



עיריית רמת השרון

# מבקר העירייה

## דוח שנתי לשנת 2015

ניסן תשע"ו

מרץ 2016

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

## תוכן עניינים

<b>עמוד</b>	<b>נושא</b>
3	תוכן עניינים
4	מכתב מבקר העירייה לראש העירייה
5	תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה
6	מבוא
9	הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה
17	אגף הביטחון
73	דוח ביקורת בנושא בניית הגלריה לאומנות בשדרות וויצמן
97	תמיכות
128	רימונים – חברה לפיתוח רמת השרון בע"מ
184	גביית חובות
252	דוח ביקורת בנושא : חניה ופיקוח עירוני
326	נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה
336	התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה

תאריך : 31/3/2015

כ"א באדר ב תשע"ו

**לכבוד**  
**מר אבירם גרובר**  
**ראש עיריית**  
**רמת השרון**

**הנדון : הגשת דוח ביקורת שנתי לשנת 2015**

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 2015**

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 העירייה 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 העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה
3. במידה ולא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה .
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 העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה .
6. חל אישור לפרסם את דו"ח המבקר או חלק ממנו או תכנו, 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 2015 מקיף את נושאי הביקורת שבוקרו בין התאריכים 1/1/2015 ועד לתאריך ה - 31/12/2015 והגיעו לכלל השלמה .

נושאי הביקורת הכלולים בדוח :

1. אגף הביטחון
2. בניית הגלריה לאומנות
3. תמיכות
4. רימונים החברה לפיתוח רמת השרון

5. גביית חובות

6. חניה ופיקוח עירוני

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 לישיבות 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 לישיבות 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; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

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

ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם 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 הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו

לפחות כל אלה :

- (א) הוא אינו חבר בועדת ההנהלה;
- (ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
- (ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;
- (ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

### מינוי מבקר

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

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

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

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

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

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר

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

### מועצה שלא מינתה מבקר

167א. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו. (ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעיריה ולקבוע את שכרו.

### תפקידי המבקר

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו 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 ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה; היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.

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

### המצאת מסמכים ומסירת מידע

170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך 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 לוועדה 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 לוועדה 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 נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

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

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

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או 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 ראייה

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

### צוות לתיקון ליקויים

170גא. (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  
אגף הביטחון

## אגף הביטחון

### תמצית מנהלים:

1. לא הוגדרו בחוזה העסקה של מנהל האגף פירוט תפקידיו וסמכויותיו אשר הוגדרו במכרז.
2. לא קיים נוהג עבודה של מנהל האגף עם מנהלי המחלקות השונות הכפופים לו בנוגע לצורכי האבטחה.
3. הקבלן הזוכה במכרז שירותי אבטחה וביטחון פעל בניגוד לאמור בחוזה ללא כל בקרה של העירייה.
4. המועצה הגדילה את ההתקשרות עם חברת מוקד מטרה בשיעורים הגבוהים מהשיעורים הניתנים, בכ- 45%, לצורך מוקד מצלמות, אבטחת הפארק החדש בעיר "פארק הנצח" ולאבטחת אתר פי-גלילות.
5. מנהל אגף הביטחון לא מעורב כלל בנושא אבטחת אירועי תרבות לרבות דרישת המאבטחים מול כוחות הביטחון ואינו מיודע בהזמנת המאבטחים לפעילויות תרבות.
6. שירותי האבטחה לפארק שניתנו לא היו כלולים במסגרת חוזה ההתקשרות בין העירייה לחברת האבטחה.
7. העירייה חתמה על הזמנות אשר מהוות התקשרות בהיעדר מכרז המתחייב בתקנות העיריות מכרזים

8. הגזבר התחייב לבדו בהתחייבות כספית ללא חתימתו של ראש העירייה המתחייבת בכל התחייבות כספית.
9. גזבר העירייה חתם על הזמנות ללא קיום סעיף תקציבי פרטני בספרי העירייה.
10. שירותי אספקת כח אדם למוקד הרואה שניתנו לא היו כלולים במסגרת חוזה ההתקשרות בין העירייה לחברת האבטחה.
11. העירייה קיבלה שירותי אבטחה באתר פי גלילות ללא מכרז, ללא הסכם או הזמנת עבודה.
12. אגף הביטחון והעומד בראשו לא נטלו כל חלק בפינוי, מעקב ולווי אתר פי גלילות.
13. העירייה התקשרה עם מר דודי חמו לביצוע שירותי אבטחה במתחם פי-גלילות ללא עריכת מכרז המתחייב בהתקשרות בסכום זה.
14. מנהל אגף האבטחה אינו מעורב כלל בבניית תקציב המעקב, ניהולו ומעקב שוטף אחר ביצועו.

## המלצות :

15. יש צורך להכין כתב מינוי או נספח לכתב המינוי למנהל אגף האבטחה המפרט את הגדרת תפקידו וסמכויותיו.
16. יש להגדיר ולהרחיב את אחריותו של קב"ט מוסדות החינוך בעירייה.
17. יש לכלול את עלות שכר מנהל האגף במסגרת פרק 72 שירותי חירום וביטחון.
18. יש להגדיר עובד מטעם העירייה המפקח על פעילות המאבטחים, כנדרש בחוזה ההתקשרות.
19. יש לתחום את אחריותו של מנהל הטכנולוגיות בעירייה לעניין התחום הטכנולוגי בלבד לעניין המוקד הרואה ללא כל זיקה לעניין הביטחוני שבעניין.
20. יש צורך בקיום שת"פ בין מחלקת הגזברות ואגף האבטחה בכל הנוגע לבניית התקציב, ביצועו ומעקב שוטף.
21. יש צורך להכין נוהל הזמנות עבודה.
22. יש צורך בהכנת נוהל אישור חשבונות ותשלומים.



## אגף הביטחון

### כללי .1

- 1.2 עד שנת 2012 פעילויות הביטחון בעירייה היו מפוזרות במסגרת מחלקות שונות שהיו כפופות למנכ"ל/ית העירייה ולראש העירייה.
- 1.3 במהלך שנת 2012 הוחלט לאגד את כל פעילויות הביטחון תחת אגף הביטחון (להלן: "האגף") ולגייס מנהל אשר ישמש כמנהל אגף הביטחון וירכז תחתיו את כל נושאי הביטחון והאבטחה בעיר.
- 1.4 אגף הביטחון עוסק בשמירה על הסדר והביטחון של התושבים במסגרת הפעילות השוטפת ובשעת חירום.
- 1.5 באחריות האגף, בין היתר, הנושאים הבאים:
- א. אבטחת אירועים תוך תיאום עם גורמי ביטחון.
  - ב. אבטחת מבנים ומתקנים של העירייה.
  - ג. אבטחת מוסדות חינוך.
  - ד. הכשרה ותרגול של מערך כח האדם העירוני להתמודדות עם מצבי חירום.
  - ה. הצטיידות בציוד ייעודי למצבי חירום ומשברים.
  - ו. תחזוקה ושמירה על כשרות המקלטים הציבוריים בעיר.
  - ז. מענה לתושבי העיר בשעת חירום.

תרשים מבנה ארגוני של האגף לביטחון מצ"ב כנספח א'

## 2. מינוי מנהל אגף ביטחון

2.1 בראשית שנת 2012 פורסם מכרז פומבי, מס' 1/2012, לתפקיד מנהל אגף הביטחון. להלן תיאור התפקיד המפורט בפרק ג' במסמכי המכרז:

1. "אחריות לתכנון, לארגון ולהפעלה של שירותי הביטחון של הרשות המקומית (הכוללים: אחריות על יחידות: שירותי החירום, הפיקוח העירוני והשיטור המשולב, המוקד העירוני וקב"ט מוסדות חינוך)".

2. "אירגון בקרה ופיקוח על סדרי הביטחון....."

3. "ניהול, בקרה ופיקוח על מערך האבטחה והמיגון במוסדות הרשות המקומית ומתקניה."

4. "אחריות לתכנון, לארגון ולהפעלה בנושאי המניעה...."

5. "אחריות לתכנון, לארגון ולהפעלה של טיפול העירייה בכל אסון טבע, אסון המוני, מלחמה, פיגוע עוין, ארוע חירום וכו'....."

6. "ריכוז ועדת מל"ח וביטחון."

7. "...תקציב הג"א מקומי..."

8. "אחריות על ניהול, טיפול ורכש ציוד החירום במחסני החירום."

10. "ידע וניסיון בתכנון תקציבי ובניהולו"

2.2 בהתאם לפרוטוקול ועדת הבחינה מיום 30/05/12 מר עזי חזקיה (להלן: "מר חזקיה") נבחר לתפקיד מנהל אגף הביטחון. וביום 18/6/2012 נחתם עמו חוזה העסקה.

סעיף 3 (ב) לחוזה העסקה קובע: "במסגרת התפקיד מתחייב העובד לבצע

את כל המשימות שיוטלו עליו ע"י העירייה בקשר עם סמכויותיו ותפקידיו".

הביקורת מציינת כי חוזה העסקה של מנהל האגף אינו כולל את פירוט תפקידיו וסמכויותיו אשר הוגדרו במכרז אשר מן הראוי שיוצגו גם במסגרת חוזה העסקה.

תגובת סמנכ"ל משאבי אנוש:

**"צפ"י הנחיות משרד הפנים אין לצרוך שום שינוי בחוזה העסקה המוכתב צ"י משרד הפנים בפורמט קבוצ".**

2.3 לדברי מנהל האגף לא ניתן לו כתב מינוי המפרט את הגדרת תפקידו ומסגרת אחריותו.

לדברי מחלקת משאבי אנוש: "חוזה העסקתו הנשען על המכרז ועל אישור משרד הפנים כוללים בתוכם את הגדרת התפקיד ותאור התפקיד וחתומים ע"י העובד והגורמים הרלוונטיים ברשות, לפיכך אין כתב מינוי".

הביקורת מציינת כי הואיל וחוזה העסקה לא מפרט את תפקידיו וסמכויותיו של מנהל האגף קיים צורך לכתב מינוי כאמור המפרט את הגדרת התפקיד והסמכויות.

תגובת סמנכ"ל משאבי אנוש:

**"נאמ"מ המלצה זאת לצרף כתב מינוי ומימון תפקיד למרות שיש בזה כפיפות".**

2.4 חוזה העסקה ותנאי שכרו בחוזה אושרו על ידי אגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות.

2.5 לדברי מנהל האגף, בפועל תפקידו מתרכז בטיפול בנושאים ביטחוניים בשגרה, עבודה שוטפת מול הרשויות השונות (משרדי ממשלה פיקוד העורף ורשויות הביטחון), טיפול בכל נושא מל"ח<sup>1</sup> ופס"ח<sup>2</sup>, לרבות עדכוני הנחיות והסדרים מול הרשויות השונות.

<sup>1</sup>משק לשעת חירום.

בשיחות שקיימה הביקורת עם מנהל האגף נמצא כי המנהל לא שותף, לא מיודע ולא מעורה בתכנון, ארגון והפעלה של הפיקוח העירוני, שיטור משולב והמוקד העירוני ועבודתו של קב"ט מוסדות חינוך, ניהול בקרה ופיקוח על מערך האבטחה והמיגון במוסדות הרשות המקומית ומתקניה, תכנון תקציבי וניהול למרות שאלו נכללו במסגרת מכרז 1/2012 כחלק מתפקידיו.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"מנהל אגף הביטחון שותף בכלל המחלקות הכפופות לו מצורה, מנחה, מייצע, מכשיר, מדריק ומנהל בהתאם לצדיניות שיטרה וכאופן הצת חירות. לצדי התקציב אינו מצורה בתכנון התקציב וקביעת הסציפוט הראונוטיים לצדי הביטחון אינו מיוצע לצדיניות או לתכנון התקציב".**

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"מכרז עשיתי עם צדי הנ"ל מציון כי נותן הנחיות, כותב נהלים ונוהלים לצבוד בכל צת ומנהל את האגף לצדי ולצדי".**

2.6 עלויות השכר של מר חזקיה נרשמו בשנים 2012-2013 בפרק תקציבי 78 פיקוח עירוני ושיטור קהילתי ( תת פרק 781 פיקוח על חוקי העזר) החל משנת 2014 הועבר הרישום בגין עלויות שכרו לפרק תקציבי 72 שירותי חירום וביטחון (תת פרק 729 אגף הביטחון – כשכר מחלקת מל"ח). הביקורת לא קיבלה הסבר בגין השינוי האמור.

הביקורת מציינת כי נכון יותר לכלול את עלות שכר מנהל האגף במסגרת פרק 72 שירותי חירום וביטחון.



תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"הדבר נעשה ללא מצורפות מנהל אגף הביטחון ונקבע כצורה כחלק ממדיניות הרשות והתנהלות מול אגף הביטחון".**

### **3. פעילות אגף הביטחון**

3.1 שירותי הביטחון בעירייה ניתנים באמצעות מאבטחים הפזורים במבנים ומתקנים של העירייה, ומוקדנים המתצפתים על מצלמות הפזורות ברחבי העיר (להלן: "מוקד רואה"). השירותים כאמור מבוצעים בחלקם על ידי עובדי העירייה ובחלקם על ידי נותני שירותים חיצוניים.

3.2 לא קיימת תוכנית עבודה שנתית, רבעונית או חודשית הן ברמת האגף והן ברמת המחלקות השונות הנדרשות לפעילויות האבטחה.

ישנה חשיבות גדולה להגדרת תכנית עבודה שנתית ותקופתית המבוססת על יעדי הנהלת העירייה. היעדר תוכנית עבודה מצביע על היעדר יעדים ברורים מהנהלת העירייה ואינו מאפשר ביקורת ובקרה על עמידה ביעדים.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"תוכנית הצבודה מוקפית תקציב, נכתבת ע"י מנהל האגף ומחלקה. ע"פ הנחיות שניתנו על ידי המסכת ישיבות התקציב, מצדכן מנהל אגף ומחלקה אודות התוכנית והתקציב המוקפ".**

3.3 לא קיים נוהג של קיום ישיבה מסודרת מידי תקופה מוגדרת של מנהל האגף עם מנהלי המחלקות השונות הכפופים לו בנוגע לצורכי האבטחה. לדברי מנהל האגף ישיבות מתקיימות רק בעת צורך מיוחד.

היעדר ישיבות תקופתיות אינו מאפשר לימוד ובחינת הצרכים המתחדשים מידי תקופה וכפועל יוצא עלול להעמיד את העירייה במצב בו היא לא תוכל להעמיד לתושביה את שירותי האבטחה הנדרשים.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"מתקיימות ישיבות מסודרות עם מחלקת חירום, פיקוח צירוני, אוס"ח, מוקד צירוני פת"פ הלשכה המשפטית בעת הצורך הנדרש לנציג משפטי.**

הביקורת מציינת כי לא התקבל תיעוד לטיעון מנהל האגף.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"לפני כל איכוע פומבי גדול עליה אחראית הרשות מתכנסת ישיבה עם כל האזרחים בראשות מנכ"לית העירייה בה נותנים הנחיות, בנוסף ישנה ישיבה עם אזרחי הביטחון וניתנים הנחיות לביצוע".**

3.4 מרבית פעילויות האבטחה מבוצעות על ידי עובדי חברת מוקד מטרה בע"מ (להלן: "החברה"). לדברי מנהל האגף הוא לא מעורב בהתנהלות של העירייה עם החברה, לרבות בכל הנוגע לפריסת העובדים במתקני העירייה, בדיקת איכות העובדים המוצבים, היקף העובדים והשעות הנדרשים בכל מתקן או/לכל אירוע ו/או פרויקט. זאת ועוד מנהל האגף אינו מעורב בנושא התקציבי של פעילויות האבטחה וכן הוא לא מאשר הזמנות עבודה ו/או חשבונות המתקבלים מהחברה.

היעדר ניהול מערך האבטחה על ידי מנהל אגף האבטחה בעירייה חושף את העירייה לבזבוז משאבים, להריגה ממסגרת תקציבית ולחוסר פיקוח על השירותים הניתנים.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"החל מ'ינואר 2015 נועל הזמנות עבורה מחברת האבטחה "מוקד מטרה" מנהלת צ"י מנהל אגף הביטחון".**

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"כל נועל הצסקה של חברת "מוקד מטרה" באחריות ח"מ ציט"מ כאמור נמצא בכפיפות למנהל האגף. מין הראוי שמנהל האגף ידע על אופי עבודת מ"ח הנמצאים תחתיו כולל סעיפי תקציב ואופן הטיפול".**

#### 4. התקשרויות עם נותני שירותים

לצורך ביצוע שירותי האבטחה וביטחון בעיר התקשרה העירייה עם נותני השירותים הבאים:

מוקד מטרה בע"מ – הקבלן העיקרי.

נקודת מבט – דודי חמו

גג לגג בע"מ

יו. אן סקווריטי בע"מ.

להלן ממצאי הביקורת לכל אחד מנותני השירותים בנפרד.

## 4.1 מוקד מטרה בע"מ

4.1.1 חברת מוקד מטרה בע"מ זכתה במסגרת ממכרז משותף של החברה למשק וכלכלה ש/10/2010.

חוזר מנכ"ל מספטמבר 2010 אישר השתתפות במכרז ש/10/2010 כדלקמן:

"בתוקף הסמכות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 שהואצלה לי, הריני מאשר לרשויות המקומיות להתקשר עם הזוכים במכרז ש/10/2010 לשירותי אבטחה וסיוור במוסדות חינוך, אבטלת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיוור עירוניים, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת יישובים ושירותי מוקד שנערך על ידי החברה למשק וכלכלה ובלבד שההתקשרות תיעשה על פי התנאים המפורטים להלן:

1. התקשרות תעשה במישרין בין הרשות ובין הזוכה במכרז שנכלל במסמכי המכרז בהתאם לתנאיו.
2. טרם ההתקשרות נקטה הרשות בהליך של בקשת הצעות מחיר.
3. בהליך הבקשה להצעת המחיר יפנו גזבר הרשות ומנהל היחידה הרלוונטית ברשות לכל הזוכים במכרז.....  
הזוכים יתבקשו להציע מחיר למוצר או השירות הנדרשים....., ובלבד שהמחיר שיציע הזוכה לא יעלה על המחיר שנקב בהצעתו במסגרת המכרז.
4. גזבר הרשות ומנהל היחידה רשאים לפנות לחברה למשק וכלכלה על מנת שזו תבצע עבור הרשות את הפניה לזוכים.

5. "פנו הגזבר ומנהל היחידה או פנתה החברה למשק וכלכלה לזוכים וקיבלו את הצעותיהם, יועברו ההצעות לוועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית, גזבר הרשות והיועץ המשפטי של הרשות, לקבלת ההחלטה בדבר ההצעה הזוכה...."

בתאריך 26/5/11 פנו גזבר העירייה וקצין הביטחון בבקשה לחברה למשק וכלכלה לביצוע נוהל הצעות מחיר על ידם.

לדברי מנהלת פרויקטים, במחלקה ל"אבטחה גביה ומימון" בחברה למשק וכלכלה, ההליך של נוהל הצעת מחיר נעשה על ידם, ואולם למרות בקשות חוזרות ונשנות לא קיבלה הביקורת את המסמכים לרבות פרוטוקולים של הוועדה במועצה אשר דנה, אם בכלל, בהצעות שהתקבלו.

**הביקורת מציינת כי היעדר אסמכתאות לבדיקת הליך של קבלת הצעות מחיר, שנעשה ע"י החברה למשק וכלכלה לא מאפשר בדיקה כי ההליך בוצע כנדרש בהוראות חוזרי מנכ"ל.**

4.1.2 בחודש יולי 2011<sup>3</sup> חתמה המועצה על חוזה התקשרות עם חברת מוקד מטרה בע"מ לשירותי אבטחה וסיור במוסדות חינוך, אבטחת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיור עירוניים, אבטחת מוסדות חינוך, אבטחת יישובים ושירותי מוקד.

להלן סעיפים עיקריים מחוזה ההתקשרות:

סעיף 1 – כללי לחוזה: "נציג הרשות המזמינה" – קב"ט הרשות המזמינה או מי שימונה על ידו בקשר עם ביצוע השירותים על ידי הקבלן בהתאם לאמור בחוזה זה."

**משיחות שערכה הביקורת עם קב"ט העירייה לדבריו הוא משמש כנציג העירייה במתן שירותי הביטחון הניתנים למוסדות החינוך בלבד. זאת ועוד הביקורת לא מצאה שיש נציג אחר המהווה נציג העירייה על יתר שירותי הביטחון הניתנים מכח הסכם זה.**

<sup>3</sup>תחילת עבודה נקבעה ל- 1/9/2011.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"קב"ט מוס"ח משמח כנ"י הרשות בהקשר לשירותי ביטחון  
ושמירה במוסדות חינוך וזאת מתוקף תפקידו וזה בסדר ראוי  
וכך אמור להתנהל. לפני שאר המתקנים ושירותי אבטחה  
מנהל אגף הביטחון לא מצורף, לא נשאף ולא שותף".**

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"לפני מספר חודשים מנכ"לית העירייה וראש העירייה הטיחו  
האחריות על מנהל אגף הביטחון לצקוף אחר ההתקשרות עם  
חברת "מוקד מטרה" על כל המשתמע".**

סעיף 2.3 לחוזה: "הקבלן מתחייב כי לשם ביצוע השירותים יעסיק  
בעלי תפקידים שהינם עובדיו...."

כפי שיפורט בהרחבה בהמשך הדוח, בפועל ניתנו על ידי הקבלן גם שירותי  
אבטחה שלא באמצעות עובדיו אלא על ידי קבלני משנה.

סעיף 2.6 לחוזה: "הקבלן מתחייב לקבל את אישור נציג הרשות  
המזמינה לכל אחד מהעובדים המועסקים על ידו במסגרת חוזה זה.  
בנוסף מתחייב הקבלן, לקבל את אישור נציג הרשות המזמינה על גבי  
טופס ראיון אישי, נספח א' לכל מאבטח לפני שליחתו לאימון או לפני  
הצבתם ברשות המזמינה...."

בבדיקה שערכה הביקורת עם הגורמים בעירייה לרבות הקב"ט לא נעשה כל  
הליך מצד הקבלן לקבלת אישור כאמור והעירייה מצידה גם לא דרשה  
ביצוע חובה זו.

הביקורת מציינת כי אי ביצוע פיקוח ובקרה על הכשרת העובדים הנותנים  
את השירותים לעירייה חושפת את העירייה לסיכון בדבר אחריותה לטיב  
העובדים הנותנים את שירותי האבטחה.

סעיף 2.34 לחוזה: "הרשות המזמינה רשאית לאחר חוזה זה להורות  
על שינוי בהיקף החוזה ו/או לערוך שינויים במספר המאבטחים,

הסדרנים, המלווים, המוקדנים..... במועדי וזמני האבטחה או בביצוע איזה מהשירותים הכלולים בחוזה זה והקבלן יהיה חייב לספק את השירותים.... ובלבד שבמקרה של הגדלה, לא יעלה שיעור ההגדלה על 15%. הגדלה כאמור, תיחתם על ידי מורשי החתימה של הרשות המזמינה.

ערך השינוי כאמור יקבע לפי המחירים המפורטים בהצעת הקבלן בנוהל הצעת המחיר. ככל שתבקש הרשות המזמינה להזמין שירותים לצורך השלמת ביצוע השירותים הכלולים בחוזה זה אשר לא היו כלולים בנוהל הצעת המחיר ואשר לא היה סעיף בנוהל הצעת המחיר אשר תיאר אותם, יקבע מחירם על פי מחירי יחידה בהצעת הקבלן למכרז. שיעורם של שירותים אלה לא יעלה על 5% משווי הכספי של חוזה זה במועד חתימתו וזאת במסגרת הסמכות להגדלה בשיעור של עד 15% כאמור לעיל"

**הביקורת מציינת כי כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, המועצה הגדילה את ההתקשרות עם חברת מוקד מטרה בשיעורים הגבוהים מהשיעורים הניתנים, בכ- 45%, לצורך מוקד מצלמות, אבטחת הפארק החדש בעיר "פארק הנצח" ולאבטחת אתר פי-גלילות.**

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"ככל הקשור להתקשרות עם חברת "מוקד מטרה" לצורך מוקד מצלמות, אבטחת הפארק ואתר פי גלילות מנהל אגף הביטחון לא היה שותף, לא נשאף דעתו המקצועית, לא נכח בשיחות, לא נזמן לשיחות, לא איגן ולא פיקח ולא נכה לתשובה".**

סעיף 5.1 לחוזה: "הקבלן אינו רשאי להסב ו/או להמחות ו/או לשעבד חוזה זה, כולו או חלקו....".

סעיף 5.3 לחוזה: "הקבלן אינו רשאי למסור לאחר את ביצוע השירותים כולם או חלקם, או למסור לאחר כל חלק מהפעולות

הקשורות בביצוע השירותים, אלא באישור הרשות המזמינה מראש ובכתב.....".

סעיף 5.4 לחוזה: "בכל מקרה לא תאושר העסקת קבלני משנה אלא אם קבלני המשנה יעמדו בקריטריונים שנקבעו כתנאים להשתתפות במכרז וזאת בשינויים המחויבים".

הביקורת מציינת כי כפי שיפורט בהרחבה בהמשך חברת מוקד מטרה העסיקה עבור העירייה, ולדבריו, על פי בקשתה, את חברת יו.אן סקוורטי בע"מ וחברת גג לגג בע"מ לביצוע שירותי אבטחה.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"ככל הקשור להתקשרות עם חברת "מוקד מטרה" הצסקת צובדיט וחברות קבלניות לביצועי שירותי אבטחה/שמירה/סדרנות לא היה שותף, מצורה, החלק מדיונים או ישיבות צבודה או קבלת החלטות או כיוצא מקצועי ולא נשמעה דעתו.**

**ככל הקשור לחברת "מוקד מטרה" מנהל אגף הביטחון לא היה מצורה מיום כניסתו לתפקיד עד תחילת שנת 2015."**

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"ההתקשרות צימט הייתה באחריות לזכר הצירייה ואישורו."**

סעיף 8.1 לחוזה: "להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי חוזה זה ימציא הקבלן לחברה המנהלת<sup>4</sup>, תוך 7 ימים ממועד חתימת חוזה זה, ערבות בנקאית.....

סעיף 8.2 לחוזה: "ערבות הביצוע תהייה ערבות בנקאית אוטונומית, לטובת החברה המנהלת והרשות המזמינה.....".

**ערבות בנקאית ניתנה כנדרש ע"י הקבלן הזוכה.**

<sup>4</sup>החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995).



סעיף 9.3 לחוזה: "...יעביר הקבלן לחברה המנהלת ולנציג הרשות המזמינה אחת ל 6 חודשים, אישור רו"ח של הקבלן ..... בדבר עמידתו בכל החובות והתשלומים החלים עליו לפי חוקי העבודה וחוזה זה כלפי העובדים נותני השירותים מטעמו לפיו העובדים המועסקים על ידו במסגרת חוזה זה קיבלו שכר שאינו נמוך מהשכר על פי תנאי חוזה זה ..."

**הביקורת מציינת כי העירייה לא דרשה ועל כן לא קיבלה אישור כאמור לאורך כל תקופת החוזה.**

סעיף 11.1 לחוזה: "חוזה זה יהיה בתוקף ממועד חתימתו ולמשך תקופה של 36 חודשים מהמועד שנקבע לתחילת מתן השירותים במסגרתו (להלן: "תקופת החוזה")."

בהתאם למסמכים שהועברו מהחברה למשק וכלכלה נקבעה מסגרת תקציבית לחוזה זה לתקופה של 36 חודשים בסך של 8,246,373.56 ₪ כולל מע"מ. סכום זה נקבע בהתאם למחיר לשעה אשר ניתן ע"י הקבלן הזוכה וע"י אומדן שעות שניתן ע"י העירייה.

תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1978 קובעות אפשרות להגדלת ההתקשרות בסעיף 3(7):

(א) "חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת הוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים."

(ב) "חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים; ובלבד ששיעור הגדלת הוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים; או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת."

בהתאם לסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 ולסעיף 9 בחוזר מנכ"ל מספטמבר 2010 אשר אישר השתתפות במכרז משותף זה:

"לא יחולו על התקשרות על פי מכרז המסגרת הוראות תקנה 3 (7) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 ... חוזה כאמור לא ניתן להגדילו או להוסיף פרטים בו, לאחר החתימה עליו אלא על פי הוראותיו."

סעיף 2.34 לחוזה, כאמור לעיל, הגביל את הגדלת ההתקשרות עד ל-15% כאשר הגדלת ההתקשרות בפרטים חדשים בחוזה אפשרית עד 5% במגבלת ה-15% בכל מקרה.

**בפועל עלות השירותים ששילמה העירייה בתקופה החוזה הסתכמה בסך 14,475,183 ₪ כולל מע"מ, המהווה סטייה של 75% מהמסגרת שנקבעה לחוזה.**

התקשרות בהיעדר חוזה מתאים הינה בניגוד לכללי מנהל תקין והתקשרות בחריגה מהחוזה הינה בניגוד לתקנות העיריות מכרזים וחושפת את העירייה להוצאות בהיעדר תקציב מוגדר העלולה ליצור גירעון בתקציב.

תגובת מנכ"ל לית העירייה:

**"כאן נא הדגלת החלטה והתחייבות הוצאות האחריות לטובת העירייה. סמכתי שהדבר מתבצע על פי הנהלים והמסגרת שקבוצה החלטה."**

4.1.3 בהתאם לנספח לחוזה המהווה הצעת המחיר שניתנה על ידי הקבלן למתן שירותי האבטחה ההצעה התייחסה לשירותי האבטחה הבאים:

א. אבטחת מוס"ח: 20 מאבטחים.

ב. ניידת סיור: 2 ניידות סיור, בימים א' – ו' עד 8.5 שעות פעילות ביום ללא התחייבות הרשות להזמנה.

ג. אבטחת אירועים: ע"פ ביצוע בפועל.

ד. אבטחת מוסדות ציבור: 3 מאבטחים חמושים – בין השעות 08:00 ועד 17:00.

ה. אבטחת גנים ציבוריים בחופשות בין השעות 22:00 ועד 03:00 לפנות בוקר, ללא התחייבות הרשות ועפ"י דרישה.

#### 4.1.4 להלן השירותים שניתנו בפועל על ידי חברת מוקד מטרה:

##### 4.1.4.1 אבטחת מוס"ח

א. חברת מוקד מטרה מספקת לעירייה שומרים לבתי הספר וגני הילדים בעיר, במהלך שנת הלימודים, לרבות באירועים אשר מתקיימים במוסדות החינוך מעבר לשעות הפעילות השגרתיות.

ב. שיבוץ השומרים הינו לרוב קבוע (לרוב אין שינויים בשומרים), למעט מקרים של מחלה, חופשה או החלפת עובד חדש.

ג. קב"ט מוס"ח בעירייה, מר חיים ציגלמן הוא הגורם האמון על תחום זה מול חברת מוקד מטרה ובתאום עמו מבוצעים שינויים בשיבוצי השומרים במידת הצורך.

ד. מר חיים ציגלמן אישור בכל תקופת החוזה את חשבונות חברת מוקד מטרה בנוגעים לפעילות שומרים במוסדות החינוך בלבד.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"מר ציגלמן חתם על חשבוניות לאמי כ"ף האבטחה  
במוסדות חינוך/העירייה לאחר חתימת מ"מ"ח  
במחלקת העירייה."**

ה. שירותים אלו נכללו במסגרת נספח לחוזה. המסגרת שנקבעה בגין שירות זה מסתכמת בסך 4,987,176 ₪ כולל מע"מ.  
 עלויות העירייה בגין שירותים אלו הסתכמו לתקופת החוזה בסך 5,345,276 ₪ כולל מע"מ, בחריגה של 7% בלבד בפרט מפרטי החוזה.

#### 4.1.4.2 אבטחת מוסדות ציבור

א. חברת מוקד מטרה מספקת לעירייה שומרים לאבטחת כניסות למבני העירייה, במהלך כל השנה, במקומות בהם לא קיימים שומרים עובדי העירייה.

ב. שיבוץ השומרים לרוב קבוע (לרוב אין שינויים בשומרים), למעט מקרים של מחלה, חופשה או החלפת עובד. במקרים אלו הטיפול בשיבוץ החדש נעשה בתיאום עם קב"ט העירייה, מר ציגלמן חיים.

לא הוגדר עובד מטעם העירייה המפקח על פעילות המאבטחים אולם בפועל בכל בעיה פונים לקב"ט העירייה, מר ציגלמן חיים.

תגובת סמנכ"ל משאבי אנוש:

**"כקצין ביטחון של העירייה אחראי אך ציגלמן מאבטחים".**

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"קב"ט העירייה אחראי על פיקוח פעילות המאבטחים ועל חתימה על הסכמות בטרת הצרתם לתלפ".**

הביקורת מציינת כי מן הראוי שתפקידו של הקב"ט יוגדר ככזה הואיל וגם מר ציגלמן חיים מצין כי הוא קב"ט מוסדות חינוך בלבד.

ג. שירותים אלו נכללו במסגרת נספח לחוזה. המסגרת שנקבעה בגין שירות זה מסתכמת בסך 967,791 ₪ כולל מע"מ.

עלויות העירייה בגין שירותים אלו הסתכמו לתקופת החוזה בסך 1,585,037 ₪ כולל מע"מ, בחריגה של 63% בפרט מפרטי החוזה.

התקשרות בהיעדר חוזה מתאים הינה בניגוד לכללי מנהל תקין והתקשרות בחריגה מהחוזה הינה בניגוד לתקנות העיריות מכרזים וחושפת את העירייה להוצאות בהיעדר תקציב מוגדר העלולה ליצור גירעון בתקציב.

#### 4.1.4.3 אבטחת אירועים

- א. חברת מוקד מטרה מספקת לעירייה שומרים לאבטחת אירועי תרבות המתקיימים דרך קבע, ברחבי העיר בחגים, ו/או בחודשי הקיץ.
- ב. האירועים מאורגנים ע"י מחלקת התרבות ככלל ומנהל המחלקה בפרט והוא זה אשר עומד בקשר עם כוחות הביטחון, בעיקר המשטרה, בכל הנוגע לדרישות הביטחון לכל אירוע ולהזמנת שומרים מחברת מוקד מטרה בהתאם לדרישות בגין כל אירועים.
- הביקורת מציינת כי מנהל אגף הביטחון לא מעורב כלל בנושא אבטחת אירועי תרבות וכפועל יוצא גם אינו מאשר את דרישת המאבטחים מול כוחות הביטחון ואינו מיודע בהזמנת המאבטחים לפעילויות תרבות.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

*"לאחר תחקירי שבוצעו מצד ידו ולקחים שהוסקו מהם מנהל אגף אגף התרבות ולמרות הצירייה לנהל ולתקצב אבטחת אירועי תרבות המוניים בצירי, וכך מתבצע צד היום כל נושא ההתקשרות ללא שת"פ מנהל אגף הביטחון"*

תגובת מנכ"לית העירייה:

*"ככל האירועים בצירי אחראי הביטחון היה ממ"ח תרבות עם כניסתו של מנהל אגף ביטחון ולאחר שיחות עם מנכ"לית העירייה הוחלט כי כל נושא האבטחה בצירי יהיה באחריותו של מנהל אגף ביטחון בשיתוף עם ממ"ח תרבות."*

ג. חשבונות חברת מוקד מטרה בגין פעילות תרבות מאושרים על ידי מנהל מחלקת תרבות.

ד. שירותים אלו נכללו במסגרת נספח לחוזה. המסגרת שנקבעה בגין שירות זה מסתכמת בסך 985,607 ₪ כולל מע"מ.

**עלויות העירייה בגין שירותים אלו הסתכמו לתקופת החוזה בסך 1,842,248 ₪ כולל מע"מ, חריגה של 87% בפרט מפרטי החוזה.**

התקשרות בהיעדר חוזה מתאים הינה בניגוד לכללי מנהל תקין והתקשרות בחריגה מהחוזה הינה בניגוד לתקנות העיריות מכרזים וחושפת את העירייה להוצאות בהיעדר תקציב מוגדר העלולה ליצור גירעון בתקציב.

#### 4.1.4.4 ניידות סיוור

א. חברת מוקד מטרה מספקת לעירייה ניידות סיוור לרבות נהג לביצוע הסיוור. הניידת מפטרלת בשטחי העירייה, במהלך כל השנה.

ב. שיבוץ הסיירים הינו לרוב קבוע (לרוב אין שינויים בסיירים), למעט מקרים של מחלה, חופשה או החלפת עובד חדש. במקרה של היעדרות ידועה או פתאומית, הטיפול בשיבוץ החדש נעשה בתיאום עם קב"ט העירייה, מר ציגלמן חיים.

**לא הוגדר עובד מטעם העירייה המפקח על פעילות המאבטחים אולם בפועל בכל בעיה פונים לקב"ט העירייה, מר ציגלמן חיים.**

תגובת סמנכ"ל משאבי אנוש:

**"כקצין מיטחון fe הצירייה אחראי אך ציגלמן מאבטחים".**

הביקורת מציינת כי מן הראוי להגדיר מפורשות בפני העובד את מסגרת תפקידו.

ג. שירותים אלו נכללו במסגרת נספח לחוזה. המסגרת שנקבעה בגין שירות זה מסתכמת בסך 876,623 ₪ כולל מע"מ.

עלויות העירייה בגין שירותים אלו הסתכמו לתקופת החוזה בסך 1,104,115 ₪ כולל מע"מ, בחריגה של 26% בפרט מפרטי החוזה. התקשרות בהיעדר חוזה מתאים הינה בניגוד לכללי מנהל תקין והתקשרות בחריגה מהחוזה הינה בניגוד לתקנות העיריות מכרזים וחושפת את העירייה להוצאות בהיעדר תקציב מוגדר העלולה ליצור גירעון בתקציב.

#### 4.1.4.5 אבטחת גנים ציבוריים בחופשות

- א. חברת מוקד מטרה מספקת לעירייה שומרים לאבטחת גנים ציבוריים ברחבי העירייה, במהלך החופשות (בעיקר בחופשת הקיץ) ובשעות הלילה בלבד למניעת אלימות וונדליזם.
- ב. שיבוץ השומרים הינו בהתאם לצרכים אשר מוגדרים ע"י מנכ"לית העירייה, השיבוץ נעשה בתיאום עם קב"ט העירייה, מר ציגלמן חיים.

לא הוגדר עובד מטעם העירייה המפקח על פעילות המאבטחים אולם בפועל בכל בעיה פונים לקב"ט העירייה, מר ציגלמן חיים.

תגובת סמנכ"ל משאבי אנוש:

**"כקצין מיטחון fe הצירייה אחראי אך ציטמן אפאטחית".**

כאמור, מן הראוי להגדיר מפורשות בפני העובד את מסגרת תפקידו.

ג. שירותים אלו נכללו במסגרת נספח לחוזה. המסגרת שנקבעה בגין שירות זה מסתכמת בסך 423,306 ₪ כולל מע"מ לכל לתקופת החוזה.

עלויות העירייה בגין שירותים אלו הסתכמו לתקופת החוזה בסך 846,189 ₪ כולל מע"מ, בחריגה של 100% בפרט מפרטי החוזה. התקשרות בהיעדר חוזה מתאים הינה בניגוד לכללי מנהל תקין והתקשרות בחריגה מהחוזה הינה בניגוד לתקנות העיריות מכרזים וחושפת את העירייה להוצאות בהיעדר תקציב מוגדר העלולה ליצור גירעון בתקציב.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"כף נול אקטחט אנים ציבוריים החופשת הקיץ הנו בהנחיית מנכ"לית הצירייה... מנת 2015 מרצ שהחלט על שינוי וטיפול דרך אפי הביטחון בראשותי הדבר יוצא בהתאם להנחייה מהמנכ"לית".**

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"לאמצעה מ 10 שנים ישנה אקטחה באנים ציבוריים, בחודשי הקיץ לשמור על מפאצי הרצש, מנכ"לית הצירייה קובעת את המיקומים להצבת השומרים. לציתים באלף הציות שנוצרות, מוצברים מאפטיס מכן זה לאחר. אחריות עבודת המאפטיס היא על מ"ח פיקוח ופיקוחו המלא. לצניין התשלום, החריכה אושרה צ"י לטברות הצירייה".**

#### 4.1.4.6 אבטחת "פארק הנצח"

א. בחודש ספטמבר 2013 פתחה העירייה את הפארק העירוני – "פארק הנצח", לתושבים. מרגע הפעלת הפארק דרשה העירייה הצבת שומרים וסדרנים לשם שמירת הסדר והביטחון בפארק. לצורך כך, ביצעה מנכ"לית העירייה פניה טלפונית, למנכ"ל חברת מוקד מטרה בבקשה לקבל הצעת מחיר לשירותי שמירה בפארק.



בהתאם לפנייה זו ביום 1/8/2013 העביר מנכ"ל חברת מוקד מטרה הצעת מחיר לשמירה, סדרנות וניקיון – בפארק.

להלן ציטוט מהצעת המחיר:

"חברת מוקד מטרה הינה זכיינית החברה למשק וכלכלה באזור מרכז במסגרת זאת אנו מספקים שירותי שמירה ואבטחה לעיריית רמת השרון"

"בהתאם לבקשתכם שעות השמירה/סדרנות מתייחסת ל – 16 שעות ביממה עבור 8 מאבטחים/סדרנים ו – 10 עובדי ניקיון"  
 "בהמשך לשיחתנו העלות המוצעת לשעת עבודה: 51.43 ש"ח"

"עלות חובש: 60 ש"ח לשעת עבודה".

"בגין שבתות, חגים, ושעות נוספות בהתאם לחוק".

#### **שירותים אלו לא נכללו במכרז ובנספח לחוזה.**

הביקורת מפנה את תשומת הלב כי הפעילויות שנכללו במסגרת הנספח לחוזה כללו אבטחה בגנים ציבוריים בחופשות בלבד ובשעות הלילה בעוד הפנייה כאמור לעיל כוללת שירותי אבטחה קבועים מידי יום בפארק.

בהתאם לסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 ולסעיף 9 בחוזר מנכ"ל מספטמבר 2010 אשר אישר השתתפות במכרז משותף זה:

"לא יחולו על התקשרות על פי מכרז המסגרת הוראות תקנה 3 (7) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ה-1987... חוזה כאמור לא ניתן להגדילו או להוסיף פרטים בו, לאחר החתימה עליו אלא על פי הוראותיו."

סעיף 2.34 לחוזה, כאמור לעיל, הגביל את הגדלת ההתקשרות עד ל- 15% כאשר הגדלת ההתקשרות בפרטים חדשים בחוזה אפשרית עד 5% במגבלת ה-15% בכל מקרה.

בסעיף 203 (א) (א) לפקודת העיריות קובע כי "התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליה בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר".

ב. בתאריך 01/09/13 חתם גזבר העירייה, מר גיל גורדון, לבדו על טופס הצעת המחיר. בנוסף לחתימתו הוסיף הגזבר הערה כדלקמן:  
"מאשר 8 מאבטחים/סדרנים ל-16 שעות ביממה, לא מאשר העסקת עובדי ניקיון באמצעות מוקד מטרה".

בנוסף, בהתאם לפנייתו של מנהל הפארק, מר אריה קטר, ביום 16/9/2013 הוציא מנכ"ל חברת מוקד מטרה במסמך שלהם הזמנה עבור העירייה לחובש בפארק. ההזמנה כללה: "אבקש להזמין חובש לפארק, לפי מחיר משכ"ל, בהתאם לשעות פעילות הפארק...". על ההזמנה חתום גזבר העירייה מר גיל גורדון בלבד.

הביקורת מציינת כי פארק זה לא היה במועד ההתקשרות הראשוני עם חברת מוקד מטרה ועל כן שירותי אבטחה לפארק לא היו כלולים במסגרת חוזה ההתקשרות בין העירייה לחברה. זאת ועוד, כפי שצוין לעיל, שירותי האבטחה בגנים ציבוריים אשר היו כלולים בחוזה התייחסו לאבטחה בחופשות ובשעות הלילה בלבד. על כן החתימה על ההזמנות לעיל מהווה התקשרות בהיעדר מרכז המתחייב בתקנות העיריות מכרזים.

העלות הנאמדת לשירותי האבטחה וחובש שגזבר העירייה התחייב להם בפארק הנצח מסתכמת לסך 3,204,288 ₪ לשנה (2,796,480

נח<sup>5</sup> לשנה בגין שירותי אבטחה-407,808 ₪<sup>6</sup> לשנה בגין שירותי חובש) ומהווה תוספת בשיעור של 39% לחוזה הקיים.

זאת ועוד הגזבר התחייב לבדו בהתחייבות כספית ללא חתימתו של ראש העירייה המתחייבת בכל התחייבות כספית.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"כף האיורים התקציביים כף נון האטחה וכף הייתה כתיאום עם לומר הצירייה וקיפלה את אירון".**

ג. סעיף 203 (א) לפקודת העיריות קובע כי: "הגזבר לא יחתום על התחייבות כספית ... אלא אם נוכח כי התקיימו כל אלה:

(2) התחייבות מתוקצבת בתקציב המועצה לאותה שנת כספים".

ההזמנה אשר נחתמה על ידי הגזבר יצאה ללא קיום סעיף תקציבי פרטני בספרי העירייה להוצאה זו. בפועל הוצאה נרשמה במסגרת סעיף תקציבי שמירה ביטחונית כללי אשר כפי שיפורט בהמשך נמצא בגירעון תקציבי בשנים 2013 ו-2014.

ד. להלן עלויות האבטחה של "פארק נצח":

סה"כ מצטבר	סה"כ כולל מע"מ	שומרים		חובשים		חודש
		מחיר	שעות	מחיר	שעות	
119,473	119,473	51.43	1,740	60	196	9/13
331,362	211,889	51.43	2,948	60	435	10/13
469,749	138,387	51.43	1,795	60	416	11/13
652,176	182,427	59.89	2,173	69.88	350	12/13 <sup>7</sup>

<sup>5</sup> 233,040 ₪ לחודש. 16 שעות ביממה, 8 מאבטחים, 30 יום בחודש, לפי 51.43 ₪ לשעה בתוספת מע"מ.  
<sup>6</sup> 33,984 ₪ לחודש. 16 שעות ביממה, חובש אחד, 30 יום בחודש, לפי 60 ₪ לשעה, בתוספת מע"מ.

824,643	172,467	59.89	2,220.5	69.88	188.5	1/14
972,380	147,737	59.89	2,006.5	69.88	72	2/14
1,138,656	166,276	59.89	2,457.5	69.88	89	3/14
1,307,488	168,832	59.89	2,266.5	69.88	105	4/14
1,471,126	163,638	59.89	2,210.5	69.88	90	5/14
1,565,577	94,451	59.89	1,273.5	69.88	54	6/14
1,655,647	90,070	59.89	1,138	69.88	117	7/14
1,757,014	101,367	59.89	1,138	69.88	254	8/14
	1,757,014					<b>סה"כ</b>

לדברי מנכ"ל מוקד מטרה, כמות השומרים והחובשים שהוצבו על ידם בפארק הייתה משתנה מעת לעת, ובמקרים מסוימים השינויים בוצעו מהיום למחר, בהתאם לצורכי העירייה. לדבריו התיאום בדבר כמות השומרים והחובשים לפארק הועברה אליו טלפונית על ידי מנכ"לית העירייה ו/או ע"י מנהל הפארק לשעבר, מר אריה קטר והמנהל הנוכחי מר שלומי חיון.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"ההנחיות ניתנו צ"י מנהל הפארק דאז מר אריה קטר והפניות השוטפות נעשו על ידו ולא על ידי".**

**הואיל ועלויות העירייה בגין אבטחת הפארק, כבר בחודש השני עלו על סכום הפטור ממכרז ולאחר חמישה חודשים, הסתכמו לסכום**

<sup>7</sup>העלייה בשכר לשעה נובעת חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013, וצו העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013.

המחייב מכרז פומבי מן הראוי כי העירייה הייתה יוצאת למכרז פומבי נפרד לצורך שירות אבטחה לפארק.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"כאן נוסא אפסחת הפארק או כאן פציולות בו ארבות סדרניט/שורניט/אפסחה/מ"ס שיש בהם קשר לביטחון ולא אפ" הביטחון בוצעו צ"י מנכ"לית הצירייה באחריותה וצ"פ דעתה אלא מצורבות אפ" הביטחון, אלא התיווצרות או שת"פ. כאן חולה ההתקשרות בין הרשות לחברת "מוקד מטרה" נעשה אלא מצורבות מנהל אפ" הביטחון.

כאן הקשור להזמנות והתקשרויות שנחתמו צ"י האלבר או אספקת שירותים מחברת "מוקד מטרה" למתן שירותי אפסחה/שורניט/סדרנות בוצעו אלא שת"פ מנהל אפ" הביטחון מיום תחילת צבדתי וצד כתיבת מסמך זה".

תגובת מנכ"לית העירייה:

"פארק הנצח נפתח לקהל התושבים ולאורחים מחוץ כפארק ציבורי לאחר השקעה של 50 מיליון ש"ח. הוחלט על הצבת שמירה צ"י ראש הצירייה, הייתה פנייה לאגרות הרשות שנתנה אישורה להתקשרות עם החברה הזכיינית בנושא אפסחה וכך נעשתה הפנייה.

מנכ"לית הצירייה קבעה שעות וימים על פי הנחיות ומדיניות האותה ביצעה".

#### 4.1.4.7 שירותי כח אדם ל"מוקד רואה"

א. במהלך שנת 2013 הקימה העירייה את "מוקד הרואה", הכולל מצלמות אבטחה ברחבי העיר ככלל ובמקומות ציבוריים בפרט. לא הומצאו לביקורת פרוטוקולים שנוהלו אם בכלל בישיבות הנהלת העירייה בדבר הקמת "מוקד הרואה" לרבות ישיבות שהתקיימו בנוגע לשינויים במוקד זה.

לדברי מנהל המוקד העירוני, מר יהודה קצב, במהלך חודש יולי 2013 הוחלט ע"י מנכ"לית העירייה, גב' פרח מלך, להעביר את "מוקד הרואה" לבניין יד לבנים.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"העירייה הציעה מלאכות כרחפי הציר לצורך ביטחון ומירה. כל ההנחיות שניתנו על ידי מנכ"לית העירייה, כל המצטרפים מניין הרשות ליד לפני כן תוספת או הפחתה נצטתה לאחר הנחיות שניתנו לי מראש העירייה ומתיאום מלא איתו. לצניין טיוס הצופים למוקד הרואה ניתן לי על כן אישור מנכ"ל הרשות. הפניה יצאה מלישכתו".**

ב. ביום 31/07/13 שלחה מנכ"לית העירייה לחברת מוקד מטרה בקשה לגיוס עובדים ל"מוקד הרואה"-עובדים אשר יועסקו ב – 3 משמרות 2 עובדים במשמרת 24/7 שעות 365 ימים. על פי אלו אמות מידה נקבעו מספר השומרים ומספר המשמרות האם נלקחו בחשבון ההשלכות התקציביות לנושא האם שותפו גורמים מקצועיים בנושא

שירות זה לא נכלל במסגרת נספח לחוזה ועל כן מדובר בהתקשרות חדשה.

העלות הנאמדת לשירותי עובדים למוקד העירייה מסתכמת לסך 917,568<sup>8</sup> לשנה ומהווה תוספת בשיעור של 11% לחוזה הקיים.

הביקורת מציינת כי הואיל ושירותי אספקת כח אדם ל"מוקד הרואה" לא היו כלולים במסגרת חוזה ההתקשרות בין העירייה לחברה מדובר בתוספת שירות הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים. הואיל ומדובר בעלות הנאמדת בסך של 917,568 ₪ על העירייה היה לצאת למכרז נפרד לשירות זה.

התקשרות בהיעדר חוזה הינה בניגוד לכללי מנהל תקין והתקשרות ללא מכרז הינה בניגוד לתקנות העיריות מכרזים.

<sup>8</sup>76,464 ₪ לחודש. 24 שעות ביממה, 2 מוקדנים, 30 יום בחודש, לפי 45 ₪ לשעה בתוספת מע"מ.

זאת ועוד, כפי שיפורט בהמשך, עלויות המועצה בגין שירותים אלו חרגו מהתקציב בשנים 2013 ו-2014 בסכומים של 306,510 ₪ ו-143,059 ₪ בהתאמה.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"כ"ל שנוי שמוצא תואם וקיבל אישור ראש הרשות. צחי שלום היה זה שליווה את הפרוייקט מתחילתו ועד להצבת המלצות בציר. את מיקום המלצות קבע ראש הצירייה וקיבל את אישורו. אחריות על המלצות הינה של מנהל המוקד כאמור עד לצטת היום הנה, מוקד רואה יוסף במוקד הצירוני מנהל מדור המלצות ובאחריות מנהל המוקד הצירוני".**

ג. שיבוץ עובדים ל"מוקד הרואה" החלה בפועל בחודש אוגוסט 2013 בהתאם להוראה טלפונית שניתנה לחברת מוקד מטרה בע"מ על ידי מנכ"לית העירייה.

לא הומצאו לביקורת פרוטוקולים שנוהלו בישיבות הנהלת המועצה בנושא ועל כן לא ברור לביקורת מהם השיקולים עליהם מבוסס כמות העובדים שהוזמנה וכן האם שיקולים אלו נבחנו גם על ידי הגורמים המקצועיים במועצה.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"כ"ל הפעלת המוקד הרואה לרבות כח אדם, שיטת עבודה, משמרות, קביעת האנשים, תקציב, מקום מושבו, התקנת מצרכת טמ"ס בציר מיקומם, הצבתם, ייצור מצרכת טמ"ס ודרכי התקשרות נעשו ללא מצורבות, ידועה, שת"פ, פאילות עבודה עם מנהל אגף הביטחון. הדבר נעשה צ"י מנכ"לית הצירייה וצחי שלום ממחלקת טכנולוגיה. בנוסף התקבלו החלטות צ"י לגבי ומנכ"לית הצירייה".**

ד. בתאריך 15/12/13 נשלח ע"י גזבר העירייה מר גיל גורדון מכתב למנכ"ל מוקד מטרה בע"מ בגין הפסקת עבודה של עובדים בחברתם במוקד הרואה, המכתב כלל: "לאור שינוי מבני שעליו הוחלט בעירייה לקראת שנת הכספים 2014, הריני להודיעך כי מ-1.1.2014 תופסק העסקתם של העובדים הבאים במסגרת המוקד הרואה של עיריית רמת השרון.... העובדים הבאים ימשיכו לעבוד במסגרת המוקד העירוני....".

**לא הומצאו לביקורת פרוטוקולים של ישיבות הנהלת העירייה בנושא לפיהם ניתן ללמוד על הסיבות שהביאו לקבלת החלטה בדבר שינויים מבניים ושינויים בהיקף העבודה של המוקד.**

בתאריך 17/12/13 נערכה ישיבת סיכום בנושא מוקד 106 + "מוקד רואה", בנוכחות: פרח מלך – מנכ"לית העירייה, צחי שלום – מנהל הטכנולוגיות בעיר, אולגה ששקיס – סגנית גזבר ויהודה קצב – מנהל המוקד העירוני.

**מנהל אגף הביטחון לא השתתף בפגישה זו, ומשיחות עמו עולה כי גם לא היה מידע לנושא זה ולפגישות שנערכו בנושא ובהחלטות שהתקבלו.**

הפרוטוקול שנרשם ע"י מנכ"לית העירייה כלל:

"במסגרת הפגישה הועלתה טענה כי, על מנת שהמוקד הרואה ייבצע תפקידים על פי הנהלים המתחייבים בחוק יש לדאוג לסטריליות של המוקד כך שלא תהייה תנועה של אנשים שאינם מורשים במוקד."

"המוקד הרואה ינוהל ע"י עמוס מגוז בכפופות ניהולית לצחי שלום ואילו המוקד 106 ימשיך להיות מנוהל על ידי יהודה קצב. שיבוץ המוקדנים יעשה בשיתוף יהודה קצב ועמוס מגוז....".



"במסגרת הפגישה הוחלט כי, מוקד רואה יתפעל אך ורק את המצלמות".

"מיקומו של מוקד הרואה יועתק למוקד העירוני לתקופת ניסיון של חודש ימים במידה ויימצא, כי הסדר זה עובד העבודה תימשך במתכונת זו".

הואיל ותפקידו של מוקד הרואה לשמור על ביטחון מפני התפרעויות וונדליזם הביקורת סבורה כי ניהול "מוקד הרואה" אמור להיות כפוף למנהל המוקד הכפוף לאגף הביטחון ואשר אמור לתת מענה במקרה של אירוע ביטחוני הנצפה במצלמות.

לדעת הביקורת הכשרתו המקצועית של צחי שלום, מנהל הטכנולוגיות, אינה תואמת לדרישות המתחייבות מניהול מוקד האמור לתת מענה ביטחוני וראוי היה לתחם את סמכותו להיבט הטכנולוגי בלבד.

ה. לאור האמור לעיל החל מחודש ינואר 2014 ירדו עלויות המועצה בגין "מוקד הרואה" כפי שיפורט להלן.

ו. להלן עלויות אספקת כוח אדם ל"מוקד הרואה":

<u>חודש</u>	<u>מספר שעות</u>	<u>סה"כ כולל מע"מ</u>	<u>סה"כ מצטבר</u>
8/13	822	43,648	43,648
9/13	1,397	74,181	117,829
10/13	1,267	67,278	185,107
11/13	1,198	57,959	243,066
12/13	1,126	63,444	306,510
1/14	268	15,100	321,610

341,218	19,608	348	2/14
357,276	16,058	285	3/14
375,081	17,805	316	4/14
394,464	19,383	344	5/14
413,734	19,270	342	6/14
433,060	19,326	343	7/14
449,569	16,509	293	8/14
	<b>449,569</b>		<b>סה"כ</b>

הואיל ועלויות העירייה בגין שירותי כח אדם ל"מוקד הרואה", כבר  
בחודש השלישי עלו על סכום הפטור ממכרז מן הראוי כי העירייה  
הייתה יוצאת למכרז נפרד לצורך שירות כח אדם ל"מוקד רואה".

#### 4.1.4.8 אבטחה באתר פי גלילות

א. במתחם פי גלילות על קרקע בבעלות מנהל מקרקעי ישראל ישבו באופן בלתי חוקי משפחות בדואים, לרבות הקמה ושימוש של מבנים ועסקים בלתי חוקיים. במהלך מספר שנים התנהל דיונים בבתי משפט אשר בסופם הוחלט על צו הריסה ופינוי המשפחות מהקרקע.

ב. בתאריך 10/6/13 בוצע הפינוי בפועל על ידי העירייה. עוזר ראש העירייה, עו"ד דוד אלון דדון, ניהל ופיקח על פעילות הפינוי ועל פעילות האבטחה שניתנה לעירייה לאחריה במתחם.

לדברי מנהל אגף הביטחון, הוא לא היה מעורב בפעילות הפינוי כלל על אף שפעילות זו דורשת בהכרח היבט ביטחוני הן בפניו עצמו והן לאחריו.

כפי שיפורט בהמשך המועצה העסיקה מנהל עבודה חיצוני, מר דודי חמו, לניהול ופיקוח על עבודות הפינוי והאבטחה של מתחם פי גלילות.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"כף נושא הפינוי נעשה ללא ידיעת מנכ"לית העירייה, המנהל והיוצא"ע ללא אופן ההתקשרות וללא המיצוץ. נאמר לנו שהכף הוצע "הפיקוח האבטחה"."**

ג. ביוני 2013 החלה חברת יו.אן סקויריטי בע"מ במתן שירותי שמירה במתחם בדרך של אספקת מאבטחים ושירותי סיור במתחם גלילות.

השירות של חברת יו.אן סקויריטי ניתן לעירייה ללא מכרז, ללא הסכם או הזמנת עבודה.

תגובת מנכ"לית העירייה:

**"כף נושא אתר פי גלילות לא היה ידוע לי אופן הטיפול, ההתקשרות והצלויות הפיקוח האבטחה. הפינוי הוצע צ"י דוד אלון ונזר האישו fe ראש העירייה דאג ופלוויו האישו".**

ד. חברת יו.אן סקויריטי העבירה את חיוביה לעירייה באמצעות הוצאת חשבוניות לחברה מוקד מטרה והאחרונה הוציאה חיוביה לעירייה. עלות שירותי האבטחה שחייבה חברת יו.אן סקויריטי את חברת מוקד מטרה הסתכמה בסך 400,825 ₪ כולל מע"מ וחברת מוקד מטרה חייבה את העירייה בגין שירות זה בסך 460,060 ₪ כולל מע"מ. חברת מוקד מטרה חייבה את העירייה בתוספת של 59,235 ₪ כולל מע"מ מעל עלות השירות של חברת יו.אן סקויריטי. על החשבוניות של חברת מוקד מטרה חתומים, גזבר העירייה ועוזר ראש העירייה, עו"ד דוד אלון דדון.

**על גבי חשבוניות חברת מוקד מטרה בגין שירותי אבטחה במתחם גלילות לא נמצאה חתימה של אגף הביטחון בעירייה או של נציג מטעמו המעיד על פיקוח במתן השירות שחויב ביחס לשירות שניתן בפועל. כן לא נמצא אישור של מר דודי חמו אשר פיקח מטעם העירייה על הפינוי בפועל. עושה רושם כי החשבוניות אושרו לתשלום ללא בקרה כלל.**

ה. לדברי בעלי חברת מוקד מטרה, העסקת חברת יו.אן סקויריטי בע"מ בעירייה על ידי חברת מוקד מטרה נכפתה עליו ע"י העירייה.

**שירותי אבטחה במתחם גלילות לא נכללו במסגרת המכרז והחוזת של העירייה עם חברת מוקד מטרה ועל כן התקשרות זו הינה בניגוד לתקנות העיריות מכרזים.**

**לא נמצא כי נחתם הסכם או הזמנת עבודה למתן שירותי אבטחה אלו, זאת בניגוד לכללי מנהל תקין, ואף לא נמצא תכתובות בין העירייה לחברה המסדיר את הפעילות המתבקשת, לרבות העלות שסוכמה אם בכלל, הזמן המוקצב לה וכיוצ"ב. היעדר חוזה גורר קשיים בביצוע פיקוח על הפעילות שניתנה וכפועל יוצא עולה כי ההתקשרות בוצעה ללא בדיקה ושריון של תקציב מתאים.**

חברת יו.אן סקויריטי הועסקה בעירייה כקבלן משנה של חברת מוקד מטרה בניגוד לאמור בסעיפים 5.1, 5.3 ו 5.4 לחוזה, אשר אוסר זאת. זאת ועוד העירייה חויבה בעמלה של 59,235 ₪ לאור עסקה "סיבובית" זו.

זאת ועוד, מתן שירות בדרך זו חושף את העירייה בסיכון ביטוחי ומשפטי כאשר תידרש במתן דין וחשבון על השירות שניתן. לא ברור מי מבין החברות אחראי על טיב מתן השירות שניתן ומי נושא באחריות לנזק במידה ויגרם לעירייה במתן שירות זה.

1. החל מחודש ספטמבר 2013 השמירה בוצעה במתחם ע"י חברת מוקד מטרה. לדברי מנהל המוקד, עוזר ראש העיר פנה אליו טלפנית בבקשה לספק שומרים לאבטחת מתחם גלילות. זאת ועוד ציין כי העבודה השוטפת לרבות שינויים בכמות השומרים מעת לעת במתחם ניתנה טלפנית ע"י נציגים שונים של העירייה.

לא נמצא כי אגף הביטחון בעירייה ליווה ופיקח על מתן שירותי אבטחה במתחם זה. כמו כן לא נמצא כי קיים נוהל מוגדר של עבודה מול החברה והתנהלות זו מעלה חשש כי כל גורם בעירייה יכול לבצע הזמנת שירות ללא קשר אם הוא מורשה לכך או לאו וללא בדיקה כי קיים תקציב מתאים לכך.

לאור האמור התנהלות זו מול חברת מוקד מטרה בוצעה ללא הסכם המגדיר את העבודה הנדרשת, ללא הזמנות עבודה חתומה, זאת בניגוד לכללי מנהל תקין, בניגוד לתקנות העיריות מכרזים, ללא בדיקה ושריון של תקציב מתאים, ללא ליווי ופיקוח של אגף הביטחון בעירייה וללא הנחיה בדבר איש הקשר מטעם העירייה האחראי על מתן שירות זה.

2. ביוני 2013, במקביל לשירותי האבטחה שניתנו לעירייה על ידי חברת יו.אן סקויריטי, החלה חברת גג לגג בע"מ במתן שירותי רכב

סיוור אחד (נוסף על שירותי הסיוור שניתנו באמצעות יו.אן סקויריטי) ישירות לעירייה כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

החל מאמצע חודש ינואר 2014, חברת גג לגג בע"מ העבירה את חיוביה לעירייה באמצעות הוצאת חשבוניות לחברה מוקד מטרה והאחרונה הוציאה חיוב לעירייה.

לדברי בעלי חברת מוקד מטרה, העסקת חברת גג לגג בע"מ בעירייה על ידי חברת מוקד מטרה נכפתה עליו ע"י העירייה.

**מהאמור עולה כי החל מינואר 2014 חברת גג לגג בע"מ הועסקה בעירייה כקבלן משנה של חברת מוקד מטרה בניגוד לאמור בסעיפים 5.1, 5.3 ו 5.4 לחוזה, אשר אוסר זאת.**

זאת ועוד מתן שירות בדרך זו חושף את העירייה בסיכון ביטוחי ומשפטי כאשר תידרש במתן דין וחשבון על השירות שניתן. לא ברור מי מבין החברות אחראי על טיב מתן השירות שניתן ומי נושא באחריות לנזק במידה ויגרם לעירייה במתן שירות זה.

ח. לדברי בעלי חברת מוקד מטרה בע"מ, בינואר 2014 פנה אליו גזבר העירייה בדרישה כי עלות ההוצאה בגין מאבטחים ושירותי הסיוור במתחם גלילות לא יעלה על 68,444 ₪ כולל מע"מ לחודש במגבלת של 968.5 שעות (אשר כוללות סיוור של חברת גג לגג בע"מ) וזאת בשל מגבלת תקציב. ואכן החל מחודש ינואר 2014 חויבה העירייה בשירותי אבטחת שומרים וסיוור במתחם גלילות בסכום של 68,444 ₪ לחודש בלבד ודיווחי השעות שצוינו על גבי החשבונית הציגו 968.5 שעות לשירותי אבטחה וסיוור.

**בבדיקת החשבוניות של חברת מוקד מטרה לעירייה לא נמצא כי הוגש דיווח מפורט של העובדים שנתנו את שירותי האבטחה במתחם, שעות עבודתם וימי העבודה ועושה רושם כי החשבוניות אושרו ללא בקרה מספקת.**

ט. עלות שירותי הסיור בעירייה שחייבה חברת גג לגג בע"מ את חברת מוקד מטרה בע"מ הסתכמו בסך 171,100 ₪ כולל מע"מ לתקופה מינואר ועד אוגוסט 2014. לא התקבלו נתונים לבדיקת עמלת השירות שגבתה חברת מוקד מטרה בגין שירות זה אם בכלל.

י. כאמור, על חלק מהחשבוניות של חברת גג לגג בע"מ שהוגשו לעירייה חתומים, עוזר ראש המועצה, עו"ד דוד אלון דדון ועל חלק מר אבנר סער מנהל מחלקת פיקוח וביטחון.

לעומת זאת על גבי חשבוניות של חברת גג לגג בע"מ לחברת מוקד מטרה בגין שירותי אבטחה במתחם גלילות (אשר בגינן חברת מוקד מטרה מחייבת את העירייה) לא נמצאה חתימה של אגף הביטחון בעירייה או של נציג מטעמו המעיד על פיקוח במתן השירות שחויב ביחס לשירות שניתן בפועל.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"כף נושא אבטחת אתר פי אגילות נצעה אלא מצורבות מנהל אגף הביטחון או פירצתו או אישורו או בהנחייתו או תחת הוראתו ארבות הוצאות כספיות והתקשרות עם חברות אבטחה.

אגף הביטחון לא פיקח או איווה את התנהלות אבטחת המתחם/אגילות.

אגפי חברת אג אגא אצ"מ כף נושא ההתקשרות, ההפעלה האווו והפיקוח נצעה אלא מצורבות אגף הביטחון".

יא. מצ"ב ריכוז ההוצאות בגין מאבטחים ושירותי סיוור באתר פי גלילות

ששולמו לחברת מוקד מטרה:

<u>חודש</u>	<u>מספר שעות</u>	<u>בש"ח כולל</u> <u>מע"מ</u>	<u>בש"ח מצטבר</u>
6/13	3,463	247,835	247,835
7/13	1,568	100,985	348,820
8/13	1,728	104,868	453,688
9/13	1,897	115,124	568,812
10/13	1,989	120,707	689,519
11/13	1,935	117,430	806,949
12/13	1,989	140,563	947,512
(*)1/14	1,685.5	119,115	1,066,627
2/14	968.5	68,444	1,135,071
3/14	968.5	68,444	1,203,515
4/14	968.5	68,444	1,271,959
5/14	968.5	68,444	1,340,403
6/14	968.5	68,444	1,408,847
7/14	968.5	68,444	1,477,291
8/14	968.5	68,444	1,545,735
<b>סה"כ</b>		<b>1,545,735</b>	



הואיל ועלויות העירייה בגין שירותי מאבטחים וסיור במתחם גלילות כבר בחודש הראשון עלו על סכום הפטור ממכרז ולאחר שישה חודשים סכום ההתקשרות חייב יציאה למכרז פומבי מן הראוי כי העירייה הייתה יוצאת למכרז נפרד לצורך שירותי אבטחה אלו.

יב. מנהל אגף הביטחון ציין כי מעורבותו בשירותי האבטחה במתחם גלילות החלה בספטמבר 2014, מועד תחילת השירותים במסגרת מכרז החדש שהיה בעירייה וכי כבר בחודש אוקטובר אותה שנה בוטלו על ידו שירותי האבטחה במתחם זה הואיל והחלו עבודות פיתוח במתחם ושירותי השמירה עברו לאחריות הקבלן המבצע את עבודות הפיתוח.

## 4.2 נקודת מבט

4.2.1 בשנת 2011 התקשרה העירייה עם "נקודת מבט" בניהולו של מר דודי חמו למתן שירותי קצין ביטחון (להלן: "קב"ט) באירועים ובפרויקטים שונים בניהם: אירועי יום העצמאות, פיקוח על עבודות הריסה, אכיפה ופינוי בתחומי העיר, פינוי מתחם גלילות. ההתקשרות נמשכה עד וכולל שנת 2014.

העסקתו של מר דודי חמו בוצעה ללא חוזה ועם הזמנות עבודה חלקיות בלבד המגדירות את השירותים הניתנים, את העלויות שסוכמו ואת תקופת מתן השירות. לאור האמור, התקשרות ללא הזמנת עבודה הינה בניגוד לכללי מנהל תקין, וללא יכולת פיקוח על השירות שניתן.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"נאם ההתקשרות עם "נקודת מבט" בוצע עוד בשנת 2011  
טרם כניסתי לתפקיד.**

**כא ההתקשרות מול "נקודת מבט" להלן החברה בצניין  
מתחם גלילות בוצעו ללא מצורבות אצל הביטחון, פיקוח,  
קרה, פ.צ ושיבות תקציב.**

**עבודתו של דודי חמו כקב"ט אירועים, לטובת אירועים  
המוניים המחייבים מנה"ט אשר מוסמק מטעם משטרת ישראל,  
בוצעו צ"י אצל התרבות, דבר שאינו ראוי ומחייב הפרדה בין  
נושאי ביטחון לתרבות."**

#### 4.2.2 היקף הפעילות עם מר חמו בשנים האמורות הינו כדלהלן:

<u>2014</u>	<u>2013</u>	<u>2012</u>	<u>2011(*)</u>	<u>סוג שירות / שנה</u>
<u>ש"ח כולל</u> <u>מע"מ</u>	<u>ש"ח כולל</u> <u>מע"מ</u>	<u>ש"ח</u> <u>כולל מע"מ</u>	<u>ש"ח</u> <u>כולל מע"מ</u>	
9,600	43,053	52,288	65,035	קב"ט אירועים
-	-	6,335	-	התקנת מצלמות
-	47,693	-	-	אכיפה ופינוי(**)
-	487,036	-	-	מתחם פי גלילות(***)
<b>9,600</b>	<b>577,782</b>	<b>58,623</b>	<b>65,035</b>	<b>סה"כ</b>

(\*) חשבונית ראשונה בהנהלת חשבונות מיום 20/3/11

(\*\*) פיקוח עבור הריסות ופינוי של מבני עירייה.

(\*\*\*) ניהול ובקרה של פינוי מתחם גלילות.

לאור האמור לעיל עולה כי השירות העיקרי והגבוה שניתן על ידי מר דודי חמו ניתן בנוגע לפיקוח וליווי פינוי מתחם פי גלילות.

**התקשרות העירייה עם מר דודי חמו לביצוע שירותי אבטחה במתחם פי-גלילות בוצעה ללא עריכת מכרז המתחייב בהתקשרות בסכום זה.**

4.2.3 לדברי מר דוד בן חמו, שירותיו בנוגע לאירועי תרבות בוצעו בתיאום עם מנהל מחלקת תרבות, מר אלי שגיא, שירותיו בנוגע לאכיפה ופינוי מבני עירייה לרבות פיקוח פינוי פי גלילות בוצע בתיאום עם עוזר ראש העיר מר עו"ד דוד אלון דדון.

**עבודתו של דוד בן חמו, במסגרת אירועים ובמתחם פי גלילות לא דווחה למנהל אגף הביטחון בעירייה, ולא הייתה כפופה לו.**

**הביקורת לא קיבלה הסבר מדוע נדרשה העירייה בהעסקת קב"ט חיצוני לאירועים אלו ולא נמצא כי העירייה בחנה העסקת עובדי עירייה למתן שירותים אלו לצורך התייעלות כלכלית.**

עלויות העירייה במתן שירותי מר דוד בן חמו נרשמו במספר סעיפי תקציב כמפורט להלן: שמירה בטחונית, פעולות שונות פיקוח, אמצעי מיגון ואזעקה, פעולות תרבות ואירועים, פעולות ואירועים לנוער, תרבות תורנית, הוצאות שונות לפעולות.

**הואיל ולא הוצאה הזמנת עבודה למתן שירותי מר דוד בן חמו, התקשרות העירייה לצורך ניהול ובקרה של פינוי מתחם פי גלילות בוצעה ללא שריון תקציבי מתאים ועלויותיה בסך 487,036 ₪ היוו חריגה בתקציב.**

4.2.4 לדברי מנהל חברת מוקד מטרה בנוסף לפעילויותיו של מר חמו כעצמאי הוא עובד בחברת "מוקד מטרה בע"מ" החל מזכייתם במכרז משנת 2011 ומשמש בעירייה מטעמים בתפקיד כמנהל אזור.

**הביקורת סבורה כי עבודתו כמנהל אירוע מטעם העירייה מהווה ניגוד עניינים לעבודתו כמנהל אזור מטעם חברה קבלנית המספקת שירותי מאבטחים, הואיל והוא זה הקובע את כמות המאבטחים לצורכי אירועים ואותם מאבטחים נשכרים באמצעות חברה אשר מהווה גם המעביד שלו.**

### 4.3 גג לגג בע"מ

4.3.1 בחודש יוני 2013 התקשרה העירייה עם חברת גג לגג בע"מ למתן שירותי סיור מתחם פי גלילות.

ההתקשרות בוצעה ללא חוזה המגדיר את השירותים הניתנים, את העלויות שסוכמו ואת תקופת מתן השירות. לאור האמור, התקשרות זו בוצעה בניגוד לכללי מנהל תקין, ללא יכולת פיקוח על השירות שניתן ביחס לשירות שהתבקש.

הזמנות העבודה שהוצגו לביקורת נחתמו על העירייה במועד הגשת החשבונית על ידי חברת גג לגג בע"מ או במועד מאוחר יותר מתאריך החשבונית.

כפועל יוצא השירות שניתן על ידי חברת גג לגג בע"מ ניתן ללא תקציב משוריין ומתאים למטרה זו.

הביקורת לא קיבלה הסבר מדוע שירותי סיור אלו ניתנו על ידי חברת גג לגג בע"מ ולא על ידי חברת מוקד מטרה בע"מ אשר סיפקה לעירייה שירותי סיור ברחבי העיר מכח הסכם חתום.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"החברת גג לגג בע"מ, החדרת השירותים, ההתקשרויות, עלויות, תקציב, מוצר אלא מצורפות אצל המטחון והצומד בקא.ע."**

4.3.2 לדברי מנהל חברת גג לגג בע"מ, שירותיו ניתנו בתיאום עם עוזר ראש העיר מר עו"ד דוד אלון דדון ומנהל מחלקת פיקוח וביטחון, מר אבנר סער.

שירותי חברת גג לגג בע"מ לא דווחה למנהל אגף הביטחון בעירייה, ועבודתו לא הייתה כפופה לאגף הביטחון.

4.3.3 עלויות העירייה בגין שירותי חברת גג לגג בע"מ נרשמו בתקציב "פיקוח פעילות" במסגרת פרק פיקוח על חוקי עזר (781). החל מ- 26/1/2014

שירותי הסיור שניתנו על ידי חברת גג לגג בע"מ חויבו בעירייה על ידי חברת מוקד מטרה כפי שצוין לעיל.

#### 4.3.4 מצ"ב ריכוז ההוצאות שנרשמו בספרי העירייה עבור שירותי סיור

סה"כ כול מע"מ	חודש
9,440	06/13
25,960	07/13
15,910	08/13
25,960	09/13
25,960	10/13
25,960	11/13
25,960	12/13
20,934	(*)1/14
<b>176,084</b>	<b>סה"כ</b>

(\*)חשבונית בגין חודש ינואר ניתנה עבור 1-25/1/14.

## 5 הזמנות עבודה ואישורי חשבונות

סעיף 203 בפקודת הערירות קובע כי:

"(א) חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העיריה, לא יחייבו אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והגזבר; לא הייתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את העיריה אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והמזכיר, ובאין מזכיר – עובד אחר של העיריה הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה.

(א1) הגזבר לא יחתום על התחייבות כספית כאמור בסעיף קטן (א), ובכלל זה התחייבות כאמור בשל מינוי אדם לעובד העיריה, אלא אם כן נוכח כי התקיימו כל אלה:

(1) התקיימו ההוראות וההליכים הדרושים לפי כל דין לעניין מתן ההתחייבות.

(2) התחייבות מתוקצבת בתקציב המועצה לאותה שנת כספים.

(3) אין בהתחייבות כדי להביא ליצירת גירעון שוטף ... בתקציב העיריה."

### 5.1 לא נמצא כי קיים בעירייה נוהל הזמנות עבודה אשר לפיו עובדים.

חוסר בנוהל עבודה מסודר המחייב הוצאה הזמנת עבודה טרם ההתקשרות לביצוע שירותים חושף את העירייה להתחייבויות על ידי גורמים שאינם מורשים לכך, ללא בדיקת קיום מקור תקציבי וליצירת גירעונות בתקציב.

תגובת מנכ"לית העירייה:

"הזמנות עבודה מאולצות צ"י וצד רכש, ווצדת יוצים fe  
הצרייה ואקפלות חתימת הווצדה."

לא הומצאו לביקורת אסמכתאות המעידות כי הוצאו הזמנות עבודה מאושרות  
טרם ביצוע ההתקשרויות נשוא דוח זה.

5.2 מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בהזמנות העבודה נמצא כדלקמן:

5.2.1 ההזמנות חתומות ע"י מנהל המחלקה הרלוונטית, גזבר  
העירייה וראש העירייה.

5.2.2 ההזמנות הונפקו ונחתמו לאחר מתן השירות, בעת קבלת  
דרישת התשלום מנותן השירות ואף לאחריה.

להלן דוגמאות להזמנות שנבדקו:

שם הספק	מספר הזמנה	מועד נקוב חשבונית	מועד הנפקת הזמנה	סכום הזמנה /חשבונית בש"ח (כולל מע"מ)
נקודת מבט	29280	22/7/13	22/7/13	375,335.58
נקודת מבט	ניקיון שטח אתר גלילות	30/9/13	אין	100,000
נקודת מבט	29301	11/9/13	11/9/13	22,538
נקודת מבט	29247	17/4/13	21/4/13	13,104
נקודת מבט	40498	5/6/13	17/6/13	6,551
גג לגג בע"מ	29322	30/10/13	13/11/13	25,960
גג לגג בע"מ	29334	31/12/13	5/1/14	25,960
גג לגג בע"מ	29346	31/1/14	13/2/14	20,934

5.3 כפי שפירטנו בפרק הקודם, המועצה התקשרה עם חברת מוקד מטרה למתן  
שירותים אשר לא הוגדרו במסגרת החוזה (אבטחת פארק, מוקד מצלמות ואתר  
פי גלילות). התקשרויות אלו בוצעו ללא כל הזמנת עבודה ובהיעדר חתימה של  
המורשים לייצור התחייבות בשם העירייה.



<u>היקף התקשרות</u> <u>בש"ח כולל מע"מ</u>	<u>סוג ההתקשרות</u>
1,757,014	אבטחת "פארק נצח"
1,545,735	אבטחת אתר פי גלילות
449,569	מוקדנים ל"מוקד מצלמות"
<b>3,752,318</b>	<b><u>סה"כ</u></b>

הביקורת מציינת כי בכל הנוגע לצריכת השירותים אשר לא היו מוגדרים בחוזה הראשוני, העירייה צרכה שירותים אלו ללא חתימה על חוזה הגדלה וללא הוצאת הזמנות עבודה בגין שירותים אלו.

5.4 נמצאו חשבוניות אשר מאושרות על ידי גורמים שונים באופן לא עקבי.

לא נמצא כי קיים בעירייה נוהל אישור חשבונות אשר לפיו עובדים ואשר מגדיר את המאשרים חשבונות לכל תחום ותחום וכפועל יוצא עולה כי אין פיקוח מספק על החשבונות המוגשים לתשלום.

5.5 מבדיקה מדגמית של החשבונות שהוגשו על ידי חברת מוקד מטרה נמצא כי קב"ט מוס"ח, מר חיים ציגלמן, אישר את החשבונות של החברה (ללא החשבונות של פי גלילות) ואולם לדבריו אישורו על חשבונות אלו אינו כולל אישור על ההיבט התקציבי אלא על הצלבת דוחות נוכחות המוגשים על ידי החברה, סבירות ימי עבודה ושעות עבודה ובדיקת המחיר לשעה.

החשבונות שהגישה החברה על שירותי אבטחת אתר פי-גלילות אושרו על ידי מר חיים ציגלמן ואולם לדבריו אישורו מהווה אישור לבדיקה אריתמטית בלבד. לא נמצא כי קיים אישור של גורם נוסף על חשבונות אלו.

הואיל ומר ציגלמן אינו מיודע להנחיות ודרישות העירייה מהחברה ואינו מפקח על מתן השירות בפועל, מלבד השירות שניתן למוסדות החינוך, הביקורת תוהה כיצד יכול מר ציגלמן לאשר חשבונות אשר אינן בתחום פיקוחו.

היעדר פיקוח על השירות שניתן והיעדר בדיקת חשבונות והתאמתם לשירות הנדרש ולביצוע שניתן חושף את העירייה לבזבוז כספי ציבור ולגירעונות בתקציב.

5.6 מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת על החשבונות שהוגשו בגין שמירה ב"פארק נצח" עולה כי דיווחי השעות של החברה אינם כוללים שמות מפורטים של השומרים. לדברי מנהל חברת מוקד מטרה לא הייתה כל דרישה מצד העירייה להנפקת דוחות בפורמט שמי של מבצעי השמירה.

חשבונות אלו אושרו על ידי קב"ט מוס"ח, מר חיים ציגלמן זאת למרות שלא נערכו על ידו בדיקות פיזיות בזמן אמת להימצאות השומרים בשטח. זאת ועוד לא נמצא גורם מקצועי אחר שאישר את החשבונות לרבות מנהלי הפארק.

מר ציגלמן ציין בפני הביקורת כי אישורו כאמור על החשבונות ניתן אך ורק מהיבט תקינות החשבון מבחינה אריתמטית בלבד. לדעת הביקורת אישורו על החשבונות מטעה הואיל והוא משמש בתפקיד מקצועי וכי בדיקה אריתמטית אמורה להיעשות על ידי מחלקת הגזברות בעירייה.

היעדר דיווח שעות שמי מעיד כי לא נערכה בדיקה נאותה לשעות שדווחו ע"י חברת מוקד מטרה.

5.7 לבקשת הביקורת הנפיקה חברת מוקד מטרה דיווחי נוכחות מדגמיים של השומרים ב"פארק נצח" הכוללים את שמות השומרים. מבדיקת התאמה שערכה הביקורת לדיווחי הנוכחות המדגמיים ביחס לחשבוניות שהוגשו לאותם החודשים נמצא כי קיימים הפרשי שעות לחיוב ע"פ הפירוט הבא:

<u>שעות שבת וחג</u>		<u>שעות 150%</u>		<u>שעות 125%</u>		<u>שעות רגילות</u>		<u>סה"כ שעות</u>		<u>חודש</u>
<u>דוח</u> <u>לביקורת</u>	<u>דוח</u> <u>לעירייה</u>	<u>דוח</u> <u>לביקורת</u>	<u>דוח</u> <u>לעירייה</u>	<u>דוח</u> <u>לביקורת</u>	<u>דוח</u> <u>לעירייה</u>	<u>דוח</u> <u>לביקורת</u>	<u>דוח</u> <u>לעירייה</u>	<u>דוח</u> <u>לביקורת</u>	<u>דוח</u> <u>לעירייה</u>	
272	272	386	446	154	142	800	752	1,612	1,612	2/14
386	386	286	446	178	146	908	780	1,758	1,758	5/14
96	96	111	165	104	98	640	624	951	983	7/14
754	754	783	1,057	436	386	2,348	2,156	4,321	4,353	<b>סה"כ</b>
	0		274		(50)		(192)		32	<b>הפרש</b>

מהבדיקה עולה כי:

א. בחודש יולי 2014 העירייה חוייבה ב- 32 שעות ביתר.

ב. בשלושת החודשים שנבדקו נמצא כי העירייה חוייבה ביתר בגין שעות עבודה של 125% ו 150% ביחס לשעות של 100%. תשלום היתר של העירייה עבור ההפרשים מסתכם לסך 11,060 ש"ח כולל מע"מ.

היעדר נוהל אישור תשלומים והיעדר בקרה נאותה חושף את העירייה לתשלומים ביתר כפי שעולה מהביקורת.

5.8 בתאריך 24/7/14 פנתה סגנית הגזבר בדואר אלקטרוני למנכ"לית העירייה בנושא שמירה בפארק. הפניה כללה: " ..לא יודעת מי מאשר את השעות של המאבטחים בפארק. בעיני לפחות, כמות השעות לא סבירה בעליל! 2,200 שעות בחודש גם אם את מחלקת ל - 31 יום זה 71 שעות ליום. 2 שומרים לא יכולים לעשות 71 שעות ביום. הכי הרבה זה 48... שורה תחתונה הוצאנו על

שמירה בפארק בלבד 900,000 בחצי שנה. נראה לי שווה בדיקה טוב. גם אם נמצאים 2 שומרים כל הזמן משהו פה ממש לא הגיוני".

לא הומצא לביקורת תגובה שנשלחה ממנכ"לית העירייה לפנייה זו, אם בכלל. אולם עושה רושם כי גם סגנית הגזבר סברה כי לא קיימת בקרה הולמת על דרישות התשלום והחשבונות המוגשים.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

"כף ההזמנות פוצצו אלא מצורבות, פיקוח, נוכחות, פ.צ  
מקצועיות, אישורים, אישורי מיצוץ, בקרה צ"י אצל הביטחון  
והצומח פראשה".

## 6 תקציב

6.1 אגף הביטחון לא תוקצב בנפרד אלא כסעיפים נפרדים בתוך תקציב ביטחון ובתוך תקציבי האגפים/מחלקות השונות בעירייה.

6.2 להלן סעיפי תקציב רלוונטיים לביטחון לשנים 2011 - 2014 (למעט תקציב המתייחס לביטחון אירועי תרבות אשר נכלל במסגרת תקציב פעולות תרבות ואירועים):

תקציב 2011 בש"ח					
פרק תקציבי	סעיף תקציבי	תקציב מעודכן	ביצוע	יתרה/ (חריגה)	אחוז ביצוע
שמירה ביטחונית (722)	שמירה ביטחונית	480,000	392,511	87,489	81.77%
מוקד עירוני (761)	מוקד עירוני קבלן	50,000	64,448	(14,448)	128.90%
פיקוח על חוקי עזר (781)	פיקוח פעולות	850,000	1,338,063	(488,063)	157.42%
בטחון במוסדות חינוך (8171)	שמירה במוסדות חינוך	1,456,300	1,662,207	(205,907)	114.14%
<b>סה"כ</b>		<b>2,836,300</b>	<b>3,457,229</b>	<b>(620,929)</b>	<b>121.89%</b>

תקציב 2012 בש"ח					
פרק תקציבי	סעיף תקציבי	תקציב מעודכן	ביצוע	יתרה/ (חריגה)	אחוז ביצוע
שמירה ביטחונית (722)	שמירה ביטחונית	480,000	561,953	(81,953)	117.07%

109.68%	(4,842)	54,842	50,000	מוקד עירוני קבלן	מוקד עירוני (761)
79.59%	204,078	795,922	1,000,000	פיקוח פעולות	פיקוח על חוקי עזר (781)
113.37%	(247,314)	2,097,314	1,850,000	שמירה במוסדות חינוך	בטחון במוסדות חינוך (8171)
<b>103.85%</b>	<b>(130,031)</b>	<b>3,510,031</b>	<b>3,380,000</b>		<b>סה"כ</b>

תקציב 2013 בש"ח					
אחוז ביצוע	יתרה/ (חריגה)	ביצוע	תקציב מעודכן	סעיף תקציבי	פרק תקציבי
468.56%	(2,027,089) (*)	2,577,089	550,000	שמירה ביטחונית(*)	שמירה ביטחונית (722)
217.54%	(58,768)	108,768	50,000	מוקד עירוני קבלן	מוקד עירוני (761)
149.05%	(441,407)	1,341,407	900,000	פיקוח פעולות	פיקוח על חוקי עזר (781)
106.90%	(144,876)	2,244,876	2,100,000	שמירה במוסדות חינוך	בטחון במוסדות חינוך (8171)
<b>174.23%</b>	<b>(2,672,140)</b>	<b>6,272,140</b>	<b>3,600,000</b>		<b>סה"כ</b>

(\* מתוך הסכום הנ"ל:

סך של 306,510 ₪ הינו בגין הוצאות מוקד מצלמות אשר לא תוקצבו.

סך של 652,176 ₪ הינו בגין הוצאות שמירה בפארק אשר לא תוקצבו.

סך של 947,512 ₪ הינו בגין הוצאות שמירה באתר פי גלילות אשר לא תוקצבו.

תקציב (*) 2014 בש"ח					
פרק תקציבי	סעיף תקציבי	תקציב מעודכן	ביצוע	יתרה/ (חריגה)	אחוז ביצוע
שמירה ביטחונית (722)	שמירה ביטחונית	940,000	2,428,426	(1,488,426) (**)	258.34%
שמירה במתחם גלילות	שמירה במתחם גלילות	500,000	547,564	(47,564)	109.51%
מוקד עירוני קבלן	מוקד עירוני קבלן	30,000	27,482	2,518	91.60%
פיקוח פעולות	פיקוח פעולות	800,000	1,025,954	(225,954)	128.24%
שמירה במוסדות חינוך (8171)	שמירה במוסדות חינוך	2,494,000	2,514,370	(20,370)	100.82%
<b>סה"כ</b>		<b>4,764,000</b>	<b>6,543,796</b>	<b>(1,779,796)</b>	<b>137.36%</b>

(\* ע"פ דוחות בלתי מבוקרים.

(\*\*) מתוך הסכום הנ"ל :

סך של 143,059 ₪ הינו בגין הוצאות מוקד מצלמות אשר לא תוקצבו,

לחודשים ינואר – אוגוסט 2014

סך של 652,176 ₪ הינו בגין הוצאות שמירה בפארק אשר לא תוקצבו, לחודשים ינואר – אוגוסט 2014.

סך של 50,671 ₪ הינו בגין הוצאות שמירה באתר פי גלילות מעבר לסכום החודשי שנקבע ע"י הגזבר (בסך 68,444 ₪).

6.3 לאגף אין תקציב, המרכז את כל ההוצאות. לדברי מנהל האגף, אין לו כל זיקה לתקציב של האגף והתקציב נקבע על פי נתונים של שנה קודמת על ידי מחלקת הגזברות וללא מעורבותו.

עוד ציין כי הוא לא נדרש לבצע ביצוע מעקב תקציבי ועל כן אין הוא יכול לתת הסברים לסטיות בתקציב.

העדר מעורבותו של מנהל האגף בתקציב ובניהולו מעמידה את העירייה בחשיפה לסטיות בתקציב וככל הנראה מסבירה את הכיצד העירייה הגיעה לסטיות המתוארות בטבלאות לעיל בשנים 2013 ו- 2014.

תגובת מנהל אגף ביטחון:

**"כף נוא התקציב פוצץ פלא מצורבות, פיקוח, פ.צ  
מקצועיות, אישורית, אישורי מיצוצ, בקרה צ"י אצ"פ הביטחון  
והצומד פראשה."**

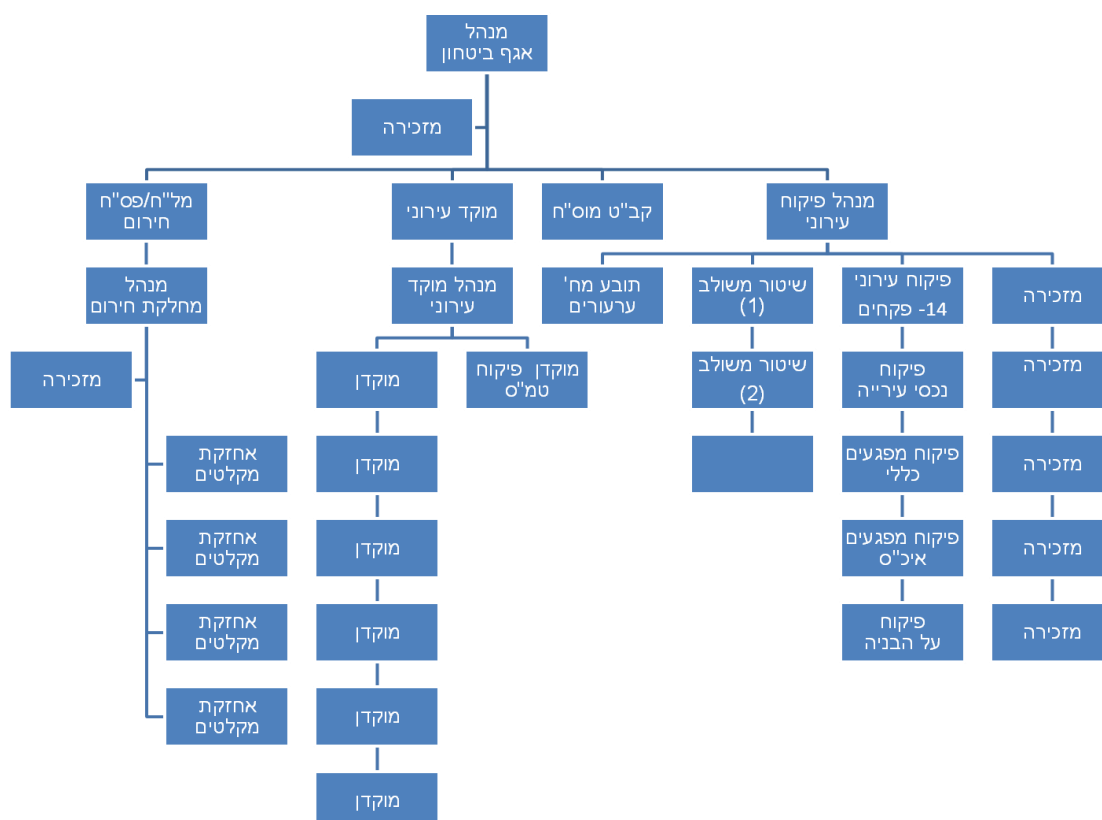
תגובת מנכ"לית העירייה:

**"אצ"פ בטחון ונוא האבטחה פמאט פינוי גדווים ופינויים  
נוספים, נעשו פתיאום עם אנכר הרשות, קיפלו אישור תקציבי  
פסציף אבטחה."**

**כף ההנחיות שניתנו אץ ידי ניתנו פי צ"י ראש הצירייה דאנ  
ופתיאום איתו."**



## נספח א'



דוח ביקורת בנושא  
בניית הגלריה לאומנות בשדרות  
וויצמן

**דוח ביקורת בנושא**  
**בניית הגלריה לאמנות בשדרות וייצמן**

**1. מבוא**

בחודש מאי 2013 החל ביצוע עבודות להקמת גלריה לאמנות בשדרות וייצמן 20 על המקרקעין הידועים כגוש 6415 חלקה 34 (להלן: "הגלריה" או "הפרויקט"), לרווחת תושבי העיר רמת השרון. הפרויקט מורכב משני חלקים:

- גלריה לאמנות – אשר תהווה משכן ליצירות אמנות של אמני העיר.
- מבנה המכונה "סדנאות", הכולל חדרי אמנים ליצירה (להלן: "מבנה הסדנאות" או "סדנאות").

טרם תחילת ביצוע עבודות בניית הפרויקט, המבנה שעמד באתר היה בשימוש תאגיד המים והביוב "שרונים תשתיות מים וביוב בע"מ" (להלן: "שרונים"). לצורך בניית הפרויקט פונה מבנה תאגיד שרונים ונתרה באר מים באתר כמבנה לשימור שיהווה אלמנט עיצובי כחלק מהגלריה שתיבנה.

הפרויקט מנוהל על ידי החברה הכלכלית לרמת השרון "רימונים – חברה לפיתוח רמת השרון בע"מ" (להלן: "החברה הכלכלית" או "רימונים"). החברה הוקמה בשנת 1994 כתאגיד עירוני בבעלות מלאה של עיריית רמת השרון. פעילות החברה הופסקה בשנת 1999 וחודשה בתחילת 2011 וכיום היא מהווה זרוע ביצועית עירונית המסייעת לעירייה לקידום ופיתוח העיר.

התכנון הראשוני של הפרויקט התבצע בשנים 2012-2013. הפרויקט תוקצב בתקציב בלתי רגיל (תב"ר) מספר 901 אשר אושר על ידי משרד הפנים בסך 6,785,750 ₪, כולל תכנון וביצוע מבנה הגלריה. כפי שיפורט להלן, הפרויקט ממומן בחלקו על ידי עיריית רמת השרון ובחלקו על ידי מפעל הפיס.

בשל מספר סיבות שתוארנה בפירוט להלן, בניית הפרויקט הופסקה בחודש ספטמבר 2014 ונכון לחודש פברואר 2015, שלד המבנה עומד כאבן שאין לה הופכין ומהווה מטרד סביבתי.

הגופים העיקריים המעורבים בבניית הפרויקט:

- אגף ההנדסה בעירייה.
- גזברות העירייה.
- החברה הכלכלית לעניין ניהול ופיקוח עליון על הפרויקט.
- הקבלן הנבחר - "חומרית 2000 לבניין והשקעות 1996 בע"מ" (להלן: "הקבלן המבצע" או "חומרית").
- האדריכל הנבחר - יעקבי אדריכלים בע"מ.
- החברה המפקחת אשר מונתה על ידי העירייה לנהל ולפקח על בניית הפרויקט - "ייסודות פיתוח ותכנון עירוני אורן אברהם" (להלן: "המפקח" או "ייסודות"). כמו יתר המתכננים והיועצים בפרויקט, שאינם הקבלן המבצע, המפקח קיבל את הזמנת העבודה מהעירייה, את התשלום בגין עבודתו הוא מקבל מהעירייה והינו עובד בתיאום עם החברה הכלכלית והעירייה. תפקידו של המפקח על פי הצעת המחיר שהגיש (המהווה את הבסיס להתקשרות עם העירייה) הינו, בין היתר:
  - הכנת אומדן תקציבי לפרויקט;
  - פיקוח צמוד על העבודות באתר;
  - מעקב אחר התקדמות הביצוע בהתאם לחוזים וללוח הזמנים.

**הביקורת מציינת כי רק החברה הכלכלית העבירה תגובתה לדו"ח הביקורת.**

**2. נתונים כספיים**

בטבלה להלן מוצגים נתונים כספיים כלליים אודות הפרויקט:

אומדן החברה הכלכלית 17.8.14 – עלויות צפויות להשלמת מבנה הגלריה, מבנה הסדנאות ועלויות הפיתוח (ללא ריהוט וציוד למבנה) באלפי ₪	סה"כ סכום מצטבר - הזמנות העבודה של העירייה מהחברה הכלכלית באלפי ש"ח (עבור ביצוע בלבד)	סה"כ הוצאות העירייה ומפעל הפיס בגין תכנון, פיקוח וביצוע הפרויקט באלפי ש"ח*
14,394	6,547	3,383

\* על פי כרטסת הנהלת חשבונות של העירייה מיום 9.2.15. סכום זה אינו משקף את סכום ההוצאות המלא בגין הפרויקט עד לחודש פברואר 2015 שכן על פי נתוני הנהלת החשבונות של החברה הכלכלית, טרם שולמו לקבלן הסכומים בגין עבודות שביצע ואושרו בחשבונות לשנת 2014 שהגיש לחברה הכלכלית (לא על ידי מפעל הפיס ולא על ידי העירייה), לפיכך לא נרשמו הוצאות בגין חשבונות אלה.

על פי רשימת אקסל שמנהלת החברה הכלכלית ביחס לחשבונות הקבלן והתשלומים ששולמו לו על ידי מפעל הפיס על פי רישומי העירייה, סכום החשבונות המאושרים שלא שולמו לקבלן הינו 2,386 אלפי ₪.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים ביחס לעלויות הקמת הפרויקט, לתכנון ולהזמנות העבודה, בהשוואה לתב"ר 901:

סכום כולל מע"מ באלפי ₪	תיאור מקור הסכום המוצג/ חישוב הפרשים בין סכומים	תאריך
5,229	הזמנת עבודה של העירייה לחברה הכלכלית (ביצוע מבנה הגלריה בלבד)	19.3.13
1,318	הגדלת הזמנת העבודה של העירייה לחברה הכלכלית (ביצוע בלבד)	16.2.14
<u>6,547</u>	<u>סה"כ סכום בהזמנות העבודה של העירייה בגין ביצוע בלבד</u>	
1,188	הוצאות בפועל בגין תכנון על פי כרטסת הנהלת החשבונות של העירייה	2012-2014
7,735	<u>סיכום הסכום המצטבר של הזמנות העבודה בגין ביצוע והסכום ששולם בפועל בגין תכנון</u>	
(6,785)	סכום מתוקצב לפרויקט מתב"ר 901 כולל תכנון וביצוע	2012-2013
950	<u>חוסר תקצוב בתב"ר 901 בהשוואה להזמנות העבודה והתכנון</u>	
14,393	אומדן להשלמת הפרויקט*	17.8.14
7,608	<u>הפרש בין סכום התב"ר המאושר לאומדן 17.8.14 להשלמת הפרויקט</u>	

\*אומדן עלויות צפויות להשלמת מבנה הגלריה כולל מבנה הסדנאות ועבודות פיתוח. הסכום אינו כולל עלויות נדרשות לרכישת ריהוט וציוד למבנה (ר' ני"ע 116).

מהטבלה לעיל עולה כי תב"ר 901 תוקצב בחוסר בהשוואה להזמנות העבודה מהחברה הכלכלית בתוספת הסכום שהוצא בפועל עבור פיקוח ותכנון הפרויקט. יודגש, כי לא קיימת חריגה מהסכום שהוקצב לפרויקט בתב"ר 901, בשל הפסקת העבודות בפרויקט.

### 3. שיטת הבדיקה

לצורך הביקורת קוימו פגישות בחברה הכלכלית עם מנכ"ל החברה הכלכלית, היועצת המשפטית של החברה הכלכלית ומנהלת תחום ניהול מעקב ובקרה. כמו כן, קוימו פגישות בעירייה עם מנהל אגף התרבות, אחראית מבנים ציבוריים, גזבר העירייה וסגניתו, חשב אגף ההנדסה, ומנהלת החשבונות הראשית בעירייה.

בנוסף, נמסרו לביקורת מסמכים שונים לצורך בחינת הליך בניית הפרויקט, ביניהם: כרטיס הנהלת החשבונות של תב"ר 901, החוזה שנחתם עם הקבלן המבצע, מסמכי המכרז, אומדנים שהוכנו במהלך בניית הפרויקט ביחס לעלויות הקמת הפרויקט, פרוטוקולי דיונים של מועצת העיר ודירקטוריון החברה הכלכלית בנושא הגלריה.

### 4. תיאור אירועי הקמת הפרויקט לפי סדר כרונולוגי

#### להלן תיאור האירועים בפרויקט בסדר כרונולוגי:

- 2012-2013 - תכנון הפרויקט;
- 17.3.13 - בחירת קבלן מבצע זוכה במכרז 02/2013;
- 19.3.13 - הזמנת עבודה מהעירייה לחברה הכלכלית;
- סוף חודש מרץ 2013 - החלטה לבנות את מבנה הסדנאות מתוך תקציב הגלריה;
- 4.4.13 - חתימת חוזה עם הקבלן המבצע;

- 11.4.13 - היתר בניה ;
- 14.4.13 - צו התחלת עבודה ;
- 18.7.13 - הגשת ערר על החלטת רשות הרישוי של הועדה המקומית ליתן היתר בניה לפרויקט ;
- 19.8.13 - החלטת ועדת הערר לבטל את היתר הבנייה ;
- 25.8.13 - הודעה בכתב לקבלן להפסיק את העבודות באתר ;
- 3.10.13 - הנחייה לקבלן המבצע לחדש את ביצוע עבודות הבנייה באתר ;
- 15.10.13 - הוצאת היתר בנייה מתוקן ;
- 16.2.14 - עדכון להזמנת העבודה מהעירייה ;
- 16.3.14 - מכתב גזבר העירייה למנכ"ל החברה הכלכלית בו ציין כי מועצת העיר אישרה הגדלת תב"ר 901 לסך כולל של 11,285 אלפי ₪ ;
- 19.3.14 - החלטת דירקטוריון החברה הכלכלית לאשר הגדלת היקף העבודות לביצוע הפרויקט ב-25% נוספים ;
- 31.3.14 - הפסקת התשלומים לקבלן על ידי מפעל הפיס ;
- 23.9.14 - הפסקת ביצוע העבודות על ידי הקבלן המבצע ;
- 29.10.14 - אישור מועצת העיר להקצות לתב"ר הגדלה של 2,400,000 ₪.

### להלן פירוט ביחס להשתלשלות האירועים בפרויקט לפי סדר כרונולוגי, כולל הערות הביקורת:

#### 2012-2013 – תכנון הפרויקט וחלוקת אחריות

תכנון הפרויקט על ידי המתכננים השונים, ביניהם, האדריכל ויועצים מתחומים שונים כגון תאורה ואינסטלציה, התבצע בשנים 2012-2013. כל היועצים והמתכננים בפרויקט הועסקו על ידי העירייה, בטרם הועבר ניהול הפרויקט לחברה הכלכלית. כניסת החברה הכלכלית לפרויקט התבצעה לקראת היציאה למכרז הקבלן המבצע בחודש פברואר 2013, כלומר, העירייה התקשרה עם כל המתכננים בפרויקט והחברה הכלכלית התקשרה בחוזה עם הקבלן המבצע.



החברה הכלכלית מהווה, כאמור, "זרוע ביצועית" של העירייה לביצוע פרויקטים מתחומים שונים. החברה הכלכלית מבצעת עבודתה מול העירייה מכוח "הסכם עקרוני להתקשרות לביצוע עבודות בניה ותשתית ולמתן שירותים" שנחתם בין החברה הכלכלית לעירייה ביום 18.9.2011 (ר' ני"ע 132). על פי הסכם זה, העירייה מוסרת לחברה הכלכלית הזמנות עבודה לביצוע עבודות ו/או מתן שירותים, כאשר בהזמנת העבודה מפורטים השירותים הנדרשים, מועדי ביצוע וכיו"ב.

הזמנת עבודה לניהול, תיאום ופיקוח עליון של הפרויקט דגן הוצאה לחברה הכלכלית ביום 19.3.13 (ר' ני"ע 104).

### הערות הביקורת:

1. הביקורת סבורה כי על מנת לנהל פרויקט בצורה יעילה יש צורך כי ההתקשרות מול כל הספקים בפרויקט, הן הקבלן הראשי והן היועצים והמפקח תתבצע על ידי אותו גוף. התקשרות המתכננים מול העירייה ולא מול החברה הכלכלית עלולה להוביל להתנהלות לא יעילה, אי בהירות של המתכננים והיועצים ביחס לגורם הסמכות המנהל את הפרויקט, ומתן הוראות סותרות לגורמים המבצעים והמתכננים של הפרויקט.
2. עוד יצוין, כי נקודת הזמן בה הועבר הפרויקט לניהולה של החברה הכלכלית, דהיינו בסמוך ליציאה למכרז הקבלן הראשי ולאחר סיום ניסוח המסמכים על ידי העירייה, הובילה לבזבוז משאבים שכן לאחר העברתו לחברה הכלכלית נדרשה עבודה נוספת לנסחו כך שיכלול את השינויים המחויבים למכרז אותו מוציאה החברה הכלכלית.
3. הביקורת סבורה כי לצורך ניהול ופיקוח עליון של הפרויקט דרושה רמת מעורבות גבוהה ביחס לכל ההיבטים הקשורים לפרויקט. מפגישות שקיימה הביקורת בחברה הכלכלית עלה כי חלקים מסוימים של הפרויקט נוהלו על ידי העירייה כאשר חלק מהידע והמסמכים הרלוונטיים לא הועברו לחברה הכלכלית. כך למשל, מסמך הערר והחלטת ועדת הערר אינם קיימים ברשות החברה הכלכלית. בנוסף, על פי דברי מנהל החברה הכלכלית, העירייה לא עדכנה את החברה הכלכלית בדבר תקצוב מפעל הפיס את מרבית עלותו של הפרויקט. עובדה זו מחייבת היערכות של החברה הכלכלית, למשל, בניסוח המכרז בהתאם לדרישות מפעל הפיס, והתאמת החוזה מול הקבלן: יידועו כי

יקבל את חלק מהתשלומים ישירות ממפעל הפיס, כי יהיה עליו לעמוד בדרישות מפעל הפיס וכיו"ב.

4. נמצא כי לא מתקיימת הקפדה בעירייה על חתימת הסכמי התקשרות עם הספקים השונים וההתקשרות מתבצעת באמצעות קבלת הצעות מחיר והוצאת הזמנת עבודה חתומה על ידי חשב אגף הנדסה, גזבר העירייה וראש העיר (ר' למשל ני"ע 131).

הביקורת סבורה כי במקרים של חוזים לביצוע עבודה מורכבת, כמו תכנון ופיקוח של פרויקט, נדרשת הסדרה באמצעות חוזה מוסדר של היבטים בהתקשרות אשר אינם כלולים בהצעת המחיר, כגון: נושאי אחריות וביטוח, הפרת חוזה, סיום החוזה, שינויים בהיקף העבודה, והוראות שונות הרלוונטיות לתפקיד היועץ הספציפי. יתרה מזו, מתוך שלושה מסמכי הצעת מחיר שהועברו לעיון הביקורת, הצעת המחיר של המפקח אינה כוללת את תנאי התשלום, תנאי בסיסי בהתקשרות עם ספק (ר' ני"ע 141). אי קביעת תנאי התשלום בחוזה כתוב מראש עלולה להוביל לחילוקי דעות בין הצדדים, לעיכוב הפרויקט ואף להליכים משפטיים.

### **17.3.13 - בחירת קבלן מבצע זוכה במכרז 02/2013**

מכרז 02/2013 לביצוע עבודות להקמת גלרית אמנות עירונית פורסם ביום 11.2.13 (ר' ני"ע 130). מסמך הבהרות אשר מהווה חלק בלתי נפרד מתנאי המכרז פורסם ביום 20.2.13. פתיחת המעטפות התקיימה ביום 7.3.13 (ר' ני"ע 102), כאשר הוגשו למכרז הצעות על ידי חמישה ספקים. על פי פרוטוקול פתיחת המעטפות, האומדן לביצוע העבודות במכרז הינו בסך 5,172,517 ₪ כולל מע"מ.

כפי שצוין בפרוטוקול בחירת הזוכה במכרז מיום 17.3.13, התבצע הליך השלמת מסמכים ביחס לכל אחד מ+המציעים במכרז, על מנת לתת למציעים הזדמנות להשלים את המסמכים שלא הוגשו בהתאם לתנאי המכרז כחלק מההצעה שהוגשה על ידם.

המציע אשר הגיש את ההצעה הטובה ביותר (ההצעה היחידה שסכומה היה נמוך מהאומדן) לא השלים את המסמכים החסרים כנדרש ממנו, בעוד הזוכה במכרז, חומרית, ביצע את השלמת המסמכים כנדרש ממנו ובמועד שנקבע לכך (ר' ני"ע 125).

להלן דברי היועץ המקצועי מתוך פרוטוקול בחירת הזוכה:

"בדקתי מול מזמיני עבודות של חומרית. מדובר בקבלן בעל יכולות ביצוע. הם עמדו בלוחות זמנים. יש להם שם טוב, אני עבדתי איתם בפרויקט אחד דרך משכ"ל והם היו בסדר גמור. . . אני ממליץ לבחור בהצעת חומרית 2000."

הצעת חומרית לביצוע העבודות הייתה בסך 5,229,236 ₪ כולל מע"מ.

### הערות הביקורת:

1. הביקורת בדקה את המסמכים שהוגשו על ידי הזוכה במכרז על מנת לבחון האם הוגשו כנדרש בהתאם לתנאים שפורסמו על ידי החברה הכלכלית - לא נמצאו ממצאים חריגים.
2. על פי סעיף 3.3 למסמך ההבהרות מיום 20.2.13, יתווסף סעיף 2.9 למסמך תנאי המכרז, כדלקמן:  
 "בניית הגלריה מתוכננת לביצוע כשלב א' של "מתחם מפעל המים" בשדרות ויצמן ברמת השרון.

...

שלב ב' של "מתחם מפעל המים" יהיה בניית מבנה נוסף, אשר ישמש לסדנאות ולחדרי אירוח בסמוך למבנה הגלריה.  
**מודגש ומובהר בזאת כי שלב ב' אינו רלוונטי למכרז זה ואינו כלול בו. יש להתעלם מכל אזכור ו/או אינפורמציה ו/או הוראה המופיעה במסמכי המכרז, לרבות במפרטים ו/או בתכניות המכרז המתאיחות אליו.**

הביקורת מעירה כי הגם שקיים בחוזה עם הקבלן סעיף שעוסק בשינויים לחוזה, הקובע את התנאים לשינוי היקף העבודות על פי המכרז, העובדה שמבנה הסדנאות הוצא מתחולת עבודות המכרז באופן מפורש – ומאחר שכפי שיובהר בהמשך, הקבלן קבל הנחיה שעל פיה התחיל מביצוע עבודות בניית מבנה הסדנאות, עלולה להתפרש כשינוי תנאי המכרז בדיעבד ופגיעה בשוויון כלפי יתר המציעים במכרז.

### 19.3.13 – הזמנת עבודה מהעירייה לחברה הכלכלית

לצורך העברת ניהול הפרויקט מהעירייה לחברה הכלכלית, הוצאה לחברה הכלכלית הזמנת עבודה מהעירייה לביצוע "שירותי ניהול ופיקוח עליון ביצוע עבודות הקמת גלריית אמנות עירונית". אומדן עלות נותני השירותים על פי הזמנת העבודה הינה

5,229,236 ₪ כולל מע"מ (ר' ני"ע 104). הזמנת העבודה לא כללה את עבודות בניית מבנה הסדנאות.

### הערות הביקורת:

הביקורת מעירה כי מאחר שלא נחתם חוזה בין העירייה לחברה הכלכלית ביחס לכל פרויקט בנפרד אלא הסכם מסגרת כללי בלבד, היה על העירייה לציין במסגרת הזמנת העבודה כי מפעל הפיס הינו מממן נוסף של הפרויקט, על מנת לאפשר לחברה הכלכלית להיערך בהתאם.

### סוף חודש מרץ 2013 – החלטה לבנות את מבנה הסדנאות מתוך תקציב הגלריה

בסוף חודש מרץ ועוד טרם חתימת הסכם הקבלן המבצע ותחילת ביצוע העבודות בפרויקט, התברר לראשונה כי בניית הגלריה ללא בניית שלד המרתף/ שלד מבנה הסדנאות לא תאפשר בניית מבנה הסדנאות לאחר סיום השלמת בניית הגלריה בשל חסימת דרך הגישה על ידי מבנה הגלריה. המפקח על הפרויקט אישר בפגישה מיום 24.3.15 כי רק במועד זה גילו הגורמים השונים המעורבים בניהול הפרויקט את הבעיה של העדר הגישה למבנה הסדנאות לאחר סיום בניית מבנה הגלריה.

בניית מבנה הסדנאות לא תוקצבה אלא רק בניית מבנה הגלריה. על פי אומדן מיום 23.4.13 שהוכן על ידי המפקח על הפרויקט, עלות בניית שלד מבנה הסדנאות בלבד – 1,865,934 ₪ (ר' ני"ע 107).

לדברי מנכ"ל החברה הכלכלית, התקבלה בשלב זה הנחיה בעל פה מהעירייה, להתחיל בבניית מבנה הסדנאות מתוך התקציב שאושר במקור לבניית הגלריה. נתונים אלה נתמכים בפרוטוקולי ישיבות שונות שהתקיימו בעירייה ובחברה הכלכלית (ר' ני"ע 127, 133), אך כאמור, העירייה לא נתנה לחברה הכלכלית הנחיה רשמית כתובה בנושא.

### הערות הביקורת:

1. הביקורת מעירה כי בעוד שהתכנון התייחס למבנה הגלריה והסדנאות יחד, האישור התקציבי לבניית הפרויקט על ידי העירייה ומשרד הפנים ניתן רק ביחס לבניית מבנה הגלריה. עם הבנת הטעות כי לא ניתן לבנות את מבנה הסדנאות

- לאחר סיום השלמת מבנה הגלריה, היה על העירייה למצוא מקור תקציבי גם למבנה הסדנאות בטרם תחילת ביצוע העבודות. התחלת עבודה ללא מציאת מקור תקציבי יוצרת סיכון לכך שלא ימצא תקציב להשלמת הפרויקט ויהיה צורך להפסיק את העבודות, תוך אובדן כספי משמעותי.
2. הביקורת סבורה כי היה על העירייה לעדכן את מפעל הפיס, שהינו המממן העיקרי של הפרויקט בדבר הצורך להתחיל את הבניה ממבנה הסדנאות וההחלטה שהתקבלה לעשות כן.
3. הביקורת סבורה כי הנחיה משמעותית להתחיל בבניית מבנה מסוים מתוך תקציב של מבנה אחר לו אושר תקציב, ללא מציאת תקציב מתאים להשלמת הפרויקט הייתה צריכה להינתן לחברה הכלכלית בכתב. על החברה הכלכלית היה מוטל לעמוד על כך שהנחיה כזו תתקבל מהעירייה בכתב ובחתימת הגורמים הרלוונטיים.

#### **4.4.13 – חתימת חוזה עם הקבלן המבצע**

החוזה שנחתם עם הקבלן המבצע ביום 4.4.13 הינו חוזה לבניית גלריה לאמנות שנחתם בין החברה הכלכלית לקבלן המבצע. משך הביצוע על פי החוזה היה צפוי להיות 8 חודשים ממועד הוצאת צו התחלת עבודה. התמורה על פי החוזה על בסיס כתב הכמויות הינה 5,229,236 ₪ כולל מע"מ, בגין בניית מבנה הגלריה (ר' ני"ע 138).

על פי סעיף 61 (א) לחוזה, מנהל הפרויקט מטעם החברה הכלכלית רשאי להורות לקבלן "על כל שינוי לרבות צורתו, אופיו, סגנונו, איכותו, סוגו, גודלו, כמותו, היקפו, מתאריו וממדיו של הפרויקט וכל חלק ממנו, הכל כפי שימצא לנכון והקבלן מתחייב למלא אחר הוראותיו ובלבד שערך כל השינויים לא יגדל בלמעלה מ-25% מן התמורה. אולם, המפקח רשאי להגדיל את הכמות בסעיף כלשהו בכתב הכמויות ללא כל הגבלה. . . .".

על פי סעיף 61 (ב) לחוזה, "הוראות המפקח על שינוי הפרויקט לפי סעיף קטן (א) תבוצע באחד האופנים המפורטים להלן:

1. על ידי מסירת תכניות שינוי או תכניות נוספות לאלה המצויות בידי הקבלן
2. על ידי הוראה בכתב שתיקרא "פקודת שינויים".

על פי סעיף 61 (ג) לחוזה, "לכל שינוי שערכו עולה על 25% מהתמורה, בין כשלעצמו ובין במצטבר לסך כל השינויים הקודמים שנדרשו בקשר עם העבודות, יידרש

אישור החברה ומהנדס העיר מראש ובכתב וזאת בנוסף על הוראת המנהל כאמור לעיל".

סעיף 62 לחוזה קובע מנגנון תמחור לשינויים בביצוע העבודות בפרויקט. יצוין, כי בשל הפסקת העבודות בפרויקט, לא הייתה חריגה מהמחיר שסוכם במכרז כתמורה לביצוע העבודות.

### הערות הביקורת:

1. הביקורת קיבלה לעיונה את נספח י"א 2 לחוזה – אישור לקיום ביטוחים של הקבלן המבצע. אישור זה כולל תיקונים ומחיקות בכתב יד וכן שינוי בכתב יד של חלק מהסכומים המופיעים באישור הביטוח. כך למשל, נמחק סעיף 4 לנספח העוסק בביטוח אחריות מקצועית, ובסעיף 2 לנספח העוסק בביטוח צד שלישי, תוקן גבול האחריות לתובע לאירוע מסכום שלא יפחת מ-10,000 אלפי ₪ לסכום שלא יפחת מ-4,000 אלפי ₪ (ר' ני"ע 142).

מנהלת תחום ניהול מעקב ובקרה בחברה הכלכלית מסרה לביקורת בעניין זה, כי עקב הפסקת העבודה של הקבלן באוגוסט 2013 ועקב אי תשלום לקבלן במשך חודשים רבים, לא הושלם הטיפול באישור הביטוח. בנוסף, ציינה כי לכשתאושר השלמת העבודה והתשלומים לקבלן, תפעל החברה הכלכלית להסדרת נושא אישור הביטוח מול יועץ הביטוח של הקבלן (ר' ני"ע 143).

הביקורת סבורה כי ביצוע פרויקט בנייה ללא סיכום נושאי הביטוח טרם תחילת ביצוע העבודות אינו תקין. אי הסדרת הנושא הביטוחי יוצרת סיכון פוטנציאלי לסכסוך משפטי ואף לתשלום סכומים משמעותיים על ידי החברה הכלכלית בקרות אירוע נזיקי באתר (חו"ח).

בנוסף, הביקורת מעירה כי להיקף הביטוח של הקבלן משמעות כספית משמעותית ולכן שינוי משמעותי של אישור הביטוח בשלב ביצוע החוזה, עלול להיחשב כשינוי אחד מתנאי ההתקשרות על פי המכרז ובכך עלול להיתפס לכאורה כפוגם בשוויון כלפי יתר המציעים במכרז.

תגובת החברה הכלכלית:

"מדובר בטיפול מתמשך מול הקבלן עקב מחלוקת שהייתה בין יועצי הביטוח של הקבלן ליועץ הביטוח של החברה."

תגובת הביקורת:

הביקורת חוזרת על עמדתה כי ישנה חשיבות לסיכום הנושא הביטוחי טרם תחילת ביצוע העבודות בפרויקט.

2. הביקורת מעירה כי ישנה אי בהירות הנובעת מכך שסעיף 61 (א) לחוזה הקבלן עוסק בשינויים עליהם מורה המנהל וכן על שינויים מסוג נוסף עליהם מורה המפקח, בעוד שסעיף 61 (ב) לחוזה עוסק באופן מתן ההוראה על שינוי כאשר מדובר בהוראת המפקח על שינוי בלבד וחסרה התייחסות לאופן מתן ההוראה על ידי המנהל.

תגובת החברה הכלכלית :

ההערה מקובלת אך החברה מדגישה כי הלכה למעשה לא נוצרת כל אי בהירות :  
 ס' 61 (א) עוסק במהות- מי רשאי להורות על שינויים וטיב השינויים.  
 ס' 61 (ב) עוסק בפרוצדורה – אופן מתן הוראת השינוי. משניתנה הזכות להורות על שינוי הן למנהל והן למפקח, ברור כי הפרוצדורה איך להורות על השינוי, הקבועה בס"ק (ב), חלה גם על הוראת השינוי הניתנת על ידי המנהל, גם אם לא נכתב כך מפורשות. בכל מקרה, הפרשנות כאילו הפרוצדורה שבס' 61 (ב) אינה חלה עם המנהל רק תיטיב עם החברה באופן שלפיה, המנהל אינו כבול דווקא לפרוצדורה זו ויכול להורות על שינוי גם באופן אחר לפי צרכי הפרויקט ונסיבותיו.

3. הביקורת מעירה כי מאחר שעל פי החברה הכלכלית, היא לא עודכנה על ידי העירייה כי מפעל הפיס הינו הגורם המממן של הפרויקט, עניין זה לא מופיע בחוזה הקבלן.

#### **11.4.13 – היתר בניה**

בהוראת סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") נקבע כדלהלן :

"לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי הענין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר :

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

היתר בניה לבניית הפרויקט ניתן על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ביום 11.4.2013 (ר' ני"ע 123). היתר הבניה המקורי של הפרויקט כלל הן את מבנה הגלריה והן את מבנה הסדנאות.

### **14.4.13 - צו התחלת עבודה**

ב- 14.4.13 הוצא לקבלן המבצע צו התחלת עבודה (ר' ני"ע 105). סעיף 5 לצו התחלת העבודה מהווה "פקודת שינויים", אשר לפי הגדרתו בסעיף 61 (ב) לחוזה הקבלן מהווה הוראה בכתב לביצוע שינוי בפרויקט, כמפורט לעיל. על פי סעיף 5 לצו התחלת העבודה, נדרש הקבלן לבצע עבודות כדלקמן: "שלב מבנה סדנאות ויחידות אירוח על פי התכניות וההנחיות שיועברו אליכם מטעם מנהל הפרויקט. תימחור העבודות נשוא פקודת השינויים ייעשה על פי הוראות החוזה. . . עבודות אלו יכנסו בזמינות ראשונה."

### **הערת הביקורת**

1. כפי שצוין לעיל ביחס להחלטה להתחיל את עבודות הבניה ממבנה הסדנאות, יודגש, כי ההנחיה להתחיל את עבודות ביצוע מבנה הסדנאות לא גובתה בקיומו של מקור תקציבי לכך. זאת, על בסיס ההנחה כי מקור תקציבי יאושר בהמשך ועד לאישורו, ישולמו לקבלן סכומים מתוך תקציב בניית מבנה הגלריה. כלומר, בניית הפרויקט התחילה ללא מקור תקציבי לסיומו, כאשר מפעל הפיס אישר את מתן התקציב עבור מבנה הגלריה, ומשרד הפנים אישר את תב"ר 901 לעניין בניית הגלריה בלבד. הביקורת מעירה בחומרה כי ביצוע עבודות בנייה ללא קיום מקור תקציבי לסיום הפרויקט – עלול להוביל למצב בו הפרויקט יופסק לפני השלמת הבניה, כאשר כל הפסקה זמנית משמעה ייקור הפרויקט, ואף למצב בו מופסקות עבודות בניית הפרויקט לצמיתות – כאשר המשמעות היא, כמובן, אובדן כספי משמעותי מאד לעירייה.
2. הביקורת מעירה כי למען הסדר הטוב, היה מקום לציין כחלק מפקודת השינויים כי מדובר בשינוי של עד 25% ממחיר החוזה על מנת שתהיה לקבלן היכולת לוודא כי קיבל את כל האישורים הנדרשים לביצוע השינוי, כנדרש בחוזה.



### 18.7.13 – הגשת ערר על החלטת רשות הרישוי של הועדה המקומית ליתן היתר

#### בניה לפרויקט

ביום 18.7.13 הוגש לוועדת הערר לתכנון ובניה ערר מטעם עוררים המתגוררים בסמוך לאתר בניית הפרויקט.

בערר הועלו טענות שונות ביחס לפגמים לכאורה בהיתר שהוצא לפרויקט, ביניהן:

1. איחוד המגרשים עליו מסתמך ההיתר בניגוד לדין.
2. בחלקה המאוחדת יבנו שני מבנים בנוסף למבנה גן ילדים קיים, בניגוד לתכנית החלה הקובעת כי במגרש מותר להקים רק מבנה אחד.
3. שימוש בשב"צ (שטח לבנייני ציבור) להקמת בית קפה בניגוד להוראות תקנון התכנית החלה על המקרקעין.
4. לא בוצעו הבדיקות המתחייבות בנושאי: תנועה וחניה, תברואה, איכות סביבה ורעש.
5. שימוש בחדרי סטודיו בניגוד לתכנית החלה על המקרקעין.

### 19.8.13 - החלטת ועדת הערר לבטל את היתר הבנייה

ביום 19.8.13 התקבלה החלטת ועדת הערר לבטל את החלטת הועדה המקומית לתכנון ובניה למתן היתר הבניה לפרויקט. בדיון בוועדת הערר נידונו מספר סוגיות תכנוניות. בין נושאים אלה:

1. אי עמידת תכניות המבנים בהוראות תכנית רש/210 א' החלה על המקרקעין באתר;
  2. אי עמידה בתקן החניה הנדרש;
  3. ביחס לשטחים המכונים "נספחים" (חניה תפעולית ואחסנה מקורה) – אי עמידת גובהם ומרחקם ממבנה הגלריה בהוראות תכנית רש/210 א';
  4. התנגדות העוררים להקמת בית קפה כחלק ממבנה הגלריה.
- החלטת ועדת הערר הייתה לבטל את היתר הבנייה ללא פירוט נוסף ביחס לסיבות עליהן נסמכה הוועדה בהחלטתה לבטל את ההיתר. בנוסף, הוצאות ניהול ההליך נפסקו לטובת העוררים, לאור היותו של המקרה דגן מקרה "חריג" כהגדרת הוועדה, כפי שמובא להלן, בלשון הוועדה:

” . . . המקרה שבפנינו הוא אכן מקרה חריג, שכן מדובר במקרה שבו הועדה המקומית הוציאה לערייה היתר בנייה לא חוקי.

יתרה מזו, גם אחרי שהעוררים התריעו בפני הועדה המקומית, כי היתר הבנייה אינו חוקי, ובין היתר הם העלו את העובדה, כי יצא היתר בנייה מבלי שניתן מענה לתקן החניה הנדרש, הועדה המקומית לא מצאה לנכון לבטל מיוזמתה את היתר הבניה.

בנסיבות אלה, לדעתנו, על הועדה המקומית לשלם לעוררים את הוצאות הגשת הערר”

### **הערות הביקורת:**

החלטת ועדת הערר על ביטול ההיתר והנימוק שהובא לעיל ביחס לפסיקת ההוצאות לטובת העוררים, מעיד לכאורה כי אלמנטים תכנוניים משמעותיים כגון עמידה בתקן החניה הנדרש לא נלקחו בחשבון בצורה מספקת בתכנון הפרויקט. השינויים שנדרשו לצורך הוצאת היתר בניה מחודש, וכן עלויות התכנון המחודש הגדילו משמעותית את עלויות הקמת הפרויקט.

### **25.8.13 – הודעה בכתב לקבלן להפסיק את העבודות באתר**

לאור ביטול היתר הבניה על ידי וועדת הערר ובסמוך למועד זה, הודיעה החברה הכלכלית באופן רשמי לקבלן כי עליו להפסיק את ביצוע העבודות באתר. על פי המצוין על גבי ההודעה לקבלן – נשלחו עותקים למהנדס העיר ולמפקח (ר' ני"ע 111). ברי, כי כל הפסקת עבודה כרוכה בהוצאות ובנזקים לקבלן וכי אלה הובילו להגדלת עלויות הקמת הפרויקט. כך למשל, מנכ"ל החברה הכלכלית מסר לביקורת בפגישה מיום 16.12.14, כי יציקת גג המבנה תוכננה למחרת יום ביטול ההיתר, ובוטלה בעלות כספית משמעותית. בנוסף, ישנן משמעויות סביבתיות שליליות לעצירת העבודה, כגון חשש למשיכת גורמים עבריינים לאתר בנייה שלא מתבצעות בו עבודות.

### **3.10.13 - הנחייה לקבלן המבצע לחדש את ביצוע עבודות הבנייה באתר**

בתאריך 15.9.13 התקיימה ישיבת רשות הרישוי המקומית והוחלט לאשר בתנאים את בקשת היתר הבניה המחודש (ר' ני"ע 112). הודעה לקבלן על חידוש עבודות בניית הפרויקט ניתנה לקבלן ביום 3.10.13 (ר' ני"ע 113). על פי סעיף 3 לנוסח ההודעה לקבלן, המשך ביצוע העבודות נכנס לתוקף ביום

16.9.13. יודגש, כי מועד זה הינו מאוחר ביום להחלטת רשות הרישוי המקומית לאשר את בקשת העירייה להיתר בניה.

### הערות הביקורת:

1. הביקורת סבורה כי גם בשלב זה של הפרויקט, טרם חידוש ביצוע העבודות על ידי הקבלן, ולנוכח הגידול המשמעותי בעלויות הפרויקט כתוצאה מהתכנון המחודש שלו, היה ראוי כי ימצא מקור תקציבי להשלמת עבודות הקמת הפרויקט.
2. הביקורת מעירה כי לשינוי התכנון, שמשמעותו גם העלאת תקציב הפרויקט במעל 25% לא הומצא אישור מתאים לקבלן מטעם מהנדס העיר והחברה הכלכלית, בהתאם לסעיף 61 (ג) לחוזה הקבלן המבצע.

תגובת החברה הכלכלית:

"החברה הכלכלית מדגישה כי מלכתחילה היה ברור שלא ניתן להשלים הפרויקט בתקציב הקיים ואף לא בתוספת של 25% וזאת גם לא הייתה הכוונה. הכוונה הייתה להשלים את שלד מרתף מבנה הסדנאות ואת מבנה הגלריה כולו. החברה פעלה בהמשך לאשר הגדלת התקציב מול הקבלן ב-25% נוספים, ולא ניתן לאשר יותר מכך במכרז זה. אי לכך לא נדרש אישור מיוחד לקבלן, אלא מעצם ההוראה שניתנה לקבלן ע"י החברה."

תגובת הביקורת:

הביקורת חוזרת על עמדתה ומציינת כי על פי סעיף 61 (ג) לחוזה הקבלן "לכל שינוי שערכו עולה על 25% מהתמורה, בין כשלעצמו ובין במצטבר לסך כל השינויים הקודמים שנדרשו בקשר עם העבודות, יידרש אישור החברה ומהנדס העיר מראש ובכתב. .". מכאן, שהיה צורך באישור החברה ומהנדס העיר מראש ובכתב לקבלן.

### 15.10.13 - היתר בנייה מתוקן

מפגישה שערכה הביקורת עם המפקח על הפרויקט מיום 24.3.15, עלה כי התכנון המחודש של הפרויקט לאחר ביטול היתר הבניה, לצורך הוצאת היתר הבניה

המתקן לפרויקט, כלל, בין היתר, את השינויים הבאים: חיבור בין מבנה הגלריה לבין מבנה הסדנאות ולגן ילדים שנמצא על אותו מגרש כך שיהוו מבנה אחד; הקמת אזור לחניית נוספות; ביטול מחסנים וביטול בית הקפה המתוכנן. היתר בנייה חדש ניתן לפרויקט ביום 15.10.13 (ר' ני"ע 137).

על פי מנכ"ל החברה הכלכלית, להלן פירוט השינויים שנדרש לבצעם בעקבות ביטול ההיתר והוצאת היתר הבניה המחודש: שינוי מיקומו של מבנה הסדנאות מהתכנון הראשוני כדי לאפשר כביש גישה בצד המזרחי לחניון הפנימי שהתווסף לתכנון, כולל שינויים בחזית הגלריה לטובת כביש הגישה לחניון. לשינוי זה מספר משמעויות, כגון ביטול קיר כלונסאות שכבר נבנה, וביטול והריסת כלונסאות שכבר נבנו לטובת שלד מרתף הסדנאות וקידוחים חדשים לטובת כלונסאות חדשות במקומם. כמו כן, נדרש תכנון מחדש של כל מבנה הסדנאות, שינוי מיקום הממ"ד לצד המערבי והצורך לחבר בין שני המבנים חייב ביצוע שינויים גם במבנה הגלריה. במבנה הגלריה היה צורך לבטל את המחסן והחניון התפעולי שכבר נבנו ולהרסם. כן היה צורך לתכנן מחדש את התשתיות וחיבורן בין שני המבנים. בנוסף, התווסף החניון הפנימי שלא תוכנן כלל, והיה צורך בפינוי שטחים והכשרתם למטרה זו.

#### **הערות הביקורת:**

נמצא כי ההודעה לקבלן על חידוש העבודות באתר הוצאה כמעט שבועיים לפני מועד הוצאת היתר הבניה הסופי. מועד כניסת המשך ביצוע העבודות לתוקף, כהגדרתו בהודעה לקבלן, הינו מוקדם בחודש למועד הוצאת היתר הבניה. ביצוע עבודות בנייה בפרויקט בפרק זמן זה ללא היתר בניה בתוקף הינה לכאורה בניגוד להוראות חוק התכנון והבניה.

תגובת החברה הכלכלית:

"ההודעה לקבלן על חידוש העבודות באתר הוצאה לאחר החלטת רשות הרישוי המקומית לאשר בתנאים את בקשת היתר הבניה וזאת כדי לאפשר לקבלן זמן להיערך מחדש עם כלים וצוותי עבודה שהוצאו מהשטח לטובת עבודה במקומות אחרים, וכדי לצמצם את הנזק מעצירת הפרויקט בפתאומיות.

בפועל לא בוצעו עבודות לפני קבלת היתר הבניה הסופי."

תגובת הביקורת:

הביקורת מציינת כי בהנחיה לקבלן מיום 3.10.13 ההוראה המופנית לקבלן מתייחסת "להמשך ביצוע העבודות". הביקורת סבורה כי היה צורך להדגיש כי מדובר בהנחיה להיערכות מחודשת באתר, תוך הדגשה כי עד לקבלת היתר הבניה הסופי אין לחדש את ביצוע העבודות בפועל.

### 16.2.14 - עדכון להזמנת העבודה מהעירייה

ביום 16.2.14 הוצאה לחברה הכלכלית הזמנת עבודה נוספת מהעירייה הכוללת הגדלה של הזמנת העבודה ב-1,318,482 ₪ בגין "תוספת עבודות בנייה + שינויים בעקבות הוצאת היתר חדש והתאמת ביצוע העבודות" כך שסך הכל התקציב לביצוע עבודות הבנייה בפרויקט היה בגובה 6,547,718 ₪ כולל מע"מ (להלן: "הזמנת העבודה המוגדלת") (ר' ני"ע 109).

#### הערות הביקורת:

1. כפי שצוין לעיל בפרק 2 בנושא נתונים כספיים, תב"ר 901 לא משקף את הגדלת התקציב בעדכון הזמנת העבודה.
2. הביקורת מעירה כי בשלב זה של הפרויקט, כאשר מובן כי מלבד העלויות הכרוכות בבניית מבנה הסדנאות, יש לבצע גם שינויים בשל ביטול ההיתר והתכנון המחודש, כולל חיבור מבנה הגלריה והסדנאות, האישור התקציבי שנדרש הוא גבוה בהרבה מ-1,318 אלפי ₪. כלומר, גם בנקודה זו, לא נמצא פתרון תקציבי מספק והמשך העבודות התבצע כאשר היה ברור שהתקציב אינו מספיק להשלמת העבודות בפרויקט.

תגובת החברה הכלכלית:

"לא תוכנן מלכתחילה על ידי החברה הכלכלית להשלים את כל העבודות בפרויקט, אלא רק את שלד מבנה הסדנאות לפי התקציב בהגדלה שאושרה."

על פי אומדן המפקח מיום 5.3.14, גובה עלויות הבניה בלבד, ללא עלות מתכננים ותשלומים נוספים הינו 11,277 אלפי ₪ כולל מע"מ (ר' ני"ע 114).

תגובת החברה הכלכלית:

"מדובר באומדן שנועד לאפשר למקבלי ההחלטות בעירייה לבחון את נושא התקציב הנדרש להשלמת 2 המבנים והפיתוח, כולל שיקול למכרז נוסף. לא הייתה כוונה שהחברה הכלכלית תבצע זאת באמצעות הקבלן הנוכחי מאחר וגם לא ניתן לבצע זאת ללא מכרז נוסף."

תגובת הביקורת:

הביקורת סבורה כי היה על העירייה וכן על החברה הכלכלית לוודא כי בכל נקודת זמן קיים מקור תקציבי להשלמת הפרויקט ולא רק חלקים ממנו, כדי למנוע מצב שבו לא ניתן להשלים את הפרויקט.

#### **אישרה הגדלת תב"ר 901 לסך כולל של 11,285 אלפי ₪**

במכתב מיום 16.3.14 צוין כי מועצת העיר אישרה הגדלת תב"ר 901 לסך כולל של 11,285 אלפי ₪ וצוין במפורש כי תקציב זה כולל את עלויות הקמת שני המבנים (ר' ני"ע 115). אישור הגדלת תב"ר 901 במועצת העירייה לא אושרה על ידי משרד הפנים.

#### **הערות הביקורת:**

הביקורת סבורה כי מכתב זה וכן הזמנת העבודה המוגדלת יצרו מצג כלפי החברה הכלכלית לפיו ניתן להמשיך להתקדם עם ביצוע העבודות בעוד בפועל לא היה מקור תקציבי להוצאת סכומים אלה.

#### **19.3.14 – החלטת דירקטוריון החברה הכלכלית לאשר הגדלת היקף העבודות**

##### **לביצוע הפרויקט ב-25% נוספים**

החלטה זו נדרשה לאור סעיף 3 (7) לתקנות העיריות מכרזים תשמ"ח - 1987 (להלן: "תקנות העיריות (מכרזים)"), על מנת לעמוד בתנאי הסעיף לקבלת פטור ממכרז במקרה של הגדלת הוצאות החברה הכלכלית על פי חוזה (עד 50% תוספת) ללא צורך בקיום מכרז נוסף. יצוין, כי ככל שעלויות השלמת הפרויקט יעלו על 50% מסכום העלויות על פי חוזה הקבלן המבצע, יהיה צורך ביציאה למכרז נוסף לצורך השלמת העבודות (ר' ני"ע 133). מובן, כי יציאה למכרז נוסף תהיה כרוכה בהשקעת משאבים ועלולה להוביל לעיכוב נוסף בהשלמת הפרויקט.

### **31.3.14 - הפסקת התשלומים לקבלן על ידי מפעל הפיס**

כפי שצוין לעיל, מפעל הפיס הינו גורם המממן חלק ניכר מעלויות הפרויקט. חשבונות הקבלן מועברים לבדיקת מפעל הפיס ולאחר האישור של החשבונות, התשלומים לקבלן מועברים אליו ישירות על ידי מפעל הפיס. על פי המידע שנמסר לביקורת, מפעל הפיס לא העביר תשלומים בגין החשבונות המאושרים של הקבלן לשנת 2014, כאשר הראשון שבהם הוגש ביום 31.3.14, לאחר שהתברר כי לא קיים מקור תקציבי להשלמת הפרויקט.

### **23.9.14 - הפסקת ביצוע העבודות על ידי הקבלן המבצע**

על פי מכתב מעורך דינו של הקבלן המבצע לחברה הכלכלית מיום 3.6.15, ביום 23.9.14 הופסקו העבודות באתר על ידי הקבלן המבצע (ר' ני"ע 147). מהחברה הכלכלית נמסר לביקורת כי לא הוצא צו הפסקת עבודה לקבלן מכיוון שהחברה הכלכלית המתינה לתשובות בעניין גורל הפרויקט (ר' ני"ע 143).

### **הערות הביקורת:**

הביקורת סבורה כי יש צורך בהוצאת מסמך מוסדר לעניין הפסקת העבודות, בין אם הודעת הקבלן על הפסקת העבודה או צו הפסקת עבודה מטעם החברה הכלכלית.

תגובת החברה הכלכלית:

"מרגע שהחברה הציפה את הסוגיה היא ציפתה לטיפול מהיר וקבלת תשובות בתוך ימים לעניין התשלום לקבלן. לאחר שחלפו מספר חודשים ולא התקבלה תשובה כבר לא היה טעם בהוצאת צו הפסקת עבודה."

תגובת הביקורת:

הביקורת חוזרת על עמדתה כי היה צורך בהוצאת צו הפסקת עבודה לקבלן, גם אם הייתה ציפייה לכך שהפסקת העבודה תהיה לפרק זמן קצר עד לקבלת תשובה לעניין התשלום לקבלן, וממילא כאשר פרק זמן זה התארך.

### **29.10.14 – אישור מועצת העיר להקצות לתב"ר הגדלה של 2,400,000 ₪**

בישיבת המועצה מיום 29.10.14 אושרה הגדלה לתב"ר 901 בסך 2,400,000 ₪ (ר' ני"ע 127). הגדלה זו לא משתקפת במסמכי התב"ר שהועברו לעיון הביקורת, ולא אושרה על ידי משרד הפנים. מפרוטוקול הדיון במועצה עולה כי הגדלת התב"ר נדרשת בשל החוב לקבלן על ביצוע עבודות מבנה הסדנאות ללא תקציב מאושר. כפי שהוזכר לעיל בפרק 2 שעניינו נתונים כספיים, על פי רשימת אקסל שמנהלת החברה הכלכלית ביחס לחשבונות הקבלן והתשלומים ששולמו לו על ידי מפעל הפיס על פי רישומי העירייה, סכום החשבונות המאושרים שלא שולמו לקבלן הינו 2,386 אלפי ₪.

בפגישה שנערכה עם גזבר העירייה ביום 2.4.15, נמסר לביקורת כי משרד הפנים אישר הוצאת סכום זה על ידי העירייה אך לא כחלק מאישור להגדלת התב"ר.

### **סטאטוס הפרויקט נכון לחודש פברואר 2015**

1. כפי שצוין לעיל, עבודות הבנייה באתר הופסקו ביום 23.9.14. דהיינו, משך כ-5 חודשים מבנה הגלריה עומד כאבן שאין לה הופכין וכמטרד סביבתי.
2. סכום החשבונות המאושרים שטרם שולמו לקבלן הינו 2,386 אלפי ₪. כפי שצוין לעיל, בפגישה שנערכה עם גזבר העירייה, נמסר לביקורת כי משרד הפנים אישר לעירייה לשלם לקבלן סכום של 2,400 אלפי ₪ בגין חשבונות מאושרים שלא שולמו לו. תשלום סכום זה יוביל לכך שהקבלן המבצע יחדש עבודתו באתר. כמו כן, נמסר לביקורת על ידי הגזבר כי מפעל הפיס אישר להעביר תשלומים לקבלן בגין בניית מבנה הגלריה, עד לגובה הסכום שאישר למימון הפרויקט בתחילתו. הביקורת מציינת כי לא התקבלו מסמכים מבססים כלשהם ביחס לאישורים של מפעל הפיס ומשרד הפנים הנזכרים בסעיף זה.

### **5. דיונים במועצת העיר**

- הביקורת מעירה כי נמצאו שני פרוטוקולים בלבד בשנים הרלוונטיות (אשר פורסמו באתר האינטרנט של העירייה) הרלוונטיים לנושא בניית הגלריה:
1. פרוטוקול מיום 9.9.12 – בו אישרה המועצה את הגדלת תב"ר 901 לצורך בניית הגלריה ב- 900 אלפי ש"ח כך שלאחר התוספת התב"ר עמד על סך של 1,222 אלפי ש"ח.



2. פרוטוקול מיום 29.10.14 – בו אישרה המועצה את הגדלת תב"ר 901 ב-2,400 אלפי ש"ח על מנת לשלם את החוב הקיים לקבלן בגין עבודות שביצע באתר ובעדן לא קיבל תשלום.

### הערות הביקורת:

הביקורת סבורה כי על המועצה היה להתכנס ולדון בנושא הפרויקט בנקודות ציון נוספות – כך למשל, לאחר ביטול היתר הבניה והצורך בהשקעת סכום משמעותי על מנת להביא לתיקון כל הנדרש בהתאם להחלטת ועדת הערר.

### 6. המלצות:

1. ביחס להנחיות שניתנות לחברה הכלכלית על ידי העירייה, אשר חורגות מגבולות הזמנת עבודה שניתנה להן, יש להעבירן בכתב לחברה הכלכלית כעדכון להזמנת העבודה, בחתימת מהנדס העיר, הגזבר וראש העירייה.
2. הביקורת ממליצה כי בפרויקטים עתידיים של העירייה, כחלק מהתכנון הראשוני של הפרויקט, תתקבל החלטה ביחס לניהול הפרויקט על ידי החברה הכלכלית או על ידי העירייה, כך שההתקשרות והניהול מול הקבלן המבצע והמתכננים תתבצע על ידי גורם אחד.
3. הביקורת סבורה כי הגם שהחברה הכלכלית הינה זרוע ביצועית של העירייה, לצורך ניהול וביצוע יעיל של פרויקטים, יש לעדכן את החברה הכלכלית ברמת פירוט גבוהה יותר ביחס לכל אלמנט הקשור בפרויקט, קל וחומר לעניין מידע שיש לו השלכות ישירות על פעולות שעליה לבצע.
4. הביקורת ממליצה כי תתבצע בדיקה של המחלקה המשפטית בעירייה ביחס לצורך בחתימת חוזים מול יועצים ומתכננים על מנת לכלול אלמנטים נדרשים ביחסים מול המתכנן/ יועץ אשר אינם מפורטים בהצעות המחיר.
5. יש להקפיד כי לא תינתן הנחיה לקבלן לביצוע עבודה באתר ללא היתר בניה סופי מאושר, כאשר במקרה שבו ניתנת הנחיה לקבלן לצורך התארגנות באתר בלבד עד למועד קבלת היתר הבניה הסופי יש להדגיש זאת בלשון ההנחיה.
6. יש להקפיד כי בפרויקטים עתידיים יסוכם ויוסדר נושא האחריות הביטוחית של הקבלן המבצע טרם תחילת ביצוע העבודות באתר.
7. על גזברות העירייה לוודא כי כל הזמנות העבודה מהחברה הכלכלית, וכן עדכונים שלהן, מוצאות על בסיס מקור תקציבי מאושר על ידי משרד הפנים.

דוח ביקורת בנושא  
תמיכות

תמיכות

## תמצית מנהלים:

23. ועדת התמיכות דנה בבקשות תמיכה שהוגשו לאחר המועד האחרון להגשה.
24. פרסום להגשת בקשות תמיכה בוצע לפני הגשת הצעת התקציב לאישור המועצה.
25. הוועדה המקצועית לא אישרה ולא דנה בתבחינים לקראת שנות התקציב 2013 ו-2014.
26. בדיוני ועדת התמיכות אין כל התייחסות לחלוקת התמיכות בהתאם לתבחינים ולא ברור על פי איזו חלוקה הוחלט לחלוקת התקציב בכל אחד מהתקציבים.
27. נציגי האגפים לא משתתפים בדיוני וועדת התמיכות.
28. ועדת התמיכות המליצה למתן תמיכות לגופים אשר לא עמדו בהנחיות החשב הכללי ובתבחינים.
29. ועדת התמיכות לא נימקה בהחלטתה את הסיבה להמלצתה למתן תמיכה החורגת מ- 50% מהיקף הפעילות הנתמכת בניגוד למתבקש בתבחינים.
30. ועדת התמיכות לא מפרטת בהחלטותיה את הנימוקים להמלצותיה ואת הפעילות המומלצת למתן תמיכה.
31. ועדת התמיכות אישרה תמיכה נוספת לפועל ניר רמת השרון מעבר לתמיכה השוטפת לצורך כיסוי החזר הלוואות להן ערבה העירייה, כל זאת ללא התייחסות לאופן חישוב התמיכה והתאמה לתבחינים.
32. התמיכות שולמו בשנת 2013 ללא אישור המועצה. האישור ניתן בשנת 2014 בדיעבד.
33. המועצה העבירה תמיכות לגופים שונים טרם דיון בוועדת התמיכות וחלק אף טרם קבלת בקשות תמיכה.
34. המועצה לא דרשה ערובות כל שהן מהגופים הנתמכים להבטחת החזר מקדמות בגין תמיכה במידה והתמיכה לא תאושר.
35. לא קיימת הקפדה להחתמת הגופים הנתמכים על טופס התחייבות לשימוש בכספי התמיכה אך ורק לצרכים המצוינים בבקשת התמיכה.
36. המועצה אישרה תמיכות עקיפות ללא המלצת ועדת התמיכות.
37. המועצה לא שיקפה בדוחותיה הכספיים את מלא התמיכות העקיפות שאישרה.

## המלצות :

38. יש צורך לקיים מידי שנה דיון בקריטריונים למתן תמיכות ולהגישם לאישור המועצה.
39. יש להקפיד על קיום דיונים בוועדת התמיכות במועדים אשר יאפשרו למועצה לקיים דיון במועדים שנקבעו בנוהל תמיכות.
40. על ועדת התמיכות לתת ביטוי בדיונים שלה לחלוקת התמיכה בין הגופים הנתמכים תוך התאמה לתבחינים.
41. על ועדת התמיכות לזמן לדיוניה את נציגי האגפים הרלוונטיים.
42. על ועדת התמיכות לנמק את החלטותיה בכלל ובמקרה של החלטות החורגות מהתבחינים בפרט.
43. אין לשלם תמיכות לגופים נתמכים ללא אישור מועצה.
44. יש להקפיד על הנוהל המתאים במתן מקדמות במתן תמיכות.
45. יש לדרוש ערובות במתן מקדמות בגין תמיכות.
46. יש להקפיד לקבל את המלצות ועדת התמיכות לתמיכות עקיפות.
47. יש להקפיד על גילוי נאות בדוחות הכספיים לתמיכות העקיפות.

## תמיכות

### 1. כללי

2.2 עיריית רמת השרון מחלקת מדי שנה תמיכות למוסדות ציבור הפועלים בתחומה בנושאים כגון: ספורט, תרבות, חינוך, רווחה וכיו"ב.

2.3 בחודש ספטמבר 2006 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 : "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" (להלן: "נוהל תמיכות"), המסדיר נוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות. נוהל זה נועד לקדם בתחום התמיכות, מנהל תקין, שוויון, שקיפות, חיסכון, יעילות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות.

2.4 בדוח ביקורת מפורט בנושא תמיכות שערך משרד הפנים לשנת 2012, צוינו ליקויים בקיום הנוהל למתן תמיכות בכל הנוגע להתכנסות ועדת התמיכות, אישור המועצה למתן תמיכות, מתן תמיכות עקיפות, אישורי תבחינים למתן תמיכות ופרסומם.

2.5 על פי נתוני הדוחות הכספיים, העירייה שילמה כתמיכות בשנים 2013 ו- 2014 סך של 10,434 אלפי ₪ ו 7,821 אלפי ₪ בהתאמה, למוסדות ציבור בהתאם לפירוט הבא:

תחום פעילות/שנה	2013	2014
ספורט	8,730	5,993
דת	95	181
רווחה	1,489	1,596
בריאות	60	-
תרבות	21	10
אחר	39	41
סה"כ	10,434	7,821

### 3 הגשת בקשות לתמיכה

- 3.1 בשנת 2013 פרסמה העירייה בשני עיתונים מקומיים על האפשרות להגיש בקשה לתמיכה. הפרסום בוצע ב- 18/1/2013 בעיתון "העיר צומת השרון" ובעיתון "קול ברמה".
- 3.2 בהתאם לפרסום בעיתונות נקבע כי יש להגיש את הבקשה עד ליום 28/2/2013<sup>9</sup>.

סעיף 9.4 לנוהל תמיכות קובע כי :

"בקשה שהוגשה לאחר המועד הקובע תדחה ללא דיון. על אף האמור, הועדה המקצועית רשאית, מנימוקים שיירשמו, לדון בבקשה שהוגשה באחור אם שוכנעה כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכי אין מניעה מבחינה תקציבית למתן התמיכה."  
"...

בבדיקה מדגמית של בקשות התמיכה לשנת 2013 נמצא כי קיימות בקשות אשר הוגשו למועצה לאחר התאריך שנקבע להגשה. להלן דוגמאות:

שם העמותה	תאריך הגשת הבקשה	תאריך דיון בוועדה
מעלות בשרון	2/4/2013	18/7/2013
בית מדרש הגבוה להוראה	6/5/2013	18/7/2013
מאורות השרון מכל הלב	6/5/2013	18/7/2013
מוסדות משכן משה	3/3/2013	28/10/2013

<sup>9</sup> לא פורסם על הארכת מועד ההגשה.

ועדת התמיכות דנה בבקשות שהוגשו באיחור ללא כל דיון הנוגע למועד הגשת הבקשה ולעובדה כי הבקשה הוגשה לאחר המועד שנקבע.

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"לאור דרישות הצמותות, אשר נתמכות מידי שנה, ואשר מסיבות כאלו ואחרות מרביתן (כ-90%) לא הספיקו להגיש בקשות באמצעות, כאשר המנהל הציבורי התקין והאינטרס הציבורי המתבקש ממנו ליתן את התמיכות לאותן צמותות אשר פוצלות בעיר לטובת התושבים ובחלקן מאלות את עבודת העירייה בתחומי רווחה וכדומה, מכאן שהמטרה והאינטרס של העירייה הם בחלוקת תמיכות אלו. מה גם שהעירייה לא יכלה לעמוד במצב שיש צורך ציין פרודורלי כזה או אחר לא יחולקו התמיכות, כאשר ידוע כי לא תמיכות אלה מרבית האופים לא ישרדו. הצוות המקצועי סבר כי אין לאפשר מתן הארכה, אך חברי מועצת העיר (האיש הפוליטי), שקיבלנו פניות מהצמותות השונות, סברו אחרת, ואילו את הדרכ המקצועי במתן ארכות נוספות."**

3.3 בנובמבר 2013 פרסמה העירייה בשני עיתונים מקומיים על האפשרות להגיש בקשות לתמיכה. הפרסום בוצע ב- 4/11/2013 בעיתון "על השרון" ובעיתון "קול ברמה".

סעיף 9.1 לנוהל תמיכות קובע כי :

"רשות מקומית אשר בהצעת התקציב שלה, נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, תפרסם לכל היותר כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה, הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה, בכפוף לאישור התקציב. ..."

תקציב המועצה לשנת 2014 הוגש ואושר למועצה ב- 29/1/2014.

פרסום להגשת בקשות לתמיכה בוצע לפני הגשת הצעת תקציב למועצה לשנה זו.

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

"לאור המצב שבו ראש העיר הושעה מתפקידו, לא ניתן היה להגיש תקציב צריכה בימין. ... המצב זה הצריכה המשיכה לפעול בהתאם לתקציב שנה קודמת וחילקה את התמיכות כאמור."



## 4 תבחינים למתן תמיכות

4.1 סעיף 8.1 לנוהל תמיכות קובע כי :

"לא תיתן הרשות המקומית תמיכה אלא על פי תבחינים שנקבעו לפי נוהל זה."

4.2 סעיף 8.2 לנוהל תמיכות קובע כי :

"הוועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם לאישור מועצת הרשות, לא יאוחר מחודשיים לפני המועד הקבוע לאישור התבחינים על ידי המועצה ... התבחינים יגובשו בהתאם לנושאי התקציב לתמיכה הקבועים בתקציב הקודם לשנת התמיכה המיועדת או לנושאים לתמיכה שמוצע לקבוע בהצעת התקציב החדשה."

סעיף 8.7 לנוהל תמיכות קובע כי :

"מועצת הרשות המקומית תאשר הצעת התבחינים לא יאוחר מ- 1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה."

**לא נמצא כי הוועדה המקצועית דנה בתבחינים למתן תמיכה לקראת השנים 2013 ו/או 2014** זאת למרות הירידה בתקציב תמיכות בשנת 2014 ביחס לתקציב 2013.

**כפועל יוצא המועצה לא דנה ולא אישרה מחדש את התבחינים לקראת שנת התקציב 2013 ו- 2014.**

**התבחינים אושרו לאחרונה במליאת המועצה מיום 4/1/2009 ולדברי יועמ"ש העירייה, נוסח מתוקן אושר ביום 5/12/2010.**

ועדת התמיכות המליצה על חלוקת התמיכות בהתאם לתבחינים שאושרו  
במועצה ביום 4/1/2009.

היעדר בחינה ודיון בתבחינים מידי שנה והיעדר אישור מחדש על ידי  
המועצה מונע ריענון ובחינת צרכים מידי שנה.

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

"... על פי צמדתי המשפטית כל עוד לא מננים את  
התבחינים אין צורך לאשר מחדש מידי שנה וסנה.  
... מהפך שנת 2015 מליאת מוצנת הציר החליטה  
על הקמת ועדת מנהל לקביעת תבחינים חדשים  
לתמיכות כאשר כראש ועדה זו צמדו שלוש חברי  
מוצנת הציר אשר צרכו מספר פגישות, אולם לא  
הצלחו להגיע למסקנה אופרטיבית כלשהי. לאחר  
מכן, הצירייה נכנסה לתקופת החירות לראשות ציר  
והועדה ננחה את המשק פצולתה לתיקון תבחינים  
לוצרת התמיכות. למרות האמור לעיל פצלה  
הלכה המשפטית בשיתוף אורמים מקצועיים והחלה  
בסוף שנת 2015 לקדם טיוטת של תבחינים חדשים  
לתמיכות. כמובן שצט סיוט הצבודה המקצועית  
ינחו תבחינים אלה בפני מליאת מוצנת הציר  
לקבל אישורה, וכן יוצמו למקרה הצירייה."

4.3 סעיף 8.4 לנוהל תמיכות קובע כי :

"המועצה לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקבלה  
חוות דעת בכתב, מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים  
הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות לעניין השמירה על  
עקרון השוויון."

לא הומצא לביקורת חו"ד כתובה של יועמ"ש העירייה על התבחינים  
שאושרו במועצה ביום 4/1/2009.

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"הואיל והתהליכים משנת 2009 נכתבו ונקנו על ידי היועץ המשפטי של העירייה, הרי שתהליכים אלה מהווים הצגת את חוות דעתו המקצועית, וברור כי אם הוא מביט אותם הוא גם מאשר אותם. מה גם שבמציאות מוצגת הציר, היועץ המשפטי לעירייה הודיע שהתהליכים נעשו על דעתו והם שיווינויים כנדרש על פי הוראות חוקר מנכ"ל משרד הפנים."**

4.4 סעיף 13.3 לנוהל תמיכות קובע כי :

"הוועדה המקצועית תבחן את הבקשות לתמיכה ותמליץ בפני המועצה על שיעור התמיכה לכל בקשה בהתאם לתבחינים שנקבעו לנושא התמיכה..."

דיוני הוועדה המשתקפים בפרוטוקולים שלה, לא נותנים ביטוי לחלוקת התמיכה בין מבקשי התמיכה בהתאם לתבחינים המפורטים של העירייה לכל אחד מתחומי הפעילויות הנתמכות, מלבד התמיכות בתחום הספורט.

**כך לדוגמא:**

אופן חלוקה התמיכות בנושא דת, בהתאם לתבחינים:

90% מהתקציב יחולק לפי מספר תלמידים תושבי רמת השרון.

10% מהתקציב יחולק בין מבקשי התמיכה לפי שיקול דעת מיוחד של הוועדה על-פי נימוקים רלבנטיים שיירשמו.

בפרוטוקולים של ועדת התמיכות לשנים 2013 ו- 2014 אין כל התייחסות לחלוקת התמיכה בנושא דת בהתאם לתבחינים ולא ברור על פי איזו חלוקה הוחלט לחלק את התקציב לאותם הגופים.

אופן חלוקה התמיכות למוסדות המעניקים שירותים לגיל השלישי, בהתאם לתבחינים:

- 10% מהתקציב לבתי אבות ומרכזי יום מוכרים ע"י הרווחה או משרד הבריאות ומחלקת הרווחה בעירייה.
- 10% מהתקציב לגופים הפועלים עבור ניצולי שואה.
- 55% מהתקציב לגופים המקיימים מועדוני גמלאים.
- 15% מהתקציב לגופים המפעילים שירותים תומכים בקשישים הגרים בבתיהם.
- 10% מהתקציב יחולק בין מוסדות אחרים העונים לתנאי הסף או בין מוסדות הנמנים לעיל לפי שיקול דעת מיוחד של הוועדה על-פי נימוקים רלבנטיים שיירשמו.

**בפרוטוקולים של ועדת התמיכות לשנים 2013 ו- 2014 אין כל התייחסות לחלוקת התמיכה בנושא הגיל השלישי בהתאם לתבחינים ולא ברור על פי איזו חלוקה הוחלט לחלק את התקציב לאותם הגופים בשנת 2013. החלוקה לשנת 2014 בוצעה לפי היקף מחזור פעילותם של הגופים הנתמכים.**

אופן חלוקה התמיכות בנושא בריאות, בהתאם לתבחינים:

- 70% מהתקציב יחולק לפי מספר המשתתפים כפי שזה בא לידי ביטוי בהיקף הפעילות.
- 20% מהתקציב יחולק בין המבקשים ביחס שייקבע לפי מס' מתנדבים בשירות כל מוסד מתוך כלל המועסקים.
- 10% מהתקציב יחולק בין מבקשי התמיכה לפי שיקול דעת מיוחד של הוועדה על-פי נימוקים רלבנטיים שיירשמו.

בפרוטוקולים של ועדת התמיכות לשנת 2013<sup>10</sup> אין כל התייחסות לחלוקת התמיכה בנושא הבריאות בהתאם לתבחינים. לא ברור על פי איזו חלוקה הוחלט לחלק את התקציב בסך 65,000 ₪ לאותם הגופים. בנוסף לעמותת מאורות השרון ניתנה תמיכה בסך 20,000 ₪ הואיל והעמותה מממנת אמבולנס. לא ברור על פי איזה תבחין השתמשה הוועדה במתן תמיכה זו למימון אמבולנס.

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

*"ה'יקוי תוקן, לפיכך, הצרת המפקר אינה רלוונטית כיום. בשנת 2015 קיימים ניירות צבודה המפרטים את אופן חלוקת התמיכות על פי תחומים כפי שנקבעו על ידי העירייה. ...*

*ככל הנוגע לשנים 2013-2014 חלוקת התמיכות נעשתה על ידי לנהר העירייה הקודם שריכל את הצבודה ...*

*וצדת התמיכות התיוצרה עם חלק ממנהלי האגפים והמחלקות, אשר מהם שמצה על המלצותיהם והתרשמותם מהצמות השונות וצמדתם לחלוקת התמיכות. לנהר העירייה כעל בהתאם להחלטות וצדת התמיכות לפי צחלוקת התמיכות לצמותות."*

---

<sup>10</sup> בשנת 2014 לא ניתנה תמיכה בתחום הבריאות.

## 5 הוועדה המקצועית לתמיכות

4.1 סעיף 13.1 לנוהל תמיכות קובע בין היתר, כי:

"בקשות לתמיכה שהוגשו לרשות המקומית בכל תחום פעילות ירוכזו ויועברו לעיונה של הוועדה המקצועית".

סעיף 6 לנוהל תמיכות קובע בין היתר, כי:

"בקשות לתמיכה מאת רשות מקומית יידונו בוועדה מקצועית לבחינת בקשות תמיכה (להלן - "הוועדה המקצועית")"

6.1 "בוועדה יהיו חברים, מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של הרשות המקומית, גזבר הרשות המקומית או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגו. מנכ"ל העיריה ייקבע את זהותו של יושב ראש הוועדה"

6.2 "לישיבות הוועדה יזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות לעניין הבקשה לתמיכה."

בעירייה קיימת ועדה מקצועית בשם "ועדת תמיכות" ברשותם של מנכ"לית העירייה, גזבר העירייה, ויועץ משפטי. הוועדה דנה בבקשות שהתקבלו למתן תמיכה וממליצה על חלוקת התמיכות בין הגופים הציבוריים. הרכב הוועדה תואם את ההרכב הנדרש בנוהל התמיכות.

בעיון בפרוטוקולים של ועדות התמיכה לשנים 2013 ו-2014 נמצא כי רק בדיון אחד<sup>11</sup> מתוך 6 דיונים שקיימה הוועדה באותן השנים הוזמנו נציגי האגף הרלוונטי.

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"וצרת התמיכות התיוצרה עם מנהלי האכפ"ס והמחלקות השונים  
לפגשת חוות דעתם והמלצותם לפני האכפ"ס מקשי התמיכות.  
אכן לא נצרכ תיכונ, אק משנת 2015... מוצע תיכונ לפגשות  
כא אחז מהאכפ"ס והמחלקות."**

4.2 נכון לשנים 2013 ו-2014 לא הייתה קיימת ועדת משנה לתמיכות ועל כן המלצות הוועדה המקצועית עברו לאישור המועצה.

ב-4/11/2014 מונתה לראשונה ועדת משנה לתמיכות.

4.3 סעיף 13.2 לנוהל תמיכות קובע:

"... העברת חוות דעתה של הוועדה המקצועית לדיון במועצה, תהיה לא יאוחר מסוף חודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה".

בשנת 2013, הגשת בקשה לתמיכה התאפשרה עד 28/2/2013 כך שמראש לא ניתן היה לעמוד בלוח הזמנים שנקבע בנוהל להגשת המלצות לדיון במועצה.

בשנת 2014, הגשת הבקשה לתמיכה התאפשרה עד 31/12/2013 ואולם דיוני הוועדה החלו רק באוגוסט 2014 בלבד כך שלא ניתן היה לעמוד בלוח הזמנים להגשת המלצות לדיון במועצה.

<sup>11</sup> דיון מיום 14/8/2014.

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"חברי מועצת הציר ביקשו להאריך את המועד להצאת מסמכים מטעם הצמותות ... מסיבה זו דיוני הוצדה מתאחרים עד לקבלת מלא המסמכים והחומר הנדרש, על מנת לאפשר הוצדה לקיים דיון מלא וממצא. מדניות זו של מליאת המועצה היא כי מטרת הנופל היא מתן תמיכות ולא צמידה פרוצדורלית-טכנית בסעיפי הנופל."**

4.4 בשנת 2013 קיימה ועדת התמיכות שלוש ישיבות:

- ישיבה ראשונה ביום 21/4/2013 בה נידונו תמיכות לאגודות ספורט בלבד.
- ישיבה שנייה ביום 18/7/2013 בה נידונו 18 בקשות לתמיכות.
- ישיבה שלישית ביום 28/10/2013 בה נידונו 12 בקשות לתמיכה ו-2 בקשות שלא אושרו בישיבה קודמת.

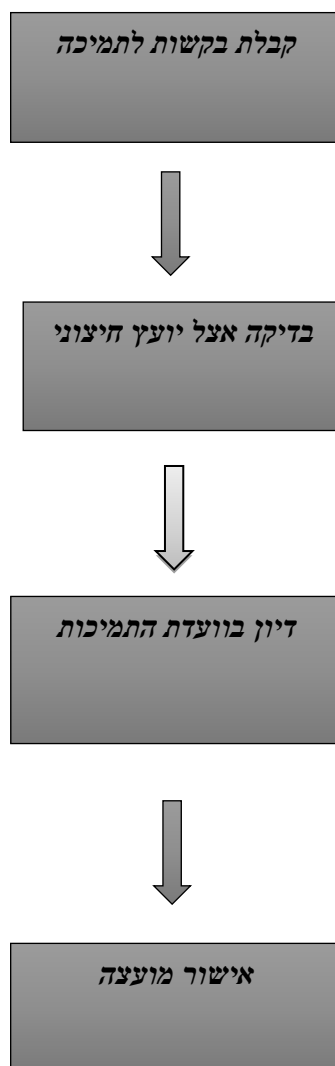
4.5 בשנת 2014 קיימה הוועדה המקצועית 3 ישיבות:

- ישיבה ראשונה ביום 6/8/2014 בה נידונו 9 בקשות לתמיכה בתחום הספורט הייצוגי, עמותות לקשיש, עמותות שיקום, תרבות וחינוך, יד לבנים.
- ישיבה שנייה ביום 14/8/2014 בה נידונו 8 בקשות לתמיכה בתחום הרווחה והדת.
- ישיבה שלישית ביום 10/9/2014 בה נידונה בקשתה של עמותת הפועל ניר רמת השרון הפועלת בתחום כדורגל גברים.



## 6 אישור בקשות לתמיכה

5.1 להלן תרשים המתאר את הליך אישור מתן התמיכה בעירייה:



5.2 מוסדות ציבור המבקשים לקבל תמיכה מגישים בקשת תמיכה הכוללת מסמכים שנקבעו בנוהל מתן תמיכות לצורך בדיקה כי הגופים עומדים בקריטריונים המתבקשים.

5.3 הגופים המבקשים תמיכה אמורים לעמוד במגבלות מסוימות המוגדרות בנוהל מתן תמיכות או/ו בתבחינים שהוגדרו על ידי העירייה.

#### מגבלות שנקבעו בנוהל מתן תמיכות

5.3.1 תקרת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בהתאם להנחיות החשב הכללי מכח סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

5.3.2 תמיכה בשיעור שלא יעלה על 90% מעלות הפעילות הנתמכת.

#### מגבלות שנקבעו בתבחינים

5.3.3 תמיכה בשיעור שלא יעלה על 50% מהיקף פעילות המוסד, אלא אם יוחלט אחרת במקרים חריגים מנימוקים שיירשמו.

5.3.4 שיעור הוצאות שכר ביחס להיקף הפעילות הכולל לא יעלה על 30%.

5.3.5 שכרו של כל מנהל לא יעלה על 10% מעלות השכר ובכל מקרה לא יותר מ- 20,000 ש"ח עלות בחודש.

5.4 העירייה מעסיקה יועץ חיצוני הבודק עבודה את בקשות התמיכה. היועץ בדק בנוגע לשנים 2013 ו- 2014 כדלקמן:

- את מצאי מלא המסמכים המתבקשים לבחינת הבקשה לתמיכה.
- שיעור הוצאות הנהלה וכלליות של המבקש ועמידתם בשיעור הנהלה וכלליות שנקבע בהנחיות החשב הכללי.
- דוח 5 מקבלי השכר בעמותה.
- שיעור התמיכה המתבקשת ביחס להיקף פעילות העמותה לא עולה על 50%.

- שיעור התמיכה המתבקשת ביחס להיקף הפעילות הנתמכת לא עולה על 90%.

לדברי היועץ החיצוני בנוגע לשנים 2013 ו-2014 התקבלה הנחייה מגזבר המועצה לא לבדוק את המגבלות שנקבעו בתבחינים בכל הנוגע לשיעור הוצאות שכר ביחס להיקף הפעילות ושיעור הוצאות שכר מנהל ביחס לעלות השכר.

5.5 בפרוטוקול ועדת התמיכות ליום 21/4/2013, אשר עסק בתחום הספורט צוין "אנו מאשרים את היקפי התקציב האמורים אף אם חלקה של העירייה עובר את 50% מתקציבם, כפי שמאפשרים לנו הקריטריונים במקרים מעין אלה, אך לא יותר מ-90% מסך תקציבם".

**חברי הוועדה לא נימקו את החלטתם למתן תמיכה החורגת מ-50% מהיקף הפעילות כפי שמתבקש בתבחינים. זאת ועוד לא ציינו בנוגע לאיזה גופים הם מאשרים חריגה זו.**

**בנוסף חברי הוועדה המליצו מתן תמיכה לעמותת כדורגל נשים בעוד המוסד לא השלים את כל המסמכים המתבקשים לבחינת בקשת התמיכה נכון למועד הדיון בוועדה.**

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"מנת 2015 קיימים נימוקים בפרוטוקולים לחלוקת תמיכות בשיעור הוצאה של 50%. עד שנת 2014 כולל, היו נימוקים בצניין זה, אך אלו לא נרשמו בפרוטוקולים."**

5.6 ועדת התמיכות המליצה בדיוניה מתן תמיכות, כפי שיפורט, למרות שהגוף הנתמך לא עמד בהנחיות החשב הכללי או בקריטריונים:

5.6.1 ועדת התמיכות המליצה בדיונה מיום 18/7/2013:

**תמיכה לעמותות: אילן ספיבק, אילן רמה"ש, יד לבנים, ואנו"ש למרות ששכר מנכ"ל עולה על 10% מעלות השכר ו/או יותר מ- 20,000 ₪ עלות בחודש. היועץ החיצוני ציין בדוח הביקורת שלו הערה בנושא זה אולם בפרוטוקול אין כל התייחסות של הוועדה להערה זו.**

**תמיכה לעמותת קלאב תעופה למרות ששיעור הוצאות הנהלה וכלליות גבוהה מהתקרה שנקבעה בהנחיות החשב הכללי.**

### 5.6.2 ועדת התמיכות המליצה בדיונה מיום 28/10/2013:

**תמיכה לעמותת ויצו למרות ששכר מנכ"ל גבוהה מהתקרה שנקבעה בהנחיות החשב הכללי. היועץ החיצוני ציין בדוח הביקורת שלו הערה בנושא זה אולם בפרוטוקול אין כל התייחסות להערה זו.**

5.6.3 בפרוטוקול ועדת התמיכות ליום 6/8/2014, ציינו חברי הוועדה, בנוגע לתמיכות בספורט "על פי הקריטריונים ניתן לתקצב עמותה עד 50% מהיקף מחזור הפעילות שלה ובמקרים מיוחדים אשר ינומקו ע"י הוועדה ניתן לאשר עד 90%. הוועדה החליטה לתת העדפה מתקנת לקבוצות הספורט הייצוגיות של הנשים בכדורגל ובכדורסל וכל אחת מהן תקבל בהתאם לקריטריונים תמיכה בשיעור גבוה יותר מהיקף מחזור הפעילות שלהן בהשוואה לשיעור התמיכה שניתנת לקבוצות הכדורגל גברים ניר רמת השרון ביחס למחזור פעילותה".

**חברי הוועדה לא נימקו את החלטתם למתן תמיכה החורגת מ- 50% מהיקף הפעילות כפי שמתבקש בתבחינים מלבד ציון כי מדובר ב"העדפה מתקנת".**

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"התבחין שנקבע בצניין שכר מנכ"ל אינו צומד בתנאי השוק ואינו סביר. אי לכך, אנו כעלנו לשינוי התבחין ואכן בשנת 2015 אושר על ידי המועצה ויתור (החרטה) על סעיף זה. עד שנת 2014 כולל, הדבר לא נכתב, אך הדבר עלה בישיבות ועדות התמיכה השונות, ועל כן אישרו החרטה מהסעיף, שכן אחרת יותר מ-50% מהצמחות היו נפסלו בשל תבחין זה."**

5.7 סעיף 13.7 לנוהל תמיכות קובע בין היתר, כי:

"הוועדה המקצועית והמועצה יפרטו את חוות דעתן או החלטתן, לפי העניין, בכתב, בצירוף הנמקה, אם לתת תמיכה למוסד ציבורי המבקש. במידה ומדובר בהחלטה חיובית, תפרט בהמלצה או בהחלטה, לפי העניין, את מטרת התמיכה, היקפה, אופן חישובה ותנאיה. במידה ומדובר בהמלצה או בהחלטה שלילית, יפורטו הנימוקים לכך".

**בפרוטוקולים של דיוני הוועדה לא מפורטים הנימוקים להמלצות הוועדה ולא מצוינת מטרת התמיכה אלא באופן כללי בלבד.**

ועדת התמיכות דנה בישיבתה מיום 10/9/2014 בהגדלת היקף התמיכה לעמותת "הפועל ניר רמת השרון" כדורגל גברים (להלן: "הקבוצה"), בסך 700,000 ₪.

כפי שמצוין בפרוטוקול הישיבה, הגדלת התמיכה נידונה הואיל והבנקים דרשו מהעירייה לפרוע את הלוואות הקבוצה מאחר שהקבוצה הפסיקה לפרוע את הלוואותיה לבנק והואיל והעירייה הייתה ערבה לקבלת הלוואות אלו.

בהתאם להחלטת הוועדה, אושרה תמיכה נוספת בסך 700,000 ₪ לצורך החזר הלוואותיה להן ערבה העירייה.

חברי הוועדה מציינים בדיון שקיימו בנושא כי התמיכה שאושרה לקבוצה בשנת 2013 הגיעה לשיעור של 40.6% מהכנסותיה, לעומת שיעור של 76.4% שאושרו לקבוצות ספורט נשים וכי התמיכה שאושרה לקבוצה בשנת 2014 (ללא התוספת) הגיעה לשיעור של 25% לעומת שיעור של 63.9% ו-73.9% לקבוצות ספורט נשים.

**הביקורת מציינת כי אישור התמיכה לעמותה מהווה לכאורה צעד מאולץ לאור ערבויות שהייתה ערבה להן העירייה ולא לאור פעילות אופרטיבית שהעירייה מעוניינת לממן. זאת ועוד לא קיימת התייחסות לאופן חישוב התמיכה בהתאם לתבחינים.**

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"לאור הפעילות הצנפה של קבוצת הכדורסל בקידום אלפי ילדים כראמת השרון... מצוניינת הצירייה לתמוך בקבוצת הכדורסל. נועם זה צלח למלאות מוצת הציר מספר פעמים, תוך שכל מוצת הציר ביקשה לדאוג להמשך הפעילות, לאור תרומת הקבוצה לתושבי הציר"**

אישור המועצה להמלצות ועדת התמיכות

5.8 סעיף 13 לנוהל תמיכות קובע בין היתר, כי:

13.5 "בקשות לתמיכה ידונו במועצה..."

13.6 "המועצה תחל בדיוניה לא יאוחר מחודש לאחר הגשת חוות דעת הוועדה המקצועית ותחליט בבקשות תוך חודשיים מתחילת דיוניה..."

13.7 "הוועדה המקצועית והמועצה יפרטו את חוות דעתן או החלטתן, לפי העניין, בכתב, בצירוף הנמקה, אם לתת תמיכה למוסד ציבורי המבקש. במידה ומדובר בהחלטה חיובית,

תפרט בהמלצה או בהחלטה, לפי העניין, את מטרת התמיכה, היקפה, אופן חישובה ותנאיה. במידה ומדובר בהמלצה או בהחלטה שלילית, יפורטו הנימוקים לכך."

**בפרוטוקולים של ועדות התמיכה לא נמצא נימוק מספק להמלצתם למתן התמיכה, בין היתר, למטרת התמיכה, לאופן חישוב התמיכה המומלצת ולתנאיה בניגוד לנדרש בנוהל.**

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"החל מנת 2015 זורפו לפרוטוקולים ועדות התמיכה ניירות**

**עבודה, המפרטים את הנימוקים ואופן חישוב התמיכה."**

**המועצה לא אישרה במהלך שנת 2013 מתן תמיכות בשנה זו.**

**תשלום התמיכה בשנת 2013 הינו בניגוד לנוהל מתן תמיכות.**

סעיף 14.1 לנוהל תמיכות קובע כי:

**"תמיכה במוסד ציבור תאושר רק לשנת כספים אחת".**

בישיבת המועצה מיום 4/11/2014 הובאו לאישור המועצה המלצות ועדת התמיכות משנת 2013 והמועצה אישרה אותם.

**מתן תמיכות נבחן מידי שנה בשנה ואין באישור המועצה בשנת 2014 לאשר את מתן התמיכות ששולמו בשנת 2013.**

תגובת מנכ"לית ויועמ"ש העירייה:

**"לגבי המוצעה דאז הודיע מנכ"ל כי בטעות שבתום לב מצידו,**

**לא הועלו המסמכים במלן לפרוטוקול דיון המוצעה."**

5.9 התמיכות לשנת 2014 אושרו על ידי המועצה בישיבתה מיום 4/11/2014.

בפרוטוקול המועצה לא נמצא נימוק המסביר את מטרת התמיכה, היקף התמיכה, אופן חישובה ותנאיה בניגוד לנדרש.

## 7 תשלום תמיכות

7.1 סעיף 16 לנוהל תמיכות קובע בין היתר, כי:

16.1 "תמיכה שאושרה תשולם בתשלומים במועדים שייקבעו בהתחשב בהנחיות גזבר הרשות המקומית ובאפשרויות המימון שלה, ובמידת האפשר, באופן שימנע מן המוסד הנתמך את הצורך להיזקק למימון ביניים וכן בהתאם לתבחינים שנקבעו ולהחלטות המועצה בבקשת התמיכה".

16.3 "מועדי התשלום וגובה התשלום שישולמו בכל מועד, ייקבעו על פי היקף הפעולות הנתמכות של המוסד הציבורי ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל...".

**המועצה העבירה בימים 15/1/2013 ו- 19/3/2013 תשלומים על חשבון תמיכה לעמותת "מעלות בשרון" בסך של 45,000 ו- 25,000 ₪ בהתאמה, בטרם קיבלה בקשת תמיכה מהעמותה. בקשת התמיכה התקבלה במועצה ביום 2/4/2013.**

**המועצה העבירה בשנת 2013, לגופים נתמכים, על חשבון תמיכות סכום של 10,434 אלפי ₪ ללא אישור מועצה. ובניגוד לנוהל מתן התמיכה.**

**המועצה אישרה את מתן התמיכות של שנת 2013, בדיעבד, בשנת 2014.**

**מתוך סכום זה, המועצה העבירה בשנת 2013, על חשבון תמיכות, סכום של 6,873,550 ₪ לגופים שונים טרם הדיון בוועדת התמיכות בבקשת התמיכה.**



להלן רשימת הגופים וסכומי התמיכות ששולמו על חשבון:

שם הגוף	תשלומים ששולמו לפני המלצת הוועדה
מעלות בשרון	70,000
מועדון הכדורת רמת השרון	20,000
מוסדות משכן משה ברמת השרון	20,000
אנוש העמותה הישראלית לבריאות הנפש	30,000
ל.כ.ן העמותה לקידום כדורסל נשים ברמה"ש	1,609,530
מ.כ.ן מועדון לקידום כדורגל נשים ברמה"ש	550,000
א.ל.ה - אגודה למען האזרח הוותיק, רמה"ש	364,000
הפועל ניר רמת השרון	3,860,320
עמותת בית חם במושבה	100,000
עמותת חסדי תקווה	80,000
עמותת חשיפה של אמת	4,000
יד לבנים	25,000
עמותת ביתנו	140,700
<b>סה"כ</b>	<b>6,873,550</b>

המועצה העבירה, בשנת 2014, על חשבון תמיכות, סך של 6,496,401 ₪ לגופים שונים טרם אישור המועצה למתן התמיכה. מתוך סכום זה סך של 5,949,801 ₪ הועברו גם טרם הדיון בוועדת התמיכות בבקשת התמיכה של אותם הגופים.

להלן רשימת הגופים וסכומי התמיכות ששולמו על חשבון:

שם הגוף	תשלומים ששולמו לפני המלצת הוועדה	תשלומים ששולמו לפני אישור מועצה
מעלות בשרון	50,000	122,500
מוסדות משכן משה ברמת השרון	15,000	15,000

20,000	20,000	אנוש העמותה הישראלית לבריאות הנפש
1,640,000	1,640,000	ל.כ.ן העמותה לקידום כדורסל נשים רמה"ש
680,000	680,000	מ.כ.ן מועדון לקידום כדורגל נשים רמה"ש
410,800	410,800	א.ל.ה -אגודה למען האזרח הוותיק, רמה"ש
2,873,301	2,873,301	הפועל ניר רמת השרון
177,000	50,000	עמותת בית חם במושבה
110,000	70,000	עמותת חסדי תקווה
160,800	140,700	עמותת ביתנו
50,000	-	בית מדרש גבוה ברמה"ש
35,000	-	חב"ד רמה"ש
37,000	-	חשיפה של אמת
165,000	-	הפועל מורשה כדורגל גברים
<b>6,496,401</b>	<b>5,949,801</b>	<b>סה"כ</b>

## 7.2 סעיף 13 לנוהל תמיכות קובע בין היתר, כי:

13.9 "המועצה, לאחר קבלת המלצת הועדה המקצועית, רשאית בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו להחליט על תשלום מקדמת תשלום למוסד ציבור אשר קיבלת תמיכה בשתי שנות התקציב הקודמות ואשר הגיש בקשת לתמיכה בשנת הכספים נושאת התמיכה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על עשרים וחמשה אחוזים מסך כל התמיכה שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת, ההחלטה טעונה אישור גזבר הרשות".

13.10 "תנאים מוקדמים להענקת מקדמה למוסד ציבור הינם הגשת בקשה מיוחדת לכך על-ידו, הנתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה וכן המלצת הועדה המקצועית".

13.11 "אושר תשלום מקדמה על-ידי הרשות והודע על כך למוסד הציבור המבקש, יתחייב המוסד, באמצעות מורשי החתימה שלו, לפי תשלום המקדמה, כי יחזיר לרשות את

המקדמה אם בסופו של דבר לא תאושר התמיכה, ... הרשות המקומית תדרוש ערובות נוספות להבטחת החזר המקדמה להנחת דעתו של גזבר הרשות המקומית".

תשלום התמיכות על ידי המועצה טרם אישור המועצה מהווה תשלום מקדמה על חשבון תמיכות.

**המועצה לא פעלה, במתן מקדמות אלו, בהתאם לקבוע בנוהל מתן תמיכות לרבות קבלת בקשה מיוחדת על כך, דיון בוועדת התמיכות למתן המקדמה ואישור מועצה.**

**זאת ועוד המועצה לא דרשה ערובות כל שהן להבטחת החזר התשלום במידה והתמיכה לא תאושר.**

מתן מקדמות ללא קבלת ערובות להחזר התשלום עלול לגרום לעירייה הוצאות מיותרות, ובזבוז כספי ציבור, לצורך גבייה חזרה של תשלומים המגיעים לה ואף מסכן את כספי העירייה במידה ולמקבל המקדמה לא תהא אפשרות להחזיר את הכספים שקיבל.

**7.3** ועדת התמיכות החליטה בישיבתה מיום 18/7/2013 להמליץ על מתן תמיכה לעמותת קלוב תעופה בסכום של 10,000 ₪. בישיבת הוועדה מיום 28/10/2013 ביטלה הוועדה את המלצתה למתן תמיכה לעמותת קלוב תעופה.

**למרות ביטול ההמלצה על ידי ועדת התמיכות, לא פעלה המועצה לגביית התמיכה ששולמה לעמותה כבר ביום 7/10/2013 בסכום של 6,000 ₪.**

**למרות ביטול ההמלצה על ידי ועדת התמיכות, אישרה המועצה רטרואקטיבית, בשנת 2014, את מתן התמיכה לעמותה בשנת 2013.**

**7.4** סעיף 15.1 לנוהל תמיכות קובע בין היתר, כי:

"אושרה תמיכה מאת הרשות המקומית והודע על כך למוסד ציבור המבקש, יתחייב מוסד הציבור באמצעות מורשי החתימה שלו, לפני תשלום התמיכה על גבי טופס שייקבע לצורך זה וכתנאי לקבלתה, כי:

א. התמיכה תשמש אך ורק למטרה אשר לשמה ניתנה.

ב. מוסד הציבור יעמוד בתנאים האחרים שקבעה הרשות המקומית בקשר לתמיכה.

...

ח. יחזיר לרשות המקומית את מלוא יתרת התמיכה שלא שימשה למטרה אשר לשמה ניתנה, בתנאי הצמדה ובריבית מקובלים כחוק.

" ...

המועצה מחתימה את הגופים הנתמכים על גבי טופס מובנה העונה על דרישות ההתחייבות כאמור בסעיף 15.1 לנוהל.

**בבדיקה מדגמית של הטפסים נמצא כי לא קיימת הקפדה על קבלתם טרם ביצוע התשלום. להלן דוגמאות:**

**עמותת ביתנו המרכז לגמלאי רמה"ש קיבלה תשלום ע"ח תמיכות ב- 7/1/2014 בעוד ההתחייבות נושאת תאריך 5/3/2014.**

**עמותת חסדי תקוה רמה"ש קיבלה תשלום ע"ח תמיכות ב- 10/3/14 בעוד ההתחייבות נחתמה ביום 25/3/2014.**

## **8 תמיכות בשווה כסף**

8.1 סעיף 2 לנוהל תמיכות קובע, בין היתר, כי:

"תמיכה"- מתן טובת הנאה בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה ערבות או סיוע כספי אחר למעט קניית

שירותים או הקצאת מקרקעין בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין".

"תמיכה ישירה" - לרבות תמיכה כספית לפעילות, לבניה ולפיתוח, למימוש ערבות או למתן הלוואה".

"תמיכה עקיפה" - לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף, מתן ערבות, מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות, השתתפות בעלויות דיוור, פרסומים בתקשורת במימון הרשות, הקצאת כוח אדם מטעם הרשות, או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין".

סעיף 14.3 לנוהל תמיכות קובע, כי:

"הוועדה המקצועית והמועצה יפעלו לפי נוהל זה, ויביאו בחשבון את התמיכה בכסף ובשווה כסף, הניתנת למוסד הציבור מתקציב המדינה וממקורות ציבוריים אחרים עבור אותה פעילות בגינה מבוקשת התמיכה, וזאת בהתאם להוראות שייקבעו לעניין זה בתבחינים".

8.2 בפרוטוקול מליאה מיום 14/7/2013 החליטה המועצה<sup>12</sup> לאשר מתן ערבות בנקאית להלוואת המשך בסך 1 מיליון ש"ח לעמותת הכדורגל "הפועל ניר רמת השרון".

**החלטה זו של המועצה לא עברה את הליך נוהל מתן תמיכות לא הובאה לדיון ולקבלת המלצה של ועדת התמיכות ולא קיבלה את אישורה בניגוד לנוהל מתן תמיכות.**

**החלטה זו לא קיבלה ביטוי בדוחות הכספיים של המועצה למתן תמיכה עקיפה זו לעמותה.**

<sup>12</sup> החלטה מספר 284.

בשנת 2014, קיבלה המועצה דרישות תשלום מהבנקים לפרוע את חובותיה של עמותת "הפועל ניר רמת השרון". לצורך כך קיימה הוועדה המקצועית ביום 10/9/2014 דיון מיוחד לצורך המלצה להגדלת התמיכה בעמותה בסכום של 700,000 ₪ אשר ישמש לכיסוי החזרי ההלוואה של העמותה, לה ערבה העירייה.

8.3 בשנת 2013 שילמה העירייה סכום של 39,175 ₪ עבור הוצאות חשמל של עמותת א.ל.ה – אגודה למען האזרח הוותיק ברמת השרון.

**מתן תמיכה עקיפה זו לא נידון ולא אושר בוועדת התמיכות בעירייה ולא קוזז מסכום התמיכה שהמליצה וועדת התמיכות לעמותה זו בשנת 2013.**

8.4 בשנת 2014 שילמה העירייה סכום של 40,653 ₪ עבור הוצאות חשמל של עמותת א.ל.ה – אגודה למען האזרח הוותיק ברמת השרון.

**מתן תמיכה עקיפה זו לא נידון ולא אושר בוועדת התמיכות בעירייה אולם קוזז מסכום התמיכה שאושר לעמותה זו בשנת 2014.**

## 9 תקציב

8.1 סעיף 4 לנוהל תמיכות קובע, בין היתר, כי :

4.1 "רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין".

4.2 "רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות, תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי תקציב".

תקציב העירייה לשנת 2013 אושר על ידי המועצה ביום 31/12/2012 לסכום של 353,900 אלפי ₪ ועודכן בישיבת מליאה ביום 29/12/2013 לסכום של 360,180 אלפי ₪. התקציב הראשוני אושר על ידי משרד הפנים ביום 10/3/2013.

תקציב התמיכות לשנת 2013 הסתכם לסך של 10,545 אלפי ₪.

תקציב העירייה לשנת 2014 אושר על ידי המועצה ביום 29/1/2014 לסכום של 365,501 אלפי ₪. התקציב אושר על ידי משרד הפנים ביום 12/6/2014.

התקציב התמיכות לשנת 2014 הסתכם לסך של 8,316 אלפי ₪.

להלן חלוקת תקציב התמיכות לתחומים השונים באלפי ₪ :

2014		2013		תחום פעילות/שנה
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
5,993	6,060	8,730	8,820	ספורט
181	190	95	120	דת
1,587	1,921	1,447	1,510	רווחה
-	65	60	65	בריאות
60	80	71	30	תרבות
		30	-	אחר
7,821	8,316	10,384	10,545	סה"כ

תקציב וביצוע התמיכות בשנת 2014 ירד לעומת שנת 2013 בשיעור של 21% ו-25% בהתאמה.

הירידה נובעת בעיקר מירידה בתקציב ובביצוע של תמיכות בתחום הספורט.



דוח ביקורת בנושא  
רימונים – חברה לפיתוח רמת  
השרון בע"מ

## דוח ביקורת בנושא רימונים – חברה לפיתוח רמת השרון בע"מ

### רקע כללי

#### הקמת החברה

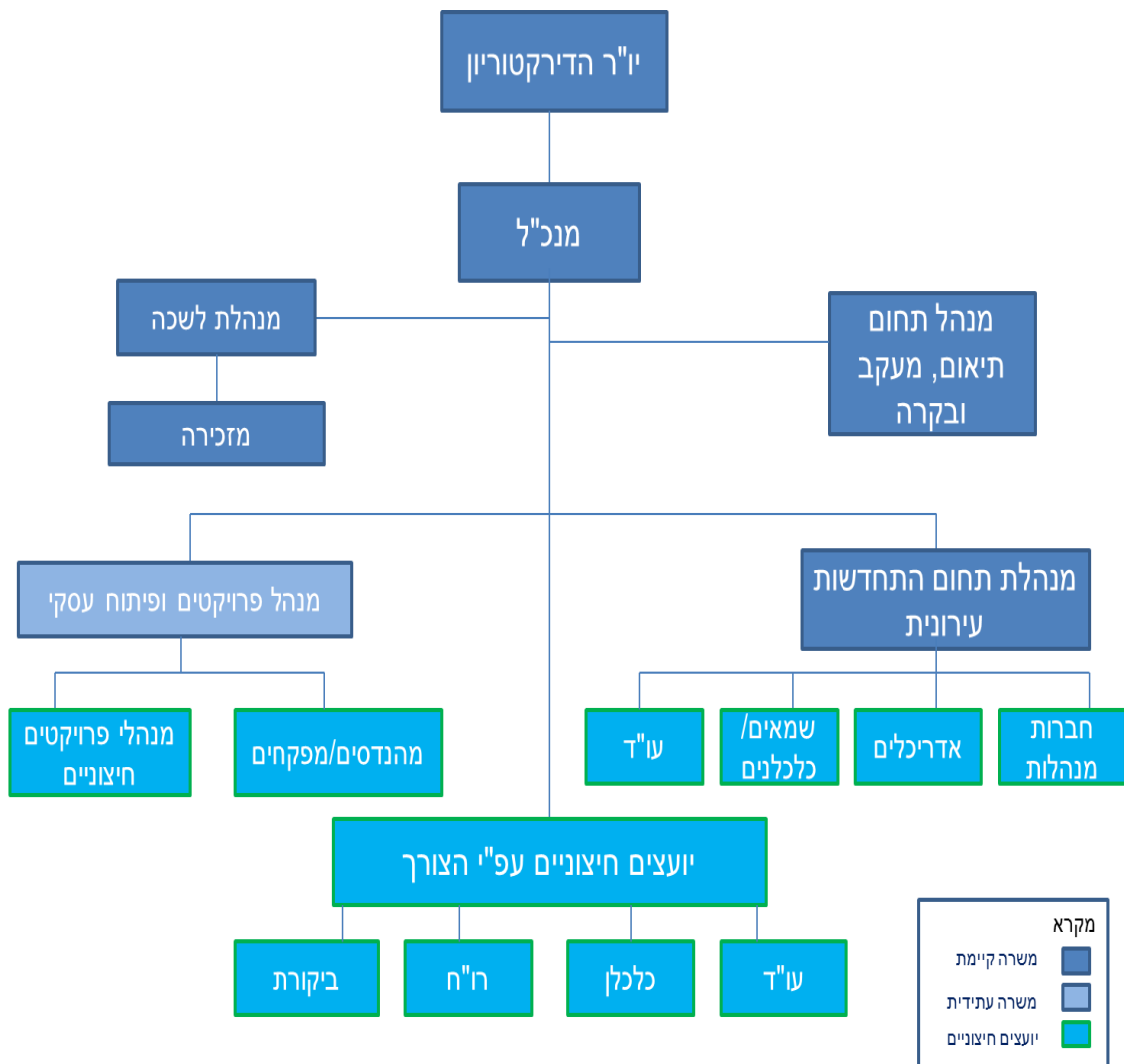
1. החברה הכלכלית לפיתוח רמת השרון- רימונים (להלן "החברה") הוקמה בשנת 1995 והינה תאגיד עירוני בבעלות מלאה של עיריית רמת השרון.
2. החברה הוקמה מתוקף צו העיריות (הקמת תאגידיים), תש"ס-1980.
3. בשנת 1999 הופסקה פעילות החברה, לאור חוסר הצלחתה לצקת תוכן כלכלי מהותי לפעילותה ו/או ליזום פרויקטים מניבים שיצדיקו את המשך פעילותה.
4. בשנת 2011 חודשה פעילות החברה ומונה לחברה מנכ"ל חדש לאחר שהוחלט ל"החיותה" מחדש.
5. כיום, החברה הכלכלית פועלת במגוון רחב של תחומים כאשר תחומי הפעילות העיקריים הינם:
  - פיתוח תשתיות וטיפוח חזות פני העיר.
  - פיתוח שכונות ואזורי תעשייה חדשים.
  - הפקת חשמל באמצעות טכנולוגיה סולארית.
  - ניהול תחום שילוט ופרסום ברחבי העיר.
  - הנגשת תשתיות לאוכלוסייה עם מוגבלויות.
  - ניהול נכסים עירוניים.
  - קידום פרויקטים של התחדשות עירונית.
  - הובלת מיזמים בתחום תחבורה שיתופית.
6. במועד תחילת הביקורת החברה העסיקה מנכ"ל ו- 3 עובדים במשרה מלאה לרבות מנהלת תחום מעקב ובקרה, מנהלת התחדשות עירונית ומזכירה. במהלך הביקורת מנכ"ל החברה סיים את תפקידו ובמקומו מונה ממלא מקום זמני.

7. פעילות החברה מתבססת על שירותי מיקור חוץ לניהול הפרויקטים, דבר המאפשר גמישות ניהולית ויכולת להתאים את הרכב הוצאות החברה להכנסותיה בצורה קלה יחסית.

להלן פרטי חברי דירקטוריון החברה הכלכלית:

- יו"ר הדירקטוריון - ראשת העיר בפועל, חברת מועצה.
- חבר דירקטוריון (עירייה) - מנכ"ל העירייה.
- חבר דירקטוריון (עירייה) - מהנדס העיר.
- חבר דירקטוריון (עירייה) - חבר מועצה.
- חבר דירקטוריון (ציבור).
- חבר דירקטוריון (ציבור).

**להלן המבנה הארגוני של החברה הכלכלית:**



### בסיס משפטי לביצוע תהליכי רכש

8. סעיף 2(א) לחוק חובת מכרזים התשנ"ב-1992 מציין כלהלן:  
 "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו."
9. סעיף 1 לחוק חובת המכרזים מגדיר תאגיד ממשלתי כ"חברה ממשלתית, חברת- בת ממשלתית, או תאגיד שהוקם בחוק".
10. עפ"י תיקון מס' 14 יחול החוק גם על תאגיד מקומי. תיקון מס' 14 ייכנס לתוקף עם התקנת תקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי.
11. נכון למועד כתיבת דוח ביקורת זה, עוד לא הותקנו התקנות לעניין זה.
12. על פי נוהל אסדרה – ריכוז הנחיות של אגף בכיר לתאגידיים עירוניים במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, עד להתקנת התקנות יחולו על התאגיד העירוני דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות, בשינויים המחוייבים.
13. תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן "תקנות העיריות") קובעות את הסכומים לפיהם ייקבע סוג המכרז או פטור ממכרז.
14. סעיף 3(3) לתקנות העיריות קובע כי החברה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, אם ערכו של החוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים, הסכום צמוד למדד (נכון ליום 15.12.2012 סכום הפטור עומד על התקשרויות בהיקף של עד ל 139,800 ₪). על פי עדכוני המדד ליום 15.12.2015, הסכום עומד על 141,100 ₪.
15. בהתאם לסעיף 8(ד)(2) לתקנות העיריות אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 139,800 ₪ ועד ל- 341,500 ₪ (נכון ליום 15.12.2012), על החברה לבצע מכרז זוטא הכולל לפחות פניה וקבלת הצעות מ- 4 ספקים או קבלנים.

16. אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 341,500 ₪ ועד ל- 683,000 ₪, על החברה לבצע מכרז זוטא הכולל לפחות פניה וקבלת הצעות מ- 6 ספקים או קבלנים.
17. יובהר כי התקשרויות בהיקף שמעל ל- 683,000 ₪ מחייבים את החברה לביצוע מכרז פומבי.
18. עוד יצוין, כי סעיף 5 לתקנות העיריות קובע כי התקשרויות של כל איגוד הנעשות בזמן אחד עבור רכישת אותם טובין/שירות או כאשר מדובר ברכישה של טובין/שירות עבור עבודה דומה, יחשב הדבר לצורך התקנות כרכש אחד.

### **מטרת הביקורת**

19. מטרת הביקורת הינה, כלהלן:
- לבחון את פעילות החברה הכלכלית בהתאם להוראות החוק, נהלי העבודה וכללי המינהל התקין, לרבות קיומם של תהליכי עבודה נאותים בחברה אשר יאפשרו גמישות ניהולית ועמידה במטרות החברה.
  - לבחון את נאותות הפרויקטים המנוהלים על ידי החברה, קיומם של הסכמים המסדירים את חובת החברה והתמורות אותן היא זכאית לקבל, קיומה של כדאיות כלכלית לכל פרויקט ועוד.
  - ביצוע הליכי רכש נאותים להתקשרות עם ספקים ויועצים במכרזים ובפטור ממכרזים.

### הבסיס המשפטי לפעילות החברה

20. פעילות החברה מתבססת על פקודות וחוקים, חוקי מדינה ותקנות, כלהלן:

- פקודת העיריות.
  - צו העיריות (הקמת תאגידים), תש"ס-1980.
  - חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992.
  - תקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993.
21. חוקים נוספים, ככל שהינם רלוונטיים לנושא פעילות החברה.

### הליך הביקורת

22. הביקורת בדקה את פעילות החברה תוך התמקדות בעמידת החברה בהוראות החוק והמדיניות העירונית.

23. לצורך הביקורת נערכו פגישות עם עובדי החברה ונסקרו מסמכים שונים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, רישומים שונים, מסמכי מעקב אחרי ניהול הפרויקטים ועוד.

24. בנוסף, נבדק מדגם של 3 פרויקטים בהם נבחנה הכדאיות הכלכלית ופעילות החברה בהתאם להסכמים החתומים עם העירייה ועוד.

### עיקרי הממצאים

1. מחודש יולי 2015 ועד למועד הביקורת, לא התקיימו ישיבות דירקטוריון בחברה וככל שנמסר לביקורת לא מונה דירקטוריון בפועל ולפיכך לא קיימת אפשרות לעריכת ישיבות כדין.
  2. בביקורת עלה כי בחברה הכלכלית אין אף כלכלן המתמחה בביצוע תחשיבים כאמור ואף לא מבוצעים תחשיבי רווח/הפסד נפרדים לכל פרויקט.
  3. בהתאם לדוחות הכספיים, בשל היעדר רווחיות מספקת מהפרויקטים שנוהלו על ידי החברה, החברה הפסידה כ- 2.9 מלש"ח בשנת 2012 וכ- 2 מלש"ח בשנת 2013.
  4. החברה הכלכלית יחד עם העירייה, אינן מצליחות לקדם את הפרויקטים. כך כדוגמאות, הפרויקטים העיקריים בתחום התשתיות של החברה, נכון למועד הביקורת, הינם פרויקט נווה גן ופרויקט רב המכר:
- פרויקט רב המכר (גלילות) - סך תקציב הפרויקט המתוכנן הינו 50 מלש"ח, מתוכו, עד למועד הביקורת (שנת 2015), הושקעו כ- 18 מלש"ח בלבד.
- בשל קשיים בקידום הליך ההפקעה התעכב ביצוע הפרויקט, כעת לאחר שהסתיים תהליך ההפקעה קיים קושי בפינוי החקלאים מהשטח עליו מתוכנן להתבצע הפרויקט, הפרויקט נותר בשלב התכנון בלבד וביצועו טרם החל.
- פרויקט נווה גן - סך תקציב הפרויקט המתוכנן הינו כ- 11 מלש"ח מתוכו, עד למועד הביקורת (שנת 2015), הושקעו כ- 5 מלש"ח בלבד.
- הפרויקט החל בשנת 2013 ובהתאם לתכנון היה צריך להסתיים תוך כשנתיים.

בפועל בשל היעדר תקציב לפרויקט, בעיות פולשים בשטח אשר סירבו להתפנות ועיכוב בעבודות החשמל של חברת החשמל, צפוי להימשך למעלה מ- 5 שנים.

החברה הכלכלית התקשרה עם הקבלן המבצע של הפרויקט תוך קבלת "מזכר הזמנת עבודה" מהעירייה, ללא קבלת אישור תקציבי חתום המעיד על קיומו של תב"ר למימון הפרויקט. יודגש, כי מזכר כאמור אינו מהווה הזמנת עבודה או תקציב מאושר שבהתאם אליו יכולה החברה הכלכלית להתחיל בביצוע הפרויקט.

נכון למועד הביקורת, בשל היעדר קבלת התקציבים מהעירייה, הקבלן המבצע של הפרויקט טרם קיבל את התשלום האחרון המגיע לו.

5. להערכת הביקורת תקורה סבירה לחברה הכלכלית עבור שירותי ניהול ופיקוח יחד הינה כ- 5-6% מעלות הפרויקט (לא כולל עבודות תכנון הנדסיות, הכנת כתבי כמויות וכו').

שיעור תקורה כפי שנקבע לחברה הכלכלית (3.5%) עבור שירותי הניהול והפיקוח של הפרויקטים יחד הינו נמוך ביחס לאחוזי התקורה המשולמים במקומות אחרים.

מלבד הנ"ל, הורדת אחוז התקורה המשולם על ידי העירייה עבור כל פרויקט אינו עומד בקנה אחד עם מצבה הכספי של החברה הכלכלית המציגה הפסדים בדוחותיה הכספיים מדי שנה, והיעדר ניהול פרויקטים על ידי החברה הכלכלית בהיקף המאפשר לה לממן את הוצאותיה, כפי שתואר לעיל בפרק א' לדוח.

הורדת שיעור התקורה באופן הנ"ל עלולה שלא לאפשר לחברה הכלכלית לעמוד בהוצאותיה ולהותיר את החברה עם גירעונות.

6. העברת האחריות לקידום ההתחדשות העירונית מהעירייה לחברה הכלכלית נעשתה ללא חוזה המסדיר את תקורות החברה הכלכלית



בפרויקט, תחומי אחריות העירייה והחברה הכלכלית בקידום הפרויקט ועוד.

יתרה מכך, החברה הכלכלית לא הכינה תכניות עבודה ולא ביצעה הערכת כדאיות כלכלית לביצוע הפרויקט, על מנת לשקול את רמת הסיכון והחשיפה של החברה בקידום הפרויקט ואת רמת ההשקעה הכספית הנדרשת לביצועו על מנת שאכן יצליח.

בפועל, למרות שחלפו כ- 4-5 שנים ממועד העברת האחריות לחברה הכלכלית לקידום ההתחדשות העירונית, לא נעשה בפועל אף פרויקט במסגרת תמ"א 38 או במסגרת פינוי בינוי. נכון למועד הביקורת (נובמבר 2015) החברה הכלכלית הצליחה לקדם פרויקט אחד בלבד במסגרת פינוי בינוי אשר נמצא בשלבי תכנון בלבד.

7. לאורך השנים החברה הכלכלית השקיעה משאבים רבים (זמן עובדי החברה, תשלומים ליועצים ועוד), בניסיונות לקידום כ- 30 פרויקטים בתחום התמ"א 38 אשר הוחלט לבסוף שלא לבצעם בשל היעדר כדאיות כלכלית לכאורה, ו- 2 פרויקטים בתחום הפינוי בינוי מהם רק פרויקט אחד עדיין נמצא בשלבי תכנון ויש סיכוי לבצע אותו.

יצוין, כי החברה הכלכלית לא תיעדה רישומים נפרדים המעידים על שעות עבודתה בקידום ההתחדשות העירונית, תשלומים ששולמו על ידה ליועצים ועוד, בשל כך לא קיימת הערכה לסך ההשקעות הכספיות של החברה בפרויקט ההתחדשות העירונית.

8. ביום 25.10.2011, החברה הכלכלית פרסמה קול קורא (08/2011) לצורך קבלת הצעות לליווי החברה הכלכלית בפרויקטים של התחדשות עירונית.

הקריטריונים לניקוד הצעות שהתקבלו לא פורסמו לספקים במסגרת הקול הקורא.

לא מן הנמנע, כי מדדי האיכות המפורטים בטבלה כאמור, נקבעו רק לאחר קבלת הצעות מהספקים ובשל כך לא הוצגו לספקים במסגרת פרסום הקול הקורא.

9. יתרה מכך, במכרז נקבע ששכ"ט העיקרי שישולם לספקים יהיה סכום הריטיינר שיציע הספק.

בשל קביעת תשלום הריטיינר כשכ"ט העיקרי, היה מצופה כי למרכיב זה יינתן משקל גבוה יותר ביחס למרכיבי שכר אחרים בעת ניקוד הצעת הספק.

למרות האמור, החברה הכלכלית נתנה משקל דומה לכל מרכיבי שכ"ט המוצעים (תשלום הריטיינר, תשלום עבור הצלחת פרויקטים בתחום התמ"א 38 ותשלום עבור הצלחת פרויקטים בתחום הפינוי בינוי).

יודגש, כי למרות האמור, מתן משקל גבוה יותר למרכיב שכ"ט, לא נראה כי היה משנה את תוצאות הזוכים במכרז במקרה האמור.

10. במסגרת הפנייה לספקים לא נקבעה מראש כמות הספקים שיזכו במכרז. נהוג, כי מלבד במקרים חריגים הנקבעים מראש, נבחרת הצעה אחת (הזולה והאיכותית ביותר) כהצעה הזוכה במכרז.

למרות שלא נקבע מראש כי בהליך המכרזי כי יבחר יותר מספק אחד כזוכה, נבחרו 2 ספקים זוכים.

11. הצלחת פרויקטים בתחום ההתחדשות העירונית מתבססת בעיקרה על יכולותיו המקצועיות של הספק והיכרותו עם פרויקטים דומים.

בשל האמור, החברה הכלכלית דרשה כחלק מתנאי ההשתתפות בקול הקורא, כי לכל ספק יהיה ניסיון בתחום ניהול, הובלה וקידום פרויקטים של התחדשות עירונית.

עם זאת, בעת ניקוד ההצעות החברה לא נתנה משקל לניסיון הספקים בקידום פרויקטים והיכרותם עם התחום.

12. במועד פתיחת מעטפות הספקים, הצהיר מנכ"ל החברה הכלכלית דאז על היכרות מקצועית ואישית עם 4 מתוך 8 החברות אשר השתתפו בקול הקורא

13. לאחר הבחירה בחברות הזוכות ובניהן חברת יסודות עמה קיים למנכ"ל דאז קשר אישי, ועדת המכרזים הסמיכה את המנכ"ל דאז לניהול מו"מ עם החברות הזוכות.

14. במסגרת המו"מ כאמור, המנכ"ל דאז סיכם עם חברת יסודות על הפחתה של 0.5% בתשלום עבור פרויקטים בתחום התמ"א 38 (מ-7% שהציעו ל-6.5%) ולא הפחית את הצעת החברה בפרויקטים בתחום הפינוי בינוי (4.5%).

15. לאחר שהוחלף מנכ"ל החברה דאז (בחודש נובמבר 2012) במנכ"ל אחר, הצליח המנכ"ל החדש לסכם עם חברת יסודות על הורדת אחוז התקורה עבור פרויקטים בתחום הפיננסי בינוי מ- 5% ל- 3.6%.

תקורה זו הינה נמוכה משמעותית מהתקורה שסוכמה עם החברה על ידי המנכ"ל דאז וייתכן כי יש בה בכדי להעיד על ניהול כושל של המשא ומתן שנערך עם החברה בעבר.

16. מנכ"ל החברה דאז חילק את עבודות הפיננסי בינוי שרצה לקדם, בין 2 החברות שזכו בקול הקורא, כלהלן:

- חברת יסודות – קיבלה את פרויקט פיננסי בינוי במתחם אילת בשכונת מורשה ובמתחמי בלפור/תחכמוני וסוקולוב. פרויקט מתחם לכיש הינו פרויקט בעל פוטנציאל רב, הכולל זכויות בניה רבות להקמת אלפי יחידות דיור חדשות.
- חברת סמארט – קיבלה את פרויקט פיננסי בינוי בשכונת לכיש, הפרויקט תוכנן להתבצע על שטח קרקע קטן וזכויות בניה קטנות ביחס לפרויקט פיננסי בינוי שניתן לחברת יסודות. בשל הפוטנציאל הנמוך בפרויקט, הפרויקט לא הצליח להתקדם ובוטל.

הביקורת לא מצאה פרוטוקול או דיון לגבי חלוקת הפרויקטים בין החברות באופן האמור.

בהתאם לדברי עובדי החברה הכלכלית, מנכ"ל החברה דאז (אשר היה בעל קשר אישי רב לחברת יסודות) חילק את עבודות הקידום העירוני, לרבות הפרויקטים לפיננסי בינוי, בין החברות כאמור, כרצונו ומבלי לקבל את אישור דירקטוריון החברה או ועדת הרכש. בעוד בפרויקט שהועבר לחברת סמארט (לה לא קיים קשר אישי עם המנכ"ל) נמצאה כלא כדאית כלכלית ולא קודמה, הפרויקט שהועבר לחברת יסודות (לה קיים קשר אישי עם המנכ"ל) מתקדם מאוד.

יודגש, כי בשלב זה, נאספו חתימות של כ- 85% מהדיירים בפרויקט מתחם אילת (קיימת פעילות להשלמת 100% חתימות), אושרו התכניות על ידי הועדה המקומית, נבחרו נציגי הנהלה מקומית לייצוג הדיירים הועברה התכנית לאישור הועד המחוזית,

ונכון למועד הביקורת החברה ממתינה לאישור הועדה לביצוע הפרויקט.

במסגרת פרויקט פיננו בינו במתחם אילת ירסו 180 יחידות דיור ב 7 מבנים וייבנו 540 יחידות דיור חדשות ושטחי מסחר אשר ימכרו בסכום המוערך ביותר ממיליארד ש"ח. אם יצליח הפרויקט, אחוזי התקורה בו יהיו כ- 5% מההכנסות לחברת יסודות ולחכ"ל.

חברת יסודות תקבל 3.6% מהכנסות הפרויקט (כ- 36 מלש"ח), והחכ"ל תקבל כ- 1.4% מהכנסות הפרויקט (כ- 14 מלש"ח). חשוב לציין, כי אם מנכ"ל החברה הנוכחי לא היה מקטין את שיעור התקורה שסוכם על ידי המנכ"ל דאז (4.5%), רובה ככולה של התקורה בפרויקט הייתה הולכת לכיסה של חברת יסודות. במקרה זה, החכ"ל הייתה מקבלת סכומים נמוכים ביותר אשר ללא ספק שלא היו מכסים את השקעותיה בקידומו.

17. בהתאם למידע הקיים בחברה הכלכלית, נכון למועד הביקורת ישנם כ- 40 בילבורדים הכוללים שטחי פרסום אשר אינם מושכרים ואינם מניבים הכנסות. מתקנים אלו כיום מופעלים באופן לא חוקי, ללא היתרי בניה כחוק, ולעיתים אף בשטחים ציבוריים של העירייה על ידי גורמים פרטיים אשר מקבלים את ההכנסות מהמתקנים לכיסם. לפי הערכת מנכ"ל החברה הכלכלית ותחשיבים שבוצעו על ידו, הסדרה והשכרה של בילבורדים אלו על ידי העירייה תניב הכנסות בסך כ- 2.5 מלש"ח בשנה.

18. החברה הכלכלית מנהלת עבור העירייה את הפרסום על גבי מתקני הרחוב. בתנאי המכרז שערכה החברה הכלכלית נקבע, כי החברה הזוכה תידרש לשלם לחברה הכלכלית תשלום דמי שכירות מראש עבור תקופה של כשנתיים (תשלום בסך כמיליון ₪). בניגוד לנקבע בהסכם לפיו על החברה הזוכה לשלם לחברה הכלכלית תשלום מראש עבור תקופת השכרה של שנתיים, לא נעשה תשלום מראש כאמור (בסך מיליון ₪). לא מן הנמנע, כי שינוי תנאי מהותי במכרז (מתן אפשרות לפריסת תשלומים במקום תשלום מראש של סכום גבוה עבור דמי שכירות

לתקופה של שנתיים) היה משפיע על הצעות הספקים האחרים במכרז ואף ייתכן שהיה מוביל לזכייתו של ספק אחר.

### ממצאי הביקורת

#### פרק א' - כללי

#### ניהול החברה הכלכלית

1. ניהול החברה הכלכלית, כמו כל חברה המתאגדת כחוק, נעשה באמצעות דירקטוריון החברה האמון על קביעת המדיניות, ועל ידי מנכ"ל החברה האמון על יישום הנחיות הדירקטוריון.
2. נכון למועד הביקורת (ינואר 2016), מנכ"ל החברה שכיהן בעת תחילת הביקורת פרש מתפקידו ובמקומו מונה ממלא מקום זמני.
3. כמו כן, מחודש יולי 2015 ועד למועד הביקורת, לא התקיימו ישיבות דירקטוריון בחברה וככל שנמסר לביקורת לא מונה דירקטוריון בפועל ולפיכך לא קיימת אפשרות לעריכת ישיבות כדין.

קיומה של הנהלה קבועה והשארת מנכ"ל בתפקידו לאורך זמן הינם מהתנאים הבסיסיים להצלחתה של חברה כלכלית המקדמת פרויקטים לאורך זמן רב.  
בהיעדר מנכ"ל קבוע, קטנים באופן משמעותי סיכויי הצלחת החברה בביצוע פרויקטים עבור העירייה.

#### תגובת המבוקר

"יש לציין כי בתקופה זו היו חילופי גברי בראשות העירייה ולמעשה לא היו "קובעי מדיניות" באשר לפעילות החברה. לעומת זאת, כן היו חברי דירקטוריון במניין חוקי לצורך כינוס".

4. ניהול הפרויקטים בחברה הכלכלית צריך להתבצע על ידי עובדים מקצועיים בתחומם תוך עריכת תחשיבי כדאיות כלכלית לכל פרויקט וקיום מעקב שוטף אחר רווחיות/הפסדיות הפרויקטים.
5. בביקורת עלה כי בחברה הכלכלית אין אף כלכלן המתמחה בביצוע תחשיבים כאמור ואף לא מבוצעים תחשיבי רווח/הפסד נפרדים לכל פרויקט.
6. בתחומים שביקשה הביקורת, נערכות תחשיבים כאמור על ידי רו"ח של החברה אשר עבודות כאמור אינם בתחום מומחיותו. התחשיבים שהתקבלו, נמצאו חלקיים במקרים רבים, דבר המעיד על אי היכרות רו"ח את הפרויקטים, רק לאחר הערות הביקורת תוקנו התחשיבים.

**הביקורת סבורה כי היעדר כלכלן בחברה כלכלית שכל עיסוקיה מחייבים ניהול שוטף באמצעות דוחות בקרה תקציביים ודוחות רווח והפסד, אינו ניהול נאות.**

### תגובת המבוקר

"יש לחברה דוחות רווח והפסד שנעשים על ידי רווח החברה".

"עד לפני כשנה כיהן גזבר העירייה כגזבר החברה והיה אמון על הבדיקות הכלכליות, במרבית הפרויקטים שהחברה טיפלה".

"בפרויקטי פיתוח ובינוי עירוניים, שהינם ליבת העשייה של החברה, העירייה מטילה על החברה את הביצוע כנגד תמורה של COST + עמלה קבועה. מעצם טיבם וטבעם זה, אין מקום לתחשיבי כדאיות. לא תיבנה מדרכה אם העבודה לא תהיה כדאית, כלכלית?!"

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

תמוהות תגובות המבוקרים השונות, בעוד אחד טוען כי לא קיים צורך בתחשיבים כאמור, השני טוען כי התחשיבים נעשו על ידי גזבר העירייה והשלישי טוען כי התחשיבים נעשו על ידי רו"ח של החברה. ולגופו של עניין:

א. בעיני הביקורת, חשיבות קיומם של תחשיבי כדאיות כלכלית בחברה כלכלית אינם מוטלים בספק:

בתמורה לתקורה, על החברה להשקיע משאבים כספיים ואחרים (שעות עבודה, קבלני משנה ועוד) אשר ממומנים מכספי החברה. בשל האמור, לכל פרויקט המתבצע, על החברה הכלכלית לנהל תקציב המעיד על כדאיות כלכלית לחברה.

יתרה מכך, במיזמים עסקיים (כגון אנרגיה סלולארית - פוטו וולטאית) שמטרתם השגת רווחים תוך הטלת מלוא ההכנסות וההוצאות על החברה הכלכלית, על החברה הכלכלית לוודא קיומה של כדאיות כלכלית למכלול הפרויקט.

ב. רו"ח של החברה אינו מבצע תחשיבי רווח לכל פרויקט וגם ככל שהיה נדרש לעשות כך, אין זה בתחום מומחיותו.

תחשיבים כאמור נעשו על ידי רו"ח המבקר לאחר בקשת הביקורת, תחשיבי רו"ח נמצאו כשגויים ולא כללו את כל המידע הנדרש. הביקורת הציגה את חוסרי המידע בפני נציגי החברה הכלכלית אשר תיקנו את תחשיבי רו"ח בהתאם.

ג. הביקורת לא ראתה תחשיבי כדאיות כלכלית של גזבר העירייה לשעבר, ככל שהנ"ל אכן נעשו. תחשיבים כאמור גם לא צורפו כנספח לתגובת המבוקר.

**מצבה הכספי של החברה הכלכלית**

7. להלן נתוני הכנסות וההוצאות של החברה על פי הדוחות הכספיים לשנים 2012-2013 (במלש"ח):

שנת 2013	שנת 2012	הכנסות החברה
979,580	0	הכנסות מפרסום
1,418,745	1,151,427	הפקת אנרגיה סולארית
31,386,576	6,661,260	הכנסות מפרויקטים
259,460	296,719	הכנסות משכירות טריבונה
158,838	199,149	הכנסות



		ממכרזים ושונות
34,203,199	8,308,555	סה"כ הכנסות החברה

שנת 2013	שנת 2012	הוצאות החברה
30,364,377	6,693,183	עלויות פרויקטים
1,780,821	1,022,414	עלויות אחרות
1,628,924	1,037,156	הוצאות הנהלה וכלליות
2,477,805	2,416,275	הוצאות מימון נטו
36,251,927	11,169,028	סה"כ הוצאות החברה
(2,048,727)	(2,860,473)	הפסד החברה

(17,238,608)	<b>הפסד מצטבר נכון לסוף שנת 2013</b>
--------------	--

8. החברה הכלכלית נדרשת לבצע פרויקטים רק בהתקיים תקציב, ועל מנת להימנע מקיומן של גירעונות אותן לא תוכל לממן, החברה נדרשת להתאים את עלויות התפעול (הנהלה וכללית) להיקף הרווחים המופקים על ידי מפרויקטים.
9. בשל האמור, בהיעדר קבלת פרויקטים והיעדר הפקת רווחים מספקים, על החברה הכלכלית לצמצם את פעילותה.
10. בהתאם לדוחות הכספיים של החברה הכלכלית לשנת 2013, לחברה ישנן הוצאות הנהלה וכללית והוצאות מימון בסך 4.1 מלש"ח בשנה.
11. הוצאות המימון משולמות בשל הלוואות בנקאיות שנלקחו על ידי החברה.
- נכון לשנת 2013, יתרת ההלוואות הינה כ- 24 מלש"ח מבנק לאומי (ההלוואה נלקחה למימון פרויקט האנרגיה הסולארית ומשולמת בפועל על ידי העירייה) וכ- 7 מלש"ח מבנק דקסיה.
12. ההלוואות שנלקחו מבנק לאומי הינן יקרות ביחס לריביות המקובלות, בין היתר, כיוון שנלקחו לפרקי זמן קצרים (לפי הדוח הכספי לשנת 2013, מועד פירעון רוב ההלוואות הינו חודש מרץ 2015).
13. עבור ההלוואות, החברה משולמת לבנק לאומי ריבית בשיעור 6.85% בתוספת הצמדה למדד, ולבנק דקסיה ריבית בשיעור 3.49% בתוספת הצמדה למדד.
14. ההלוואות שנלקחו על ידי החברה הכלכלית מטילות על החברה הכלכלית עלויות מימון גבוהות בסך כ- 2.4 מלש"ח לשנה (מתוכן כ- 2 מלש"ח משולמים על ידי העירייה וכ- 0.4 מלש"ח על ידי החברה).

15. יצוין, כי בחודש מרץ 2015 נפרעו ההלוואות שנלקחו מבנק לאומי על ידי העירייה.

### תגובת המבוקר

"ההלוואה של 24 מלשח נלקחה בשנת 2003 לתשלום חובות פרויקט המתש. התקבלה בהחלטת העירייה. איש ממקבלי ההחלטות לאותו עניין אינו מועסק כיום בעירייה".

"הלוואת דקסיה הוחזרה ברובה".

"תנאי ההלוואה נקבעו ואושרו על ידי גזבר העירייה דאז, גיל גורדון והיא מהווה צל כבד על החברה ועל עובדיה שלא היתה להם יד בעניין".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת מקבלת את התייחסות המבוקר אשר אינה סותרת את הכתוב. כפי שציינה הביקורת, עלויות המימון של ההלוואות משולמות ברובן על ידי העירייה.

16. על מנת לכסות את הוצאות ההנהלה וכללית (כ- 1.6 מלש"ח בשנה) והוצאות המימון (כ- 2.4 מלש"ח בשנה), החברה נדרשת לבצע פרויקטים עבור העירייה בהיקף כספי נרחב, מהם תוכל להפיק בסך כ- 4 מלש"ח בכל שנה.

17. בהתאם לדוחות הכספיים, בשל היעדר רווחיות מספקת מהפרויקטים שנוהלו על ידי החברה, החברה הפסידה כ- 2.9 מלש"ח בשנת 2012 וכ- 2 מלש"ח בשנת 2013.

### תגובת המבוקר

"יש לבחון את פעילות החברה רק על פעילותה מיום ההפעלה מחדש דהיינו כל ההלוואות ועלויות המימון שמקרום בהלוואת המט"ש יש לנטרל מהניתוח.

בהתאם לאמור לעיל רצו"ב דוח לשנת 2014 המצביע על איזון בתוצאות הפעילות"

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

ככל הידוע לביקורת, פעילות החברה הכלכלית חודשה החל משנת 2012 ובכל מקרה, אין הביקורת מוצאת סיבה כל שהיא שלא לבדוק ולהעיר על פעילות החברה שלפני שנת 2014.

18. קיטון ההפסד משנת 2012 לשנת 2013 נובע מתחילת ביצוע פרויקטים נוספים שעיקרם, כלהלן:

- פיתוח שכונת יצחק שדה - תקציב הפרויקט מוערך בכ- 7 מלש"ח.
- בית העלמין - תקציב הפרויקט מוערך בכ- 5 מלש"ח.
- פרויקט הצבת שילוט ברחבי העיר - תקציב הפרויקט מוערך בכ- 2 מלש"ח.
- הקמת גני ילדים ושיפוצי קיץ - תקציב הפרויקט מוערך בכ- 3 מלש"ח ועוד.

פרויקטים אלו הועברו לחברה הכלכלית מהעירייה והגדילו את הכנסות החברה בשנת 2013 בכ- 25 מלש"ח ואת הוצאותיה בכ- 24 מלש"ח (תוספת רווח של כמיליון ₪ בשנת 2013).

19. נכון לשנת 2013, לחברה הכלכלית ישנו גירעון מצטבר בספרי החברה הכלכלית בסך 17.2 מלש"ח.

הגירעון כאמור נובע מרישום ההלוואה שנלקחה על ידי החברה ושולמה למימון פרויקט האנרגיה כהתחייבות של החברה מבלי שנרשמה בחברה ההשקעה בפרויקט כנכס של החברה (או לחלופין היה אפשר לרשום את זכאות החברה לקבלת הכספים מהעירייה).

יצוין, כי כפי שיפורט בהמשך הדוח, החברה הכלכלית לא חתמה על הסכם עם העירייה להסדרת תחומי אחריות החברה והעירייה בפרויקט האנרגיה הסולארית לרבות הסדרת הגורם האחראי

למימון החזרי ההלוואות כאמור והגורם שבבעלותו יישאר הנכס בסיום הפרויקט.

רישום כאמור של התחייבות מהותית, ללא רישום נכס, יצרו בספרי החברה הפסד פיקטיבי אשר אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

### תגובת המבוקר

"ההלוואה הגדולה היא של מט"ש ולא של האנרגיה הסולארית..."  
 "כן יש הסכם! (לא כולל מימון החזרי ההלוואות) מצורף בדף נפרד הסכם שכירות + גגות".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

המבוקר לא צירף הסכם בין החברה הכלכלית לעירייה לתגובתו, ככל שאכן ישנו הסכם כאמור.

### פרק ב' – קידום פרויקטים עבור העירייה

#### 1. כללי

20. החברה הכלכלית עוסקת בקידום פרויקטים עירוניים המוטלים על החברה על ידי עיריית רמת השרון. רובם של הפרויקטים ממומנים מכספי העירייה.

21. להלן רשימת הפרויקטים העיקריים המבוצעים על ידי החברה הכלכלית נכון למועד הביקורת (שנת 2015), כפי שנמסר לביקורת:

- קידום פרויקטים להתחדשות עירונית:
  - חידוש מבנים קיימים (תמ"א 38).
  - קידום פרויקטים לפינוי ובינוי.
- ניהול מערכות לאנרגיה סולארית.

- הנגשת תחנות אוטובוס.
- קידום פרויקטים תשתיתיים ברחבי העיר, לרבות:
  - פיתוח תשתיות נווה גן.
  - פיתוח בית העלמין.
  - פרויקט רב המכר.
  - שיקום כבישים ומדרכות ברחבי העיר ועוד.

22. יצוין, כי קידום הפרויקטים התשתיתיים הינו קריטי לפעילות החברה כיוון שהכנסותיה האחרות אינן מאפשרות לחברה לממן את פעילותה, כפי שפורט בפרק א' לדוח.

**בפועל, החברה הכלכלית יחד עם העירייה, אינן מצליחות לקדם את הפרויקטים.**

### תגובת המבוקר

"החברה נאלצת להתמודד עם קשיים בפרויקטים שעקב חילופי גזברים בעירייה לא מצליחים לבוא על פתרונם".

23. כך כדוגמאות, הפרויקטים העיקריים בתחום התשתיות של החברה, נכון למועד הביקורת, הינם פרויקט נווה גן ופרויקט רב המכר:

- **פרויקט רב המכר (גלילות)** - סך תקציב הפרויקט המתוכנן הינו 50 מלש"ח, מתוכו, עד למועד הביקורת (שנת 2015), הושקעו כ- 18 מלש"ח בלבד.

בשל קשיים בקידום הליך ההפקעה התעכב ביצוע הפרויקט, כעת לאחר שהסתיים תהליך ההפקעה קיים קושי בפינוי החקלאים מהשטח עליו מתוכנן להתבצע הפרויקט, הפרויקט נותר בשלב התכנון בלבד וביצועו טרם החל.

### תגובת המבוקר

"הפרויקט החל בשלב הביצוע בחודש יוני 2014 ומשך ביצועו מתעכב בשל פינוי החקלאים.

עד לבחירתו של ראש העירייה החדש לא היה רצון לנקוט עמדה והעדיפו ניהול משא ומתן מתמשך על פני קידום אמצעים אחרים שהיו מקדמים את ביצוע הפרויקט".

- **פרויקט נווה גן** - סך תקציב הפרויקט המתוכנן הינו כ- 11 מלש"ח מתוכו, עד למועד הביקורת (שנת 2015), הושקעו כ- 5 מלש"ח בלבד.

הפרויקט החל בשנת 2013 ובהתאם לתכנון היה צריך להסתיים תוך כשנתיים.

בפועל בשל היעדר תקציב לפרויקט, בעיות פולשים בשטח אשר סירבו להתפנות ועיכוב בעבודות החשמל של חברת החשמל, צפוי להימשך למעלה מ- 5 שנים.

החברה הכלכלית התקשרה עם הקבלן המבצע של הפרויקט תוך קבלת "מזכר הזמנת עבודה" מהעירייה, ללא קבלת אישור תקציבי חתום המעיד על קיומו של תב"ר למימון הפרויקט. יודגש, כי מזכר כאמור אינו מהווה הזמנת עבודה או תקציב מאושר שבהתאם אליו יכולה החברה הכלכלית להתחיל בביצוע הפרויקט.

נכון למועד הביקורת, בשל היעדר קבלת התקציבים מהעירייה, הקבלן המבצע של הפרויקט טרם קיבל את התשלום האחרון המגיע לו.

**אי תשלום במועד לקבלנים, חושף את החברה הכלכלית והעירייה לתביעות כספיות. על מנת למנוע מקרים כאמור, על החברה הכלכלית להתחיל בביצוע פרויקטים אך ורק לאחר קבלת הזמנת עבודה המגובית בתב"ר מאושרת.**

#### תגובת המבוקר

"זוהי ביקורת על העירייה ולא על החברה. החברה מסתמכת על תב"רים ייעודיים של העירייה לעבודות הפיתוח .

בהתאם לסעיף 8 לדוח, החברה פועלת כשיש לה תקציב. בהעדר תקציב מהעירייה, אינה יכולה לפעול".

"יש הזמנת עבודה של העירייה על כל העבודות".

"לא ברור מהמסמך לאיזו תקופה מתייחס הדוח".

"כך בדיוק נעשה. הזמנה מהווה גיבוי תקציבי מבחינת החברה, גם בהתאם להסכם העקרונות בין הצדדים".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

מבלי לקבוע בדבר הגורם האחראי על קיומם של תקציבים, היעדר קיומו של תקציב מטיל סיכונים והפסדים כספיים הן על החברה הכלכלית והן על העירייה (כגון בשל תביעות קבלנים בשל אי תשלום/עיכוב פרויקט).

בשל האמור על החברה הכלכלית לוודא קבלת מסמך המאשר קיום תקציב לכל פרויקט בו היא מתחייבת בתשלומים כלפי ספקים.

עוד יצוין, כי הביקורת לא קיבלה הזמנות עבודה כאמור, ככל שישנן, ואלו אף לא צורפו לתגובת המבוקר. יודגש, כי קיומה של הזמנת עבודה אינה מבטיחה קיומו של תב"ר מאושר.

למרות ההסדר הקיים, בשל התקלות כאמור בפרויקטים והיעדר תקציבים להשלמתם, על העירייה, יחד עם החברה הכלכלית לקבוע נהלי עבודה ולהגדיר את תחומי האחריות של כל צד לקיומו של תקציב לכל פרויקט זאת על מנת למנות מקרים של עיכוב פרויקטים בשל היעדר תקציבים.

24. כפי שפורט בהמשך הדוח, הביקורת התמקדה בבדיקת מדגם של 3 פרויקטים המטופלים על ידי החברה הכלכלית לרבות נאותות קידום הפרויקטים, כדאיות כלכלית ורווחיות הפרויקטים ותהליכי הרכש מכספי הפרויקטים לרבות קיום הליך מכרזי נאות להוזלת העלויות בפרויקטים.

## 2. תקורות החברה הכלכלית מהעירייה



25. בהתאם להסכם עקרונית העירייה מיום 18.9.2011 החברה הכלכלית זכאית לקבלת 6.5% תקורה מעלות הפרויקטים השונים המנוהלים על ידה.

26. תקורה זו משולמת לחברה הכלכלית עבור הכנת המכרזים, ניהול, תיאום, ופיקוח בפרויקטים בתחום הבניה והתשתיות או לחלופין עבור ניהול נכסים עירוניים (להלן: "הפרויקטים").

27. שיעור תקורה כאמור הינו גבוה ביחס לשיעורי תקורה דומים המשולמים עבור ניהול ופיקוח של פרויקטים בהתחשב בהיקפי העבודות הגדולים המועברים מהעירייה לחברה הכלכלית, נכון למועד הביקורת (עבודות בהיקף כספי של כ- 25 מלש"ח).

28. ביום 1.5.2015 הוסכם בין העירייה לחברה הכלכלית בנספח להסכם המסגרת, על הורדת אחוז התקורה המשולם לחברה הכלכלית מ- 6.5% ל- 3.5% בלבד.

29. מבדיקת הביקורת נמצא כי אחוזי התקורה המקובלים עבור ניהול בלבד הינם כ- 3%-4 מעלות הפרויקט ועבור פיקוח כ- 2%-3 נוספים מעלות הפרויקט.

30. בשל האמור, להערכת הביקורת תקורה סבירה לחברה הכלכלית עבור שירותי ניהול ופיקוח יחד הינה כ- 5%-6 מעלות הפרויקט (לא כולל עבודות תכנון הנדסיות, הכנת כתבי כמויות וכו').

31. שיעור תקורה כפי שנקבע לחברה הכלכלית (3.5%) עבור שירותי הניהול והפיקוח של הפרויקטים יחד הינו נמוך ביחס לאחוזי התקורה המשולמים במקומות אחרים.

32. מלבד הנ"ל, הורדת אחוז התקורה המשולם על ידי העירייה עבור כל פרויקט אינו עומד בקנה אחד עם מצבה הכספי של החברה הכלכלית המציגה הפסדים בדוחותיה הכספיים מדי שנה, והיעדר ניהול פרויקטים על ידי החברה הכלכלית בהיקף המאפשר לה לממן את הוצאותיה, כפי שתואר לעיל בפרק א' לדוח.

הורדת שיעור התקורה באופן הנ"ל עלולה שלא לאפשר לחברה הכלכלית לעמוד בהוצאותיה ולהותיר את החברה עם גירעונות.

33. יצוין, כי העירייה רשאית להעביר לחברה הכלכלית ביצוע פרויקטים בשיעורי תקורה אחרים, בכפוף לקיומו של הסכם נפרד המסדיר את תנאי ההתקשרות בין העירייה לחברה הכלכלית בכל פרויקט.

34. הנספח להסכם המסגרת בשנת 2015, להורדת אחוז התקורה מ- 6.5% ל- 3.5% נחתם על ידי החברה הכלכלית בלבד ולא נחתם על ידי העירייה.

35. עוד יצוין, כי לא ברור מנוסח הנספח האם שינוי אחוז התקורה הינו עבור פרויקטים עתידיים בלבד, או לחלופין גם עבור פרויקטים שהועברו לחברה הכלכלית בעבר (לפני שנת 2015).

בשל אי חתימת העירייה על הסכם ואי קיומה של קביעה מפורשת להורדת אחוז התקורה גם לגבי פרויקטים שהועברו לחברה הכלכלית לפני שנת 2015, החברה הכלכלית זכאית לדרוש ולקבל אחוז תקורה של 6.5% עבור כל פרויקט המנוהל על ידה.

### תגובת המבוקר

"ההסכם המקורי עם העירייה קבע שהעירייה תשלום לחברה את עלות הפרויקט בתוספת תקורה של 6.5% ועל כן לא ברור איזה תחשיב כלכלי על החברה לבצע".

"במידה וההסכם שותק, תכולתו ממועד החתימה ואילך!".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

ראה התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר הקודמת בנושא חשיבות קיומם של תחשיבי כדאיות כלכלית לכל פרויקט.

36. כפי שיתואר בהמשך הדוח, החברה הכלכלית לא חותמת על הסכמים להסדרת תנאי התקשרות נפרדים לכל פרויקט המועבר

לאחריותה. בהיעדר הסכם נפרד כאמור, החברה זכאית לתמורות הקבועות בהסכם המסגרת כאמור.

יצוין, כי חלק מהפרויקטים מועברים לחברה הכלכלית ללא תקורה וללא כדאיות כלכלית (כגון פרויקט הפקת החשמל הסולארי, ראה פרק 4 לדוח).

### תגובת המבוקר

"מדובר בפרויקט יזמי בו החברה מימנה את כל ההוצאות לרבות תשלום דמי שכירות גבוהים לעירייה. מאידך, החברה נהנית מכלל ההכנסות. ואולם היות ודמי השכירות גבוהים במיוחד, רווחיה הם נמוכים במיוחד.

כמו כן, כן נערך דוח כדאיות הפרויקט בטרם החברה יצאה למכרז. מי שניהל את הפרויקט הינו גזבר העירייה דאז, מר גילאי גורדון אר היום אינו מכהן בתפקיד זה".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

ראה התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר הקודמת בנושא חשיבות קיומם של תחשיבי כדאיות כלכלית לכל פרויקט.

## 3. קידום פרויקטים להתחדשות עירונית

### 3.1 כללי

37. במהלך שנת 2011 החליטה העירייה על העברת האחריות לקידום ההתחדשות העירונית ברחבי העיר לחברה הכלכלית.

38. התחדשות עירונית כוללת חידוש מבנים ישנים במסגרת פרויקטים של תמ"א 38 ופינוי מבנים ובנייתם מחדש במסגרת פרויקטים לפינוי בינוי, כלהלן:

- **פינוי בינוי** – פינוי של דיירי הבניין ממגוריהם לצורך הריסת המבנה והקמת מבנה חדש, גדול יותר ובעל כמות גדולה יותר של יחידות דיור, תוך הסדרת מקומות מגורים חלופיות לדיירים על לסיום העבודות.

- **תמ"א 38 – הרחבת מבנה המגורים הקיים תוך הוספת יחידות דיור נוספות, חידוש המבנה וחיזוק יסודות המבנה.**
- 39. יודגש, כי העברת הפרויקט מהעירייה לחברה הכלכלית לא כללה התחייבות כספית של העירייה למימון העלויות שיושקעו בפרויקט על ידי החברה הכלכלית.
- 40. **העברת האחריות לקידום ההתחדשות העירונית מהעירייה לחברה הכלכלית נעשתה ללא חוזה המסדיר את תקורות החברה הכלכלית בפרויקט, תחומי אחריות העירייה והחברה הכלכלית בקידום הפרויקט ועוד.**
- 41. **יתרה מכך, החברה הכלכלית לא הכינה תכניות עבודה ולא ביצעה הערכת כדאיות כלכלית לביצוע הפרויקט, על מנת לשקול את רמת הסיכון והחשיפה של החברה בקידום הפרויקט ואת רמת ההשקעה הכספית הנדרשת לביצועו על מנת שאכן יצליח.**
- 42. **בפועל, למרות שחלפו כ- 4-5 שנים ממועד העברת האחריות לחברה הכלכלית לקידום ההתחדשות העירונית, לא נעשה בפועל אף פרויקט במסגרת תמ"א 38 או במסגרת פינוי בינוי.**
- נכון למועד הביקורת (נובמבר 2015) החברה הכלכלית הצליחה לקדם פרויקט אחד בלבד במסגרת פינוי בינוי אשר נמצא בשלבי תכנון בלבד.**

היעדר ביצוע בפועל של פרויקטים להתחדשות עירונית, למרות פרק הזמן הרב שחלף (כ- 4-5 שנים) מעיד על אי הצלחת החברה הכלכלית בקידום ההתחדשות העירונית ברמת השרון.

### תגובת המבוקר

"נתבקשתי ע"י העירייה ומנכ"ל החברה להקים מנהלת להתחדשות עירונית ומוניתי להיות היועץ המשפטי שלה ובמסגרת המנהלת היו אמורים להיכלל כל הפרויקטים להתחדשות עירונית. במסגרת המנהלת, אמורים היו להיות משולבים גם יועצים מקצועיים והוחלט לפרסם פניה פומבית (קול קורא) לאיתור גורמים שיכולים לקחת על עצמם את היעוץ על רכיביו, על בסיס הצחה (קרי – התמורה

תשולם מתוך כל פרויקט שיצא אל הפועל. לבקשת מנכ"ל החברה דאז, שולב בהצעה גם תשלום חודשי קבוע (ריטיינר)." .

"התחדשות עירונית בעיקרה הינה שם כולל לפינוי בינוי וחיזוק מבנים והזכויות המוקנות מכח תמ"א 38 על תיקוניה, שעיקרה חיזוק מבנים ישנים שניתן להם היתר לפני 1.1.80 במסגרת פרויקטים של תמ"א 38 על תיקוניה כזכויות המוקנות למבנה הקיים בלא קשר למספר הדיירים.

פינוי בינוי הוא פרויקט שיש להכריז עליו ככזה על מנת ליהנות מהזכויות הנלוות להכרזה (בעיקר שאלות מיסוי) במסגרת זו מתבצעת הריסה ובניה של מספר מבנים ובנייתם מחדש במסגרת פרויקטים לפינוי בינוי בהיבט כולל של המרחב הציבורי."

"כידוע עיריית רמת השרון נכנסה לאי בהירות באשר לעתיד כהונתו של ראש העיר הקודם אשר שימש במקביל כיו"ר החברה הכלכלית, כתוצאה מכך נוצרה אי בהירות לגבי קידום פרויקטים בהתחדשות עירונית. יחד עם זאת, המשיכה רימונים יחד עם החברות המנהלות לתת שרות לכלל ציבור תושבי רמת השרון ואף הושקעו משאבים כספיים ושעות עבודה על ידן.

מחצית מהפרויקטים נמצאו כלא מתאימים ליישום בעיקר מסיבות תכנוניות (למשל חדרים על הגג, חנויות ופתרונות חניה). וסיבה נוספת הינה ההמתנה למכרז מאגר קבלנים שארך זמן רב ולבסוף הוקפא בשלב שהוגשו הצעות.

עיכובים אלו אף גרמו לפרישת אחת החברות המנהלות אשר מצאה עצמה ללא יכולת לקדם פעילות כאמור לעיל.

גם לאחר כניסתה של ראשת העיר בפועל ניתנה הוראה חד משמעית להקפיא את כל הפעילות בתחום ההתחדשות העירונית למעט מתחם אילת !

לסיכום התייחסות לסעיף זה – רימונים הצליחה לקדם יחד עם חברת יסודות את פרויקט בינוי אשר הינו אחד הפרויקטים הגדולים במדינה, בזמן קצר ביותר ביחס לפרויקטים אחרים. העובדה שלאחר 4 שנים בלבד הפרויקט נמצא במצב תכנוני בו התב"ע לפני מתן תוקף מדברת בעד עצמה".

"פרויקטים של התחדש"ע מעצם טבעם בשל היבטים תכנוניים והן בשל החובה לתת מענה לדיירים קיימים כרוכים בזמן רב".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת לא קיבלה מסמכים התומכים בתגובת המבוקר בדבר הסביות לאי קידום הפרויקטים. יודגש כי בנושא זה הביקורת העירה כי לא קיים תיעוד לבדיקות כדאיות כלכלית לפרויקטים שהחברה ניסתה ליזום.

בנוסף לא התקבל תיעוד בדבר הוראה שניתנה, ככל שניתנה, על ידי ראשת העיר "להקפיא את כל הפעילות בתחום ההתחדשות העירונית למעט מתחם אילת!", הוראה אשר סיבותיה לא הוסברו בתגובת המבוקר.

43. לאורך השנים החברה הכלכלית השקיעה משאבים רבים (זמן עובדי החברה, תשלומים ליועצים ועוד), בניסיונות לקידום כ- 30 פרויקטים בתחום התמ"א 38 אשר הוחלט לבסוף שלא לבצעם בשל היעדר כדאיות כלכלית לכאורה, ו- 2 פרויקטים בתחום הפינוי בינוי מהם רק פרויקט אחד עדיין נמצא בשלבי תכנון ויש סיכוי לבצע אותו.

44. יצוין, כי החברה הכלכלית לא תיעדה רישומים נפרדים המעידים על שעות עבודתה בקידום ההתחדשות העירונית, תשלומים ששולמו על ידה ליועצים ועוד, בשל כך לא קיימת הערכה לסך ההשקעות הכספיות של החברה בפרויקט ההתחדשות העירונית.

### תגובת המבוקר

"כן יש תיעוד לתשלומים לעורכי דין שעבדו על יצרת מאגר קבלנים לתמ"א 38 בכרטסות הנהלת חשבונות וכן תיעוד על תשלום עבור פרסומים בתקשורת".

## 3.2. הליך מכרזי לבחירת חברות ניהול (קול קורא)

45. ביום 25.10.2011, החברה הכלכלית פרסמה קול קורא (08/2011) לצורך קבלת הצעות לליווי החברה הכלכלית בפרויקטים של התחדשות עירונית.

### תגובת המבוקר

"קול קורא הוא פניה פומבית לקבלת הצעות ונעשה בהתאם לכל העקרונות של דיני המכרזים".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת מקבלת את תגובת המבוקר לפיה קיום קול קורא הינו הליך מכרזי מספק במקרה האמור.

46. מטרת הפרויקט כפי שנקבעה בקול הקורא הינה, כלהלן:

- איתור פרויקטים פוטנציאליים בתחום ההתחדשות העירונית,
  - קיום מפגשים והחתמת דיירים על ייפוי כח לקידום הפרויקט ועל מסמכים נוספים רלוונטיים לביצוע הפרויקט,
  - סיוע בתכנון ראשוני של הפרויקט והבנת הצרכים,
  - תכנון ראשוני של הפרויקט לרבות הכנת פרוגרמה ובדיקת היתכנות הנדסית,
  - קידום אישור הפרוגרמה מול העירייה, מנהל מקרקעי ישראל ורשויות תכנון נוספות במטרה למקסם את זכויות הבניה,
  - תיאום בין כל הגופים המעורבים בפרויקט,
  - סיוע לדיירים בקיום הליך מכרזי לבחירת יזם/קבלן מבצע,
  - פיקוח אדריכלי והנדסי על ביצוע הפרויקט לרבות קיומו של מענה הולם לחיזוק המבנה מפני רעידות אדמה,
  - ביצוע פעולות נוספות לקידום הפרויקט, ככל שידרשו.
47. בתמורה לשירותים אלו, החברה הכלכלית דרשה מהמשתתפים במכרז להגיש הצעות שיכללו:
- שכ"ט עיקרי המושתת על תשלום חודשי קבוע מהחברה (תשלום ריטיינר).

- בונוס הצלחה שיתקבל מהיזם/קבלן כאחוזים מהיקף הפרויקט על בסיס הצלחה (אחוז נפרד לפרויקטים בתחום הפיננסי בינוי ואחוז נפרד לפרויקטים בתחום התמ"א 38).
48. להלן הקריטריונים ומדדי האיכות לפיהם נוקדו הצעות הספקים בתהליך הקול הקורא:

שכ"ט בהצלחת פרויקט פיננסי בינוי		שכ"ט בהצלחת פרויקט תמ"א 38		הצעת שכ"ט קבוע (ריטיינר)	
ניקוד ההצעה	סכום ההצעה (באלש"ח)	ניקוד ההצעה	סכום ההצעה (באלש"ח)	ניקוד ההצעה	סכום ההצעה (באלש"ח)
100	3.5	100	5	100	0
96	3.9	95	5.5	90	5
95	4	90	6	80	10
90	4.5	85	6.5	70	15
88	4.67	84	6.67	60	20
85	5	80	7	50	25
80	5.5	75	7.5	40	30
75	6	70	8	30	35
70	6.5	65	8.5	20	40
65	7	60	9	10	45
60	7.5	55	9.5	0	50
55	8	50	10		
50	8.5	45	10.5		
45	9	40	11		
40	9.5	35	11.5		
35	10	30	12		
		25	12.5		

49. הקריטריונים לניקוד ההצעות שהתקבלו לא פורסמו לספקים במסגרת הקול הקורא.



לא מן הנמנע, כי מדדי האיכות המפורטים בטבלה כאמור, נקבעו רק לאחר קבלת ההצעות מהספקים ובשל כך לא הוצגו לספקים במסגרת פרסום הקול הקורא.

### תגובת המבוקר

"פורסם במסגרת שינויים והבהרות".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת לא מצאה תיעוד לפרסום כאמור אשר גם לא צורף כנספח לתגובת המבוקר.

50. יתרה מכך, במכרז נקבע ששכ"ט העיקרי שישולם לספקים יהיה

סכום הריטיינר שיציע הספק.

בשל קביעת תשלום הריטיינר כשכ"ט העיקרי, היה מצופה כי למרכיב זה יינתן משקל גבוה יותר ביחס למרכיבי שכר אחרים בעת ניקוד הצעת הספק.

למרות האמור, החברה הכלכלית נתנה משקל דומה לכל מרכיבי שכ"ט המוצעים (תשלום הריטיינר, תשלום עבור הצלחת פרויקטים בתחום התמ"א 38 ותשלום עבור הצלחת פרויקטים בתחום הפינוי בינוי).

יודגש, כי למרות האמור, מתן משקל גבוה יותר למרכיב שכ"ט, לא נראה כי היה משנה את תוצאות הזוכים במכרז במקרה האמור.

51. במסגרת הפנייה לספקים לא נקבעה מראש כמות הספקים שיזכו במכרז. נהוג, כי מלבד במקרים חריגים הנקבעים מראש, נבחרת הצעה אחת (הזולה והאיכותית ביותר) כהצעה הזוכה במכרז.

למרות שלא נקבע מראש כי בהליך המכרזי כי יבחר יותר מספק אחד כזוכה, נבחרו 2 ספקים זוכים.

52. הצלחת פרויקטים בתחום ההתחדשות העירונית מתבססת בעיקרה על יכולותיו המקצועיות של הספק והיכרותו עם פרויקטים דומים.

בשל האמור, החברה הכלכלית דרשה כחלק מתנאי ההשתתפות בקול הקורא, כי לכל ספק יהיה ניסיון בתחום ניהול, הובלה וקידום פרויקטים של התחדשות עירונית. עם זאת, בעת ניקוד ההצעות החברה לא נתנה משקל לניסיון הספקים בקידום פרויקטים והיכרותם עם התחום.

היעדר בחינת איכות הספקים באופן האמור ומתן משקל להצעה הכספית בלבד, מובילה לבחירה בספק הזול ביותר אשר לרוב אינו האיכותי ביותר, הדבר המקטין באופן משמעותי את סיכויי הצלחת הפרויקט (ראה הרחבה בהמשך הדוח).

### 3.3 בחירת הספקים הזוכים

53. ביום 9.11.2011 נפתחו הצעות הספקים ונמצא כי בקול הקורא הוגשו 8 הצעות מספקים שונים.
54. היועץ המשפטי של החברה הכלכלית בחן את הצעות הספקים ועמידתן בתנאי הקול הקורא.

55. להלן פרטי ההצעות הכספיות שהוגשו לעירייה על ידי הספקים:

בונוס באחוזים פינוי בינוי	בונוס באחוזים תמא 38	ריטיינר (באלש"ח)	שם המציע
7.5	12.5	18	טל אסף
10	10	50	SMS
5	5	29.9	ז.כ. מחקר
3.95	7.5	6.5	אשד
4.67	6.67	0	SCP
8	10	26	אשל
4.5	7	0	יסודות
4.5	8.5	15	חברה להתחדשות

56. ביום 22.11.2011 החברה הכלכלית בחרה, בחברת SPC וחברת יסודות (להלן: "חברות הניהול") כזוכות בקול הקורא לקידום הפרויקטים להתחדשות עירונית.

57. במהלך חודש פברואר 2012 חתמה החברה הכלכלית על הסכמי עבודה עם חברות הניהול המסדירים את תנאי עבודתם עם החברה לקידום פרויקט ההתחדשות העירונית.

58. להלן הניקוד שניתן לכל ספק עבור הצעתו והציון המשוקלל שניתן לכל ספק:

שם המציע	ניקוד עבור הצעת שכ"ט קבוע (ריטיינר)	ניקוד עבור הצעת שכ"ט פרויקט תמ"א 38	ניקוד עבור הצעת שכ"ט בהצלחת פרויקט בינוי	ניקוד משוקלל	דירוג ביחס להצעות האחרות
טל אסף	21	8	20	50	7
SMS	0	17	12	28	8
ז.כ. מחקר	13	33	28	75	4
אשד	29	25	32	86	3
SCP	33	28	29	91	1
אשל	16	17	18	51	6
יסודות	33	27	30	90	2
חברה להתחדשות	23	22	30	75	4

59. החברה הכלכלית לא קיבלה תקציב מהעירייה לביצוע פרויקט קידום ההתחדשות העירונית. היעדר תקציב כאמור אינו מאפשר ביצוע השקעות כספיות לקידום פרויקטים ובחירה בספקים האיכותיים ביותר אשר ייתכן ולא יהיו הספקים הזולים ביותר.

למרות היעדר תקציב עירוני, החברה ביקשה לקבל הצעות הכוללות תשלום ריטיינר כמרכיב שכ"ט העיקרי של הספקים, אותו היא לא יכולה לממן.

בשל היעדר התקציב, החברה לא יכלה לבחור ב- 6 מתוך 8 המציעים אשר השתתפו במכרז ודרשו תשלום ריטיינר שוטף עבור עבודתם.

לא מן הנמנע, כי ההצעה הכספית הגבוהה של ספקים אלו התבססה על יכולתם המקצועית הגבוהה בקידום פרויקטים דומים.

**בשל היעדר תקציב כאמור, החברה בחרה ב- 2 הספקים אשר לא דרשו תשלום ריטיינר עבור עבודתם (הספקים הזולים ביותר), זאת מבלי להתחשב בניסיונם הקודם בקידום פרויקטים כאמור.**

### תגובת המבוקר

"הגופים שהגישו הצעות היו עם ניסיון כזה או אחר בניהול פרויקטים ועסקו לפחות בפרויקט אחד של התחדשות עירונית. כך שהדרישה לשכ"ט יכול שהיתה בהיבט של התשומות"

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת לא מצאה מסמכים המעידים על בחינת איכות הספקים המציעים.

כמו כן, דרישה לניסיון בביצוע פרויקט אחד בלבד, אינה מדד מספק לבחינה והתחשבות באיכות הספקים בהליך המכרזי שנעשה על מנת להבטיח בחירה בהצעות הכדאיות ביותר בשקלול מחיר הספק וניסיונו בתחום.

### 3.4 קשר אישי בין מנכ"ל החברה למשתתפים במכרז

60. במועד פתיחת מעטפות הספקים, הצהיר מנכ"ל החברה הכלכלית דאז על היכרות מקצועית ואישית עם 4 מתוך 8 החברות אשר השתתפו בקול הקורא, כלהלן:

- **חברת אשד (לא זכתה)** – ניהלה את מינהלת התחדשות עירונית בגבעתיים ועבדה תחתיו.
- **חברת טל אסף פרויקטים (לא זכתה)** – בבעלות אחיו של סוכן הביטוח האישי שלו.
- **החברה להתחדשות עירונית (לא זכתה)** – קיימת היכרות אישית עם הבעלים.
- **חברת יסודות (זכתה במכרז)** – הבעלים של החברה היה המנהל שלו בתפקידו הקודם בחברה הכלכלית בגבעתיים וקיימת היכרות אישית קרובה ביניהם.

עוד יצוין, כי משרדיה של חברת יסודות נמצאים בבניין בו נמצאים משרדי החברה הכלכלית (קומה אחת מתחת).

### תגובת המבוקר

"על ההכרות האישית / מקצועית דיווח המנכ"ל רק בעניין של יסודות".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

תמוהה התגובה שהתקבלה שכן פרוטוקול הישיבה מצביעה על גילוי נרחב של קשרי מנכ"ל החברה, כפי שפורט בסעיף זה.

61. יודגש, כי בשל היכרות המנכ"ל דאז עם החברות המשתתפות בקול הקורא, המנכ"ל דאז לא היה נוכח (יצא מהחדר) בעת בחירת וועדת המכרזים בספקים הזוכים ביום 22.11.2011.

62. לאחר הבחירה בחברות הזוכות ובניהן חברת יסודות עמה קיים למנכ"ל דאז קשר אישי, ועדת המכרזים הסמיכה את המנכ"ל דאז לניהול מו"מ עם החברות הזוכות.

במסגרת המו"מ כאמור, המנכ"ל דאז סיכם עם חברת יסודות על הפחתה של 0.5% בתשלום עבור פרויקטים בתחום התמ"א 38 (מ-7% שהציעו ל-6.5%) ולא הפחית את הצעת החברה בפרויקטים בתחום הפינוי בינוי (4.5%).

במסגרת המו"מ עם חברת SPC, סיכם המנכ"ל דאז עם החברה על תשלום תקורות דומות לאלו שסיכם עם חברת יסודות (6.5% עבור פרויקטים בתחום התמ"א 38 ו-4.5% בפרויקטים בתחום הפינוי בינוי).

63. לאחר שהוחלף מנכ"ל החברה דאז (בחודש נובמבר 2012) במנכ"ל אחר, הצליח המנכ"ל החדש לסכם עם חברת יסודות על הורדת אחוז התקורה עבור פרויקטים בתחום הפינוי בינוי מ-5% ל-3.6%.

תקורה זו הינה נמוכה משמעותית מהתקורה שסוכמה עם החברה על ידי המנכ"ל דאז וייתכן כי יש בה בכדי להעיד על ניהול כושל של המשא ומתן שנערך עם החברה בעבר.

לדעת הביקורת הסמכת המנכ"ל דאז לניהול משא ומתן כספי עם חברת יסודות אשר למנכ"ל דאז קיימת היכרות אישית וקרובה עם בעליה, אינה נאותה.

מנכ"ל החכ"ל דאז אכן נתן גילוי נאות לקשרים אלו אך לא נמנע ממעורבות בהליך ניהול המשא ומתן עם מקורבו ואף כפי שיתואר בהמשך הדוח, היה מסר לחברה את פרויקט הפינוי בינוי עם הפוטנציאל הגבוה ביותר.

### תגובת המבוקר

"היעדרות משיבה בשל חשש לניגוד עניינים הינה מושכלת יסוד בעיסוק הציבורי ולכן נתבקש המנכ"ל לדווח על החשש ולעזוב את החדר".

"המנכ"ל דאז לא ניהל מו"מ כלל הוא רק השווה את האחוזים של שתי החברות הזוכות כך שחברת SCP הפחיתה את אחוז הבונוס עבור פינוי בינוי בהתאם להצעת יסודות וחברת יסודות הפחיתה את אחוז הבונוס בתמ"א 38 בהתאם להצעת SPC כאשר הפרויקט (מתחם אילת) התגבש נעשה ניסיון לשפר את תוצאת המו"מ והופחת הבונוס מ 4.5% (ולא 5 כפי שנרשם בדו"ח) ל 3.6% .

לחיזוק טענה זו גם בפרויקטים נוספים שחברת יסודות קיבלה בהמשך (בלפור, סוקולוב) ירד הבונוס לאחר מו"מ אף ל 3%".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

תגובת המבוקר אינה עומדת בקנה אחד עם המסמכים שנמצאו בביקורת המעידים באופן חד משמעי על ביצוע ניהול משא ומתן של מנכ"ל החברה, בהנחיית ועדת המכרזים.

### 2.2 פינוי בינוי:

64. כחלק מהסכם ההתקשרות לביצוע ההתחדשות העירונית, החברה הכלכלית בחנה קידום של 2 פרויקטים בתחום הפיננסי בינוי ברחבי העיר.

65. מנכ"ל החברה דאז חילק את עבודות הפיננסי בינוי שרצה לקדם, בין 2 החברות שזכו בקול הקורא, כלהלן:

- **חברת יסודות** – קיבלה את פרויקט פיננסי בינוי במתחם אילת בשכונת מורשה ובמתחמי בלפור/תחכמוני וסוקולוב. פרויקט מתחם לכיש הינו פרויקט בעל פוטנציאל רב, הכולל זכויות בניה רבות להקמת אלפי יחידות דיור חדשות.
- **חברת סמארט** – קיבלה את פרויקט פיננסי בינוי בשכונת לכיש, הפרויקט תוכנן להתבצע על שטח קרקע קטן וזכויות בניה קטנות ביחס לפרויקט פיננסי בינוי שניתן לחברת יסודות. בשל הפוטנציאל הנמוך בפרויקט, הפרויקט לא הצליח להתקדם ובוטל.

66. הביקורת לא מצאה פרוטוקול או דיון לגבי חלוקת הפרויקטים בין החברות באופן האמור.

67. בהתאם לדברי עובדי החברה הכלכלית, מנכ"ל החברה דאז (אשר היה בעל קשר אישי רב לחברת יסודות) חילק את עבודות הקידום העירוני, לרבות הפרויקטים לפיננסי בינוי, בין החברות כאמור, כרצונו ומבלי לקבל את אישור דירקטוריון החברה או ועדת הרכש.

68. יודגש, כי בשלב זה, נאספו חתימות של כ- 85% מהדיירים בפרויקט מתחם אילת (קיימת פעילות להשלמת 100% חתימות), אושרו התכניות על ידי הועדה המקומית, נבחרו נציגי הנהלה מקומית לייצוג הדיירים הועברה התכנית לאישור הועד המחוזית, ונכון למועד הביקורת החברה ממתינה לאישור הועדה לביצוע הפרויקט.

69. במסגרת פרויקט פיננסי בינוי במתחם אילת יהרסו 180 יחידות דיור ב 7 מבנים וייבנו 540 יחידות דיור חדשות ושטחי מסחר אשר ימכרו בסכום המוערך ביותר ממיליארד ש"ח.

70. אם יצליח הפרויקט, אחוזי התקורה בו יהיו כ- 5% מההכנסות לחברת יסודות ולחכ"ל.

71. חברת יסודות תקבל 3.6% מהכנסות הפרויקט (כ- 36 מלש"ח), והחכ"ל תקבל כ- 1.4% מהכנסות הפרויקט (כ- 14 מלש"ח).



חשוב לציין, כי אם מנכ"ל החברה הנוכחי לא היה מקטין את שיעור התקורה שסוכם על ידי המנכ"ל דאז (4.5%), רובה ככולה של התקורה בפרויקט הייתה הולכת לכיסה של חברת יסודות. במקרה זה, החכ"ל הייתה מקבלת סכומים נמוכים ביותר אשר ללא ספק שלא היו מכסים את השקעותיה בקידומו.

חלוקת העבודות בין החברות על ידי מנכ"ל החברה דאז, תוך מסירת פרויקט הפינוי בינוי בעל הפוטנציאל הרב לחברת יסודות עמה היה למנכ"ל קשר אישי, ללא כל תיעוד לנימוקיו והחלטותיו וללא מעורבות גורמים נוספים, מעלה חשש לפגיעה בכללי המינהל התקין וטוהר המידות.

### תגובת המבוקר

"למען הסדר הטוב צריך להבהיר כי החלוקה בין שתי החברות המנהלות היה שיוויוני הן בפינוי בינוי והן בתמ"א 38. לאחר שלא הצליחה חברת SCP לקדם את מתחם הפינוי בינוי שהיה באחריותה ולאחר שפרשה נותרה חברת יסודות חברה יחידה.

...בהתייחס לטענה של בחינת איכות הספקים שנבחרו ראוי להדגיש כי זהו מודל חדשני וברור כי קיימים מספר מוגבל של גורמים המסוגלים להציג ניסיון רב שנים מאחר וכל התחום של תמ"א 38 קיבל תאוצה רק בארבע השנים האחרונות למרות שחוקק ב 2005 .

יתרה מכך במשך השנתיים האחרונות מהווה רימונים מקור לעליה לרגל ומודל לחיקוי לערים אחרות אשר מעוניינות לאמץ את המודל שהנהגנו. ספק אם במועד שבוצע הקול הקורא למישהו כולל כותבי הדו"ח היתה יכולת להצביע על מודל או ניסיון מוצלח יותר בערים אחרות!?

רק לצורך ההמחשה עיריית תל אביב משקיע בארבע השנים האחרונות מיליוני שקלים בתחום התמ"א 38 באמצעות החברה העירונית עזרה וביצרון ורק פרויקט אחד קיבל היתר בניה לאחרונה.

לסיכום היתרונות בהמשך קידום פרויקטים של התחדשות עירונית באמצעות זרוע עירונית הינם : תאום בין כל גורמי התכנון, בטחון

לדיירים תושבי העיר שיש להם כתובת וייצוג הולם, אמון מצד יזמים שהעירייה נרתמה לנושא ומגלה מעורבות ורואה חשיבות לקידום הנושא. הדוגמא הטובה ביותר לכך היא המקרה של רמת גן – אי בהירות לגבי מדיניות העירייה אשר גרמה לעיכוב במתן היתרים ובסופו של דבר גם גרמה לביטול פרויקטים רבים".

### 3.5. תמ"א 38:

72. החל משנת 2011 ועד לשנת 2015 נעשו ניסיונות להוציא לפועל את פרויקט התמ"א 38 בכ-30 בנינים ברחבי העיר.

73. הפרויקטים חולקו בין החברות שזכו בקול הקורא על ידי מנכ"ל החברה דאז ואף על ידי המנכ"ל שהחליפו.

74. להלן עיקרי נוהל תהליך העבודה של החברה לביצוע תמ"א 38 כפי שנקבע בנהלי החברה כהכלכלית:

- פניית בעל נכס (יח"ד) ("הפונה") אל מוקד רימונים ("המוקד").
- מתן הסבר כללי לפונה על הפרויקט על ידי המוקד.
- הפניית הפונה לחברה המנהלת מטעם רימונים ("החברה המנהלת").
- קביעת פגישה של נציג החברה המנהלת עם הפונה.
- מתן הסבר על ידי נציג החברה המנהלת ומסירת טפסים לפתיחת תיק פרויקט לחיזוק המבנה ("תיק הפרויקט").
- כינוס אסיפת דיירים בהשתתפות חברה מנהלת למתן הסברים.
- המצאת המסמכים על ידי נציגות בעלי הנכסים לחברה המנהלת לצורך פתיחת תיק הפרויקט:
  - פרוטוקול אסיפת בעלי הנכסים – כתב מינוי והרשאה.
  - טופס בקשה לפתיחת תיק + אגרת פתיחת תיק.
  - בדיקת המסמכים ע"י החברה המנהלת, המלצה על פתיחה או אי פתיחת תיק (השלמת מסמכים) – פתיחת תיק ברימונים.

- בתוך 30 יום ממועד פתיחת תיק הפרויקט- תגיש החברה המנהלת לרימונים דוח היתכנות אדריכלי ראשוני הכולל המלצה בדבר המשך טיפול ("הדוח האדריכלי").
- תוך 14 יום ממועד אישור הדוח האדריכלי - הגשת דוח כלכלי על ידי החברה המנהלת לאישור רימונים ("הדוח הכלכלי").
- אישור/דחיית היתכנות ביצוע הפרויקט לחיזוק המבנה (תכנונית וכלכלית) על-ידי רימונים.
- כינוס ישיבת נציגות בהשתתפות נציג החברה המנהלת ויועץ משפטי, לצורך הצגת מתווה הפרויקט והזכויות וקבלת החלטת נציגות על פנייה לקבלת הצעות מקבלנים.
- פנייה על ידי רימונים לקבלנים- בהתאם לנוהל הקבלנים.
- בתוך 21 יום (בדר"כ) מיום הפניה לקבלנים- הקבלנים שנבחרו יגישו הצעה לביצוע הפרויקט לרימונים .
- בדיקת הצעות הקבלנים על ידי החברה המנהלת וכינוס אסיפת בעלי הנכסים לצורך הצגת ההצעות שהוגשו ובחירת הקבלן המבצע (על פי הרוב הדרוש בדין).
- ניהול מו"מ עם קבלנים לפי הצורך, עד להחלטה על קבלן מבצע על ידי הדיירים
- בתוך תשעים יום ממועד חתימת ההסכם- יגיש הקבלן המבצע לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה. בתוך תקופה זו, וכתנאי להגשת הבקשה להיתר הבנייה, יכין הקבלן לאישור החברה המנהלת תכניות מפורטות.
- התוכניות המפורטות יועברו לביקורת אדריכלית, משפטית וכלכלית של גורמים מקצועיים מטעם רימונים. המלצות הגורמים המקצועיים כאמור יוגשו לרימונים בתוך ארבעה-עשר ימים ממועד הפנייה אליהם.
- הוצאת היתר הבנייה בהתאם לתוכניות שאושרו (בסטיות על פי חוק המכר), מהווה קיום של התנאי המתלה בהסכם, ושני הצדדים מחויבים לו. תקופת קיום התנאים המתלים, מחתימת אחרון בעלי הנכסים מתוך הרוב הדרוש על פי הדין

- קבלת צו התחלת העבודות בהתאם לתנאי החוזה לביצוע הפרויקט ותחילת ביצוע עבודות תוך 14 יום ממועד קבלת צו התחלת העבודות
- התחלת ביצוע הפרויקט לחיזוק המבנה - ליווי החברה המנהלת את תהליך הבנייה עד להשלמתו.
- 75. בפועל, אף אחד מ- 30 המבנים שלגביהם התקבלו פניות בחברה הכלכלית בבקשה לביצוע תמ"א 38 לא קודם על ידי החברות סמארט ויסודות, כך כדוגמאות:
- גולומב 42 והקוצר 8 - בטיפול חברת סמארט - 20.8.12  
נערכה פגישה של בעלי הדירות עם נציג חברת יסודות. הנציג הציג את פרטי ההצעה של רימונים לליווי הפרויקט. לאחר פגישה זו לא התקדם הפרויקט ואף לא נערכה בדיקת כדאיות כלכלית.
- סוקולוב 89 - בטיפול חברת סמארט - עוד בשלב ההתחלתי,  
חברת הניהול סברה שישנו חוסר כדאיות כלכלית לביצוע הפרויקט בבניין ואף לא נערכה בדיקת כדאיות כלכלית.
- גדעון 3 וסוקולוב 83, בטיפול חברת יסודות - מלבד קבלת  
הפניה מהדיירים, לא נעשה קידום של הפרויקט ולא נערכה אף פגישה או בדיקת היתכנות כלכלית.
- 76. ממסמכי חברת סמארט ויסודות נכון לתחילת שנת 2013 עלה כי בכל אחד מ- 30 הבניינים לגביהם התקבלו פניות, הפרויקט נעצר עוד בשלב התכנון, דהיינו בשלבי הפנייה הראשונית, כינוס הדיירים או במקרים בודדים בשלב הניסיונות לאסוף חתימות. פרויקטים אלו נעצרו מבלי שנערכה להם בדיקת כדאיות כלכלית נאותה על ידי החברות המנהלות.
- 77. ראוי לציין, כי כפי שצוין בדוח, ניסיון של החברות בתחום התמ"א 38 לא נבחן על ידי החברה בעת קבלת ההצעות הכספיות ולא נקבע כמדד לדירוג ההצעות והבחירה בזוכים.

לא מן הנמנע, כי היעדר בחינת איכות הספקים הזוכים גרמה לבחירה בספקים שאין ביכולתם לקדם באופן אפקטיבי פרויקטים ברחבי העיר בתחום התמ"א 38 כך שבמבחן התוצאה, במשך כ- 5

שנים ועשרות פניות שהתקבלו בחכ"ל, לא צלח ולו אף פרויקט אחד.

היעדר משאבים כספיים לביצוע בדיקות כלכליות לפרויקטים על ידי החברה הכלכלית מנעו מהחברה הכלכלית את היכולת לבחון ולקדם לבדה את הפרויקטים בשלב הראשוני בו הם נעצרו.

#### 4. הפקת חשמל באמצעות אנרגיה סולארית:

##### 4.1. כללי

78. במהלך שנת 2011 החברה הכלכלית יזמה פרויקט להפקת אנרגיה באמצעות מערכות יצור חשמל בטכנולוגיה פוטו וולטאית (סולארית) – אנרגיה חלופית באמצעות קרני השמש.

79. במהלך שנת 2011 החברה הכלכלית ביצעה מכרז לרכישה, התקנה ותחזוקה של 13 מערכות ליצור חשמל אשר יותקנו בגגות של 10 בתי ספר עירוניים ו- 3 מתנ"סים השייכים לחברה למתנ"סים, כלהלן:

מספר סידורי	מקום התקנת מערכת החשמל	גודל המערכת (KWP)	בעל הנכס
1	בי"ס רוטברג	50KWP	עירייה
2	בי"ס אלומים	50KWP	עירייה
3	בי"ס קריית יערים	40KWP	עירייה
4	בי"ס גולן	50KWP	עירייה
5	בי"ס אמירים	49KWP	עירייה
6	בי"ס אוסישקין	50KWP	עירייה
7	בי"ס קלמן	39KWP	עירייה
8	בי"ס אלון	50KWP	עירייה
9	בי"ס אורנים	50KWP	עירייה
10	בי"ס רמב"ם	21KWP	עירייה

11	מתנ"ס קריית הצעירים	12.9KWP	החברה למתנ"סים
12	מתנ"ס לוי	21.8KWP	החברה למתנ"סים
13	ספורט אולם קריית הצעירים	24.4KWP	החברה למתנ"סים

### תגובת המבוקר

"היוזמה להתקנת מתקנים לייצור חשמל על הגגות היתה של העירייה. הביצוע הועבר לחברה עם הפעלתה מחדש. ישנה עבודה כלכלית שהוכנה ע"י גזבר העירייה בזמנו בדבר הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. (העבודה שימשה כבסיס לאישור משרד הפנים לקבלת ההלוואה מדקסיה)".

80. חברת שיכון ובינוי סולאריה נבחרה לספק את מערכות החשמל ולתחזק את המערכות לתקופה של כ- 3 שנים המסתיימות בתחילת שנת 2015.

81. הפרויקט נוהל על ידי חברת גרינגו אשר נבחרה על ידי החברה הכלכלית כחברה המנהלת של הפרויקט.

82. מימון הפרויקט נעשה באמצעות הלוואה שהחברה הכלכלית לקחה מבנק דקסיה לתקופה של 15 שנים ואשר יתרה נכון לסוף שנת 2013 הינה כ- 6.8 מלש"ח.

83. החברה הכלכלית מוכרת את החשמל המיוצר על ידי המערכות לחברת החשמל לישראל ומשלמת מהכספים שקיבלה את הוצאות התחזוקה, פיקוח ושמירה, החזר ההלוואות לבנק ותשלומי שכירות לחברה למתנ"סים ולעירייה עבור השימוש בשטחים בהם הותקנו מערכות החשמל.

84. החברה הכלכלית קיבלה את ביצוע הפרויקט מהעירייה תוך חתימת חוזה המסדיר את חובות וזכויות החברה הכלכלית והעירייה בפרויקט.

עם זאת, החוזה אינו מסדיר את הזכויות של כל צד במערכות החשמל המותקנות והחובות בהלוואות שניטלו למימון המערכות.

### תגובת המבוקר

"כל הזכויות במתקני החשמל למעט של החברה למתנ"סים, שייכות לחברה".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

מבלי לקבוע בדבר הגורם המחזיק בבעלות על המתקנים, הביקורת מציינת כי המבוקר לא הציג מידע המבסס את תגובתו בדבר בעלות החברה על המתקנים.

85. החברה הכלכלית התחייבה בחוזה זה, לתפעל ולתחזק את המתקנים ולשאת בכל ההוצאות והתשלומים של הפרויקט לרבות לחברת החשמל, מיסים ועוד.

86. בתמורה נקבע בחוזה כי בתמורה לשירותי התפעול והתחזוקה, החברה הכלכלית תהיה זכאית לקבל את כל הכספים שיגבו בפרויקט תוך תשלום דמי שכירות לעירייה בסך 2,000 ₪ בחודש לכל גג (ישנם 10 גגות בהם הותקנו המערכות).  
בהתאם לאמור, סך התשלום השנתי של החברה הכלכלית לעירייה הינו 240 אש"ח.

87. בפרויקט זה, החברה למעשה גובה את ההכנסות ומשלמת את ההתחייבויות תוך הותרת הרווח/הפסד בקופתה.

88. עד למועד הביקורת לא נערכו תחשיבי רווח והפסד לפרויקט לצורך בחינת הכנסות החברה אל מול הוצאותיה. בעקבות בקשת הביקורת נערכו תחשיבים כאמור שלהלן תוצאות החישוב של החברה הכלכלית:

2014 (באש"ח)	2013 (באש"ח)	2012 (באש"ח)	2011 (באש"ח)	פרטים
1,397,367	1,418,745	1,151,427	324,826	הכנסות מחברת החשמל
772,909	785,504	793,404	390,721	החזר הלוואה (קרן+ריבית)
240,000	240,000	240,000	120,000	תשלום שכירות לעירייה
162,000	157,000	150,000	30,000	תשלום שכירות לחברה למתנ"סים
לא התקבל מידע				הוצאות תחזוקה
40,276	50,000	20,000	11,520	הוצאות פיקוח ושמירה
<b>182,158</b>	<b>186,241</b>	<b>(51,977)</b>	<b>(227,415)</b>	<b>רווח/הפסד</b>

89. יודגש, כי תחשיבים אלו לא כוללים את עלויות השקעת החברה בניהול הפרויקט לרבות זמן העובדים המושקע בניהול הפרויקט, ניהול החשבונות ועוד.

90. מהאמור בטבלה עולה כי ביצוע הפרויקט הטיל על החברה הכלכלית הפסדים מדי שנה, עד לשנת 2013 בה גדלו תעריפי מכירת החשמל ובהתאם הכנסות החברה ממכירת החשמל. באם לא היה הגידול בעלויות החשמל כאמור, החברה הייתה ממשיכה בספיגת ההפסדים הכספיים כאמור.



### תגובת המבוקר

"בשנת 2011 המתקנים הופעלו רק בחודש מאי. ראה הערות רואה חשבון במסמך נפרד".

#### 4.2 בחירת יועץ מלווה (מפקח)

91. בתום תקופת האחריות של ספק מתקני האנרגיה, ביקשה החברה להתקשר עם גורם שיתחזק את המערכות.

92. החברה הכלכלית ביצעה פנייה ל- 4 יועצים לצורך קבלת הצעות לניהול ופיקוח על ספק התחזוקה של מערכות החשמל. החברה קיבלה הצעות מ- 3 מתוך 4 הספקים שאליהם פנתה.

93. הצעות הספקים כללו הצעה לתשלום חד פעמי עבור ליווי מכרז התחזוקה ותשלום נוסף עבור הפיקוח השוטף, כלהלן:

94. בני חסיד-

- 6 אש"ח עבור שירותי ליווי המכרז.
- 24 אש"ח עבור ניהול ופיקוח שוטף עבור שנה.  
דן שילה-
- 20 אש"ח עבור שירותי ליווי המכרז.
- 20 אש"ח עבור ניהול ופיקוח שוטף עבור שנה.  
גרינגו-
- 20 אש"ח עבור שירותי ליווי המכרז.
- 20 אש"ח עבור ניהול ופיקוח שוטף עבור שנה.

95. בהתאם להסכם עם הספק, הפיקוח ושירותי התחזוקה יינתנו לתקופה של 3 שנים (בהתאם לתיעוד הקיים, תקופת התקשרות זו לא נקבעה מראש אלא בעת חתימת ההסכם שלאחר הבחירה ביועץ).  
ביום 30.10.2014 בחרה ועדת המכרזים ביועץ בני חסיד למתן שירותי הפיקוח בשל הצעתו הזולה ביותר, כפי שהוצגה לוועדה, והנחתה את מנכ"ל החברה לנהל עמו משא ומתן נוסף, ככל שיתאפשר להוזיל עוד את עלויות השירות.

המנכ"ל לא הצליח להוזיל את הצעת הספק שנבחר בהליך המשא ומתן שערך עמו.

96. משקלול הצעות הספקים ובהתחשב בתקופת התקשרות של 3 שנים כפי שנחתם ההסכם עם היועץ עולה, כי לא קיים הבדל מהותי בין הצעות הספקים המשוקללות לכל תקופת ההתקשרות, כלהלן:

- בני חסיד – 78 אש"ח.
- דן שילה – 80 אש"ח.
- גרינגו – 80 אש"ח.

97. יודגש, כי מכיוון שהיועץ בני חסיד דרש את הסכום הגבוה ביותר עבור שירותיו השוטפים, אם ההתקשרות הייתה נחתמת לתקופה של יותר מ- 3 שנים (תקופת ההסכם לא נקבעה מראש אלא רק בעת חתימת ההסכם עם היועץ), הצעתו הייתה היקרה ביותר.

אי קיומו של תיעוד לקביעת תקופת ההתקשרות מראש והבחירה בהצעה של בני חסיד בנסיבות המתוארות, אינה תקינה.

### תגובת המבוקר

"בהעדר תקופה קצובה, יכולה היתה החברה להביא את ההתקשרות לסיומה בכל עת בהודעה מוקדמת כך שיכלה להבטיח כי ההצעה נותרת הנמוכה ביותר והכדאית ביותר".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

כפי שציינה הביקורת, "אם ההתקשרות הייתה נחתמת לתקופה של יותר מ- 3 שנים (תקופת ההסכם לא נקבעה מראש אלא רק בעת חתימת ההסכם עם היועץ), הצעתו הייתה היקרה ביותר".

### 4.3 מכרז לקבלת שירותי תחזוקה ופיקוח

98. ביום 23.12.2014 בשל סיום תקופת התחזוקה עם חברת שיכון ובינוי סולאריה, החברה הכלכלית ביצעה מכרז לבחירת ספק להפעלה ותחזוקה של מתקנים לייצור חשמל בטכנולוגיה פוטוולטאית ברמת השרון.

99. בהתאם למכרז:

- הסכם ההתקשרות עם הזוכה יהיה לתקופה של שנה עם אופציית הארכה לתקופה מצטברת של עד ל- 3 שנים.
- הצעת המחיר של כל אחד מהמועמדים תכלול את התמורה הנדרשת ל 1 קווט"ש מותקן (KWP) לחודש ואת סך כל התמורה החודשית המחושבת כמכפלת המחיר ל-1 קווט"ש, ב508 קווט"ש מותקנים במסגרת המתקנים הקיימים.
- בהתאם לאומדן המכרז שירותי התחזוקה כאמור יעלו לחברה הכלכלית כ- 10,000 ₪ לחודש.

100. ביום 13.1.15 נפתחו מעטפות של 4 המשתתפים במכרז, כלהלן:

שם המציע	סכום ההצעה בש"ח ל- 1 קווט"ש	סך עלות ההצעה עבור 508 קווט"ש המנוהלים על ידי החכ"ל (בש"ח)
סולאר פאוור	174	88,392
ענבר אנרגיה סולארית	23.62	12,000
גרין פאנל	18	9,144

8,483	16.7	נקסטקום אנרג' בע"מ
-------	------	-----------------------

102. ביום 18.1.15, ועדת המכרזים בחרה בהצעת חברת נקסטקום אנרג'י בע"מ כחברה הזוכה במכרז אשר הציע את המחיר הנמוך ביותר.

103. ביום 1 לאפריל 2015 נחתם הסכם התקשרות בין החברה הכלכלית לחברת אנרג'י.

104. למרות שנקבע במכרז כי עמידה בלוחות הזמנים הנדרשים וביצוע עבודות התחזוקה במועד הינו קריטי עבור החברה הכלכלית, המכרז אינו קובע סנקציות כספיות ואחרות אשר יוטלו על הספק בשל אי עמידה בתנאי אלו ו/או בגין תנאי המכרז האחרים.

היעדר קביעת סנקציות במכרז אשר יופעלו כנגד הספק במקרה של אי עמידה בתנאי המכרז עלול להקשות על החברה לאכוף את דרישות המכרז כנגד ספקיה.

### תגובת המבוקר

"מסקנה חסרת בסיס: להסכם צורף מפרט. סעיף \_\_\_ למפרט כולל טבלה מפורטת הקובעת קנסות על כל הפרה שעניינה אי עמידה בלוח זמנים".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

לתגובת המבוקר צורף ההסכם עם חברת נקסטקום ממנו עולה גם כן כי לא קיים סעיף הקובע סנקציות כנגד הספק בגין אי עמידה בתנאי ההסכם.

טוב היה עושה המבוקר אם היה בודק את הביסוס לתגובתו, טרם כתיבת ההערה לפיה מסקנת הביקורת הינה חסרת בסיס.

#### **4.4 פרסום על גבי מתקני רחוב ושילוט עירוני**

##### **4.4.1 מכרז לבחירת חברה למתקני פרסום בעיר**

105. החברה הכלכלית מנהלת עבור העירייה את הפרסום על גבי מתקני הרחוב (מתקני הכוונה מוארים, מתקני מפות, פרסום עירוני בעמודי תאורה ועוד), כאשר צד אחד של כל מתקן משמש לשילוט עירוני והצד האחר משמש לפרסום מסחרי של חברות פרטיות.

106. חודש ינואר 2013 נערך מכרז פומבי ל"החלפת מתקני פרסום קיימים ומתן זכויות לפרסום עליהם ברחבי העיר רמת השרון" (מכוונים, מפות ושילוט בתחנות אוטובוס).

107. המכרז לא כלל התקנת מתקני שילוט מסוגים אחרים מלבד אלו שנקבעו במכרז שבאפשרות החברה הכלכלית לבצע (כגון מיני קיר).

ביצוע המכרז באופן האמור תוך הגבלת סוגי מתקני השילוט, מגביל את יכולת החברה הכלכלית להצבת מתקני שילוט במקומות נוספים.

##### **תגובת המבוקר**

"המיני קיר, הותר להקמה במשורה (לא יותר מ- 4) וזאת לאור העובדה שהעירייה והחברה לא השכילו – לאותה העת- להסדיר את השילוט במרחב הציבורי ולכן בהתאם לעמדת היועץ המקצועי הותר לחברה להקים מיני קיר".

108. כל חברה המשתתפת במכרז התבקשה להציע לחברה הכלכלית סכום אשר ישולם על ידה לחברה עבור כל שטח פרסום שיינתן לזוכה במכרז לצורך השכרתו.

109. החברה הכלכלית העריכה את אומדן הכנסותיה מהשכרת המתקנים בכ- 4 אש"ח לשנה עבור כל מתקן פרסום. נכון למועד הביקורת מושכרים כ- 165 מתקני רחוב לצורך פרסום.

110. בהתאם למידע הקיים בחברה הכלכלית, נכון למועד הביקורת ישנם כ- 40 בילבורדים הכוללים שטחי פרסום אשר אינם מושכרים ואינם מניבים הכנסות.

מתקנים אלו כיום מופעלים באופן לא חוקי, ללא היתרי בניה כחוק, ולעיתים אף בשטחים ציבוריים של העירייה על ידי גורמים פרטיים אשר מקבלים את ההכנסות מהמתקנים לכיסם.

לפי הערכת מנכ"ל החברה הכלכלית ותחשיבים שבוצעו על ידו, הסדרה והשכרה של בילבורדים אלו על ידי העירייה תניב הכנסות בסך כ- 2.5 מלש"ח בשנה.

בשל אי הסדרת השילוט בעיר, העירייה והחברה הכלכלית מאבדות מדי שנה הכנסות בהיקף של כ- 2.5 מלש"ח אותן יכלו לקבל.

#### 4.4.2. קבלת הכנסות מראש

111. בתנאי המכרז נקבע, כי החברה הזוכה תידרש לשלם לחברה הכלכלית תשלום דמי שכירות מראש עבור תקופה של כשנתיים (תשלום בסך כמיליון ₪).

112. דרישת החברה הכלכלית לקבלת תשלום מראש לתקופה אורכה ובסכום כה גבוה נועדה, ככל הנראה, להשגת מקורות מימון חלופיות להלוואות.

דרישה לקבלת כספים מראש בהיקף כספי כה גבוה מספקים, מקטינה את כמות הספקים המשתתפים במכרז ומקטינה את הכנסות החברה מדמי השכירות באחוזים רבים.

#### תגובת המבוקר

"אין מניעה לקבל סכום שנתי (כך קורה גם באגרות השילוט) ובלבד שהדבר הובא לידיעת כלל המשתתפים במכרז".

#### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הביקורת מקבלת את תגובת המבוקר לפיה האמור נעשה גם במכרזים בתחומים אחרים אך יודגש, כי גם במכרזים האחרים האמור נעשה לצורך קבלת מימון תזרימי מראש. הביקורת לא רואה בעיה בביצוע הליך מכרזי באופן האמור, כל עוד החברה עומדת על קבלת הכספים, כפי שקבעה – ראה הערת הביקורת בהמשך הדוח.

#### 4.4.3. בחירת הספק הזוכה

113. יום 21.3.13 ועדת מכרזים נפתחו 4 הצעות אשר התקבלו במכרז, כלהלן:

שם המציע	סכום ההצעה למתקן בש"ח	
טקסי מדיה בע"מ	3,331	1
סינס מדיה בע"מ	2,340	2
מאור שילוט ופרסום בע"מ	5,162	3
זוהר חוצות בע"מ	1,666	4

114. ועדת המכרזים בחרה בהצעה של חברת מאור שילוט ופרסום בע"מ כזוכה במכרז כיוון שכללה את התשלום הגבוה ביותר שישולם עבור שטחי הפרסום.

115. נימוקי הועדה היו שמעבר להצעת המחיר הגבוהה ביותר שנתנה חברת מאור, יש להתחשב גם ביכולתה הכלכלית וזאת על סמך האסמכתאות והאישורים שהציגה מהבנקים שהיא בעלת יכולת כלכלית לגיוס כספים ולעמידה בתנאי המכרז.

116. ביום 1.5.13 נחתם הסכם התקשרות בין חברת מאור לחברה, תקופת ההתקשרות בהסכם הינה 5 שנים עם אופציה להארכה בשנתיים נוספות.

117. בניגוד לנקבע בהסכם לפיו על החברה הזוכה לשלם לחברה הכלכלית תשלום מראש עבור תקופת השכרה של שנתיים, לא נעשה תשלום מראש כאמור (בסך מיליון ₪).

118. ביום 28.11.13 (כשנה לאחר הזכיה במכרז), מנכ"ל החברה הכלכלית שלח מכתב לחברת מאור בדרישה לתשלום יתרת דמי הזיכיון, כמחויב במכרז.

119. בהתאם לנמסר לביקורת, במועד שאינו ידוע וללא פרוטוקול, נערכה ישיבה בנוכחות גזבר העירייה ומנכ"ל העירייה דאז בה אושר לחברת מאור, על פי בקשתה, לשלם את יתרת דמי הזיכיון לשנת 2013 בתשלומים.

120. בחברה הכלכלית לא קיים תיעוד לאישור כאמור או לנימוקים למתן אישור פריסת התשלומים, ככל שישנו.

121. יודגש, כי לא קיימת סמכות לאישור פריסת התשלומים בניגוד לתנאי המכרז, ללא בחינת הנושא ודיון בפני ועדת המכרזים של החברה הכלכלית ובכפוף לבדיקת היועמ"ש של החברה הכלכלית.

חברת מאור זכתה במכרז, בין היתר, בשל קביעת ועדת המכרזים כי לחברה קיימת יכולת כלכלית למימון ולפיכך תוכל לשלם את דמי השכירות מראש.  
לא מן הנמנע, כי שינוי תנאי מהותי במכרז (מתן אפשרות לפריסת תשלומים במקום תשלום מראש של סכום גבוה עבור דמי שכירות לתקופה של שנתיים) היה משפיע על הצעות הספקים האחרים במכרז ואף ייתכן שהיה מוביל לזכייתו של ספק אחר.

תגובת המבוקר



"זו החלטת מנכ"ל שלא הופנתה לח"מ לקבל חוות דעת בעניין".  
 "אכן בהיבט דיני המכרזים, לו ידעו המשתתפים או מציעים  
 פוטנציאליים על אפשרות זו יכול והיו מביאים זאת בחשבון בהגשת  
 הצעתם".

#### **4.4.4. תקורת החברה הכלכלית מביצוע המכרז**

122. החברה הכלכלית ניהלה את המכרז להשכרת שטחי הפרסום  
 ואחראית על ניהול פרויקט השכרת מתקני הרחוב.
123. בהתאם להסכם המסגרת של החברה הכלכלית עם העירייה,  
 החברה הכלכלית זכאית לקבלת 6.5% תקורה עבור הפרויקטים  
 המנוהלים על ידה.
124. החברה הכלכלית לא חתמה על הסכם עם העירייה המסדיר את  
 תחומי אחריות החברה והתמורות אותן החברה הכלכלית זכאית  
 לקבל.
125. בהיעדר הסכם כאמור, החברה הכלכלית זכאית לקבל 6.5%  
 תקורה בלבד. למרות האמור, החברה קיבלה כ- 50% מתמורות של  
 הפרויקט, סכום גבוה ובלתי סביר עבור ביצוע מכרז כאמור.
126. בהתאם לנמסר לביקורת, בשל התקורה הגבוהה בפרויקט  
 שנותרה בידי החברה הכלכלית, החל משנת 2015, העירייה הטילה  
 על החברה את האחריות על תחזוקת תחנות האוטובוס ברחבי העיר  
 עליהן מותקנים שלטי פרסום.
127. הטלת האחריות על החברה הכלכלית לתחזוקת תחנות האוטובוס  
 הכוללות פרסום נעשתה ללא הסכם בכתב ולפי הערכת מנכ"ל  
 החברה, תוריד את תקורות החברה בפרויקט לכ- 20%.
128. למרות הורדת שיעור תקורת החברה הכלכלית, לכאורה, אחוז  
 התקורה המשולם לחברה הכלכלית בפרויקט זה גבוה ביחס  
 לשיעורי התקורה המקובלים עבור שירותי ניהול ופיקוח (כ- 5-6%  
 תקורה).

דוח ביקורת בנושא  
גביית חובות

## דוח ביקורת בנושא גביית חובות

### רקע כללי

1. גביית חובות בעיריית רמת השרון (להלן: "העירייה") מתבצעת ביחידות העירייה השונות עבור תשלומים שלא שולמו במועד לרבות מיסים, אגרות, היטלים ודמי שירותים הניתנים לתושבים. גביית החובות כאמור מתבצעת באגפי העירייה השונים בהתאם לסוג החוב.
2. כך כדוגמאות, מנהל הכספים והגבייה אמון על גביית חובות ארנונה ועוד, אגף הרווחה אמון על גביית חובות רווחה לרבות גביית דמי השתתפות עצמית מתושבים ועוד, אגף החינוך אמון על גביית חובות חינוך וכו'.
3. גביית החובות יכולה להיעשות באמצעות אכיפה מינהלית או באמצעות אכיפה משפטית - בהתאם לסוג החוב, בחלוקה שלהלן:
  - **אכיפה משפטית** – אכיפה משפטית יכולה להתבצע לצורך גביית כל סוגי החובות אשר לא שולמו לעירייה במועד.
 האכיפה המשפטית נעשית בהתאם לחוק הוצאה לפועל, תשכ"ז 1967. בהליך אכיפה זה העירייה נדרשת לפנות לבית המשפט באמצעות יועציה המשפטיים ולבצע תהליכי אכיפה הכוללים הגשת תביעה כנגד החייב ופתיחת תיק הוצאה לפועל.

• **אכיפה מינהלית** - ביום 24.2.2000, נקבעה על ידי שר האוצר דאז אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000, לפיה פקודת המיסים (גביה) תחול לגבי תשלומי חובה המגיעים לרשות המקומית.

פקודת המיסים מאפשרת לעירייה לבצע פעולות אכיפה מינהלתיות לגביית תשלומי אגרות הקבועות בחוק (ארנונה, היטלים ועוד) שלא שולמו על ידי התושבים במועד הנדרש.

בהליך אכיפה זה, העירייה יכולה לבצע פעולות אכיפה מבלי להגיש תביעה משפטית כנגד התושב ומבלי לפנות ללשכת הוצאה לפועל. עם זאת, בשל ההליך המזורז, פעולות האכיפה הניתנות לביצוע כנגד החייבים הינן מצומצמות ביחס לפעילות האכיפה המשפטית, כפי שיורחב בהמשך הדוח.

יודגש, כי אכיפת הגבייה של חובות חינוך, רווחה, גביות שונות, המחאות חוזרות ועוד (חובות שאינם אגרות בחוק), לא יכולה להיעשות באכיפה המינהלית אלא רק באמצעות הליכי אכיפה משפטיים.

### רקע משפטי

4. גביית החובות בעירייה מתבצעת בהתאם להוראות החוק שעיקרון כלהלן:

- פקודות העיריות;
- אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000\* ;
- פקודת המיסים 1967. (גבייה);
- חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967.

### הליך הביקורת

5. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם הממונה על הכנסות העירייה, מנהל מחלקת אכיפת הגבייה, מנהלת אגף הרווחה, מנהלת אגף החינוך, ווטרינר העירייה ועובדים נוספים, ככל שנמצאו לנכון.
6. כמו כן, הביקורת בדקה את פעילות העירייה תוך התמקדות בעמידת העירייה בהוראות החוק תוך יישום נאות של זכויותיה בגביית חובות תושבים שלא שולמו במועד.
7. הביקורת כללה בדיקות מדגמיות של חובות שלא נגבו, לרבות בחינה של נאותות רישומי המערכת הממוחשבת, פעולות האכיפה שנעשו לגביית כל חוב, הוצאות האכיפה שהושקעו לגביית כל חוב ועוד.
8. בנוסף הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות גבייה, תיעוד פעילות אכיפה, רשימת חייבים, הסדרי תשלומים ועוד.

### חומר שהתקבל

9. דוחות ריכוז פעולות אכיפה ממערכת הגבייה.
10. דוחות פירוט חובות של אגף הרווחה והחינוך.
11. התכתבויות מייל שונות.
12. פירוט התשלומים ששולמו למשרד עורכי הדין החיצוני.
13. הסכמים ונספחים להסכמים שנחתמו עם משרדי עו"ד החיצוניים.
14. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו.

### מטרות הביקורת

15. לבחון את פעילות האכיפה לגביית החובות מכל תושבי העיר ביחידות העירייה שונות ועמידתם בדרישות החוק, נהלי העבודה והמנהל הציבורי התקין.
16. לבחון את קיומן של בקורות ביחידות העירייה שונות המוודאות כי כל חוב אכן מטופל ולהמליץ על דרכים לתיקון ושיפור הבקורות, ככל שיידרש.

### עיקרי הממצאים

17. עבודת הביקורת באגף הכספים נתקלה בהיעדר שיתוף פעולה אשר בא לידי ביטוי בסחבת רבה בהעברת חומרים לביקורת ובתיאום פגישות.

בשל הסחבת כאמור, מלבד פגישת ההיכרות, התאפשר לביקורת לבצע בפועל רק פגישת עבודה אחת.

רק בעזרת התערבות ישירה של מבקר העירייה אשר נאלץ להתערב מספר רב וחריג של פעמים, ואחר פניות לסגנית הגזבר, הצליח עורך הביקורת לקבל את החומרים שביקש וגם זאת לאחר סחבת רבה.

חשוב להדגיש, כי בשל אי קיום פגישות עבודה סדירות כאמור ואי מענה נאות לחלק משאלות הביקורת, דוח זה נכתב בהתבסס על המידע הקיים בלבד תוך קיום פגישה אחת בלבד עם המבוקרים. למרות האמור הצליחה הביקורת להשלים את מטלותיה תוך ביסוס ממצאיה על המסמכים שהתקבלו והמידע שקיבלה בזמן המועט שנותר לביצוע.

18. מערכת המ.ג.ע אינה מסונכרנת למערכות המידע האחרות בעירייה (כגון חובות רווחה, הנדסה, חינוך ועוד) ולפיכך אינה מרכזת את כל החובות הקיימים ואינה מאפשרת ניהול מרוכז של כל החובות העירוניים.

לא קיימת מערכת עירונית ייעודית לניהול חובות שמועד גבייתם עבר. מערכת המ.ג.ע אומנם כוללת מידע לגבי כל החובות כאמור (סטאטוס המעיד על סוג החוב), אך היא אינה מאפשרת ניהול של תתי סטאטוסים המעידים על מצב הטיפול בחובות.

כך כדוגמא, המערכת מאפשרת הכנסת חוב לסטאטוס 574-575 – טיפול משפטי, אך במקרים אלו, שינוי הסטאטוס לחוב אינו מאפשר עוד צפייה בסוג החוב (ארנונה, מים וכו') ובגילו (מועד ההיווצרות) ועוד.

יתרה מכך, במקרה זה לא ניתן לדעת את מצב הטיפול המשפטי בחוב כגון: נדרש איתור של החייב, לאחר שליחת מכתב התראה, נפתח תיק הוצל"פ, שלב האכיפה בתיק (בוצעו עיקולים, הגבלות וכו'), כינוס נכסים ועוד.

19. בהתאם לנתוני המערכת הממוחשבת של מחלקת הגבייה, כפי שנמסרו לביקורת, נכון לסוף שנת 2014, היקף חובות הארנונה שטרם נגבו מהתושבים הינו כ- 56 מלש"ח.

20. בהתאם למדגם הביקורת, העירייה כמעט ולא מבצעת פעולות אכיפה מינהליות לגביית החובות הישנים של העירייה. למרות היעדר ביצוע אכיפה מינהלית, החובות הישנים (בסך 40.8 מלש"ח) לא הועברו לטיפול ואכיפה משפטית.

בשל האמור, חובות אלו אינם מטופלים כנדרש בהנחיית היועמ"ש לממשלה באכיפה משפטית.

אם העירייה הייתה מעבירה את הטיפול בחובות הישנים כאמור לאכיפה משפטית במועד הנדרש ומצליחה לגבות אפילו כ- 25% מהסכומים שלא גבתה, היו בקופתה למעלה מ- 10 מלש"ח נוספים. סכומים אלו היו יכולים לסייע לשיפור מצבה הכספי של העירייה, לשיפור השירות לתושבים ולהקטנת הסכומים הנגבים מתושבים המשלמים את חובם כדין.

21. הביקורת בחנה את פעולות האכיפה שנעשו במדגם של 9 תיקי חייבים, כלהלן:

- עיקול ברישום - בהתאם לדוחות שנמסרו לביקורת על ידי מחלקת הגבייה המפרטים את החיובים שנרשמו לתושבים עבור החזרי הוצאות אכיפה נמצא, כלהלן:  
ל- 7 חייבים מתוך 9 החייבים שנדגמו לא נשלחו מכתבי התראה ולא נעשו עיקולים ברישום בהתאם לסעיף 5 לפקודת המיסים גבייה החל ממועד היווצרות החוב ועד למועד הביקורת.
- עיקול צד ג' - בהתאם לדוחות שנמסרו לביקורת על ידי מחלקת הגבייה המפרטים את פעולות האכיפה שנעשו כנגד כל חייב והמועד האחרון בו בוצעה פעולת האכיפה נמצא, כלהלן:  
ל- 5 מתוך 9 שנדגמו חייבים לא בוצע כלל עיקול צד ג' החל ממועד היווצרות החוב ועד למועד הביקורת.
- עיקולי מקרקעין ומטלטלין - בהתאם לדוחות שנמסרו לביקורת על ידי מחלקת הגבייה המפרטים את פעולות האכיפה שנעשו כנגד כל חייב והמועד האחרון בו בוצעה פעולת האכיפה נמצא, כלהלן:  
לכל 9 החייבים שנדגמו לא בוצעו כלל עיקולי מטלטלין ומקרקעין החל ממועד היווצרות החוב ועד למועד הביקורת.

החובות של החייבים הנ"ל שנבחרו במדגם הינם חובות בסכומים גבוהים המגיעים יחדיו לכ- 5.8 מלש"ח (סעיף 95 לדוח) אשר רובם נוצרו לפני שנים רבות ואף גדלו לאורך השנים בהן לא נעשו פעולות האכיפה כנגדם.

- 2.2 יתרה מכך, ל- 2 חייבים מתוך 9 שנדגמו, לא נשלח כלל מכתב התראה ולא ננקטו כנגדם פעולות אכיפה מינהליות.
- למרות הסמכות הקיימת לעירייה לבצע עיקולי כספים של חייבים מחברות ביטוח, עיקולי כספים של חייבים מחברות בבעלותם, עיקולי רכבים (ברישום ובפועל) ועיקול נכסי נדל"ן (או רישום הערות אזהרה בטאבו), לא בוצעו לחייבים אלו עיקולים כאמור.
- מעבר לנזק הכספי שנוצר לעירייה, אי ביצוע פעולות אכיפה לגביית החובות נוגד את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (7.1002) מחודש פברואר 2012, המחייבות את הרשות לפעול לאכיפת גביית החובות ולא להמתין עד לתפיחתם לסכומים גבוהים טרם תחילת ביצוע פעולות האכיפה.



23. בעירייה לא קיימים רישומים המעידים על פרטי החובות שהועברו לאכיפה משפטית.
- לבקשת הביקורת לקבלת דוחות כאמור, הועברו לביקורת רשימות המעידות על חיובים בגין החזרי הוצאות עבור פעולות אכיפה משפטיות שנעשו.
- חוב אשר הועבר לאחריות משרד עו"ד המטפל באכיפה המשפטית ולא נעשתה בו פעולת אכיפה ולא נרשם בו החזר הוצאות, לא יכלל ברשימה זו. כמו כן, הרשימה אינה כוללת את פרטי החייב, סכום החוב שלו ועוד.
24. מתוך 10 המקרים שנדגמו הנמצאים בטיפול העירייה, אשר רובם ככולם של המקרים היו צריכים לעבור לאכיפה משפטית בשל חלוף הזמן ממועד היווצרות החובות ועד למועד הביקורת (למעלה מ- 3 שנים), לא התקבל תיעוד לקיומו של טיפול משפטי בחובות, ככל שאכן ישנו.
25. מתוך כ- 52 מלש"ח החובות שטרם נגבו על ידי העירייה, ישנם כ- 43.5 מלש"ח חובות ישנים שטרם נגבו (חובות מלפני שנת 2012) ואשר רובם לא מטופלים באכיפה המשפטית.
26. לא קיימת בחינה אחר אפקטיביות עבודת משרד עו"ד החיצוני בגביית החובות.
- כמו כן, לא קיים מידע המרכז את פעולות האכיפה שנעשו, ככל שנעשו, לגביית כל חוב.
- מבלי לקבוע לגבי עבודת משרד עו"ד חיינקין אותה אין באפשרות הביקורת לבחון בנסיבות היעדר הבקרה כאמור, העברת חובות לטיפול משפטי ללא פיקוח ובקרה, מובילה לא פעם להיעדר טיפול משפטי הולם לגביית החובות המחייבים השקעה רבה ואי הצלחת הגבייה במקרים כאמור.
27. בהתאם להסכם שנחתם, פעולות האכיפה מבוצעות על ידי משרד עו"ד החיצוני מבלי שנקבעו בהסכם (או בנהלי העירייה) פעולות משפטיות בסיסיות אותם מחויב משרד עו"ד לבצע (כגון: עיקולי בנקים, הטלת הגבלות על החייב ועוד).
28. מההסכם שנחתם בין העירייה למשרד עו"ד החיצוני עולה, כי לא נקבע תשלום למשרד עבור פעולות אכיפה שביצע ואשר לא הצליחו.

היעדר מתן תשלום למשרד עו"ד החיצוני עבור פעולות אכיפה שלא הצליחו, מונע קיומו של תמריץ נאות למשרד עו"ד לביצוע פעולות אכיפה כנגד החייבים שכן הוא יידרש לממן את עלות ביצוען.

#### 29. חובות אגף הרווחה:

בשל היעדר ממשקי עבודה נאותים בין אגף הרווחה לאגף הכספים, לא מועבר מידע לגבי החובות כאמור מאגף הרווחה לאגף הכספים והחובות שלא נגבו אינם מועברים לטיפול ואכיפה משפטית על פי נתוני אגף הרווחה כפי שנמסרו לביקורת, היקף החובות בפעילות האגף העיקריות בשנת תשע"ה הינן, כלהלן:

- דמי השתתפות עצמית בשירותי התחנה - כ - 4 אש"ח בלבד.
  - דמי השתתפות עצמית במסגרות השונות - כ - 48 אש"ח.
  - דמי השתתפות עצמית בבתי אבות - כ - 25 אש"ח.
- יצוין, כי מידע זה הינו לשנה"ל אחת בלבד ולא התקבל מידע כאמור לגבי החובות שטרם שולמו מהשנים הקודמות.

#### 30. חובות אגף החינוך:

לא קיימת אכיפה לגביית חובות חינוך שלא שולמו. לא קיים רישום ממוחשב ומידע לגבי היקף החובות שלא שולמו בפעילויות החינוך. יצוין, כי היקף הגבייה (לא החובות) בפעילויות העיריות של אגף החינוך שנבדקו בביקורת הינו למעלה מ- 3.5 מלש"ח. בהיקפי גבייה כאמור, צפוי כי ישנם חובות רבים שאינם מטופלים.

#### 31. חובות אגף הווטרינריה:

ווטרינר העירייה לא מטיל חיובים וקנסות, כך כדוגמאות:

- לא מוטלים חיובים עבור בדיקות מזון שביצע (בדיקת משאיות המספקות בשר לעסקים ברחבי העיר) - סכומי החיוב מוערכים על ידי הביקורת בעשרות אש"ח שלא מחויבים ולא נגבים.

• לא מוטלים קנסות בגין אחזקת כלבים ללא סירוס כמחויב בחוק – סכומים אלו מוערכים על ידי הביקורת במאות אש"ח שלא מחויבים ולא נגבים.

על פי נתוני הווטרינר העירוני, ברחבי העירייה ישנם למעלה מ- 1500 כלבים אשר, נכון למועד הביקורת, טרם חוסנו וטרם הופק להם רישיון כדין.

• לא מוטלים קנסות בגין אחזקת כלבים מסוכנים ללא סירוס ועוד.

אי הטלת החיובים גורם להפסדים כספיים גדולים לחברה.

### ממצאי הביקורת

#### פרק א' – שיתוף הפעולה עם הביקורת

32. ביקורת אפקטיבית על רשויות השלטון היא ערובה לקיומה של חברה חופשית ודמוקרטית.

33. סעיף 2 לחוק הביקורת הפנימית מטיל חובת קיום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי בכל גוף ציבורי. סעיף 13 לחוק הביקורת הפנימית מסמיך את המבקר הפנימי כאורגן בלתי תלוי לבצע את תפקידו באמצעות עובדיו בהתאם לתכנית הביקורת השנתית.

34. לצורך קיומה של ביקורת יעילה ומיטבית, הוקנו למבקר הפנימי סמכויות נרחבות בסעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית, המאפשרות ריכוז ואיסוף של מכלול המידע הרלוונטי לסוגיה הנבדקת, זאת במטרה לרדת לחקר האמת ולחשוף, אם ישנם, כשלים כאלו ואחרים בהתנהלות הגוף המבוקר.

35. לצורך מימוש הסמכויות הנ"ל הוטלה חובה מפורשת על העובדים בגוף המבוקר לשתף פעולה עם דרישות המבקר ולהיענות להן בזמן סביר (סעיף 6.1 לחוק הביקורת).

36. למרות סמכויות הביקורת שתוארו כאמור לעיל, עבודת הביקורת באגף הכספים נתקלה בהיעדר שיתוף פעולה אשר בא לידי ביטוי בסחבת רבה בהעברת חומרים לביקורת ובתיאום פגישות.

37. בשל הסחבת כאמור, מלבד פגישת ההיכרות, התאפשר לביקורת לבצע בפועל רק פגישת עבודה אחת.

38. רק בעזרת התערבות ישירה של מבקר העירייה אשר נאלץ להתערב מספר רב וחריג של פעמים, ואחר פניות לסגנית הגזבר, הצליח עורך הביקורת לקבל את החומרים שביקש וגם זאת לאחר סחבת רבה.
39. להלן השתלשלות האירועים אשר הובילה לסחבת הרבה בעבודת הביקורת ולהיעדר קיומן של פגישות עבודה מספקות:
40. כחלק מהיערכות הביקורת לביצוע תכנית העבודה השנתית במועדים הקבועים בחוק, באמצע חודש מאי 2015 הורה מבקר העירייה לעורך הביקורת על התחלת דוח ביקורת בנושא טיפול העירייה בחובות תושבים בדגש על החובות שבתחום אחריות אגף הכספים.
41. במסגרת זו החליטה הביקורת על קיום פגישות היכרות עם ממונה הכנסות העירייה האמון על הגבייה מהתושבים ומנהל אכיפת הגבייה הכפוף לו ואמון על הטיפול בחובות שלא נגבו.
42. במהלך חודש מאי 2015 נעשו מספר ניסיונות טלפוניים על ידי עורך הביקורת לתאם פגישת עבודה לפתיחת הביקורת עם הממונה על הכנסות העירייה והממונה על אכיפת הגבייה שבאגף הכספים (להלן: "המבוקרים").
- פגישת ההיכרות נועדה לבחון את סוגי החובות המטופלים על ידי האגף ואופן הטיפול בחובות.
43. רובן ככולן של שיחות הטלפון לא נענו וכשכן התקבל מענה, סרבו הנ"ל לקיים פגישת היכרות תוך טענה כי לדעתם, פגישה עימם אינה רלוונטית לביקורת בתחום אכיפת הגבייה שכן הם לא נוגעים בדבר אלא מטפלים רק בגבייה שוטפת.
44. משלא התקבל שיתוף הפעולה, התערב מבקר העירייה וקבע פגישה עם גזבר העירייה דאז יחד עם המבוקרים כאמור.
45. בפגישה שנערכה ביום 10.6.2015 (חודש לאחר מועד פתיחת הביקורת) הובהר לכל הגורמים בפגישה כי המבוקרים כאמור הינם הגורמים הממונים על נושא הטיפול בחובות העירייה בתחום הארנונה, שילוט וחינוך.
- המבוקרים טענו בפגישה כי אין ביכולתם להפיק דוחות ממוחשבים לביקורת והפנו את הביקורת לקבלת הדוחות ממחלקת המחשוב של העירייה.

46. באותו היום (10.6.2015), פנה עורך הביקורת למחלקת מערכות המידע בבקשה לקבל דוחות המפרטים את כל החובות שטרם נגבו בכל תחומי פעילות העירייה.

הפקת דוחות כאמור הינם עוגן עבודת הביקורת שכן הם מאפשרים קבלת מידע מלא למצב החובות בעירייה וקביעת מדגמי ביקורת נאותים וממוקדים.

47. ביום 17.6.2015 התקבלה תשובת מחלקת מערכות המידע ונציגת האוטומציה לפיה המבוקרים כאמור הינם מורשים להפקת הדוחות הממוחשבים ממערכת המידע תוך מתן הסבר מפורט לאופן הפקת הדוחות מהמערכות, כלהלן:

"מצ"ב מטה הסבר של מומחה יישום מ.ג.ע, המייל מפורט התהליך לשליפת נתונים לפירוט חייבים כולל מסמכים... תהליך זה אמור להיות מובן ובשימוש של י, צ. (ממונה הכנסות העירייה ומנהל אכיפת הגביה) ועוד".

48. לאחר פניות חוזרות למבוקרים בבקשה נוספת להפקת הדוחות לא התקבלו הדוחות כאמור.

49. לאחר התערבות נוספת של מבקר העירייה, ביום 1.7.2015, העביר עורך הביקורת פנייה נוספת במייל לממונה הכנסות העירייה בבקשה להפקת הדוחות.

לפניה צורפת ההתכתבות עם מחלקת המחשוב לרבות כל ההנחיות המפורטות להפקת הדוחות ממערכות המידע.

50. עוד באותו היום, השיב ממונה הכנסות העירייה לעורך הביקורת כי בכוונתו לטפל בהפקת דוחות בתחום הארנונה בלבד, כלהלן:  
"אל תשלחו אלי בקשה לדוחות של מחלקות אחרות תפנה ישירות אליהם. לעניין ארנונה בלבד מה זה פירוט חייבי ארנונה מאז ומעולם?".

51. ביום 2.7.2015, ממונה הכנסות העירייה שלח לעורך הביקורת דוחות המפרטים חלק מחובות הארנונה ולא מפרטים את חובות השילוט והחינוך.

52. בשל אי שלמות הדוחות פנה עורך הביקורת לממונה הכנסות העירייה לצרוך קבלת הסברים, ביום 6.7.2015, ממונה הכנסות העירייה ענה לעורך הביקורת כי הדוחות ששלח לא כוללים חובות

ארנונה בטיפול משפטי וכי ישנם חובות נוספים שיועברו על ידי ממונה אכיפת הגבייה, כלהלן:

"...ככלל לא הכנסתי שני סוגי שירותים 575 ו-574 הינם סוגי שירות שבתביעות משפטיות. שאר הפרטים צ. (ממונה אכיפת הגבייה) יעביר אליך לאחר פנייתך בנדון".

53. ביום 7.7.2015 ביקש עורך הביקורת מממונה הכנסות העירייה לשלוח דוחות המפרטים גם את סוגי השירותים שלא הועברו לביקורת, כלהלן:

"תודה, תעביר לי דוחות גם על סוגי שירות 574, ו-575".

54. ללא קשר לשאלה שנשאל, עוד באותו היום (7.7.2015) ענה ממונה הכנסות העירייה לעורך הביקורת כלהלן:

"אני מוכרח לומר שאתה מתחיל לעייף אותי.

הסברתי לך שסוגי השירות מ-2005 ואילך מתייחסים לכל שנה בנפרד.

סוגי שירות 525 ו-526 הם סוגי שירות ש"נערמו" משנה לשנה ונעמדו על יתרה מסוימת

שאלת אותי לגבי סוג שירות משפטי עניתי שישנם סוגי שירות נפרדים שהם בטיפול משפטי זה שני עשורים ויותר הערות נוספות אין לי חיה כזאת בדוח הדוחות הם של החברה לאוטומציה וזה מה שניתן לתת"

55. הביקורת מותירה לקוראי הדוח להבין את אופן התייחסותו זו של ממונה הכנסות העירייה לעבודת הביקורת אשר במועד האמור אף טרם החלה.

יודגש, כי דוחות אלו הכוללים את סוגי השירות 574 ו-575, הועברו לבסוף על ידי ממונה הכנסות העירייה רק לאחר התעקשויות רבות של הביקורת ובסמוך לסיומה.

56. בעקבות התשובה כאמור, ביום 8.7.2015 ענה עורך הביקורת לממונה על ההכנסות, כלהלן:

"...בקשתי האחרונה מיום 6.7.2015 הייתה לקבל דוחות על סוגי שירות 574 ו-575 (חובות ארנונה שהועברו לטיפול משפטי) אשר טענת בתגובתך המצ"ב, כי אינם נכללים בדוחות שהועברו לביקורת ביום 2.7.2015.

- הביקורת כוללת בחינה של חובות כאמור, ולפיכך מידע זה הינו חשוב לצורך עבודתנו, אודה לקבלת הדוחות הנ"ל.
- בכל מקרה של בעיה או אי הבנה ניתן ליצור איתי קשר טלפוני".
57. לאחר למעלה מחודש במהלכו לא הועברו לביקורת דוחות מתוקנים ומלאים, התערב שוב מבקר העירייה ופנה לסגנית הגזבר ביום **11.8.2015**. בעקבות הפניה נקבעה פגישה בין מבקר העירייה, עורך הביקורת, סגנית הגזבר, ממונה ההכנסות.
58. הפגישה נערכה ביום **1.9.2015**, במועד הפגישה, ללא הודעה מראש, נודע לביקורת כי ממונה אכיפת הגבייה לא יגיע בשל מחלה.
59. בפגישה כאמור, שנערכה באווירה לא נעימה כלל וכלל, שוב סוכם כי ממונה הכנסות העירייה יעביר לביקורת את החומרים שהתבקש להעביר.
60. במהלך חודש ספטמבר, טרם תחילת החגים, העביר ממונה הכנסות העירייה לביקורת דוחות הכוללים את סוגי שירותים 574-575, כפי שהתבקש תחילה ודוחות מתוקנים לדוחות הקודמים שהעביר.
61. לאחר קבלת הדוחות ומספר ניסיונות פנייה טלפונית לממונה הכנסות העירייה שלא נענו, נקבעה פגישת עבודה ראשונה לביצוע הביקורת רק ליום **9.11.2015** (כחצי שנה לאחר תחילת הביקורת).
62. הפגישה נערכה בעיקרה עם ממונה אכיפת הגבייה ומבלי שנמסרו במהלכה חומרים לביקורת תוך דרישת המבוקרים כי תועבר להם לאחר הפגישה בקשת חומרים מסודרת.
63. לאחר הפגישה, ביום **19.11.15** הביקורת שלחה לממונה הכנסות העירייה בקשה מרוכזת לקבלת חומרים.
64. לאחר ששוב חלף זמן רב מבלי שהתקבל מענה לבקשת הביקורת במייל ומשלא נענו פניות טלפוניות של עורך הביקורת למבוקרים, מבקר העירייה נדרש להתערב שוב וביום **29.11.2015** פנה לממונה הכנסות העירייה בדרישה להעברת החומרים שהתבקש.
65. לאחר שממונה הכנסות העירייה התעלם גם מבקשת מבקר העירייה, פנה מבקר העירייה לסגנית הגזבר ביום **14.12.2015**.

66. רק לאחר הפניה לסגנית הגזבר, ממונה הכנסות העירייה העביר את החומרים למבקר העירייה (חלק במייל וחלק באופן ידני).
67. חומרי הביקורת כאמור התקבלו רק ביום 22.12.2015, סמוך למועד סיום הביקורת המתוכנן.
68. בשל היעדר שיתוף הפעולה כאמור, ועל מנת שתתאפשר השלמת דוח הביקורת, הביקורת קיימה עם המבוקרים פגישת עבודה אחת בלבד. בשל כך עבודת הביקורת התבססה רובה ככולה, על קבלת מידע לאחר שהתקיימו הפגישות.
69. בשל הקושי הרב בביצוע הביקורת, הביקורת נאלצה להסיט זמן ומשאבים לבדיקת נושאים אחרים מול גורמים אחרים בעירייה, עימם כן התקבל שיתוף פעולה.
70. כך נקבעו פגישות עבודה עם מנהלת מחלקת החינוך, מנהלת מחלקת הרווחה ווטרינר העירייה אשר באופן שונה לחלוטין, שיתפו פעולה באופן מידי עם הביקורת, כפי שהם נדרשים לעשות בחוק.
71. בקשות הביקורת לקיום פגישות עבודה עם הגורמים כאמור נענו תוך פרק זמן קצר וכך התקיימו פגישות עבודה ואף התקבלו כל חומרי הביקורת שהתבקשו לרבות דוחות פירוט חייבים, כל זאת תוך מספר ימים בודדים.

**חשוב להדגיש, כי בשל אי קיום פגישות עבודה סדירות כאמור ואי מענה נאות לחלק משאלות הביקורת, דוח זה נכתב בהתבסס על המידע הקיים בלבד תוך קיום פגישה אחת בלבד עם המבוקרים. למרות האמור הצליחה הביקורת להשלים את מטלותיה תוך ביסוס ממצאיה על המסמכים שהתקבלו והמידע שקיבלה בזמן המועט שנותר לביצוע**

#### **תגובת ממונה הכנסות העירייה:**

"בפגישת ההיכרות 10.6.15 עם רו"ח מטעם מבקר העירייה הצעתי כי אעביר אליו באופן מידי את הדוחות המבוקשים בפורמט, PDF כפי שאני מעביר מידי שנה למשרדי רו"ח מטעם



משרד הפנים לגבי ביקורות שנתיים, חציוניים ורבעוניים. רו"ח מטעם המבקר ביקש כי הדוחות יהיו בפורמט אקסל כדי לערוך פילוחים וחיתוכים ודוחות מתאימים.

הדוחות בפורמט האחר שנתבקש על ידי הביקורת, התקבלו מהאוטומציה, החל מתחילת יולי 2015 ויצאו שגויים, במיליוני שקלים, ומשום כך חלו עיכובים רבים בהנפקתן, בשל הניסיונות לבדוק מדוע מופיעים ההפרשים בין דוחות אילו לפי הפורמט המבוקש, לבין פורמט ה (PDF) פורמט שמוגש מידי שנה למשרד הפנים).

ברם, כמנהל היחידה צריך הייתי לפנות לגורמים הבכירים יותר באוטומציה על מנת לקבל את המבוקש על ידי המבקר, ואכן בסופו של יום, ובעקבות התערבותי אצל גורם בכיר ומנוסה באוטומציה, בתחילת חודש 9/15 התקבלו והועברו הדוחות בפורמט המבוקש ולצערי הרב באיחור רב, ולא בזמן הראוי, ואני מיצר על כך שנושא זה לא הובא לידיעת הבכירים באוטומציה מוקדם יותר ולטיפול מידי, וממילא אם הדברים היו נעשים מוקדם יותר, פרק א היה מתייטר.

אציין כי גם בדוח האחרון שהונפק ע"י החברה לאוטומציה בפורמט המבוקש על ידי רו"ח מטעם המבקר, ורו"ח מטעם המבקר סומך ידיו עליו כפי שמופיע בעמודים 18-19 לטיוטת הביקורת, קיימים הפרשים והודעתי עליהם למשרד רו"ח מטעם המבקר ב 3/3/16- בטלפון, ועליהם אתייחס בגוף הדוח בפרק הרלוונטי. ומבלי למעט מהתגובה בגוף הדוח להפרש, התקיימה פגישה ביום 10/3/16 במשרד הח"מ בנוכחות רו"ח תומר עורך הדוח והמבקר וממונה על האכיפה, והוסברו לדעתי ממה נבעו ההפרשים. ראוי לציין כי בכל תקופת הדוח דרשתי מהחברה לאוטומציה כי הדוחות הבאים שאגיש לכל מבקר יהיו בפורמט אקסל, ובלבד שיהיה תואם ומדויק בין שני הדוחות, מה שלצערי לא קרה בדוח זה.

ואכן להלן התוצאה: בתאריך 7/3/16 בפגישה עם משרד רו"ח א.יהודיוף ושות רואי חשבון מטעם משרד הפנים ל, 2015 - דהיינו לשנה לאחר שנת ביקורת זו, ולאור אי ההתאמות בדוחות הקודמים למשרד רו"ח מטעם מבקר העירייה הצלחנו בשעה

טובה להעביר במייל למשרד לרו"ח מטעם מ. הפנים את כל המאזנים 949 שהם הדוחות הרלוונטיים לדוח הכספי בפורמט אקסל, וזאת לאחר שנבדק 942 ונמצא כי דוחות אקסל תואמים במדויק את הדוחות הרגילים, היינו דוחות, PDF שנמסרו בישיבה בהתאם לצרכים והנתונים המבוקרים. בנסיבות העניין ומאחר ואף אני מרגיש כי ניתן היה לפעול בשיתוף פעולה יעיל יותר עם המבקר, איני מוצא לנכון להתדיין על כל פרט ופרט בפרק א, אשר למעשה אינו לגוף העניין (ביקורת בנושא גביית חובות) ואסתפק באמור לעיל".

### **התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר**

הביקורת חוזרת על עמדתה לפיה ביקשה לקבל מידע ממוחשב אשר קיים בעירייה ואף העבירה הוראות להפקת המידע מיחידת המחשוב לממונה ההכנסות. למרות כל מאמצי הביקורת, הדוחות המבוקשים התקבלו רק לאחר כחצי שנה מהמועד בו התבקשו, כפי שתואר בפרק זה.

## **פרק ב' – מערכות מידע ממוחשבות**

### **1. ניהול חובות במחלקת הגבייה:**

#### **1.1. מערכת ההגבייה העירונית (מ.ג.ע):**

72. מחלקת הגבייה שאגף הכספים מטפלת בגביית תשלומים שוטפים וחובות שלא שולמו לעירייה בתחום הארנונה, אגרת שילוט, חיובי מים (עד לשנת 2008) ועוד.

73. יצוין, כי הטיפול בגביית ואכיפת הגבייה של חיובי מים שנוצרו לאחר שנת 2008 (משנת 2009 והילך) הועברו לטיפול תאגיד המים המקומי ואינם באחריות מחלקת הגבייה.

74. רישומי החובות לתושבים נעשים במערכת המחשוב של מחלקת הגבייה העירונית (מערכת מ.ג.ע) של החברה לאוטומציה.

75. רישום החובות כולל פרטים שונים לרבות: מספר משלם (שהינו מספר ת.ז של החייב), פרטי החייב, שנת יצירת החוב, פירוט נכסי החייב, סוג הגבייה (ארנונה, שילוט הוצאות גבייה ועוד), יתרת החוב ועוד.

76. כל חוב במערכת מיוחס לתושב הרלוונטי (המחזיק בנכס) ואף באופן נפרד לכל נכס שבבעלותו.

77. כל חוב כולל קוד המכונה "סוג שירות" המעיד על סוג החיוב של התושב (ארנונה, היטל וכו') ועל מועד היווצרות החוב (שנת 2008, 2009 וכו').

78. מערכת המ.ג.ע של מחלקת הגבייה מאפשרת ניהול רישומים של חיובי ארנונה, שילוט ועוד.

79. מערכת המ.ג.ע אינה מסונכרנת למערכות המידע האחרות בעירייה (כגון חובות רווחה, הנדסה, חינוך ועוד) ולפיכך אינה מרכזת את כל החובות הקיימים ואינה מאפשרת ניהול מרוכז של כל החובות העירוניים.

היעדר ניהול כאמור מקשה על בחינת היקף החובות הקיימים לצורך מעקב, פיקוח ובקרה אחר הטיפול בחובות, העברתם להליכי האכיפה הניתנים (אכיפה מינהלית/משפטית) וקביעת מדיניות עירונית בהתאם.

#### תגובת ממונה הכנסות העירייה

"כפי שנמסר לך בפגישת תיאום ציפיות על ידי, מערכת מגע אינה מסוכרנת לחיובים וחובות רווחה, חיובים וחובות ווטרינריה, וכן לחיובים המנוהלים לקונסרבטוריון, רקפת וכדומה, ובו המערכות נפרדות.

אגף הגזברות מאמצת את הערת הביקורת ותפעל לסכרן את המערכות השונות.

יחד עם זאת לא קיימים חובות הנדסה לתושבים כגון סלילת רחוב יזום על ידי העירייה, מחלקת הנדסה מנפיקה הודעות תשלום לחיובים שוטפים בגין אגרות והיטלים בעת מתן אישורים לטאבו או הקמת בנין חדש, בית וכדומה. לעומת זאת המערכת

מסוכנת עם אגף החינוך בגין חיובי שכר לימוד גני ילדים טרום חובה, וחובה המופיעים בנושא 41 חינוך. לגבי המסקנה : אכן היעדר קשר וסנכרון מקשה על גביית חובות האמורים , ראוי להזכיר כי העברתם לתהליכי אכיפה יהיו אך ורק בתביעות משפטיות ולא באכיפה מנהלית כפי שנכתב בדוח".

80. להלן רשימת סוגי השירות המנוהלים במערכת המ.ג.ע:

שנת היווצרות החוב	סוג השירות הרשום במערכת	סוג החוב
עד 2002	526	שיקים חוזרים*
עד שנת 2004	524	מים
2005	507	
2006	501	
2007	544	
2008	545	
עד שנת 2004	525	

2005	508	ארנונה
2006	502	
2007	509	
2008	546	
2009	528	
2010	548	
2011	549	
2012	538	
2013	539	
2014	540	
2015	505	
עד 2009	532	
2010	538	
2011	539	
2012	540	
2013	541	
2014	542	
הועבר לעו"ד חיצוני- אכיפה משפטית מים (כל השנים)	574	משפטית
הועבר לטיפול עו"ד חיצוני- אכיפה משפטית ארנונה (כל השנים)	575	

81. חובות ארנונה ומים שנוצרו לפני שנת 2004 רשומים במערכת תחת סטאטוס המעיד על חוב שנוצר עד לשנת 2004, ואינו מאפשר את בחינת גיול החוב המדויק (חוב משנת 2000, 2003 וכו'. מועד גיול החוב ושנת היווצרות החוב המקורית אינה מופיעה.

82. כך כדוגמא על פי מסמכי משרד עו"ד החיצוני, החוב של התושב ש.ל (מספר משלם 6438617) אשר נדגם במסגרת הביקורת נוצר בשנת 1996. אולם במערכת האוטומציה של מחלקת הגבייה

החוב רשום כחוב שנוצר "עד שנת 2004", ללא רישום גיולו המדויק.

83. חובות בתחום השילוט מנוהלים באופן דומה כאמור, כאשר במקרים אלו לא ניתן לבחון את גיול החוב המדויק לגבי החובות שנוצרו עד לשנת 2009.

היעדר גיול כאמור המציין את המועד המקורי של היווצרות החוב מקשה על הפיקוח והבקרה של מחלקת הגבייה אחר החובות וקביעת אופן הטיפול בכל חוב בהתאם לגיולו המדויק.

84. לא קיימת מערכת עירונית ייעודית לניהול חובות שמועד גבייתם עבר. מערכת המ.ג.ע אומנם כוללת מידע לגבי כל החובות כאמור (סטאטוס המעיד על סוג החוב), אך היא אינה מאפשרת ניהול של תתי סטאטוסים המעידים על מצב הטיפול בחובות.

85. כך כדוגמא, המערכת מאפשרת הכנסת חוב לסטאטוס 574-575 – טיפול משפטי, אך במקרים אלו, שינוי הסטאטוס לחוב אינו מאפשר עוד צפייה בסוג החוב (ארנונה, מים וכו') ובגיולו (מועד ההיווצרות) ועוד.

יתרה מכך, במקרה זה לא ניתן לדעת את מצב הטיפול המשפטי בחוב כגון: נדרש איתור של החייב, לאחר שליחת מכתב התראה, נפתח תיק הוצל"פ, שלב האכיפה בתיק (בוצעו עיקולים, הגבלות וכו'), כינוס נכסים ועוד.

86. בנוסף, המערכת אינה מאפשרת צפייה מרוכזת תוך קבלת עדכון ממוחשב בפעולות שנעשו במסגרת הטיפול המשפטי.

צפיה במצב הטיפול בתיק שבאכיפה היה יכול לאפשר:

- איתור של "תיקים רדומים" בהם לא נעשו פעולות אכיפה וקבלת החלטות נאותה להמשך הטיפול בחוב.
- ניתוח הזמן שחלף ממועד העברת התיק לאכיפה ועד למועדי ביצוע פעולות האכיפה, כמדד לבחינת אפקטיביות האכיפה המשפטית ועוד.

היעדר מידע ממוחשב והיעדר קיומו של ניהול לסטאטוס הטיפול בכל חוב, מקשה ביותר על יכולת הפיקוח והבקרה של מחלקת הגבייה אחר הטיפול בחובות.

#### תגובת ממונה הכנסות העירייה:

"המבוקרים אינם מבינים את הערת הביקורת בעמוד : 12 בביקורת מצוין כי ישנם 2 סוגי שרות המיוחדים לתביעות משפטיות. האחד סוג שירות – 574 הועבר לעו"ד חיצוני – אכיפה משפטית מים) כל השנים) השני סוג שירות – 575 הועבר לעו"ד חיצוני – אכיפה משפטית ארנונה) כל השנים) כמו כן ניתן לבדוק לגבי כל נישום את עומק החוב וכל מרכיבי החוב וכדומה".

#### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

סיווג החובות לפי סוגי השירותים כאמור ידוע לביקורת ואינו נותן מענה נאות לקיום בקרות, כפי שפורטו בממצאי הביקורת.

#### תגובת ממונה הכנסות העירייה:

"כפי שהובהר בפגישה ב, 10/6/2015 רמת השרון פנתה שנה אחר שנה עד 2004 לאגף הביקורת של משרד הפנים בדבר הקושי בגיול חובות של נישומים, הואיל ובכל שנה התווספה שכבת חוב משנה קודמת. בעקבות פניותינו הרבות, הוחלט ע"י ראש אגף ביקורת במשרד הפנים מר שוקי אמרני כי החל משנת 2005 כל שנה תעמוד בנפרד ובסוג שרות אחר. וזה אכן נעשה, היינו החל משנת 2005 כל שנה עומדת בפני עצמה.

אנחנו מסכימים עם הביקורת כי קיים קושי רב לגבי כל נישום וגיול חובותיו, אך במסגרת אכיפת הגביה אנחנו בודקים כל נישום את עומק החוב ופועלים בהתאם.

... ולגבי ההערה במסגרת, אכן אנחנו מסכימים שקיים קושי גדול בהיעדר מידע ממוחשב במערכת האוטומציה, אולם, ראשית

הנתונים בדבר הליכים משפטיים קיימים בעירייה, גם אם קיים קושי בהצגתם, זאת ועוד, בנוסף מתועדים בעודכנית אצל העו"ד סטטוס הטיפול המשפטי, וכן קיימת מערכת חיצונית שבה אנחנו עובדים מערכת שקד של חברת מגע"ר שבה יש לנו פיקוח ובקרה וסטטוס של כל חייב".

### **התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:**

הביקורת לא קיבלה דוחות המאפשרים פיקוח ובקרה כעולה מתגובת המבוקר.

### **1.2 מערכת לניהול חובות בגין שיקים חוזרים:**

87. שיקים מתקבלים בעירייה מתושבים לצורך תשלום סוגים שונים של חובות לרבות לתשלום אגרות הקבועות בחוק ולתשלום שירותים אחרים (שירותי רשות).

88. במקרים בהם השיק אשר שולמו על ידי החייב לא כובדו בחשבון הבנק שלו, מבוטל רישום התשלום במערכת הממוחשבת והשיק שחזר נשמר בכספת שבמחלקת הגבייה עד להעברתו לטיפול באכיפה משפטית.

יצוין, כי אין בסמכות העירייה לבצע פעולות אכיפה מינהלית כנגד חייבים בגין שיקים שחזרו אלא אך ורק תהליכי אכיפה משפטיים (ראה הרחבה בהמשך הדוח).

עם זאת, קיומו של תשלום בידי העירייה (השיק שחזר), מעיד על הודאתו לכאורה של החייב בקיומו ונכונותו של החוב, דבר המסייע ומקצר את תהליך האכיפה המשפטית.

89. בעירייה לא קיימת מערכת מחשוב המיועדת לריכוז וניהול השיקים שחזרו.

אי קיומה של מערכת כאמור, אינו מאפשר קיומה של בקרה אחר השיקים שחזרו ונמצאים בידי העירייה, בקרה אחר שלמות העברת השיקים לטיפול ואכיפה משפטית כנדרש ועוד.

יתרה מכך, לא קיים רישום ממוחשב לשיקים שחזרו לרבות מספר השיק, מועד פירעונו, פרטי המשלם כלפיו ניתן לבצע פעולות אכיפה (שאינם בהכרח פרטי החייב) ועוד.

### **תגובת ממונה הכנסות העירייה**



"החל משנת 2003 כל שק שחוזר, הסכומים שבגינם התקבלו כהכנסות מוקטנות בסוגי השירות המתאימים. ולכן הרישומים נעשים במקביל. שקים חוזרים נאכפים בשני מסלולים מסלול אחד על ידי מכתב עו"ד פלס. ומסלול שני באכיפה מנהלית כוללת.

אנחנו קובעים כי הערת הביקורת לא נכונה בכלל. הביקורת לא בדקה האם יש מעקב מתאים, כן לא נתבקשנו בנדון להציג האם קיימת מערכת שמאפשרת נתונים אילו.

ולכן ניתן לדעת את כל פרטי מוסר השיק, מס משלם, כתובת, מס שיק, סכום השיק, תאריך פירעון סטטוס במערכת. את הפרטים האלו ניתן לראות במערכת מגע, מסך 550, אפרות 6."

#### **התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר**

הביקורת חוזרת על ההערה כי לא קיימת מערכת נפרדת לניהול השיקים החוזרים ולא ניתן להפיק דוח המרכז ומפרט את כל השיקים שחזרו לרבות פעולות האכיפה שנעשו לגביית כל שיק שחזר.

איתור שיק שחזר ופעולות האכיפה שנעשו לגבייתו, יכול כיום להיעשות אך ורק באמצעות כניסה לכרטיס חייב ספציפי וניתוח התנועות בכרטיסו ולא באמצעות דוח ממוחשב המרכז מידע זה.

#### **2. ניהול חובות באגף הרווחה:**

90. אגף הרווחה אמון על פיקוח גביית התשלומים בעיקר בגין השתתפות עצמית של התושבים בשירותים אותם הוא מספק (ראה הרחבה בנושא גביית חובות באגף הרווחה בפרק ד' לדוח).

91. להלן פירוט השירותים אותם מספק ומפעיל אגף הרווחה ושבגינם נדרשת גביית דמי השתתפות עצמית מחייבים:

- סידור תושבים במסגרות עירוניות ומסגרות חוץ עירוניות כגון בתי אבות, פנימיות, חינוך מיוחד ועוד.
- "תחנה" – מתן שירותים סוציאליים וקליניים הניתנים למשפחות כשירות רשות הנמכר על ידי האגף;
- פעילויות רווחה שונות המתבצעות במתקני העירייה לרבות מועדוניות ועוד.

92. התשלומים שנגבו (אשראי, מזומן ושיקים) נרשמים במערכת הגבייה של האוטומציה שבאגף הרווחה.

93. המערכת הממוחשבת באגף הרווחה אינה מאפשרת רישום וניהול של חובות משתתפים בפעילויות הרווחה. במערכת נרשמים רק התשלומים ששולמו בפועל.

94. בשל היעדר מערכת ממוחשבת לניהול החובות, חובות שלא שולמו נרשמים ב"כרטיסיות מכולת" יזניות עליהן נעשה מעקב יזני המצריך התעסקות רבה של העובדים ואף יוצר פתח לקיומם של טעויות בגבייה/היעדר גבייה נאותה.

95. יצוין, כי אגף הרווחה דרש רכישה והטמעה של מערכת EPR הקיימת באגפי רווחה של רשויות אחרות. המערכת כאמור, מסייעת בין היתר בבקרה אחר הליך הגבייה ומעקב אחר ניהול החובות הקיימים.

כפי שנמסר לביקורת, עד למועד זה, בקשת האגף לא נענתה בחיוב ובשל האמור תהליכי הגבייה היזניים כאמור ממשיכים להתנהל באגף, ללא כל יכולת לקיים בקרה אפקטיבית.

היעדר מערכת ממוחשבת לרישום חובות כאמור, מונעת את היכולת לקיים פיקוח ובקרה נאותים אחר הגבייה המבוצעת וחושפת את העירייה לליקויים רבים העלולים לגרות לאובדן כספים.

3. ניהול חובות אגף החינוך:

96. אגף החינוך אמון על פיקוח גביית תשלומי התושבים בגין פעילויות שונות המתבצעות על ידי האגף בתחום החינוך (ראה הרחבה בנושא גביית חובות באגף החינוך בפרק ה' לדוח).

97. להלן פירוט עיקרי פעילויות האגף שבהן מתבצעת גבייה של דמי השתתפות עצמית מתושבים :

- **קונסרבטוריון** – מוסד ללימודי מוזיקה מגיל 3 ומעלה ;
  - **מרכז רקפת** - מרכז המעניק טיפולים בתחום הפרא רפואי והחינוכי ;
  - **בית הספר למחוננים ומצטיינים** – ימי העשרה לתלמידים מחוננים ולתלמידים מצטיינים.
98. רישום המשתתפים וגביית התשלומים בקונסרבטוריון מבוצעת באמצעות מערכת "מינחה".
99. מערכת "מינחה" המנהלת את חובות הקונסרבטוריון, אינה מאפשרת רישום וניהול חייבים. מדובר במערכת פדגוגית ניהולית ולא במערכת לניהול גביית תשלומים וניהול חובות. היעדר רישום החובות שלא שולמו בפעילות הקונסרבטוריון במערכת ממוחשבת, מקשה על יכולת הפיקוח והבקרה של אגף החינוך אחר שלמות גביית החובות וטיפול בחובות שטרם שולמו.
100. במרכז רקפת ובבית הספר לילדים מחוננים ומצטיינים, רישום המשתתפים, גביית התשלומים וניהול החיובים מתבצעים באמצעות מערכת "אסיף".
- מערכת אסיף מאפשר רישום וניהול של חובות משתתפים שטרם שילמו את חובם.
101. עם זאת, מערכת אסיף, אינה ממושקות למערכת המ.ג.ע העירונית ואינה מעבירה את המידע לגבי החובות שטרם שולמו למערכת המ.ג.ע או למערכת מידע אחרת, דבר המונע ריכוז ממוחשב של החובות העירוניים וטיפול מינהלי או משפטי לאכיפת הגבייה.

## פרק ג' - חובות ארנונה

### 1. כללי:

102. גביית חובות הארנונה בעירייה מתבצעת על ידי מחלקת

הגבייה האחראית בין היתר על הנושאים הבאים:

- ביצוע חיובי מיסים בהתאם לחיוב המיסים השנתי כפי שהוחלט במועצת העיר.

- בקרה על עדכון חיובי בעלויות וחיובי השירותים ואגרות כולל בקרה על הנחות שניתנו לתושבים כדי לוודא שניתנו על-פי חוק ובכפוף לנהלים התקפים.

- גביית המיסים השונים (ארנונה, מיס, ביוב כיו"ב)

- טיפול בכל נושא הוראות הקבע, הפקדות שקים לרבות דחויים, רישומם וביצוע החזרים לתושבים במקרה של גביית יתר. גביית תשלומי פיתוח, ביצוע הסדרי תשלום לתושבים החייבים (עפ"י האפשרויות המפורטות בחוק).

- איתור חייבים, סרבני תשלום, משלוח תזכורות והתראות, הסדרת חובות לפני נקיטת צעדים משפטיים והוצל"פ.

- גבייה מחייבים באמצעות תהליכי אכיפה משפטיים (ומינהלים).

103. הביקורת התמקדה בבחינת הטיפול של ממונה הכנסות

העירייה ומנהל אכיפת הגבייה בחובות ארנונה שלא שולמו במועדם, לרבות חובות חדשים שנוצרו בשנים האחרונות וחובות ישנים (נוצרו לפני שנת 2009).

104. בהתאם לנתוני המערכת הממוחשבת של מחלקת הגבייה,

כפי שנמסרו לביקורת, נכון לסוף שנת 2014, היקף חובות הארנונה של התושבים הינו כ- 56 מלש"ח, כלהלן:

שנת החוב	היקף החובות במלש"ח
עד 04	27.6
2005	1.5
2006	1.5
2007	1.8
2008	1.8
2009	1
2010	1.7
2011	2.4
2012	2.6
2013	4.2
2014	10
סך הכול	56 מלש"ח

105. יצוין, כי סכומי החובות כאמור, כפי שהועברו לביקורת, המפרטים את הפרטים של כל אחד מהחובות הקיימים במערכת, לכל תושב שטרם שילם את חוב, אינם תואמים לנתוני החובות שדווחו על ידי העירייה למשרד הפנים, כפי שציין ממונה הכנסות העירייה, כלהלן:

"כבר ב 5.7.2015 ביקשתי והעברתי למתאמת המיכון ר. את דרישת המבקר, דא עקא העברתי לה כי היתרות כפי שהמבקר מבקש חייבות להיות תואמות למאזני משרד הפנים.

ר. הפיקה דוחות בקוגנוס וכו' והיתרות לנושא ארנונה שילוט וחינוך אינן תואמות...

בכל מקרה צ. (ממונה אכיפת הגבייה) גם מכותב כאן ולדעתי צריך להפריד ולא להקביל את הדוחות של האוטומציה שאינם תואמים למאזני משרד הפנים, לדוחות שצ. יבדוק אם ומתי אפשר להוציא אותם ממגער...." (הסימון לא במקור).

הביקורת לא קיבלה הסברים מהמבוקרים לפערים הקיימים בין הדוחות. כיוון שהדוחות שהביקורת קיבלה הינם דוחות מפורטים הכוללים את פרטי כל אחד מהחייבים, הביקורת סבורה כי דוחות אלו הינם הדוחות הנכונים.

אי התאמה כאמור עלולה להעיד על מתן דיווח שגוי למשרד הפנים לגבי נתוני הגבייה והחובות של העירייה.

## 2. טיפול בחובות "ישנים"

106. הנחיה 7.1002 של היועץ המשפטי לממשלה מפברואר 2012, קובעת כי בפקודת המיסים (גבייה), לא נקבעה תקופת התיישנות לאכיפת הגבייה של חובות בהליך המינהלי.

עוד נקבע, כי כיוון שביצוע פעולות אכיפה כרוך בעלויות לא מבוטלות, רשויות רבות לא אוכפות את הגבייה במועד הנדרש.

107. בהנחיה שניתנה כאמור, היועץ המשפטי לממשלה חייב את הרשויות לבצע הליכי אכיפה מינהליים תוך פרק זמן של 3 שנים מהמועד בו נוצרה זכאותה לאכיפת הגבייה, כלהלן:

"על הרשות לפתוח בהליכי גבייה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת התיישנות האמורה (7 שנים). פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים (הסימון אינו במקור)".

"לא פתחה הרשות בהליכי גבייה מינהליים במועדים הקבועים בהנחיה זו, ולא התקיימו נסיבות חריגות... לא תוכל הרשות, ככלל, לגבות מכוח הפקודה".

108. יצוין, כי במקרים בהם חלפו יותר מ- 3 שנים מבלי שבוצעה פעולת אכיפה מינהלית, אין באפשרות העירייה לבצע פעולות אכיפה בהתאם לפקודת המיסים גבייה והעירייה יכולה לבצע אכיפה משפטית בלבד.

109. מבדיקת גיול החובות שהועברו לביקורת נמצא כי מתוך כ- 50 מלש"ח החובות הרשומים במערכת (שאותם הביקורת הצליחה למיין):

- כ- 40.8 מלש"ח הינם חובות שנוצרו בשנת 2012 או לפנייה (חובות ישנים לפי הגדרת היועמ"ש לממשלה).

• כ- 8.5 מלש"ח הינם חובות שנוצרו בין השנים 2013-2014.

בהתאם למדגם הביקורת כפי שיורחב בהמשך הדוח (ראה פרקים 3-4 לדוח), העירייה כמעט ולא מבצעת פעולות אכיפה מינהליות לגביית החובות הישנים של העירייה. למרות היעדר ביצוע אכיפה מינהלית, החובות הישנים (בסך 40.8 מלש"ח) לא הועברו לטיפול ואכיפה משפטית.

בשל האמור, חובות אלו אינם מטופלים כנדרש בהנחיית היועמ"ש לממשלה באכיפה משפטית.

אם העירייה הייתה מעבירה את הטיפול בחובות הישנים כאמור לאכיפה משפטית במועד הנדרש ומצליחה לגבות אפילו כ-25% מהסכומים שלא גבתה, היו בקופתה למעלה מ-10 מלש"ח נוספים. סכומים אלו היו יכולים לסייע לשיפור מצבה הכספי של העירייה, לשיפור השירות לתושבים ולהקטנת הסכומים הנגבים מתושבים המשלמים את חובם כדין.

### 3. טיפול בחובות ארנונה - אכיפה מינהלית:

#### 3.1 כללי:

110. מדי חודש, תושבי מחויבים בתשלומי אגרות והיטלים (ארנונה, שמירה, היטל סלילה וכו'), החיובים נרשמים במערכת האוטומציה העירונית.

111. אגף הגבייה שולח לכל תושב שובר חיוב ארנונה לתשלום, במקרים בהם לא משולם החוב לאחר כ-30 ימים, נשלחת לתושב דרישה נוספת לתשלום החוב.

112. ביום 24.2.2000, נקבעה על ידי שר האוצר דאז אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000, לפיה פקודת המיסים (גביה) תחול לגבי תשלומי חובה המגיעים לרשות המקומית. תחולת פקודת המיסים על חובות ארנונה ואגרות נוספות כאמור, מאפשרת לעירייה לבצע אכיפה מינהלית לגביית תשלומי חובה שלא שולמו על ידי התושבים במועד הנדרש.

בהליך אכיפה זה, העירייה יכולה לבצע אכיפה מינהלית לגביית חובות של תושבים מבלי להידרש להגיש תביעה משפטית כנגד התושב ומבלי לפתוח כנגדו תיק הוצל"פ.

113. במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 10 חייבים לגביהם נבחנה נאותות פעולות האכיפה שנעשו לגביית החוב ממועד היווצרותו ועד למועד הביקורת (סוף שנת 2015).

114. להלן פירוט המקרים שנדגמו בביקורת בהתאם למידע שהתקבל ממחלקת הגבייה, נכון לסוף שנת 2014:

שם החייב	שנת היווצרות החוב לפי הרישום במערכת	סכום החוב באש"ח נכון לסוף שנת 2014
לויין שלמה	עד 04	1,162
טכנוקוט בע"מ	עד 04	503
שקורקו מרינה	2005	92
נירן יצחק דוד	2009	417
נוה מגן השרון דייהטס	2009	278
אמישרגאז	2011	1,727
תפוז ייזום ופיתוח	2012	374
מועדון הספורט	2012	1,121
נחום עמוס	2013	121
יפת מרים	2013	53
<b>סה"כ החובות שנדגמו</b>		<b>5,848 אש"ח</b>

115. יודגש, כי לפי רישומי סוג השירות במערכת הממוחשבת, חובות אלו אינם נמצאים בטיפול משפטי ומטופלים מינהלית על ידי העירייה.

116. כפי שיפורט בהרחבה בפרק הבא לדוח, מלבד מספר פעולות אכיפה בודדות, הביקורת לא קיבלה מסמכים המעידים על קיומן של פעולות אכיפה לגביית 10 המקרים שנדגמו בביקורת.

117. עיקר פעילות מנהל אכיפת הגבייה באה לידי ביטוי בשליחת מכתבי התראה לחייבים בלבד, דבר אשר אינו מהווה פעולת



**אכיפה (כגון: הטלת עיקול בנק, עיקול רכב ועוד) אלא פעולת הרתעה בלבד.**

**לא מן הנמנע, כי אי מיצוי כל פעולות האכיפה המינהליות העומדות לרשות מחלקת הגבייה גורם לעירייה לאובדן הכנסות.**

### **3.2. שליחת מכתבי התראה לחייבים טרם ביצוע פעולות**

#### **האכיפה:**

118. ביצוע פעולות האכיפה כנגד החייבים מותנה במסירת מכתב התראה לחייב בהתאם לסעיף 12ב' לפקודת המיסים (גבייה) הקובע, כלהלן:

"הודעה, דרישה, צו או כל מסמך אחר שיש להמציאם לפי פקודה זו, יראו אותם כאילו הומצאו כדין אם נמסרו למי שנועדו, או הונחו במקום מגוריו או במקום עסקיו הרגיל או נשלחו לשם על שמו בדואר, ובלבד שצו עיקול לצד שלישי שהוא בנק וכן הודעה על מכירת מיטלטלין יישלחו בדואר רשום".

119. סעיף 4 לפקודת המיסים (גבייה) - הוצאה לפועל בשל אי תשלומים, קובע את חובת העירייה לשלוח מכתב התראה לחייב לפני תחילת ביצוע פעולות האכיפה, כלהלן:

"הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גבייה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטוו לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמנו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב באופן המותנה להלן.

לדרישת התשלום שנשלחה בכתב לחייב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, כאמור בפסקה (1) (בסעיף זה - דרישת תשלום) יצורף שובר תשלום המאפשר את תשלומו של החוב בתוך 14 ימים מיום משלוח דרישת התשלום".

120. בשל היעדר מערכת ממוחשבת לניהול רישומי פעולות האכיפה לחייבים, לא קיים רישום לפעולות האכיפה שבוצעו בפועל ו/או למצב הטיפול בכל חוב (עיקול בנק, עיקול רכב, כינוס נכסים ערר ועוד).

121. בשל האמור, על מנת לאתר, גם אם באופן כללי, את פעולות האכיפה שכן בוצעו, הביקורת הסתמכה על החיובים שנרשמו במערכת הממוחשבת לתושבים עבור החזר הוצאות בשל פעילות אכיפה כגון: חיוב עבור שליחת מכתב התראה, החזר הוצאות עבור עיקול צד ג' (גם אם לא ידוע מהי פעולת העיקול שנעשתה) ועוד.

122. בביקורת עלה כי בכל פעולות האכיפה שנעשו לחייבים במקרים שנבדקו במדגם הביקורת, הוטלו חיובים על החייבים עבור שליחת מכתב התראה, יחד עם החיובים עבור ביצוע פעולות האכיפה כנגדם

123. הטלת חיוב כאמור ייתכן ומעידה על שליחת מכתב התראה בפועל, עם זאת תיעוד נאות לשליחת מכתבי התראה יכול להתבצע אך ורק במערכת ממוחשבת המיועדת לניהול, פיקוח ובקרה אחר החובות

### 3.3 ביצוע עיקול ברישום

124. סעיף 5 לפקודת המיסים (גבייה) - הוצאת כתב ההרשאה לפועל, מחייב את העירייה לשלוח מכתב התראה נוסף לחייב טרם ביצוע עיקול מיטלטלין, כלהלן:

"דרש גובה המס מהסרבן לשלם מיד את הסכום הנקוב בכתב ההרשאה, והסרבן לא מילא אחר הדרישה, רשאי גובה המס

א. להיכנס לחצרים של הסרבן שבהם נמצאים או עלולים להימצא מיטלטליו ולעקלם;

ב. להיכנס לחצרים שאינם מוחזקים בידי הסרבן ולעקל מיטלטלי הסרבן, ובלבד שימסור תחילה למחזיק בחצרים הודעה על כתב ההרשאה ועל כוונתו להיכנס אליהם, זולת אם הממונה על הגביה סבור שמתן הודעה

מוקדמת עלול לסכל את העיקול והתיר את הכניסה ללא הודעה".

125. **בהתאם לדוחות שנמסרו לביקורת על ידי מחלקת הגבייה המפרטים את החיובים שנרשמו לתושבים עבור החזרי הוצאות אכיפה נמצא, כלהלן:**

• ל- 7 חייבים מתוך 9 החייבים שנדגמו לא נשלחו מכתבי התראה ולא נעשו עיקולים ברישום בהתאם לסעיף 5 לפקודת המיסים גבייה החל ממועד היווצרות החוב ועד למועד הביקורת.

#### 3.4. ביצוע עיקול צד ג':

126. סעיף 7 לפקודת המיסים (גבייה) - עיקול בידי צד שלישי, מסדיר את סמכות העירייה לבצע עיקולי צד ג' כנגד חייבים שלא שילמו את חובם וקיבלו מכתב התראה כדין.

העיקול יכול להתבצע בלקיחת כספי החייב בבנקים (עיקול בנק), חברות ביטוח, שכר העובד וכל סכום כסף לו זכאי החייב מצד ג'.

127. **בהתאם לדוחות שנמסרו לביקורת על ידי מחלקת הגבייה המפרטים את פעולות האכיפה שנעשו כנגד כל חייב והמועד האחרון בו בוצעה פעולת האכיפה נמצא, כלהלן:**

• ל- 5 מתוך 9 שנדגמו חייבים לא בוצע כלל עיקול צד ג' החל ממועד היווצרות החוב ועד למועד הביקורת.

#### 3.5. ביצוע עיקולי מקרקעין ומטלטלין:

128. סעיף 12 לפקודת המיסים (גבייה) מסדיר את סמכות העירייה לבצע עיקולי מיטלטלין ומקרקעין של חייבים אשר לא שילמו את חובם וקיבלו מכתבי התראה כדין.

129. **בהתאם לדוחות שנמסרו לביקורת על ידי מחלקת הגבייה המפרטים את פעולות האכיפה שנעשו כנגד כל חייב והמועד האחרון בו בוצעה פעולת האכיפה נמצא, כלהלן:**

• לכל 9 החייבים שנדגמו לא בוצעו כלל עיקולי מטלטלין ומקרקעין החל ממועד היווצרות החוב ועד למועד הביקורת.

### 3.6. ריכוז תוצאות המדגם:

130. להלן סיכום ממצאי המדגם:

פעולות האכיפה שנעשו	לויין שלמה	טכנוקרט	שקורק מרינה	נווה מגן השרון דהייטס	אמישר גז	תפוז ייזום ופיתוח	מועדון הספורט	נחום עמוס	מרים יפת
שליחת מכתב התראה	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
עיקול ברישום	X	X	נעשה פעם אחת בלבד	נעשה פעם אחת בלבד	X	X	X	X	X
עיקול צד ג'	X	X	נעשה פעם אחת בלבד	נעשה פעם אחת בלבד	X	נעשו 3 עיקולים	נעשו 4 עיקולים	X	נעשה פעם אחת בלבד
עיקולי מטלטלין ומקרקעין	X	X	X	X	X	X	X	X	X

החובות של החייבים הנ"ל שנבחרו במדגם הינם חובות בסכומים גבוהים המגיעים יחדיו לכ- 5.8 מלש"ח (סעיף 95 לדוח) אשר רובם נוצרו לפני שנים רבות ואף גדלו לאורך השנים בהן לא נעשו פעולות האכיפה כנגדם. לא מן הנמנע, כי ישנם חובות נוספים רבים כפי שעלו במדגם שגם בהם ייתכן ולא נעשו פעולות אכיפה.

131. מהטבלה עולה, כי בכל המקרים העירייה לא ביצעה פעולות אכיפה מהותיות לאורך השנים על מנת לגבות את החובות.

132. יתרה מכך, ל- 2 חייבים מתוך 9 שנדגמו, לא נשלח כלל מכתב התראה ולא ננקטו כנגדם פעולות אכיפה מינהליות.

133. למרות הסמכות הקיימת לעירייה לבצע עיקולי כספים של חייבים מחברות ביטוח, עיקולי כספים של חייבים מחברות בבעלותם, עיקולי רכבים (ברישום ובפועל) ועיקול נכסי נדל"ן (או רישום הערות אזהרה בטאבו), לא בוצעו לחייבים אלו עיקולים כאמור.

בשל היעדר ביצוע העיקולים שתוארו לעיל, לא מבוצעת אכיפה נאותה לגביית החובות מהחייבים. היעדר פעולות אכיפה כאמור, פוגעות בסיכויי הצלחת האכיפה ובהכנסות העירייה ויקשה על המשך הטיפול בחובות וגבייתם.

מעבר לנזק הכספי שנוצר לעירייה, אי ביצוע פעולות אכיפה לגביית החובות נוגד את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (7.1002) מחודש פברואר 2012, המחייבות את הרשות לפעול לאכיפת גביית החובות ולא להמתין עד לתפחתם לסכומים גבוהים טרם תחילת ביצוע פעולות האכיפה.

#### עיקרי תגובת הממונה על אכיפת הגבייה:

"להלן ריכוז פעולות האכיפה המנהליים שבוצעו על ידי אגף הגבייה לפי פקודת המיסים (גבייה)":

תאור ההליך	כמות המקרים	אופן ומהות
עיקול בנק	752	לכלל הבנקים וחברות אשראי
טופס 3	144	הודעה במסירה אישית לחייב טרם ביצוע עיקול ברישום
עיקול צד ג'	54	עיקול בחברות ביטוח, שכ"ד וצד ג'
עיקול ברישום	77	מבוצע ע"י גובה מס במסירה אישית והדבקה על הדלת
עיקול	20	מבוצע על ידי גובי מס בפועל

בבית/בעסק החייב		מיטלטלין בפועל
קיימים 68, הוסרו 41, תשובה שלילת 214. * במהלך 8 השנים ישנם 281 מקרים כאמור.	40	עיקולי מקרקעין*
קיימים 105, הוסרו 157, קיים ולא עוקל 19, * במהלך 8 השנים 281 מקרים	35	עיקולי רכב*

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

כמות פעולות האכיפה המנהליים, המופיעה בטבלה לעיל, נמסרה לביקורת במסמך ידני שלא הופק ממערכת ממוחשבת ואף לא צוין פרק הזמן שבו נעשו פעולות האכיפה כאמור (באילו שנים). יודגש, כי ככל הידוע לביקורת לא קיים מידע ממוחשב המרכז את כמות פעולות האכיפה שנעשו לגביית החובות מדי אלא רישומים לגבי חיובי אגרות עבור החזרי הוצאות אכיפה. בשל האמור, אין בידי הביקורת יכולת לבחון את נאותות כמות פעולות האכיפה שנעשו בפועל על ידי העירייה.

## 4. טיפול בחובות ארנונה - אכיפה משפטית:

### 4.1 ביצוע פעולות אכיפה

134. גביית החובות באמצעות אכיפה משפטית מבוצעת בין היתר מכורח חוק הוצאה לפועל התשכ"ז, 1967 (להלן: "חוק הוצאה לפועל").

135. חוק הוצאה לפועל מקנה כלים בידי הזוכה לשם גביית החוב ובין היתר לבצע פעולות אכיפה כדלקמן:

- זימון החייב לחקירת יכולת;
- עיקול מטלטלין ברישום;
- הוצאת מטלטלין;

- עיקול רכב ומימוש;
- עיקול צד ג' (בנקים/קופות גמל/קרנות השתלמות/ביטוחים);
- עיקול משכורות;
- עיקול נכסים;
- הפקדת דרכון;
- עיכוב יציאה מהארץ;
- בקשות לפקודת מאסר בשל ביזיון הוצאה לפועל.

136. בהתאם לאמור, חוק הוצאה לפועל מאפשר לעירייה לבצע פעולות אכיפה רבות יותר מהפעולות הניתנות לביצוע באכיפה המינהלית הנעשית בהתאם לפקודת המיסים גבייה.

137. כך לדוגמא, בהתאם לסעיף 66 לחוק הוצאה לפועל באפשרות העירייה לבצע בהליך המשפטי הגבלות כנגד החייבים לרבות הפקדת דרכון ועיכוב יציאה מן הארץ, הגבלת כרטיס אשראי, אי חידוש רישיון נהיגה ועוד.

**פעולות האכיפה המשפטית הינן פעולות אפקטיביות יותר לגביית חובות שלא שולמו ביחס לפעולות המעטות הניתנות לביצוע באכיפה המינהלית.**

### תגובת ממונה הכנסות העירייה

"אכיפה משפטית הינה עוגן נוסף במסגרת פעילות אכיפה. נושא זה קיבל משנה תוקף לאור הוראות היועץ המשפטי לממשלה לגבי שנות החוב שבהם יש לפעול אכיפה מנהלית, ובכל מועד אחר יש לפעול באכיפה משפטית.

בנסיבות המיוחדות שבהם העירייה היתה ב 3 השנים האחרונות (ראש עיר בנבצרות), וכן בהיעדרו של הגזבר הקודם לתקופה של כשנה ושלושה חודשים, הצלחנו אך לאחרונה ב 6/15 לתקן פקיד לאכיפה משפטית. דא עקא, והואיל והוכרזו בחירות מיוחדות ב - 11/15 הוחלט על ידי משרד הפנים שחל איסור גורף לצאת לאף לא אחד מהמכרזים, לרבות המכרז לפקיד אכיפה משפטית. כעת הליך הבחירות הסתיים, דרשנו בשנית במסגרת

דיוני תקציב 2016 כח אדם מתאים. משום שלדעתנו תקן זה שאושר עובר לביקורת זו, יוכל לסייע לנו להשתמש בעוגן האכיפה המשפטית, ואנחנו מאמינים כי הערה כפי שקיבלה ביטוי, בעמוד 20 תסייע לנו לקבל את כח האדם המתאים. יחד עם זאת, אנחנו סבורים כי על פי הנתונים שמוצגים בטבלה (המצ"ב) לגבי 8 השנים האחרונות, נמצא כי על אף שעיקר אכיפת הגביה הינה אכיפה מנהלית, התוצאות לגביה השוטפת וליתרות חוב הינם מעל יעדי התקציב ואחוזי הגביה גבוהים, ובהשוואה ל 3 רשויות סמוכות התוצאות לא פחות טובות. יצוין כי רשויות סמוכות אלו ראש העין, אלעד, כפר סבא, מעסיקות חברות גביה ו/או עו"ד צמוד, ומאידך רמת השרון אכיפת הגביה הינה עצמאית. לסיכום סעיף זה: אומנם להליכים משפטיים קיימים יתרונות, אולם גם לאכיפה המנהלית קיימים יתרונות רבים שיפורטו בהמשך".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

העירייה כרשות מוניציפלית מחויבת לבצע את כל הליכי האכיפה הניתנים לצורך גביית החובות מהתושבים, היעדר ביצוע פעולות אכיפה פוגעות ביכולת ההרתעה כלפי התושבים. עם זאת, הביקורת מקבלת את תגובת המבוקר בדבר הנסיבות המיוחדות בהן היה מצוי אגף הגזברות ב- 3 השנים האחרונות ומצפה כי כעת, לאחר דוח ביקורת זה, יפעל האגף לשיפור פעילות הגבייה לרבות ביצוע פעולות אכיפה כנגד חייבים וקיום בקרות רבות יותר בתהליכי העבודה.

138. סעיף 81 א' 1 (ב') לחוק הוצאה לפועל קובע כי לא תוגש תובענה אלא לאחר שהתובע שלח לנתבע, בדואר רשום, התראה בדבר כוונתו להגיש את התביעה לביצוע בהוצאה לפועל ולאחר שחלפו 30 יום מיום משלוח ההתראה כאמור.

139. בשל האמור, משרד עו"ד החיצוני נדרש לשלוח לכל חייב מכתב התראה לתשלום החוב תוך 30 ימים, לפני הפנייה להוצאה לפועל.



140. בהתאם לסעיף 7 (א) לחוק הוצאה לפועל, מנהל לשכת הוצאה לפועל שולח לחייב מכתב אזהרה לתשלום החוב תוך 20 ימים נוספים. שליחת מכתבי ההתראה כאמור מחויבת להתבצע עבור כל חוב על מנת שיתאפשר לעו"ד החיצוני לבצע פעולות אכיפה כנגד התושב.
141. בהתאם לסעיף 7 (ד) לחוק הוצאה לפועל, גם במקרה בו חייב מסרב לקבל את מכתב האזהרה או לחתום על אישור המסירה, המסירה נחשבת למסירה כדין.
142. לאחר מסירת מכתבי האזהרות כאמור, ומשחלפו כחודשיים ממועד העברת החוב לטיפול משפטי, משרד עו"ד החיצוני רשאי להתחיל בפעולות לאכיפת הגבייה כפי שמפורט לעיל כנגד החייבים.

**יודגש, כי פעולות האכיפה המשפטיות מאפשרות לעירייה לבצע אכיפה נוספת, אפקטיבית יותר לגביית החובות. היעדר שימוש במלוא כלי האכיפה הניתנים לצורך גביית החובות מוביל לאובדן הכנסות של העירייה בגין החובות האמורים, הפסדים כספיים ואף מטיל קושי רב בהמשך הטיפול בחובות וגבייתם.**

#### **תגובת ממונה הכנסות העירייה**

"אכיפת הגביה ברובה המכריע מנוהלת במסגרת האכיפה המנהלית לאור התוצאות הטובות כפי שהשתקפו בטבלה. אנחנו סבורים כי התוצאה באכיפה מנהלית טובה ויעילה ומביאה לגביה מהירה עת שנבחנו היתרונות והחסרונות של שני עוגנים אילו, מצאנו כי אכיפה מנהלית עדיפה כעוגן מרכזית על פני אכיפה משפטית. האינטנסיביות שבה נישום נאלץ להתמודד באכיפה מנהלית מחייבת את הנישום לטפל בעניינו בזמן קצר משום שאכיפה מנהלית ובעיקר עיקולים אינה מאפשרת לנישום יכולת תפקוד, אלא בסידור עניינו. עוד נציין כי במקרים מסוימים שלהבנתנו אפשרות הגביה באכיפה משפטית היא המוצא הנכון אנחנו משתמשים בה."

#### 4.2. העברת חובות לטיפול משפטי

143. סעיף 317 לפקודת העיריות מקנה לעירייה סמכות לגבות את חובות הארנונה באמצעות אכיפה משפטית- דהיינו תביעה אזרחית.

144. אולם, סעיף 315 לפקודת העיריות מאפשר לה לבחור לגבות את החוב באמצעות אכיפה מינהלית כפי שפורט בפרק 3 לדוח.

145. כלומר, על מנת לגבות חובות ארנונה רשות מקומית רשאית לנקוט בשני הליכים- מינהלי או משפטי.

146. יצוין, כי העירייה רשאית לבחור בין שני ההליכים, אך בשעה שפתחה בהליכי גבייה מכוח אחד המסלולים אשר אוזכרו דלעיל, עליה למצותו לגבי אותו חוב.

147. הנחיה 7.1002 של היועץ המשפטי לממשלה מפברואר 2012, קובעת כי במקרים בהם לא נעשו פעולות אכיפה מינהלית (עיקולים) תוך 3 שנים ממועד היווצרות החוב, העירייה יכולה לבצע פעולות אכיפה משפטיות בלבד (לא מינהליות), כלהלן:

"לא פתחה הרשות בהליכי גבייה מינהליים במועדים הקבועים בהנחיה זו, ולא התקיימו נסיבות חריגות... לא תוכל הרשות, ככלל, לגבות מכוח הפקודה".

148. הטיפול בחובות ארנונה באמצעות אכיפה משפטית נעשה על ידי משרד עורכי דין חיצוני.

149. עד לשנת 2002 התקשרה העירייה עם משרד עורכי דין "גורן" לצורך גביית החובות באמצעות אכיפה משפטית.

החל משנה זו הפסיקה העירייה את ההתקשרות עם משרד עורכי דין גורן והחלה להעביר את הטיפול האמור למשרד עורכי דין חייקין אשר מספק שירותים נוספים לעירייה.

150. בעירייה לא קיימים רישומים המעידים על פרטי החובות שהועברו לאכיפה משפטית.

לבקשת הביקורת לקבלת דוחות כאמור, הועברו לביקורת רשימות המעידות על חיובים בגין החזרי הוצאות עבור פעולות אכיפה משפטיות שנעשו.

חוב אשר הועבר לאחריות משרד עו"ד המטפל באכיפה המשפטית ולא נעשתה בו פעולת אכיפה ולא נרשם בו החזר

הוצאות, לא ייכלל ברשימה זו. כמו כן, הרשימה אינה כוללת את פרטי החייב, סכום החוב שלו ועוד.

בשל כך, אין בדוח שהועבר לביקורת בכדי להעיד על קיומו של דוח המפרט את החובות הנמצאים בטיפול משפטי.

151. מתוך 10 המקרים שנדגמו הנמצאים בטיפול העירייה, אשר רובם ככולם של המקרים היו צריכים לעבור לאכיפה משפטית בשל חלופ הזמן ממועד היווצרות החובות ועד למועד הביקורת (למעלה מ- 3 שנים), לא התקבל תיעוד לקיומו של טיפול משפטי בחובות, ככל שאכן ישנו.

בשל היעדר תיעוד לקיומו של טיפול משפטי בחובות העירייה, לא יהיה זה בלתי סביר להניח כי רובם ככולם של החובות אכן לא הועברו ואינם מטופלים באמצעי האכיפה המשפטיים. כאמור, מתוך כ- 52 מלש"ח החובות שטרם נגבו על ידי העירייה, ישנם כ- 43.5 מלש"ח חובות ישנים שטרם נגבו (חובות מלפני שנת 2012) ואשר רובם לא מטופלים באכיפה המשפטית.

#### תגובת ממונה הכנסות העירייה

"כל המקרים המדוגמים מטופלים לפי המותר על פי דין ולפי הצורך באכיפה מנהלית או באכיפה משפטית".

#### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

היעדר התיעוד לפעולות האכיפה שבוצעו, ככל שבוצעו, אינו מאפשר לביקורת לבחון את ביצוע פעולות האכיפה בהתאם להוראות החוק.

#### 4.3. התקשרות עם משרד עורכי דין חיצוני לביצוע אכיפה

##### משפטית:

**4.3.1. כללי**

152. החל משנת 2002 התקשרה העירייה עם 2 משרדי עו"ד חיצוניים לצורך הטיפול בחובות באמצעות אכיפה משפטית.
153. עבודתו של משרד עו"ד אחד הופסקה ונכון למועד הביקורת, משרד עו"ד חנינקין הינו המשרד היחידי המטפל בגביית חובות באכיפה משפטית.

**4.3.2. הסכם התקשרות עם משרד עו"ד החיצוני**

154. ביום 4.6.2002 נחתם הסכם התקשרות (להלן: "ההסכם") בין העירייה למשרד עורכי דין חייקין לצורך הסדרת השירותים המשפטיים בגין טיפול בגביית חובות. ההסכם מסדיר את הסכומים שישולמו למשרד העו"ד עבור הטיפול המשפטי בגביית החובות.
155. משרד חנינקין הינו משרד ותיק העובד עם העירייה מזה שנים רבות, ומספק לעירייה שירותים משפטיים שונים לרבות עריכת מכרזים, טיפול בתביעות המוגשות כנגד העירייה, השתתפות בוועדות עירוניות ועוד).
156. סעיף 5' להסכם קובע כי בגין הכנת ושליחת מכתבי התראה לחייבים בטרם נקיטה בהליכים משפטיים לא יגבה עורך הדין תשלום.
- אולם, אם מלוא החוב ישולם בעקבות מכתב ההתראה, אזי עורך הדין זכאי לקבל שכ"ט בסך 150 ₪.
157. סעיף 8 להסכם קובע כי שכר טרחתו של עורך הדין בגין מתן שירותים המשפטיים לעירייה לצורך גביית חובות באכיפה משפטית יהיה כדלקמן:

שכר הטרחה	תיאור הפעולה	
שכ"ט כפי שייקבע על ע"י ביהמ"ש כפי שייקבע על ידי ראש	הוגשה תביעה וניתן פסק דין	א.

הוצאה לפועל	שכ"ט בהליכי הוצאה לפועל	
50% משכ"ט המינימאלי לפי סכום התביעה	הוגשה תביעה, שולם החוב במלואו והתיק נסגר טרם דיון בבהמ"ש	ב.
60% משכ"ט המינימאלי לפי סכום התביעה	הוגשה תביעה, שולם החוב במלואו והתיק נסגר טרם מתן פסק הדין	ג.
70% משכ"ט לפי סכום הפשרה אך לא פחות מ-50% מהתעריף המינימאלי לפי סכום התביעה.	הוגשה תביעה והושגה פשרה תוך כדי ההליך המשפטי	ד.
75% משכ"ט המינימאלי מסכום התביעה	ניתן פסק דין ללא קביעת הוצאות	ה.

158. סעיף 18'ו' להסכם מציין כי בכל מקרה שכ"ט לא יפחת מסכום של 450 ₪ (לא כולל מע"מ).

159. בנוסף לתעריפי שכר הטרחה האמורים משולם למשרד עורכי הדין תשלום שוטף בגין פגישות, ניסוח מכתבים, מתן חוות דעת וייצוג בהליכים משפטיים (לרבות שירותים שאינם עבור טיפול בחובות).

160. התשלום עבור השירותים השוטפים כאמור יעשה בהתאם לשעות העבודה שדווחו על ידי משרד עו"ד, כאשר ערך השעה בגינה מחויבת העירייה משתנה בהתאם למיקום הפגישות והייצוג.

161. סעיף 9'ה' להסכם מציין כי בתום שנה (דהיינו החל מיום 4.6.03) ההסכם יחודש אוטומטית.

162. הביקורת מעירה כי חתימת הסכם שהארכתו נעשית באופן אוטומטי מדי שנה ולתקופה בלתי מוגבלת, ללא בחינת שביעות רצון העירייה וללא בחינת והצגת אלטרנטיבות, טרם הארכת ההסכם מדי תקופה, אינה תקינה.

הארכת הסכם באופן אוטומטי, אינה מאפשרת לעירייה לוודא כי היא מבצעת את ההתקשרות המיטבית הניתנת לביצוע, טרם ההחלטה להמשך ההתקשרות, ולפיכך אינה עומדת בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

### תגובת ממונה הכנסות העירייה:

"ראשית יובהר כי יועץ החיצוני הוא משרד עו"ד ... שנית הסכם עדכני נחתם בתאריך 3/12/2011 כמצ"ב. שלישיית בהתייחס לסעיף 150 מצ"ב כרטסת הנה"ח של הוצאות ארגוניות של המחלקה לשנת 2014 ומפורט תשלומים למשרד עו"ד חייקין לפי פעולות לרבות טיפול משפטי. רביעית ובהתייחס לסעיף, 155 מחלקת הגביה ובפרט הממונה על האכיפה עורכים מעקב אחר ניהול התיקים ואף מקבלים לבקשתם וכשולה הצורך מידע עדכני וכן דוחות מתאימים. בהתייחס לסעיפים 7-156 יובהר כי העירייה משלמת את הוצאות האכיפה המשפטית המבוצעת במסגרת הוצאה לפועל. עו"ד אינו מממן הוצאות אלו, ולמיטב ידיעתנו זה אף נאסר בכללי לשכת עורכי הדין.

בהתייחס לסעיף 158 יובהר כי בפועל נעשות כל הפעולות האפשריות בהתאם למצב בכל תיק ותיק. נוסף כי מרבית תיקי הוצאה לפועל הם בגין חובות ישנים (שכן מרבית אכיפת הגביה בשנים האחרונות מנהלית) ולכן קיים קושי בגביה המשפטית, כאשר בין היתר מדובר בחברות שאינם פעילות, הליכי פשיטת רגל וכדומה.

יחד עם זאת לאור הערת הביקורת יוכנס מנגנון פיקוח ובקרה על עבודת עורכי הדין החיצוניים".

### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

הכרטסת שצורפה כנספח לתגובת המבוקר אינה מרכזת את התשלומים ששולמו למשרד עו"ד עבור הוצאות האכיפה אלא מפרטת את התשלומים ששולמו למשרד עו"ד עבור מגוון רחב של שירותים הניתנים על ידו לעירייה.

בשל האמור, קיים קושי באיתור סך התשלומים ששולמו למשרד עו"ד עבור פעולות האכיפה שביצע כנגד כל חייב (לאורך כל תקופת החוב).

כמו כן, הביקורת לא העירה בדבר תשלום החזרי ההוצאות לעו"ד אלא בדבר היעדר הפיקוח והבקרה אחר פעילות האכיפה המשפטית המבוצעת, ככל שמבוצעת.

#### **4.3.3. העברת חובות לטיפול משפטי**

163. מנתוני כרטסת הנהלת החשבונות של העירייה עולה כי במהלך השנים 2012-2015 שולמו למשרד עורכי דין חייקין כ- 1.4 מלש"ח (כ- 350 אש"ח בשנה).

תשלום זה נעשה עבור מגוון רחב של שירותים הניתנים כאמור על ידי משרד עו"ד החיצוני ולא רק עבור הטיפול בחובות.

164. לעירייה לא קיים דוח המפרט את הסכומים ששולמו למשרד עו"ד עבור הטיפול המשפטי בחובות העירייה.

165. מכרטסת הנהלת החשבונות כאמור שהועבר לביקורת, נראה על פניו כי רובו של התשלום למשרד העו"ד הינו עבור שירותים אחרים הניתנים על ידיו לעירייה (לא עבור טיפול בחובות).

ככל שהאמור הינו נכון, עולה כי בפועל רובם ככולם של החובות לא הועברו לטיפול משפטי לאחר פעולות האכיפה המינהליות שנעשו, ככל שנעשו.

יצוין, כי כפי שעלה בממצאי הביקורת, פעולות האכיפה המינהליות מסתיימות גם הן לרוב, בשליחת מכתב התראה לחייב ללא פעולות אכיפה בפועל (עיקולים וכו').

#### **4.3.4. ביצוע פעולות אכיפה לגביית החובות**

166. כאמור, סעיף 8 להסכם שנחתם עם משרד עו"ד חיינקין מסדיר את השירותים המשפטיים שיבוצעו לגביית החובות ושבגינם ישולם שכ"ט למשרד עו"ד.

167. בשל היעדר מידע ממוחשב לפרטי החובות שבטיפול משפטי והסכומים ששולמו למשרד עו"ד עבור הטיפול בחובות (כפי

שצוין בפרק הקודם לדוח), לא קיימת בחינה אחר אפקטיביות עבודת משרד עו"ד החיצוני בגביית החובות.  
 168. כמו כן, לא קיים מידע המרכז את פעולות האכיפה שנעשו, ככל שנעשו, לגביית כל חוב.

169. מבלי לקבוע לגבי עבודת משרד עו"ד חיינקין אותה אין באפשרות הביקורת לבחון בנסיבות היעדר הבקרה כאמור, העברת חובות לטיפול משפטי ללא פיקוח ובקרה, מובילה לא פעם להיעדר טיפול משפטי הולם לגביית החובות המחייבים השקעה רבה ואי הצלחת הגבייה במקרים כאמור.

מהאמור עולה כי העירייה לא מבצעת מעקב, פיקוח ובקרה אחר עבודת משרד עו"ד החיצוני, ולפיכך אין באפשרות העירייה לבחון את אפקטיביות פעילות האכיפה המשפטית ואת שביעות רצונה מעבודת משרד עו"ד החיצוני.

170. מההסכם שנחתם בין העירייה למשרד עו"ד החיצוני עולה, כי לא נקבע תשלום למשרד עבור פעולות אכיפה שביצע ואשר לא הצליחו.

171. היעדר מתן תשלום למשרד עו"ד החיצוני עבור פעולות אכיפה שלא הצליחו, מונע קיומו של תמריץ נאות למשרד עו"ד לביצוע פעולות אכיפה כנגד החייבים שכן הוא יידרש לממן את עלות ביצוען.

172. בהתאם להסכם שנחתם, פעולות האכיפה מבוצעות על ידי משרד עו"ד החיצוני מבלי שנקבעו בהסכם (או בנהלי העירייה) פעולות משפטיות בסיסיות אותם מחויב משרד עו"ד לבצע (כגון: עיקולי בנקים, הטלת הגבלות על החייב ועוד).

היעדר הטלת חובה לביצוע פעולות אכיפה בסיסיות על משרד עו"ד בחוזה ובנהלי העבודה, ואי תשלום עבור פעולות שלא הצליחו, מונעים קיומו של טיפול משפטי הולם לגביית החובות.

#### פרק ד' - חובות בתחום הרווחה

##### 1. כללי:



173. אגף הרווחה והקהילה אמון על שיפור איכות חייהם ותפקודם של פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות, הנתונים במצבי חיים של מצוקה, משבר, מוגבלות וחולי, עוני והדרה חברתית, קשיי תפקוד, וקושי אישי וחברתי, באופן זמני או מתמשך, בזמן רגיעה או בעיתות חירום.

174. על מנת לממש את תפקידו וייעודו מספק אגף הרווחה והקהילה לתושבים שירותים שונים.

175. בין שירותי אגף הרווחה נכללים:

- סידור במסגרות חוץ (בתי אבות, פנימיות ועוד).
- הפעלת תחנה למתן שירותים סוציאליים וקליניים למשפחות רווחה.
- הפעלת מסגרות שונות לרבות מועדוניות, מרכז לשלום המשפחה, פנימיות ועוד.

176. הפעלת כל אחד מהשירותים דלעיל נעשה במימון של משרד הרווחה והעירייה, תוך גביית דמי השתתפות (לרוב סמליים) בכל פעילות. גבייה כאמור מקטינה את עלות המימון של הפרויקט מהעירייה.

177. גובה ההשתתפות העצמית של כל אחד מהתושבים נקבעת בהתאם לשקלול הזכאות ולקריטריונים שנקבעו באגף הרווחה בהתאם להוראות ולכללים החלים על כל סוג של שירות.

178. יודגש, כי תפקידם של שירותי הרווחה לפעול למתן שירותי רווחה הנחוצים לתושבים, גם אם לעיתים התושב אינו מעוניין בקבלתם ובתשלום עבורם.

179. גביית חובות שלא שולמו יכולה להתבצע רק באמצעות אכיפה משפטית. בהליך אכיפה זה העירייה נדרשת לבצע תהליכי אכיפה הכוללים הגשת תביעה אזרחית כנגד החייב ופתיחת תיק הוצאה לפועל.

180. כאמור בפרק 2 לדוח, חיובים וחובות רווחה אשר לא שולמו מנוהלים בכרטיסים ידניים ואינם מאפשרים קיומו של תיעוד ממוחשב ומרוכז של כל החובות שלא שולמו מהשנים הקודמות.

181. יצוין, כי לצורך קבלת המידע לגבי החובות שטרם שולמו בשנה"ל שנבדקה (תשע"ה), נאלצה הביקורת להתבסס על הקלדה ידנית של החובות מכרטיסי חוב ידניים לקובץ אקסל. באופן האמור, אין באפשרות הביקורת לוודא את שלמות החובות שדווחו בקובץ האקסל.

182. על פי נתוני אגף הרווחה כפי שנמסרו לביקורת, היקף החובות בפעילות האגף העיקריות בשנת תשע"ה הינן, כלהלן:

- דמי השתתפות עצמית בשירותי התחנה - כ - 4 אש"ח בלבד.

- דמי השתתפות עצמית במסגרות השונות - כ - 48 אש"ח.

- דמי השתתפות עצמית בבתי אבות - כ-25 אש"ח.

183. להלן פירוט היקף החובות ביחס להיקפי הגבייה באש"ח בגין השירותים דלעיל נכון לשנת תשע"ה:

היקף החובות באש"ח	סוג השירות
25	בית אבות
48	מסגרות שונות
4	תחנה
77	סה"כ

יצוין, כי מידע זה הינו לשנה"ל אחת בלבד ולא התקבל מידע כאמור לגבי החובות שטרם שולמו מהשנים הקודמות.

בשל האמור, לא ניתן לבחון קיומו של חיוב נאות לכל גורם שקיבל שירות מאגף הרווחה ולא ניתן לבצע התאמה ממוחשבת בין התשלומים שנרשמו בכרטיסי החייבים לסכומים שהתקבלו בפועל בחשבון הבנק של העירייה. היעדר ניהול ממוחשב לחיובים ולחובות עלול לגרום לאי חיוב נאות ו/או לאי גביית חוב שלא שולם.

## 2. גביית תשלומים באגף הרווחה

גביית תשלומי ההשתתפות העצמית נעשית בעיקרה על ידי עובדי הגבייה של אגף הרווחה.

בנוסף מתבצעת הגבייה על ידי העובדים הסוציאליים או גורמים אחרים המספקים את השירותים, בעת מתן השירות. הכספים הנגבים באופן האמור, מועברים לעובדי הגבייה לצורך רישום במערכת והפקת קבלה ממוחשבת למשלם.

קבלה כאמור מהווה אישור על קבלת התשלום ובשל כך, בהתאם הוראות מס הכנסה קיימת חובה להפיק את הקבלה מיד עם קבלת התשלום.

לצורך כך, על מנת לגבות כספים בעת מתן השירותים (ללא גישה למערכת הממוחשבת במועד הגבייה), על האגף להפיק קבלות ידניות למשלמים.

**באגף לא קיימים פנקסי קבלות ידניים ובשל כך לא ניתנות קבלות למשלמים במועד התשלום.**

**אי מתן קבלה למשלם במועד התשלום מהווה עבירה על הוראות מס הכנסה ויתרה מכך, מקשה על יכולת הפיקוח והבקרה של העירייה אחר שלמות העברת הכספים לקופה העירונית.**

## 3. אכיפת הגבייה:

184. באגף הרווחה קיים נוהל גבייה מתושבים מחודש מרץ 2014. הנוהל מסדיר את אופן הגבייה מהתושבים וכן את אופן הטיפול בחובות.

185. סעיף 5 לנוהל האמור קובע כי במקרה בו לא שולם תשלום לאחר כחצי שנה, עובדת הזכאות מטעם אגף הרווחה תערוך ביקור אצל החייב, בתיאום עם עו"ס המשפחה, ותוציא לו מכתב תזכורת/התראה על חובו (כולל שיק חוזר).

186. סעיף 5 לנוהל האמור מוסיף כי במידה והתושב לא מסדיר את חובו, תיבחן האפשרות לזמנו לפגישה עם מנהלת האגף, שליחת

מכתב מהלשכה המשפטית ואף הפסקת השירות אותו מקבל התושב.

187. יש לציין כי ישנם שירותים אשר לא ניתן להפסיקם בגין אי תשלום חוב. כך לדוגמא, שירותי סיוע לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.

188. כאמור, דמי ההשתתפות העצמית הינם תשלומי רשות ואכיפת גבייתם יכולה להתבצע רק על ידי טיפול משפטי.

189. בשל היעדר ממשקי עבודה נאותים בין אגף הרווחה לאגף הכספים, לא מועבר מידע לגבי החובות כאמור מאגף הרווחה לאגף הכספים והחובות שלא נגבו אינם מועברים לטיפול ואכיפה משפטית.

היעדר העברת הטיפול בחובות לאכיפה משפטית והיעדר קיומו של תיעוד ממוחשב לחובות שלא נגבו, מהווה למעשה ויתור העירייה על התשלום/מתן הנחה לחייבים שלא שילמו את חובם שלא כדין (ללא ועדת הנחות וללא קריטריונים שוויוניים).

יצוין, כי היקף החובות השנתי שלא שולם, כפי שדווח לביקורת, הינו כ- 80 אש"ח אך ייתכן כי אם הייתה נעשית בקרה ממוחשבת אחר חובות אלו, יתכן והיה הסכום המוצג גבוה בהרבה.

עוד יודגש, כי סכום זה אינו כולל את החובות שלא שולמו מהשנים הקודמות אשר במצטבר מוערך במאות אלפי ₪ שגבייתם לא נאכפה.

על העירייה לקבוע מדיניות לאופן הטיפול בחובות כאמור והטיפול המשפטי בהם.

#### עיקרי תגובת מנהלת אגף הרווחה:

"...באגף הרווחה והקהילה קיימת מערכת לגביית כספים ממוחשבת מ2/2012.

המערכת פועלת בהנחיית הגזברות. הגזברות מבקרת בקביעות את הקופה. רמת היעילות והבקרה גבוהות לדעתי.

באגף אכן לא קיימים פנקסי קבלות ידניים מכיוון שבזמנו נאמר לנו שהמעבר לקופה ממוחשבת מייתר שימוש בקבלות ידניות... מתוך היקפי תשלומי השתתפות עצמית של כ 1 מלש"ח בשנה, מצליח האגף לגבות למעלה מ-92%. יש להבין כי מדובר באנשים במצבים תפקודיים וכלכליים מורכבים המתקשים לשמור על מוסר תשלומים והאגף עושה מאמצים גדולים מאוד בכל תהליך גביית החובות, כחלק מתפיסת עולם מקצועית טיפולית... אכיפה משפטית לאוכלוסייה מודרת וחלשה, הינה תהליך ארוך שאינו מבטיח כי החייב ישלם בסופו. כמצוין לעיל, שיעורי הגביה באגף הינם מאוד גבוהים ומוטל ספק ביעילות האכיפה המשפטית. אנו מצטרפים להמלצות הביקורת ומבקשים לעבור לניהול ממוחשב של חיובים וחובות, כולל במערכת של התחנה לטיפול. בנוסף, אין לנו ספק בצורך בקביעת מדיניות עירונית ברורה לאופן הטיפול בחובות והטיפול המשפטי בהם. מלבד שיפור הגבייה והבקרה עליה, יקל הדבר על התמודדות הישירה המורכבת הנוצרת בינינו לבין הנזקקים לעזרתנו".

### **תגובת הממונה על הכנסות העירייה:**

"לאור הערת הביקורת, וכן על פי הנאמר בישיבה ב 10/6/15 תיערך בדיקה יסודית של כל נתוני ההכנסות המדוברות לרבות בחינת היקפי החובות ופעולות אכיפה שנעשו ו/או שלא נעשו".

### **פרק ה' - חובות בתחום החינוך**

#### **1. כללי:**

190. אגף החינוך אמון על פיקוח גביית תשלומי התושבים בגין פעילויות שונות לרבות.

- **קונסרבטוריון** – מוסד ללימודי מוזיקה מגיל 3 ומעלה;
- **מרכז רקפת** - מרכז המעניק טיפולים בתחום הפרא רפואי והחינוכי
- **בית הספר למחוננים ומצטיינים** - יום העשרה בשבוע לתלמידים מחוננים ומצטיינים.

191. באופן דומה לאגף הרווחה, תשלום דמי השתתפות כאמור הינו תשלום רשות ותושב שאינו מעוניין בקבלת השירותים (ברובם של המקרים) לא חייב בקבלת השירות ובתשלום עבורו.

192. בשל כך, גביית חובות שלא שולמו יכולה להתבצע רק באמצעות אכיפה משפטית. בהליך אכיפה זה העירייה נדרשת לבצע תהליכי אכיפה הכוללים הגשת תביעה אזרחית כנגד החייב ופתיחת תיק הוצאה לפועל.

193. להלן היקף הגבייה בפעילויות כאמור אשר מהווה את עיקר פעילות הגבייה באגף החינוך (כפי שנמסר לביקורת):

היקפי גבייה מוערך בפעילות לשנה	סוג השירות
2 מלש"ח	קונסרבטוריון
600 אש"ח	מרכז רקפת
800 אש"ח	בית הספר לילדים מחוננים ומצטיינים

כפי שצוין בפרק 3 לדוח, חיובים וחובות בפעילות מרכז רקפת ובתי הספר, נעשים במערכת מידע ממוחשבת הכוללת פירוט של החובות שלא שולמו.

194. הביקורת לא קיבלה מידע לגבי היקף החובות שלא נגבו בפעילות מרכז רקפת ובתי הספר, ככל שאכן ישנו.

למרות היעדר קבלת המידע כאמור, לא מן הנמנע כי בשל היקפי הגבייה הגבוהים בפעילויות, ישנם גם חובות גבוהים שטרם נגבו.

195. חובות בפעילות הקונסרבטוריון, נרשמים באופן ידני ולא קיים להם תיעוד ממוחשב.

בשל האמור, לא ניתן לבחון קיומו של חיוב נאות לכל גורם שקיבל שירות בפעילות הקונסרבטוריון ולא ניתן לבצע התאמה ממוחשבת בין התשלומים שנרשמו בכרטיסי החיובים לסכומים שהתקבלו בפועל בחשבון הבנק של העירייה. היעדר ניהול ממוחשב לחיובים ולחובות עלול לגרום לאי חיוב נאות ו/או לאי גביית חוב שלא שולם.

## 2. אכיפת הגבייה:

196. חוב של תושב בשל אי תשלום השתתפות עצמית מועבר למנהלת וחשבת אגף החינוך מכל אחד ממרכזי הפעילויות.
197. באגף החינוך לא קיים נוהל המסדיר את אופן הטיפול בחובות שלא נגבו כאמור. בשל היעדר נוהל לא קיימת הסדרה של הגורמים האחראים לטיפול בחובות ותהליך העבודה הנדרש לרבות פעולות האכיפה שיבוצעו לגביית התשלומים.
198. בהתאם לנמסר לביקורת, מנהלת אגף החינוך נדרשת להעביר את פירוט החובות שלא שולמו בכל פעילות להחלטת הנהלת העירייה (גזברות ויועמ"ש) לגבי המשך פעילות הגבייה/האכיפה מול החייבים.
199. הביקורת לא מצאה מסמך המעיד על העברת החובות בפועל לידיעה והחלטת הנהלת העירייה. אגף החינוך לא מקבל מסמך מתועד המפרט את ההנחיות שקיבל, ככל שקיבל, מהנהלת העירייה להמשך הטיפול בכל חוב. בפועל, אף אחד מהחובות כאמור לא הועבר לטיפול ואכיפה משפטית.

היעדר העברת הטיפול בחובות לאכיפה משפטית והיעדר קיומו של תיעוד ממוחשב לחובות שלא נגבו (בתחום הקונסרבטוריון), מהווה למעשה ויתור העירייה על התשלום/מתן הנחה לחייבים שלא שילמו את חובם שלא כדין (ללא ועדת הנחות וללא קריטריונים שוויוניים).

**על העירייה לקבוע מדיניות לאופן הטיפול בחובות כאמור והטיפול המשפטי בהם.**

### **תגובת מנהלת מנהל וארגון אגף החינוך:**

"בסעיף 1 לפרק ה' לדוח נכתב "אגף החינוך אמון על פיקוח גביית תשלומים" למרות הסכמתי עם האימרה יש לציין שאין נוהל כתוב שהתקבל באגף שאומר שאגף החינוך הינו אמון על פיקוח גביית התשלומים, ואין נהלים שמסדירים את הפיקוח ואופן החלתו. סעיף 4 – נכתב " וטיפול בחובות שטרם שולמו." גם אם היה נוהל של פיקוח על גבייה, אגף החינוך לא היה אמור לטפל בחובות שטרם שולמו אלא אגף הגבייה".

### **תגובת הממונה על הכנסות העירייה:**

"אומנם קיימים מערכות ניהוליות אולם מערכות אלו הינם מערכות נפרדות ובעיקר אינן מערכות כספיות וממומשקות, מערכת מגע ולפיכך קיימת מציאות שלנישום קיים חוב בנדון ואגף הגבייה, אינו מודע לה.

לאור הערת הביקורת, הגזבר ינחה את המחלקות הרלוונטיות לעדכן את הקיים במערכת ניהול ובקרה כספיים. כן יבדקו נושאים אילו מול החברה לאוטומציה האמונה על סיכרון המערכות, במסגרת הליכי עבודה ובקרה לשנת 2016".

### **פרק ו' - חובות בתחום הווטרינריה**

200. פעילות השרות הווטרינרי מוסדרת באמצעות קשת רחבה של חוקים, תקנות וחוקי עזר המהווים את המסגרת הכללית לפעילותו.

201. במסגרת תפקידו של ווטרינר העירייה, נדרש הווטרינר להטיל בין היתר קנסות בגין ביצוע עבירות על הוראות החוק (כגון החזקת כלב ללא רישיון בתוקף/ללא חיסון כלבת), להטיל



חיובים עבור אגרות בגין בדיקות ואישורים אותם הוא נותן מתוקף תפקידו ועוד.

202. לא ניתן לשלם על חיסון בעלי חיים באתר האינטרנט של העירייה. קיומה של אפשרות תשלום באופן ממוחשב יכולה לשפר את השירות הניתן לתושבים ולהחל בתהליכי הגבייה של הווטרנר העירוני.

203. בביקורת עלה, כי, לווטרנר העירייה לא קיימת מערכת המאפשרת הטלת חיובים ותיעודם באופן ממוחשב.

204. עוד עלה, כי ווטרינר העירייה לא מטיל חיובים וקנסות, כך כדוגמאות:

- לא מוטלים חיובים עבור בדיקות מזון שביצע (בדיקת משאיות המספקות בשר לעסקים ברחבי העיר) - סכומי החיוב מוערכים על ידי הביקורת בעשרות אש"ח שלא מחויבים ולא נגבים.

- לא מוטלים קנסות בגין אחזקת כלבים ללא סירוס כמחויב בחוק – סכומים אלו מוערכים על ידי הביקורת במאות אש"ח שלא מחויבים ולא נגבים.

על פי נתוני הווטרנר העירוני, ברחבי העירייה ישנם למעלה מ- 1500 כלבים אשר, נכון למועד הביקורת, טרם חוסנו וטרם הופק להם רישיון כדין.

- לא מוטלים קנסות בגין אחזקת כלבים מסוכנים ללא סירוס ועוד.

הטלת חיובים כאמור וגביית החובות בגינם הייתה יכולה לסייע ביצירת הכנסות לעירייה ויצירת תשתית נאותה יותר למתן שירותים עירוניים לתושבים.

#### תגובת הממונה על הכנסות העירייה:

"לאור הערת הביקורת העירייה סבורה כי בנוסף לתגובת העירייה לפרקים ד- ה כאן נדרש התערבות יסודית, התאמה והטמעה של המערכת לזמנינו, הואיל ונמצא כי הרישומים והכנסות נעשים באופן ידני דבר המתאים לניהול לפני שני עשורים לפחות".

## נספחים

### התייחסות ינון ברבי

הנדון : טיוטת דוח ביקורת בנושא גביית חובות

קיבלתי לידי את טיוטת הדוח שבנדון ולהלן התייחסותי לפרקי הדוח.

#### התייחסות לפרק א

בפגישת ההיכרות 10.6.15 עם רו"ח מטעם מבקר העירייה הצעתי כי אעביר אליו באופן מידי את הדוחות המבוקשים בפורמט PDF, כפי שאני מעביר מידי שנה למשרדי רו"ח מטעם משרד הפנים לגבי ביקורות שנתיים, חציוניים ורבעוניים. רו"ח מטעם המבקר ביקש כי הדוחות יהיו בפורמט אקסל כדי לערוך פילוחים וחיתוכים ודוחות מתאימים.

**הדוחות בפורמט האחר שנתבקש על ידי הביקורת, התקבלו מהאוטומציה, החל מתחילת יולי 2015 ויצאו שגויים, במיליוני שקלים, ומשום כך חלו עיכובים רבים בהנפקתן, בשל הניסיונות לבדוק מדוע מופיעים ההפרשים בין דוחות אילו לפי הפורמט המבוקש, לבין פורמט ה PDF ( פורמט שמוגש מידי שנה למשרד הפנים).**

ברם, כמנהל היחידה צריך הייתי לפנות לגורמים הבכירים יותר באוטומציה על מנת לקבל את המבוקש על ידי המבקר, ואכן בסופו של יום, ובעקבות התערבותי אצל גורם בכיר ומנוסה באוטומציה, בתחילת חודש 9/15 התקבלו והועברו הדוחות בפורמט המבוקש ולצערי הרב באיחור רב, ולא בזמן הראוי, ואני מיצר על כך שנושא זה לא הובא לידיעת הבכירים באוטומציה מוקדם יותר ולטיפול מידי, וממילא אם הדברים היו נעשים מוקדם יותר, פרק א היה מתייתר.

אציין כי גם בדוח האחרון שהונפק ע"י החברה לאוטומציה בפורמט המבוקש על ידי רו"ח מטעם המבקר, ורו"ח מטעם המבקר סומך ידיו עליו כפי שמופיע בעמודים 18-19 לטיטת הביקורת, קיימים הפרשים והודעתי עליהם למשרד רו"ח מטעם המבקר ב-3/3/16 בטלפון, ועליהם אתייחס בגוף הדוח בפרק הרלוונטי ומבלי למעט מהתגובה בגוף הדוח להפרש, התקיימה פגישה ביום 10/3/16 במשרד הח"מ בנוכחות רו"ח תומר עורך הדוח והמבקר וממונה על האכיפה, והוסברו לדעתי ממה נבעו ההפרשים. ראוי לציין כי בכל תקופת הדוח דרשתי מהחברה לאוטומציה כי הדוחות הבאים שאגיש לכל מבקר יהיו בפורמט אקסל, ובלבד שיהיה תואם ומדויק בין שני הדוחות, מה שלצערי לא קרה בדוח זה. ואכן להלן התוצאה: בתאריך 7/3/16 בפגישה עם משרד רו"ח א. יהודיוף ושות' רואי חשבון מטעם משרד הפנים ל-2015, דהיינו לשנה לאחר שנת ביקורת זו, ולאור אי ההתאמות בדוחות הקודמים למשרד רו"ח מטעם מבקר העירייה הצלחנו בשעה טובה להעביר במייל למשרד לרו"ח מטעם מ. הפנים את כל המאזנים 949 942 שהם הדוחות הרלוונטיים לדוח הכספי בפורמט אקסל, וזאת לאחר שנבדק ונמצא כי דוחות אקסל תואמים במדויק את הדוחות הרגילים, היינו דוחות PDF, שנמסרו בישיבה בהתאם לצרכים והנתונים המבוקרים. בנסיבות העניין ומאחר ואף אני מרגיש כי ניתן היה לפעול בשיתוף פעולה יעיל יותר עם המבקר, איני מוצא לנכון להתדיין על כל פרט ופרט בפרק א, אשר למעשה אינו לגוף הענין (ביקורת בנושא גביית חובות) ואסתפק באמור לעיל.

### התייחסות לפרק ב

#### מערכת הגביה העירונית

סעיף 64 "מערכת מ.ג.ע אינה מסוכרנת למערכות ... כגון חובות רווחה, הנדסה, חינוך ועוד.

כפי שנמסר לך בפגישת תיאום ציפיות על ידי, מערכת מגע אינה מסוכרנת לחיובים וחובות רווחה, חיובים וחובות ווטרינריה, וכן לחיובים המנוהלים לקונסרבטוריון, רקפת וכדומה, ובו המערכות נפרדות.

**אגף הגזברות מאמצת את הערת הביקורת ותפעל לסכרן את המערכות השונות .**

יחד עם זאת לא קיימים חובות הנדסה לתושבים כגון סלילת רחוב יזום על ידי העירייה , מחלקת הנדסה מנפיקה הודעות תשלום לחיובים שוטפים בגין אגרות והיטלים בעת מתן אישורים לטאבו או הקמת בנין חדש , בית וכדומה . לעומת זאת המערכת מסוכנרת עם אגף החינוך בגין חיובי שכר לימוד גני ילדים טרום חובה, וחובה המופיעים בנושא 41 חינוך .

**לגבי המסקנה : אכן היעדר קשר וסכרון מקשה על גביית חובות האמורים , ראוי להזכיר כי העברתם לתהליכי אכיפה יהיו אך ורק בתביעות משפטיות ולא**

**באכיפה מנהלית כפי שכתב בדוח .**

**דף 65 : סוגי שירות המנוהלים במערכת**

הואיל והדוח מתייחס לחובות עד 31/12/2014 קידוד סוגי השירות כפי שמופיע בדוח אינו מדויק, במאזן לסוף 2014 קיימים סוגי השירות הנכונים , ולרבות יתרות החוב הנכונות . לדוגמא 405 ארנונה 2014 יתרה 10,077 מלש"ח .

**להלן הקידוד הנכון :**

**מים :**

426 –שקים חוזרים עד 2002

424-מים עד 12/04

407-מים 2005

401 –מים 2006

444-מים 2007

445-מים 2008

**ארנונה :**

425 –ארנונה עד 12/04

408-ארנונה 2005

402 –ארנונה 2006

409-ארנונה 2007

446 –ארנונה 2008

428-ארנונה 2009

448-ארנונה 2010

449-ארנונה 2011

438-ארנונה 2012

439-ארנונה 2013

405- ארנונה 2014 שוטף

**שילוט :**

432-שילוט עד 09

38-שילוט 2010

439-שילוט 2011

440-שילוט 2012

441-שילוט 2013

433-שילוט 2014 שוטף

**משפטית :**

474- הועבר לעו"ד חיצוני אכיפה משפטית מים

475-הועבר לעו"ד חיצוני אכיפה משפטית ארנונה .

**תגובת מחלקת הגביה להערה כפי שמופיעה במסגרת בעמוד 12 :**

כפי שהובהר בפגישה ב10/6/2015, רמת השרון פנתה שנה אחר שנה עד 2004 לאגף הביקורת של משרד הפנים בדבר הקושי בגיול חובות של נישומים, הואיל ובכל שנה התווספה שכבת חוב משנה קודמת. בעקבות פניותינו הרבות, הוחלט ע"י ראש אגף ביקורת במשרד הפנים מר שוקי אמרני כי החל משנת 2005 כל שנה תעמוד בנפרד ובסוג שרות אחר. וזה אכן נעשה, היינו החל משנת 2005 כל שנה עומדת בפני עצמה. **אנחנו מסכימים עם הביקורת** כי קיים קושי רב לגבי כל נישום וגיול חובותיו, אך במסגרת אכיפת הגביה אנחנו בודקים כל נישום את עומק החוב ופועלים בהתאם.

**לגבי סעיפים 69-71 להלן ההתייחסות למסגרת עמוד 13 לדוח**

**תגובת הגזברות ניתנת כאן לנושאים העיקריים ובעיקר להערות הממוסגרות בסעיפים שבהם היתה התייחסות מיוחדת שאינה ממסגרת התייחסנו.**

ולגבי ההערה במסגרת, **אכן אנחנו מסכימים** שקיים קושי גדול בהיעדר מידע ממוחשב במערכת האוטומציה, אולם, ראשית הנתונים בדבר הליכים משפטיים קיימים בעירייה, גם אם קיים קושי בהצגתם, זאת ועוד, בנוסף מתועדים בעודכנית אצל העו"ד סטטוס הטיפול המשפטי, וכן קיימת מערכת חיצונית שבה אנחנו עובדים מערכת שקד של חברת מגע"ר שבה יש לנו פיקוח ובקרה וסטטוס של כל חייב.

**1.2 מערכת לניהול חובות בגין שקים חוזרים :**

**לגבי סעיף 74 : סעיף הביקורת אינה מדויקת ונפרט :**

החל משנת 2003 כל שק שחוזר, הסכומים שבגינם התקבלו כהכנסות מוקטנות בסוגי השירות המתאימים. ולכן הרישומים נעשים במקביל. שקים חוזרים

נאכפים בשני מסלולים מסלול אחד על ידי מכתב עו"ד פלס . ומסלול שני באכיפה מנהלית כוללת . אנחנו קובעים כי הערת הביקורת לא נכונה בכלל . הביקורת לא בדקה האם יש מעקב מתאים, כן לא נתבקשנו בנדון להציג האם קיימת מערכת שמאפשרת נתונים אילו. ולכן ניתן לדעת את כל פרטי מוסר השיק, מס משלם, כתובת, מס שיק, סכום השיק, תאריך פירעון סטטוס במערכת. את הפרטים האלו ניתן לראות במערכת מגע, מסך 550, אפשרות 6 .

## 2. ניהול חובות באגף הרווחה :

בהתייחסותנו למסקנת הדוח הממוסגרת, **לאור הערת הביקורת** הגזבר החדש שנכנס לתפקיד בחודש האחרון, ינחה את הגורמים הרלוונטיים להטמיע במערכת מתאימה את הליכי הבקרה הכספיים וניהולם המתאים, ונושא זה יוכנס במסגרת הליכי העבודה ל-2016 .

3. ניהול חובות אגף החינוך : קונסרבטוריון, מרכז רקפת, ביה"ס למחוננים .  
אומנם קיימים מערכות ניהוליות אולם מערכות אלו הינם מערכות נפרדות ובעיקר אינם מערכות כספיות וממומשקות, מערכת מגע. ולפיכך קיימת מציאות שלנישום קיים חוב בנדון ואגף הגביה, אינו מודע לה. **לאור הערת הביקורת**, הגזבר ינחה את המחלקות הרלוונטיות לעדכן את הקיים במערכת ניהול ובקרה כספיים .  
 כן יבדקו נושאים אילו מול החברה לאוטומציה האמונה על סיכרון המערכות, במסגרת הליכי עבודה ובקרה לשנת 2016 .

## פרק ג – ארנונה

בהמשך לכתב על ידי בהתייחסות לפרק א, ובהמשך למצוטט על ידי הביקורת (עמוד 18 בדוח), " כבר 5/7/15 בקשתי והעברתי למתאמת המיכון ר. את דרישת המבקר, דא עקא העברתי לה כי היתרות כפי שהמבקר מבקש והיתרות חייבות להיות תואמות למאזני משרד הפנים ר. הפיקה דוחות בקוגנוס (מחולל דוחות) וכו והיתרות לנושא ארנונה, שילוט וחינוך אינן תואמות .

תגובת הגזברות : דוחות משרד הפנים הם הדוחות הקובעים כל עוד לא הוכח אחרת . למעלה מ-200 רשויות העובדות עם האוטומציה מגישות למשרד הפנים דוחות הזיהם לדוחות הקיימים אצלנו (וכפי שהצעתי להעבירו עוד ב-10/6/15). הדוחות נבנו על ידי החברה לאוטומציה בהתאם לדרישות משרד הפנים לפחות מלפני 30 שנה (תחילת הגשת דוחות על ידי ברשויות אחרות שבהם עבדתי) ובהתאמות הנדרשות . ולכן עמדתי על כך שהדוחות בקוגנוס (מחולל דוחות) ו/או באקסל, יהיו תואמים לדוחות 942 949, וכפי שכתבתי בפרק א הגורם לעיכוב

הדוחות למבקר היו הפרשים במלש"ח. האבסורד הוא כי היתרות שהוגשו על ידי אוטומציה (בפורמט אקסל) למבקר נמוכים במליוני שקלים, ממצבת החובות כפי שהועברו על ידי למשרד הפנים ואושרו בדוח הכספי המבוקר לשנת 2014. לדוגמא בדוח הטיוטה שהציג המבקר (עמ' 18) נמצאו פערים במלש"ח ביתרות 2014 (5 מלש"ח פחות), והן ביתרת חוב עד 2004, לגבי השנים האחרות היה הפרש מינורי

להלן דוח היתרות הנכון (על פי הדוחות שהוגשו למשרד הפנים):

425 – חובות ארנונה עד 12/04 - 27,670 מלש"ח

408- ארנונה 2005 - 1597 מלש"ח

402- ארנונה 2006 - 1591 מלש"ח

409- ארנונה 2007-1829 מלש"ח

446- ארנונה 2008 1849 מלש"ח

428- ארנונה 2009 - 975 מלש"ח

448- ארנונה 2010 - 1690 מלש"ח

449- ארנונה 2011 - 2470 מלש"ח

438 – ארנונה 2012-2656 מלש"ח

439 – ארנונה 2013 – 4263 מלש"ח

405 – ארנונה 2014 10,077 מלש"ח .

לאור ההפרשים שהודעתי עליהם, בתאריך 10/3/16 התקיימה פגישה עם המבקר, ועם רו"ח תומר (עורך הדוח), ובה הוכח על ידי, כי הדוח שהוגש בפורמט המבוקש על ידי האוטומציה אינו נכון. היתרות הנמוכות כפי שהוצגו על ידי המבקר (עמ' 18) בפורמט המבוקש ע"י המבקר כפי שנמסרו לו מהאוטומציה, לקח בחשבון את כל סכומי הגביה בפועל במהלך שנת הכספים 2015 כ- 5 מלש"ח עבור חובות 2014, ומכאן נוצרה הצגת היתרה השגויה הנמוכה מהמאזנים שהוגשו על ידי למשרד הפנים בדוח הכספי המבוקר .

לסיכום : המאזן שהוגש על ידי ל- 31/12/2014 לרבות היתרות, הוא הדו"ח הנכון. והערת המבקר "כי מתן דוחות אלו למשרד הפנים שגויים (במסגרת עמוד 19 לדוח) אינה נכונה. ולכן נבקש, כי יתוקנו יתרות החוב והערה זו תמחק .

טיפול בחובות ישנים: הממונה על האכיפה ישיב לעמודים 19-26 לרבות אסמכתאות .

4. טיפול בחובות ארנונה אכיפה משפטית

להלן תגובת המבוקרים להערת הביקורת המוסגרת בעמוד 27 לאחר (סעיף 123) אכיפה משפטית הינה עוגן נוסף במסגרת פעילות אכיפה. נושא זה קיבל משנה תוקף לאור הוראות היועץ המשפטי לממשלה לגבי שנות החוב שבהם יש לפעול אכיפה מנהלית, ובכל מועד אחר יש לפעול באכיפה משפטית.

בנסיבות המיוחדות שבהם העירייה היתה ב-3 השנים האחרונות (ראש עיר בנצרות), וכן בהיעדרו של הגזבר הקודם לתקופה של כשנה ושלושה חודשים, הצלחנו אך לאחרונה ב-6/15 לתקן פקיד לאכיפה משפטית. דא עקא, והואיל והוכרזו בחירות מיוחדות ב-11/15- הוחלט על ידי משרד הפנים שחל איסור גורף לצאת לאף לא אחד מהמכרזים, לרבות המכרז לפקיד אכיפה משפטית. כעת הליך הבחירות הסתיים, דרשנו בשנית במסגרת דינוי תקציב 2016 כח אדם מתאים. משום שלדעתנו תקן זה שאושר עובר לביקורת זו, יוכל לסייע לנו להשתמש בעוגן האכיפה המשפטית, ואנחנו מאמינים כי הערה כפי שקיבלה ביטוי, בעמוד 20 תסייע לנו לקבל את כח האדם המתאים.

יחד עם זאת, אנחנו סבורים כי על פי הנתונים שמוצגים בטבלה (המצ"ב) לגבי 8 השנים האחרונות, נמצא כי על אף שעיקר אכיפת הגביה הינה אכיפה מנהלית, התוצאות לגביה השוטפת וליתרות חוב הינם מעל יעדי התקציב ואחוזי הגביה גבוהים, ובהשוואה ל-3 רשויות סמוכות התוצאות לא פחות טובות. יצוין כי רשויות סמוכות אלו ראש העין, אלעד, כפר סבא, מעסיקות חברות גביה ו/או עו"ד צמוד, ומאידך רמת השרון אכיפת הגביה הינה עצמאית.

לסיכום סעיף זה: אומנם להליכים משפטיים קיימים יתרונות, אולם גם לאכיפה המנהלית קיימים יתרונות רבים שיפורטו בהמשך.

#### התייחסות לשתי ההערות הממוסגרות בעמודים 27-28

אכיפת הגביה ברובה המכריע מנוהלת במסגרת האכיפה המנהלית לאור התוצאות הטובות כפי שהשתקפו בטבלה. אנחנו סבורים כי התוצאה באכיפה מנהלית טובה ויעילה ומביאה לגביה מהירה עת שנבחנו היתרונות והחסרונות של שני עוגנים אילו, מצאנו כי אכיפה מנהלית עדיפה כעוגן מרכזית על פני אכיפה משפטית. האינטנסיביות שבה נישום נאלץ להתמודד באכיפה מנהלית מחייבת את הנישום לטפל בעניינו בזמן קצר משום שאכיפה מנהלית ובעיקר עיקולים אינה מאפשרת לנישום יכולת תפקוד, אלא בסידור עניינו. עוד נציין כי במקרים מסוימים שלהבנתנו אפשרות הגביה באכיפה משפטית היא המוצא הנכון אנחנו משתמשים בה.

4.2: העברת החובות לטיפול המשפטי:



המבוקרים אינם מבינים את הערת הביקורת בעמוד 12 : בביקורת מצוין כי ישנם 2 סוגי שרות המיוחדים לתביעות משפטיות .

האחד סוג שירות 574 – הועבר לעו"ד חיצוני – אכיפה משפטית מים (כל השנים) השני סוג שירות 575 – הועבר לעו"ד חיצוני – אכיפה משפטית ארנונה (כל השנים) כמו כן ניתן לבדוק לגבי כל נישום את עומק החוב וכל מרכיבי החוב וכדומה .  
בהתייחס להערה במסגרת בעמוד 30 :

כל המקרים המדוגמים מטופלים לפי המותר על פי דין ולפי הצורך באכיפה מנהלית או באכיפה משפטית.

ישנם מקרים שבהם אנחנו נמנעים לאכוף, כגון נישום בהליכי השגה וערר שמשיג על כל מרכיב החיוב והחוב כגון אמי - שרגז, או לוין שלמה הנמצא באיחוד תיקים וכפי שפורטו על ידינו למקרים המדוגמים.

4.3.2 : הסכם התקשרות עם עו"ד חיצוני :

ראשית יובהר כי יועץ החיצוני הוא משרד עו"ד חייקין דרור לזר .

שנית הסכם עדכני נחתם בתאריך 3/12/2011 כמצ"ב .

שלישית בהתייחס לסעיף 150 (מצ"ב כרטסת הנה"ח של הוצאות ארגוניות של המחלקה לשנת 2014) ומפורט תשלומים למשרד עו"ד חייקין לפי פעולות לרבות טיפול משפטי .

רביעית ובהתייחס לסעיף 155 , מחלקת הגביה ובפרט הממונה על האכיפה עורכים מעקב אחר ניהול התיקים ואף מקבלים לבקשתם וכשולה הצורך מידע עדכני וכן דוחות מתאימים .

בהתייחס לסעיפים 7-156 יובהר כי העירייה משלמת את הוצאות האכיפה המשפטית המבוצעת במסגרת הוצאה לפועל . עו"ד אינו מממן הוצאות אלו, ולמיטב ידיעתנו זה אף נאסר בכללי לשכת עורכי הדין .

בהתייחס לסעיף 158 יובהר כי בפועל נעשות כל הפעולות האפשריות בהתאם למצב בכל תיק ותיק . נוסף כי מרבית תיקי הוצאה לפועל הם בגין חובות ישנים (שכן מרבית אכיפת הגביה בשנים האחרונות מנהלית) ולכן קיים קושי בגביה המשפטית, כאשר בין היתר מדובר בחברות שאינם פעילות, הליכי פשיטת רגל וכדומה .

יחד עם זאת לאור הערת הביקורת יוכנס מנגנון פיקוח ובקרה על עבודת עורכי הדין החיצוניים .

פרק ד : חובות בתחום הרווחה

לאור הערת הביקורת בעמוד 38, ולאור העובדה כי כבר בפגישה ב-10/6/15 הבהרנו כי המערכת בנושא הזה מנוהלת במערכת שאינה מתאימה לתקופה זו , סביר

להניח כי קיים אובדן הכנסות שספק אם יהיה ניתן לגבות אותו. אנחנו סבורים כי על העירייה להעמיד מערכת ראויה לטיפול מעקב ובקרה כספית על פי הנהלים והוראות ככל שהם קשורים לצד הכספי.

**לאור הערת הביקורת** גזבר העירייה ינחה בשנת התקציב 2016 את הגורמים הרלוונטיים לסדר וארגון לניהול מערך הרישום והכנסות ומעקב חובות.

**פרק ה :** חובות בתחום החינוך :

**לאור הערת הביקורת**, וכן על פי הנאמר בישיבה ב-10/6/15 תיערך בדיקה יסודית של כל נתוני ההכנסות המדוברות לרבות בחינת היקפי החובות ופעולות אכיפה שנעשו ו/או שלא נעשו.

**פרק ו :** חובות בתחום הווטרינריה : **לאור הערת הביקורת** העירייה סבורה כי בנוסף לתגובת העירייה לפרקים ד-ה כאן נדרש התערבות יסודית, התאמה והטמעה של המערכת לזמנינו, הואיל ונמצא כי הרישומים והכנסות נעשים באופן ידני דבר המתאים לניהול לפני שני עשורים לפחות.

**סוף דבר :** אנחנו מודים למבקר על הערותיו. אנו רואים בביקורת כלי חשוב לייעל ולהשתפר.

התייחסות ציון ברדה

בס"ד

התייחסות לביקורת

לאחר קריאת טיוטת הדו"ח, נמצאו נתונים שהועברו שהובנו ונקראו לא נכון ועל כן סוכם עמכם

שאפרט לגבי הנדגמים פעולות האכיפה, סטטוס טיפול, מצב החוב, וכד', מועדי התהליכים מצוויים בכל נספח ונספח

ל.ש.

נמצא בהוצל"פ, תיק שנפתח בשנת 1996, עבר ב-2004 למשרד עו"ד חייקין, מצ"ב  
 תיק הוצל"פ נספח א' (2 דפים)  
 בשנת 2002 הוכרז החייב כפושט רגל, ביקש הפטר ב-2008  
 שכרנו חוקר וע"פ ממצאיו ביטלנו את בקשת ההפטר, נספח א' 1  
 בגין יתרת החוב נשלחו הודעות דרישה ע"פ פקודת המיסים  
 הוטל עיקול צד ג' כלפי חייבת שלו שזכה בהוצל"פ כנגדה נספח א' 2 (2 דפים)  
 חליפת מכתבים בין ב"כ הצדדים המכחיש חוב שנוצר לאחר מתן צו הכינוס נספח  
 א' 3 (3 דפים)  
 קבלת דיבידנד שני 35989 ₪ נספח א' 4  
 קיימת הארת אזהרה בגין המקרקעין נספח א' 5  
 קיימת מחלוקת מהותית לגבי גודל חזקת המבנה שהיה ברשות מספר שוכרים ולכן  
 לא נמשכו הליכים  
 בגין יתרה זו שיש עליה תהיות כבדות  
 מקבלים כספים מידי פעם מהנאמן

### ט.כ..

נתבע בשנת 1995 היה הסכם פשרה שבעל החברה לא עמד בו  
 ניסנו לפעול כנגד הבעלים במהלך השנים בהודעות דרישה ראשונה ושנייה,  
 בוצע עיקול בנק נספח ב' 1 (2 דפים)  
 בוצע רישום בעיקול בביתו נספח ב' 2, (2 דפים)  
 2006-2007 חליפת מכתבים בין עו"ד של ב"כ הצדדים כנגד הרמת מסך נספח ג' 2  
 (דפים),  
 הואיל והנ"ל בתקופה זו ערירי בן 74 ללא יכולת כלכלית לפרוע את חובו  
 הואיל ובתקופה הנדונה שכר את הנכס לא הוטלו עיקולי מקרקעין  
 ולפיכך אין פעולות מנהליות נוספות

### ש.מ.

הודעות דרישה ראשונה ושנייה, במהלך השנים  
 נותקה אספקת המים פעמיים, נספח ד' 1  
 נשלח מכתב עו"ד בגין שיק שחזר, נספח ד' 1  
 נפתח תיק הוצל"פ בגין שיקים שנתנה ביתה נספח ד' 2  
 בוצע רישום בעיקול נספח ד' 3  
 בוצע עיקול מיטלטלין בפועל בפועל נספח ד' 3

בוצע רישום בעיקול נספח ד' 4  
מוסרת השיקים (הבת) עזבה את הארץ יחד עם הוריה שע"ש רשום החוב נספח ד' 5  
(2דפים)  
הואיל ובתקופה הנדונה שכרה את הנכס לא בוצע עיקול במקרקעין

#### נ. מ. ה. ד.

הודעות דרישה ראשונה ושנייה במהלך השנים  
נשלח מכתב עו"ד נספח ה'  
בוצע עיקול צד ג' בנק נספח ה' 1  
בוצע עיקול צד ג' חברות ביטוח ואשראי נספח ה' 2  
סטטוס החברה פעילה תחת פרוק נספח ה' 3  
היות והיה שוכר לא בוצע עיקולי מקרקעין .

#### א.

מנהל הארנונה מוסר כי חיובי הארנונה נדונו בוועדת ערר החל משנת 2011 לרבות  
השגה ל-2016  
בגין כל שנה ושנה, עובר למתן החלטה ע"י חברי וועדת ערר הקודמת בדבר  
טענותיהם, הומצא  
מסמך ע"י היועץ המשפטי של העירייה ובו נכתב כי לוועדה אין תוקף משפטי הואיל  
ועבר המועד החוקי להיותם חברי וועדה (8 שנים)  
מאחר ופוזרה הוועדה, הוחלט ע"י השופטת פרדו, יו"ר הוועדה (החדשה) כי יתקיים  
דיון על כל  
המקרים החל משנת 2011, ראוי לציין כי מבחינת העוררים הכול שנוי  
במחלוקת ולכן לא שולם ולא נאכף אף חלק מהחוב .  
תזומן ועדת ערר בהקדם. ולפיכך אין פעולות מנהליות .

#### ת. י. פ.

הודעות דרישה ראשונה ושנייה במהלך השנים  
בפגישת הבהרות נמצא כי הנ"ל חולקים על החוב, טענותיהם נדחו .  
בוצע עיקול בנק, נספח ו'  
תוצאות העיקול: נתפסו כספים ובטרם המימוש הוגשה עת"מ כנגד העירייה ,  
נמסר ממנהל הארנונה כי הושגה פשרה שבה שולם סכום גדול מהחוב לאור  
טענותיהם החדשות .

יתרת החוב תטופל במסגרת החיוב על בסיס המדידה הקרובה בגין כל המתחם של עשרות אלפי מטרים .

הנ"ל שוכרים את המבנה ולפיכך לא בוצע עיקול במקרקעין ולפיכך אין פעולות מנהליות נוספות .

#### מ.ה.

נשלחו הודעות דרישה ראשונה ושנייה במהלך השנים

נשלח 2 מכתבי עו"ד בטרם תביעה נספח ז' 1

נשלח מכתב עו"ד נספח ז' 1

בוצע עיקול צד ג' נספח ז' 2

בוצע עיקול צד ג' חברות ביטוח ואשראי ושכ"ד נספח ז' 3

בוצע רישום בעיקול נספח ז' 4

בוצע עיקול מיטלטלין בפועל ז' 4

עד היום מקבלים שכ"ד מדיירים במתחם כל 3 חודשים שיקים מראש.

קיים דיון משפטי עימם, בנושא חידוש החכירה ,

בהתאם לנסח טאבו הוטל עיקול בגין המקרקעין. נספח ז' 5

#### נ.ע.

הודעות דרישה ראשונה ושנייה במהלך השנים

בוצע עיקול ברישום נספח ח'

היתרה הנכונה לתשלום הוסדרה במזומן לאור העובדה כי החיובים כפי שהושתו עליו

לא היו בסיווג הנכון כפי שצו הארנונה מורה ולכן תוקנה היתרה לאחר התשלום .

ולפיכך אין פעולות אכיפה מנהליות נוספות .

#### י.מ.

נשלחו הודעות דרישה ראשונה ושנייה במהלך השנים

בוצע עיקול צד ג' נספח ט'

בוצע עיקול צד ג' נספח ט' 1

בוצע עיקול ברישום נספח ט' 2

בוצע עיקול מיטלטלין בפועל נספח ט' 2

במהלך פעולות האכיפה התברר כי זכאית להנחות ונמצאת בתהליך השלמת

מסמכים לוועדה

היות ובתקופה הנדונה שוכרת את הנכס לא ניתן להטיל עיקול מיטלטלין

## התייחסותי לסעיפי מסקנות בטיוטה

1. בעמוד 20 צוין "היה צריך להעביר לטיפול משפטי"

1. היות ואנו פועלים ככלל בשקידה ראויה, ועם תוכנת השקד המותאמת להנחיות היועץ המשפטי, אני סבור כי ראוי ועדיף להמשיך בהליך מנהלי ולאחר שימוצו ההליכים נפעל במישור המשפטי

2. בעמוד 21 סעיף 102 – "לא קיבלה הביקורת"

2. מאמין שיבוטל הסעיף זה לאור ההשלמות וההבהרות

3. בעמוד 22 בסעיף 103 נכתב כי העדר מערכת ממוחשבת לניהול רישום פעולות האכיפה .....

3. צורת התצוגה אכן בעייתית אך במעבר משנה לשנה ניתן לראות את הפירוט הקיים, בנוסף ישנו תיעוד בתוכנת השקד של חברת מ.ג.ע.ר בכל חיתוך מבוקש, וסריקות של כל החומר

מעט רקע על מחלקת האכיפה שלא נמסר עד כה והיה צריך להטמעה בדו"ח

1..עבודת האכיפה אינה בא לידי ביטוי רק ב-10 נדגמים אלא שיעורי הגבייה בשוטף הינה פועל יוצא של אכיפה מסודרת, מצרף לנספחים את ריכוז הפעולות השנתיות נספח י'

2. חשוב להוסיף כי התיקים המנוהלים בטיפול משפטי הינם ברובם ישנים ומשרד עו"ד פועל לפי סרגל פעולות בהוצל"פ המותרות ע"פ המועדים והסעדים העומדים לחייב, תוך תיאום למול ממונה על האכיפה וייצוג בתיקים הנדרשים

3. מחלקת האכיפה פועלת בנושאים שונים והם :

ארנונה שוטפת ויתרות ש.ק - בעזרת חברת מ.ג.ע.ר בתמורה להוצאות גבייה בלבד ללא אחוז מהגבייה, לדוגמא כנגד רישום בעיקול זכאים ל-169 ש"ח בלבד ע"פ תקנות היועמ"ש בדבר הוצאות מרביות.

מיס ש.ק – בעזרת חברת מ.ג.ע.ר בתמורה להוצאות גבייה בלבד ללא אחוז מהגבייה אגרות שילוט שוטפת ו ש.ק – בעזרת חברת מ.ג.ע.ר בתמורה להוצאות גבייה בלבד ללא אחוז מהגבייה

דוחות חנייה שוטף ו ש.ק - בעזרת חברת פרנקל את קורן בתמורה להוצאות גבייה בלבד ללא אחוז מהגבייה

גזרי דין שוטף ו ש.ק - בעזרת חברת פרנקל את קורן בתמורה להוצאות גבייה בלבד ללא אחוז מהגבייה

אכיפה משפטית – משרד חייקין דרור לזר, פלס ושות  
הממונה על האכיפה עובד עם הגורמים הנ"ל ברמת: מעקב וביקורת, תיאום עבודה,  
בדיקה ואישור חשבונות לתשלום, תיעוד העובדות ברשות לצורך מתן מענה, תיעוד  
התנהלות .

4. יש לציין כי במקביל לביקורת שלכם נערכה אצלי ביקורת בנושא חנייה ופקוח.

בכבוד רב

ציון ברדה

דו"ח ביקורת בנושא  
חניה ופיקוח עירוני  
עיריית רמת השרון

דוח ביקורת בנושא: חניה ופיקוח עירוני

מבוא •



עיריית רמת השרון מאפשרת לתושבי העיר בעלי תו חניה להחנות את רכבם ללא תשלום בכל העיר בתחום חניה מוסדרת (כחול לבן) ובהתאם להוראות התמרורים במקום.

נהגים אשר ברכבם לא מודבק תו חניה איזורי רשאים להחנות את רכבם באזורי העיר על פי החלוקה הבאה:

איזור ללא סימון - חניה חופשית.

איזור המסומן בכחול לבן - חניה בתשלום.

איזור המסומן באדום לבן - חניה אסורה.

הנחיות החניה נקבעו בחוק עזר עירוני רמת השרון העמדת רכב וחנייתו, התש"ן 1990.

המחלקה לפיקוח וחנייה אמונה על אכיפת חוקים הנוגעים לרשות וחוקי העזר העירוניים. אכיפת חוקי העזר חשובה לשמירה על הסדר הציבורי, אכיפת חוקי החנייה. עיקרי תחומי פעילות החנייה והאכיפה:

- אכיפת חוקי החניה.
- איתור חייבים ושליחת דוחות בדואר.
- טיפול בערעורים על דוחות חנייה.
- טיפול בהסבות דוחות חניה.
- ביטול דוחות חניה והפחתת קנסות.

היקף דוחות החניה השנתי לשנת 2014 עמד על 23,722 דוחות בסכום כולל של 4,449,400 ₪ היקף הדוחות במהלך החודשים ינואר – מחצית נובמבר 2015 עמד על 17,916 דוחות בסכום כולל של 3,399,550 ₪.

במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2015 נערכה במהלך החודשים מאי-נובמבר 2015 ביקורת בנושא חניה ופיקוח עירוני בעיריית רמת השרון (להלן: "העירייה").

הביקורת התמקדה בהתנהלות מחלקת הפיקוח והאכיפה בהתאם לחוקים המחייבים ונהלי העירייה.

### • מטרות הביקורת

1. בחינת נאותות הליך חלוקת תווי חניה והבקורות הקיימות.
2. בחינת נאותות הליך רישום דוח חניה ועדכונו במערכת העירייה.
3. בחינת נאותות הליך והבקורות הקיימות בניהול דוחות חניה ובקשות לערעורים ולהישפט.
4. בחינת הממשקים עם המחלקה המשפטית בנושא ערעורים וביטול דוחות חניה.
5. בחינת נאותות ביצוע גביה בגין דוחות חניה.
6. בחינת כח אדם במחלקת פיקוח.
7. בחינת נאותות ההרשאות במערכות הממוחשבות.
8. להצביע על הליקויים בניהולה של העירייה ולהציע דרכים אופרטיביים לתיקונם.

### • נורמות מחייבות

1. חוק עזר לרמת השרון (העמדת רכב וחנייתו), התש"ן-1990.
2. חוק עדכון כתובות תשס"ה 2005.
3. קובץ התקנות – הודעת המסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות), התשע"ד 2014.
4. חוק חניה לנכים (תיקון מספר 5), התשע"ב-2012.

### • מערכות מידע, מסמכים ונתונים שהועמדו בפנינו

#### 4.1 המערכות הממוחשבות המשמשות לניהול הפיקוח:

- מערכת אוטומציה – מערכת לניהול דוחות החניה. במערכת מוזנים הפרטים הבאים: פרטי הרכב, פרטי בעל הרכב, פרטי העבירה, פרטי הקנס, מצב טיפול בקנס - קבלת/אי קבלת תשלום.
- מערכת לולה טק – מערכת המשמשת להפקת דוחות החניה.
- משרד התחבורה – העירייה מבצעת אימות פרטי הרכב באמצעות קבצים המסונכרנים עם מערכת משרד התחבורה.
- משרד הפנים – העירייה מבצעת זיהוי כתובות ו"הלבשת פרטים" באמצעות קובץ המסונכרן עם מערכת משרד הפנים.

## 4.2 נבחנו ונבדקו המסמכים כדלהלן:

### 4.2.1 קבצים שהתקבלו מהאוטומציה בנושאים הבאים:

- קובץ ביטול דוחות חניה לנפטרים.
- קובץ הסבות דוחות חניה.
- קובץ ביטולים על ידי הלשכה המשפטית.
- קובץ קנסות שהופחתו לסכום הקנס המקורי.

### 4.2.2 קבצים תפעוליים על דוחות חניה שהופקו ממערכת לולה טק:

- נתוני דוחות חניה לפי שעות, ימים, חודשים שנים.
- נתוני דוחות חניה לפי פקח.
- נתוני דוחות חניה לפי איזור חניה.
- נתוני דוחות חניה לפי סוג העבירה שבוצעה.

### 4.2.3 תיקים אישיים של עובדי מחלקת פיקוח, במחלקת משאבי אינוש.

## 5. הליך הבדיקה ושיטת הביקורת

### 5.1 הליך הבדיקה

לצורך עבודתה קיימה הביקורת פגישות עם בעלי התפקידים הבאים: מנהל מחלקת פיקוח, סמנכ"ל משאבי אינוש, יועץ חיצוני לעירייה בנושא פיקוח, יועצת משפטית, מנהל מחלקת גביה, עובדי מחלקת פיקוח.

### 5.2 שיטת הביקורת

הביקורת התבצעה באמצעות:

- בחינת הוראות החוק (פקודת העיריות, תקנות הרשות המקומית), נהלי העירייה, חוקי עזר וחוקים מחייבים.
- פגישות ושיחות עם העובדים האחראיים על ניהול האכיפה והגביה בעירייה.

- בחינת אופן תמיכת מערכות המידע והבקורות הקיימות.
- ביצוע הבדיקות לבחינת נאותות התהליכים והבקורות הקיימות.

## 6. עיקרי הממצאים:

### 6.1 תווי חניה – מבנה המחלקה (סעיף 7.1)

- נמצא כי המחלקה מטפלת בשלושה נושאים שונים במקביל, משרד הפנים, פניות הציבור ותווי חניה. אין כל זיקה בין כל אחד מהנושאים.
- נמצא כי לא ניתן למנהלת המחלקה כתב מינוי והגדרת תפקיד לטיפול בחלוקת תווי חניה.

### 6.1 תווי חניה – נוהל (סעיף 7.2)

- נמצא כי נוהל חלוקת תווי חניה אינו כולל הנחיות למתן תווי חניה חריגים לעובדי עירייה שאינם תושבי רמת השרון, מתנדבים בעירייה, מועצה דתית וכו'.
- נמצא כי נוהל חלוקת תווי חניה אינו כולל את הבקורות הנדרשות לביצוע לבחינת נאותות החלוקה ואת הגורמים המאשרים חלוקת תווי חניה חריגה.

### 6.2 עדכון תווי חניה במערכת (סעיף 7.3)

- נמצא כי למנהלת המחלקה אין הרשאה למערכת ולכן אין באפשרותה לבצע בקרה אחר נאותות הפעולות המוזנות במערכת. כתוצאה מכך, לא מתבצעת בקרה אחר נאותות חלוקת תווי חניה בהתאם להנחיות העירייה, לא מתבצעת בקרה על שלמות המסמכים שהומצאו בעת בקשה לקבל תווי חניה.
- נמצא כי תווי חניה הניתנים לרכב חברה, אינם מוגבלים בזמן ולא נדרש לחדשם, כתוצאה מכך, במקרים בהם הופסקה עבודתו של

תושב בעל תו חניה והרכב הוחזר לחברה, קיימת האפשרות שתו החניה העירוני ישמש נהג שאינו תושב העיר.

- נמצא כי ביטול תווי חניה מתבצע במערכת האוטומציה, מערכת זו אינה מסונכרנת עם מערכת לולה טק (המקושרת למסופון של הפקחים) במקרים בהם קיים תו חניה מבוטל על שמשות הרכב, לא ניתן לאתרו.
- בבדיקת מדגם של 10 תיקים בהם חולקו תווי חניה, נמצא כי צורפו כל המסמכים הנדרשים. נמצא תקין.

### 6.3 מחלקת חניה ופיקוח - חוקים (סעיף 9.1)

- בבדיקת הביקורת נמצא כי חוק עזר לרמת השרון העמדת רכב וחנייתו התש"ן 1990 בעיריית רמת השרון רשום תחת כותרת "מועצה מקומית רמת השרון" ולא תחת "עיריית רמת השרון", לפיכך, כל שינוי שרוצים לערוך בחוק עזר ספציפי כגון חוק עזר להוצאת סחורה או כל נושא, לא מאושר על ידי משרד הפנים.
- אמצעי לתשלום – בבחינת הביקורת את אמצעי התשלום בו ניתן לשלם בגין חניה בכחול לבן. נמצא כי התשלום מתבצע באמצעות אפליקציות סלולריות ובאמצעות מכשיר סלו פארק אותו ניתן להטעין ולתלות על שמשות הרכב. נציין כי ברמת השרון, סימון בחניה בכחול לבן הינו ברחובות המסחריים בעיקר וניתן להחנות ברחובות צדדיים ללא צורך בתשלום. נמצא תקין.
- שילוט – בבחינת הביקורת האם באזורי החניה המסומנים בעיר קיים שילוט ובו הנחיות למועדי חניה ותשלום. נמצא כי קיים שילוט כנדרש. נמצא תקין.

### 6.4 מחלקת חניה ופיקוח - נהלים (סעיף 9.2)

- בעירייה נכתבו נהלים והנחיות עבודה מסודרים המגדירים את סמכויות מחלקת הפיקוח. ומתארים את הפעולות המתבצעות על ידי מחלקת אכיפת חניה. נהלים אילו אושרו על ידי היועץ המשפטי ומנכ"ל העירייה. בנוסף להנחיות שנכתבו על ידי המחלקה, קיימות הנחיות עבודה שנכתבו על ידי התובע. עם זאת, בבדיקה נמצא כי

נהלי והנחיות העבודה שנמצאו אינן מקיפים את כל הפעולות המבוצעות על ידי מחלקת הפיקוח.

#### **6.5 מחלקת חניה ופיקוח – מבנה המחלקה (סעיף 10.1)**

- בבחינת מבנה המחלקה נמצא כי המחלקה נחלקת לשני תתי מחלקות. פיקוח ומנהלה. פיקוח - הפיקוח מתבצע על ידי פקחי המחלקה ומנוהל על ידי סגן מנהל המחלקה. עבודת הפקחים מתועדת במסופון לולה טק וניתנת לפיקוח ובקרה באמצעות הפקת דוחות מהמערכת.
- מנהלה – תפקיד הפקידות המטפלות במנהלה, הינו לטפל בדוחות החניה המתועדים במערכת, החל בשליפתם, הלבשת נתונים, שליחתם בדואר, טיפול בבקשות לערעורים, הסבות וכו'. התיעוד של הפעולות המבוצעות במחלקה מתבצע במערכת האוטומציה. הפיקוח והסיוע בעבודת המנהלה מנוהל על ידי יועץ חיצוני שאינו מוגדר כעובד עירייה וכמנהל ישיר של המחלקה, באין הגדרת תפקידים ברורה, לא קיים גורם סמכותי המפקח ומנהל את עבודת הפקידות כתוצאה מכך, קיימות פעולות שאינן מבוקרות ולא מתבצע ניהול ובקרה שוטף בעבודת המנהלה כפי שמופיע בהמשך הדו"ח.

#### **6.6 פיקוח על עבודת הפקחים (סעיף 10.2)**

- בבחינת תיקי העובדים נמצא כי לא קיים תיעוד לבקרה שוטפת אחר כמות הדוחות שניתנים על ידי פקחים ולא מבוצע ניתוח פעילויות לבחון את סבירות כמות הדוחות.

#### **כמות דוחות לפי פקחים**

קיימים פערים בין כמות הדוחות שניתנים על ידי הפקחים. בחנו את כמות הדוחות שניתנו במהלך החודשים 1-10/2015, בבדיקה נמצא כי כמות הדוחות הכי גבוהה שניתנה על ידי שלושה פקחים הינה 1,791 המהווים 10.6% מהיקף הדוחות שניתנו דוחות לעומת 73 דוחות המהווים 0.4%. (ראה נספח א' לדוח).

בבדיקה של חודש אוקטובר נמצא כי כמות הדוחות הגבוהה ביותר שניתנה על ידי פקח הינה 198 דוחות המהווים 13.5% לעומת הכמות הנמוכה ביותר 31 דוחות המהווים 2.1%.

- בבחינת תיקי העובדים נמצא כי לא קיים תיעוד לבקרה שוטפת אחר כמות הדוחות שניתנים על ידי פקחים ולא מבוצע ניתוח פעילויות לבחון את סבירות כמות הדוחות.

- **דוחות מבוטלים במסופון**

בבדיקת הביקורת נמצא כי העילות לביטול רישום דוח במסופון הינן: "הנהג הגיע עם כרטיס חניה", "פינה את הרכב", "זז". **נמצא תקין**.

- **תלונות על פקחים**

בבדיקת הביקורת נמצא כי מכתבים המתקבלים אצל מנהל המחלקה מתוייקים.

תלונות המתקבלות ביחד עם טפסי בקשה לעירעור למנהל מחלקת פיקוח, לפיכך, מכתבים אלו, באם קיימים, אינם מטופלים.

### **6.7 תהליך קליטת פקחים בעירייה (סעיף 10.2)**

- **תקנים** - התקנים באגף הביטחון והפיקוח לשנת 2015 הינם 29.60 בפועל התקנים אינם מלאים וקיימים 26.53 עובדים. נציין כי פקחי המחלקה מבצעים פעולות נוספות מעבר לפיקוח חניה בשיטור המשולב. הביקורת סבורה כי ניהול מחלקה בתקנים חסרים אינו מאפשר ביצוע אכיפה נאותה.

- **הגדרת תפקידים** - בעירייה קיימת הגדרת תפקידים. הגדרת התפקידים מוגדרת במחלקת משאבי אנוש ובנהלי המחלקה. **נמצא תקין**.

- **איתור עובדים** - איתור וגיוס עובדים מתבצע על ידי מחלקת משאבי אנוש באמצעות מכרז. בבדיקת הביקורת נמצא כי בוצע מכרז באמצעות ועדת מכרזים והופק כתב מינוי. **נמצא תקין**.

### 6.8 תיקי עובדים (סעיף 10.2.5)

- אישור רפואי - בבחינת תיקיהם האישיים של פקחים שהתקבלו לעבודה נמצא כי בעת קבלתם לעבודה בעירייה במחלקת הפיקוח נדרש מהם להציג אישור רפואי, בנוסף נשלחו לביצוע בדיקה רפואית מטעם העירייה אצל רופא תעסוקתי. נמצא תקין. עם זאת, נציין כי לאחר קיום הבדיקה הרפואית בעת קבלה לעבודה, לא מתבצעות בדיקות בריאותיות תקופתיות (אחת לשנתיים לפחות) מאחר ואופי העבודה הפקחים הינו בשטח, מצבם הבריאותי צריך להיות תקין לאורך כל תקופת העסקתם בתפקיד זה.
- הסכם העסקה - בבחינת תיקיהם האישיים של הפקחים נמצא הסכם עבודה וכתב מינוי חתום. נמצא תקין.
- אישור משטרתי לגבי עבר פלילי –
- בבדיקה שערכה הביקורת בתיקי הפקחים נמצא כי עובדים המתקבלים בעירייה במהלך השנים האחרונות בפיקוח ושיטור עירוני מתבקשים להמציא אישור העדר עבר פלילי מהמשטרה. נמצא תקין. נציין כי בעבר אישור זה לא נדרש. נמצא עובד שתאריך תחילת העסקתו 1.2.2003 לא נדרש להמציא אישור משטרתי לגבי היעדר עבר פלילי.
- נמצא כי לשני פקחים היו בעבר תיקי חקירה שנסגרו (כיום לא קיים לגביהם רישום פלילי):
- הדרכות מקצועיות - בבחינת תיקי העובדים נמצא כי עברו הדרכות מקצועיות בעת קבלתם לתפקיד ההדרכה כללה את הנושאים הבאים: בטיחות בעבודה, חוקי וכללי בטיחות אחריות. מעבר להדרכות הנ"ל, לא מבוצעות הדרכות תקופתיות לפקחים, דבר זה בא לידי ביטוי בדוחות בטעויות ברישום דוחות (עילה 31- ביטול דוחות עקב רישום כתובת, פרטי רכב או סוג עבירה שגויים).

### 6.9 הפקת דוח חניה (סעיף 11.2)



- **איתור כתובות** - לא ניתן לבצע איתור כתובות באמצעות תוכנות אינטרנטיות במערכות הקיימות כיום בעירייה, המחשבים מאד איטיים ולא ניתן לעדכן עליהם תוכנות לבירור כתובות שאינם כרוכים בתשלום. איתור הכתובות מתבצע על ידי יועץ חיצוני למחלקה במחשבו האישי המעביר רשימת כתובות ידנית לעדכון במערכת. משמעות הדבר כי מתבצעות פעולות הקשורות לתהליכי עבודה שוטפים בתלות ביועץ חיצוני ובתלות במחשבים חיצוניים שאינם רכוש העירייה. כמו כן, לא ניתן לבצע פעולה זו באופן מיידי שכן קיימת המתנה לקבלת הנתונים.

- **שאלתות ממערכת אוטומציה** - באגף הפיקוח, לא יודעים להפיק שאלתות ממערכת האוטומציה, על סטאטוס הדוחות. קיימת תלות מלאה בנותני השירותים לצורך הפקת דוחות. תלות זו כרוכה בתשלום עלויות נוספות. נציין כי אי יכולת להפיק דוחות מונעת את האפשרות לביצוע בקרות ובדיקות מדגמיות על סטאטוס הדוחות, איתור חריגים וכו' כגון:

- הפקת דוחות בקוד 210 המיועד לסימון דוחות שעברה שנה והדוח טרם נשלח במקרים אילו קיימת חשיפה לכך שדוח לא ישלח במהלך שנה ולא ניתן יהיה לבצע לו גבייה).

- הפקת דוחות שבוטלו על ידי הלשכה המשפטית לפי עילת הביטול על מנת לאמוד את היקף הביטולים, הסיבות לביטול ומניעתם.

## 6.10 **מכתבים חוזרים (סעיף 11.3)**

בבדיקת הביקורת נמצא כי דוחות שקודדו בקוד 920, "דואר חוזר אמיתי", קיים דוח אצל היועץ של אגף הפיקוח, דוח זה מועבר למחלקת גביה אחת לחצי שנה, במחלקה מבצעים אימות פרטים ודוחות החניה נשלחים בשנית. על דוחות אלו לא חלה התיישנות, כל עוד ממשיכים לשלוח אותם אחת לחצי שנה. **נמצא תקין.**

### 6.11 הסבת דוחות (סעיף 11.4)

- בנספח 26 בנהלי העירייה נוסח טופס בקשה לביצוע ערעור והסבה של דוח, בטופס הבקשה קיימת האפשרות להגיש בקשה לערעור תוך 90 יום ולא תוך 30 יום כפי שנקבע בנהלי העירייה. להלן הניסוח על גבי טופס הבקשה: "מאחר ודו"ח זה מופיע על שם חברה ולא על שמך, אין באפשרותינו להגיש את הערעור ללשכה המשפטית. נא לדאוג להסב את הדו"ח תוך 90 יום מתאריך העבירה".
- הסבות דוחות - קיבלנו דוח של דוחות שהוסבו החל משנת 2012 ועד היום דגמנו 20 דוחות ובחנו האם הבקשות התקבלו תוך 30 מיום שליחת הדוחות והאם התקבל תצהיר חתום על ידי עו"ד. נמצא תקין.

### 6.12 ערעורים על דוח חניה – בקשות לביטול (סעיף 11.5)

- המחלקה המשפטית לא מחוברת למערכת הממוחשבת. כתוצאה מכך קיימים הליקויים הבאים:
- העברת בקשות ערעור למחלקה המשפטית מתבצעות באופן ידני ולא באמצעות המערכת הממוחשבת. בקשה לערעור מועברת ללשכה המשפטית לאחר שהצטברו מספר בקשות (35) ולא במועד קבלת הבקשה לעירעור. בקשות מ 24-25/5 הועברו בתאריך 11/6 ללשכה המשפטית. כתוצאה מכך, הטיפול בבקשות מתעכב, קיימת אפשרות שתשובה לערעורים שידחו על ידי הלשכה המשפטית, תישלח במועד מאוחר, במקרים אלו לא ניתן לשלם את הקנס לפי התעריף המקורי במועד, הקנס גדל ונדרש להפחיתו לסכום המקורי.
- הבקרה על שלמות הנתונים מתבצעת על ידי פקידות המחלקה השולחות חבילות של 35 ערעורים ומוודאות שהתקבלה תשובה לגבי 35 ערעורים. במידה ומתקבלת כמות קטנה יותר של ערעורים, מתבצע רישום במחלקה עד להשלמת על הערעורים.

תהליך זה הינו ידני ומסורבל וחשוף לטעויות, בהן לא תישלח תשובה לעירעור מהלשכה המשפטית מבלי שתאותר.

- אין באפשרות היועצת המשפטית לראות את פרטי הדוח במערכת נדרש להדפיס תמונות ומסכים בעת קבלת בקשה לעירעור. במקרים אלו קיימת תלות באיכות הנתונים המועברים מפקידות מחלקת הפיקוח, במקרים בהם לא נשלחים כל הפרטים הנדרשים, שיקול הדעת בקבלת החלטה באם לקבל את העירעור הינו שגוי.

- לא מתבצעת בקרה ממוחשבת על מועד הטיפול בערעור במחלקה המשפטית. קיימים מקרים בהם הטיפול במחלקה המשפטית אורך זמן רב מיום קבלת הבקשה במחלקה לדוגמא: בקשות שהועברו בתאריך 28/5 למחלקה המשפטית טופלו בתאריך 28/6. בעת דחיית טיפול בבקשות לעירעור נדרש לבצע פעולות נוספות כגון ביטול קנס מוגדל המעמיסות על הטיפול בבקשות לעירעור ומפחיתה את היכולת לבצע בקרות נאותות.

- לא נבחנת עילת העירעור ולא מופקים לקחים כתוצאה מערעורים. דגמנו 47 ערעורים בקלסר דוחות מספר 36600 – 36650 מתאריך ינואר עד פברואר 2015. מתוך הסך הנל 29 דוחות לא בוטלו ו- 18 דוחות בוטלו לפי העילות הבאות: עילה 31 - 10 דוחות בוטלו בעילה כי נפלה טעות עובדתית ברישום הודעות. עילה 65 - 4 דוחות בוטלו בגלל נסיבות אישיות קשות של הפונה. עילה 51 - 4 דוחות בוטלו מאחר ומדובר בנכה 80% ומעלה.

- עילה 31 – ביטול דוחות עקב טעות

- לא מתבצעת בקרה אחר דוחות שבוטלו בגלל טעויות ולא מתבצעת הפקת לקחים אחר בעיות בכתובת דוחות כגון: הקלדה לא נכונה של מספר הרכב, שולחים דוח לגורם אחר שלא ביצע את העבירה. טעות בסוג העבירה.

- טעויות בכתובת של הדוח מיקום העבירה ברחובות פינתיים הטעויות מרובות.

נציין כי תחת סעיף עילה 31 "טעות פקח", מבטלים דוחות לתושבים שהוציאו תו תושב עד 4 ימים מיום קבלת הדוח. השימוש בעילה 31 אינו נכון מאחר ולא היתה טעות פקח, אלא ביטול לפני משורת הדין.

- לא קיימת בקרה על נאותות עדכון תוצאת הערעור במערכת ועל ביטול כפל קנס. במדגם של 50 בקשות לעירעור שנבדק על ידי הביקורת נמצא כי עדכון תוצאת הערעור במערכת הינו בהתאם להחלטת היועצת המשפטית. **נמצא תקין**. נמצאה אסמכתא של היועצת המשפטית לביטול/אי ביטול הדוח. הפעולה בוצעה על ידי פקידות מחלקת פיקוח והתיעוד מתוּיֵק בקלסר. קיימת אפשרות לבצע בקרה אחר פעולות הפקידות אולם בקרה זו אינה ממוחשבת, קרי בדיקה מדמית אפשר שתבוצע אך בדיקה ככלית מקיפה לא ניתן לבצע באופן ידני.

#### 6.13 ביטול דוחות עקב פטירה (סעיף 11.6)

- בבדיקת הביקורת נמצא כי קוד ביטול פטירה, אינו מבטל את הקנס. הטיפול בגביית הקנסות נמשך למרות שבעל הרכב נפטר וזאת בניגוד לנוהל.
- בבחינת מדגם של 10 דוחות בהם הוזן כי קוד ביטול פטירה, נמצא כי קיימים דוחות אשר נרשמו לאחר פטירת בעל הרכב, דהיינו, העבירה בוצעה על ידי נהג אחר שאינו בעל הרכב, מקרים אילו מטופלים על ידי אכיפת הגביה וחלקם אף הועברו לטיפול משפטי. נציין כי אף שהעבירה בוצעה לאחר פטירת בעל הרכב, קיים קושי באיתור הנהג שביצע את העבירה. וכן נציין כי מדובר במקרים בודדים (כ- 7 מקרים בשנה). העלויות והמשאבים הנדרשים לצורך ביצוע גביה הינם גבוהים.

#### 6.14 גביית דוחות חניה (סעיף 12.2)

7. מתבצעת בקרה שוטפת אחר סטאטוס הדוחות שעדיין לא בוצעה להם אכיפת גביה במשרדי עורכי הדין החיצוניים באמצעות מערכת המותקנת במשרדו של האחראי על אכיפת הגביה. **נמצא תקין**.

### 6.16 התקשרות עם עו"ד חיצוניים (סעיף 12.3)

- בבדיקת הביקורת נמצא כי ההסכם שנחתם עם עו"ד מגדיר את סמכויות העירייה וסמכויות עו"ד ומכסה את העירייה מפני נזק או טיפול שלא בהתאם לחוק. **נמצא תקין.**
- במדגם שנבדק כי מתבצעות פעולות לאכיפת גביה בתדירות גבוהה בהפרש של חודשיים – שלושה מהפעולה הקודמת. הוקפד לשלוח דרישה 1 בדואר רשום, התראה שניה כעבור כחודשיים, ביצוע עיקול ברישום (עלותו 198 ₪) לעומת עיקול באמצעות הוצאת מטלטלין שעלותו 420 ₪) והוצאת מטלטלין מספר חודשים לאחר שלא נתקבל תשלום בעת ביצוע עיקול ברישום. (מדגם ראה **בנספח ד' לדוח**). **נמצא תקין.**

### 6.17 התיישנות דוחות (סעיף 12.4)

- הטיפול בדוחות חניה של כוחות הביטחון מול משרד הביטחון לגבי תשלום קנסות החניה אורך זמן רב, ללא פיתרון. העירייה אינה נוקטת בצעדים משמעותיים יותר, כגון הגשת תביעה משפטית, להסדרת תשלום הקנסות. כתוצאה מכך, קיים חוב בסך 340,243 ₪ שטרם שולם לעירייה. נציין כי מידי שנה נוספים חובות נוספים שלא משולמים, לחובות אלו לא מתבצעת הצמדה, כפל קנס או תוספת ריבית כך שהערך הכספי שלהם נשחק. בנוסף, העירייה נדרשת להשקיע משאבים רבים באיתור בעל החוב ולנסיונות לביצוע גביה. ביצוע גביה יגרום לצמצום היקפי עבירות החניה המבוצעות על יגי רכבי משרד הביטחון.

### 6.18 כפל תשלום (סעיף 12.5)

- לא נעשה מאמץ לאתר את בעלי הדוחות ששילמו כפל קנס ולזכותם למרות שפרטיהם נמצאים בעירייה. אי זיכוי בגין תשלום כפול, הינה פעולה הנוגדת את הוראות המחוקק לאכיפה נאותה. נוצר מצב שבו העירייה מחזיקה בכספי התושבים שלא כדין מבלי להחזירם. נציין כי בעת החזרת כספים אלו, נדרש יהיה להצמידם על מנת להקנות להם את הערך הנומינלי שלהם.

## 6.19 גבייה באמצעות העירייה (סעיף 12.6)

- ניתן לשלם בגין דוחות חניה בעירייה, למעט דוחות שעברו לגבייה משפטית, מאחר ודוחות בגבייה משפטית נושאים עימם הוצאות משפטיות שלא מופיעות בחיוב לתשלום. נמצא תקין.
- באתר האינטרנט של העירייה לא קיים מידע מפורט לגבי תהליך תשלום וערעור על דוח חניה.

## 7 תווי חניה

### 7.1 מבנה המחלקה

מחלקת תווי חניה מורכבת ממנהלת מחלקה ו- 3 פקידות. השירותים הניתנים על ידי המחלקה הינם:

- ניהול תחנת משרד הפנים - בקשה לדרכונים, עדכון כתובות, ת.ז., הפקדת כספים, שינוי שם וכו'.
- טיפול בפניות הציבור - ניתוב תלונות המתקבלות ללשכת המנכ"ל ומתן מענה לפניות שוטפות.
- תווי חניה - חלוקת תווי חניה לתושבים.

במהלך שנת 2014 חולקו 3,931 תווי חניה ובמהלך החודשים 1-11/2015 חולקו 3,613 תווי חניה.  
להלן כמות התווים שחולקו במהלך החודשים 1-11/2015:

חודש	כמות תווים שחולקו
ינואר	397
פברואר	352
מרץ	211
אפריל	351
מאי	363
יוני	345
יולי	315
אוגוסט	255
ספטמבר	348
אוקטובר	315
נובמבר	361
סה"כ	3613

### בחנו את נאותות מבנה המחלקה

#### ממצאים:

1. נמצא כי המחלקה מטפלת בשלושה נושאים שונים במקביל, משרד הפנים, פניות הציבור ותווי חניה. אין כל זיקה בין כל אחד מהנושאים.
2. נמצא כי לא ניתן למנהלת המחלקה כתב מינוי והגדרת תפקיד לטיפול בחלוקת תווי חניה.

#### מסקנות והמלצות:

1. מומלץ לבצע הפרדה בין הגורם המטפל בפניות הציבור, משרד הפנים וחלוקת תווי חניה.
2. מומלץ למנות מנהלת אחראית על חלוקת תווי חניה ולהגדיר את תפקידה.

## 7.2 נוהל

במחלקה קיים נוהל לחלוקת מדבקות חנייה לתושבי רמת השרון שנכתב על ידי מנכ"ל העירייה. להלן ההנחיות המופיעות בנוהל:

1. "אין להנפיק תו חנייה, אלא לתושב העיר אשר כתובתו בתעודת הזהות היא רמת השרון (הזיהוי עפ"י הרישום בת.ז. בלבד) והרכב רשום על שמו ו/או שמה בלבד.
2. המחלקה תיידע בכתב כל תושב ותושבת, שהחלפת מדבקה מותנית בהחזרת המדבקה הישנה. התושבים יאשרו על גבי טופס את ההודעה.
3. אין להחליף מדבקות חנייה, אלא אם כן מקבלים מהתושב את המדבקה הישנה.
4. חוזה שכירות אינו מהווה אסמכתא למתן תו חנייה, אלא שינוי בספח תעודת הזהות.
5. אבא או אמא אשר מעבירים ו/או קונים רכב לבנם או לבתם אשר רשומים במרשם התושבים כגרים ברמת השרון, יקבלו תו חנייה לאחר הצהרת אחד ההורים במשרד עו"ד כי הרכב הועבר לרשות אחד מילדיהם בלבד.
6. מדבקות החניה תינתנה רק לבעלי רכב פרטי ואופנועים.
7. אין לספק תווי חניה לרכב מסחרי מעל 4 טון, למכונית משא, אוטובוסים, טרקטורים מכל סוג וכיוצא באלו.
8. כל תושב רשאי לקבל רק תו חניה אחד.
9. תושב רמת השרון אשר קבל ממקום עבודתו רכב תפעולי (ליסינג), חייב להביא אישור על כך ממקום עבודתו."

**בחנו האם נוהל חלוקת תווי חניה אכן תואם את ההנחיות שניתנו לפקידות.**

### ממצאים:

1. נמצא כי נוהל חלוקת תווי חניה אינו כולל הנחיות למתן תווי חניה חריגים לעובדי עירייה שאינם תושבי רמת השרון, מתנדבים בעירייה, מועצה דתית וכו'.



2. נמצא כי נוהל חלוקת תווים אינו כולל את הבקורות הנדרשות לביצוע לבחינת נאותות החלוקה ואת הגורמים המאשרים חלוקת תווים חריגה.

### **מסקנה והמלצה:**

1. מומלץ לתקן את נוהל חלוקת תווים ולהגדיר מהם המקרים החריגים בהם ניתן לאשר תווי חניה.
2. מומלץ להגדיר את הבקורות הנדרשות לבחינת נאותות חלוקת תווי החניה.

### **תגובת מנהלת מחלקת תווי חניה**

1. "עובדי העירייה זכאים לקבלת תווי חניה ע"פ הוראת מנכל העיר. מנהלי המחלקה קיבלו תווי חניה לעובדיהם ע"פ רשימות שהעבירו למחלקת פניות הציבור.
2. הגורמים המאשרים מקרים חריגים לקבלת תווי חניה-רכז פרויקטים, מנכלית העיר ועוזרת מנכלית העיר".

### **7.3 עדכון תווי חניה במערכת**

עדכון תווי חניה מתבצע במערכת האוטומציה. איתור תושב מתבצע לפי מספר תעודה הזיהוי. תושב שברשותו תו חניה, אינו יכול לקבל תו נוסף, למעט מקרים בהם קיימים בבעלותו מספר רכבים והוא אינו הנהג. במקרים אלו, יידרש תצהיר של הנהג הנוהג ברכב.

תושב העיר אשר מחזיק ברכב חברה, נדרש להמציא אישור ממקום העבודה כי הרכב שלו ניתן התו משמש אותו בלבד.

**בחנו את נאותות חלוקת תווי החניה והבקורות המבוצעות על עדכון תווי**

**חניה במערכת.**

**ממצאים :**

1. נמצא כי למנהלת המחלקה אין הרשאה למערכת ולכן אין באפשרותה לבצע בקרה אחר נאותות הפעולות המוזנות במערכת. כתוצאה מכך, לא מתבצעת בקרה אחר נאותות חלוקת תווי חניה בהתאם להנחיות העירייה, לא מתבצעת בקרה על שלמות המסמכים שהומצאו בעת בקשה לקבל תווי חניה.
2. נמצא כי תווי חניה הניתנים לרכב חברה, אינם מוגבלים בזמן ולא נדרש לחדשם, כתוצאה מכך, במקרים בהם הופסקה עבודתו של תושב בעל תו חניה והרכב הוחזר לחברה, קיימת האפשרות שתו החניה העירוני ישמש נהג שאינו תושב העיר.
3. נמצא כי ביטול תווי חניה מתבצע במערכת האוטומציה, מערכת זו אינה מסונכרנת עם מערכת לולה טק (המקושרת למסופון של הפקחים) במקרים בהם קיים תו חניה מבוטל על שמשת הרכב, לא ניתן לאתר.
4. בבדיקת מדגם של 10 תיקים בהם חולקו תווי חניה, נמצא כי צורפו כל המסמכים הנדרשים. **נמצא תקין.**

**מסקנות והמלצות**

1. מומלץ להגדיר תהליכי עבודה לביצוע בקרות אחר נאותות חלוקת תווי חניה ולאפשר למנהלת המחלקה לבצע בדיקה במערכת האוטומציה של בדיקה מדגמית והפקת דוחות לאיתור מקרים חריגים.
2. מומלץ להגביל תווי חניה הניתנים לרכב חברה לתקופה של שנה ולחדשם לפי הצורך.
3. מומלץ לבצע סינכרון בין מערכת האוטומציה למערכת לולה טק לאיתור תווי חניה מבוטלים.

**תגובת מנהלת מחלקת תווי חניה**

1. "הרשאה להוצאת דוחות ניתנה לסגניתי יהודית גור.[אין אפשרות להרשאה נוספת עקב עלויות].
2. אשור חברה הניתן לעובד החברה אינו מוגבל בזמן ובמעמד קבלת התו התושב חותם על התחייבות להחזרת התו במידה ועוזב את החברה או מחליף רכב.
3. מבקשת לציין כי העובדות מקפידות על חלוקת תווי חניה על פי הנהלים הקיימים".

## 8. פרק א' – מחלקת פיקוח רקע כללי

בעירייה קיימות שתי מערכות לאכיפת פיקוח בנושא חניה מערכת לולה טק ומערכת אוטומציה.

מערכת לולה טק – הדוחות שניתן להפיק ממערכת לולה טק הינם בנושא רישום דוחות חניה באמצעות המסופון הכוללים את הנתונים הבאים:

- כמות דוחות שניתנו לפי שעות, יום, חודש, שנה וכו' לפי הגדרת תקופה במערכת.
- כמות דוחות שניתנו לפי איזור, רחוב
- סוג עבירה לפי תקנה
- כמות דוחות שניתנו לפי פקח
- כמות דוחות שבוטלו לפי פקח וסיבת הביטול
- מעקב אחר פעילות יומית של פקח כגון בדיקת תשלום במערכת הסלולרית, אימות נתונים, כתיבת דוח, ביטול דוח.

מערכת אוטומציה – הדוחות שניתן להפיק ממערכת אוטומציה כוללים את הנתונים הבאים:

- סטאטוס הטיפול בדוח, שולם, לא שולם, בטיפול משפטי, ערעור, הסבה.
- פרטי בעל הרכב – שם, כתובת.
- פרטי מקום העבירה – כתובת רחוב.
- עילת העבירה.
- פרטי הרכב – דגם, שנת ייצור, צבע.

בטבלה שלהלן דוח כספי הכולל נתונים כללים על צפי הכנסות מדוחות וביצוע בפועל:

שנת 2014		1-10/2015		שם החשבון
ביצוע יחסי	תקציב מעודכן	ביצוע יחסי	תקציב מעודכן	
-1,564,984	4,000,000-	843,373-	1,649,340-	אכיפת דוחות חניה (טיפול משפטי)
-2,454,499	3,000,000-	1,652,738-	2,099,160-	אגרת חניה מוסדרת
-3,172,350	2,200,000-	2,025,157-	2,623,950-	דוחות חניה
-7,191,833	9,200,000-	4,521,268-	6,372,950-	סה"כ

בטבלה שלהלן נתונים על היקף הדוחות והקנסות לשנים 2012-5/2015.

יתרה לתשלום	סה"כ שולם	קנס מקורי	כמות דוחות שלא שולמו	כמות דוחות שניתנו	שנה
613,467	3,750,950	4,127,000	2,112	22,823	2012
643,258	2,994,415	3,433,650	2,237	17,968	2013
1,439,958	3,085,635	4,449,400	5,502	23,722	2014
926,050	386,900	1,343,650	4,949	7,438	1-5/2015
3,622,733	10,217,900	13,353,700	16,727	71,951	סה"כ

**קצב דוחות שנתי לחודשים 1-10/2015**

סכומים	דוחות	חודש
383850	2020	ינואר
322900	1804	פברואר
367300	2056	מרץ
216450	1261	אפריל
362500	1896	מאי
372200	1902	יוני
324300	1731	יולי
324750	1642	אוגוסט
237600	1101	ספטמבר
293600	1466	אוקטובר

חמשת הרחובות בהם ניתנים הכי הרבה דוחות בין החודשים 1.2015-16.11.2015

שלושת סוגי עבירות הכי נפוצות ברחוב לפי תקנות						כמות דוחות	שם הרחוב
מספר תקנה	מספר תקנה	מספר תקנה	מספר תקנה	מספר תקנה	מספר תקנה		
203	27	296	30	3368	1	4688	סוקולוב
217	30	530	26	2747	1	3920	אושיסקין
3	30	4	29	1410	1	1431	קוממיות
11	21	33	22	1157	1	1226	הנצח
45	26	177	23	771	8	1028	המסגר

תקנה 1 – מבלי לשלם אגרת הסדר בשיעורים הנקובים בתוספת לחוק העזר סעיף 12(א)

תקנה 27 – העמדת/חניית את הרכב בתחום תחנת האוטובוס סעיף 5(ד)(13)

תקנה 8 – העמדת/החניית את הרכב במקום שהחניה נאסרה בו על ידי ראש העירייה, והאיסור מסומן על ידי תמרור סעיף 5(ג).

תקנה 24 – העמדת/החניית את הרכב בכניסה לשטח המיועד לכלי רכב סעיף 5(ד)(5).

תקנה 26 – העמדת/החניית את הרכב בצד רכב אחר העומד או חונה בצידו של הרחוב (חניה כפולה) סעיף 5(ד)(11).

תקנה 22 – העמדת החניית את הרכב הנ"ל בשטח המדרכה (4 גלגלים) סעיף 5(ד)(4).

תקנה 29 – העמדת/החניית את הרכב ליד תמרור ג3 מקום חניה לרכב נכה משותק רגליים סעיף 5(ד)(17).

תקנה 30 – העמדת/חניית את הרכב במקום המסומן כאסור חניה סעיף 5(ג)(1)

תקנה 25 – העמדת/החניית את הרכב בתוך מעבר חציה או בתחום 12 מטר ממנו  
סעיף 5(ד)(7)

## 9. פרק ב' – חוקים ונהלים

### 9.1 חוקים:

סעיף 77 לפקודת התעבורה מסמיך את מועצת העירייה בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק" מתוקף סמכותה זו חוקק בשנת 1990 על ידי מועצה עירונית רמת השרון דאז את **חוק עזר לרמת השרון העמדת רכב וחנייתו התש"ן 1990** הקובע בסעיף 2 סמכות להסדיר חניית רכב :

2. (א) ראש המועצה רשאי, בהסכמת המפקח על התעבורה, ולאחר התייעצות עם מפקד המשטרה

(1) לאסור, להגביל ולהסדיר את העמדתו של רכב או סוג מסויים של רכב;

(2) לקבוע רחוב או מקום אחר כמקום חניה שבו מותרת החניה לרכב או לסוג מסויים של רכב, וכן לקבוע את הימים, השעות והתקופות שבהם מותרת החניה, ואת מספר כלי הרכב המותר לחניה בבת אחת באותו מקום. מקום חניה (תיקון התשס"ב)

3. (א) ראש המועצה רשאי, לאחר התייעצות עם המפקח על התעבורה ועם מפקד המשטרה, לקבוע מקום חניה מוסדר ולהסדיר את החניה בו על ידי סדרן, או באמצעות כרטיסי חניה או באמצעות מכשירים מכניים או אלקטרוניים.

(ב) סודרה החניה על ידי סדרן, חייב אדם המעמיד רכב במקום חניה לציית להוראות הסדרן בכל ענין הקשור בחניה.

(ג) סודרה החניה באמצעות כרטיסי חניה, חייב אדם המעמיד רכב במקום החניה -

(1) להעמידו בתוך אחד מהשטחים הפנויים המסומנים בקווי צבע או באופן אחר, אם סומנו;

(2) לתלוש או לנקב או לגלות או למחוק או לסמן את חלקי כרטיס החניה שבהם מסומנים התאריך ומשך החניה, מיד עם החניית הרכב,



הכל בהתאם להוראות שעל גבי כרטיס החניה או המצורפות אליו או אל מספר כרטיסי חניה;

(3) להצמיד את כרטיס החניה לשמשה הקדמית או לחלון הדלת הקדמית של הרכב בצד הפנימי הקרוב למדרכה, באופן שסימון משך החניה והתאריך יראו מבחוץ;

(4) למלא אחר כל ההוראות המפורטות על גבי כרטיס החניה או המצורפות אליו או אל מספר כרטיסי חניה ועל התמרור המוצב בשטח המיועד לחניה, בכל הנוגע למקום החניה, זמני החניה המותרים, משך החניה, מילוי כרטיס החניה וכל ענין אחר הקשור בהסדרת החניה.

(ד) סודרה החניה באמצעות מכשירים מכניים או אלקטרוניים, חייב אדם המעמיד רכב במקום החניה להעמידו בתוך אחד מהשטחים המסומנים לשם כך והפנויים, מול או סמוך למכשיר המסונף לאותו שטח, ולהפעיל את המכשיר בהתאם להוראות הכתובות בו.

### תמרורים

10. "ראש המועצה יציין כל מקום חניה וכן כל איסור, הגבלה או הסדר שנקבעו לפי סעיף 2, בתמרור מתאים שנקבע בהודעת התעבורה".

**בחנו האם קיים תוקף לחוקי העזר כנדרש בחוק והאם קיימים תמרורים במקומות אותם סימנה העירייה כמקומות המוגדרים לחניה באמצעות תשלום או במקומות האסורים לחניה.**

### ממצאים

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי חוק עזר לרמת השרון העמדת רכב וחנייתו התש"ן 1990 בעיריית רמת השרון רשום תחת כותרת "מועצה מקומית רמת השרון" ולא תחת "עיריית רמת השרון", לפיכך, כל שינוי שרוצים לערוך בחוק עזר ספציפי כגון חוק עזר להוצאת סחורה או כל נושא, לא מאושר על ידי משרד הפנים.

2. אמצעי לתשלום – בבחינת הביקורת את אמצעי התשלום בו ניתן לשלם בגין חניה בכחול לבן. נמצא כי התשלום מתבצע באמצעות אפליקציות סלולריות ובאמצעות מכשיר סלו פארק אותו ניתן להטעין ולתלות על שמשת הרכב. נציין כי ברמת השרון, סימון בחניה בכחול לבן הינו

ברחובות המסחריים בעיקר וניתן להחנות ברחובות צדדיים ללא צורך בתשלום. **נמצא תקין.**

3. **שילוט** – בבחינת הביקורת האם באזורי החניה המסומנים בעיר קיים שילוט ובו הנחיות למועדי חניה ותשלום. נמצא כי קיים שילוט כנדרש.

**נמצא תקין.**

### **מסקנה והמלצה**

1. אי הסבת חוקי העזר על שם העירייה מונעת ביצוע שינויים בחוקי העזר, נדרש להסב את חוקי העזר על שם עיריית רמת השרון במקום מועצה על מנת לאפשר לבצע שינויים ועדכונים בחוק העזר של העירייה בהתאם לנדרש.

### **9.2 נהלים**

מחלקת פיקוח היא הממונה על אכיפת חוק העזר ופועלת בהתאם להנחיות האכיפה של מערך פיקוח החניה ברשות העירונית. לצורך שמירה על עמידה בהנחיות חוקי העזר ולביצוע פעולות באופן אחיד, נדרש לנסח נהלי עבודה.

נהלי עבודה הינם מסמך מחייב לדרכי פעולה של העירייה ומטרתם היא להגדיר את התהליכים והפעולות הנדרשות לביצוע באופן שוטף על מנת לאכוף את חוקי העזר ולשמירה על מינהל תקין. בכדי שנהלי העבודה יהיו תקפים, עליהם להיות מאושרים על ידי ראש העיר או מנכ"ל העירייה.

**בחנו האם במחלקת פיקוח נכתבו נהלים המגדירים את סמכויות המחלקה ואת כל תהליכי הפעולה והבקורות הנדרשות.**

### **ממצאים**

בעירייה נכתבו נהלים והנחיות עבודה מסודרים המגדירים את סמכויות מחלקת הפיקוח. ומתארים את הפעולות המתבצעות על ידי מחלקת אכיפת חניה. נהלים אילו אושרו על ידי היועץ המשפטי ומנכ"ל העירייה.

להלן רשימת התהליכים שהנחיות העבודה כוללות:

- גביית כספים.
- קבלת קהל ומענה טלפוני.
- קבלת דואר רגיל ורשום.
- שליחת דואר רגיל ורשום.
- מתן תשובות בכתב לתושבים.
- טיפול במערך האוטומציה.
- הסבת דוחות.
- ערעורים על דוחות חניה.
- מעקב אחר ביצוע ההליך לגביית דוח חלון.

בנוסף להנחיות שנכתבו על ידי המחלקה, קיימות הנחיות עבודה שנכתבו על ידי התובע העירוני:

- נוהל העברת חומר להחלטת תובע – גביה מנהלית באמצעות משרדי עוד חיצוניים.
- עם זאת, בבדיקה נמצא כי נהלי והנחיות העבודה שנמצאו אינן מקיפים את כל הפעולות המבוצעות על ידי מחלקת הפיקוח.

#### להלן רשימת התהליכים שנהלי והנחיות העבודה אינם כוללים:

- הנחיות לאופן רישום דוחות חניה במערכת לולה טק.
- התייחסות לדוח שנרשם בטעות.
- התנהגות פקחים מול אזרחים בעת מתן דוח.
- התנהלות פקחים בזמן עבודה וטיפול בקריאות מוקד.

#### מסקנה והמלצה

נדרש לנסח מחדש את נהלי והנחיות העירייה בנושא מערך פיקוח חניה בתהליכי העבודה הקשורים לפקחים בעת כתיבת דוחות חניה, בהתאם להוראות החוק ולמדיניות העירייה ולעגן כנהלי עירייה מחייבים, על ידי אישור וחתימה של מנכ"ל העירייה.

### תגובתו של מנהל מחלקת פיקוח:

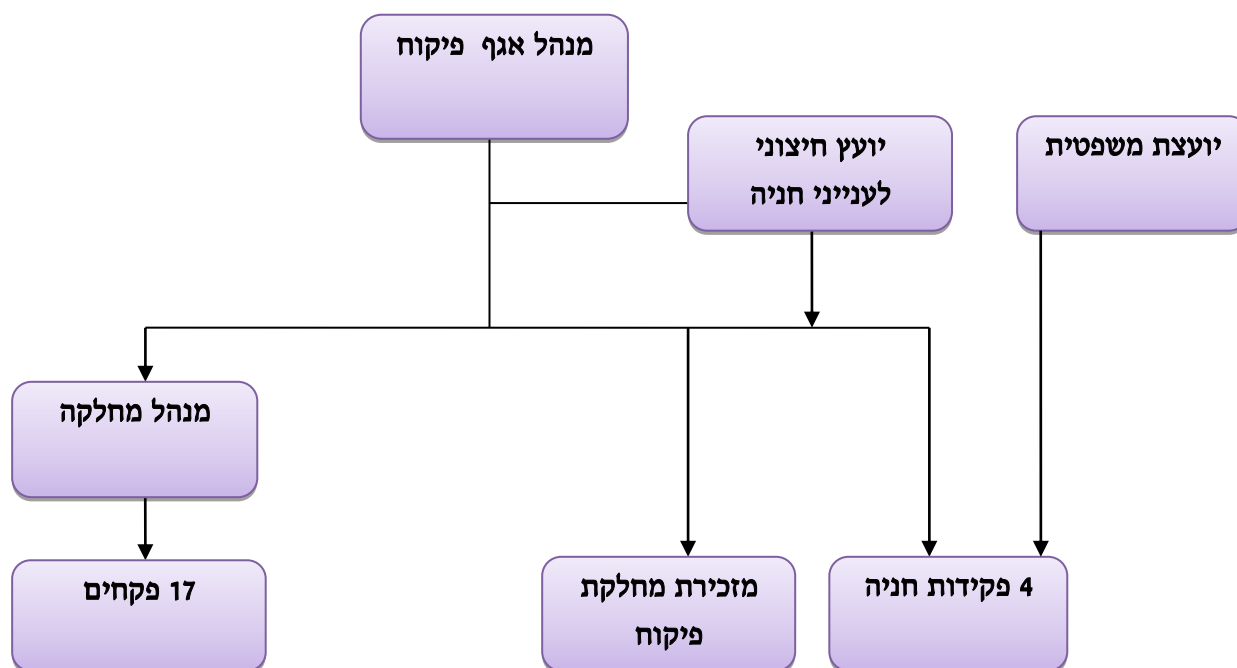
”גם במהלך שנת 2015 וגם במהלך השנים הקודמות הערתי את תשומת לב הממונים בדבר הצורך להעביר הדרכה בכל הנושאים הרלוונטים הקשורים לרישום דוחות חניה, כולל ניסוח הדו”ח, הדבר אמור לגבי כל הפקחים ובעיקר לגבי פקחים חדשים בעבודה.

היועץ הביע מספר פעמים את הסכמתו לארגן ולהעביר סדנא בנושא הנדון וזאת לאור ההערות שקבל מהמחלקה המשפטית בנושא ניסוח הדוחות ודרך הגשתם”.

## 10. פרק ג - מחלקת חניה ופיקוח

### 10.1 מבנה המחלקה

מחלקת חניה ופיקוח מונה 24 עובדים לרבות מנהל המחלקה, סגן מנהל, מנהל השיטור, מזכירת אגף, 4 פקידות ו- 17 פקחים.



בחנו את מבנה המחלקה מבחינת הגדרת סמכויות ופיקוח

### ממצאים

בבחינת מבנה המחלקה נמצא כי המחלקה נחלקת לשני תתי מחלקות. פיקוח ומנהלה. פיקוח - הפיקוח מתבצע על ידי פקחי המחלקה ומנוהל על ידי סגן מנהל המחלקה. עבודת הפקחים מתועדת במסופון לולה טק וניתנת לפיקוח ובקרה באמצעות הפקת דוחות מהמערכת.

מנהלה – תפקיד הפקידות המטפלות במנהלה, הינו לטפל בדוחות החניה המתועדים במערכת, החל בשליפתם, הלבשת נתונים, שליחתם בדואר, טיפול בבקשות לערעורים, הסבות וכו'. התייעוד של הפעולות המבוצעות במחלקה מתבצע במערכת האוטומציה. הפיקוח והסיוע בעבודת המנהלה מנוהל על ידי יועץ חינוכי שאינו מוגדר כעובד עירייה וכמנהל ישיר של המחלקה, באין הגדרת תפקידים ברורה, לא קיים גורם סמכותי המפקח ומנהל את עבודת הפקידות כתוצאה מכך, קיימות פעולות שאינן מבוקרות

ולא מתבצע ניהול ובקרה שוטף בעבודת המנהלה כפי שמופיע בהמשך הדו"ח.

### **מסקנה והמלצה**

מומלץ לבצע בחינה מחדש של מבנה המחלקה ולמנות מנהל שתפקידו יהיה לנהל את מחלקת המנהלה בפקוח.

10.2 תפקידי המחלקה :

#### 10.2.1 פקחי העירייה

פקחי העירייה אמונים על אכיפת חוקי החניה בעיר, בנוסף לאכיפת חניה מוסדרת על פי חוק העזר מסייעים הפקחים לכל מחלקות העירייה בנושאים מגוונים כגון: פיקוח בניה, שיטור עירוני, ויסות והכוונת תנועה בעת ביצוע עבודות תשתיות, אבטחת אירועים וכו'. בפועל, פקח ושוטר מבצעים עבודה משולבת בשטח.

שעות העבודה שלהם הינם במשמרות בוקר, צהרים ולילה לפי החלוקה הבאה :

- משמרת בוקר = מקסימום פקחים.
- משמרת צהריים = ארבעה פקחים.
- משמרת לילה = פקח אחד.

השעות שבהן נכתבים מרבית הדוחות הינן :

9-14 בשעות אילו נכתבים 63.44% מדוחות החניה.

17-19- בשעות אילו נכתבים 22% מדוחות החניה.

### **פיקוח על עבודת הפקחים**

פיקוח על עבודת הפקחים ניתן לבצע באמצעות התייעוד המופיע במערכת לולה טק. על פי התייעוד ניתן לראות אילו פעולות ביצע הפקח :

#### • **כמות דוחות לפי פקחים**

קיימים פערים בין כמות הדוחות שניתנים על ידי הפקחים. בחנו את כמות הדוחות שניתנו במהלך החודשים 1-10/2015, בבדיקה נמצא כי כמות הדוחות הכי גבוהה שניתנה על ידי

שלושה פקחים הינה 1,791 המהווים 10.6% מהיקף הדוחות שניתנו דוחות לעומת 73 דוחות המהווים 0.4%. (ראה נספח א' לדוח).

בבדיקה של חודש אוקטובר נמצא כי כמות הדוחות הגבוהה ביותר שניתנה על ידי פקח הינה 198 דוחות המהווים 13.5% לעומת הכמות הנמוכה ביותר 31 דוחות המהווים 2.1%.

### ממצאים

בבחינת תיקי העובדים נמצא כי לא קיים תיעוד לבקרה שוטפת אחר כמות הדוחות שניתנים על ידי פקחים ולא מבוצע ניתוח פעילויות לבחון את סבירות כמות הדוחות.

### מסקנה והמלצה

מומלץ לבצע בחינה של כמות הדוחות שנרשמים על ידי פקח ולבחון את נאותות הדוחות בהתאם לפעילותו החודשית בביצוע עבודת פיקוח בתחומים נוספים.

### תגובתו של מנהל מחלקת פיקוח

"מדי חודש בחודשו מנהל מחלקת הפיקוח מפיק דוח חודשי ובו רשומים שמות הפקחים שהפיקו דוחות חניה בחודש שעבר כולל מספר הדוחות. לאחר קבלת הדוח וניתוח, מנהל המחלקה מזמין אליו כל פקח ופקח בנפרד ודן עמו הן על כמות הדוחות שניתנו החודש והן על הסיבות שגרמו לחריגות במספר הדוחות לטוב או לרע.

בתום הדיון נקבעות דרכי פעולה לשיפור הנתונים".

### • דוחות מבוטלים במסופון

כל פעולה שמבוצעת במסופון כגון, רישום דוח, רישום פרטי נהג, בדיקה של תשלום באמצעות אפליקציות סלולריות וכו'. קיימים מקרים בהם פקח רושם דוח ומחליט לבטלו מאחר ובעל הרכב הגיע, עם כרטיס חניה, בעל הרכב הזיז את הרכב וכו'.

**בחנו את נאותות ביטול רישום דוח חניה במסופון.**

#### ממצאים

בבדיקת הביקורת נמצא כי העילות לביטול רישום דוח במסופון הינן: "הנהג הגיע עם כרטיס חניה", "פינה את הרכב", "זז". **נמצא תקין.**

### • תלונות על פקחים

תלונות על פקחים מתקבלות בלשכת העירייה, מחלקת פיקוח או בעת הגשת בקשה לערעור בצירוף למסמכי העירעור. כל תלונה שמתקבלת על פקחים נבדקת, מבוצע בירור ובמקרים חמורים אף מבוצע שימוע לפקח.

מכתבי התלונה מתוויקים בתיקו האישי של הפקח.

**בחנו האם קיים רישום ותיעוד למכתבי תלונה והאם קיימת בקרה על ניתובם למחלקת פיקוח.**

#### ממצאים

בבדיקת הביקורת נמצא כי מכתבים המתקבלים אצל מנהל המחלקה מתוויקים.

תלונה המתקבלים ביחד עם טפסי בקשה לעירעור למנהל מחלקת פיקוח, לפיכך, מכתבים אלו, באם קיימים, אינם מטופלים.



### מסקנה והמלצה

מומלץ להנחות את פקידות מחלקת פיקוח להפנות מכתבי תלונה למנהל המחלקה ולבצע רישום של קבלתם.

#### 10.2.2 מחלקת חניה - מינהלה

המינהלה של מחלקת חניה מונה 5 עובדות, מזכירת מחלקה ו-4 פקידות חניה, הטיפול במינהלה כולל ביצוע התאמות בין מערכות, שליחת מכתבים וטיפול במכתבים חוזרים.

טיפול בהסבת דוחות, בערעורים ובבקשות להישפט, קבלת קהל ומתן מענה טלפוני בנושא דוחות חניה. לפי החלוקה הבאה:

- מזכירת המחלקה - התאמה בין לולה טק לאוטומציה, הלבשת פרטים, בקרה ואישור מכתבים. איתור והלבשת פרטים של בעלי הרכב וכתובתם.
- פקידת אתר אינוטרנט - (טיפול בתלונות) טיפול מול עו"ד, קבלת קהל ומתן מענה טלפוני.
- פקידת עירעורים - קבלת קהל ומענה טלפוני, העברה ליועצת משפטית, עדכון במערכות הממוחשבות ושליחת תשובה.
- פקידת הסבות - קבלת קהל ומענה טלפוני. ביצוע הסבות בהתאם לנהלי וחוקי העירייה.

#### 10.2.3 יועץ

בחודש אפריל 2012 החליט גזבר העירייה שיש לשקם וליעל את מערך הגביה של דוחות החניה אשר ניתנים על ידי מחלקת הפיקוח. לצורך כך הוחלט לזמן את היועץ המלווה את מחלקת פיקוח אשר משמש כיועץ העירייה מאז חודש יוני 2012. היועץ קיבל הדרכה במרכז לאוטומציה להפקת סטאטוס של דוחות חניה.

תפקידו של היועץ הוגדר בנהלי העבודה של אגף הפיקוח ואושר על ידי היועץ המשפטי של העירייה.

### להלן הנושאים בהם נעזרת המחלקה ביועץ החיצוני:

- סיוע בתכנון תהליכי עבודה לאיתור דוחות ושליחתם וכתובת נהלי עבודה בשיתוף פעולה עם המחלקה המשפטית.
- איתור דוחות שלא נשלחו ושליחתם למניעת התיישנות של דוחות.
- טיפול בדוחות שהוסבו בין השנים 2008-2011 ולא שולמו, כולל העברתם באמצעות הממונה על הגביה בעירייה למשרד עורכי הדין פרנקל והדס.
- היועץ נמצא בקשר רציף עם מחלקת פיקוח ועוזר למזכירת האגף בכל עת שצפות ועולות שאלות יוצאות דופן. כעין תשלום דוח שלא נקלט במערכת האוטומציה, טיפול בערעור שנדחה, בקשות לערער ו/או להישפט לאחר שהמועד הקבוע בחוק תם ובקשה לערער על דוח שעדיין לא הוסב.
- איתור כתובות של נמענים שהכתובת שלהם אינה מלאה/שגויה.
- איתור דואר חוזר ושליחתו בשנית.

#### 10.2.4 משאבי אינוש

סעיף 170 (ב1)(1) לפקודת העיריות קובע כי:

"במהלך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית או למשרת פקח תונח לפני ועדת המכרזים הדנה בניין, חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום הרשעה של המועמד בעבירה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד, במהלך מינוי למשרת יועץ משפטי תונח לפני ועדת המכרזים בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי, תחליט המועצה בעניין מנוי אדם למשרה כאמור, בפסקה זו, "פקח" – לרבות נושא משרה בעירייה הממלא תפקידי פיקוח."

גיוס עובדים למחלקת פיקוח מתבצע על ידי משאבי אינוש באמצעות מכרז. במכרז מפורסמת הגדרת תפקיד של המשרה הפנויה. לאחר המכרז נכתב כתב מינוי לעובד החדש.

עובד שהתקבל לעבודה כפקח במחלקת הפיקוח, נדרש להמציא אישור מהמשטרה על אי קיום רישום פלילי, ואישור מרופא משפחה על כשירותו. עם קבלתו לעירייה כעובד מן המניין, מופנה הפקח לרופא תעסוקתי לבחון האם מצבו הבריאותי מאפשר לו לעסוק בעבודת הפיקוח שדורשת שהות ממושכת בשטח.

**בחנו מדגם של חמישה תיקים של פקחים ובדקתו את נאותות הליך קליטתם בעירייה בהתאם להוראות החוק ולתהליכי העבודה המקובלים בעירייה.**

### ממצאים

1. תקנים - התקנים באגף הביטחון והפיקוח לשנת 2015 הינם 29.60 בפועל התקנים אינם מלאים וקיימים 26.53 עובדים. נציין כי פקחי המחלקה מבצעים פעולות נוספות מעבר לפיקוח חניה בשיטור המשולב. הביקורת סבורה כי ניהול מחלקה בתקנים חסרים אינו מאפשר ביצוע אכיפה נאותה.

2. הגדרת תפקידים - בעירייה קיימת הגדרת תפקידים. הגדרת התפקידים מוגדרת במחלקת משאבי אנוש ובנהלי המחלקה. נמצא תקין.

3. איתור עובדים – איתור וגיוס עובדים מתבצע על ידי מחלקת משאבי אנוש באמצעות מכרז. בבדיקת הביקורת נמצא כי בוצע מכרז באמצעות ועדת מכרזים והופק כתב מינוי. נמצא תקין.

### מסקנה והמלצה

1. תקנים - מומלץ להקפיד ולאיש את התקנים הפנויים במחלקת הפיקוח על מנת לאפשר למחלקה לבצע את עבודתה בצורה נאותה.

### תגובתו של מנהל מחלקת פיקוח

"התקנים המוצגים בעמוד 18 (29.60 לשנת 2015), כוללים את כלל העובדים במחלקת הפיקוח, מספר הפקחים במחלקת הפיקוח בעת הזאת עומד בסה"כ על 14 והשאיפה להשלימם למניין 20. אין ספק שבעת השלמת מניין הפקחים ל-20 ביצועי מחלקת הפיקוח בשמירה על חוקי העזר, בעיות מוקד וחניה תעלה ותביא תועלת רבה לתושבי העיר".

### 10.2.5 תיקי עובדים

לכל עובד מחלקה קיים תיק אישי במחלקת משאבי אינוש. הביקורת התייחסה לתיקיהם של 5 פקחים באגף משאבי אינוש במטרה לבחון את קיומם של המסמכים הבאים:

- קיום אישור משטרתי לגבי עבר פלילי – בחינה כי לפקחי העירייה האמונים על אכיפת חוקי העזר לא הורשעו בעבירות שיש עימן קלון.
- עריכת בדיקה רפואית – עריכת בדיקה רפואית לעובד עם קבלתו לעבודה חיונית על מנת לוודא את התאמתו הרפואית של העובד לתפקידו וכן על מנת למנוע מצב בו עובד ייחס לעבודתו בעיה רפואית ממנה סבל למעשה עוד בטרם קבלתו לעבודתו בעירייה. הבדיקה חיונית במיוחד נוכח עבודתם הפיזית של הפקחים בשטח.
- קיומו של חוזה עבודה וכתב מינוי – לצורך קיום מינהל תקין.
- קיומן של הדרכות מקצועיות.

### ממצאי הביקורת

1. אישור רפואי - בבחינת תיקיהם האישיים של פקחים שהתקבלו לעבודה נמצא כי בעת קבלתם לעבודה בעירייה במחלקת הפיקוח נדרש מהם להציג אישור רפואי, בנוסף נשלחו לביצוע בדיקה רפואית מטעם העירייה אצל רופא תעסוקתי. נמצא תקין. עם זאת, נציין כי לאחר קיום הבדיקה הרפואית בעת קבלה לעבודה, לא מתבצעות בדיקות

בריאותיות תקופתיות (אחת לשנתיים לפחות) מאחר ואופי העבודה הפקחים הינו בשטח, מצבם הבריאותי צריך להיות תקין לאורך כל תקופת העסקתם בתפקיד זה.

2. הסכם העסקה - בבחינת תיקיהם האישיים של הפקחים נמצא הסכם עבודה וכתב מינוי חתום. נמצא תקין.

3. אישור משטרתי לגבי עבר פלילי –

3.1 בבדיקה שערכה הביקורת בתיקי הפקחים נמצא כי עובדים המתקבלים בעירייה במהלך השנים האחרונות בפקוח ושיטור עירוני מתבקשים להמציא אישור העדר עבר פלילי מהמשטרה. נמצא תקין. נציין כי בעבר אישור זה לא נדרש. עובד מחלקת פיקוח שתאריך תחילת העסקתו 1.2.2003 לא נדרש להמציא אישור משטרתי לגבי היעדר עבר פלילי.

נמצא כי לשני פקחים היו בעבר תיקי חקירה שנסגרו (כיום לא קיים לגביהם רישום פלילי):

- פקח שתאריך התחלת העסקה בפקוח 1.7.2009.

- פקח שתאריך תחילת העסקה בפקוח 10.5.2010.

בתאריך 12.9.2010 (לאחר שהפקחים הועסקו מספר חודשים בעירייה), התקבלה הודעה ממשטרת ישראל משרד רישוי ואבטחה לפי הלשון הבאה:

"מדי מספר חודשים משטרת ישראל עורכת בדיקה לעובדים עימה על פי הנוהל, בבדיקה הוברר כי העובדים הרשומים לעיל אינם מאושרים לעבוד בשיטור המשולב ברמה"ש, נא טיפולכם המיידית".

בבחינת תיקי הפקחים נמצא כי הפעולות שבוצעו על העירייה הינן כדלקמן:

- בוצעה הערכת עובד על ידי מנהל המחלקה. נציין כי הערכת העובד שניתנה לשני העובדים הינה טובה עם המלצה לקביעות שבעקבותיה ניתן להם כתב מינוי לתפקיד.

- בישיבת מליאה מספר 44 שהתקיימה בתאריך 5.8.2012 התקבלה החלטה מספר 245: "לאשר פה אחד את הפקח, לפקח סביבה לאכיפת חוק הרשויות המקומיות".

- בתאריך 1.5.2012 ניתן כתב מינוי לפקח.

4. הדרכות מקצועיות - בבחינת תיקי העובדים נמצא כי עברו הדרכות מקצועיות בעת קבלתם לתפקיד ההדרכה כללה את הנושאים הבאים: בטיחות בעבודה, חוקי וכללי בטיחות אחריות. מעבר להדרכות הנ"ל, לא מבוצעות הדרכות תקופתיות לפקחים, דבר זה בא לידי ביטוי בדוחות בטעויות ברישום דוחות (עילה 31- ביטול דוחות עקב רישום כתובת, פרטי רכב או סוג עבירה שגויים).

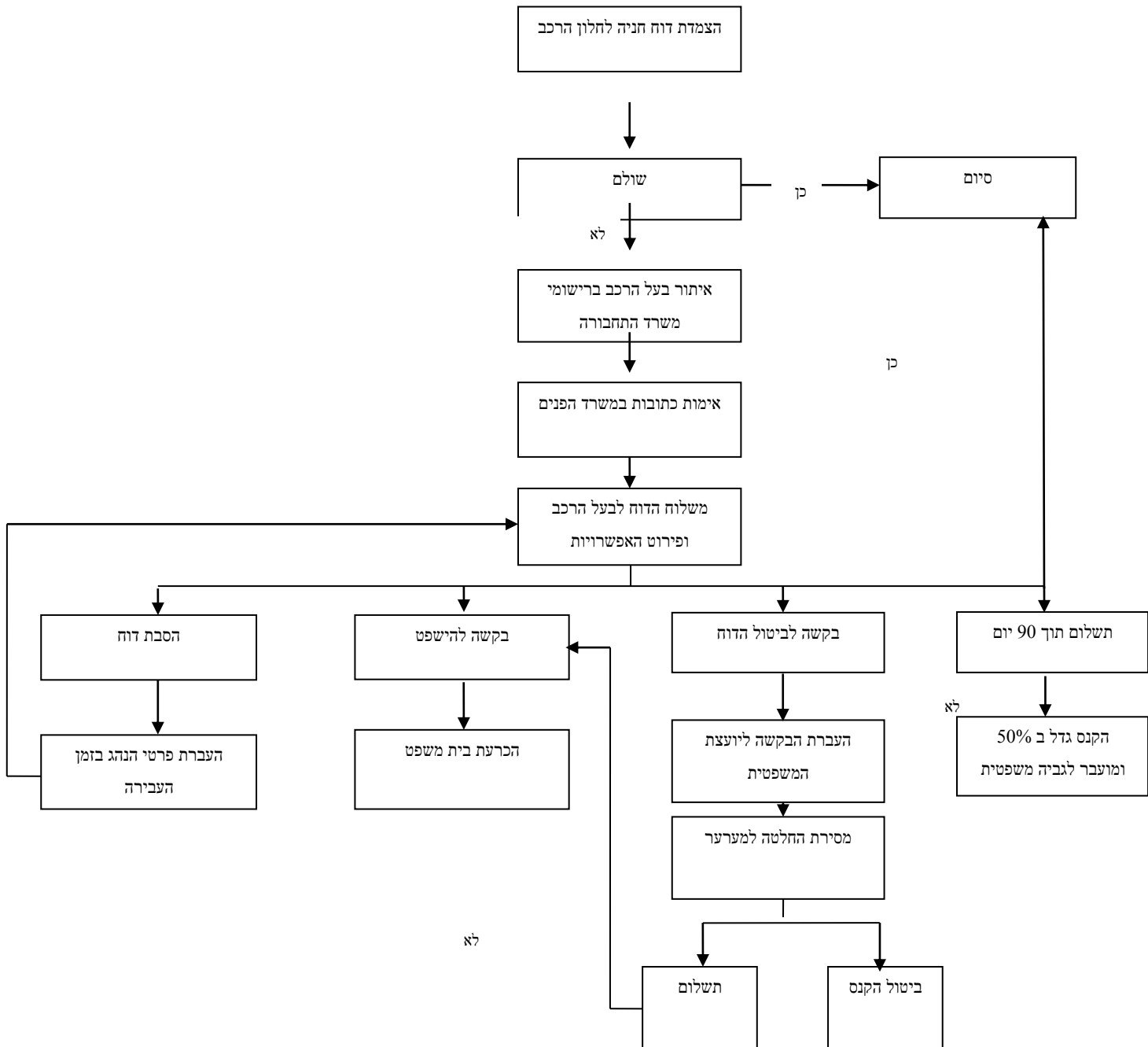
### מסקנות והמלצות

1. מומלץ להגדיר תדירות ביצוע בדיקות רפואיות לפקחים שנמצאים בשטח (לפחות אחת לשנתיים) על מנת לאשר את כשירותם לביצוע תפקידם.
2. במקרים בהם מתקבלת המלצה מהמשטרה לא להעסיק פקחים במחלקת שיטור ופיקוח מחמת עברם, מומלץ להתנהל בהתאם להמלצה. במקרים בהם מתקבלת החלטה שלא להתייחס להמלצה, יש לקבל את אישורו של היועץ המשפטי לעירייה להעסקתם. כמו כן, מומלץ לא להעסיק עובדים במחלקת פיקוח לפני קבלת אישור מהמשטרה על מנת להימנע ממקרים דומים בהם אישור המשטרה ניתן לאחר שהפקחים כבר הועסקו מספר חודשים בעירייה.
3. מומלץ לבצע אחת לשנה, לפחות, הדרכה וריענון נהלים לפקחים בנושא רישום דוחות, עם עדיפות לנושאים בהם נמצאים טעויות ברישום הדוח.

**11. פרק ג' - דוחות חניה.**

11.1 תהליך מתן דוחות חניה מורכב ממספר שלבים להלן תרשים זרימה המתאר את התהליך:

**תרשים זרימה תהליך טיפול בדוח חניה**



## 11.2 הפקת דוח חניה ושליחתו

דוחות חניה ניתנים על שמשות חלון הרכב החונה. קיימים סוגים שונים של דוחות חניה עם דרגות קנסות כדלקמן:

- חניה בכחול לבן ללא תו תושב וללא תשלום - גובה הקנס הינו 100 ₪.
- חניה באדום לבן - גובה הקנס הינו 250 ₪.
- חניה על המדרכה - גובה הקנס הינו 500 ₪.
- חניה במקום של נכה - גובה הקנס הינו 1,000 ₪.

דוח ראשון - נרשם במקום העבירה ומוצמד לחלון. את הדוח נדרש לשלם תוך 90 יום או לחילופין לערער או לבקש להישפט. (במידה והדוח לא שולם, לדוח זה אין תוקף משפטי עד לשליחתו בדואר).

דוח חניה ראשון מופק באמצעות מסופון של חברת לולה טק איתו מסתובבים הפקחים. בעת איתור עבירה מקליד הפקח את הפרטים הבאים למסופון: פרטי הרכב (סוג, צבע), תאריך העבירה, סעיף העבירה, כתובת העבירה, סוג העבירה ומועד לתשלום. בנוסף לתיעוד המילולי, מצלם הפקח שתי תמונות של הרכב.

הדוח מוצמד לשמשת חלון הרכב. בעת אישור הפרטים במסופון משודר הדוח למערכת אוטומציה. לאחר שליחת הדוח, לא ניתן לבצע שינויים במסופון.

דוח שני - נשלח בדואר - את הדוח נדרש לשלם תוך 90 יום או לחילופין לערער או לבקש להישפט (במידה והדוח לא שולם, לדוח זה קיים תוקף משפטי ובסמכות העירייה לנקוט בצעדי אכיפה). את הדוח השני מחוייבת העירייה לשלוח עד שנה לאחר מיום מתן הדוח הראשון, במידה ולא נשלח, חלה התיישנות על הדוח.



בראשית כל חודש מזכירת האגף מבצעת בדיקה בסטאטוס דוחות שהתקבלו במערכת אוטומציה ומבצעת התאמה מול הנתונים שהתקבלו ממערכת לולה טק. במידה והנתונים זהים, הם מועברים מיידית לחברה לאוטומציה כדי שתבצע עדכון פרטי בעל הרכב (הלבשת פרטים של בעל הרכב) במשרד התחבורה.

מערכת האוטומציה מבצעת הלבשת פרטים של בעל הרכב מול משרד התחבורה. לאחר הלבשת הפרטים על ידי משרד התחבורה, הקובץ מועבר ל- HP לאימות פרטים אישיים של בעל הרכב מול מערכת משרד הפנים בהתאם לחוק עדכון כתובות התס"ה 2005, הקובע כי:

### **סעיף 3 ה'זן בחובת רשות:**

" רשות תפנה לשר או למי שהוא הסמיך לכך לענין זה, אחת לחודש, לקבלת רשימת עדכוני הכתובות מהחודש שקדם לפניה, והשר יעביר לרשות את הרשימה תוך 14 יום.

### **סעיף 4 ה'זן ב משלוח דואר לאחר עדכון כתובת:**

"מנגד, לגבי מאגר הכתובות הקיים, נקבע כי במקרה של פער בין הכתובת הרשומה במשרד הפנים לבין הכתובת שעליה הצהיר האדם ברשות זו או אחרת – יש לראות במכתבים שנשלחים לכתובות השונות כמי שמתקיים בהם התנאי שהוכח שהגיעו ליעדם".

"שלחה רשות מסמך בדואר לאחר שחלפו 50 ימים מיום עדכון כתובת, לכתובת למשלוח דואר קודמת של אדם, יראו את המסמך כאילו לא הגיע ליעדו, אלא אם כן הוכח אחרת"

פעולת אימות פרטים הינה הכרחית לתת תוקף לדוח חניה שנשלח. לאחר ביצוע אימות פרטים מול מערכת משרד הפנים, עדיין קיימות רשומות חסרות כתובות או עם כתובות חסרות פרטים מלאים. באגף הפיקוח מבצעים בדיקה והכתובות הבלתי מדויקות מתוקנות באמצעות תוכנות

אינטרנטיות ומוזנות למערכת. (כתובות של קיבוצים/כפרים ערביים /חברות בע"מ שאין כתובת מדויקת ניתן לאתר בתוכנות אלו הנמצאות במערכת בעזרת רשם החברות). עידכון הכתובות מתבצע באופן ידני.

קובץ דוחות לאחר הלבשת ואימות פרטים, מועבר לבית דפוס, מזכירת המחלקה מבצעת בדיקה מדגמית על נאותות הדוחות שהודפסו, תאריך שליחה, תאריך אחרון לתשלום, נתונים מלאים וכו' ומאשרת את הדפסת הדוחות. הדוחות המודפסים מתקבלים במחלקת פיקוח ומועברים לסניף הדואר לשליחה.

החברה לאוטומציה שולחת אישור למזכירת האגף מודפס במייל מחברת הדואר על סך הפריטים שהתקבלו.

דוחות החניה נשלחים ללא תמונה למעט דוחות חניה של בעלי תו נכה. להם קבע המחוקק משנת 2012 שבדוח חניה לנכה חייבת להיות מושתלת התמונה המצביעה, כביכול, על העבירה. מאחר ועלות של קובץ נכים למשלוח הינה גבוהה, דוחות לנכים נשלחים אחת ל- 6 חודשים בדואר רשום.

**בחנו את נאותות הליך קליטת דוח ראשון במערכת ושליחת דוח שני.**

### ממצאים

1. איתור כתובות - לא ניתן לבצע איתור כתובות באמצעות תוכנות אינטרנטיות במערכות הקיימות כיום בעירייה, המחשבים מאד איטיים ולא ניתן לעדכן עליהם תוכנות לבירור כתובות שאינם כרוכים בתשלום. איתור הכתובות מתבצע על ידי יועץ חיצוני למחלקה במחשבו האישי המעביר רשימת כתובות ידנית לעדכון במערכת. משמעות הדבר כי מתבצעות פעולות הקשורות לתהליכי עבודה שוטפים בתלות ביועץ חיצוני ובתלות במחשבים חיצוניים שאינם רכוש העירייה. כמו כן, לא ניתן לבצע פעולה זו באופן מיידי שכן קיימת המתנה לקבלת הנתונים.

2. שאלתות ממערכת אוטומציה - באגף הפיקוח, לא יודעים להפיק שאלתות ממערכת האוטומציה, על סטאטוס הדוחות. קיימת תלות מלאה בנותני השירותים לצורך הפקת דוחות. תלות זו כרוכה בתשלום עלויות נוספות. נציין כי אי יכולת להפיק דוחות מונעת את האפשרות

לביצוע בקרות ובדיקות מדגמיות על סטאטוס הדוחות, איתור חריגים וכו' כגון:

- הפקת דוחות בקוד 210 המיועד לסימון דוחות שעברה שנה והדוח טרם נשלח במקרים אילו קיימת חשיפה לכך שדוח לא ישלח במהלך שנה ולא ניתן יהיה לבצע לו גבייה).
- הפקת דוחות שבוטלו על ידי הלשכה המשפטית לפי עילת הביטול על מנת לאמוד את היקף הביטולים, הסיבות לביטול ומניעתם.

### מסקנות והמלצות

1. מומלץ להתאים את מערכות העירייה לצרכי המחלקה ולהתקין מערכת אשר תאפשר ביצוע איתור כתובות באמצעות אתרים שאינם כרוכים בתשלום להשלמת הכתובות החסרות.
2. מומלץ כי עובדות המנהלה במחלקת פיקוח יעברו הכשרה וליווי בתפעול הפקת דוחות על סטאטוס דוחות חניה ממערכת האוטומציה. הכשרה זו תאפשר להם לעבוד באופן עצמאי ללא תלות בגורמים אחרים, לבצע בקרות אחר סטאטוס דוחות ולטפל בהתאם.

### 11.3 מכתבים חוזרים

מכתבים נשלחים בדואר רשום, חלקם חוזרים מהדואר. הסיבות לחזרת דואר הינן: עזב את הארץ, כתובת לא נכונה, נפטר, דואר לא נדרש (נציין כי דואר לא נדרש, מבחינה משפטית, נחשב לדואר שהתקבל אצל הנמען. למקרים אילו ניתן במערכת קוד 920 המאפשר את איתורם.

הטיפול במכתבים חוזרים מתבצע במחלקת פיקוח. בעת קבלת דואר חוזר, מתבצע מיון לפי סוג ההחזרה. קיימים מקרים בהם הדוור לא מציין את סיבת ההחזרה. דוחות שחוזרים מדואר רשום נשלחים בשנית לאימות במשרד הפנים על מנת לאמת מחדש את הכתובת לה נשלחו הדוחות.

סעיף 17 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"א 1965, סעיף 2 לחוק עדכון כתובות, התס"ה 2005 נקבע "חובתו של בעל הרכב לדאוג לכך שהכתובת המצויה אצל גורמי התעבורה היא כתובתו האמיתית והוא לא יוכל לטעון כי דברי הדואר שנשלחו לכתובת השגויה לא הגיעו אליו".

דוחות שחזרו בדואר ולא אותרו, עוברים לטיפול מחלקת אכיפה לאחר שלושה חודשים ממועד שליחת המכתב הראשון ומטופלים במחלקה במקביל לדוחות חניה רגילים שבגינם לא התקבל תשלום. במחצית השנה האחרונה הצליחו לגבות נטו 35,000 שח אחרי תשלום הוצאות.

### **בחנו את נאותות הטיפול במכתבים חוזרים.**

#### **ממצאים**

בבדיקת הביקורת נמצא כי דוחות שקודדו בקוד 920, בוצע להם אימות פרטים ודוחות החניה נשלחים בשנית. על דוחות אלו לא חלה התיישנות, כל עוד ממשיכים לשלוח אותם אחת לחצי שנה. **נמצא**

#### **תקין.**

### **11.4 הסבת דוחות**

הסבת דוחות מתבצעת לדוחות חניה שנשלחו לבעלי הרכבים בהם בוצעה העברה לפי הנתונים שמופיעים במשרד הפנים. קיימים מקרים בהם בעל הרכב לא ביצע את העבירה, אלא נהג אחר שהרכב היה ברשותו בעת ביצוע העבירה, כדוגמת: רכב שכור שהדוח נרשם על שם חברת ההשכרה, רכב חברה, רכב של משרד הביטחון, רכב משפחתי שהנהג אינו בעל הרכב וכו'.

תהליך הסבת דוחות חניה, מתבצע במחלקת הפיקוח. לצורך ביצוע ההסבה על שם הנהג אשר ביצע את העבירה נדרש בעל הרכב לשלוח למחלקת פיקוח בקשה להסבה חתומה בתצהיר של עו"ד. לנהג שביצע את העבירה לא קיימת האפשרות על הדוח, כל עוד הדוח לא הוסב על שמו.

בהתאם לנוהל העירייה, יש לשלוח בקשה להסבה תוך 30 יום ממועד קבלת הדו"ח: "הודעות תשלום קנס ו/או בקשה להסבה שלא הוגשה בגינם בקשה במועד הקבוע בחוק (30 יום מיום קבלת הדוח), לא תתקבל במועד מאוחר יותר, ככל שחלפו המועדים האמורים הקנס חלוט, בבחינת פסק דין שאין עליו ערעור. אין להנחות פונים שבשלב זה להגיש ערעור לתובע או להגיש בקשה להישפט/בקשה להארכת מועד".

בקשה להסבה מתקבלת המחלקת הפיקוח, באמצעות פקס, מסירה ידנית או דואר. בקשות המתקבלות בדואר, נשמרת המעטפה על גבה מוטבע תאריך שליחת הבקשה כאסמכתא. בעת קבלת הבקשה, מוטבעת חותמת "נתקבל" עם תאריך קבלה. במידה והבקשה להסבה תקינה, מסבים את הדוח על פי הנתונים שהתקבלו בדוח ומזינים אותו למערכת האוטומציה. הדוח מוסב ומרגע זה עובר שוב את תהליכי הלבשת פרטים, אימות נתונים ונשלחת הודעת תשלום חדשה אשר ניתנת לתשלום תוך 90 ימים. במידה ולא שולם הדוח, ניתן להגיש כתב אישום או להמציא הזמנה למשפט וכל אלה אם לא עברו שנתיים ימים מיום ביצוע העבירה. בהתאם לסעיף 225 א (א) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב) התשל"ב 1982.

דוחות של תושבי חוץ - נציין כי הסבת דוחות על שם מבצע העבירה מתבצעות לעבירות אשר בוצעו על ידי תושבי המדינה, בעבירות שבוצעו על ידי תושבי חוץ, לא מתבצעת הסבה, במקרים אלו, נשלחת לחברת ההשכרה הודעה אשר נוסחה על ידי המחלקה המשפטית בעירייה ונחתמה על ידי מנהל המחלקה לגביית הקנס מכרטיס האשראי של מבצע העבירה וביצוע תשלום בגינו. בתאריך 18/4/2013 המחלקה המשפטית פנתה בנושא הנידון ליועץ המשפטי עו"ד יהודה וינשטיין על מנת לקבוע האם ההליך שנקטה העירייה הוא תקין עד עצם היום הזה לא התקבלה תשובה בנדון. הנושא הועלה לדיון בבית משפט השלום כל הדוחות שלא טופלו נקבע מועד לדיון משפטי 1.7.2015 דיון זה נדחה למועד מאוחר יותר ועד היום טרם התקיים.

**בחנו את נאותות הטיפול בבקשות להסבת דוחות.**

### ממצאים

1. בנספח 26 בנהלי העירייה נוסח טופס בקשה לביצוע ערעור והסבה של דוח, בטופס הבקשה קיימת האפשרות להגיש בקשה לערעור תוך 90 יום ולא תוך 30 יום כפי שנקבע בנהלי העירייה. להלן הניסוח על גבי טופס הבקשה: "מאחר ודו"ח זה מופיע על שם חברה ולא על שמך, אין באפשרותינו להגיש את הערעור ללשכה המשפטית. נא לדאוג להסב את הדו"ח תוך 90 יום מתאריך העבירה".
2. הסבות דוחות - קיבלנו דוח של דוחות שהוסבו החל משנת 2012 ועד היום דגמנו 20 דוחות ובחנו האם הבקשות התקבלו תוך 30 מיום שליחת הדוחות והאם התקבל תצהיר חתום על ידי עו"ד. נמצא תקין.

### מסקנה והמלצה

1. נספח 26 - מומלץ לנסח את נספח 26 בהתאם להוראות החוק ונהלי החברה ולהגביל את מועד קבלת הבקשה להסבה ל- 30 יום.

### תגובת היועץ המשפטי של העירייה לעניין הסבת דוחות של תושבי חוץ.

"היות ונוצרה בעיית גביה של דוחות אשר הוסבו לתיירים ותושבי חוץ, פנה יועמ"ש העירייה ליועמ"ש הממשלה. עד כה לא התקבלה כל תשובה בעניין.

לאור האמור הוחלט על הסבת דוחות לתושבי חוץ ותיירים בכפוף להמצאת מסמכים מחברות ההשכרה, לרבות הסכם שכירות הרכב וצילום דרכון של התייר/תושב החוץ, והכל בהתאם לפסיקת בית המשפט המחוזי. לאחר קבלת המסמכים, מחלקת פיקוח מחליטה אם יש ברשותה את כל הנתונים לצורך הסבת הדוח היה והתשובה חיובית, תבוצע ההסבה.

מסמכי ההסבה והדוח יועברו לעו"ד חיצוני מטעם העירייה אשר יבצע את הגביה בחו"ל".

### **11.5 ערעורים על דוח חניה – בקשות לביטול**

בקשה לערעור על דוח חניה יכולה להתקבל בעירייה עד 30 יום לאחר שליחת הדוח השני, על מנת לאפשר לבעל הרכב לשלם את הקנס בגובה המקורי (במסגרת ה- 90 יום) במידה והערעור נדחה. ערעור שנדחה ולא שולם במסגרת ה- 90 יום, הקנס גדל ב 50% ועובר לטיפול משפטי.

בקשה לערעור מתקבלת במחלקת פיקוח באמצעות פקסים, קבלת קהל, אתר העירייה ובדואר. לטופס הבקשה לעירעור מצורף צילום של הדוח. בעת קבלת הבקשה, מחתימים חותמת של העירייה עם תאריך קבלה ושומרים את המעטפה בה התקבלה הבקשה (לבקשות שהתקבלו בדואר) כאסמכתא שהבקשה התקבלה במסגרת 30 הימים מיום קבלת הדוח.

הבקשה לערעור מוקלדת במערכת האוטומציה ומועברת בצירוף תמונות של הרכב בזמן ביצוע העבירה למחלקה המשפטית לקבלת החלטה. בסמכות המחלקה המשפטית לקבל את הערעור ולבטל את הדוח או לדחות את הערעור, תשובה מהמחלקה המשפטית מועברת למחלקת הפיקוח, על גבי התשובה מוטבעת חותמת עם תאריך הקבלה, התשובה מוקלדת במערכת האוטומציה ופלט התשובה מודפס ונשלח בדואר רשום עם אישור מסירה למערער. תשלום ערעור תוך 30 יום מקבלת המכתב או לגשת למשפט תוך 30 יום.

ערעור שהתקבל והדוח בוטל, נשלחת הודעה במכתב רגיל, במקרים בהם הערעור נדחה, נשלחת הודעה עם הוראה לתשלום, במכתב רשום.

**בחנו את נאותות הטיפול בבקשות לערעור שמתקבלות והטיפול בהן.**

### **ממצאים**

1. המחלקה המשפטית לא מחוברת למערכת הממוחשבת. כתוצאה מכך קיימים הליקויים הבאים:

1.1 העברת בקשות ערעור למחלקה המשפטית מתבצעות באופן ידני ולא באמצעות המערכת הממוחשבת. בקשה לערעור מועברת ללשכה המשפטית לאחר שהצטברו מספר בקשות (35) ולא במועד קבלת הבקשה לעירעור. בקשות מ 24-25/5 הועברו בתאריך 11/6 ללשכה המשפטית. כתוצאה מכך, הטיפול בבקשות מתעכב, קיימת אפשרות שתשובה לערעורים שידחו על ידי הלשכה המשפטית,

תישלח במועד מאוחר, במקרים אלו לא ניתן לשלם את הקנס לפי התעריף המקורי במועד, הקנס גדל ונדרש להפחיתו לסכום המקורי.

1.2 הבקרה על שלמות הנתונים מתבצעת על ידי פקידות המחלקה השולחות חבילות של 35 ערעורים ומוודאות שהתקבלה תשובה לגבי 35 ערעורים. במידה ומתקבלת כמות קטנה יותר של ערעורים, מתבצע רישום במחלקה עד להשלמת על הערעורים. תהליך זה הינו ידני ומסורבל וחשוף לטעויות, בהן לא תישלח תשובה לעירעור מהלשכה המשפטית מבלי שתאוטר.

1.3 אין באפשרות היועצת המשפטית לראות את פרטי הדוח במערכת נדרש להדפיס תמונות ומסכים בעת קבלת בקשה לעירעור. במקרים אלו קיימת תלות באיכות הנתונים המועברים מפקידות מחלקת הפיקוח, במקרים בהם לא נשלחים כל הפרטים הנדרשים, שיקול הדעת בקבלת החלטה באם לקבל את העירעור הינו שגוי.

1.4 לא מתבצעת בקרה ממוחשבת על מועד הטיפול בערעור במחלקה המשפטית. קיימים מקרים בהם הטיפול במחלקה המשפטית אורך זמן רב מיום קבלת הבקשה במחלקה לדוגמא: בקשות שהועברו בתאריך 28/5 למחלקה המשפטית טופלו בתאריך 28/6. בעת דחיית טיפול בבקשות לעירעור נדרש לבצע פעולות נוספות כגון ביטול קנס מוגדל המעמיסות על הטיפול בבקשות לעירעור ומפחיתה את היכולת לבצע בקרות נאותות.

2. לא נבחנת עילת העירעור ולא מופקים לקחים כתוצאה מערעורים. דגמנו 47 ערעורים בקלסר דוחות מספר 36600 – 36650 מתאריך ינואר עד פברואר 2015. מתוך הסך הנל 29 דוחות לא בוטלו ו- 18 דוחות בוטלו לפי העילות הבאות: עילה 31 - 10 דוחות בוטלו בעילה כי נפלה טעות עובדתית ברישום הודעות. עילה 65 - 4 דוחות בוטלו בגלל נסיבות אישיות קשות של הפונה. עילה 51 - 4 דוחות בוטלו מאחר ומדובר בנכה 80% ומעלה.

### 3. עילה 31 – ביטול דוחות עקב טעות

3.1 לא מתבצעת בקרה אחר דוחות שבוטלו בגלל טעויות ולא מתבצעת הפקת לקחים אחר בעיות בכתיבת דוחות כגון:



- הקלדה לא נכונה של מספר הרכב, שולחים דוח לגורם אחר שלא ביצע את העבירה.

- טעות בסוג העבירה.

- טעויות בכתובת של הדוח מיקום העבירה ברחובות פינתיים הטעויות מרובות.

3.2 נציין כי תחת סעיף עילה 31 "טעות פקח", מבטלים דוחות לתושבים שהוציאו תו תושב עד 4 ימים מיום קבלת הדוח. השימוש בעילה 31 אינו נכון מאחר ולא היתה טעות פקח, אלא ביטול לפנים משורת הדין.

4. לא קיימת בקרה על נאותות עדכון תוצאת הערעור במערכת ועל ביטול כפל קנס. במדגם של 50 בקשות לערעור שנבדק על ידי הביקורת נמצא כי עידכון תוצאת הערעור במערכת הינו בהתאם להחלטת היועצת המשפטית. **נמצא תקין**. נמצאה אסמכתא של היועצת המשפטית לביטול/אי ביטול הדוח. הפעולה בוצעה על ידי פקידות מחלקת פיקוח והתייעוד מתויק בקלסר. קיימת אפשרות לבצע בקרה אחר פעולות הפקידות אולם בקרה זו אינה ממוחשבת, קרי בדיקה מדמית אפשר שתבוצע אך בדיקה ככלית מקיפה לא ניתן לבצע באופן ידני.

### מסקנות והמלצות

1. הביקורת ממליצה כי התקשורת עם המחלקה המשפטית תתבצע באמצעות מערכת ממוכנת בה יעודכנו מידי יום הבקשות לערעור ויועברו במידי למחלקה המשפטית. באמצעות מיחשוב המחלקה המשפטית ניתן יהיה לבצע בקרות אחר נאותות עדכון הערעור במערכת וביצוע פעולות כגון הפחתת קנסות לקנס המקורי על ידי פקידות אגף פיקוח.
2. מומלץ לבחון את עילת הביטול על מנת להפיק מסקנות ובמקרים בהם עילת הביטול הינה בגלל טעות, לבצע ריענון והדרכה לפקחים.
3. מומלץ לעדכן ב"עילה 31" אך ורק מקרים בהם נפלה טעות בהפקת הדוח, על מנת לאפשר איתור נאות כמויות ביטולים בהתאם לעילה.
4. מומלץ כי אחת לחודש תבוצע דגימה של הזנת החלטות של היועצת המשפטית במערכת על מנת לוודא נאותות הזנת הנתונים במערכת הממוחשבת.

### תגובת היועץ המשפטי של העירייה

1. "גב' רותי מושינזון הינה בעלת כתב הסמכה כתובעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה. רותי מושינזון בעלת שיקול דעת לעניין ביטול דוחות בהתאם להנחיות היועץ המשפטי ועילות שנקבעו על ידו ברשימה סגורה.
2. נוהל העברת ערעורים באופן מרוכז וידני הוא יעיל ביותר לעומת "טפטופי" ערעורים במחשב מידי יום. מובן, כי במקרים לא מעטים נדרשת הבהרה מצד הפקח/מחלקת הפיקוח/צביקה שמואלי יועץ התנועה. העברות הללו מבוקשות עקב נימוקי הערעור שנשלחים למחלקה המשפטית.
3. סוכם זה מכבר בישיבות אצל המנכ"לית שעם הגשת ערעור יש לעצור באוטומציה את מרוץ הזמנים, ולו כך נהגו מימלא לא היה צורך בהפחתת הקנס למקור.
4. אינני מסכימה לקביעה כי הליך הטיפול הידני הינו מסורבל וחשוף לטעויות – כל ערעור נדון בכובד ראש ועד אשר לא יבדק לאשורו – לא תינתן תשובה לערעור. העברת ערעור במידי למחלקה המשפטית ללא המסמכים הנלווים כגון, דו"ח ותמונות, לא יזרז את הטיפול בו.
5. אין צורך בבקרה למועד הטיפול בערעור היות ותוקפו של הדו"ח הוא שנה ולקנס – שלוש שנים, ומתוקף כך יש שנה זמן להשיב לערעור. עם זאת – הערעורים נידונים על ידי בתוך חודש – חודשיים ובזמנים חריגים כמו חופשה, חופשה מרוכזת, מחלה וכדומה, תתעכב התשובה מעבר חתקופה הנ"ל, והכל כאמור במסגרת החוק.
6. לעניין ביטול בשל טעות פקח – עילה 31 (סעיף 3.3 בדו"ח) בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אין תובע בעל הסמכה מטעמו כפוף להנחיות ו/או הדרכות ו/או ביקורת כלשהי, פרט ליועץ המשפטי לממשלה עצמו וכן נציגת תלונות על התובעים. לפיכך, אין להתערב בשיקול דעתו של התובע באשר לעילות ביטול ו/או לעצם הביטול. הדבר נעשה בחוסר סמכות.
7. לעניין סעיף ההמלצות בדו"ח – הסמכות להפחית דוחות לקנס מקורי הינה בידי התובע בלבד, והפחתה שנעשית על ידי פקידות באגף הפיקוח היא אסורה בהחלט והיא בניגוד לחוק.
8. כבר צויין לעיל, שאם הזמן בתקופת הערעור יעצר, לא יהא צורך בהפחתת הקנס למקור.

9. כאמור לעיל, הסמכות לקביעת העילה לביטול דוח נתונה לשיקול דעת התובע המוסמך בלבד".

#### 11.6 ביטול דוחות עקב פטירה

בהתאם לנוהל העברת חומר להחלטת תובע – גביה מנהלית באמצעות משרדי עו"ד חיצוניים לעיניין פטירת מבצע העבירה נקבע בסעיף 3: "במקרה בו נפטר מבצע העבירה (מי שנרשמה לחובתו הודעת הקנס) או במקרה של חברה שפורקה כדין – הדו"ח יבוטל".

בעת ביצוע הלבשת פרטים מול קובץ משרד הפנים מעודכן קוד 9117 (ביטול פטירה) לבעלי רכב שקיבלו דוח ונפטרו במועד ביצוע הלבשת הפרטים. במהלך שנת 2014 בוצע ביטול פטירה ל- 10 בעלי רכבים שבוצעה בהם עבירה ובמהלך החודשים 1-5/2015 בוצע ביטול פטירה ל- 9 בעלי רכבים בהם בוצעה עבירה. נציין כי הספירה מתבצעת לפי בעלי רכבים כאשר נמצאו מקרים בהם באותו רכב בוצעו מספר עבירות בגינן נרשם דוח.

**בחנו את נאותות הטיפול בדוחות חניה אשר נרשם להם קוד 9117.**

#### ממצאים:

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי קוד ביטול פטירה, אינו מבטל את הקנס. הטיפול בגביית הקנסות נמשך למרות שבעל הרכב נפטר וזאת בניגוד לנוהל.
2. בבחינת מדגם של 10 דוחות בהם הוזן כי קוד ביטול פטירה, נמצא כי קיימים דוחות אשר נרשמו לאחר פטירת בעל הרכב, דהיינו, העבירה בוצעה על ידי נהג אחר שאינו בעל הרכב, מקרים אילו מטופלים על ידי אכיפת הגביה וחלקם אף הועברו לטיפול משפטי. נציין כי אף שהעבירה בוצעה לאחר פטירת בעל הרכב, קיים קושי באיתור הנהג שביצע את העבירה. וכן נציין כי מדובר במקרים בודדים (כ- 7 מקרים בשנה). העלויות והמשאבים הנדרשים לצורך ביצוע גביה הינם גבוהים.

#### מסקנות והמלצות:

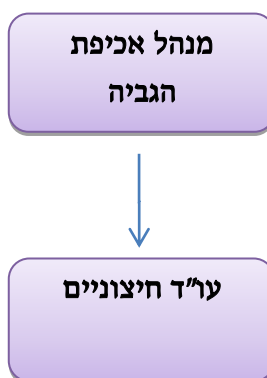
1. מומלץ לפעול בהתאם לנוהל במקרים בהם קיים קוד פטירה, לבטל את הקנס.

2. מומלץ לקבל החלטה מהיועצת המשפטית לגבי אופן הטיפול בדוחות שניתנו בגין עבירה שבוצעה ברכב שהבעלים שלו נפטר, לאחר מועד הפטירה.

## 12. פרק ד' – גביה

### 12.1 אכיפת גביה

מנהל אכיפת גביה אחראי על שליפת דוחות החניה שלא שולמו במשך 90 יום מיום שליחת המכתב השני. הטיפול בגביה מתבצע בעזרת משרדי עו"ד חיצוניים. להלן תרשים המציין את בעלי התפקידים הכלולים בתהליך הגביה והכפיפות המקצועית:



### 12.2 גבית דוחות חניה

דו"ח שנשלחה לו הודעה שניה ולא שולם במסגרת ה- 90 יום (לא התקבלה בקשה לעירעור או להישפט), עובר לטיפול אכיפת הגביה. אחת לארבעה חודשים עד חצי שנה, באכיפת הגביה מפיקים קובץ עם כל הדוחות שלא שולמו ותאריך התשלום עבר ומבצעים הלבשת פרטים במשרד הפנים (התשלום מבוצע על ידי משרדי עו"ד חיצוניים), לאחר מכן, הטיפול מועבר בגביה לעורכי דין חיצוניים. העירייה עובדת עם שני משרדי עו"ד חיצוניים (עו"ד פרנקל ועו"ד הדס, לאחרונה הוחלף עו"ד הדס במשרד עו"ד דוידוף). ברגע שטיפול בדוח עובר למשרד עו"ד חיצוני, כל התקשורת מתבצעת על ידם.

- החל משנת 2007 ועד היום ישנם 6,001 דוחות חניה שבטיפול משפטי בהיקף של 1,898,249 ₪ (פירוט לפי סטאטוס חוב ראה **נספח ב'** לדוח).
- החל משנת 2007 ועד היום ישנם 20443 דוחות חניה שבטיפול משפטי בהיקף של 3,640,580 ₪ (פירוט לפי סטאטוס חוב ראה **נספח ג'** לדוח).

**ממצאים**

מתבצעת בקרה שוטפת אחר סטאטוס הדוחות שעדיין לא בוצעה להם אכיפת גביה במשרדי עורכי הדין החיצוניים באמצעות מערכת המותקנת במשרדו של האחראי על אכיפת הגביה. **נמצא תקין**.

**12.3 התקשרות עם עו"ד חיצוניים**

במהלך חודש 3/12 התקשרה העירייה עם עו"ד פרנקל ועו"ד הדס לביצוע אכיפת גביה משפטית לדוחות חניה שלא שולמו. להלן עיקרי ההסכם: סעיף 5.5 עו"ד יפעל כנגד החייבים בכל האמצעים החוקיים במטרה לגבות את החוב במלואו לרבות ריבית והצמדה כחוק, הוא יבצע את השרות בנאמנות ובמסירות וברמה מקצועית נאותה ובאם ימצא פגם בהליך ו/או בהליך לא יהיה העו"ד זכאי להוצאות הגבייה וישא באחריות המקצועית להליכים שבוצעו, כל בירור או פנייה בניין יופנו אל עורך הדין ויינתן העתק לממונה".

הפעולות שעל משרדי עו"ד לנקוט, הינן בעלות עלות כספית החלה על בעל החוב. בטבלה שלהן מופיעות הפעולות ועלותן:

עלות	פעולה
27	דרישה 1 דואר רשום
19	התראה דרישה 2
198	עיקול ברישום מותנה בביצוע
420	הוצאת מטלטלין

- בחנו האם ההסכם עם עו"ד מכסה את כל הליך הגבייה ומגדיר את סמכויות העירייה וסמכויות עו"ד.
- דגמנו 20 דוחות חניה שבטיפול אכיפת גביה ובחנו האם אכיפת הגביה מתבצעת בהתאם להסכם.

**ממצאים** :

1. בבדיקת הביקורת נמצא כי ההסכם שנחתם עם עו"ד מגדיר את סמכויות העירייה וסמכויות עו"ד ומכסה את העירייה מפני נזק או טיפול שלא בהתאם לחוק. **נמצא תקין**.

2. במדגם שנבדק כי מתבצעות פעולות לאכיפת גביה בתדירות גבוהה בהפרש של חודשיים – שלושה מהפעולה הקודמת. הוקפד לשלוח דרישה 1 בדואר רשום, התראה שניה כעבור כחודשיים, ביצוע עיקול ברישום (עלותו 198 ₪) לעומת עיקול באמצעות הוצאת מטלטלין שעלותו 420 ₪) והוצאת מטלטלין מספר חודשים לאחר שלא נתקבל תשלום בעת ביצוע עיקול ברישום. (מדגם ראה **בנספח ד'** לדוח). **נמצא תקין**.

#### 12.4 **התיישנות דוחות**

בהתאם לנוהל העברת חומר להחלטת תובע – גביה מנהלית באמצעות משרדי עו"ד חיצוניים לעיניין שליחת הודעת תשלום והתיישנות של קנס נקבע בסעיף 4 "במקרה בו לא נשלחה הודעת תשלום הקנס בתוך שנה או שנתיים (במקרה של הסבה) לפי העניין חלה התיישנות העבירה – הדו"ח יבוטל".

סעיף 5 " במקרה בו לאחר משלוח הודעת הקנס בדואר רשום לא בוצעה פעולת גביה (משלוח דרישה ו/או הודעה בחוזר) במשך 3 שנים מיום ביצוע הפעולה הראשונה – חלה התיישנות העונש – הדו"ח יבוטל"

רכבים של כוחות הביטחון אינם ניתנים לאיתור בעת ביצוע הלבשת פרטים במערכת של משרד התחבורה. על מנת למנוע התיישנות של הדוחות, נשלחת דרישה לתשלום ממחלקת גביה. כמו כן, בוצעה פניה למשרד הביטחון בנושא תשלום הדוחות, עדיין לא התקבל תשלום ולא התקבלה הכרעה בנושא.

להלן מצ"ב כמות הדוחות לשנים 2006-2014 :

שנה	כמות דוחות	סכום
2006	252	25,960
2007	331	36,140
2008	146	15,940
2009	208	31,000
2010	188	27,300
2011	304	42,150
2012	130	16,350
2013	124	17,750
2014	163	21,750
<b>סה"כ</b>	<b>1846</b>	<b>234,340</b>

### ממצאים

1. הטיפול בדוחות חניה של כוחות הביטחון מול משרד הביטחון לגבי תשלום קנסות החניה אורך זמן רב, ללא פיתרון. העירייה אינה נוקטת בצעדים משמעותיים יותר, כגון הגשת תביעה משפטית, להסדרת תשלום הקנסות. כתוצאה מכך, קיים חוב בסך 340,243 ₪ שטרם שולם לעירייה. נציין כי מידי שנה נוספים חובות נוספים שלא משולמים, לחובות אלו לא מתבצעת הצמדה, ככל קנס או תוספת ריבית כך שהערך הכספי שלהם נשחק. בנוסף, העירייה נדרשת להשקיע משאבים רבים באיתור בעל החוב ולנסיונות לביצוע גביה.



ביצוע גביה יגרום לצמצום היקפי עבירות החניה המבוצעות על יג  
רכבי משרד הביטחון.

### מסקנה והמלצה

1. דוחות של כוחות הביטחון - מאחר ולא קיים שיתוף פעולה מצד משרד הביטחון לגבי הסדרת חובות רכבי כוחות הביטחון, נדרש לנקוט בצעדים משמעותיים יותר, כגון תביעה משפטית להסדרת תשלום הדוחות.

### 12.5 כפל תשלום

קיימים מקרים מעטים בהם התקבל תשלום כפול בגין דו"ח חניה. בדרך כלל מבוצע תשלום לדו"ח חלון לאחר שליחת דרישה שניה לתשלום, ודרישה זו משולמת בנוסף לתשלום שבוצע.  
להלן פירוט התשלומים הכפולים שהתקבלו לשנים 2012-5/2015:

שנה	כמות דוחות	קנס מקורי	סה"כ שולם	סכום לתשלום
2012	323	54,050	110,737	-56,301
2013	241	40,350	79,031	-39,759
2014	310	54,700	104,711	-52,071
1-5/2015	10	1,150	2,250	-1,100
סה"כ	884	150,250	296,729	447,863

נציין כי במקרים בהם מגלה בעל הדו"ח כי בוצע כפל תשלום באפשרותו לפנות לעירייה, להציג את הקבלות. בעל הדוח, מוחתם על טופס הצהרה ומזוכה בהתאם.

### ממצאים

1. לא נעשה מאמץ לאתר את בעלי הדוחות ששילמו כפל קנס ולזכותם למרות שפרטיהם נמצאים בעירייה. אי זיכוי בגין תשלום כפול, הינה פעולה הנוגדת את הוראות המחוקק לאכיפה נאותה. נוצר מצב שבו העירייה מחזיקה בכספי התושבים שלא כדין מבלי להחזירם. נציין כי בעת החזרת כספים אלו, נדרש יהיה להצמידם על מנת להקנות להם את הערך הנומינלי שלהם.

### מסקנה והמלצה

1. נדרש לאתר את בעלי הדוחות שביצעו תשלום כפול ולבצע זיכוי כספי בהתאם לחוק.

### 12.6 גביה באמצעות העירייה

קיימת אפשרות לבצע תשלום של דוחות חניה באמצעות אפליקציה באתר העירייה, באפשרות בעל החוב להזין את פרטי הקנס ואת פרטי כרטיס האשראי והחיוב מתבצע באופן מיידי.

**בחנו את נאותות יכולת ביצוע תשלום בעירייה.**

### ממצאים

1. ניתן לשלם בגין דוחות חניה בעירייה, למעט דוחות שעברו לגביה משפטית, מאחר ודוחות בגביה משפטית נושאים עימם הוצאות משפטיות שלא מופיעות בחיוב לתשלום. **נמצא תקין.**
2. באתר האינטרנט של העירייה לא קיים מידע מפורט לגבי תהליך תשלום וערעור על דוח חניה.

### מסקנה והמלצה

1. מומלץ להזין באתר העירייה מידע לגבי תהליך תשלום וערעור על דוח חניה.

# נספחים

management

עמוד 1 מתוך 1



(נספה א' - כולל קונטרס רבי הקהלים)

סיכום תקופתי מתאריך: 01-01-2015 עד תאריך: 31-10-2015 אזור חניה:  מידע  מורחב:

המשך

שם פקח	דוחות	סכומים	סה"כ	אחוז דוחות לפקח
מוטי	67	241400 ש"ח	1791	10.6%
דניאל	63	413400 ש"ח	1563	9.3%
אתל	101	269350 ש"ח	1506	8.9%
רוסלן	105	264450 ש"ח	1415	8.4%
שמעון	65	266150 ש"ח	1398	8.3%
יורי	77	187050 ש"ח	1299	7.7%
אלכס ט	93	227350 ש"ח	1238	7.3%
אלי בללי	73	272800 ש"ח	1150	6.8%
פיטר	79	187800 ש"ח	1089	6.5%
טל ד.	103	227250 ש"ח	1033	6.1%
יוגב	91	167850 ש"ח	783	4.6%
דני נ.	89	150450 ש"ח	759	4.5%
א	104	109450 ש"ח	676	4%
בן	98	78900 ש"ח	533	3.2%
קורן	94	117500 ש"ח	490	2.9%
טלמור יקר	106	15400 ש"ח	83	0.5%
רועי	107	8900 ש"ח	73	0.4%
<b>סה"כ</b>	<b>16879</b>	<b>3205450 ש"ח</b>	<b>16879</b>	<b>100%</b>

.../getAgentsProductivity.do?from=01-01-2015&to=31-10-2015&cityZone=-1&new=y 16/11/2015

נספח ב-

טיפול אכיפת גביה עו"ד חיצוני

הערת מיקום	שנת עבירה	ספירה של שנת עבירה	סכום של יתרת קרן
חוב אבוד לסוגיו	2007	6	1,940.00
	2008	317	87,295.50
	2009	286	86,115.50
	2010	243	67,632.50
	2011	328	96,173.52
	2012	241	61,761.00
	2013	133	49,222.50
	2014	64	16,375.00
<b>חוב אבוד לסוגיו סה"כ</b>		<b>1618</b>	<b>466,515.52</b>
חקירה	2007	9	6,406.00
	2008	205	83,154.00
	2009	324	98,472.50
	2010	311	97,923.51
	2011	303	108,244.50
	2012	309	110,280.00
	2013	459	157,647.50
	2014	529	165,815.00
	<b>חקירה סה"כ</b>		<b>2449</b>
מעוכב	2008	1	205.00
	2009	15	6,642.50

הערת מיקום	שנת עבירה	ספירה של שנת עבירה	סכום של יתרת קרן
	2010	1	450.00
	2011	5	5,785.00
	2012	22	6,970.00
	2013	54	12,722.52
	2014	54	18,772.51
מעוכב סה"כ		152	51,547.53
פעילים	2007	2	615.00
	2008	37	17,885.52
	2009	49	15,180.50
	2010	56	20,939.00
	2011	65	18,142.50
	2012	57	21,313.00
	2013	156	65,824.00
	2014	1360	392,343.50
פעילים סה"כ		1782	552,243.02
סכום כולל		6001	1,898,249.08

נספח ג-

טיפול אכיפת גביה עו"ד חיצוני

2008				2007		שנת דוח
סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סטטוס/מצב דוח
512.50	250.00	1				בהסדר
37,725.50	18,610.00	174				כוחות הביטחון
200.00	100.00	1				מעוכב
25,514.50	12,580.00	96	1,210.00	600.00	6	סגור או לא ניתן לפעול בתיק
351,413.18	182,820.00	1573	10,934.00	5,700.00	45	סגור שולם
50,246.00	24,710.00	212	1,681.00	820.00	7	פעיל - בחקירה
18,953.50	9,320.00	73	753.50	370.00	4	פעיל (שלבים שונים)
7,522.70	5,350.00	42	180.00	100.00	1	תקלת לקוח
492,087.88	253,740.00	2172	14,758.50	7,590.00	63	סכום כולל
2010				2009		שנת דוח
סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סטטוס/מצב דוח
3,447.50	1,850.00	6				בהסדר
32,065.00	17,450.00	115	26,359.50	13,430.00	107	כוחות הביטחון
1,837.50	1,000.00	4	9,100.00	4,550.00	23	מעוכב
30,195.02	16,300.00	91	39,672.50	19,980.00	109	סגור או לא ניתן לפעול בתיק
943,087.54	529,250.00	2750	790,017.60	419,830.00	2554	סגור שולם

109,990.00	59,750.00	305	112,255.00	56,570.00	334	פעיל - בחקירה
44,252.52	24,300.00	119	37,075.00	18,660.00	107	פעיל (שלביו שונים)
10,852.56	7,450.00	35	8,832.60	6,240.00	30	תקלת לקוח
<b>1,175,727.64</b>	<b>657,350.00</b>	<b>3425</b>	<b>1,023,312.20</b>	<b>539,260.00</b>	<b>3264</b>	<b>סכום כולל</b>

		2012		2011		שנת דוח
סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סטטוס/מצב דוח
1,630.00	950.00	8	7,587.50	4,150.00	12	בהסדר
27,692.50	16,150.00	122	42,722.50	24,100.00	171	כוחות הביטחון
7,360.00	4,300.00	15	3,700.00	2,100.00	4	מעוכב
26,502.50	15,450.00	78	42,747.52	24,650.00	104	סגור או לא ניתן לפעול בתיק
605,725.02	382,350.00	2196	902,925.02	530,150.00	2759	סגור שולם
123,352.50	72,150.00	321	119,302.50	67,300.00	305	פעיל - בחקירה
42,612.50	24,950.00	140	49,105.00	27,550.00	136	פעיל (שלביו שונים)
14,412.52	9,650.00	36	20,902.54	13,600.00	53	תקלת לקוח
<b>849,287.54</b>	<b>525,950.00</b>	<b>2916</b>	<b>1,188,992.58</b>	<b>693,600.00</b>	<b>3544</b>	<b>סכום כולל</b>

		2014		2013		שנת דוח
סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סה"כ קרן צמודה	סה"כ קרן מקור	כמות דוחות	סטטוס/מצב דוח
775.00	500.00	2	1,675.00	1,050.00	6	בהסדר
310.00	200.00	2	12,700.00	7,750.00	56	כוחות הביטחון
11,780.02		57	21,465.00	13,500.00	103	מעוכב



	7,700.00					
2,635.00	1,700.00	10	12,342.50	7,600.00	42	סגור או לא ניתן לפעול בתיק
452,375.00	295,700.00	1549	482,385.00	311,750.00	1680	סגור שולם
133,610.00	86,200.00	387	136,342.50	85,250.00	441	פעיל - בחקירה
108,810.00	70,200.00	374	103,300.00	64,900.00	310	פעיל (שלבים שונים)
6,760.00	4,450.00	19	7,785.00	5,000.00	21	תקלת לקוח
717,055.02	466,650.00	2400	777,995.00	496,800.00	2659	סכום כולל

## נספח ד

טיפול באכיפת הגבייה

סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	דוח מס	תיק מספר
	04/03/12	קליטת חומר מלקוח	1218.99	00003308 4	בביצוע הוצאת מעוקלים	15705460	500226501/ 063200000
26	07/03/2012	התראה +* דרישה 1				16571762	2
18	18/11/2012	דרישה שנייה+*					
	27/12/12	עיקול ברישום - תיק אח					
	23/01/13	עיקול ברישום לא צלח - לאיתור					
	06/02/13	הועבר לחקירה					
147	20/03/2014	איתור כתובת					
	09/03/15	חקירה חוזרת					
198	30/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	13/07/015	עיקול ברישום - בוצע					
420	02/08/2015	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
	16/08/15	הוצאת מעוקלים - ניתנה אורכה לתשלום					
	04/03/12	קליטת חומר מלקוח	857.01	01666818 8	בביצוע הוצאת מעוקלים	20798963	500226501/ 063200119
26	07/03/2012	התראה דרישה+*1					5
18	14/05/2012	התראה דרישה+*2					
	12/09/12	עיקול ברישום בוצע - הודבק					
	05/06/13	הצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
198	04/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	29/06/15	עיקול ברישום בוצע - הודבק					

סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	דוח מס	תיק מספר
0.01	02/08/2015	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
	10/08/15	הצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	12/10/15	הועבר למעקל להוצאה חוזרת					
	04/03/12	קליטת חומר מלקוח	1269.5	02209301 7	בביצוע הוצאת מעוקלים	22769467	500226501/ 063200139 2
26	07/03/2012	התראה דרישה+1*					
18	14/05/2012	התראה דרישה+2*					
	12/12/12	עיקול ברישום לא צלח - לאיתור					
	27/02/12	הועבר לחקירה					
145	05/02/2013	כתובת איתור+*					
	17/02/13	עיקול ברישום בוצע - הודבק					
	18/02/15	חקירה חוזרת					
198	30/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
		עיקול ברישום בוצע - קיבל וחתם					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	12/10/15	הועבר למעקל להוצאה					
	04/03/12	קליטת חומר מלקוח	742.01	02379699 8	בהמתנה לעיקול ברישום	19902063	500226501/ 063200192 5
26	07/03/2012	התראה דרישה+1*					
18	14/05/2012	התראה דרישה+2*					
0.01	01/08/2012	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	26/08/12	עיקול ברישום לא צלח - לאיתור					

סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	דוח מס	תיק מספר
	09/09/12	איתור טלפוני בלבד					
	26/02/13	שיחה עם החייב (סוכם הסדר)					
	27/03/14	שיחה עם החייב					
	14/04/15	איתור בוצע					
		ממתין לעיקול ברישום					
	04/03/12	קליטת חומר מלקוח	1156.02	02745512 0	בביצוע הוצאת מעוקלים	18909762	500226501/ 063200283 3
26	07/03/2012	התראה דרישה+1*					
18	14/05/2012	התראה דרישה+2*					
192	01/08/2012	ברישום עיקול+* מותנה בביצוע					
	29/10/12	עיקול ברישום בוצע - הדבקה					
0.01	21/11/2012	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
	25/12/2012	הוצאת מעוקלים לא צלח - לאיתור					
	17/01/13	הועבר לחקירה					
	08/04/13	איתור בוצע					
(חוייב בעבר)	02/07/14	עיקול ברישום בוצע - קיבל וחתם					
	30/10/14	הוצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
0.01	30/06/2015	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	12/10/15	הועבר למעקל					
	04/03/12	קליטת חומר מלקוח	856.01	02968947 8	בביצוע הוצאת מעוקלים	17991860	500226501/ 063200349 8
26	07/03/2012	התראה דרישה+1*					
18	14/05/2012	התראה					

סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	דוח מס	תיק מספר
		דרישה+2*					
192	01/08/2012	ברישום עיקול+*					
	09/10/12	מותנה בביצוע עיקול ברישום					
	03/12/12	בוצע - הדבקה הוצאת מעוקלים -					
	29/12/14	אמ"ל מכתב דרישה					
	15/03/15	הוצאת מעוקלים - אמ"ל					
	19/04/15	הוצאת מעוקלים - אמ"ל					
0.01	02/08/2015	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
	05/08/15	הוצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	12/10/15	הועבר למעקל					
19	12/08/2013	התראה דרישה1	1291.02	03493705	בהמתנה	25221862	500226501/
	09/10/013	שיחה עם החייב - הוסבר כי קיבל דחיה		2	להוצאת מעוקלים		063201055
27	13/10/2013	דרישה 2 רשום					1
0.01	11/12/2013	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	01/01/14	עיקול ברישום לא צלח - לאיתור					
0.01	20/03/2014	איתור כתובת					
	14/06/15	חקירה חוזרת					
147	22/06/2015	איתור כתובת					
198	30/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	16/07/15	עיקול ברישום בוצע - קיבל וחתם					
		ממתין להוצאת מעוקלים					
19	12/08/2013	התראה דרישה1	1066.01	02379699	בביצוע	22204465	500226501/

סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	דוח מס	תיק מספר
27	13/10/2013	דרישה 2 רשום		8	עיקול ברישום	22768964	063201121
	15/12/13	עיקול ברישום הועבר למעקל					4
	08/01/14	עיקול ברישום לא בוצע					
	14/04/15	איתור בוצע					
0.01	08/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע חויב בתיק אח					
	14/10/15	עיקול ברישום בוצע - קיבל וחתם					
		ממתין להחזרת חומר ממעקל					
27	20/03/2014	דרישה 1 דואר רשום	981	03224753 8	בביצוע הוצאת מעוקלים	27449461	500226501/ 063201217
19	07/05/2014	התראה דרישה 2					5
	09/07/14	עיקול ברישום לא צלח - לאיתור					
	20/05/15	חייב אותר					
147	22/06/2015	איתור כתובת					
198	30/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	15/07/15	עיקול ברישום בוצע - הודבק					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
		ממתין לביצוע מעקל					
27	16/12/2014	דרישה 1 דואר רשום	824.01	02966181 6	בביצוע הוצאת מעוקלים	29790664	500226501/ 063201398
19	17/02/2015	התראה דרישה 2					6
198	13/04/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	16/04/15	עיקול ברישום בוצע - הודבק					
0.01	17/05/2015	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					

סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	דוח מס	תיק מספר
	30/06/15	הוצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
	05/08/15	הוצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
		הועבר למעקל					
27	16/12/2014	דרישה 1 דואר רשום	404	03354034 5	ממתין לחקירה	29413366	500226501/ 063201417
19	17/02/2015	התראה דרישה 2					7
198	04/05/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	21/05/15	עיקול ברישום לא צלח - לאיתור					
		הועבר לחקירה					
27	16/12/2014	דרישה 1 דואר רשום	824	04060038 9	ממתין לחקירה	28843266	500226501/ 063201454
19	17/02/2015	התראה דרישה 2					2
198	08/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	11/06/15	עיקול ברישום בוצע - סירב לחתום					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	13/10/15	הוצאת מעוקלים לא צלח - לאיתור					
		ממתין לחקירה					
27	16/12/2014	דרישה 1 דואר רשום	824	05790345 2	בביצוע הוצאת מעוקלים	30065361	500226501/ 063201505
19	17/02/2015	התראה דרישה 2					0
198	04/05/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	24/06/15	עיקול ברישום בוצע - הודבק					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	12/10/15	הועבר למעקל					
27	16/12/2014	דרישה 1 דואר רשום	1064	30278941 7	בהמתנה להוצאת מעוקלים	29040060	500226501/ 063201549
19	17/02/2015	התראה דרישה 2					6

סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	דוח מס	תיק מספר
198	08/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	18/06/15	עיקול ברישום בוצע - קיבל וחתם					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	13/10/15	הוצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
		ממתין להוצאה חוזרת					
27	16/12/2014	דרישה 1 דואר רשום	1064.01	30301275 1	בביצוע הוצאת מעוקלים	29438769	500226501/ 063201550 1
19	17/02/2015	התראה דרישה 2					
198	30/03/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	14/04/15	עיקול ברישום בוצע הודבק					
0.01	15/06/2015	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
	03/08/15	הוצאת מעוקלים - לא צלח					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
	12/10/15	הועבר למעקל					
27	16/12/2014	דרישה 1 דואר רשום	404	95287895 7	בביצוע עיקול ברישום	29081866	500226501/ 063201599 9
19	17/02/2015	התראה דרישה 2					
198	08/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	08/06/15	הועבר למעקל					
	20/10/15	עיקול ברישום לא צלח - לאיתור					
		ממתין להחזרת חומר ממעקל					
27	24/06/2015	דרישה 1 דואר רשום	201.01	02745512 0	בביצוע הוצאת מעוקלים	31055866	500226501/ 063201657 1
19	23/08/2015	התראה דרישה 2					
0.01	11/10/2015	הוצאת מטלטלין - צורף לתיק					



סכום	תאריך ערך	תיאור תנועה	יתרה כללית	מ.ז. חיב	מיקום	'דוח מס	תיק מספר
	12/10/15	הועבר למעקל					
27	24/06/2015	דרישה 1 דואר רשום	1596.01	00314624 8	בביצוע הוצאת	31053168	500226501/ 063201603
19	23/08/2015	התראה דרישה 2			מעוקלים	30540561	0
0.01	11/10/2015	הוצאת מטלטלין - צורף לתיק				30132963	
	12/10/15	הועבר למעקל					
27	24/06/2015	דרישה 1 דואר רשום	588.52	00499104 8	בביצוע הוצאת	28004067	500226501/ 063201605
19	23/08/2015	התראה דרישה 2			מעוקלים	29854569	4
0.01	11/10/2015	הוצאת מטלטלין - צורף לתיק					
	12/10/15	הועבר למעקל					
19	12/08/2013	התראה דרישה 1	834.03	03437041	בביצוע	21087069	500226501/ 063201132
27	13/10/2013	דרישה 2 רשום		1	הוצאת		8
0.01	11/12/2013	עיקול ברישום מותנה בביצוע			מעוקלים		
	26/12/13	עיקול ברישום בוצע - הודבק					
0.01	10/02/2014	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
	02/03/14	הוצאת מעוקלים לא צלח - לאיתור					
	07/06/15	חקירה בוצעה - אומת					
198	30/06/2015	עיקול ברישום מותנה בביצוע					
	06/07/15	עיקול ברישום בוצע - הודבק					
0.01	02/08/2015	הוצאת מעוקלים מותנה בביצוע					
	11/08/15	הוצאת מעוקלים - בוצעה התנגדות					
420	11/10/2015	הוצאת מטלטלין					
0.01	11/10/2015	הוצאת מטלטלין - צורף לתיק					

			496,800.00	2659	

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**

24.א. (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 ובוועדותיה, 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 מישיבות המועצה**

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 העיריה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב).

(ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות 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 מועדותיה 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 מועדותיה 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**

לא מן המניי ן	מן המני ין	מן המני ין	מן המני ין	לא מן המני ין	מן המני ין	לא מן המני ין	מן המני ין	מן המני ין	לא מן המני ין	מן המני ין	מן המני ין	סוג הישיבה
18	21	20	19	17	18	16	17	16	15	15	14	מספר ישיבה
22/10/2015	11/10/2015	06/09/2015	02/08/2015	27/07/2015	12/07/2015	30/06/2015	07/06/2015	03/05/2015	09/03/2014	01/03/2015	11/01/2015	תאריך
							0	0	0	0	0	יצחק רוכברגר
1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	שירה אבין
1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	טל עזגז
1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	גיא קלנר
0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	דוברת וייזר
1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	שמואל גריידי
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	יעקב קורצקי
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	עידן למדן
1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	איריס קלקא
1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	נורית אבנר
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	אהרון אלמוג אסולין
0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	רפאל בראל
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	אבי גרובר
1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	רות גרונסקי
1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	עידן כחלון
1	1	1	1	1	1	1						מארק מימוני



13	13	14	13	12	14	13	13	11	13	8	14	סה"כ משתתפי ם
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	---	----	---------------------

סוג הישיבה	מן המניין	לא מן המניין
מספר ישיבה	22	19
תאריך	01/11/2015	17/11/2015
יצחק רוכברגר		
שירה אבין	1	1
טל עזגד	1	1
גיא קלנר	1	0
דוברת וייזר	0	0
שמואל גריידי	1	0
יעקב קורצקי	1	1
עידן למדן	1	1
איריס קלקא	1	1
נורית אבנר	1	1
אהרון אלמוג אסולין	1	0
רפאל בראל	1	1
אבי גרובר	1	1
רות גרונסקי	1	1
עידו כחלון	1	1

1	1	מארק מימוני
11	14	סה"כ משתתפים

**סיכום נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה**

נוכחות באחוזים	חסר	נוכח	סה"כ ישיבות	
0.00%	5	0	5	יצחק רוכברגר
92.86%	1	13	14	שירה אבין
85.71%	2	12	14	טל עזגד
78.57%	3	11	14	גיא קלנר
71.43%	4	10	14	דוברת וייזר
64.29%	5	9	14	שמואל גריידי
100.00%	0	14	14	יעקב קורצקי
100.00%	0	14	14	עידן למדן
71.43%	4	10	14	איריס קלקא
92.86%	1	13	14	נורית אבנר
92.86%	1	13	14	אהרון אלמוג אסולין
71.43%	4	10	14	רפאל בראל
100.00%	0	14	14	אבי גרובר
92.86%	1	13	14	רות גרונסקי
78.57%	3	11	14	עידו כחלון
100.00%	0	6	6	מארק מימוני

הערות

מר יצחק רוכברגר סיים את כהונתו לאחר ישיבת מועצה מספר 17

מר מארק מימוני החל את כהונתו לאחר ישיבת מועצה מספר 17

1. במהלך שנת 2015 התקיימו 14 ישיבות מועצה מהם 9 ישיבות מן המניין ו – 5 ישיבות מועצה שלא מן המניין .
2. **נמצא כי מקרב חברי המועצה רק 4 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
4. 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
5. **נמצא כי חבר מועצה אחד לא נכח בחמש ישיבות מועצה רצופות (יצוין כי חבר המועצה הנ"ל הפסיק לכהן), חברת מועצה אחת לא נכחה בשלוש ישיבות רצופות . הביקורת מציינת כי בהתאם להוראת החוק חברי מועצה אלה (לאחר קיום ההליך הקבוע בחוק ) היו אמורים לחדול מלכהן כחברי מועצה .**
6. 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.
7. **נמצאה חברת מועצה שלו נכחה בשני ישיבות רצופות . הביקורת מעירה כי ראש העירייה לא נהגה על פי הוראות החוק ולא שלחה לחברת המועצה במכתב רשום הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדרה ואת נוסחו המלא של סעיף 123(א) וכמו כן לא נשלח העתק ממכתב זה לממונה.**

הביקורת מעירה כי השתתפות חלקית של חברי המועצה בישיבות המועצה פוגעת באפקטיביות פעילות המועצה כמכשיר לבקרה וביקורת . מליאת המועצה בהתכנסותה היא הבמה של חברי המועצה להשמעת דברי תמיכה וביקורת . זאת הזירה לקבל ולדרוש הסברים על פעולות הרשות באמצעות שאילתות , הצעות לסדר ונאומים .מצב בו חברי מועצה לא משתתפים הישיבות המועצה פוגע פגיעה אנושה בתפקוד המועצה ופוגם ביכולתה למלא את תפקידה באופן יעיל ואפקטיבי .

**התייחסות ראש  
העירייה לדוח  
מבקר העירייה**