



3 אוקטובר, 2017  
י"ג תשרי, תשע"ח  
מספרנו : 248769/2017

לכבוד  
מר משה פדלון,  
ראש העירייה

שלום רב,

**הנדון: המלצות הוועדה לענייני ביקורת לדו"ח מבקר העירייה לשנת 2016**

ועדת הביקורת סיימה את הדיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2016 .

הוועדה התכנסה לדיון בדו"ח המבקר בשני מושבים, בתאריכים 18.09.2017 ו 27.09.2017.

מצ"ב המלצות הוועדה לפרקי דוח הביקורת.

כיו"ר ועדת הביקורת וכחבר בוועדה מזה שנים רבות, ברצוני להדגיש כי הדו"ח בנושא המועצה הדתית הינו החמור ביותר שעבר בוועדה מזה עשור, בזבז כספי ציבור, פגיעה קשה בבעלי העסקים, חוסר בשקיפות ועוד דורשים את התערבותנו הדחופה ויש לטפל בנושא במידי.

בנוסף העברות הכספיים לעמותות בפרק העוסק במימון ההסעות, מראה מציאות קשה של העברות כספיים בסכומים גבוהים ללא אישורים וללא כל קריטריונים ברורים.

הוועדה לענייני ביקורת מודה למבקר מר ירון הררי וצוות לשכת המבקר ולכל עובדי העירייה שהופיעו בפניה וסייעו לה בגיבוש סיכומיה והמלצותיה לדוח הביקורת.

בכבוד רב,

יריב פישר  
חבר מועצת העיר  
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת

העתקים:  
חברי הוועדה לענייני ביקורת  
מר יהודה בן עזרא, מנכ"ל העירייה  
מר יוסף (ג'ו) נסימוב, סמנכ"ל העירייה.



להלן עיקרי ההמלצות לדוח המבקר לשנת 2016, לקבלת מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט.

- מספור הסעיפים בהמלצות מקביל למספור בדוח המפורט.

## החזרים ממשד הרווחה בגין הסעות מטופלים - עיקרי הממצאים וההמלצות

### 1. כללי

העירייה מארגנת שירותי הסעות באמצעות קבלנים, לצורך הסעת מטופלים למסגרות רווחה. חלק מההסעות הללו מבוצעות בהתאם להנחיות משרד הרווחה ומזכות את העירייה בהחזרים ממנו, בהתאם לדיווחי העירייה למשרד על הוצאותיה וחלק מההסעות ממומנות על ידי העירייה כמדיניות עירונית. מסגרת הביקורת כללה בדיקת מיצוי הכנסות בגין הסעות מטופלים ממשד הרווחה.

### 4. נוהלי עבודה

נוהל העבודה בנושא זה אינו כולל את תהליכי העבודה, אלא את הפעולות שעל עובדת ספציפית לבצע. הנוהל אינו מסדיר את התהליכים שצריכים להתקיים בנוגע לדווח על ההסעות לרבות לוחות זמנים, ממשקים בין הגורמים השונים, חלוקת אחריות ועוד. הנוהל אינו ערוך במתכונת המקובלת בעירייה ואינו עומד בתקן איכות של ISO.

### המלצות

- לערוך נהלים המפרטים את התהליכים הנדרשים לצורך מיצוי ההכנסות ממשד הרווחה בגין הסעות מטופלים, לרבות: סוג האוכלוסיות שיש לדווח על הסעתן (ועל אלו אין צורך לדווח), השוני הקיים בין הסעות האוכלוסיות שונות לעניין הדיווח, המערכת/הטפסים באמצעותם יוגש הדיווח. אופן תיעוד האסמכתאות, המקרים בהם יוגשו בקשות למשרד הרווחה להגדלת נקודות זיכוי ואופן הבקשה, אופן ביצוע הבקרה על קבלת החזרים והאחריות לבקרה וכד'.
- יש להעביר את הנהלים תקן איכות I.S.O. כמקובל בעירייה.

### 5. הסעות מעון יום שיקומי לפעוטות עד גיל 3

#### 5.1 כללי

משרד הרווחה משתתף ב-75% מהוצאות ההסעה והליווי שאושרו על ידו. השתתפות זו מותנית בין השאר בדווח מפורט בגין הפעולות, הזכאים ועלויות ההסעות.



## 5.2 הפסד הכנסות ממשרד הרווחה

ממצאינו מעלים כי סך ההחזרים שהתקבלו בגין הסעות למעונות יום בשנת 2015 הסתכמו בכ-43 אלפי ₪, לעומת החזר פוטנציאלי של כ-207 אלפי ₪. הפסד הכנסות של כ-164 אלפי ₪ בסעיף זה. ניתוח שערכנו הצביע על הכשלים כדלהלן:

- דוחים חסרים למשרד – למשרד לא דווחו ההסעות בגין 9 החודשים האחרונים של שנת 2015.
- דוח לקוי אודות שעות הליווי – הדוח הלקוי, המפורט בגוף הדוח, גרם לעלות שעת ליווי הגבוהה מהתקרה המאושרת ע"י המשרד.
- דוחים באיחור – הדוחים אינם מתבצעים מידי חודש כנדרש מהוראות המשרד, אלא מידי תקופה, כמפורט בגוף הדוח.

## 5.3 תקציב – הסעות פעוטות למעונות יום

### 5.3.1 תקציב הכנסות

ההכנסות (החזרים ממשרד הרווחה) תוקצבו בחסר באופן שאינו סביר ביחס להחזרים הצפויים. תקציב הכנסות ריאלי יכול היה להתריע על החוסר בתקבולים ממשרד הרווחה בזמן אמת.

### 5.3.2 תקציב הוצאות

הוצאות הסעות פעוטות למעונות יום נרשמים בשני סעיפי תקציב באופן המקשה על הבקרה השוטפת. כמו כן נרשמו בסעיפים אלו הוצאות שאינן קשורות להסעות למעונות יום, באופן שמקשה על הבקרה השוטפת ויכול ופוגע בריכוז ההוצאות לצורך קבלת החזרים ממשרד הרווחה.

## המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף ומלא למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה בגין הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים.
- למסד מנגנוני בקרה ופיקוח אחר שלמות הדיווחים במטרה להבטיח דוח מלא למשרד הרווחה וקבלת מלוא החזרים להם זכאית הרשות.
- לתעד באגף את כל האסמכתאות להוצאות הסעות המטופלים.
- להקפיד על רישום הכנסות והוצאות בסעיף התקציבי שיועד להן.
- להעריך באופן ריאלי את ההכנסות הצפויות ולתקצבן באופן סביר.



## 6. הסעות בוגרים עם מוגבלות שכלית למרכזי יום ולמע"ש

### 6.1 כללי

משרד הרווחה משתתף בעלויות הסעות בוגרים עם מוגבלות בכפוף לדווח עלויות ההסעה וזהות המוסעים למשרד. ההתחשבות הינה על בסיס נקודות זיכוי כמפורט בגוף הדוח.

### 6.2 ממצאים

#### א. דיווחים חסרים למשרד הרווחה

הוצאות בגין חודשים רבים בשנת 2015 לא דווחו כלל למשרד הרווחה וממילא לא התקבלו בגינם החזרים. סה"כ דוח בשנת 2015 למשרד בגין הסעות בוגרים למרכזי יום - 248 אלפי ₪ מתוך 567 אלפי ₪. להערכתנו הפסד ההכנסות בגין הדיווח החסר הינו כ-131 אלפי ₪ בשנת 2015. נראה כי עבודה בלתי שיטתית והעדר בקרה תרמו לאי הדיווח האמור.

#### ב. דוח הוצאות שלא במועד

הדיווחים שנשלחו לא דווחו מידי חודש כנדרש, אלא מידי תקופה. העובדה שהמשרד הכיר בהוצאות שדווחו באופן הנוגד את נהליו אינה מבטיחה כי יכיר בדוח כזה גם בהמשך.

ג. בקשות להגדלת השתתפות המשרד – המשרד מאפשר להגדיל את השתתפותו מעבר למגבלת מספר נקודות הזיכוי זאת באמצעות פניה למפקח הארצי. ממצאינו מעלים כי אין תיעוד לפניות כאמור, שיכול והיו מזכים את העירייה בהחזרים גבוהים יותר, כמפורט בגוף הדוח. להערכתנו, הכרה של המשרד יכלה להביא להגדלת הכנסות מקסימלית של כ-219 אלפי ₪.

#### ד. תקציב הסעות בוגרים בעלי מיגבלות שכלית התנהגותית

תקציב הוצאות – נמצא כי חלק מהוצאות הוצאו מסעיפי תקציב שלא יועדו להוצאות אלו, כמפורט בגוף הדוח.

תקציב הכנסות – הכנסות בגין החזרים ממשרד הרווחה בסעיף זה תוקצבו באופן שאינו סביר ביחס להכנסות הצפויות באופן שהתקציב אינו יכול לשמש ככלי בקרה ומעקב אחר מיצוי ההכנסות.

### המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה. על החשבת או מי מטעמה לבצע בקרה חודשית אחר שלמות הדיווחים ואחר קבלת



ההחזרים.

- יש לתעד באגף את האסמכתאות לכל ההוצאות באופן שיהוו נתיב בקרה ופיקוח.
- להקפיד על בקשת אישור להגדלת מכסת נקודות זיכוי עבור כל המטופלים שהוצאות הסעתם עולות על המכסה הרגילה הקבועה בתע"ס, לתעד את הבקשות שהוגשו למשרד ואת תשובות המשרד.
- להקפיד על רישום בסעיף התקציבי המיועד באופן שיקל על הבקרה.
- להעריך באופן ריאלי את ההכנסות הצפויות, ולתקציבן באופן סביר.

#### 7. הסעות בוגרים אוטיסטים למע"ש ולמרכזי יום

בבדיקת מיצוי ההכנסות בגין סעיף זה נמצא שההכנסות מהמשרד דווחו והתקבלו באופן תקין, כמו כן הוגשה בקשה להגדלת השתתפות המשרד - הבקשה התקבלה.

#### 8. הסעות נכים למע"ש (מפעל עבודה שיקומי)

8.1 כללי

המשרד משתתף בהחזר עלויות ההסעות של נכים למע"ש זאת על בסיס נקודות זיכוי בכפוף לדוח חודשי של העירייה.

8.2 ממצאים

הפסד הכנסות ממשרד הרווחה – ממצאינו מעלים כי בעוד שההוצאות בסעיף זה בשנת 2015 הסתכמו בכ-39 אלפי ₪, ההחזר ממשרד הרווחה הינו זניח לעומת החזר פוטנציאלי של כ-27 אלפי ₪. גם במקרה זה לא דווחו למשרד הרווחה ההוצאות במספר חודשים, וההוצאות שדווחו לא הוכרו כולם ע"י המשרד, כמפורט בגוף הדוח.

#### תקציב הסעות נכים למע"ש

- הכנסות ממשרד הרווחה תוקצבו באופן סביר.
- הוצאות ההסעות בנושא זה הוצאו מסעיפים תקציביים כלליים של האגף ולא מסעיף תקציב ייעודי.

#### המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה. על החשבת או מי מטעמה לבצע בקרה חודשית אחר שלמות הדיווחים וקבלת ההחזרים בהתאם להם.
- כאשר לא מתקבלים מלוא ההחזרים, יש לערוך בירורים מול המשרד בנוגע



לסיבות לאי קבלת ההחזרים ולטיפול בהם, ולתעד בירורים אלו לצורכי בקרה ופיקוח.

- יש לתקצב הוצאות מאותו סוג בסעיף תקציבי אחד שייעד להן, באופן שיקל על הבקרה ויבטיח כי תקצוב ההוצאות אושר כנדרש.

## 9. הסעות לפעילות פנאי של בעלי לקויות שונות

### 9.1 הסעות בעלי נכות פיזית חושית והתפתחותית למועדוניות

סעיף 3.3.2 להוראת תע"ס 5.16 מסדיר את השתתפות המשרד להסעות ילדים בשעות שלאחר הלימודים למסגרת טיפולית שיקומית, כגון, מועדונית טיפולית, צהרון, מתנ"ס, מועדון חברתי וכדומה.

מדגם הביקורת העלה הסעה שלא דווחה למשרד הרווחה כמפורט בגוף הדוח.

### 9.2 הסעות מטופלים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית מהמועדונית חזרה לביתם

נוהל "הסעה שלישית" מאפשר, לאחר דיוח ואישור המפקח המחוזי, קבלת החזר עבור הסעות של בעלי מוגבלות מהמועדונית חזרה לביתם.

הוצאות ההסעות בסעיף זה בסך של כ-39 אלפי ₪ בשנת 2015 לא דווחו למשרד הרווחה וממילא לא התקבלו בגינם החזרים.

### 9.3 הסעות מוסעים שמהות נזקקותם אינה רשומה, ממועדוניות ופעילויות פנאי

כללי

קיימים מוסעים רבים לפעילויות פנאי ולמועדוניות שמהות נזקקותם אינה רשומה. סקירת הרישומים מעלה כי חלק ניכר ממוסעים אלו שייכים לחינוך המיוחד. גם מוסעים אלו אינם מדווחים למשרד הרווחה וממילא לא התקבל בגינם החזר.

### ממצאים

- בשנת 2015 הסתכמו הסעות אלו בכ-875 אלפי ₪, כמפורט בגוף הדוח. חוסר המידע על המוסעים אינו מאפשר בחינת פוטנציאל ההחזר ממשרד הרווחה. ניתן להניח כי בגין חלק ממוסעים אלו זכאית העירייה להחזר עלויות הסעתם.
- הוצאות אלו הוצאו מסעיפים תקציביים שונים שחלקם אינו שייך למהות ההוצאה כמפורט בגוף הדוח.

### המלצות

- להקפיד על דיווח הוצאות ההסעות למשרד הרווחה, ולדרוש קבלת החזר עבורן, תוך הפנייה להוראות המתאימות בתע"ס ובנהלי המשרד (כגון סעיף 3.3.2



להוראת התע"ס מס' 5.16, ונוהל הסעה נוספת (שלישית).

- להקפיד על רישום ההוצאות בסעיף התקציבי באופן שיקל על הבקרה ויבטיח כי תקצוב ההוצאות אושר כנדרש.
- לפעול למיצוי ההכנסות ממשרד הרווחה בהתאם להוראות התע"ס ולבצע בדיקה נוספת לגבי הסעות לפעילויות והגדרתן באופן שיענה על ההגדרות בתע"ס המזכות השתתפות בהוצאות.
- רבים מהמוסעים למסגרות הפנאי הינם תלמידי החינוך המיוחד, תיעוד הלקויות מהן הם סובלים ודווח בהתאם למשרד הרווחה יכול לתרום לקבלת החוזרים כאמור.

### 10. הסעות של נוער במצוקה למפתן ולבית חם

העירייה אינה זכאית להחזר בגין נסיעות אלו, הסעות אלו הינם פרי החלטה עירונית.



## מועצה דתית הרצליה - עיקרי הממצאים וההמלצות

### 1. כללי

המועצה הדתית מופקדת על מתן שרותי הדת היהודים בעיר, בפקוח ובהנחיית המשרד לשירותי דת על פי חוק שרותי הדת היהודים והתקנות שהותקנו לפיו וחוזרי מנכ"ל המשרד לענייני דת. שרותי הדת המסופקים על ידי המועצה הינם כדלהלן:

- מתן תעודות כשרות ופיקוח על קיום התנאים הכלולים בהם.
- רישום נישואין.
- תחזוק מערך העירוב.
- הפעלת מערך המקוואות.
- פעילות "תרבות תורנית".

יצוין כי שרותי הקבורה בעיר ניתנים על ידי החברה קדישא ותאגיד עירוני שאינם קשורים למועצה הדתית.

תקציב המועצה הסתכם בשנת 2015 ב- 7,680 אלפי ₪ וכולל השתתפות משרד הדתות השתתפות העירייה והכנסות עצמיות. שיעור ההשתתפות של המשרד לשירותי דת במימון המועצות הדתיות נע בין 25% ל- 75% אחוזי השתתפות. העיר הרצליה הינה בין הרשויות שקיבלו את שיעור ההשתתפות הנמוך של המשרד 25%. השתתפות העירייה בתקציבי המועצה הדתית בשנת 2015 הגיעה ל כ- 4,765 אלפי ₪. תקציב המועצה הכולל לשנת 2015 הסתכם בסך של 7,680 אלפי ₪.

### 4. מינוי מבקר פנים למועצה

למועצה לא מונה מבקר פנימי, אין לה ועדת ביקורת ולא נערכה ביקורת פנימית על פעולותיה של המועצה. זאת, בניגוד למתחייב מסעיפים 1,2 לחוק הביקורת הפנימית.

### המלצה

- יש למנות מבקר פנים, למנות ועדת ביקורת, ולדון בדוחות הביקורת שיערכו.

### 5. תקציב המועצה

סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות המועצות הדתיות לשנת 2015 פורסם רק בחודש פברואר 2016. מעין בפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי לא התקיים דיון בתקציב המועצה לשנת 2015, המועצה עובדת במתכונת של הוצאת 1/12



מתקציב השנה הקודמת מידי חודש, על פי פרוטוקול ישיבת מועצה מיום 6/4/16 נוהג זה מתקיים כבר 3 שנים.

אנו סבורים כי קיימת חשיבות רבה לבניית תקציב שנתי ואישורו במסגרת ישיבת המועצה. תקציב משקף את מטרות הארגון. ובאמצעותו, החלטות המועצה יכולות להתגשם. גם במקרה דנן בו פועלים על סמך תקציב השנה הקודמת ניתן לבנות תקציב ולהביאו לדין ואישור מליאת המועצה. בשולי הדברים נציין כי בחינת תקציבי המועצה בשנים קודמות מעלה כי התקציבים שאושרו הינם באותו סדר גודל באופן שמאפשר הסתמכות על התקציב בשנה העוקבת.

### המלצה

- לקיים דיון בתחילת שנת הכספים על תקציב המועצה במליאת המועצה ולאשרו, במקרה בו אישור ההקצאה מתעכב, יש לבסס תקציב זה על סמך תקציב השנה הקודמת.

## 6. התכנסות המועצה וועדותיה

### 6.1 מועדי כינוס המועצה

על פי תקנות שרותי הדת על מליאת המועצה להתכנס פעם בחודש למעט בחודשי תשרי וניסן.

מהפרוטוקולים שהועברו לביקורת עולה כי בשנת 2015 התכנסה המועצה ב- 4 מועדים. בשנת 2016 עד ספטמבר התכנסה המועצה 3 פעמים שלא בהתאם לתקנות האמורות.

### 6.2 ועדות המועצה

- ועדת מכרזים: לא מונתה ועדת מכרזים, זאת בניגוד להנחיות תקנות חובת מכרזים המחייבת הקמת ועדת מכרזים.
- ועדת תמיכות: לא מונתה ועדת תמיכות בהתאם לנוהל תמיכות של המשרד לשרותי דת.
- ועדת בחינה (כוח אדם): התכנסה פעם אחת במהלך השנים 2015 – 2016 לצורך החלטה על קליטתה של בלנית במקווה נווה עמל.
- ועדה לאישור עבודה נוספת: מורכבת מיו"ר המועצה ומזכיר המועצה, מונתה בישיבת המועצה בתאריך 30/12/2015. החלטת ועדה זו הועברה לאישור המועצה.
- ועדת מקצועית למינוי משגיחי כשרות: כוללת את מנהל מחלקת כשרות ושניים מעובדיה.
- ועדת כספים: למרות שאין חובה למנות ועדת כספים אנו סבורים שיש מקום למנות



ועדה שתדון בדוחות הכספים ובתקציב המועצה, הקמת הועדה תאפשר דיונים מקצועיים בפורום מצומצם, הועדה תביא את החלטותיה לאישור מליאת המועצה. בשולי הדברים נציין כי בעבר פעלה ועדת כספים ליד מליאת המועצה.

### 6.3 אישור דוחות כספיים

– הדוחות הכספיים לשנים 2014 ו-2015 אושרו בישיבת מליאת המועצה, כנדרש.

### המלצות

- להקפיד על כינוס מליאת המועצה כנדרש בתקנות, כלומר מדי חודש, למעט בחודשים תשרי וניסן, בהם אין חובה לקיים ישיבות.
- להעביר את החלטות הוועדות השונות לאישור מליאת המועצה.
- למנות למועצה ועדת מכרזים וועדת תמיכות.
- לשקול מינוי ועדת כספים (שפעלה בעבר במועצה), אשר תדון באופן מעמיק בתקציב המועצה ובדוחותיה הכספיים, ותגיש את המלצותיה לאישור מליאת המועצה. יצוין, כי אין חובה חוקית למינוי ועדה זו.

### 7. ניהול כוח אדם

#### 7.1 כללי

במועצה 71 מקבלי שכר מתוכם 34 עובדים פעילים והיתרה מקבלי פנסיה וקצבאות שארים, עלויות השכר במועצה הסתכמו ב כ- 5.5 מיליון ₪ בשנת 2015 מתוכם כ- 2.3 מיליון ₪ עבור תשלומי פנסיה וקצבאות שארים. יצוין כי ביקורתנו לא כללה סקירת תשלומי שכר, הסכמי העסקה ונאותות התשלומים,

בדיקת נושאים אלו ראוי שתעשה במסגרת ביקורת כוללת על תשלומי השכר וניהול כוח אדם.

#### 7.2 קליטת עובדים

בשנים 2014-2015 נקלטו 3 עובדים שניים מהם זמניים. אופן איוש המשרות נמצא תקין.

#### 7.3 מועסקים לאחר גיל פרישה

7.3.1 העיר – כהונת רב העיר לאחר גיל הפרישה, תקינה כמפורט בגוף הדוח.

7.3.2 רב שכונה – המשך העסקת אחד מרבני השכונות לאחר גיל פרישה, תקין כמפורט בגוף הדוח.

7.3.3 עובדים רגילים - נוהל המשרד לשירותי דת קובע את התהליך להארכת שירות עובדי המועצות המקומיות מעבר לגיל פרישה חובה. עוד נקבע כי "הארכת השירות תתבצע לתקופה של שנה ובכל מקרה עד גיל 70 בלבד".



במסגרת הביקורת נמצאו 5 עובדי מועצה שגילם בשנת 2015 היה 70. לביקורת לא הומצאו אישורי העסקה מאגף משאבי אנוש במועצה הדתית ולא בקשות להארכת השרות. יתרה מזאת, כל העובדים הנ"ל עברו את גיל 70, כך שהארכת שירותם אינה אפשרית על פי הנוהל.

### המלצה

- להקפיד על העסקת עובדים בהתאם לנוהלי המשרד לשירותי דת. על פי נהלים אלו, יש לקבל את אישור המשרד להעסקת עובדים לאחר גיל פרישה, בכל מקרה לא ניתן להעסיק עובדים מעל לגיל 70.

#### 7.4 תשלומי פנסיה וקצבת שארים

מבדיקת הביקורת עולה, כי בשנת 2015 היו 9 מקבלי פנסיה או קצבת שארים מהמועצה מעל גיל 85, 6 מתוכם מעל גיל 90, נמצא כי נתוני מקבלי ההקצבות תואמים את הנתונים במרשם האוכלוסין.

### המלצה

- לבדוק מעת לעת אם בפניה ישירה למקבלי הקצבאות או בבדיקה בקובץ הנפטרים במטרה לוודא כי הקצבאות משולמות כדין.

#### 7.5 דיווחי נוכחות של עובדי המועצה

##### 7.5.1 דיווחי נוכחות

על פי חוזר מנכ"ל סא/2 של המשרד לשירותי דת, חלה חובה על המועצה להתקין שעון נוכחות ועל כל עובדי המועצה להחתים שעון נוכחות. במשרדי המועצה הדתית לא מותקן שעון נוכחות, דיווחי הנוכחות מבוצעים דרך טלפון, ניתן להתקשר גם טלפון סלולארי, אפשרות זו לדווח על נוכחות מטלפון סלולארי, אינה מתיישבת עם הוראת חוזר מנכ"ל לפיה על כל העובדים להחתים כרטיס בשעון נוכחות בכניסתם וביציאתם, לרבות עובדי חוץ.

##### 7.5.2 ציון שעות העבודה בתלושי השכר

סעיף 24 לחוק הגנת השכר, תשי"ח – 1958, והתוספת לו, קובעים כי בתלוש השכר צריכים להיות מפורטים: " מספר שעות העבודה בפועל של העובד בתקופה שבעדה שולם השכר". מספר שעות הנוכחות, לא צוינו בהעתיקי תלושי השכר שהועברו לביקורת, וזאת בניגוד לחוק הגנת השכר. אי ציון פרטים אלה אינו מאפשר לערוך בקרה יעילה על תקינות התשלום בהתאם לדיווחי הנוכחות.

##### 7.5.3 עובדים ללא דוח שעות



במסגרת הביקורת נבדקו דיווחי הנוכחות לחודש נובמבר 2015 נמצא כי באופן קבוע רב העיר, רבני השכונות ויו"ר המועצה אינם מדווחים על שעות עבודתם.

לגבי רבני שכונות, חוזר מנכ"ל 1/ג' קובע כי: "רב השכונה אינו צריך להחתים כרטיס נוכחות במסגרת עבודתו". אולם דו"ח מבקר המדינה משנת התש"ע-2010 (דו"ח שנתי 60ב) קובע כי: "המשרד אמנם נתן לרבנים פטור מהחתמת כרטיס בשעון הנוכחות, אולם חובת הדיווח הידני נותרה בעינה...דיווח על נוכחות בעבודה על ידי רב השכונה מתחייב מכללי מנהל תקין; חובתו של הרב לספק לתושבים שירותי דת, וזכותו של המעביד המשלם את שכרו לדעת מהו התוצר או התמורה שעבורם משולם השכר. כאמור, אף שחוזר מנכ"ל מפברואר 2003 פטר את הרבנים מחובת החתמת כרטיס נוכחות, הוא לא פטר אותם מדיווח ידני...". ולנו אין אלא להצטרף לדבריו של מבקר המדינה.

מדיווחי הנוכחות לחודשים נובמבר ודצמבר 2015 עולה, כי עובד אחד לא החתים כרטיס בכניסה ו/או ביציאה במשך עשרה ימים ומעלה, הן בחודש נובמבר והן בחודש דצמבר 2015 כמפורט בגוף הדוח. כאמור, הדבר מנוגד לחוזרי מנכ"ל ולסדרי מנהל תקין.

### 7.5.4 תשלום שבוע עבודה 6 ימים

מלשכת השכר של המועצה נמסר לגבי תלושי שכר של שני עובדים שנבדקו על ידי הביקורת כי השכר חושב לעובדים אלה לפי שבוע עבודה בן 6 ימים, על אף שבפועל העובדים מועסקים 5 ימים.

### המלצות

- אין לאפשר לעובדים לדווח על נוכחותם מחוץ למועצה באמצעות טלפון סלולארי לחילופין, דיווחים באמצעי זה ראוי שיעברו בקרה ממוחשבת אחר מיקום העובד בעת הדיווח.
- להקפיד על יישום הוראת סעיף 24 לחוק הגנת השכר והתוספת לו, הקובעים כי בתלוש השכר צריך להיות מפורט " מספר שעות העבודה בפועל של העובד בתקופה שבעדה שולם השכר".
- לוודא כי כל העובדים מדווחים על נוכחותם כפי שנקבע בהנחיות, לרבות רבני שכונות.
- לסקור את תלושי השכר של עובדי המועצה, ולוודא כי חישוב השכר כמו גם חישוב ימי החופשה הינו על פי 5 או 6 ימים בהתאם להעסקה בפועל.



## 7.6 עבודה נוספת של עובדי המועצה

### 7.6.1 כללי

חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות חלה על עובדי המועצה הדתית. חוקת העבודה מאפשרת עבודה נוספת לאחר אישור המועצה ובמספר סייגים המפורטים בגוף הדוח, תוקף האישור מוגבל לשנה.

### 7.6.2 עובדים המועסקים בעבודה נוספת

במסגרת הביקורת אותרו מספר עובדים העוסקים בנוסף לעבודתם במועצה בעבודה נוספת בשכר. עד למועד הביקורת לא התבקשה מליאת המועצה לאשר את העבודות הנוספות. אישורים להיתר עבודה נוספת הוגשו למליאת המועצה ב: 14.9.16, במהלך תקופת הביקורת. אישור המועצה התבסס על התחייבות המבקשים "שלא יהיה ניגוד אינטרסים, לא תיפגע העבודה במועצה ולא תעשה עבודתם בזמן עבודתם במועצה".

אולם בהצהרת המבקשים, אין כדי לענות על הצורך בבחינת מכלול הגורמים המנויים בחוקת העבודה, בין השאר שהעבודה הנוספת אינה עשויה לפגוע בתפקודו של העובד, שאין בה כדי ליצור התקשרות עם גוף העומד ביחסי עבודה עם המועצה כגון עבודה כמשגיחי כשרות, ושאינה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד המועצה.

### 7.6.3 עבודה בשעות העבודה במועצה

מדיווחי אחד ממפקח הכשרות לגבי החודשים דצמבר 2015 וינואר 2016 עולה כי בחלק מימי העבודה שלו במועצה הוא העסק כמשגיח באמצעות חברת כוח אדם. אי הפרדה בין עבודתו בהשגחה כעובד כוח אדם עבור המועצה, לבין העסקתו כעובד המועצה במשרת מפקח הביאה לתשלום שכר גלובלי כמפקח מהמועצה ובמקביל מחברת כוח האדם עבור שעות השגחה בעבודתו הפרטית.

### 7.6.4 עבודה נוספת בהיקף גבוה

בעת אישור העבודה הנוספת יש להביא בחשבון את היקפה ולהבטיח כי לא תפגע בתפקוד העובד בזמיונות ואיכות העבודה. למרות שאין הוראה ברורה לגבי שיעור העבודה הנוספת לעובדי המועצה הדתית הרי שהתקשי"ר החל על עובדי המדינה קבע כי עבודה נוספת לא תעלה על 25% ממשרה מלאה. ברור שערכנו העלה כי בפני המועצה לא הונחו נתונים אודות היקף המשרה הנוספת של העובדים שביקשו היתר להעסקה נוספת. לגבי 2 עובדים שנתוני העסקתם זמינים לביקורת מאחר והאחד מועסק על ידי המועצה והאחר מועסק על ידי גוף עירוני אחר. נמצא כי היקף ההעסקה הנוספת הינו בשיעור גבוה כמפורט בגוף הדוח אי הגבלת ההעסקה הנוספת במספר שעות מקסימלי, עשויה לפגוע לרעה בתפקידם כעובדי



המועצה.

### 7.6.5 העסקה נוספת רבני שכונה

רשימת עובדי המועצה העוסקים בעבודה נוספת כוללת את 3 רבני השכונות. דו"ח מבקר המדינה (התש"ע – 2010) בנושא רבני השכונות, קבע כי על המועצות הדתיות: "לבדוק אם יש בעבודה זו משום ניגוד עניינים לתפקיד רב שכונה או לרב בתפקיד מוגדר ולקבל מידע על היקף עבודתם הנוספת, על השכר שהם מקבלים או על קיומן של טובות הנאה כלשהן. עבודה נוספת של רבני שכונות, בעיקר של רבנים המכהנים במשרה מלאה או מועסקים בכמה עבודות נוספות, עלולה לפגוע גם בזמינותם, בהיקף השירותים שהם נותנים לתושבים וברמת השירותים. האחריות המוטלת על המועצות הדתיות מעצם היותן המעסיק של רבנים אלו היא להבטיח שרבני השכונות ימלאו את תפקידם כראוי ויספקו תמורה הולמת בעד השכר המשולם להם".

הנחיות המשרד לשירותי דת פרטו את החובה של רב שכונה לדווח למועצת הרבנות הראשית ולרב העיר בכל ששה חודשים על עבודות פרטיות, מהותן, היקפן והשכר שהתקבל.

### העסקת רב שכונה בעבודה נוספת בתאגיד הקבורה

אחד מרבני השכונות מועסק ב- 100% משרה במועצה הדתית. במקביל לעבודתו זו, מונה רב השכונה כרב תאגיד הקבורה, שהינו תאגיד עירוני ב- 90% משרה. העסקה נוספת זו לא קיבלה את אישור מנכ"ל המועצה והיועץ המשפטי של המועצה כנדרש, וממילא לא נשקל האם העסקה זו פוגעת בזמינותו כרב שכונה או פוגעת בהיקף ובאיכות השרות הניתן לתושבי השכונה, אולם העסקה נוספת זו בהיקף של 90% משרה לגוף עירוני חורגת מבעיה פורמלית של אי קבלת אישור העסקה. אין להתעלם מהעובדה שרב השכונה מועסק בשני גופים הקשורים לרשות מקומית, מצד אחד המועצה הדתית ומהצד השני תאגיד עירוני, המחוקק קבע כי אין להעסיק עובד מעבר ל-4 שעות עבודה נוספות ביום דהיינו מקסימום של 12 שעות עבודה יומיות או 15 שעות עבודה נוספות בשבוע. ואילו כאן מועסק הרב ב- כ- 16 שעות עבודה ביום, באופן המנוגד לחוק שעות עבודה ומנוחה. נדגיש שנית כי שני הגופים המעסיקים את הרב קשורים בקשר הדוק לרשות המקומית. בנוסף, העסקה זו בהיקף של 190% משרה אינה מתיישבת עם חוזה ההעסקה בין הרב לבין תאגיד הקבורה. תאגיד הקבורה הסב את החוזה שנחתם עם הרב לבין העירייה טרם יצירת התאגיד. הסכם זה קבע בסעיף 2 כי "תנאי ההעסקה יהיו לפי נוסח החוזה שהועבר לעירייה ע"י נציבות שרות המדינה". בנוסח החוזה האמור נקבע בסעיף 12 כי על העובד יחולו הוראות התקשי"ר והודעות שירות המדינה למעט הפרקים שהוחרגו במפורש מהוראה זו המפורטים בחוזה. מכאן שעל הרב לעמוד בהוראות



התקשי"ר לגבי עבודת חוץ, הוראות התקשי"ר (פרק 42.4) הגבילו את היקף העבודה הנוספת ל- 25% נוספת דהיינו עבודה כוללת בהיקף 125% לכל היותר.

אולם החשוב מכל הינו הפגיעה האפשרית בשירותים להם זכאים תושבי השכונה בה מכהן הרב כרב שכונה. עד למניין כרב בית העלמין נהנו תושבי השכונה מרמת זמינות, מהיקף שירותים ומאיכות שירותים הנגזרת מהעובדה שרב השכונה כיהן ב- 100% משרה במועצה. עם העסקתו של רב השכונה בשיעור של 90% נוספים ברור לכל כי זמינות הרב כמו גם היקף השירותים ואיכותם הניתנים כיום לתושבי השכונה נפגעו.

#### 7.7.6 דיווח באמצעות טופס 101

בטפסי 101 מחויבים כל העובדים לכלול את הפרטים הרלוונטיים לחישוב המס על משכורתם במסגרת זו מדווחים העובדים גם על עבודה נוספת. נמצאו 2 עובדים שלא דווחו כנדרש על עבודתם הנוספת במסגרת טופס 101 לשנת 2015, נציין כי בשנת 2016 דווחו כל העובדים שנדגמו על עבודתם הנוספת במסגרת טופס 101 כנדרש. אי דיווח על הכנסות מעבודה נוספת בטופס 101 עלול לגרום לדיווח בלתי נאות לרשות המיסים ולעבירה על החוק.

#### המלצות

- להקפיד על הליך מתן אישורים לעבודה נוספת בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל.
- במסגרת אישורי העבודה הנוספת יש לוודא כי העבודה הנוספת הינה בהיקף שאינו פוגע בשירות הניתן לתושבי העיר.
- לכלול באישור העבודה הנוספת מגבלה על היקף שעות העבודה באופן שלא יפגע בתפקוד העובד במועצה.
- תוקף האישור הינו לשנה, יש לאשר מחדש כל שנה את ההיתר לעבודה נוספת.
- לפעול לאישור העבודה הנוספת של רב השכונה ולהגבילה ל 25% בהתאם לחוזה העסקתו ובאופן שלא יפגע בשירותים הניתנים לתושבי השכונה.
- לרענן אצל העובדים את החשיבות של מילוי הפרטים בטופס 101 באופן שחישוב המס על ידי המועצה יהיה כדוין.

#### 8 מחלקת הכשרות

##### 8.1 כללי

הסדרת פעילות מערכת הכשרות בעיר הרצליה מופקדת בידי המועצה הדתית. המועצה אחראית על ניפוק תעודות הכשרות בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות ותקנותיו ובכפוף לכללי חוזר מנכ"ל המשרד לעניני דת והוראות הרבנות הראשית. ההשגחה מבוצעת על ידי



משגיחי כשרות הנבחרים על ידי המועצה ומוקצים לעסקים השונים, העסקת המשגיחים הינה באמצעות חברות כוח אדם, המשגיחים במלונות מועסקים על ידי המלונות. המועצה מעסיקה מפקחי כשרות שתפקידם לפקח על עבודת המשגיחים.

## **8.2 בחירת וקליטת משגיחי הכשרות וניהול תיקיהם**

### **8.2.2 בחירת המשגיחים**

על פי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת תש"ע, על המועצה מוטלת האחריות לנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. ממצאינו מעלים כי קיימים משגיחים, שהחלו את עבודתם לאחר פרסום חוזר מנכ"ל ללא קיום הליך פומבי לבחירת משגיחים כאמור בהוראות החוזר. אי קליטת משגיחים בהליך פומבי שוויוני פוגעת במנהל תקין ועלולה ליצור מראית עין של אי שוויון ומשוא פנים.

### **8.2.3 בדיקת תיקי המשגיחים**

במסגרת הביקורת נבדקו תיקיהם של 9 משגיחים מבחינת הימצאותם של המסמכים והאישורים הנדרשים תוצאות בדיקתנו מפורטים בגוף הדוח. ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי טפסי הצהרה, על קבלת תעודת משגיח, אישור רפואי לעבוד עם מזון, אישור רב לכשירות המועמד וקבלת תעודת יושר. חלק מהמשגיחים לא אושר ב- "ועדת קבלה מקצועית" ובתיקי המשגיחים לא נמצאו רשימות בתי העסק בהשגחתם. כל אלו נדרשים מהוראות חוזר מנכ"ל המשרד לענייני דת. קבלת משגיחים לעבודה בלא שתועדו בתיקיהם האישורים הנדרשים או קבלת האישורים או המסמכים חודשים לאחר תחילת עבודתם מנוגדת להוראות חוזר מנכ"ל תש"ע. אולם החשוב מכל, אי מילוי חלק מהתנאים כגון סיום קורס משגיחים ועמידה בבחינות, אישור רב מוסמך, כי המשגיח מנהל אורח חיים דתי וחוסר באישורים רפואיים יכולים לפגוע בכשרות המוסדות המפוקחים עקב היעדר הכשרה מספקת או אי ניהול אורח חיים דתי ואף לפגוע בבריאות הציבור במקרה בו לא מורשה המשגיח לעבוד עם מזון.

### **המלצות**

- לקיים הליך פומבי ושוויוני לבחירת משגיחי הכשרות מטעם המועצה כנדרש.
- בטרם קבלת מועמד למשרת משגיח כשרות, יש לוודא כי הוא עומד בכל התנאים הנדרשים, והמציא את כל האישורים לפי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת תש"ע.
- אין לקבל משגיחים שאינם עומדים בתנאים הנדרשים.
- לסקור את כל תיקי המשגיחים ולפעול לקבלת כלל האישורים.



### 8.3 קביעת שעות ההשגחה בבתי העסק

#### 8.3.2 הקף שעות ההשגחה

מעיון בתיקי בתי העסק עולה כי במקום היקף שעות ההשגחה בכל בית עסק, נרשם בהם גובה השכר של המשגיח. לבתי העסק נמסרים נתוני שכר המשגיחים ולא מספר שעות ההשגחה שנקבעו להם באופן שפוגע ביכולת הבקרה על מערך ההשגחה בבית העסק, לרבות באפשרות של בעל העסק לוודא כי המשגיח נוכח בכל שעות העבודה בגיבוי חויב. התנהלות זו של מסירת סכום החיוב ולא את מספר שעות ההשגחה אינו מתיישב עם עיקרון השקיפות של גוף ציבורי כלפי לקוחותיו.

#### 8.3.3 קריטריונים לקביעת היקף שעות ההשגחה

היקף שעות ההשגחה נתון לשיקול דעתו של מנהל מחלקת הכשרות, אולם גם בתחום זה היינו מצפים לקיומן של אמות מידה לקביעת היקף שעות ההשגחה בהתחשב באפיון בית העסק, שעות הפעילות סוג המטבח וכדומה. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח ממצאינו המצביעים על שונות גבוהה בהקצאת שעות השגחה לעסקים בעלי מאפיינים דומים. בתיקי העסקים לא מפורטים הנימוקים לקביעת מספר שעות ההשגחה, הסברי המועצה שניתנו במסגרת הביקורת לא הניחו את דעתנו.

אנו סבורים כי מינהל תקין מחייב קביעת קריטריונים להקצאת שעות ההשגחה תוך מתן שיקול דעת לגורם המקצועי הקובע את היקף שעות ההשגחה. בנוסף יש לתעד באופן ברור את האפיונים של בתי העסק ששימשו לקביעת שעות ההשגחה לצורכי בקרה ופיקוח. בעקבות הממצאים שהוצגו לעיל אנו סבורים שיש מקום לבחינה מחודשת של שעות ההשגחה במטרה לוודא כי הקצאת השעות אכן עונות על הצורך.

#### המלצות

- יש לעדכן את בעלי העסקים במספר שעות ההשגחה שנקבעו להם ובכך להגביר את השקיפות ויכולת הבקרה על עבודת המשגיחים.
- יש לקבוע קריטריונים כללים לקביעת שעות ההשגחה קריטריונים שיביאו בחשבון את סוגי העסקים המאפיינים הרלוונטיים וכן שעות השגחה מינימליים.
- יש לתעד בתיק העסק את הנימוקים לקביעת שעות ההשגחה ואת אפיון העסק ששימש בסיס לקביעה זו.
- עד לקבלת המסקנות הוועדה הבין-משרדית, הוועדה ממליצה לקבוע קריטריונים ברורים שיועברו לעסקים בתחילת התהליך.
- לערוך בחינה מחודשת של הקצאות שעות ההשגחה במטרה לוודא כי הקצאות אלו



עונים על הצרכים.

#### 8.4 הקצאת שעות העבודה למשגיחים

היקף עבודתם של המשגיחים בבתי העסק הינו על פי הקצאת השעות כפי שנקבעה על ידי המועצה כל משגיח אחראי על מספר בתי עסק. בדיקה שערכנו העלתה כי קיימים משגיחים להם הוקצו למעלה מ 234 שעות השגחה בחודש ולחלקם למעלה מ-100 שעות נוספות בחודש.

העסקה זו אינה מתיישבת עם הגבלת מספר השעות הנוספות בהתאם להיתר הכללי לפי חוק שעות עבודה ומנוחה המאפשר העסקה של עד 48 שעות נוספות בחודש. **אולם לצורת העסקה זו היבט נוסף הנוגע ליכולת המשגיח לבצע את עבודתו נאמנה. נזכיר כי מדובר בהקצאת שעות תאורטית לא מן הנמנע כי המשגיח אינו מבצע השגחה בהיקף השעות האמור.**

#### המלצות

- להקפיד כי הקצאת שעות ההשגחה למשגיחים תהיה בהיקף של משרה מלאה עם חריגה אפשרית בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה.
- לפעול לקליטת משגיחים נוספים באופן שימנע את המצב הקיים בו מוקצים מעל ל 150% משרה לחלק מהמשגיחים.

#### 8.5 דיווחי הנוכחות של המשגיחים

מבדיקת מדגם של 9 המשגיחים עולה, כי המשגיחים בבתי המלון ממלאים דיווחי נוכחות ממוחשבים, באמצעות שעון הנוכחות במלונות. אולם יתר המשגיחים ממלאים דיווחים ידניים בלבד, שהם לרוב דוחות ביצוע על פעולותיהם, **דיווח שאינו כולל את מספר שעות הנוכחות בעסק, או את מועדי הכניסה והיציאה, ואין בו חתימה של בעל העסק. מילוי דוחות באופן זה נוגד את הנחיות הרבנות הראשית, ואינו מאפשר בקרה ראויה על נוכחות המשגיח בעסקים להם הוא אחראי.**

התנהלות זו מעלה חשש כבד כי להקצאת שעות ההשגחה אין משמעות אופרטיבית המשגיחים אינם מדווחים על שעות עבודתם, בעל העסק אינו נדרש לאשר את השעות בהן שהה המשגיח בעסק. כפי שיפורט להלן משכורתם של המשגיחים אינה נגזרת משעות עבודתם בפועל, כך שאין שום גורם בקרתי כגון דוח שעות, או תפעולי, כגון תשלום על פי שעות בפועל, המבטיח כי מלוא שעות ההשגחה שהוקצו אכן מבוצעים בפועל. היקף שעות ההשגחה שנקבע נובע מחישוב מושכל של הצורך בהימצאות המשגיח במטרה להבטיח כי



העסק עומד בנהלי הכשרות שנקבעו לו וכי הוא רשאי להחזיק בתעודת הכשרות, התנהלות זו של המועצה אינה מתיישבת עם מטרה זו.

### המלצות

- להקפיד כי המשגיחים ידווחו כל שעות נוכחותם בבתי העסק כולל שעות כניסה ויציאה כנדרש מנהלי המשרד לשרותי דת.
- הוועדה ממליצה לפעול להחתמת בעל העסק על דיווחי נוכחות של המשגיחים על מנת לאפשר בקרה ראויה על נוכחות המשגיחים.

## 8.6 התנהלות מול חברת כוח אדם

### 8.6.1 כללי

מרבית המשגיחים מועסקים על ידי 2 חברות כוח אדם. למועד הביקורת מועסקים 39 משגיחים באמצעות חברות כוח האדם הנותנים שרותי השגחה ל- 108 בתי עסק. היקף העסקת המשגיחים באמצעות חברות כוח האדם מגיע לכ- 3 מיליון ₪ בשנה.

### 8.6.2 קיום מכרז

על אף הוראת חוק חובת מכרזים, החל על המועצה, ההתקשרות עם חברות כוח האדם המעסיקות את המשגיחים לא התבצעה באמצעות מכרז. לפני כ-13 שנה פנתה המועצה לקבלת הצעות משלוש חברות בלבד שלא באמצעות מכרז פומבי, ונבחרה ההצעה היקרה יותר של אחת החברות, אין תיעוד לאופן בחירת החברה השנייה. מאז לא התקיים מכרז. נזכיר כי ההתקשרות הינה להעסקת כ- 39 עובדים באופן שוטף בהיקף כספי של מעל ל- 3 מיליון ₪.

### 8.6.3 חוזה התקשרות

בין המועצה לבין חברות כוח אדם לא קיים חוזה פורמלי המסדיר את תנאי ההתקשרות. יצוין, כי קיימת טיוטה שאינה חתומה תחת הכותרת הסכם "למתן שירותי עזר וייעוץ מקצועיים בתחום הכשרות", טיוטה זו כוללת סעיפים כלליים ואינה עולה לכדי סיכום דברים וחלק מסעיפיה אינם רלוונטיים לפעילות החברות עם המועצה. ניהול מערך הכשרות הינו אחד מהשירותים החשובים הניתנים על ידי המועצה הדתית זאת באמצעות משגיחי הכשרות מטעמה. התקשרות ללא מכרז במשך תקופה כה ארוכה של כ-13 שנה ללא עיגון פורמלי והסדרה של התחייבויות חברות כוח האדם זכויות המשגיחים ודרכי העבודה, אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מנהל תקין ויכול שפגעה ביעילות ניהול מערך הכשרות והגדילה את עלויות הכשרות.



#### 8.6.4 תשלום שכר למשגיחים

כל משגיח אחראי על מספר עסקים באופן שמשכורתו החודשית הינה סכום התשלומים של בית העסק בהם הוא מועסק בניכוי תקורות החברה והתחשבות בהפרשות הסוציאליות. המשגיח אינו מדווח על שעות עבודתו לחברת כוח האדם, התשלום נקבע כפונקציה של תשלום בית העסק. המשגיחים מחויבים לדווח על עבודתם למועצה אולם כפי נכתב לעיל בהרחבה דיווח זה אינו כולל את שעות עבודתם בכל עסק ובכל מקרה אינו משווין לשכר. **במצב הדברים האמור אין כל בקרה ופיקוח על שעות המשגיחים. ממצאינו שפורטו לעיל בדבר הקצאת שעות של כ- 290 שעות השגחה למשגיח מעלה חשש כבד כי בהעדר בקרה ודווח שעות לשכר, המשגיחים אינם שוהים בעסקים את מכסת השעות עבורם משלמים בעלי העסקים. כפי שהדגשנו בדוח זה חזור והדגש הקצאת שעות ההשגחה הינה תוצר מקצועי של שיכלול נתוני העסק ושעות ההשגחה שנקבעו נחוצות לצורך אישוש תעודת הכשרות. השגחה בשיעור נמוך משנקבע יכול שפוגעת ביכולת המועצה לעמוד מאחורי תעודות הכשרות שהנפיקה.**

#### 8.6.5 בקרה ופקוח על חברת כוח האדם

בהעדר הסכם התקשרות, לא עוגנה מתכונת הדיווחים או צרכי העבודה עם חברות כוח האדם. ברור שערכנו העלה כי אין בידי המועצה פרטים אודות שיעור הרווח או התקורה של חברת "דנאל". בעקבות הביקורת נערכה ישיבה משותפת עם נציגי חברת "דנאל" ונדרשו פרטים אודות שיעור התקורה והמקדמים העומדים בבסיס התשלומים למשגיחים. נתונים אלו לא נמסרו למועצה גם לאחר ישיבה זו. למעשה אין בידי המועצה כל אפשרות לבחון האם שיעורי הרווח או התקורה של חברת כוח האדם הינם בגדר הסביר ומהם המקדמים על פיהם מחושב שכר המשגיחים.

#### המלצות

- יש לצאת לאלתר למכרז להעסקת משגיחי כשרות באמצעות חברות כח אדם.
- לפעול לעיגון תנאי ההתקשרות במסגרת פורמלית שתכלול את התחייבויות חברת כח האדם את סדרי העבודה ואת זכויות משגיחי הכשרות
- לעמוד על הוראות חוזר מנכ"ל ולחייב את המשגיחים בדווח שעות עבודתם בכל בית עסק.
- לשנות את שיטת חישוב השכר למשגיחים ולבססו על שעות עבודתם בפועל.
- לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברות כוח האדם ולוודא כי הינם פועלים בשקיפות במיוחד בכל הקשור בחישוב התקורות ושכר המשגיחים.



## 8.7 דיווחי המשגיחים על ביצוע פעולות השגחה

### 8.7.1 כללי

הרבנות הראשית פרסמה את הבדיקות השוטפות שעל המשגיח לבצע בכל סוג עסק, באתר הרבנות קיים טופס ביקורת לדוגמא הכולל רשימת תיוג של פעולות ההשגחה.

### 8.7.2 פורמט דוחות הביצוע

דוחות הביצוע החודשיים הנמצאים בשימוש המועצה כוללים "טופס לדווח על שמירת כשרות בבית העסק"

טופס זה כללי מאוד, אינו מכסה את כלל הבדיקות שיש לבצע לפי הנהלים וטופס העזר שפרסמה הרבנות הראשית, ואינו מאפשר לערוך בקרה יעילה אחר טיב הבדיקות המבוצעות, תדירותן והיקפן.

### 8.7.3 אופן מילוי דוחות הביצוע

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי כל הסעיפים הרלוונטיים בדוח הביצוע. משגיח אחד הסתפק בציון שמות בתי העסק בלא לפרט את הפעולות שביצע. משגיחים אחרים לא דווחו על חלק מהבדיקות שעליהם לבצע.

### 8.7.4 דוחות ביצוע בתיקי העסק

חוזר מנכ"ל תש"ע קובע כי, בתיקי בתי העסק המושגחים צריכים להימצא "דוחות שונים שהופקו בעניינו, לרבות ממצאי פיקוח וביקורת". בדיקתנו העלתה כי אין בתיקי העסקים תיעוד על ממצאי בדיקות במשך שנה ומעלה, אף בעסקים בהם נדרשו בדיקות מעקב נוכח חריגות וליקויים שנמצאו בהם בעבר.



### המלצות:

- לרענן את הוראות חוזר מנכ"ל בדבר הצורך לדווח על פעילות הפיקוח על המשגיחים.
- למסד טופס דיווח שיכלול את הפעולות הנדרשות בכל בית עסק בהתאם להוראות הרבנות הראשית.
- להקפיד כי מפקחי הכשרות ידווחו במסגרת הטפסים הייעודיים על הפעולות שביצעו.
- לתעד בתיקי העסקים ליקויים וחריגות שנמצאו והטיפול בהן.

### 8.8 פיקוח על ידי מפקחי הכשרות ומנהל המחלקה

#### 8.8.1 כללי

בנוסף למנהל מחלקת הכשרות מועסקים במועצה שני מפקחי כשרות שתפקידם לפקח על פעילות משגיחי הכשרות.

#### 8.8.2 תוכנית עבודה

חוזר מנכ"ל קובע כי יש לערוך תוכנית עבודה חודשית למפקחים. בחינת תוכנית העבודה מעלה כי, רק חלק קטן מהשבוע, פחות משני ימי עבודה, מוקדש בפועל לביקורי המפקח בעסקים. זאת למרות שעל פי נוהל הרבנות הראשית חלק חשוב מתפקידי המפקח הינו ביקורת פיזית בעסקים ופיקוח על נוכחות המשגיח במקום, בנוהל צוין במפורש כי: "אנו מייחסים לביקוריו התכופים ונוכחותו של המפקח בכל המקומות - המפוקחים על ידו ממד נוסף ומשמעותי של הרתעה ולא רק כגורם מבקר". ספק אם שעות העבודה המוקדשות לבקרה בפועל, מאפשרים בקרה יעילה על תפקוד עשרות משגיחים, בכ-150 בתי עסק בעיר. תוכנית העבודה אינה מפורטת דיה, ואינה קובעת, באלו עסקים יבקר כל מפקח בכל שבוע ואלו בדיקות יבצע בהם.

#### 8.8.3 דיווחים שבועיים

סקירת הדיווחים השבועיים של המפקחים מעלה כי הדיווחים אינם מפורטים ואינם תואמים את אופן הדיווח כפי שהוגדר בחוזר מנכ"ל אחד המפקחים דיווח בחודש דצמבר על כ-5-6 ימי עבודה בהם ערך ביקורות בעסקים מתוקף תפקידו כמפקח. לא נרשם מה בוצע במהלך הביקורות בעסקים אותן ערך כמפקח. דיווחו של המפקח האחר, מפורט עוד פחות: במהלך דצמבר דווח בכל יום על "הכנת תעודות כשרות, ישיבה עם הרב", או "ביקור בעסקים, ישיבה



עם הרב", או "ספקי משגיחים, ישיבה עם הרב" וכד' מבלי לציין באלו עסקים ביקר, מתי, ומה בוצע במסגרת הביקורות שערך. אנו סבורים כי **אופן הדיווח מנוגד לחוזר מנכ"ל תש"ע. אינו מאפשר פיקוח ובקרה ראויים על מערך הכשרות**, כנדרש בחוזר מנכ"ל תש"ע.

#### 8.8.4 מפקחי כשרות המשמשים כמשגיחים

שני מפקחי הכשרות שהם עובדי המועצה מועסקים גם כמשגיחי כשרות מטעמה, באמצעות בתי העסק או חברת כוח אדם. לעניין זה קובע חוזר מנכ"ל תש"ע כי מפקחים יכולים להיות מועסקים כמשגיחים "במקום שהמשגיח אינו מפקח עליו (באזור גאוגרפי שונה או בתחום השגחה שונה)". מבדיקת רשימת העסקים להם אחראים המפקחים. עולה, כי אחד מהמפקחים משגיח בעסקים בהם הוא משמש כמפקח, כלומר מפקח למעשה על עצמו, זאת בניגוד להוראותיו המפורשות של חוזר מנכ"ל תש"ע. נחזור ונציין כי על המפקח בין שאר תפקידיו לחוות דעתו על תפקוד המשגיח ולפקח על נוכחותו במקום העסק, דבר שאינו מתאפשר כאשר המשגיח הינו המפקח.

#### המלצות

- לערוך תוכנית עבודה חודשית מפורטת לכל מפקח, שתכלול, בין היתר, את העסקים בהם יבקר המפקח בכל יום ואת הבדיקות שיבוצעו על ידו בכל עסק.
- להקפיד על הגשת דיווח שבועי של המפקחים שיכלול פירוט בדבר העסקים בהם ערכו פיקוח, את מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנן, בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל.
- להקצות שעות פיקוח רבות יותר לביקור בעסקים, זאת על חשבון ישיבות בוקר ואדמיניסטרציה.
- חלה חובה להקפיד על הוראת חוזר המנכ"ל, ולא לאפשר למפקח לשמש כמשגיח בעסקים עליהם הוא אמור לבצע פיקוח.

#### 8.9 תיקי עסקים

##### 8.9.1 כללי

חוזר מנכ"ל קובע כי המועצה תנהל לכל עסק תיק נפרד בו יכללו מסמכים שונים, נהלי הכשרות שנקבעו לכל עסק ואישורו של רב מקומי.

##### 8.9.2 נוהלי כשרות

במסגרת הביקורת נבדקו תיקיהם של ארבעה בתי עסק - בשניים מארבעת העסקים תויק בתיק "נוהל כשרות מלונות" על אף שמדובר



במסעדה ובפיצרייה.

- אישור ההמלצה לתנאי הכשרות על ידי הרב המקומי חתום בחתימת יד בלתי מזוהה, ללא שם, וללא חותמת ותאריך. לפיכך לא ניתן לזהות בוודאות את הרב המקומי כמאשר את היקף הפיקוח ואת מועד החתימה.

### המלצות

- להקפיד כי בכל תיקי בתי עסק יתועדו נהלי הכשרות הספציפיים המתאימים.
- להקפיד כי הגורם המאשר את נהלי הכשרות יזוהה בשמו ובתפקידו.
- לעדכן את תיקי העסקים על הפעולות שננקטו וממצאים חריגים שנמצאו במהלך הפיקוח.

### 9. מחלקת רישום נישואין

#### 9.2 ירידה במספר תיקי הנישואין

מספר תיקי הנישואין שנפתחו בשנת 2015 נמוך בכ- 16% ממספר תיקי הנישואין שנפתחו בשנת 2015. ניתן לייחס את הירידה במספר תיקי הנישואין שנפתחו ברפורמת "בחר לך רב" של המשרד לשרותי דת, רפורמה שביטלה את החובה לפתוח תיק נישואין בלשכת הרבנות שבמקום המגורים, כמו גם לפעילות ארגון "צוהר" הרושם לנישואין דרך לשכות רבנות אחרות.

#### 9.3 פתיחת תיקי נישואין

על תיקי הנישואין לכלול רשימת מסמכים הנדרשים על פי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של מועצת הרבנות הראשית לישראל. במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 5 תיקי נישואין, ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על תיעוד המסמכים הנדרשים כדלהלן:

- (1) העדר עותק מתעודת הנישואין: באף תיק שנבדק לא נמצא העתק מתעודת נישואין החתומה כנדרש בהנחיות הרבנות הראשית. תעודת הנישואין החתומה משמשת הוכחה רשמית לנישואי בני הזוג, ועל כן, חיוני לתעדה בתיק.
- (2) העדר חתימת עדים: בתיק אחד לא נמצאה חתימת שני עדים על הצהרה לפיה הכלה היא פנויה ואינה קרובת משפחה של החתן, וכי כל הפרטים שמסרה נכונים.
- (3) אי הקפדה על מילוי פרטי ההצהרות: בשלושה מחמשת התיקים שנבדקו לא הייתה הקפדה על מילוי פרטי הצהרת העדים ועל רישום תאריך החתימה של העדים. תאריך החתימה של העדים נובע מהנחיות הרבנות הראשית, "נרשם זוג לנישואין, והנישואין לא נערכו תוך שלושה חדשים מיום ההרשמה, פג תוקפן של העדויות בתיק הנישואין".



(4) **העדר תעודת רווק/פנוי:** בשניים מחמישה תיקים לא נמצאו בתיק תעודת רווק/ה או פנוי/ה, וזאת בניגוד לדרישות הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת לגבי בני זוג שלא התגוררו במחצית השנה האחרונה בתחום המועצה.

(5) **העדר תעודת נישואין להורי בני הזוג:** אין הקפדה על תיוק תעודת הנישואין של הורי בני הזוג המשמשת לאימות יהדותם, רק בתיק אחד נמצאו תעודות נישואין של הורי בני הזוג.

(6) **העדר אישור רשמי לאי היות החתן כהן:** בשני תיקים בהם נישאו גרושות, לא נמצאו אישורים רשמיים לאי היותו של החתן כהן. זאת בניגוד להנחיות הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.

(7) **תעודת הכשר:** אין הקפדה על קבלת תעודת הכשר של האולם, על אף שהתעודה הנ"ל מצויה ברשימת הדרישות של המועצה.

(8) **אישור טבילה:** במרבית התיקים לא נמצא אישור טבילה במקווה, על אף הנחיה מפורשת של הרבנות לתיוק האישור.

#### **רשימת תיוג:**

רק בתיק אחד נמצאה רשימה הכוללת את המסמכים האמורים להימצא בתיק, כשבצידה מצוין איזה מהמסמכים הנדרשים אמנם תיוק בתיק. גם רשימה זו לא כללה את כל המסמכים הנדרשים.

#### **המלצות**

- להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים לפי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של הרבנות הראשית ולפי הנחיות המשרד לשירותי דת.
- למסד רשימת תיוג שתכלול את כל המסמכים שיש לאסוף לצורך רישום הנישואין, לפי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של הרבנות הראשית ולפי הנחיות המשרד לשירותי דת. איסוף הנתונים והמסמכים הנדרשים באמצעות טופס מובנה, יאפשר מעקב יעיל על הליך פתיחת תיק הנישואין.

#### **9.4 גביית אגרות רישום נישואין**

בדיקה מדגמית שערכנו העלתה כי תעריפי האגרה וההנחות שניתנו הינם בהתאם להנחיות הקבועות בתקנות שרותי הדת היהודים (אגרות ושירותים).

#### **9.5 מערכת ממוחשבת ח.מ.ש**

רישום הנישואין מתבצע באופן ידני, הנתונים מוזנים לתוכנת ח.מ.ש. ממצאינו מעלים כי לא



ניתן להפיק דוחות ניהולים בעיקר בכל הקשור בתשלומי האגרה לצורכי ניהול בקרה ופיקוח כמו כן תיקי הנישואין אינם סרוקים למערכת. נציין כי יו"ר המועצה מסר בתגובתו כי המועצה בתהליך התחברות לפרויקט "שירת הים" שהינה מערכת ארצית לניהול תיקי הנישואין שתיתן מענה לצורך זה.

### המלצות

- לבחון את האפשרות ליצירת דוח ביצוע ממוכן אחר אגרות הרישום באמצעות מערכת ח.מ.ש. בלבד"
- לבחון אפשרות לסריקת תיקי הנישואין למערכת.

## 10. מחלקת טהרת המשפחה (מקוואות)

### 10.1 כללי

מערך המקוואות בעיר כולל 5 מקוואות טהרה לנשים ובתוכם 2 מקוואות לגברים. הוצאות מחלקת טהרת המשפחה הסתכמו בשנת 2015 בכמיליון ₪.

### 10.2 רישיונות עסק

נמצא כי לשלושת המקוואות שנבדקו קיים רישיון עסק כנדרש.

### 10.3 בקרה על ניקיון המים

תקנות רישוי עסקים מחייבות בדיקת איכות המים מידי חודש, ממצאינו מעלים כי נערכים בדיקות מעבדה מידי חודש כנדרש.

סקירת הבדיקות העלתה כי בשלוש מהבדיקות נמצאו חיידקי פסודומונס ו/או קולי מעבר לתקן, הבדיקה הבאה בוצעה רק כחודש לאחר מכן. במהלך תקופה זו הוכנסו טובלות למקווה מבלי שתועד ריקון בור הטבילה ועריכת בדיקה נוספת, שתוודא את תיקון החריגה. נציין כי יו"ר המועצה מסר כי עם קבלת הבדיקות החריגות רוקנו בורות הטבילה.

### המלצות

- לקבוע נוהל עבודה כי במקרה בו נמצא קיומם של חיידקים מעבר לתקן, יש לנקוט בצעדים לטיהור המים ולבצע בדיקה חוזרת במטרה לוודא כי המים כשירים לטבילה.
- יש לסגור את המקווה במקרה בו נמצא קיום חיידקים מעבר לתקן עד לבדיקה החוזרת או לחלופין לקבל ממשד הבריאות הוראות ברורות בעניין זה.

### 10.4 תחזוקת המקוואות

#### 10.4.2 יומן תקלות



ממצאינו מעלים כי אחראי התחזוקה אינו מנהל יומן ייעודי המתעד את התקלות במקווה ותיקון כנדרש בנוהל של המשרד לשירותי דת. בהעדר יומני תקלות, לא ניתן לבצע בקרה על תדירות התקלות ועל סבירות אופן תיקון מבחינה משך הזמן לתיקון, עלות התיקון וכד'.

### 10.4.3 הצעות מחיר

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על קבלת הצעות מחיר ממספר ספקים. בהקשר זה נציין כי לא קיים במועצה נוהל התקשרות המחייב את הצעדים שיש לנקוט טרם התקשרות עם ספק שירות ואת מידרג האישורים הנחוצים למרות החלטת המועצה מתאריך 7.9.2015.

### המלצות

- להקפיד על ניהול יומן תקלות במקוואות כנדרש מהוראות המשרד לשירותי דת.
- למסד נוהל התקשרות במסגרתו תעוגן החובה לקבלת 3 הצעות מחיר או מכרז בהתאם למדרג שייקבע.

### 10.5 תעריפי האגרה ואופן גבייתה

#### 10.5.2 תעריפי השירותים

ממצאינו מעלים כי במקוואות שנבדקו תעריפי השירותים תואמים את התעריפים שבתקנות שרותי הדת, יחד עם זאת נמצאו 6 חריגים במקווה יד התשעה, בו חויבו הטובלות בתעריף נמוך יותר.

#### 10.5.3 רישום ידני

רישום התקבולים במקוואות מבוצע באופן ידני, בשני מקוואות שנבדקו מספר הטובלות מחייב על פי הנוהל רישום התקבול באמצעות קופה רושמת.

#### 10.5.4 פנקסי קבלות

במסגרת הביקורת התבקשו פנקסי קבלות לחודש דצמבר 2015, על מנת לוודא את תקינות התקבולים. התברר כי לאחר העברת הכספים ופנקסי הקבלות למועצה, הפנקסים אינם נשמרים. אנו סבורים כי אי שמירת פנקסי הקבלות אינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין ואינה מאפשרת בדיקת תקינות הכנסות מהמקוואות.

### המלצות

- להתקין במקוואות העומדים בתנאים שבנוהל המשרד לשירותי דת קופה רושמת או מתקן אוטומטי לגביית כספים.
- להקפיד על גביית אגרה בהתאם לתקנות, ולערוך בקרה על כך.



- לשמור את פנקסי הקבלות במשרדי המועצה, לצורך גילוי נאות, בקרה ושמירה על כללי רישומי המידע הנדרשים.

### 11. עירוב

העירוב מאפשר ליהודים שומרי שבת לטלטל חפצים בשבת בהתאם להלכה היהודית. באחריות המועצה לוודא את תקינות הערוב מידי שבת ולתקנו במידת הצורך. עלויות בדיקת תקינות הערוב הסתכמה בשנת 2015 בכ- 37 אלפי ש"ח, מסקירת דו"ח התראות ותיקונים בנושא עירוב לחודשים נובמבר-דצמבר 2015. עולה, כי קיים תיעוד לסיורים שנערכו. בדוחות לא נרשם היכן נערכו הסיורים, ואלו אזורים נסרקו, אלא רק את הממצאים שנמצאו, במידה ונמצאו.

### 12. תמיכות

#### 12.1 כללי

חוזר מנכ"ל המשרד לשרותי דת מפרט את הדרכים למתן תמיכות לעמותות ולמוסדות דת שונים. הנוהל דומה בהוראותיו לנוהל התמיכות של משרד הפנים.

#### 12.2 תקציב תמיכות

לא קיימת הקצאה ברורה של תקציב לתמיכות וחלוקתו לפי תחומי פעילות כנדרש מהוראות הנוהל, בנוסף לאמור מדובר בתמיכות נוספות לתמיכות הניתנות בעיריית הרצליה.

#### 12.3 ועדת תמיכות

במועצה הדתית אין ועדת תמיכות. בהעדר ועדת תמיכות יו"ר וגזבר המועצה יכולים לשמש כוועדת תמיכות, אך אין תיעוד כי אכן שני גורמים אלו התכנסו לצורך דיון בכל החלטה לתמיכה. יתרה מזאת, במסמך שהועבר לביקורת, מוסמך יו"ר המועצה לבדו "להחליט על דרכי וגובה הסיוע והמימון של פעולות התרבות התורנית, לרבות נשיאה בהוצאות פעילויות של ארגונים אחרים". זאת בניגוד להוראות נוהל המשרד לשירותי דת הקובע כי המנכ"ל יחד עם המזכיר והסגנים אם קיימים ישמשו כוועדת תמיכות.

#### 12.4 אופן מתן התמיכות

- עפ"י נוהל מתן תמיכות של המשרד לשירותי דת, יש לקבוע מבחנים שוויוניים וענייניים למתן התמיכה. מבחנים מעין אלו לא נקבעו במועצה.
- הנוהל מחייב רישום סכומי התמיכה ושמות הגופים הנתמכים. אולם מעבר לרישום במערכת הנהלת החשבונות אין רישום מסודר ובהיר הממלא דרישה זו.



- החלטות למתן התמיכה אמורות להיות מנומקות ולהכיל התנאים למתן התמיכה. ממציאו מעלים כי הליך זה של תיעוד הנימוקים וההתניות בכתב אינו מתקיים.
- מתן התמיכה מחייב קבלת בקשה בכתב ממקבל התמיכה וצרוף מסמכים וכן התחייבות של מקבל התמיכה לגבי דרכי השימוש בתמיכה. המועצה אינה נוהגת לדרוש את המסמכים האמורים.

#### 12.5 רישום התמיכות

בהעדר רישום מסודר של הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה, הסתמכו על רישומי הנהלת החשבונות בסעיף תמיכות. אולם סעיף זה כולל הוצאות שאינן עונות על הגדרת "תמיכות" לעומת זאת, בסעיפים תקציביים אחרים שאינם מיועדים לתמיכות נמצאו הוצאות שהינן תמיכות. התמיכות שאותרו בוצעו באמצעות תשלום חשבונותיהם של הגופים הנתמכים ישירות לספקים בגין אירועים, כיבוד וכד'. לפיכך נרשם בכרטסת רק שם הספק, ולא שם הגוף הנתמך.

#### 12.6 היקף התמיכות

העדר רישום מוסדר של הגופים הנתמכים יחד עם תיעוד לא עקבי של התמיכות בהנהלת החשבונות, אינו מאפשר קבלת תמונה מלאה על היקף התמיכות והגופים הנתמכים. במסגרת הביקורת סקרנו את ההוצאות במערכת הנהלת החשבונות ומסמכים נוספים שהועברו לנו ואיתרנו 3 תמיכות שניתנו בשנת 2015 בסכום של כ- 15 אלפי ₪ שניתנו שלא בהתאם להוראות נוהל התמיכות של מנכ"ל המשרד לענייני דתות, נדגיש כי אין ודאות כי אלו כל התמיכות שניתנו.

פרטי התמיכות שנמצאו מפורטים בגוף הדוח. בהקשר זה נציין כי מתן מימון לפעילויות של עמותות יכול להתבצע בשני דרכים. האחד באמצעות מתן תמיכה ישירה או עקיפה בהתאם להוראות נוהל התמיכות, והשני באמצעות קניית שירותים, במקרה זה על המועצה לקבל מספר הצעות מחיר בהתאם לסכום ההתקשרות.

#### המלצות

- אנו סבורים שיש להסדיר את כל נושא התמיכות בהתאם לנוהל המשרד לשירותי דת באופן שיבטיח שקיפות וסדרי מינהל תקין.
- למסד ועדת תמיכות שתדון בבקשות לתמיכות, לחילופין יש להסמיך את מנכ"ל המועצה והמזכיר לדון בבקשות התמיכה.
- יש לקיים בדיקה בשת"פ עם העירייה למניעת תמיכות כפולות.



- לקבוע מסגרת תקציבית מאושרת למתן התמיכות וחלוקתו לתחומי פעילות. מסגרת זו תאושר ע"י מליאת המועצה.
- ועדת התמיכות או מנכ"ל המועצה והמזכיר יפעלו עפ"י מבחנים ענייניים ושוויוניים שיקבעו ויעוגנו בכתב.
- המועצה תנהל רישום שיכלול את הגופים הנתמכים, סכומי התמיכה ומטרת התמיכה.
- החלטות ועדת התמיכות ינומקו, התמיכות יינתנו לגופים שיגישו בקשות בכתב עם מסמכים רלוונטיים כפי שיוחלט ע"י הוועדה ובהתאם לנוהל המשרד לשירותי דת.

### 13. תרבות תורנית

#### 13.1 כללי

המועצה רשאית במסגרת תקציבה לתמוך בפעילות תרבות תורנית, על פי הדוח הכספי לשנת 2015 הוצאות סעיף זה הסתכמו בכ- חצי מיליון ₪. חלק ניכר מפעילות התרבות התורנית הינו ארגון טיולים ושבתות אירוח, משתתפי הטיולים נשאו ברוב עלויות הטיול, המועצה ארגנה את הטיולים ונשאה בחלק מעלותם.

#### 13.2 תקציב ובקרה

##### 13.2.1 רישום הוצאות טיולים בסעיף תקציבי שלא יועד לכך

לפי כרטסת הנהלת החשבונות, תקציב הטיולים הינו 7,000 ₪ והוצאו ממנו 3,126 ₪ בלבד. אולם מרבית התשלומים לסוכנות הנסיעות נרשמו בסעיפים תקציביים אחרים בסך הכל אותרו תשלומים בסך של 168 אלפי ש"ח. אי שיוך הוצאות הטיולים לסעיף התקציבי המתאים להם ("טיולים") פוגם בשקיפות וביכולת הבקרה על הוצאות המועצה.

##### 13.2.2 חוסר התאמה בין רשימות המשתתפים לרישומים במערכת הנהלת החשבונות

נמצא חוסר התאמה בין רשימת משתתפי נופש חנוכה לבין נתוני כרטיס ההכנסה "שונות". נדגיש כי רשימת המשתתפים הכוללת כאמור את סכומי התשלום של כל משתתף הינו התיעוד העיקרי של תשלומי המשתתפים, חוסר ההתאמה למערכת הנהלת החשבונות יכול להצביע על אי סדרים בגביית כספים במיוחד במקרים בהם התשלומים הינם במזומן.

##### 13.2.3 העדר מידע מלא אודות סבסוד הטיולים

בספרי המועצה רשומים התקבולים מהטיולים ששולמו במזומן או בשיק, תשלומים בכרטיסי אשראי מועברים ישירות לסוכנות הנסיעות ולא נרשמים בספרי המועצה, במצב הדברים



האמור איבדה המועצה את היכולת לחשב ולשקול את היקף העלות והסבסוד של הטיולים כמפורט בגוף הדוח.

### 13.3 סבסוד הטיולים

על אף העדרם של נתונים מדויקים אודות העלויות וההכנסות, ערכנו במסגרת הביקורת בדיקה של שיעור הסבסוד, בגוף הדוח מפורטים תוצאות בדיקתנו.

### 13.4 מהות הטיולים

טיולים אלו שאורגנו וסבסדו בידי המועצה הדתית מוגדרים כפעילות תרבות תורנית, אולם בחינת תכני הטיול מעלה קשר רופף ל"תרבות תורנית" וספק אם מצדיק את השתתפות המועצה במימונם.

ככלל לא ברור מדוע ותחת איזה כובע פועלת המועצה הדתית בושא.

### 13.5 פרסום הטיולים

המועצה הדתית משרתת את כל תושבי העיר מן הראוי שהפעילויות במסגרת "תרבות תורנית" תיחשף בפני תושבי העיר באופן שיאפשר לכל המעוניין לקחת חלק בפעילות זו. במסגרת הביקורת בחנו את פרסום המידע אודות הטיולים. ממצאינו העלו כי פעילויות אלו הופצו בדואר אלקטרוני ל- 30 אנשי קשר שחלקם חברי מועצה או עובדי מועצה באופן שאינו עונה על הצורך בידוע כלל תושבי העיר. גם שליחת מכתבים למשתתפי אירועים קודמים אינה עונה על הצורך בהנגשת הפעילות לקהלים רבים. לביקורת נמסרו העתקים מעלון המועצה המופץ בבתי הכנסת בהם מפורסמים האירועים. אולם בחינת הפרסומים מעלה כי הם חסרי מידע רלוונטי ואינם כוללים את מחירי הפעילות. לגבי "שבת שירה" לא נמצא כי פרסום בעלון המועצה. אולם גם אפיק פרסומי זה אינו מספק מענה ראוי. מאחר ואין בידי המועצה פרטים לגבי תפוצת העלון ובאילו בתי כנסת הופץ.

קיצורו של דבר, **בחינת אפיקי פרסום הטיולים מעלה כי אין באמצעי הפרסום שנקטה המועצה כדי להביא את המידע על פעילויות אלו לכלל תושבי העיר וכך, נשאר אלו נחלתם של מספר משתתפים מצומצם כמפורט בגוף הדוח.**

### 13.6 המשתתפים בטיולים

במסגרת הביקורת נבחנו רשימת המשתתפים בטיולים ובשבתות אירוח. ממצאינו מעלים כי מרבית המשתתפים הינם משכונת נווה עמל וסביבתה. הדברים מקבלים אישוש ממיקום איסוף המטיילים, ממתנ"ס בית פוסטר השוכן בשכונת נווה עמל ומבניין המועצה הדתית השוכן סמוך לשכונה. אנו סבורים שיש מקום לפעול להנגשת פעילות המועצה לקהלים נוספים בעיר ולהרחיב את האוכלוסיות המשתתפות בפעילות זו המאורגנת על ידי המועצה.



## 13.7 מטיילים ללא תשלום

מסקירת רשימת משתתפי הטיולים עולה כי קיימים מטיילים שאינם מחויבים בתשלום, בין נוסעים אלו נמנים עובדי המועצה. בחלק מהפעילויות כחמישית מהמשתתפים נסעו ללא תשלום.

**נציין כי מרבית עלויות הטיולים ממומנת על ידי משתתפי הטיול באופן שהמשתתפים מממנים את נסיעתם של עובדי המועצה.**

## 13.8 התקשרות עם חברת הנסיעות

בחירת חברת הנסיעות לא לוותה בהליך של מכרז או הצעות מחיר, עם החברה אין הסכם התקשרות. למרות שחלק עיקרי של העלויות ממומן על ידי המטיילים אין להתעלם מהעובדה שהמועצה מארגנת את הטיולים גובה חלק מהכספים שנרשמים בספריה ומעבירה כספים אלו לחברת הנסיעות, בשנת 2015 העבירה המועצה כ- 168 אלף ₪ לסוכנות הנסיעות. המועצה הדתית הינה גוף ציבורי ומשכך, עליה לפעול בהליך הוגן ושוויוני בבחירת סוכנות נסיעות אם באמצעות הצעת מחיר או באמצעות מכרז.

## 13.9 תכנית עבודה לפעילויות התרבות התורנית

לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה לפעילות תרבות תורנית לשנים 2015-2016, מהמועצה נמסר כי תקציב ה"תרבות תורנית" מחולק לסעיפים המהווים את תוכנית העבודה השנתית. אנו סבורים כי סעיפי ספר התקציב לבדם אינם תחליף לתכנית עבודה מסודרת, מה גם שעיון בספרי המועצה מעלה, כי אין הקפדה על מימון פעילויות מהסעיף התקציבי שיועד להן, אנו סבורים כי ראוי לתכנן מראש את כלל הפעילות התורנית בתוכנית שנתית מסודרת שתאושר על ידי המועצה.

## 13.2.9 "קמחא דפסחא"

מהמועצה נמסר כי במסגרת תוכנית "קמחא דפסחא" מחולקים לכ- 220 נזקקים תמיכה בסכום של 200 ₪. הכספים המגויסים אינם עוברים דרך מערכת הנהלת חשבונות של המועצה אלא מרוכזים בחשבון בנק נפרד, המועצה משתתפת בסכום של 7,500 ₪ בפעילות זו. בהקשר זה נציין כי המדיניות העירונית לעניין תמיכה בנזקקים בחגים הינה, תמיכה עירונית בעמותות המחלקות סלי מזון לפי רשימות שהתקבלו מאגף הרווחה. המטרה הינה לוודא כי מחד, כל הנזקקים יקבלו תמיכה, ומאידך למנוע מצב בו נזקק יקבל תמיכה ממספר גופים במקביל. אנו סבורים שיש מקום לשקול שיתוף פעולה בין העירייה באמצעות אגף הרווחה לבין המועצה הדתית בתחום זה של תמיכה במשפחות נזקקות לקראת חג הפסח.



### המלצות

- ככלל יש לשקול את פעילות המועצה תחת סעיף זה, כשר בחלק מהמקרים מדובר בפעילות כפולה מול עיריית הרצליה.
- להקפיד כי פעילות המועצה בסעיף "תרבות תורנית" יכללו מרכיבים המאפיינים "תרבות תורנית".
- ראוי שהתשלום עבור הטיולים ייעשה על ידי המשתתפים ישירות לסוכנות הנסיעות, כך שהמועצה לא תהיה "צינור" להעברת כספים לסוכנות. במקביל, יש לרשום את סבסוד המועצה לטיולים במערכת הנהלת החשבונות באופן מדויק ומסודר, בסעיף תקציבי אחד שתקציבו אושר מראש.
- יש לפעול לחשיפת הטיולים לכלל תושבי העיר באמצעי פרסום נוספים.
- לשם שמירת המינהל התקין, יש לאפשר השתתפות בטיולים רק כנגד תשלום. יש להימנע בכל מקרה ממתן הנחות כלשהן לחברי או עובדי המועצה ובני משפחותיהם.
- יש לבחור את סוכנות הנסיעות בהליך שוויוני והוגן אם בדרך של מכרז או בדרך של הצעת מחיר לפי העניין.
- ראוי לתכנן מראש את כלל הפעילות התורנית בתוכנית שנתית מסודרת שתאושר על ידי המועצה.
- יש לתאם את הסיוע לנזקקים ("קמחא דפסחא") עם העירייה, שגיבשה מדיניות בנושא זה.

### תקציב פיתוח 14.

המשרד לשירותי דת מעניק תמיכות לשיפוצי מקוואות. לצורך קבלת התמיכה יש להגיש בקשה ולהציג מסמכים בהתאם לנהלי המשרד.

המועצה הגישה בקשות להשתתפות המשרד לענייני דת בעלות שיפוצ המקוואות, הבקשות עבור השנים 2013 ו- 2014 אושרו על ידי המשרד. הכספים עבור שנת 2014 התקבלו בפברואר 2016, הכספים עבור שנת 2013 טרם התקבלו.



## תשלומים לספקים - עיקרי הממצאים וההמלצות

### 1. כללי

ביצוע תשלום לספקים מהווה את השער המרכזי דרכו עוברים כספי הרשות, ומכאן החשיבות למערכות הבקרה, הפיקוח והדיווח המובנות בתהליך אישור החשבונות ותשלום הכספים. הביקורת בוצעה באמצעות ביצוע דגימות בתהליך ההתקשרות ואישור תשלומים לספקים, ובאמצעות ניתוח ותחקור נתוני הספקים, ההזמנות והתשלומים. ניתוח ותחקור הנתונים בוצע באמצעות תוכנת הביקורת A.C.L, המאפשרת ניתוח ותחקור הנתונים של כלל האוכלוסייה הנבדקת, ואיתור חריגים באמצעות קליטת נתונים אשר יוצאו ממערכות המידע של העיריה.

### 4. ניהול נתוני ספקים

#### 4.1 רקע

פרק זה עוסק בתהליך הקמה וניהול של נתוני הספקים, החל מקיום נהלים מנחים ועד יישום בפועל.

#### 4.2 סקירת נהלים רלוונטיים

מבדיקת קיום נהלים מנחים בנושא ניהול נתוני ספקים נמצא כי קיים נוהל "תשלום לספקים ואחרים" אשר מפרט, בין היתר, את תהליך פתיחת ספק במערכת ותהליך עדכון נתוני ספק.

### ממצאים

- פתיחת ספק: הנוהל אינו מפרט את הבקורות הקיימות בתהליך, כגון סקירה דו-חודשית של רשימת הספקים החדשים במערכת בידי מנהל המחלקה.
- ביצוע שינויים בספקים: נהוג לבצע הפרדה בין אופן ניהול נתונים רגישים של הספק, כגון פרטי בנק ופרטים מזהים, לבין ניהול נתונים לא רגישים, כגון פרטי קשר. נמצא כי הנוהל אינו מבחין בין הטיפול בנתוני ספק רגישים לבין נתונים לא רגישים. הפרדה מסוג זה תאפשר יישום בקורות ממוקדות ויעילות רק על נתונים אשר הוגדרו כנתונים רגישים, ובכך ליעל את תהליך הבקרה.

### המלצות

- לעדכן את הנוהל בהתאם לתהליכים הקיימים בכל הקשור בפתיחת ספק חדש ובעדכון פרטי ספק.
- לשקול יישום בקורות ממוקדות על פרטי ספק רגישים כגון מס' חשבון בנק וכדומה באופן שינתב את הבקורות למוקדי הסיכון.



### 4.3 פתיחת כרטיס ספק

תהליך פתיחת כרטיס ספק כולל רשימת מסמכים נדרשים. נמצא, כי החל משנת 2014, כל המסמכים הרלוונטיים לפתיחת הספק נסרקים למערכת בידי מנהלת חשבונות במחלקת הנהלת החשבונות. כל המסמכים, לרבות מסמכים שהתקבלו לפני 2014, נשמרים פיזית בארכיב. במסגרת הביקורת נדגמו 15 ספקים מהמערכת ונתבקשו המסמכים הרלוונטיים עבור כל ספק על מנת לוודא כי פרטי הספק הינם בהתאם לדרישות הנהל. נמצא כי לגבי חלק מהספקים שנדגמו לא אותרו המסמכים האמורים.

#### המלצות

- לוודא כי נתוני הספקים מוזנים באופן תקין לכרטיס הספק, בין היתר ע"י שמירת תיעוד נאותה.

### 4.4 קיומן של בקורות תקופתיות בתהליך פתיחת ושינוי פרטי ספק

בעת פתיחת ספק חדש במערכת, האחריות על המצאת המסמכים הרלוונטיים מוטלת על האגף באמצעותו בוצעה ההתקשרות. בעת ביצוע שינוי בפרטי ספק קיים, האחריות מוטלת על מחלקת הנהלת החשבונות.

#### ממצאים

- הפרדת תפקידים - נמצא כי עדכון נתוני הספק במערכת מבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת ונבדק בידי מנהלת חשבונות נוספת, באופן המקיים את עקרון הפרדת התפקידים כנדרש.
- דוח שינויי פרטי ספק - נמצא כי עד יולי 2015 אחת לחצי שנה הופק דוח מתוך המערכת אשר מציג את הספקים החדשים שנפתחו במהלך התקופה שנבחרה ואת השינויים שבוצעו בספקים הקיימים. הדוח נסקר ונחתם בידי מנהל מחלקת הגזברות. יחד עם זאת, הדוח הנו הדפסה פיזית המכילה רשומות רבות, באופן שאינו מאפשר לקורא הדוח לבצע ניתוח מעמיק.

#### המלצות

- מומלץ על הגדלת תדירות הבקרה באופן שדוח "שינוי פרטי ספק" יכיל לכל היותר 150 רשומות, זאת במטרה להגביר את אפקטיביות הבקרה. במידת הצורך, ניתן לשלב גורם נוסף במחלקת הנהלת החשבונות שיבצע את הסקירה, במקום מנהל המחלקה.



#### 4.5 הרשאות לפתיחת ועדכון פרטי ספק, ובקורות אפליקטיביות בתהליך

פתיחת ספק חדש ועדכון פרטי ספק הינן פעולות רגישות במערכת ולכן קיים צורך בקיום הפרדת תפקידים נאותה ובקורות אפליקטיביות, במטרה למנוע טעויות אנוש וביצוע פעולות בידי מי שאינו מורשה לכך. במסגרת הביקורת מופו ההרשאות לפתיחת ועדכון ספקים וכן מופו הבקורות האפליקטיביות במערכת.

להלן תוצאות בדיקתנו:

- הרשאות כתיבה לפתיחת ועדכון ספקים קיימות לשתי מנהלות חשבונות בלבד. על פי המדיניות הקיימת, כאשר אחת מהן מקימה או מעדכנת ספק, מנהלת החשבונות השנייה בודקת את עבודתה.
- המערכת מחייבת הקלדת פרטי חשבון בנק כאשר לספק עודכנה צורת תשלום מסוג 'מס"ב'.
- המערכת מחייבת מילוי תאריך ומספר עוסק מורשה.
- בדיקה שערכנו העלתה כי המערכת אינה מאפשרת הזנה כפולה של מס מזהה של ספק, מספר עוסק מורשה או מספר חברה. אולם, במסגרת תחקור הנתונים המפורט בסעיף 8.2.2 נמצאו מספר ספקים בעלי מס מזהה (ע.מ, ח.פ) זהה. כרטיסי ספק כפולים נפתחים לחברות הכלכליות ולגופים נוספים משיקולי נוחות. אולם ממצאנו מעלים כי לספקים נוספים קיימים מספר כרטיסי ספק והבקרה לא נמצאה אפקטיבית.

#### 4.6 עדכון נתונים רגישים בכרטיסי הספקים

מסקירת המדיניות המיושמת בפועל בכל הקשור לעדכון נתונים רגישים בכרטיסי הספקים עלו הממצאים כדלהלן:

- שינוי מספר מזהה של ספק תביא בהכרח לתהליך פתיחת ספק חדש.
- בעת שינוי פרטי חשבון בנק, על הספק לחתום מחדש על טופס רלוונטי ולהציג אסמכתא על קיום החשבון.
- עדכון הפרטים מבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת ונסקר בידי מנהלת חשבונות אחרת, באופן שנשמר עקרון הפרדת התפקידים.
- קיימת בקרה תקופתית, סקירה של השינויים המבוצעים בנתוני הספקים.
- מסקירת הבקורות המפורטות בגוף הדוח ומדגימת אסמכתאות לשינויים בפרטי חשבון נמצא כי מתקיים תהליך תקין המקטין את הסיכון למינימום האפשרי. יחד עם זאת, נמצא כי הנוהל אינו מכיל התייחסות לבקורות המיושמת הפועל.



## מלצות

- ראה המלצות שנרשמו בסעיפים 4.3 ו-4.1.

### 4.7 חסימה / סגירת חשבון ספק

במסגרת הביקורת נבדק אם קיימת מדיניות לסגירת ספקים במערכת בעקבות אי-פעילות או החלטה אחרת.

נמצא כי קיימת במערכת אפשרות לסגור ספק, אך השימוש באופציה זו מבוצע במקרים בודדים, כגון רישום כפול של ספק, או פתיחה של ספק עם נתונים שגויים.

כמו-כן נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לסגור ספק עם תשלומים בשנה האחרונה או הזמנה פתוחה.

מסקירת הבקורות עולה כי לא קיימת סגירת ספקים אוטומטית במקרה של אי פעילות ממושכת של הספק.

## המלצה

- אנו ממליצים כי ספקים ללא תקופת פעילות (כפי שתקבע ע"י הגזברות) ייסגרו ע"י המערכת באופן אוטומטית, ופתיחתם תהיה מותנית בתהליך פתיחת ספק מחדש.

### 5. טיפול בהסכמי התקשרות וביצוע הזמנות

#### 5.1 רקע

נוהל ההזמנות מסדיר את תהליך הטיפול של מחלקות העירייה בהזמנת עבודה לרכישת שירותים שונים ולהתקשרות עם ספק, קבלן, יועץ וכל נותן שירותים אחר בהיקף שאינו מחייב מכרז כמפורט בגוף הדוח.

#### 5.2 ביצוע הזמנות

במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות הנוהל באגף תב"ל ובגזברות.

- נמצא כי קיימת הלימה בין המדיניות המיושמת בפועל באגף תב"ל ובגזברות לבין המתואר בנוהל.
- במסגרת דגימה שערכנו נמצאו 2 הזמנות מאגף תב"ל אשר היו ללא הצעות מחיר כנדרש בנוהל.
- נמצא כי פרט לאזכור פיזי (חתימות ומלל כתוב) על גבי טפסי ההזמנות, לא קיימת אינדיקציה להצעות המחיר במערכת.



### המלצות

- לבחון יישום אפשרות למתן אינדיקציה במערכת לקיומן של הצעות מחיר תקינות בהזמנה. אינדיקציה מסוג זה תאפשר הפקת דוחות ועריכת מעקב, בקרה וביקורת אחר שיעור ההזמנות אשר אושרו ללא קבלת הצעות מחיר. במידה והאינדיקציה לא תסומן בידי האגף, יהיה עליו לציין במלל חופשי מדוע לא נלקחו/התקבלו הצעות מחיר כפי שנדרש בנוהל.

### 5.3 מעקב אחר חריגה מתקציב

קיימים שני סוגי סעיפים תקציביים בעירייה:

תקציב רגיל - המיועד לפעולות השוטפת של הרשות.

תקציב בלתי רגיל - (להלן – תב"ר), מסגרת תקציבית למימון פרויקטים של עבודות פיתוח ותשתיות, שיפוץ ובניה, המבוצעות במשך תקופה ארוכה.

### ממצאים

- הנוהל מאפשר הזמנה בדיעבד, באישור מנכ"ל, דהיינו, לאחר שהתקבל השירות, באופן שיכול לגרום לחריגה מתקציב במקרה בו הסעיף התקציבי נוצל במלואו.
- המערכת אינה חוסמת את האפשרות לחרוג מהתקציב, אך קיימות בדיקות ידניות הן מצד האגפים, הן מצד המחלקה הכלכלית והן מצד הנהלת החשבונות אשר מוודאות כי לא קיימת חריגה תקציבית.
- המערכת אינה מאפשרת 'שריון' של סעיף תקציבי מעבר ליתרה הקיימת בו.
- קיימות בקורות ידניות (סקירה בעין) של ההזמנות המבוצעות בידי האגפים השונים, במטרה לוודא כי ההזמנה משויכת לסעיף התקציבי הנכון.
- המערכת אינה מאפשרת לשנות סעיף תקציבי לאחר הפקת הוראת תשלום.

אנו סבורים כי הבקרה אחר חריגה מתקציב מנוהלת באופן נאות ובהלימה לנוהל הקיים.

### 6. קליטת חשבוניות ספקים

#### 6.1 רקע

בהתאם לנדרש בנוהל "תשלומים לספקים", באחריות האגפים לקלוט את דרישות התשלום מהספק ולהעביר אותם ביחד עם המסמכים הרלוונטיים לאישור הנהלת החשבונות.

#### 6.2 קליטת חשבוניות



- מבדיקה שבוצעה במערכת נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לבצע תשלום לספק ללא אישור תקף לניכוי במס במקור ולאו ללא אישור ניהול ספרים תקף, כנדרש.
- מסקירה שערכנו אודות נאותות תהליך קליטת החשבוניות בעירייה נמצא כי קיימת הלימה בין התהליך בפועל לבין דרישות הנוהל, וכי התהליך הקיים נאות, כמפורט בגוף הדוח.

### וידוא קיומן של בקורות אפליקטיביות נאותות בתהליך קליטת החשבונית

6.3

- במסגרת הביקורת מופו ונבדקו הבקורות האפליקטיביות הבאות בתהליך קליטת החשבוניות.
- נמצא כי המערכת מעניקה לכל חשבונית מספר ייחודי משלה ואינה מאפשרת חזרה על אותו מספר.
  - נמצא כי בעת הקלדת קוד עיקול לספק, המערכת מציגה התראה ואינה מאפשרת ביצוע תשלום לאותו הספק.
  - נמצא כי המערכת אינה מאפשרת ביצוע תשלום מעבר לסכום שעודכן בהזמנה. במקרים כאלו, על האגף לעדכן את סכום ההזמנה המקורי ולפעול לקבלת אישורים בהתאם לנוהל ההזמנות.
  - המערכת מחייבת כי לכל החשבוניות יוקלדו ערכים בשדות תאריך קליטה (יום קליטת הפקודה), תאריך רישום הפקודה, מספר חשבונית.
  - נמצא כי הבקורות אשר הוגדרו מתקיימות באופן נאות, יחד עם זאת נמצאו מספרי חשבוניות כפולות של אותו הספק כמפורט בסעיף 8.3.2.

### המלצה

- מומלץ כי תיושם בקרה אפליקטיבית שמטרתה לאתר ולמנוע כפילות במספר החשבונית של ספק ספציפי.

### וידוא קיום בקורות ידניות נאותות בתהליך קליטת החשבוניות

6.4

- במסגרת הביקורת נסקר תהליך קליטת החשבונות והעברתן לפקודת זיכוי מצד יחידות החשבות והרכש באגף תב"ל ומצד מחלקת הנהלת החשבונות.
- בבדיקת הטיפול של שני גורמים אלו נמצא כי:
- מבוצעת סקירה בעין של האסמכתאות הרלוונטיות, לרבות מסמכי ההזמנה, במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין הסכומים המופיעים בהן לבין הסכום שישולם בפועל.
  - מבוצעת סקירה של מסמכי ההזמנה במטרה לוודא קיומן של חתימות המורשים



הרלוונטיים.

מצד מנהלת החשבונות האחראית על קליטת החשבוניות במחלקת הנהלת החשבונות נמצא כי:

- מנהלת החשבונות מבצעת בנוסף גם סקירה של האסמכתאות הפיזיות מול פקודת הזיכוי במערכת במטרה לוודא כי המערכת מכילה את אותם מספרי ספק וחשבונית.
- מנהלת החשבונות מדפיסה את האסמכתאות וחותמת עליהן פיזית בתום ביצוע הסקירות.
- מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות הבקורות הידניות בתהליך קליטת חשבוניות נמצא כי הבקורות שהתקיימו היו נאותות.

## 7. ביצוע תשלום לספקים

### 7.1 רקע

ביצוע תשלום באמצעות המסלקה הבנקאית (להלן – מס"ב) היא שיטת התשלום העיקרית בעירייה. הוראת מס"ב אחת יכולה להכיל מאות תשלומים שונים ולכן קיימת רגישות רבה לגורמים אשר מורשים לחתום דיגיטלית במערכת בטרם שידור ההוראה (הקובץ).

### 7.2 חתימת מורשים לפני שידור תשלום מס"ב

- נמצא כי שידור קובץ מס"ב מתבצע בכל יום רביעי, כפי שנרשם בנוהל. קיים חריג אחד של תשלום לבנק דקסיה, עבור פירעון מלוות, המבוצע בראשון לכל חודש, ללא קשר ליום בשבוע.
- הפקת התשלום למס"ב מבוצעת בידי אחת משתי מנהלות חשבונות בהתאם לנתוני מועד התשלום הרשומים במערכת. מדגימה של 8 הוראות תשלום, נצפה כי כולן הופקו ביום חמישי בשבוע שלפני יום רביעי, יום התשלום.
- נמצא כי גזבר העירייה, או חשב העירייה, וראש העיר הם היחידים אשר מורשים לאשר את הקובץ, יחד עם זאת הנוהל הקיים אינו מגדיר את הגורמים הנוספים אשר אחד מהם צריך לחתום לאישור הוראות התשלום.
- לראש העיר אין מחליף לחתימה על הקובץ במקרה של נבצרות.

### המלצות

- מומלץ כי הגורמים אשר מורשים לחתום על הוראות התשלום יוגדרו בנוהל העבודה.
- מומלץ לקבוע גורם נוסף אשר יחתום על הקובץ במקום ראש העיר במקרה של נבצרות.



### 7.3 חסימת האפשרות לבצע ריצת תשלום כפולה

הוראת תשלום באמצעות מס"ב הינה קובץ במבנה קבוע אשר מועבר למערכת הסליקה באמצעות ממשק. מערכת הסליקה מזהה את מבנה הקובץ ומקורו ופועלת לפי המידע שהוזן אליו בידי המערכת.

במסגרת הביקורת נבדק כי אין אפשרות לביצוע הרצה כפולה של קובץ.

- נמצא כי המערכת מזהה אוטומטית את פקודות הזיכוי שהועברו בעבר לקבצי מס"ב באמצעות עדכון סטטוס אוטומטי לתשלום.
- נמצא כי במקרה של החזר ממערכת הסליקה, ניתן לבטל את פקודת התשלום והזיכוי חוזר למערך התשלומים לפירעון.
- ממצאינו מעלים כי לא מבוצעת סקירה מרוכזת של ביטול פקודות תשלום.

### המלצות

- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום או שינוי סטטוס התשלום תוגדר כפעולה רגישה במערכת.
- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום יחייב רישום הסבר לסיבת הביטול במערכת.
- אחת לחודש תופק רשימת הביטולים ותסקר בידי החשב או מי שימונה לכך על ידו, במטרה לוודא כי לא בוצעו תשלומים כפולים וכי כל הביטולים בוצעו מסיבה המניחה את הדעת.

### 7.4 בקורות סכום על התשלומים המועברים במס"ב

- במסגרת הביקורת נבדק כי מתקיימת בקרה נאותה לוודוא תקינות הוראת התשלום. נמצא כי מנהלת החשבונות במחלקה מבצעת התאמות יומיות מול חשבון הבנק ממנו בוצע התשלום. בין היתר נבדק כי התשלום שבוצע בפועל תואם לסכום ההוראה ואם קיימים החזרים ממערכת הסליקה.
- במידה וקיים החזר (מצב שבו התשלום לא הועבר לספק מסיבות שונות, כגון חשבון בנק מבוטל) מנהלת החשבונות פונה טלפונית לספק לצורך טיפול.
- מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות בקורות הסכום ודיוק על התשלומים המועברים במס"ב נמצא כי קיימות בקורות נאותות.

### 7.5 חסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים לאחר הפקתו מהמערכת

הוראת תשלום, כאמור, מבוצעת באמצעות קובץ ייחודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי. הקובץ הנו בעל מבנה ייחודי והוא מכיל פרטים רבים, לרבות חשבון הבנק



אליו מבוצע התשלום וסכום התשלום. למרות מורכבותו של הקובץ, ניתן לפענח אותו באמצעים פשוטים ולבצע בו שינויים.

במסגרת הביקורת נבדק כי הגישה אל הקובץ מוגבלת ונבדקו אמצעי הבקרה על השינויים בו.

- נמצא כי הקובץ המופק באמצעות המערכת אינו נגיש לאיש מעובדי מחלקת הנהלת החשבונות.

- נמצא כי השינוי היחיד האפשרי הוא ביטול תשלום, החל מתשלום בודד עד הוראה שלמה, באמצעות שליחת פקס למרכז הסליקה עד יום לפני ביצוע התשלום בפועל (יום שלישי).

- מבדיקה שערכנו נמצא כי קיימת בקרה נאותה לחסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים.

#### 7.6 תשלום בהמחאות

תשלום בהמחאות מבוצע לקופות קטנות, מע"מ, ביטוח לאומי ומספר מועט של ספקים. לעיתים מדובר בתשלום בסכום מהותי.

- נמצא כי לעירייה קיימים פנקסי המחאות וכן קיימת אפשרות להדפסה עצמית של המחאות.

- נמצא כי על כל המחאה מחויבים לחתום שני חותמים, אחד מהם הנו ראש העיר והשני גזבר העירייה או החשב. בדיקת מדגם המחאות ששולמו העלתה כי על כולן קיימות 2 חתימות.

- נמצא כי ביצוע תשלום בהמחאה מנוהל ומבוקר כשאר התשלומים במערכת וכי כל הבקורות אשר מיושמות על תשלומים אחרים מיושמות בין היתר גם על התשלומים באמצעות המחאות.

- מסקירה שערכה הביקורת נמצא כי הבקורות המיושמות בתהליך התשלום באמצעות המחאות הינן נאותות ומספקות.

#### 8. ניתוח ותחקור נתונים

במסגרת הביקורת בוצע ניתוח ותחקיר נתוני הספקים באמצעות תוכנת I.C.A שהינה תוכנה ייעודית לניתוח נתונים ממקורות שונים.

הבדיקה נערכה על 100% מהנתונים שנמשכו ממערכות המידע של העירייה. במטרה לאתר חריגים היכולים להצביע על מגמות או כשלים. לצורך תחקור הנתונים נותחו ונבדקו הקבצים כדלהלן:



- קובץ נתוני אב ספקים, אשר כלל 7,479 רשומות.
  - קובץ נתוני הזמנות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 25,271 הזמנות.
  - קובץ נתוני חשבוניות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 36,408 חשבוניות.
  - קובץ נתוני פקודות זיכוי של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 30,782 רשומות.
  - קובץ נתוני פקודות תשלום של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 16,296 רשומות.
  - קובץ נתוני אב עובדים, אשר כלל 2,803 עובדים.
- מסגרת הבדיקה כללה הצלבת מידע ושליפת נתונים שהוגדרו כחריגים. בשלב הראשון נשלפו הנתונים העונים על הקריטריונים שנקבעו. השלב השני כלל טיוב הנתונים באופן שמהנתונים הראשוניים נוכו נתונים שגויים ונתונים לא רלוונטיים לאופי הבדיקה. בשלב השלישי הועברו הנתונים לאגף הגזברות ולאגף משאבי אנוש לצורך בדיקה פרטנית של כל נתון שהוגדר כ-"חריג".
- נדגיש כי חשיבות בדיקות אלו נובעות מבדיקת כל נתוני הספקים כפי שהוגדרו זאת בניגוד לבדיקות המתבססות על מדגמים.
- תוצאות המדגמים, הסבר אגף הכספים והפעולות שננקטו מפורטים בגוף הדוח.



## מימון הסעות תלמידים - עיקרי הממצאים וההמלצות

### 1 רקע

משרד החינוך (להלן: המשרד) משתתף בעלויות הסעות תלמידים למוסדות חינוך, המאורגנות על ידי העירייה. למשרד הנחיות המפרטות את המקרים בהם זכאית העירייה להחזר עבור הוצאות הסעה ואת גובה ההחזר. העירייה רשאית ואכן כך נוהגת להרחיב את מעגל התלמידים המוסעים לרווחתם של ההורים והתלמידים, בעלויות הסעות אלו שאינן עומדות בכללים של משרד החינוך לצורך החזר, נושאת העירייה. בשנת הלימודים תשע"ה הוסעו באופן מאורגן בעיר ומחוצה לה כ- 829 תלמידים מרביתם תלמידי החינוך המיוחד.

### 4 תקציב הסעות תלמידים

הוצאות הסעות תלמידים עלו מסכום של כ- 12.3 מיליון ₪ בשנת 2014 לתקציב של כ- 17.5 מיליון ₪ בשנת 2017 עליה של כ- 42% לפני השתתפות משרד החינוך. שיעור השתתפות המשרד בעלויות ההסעה אמור להיות כ- 50%, בפועל שיעור המימון עומד על כ- 30%. שיעור המימון הנמוך נובע מהסיבות כדלהלן:

- מדיניות הרשות להרחבת שרותי ההסעות לתלמידים שאינם זכאים להחזר מהמשרד.
- אי מיצוי ההכנסות המגיעות מהמשרד בגין הסעות תלמידים הזכאים להחזר.

### 5 הסעות תלמידי החינוך הרגיל

#### 5.2 החזרי נסיעות לתלמידי החינוך הרגיל

תלמידים שמקום מגוריהם מרוחק מהמוסד החינוכי יותר מ- 2 ק"מ עד כיתה ד', ו- 3 ק"מ לתלמידים מכיתה ה', זכאים להחזר נסיעות מהמשרד על פי תעריף התחבורה הציבורית. העירייה מדווחת למשרד החינוך על התלמידים הזכאים, משרד החינוך מעביר את החזר הנסיעות לעירייה והעירייה באמצעות בתי הספר מעבירה לתלמידים את כספי החזר. ממצאינו מעלים כי בשנת הלימודים תשע"ה קיבלה העירייה ממשרד החינוך החזרי נסיעות עבור 307 תלמידים אולם מספר התלמידים שקיבלו מהעירייה החזרי נסיעות הינו 105 בלבד. ל- 202 תלמידים לא שילמה העירייה את החזר הנסיעות שהועבר ממשרד החינוך.



## המלצות

- יש ליידע במידי את הורי התלמידים הזכאים להחזרי נסיעות, ולפעול יחד עם מוסדות החינוך לתשלום ההחזר להורי התלמידים.

### 5.3 הסעות מאורגנות למוסדות החינוך הרגיל במימון העירייה

#### 5.3.1 כללי

הזכאות להחזר נסיעות לתלמידי החינוך הרגיל מותנית בקריטריון המרחק. תלמידים העומדים בקריטריון זה מקבלים החזר נסיעות ממשד החינוך על פי תעריף נסיעות בתחבורה ציבורית. החזרי נסיעות למוסדות חינוך, מוכרים שאינם רשמיים מבוצעים באמצעות האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ישירות למוסדות החינוך ולא באמצעות הרשויות המקומיות. תלמידי מוסדות על אזוריים וייחודיים אינם זכאים להחזר, העירייה רשאית, אך אינה מחויבת להסיע תלמידים העומדים בקריטריון המרחק כמו גם כאילו שאינם עומדים בקריטריון זה בהסעות מאורגנות על חשבונה.

#### 5.3.2 ארגון הסעות תלמידים למוסדות שאינם זכאים להחזר

העירייה מארגנת קווי הסעות למוסדות חינוך שתלמידיהם אינם זכאים להחזר ממשד החינוך: המדובר בהסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות חינוך ייחודיים/על אזורי. עלות ההסעות המאורגנות שהעירייה מימנה בשנה"ל תשע"ו, למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות על אזוריים מוערכים על ידנו בכ- 708 אלפי ₪ עבור הסעת 117 תלמידים.

#### 5.3.3 הסעות תלמידים העומדים בקריטריונים של משרד החינוך

משרד החינוך משתתף בעלויות הנסיעות על פי תעריפי התחבורה הציבורית לתלמידים העומדים בקריטריון המרחק. למותר לציין כי השתתפות משרד החינוך אינה מכסה את עלויות ההסעה המאורגנת. ממצאינו מעלים כי קווי ההסעות שמארגנת העירייה משמשים גם תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, עבור תלמידים אלה לא מקבלת העירייה החזר מהמשרד.

עלות ההסעות המאורגנות בשנה"ל תשע"ה למוסדות החינוך הרגיל הגיעה לכ-869 אלפי ₪, בעוד המשרד השתתף ב-111 אלפי ₪, שיעור השתתפות של כ-12%. שיעור ההשתתפות הנמוך נובע מהגורמים כדלהלן:

- העירייה מסיעה 105 תלמידים שאינם זכאים להסעה על פי הקריטריונים של משרד החינוך. ההסעות המאורגנות בוצעו עבור 323 תלמידים, שרק 218 מתוכם, כ-67% זכאים להשתתפות בעלויות ההסעה.



- המשרד משתתף בעלות נמוכה לתלמיד, המתבססת על עלויות הנסיעה בתחבורה ציבורית, בעוד העירייה מסיעה תלמידים אלו בהסעה מאורגנת, יקרה יותר.

#### 5.3.4 תיעוד החלטות עירוניות לארגון הסעות תלמידים במימון הרשות

##### א. שנת הלימודים תשע"ה

ממצאינו מעלים כי אין תיעוד להחלטות בתחילת שנת הלימודים תשע"ה בכל הקשור להסעות מאורגנות במימון עירוני. חלק מההסעות מקורם בנוהג משנים קודמות וחלקם נוצרו כמענה לדרישות מגורמים שונים. נראה כי תקציב ההסעות במימון עירוני אינו פרי תכנון מוקדם כמפורט בגוף הדוח.

##### ב. שנת הלימודים תשע"ו

לקראת שנה"ל תשע"ו, בתאריך 17.8.15, התכנסה ישיבה בנוכחות ראש העירייה בה נדונו קווי ההסעה אולם בישיבה זו לא נדונו כל קווי ההסעות וחלק מההחלטות שהתקבלו לא יושמו, לא מצאנו תיעוד לשינוי ההחלטות.

#### המלצות

- לגבש מדיניות עירונית ברורה בכל הקשור במימון הסעות תלמידים, תוך בחינת העלויות הכרוכות בכך.
- ההחלטות בדבר קווי ההסעה יתקבלו בתחילת השנה, יתועדו ויתבססו על הערכת עלויות. כל שינוי בהחלטות יתועד בכתב.

#### 5.4 קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים

##### 5.4.2 קיומם של קריטריונים

ממצאינו מעלים כי אין קריטריונים ברורים לאלו מוסדות יאורגנו הסעות על חשבון הרשות ואלו תלמידים יאלצו לשאת בעלות נסיעתם בתחבורה ציבורית. מהתכתובות שתועדו באגף עולות שתי הצדקות מקצועיות לארגון קווי ההסעות לתלמידי מוסדות אלו, להבדיל מתלמידי מוסדות אחרים שאינם מוסעים. אולם לדעתנו, אין בהם כדי להצדיק העדפת התלמידים המקבלים את ההטבה, הסעות מאורגנות לבתי הספר, לעומת תלמידי מוסדות אחרים, שאינם מקבלים אותה. להלן יפורטו הסיבות לכך:

##### 5.4.3 ההסעות לבתי ספר חרדיים (מוכר שאינו רשמי)

לביקורת נמסר כי העירייה מארגנת הסעות לתלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי למוסדות בבני ברק "מאחר ואין מסגרות לימוד כאלה בעיר" אולם בשנת תשע"ה אורגנה הסעה במימון העירייה למוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי בכפר סבא ונידחו בקשות לארגון הסעות למוסדות



חרדיים בתל אביב, פתח תקווה ורמת גן. לפיכך, לא ברורה האבחנה בין התלמידים החרדיים המוסעים לבני ברק ולכפר סבא לבין אלו שאינם מוסעים לפתח תקווה, לרמת גן ולתל-אביב. ראוי לציין בהקשר זה, כי הטענה לפיה בהעדר מוסדות חינוך חרדיים בעיר חייבת העירייה להסיע תלמידיה למוסדות חרדיים מחוץ לעיר, נדחתה כבר בעת"מ (מרכז) 16-01-14364 גיבלי נ' מועצה מקומית אליכין, בה נקבע כי "העותרים אינם חפצים כי ילדיהם ילמדו במוסדות החינוך הרשמיים ומבכרים על פניהם את מוסדות החינוך החרדיים (הפרטיים) ולכן שלחו את ילדיהם ללמוד בחדרה. להחלטה זו יש 'מחיר' שעל ההורים לשאת בו." גם בחוות דעת שהגיש היועץ המשפטי לממשלה בעת"מ 09-12-26575 מודגש כי העירייה רשאית אך לא חייבת לממן הסעות למוסדות חינוך חרדיים שאינם בתחומה וזאת כאמור על פי קריטריונים שוויוניים אחידים ושקופים.

#### 5.4.4 הסעות לבתי הספר ממלכתיים דתיים

העירייה מארגנת הסעות לבתי הספר היסודיים הדתיים בעיר. מנהל אגף החינוך לשעבר הצדיק מדיניות זו כדלהלן: "בעיר שיש לה רק 2 בתי ספר ממלכתיים דתיים בעיר, העירייה מאפשרת למעשה לציבור הדתי ללמוד בבית הספר שבו הם בוחרים זה שירות שהעירייה נותנת לתושבים".

נציין כי הסעות אלו משרתים את כל התלמידים גם אלו שאינם עומדים בקריטריון המרחק והמשרד אינו משתתף בעלויות הסעתם.

#### 5.4.5 הסעות לבתי ספר ממלכתיים

העירייה מארגנת הסעות לתלמידי שכונת יד התשעה לבתי הספר אילנות, גורדון וברנר זאת כתוצאה מסגירת בית ספר הרצל והפניית ילדי השכונה לבתי ספר בשכונות סמוכות.

#### המלצות

- לקבוע קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים בכל הקשור במימון הסעות מאורגנות למוסדות לימוד בעיר ולמוסדות לימוד מחוץ לעיר.
- במסגרת זו יקבע באלו מקרים תשתתף העירייה בעלויות ההסעה בצורה של החזר הוצאות נסיעה לתלמידים ובאילו מקרים תארגן הסעה במימון העירייה.

#### 5.5 השתתפות העירייה במימון הסעות המאורגנות על ידי רשתות חינוך ועמותות

##### 5.5.1 כללי

במסגרת הביקורת נמצא כי בשנת 2015 העבירה העירייה כספים לבית ספר וולפסון ולמוסדות לימוד של תנועת חב"ד עבור ארגון הסעות.



### 5.5.2 העברת כספים למוסדות עבור הסעות שלא בהתאם לנוהל תמיכות

לעניין השתתפות הרשויות בהוצאות ההסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, פרסם היועץ המשפטי לממשלה במסגרת עת"מ (ת"א) 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה, את עמדתו כי "מקום שרשות מעבירה **כספים בגין הסעות למוסדות מוכרים הרי היא מחויבת לעשות כן בשוויון בין כל המוסדות המוכרים שבתחומה ועל פי הנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות**". ממצאינו מעלים כי העירייה העבירה למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים כ- 280 אלפי ₪ בשנת 2015 עבור ארגון הסעות שלא בהתאם לנוהל מתן תמיכות.

### 5.5.3 העברת דמי השתתפות למוסדות חב"ד מעבר לסכום שנקבע

התשלום למוסדות חב"ד בגין הסעות הסתכם בשנת 2015 בסכום הגבוה פי 3 מהסכום שאושר ע"י ראש העיר. כמפורט בגוף הדוח, כאשר ראש העיר אישר בתאריך 16.9.14 תקציב של 33,000 ₪, אך בפועל בשנת 2015 הועבר לחב"ד סכום של 232,000 ₪! בנוסף לאמור יש לבחון האם מדובר בתמיכה כפולה.

### 5.5.4 העברת דמי השתתפות לבי"ס וולפסון ללא הנחיה בכתב בשנה"ל תשע"ה

ממצאינו מעלים כי העברת 47 אלפי ₪ לבית ספר וולפסון בגין ארגון הסעות נעשתה ללא עיגון ההנחיה או החלטה בכתובים.

### 5.5.5 אי מילוי החלטות לעניין הסעות לוולפסון ולחב"ד בשנה"ל תשע"ו:

לקראת שנה"ל תשע"ו התכנסה ישיבה בהשתתפות ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לצורך דיון בהשתתפות העירייה בקווי ההסעה למוסדות שונים של החינוך התורני. לגבי ההסעות לביה"ס וולפסון הוחלט כי: "הרשות תשתתף בסכום זה לסכום ההשתתפות של משרד החינוך (שקל מול שקל) עבור אותם תלמידים הזכאים לפי קריטריון המרחק של משרד החינוך". החלטה זו לא מומשה, לביקורת לא הוצגו נתוני ההשתתפות של משרד החינוך בהסעות ילדי הרצליה לבית הספר וולפסון.

### 5.5.6 תשלום החזרי נסיעות לתלמידות וולפסון, בנוסף להעברת תקציב השתתפות בהסעה לבית ספר וולפסון

בנוסף לכספים שהועברו לבית ספר וולפסון כדמי השתתפות בהסעות, הועברו בשנת 2015 לתלמידות בי"ס וולפסון החזרי נסיעות.

### המלצות

- יש להימנע מהעברת כספים למוסדות שלא באמצעות נוהל תמיכות.
- למען הסדר הטוב והמנהל התקין יש לתעד כל החלטה או שינוי החלטה בכתב.



- יש לבדוק את חוקיות העברות ואת העברתם שלא דרך וועדת התמיכות ובדגש על העברות שבוצעו לחב"ד.

#### 5.6 החזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר

- נמצא כי העירייה משלמת החזרי נסיעות לתלמידים הלומדים בשני בתי ספר מחוץ לעיר.
- לא קיבלנו הסבר מניח את הדעת באילו מקרים מממנת העירייה הסעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר, באילו מקרים משתתפת העירייה בהחזרי נסיעות ובאילו מקרים נושאים הורי התלמידים בעלויות הנסיעה למוסדות חינוך מחוץ לעיר. נחזור ונדגיש כי המשרד אינו משתתף בעלויות הסעת תלמידים מחוץ לעיר.
  - לא נמצאו אסמכתאות בכתב לאישור תשלומים אלו.

#### המלצות

- לקבוע מדיניות ברורה בכל הקשור בהחזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר.

#### 5.6 החזרי נסיעות מהאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי

כפי שצוין לעיל העירייה מארגנת הסעות למוסדות השייכים לרשת החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני, ומוסדות על יסודיים לבנות בפיקוח חרדי. למוסדות אלו מועברים כספי ההשתתפות בהסעות של משרד החינוך באמצעות האגף התורני על אף שהסעות אלה מבוצעות בפועל על ידי העירייה.

ממצאינו מעלים כי העירייה לא דרשה מהמוסדות את החזרי משרד החינוך בעלויות ההסעות. אין להשלים עם מצב זה בו ארגון הסעות על ידי הרשות נהפך למקור הכנסה למוסדות או להורי התלמידים שנהנו מהחזרי עלויות הנסיעות ממשרד החינוך ולא נשאו בהוצאות הנסיעה. אנו סבורים כי יש לדרוש מהמוסדות או מההורים המקבלים החזרי נסיעות ממשרד החינוך להשתתף בעלויות ההסעה בגובה השתתפות משרד החינוך.

#### המלצות

- לדרוש מהמוסדות המשויכים לאגף התורני במשרד החינוך את החזרי הנסיעות המועברים להם ממשרד החינוך.

#### 5.7 השתתפות הורי התלמידים בעלויות ההסעות למוסדות החינוך

לגבי מספר קווי הסעה התקבלו החלטות כי ההורים ישתתפו בעלויות ההסעה. פרוט ההחלטות מפורט בגוף הדוח.

מבדיקת הנתונים עולה כי אין הקפדה על יישום ההחלטות בדבר השתתפות הורים בעלויות



ההסעה.

### המלצות

- למלא אחר החלטות הנהלת העיר בקשר לגביית דמי השתתפות מההורים, במקרים בהם שונו ההחלטות יש לתעד אישור זה בכתב.

### 6. הסעות תלמידי החינוך המיוחד

#### 6.2.1 אי העברת תשלומים עבור שנה"ל תשע"ה תשע"ו

ממערכת התשלומים של משרד החינוך (מית"ר) עולה, כי למועד הביקורת נובמבר 2016, טרם התקבלו מרבית התשלומים עבור שנה"ל תשע"ה-תשע"ו (ספטמבר 2014 – אוגוסט 2016) ממשרד החינוך עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד. חוסר ההכנסות מוערך על ידינו בסכום של כ-2.2 מיליון ₪ בגין כל אחת משנות הלימוד תשע"ה, תשע"ו. ובסה"כ חוסר הכנסות של למעלה מ-4 מיליון ₪, המגיעים לעירייה בגין הסעות החינוך המיוחד שבוצעו מספטמבר 2014 עד למועד הביקורת דצמבר 2016.

#### 6.2.2 טיפול האגף בחוסר הכנסות

הטיפול בחוסר הכנסות החל בספטמבר 2015, הפניה המתועדת האחרונה למשרד החינוך הינה מאפריל 2016, פרוט טיפול המחלקה בנושא זה מתואר בגוף הדוח.

### המלצה

- לפעול באופן מידי מול משרד החינוך להעברת התשלומים המגיעים לעירייה מהמשרד בגין הסעות תלמידים.

#### 6.2.3 בחירת דיווח מסלולי הסעות לתלמידי החינוך המיוחד

על מנת לקבל ממשרד החינוך החזרים עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד, על העירייה לדווח על הסעות אלה באופן ממוכן באמצעות מערכת הסעותנט. ממצאינו העלו מספר נסיעות שלא דווחו למשרד החינוך וכן נסיעות שדווחו חלקית. פרטי בדיקתנו יחד עם הסברי מנהלת המחלקה מפורט בגוף הדוח.

### המלצה

- להקפיד על דווח כלל הסעות החינוך המיוחד במטרה למקסם את החזרים ממשרד החינוך. ניהול מערך ההסעות באופן ממוכן, מהלך שהחל בתקופת הביקורת, יקל על ניהול המעקב והבקרה אחר החזרי משרד החינוך.



## מחלקת תחזוקה - עיקרי הממצאים וההמלצות

1. מחלקת התחזוקה באגף תב"ל אמונה על מתן שירותי תחזוקה למוסדות העירוניים השונים ובכללם למוסדות החינוך שאינם בניהול עצמי. שירותי התחזוקה כוללים: תחזוקת שבר – טיפול בליקויים ותקלות. תחזוקה מונעת – ביצוע פעולות שוטפות למניעת ליקויים ותלות. שירותי התחזוקה ניתנים ע"י מחלקות האגף השונות ובאמצעות קבלני משנה.

### 4. נהלי עבודה

נוהל העבודה של מחלקת התחזוקה אינו מסדיר את כל תחומי פעילותה כמפורט בגוף הדוח.

### המלצה

- לעגן את הטיפול בנושאים הנוספים שבאחריות המחלקה במסגרת של נהלי עבודה ולאשר את הנוהל המעודכן בתו תקן איזו (iso) כמקובל בעירייה.

### 5. מערכות המחשוב

#### 5.1 כללי

פעילות מחלקת התחזוקה מנוהלת בשלושה מערכות מחשוב כדלהן:

- מערכת מרכז שליטה (משל"ט) בה מרוכזות הפניות המתקבלות במחלקה לתיקון תקלות ותיעוד הטיפול בהן.
- מערכת האוטומציה באמצעותה מופקות הזמנות, מבוצעים תשלומים ומתנהלת מערכת הנהלת החשבונות.
- מערכת עוצמה 10 באמצעותה מנוהלים צוותי האחזקה, ניהול סיורים, ריכוז קריאות לתקלות ועוד.

המערכות הנ"ל אינן מסוכרות.

#### 5.2 היעדר יכולת להמרת נתונים ממערכת המשל"ט לקובץ אקסל

מערכת המשל"ט אינה מאפשר המרה/הפקה של נתוני קריאות התחזוקה לקבצי אקסל לצורך בקרה ופיקוח, כגון לצורך איתור מקרים של קריאות חוזרות שלא טופלו כנדרש, ניתוח הסיבות לאי הטיפול בקריאה, איתור וריכוז קריאות פתוחות שטרם נסגרו, בחינת כמות הקריאות שהועברו לטיפולו של כל עובד ועוד. ניתוחים כאמור מהווים בקרה וכלי ניהול בסיסיים



המאפשרים בחינת רמת השירות הניתנת על ידי מחלקת התחזוקה וקיטום של טיפול נאות בקריאות המתקבלות במוקד.

### 5.3 היעדר ממשק ממוחשב בין מערכות המחשוב

לא קיים ממשק ממוחשב להעברת נתונים ממערכת האוטומציה למערכת עוצמה 10. בהיעדר ממשק ממוחשב, עובדי מחלקת התחזוקה נאלצים לבצע רישום נוסף לזה שנעשה במערכת האוטומציה לכל הזמנות הרכש שהופקו לספקים ולכל חשבוניות הספקים שאושרו לתשלום. רישום נוסף כאמור, גורם לעבודה כפולה של עובדי המחלקה אשר גוזלת זמן רב ומועדת לטעויות אנוש.

### 5.4 היעדר אישור ממוחשב של הזמנות וחשבוניות

מערכת עוצמה 10 מאפשרת ניהול ממוחשב של אישורי הזמנות הספקים והחשבוניות המוגשות לתשלום באמצעות חתימה ממוחשבת במערכת. בשל היעדר ממשק בין מערכת האוטומציה למערכת עוצמה 10, לא קיימת אפשרות להעברת אישורים ממוחשבים בין המערכות וכל חתימות מורשי החתימה נעשות באופן ידני על גבי חשבוניות הספקים.

### המלצות

- לבחון שדרוג מערכת המשל"ט באופן שהמערכת תאפשר הפקת דוחות ממוחשבים לצורך בקרה ופיקוח.
- לפעול לבניית ממשק להעברת מידע ממערכת האוטומציה למערכת עוצמה 10 באופן שיחסוך הקלדה כפולה של הזמנות העבודה.
- לשדרג את מערכת עוצמה 10 באופן שיתאפשר אישור הזמנות וחשבונות ספקים באמצעות חתימה ממוחשבת.

### 6. בקרה אחר התשלומים לספקי התחזוקה

היעדר יכולת בקרה אחר אישורי הביצוע בשל היעדר מחשוב – אישורי הביצוע הידניים המעידים על הצורך ברכישת שירותי הספקים לתיקון התקלות וביצוען בפועל, אינם מצורפים לחשבוניות המאושרות לתשלום ואף לא קיים קישור בין חשבוניות הספקים שאושרו לתשלום לאישורי הביצוע.

מערכת מחשוב נאותה הייתה מאפשרת תיעוד ממחושב של טופסי אישורי הביצוע ושיוך ממוחשב שלהן לחשבוניות הספקים המאושרות לתשלום. היעדר מערכת מחשוב כאמור, אינה מאפשרת קיום בקרה נאותה אחר חשבונות הספקים שהוגשו לתשלום.



## המלצה

- לבחון את האפשרות למחשוב "אישור הביצוע" המעידים על נוכחות עובד העיריה בשטח על הצורך בהזמנת העבודה ועל ביצועה, ושיוכן באופן ממוחשב לחשבונות המוגשות על ידי הספק לתשלום.

## 7. תחזוקה מונעת

### 7.1 תוכנית עבודה

התחזוקה המונעת מבוססת על תוכניות עבודה יומיות המנהלות במערכת עוצמה 10. במסגרת תוכניות הסיור צוותי התחזוקה מבקרים בממוצע מידי חודש וחצי במוסדות החינוך. בנוסף מבוצעים הכנות מוסדות החינוך לפתיחת שנת הלימודים והכנה לקראת עונת הגשמים הכוללת ניכוי תעלות ומרזבים בגגות המבנים. סיורי התחזוקה כוללים אחראי מתקני חצר, מנעולן, איש תחזוקה ושרברב.

תוכניות העבודה מופצות למוסדות החינוך מידי רבעון.

אנו סבורים כי מיסוד מערך תחזוקה מונעת מקטין את כמות התקלות, מאפשר גילויים של תקלות בשלב מוקדם, מקטין את העומס על הצוותים האמונים על הטיפול בתקלות שבר ובסופו של יום מביא לחסכון כספי ולמתן שירות טוב יותר למשתמשים במוסדות החינוך.

### 7.2 טפסי דיווח ידניים

הבקרה על עבודת הצוותים, עבודה יזומה וטיפול בקריאות מוקד, מתבססת על אישורי ביצוע ידניים למעלה מ-3000 טפסים בשנה. בשל הכמות הגדולה של הניירת, העובדה שהטפסים אינם ממוספרים והיעדר מערכת מחשוב המסייעת בתיעוד עבודת הצוותים, לא ניתן לבצע בקרה אפקטיבית אחר עבודת צוותי התחזוקה כמפורט בגוף הדוח.

### 7.3 תיעוד פרטי העובדים המטפלים בתקלות על גבי "אישור ביצוע עבודה"

מבדיקת אישורי הביצוע עולה, כי עובדי התחזוקה אינם מציינים את שמם על גבי טופס "אישור ביצוע עבודה". בשל האמור, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע הביקורים במוסדות בהתאם לתוכנית הסיורים ולא ניתן לזהות את פרטי העובד אשר ביצע את הסיור וטיפול בתקלות.

## המלצות

- לבחון את האפשרות לבצע תיעוד ממוחשב של עבודת צוותי המחלקה באופן שיאפשר בקרה ופיקוח על מערך התחזוקה המונעת.
- בהעדר מערכת מחשוב לבחון מעבר לדוחות ביצוע חודשיים בטופס מובנה שייתר



את דוחות הביצוע לכל פעולה, יחסוך בניירת ובעבודת אדמיניסטרציה ויאפשר קבלת תמונת מצב כללית על עבודות התחזוקה שבוצעו.

## 8. מלאי מחלקת אחזקה

מחלקת האחזקה משתמשת בחומרים מתכלים כגון מברשות וכלי עבודה, וכן בצידוד וחומרים כגון מנעולים, ידיות, שמנים, ברגים, אביזרי אינסטלציה וכדומה. השימוש במלאי המחלקה מצוין בטפסי הדוח, אולם כפי שצוין לעיל בהרחבה, הטפסים הידניים אינם ממוחשבים ואינם מאפשרים מעקב אחר המלאי בשימוש המחלקה. יחד עם זאת, ההיקף הכספי של מלאי זה הכולל כאמור גם חומרים מתכלים אינו מהותי.

## 9. תחזוקת שבר

### 9.1 כללי

חלק חשוב מתפקידי המחלקה הינו לתת מענה לתקלות שבר. במחלקה תהליך סדור של הזמנת עבודה, אישור ביצוע עבודה ותשלום לקבלן המבצע. ההתקשרות עם קבלני הביצוע הינם באמצעות משכ"ל או בהתקשרות ישירה באמצעות מכרז. במסגרת הביקורת נבחנו הזמנות עבודה לחברת מלגם עבור תיקון תקלות ביוב ואינסטלציה בבית ספר מפתן ארז, ובמקלט בגן רקפת, ונבחן הליך בחירת הקבלן להתקנת מרזב בגן יקינטון.

להלן נציין את עיקרי הליקויים המפורטים בפרק 9, 10, ו-11 וההמלצות המתייחסות אליהן. בשל האמור, לא ניתן לקבל מידע לגבי הסכומים ששולמו מדי שנה למשכ"ל עבור כל ספק.

### 9.2 תיעוד קריאת מוקד לתיקון התקלה

בשל היעדר רישום ממוחשב לעבודת צוותי התחזוקה וקיומם של טפסים ידניים רבים, לא אותרו קריאות המוקד שהתריעו על קיומם של תקלות.

### 9.3 אי מציאת תיעוד לבדיקת קיומה של תקלה בשטח

בכל המקרים שנדגמו לא ניתן לאתר את טופס אישור עבודה, המעיד על נוכחות עובד תחזוקה בשטח שבחן ואישר קיומה של תקלה המחייבת שימוש בשירותי ספק חיצוני.

### 9.4 היעדר חתימה ואישור יומני העבודה של הספקים

יומני העבודה של הספקים המעידים על קיומה של תקלה והטיפול בה, אינם מאושרים בחתימת עובד מחלקת התחזוקה או עובד המוסד החינוכי (מנהל, אב בית וכו'). היעדר חתימה כאמור, אינו מאפשר קיום בקרה המוודאת כי הספק טיפל בתקלה.



#### 9.5 הזמנת רכש בדיעבד

נמצא כי הופקה הזמנת רכש בדיעבד לאחר ביצוע העבודה, כמפורט בגוף הדוח.

#### 9.6 העדר בקרה על עבודת הספק

נמצא כי מנגנוני הבקרה האמורים להבטיח כי הספק ביצע את עבודתו כראוי בין השאר באמצעות בדיקת עובד מחלקת התחזוקה ואישור מנהל המוסד החינוכי אינם מספקים כמפורט בגוף הדוח.

#### 9.7 שימוש בהזמנות ידניות

נמצא כי נעשה שימוש בהזמנות ידניות. הזמנות ידניות יכולות לגרום להזמנת עבודה ללא כיסוי תקציבי.

#### 9.8 עיכוב רב בשליחת חשבונות החיוב לעירייה

חשבונות הספק הוגשו לתשלום 3 חודשים לאחר מועד ביצוע העבודות באופן המקשה על בחינת נאותות החשבונות ביחס לעבודות שנעשו.

#### 9.9 הליך קבלת הצעות מחיר

בבחירת הקבלן להתקנת המרזב בגן יקינטון נמצאו מספר ליקויים, כמפורט בגוף הדוח.

#### המלצות

- המלצתנו שהובאה לעיל לפעול לצמצום הניירת ולמחשוב פעילות מחלקת האחזקה תתרום להידוק מערך הבקרה על פעילות הקבלנים החיצוניים.
- מלבד במקרים חריגים שסיבתם תתועד, מומלץ לשלוח עובד מחלקת התחזוקה לבדיקת התקלות טרם הזמנת ביצוע העבודות תוך תיעוד הסיבות אשר הצריכו את הקריאה לספק.
- להקפיד על מילוי הזמנות רכש ואישורם טרם מסירת העבודה לספק.
- לקבוע בקרות ולעגנם בנהלי העבודה, במטרה לוודא כי העבודות הכלולות ביומני העבודה של הספקים בוצעו בפועל, בקרות כגון אישור יומני העבודה ע"י איש המוסד החינוכי, שליחת עובד תחזוקה לבדיקת עבודות הספק, וכדומה.
- בעת פניה לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר, יש לקבוע מפרט רכש אחיד לפיו כל הספקים יגישו את הצעתם הכספית.
- יש להימנע עד כמה שניתן משימוש בהזמנות רכש ידניות.

#### 12. תחזוקת בינוי

##### 12.1 כללי



במסגרת הביקורת נבחנה הזמנת עבודה על סך 39 אלפי ₪ לביצוע עבודות בינוי במוסדות  
חינוך עפ"י כתב כמויות. להלן עיקרי ממצאינו:

12.3 חיוב בגין שרות שונה מזה שהתקבל בפועל

בדיקתנו העלתה כי הקבלן חייב שעות שרברב מקצועי ושעות שרברב עוזר, עבור עבודות  
בגגות מבני הציבור, ולא עבור שירותי אינסטלציה. לדברי הנדסאי המחלקה – הדבר נובע  
מהעדר תעריף לשירותי איטום.

12.4 אישור כמויות גלובאליות לספקים ללא מדידה

הכמויות המאושרות בחשבונות הביניים על ידי הנדסאי מחלקת התחזוקה הינן כמויות  
גלובאליות, מבלי שנעשית מדידה של הכמויות בפועל.  
בחשבוניות הביניים חויבו כמויות שלא הופיעו בחשבון הסופי.

12.5 היעדר תיעוד וניהול ממוחשב לכמויות המאושרות לספק

הכמויות המאושרות על ידי הנדסאי מחלקת התחזוקה לקבלן מתועדות בטפסים ידניים, מבלי  
שנעשה שימוש במערכת ממוחשבת לתיעוד. בשל היעדר מערכת ממוחשבת, לא ניתן להפיק  
דוחות בקרה לאיתור עבודות דומות שנעשו באותו הגן, איתור חיובים כפולים של הקבלן עבור  
אותה העבודה ועוד.

12.6 תיעוד מאוחר של הכמויות המאושרות לספק

הכמויות המאושרות על ידי הנדסאי מחלקת התחזוקה לקבלן בכל עבודה אינם נכתבים במועד  
מתן אישור העבודה לקבלן אלא מספר ימים/שבועות לאחר מכן, בעת קבלת החשבון לתשלום.  
אי תיעוד הכמויות שאושרו לקבלן בסמוך למועד אישור העבודות אינו מאפשר להנדסאי  
המחלקה לבצע בקרה נאותה אחר חיובי הכמויות על ידי הספק.

12.7 היעדר בקרה אחר נוכחות הנדסאי מחלקת התחזוקה בשטח

הנדסאי מחלקת התחזוקה אינו מדווח על נוכחותו בשטח ולא ממלא טופסי אישור עבודה  
המעידים על נוכחותו בשטח, הליקויים שאיתר והעבודות שמסר לספק.

12.8 הפקת הזמנה בדיעבד

הקבלן ביצע את העבודות לפני אישור הזמנת הרכש על ידי חשבות העירייה. ביצוע רכש ללא  
הזמנת רכש מאושרת וחתומה אינה תקינה.

12.9 שימוש בהזמנה ידנית ללא גיבוי שריון תקציבי

לספק הופקה הזמנה ידנית ללא שריון תקציבי במערכת הממוחשבת. שימוש בהזמנות ידניות  
עלול לגרום להזמנת עבודה ללא כיסוי תקציבי.



### המלצות

- לאשר לספקים תשלום בהתאם לעבודה המבוצעת בלבד, במקרה בו לא קיים סעיף מתאים בכתב הכמויות, יש לבצע הליך מכרזי לרכישת השירות הנדרש.
- לאשר את חשבונות הספקים לתשלום בהתאם לכמויות שבוצעו בפועל תוך קיום מדידות ובקורות אחר עבודת הספק (ללא אישורי כמויות גלובאליות). במקרה בו אין אפשרות לבצע מדידות, יש לאשר מקדמות ולבצע מדידות בתשלום החשבון הסופי.
- לבחון את האפשרות להטמעת מערכת מחשוב אשר תאפשר תיעוד ממוחשב של הכמויות שאושרו לספקים ואישור חשבונות הספקים.
- לתעד את הכמויות שסוכמו עם הספקים במועד אישור העבודה תוך צמצום פער הזמנים שבין הזמנות העבודה ותעודה.
- להימנע משימוש בהזמנות רכש ידניות.
- להקפיד על הזמנת עבודה מאושרת בטרם ביצוע העבודה.

### שיפוצי קיץ במוסדות חינוך אגף תב"ל - עיקרי הממצאים וההמלצות

#### 1. מבוא

הנהלת העירייה יחד עם אגף החינוך קובעים מידי שנה את תכנית השיפוצים וההקמה של מוסדות חינוך ברחבי העיר. אגף תב"ל מבצע את עבודות השיפוץ או ההקמה שהועברו לאחריותו באמצעות משכ"ל. יצוין כי חלק מעבודות השיפוץ, כגון עבודות פיתוח ואינסטלציה נעשים באמצעות קבלנים שנבחרו בהליך מכרזי שניהלה העירייה. בשנת 2014 הוקמו ע"י אגף תב"ל 14 גני ילדים. בשנת 2015 בוצעו עבודות שיפוץ והקמת חדרים ממוגנים ב-4 גני ילדים והקמת חדרים ממוגנים ללא שיפוץ ב-7 גני ילדים נוספים.

#### 4. נהלים

נוהל העבודה של מחלקת התחזוקה אינו מסדיר את כל תחומי פעילות המחלקה בכל הקשור בשיפוצי קיץ במוסדות החינוך כמפורט בגוף הדוח.

### המלצה

- לעגן את כל פעילויות המחלקה במסגרת של נהלי העבודה ולאשר את הנהליים מעודכנים בתו תקן איזו (iso) כמקובל בעירייה.



## 5. היעדר כח אדם מקצועי מספק

למרות ריבוי עבודות בינוי ותחזוקה הכוללות אלמנטים הנדסאים, מחלקת התחזוקה כוללת למועד הביקורת מהנדס אחד (מנהל המחלקה) והנדסאי נוסף בלבד. יצוין, כי היקף הפרויקטים המנוהלים על ידי מחלקת התחזוקה גדל לאורך השנים ומוערך כיום בכ - 60 מיליון ש"ח בשנה.

### המלצה

- לנוכח היקף עבודות הבינוי לשקול לעבות את כוח האדם המקצועי, במהנדס או הנדסאי.

## 6. התקשורת בין העירייה לקבלני משכ"ל

### 6.1 כללי

בחירת הקבלנים נעשתה באמצעות חברת משכ"ל, ההתקשרות הינה מול הקבלנים בהתאם לתנאים שנקבעו במכרז שניהלה משכ"ל. העירייה רוכשת ממשכ"ל שרותי ניהול, התשלום לקבלנים מועבר למשכ"ל המנכה את דמי הניהול ומעבירה את התמורה לקבלנים.

### 6.2 אי קיומו של חוזה להסדרת התקשרות העירייה עם משכ"ל

לא קיים חוזה בין העירייה למשכ"ל המסדיר את תחומי אחריות משכ"ל בפרויקטים המנוהלים על ידם עבור אגף תב"ל, לרבות שירותי הניהול, אחריות משכ"ל לליקויים כשלים בביצוע הפרויקט, ואי עמידה בלוחות זמנים ועוד.

### 6.3 בקרה אחר התקורה המשולמת למשכ"ל

הצעות הספקים המועברות לעירייה על ידי משכ"ל כוללות את הצעות הקבלנים יחד עם תקורת משכ"ל, ללא הפרדה בין הצעת הקבלן לתקורה. משכ"ל לא מעבירים לעירייה את ההצעות החתומות על ידי הקבלנים ולא מעבירים מידע בדבר הסכומים ששולמו על ידם בפועל לקבלנים. אי הפרדה בין התמורה לקבלנים לתקורת משכ"ל אינו מאפשר בקרה אחר שיעור התקורה למשכ"ל במיוחד לנוכח השינוי בשיעור התקורה.

### 6.4 חוזה מפורט בין העירייה לקבלנים

חוזה ההתקשרות בין העירייה לקבלנים, אינם מסדירים את כל תנאי ההתקשרות המקובלים בעת חתימת הסכמים עם קבלני ביצוע (ערביות, בטחונות, מנגנון קנסות במקרה של הפרה/אי עמידה בתנאי הסכם ועוד).

החוזה קובע כי כללי ההתקשרות שנקבעו במכרזי משכ"ל יחולו על התקשרות העירייה עם



הקבלנים אך החוזים שנחתמו בין משכ"ל לקבלנים אינם בידי העירייה.

### המלצות

- להסדיר את תנאי ההתקשרות בין העירייה למשכ"ל בחוזה מפורט.
- לקבל ולתעד את ההצעות החתומות של הספקים, כפי שהוגשו למשכ"ל וכן את חוזי ההתשרות בין משכ"ל לקבלנים.

### 7. בחירת קבלני הביצוע לפרויקטים

#### 7.2 רכישת שירותי ניהול ממשכ"ל בנוסף להעסקת מפקח

מעבר לקבלת שירותי ניהול ממשכ"ל, העירייה מינתה לפרויקטים מפקח. בבדיקת תחומי האחריות של המפקח ומשכ"ל נמצאו משימות חופפות כמפורט בגוף הדוח. יצוין, כי מעבר לחשש לרכישת שירותי ניהול כפולים, עולה החשש כי תחומי ניהול שלא ברור מיהו הגורם המבצע, לא ינוהלו כלל.

#### 7.3 חתימת גורם יחיד על פרוטוקול פתיחת המעטפות במשכ"ל

פרוטוקול פתיחת המעטפות המועבר לעירייה ממשכ"ל בהליך המרכזי בו נבחר אחד הקבלנים, נחתם על ידי גורם יחיד במשכ"ל, ללא חתימה של גורם נוסף מטעמם. חתימה של גורם יחיד, מונעת קיומה של בקרה נאותה בהליך המרכזי.

### המלצות

- להגדיר בהסכם שיחתם עם משכ"ל את שירותי הניהול הנרכשים ותחומי האחריות כך ששירותיהם לא יחפפו לשירותים הנרכשים על ידי העירייה ממפקחי הפרויקטים.
- לוודא כי פרוטוקולי פתיחת המעטפות נחתמים על ידי 2 גורמים שונים, תוך מתן עדיפות לנוכחות גורם מטעם העירייה בעת פתיחת המעטפות.

### 8. תקצוב עבודות השיפוצ

#### 8.2 חריגה מתקציב הפרויקט

בביקורת נמצא כי בפרויקט שנעשה על ידי העירייה עם הקבלן גיל סאבו, חרגה העירייה מהיקף החוזה עם הקבלן בכ- 17.2%, חריגה של חצי מיליון ₪. כיוון שהעירייה אישרה תב"ר בסכום גבוה בכ- 14% מהנדרש (כמיליון ₪), לא היה צורך בהגדלת התב"ר. מבדיקה מדגמית של 4 פרויקטים להקמת גני ילדים שנעשו על ידי אגף תב"ל בשנת 2014 נמצא כי גם בפרויקטים אלו נמצאו חריגות שבין 3% לכ- 18% כמפורט בגוף הדוח.



קיומן של חריגות מהתקציבים בשלושה מארבעת הפרויקטים שנדגמו, מצביעות על הערכה חסרה של כתבי הכמויות הנערכים על ידי העירייה.

### 8.3 רישום הוצאות בתב"ר הלא מתאים

מניתוח סעיפי התב"רים עולה כי העירייה כללה תשלומים עבור אגרות/יועצים בתב"ר שפתחה לצורך מימון בניית חדרי המיגון.

### המלצות

- לבחון את את הסיבות לחריגות מתקציבי הפרויקטים כחלק מהליך הפקת לקחים.
- להקפיד על סיווג נכון של ההוצאות לתב"רים.

### 9. צווי התחלת עבודה התרי בניה ולוחות זמנים

#### 9.2 הוצאת צו תחילת עבודה טרם קבלת היתרי הבניה

ממצאינו מעלים כי צווי תחילת עבודה לביצוע עבודות השיפוץ הוצאו לפני שהיתרי הבניה לביצוע הפרויקטים התקבלו. נדגיש כי צו תחילת העבודה לא כלל הגבלה לגבי העבודה המותרת לקבלן לביצוע או הערה בדבר אי קיומו של היתר בניה. הוצאת צו תחילת עבודה ותחילת ביצוע העבודות, טרם קבלת היתר בניה, שהשגתו עלולה להימשך זמן רב, חושפת את העירייה לביצוע עבירות בניה.

#### 9.3 ביצוע עבודות ללא היתרי בניה

בחינת חשבונות הקבלנים מעלה כי העירייה החלה בביצוע העבודות להקמת חדרי המיגון לפני מועד קבלת היתרי הבניה כמחויב בחוק כמפורט בגוף הדוח.

#### 9.4 אי הוצאת צו תחילת עבודה שלב ב' לפרויקט

הפרויקטים חולקו לשני שלבים שלב א כלל שיפוץ 2 גני ילדים ושלב ב' כלל הקמת ממדים בגנים נוספים. צו תחילת הביצוע של שלב ב' יצא לקבלן רק ביום 26.8, לאחר מועד סיום העבודות. מהאמור עולה, כי העירייה לא הוציאה לקבלנים צו תחילת עבודה לביצוע שלב ב' של העבודות להקמת חדרי המיגון ב- 3 גני ילדים, טרם תחילת העבודות.

#### 9.5 אי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים

עפ"י לוחות הזמנים על הקבלן לסיים את עבודתו ביום 23.8.2015 מועד המותר לעירייה כשבוע לטפל בליקויים שיתגלו. הגנים נמסרו לעירייה ביום 3.9.2015 (יום פתיחת שנה"ל). לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, החריגה מלוחות הזמנים נוצרה בשל הרחבת היקף העבודות.

#### 9.6 אי סיום תיקון הליקויים בגנים טרם פתיחת שנה"ל

בשל מסירת הפרויקט באיחור, לא נמסרו לקבלן הערות לגבי הבעיות הקיימות בגנים רקפת



ונרקיסים ההערות נמסרו לקבלן ביום 7.10.2015. בשאר הגנים בהם נערך פרוטוקול מסירה לא תוקנו הליקויים טרם פתיחת שנת הלימודים. לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, בתום שנת הבדק של הפרויקט יערכו סיורים נוספים לבדיקת תקינות הגנים ותיקון הליקויים.

### המלצות

- להקפיד על הוצאת צווי עבודה והתרי בניה כנדרש, יש להנחות את המפקחים לוודא כי לא מבוצעות עבודות הטעונות היתר לפני קבלת התרי בניה.
- במקרים בהם מוציאים צווי תחילת עבודה לפני קבלת היתר בניה יש להגביל את צווי תחילת העבודה רק לעבודות שאינן צריכות היתר.
- יש לוודא כי הקבלן עומד בלוחות הזמנים שנקבעו לפרויקט ולבחון את האפשרות להטלת סנקציות על הקבלן במקרה של אי עמידה בלוחות הזמנים.

### 10. הליך הבחירה ואישור העסקת המפקח

מהנתונים המפורטים בגוף הדוח עולה כי המפקח הגיש את הצעתו ביום 12.1.2015, והחל בעבודתו בסמוך למועד זה. הסדרת העסקת המפקח נעשתה לאחר שהתחיל בעבודתו כדלהלן:

- הצעות מחיר מ- 2 מפקחים נוספים התקבלו 3 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (27.4.2015).
  - אישור ועדת היועצים התקבל כ- 4.5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (4.6.2015).
  - החוזה המסדיר את עבודת המפקח נחתם כ- 5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (18.6.2015).
- מהאמור עולה, כי אגף תב"ל הפעיל את המפקח במשך כ- 5 חודשים, ללא קבלת אישור ועדת יועצים מבלי שנחתם עם המפקח חוזה המסדיר את תחומי אחריותו וללא הליך בחירה ראוי.

### המלצה

- להקפיד על קיומו של הליך בחירה נאות למפקחים. כמו כן, יש להימנע מהפעלת מפקחים בפרויקטים טרם קבלת אישור ועדת היועצים, הוצאת הזמנת עבודה וחתימה על החוזה.

### 11. בדיקת חשבונות הקבלנים

11.1 כללי



חשבונות הקבלנים מוגשים מדי חודש בהתאם לקצב התקדמות העבודה, בסיום הפרויקט מגיש הקבלן חשבון סופי. המפקח מאשר בחתימתו את חשבונות הקבלן שהינם על בסיס כתבי הכמויות שבוצעו בתקופת החשבון.

### 11.2 אי בדיקת חשבונות הביניים המוגשים לתשלום

המפקח אישר את חשבונות הביניים בפרק זמן קצר ממועד קבלת החשבון, לעיתים ביום קבלת החשבון מבלי שביצע אף תיקון לכמויות שחויבו על ידי הקבלן בחשבון הביניים ומכאן מסקנתנו כי חשבונות הביניים מאושרים ללא בדיקת כמויות. התנהלות זו יכול שתגרום לתשלומים עודפים, שכן במקרה בו יאשר המפקח תשלום מעבר למגיע לקבלן, יהיה קושי בביטול התשלום העודף אם זה יתגלה רק בעת אישור החשבון הסופי.

### 11.3 תשלום בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא סופקו בפועל

ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי העירייה שילמה בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא אושרו בחשבונות הסופיים ומכאן חיזוק למסקנתנו כי חשבונות הביניים לא נבדקים על ידי המפקח. במקרה של מחלוקת עם הקבלן אישור חשבונות הביניים יכול להתפרש כאישור הכמויות שבוצעו, אנו סבורים שיש מקום לשקול תשלום מקדמות במקום אישור חשבונות ביניים ללא בדיקה ראויה.

### 11.4 היעדר תיעוד למועד קבלת חשבונות הקבלן ומועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל

בחלק מהחשבונות שנבדקו לא נמצא תיעוד למועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולמועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל. היעדר תיעוד כאמור אינו מאפשר לבחון את משך הזמן שלקח למפקח ולמשכ"ל לאשר את חשבונות הקבלנים.

### 11.5 עיכוב רב בבדיקת החשבונות הסופיים של הקבלנים ואי תשלום במועד

החשבון הסופי של אחד הקבלנים אושר כ- 4 חודשים לאחר הגשתו באופן שאינו מאפשר לעירייה לעמוד במחויבות החוזית של תשלום החשבון הסופי, תוך 60 יום ממועד הגשתו.

### המלצות

- במקרה בו המפקח אינו יכול לאשר את הכמויות בחשבונות הביניים יש לשקול תשלום מקדמות לקבלנים.
- להקפיד על תיעוד מועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולבצע בקרות אחר אישור/דחיית החשבונות במועדים שסוכמו עם הקבלנים.

### 12. יישום הערות בדוחות המפקח

במהלך עבודת הקבלנים מפקח הפרויקט מבצע סיורים ומוציא דוחות פיקוח הכוללים הערות





לקבלנים ודרישה לתיקון ליקויים, נדגיש כי ליקויים אלו נמצאו תוך כדי עבודת הקבלן. במסגרת הביקורת ביצענו סיורים במטרה לוודא כי הליקויים שנכללו בדוחות המפקח תוקנו. נדגיש כי אחריות שנת הבדק מיועדת לליקויים שנתגלו ממועד המסירה, ליקויים שנתגלו תוך כדי עבודה יש לתקנם מיידית עוד טרם המסירה. ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי למועד הסיור כ-5 חודשים לאחר מסירת הגנים לעירייה, קיימים ליקויים שהופיעו בדוחות המפקח ועדיין לא תוקנו. נראה כי עקב לוחות הזמנים הקצרים אין הקפדה על מסירת הגנים לאחר תיקון הליקויים.

### המלצה

- לפעול לתיקון הליקויים תוך כדי העבודה ובסמוך ככל האפשר לסיומה, ניתן לעשות זאת חופשות ספטמבר ולא לחכות לסיום שנת הבדק.

