבים.
2013120071	תושבת העיר מלינה על אי פינוי פח אשפה.
2013051640	פניה בנושא פעילות ירי מסוכנת בשטח העיר.
201302047	פניה של תושבת על ערעור לגבי דוח חניה.
2013050994	פניה בעניין מפגע של סירה וגרר שחונים ברחוב.
2013090499	תלונה על אזעקה הפועלת בבניין נטוש.
2013010202	פניה שהגיעה באמצעות המוקד על הצפת מים.
2013010262	בכניסה לבנין מכסה הביוב הוצף
2013060021	ברחוב הגנים 16 שקעים מסוככים במדרכה
2013040274	ברחוב המתנחלים תאורת הרחוב אינה דולקת
2013040293	תושב המתריע על נזק במתקני ספורט בגן נביאים

מס' פנייה	מהות הפנייה
2013050306	תושב מסר כי יש פיצוץ של צנרת בערוגה ברח' מרדכי
2013030702	מבקש לגזום את הצמחייה לאורך שביל גינת הטבק
2013060938	תושב מלין על רעשי אירועים אשר נערכים במועדון הספורט
2014020470	תושבת מתלוננת על 2 רכבים נטושים שחונים מול ביתם
2014020248	תושבת מתלוננת על עץ שמפריע למעבר
מס' פנייה	מהות הפנייה
2014080655	תושב מלין על עץ המהווה מפגע סביבתי ובטיחותי
2014081071	תושבת מלינה על כך שכבר מספר ימים ברחוב הנצח יש שלולית של מים עומדים המהווים מפגע תברואתי.

לדעת הביקורת הפניות המצוינות לעיל אמורות להיות מטופלות במסגרת המוקד העירוני ועל כן אמורות היו להיות מופנות למוקד באופן ישיר על ידי התושב או על ידי היחידה לפניות הציבור.

לדעת הביקורת עובדה זו מדגישה כי לא קיימת הבחנה ברורה לתושב וליחידה בין תפקידה של היחידה לפניות הציבור לבין תפקידו של המוקד העירוני.

על העירייה לבצע רה-ארגון ביחידה זו תוך מתן דגש לתפקידה של היחידה, הפניות ו/או תלונות אשר על היחידה לטפל בהם לעומת הפניות שעליה להעביר לטיפול המוקד העירוני.

יחד עם זאת על העירייה להשלים את רה-ארגון זה ולשקף אותו לתושבי העיר על מנת להבהיר את שירותים הניתנים מיחידה זו בשונה מהמוקד העירוני תוך מתן דגש להבדל בניהם.

1.25 הביקורת מציינת כי לא קיים תיאום ושיתוף פעולה בין היחידה למוקד העירוני בגין פניות שמגיעות הן ליחידה והן למוקד. עובדה זו עלולה לגרום :

א. לבזבוז משאבי העירייה כאשר מבוצע טיפול זהה ביחידה ובמוקד לאותה תלונה המוגשת הן ליחידה והן למוקד.

ב. שהיחידה מטפלת בפניות שאינן אמורות להיות מטופלות על ידה.

הביקורת מציינת כי הואיל ולא ניתן להוציא דוחות מפורטים של הפניות למוקד לא ניתן היה לאתר פניות כפולות ליחידה ולמוקד באם היו כאלה.

תגובת מנהלת היחידה:

"תוכנת פניות הציבור ומוקד הינה תוכנה זהה אך יש הפרדה בין המחלקות"

2. הטיפול בתלונה

2.2. חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008

סעיף 5 (א) לחוק קובע:

"כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר..... על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו".

סעיף 5 (ב) לחוק קובע:

"תלונה כאמור...תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:

(1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו...

(2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה ללא סמכות חוקית או

בניגוד למנהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי

צדק בולט."

סעיף 7 (א) לחוק קובע:

"לא יהיה בירור בתלונות אלה:

- (1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין...
- (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית.
- (3) תלונה על פעילות שיפוטית או מעין שיפוטית.
- (4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד.....
- (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה....
- סעיף 7 (ב) לחוק קובע :
- "לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן..."
- סעיף 8 לחוק קובע :
- "(א) הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון,....
- (ב) הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 – גם לידיעת הממונה עליו ...
- (ג) הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלון, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- (ד) לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –
- (1) לדרוש מכל אדם למסור לו, תוך תקופה שייקבע... כל ידיעה או מסמך העשויים,,, לעזור בבירור התלונה.
- (2) לדרוש מכל עובד.... להתייצב בפניו....
- (ו) הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה....
- (ז) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה."
- סעיף 10 לחוק קובע :

"הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירור לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו..."

סעיף 11 (א) לחוק קובע:

"מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום הליך הבירור, שהתלונה הייתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:

(1) ימסור על כך הודאה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה עליו ולראש הרשות המקומית.

(2) היה הנילון ראש הרשות המקומית – תימסר הודאה ... גם למועצת הרשות"

סעיף 11 (ב) לחוק קובע:

"הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין, ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי....."

סעיף 13 לחוק קובע:

"מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן, לנילון ולממונה עליו.

היחידה מטפלת בכל פניה שמגיעה אליה ללא הבחנה האם מדובר בפנייה או תלונה, ולבחון האם מדובר בתלונה מוצדקת או לאו כאמור בסעיפים 5, 7, 10, 11 ו-13 לחוק כאמור לעיל.

הביקורת התרשמה כי הן פניות והן תלונות מטופלות באותה הדרך על אף ההליך הקבוע בסעיף 8 לחוק המציין את דרכי הבירור של התלונות המתקבלות, לרבות הליך ביצוע הברור ולא להעביר למחלקה הרלוונטית.

מסקירת הדוח השנתי לשנת 2013 ולדוחות החודשיים של שנת 2014 (עד וכולל אוגוסט) נמצאו הפניות הבאות אשר טופלו על ידי היחידה כפניות ולדעת הביקורת היו צריכות להיות מטופלות כתלונות על פי הוראות החוק:

מס' פנייה	מהות הפנייה
2013080839	תלונה בגין התנהגות פקח
2013090129	תלונה בגין התנהגות מחלקת פיקוח
2013060584	פנייה חוזרת בגין מפגע
2013050347	תלונה בגין העדר שירות בתאגיד המים
2014080403	פנייה חוזרת בגין מפגע בטיחותי
2014081365	תלונה בגין טיפול לקוי בתלונה

2.3. סעיף 6 לחוק קובע:

" תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפני המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה".

2.4. הפניות ליחידה מגיעות באמצעות פניות טלפוניות ישירות, פנייה באמצעות אתר האינטרנט של העירייה, דרך מנהלת אתר העירייה, באתר הפייסבוק העירוני או בפגישות אישיות של התושבים עם מנהל היחידה במועדי קבלת קהל. הפניות דרך אתר האינטרנט או הפייסבוק של העירייה מופנות לתיבת הדואר האלקטרוני של היחידה.

הביקורת מציינת כי לא כל התלונות נערכות ונחתמות כאמור בסעיף 6 לחוק כאמור לעיל

2.5. הביקורת נפגשה עם מנהלת אתר העירייה לבדיקת הליך ניתוב הפניות ו/או התלונות ליחידה.

מהבדיקה עולה כי לא קיים נוהל לפיו מנהלת האתר מפנה את הפניות.

ניתוב התלונות/הפניות נעשה על ידה ללא הגדרה מראש של סוג הפניה/התלונה, תוכנה, הגורם המטפל, אלא ע"פ היכרות שלה עם הגורמים הרלוונטיים בעירייה וניסיונם. עוד נמצא כי כאשר ישנה התלבטות בנוגע להפניית פנייה מסוימת היא תופנה לטיפול היחידה.

ראוי שתצא הנחייה מסודר ו/או נוהל המציין קריטריונים ברורים למהות הפניות שיופנו לכל אחד מגורמי המועצה, תוך מתן דגש להבדל בין פניות שיופנו למוקד ובין פניות שיופנו ליחידה לפניות הציבור.

עם קבלת הפנייה/התלונה מנהלת היחידה פותחת במערכת CRM פנייה תוך ציון, שם הפונה, כתובתו, מהות הפנייה, תאריך ושעת קבלתה. התלונה מסווגת במערכת CRM למחלקה הרלוונטית בעירייה אשר הפנייה בתחום טיפולה.

לא נמצא כי נערכת אבחנה בין תלונה לפנייה.

תגובת מנכ"לית העירייה:

"התוכנה היא תוכנה זהה לתוכנת מוקד, יש חלוקה לתתי סעיפים של המחלקות ודרך זה מועברת התלונה לטיפול".

2.6. לאחר הזנת הפנייה מנהלת היחידה פונה באמצעות דוא"ל למחלקה הרלוונטית לקבלת התייחסותה.

ישנם מקרים בהם הטיפול בפנייה מבוצע על ידי פנייה ישירה של מנהלת היחידה לקבלנים או נותני השירותים של העירייה, דבר אשר מזרז את הטיפול בתלונה.

2.7. מערכת CRM מאפשרת פיקוח על הטיפול בתלונה באמצעות עדכון סטאטוס התלונה וסגירתה בגמר הטיפול, תוך כדי בקרה של המנהלים על אופן הטיפול בתלונה. עדכון סטאטוס מבוצע על ידי מנהלת היחידה בלבד.

בעירייה קיימת אמנת שירות אך זו אינה כוללת הגדרת בנק של מדדי זמן השירות לטיפול וסגירת תלונות של תושבים.

2.8. במקרים חריגים כגון: הפסקת חשמל ו/או בעיה טכנית במערכת המחשוב נרשמת התלונה ידנית, ואחר כך מוזנת למערכת CRM.

הביקורת מציינת כי נמצא תיעוד מסודר לתלונות שהתקבלו בדרך זו ולדעת הביקורת יש להנהיג יומן רישום חיצוני לתיעוד קבלת תלונות אלו תוך ציון מספר הפנייה שניתנה במערכת CRM עם הזנתה לצורך מעקב על הזנתה למערכת כאמור.

2.9. בסיום הטיפול בפנייה, מודפסת הפנייה ממערכת CRM ומתויקת עם כל המסמכים הרלוונטיים לה בקלסר המיועד לכך ביחידה.

2.10. סגירת הפניות מתאפיינת בעיקר בעדכון סטאטוס במערכת CRM "הפנייה טופלה", בטיפול גורם חיצוני, מרבית הסגירות מתבצעות עם פירוט כללי מה נעשה בפועל.

במתכונת הנוכחית אינה מאפשרת הפקת דוחות בגין משך הטיפול בתלונות.

הפקת דוח זה חיונית לצורך איתור וטיפול בגורמים אשר אינם יעילים ומעקבים את הטיפול השוטף והמהיר בתלונות.

הביקורת מייעצת לבחון את הצורך בהפקת דוח זה ובמידת הצורך לפעול מול בית התוכנה.

6.1. סעיף 15 לחוק קובע:

"הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ – 1 במאי בכל שנה, המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשים מיום שהוגש לה, דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון לציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית".

הביקורת מציינת כי הוראות החוק לא קבעו את תוכן ומבנה הדין וחשבון שעל הממונה להגיש.

6.2. מנהלת היחידה מפיקה דוח שנתי. הדוח מכיל אינפורמציה בגין כמות הפניות שהתקבלו בתקופה המדווחת, פילוג התלונות על פי סוגים, מחלקות ונושאים.

ניתוח השוואתי בגין כמות התלונות שהתקבלו בגין התקופה המדווחת לרבות גידול/קיטון בתלונות ביחס לתקופה מקבילה ככלל ובמחלקות השונות בפרט.

כמו כן מצורף לדוח ריכוז של כל הפניות אשר התקבלו בשנה המדווחת.

הדוח המופק אינו מבחין בין הטיפול בתלונה לפנייה, זאת ועוד הדוח לא כולל מידע בדבר כמות התלונות המוצדקות ביחס לתלונות הלא מוצדקות או לא רלוונטיות.

6.3. הביקורת מציינת כי הדוח השנתי של מנהלת היחידה מופץ על ידה לראש העירייה, מנכ"ל העירייה, מחזיק התיק בעירייה וסמנכ"ל תקשורת במהלך חודש ינואר שנה עוקבת. דוח זה מהווה כלי עזר ניהולי חשוב להפקת לקחים ברמה העירונית לגבי מדד ואיכות השירות הניתנים לתושבים.

לא נמצא כי מתקיימים דיונים על ממצאי הדוח השנתי המופץ על ידי היחידה ועושה רושם כי הנהלת העירייה לא רואה בדוח זה כלי נוסף להפקת לקחים על מדד ואיכות השירות לתושבים.

לדעת הביקורת יש להנהיג קיום דיון תקופתי בדוחות המתקבלים ובמידת הצורך לבחון את הצורך בקיום דיונים נוספים על מחלקות שונות לקבלת הסברים על תפקודם.

6.4. בנוסף לדוח השנתי, מופק על ידי היחידה דוח חודשי המרכז את הפניות שהתקבלו באותו חודש. לדברי מנהלת היחידה דוח זה הינו לשימוש פנימי של היחידה ואינו מופץ לגורמים שונים בעירייה.

קיימת חשיבות רבה לעבודת המחלקה מול פניות הציבור ולדעת הביקורת יש לבחון את הצורך בהפצת הדוח החודשי לגורמי העירייה השונים לצורכי פיקוח ובקרה הן ברמה חודשית ולא להסתפק בדוח שנתי.

5.2 מנהלת היחידה פונה מידי תקופה למספר תושבים שפנייתם נסגרה כדי לקבל את חוות דעתם באשר לאופן טיפולה של העירייה ככלל והיחידה בפרט בפניות אשר עליהם הם התלוננו.

לא קיים נוהל המגדיר את התקופה לביצוע בדיקת חוות דעת זו וכן שיעור המדגם שיש לבדוק.

לא קיים פורמט קבוע לשאלות אשר מופנות לתושב.

לדברי מנהלת היחידה השאלות משתנות בהתאם למהות התלונה.

תגובת מנהלת היחידה:

"במעמד מתן התשובה לפונה, הפונה מציין מידת שביעות רצונו אם במייל ואם טלפונית".

5.2 תשובת התושב לסקר מוקלדת במערכת CRM במקום בו מוקלדת הפנייה עצמה ולא במקום שיוחד לכך. אין במערכת CRM שדה/תא אשר ניתן לסימון לצורך תיעוד כי בוצע משוב.

עובדה זו אינה מאפשרת הפקת דוחות משוב לצורך ביצוע מעקב ופיקוח על שביעות רצון התושב בטיפול בפנייתו.

לדעת הביקורת, יש להפוך את סקר שביעות רצון התושבים ככלי עזר חשוב ומוסדר לקבלת משוב והפקת לקחים לייעול עבודת העירייה. יש לבדוק ביסודיות ובמפורט את כל המקרים שבהם מתקבל משוב שלילי מהתושב ולברר את סיבותיו ולבדוק האם הדבר נובע מצפיות יתר של התושב או כתוצאה ממענה לא תקין או חלקי של העירייה.

8. תקציב

8.1. תקציב היחידה לפניות הציבור כולל תקציב שכר ותקציב כללי. תקציב השכר נכלל במסגרת תקציב לשכת ראש העיר, שאר ההוצאות מתוקצבות במסגרת תקציב מנהל כללי של העירייה.

להלן תקציבי המחלקה לשנים 2012 - 2013 :

תקציב 2012 בש"ח				
אחוז ביצוע	יתרה/(חריגה)	ביצוע	תקציב מעודכן	
82.95%	94,604	460,116	554,720	משכורות
82.95%	94,604	460,116	554,720	סה"כ

תקציב 2013 בש"ח				
אחוז ביצוע	יתרה/(חריגה)	ביצוע	תקציב מעודכן	
106.87%	(39,300)	610,709	571,409	משכורות
106.87%	(39,300)	610,709	571,409	סה"כ

5.2 מנהלת היחידה לא מתנהלת במסגרת תקציבית מובנת. משיחות עם מנהלת היחידה, ציינה זו כי אין לה כל זיקה לתקציב של היחידה והתקציב נקבע על פי נתונים של שנה קודמת ונערך על ידי מחלקת הגזברות.

לא נערכות ישיבות או דיונים עם מנהלת היחידה בעניין בניית תקציב היחידה. מן הראוי כי ינוהלו ישיבות בין מחלקת הגזברות למנהלת היחידה לשם בניית התקציב, שינויים ועדכונים.

תגובת מנהלת היחידה:

"תקציב – כפופה ללשכת ראש העיר (תקציב לשכה)".

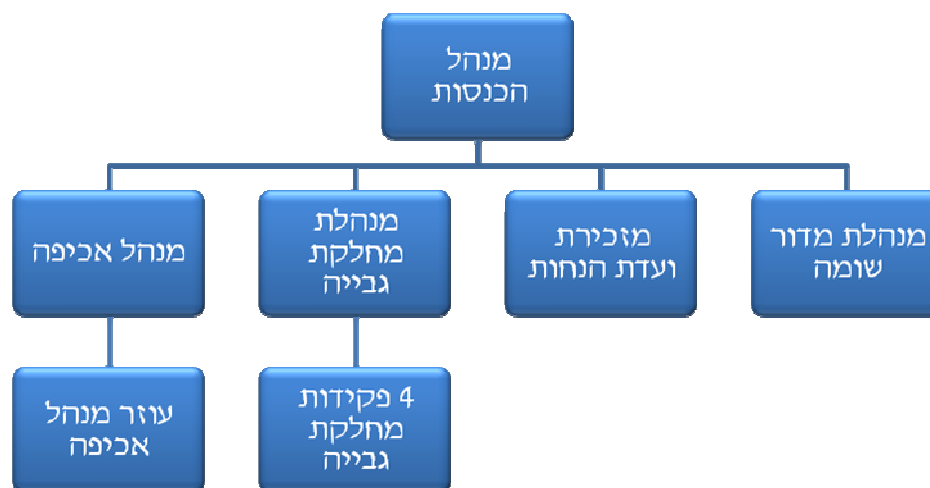
דוח ביקורת בנושא הנחות ארנונה

הנחות ארנונה

א. מבוא

1. רקע כללי

- 1.1. בתוקף סמכותה מחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב) התשנ"ג – 1992 (להלן – "חוק ההסדרים") קבעה עיריית רמת השרון (להלן – העירייה) את שיעורי הארנונה בתחומה. מכוח תקנות ההסדרים (הנחה בארנונה) התשנ"ג – 1993 (להלן – "תקנות ההסדרים") קבעה העירייה את ההנחות לתושבים.
- 1.2. מחלקת גבייה אחראית על קבלת הבקשות להנחה ובחינת הזכאות של התושב לקבלתה בהתאם לצו הארנונה.
- 1.3. בהיעדר מבנה ארגוני רשמי, להלן המבנה הארגוני של מחלקת הגבייה, כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת מחלקת גבייה:



1.4. הנחות ופטורים בארנונה נחלקים למספר סוגים, כדלהלן:

- **זכאים להנחה** - הנחה מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת הכספים על מחזיק בנכס, שנתקיימו לגביו התנאים המפורטים בתקנות. הנחות אלו ניתנות באופן אוטומטי ע"פ זכאות המוגדרת בחוק הביטוח הלאומי ובהתאם לסטאטוס התושב (גמלאי, חד הורה, נכה, אזרח ותיק, עיוור וכד').

- **הנחה על פי מבחן הכנסה** – הנחות הניתנות על פי מפתח הכנסה שהוגדר בתקנות ההסדרים, בהתאם להכנסה לנפש. המפתח מגדיר את שיעור ההנחה שיש לתת לתושב על פי רמת הכנסה ולפי מספר הדיירים המתגוררים בנכס.
- **פטורים** – ניתנים לעסקים ו/או למגורים בגין נכס חדש או נכס ריק כמוגדר בתקנות.
- **הנחות לעסקים** – ועדת ההנחות רשאית לתת הנחה למחזיק בעסק שנתקיימו בעניינו כל התנאים המפורטים בפרק ה' 1 "הנחות לעסקים" בתקנות ההסדרים (תיקון תשנ"ו).
- **הנחת ועדת הנחות** – הנחה הניתנת לאחר פניה לוועדת הנחות על ידי מבקש נזק, כמוגדר בתקנות ההסדרים.

2. רקע חוקי

- להלן רשימה חלקית של החוקים, התקנות, הפקודות והצווים המנחים את עובדי מחלקת גבייה במתן הנחות בתשלום הארנונה:
- חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה – 1995 (להלן – חוק ביטוח לאומי)¹.
 - חוק האזרחים הוותיקים התש"ן-1989 (להלן – חוק האזרחים הוותיקים).
 - חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972 (להלן – חוק המזונות).
 - תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג-1993.
 - תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007 (להלן – תקנות לארנונה כללית).
 - פקודת המיסים (גבייה) – 1929.
 - פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן – פקודת פיטורין).
- בהתאם לפקודת פיטורין, הרשות המקומית רשאית לפטור ו/או להמעיט את תשלום מס הארנונה של מוסדות שונים העומדים בתקנות הפקודה, כגון: מוסדות דת, רווחה, חינוך ועוד.

¹ נוסח זה בא במקום חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968 על פיו מוגדרים זכאים שונים בתקנות ההסדרים.

3. מטרת הביקורת

בחינת תהליך מתן הנחות לתושבים.

4. מתודולוגיית הביקורת

4.1. הביקורת סקרה הוראות חוק, תקנות וצו ארנונה שנקבע על ידי העירייה

לשנת 2013. כמו כן, ניתחה הביקורת ונערכו בדיקות מדגמיות לקובץ

הנחות שנמסר לידי הביקורת וכלל את הנחות הארנונה לשנת 2013.

4.2. במסגרת הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים :

- מנהל ההכנסות.
- מנהלת מחלקת גבייה.
- מזכירת ועדת הנחות.

5. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את ההנחות שניתנו בשנת 2013 וכללה את הנושאים הבאים :

- נהלי עבודה.
- טיוב נתונים.
- הנחה זהה במערכת.
- הנחות כפולות.
- הרשאות למתן הנחה.
- הנחת גמלאי.
- הנחת מבחן הכנסה.
- פטור נכס ריק.
- ועדת הנחות.

הביקורת מודה לעובדי מחלקת גבייה על שיתוף הפעולה בהכנת דוח זה.

ב. פירוט ממצאים

1. נהלי עבודה

הביקורת בחנה באם קיימים נהלי עבודה המנחים את המחלקה בפעילותה

לצורך מתן הנחות לתושבים.

1.1. מממצאי הביקורת עולה כי, קיים נוהל בקשה להנחות בארנונה. הנוהל כולל את המסמכים שעל התושב לצרף לבקשתו לקבלת הנחה. נדגיש כי הנוהל הינו כללי ולא כולל את כלל האפשרויות לקבלת הנחה בארנונה, כגון: נכס ריק, מבחן הכנסה, ועדת הנחות וכו'. בנוסף, הנוהל אינו ערוך בפורמט של נוהל עבודה הכולל בין היתר את תאריך הנוהל, כותב הנוהל, מאשר הנוהל וכו'. הביקורת רואה חשיבות רבה בעבודה באמצעות נהלי עבודה המדריכים את העובדים לצורך מילוי תפקידם, כך שכל עובד מבין את המוטל עליו ואת הדרך לבצע את מטלותיו.

1.2. המלצת הביקורת

להתוות ולהטמיע נהלי עבודה כתובים אשר יערכו על ידי מנהל ההכנסות ומנהלת מחלקת וגבייה ויאושרו על ידי הנהלת העירייה. מומלץ כי הנהלים יכללו את תהליכי העבודה לרבות מסמכים נדרשים לצורך מתן ההנחה, בקורות על הנחות וכו'.

תגובת מנהל הכנסות

צו הארנונה כולל נוהל למתן הנחות וכן נוהל מתן הנחות לנכס ריק.

תגובת הביקורת לתגובת מנהל הכנסות

צו הארנונה הוא לא נוהל עבודה. צו הארנונה אינו כולל את כל תהליכי העבודה הנדרשים. למשל, בנכס ריק יש צורך בצילום של הנכס ולהגדיר את האחראי לכך, אופן העברת המידע בין המפקח לבין מחלקת גבייה וכו'.

2. נתונים סטטיסטיים

2.1. על פי הדוח הכספי לשנת 2013 היקף החיובים הינו כ – 226 מיליוני ש"ח, היקף ההנחות הינו כ – 18 מיליוני ש"ח המהווים כ – 8% מהחיובים בשנת 2013.

2.2. להלן פירוט ההנחות שניתנו לתושבים בשנת 2013, כפי שמופיע בקובץ נתוני ההנחות שנמסר לביקורת:

מס"ד	שם הנחה	סה"כ הנחה בש"ח	שיעור ההנחה סה"כ ההנחות שניתנו בשנת 2013
1	גמלאי-25% עד 100 מ	5,332,285	21.01%
2	נכה ב.לאומי 80% הנחה	4,058,022	15.99%
3	2\3 מ-70 מ.מ.הבטחון	2,585,066	10.19%
4	נרדפי נאצים	2,475,094	9.75%
5	גמלת סיעוד 70%	2,418,193	9.53%
6	הורה יחיד 20%	1,200,918	4.73%
7	נכות רפואית-40% הנחה	1,199,436	4.73%
8	גמלאי 100% עד 100 מר	1,014,888	4.00%
9	פטור - נכס ריק	888,660	3.50%
10	הנחת נזק-חריג	798,920	3.15%
11	עיוור - 90% הנחה	726,795	2.86%
12	פטור נכס ריק	687,718	2.71%
13	גמלאי-30% עד 100 מ	545,828	2.15%
14	בן נכה 33% עד 100 מר	331,831	1.31%
15	2\3 מ-90 מ.מ.הבטחון	192,252	0.76%
16	הנחה 70% נזק	117,501	0.46%
17	הנחה 40% נזק	113,615	0.45%
18	הנחת ועדה - 90%	93,451	0.37%
19	הנחה 60% נזק	86,913	0.34%
20	פטור נכס ריק קבלן	82,841	0.33%
21	הנחה 50% נזק	72,431	0.29%
22	אזרח ותיק	63,885	0.25%
23	2\3 מ70 עסק מ.הבטחון	54,671	0.22%
24	פעולות איבה-עד 4 נפשות	47,258	0.19%
25	הבטחת הכנסה 70%	27,452	0.11%
26	הנחת עולה חדש	25,193	0.10%
27	הנחה 30% נזק	23,361	0.09%
28	הנחת שרות סדיר	20,691	0.08%
29	גמלת מזונות 70%	19,731	0.08%
30	אסיר ציון 100% עד 100 מר	19,406	0.08%
31	2\3 90 מר	19,275	0.08%

מס"ד	שם הנחה	סה"כ הנחה בש"ח	שיעור ההנחה סה"כ ההנחות שניתנו בשנת 2013
32	פעולות איבה-מ-5 נפשות	8,302	0.03%
33	2/3 פטור ועדת ערר	8,178	0.03%
34	הנחה - 20% נזקק	7,179	0.03%
35	הנחת שרות סדיר_50 אחוז	3,283	0.01%
36	הנחת 90% נזקק	2,633	0.01%
37	הנחה -25% נזקק	1,617	0.01%
38	גמלאי 25% עד 50 מר	1,579	0.01%
39	הורה קשיש	1,323	0.01%
סה"כ הנחות שניתנו		25,377,675	100%

מניתוח נתוני הטבלה לעיל עולה כדלקמן :

- 5 ההנחות המהוות את שיעור ההנחה הגבוהה ביותר בשנת 2013 הינן עבור הנחת "גמלאי 25% עד 100 מ"ר", נכה ב.לאומי 80% הנחה, 2\3 מ-70 מ. מ.הבטחון, נרדפי נאצים, גמלת סיעוד 70%. הנחות אלו ניתנו על פי חוק.
- על פי הדוח הכספי של העירייה לשנת 2013 היקף ההנחות הינו כ – 18 מיליוני ש"ח בעוד שבקובץ הנתונים שנמסר לביקורת עולה כי היקף ההנחות הינו כ – 25 מיליוני ש"ח.

המלצת הביקורת

יש לבחון באם לא קיימת בעיה בהגדרות המערכת בעת הפקת נתונים כספיים מתוך המערכת.

3. טיוב נתונים

מניתוח נתוני קובץ ההנחות שנמסר לביקורת עולה כי, הוזנו תאריכים שאינם סבירים למערכת בשדה של תאריך סיום מועד ההנחה. לדוגמא, הוזנו תאריכי סיום הנחה לשנת 2049 כדלקמן:

מספר זיהוי פיזי	תאריך תחילת הנחה	תאריך סיום הנחה
10001500100	1.3.2013	1.3.2049
106004400300	1.5.2012	1.5.2049

3.1. הביקורת סבורה כי, הזנת תאריך סיום הנחה לשנת 2049 אינה סבירה ופוגעת בביצוע בקרה פנימית אחר תוקף ההנחות שניתנו.

3.2. המלצת הביקורת

- מומלץ לבצע טיוב נתונים במערכת כך שהנתונים במערכת יהיו מהימנים.
- במידה וקיימת הנחה אשר משך זמן ההנחה הינו ממושך, מומלץ להגביל בזמן סביר על מנת שתהיה בקרה אחר הצורך בהמשך מתן ההנחה.

תגובת מנהל הכנסות

אומנם התאריך המצוין בעת הביקורת הופיע 2049, אולם הריני להבהיר בכל רבעון מתקבל דוח ביטוח לאומי ממוחשב ומקוון ומזכירת ועדת הנחות בודקת את כל המשלמים וגורעת ו/או מוסיפה בהתאם לדוח המעודכן. התאריך אינו רלוונטי לעניין הבדיקה כי גם אם מופיע תאריך חלקי היינו עד אמצע שנה ו/או סוף שנה ו/או בעוד שנים רבות, הנישומים נבדקים בהתאם ומתעדכנים בהתאם.

4. הנחה זהה במערכת

ההנחות המאושרות על פי צו הארנונה מוזנות למערכת הארנונה במערכת של החברה לאוטומציה. לכל אחת מההנחות מזינים קוד שונה אשר משויך לאותה הנחה.

4.1. הביקורת בחנה באם קיימות כפילויות בסוגי ההנחות שהוזנו למערכת. מניתוח קובץ ההנחות לשנת 2013 שנמסר לביקורת על ידי מנהל ההכנסות עולה כי קיימים 2 סוגי הנחות זהים כמפורט להלן:

- קוד 401 – "פטור – נכס ריק".
- קוד 100 – "פטור נכס ריק".

מנהלת מחלקת גבייה מסרה לביקורת כי, קוד 401 משמש למתן הנחה של נכס ריק עבור תקופה אחת בלבד (לדוגמא, תקופה 1 הינה עבור החודשים ינואר – פברואר).
קוד 100, לא מוגבל לתקופה אחת בלבד ומבצעים בו שימוש כאשר נדרשים לתת הנחת נכס ריק/נכס בשיפוץ ליותר מתקופה אחת.

4.2. הביקורת סבורה כי, שימוש ב - 2 קודי הנחה אלו הינו מיותר ועשוי להציג כפילות של הנחה כאשר בפועל מדובר באותה בהנחה.

4.3. המלצת הביקורת

מומלץ לבחון את הצורך בשימוש ב - 2 קודי הנחה שונים המשמשים לאותו סוג של הנחה או לחילופין לתת כותרת אחרת לכל סוג הנחה.

5. הנחות כפולות

סעיף 17(א) לתקנות ההסדרים מציין כדלקמן: "קיימת זכאות להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לזכאי להנחה, הנחה אחת בלבד, הגבוהה מביניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה."
הביקורת בחנה באם קיימים נכסים שניתנו להם הנחות כפולות בשנת 2013.
הביקורת בחנה 2 נכסים להם ניתנה לכאורה יותר מהנחה אחת כמפורט להלן:

מספר פיזי	זיהוי	סוג הנחה	סכום הנחה בש"ח					
			תקופה 1	תקופה 2	תקופה 3	תקופה 4	תקופה 5	תקופה 6
57000100100		נכות רפואית – 40% הנחה	665	665	665	666	673	-
		גימלת סיעוד 70%	-	-	-	256	505	1,181

סכום הנחה בש"ח						סוג הנחה	מספר זיהוי פיזי
תקופה 6	תקופה 5	תקופה 4	תקופה 3	תקופה 2	תקופה 1		
622	620	614	612	612	-	נכות רפואית – 40% הנחה	270000103100
265	264	262	261	261	261	גימלאי – 25% עד 100 מ	

5.1. הביקורת בחנה את הסיבות למתן ההנחה הכפולה. מבדיקת הביקורת עולה כדלקמן:

• **מספר זיהוי פיזי 57000100100 – התושב קיבל הנחה על פי נכות רפואית בשיעור 40%. לפי המסמכים המצורפים התושב זכאי לגמלת סיעוד בשיעור 70% החל מיולי 2013, ניתנה לתושב החל מתקופה 4 השלמה של 30% הנחה רטרואקטיבית. ממצאי הביקורת תקינים. לביקורת אין הערות.**

• **מספר זיהוי פיזי 270000103100 – התושב קיבל הנחה על פי גמלאי בשיעור 25%. לפי המסמכים המצורפים התושב זכאי להנחה על פי נכות רפואית בשיעור 40% החל מחודש מרץ 2013, ניתנה לתושב החל מתקופה 2 השלמה של 15% הנחה רטרואקטיבית. ממצאי הביקורת תקינים. לביקורת אין הערות.**

6. הרשאות למתן הנחה

הביקורת בחנה באם קיימים עובדים אשר נתנו הנחה בארנונה שאין זה מתפקידם. מבדיקת הביקורת עולה כי 31 עובדים נתנו הנחות בארנונה. להלן פירוט המשתמשים שנתנו הנחה:

מספר פעולות שביצע בשנת 2013	מספר משתמש
919	22
903	25
881	35
531	16
420	13
419	28

מספר פעולות שביצע בשנת 2013	מספר משתמש
391	34
330	31
191	37
90	3
61	750
36	701
11	5
10	604
10	624
9	21
8	608
8	616
8	760
7	613
7	625
3	102
2	105
2	612
2	615
1	2
1	10
1	11
1	607
1	610
1	978
5,265	סה"כ מספר פעולות

6.1. מבדיקת הביקורת עולה כי, מרבית העובדים הרשומים בטבלה לעיל

הינם עובדי מחלקת גבייה ועובדי מוקד בירורים שהינם בעלי הרשאה לתת הנחה. 3 עובדים (מספר משתמש: 37, 10, 2) הם לא עובדי מחלקת גבייה נכון למועד הביקורת. 2 עובדים, הינם עובדי מחלקת גזברות המשמשים כקופאים, לגביהם מנהל ההכנסות מסר לביקורת כי בעת ביצוע התשלום על ידי התושב, ההנחה נרשמה על שמם כנותני ההנחה. לגבי עובד נוסף, נכון למועד הביקורת משמש בתפקיד חשב הנדסה, לגביו מנהל הכנסות מסר כי בעבר היה במחלקת גבייה.

6.1.1. הביקורת סבורה כי, מוקד בירורים מתפקידו לתת שירות של

תשלומים לתושב אך לא לתת הנחות.

תגובת מנהל ההכנסות

קיימות פעולות אוטומטיות של הנחות על פי חוק ויתכן והמערכת רשמה את ההנחה על שם המשתמש של עובדים ממוקד בירורים.

6.1.2. למנהל ההכנסות יש הרשאה לתת הנחות במערכת. לדעת הביקורת, מנהל ההכנסות מתפקידו הוא לבצע בקרה אחר ההנחות ואינו אמור לתת הנחות בפועל ולכן לא צריך הרשאה לתת הנחות.

6.2. המלצת הביקורת

- יש לחסום את האפשרות של מוקד בירורים לתת הנחה.
- לבחון את הצורך במתן הרשאה למנהל ההכנסות.

תגובת מנהל הכנסות

- מוקד בירורים אינו מורשה ליתן הנחות בארנונה. מנהל הכנסות רשאי ליתן הרשאה להנחות בארנונה ולפיכך נחסמו כל האפשרויות למתן הנחה למוקד תשלומי הארנונה כפי שלכאורה נראה שהפקיד מהמוקד נתן הנחה.
- במצבי חשבון מוזנים הנחות על פי חוק רק לבעלי ההרשאות. ההנחה מוזנת ואף לא אחד במוקד יכול לשנותה, יחד עם זאת המוקד מנפיק קבלות לתשלום וקיבוע התנועה במערכת מציג לכאורה כי הפקיד מהמוקד נתן הנחה וכפי שהוסבר אין מציאות כזו.
- הגבלת הרשאות מנהל הכנסות - לפי המלצה זו אף לא אחד יוכל ליתן הנחה, כי מנהל הכנסות הינו היחידי הרשאי ליתן הרשאות הן בהנחות והן בקובץ כסף.
- המלצה לחסום את האפשרות של מוקד בירורים לתת הנחות - המלצה מתיתרת הואיל והמוקד חסום למתן הנחות.

7. הנחות ארנונה

7.1. הנחת גמלאי

סעיף 2 (א)(1) לתקנות ההסדרים, עוסק באזרח ותיק ומציין כדלקמן:

- המקבל על-פי חוק הביטוח אחת מקצבאות אלה: קצבת זקנה, קצבת שאירים, קצבת תלויים או נכות בשל פגיעה בעבודה – הנחה שאינה עולה על 25 אחוזים לגבי 100 מ"ר בלבד משטח הנכס.
- אם בנוסף לקצבה שבפסקת משנה (א) הוא מקבל גמלת הבטחת הכנסה - הנחה בשיעור עד 100 אחוזים לגבי 100 מטרים רבועים בלבד משטח הנכס.

על פי תהליך העבודה בנושא של הנחות גמלאי שנמסר לביקורת על ידי מזכירת ועדת הנחות, מידי סוף שנה ביטוח לאומי מעביר קובץ נתונים הכולל את כל הזכאים לקבלת הנחת גמלאי, לרבות נתונים אודות תושבים המקבלים הבטחת הכנסה המקנה להם הנחה בשיעור של 100% עד 100 מטרים.

הביקורת בחנה מדגמית את נכונות מתן ההנחות, בנושא גמלאי

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית כמפורט להלן:

מספר זיהוי פיזי	סוג הנחה	האם התושב מקבל הבטחת הכנסה	תקופת הנחה שנבדקה על ידי הביקורת	סכום הנחה (ש"ח)	גודל הנכס במערכת נכון למועד הביקורת (מ"ר)	גודל הנכס עליו ניתנה הנחה	שיעור הנחה שניתנה	תקין/ לא תקין
105001200300	גמלאי – 25% הנחה עד 100 מטר	לא	3	206	103	100	25%	תקין
109001100300	גמלאי – 25% הנחה עד 100 מטר	לא	6	196	94	94	25%	תקין
52008100101	גמלאי – 100% הנחה עד 100 מטר	כן	4	754	93	93	100%	תקין
50002200700	גמלאי – 100% הנחה עד 100 מטר	כן	1	438	105	100	100%	תקין
35008100200	גמלאי – 100% הנחה עד 100 מטר	כן	3	401	66	66	100%	תקין

7.1.1. מניתוח נתוני הטבלה לעיל עולה כי, הנחות הגמלאי שנדגמו

על ידי הביקורת ניתנו באופן תקין.

7.2. הנחת מבחן הכנסה

סעיף 2(8)(א) לתקנות מציין כדלקמן:

"בעל הכנסה חודשית ממוצעת שפורטה בתוספת הראשונה, לפי מספר הנפשות המתגוררות איתו בנכס - הנחה בשיעור שנקבע לפי טורי ההכנסה שבתוספת האמורה."

סעיף 2(8)(ב) לתקנות מגדיר "הכנסה" כדלקמן:
"הכנסה ברוטו של המחזיק בנכס ושל אלה המתגוררים אתו, לרבות ילד במשפחת אומנה, מכל מקור הכנסה שהוא, לרבות תשלומים שהמוסד לביטוח לאומי משלם להם, למעט -

- קצבה המשולמת לפי פרקים ד' ו-י"א לחוק הביטוח וגמלה לפי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010.

- מחצית מהכנסתם החודשית של בן או בת המתגוררים עם המחזיק בנכס; לעניין זה לא תובא בחשבון, לגבי בן אחד או בת אחת בלבד, הכנסה חודשית עד גובה שכר המינימום, ואם אותה הכנסה חודשית עולה על גובה שכר המינימום, לא יובא בחשבון החלק מההכנסה החודשית השווה לגובה שכר המינימום; בפסקת משנה זאת, "שכר מינימום" – שכר המינימום כהגדרתו בחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, בשיעורו המעודכן ל-1 בינואר של שנת הכספים שבעדה מבוקשת ההנחה.

- דמי שכירות שמקבל אדם בעד השכרת דירתו - בסכום שאינו עולה על דמי שכירות שהוא משלם בעד דירה אחרת ששכר למגוריו."

על פי צו הארנונה, להלן שיעור ההנחה שיש לתת לתושבים בהתאם לקריטריונים של הכנסה ומספר נפשות:

הכנסה ממוצעת בחודשים 10-11-12 בשנת כספים 2012

40%	60%	80%	הנחה מס' נפשות %
3401 – 3010	3009 – 2617	עד 2616	1
5101 – 4513	4512 – 3925	עד 3924	2
5917 – 5235	5234 – 4552	עד 4551	3
6732 – 5957	5956 – 5180	עד 5179	4
8145 – 7206	7205 – 6266	עד 6265	5
9557 – 8455	8454 – 7352	עד 7351	6

הכנסה ממוצעת בחודשים 10-11-12 בשנת כספים 2012

50%	70%	90%	הנחה מס' נפשות %
10969 – 9704	9703 – 8439	8438	7
12381 – 10953	10952 – 9525	9524	8
13793 – 12203	12202 – 10611	10610	9
עד 1553 לנפש	עד 1356 לנפש	עד 1179 לנפש	10 ומעלה

הערה:

על פי חוות דעת משפטית שהועברה לביקורת על ידי מנהל ההכנסות אשר נמסרה לו במייל בתאריך 3.03.2015, הכנסות נוספות שהתקבלו במשך מספר חודשים בודדים כדוגמת הכנסות מההורים, יש לחלקם ל – 12 חודשים.

7.2.1. פרסום לציבור אודות הכנסות המזכות בהנחה

מידי שנה העירייה מפרסמת לתושבים צו ארנונה הכולל את תעריפי הארנונה, סוגי ההנחות וכו'. לצורך קבלת הנחה במסגרת מבחן הכנסה, משרד הפנים מפרסם מידי שנה את נתוני ההכנסות, מספר הנפשות ושיעור ההנחה לה הם זכאים, כמפורט בטבלה לעיל.

7.2.1.1. מבדיקת הביקורת עולה כי, נתוני ההכנסות המזכות

בהנחה אשר פורסמו בצו הארנונה של העירייה לשנת 2013 אינה מעודכנת בהתאם לתעריפים שפורסמו על ידי משרד הפנים.

7.2.1.2. המלצת הביקורת

להקפיד כי הנתונים המפורסמים לתושבים במסגרת צו הארנונה תואמים לנתונים של משרד הפנים.

7.2.2. טופס בקשה לקבלת הנחה

לצורך קבלת הנחה, התושבים נדרשים למלא טופס בקשה הכולל פירוט של הנכס, דירה בשכירות/בבעלות, בעלות על רכב, מסמכים מצורפים (כגון: חוזה שכר דירה, תלושי שכר), פירוט הבקשה, חתימה וכו'.

7.2.2.1. הביקורת בחנה באם קיימים טפסי בקשה וכן את

נאותות מילוי הטפסים. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית שכללה 10 הנחות שניתנו בשל מבחן הכנסה

בשנת 2013, כמפורט להלן:

זיהוי פיזי	האם קיים טופס בקשה	האם כל הפרטים בטופס מולאו	האם קיימת חתימת המבקש על גבי המסמכים
32002101000	קיים	לא. לא נרשם סכום שכר הדירה. בהצהרה המופיעה בטופס, לא רשום את שם המבקש ומספר ת.ז.	כן
207000900200	קיים	לא. לא צויינו המסמכים שצורפו. לא נרשמו ההכנסות של הגרים בנכס.	כן
193001300400	קיים	כן	לא
172001000400	קיים	כן	כן
207001500600	קיים	כן	כן
249100501200	קיים	לא. לא צויינו המסמכים שצורפו. בהצהרה המופיעה בטופס, לא רשום את שם המבקש ומספר ת.ז.	לא
247000101100	קיים	כן	כן
24201900201	קיים	לא. לא צויין מספר רכב	כן

זיהוי פיזי	האם קיים טופס בקשה	האם כל הפרטים בטופס מולאו	האם קיימת חתימת המבקש על גבי המסמכים
		שבבעלות.	
192000300100	קיים	לא. אין פירוט של התושב לגבי נסיבות הבקשה.	לא
206003010100	קיים	לא. לא צויינו המסמכים שצורפו.	כן

מניתוח נתוני הטבלה לעיל עולה כדלקמן:

- עבור 10 ההנחות שנדגמו על ידי הביקורת, קיים טופס בקשה לקבלת הנחה.
- עבור 6 מתוך 10 ההנחות שנדגמו על ידי הביקורת, לא מולאו כל הפרטים הנדרשים בטופס הבקשה.
- עבור 3 מתוך 10 ההנחות שנדגמו על ידי הביקורת, לא קיימת חתימת המבקש על גבי טופס הבקשה.

7.2.2.2. הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות ברישום כלל הפרטים במסמך הבקשה כנדרש, זאת במיוחד בחישוב ההכנסה הממוצעת לחודשים אוקטובר עד דצמבר המהווה את התיעוד לאופן חישוב שיעור ההנחה שניתנה לתושב.

7.2.2.3. המלצת הביקורת

על מזכירת ועדת הנחות להקפיד כי כל הפרטים בטופס הבקשה, לקבלת הנחה, ימולאו כנדרש.

תגובת מנהל הכנסות

בעקבות מספר המקרים הבודדים שבהם צוינו כי לא מולאו כל הפרטים הועברה הנחייה על הקפדה מלאה של מילוי כל הטופס במלואו גם אם זה מצריך סוג של "טרטור" התושב, יחד עם זאת בדקנו ונמצא

כי אף שלא נרשמו כלל ההכנסות בטופס המקדים, הניירת הרלוונטית שצורפה ונבדקה, אך ורק על פיה נתנה הנחה או נדחתה הבקשה.

7.2.3. חישוב ההנחה

לצורך חישוב שיעור ההנחה, התושבים נדרשים להציג 3 תלושי שכר עבור החודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר של השנה שקדמה לשנה עבורה מבקשים לקבל הנחה. שיעור ההנחה נקבע בהתאם לממוצע ההכנסה של 3 חודשים ומספר הנפשות כמפורט בטבלה בסעיף 8.2 לעיל.

7.2.3.1. הביקורת בחנה את נכונות שיעור ההנחה שניתנה.
הביקורת ערכה בדיקה מדגמית שכללה 6 הנחות על פי מבחן הכנסה כמפורט להלן:

- **זיהוי פיזי 32002101000** – מדובר בעצמאית, לכן הגישה דוח כספי לשנת 2011. בנוסף על ההכנסות מעסק הציגה דפי בנק בהם ציינה כי ההפקדות שבוצעו בחודשים אוקטובר עד דצמבר הינם כספים שקיבלה מההורים ולכן יש לכלול אותם בחישוב ההכנסה. התושבת קיבלה הנחה של 60%.

במהלך שנת 2013, התושבת הגישה את הדוח הכספי לשנת 2012 שבהתאם להכנסותיה זכאית להנחה בשיעור 80%. **ממצאי הביקורת תקינים. לביקורת אין הערות.**

- **זיהוי פיזי 207000900200** – התושב הגיש את הבקשה לקבלת הנחה במהלך שנת 2013. התושב הגיש תלושי שכר לחודשים אוקטובר – נובמבר 2012 וינואר 2013. על פי חישוב העירייה, ניתנה הנחה רטרואקטיבית מתחילת השנה בשיעור 60%. הביקורת חישבה את שיעור ההנחה על פי 3 התלושים של **חודשים אוקטובר ונובמבר 2012 וינואר 2013**. ממוצע ההכנסה של התושב בשלושת החודשים הינו 7,482 ש"ח. מדובר במשפחה הכוללת 5 נפשות, לכן זכאים להנחה של 40% ולא 60% כפי שניתנה.

- **זיהוי פיזי 193001300400 - התושב הגיש את הבקשה לקבלת הנחה במהלך שנת 2013. התושב הגיש תלושי שכר לחודשים אוקטובר ודצמבר 2012 ותלושי שכר לחודשים ינואר ופברואר 2013. בנוסף, לתושב הכנסות מקצבת נכות. על פי חישוב העירייה, ניתנה הנחה רטרואקטיבית מתחילת השנה בשיעור 60%. הביקורת חישבה את שיעור ההנחה על פי 2 התלושים של חודשים אוקטובר ודצמבר 2012 בלבד, על פי חישוב הביקורת התושב זכאי להנחה בשיעור 60%.**

- **זיהוי פיזי 172001000400 - התושב הגיש את הבקשה לקבלת הנחה במהלך שנת 2013. התושב הגיש תלושי שכר לחודשים נובמבר 2012, ינואר ופברואר 2013. בנוסף על ההכנסות כשכיר, הגיש דפי בנק בהם ציין כי ההפקדות שבוצעו בחודש ינואר הינם כספים שקיבל מהמשפחה.**

התושב קיבל הנחה רטרואקטיבית מתחילת השנה בשיעור 60%. **חישוב העירייה בוצע ללא ההכנסות של התושב מהמשפחה אלא על פי תלושי השכר בלבד** שהשכר הממוצע שלהם הינו 6,352 ש"ח ומדובר במשפחה של 5 נפשות, לכן קיבל הנחה בשיעור 60%. הביקורת ביצעה את חישוב ההכנסה הממוצעת כולל ההכנסות הנוספות מהמשפחה בחודש ינואר ופברואר 2013 שהסתכמו ב – 13,000 ש"ח **(בדומה לאופן החישוב שנערך על ידי העירייה עבור נכס מספר פיזי 32002101000 כמפורט לעיל)**. ההכנסה הממוצעת ל – 12 חודשים עבור ה – 16,000 ש"ח שקיבל מהמשפחה הינה 1,333 ש"ח.

כלומר, סה"כ ההכנסה הממוצעת ב – 3 חודשים של התושב (בהתאם לנתונים שהציג) הינה $7,685 = 6,352 + 1,083$ ש"ח. מדובר במשפחה הכוללת 5 נפשות, לכן על פי הכנסה ממוצעת זו התושב זכאי ל – 40% הנחה.

- **זיהוי פיזי 207001500600** - התושב הגיש את הבקשה לקבלת הנחה במהלך שנת 2013. התושב הגיש תלושי שכר לחודשים אוקטובר – דצמבר 2012 וכן את תלושי השכר של זוגתו עבור חודשים **פברואר ומרץ 2013 (על פי תלושי השכר ואישור מביטוח לאומי, רק בחודשים אלו עבדה).**

התושב קיבל הנחה החל מחודש יולי 2013 בשיעור 40% (לא קיבל הנחה מתחילת השנה בשל כך שהנכס היה בבעלות תושב אחר).

נציין כי מזכירת ועדת הנחות מסרה לביקורת כי, במידה ומוגשת בקשה במהלך השנה, היא מבקשת לקבל את תלושי השכר הסמוכים למועד הבקשה.

בפועל מזכירת ועדת הנחות חישבה את ההכנסות על פי תלושי שכר לחודשים אוקטובר – דצמבר 2012 וכן תלושי שכר של חודשים פברואר – מרץ 2013.

הביקורת סבורה כי, על פי תהליך העבודה שמסרה מזכירת ועדת הנחות, היה צריך לחשב על בסיס המשכורת של התושב בלבד לחודשים הסמוכים למועד הבקשה.

נציין כי, במידה ומשכורתו של התושב נותרה זהה לחודשים אוקטובר – דצמבר 2012 שהינה בסך 4,010 ש"ח היה זכאי ל – 60% הנחה ולא 40% כפי שקיבל.

- **זיהוי פיזי 249100501200** - התושב הגיש את הבקשה לקבלת הנחה במהלך שנת 2013. מדובר בבני זוג עצמאים לכן הגישו דוח כספי. בנוסף, מקבלים תמיכה מההורים.

התושב קיבל הנחה רטרואקטיבית מתחילת השנה בשיעור 70%. **ממצאי הביקורת תקינים. לביקורת אין הערות.**

- **זיהוי פיזי 247000101100** - התושבת הגישה את הבקשה לקבלת הנחה בתחילת שנת 2013. מדובר

באישה גרושה עם ילד אחד. הכנסתה היחידה הינה ממזונות. התושבת קיבלה הנחה בשיעור 80%.

ההכנסה הממוצעת ל – 3 חודשים (אוקטובר – דצמבר 2012) הינה 1,837 ש"ח, לכן זכאית ל – 80% הנחה. **ממצאי הביקורת תקינים. לביקורת אין הערות.**

- **זיהוי פיזי 24201900201** – התושבת הגישה את הבקשה באמצע שנת 2013. מדובר במשפחה הכוללת 8 נפשות. על פי חישוב העירייה, ההכנסה הממוצעת של המשפחה הינה 12,600 ש"ח. ניתנה הנחה בשיעור 50%.

מבדיקת הביקורת עולה כי, על פי צו הארנונה, הכנסה זו אינה מזכה את התושב בהנחה שכן הנחה בשיעור 50% עבור 8 נפשות ניתנת עבור הכנסה בסך 10,953 – 12,381 ש"ח. לכן לא הייתה אמורה להינתן הנחה בארנונה.

- **זיהוי פיזי 192000300100** – התושב הגיש את הבקשה באמצע שנת 2013. מדובר במשפחה הכוללת 7 נפשות. ניתנה הנחה בשיעור 90%.

מבדיקת המסמכים הקיימים עולה כי, לא קיימים תלושי שכר המעידים על גובה ההכנסה אלא קיים מסמך מהמעסיק שבו רשם שההכנסה החודשית היא כ – 4,500 ש"ח. על פי הסכום הנ"ל התושב זכאי להנחה בשיעור 90%.

תגובת מנהל הכנסות

הצהרת מעסיק הינה לגבי תושבים שאינם מקבלים תלוש מסודר ועל פי תצהיר מעסיק ישנה התייחסות לשכר הברוטו.

- **זיהוי פיזי 206003010100** – התושב הגיש את הבקשה באמצע שנת 2013. על פי טופס הבקשה מדובר במשפחה עם 3 נפשות שההכנסה הכוללת הינה 4,208 ש"ח. ניתנה הנחה בשיעור 60% רטרואקטיבית מתחילת השנה.

מבדיקת הביקורת עולה כדלקמן:

– קיים צילום של ת.ז לפיו קיימים 5 נפשות.

– קיימים 2 תלושי שכר בלבד ולא 3 תלושים.

– שיעור ההנחה שהייתה צריכה להינתן על פי צו הארנונה הינה 80%, זאת במידה ומתגוררים בנכס 3 או 5 נפשות מכיוון שההכנסה היא עד 4,551 ש"ח.

המלצות הביקורת

- להתוות ולהטמיע נוהל עבודה אשר יפרט את תהליך העבודה הנדרש בעת קבלת בקשה למתן הנחה בתחילת שנה ובאמצע שנה. על הנוהל לכלול את החודשים של תלושי השכר הנדרשים לצורך ביצוע חישוב ההכנסה הממוצעת.
- יש להקפיד על קבלת תלושי שכר של שלושה חודשים לפחות לצורך חישוב ההכנסה הממוצעת. כמו כן, אין להסתפק בהצהרה של המעסיק.
- יש להקפיד על הכללת ההכנסה מכל המקורות לרבות הכנסה מהמשפחה.
- יש להקפיד לתת הנחה בהתאם לקריטריונים שנקבעו בצו הארנונה.
- יש לקבל ת.ז כולל ספח על מנת שיהיה ניתן לבדוק את מספר הנפשות.

תגובת מנהל הכנסות

- לעניין 3 חודשי משכורת הנושא נבדק ויש הקפדה על 3 תלושי שכר, יחד עם זאת ישנם נישומים שעובדים ללא תלוש ולכן הצהרת המעסיק הינו פרמטר למתן הנחה והראיה אנחנו מבקשים תדפיסי בנק ובהם ניתן לראות

באם הצהרת המעסיק עומדת בקנה אחד עם הנתונים
בדפי החשבון.

- לגבי ספח ת.ז. ניתנה הנחיה שבמקומות שאין ספח ת.ז.
להקפיד ויחד עם זאת מאמתים את התצהיר על ידי מסך
2232 (משרד הפנים מקוון).

תגובת הביקורת לתגובת מנהל הכנסות

במסגרת המדגם שערכה הביקורת נמצא כי, קיימים 2
תלושי שכר בלבד (זיהוי פיזי 206003010100). כמו כן,
קיימים תלושי שכר ללא רצף בחודשים.

7.2.4. בקרה על הנחות על פי מבחן הכנסה

מזכירת ועדת הנחות הינה הגורם אשר אחראי על מתן הנחות
על פי מבחן הכנסה. מזכירת הוועדה אחראית על קבלת
המסמכים הנדרשים לצורך בחינת עמידת התושב בקריטריונים
לקבלת ההנחה.

7.2.4.1. מממצאי הביקורת עולה כי, לא קיימת בקרה על ידי
גורם נוסף בעירייה הבוחן את נאותות מתן ההנחות
שניתנו על ידי מזכירת הוועדה.

7.2.4.2. הביקורת סבורה כי, העדר בקרה של גורם נוסף על
מתן הנחות על פי מבחן הכנסה הניתנות על ידי
מזכירת הוועדה מהווה סיכון למעילות.

7.2.4.3. המלצת הביקורת

מומלץ כי תבוצע בקרה תקופתית על ידי מנהל
ההכנסות או מנהלת מחלקת גבייה בנושא הנחות על
פי מבחן הכנסה.

תגובת מנהל הכנסות

באופן כללי תקנות ההנחה בארנונה מצביעות כי
האחריות בגין הנחות היה על גזבר העיר. על פי
הידוע מזכירת ועדת הנחות מביאה לידי הגזבר
דוגמאות של בקשות הנחה שיש לתת עליהם את

הדעת הואיל והם נמצאים בתחום האפור והגזבר מנחה את המזכירה איך לפעול. במקרים בהם הגזבר אינו משוכנע כי קיים ספק למתן הנחה, הבקשה מגיעה לוועדת הנחות בפורום חוקי והם מחליטים בנדון וקיים פרוטוקול בהתאם.

תגובת הביקורת לתגובת מנהל הכנסות

התהליך כפי שתואר אינו מהווה כל בקרה על מתן הנחות, שכן מזכירת ועדת הנחות מביאה מיוזמתה לידיעת גזבר העירייה את המקרים בהם יש לקבל החלטה על מתן הנחה. לא קיימת בקרה ייזומה על ידי גורם כלשהו.

7.3. פטור נכס ריק

על פי צו הארנונה, להלן הזכאים לפטור מתשלום ארנונה בגין נכס ריק:

• "מחזיק שהוא הבעל הראשון של בנין חדש ריק, שמיום שהסתיימה בנייתו והוא ראוי לשימוש, אין משתמשים בו משך תקופה רצופה, ייהנה מהנחה בשיעור של 100 אחוזים, לתקופה שלא תעלה על שנים עשר חודשים.

המבקש הנחה כאמור יגיש לוועדה בקשה מנומקת. הוועדה תהיה מוסמכת לדון ולהחליט בבקשה רק לאחר שקיבלה לידיה את חוות דעתו של מהנדס המועצה."

• "(א) מחזיק של נכס ריק שאין משתמשים בו ברציפות לפחות 30 יום, ייהנה מהנחה בשיעור של 100% למשך תקופה מצטברת שלא תעלה על ששה חודשים.

(ב) הנחה כאמור בסעיף (א) תינתן לנכס ריק פעם אחת בלבד, כל עוד לא שונתה הבעלות וביחס לתקופה העולה על 30 ימים בלבד."

7.3.1. הביקורת בחנה באם קיים תיעוד התומך במתן הנחה על פי נכס ריק. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית שכללה 5 נכסים שקיבלו הנחה על פי נכס ריק בשנת 2013 כמפורט להלן:

7.3.1.1. מספר זיהוי פיזי 14000400100 – התושב הגיש בקשה לפטור נכס ריק החל מחודש נובמבר 2013. צורפה תמונה מהפיקוח על הבניה מתאריך 6.2.2014. פטור נכס ריק ניתן עבור תקופה 6 (חודשים נובמבר – דצמבר 2013).

7.3.1.2. מספר זיהוי פיזי 24100300100 – קיים תיעוד למכתב מאת עו"ד המשמש כמנהל העיזבון של המנוחה שבו ציין כי הנכס ריק ומבקש פטור מארנונה. לא קיימות תמונות של הנכס המציגות שהנכס ריק. ניתנה הנחה למשך 3 תקופות.

7.3.1.3. מספר זיהוי פיזי 20001600100 – התושב הגיש בקשה בסוף שנת 2012 לקבלת פטור נכס ריק. הפטור ניתן עבור כל שנת 2013 שנבדקה על ידי הביקורת מכיוון שהנכס הינו בשיפוץ ולא ראוי לשימוש. צורפה תמונה של הנכס מתאריך 7.4.2013.

7.3.1.4. מספר זיהוי פיזי 26000500100 – התושב הגיש בקשה לפטור נכס ריק בתאריך 24.11.2011. התושב קיבל הנחת נכס ריק עבור כל שנת 2013. מנהלת מחלקת גבייה מסרה לביקורת כי מדובר בהרחבה של הנכס לכן קיבל פטור לאורך זמן השיפוץ. הביקורת מבקשת להדגיש כי, לא קיים תיעוד המציין כי מדובר בהרחבה של נכס קיים.

תגובת מנהל הכנסות

ככלל פטור לשיפוצים אינו מוגבל בזמן והואיל ונמצא כי בתאריך 19.04.2012 הנ"ל סיים את השיפוצים. נשלחו חיובים מחודש אפריל 2012, 2013, 2014 ותשלום בגינם בוצע בתאריך 12.01.2015.

7.3.1.5. מספר זיהוי פיזי 175008510100 – לא קיים תיעוד לטופס הבקשה לקבלת הנחה. התושב קיבל הנחת נכס ריק עבור כל שנת 2013. מנהלת מחלקת גבייה מסרה לביקורת כי מדובר בנכס שהיה בתהליכי

בנייה שלא הסתיימו במשך מספר שנים. על פי
המסמכים החיוב עבור הנכס יחל בתאריך 1.1.2014.
קיים תיעוד להיתר הריסה ובנייה מתאריך
2.04.2012.

7.3.1.6. המלצת הביקורת

- מומלץ כי התמונות המשמשות לתיעוד נכס ריק יהיו סמוכות ככל הניתן למועד הבקשה.
- יש להקפיד על קבלת טופס בקשה ולשמור תיעוד של הטופס.
- לשמור תיעוד מפורט לסיבה בגינה ניתנה הנחת נכס ריק.

7.3.2. אופן שמירת תמונות נכס ריק

במהלך ביצוע הבדיקה של פטור נכס ריק שנערכה עם מנהלת מחלקת גבייה עולה כי, קיימות תמונות במחשב שצולמו על ידי הפקחים עבור נכסים ריקים, שנשמרות במחשב ואינן כוללות את מספר הנכס שאליו הן שייכות.
הביקורת סבורה כי שמירת קבצי התמונות בשם של מספר הזיהוי הפיזי של הנכס יסייע בשיוך ובתיעוד הנדרש למתן הנחת נכס ריק.

7.3.2.1. המלצת הביקורת

מומלץ כי, תמונות הנכסים ישמרו במערכת בהתאם למספר הזיהוי הפיזי שלהן.

תגובות מנהל הכנסות

למעלה מ- 90% מהרשויות המקומיות אינן מבקשות בכלל תיעוד של צילום פקח. בדרך כלל הבקשה הינה על פי חשבונות חשמל ומים. יחד עם זאת על מנת ליתן הנחה בזמן אמת אנחנו מבקשים על פי הנוהל כי יהיה פקח בצמוד לבקשה עד כמה שניתן. הואיל ויש בכל חשבון תקופתי חיוב עשרות רבות של בקשות ומטבע הדברים לא תמיד נבדקים

בסמוך לבקשה. כך או כך הצילומים נמצאים בספריות מסודרות ובצירוף הבקשות.

7.4. ועדת הנחות

על פי צו הארנונה, להלן תהליך העבודה של ועדת הנחות:
"מחזיק נזקק רשאי לפנות לוועדת הנחות, בבקשה חתומה שימציא לעירייה על גבי טופס 2 שבתוספת השניה לתקנות.
הוועדה תדון בבקשת ההנחה בהסתמך על טופס הבקשה, על חוות דעת בכתב שתקבל מגזבר המועצה ומנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים ותקבע את זכאותו של מבקש ההנחה ואת שיעור ההנחה שלא תעלה על 70 אחוזים.

הוועדה תיתן את החלטתה בכתב, בצירוף נימוקים.
המבקש ימציא פרטים או מסמכים נוספים לצורך דיון בבקשתו, לפי דרישת גזבר העירייה, או מנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים, או הוועדה, לפי העניין."
"מחזיק נזקק" – מחזיק שנגרמו לו הוצאות חריגות, גבוהות במיוחד בשל אחת מאלה:

- (א) טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו.
- (ב) אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי.

7.4.1. מניין חוקי בוועדה

סעיף 6(ד) לתקנות ההסדרים מציין כדלקמן:
" מנין חוקי בישיבות הוועדה יהיה נוכחות של יושב ראש הוועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר."
החלטות ועדת הנחות מתועדות באמצעות פרוטוקול הכולל בין היתר את חתימת יו"ר הוועדה או ממלא מקום, יועץ משפטי וגזבר.

הביקורת בחנה באם בכל ישיבות ועדת הנחות נכחו הגורמים המפורטים לעיל. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית שכללה 10 נכסים שקיבלו הנחה על פי החלטת ועדת הנחות בשנת 2013, כמפורט להלן:

זיהוי פיזי	האם קיים פרוטוקול ועדת הנחות	האם קיימת חתימת יו"ר הוועדה או ממלא מקומו, יועץ משפטי, גזבר
52009500500	קיים	כן
195000401100	קיים	כן
238000601100	קיים	כן
35006802200	קיים	כן
202010400100	קיים	כן
248001000700	קיים	כן
23003000100	קיים	כן
106002101100	קיים	כן
35009100500	קיים	כן
35003900100	קיים	כן

מניתוח נתוני הטבלה לעיל עולה כי, בגין כל הנכסים שנבדקו על ידי הביקורת קיים פרוטוקול ועדת הנחות חתום כנדרש.

7.4.2. טופס בקשה לקבלת הנחה בוועדת הנחות

לצורך קבלת הנחה על ידי ועדת הנחות, התושבים נדרשים למלא טופס בקשה הכולל פירוט של הנכס, דירה בשכירות/בבעלות, בעלות על רכב, מסמכים מצורפים (כגון: חוזה שכר דירה, תלושי שכר), פירוט הבקשה, חתימה וכו'. נציין כי, הטופס של ועדת הנחות ומבחן הכנסה הינו אותו טופס המשמש להגשת בקשה לקבלת הנחה.

7.4.2.1. הביקורת בחנה באם קיימים טפסי בקשה וכן את נאותות מילוי הטפסים. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית שכללה 10 הנחות שניתנו על ידי ועדת הנחות בשנת 2013, כמפורט להלן:

זיהוי פיזי	האם קיים טופס בקשה	האם כל הפרטים בטופס מולאו	האם קיימת חתימת המבקש על גבי המסמכים
52009500500	כן	לא. לא רשום ההכנסה הממוצעת.	כן
195000401100	כן	לא. לא מסומן אילו מסמכים קיימים.	כן
238000601100	כן	לא. חסר סימון "האם בבעלותך דירת מגורים בנוסף על זו שהינך מתגורר/ת בה?". בהצהרה על הכנסות, לא נרשם שם המבקש והכנסה חודשית ממוצעת.	לא
35006802200	כן	לא. לא מסומן אילו מסמכים קיימים.	כן
202010400100	כן	לא. חסר סימון אם יש רכב בבעלותך. לא מסומן איזה מסמכים מצורפים.	כן
248001000700	כן	כן	כן
23003000100	כן	לא. חסר רישום של ההכנסה של בן הזוג.	כן
106002101100	כן	כן	כן
35009100500	כן	כן	כן
35003900100	כן	כן	כן

7.4.2.2. מניתוח נתוני הטבלה לעיל עולה כדלקמן:

- בגין כל 10 הנכסים שנדגמו על ידי הביקורת קיים טופס בקשה לקבלת הנחה באמצעות ועדת הנחות.

- בגין 6 מתוך 10 הנכסים שנדגמו על ידי הביקורת עולה כי, קיימים טפסי בקשה שבהם חסרים פרטים שונים כמפורט בטבלה לעיל.

- בגין 9 מתוך 10 הנכסים שנדגמו על ידי הביקורת עולה כי, קיימת חתימה של המבקש על גבי טופס הבקשה (נכס מספר פיזי 238000601100 לא נחתם).

7.4.2.3. המלצת הביקורת

- יש להקפיד כי, כל הפרטים בטופס הבקשה לקבלת הנחה באמצעות ועדת הנחות מלאים כנדרש.

- יש להקפיד שטופס הבקשה ייחתם על ידי מגיש הבקשה לקבלת הנחה.

7.4.2.4. מסמכים תומכים בהנחה

סעיף 11 לתקנות ההסדרים מציין כדלקמן:
 "מבקש ימציא פרטים או מסמכים נוספים לצורך דיון בבקשתו, לפי דרישת הגזבר או מנהל מחלקת הרווחה או הוועדה, לפי העניין."

7.4.2.5. הביקורת בחנה האם לבקשה לקבלת הנחה מוועדת הנחות, צורפו מסמכים התומכים בבקשתו. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית שכללה 10 הנחות שניתנו על ידי ועדת הנחות בשנת 2013, כמפורט להלן:

זיהוי פיזי	סיבת הבקשה להנחה	שיעור הנחה	מסמכים קיימים התומכים בבקשה	תקין/לא תקין
52009500500	פיטורי הבעל והאיש ה	30%	1. מסמכי פיטורין. 2. אישור על קבלת דמי אבטלה.	תקין

זיהוי פיזי	סיבת הבקשה להנחה	שיעור הנחה	מסמכים קיימים התומכים בבקשה	תקין/ לא תקין
2380006011 00	אם חד הורית עם ילדים	20%	1. דפי חשבון בנק ומסמכי הלוואה. 2. תלושי שכר. 3. חוזה שכירות.	תקין
3500680220 0	אם חד הורית עם ילדים מתחת לגיל 21	20%	1. אישור בית משפט לגירושין. 2. ת.ז. כולל ספח. 3. חוגר של אחד הילדים.	תקין
2480010007 00	פיטורי הבעל	20%	אישור דמי אבטלה	תקין
2300300010 0	בעיה רפואית	20%	מסמכים רפואיים	תקין

7.4.2.6. מניתוח נתוני הטבלה לעיל עולה כי, בגין כל 5

המקרים שנבדקו על ידי הביקורת קיימים מסמכים

התומכים בסיבה לבקשה שהוגשה. **ממצאי הביקורת**

תקינים. לביקורת אין הערות.

7.4.2.7. הביקורת מבקשת להדגיש לגבי 2 נכסים שנבדקו על

ידה כדלקמן:

• **מספר זיהוי פיזי 52009500500** – הוגשה בקשה

לקבלת הנחה בשל פיטורין ממקום העבודה. מועד

הפיטורין על פי המסמכים המצורפים הינו אפריל

2013, מנגד ההנחה שניתנה לתושב חושבה

רטרואקטיבית מינואר 2013, כלומר, ההנחה

ניתנה גם עבור 3 חודשים בהם עבד התושב.

הביקורת מבקשת להדגיש כי, הנחת ועדת הנחות

ניתנת בין היתר כאשר חלה פגיעה במצבו

החומרי של התושב. לכן, בחודשים ינואר עד מרץ
בהן עבד התושב הוא לא זכאי לקבל הנחה.

תגובת מנהל הכנסות

ועדת ההנחות בפורום החוקי לרבות יועץ משפטי
ראתה לנכון ליתן הנחה חד פעמית עבור כל
השנה. בדרך כלל הוועדה אינה נותנת הנחה אלא
ממועד הפיטורים ואיני יודע מה היו שיקוליה.

- מספר זיהוי פיזי 35006802200 – הוגשה בקשה
לקבלת הנחה בשל אם חד הורית וקשיים
כלכליים. על פי החלטת הוועדה ניתנה הנחה
בשיעור 20%.

הביקורת מבקשת לציין כי על פי סעיף 10 לתקנות
ההסדרים (הנ"ל מופיע גם בסעיף 3 בפרק ב' בצו
הארנונה של העירייה), תושב זכאי להנחה
כדלקמן:

"הוא הורה יחיד כהגדרתו בחוק משפחות חד-
הוריות, תשנ"ב-1992 או שהוא הורה יחיד לילד
המתגורר איתו המשרת שירות סדיר כהגדרתו
בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-
1986, או מתנדבת בשירות הלאומי כהגדרתה
בתקנה 14 לתקנות אלה, כל עוד הם משרתים
כאמור, ובתנאי שגילם אינו עולה על 21 שנה -
הנחה עד 20%".

הביקורת סבורה שמהאמור לעיל עולה כי, לא
היה צורך לדון בנושא הנ"ל במסגרת ועדת הנחות
אלא לתת הנחה כמחוייב בתקנות ההסדרים.

7.4.2.8. המלצות הביקורת

- לתת הנחה לתושבים החל ממועד האירוע שבגיניו ניתנת ההנחה ולא לתת הנחה רטרואקטיבית שלא לצורך.

- לבחון את הצורך בדיון בוועדת הנחות בטרם העברת הבקשה לוועדת הנחות.

תגובת מנהל הכנסות

- הנחה בארנונה על פי הפסיקה יכולה להיות עבור שנת המס הנוכחית.
- בטרם ישיבת ועדת ההנחות קיימת ישיבה מקדימה עם מנהלת מחלקת רווחה ומזכירת ועדת הנחות.
- כך או כך בכל מקרה מתקיים דיון בוועדה בפורום החוקי ומתקיים דיון פרטני לגבי כל הנושים.

8. בקרה על הנחות ארנונה

8.1. הביקורת בחנה באם קיים גורם המבצע בקרה על ההנחות הניתנות על ידי מחלקת גבייה.

8.2. מנהל ההכנסות מסר לביקורת כי, מידי בוקר הוא מבצע בדיקה של פקודות היומן שנעשו בהם שינויים. במידה ומאתר ליקויים שבוצעו, התיקון נעשה מיידית. הביקורת מבקשת לציין כי לא קיים תיעוד לבדיקות המבוצעות על ידי מנהל ההכנסות.

8.3. הביקורת סבורה כי, בנוסף על ביצוע הבדיקות של פקודות היומן, קיימת חשיבות לביצוע בדיקה של המסמכים המצורפים להנחה שניתנה וזאת מכיוון שיתכן וקיימת טעות בחישוב המבוצע של שיעור ההנחה בהתאם לנתונים המצורפים.

8.4. המלצת הביקורת

מומלץ לבצע בדיקה מדגמית של מסמכים המצורפים להנחות ולבחון האם חישוב ההנחה בוצע נכון ולתעד את הבקרה שבוצעה.

תגובת מנהל הכנסות

על אף שאיני אחראי להנחות בארנונה, אני בודק מדגמית ניירת רלוונטית ובדיקת זכאות. אין צורך בתיעוד נוסף, הניירת נמצאת ממילא.

דוח ביקורת בנושא היתרים ופיקוח על הבנייה

דוח ביקורת בנושא היתרים ופיקוח על הבניה

רקע כללי

היתר בניה

1. סעיף 145 (א) לחוק התכנון והבניה קובע כי "לא תבוצע בניה, לא יבוצעו תוספות, תיקונים או שינויים בבניה, לא ייהרס בנין ולא תתווה, תיסלל או תיסגר דרך ללא קבלת היתר מרשות הרישוי המקומית (למעט שינוי פנימי בדירה)".

2. בנוסף, על פי סעיף 145 (א) לחוק התכנון והבניה, קיימת חובה לקבל היתר בניה בעת ביצוע פעולות כגון:

- הקמת בניין חדש או הריסתו של בניין.
- כל תוספת או שינוי חיצוני לבניין קיים לדוגמה חניה מקורה, הקמת גדר, סככה, תוספת בנייה.
- שינויים פנימיים שפוגעים בקונסטרוקציה של הבניין או בצנרת המשותפת.
- התווית דרך, סלילה או סגירה של דרך, חפירות, הנחת תשתיות.
- שינוי בשימושים ביחס להיתר קיים.
- הצבת מבנה זמני כגון מכולות, מבנים ניידים ועוד.
- כל מבנה כפי שמוגדר בחוק בהגדרה רחבה וכוללת לרבות הצבת שלטי פרסום, עמודי חשמל, תמרורים ועוד.

בשל האמור, כל תושב המעוניין לבצע בניה או שינוי במקרקעין שברשותו, נדרש תחילה להגיש בקשה ולקבל היתר בניה.

3. ועדות התכנון והבניה בעיריית² רמת השרון (להלן: "העירייה"), אחראיות על בחינה ואישור הנפקת היתרי בניה לבעלי נכסי מקרקעין ברחבי העיר.

4. מחלקת הרישוי בעירייה נותנת את השירות לבעלי הנכסים, לרבות ריכוז המסמכים לדיוני הוועדה, הנפקת ההיתרים שאושרו, ביצוע רישומים במערכות הממוחשבות וכו'.

5. מחלקת הפיקוח על הבניה בעירייה אחראית על בדיקה ופיקוח בשטח לאחר הבניה הנעשית בנכסים ובחינה כי הבניה נעשתה התאם להיתרי הבניה שאושרו.

6. במהלך השנים 2011-2014, התקבלו בעירייה 1,405 בקשות לקבלת היתרי בניה והופקו 1,170 היתרים, כלהלן:

שנה	כמות הבקשות לקבלת היתרים	כמות היתרי הבניה שהופקו
2011	405	327
2012	351	301
2013	361	301
*2014	288	241
סה"כ	1,405	1,170

*עד לסוף חודש ספטמבר 2014.

² ראה פירוט הוועדות בהמשך הדוח

הפיקוח על הבניה

7. המחלקה לפיקוח על הבנייה בעירייה (להלן "מחלקת הפיקוח") מופקדת על אכיפת חוק התכנון והבנייה וחוקי העזר העירוניים. מחלקת הפיקוח אחראית על ליווי תהליכי הבנייה החוקית ואיתור וטיפול בבנייה בלתי חוקית הנעשית ללא היתר.

8. להלן תחומי הפעילות העיקריים של מחלקת הפיקוח:

- **בניה חדשה** - מעקב ופיקוח על ביצוע הבנייה החדשה ברחבי העיר בהתאם להיתרי הבנייה. המחלקה מלווה את תהליכי הבנייה החדשה משלב קבלת היתר הבנייה ועד לסיום הבנייה.
- **שינויים במבנים קיימים ותוספות בניה** – בחינת ביצוע שינויים ותוספות בניה בנכסי מקרקעין הנעשים בהתאם להיתרי הבניה.
- **איתור וטיפול בעבירות בניה** - איתור בניות ללא היתרים ובניה החורגת מההיתר המאושר והסרת עבירות הבניה.

9. חלק ניכר מפעילות מחלקת הפיקוח מתבצע בהתאם לפניות ותלונות המתקבלות מתושבים בנושאים שבתחום אחריות המחלקה.

10. מחלקת הפיקוח מונה 4 עובדים כלהלן: מנהל מחלקה, מפקח, מפקחת (התקבלה לעבודה במהלך הביקורת והינה בהליך למידה) ועובדת אדמיניסטרטיבית.

11. במהלך השנים 2011-2014 טיפלה מחלקת הפיקוח ב- 2,140 תיקי פיקוח, רובם ככולם בעקבות תלונות/דיווחים על עבירות בניה ברחבי העיר, כלהלן:

שנה	כמות תיקי הפיקוח שטופלו
2011	710
2012	511
2013	502
2014*	417
סה"כ	2,140

*עד לחודש אוקטובר 2014.

מנתוני הטבלה להלן ניתן לראות כי בין השנים 2011-2014 חלה ירידה של כ- 40% במספר התלונות שהועברו למחלקת הפיקוח.

מטרת הביקורת

12. מטרת הביקורת הינה לבחון כי פעילות מחלקת רישוי בניה ומחלקת הפיקוח על הבניה עומדת בדרישות החוק, נהלי העירייה והמנהל הציבורי התקין, לרבות קיומם של תהליכי עבודה נאותים במחלקות הרישוי והפיקוח על הבניה אשר יאפשרו איתור בניות המבוצעות/שבוצעו ברחבי העיר ללא היתרים, איתור חריגות בבניה מההיתרים שאושרו וענישה אפקטיבית כנגד מבצעי עבירות הבניה, כאמצעי הרתעה.

הבסיס המשפטי לפעילות מחלקות הרישוי והפיקוח על הבניה

13. פעילות רישוי הבניה מתבססת על פקודות וחוקים, חוקי מדינה וחוקי עזר עירוניים, כלהלן:

- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה 1965.
- חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד 2014.
- תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל 1970.
- חוק עזר לרמת השרון (מבנים מסוכנים), התשנ"ג 1992.
- הנחיות משרד הפנים הנקבעות בחוזרי מנכ"ל המפורסמים מעת לעת.

14. חוקים נוספים, ככל שהינם רלוונטיים לנושא הפיקוח על הבניה.

הליך הביקורת

15. במסגרת הביקורת בדקנו את פעילות מחלקת רישוי בניה ומחלקת הפיקוח על הבניה, תוך התמקדות בעמידת פעילות המחלקות בהוראות החוק ובמתן השירות לתושב.

16. לצורך הביקורת נערכו פגישות עם עובדי מחלקת רישוי בניה ועובדי מחלקת הפיקוח על הבניה ונסקרו מסמכים שונים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, רישומים שונים וכו'.

17. בנוסף, נבדק מדגם של כ- 10 היתרי בניה שניתנו למחזיקי נכסים, וכ- 20 תיקי פיקוח שנפתחו כנגד בעלי נכסים, החשודים בביצוע עבירות בניה בשל תלונות שהתקבלו במחלקה.
18. הביקורת כללה סיורים בחלק מהנכסים שנדגמו בהם נבחנה הבניה הקיימת בשטח בהשוואה לאישורי הבניה שניתנו.

עיקרי הממצאים

ערבויות כתנאי לקבלת היתר בניה

1. קבלת היתרי בניה מותנית במתן ערבות לעירייה, התנהלות זו אינה נהוגה ברשויות אחרות ומבדיקת הביקורת לא נמצאה סמכות חוקית לדרישה הנ"ל כהתניה למתן ההיתר.
2. לא נקבעו ואושרו קריטריונים באילו מקרים יש לדרוש קבלת ערבויות ואילו ערבויות (ערבות בנקאית, שיק אישי, שיק של צד ג' וכו').
- בשל כך, מחלקת הרישוי נוהגת לדרוש מכל מבקש היתר את מתן הערבות, ללא קשר לבניה המבוצעת.
3. לא קיימים אמצעים לשמירה נאותה על הערבויות כגון כספת. בשל כך, ערבויות מקבלי ההיתרים נשמרות במגירה פתוחה שבמחלקת הרישוי.
- יצוין, כי במקרה של גניבת הערבויות (שיקים וערבויות בנקאיות) ופירעונם, עלולה העירייה להיחשף לתביעות מצד התושבים.
4. מחלקת הרישוי לא עוקבת אחר מועד סיום הבניה ולא מחזירה את הערבויות לתושבים באופן יזום לאחר תום המועד החוקי לביצוע הבניה, או תום תקופת הערבות.
- בשל כך, נצברים במחלקת הרישוי שיקים וערבויות בנקאיות בסכומים גבוהים ביותר המטילים על העירייה אחריות כבדה לשומרם.
5. לא קיים דוח המרכז את כל פרטי הערבויות שהתקבלו במחלקת הרישוי ופרטי הערבויות שהוחזרו.
- בשל האמור, במקרה בו יגנבו הערבויות, מחלקת הרישוי אף לא תוכל להתריע בפני כל התושבים שהערבויות שלהם נגנבו על מנת שיוכלו לבטלן.

אישור היתרי בניה

6. פרויקטים גדולים בהיקפם אינם מועברים לדיון בוועדת התכנון והבניה ואף לא בוועדת המשנה להיתרים והעירייה מסתפקת באישורם בוועדת רשות הרישוי אשר כוללת 2 נציגים בלבד. אישור פרויקטים נרחבים, בעלי משמעות והשפעה גדולה לתושבי העיר, מבלי לקיים דיון נרחב בפרטי הבקשה בוועדת ההיתרים או בוועדת המשנה להיתרים עלול להוביל לביצוע פרויקטים אשר אינם עולים בקנה אחד עם המדיניות העירונית וצרכי התושבים.

19. במהלך השנים 2011-2014, אישרה ועדת התכנון והבניה 3 היתרים בלבד וועדת המשנה להיתרים אישרה 317 היתרים בלבד. כך יצא, שבאותם השנים, רובם המוחלט של ההיתרים (849 היתרים מתוך 1,171 היתרים) נדונו ואושרו באמצעות ועדת רשות הרישוי המקומית אשר כוללת פורום מצומצם של חברים (יו"ר ומהנדס העיר).

20. בחינת קיומם של הקלות וחריגות מהתב"ע והעברת הבקשות לרשות הרישוי נעשית על ידי מנהל מחלקת רישוי הבניה, ללא בקרה נוספת.

בשל האמור, במקרים בהם מנהל המחלקה לא יאתר חריגות מהתב"ע בבקשות, רשות הרישוי, בה מתקיים הליך מזורז לאישור היתר הבניה, עלולה לאשר בקשות אשר אינן בתחום סמכותה.

21. בבדיקת הביקורת נמצאה בקשת היתר 0374-2014 שהועלתה לדיון ברשות הרישוי ואושרה למרות אי מתן פתרון לקיומה של דרישה בתב"ע לפיה על תכנית הבניה לכלול ביצוע מחלפון או פתרון חלופי מאושר על ידי משרד התחבורה (סעיף 32 ד בתב"ע).

במקרה האמור, בשל אישור היתר הבניה, מבלי לקיים את דרישת התב"ע, החל הקבלן בביצוע עבודות בניה והחריגה מהתב"ע עלתה רק לאחר שהתקבלה תלונה.

יודגש, כי בשל הליקויים בבקורות הקיימות, באם לא היתה תלונה לא היה עולה הדבר בתהליכי העבודה הקיימים בעירייה ולפיכך ייתכן כי קיימים מקרים דומים נוספים.

מתן היתרי הבניה לתוכניות החורגות מהתב"ע חושף את העירייה לתביעות רשלנות מצד מבקשי ההיתרים אשר קיבלו היתר לתכנית שהגישו, ולא נדרשו לבצע את ההליך המקובל בעת בקשה הכוללת חריגה והקלה, ככל שזו ניתנת לאישור.

22. לעיתים, ועדות התכנון והבניה של העירייה מאשרות מתן היתרים לבניה שנעשתה ללא היתר בה מבקש בעל הנכס להסדיר את המצב הקיים, גם טרם תיקון עבירות הבניה. ועדות התכנון והבניה אינן מקשות על הסדרת ההיתרים במקרים האמורים ואינן דוחות את הבקשות גם במקרים בהם קיימות עבירות בניה חמורות המהוות מטרד לציבור.

לדעת הביקורת, התמודדות עם עבירות הבניה יכולות להיעשות רק באמצעות דרישה להסרת עבירות הבניה, טרם מתן ההיתר למבקש. 23. מנהל מחלקת הפיקוח אינו מעורב ואינו מוזמן להשתתף בדיונים בהם נדונות בקשות לקבלת היתרים בנכסים בהן ידוע וברור כי קיימות עבירות בניה.

אי הצגת חומרת עבירות הבניה אינו מאפשר לחברי הוועדות לשקול באופן הראוי את אשרור ההיתרים במקרים בהם קיימות עבירות בניה חמורות, ואף לעיתים עלול להוביל לפגיעה או לעכב את הליך האכיפה המתנהל כנגד עבריין הבניה, באופן לא ראוי.

יצוין, כי אישור היתרים לנכסים בהם קיימות עבירות בניה שלא טופלו, לעיתים לצורך הסדרת העבירות בדיעבד, מעודדת עבריינות ומחויבת להילקח בחשבון בעת אישור היתר הבניה בהתאם לחוזר מנכ"ל 1/2004.

24. נמצאו מקרים בהם לא הועבר עדכון לוועדת התכנון על עבירות הבניה הקיימות בנכס וכי הבניה בגינה מתבקשת הועדה לאשר היתר, כבר בוצעה והמדובר בהסדרת עבירת הבניה. אי עדכון ועדות התכנון והבניה הדנות בבקשות למתן היתרים מאפשר אשרור עבירות בניה שלא כדין ובניגוד לכללי המינהל התקין.

חישוב אגרות היתרי בניה

25. חישוב אגרות הבניה נעשה באופן ידני וללא פיקוח ובקרה של גורם נוסף אחר החישובים שנעשו.

ביצוע חישובים ידניים באופן האמור עלול להוביל לטעויות רבות ואי גבייה נאותה של סכומי האגרות הנדרשים.

26. במקרה שנדגם, הנתונים אשר שימשו לחישוב האגרה, כגון גודל הנכס, התעריפים וכו', לא תועדו, שחזור החישוב יכול להתבצע על סמך זיכרון בלבד.

העדר תיעוד של מסמכי החישוב אינו מאפשר ביצוע בקרה אפקטיבית בדיעבד ואימות מדויק של טעויות החישוב שנעשו, ככל שישנן.

27. במקרה שנדגם נמצא, כי:

- בתחשיב ההיטלים לא חויבו 231 מטר מגודל הבניה המבוקשת, לביקורת לא ברורה הסיבה לקיזוז האמור (שווי הקיזוז הינו עשרות אלפי ₪).

- לא חושבה אגרה עבור 46 מטרים בגינם ניתן היתר לבניית גדר, לפי הנטען, כתוצאה מטעות.

28. מחלקת רישוי הבניה מסתמכת על קבלת קבלות ידניות ממחלקת הגביה אשר נחתמות באופן ידני ולא באופן ממוחשב. הקבלות אינן כוללות את:

- הסכום ששולם,
 - אופן ביצוע התשלום (מזומן או תשלום עתידי),
 - פרטים מזהים של משלם ההיתר,
 - פרטי ההיתר עבורו בוצע התשלום.
- אופן קבלת אסמכתאות התשלום כפי שתואר, אינו מאפשר בקרה אפקטיבית אחר ביצוע התשלומים בפועל.

פיקוח על הבניה

29. במחלקת הפיקוח ישנם 4 עובדים בלבד (מנהל, 2 מפקחים ומזכירה), ציוד העבודה מיושן ולא מתחדש, מחשבים איטיים וישנים, מכונת צילום מיושנת, חוסר בציוד כגון סורקים צבעוניים, טבלטים או מחשבים ניידים ועוד.

העובדים אינם עוברים קורסים להכשרות מקצועיות מדי תקופה ואינם מתעדכנים בשינויי החקיקה בתחום ובשיטות העבודה הנהוגות במקומות אחרים.

30. מחלקת הפיקוח אינה עוקבת אחר מועד תחילת ביצוע הבניה וסיומה בהיתרים שניתנו עבור תוספות בניה.

בהיעדר הפיקוח, לא מבוטלים היתרי בניה שניתנו לתושבים אשר לא החלו בבניה כשנה לאחר מועד קבלת ההיתר או שהבניה שביצעו נמשכה למעלה מ- 3 שנים.

31. לא קיים נוהל עבודה המסדיר את אופן הפיקוח אחר בנייה חדשה המבוצעת ברחבי העיר לרבות מספר הפעמים שיש לסייר בכל נכס, מועד ביצוע הסיורים ביחס למצב הבניה, מעקב אחר קבלת דיווחים וכו'.

הפיקוח אחר הבנייה החדשה הינו חשוב ביותר והיעדר פיקוח אפקטיבי עלול להוביל לבניה בניגוד להיתר אשר לא ניתן יהיה לתקן.

32. בבניה חדשה מחלקת הפיקוח נדרשת לקבל דיווחים שוטפים מאחראי הבניה של הפרויקט. מחלקת הפיקוח אינה עוקבת באופן שוטף במהלך תקופת הבניה אחר קבלת הדיווחים הנדרשים מאחראי הבניה במועדם.

ב- 2 מקרים שנדגמו בביקורת, התקבלו דיווחי אחראי הבניה רק לאחר תום הבניה, כיוון שאלו נדרשים לצורך מתן אישור אכלוס. יצוין, כי פיקוח שוטף אחר עבודות בניה חדשה המבוצעות בעיר (כגון בשלב הנחת היסודות הקובעים את מיקום הנכס בקרקע) הינו חשוב ביותר ובלעדיו עלולה להתבצע בניה אשר אינה תואמת להיתרים שניתנו ועולות להתקבל תביעות תושבים כנגד העירייה.

33. לא מבוצע כלל מעקב ופיקוח אחר ביצוע תוספות הבניה בכפוף להיתרים שניתנו, לאחר סיום הבניה.

- בשל כך העירייה לא מפיקה אישורי אכלוס לתוספות הבניה, אשר נדרשים להעיד כי הבניה בוצעה בהתאם להיתר, ומתן תוקף סופי להיתר שניתן. בנוסף, לא מבוטלים היתרי בניה שניתנו גם אם ביצועם לא נעשה בהתאם להיתר או לא נעשה כלל.
34. בהתאם למדיניות הפיקוח העירונית, לא מבוצע פיקוח אחר שלטים המוצבים בעיר ללא היתר.
- מבדיקת היתרי הבניה שניתנו עלה כי בין השנים 2011-2014 הוגשו רק 6 בקשות להצבת שלטים בעיר עבורן אושר היתר בניה אחד בלבד
- עולה אם כך, כי העירייה לא הסדירה את הצבת השלטים בעיר בהיתרים כנדרש בחוק וגם בקשות אשר הופנו לקבלת היתרים כאמור, לא אושרו.
- בשל כך, שלטים רבים מוצבים ברחבי העיר ללא היתרים כדין וכי לעיתים, כאשר מתקבלת פניה מגורמים כל שהם בעירייה, מבוצע פיקוח סלקטיבי בנושא (כגון תיק פיקוח 138-2014 המפורט בהמשך הדוח).
35. מחלקת הפיקוח אינה מבצעת פיקוח יזום לאיתור עבירות בניה ברחבי העיר. כך כדוגמא, המערכת הממוחשבת של מחלקת הפיקוח כוללת תוכנת GIS של צילומי אויר שנעשו בעיר מדי שנה, מהם ניתן לאתר שינויי בניה ללא היתרים, ועבירות בניה בעיר, אך לא נעשה שימוש במערכת לצרכים הנ"ל.
- כמו כן, לא מבוצעים סיורים אקראיים ומתועדים ברחבי העיר לאיתור עבירות בניה.
- העדר פיקוח יזום והתבססות על תלונות בלבד אינו מאפשר את גילוי עבירות הבניה בגינן לא התקבלו תלונות.
36. במקרים רבים שנמצאו במדגמי הביקורת, בהם בוצעו עבירות בניה ברחבי העיר, גם כאלה שידועות למחלקת הפיקוח מסיורים שביצעו, לא פעלו עברייני הבניה להסדרת העבירות ולא מבוצעת כנגדם אכיפה.
37. גם במקרים בהם התקבלו תלונות תושבים, לרבות תלונות חוזרות ונשנות, וגם לאחר הרשאת עברייני הבניה בבתי המשפט, לא מוסרות עבירות הבניה.

- מנגד, נמצאו מקרים בודדים בלבד, בהם בוצעה אכיפה אפקטיבית ומהירה כנגד תושבים והוסרו עבירות הבניה שנמצאו.
- יוצא שאדם המבצע עבירות בניה ברחבי העיר אינו נדרש להסיר את העבירה ולא ניזוק, מלבד במקרים בהם בוחרת העירייה לפעול ביד תקיפה כנגד אזרח בודד, בו בחרה, במקרה הטוב, באופן אקראי.
38. בהיעדר המשך קבלת תלונות, לאחר מתן התרעה או הרשאה בבית"מ, לא נמשכת האכיפה כנגד עברייני הבניה אשר הטיפול בהם החל.
- התנהלות זו של העירייה עלולה להעיד על חוסר רצון ומוטיבציה להסרת עבירות הבניה בעיר ומדיניות עירונית לוקה בחסר.
39. על פי הנהוג באגף הפיקוח, בהיעדר תלונה, אגף הפיקוח אינו מטפל בעבירות בניה בנכסים אשר ידועים לאגף, וברור כי קיימות בהם עבירות בניה.
- מצב זה בו העירייה מבצעת אכיפה רק בעת קבלת תלונה מעודד עבריינות.
40. לעיתים, מחלקת הפיקוח מטפלת בתלונות אקראיות, לא מתועדות, אשר מתקבלות מגורמים שונים בעירייה שפנייתם לא תועדה וזהותם לא ידועה לביקורת.
- קיימת חשיבות רבה לתיעוד התלונות והפניות שהתקבלו לטיפול בעבירות בניה, היעדר תיעוד, כאמור, עלול להעיד לכאורה על פיקוח סלקטיבי כנגד בעלי נכסים, ובניגוד לכללי המינהל התקין
41. בניגוד להנחיות היועמ"ש לממשלה, הליכי האכיפה כנגד עברייני בניה נמשכים לעיתים זמן רב, שגם לאחריו לא סולקו עבירות הבניה.
42. בביקורת נמצא, כי העיירה מאפשרת מתן היתרי בניה לתושבים אשר ביצעו עבירות בניה, עוד טרם הסרת העבירות ולעיתים, אף במקביל לניהול ההליך המשפטי המנוהל כנגדם.
- גם לאחר ההליך המשפטי הנמשך לעיתים שנים רבות, לא מיושמים בפועל פסקי הדין והחלטות ביהמ"ש לסילוק עבירות הבניה.
- בשל משך הזמן הרב של ההליך המשפטי ואי אכיפת יישום פסקי הדין המתקבלים, לא מבוצע פיקוח אפקטיבי אחר עבירות הבניה.

43. מתן ההיתרים לנכסים בהם ישנם עבירות בניה שטרם הוסדרו משמש את התושבים ככלי בהליך המשפטי לעיכוב הליכי האכיפה של העירייה.

נכסים מסוכנים

44. במחלקת הפיקוח על הבניה לא קיים גורם מוסמך היודע לזהות, להכריז ולטפל, ובמבנים מסוכנים (קונסטרוקטור).

לדברי מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה, כיוון שלא קיים גורם מוסמך כאמור, לטיפול במבנים מסוכנים, האחריות לטיפול במקרים אלו הוטלה על המחלקה וכל מבנה ממנו עולה חשד, ולו הקטן ביותר, למסוכנות, מוכרז כמבנה מסוכן, גם בהיעדר בדיקת קונסטרוקציה.

כתוצאה מהאמור, מבנים מוכרזים כמסוכנים לכאורה, למרות שלא בוצעה בהם בדיקת קונסטרוקציה ולא זהו בפועל כמסוכנים.

45. לא קיימת מחלקה לטיפול במבנים מסוכנים ולא קיים דוח המרכז את כל המבנים המסוכנים ברחבי העיר אשר נדרשים במעקב וטיפול.

46. לאחר הכרזת המבנים כמסוכנים, מחלקת הפיקוח לא עוקבת ולא מוודא כי המבנים המסוכנים טופלו כנדרש.

בהיעדר המעקב אחר הטיפול בליקויים שנמצאו בנכסים שהוכרזו כמסוכנים, הנכסים נותרים מסוכנים, מהווים מפגע בטיחותי וחושפים את העירייה לתביעות.

47. בשל היעדר המעקב אחר הטיפול בנכסים, מחלקת הפיקוח על הבניה לא מטילה קנסות במקרים בהם הנכס הוגדר כמסוכן והליקויים לא טופלו על ידי בעל הנכס כנדרש.

מדגם – פיקוח על הבניה

תיק פיקוח 140-2009 ובקשה לקבלת היתר מספר 0095-2011

48. למרות שבעל הנכס נתפס בעבירות הבניה בחודש יולי 2009, הבניה בנכס לא נבדקה על ידי העירייה במשך שנתיים ממועד מתן ההיתר (עד לקבלת תלונה משכניו).

גם לאחר גילוי עבירות הבניה בשנת 2011, הליכי האכיפה כנגד בעל הנכס נמשכו שנתיים נוספות, לא מן הנמנע, כי ההליכים המשפטיים עוכבו על ידי העירייה בשל מתן האפשרות להסדרת עבירות הבניה, בניגוד להנחיית היועמ"ש לממשלה.

בפועל, בשל עיכוב ההליכים, ממועד גילוי הבניה ללא היתר ועד להרשאת בעל הנכס חלפו כ- 4 שנים.

49. למרות שחלפה כשנה מהמועד, שנקבע בפס"ד, בו היה על בעל הנכס להתאים את בנייתו להיתר הבניה שקיבל ולבצע הריסה של המבנים הקיימים ללא היתר או בחריגה ממנו, הנכס לא נבדק שוב על ידי מחלקת הפיקוח ולא בוצעו כנגד בעל הנכס פעולות אכיפה נוספות.

50. בסיור שערכה הביקורת בנכס נמצא כי למרות שעבירות הבניה התגלו לפני כ- 5 שנים והתושב הורשע וחויב על ידי ביה"מ להסרת חריגות הבניה עד לחודש ינואר 2014 (לפני כשנה), נכון למועד הביקורת (דצמבר 2014) עבירות הבניה טרם תוקנו.

במהלך הסיור נמצאו על ידי הביקורת עבירות בניה נוספות באזור לרבות יחידות דיור שנבנו ללא היתר ברחוב מודיעין 22, ככל הנראה, לפני שנים רבות אך טרם טופלו (תלונה בנושא התקבלה ביחידת הפיקוח ביום 8.8.2014 אך למרות שחלפו 3 חודשים, טרם הועברה להליך משפטי).

בסיור נראה כי באזור קיימות עבירות בניה רבות כגון חניות אשר הוסבו ליחידות מגורים ועוד, אשר אינן מטופלות על ידי העירייה, כיוון שאגף הפיקוח אינו מטפל בעבירות בניה בגין "לא התקבלו תלונות תושבים", אף אם מדובר בעבירות בניה הידועות לו.

51. כתנאי למתן ההיתר בשנת 2013, דרשה הוועדה מבעל הנכס לקבל את הסכמת השכנים של בעל הנכס בחתימתם.

למרות ההתניה, ומבלי שהתקבלו חתימות השכנים באותו המועד מחלקת רישוי העסקים הפיקה לבעל הנכס היתר בניה.

יצוין, כי בשנת 2011 הופק לבעל הנכס היתר עבורו הוחתמו השכנים, אך בשל חלוף הזמן ואי ביצוע הבניה בהתאם להיתר, פג תוקפו. יובהר, כי אין באפשרות מחלקת הפיקוח להסתמך על חתימות השכנים בהיתר הישן שפג תוקפו.

52. בקשתו של בעל הנכס לקבלת ההיתר עלתה לדיון בוועדת משנה להיתרים ביום 17.4.2013 (במהלך הדיון המשפטי), ולמרות קיומו של הליך משפטי ואי הריסת עבירות הבניה, הוועדה אישרה את מתן היתר הבניה לבעל הנכס (ללא שינויים ביחס להיתר הקודם שניתן וממנו קיימות בפועל חריגות בניה רבות). נראה כי הוועדה הקלה יתר על המידה בעת מתן היתר הבניה לבעל נכס העומד לדיון ולא קיבלה מידע מספק בדבר עבירות הבניה הקיימות וחומרתן.

53. ההיתר אושר ביום 17.6.2013, כ- 10 ימים לפני מועד הדיון וההכרעה בהליך המשפטי, ואפשר הקלה מהותית בעונשו של בעל הנכס, אשר טען בהליך כי הוא פועל להסדרת עבירות הבניה, ואף קיבל היתר לבניות הקיימות ובהתאם להיתר נדרשות ממנו התאמות קלות בלבד.

תיק פיקוח 2009-099

54. בניגוד למקובל במחלקת הפיקוח לפעול כנגד עבירות בניה רק במקרים בהם התקבלה תלונה, לא נמצאה תלונה במחלקת הפיקוח לפיה נדרשה המחלקה לפעול במקרה האמור.

55. בהיעדר תלונה, לא מן הנמנע, כי פעילות העירייה לאכיפת עבירות הבניה בנכס זה, בעוד עבירות בניה בנכסים אחרים אינן מטופלות, נעשתה באופן סלקטיבי.

יודגש, כי עמדת הביקורת היא שעל העירייה לפעול להסרת כל עבירות הבניה בעיר, גם בהיעדר תלונות.

56. בניגוד לדיווח שהעבירה מחלקת הפיקוח למנכ"ל העירייה ולמשטרה על הסרת עבירות הבניה ולמרות צו הריסה מנהלתי שהוציאה העירייה בשנת 2009, בפועל, לא הוסרו עבירות הבניה ואותן העבירות נמצאו בשנית על ידי מחלקת הפיקוח בשנת 2010.

יודגש, כי עבירות הבניה האמורות בוצעו בנכס עירוני המושכר למחזיק בו וכי בשל עבירות הבניה ואי הטיפול בהם, מן הראוי היה שהעירייה תדרוש את הפסקת ההתקשרות עמו, דבר אשר לא נעשה.

57. על פי התיעוד הקיים, בין השנים 2010-2013 לא בוצעה אכיפה כנגד בעל הנכס ולא נשלחו דרישות להריסת הבנייה שבוצעה ללא היתר.

58. גם בשנת 2013, לאחר שנשלחו מכתבי התראה נוספים לבעל הנכס, על ידי מנהל מחלקת הפיקוח והיועמ"ש, טרם נהרס הנכס וטרם הוגש כתב אישום כנגד מבצע העבירות.

תיק פיקוח 2009-226

59. מסיור שערכה הביקורת בנכס עלה כי המרפסת אשר נבנתה בנכס בשנת 2009 (לפני כ- 5 שנים), ללא היתר, טרם נהרסה.

60. למרות שאגף הפיקוח סייר בנכס במהלך השנים והינו מודע היטב לעבירת הבניה כאמור, משנת 2009 ועד למועד הביקורת לא בוצעו כלל פעולות אכיפה כנגד בעל הנכס אשר בנה את המרפסת, זאת בשונה מהתושב אשר בנה את החדר על גג הבניין וכנגדו פעלה העירייה.

61. התנהלות זו של העירייה ואי הסרת עבירות הבניה, לא רק שאינן תקינות אלא גם שהתנהלות העירייה כנגד מבצעי העבירות אינה אחידה כך שבעוד שכנגד אחד מבוצעת אכיפה, כנגד האחר לא נעשה דבר.

62. למרות שבוצע ביקור יזום על ידי אגף הפיקוח בנכס בחודש מרץ 2014, והיה ידוע כי לא קויים הצו השיפוטי, לא הועבר הטיפול בעבירות הבניה למחלקה המשפטית במשך 6 חודשים. לא מן הנמנע כי אם לא הייתה מתקבלת התלונה, גם במקרה זה לא הייתה מבוצעת אכיפה של עבירת הבניה ולא היה נמשך הטיפול בתלונה.

63. למרות שחלפו כ- 7 חודשים מהמועד בו נדרש בעל הנכס לבצע את ההריסה, בהתאם לפסק הדין, ולמרות שחלפו למעלה מ- 3 שנים ממועד גילוי עבירת הבניה, אשר סביר שהייתה קיימת זמן רב לפני מועד קבלת התלונה, המבנה טרם נהרס.

64. עולה אם כן, כי גם במקרים בהם מתקבלת תלונה ואף החלטה של בית המשפט להריסה מבנים שהוקמו ללא היתר, לא מבוצעת אכיפה אפקטיבית על ידי העירייה ולא מוסרות עבירות הבניה.

תיק פיקוח 136-2011 ותיק פיקוח 158-2002

תיק פיקוח 136-2011

65. למרות שהתקבלה תלונה, והיה ידוע למחלקת הפיקוח על עבירות הבניה, בין השנים 2003 ועד לשנת 2011 לא נעשה פיקוח על ידי העירייה ולא נאכפו עבירות הבניה.

66. המשך הטיפול בעבירות הבניה התבצע על ידי העירייה רק בשל התמשכות קבלת התלונות באגף הפיקוח. לא מן הנמנע כי בהיעדר התמשכות התלונות (כפי שיפורט בהמשך), לא הייתה מבוצעת כלל אכיפה כנגד התושב.

67. גם לאחר שהתקבלה התלונה, נמשך ההליך המשפטי שנתיים נוספות ואף, בהסכמת העירייה, ניתנה לבעל הנכס אורכה ארוכה וחריגה ביחס לפסקי דין אחרים שנמצאו בביקורת של שנתיים נוספות להריסת המבנה.

עבירות הבניה אשר קיימות משנת 1987 וידועות לעירייה מאותו המועד, לא הוסרו, המבנה שהוקם ללא היתר לא נהרס ולא ייהרס, לפחות עד לשנת 2015 (28 שנים) וימשיך להטריד את הציבור

68. יצוין, כי נכון למועד הביקורת, למרות שחלפה שנה וחצי ממועד החלטת ביה"מ, טרם נהרסו עבירות הבניה ולא מבוצע מעקב ופיקוח ליישום הצו.

69. בשל התנהלות העירייה במקרים אחרים ואופן הפיקוח והמעקב הלקויים אחר יישום הצווים השיפוטיים, מן הצפוי כי גם במועד האחרון ליישום הצו השיפוטי (אפריל 2015), לא ינהרסו עבירות הבניה, ובהיעדר תלונה נוספת, ספק רב אם ימשך הטיפול.

תיק פיקוח 158-2002

70. בשונה מבעל הנכס הקודם אשר המבנים שהקים לא נהרסו, במקרה זה בחרה העירייה לבצע אכיפה אפקטיבית יותר כנגד בעל הנכס והוציאה לו בשנת 2005 צו הריסה, בעקבותיו הוסרו עבירות הבניה.

71. ממקרה זה עולה החשש לכאורה, כי ביצוע אכיפה כנגד תושב אחד ואי ביצוע האכיפה כנגד תושב אחר נעשתה באופן סלקטיבי ולא שוויוני.

תיק פיקוח 2012-021 ותיק פיקוח 2013-167

72. למרות שלא בוצעה בדיקת קונסטרוקציה שלהם והמבנים לא זהו בפועל כמסוכנים, מבנים אלו הוכרזו כמסוכנים.
73. לאחר הכרזת המבנים כמסוכנים, לא בוצעה בדיקה בשטח לבחינת אופן תיקון הליקויים בגינם הוכרזו המבנים כמסוכנים.
74. מסיורי הביקורת בשטח עלה, כי האריחים הנופלים מנכס אחד לא תוקנו (תיק פיקוח 2012-021) בעוד האריחים הנופלים בנכס השני טופלו (תיק פיקוח 2013-167).

תיק פיקוח 2009-194

75. בין השנים 2009-2013 לא בוצעו פעולות אכיפה כנגד בעל הנכס להסרת עבירות הבניה שביצע, למרות שהעבירות היו ידועות למחלקת הפיקוח על הבניה.
לא מן הנמנע, כי בהיעדר התלונה שהתקבלה, פעולות האכיפה כנגד התושב לא היו נמשכות.
76. ממועד הגשת כתב האישום חלפה שנה וחצי, במהלכן לא נמצא תיעוד להתקדמות ההליך המשפטי, אשר לרוב, בעבירות מסוג אלו, נמשך שנים רבות.
77. לנוכח הימשכות ההליך המשפטי, מן הראוי שהעירייה תפעל ללא דיחוי לאכיפת עבירות הבניה והעברתן לטיפול משפטי בהקדם.

תיק פיקוח 2013-142

78. לאחר ביקור ראשון בנכס של מחלקת הפיקוח, למרות מכתב ההתראה, עבירת הבניה וההשתלטות על הנכס, לא נערך ביקור נוסף על מנת לוודא כי הגדר הוסרה.

79. בסיור שערכה הביקורת נמצא, כי למרות שחלפה כשנה וחצי ממועד התלונה, והשתלטות בעל הנכס על השטח הציבורי, לא הוסרה הגדר שנבנתה שלא כדין וההשתלטות על השטח הציבורי נמשכת.
80. יודגש, כי בהיעדר פיקוח אפקטיבי בנושא זה, בחלוף שנים רבות, עלולה העירייה לאבד את זכויותיה בנכס אליו פלש התושב, ולפיכך על העירייה לפעול בהקדם להגשת כתב אישום כנגד התושב.

תיק פיקוח 187-2009

81. בין השנים 2009-2011 לא בוצעו פעולות אכיפה כנגד בעל הנכס להסרת עבירות הבניה שביצע.
82. למרות שחלפו למעלה מ- 5 שנים ממועד גילוי עבירת הבניה, וכ- 3 שנים ממועד העברת הטיפול למחלקה המשפטית, בהתאם למסמכים הקיימים, טרם הוגש כתב אישום כנגד בעל הנכס. מבדיקת הביקורת, נמצא כי עבירות הבניה הקיימות בנכס טרם טופלו.

תיק פיקוח 138-2014

83. לא מבוצעת אכיפה והסדרת היתרי בניה לשלטים המוצבים ברחבי העיר. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, האכיפה בנושא מתבצעת, כמו בעבירות בניה רגילות, רק בעת קבלת תלונה.
84. יצוין, כי במקרה האמור לא נמצאה תלונה מתועדת, על עבירת הבניה. מבדיקת צילומי האוויר באזור עולה, כי כבר בשנת 2013 (לפני כשנה וחצי) השלט שגודלו רב, הוצב במקום בולט לעין ולמרות האמור לא בוצעו כנגד מציב השלט פעולות אכיפה.
85. בנוסף, נמצא כי במרחק מטרים ספורים, ובסמוך לשלט הנ"ל ישנו שלט נוסף, גדול ובולט גם הוא, אשר הוצב ללא היתר ולא מבוצעת כנגדו כל פעולת אכיפה.
86. ביצוע אכיפה באופן האמור עלול להצביע על התנהלות אכיפה סלקטיבית ולא שוויונית של העירייה.

87. ועדת רשות הרישוי המקומית אישרה את היתר הבניה שבוע לפני המועד בו בוצע סיור על ידי הפקח העירוני בנכס על מנת לבחון את היתכנות ביצוע הבניה ומצב הבנייה הקיימת בנכס.

מכיוון שלא התקיים סיור בנכס של מחלקת הפיקוח על הבניה, ועדת רשות הרישוי המקומית אישרה את מתן ההיתר מבלי לבחון את היתכנות הבניה בפועל ועבירות הבניה במקום.

88. בדיקת הביקורת העלתה, כי בקשת ההיתר נועדה להסדיר עבירות בניה של בעל הקרקע בנכס.

מסיור שערכה הביקורת בנכס ומניתוח צילומי האוויר הקיימים בעירייה, עולה כי הבניה בגינה התבקש ההיתר הייתה קיימת בפועל עוד בשנת 2012 וייתכן שאף לפני כן.

יתרה מהאמור, גם בדוח מפקח הבניה אשר הועבר למחלקת רישוי הבניה, לאחר אישור מתן ההיתר בוועדת רשות רישוי הבניה, ציין המפקח כי מדובר בבניה ישנה אשר ביצועה הושלם במועד הבדיקה.

89. בשל אישור ההיתר לפני מועד הסיור בנכס, ועדת רשות הרישוי המקומית לא קיבלה דיווח ולא הייתה מודעת לכך שבעל הקרקע מבקש לאשרר בניה קיימת אשר בנה בעבר הרחוק ללא היתר.

90. יודגש, כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2004 קובע כי קיימת חשיבות רבה בעדכון וועדות התכנון לגבי המקרים בהם הבניה בנכס קיימת וכי מוסדות התכנון "חייבים לתת דעתם בעת שהם דנים, בתכנית המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בניה, את השיקול של אי עידוד עבריינות...".

בפועל ועדות הרישוי של העירייה מאשרות מתן היתרים להסדרת עבירות בניה, דבר המעודד את התושבים לבצע עבירות בניה ולהסדירן, אם בכלל, רק בעת הצורך.

בקשה מספר 2012-0306

91. למרות שהתקבלה תלונה בחודש דצמבר 2013 לגבי בניה ללא היתר בנכס, בפועל בוצע סיור בנכס רק בחודש יולי 2014 (למעלה מחצי שנה לאחר מועד קבלת התלונה).
92. מסיור שערכה הביקורת בנכס בחודש נובמבר 2014, נמצא כי בוצעה בנייה בגג המבנה של יחידת דיור הכוללת דלת כניסה נפרדת אשר לא אושרה בהיתר הבניה ומהווה, לכאורה, פיצול של הנכס הקיים. ניתן לראות כי מחוץ לדלת הכניסה שנבנתה ללא היתר ישנם פריטים לרבות שטיח, פעמון כניסה, תאורה חדשה בחדר המדרגות ועוד. לפי האמור ניתן להסיק כי יחידת הדיור הנפרדת, שנבנתה שלא כדין, משמשת למגורי משפחה נוספת.
93. עוד נמצא בסיור כי בניגוד להיתר הבניה לפיו הותר להתקין בגג פרגולה, נבנתה בגג סככה ללא היתר.
94. למרות הסיור שבוצע בנכס על ידי מפקח העירייה בחודש יולי 2014, לא אותרו על ידי המפקח עבירות פיצול יחידת הדיור אשר סביר כי היו קיימות גם באותו המועד.
- יצוין, כי המפקח לא ביצע צילומים של הנכס אשר היו יכולים להעיד על קיום או אי קיום עבירות הבניה במועד הסיור.
95. יודגש, כי אם לא הייתה מתקבלת תלונה לגבי עבירות בניה לכאורה בנכס, בהתאם לנהוג במחלקת הפיקוח על הבניה, לא היה מבוצע כלל ביקור במקום.
96. בעת אישור תוספות בניה בגגות לא קיימת דרישה בהיתרים לסגירת הכניסות הנפרדות ליחידה בגג ולא מבוצעים ביקורי פתע, זמן סביר, לאחר תום הבניה על מנת לוודא כי לא בוצע פיצול דירה שלא כדין.
97. יצוין, כי בניות של יחידות דיור בגגות בניינים כפיצולי דירות הינם תופעה נפוצה ברחבי העיר ולפיכך על העירייה לפעול למניעת עבירות בניה אלו המהוות מטרד לתושבים.

בקשה מספר 2013-0027

98. תכניות הבניה שהוגשו לעירייה לא הועברו לבדיקת אדריכל העיר המוסמך אשר נדרש לאשר את נאותות תכניות הבניה.

מבדיקת הביקורת עולה, כי תכנית הבניה, כפי שהועברה למחלקת הפיקוח על הבניה, אינה ברורה ואינה מתאימה למצב הקיים בשטח ולפיו נדרש ההיתר.

99. אישור ועדת רשות הרישוי המקומית הותנה בחתימת יתר בעלי הדירות בבניין והסכמתם להיתר הבניה.

למרות האמור, הופק היתר הבניה למבקש מבלי שהוחתמו יתר בעלי הדירות ומבלי שהתקבלה הסכמתם למתן ההיתר.

100. למרות שהבניה טרם הושלמה, בסיור שערכה הביקורת נמצא כי הנכס מאוכלס ומתגוררים בו אנשים.

יצוין, כי מכיוון שלא מבוצע על ידי העירייה מתן אישור אכלוס (טופס 5) לתוספות הבניה, מתאפשר למבצעי תוספות הבניה לאכלס את הנכס בכל מועד שיחפצו, כמו שבוצע במקרה האמור.

101. בסיורים שערכה הביקורת בנכס זה ובנכסים נוספים, נמצא, כי באזור הנ"ל ישנן עשרות רבות של עבירות בניה, אשר הינן בולטות ביותר.

102. יודגש, כי מפקח הבניה נכח בשטח זה ובחן את הנכס ולא סביר שלא הבחין בעבירות הבניה הרבות הנמצאות במקום.

103. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, ידוע גם לו על קיומן של עבירות בניה רבות בשטח זה ואף במקומות נוספים ברחבי העיר.

104. לטענתו בשל מצוקת כח אדם (המחלקה מונה 2 מפקחים בלבד), אין באפשרות מחלקת הפיקוח לאכוף את כל עבירות הבניה הנמצאות בסיורים, ומטפלת במקרים בהם התקבלה תלונה בלבד ולא במקרים נוספים הידועים לו ומצריכים טיפול.

בקשה מספר 2012-0421

105. בסיור שערכה הביקורת באזור זה, נמצאו חריגות בניה רבות בבניינים סמוכים אשר לא מבוצעת אכיפה להסרתם.

כך כדוגמא, הביקורת בחנה את היתרי הבניה הקיימים לנכס הנמצא בצמוד לנכס האמור ואשר גם הוא ביצע בניה בגג ביתו.

מהבדיקה עלה, כי לנכס קיים היתר בניה משנת 1989 אך בעל הנכס חרג מהמותר בהיתר בצורה בולטת ונגלית לעין, והרחיב את הבניה

עד לקצה הגג, בעוד בהתאם להיתר היה עליו לשמור מרווח של כמטר לפחות.

יצוין, כי אין באפשרות בעל הנכס להסדיר עבירת בניה מסוג זה בקבלת היתר וכי הסדרת עבירת בניה זו מחייבת הריסה של המבנה שהוקם שלא כדין.

106. בנכס נבנתה פרגולה אשר לא נכללה בתכנית הבנייה שהוגשה לעירייה למרות שבנייתה מחייבת קבלת היתר.

107. יצוין, כי לא בוצע ביקור בנכס על ידי מפקח עירייה לאחר סיום הבניה על מנת לבחון את ביצוע הבניה בפועל בהתאם להיתר שניתן.

בקשה מספר 2010-0761

108. הקלטת דיון ועדת ההתנגדויות הופסקה טרם סיום הדיון ובשל כך לא קיים תיעוד להחלטת ועדת ההתנגדויות, ככל שהתקבלה.

109. ועדת המשנה להיתרים דחתה את טענות המערערים למרות קיומו של הליך בוררות בין הצדדים שהיה באותו המועד בנוגע לבעלות על זכויות הבניה בקרקע.

יצוין, כי ועדת המשנה רשאית לאשר תכנית בניה רק לבעל הקרקע ועבור זכויות הבניה הקיימות לו, לנוכח האמור, בהיעדר ודאות לגבי הבעלות על זכויות הבניה, מן הראוי היה שוועדת המשנה תדחה את החלטתה בנושא, כפי שנקבע על ידי ועדת הערר המחוזית.

110. בהתאם לנמסר לביקורת, לא קיים פרוטוקול לישיבת הועדה ולא תועדה המלצתה.

111. למרות החובה לדון בכל ההתנגדויות שהתקבלו, ועדת המשנה להיתרים דנה בחלק מהתנגדויות התושבים בלבד (לא התקיים בדיון בנושא מצוקת החניה, חסימת כיווני האוויר של הבניה המתוכננת וכו').

112. בדרישות השלמת החומרים לקבלת היתר בניה שנקבעו על ידי ועדת המשנה להיתרים, נקבע, בין היתר, כי יש לקבל אישור קק"ל לכריתת עץ אלון מוגן הנמצא בקרקע.

113. מבדיקת הביקורת, לא התקבל אישור כאמור ומחלקת רישוי הבניה הסתפקה בכיתוב ידני של מנהל מחלקת גנים ונוף לפיו, לטענתו, לא נדרש אישור מקק"ל להסרת העץ.

פירוט ממצאי הדוח פרק א' – היתרי בניה

1. כללי

114. היתר בניה הוא אישור שניתן על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לבצע עבודת בניה, הריסה או שינוי בשימוש במקרקעין.
115. היתר הבנייה כולל מסמך מילולי המפרט את הבקשה שאושרה ואליו מצורפת תוכנית המכונה "גרמושקה" הכוללת בין היתר את פרטי מגיש הבקשה, האדריכל/המהנדס, פרטי בעלי הזכויות בנכס, תכניות בניין עיר החלות על הנכס נשוא היתר, מפות ותשריטים שונים ועוד.
116. לאחר הגשת הבקשה להיתר, טרם אישור הבקשה, ובתאום עם מבקש ההיתר/בעל המקרקעין, נשלח מפקח מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה, על מנת לוודא שמפרט התכנון שהוגש תואם את הקיים בשטח.
117. לאחר השלמת המסמכים ובדיקת הנכס על ידי אגף הפיקוח, מועברת בקשת ההיתר לדיון באחת מוועדות התכנון והבניה של העירייה³, אשר מאשרת או דוחה את מתן ההיתר, ובמקרה הצורך קובעת דרישות או תנאים נוספים למתן ההיתר.

2. תנאים לקבלת היתר הבניה

118. לצורך קבלת היתר הבניה על המבקש לעמוד, בין היתר, בתנאים שלהלן:
- הוכחת בעלות על הקרקע של מבקש ההיתר (כאשר הנכס בחכירה נדרש אישור בחתימה של מנהל מקרקעי ישראל).

³ ראה פירוט בהמשך

- בבית משותף או קרקע משותפת, חלה חובה על החתמת רוב בעלי הזכויות האחרים המחזיקים בקרקע (75% ממחזיקי הזכויות ובתוספת בנייה של ממ"ד 60%).

* יש לציין כי תקנה 2 א' לחוק התכנון והבנייה מאפשרת להגיש תכניות גם במידה ולא הושג הרוב הדרוש תוך שליחת מכתבים רשומים לאלה שלא חתמו ומתן אפשרות להתנגד.

במדגמי הביקורת נמצא, כי במקרה של נכס משותף מחלקת הרישוי אינה מקפידה על בחינת קיומן של חתימות השכנים על בקשות ההיתרים.

כך כדוגמאות, נמצא כי בבקשת היתר מספר 2013-0027 לא הוחתמו שכני מבקש ההיתר, בבקשת היתר מספר 2011-0095, ניתן היתר בניה בשנת 2013 ללא החתמת השכנים.

- הגשת תכנית בניין או תוספת בניה על גבי תשריט לבדיקה ואישור הועדה המקומית לתכנון ובניה (בעת הקמת מבנה המבקש נדרש לצרף מפה טופוגרפית).

- במקרה בו מתבקשת הקלה מזכויות הבניה הקבועות בתב"ע, המבקש נדרש לבצע פרסום ב- 3 עיתונים לצורך מתן אפשרות נאותה לכל אדם העלול להיפגע מההקלות להתנגד לבקשה.

- קבלת אישורים ממקורות חיצוניים כגון מ: רשויות הג"א למרחב מוגן, חברת החשמל, שירותי כבאות והצלה, אישור תכנית ביוב ועוד.

- תשלום אגרת היתר בניה והיטל השבחה, כנדרש בחוק.

תגובת המבוקר:

"בבקשה להיתר מס' 20130027 ביקשו חידוש רישיון מס' 5548 ללא תוספת שטח. הדירות בבנין הורחבו למעט הדירה שבבקשה. ע"פ תיקון חוק המקרקעין סימן ג1 סעיף 71 ב(ג) "בעל דירה שהורחבה יראה כמי שהסכים להרחבה דומה של כל דירה אחרת בבניין". רצ"ב נספח א'.

בבקשה להיתר מס' 20110095 – אין צורך בהסכמת שכנים.

ע"פ נסח הבעלות המצורף בעל הנכס הוא קרן קיימת לישראל ואין רישום נוסף לבעלי זכויות חכירה – רצ"ב נספח ב'.

בבדיקה שערכתי בתיק מצאתי כי מבקש ובעל ההיתר של הבית הדו משפחתי הוא מבקש ההיתר כלומר הוא בעל הזכויות של 2 הבתים בחלקה".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

היתר 20130027 – החתמת השכנים נדרשה על ידי ועדת רשות הרישוי כתנאי למתן ההיתר ולכן נדרשו חתימות השכנים.

היתר 20110095 – בביקורת לא נמצא תיעוד לנסיבות המתוארות בתגובת המבוקר, וככל שהינן נכונות, יש לתעד את הבדיקות שנעשו טרם מתן ההיתר ולהעבירם לאישור הועדה, טרם מתן ההיתר לתושב.

119. בקשות ההיתרים נעשות בהתאם לסעיף 16.2 לתקנות התכנון והבניה, לפיו "על מבקש ההיתר לערוך את בקשתו לקבלת היתר הבניה באמצעות גורם מקצועי המוסמך לפי תקנות המהנדסים (אדריכל, מהנדס או הנדסאי בניין/אדריכלות)".

120. הבקשות כוללות רשימת מסמכים הנדרשים על ידי ועדת התכנון העירונית, כגון: תיק מידע בתוקף, נסח מרוכז של המקרקעין, צילום רישיון מהנדס או אדריכל עורך הבקשה, ת.ז של המבקש ועוד.

121. לאחר האישור, מועברים מסמכי הבקשה לסריקה ותיעוד במערכת הקומפלוט.

122. בנוסף, בהתאם למדיניות העירונית, ועדות התכנון והבניה של העירייה מתנות את מתן ההיתרים בקבלת ערבות בנקאית ממבקש ההיתר. הערבויות הנדרשות מכל מבקש הינן בסך כ- 30 אש"ח, ללא קשר לסוג הבניה המבוצעת על ידו ואינן מוגבלות בזמן.

123. התניית מתן היתרי הבניה בקבלת ערבויות אינה נהוגה ברשויות אחרות ומבדיקת הביקורת לא נמצאה סמכות חוקית לדרישה הנ"ל כהתניה למתן ההיתר.

124. לא נקבעו ואושרו קריטריונים באילו מקרים יש לדרוש קבלת ערבויות ואילו ערבויות (ערבות בנקאית, שיק אישי, שיק של צד ג' וכו').

בשל כך, מחלקת הרישוי נוהגת לדרוש מכל מבקש היתר את מתן הערבות, ללא קשר לבניה המבוצעת.

125. מבדיקת הביקורת נמצא, כי לא קיימים אמצעים לשמירה נאותה על הערבויות כגון כספת. בשל כך, ערבויות מקבלי ההיתרים נשמרות במגירה פתוחה שבמחלקת הרישוי.

לביקורת לא ברור מדוע הערבויות הנ"ל אינן נשמרות במחלקת הגבייה הערוכה טוב יותר לשמירת כספים מאשר מחלקת רישוי הבניה.

יצוין, כי במקרה של גניבת הערבויות (שיקים וערבויות בנקאיות) ופירעונם, עלולה העירייה להיחשף לתביעות מצד התושבים.

לדעת הביקורת, יש לקבוע נהלים לשמירה על הערבויות באגף רישוי בניה. על הנהלים לכלול שמירה של ערבויות התושבים בכספת נעולה.

126. מחלקת הרישוי לא עוקבת אחר מועד סיום הבניה ולא מחזירה את הערבויות לתושבים באופן יזום לאחר תום המועד החוקי לביצוע הבניה, או תום תקופת הערבות.

בשל כך, נצברים במחלקת הרישוי שיקים וערבויות בנקאיות בסכומים גבוהים ביותר המטילים על העירייה אחריות כבדה לשומרם.

127. לא קיים דוח המרכז את כל פרטי הערבויות שהתקבלו במחלקת הרישוי ופרטי הערבויות שהוחזרו.

בשל האמור, במקרה בו יגנבו הערבויות, מחלקת הרישוי אף לא תוכל להתריע בפני כל התושבים שהערבויות שלהם נגנבו על מנת שיוכלו לבטלן.

3. אישור היתרי בניה

3.1 ועדות התכנון והבניה

128. בעירייה פועלות 3 ועדות תכנון ובניה המוסמכות לאשר היתרים, כלהלן:

- **ועדת רשות רישוי מקומית** – הוועדה הוקמה לצורך קיצור הליכי אישור ההיתרים.

הוועדה כוללת את סגן ראש העיר, שהינו גם יו"ר ועדת המשנה להיתרים ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה ומשמש כיו"ר ועדת רשות הרישוי המקומית, ומהנדס העיר. היועץ המשפטי מוזמן לישיבות הוועדה אך אינו מחויב ואינו משתתף בפועל בכל הישיבות.

בהתאם להנחיות משרד הפנים, הוועדה מוסמכת לדון אך ורק בבקשות להיתרים שתואמות לתכנית החלה בנכס ואין בהן הקלות או שימושים חורגים.

- **ועדת משנה להיתרים** – הוועדה נדרשת לדון בבקשות להיתרים הכוללות הקלות או שימושים חורגים.

הוועדה מונה יו"ר (סגן ראש העיר) ו- 8 חברים (סגנית ומ"מ ראש העיר, סגן ראש העיר, 5 נציגי מועצת עיר ונציג חיצוני).

- **ועדה מקומית לתכנון ובניה** - הוועדה נדרשת לדון בבקשות להיתרי בניה שנקבעו לדיון על ידי ועדת המשנה להיתרים. הוועדה מונה יו"ר (סגן ראש העיר) ו- 15 חברים (סגן נוסף של ראש העיר, סגנית ומ"מ ראש העיר, 11 נציגי מועצת עיר ו- 2 נציגים חיצוניים).

129. פרויקטים גדולים בהיקפם אינם מועברים לדיון בוועדת התכנון והבניה ואף לא בוועדת המשנה להיתרים והעירייה מסתפקת באישורם בוועדת רשות הרישוי אשר כוללת כאמור, 2 נציגים בלבד. כך כדוגמאות, מניתוחי הביקורת עלה, כי הפרויקטים לבניה חדשה של בתי מגורים משותפים וגדולים (בקשות: 0284-2012, -2014 0374, 2013-0502) אושרו בוועדת רשות הרישוי המקומית, ללא כל דיון בפורום נרחב יותר.

אישור פרויקטים נרחבים, בעלי משמעות והשפעה גדולה לתושבי העיר, מבלי לקיים דיון נרחב בפרטי הבקשה בוועדת ההיתרים או בוועדת המשנה להיתרים עלול להוביל לביצוע פרויקטים אשר אינם עולים בקנה אחד עם המדיניות העירונית וצרכי התושבים.

לדעת הביקורת, מעבר להוראות החוק והרגולטור, על העירייה לקבוע קריטריונים לבחינת הפרויקטים אשר יעלו לדיון בכל אחת מהועדות הפועלות.

בנהלים מומלץ לקבוע, כי היתרי בניה לפרויקטים נרחבים, יעלו לדיון ואישור וועדת התכנון והבניה או ועדת המשנה להיתרים.

• **ועדת התנגדויות** - בנוסף לוועדות הנ"ל לאישור היתרי הבניה, בעירייה פועלת וועדת התנגדויות אשר דנה בהתנגדויות של תושבים להיתרי בניה המתבקשים וכוללים הקלות (ראה הרחבה בפרק 3.2 שבהמשך הדוח).

תגובת המבוקר:

"אנו פועלים ע"פ הדין. אין סמכות להפעיל שיקול דעת עם מדיניות עירונית וצרכי התושבים לבקשה להיתר תואמת תוכנית".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

בהתאם להוראות הדין, אין מניעה לקיום דיון ואישור היתרי בניה כאמור בוועדת ההיתרים או בוועדת המשנה, ולדעת הביקורת יש להעלות פרויקטים נרחבים לדיון בוועדת המשנה.

130. להלן פירוט כמות ההיתרים שאושרו על ידי כל אחת מוועדות התכנון והבניה בין השנים 2011-2014 :

כמות ההיתרים שאושרו בשנת 2011	כמות ההיתרים שאושרו בשנת 2012	כמות ההיתרים שאושרו בשנת 2013	כמות ההיתרים שאושרו בשנת *2014	
1	-	1	1	ועדת תכנון ובניה
82	81	84	70	ועדת משנה להיתרים
244	220	215	170	רשות רישוי מקומית
-	-	1	-	וועדת ערר
327	301	301	242	סה"כ
1,171		סך ההיתרים שאושרו בשנים 2014 - 2011		

* הנתונים בשנת 2014 הינם עד לחודש ספטמבר בלבד.

131. במהלך השנים 2011-2014, אישרה ועדת התכנון והבניה 3 היתרים בלבד וועדת המשנה להיתרים אישרה 317 היתרים בלבד.
כך יצא, שבאותם השנים, רובם המוחלט של ההיתרים (849 היתרים מתוך 1,171 היתרים) נדונו ואושרו באמצעות ועדת רשות הרישוי המקומית אשר כוללת פורום מצומצם של חברים (יו"ר ומהנדס העיר).

3.2 אישור היתרים הכוללים הקלות ושימוש חורג במקרקעין

132. בעלי מקרקעין יכולים להגיש בקשה להיתר לשימוש בקרקע למטרה שונה מזו שהותר להשתמש בה לפי התכנית או התקנה החלה על הקרקע, בהתאם לחוק התכנון והבניה (בקשה לשימוש חורג).

כמו כן, באפשרות בעלי המקרקעין להגיש בקשות היתרים החורגים מהוראות תכנית או תקנה החלה על הקרקע ושאינן בה משום שימוש חורג (בקשה להקלה).

133. בהתאם לסעיפים 146-148 לחוק התכנון והבניה, ועדת התכנון והבניה רשאית לאשר תכניות הכוללות שימוש חורג או הקלה, לתקופה מוגבלת בלבד.

134. כאמור, בקשות להיתרים הכוללות הקלות נדרש לעלות לדיון בוועדת המשנה להיתרים או בוועדה לתכנון ובניה (לא בפני ועדת רשות רישוי מקומית).

135. הועדה המקומית לתכנון ובניה מאפשרת לכל מי שרואה עצמו נפגע מן התוכנית להגיש התנגדויות תוך 14 יום מהתאריך האחרון של הפרסום.

136. החלטות הועדה, בהתייחסותה להתנגדויות שהוגשו, נשלחות למתנגדים בדואר רשום, ולמתנגד ניתנת זכות הגשת ערעור לוועדת הערר בתוך עד 30 יום ממועד החלטת ועדת התכנון והבניה.

137. **בחינת קיומם של הקלות וחריגות מהתב"ע והעברת הבקשות לרשות הרישוי נעשית על ידי מנהל מחלקת רישוי הבניה, ללא בקרה נוספת.**

בשל האמור, במקרים בהם מנהל המחלקה לא יאתר חריגות מהתב"ע בבקשות, רשות הרישוי, בה מתקיים הליך מזורז לאישור היתר הבניה, עלולה לאשר בקשות אשר אינן בתחום סמכותה.

138. **בבדיקת הביקורת נמצאה בקשת היתר 0374-2014 שהועלתה לדיון ברשות הרישוי ואושרה למרות אי מתן פתרון לקיומה של דרישה בתב"ע לפיה על תכנית הבניה לכלול ביצוע מחלפון או פתרון חלופי מאושר על ידי משרד התחבורה (סעיף 32 ד בתב"ע).**

במקרה האמור, בשל אישור היתר הבניה, מבלי לקיים את דרישת התב"ע, החל הקבלן בביצוע עבודות בניה והחריגה מהתב"ע עלתה רק לאחר שהתקבלה תלונה.

תגובת המבוקר:

"הנושא במחלוקת אתה השתתפת בשימוע ובדיונים בנושא ולא נקבע כי הבקשה לא תואמת תוכנית. הנושא טרם הוכרע ואתה ממחר לקבוע מסקנות".

"רצ"ב מכתב עו"ד יעקב בויאר שמונה ע"י היועץ המשפטי לעירייה ולוועדה המקומית לטפל בנושא ליו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה גב' גילה אורון המדבר בעד עצמו ומסביר את הפרשנויות השונות – "נספח ו" –".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

לדעת הביקורת, בשל אי הבהירות בנושא, מצד אחד זכויות הבניה הקיימות לבעל הקרקע אך מצד שני קיומה של דרישה תחבורתית בתב"ע, היה על מחלקת רישוי הבניה להימנע ממתן ההיתר טרם בדיקת הנושא מול היועמ"ש.

ניסיון הביקורת מלמד, כי ביצוע בדיקות כאמור בדיעבד, עלול להוביל להחלטות ומסקנות שונות מאלו שהיו מתקבלות במקרה שבו האמור היה מתגלה טרם מתן ההיתר.

139. יודגש, כי בשל הליקויים בבקורות הקיימות, באם לא הייתה תלונה לא היה עולה הדבר בתהליכי העבודה הקיימים בעירייה ולפיכך ייתכן כי קיימים מקרים דומים נוספים.

140. מתן היתרי הבניה לתוכניות החורגות מהתב"ע חושף את העירייה לתביעות רשלנות מצד מבקשי ההיתרים אשר קיבלו היתר לתכנית שהגישו, ולא נדרשו לבצע את ההליך המקובל בעת בקשה הכוללת חריגה והקלה, ככל שזו ניתנת לאישור.

4. מתן היתרים להסדרת עבירות בניה

141. במקרים בהם מאותרות חריגות בניה, ניתנת למבצע העבירה אפשרות להסדיר את עבירת הבניה ולקבל היתר בניה כדין, בכפוף להוראות החוק.

142. ממדגמי הביקורת עולה כי, לעיתים, ועדות התכנון והבניה של העירייה מאשרות מתן היתרים לבניה שנעשתה ללא היתר בה

מבקש בעל הנכס להסדיר את המצב הקיים, גם טרם תיקון עבירות הבניה.

תגובת המבוקר:

"רצ"ב פרוטוקול ועדת משנה להיתרים שדן בבקשה להיתר בניה מס' 20110581 שמראה שועדת המשנה להיתרים לא אישרה מתן היתר לבניה שנעשתה ללא היתר".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

בביקורת נמצאו מקרים בהם העירייה אשררה עבירות בניה בנכסים, לדעת הביקורת, יש להימנע מאשרור עבירות בניה כאמור, ככל שניתן.

143. ועדות התכנון והבניה אינן מקשות על הסדרת ההיתרים במקרים האמורים ואינן דוחות את הבקשות גם במקרים בהם קיימות עבירות בניה חמורות המהוות מטרד לציבור.

144. כך כדוגמאות, בתיקי פיקוח מספר 2011-0095 ו- 2009-226 בהם נמצאו עבירות בניה אשר היוו מטרד לציבור, ניתנו היתרי בניה לבעלי הנכסים טרם הסרת עבירות הבניה ואף לאחר מתן ההיתרים, לא הוסרו עבירות הבניה.

145. לא מן הנמנע, כי בקשת וקבלת ההיתרים נעשתה רק על מנת לעכב את הליכי האכיפה של העירייה.

146. לדעת הביקורת, התמודדות עם עבירות הבניה יכולות להיעשות רק באמצעות דרישה להסרת עבירות הבניה, טרם מתן ההיתר למבקש.

147. מנהל מחלקת הפיקוח אינו מעורב ואינו מוזמן להשתתף בדיונים בהם נדונות בקשות לקבלת היתרים בנכסים בהן ידוע וברור כי קיימות עבירות בניה.

אי הצגת חומרת עבירות הבניה אינו מאפשר לחברי הוועדות לשקול באופן הראוי את אשרור ההיתרים במקרים בהם קיימות עבירות בניה חמורות, ואף לעיתים עלול להוביל לפגיעה או לעכב את הליך האכיפה המתנהל כנגד עבריין הבניה, באופן לא ראוי.

148. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2004 מנחה את ועדת התכנון

והבניה להקשות על אישור תכנית בניה בדיעבד, כלהלן:

"מוסדות התכנון כולם, ובכללם הוועדה המקומית, חייבים לתת דעתם בעת שהם דנים, בתכנית המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בניה, את השיקול של אי עידוד עבריינות ולתת לו את המשקל הראוי במסגרת מכלול שיקוליהם לצורך קבלת החלטתם... אישור תיקון או שינוי לתכנית, בדיעבד, לשם הכשרת עברות בניה בוטות, משדר מסר שלילי לציבור ופוגע ביסוד ההרתעה שבאכיפה".

149. יצוין, כי אישור היתרים לנכסים בהם קיימות עבירות בניה שלא

טופלו, לעיתים לצורך הסדרת העבירות בדיעבד, מעודדת עבריינות ומחויבת להילקח בחשבון בעת אישור היתר הבניה בהתאם לחוזר מנכ"ל 1/2004.

150. בבדיקת הביקורת נמצאו מקרים בהם לא הועבר עדכון לוועדת

התכנון על עבירות הבניה הקיימות בנכס וכי הבניה בגינה מתבקשת הועדה לאשר היתר, כבר בוצעה והמדובר בהסדרת עבירת הבניה.

151. כך כדוגמא, במדגמי הביקורת נמצא, כי בבקשת היתר 2013-0640

שאושרה, לא עודכנה ועדת הבניה כי מדובר בבניה שביצועה הסתיים וכי הועדה התבקשה לאשר את היתר הבניה בדיעבד.

152. אי עדכון ועדות התכנון והבניה הדנות בבקשות למתן היתרים

מאפשר אשרור עבירות בניה שלא כדין ובניגוד לכללי המינהל התקין.

153. במקרים בהם מבצע עבירת הבניה החל בניסיון הסדרת החריגה

וקבלת ההיתר, נעצר תהליך האכיפה כנגדו עד להחלטת העירייה על מתן או סירוב למתן היתר בדיעבד להסדרת העבירה.

5. קבלת היתר בניה

154. היתר הבניה נחתם על ידי מהנדס העיר ועל ידי יו"ר ועדת התכנון והבניה. ההיתר נמסר למבקש על ידי מחלקת הרישוי.
155. יודגש, כי באפשרות מבקש ההיתר להתחיל בבניה רק לאחר קבלת היתר הבניה ובכפוף להגבלות שנקבעו על ידי ועדת התכנון והבניה, ככל שנקבעו ונכתבו על גבי ההיתר.
156. **בהיתרים לתוספות בניה, לא מתקבלים דיווחים ולא מבוצע מעקב בעירייה לגבי מועדי תחילת ביצוע עבודות הבניה.**
157. **בהיתרים לתוספות בניה, לא מתקבלים דיווחים ולא מבוצע מעקב בעירייה לגבי מועדי סיום הבניה.**
158. היתר הבניה תקף לשלוש שנים ובלבד שהחלו בעבודה בשנה הראשונה (באפשרות מבקש ההיתר לבקש הארכה של מועד תחילת העבודה עד ל- 3 שנים).
159. **בהיעדר הפיקוח, לא מבוטלים היתרי בניה שניתנו לתושבים אשר לא החלו בבניה כשנה לאחר מועד קבלת ההיתר או שהבניה שביצעו נמשכה למעלה מ- 3 שנים.**
160. כמו כן, במקרים חריגים, באפשרות מבקש ההיתר לכלול בבקשתו דרישה לקבלת היתר לתקופה של 5 שנים.
161. ההיתר והמסמכים הנלווים (בקשת המחזיק בנכס, אישורים מגורמים חיצוניים, צילומי ת.ז ועוד) נשמרים בתיק הבניין של הנכס ונסרקים במערכות המידע הממוחשבות.
162. לאחר סיום הבניה, נדרשת העירייה לבחון את הבניה שבוצעה ועמידתה בהיתר שניתן ולהנפיק לבעל הנכס אישור לסיום הבניה ואכלוס הנכס (טופס 4/טופס 5).

6. אגרות והיטלים

163. אגרות בניה והיטלי פיתוח והשבחה הם תשלומי חובה, המשולמים על ידי בעל הקרקע ו/או מבקש היתר בניה בקרקע, טרם קבלת ההיתר.

164. להלן סוגי התשלומים שעל מבקש ההיתר לשלם טרם קבלת היתר הבניה:

- **אגרות בניה** - סעיף 19 לתקנות התכנון והבניה קובע, כי "בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית (אגרות בניה)".

אגרת הבניה מחושבת בהתאם לשטח או נפח הבניה המבוקשת בהיתר, לפי העניין וסוג העבודה. סכומי אגרות הבניה המפורטים בתוספת השלישית יעודכנו ב-1 בינואר של כל שנה ויוצמדו למדד.

- **חישוב אגרות הבניה נעשה באופן ידני וללא פיקוח ובקרה של גורם נוסף אחר החישובים שנעשו.**

- **ביצוע חישובים ידניים באופן האמור עלול להוביל לטעויות רבות ואי גבייה נאותה של סכומי האגרות הנדרשים.**

- **הנתונים אשר שימשו לחישוב האגרה, כגון גודל הנכס שנלקח בחישוב, התעריפים וכו', אינו מתועד, שחזור החישוב יכול להתבצע על סמך זיכרון בלבד.**

- **העדר תיעוד של מסמכי החישוב אינו מאפשר ביצוע בקרה אפקטיבית בדיעבד ואימות מדויק של טעויות החישוב שנעשו, ככל שישנן.**

- **היטלים** – חיוב מחזיקי הנכסים בתשלומי היטלי פיתוח ובהיטל השבחה נעשה בעת השבחת הנכס על ידי העירייה, ונגבה טרם הנפקת היתר הבניה או טרם מתן תעודה לטאבו.

תגובת המבוקר:

"חישוב אגרת הבניה נעשה בעזרת תוכנה ממוחשבת "קומפלוט" וחישוב האגרות מתועד".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

בביקורת לא נמצא תיעוד לאופן חישוב סכומי האגרות ובשל האמור נדרשנו לשחזר את החישוב שבוצע ולא התאפשר בחינה מדגמית של התחשיבים שבוצעו (ראה סעיף 71 לדוח).

165. סעיף 145 ד לחוק התכנון והבניה קובע, כי "היתר בניה שאושר על ידי ועדת התכנון והבניה, יינתן לבעל המקרקעין ללא עיכוב במקרה בו נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות וההיטלים המחויבים בחוק".

166. **במסגרת הביקורת בחנו מול מנהל מחלקת הרישוי, באופן מדגמי, את תחשיב האגרה של בקשת היתר 0761-2010, מהבדיקה עלה, כי:**

- **בתחשיב ההיטלים לא חויבו 231 מטר מגודל הבניה המבוקשת, לביקורת לא ברורה הסיבה לקיזוז האמור (שווי הקיזוז הינו עשרות אלפי ₪).**
- **לא חושבה אגרה עבור 46 מטרים בגינם ניתן היתר לבניית גדר, לפי הנטען, כתוצאה מטעות.**

תגובת המבוקר:

"בבקשה להיתר בניה ביקשו לבנות תוספת בשטח 28.57 מ"ר. לא ברור על סמך מה קבעת כי לא חויבו 231 מ"ר.

ולא ברור מדוע יש לחייב אגרת גדר – לא ביקשו היתר לגדר.

רצ"ב העתק תחשיב אגרת בניה של בקשה להיתר מס' 20100761".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

תכנית הבניה שהוגשה לעירייה והועברה לביקורת, כללה הצבת גדר כאמור אשר לא נכלל בעת חיוב האגרה.

167. במקרים בהם מחלקת הרישוי נתנה היתרי בניה שתוקפם פג ולאחר שנים רבות מבקש ההיתר מעוניין לקבל היתר חדש, לא תמיד נגבית מהתושב אגרת בניה בשנית, זאת למרות שמדובר במתן היתר נוסף.

תגובת המבוקר:

"רצ"ב העתק היתר בניה מס' 20130027 לחידוש היתר בניה ואישור על תשלום האגרות וההיטלים בגין ההיתר החדש שניתן".

168. מבדיקת הביקורת לא נמצא בסיס חוקי לקיזוז סכומים ששולמו עבור היתרי בניה ישנים שתוקפם פג מבקשות חדשות לקבלת היתרי בניה. קיזוז כאמור, מעודד הגשת בקשות להיתרים

תגובת המבוקר:

"אנו מקיזזים תשלומים ע"פ חוקי העזר המקומיים הקובעים: "שולם היטל קודם בעד שטח קרקע או שטח בנכס. לא יכללו אותם שטחים שבעצם שולם ההיטל הקודם במניין השטחים לפי סעיף קטן (א) לצורך חישוב היטל תיעול לפי חוק עזר זה".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

תגובת הביקורת מתייחסת לחישוב אגרת היטל תיעול בלבד ולא לצורך חישוב אגרת הבניה.

169. בהתאם לתיעוד הקיים, מחלקת רישוי הבניה מסתמכת על קבלת קבלות ידניות ממחלקת הגביה אשר נחתמות באופן ידני ולא באופן ממוחשב. הקבלות אינן כוללות את:

- הסכום ששולם,
 - אופן ביצוע התשלום (מזומן או תשלום עתידי),
 - פרטים מזהים של משלם ההיתר,
 - פרטי ההיתר עבורו בוצע התשלום.
170. אופן קבלת אסמכתאות התשלום כפי שתואר, אינו מאפשר בקרה אפקטיבית אחר ביצוע התשלומים בפועל.

תגובת המבוקר:

"במחלקתנו מוצגות קבלות על תשלום מקוריות".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

בביקורת לא נמצא תיעוד לקבלות הממוחשבות כאמור, ככל שקבלות אלו מתקבלות במחלקת רישוי בניה, יש לתעדן.

פרק ב' – הפיקוח על הבניה

1. כללי

171. הפיקוח על הבניה מבוצע בהתאם לחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965 (והתקנות לחוקים), חוקי עזר עירוניים, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ומדיניות העירייה.
172. מחלקת הפיקוח על הבניה ממונה על אכיפת חוק התכנון והבניה בכל הנוגע לבניה ללא היתר ו/או סטייה ממנו.
173. פעילות המחלקה כוללת ביקורת נרחבת בשטח וטיפול בהסרת בניה שנעשתה שלא כדין, לרבות הוצאת צווי הריסה מנהלתיים ו/או פניה למחלקה המשפטית בעירייה לצורך הכנת כתבי אישום כנגד מבצעי העבירות.
174. סעיף 257 לחוק התכנון והבניה קובע את סמכות המפקחים לבדיקת הנכסים בשטח, כלהלן:
- "מי שהורשה לכך על-ידי הועדה המקומית או על-ידי הועדה המחוזית רשאי להיכנס בכל עת סבירה לכל מקרקעין ולסקור, למדוד ולבדוק אותם ולעשות בהם כל פעולה הדרושה לביצוע חוק זה והתקנות לפיו, ובין השאר לצורך עריכתה וביצועה של תכנית".
175. הפיקוח מבוצע לאחר בניה חדשה ותוספות לבניה קיימת המבוצעות בהתאם להיתרי בניה, ולאחר בניה הנעשית ברחבי העיר ללא היתר כלל.
176. בנוסף, מכח חוק העזר העירוני מטפלת המחלקה במבנים מסוכנים, באיתור מבנים מסוכנים בעיר, תוך בחינה פיזית של המבנים, התראה בפני הבעלים והנחייתם בטיפול להסרת הסכנה.
177. **במחלקת הפיקוח ישנם 4 עובדים בלבד (מנהל, 2 מפקחים ומזכירה), ציוד העבודה מיושן ולא מתחדש, מחשבים אישיים וישנים, מכונת צילום מיושנת, חוסר בציוד כגון סורקים צבעוניים, טבלטים או מחשבים ניידים ועוד.**
- העובדים אינם עוברים קורסים להכשרות מקצועיות מדי תקופה ואינם מתעדכנים בשינויי החקיקה בתחום ובשיטות העבודה הנהוגות במקומות אחרים.**

2. ליווי בניה חדשה

178. הפיקוח על הבנייה החדשה המתבצעת ברחבי העיר נעשה על ידי פקחי העירייה, באמצעות בחינת המסמכים המתקבלים מבעל היתר הבניה, ובאמצעות ביקורות בשטח. ביקורת השטח נדרשת להתבצע במועדים שלהלן:

- **לפני מתן היתר הבניה** - על מנת לוודא כי במקום בגינו מבוקש ההיתר טרם בוצעה הבניה ולא קיימות עבירות בניה אחרות.

- **במהלך ביצוע הבניה** – על מנת לוודא שהבניה מתקדמת בהתאם להיתר הבניה שניתן וכי לא מבוצעת סטייה מההיתר אשר ייתכן ולא תהיה ניתנת לתיקון בשלב מאוחר יותר.

- **לאחר סיום הבניה** – על מנת לוודא כי הבניה הושלמה בהתאם להיתר הבניה שניתן טרם מתן האישור הסופי לאכלוס הבניין.

179. **לא קיים נוהל עבודה המסדיר את אופן הפיקוח אחר בנייה חדשה המבוצעת ברחבי העיר לרבות מספר הפעמים שיש לסייר בכל נכס, מועד ביצוע הסיורים ביחס למצב הבניה, מעקב אחר קבלת דיווחים וכו'.**

180. **הפיקוח אחר הבנייה החדשה הינו חשוב ביותר והיעדר פיקוח אפקטיבי עלול להוביל לבניה בניגוד להיתר אשר לא ניתן יהיה לתקן.**

181. **בהתאם לתיעוד הקיים, לא מתבצעים ביקורים לצורך פיקוח במבנים חדשים המוקמים בעיר במהלך תקופת הבניה אלא רק לפני תחילת הבניה ובסופה.**

182. **איתור חריגות וסטיות מהיתרי הבניה בשלבים המוקדמים של הבניה החדשה מאפשר נקיטת צעדים מנהליים ומשפטיים למניעת עבירות הבניה.**

183. **סעיף 16.02 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, מחייב את מבצע הבניה למנות מטעמו אחראי בניה שתפקידו: "לבדוק אם עבודות הבניה בוצעו בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות שהותקנו על פי החוק..."**. ביקורות נדרשות להתבצע

בשלבים הנ"ל: סימון קווי הבניין, גמר יסודות הבניין, גמר הקמת השלד ובגמר הבנייה.

184. מחלקת הפיקוח אינה עוקבת באופן שוטף במהלך תקופת הבניה אחר קבלת הדיווחים הנדרשים מאחראי הבניה במועדם.

תגובת המבוקר לסעיפים 83, 88, 90 לדוח:

"כן קיים נוהל עבודה מסודר (מתוך אסופת נהלים של מח' פיקוח על הבניה) מבוצעות ביקורת ע"י מח' פיקוח על הבניה בהתאם לשלבי התקדמות בבניה, הכוללים קבלת דיווחים.

נעשית אכיפה על אי דיווחים על התקדמות בבניה, הכוללים: שליחת מכתבי התראה לבונים, באם לא מתקבלת תגובה מהירה נעשות ביקורות יזומות באתרי הבניה הכוללות סנקציות נוספות, כגון: צווי הפסקת עבודה, העברת דוחות למח' המשפטית".

185. ב- 2 מקרים שנדגמו בביקורת, התקבלו דיווחי אחראי הבניה רק לאחר תום הבניה, כיוון שאלו נדרשים לצורך מתן אישור אכלוס.

186. יצוין, כי פיקוח שוטף אחר עבודות בניה חדשה המבוצעות בעיר (כגון בשלב הנחת היסודות הקובעים את מיקום הנכס בקרקע) הינו חשוב ביותר ובלעדיו עלולה להתבצע בניה אשר אינה תואמת להיתרים שניתנו ועולות להתקבל תביעות תושבים כנגד העירייה.

187. האחראי נדרש לדווח לאגף הפיקוח על הביקורות שערך באתר הבניה וליקויים שמצא, ככל שמצא.

3. פיקוח אחר שינויים בבנייה הקיימת

188. מחלקת הפיקוח על הבניה נדרשת לבדוק ולעקוב אחר נכסים בהם מבוצעים שינויים הטעונים היתר בניה כגון:

- שינויים חיצוניים במבנה או בקרקע לרבות: הצבת שלטים, חניה מקורה, הקמת גדר, סככה, תוספת בנייה ועוד
- שינויים פנימיים שפוגעים בקונסטרוקציה של הבניין או בצנרת המשותפת.

189. הפיקוח נעשה בהתאם להיתרים שאושרו על ידי מחלקת הרישוי לתוספות הבניה.

190. לא מבוצע כלל מעקב ופיקוח אחר תוספות הבניה המבוצעות לאחר סיום ביצוע העבודות.

191. בשל כך העירייה לא מפיקה אישורי אכלוס לתוספות הבניה, אשר נדרשים להעיד כי הבניה בוצעה בהתאם להיתר, ומתן תוקף סופי להיתר שניתן. בנוסף, לא מבוטלים היתרי בניה שניתנו גם אם ביצועם לא נעשה בהתאם להיתר או לא נעשה כלל.

192. בהתאם למדיניות הפיקוח העירונית, לא מבוצע פיקוח אחר שלטים המוצבים בעיר ללא היתר.

193. מבדיקת היתרי הבניה שניתנו עלה כי בין השנים 2011-2014 הוגשו רק 6 בקשות להצבת שלטים בעיר עבורן אושר היתר בניה אחד בלבד, כלהלן:

שנה	כמות בקשות ההיתרים להצבת שלטים	כמות ההיתרים שאושרו להצבת שלטים
2011	0	0
2012	1	1
2013	2	0
2014	3	0
סה"כ	6	1

194. עולה אם כך, כי העירייה לא הסדירה את הצבת השלטים בעיר בהיתרים כנדרש בחוק וגם בקשות אשר הופנו לקבלת היתרים כאמור, לא אושרו.

בשל כך, שלטים רבים מוצבים ברחבי העיר ללא היתרים כדין וכי לעיתים, כאשר מתקבלת פניה מגורמים כל שהם בעירייה, מבוצע

פיקוח סלקטיבי בנושא (כגון תיק פיקוח 138-2014 המפורט בהמשך הדוח).

4. איתור וטיפול בעבירות בניה

195. מחלקת הפיקוח על הבניה אחראית על איתור וטיפול בבניה המבוצעת ברחבי העיר ללא היתר בניה או בחריגה ממנו.

196. מחלקת הפיקוח אינה מבצעת פיקוח יזום לאיתור עבירות בניה ברחבי העיר. כך כדוגמא, המערכת הממוחשבת של מחלקת הפיקוח כוללת תוכנת GIS של צילומי אויר שנעשו בעיר מדי שנה, מהם ניתן לאתר שינויי בניה ללא היתרים, ועבירות בניה בעיר, אך לא נעשה שימוש במערכת לצרכים הנ"ל.

תגובת המבוקר:

"איתור ודיווח על בניה לא חוקית (ללא היתר) בצילום אויר. יש צורך להתבסס על פענוח צילום אויר ע"י מפענח תצ"א מקצועי ומורשה, ולא ע"י מפקח בניה.

כמו-כן מח' פיקוח על הבניה משתמשת בכל מערכות צילומי אויר, לצורך הוכחות על מועדי ביצוע ועבירות בניה, כתמיכה לתביעות משפטיות".

197. כמו כן, לא מבוצעים סיורים אקראיים ומתועדים ברחבי העיר לאיתור עבירות בניה.

198. עבירות הבניה מאותרות על ידי מחלקת הפיקוח באמצעות פניות ותלונות תושבי העיר, המתקבלות על גבי טפסי תלונה, פניות טלפוניות או באמצעות המוקד העירוני.

199. העדר פיקוח יזום והתבססות על תלונות בלבד אינו מאפשר את גילוי עבירות הבניה בגינן לא התקבלו תלונות.

תגובת המבוקר:

"אדגיש כי אכן כן מתקיימים סיורים יזומים בעיר, על בסיס קבוע ויומיומי, במהלכם מתגלה לעיתים בניה חדשה, ללא היתר ובהתאם גם אכיפה כנדרש".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

הסיורים היזומים אינם מתבצעים לצורך איתור עבירות בניה בבניה הקיימת אלא לצורך איתור בניה חדשה ללא היתר בלבד.

200. מפקח הבניה מבצע בדיקה בשטח של הבניה הקיימת ביחס להיתרי הבניה הקיימים, ומפיק דוח המפרט את ממצאי בדיקתו. מנהל מחלקת הפיקוח שולח מכתב למתלונן המסביר את המשך הטיפול או אי הטיפול בתלונה והסיבות לכך.

201. במקרים בהם מאותרת עבירת בניה, מפקח הבניה מתעד את עבירת הבניה, מפיק דוח פיקוח ושולח מכתב התראה למבצע העבירה על מנת לאפשר לו לסלק את עבירת הבניה שנמצאה.

202. במקרים רבים שנמצאו במדגמי הביקורת, בהם בוצעו עבירות בניה ברחבי העיר, גם כאלה שידועות למחלקת הפיקוח מסיורים שביצעו, לא פעלו עברייני הבניה להסדרת העבירות ולא מבוצעת כנגדם אכיפה.

203. כך כדוגמאות, במדגמי הביקורת נמצאו עבירות בניה רבות אשר אינן מטופלות על ידי העיריה כנדרש (כגון תיקי פיקוח 099-2009, 226-2009, 142-2013, 187-2009, 095-2011).

תגובת המבוקר:

"בכל המקרים שבהם התגלו עבירות בניה בוצעה אכיפה, עצם שליחת מכתב התראה הוא תחילת טיפול ואכיפה. המשך טיפול זריז תלוי במס' גורמים כמו, מדיניות האכיפה, כובד העבירה, אינטרס לציבור, חוסר כח אדם וכד'".

204. גם במקרים בהם התקבלו תלונות תושבים, לרבות תלונות חוזרות ונשנות (כגון תיק פיקוח 136-2011), וגם לאחר הרשאת עברייני הבניה בבתי המשפט, לא מוסרות עבירות הבניה.
205. מנגד, נמצאו מקרים בודדים בלבד, בהם בוצעה אכיפה אפקטיבית ומהירה כנגד תושבים והוסרו עבירות הבניה שנמצאו.
206. יוצא שאדם המבצע עבירות בניה ברחבי העיר אינו נדרש להסיר את העבירה ולא ניזוק, מלבד במקרים בהם בוחרת העירייה לפעול ביד תקיפה כנגד אזרח בודד, בו בחרה, במקרה הטוב, באופן אקראי.

תגובת המבוקר:

"7-10 תיקי הפיקוח המדגמיים, שנבדקו ע"י בודק מטעם המבקר מתוך 2140 תיקי פיקוח, שנפתחו בתקופה הנבדקת, אינם משקפים את רמת האכיפה כראוי".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

הביקורת בחנה מדגם רנדומאלי של כ- 20 תיקי פיקוח, לדעת הביקורת יש במקרים אלו בכדי לייצג את ההתנהלות העירונית הלקויה בנושא האכיפה.

207. במקרים בהם לא מוסדרת עבירת הבניה מועבר דוח למחלקה המשפטית של העירייה, הכולל את ממצאי עבירת הבניה, בעקבות הדוח מוגש כתב אישום לביה"מ כנגד מבצע העבירה.
208. בהיעדר המשך קבלת תלונות, לאחר מתן התרעה או הרשאה לביה"מ, לא נמשכת האכיפה כנגד עברייני הבניה אשר הטיפול בהם החל.

209. כך כדוגמאות, במדגמי הביקורת נמצאו עבירות בניה רבות אשר טופלו רק בשל קבלת תלונות מתמשכת מצד המתלוננים (תיקי פיקוח 226-2009, 136-2011, 194-2009, 095-2011).

תגובת המבוקר:

"במקרה של תיק 2011136 נעשתה אכיפה הכוללת, פתיחת תיק פיקוח, חקירה, כתב אישום מקורי, גזר דין מקורי, דוח על אי קיום גזר דין, כתב אישום נוסף והחלטת ביהמ"ש המאריכה ביצוע צו הריסה שנדחה עד לתאריך 1.5.2015 (המועד טרם הגיע) ונמצא במעקב שלנו ויטופל בהתאם במועדו".

210. התנהלות זו של העירייה עלולה להעיד על חוסר רצון ומוטיבציה להסרת עבירות הבניה בעיר ומדיניות עירונית לוקה בחסר.

תגובת המבוקר:

מצד אחד מצוין בדוח על חוסר אכיפה, ומאידך במקרים שבהם טופלה העבירה והוגשו כתבי אישום טוען המבקר על אכיפה בררנית ואקראית.

לכאורה, זו טענה מטעה לחלוטין

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

עמדת הביקורת היא כי קיומו של פיקוח סלקטיבי והיעדר אחידות באופן ביצוע/אי ביצוע האכיפה כנגד עבירות הבניה, אינו תקין.

211. בהקשר לאופן איתור עבירות הבניה ברחבי העיר, העלה משרד מבקר המדינה, בדוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2010, והעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של עיריית חיפה, כלהלן: "התבססות המחלקה לפיקוח בפעולותיה בעיקר על תלונות הציבור אינה מתיישבת עם נוהל אכיפה ותביעה שהוציא השירות המשפטי של העירייה. לדעת משרד מבקר המדינה, שימוש בתלונות הציבור כמקור מידע עיקרי וכמדד כמעט בלעדי להפרעה לציבור עלול להיות מוטעה, ואין די בו לכל המקרים המצריכים את טיפולה של המחלקה

לפיקוח - כמו שיתוף פעולה בין עברייני בנייה שלא להתלונן זה על זה.".

212. על פי הנהוג באגף הפיקוח, בהיעדר תלונה, אגף הפיקוח אינו מטפל בעבירות בניה בנכסים אשר ידועים לאגף, וברור כי קיימות בהם עבירות בניה.

213. מצב זה בו העירייה מבצעת אכיפה רק בעת קבלת תלונה מעודד עבריינות.

214. לעיתים, מחלקת הפיקוח מטפלת בתלונות אקראיות, לא מתועדות, אשר מתקבלות מגורמים שונים בעירייה שפנייתם לא תועדה וזהותם לא ידועה לביקורת.

תגובת המבוקר:

"כל התלונות המתקבלות מכל המקורות כמו: מכתבי תלונה, פניות מוקד, פניות אנונימיות, ללא יוצא מן הכלל, מתועדות".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

בביקורת, במקרים רבים לא נמצא תיעוד לתלונה או לנסיבות תחילת הטיפול בעבירות בניה שנדגמו.

215. כך כדוגמא, בתיק פיקוח 099-2009 בוצע פיקוח ואכיפה כנגד בעל הנכס מבלי שנמצא בתיק הפיקוח מכתב תלונה.

תגובת המבוקר:

"לגבי התיק הספציפי הזה וגם לגבי תיקים דומים בהתייחס לטענה שמתקבלות תלונות ע"י גורמים שונים בעירייה, אציין שישנו תיעוד קבוע של המכתבים והפרוטוקולים שמגיעים מכל המקורות, ללא יוצא מן הכלל".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

למרות בקשת הביקורת לא התקבלה התלונה כאמור.

216. קיימת חשיבות רבה לתיעוד התלונות והפניות שהתקבלו לטיפול בעבירות בניה, היעדר תיעוד, כאמור, עלול להעיד לכאורה על פיקוח סלקטיבי כנגד בעלי נכסים, ובניגוד לכללי המינהל התקין

5. עיכוב הליכי הפיקוח והאכיפה

217. ביום 25.4.2001, פורסמה הנחיה 4.3032 של היועץ המשפטי לממשלה בנושא "טיפול בבקשות לעיכוב הליכים בתיקי תכנון ובניה", מטרת ההנחיה להורות על הימנעות מעיכוב הליכי הטיפול בעבירות הבניה. בין היתר נקבע בהנחיה:

1. "ככלל, אין לעכב הליכים בתיקים של עבירות תכנון ובניה כאשר הבניה או השימוש הבלתי-חוקיים עומדים בעינם.

2. עצם הכשרת הבניה או השימוש - על-ידי קבלת היתר בדיעבד, או הריסת הבניה הבלתי חוקית - לאחר שנפתחו הליכים נגד העברייין, אין בה, כשלעצמה, כדי להצדיק עיכוב ההליכים, שכן אחרת ייפגע מרכיב ההרתעה של ההליכים, שהוא מרכיב מרכזי באכיפה בסוג כזה של עבירות המוניות.

3. כדי להצדיק עיכוב הליכים יש צורך, בדרך-כלל, בשילוב של הכשרת העבירה, בצירוף נסיבות אישיות או נסיבות מקלות של העבירה, מהסוג המצדיק בדרך כלל עיכוב הליכים, כגון: מחלה של המבקש, נסיבות סוציאליות קשות, עבירה קלה יחסית, אי-מודעות לכך שמדובר בפעולה בניה אסורה, טיפול מידי עם הפניית תשומת-הלב, וכיוצא באלה".

218. במדגמי הביקורת נמצאו מקרים רבים בהם, בניגוד להנחיות היועמ"ש לממשלה, הליכי האכיפה כנגד עברייני בניה נמשכו זמן רב, שגם לאחריו לא סולקו עבירות הבניה (ראה הרחבה בהמשך).

219. בביקורת נמצא, כי העיירה מאפשרת מתן היתרי בניה לתושבים אשר ביצעו עבירות בניה, עוד טרם הסרת העבירות ולעיתים, אף במקביל לניהול ההליך המשפטי המנוהל כנגדם.

220. כך כדוגמא, במדגמי הביקורת נמצא מקרה בו ניתן היתר בניה לבעל נכס למרות שבמועד אישור ההיתר, עבירות הבניה טרם הוסרו, ואף הוגש כתב אישום שנדון באותו המועד בבית המשפט (תיק פיקוח 095-2011).

221. בביקורת נמצא, כי גם לאחר ההליך המשפטי הנמשך לעיתים שנים רבות, לא מיושמים בפועל פסקי הדין והחלטות ביהמ"ש לסילוק עבירות הבניה.

222. כך כדוגמאות, במדגמי הביקורת נמצאו תיקי פיקוח בהם אותרו עבירות בניה ואף הוגשו כתבי אישום כנגד בעלי הנכסים אך פסקי הדין לא נאכפו (2011-095, 2009-226, 2011-136, 2009-194, 2013-142).

223. בשל משך הזמן הרב של ההליך המשפטי ואי אכיפת יישום פסקי הדין המתקבלים, לא מבוצע פיקוח אפקטיבי אחר עבירות הבניה.

224. מתן ההיתרים לנכסים בהם ישנם עבירות בניה שטרם הוסדרו משמש את התושבים ככלי בהליך המשפטי לעיכוב הליכי האכיפה של העירייה.

תגובת המבוקר:

"ברוב תיקי הפיקוח שנבדקו במדגם ישנו הליך המשך אכיפה, כמו הגשת דוח נוסף למח' המשפטית על אי קיום צו הריסה (תיק הפיקוח במקרה הזה הינו מס' אחר). כנאמר בסעיפים 108-113, דלעיל.

בעניין מתן היתרי בניה בדיעבד לעבירות בניה, או בהעדר הליך או במקביל להליך משפטי ודרישה להריסת המבנה לפני קבלת ההיתר, החלטות אלה אינן נקבעות ע"י מח' פיקוח על הבניה, אלא אך ורק ע"י הועדה המקומית לתו"ב".

6. פיצול נכסים

225. סעיף 145 (א) 2 לחוק התכנון והבניה מגדיר את המונח "דירה" לעניין פטור מהיתר בנייה עבור שינוי פנימי, כלהלן:

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

226. לפי סעיף 9 (א) לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), תשס"ב 2002, ניתן לפצל דירה בכפוף לתנאים הבאים:

1. שטח דירה לאחר הפיצול לא יפחת מ-30 מ"ר.

2. הבקשה להקלה חתומה בידי כל בעלי הזכויות במגרש, ולעניין בית משותף – תהיה הבקשה חתומה בידי כל בעלי הדירות בבית המשותף.

3. מספר הדירות שהוספו הוא בשיעור שאינו עולה על 30% מן המספר המרבי של הדירות המותר לבנייה על מגרש לפי הוראות התכנית החלה על המגרש או ממספר הדירות הקיימות בבניין, לפי הנמוך מביניהם; ואולם אם מספר הדירות כאמור נמוך משלוש, תותר הוספה של דירה אחת.

4. הוצגה חוות דעת מהנדס הוועדה, המתייחסת לתמהיל הדירות המתקבל לאחר הפיצול והשתלבותן בסביבה וכי מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים, התשתיות ושטחי החניה בסביבת הבניין נותנים מענה לצרכים הנובעים מתוספת הדירות.

5. הבקשה להקלה תואמת את החלטת הוועדה המקומית שהתקבלה.

227. **במדגמי הביקורת נמצאו מקרים בהם תושבים פיצלו את הנכס ללא היתר, אך הנכס נותר מפוצל ועבירת הבניה לא אותרה ולכן גם לא טופלה.**

כך למשל, נמצאה יחידת דיור נפרדת בגג מבנה שקיבל היתר בניה, יחידות דיור נפרדות שנבנו בקרקעות של תושבים (בקשת היתר 2012-0306) ועוד.

לדעת הביקורת, בהתקיים סיורים יזומים על ידי מחלקת הפיקוח לאיתור עבירות בניה, ייתכן והמקרה האמור היה מתגלה.

תגובת המבוקר:

"לא הגיעה למח' הפיקוח על הבניה שום אינפורמציה לגבי פיצול דירה, קיימים במסגרת הטיפול בבקשה דוחות פיקוח לפני, במהלך ובתום הבניה ומדווח בהם על בניה בהתאם להיתר".

228. על אף האמור, הוועדה המקומית רשאית להחליט, לאחר שקיבלה לעניין זה חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה, כי לא יהיה ניתן לתת הקלה או שמספר הדירות שיהיה ניתן לפצל בהקלה יהיה נמוך מהשיעור הקבוע בפסקת משנה (א)(3).

229. זאת בין השאר מאחר שמוסדות הציבור, השטחים הפתוחים והתשתיות בתחומים האמורים, אינם נותנים מענה לצרכים הנובעים

מהוספת הדירות ובשל השפעותיה של הוספת הדירות בתכנית לעניין תמהיל הדירות בסביבתה.

7. מבנים מסוכנים

230. סעיף 2 (א) לחוק עזר לרמת השרון (מבנים מסוכנים) התשנ"ג 1992 מחייב כל בעל נכס ברחבי העיר להימנע מהותרת מפגע לציבור, כלהלן:

"בעל בנין חייב להחזיק את הבניין במצב המבטיח את שלום המחזיקים, את שלום הציבור ואת בטחון הנכסים הסמוכים לבניין".

231. בביקורת נמצא, כי במחלקת הפיקוח על הבניה לא קיים גורם מוסמך היודע לזהות, להכריז ולטפל, ובמבנים מסוכנים (קונסטרוקטור).

232. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה, כיוון שלא קיים גורם מוסמך כאמור, לטיפול במבנים מסוכנים, האחריות לטיפול במקרים אלו הוטלה על המחלקה וכל מבנה ממנו עולה חשד, ולו הקטן ביותר, למסוכנות, מוכרז כמבנה מסוכן, גם בהיעדר בדיקת קונסטרוקציה.

233. כתוצאה מהאמור, מבנים מוכרזים כמסוכנים לכאורה, למרות שלא בוצעה בהם בדיקת קונסטרוקציה ולא זוהו בפועל כמסוכנים.

234. סעיף 8 לחוק העזר מסמיך את עובדי העירייה להיכנס ולבדוק כל נכס לגביו עלה חשש לקיום מפגע בטיחותי. בהתאם לסעיף 11 לחוק העזר, עבור בדיקת נכס על ידי מהנדס מטעם העירייה כאמור, תשולם אגרה בסך 50 ₪ צמוד למדד (נכון לחודש נובמבר 2014 סכום האגרה הינו כ- 140 ₪).

235. במקרה בו קיים מפגע לציבור אשר אינו מטופל, ראשית העירייה להורות לבעל הנכס להסיר את המפגע שנוצר, כלהלן:

סעיף 3 (א) לחוק העזר – "סבור ראש המועצה, על פי חוות דעתו של המהנדס או הרופא, כי בנין עלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים, רשאי הוא לדרוש, בהודעה בכתב, מבעל הבנין לבצע את העבודות ולנקוט אמצעי זהירות המפורטים בהודעה, בתנאים, באופן ובמועד שנקבעו בהודעה".

236. לא קיימת מחלקה לטיפול במבנים מסוכנים ולא קיים דוח המרכז את כל המבנים המסוכנים ברחבי העיר אשר נדרשים במעקב וטיפול.

237. לאחר הכרזת המבנים כמסוכנים, מחלקת הפיקוח לא עוקבת ולא מוודא כי המבנים המסוכנים טופלו כנדרש.

238. כך כדוגמא במדגמי הביקורת נבדקו 2 נכסים שהוכרזו כמסוכנים כאשר באחד תוקנו הליקויים ובשני לא (תיק פיקוח 021-2012 ותיק פיקוח 167-2013).

239. בהיעדר המעקב אחר הטיפול בליקויים שנמצאו בנכסים שהוכרזו כמסוכנים, הנכסים נותרים מסוכנים, מהווים מפגע בטיחותי וחושפים את העירייה לתביעות.

240. במקרה בו, למרות ההודעה, בעל הנכס לא טיפל במפגע הבטיחותי, נקבע בסעיף 5 לחוק העזר, כי העירייה ראשית להסיר את המפגע הבטיחותי ולגבות מבעל הנכס את החזר הוצאותיה.

241. כמו כן, בהתאם לסעיף 12 לחוק העזר, על בעל נכס שלא טיפל במפגע הבטיחותי במועד הנדרש, לשלם קנס בסך 900 ₪ צמוד למדד (נכון לחודש נובמבר 2014 סכום הקנס הינו כ- 2,500 ₪).

242. כמו כן, על בעל הנכס, לשלם קנס נוסף, בסך 36 ₪ צמוד למדד (נכון לחודש נובמבר 2014 סכום הקנס הנוסף הינו כ- 100 ₪ ליום). בגין כל יום בו לא תוקנה העבירה.

243. בשל היעדר המעקב אחר הטיפול בנכסים, מחלקת הפיקוח על הבניה לא מטילה קנסות במקרים בהם הנכס הוגדר כמסוכן והליקויים לא טופלו על ידי בעל הנכס כנדרש.

תגובת המבוקר:

"כמפורט בדוח המבקר, אין במח' פיקוח על הבניה תפקיד ספציפי היכול לגלות מבניה מסוכן ובהמשך להכריז על הטיפול הנדרש. כמו-כן אין שום הכשרה משפטית למפקחי המחלקה להטיל קנסות, לפי חוק עזר עירוני".

פרק ג' – מדגמי הביקורת – תיקי פיקוח ובקשות היתרים

1. כללי

244. במסגרת הביקורת בחנו נבחן מדגם של היתרי בניה שניתנו לבעלי נכסים במהלך השנים 2012-2013, ותיקי פיקוח אשר נפתחו בעקבות תלונות תושבים על עבירות בניה. הבדיקות כללו סיור בחלק מהנכסים במדגם ובדיקה של המצב הקיים בפועל.

2. מדגם תיקי פיקוח

245. טיפול מחלקת הפיקוח בעבירות בניה מתבסס על תלונות המתקבלות המחלקה על ידי תושבים. עבור כל תלונה נפתח במערכת הקומפלוט "תיק פיקוח" בו מוקלדים פרטי התלונה ונסרקים מסמכים רלוונטיים נוספים, כגון: התלונות שהתקבלו, דוחות מפקח לגבי ממצאים בשטח, מכתבי התראה, פרוטוקולים רלוונטיים, כתבי אישום וכו'.

להלן מספר דוגמאות:

א. תיק פיקוח 140-2009 ובקשה לקבלת היתר מספר 0095-2011

246. ביום 20.07.2009, נתפס בעל הנכס על ידי מחלקת הפיקוח על הבניה במהלך בניית תוספות שונות בביתו המחייבים היתר. בעל הנכס פנה לעירייה וביום 27.7.2009, קיבל היתר בניה (תוך 7 ימים בלבד).

ביום 21.2.2011, לאחר שהתקבלה תלונה על עבירות בניה, בחן הפיקוח העירוני את הבניה שבוצעה בנכס, וקבע כי הבניה בוצעה בסטייה מההיתר, כלהלן:

1. בצד המערבי טרם נבנה ממ"ד כמחויב בהיתר.

2. בצד המזרחי נבנה ממ"ד בגודל שונה מהקבוע בהיתר והמנוגד לאישור פיקוד העורף.

3. פיר אוורור בשטח של 6 מ"ר הומר לשטח שירות.

4. תוספות בניה בחלק הדרומי של הנכס הוסבו ליחידות מגורים נפרדות (הותקן במקום מטבח, בוטלו מדרגות, נבנה קיר ונסגר מעבר).

5. שבילי הגישה לחניה הוסבו לגינה בה הוצבו שלא כדין לולי ציפורים, בריכת נוי, סלעים, פרחים ומערכת השקיה.

6. החניה והמחסן הוסבו לחדרי פנאי.

7. נבנו מדרגות בטון ללא היתר המשמשים ככניסה ועלייה נפרדת לחדר שעל הגג.

8. הוצב מחסן פלסטיק שלא אושר בהיתר.

9. חלק מגג הרעפים הוסב למרפסת פתוחה.

10. מידות ומיקום החדר על הגג שונו ביחס למותר בהיתר.

בשל העבירות, פנה בעל הנכס לעירייה במטרה לקבל שנית היתר בניה חדש להסדרת חלק מעבירות הבניה הקיימות בנכס. הבקשה נדונה בוועדת המשנה להיתרים.

בהקשר זה צוין בדוח הפיקוח, כי בקשת ההיתר שהוגשה אינה "תואמת את המציאות הקיימת" ואינה מציינת ומסדירה את כל הסטיות וחריגות הבניה שנמצאו בנכס.

לאחר כ- 4 חודשים, ביום 2.6.2011, העירייה הגישה כתב אישום כנגד בעל הנכס והחל הליך משפטי אשר נמשך שנתיים, במהלכו פנה בעל הנכס לעירייה במטרה להסדיר היתר בניה.

ביום 26.6.2013 הורשע בעל הנכס בעבירות הבניה ובפסק הדין נדרש לשלם קנס בסך 5 אש"ח, ולהתאים את הבניה הקיימת להיתר שניתן לו עד ליום 1.1.2014.

247. למרות שבעל הנכס נתפס בעבירות הבניה בחודש יולי 2009, הבניה בנכס לא נבדקה על ידי העירייה במשך שנתיים ממועד מתן ההיתר (עד לקבלת תלונה משכניו).

גם לאחר גילוי עבירות הבניה בשנת 2011, הליכי האכיפה כנגד בעל הנכס נמשכו שנתיים נוספות, לא מן הנמנע, כי ההליכים המשפטיים עוכבו על ידי העירייה בשל מתן האפשרות להסדרת עבירות הבניה, בניגוד להנחיית היועמ"ש לממשלה.

בפועל, בשל עיכוב ההליכים, ממועד גילוי הבניה ללא היתר ועד להרשאת בעל הנכס חלפו כ- 4 שנים.

248. למרות שחלפה כשנה מהמועד, שנקבע בפס"ד, בו היה על בעל הנכס להתאים את בנייתו להיתר הבניה שקיבל ולבצע הריסה של המבנים הקיימים ללא היתר או בחריגה ממנו, הנכס לא נבדק שוב על ידי מחלקת הפיקוח ולא בוצעו כנגד בעל הנכס פעולות אכיפה נוספות.

249. בסיור שערכה הביקורת בנכס נמצא כי למרות שעבירות הבניה התגלו לפני כ- 5 שנים והתושב הורשע וחויב על ידי ביה"מ להסרת חריגות הבניה עד לחודש ינואר 2014 (לפני כשנה), נכון למועד הביקורת (דצמבר 2014) עבירות הבניה טרם תוקנו. במהלך הסיור נמצאו על ידי הביקורת עבירות בניה נוספות באזור לרבות יחידות דיור שנבנו ללא היתר ברחוב מודיעין 22, ככל הנראה, לפני שנים רבות אך טרם טופלו (תלונה בנושא התקבלה ביחידת הפיקוח ביום 8.8.2014 אך למרות שחלפו 3 חודשים, טרם הועברה להליך משפטי).

בסיור נראה כי באזור קיימות עבירות בניה רבות כגון חניות אשר הוסבו ליחידות מגורים ועוד, אשר אינן מטופלות על ידי העירייה, כיוון שאגף הפיקוח אינו מטפל בעבירות בניה בגינן "לא התקבלו תלונות תושבים", אף אם מדובר בעבירות בניה הידועות לו.

250. כתנאי למתן ההיתר בשנת 2013, דרשה הוועדה מבעל הנכס לקבל את הסכמת השכנים של בעל הנכס בחתימתם.

למרות ההתניה, ומבלי שהתקבלו חתימות השכנים באותו המועד מחלקת רישוי העסקים הפיקה לבעל הנכס היתר בניה. יצוין, כי בשנת 2011 הופק לבעל הנכס היתר עבורו הוחתמו השכנים, אך בשל חלוף הזמן ואי ביצוע הבניה בהתאם להיתר, פג תוקפו. יובהר, כי אין באפשרות מחלקת הפיקוח להסתמך על חתימות השכנים בהיתר הישן שפג תוקפו.

251. בקשתו של בעל הנכס לקבלת ההיתר עלתה לדיון בוועדת משנה להיתרים ביום 17.4.2013 (במהלך הדיון המשפטי), ולמרות קיומו של הליך משפטי ואי הריסת עבירות הבניה, הוועדה אישרה את מתן היתר הבניה לבעל הנכס (ללא שינויים ביחס להיתר הקודם שניתן וממנו קיימות בפועל חריגות בניה רבות).

נראה כי הועדה הקלה יתר על המידה בעת מתן היתר הבניה לבעל נכס העומד לדין ולא קיבלה מידע מספק בדבר עבירות הבניה הקיימות וחומרתן.

252. ההיתר אושר ביום 17.6.2013, כ- 10 ימים לפני מועד הדיון וההכרעה בהליך המשפטי, ואפשר הקלה מהותית בעונשו של בעל הנכס, אשר טען בהליך כי הוא פועל להסדרת עבירות הבניה, ואף קיבל היתר לבניות הקיימות ובהתאם להיתר נדרשות ממנו התאמות קלות בלבד.

ב. תיק פיקוח 2009-099

253. מחזיק הנכס מפעיל קיוסק אשר קיבל מהעירייה בשנת 2003, בהתאם להיתר בניה משנת 2005. תחילה נבנה הקיוסק בהתאם להיתר ולאורך השנים הורחבה הבניה במקום ללא היתר.

254. בהתאם לדוח ולמסמכים שנמצאו בביקורת, בשנת 2007 הוגשו כנגד המחזיק בנכס תלונות על פעילות בניגוד לרישיון העסק שניתן.

255. ביום 9.6.2009, התבקש גם מנהל מחלקת הפיקוח העירוני לסייר במקום, ולאחר הסיור הגיש מכתב התראה למחזיק בנכס בשל בניית תוספות ללא היתר.

256. בשל אי הטיפול בעבירת הבניה, ביום 14.9.2009, פנה מנהל מחלקת הפיקוח לתובעת העירונית בבקשה לפעול בהליכים משפטיים כנגד המחזיק בנכס.

257. ביום 16.9.2009, הוציא מפקח הבניה צו הריסה מנהלי וביום 14.10.2009 דיווח מנהל מחלקת הפיקוח למנכ"ל העירייה על ביצוע הריסת המבנה שהוקם שלא כדין.

258. למרות שדווח על הריסת המבנה שהוקם שלא כדין, ביום 21.12.2010 ביקר מפקח ממחלקת הפיקוח על הבניה בקיוסק ושוב מצא כי בנכס קיימות תוספות בניה שהוקמו ללא היתר.

259. במהלך שנת 2013, פנה מפעיל הקיוסק לעירייה בבקשה לקבל היתר בדיעבד להסדרת הבניה שביצע ולצורך כך נדרש בשנית לבצע הריסה של הבניה שביצע ללא היתר ושלא ניתנת להסדרה.

260. ביום ה- 6.6.2013 הוגשה על ידי מנהל מחלקת הפיקוח התראה נוספת להריסת הבניה שנעשתה שלא כדין. ביום 1.8.2013 הגיש

היועמ"ש של העירייה התראה למחזיק בנכס, בין היתר, דרש היועמ"ש לבצע הריסה של המבנים שהוקמו שלא כדין.

261. בניגוד למקובל במחלקת הפיקוח לפעול כנגד עבירות בניה רק במקרים בהם התקבלה תלונה, לא נמצאה תלונה במחלקת הפיקוח לפיה נדרשה המחלקה לפעול במקרה האמור.

262. בהיעדר תלונה, לא מן הנמנע, כי פעילות העירייה לאכיפת עבירות הבניה בנכס זה, בעוד עבירות בניה בנכסים אחרים אינן מטופלות, נעשתה באופן סלקטיבי.

263. יודגש, כי עמדת הביקורת היא שעל העירייה לפעול להסרת כל עבירות הבניה בעיר, גם בהיעדר תלונות.

264. בניגוד לדיווח שהעבירה מחלקת הפיקוח למנכ"ל העירייה ולמשטרה על הסרת עבירות הבניה ולמרות צו הריסה מנהלתי שהוציאה העירייה בשנת 2009, בפועל, לא הוסרו עבירות הבניה ואותן העבירות נמצאו בשנית על ידי מחלקת הפיקוח בשנת 2010.

265. יודגש, כי עבירות הבניה האמורות בוצעו בנכס עירוני המושכר למחזיק בו וכי בשל עבירות הבניה ואי הטיפול בהם, מן הראוי היה שהעירייה תדרוש את הפסקת ההתקשרות עמו, דבר אשר לא נעשה.

266. על פי התיעוד הקיים, בין השנים 2010-2013 לא בוצעה אכיפה כנגד בעל הנכס ולא נשלחו דרישות להריסת הבניה שבוצעה ללא היתר.

267. גם בשנת 2013, לאחר שנשלחו מכתבי התראה נוספים לבעל הנכס, על ידי מנהל מחלקת הפיקוח והיועמ"ש, טרם נהרס הנכס וטרם הוגש כתב אישום כנגד מבצע העבירות.

ג. תיק פיקוח 2009-226

268. בשנת 2009 התקבלה תלונה ובוצע ביקור בנכס של תושב אשר בנה מרפסת ללא היתר, ועליה הרכיב מחסן, אשר גם הוא ללא היתר. ביום 18.11.2009 בוצע ביקור של מפקח עירוני בנכס, ונתלה במקום מכתב התראה בדרישה להריסה המבנה.

269. מסיוור שערכה הביקורת בנכס עלה כי המרפסת אשר נבנתה בנכס בשנת 2009 (לפני כ- 5 שנים), ללא היתר, טרם נהרסה.

270. למרות שאגף הפיקוח סייר בנכס במהלך השנים והינו מודע היטב לעבירת הבניה כאמור, משנת 2009 ועד למועד הביקורת לא בוצעו כלל פעולות אכיפה כנגד בעל הנכס אשר בנה את המרפסת, זאת בשונה מהתושב אשר בנה את החדר על גג הבניין וכנגדו פעלה העירייה.

271. התנהלות זו של העירייה ואי הסרת עבירות הבניה, לא רק שאינן תקינות אלא גם שהתנהלות העירייה כנגד מבצעי העבירות אינה אחידה כך שבעוד שכנגד אחד מבוצעת אכיפה, כנגד האחר לא נעשה דבר.

272. בשנת 2011 התקבלה תלונה נוספת במחלקת הפיקוח, על בנייה בגג הבניין ללא היתר אשר נעשתה על ידי תושב אחר.

273. ביום 12.4.2011 הוגש למחלקה המשפטית דוח בשל עבירת הבניה על הגג, לאחריו, ביום 2.6.2011, הוגש לבית המשפט כתב אישום כנגד התושב.

274. ביום 11.9.2013 ניתן פסק דין ולפיו על בעל הנכס לבצע הריסה של הבניה שביצע ללא היתר עד ליום 1.2.2014.

275. ביום 12.3.2014 בוצע ביקור נוסף בנכס בו נמצא כי הריסת המבנה טרם בוצעה, והוצב מכתב התראה לבעל הנכס. ביום 3.9.2014 התקבלה במחלקת הפיקוח תלונה בגין אי ביצוע הנחיית בית המשפט.

276. בעקבות התלונה, העביר מנהל מחלקת הפיקוח דוח למחלקה המשפטית בשל אי קיום צו שיפוטי אך טרם נהרסה או הוסדרה עבירת הבניה.

277. למרות שבוצע ביקור יזום על ידי אגף הפיקוח בנכס בחודש מרץ 2014, והיה ידוע כי לא קויים הצו השיפוטי, לא הועבר הטיפול בעבירות הבניה למחלקה המשפטית במשך 6 חודשים. לא מן הנמנע כי אם לא הייתה מתקבלת התלונה, גם במקרה זה לא הייתה מבוצעת אכיפה של עבירת הבניה ולא היה נמשך הטיפול בתלונה.

278. למרות שחלפו כ- 7 חודשים מהמועד בו נדרש בעל הנכס לבצע את ההריסה, בהתאם לפסק הדין, ולמרות שחלפו למעלה מ- 3 שנים

ממועד גילוי עבירת הבניה, אשר סביר שהייתה קיימת זמן רב לפני מועד קבלת התלונה, המבנה טרם נהרס.

279. עולה אם כן, כי גם במקרים בהם מתקבלת תלונה ואף החלטה של בית המשפט להריסה מבנים שהוקמו ללא היתר, לא מבוצעת אכיפה אפקטיבית על ידי העירייה ולא מוסרות עבירות הבניה.

ד. תיק פיקוח 136-2011 ותיק פיקוח 158-2002

280. מדובר ב- 2 שכנים אשר ביצעו בניית ללא היתרים לאורך שנים רבות ובגין שניהם התקבלו תלונות חוזרות ונשנות במחלקת הפיקוח על הבניה.

תיק פיקוח 136-2011

281. בשנת 1987 הקים בעל הנכס יחידת דיור נפרדת על הקרקע שבבעלותו, ללא היתר. בשנת 1988 ניתן היתר בניה בכפוף להריסת חריגות בניה שאינן ניתנות להסדרה בהיתר.

282. לאחר שחלפו 7 שנים ובהיעדר פיקוח העירייה, בשנת 1995 בעקבות תלונה, עלה כי לא בוצעו הריסות המבנים כנדרש ובשנת 1996 הוגש כתב אישום כנגד בעל הנכס.

283. בשנת 1997 בוטל כתב האישום על ידי העירייה, לפי הנטען בשל הריסת המבנים שהוקמו ללא היתר.

284. בשנת 2000 עלה שוב כי אותן עבירות הבניה קיימות והמבנים שבעל הנכס נדרש להרוס, טרם נהרסו. בשל כך הוגש כתב אישום נוסף כנגד בעל הנכס.

285. בשנת 2002 התקבל גזר הדין לפיו על בעל הנכס להרוס את המבנים שבנה ללא היתר עד ליום 1.3.2003. לאחר מועד זה, בשל קבלת תלונה נוספת, בוצע ביקור בנכס ונמצא כי לא יושם הצו השיפוטי.

286. למרות שהתקבלה תלונה, והיה ידוע למחלקת הפיקוח על עבירות הבניה, בין השנים 2003 ועד לשנת 2011 לא נעשה פיקוח על ידי העירייה ולא נאכפו עבירות הבניה.

287. המשך הטיפול בעבירות הבניה התבצע על ידי העירייה רק בשל התמשכות קבלת התלונות באגף הפיקוח. לא מן הנמנע כי בהיעדר התמשכות התלונות (כפי שיפורט בהמשך), לא הייתה מבוצעת כלל אכיפה כנגד התושב.

288. בשנת 2011 (לאחר 9 שנים ממועד פסק הדין), בשל קבלת תלונה נוספת, בוצע ביקור נוסף בנכס על ידי מפקח העירייה וניתן מכתב התראה לבעל הנכס בשל אי קיום הצו השיפוטי משנת 2002.

289. ביום 6.12.2011 הועברה פנייה למחלקה המשפטית והוגש כתב אישום כנגד בעל הנכס.

290. גם לאחר שהתקבלה התלונה, נמשך ההליך המשפטי שנתיים נוספות ואף, בהסכמת העירייה, ניתנה לבעל הנכס אורכה ארוכה וחריגה ביחס לפסקי דין אחרים שנמצאו בביקורת של שנתיים נוספות להריסת המבנה.

עבירות הבניה אשר קיימות משנת 1987 וידועות לעירייה מאותו המועד, לא הוסרו, המבנה שהוקם ללא היתר לא נהרס ולא ייהרס, לפחות עד לשנת 2015 (28 שנים) וימשיך להטריד את הציבור.

291. ביום 24.4.2013 התקבל פס"ד לפיו על הנאשם להרוס את הבנייה שביצע שלא כדין עד ליום 1.5.2015.

292. יצוין, כי נכון למועד הביקורת, למרות שחלפה שנה וחצי ממועד החלטת ביה"מ, טרם נהרסו עבירות הבניה ולא מבוצע מעקב ופיקוח ליישום הצו.

293. בשל התנהלות העירייה במקרים אחרים ואופן הפיקוח והמעקב הלקויים אחר יישום הצווים השיפוטיים, מן הצפוי כי גם במועד האחרון ליישום הצו השיפוטי (אפריל 2015), לא ינהרסו עבירות הבניה, ובהיעדר תלונה נוספת, ספק רב אם ימשך הטיפול.

תיק פיקוח 158-2002

294. בשנת 2000 נמצאו בנכס תוספות בניה שנבנו על ידי בעל הנכס ללא היתר, לפי הנכתב בדוח המפקח עבירות הבניה נעשו משנות ה-90.

295. ביום 27.8.2002 הוגש כתב אישום כנגד בעל הנכס אשר הורשע בעבירה ובהתאם לדוחות הפיקוח משנת 2005, העירייה הוציאה צו הריסה אשר יושם ברובו.

296. בשונה מבעל הנכס הקודם אשר המבנים שהקים לא נהרסו, במקרה זה בחרה העירייה לבצע אכיפה אפקטיבית יותר כנגד בעל הנכס והוציאה לו בשנת 2005 צו הריסה, בעקבותיו הוסרו עבירות הבניה.

297. ממקרה זה עולה החשש לכאורה, כי ביצוע אכיפה כנגד תושב אחד ואי ביצוע האכיפה כנגד תושב אחר נעשתה באופן סלקטיבי ולא שוויוני.

298. בשל הריסת רוב המבנים, בשנת 2006, העירייה הסירה את כתב האישום שהגישה כנגד התושב.

ה. תיק פיקוח 2012-021 ותיק פיקוח 2013-167

299. ב- 2 הנכסים התקבלו תלונות תושבים בשל אריחים הנופלים מהמבנה ומסכנים את הולכי הרגל החולפים ליד.

300. פקח העירייה סייר בנכסים ושלח לבעלי הנכסים מכתב הקובע כי המדובר במבנים מסוכנים ולפיכך על בעלי הנכסים לסדר את ליקוי הבטיחות הקיים בשל נפילת האריחים.

301. למרות שלא בוצעה בדיקת קונסטרוקציה שלהם והמבנים לא זוהו בפועל כמסוכנים, מבנים אלו הוכרזו כמסוכנים.

302. לאחר הכרזת המבנים כמסוכנים, לא בוצעה בדיקה בשטח לבחינת אופן תיקון הליקויים בגינם הוכרזו המבנים כמסוכנים.

303. מסיורי הביקורת בשטח עלה, כי האריחים הנופלים מנכס אחד לא תוקנו (תיק פיקוח 2012-021) בעוד האריחים הנופלים בנכס השני טופלו (תיק פיקוח 2013-167).

ו. תיק פיקוח 2009-194

304. בשנת 2009 נמצאה בנכס בנייה ללא היתר והוצא צו הפסקת עבודה כנגד בעל הנכס.

305. למרות האמור, נמשכה והסתיימה הבניה ובעקבות תלונה נוספת שהתקבלה, בשנת 2013, הגישה העירייה מכתב התראה לתושב בדרישה לטיפול בעבירות הבניה שביצע.

306. ביום 22.4.2013 הועבר דוח ממחלקת הפיקוח למחלקה המשפטית וביום 25.8.2013 הוגש כתב אישום כנגד התושב.

307. בין השנים 2009-2013 לא בוצעו פעולות אכיפה כנגד בעל הנכס להסרת עבירות הבניה שביצע, למרות שהעבירות היו ידועות למחלקת הפיקוח על הבניה.

לא מן הנמנע, כי בהיעדר תלונה שהתקבלה, פעולות האכיפה כנגד התושב לא היו נמשכות.

308. ממועד הגשת כתב האישום חלפה שנה וחצי, במהלכן לא נמצא תיעוד להתקדמות ההליך המשפטי, אשר לרוב, בעבירות מסוג אלו, נמשך שנים רבות.

309. לנוכח הימשכות ההליך המשפטי, מן הראוי שהעירייה תפעל ללא דיחוי לאכיפת עבירות הבניה והעברתן לטיפול משפטי בהקדם.

ז. תיק פיקוח 2013-142

310. בשנת 2013 הוגשה תלונה כנגד בעל הנכס, בשל בניית גדר ושימוש בשטח ציבורי פתוח ללא היתר.

311. למעשה, בעל הנכס הקים גדר וסיפח לנכס שברשותו שטחי ציבור המשמשים אותו שלא כדין.

312. ביום 16.10.2013 נשלח מכתב התראה לבעל הנכס בדרישה להסיר את הגדר שבנה שלא כדין.

313. למרות מכתב ההתראה, עבירת הבניה וההשתלטות על הנכס, לא נערך ביקור נוסף של הפיקוח על מנת לוודא כי הגדר הוסרה.

314. בסיור שערכה הביקורת נמצא, כי למרות שחלפה כשנה וחצי ממועד התלונה, והשתלטות בעל הנכס על השטח הציבורי, לא הוסרה הגדר שנבנתה שלא כדין וההשתלטות על השטח הציבורי נמשכת.

315. יודגש, כי בהיעדר פיקוח אפקטיבי בנושא זה, בחלוף שנים רבות, עלולה העירייה לאבד את זכויותיה בנכס אליו פלש התושב, ולפיכך על העירייה לפעול בהקדם להגשת כתב אישום כנגד התושב.

ח. תיק פיקוח 2009-187

316. בשנת 2009 התקבלה תלונה על בניית מחסן ללא היתר בנכס, והוגש מכתב התראה כנגד התושב.

317. בשל תלונה נוספת, נבדק הנכס שוב בשנת 2011 אחרי הבדיקה נמסר לבעל הנכס מכתב התראה נוסף, לאחריו בחודש ינואר 2012 הועבר דוח ממחלקת הפיקוח למחלקה המשפטית, לצורך הגשת כתב אישום להסדרת עבירת הבניה.

318. בין השנים 2009-2011 לא בוצעו פעולות אכיפה כנגד בעל הנכס להסרת עבירות הבניה שביצע.

319. למרות שחלפו למעלה מ- 5 שנים ממועד גילוי עבירת הבניה, וכ- 3 שנים ממועד העברת הטיפול למחלקה המשפטית, בהתאם למסמכים הקיימים, טרם הוגש כתב אישום כנגד בעל הנכס. מבדיקת הביקורת, נמצא כי עבירות הבניה הקיימות בנכס טרם טופלו.

תגובת המבוקר:

"הועבר דוח למח' המשפטית בתאריך 24.1.12 וע"י כך המשך הטיפול בנושא הועבר להחלטת התובע העירוני בלבד".

ט. תיק פיקוח 138-2014

320. בעקבות פניה שהתקבלה מגורם בעירייה, התבקש אגף הפיקוח לבחון שלט אשר הוצב בקרקע הנ"ל, ללא היתר.

321. לאחר סיור בשטח, ביום 11.9.2014 נמסר מכתב התראה למציב השלט בדרישה להסדרת עבירת הבניה שביצע.

322. ביום 28.9.2014 הועבר דוח למחלקה המשפטית לצורך הגשת כתב אישום כנגד מציב השלט.

323. לא מבוצעת אכיפה והסדרת היתרי בניה לשלטים המוצבים ברחבי העיר. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, האכיפה בנושא מתבצעת, כמו בעבירות בניה רגילות, רק בעת קבלת תלונה.

324. יצוין, כי במקרה האמור לא נמצאה תלונה מתועדת, על עבירת הבניה. מבדיקת צילומי האוויר באזור עולה, כי כבר בשנת 2013 (לפני כשנה וחצי) השלט שגודלו רב, הוצב במקום בולט לעין ולמרות האמור לא בוצעו כנגד מציב השלט פעולות אכיפה.

325. בנוסף, נמצא כי במרחק מטרים ספורים, ובסמוך לשלט הנ"ל ישנו שלט נוסף, גדול ובולט גם הוא, אשר הוצב ללא היתר ולא מבוצעת כנגדו כל פעולת אכיפה.

326. ביצוע אכיפה באופן האמור עלול להצביע על התנהלות אכיפה סלקטיבית ולא שוויונית של העירייה.

תגובת המבוקר:

"במקרה הזה הועבר דוח למח' המשפטית, עם הוכחות חד-משמעיות על מועד ביצעו העבירה, הבניה אותה כחדשה יחסית. במקרים נוספים לא הוגשו כתבי אישום מחוסר ראיות מספיקות".

3. מדגם היתרי בניה שניתנו לתושבים

א. בקשה מספר 2013-0640

327. בחודש אוגוסט 2013 הגיש בעל הקרקע בקשה לקבלת היתר לבניית תוספת לחדר על הגג.

328. ביום 18.12.2013, רשות הרישוי דנה ואישרה את מתן היתר הבניה.
329. ועדת רשות הרישוי המקומית אישרה את היתר הבניה שבוע לפני המועד בו בוצע סיור על ידי הפקח העירוני בנכס על מנת לבחון את היתכנות ביצוע הבניה ומצב הבניה הקיימת בנכס.
מכיוון שלא התקיים סיור בנכס של מחלקת הפיקוח על הבניה, ועדת רשות הרישוי המקומית אישרה את מתן ההיתר מבלי לבחון את היתכנות הבניה בפועל ועבירות הבניה במקום.

330. לאחר אישור ההיתר על ידי הוועדה, ביום 25.12.2013, בוצע ביקור של מפקח העירייה בנכס לבדיקת הבניה בנכס. ביום 8.1.2014, ניתן היתר הבניה לבעל הקרקע.

331. בדיקת הביקורת העלתה, כי בקשת ההיתר נועדה להסדיר עבירות בניה של בעל הקרקע בנכס.

מסיור שערכה הביקורת בנכס ומניתוח צילומי האוויר הקיימים בעירייה, עולה כי הבניה בגינה התבקש ההיתר הייתה קיימת בפועל עוד בשנת 2012 וייתכן שאף לפני כן.

יתרה מהאמור, גם בדוח מפקח הבניה אשר הועבר למחלקת רישוי הבניה, לאחר אישור מתן ההיתר בוועדת רשות רישוי הבניה, ציין המפקח כי מדובר בבניה ישנה אשר ביצועה הושלם במועד הבדיקה.
332. בשל אישור ההיתר לפני מועד הסיור בנכס, ועדת רשות הרישוי המקומית לא קיבלה דיווח ולא הייתה מודעת לכך שבעל הקרקע מבקש לאשרר בניה קיימת אשר בנה בעבר הרחוק ללא היתר.

333. יודגש, כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2004 קובע כי קיימת חשיבות רבה בעדכון וועדות התכנון לגבי המקרים בהם הבניה בנכס קיימת וכי מוסדות התכנון "חייבים לתת דעתם בעת שהם דנים,

בתכנית המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בניה, את השיקול של אי עידוד עבריינות...".

בפועל ועדות הרישוי של העירייה מאשרות מתן היתרים להסדרת עבירות בניה, דבר המעודד את התושבים לבצע עבירות בניה ולהסדירן, אם בכלל, רק בעת הצורך.

ב. בקשה מספר 2012-0306

334. בחודש יולי 2012, הגיש בעל הקרקע בקשה לקבלת היתר לבניית תוספת שטחים בקומת הגג של כ- 25 מ"ר ופרגולה בגודל 6 מ"ר. הבקשה נדונה ברשות הרישוי.

335. ביום 12.7.2012 ביקר מפקח הבניה בנכס וביום 16.7.2012, רשות הרישוי ואישרה את מתן היתר הבניה.

336. למרות שהתקבלה תלונה בחודש דצמבר 2013 לגבי בניה ללא היתר בנכס, בפועל בוצע סיור בנכס רק בחודש יולי 2014 (למעלה מחצי שנה לאחר מועד קבלת התלונה).

337. ביום 21.3.2013, ניתן היתר הבניה לבעל הקרקע.

338. בחודש דצמבר 2013 התקבלה במחלקת הפיקוח על הבניה תלונה לגבי בניית המבנה בגג, לכאורה שלא כדין. ביום 28.7.2014 ביקר מפקח העירייה בנכס וקבע כי מדובר בבנייה שנעשתה בהתאם להיתר שניתן כאמור.

339. מסיוור שערכה הביקורת בנכס בחודש נובמבר 2014, נמצא כי בוצעה בנייה בגג המבנה של יחידת דיור הכוללת דלת כניסה נפרדת אשר לא אושרה בהיתר הבניה ומהווה, לכאורה, פיצול של הנכס הקיים. ניתן לראות כי מחוץ לדלת הכניסה שנבנתה ללא היתר ישנם פריטים לרבות שטיח, פעמון כניסה, תאורה חדשה בחדר המדרגות ועוד. לפי האמור ניתן להסיק כי יחידת הדיור הנפרדת, שנבנתה שלא כדין, משמשת למגורי משפחה נוספת.

340. עוד נמצא בסיור כי בניגוד להיתר הבניה לפיו הותר להתקין בגג פרגולה, נבנתה בגג סככה ללא היתר.

341. למרות הסיור שבוצע בנכס על ידי מפקח העירייה בחודש יולי 2014, לא אותרו על ידי המפקח עבירות פיצול יחידת הדיור אשר סביר כי היו קיימות גם באותו המועד.

342. יצוין, כי המפקח לא ביצע צילומים של הנכס אשר היו יכולים להעיד על קיום או אי קיום עבירות הבניה במועד הסיור.

343. יודגש, כי אם לא הייתה מתקבלת תלונה לגבי עבירות בניה לכאורה בנכס, בהתאם לנהוג במחלקת הפיקוח על הבניה, לא היה מבוצע כלל ביקור במקום.

344. בעת אישור תוספות בניה בגגות לא קיימת דרישה בהיתרים לסגירת הכניסות הנפרדות ליחידה בגג ולא מבוצעים ביקורי פתע, זמן סביר, לאחר תום הבניה על מנת לוודא כי לא בוצע פיצול דירה שלא כדין.

345. יצוין, כי בניות של יחידות דיור בגגות בניינים כפיצולי דירות הינם תופעה נפוצה ברחבי העיר ולפיכך על העירייה לפעול למניעת עבירות בניה אלו המהוות מטרד לתושבים.

ג. בקשה מספר 2013-0027

346. בחודש ינואר 2013, הגיש בעל הקרקע בקשה לקבלת היתר ל"אישור המצב הקיים" של הנכס.

347. תכניות הבניה שהוגשו לעירייה לא הועברו לבדיקת אדריכל העיר המוסמך אשר נדרש לאשר את נאותות תכניות הבניה. מבדיקת הביקורת עולה, כי תכנית הבניה, כפי שהועברה למחלקת הפיקוח על הבניה, אינה ברורה ואינה מתאימה למצב הקיים בשטח ולפיו נדרש ההיתר.

348. הבקשה נדונה בוועדת רשות הרישוי המקומית. בהתאם לפרוטוקול ועדת הרישוי, הבקשה הינה לחידוש היתר בניה משנת 1981 שבנייתו לא מומשה על ידי בעל הנכס.

349. אישור ועדת רשות הרישוי המקומית הותנה בחתימת יתר בעלי הדירות בבניין והסכמתם להיתר הבניה.

למרות האמור, הופק היתר הבניה למבקש מבלי שהוחתמו יתר בעלי הדירות ומבלי שהתקבלה הסכמתם למתן ההיתר.

350. ביום 28.1.2013 ביקר מפקח הבניה בנכס וביום 4.2.2013, הועדה המקומית לתכנון ובניה דנה ואישרה את מתן היתר הבניה.

351. ביום 19.8.2013, ניתן היתר הבניה לבעל הקרקע.

352. מסיור הביקורת עולה, כי בניית התוספת המבוקשת החלה אך טרם הושלמה, ובשלב זה נבנתה מעטפת הקירות המבוקשת בלבד (טרם נבנו חלונות, טרם בוצע איטום, צביעה חיצונית וכו').

353. למרות שהבנייה טרם הושלמה, בסיור שערכה הביקורת נמצא כי הנכס מאוכלס ומתגוררים בו אנשים.

יצוין, כי מכיוון שלא מבוצע על ידי העירייה מתן אישור אכלוס (טופס 5) לתוספות הבנייה, מתאפשר למבצעי תוספות הבנייה לאכלס את הנכס בכל מועד שיחפצו, כמו שבוצע במקרה האמור.

354. בסיורים שערכה הביקורת בנכס זה ובנכסים נוספים, נמצא, כי באזור הנ"ל ישנן עשרות רבות של עבירות בניה, אשר הינן בולטות ביותר.

355. יודגש, כי מפקח הבניה נכח בשטח זה ובחן את הנכס ולא סביר שלא הבחין בעבירות הבניה הרבות הנמצאות במקום.

356. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, ידוע גם לו על קיומן של עבירות בניה רבות בשטח זה ואף במקומות נוספים ברחבי העיר.

357. לטענתו בשל מצוקת כח אדם (המחלקה מונה 2 מפקחים בלבד), אין באפשרות מחלקת הפיקוח לאכוף את כל עבירות הבניה הנמצאות בסיורים, ומטפלת במקרים בהם התקבלה תלונה בלבד ולא במקרים נוספים הידועים לו ומצריכים טיפול.

ד. בקשה מספר 2012-0421

358. במהלך שנת 2012, הגיש בעל הקרקע בקשה לקבלת היתר לבניית תוספת חדר בקומת הגג של כ- 16 מ"ר ושטח שירות בגודל כ- 4 מ"ר נוספים. הבקשה נדונה בוועדת המשנה להיתרים.

359. ביום 20.11.2012 ביקר מפקח הבניה בנכס וביום 11.12.2012, ועדת המשנה להיתרים דנה ואישרה את מתן היתר הבניה.

360. בסיור שערכה הביקורת באזור זה, נמצאו חריגות בנייה רבות בבניינים סמוכים אשר לא מבוצעת אכיפה להסרתם.

כך כדוגמא, הביקורת בחנה את היתרי הבניה הקיימים לנכס הנמצא בצמוד לנכס האמור ואשר גם הוא ביצע בנייה בגג ביתו.

מהבדיקה עלה, כי לנכס קיים היתר בניה משנת 1989 אך בעל הנכס חרג מהמותר בהיתר בצורה בולטת ונגלית לעין, והרחיב את הבניה

עד לקצה הגג, בעוד בהתאם להיתר היה עליו לשמור מרווח של כמטר לפחות.

יצוין, כי אין באפשרות בעל הנכס להסדיר עבירת בניה מסוג זה בקבלת היתר וכי הסדרת עבירת בניה זו מחייבת הריסה של המבנה שהוקם שלא כדין.

361. ביום 16.5.2013, ניתן היתר הבניה לבעל הקרקע.

362. בגין נכס זה לא התקבלה תלונה על בניה שלא כדין באגף הפיקוח.

363. **בנכס נבנתה פרגולה אשר לא נכללה בתכנית הבנייה שהוגשה לעירייה למרות שבנייתה מחייבת קבלת היתר.**

364. **יצוין, כי לא בוצע ביקור בנכס על ידי מפקח עירייה לאחר סיום הבניה על מנת לבחון את ביצוע הבניה בפועל בהתאם להיתר שניתן.**

ה. בקשה מספר 2010-0761

365. בשנת 2010 הוגשה בקשת בעל קרקע משותפת להריסת מבנה קיים ובניית מבנה חדש, בשטח גדול יותר, המותר לבנייה בקרקע בהתאם לתכניות הבניה הקיימות בקרקע.

366. הבקשה נדונה בוועדת המשנה להיתרים של העירייה.

367. מכיוון שמדובר בקרקע משותפת, בעל הנכס התבקש על ידי העירייה לקבל את הסכמת יתר בעלי הקרקע לבניה המבוקשת או לחלופין לבצע פרסום אשר יאפשר ליתר הבעלים להביע את התנגדותם לבניה, ככל שישנה.

368. בעל הנכס נתקל בהתנגדויות מצד יתר בעלי הקרקע ורק בשנת 2013 השלים את מסמכי בקשתו.

369. במהלך חודש יוני 2013, התקבלו התנגדויות לתכנית הבניה מ- 7 בעלים בקרקע המשותפת שתמציתן, כלהלן:

- מדובר בזכויות בניה משותפות בנכס אשר, בהתאם לתכניות הבניה, נלקחות שלא כדין על ידי מבקש ההיתר.
- תכניות הבניה הכוללות הרחבת הבניה, חוסמות את כיוון האוויר של חלק מהדירות הקיימות.
- תכנית הבניה כוללת בניית 2 יחידות דיור, במקום יחידה אחת הקיימת אשר תעמיק את מצוקת החניה במקום. כמו כן, תכנית בניית החניה תיצור, לכאורה, מפגע בטיחותי.

- **בנכס קיימות עבירות בניה קודמות לרבות תוספות בנייה ללא היתר.**

370. ביום 11.8.2013, דנה ועדת ההתנגדויות של העירייה בהתנגדויות בעלי הקרקע ואפשרה להם להביע את עמדתם בפניה.

371. **הקלטת דיון ועדת ההתנגדויות הופסקה טרם סיום הדיון ובשל כך לא קיים תיעוד להחלטת ועדת ההתנגדויות, ככל שהתקבלה.**

372. בהתאם לפרוטוקול ועדת המשנה להיתרים, ביום 25.8.2013, ועדת המשנה להיתרים דנה בנושא והחליטה "לקבל את המלצת ועדת ההתנגדויות", לפיה יאושר מתן היתר בניה למבקש.

373. **ועדת המשנה להיתרים דחתה את טענות המערערים למרות קיומו של הליך בוררות בין הצדדים שהיה באותו המועד בנוגע לבעלות על זכויות הבניה בקרקע.**

יצוין, כי ועדת המשנה רשאת לאשר תכנית בניה רק לבעל הקרקע ועבור זכויות הבניה הקיימות לו, לנוכח האמור, בהיעדר ודאות לגבי הבעלות על זכויות הבניה, מן הראוי היה שוועדת המשנה תדחה את החלטתה בנושא, כפי שנקבע על ידי ועדת הערר המחוזית.

תגובת המבוקר:

"לא היה הליך בוררות בין הצדדים במועד שועדת המשנה להיתרים החליטה בבקשה".

374. **בהתאם לנמסר לביקורת, לא קיים פרוטוקול לישיבת הועדה ולא תועדה המלצתה.**

375. **למרות החובה לדון בכל ההתנגדויות שהתקבלו, ועדת המשנה להיתרים דנה בחלק מהתנגדויות התושבים בלבד (לא התקיים בדיון בנושא מצוקת החניה, חסימת כיווני האוויר של הבניה המתוכננת וכו').**

376. רק לאחר ערעור נוסף של בעלי הקרקע לוועדת הערר המחוזית, החליטה ועדת הערר המחוזית, בישיבתה ביום 23.1.2014, לקבל את התנגדות בעלי הקרקע, ולהורות על דחיית מתן ההיתר עד להכרעה בטענת הזכות הקניינית בזכויות הבניה.

377. ביום 2.4.2014, לאחר שתם ההליך המשפטי בין הצדדים, החליטה ועדת הערר המחוזית להורות לוועדה המקומית על הוצאת היתר הבניה, 45 ימים ממועד ההחלטה, בכפוף להשלמת מסמכים שנדרשו על ידי הוועדה.

378. בדרישות השלמת החומרים לקבלת היתר בניה שנקבעו על ידי ועדת המשנה להיתרים, נקבע, בין היתר, כי יש לקבל אישור קק"ל לכריתת עץ אלון מוגן הנמצא בקרקע.

תגובת המבוקר:

"רצ"ב תשלום הודעה בכתב של מנהל מח' הגינון ע"ג העתק בקשה להיתר מס' 2013044 המודיע כי במקום יש עצי פרי".

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

עמדת הביקורת היא כי יש לקבל אישור בחתימת קק"ל להסרת העץ, כפי שנדרש על ידי הוועדה, ולא אישור ממנהל מחלקת הגינון.

379. מבדיקת הביקורת, לא התקבל אישור כאמור ומחלקת רישוי הבניה הסתפקה בכיתוב ידני של מנהל מחלקת גנים ונוף לפיו, לטענתו, לא נדרש אישור מקק"ל להסרת העץ.

380. ביום 26.5.2014, משחלפה התקופה שנקבעה על ידי ועדת הערר המחוזית, ניתן היתר הבניה המבוקש לבעל הקרקע.

381. נכון למועד הביקורת (נובמבר 2014), טרם החלו עבודות הבניה שאושרו לבעל הקרקע בהיתר.

דוח ביקורת בנושא
יחידת מערכות מידע

רמת השרון - טיוטת דוח ביקורת בנושא יחידת מערכות המידע

רקע כללי

1. יחידת מערכות המידע של עיריית רמת השרון (להלן: "העירייה") אחראית, בעיקר על התחומים הבאים:
 - אחזקה שוטפת של רשת המחשוב העירונית.
 - אחזקה שוטפת של מחשבי מערכת החינוך.
 - פיתוח וחידוש תוכנות עבור יחידות העירייה.
 - שדרוג ותחזוקת אתר האינטרנט העירוני.
 - אבטחת המידע לרבות ניהול ההרשאות במערכות, גיבויים לנתוני המערכות ועוד.

תקציב הרכש של יחידת המחשוב

2. בשנת 2013, תקציב הרכש של יחידת המחשוב היה כ- 3.1 מלש"ח בנוסף לתקציבי תב"רים שאושרו בסך כ- 1.1 מלש"ח נוספים.
3. מתוך התקציב השוטף כ- 1.5 מלש"ח (כ- 50%) שולמו עבור אחזקה שוטפת של רשת המחשוב העירונית בהתאם למכרז 327/12 בו זכתה חברת האוטומציה.
4. שירותי חברת האוטומציה ניתנים למגוון רחב של מערכות מחשוב עבורם מבוצעת התחזוקה. תחומי אחריות חברת האוטומציה כוללים, בין היתר, תחזוקה שוטפת של:
 - מערכות הגבייה, פיקוח חניה, פיקוח כללי, רווחה, חינוך, הנה"ח, רישוי עסקים ושלטים, שכר, תקציב, יישומים אינטרנטיים, מלוות, קופות, אשראית, רכש, לוגיסטיקה, פיקוח בניה, נכסים, רישוי בניה, אתר אינטרנט הנדסי, משאבי אנוש, עיקולי רכב, תשלומים באתר ובטלפון, קורא כרטיסי אשראי, תמרורים, הוראות קבע בכרטיסי אשראי, היטלי השבחה, וטרינר עירוני, מוקד עירוני, ועוד.

התייחסות המבוקר

"מכרז 327/12 אינו עוסק באחזקה שוטפת של רשת המחשוב העירונית, אלא עוסק באספקה התאמה, תפעול ותחזוקת מערכות ליבה מוניציפאליות".

רקע על החברה לאוטומציה

5. החברה לאוטומציה במנהל לשלטון מקומי היא חברה לשירותי מחשוב שנוסדה בשנת 1967 על פי החלטת ממשלת ישראל שתפקידה לפתח וליישם מערכות ממוחשבות לשימוש הרשויות המקומיות.
6. החברה הוקמה תחת ההבנה שראוי לספק לרשויות המקומיות בישראל פתרון מחשובי אחיד וזול בשיטה של לשכת שירות.
7. החברה הוקמה בבעלות משותפת של המדינה (40%) והמרכז לשלטון מקומי (60%) ומשנת 2011 הייתה בבעלות מלאה של המרכז לשלטון מקומי.
8. בחודש מרץ 2014 זכתה חברת One1 במכרז לרכישת 51% ממניותיה של החברה לאוטומציה תמורת 12 מיליון ש"ח.

מטרת הביקורת

9. מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות שירותי תחזוקת המחשוב הניתנים לעירייה על ידי חברת האוטומציה בהתאם לתנאי המכרז והחוזה שנחתם עימם.
10. בין היתר נבדקה רמת השירות הניתנת לעירייה, נאותות הבקורות הקיימות למחלקת המחשוב על פעילות חברת האוטומציה, פיתוחים ושיפורים של מערכות המידע ועוד.

הליך הביקורת

11. במסגרת הביקורת בדקנו את פעילות מחלקת המחשוב וקיימנו פגישה עם נציג חברת האוטומציה האמונה על תחזוקת מערכות המידע, פיתוח המערכות ועוד.
12. סקרנו, בין היתר, את המסמכים הבאים:
- תקציבי מחלקת המחשוב,
 - תכניות העבודה,
 - ארכיטקטורת המערכות,
 - מסמכי המכרז לקבלת שירותי המחשוב,
 - הצעת חברת האוטומציה במכרז,
 - מסמכים נוספים, ככל שנמצאו לנכון.

התייחסות המבוקר

- "במהלך הביקורת לא נבחנה כל פעילות מחלקת מערכות מידע. על פי בקשת המבקרים הביקורת התמקדה במכרז מערכות הליבה בו זכתה החברה לאוטומציה. הביקורת בחנה פן אחד מהפעילות הרבה הנעשית במחלקת מערכות מידע".
 - "לבקשת הביקורת נקבעו פגישות עם נציגת החברה לאוטומציה, שנועדו, להערכתי, לקבל תשובות מהחברה לאוטומציה לגבי עמידתה בתנאי המכרז. מאחר והביקורת עסקה גם באופן הכנת המכרז, מן הראוי היה להיפגש גם עם היועצים המקצועיים אותם שכרה העירייה במיוחד עבור הכנת מכרז זה והטמעתו. להערכתי היה על הביקורת לפחות לבקש את תשובותיהם טרם עריכת מסמך הביקורת. אדגיש, כי מעולם לא נתבקשתי לתאם פגישה עם מי מיועצי המכרז או להעביר מסמכים הקשורים לאופן כתיבתו ולכן הביקורת לעיתים מתבססת על הנחות שגויות. לפיכך, כחלק מהמענה לטיוטת הדוח, פניתי לגורמים המקצועיים שהכינו את המכרז וליוו אותו, לקבלת תגובותיהם".
- "כאמור, לצערי, הביקורת לא ביקשה מסמכים נוספים ממני או מהיועצים אשר כתבו את המכרז דבר אשר היה מונע חלק מאי ההבנות בדוח הביקורת."

התייחסות הביקורת

הביקורת ביקשה את כל המסמכים הנחוצים לבדיקת התנהלות מחלקת המחשוב וקיימה פגישות עם כל הגורמים האחראיים על הנושא בעירייה.

עיקרי הממצאים

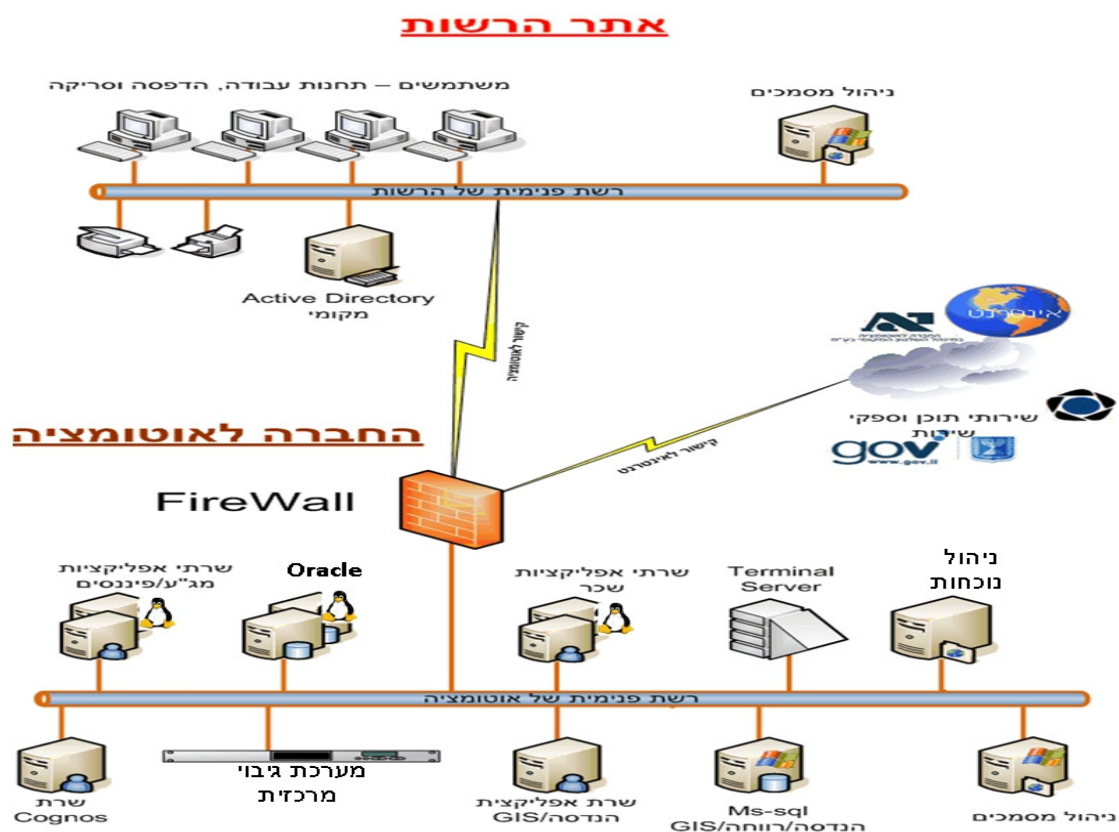
7. ארכיטקטורה מערכת – סקירה מצב קיים למצב החדש

13. ארכיטקטורת מערכות המידע היא תכנון מפורט של המבנה הלוגי של מערכות המידע הקיימות בארגון, השרתים והאפליקציות של כל מערכת ועוד.

14. מערך המחשוב מתחלק לארבעה שכבות, כלהלן:

- תשתיות תקשורת.
- ניטור.
- שרידות פלטפורמות.
- ומערכות מידע.

15. להלן פירוט ארכיטקטורת מערכות המידע של העירייה, כפי שנמסרה לביקורת:



16. מסמך הארכיטקטורה אינו מפורט ולא עודכן בהתאם למערכות והשרתים הקיימים בפועל בעירייה ובשל כך אינו משקף את ארכיטקטורת המערכות הקיימת בפועל בעירייה.

כך כדוגמאות:

- אין פירוט מלא של המערכות הפעילות בכל אחד מהשרתים הקיימים בארכיטקטורה כגון מערכת החניה, שילוט, פירוט כל מערכות השכר הקיימות בפועל ועוד.

- המסמך אינו מפרט את מערכת הטלפוניה הקיימת בעירייה (מערכות הסימפוזיום, מערכת הקלטה, I.T.C וכו'), מערכות הבקרה (מצלמות, בקרת רמזורים ותנועה וכו').

- אין פירוט מלא של האפליקציות ובסיסי הנתונים הקיימים בכל מערכת הקיימת בעירייה.

17. המסמך אינו כולל פירוט של סוגי התקשורת השונים בעירייה כגון: טלפוניה, רשת אינטרנט פנימית/חיצונית, תקשורת אלחוטית ותקשורת סיבים אופטיים, ראוטרים (נתבים) ועוד.

18. יודגש, כי ארכיטקטורה מפורטת נותנת תמונת מצב קיים המסייעת לקבלת החלטות בעת ביצוע שינויים ושדרוגים של רכיבי המערכות ומאפשרת בחינה של הטכנולוגיה הקיימת בעירייה ביחס למקובל ברשויות אחרות לבדיקת ההתקדמות הטכנולוגית.

19. בשל היעדר ארכיטקטורה מפורטת של מערכות המידע אין באפשרות הביקורת לבחון את נאותות הטכנולוגיה הקיימת בעירייה והתאמתה לדרישות העירייה, ביחס למקובל ברשויות אחרות.

התייחסות המבוקר

- "הערות הביקורת, כי יש צורך בקבלת מסמך ארכיטקטורה מלא ומפורט מקובל עלי ופעלתי לקבלתו בהקדם".

- "לדעתי הביקורת לא אמורה לבחון את "נאותות הטכנולוגיה" בה משתמשת החברה לאוטומציה, אלא לבדוק עד כמה הפתרון שסיפקה החברה לאוטומציה עונה על דרישות המכרז בו זכתה".

- "אין כל משמעות למקובל ברשויות אחרות, מאחר ועל החברה לאוטומציה לעמוד בדרישות המכרז בו זכתה. יתרה מכך, בחינת הקיים כיום ברמת השרון לבין עיריות אחרות, אחרי יותר משנתיים, אינה רלוונטית".
- "במידה והביקורת מבקשת לבחון את הטכנולוגיה של החברה לאוטומציה עליה לזכור כי אותה טכנולוגיה מותקנת בעשרות אם לא מאות רשויות/עיריות בארץ וזאת מאחר והחברה לאוטומציה מספקת את שירותיה לרשויות השונות על בסיס טכנולוגי אחיד".
- "במידה והביקורת ביקשה לבחון את נאותות הדרישות הטכנולוגיות המוזכרות במכרז, מן הראוי היה לבקש את תגובת חברת הייעוץ שהגדירה (קודם פרסום המכרז) את הטכנולוגיות הנדרשות".
- "בביקורת נטען, כי לא ניתן היה לבחון את הפתרון המוטמע כיום בעיריית רמת השרון מפאת חוסר במסמך המפרט את הארכיטקטורה של המערכת. לדעתי יכולה ועדיין יכולה הביקורת לדרוש ולקבל את כל ההסברים הנדרשים, לרבות מסמך הארכיטקטורה".

התייחסות הביקורת

הביקורת לא מקבלת את התייחסות המבוקר לפיו לא קיימת חשיבות להשוואה בין מערכות העירייה למערכות ברשויות מקומיות אחרות.

8. תחזוקה ופיתוח מערכות המחשוב

2.1 קבלת שירותי מחשוב מהחברה לאוטומציה (עד שנת 2012)

20. בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח-1987 התקשרות לביצוע עבודות כגון שירותי המחשוב המתקבלים מחברת האוטומציה, ושהיקפן עולה על 683 אש"ח (נכון לשנת 2013) מחייבות את העירייה לבצע מכרז פומבי.

21. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 1.3.06 וחוזר מנכ"ל מיום 19.2.07 חלה חובה על רשויות מקומיות לבצע מכרז לצורך קבלת שירותי המחשוב מהחברה לאוטומציה.

22. בחוזר מנכ"ל 3/2008 מיום 15.4.2008 נקבע כי התקשרויות הרשויות המקומיות עם החברה לאוטומציה יהיו פטורים ממכרז.

23. עם זאת, לאחר חוזר מנכ"ל זה הוגשו מספר עתירות על ידי חברות מתחרות בשוק ונקבע בפסק דין מיום 29.6.2008 (עתירה מספר 8325/08) כי חוזר מנכ"ל 3/2008 בטל וכי חלה חובה על הרשויות המקומיות לערוך מכרז בנושא.

24. בשנת 2012, העירייה ביצעה את מכרז 327/12 לקבלת שירותי מחשוב בו זכתה החברה לאוטומציה.

25. בניגוד לתקנות העיריות והנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מהשנים 2006-2007, עד לשנת 2012 (במשך כ- 6 שנים) העירייה קיבלה שירותי מחשוב מחברת אוטומציה מבלי לבצע מכרז.

בהתאם לפרוטוקול ועדת המכרזים, למרות שבמכרז העירייה העלתה דרישות לקבלת שירותים ופיתוחי תכנות שלא סופקו לה עד לאותו המועד, ביצוע המכרז הקטין את תשלומי העירייה לחברה לאוטומציה בכ- 30 אש"ח לחודש (360 אש"ח לשנה). לא מן הנמנע, כי סכום זה היה יכול להיחסך לעירייה ב- 6 השנים בהם בחרה שלא לבצע מכרז.

26. קבלת השירותים וביצוע התשלומים לספק ללא מכרז ובניגוד להנחיות משרד הפנים מהווים עבירה על כללי המנהל התקין

התייחסות המבוקר

- "הביקורת מתעלמת ממספר עובדות":

א. "רק באמצע שנת 2008 פסק בית המשפט בצורה סופית כי על העיריות לצאת למכרז".

ב. "מכרז זה הינו המכרז המורכב ביותר הקיים בתחום המחשוב בפרט ולהערכתו בתחום המוניציפלי בכלל".

ג. "הליך כתיבת מכרז מסוג זה לא היה מוכר בתחום המוניציפלי ולכן נדרש זמן רב להבין כיצד לבצעו, דבר אשר אילץ את הרשויות הקטנות והבינוניות להמתין עד לסיום תהליכי בניית המכרזים בעיריות הגדולות ולהפיק לקחים מהתנהלותן ובניית בסיס ידע בתחום".

ד. "עם פרסום פסק הדין החלה העירייה בהכנות ליציאה למכרז".

ה. "הביקורת אינה לוקחת בחשבון את הזמן הנדרש להכנת מכרז מסוג זה, ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים, כח האדם הנדרש לריכוז מכרז מסוג זה במחלקה קטנה כל כך, והתקצוב הנדרשים לביצוע המכרז והטמעתו".

- "הביקורת מניחה כי העירייה בחרה שלא לצאת למכרז. אלא שבנתונים הקיימים העירייה נאלצה להמתין לפסק דין בנושא, צבירת ידע וגיוס כח אדם /יועצים כדי לצאת למכרז גדול ומורכב מסוג זה".
- "טענה זו מופרכת מיסודה ואף חוטאת לאמת. הביקורת מציינת במפורש כי **"בחוזר מנכ"ל 3/2008 מיום 15.4.2008 נקבע כי התקשרויות הרשויות המקומיות עם החברה לאוטומציה יהיו פטורים ממכרז"** מהרגע שביט המשפט פסק כי פטור זה אינו עוד בתוקף, החלה העירייה לפעול לביצוע המכרז. אני מאמין שאין בדברי הביקורת ציפייה כי עם פרסום פסק הדין, מחלקת מערכות מידע תפסיק את השימוש במערכות החברה לאוטומציה בעירייה כולה, ובכך תשבית את עבודת העירייה עד לכתיבתו ופרסומו של המכרז. גם משרד הפנים הכיר במורכבות הכנת מכרז מסוג זה ולכן הקצה לרשויות פרק זמן להכנת מכרז זה ופרסומו".

התייחסות הביקורת

החובה לביצוע מכרז בתחום המחשוב הנ"ל, נקבעה בשנת 2006 וגם בהיעדר הנחייה כאמור היה על העירייה להעדיף לבצע מכרז ולחסוך בעלויות.

חוזר המנכ"ל משנת 2008 המאפשר מתן פטור כאמור, בוטל תוך כחודשיים וברור שגם בתקופה שבין השנים 2006 ל- 2008, בחרה העירייה שלא לצאת למכרז בניגוד לחוק.

תמוה ביותר משך הזמן הרב שלקח למחלקת המחשוב לצאת בפרסום המכרז לקבלת שירותי מחשוב שפורסם רק בשנת 2012 (8 שנים לאחר שחלה החובה לבצע מכרז).

2.2 קבלת שירותי מחשוב לאחר שנת 2012

27. בחודש מאי 2012 פורסם מכרז מספר 327/12 לקבלת שירותי תפעול ותחזוקה של מערכות הליבה המוניציפאליות של העירייה.
28. תקופת ההתקשרות עם החברה הזוכה נקבעה ל- 5 שנים כאשר לעירייה הזכות להאריך את תקופת ההסכם ב- 5 שנים נוספות.
29. בניגוד לנהוג ברשויות אחרות, העירייה קבעה אופציית הארכה להסכם לתקופה של 5 שנים נוספות מראש ולא אופציה להארכת ההסכם מדי שנה.

30. חידוש ההסכם מראש לתקופה נוספת של 5 שנים לא יותיר בידי העירייה גמישות להפסקת שירותי הספק במקרה של אי שביעות רצון מעבודתו.
31. תקופת ההסכם שנקבעה למכרז הינה עד ל- 10 שנים, עם אפשרות להפסקת ההתקשרות במועד אחד בלבד, משך זמן אשר לדעת הביקורת הינו ארוך, בעיקר בעת שמדובר בתחום מערכות המידע בו חל שיפור טכנולוגי בפרקי זמן קצרים ודרישות העירייה עלולות להשתנות.
32. תקנה 18 (ב) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג 1993 קובעת כי "ניתן להתנות את ההשתתפות במכרז בתשלום סביר בעבור עלות הפקת המכרז".
33. מסמכי המכרז נמכרו בתמורה ל- 5 אש"ח והמציעים נדרשו להגישם ידנית לתיבת המכרזים עד ליום 17.7.2012.
34. מסמכי המכרז נמכרו בתמורה לסכום גבוה בסך 5 אש"ח אשר ייתכן ומנע מספקים נוספים להשתתף במכרז.
35. בנוסף כל משתתף במכרז נדרש להגיש ערבות מכרז בסך 250 אש"ח שתוקפה עד ליום 17.10.2012 לצורך הבטחת עמידתו בהצעה שהגיש.
36. הזוכה במכרז נדרש להגיש ערבות ביצוע בסך 200 אש"ח.
37. סכום ערבות המכרז שדרשה העירייה בסך כ- 250 אש"ח הינו גבוה וחריג ביחס למכרזים דומים המבוצעים ברשויות אחרות ואף גבוה מערבות הביצוע (200 אש"ח בלבד).
38. לדעת הביקורת סכום זה אינו מייצג באופן נאות את היקף הנזק אשר היה עלול להיגרם לעירייה במקרה בו אחת החברות הייתה בוחרת לחזור בה מהצעתה.
39. לא מן הנמנע, כי דרישת ערבות המכרז הגבוהה מנעה את השתתפותן של חברות נוספות.
40. יצוין, כי מפרוטוקול ועדת המכרזים עולה כי העירייה קיבלה פנייה ראשונית גם מחברת ERP אשר בחרה שלא להשתתף במכרז מסיבות שאינן ברורות.

41. המועד האחרון להגשת ההצעות הוערך על ידי העירייה בחודש וחצי נוספים. בשל הארכת המועד, נדרשו החברות המשתתפות להאריך את תוקף ערבות המכרז.

42. במכרז השתתפו 2 ספקים בלבד אשר הגישו הצעות בסכומים שלהלן:

- מטרופולינט - 100,000 ₪ לחודש בתוספת מע"מ.

- חברה לאוטומציה – 100,000 ₪ לחודש בתוספת מע"מ.

43. הצעתם הכספית של חברת האוטומציה וחברת מטרופולינט שהיו מבין 2 המועמדים היחידים, הייתה זהה במדויק.

44. בשל האמור עולה החשש, כי למרות ביצוע המכרז, לא התבצע הליך נאות של התמחרות בין הספקים. יצוין, כי ועדת המכרזים לא פנתה לספקים ולא דנה בנושא סכומי הצעות המחיר שהתקבלו.

45. הצעתה של חברת מטרופולינט נפסלה על הסף בשל כך שהחברה הגישה ערבות מבלי שהאריכה את תוקף ערבות המכרז לאחר שהוארך המועד הסופי לקבלת ההצעות.

46. הצעתה של חברת מטרופולינט נפסלה בשל ליקויים לכאורה בערבות שהגישו מבלי שפנו לחברה בבקשה לקבל הבהרות בכתב. יתרה מכך, הערבות הנ"ל לא תועדה במסמכי המכרז ולפיכך לא התאפשר לביקורת לבחון את נאותות עמידת הערבות בתנאי הסף.

47. לדעת הביקורת, פסילת הצעה של חברה המשתתפת במכרז צריכה להיעשות אך ורק לאחר קבלת התייחסותם בכתב, דיון בה בוועדת המכרזים ותיעודה.

48. פסילת ההצעה של חברת מטרופולינט ואי השתתפותה של חברת ERP הובילה לכך במכרז נותרה חברה מועמדת אחת בלבד, חברת האוטומציה אשר עד לאותו המועד סיפקה לעירייה שירותים במשך 6 שנים ללא מכרז.

49. יצוין, כי חברת ERP מספקת שירותים לרשויות אחרות וכמו החברות, קיים לה ניסיון רב בתחום.

50. לדעת הביקורת, בשל הותרת חברת האוטומציה כמגישת הצעות יחידה, היה על ועדת המכרזים לבחון את האפשרות להורות על ביצוע מכרז חדש ולבחון את הסיבות לאי השתתפות חברת ERP בהליך המכרזים.

התייחסות המבוקר

- "העירייה בחרה במשך זמן של 5 שנים לנקודת החלטה ולדעת עורכי המכרז (יועצים מקצועיים שהעירייה שכרה את שירותיהם לכתיבת המכרז הנ"ל) פרק זמן זה סביר ואינו חריג והמביא לידי ביטוי את מורכבותן והיקפן של המערכות הנדרשות וההשלכה על הטמעתן בעירייה (תוכנה, חומרה, משתמשים, תקציב, כח אדם, שעות עבודה וכיוב') וכל המשמעויות הטמונות בהחלפתן בתדירות גבוהה".
- "מבדיקות שבוצעו נראה כי רשויות יותר גדולות מעיריית רמת השרון יוצאות למכרז חדש לאחר 15 שנים (ראה מכרז חדש עיריית ירושלים 7+7), כנסת ישראל חתמה על הסכם מיקור חוץ של 5+5 שנים".
- "במסגרת הליך ההברות (שאלה 69 בקובץ הבהרות) נתגלה פער בהתייחסות למשך ההתקשרות בין דפי המכרז להסכם. הובהר כי ההסכם הינו ל- 5 שנים עם אופציה העומדת לרשות העירייה להערכתו ב 12 חודשים פעמים נוספות. לעירייה עומדת האופציה, על פי שיקול דעתה הבלעדי, להאריך את תקופת ההסכם בשתי תקופות נוספות של 12 חודשים כל פעם".
- "על פי האמור דלעיל, כותבי המכרז בחנו את כל השיקולים וקיבלו החלטה נכונה".
- "אינני מוצא כל קשר בין הסכום המבוקש, 5 אש"ח לבין כמות המציעים במכרז. מסמכי המכרז פורסמו באתר העירוני בשלמותם לרבות ההבהרות והשאלות. נושא הפרסום הובהר במהלך "סיור הקבלנים" שבוצע והובהר למתמודדים, כי המסמכים מפורסמים באתר ללא תשלום. רק במידה ומציע בחר להשתתף במכרז, הוא נדרש לשלם את הסכום האמור, בהתחשבות בהיקפו הכספי ומורכבותו של המכרז, מדובר בסכום סביר ביותר".
- "יתר על כן, לא התקבלה כל פניה מצד גורם כלשהוא להפחתת דמי רכישת מסמכי המכרז".
- "כמו כן מעבר לעובדה כי מדובר בסכום סביר נוכח היקף העבודה לקראת המכרז והיועצים שנשכרו לשם הכנתו, הסכום מביא לביטוי את הכוונה כי בהיקף הפרויקט ומורכבותו המדובר יש בדמי המכרז משום דמי רצינות ואיתנות פיננסית מינימאלית למשתתפים".

- "חברת EPR אינה מספקת מערכות ליבה מקצה לקצה בעירויות ורשויות, כפי שעיריית רמת השרון ביקשה. חברת EPR מתמחה בסוג מסוים של מערכות ולא מסוגלת לספק מענה לצרכי העירייה".
- "העירייה נענתה לפניית המשתתפים למתן הקלות שונות במהלך הליך ההבהרות, לרבות של חברת EPR, במטרה לעודד השתתפות של מציעים רבים ככל האפשר במכרז, אך זו מצידה בחרה משיקוליה שלא לגשת בסופו של דבר".

התייחסות הביקורת

לביקורת לא ידוע על קיומו של הסכם כאמור ברשויות אחרות ויתרה מכך, ידוע כי אין זה המצב. בהסכמים הקיימים לרשויות אחרות בתחום המחשוב, קיימות אופציות הארכת תקופת ההסכם מדי שנה ולא מראש למספר רב של שנים. עמדת הביקורת היא, כי התנהלות מחלקת המחשוב בקביעת דמי השתתפות גבוהים וערבות מכרז גבוהה (250 אש"ח) אינה תקינה וללא ספק מונעת השתתפות של ספקים נוספים במכרזיה.

9. מכרז לקבלת שירותי מחשוב

3.1 כללי

51. עד למועד ביצוע המכרז בשנת 2012, שירותי המחשוב סופקו לעירייה כאמור מהחברה לאוטומציה.

52. במסמכי המכרז פירטה העירייה את יעדי העבודה עם החברה הזוכה במכרז כלהלן:

"יעדיו העיקריים של תהליך זה הינם בחירת ספק להספקה, תפעול ותחזוקה של מערכות הליבה המוניציפאליות (ושירותים נלווים) של עיריית רמת השרון, תוך ייעול ושיפור מבנה העלויות ותהליכי העבודה, הפחתת תהליכים כפולים וידניים והגברת יכולת הניהול, הבקרה והפיקוח".

53. במסגרת המכרז החברה הזוכה התחייבה לספק לעירייה:

- **סל מערכות בסיסי** - אספקה, התאמה, תפעול ותחזוקת מערכות ליבה מוניציפאליות עבור עיריית רמת השרון לרבות המודול

הפיננסי, מודול ההנדסה, מודול רישוי ופיקוח, מודול משאבי אנוש, מודול חינוך ומודול רווחה ומערכות תשתית נוספות. בנוסף החברה הזוכה נדרשה לספק אינטגרציה, ממשקים, פיתוחים והתאמה לדרישות העירייה בהתאם למפורט בנספח ב'1 – המפרט הטכני- סעיף 4.2.3.

- אחזקה - שירותי הפעלה, אחזקה, תמיכה, גיבוי ועדכון של מערכות הליבה לאורך תקופת ההתקשרות.
- שירותים - הכשרת הצוות המקצועי מטעם העירייה למשך תקופת ההתקשרות, כולל הפעלת המערכת על ידי עובדי החברה באתר העירייה.
- הדרכות משתמשים, פיתוחי התאמה, והסבות מידע ממערכות ממוחשבות הקיימות.
- מערכות נוספות - אספקת המערכות, חיבורן והפעלתן, שילובן במערכות העירוניות הקיימות, באופן מלא, הכשרת הצוות המקצועי מטעם העירייה, להעמיד נציג מקצועי קבוע מטעם החברה שיוצב בעירייה, לבצע את מכלול פעולות אחזקת המערכת ועדכון המערכות שסיפק וזאת ככל שיידרש ובהתאם להוראות המכרז.

התייחסות המבוקר

- "החברה לאוטומציה מעולם לא סיפקה לעיריית רמת השרון שירותי מחשוב (לפחות לא משנת 2000 ועד בכלל), החברה סיפקה שירות למערכות הליבה".

התייחסות הביקורת

שירות למערכות הליבה הינו סוג של שירות בתחום המחשוב.

54. אספקת ותחזוקת מערכות המחשוב נדרשו לעמוד באמנת השירות אשר נקבעה בתנאי המכרז.

55. בנוסף, החברה הזוכה התחייבה לטפל בבעיות שהיו קיימות במערכות המחשוב ופורטו על ידי העירייה במכרז.

3.2 טיפול בבעיות מערכות המחשוב של חברת האוטומציה

56. במסגרת מתן השירותים, מלבד הספקת מערכות המידע הקיימות לעירייה או מערכות חלופיות, נדרש הזוכה במכרז לספק פיתוחים נוספים למערכות שלהלן:

המערכת הפיננסית, הנדסה, רישוי ופיקוח, משאבי אנוש, חינוך, רווחה, שירותים רוחביים ושירותי כ"א.

57. בנוסף לספק הזוכה נדרש לספק לעירייה פתרונות מחשוב ופיתוחים לצורך טיפול בבעיות שהיו קיימות במערכות המידע.

58. למרות אי שביעות העירייה משירותי חברת האוטומציה, כפי שפורטה במכרז, נבחרה חברת האוטומציה כזוכה במכרז ומבלי שנקבעו מדדים לבחינת רמת איכות שירותיה.

59. יתרה מכך, ועדת המכרזים קבעה בפרוטוקול כי הבחירה בחברת האוטומציה נעשתה, בין היתר, בשל עמידתם בדרישות המכרז ו"הניסיון החיובי עימם".

60. סעיף 1.3 למכרז מפרט את הבעיות שהיו קיימות לעירייה במערכות המחשוב של חברת האוטומציה, כלהלן:

א. פונקציונאליות חלקית ומוגבלת - מערכות הליבה הפועלות בעירייה נותנות ברוב המקרים מענה חלקי ומוגבל לצרכי המשתמשים. ישנם תהליכים שאינם ממוכנים במערכת עד סופם ומחייבים עבודה ידנית.

במסמכי המכרז פורטו כדוגמאות ליקויים במערכות הגביה, מערכת הנכסים, מערכת הנח"ש, מערכת החינוך ומערכת הפיקוח העירוני.

להלן מספר בעיות שפורטו במכרז:

• מערכת הגביה - תהליך קבלה והתאמה של תקבולי בנקים מורכב בעיקר מפעילות ידנית במסמכי **Hard copy** והתערבות ישירה בנתונים הקיימים במערכת. כמו כן, יש פערים בין הנתונים המגיעים מהבנקים לבין הנתונים המוזנים למערכת. פערים אלו לא מוצגים במערכת ומצריכים בדיקה פיזית של הנתונים.

• מערכת נכסים - אין אפשרות פונקציונלית לניהול ממוחשב של "ספר הקצאות" הכולל קריטריונים, מעקב אחר הקצאות, ביקורות.

• מערכת הנה"ח - דיווח על סכומי הפקדות לקופות גמל עובדים מבוצע באופן ידני ולא באמצעות סרטים מגנטיים (כמקובל בארגונים רבים) מצב המהווה בסיס לשגיאות הקלדה, השקעת משאבים בבקרה, באיתור ותיקון נתונים שגויים.

• מערכת החינוך - עדכון הורים גרושים (2 כתובות) – בעת הנפקת הודעות לרישום תלמידים המערכת מאפשרת שליחת הודעה לכתובת אחת ואינה מפיקה מדבקות לכתובת נוספת. לפיכך לא שולחים לשתי כתובות (עבירה על החוק), הפתרון שהוצע ע"י הספק הוא לנהל את הכתובות הנוספות באופן ידני בגיליון אקסל.

• מערכת פיקוח עירונית - דוחות פיקוח עירוני – דוחות תברואה, שילוט ואיכות הסביבה ("דוחות גדולים") מוקלדים למערכת. המערכת לא מספקת מענה להמשך הטיפול בתהליך.

ב. העדר אינטגרציה וסינרגיה בין מערכות - בהרבה מהמקרים נוצרים מצבים בהם נדרשים המשתמשים לעבור ממערכת למערכת להשלמת תהליך עבודה. העברת נתונים ידנית הגוררת טעויות ונתונים שגויים.

בעייתיות זו גוררת ריבוי עבודה ידנית, טעויות כתוצאה מהעבודה הידנית, העדר מידע בזמן אמת ופגיעה ברמת השירות לתושב.

המערכת בעלות מאגר נתונים מבוזר, לא עדכני המכיל נתונים שגויים ושאינם אמינים.

במסמכי המכרז פורטו כדוגמאות ליקויים במערכות הגביה, מערכת ההנדסה ומערכת הנח"ש.

להלן מספר בעיות שפורטו במכרז :

• מערכת הגביה - אין אינטגרציה בין מערכת הגביה העירונית למערכות יוצרות חיוב באגפים אחרים. דבר הגורר ריבוי עבודה

ידנית, טעויות כתוצאה מהעבודה הידנית, העדר מידע בזמן אמת על הכנסות העירייה ופגיעה ברמת השירות לתושב.

• מערכות הנדסה - אין ממשקים בין מערכות ההנדסה למרבית מערכות הליבה התפעוליות האחרות בעירייה.

• מערכת הנה"ח - אין ממשק לנתונים המגיעים ממערכת הקופה הראשית, מצב היוצר קושי וסרבול בתהליכי העבודה השוטפת, נתונים שגויים ועבודה ידנית, אין ממשק עם מערכת החניה ולכן מקלידים במחלקה את נתוני הדוחות שוב, אין ממשק בין מערכת ערבויות למערכת ניהול פרויקטים, לפיכך לפני כל תשלום לקבלן מבצע יש לבדוק ידנית את תוקף הערבות.

ג. תהליכי עבודה קשיחים ולא תקינים - בחלק מהמקרים אופן מיכון תהליכי העבודה המיושמים במערכות הליבה בעירייה אינם נכונים, אינם תקינים ולא ניתנים לשינוי. במסמכי המכרז פורטו כדוגמאות ליקויים במערכות הגביה, מערכת המנהל ההנדסי ומערכת החינוך.

להלן מספר בעיות שפורטו במכרז :

• מערכת הגביה - ישנם מקרים בהם החישובים במערכת אינם נכונים. לדוגמה: בחישוב גביית תשלומים גני ילדים, גובה ריבית הפיגורים המחושב במג"ע (המערכת הנוכחית) זהה לזה המחושב עבור הארנונה. חישוב זה אינו נכון ומנוגד לחוק.

• מערכות המנהל ההנדסי / תב"ע וייעודי קרקע - התמיכה בוועדות אינה תואמת את התהליכים המקובלים בעירייה.

• מערכות המנהל ההנדסי - המערכת כופה שימוש בטפסים שקיימים בה, חסרה גמישות בהתאמה של טפסים לפי מאפייני התהליכים בעירייה.

• מערכת החינוך – יש אפשרות לקלוט תלמידים עם מס' ת"ז שגוי, ללא התראת מערכת. במידה ומתבצעת קליטה כזו, לא ניתן לבטל אותה, אלא באמצעות הזנה פיקטיבית של "עזיבה", מצבה תורם לריבוי נתוני "זבל" במערכת.

ד. ביצועים בעייתיים של המערכת - ישנם מקרים בהם ביצוע תהליכי עבודה במערכת הינו מסורבל ואיטי והיא בעלת זמני תגובה ארוכים.

במסמכי המכרז פורטו כדוגמאות ליקויים במערכות הנה"ח, רכש ולוגיסטיקה, כמו כן, נרשם שבאופן כללי, לעיתים, באופן לא ברור ולא עקבי, המערכת מתנתקת תוך כדי עבודה ומבצעת **Log Out**, כאשר נתונים שהוזנו טרם נשמרו נמחקים ויש להקלידם מחדש. בעיה זו חמורה במיוחד במערכות המשרתות עובדים המקבלים קהל פורטו ליקויי.

להלן מספר בעיות שפורטו במכרז :

- מערכת הנה"ח - המערכת נתקעת בעת הרצת דוחות כבדים.
- כללי במערכת - לעיתים, באופן לא ברור ולא עקבי, המערכת מתנתקת תוך כדי עבודה ומבצעת **Log Out**, כאשר נתונים שהוזנו טרם נשמרו נמחקים ויש להקלידם מחדש. בעיה זו חמורה במיוחד במערכות המשרתות עובדים המקבלים קהל.
- רכש ולוגיסטיקה - המערכת מסורבלת ואיטית, בעלת זמני תגובה ארוכים לביצוע פעולות שגרתיות, בעלת מסכים רבים ומיותרים וריבוי הקלדות לביצוע פעולות שבעברה היו מתבצעות במסך אחד. אין אפשרות לבצע הזנות מרוכזות.

התייחסות המבוקר

- "מסמכי המכרז כוללים הגדרה מפורטת מאוד של רמת שירות נדרשת (נספח SLA) כמו כן, מנגנון בחינה של רמת איכות השירותים במטרה לשפר את הנקודות בהן העירייה לא הייתה מרוצה ובכדי להבטיח כי המענה שיסופק ע"י הזוכה במכרז יפתור את אותן בעיות".
- "הביקורות יוצאת מנקודת הנחה כי העירייה לא הייתה שבעת רצון כשבפועל העירייה לא הייתה שבעת רצון מנקודות מסוימות במערכות האוטומציה אותן ביקשה לתקן".
- "כותבי המכרז ידעו כי קיימות 2-3 ספקיות שיכולות לענות למכרז "מערכות ליבה" (מצב הנכון גם כיום) העירייה לא יכלה להרשות לעצמה לפסול ספק

מוביל עקב אי שביעות הרצון מנקודות ספציפיות במערכות, ולכן לא היה נכון לפסול את החברה לאוטומציה מראש (ולא היה מקום הן מבחינה חוקית או עניינית לפסלם) מהגשת מועמדות והצעה. לכן בחרו כותבי המכרז לציין את הנקודות הדרושות תיקון ולהבהיר לספקים את דרישותיהם במסמכי המכרז.

- "העירייה לא יצאה למכרז זה משיקולי אי שביעות רצון מהמערכות, אלא כתוצאה מפסיקת בית המשפט בנושא וביטול הפטור שהיה בתוקף עד לפסיקה".

התייחסות הביקורת

אין חולק כי לא נבחנת עמידת חברת האוטומציה בתנאי ה-SLA שנקבעו במכרז וספק רב אם הייתה עומדת בתנאים הנ"ל באם הייתה נבדקת. הביקורת לא טענה כי היה על ועדת המכרזים לפסול את ההצעה הזוכה אך במקרים בהם מתקבלת/נותרת במכרז הצעה אחת בלבד, יש לבחון את האמור.

61. הבעיות, כפי שתוארו כאמור במסמכי המכרז של העירייה, יצרו בעיות תפעוליות רבות לרבות איטיות בביצוע פעולות והיעדר תמיכה של מערכות המידע בתהליך העבודה הקיימים. קשיים תפעוליים אלו גורמים לביצוע פעולות ידניות רבות, טעויות בעת ביצוען ולא מן הנמנע שגם לאובדן כספים בתהליכי גבייה ידניים.

62. בשל הבעיות שפורטו כאמור, כל חברה שהשתתפה במכרז נדרשה להגיש לעירייה תכנית עבודה ראשונית אשר תקבע את פתרונות המחשוב לבעיות שפורטו לרבות לו"ז לטיפול בבעיות.

63. בשל כל הליקויים שפורטו במסמכי המכרז במערכות ושירותי חברת האוטומציה, עולה כי העירייה לא הייתה שביעת רצון מהשירותים שקיבלה, כפי שטענה ועדת המכרזים.

64. יצוין, כי בפרוטוקול לא נרשם תיעוד לנימוק האמור של ועדת המכרזים והגורמים עליהם התבססה בעת הקביעה כי העירייה שביעת רצון משירותי הספק.

65. לדעת הביקורת, במועד האמור לא הייתה קיימת שביעות רצון מפעילות הספק ובחירתו באופן הנ"ל כספק יחיד, ללא נימוק מתועד ומבוסס, מעלה חשש לפגיעה בכללי המנהל התקין.

66. למרות בקשות חוזרות ונשנות, לא הועברה לביקורת תכנית העבודה הראשונית - בסיס לפרויקט המעבר (גאנט לפרויקט) בהתאם לטבלת מרכיבי השירות (Service Matrix) שנקבעה על ידי חברת האוטומציה בהצעה שהגישה לעירייה (סעיף 4.0.1.1 במכרז).
67. מחלקת המחשוב לא מבצעת מעקב ופיקוח אחר יישום התחייבויות חברת האוטומציה שנקבעו במכרז.
68. בהיעדר מעקב ופיקוח כאמור חברת האוטומציה איננה מספקת לעירייה את שהתחייבה במכרז.
69. בביקורת נמצא, בין היתר, כי רמת איכות השירות של חברת האוטומציה איננה מפקחת כנדרש וכי קיימת אי שביעות רצון מרמת מערכות המידע, רמת השירות של חברת האוטומציה ורמת ההדרכה של העובדים המשתמשים במערכות המידע (ראה הרחבה בפרקים הבאים בדוח).
70. מבדיקת הביקורת עולה כי רוב הבעיות שהיו קיימות במערכות המחשוב במועד המכרז ואשר חברת האוטומציה התחייבה במכרז לתקן, טרם תוקנו ואף אינם נכללים בתכנית העבודה של החברה לאוטומציה.
71. אי יישום פתרונות מחשוב כאמור, פוגעים בפעילות התפעולית של אגפי העירייה ובשרות הניתן לתושבים.

התייחסות המבוקר

- "תוכנית עבודה הוגשה ב hardcopy במסמכי ההצעה נספח 4.2.4".
- "בצער רב אני מקבל בהכנעה את ההערה של הביקורת מאחר ומחלקת מערכות מידע אינה מסוגלת לבצע את המטלות הרובצות לפתחה בצורה טובה ללא תגבור מידי בכח אדם ותקציבים".
- "עם בחירת הספק הזוכה ועד לחודש מרץ 2014 ליוותה חברת מטאור את מחלקת מערכות מידע בהטמעה, יישום ומעקב אחר דרישות המכרז".
- "בתוכנית העבודה לשנת 2014 נדרשה מחלקת מערכות מידע להפסיק את העסקת חברת מטאור לאלתר משיקולים תקציביים ובמקביל בוטל הסעיף התקציבי עבור פעולות אלו".

- "במקביל להפסקת עבודת חברת מטאור יצאה מתאמת האוטומציה העובדת במחלקה מטעם החברה לאוטומציה לחופשת לידה, ובעזרת מחליפתה התחלתי לבצע הטמעה ותיעוד של המערכות השונות".
- "עם חזרתה של המתאמת לעבודה נודע לי כי לא ניתן לתגבר את המחלקה ולהשאיר את שתי העבודות. מסיבות משפטיות נאלצתי להפסיק את עבודתה של המחליפה ולהשאיר את המתאמת הישנה אשר כל תפקידה הוא לדווח על תקלות העובדים לאוטומציה (מוגדר במכרז)".
- "לאור הצמצום בכח האדם והתקציב הודעתי להנהלת העירייה כי אין ביכולתי להמשיך ולבצע את ההטמעה והמעקב אחר המכרז ובטח שאין לי יכולת לתכנן ולהטמיע פיתוחים חדשים".
- "הגשתי להנהלת העירייה יותר מפעם אחת תוכנית לשינוי מבנה ארגוני של מחלקתי הכולל תגבור כח האדם ותקציבים בהתאם לאתגרים, המשימות, המטלות והצרכים פניהם עומדת מחלקתי והעירייה כאחד".
- "ראוי לציין כי הנהלת העירייה דנה מזה כשלוש שנים בשינוי מבנה ארגוני במחלקת מערכות מידע שבמסגרתו אמורים להתווסף תקנים למחלקה".
- "מאז ועד היום הנהלת העירייה הביעה את הסכמתה יותר מפעם אחת לתוכנית שהגשתי אך מסיבות שאינן ברורות או ידועות לי לא יושמו השינויים הנדרשים. אי יישום השינויים הנדרשים משליך באופן ישיר על תפקוד המחלקה בכל הקשור למכרז מערכות הליבה (נשוא דוח ביקורת זה) וכמו כן על יכולתה של היחידה לבצע את המשימות הנדרשות בעבודה היום יומית בכל תחומי העיסוק עליהם אני מופקד".
- "במכרז מוגדר כי רמת השרות תיבדק רק בסוף תקופת המעבר. תקופת המעבר טרם הסתיימה (ראו הסבר סעיף 16) ולכן מוקדם מלבצע סקר שביעות רצון או לבחון את שביעות הרצון של המשתמשים".
- הביקורות מתבססות על תכונות העבודה ויחד עם זאת :
 - א. "לא ניתן להתעלם מהמציאות המורכבת המצויה בשטח של התמודדות עם התנגדויות ושמרנות עובדים לשינויים בתהליכי עבודה וטכנולוגיות חדשות. דבר המצריך השקעת זמן רב בהנעת תהליכים פנים ארגוניים חוצי ארגון".
 - ב. "עקב מורכבות הדברים לעיתים בוצעו התאמות ושינויים בתהליכי ההטמעה בהתאם למצב בשטח".

התייחסות הביקורת

תקופת המעבר הוגדרה במכרז, כלהלן:

"תקופת המעבר מהמצב הקיים למצב בו כלל המערכות והשירותים המוצעים בהצעת הספק הזוכה פועלות בייצור ונותקו המערכות הנוכחיות, כולל הפעלת כל המנגנוני המוגדרים במכרז זה וכמפורט בסעיף 4.2.4 בפרק 4 להלן".

הגדרה זו מכוונת למצב בו מערכות המידע מוחלפות על ידי ספק חדש בעוד חברת האוטומציה המשיכה בהפעלת מערכות המידע הקיימות בלבד, לפיכך קיים ספק לגבי אי סיום תקופת המעבר.

כמו כן, בשל פרק הזמן שחלף ממועד המכרז (2012) ועד למועד הביקורת (2015), לדעת הביקורת אין זה סביר כי טרם הוטמעו מערכות נוספות שנדרשו במכרז ועל מחלקת המחשוב לסיים בהקדם את התקנת המערכות ולבחון את עמידתן בתנאי המכרז.

72. להלן פירוט מדגם של ליקויים שהחברה לאוטומציה התחייבה לתקן

בהתאם למסמכי המכרז:

• פונקציונליות חלקית ומוגבלת

#	נדרש	בפועל	פערים
1	<u>מערכת הגבייה</u> – תהליך קבלה והתאמה של תקבולי בנקים מבוצע באופן ידני	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון
2	<u>מערכת נכסים</u> – אין אפשרות פונקציונאלית לניהול ממוחשב של "ספר הקצאות" הכולל: קריטריונים, מעקב אחר הקצאות	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון
3	<u>מערכת הנה"ח</u> – דיווח על סיכומי הפקדות לקופות גמל עובדים	לא נמצא בתכנית	הבעיה נותרה ללא פתרון

פתרון	העבודה	מבוצע באופן ידני ולא ממוחשב	
לדברי מנהל מערכות המידע, העדכון בוצע	לא נמצא בתכנית העבודה	מערכת החינוך - עדכון הורים גרושים 2) (כתובות)	4
הבעיה נותרה ללא פתרון	לא בוצע ממשק למערכת לולוטק	מערכת פיקוח עירונית - דוחות פיקוח עירוני - דוחות תברואה, שילוט ואיכות הסביבה – המערכת אינה מספקת מענה להמשך הטיפול בתהליך	5

התייחסות המבוקר

- "הביקורת התבססה על מסמכי המכרז בלבד ומשכך נוצר פער בין הטענות למציאות הקיימת ברשות":

#	נדרש	המצב בפועל לאחר בדיקה עם המחלקות (לפי תגובת המבוקר)
1	מערכת הגבייה – תהליך קבלה והתאמה של תקבולי בנקים מבוצע באופן ידני	בנק לאומי ופועלים עוברים באוטומציה בצורה מלאה. בנק מזרחי, דיסקונט ודיקסיה- אין פעולות רבות לכן ויתרו על ההטמעה, משיקולי תקציבי ודרישת המשתמשת להשאיר את המצב כפי הוא.
2	מערכת נכסים – אין אפשרות פונקציונאלית לניהול ממוחשב של "ספר	לא טופל

	הקצאות" הכולל : קריטריונים, מעקב אחר הקצאות	
מבוצע במ"ס ומופיע בכול המערכות הנדרשות	<u>מערכת הנה"ח – דיווח</u> על סיכומי הפקדות לקופות גמל עובדים מבוצע באופן ידני ולא ממוחשב	3
טופל ועומד בדרישות פסיקת בית המשפט בנושא.	<u>מערכת החינוך - עדכון</u> הורים גרושים (2 כתובות)	4
דוחות חנייה עובד היטב. העירייה עוד לא בחרה לעבור בדוחות "הגדולים" לדוח ממחושב ולכן אין ממשק. הזנת הדוחות מבוצעת בצורה ידנית. בחודשים הקרובים יפורסם מכרז למערכת פיקוח אשר	<u>מערכת פיקוח עירונית -</u> דוחות פיקוח עירוני - דוחות תברואה , שילוט ואיכות הסביבה – המערכת אינה מספקת מענה להמשך הטיפול בתהליך	5

● העדר אינטגרציה וסינרגיה בין המערכות

#	נדרש	בפועל	פערים
1	<u>מערכת הגבייה – אין</u> אינטגרציה בין מערכת הגבייה עירונית לכלל המערכות היוצרות חיוב בעירייה.	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון
2	<u>מערכת הנדסה – אין</u> ממשקים בין מערכות הנדסה למרבית מערכות הליבה התפעוליות האחרות.	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון

3	מערכת הנה"ח – אין ממשק לנתונים המגיעים ממערכת הקופה הראשית אין ממשק בין מערכת ערבויות למערכת ניהול פרויקטים	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון
---	---	-----------------------	-----------------------

התייחסות המבוקר

#	נדרש	המצב בפועל לאחר בדיקה עם המחלקות (לפי התייחסות המבוקר)
1	מערכת הגבייה – אין אינטגרציה בין מערכת הגבייה עירונית לכלל המערכות היוצרות חיוב בעירייה.	הופעל ממשק נכסים
2	מערכת הנדסה – אין ממשקים בין מערכות הנדסה למרבית מערכות הליבה התפעוליות האחרות.	
3	מערכת הנה"ח – אין ממשק לנתונים המגיעים ממערכת הקופה הראשית אין ממשק בין מערכת ערבויות למערכת ניהול פרויקטים	לא קיימת מערכת לניהול פרויקטים, מערכת ערבויות עובדת ולא ניתן לשלם ללא ערבות בתוקף. התממשקות למג"ע לא בוצעה

• תהליכי עבודה קשיחים ולא תקינים

#	נדרש	בפועל	פערים
1	<u>מערכת הגבייה</u> – ישנם מקרים בהם החישובים אינם נכונים. לדוגמא: ▪ חישוב גביית תשלומים לגני הילדים ▪ גובה ריבית הפיגורים המחושב במג"ע, זהה למחושב עבור ארנונה – חישוב זה אינו נכון ומנוגד לחוק.	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון
2	<u>מערכת המנהל ההנדסי / תב"ע וייעודי קרקע</u> – התמיכה בוועדות אינה תומכת את התהליכים המקובלים בעירייה	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון
3	<u>מערכת המנהל הנדסי</u> – המערכת כופה שימוש בטפסים שקיימים בה, חסרה גמישות בהתאמה של טפסים לפי מאפייני התהליכים בעירייה	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון
4	<u>מערכת החינוך</u> – יש אפשרות לקלוט תלמידים עם מספר ת.ז שגוי, ללא התראת מערכת, במידה ומתבצעת קליטה כזו, לא ניתן לבטל אותה, אלא באמצעות הזנה פיקטיבית של "עזיבה" אשר תורם לריבוי נתוני "זבל" במערכת	לא נמצא בתכנית העבודה	הבעיה נותרה ללא פתרון

התייחסות המבוקר

#	נדרש	המצב בפועל לאחר בדיקה עם המחלקות (לפי התייחסות המבוקר)
1	<u>מערכת הגבייה</u> – ישנם מקרים בהם החישובים אינם נכונים. לדוגמא: ▪ חישוב גביית תשלומים לגני הילדים ▪ גובה ריבית הפיגורים המחושב במג"ע, זהה למחושב עבור ארנונה – חישוב זה אינו נכון ומנוגד לחוק.	הנושא מצוי בדיון עקרוני בבית המשפט ולכן לא ברור האם בכלל קיימת בעיה
2	<u>מערכת המנהל ההנדסי / תב"ע</u> <u>וייעודי קרקע</u> – התמיכה בוועדות אינה תומכת את התהליכים המקובלים בעירייה	בוצעו התאמות ושינויים במערכת לרפורמה החדשה
3	<u>מערכת המנהל הנדסי</u> – המערכת כופה שימוש בטפסים שקיימים בה, חסרה גמישות בהתאמה של טפסים לפי מאפייני התהליכים בעירייה	בוצעו תיקונים אך עדיין יש צורך בהתאמות סופיות
4	<u>מערכת החינוך</u> – יש אפשרות לקלוט תלמידים עם מספר ת.ז. שגוי, ללא התראת מערכת, במידה ומתבצעת קליטה כזו, לא ניתן לבטל אותה, אלה באמצעות הזנה פיקטיבית של "עזיבה" אשר תורם לריבוי נתוני "זבל" במערכת	תוקן

• ביצועים בעייתיים של המערכת

73. לא בוצע סקר שביעות רצון המשתמשים מביצועי המערכת ולא מבוצע ניטור אפליקטיבי לזמינות המערכות. כמו כן, לא מבוצע מדגם למדידת זמני התגובה של תהליכי העבודה המרכזיים במערכות השונות.

74. מתשואול מספר עובדים עלה כי לפחות חלק ממערכות המידע של חברת האוטומציה פועלים באופן איטי ונתקעים בתדירות גבוהה ולפיכך הבעיות שהיו טרם ביצוע המכרז, לא טופלו.

התייחסות המבוקר

- "אכן לא בוצע סקר שביעות רצון מאחר וטרם הסתיימה "תקופת הביניים" כהגדרתה במכרז, למרות האמור אבקש לבצע סקר שכזה".
- "מאחר וכח האדם במחלקה מצומצם ואין ביכולתי לפנות משאבים לבחינת תוצאות הניתור, לכן לא ביקשתי ולעת עתה נסתפק בידיעה שהמערכות עובדות".
- "כאשר מעוניינים לבחון ביצועי מערכת מידע ראוי שהבדיקה תבוצע למול נתוני מערכת הניטור ולא ע"י בחינה סובייקטיבית. היה מקום לבקש את הנתונים מהחברה לאוטומציה".
- "הביקורת מניחה כי בעיית האיטיות נובעת אך ורק ממערכות האוטומציה. הנחה זו בעייתית ולא ניתן להוכיח אותה בעת הזו".
- "מחלקת מערכות מידע סובלת בשנים האחרונות בקיצוץ זוחל ומתמיד בתקציביה. כ 150 ממחשבי העירייה לא הוחלפו מזה 5 שנים ומעלה, בחודש הקרוב נחל בקליטה של מחשבים חדשים אשר יוכלו לספק תשובה מהיכן נובעת בעיית האיטיות, האם זו החומרה הישנה והאקספלורר שאינו תומך או שאכן יש בעיה במערכות האוטומציה".
- "מקבל את הערת הביקורת כי ייתכן אבל ממש לא בטוח כי תמיכה ושימוש בדפדפן אחר אכן היה משפר ביצועים. העירייה משתמשת באקספלורר 8 ומערכת הפעלה XP ברוב מחשביה (מערכת אשר אינה נתמכת ע"י מיקרוסופט יותר משלוש שנים) ולכן לא ברור אם האיטיות נובעת מהאקספלורר שאינו נתמך עוד או מביצועי מערכות האוטומציה תמיכה ביותר מדפדפן אחד הייתה מאפשר לנו לזהות את הגורם לאיטיות ביתר קלות. אך דרישה מסוג זה לא

הוצגה במכרז ולכן לא ניתן כיום לדרוש תמיכה ביותר מדפדפן אחד מהחברה לאוטומציה".

התייחסות הביקורת

הביקורת ביקשה לקבל נתוני ניטור אך לא קיבלה אותם.

3.3 דרישות נוספות מהספק הזוכה

75. בנוסף למתן פתרונות ממוחשבים לבעיות הקיימות במערכת המחשוב העירייה העלתה במסמכי המכרז ליקויים נוספים אשר הספקים הזוכים נדרשו לפתור בתכנית העבודה שהגישו לעירייה, כלהלן:

א. משתמשים אינם בקיאים ואינם מתודרכים ביכולות המערכת – המשתמשים אינם בקיאים במלוא היכולות של המערכת איתה הם עובדים וכי גם ההדרכות אשר בוצעו לא גישרו על הפער וחלקן היו ברמה מקצועית נמוכה.

תהליכי הדרכה והטמעה לא מספקים, הדבר בא לידי ביטוי בכמות ההדרכות שאינה מספקת ובאיכות ההדרכות והתמיכה השוטפת שאינה תמיד ברמת המקצועיות הנדרשת.

ב. קיימת תלות גבוהה בספק – ישנם מקרים בהם תהליכי עבודה שוטפים עם המערכת מחייבת התערבות של תומכים מצד הספק. מצב זה יוצרת תלות גבוהה במוקד התמיכה של הספק וגורר השקעת זמן רבה בפניי התומכים ובהמתנה לתגובתם ולסיוע מהם.

ג. רמת השירות של שירותי התמיכה במשתמשי העירייה נמוכה – הדבר בא לידי ביטוי בשביעות רצון נמוכה של המשתמשים.

ד. אין הסכם התקשרות מסודר בין העירייה לספק – ההסכם במתכונתו חסר מרכיבים רבים האמורים להבטיח את רמת השירות ואת איכות השירות.

76. בשל הליקויים הנ"ל, העירייה ביצעה מכרז בו דרשה כי הספק הזוכה יספק את השירותים הנדרשים לעירייה, כפי שסופקו עד אותו המועד ובנוסף ישדרג/יקים ויטמיע מערכות אשר יענו על צרכי העירייה.

77. בשל אי קבלת תכנית העבודה הראשונית של חברת האוטומציה, כפי שהוגשה במכרז, אין באפשרות הביקורת לבחון את עמידת חברת האוטומציה בהצעה שהגישה.

התייחסות המבוקר

- "אינני מקבל טענה זו".
- "בעמוד 14 בדוח הביקורת סעיף 73 מצוין במפורש "מבדיקת תכנית העבודה שקיבלנו עולה..." הביקורת קיבלה תוכנית עבודה (גם אם נאלצה לבקש אותה יותר מפעם אחת".
- "הביקורת משיקוליה היא בחרה לבצע את עבודת הביקורת בבחינת ניירת המכרז ולא בבחינת הממצאים בפועל ועל כך אין לי אלא להצר".

התייחסות הביקורת

יצוין בשנית, כי הביקורת לא קיבלה את תכנית העבודה הראשונית של חברת האוטומציה, כפי שהוגשה במכרז.
כן התקבלה תכנית העבודה הנוכחית אשר הינה כללית ושטחית ובהתאם אליה לא ניתן היה לבצע את הבדיקות שנדרשו.

78. עם זאת, יצוין, כי בפועל לא ניתן ולא יושם פתרון לבעיות הנוספות שהועלו על ידי העירייה במכרז, כלהלן:

- משתמשים אינם בקיאים ואינם מודרכים ביכולות המערכת:
לא הוגשה תכנית הדרכות של המשתמשים הנדרשת לביצוע על מנת לשפר את יכולת השימוש במערכות המידע ולא נערך סקר שביעות רצון לבחינת איכות ההדרכות שבוצעו.
יצוין, כי בביקורות המבוצעות מול עובדי העירייה באגפים השונים עלה כי העובדים אינם יודעים כיצד להפיק דוחות ממוחשבים ממערכות המידע.
- תלות גבוהה בספק:
חברת האוטומציה נותרה החברה היחידה המספקת שירותי תחזוקה ופיתוח של מערכות המידע ולפיכך לא פחתה תלות העירייה בספק.
- רמת השירות של שירותי התמיכה במשתמשי העירייה נמוכה:
לא נבחנה רמת השירות של חברת האוטומציה ושביעות רצון המשתמשים משירותי התמיכה. מתשאל מספר עובדים עלה כי

רמת שביעות הרצון מתמיכת החברה נותרה נמוכה (ראה הרחבה בנושא בהמשך הדוח).

• **הסכם התקשרות בין העירייה לספק:**

בעקבות המכרז שבוצע נחתם הסכם התקשרות, אך לא מבוצע פיקוח נאות אחר יישום התחייבויות חברת האוטומציה.

התייחסות המבוקר

- "במסגרת החלפת המערכות בוצעה הדרכה".
- "כפי שצינתי כבר, טרם סיימנו את שלב הטמעת המערכות ולכן ניתן לצפות כי קיימים פערי ידע אשר יצטמצמו עם חידוש ההטעמות ויישום המערכות כל זאת עם קליטת כח אדם איכותי למחלקת מערכות מידע".
- "ראוי לזכור כי לעיתים הפרה רוצה להניק יותר ממה שהעגל רוצה לינוק".
- "למרות כל האמור מעלה, ברור לי כי משתחמשנו אינם שולטים בצורה מושלמת במערכות. מאז כניסתי לתפקיד דאגתי שבכול מקום בו זוהה פער שכזה תבוצע הדרכה עבור העובדים הרלוונטיים (רישום גני ילדים, ממשק נכסים, תווי חנייה)".
- "אינני מקבל את הטענה כי הפחתת משך התקשרות עם ספק תפחית את התלות המוחלטת של העירייה בספק. במכרז מסוג זה העירייה תלויה בספק הזוכה למשך כל משך ההתקשרות ללא קשר למשך ההתקשרות, אותה תלות קיימת בהתקשרות לשנה או עשר שנים".
- "הפעם היחידה בה ניתן לבטל את התלות בספק חיצוני תהיה ברגע שנקלוט עשרות עובדים למחלקת מערכות מידע, נגדיל את תקציב הרכש ונבנה מערכות ליבה עצמאיות ועד אז כנראה שנהיה תלויים בספקים שלנו וזאת ללא כל קשר למשך ההתקשרות".
- "בדיקות ביצועים ראוי שתעשה מול נתוני מערכת הניטור ולא משמועות. ראוי היה לבקש ולקבל את הנתונים מהחברה לאוטומציה".
- "אני מקבל בכול חודש דוח מרכז של הפניות לשרותי התמיכה השונים ועל פניו נראה כי קיימת עמידה בהגדרות המכרז".
- "כפי שהסברתי בסעיף 16 בנתוני כח האדם והתקציב המצויים ברשותי אינני מסוגל לבצע פיקוח/הטמעה/פיתוחים וכ"ו. והודעתי על כך להנהלת העירייה".

התייחסות הביקורת

למרות שביקשנו, לא קיבלנו נתוני ניטור מחברת האוטומציה, הביקורת לא התבססה על שמועות אלא על שיחות עם עובדים וביצוע פעולות והפקת דוחות ממספר מערכות מידע.

3.4 התקנת המערכות ועמידה באמנת איכות (SLA)

3.4.1 כללי

79. אמנת השירות נקבעה בסעיף 4.4 למסמכי המכרז ומהווה אמצעי לבחינת רמת השירות הניתנת על ידי הספק לעירייה.

80. מדידת רמת השירות תבוצע בהתאם לכלי מדידה שהוצעו על ידי הספק ואושרו על ידי המזמין.

81. בהתאם לתנאי המכרז, נקבעה תקופת מעבר המסתיימת במועד בו מערכות הספק יחלו לפעול בהתאם לנקבע בתנאי המכרז ולא יאוחר מ- 6 חודשים ממועד חתימת ההסכם.

82. לצורך סיום תקופת המעבר על הספק לעמוד בתנאים הבאים:

1. השלמת התאמת המערכות למאפיינים הפונקציונאליים המפורטים בפרק 2 לעיל.

2. ממשקים מלאים בין מערכות הליבה לבין עצמן למערכות הלוויין ולמערכת ה-GIS. – כמפורט בסעיף 2.3.2 בפרק 2 לעיל.

3. השלמת הטמעת פתרון הטבלאות המשותפות כפתרון זמני עד למערכת עם מאגר נתונים יחיד. כמפורט בסעיף 2.3.2.2 בפרק 2 לעיל. (במידה והמערכת המוצעת אינה בעלת מאגר נתונים אחד ויחיד).

4. השלמת התקנת כלל המערכות בייצור בהתאם לתוכנית העבודה.

5. סיום טיוב כתובות והסבת נתונים.

6. השלמת כל פעילויות ההדרכה לגורמים המקצועיים ולמשתמשים באופן אשר יכלול הפעלת מערכות הספק באופן שוטף.

3.4.2 אמנת שירות (SLA) לבחינת רמת השירות של הספק

83. בהתאם לסעיף 4.4 למסמכי המכרז, אמנת השירות נכנסת לתוקפה מסיום תקופת המעבר שנקבעה במכרז.

84. רמת השירות של חברת האוטומציה נקבעת בכל מערכת בהתאם לדירוג ה"קריטיות" שלה לעירייה ופרמטרים שנקבעו במסמכי המכרז.

85. לא בוצעה מדידה של אף אחד מהקריטריונים שנקבעו במסמכי המכרז לבחינת רמת השירות של הספק לרבות:

- זמני פעילות המערכת,
- זמני ההתאוששות מהתקלות,
- ביצועי המערכת (זמן התגובה בביצוע הפעולות),
- זמינות מוקדי התמיכה של חברת האוטומציה
- שביעות רצון המשתמשים מביצועי מערכות המידע.

התייחסות המבוקר

- "מקבל את ההערה הביקורת כי לא נבדקו/נבחנו זמני פעילות המערכת, זמני ההתאוששות מהתקלות, ביצועי המערכת (זמן התגובה בביצוע הפעולות) שביעות רצון המשתמשים מביצועי מערכות המידע".
- על פי המכרז מדדים אלו אמורים להיבדק בסיום שלב "תקופת המעבר" אך כפי שכתבתי כבר מספר פעמים עדיין לא סיימנו את שלב זה.
- "אינני מקבל את טענת הביקורת כי לא נבדקת "זמינות התמיכה של החברה לאוטומציה" וזאת מאחר ואני מקבל דוח כל חודש המכיל את זמני התגובה, השאלות והתשובות".
- "שוב אני מוצא לנכון לציין כי מחלקתי לוקה בחסר בכול הקשור לכח אדם והיכולת להטמיע ולעקוב אחר דרישות המכרז".

86. מדידת רמת השירות של הספק הינה מורכבת אך הכרחית לצורך בחינת עמידתו בתנאי המכרז וחיובו בשיפור ופיתוח מערכות המידע הקיימות ורמת השירות הניתנת לאזרחים.

87. יצוין, כי בביקורות הנערכות באגפי העירייה עולה כי לפחות חלק ממערכות המידע פועלות בצורה איטית ביותר, בעיקר בעת הפקת שאילתות ודוחות, וכי שביעות הרצון של עובדי העירייה ממערכות המידע, הינה נמוכה ביותר.

התייחסות המבוקר

- "אבקש לדעת היכן נבדקו הדברים בכדי לבצע בדיקה מקיפה לבירור מהם הגורמים לכך".

88. להלן רמות הקריטיות שהוגדרו למערכות המידע העיקריות :

מערכת	סיווג קריטיות
גבייה	1
ארנונה	1
הנה"ח ותקציב	1
מערכות הנדסה	2
שכר וכ"א	2
חניה	2
פיקוח	2
רכש ולוגיסטיקה	2
חינוך	2
רווחה	2

*המשמעות מבחינת מערכות מסיווג קריטיות 1 הינה : מותרת חוסר זמינות מצטברת של **עד חצי שעה בשבוע**.

*המשמעות מבחינת מערכות מסיווג קריטיות 2 הינה : מותרת חוסר זמינות מצטברת של **עד שעה וחצי בשבוע**.

להלן פירוט הפרמטרים לקביעת רמת השירות של הספק :

מס'	תחום תפעול/תחזוקה
1	זמינות המערכת
2	התאוששות מתקלות
3	ביצועי המערכת
4	ביצועי מוקד/י תמיכה (Help Desk)
5	שביעות רצון המשתמשים
6	פיתוח שינויים ושיפורים

1. זמינות המערכת:

מערכות המידע סווגו ברמת קריטיות בהתאם לחשיבותן, כאשר בהתאם לרמת סיווג המערכת נקבע משך הזמן המקסימאלי בו מותרת השבתת המערכת ביחס לכל זמן פעילותה, כלהלן:

Up-Time	סיווג קריטיות
99.00%	1
97.00%	2

2. זמני התאוששות מתקלות:

מערכות מידע, טובות ככל שיהיו, סובלות מתקלות לאורך תקופת השימוש בהן. בהסכם ובמכרז, חברת האוטומציה התחייבה לטפל במקרים של תקלות תוך פרק זמן שלהלן:

סיווג קריטיות	דרישה	משך התאוששות ממוצע
1	התאוששות מתקלה קריטית	60 דק'
	התאוששות מתקלה	80 דק'
2	התאוששות מתקלה קריטית	80 דק'
	התאוששות מתקלה	120 דק'

3. ביצועי המערכת:

ביצועי המערכת הינו מדד הבוחן את רמת מהירות ביצוע הפעולות העיקריות הנדרשות מהמערכת. במכרז שבוצע על ידי העירייה, חברת האוטומציה התחייבה לעמידה בביצועי מערכת שלהלן:

זמן ביצוע מרבי	אופן המדידה	פעולה
1 שנה	(מרגע ה"קליק" על לינק המערכת ועד להצגת מסך אימות משתמש).	כניסה למערכת והעלאת מסך אימות משתמש
5 שניות	מרגע ה"קליק" על כפתור הכניסה למערכת ועד יכולת המשתמש לבצע בחירה בתפריט הראשי.	העלאת תפריט ראשי
2 שניות	מרגע "קליק" על המסך/טופס הנבחר דרך עלייתו המלאה ועד יכולת המשתמש להזין נתונים/ בחירה נוספת.	העלאת מסך להזנה וקליטת פרטים (טקסטואלי וגראפי)
3 שניות	מרגע "קליק" על מסך/שם המסמך ועד להצגתו	אחזור מסמך סרוק
30 שניות	מרגע "קליק" על שם הדוח ועד הצגת הדוח על המסך או מרגע "קליק" על כפתור "בצע" ועד הצגת תוצאות השאילתה על המסך.	הצגת דוח/שאילתה (עד 500,000 רשומות)
15 שניות	מרגע "קליק" על כפתור צירוף הקובץ ועד יכולת המשתמש לבצע פעולה חדשה.	צירוף קבצים (עד Mb1)
5 שניות	מרגע "קליק" על הקישור לאתר ועד יכולת המשתמש לבצע בחירה נוספת באתר.	העלאת מערכת אינטרנטית (WEB) – מידע ונתונים טקסטואליים

4. ביצועי מוקד התמיכה (Help Desk):

חברת האוטומציה התחייבה לאספקת שירותי תמיכה טלפונית לטיפול בפניות ובעיות של עובדי העירייה. בהתאם למכרז, רמת שירות התמיכה הטלפונית של חברת האוטומציה נבחנת בהתאם למשך הזמן שחולף עד למתן מענה לכל פניה המתקבלת במוקד, אחוז השיחות של העובדים שלא נענו (ננטשו) ואחוז הפניות

שנפתרו על ידי חברת האוטומציה לאחר פניה אחת בלבד למוקד, כלהלן:

#	פעולה	אופן המדידה	ביצוע ממוצע
1	זמן המתנה בכניסה למוקד	נמדד על פי סך כל הקריאות בתקופת המדידה.	35 שניות
2	אחוז נטישות	נמדד על פי סך כל הקריאות בתקופת המדידה.	10%
3	אחוז קריאות שנפתרו במענה אחד	נמדד על פי סך כל הקריאות בתקופת המדידה.	לפחות 50%

5. שביעות רצון המשתמשים:

העירייה נדרשת לבצע סקר שנתי במסגרתו תימדד שביעות רצון המשתמשים.

הסקר יבוצע באמצעות שאלונים שיופצו למדגם מייצג של משתמשי המערכת, תוך דגש על ייצוג כל סוגי המשתמשים והמודולים במערכות.

הציון בגין שביעות רצון המשתמשים יחושב לפי ממוצע תוצאות השאלונים אשר ימולאו ע"י משתמשי המערכת הספק יידרש להבטיח:

- ציון שביעות רצון מינימלי של 75 בתום השנה הראשונה בסקר שביעות הרצון בכל שנה.
- החל מהשנה השנייה יידרש הספק להציג שיפור של מינימום 7% בציון הכולל - עד לציון של 90 ושמירה על ציון זה בהמשך.

6. דרישות רמת השירות בפיתוח שינויים ושיפורים (שו"ש):

סעיף זה מגדיר את דרישות רמת השירות בפיתוח שינויים ושיפורים (שו"ש) במערכת.

הדרישות להלן מתייחסות לכל שינוי ושיפור במערכת, אשר אושר ע"י המזמין לאחר אפיון השינוי והגדרת היקף השעות והלו"ז למימוש.

משך ביצוע השינוי / שיפור במערכת לא יחרוג ביותר מ- 10% ממשך הביצוע המתוכנן שיאושר על ידי העירייה עבור כל שינוי/שיפור.

חישוב הציון המשוקלל של רמת השירות הכוללת יכונה **Z total** ויתבצע בהתאם ליחס שלהלן:

מדד	תחום נמדד	משקל
Z1	זמינות המערכת	25%
Z2	זמני התאוששות מתקלות	25%
Z3	ביצועי המערכת	30%
Z4	זמינות ביצועי מוקד	10%
Z5	שביעות רצון משתמשים	10%

חישוב הציון המשוקלל של רמת השירות בפיתוחים ובשינויים יעשה בנפרד, בהתאם לנקבע בסעיף 6 בלבד ויכונה שו"ש_Z.

3.4.3 קיזוז תשלומי הספק בגין אי עמידה בתנאי רמת השירות

89. סעיף 9 לנספח 4.4 במסמכי המכרז מגדיר את תנאי הסף בהם על הספק לעמוד, כלהלן:

1. ציון רמת שירות Z_{Total} שנתי נמוך מ- 80.
2. ציון שו"ש_Z שנתי נמוך מ- 75.
3. ציון רמת שירות לתחום בודד בשני רבעונים רצופים נמוך מ- 70.
4. תקלת ביצועים במערכת שסווגה כקריטית שאינה נפתרת תוך 8 שעות.
5. ציון סקר שביעות רצון של משתמשים קטן מ- 75.

90. במקרה בו הספק לא יעמוד בתנאי סף שנקבעו לאיכות עבודתו, העירייה רשאית לחייב את הספק בפיצוי כספי מוסכם של 50,000 ש"ח.

91. לא נמדדת רמת איכות השירות של חברת האוטומציה ובשל כך:

- לא מקוזזים התשלומים המשולמים לחברה בהתאם לאיכות השירות שנתנה לעירייה, כנקבע בתנאי המכרז.
- לא נבחנת עמידת רמת השירות של הספק בתנאי הסף של המכרז ולא הוטל עליו לשלם את הפיצוי המוסכם, במקרה בו לא עמד בתנאי הסף לאיכות השירות.

92. לא מן הנמנע, כי אם לא היו נקבעים בתנאי המכרז מדדי האיכות הנ"ל ולא היה נקבע, כי תשלומי הספק הזוכה יקוזזו בהתאם לאיכות השירות שתימדה, היו מתקבלות במכרז הצעות נמוכות משמעותית מאלו שהתקבלו.

התייחסות המבוקר

- "מקבל את הערת הביקורת אך כל עוד לא יוקצה כח אדם איכותי לטובת העניין לא אוכל לבצע".
"יחד עם זאת נראה שאין לקבל את הקשר שעשתה הביקורת בין ליקוי נטען זה לבין סכום ההצעות שהוגשו במכרז. אין קשר בין הדברים וקשה מאוד להניח כי המציעים ראו קשר כזה, שכן. איך יכלו להניח על מה תעמוד העירייה ועל מה לא? האם תפקח או לא? האם תשית קנסות או לא?"

התייחסות הביקורת

לא מן הנמנע, כי היכרות חברת האוטומציה את עובדי העירייה ודרישותיהם עלולה הייתה להעניק לה יתרות בסעיפים שפורטו על ידי מנהל מערכות המידע.

93. בנוסף, בהתאם לסעיף 5 למסמכי המכרז, במקרה בו רמת שירות תקבל ציון נמוך מ- 91, בהתאם למנגנון המדידה שיקבע, יותר קנס על הספק כאחוז מהתשלום לו הוא זכאי, כלהלן:

#	ציון רמת שירות	גובה הקנס ב - (%)
1	69 ומטה	קנס – 0.625% עבור כל נקודה 1
2	70-75	קנס – 0.500% עבור כל נקודה 1
3	76-80	קנס – 0.375% עבור כל נקודה 1
4	81-85	קנס – 0.250% עבור כל נקודה 1
5	85-90	קנס – 0.125% עבור כל נקודה 1
6	91-95	אין קנס

* לדוגמה: אם ציון רמת השירות = 76, הקנס יהיה $0.375\% \times 24 = 9.00\%$ נק'. לפיכך, יופחתו 9% מסכום סל השירותים הכללי המגיע לספק באותו רבעון.

94. על מחלקת המחשוב למדוד את ציוני איכות השירות של חברת האוטומציה ולבחון את האפשרות לקזז לחברה את התשלומים באופן רטרואקטיבי, ככל שימצא לנכון.

95. בהתאם לסעיף 4.4 למסמכי המכרז, בחצי השנה הראשונה לאחר תקופת המעבר תימדד רמת השירות אך לא יוטלו על הספק קנסות בגין אי העמידה ביעדים. היה ובחצי השנה שלאחר מכן, רמת השירות של הספק לא תעמוד ביעדים שנקבעו, יופעל מנגנון הקנסות על כל התקופה.

96. בשל האמור, על העירייה למדוד את רמת השירות של חברת האוטומציה החל משנת 2012 ולקנוס את החברה בהתאם לציוני איכות השירות משנת 2013.

3.4.4 פורטל שירות

97. בהתאם לסעיף 4.4.8 למסמכי המכרז, על חברת האוטומציה להקים פורטל שירות אשר יאפשר לנציגי העירייה צפייה במידע ובנתוני רמת השירות המעודכנים באופן שוטף.

98. בניגוד לסעיף 4.4.8 למכרז, חברת האוטומציה לא סיפקה לעירייה פורטל המאפשר שקיפות נתונים וצפייה במדדי האיכות לעמידה בהסכם שירות בהתאם לנדרש במכרז.

99. בין היתר על הפורטל להכיל נתונים אודות:

- מדדי רמת השירות לרבות רמת זמינות המערכת ורשת התקשורת (Uptime).

- סטאטוס הטיפול בפניות למוקד התמיכה.

- תוצאות מדידת הביצועים האחרונה (כולל היסטוריה) כנ"ל עבור מדדי ש"ר.

100. הפורטל יכלול 10 דוחות/שאליות אחזור רמות השירות השונות.

דוחות אלו יוגדרו בתקופת המעבר ויאפשרו יכולת של **Drill Down** של נציגי אגף מ"מ בעירייה – עד לרמת הנתון הבודד.

התייחסות המבוקר

- "מקבל את הערת הביקורת העירייה ביקשה לדחות את יישום בפורטל עד לסיום שלב הביניים, אבקש מהחברה לקיים שלב זה בהקדם".

3.4.5 תחזוקה מונעת

101. ספקי תחזוקת מערכות המידע נדרשים לבצע פעולות תחזוקה מונעת למניעת תקלות במערכות המידע ועוד.

102. הצעת חברת האוטומציה לא כללה פירוט של פעולות התחזוקה המונעת שהחברה תבצע בכל אחת ממערכות המידע לצורך מניעת תקלות במערכות וכו'.

103. יצוין, כי בפועל לא נמצאו בביקורת מערכות ניטור אפליקטיביות ומערכות נוספות המסייעות לזיהוי מוקדם ומניעת תקלות במערכות המידע השונות.

104. בהתאם לסעיף 4.5.1 למסמכי המכרז, לגבי כל אחד ממרכיבי המערכת (ציוד מרכזי, רשתות תקשורת, ציוד קצה, תוכנות תשתית, תוכנות יישומיות וכדו'), על המציע לפרט את השיטות והנהלים, שבהם הוא יעשה שימוש במסגרת התחזוקה המונעת.

105. בנוסף על המציע לפרט את סוגי הטיפולים המונעים שהוא יבצע במסגרת תחזוקת המערכת ואת תדירויות הטיפולים המונעים למרכיבים המרכזיים של המערכת. במיוחד יתייחס המציע לנקודות הבאות:

1. הבטחת רציפות השירות בזמן ביצוע פעולות של תחזוקה מונעת.
2. בדיקות תקינות למניעת תקלות.
3. פעולות בתחום אבטחת מידע.

3.4.6 תחזוקת שבר

106. ספקי תחזוקת מערכות המידע נדרשים לבצע פעולות תחזוקת שבר על מנת לסייע לעירייה להתמודדות במקרה בו נגרם נזק פיזי לאחד ממרכיבי המערכות (ציוד מרכזי, רשתות תקשורת, ציוד קצה, תוכנות תשתית, תוכנות יישומיות וכדו').

107. הצעת חברת האוטומציה לא כללה פירוט של פעולות תחזוקת השבר שהחברה תבצע ונהלי העבודה לפיהם עליה לפעול.

108. יצוין, כי בפועל לא נמצאו נהלי עבודה לטיפול במקרי שבר, לרבות תכניות DRP להתמודדות עם מקרה אסון ושבר של מערכות המידע השונות.

109. כמו כן, לא הוגדרו תחומי האחריות של חברת האוטומציה לטיפול במקרי שבר ולא ברור מהו השירות שהחברה נדרשת לספק לעירייה בנושא.

110. סעיף 4.5.2 זה מתייחס לפעולות שהספק יידרש לנקוט במקרים של תקלות, שברים ואסון, כפי שהם מוגדרים בהסכם רמת השירות (בנספח 4.4).

111. לגבי כל אחד ממרכיבי המערכת, הספקים נדרשו לפרט את השיטות, הנהלים והאמצעים, שבהם יעשו שימוש במסגרת ביצוע תחזוקת שבר של מרכיבי המערכת.

10. תכנית עבודה שנתית

112. תכנית עבודה הינה מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים שמגדיר בין היתר את הפעולות שעל המחלקה לבצע, אופן ביצוע הפעולות, הגורם האחראי על ביצוע כל פעולה, לו"ז, משאבים, יעדים ולבסוף בחינת עמידת המחלקה בכל אחד מהיעדים שנקבעו.

113. על תכנית העבודה לכלול פירוט של הפעילות השוטפת של היחידה ותהליכי השיפור וההתייעלות הנדרשים לביצוע תוך התבססות על ביצועי וניסיון העבר, הערכת מסוגלות והמשאבים הקיימים.

114. להלן סעיפי התקציב העיקרי של מחלקת מערכות מידע:

תחום פעילות	משימה	סכום
אחזקה שוטפת של רשת המחשוב העירונית והטמעתה	ניהול הקשר ופיקוח על קבלת שירותים מהחברה לאוטומציה לרבות צד ג' וקומפלוט. כולל מתאמת מטעם החברה המוצבת בעירייה לצרכי תמיכה שוטפים.	1,525,000 ₪
	ניהול הקשר ופיקוח על קבלת שירותים מבתי תוכנה נוספים.	180,000 ₪
		1,705,000 ₪

115. בביקורת נמצא, כי לא קיימת למחלקת מערכות מידע תוכנית עבודה לגבי מימוש/מעקב/יישום או פיתוחים בנושאי מערכות הליבה ומכרז האוטומציה.

התייחסות המבוקר

- "ברגע שאקבל כח אדם לטובת העניין נוכל לבנות תוכנית עבודה ועד לקליטת כח האדם אין סיבה לבנות תוכנית שכזו מאחר ואין לנו יכולת לממשה".

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 מועדונית 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 מועדונית 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 מישיבות המועצה, המוחזק בהתאם

לתקנות הנוהל, יתקבל כראיה בלי צורך בהוכחה נוספת.

להלן ממצאי הבדיקה לגבי השתתפות חברי מועצת העירייה בישיבות המועצה בשנת

: 2014

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

סוג הישיבה	לא מן המניין	מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין
מספר ישיבה	3	3	4	4	5	5	6	6	7	8	9
תאריך	29/01/2014	02/02/2014	09/03/2014	06/04/2014	11/05/2014	11/05/2014	01/06/2014	08/06/2014	06/07/2014	07/09/2014	
יצחק רוכברגר	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	
שירה אבין	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
טל עזגד	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	
גיא קלנר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	
דוברת ויזר	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	
שמואל גריידי	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	
יעקב קורצקי	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
איריס קלקא	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	
נורית אבנר	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	
אהרון אלמוג אסולין	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	
רפאל בראל	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
רות גרונסקי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
עידו כחלון	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	
סה"כ משתתפים	14	13	12	12	13	13	12	14	13	6	

סוג הישיבה	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין
מספר ישיבה	7	8	10	9	10	11	11	13	13	14
תאריך	10/09/2014	21/09/2014	19/10/2014	29/10/2014	29/10/2014	04/11/2014	04/11/2014	18/11/2014	07/12/2014	23/12/2014
יצחק רוכברגר	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0
שירה אבין	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
טל עזגד	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
גיא קלנר	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0
דוברת ויזר	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
שמואל גריידי	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1
יעקב קורצקי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
איריס קלקא	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0
נורית אבנר	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
אהרון אלמוג אסולין	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רפאל בראל	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רות גרונסקי	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1
עידו כחלון	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0
סה"כ משתתפים	10	7	15	14	12	14	14	12	10	11

סיכום נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

נוכחות באחוזים	חסר	נוכח	סה"כ ישיבות	
43%	12	9	21	יצחק רוכברגר
100%	0	21	21	שירה אבין
90%	2	19	21	טל עזגד
81%	4	17	21	גיא קלנר
86%	3	18	21	דוברת ויזר
62%	8	13	21	שמואל גריידי
90%	2	19	21	יעקב קורצקי
100%	0	21	21	עידן למדן
71%	6	15	21	איריס קלקא
76%	5	16	21	נורית אבנר
81%	4	17	21	אהרון אלמוג אסולין
67%	7	14	21	רפאל בראל
100%	0	21	21	אבי גרובר
86%	3	18	21	רות גרונסקי
76%	5	16	21	עידו כחלון

1. במהלך שנת 2014 התקיימו 21 ישיבות מועצה מהם 10 ישיבות מן המניין ו –

11 ישיבות מועצה שלא מן המניין .

2. נמצא כי מקרב חברי המועצה רק 3 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 בשש ישיבות רצופות**, חבר מועצה אחד לא נכח פעמיים בארבע ישיבות רצופות, ושני חברי מועצה לא נכחו בשלוש ישיבות רצופות. הביקורת מציינת כי בהתאם להוראת החוק חברי מועצה אלה (לאחר קיום ההליך הקבוע בחוק) היו אמורים לחדול מלכהן כחברי 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. **נמצאה חברת מועצה שלו נכחה שלוש פעמים בשני ישיבות רצופות**. נמצאו שני חברי מועצה שלו נכחו פעמיים בשני ישיבות רצופות כמו כן נמצאו ארבעה חברי מועצה שלא נכחו בשני ישיבות רצופות. הביקורת מעירה כי ראש העירייה לא נהגה על פי הוראות החוק ולא שלחה לחברי המועצה במכתב רשום הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדרו 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.